



นวัตกรรมการสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟู
และพัฒนาเกษตรกร



คุณฉันทิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและการเมือง
วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2566



**SOCIAL INNOVATION FOR FARMER DEVELOPMENT OF THE OFFICE
OF FARMERS' RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT FUND**

BY

PHATCHANOKKRAT YOOROT

**A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR**

**THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY IN LEADERSHIP
IN SOCIETY, BUSINESS AND POLITICS
COLLEGE OF SOCIAL INNOVATION**

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2023

คุษฎีนิพนธ์เรื่อง

นวัตกรรมการส่งเสริมการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

โดย

ภัทร์ชนกริชย์ อยู่รอด

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและการเมือง

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2566

ผศ.ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ

ประธานกรรมการสอบ

ผศ.ดร.บงอร พลเดชา

กรรมการ

ดร.ชาญชัย จิวจินดา

กรรมการ

ผศ.ดร.ฉัตรวรัญช์ องค์กรสิงห์

กรรมการ

ผศ.ดร.สุริยะใส กตะศิลา

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

31 สิงหาคม 2566

Dissertation entitled

**SOCIAL INNOVATION FOR FARMER DEVELOPMENT OF THE OFFICE
OF FARMERS' RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT FUND**

by

PHATCHANOKKRAT YOOROT

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy in Leadership in Society, Business and Politics

Rangsit University

Academic Year 2023

Asst.Prof. Rattaphong Sonsuphap, Ph.D.
Examination Committee Chairperson

Asst.Prof.Bungorn Poltecha, Ph.D.
Member

Chanchai Jewjinda, Ph.D.
Member

Asst. Prof. Chatwarun Angasinha, Ed.D.
Member

Asst.Prof. Suriyasai Katasila, Ph.D.
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plt.Off. Vanee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

August 31, 2023

กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้เป็นอย่างดีเนื่องมาจากการได้รับความอนุเคราะห์จาก ผศ.ดร.สุริยะไส กตะศิลา คณบดีวิทยาลัยนวัตกรรมการสังคมและที่ปรึกษา และ ผศ.ดร.นัทรวัชรชัย องค์กรสิงห์ ผู้อำนวยการหลักสูตรปริญญาเอก ที่ให้ความสนใจใส่ช่วยเหลือ และคอยให้คำปรึกษา แนะนำเป็นอย่างดีมาโดยตลอด ที่ให้ความคิดเห็นและข้อสังเกตอันเป็นประโยชน์จนทำให้การจัดทำ คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้โดยสมบูรณ์

ขอบพระคุณมหาวิทยาลัยรังสิต ขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน ที่ให้ความรู้ทางวิชาการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ให้ความอนุเคราะห์ประสาน งานต่างๆ ให้สำเร็จได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณบิดา มารดา และสมาชิกทุกคนในครอบครัว ที่กรุณาให้การอบรม สั่งสอน และสนับสนุนในทุกกิจกรรมมาโดยตลอด รวมทั้งผู้บังคับบัญชา และมิตรสหาย ที่เป็นกำลังใจ สนับสนุน และช่วยเหลือในทุกด้านจนกระทั่งประสบความสำเร็จได้ในทุกวันนี้

ภัทร์ชนกรรัชย์ อยู่รอด
ผู้วิจัย



6006275 : ภัทร์ชนกรชัย อยู่รอด
 ชื่อคุณิพนธ์ : นวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา
 เกษตรกร
 หลักสูตร : ปรัชญาคุณิพนธ์ สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง
 อาจารย์ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.สุริยะใส กตะศิลา

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาบริบท สภาพการณ์ องค์ประกอบ และปัจจัยในการพัฒนาเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 2) เพื่อศึกษานวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกร และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร โดยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลหลักได้แก่ เลขานุการ รองเลขานุการ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่กองทุนสาขาจังหวัดและเกษตรกรสมาชิก รวมทั้งนักวิชาการ จำนวนรวม 81 คน ผลการศึกษาพบว่า กองทุนฯ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูฯ คือ การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยซื้อหนี้และหลักทรัพย์จำนองของเกษตรกรจากสถาบันการเงินต่างๆ มาเป็นของกองทุนฯ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้กองทุนฯ โดยไม่มีดอกเบี้ย ทำให้เกษตรกรสมาชิกไม่สูญเสียที่ดินทำกินและได้รับการส่งเสริมอาชีพและเกิดการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรผ่านกิจกรรม โครงการ นวัตกรรมสังคมที่เป็นข้อค้นพบของงานวิจัยคือ การรวมกลุ่มองค์กรเกษตรกร การจัดการฟื้นฟูอาชีพของกลุ่มตนเอง การช่วยเหลือคนชายขอบ และยังเป็น การช่วยเหลือปัญหาทางสังคม ปัญหาและอุปสรรคคือ โครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ทั้งบุคลากร งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่ค่อนข้างซับซ้อนและมีขั้นตอนยุ่งยากและเป็นรัฐราชการมากเกินไป อีกทั้งนโยบายและเจตนารมณ์ที่ไม่ชัดเจน การเล่นพรรคพวกขององค์กรเกษตรกร รวมทั้งการรวมกลุ่มขององค์กรเกษตรกรยังไม่เป็นจริง ซึ่งควรเป็นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรทั้งระบบโดยเน้นไปที่การบริหารงานบนฐานความยืดหยุ่น ความโปร่งใสมีธรรมาภิบาล และส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรให้เข้มแข็งเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรที่ดีขึ้น

(คุณิพนธ์มีจำนวนทั้งสิ้น 126 หน้า)

คำสำคัญ: กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, นวัตกรรมสังคม, การพัฒนาเกษตรกร

ลายมือชื่อนักศึกษา ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

6006275 : Phatchanokrat Yoorot
 Dissertation Title : Social Innovation for Farmer Development of the Office of Farmers' Reconstruction and Development Fund
 Program : Doctor of Philosophy in Leadership in Society, Business and Politics
 Dissertation Advisor : Asst.Prof. Suriyasai Katasila, Ph.D

Abstract

This research aimed to: 1) investigate contexts, situations, elements, and factors related to farmer development conducted by the Office of Farmers' Reconstruction and Development Fund, explore social innovation for farmer support, and propose developmental approaches for public management to strengthen Thai farmers. Through qualitative methods, the research obtained data from document research. More data were obtained through in-depth interviews and group discussion with 81 key informants who were secretaries, deputy secretaries, regional directors, and officials from each provincial office, members of the fund, and academics. The results revealed that the fund was founded according to the Farmers Rehabilitation and Development Fund Act B.E. 2542 to the resolution of farmers' debts. The purpose of the fund was to buy farmers' debts or mortgaged assets from loaners and allow farmers to repay their debts without interest. The fund helped farmers not to lose their agricultural lands; moreover, they were given an opportunity to gather and participate in projects that supported their agricultural careers. Forms of social innovation found in this research included a gathering of agricultural organizations, career support, and offering help to marginal people to resolve social problems. The research also found problems and limitations including the complexity of the administrative structure and bureaucracy which resulted in difficulty in the management of personnel, resources, and budget; inconsistency in the administrative policy and objectives, favoritism among agricultural organizations, and agricultural organizations' inability to gather together. The research recommended the reform of the organizational structure by enhancing flexibility and good governance and strengthening agricultural groups to promote farmers' living quality.

(Total 126 pages)

Keywords: Farmers' Reconstruction and Development Fund, Farmers' Debt

Student's Signature Dissertation Advisor's Signature

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญรูป	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	6
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	6
1.4 ขอบเขตการวิจัย	7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.6 นิยามศัพท์	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
2.1 แนวคิดนวัตกรรมสังคม	10
2.2 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	16
2.3 ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่	28
2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วม	31
2.5 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่	37
2.6 แนวคิดปัญหาหนี้สิน	41
2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	46
2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย	49

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3	
ระเบียบวิธีการวิจัย	50
3.1 ผู้ให้ข้อมูลหลัก	50
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	51
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	52
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	53
บทที่ 4	
กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	54
4.1 ความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี(พ.ศ. 2560-2579) กับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12	54
4.2 โครงสร้างกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	58
4.3 ภารกิจหลักและผลการดำเนินงาน	65
บทที่ 5	
นวัตกรรมสังคมของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	85
5.1 นวัตกรรมจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินให้เกษตรกร	85
5.2 โครงการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ : นวัตกรรมจัดการของกองทุนฯ	88
5.3 กับดักการบริหารงานของกองทุนฯ	93
5.4 การปฏิรูปโครงสร้างองค์กร	103
5.5 นวัตกรรมสังคม : กลไกความร่วมมือภาครัฐและการรวมตัวกันของเครือข่าย เกษตรกร	104
บทที่ 6	
สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	114
6.1 นวัตกรรมจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สิน	114
6.2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการแก้ปัญหการบริหารงานกองทุนฯ	117
6.3 การอภิปรายผล	119
6.4 ข้อเสนอแนะ	121

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	123
ประวัติผู้วิจัย	126



สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน	34
4.1	องค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรช่วงขึ้นทะเบียนในปี 2543-2565	76
4.2	ประเภทเงินกู้ยืมและงบประมาณที่อนุมัติ	76



สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
2.1	กรอบแนวคิดการวิจัย	49
4.1	กรอบการพัฒนาระยะยาวยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	55
4.2	ความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12	55
4.3	ความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับต่างๆของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	57
4.4	โครงสร้างคณะกรรมการของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	61
4.5	โครงสร้างสำนักงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	62



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศเกษตรกรรมมาช้านาน เนื่องจากประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนชื้นเอเซียตะวันออกเฉียงใต้มีสภาพภูมิประเทศ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และสภาพภูมิอากาศเอื้ออำนวยต่อการทำการเกษตร ประชากรของประเทศส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพเกษตรกรหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรมาโดยตลอด แม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามพัฒนาไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมเพียงใดก็ตาม แต่สุดท้ายแล้วก็ยังคงต้องพึ่งพาอาศัยเกษตรกรรมอยู่เช่นเดียวกับประเทศทั้งหลายที่ได้พัฒนาไปแล้ว เกษตรกรรมในประเทศไทยมีวิวัฒนาการและพัฒนาการทางการเกษตรเรื่อยมา โดยได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและตามกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของโลก ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนพื้นที่ทั้งหมด 320.696 ล้านไร่ และมีพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด 149.25 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ทำการเกษตรในภาคต่างๆ ได้แก่ ภาคเหนือ จำนวน 32.51 ล้านไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 32.51 ล้านไร่ ภาคกลาง จำนวน 31.14 ล้านไร่ และภาคใต้ จำนวน 21.74 ล้านไร่ (สำนักงานสถิติการเกษตร, 2564) โดยถือว่าพื้นที่ทั้งหมด 47% เป็นพื้นที่เกษตรกรรม จึงถือได้ว่าวิถีชีวิตการทำการเกษตรของเกษตรกรนั้นว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากและเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน (สุรพงษ์ ปราบปราม, 2565)

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันความสำคัญของภาคเกษตรไทยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ แต่ภาคเกษตรก็ยังคงมีความสำคัญกับสังคมไทยเนื่องจากเป็นภาคเศรษฐกิจที่รองรับกำลังแรงงานจำนวนมากคิดเป็นสัดส่วนที่สูงถึงประมาณร้อยละ 40 ของผู้มีงานทำทั้งหมดของประเทศ ดังนั้น รายได้ต่อหัวของภาคเกษตรจึงต่ำกว่ารายได้ต่อหัวนอกภาคเกษตร ยิ่งกว่านั้นรายได้จากการทำเกษตรมักมีความผันผวนเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยที่ยากต่อการควบคุม เช่น ความไม่แน่นอนของราคาผลผลิต ความเปลี่ยนแปลงของราคาปัจจัยการผลิต ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น จึงทำให้ประชากรในภาคเกษตรจำนวนมากยังคงยากจน มีหนี้สินจำนวนมาก ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงทั้งจากภาวะผลผลิต

แปรปรวนและความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรในแต่ละปี เกษตรกรบางกลุ่มอาจมีศักยภาพพอที่จะรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้น แต่เกษตรกรอีกจำนวนมากยังไม่มีความสามารถเพียงพอและยังคงต้องพึ่งพาและขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558)

จากการพัฒนาประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมทำให้สภาพสังคมไทยในปัจจุบัน เต็มไปด้วยลูกหนี้ของสถาบันการเงินทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง ยังไม่รวมแหล่งปล่อยเงินกู้ในระบบ ที่มีใบปลิวติดตามเสาไฟฟ้า หรือแก๊งทวงหนี้รายวัน จากผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2562 ในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2562 พบว่า หนี้สินของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนที่มีหนี้สินมีร้อยละ 46.3 โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย 167,913 บาท ต่อครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้เพื่อใช้ในครัวเรือน (ร้อยละ 77) คือใช้ในการอุปโภคบริโภค ร้อยละ 38.4 ซื้อ/เช่าซื้อบ้าน/หรือที่ดิน ร้อยละ 37.3 และหนี้เพื่อใช้ในการศึกษามีเพียงร้อยละ 1.3 เท่านั้น สำหรับหนี้เพื่อใช้ในการลงทุนและอื่นๆ (ร้อยละ 23) พบว่า ส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่ใช้ทำการเกษตร ร้อยละ 14.3 รองลงมาใช้ทำธุรกิจ ร้อยละ 8.1 และหนี้อื่นๆ อีก ร้อยละ 0.6 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2564) หนี้สินของครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ นี้ ถึงแม้จะเป็นปัญหาระดับครัวเรือน แต่เป็นตัวสะท้อนให้เห็นเศรษฐกิจของประชาชน และความเป็นอยู่ของประชาชนที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไทยได้เช่นกัน กล่าวคือ หากครัวเรือนสะสมหนี้เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับที่สูงแล้วความสามารถในการใช้จ่ายใช้สอยของครัวเรือนจะลดลง ส่งผลให้มาตรฐานการครองชีพต่ำลง เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ผลที่ตามมาคือ ความเครียด ปัญหาครอบครัวเกิดอาชญากรรม การฆ่าตัวตาย ฯลฯ ดังนั้นในระยะยาวหากยังไม่มีมาตรการลดภาระหนี้สินต่อครัวเรือนให้ลดลงนั้นประเทศไทยอาจประสบปัญหาขาดสภาพคล่องภายในประเทศ (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2563)

ทั้งนี้ปัญหานี้สินเกษตรกรเป็นปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรงในประเทศไทย ซึ่งเกิดจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้ 1) การยืมเงินและการกู้ยืมที่ไม่เหมาะสม : เกษตรกรบางคนอาจถูกบังคับให้ยืมเงินหรือกู้ยืมเพื่อทำกิจการเกษตร แต่บางครั้งอัตราดอกเบี้ยสูงหรือเงื่อนไขการกู้ยืมที่ทำนายอาจทำให้เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตรงเวลา ทำให้หนี้สินสะสมและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ 2) ความเสี่ยงในการผลิตผลทางการเกษตร : เกษตรกรมีความเสี่ยงทางการเงินที่สูง เนื่องจากผลผลิตเกษตรอาจได้รับผลกระทบจากสภาพอากาศ โรคพืช ภัยธรรมชาติ และปัญหาอื่นๆ ที่อาจทำให้ผลผลิตลดลง ถ้าเกษตรกรไม่สามารถขายผลผลิตในราคาที่เหมาะสมหรือไม่มีการประมูลที่ดี อาจทำให้เกษตรกรต้องกู้ยืมเพิ่มเพื่อจะใช้เงินทำงานต่อไป ทำให้เกิดหนี้สินสะสม 3) ขาดความรู้และทักษะทางการเงิน : เกษตรกรบางคนอาจขาดความรู้และทักษะทางการเงินในการจัดการและวางแผนการเงินในกิจการ

เกษตร ทำให้ไม่สามารถจัดการกับรายจ่ายและรายได้ที่มีประสิทธิภาพ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558)

จากสภาพปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ดังกล่าว กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เกิดจากการต่อสู้เรียกร้องของเกษตรกร โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ต้องการให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร รวมถึงการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรตั้งแต่ปี 2536 ในท่ามกลางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเรียกร้องการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร จนกระทั่งปี 2542 รัฐสภาจึงได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2542 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือการพัฒนาการเกษตร ซึ่งการทำงานของหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่ผ่านมาเป็นการกำหนดนโยบายโดยทางราชการซึ่งไม่ได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของปัญหาโดยตรง ได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการประกอบเกษตรกรรมของตนเองจึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นอิสระ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการในระดับกำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติการ นักวิชาการและเกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารการสนับสนุนจากกองทุน และเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกรเพื่อทำแผนและโครงการในการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนซึ่งจะมีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินการเพื่อให้การฟื้นฟูและพัฒนาสภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของเกษตรกรสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหวังของการจัดให้มีกองทุนจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรขึ้น (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2564)

ต่อมา ในปี 2544 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากโครงการส่งเสริมของรัฐที่ไม่ประสบผลสำเร็จไว้อย่างชัดเจน เกษตรกรที่เป็นหนี้ในระบบเป็นเหตุให้เกษตรกรเหล่านั้นไม่มีโอกาสฟื้นฟูอาชีพและดำรงชีวิตในด้านเกษตรกรรมได้อย่างมั่นคงจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ต่อมาในปี 2563 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ คือ การแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรยังไม่อาจดำเนินการให้ครอบคลุมหนี้ของเกษตรกรบางกรณีจึงทำให้เกษตรกร

บางส่วนยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหานี้เนื่องจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่อาจรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ และเพื่อให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรที่มีบุคคลค้ำประกันได้ ทั้งนี้ตามเจตนารมณ์ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพ รวมตัวกันเป็นองค์กรจัดทำแผนและโครงการขอรับการสนับสนุนจากกองทุน โดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร รวมถึงการให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกร ซึ่งได้บัญญัติขั้นตอนต่างๆ ไว้ตั้งแต่ การขึ้นทะเบียน การเสนอแผนหรือโครงการ วิธีการเสนอ การพิจารณาอนุมัติ การดำเนินการ และการติดตามประเมินผลภายใต้พระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นแม่บทของการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงได้ออกระเบียบฯ ว่าด้วยการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรการติดตามและประเมินการดำเนินการตามแผนและโครงการ การจ่ายเงินของกองทุน และการใช้คืนเงินให้แก่กองทุน (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตร, 2564)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูฯ คือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยซื้อหนี้และหลักทรัพย์สินจำนองของเกษตรกรจากสถาบันการเงินต่างๆ มาเป็นของกองทุนฯ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้กองทุนฯ โดยไม่มีดอกเบี้ย และการันตีว่าเกษตรกรจะไม่เสียหลักทรัพย์ (เกือบทั้งหมดคือที่ดิน) เหมือนอย่างที่เป็นหนี้สถาบันการเงิน ด้วยข้อดีสองอย่างนี้ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันมาใช้สิทธิ์กับกองทุนฯ กองทุนฯ จึงเป็นทางออกที่เกษตรกรหวังพึ่งพา แต่สิ่งที่ยากคือ เกษตรกรที่เป็นหนี้ธนาคารของรัฐจะต้องรอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอนุมัติก่อน จึงจะมีผลให้โอนหนี้ได้ ซึ่งข้อตกลงซื้อขายหนี้ระหว่างกองทุนฯ กับ 4 สถาบันการเงินของรัฐควรจะเข้า ครม. ในขณะนั้น ผลของความล่าช้าก็คือเกษตรกรยังคงต้องชำระหนี้ให้ธนาคารเจ้าหนี้เดิมในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าการชำระหนี้กองทุนฯ ชาวจาก 36 จังหวัดจึงมารวมตัวกันปักหลักชุมนุมที่หน้ากระทรวงการคลังหลายครั้งหรือที่รู้จักกันดีคือมีอบชานา (ไทยรัฐ, 2560)

ปัจจุบัน กองทุนฯ ได้เปิดดำเนินการมาเป็นระยะเวลากว่า 24 ปี มีสมาชิกจำนวน 6,764,842 ราย คิดเป็นองค์กรเกษตรกรทั้งสิ้น 55,084 องค์กร ขึ้นทะเบียนเกษตรกร (ทะเบียนหนี้) จำนวน 481,283 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ม.ค. 2563) สามารถชำระหนี้แทนเกษตรกรได้กว่า 28,000 ราย และสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพแก่เกษตรกรได้กว่า 700 องค์กร มีบุคลากรรวมทั้งสิ้น 329 คน มีสำนักงานสาขาจังหวัด 77 แห่ง (จังหวัด) มีสำนักที่รับผิดชอบงาน 10 สำนัก ประกอบด้วย สำนักอำนวยการสำนักบริหาร สำนักตรวจสอบ สำนักกฎหมาย สำนักฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สำนัก

จัดการหนึ่งของเกษตรกร สำนักกิจการภูมิภาค 1-4 มีกลไกคณะกรรมการ 40 คน โดยมีองค์ประกอบมาจากทั้งภาคเกษตรกร ราชการและภาคเอกชน นอกจากนี้กองทุนฯ ยังมีกลไกคณะกรรมการจังหวัดอีก 77 คณะ (จังหวัด) โดยมีโครงสร้างการบริหารองค์กรผ่านคณะกรรมการบริหาร และเลขธิการเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดของสำนักงาน

ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอาจเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ดังนี้คือ 1) ข้อจำกัดทางการเงิน: การดำเนินกิจกรรมของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอาจจำเป็นต้องใช้งบประมาณมาก ในการซื้อหนี้ให้เกษตรกรส่งผลให้ขาดแคลนทรัพยากรทางการเงิน หรือจำเป็นต้องพิจารณาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลที่เพียงพอไม่สามารถสนับสนุนโครงการทั้งหมดได้ 2) การบริหารจัดการที่ซับซ้อน: กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอาจเผชิญกับความซับซ้อนในการบริหารจัดการ มีคณะกรรมการระดับต่างๆ มากมายและเป็นโครงสร้างที่ซับซ้อน ทั้งนี้ นโยบายการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งจากผลการศึกษาของ ทศพล วิชัยดิษฐ (2561) พบว่า กองทุนฯ มีระบบการดำเนินงานและวางแผนการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจนและงบประมาณก็ได้รับการจัดสรรที่ไม่เพียงพอต่อสมาชิก ทั้งในส่วนของการอนุมัติโครงการ เมื่อสมาชิกหรือกลุ่มเกษตรกรเสนอโครงการมาที่กองทุน ก็พบว่ามีขั้นตอนที่ซับซ้อน ยุ่งยากและล่าช้าและยากเกินกว่าที่เกษตรกรทั่วไปจะจัดทำเอกสารให้ครบถ้วนได้ รวมทั้งการอนุมัติงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะภารกิจด้านฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่ดำเนินการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรยังไม่ตรงกับความต้องการในการฟื้นฟูอาชีพที่แท้จริงของเกษตรกรจึงส่งผลให้การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรยังไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและแผนยุทธศาสตร์ของกองทุน (ทศพล วิชัยดิษฐ, 2561)

จากปัญหาของการดำเนินงานของกองทุนฯ ดังกล่าว ผู้วิจัยได้เห็นความสำคัญของสมาชิกเกษตรกรที่เสียประโยชน์ ที่ได้มีการเสนอโครงการ และต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู หรือเมื่อเกษตรกรได้รับการอนุมัติการยกเลิกหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนจากคณะกรรมการกองทุน และเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแล้วกลับพบความล่าช้าต่างๆ จากปัญหาระบบการดำเนินการที่ซับซ้อนของกองทุนฯ ดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าควรศึกษาพัฒนาการและอุดมการณ์ แนวคิดในการเคลื่อนไหวทางสังคมขององค์กรชาวนาในการต่อสู้เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรเป็นอย่างไร และเมื่อจัดตั้งกองทุนแล้วสาเหตุและปัจจัยใดที่ทำให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรและแนวทางในการแก้ไขเป็นอย่างไร รวมทั้งรูปแบบ การดำเนินการที่เหมาะสมและแนวทางที่ชัดเจน ในการพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกร หรือ ขั้นตอนการ ชำระหนี้แทน แล้วต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูตามกฎหมาย โดยการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นการศึกษา บริบทและสภาพการณ์ ปัญหาการฟื้นฟูเกษตรกร และการวิเคราะห์

องค์ประกอบและปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อการพัฒนาและฟื้นฟูเกษตรกร รวมทั้งสาเหตุและปัจจัยใดที่ทำให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรและพัฒนา รูปแบบการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูสมาชิกเกษตรกรควรเป็นอย่างไร ซึ่ง การศึกษารูปแบบการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูสมาชิกเกษตรกร ของกองทุนฯ นั้น จะสามารถนำมาเป็นต้นแบบ ในการบริหารจัดการ ที่เหมาะสม ลดขั้นตอนและอำนวยความสะดวก ให้แก่เกษตรกร และพัฒนาอาชีพเกษตรกรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงและความ ต้องการของเกษตรกรสมาชิก เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาการ เป็นหนี้และทำให้เกษตรกรมีคุณภาพ ชีวิตที่ดี และพัฒนาตนเองได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกองทุนฯ ต่อไป

1.2 คำถามวิจัย

นวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็น อย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาบริบทและสถานการณ์ องค์ประกอบและปัจจัยในการพัฒนาเกษตรกรของ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 2) เพื่อศึกษานวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกร
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร

1.4 ขอบเขตการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อมุ่งเน้นในการหา ข้อเท็จจริงและเพื่อ พัฒนารูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกร มีขอบเขตการวิจัยดังนี้

1) ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัย เลือกเขตพื้นที่แบบเจาะจง ในครั้งการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เจาะจงเลือกพื้นที่ขอบเขตของการวิจัย (Purposive Sampling) ผู้วิจัยต้องการศึกษาเกษตรกร

และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนฯ จำแนกตามภูมิภาคทั้งหมด 5 ภาค แบ่งตามเขตการดำเนินงานของกองทุนฯ ได้แก่ ภาคเหนือตอนบน ภาคเหนือตอนล่าง ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคอีสาน โดยมีเกษตรกรเข้าร่วมการสนทนาเพื่อให้ข้อมูลในการวิจัยดังนี้

- 1.1) ภาคอีสานจำนวน 18 คน
 - 1.2) ภาคใต้จำนวน 14 คน
 - 1.3) ภาคกลาง จำนวน 21 คน
 - 1.4) ภาคเหนือตอนบน จำนวน 10 คน
 - 1.5) ภาคเหนือตอนล่าง จำนวน 8 คน
- รวมเกษตรกรทั้งสิ้น จำนวน 71 คน

2) ขอบเขตเนื้อหา

เป็นการศึกษาสภาพการณ์ การดำเนินการการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร การดำเนินชีวิตของเกษตรกร ความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินการและพฤติกรรม การดำเนินชีวิตของเกษตรกร การพัฒนาของเกษตรกรและกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในประเทศไทย เพื่อศึกษาสภาพการณ์ การฟื้นฟูเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา การวิเคราะห์สาเหตุและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรและแนวทางแก้ไข ทั้งด้านปัจจัยและรูปแบบการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยศึกษาวิเคราะห์ องค์ประกอบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนา รูปแบบการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูสมาชิกเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ทั้งนี้การศึกษาวิจัยรูปแบบการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูสมาชิกเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรครั้งนี้ เป็นการวิจัยและพัฒนาโดยมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาวิธีคิดของคน ปรับวิธีดำเนินการประกอบอาชีพเกษตรกร ปรับกระบวนการผลิตให้สอดคล้องกับความจริงในสังคมยุคปัจจุบัน ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาอย่างต่อเนื่องยาวนาน สำหรับการวิจัยครั้งนี้เป็นระยะเวลาตามกระบวนการวิจัยจึงมีข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการวิจัย จากการวิจัยคาดหวังว่าจะนำไปสู่การพัฒนารูปแบบ สำหรับผลที่ได้จึงเป็นเพียงการเริ่มต้นการดำเนินชีวิตแบบใหม่ เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเมื่อเกษตรกรสมาชิกได้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูแล้ว จะทำให้เกิดความเจริญทั้งทางด้านวิธีคิด วิธีการแก้ปัญหา เศรษฐกิจ สังคม ครอบครัว เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่าและมีความสุข พัฒนาตนเองได้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน สามารถถ่ายทอดภูมิปัญญาสู่สังคมและมีบทบาทในการพัฒนาชุมชนและสังคมโดยรวม

3) ขอบเขตด้านเวลา ศึกษาและเก็บข้อมูลระหว่าง พฤศจิกายน 2565- เมษายน 2566

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงบริบทสภาพการณ์ องค์ประกอบ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการฟื้นฟูเกษตรกร

1.5.2 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่เหมาะสมต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร

1.5.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุงองค์กรเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูสมาชิกเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

1.5.4 สามารถใช้เป็นแนวทางในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในทุกภูมิภาคและเป็นแนวทางในการพัฒนาเกษตรกรสำหรับหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป

1.6 นิยามศัพท์

กองทุนฯ หมายถึง กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2544

เกษตรกรรม หมายถึง การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การจับสัตว์น้ำ การใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรจากที่ดิน น้ำ และป่าไม้อย่างยั่งยืน และให้ความหมายรวมถึงการสร้างมูลค่าเพิ่ม การแปรรูป การจำหน่าย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การจับสัตว์น้ำ การใช้และบำรุงรักษา ทรัพยากรจากที่ดิน น้ำ และป่าไม้อย่างยั่งยืน ตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ในราชกิจจานุเบกษา

เกษตรกร หมายถึง บุคคลธรรมดา ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ 1) มีรายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมด ทั้งนี้รายได้ให้หมายรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย 2) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่เป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาลตำบล 3) ไม่เป็น ราชการ พนักงานองค์การของรัฐ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เว้นแต่

กำนัน สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล และ 4) ไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้จัดการของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท เว้นแต่ เป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เกิดจากการรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกร

องค์กรเกษตรกร หมายถึง กลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่รวมกันเพื่อวัตถุประสงค์ ในการ ประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน โดยจะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลก็ได้และได้ขึ้นทะเบียนต่อ สำนักงาน หรือสำนักงานสาขากองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

เกษตรกรสมาชิก หมายถึง เกษตรกรที่รวมกลุ่มหรือคณะเพื่อประกอบเกษตรกรรม ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเกษตรกรตามพระราชบัญญัติ ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 30

การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร หมายถึง ฟื้นฟู คือ กลับคืนมา คือ ไม่ตกต่ำ พัฒนา คือ ทำให้ เจริญ ดังนั้นจึงหมายถึง เกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพ้นจากความตกต่ำ มีความเจริญสามารถกลับคืนสู่วิถีชีวิตเกษตรกรรมได้ใหม่ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกรที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 มาตรา 31 มาตรา 87/8 และ 37/9

ความยากจน หมายถึง สภาพซึ่งบุคคลขาดการครอบครองทรัพยากรหรือเงิน ความยากจน สัมบูรณ์ (Absolute Poverty) หรือความยากจนขั้นแค้น (Destitution) หมายถึง บุคคลที่ขาดความ ต้องการพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ น้ำจืดและอาหารที่สะอาด โภชนาการ สาธารณสุข การศึกษา เครื่องนุ่งห่มและที่พักอาศัย

ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ความไม่เท่าเทียมกัน(Inequality) ในทุกเรื่อง ทุกพื้นที่ ทุกภาค ทุกส่วน ทุกเวลา ทุกการเข้าถึงซึ่งทรัพยากร อาจเกิดจากหลายปัจจัยร่วมกัน โดยเฉพาะปัจจัยทาง เศรษฐกิจ สังคมและชนชั้น โดยมีกลุ่มคนเปราะบาง คนชายขอบ ที่ยังคงเป็นกลุ่มคนที่ถูกเลือก ปฏิบัติ ถูกกีดกัน จำกัดโอกาส และไม่ควรถูกปฏิบัติหรือการดูแลเช่นประชาชนคน ธรรมดาทั่วไปในสังคม

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาบริบทสภาพการณ์องค์ประกอบ ปัจจัยในการพัฒนาเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และศึกษานวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และเพื่อแสวงหาแนวทางการจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกร โดยมีลำดับในการนำเสนอ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดนวัตกรรมสังคม
- 2.2 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.)
- 2.3 ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่
- 2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วม
- 2.5 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
- 2.6 แนวคิดการแก้ปัญหาหนี้สิน
- 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 แนวคิดนวัตกรรมสังคม

นวัตกรรมสังคม หมายถึง การพัฒนาโดยใช้สังคมและการอยู่ร่วมกันเป็นตัวตั้งในการพัฒนา เป็นการพัฒนาที่ทำให้สังคมสามารถตั้งอยู่ในภาวะดุลยภาพอย่างมีพลวัต (ประเวศ วะสี, 2545)

คำนิยามโดยศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี มีลักษณะเป็นกรอบกว้าง ๆ โดยนิยามนี้ มีความหมายถึง นโยบาย โครงการ และกิจกรรมใด ๆ ที่ให้ความสำคัญกับสังคมโดยมุ่งแก้ปัญหาหรือปรับปรุงสังคมให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นย่อมถือว่าเป็นนวัตกรรมสังคมทั้งสิ้น กล่าวอีกทางหนึ่ง คำนิยามในลักษณะนี้เป็นคำนิยามเชิงผลลัพธ์กล่าวคือ เน้นที่ผลของนวัตกรรมสังคมว่า

ต้องมีความสมดุล และไม่ใช่ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่คงที่ หากแต่มีการเคลื่อนอย่างเป็นพลวัต และส่งผลให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

นวัตกรรมสังคม ยังอาจหมายถึง “ความสามารถ” (Ability) ในการก่อให้เกิดนวัตกรรมขึ้น เช่น องค์การนานาชาติว่าด้วยนวัตกรรมสังคม ให้ความหมายของนวัตกรรมสังคมว่า หมายถึง ความสามารถที่จะสร้างสรรค์พฤติกรรมทางสังคมที่แตกต่างไปจากพฤติกรรมแบบเดิม ๆ ทั้งด้านส่วนบุคคลและด้านวิชาชีพ โดยเน้นที่ความสามารถในการแปลงสภาพ (Transform) บทบาท และความสามารถที่จะสร้างคุณูปการต่อการแปลงสภาพของสถาบัน (ทางสังคม)

Rogers (2003) กล่าวว่า นวัตกรรม (Innovation) หมายถึง ความคิด วิธีการ หรือวิธีปฏิบัติที่แต่ละบุคคลทั่วไปรับรู้ว่าเป็นสิ่งใหม่หรือเป็นความคิดใหม่ อาจไม่จำเป็นต้องเป็นความรู้ใหม่ บางคนอาจรู้แล้วแต่ยังไม่พัฒนาเป็นเจตคติที่ดีหรือไม่ดีต่อความรู้นั้น และยังไม่มีการยอมรับหรือปฏิเสธ นอกเสียจากความรู้นั้นสามารถนำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้การทำงานมีประสิทธิภาพดีกว่าเดิม

นวัตกรรมสังคม คือ สิ่งใหม่ ๆ ทั้งที่เป็นกระบวนการทางความคิด (จินตนาการ) หรือการสร้างโอกาส หรือการลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหา หรือเพื่อให้สังคมดีขึ้น สิ่งใหม่ ๆ นี้รวมถึงการปรับหรือพัฒนาบนฐานเดิมด้วย (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2546) โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ (1) เป็นแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหา (2) เกิดจากการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมสร้างของคนในสังคม ไม่ได้เกิดจากการสั่งการจากภายนอก (3) มีจิตสำนึกร่วมต่อสาธารณะ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และ (4) มีพัฒนาการ มีการขยายผลไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงรูปลักษณะ

ความหมายของนวัตกรรมสังคม หมายถึงกิจกรรมและบริการเชิงนวัตกรรมต่างๆ ที่ (1) มีแรงจูงใจที่จะมุ่งสนองความต้องการของสังคมและ (2) โดยส่วนมากได้รับการพัฒนาและแพร่กระจายโดยองค์การที่มีความมุ่งหมายเพื่อสังคมเป็นด้านหลัก (Mulgan, Tucker, Ali, and Sanders, 2007) ลักษณะของนวัตกรรมสังคมประกอบด้วย (1) การเป็นรูปแบบที่ประกอบขึ้นใหม่หรือรูปแบบผสมขององค์ประกอบที่มีอยู่มากกว่าที่จะเป็นสิ่งใหม่แท้ ๆ (2) เมื่อนำไปปฏิบัติจริงจะต้องตัดข้ามขอบเขตขององค์การภาคส่วน หรือสาขาวิชา และ (3) ก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมแบบใหม่ระหว่างปัจเจกหรือกลุ่มที่เคยแยกกันอยู่ซึ่งมีผลอย่างมากต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง (Mulgan et al., 2007)

นวัตกรรมสังคมเป็นแนวคิดที่กว้างเห็นได้จากนิยามที่นำเสนอข้างต้น โครงการเพื่อพัฒนาสังคมต่าง ๆ อาจจัดว่าเป็นนวัตกรรมสังคมได้ทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้นนวัตกรรมสังคมยังอาจอยู่ใน

รูปลักษณะที่แตกต่างกันออกไปและมีหลายระดับ นั่นคือ นวัตกรรมสังคมอาจจะอยู่ในรูปของความคิด (Idea) หรือแนวคิดเชิงปรัชญา (เช่น แนวคิด “เศรษฐกิจพอเพียง” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมสังคมในระดับปรัชญาเพราะนำเสนอแนวคิดใหม่ในการแก้ปัญหาที่มีอยู่ของประเทศ) หรืออาจจะอยู่ในรูปของรูปแบบพฤติกรรมใหม่ ๆ ก็ได้

อีกด้านหนึ่ง แนวคิดนวัตกรรมสังคมนั้น ยังเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาที่หลากหลาย อาทิ นโยบายสาธารณะ การจัดการภาครัฐ การพัฒนาเมือง การพัฒนาชุมชน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การออกแบบ เทคโนโลยี เป็นต้น ซึ่งทำให้ตัวแนวคิดมีความซับซ้อนมากขึ้น อันเนื่องมาจากแต่ละสาขาวิชาที่มีวิธีการและองค์ความรู้ที่แตกต่างในการศึกษานวัตกรรมสังคม นอกจากนี้แม้ว่าจะเป็นแนวคิดที่น่าสนใจและมีคุณค่ามากหากได้รับการศึกษาอย่างจริงจัง แต่ตัวแนวคิดเองยังค่อนข้างมีความเป็นนามธรรมสูงจึงยากต่อการนำไปปฏิบัติ การศึกษานวัตกรรมสังคมจึงต้องเริ่มต้นที่การยอมรับสภาพความคลุมเครือและความไม่คมชัดของแนวคิดนี้เสียก่อน การมีความคลุมเครือไม่ใช่ความผิดปกติแต่อย่างใดแต่เป็นสภาพจริงของแนวคิดที่เพิ่งกำเนิดขึ้น หรือเพิ่งได้รับความสนใจศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์ สิ่งที่ผู้ที่ต้องการศึกษานวัตกรรมสังคมต้องทำคือ (1) กำหนดขอบเขตของการศึกษาให้ชัดเจน (2) กำหนดให้ชัดเจนว่าจะใช้มุมมองใดในการทำความเข้าใจตัวแนวคิด ประเด็นความใหม่ (Newness) ของสิ่งที่เป็นนวัตกรรมสังคมนั้นก็มีข้อถกเถียงกันได้มากเนื่องจากนวัตกรรมนั้น ต้องเป็นสิ่งใหม่แต่สิ่งที่เป็นสิ่งใหม่ในพื้นที่หนึ่งอาจจะไม่ใช่สิ่งใหม่ในพื้นที่อื่นก็เป็นได้ หรือแม้แต่ในพื้นที่เดียวกันก็ไม่อาจอ้างได้อย่างแน่ใจว่าความคิดหรือสิ่งที่สร้างขึ้นนั้นเป็นของใหม่อย่างแท้จริง เพราะอาจจะมีการเกิดขึ้นของสิ่งนั้น ๆ แล้วในอดีตก็ได้ ในเชิงวิชาการ Everett M. Rogers ได้ชี้ว่าความใหม่ทั่วไวมิตติของเวลาอันเป็นความใหม่ที่เป็นวัตถุวิสัยนั้น ไม่มีความหมายอะไรมากนัก แต่ความใหม่ของนวัตกรรมนั้น ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของปัจเจกชนฐานของการรับรู้ของปัจเจกเอง (Rogers, 2003) นอกจากนี้ในทางปฏิบัตินักวิชาการมักจะให้ความสำคัญกับคุณค่าของนวัตกรรมมากกว่าความใหม่ นั่นคือเน้นที่การสร้างประโยชน์ส่วนเพิ่มเป็นหลักไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงน้อยหรือมากเพียงใดก็ตาม สอดคล้องกับการแบ่งประเภทของนวัตกรรมที่เชื่อว่านวัตกรรมสามารถแบ่งออกได้เป็นอย่างน้อย 2 ประเภทนวัตกรรมแบบเปลี่ยนแปลงทีละน้อย (Incremental Innovation) และแบบเปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นเชิง (Radical Innovation) นวัตกรรมแบบแรกอธิบายการเกิดของนวัตกรรมว่าเป็นการต่อเติม ปรับเปลี่ยน ประกอบขึ้นโดยมีฐานมาจากสิ่งที่มีอยู่แล้ว เป็นการปรับเปลี่ยนสิ่งเดิมที่มีอยู่ให้มีคุณค่าหรือสร้างคุณค่าได้มากขึ้น ในทางตรงกันข้าม นวัตกรรมแบบที่สองนั้นเป็นนวัตกรรมที่เป็นสิ่งใหม่อย่างแท้จริงโดยเป็นการแปลงสภาพของความคิดหรือรูปแบบพฤติกรรมซึ่งก่อให้เกิดความคิดหรือรูปแบบพฤติกรรมใหม่ที่มีคุณค่าเมื่อนำเอาไปปฏิบัติ

แม้จะมีความหลากหลายในแง่ของนิยาม แต่นิยามแต่ละแบบก็สะท้อนความคิดรวบยอดแบบเดียวกัน ทำให้ผู้วิจัยสังเคราะห์ความหมายของนวัตกรรมสังคมเบื้องต้นออกมาได้ว่า นวัตกรรมสังคม คือ สิ่งใหม่ ๆ วิธีการใหม่ ๆ และแนวทางใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปธรรมหรือนามธรรมที่สร้างคุณค่าทั้งในเชิงแก้ปัญหาและเชิงพัฒนาให้แก่สังคมได้โดยสร้างขึ้นมาบนฐานของแรงจูงใจทางสังคม

อาจกล่าวได้ว่า นวัตกรรมสังคม มีองค์ประกอบที่จำเป็น (Necessary Component) คือ คุณค่าของนวัตกรรมที่มีต่อสังคมส่วนรวมไม่ว่าจะเป็นในเชิงแก้ปัญหาหรือในเชิงพัฒนา นั่นคือนวัตกรรมสังคมเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินชีวิตที่คนในชุมชนทำอยู่ประจำให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น โดยคุณค่านี้อาจจะเป็นคุณประโยชน์เชิงเปรียบเทียบ (Relative Advantage) (Rogers, 2003) หรืออาจจะเป็นคุณค่าเพิ่มที่นวัตกรรมนั้นก่อให้เกิดขึ้นในสังคม นอกจากนี้เมื่อใช้การจำแนกมิติของนวัตกรรมสังคมโดยอาจกล่าวได้ว่าคุณค่าของนวัตกรรมสังคมมีอย่างน้อย 3 ด้าน ได้แก่

- (1) มีคุณค่าเพราะสนองตอบความจำเป็นของมนุษย์ที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองหรือไม่ได้รับอีกต่อไปแล้วแต่ยังต้องการอยู่
- (2) มีคุณค่าเพราะไปเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคมไปในทางที่ดีขึ้น
- (3) มีคุณค่าเพราะไปเพิ่มขีดความสามารถเชิงสังคมและการเมืองรวมทั้งเพิ่มระดับการเข้าถึงทรัพยากร

อย่างไรก็ตาม นวัตกรรมสังคมมีลักษณะเฉพาะตรงที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถวัดค่าในรูปตัวเงินได้ คุณค่าที่มีต่อสังคมยังมีลักษณะอิงกับบริบท (Context Dependent) นั่นคือ นวัตกรรมสังคมที่มีคุณค่ามากในสังคมหนึ่ง อาจจะมีค่าน้อยหรือไม่มีเลยในสังคมอื่น ๆ ก็ได้ นวัตกรรมสังคมจึงไม่อาจวัดคุณค่าโดยเทียบกันระหว่างสังคม แต่ต้องเปรียบเทียบคุณค่าต่อสังคมหลังจากได้นำนวัตกรรมมาใช้ในสังคมนั้น ๆ แล้วคุณค่าของนวัตกรรมสังคมสามารถเพิ่มสูงขึ้นได้เมื่อเวลาผ่านไปหรืออาจเป็นไปในทางตรงกันข้าม นอกจากนี้เนื่องจากมีผลกระทบในระดับสังคม ดังนั้นแม้แต่ในสังคมเดียวกันคนบางคนอาจเห็นคุณค่าของนวัตกรรมสังคมที่เกิดขึ้น แต่คนอื่น ๆ อาจจะไม่เห็นก็ได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะเรียกว่าเป็นนวัตกรรมสังคมต้องก่อให้เกิดคุณค่าด้านใดด้านหนึ่งไม่ว่าจะมากหรือน้อย ทางตรงหรือทางอ้อม ต่อคนส่วนใหญ่หรือทั้งหมดของสังคม ต้องกล่าวไว้ด้วยว่ายังมีกรณีที่นวัตกรรมสังคมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนกลุ่มน้อยโดยต้องเป็นคนกลุ่มที่ถูกกีดกันออก(Exclude) จากการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ

องค์ประกอบที่จำเป็นอีกประการก็คือการเป็นสิ่งที่ชี้ว่าความใหม่ไม่ใช่องค์ประกอบจำเป็นสำหรับการเป็นนวัตกรรมสังคม แต่หัวใจสำคัญของความเป็นนวัตกรรมสังคมอยู่ที่ผลลัพธ์ของมันมากกว่า (ซึ่งได้แก่ การทำให้คนที่เคยถูกกีดกันออกจากการเข้าถึงทรัพยากรหรือบริการ

สาธารณะได้มีโอกาสเข้ามาใช้ทรัพยากรหรือบริการดังกล่าวได้) สำหรับผู้วิจัยแล้ว การนำสิ่งเก่าที่เคยมีมาแล้วมาใช้จะจัดว่าเป็นนวัตกรรมได้เฉพาะในกรณีที่มีการปรับปรุงสิ่งเก่านั้น ก่อนจะนำมาใช้เท่านั้น องค์ประกอบนี้จะจำแนกนวัตกรรมออกจากโครงการพัฒนาทั่ว ๆ ไปที่อาจมีคุณค่าต่อสังคม แต่ใช้แนวทางเดิม ๆ ในการดำเนินการ การเป็นสิ่งใหม่นี้มิได้มีความหมายจำกัดเฉพาะความใหม่อย่างแท้จริง (ไม่เคยมีมาก่อนเลย) แต่อาจเป็นการปรับเปลี่ยนหรือต่อเติมให้เป็นแนวทางใหม่ที่แก้ปัญหาได้ดีกว่าแนวทางเดิมก็ได้ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการแก้ปัญหาเดิมด้วยวิธีคิดและ/หรือวิธีทำใหม่ก็ได้ ความใหม่นี้ดังกล่าวยังไม่จำเป็นต้องเป็นความใหม่สำหรับทุกคนเป็นการทั่วไปแต่ต้องเป็นความใหม่สำหรับบริบทนั้น ๆ นั่นคือคนในบริบทต้องรับรู้ว่าเป็นสิ่งใหม่ (Rogers, 2003) ดังนั้น การนำเอาโครงการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จจากชุมชนอื่นมาปรับใช้กับชุมชนของตนเองจึงนับเป็นนวัตกรรมสังคมสำหรับชุมชนนั้น ด้วยหลักที่ว่าชุมชนนั้นยังไม่เคยมีโครงการพัฒนาลักษณะดังกล่าวมาก่อน

นวัตกรรมสังคมนั้นนอกเหนือไปจากเป็นสิ่งใหม่ที่มีคุณค่าต่อสังคมส่วนรวมแล้วยังต้องเกิดขึ้นบนฐานของแรงจูงใจเชิงสังคมด้วย ซึ่งในที่นี้หมายถึงการมุ่งผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว หรือการมีความต้องการทำให้สังคมดีขึ้นมากกว่าความต้องการที่จะได้รับประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือไม่มีเรื่องกำไรขาดทุนในรูปของตัวเงินกับนวัตกรรมสังคม ทั้งสามประกอบที่กล่าวมาข้างต้นถือเป็นเกณฑ์ในจำแนกนวัตกรรมสังคมออกจากสิ่งที่ไม่ใช่วัตกรรมสังคม การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้ความเป็นนวัตกรรมสังคมสูญเสียไป เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว โครงการพัฒนาที่ทำซ้ำ หรือทำเป็นประจำโดยใช้วิธีการเดิม ๆ จึงจัดว่าไม่ใช่วัตกรรมสังคมเพราะขาดความใหม่ เช่น โครงการรณรงค์ให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการจัดเวทีประชุมร่วมประจำปี ระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบลกับตัวแทนชุมชน โครงการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่จัดขึ้นเป็นประจำ เป็นต้น สำหรับโครงการพัฒนาที่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่ไม่ใช่ผู้ขาดโอกาสทางสังคมก็ไม่จัดเป็นนวัตกรรมสังคมเช่นกัน เพราะขาดคุณสมบัติการมีคุณค่าต่อสังคมส่วนรวม เช่น โครงการพัฒนาชลประทานที่เกิดประโยชน์กับโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนหนึ่ง เป็นต้น นอกจากนี้ถ้าโครงการพัฒนาใดมีความมุ่งหวังที่จะสร้างผลกำไรให้แก่ผู้พัฒนาโครงการก็ย่อมไม่จัดเป็นนวัตกรรมสังคมเช่นกันเพราะขาดแรงจูงใจทางสังคม เช่น การสร้างตลาดนัดสินค้าเกษตรแต่มีการเก็บค่าเช่าในอัตราสูง เป็นต้น

นวัตกรรมสังคม มีลักษณะโดยทั่วไปที่ไม่อาจวัดคุณค่าเป็นรูปธรรมได้ชัดเจนนักโดยเปรียบเทียบกับนวัตกรรมในด้านอื่น ๆ ซึ่งอิงอยู่กับบริบท (Context) ของพื้นที่นั้น ๆ เป็นสำคัญ นวัตกรรมที่มีประโยชน์มากในสังคมหนึ่ง ๆ นวัตกรรมประเภทแรกจะเน้นถึงการเกิดขึ้นของนวัตกรรมที่เป็นการต่อเติมเสริมแต่ง ปรับปรุงขึ้นจากฐานของสิ่งที่มีอยู่แล้วหรือสิ่งในบริบทนั้น ๆ

ให้มีคุณค่าได้มากขึ้น หรือสามารถสร้างคุณค่าให้เกิดขึ้นได้มากขึ้น ในแง่นี้รวมถึงการนำสิ่งที่เคยสร้างคุณค่าเชิงบวกให้แก่บริบทให้แก่พื้นที่หนึ่ง มาก่อนเข้ามาในอีกบริบทพื้นที่หนึ่งที่ยังไม่เคยสัมผัสนวัตกรรมนั้น ๆ ด้วยก็ได้หากสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเมื่อนำมาปฏิบัติในบริบทดังกล่าว

สำหรับกระบวนการของการเกิดนวัตกรรมสังคม โดยทั่วไปแล้ว ในขั้นแรก เราสามารถแบ่งในเชิง ที่มาออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) เกิดจากการวางแผนโดยภาครัฐ (2) เกิดจากปัจเจกชนประกอบการหรือองค์กรไม่แสวงกำไร (3) เกิดขึ้นจากบริบทนั้น ๆ ขึ้นมาเอง

โดยธรรมชาติการเกิดขึ้นของนวัตกรรมสังคมในลักษณะแรกจะอยู่ในรูปของนโยบายสาธารณะใหม่ ๆ หรือเป็นการริเริ่มโครงการพัฒนาต่าง ๆ ขึ้นมาโดยมุ่งที่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สร้างผลกระทบแก่สังคมขึ้นอย่างชัดเจน หรืออาจเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการสร้างนวัตกรรมสังคมขึ้นด้วยการจัดหาและกระจายทรัพยากรที่มีความจำเป็นในการสร้างสรรค์นวัตกรรมให้แก่ผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นเงินทุน เทคโนโลยีองค์ความรู้ต่าง ๆ การเกิดขึ้นของนวัตกรรมในอีกลักษณะหนึ่งก็คือการเกิดขึ้นจากภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ อาทิเช่น ผู้ประกอบการสังคม (Social Entrepreneur) ที่สร้างสรรค์นวัตกรรมขึ้นจากทรัพยากรที่ตนมีอยู่เพื่อสร้างให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในบริบทนั้น ๆ และมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ด้วยตนเอง โดยมีลักษณะสำคัญของกระบวนการในบริบทนั้น ๆ (Dees, 1998) ได้แก่

- (1) มีการสร้างหรือรักษาไว้ซึ่งคุณค่าของสังคม
- (2) เล็งเห็นและผลักดันโอกาสใหม่ ๆ ที่จะสามารถเข้าไปดำเนินการได้โดยไม่ล้มเลิกกลางคัน
- (3) เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างนวัตกรรมและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
- (4) ลงมือทำอย่างมุ่งมั่นจริงจังแม้ว่าจะมีข้อจำกัดในเชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด
- (5) ต้องรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

โดยผู้ประกอบการสังคมนั้นค่อนข้างมีความได้เปรียบภาครัฐในแง่ที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่จึงสามารถเข้าไปออกแบบนวัตกรรมสังคมที่จะไปพัฒนาหรือแก้ปัญหาได้ตรงจุดและมีความชัดเจน ถูกต้องแม่นยำมากกว่าลักษณะการเกิดขึ้นของนวัตกรรมในประการสุดท้ายอันได้แก่ เกิดขึ้นจากบริบทนั้น ๆ ขึ้นมาเองโดยธรรมชาตินั้น โดยทั่วไปจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเล็ก ๆ น้อย ๆ ของคนจำนวนมาก

2.2 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.)

2.2.1 ประวัติและพัฒนากองทุน กฟก.

ปัญหานี้สินของเกษตรกรเป็นประเด็นหลักที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในกลุ่มเกษตรกร โดยที่ตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยได้มีการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องหนี้สิน แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการคลี่คลาย เกษตรกรยังคงทำงานหนักหลังสู้ฟ้า หน้าสู้ดิน ซึ่งในสมัยนั้นในปี 2540 มุลินธิเกษตรกรไทยเป็นแกนนำสำคัญในการเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อภาครัฐให้หันมาสนใจและแก้ไขปัญหานี้สินให้แก่เกษตรกรการเคลื่อนไหวที่สำคัญคือการเรียกร้องเพื่อการผลิตในฤดูกาลการผลิตในปี 2537-2538 ซึ่งแนวทางหนึ่งที่มีการหารือคือการคัดค้านหนี้ การพักชำระหนี้ที่มีทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย ซึ่งทำความทุกข์ให้กับเกษตรกรอย่างยิ่งที่ต้องสู้กับภาวะทั้งการเป็นหนี้และภาวะของผลผลิตที่ขึ้นกับภูมิประเทศและดินฟ้าอากาศ ทั้งนี้ในเว็บไซต์ของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรกล่าวว่า “สืบเนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมการแก้ไขปัญหานี้สิน โดยจำนวนเกษตรกรสมาชิกมุลินธิเกษตรกรไทย 3,665 ราย ที่ได้รับการช่วยเหลือเสร็จสิ้น โดยงดคิดดอกเบี้ยปรับเป็นระยะเวลา 1 ปี ฤดูกาลผลิต 1 เมษายน 2537-31 มีนาคม 2538 แล้วการประชุมคณะกรรมการมุลินธิและแกนนำ 6 อำเภอ มีข้อสรุปว่าแก้ไขปัญหานี้สินโดยลำพังมุลินธิเกษตรกรไทย เท่าที่ผ่านมาได้ข้อสรุปเป็นบทเรียนคือ การต่อสู้เพื่อสิทธิของเกษตรกรบนพื้นฐานของการสูญเสียของอีกฝ่ายหนึ่ง แม้จะเป็นพลังบริสุทธิ์ มุ่งเป้าที่ปัญหาเป็นที่ตั้ง กว่าจะประสบผลสำเร็จ ต้องเผชิญกับปัญหานานับประการ และการสูญเสีย ขณะที่ภาคอีสานเมืองคักกรของเกษตรกรจำนวนมากที่กำลังต่อสู้เพื่อปัญหาของเกษตรกร จึงเห็นชอบเชิญองค์กรที่มีหลักยึดอุดมการณ์ร่วมกันสร้างพันธมิตร ยึดปัญหาเป็นที่ตั้ง แสวงจุดร่วม สงวนจุดต่าง” (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2565)

อาจกล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เกิดจากการประชุมร่วมระหว่างส่วนราชการและมุลินธิเกษตรกรไทย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2539 ณ สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น (นายธวัช เสถียรนาม) เป็นประธานที่ประชุม ซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการ ผู้ชำนาญการด้านชลประทาน อุตสาหกรรมขนาดย่อม สหกรณ์ ธกส. และผู้แทนมุลินธิ โดยมีประเด็นหารือ คือ เกษตรกรที่ได้รับการคัดค้านหนี้แล้วจะส่งเสริมให้มีการสร้างรายได้อย่างไร จึงจะมีการชำระหนี้ที่ค้างได้ และเกษตรกรที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือแต่อยู่ในเงื่อนไขที่ต้องให้การช่วยเหลือ จะทำอย่างไร การแลกเปลี่ยนในที่ประชุมเห็นว่าควรมีโครงการนำร่องพิเศษฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร ในพื้นที่ 6 อำเภอ เพื่อส่งเสริมอาชีพที่ยั่งยืนทั้งในภาคการเกษตรและ

นอกภาคการเกษตร โดยมีส่วนร่วมของเกษตร ภาครัฐ เอกชน และสถาบันการศึกษา แต่ที่ประชุมไม่มีข้อยุติทางเลือกเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายนโยบายและไม่มีอำนาจหน้าที่

วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2539 มุทิตาเกษตรกรไทย ได้เสนอโครงการฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร 6 อำเภอจังหวัดขอนแก่น ต่อ ฯพณฯ ขอนแก่น เพื่อร่วมประชุมกับคณะกรรมการร่วมสถาบันเกษตรกรอีสานที่ห้องประชุมสำนักงานสหกรณ์ออมทรัพย์ครูขอนแก่น โดยมีโครงการฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรจะมีเกษตรกรได้รับผลประโยชน์จากโครงการ จำนวน 37,542 คน แต่ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจากนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในขณะนั้น

กระบวนการขับเคลื่อนกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2540 วันที่ 23 มกราคม 2540 เกิดแนวร่วมสถาบันเกษตรกรภาคอีสาน ซึ่งประกอบด้วย 5 องค์กร สถาบันเกษตรกรอีสานเหลือ 3 องค์กร คือ มุทิตาเกษตรกรไทย สหกรณ์การเกษตรขอนแก่น จำกัด และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ยื่นข้อเรียกร้อง ต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผ่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายชิงชัย มงคลธรรม ประเด็นที่สำคัญ คือ 1) ให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร ที่ผูกพันอยู่กับ ธกส. ทุกสัญญาเงินกู้ อย่างมีเหตุผล 2) ให้รัฐบาลจัดทำโครงการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น โดยวิธีการสหกรณ์อย่างจริงจัง และปรากฏผลโดยทันที 3) ให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อแก้ปัญหาข้างต้น โดยมีผู้แทนเกษตรกรมากกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการข้อเรียกร้องถึงรัฐบาลแล้วผลสะท้อนคือปฏิกิริยาความเจ็บจนเกิดการชุมนุมขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า

2.2.2 การชุมนุมใหญ่

การชุมนุมเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่สำคัญ และนำมาสู่การตั้งโต๊ะเจรจา การหาข้อสรุป ตลอดจนพัฒนาเป็นองค์กรในรูปแบบของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) ซึ่งพัฒนาการที่สำคัญกว่าจะเป็นองค์กรดังกล่าว คือการชุมนุมเคลื่อนไหวของเกษตรกร ซึ่งมีประวัติศาสตร์ครั้งสำคัญๆ ดังนี้

1) การชุมนุมใหญ่ ครั้งที่ 1 : สำนักงานเกษตร ต.ท่าพระ จ.ขอนแก่น

วันที่ 24 มีนาคม 2540 มุทิตาเกษตรกรไทย เป็นแกนนำในแนวร่วมสถาบันเกษตรกรภาคอีสาน (นกอ.) จัดประชุมใหญ่สามัญประจำปีบริเวณสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น ต.ท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น มีสมาชิกร่วมประชุมประมาณ 90,000 คน และได้มี ฯพณฯ นายชิงชัย มงคลธรรม มาร่วมบันทึกข้อตกลงในฐานะตัวแทนรัฐกับผู้แทน นกอ. โดยมีสาระคือ (1) รัฐบาลตั้งการแขวนหนี้เกษตรกร งดเรียกเก็บทั้งต้น และดอกเบี้ย โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 10 มีนาคม 2540 และให้ขยายผลมติ ครม. วันที่ 11 มีนาคม 2540 เรื่องการรับทราบผลการดำเนินการแก้ไข

ปัญหา สก.กย. ให้ครอบคลุมถึงเกษตรกรทุกกลุ่มปรับปรุงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้ครอบคลุมทุกกลุ่มปัญหาให้จัดสรรงบประมาณสนับสนุน “กองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร” ไม่ต่ำกว่าปีละ 10,000 ล้านบาท ตลอดระยะเวลา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

2) การชุมนุมใหญ่ ครั้งที่ 2: สำนักงานเกษตร ต.ท่าพระ จ.ขอนแก่น

วันที่ 26 พฤษภาคม 2540 การแก้ไขปัญหาใดๆ ตามข้อตกลงที่ ฯพณฯ นายชิงชัย มงคลธรรม มาร่วมลงบันทึกสัญญา ไม่เกิดเป็นรูปธรรมแม้แต่การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม / อนุกรรมการกลุ่มปัญหา อีกทั้งได้รับคำชี้แจงจาก รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคู่สัญญาว่าหากอยากให้รัฐบาลแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรได้ ให้ไปเอาที่รัฐบาลดาวอังคาร

แกนนำองค์กร โดยมูลนิธิเกษตรกรไทยจึงนัดหมายประชุมสมัชชาวิสามัญของ นกอ. ในวันที่ 26 พฤษภาคม 2540 ที่สำนักงานเกษตรฯ ต.ท่าพระ ที่เดิมและมีพิธีสาปแช่งเผาหุ่นของเสนาบดี ไม่จริงใจกับการแก้ปัญหาของเกษตรกรด้วยในวันดังกล่าว จึงเป็นประวัติศาสตร์ขององค์กรเกษตรกรที่สมาชิกเกษตรกรกว่า 135,000 คน มาร่วมประชุม และรอรับฟังความคืบหน้าการแก้ไขปัญหา ณ ที่ประชุม ตั้งแต่เวลา 05.00 น.-14.00 น. และในวันนั้น เหตุด้วยความแอดดัดเยียด ความร้อนจากแดดแผดเผา และน้ำดื่มที่ทางราชการนำมาบริการไม่เพียงพอแกนนำองค์กรจึงตัดสินใจนำสมาชิกเกษตรกรกว่า 100,000 คน เดินทางไปผ่อนคลายความร้อน และหาน้ำดื่มบริเวณลำน้ำชี ทำให้ถนนเส้นทางตั้งแต่สำนักงานเกษตรฯ ท่าพระถึงถนนมิตรภาพบริเวณแก่งน้ำร้อน บ้านกุดกว้าง อ.เมืองขอนแก่น ระยะทางกว่า 5 กิโลเมตร เต็มไปด้วยเกษตรกรผู้เดินทางทั้งที่สวมรองเท้าและเดินด้วยเท้าเปล่า อันเป็นธรรมชาติวิสัยของเกษตรกรผู้ทำงานหลังสู้ฟ้า หน้าสู้ดิน ที่มีเหยื่อท้อ กว่าระยะเวลา 1 ชั่วโมง ที่ถนนมิตรภาพเปิดทางสัญจรทางเท้า ปิดบริการสัญจรของขวดยาเสพติดทุกชนิด รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 172 / 40 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2540 สั่งการให้ ฯพณฯ นายอดิสร เพียงเกษ รมช.กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีฯ เป็นผู้รับมอบจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรคนยากคนจน โดยมีคำมั่นสัญญา ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ที่ประกาศต่อสาธารณชนเรือนแสนว่าถ้าแก้ไขปัญหาพี่น้องเกษตรกรคนยากคนจนไม่ได้ ขอไปกระโดดน้ำโขงตายดีกว่า

อันถือเป็นหลักประกันที่ประชาชนมั่นใจว่าการแก้ไขปัญหาจะเป็นผลสำเร็จ ทั้งนี้ ฯพณฯ นายอดิสร เพียงเกษ รับจะนำพิจารณาในคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติดำเนินการ แต่จนแล้วจนกระทั่งหมดรัฐบาลลาออก นอกจากการประชุมคณะต่าง ๆ 7 ครั้งแล้ว คณะกรรมการร่วมฯ ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ อันเป็นการแก้ไขปัญหาเกษตรกรที่เป็นรูปธรรมแม้ประการเดียว

อย่างไรก็ตาม โครงการกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร : กองทุนหลงขบวน ผลงานโง่เขลาวิสัยทัศน์รัฐบาลเป็นโครงการหนึ่งเดียวที่บรรเทาเกษตรกรทั้งหลายต่างจังหวัดเป็นที่พึ่งสุดท้าย เพื่อ

เป็นทุนในการดำเนินการทำมาเลียงชีพ และเป็นที่มาแห่งรายที่จะนำไปชำระหนี้ที่ได้เสนอแขวนไว้รอ / ขยาย ระยะเวลาชำระ / ลดดอกเบี้ย และหนี้เดิม ๆ ที่ผูกพันตามกระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้สิน โดยคณะกรรมการร่วม ๆ ได้ดำเนินการ ดังนี้

วันที่ 18 สิงหาคม 2540 เสนอหลักการโครงการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรและร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร พ.ศ. 2540 เสนอ ฯพณฯ นายอดิศร เพียงเกษ ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ต่อมาวันที่ 29 สิงหาคม 2540 เลขานุการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องให้สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลังพิจารณา และมีผลสรุป คือ

(1) ไม่สมควรจัดตั้งระเบียบกองทุนนี้ขึ้นมาอีก เพราะปัจจุบันมีกองทุน และเงินทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร กระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ ประมาณ 25 กองทุน มีเงินทุนหมุนเวียนประมาณ 10,000 ล้านบาทต่อปีอยู่แล้ว

(2) ดำเนินการไม่ได้ เพราะขัดกับ พรบ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “การจ่ายเงินเป็นทุน หรือทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยตราเป็นกฎหมาย”

ทั้งนี้ ฯพณฯ รมว.กระทรวงการคลัง (นายทอง พิชยะ) ได้ให้ความเห็นว่า “เพื่อให้การช่วยเหลือเกษตรกรเป็นระบบ ควรรวมกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้รวมกันอยู่ในหน่วยงานเดียวและควรนำเสนอ ครม. พิจารณาโดยให้มีการตราเป็นกฎหมายรับรองขึ้น” แต่ตัวแทนที่รัฐบาลมอบหมายให้มาดูแล คือ รมช.อดิศร เพียงเกษ มิได้เอาใจใส่ที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัยการแก้ปัญหา และสิ่งน่าละอายใจอย่างยิ่งก็คือ การกระทำพฤติกรรมนักรบการเมือง และนักกฎหมายของกระทรวง / กรมต่าง ๆ ที่มาร่วมยกร่างโครงการและระเบียบดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่ว่าเมื่อเสนอไปจะมีคำตอบอย่างไร เพราะมี พรบ.เงินคงคลัง มาตรา 21 พ.ศ. 2491 ซึ่งได้กำหนดจำกัดกรอบไว้แล้วยังฝืนดำเนินการ

3) การชุมนุมใหญ่ ครั้งที่ 3: สนามกีฬากลางจังหวัดขอนแก่น

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2540 มูลนิธิเกษตรกรไทย สมาชิกประมาณ 64,650 คน ได้ร่วมเสนอปัญหาเกษตรกร ต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีผ่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่สนามกีฬากลางจังหวัดขอนแก่น ให้ดำเนินการสืบเนื่องเรื่องที่ค้างคาจากการดำเนินงานที่ไม่บรรลุผลจากรัฐบาลที่ผ่านมา และวันที่ 14 มกราคม 2541 นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการกับผู้แทนมูลนิธิเกษตรกรไทย เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ค้างอยู่ตามสรุปข้อเรียกร้อง คือ

(1) กลุ่มปัญหาหนี้สินเกษตรกร

(2) กองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร

(3) ข้อเสนอในเชิงนโยบาย คือ ทบทวนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ให้สนองตอบความต้องการแก้ไขปัญหาคะชงกรรมอย่างแท้จริงให้สอดคล้องกับภาคอุตสาหกรรม กำหนดแผนแม่บทว่าด้วยบูรณาการการกะชงกรรมให้มีแผนส่งเสริม และฟื้นฟูการกะชงกรรมอย่างเป็นธรรม และชัดเจน

4) การชุมนุมใหญ่ ครั้งที่ 4: สนามหน้าศาลากลางจังหวัดขอนแก่น

วันที่ 23-25 พฤษภาคม 2541 หลังการรวมตัวขององค์กรกะชงกรรมในนามคณะกรรมการประสานงานองค์กรภาคีสาน (คปอ.) ได้ชุมนุมกันที่สนามหน้าศาลากลาง จ.ขอนแก่น กว่า 75,000 คน โดยมีสมาชิกมูลนิธิกะชงกรรมไทยเป็นกำลังหลัก เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาคะชงกรรมได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย การฟื้นฟูชีวิตกะชงกรรมดีขึ้น โดยมีตัวแทนร่วมเป็นกรรมการภาคราชการและภาคกะชงกรรมฝ่ายละ 10 คน ให้มีผลเสนอต่อรัฐบาลภายใน 15 วัน โดยมีการสรุปร่วมระหว่างภาครัฐ กับกะชงกรรม 2 ประการ คือ การแขวนหนี้กะชงกรรมผู้ประสบภาวะวิกฤติปัญหาหนี้สิน โดยดำเนินการให้เห็นผลทางปฏิบัติและตรากฎหมายกองทุนฟื้นฟูชีวิตกะชงกรรม และออกระเบียบกองทุนฟื้นฟูชีวิตกะชงกรรมประกอบกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้มีผลปฏิบัติ ทั้งนี้ ทั้งข้อ 1 และ ข้อ 2 จะต้องดำเนินการให้เป็นรูปธรรมก่อนวันครบรอบ 66 ปี ประชาธิปไตย คือ วันที่ 24 มิถุนายน 2541

อนึ่ง การตรากฎหมายฟื้นฟูชีวิตกะชงกรรม องค์กรกะชงกรรมในนาม คปอ. เริ่มมีความคิดเห็นแตกต่างกัน กลุ่มมูลนิธิกะชงกรรมไทย เห็นชอบกับการตราเป็นพระราชบัญญัติ (พรบ.) แต่ต้องแล้วเสร็จและมีผลบังคับใช้ตามระยะเวลาที่กำหนด ส่วนอีกหลาย ๆ องค์กรยืนยันว่า ต้องตราเป็นพระราชกำหนด (พรก.) เท่านั้น อาจเพราะมีเหตุผลเพื่อการชุมนุมใหญ่ 66 ปี ประชาธิปไตย ที่กรุงเทพมหานครและคาดว่าจะระดมกะชงกรรมจากทุกองค์กรและประชาชนภาคอื่น ๆ เป้าหมายที่จำนวน 100,000 คน โดยจุดหมายหลักเพื่อการอื่น มิใช่ที่ปัญหาคะชงกรรม

วันที่ 23 มิถุนายน 2541 ที่บ้านมนังคศิลา กรุงเทพมหานคร คณะกรรมการพิจารณาร่าง พรบ.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนากะชงกรรม แล้วเสร็จโดยการมีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง นายอานวย ปะติเส เป็นประธานกรรมการ มีองค์กรเอกชนที่มีคุณูปการต่อการยกร่าง พรบ. ฉบับนี้ คือสถาบันนโยบายกฎหมายเพื่อสังคม และผู้นำกะชงกรรมร่วมยกร่างจนแล้วเสร็จ และที่ประชุมคณะกรรมการเห็นชอบให้นำเสนอในนามรัฐบาลโดยกระทรวงกะชงกรรมและสหกรณ์เป็นผู้นำเสนอสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2541 มูลนิธิกะชงกรรมไทยได้ประกาศถอนตัวจากการร่วมสังฆกรรมกับ คปอ. โดยเด็ดขาด

5) การชุมนุมใหญ่ ครั้งที่ 5: ท้องสนามหลวง (สภาเกษตรกรไทยครั้งที่ 1)

วันที่ 3-13 กุมภาพันธ์ 2542 กองทัพเกษตรกรภาคอีสานของมูลนิธิเกษตรกรไทย ในนาม สภาเกษตรกรไทย ร่วมกับพรรคพลังธรรม พร้อมด้วยสมาชิก 19 จังหวัดภาคอีสาน จำนวนกว่า 30,000 คน เพื่อติดตามการแก้ไขปัญหาหนี้สิน และการฟื้นฟูภาคเกษตรโดยเรียกร้องต่อรัฐบาล คือ ปัญหาหนี้สินเกษตรกร ขอให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรและเกษตรกรผู้เดือดร้อนที่อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ดังนี้

(1) พักการชำระหนี้ ธกส. เป็นระยะเวลา 5 ปี ในระหว่างการพักชำระหนี้ต้องไม่คิดดอกเบี้ย เบี้ยปรับ และยกเลิกประกาศขึ้นค่าบริการสินเชื่อ 1% และค่าธรรมเนียมด้วย

(2) ยกเลิกหนี้สินที่เกิดจากโครงการของรัฐที่ส่งเสริม แต่ล้มเหลว

(3) อนุมัติหลักเกณฑ์การแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบของเกษตรกร ตามที่ตัวแทนเกษตรกรในคณะทำงานพิจารณาหลักเกณฑ์การแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ นำเสนอ (ระเบียบ สปน.28 , สปน.33 , สปน.36) ทั้งนี้ ให้มีผลในทางปฏิบัติ ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2542 เป็นต้นไป

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงนี้คือ พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ 18 พฤษภาคม 2542 (รก.2542/39ก/13/18 พฤษภาคม 2542) และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ คือ วันที่ 19 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นไป เกิดปรากฏการณ์ใหม่ขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะในภาคอีสานคือการรับรู้ถึงกฎหมายฉบับนี้ของเกษตรกรมีมากกว่าส่วนราชการ หรือกลุ่มอื่นๆ มีทั้งพฤติกรรมความเห็นแย้งและการโต้ตอบจากกลุ่มที่ติดตามไม่เท่าทันความเคลื่อนไหว และกลุ่มที่เข้าใจกันเห็นประโยชน์ ต้องการใช้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งค่อนข้างเกือประโยชน์ต่อเกษตรกรอันเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น มีพรรคการเมืองบางพรรคถึงกับการนำเสนอเป็นนโยบายพรรค “เพิ่มเงินกองทุนฟื้นฟูและการพัฒนาเกษตรกรปีละ 50,000 ล้านบาท” เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี หากฝ่ายการเมืองให้ความสนใจเรื่องของเกษตรกร เช่นเดียวกับ เรื่องของกองทุนฟื้นฟู ขณะนี้อำชีพเกษตรกรอันเป็นหลักค้ำยันประเทศคงไม่พัฒนาจนล้าหลังขนาดนี้ อย่างไรก็ดีหลังกฎหมายประกาศมีผลบังคับใช้มีกระบวนการดำเนินตามกฎหมายและความเคลื่อนไหวต่างๆ มากมาย

6) การชุมนุมใหญ่ ครั้งที่ 6: สนามหน้าศาลากลาง จ. ขอนแก่น

เนื่องจากการดำเนินการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นไปด้วยความล่าช้า และขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจังจากภาครัฐ มูลนิธิเกษตรกรไทยจึงชุมนุมใหญ่ ณ วันที่ 13 ธันวาคม 2542 มีสมาชิกจาก 19 จังหวัดภาคอีสานกว่า 80,000 คน ร่วมชุมนุมโดยมีข้อเรียกร้อง สรุป คือ

(1) ให้รัฐบาลเร่งรัดเอาใจใส่ดูแลในการกำกับดูแลกองทุนเร่งการออกกฐะเบียบข้อบังคับใช้ถึงเกษตรกรโดยเร็ว ให้ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนฟื้นฟูเอาใจใส่และร่วมปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(2) ให้รัฐบาลเอาใจใส่จัดหาทุนเพื่อกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2543 ไม่น้อยกว่า 50,000 ล้านบาท

7) การชุมนุมใหญ่ ครั้งที่ 7: ลานพระบรมรูปทรงม้า เหตุจากความล่าช้าในการเร่งรัดให้พรบ. กองทุนมีผลบังคับใช้มูลนิธิเกษตรกรไทยในนามสภาเกษตรกรไทย จึงระดมสมาชิกทั่วประเทศ 22 จังหวัด จำนวนกว่า 50,000 คน ชุมนุม ณ ลานพระบรมรูปทรงม้า ตั้งแต่วันที่ 3-6 พฤษภาคม 2543 โดยมีข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล คือ ปัญหากองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และแผนฟื้นฟูภาคการเกษตร ดังนี้

(1) เร่งรัดให้ทุกกระทรวง และส่วนราชการทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูภาคการเกษตรตามพรบ. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีจิตสำนึก และร่วมรับผิดชอบ ร่วมดำเนินการ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรถึงเกษตรกร ผู้รับการฟื้นฟูภายในต้นฤดูการผลิต ปี 2543 นี้ ให้จัดหาทุน เพื่อการบริหารและทุนหมุนเวียนกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้เหมาะสมตามสัดส่วนและจำนวนความต้องการประชากรภาคการเกษตรเป็นไปตามมาตรา 6 พรบ.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรและตามมติคณะกรรมการกองทุนคราวประชุมครั้งที่ 3/2543 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล ให้ย้ายข้าราชการของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่รับผิดชอบการสั่งการข้าราชการประจำในกระทรวง กำกับนโยบายและรับผิดชอบกองทุนสำนักงานกองทุน (ชั่วคราว) แต่ขาดวิสัยทัศน์ และไร้จิตสำนึกเพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกร ซึ่งเป็นเหตุถ่วงการบริหารกองทุน ให้เกิดความล่าช้าพ้นจากตำแหน่ง ดำเนินการให้กองทุนฟื้นฟูฯ ออกสู่ความเป็นองค์กรอิสระตามมาตรา 10 พรบ.กองทุนฟื้นฟูโดยดำเนินการให้มีการแต่งตั้งเลขาธิการกองทุน คณะอนุกรรมการภาค อนุกรรมการจังหวัด และการจัดตั้งสำนักงานกองทุนและสำนักงานสาขาให้เป็นเอกเทศโดยเร็ว

(2) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติแผนการละเลงเงินกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ยกเว้นการดำเนินการตามแผนและโครงการที่ประชาชนได้ให้ความเห็นชอบ และมีส่วนร่วมในการดำเนินการพร้อมทั้งสามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้

สำหรับปัญหานี้สินเกษตรกรมีข้อเสนอคือ (1) ให้ยกเลิกระเบียบฯ ว่าด้วยการแก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกรทุกฉบับของทุกหน่วยงานที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรทุกฉบับของทุกหน่วยงานที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน. 33 , 36) ระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรกรแห่งชาติ เป็นต้น

โดยใช้กฎหมายที่ตราขึ้นใหม่แทน ให้ยกร่าง พรบ.แก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกร ซึ่งสอดคล้องกับ
 แนวทางการแก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกร ตามมาตรา 15 พรบ.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
 และมาตรการแก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกรที่ผ่านความเห็นชอบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา
 เกษตรกร (2) ให้แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อดำเนินการตาม ข้อ 2.1 และ ข้อ 2.2 โดยสัดส่วนของ
 ตัวแทนเกษตรกรไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของคณะทำงาน และโดยมีส่วนร่วมของเกษตรกรใน
 กระบวนการกฎหมายทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ต้องดำเนินการยกเลิกปรับปรุง และยกร่าง พรบ. ให้แล้วเสร็จ
 ภายใน 60 วัน เพื่อนำสู่ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเร่งด่วนต่อไป

สำหรับการตรา พรบ. สภาเกษตรกรแห่งชาติ และ พรบ.สภาการเกษตรแห่งชาติ มีข้อเสนอ
 คือ

(1) เร่งดำเนินการนำร่าง พรบ. สภาเกษตรกรแห่งชาติที่คณะทำงานตามมติ กรม. 9
 กุมภาพันธ์ 2542 ยกร่างแล้วสู่กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาโดยเร่งด่วน2 ดำเนินการยกร่าง
 พรบ. สภาการเกษตรแห่งชาติ และนำสู่กระบวนการตรากฎหมายให้แล้วเสร็จโดยเร่งด่วน เพื่อ
 รองรับการฟื้นฟูภาคการเกษตรในอนาคต

(2) ให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นความสำคัญของ
 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พร้อมทั้งให้ทบทวนแนวทางในการนำเงินโครงการกองทุนผ้าป่า
 ช่วย สาเหตุมาจากการจะนำเงินไปกลบหนี้เสียให้แก่สถาบันการเงินของรัฐที่ล้มเหลวผลการ
 เรียกร้องรัฐบาลโดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้บัญชามอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
 และสหกรณ์ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อเรียกร้อง

2.2.3 พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2544

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ ได้แก่

มาตรา 5 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” ให้
 กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการ
 แก้ไขปัญหาของเกษตรกร
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรของเกษตรกร
- 3) พัฒนาความรู้ในด้านการเกษตรกรรมหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เพื่อ
 สร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกร
- 4) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร

มาตรา 30 เกษตรกรที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือคณะ เพื่อประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน ไม่ว่าจะ เป็น นิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ถ้าประสงค์จะขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเกษตรกรตามพระราชบัญญัติ นี้ ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขาตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เกษตรกรจะเป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกรในขณะเดียวกันได้เพียงแห่งเดียว การตรวจคุณสมบัติของผู้ขอขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรให้เป็นไปตาม ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 31 องค์กรเกษตรกรมีสิทธิขอรับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยให้ทำแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ยื่นคำขอต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขาที่เป็นที่ตั้งขององค์กร เกษตรกร ในกรณีที่ท้องที่ที่ตั้งองค์กรเกษตรกร ไม่มีสำนักงานหรือสำนักงานสาขาตั้งอยู่ ให้ยื่นต่อ สำนักงานหรือสำนักงานสาขาที่ใกล้เคียง

มาตรา 37/7 เกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบตามโครงการส่งเสริมของรัฐโครงการใดที่ คณะกรรมการ เห็นว่าไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีใช้ความผิดของเกษตรกรให้พิจารณาช่วยเหลือ โดยให้กองทุนรับชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้โดยต้องได้รับความเห็นจากคณะรัฐมนตรีก่อนการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรตามวรรคหนึ่ง ให้จ่ายเป็น เงินสด พันธบัตรรัฐบาลหรือค้ำเงิน ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้ จัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบกองทุน สำหรับการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 37/8 เกษตรกรตามความในมาตรา 37/7 ที่ได้รับการยกเลิกหนี้ทั้งหมดจากคณะกรรมการ ต้องเข้ากระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้น การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร อาจจำแนกได้สองลักษณะ คือ การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยสมัครใจและการฟื้นฟูโดยบังคับ ตามกฎหมาย

1) การฟื้นฟูโดยสมัครใจ เจตนารมณ์ของกฎหมายกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรส่งเสริม สนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร ต้องการให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือคณะ เพื่อประกอบ เกษตรกรรมร่วมกัน เพื่อพัฒนาความรู้ คุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหา ช่วยเหลือเกื้อกูลกันและ กัน สร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกร โดยให้องค์กรเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นองค์กร เกษตรกร ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ยื่นคำขอรับการฟื้นฟูต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขา ตาม ระเบียบที่คณะกรรมการ กำหนดและหลักเกณฑ์ของสำนักงานกองทุน ซึ่งเริ่มโครงการนำร่องมา ตั้งแต่ปี 2549 แล้วโดยกระบวนการเป็นองค์กร

2) การฟื้นฟูโดยบังคับตามกฎหมาย เป็นเจตนารมณ์กองทุนที่เพิ่มเติมในภายหลังภายใต้ เงื่อนไขกฎหมายการจัดการหนี้ของเกษตรกร ซึ่งเกษตรกรที่ได้รับการยกเลิกหนี้ทั้งหมดหรือ บางส่วน จากคณะกรรมการต้องเข้ากระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามที่คณะกรรมการ

กำหนด เป็นกระบวนการฟื้นฟูเกษตรกรเป็นรายบุคคล นั้นหมายถึงเกษตรกรที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้เข้าไปชำระหนี้แทนแล้วต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูตามกฎหมาย กรณีนี้คือประเด็นที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญ เพราะยังไม่มีรูปแบบที่เหมาะสมและแนวทาง ที่ชัดเจน จึงต้องการศึกษาวิจัยในการพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในประเทศไทย เพื่อรองรับกระบวนการฟื้นฟูเกษตรกรที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

2.2.4 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการพิจารณา แผน และโครงการ การจ่ายเงิน การใช้เงินคืนกองทุนและการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผน และโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

โดยการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรต้องดำเนินการปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการพิจารณา และ โครงการแผนและโครงการ การจ่ายเงิน การใช้เงินคืนกองทุน และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้

1) แนวทางในการพิจารณาอนุมัติแผนและโครงการ อาจแบ่งประเภทการอนุมัติเป็นแนวทาง

- 1.1) อนุมัติตามแผนและโครงการที่องค์กรเกษตรกรขอรับการสนับสนุน
- 1.2) อนุมัติตามแผนและโครงการโดยกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดให้ปฏิบัติ
- 1.3) อนุมัติในหลักการโดยกำหนดเงื่อนไขให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร แล้วจึงนำเสนอแผนและโครงการเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้ง

1.4) ให้การสนับสนุนในเงินอุดหนุนแก่องค์กรเกษตรกร เพื่อนำไปพัฒนาแผนและโครงการให้สมบูรณ์ขึ้น แล้วจึงนำเสนอแผนและโครงการเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้ง

2) กรอบและเงื่อนไขสนับสนุนเงินตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแบ่งสนับสนุนเป็นสองประเภท ดังนี้

2.1) เงินอุดหนุน

2.2) เงินกู้ยืม

2.2.5 หลักเกณฑ์การพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

หลักเกณฑ์การพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ต้องดำเนินการตามประกาศ คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 6 มิถุนายน 2549 ตามรูปแบบหลักเกณฑ์การฟื้นฟูดังนี้

1) เป็นองค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาแก่เกษตรกรเป็นเวลา 1 ปี เช่น

ก. กิจกรรมทำเลี้ยงสัตว์

ข. กิจกรรมการทำสวน ทำไร่เกษตรอินทรีย์

ค. กิจกรรมด้านการปลูกและแปรรูปสินค้าเกษตร

ง. กิจกรรมการส่งเสริมการเลี้ยงปศุสัตว์ เพื่อการออมและบริโภค ฯลฯ

(2) เป็นองค์กรที่มีการทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรกรร่วมกันอย่างน้อย

(3) เป็นองค์กรที่มีทุน (ไม่จำเป็นต้องเป็นเงินทุน แต่เป็นแรงงานหรือผลผลิต) หรือสินทรัพย์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนเงินที่ขอรับการสนับสนุน

(4) เป็นโครงการที่เกิดจากมติของสมาชิกในองค์กร

(5) เป็นโครงการเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกร โดยมุ่งเน้นการทำเกษตรกรรมเพื่อการพึ่งตนเอง

(6) เป็นโครงการที่มีการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างองค์กร เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และทรัพยากรซึ่งกันและกัน

(7) เป็นโครงการที่มีแผนการชำระคืนเงินทุนและแผนประสานความร่วมมือองค์กรอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างชัดเจน

(8) ในช่วงแรก (ปีงบประมาณ 2549-2550) เป็นโครงการที่มีงบประมาณไม่เกิน 2.5 ล้านบาท

2) หลักเกณฑ์ประเภทเงินอุดหนุน

2.1) การสร้างเครือข่ายองค์กร

2.2) การสร้างองค์ความรู้ตามแนวทางเกษตรยั่งยืน

2.3) ประเภทแผนและโครงการ การปรับแนวคิดเพื่อการผลิตและฟื้นฟูชีวิต กลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับการจัดการหนี้และองค์กร โดยมีเนื้อหา (ซึ่งองค์กรจะต้องกำกับดูแล ให้ผู้ได้รับการจัดการหนี้ทุกคนต้องจัดทำครบทุกข้อ)

ก. สรุปบทเรียนของการเป็นหนี้

ข. ธรรมชาติแห่งชีวิต

ค. การจัดทำบัญชีครัวเรือน

จ. ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการผลิต

3) หลักเกณฑ์ประเภทเงินกู้ยืม

3.1) แนวทางการสนับสนุนแผนและโครงการลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

ก. เป็นกิจกรรมทางการเกษตรที่ใช้วัตถุดิบในชุมชนเป็นหลักในการผลิต

ข. เป็นกิจกรรมที่ลด ละ เลิกการใช้เคมีเกษตร โดยการทำปุ๋ยหมัก น้ำหมักชีวภาพ

ค. เป็นกิจกรรมทางการเกษตรที่ลดการนำเข้า

ง. องค์กรมีผู้มีความรู้ ความสามารถ ในการดำเนินกิจกรรมซึ่งเป็นการลดต้นทุนการผลิต

ทางการเกษตร

3.2) แนวทางการสนับสนุน แผนและโครงการเพื่อการเพิ่มมูลค่าผลผลิต (ต่อ ยอดรวบรวม หรือแปรรูปหรือจัดจำหน่าย)

ก. เป็นกิจกรรมการเกษตรที่ผลิตตามแนวทางเกษตรยั่งยืน โดยรวบรวมหรือแปรรูปหรือจัดจำหน่าย ที่สมาชิกร่วมกันดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ข. เป็นกิจกรรมทางการเกษตรที่มุ่งเน้นสร้างความเข้มแข็งเพื่อการพึ่งตนเอง

ค. เป็นกิจกรรมการปศุสัตว์ เช่น เลี้ยงโค กระบือ เพื่อการออมและใช้แรงงาน

ง. เป็นกิจกรรมที่ต่อยอดจากทรัพยากรของหน่วยราชการอื่นๆ

จ. เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตรของสมาชิก

ฉ. องค์กรมีประสบการณ์ในการรวบรวม หรือแปรรูป และ/หรือการจัดจำหน่าย

3.3) แนวทางการสนับสนุนแผนและโครงการสร้างผลผลิตใหม่จากองค์ความรู้เดิม

ก. เป็นโครงการที่ริเริ่มจากองค์ความรู้และประสบการณ์ขององค์กร

ข. องค์กรมีประสบการณ์ในการดำเนินงานด้านการรวบรวม แปรรูป จัดจำหน่ายอย่างครบ

วงจร

สรุปได้ว่า การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมตามกฎหมายกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม มี 2 ลักษณะ คือ การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมโดยสมัครใจและการฟื้นฟูโดยบังคับตามกฎหมาย กรอบและเงื่อนไขสนับสนุนเงินตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม แบ่งสนับสนุน เป็น 2 ประเภท คือ 1) เงินอุดหนุน เพื่อการจัดทำแผนองค์กร การพัฒนาการเรียนรู้ และการปรับแนวคิดเพื่อการผลิต และการจัดทำแผนฟื้นฟูชีวิต 2) เงินกู้ยืม เพื่อการจัดทำแผนและโครงการลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร แผนและโครงการเพื่อการเพิ่มมูลค่าผลผลิต (ต่อยอด รวบรวม แปรรูป จัดจำหน่าย) แผนและโครงการสร้าง ผลผลิตใหม่จากองค์ความรู้เดิม และเป็นองค์กรเกษตรกรรมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

และการแก้ไขปัญหาแก่เกษตรกร เป็นองค์กร ที่มีการทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรกร ร่วมกัน อย่างน้อยเป็นเวลา 1 ปี เป็นโครงการ เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกร โดยมุ่งเน้น การทำเกษตรกรรม

2.3 ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่

ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่ (Structural - Functional Theory) นับเป็นทฤษฎีแม่บทที่ยิ่งใหญ่ ที่สุดทฤษฎีหนึ่งในบรรดาทฤษฎีแม่บททั้งหลาย รากฐานของแนวความคิดในการพัฒนาทฤษฎี โครงสร้าง – หน้าที่ เป็นผลมาจากการนำเอาแนวความคิดทางด้านชีววิทยามาใช้โดยอุปมาว่า โครงสร้างของสังคมเป็นเสมือนร่างกายที่ประกอบไปด้วยเซลล์ต่างๆ และมองว่าหน้าที่ของสังคมก็ คือการทำหน้าที่ของอวัยวะส่วนต่างๆ ของร่างกายโดยแต่ละส่วนจะช่วยเหลือและเกื้อกูลซึ่งกันและ กัน เพื่อให้ระบบทั้งระบบมีชีวิตดำรงอยู่ได้

ในสหรัฐอเมริกาทฤษฎีนี้ได้รับความนิยมสูงสุดในช่วงปี 1940-1965 โดย ออกัสต์ กอมต์ (Auguste Comte) ได้จัดแบ่งเนื้อหาของทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ (Structural - Functional Theory) ออกเป็น 2 แขนงใหญ่ ได้แก่ 1) Social Statics ว่าด้วยพลังที่ยึดเหนี่ยวให้สังคมคงอยู่อย่างมีระเบียบ (Social Order) และ 2) Social Dynamics ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิด การเคลื่อนไหวหรือพลวัตทางสังคม ซึ่งสถาบันครอบครัวถือว่าเป็นสถาบันที่สำคัญยิ่งที่ทำให้สังคม อยู่อย่างสงบเรียบร้อยของสังคมหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น"เซลล์ทางสังคม" (Social Cell) นั่นเอง นอกจากนี้ Comte ให้ความสำคัญกับสถาบันการศาสนาโดยเป็นที่พึงพอใจและช่วยให้เกิดความ เหนียวแน่นทางสังคม (Social Cohesion) ในส่วน Social Dynamics เป็นลักษณะของการแบ่งงาน การทำ (Division of Labor) โดยเฉพาะ สังคมสมัยใหม่ด้านอุตสาหกรรมและสังคม (Society) เปรียบเสมือนกับกลไกการทำงานของร่างกายและสมองของสิ่งที่มีชีวิต โดยแต่ละส่วนในสังคมมี ลักษณะพิเศษเฉพาะด้าน (Specialized) และมีการบูรณาการ(Integrated) เข้ากับส่วนอื่น ๆ ในสังคม มีการปรับตัว (Adaptation) ในการดำรงอยู่ทางเผ่าพันธุ์ของพืชและสัตว์ นอกจากนี้ สังคมมนุษย์มี กระบวนการแยกแยะออกเป็น ส่วน ๆ ในเชิง โครงสร้าง (Structure) ซึ่งก็หมายถึง การเพิ่มจำนวน มากยิ่งขึ้นของสถาบัน (Institutions) ต่าง ๆ ทางสังคม กล่าวคือในสังคมแบบเรียบง่าย (Simple Societies) แบบเก่าก่อน (Primitive) จำนวนสถาบันมีน้อย เช่น สถาบันครอบครัวเครือญาติ (Family and Kinship) สถาบันศาสนา และสถาบันเศรษฐกิจ พัฒนาจนก่อให้เกิดสถาบันที่มีลักษณะเฉพาะ ทางขึ้นมา (Specialized Institutions) เช่น สถาบันฝ่ายปกครองสถาบันฝ่ายดูแลความยุติธรรม สถาบัน

ฝ่ายมั่นคงปลอดภัย (Security and Safety) สถาบันฝ่ายดูแลการเศรษฐกิจ สถาบันฝ่ายการสื่อสาร เป็นต้น จนเกิดเป็นมโนทัศน์ (Concept) ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาทฤษฎีว่าด้วย Functionalism นักคิดที่พัฒนาแนวคิดทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่มีหลายท่าน แต่ในงานวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับนักคิด 3 ท่านได้แก่ 1) Emile Durkheim (ค.ศ. 1858 – 1917) 2) Robert K. Merton (ค.ศ. 1910 – 2003) และ 3) Talcott Parsons (ค.ศ. 1902 – 1979)

1) Emile Durkheim (ค.ศ. 1858 – 1917) มีแนวความคิดว่า หน้าที่ของสังคมคือส่วนที่สนับสนุนให้สังคมสามารถดำรงอยู่ได้ซึ่งสอดคล้องกับ Alfred Reginald, Radcliffe – Brown (ค.ศ. 1881-1951) กับ Bronislaw Malinowski (ค.ศ. 1884 – 1942) ที่มองว่าหน้าที่ทางสังคม เป็นส่วนสนับสนุนให้โครงสร้างสังคมคงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะสังคมมีกระบวนการทางสังคมที่ทำให้สังคมเกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น บรรทัดฐาน ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรม และประเพณี เป็นต้น (Durkheim, 1917)

ฐานคิดสำคัญเกี่ยวกับสังคมของ Emile Durkheim มีดังนี้ (Durkheim, 1917)

1.1) สังคมมนุษย์เป็นองค์ภาวะ (Entity) โดยตัวของมันเอง สังคมไม่ใช่เป็นส่วนรวมขององค์ประกอบต่างๆ ที่รวมกันขึ้นเป็นสังคมแต่เป็นสิ่งที่มากกว่านั้น สังคมเป็นสิ่งที่มีชีวิตที่แตกต่างไปจากส่วนผสมต่างๆ ที่มารวมกัน เดอร์ไคลม์เห็นว่าสังคมเป็นองค์ภาวะทางสังคม (Social Whole) มีเอกลักษณ์ มีความต้องการ มีโครงสร้าง มีชื่อต่างหากไปจากส่วนผสมที่ประกอบขึ้นเป็นสังคม

(1) ส่วนประกอบต่างๆ ของระบบ หมายถึง สังคมปฏิบัติหน้าที่สนองความต้องการจำเป็นทั้งหมดที่ระบบพึงมีในฐานะที่เป็นระบบอินทรีย์ระบบหนึ่ง

(2) เดอร์ไคลม์กล่าวถึง สภาพ “ปกติ” และ “ไม่ปกติ” ของสังคม คือ ถ้าระบบ คือ สังคมสามารถสนองความต้องการจำเป็นของระบบได้แล้ว สังคมหรือระบบก็จะอยู่ในภาวะปกติ แต่ถ้าไม่สามารถสนองความต้องการก็ไม่ปกติ คำกล่าวนี้จึงเป็นการยอมรับว่า สังคมต้องมีความต้องการจำเป็นเชิงหน้าที่จำนวนหนึ่ง สังคมใดมีชีวิตอยู่ได้ส่วนต่างๆ จะต้องทำหน้าที่เพื่อจัดความต้องการเหล่านี้ให้หมดไป

2) Robert K. Merton (ค.ศ. 1910 – 2003) แนวคิดโครงสร้าง-หน้าที่นิยมของโรเบิร์ต เมอร์ตัน ความคิดของเขาสรุปได้ 3 เรื่อง คือ (Merton, 2003)

(1) ความเป็นเอกภาพเชิงหน้าที่ของระบบสังคม (Functional Unity of Social System) การบูรณาการเป็นความต้องการจำเป็นพื้นฐานของระบบสังคม ซึ่งแต่ละสังคมอาจต้องการบูรณาการระดับต่างกัน

(2) ความเป็นสากลเชิงหน้าที่ของสิ่งต่างๆ ทางสังคม (Functional Universality of Social Items) มักคิดว่าถ้าวัตถุใดมีอยู่ในระบบสังคมแล้วจะต้องถือได้ว่าสิ่งนั้นมีหน้าที่ คือมีผลทางบวกต่อ

บูรณาการของระบบสังคม ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน เมอร์ตันบอกว่าควรศึกษาให้รู้ว่าแต่ละสิ่งทางสังคมมีหน้าที่หรือประโยชน์จริงหรือไม่ เมอร์ตันคิดว่า 1) ของแต่ละอย่างทางสังคมอาจไม่มีหน้าที่ต่อสังคมก็ได้ 2) ของทางสังคมบางอย่างอาจมีหน้าที่หรือไม่มีหน้าที่ชัดเจน ของบางอย่างอาจมีหน้าที่หรือไม่มีหน้าที่อย่างแอบแฝงก็ได้ กล่าวอีกอย่าง (Manifest) หน้าที่จริง (Latent) หน้าที่ที่ไม่พึงปรารถนา (Dysfunctional) หน้าที่ของบางโครงสร้างของสังคมอาจมีประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ แต่ขณะเดียวกันคนบางส่วนอาจได้รับประโยชน์เพียงน้อยนิดหรืออาจไม่ได้รับผลประโยชน์เลย ซึ่งรวมไปถึงอาจจะมีคนบางกลุ่มหรือบางส่วนของสังคมได้รับผลเสียจากการทำงานของโครงสร้างสังคมนั้นก็ได้ สิ่งทางสังคมอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ 1) มีหน้าที่ชัดเจน 2) มีหน้าที่แฝง 3) ไม่มีหน้าที่ชัดเจน 4) ไม่มีหน้าที่อย่างแอบแฝงต่อบุคคล กลุ่มบุคคล สังคมและวัฒนธรรม ความขาดไม่ได้ของสิ่งต่างๆเชิงหน้าที่ในสังคม (Indispensability of Functional Items for Social System) สิ่งทางสังคมบางอย่างเป็นสิ่งที่ไม่ได้สำหรับสังคม ถ้าขาดแล้วทำให้สังคมแตกสลาย เมอร์ตันจึงชี้ให้เห็นว่านั่นเป็นความเชื่อที่ผิดเพราะสังคมอาจใช้สิ่งทางสังคมอื่นมาทดแทนได้ เขาจึงเสนอความคิดเรื่อง ตัวเลือกเชิงหน้าที่และตัวทดแทนเชิงหน้าที่ สรุปข้อคิดใหม่ของเมอร์ตัน ที่เพิ่มเติมให้กับทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ ในส่วนนี้ก็คือ สิ่งทางสังคมบางอย่างอาจมีสิ่งที่เท่าเทียมกันมาทำหน้าที่ได้ บางอย่างเอาสิ่งอื่นมาทดแทนที่เดิมได้

3) Talcott Parsons (ค.ศ. 1902 –1979) ทัลคอต พาร์สันมีแนวความคิดว่า สังคมเป็นระบบหนึ่งที่มีส่วนต่างๆ (Part) มีความสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์ที่คงที่ของแต่ละส่วนจะเป็นปัจจัยทำให้ระบบสังคมเกิดความสมดุล (Equilibrium) ส่วนในด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดจากความสมดุลถูกทำลายลง เพราะองค์ประกอบของสังคมคือ บุคลิกภาพ (Personality) อินทรีย์ (Organism) และวัฒนธรรม (Culture) เกิดความแตกกร้าว โดยมีสาเหตุมาจากทั้งสาเหตุภายนอกในระบบสังคม เช่น การเกิดสงคราม การแพร่กระจายของวัฒนธรรม เป็นต้น และสาเหตุจากภายในระบบสังคมที่เกิดจากความตึงเครียด (Strain) เพราะความสัมพันธ์ของโครงสร้างบางหน่วย (Unit) หรือหลาย ๆ หน่วยทำงานไม่ประสานกัน เช่น การเปลี่ยนแปลงทางประชากร การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจะเป็นสาเหตุทำให้ส่วนอื่นๆมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจเกิดขึ้นเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งระบบก็ได้ Parson เน้นความสำคัญของวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึง ความเชื่อ บรรทัดฐาน และค่านิยมของสังคม คือตัวยึดเหนี่ยวให้สังคมมีการรวมตัวเข้าด้วยกัน และเป็นตัวต้านทานต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคม (Parsons, 1979)

กล่าวโดยสรุป สังคมในฐานะที่เป็นระบบ ที่มีอาณาเขตแน่นอนเป็นสังคมที่วางระเบียบตนเอง ควบคุมตนเอง (Self-Regulating) โดยมีแนวโน้มที่ส่วนประกอบต่างๆ พึ่งพาอาศัยกันและรักษาดุลยภาพไว้ได้ ในฐานะที่เป็นระบบที่บำรุงรักษาตนเอง ทำนองเดียวกับอินทรีย์ทั้งหลาย สังคม

มีความต้องการจำเป็นจำนวนหนึ่ง (Needs or Requisites) ซึ่งเมื่อสนองได้แล้ว จะทำให้สังคมดำรงชีวิตอยู่ ส่วนต่างๆสามารถพึ่งพากันได้ (Homeostasis) และสามารถรักษาดุลยภาพไว้ได้ การวิเคราะห์ระบบที่บำรุงรักษาตนเอง (สังคม) จึงสังคมนี้อย่างไรจึงควรต้องมุ่งสนองความต้องการจำเป็นของส่วนประกอบต่างๆของสังคม ซึ่งการทำเช่นนี้จะส่งผลให้เป็นการรักษาความพึ่งพากันและดุลยภาพด้วย สังคมจึงต้องมีโครงสร้างแบบใดแบบหนึ่งขึ้นมาเป็นหลักประกันให้มีการพึ่งพา (Homeostasis) ดุลยภาพ (Equilibrium) และการมีชีวิต (Survival) อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างหลายโครงสร้างสามารถสนองความต้องการจำเป็นอันเดียวกันได้ แต่โครงสร้างจำนวนจำกัดเท่านั้นที่สามารถสนองความต้องการจำเป็นใดๆหรือความต้องการจำเป็นหลายอย่างในขณะเดียวกัน

หลักการสำคัญประการหนึ่งของโครงสร้างหน้าที่คือ การแบ่งงานกันทำ ในทฤษฎีการหน้าที่ที่ประโยชน์เชิงโครงสร้าง (Structural Functionalism) และ คือสังคมที่ประกอบไปด้วยส่วนต่างๆ ซึ่งบูรณาการเข้ากับระบบสังคม มีกลไกในการควบคุม Functionalism ให้เกิดเสถียรภาพ มีการจัดแบ่งช่วงชั้นทางสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์ที่ดีต่อสังคม อันเกิดจากคุณค่าหรือค่านิยมที่ยึดถือร่วมกัน และการแบ่งช่วงชั้นมีลักษณะเป็นหน้าที่ที่ประโยชน์ (Functional) ให้เกิดการบูรณาการกลุ่มต่างๆในสังคม แต่ทั้งนี้ การแบ่งช่วงชั้นทางสังคม อาจก่อให้เกิดการแบ่งแยก หรือแตกแยกมากกว่า จะทำให้เกิดบูรณาการและทุกสังคมจำเป็นที่จะต้องมีการจัดบทบาทต่างๆให้มีประสิทธิภาพและให้มีการกระทำที่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน โดยมีกลไก (Mechanism) ในการกำหนดบทบาท (Role Allocation) และการลงมือปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกลไกดังกล่าวคือการแบ่งช่วงชั้น หรือการจัดช่วงชั้นทางสังคม (Social Stratification) มีการให้ผลตอบแทนและสิ่งที่มีผลประโยชน์ (Reward and Privileges) อันเป็นผลจากตำแหน่งที่แตกต่างกันในสังคมนั้นเอง นอกจากนี้อำนาจมีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดแบ่งผลประโยชน์ เพราะขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ให้หรือมีบทบาทในการต่อรองได้มากกว่ากัน (พระมหาสุเทพ สุปันณโก, 2560)

2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาลและรากฐานสำคัญของประชาธิปไตย เพราะการมีส่วนร่วมจะเป็นกลไกการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความต้องการของสาธารณชน (Public Hearing) ไปสู่ผู้กำหนดนโยบายและเป็นการตอบสนองความต้องการของ

ประชาชนและเอื้อต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วย การมีส่วนร่วมเป็นวิธีการที่มั่นใจได้ว่าพลเมืองได้มีการแสดงความคิดเห็นโดยตรงกับการตัดสินใจที่เป็นเรื่องส่วนรวม แนวคิดของคำว่า “พลเมือง” (Citizen) “สาธารณชน” (Public) “การเข้ามาเกี่ยวข้องกับผูกพัน” (Engagement) และการมีส่วนร่วม (Participation) คำเหล่านี้มักถูกใช้เพื่อแสดงให้เห็นกระบวนการที่ประชาชนได้มีโอกาสแสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่ประชาชนได้มีโอกาสต่อการตัดสินใจในทางนโยบาย ดังนั้น การมีส่วนร่วมหมายถึงแนวคิดของการเข้ามาเกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นในการออกแบบการปฏิบัติและการประเมินโครงการหรือแผน เป็นการปรึกษาหารือหรือนำประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องและเป็นการให้ข้อมูลสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆรวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการริเริ่ม การให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรึกษา วางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตาม ตรวจสอบ ร่วมรับผล ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า, 2561)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเรื่องของการมีส่วนร่วมไว้มากมาย สรุปสาระสำคัญคือ ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายมาตราเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในประเด็นหลักๆ ดังนี้ 1) ริเริ่มกฎหมายเสนอแนะให้รับดำเนินการ 2) รับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านต่างๆ เช่น ด้านสุขภาพ ประชาชนต้องได้รับคำชี้แจงก่อนอนุมัติ อนุญาต รับรู้ข้อมูลสาธารณะ 3) แสดงความคิดเห็น ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อรัฐก่อนการดำเนินการออกกฎหมายและทำหนังสือสัญญา เป็นต้น 4) การพิจารณาตัดสินใจ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อเสนอแนะและการตัดสินใจทางการเมือง 5) ดำเนินการโดยประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศาสนา และยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ เช่น ดูแลเด็กเล็ก เป็นต้น 6) ฟ้องร้อง ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ 7) ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น 8) เยียวยา ประชชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของภาครัฐและได้รับความเดือดร้อนมีสิทธิได้รับการเยียวยา และ 9) รับผลประโยชน์ ประชาชนย่อมได้รับผลจากการดำเนินการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิธีการหนึ่งในการลดความตึงเครียดและความขัดแย้งต่อการตัดสินใจทางนโยบาย ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ 1) สนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม 2) มีข้อมูลและแนวคิดต่อประเด็นสาธารณะ 3) มีการสนับสนุนจากสาธารณะชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน 4) หลีกเลี่ยงความขัดแย้ง 5) ลดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการต้องชะลอโครงการ 6) ทำให้เกิดค่านิยมที่ดีที่จะสามารถนำไปสู่การตัดสินใจใน

อนาคตได้ 7) เกิดจิตวิญญาณของการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความเป็นพลเมือง 8) เกิดความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานรัฐและสาธารณชน นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความเป็นธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน การทำให้สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (สถาบันพระปกเกล้า, 2561)

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะค้ำถึง 4 ประการคือ

1) ต้องมีสิทธิเสรีภาพ หมายถึง ประชาชนทุกคนย่อมมีอิสระที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ก็ได้ และต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจไม่มีการถูกบังคับ

2) ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมอื่นๆ ต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

3) ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้นๆ คือ ในบางกิจกรรมหากมีความซับซ้อนเกินกว่าความสามารถของกลุ่มเป้าหมายนั้นก็ควรที่จะเลือกเทคนิคอื่นๆที่เหมาะสม เช่น การจัดให้มีล่ามแปลภาษา ล่ามภาษามือ ตลอดจนการแปลเอกสารต่างๆให้ประชาชนรับทราบและเข้าใจอย่างทั่วถึง

4) ต้องมีจิตสาธารณะ เพราะกิจกรรมการมีส่วนร่วมไม่ใช่การจ้างมาร่วม กิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่ของคนใดคนหนึ่ง (สถาบันพระปกเกล้า, 2561)

ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนบนพื้นฐานของหลักการมีส่วนร่วม ดังนี้คือ



ตารางที่ 2.1 ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเด็น	คำอธิบาย	ตัวชี้วัด
หลักการ	การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตย	1.กระจายโอกาสให้ประชาชน 2.สร้างรากฐานของประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล 3.สร้างความเสมอภาคเท่าเทียม 4.เคารพสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
วัตถุประสงค์	วัตถุประสงค์ของการสร้างการมีส่วนร่วม	1.ให้ข้อมูลต่อสาธารณะชน 2.รวบรวมข้อมูล 3.ทราบความห่วงกังวลและค่านิยม 4.ได้ข้อตกลงร่วม 5.พัฒนาความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือ
ประโยชน์	ผลลัพธ์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น	1.เพื่อเป้าหมายของการตัดสินใจที่ดีกว่า 2.ความชอบธรรมในการดำเนินการ 3.ลดความห่วงกังวลของสาธารณะชน 4.เกิดการพอใจทางจิตใจต่อกระบวนการและต่อเนื้อหา
รูปแบบ	วิธีการที่ใช้ในการดำเนินการ	1.สื่อสารทางเดียว 2.สื่อสารสองทาง 3.ปรึกษาหารือ 4.มีทางเลือกและทางออกที่มาจากการเสวนา 5.สร้างความเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินการ 6.ให้ประชาชนจัดการกันเอง 7.รูปแบบที่เป็นทางการตามกฎหมายกำหนด 8.รูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ประชาชนจัดการกันเองตามความสะดวกและความพอใจ 9.ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสถานการณ์ เวลา และกลุ่มเป้าหมาย

ตารางที่ 2.1 ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน (ต่อ)

ประเด็น	คำอธิบาย	ตัวชี้วัด
ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ	การดำเนินการสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องหรือหลักสากล	1.สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายใดมาตราใด 2.การสอดคล้องกับหลักสากลใด
กลุ่มเป้าหมาย	ใครคือผู้เข้ามามีส่วนร่วมและได้รับการพิจารณาในรายละเอียดแต่ละกลุ่มอย่างเสมอภาค เป็นธรรม	1.กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียครบถ้วน 2.มีผู้ด้อยโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม 3.มีความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมในกิจกรรม 4.มีความสามารถในการเข้าร่วม 5.มีอิสรภาพในการเข้าร่วม ไม่ถูกบังคับ 6.มีสื่อและประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม
ผลการดำเนินงาน	ผลที่เกิดขึ้นหลังการจัดกิจกรรมทั้งระยะสั้นและระยะยาว	1.ผลที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ 2.การทำรายงานผลการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมและนำเสนอผู้ที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง 3.นำเสนอรายงานการมีส่วนร่วมสู่สาธารณชน 4.จัดทำรายงานการประเมินผลการจัดการมีส่วนร่วมโดยภาพรวมเพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น 5.มีความสัมพันธ์ที่ดีเกิดขึ้นระหว่างภาคส่วนต่างๆ 6.นำไปสู่การปฏิบัติและการพัฒนาต่างๆได้

ตารางที่ 2.1 ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน (ต่อ)

ประเด็น	คำอธิบาย	ตัวชี้วัด
ผู้ดำเนินการ	ใครคือผู้จัดกิจกรรม	1.ภาครัฐ 2.เจ้าของโครงการ 3.ผู้รับจ้าง 4.ประชาชนทั่วไป 5.ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 6.ประชาสังคม 7.จัดร่วมกัน 8.อื่นๆ
พัฒนาศักยภาพ	การเพิ่มศักยภาพของทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชนทุกภาคส่วนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงกิจกรรมการมีส่วนร่วมได้	มีการพัฒนาศักยภาพของ 1.เจ้าหน้าที่ 2.ประชาชนภาคส่วนใดบ้าง 3.อย่างไร 4.การตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจกรรม การพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง 5.พัฒนาศักยภาพกลุ่มผู้ด้อยโอกาส 6.พัฒนาศักยภาพประชาสังคมและ สื่อมวลชน

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2561

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและทั่วถึงเพื่อเป็นการแสดงออกในสถานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ทั้งนี้ รวมไปถึงกระบวนการทางการเมืองจะมีความหมายครอบคลุมทั้งกิจกรรมทางการเมือง ตั้งแต่การสนใจติดตามข่าวสารทางการเมือง การใช้สิทธิในการเลือกตั้ง การรณรงค์ทางการเมืองต่างๆ กระบวนการเหล่านี้ก่อให้เกิดการหล่อหลอม การบ่มเพาะและการปลูกฝังทางการเมือง ทำให้ประชาชนเกิดความรู้ ความเข้าใจ และเกิดความเชื่อมั่นในประชาธิปไตย ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางของประชาชนจึงเป็นกลไกที่สำคัญในการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (สมบัติ ชำรงชัญญะ, 2553)

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) คือ การเพิ่มผลผลิตในการบริหารงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจหลักสำคัญ เป็นแนวคิดและที่มาของการปฏิรูประบบราชการและการประกาศใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ของรัฐบาลไทย โดยให้ส่วนราชการระดับกรมต้องจัดทำตัวชี้วัดและเป้าหมายของผลงานที่จะเกิดขึ้นแนวคิด ในทศวรรษที่ 1984 การปฏิรูประบบราชการถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติการ บริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับ “การปรับกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift) จากตัวแบบราชการของ Weber Model Bureaucracy ที่มีอิทธิพลมาเกือบศตวรรษ ไปสู่หลัก “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” สมยศ นาวิการ (2525) ได้เขียนหนังสือชื่อ หลักการบริหารอุตสาหกรรม โดยมีความเชื่อว่าศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล ซึ่งได้อธิบายเกี่ยวกับหลักการบริหาร 14 ข้อ ประกอบด้วย

- 1) การมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)
 - 2) การมีเอกภาพในการสั่งการ (Unity of Direction)
 - 3) การแบ่งงานกันทำ (Division of Work)
 - 4) การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)
 - 5) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)
 - 6) ความเสมอภาค (Equity)
 - 7) สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain)
 - 8) การให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration)
 - 9) การมีระเบียบข้อบังคับ (Order)
 - 10) ความมีระเบียบวินัย (Discipline)
 - 11) ความคิดริเริ่ม (Initiative)
 - 12) ผลประโยชน์ของบุคคลควรจะเป็นรองจากผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual Interest to the General Personnel)
 - 13) ความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Stability of Tenure of Personnel)
 - 14) ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Esprit de Corps)
- เครื่องมือในการบริหาร 5 ปัจจัย เรียกว่า POCCC ประกอบด้วย

1) การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงานหรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อสำหรับเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

2) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของและตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

3) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งงานต่าง ๆ ของผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งกระทำให้สำเร็จผลด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดีจะต้องเข้าใจคนงานของตน

4) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

5) การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

สาระสำคัญของแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีดังต่อไปนี้ (Boston, 1996 อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554)

1) การบริหารงานมีลักษณะเป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชนและการบริหารงานของภาครัฐ

2) ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกฎระเบียบต่าง ๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของผลผลิตและผลลัพธ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (Process Accountability) มาเน้นการรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results) แทน

3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่าการให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

4) ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติเพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน

5) เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการกำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิง

พาณิชย์และไม่ใช้เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6) เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น

7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8) เปลี่ยนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาครัฐกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานการจ้าง บุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานนี้เป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image)

9) มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives)

10) สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

ทั้งนี้ การประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ สรุปได้ดังนี้

1) การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการใหม่เพื่อช่วยให้มีกลไกควบคุมและผลักดันให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทุกด้าน ๆ ให้มากขึ้นในการนี้ได้มีการเน้นถึงระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน หรือ Result-based หรือ Performance-Based Budgeting ซึ่งก็คือกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรในการบริหารหลังจากมีตัวชี้วัดผลงานด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจนแล้ว และระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน หรือ Planning Programming Budgeting - PPB หรือที่เรียกย่อว่า Program Budget ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถจะประยุกต์ใช้เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร ทั้งนี้เพราะภายใต้ระบบงบประมาณนี้ จะต้องมีการจัดทำแผนงานด้านต่าง ๆ โดยรวมกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันเข้าด้วยกัน และจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรภายใต้แผนงานเหล่านั้นเท่านั้นโดยการดำเนินการเช่นนี้ได้ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณ ของภาครัฐนอกจากนี้ยังจะต้องประยุกต์หลักการจัดการทุกด้าน ซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดลัทธิการจัดการ (Managerialism) ที่คำนึงถึงการนำหลักการด้านต่าง ๆ มาใช้การบริหารมากกว่าสามัญสำนึก

2) การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการใหม่เพื่อช่วยมีช่องทางให้สังคมหรือผู้ได้รับผลจากการบริหารเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการให้มากขึ้น ซึ่งผู้มีส่วนร่วมหรือได้รับผลนี้จะต้องเป็นทั้งผู้ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ระบบการบริหารจัดการรวมทั้งมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายบางอย่างด้วยทั้งนี้

เพื่อให้กลุ่มคนที่ไม่ได้รับประโยชน์ในเรื่องนั้น ๆ ต้องเสียเปรียบ หลักการนี้อาจจะเรียกว่า การดำเนินการงานภาครัฐให้เป็นเชิงธุรกิจ (Co-Polarization) ซึ่งสอดคล้องกับกลไกของการให้บริการในตลาด (Marketization) โดยให้ผู้รับบริการภาครัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายโดยตรงสำหรับการบริการบางอย่าง (User-Pay) หลักการนี้จะทำให้งานภาครัฐไม่ต้องขยายตัวมากเกินไปเพราะการรับภาระค่าใช้จ่ายในงานบริการเป็นของผู้รับประโยชน์โดยตรงแล้ว การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจโดยกลไก (Corporatization) เพื่อนำไปสู่การให้ภาค เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการบริการภาครัฐ (Privatization of Public Services) ก็อยู่ในแนวทางนี้

3) การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการใหม่เพื่อช่วยดำเนินการให้งานภาครัฐต่าง ๆ สามารถเป็นภาระหน้าที่ของตลาด หรือภาคเอกชนได้มากขึ้น (Privatization) ด้วยการช่วยให้มีกลไก เช่น กฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือในการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการภารกิจหรือกิจการที่เป็นสินค้าและบริการประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่ไม่ใช่สินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งรัฐต้องมีบทบาทในการเป็นผู้ควบคุม (Regulator) ที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการบริการทั้งนี้เพื่อไม่ให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณของคนทั้งประเทศมาจัดบริการจึงเป็นการลดขนาดของงบประมาณและภารกิจภาครัฐด้วย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเก็บภาษีอากรที่มีเหตุผลมากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าหลักการสำคัญของการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้จึงมีจุดเน้นอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงบทบาทรัฐบาล จากการเป็นผู้ดำเนินการมาเป็นผู้กำกับ (Regulator) หรือควบคุมมากขึ้น ซึ่งถ้าดำเนินการได้สำเร็จก็จะช่วยให้กลไกของตลาด หรือภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหาสินค้าและบริการแทนรัฐบาลได้กว้างขวางยิ่งขึ้นรวมทั้งจะเป็นช่องทางทำให้เกิดการคิดหารูปแบบการบริหารจัดการใหม่ ๆ จากภาคเอกชนในทางที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจะเป็นทางทำให้เกิดความสัมพันธ์กับภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งย่อมจะมีส่วนทำให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีและวิธีการบริหารจัดการให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุปว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม โดยมีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้ การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน, คำเนิ่งถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก, รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น

2.6 แนวคิดปัญหาหนี้สิน

2.6.1 แนวคิดเกี่ยวกับหนี้สิน

คำว่า หนี้ แม้จะเป็นคำไทย แต่ความหมายและแนวความคิดในเรื่องหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้นำเอาแนวความคิดเรื่องหนี้มาจากระบบกฎหมาย Civil Law ซึ่งมีรากฐานมาจากกฎหมายโรมัน เรียกว่า Obligation ความหมายสั้น ๆ แปลว่า เป็น ภาระ หรือ หน้าที่ ซึ่งหมายถึงความเป็นหนี้ นั่นเอง หากมองจากทางด้านลูกหนี้ โดยเป็นผู้มีความผูกพันจะต้องชำระหนี้ และหากมองด้านเจ้าหนี้ถือว่า เป็นสินทรัพย์ (Asset) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินของเจ้าหนี้เมื่อมองทางด้านลูกหนี้ คือ ความรับผิดชอบทางการเงินของลูกหนี้ ในขณะที่ โสภณ รัตนกร (2551) ให้คำจำกัดความว่า หนี้เป็นสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลที่แน่นอนชำระหนี้ด้วยการกระทำ หรือการกระทำที่แน่นอน ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าสามารถก่อให้เกิดผลทางกฎหมายได้ หนี้ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คน ซึ่งทำให้บุคคลหนึ่งมีสิทธิเรียกร้องให้บุคคลอีกคนหนึ่งทำการหรือการกระทำการบางอย่างซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าสามารถก่อให้เกิดผลทางกฎหมายได้ หนี้เป็นความสัมพันธ์ทั้งหมดระหว่างเจ้าหนี้ลูกหนี้ ถ้ามองในเชิงรุกหรือทางฝ่ายเจ้าหนี้ก็เป็นสิทธิหรือเครดิต ถ้ามองด้านเชิงรับหรือทางฝ่ายลูกหนี้ก็เป็นหนี้ หนี้หมายถึงความผูกพันทางกฎหมายระหว่างบุคคล 2 คน คนหนึ่งคือเจ้าหนี้ที่มีสิทธิเรียกร้องสิ่งที่ต้องกระทำเพื่อชำระหนี้บางอย่างเอาจากอีกคนหนึ่งคือลูกหนี้ (โสภณ รัตนกร, 2551)

จากคำจำกัดความต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวถึงหนี้แต่เพียงว่าเป็นการผูกพันหรือความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันระหว่างบุคคล ซึ่งมีผลให้อีกฝ่ายหนึ่งจะต้องชำระหนี้ให้อีกฝ่ายหนึ่ง แม้บางคำจำกัดความเน้นให้เห็นว่าความเกี่ยวพันดังกล่าวเป็นเรื่องของสิทธิเรียกร้องหรือบุคคลสิทธิ หนี้จะต้องมีวัตถุแห่งสิทธิที่แน่นอนและตัวลูกหนี้ต้องแน่นอนด้วย อย่างไรก็ตาม พอจะสรุปความได้ว่า หนี้ หมายถึง หน้าที่ของบุคคลหนึ่งที่มีต่อบุคคลอีกคนหนึ่ง ซึ่งหน้าที่นั้นก็คือ การปฏิบัติการชำระหนี้นั่นเอง ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันได้บัญญัติว่า ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ อนึ่งการชำระหนี้ด้วยการงดเว้นการอันใดอันหนึ่งก็ย่อมมิได้

2.6.2 ประเภทของหนี้สิน

หนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ หนี้ในระบบกับหนี้นอกระบบ หนี้ในระบบเป็นหนี้ที่ลูกหนี้ทำกับสถาบันการเงิน หรือธนาคารที่มีกฎหมายรับรองและควบคุมอยู่ส่วนหนี้นอกระบบเป็น

หนี้ที่เกิดจากลูกหนี้ไม่สามารถกู้กับสถาบันการเงินหรือธนาคารได้ จึงไปใช้บริการหนี้นอกระบบ ความแตกต่างระหว่างหนี้ในระบบกับหนี้นอกระบบมีดังนี้ คือ

1) หนี้ในระบบ จะมีกฎหมายควบคุมอยู่ ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ค้ำประกัน ฯลฯ จะต้องปฏิบัติและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างยุติธรรม กฎเกณฑ์ กติกา เงื่อนไข และข้อบังคับต่าง ๆ ของหนี้ในระบบจะมีความยุติธรรม ไม่มีการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน เมื่อมีปัญหาหนี้สิน เช่น ปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ ก็มีขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการตามกฎหมายที่ชัดเจนแบบตรงไปตรงมา หนี้ในระบบหากฟ้องร้องแล้วก็จะมีการบังคับจำนองหรือขายทอดตลาดสินทรัพย์หรือหลักประกันไปตามขั้นตอน ทั้งฝ่ายลูกหนี้และเจ้าหนี้ก็ได้รับโอกาสที่จะต่อสู้กันในศาลได้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีความเหลื่อมล้ำ และอยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนกัน

2) หนี้นอกระบบ ลูกหนี้ที่เป็นหนี้นอกระบบส่วนมากเป็นคนที่ไม่มีความรู้และไม่สามารถกู้หนี้ในระบบได้ จึงต้องหันไปใช้บริการของหนี้นอกระบบที่เจ้าหนี้นอกระบบจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา เงื่อนไขต่าง ๆ ตามความพอใจ การเอาเปรียบจากเจ้าหนี้นอกระบบ เริ่มตั้งแต่การปล่อยกู้ ซึ่งมักจะปล่อยกู้โดยไม่มีสัญญาหรือหลักฐานใด ๆ แล้วเก็บเงินค่าพ่อนชำระรายวัน ดอกเบี้ยที่คิดจากลูกหนี้ก็แพงกว่าอัตราดอกเบี้ยของหนี้ในระบบ

หนี้นอกระบบ หมายถึง การกู้หนี้ยืมสินที่ไม่อยู่ในระบบสถาบันการเงิน เช่น การกู้ยืมกันระหว่างเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้อง ซึ่งการกู้ยืมเงินดังกล่าวจะไม่มีกฎกติกาการยืมที่เป็นมาตรฐาน เช่น การทำสัญญากู้ยืมเงินอาจจะใช้กระดาษเปล่าเขียน ข้อความการกู้ยืมเงิน โดยใช้ลายมือของลูกหนี้หรือเจ้าหนี้เป็นผู้เขียน ซึ่งบางครั้งก็ไม่มีพยานรับรู้ หรือบางครั้งก็มีการขูดลบขีดฆ่า (เขาวเรศ ทับพันธุ, 2549)

2.6.3 ปัจจัยสาเหตุทำให้เกิดหนี้

1) บริโภคนิยม (Consumerism) ปัญหาของโลกในปัจจุบัน มีการกระตุ้นการบริโภคในปริมาณมาก สาเหตุเพราะตัวชี้วัดความก้าวหน้าและการเจริญเติบโตอยู่ที่การบริโภควัสดุปัจจัย ทำให้เกิดความต้องการที่ไม่จำกัด ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีอรรถประโยชน์ที่ได้อธิบายถึงพฤติกรรมการบริโภคในลักษณะที่ทำให้ผู้บริโภคได้รับความพอใจสูงสุด ประกอบกับภายใต้การเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ในปัจจุบันได้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า สังคมบริโภคนิยม ซึ่งเป็นลักษณะทางสังคมที่ทำให้พฤติกรรมการบริโภคของผู้บริโภคที่ดำรงอยู่บนพื้นฐานของความต้องการที่ไม่จำกัด จากการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานทางกายภาพเพื่อการดำรงชีวิต พัฒนาเป็นการตอบสนองความต้องการทางด้านจิตใจ โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อแสวงหาความพอใจสูงสุด ซึ่งเกิดจากแรงผลักดันภายในตัวผู้บริโภคเอง และไม่ขึ้นกับปัจจัยภายนอก ทำให้ผู้บริโภคมีสถานะที่เป็นปัจเจก

บุคคลในการที่จะตัดสินใจเลือกการบริโภคสินค้าและการบริการด้วยตนเอง เป็นการบริโภคที่ทำให้ผู้บริโภครู้สึกว่าได้มีโอกาสแสดงความเป็นตนเอง หรืออัตลักษณ์ของตนเอง ผ่านการบริโภค เพื่อแสวงหาและความพึงพอใจ โดยเชื่อว่าการบริโภคในปริมาณที่มากขึ้นจะก่อให้เกิดความสุขมากขึ้น และเป็นหนทางที่จะปกป้องความคับข้องใจ อีกทั้งทำให้สภาพของปัญหาต่าง ๆ ที่เผชิญอยู่เลือนรางไป ทั้งที่ความจริงนั้น มนุษย์ยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาต่าง ๆ ได้ (นพพร จันทรนำฐ, 2544)

Baudrillard (1975) ได้เสนอแนวความคิดทฤษฎีในเรื่องเกี่ยวกับวัตถุและการบริโภคสังคม ปัจจุบันไว้ว่า การทำความเข้าใจการบริโภคในปัจจุบันไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอรรถประโยชน์ (Utility) หรือความพึงพอใจ (Pleasure) หากแต่ควรจะเป็นการศึกษาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการทำความเข้าใจในเรื่องของการสร้างคุณค่า และความหมายวัตถุที่เรียกว่า “การบริโภคเชิงสัญลักษณ์” ซึ่งเป็นลักษณะการบริโภคที่ทำให้ผู้บริโภคมีความรู้สึกว่ามีเอกลักษณ์ (Identity) แตกต่างไปจากคนอื่น ๆ ในสังคมที่สามารถผลักดันให้เกิดการบริโภคอย่างไม่มีที่สิ้นสุดดังนั้น ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การแลกเปลี่ยนเชิงสัญลักษณ์ในอดีตจึงถูกเปลี่ยนเป็นมูลค่าการแลกเปลี่ยนเชิงเศรษฐศาสตร์ สินค้าจึงไม่มีหน้าที่ของการใช้ในส่วนหนึ่งของวัตถุอีกต่อไป แต่แลกเปลี่ยนหน้าที่การให้ความหมายทางสัญลักษณ์แทน เช่น ห้างสรรพสินค้า และศูนย์การค้า เปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับการบริโภคของคนในสังคม จากการบริโภคเพื่อตอบสนองความจำเป็นสู่การบริโภคเพื่อสร้างวิถีชีวิต (Lifestyle Shopping) เพื่อสร้างเอกลักษณ์และตัวตนของผู้บริโภคฉะนั้น การไปห้างสรรพสินค้าและศูนย์การค้า จึงมิใช่เพื่อการจับจ่ายซื้อสินค้าเท่านั้น แต่เป็นการไปเพื่อสร้างและต่อยอดเอกลักษณ์ของเราเองด้วย เช่น ไปพบปะเพื่อนฝูงพาครอบครัวไปพักผ่อนทานอาหาร หรือไปเพื่อสร้างความต้องการบริโภคไว้ล่วงหน้าด้วยการเดิน ชมสินค้า เป็นต้น ผลกระทบจากสังคมบริโภคนิยม ทำให้มนุษย์มีพฤติกรรมที่เน้นการบริโภค และการสะสมทุนเพื่อใช้ในการบริโภคเป็นเป้าหมายสูงสุดในชีวิต สังคมบริโภคนิยมได้สร้างความคับข้องใจให้เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลในสังคมต้องดิ้นรนเพื่อเงินตรา เพื่อสร้างศักยภาพในการซื้อและตอบสนองความต้องการที่มีอยู่ตลอดเวลา บางคนอาจจะประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมายเพื่อให้ได้เงินมาจับจ่ายใช้สอย ที่เป็นเช่นนี้เพราะพฤติกรรมของผู้บริโภคขึ้นอยู่กับอารมณ์ความต้องการของตน สังคมบริโภคนิยมส่งผลให้ความสัมพันธ์ในสังคมลดลง แทนที่จะช่วยเหลือเผื่อแผ่กัน แต่กลับกลายเป็นทุกอย่างต้องจ่ายเงิน มีการใช้ทรัพยากรการผลิตอย่างฟุ่มเฟือย ทำให้เกิดหนี้สิน เพื่อให้ได้เงินมาสนองความต้องการบริโภคที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2545) จากทฤษฎีสังคมวิทยา สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพิจารณาความเกี่ยวข้องและผลของสังคมบริโภคนิยม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม และมีความสัมพันธ์กันทางสังคมด้วยเหตุและผล แนวคิดทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) นี้ มีสมมติฐานสำคัญว่ามนุษย์แต่ละคนมีความต้องการอะไรหลายอย่างในชีวิต แต่ตัวเองไม่สามารถสนองความต้องการของ

ตนเองทั้งหมดได้ จะต้องอาศัยผู้อื่นมาช่วยสนองความต้องการเหล่านั้นด้วยจึงจะครบ นอกจากนั้นมนุษย์แต่ละคนยังต้องการผลตอบแทนจากการแลกเปลี่ยนสิ่งต่าง ๆ ระหว่างกันให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ดังนั้นเนื่องจากมนุษย์ต้องการสิ่งต่าง ๆ จากผู้อื่นจึงต้องเข้าสู่สัมพันธ์หรือติดต่อกับผู้อื่น และเนื่องจากแต่ละคนต้องการผลประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดจากสิ่งที่ตนนำไปแลกเปลี่ยนกับผู้อื่น จึงต้องสร้างกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนในการแลกเปลี่ยนที่ดีมีความยุติธรรมขึ้น ความต้องการกันและกันจึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกัน กฎระเบียบที่ร่วมกันสร้างขึ้นจะควบคุมความประพฤติของกันและกัน กฎระเบียบที่อำนวยประโยชน์สูงสุดจะช่วยรักษาสัมพันธภาพให้ดำรงอยู่ได้นานและมั่นคง (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2545)

จากแนวคิดทฤษฎีการแลกเปลี่ยนดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาในแง่ของสังคมบริโภคนิยมแล้ว เป็นความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนสิ่งของกัน ผู้บริโภคได้รับสิ่งของและบริการจากผู้ผลิตและผู้ผลิตได้รับเงินตราจากการค่าจ้างขายและบริการ แต่ความสัมพันธ์ในสังคมบริโภคนิยมเป็นความต้องการที่ไม่มีที่สิ้นสุดประกอบกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในสังคมบริโภคนิยม เป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นผลกำไรของผู้ประกอบการเป็นหลักสำคัญที่สุด โดยส่งเสริมให้มีการบริโภคอย่างกว้างขวาง เพราะยังมีการบริโภคมากเท่าไรก็ยังเป็นผลกำไรมากขึ้นเท่านั้น ในส่วนของผู้บริโภคหากไม่รู้จักประมาณการรายจ่ายหรือพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการซื้อของแล้ว ก็จะเป็นหนี้เป็นสินมากขึ้น เพราะการประชาสัมพันธ์ของผู้ประกอบการเป็นตัวช่วยกระตุ้นให้ผู้บริโภคใช้จ่ายเกินตัว เมื่อประชาชนมีหนี้สินมาก ปัญหาสังคมด้านอื่นก็จะตามมา เพราะจำเป็นต้องใช้เงินในการบริโภคอย่างเช่นปัญหาหลักขโมย ปัญหายาเสพติด ฯลฯ

2) ค่านิยมใหม่ (New Value)

ข้อแตกต่างที่สำคัญของมนุษย์และสัตว์อยู่ตรงที่มนุษย์มีวัฒนธรรม มนุษย์สามารถปรับปรุงพัฒนาตัวเอง ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิตให้ดีขึ้น เหมาะสมขึ้น มนุษย์รู้จักใช้สมองมากกว่าสัตว์ วัฒนธรรมเกิดขึ้นเมื่อมนุษย์ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกันในสังคมเดียวกันทำ ความตกลงว่าจะยึดระบบไหนดี เราอาจเรียกระบบที่สมาชิกในสังคมได้ตกลงในความหมายนี้ว่า ระบบสัญลักษณ์ ดังนั้นวัฒนธรรมก็คือระบบสัญลักษณ์ในสังคมมนุษย์ที่มนุษย์สร้างขึ้น วัฒนธรรมคือสิ่งที่มนุษย์จะต้องเรียนรู้และจะต้องมีการถ่ายทอดวัฒนธรรมโดยสอนให้คนรุ่นหลังรู้ถึงระบบสัญลักษณ์ของสังคม ซึ่งได้เคยมีการตกลงกันว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง หลักที่สมาชิกของสังคมใช้ยึดถือเป็นแนวประกอบการประพฤติปฏิบัติก็คือ บรรทัดฐาน และค่านิยม ถ้ากล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือแนวทางการปฏิบัติที่สมาชิกของสังคมส่วนใหญ่ยึดถือ และค่านิยมคือความคิดและแนวปฏิบัติที่สมาชิกของสังคมส่วนใหญ่เห็นว่าถูกต้องดีงาม สำหรับคำว่า “ค่านิยม” เป็นความเชื่อความคิดของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่มีความค่า ทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมซึ่งเป็นผลให้

บุคคลนั้นนำไปเป็นมาตรฐานในการตัดสินใจในสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมของบุคคล โดยค่านิยมแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ ค่านิยมส่วนบุคคล และค่านิยมสังคมวันนี้ในโลกยุคโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างรุนแรง จนทำให้ความรู้ในทศวรรษใหม่นี้ล้ำสมัยเร็วมาก ขอบเขตขององค์ความรู้สามารถขยายตัวได้เป็นสองเท่าในเวลาเพียง 7-10 ปี (เกื้อวงศ์บุญสิน, 2547) ประกอบกับมีการแพร่กระจายทางวัฒนธรรมจากต่างประเทศสูง โดยเฉพาะวัฒนธรรมจากตะวันตก และปัจจัยการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี เช่น อินเทอร์เน็ต ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านวัฒนธรรม โครงสร้างสังคม และพิธีกรรม สามารถสังเกตเห็นได้ในการเปลี่ยนแปลงบทบาทของสถาบันสังคม การเปลี่ยนแปลงทำให้ความสัมพันธ์ของบุคคลในส่วนย่อยต่าง ๆ ของสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น แนวโน้มของครอบครัวที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นครอบครัวเดี่ยวมากยิ่งขึ้นจากที่กล่าวมานี้ สามารถนำ ทฤษฎีทางสังคมวิทยาามาพิจารณาถึงเหตุและผลได้ คือทฤษฎีการกระทำระหว่างกันด้วยสัญลักษณ์ (Symbolic Interactionism) โดยสรุปได้ว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างสัญลักษณ์เพื่อเป็นสื่อที่ทำให้เกิดความเข้าใจกัน บุคลิกของคนขึ้นอยู่กับการเล่นบทบาททางสังคมซึ่งมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดจากการกระทำระหว่างมนุษย์ ดังนั้นในเรื่องค่านิยมใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากบรรทัดฐานของสังคมล้วนแต่เกิดจากมนุษย์กระทำขึ้นทั้งสิ้น ปัญหาหนี้สินที่เกิดจากค่านิยม โดยสืบเนื่องมาจากสังคมบริโภคนิยม

3) ลักษณะครอบครัว (Family Type)

ครอบครัวเป็นสถาบันหนึ่งในสังคม และได้ชื่อว่าเป็นสังคมแรกของมนุษย์ ซึ่งมีความสำคัญที่สุดในการก่อบุคลิกภาพและสุขภาพจิตของบุคคล ครอบครัวเป็นแหล่งหล่อหลอมและขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ให้สมาชิกของครอบครัวสามารถดำรงตนเป็นสมาชิกที่ดีและอยู่ในสังคมได้โดยการถ่ายทอดวัฒนธรรมอันเป็นพฤติกรรมประจำสังคม เพื่อสมาชิกสามารถเข้ากับสังคมได้ สำหรับคำว่า ครอบครัว มีนักสังคมศาสตร์ เช่น บุญลือ วันทายนต์ (2543) ได้กล่าวไว้และสรุปได้ว่า เป็นโครงสร้างและสถาบันทางสังคมขั้นมูลฐานที่เกิดมาจากประชาชน ที่ต่างมีความสัมพันธ์กันทางสายเลือด การสมรสและการรับบุตรบุญธรรม หรือประกอบด้วยชายหญิงหนึ่งหรือมากกว่าอยู่ร่วมกัน โดยมีความสัมพันธ์ทางเพศที่สังคมอนุมัติ พร้อมด้วยสิทธิและหน้าที่ที่สังคมยอมรับ ครอบครัวจัดเป็นสังคมประเภทหนึ่งที่มีรูปแบบโดยเฉพาะมีความเป็นไปและการกระทำต่าง ๆ ต่อกันและกันระหว่างสมาชิก อันสามารถทำให้แต่ละคนต่างรู้ความประสงค์ และความหมายและความเข้าใจในกันและกัน ทางด้านสังคมวิทยา ครอบครัวถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมประเภทหนึ่งมนุษย์จะมีวัฒนธรรมเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่ง อันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป คือ ครอบครัว เพราะถือว่าครอบครัวมีความเป็นวัฒนธรรมสากล เช่นเดียวกับวัฒนธรรมสากลอื่น ๆ ถือว่าครอบครัวเป็นเรื่องของการสร้างหมู่คณะในกลุ่มย่อยเพื่อการอยู่รอดในการดำเนินชีวิต รวมทั้งเป็น

แหล่งหล่อหลอมให้สมาชิกของครอบครัว สามารถดำรงตนเป็นสมาชิกที่ดีและอยู่ในสังคมได้ โดยการถ่ายทอดวัฒนธรรมอันเป็นพฤติกรรมประจำสังคม เพื่อสมาชิกสามารถเข้ากับสังคมได้ แต่ในยุคของการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่มากขึ้น ทำให้ความผูกพันในครอบครัวลดลง การจะมีความสุขในครอบครัวได้นั้น ผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัวต้องรู้จักประหยัด รู้จักใช้ทรัพย์สินที่หามาได้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รู้จักการวางแผนชีวิตและประมาณการใช้จ่ายอย่างเหมาะสม การมีหนี้สินเป็นทุกข์และทำให้การดำรงชีวิตอย่างไม่เป็นสุข โดยจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในระยะยาวต่อไป จากผลการวิจัยจำนวนคนในครอบครัวมีผลต่อการใช้บัตรเครดิต ซึ่งทำให้เกิดหนี้สินเพิ่มขึ้น สรุปได้ว่าปัญหาหนี้สินจากครอบครัว เป็นเรื่องที่สำคัญที่จะต้องแก้ไขให้ลดน้อยลง เพราะจะมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของบุคคลในครอบครัว และสังคมประเทศชาติโดยรวม เพราะครอบครัวเป็นระบบสังคมที่เล็กที่สุดแต่มีอิทธิพลต่อสังคมมากที่สุด

กล่าวโดยสรุป ปัญหาหนี้สินของประชาชนในประเทศไทย นั้นเกิดจากปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจที่เกิดจากทุนนิยมบวกกับค่านิยมในสังคมที่มุ่งเพื่อบริโภคนิยมใช้จ่ายเกินรายได้ของตนทำให้เกิดปัญหาหนี้สินในระดับครัวเรือนขึ้น การแก้ปัญหานี้สินนั้นมีความพยายามในหลายภาคส่วน แต่ก็ยังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สลับซับซ้อนและรอการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จารุวรรณ บัวทุม(2556) ศึกษาปัญหา อุปสรรคและแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสาขาจังหวัดพิจิตร การวิจัยครั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ เกษตรกรที่เป็นสมาชิกสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในจังหวัดพิจิตร จำนวน 398 คน โดยการสุ่มแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) ด้วยการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ผลจากการวิจัยพบว่า การพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกรณีศึกษาสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสาขาจังหวัดพิจิตร ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน คือ ด้านความพอประมาณ ด้านความมีภูมิคุ้มกัน ด้านความมีเหตุผล ด้านความรู้ และด้านคุณธรรม พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของเกษตรกรต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกรณีศึกษาสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสาขาจังหวัดพิจิตร โดย

จำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล สรุปได้ว่า เกษตรกรที่มีเพศต่างกันและมี อายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสาขาจังหวัดพิจิตรโดยรวมแตกต่างกัน ผลการศึกษา ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกรณีศึกษาสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสาขาจังหวัดพิจิตร พบว่า ปัญหา 1) การทำการเกษตรเกษตรกรยังใช้สารเคมีเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพ เพิ่มสูง พืชผลทางการเกษตรราคาต่ำไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจึงทำให้เกษตรกรเป็นหนี้สินไม่สามารถฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรได้ และปัจจุบันเกษตรกรยังยึดติดกับเครื่องมือสมัยใหม่ในการทำการเกษตรทำให้มีต้นทุนในการประกอบอาชีพสูง ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องช่วยบรรณรักษ์ปลูกฝังให้เกษตรกรรู้จักการพึ่งพาตนเองให้ได้ในระดับหนึ่ง รู้จักประหยัดคอคอมและรู้จักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในชุมชน และหน่วยงานควรกำกับดูแลเกษตรกรเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพอย่างใกล้ชิดโดยใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงในการประกอบอาชีพ 2) เกษตรกรส่วนใหญ่จะปลูกพืชทางเกษตรชนิดเดียวกัน ทำให้พืชผลทางการเกษตรล้นตลาด ราคาตกต่ำ หน่วยงานต้องจัดหาทุนให้เกษตรกรกรณีที่สำนักงานเห็นว่าเป็นพืชผลทางเศรษฐกิจจนกว่าจะได้ขายผลผลิตและจัดหาตลาดรองรับผลผลิต การเกษตรให้เกษตรกร 3) เกษตรกรส่วนมากจะเน้นการผลิตเพื่อการค้ามากกว่าใช้เอง ส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตในสิ่งที่ต้องบริโภคใช้สอยในครัวเรือนหรือในชุมชน หรือการบริโภคในสิ่งที่ชุมชนผลิตได้เอง ไม่ต้องซื้อหาจากภายนอกเป็นหลัก 4) เกษตรกรบางส่วนไม่พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนการคิดตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดังนั้นหน่วยงานต้องจัดทำโครงการหรือจัดตั้งคณะเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้ความรู้เกษตรกร เห็นความสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียงอย่างสม่ำเสมอ 5) เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีกิจกรรมที่ได้ทำร่วมกัน จึงเป็นเหตุให้ต่างคนต่างทำมาหากิน เพื่อเป็นการสร้างความสามัคคีและเกื้อกูลกัน ในชุมชน/องค์กร ส่งเสริมให้มีโครงการที่ได้ร่วมมือร่วมแรงกันทำ ในชุมชน/องค์กร ให้เกษตรกรตระหนักถึงความซื่อสัตย์ในการประกอบอาชีพและให้มีความอดทน ความพากเพียรและประกอบอาชีพด้วยความตั้งใจจึงจะพบกับความสำเร็จในการประกอบอาชีพต่อไป

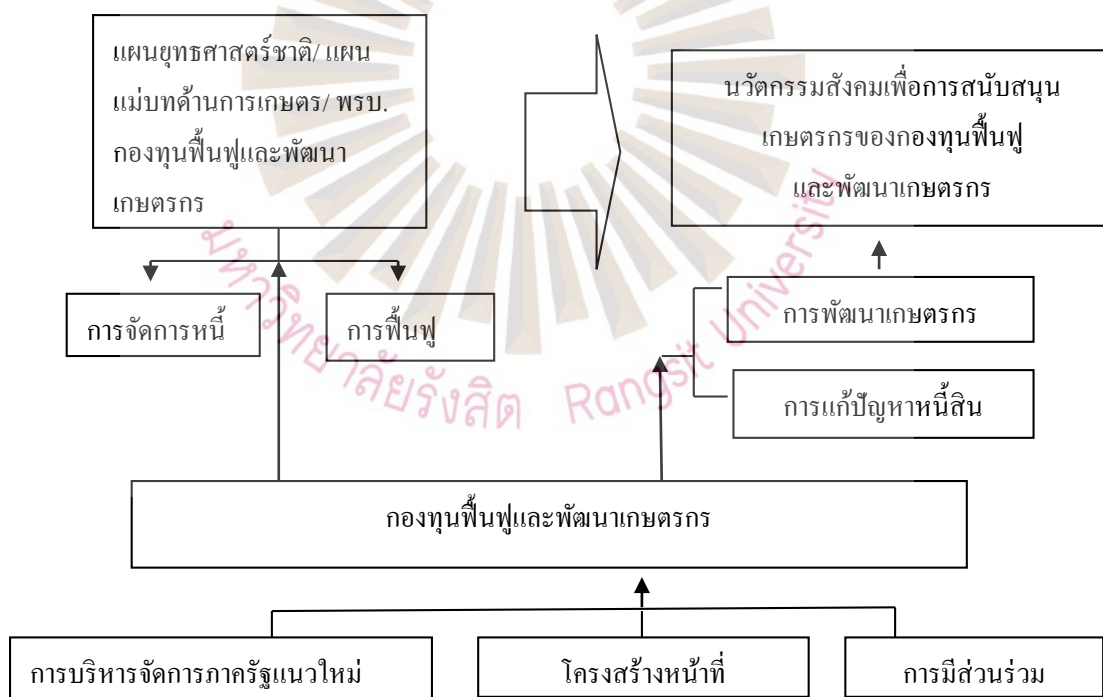
ทศพล วิชัยดิษฐ์ (2561) ศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จังหวัดสมุทรปราการ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพการณ์การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และเพื่อพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จังหวัดสมุทรปราการ เป็นการวิจัยลักษณะแบบผสม โดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม สัมภาษณ์เชิงลึก ประชุม สันทนากลุ่ม

ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์การวิจัย คือ สมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่ได้รับการจัดการหนี้แล้ว จำนวน 179 คน คณะอนุกรรมการจังหวัด 10 คน ผู้เชี่ยวชาญ 7 คน นำข้อมูลภาคสนามมาทำการสังเคราะห์นำเสนอข้อมูลเชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า: 1) สภาพการณ์การฟื้นฟูเกษตรกรของกองทุนยังไม่ประสบผลสำเร็จในขณะนี้รัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร 2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คือ นโยบายของรัฐละเลยภารกิจฟื้นฟู การบริหารงานของกองทุนมีอาจจัดการได้ตามแผนและกระบวนการเกษตรลดลงอย่างรวดเร็วทั้งพื้นที่และวิถีเกษตร 3) รูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกร คือ รูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกรแบบพลวัต ซึ่งเป็นข้อค้นพบหรือองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัย ผ่านการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญแล้ว

จินดารัตน์ ถวิลเดมิทรัพย์ และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2562) ศึกษาเรื่องการบริหารจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกกลุ่มเกษตรกรในการกู้ยืมเงินของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (2) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ (3) ตัวแบบแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกกลุ่มเกษตรกรในการกู้ยืมเงินของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การวิจัยเชิงปริมาณ ประกอบด้วย ประชากร คือ เกษตรกรทั้งหมดที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรใน 20 อำเภอของจังหวัดอุดรธานี รวม 977,178 คน ส่วนกลุ่มตัวอย่างมีจำนวน 1,110 คน การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์สำหรับสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 9 คน ด้วยแบบสัมภาษณ์แนวลึกที่มีโครงสร้าง ผลการศึกษาพบว่า (1) สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพิจารณาการกู้ยืมเงินและอนุมัติเงินให้กับกลุ่มเกษตรกรอย่างไม่เท่าเทียมกัน (2) สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรควรพิจารณาการกู้ยืมเงินและอนุมัติเงินให้กับกลุ่มเกษตรกรอย่างเท่าเทียมกัน และ (3) สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรควรกำหนดและนำตัวแบบแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกกลุ่มเกษตรกรในการกู้ยืมเงินตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 5 ด้าน ไปปรับใช้ในการวางแผนการกำหนดเป็นกลุ่มตัวชี้วัดสำคัญของการปฏิบัติงาน และการศึกษาต่อยอด โดยตัวแบบแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการดังกล่าวควรเรียงตามลำดับความสำคัญจากมากไปน้อย ดังนี้ (1) ความรู้ (2) คุณธรรม (3) การมีภูมิคุ้มกัน (4) ความมีเหตุผล และ (5) ความพอประมาณ

2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว การศึกษาวิจัย เรื่องนวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด หลักการ เอกสารและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง นำมาสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา และการเข้าถึงองค์ความรู้ ความจริงและภูมิคุ้มกัน ดังนั้นการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงบริบทสภาพการณ์การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรของกองทุน ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ทั้งองค์ประกอบและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และเพื่อให้ได้แนวทางการจัดการภาครัฐในการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีกรอบแนวคิดดังนี้



รูปที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) บริบทและสถานการณ์ องค์ประกอบและปัจจัยในการพัฒนาเกษตรกรรมของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม 2) นวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรรมของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อมุ่งเน้นในการหาข้อเท็จจริง การเลือกพื้นที่ศึกษาใช้วิธีการเจาะจง วิเคราะห์แบบบรรยาย พรรณานำข้อมูลที่เก็บได้จากภาคสนามมาวิเคราะห์และสังเคราะห์อย่างเป็นระบบ ซึ่งมีขั้นตอน วิธีและกระบวนการในการวิจัย ดังต่อไปนี้

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยโดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบไปกับการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) รวมถึงการสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

3.1 ผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผู้ให้ข้อมูลหลักแบ่งเป็นกลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ดำเนินงานกองทุนฯ ประกอบด้วย เลขานุการ รองเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการภาคและสาขา เจ้าหน้าที่กองทุนฯ และตัวแทนเกษตรกรสมาชิก และนักวิชาการ โดยใช่วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังมีรายชื่อดังนี้

- 1) นายสไกร พิมพ์บึง เลขานุการกองทุนฯ
- 2) นายสมศักดิ์ อยู่รอด รองเลขานุการกองทุนฯ
- 3) นายวิญญู สะตะ ผู้อำนวยการสำนักฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม
- 4) นายมนัส วงษ์จันทร์ ผู้อำนวยการสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกร

5) นายประเทือง นรินทรากุล ณ ออยุธยา ผู้อำนวยการสำนักกิจการสาขาภูมิภาคที่ 1

6) นางสาวธนวัน บัวหลวงงาม ผู้อำนวยการสำนักกิจการสาขาภูมิภาคที่ 2

7) นายประยงค์ อึ้งจักร ผู้อำนวยการสำนักกิจการสาขาภูมิภาคที่ 3

8) นายสุกิจ คุ้มใหญ่ ผู้อำนวยการสำนักกิจการสาขาภูมิภาคที่ 4

9) รศ.ดร.สังสิต พิริยธรรค์ นักวิชาการ

10) ผู้แทนเกษตรกร และอนุกรรมการ

รวมผู้ให้ข้อมูลหลักในกลุ่มที่ 1 จำนวน 10 คน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟู ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม

(Focus Group) จำแนกตามภูมิภาคดังนี้

11) ภาคกลาง จำนวนผู้ให้ข้อมูล 21 คน

12) ภาคเหนือตอนล่าง จำนวนผู้ให้ข้อมูล 8 คน

13) ภาคเหนือตอนบน จำนวนผู้ให้ข้อมูล 10 คน

14) ภาคใต้ จำนวนผู้ให้ข้อมูล 14 คน

15) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวนผู้ให้ข้อมูล 18 คน

รวมผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มที่ 2 จำนวน 71 คน

รวมผู้ให้ข้อมูลในงานวิจัยนี้ 81 คน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับเครื่องมือที่มีความเหมาะสมในการนำมาใช้สำหรับกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบไปด้วย

1) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมทั้ง เก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลที่ได้มาจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาใช้ในการกระบวนการสร้างพื้นฐานขององค์ความรู้อย่างบูรณาการในทางวิชาการเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาที่พึงประสงค์ อันเป็นแนวทางประการสำคัญในการนำไปสู่การสร้างเครื่องมือที่สามารถนำไปใช้ในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

2) แบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) และการสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยมีการออกแบบโครงสร้างคำถามการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง อันเป็นแบบสัมภาษณ์ที่ไม่มีการกำหนดโครงสร้างของข้อคำถามที่มีความชัดเจน

ตายตัว โดยเป็นแต่เพียงการกำหนดแนวข้อคำถามแบบเปิดกว้าง หรือเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิด ซึ่งเป็นกระบวนการวิจัยที่มีผลทำให้ข้อคำถามมีความยืดหยุ่นและเปิดกว้าง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและข้อเท็จจริงที่มีความหลากหลายในมิติต่าง ๆ ทั้งมิติของความลึกและมิติของความกว้างในเรื่องที่ทำการวิจัย

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลใน 3 ลักษณะ ได้แก่

(1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ

(2) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

(3) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่ม โดยกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้ง 3 ลักษณะ เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลตามแนวทางของกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ อันมีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

3.3.1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ ผู้วิจัยได้ดำเนินการกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลในระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ และจากแหล่งข้อมูลทางเว็บไซต์ที่ปรากฏบนอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและแบบสัมภาษณ์แบบการสนทนากลุ่ม รวมทั้งเพื่อนำมาใช้เป็นส่วนประกอบในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลในการวิจัย

3.3.2) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและแบบสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางประการสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล อย่างไรก็ตามในกระบวนการสัมภาษณ์นั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการกระบวนการบันทึกข้อมูล โดยวิธีการจดบันทึกข้อมูลและการบันทึกเสียงของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยการขออนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อนทำการบันทึกเสียงหากได้รับอนุญาต เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบและตรวจทานความถูกต้องย้อนกลับในภายหลังได้

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก และแบบสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ทั้งสองลักษณะจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสามกลุ่มมาทำการวิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้กระบวนการและวิธีการวิเคราะห์ตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลัก (Major Themes) ที่พบในข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ทั้งหมด จากนั้นจึงนำประเด็นหลัก มาพิจารณาแบ่งแยกออกเป็นประเด็นย่อย (Sub-Themes) และหัวข้อย่อย (Categories) ซึ่งเป็นกระบวนการวิเคราะห์ที่เริ่มต้นจากการวิเคราะห์ภาพรวมไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นย่อยตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ในระหว่างการดำเนินกระบวนการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ผู้วิจัยได้ดำเนินกระบวนการสะท้อน (Reflecting) ควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการกระบวนการสะท้อนในแต่ละช่วงหรือในแต่ละขั้นตอนควบคู่ไปกับการดำเนินการกระบวนการวิจัย เพื่อเสริมสร้างให้กระบวนการวิจัยครั้งนี้มีความแกร่งและมั่นคง (Rigor) และเพื่อให้มีความเข้มข้น (Intensive Process) มากยิ่งขึ้น รวมทั้งผู้วิจัยจะได้ดำเนินการพรรณนาข้อมูลตามปรากฏการณ์เพื่อแสวงหาหรือให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ อันเป็นแนวทางประการสำคัญที่สามารถนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเป็นประโยชน์ต่อไป

บทที่ 4

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

ในบทนี้ประกอบด้วยผลการศึกษาเพื่อตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 1 ซึ่งได้แก่การศึกษาริบทและสภาพการณ์ องค์ประกอบ และปัจจัยในการพัฒนาเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ดังรายละเอียดในการนำเสนอคือ

4.1 ความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี(พ.ศ. 2560-2579) กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

4.2 โครงสร้างขององค์กร

4.3 ภารกิจหลัก

4.1 ความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี(พ.ศ. 2560-2579) กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

4.1.1 ความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ในการศึกษาบริบทของ พรบ.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร นั้น จำเป็นต้องทบทวนเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ(พ.ศ. 2560-2579) กล่าวคือ กรอบการพัฒนาระยะยาว ประกอบด้วย “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนา ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุขและตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติในการพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูงเป็นประเทศพัฒนาแล้วและสร้างความสุขของคนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจโลก



รูปที่ 4.1 กรอบการพัฒนาระยะยาวยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
ที่มา: สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559

ทั้งนี้จากกรอบการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ดังกล่าว จะพบที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ในด้านยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันทางสังคม และยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนี้

ความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี กับแผนพัฒนา ฉบับที่ 12

กรม. มีมติเมื่อวันที่ 22 ธ.ค. 2558 เห็นชอบทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564) ซึ่งที่สำนักงาน เสนอ โดยมีความเห็นเพิ่มเติมว่าแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และมีการแบ่งยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวเป็นแผนงาน/โครงการในช่วง 5 ปี โดยระบุแผนปฏิบัติการ และกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งให้มีการประเมินผลของการดำเนินงานในรอบ 1 ปี และ 5 ปี



รูปที่ 4.2 ความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12
ที่มา : กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2560

จากความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี(พ.ศ. 2560-2579) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 เมื่อนำมาเชื่อมโยงกับกับแผนยุทธศาสตร์ของกองทุน

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในยุทธศาสตร์ที่ 4 ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประเด็นที่ 4.1.1 ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานราก และประเด็นที่ 4.4.1 ส่งเสริมการปรับตัวกิจกรรมในระดับครัวเรือนให้มีขีดความสามารถในการจัดการแผนชีวิต สุขภาพ ครอบครัวยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประเด็นที่ 4.1.1 ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานราก และประเด็นที่ 4.4.1 ส่งเสริมการปรับตัวกิจกรรมในระดับครัวเรือนให้มีขีดความสามารถในการจัดการแผนชีวิต สุขภาพ ครอบครัวยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประเด็นที่ 4.4.2 เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งพาตนเอง ประเด็นที่ 4.4.3 สร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน และประเด็นที่ 4.4.4 สร้างภูมิคุ้มกันทางปัญญาให้กับชุมชนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 6 เศรษฐกิจฐานราก ประกอบด้วย 1) การยกระดับศักยภาพการเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ 2) การสร้างสภาพแวดล้อมและกลไกที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ทั้งนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และเป้าหมายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 เป้าหมายที่ 1 คือ ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจนยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ ในด้านที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประเด็นที่ 4.2 การส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก ผลสัมฤทธิ์ลดปัญหาความยากจนของประชาชน ดังนั้น ยุทธศาสตร์กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 2563-2567 เป็นการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยปรับปรุงเนื้อหาสาระจากยุทธศาสตร์กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ปฏิวัติภาคการเกษตรไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

โดยมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ คือ ผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ ซึ่งจะเกิดได้ผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการของกระทรวงและผลผลิตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

โดยมีเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง คือ ผลลัพธ์ที่กระทรวงต้องการให้เกิดจากการให้บริการสาธารณะ ในระดับกระทรวง ตามที่กำหนดไว้ตามเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือการให้บริการที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และผลลัพธ์จะเกิดได้จากผลสัมฤทธิ์ของผลผลิตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน



รูปที่ 4.3 ความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับต่างๆของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
ที่มา: กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2566

4.1.2 แผนยุทธศาสตร์กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2563-2567

วิสัยทัศน์กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เกษตรกรเป็นเจ้าของผลผลิต โดยทำการเกษตรแบบครบวงจร สามารถจัดการปัญหาหนี้สิน บนพื้นฐานความเข้มแข็งขององค์กรเกษตรกร

พันธกิจ ได้แก่

- 1) ส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร
- 2) ส่งเสริมสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรของเกษตรกร
- 3) พัฒนาความรู้ในด้านการเกษตร หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรเกษตรกร
- 4) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งตนเอง และเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร

ยุทธศาสตร์ของกองทุนฯ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ 1 ส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการพัฒนาองค์กรเกษตรกรให้เข้มแข็งและรวมกันเป็นเครือข่าย ยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการหนี้ของเกษตรกรในระดับองค์กร

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาระบบการบริหารจัดการสำนักงานให้ทันสมัย และมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล

กลยุทธ์ ประกอบด้วย กลยุทธ์ทางด้านยุทธศาสตร์ที่ 1 ส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการพัฒนาองค์กรเกษตรกรให้เข้มแข็งและรวมกันเป็นเครือข่าย มี 4 กลยุทธ์ ได้แก่

- 1) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร
 - 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกร
 - 3) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรม ให้แก่เกษตรกร และพนักงาน
 - 4) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร
- กลยุทธ์ทางด้านยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการหนี้ของเกษตรกรในระดับ

องค์กรมี 3 กลยุทธ์ ได้แก่

- 1) แก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร
- 2) สนับสนุนการจัดการหนี้ของเกษตรกร
- 3) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการ

หนี้

กลยุทธ์ทางด้านยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาระบบการบริหารจัดการสำนักงานให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ มี 7 กลยุทธ์ได้แก่

- 1) เพิ่มสมรรถนะการบริหารงานให้ทันสมัย
- 2) ประชาสัมพันธ์หน่วยงานอย่างต่อเนื่อง
- 3) ปรับปรุงระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
- 4) เพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการงบประมาณ
- 5) การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ
- 6) ระบบสารสนเทศ
- 7) เสริมสร้างและพัฒนาบุคลากร

4.2 โครงสร้างองค์กร

การดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูฯ บริหารเป็นองค์คณะในรูปแบบคณะกรรมการคือ

4.2.1 คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จำนวน 41 คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนัก

งบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 11 คน ผู้แทนเกษตรกรจำนวน 20 คนเป็นกรรมการให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการผู้แทนเกษตรกรมาจากการเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และกำหนดให้รัฐมนตรี แต่งตั้งจากเกษตรกรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกองค์กรเกษตรกรใน 4 ภูมิภาค อย่างน้อยภูมิภาคละ 2 คน ส่วนที่เหลือให้เป็นไปตามสัดส่วนของสมาชิกเกษตรกรในแต่ละภูมิภาค (การแบ่งภูมิภาคและการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง)

คณะกรรมการกองทุนฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

(2) พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) กำหนดนโยบายและอกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ในการบริหารกิจการของกองทุน

(4) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ ของกองทุน

(5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนองค์กรเกษตรกร

(6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาแผนและ โครงการฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนและโครงการ

(7) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินของกองทุนตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรและการใช้คืนเงินให้แก่กองทุน

(8) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

(9) กำกับ ให้คำปรึกษา และแนะนำ แก่คณะกรรมการบริหารและสำนักงานในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(10) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดภาระผูกพันของกองทุน

(11) กำหนดมาตรการส่งเสริมสนับสนุน องค์กรเกษตรกร

(12) แต่งตั้ง ถอดถอน คณะกรรมการบริหารและคณะอนุกรรมการ

(13) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่

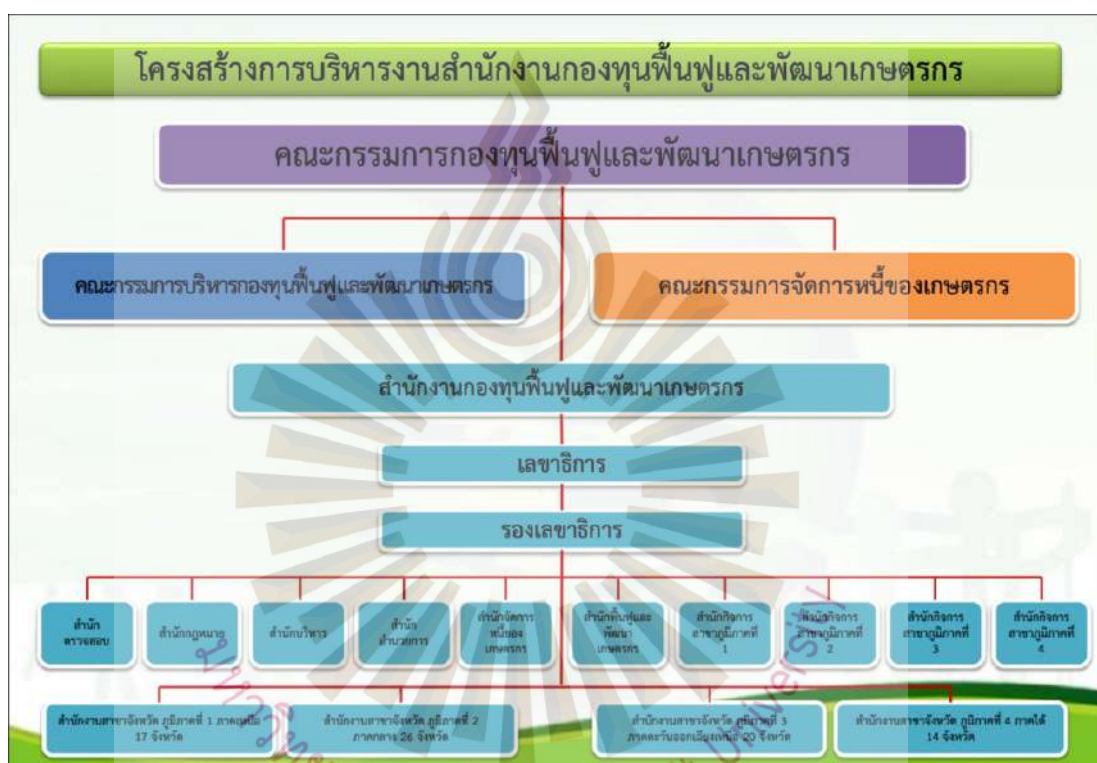
ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4.2.2 คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งมีจำนวนร่วมกัน 7 คน โดยให้แต่งตั้งจาก บุคคลในคณะกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนเกษตรกรจำนวน 2 คน และ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขา เศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหารการเงิน หรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์สาขาละหนึ่งคน เป็นกรรมการและให้เลขาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการ ด้วยกันเป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือทรัพย์สินของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ
- (2) เสนอและรายงานต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนฯ
- (3) อนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฯ
- (4) อนุมัติโครงการที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท
- (5) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและการมอบอำนาจให้ผู้อื่น ปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ
- (6) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนด เงินเดือน หรือเงินอื่น รวมถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้าง
- (7) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่เลขาธิการในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- (8) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- (9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการบริหาร หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

4.2.3 คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร จำนวน 21 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมส่งเสริม สหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทน สมาคมธนาคารไทย กรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนเกษตรกรใน คณะกรรมการ 9 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์สาขาการบริหาร การเงิน หรือการธนาคารและสาขาเกษตรศาสตร์ สาขาละ 1 คนเป็นกรรมการเลขาธิการเป็นกรรมการและ

เลขานุการและผู้อำนวยการสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกรเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการโดยมีสำนักงานกองทุนฯ รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ ทั้ง 3 คณะ รวมถึงมีหน้าที่ในการบริหารกิจการสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ กองทุนฟื้นฟูฯ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารกำหนดให้โดยมีเลขาธิการฯ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

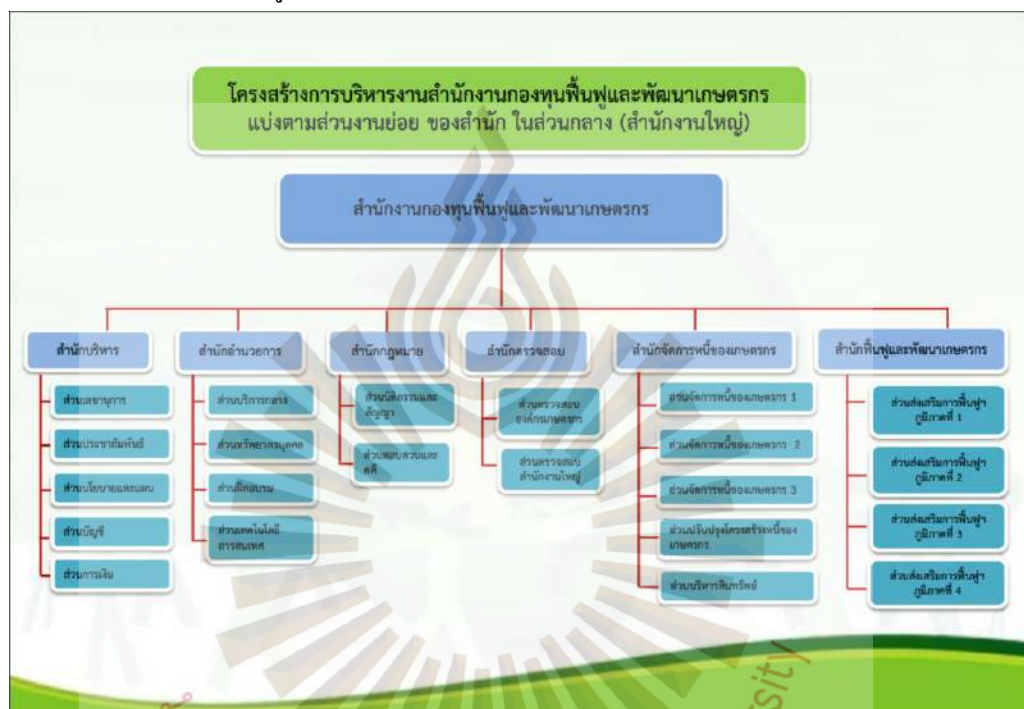


รูปที่ 4.4 โครงสร้างคณะกรรมการของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
ที่มา: กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2566

4.2.4 โครงสร้างในส่วนของสำนักงานกองทุนฯ แบ่งการบริหารงานออกเป็น 10 สำนัก ประกอบด้วย

- 1) สำนักฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 2) สำนักจัดการหนี้ของเกษตรกร
- 3) สำนักอำนวยการ
- 4) สำนักบริหาร
- 5) สำนักกฎหมาย

- 6) สำนักตรวจสอบ
- 7) สำนักกิจการภูมิภาคที่ 1
- 8) สำนักกิจการภูมิภาคที่ 2
- 9) สำนักกิจการภูมิภาคที่ 3
- 10) สำนักกิจการภูมิภาคที่ 4



รูปที่ 4.5 โครงสร้างสำนักงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

ที่มา: กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2566

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในเรื่องโครงสร้างของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร นายสมศักดิ์ อยู่รอด รักษาการรองเลขาธิการกองทุนฯ ได้กล่าวว่า

“ภาพรวมของใหญ่ของกองทุน โครงสร้างแรกคือโครงสร้างของบอร์ด โครงสร้างของบอร์ดก็จะมีท่านนายก หรือ รองนายกที่ท่านนายกมอบหมายเป็นประธาน ใครจะมาเป็นประธาน หรือ มาเป็นนายกรัฐมนตรีของเมืองไทย หรือ นายกรัฐมนตรีของเมืองไทยก็จะมอบหมายให้รองนายกท่านใดท่านหนึ่งเป็นประธานกองทุน อันนี้ คือฝ่ายการเมืองที่จะต้องมาดูแลกองทุนฟื้นฟูฯ ในฐานะประธาน สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเป็นรอง

ประธาน ในส่วนตรงมันจะมีฝ่ายการเมืองอยู่สองตำแหน่ง คือตัวประธานกับรองประธาน ต่อมาในโครงสร้างใหญ่ในมาตราสิบสอง มีปลัดกระทรวงเกษตร ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม แล้วก็เลขาธิการคณะเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ แล้วก็ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ แล้วก็รวมด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ภาคราชการ ภาคเอกชน อันนี้มาจากการสรรหา ต่อมาในส่วนของผู้แทนภูมิภาคอีกสี่ภูมิภาค ภูมิภาคเหนือก็จะมีห้าคน คือการรับสมัครของผู้แทนเกษตรกร แล้วก็ภาคอีสาน มีทั้งหมดเจ็ดคน แล้วก็ภาคกลาง และภาคใต้ ภาคละสี่คน รวมแล้วเป็นยี่สิบคน อันนี้คือโครงสร้าง ใหญ่ทั้งหมดยี่สิบคนบวกด้วยเลขาธิการ นี่คือโครงสร้างใหญ่ทั้งหมดสี่สิบเอ็ดคน ต่อมาเป็นโครงสร้างใน พ. ร. บ. มาตรา ยี่สิบ กรรมการบริหารก็มาจาก ผู้แทนในเกษตรกรยี่สิบคน ในบอร์ดใหญ่ จะมีสองคน มาเป็นกรรมการบริหารแล้วก็ผู้ทรงในบอร์ดใหญ่จะเป็นผู้ทรงภาคเอกชน หรือภาคราชการ รวมไปถึงอีกหนึ่งคน มาเป็นกรรมการบริหาร แล้วก็อีกสามท่าน ที่จบเศรษฐศาสตร์ จบการเงินการธนาคาร จบเกษตรศาสตร์นะอีกสาขาละหนึ่งคน รวมแล้วเป็นหกคน แล้วก็ท่านเลขาหนึ่งคนเป็นเจ็ดคน ก็จะรับนโยบายใหญ่ของบอร์ดใหญ่มาดำเนินการบริหารจัดการเรื่องของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูฯ แล้วก็ยังมีอีกบอร์ดหนึ่งจะรับในโครงสร้างตาม พ. ร. บ. คือบอร์ดบริหารจัดการจะมีผู้แทนยี่สิบคน ก็จะคัดมาเก้าคน ไม่รวมว่าบอร์ดบริหารเพราะบอร์ดบริหารเอาไปแล้วสองคน ในส่วนของผู้แทนจะเหลืออีกสิบแปด ในสิบแปดคนนี้ถูกคัดมาเก้าคนมาเป็นบอร์ดนี้ แล้วก็จะมีส่วนราชการ เช่น ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตร ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ แล้วก็ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้จัดการธนาคาร ธ. ก. ส. ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย ผู้แทนเกษตรกรเก้าคน รวมแล้วเป็นสิบเก้าคน พอสิบเก้าคนปั๊บเลขาเป็นมาโดยตำแหน่งก็เป็นยี่สิบ แล้วก็ผู้อำนวยการสำนักจัดการหนี้ เป็นผู้ช่วยเลขาช่วยยี่สิบเอ็ดคน นี่คือโครงสร้างภาพรวม สรุปคือ มีบอร์ดใหญ่ บอร์ดบริหาร บอร์ดหนี้ แล้วอีกบอร์ดหนึ่งที่เพิ่งเกิดมาโดยตาม พ. ร. บ. วินัยการเงินการคลัง แล้วก็อีกบอร์ดหนึ่ง คือ อนุกรรมการจังหวัดก็มีทั้งหมดสิบหกคนบวกหัวหน้าสาขาที่เป็นสิบเจ็ด อนุกรรมการมาจากมาจากบอร์ดใหญ่ คือมาตราสิบห้าวงเล็บสิบสองเหมือนกันแต่บอร์ดใหญ่มอบให้กรรมการบริหารเป็นผู้ดำเนินการ ประกอบด้วย ผู้แทนของเกษตรกร คือตัวเกษตรกรในแต่ละ

องค์กรในพื้นที่จังหวัดนั้น รวมกันแล้วแปดคน แล้วก็ผู้ทรงภาคราชการและภาคเอกชน รวมไว้แล้วก็อีกแปดคน นั่นคือสิบหกคน แล้วก็หัวหน้าสาขาเป็นสิบเจ็ดคน นี่ก็คือคณะกรรมการจังหวัด ที่จะดูแลเรื่องของการกลั่นกรองแผนโครงการ การอุทธรณ์การขึ้นทะเบียนหนี้ ยังมีโครงสร้างของสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเทพฯ โดยมีเลขานุการเป็นผู้เจ้านายของพนักงาน มีรองเลขา คือพนักงานสูงสุดของกองทุนฟื้นฟู เลขาไม่ใช่พนักงานแต่เลขาเป็นสัญญาจ้าง สัญญาจ้างสี่ปี เพราะฉะนั้นนี่ คือโครงสร้างสำนักงานใหญ่ แล้วก็จะมีส่วนภูมิภาค คือภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคอีสาน ภาคใต้ ภาคภาคเหนือก็อยู่ที่เชียงใหม่ ภาคกลางอยู่ที่กรุงเทพฯ ภาคอีสานอยู่ที่ขอนแก่น ภาคใต้อยู่ที่นครศรีธรรมราช นี่ก็คือสี่ภูมิภาค ในสี่ภูมินาคนนั้นก็เชื่อมโยกับทางจังหวัดอีก ในแต่ละภูมินาคนนั้นซึ่งภาคเหนือเราแบ่งเป็นสิบเจ็ดจังหวัด ภาคอีสานแบ่งเป็น ยี่สิบ ภาคกลางแบ่งเป็น ยี่สิบหก ภาคใต้แบ่งเป็นสิบสี่จังหวัด อันนี้ก็จะขึ้นตรงกับเลขาโดยตรงส่วนเงินทุนใน โครงสร้างจะไม่ขึ้นตรงกับภาค แต่ไปขึ้นตรงเลขาเลย และเช่นเดียวกัน ภาคก็จะขึ้นตรงกับเลขาซึ่งอำนาจของเลขา ก็มอบหมายให้ภาคไปทำเฉพาะกิจอีกทีหนึ่ง และนี่คือโครงสร้างที่เรามีปัญหากันอยู่ กำลังจะแก้ไข ในส่วนโครงสร้างของสำนักงานใหญ่ก็จะแบ่งเป็นอีกหกสำนัก ก็จะมี สำนักบริหาร สำนักสำนักอำนวยการ สำนักฟื้นฟู สำนักจัดการหนี้ สำนักกฎหมาย สำนักตรวจสอบ” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 มกราคม 2566)

จากการสัมภาษณ์ จะเห็นว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมมีโครงสร้างที่ซับซ้อนใหญ่โต มีบุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก รวมทั้งตัวโครงสร้างสำนักงานเองก็มีความซับซ้อนและยากต่อการทำความเข้าใจ

4.3 การกิจหลัก

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีภารกิจหลัก คือ การปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกร ตามนโยบายรัฐบาล และการฟื้นฟูอาชีพ ทั้งอาชีพหลักและอาชีพเสริม โดยเริ่มจากการปรับความคิดทัศนคติ ไปพร้อมกับการจัดทำแผนชีวิต ซึ่งกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรอาชีพ 9 อาชีพ ได้แก่ ทำนา ปลูกพืชไร่ ยาง ปาล์ม ไม้ยืนต้น ปศุสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และประมง ตามศูนย์เรียนรู้ชุมชน หรือศูนย์ปราชญ์ชาวบ้าน ตลอดจนสถาบันการฝึกอบรมทั้งของภาครัฐและเอกชน ขึ้นอยู่กับแผนโครงการที่ทางกลุ่มหรือองค์กรเกษตรกรจัดทำขึ้นมา

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เกิดจากการต่อสู้เรียกร้องของเกษตรกร โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ต้องการให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร รวมถึงการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรตั้งแต่ปี 2536 ในท่ามกลางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเรียกร้องการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร จนกระทั่งปี 2542 รัฐสภาจึงได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2542 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือการพัฒนาการเกษตร ซึ่งการทำงานของหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่ผ่านมาเป็นการกำหนดนโยบายโดยทางราชการซึ่งไม่ได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของปัญหาโดยตรง ได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการประกอบกิจกรรมของตนเองจึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นอิสระ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการในระดับกำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติการ นักวิชาการและเกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารการสนับสนุนจากกองทุน และเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกรเพื่อทำแผนและโครงการในการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนซึ่งจะมีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินการเพื่อให้การฟื้นฟูและพัฒนาสภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของเกษตรกรสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหวังของการจัดให้มีกองทุนจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรขึ้น (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2564)

ต่อมา ในปี 2544 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องจาก

พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากโครงการส่งเสริมของรัฐที่ไม่ประสบผลสำเร็จไว้อย่างชัดเจนเกษตรกรที่เป็นหนี้ในระบบเป็นเหตุให้เกษตรกรเหล่านั้นไม่มีโอกาสฟื้นฟูอาชีพและดำรงชีวิตในด้านเกษตรกรรมได้อย่างมั่นคงจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ต่อมาในปี 2563 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ คือ การแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรยังไม่อาจดำเนินการให้ครอบคลุมหนี้ของเกษตรกรบางกรณีจึงทำให้เกษตรกรบางส่วนยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาหนี้เนื่องจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่อาจรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ และเพื่อให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรที่มีบุคคลค้ำประกันได้ ทั้งนี้ตามเจตนารมณ์ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพ รวมตัวกันเป็นองค์กรจัดทำแผนและโครงการขอรับการสนับสนุนจากกองทุน โดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร รวมถึงการให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกร ซึ่งได้บัญญัติขั้นตอนต่างๆ ไว้ตั้งแต่ การขึ้นทะเบียน การเสนอแผนหรือโครงการ วิธีการเสนอ การพิจารณาอนุมัติ การดำเนินการ และการติดตามประเมินผลภายใต้พระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นแม่บทของการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงได้ออกระเบียบฯ ว่าด้วยการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรการติดตามและประเมินการดำเนินการตามแผนและโครงการ การจ่ายเงินของกองทุนฯ และการใช้คืนเงินให้แก่กองทุนฯ (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2564)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูฯ คือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยซื้อหนี้และหลักทรัพย์จำนองของเกษตรกรจากสถาบันการเงินต่างๆ มาเป็นของกองทุนฯ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้กองทุนฯ โดยไม่มีดอกเบี้ย และการันตีว่าเกษตรกรจะไม่เสียหลักทรัพย์ (เกือบทั้งหมดคือที่ดิน) เหมือนอย่างที่เป็นหนี้สถาบันการเงิน ด้วยข้อดีสองอย่างนี้ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันมาใช้สิทธิ์กับกองทุนฯ กองทุนฯ จึงเป็นทางออกที่เกษตรกรหวังพึ่งพา แต่สิ่งที่ยากคือ เกษตรกรที่เป็นหนี้ธนาคารของรัฐจะต้องรอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอนุมัติก่อน จึงจะมีผลให้โอนหนี้ได้ ซึ่งข้อตกลงซื้อขายหนี้ระหว่างกองทุนฯ กับ 4 สถาบันการเงินของรัฐควรจะเข้า ครม. ในขณะนั้น ผลของความล่าช้าก็คือเกษตรกรยังคงต้องชำระหนี้ให้ธนาคารเจ้าหนี้เดิมในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าการชำระหนี้กองทุนฯ ชวนาจาก 36 จังหวัดจึง

มารวมตัวกันปึกหลักชุมนุมที่หน้ากระทรวงการคลังหลายครั้งหรือที่รู้จักกันดีคือมีอบชวานา (ไทรรัฐ, 2560)

อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ตามกฎหมาย ยุทธศาสตร์และภารกิจหลักดังกล่าว หากพิจารณาภารกิจที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ จะพบว่ากองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีภารกิจและบทบาทหน้าที่หลัก ในการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตการพัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรม เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในระบบ อันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เป็นไปตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 2 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ภายใต้ นโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ในยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประเด็น การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานราก และการส่งเสริมการปรับพฤติกรรมในระดับครัวเรือนให้มีจิตความสามารถในการจัดการแผนชีวิต สุขภาพครอบครัวการเงิน และอาชีพ การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งพาตนเอง การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน และสร้างภูมิคุ้มกันทางปัญญาให้กับชุมชน (กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2565)

ทั้งนี้ภารกิจที่สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 6 เศรษฐกิจฐานราก ได้แก่ 1) การยกระดับศักยภาพการเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ 2) การสร้างสภาพแวดล้อมและกลไกที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน

ส่วนความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ พบว่า สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ในด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก ผลสัมฤทธิ์ และลดปัญหาความยากจนของประชาชน

อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของยุทธศาสตร์กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ปี 2563-2567 เป็นการกำหนดทิศทางดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยปรับปรุงเนื้อหาสาระจากยุทธศาสตร์กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ปฏิวัติภาคการเกษตรไทย ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง โดยกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานกองทุนฯ ผู้รับบริการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

4.3.1 สถานภาพ

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีและรับงบประมาณจากกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. กองทุนฟื้นฟูฯ พ.ศ. 2542 มีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ และไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ ภารกิจหลักขององค์กรคือการชำระหนี้แทนเกษตรกรสมาชิก และการอนุมัติงบประมาณให้องค์กรสมาชิก เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ

อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้ไข พรบ. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2562 ด้วยเหตุผลและสาระสำคัญว่า เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยที่การแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรยังไม่อาจดำเนินการให้ครอบคลุมหนี้ของเกษตรกรบางกรณี จึงทำให้เกษตรกรบางส่วนยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหานี้ เนื่องจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่อาจรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ ประกอบกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกร รวมถึงการกำหนดที่ตั้งของสำนักงานใหญ่และสาขาของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่กำหนดในกฎหมายขาดความยืดหยุ่นและทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรที่มีบุคคลค้ำประกันได้ และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนเกษตรกรให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ได้ในกรุงเทพมหานครหรือปริมณฑล และกำหนดที่ตั้งของสาขา ณ ที่ใดก็ได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้กรอบในการดำเนินงานของกองทุนฯ ประกอบด้วย

- 1) ส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกร
- 3) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรม
- 4) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง และเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร

ปัจจุบันกองทุนฟื้นฟูฯ มีสมาชิกจำนวน 6,764,842 ราย คิดเป็นองค์กรเกษตรกรทั้งสิ้น 55,084 องค์กร ขึ้นทะเบียนเกษตรกร (ทะเบียนหนี้) จำนวน 481,283 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ม.ค. 2563)

ทั้งนี้ที่ผ่านมา กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเวลา 3 ปี ติดต่อกัน คือปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2565 โดยใช้เงินงบประมาณที่เหลืออยู่ ซึ่งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่เป็นไปตามแผนงานปี 2565 แต่

งบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน จึงมีความจำเป็นต้องเสนอขอของบกลางเป็นการเร่งด่วน โดยผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2565 คณะรัฐมนตรีมีมติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นเงินจำนวน 2,000,000,000.00 บาท (สองพันล้านบาท) สำหรับใช้ดำเนินงานดังนี้

1) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารสำนักงาน ไตรมาสที่ 3-4 (งบบุคลากร งบดำเนินงาน) งบประมาณ 230,382,500.00 บาท

2) การแก้ไขปัญหาหนี้ งบประมาณ 1,500,000,000.00 บาท เกษตรกรกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 3,425 ราย

3) การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร งบประมาณ 269,617,500.00 บาท เกษตรกรกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 42,034 ราย 776 องค์กร

จะเห็นว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถดำเนินงานตามภารกิจไม่หยุดชะงัก แม้จะไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณถึง 3 ปี รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร และการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้กับเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้อย่างต่อเนื่อง ตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กล่าวคือ

1) การจัดการหนี้ให้แก่เกษตรกรสมาชิก กรณีหนี้ NPL และการซื้อทรัพย์สิน (NPA) ไม่ปรากฏหน่วยงานใดของรัฐบาลและธนาคารดำเนินงานเช่นเดียวกับกองทุน และที่สำคัญเมื่อ "บุคคลที่ได้รับการจัดการหนี้เหล่านี้แล้วจะต้องเข้าสู่แผนการฟื้นฟูอาชีพ" ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 เกษตรกรกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 3,425 ราย

2) การฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นให้เงินอุดหนุนหรือกู้ยืม จะต้องดำเนินการผ่านองค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงมีความแตกต่างและไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐในกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 42,034 ราย 776 องค์กร

4.3.2 วิธีการดำเนินงาน

ภายใต้พระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นแม่บทของการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงได้ออกระเบียบฯ ว่าด้วยการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรการติดตามและประเมินการดำเนินการตามแผนและโครงการ การจ่ายเงินของกองทุน และการใช้คืนเงินให้แก่กองทุน โดยระเบียบดังกล่าว คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะต้องออกประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติ รวมถึง

หลักเกณฑ์การสนับสนุนเงินอุดหนุนและเงินกู้ยืม และสำนักงานจะต้องออกคู่มือการสนับสนุนการดำเนินการตามแผนและโครงการ ซึ่งมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

- 1) การยื่นเสนอแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกร
- 2) การตรวจสอบ และกลั่นกรองแผนหรือโครงการ
- 3) การพิจารณาแผนหรือโครงการ
- 4) การจัดทำสัญญาสนับสนุน
- 5) การโอนเงินสนับสนุน
- 6) การดำเนินการตามแผนและโครงการที่ได้รับอนุมัติ
- 7) การติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน
- 8) การปรับปรุงแผนหรือโครงการ
- 9) การชำระคืนเงินกู้ยืม

หลังจากเกษตรกรเข้าสู่การปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรตามนโยบายรัฐบาล และการฟื้นฟูอาชีพ ทั้งอาชีพหลักและอาชีพเสริม เป็นหน้าที่หลัก โดยเริ่มจากการปรับความคิด ทักษะคิด ไปพร้อมกับการจัดทำแผนชีวิต ซึ่งกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรอาชีพ 9 อาชีพ ได้แก่ ทำนา ปลูกพืชไร่ ยาง ปาล์ม ไม้ยืนต้น ปศุสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และประมง ตามศูนย์เรียนรู้ชุมชน หรือศูนย์ปราชญ์ชาวบ้าน ตลอดจนสถาบันการฝึกอบรมทั้งของภาครัฐและเอกชน ตามที่กำหนดไว้เป็นเวลา 2-3 วัน ขึ้นอยู่กับแผนโครงการที่ทางกลุ่มหรือองค์กรเกษตรกรจัดทำขึ้นจะมีการอบรม ศึกษาเรียนรู้ ฐานแล้ว ก็จะมาฟื้นฟูอาชีพหลัก โดยผ่านกลุ่ม หรือองค์กรเกษตรกรที่สมาชิกสังกัด โดยรัฐจะจัดหาวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตรไปทดลองปฏิบัติใช้จริงในอาชีพหลัก เพื่อลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลผลิต โดยมีกรรมการองค์กรเป็นผู้ติดตามกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกับสมาชิก และรายงานให้สำนักงานกองทุนฯ ทราบเป็นระยะตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้

สิ่งสำคัญที่เป็นภารกิจและเป็นผลการดำเนินงานของกองทุนฯ จะพบว่า แบ่งวิธีการทำงานได้ดังนี้

- 1) การขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกร โดยกองทุนฯ ได้กำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรไว้ดังนี้ เกษตรกร หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยมีรายได้จากการประกอบ อาชีพเกษตรกรรมมากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมด (รวมถึงสิทธิหรือประโยชน์ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้) และไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ 1) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานองค์กรของรัฐซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ 3) ไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

1.1) คุณสมบัติขององค์กรเกษตรกร ประกอบด้วย

1.1.1) กลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่ไม่เป็นนิติบุคคลในจังหวัดเดียวกันมารวมกัน ไม่น้อยกว่า 50 คน โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน

1.1.2) นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน

1.2) สิทธิประโยชน์ขององค์กรเกษตรกร ได้แก่ (1) องค์กรเกษตรกรมีสิทธิขอรับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมโดยให้ทำแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกรยื่นต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขาที่เป็นที่ตั้งขององค์กรเกษตรกร (2) สมาชิกขององค์กรเกษตรกรที่เป็นหนี้ในระบบ และประสงค์ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน สามารถยื่น คำขอขึ้นทะเบียนหนี้ต่อสำนักงานสาขา จังหวัดผ่านองค์กรเกษตรกรที่ตนสังกัด

1.3) การขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกร โดยเกษตรกรที่มีสิทธิยื่นคำขอขึ้นทะเบียนหนี้ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1.3.1) เป็นเกษตรกรตามระเบียบว่าด้วยเกษตรกร

1.3.2) เป็นหนี้อันเนื่องมาจากการประกอบเกษตรกรรมของเกษตรกรตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม

1.3.3) เป็นหนี้ในระบบตามมาตรา 37/1 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแก้ไขปัญหานี้

ทั้งนี้เกษตรกรที่จะมีสิทธิได้รับการพิจารณาแก้ไขปัญหานี้ต้องเป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกรซึ่งมีหนี้อันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตามมาตรา 37/1 โดยหนี้ของเกษตรกรต้องเป็นหนี้ใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ 1) หนี้ที่เกิดขึ้นจากโครงการส่งเสริมของรัฐและประสบความสำเร็จล้มเหลวอันไม่ใช่เป็นความผิดของเกษตรกร 2) หนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินประเภท ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และนิติบุคคลตามที่คณะกรรมการกำหนด 3) หนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันเกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์หน้ดังกล่าวต้องเป็นหนี้ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่นายทะเบียนได้รับขึ้นทะเบียนหนี้เว้นแต่กรณีหนี้ที่เกิดขึ้นหลังขึ้นทะเบียนหนี้โดยการปรับโครงสร้าง หนี้จากสัญญาเดิมที่ขึ้นทะเบียนหนี้ไว้

นอกจากนี้ในขั้นตอนของการปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวแล้ว กองทุนฯ ยังมีการดำเนินงานเพื่อฟื้นฟูเกษตรกรด้วยการอุดหนุนงบประมาณโครงการต่างๆที่กลุ่มเกษตรกรเสนอมา ดังนี้คือ

1) ด้านพัฒนาศักยภาพขององค์กรเกษตรกร

- 2) ด้านการผลิต
- 3) ด้านการรวบรวมผลผลิต
- 4) ด้านการแปรรูปและเพิ่มมูลค่าผลผลิต
- 5) ด้านการตลาด

โครงสร้างและระบบคณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย

- 1) คณะกรรมการ
- 2) คณะกรรมการบริหาร

3) คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร และเลขาธิการ เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงสร้างของกองทุนประกอบด้วย คณะผู้บริหารสามคณะ คือ คณะกรรมการจำนวน 41 คน คณะกรรมการบริหารจำนวน 7 คน คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร 21 คน และเลขาธิการ 1 คน โดยเลขาธิการ มีหน้าที่เป็นเลขานุการของทุกคณะ

ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ในเรื่อง เจตนารมณ์ นโยบายของการดำเนินงานกองทุนฯ นายสไกร พิมพ์บึง เลขาธิการกองทุนฯ ได้กล่าวว่า

“หลักการของกองทุน คือ 1.พัฒนาศักยภาพองค์กรให้เกิดความเข้มแข็ง 2.ผลิตขึ้นพื้นฐานลดต้นทุนให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้ 3.การรวบรวมผลผลิต 4.การแปรรูปผลผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่า และ 5.คู่มือการตลาดจำหน่าย ถ้าเกษตรกรกลุ่มไหนเขียนโครงการมาครบทั้ง 5 ขั้นตอน ภายใต้งบประมาณอนุมัติ 2 หลักการ คือ ถ้าไม่เกิน 5 แสน ที่เลขฯ กฟก.สามารถอนุมัติได้ แต่ถ้าเกิน 5 แสน ต้องใช้กรรมการบริหารเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ สำหรับแนวทางการบริหารและขับเคลื่อนการทำงานหลังจากที่ได้เข้ามารับตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูฯ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2564 ที่ผ่านมา ในส่วนของการบริการแก่เกษตรกรสมาชิก จะเน้นพัฒนาระบบการบริหารงานของสำนักงานกองทุน ที่ทั้งในส่วนของสำนักงานใหญ่ สำนักงานภูมิภาคทั้ง 4 แห่ง และสำนักงานสาขา จังหวัด 77 สาขา ให้เป็นการบริการเกษตรกรในรูปแบบ One Stop Service แต่อย่างไรก็ตาม จากนโยบายของรัฐบาลที่เน้นให้หน่วยงานปฏิบัติงานแบบ Work From Home ตามนโยบายรัฐบาล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากระบบการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ ให้มากที่สุด ในขณะที่ด้านการฟื้นฟู ปัจจุบันกองทุนฟื้นฟูฯ มีองค์กรเกษตรกรที่เป็นสมาชิก 56,000 กว่าองค์กร รวมจำนวนเกษตรกรสมาชิกประมาณ 540,000 คน ดังนั้น เพื่อให้การบริการและแก้ไข

ปัญหาประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย จึงจัดแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ หนึ่ง องค์กรที่ได้รับการสนับสนุนประเภททั้งเงินอุดหนุนและเงินกู้ยืม มีประมาณ 11,000 องค์กร ครอบคลุมเกษตรกรสมาชิกประมาณ 500,000 กว่าราย กลุ่มนี้ถือว่าเป็นผู้เข้าถึงการให้บริการของกองทุนฟื้นฟูฯ ต่อไปจะต้องนำมาวิเคราะห์ถึงผลสำเร็จว่า กลุ่มไหนประสบความสำเร็จแล้ว และกลุ่มไหนยังต้องการพัฒนาเพิ่มเติม ส่วนกลุ่มที่ สอง เป็นกลุ่มองค์กรที่กำลังยื่นแผนและโครงการ ซึ่งมีประมาณ 1,640 กว่าองค์กร ครอบคลุมเกษตรกรประมาณ 500,000 กว่าคน กลุ่มนี้ต้องเร่งสนับสนุนและดำเนินการเรื่อง การพิจารณาถ่วงถ่วงแผนโครงการ และงบประมาณ สำหรับกลุ่มที่ สาม เป็นกลุ่มองค์กรที่กฎหมายบังคับไว้ว่า เกษตรกรรายใดที่กองทุนเข้าไปแก้ปัญหานี้หรือจัดการหนี้แล้ว มีจำนวนประมาณ 30,000 กว่าคน ในกลุ่มนี้จะได้เข้าไปช่วยผลักดันให้เกิดการเสนอแผนฟื้นฟูหลังจากเข้าสู่การจัดการหนี้แล้วตามที่กฎหมายกำหนด และกลุ่มที่ สี่ เป็นกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่ปี 2544 แต่ไม่มีการเคลื่อนไหว จากนั้นไปจะต้องดำเนินการประสานต่อว่าจะมีความประสงค์ในการร่วมกิจกรรมของกองทุนฟื้นฟูฯ ต่อไปอย่างไร และแม้การทำงานของกองทุนฟื้นฟูฯ จะมีข้อจำกัดมากมาย โดยเฉพาะด้านงบประมาณเพื่อการดำเนินงาน ซึ่งในปีงบประมาณ 2565 นี้สำนักงานงบประมาณ ยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณดำเนินการให้ เพราะตามพระราชบัญญัติกำหนดว่า หากมีทุนหมุนเวียนหรือมีสภาพคล่องเกิน 1,000 ล้านบาท สำนักงานงบประมาณจะไม่จัดสรรงบประมาณให้ แต่หากมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณให้ขอสนับสนุนจากงบกลาง ดังนั้นในการจัดการหนี้ และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรสมาชิก จะต้องดำเนินการของงบกลางเข้ามาเพิ่มจากงบประมาณปกติที่ได้รับที่แต่ละปีจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมาประมาณ 607 ล้านบาท ซึ่งแน่นอนว่าไม่เพียงพอ แต่กองทุนฟื้นฟูฯ จะดำเนินการอย่างเต็มที่ภายใต้แผนงานที่กำหนดไว้” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 ธันวาคม, 2565)

“กองทุนฯ ที่เกิดขึ้นมาเพื่อจะแก้หนี้ให้เกษตรกรหรือพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กร หรือความรู้ให้เกษตรกร เราไปจัดการช่วยเหลือเรื่องหนี้เพื่ออะไร? หัวใจของกองทุนฯ ตอนนั้นคือเพื่อรักษาที่ดินไว้ให้เป็นมรดกของลูกหลาน นี่คือหัวใจเลย รักษาที่ดินไว้ให้เป็นมรดกของลูกหลาน และ สร้างองค์กรที่เข้มแข็ง

เพื่อพัฒนาศักยภาพของเกษตรกร ขอบข่ายภารกิจของกองทุนฟื้นฟู มีสามด้าน ก็คือ (1) เรื่องของการจัดการหนี้ (2) เรื่องของการฟื้นฟู และ (3) การพัฒนาเกษตรกร คืองานฟื้นฟู มันมีสองส่วน ส่วนอีกหนึ่งคือบุดหนุน คือเราให้แก่เกษตรกร หรือองค์กรเกษตรกรที่ขอบเพื่อไปพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กร พัฒนาองค์ความรู้ หรือสร้างศักยภาพขององค์กรแล้วรวมทั้งเรื่องของช่องทาง การตลาด เป็นบุดหนุนที่เราให้ฟรี สองคืองบที่เสนอแผนโครงการ เพราะฉะนั้น แผนโครงการก็มีสองส่วน คือแผนและโครงการที่กินห้าแสนต้องเป็นอำนาจของกรรมการบริหาร แต่ถ้าแผนโครงการที่ไม่กินห้าแสนเป็นอำนาจของเลขาธิการโดยภาพรวม เราเลยมองว่า เป็นขบวนการสร้างองค์ความรู้ ขบวนการเรียนรู้ สร้างองค์กรที่เข้มแข็ง พัฒนาอาชีพ ด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อไปพัฒนาในเรื่องของอาชีพที่เราทำอยู่ หรือจะเป็นอาชีพเสริม อันนี้ได้หมดคนละรับ เมื่อก่อนมันจะมีดอกเบี้ยย้อยละบาท แต่เมื่อปีสองพันห้าร้อยหกสิบสามออก ระเบียบมาไม่มีดอกเบี้ยแล้ว อันนี้คือเงินที่ให้ในแผนโครงการนี้คือฟรีเลย ถือ เป็นหัวใจในการที่จะฟื้นฟูอาชีพให้กับตัวองค์กรและฟื้นฟูความเข้มแข็งของ องค์กร ส่วนอีกเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องของการจัดการหนี้ ตามมาตรา 37/9/1 เป็น การจัดการนี้หมายความว่าเมื่อเกษตรกรขึ้นทะเบียนองค์กรแล้ว ถ้าคุณเดือดร้อน ไม้ไหว จะให้กองทุนช่วยเหลือ เราก็จะเข้าไปชำระหนี้แทน ฉะนั้น การชำระหนี้ แทน เมื่อก่อนจะเป็นในส่วนของมันมีมติ ครม. ชำระห้าสิบล้านเปอร์เซ็นต์ อีกห้าสิบล้าน เปอร์เซ็นต์ดอกเบี้ยเจ็ดจุดห้า แล้วก็ตอนหลังมีมติเก้าสิบล้านเปอร์เซ็นต์ของทุน ถ้า ไม่มีหลักทรัพย์ แต่ ณ. วันนี้ ออกระเบียบใหม่มาไม่มีดอกเบี้ยแล้ว สุดท้าย ทั้ง ระเบียบฟื้นฟูและระเบียบการจัดการหนี้จะไม่มีดอกเบี้ยเลยครับ อันนี้คือสิ่งที่ดี เพราะอะไร? เพราะอันนี้แหละคือ ตัวที่จะตอบโจทย์ว่า ถ้าคุณถูกซื้อหนี้แล้วไม่มี ดอกเบี้ยคุณก็เอาส่วนที่ต้องชำระดอกเบี้ยมาเป็นชำระต้น แล้วก็เงินฟื้นฟูก็ สามารถที่จะสร้างกระบวนการคือสร้างองค์กรเข้มแข็ง และการรักษาที่ดินไว้ให้ เกษตรกรเพื่อเป็นมรดกของลูก ณ. วันนี้ผมเชื่อว่าในกระบวนการแก้ปัญหา หนี้สินได้สมบูรณ์แบบหมดแล้วครับ” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 3, การ สืบสวนส่วนบุคคล, 20 มกราคม 2566)

“ตามกฎหมายให้กองทุนไปชำระหนี้แทนเกษตรกร กองทุนก็เอาเงินไปปิด บัญชีหนี้เลย แล้วโอนหลักทรัพย์ที่เกษตรกรนำไปค้ำประกันกับ ธ.ก.ส. มาเป็น

ของกองทุนฯ ไม่ใช่การจำนองหลักทรัพย์ แต่หลักทรัพย์กลายเป็นของกองทุนเลย แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระในรูปแบบการเช่าซื้อ ซึ่งดอกเบี้ยจะถูกกว่าผ่อนกับธนาคารเจ้าหนี้เดิม และเกษตรกรจะไม่สูญเสียที่ดิน เพราะกฎหมายกำหนดไว้ไม่ให้มีการยึดที่ดิน ให้ผ่อนชำระหนี้ไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะหมดแล้วจึงได้โฉนดที่ดินกลับคืน ถ้ารุ่นนี้ผ่อนไม่หมดก็ตกไปถึงรุ่นลูกรุ่นหลานมาชำระต่อจนกว่าจะหมด” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม 2566)

จะเห็นว่า นโยบายและเจตนารมณ์ตามกฎหมายของกองทุนฯ นั้น ต้องการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรไม่ให้สูญเสียที่ดินบรรพบุรุษไปจากการเป็นหนี้ โดยหลังจากเกษตรกรเข้าสู่การปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรตามนโยบายรัฐบาล และการฟื้นฟูอาชีพ ทั้งอาชีพหลักและอาชีพเสริมเป็นหน้าที่หลัก โดยเริ่มจากการปรับความคิด ทักษะคิด ไปพร้อมกับการจัดทำแผนชีวิต ซึ่งกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรอาชีพ 9 อาชีพ ได้แก่ ทำนา ปลุกพืชไร่ ยาง ปลูกไม้ยืนต้น ปศุสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และประมง ตามศูนย์เรียนรู้ชุมชนหรือศูนย์ปราชญ์ชาวบ้าน ตลอดจนสถาบันการฝึกอบรมทั้งของภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้การบริหารจัดการของกองทุนก็จะเป็นการบริหารแบบอิสระเพื่ออำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือสมาชิกเกษตรกร

4.3.3 ผลการดำเนินงาน

ผลการดำเนินงาน 24 ปีที่ผ่านมา ข้อมูล ณ ปี 2565 พบว่า สำนักงานกองทุนฟื้นฟูฯ โดยสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกร สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินให้เกษตรกร ด้วยการชำระหนี้แทนเกษตรกรไปแล้วทั้งหมด 19,399 ราย จำนวน 19,434 บัญชี เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 3,853,623,639.01 บาท และสามารถรักษาที่ดินทำกินให้เกษตรกร จำนวน 91,487 ไร่ 95.5 ตารางวา โดยแยกเป็นของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จำนวน 1,241 ราย 1,241 บัญชี เป็นเงิน 503,874,027.54 บาท ธนาคารพาณิชย์ จำนวน 2,408 ราย 2,413 บัญชี เป็นเงิน 715,950,524.75 บาท นิติบุคคล จำนวน 463 ราย 463 บัญชี เป็นเงิน 185,584,890.21 บาท สหกรณ์ จำนวน 15,098 ราย 15,115 บัญชี เป็นเงิน 2,345,013,898.34 บาท และเจ้าหนี้หรือบุคคลภายนอกซื้อทรัพย์สินไว้ (เอ็นพีแอล) จำนวน 189 ราย 202 บัญชี เป็นเงิน 103,200,298.18 บาท

โดยเฉพาะในปี 2565 สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้ดำเนินการโดยมี

ตาราง 4.1 องค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรช่วงขึ้นทะเบียนในปี 2543-2565

ภาค	องค์กร	สมาชิก	ร้อยละองค์กร	ร้อยละสมาชิก
เหนือ	17,825	1,455,462	31.75	25.42
กลาง	8,609	955,090	15.33	16.68
ตะวันออกเฉียงเหนือ	19,610	2,496,347	34.92	43.60
ใต้	1,0105	818,423	18.00	14.29
รวม	56,149	5,725,322	100.00	100.00

ที่มา: กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2565

ในด้านการส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรขององค์กรเกษตรกร พบว่า องค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกองทุนตามมาตรา 30 และระเบียบว่าด้วยการขึ้นทะเบียน ครบถ้วนแล้ว มีสิทธิเสนอแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรขอรับการสนับสนุนจาก กองทุนได้ และระเบียบพิจารณาแผนและโครงการ ได้กำหนดให้องค์กรเกษตรกรสามารถเสนอ ขอรับการสนับสนุนเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรหรือเงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาองค์กรให้ เข้มแข็งก็ได้

กองทุนอนุมัติเงินสนับสนุนแก่องค์กรเกษตรกร ครั้งแรกเมื่อปี 2549 ซึ่งจนถึงปี 2565 มี การอนุมัติโครงการรวม 12,160 โครงการ งบประมาณ 1,948,432,480.25 บาท แยกเป็น โครงการ ประเภทเงินอุดหนุนจำนวน 9,558 โครงการ งบประมาณ 407,857,364.00 บาท และ โครงการ ประเภทเงินกู้ยืม จำนวน 2,602 โครงการ งบประมาณ 1,040,575,116.25 บาท

ตาราง 4.2 ประเภทเงินกู้ยืมและงบประมาณที่อนุมัติ

ประเภท	โครงการ	งบประมาณ	ประเภท	โครงการ	งบประมาณ
โค	460	144,892,240.00	ไม้ผล	14	4,200,000.00
กระบือ	14	4,304,058.25	พืชไร่	51	15,300,000.00
สุกร	18	5,328,000.00	พืชผัก	19	5,700,000.00
แพะ	26	7,800,000.00	เพาะเห็ด	11	3,300,000.00
แกะ	3	840,000.00	ผสมผสาน	25	7,500,000.00

ตาราง 4.2 ประเภทเงินกู้ยืมและงบประมาณที่อนุมัติ (ต่อ)

ประเภท	โครงการ	งบประมาณ	ประเภท	โครงการ	งบประมาณ
สัตว์ปีก	3	900,000.00	รวบรวม ผลผลิต	6	1,800,000.00
แมลง	1	300,000.00	แปรรูป	29	10,4000,000.00
เพาะเลี้ยงสัตว์ น้ำ	23	9,600,000.00	ผลิตปุ๋ย	6	1,800,000.00
ข้าว	86	25,800,000.00	อื่นๆ	4	6,357,760.00

ที่มา: กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2565

จะเห็นว่า สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร อนุมัติสนับสนุนโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรประเภทเงินกู้ยืมให้กับองค์กรเกษตรกร กฟก. จำนวน 799 โครงการ องค์กรเกษตรกร ได้รับงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรในพื้นที่ภาคเกษตรกรรม จำนวน 799 องค์กร เป็นเงิน 253,440, 990.25 บาท ส่งผลให้มีเกษตรกรได้รับประโยชน์จากโครงการเงินกู้ยืมจำนวน 28,474 ราย และสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอนุมัติงบประมาณ 253,440,990.25 บาท ส่งผลให้มีการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากในภาคการเกษตรเพิ่มมากขึ้นทั่วประเทศในปี 2565 เป็นเงิน 253.440,990.25 บาท

การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้กำหนดให้องค์กรเกษตรกร รายงานผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรต่อสำนักงานตามเงื่อนไข และระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ติดตามและประเมินการดำเนินงานตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน ซึ่งโครงการประเภทเงินกู้ยืม จำนวน 2,602 โครงการ งบประมาณ 1, 040,575, 1 16.25 บาท โดยองค์กรเกษตรกร ชำระคืนเงินกองทุนครบถ้วนแล้ว จำนวน 343 โครงการ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 109.374,685 บาท

การติดตามการชำระคืนเงินกู้ยืมกองทุน ที่อนุมัติให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืม จะดำเนินการภายหลังที่ได้มีการจัดทำสัญญา และเบิกจ่ายเงินกู้ยืมแล้ว โดยองค์กรต้องจัดทำสัญญาเงินกู้ยืม และสัญญาค้ำประกันกับสำนักงานสาขาจังหวัด รวมถึงการกำหนดแผนการชำระคืนเงิน เพื่อความชัดเจนในการชำระคืนเงินกู้ยืมขององค์กรเกษตรกรโดยกำหนดให้องค์กรเกษตรกร ชำระคืนเงินกู้ยืมตาม

สัญญาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง จนครบกำหนดเวลาที่อนุมัติให้ดำเนินการ โดยชำระคืนเงินกู้ยืมเข้าบัญชี กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และในปี 2565 สำนักงานได้รับชำระคืนเงินกู้ยืมจากองค์กร เกษตรกรแล้ว จำนวน 25,956,458.04 บาท

ทั้งนี้เห็นว่าประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินงานมีดังนี้

- 1) สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สร้างกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ ของเกษตรกรให้เกิดการสร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีเพิ่มมากขึ้น
- 2) องค์กรเกษตรกร ได้มีการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผ่านกิจกรรม โครงการที่ได้รับการอนุมัติจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 3) องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกร มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และได้รับการแก้ไขปัญหา ของเกษตรกร ระดับครัวเรือนและชุมชน ผ่านการจัดทำกิจกรรมโครงการร่วมกัน
- 4) องค์กรเกษตรกร มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมโครงการ ซึ่งส่งผลให้คุณภาพ ชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกรได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องผ่าน กิจกรรมโครงการที่ดำเนินการ
- 5) องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกรได้รับการสนับสนุนจากภาคีความร่วมมือ หน่วยงานอื่นของรัฐภาคเอกชน ภาคประชาชน โดยกระบวนการประสานงานและสนับสนุน ช่วยเหลือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อผลักดันให้กิจกรรมโครงการที่ได้รับ อนุมัติประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โครงการ

อย่างไรก็ตาม เรื่องของเกษตรกรนับเป็นปัญหาด้านหนึ่งของประเทศไทยมาโดยตลอด ซึ่ง ไม่มีเฉพาะที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลผลิตและราคาเท่านั้น แต่ปัญหาที่การาคาซังและเป็นมาอย่าง ต่อเนื่องก็คือ เรื่องของหนี้สิน ซึ่งในปี 2542 ได้มีการก่อตั้งสำนักงานแห่งหนึ่งขึ้นมามีชื่อว่า “สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” โดยมีเป้าหมายตรงๆ ก็คือ เข้าไปจัดการเรื่องหนี้สิน ของเกษตรกร และการส่งเสริมการรวมกลุ่มองค์กรเกษตรกรให้มีความเข้มแข็งเพื่อการต่อรองกับ พ่อค้าคนกลาง ผลการดำเนินงานของกองทุนที่ผ่านสะท้อนจากคำสัมภาษณ์ตัวแทนเกษตรกร ผอ. ภูมิภาคและสาขาจังหวัด ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม(Focus Group) ตัวแทนสมาชิกเกษตรกรและกลุ่มองค์กรเกษตรกร ดังนี้

“กองทุนฯ เรามองการทำงานในเชิงการแก้ปัญหาว่า วงจรของการเป็นหนี้ต้อง มองให้ชัดเจนให้มันชัดเจนแล้วนำมาแก้ปัญหา ไม่ใช่ไปวิ่งตามปัญหา จะต้อง แก้ปัญหาตั้งแต่ต้นน้ำ ร่วมมือกัน ทั้งเจ้าหน้าที่ ทั้งเกษตรกร และทั้งทั้งกองทุน เข้า ไปจัดการ เพื่อคัดกรองคนเข้าสู่กระบวนการในการขอสินเชื่อภาคการเกษตร

มันก็จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณหนึ่งชัดเจนตรงกับกลุ่มเป้าหมาย สองที่ดินของเกษตรกรไม่หลุดมือแน่นอน สามเกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ ในหน่วยงานกองทุนได้อย่างเต็มที่ สี่ เมื่อเกษตรกรได้รับการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ภายใต้มีกองทุนไปค้าประกันแล้ว การส่งต่อไปยังการฟื้นฟูอาชีพ มันก็จะนำไปสู่การทำงานที่เป็นรูปธรรมได้อีก ยิ่งได้ดียิ่งขึ้นอีก เพราะว่า ในกฎหมายต้องบังคับว่า เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดการหนี้แล้ว หรือเกษตรกรที่ มาเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูแล้ว ก็สามารถที่จะไปขอใช้สิทธิ์ในการฟื้นฟูอาชีพได้ มันก็จะเป็นอย่างอื่นช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุนที่ไม่มีดอกเบี้ย ซึ่งดอกเบี้ยเป็นปัญหาใหญ่ การไปกู้ยืมที่ไหนหนี้ก็ต้องมีความเสี่ยง พอเสี่ยงในเรื่องการที่จะต้องไปหารายได้คืนเขาแล้ว ดอกเบี้ยก็วิ่งขึ้นทุกวัน แต่มาอยู่กับกองทุนนั้นไม่มีดอกเบี้ย มันก็จะเป็ทางรอดของเกษตรกร วันนี้เราได้มีการรักษาที่ดินทำกินให้กับ เกษตรกรจำนวน 172,000 ไร่ ก็ถือว่ามาก ใช้งบประมาณไป 9,200,000 ล้านบาท ก็อยู่ประมาณเฉลี่ย ไร่ละ 150,000-180,000 บาท ผมก็ถือว่า มันคุ้มกับการใช้งบประมาณของรัฐในการรักษาที่ดินทำกิน ก็อยากจะฝากให้เป็นนโยบาย รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องใส่ใจในเรื่องของการรักษาที่ดินทำกินครับ” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม 2565)

“กระบวนการทำงานของฟื้นฟูภาคกลางของ สำนักงานกองทุน คือปกติแล้วการฟื้นฟูของเกษตรกรเขาจะทำเป็นรายคน แก้ปัญหาให้รายคน ทำใครทำมัน แต่กองทุนฟื้นฟู เราจะช่วยเหลือเกษตรกรในการรวมกลุ่ม เพราะว่าที่ผ่านมา เราตระหนักว่า การที่เกษตรกร ทำการเกษตรลำพังคนเดียวมันไม่มีอำนาจต่อรอง มันไม่สามารถที่จะกลับมามีรายได้ที่จะไปจุนเจือครอบครัวหรือว่ามีรายได้ที่จะไปใช้หนี้สินได้เพียงพอ อันนี้คือนโยบายหรือตามกฎหมายของกองทุนเลยก็คืออยากให้เกษตรกรได้รวมกลุ่ม มีองค์กรที่เข้มแข็ง แล้วก็มาทำการฟื้นฟูอาชีพเป็นกลุ่ม ซึ่ง เจตนารมณ์ของ พ. ร. บ. กองทุน คือให้ทำตั้งแต่เริ่มผลิต เพราะปลูก รวบรวม แปรรูปแล้วก็การตลาดเลย ซึ่งกองทุนฟื้นฟูก็ทำหน้าที่ในการสนับสนุนพี่น้ององค์กรเกษตรกรที่มากขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกองทุน แล้วก็มาช่วยกระบวนการในการพัฒนาในการพัฒนาของกลุ่มองค์กรให้เกิดอาชีพแล้วก็ให้อยู่พึ่งพาซึ่งกันและกันได้ในกลุ่มองค์กรเบื้องต้นก็คือกองทุนจะช่วยในลักษณะแบบนี้ซึ่งในภาคกลาง บริบทของการฟื้นฟูในภาคกลางจะแตกต่างกับ

ภาคอื่นบ้าง คือ การสร้างความเข้มแข็งในกลุ่มอาจจะได้ไม่มากเท่าองค์กรในภาคอื่น เพราะว่าบริบทของความเป็นอยู่ของภาคกลางเกษตรกรจะมีการทำนาทำไร่ เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ เขาก็จะทำแบบตามของ ตั้งแต่ ปู ยา ตา ยาย ทำแบบต่างคนต่างอยู่ต่างคน ต่างประกอบอาชีพ เราก็จะพยายามส่งเสริมให้องค์กรเกษตรกรรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างอาชีพในการไปต่อรองกับพ่อค้าคนกลาง อาจจะมิชชั่นทะเบียน คือกระบวนการกฎหมายหรือระเบียบของกองทุน การลงกลุ่มขึ้นทะเบียนองค์กร มันจะขึ้นตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป เมื่อห้าสิบคนมารวมตัวกันอาจจะมีหลากหลายอาชีพแต่อาจจะรวมตัวกัน สมมุติว่ายกตัวอย่างเช่นทำนาปลูกข้าว จากคนมีนาสิบไร่ยี่สิบไร่สามสิบไร่ ทุกคนก็ปลูกข้าวหมด ถึง ณ เวลาหนึ่งที่เราจะขายข้าว ตอนเรามีสมาชิกเยอะเราก็สามารถที่จะไปต่อรองกับพ่อค้าคนกลางได้ว่าเราต้องการจะได้ข้าวทั้งหมดที่เรามีอยู่ที่เราปลูก คือสิ่งที่กองฟื้นฟูพยายามสนับสนุนให้องค์กรสร้างความเข้มแข็ง เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง และ เราก็อยากให้กองทุนทำให้องค์กรเกษตรกร เกิดกระบวนการตั้งแต่ เริ่มปลูกผลิตรวบรวมและแปรรูปหรือว่าไปจำหน่าย” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม 2565)

“หลักการบริหารของกองทุน เราทำหน้าที่ในเรื่องของการ เป็นหน่วย Support หมายถึง ตัวสำนักบริหารจะเป็นหน่วยสนับสนุน ชัพพอร์ตให้สำนักงานสาขา หน่วยปฏิบัติต่างๆ แล้วก็สำนักงานกิจการภูมิภาค สำนักฟื้นฟูกับสำนักหนี้ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายในการเรื่องการใช้งบประมาณ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย หรือส่วนเรื่องของ การบริหารทางการเงินงบประมาณ เราก็จะมีระเบียบเรื่องค่าใช้จ่าย เรื่องวิธีการงบประมาณของเรา ที่ถูกกำหนดด้วย พ. ร. บ. และเราก็ใช้มาตรฐานบัญชีภาครัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์ก็เป็นเหมือนกับหน่วยงานราชการทั่วไปก็คือเป็นไปตามเกณฑ์ แล้วสามส่วนนั่นก็คือเรื่องของการบริหารสำนักงาน เรื่องของการฟื้นฟู เรื่องการจัดการหนี้ เพราะฉะนั้นในแต่ละปีก็คือว่าเราก็บริหารใช้เงินให้หมดตามที่คณะกรรมการนโยบายก็คือบอร์ดใหญ่ แล้วก็บอร์ดหนี้ เราก็ถูกกำกับโดย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและโดยพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดีของรัฐ ซึ่งคนไม่รู้ก็จะหาว่ากองทุนตามงานมั่วซั่ว จริงจริงแล้วเราทำงานแบบมีแผน ในส่วนของการฟื้นฟูและการจัดการหนี้ผมมองว่าเป็นกลไกทางแก้ไขปัญหาของประเทศในการสร้างการ

ผลิตคือว่า มันสามารถที่จะสร้างจีดีพีให้กับประเทศได้ มันสามารถที่จะลดภาระ
 ปัญหาหนี้สินครัวเรือนได้ ซึ่งเป็นอันดับหนึ่งของปัญหาของประเทศในขณะนี้”
 (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 7, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม 2565)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสำนักจะเห็นว่า เจตนารมณ์และการดำเนินงานของ
 กองทุนฯ สามารถสร้างกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรให้เกิดการสร้างรายได้ และ
 พัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีเพิ่มมากขึ้นองค์กรเกษตรกรได้มีการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งของ
 องค์กรผ่านกิจกรรมโครงการที่ได้รับการอนุมัติจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร องค์กร
 เกษตรกร และสมาชิกเกษตรกร มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และได้รับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร ระดับ
 ครัวเรือนและชุมชน ผ่านการจัดทำกิจกรรมโครงการร่วมกัน องค์กรเกษตรกร มีรายได้เพิ่มขึ้นจาก
 การเข้าร่วมกิจกรรมโครงการ ซึ่งส่งผลให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกร
 ได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมโครงการที่ดำเนินการ องค์กรเกษตรกร
 และสมาชิกเกษตรกรได้รับการสนับสนุนจากภาคความร่วมมือ หน่วยงานอื่นของรัฐภาคเอกชน ภาค
 ประชาชน โดยกระบวนการประสานงานและสนับสนุนช่วยเหลือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและ
 พัฒนาเกษตรกรเพื่อผลักดันให้กิจกรรมโครงการที่ได้รับอนุมัติประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์
 โครงการ

ทั้งนี้ในส่วน of สมาชิกเกษตรกร ก็มีความเห็นเกี่ยวกับการทำงานของกองทุนว่าสามารถ
 แก้ปัญหาหนี้สิน ไว้ดังนี้

“อาชีพเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องการเงินทุน เมื่อไม่มีเงินทุนจึงต้องไปกู้สหกรณ์,
 ธ.ก.ส. หรือเงินทุนนอกระบบต่างๆ เพราะการเกษตรมันไม่มีความแน่นอน
 ขึ้นอยู่กับลมฟ้าอากาศ ผันผวนได้ตลอดเวลา ที่นี้มันก็เกิดหนี้สินที่ไม่สามารถ
 ชำระได้ตามกำหนด และดอกเบี้ยก็พอกพูนขึ้นเรื่อยๆ เป็นอัตราที่สูงขึ้น
 สูงขึ้น อย่างมาหาว่าเราไม่ยอมใช้หนี้ะเพียงแค่ผลผลิตมันไม่ได้และราคา
 ผลผลิตก็ตกต่ำจนเราไม่สามารถที่จะช่วยเหลือตัวเองได้ก็เลยต้องให้กองทุน
 ฟื้นฟูฯ เข้ามาช่วยเหลือในด้านหนี้สินและซื้อหนี้แทนเกษตรกร เราโอน ทรัพย์สินที่
 เราไปจำนองให้กองทุนฯ แล้วก็ผ่อนชำระตามเกณฑ์ที่กองทุนกำหนดก็ทำให้เรา
 ไม่ต้องมามีภาระเพิ่มในเรื่องของดอกเบี้ย ก็ทำให้เรามีโอกาสในการที่จะทำงาน

“ให้สามารถใช้หนี้ไปตามระบบตามแผนที่เราเดินไว้ได้เพราะไม่ได้ถูกบีบคั้นด้วย” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม 2565)

“เมื่อก่อนที่เราเป็นหนี้สถาบันการเงิน แล้วธนาคารก็จะมาบอกเราว่า ถ้าคุณไม่ส่งจะถูกยึดหนี้ ถ้าคุณไม่ส่งจะยึดบ้าน จะยึดที่ดิน ในกลุ่มเราถูกยึดที่ดินไปหลายคนเหมือนกันถูกขายทอดตลาดด้วย พอมีกองทุนฟื้นฟูฯ ก็ทำให้เราก็ก็นไปซื้อที่ดินที่คืนกลับมาให้เราได้แล้วก็ผ่อนจากกองทุนให้เป็นระบบ พุงดง่ายๆ คือช่วยเราได้มาก ดอกเบี้ยก็ไม่มี มันเป็นการรักษาที่ดินบรรพบุรุษไว้เป็นกองทุนที่ดีมากช่วยเหลือชีวิตเกษตรกรอย่างแท้จริง” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 9, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม 2565)

“เราทางภาคเหนือส่วนมากจะปลูกข้าวโพด ณ ปัจจุบันนี้ต้นทุนมันก็สูงในเรื่องของปุ๋ยของยา แล้วราคาสผลผลิต ราคาราคามันไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยมันสูง อันนี้คือภาวะที่ปัจจุบันที่ทำให้เป็นภาวะหนี้สิน แล้วกองทุนฟื้นฟูนี้ก็คือสามารถช่วยเหลือหรือแก้ไขเกษตรกรที่มีรายได้น้อยแล้วก็คือเพิ่มรายได้ให้กับกองทุนจัดการที่ได้มีการกู้ยืมนอกระบบก็คือให้กลุ่มมีเงินฉุกเฉินแล้วก็เงินอุดหนุน” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 10, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม, 2565)

“จุดเริ่มต้นของการเป็นหนี้คือการกู้เพื่อนำไปซื้อปัจจัยการผลิต พอขายผลผลิตได้ราคาไม่ดี ทำให้มีเงินไม่พอใช้หนี้และไม่พอยังชีพ ก็เลยกู้อีก เป็นการกู้ทบกันไปเรื่อยๆ” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 11, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม, 2565)

“เรามีสัญญาทางใจกับปู่ตาว่าให้รักษาที่ดินไว้ หากหลุมมือในรุ่นของเรา มันจะเป็นเรื่องที่เสียใจมาก แต่เราเป็นหนี้จนเกินกว่าจะใช้หนี้ได้ พอมีกองทุนฟื้นฟูฯ เข้ามาช่วยซื้อหนี้และมีการฟื้นฟูพัฒนาคุณภาพชีวิต” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 12, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม, 2565)

“กองทุนฟื้นฟูสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร คือ การรักษาที่ดินไว้ได้และมีการส่งเสริมอาชีพไปพร้อมกันด้วยถือเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรได้ อันดับแรกคือ หากเป็นสมาชิกจะได้รับการบรรเทาหนี้หรือบรรเทาความเดือดร้อน สองคือ การแก้ปัญหาหนี้ จะเป็นการซื้อหนี้แทนเกษตรกรของสถาบันการเงินต่างๆ หากเป็นการซื้อหนี้จากสถาบันการเงินจะต้องส่งเรื่องให้กรมพิจารณา สามคือ การฟื้นฟูด้วยการให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันเสนอโครงการเพื่อการส่งเสริมอาชีพและสร้างรายได้ที่ดีขึ้น” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 13, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

อย่างไรก็ตาม หนี้สินของเกษตรกรเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับเกษตรกรไทยมาอย่างยาวนานพอๆ กับการประกอบอาชีพเกษตรกรของประชากรของประเทศ ซึ่งปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหานี้สินของเกษตรกรนั้นมีมากมายหลากหลายปัจจัย ความยากจนของชาวนาที่เกิดขึ้นจากราคาผลผลิตตกต่ำที่ต่อเนื่องยาวนานตลอดมา และไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้ผืนนาที่ตนเป็นแหล่งดูดซับแรงงานชาวนาให้ดำรงชีวิตอยู่ตามวิถีชนบทเปลี่ยนไป ชาวนาเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาแต่ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเหมือนไม่เข้าใจปัญหาของชาวนาจริงๆ เมื่อรัฐบาลไม่อาจมาช่วยเหลือและคลี่คลายปัญหาให้ชาวนา ชาวนาก็ไม่อาจดำเนินชีวิต โดยพึ่งพาผืนนาได้อีก ชาวนาบางส่วนจำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อเอาตัวรอดทั้งเรียกร้องให้ตัวแทนของชาวนาเข้าไปเป็นผู้วางแผนแก้ไขปัญหาของชาวนาและบางส่วนแสวงหาหนทางดำรงชีวิตใหม่เป็นแรงงานรับจ้างเมื่อสิ้นสุดฤดูทำนา และบางคนกลายเป็นแรงงานรับจ้างตลอดชีวิตและบางส่วนต้องสูญเสียที่ดินทำกินไป

นอกจากนี้สถานการณ์การเป็นหนี้สินของเกษตรกรเป็นปัญหาอย่างมาก ดังคำสัมภาษณ์เชิงลึกดังนี้

“ปัญหานี้สิน ธ.ก.ส. ของชาวนาเป็นปัญหาสำคัญมากในชนบทแม้หนี้ของแต่ละคนจะไม่มากนัก แต่สำหรับชาวนาบ้านนอกแล้วถือว่ามันมากแล้ว หากปีใดฝนแล้งทำนาไม่ได้ผลชาวนาไม่มีผลผลิต แต่ดอกเบี้ย ธ. ก.ส. เพิ่มทุกปี ชาวนาต้องกู้เงินนายทุนดอกเบี้ยร้อยละแพงๆ ต่อเดือนเพื่อมาชำระให้ ธ.ก.ส. ไปก่อนแล้วกู้ใหม่จาก ธ.ก.ส. ไปชำระให้นายทุน ชาวนาบางคนมีหนี้พอกพูนมากขึ้นถูกขายที่ดินทำกินไปหลายราย” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 14, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม, 2565)

“เกษตรกรทราบปัญหาของตัวเองดี แต่เราไม่มีอำนาจกำหนดราคาผลผลิต ตลาดก็ไม่แน่นอน ราคาก็ขึ้นๆ ลง ส่วนใหญ่ขายต่ำกว่าทุน กระทรวงเกษตรฯก็ส่งเสริมให้ซื้อปุ๋ยซื้อยา หากไม่ใช้ก็ไม่ได้ผลผลิต พอใช้ดินก็แย่ลงผลผลิตก็มีตำหนิ นึกว่าป้องกันยาฆ่าแมลงก็คือยาต้องเปลี่ยนใหม่ พอเราไม่มีเงินทุนไม่มีเงินซื้อก็ไปกู้ ธ.ก.ส. กู้สหกรณ์ พอเราขายผลผลิตขาดทุนเราก็ไม่มีเงินชำระหนี้ ธ.ก.ส. ก็กู้ใหม่ไม่ได้ ก็ต้องกู้เงินนอกระบบดอกเบี้ยก็แพงเพื่อมาส่งให้ ธ.ก.ส. ไปก่อน ทรัพย์สินของชาวนาถูกคูดเป็นของนายทุนไป” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 15, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม, 2565)

“ความยากจนของชาวนาในชนบทที่ถูกขูดรีดดอกเบี้ยจาก ธ.ก.ส. และสถาบันการเงินอื่นๆทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยได้ทบทวนชาวนาไม่อาจชำระหนี้ได้ โดยเฉพาะชาวนาในภาคอีสานประสบกับปัญหาภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวไม่อาจชำระหนี้ได้จำนวนมาก และไม่มีทางออกอื่นใดได้ การจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูจึงเป็นทางออกในการช่วยเหลือเกษตรกร” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 16, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มีนาคม, 2566)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารกองทุนฯ จะเห็นว่า โครงสร้างกองทุนฯ ประกอบด้วยตัวแทนจาก 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐบาล เอกชน และเกษตรกร นอกจากนี้ กองทุนฯยังมีบทบาทที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร และส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการที่เกษตรกรส่วนใหญ่ใช้ชีวิตอย่างพอเพียง ดังนั้นเจตนารมณ์และการดำเนินงานของกองทุนฯ จึงเป็นการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรอย่างยั่งยืน จากการสัมภาษณ์เชิงลึก จะเห็นว่า กลุ่มเกษตรกรค่อนข้างเห็นความสำคัญของการดำเนินงานของกองทุนฯ ที่สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรสมาชิกได้ ด้วยการบรรเทาและการซื้อหนี้แทน และการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูอาชีพ สิ่งสำคัญคือ การไม่สูญเสียที่ดินและสามารถรักษาที่ดินที่มีคุณค่าทางใจจากบรรพบุรุษไว้ได้ และการดำเนินงานของกองทุนฯ สามารถยกระดับชีวิตได้จริง เพราะการไม่เป็นหนี้สถาบันการเงิน จะถูกทวงถามพร้อมดอกเบี้ย แต่เมื่อเป็นสมาชิกกองทุนได้รับการซื้อหนี้แทนแบบไม่มีดอกเบี้ย นอกจากจะไม่สูญเสียที่ดินแล้วยังได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพด้วย จึงทำให้เกษตรกรลดความเครียดในชีวิตได้

บทที่ 5

นวัตกรรมสังคมของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

ในบทนี้จะเป็นการศึกษานวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และเพื่อเสนอแนวทางการจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกร โดยมีลำดับการนำเสนอ ดังนี้

5.1 นวัตกรรมจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินให้แก่เกษตรกร

5.2 โครงการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ : นวัตกรรมจัดการของกองทุนฯ

5.3 กับดักของการบริหารงานของกองทุนฯ

5.4 การปฏิรูปโครงสร้างองค์กร

5.5 นวัตกรรมสังคม : กลไกความร่วมมือของภาครัฐและการรวมตัวกันของเครือข่ายเกษตรกร

5.1 นวัตกรรมจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินให้แก่เกษตรกร

5.1.1 สถานะการเป็นหนี้สินของเกษตรกร

จากการทบทวนเอกสารปัจจัยหลัก ๆ ที่ทำให้เกษตรกรติดอยู่ในวังวนภาระหนี้สินที่ไม่อาจหลุดพ้นได้ กล่าวคือ ความไม่สามารถช่วยเหลือตนเองจากสภาพภูมิอากาศที่บางปีฝนแล้ง บางปีน้ำท่วม ทำให้ไม่สามารถควบคุมการผลิตและผลผลิตได้ การลงทุนในปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยยาที่มีราคาสูง ไปจนถึงราคาผลผลิตที่ตกต่ำและถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง นำไปสู่การเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว และการถูกยึดที่ดินเป็นการสูญเสียที่ดินทำกินในที่สุด โดยสามารถสรุปสาเหตุโดยสังเขป ดังนี้

1) ปัญหาในการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้าและการพาณิชย์ พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศเป็นพื้นที่ที่มีการทำเกษตรกรรม และผลผลิตทางการเกษตรยังเป็นรายได้หลักให้กับประเทศ ซึ่งพื้นที่ทำการเกษตรที่กล่าวมานี้ 70% เกษตรกรใช้พื้นที่ในการปลูกพืช ซึ่งเมื่อผลผลิตทางการเกษตรมีการส่งออกเพื่อจำหน่ายในปริมาณที่มากจึงจูงใจให้เกษตรกรส่วนใหญ่หันมาปลูกพืชเชิงเดี่ยวเป็นจำนวนมาก โดยการปลูกพืชเชิงเดี่ยวนั้นมีข้อดีคือการปลูกพืชชนิดเดียวในปริมาณที่มากซึ่งง่ายต่อ

การดูแล สามารถเลือกการดูแลและกำจัดศัตรูพืชได้ง่ายดายโดยเกษตรกรจะทราบคืออยู่แล้วว่าตนเองปลูกอะไร และมีอะไรบ้างที่เป็นศัตรูพืชที่ตนเองปลูก) แต่ข้อเสียของการปลูกพืชเชิงเดี่ยวนั้นก็คือแมลงศัตรูพืช หรือ โรคพืช สามารถทำลายผลผลิตที่ปลูกได้อย่างรวดเร็วและในวงกว้างจนในบางครั้งแทบจะไม่เหลือผลผลิตเหลือไว้ให้ขายเลย หรือแม้แต่นกดูเก็บเกี่ยวจะมีผลผลิตที่ออกสู่ตลาดเป็นจำนวนมากทำให้ผลผลิตที่ได้ราคาตกต่ำ หากนำออกขายไม่ทันเวลาทำให้ผลผลิตที่ได้เน่าเสีย หรือหากจะเก็บไว้เพื่อพอให้ราคาดีแล้วขายก็ต้องใช้พื้นที่เก็บที่มีขนาดใหญ่ทำให้มีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นซึ่งทำให้ไม่คุ้มค่ากับการเก็บรักษา อาจกล่าวได้ว่าการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมีปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถกำหนดได้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องที่ทำให้เกษตรกรที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยวขาดทุน ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันกันเรื่องราคา วัตถุดิบที่จะนำมาใช้ในการเพาะปลูก ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ซึ่งเป็นไปตามกลไกของตลาด เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรเกือบทุกประเภทตกต่ำอยู่อย่างสม่ำเสมอ เรียกได้ว่าอาชีพเกษตรกรขายสินค้าการเกษตรขาดทุนตลอดมาเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวจะต้องมีเกษตรกรที่เดือดร้อนออกมาชุมนุมเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือทุกปี ไม่ว่าจะเป็นข้าว, ข้าวโพด, ยางพารา, ปาล์มน้ำมัน, ลำไย, ลองกอง, ทุเรียน, หอมแดง ฯลฯ ล้วนแล้วแต่ประสบปัญหาราคาตกต่ำ ตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐช่วยมีงบประมาณอุดหนุนและช่วยเหลือภาคการเกษตรด้วยงบประมาณมหาศาลในทุกๆปี แต่เกษตรกรก็ยังคงขายสินค้าในราคาที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ ปี ปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการที่เกษตรกรไทยทำการเกษตรโดยการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานซึ่งทำให้เกษตรกรที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยวประสบความสำเร็จเป็นจำนวนน้อยและส่วนใหญ่ยังไม่หลุดพ้นจากวังวนหนี้ที่มีอยู่

2) ปัญหาการก่อหนี้สินที่ไม่สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ เนื่องจากในปัจจุบันสังคมและค่านิยมของประชากรในสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากในทิศทางที่เรียกว่าก้าวกระโดด ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก รวมไปถึงวัตถุนิยมต่างๆ ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงที่ทำให้เกษตรกรมีค่านิยมที่เปลี่ยนไปเช่นกัน โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงวัตถุนิยมที่ทำให้เกิดความอยากมีอยากได้ของเกษตรกร ซึ่งในปัจจุบันวัตถุนิยมต่างๆ จะมาในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อทั้งเงินสด และมาแบบการผ่อนชำระที่ไม่จำเป็นต้องจ่ายก่อนแต่สามารถที่จะนำสินค้ามาใช้ก่อนแล้วค่อยผ่อนทีหลังก็ได้ จึงเป็นวัตถุนิยมที่จูงใจให้เกษตรกรติดกับดักและหลงใหลในสิ่งชั่วร้ายทั้งหลายเหล่านี้ จนในบางครั้งทำให้เกษตรกรก่อหนี้โดยไม่จำเป็นและไม่ได้คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของตนเองจนเป็นการสร้างหนี้สินครัวเรือนขึ้นมาซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องได้รับการดูแลแก้ไข โดยในระดับมหภาคหนี้ครัวเรือนไทยอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับต่างประเทศ และสัดส่วนหนี้ส่วนใหญ่เป็นหนี้ระยะสั้นซึ่งทำให้ครัวเรือนมีภาระผ่อนต่อเดือนสูง และคนไทยเป็นหนี้เร็วขึ้น คือ เริ่มก่อหนี้ตั้งแต่อายุยังน้อย เป็นหนี้เยอะขึ้น หนี้สินต่อหัว

สูงขึ้นกว่าในอดีตและเป็นหนี้มากขึ้น ภาระหนี้ไม่ได้ลดลงนักเมื่อผู้กู้อายุเพิ่มขึ้น และที่สำคัญเกษตรกรไทยจำนวนมากถูกติดตามทวงถามหนี้ โดยมีคนเป็นแสนรายกำลังเข้าสู่กระบวนการบังคับคดีและอาจถูกอายัดทรัพย์สิน ก่อให้เกิดภาวะความเครียดกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาเชิงสังคมตามที่ปรากฏในสื่อต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันดูแลปัญหานี้คร้ວ່งก่อนจะลุกลามเป็นปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง ซึ่งการก่อกำหนดหนี้ของเกษตรกรในคร้ວ່งเรื่อนนั้นไม่ใช่เรื่องที่ไม่ดี แต่การก่อกำหนดหนี้ต้องคำนึงปัจจัยอย่างอื่นประกอบด้วยซึ่งหากเป็นการก่อกำหนดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เช่น การก่อกำหนดหนี้ที่นำมาอุปโภคบริโภคโดยขาดการวางแผนทางการเงินที่ดี ก็อาจจะนำไปสู่การทำให้เกิดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวได้ ซึ่งในปัจจุบันเรามักจะเห็นพฤติกรรมของเกษตรกรรุ่นใหม่ที่ใช้ก่อนผ่อนที่หลังอยู่เสมอ มีการออมเงินน้อยลงซึ่งการใช้จ่ายในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการใช้จ่ายเกินตัวโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถในการผ่อนชำระหนี้ของตนเอง ซึ่งเมื่อมีรายได้เข้ามาจะต้องนำรายได้ส่วนหนึ่งไปชำระหนี้ในส่วนนี้ซึ่งทำให้เกษตรกรไม่สามารถหลุดพ้นจากวังวนภาระหนี้สินได้

3) ปัญหาในการขาดความรู้ในการแยกแยะบัญชีคร้ວ່งเรื่อนและต้นทุนในการเกษตร อาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่มีรายได้หลักมาจากการขายผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งในการได้ผลผลิตทางการเกษตรมาในแต่ละปีนั้นเกษตรกรจะไม่มีรายได้เป็นรายวันหรือรายเดือนเหมือนพ่อค้าแม่ค้า หรือพนักงานที่ทำงานประจำ แต่ผลผลิตทางการเกษตรนั้นจะเก็บเกี่ยวได้ตามฤดูกาลเก็บเกี่ยวแล้วแต่อายุของพืชที่ปลูก ซึ่งพืชบางชนิดก็ใช้ระยะเวลาสั้นในการเก็บเกี่ยว เช่น ผลไม้บางชนิด พืชผักสวนครัว เป็นต้น แต่พืชบางชนิดก็ใช้ระยะเวลายาวนานในการเก็บเกี่ยว เช่น มันสำปะหลัง อ้อย เป็นต้น ดังนั้นสิ่งที่เกษตรกรส่วนใหญ่ประสบปัญหา คือ การไม่ได้จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายในการประกอบอาชีพของตนเองไว้ ซึ่งอาจจะเกิดจากการที่เกษตรกรเองไม่ได้ใส่ใจในรายละเอียดของต้นทุนกำไรต่างๆ ของตนเอง ขาดความรู้และความเข้าใจในการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย รวมไปถึงการไม่ได้จดจำรายละเอียดของสินค้าต่างๆ ที่ใช้เป็นต้นทุนในการลงทุนประกอบอาชีพของตนเอง เช่น ราคาวัตถุดิบที่ใช้ในการลงทุน เป็นต้น ซึ่งการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าในการลงทุนในแต่ละครั้งเกษตรกรเองมีต้นทุนในการลงทุนเท่าไร มีกำไรจากการลงทุนเท่าไร แล้วรายได้ที่ได้จากการลงทุนนำไปใช้ในส่วนไหนบ้าง เมื่อไม่ได้จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายอย่างชัดเจน จึงทำให้การใช้จ่ายของเกษตรกรผสมกันไประหว่างกำไรจากการลงทุนและการอุปโภคบริโภคภายในคร้ວ່งเรื่อนทำให้การบริหารจัดการต้นทุนในการประกอบอาชีพเป็นไปได้ยากทำให้เกษตรกรไม่สามารถแก้ปัญหภาระหนี้สินของตนเองได้อย่างเป็นสัดส่วนได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีวิตประจำวันซึ่งหากเกิดปัญหภาระหนี้สินเพิ่มมากขึ้นโดยมีรายได้ลดลงทำให้บริหารจัดการภาระหนี้ต่างๆ เป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยไม่รู้ว่ວ່งส่วนไหนเป็นสิ่งที่

สำคัญที่ไม่ควรตัดค่าใช้จ่าย หรือสิ่งไหนไม่จำเป็นควรที่จะตัดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ออกเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างรายรับรายและรายจ่ายของตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่เป็นปัญหาใกล้ตัวแต่ไม่ควรมองข้ามในการประกอบอาชีพของเกษตรกร

5.1.2 นวัตกรรมจัดการแก้ไขปัญหานี้สินให้แก่เกษตรกร

จากปัญหานี้สินล้นพ้นตัวจนเกษตรกรไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ดังกล่าว ดังนั้น กองทุนฯ จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหานี้สินให้แก่เกษตรกรสมาชิก โดยกองทุนฯ มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร โดยการฟื้นฟูชีวิตด้วยวิธีการ 2 ลักษณะ คือ 1) การพัฒนาอาชีพ และ 2) การเข้าไปจัดการเรื่องหนี้สิน ควบคู่กันไป โดยผ่านกระบวนการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตพัฒนาอาชีพพัฒนาความรู้ด้านเกษตรกรรม พัฒนาศักยภาพให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองได้ และเกื้อกูลซึ่งกันและกัน รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หัวใจหลักของการแก้ไขหนี้สินของชาวนาที่เกิดขึ้นจากการลงทุนในภาคเกษตรแต่ต้องประสบกับภาวะขาดทุนไม่อาจจำหน่ายผลผลิตได้ หนี้สินพอกพูนทบทวีเรื่อยมา บางคนต้องสูญเสียที่ดินทำกินรัฐเองก็เป็นผู้กำหนดนโยบายมาตลอดและมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรหลายกรณีมีกองทุนหลายกองทุนแต่ไม่อาจนำนโยบายเหล่านั้นมาแก้ไขปัญหานี้สินให้ชาวนาได้ เพราะไม่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงของชาวนา ดังนั้นชาวนาจำเป็นต้องเข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรด้วยตัวเอง จึงชี้ให้เห็นว่าปรัชญาของกองทุนก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง

5.2 โครงการการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ : นวัตกรรมจัดการของกองทุนฯ

โดย เจตนารมณ์และการดำเนินงานของกองทุนฯ สามารถสร้างกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรให้เกิดการสร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีเพิ่มมากขึ้นองค์กรเกษตรกรได้มีการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผ่านกิจกรรมโครงการที่ได้รับการอนุมัติจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกร มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และได้รับการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกร ระดับครัวเรือนและชุมชน ผ่านการจัดทำกิจกรรมโครงการร่วมกัน องค์กรเกษตรกร มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมโครงการ ซึ่งส่งผลให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกรได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลืออย่าง

ต่อเนื่องผ่านกิจกรรมโครงการที่ดำเนินการ องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกรได้รับการสนับสนุนจากภาคีความร่วมมือ หน่วยงานอื่นของรัฐภาคเอกชน ภาคประชาชน โดยกระบวนการประสานงานและสนับสนุนช่วยเหลือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อผลักดันให้กิจกรรมโครงการที่ได้รับอนุมัติประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โครงการ

แต่ทั้งนี้ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถดำเนินงานตามภารกิจไม่หยุดชะงักแม้จะมีปัญหาไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณถึง 3 ปี รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรและการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้กับเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้อย่างต่อเนื่องตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ทั้งนี้ สำนักงานกองทุนฯ ที่ประกอบไปด้วยระบบโครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ทั้งบุคลากร งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่ค่อนข้างซับซ้อนและมีขั้นตอนยุ่งยากสำหรับเกษตรกรธรรมดาที่จะสามารถทำเอกสารได้ รวมทั้งการแบ่งกลุ่มเล่นพรรคพวกของคนในองค์กรก็เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ กองทุนฯ ค่อนข้างมีปัญหาหนักในการดำเนินงานตลอดมาและมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพการดำเนินงาน จนบริษัท TRIS ที่ดำเนินการประเมินผลงานหน่วยงานรัฐ ประเมินให้กองทุนฯ ไม่ผ่าน และเป็นที่มาของปัญหาการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐถึง 3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งพบว่าปัญหาของการดำเนินงานกองทุนมีมากมาย ดังเช่น เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่รู้จักกองทุน

อย่างไรก็ตาม สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร อนุมัติสนับสนุนโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรประเภทเงินกู้ยืมให้กับองค์กรเกษตรกร กฟก. จำนวน 799 โครงการ องค์กรเกษตรกร ได้รับงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรในพื้นที่ภาคเกษตรกรรมจำนวน 799 องค์กร เป็นเงิน 253,440, 990.25 บาท ส่งผลให้มีเกษตรกรได้รับประโยชน์จากโครงการเงินกู้ยืมจำนวน 28,474 ราย และสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอนุมัติงบประมาณ 253,440,990.25 บาท ส่งผลให้มีการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากในภาคการเกษตรเพิ่มมากขึ้นทั่วประเทศในปี 2565 เป็นเงิน 253,440,990.25 บาท การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้กำหนดให้องค์กรเกษตรกรรายงานผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรต่อสำนักงานตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ติดตามและประเมินการดำเนินงานตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน ซึ่งโครงการประเภทเงินกู้ยืม จำนวน 2,602 โครงการ งบประมาณ 1, 040,575, 1 16.25 บาท โดยองค์กรเกษตรกร ชำระคืนเงินกองทุนครบถ้วนแล้ว จำนวน 343 โครงการ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 109.374,685 บาทการติดตามการชำระคืนเงินกู้ยืมกองทุน ที่อนุมัติให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืม จะดำเนินการภายหลังที่ได้มีการจัดทำสัญญา และเบิกจ่ายเงินกู้ยืมแล้ว โดย

องค์กรต้องจัดทำสัญญาเงินกู้ยืม และสัญญาค้ำประกันกับสำนักงานสาขาจังหวัด รวมถึงการกำหนดแผนการชำระคืนเงิน เพื่อความชัดเจนในการชำระคืนเงินกู้ยืมขององค์กรเกษตรกรโดยกำหนดให้องค์กรเกษตรกร ชำระคืนเงินกู้ยืมตามสัญญาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง จนครบกำหนดเวลาที่อนุมัติให้ดำเนินการ โดยชำระคืนเงินกู้ยืมเข้าบัญชีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และในปี 2565 สำนักงานได้รับชำระคืนเงินกู้ยืมจากองค์กรเกษตรกรแล้ว จำนวน 25,956,458.04 บาท

ทั้งนี้เห็นว่าประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินงานมีดังนี้

- 1) สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สร้างกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรให้เกิดการสร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีเพิ่มมากขึ้น
- 2) องค์กรเกษตรกร ได้มีการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผ่านกิจกรรมโครงการที่ได้รับการอนุมัติจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 3) องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกร มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และได้รับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร ระดับครัวเรือนและชุมชน ผ่านการจัดทำกิจกรรมโครงการร่วมกัน
- 4) องค์กรเกษตรกร มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมโครงการ ซึ่งส่งผลให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกรได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมโครงการที่ดำเนินการ
- 5) องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกร ได้รับการสนับสนุนจากภาคีความร่วมมือ หน่วยงานอื่นของรัฐภาคเอกชน ภาคประชาชน โดยกระบวนการประสานงานและสนับสนุนช่วยเหลือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อผลักดันให้กิจกรรมโครงการที่ได้รับการอนุมัติประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โครงการ

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า เจตนารมณ์และการดำเนินงานของกองทุนฯ มีความเป็นนวัตกรรมในการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร โดยการฟื้นฟูชีวิตด้วยวิธีการ 2 ลักษณะ คือ พัฒนาอาชีพ และการเข้าไปจัดการเรื่องหนี้สิน ควบคู่กันไป โดยผ่านกระบวนการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตพัฒนาอาชีพพัฒนาความรู้ด้านเกษตรกรรม พัฒนาศักยภาพให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองได้ และเกื้อกูลซึ่งกันและกัน รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกษตรกร ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การดำเนินงานและการจัดการกองทุนฯ ในมุมมองของเกษตรกรสมาชิก พบว่า เกษตรกรสมาชิกหรือกลุ่มเกษตรกร ที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้และเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู เห็นว่า กองทุนฯ สามารถช่วยเหลือไม่ให้สูญเสียที่ดินและสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการส่งเสริมอาชีพและความรู้ต่างๆ ได้จริง และยังให้ความเห็นไว้ว่า การดำเนินงานของกองทุนฯ มีประโยชน์มากต่อการฟื้นฟูคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และการดำเนินงานของกองทุนนั้นมันอยู่นอกเหนือศาสตร์ที่เรา

เรียนกันมา ศาสตร์ที่เราเรียนมามันช่วยในเรื่องการวิเคราะห์ แต่อย่างเรื่องการซื้อหนี้ไม่เคยมีที่ไหนในโลก อย่างเรื่องการฟื้นฟู ตามกฎหมายกองทุนคือต้องทำการผลิตแบบครบวงจร ในส่วนการแปรรูปกับขาย กองทุนฯ ต้องเข้ามาช่วยเกษตรกร นี่จึงเป็นเหตุผลสนับสนุนว่า กองทุนฯ มีการดำเนินงานแบบเป็นนวัตกรรมการจัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรได้และเป็นการแก้ปัญหาทางสังคมได้ด้วย ดังคำสัมภาษณ์เชิงลึกคือ

“ภารกิจของกองทุนฟื้นฟูนั้นมองได้ว่าเป็นนวัตกรรมของการจัดการ ในแง่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร กล่าวคือ ถ้าพูดในแง่เศรษฐศาสตร์ กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรเดียวที่เข้าไปช่วยเหลือให้คุณภาพชีวิตเกษตรกรที่เราต้องเรียกว่า อยู่ชายขอบที่เป็นผู้ที่มีโอกาสได้น้อย ให้ได้เข้ามามีโอกาสในส่วนของประเด็นเรื่องของการแก้ไขปัญหาหนี้สิน แต่ประเด็นของการแก้ปัญหาหนี้สินก็คือว่า เกษตรกรจะไปอยู่ในชั้นปลายเหตุของ ของภาระหนี้สิน ก็คือหนี้เสีย ไม่ใช่ลูกหนี้ธรรมดา แต่เป็นลูกหนี้เสียที่สถาบันการเงินถูกคัดออกแล้ว ถ้าเป็นพืชผักก็เป็นอยู่นอกเขต พุดง่ายๆ คือ ขาดการเหลียวแลจากที่อื่นแล้วและไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เลย ซึ่งภารกิจของกองทุนฟื้นฟูจะไปสร้างไปชุบชีวิตเขาขึ้นมา ไปทำให้เกษตรกรที่เป็น NPL เป็นตัวเลือกที่ไม่ถูกเลือกแล้วได้กลับเข้ามากระดาน ผมได้เขียนคำตอบให้กระทรวงการคลังไว้ว่า แค่ว่าได้เข้าไปช่วยเหลือพี่น้องเกษตรกรที่กำลังจะตายแล้ว หรือแม้แต่ทางสถาบันการเงินก็มองว่าเป็นปัญหาและเป็นอุปสรรค หรือเห็นว่าเป็นหนี้เสีย ซึ่งมันเป็นการช่วยเหลือสถาบันการเงินไปในตัวและยังเป็นการช่วยเหลือปัญหาทางสังคมด้วยซ้ำ เนื่องจากว่ากองทุนฟื้นฟูเข้าไปทำให้หน่วย หน่วยขนาดเล็กๆ คนเล็กคนน้อย ยุติครัวเรือนหรือหน่วยนิติที่เป็นเกษตรกรที่ไม่มีโอกาสแล้วหรือขาดอากาศแล้วจะตายอยู่แล้วเนี่ยกลับฟื้นคืนชีพขึ้นมา เราไปช่วยเหลือแก้ปัญหาหนี้แล้วเราก็คงจะไปกับการฟื้นฟู แล้วเมื่อเขาเข้มแข็ง เขาก็จะเป็นคนที่ มีคุณค่าของสังคมขึ้นมา ผมเคยคำนวณดูว่าเกษตรกรที่เป็นหนี้สินกองทุนฟื้นฟู ตอนนี้มีขึ้นทะเบียนห้าแสนกว่าราย แต่ว่าเรามีตัวเลขสมาชิกอยู่ห้าล้านกว่าเกือบหกล้านรายจะมีหนี้สินรวมกันราวประมาณแสนกว่าล้านบาท เพราะฉะนั้น แสนกว่าล้านบาทเมื่อเทียบกับจีดีพี มันก็ประมาณสองจุดสอง ถ้าแก้ปัญหาคนเหล่านี้ได้ทั้งหมด มันกระทบซึ่งกับหน่วยเศรษฐกิจของสังคมประเทศได้ประมาณสองจุด

สองเพิ่มจีดีพีให้กับชาติได้สองจุดสองเปอร์เซ็นต์เลยทีเดียว” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 17, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2566)

“การบริหารจัดการหรือการทำงานของกองทุนเป็นโมเดลที่จะแก้ไขปัญหาประเทศไทยเลย แต่ว่าพอพูดเรื่องแบบนี้ปุ๊บมันก็ ไปแสดงหูแสดงใจกับผู้มีอำนาจหลายคนในบ้านเมือง คือมันไปกระทบสามส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งก็คืออำนาจในการบริหารจัดการของกระทรวงเกษตร และสองก็คือเรื่องของผลประโยชน์ของสถาบันการเงินเพราะว่าเราให้ดอกเบียศูนย์เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่สามก็คือเกษตรกรถ้ามันเข้มแข็งรวมกลุ่มได้มันไม่ขายสินค้าไม่ สินค้าไม่ขายข้าวให้กับโรงสี ไม่ขายข้าวให้กับสัตว์อื่นเพิ่มผลิตเองทำเองแล้ว เกษตรกรเหล่านี้รวมกลุ่มกันได้แล้วก็ขายไปทั่วประเทศมันก็จะไปพลังทางการเมืองด้วย มันก็จะไปปฏิบัติกับฝ่ายการเมือง เพราะฉะนั้นมันก็มีปัญหาในการดำเนินงานตลอดมา” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 18, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2566)

“สิ่งแรกที่เป็นนวัตกรรมจริงๆ คือการรวมกลุ่มของพี่น้องเกษตรกร ท่านเห็นไหมว่าเดี๋ยวนี้ มันไม่มีหน่วยงานไหนเลยที่มารวมพี่น้องมีความเป็นลักษณะองค์กรที่มาอยู่รวมกันไม่น้อยกว่าห้าสิบคน แล้วก็มาเป็นองค์กรห้าหมื่น จากกลุ่มเล็กๆ กลายเป็นกลุ่มใหญ่ แล้วก็เป็นการต่อรองกับฝ่ายที่มีอำนาจได้ด้วย แล้วก็ออกมาเป็นพระราชบัญญัติได้นี้ ถือว่าไม่ธรรมดา คิดว่าอันนั้นเป็นบันไดที่จะต้องก้าวขึ้นหลายเรื่อง และเป็นนวัตกรรมที่ดี คือเป็นการโยนไปให้กลุ่มเกษตรกร กลุ่มก็ไปพัฒนาเอง คุณอยากมีชีวิตที่ดีขึ้นยังไง คุณไปคุยกันเอง ทำอาชีพอะไร แล้วก็ใช้กลไกที่บูรณาการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร และการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร ถึงแม้ว่าการรวมกลุ่มจะเป็นนวัตกรรม แต่ว่าเจตนามันคือไม่ใช่แค่มารวมกลุ่มด้วยคนละห้าสิบคนอย่างเดียว มันคือรวมกลุ่มเพื่อจะแก้ปัญหาเพื่อนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีและมีรูปธรรมที่มันเกิดขึ้นจับต้องได้” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 19, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2566)

จะเห็นว่า จากบทสัมภาษณ์ สรุปได้ว่า หากพิจารณาในด้านกองทุนฯ นั้น มีนวัตกรรมการบริหารจัดการ ไม่ว่า จะเป็นการรวมกลุ่มองค์กรเกษตรกรเพื่อการต่อรอง การจัดการพื้นที่อาชีพของกลุ่มตนเอง รวมไปถึงการช่วยเหลือคนชายขอบ และเป็นการช่วยเหลือสถาบันการเงินไปในตัวและยังเป็นการช่วยเหลือปัญหาทางสังคมได้อีกด้วย

5.3 กับดักของการบริหารงานของกองทุนฯ

สาเหตุและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นคำถามใหญ่ถึงการดำเนินงานที่ผ่านมา ของกองทุนฯ ว่าประสบความสำเร็จในการช่วยเหลือเกษตรกรได้จริงหรือไม่ แล้วปัญหาและอุปสรรคคืออะไร ทั้งนี้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูฯ คือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยซื้อหนี้และหลักทรัพย์จำนองของเกษตรกรจากสถาบันการเงินต่างๆ มาเป็นของกองทุนฯ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้กองทุนฯ โดยไม่มีดอกเบี้ย (แต่เคยมีช่วงที่กำหนดอัตราดอกเบี้ย 0.5 - 1.50 เปอร์เซ็นต์ต่อปี) และการันตีว่าเกษตรกรจะไม่เสียหลักทรัพย์ (เกือบทั้งหมดคือที่ดิน) เหมือนอย่างที่เป็นหนี้สถาบันการเงิน ด้วยข้อดีสองอย่างนี้ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันมาใช้สิทธิ์กับกองทุนฯ กองทุนฯ เป็นทางออกที่เกษตรกรหวังพึ่งพา แต่สิ่งที่ยากคือ เกษตรกรที่เป็นหนี้ธนาคารของรัฐจะต้องรอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอนุมัติก่อน รวมทั้งย้อนหลังไป 3 ปี (2563-2565) เมื่อกองทุนฯ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล รวมถึง TRIS ประเมินให้กองทุนฯ ไม่ผ่าน จึงส่งผลต่อทำให้กองทุนฯ เกิดปัญหาตามมาตามมา ผลของความล่าช้าก็คือเกษตรกรยังคงต้องชำระหนี้ให้ธนาคารเจ้าหนี้เดิมในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าการชำระหนี้กองทุนฯ จนทำให้ชาวจาก 36 จังหวัดจึงมารวมตัวกันปักหลักชุมนุมที่หน้ากระทรวงการคลังบ่อยครั้ง จึงอาจวิเคราะห์ได้ว่า กับดักของการบริหารงานกองทุนฯ คือความล่าช้าในการบริหารงาน และยังเป็นระบบราชการที่มีขั้นตอนที่ซับซ้อนตามระบบโครงสร้างหน้าที่ที่มีความซับซ้อนเช่นกัน ดังคำสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

“เขามองว่ากองทุน Full คือ มันมีงบเหลือแต่ใช้ไม่หมด เขาเลยไม่ให้เพิ่มและเช่นเดียวกันเขาก็มองเรื่องของความไม่ชัดเจนในเรื่องของงานฟื้นฟูหรือแผนโครงการต่างๆ ที่ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้เพราะอะไร เพราะว่า ส่วนมากที่จะมาดูแลมาประเมินเราส่วนมากเป็นข้าราชการเกือบทั้งหมด คือที่แต่งตั้งมาที่มาประเมินเรา ทั้งงานฟื้นฟูส่วนมากเป็นข้าราชการที่ยึดกรอบการเบิกจ่ายของ

ราชการโดยตรง เป็นเงินหลวงเลย แต่ พ. ร. บ. กองทุน มันมีระเบียบเฉพาะมารองรับการเบิกจ่ายของกองทุนอีกทีหนึ่ง มันก็จะต่างจากระเบียบของราชการ หรือ สดง.มาตรวจก็เป็นกรอบของราชการ ตรงนี้แหละที่เป็นปัญหา และที่สำคัญคือ เรากำหนดให้ไม่มีดอกเบี่ย ก็มีปัญหากรอบราชการขึ้นมาอีก เพราะเรากำหนดเกษตรกร กำหนดระเบียบให้แก่ปัญหาของเกษตรกรก่อน แต่ส่วนราชการที่มาตรวจบอกว่าเราทำงานไม่มีประสิทธิภาพ มันก็ขัดแย้งกันแต่เราก็พยายามปรับปรุงให้ไปตามการประเมินกันอยู่” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 20, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 มกราคม 2566)

จะเห็นว่า จากปัญหาการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว ก็เป็นปัญหาสำคัญที่กองทุนฯ ไม่สามารถดำเนินงานตามเจตนารมณ์ได้ และมีข้อจำกัดมากมาย นอกจากนี้ยังพบว่า ในด้านการแก้ปัญหาของเกษตรกรในเชิงโครงสร้างก็เป็นปัญหาเช่นกัน กล่าวคือ

“ปัญหาของเกษตรกรไทยมันเกิดมาจากปัญหาโครงสร้าง ทั้งโครงสร้างการผลิต และโครงสร้างทางนโยบายที่ส่งเสริมให้ปลูกมาก ผลิตมาก เพื่อการส่งออก แต่คุณไม่เคยดูแล ไม่เคยคุ้มครองเขาเลยปัญหาโครงสร้างภาคการผลิตก็คือ รัฐบาลปล่อยให้คนกลุ่มหนึ่งมาเอาเปรียบเกษตรกร ทั้งในแง่ราคาผลผลิต และสินค้าปัจจัยการผลิต สินค้าที่เป็นต้นทุนทางการเกษตรไม่เคยถูกประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมเลย ราคาขึ้นลงตามใจตลอด สมัยที่ข้าวราคาตันละ 15,000 บาท ปุ๋ยยูเรียกระสอบขนาด 150 กิโลกรัม ราคา 1,200 บาท พอประยุทธ์มา ราคาข้าวเหลือ 6,000 ปุ๋ยก็ลดลงมา 600 บาท วันที่เขาขึ้นราคา เขาบอกว่าต้นทุนสูง แล้ววันนี้ต้นทุนลดลงครึ่งหนึ่งหรืออย่างไร ถึงลดราคาเหลือ 600 บาท สารเคมี-ยาฆ่าแมลงก็เหมือนกัน นั่นแปลว่าต้นทุนเขาไม่ได้สูงขนาดนั้น แต่ตอนที่ผลผลิตราคาสูง เขาเพิ่มราคาเพราะเขารู้ว่าถึงแม้ขายแพง เกษตรกรก็มีกำลังซื้อ เพราะผลผลิตมีราคาดีเรื่องเหล่านี้รัฐบาลไม่เคยดูแล ไม่เคยควบคุม ปุ๋ย สารเคมีทุกชนิด รวมถึงเครื่องจักรเครื่องกลการเกษตร” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 21, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

“ปัญหาใหญ่ของเกษตรกรคือเขารวมตัวกันไม่ได้ รัฐบาลก็บอกให้รอเดี๋ยวจะแก้ไข รัฐบาลไหนมาก็มีนโยบายด้านการเกษตรสวยหรูมาให้ชาวบ้านรอ เรื่องมัน

ไม่ควรจะเป็นเรื่องยาก แต่มันยากและแย่มาก เพราะทัศนคติของทุกรัฐบาลที่มีต่อเกษตรกรนั้นแย่ ทัศนคติของฝ่ายการเมืองมองเกษตรกรเป็นตัวปัญหา มองว่าเกษตรกรไม่ช่วยตัวเอง เป็นหนี้เพราะสร้างหนี้กันเอง ทำไมต้องให้รัฐบาลมารับผิดชอบ ถ้ามองแบบนี้มันไม่จบ แก้ปัญหาไม่ได้” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 22, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

“การทำงานของกองทุนฟื้นฟูฯ จะมีข้อจำกัดมากมาย โดยเฉพาะด้านงบประมาณเพื่อการดำเนินงาน ซึ่งในปีงบประมาณ 2565 นี้สำนักงานงบประมาณ ยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณดำเนินการให้ เพราะตามพระราชบัญญัติกำหนดว่า หากมีทุนหมุนเวียนหรือมีสภาพคล่องเกิน 1,000 ล้านบาท สำนักงานงบประมาณจะไม่จัดสรรงบประมาณให้ แต่หากมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณให้ขอสนับสนุนจากงบกลาง ดังนั้นในการจัดการหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรสมาชิก จะต้องดำเนินการของงบกลางเข้ามาเพิ่มจากงบประมาณปกติที่ได้รับที่แต่ละปีจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งแน่นอนว่าไม่เพียงพอ แต่กองทุนฟื้นฟูฯ จะดำเนินการอย่างเต็มที่ภายใต้แผนงานที่กำหนดไว้” (ตัวแทนเกษตรกรจังหวัดพะเยา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

“กรรมการกองทุนฯ ไม่มีอำนาจที่จะไปบีบอะไรรัฐบาล ความกึบหน้าของกองทุนฯ ตลอดระยะเวลา 20 ปีเกิดจากมือบทั้งหมด ถ้ามือบไม่มาเขาก็ไม่ทำอะไรกัน ทั้งรัฐบาล ทั้งสำนักงานกองทุนฯ ด้วย มันก็เป็นปัญหา ซึ่งในช่วงยุคคสช. ได้เสนอไปสองทางเลือก คือ หนึ่ง-ยุบสำนักงานกองทุนฯ แล้วให้หน่วยงานอื่นเข้ามาแก้ปัญหของพี่น้องที่ใช้สิทธิ์ตาม พ.ร.บ.นี้ให้หมดแล้วจบ ไม่มีการซื้อหนี้เพิ่มแล้ว และทางที่สองถ้าเห็นว่ากองทุนยังมีประโยชน์ในการช่วยพี่น้องเกษตรกรก็ให้ปฏิรูปกองทุนฯ ซึ่งก็มีคำสั่งหัวหน้า คสช. สั่งให้ปฏิรูปกองทุน แต่จนถึงทุกวันนี้ยังไม่มีการปฏิรูปนี่คือปัญหาที่รอการแก้ไข” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 23, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

“การบริหารของสำนักงานมีปัญหา ไม่เป็นระบบ ไม่เป็นไปตามกฎหมาย เป็นระบบราชการเกินไป พนักงานไม่ให้บริการเกษตรกรแต่กลับไปใช้อำนาจ ซึ่งจริงๆ แล้วไม่มีอำนาจ ไม่ลงพื้นที่ไปดูแลชาวบ้าน ไม่มีการเข้าไปสำรวจ

ตรวจสอบว่าชาวบ้านอยู่กันอย่างไร มีปัญหาอะไร ชื้อหนีไปแล้วเป็นอย่างไร” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 24, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

“รัฐต้องสนับสนุนในแง่โอกาส สิ่งสำคัญเลยคือโอกาสให้เขาเข้าถึงทรัพยากร ส่วนเรื่องเงินผมคิดว่าเป็นเรื่องรอง เพราะว่าการรวบรวมผลผลิตไม่ต้องซื้ออย่างโรงสีเขาต้องซื้อข้าวจากชาวนา แต่ชาวนารวมกลุ่มกันเองไม่ต้องใช้เงินไปซื้อข้าว แต่ภาครัฐต้องให้โอกาส เช่น โอกาสทางการตลาดต้องเปิด ทรัพยากรที่ไปตั้งโรงสีก็ต้องให้ หรือไม่ต้องถึงขั้นสร้างโรงสีเองหรอก เพราะมีโรงสีที่รับจ้างสีอยู่จำนวนมาก ตลาดไม่ใช่หน้าตลาดกระทรวงการคลังในวันศุกร์ ตลาดหน้ากระทรวงเกษตรฯ วันพุธ ไม่ใช่แบบนั้น ต้องเป็นตลาดการขายทั่วไป หรือสนับสนุนการส่งออกได้เลย และเรายังมีภูมิปัญญาการผลิตข้าวของชาวบ้านที่ส่งเสริมได้อีกเยอะ ยังมีข้าวอีกหลายพันธุ์ที่คนไม่รู้จัก ไม่ว่าจะเป็นขายในวอลุ่มเล็ก หรือวอลุ่มใหญ่ ก็ทำได้หมด ถ้าขายวอลุ่มใหญ่ก็ข้าวหอมมะลิ ถ้าวอลุ่มเล็กก็เช่น พันธุ์ชมพูนครชัยศรี พันธุ์หอมมะลิแดงบุรีรัมย์ อันนี้คือข้าวพิเศษวอลุ่มเล็กๆ สามารถส่งเสริมตลาดภายในประเทศได้ มีอีกเยอะแยะที่จะทำได้” (ตัวแทนเกษตรกรจังหวัดสุพรรณบุรี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

“ประมาณปี 2540 มีแนวคิดว่าแก้ปัญหาเกษตรกร คือ การได้กำหนดชะตาชีวิตด้วยตนเองของภาคประชาชน หรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา แต่เวลาผ่านไปกลับมีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามา เกษตรกรตัวจริงกลับไม่สามารถเข้าถึงการช่วยเหลือของกองทุนได้ จะเห็นว่า องค์ประกอบของกองทุน มีเกษตรกรจะมีเสียงข้างมาก ผมนำตัวอย่างแนวคิดมาจากเยอรมัน และมองว่าควรเป็น พรบ.ของภาคประชาชน แต่เรารู้จักภาคประชาชนน้อยไป ตอนแรกคิดว่าจะทำเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ รัฐบาลโหวตที่ไรก็แพ้ หากใครมาเป็นเลขาฯ แล้วไม่ยอมเกษตรกรก็จะทำงานไม่ได้ มีการเปลี่ยนเลขาไปแล้ว 16 คน ผมเป็นคนี่ 17 เฉลี่ยแล้วประมาณ 6 เดือน ภายในมีกลุ่มเกษตรกรใหญ่ๆ ประมาณ 4 กลุ่ม เค้าจะมาตกลงกันว่าเลือกใครเป็นเลขา สรุปว่าใครมาเป็นเลขา ก็แก้ปัญหาไม่ได้สักคน เพราะถ้าไม่ยอมเกษตรกรก็จะถูกไล่ ปัญหาคือ ตัวพรบ.ทำให้เกษตรกรมีเสียงข้างมาก ทำให้รัฐบาลเบือนหน้าและไม่อยากยุ่งกับกองทุน เพราะไม่อยากทะเลาะกับเกษตรกร บางรัฐบาลเอาคนของตัวเองมา

ดำรงตำแหน่งกินเงินเดือนแต่ไม่ทำงานกลับเอาเวลาไปทำงานการเมือง และไม่มีการตรวจสอบว่าใครทำงานไม่ทำงาน โครงสร้างข้างในก็ไม่เป็นระบบ จนมีคำถามขึ้นว่าควรยุบกองทุนฯ หรือไม่ คนในองค์กรไม่มีใครรู้งาน แต่ตัวแทนเกษตรกรไม่เข้าใจการบริหารงานมักจะส่งคนของตนเองเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งผู้จัดการ TRIS ที่มีหน้าที่ในการประเมินองค์กรภาครัฐ ให้การประเมินองค์กรในระดับไม่ผ่าน เพราะไม่สามารถปิดบัญชีได้ แสดงว่า เป็นองค์กรที่ล้มเหลว” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 25, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 เมษายน 2566)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก จะเห็นว่า สามารถมองได้ 2 ส่วน ดังนี้ คือ ส่วนที่ 1 ในมุมมองจากเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนและได้รับการปรับโครงสร้างหนี้ มักจะบอกเป็นเสียงเดียวกันว่า กองทุนฯ สามารถช่วยบรรเทาปัญหาหนี้สินของเกษตรกร และเมื่อเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูก็สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรได้เพราะมีการส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการรวมกลุ่มประกอบอาชีพตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและสิ่งสำคัญที่เป็นหัวใจคือ การรักษาที่ดินบรรพบุรุษที่มีคุณค่าทางใจไว้ได้ โดยสามารถชี้วัดได้จากผลการดำเนินงาน คือ ในปี 2565 พบว่า สำนักงานกองทุนฟื้นฟูฯ โดยสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกร สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สินให้เกษตรกร ด้วยการชำระหนี้แทนเกษตรกรไปแล้วทั้งหมด 19,399 ราย จำนวน 19,434 บัญชี เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 3,853,623,639.01 บาท และสามารถรักษาที่ดินทำกินให้เกษตรกร จำนวน 91,487 ไร่ 95.5 ตารางวา ส่วนที่สอง คือ สำนักงานกองทุนฯ ที่ประกอบไปด้วยระบบโครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ทั้งบุคลากร งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่ค่อนข้างซับซ้อนและมีขั้นตอนยุ่งยากสำหรับเกษตรกรธรรมดาที่จะสามารถทำเอกสารได้ รวมทั้งการแบ่งกลุ่มเล่นพรรคพวกของคนในองค์กรก็เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ กองทุนฯ ค่อนข้างมีปัญหาหนักในการดำเนินงานตลอดมาและมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพการดำเนินงาน จนบริษัท TRIS ที่ดำเนินการประเมินผลงานหน่วยงานรัฐ ประเมินให้กองทุนฯ ไม่ผ่าน และเป็นที่มาของปัญหาการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐถึง 3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งพบว่าปัญหาของการดำเนินงานกองทุนมีมากมาย ดังเช่น เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่รู้จักกองทุน ดังคำสัมภาษณ์เชิงลึกคือ

“สมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ ที่มาสมัครสมาชิกกับกองทุนก็เลยยังไม่รู้ว่าที่เอาที่เอาชื่อลงไป ไปตั้งองค์กรกันตั้งแต่ปีที่สอง ตั้งแต่สมัยนายกชวน ตอนเนี่ยมันเป็นอย่างไรบ้าง มันยังมีชีวิตอยู่ไหม เพราะชื่อยังอยู่

ยังเป็นสมาชิกอยู่ ประธานคนเดิมยังอยู่ใหม่ น่าจะไป ไปช่วยฟื้นฟู ปรับโครงสร้าง แล้วก็แบ่งเป็นโซนขึ้นมา นี่ นี่ถือเป็นจุดอ่อนอย่างร้ายแรงครับ ที่ข่าวสารไม่ถึง ตัวพี่น้องสมาชิกกองทุนฟื้นฟู บางพื้นที่ ไม่รู้จักเลย” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 26, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

เมื่อพิจารณาถึงคุณวุฒิของพนักงานในแต่ละตำแหน่ง บางคนคุณวุฒิที่ไม่ตรงตามสายงานที่รับผิดชอบ การบรรจุและแต่งตั้งไม่ได้พิจารณาถึงความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ให้เหมาะสมกับตำแหน่ง มีสาเหตุมาจากการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานและถูกจ้างไม่มีมาตรฐานกลาง และไม่ยึดถือระเบียบ กฎเกณฑ์ ไม่มีการกำหนดตำแหน่งงาน (Job Description) แต่ละตำแหน่งให้ ชัดเจน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาบรรจุและแต่งตั้งพนักงาน และถูกจ้างของส่งผลให้พนักงานและถูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน (รายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2544 และรายงานการตรวจสอบของกรมการการเกษตรและสหกรณ์ หนังสือด่วนที่สุด ที่ 1361/2546, 2546)

ทั้งนี้จากสภาพปัญหาการบริหารของกองทุนฯ ที่ผ่านมาที่เกิดขึ้นจนไม่อาจดำเนินการ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุนฯ สามารถวิเคราะห์ ได้ดังนี้

1) นโยบายของกรรมการที่เปลี่ยนประธานกรรมการหลายครั้ง ทำให้นโยบายไม่แน่นอน การสนับสนุนเงินกู้เกษตรกรคณะกรรมการ ได้ปรับเปลี่ยนแก้ไขระเบียบการให้กู้และสนับสนุนเงินออกจากกันและปัจจุบันระเบียบดังกล่าวก็ยังไม่เคยนำมาบังคับใช้ ประกอบกับคณะกรรมการบริหาร ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางในการพิจารณาแผน โครงการเพื่ออนุมัติเงินสนับสนุนให้สมาชิก ทำให้ไม่มีผู้บริหารคนใดกล้าอนุมัติเงินกู้และเงินสนับสนุนเพราะเงินกองทุนเป็นเงินของแผ่นดินอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้

2) ตำแหน่งเลขาธิการและคณะกรรมการบริหาร ก็มีการเปลี่ยนไปมากหลายครั้ง เฉลี่ยเปลี่ยนเลขาธิการ 6 เดือนต่อคน ทำให้เกิดการล่าช้าในการอนุมัติโครงการที่กลุ่มเกษตรกรเสนอมา และกำหนดนโยบายใหม่

3) นักการเมืองพรรครัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในกองทุนฯ โดยเข้ามาเป็น

เลขานุการ หรือรักษาการแทนเลขานุการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงานด้านต่างๆ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสถานะของกองทุนอาจจะเป็เป้าหมายทางการเมืองอันนำไปสู่ช่องทางการนำนโยบายทางการเมืองสู่กลุ่มเกษตรกร เพื่อเป้าหมายในการสนับสนุนคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง

4) ผู้แทนเกษตรกรที่เป็นผู้กำหนดนโยบายที่เคยเข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องการตรากฎหมาย พรบ. มักจะมาปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานประจำเป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นคณะทำงานด้านต่างๆจนเกิดความขัดแย้งขึ้นมากมาย

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า การดำเนินงานของกองทุนฯ สามารถทำให้เกษตรกรมีความตื่นตัวในการดำเนินการ จัดตั้งกลุ่มและมีความสามารถในการรวมกลุ่มกันอย่างอิสระเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรเกษตรกรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกองทุนฯ และดำเนินการจดทะเบียนเป็นองค์กรเกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และแก้ไข พ.ศ. 2562 ที่มีสาระสำคัญคือ การแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรยังไม่อาจดำเนินการให้ครอบคลุมหนี้ของเกษตรกรบางกรณี จึงทำให้เกษตรกรบางส่วนยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาหนี้ เนื่องจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่อาจรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ ประกอบกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกร รวมถึงการกำหนดที่ตั้งของสำนักงานใหญ่และสาขาของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่กำหนดในกฎหมายขาดความยืดหยุ่นและทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

โดยที่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรส่วนใหญ่จะเป็นของผู้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ชักชวนให้เพื่อนบ้านเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่ม (กลุ่มละไม่น้อยกว่า 50 คน) เพื่อดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์กรเกษตรกร เกษตรกรที่ชักชวนเพื่อนบ้านให้เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มนั้นจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับเกษตรกรที่มีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มเพื่อจดทะเบียนเป็นองค์กรเกษตรกรด้วย ซึ่งการรวมตัวกันเป็นกลุ่มของเกษตรกรในปัจจุบันนี้ เป็นการรวมกลุ่มกันหรือจัดตั้งกลุ่มกันแบบหลวมๆ มิได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระแต่อย่างใด จึงทำให้ขาดความเข้มแข็งและอำนาจต่อรอง ซึ่งอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งก็คือ เกษตรกรยังขาดแกนกลางในการจัดตั้งเป็นองค์กรเกษตรกรและการรับรองฐานะขององค์กรเกษตรกรเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพราะฉะนั้น เมื่อกองทุนฯ ใช้กฎหมายบังคับและรับรองการจัดตั้งเป็นองค์กรเกษตรกร ก่อนที่จะดำเนินการปล่อยเงินกู้ ดังนั้น บทบาทของกองทุนในส่วนนี้จึงถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรมีการรวมตัวกันขึ้นมาโดยที่มีอิสระในการที่จะเลือกว่าจะอยู่กลุ่มองค์กรเกษตรกรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่เพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น เพื่อจัดระเบียบการบริหาร การจัดการขององค์กรเกษตรกรเสียใหม่ และมีความคาดหวังว่าในอนาคตการรวมตัวกันของเกษตรกรจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระมีความเข้มแข็งและมีความเป็นปึกแผ่นมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การบริหารกองทุนฯ นอกเหนือจากการแทรกแซงทางการเมืองตามจนไม่อาจสนองต่อความคาดหวังและความต้องการ ของเกษตรกรสมาชิกได้นั้นนอกจากนั้นยังมีเหตุมาจากความล่าช้าไม่เอาใจใส่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุน ทำให้มีการเคลื่อนไหวชุมนุมอย่างต่อเนื่องตลอดมา ดังนั้น กองทุนฯ จึงเปรียบเสมือนเป็นสถาบันทางการเงินที่จะเข้าไปช่วยในกิจกรรมต่างๆ ของเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นที่สามของทฤษฎีใหม่ให้มีความเป็นไปได้ โดยเกษตรกรมีความต้องการเพิ่มเติมจากแนวความคิดเดิม คือ การให้สินเชื่อกับกลุ่ม และใช้ความเป็นกลุ่มนั้นค้ำประกันซึ่งกองทุนฯ ไม่ควรให้สินเชื่อแก่กลุ่มที่แข็งแกร่งที่สุด แต่ควรจะให้สินเชื่อกับกลุ่มที่มีศักยภาพมากที่สุด และนอกเหนือจากสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแล้ว องค์กรเกษตรกรยังมีความต้องการให้กองทุนฯ เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วยการให้ความรู้ทางด้านการตลาด ด้านการจัดการระบบบัญชี ข้อมูลข่าวสาร ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถยืนอยู่บนขาของตัวเองได้ตลอดไป

กล่าวโดยสรุปปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คือ

- 1) นโยบายและเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ชัดเจน
- 2) การเล่นพรรคพวกรขององค์กรเกษตรกร
- 3) โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ
- 4) การรวมกลุ่มขององค์กรเกษตรกรไม่เป็นจริง
- 5) ระบบงบประมาณที่หยาบหลวม

ทั้งนี้ การจัดตั้งกองทุนฯ นั้นเป็นการตั้งเพื่อแก้ไขหนี้สินของชาวนาที่เกิดขึ้นจากการลงทุนในภาคเกษตรแต่ต้องประสบกับภาวะขาดทุนไม่อาจจำหน่ายผลผลิตได้ หนี้สินพอกพูนทบทวีเรื่อยมาบางคนต้องสูญเสียที่ดินทำกินรัฐเองก็เป็นผู้กำหนดนโยบายมาตลอดและมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรหลายกรณีมีกองทุนหลายกองทุนแต่ไม่อาจนำนโยบายเหล่านั้นมาแก้ไขปัญหาให้ชาวนาได้ เพราะไม่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงของชาวนา ดังนั้นชาวนาจำเป็นต้องเข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกรด้วยตัวเอง จึงชี้ให้เห็นว่าปรัชญาของกองทุนก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง

โดยรูปแบบการดำเนินงานการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรนั้น มีผลการศึกษาของ สุพัตรา ศรีเทพ (2554) ว่า เกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรจำกัดมีความรู้ความเข้าใจและมูลเหตุจูงใจในการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในระดับสูง และ แนวทางการดำเนินงาน

ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในการฟื้นฟูพัฒนาอาชีพและการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่เป็นสมาชิก พบว่า ในภาพรวมกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีการดำเนินงานตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงพอประมาณหรือระดับปานกลาง โดยเกษตรกรมีความคิดเห็นว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรดำเนินงานตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงด้านการพัฒนาคน (คุณภาพชีวิต) ในระดับค่อนข้างมาก ขณะที่ด้านการจัดการทรัพยากรและด้านวิธีการและเป้าหมายของการใช้ทรัพยากร มีการดำเนินการในระดับปานกลางตามลำดับ

นอกจากนี้ยังมีผลการศึกษาของ ธีรรัตน์ พิระเฉลิมวุฒิ (2557) ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงแบบการทำงานของกองทุนฯ ไว้ว่า

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรควรจัดกิจกรรมที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาศักยภาพโดยเกษตรกรต้องมีการพึ่งพาตนเองให้มากขึ้น เช่น เกษตรกรควรลดการใช้ปุ๋ยเคมีหรือยาฆ่าแมลงให้น้อยลงโดยส่งเสริมและแนะนำวิธีการทำสารป้องกันศัตรูพืชจากวัตถุดิบธรรมชาติเช่น สะเดาเพื่อให้เกษตรกรมีสุขภาพที่ดียิ่งขึ้น รวมทั้งยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายจากการซื้อสารเคมีอีกด้วยโดยต้องเน้นยาให้สมาชิกเกษตรกรมีการพึ่งพาตนเองโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการประกอบอาชีพให้มากยิ่งขึ้น และเจ้าหน้าที่กองทุนฯ จะต้องสร้างความเข้าใจและอธิบายให้เกษตรกรสมาชิกทราบถึงความสำคัญในการจัดโครงการปฐมนิเทศองค์กรเกษตรกร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรสมาชิกทำให้กองทุนฯ สามารถพัฒนารูปแบบและดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรสมาชิกได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้สมาชิกได้รับความรู้ความเข้าใจโดยมีศักยภาพความพร้อมในการประกอบอาชีพอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรควรหาทางช่วยเหลือแก่เกษตรกรสมาชิกที่มีหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบ โดยอาจจะขอสร้างร่วมมือกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์หรือสหกรณ์ การเกษตรในพื้นที่ในการพักชำระหนี้หรือยืด ระยะเวลาการชำระหนี้ของเกษตรกรออกไปรวมทั้งการจัดเก็บอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่ลดลง เพื่อแบ่งเบาภาระหนี้สินและการลดจำนวนเงินที่ต้องส่งเป็นค่าดอกเบี้ยเงินกู้ของเกษตรกร โดยเกษตรกรสามารถนำเงินทุนที่มีอยู่ไปลงทุนในการประกอบอาชีพอื่น ๆ ได้และเมื่อมีผลผลิตก็จะสามารถนำรายได้มาชำระหนี้ได้ตามระยะเวลา ซึ่งจะมีผลทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและทำให้ความ

คิดเห็นในการดำเนินงานของกองทุนฯ เพิ่มมากขึ้น (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 27, 2557)

จะเห็นว่ามีการศึกษาถึงแนวทางในการปรับรูปแบบการทำงานของกองทุนฯ แต่อย่างไรก็ตามก็มีความเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องดังคำสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

“ทำอย่างไรที่เราจะปรับโครงสร้างการทำงานให้ช่วยเหลือเกษตรกรได้มากขึ้น อาจต้องมีการประเมินการบริหารความเสี่ยงภายในโดยเฉพาะการอนุมัติโครงการชำระหนี้แทนและการติดตามหนี้ และการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรให้ผ่านการประเมินของ TRIS รวมทั้งการทำอย่างไรให้เกษตรกรรู้จักกองทุนมากขึ้นและเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุน” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 28, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

“จริงๆ แล้วต้องปฏิรูปกันทุกองคาพยพเลย เพราะอย่างกรรมการส่วนที่มาจาก การเลือกตั้งเขาก็ไม่มีความรู้เรื่องกองทุนฯ อย่างลึกซึ้ง พอมาเป็นแล้วก็มีเรื่องผลประโยชน์ ไม่ใช่ผลประโยชน์เรื่องเงินทอง แต่เป็นเรื่องคะแนนเสียง มีการไปปรับปากชาวบ้านแบบนักการเมือง เวลาประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาต่างๆ ก็ไม่ลงลึก แล้วก็ถูกฝ่ายการเมืองหลอก อีกอย่างคือความรู้ที่จะต้องใช้ในการจัดการกองทุนฯ มันอยู่นอกเหนือศาสตร์ที่เราเรียนกันมา ศาสตร์ที่เราเรียนมามันช่วยในเรื่องการคิดวิเคราะห์ แต่อย่างเรื่องการซื้อหนี้ไม่เคยมีที่ไหนในโลก อย่างเรื่องการฟื้นฟู ตามกฎหมายกองทุนก็ต้องทำการผลิตแบบครบวงจร ในส่วนการแปรรูปกับขาย กองทุนฯ ต้องเข้ามาช่วยเกษตรกร ซึ่งตอนนี้กองทุนฯ ก็อยากทำ แต่ยังช้ามาก” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 29, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

“งานด้านการฟื้นฟูอาชีพ น่าจะเป็นหลักการแรกในเรื่องที่จะช่วยพี่น้องเกษตรกรด้านการฟื้นฟูให้อยู่รอดแล้วก็ได้หามาชำระหนี้แทนได้ การที่จะปฏิรูปการทำงานในระดับพื้นที่ก็คือ ในระดับต่างจังหวัด อันนี้เป็นเรื่องที่สำคัญที่เราจะต้องให้ ความสำคัญเป็นอันดับแรก เรื่องระเบียบเรื่องอะไรต่างๆ เหล่านี้ อาจจะต้องปรับตัวให้เข้าแล้วก็ให้มันเข้าถึงวิถีชีวิตจิตใจของพี่น้องเกษตรกรจริงจริง แล้วก็แม้แต่การประเมินของกรมบัญชีกลางที่ผ่านมา นี่ก็เริ่มแล้วว่า จะต้อง

เป็นการประเมินคุณภาพชีวิตของเกษตรกรด้วย ว่าสิ่งที่ได้เงินไป มันไปถึงระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรได้จริงหรือไม่อย่างไร” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 30, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 เมษายน 2566)

5.4 การปฏิรูปโครงสร้างองค์กร

จะเห็นว่า แม้หลายภาคส่วนจะเห็นด้วยกับแนวทางการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร แต่ก็ยังมีความเห็นตรงกันว่า ควรต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร เพื่อให้สามารถทำงานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต กล่าวคือ

1) ควรกระจายความรู้และข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกองทุนฯ สู่เกษตรกรอย่างทั่วถึง และต่อเนื่องเพื่อให้เกษตรกรมีความรู้ ความเข้าใจในการเขียนโครงการเพื่อขอเงินกู้จากกองทุนฯ เนื่องจากผลการวิจัยพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในแนวความคิดและรูปแบบของกองทุนฯ รวมทั้งการเขียนโครงการเพื่อขออนุมัติสินเชื่อจากกองทุนฯ

2) ควรพัฒนาการเผยแพร่ข่าวสารความรู้จากสื่อสารมวลชน เกี่ยวกับกองทุนฯ เช่น การเขียนข่าว และบทความ ในหนังสือพิมพ์ และวารสารสิ่งพิมพ์อื่น ๆ รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ ควรจะมีเนื้อหาที่เกษตรกรสนใจและสามารถอ่านหรือฟังแล้วเข้าใจได้โดยง่าย รวมทั้งการจัดทำเอกสารความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกองทุนฯ แจกแก่เกษตรกร

3) ควรพัฒนาการเผยแพร่ข่าวสารความรู้จากบุคคลต่าง ๆ เช่น ผู้นำของหมู่บ้านหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรใช้โอกาสที่ออกไปเยี่ยมเยือนเกษตรกร กระตุ้นให้เกษตรกรให้ความสนใจต่อการรับข่าวสารความรู้เกี่ยวกับแนวความคิดของกองทุนฯ ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นมานั้นสาเหตุหลักก็มาจากความอ่อนแอ ความด้อยโอกาส ขาดเทคโนโลยีประกอบการและความไม่เสมอภาคของชุมชนในชนบท รวมทั้งการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำได้ กองทุนฯ ควรที่จะมีการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของเกษตรกรเพิ่มเติมทุกจังหวัด เนื่องจากปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกรในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน

จากข้อมูล จะเห็นว่า สำนักงานกองทุนฯ ที่ประกอบไปด้วยระบบโครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ทั้งบุคลากร งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่ค่อนข้างซับซ้อนและมีขั้นตอนยุ่งยากสำหรับเกษตรกรธรรมดาที่จะสามารถทำเอกสารได้ รวมทั้งการแบ่งกลุ่มเล่นพรรคพวกของคนในองค์กรก็เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ กองทุนฯ ค่อนข้างมีปัญหาหนักในการดำเนินงาน ตลอดจนและมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพการดำเนินงานด้วย แต่ก็ยังพบว่า กองทุนมีนวัตกรรมใน

ด้านการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร ทั้งนี้หากนำแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดการมีส่วนร่วมมาอธิบาย มีรายละเอียดดังนี้

5.5 นวัตกรรมสังคม : กลไกความร่วมมือของภาครัฐและการรวมตัวกันของเครือข่ายเกษตรกร

จากข้อมูลผลการดำเนินงานและสถานภาพของกองทุนฯ เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดการมีส่วนร่วม นั้นจะเห็นว่าการดำเนินการของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรกับ การควบคุมและการประเมินผล การจัดคนเข้าทำงาน การจัดการกระจายอำนาจ และการดำเนินการกิจของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ต้องกระจายอำนาจและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ดังนั้นประเด็นเหล่านี้ จึงเป็นปัจจัยที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จะต้องพัฒนาปรับปรุงแก้ไข

กลไกความร่วมมือกลไกความร่วมมือของภาครัฐและการรวมตัวกันของเครือข่ายเกษตรกร เป็นการรวมตัวกันเพื่อเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน การแก้ปัญหของเกษตรกร ต้องมีเกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายรวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการพัฒนาที่ผ่านมาเกษตรกรมองว่านโยบายที่กำหนดโดยรัฐยังพัฒนาบ้านเมืองมากเพียงใด ชนบท วิถีชีวิตของชุมชนยังถูกรุกกล้ำมากยิ่งขึ้นจนสร้างความไม่สมดุลระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบทที่เป็นสังคมเกษตรกรรมที่ประกอบด้วยชาวนาชาวไร่ชนบทถูกเบียดขับให้ถอยห่างจากความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมทุกขณะปัญหาที่รัฐมักจะหยิบยื่นให้ชาวนาถือ การแย่งชิงทรัพยากร การทุจริตคดโกงเบี้ยของฝั่งนายทุน การเอาเปรียบจากข้าราชการและการใช้อำนาจที่กดขี่ข่มเหง จึงมีการกระทบกระทั่งกันตลอดมากฎหมายเป็นเพียงข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่รัฐนำมาเป็นกลไกบีบบังคับในการดำเนินชีวิตของชาวนาจนไม่อาจทำมาหากินได้อย่างปกติสุข คนจนไม่อาจพึ่งพาทรัพยากรได้ อีกมีแต่หนี้สินที่เพิ่มมากขึ้นทุกวัน กลไกของรัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ชาวนาจึงต้องรวมตัวกันเพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้ การเคลื่อนไหวทางสังคมของเกษตรกรและชาวนา ที่เป็นจุดเริ่มต้นเรียกร้องให้จัดตั้งองค์กรของเกษตรกรที่เกิดจากสภาพปัญหาความเดือดร้อนและทุกข์ยากอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจนของชาวนา ที่รัฐได้หยิบยื่นให้จากการกำหนดนโยบายที่ทำให้ชาวนาเสียเปรียบนายทุนมาตลอดที่เริ่มต้นจากการทำการเกษตรตามนโยบายส่งเสริมของรัฐ และปลูกพืชเพื่อสนองระบบทุนนิยม ต้องประสบกับความกวัดแกว่งของราคาซื้อขายขาดทุนตลอดมา จนต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินและนายทุนเพื่อมาชำระหนี้เป็นวัฏจักร แต่รัฐก็ไม่มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาหนี้สิน

เกษตรกรให้ลู่ลงไปได้ประกอบกับทรัพยากรธรรมชาติที่ตั้งเดิมที่เป็นแหล่งทำมาหากินของชุมชน ภาครัฐบาลเปลี่ยนมือไปเป็นของปัจเจกหรือเอกชนและกลุ่มทุนจนชาวนาไม่สามารถใช้เป็นแหล่งทำกินได้อีกต่อไป รวมทั้งรากเหง้าของสังคมไทยที่เป็นสังคมเกษตรกรรมก็ถูกสั่นคลอนตามไปด้วย

องค์กรเกษตรกรที่ได้เริ่มจุดประกายให้มีการฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรและการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรนั้นจุดเริ่มต้นหลักเริ่มจากองค์กรเกษตรกรมีการพูดคุยถึงปัญหาและมีการรวมกลุ่มกัน โดยการสร้างความชอบธรรมก่อนการเคลื่อนไหว ซึ่งมีการแบ่งเป็นสามขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นที่หนึ่ง การยื่นข้อเรียกร้อง ขั้นที่สอง การติดตามทวงถาม ขั้นที่สาม การระดมกำลังเคลื่อนไหวระดับประเทศ หลังจากนั้นเมื่อมีการขยายเครือข่ายสร้างแนวร่วมและพันธมิตรในการต่อสู้ การชุมนุมคือพลังของคนจน ทุกวันคนจนอยู่กันนอนอยู่กับไร่ โอกาสสุดท้ายของชาวนาคือการรวมพลังชุมนุมเรียกร้อง

ทั้งนี้ การเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของเกษตรกรและการทำงานกับโครงสร้างของกองทุนฯ ที่พบว่า กองทุนมีการบริหารจัดการภาครัฐมากเกินไป ดังนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) คือ การเพิ่มผลผลิตในการบริหารงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจหลักสำคัญ เป็นแนวคิดและที่มาของการปฏิรูประบบราชการและการประกาศใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ของรัฐบาลไทย โดยให้ส่วนราชการระดับกรมต้องจัดทำตัวชี้วัดและเป้าหมายของผลงานที่จะเกิดขึ้นแนวคิด ในทศวรรษที่ 1984 การปฏิรูประบบราชการถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติการ บริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับ “การปรับกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift) มีหลักการบริหาร 14 ข้อ ประกอบด้วย 1) การมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) 2) การมีเอกภาพในการสั่งการ (Unity of Direction) 3) การแบ่งงานกันทำ (Division of Work) 4) การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) 5) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) 6) ความเสมอภาค (Equity) 7) สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) 8) การให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration) 9) การมีระเบียบข้อบังคับ (Order) 10) ความมีระเบียบวินัย (Discipline) 11) ความคิดริเริ่ม (Initiative) 12) ผลประโยชน์ของบุคคลควรจะเป็นรองจากผลประโยชน์ส่วนรวม 13) ความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Stability of Tenure of Personnel) 14) ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

จากหลักการบริหารดังกล่าว เมื่อนำปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คือ 1) นโยบายและเจตนารมณ์ที่ไม่ชัดเจน 2) การเล่นพรรคพวกขององค์กรเกษตรกร 3)

โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ 4) การรวมกลุ่มขององค์กรเกษตรกรไม่เป็นจริง 5) ระบบงบประมาณที่หละหลวม

ดังนั้น จะเห็นว่า ถึงแม้เจตนารมณ์และผลการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร แต่ก็ยังมิได้เป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่และหลักธรรมาภิบาล จนทำให้เกิดการติดขัดของงบประมาณที่ไม่ได้รับการจัดสรรจากรัฐถึง 3 ปี และยังไม่ผ่านการประเมินของ TRIS อีกด้วย ดังนั้น จึงนำไปสู่เหตุผลสำคัญที่กองทุนต้องมีการปรับตัวครั้งใหญ่ นั่นคือ การปฏิรูปองค์กร

ทั้งนี้ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กร และวิพากษ์รูปแบบและแนวทางการปฏิรูปการดำเนินงานของกองทุนฯ ได้ดังนี้

“กฎหมายกองทุนบอกเรื่องวัตถุประสงค์ไว้ ชัดเจน เหมือนมันเป็นวิสัยทัศน์ ไม่ต้องมานั่งทำวิสัยทัศน์ใหม่กับกองทุน เพราะวิสัยทัศน์มันมีแล้ว แต่ปัญหาของก็อยู่ที่เรื่องของการนำมาตรา 5 มาสู่รูปธรรมในการปฏิบัติ ซึ่งการออกแบบตัวนี้เป็นการออกแบบเชิงโครงสร้างกับการออกแบบหน้าที่มันไม่ฟังก์ชัน อันนี้ก็คือตัวที่จะเป็นปัญหาส่วน เรื่องกองทุนนั้น เรื่องการเข้าถึงแหล่งทุนหรือการเข้าถึงแหล่งความรู้ หรือเข้าถึงแหล่งการสนับสนุน เรามีวัตถุประสงค์หรือเรามีเจตนารมณ์ที่จะให้มันเข้าถึงง่าย แต่ปัจจุบันกลับกลายเป็นว่าเข้าถึงยาก มันเข้าถึงยาก ซึ่งการมีโครงสร้างหน้าที่ที่ออกแบบมาก็แทนที่จะเป็นโครงสร้างหน้าที่ที่ทำให้มันตอบ โจทย์กลับเป็น โครงสร้างหน้าที่ที่กีดกัน ทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงานให้รูปธรรมที่ชัดเจน จริงๆ แล้วการฟื้นฟูคุณภาพชีวิตแบบเกษตรกรตัวโครงการกลับไม่ได้ตอบโจทย์ของการทำให้คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น กลายเป็นว่าทำให้เขาถึงต้องการที่จะได้เงินเฉย ๆ พูดตรง ๆ นะครับ แล้วก็ไม่ได้ตอบโจทย์ที่จะทำให้ชีวิตเกษตรกรดีขึ้นจริง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 31, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มีนาคม, 2566)

“ผมเห็นว่าบางทีเราเหมือนวิ่งตามปัญหา ถ้าเราแก้ในเชิงนโยบายเพื่อที่จะจัดการตั้งแต่ต้นน้ำ ผมว่ามันน่าจะเป็นการดี ยกตัวอย่างเช่นวันนี้ เกษตรกรที่จะได้รับการจัดการหนี้ ก็หนึ่งเป็นสมาชิกกองทุน สอง เอาหนี้ขึ้นมาขึ้นทะเบียนไว้กับกองทุน สาม เมื่อเป็นหนี้ NPL คิดนัดชำระหรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่เราตกลงกับเจ้าหนี้ก็ค่อยไปตามเจรจากัน เพื่อจัดการหนี้ ซึ่งในระหว่างที่มาขึ้น

ทะเบียนจนกระทั่งนำไปสู่การจัดการหนี้ ถ้าเกษตรกรบางรายเขาสนใจปัญหาตนเอง อันนี้มันก็จบ ก็ตามแก้ได้ทัน แต่ถ้าบางรายไม่สนใจก็จะมีปัญหาตามมาหนึ่งคือ เหตุที่ไม่สนใจก็เพราะว่า บางทีไปเข้าใจผิดคิดว่า พอขึ้นทะเบียนแล้วเดี๋ยวกองทุนจัดการให้ ก็คือพูดง่ายๆ ว่าไม่รับผิดชอบเรื่องของตนเอง อันที่สองตั้งใจที่จะหนีเพราะหลักประกันนั้นไม่ใช่ของตนเอง ไปเอาของญาติพี่น้องลูกหลานมาค้ำประกันการกู้ยืมเสร็จแล้วพอเป็นหนี้เสียตัวเองก็ทิ้งไปเลยก็เลยทำให้เจ้าของหลักประกันเขาเดือดร้อน เพราะฉะนั้นกระบวนการเหล่านี้กว่าจะนำไปสู่การจัดการได้มันก็มีความเสี่ยงที่จะทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกิน ผมเห็นว่านอกจากที่เราจะต้องแก้ตั้งแต่ต้นน้ำ ผมก็เห็นว่า เราควรที่จะไปเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนในการที่เกษตรกรมาขอสินเชื่อกับทางธนาคาร นั่นก็คือว่าให้กระบวนการการขอสินเชื่อได้รับการค้ำประกันสินเชื่อตั้งแต่เริ่มต้นเลย โดยกองทุนไปค้ำประกันสินเชื่อการกู้ยืมกับทางเจ้าหนี้ซึ่งมันจะทำให้เราเห็นว่านั่นคือเป็นหนี้เพื่อการเกษตรจริงๆ เราถึงเข้าไปค้ำ แต่ที่ผ่านมาเราไปแก้ปัญหาตรงปลายน้ำ มันก็เลยทำให้ไม่รู้ว่าเป็นเกษตรกรตัวจริงตัวปลอม ถ้าเราไปจัดการค้ำประกันตั้งแต่เริ่มต้นตัวหนึ่งก็จะทำให้เรารู้ว่าเขาเป็นเกษตรกรจริง อันที่สอง รับประกันที่ไปเข้าประกันนั้นะครับ ถ้าเกษตรกรเขาเป็นหนี้เสียขึ้นมาเนี่ยเอ่อ หลักประกันของเขาก็จะไม่ถูกนำไปขายทอดตลาด เพราะว่าทางแบงก์เขาก็จะนำ อ่า เขาก็จะมาแจ้งกองทุนเพื่อที่จะให้กองทุนไปจัดการหนี้เสีย ก็คือให้กองทุนไปชำระหนี้แทน พอกองทุนชำระหนี้แทนให้กับเจ้าหนี้ หลักประกันนั้นมันก็จะโอนมาเป็นของกองทุน โดยอัตโนมัติทันที นั่นมันก็คือจะแก้ปัญหาไม่ให้ที่ดินมันสูญเสียได้ ดังนั้น ต้องมองว่าวงจรของการเป็นหนี้ให้มันชัดเจนแล้วก็การแก้ปัญหา ไม่ใช่ไปวิ่งตามปัญหา จะต้องแก้ปัญหาตั้งแต่ต้นน้ำร่วมมือกัน ทั้งเจ้าหนี้ ทั้งเกษตรกร และทั้งกองทุน เข้าไปจัดการ คัดกรองคนเข้าสู่กระบวนการในการขอสินเชื่อภาคการเกษตร มันก็จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณชัดเจนตรงกับกลุ่มเป้าหมาย และที่ดินของเกษตรกรไม่หลุดมือเกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ ในหน่วยงานกองทุนได้อย่างเต็มที่ และเมื่อเกษตรกรได้รับการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ภายใต้มีกองทุนไปค้ำประกันแล้วการส่งต่อไปยังการฟื้นฟูอาชีพ มันก็จะนำไปสู่การทำงานที่เป็นรูปธรรมได้อีกยิ่งได้ดียิ่งขึ้นอีก เพราะว่า ในกฎหมายต้องบังคับว่า เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดการหนี้แล้ว หรือเกษตรกรที่ มาเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูแล้ว ก็สามารถที่จะไปขอใช้

สิทธิ์ในการฟื้นฟูอาชีพได้ มันก็จะไปอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรเขาถึงแหล่งทุนที่ไม่มีดอกเบี้ย ซึ่งดอกเบี้ยเป็นปัญหาใหญ่ ไปกู้ยืมที่ไหนเนี่ยก็ต้องมีความเสี่ยง พอเสี่ยงในเรื่องการที่จะต้องไปหารายได้คืนเขาแล้วดอกเบี้ยก็วิ่งขึ้นทุกวัน แต่มาอยู่กับกองทุนนั้นไม่มีดอกเบี้ย มันก็จะเป็ทางรอดของเกษตรกร อันนี้ก็อยากจะฝากนักเรียนเพื่อที่จะให้มีการแก้ปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จ” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 32, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม, 2566)

“Pain Point ในเรื่องของการทำงานกับเกษตรกรของกองทุน เพราะฉะนั้นบุคลิกภาพของคนทำงานกับเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟู จะต้องเป็นนักสร้างทีมประสานงานคนที่จะสามารถเชื่อมโยงบูรณาการหน่วยงานต่างๆ ความจริงก็คือมันก็ไม่มีบูรณาการไง อันนี้เป็นเรื่องจริง ถ้าเรามองเห็นว่า เรื่องการบูรณาการเป็นเรื่องสำคัญก็กลับมาเรื่องโครงสร้างที่บุคลากรสำนักงาน ทักษะหรือสกลของพนักงานกองทุน สกลของหัวหน้าสำนักงาน สกลของ ผอ.ภาค มันก็ต้องเป็นนักประสานงานเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงบูรณาการ เราต้องมาดูให้ชัดว่าประเด็นนั้นมันคืออะไร ถ้าสมมุติ คือทุกเรื่องที่เสนอมา คือตอนนี้เราพูดถึงสองเรื่อง เรื่องหนึ่งคือเรื่องความฝันที่อยากจะเห็น โครงสร้างกลไกหรือบุคลากรหน้าตาของคนทำงานที่ไปสู่ตรงนั้นมันคืออะไร เราอยากจัดโครงสร้างหน้าที่สำนักงานให้มันสอดคล้องกับสิ่งที่เรามองว่าเป็นปัญหา หรือแม้กระทั่งสิ่งที่เรามองว่าเป็นศักยภาพด้วย ไม่ใช่เรามองแค่ แก้เรื่องปัญหาที่จะต้องให้ ให้คนทำงานหน่วยสนับสนุนอย่างพวกเราเป็นตัวที่จะทำให้ตลอด เราก็ต้องมาออกแบบโครงสร้าง มาออกแบบอำนาจหน้าที่มาออกแบบเรื่องการสร้างน้องรุ่นใหม่ สร้างคนทำงาน” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 33, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม, 2566)

“สรุปง่ายๆ คือปัญหาของเราในภาพรวมในโครงสร้างเรามันเป็นภาพใหญ่ แต่ความจริงคือพนักงานเรามันมีน้อย ถ้าดูตามโครงสร้างมันยังไม่สมบูรณ์ในเรื่องของบุคลากร ซึ่งเรากำลังจะขยายโครงสร้างแล้วก็จะขออัตรากำลังเป็นเจ็ดร้อยกว่าอัตราเพราะฉะนั้น มันจะถูกกระจายไปสาขาทั่วประเทศ ในโครงสร้างที่เรามองดู ในสาขาเมื่อก่อนมันจะมีหัวหน้าสำนักงาน มีหัวหน้างานฟื้นฟู หัวหน้างานหนี้ แล้วก็พนักงาน แล้วก็ลูกจ้าง แต่ตอนปี 54 ออกกฎหมายให้เป็นไม่มี มันเป็นแค่คือหัวหน้าสำนักงานแล้วก็พนักงาน แล้วก็ลูกจ้างแค่นั้นเอง ถ้าจะเปลี่ยน

โครงสร้างมันน่าจะกลับไปเรื่องของ หัวหน้าสำนักงาน หัวหน้างานแล้วก็พนักงาน ก็รู้จักเหตุผลที่ต้องกลับไปอยู่แนวเก่าเพราะอะไร? เพราะเรื่องของการบริหาร แล้วก็เริ่มกระจายอำนาจไปให้สาขามากขึ้น เราพยายามที่จะทำให้การมีส่วนร่วมทั้งหมดเข้ามา แต่ประเด็นหลักของมันคือ งบประมาณเราไม่เพียงพอ และต้องมีกลไก มีโครงการ มีความชัดเจน เนื่องจากว่า ปัญหาของเราคือ สตง. ไม่ออกรายงานมาตลอด ไม่ใช่ว่าไม่รับรองนะ ไม่ออกรายงาน คือข้อมูลยังไม่สมบูรณ์ไง ก็เลยไม่ออกรายงาน แล้วเรายังไปผูกกับการประเมินของ TRIS อีก มันเลยกลายเป็นว่าที่ผ่านมาเรามีปัญหาการดำเนินงานมาโดยตลอด แต่ปัญหาหมด เราต้องมาคิดว่า เราต้องพัฒนาอะไร? พัฒนาสู่ยุคของดิจิทัลใช่ไหม มันต้องไปเรื่องของระบบดิจิทัลและ เรื่องระบบของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เราต้องพัฒนา” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนามท่านที่ 34, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 เมษายน, 2566)

ดังนั้น จากข้อมูลจะเห็นว่า มีการจัดตั้งกองทุนฯ ผ่านมากกว่า 20 ปี ผลการดำเนินงานจนมาถึงปัจจุบัน พบว่า ประสบปัญหามากมาย กล่าวคือ สำนักงานกองทุนฯ ที่ประกอบไปด้วยระบบโครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ทั้งบุคลากร งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่ค่อนข้างซับซ้อนและมีขั้นตอนยุ่งยากสำหรับเกษตรกรธรรมดาที่จะสามารถทำเอกสารได้ รวมทั้งการแบ่งกลุ่มเล่นพรรคพวกของคนในองค์กรก็เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ กองทุนฯ ค่อนข้างมีปัญหาหนักในการดำเนินงานตลอดมาและมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพการดำเนินงาน จนบริษัท TRIS ที่ดำเนินการประเมินผลงานหน่วยงานรัฐ ประเมินให้กองทุนฯ ไม่ผ่าน และเป็นที่มาของปัญหาการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐถึง 3 ปีที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คือ 1) นโยบายและเจตนารมณ์ที่ไม่ชัดเจน 2) การเล่นพรรคพวกขององค์กรเกษตรกร 3) โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ 4) การรวมกลุ่มขององค์กรเกษตรกรไม่เป็นจริง 5) ระบบงบประมาณที่หละหลวม

จะเห็นว่า เกษตรกรสมาชิกหรือกลุ่มเกษตรกร ที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้และเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู เห็นว่า กองทุนฯ สามารถช่วยเหลือไม่ให้สูญเสียที่ดินและสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการส่งเสริมอาชีพและความรู้ต่างๆ ได้จริงและบุคลากรในกองทุนฯ ในโครงสร้างและนักวิชาการ หรือคนทั่วไป กลับมองว่า กองทุนฯ ค่อนข้างมีปัญหาในการดำเนินงาน ส่งผลให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน คือปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2565 โดยใช้เงินงบประมาณที่เหลืออยู่ ซึ่งกองทุนฟื้นฟูและ

พัฒนาเกษตรกรได้ใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่เป็นไปตามแผนงานปี 2565 แต่งบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน จึงมีความจำเป็นต้องเสนอขอของบกลางเป็นการเร่งด่วน โดยผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2565 คณะรัฐมนตรีมีมติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นเงินจำนวน 2,000,000,000.00 บาท (สองพันล้านบาท) สำหรับ จะเห็นว่ากองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถดำเนินงานตามภารกิจไม่หยุดชะงักแม้จะไม่ได้รับการ จัดสรรงบประมาณถึง 3 ปี รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหานี้ของเกษตรกร และการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้กับเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้อย่างต่อเนื่องตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กล่าวคือ

1) การจัดการหนี้ให้แก่เกษตรกรสมาชิก กรณีหนี้ NPL และการซื้อทรัพย์สิน (NPA) ไม่ปรากฏหน่วยงานใดของรัฐบาลและธนาคารดำเนินงานเช่นเดียวกับกองทุน และที่สำคัญเมื่อ "บุคคลที่ได้รับการจัดการหนี้เหล่านี้แล้วจะต้องเข้าสู่แผนการฟื้นฟูอาชีพ" ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 เกษตรกรกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 3,425 ราย

2) การฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรไม่ว่าจะให้เงินอุดหนุนหรือกู้ยืม จะต้องดำเนินการผ่านองค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงมีความแตกต่างและไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐในกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 42,034 ราย 776 องค์กร

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ กองทุนฯ จะมีความพยายามในการดำเนินงานที่ผ่านมาแม้จะไม่ได้รับการ จัดสรรงบประมาณ แต่ปัญหาโครงสร้างภายในควรจะต้องมีการปฏิรูป ในส่วนของสำนักงานกองทุนฯ ก็ได้มีความพยายามในการปฏิรูปตนเองบ้าง ยกตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2556 นางสาวณิษฐา หนูสุข รักษาการหัวหน้าสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสาขาจังหวัดยะลา ได้นำอนุกรรมการ และเกษตรกรจังหวัดยะลา เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำข้อเสนอต่อการปฏิรูปองค์กรกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ณ โรงแรมเอเซียเนอ อำเภอลำปาง จังหวัดสงขลา วันที่ 13 มีนาคม 2563 สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ประชุม คณะอนุกรรมการปฏิรูปองค์กรและจัดทำโครงการพิเศษเพื่อสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการเยียวยาช่วยเหลือเกษตรกรในกรณีเร่งด่วน ครั้งที่ 4/2563 ณ ห้องประชุม ชั้น 3 สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีนายศุภชัย ชัยวัฒน์ศิริกุล เป็นประธาน มีวาระสืบเนื่องเพื่อพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ สภาพปัญหาในการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และมีการนำเสนอสภาพปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานของสำนักกิจการสาขาภูมิภาคที่ 1-4 โดยผู้อำนวยการสำนักกิจการสาขาแต่ละภูมิภาคให้คณะอนุกรรมการได้รับทราบอย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของ คณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนแห่งชาติ(2562) ได้เสนอแนวทางในการ

ปฏิรูปไว้ว่า ยึดหลักการของการคืนอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นที่เป็นการสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดการตนเองจนสามารถจัดขบวนในการฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากร พื้นสถาบันและองค์กร ในชุมชนท้องถิ่นอย่างครอบคลุมทุกระบบ เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเพิ่มสมรรถภาพในการดำรงชีวิตของประชาชน ตั้งแต่ คน ผู้นำและองค์กร ที่ดินทำกิน ทรัพยากรป่า และน้ำ การศึกษา สุขภาวะ ภูมิปัญญา วัฒนธรรม เศรษฐกิจและอาชีพ ตลอดจนการเมืองการปกครอง โดยต้องมีการปรับบทบาทของหน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาสาธารณประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการตนเองให้ตอบสนองต่อชุมชนท้องถิ่น และการเพิ่มศักยภาพให้กับผู้นำชุมชนท้องถิ่น โดยการคืนอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นมีองค์ประกอบสำคัญที่เชื่อมโยงกันอย่างน้อย 6 ส่วน ได้แก่

1) การลดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมทางสังคม และการเพิ่มศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาและสร้างรายได้ โดยมุ่งที่ (1) คนจนรายได้ จนโอกาส และจนสิทธิ (2) พื้นที่ที่มีศักยภาพและภาระที่แตกต่างกัน

2) การสร้างกลไกการปฏิรูป เพื่อขับเคลื่อนให้แนวคิดการคืนอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้

3) การปฏิรูประบบนโยบาย แผน และงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการจัดขบวนของชุมชนท้องถิ่น

4) การปฏิรูประบบกฎหมายและความยุติธรรม อันเป็นคานาจัดของการปรับบทบาท

5) การปฏิรูประบบการสื่อสารและการเรียนรู้ ที่ก่อให้เกิดการเพิ่มศักยภาพคน ผู้นำและองค์กรชุมชนท้องถิ่น

6) การปฏิรูประบบการป้องกันการทุจริต ที่เป็นการส่งเสริมการทำบทบาทของหน่วยงานรัฐ องค์กรพัฒนาสาธารณประโยชน์ องค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้เป็นการตระหนักถึงความสำคัญของระบบเกษตรกรรมยั่งยืน และการเชื่อมโยงวิถีเกษตรกรรมกับความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม (มิติสนองปัจจัยสี่ สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม สุขภาพ เศรษฐกิจพอเพียง) โดยมียุทธศาสตร์ คือ

1) การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ จิตสำนึก และการเรียนรู้ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่เน้นความมั่นคงทางอาหารของครอบครัวชุมชน และประเทศชาติ

2) การให้เกษตรกรเข้าถึงปัจจัยการผลิต

3) การลดความเสี่ยงของการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

4) พัฒนาระบบการส่งเสริมการเกษตร

โดยที่นโยบายและมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมทางสังคม การเพิ่มศักยภาพและโอกาสในการพัฒนา และสร้างรายได้ โดยเฉพาะเรื่องการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร เพื่อให้ปัญหาหนี้สินเป็นประเด็นร่วมของทุกฝ่าย เกิดการจัดการหนี้สินแบบบูรณาการและครบวงจร และให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาจากองค์กรการเงินชุมชน โดยมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

- 1) ทำให้เกิดกระบวนการจัดการปัญหาหนี้สินร่วมกัน
- 2) ทำให้การจัดการหนี้สินเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตเกษตรกรทั้งระบบ
- 3) ทำให้คนในชุมชนสามารถพึ่งพาการเงินของชุมชนได้

จากนโยบายดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการในการขับเคลื่อน ดังนี้

1) ให้ทุกกองทุนประมาณ 14 กองทุน (เช่น คชจ. กองทุนฟื้นฟูกองทุนสวนยาง ฯลฯ) มาร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างครบวงจรร่วมกัน

2) เร่งรัดให้กำหนดมาตรการชะลอการฟ้อง จับกุม บังคับคดียึดทรัพย์ และเร่งดำเนินการให้มีผลในทางปฏิบัติภายใน 2 เดือน

ทั้งนี้จะเห็นว่า นโยบายและแนวทางปฏิบัติได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบเกษตรกรรมยั่งยืน และการเชื่อมโยงวิถีชีวิตกับความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม (มิติสนองปัจจัยสี่ สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม สุขภาพ เศรษฐกิจพอเพียง) ด้วยการ 1) การเปลี่ยนกระบวนทัศน์จิตสำนึก และการเรียนรู้ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่เน้นความมั่นคงทางอาหารของครอบครัวชุมชน และประเทศชาติ 2) การให้เกษตรกรเข้าถึงปัจจัยการผลิต 3) การลดความเสี่ยงของการประกอบอาชีพเกษตรกรรม 4) พัฒนาระบบการส่งเสริมการเกษตร

จะเห็นว่า กองทุนฯ ก็มีแนวคิดในการปฏิรูปโครงสร้าง แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูสมาชิกเกษตรกรของกองทุนฯ ควรจะเป็นการปฏิรูปองค์กรครั้งใหญ่ เริ่มจากการแก้กฎหมาย พรบ.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2544 ให้มีแนวคิดในการคานอำนาจในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น การปฏิรูปควรประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้คือ

- 1) การปฏิรูประบบโครงสร้างและการสรรหาบุคลากรที่เหมาะสมกับตำแหน่ง
- 2) การปฏิรูประบบการบริหารจัดการให้คล่องตัว มีประสิทธิภาพและหลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่เหมาะสมกับบริบทของเกษตรกร
- 3) การปฏิรูประบบงบประมาณ โดยยึดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายตามกระทรวงการคลัง และให้รัดกุมในการอนุมัติ
- 4) ปฏิรูประบบการประเมินความเสี่ยงภายใน ที่มีผลต่อการประเมินองค์กร

5) ปฏิรูประบบการติดตามหนี้และการติดตามประเมินผล

ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวเกิดจากปัญหาและอุปสรรคที่ได้กล่าวไปแล้วในการบริหารจัดการกองทุนฯ ทั้งงบประมาณที่ไม่ได้รับการจัดสรรถึง 3 ปี ไปจนถึงการมีโครงสร้างคณะกรรมการและการบริหารงานที่ซับซ้อนและการบริหารงานแบบรัฐราชการมากเกินไป ทั้งนี้ การมีกลไกความร่วมมือของรัฐและเกษตรกรและการรวมตัวเป็นเครือข่ายในการเข้ามากำหนดนโยบายถือเป็นจุดแข็งในการสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของกองทุนฯ โดยต้องอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กรเกษตรกรดังที่เคยทำมาตั้งแต่ก่อตั้งกองทุนฯ และกองทุนฯ ก็ต้องมีการปรับตัวนำเทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกและเพิ่มสมรรถภาพในการดำเนินงาน แต่ต้องเพิ่มหลักธรรมาภิบาลเข้าไปให้สอดคล้องและให้การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในอนาคตด้วย



บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องนวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาบริบทและสภาพการณ์ องค์ประกอบ และปัจจัยในการพัฒนาเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 2) เพื่อศึกษานวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักได้แก่ เลขานุการ รองเลขานุการ ผู้อำนวยการภาค เจ้าหน้าที่กองทุนสาขาจังหวัดและเกษตรกรสมาชิก นักวิชาการและ ผู้แทนเกษตรกร รวมจำนวนทั้งสิ้น 81 คน โดยมีลำดับการนำเสนอ ดังนี้

6.1 นวัตกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สิน

6.2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการแก้ปัญหการบริหารงานกองทุนฯ

6.3 อภิปรายผล

6.4 ข้อเสนอแนะ

6.1 นวัตกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สิน

เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 บริบทและสภาพการณ์ องค์ประกอบ และปัจจัยในการพัฒนาเกษตรกร ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ผลการศึกษาพบว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีและรับงบประมาณจากกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. กองทุนฟื้นฟูฯ พ.ศ. 2542 มีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ และไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ ภารกิจหลักขององค์กรคือการชำระหนี้แทนเกษตรกรสมาชิก และการอนุมัติงบประมาณให้องค์กรสมาชิก เพื่อการพัฒนาอาชีพ ประกอบด้วย 1) ส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกร 3) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรม 4) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง และเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร

กองทุนฯ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูฯ คือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยซื้อหนี้และหลักทรัพย์จำนองของเกษตรกรจากสถาบันการเงินต่างๆ มาเป็นของกองทุนฯ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้กองทุนฯ โดยไม่มีดอกเบี้ย และการันตีว่าเกษตรกรจะไม่เสียหลักทรัพย์ (เกือบทั้งหมดคือที่ดิน) เหมือนอย่างที่เป็นหนี้สถาบันการเงิน ด้วยข้อดีสองอย่างนี้ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันมาใช้สิทธิ์กับกองทุนฯ กองทุนฯ จึงเป็นทางออกที่เกษตรกรหวังพึ่งพา

นโยบายและเจตนารมณ์ตามกฎหมายของกองทุนฯ นั้น ต้องการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรไม่ให้สูญเสียที่ดินบรรพบุรุษไปจากการเป็นหนี้ โดยหลังจากเกษตรกรเข้าสู่การปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรตามนโยบายรัฐบาล และการฟื้นฟูอาชีพ ทั้งอาชีพหลักและอาชีพเสริม เป็นหน้าที่หลัก โดยเริ่มจากการปรับความคิด ทักษะคิด ไปพร้อมกับการจัดทำแผนชีวิต ซึ่งกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรอาชีพ 9 อาชีพ ได้แก่ ทำนา ปลูกพืชไร่ ยางพาล์ม ไม้ยืนต้น ปศุสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และประมง ตามศูนย์เรียนรู้ชุมชน หรือศูนย์ปราชญ์ชาวบ้าน ตลอดจนสถาบันการฝึกอบรมทั้งของภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้การบริหารจัดการของกองทุนก็จะการบริหารแบบอิสระเพื่ออำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือสมาชิกเกษตรกร

การเกิดขึ้นของกองทุนฯ ได้นั้น หัวใจหลักมาจากการเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนฯ นั้นเป็นการตั้งเพื่อแก้ไขหนี้สินของชาวนาที่เกิดขึ้นจากการลงทุนในภาคเกษตรแต่ต้องประสบกับภาวะขาดทุนไม่อาจจำหน่ายผลผลิตได้ หนี้สินพอกพูนทบทวีเรื่อยมาบางคนต้องสูญเสียที่ดินทำกิน รัฐเองก็เป็นผู้กำหนดนโยบายมาตลอดและมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรหลายกรณี มีกองทุนหลายกองทุนแต่ไม่อาจนำนโยบายเหล่านั้นมาแก้ไขปัญหาให้ชาวนาได้ เพราะไม่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงของชาวนา ดังนั้นชาวนาจำเป็นต้องเข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกรด้วยตัวเอง จึงชี้ให้เห็นว่าปรัชญาของกองทุนก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง

ทั้งนี้จะเห็นว่าประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับจากการดำเนินงานมีดังนี้

- 1) สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สร้างกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรให้เกิดการสร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีเพิ่มมากขึ้น
- 2) องค์กรเกษตรกร ได้มีการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผ่านกิจกรรมโครงการที่ได้รับการอนุมัติจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 3) องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกร มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และได้รับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร ระดับครัวเรือนและชุมชน ผ่านการจัดทำกิจกรรมโครงการร่วมกัน

4) องค์การเกษตรกร มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมโครงการ ซึ่งส่งผลให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกรได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมโครงการที่ดำเนินการ

5) องค์การเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกรได้รับการสนับสนุนจากภาคีความร่วมมือหน่วยงานอื่นของรัฐภาคเอกชน ภาคประชาชน โดยกระบวนการประสานงานและสนับสนุนช่วยเหลือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อผลักดันให้กิจกรรมโครงการที่ได้รับอนุมัติประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โครงการ

ทั้งนี้ความเห็นกลุ่มเกษตรกรค่อนข้างเห็นความสำคัญของการดำเนินงานของกองทุนฯ ที่สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรสมาชิกได้ ด้วยการบรรเทาและการซื้อหนี้แทน และการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูอาชีพ สิ่งสำคัญคือ การไม่สูญเสียที่ดินและสามารถรักษาที่ดินที่มีคุณค่าทางใจจากบรรพบุรุษไว้ได้ และการดำเนินงานของกองทุนฯ สามารถยกระดับชีวิตได้จริง เพราะการไม่เป็นหนี้สถาบันการเงิน จะถูกทวงถามพร้อมดอกเบี้ย แต่เมื่อเป็นสมาชิกกองทุนได้รับการซื้อหนี้แทนแบบไม่มีดอกเบี้ย นอกจากจะไม่สูญเสียที่ดินแล้วยังได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพด้วย จึงทำให้เกษตรกรลดความเครียดในชีวิตลง

โดยทั้งหมดของการดำเนินงานของกองทุนฯ จะเห็นว่า ในด้านกองทุนฯ นั้น มีนวัตกรรมการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มองค์กรเกษตรกรเพื่อการต่อรอง การจัดการฟื้นฟูอาชีพของกลุ่มเกษตรกร รวมไปถึงการช่วยเหลือคนขายขอบ และเป็นการช่วยเหลือสถาบันการเงินไปในตัวและยังเป็นการช่วยเหลือปัญหาทางสังคมได้อีกด้วย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูฯ คือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยซื้อหนี้และหลักทรัพย์จำนองของเกษตรกรจากสถาบันการเงินต่างๆ มาเป็นของกองทุนฯ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้กองทุนฯ โดยไม่มีดอกเบี้ย (แต่เคยมีช่วงที่กำหนดอัตราดอกเบี้ย 0.5 - 1.50 เปอร์เซ็นต์ต่อปี) และการันตีว่าเกษตรกรจะไม่เสียหลักทรัพย์ (เกือบทั้งหมดคือที่ดิน) เหมือนอย่างที่เป็นหนี้สถาบันการเงิน ด้วยข้อดีสองอย่างนี้ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันมาใช้สิทธิ์กับกองทุนฯ กองทุนฯ เป็นทางออกที่เกษตรกรหวังพึ่งพา แต่สิ่งที่ยากคือเกษตรกรที่เป็นหนี้ธนาคารของรัฐจะต้องรอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอนุมัติก่อน รวมทั้งย้อนหลังไป 3 ปี (2563-2565) เมื่อกองทุนฯ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล ทำให้กองทุนฯเกิดปัญหามากมายตามมา ผลของความล่าช้าก็คือเกษตรกรยังคงต้องชำระหนี้ให้ธนาคารเจ้าหนี้เดิมในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าการชำระหนี้กองทุนฯ จนทำให้ชาวนาจาก 36 จังหวัดจึงมารวมตัวกันปักหลักชุมนุมที่หน้ากระทรวงการคลังบ่อยครั้ง จะเห็นว่าการดำเนินงานของกองทุนฯ ก่อนข้างมีปัญหาล้วนทั้งโครงสร้างการบริการและประสิทธิภาพของงาน ในมุมมองจากเกษตรกรที่เป็น

สมาชิกกองทุนและได้รับการปรับโครงสร้างหนี้ มักจะบอกเป็นเสียงเดียวกันว่า กองทุนฯ สามารถช่วยบรรเทาปัญหาหนี้สินของเกษตรกร และเมื่อเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูก็สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรได้เพราะมีการส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการรวมกลุ่มประกอบอาชีพตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและสิ่งสำคัญที่เป็นหัวใจคือ การรักษาที่ดินบรรพบุรุษที่มีคุณค่าทางใจไว้ได้ รวมไปถึงการรวมกลุ่มของเกษตรกร ในส่วนของสำนักงานกองทุนฯ ที่ประกอบไปด้วยระบบโครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ทั้งบุคลากร งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่ค่อนข้างซับซ้อนและมีขั้นตอนยุ่งยากสำหรับเกษตรกรธรรมดาที่จะสามารถทำเอกสารได้ รวมทั้งการแบ่งกลุ่มเล่นพรรคพวกของคนในองค์กรก็เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ กองทุนฯ ค่อนข้างมีปัญหาหนักในการดำเนินงานตลอดมาและมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพการดำเนินงาน จนบริษัท TRIS ที่ดำเนินการประเมินผลงานหน่วยงานรัฐ ประเมินให้กองทุนฯ ไม่ผ่าน และเป็นที่มาของปัญหาการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐถึง 3 ปีที่ผ่านมา

6.2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการแก้ปัญหการบริหารงานกองทุนฯ

ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คือ

- 1) นโยบายและเจตนารมณ์ที่ไม่ชัดเจน
- 2) การเล่นพรรคพวกขององค์กรเกษตรกร
- 3) โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ
- 4) การรวมกลุ่มขององค์กรเกษตรกรไม่เป็นจริง

ถึงแม้เจตนารมณ์และผลการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร แต่ยังเป็นการบริหารงานแบบรัฐราชการมากเกินไป ก็ยังมิได้เป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่และหลักธรรมาภิบาล จนทำให้เกิดการติดขัดของงบประมาณที่ไม่ได้รับการจัดสรรจากรัฐถึง 3 ปี และยังไม่ผ่านการประเมินของ TRIS อีกด้วย ดังนั้นจึงนำไปสู่เหตุผลสำคัญที่กองทุนฯ ต้องมีการปรับตัวครั้งใหญ่ นั่นคือ การปฏิรูปองค์กร โดยควรเป็นการปรับตัวให้เป็นองค์กรที่มีการบริหารงานบนฐานความยืดหยุ่นและลดขั้นตอนลงเพื่อให้เกษตรกรรายย่อยเข้าถึงได้ง่าย การเน้นความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล และการเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ รูปแบบการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูสมาชิกเกษตรกรของกองทุนฯ ควรจะเป็นการปฏิรูปองค์กรครั้งใหญ่ เริ่มจากการแก้กฎหมาย พรบ.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนา

เกษตรกร พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2544 ให้มีแนวคิดในการคานอำนาจในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

การปฏิรูปควรประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้คือ

- 1) การปฏิรูประบบโครงสร้างและการสรรหาบุคลากรที่เหมาะสมกับตำแหน่ง
- 2) การปฏิรูประบบการบริหารจัดการให้คล่องตัว มีประสิทธิภาพและหลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่เหมาะสมกับบริบทของเกษตรกร
- 3) การปฏิรูประบบงบประมาณ โดยยึดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายตามกระทรวงการคลัง และให้รัดกุมในการอนุมัติ
- 4) ปฏิรูประบบการประเมินความเสี่ยงภายใน ที่มีผลต่อการประเมินองค์กร
- 5) ปฏิรูประบบการติดตามหนี้และการติดตามประเมินผล

ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวต้องอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กรเกษตรกรดังที่เคยทำมาตั้งแต่ก่อตั้งกองทุนฯ และกองทุนฯ ก็ต้องมีการปรับตัวนำเทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกและเพิ่มสมรรถภาพในการดำเนินงาน แต่ต้องเพิ่มหลักธรรมาภิบาลเข้าไปให้สอดคล้องและให้การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในอนาคตด้วย

กล่าวโดยสรุป กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีนวัตกรรมการบริหารจัดการ ไม่ว่า จะเป็นการรวมกลุ่มองค์กรเกษตรกรเพื่อการต่อรอง การจัดการฟื้นฟูอาชีพของกลุ่มเกษตรกร รวมไปถึงการช่วยเหลือคนชายขอบ และเป็นการช่วยเหลือสถาบันการเงิน ไปในตัวให้มีสภาพคล่องมากยิ่งขึ้นและอีกยังเป็นการช่วยเหลือปัญหาทางสังคมจากภาวะการเป็นหนี้และความเครียดจากการเป็นหนี้ของเกษตรกรและการรักษาที่ดินทำกินได้อีกด้วย

3) ถึงแม้จะมีการแก้ไข พรบ. ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2562 แล้ว แต่การดำเนินงานที่ผ่านมา ก็ยังไม่เพียงพอต่อการบรรเทาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่ยังรอการแก้ไขอีกเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างของกองทุนฯ ที่มีความซับซ้อน ดังนั้น ควรแก้ไข พรบ. ให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร อันเนื่อง สภาพการณ์การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรของกองทุนฯ ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ในขณะที่รัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและรัฐยังละเลยภารกิจฟื้นฟู การบริหารงานของกองทุนมีอาจจัดการได้ตามแผน โดยรูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกร คือรูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกรแบบ พลวัต หรือการบูรณาการการทำงานกับทุกภาคส่วน หรือการปรับโครงสร้างคณะกรรมการ และบุคลากรให้เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินและการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร นอกจากนี้เพื่อให้ทันต่อการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร กองทุนฯ ควรพัฒนาเทคโนโลยี เช่น นำ

แอปพลิเคชัน มาใช้ในการลงทะเบียน หรือจัดการเอกสารต่างๆ ไปจนถึงการบริหารจัดการเพื่อความ สะดวกรวดเร็วในการทำงานมากขึ้น

6.3 อภิปรายผล

ผลจากการวิจัยนี้ ทำให้ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับงานเขียนเรื่อง Social Innovation: What Is It, Why It Matters, and How It can be Accelerated (Mulgan, et.al, 2007) ที่ระบุลักษณะ ของนวัตกรรมสังคมประกอบด้วย (1) การเป็นรูปแบบที่ประกอบขึ้นใหม่หรือรูปแบบผสมของ องค์ประกอบที่มีอยู่มากกว่าที่จะเป็นสิ่งใหม่แท้ ๆ (2) เมื่อนำไปปฏิบัติจริงจะต้องดัดข้ามขอบเขต ขององค์การภาคส่วน หรือสาขาวิชา และ (3) ก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมแบบใหม่ ระหว่างปัจเจกหรือกลุ่มที่เคยแยกกันอยู่ซึ่งมีผลอย่างมากต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จะพบว่าไม่ใช่สิ่ง ใหม่เสียทีเดียวนัก ในอดีต เคยมีนโยบายในการจัดการหนี้ให้กับเกษตรกรในรูปแบบต่างๆกัน ซึ่ง ได้รับการผลักดันให้เป็นนโยบายของหลายรัฐบาล แต่สิ่งใหม่ที่สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกร ได้สร้างสรรค์ขึ้นใหม่ และสามารถดำเนินการได้ดี เป็นที่พึงพอใจของเกษตรกร คือการ

สร้างกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรให้เกิดการสร้างรายได้ และพัฒนา คุณภาพชีวิตที่ดีเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากการแบ่งประเภทของนวัตกรรมที่ชี้ว่านวัตกรรม สามารถแบ่งออกได้เป็นอย่างน้อย 2 ประเภท คือ 1) นวัตกรรมแบบเปลี่ยนแปลงทีละน้อย (Incremental Innovation) ซึ่งอธิบายถึงการเกิดของนวัตกรรมว่าเป็นการต่อเติม ปรับเปลี่ยน ประกอบขึ้นโดยมีฐานมาจากสิ่งที่มีอยู่แล้ว เป็นการปรับเปลี่ยนสิ่งเดิมที่มีอยู่ให้มีคุณค่าหรือสร้าง คุณค่าได้มากขึ้นและ 2) นวัตกรรมแบบเปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นเชิง (Radical Innovation) ซึ่งอธิบายว่า เป็นนวัตกรรมที่เป็นสิ่งใหม่อย่างแท้จริงโดยเป็นการแปลงสภาพของความคิดหรือรูปแบบ พฤติกรรมซึ่งก่อให้เกิดความคิดหรือรูปแบบพฤติกรรมใหม่ที่มีคุณค่าเมื่อนำเอาไปปฏิบัติ จาก ผลการวิจัย ผู้วิจัยมีความเห็นว่า นวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกร ว่าเป็นนวัตกรรมแบบเปลี่ยนแปลงทีละน้อย ด้วยเหตุผลคือ ในการดำเนินงาน โครงการฟื้นฟูเพื่อสร้างอาชีพให้กับเกษตรกร สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้ใช้ งบประมาณ และผลักดันให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรเกษตรกร ผ่าน กิจกรรมโครงการที่ได้รับการอนุมัติจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กิจกรรมดังกล่าว นอกจากจะทำให้เกิดเครือข่ายการรวมตัวกัน และการมีอาชีพเพื่อสร้างเสริมรายได้แล้ว ยังเป็นการ

สร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ของเกษตรกร ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการต่อยอดอาชีพ และเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การรวมตัวกันเป็นเครือข่าย และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร ระดับครัวเรือนและชุมชน ผ่านการจัดทำกิจกรรมโครงการร่วมกัน

นวัตกรรมสังคมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกรได้รับการสนับสนุนจากภาคีความร่วมมือ หน่วยงานอื่นของรัฐภาคเอกชน ภาคประชาชน โดยการประสานงานและสนับสนุนช่วยเหลือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อผลักดันให้กิจกรรมโครงการที่ได้รับอนุมัติประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โครงการ

นอกจากนั้น ผลจากการวิจัยยังทำให้ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับงานชื่อ The Challenges of Combining Social and Commercial Enterprise (Dee, 1998) ซึ่งกล่าวถึงลักษณะของนวัตกรรมสิ่งที่มีลักษณะเป็นกระบวนการ ซึ่งมีการสร้างหรือรักษาไว้ซึ่งคุณค่าของสังคม ทั้งนี้โดยประเด็นสำคัญของงานนี้คือการให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการ ซึ่งแม้งานนี้จะไม่ได้ระบุว่าเกษตรกรเป็นหนึ่งในผู้ประกอบการทางสังคม แต่ผู้วิจัยตีความว่าสมาชิกเกษตรกรเป็นผู้สร้างสรรค์และมีส่วนร่วมให้เกิดนวัตกรรมสังคม โดยสมาชิกเกษตรกรเป็นผู้เล็งเห็นและผลักดันโอกาสใหม่ๆ ที่จะสามารถเข้าไปดำเนินการได้โดยไม่ล้มเลิกกลางคัน ยินยอมและยอมรับในเงื่อนไขของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างนวัตกรรมและเรียนรู้อย่างต่อเนื่องผ่านโครงการต่างๆ ทั้งนี้แม้เกษตรกรจะมีข้อจำกัด แต่ก็ลงมือทำอย่างมุ่งมั่นจริงจังแม้ว่าจะมีข้อจำกัดในเชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

ในความเห็นเกี่ยวกับทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับฐานคติสำคัญเกี่ยวกับสังคมของ Emile Durkheim ในประเด็นที่สังคมเป็นองค์ภาวะทางสังคม (Social Whole) มีเอกลักษณ์ มีความต้องการ มีโครงสร้าง มีชื่อต่างหากไปจากส่วนผสมที่ประกอบขึ้นเป็นสังคม ในกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วนหลักๆ คือโครงสร้างหน้าที่ของภาครัฐที่ประกอบด้วยคนและระบบในการดำเนินการ กับอีกส่วนหนึ่งคือสมาชิกเกษตรกร ซึ่งสองส่วนนี้ต่างยึดโยงและประสานซึ่งกันและกัน โดยในทัศนะของ Durkheim (1978) มีทั้งสภาพ “ปกติ” และ “ไม่ปกติ” ของสังคม กิจกรรมที่เป็นภารกิจหลักของกองทุนฟื้นฟูฯ คือการซื้อหนี้ให้กับเกษตรกร ถ้าสังคมสามารถสนองความต้องการจำเป็นของระบบได้ นั่นคือ การที่กองทุนมีงบประมาณเพียงพอที่จะสามารถซื้อหนี้ให้สมาชิกได้ เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินทำกินที่สามารถสร้างคุณภาพชีวิตให้กับตนเองและครอบครัว มีความเข้มแข็ง นั่นคือสภาพที่เป็น “ปกติ” แต่ถ้ากองทุนฯ ไม่สามารถบริหารจัดการซื้อหนี้ให้เกษตรกร จนที่ดินหลุดมือไปเป็นของธนาคารพาณิชย์ หรือนายทุนเงินกู้ เกษตรกรบางรายเสียใจจนจบชีวิตของตนเองลงด้วยการฆ่าตัวตาย

เพราะรู้สึกผิดต่อครอบครัวที่ทำให้ที่ดินซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษต้องหลุดมือไป เช่นนี้ถือว่าเป็นสภาพสังคมที่ “ไม่ปกติ”

สำหรับระบบที่ปกติ ไม่ปกติและหน้าที่ของระบบเคอร์ไลล์ได้กล่าวถึง ความสมดุลของระบบด้วยจุดสมดุล (Equilibrium Points) คือจุดต่างๆ ที่สังคมมีความเป็นปกติอันเกิดจากการที่ความต้องการได้รับการตอบสนอง ระดับของการตอบสนองกับระดับของความต้องการเท่ากับความสมดุลก็เกิดขึ้น และการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ถือว่าได้ทำความสมดุลให้เกิดขึ้นในระบบของสังคม ทำให้ความ “ไม่ปกติ” กลายเป็น “ความปกติ” ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

อย่างไรก็ดีประเด็นที่ถกเถียงในงานวิจัยนี้มีมิติของทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่คือ หลักการสำคัญประการหนึ่งของโครงสร้างหน้าที่คือ การแบ่งงานกันทำ ในทฤษฎีหน้าที่ประโยชน์เชิงโครงสร้าง (Structural Functionalism) คือสังคมที่ประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ซึ่งบูรณาการเข้ากับระบบสังคม มีกลไกในการควบคุมให้เกิดเสถียรภาพ มีการจัดแบ่งช่วงชั้นทางสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์ที่ดีต่อสังคม อันเกิดจากคุณค่าหรือค่านิยมที่ยึดถือร่วมกัน และการแบ่งช่วงชั้นมีลักษณะเป็นหน้าที่ประโยชน์ (Functional) ให้เกิดการบูรณาการกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

แม้หลักการดังกล่าวจะเป็นผลดีต่อการจัดส่วนงานต่างๆ ในกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร แต่ลักษณะของการทำงานที่ยึดติดกับระบบราชการที่มากเกินไป กลับกลายเป็นกับดักของการบริหารงานในกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ผลจากการแบ่งช่วงชั้นทางสังคมก่อให้เกิดการแบ่งแยก หรือแตกแยกมากกว่าจะทำให้เกิดบูรณาการที่เป็นผลดีต่อสมาชิกเกษตรกรของกองทุนฯ

6.4 ข้อเสนอแนะ

6.4.1 ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

1) การดำเนินงานของกองทุนฯ ยังเป็นแบบเชิงรับ กล่าวคือการเข้าไปแก้หนี้ให้เกษตรกรให้มาเข้าสู่ระบบแล้วจากนั้นจึงทำการฟื้นฟู ถือการวิ่งตามปัญหา ดังนั้น ควรจะมีการปรับโครงสร้างให้เป็นการทำงานเชิงรุกและการป้องกัน กล่าวคือ พิจารณาวางจรของการเป็นหนี้ให้ชัดเจนแล้วจึงนำมาแก้ปัญหา

2) การแก้ปัญหาหนี้ให้เกษตรกร ควรกระทำตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำโดยมีการร่วมมือกัน ทั้งเจ้าหน้าที่ ทั้งเกษตรกร และกองทุนฯ เข้าไปจัดการ เพื่อคัดกรองคนเข้าสู่กระบวนการในการขอ

สินเชื่อภาคการเกษตร ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ทำให้เกิดหลักประกันได้ว่าที่ดินของเกษตรกรจะไม่มีวันหลุดมือ และการส่งต่อไปยังการฟื้นฟูอาชีพจะนำไปสู่การทำงานที่เป็นรูปธรรม

3) ควรมีการปฏิรูปองค์กรกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้สามารถดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้สินได้อย่างแท้จริงและเป็นการทำงานในเชิงรุกและการป้องกัน

6.4.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แม้เจตนารมณ์และผลการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร แต่ก็ยังมิได้เป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่และหลักธรรมาภิบาล จนทำให้เกิดการติดขัดของงบประมาณที่ไม่ได้รับการจัดสรรจากรัฐถึง 3 ปี และยังไม่ผ่านการประเมินของ TRIS อีกด้วย ดังนั้น จึงนำไปสู่เหตุผลสำคัญที่กองทุนต้องมีการปรับตัวครั้งใหญ่ นั่นคือ การปฏิรูปองค์กร และต้องอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กรเกษตรกรดังที่เคยทำมาตั้งแต่ก่อตั้งกองทุนฯ และกองทุนฯ ก็ต้องมีการปรับตัวนำเทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกและเพิ่มสมรรถภาพในการดำเนินงาน แต่ต้องเพิ่มหลักธรรมาภิบาลเข้าไปให้สอดคล้องและให้การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในอนาคตด้วย

บรรณานุกรม

- กาญจนา แก้วเทพ. (2543). *การศึกษาสื่อมวลชนด้วยทฤษฎีวิพากษ์ (Critical Theory)*. กรุงเทพฯ, ภาพพิมพ์.
- เกื้อ วงศ์บุญสิน. (2547). *ประชากรกับการพัฒนา*. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- จารุวรรณ บัวทุม. (2556). *การพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. กรณีศึกษาสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมสาขาจังหวัดพิจิตร (Master's thesis)*. สืบค้นจาก โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS).
- จินดารัตน์ ถวิลเดิมทรัพย์ และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2562). การบริหารจัดการที่ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการให้บริการประชาชน. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย*, 9(1), น. 11.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). *ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่*. กรุงเทพฯ: วิทยา.
- ทศพล วิชัยดิษฐ. (2561). *การพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกร ที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจังหวัดสมุทรปราการ. วารสารอินนิลทักษิณสาร*, 14(1).
- นพพร จันทรนาชู. (2544). *ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. วารสารศึกษาศาสตร์*, 14(2), น.19.
- วัชรพล พุทธรักษา. (2549). *รัฐบาลทักษิณกับความพยายามสร้างภาวะการณ์ครองอำนาจนำ (Master's thesis)*. สืบค้นจาก โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS).
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2552). *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิไฮนริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- พระมหาสุเทพ สุปันธิโต. (2560). *แนวทางการจัดการปัญหาหนี้ในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (Master's thesis)*. สืบค้นจาก โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS).
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2545). *สังคมศาสตร์เบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาฯ.
- โสภณ รัตนกร. (2551). *การจัดการปัญหานี้สินของประชาชน*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นิติบรรณการ.
- สุนทร คุณชัยมั่ง. (2555). *โลกไซเบอร์กับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ของไทย (พ.ศ. 2549-2554)*. กรุงเทพฯ : จันเกษม.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สุรพงษ์ ชัยนาม. (2524). อันโตนิโยกรัมชี้กับทฤษฎีว่าด้วยการครองความเป็นใหญ่. *ปรมาจารย์สาร*, 5(1), น.24.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ . (2558). *การลงโทษโดยสังคม (Social Sanctions)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรังสิต.
- สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตร. (2564). รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2564. สืบค้นจาก www.frdfund.org.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). รายงานผลสำรวจหนี้ครัวเรือนปี 2562. สืบค้นจาก www.nso.go.th.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2561). รายงานการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558). รายงานสถานการณ์หนี้สิน. สืบค้นจาก www.tdri.or.th.
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. (2563). *การเคลื่อนไหวทางสังคมขององค์กรชาวนา*. สืบค้นจาก www.ldi.or.th
- พฤทธิสาธ ชุมพล. (2546). *ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น*. กรุงเทพฯ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรรถพล วงศ์ชัย. (2550). *การเคลื่อนไหวทางสังคมกลุ่มเครือข่ายสุราพื้นบ้าน : กรณีเครือข่ายสุราพื้นบ้านกิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอสอง จังหวัดแพร่* (Master's thesis). สืบค้นจาก โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS).
- อนnek เหล่าธรรมทัศน์. (2563). *การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทย และบทบาทต่อสังคมการเมืองไทย*. สืบค้นจาก www.prachathai.com.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a theory of practice* (R. Nice, Trans.). New York: Cambridge university Press.
- Cohen, L. (1985). *Strategy or identity: New theoretical paradigms and contemporary social movements*. New York: Social Research.
- Dees, J.G. and Elias, J. (1998). The Challenges of Combining Social and Commercial Enterprise. *Business Ethics Quarterly*, 8, 165-178.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Foucault, M. (1975). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. A Division of Random House, New York: Cambridge University Press.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other*. New York : Pantheon Books.
- Moulaert, F. and Swyngedouw, E. (2010). *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*. New York : Routledge, Abingdon.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Pantheon Books.
- Kenneth, A. (2006). *Contemporary Social and Sociological Theory Visualizing Theory, Defining the Possible and Impossible*. New York: Pantheon Books.
- Habermas, J. (1994). *Three normative models of democracy*. New Jersey: Blackwell Publishers.
- McCarthy, D. and Mayer N. (2002). *The enduring vitality of the resource Movements: Handbooks of sociology and social research*. New York: Springer US.
- Melucci, A. (1985). *The symbolic challenge of contemporary movements*. New York: Springer US.
- Mulgan G., Tucker S., Ali R., and Sanders, B. (2007). *Social Innovation: What Is It, Why It Matters, and How It can be Accelerated*. Retrieve from <http://www.youngfoundation.org/publications/reports>.
- Rogers, M. (2003). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Seidman, S. (1989). *Jurgen Habermas on society and politics*. Boston, Massachusetts : Beacon Press.
- Stammers, N. (1999). Social movements and the social construction of human rights. *Human rights quarterly*, 21 (4), 988 – 1008.
- Touraine, A. (1985). An introduction to the study of social movements. *An international quarterly social movements*, 20, 749 - 787.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	ภัทร์ชนกรรัชย์ อยู่รอด
วัน เดือน ปีเกิด	26 ตุลาคม 2530
สถานที่เกิด	จังหวัดจันทบุรี ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาแพทยแผน ตะวันออก, 2552 มหาวิทยาลัยบูรพา ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหาร การศึกษา, 2558
ที่อยู่ปัจจุบัน	8/2 ม.5 ต.แสลง อ.เมือง จ.จันทบุรี 22000

