

คู่มือ ๑



บทนำ





ส่วนที่ ๑

บทนำ

๑. ความเป็นมา

ปัญหาความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมในเรื่องเกี่ยวกับหนี้สิน ที่ดินทำกิน และการขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพของเกษตรกรและผู้ยากจนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน และยังไม่สามารถแก้ไขได้ ซึ่งเมื่อเกษตรกรประสบปัญหาก็จะอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เกษตรกรจำนวนมากต้องนำที่ดินทำกินที่มีอยู่ไปจำนอง หรือขายฝาก หรือให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นประกัน ตามสัญญากู้ยืม หรือขายให้กับเจ้าหนี้ ด้วยความที่ขาดความรู้ในการทำนิติกรรมต่าง ๆ รวมถึงการขาดเงินทุนในการประกอบอาชีพ ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ จนในที่สุดมักจะสูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนไป รัฐบาลทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้หาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ดังนี้

๑.๑ ระยะที่หนึ่ง ระยะเริ่มต้น ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ - ๒๕๔๕

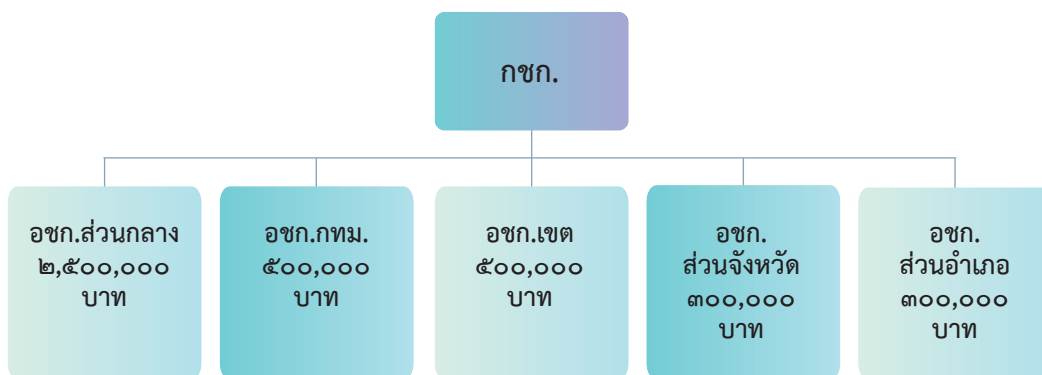
นายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ในสมัยนั้น โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๒๘ ขึ้น ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายแผนงานและแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน คือ “คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน” เรียกโดยย่อว่า กชก. พร้อมกับจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘) กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน (จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓) และกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน (จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหรือเครื่องมือที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยกองทุนทั้ง ๓ กองทุน เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้มีการแก้ไขขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งได้ขยายวงเงินกู้ให้สูงขึ้นและเพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น จึงได้มีการกระจายอำนาจการบริหารไปยังส่วนภูมิภาค โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (อชก.) ขึ้นอีก ๕ คณะ คือ อชก.ส่วนกลาง อชก.กทม. อชก.เขต อชก.ส่วนจังหวัด และ อชก.ส่วนอำเภอ

๑.๒ ระยะที่สอง ระยะการปฏิรูประบบราชการ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๖๐

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๕ ได้มีการปฏิรูประบบราชการโดยรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้โอนงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของ กชก. ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ กชก. เดิม ได้มีมติรวมเงินทุนและกองทุนทั้ง ๓ กองทุนเข้าด้วยกัน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เห็นชอบให้รวมเงินทุนและกองทุนหมุนเวียนเป็นกองทุนเดียว โดยมีชื่อใหม่ว่า “กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน” และได้ประกาศมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

การดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรภายใต้ “กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน” เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๒๘ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีโครงสร้างการดำเนินงาน ตามภาพที่ ๑ ดังนี้

โครงสร้างคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) ในระยะที่สอง



ภาพที่ ๑ โครงสร้างคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.)
ในระยะที่สอง



๑.๓ ระยะที่สาม ระยะการพัฒนาทุนหมุนเวียน ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ – ปัจจุบัน

ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง กำกับ และบริหารทุนหมุนเวียนให้มีประสิทธิภาพและบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๒๘ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

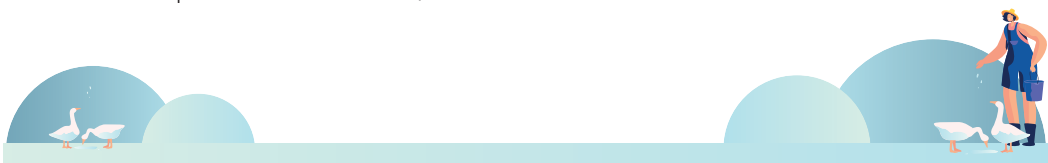
การแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น มีผลทำให้โครงสร้างการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนเปลี่ยนแปลง โดยคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนเฉพาะเรื่องเร่งด่วน ส่วนการบริหารงานกองทุนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนเป็นผู้กำกับ ติดตามทุนหมุนเวียนทั่วประเทศ โดยในส่วนของกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน มีคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน เป็นผู้บริหารงาน กำกับ และติดตามการดำเนินงานกองทุน ซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (อบก.) เพื่อช่วยในการดำเนินงานและทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติคำขอกู้เงินกองทุนหมุนเวียนฯ จำนวน ๓ คณะ ได้แก่ อบก.ส่วนกลาง อบก.ส่วนจังหวัด และ อบก.ส่วนอำเภอ ทั้งนี้ การดำเนินงานของกองทุนฯ ต้องเป็นไปตามนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนของ กชก. โดยมีโครงสร้างการดำเนินงานใหม่ ตามภาพที่ ๒ ดังนี้



ภาพโครงสร้างการดำเนินงานโดยคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

ภาพที่ ๒ โครงสร้างการดำเนินงานโดยคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการบริหารงานกองทุนฯ มีคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน เป็นผู้กำกับดูแลและการปฏิบัติงาน โดยมีสำนักบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและรับเรื่องร้องเรียน (สกร.) เป็นสำนักงานเลขานุการกองทุนฯ ประกอบด้วยกลุ่ม ฝ่าย และงานต่าง ๆ ดังภาพที่ ๓

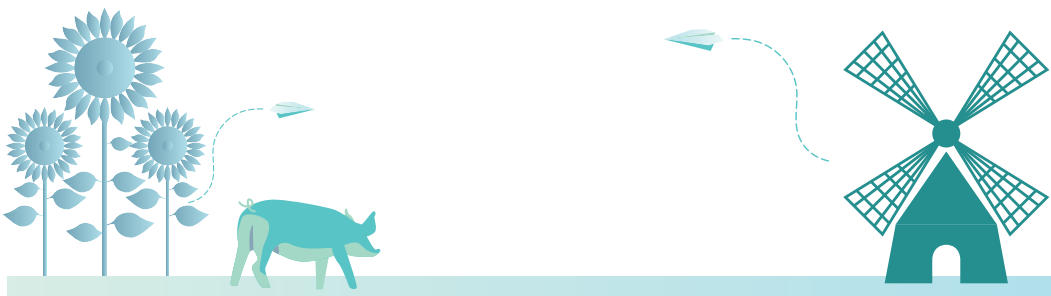




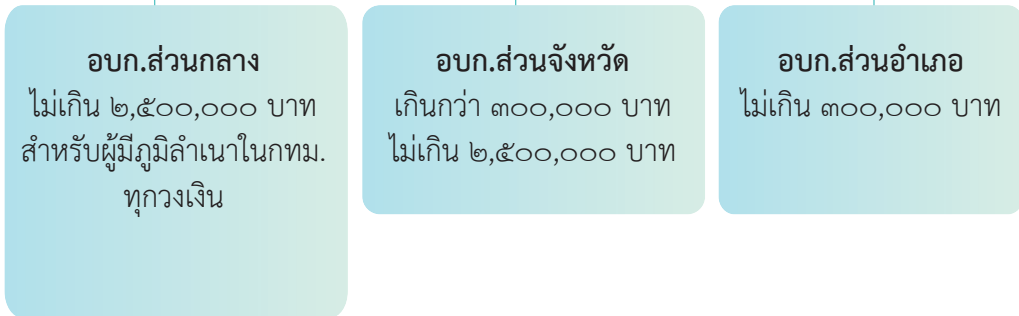
ภาพโครงสร้างการบริหารงานกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

ภาพที่ ๓ โครงสร้างการบริหารงานกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

ในการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนเกี่ยวกับหนี้สินและที่ดินทำกิน มีการดำเนินงานในรูปของคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (อบก.) ส่วนกลาง อบก. ส่วนจังหวัด และ อบก. ส่วนอำเภอ ซึ่งมีอำนาจในการอนุมัติ คำขอกู้เงินกองทุนฯ ในวงเงินดังแสดงตามภาพที่ ๔



คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียน
เพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน



ภาพที่ ๔ โครงสร้างคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

๒. หลักการสำคัญของกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

เพื่อสงวนและรักษาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนไว้ไม่ให้ตกไปเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น

๓. วัตถุประสงค์ของกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

๓.๑ ให้กู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนในกรณีดังต่อไปนี้

- (ก) เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินของตนเองและปรับปรุงคุณภาพที่ดิน ทั้งนี้ต้องเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่คณะกรรมการเห็นว่ามีคามจำเป็นเร่งด่วน
- (ข) เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพของผู้กู้ยืมให้มีรายได้สูงขึ้น
- (ค) เพื่อไถ่หรือไถ่ถอนที่ดินคืนจากการขายฝากหรือจำนอง เมื่อมีพฤติการณ์ว่าสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่นในที่สุด
- (ง) เพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินซึ่งผู้กู้ยืมได้นำที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นประกันก่อนหรือขณะทำสัญญากู้ยืมเงินเมื่อมีพฤติการณ์ว่าสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่นในที่สุด
- (จ) เพื่อซื้อคืนที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไป เนื่องจากการขายฝาก จำนอง หรือการกู้ยืมเงิน
- (ฉ) เพื่อซื้อที่ดินตามสิทธิแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๒ ให้ความช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายแก่เกษตรกรและผู้ยากจนกรณีมีข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่าที่ดินและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินคดี