การแก้ไขกฎหมาย ว่าด้วยกองทุนฟื้นฟู และพัฒนาเกษตรกร

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้ ในการพัฒนาด้านการเกษตรที่ผ่านมาเป็นการกำหนดนโยบายจากทางราชการ แต่มิได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการประกอบเกษตรกรรมของตนเองแต่อย่างใด ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรขึ้น เพื่อรับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นอิสระ โดยได้ประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการในระดับกำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติการ นักวิชาการ และเกษตรกร เพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายในการบริหารกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร และเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกรและจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฯ อีกทั้งยังมีการจัดระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินการของเกษตรกรในกองทุนฯ เพื่อให้การฟื้นฟูและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรสัมฤทธิผลตามความมุ่งหมายของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒[๑]

ภายหลังการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาระยะหนึ่ง ทำให้พบปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๔๔ โดยการตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔[๒] เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากโครงการส่งเสริมของรัฐที่ไม่ประสบผลสำเร็จไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเดิมที่เป็นหนี้ในระบบจึงเป็นเหตุให้เกษตรกรเหล่านั้นไม่มีโอกาสฟื้นฟูอาชีพและดำรงชีพในด้านเกษตรกรรมได้อย่างมั่นคง

---

[๑] พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๓๙ ก (๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๒): ๑๓.

[๒] พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๘ ตอนที่ ๑๐๔ ก (๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔): ๑๖.

ต่อมาเนื่องจากตามเอกสารคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๖/๒๕๖๐[๓] เรื่อง การแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งคำสั่งนี้ถือเสมือนเป็นการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแต่งตั้ง “คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจ” ให้มากำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนฯ ในเรื่องการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรกรณีหนี้เร่งด่วน ตลอดจนปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรและปัญหาการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาและการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรยังคงมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยในการเสนอแก้ไขกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรครั้งล่าสุด ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๒[๔] ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายปัจจุบันในบางมาตรายังขาดความยืดหยุ่นทำให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่สามารถรับภาระในการชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ได้ อีกทั้งเห็นควรแก้ไขวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกร รวมถึงการกำหนดสถานที่ตั้งของสำนักงานใหญ่เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงานให้มากยิ่งขึ้น

สำหรับร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับนี้นั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติฯ ที่คณะรัฐมนตรีชุดเดิมได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒[๕] อนุมัติหลักการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และถึงแม้ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวจะเคยได้รับการอนุมัติหลักการแล้ว แต่ปัจจุบันได้มีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ดังนั้นจึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ให้แก่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่พิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบอีกครั้ง

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๓[๖] ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๑ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๔๐๖ คน เห็นด้วยกับร่างดังกล่าว ๓๙๔ เสียง ไม่เห็นด้วยไม่มี งดออกเสียง ๑๒ เสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน ๔๙ คน เพื่อพิจารณา และมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ โดยมีสาระสำคัญของประเด็นในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ดังนี้

๑. แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรจากเดิมที่สามารถดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี ให้ดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี แต่ยังคงไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระได้ สำหรับกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรพ้นจากตำแหน่งและให้กรรมการชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีกรรมการชุดใหม่เข้ารับหน้าที่ โดยให้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑๒๐ วัน นับแต่วันกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรครบวาระการดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานและช่วยประหยัดงบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖)

๒. แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีอำนาจในการพิจารณากำหนดที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ได้ในกรุงเทพมหานครหรือปริมณฑล รวมทั้งกำหนดที่ตั้งของสาขาได้ตามความเหมาะสมจากเดิมที่กำหนดให้สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการดำเนินการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๓)

---

[๓] คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๖/๒๕๖๐, เรื่อง การแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๑๓๕ ง (๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐): ๑๐๐.

[๔] สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี (๒๔ กันยายน ๒๕๖๒), สืบค้นได้จาก https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/23373.

[๕] สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี (๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒), สืบค้นได้จาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER18/DRAWER012/Gen./DATA0000/00000147.PDF.

[๖] ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๓, สืบค้นได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_meeting_ss.php?filename=The_House_of_Representatives&meet_type=1

๓. กำหนดวิธีการในการชำระหนี้แทนเกษตรกรในกรณีบุคคลค้ำประกันให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรกรณีที่มีบุคคลค้ำประกันได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อให้สามารถขยายขอบเขตการชำระหนี้ให้ครอบคลุมถึงเกษตรกรที่มีปัญหาได้มากยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๗/๙ วรรคสอง)

๔. นอกจากนี้ ยังกำหนดบทเฉพาะกาลให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรซึ่งได้รับการแต่งตั้งในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่ได้แก้ไขโดยพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๖)

อย่างไรก็ดี การที่จะทำให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ นั้น นอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยการร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้ว คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรควรกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจัดการหนี้ของกองทุนฯ ให้ครอบคลุมถึงความสามารถในการชำระหนี้และดำเนินการพัฒนาศักยภาพในการชำระหนี้ของเกษตรกรโดยการสนับสนุนให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดการหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อส่งเสริมความสามารถในการสร้างรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพและการชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ โดยไม่กลับมาเป็นหนี้อีก อีกทั้งควรปรับปรุงระบบการเงิน การบัญชี และการควบคุมของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางการเงินเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ การส่งเสริมและปรับปรุงกระบวนการในการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าเพื่อเพิ่มโอกาสและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจให้ตระหนักถึงหน้าที่และสิทธิของตนเองในการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่เป็นกรรมการ การเผยแพร่ข่าวสารให้แก่สมาชิกได้ทราบอย่างทั่วถึง การติดตามและประเมินบทบาทของผู้แทนเกษตรกรที่ได้รับการเลือกตั้ง ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นกระบวนการที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ตัวแทนเกษตรกรที่มีคุณภาพและสามารถดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างแท้จริง ■