



Original Article

DOI: 10.14456/jdl.2023.30

นวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

Social Innovation for Farmer Development of the Office of Farmers' Reconstruction and Development Fund

ภัสร์ชนกรชัย อยู่รอด^{1*}, ผศ.ดร.สุริยะใส กตะศิลาPhatchanokrat Yoorot¹, Suriyasai Katasila^{2*}

ARTICLE INFO

Name of Author:

1. ภัสร์ชนกรชัย อยู่รอด

นักศึกษาปริญญาเอก, หลักสูตรปรัชญาดุษฎี
บัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและ
การเมือง, วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม,
มหาวิทยาลัยรังสิต

Phatchanokrat Yoorot

College of Social Innovation, Rangsit
University, Thailand.

Email: sopangpak23@gmail.com

Corresponding Author*

2. ผศ.ดร.สุริยะใส กตะศิลา

อาจารย์ที่ปรึกษา, อาจารย์ประจำ, วิทยาลัย
นวัตกรรมสังคม, มหาวิทยาลัยรังสิต

Assist. Prof. Dr. Suriyasai Katasila

College of Social Innovation, Rangsit
University, Thailand.

Email: suriyasai.katasila@gmail.com

คำสำคัญ: กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร;
นวัตกรรมสังคม; การพัฒนาเกษตรกร

Keywords: Farmers' Reconstruction
and Development Fund; Social
Innovation; Farmers' Debt

Article history:

Received: 29/06/2023

Revised: 24/07/2023

Accepted: 15/09/2023

Available online: 25/09/2023

How to Cite:

Yoorot, P., Katasila, S. (2023). Social
Innovation for Farmer Development of the
Office of Farmers' Reconstruction and
Development Fund. Journal of Dhamma
for Life, 29(3), 120-133.

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, favouritism 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.



บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์การวิจัยคือ 1) เพื่อศึกษาบริบท สภาพการณ์ องค์ประกอบ และปัจจัยในการพัฒนาเกษตรกรรมของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม 2) เพื่อศึกษานวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกร และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร โดยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ด้วยศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลหลักได้แก่ เลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการภาค เจ้าหน้าที่กองทุนสาขาจังหวัดและเกษตรกรสมาชิก รวมทั้งนักวิชาการ จำนวน 71 คน ผลการศึกษาพบว่า กองทุนฯ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูฯ คือ การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยซื้อหนี้และหลักทรัพย์จำนองของเกษตรกรจากสถาบันการเงินต่างๆ มาเป็นของกองทุนฯ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้กองทุนฯ โดยไม่มีดอกเบี้ย ทำให้เกษตรกรสมาชิกไม่สูญเสียที่ดินทำกินและได้รับการส่งเสริมอาชีพ และเกิดการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรผ่านกิจกรรมโครงการ นวัตกรรมสังคมที่เป็นข้อค้นพบของงานวิจัยคือ การรวมกลุ่มองค์กรเกษตรกร การจัดการฟื้นฟูอาชีพของกลุ่มตนเอง การช่วยเหลือคนขายขอบ และยังเป็นการช่วยเหลือปัญหาทางสังคม ปัญหาและอุปสรรคคือ โครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ทั้งบุคลากร งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่ค่อนข้างซับซ้อนและมีขั้นตอนยุ่งยากและเป็นราชการมากเกินไป อีกทั้งนโยบายและเจตนารมณ์ที่ไม่ชัดเจน การเล่นพรรคพวกขององค์กรเกษตรกร รวมทั้งการรวมกลุ่มขององค์กรเกษตรกรยังไม่เป็นจริง ซึ่งควรเป็นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรทั้งระบบโดยเน้นไปที่การบริหารงานบนฐานความยืดหยุ่น ความโปร่งใสมีธรรมาภิบาล และส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรให้เข้มแข็งเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรที่ดีขึ้น

บทนำ

ปัจจุบันความสำคัญของภาคเกษตรไทยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ แต่ภาคเกษตรก็ยังคงมีความสำคัญกับสังคมไทยเนื่องจากเป็นภาคเศรษฐกิจที่รองรับกำลังแรงงานจำนวนมากคิดเป็นสัดส่วนที่สูงถึงประมาณร้อยละ 40 ของผู้มีงานทำทั้งหมดของประเทศ ดังนั้น รายได้ต่อหัวของภาคเกษตรจึงต่ำกว่ารายได้ต่อหัวนอกภาคเกษตร ยิ่งกว่านั้นรายได้จากการทำเกษตรมักมีความผันผวนเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยที่ยากต่อการควบคุม เช่น ความไม่แน่นอนของราคาผลผลิต ความเปลี่ยนแปลงของราคาปัจจัยการผลิต ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น จึงทำให้ประชากรในภาคเกษตรจำนวนมากยังคงยากจน มีหนี้สินจำนวนมาก ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงทั้งจากภาวะผลผลิตแปรปรวนและความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรในแต่ละปี เกษตรกรบางกลุ่มอาจมีศักยภาพพอที่จะรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้น แต่เกษตรกรอีกจำนวนมากยังไม่มีความสามารถเพียงพอและยังต้องพึ่งพาและขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558) ในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2562 พบว่าหนี้สินของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนที่มีหนี้สินมีร้อยละ 46.3 โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย 167,913 บาท ต่อครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้เพื่อใช้ในครัวเรือน (ร้อยละ 77) คือใช้ในการอุปโภคบริโภค ร้อยละ 38.4 ซื้อ/เช่า

ซื้อบ้าน/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 หากครัวเรือนสะสมหนี้เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับที่สูงแล้ว ความสามารถในการใช้จ่ายใช้สอยของครัวเรือนจะลดลง ส่งผลให้มาตรฐานการครองชีพต่ำลง เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ผลที่ตามมาคือ ความเครียด ปัญหาครอบครัว เกิดอาชญากรรมการฆ่าตัวตาย ฯลฯ ดังนั้นในระยะยาวหากยังไม่มีการพยายามลดภาระหนี้สินต่อครัวเรือนให้ลดลงนั้นประเทศไทยอาจประสบปัญหาขาดสภาพคล่องภายในประเทศ (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2563)

จากสภาพปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ดังกล่าว กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นอิสระ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการในระดับกำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติการ นักวิชาการและเกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารการสนับสนุนจากกองทุน และเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกรเพื่อทำแผนและโครงการในการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนซึ่งจะมีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินการเพื่อให้การฟื้นฟูและพัฒนาสภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของเกษตรกรสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหวังของการจัดให้มีกองทุนจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรขึ้น (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2564) แต่จากผลการศึกษาของ ทศพล วิชัยดิษฐ (2561) พบว่า กองทุนฯ มีการระบบการดำเนินงานและวางแผนการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจนและงบประมาณก็ได้รับการจัดสรรที่ไม่เพียงพอต่อสมาชิก ทั้งในส่วนของกองทุนโครงการ เมื่อสมาชิกหรือกลุ่มเกษตรกรเสนอโครงการมาที่กองทุน ก็พบว่าขั้นตอนที่ซับซ้อน ยุ่งยากและล่าช้าและยากเกินกว่าที่เกษตรกรทั่วไปจะจัดทำเอกสารให้ครบถ้วนได้ รวมทั้ง การอนุมัติงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะภารกิจด้านฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่ดำเนินการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรยังไม่ตรงกับความต้องการในการฟื้นฟูอาชีพที่แท้จริงของเกษตรกรจึงส่งผลให้การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรยังไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและแผนยุทธศาสตร์ของกองทุน (ทศพล วิชัยดิษฐ, 2561) จากปัญหาของการดำเนินงานของกองทุนฯ ดังกล่าว ผู้วิจัยได้เห็นความสำคัญของสมาชิกเกษตรกรที่เสียประโยชน์ ที่ได้มีการเสนอโครงการ และต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู หรือเมื่อ เกษตรกรได้รับการอนุมัติการยกเลิกหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนจากคณะกรรมการกองทุน และเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแล้วกลับพบความล่าช้าต่างๆ จากปัญหาระบบการดำเนินการที่ซับซ้อนของกองทุนฯ ดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าควรศึกษาพัฒนาการและอุดมการณ์ ความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรและแนวทางในการแก้ไขเป็นอย่างไร รวมทั้งรูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมและแนวทางที่ชัดเจน ในการพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกร หรือ ขั้นตอนการ ชำระหนี้แทน แล้วต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูตามกฎหมาย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2558) โดยการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นการศึกษา บริบทและสภาพการณ์ ปัญหาการฟื้นฟูเกษตรกร และการวิเคราะห์

องค์ประกอบและปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อการพัฒนาและฟื้นฟูเกษตรกร รวมทั้งสาเหตุและปัจจัยใดที่ทำให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรและพัฒนารูปแบบการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูสมาชิกเกษตรกรควรเป็นอย่างไร ซึ่งการศึกษารูปแบบการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูสมาชิกเกษตรกร ของกองทุนฯ นั้น จะสามารถนำมาเป็นต้นแบบ ในการบริหารจัดการ ที่เหมาะสม ลดขั้นตอนและอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกร และพัฒนาอาชีพเกษตรกรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงและความต้องการของเกษตรกรสมาชิก เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาการ เป็นหนี้และทำให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดี และพัฒนาตนเองได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกองทุนฯ ต่อไป

คำถามการวิจัย

นวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาบริบทและสถานะการณ์ องค์ประกอบและปัจจัยในการพัฒนาเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 2) เพื่อศึกษานวัตกรรมสังคมเพื่อการสนับสนุนเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร

ระเบียบวิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยโดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบไปด้วยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) รวมถึงการสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัย เลือกเขตพื้นที่แบบเจาะจง ในครั้งการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เจาะจงเลือกพื้นที่ขอบเขตของการวิจัย (Purposive Sampling) ผู้วิจัยต้องการศึกษาเกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนฯ จำแนกตามภูมิภาคทั้งหมด 5 ภาค แบ่งตามเขตการดำเนินงานของกองทุนฯ ได้แก่ ภาคเหนือตอนบน ภาคเหนือตอนล่าง ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคอีสาน โดยมีเกษตรกรเข้าร่วมการสนทนาเพื่อให้ข้อมูลในการวิจัยดังนี้

- ภาคอีสานจำนวน 18 คน
- ภาคใต้จำนวน 14 คน
- ภาคกลาง จำนวน 21 คน
- ภาคเหนือตอนบน จำนวน 10 คน
- ภาคเหนือตอนล่าง จำนวน 8 คน

รวมเกษตรกรทั้งสิ้น จำนวน 71 คน

สำหรับเครื่องมือที่มีความเหมาะสมในการนำมาใช้สำหรับกำหนดระเบียบวิธีการวิจัย เชิงคุณภาพ ประกอบไปด้วย

1) ระเบียบวิธีวิจัย: การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลที่ได้มาจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาใช้ในการกระบวนการสร้างพื้นฐานขององค์ความรู้อย่างบูรณาการในทางวิชาการ เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาที่พึงประสงค์ อันเป็นแนวทางประการสำคัญในการนำไปสู่การสร้างเครื่องมือที่สามารถนำไปใช้ในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

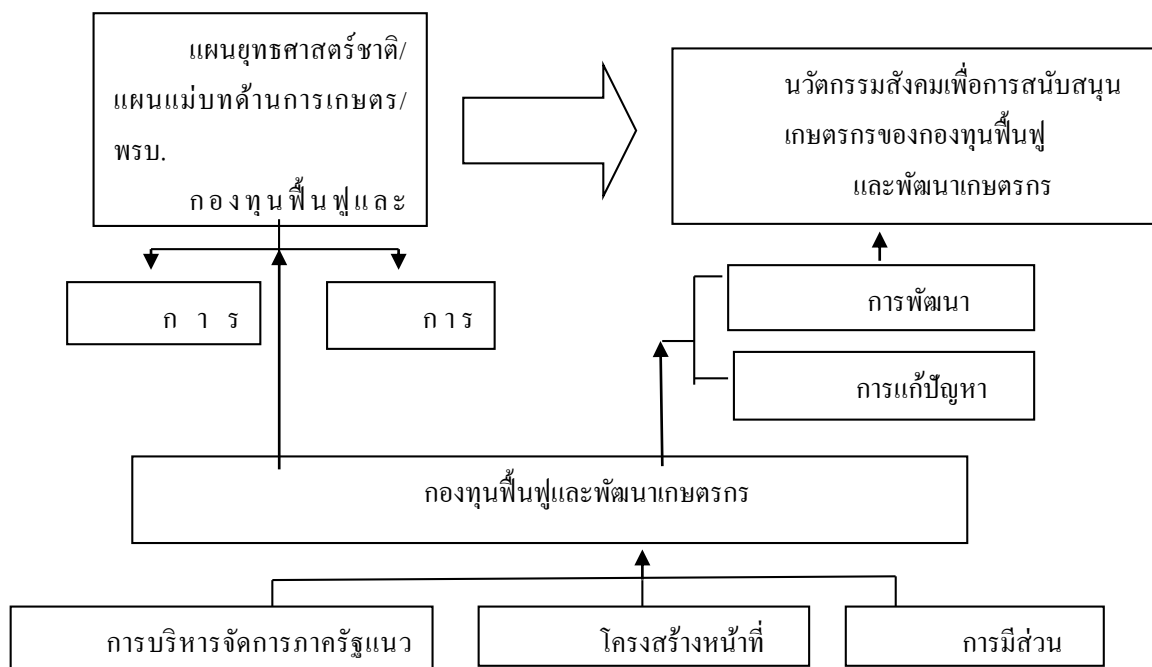
2) เครื่องมือในการวิจัย: แบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) และการสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยมีการออกแบบโครงสร้างคำถามการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง อันเป็นแบบสัมภาษณ์ที่ไม่มีการกำหนดโครงสร้างของข้อคำถามที่มีความชัดเจนตายตัว โดยเป็นแต่เพียงการกำหนดแนวข้อคำถามแบบเปิดกว้าง หรือเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิด ซึ่งเป็นกระบวนการวิธีการวิจัยที่มีผลทำให้ข้อคำถามมีความยืดหยุ่นและเปิดกว้าง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและข้อเท็จจริงที่มีความหลากหลายในมิติต่าง ๆ ทั้งมิติของความลึกและมิติของความกว้างในเรื่องที่ทำการวิจัย

ผลการศึกษา

บริบทและสภาวะการณ์การของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ผลการศึกษาพบว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีและรับงบประมาณจากกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. กองทุนฟื้นฟูฯ พ.ศ. 2542 มีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ และไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธียงบประมาณ ภารกิจหลักขององค์กรคือการชำระหนี้แทนเกษตรกรสมาชิก และการอนุมัติงบประมาณให้องค์กรสมาชิก เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ ประกอบด้วย 1) ส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกร 3) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรม 4) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง และแก้ปัญหซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร กองทุนฯ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูฯ คือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกร โดยซื้อหนี้และหลักทรัพย์จำนองของเกษตรกรจากสถาบันการเงินต่างๆ มาเป็นของกองทุนฯ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้กองทุนฯ โดยไม่มีดอกเบี้ย และการันตีว่าเกษตรกรจะไม่เสียหลักทรัพย์ (เกือบทั้งหมดคือที่ดิน) เหมือนอย่างที่เป็นหนี้สถาบันการเงิน ด้วยข้อดีสองอย่างนี้ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันมาใช้สิทธิ์กับกองทุนฯ กองทุนฯ จึงเป็นทางออกที่เกษตรกรหวังพึ่งพา

นโยบายและเจตนารมณ์ตามกฎหมายของกองทุนฯ นั้น ต้องการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรไม่ให้สูญเสียที่ดินบรรพบุรุษไปจากการเป็นหนี้ โดยหลังจากเกษตรกรเข้าสู่การปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรตามนโยบายรัฐบาล และการฟื้นฟูอาชีพ ทั้งอาชีพหลักและอาชีพเสริม เป็นหน้าที่หลัก โดยเริ่มจากการปรับความคิด ทศนคติ ไป

พร้อมกับการจัดทำแผนชีวิต ซึ่งกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการปรับโครงสร้างนี้จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร อาชีพ 9 อาชีพ ได้แก่ ทำนา ปลูกพืชไร่ ยาง ปาล์ม ไม้ยืนต้น ปศุสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และประมง ตามศูนย์เรียนรู้ชุมชน หรือศูนย์ปราชญ์ชาวบ้าน ตลอดจนสถาบันการฝึกอบรมทั้งของภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้การบริหารจัดการของกองทุนก็จะเป็นการบริหารแบบอิสระเพื่ออำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือสมาชิกเกษตรกร โดยสรุปเป็นแผนภาพบริบท สภาพการณ์การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ทั้งองค์ประกอบและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และเพื่อให้ได้แนวทางการจัดการภาครัฐในการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แนวทางการจัดการภาครัฐในการส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ผลการศึกษา พบว่า

1) กองทุนฯ นั้น มีนวัตกรรมการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะ เป็นการรวมกลุ่มองค์กรเกษตรกรเพื่อการต่อรอง การจัดการฟื้นฟูอาชีพของกลุ่มเกษตรกร รวมไปถึงการช่วยเหลือคนชายขอบ และเป็นการช่วยเหลือสถาบันการเงินไปในตัวให้มีสภาพคล่องมากยิ่งขึ้นและอีกยังเป็นการช่วยเหลือปัญหาทางสังคมจากภาวะการเป็นหนี้และความเครียดจากการเป็นหนี้ของเกษตรกรและการรักษาที่ดินทำกินได้อีกด้วย

2) ที่ผ่านมการดำเนินงานของกองทุนฯ ยังเป็นแบบเชิงรับ กล่าวคือ การเข้าไปแก้หนี้ให้เกษตรกรให้มาเข้าสู่ระบบแล้วจากนั้นจึงทำการฟื้นฟู คือการวิ่งตามปัญหา ดังนั้น ควรจะมีการปรับโครงสร้างให้เป็นการทำงานเชิงรุกและการป้องกัน กล่าวคือ พิจารณาวจรของการเป็นหนี้ให้ชัดเจนแล้วนำมาแก้ปัญหา จะต้อง

แก้ปัญหาตั้งแต่ต้นน้ำ ร่วมมือกัน ทั้งเจ้าหน้าที่ ทั้งเกษตรกร และกองทุนฯ เข้าไปจัดการ เพื่อคัดกรองคนเข้าสู่กระบวนการในการขอสินเชื่อภาคการเกษตร และจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ทำให้การันตีได้ว่าที่ดินของเกษตรกรไม่หลุดมือแน่นอน และการส่งต่อไปยังการฟื้นฟูอาชีพจะนำไปสู่การทำงานที่เป็นรูปธรรม

3) ถึงแม้จะมีการแก้ไข พรบ. ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2562 แล้ว แต่การดำเนินงานที่ผ่านมา ก็ยังไม่เพียงพอต่อการบรรเทาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่ยังรอการแก้ไขอีกเป็นจำนวนมากอันเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างของกองทุนฯ ที่มีความซับซ้อน ดังนั้น ควรแก้ไข พรบ. ให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร อันเนื่อง สภาพการณ์การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรของกองทุนฯ ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ในขณะที่รัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและรัฐยังละเลยภารกิจฟื้นฟู การบริหารงานของกองทุนมีอาจจัดการได้ตามแผน โดยรูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกร คือรูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกรแบบพลวัต หรือการบูรณาการการทำงานกับทุกภาคส่วน หรือการปรับโครงสร้างคณะกรรมการและบุคคลากรให้เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินและการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร นอกจากนี้เพื่อให้ทันต่อการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร กองทุนฯ ควรพัฒนาเทคโนโลยี เช่น นำแอปพลิเคชัน มาใช้ในการลงทะเบียน หรือจัดการเอกสารต่างๆ ไปจนถึงการบริหารจัดการเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการทำงานมากขึ้น

ดังนั้น กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีนวัตกรรมการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะ เป็นการรวมกลุ่มองค์กรเกษตรกรเพื่อการต่อรอง การจัดการฟื้นฟูอาชีพของกลุ่มเกษตรกร รวมไปถึงการช่วยเหลือคนชายขอบ และเป็นการช่วยเหลือสถาบันการเงินไปในตัวให้มีสภาพคล่องมากยิ่งขึ้นและอีกยังเป็นการช่วยเหลือปัญหาทางสังคมจากภาวะการเป็นหนี้และความเครียดจากการเป็นหนี้ของเกษตรกรและการรักษาที่ดินทำกินได้อีกด้วย

อภิปรายผลการศึกษา

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูฯ คือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยซื้อหนี้และหลักทรัพย์จำนองของเกษตรกรจากสถาบันการเงินต่างๆ มาเป็นของกองทุนฯ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้กองทุนฯ โดยไม่มีดอกเบี้ย และการันตีว่าเกษตรกรจะไม่เสียหลักทรัพย์ (เกือบทั้งหมดคือที่ดิน) เหมือนอย่างที่เป็นหนี้สถาบันการเงิน ด้วยข้อดีสองอย่างนี้ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันมาใช้สิทธิ์กับกองทุนฯ กองทุนฯ จึงเป็นทางออกที่เกษตรกรหวังพึ่งพา นโยบายและเจตนารมณ์ตามกฎหมายของกองทุนฯ นั้น ต้องการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรไม่ให้สูญเสียที่ดินบรรพบุรุษไปจากการเป็นหนี้ โดยหลังจากเกษตรกรเข้าสู่การปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรตามนโยบายรัฐบาล และการฟื้นฟูอาชีพ ทั้งอาชีพหลักและอาชีพเสริม เป็นหน้าที่หลัก โดยเริ่มจากการปรับความคิด ทศนคติ ไปพร้อมกับการจัดทำแผนชีวิต ซึ่งกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรอาชีพ 9 อาชีพ ได้แก่ ทำนา ปลูกพืชไร่ ยาง ปาล์ม ไม้ยืนต้น ปศุสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และประมง ซึ่งปรากฏในข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2562) อันเป็นข้อมูลพื้นฐานทางประชากรของประชากรไทย ตามศูนย์เรียนรู้ชุมชน หรือ

ศูนย์ปราชญ์ชาวบ้าน ตลอดจนสถาบันการฝึกอบรมทั้งของภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้การบริหารจัดการของกองทุน ก็จะเป็นการบริหารแบบอิสระเพื่ออำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือสมาชิกเกษตรกร

การเกิดขึ้นของกองทุนได้นั้นหัวใจหลักมาจากการเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนนั้นเป็นการตั้งเพื่อแก้ไข หนี้สินของชาวนาที่เกิดขึ้นจากการลงทุนในภาคเกษตรแต่ต้องประสบกับภาวะขาดทุนไม่อาจจำหน่ายผลผลิตได้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ จารุวรรณ บัวทุม (2556) ซึ่งกล่าวถึงการพัฒนาคูณภาพชีวิตเกษตรกรตามแนว ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยเฉพาะหนี้สินพอกพูนทบทวีเรื่อยมาบางคนต้องสูญเสียที่ดินทำกินรัฐเองก็เป็นผู้ กำหนดนโยบายมาตลอดและมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรหลายกรณีมีกองทุนหลายกองทุนแต่ไม่อาจนำ นโยบายเหล่านั้นมาแก้ไขปัญหาให้ชาวนาได้ เพราะไม่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงของชาวนา ดังนั้นชาวนา จำเป็นต้องเข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกรด้วยตัวเอง จึงชี้ให้เห็นว่าปรัชญาของ กองทุนก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติตนเอง ทั้งนี้จะเห็น ว่าประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินงานมีดังนี้

- 1) สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (2564) สร้างกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของ เกษตรกรให้เกิดการสร้างรายได้ และพัฒนาคูณภาพชีวิตที่ดีเพิ่มมากขึ้น
- 2) องค์กรเกษตรกร ได้มีการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผ่านกิจกรรมโครงการที่ ได้รับการอนุมัติจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 3) องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกร มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และได้รับการแก้ไขปัญหาของ เกษตรกร ระดับครัวเรือนและชุมชน ผ่านการจัดทำกิจกรรมโครงการร่วมกัน
- 4) องค์กรเกษตรกร มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมโครงการ ซึ่งส่งผลให้คุณภาพชีวิตของ เกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกรได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมโครงการที่ ดำเนินการ
- 5) องค์กรเกษตรกร และสมาชิกเกษตรกรได้รับการสนับสนุนจากภาคีความร่วมมือ หน่วยงานอื่น ของรัฐภาคเอกชน ภาคประชาชน โดยกระบวนการประสานงานและสนับสนุนช่วยเหลือของสำนักงานกองทุน ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อผลักดันให้กิจกรรมโครงการที่ได้รับอนุมัติประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โครงการ ทั้งนี้ความเห็นกลุ่มเกษตรกรค่อนข้างเห็นความสำคัญของการดำเนินงานของกองทุนฯ ที่สามารถ บรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรสมาชิกได้ ด้วยการบรรเทาและการซื้อหนี้แทน และการเข้าสู่กระบวนการ ฟื้นฟูอาชีพ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สุนทร คุณชัยมั่ง (2555) ซึ่งแสดงว่าการขับเคลื่อนภาคประชาชน สิ่ง สำคัญคือการไม่สูญเสียที่ดินและสามารถรักษาที่ดินที่มีคุณค่าทางใจจากบรรพบุรุษไว้ได้ และการดำเนินงานของ กองทุนฯ สามารถยกระดับชีวิตได้จริง เพราะการไม่เป็นหนี้สถาบันการเงิน จะถูกทวงถามพร้อมดอกเบี้ย แต่เมื่อ เป็นสมาชิกกองทุนได้รับการซื้อหนี้แทนแบบไม่มีดอกเบี้ย นอกจากจะไม่สูญเสียที่ดินแล้วยังได้รับความรู้ในการ ประกอบอาชีพด้วย จึงทำให้เกษตรกรลดความเครียดในชีวิตลง

โดยทั้งหมดของการดำเนินงานของกองทุน ฯ จะเห็นว่า ในด้านกองทุนฯ นั้นมีนวัตกรรมการบริหาร จัดการ ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มองค์กรเกษตรกรเพื่อการต่อรอง การจัดการฟื้นฟูอาชีพของกลุ่มเกษตรกร รวม

ไปถึงการช่วยเหลือคนขายขอบและเป็นการช่วยเหลือสถาบันการเงินไปในตัวและยังเป็นการช่วยเหลือปัญหาทางสังคมได้อีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ โสภณ รัตนกร (2551) ในการจัดการปัญหาหนี้สินของประชาชนโดยเป็นการตระหนักถึงความสำคัญของระบบเกษตรกรรมยั่งยืน และการเชื่อมโยงวิถีเกษตรกับความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม (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 และให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาจากชุมชนหรือองค์กรเกษตรกร โดยมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

1) ทำให้เกิดกระบวนการจัดการปัญหาหนี้สินร่วมกัน

2) ทำให้การจัดการหนี้สินเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตเกษตรกรทั้งระบบ

3) ทำให้คนในชุมชนสามารถพึ่งพาการเงินของชุมชนได้

จากนโยบายดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการขับเคลื่อน ดังนี้

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

2) เร่งรัดให้กำหนดมาตรการชะลอการฟ้อง จับกุม บังคับคดียึดทรัพย์ และเร่งดำเนินการให้มีผลในทางปฏิบัติภายใน 2 เดือน

ทั้งนี้ จะเห็นว่า นโยบายและแนวทางปฏิบัติได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบเกษตรกรรมยั่งยืน และการเชื่อมโยงวิถีเกษตรกับความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม (มิติสนองปัจจัยสี่ สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม สุขภาพ เศรษฐกิจพอเพียง) ด้วยการ 1) การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ จิตสำนึก และการเรียนรู้ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่เน้นความมั่นคงทางอาหารของครอบครัวชุมชน และประเทศชาติ 2) การให้เกษตรกรเข้าถึงปัจจัยการผลิต 3) การลดความเสี่ยงของการประกอบอาชีพเกษตรกรรม 4) พัฒนาระบบการส่งเสริมการเกษตร

ทั้งนี้ สาเหตุและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร เป็นการวิเคราะห์การดำเนินงานที่ผ่านมา ของกองทุนฯ ว่าประสบความสำเร็จในการช่วยเหลือเกษตรกรได้จริงหรือไม่ แล้วปัญหาและอุปสรรคคืออะไรทั้งนี้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูฯ คือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยซื้อหนี้และหลักทรัพย์จำนองของเกษตรกรจากสถาบันการเงินต่างๆ มาเป็น

ของกองทุนฯ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้กองทุนฯ โดยไม่มีดอกเบี้ย (แต่เคยมีช่วงที่กำหนดอัตราดอกเบี้ย 0.5 - 1.50 เปอร์เซ็นต์ต่อปี) และการันตีว่าเกษตรกรจะไม่เสียหลักทรัพย์ (เกือบทั้งหมดคือที่ดิน) เหมือนอย่างที่เป็นหนี้สถาบันการเงิน ด้วยข้อดีสองอย่างนี้ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันมาใช้สิทธิ์กับกองทุนฯ กองทุนฯ เป็นทางออกที่เกษตรกรหวังพึ่งพา แต่สิ่งที่ยากคือ เกษตรกรที่เป็นหนี้ธนาคารของรัฐจะต้องรอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอนุมัติก่อน รวมทั้งย้อนหลังไป 3 ปี (2563-2565) เมื่อกองทุนฯ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล ทำให้กองทุนฯ เกิดปัญหามากมายตามมา ผลของความล่าช้าก็คือเกษตรกรยังคงต้องชำระหนี้ให้ธนาคารเจ้าหนี้เดิมในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าการชำระหนี้กองทุนฯ จนทำให้ชาวนาจาก 36 จังหวัดจึงมารวมตัวกันปักหลักชุมนุมที่หน้ากระทรวงการคลังบ่อยครั้ง จะเห็นว่าการดำเนินงานของกองทุนค่อนข้างมีปัญหาทั้งโครงสร้างการบริหารและประสิทธิภาพของงาน ในมุมมองจากเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนและได้รับการปรับโครงสร้างหนี้ มักจะบอกเป็นเสียงเดียวกันว่า กองทุนฯ สามารถช่วยบรรเทาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรและเมื่อเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูก็สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรได้เพราะมีการส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการรวมกลุ่มประกอบอาชีพตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและสิ่งสำคัญที่เป็นหัวใจคือ การรักษาที่ดินบรรพบุรุษที่มีคุณค่าทางใจไว้ได้ รวมไปถึงการรวมกลุ่มของเกษตรกร ในส่วนของสำนักงานกองทุนฯ 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

ส่วนด้านความเข้มแข็งของเกษตรกรผ่านการพัฒนาของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรและเสนอแนวทางการจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรพบว่า ถึงแม้เจตนารมณ์และผลการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร แต่ยังเป็นการบริหารงานแบบรัฐราชการมากเกินไป ก็ยังมิได้เป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่และหลักธรรมาภิบาล จนทำให้เกิดการติดขัดของงบประมาณที่ไม่ได้รับการจัดสรรจากรัฐถึง 3 ปี และยังไม่ผ่านการประเมินของ TRIS อีกด้วย ดังนั้น จึงนำไปสู่เหตุผลสำคัญที่กองทุนต้องมีการปรับตัวครั้งใหญ่นั้นคือ การปฏิรูปองค์กร หรือ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยควรเป็นการปรับตัวให้เป็นองค์กรที่มีการบริหารงานบนพื้นฐานความยืดหยุ่นและลดขั้นตอนลงเพื่อให้เกษตรกรรายย่อยเข้าถึงได้ง่าย การเน้นความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล และการเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ รูปแบบการส่งเสริมเพื่อเพิ่ม

ประสิทธิภาพการฟื้นฟูสมาชิกเกษตรกรของกองทุนฯ ควรจะเป็นการปฏิรูปองค์กรครั้งใหญ่ เริ่มจากการแก้กฎหมาย พรบ.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2544 ให้มีแนวคิดในการดำเนินงานในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น การปฏิรูปควรประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้คือ

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

ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวต้องอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กรเกษตรกรดังที่เคยทำมาตั้งแต่ก่อตั้งกองทุนฯ และกองทุนฯ ก็ต้องมีการปรับตัวนำเทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกและเพิ่มสมรรถภาพในการดำเนินงาน แต่ต้องเพิ่มหลักธรรมาภิบาลเข้าไปให้สอดคล้องและให้การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในอนาคตด้วย

สรุป

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจัดตั้งมากว่า 20 ปี ผลการดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน 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 ดังนั้น การดำเนินงานที่ผ่านมาจึงยังไม่เพียงพอต่อการบรรเทาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่ยังรอการแก้ไขอีกเป็นจำนวนมากอันเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างของกองทุนฯ ที่มีความซับซ้อน โดยทั้งหมดของการดำเนินงานของกองทุนฯ จะเห็นว่า ในด้านกองทุนฯ นั้น มีนวัตกรรมการบริหารจัดการ ไม่ว่า จะเป็นการรวมกลุ่มองค์กรเกษตรกรเพื่อการต่อรอง การจัดการฟื้นฟูอาชีพของกลุ่มเกษตรกร รวมไปถึงการช่วยเหลือคนชายขอบ และเป็นการช่วยเหลือสถาบันการเงินไปในตัวและยังเป็นการช่วยเหลือปัญหาทางสังคมได้อีกด้วย โดยเป็นการตระหนักถึงความสำคัญของระบบเกษตรกรรมยั่งยืนและการเชื่อมโยงวิถีชีวิตกับความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม ดังนั้น ควรแก้ไข พรบ. ให้มีความสอดคล้องกับ

การดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร อันเนื่อง สภากรรมการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรของกองทุนฯ ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ในขณะที่รัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและรัฐยังละเลยภารกิจฟื้นฟู การบริหารงานของกองทุนมีอาจจัดการได้ตามแผน โดยรูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกร คือรูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกรแบบพลวัต หรือการบูรณาการการทำงานกับทุกภาคส่วน หรือการปรับโครงสร้างคณะกรรมการ และบุคคลากรให้เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินและการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร นอกจากนี้เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร กองทุนฯ ควรพัฒนาเทคโนโลยี เช่น นำแอปพลิเคชัน มาใช้ในการลงทะเบียน หรือจัดการเอกสารต่างๆ ไปจนถึงการบริหารจัดการเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการทำงานมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

1) การดำเนินงานของกองทุนฯ ยังเป็นแบบเชิงรับ กล่าวคือ การเข้าไปแก้หนี้ให้เกษตรกรให้มาเข้าสู่ระบบแล้วจากนั้นจึงทำการฟื้นฟู คือการวิ่งตามปัญหา ดังนั้น ควรจะมีการปรับโครงสร้างให้เป็นการทำงานเชิงรุกและการป้องกัน กล่าวคือ พิจารณาวางจรของการเป็นหนี้ให้ชัดเจนแล้วจึงนำมาแก้ปัญหา

2) การแก้ไขปัญหาหนี้ให้เกษตรกร ควรกระทำตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ โดยมีการร่วมมือกัน ทั้งเจ้าหน้าที่ ทั้งเกษตรกร และกองทุนฯ เข้าไปจัดการ เพื่อคัดกรองคนเข้าสู่กระบวนการในการขอสินเชื่อภาคการเกษตร ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ทำให้เกิดหลักประกันได้ว่าที่ดินของเกษตรกรจะไม่มียืนหลุดมือ และการส่งต่อไปยังการฟื้นฟูอาชีพจะนำไปสู่การทำงานที่เป็นรูปธรรม

3) ควรมีการปฏิรูปองค์กรกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้สามารถดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้สินได้อย่างแท้จริงและเป็นการทำงานในเชิงรุกและการป้องกัน

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

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

บรรณานุกรม

เกื้อ วงศ์บุญสิน. (2547). *ประชากรกับการพัฒนา*. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- กาญจนา แก้วเทพ. (2543). การศึกษาสื่อมวลชนด้วยทฤษฎีวิพากษ์ (Critical Theory). กรุงเทพฯ, ภาพพิมพ์.
- จารุวรรณ บัวทุม. (2556). การพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. วิทยานิพนธ์การศึกษานักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสาขาจังหวัดพิจิตร. (Master's thesis). สืบค้นจาก โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS).
- จินดารัตน์ ถวิลเต็มทรัพย์ และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2562). การบริหารจัดการที่ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการให้บริการประชาชน. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย, 9(1).
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. กรุงเทพฯ: วิชา.
- ประภาส ปันตบแต่ง. (2552). กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม. กรุงเทพฯ: มูลนิธิไฮนริก เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558). รายงานสถานการณ์หนี้สิน. สืบค้นจาก www.tdri.or.th.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2561). รายงานการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). รายงานผลสำรวจหนี้ครัวเรือนปี 2562. สืบค้นจาก www.nso.go.th.
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. (2563). การเคลื่อนไหวทางสังคมขององค์กรชาวนา. สืบค้นจาก www.ldi.or.th
- สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. (2564). รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2564. สืบค้นจาก www.frdfund.org.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2545). สังคมศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาฯ.
- โสภณ รัตนกร. (2551). การจัดการปัญหาหนี้สินของประชาชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นิติบรรณการ.
- สุนทร คุณชัยมั่ง. (2555). โลกไซเบอร์กับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ของไทย (พ.ศ.2549-2554). กรุงเทพฯ, จันเกษม.
- นพพร จันทรนาชู. (2544). ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. วารสารศึกษาศาสตร์, 14(2).
- ทศพล วิชัยดิษฐ์. (2561). การพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูเกษตรกร ที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จังหวัดสมุทรปราการ. วารสารอินนิลทักษิณสาร, 14(1), 201-218.
- วัชรพล พุทธิรักษา. (2549). รัฐบาลทักษิณกับความพยายามสร้างภาวะการณ์ครองอำนาจนำ. (Master's thesis). สืบค้นจาก โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS).
- สุรพงษ์ ชัยนาม. (2524). อันโตนิโยกรัมชีกับทฤษฎีว่าด้วยการครองความเป็นใหญ่. ปรมาจารย์สาร, 5(1).
- พระมหาสุเทพ สุปัญโญ. (2560). แนวทางการจัดการปัญหาหนี้ในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (Master's thesis). สืบค้นจาก โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS).
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ . (2558). การลงโทษโดยสังคม (Social Sanctions). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรังสิต.
- พฤทธิสาน ชุมพล. (2546). ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพฯ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรรถพล วงศ์ชัย. (2550). การเคลื่อนไหวทางสังคมกลุ่มเครือข่ายสุราพื้นบ้าน : กรณีเครือข่ายสุราพื้นบ้านกิ่งอำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอสอง จังหวัดแพร่. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- อเนก 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, Jean L. (1985). *Strategy or identity: New theoretical paradigms and contemporary Social Movements*. New York: Social Research.
- 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.
- Frank Moulaert, Erik Swyngedouw, Flavia Martinelli, Sara Gonzalez (eds.) (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.
- Jürgen, Habermas. (1994). *Three normative models of democracy*. New Jersey: Blackwell Publishers.
- McCarthy, John D. and Mayer N., Zald. (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 USA.
- 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/social-innovation-what-it-why-it-matters-how-it-can-be-accelerated-march-2007>.