



Academic Focus
กันยายน 2563

สารบัญ

บทนำ	1
ความเป็นมา	2
ผลการดำเนินงาน	3
การเสนอร่างพระราชบัญญัติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	8
การรับฟังความคิดเห็น	9
สรุปประเด็นการอภิปราย	11
การวิเคราะห์ความรับผิดชอบ บุคคลคำประกันในหนี้ของเกษตรกร ตามกฎหมาย	15
บทสรุปและข้อสังเกต	19
บรรณานุกรม	21

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<https://www.parliament.go.th/library>

การรับภาระชำระหนี้ของเกษตรกรกรณีบุคคลคำประกัน (ร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.)

บทนำ

กฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีการประกาศบังคับใช้มาเป็นระยะเวลา 20 กว่าปี ตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร รวมถึงส่งเสริม และสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกร ของเกษตรกร การพัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรือกิจกรรม ที่เกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กร เกษตรกร ตลอดจนพัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง และเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร ต่อมาในปี 2544 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าว เพื่อให้มีแนวทาง ที่ชัดเจนสำหรับการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร อันเนื่องจากโครงการส่งเสริมของรัฐที่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ การดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ที่ผ่านมา ได้มีการดำเนินงานขึ้นทะเบียนหนี้และชำระหนี้แทน เกษตรกร อย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินงานชำระหนี้แทน เกษตรกรในกรณีบุคคลคำประกันยังขาดความชัดเจน ทำให้ เกิดปัญหาในการแก้ไขหนี้ให้กับเกษตรกร รวมถึงปัญหา การบริหารจัดการภายในกองทุนเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกร และการกำหนด ที่ตั้งสำนักงาน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว

ความเป็นมา

พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายในการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบของการจัดตั้งกองทุนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เนื่องจากก่อนที่จะมีกฎหมายกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร การพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมาเป็นกำหนดนโยบายโดยทางราชการ มิได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการประกอบกิจกรรมของตนเอง จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นอิสระ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการในระดับกำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติการ นักวิชาการ ซึ่งเกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกรเพื่อทำแผนและโครงการในการขอรับการสนับสนุนจากกองทุน รวมทั้งจะมีการจัดระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ เพื่อให้การฟื้นฟูและพัฒนาสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมายของการจัดให้มีกองทุน จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 (พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2542, น. 24)

ต่อมาในปี 2544 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 เนื่องจากกฎหมายไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร อันเนื่องมาจากโครงการส่งเสริมของรัฐที่ไม่ประสบผลสำเร็จไว้อย่างชัดเจน เกษตรกรไม่สามารถได้รับการสนับสนุนทางการเงิน เพื่อแก้ปัญหานี้เดิมของเกษตรกรที่เป็นหนี้ในระบบ เป็นเหตุให้เกษตรกรเหล่านั้นไม่มีโอกาสฟื้นฟูอาชีพและดำรงชีพในด้านเกษตรกรรมได้อย่างมั่นคง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2544, น. 22) เพื่อแก้ไขในเรื่องดังกล่าว และเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2560 ได้มีการประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 26/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยเหตุผลว่า “จากการที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรโดยการรับซื้อหนี้สินจากเกษตรกรนั้น มีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะกรณีที่เป็นหนี้สินเร่งด่วนอันเกิดจากหนี้ที่เกษตรกรถูกฟ้องล้มละลาย หนี้ที่เกิดจากการปรับโครงสร้างหนี้และบังคับคดีและหนี้ที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดี แต่ด้วยเหตุที่การดำเนินการที่ผ่านมาของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ไม่อาจบริหารจัดการได้ อันเนื่องมาจากปัญหาความโปร่งใสในการบริหารจัดการกองทุน ความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ รวมไปถึงปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ไม่อาจดำเนินการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ปัญหาเหล่านี้ได้สะสมมาเป็นเวลานาน ทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรหยุดชะงักและไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างทันท่วงที ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจภาคการเกษตร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม” จึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษา

ความสงบแห่งชาติ ที่ 26/2560 ให้บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง อีกทั้งให้มีคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ โดยให้คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้เป็นระยะเวลา 180 วัน หากครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวและการดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรยังไม่แล้วเสร็จ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาขยายระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม เมื่อครบระยะเวลาให้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ เพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรต่อไป (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 26/2560, 2560, น. 100-102)

เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2562 ได้มีการประกาศระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจ ว่าด้วยการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรขององค์กรเกษตรกร การติดตามและประเมินผลการดำเนินการ การเบิกจ่ายเงิน และการใช้คืนเงินให้แก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2562 (ระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจ, 2562, น. 18-26) ซึ่งเป็นการปรับปรุงระเบียบฯ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2562 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร รวม 11 คน จึงได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2562 ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน 6 คน (ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ, 2562, น. 4-5)

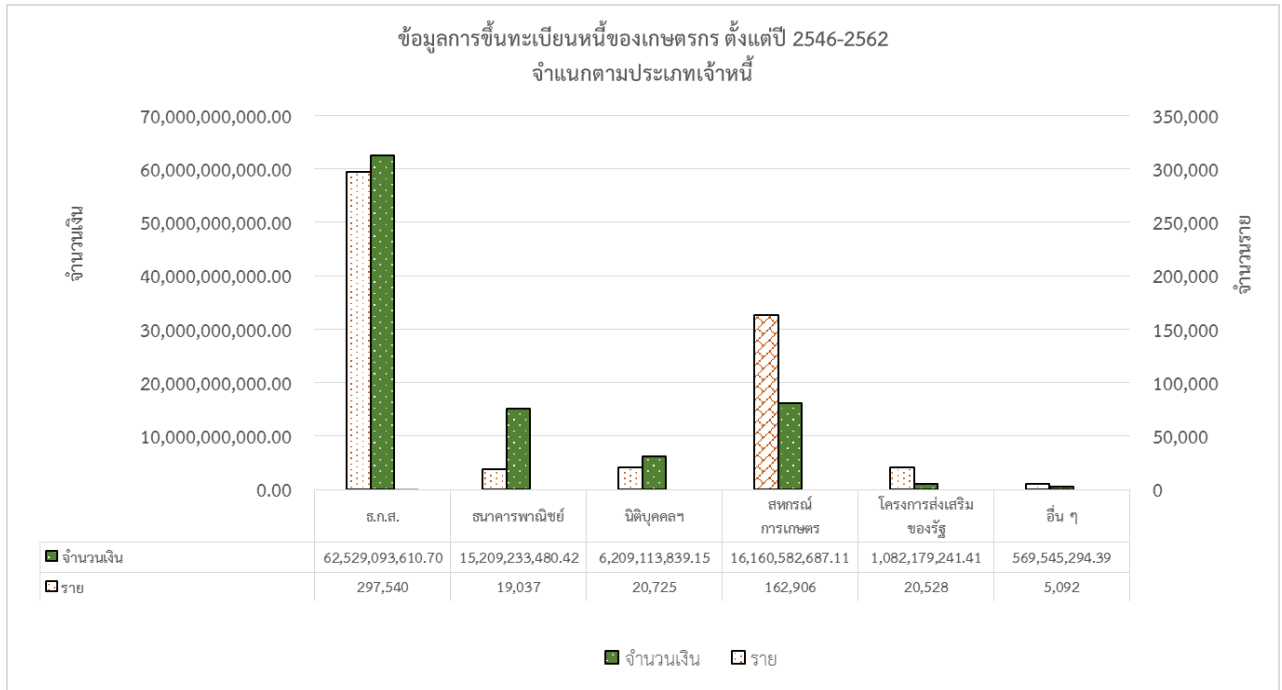
ผลการดำเนินงาน

1. การขึ้นทะเบียนหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

เกษตรกรที่เป็นหนี้ที่จะได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยต้องมีคุณสมบัติถูกต้องตามที่กฎหมาย ระเบียบและประกาศกำหนดไว้ ซึ่งในเบื้องต้นต้องเป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกรเป็นหนี้ในระบบอันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงจะสามารถยื่นคำขอขึ้นทะเบียนหนี้ต่อสำนักงานสาขาจังหวัดที่องค์กรเกษตรกรที่ตนเองสังกัดตั้งอยู่ โดยสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้มีการจำแนกข้อมูลการขึ้นทะเบียนของเกษตรกรตั้งแต่ปี 2546-2562 ตามประเภทเจ้าหนี้สถานะหนี้ หลักประกัน และจำนวนวงเงิน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562)

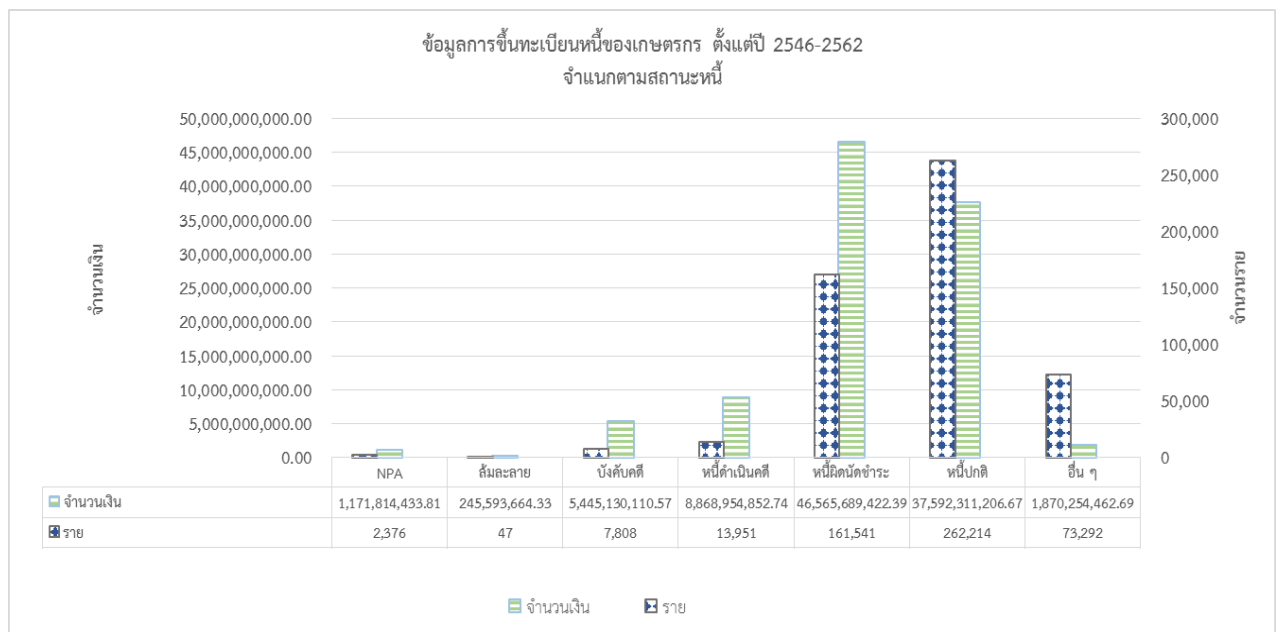
โดยเมื่อพิจารณาข้อมูลการขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกรจำแนกตามเจ้าหนี้ตั้งแต่ปี 2546-2562 พบว่าเจ้าหนี้ของจำนวนเกษตรกรกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 56.58) (จำนวน 297,540 ราย) คือ ธนาคารเพื่อการเกษตร

และสหกรณ์การเกษตร รวมเป็นจำนวนเงิน 62,529,093,610.70 บาท รองลงมาคือ สหกรณ์การเกษตร
ธนาคารพาณิชย์ นิติบุคคล โครงการส่งเสริมของรัฐ และอื่น ๆ ตามลำดับ (ภาพที่ 1)



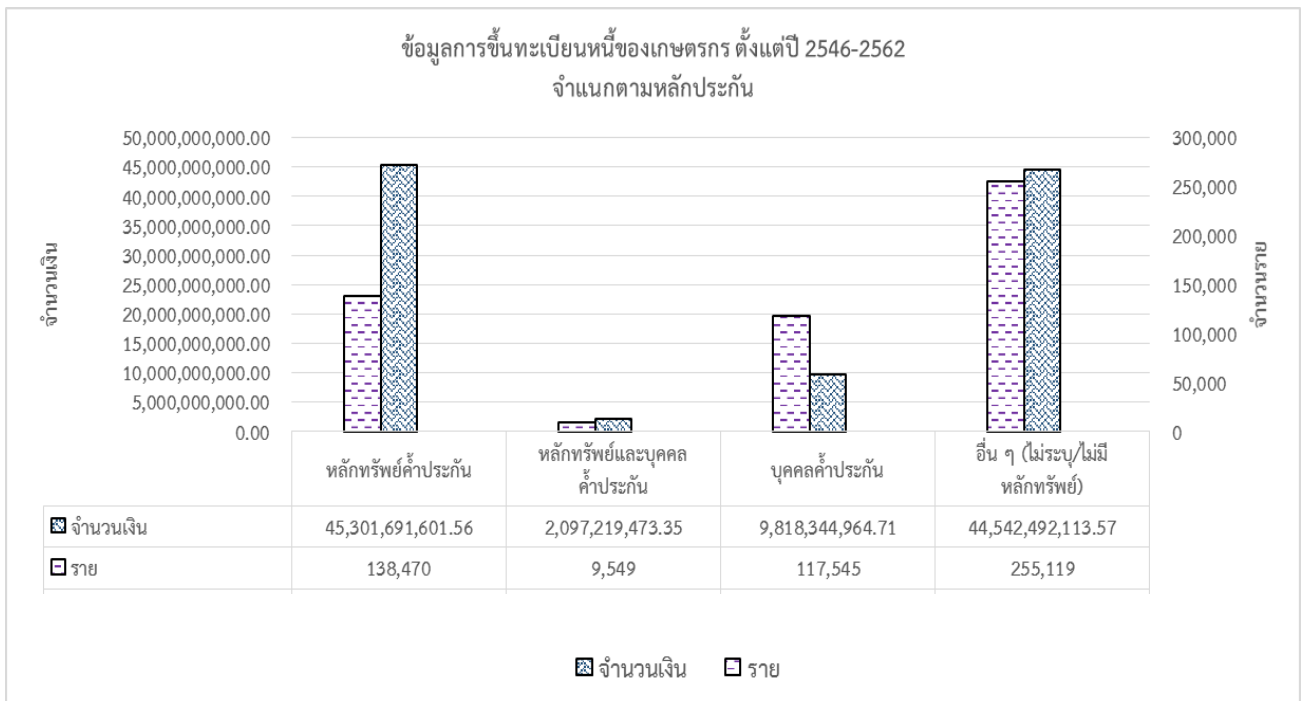
ภาพที่ 1 การขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกร ปี 2546-2562 จำแนกตามประเภทเจ้าหนี้

ขณะที่เมื่อจำแนกข้อมูลการขึ้นทะเบียนหนี้ตามสถานะหนี้ พบว่า จำนวนเกษตรกรครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50.30) มีการขึ้นทะเบียนหนี้ประเภทหนี้ปกติมากที่สุด (จำนวน 262,214 ราย) รองลงมาคือ หนี้ผิวน้ำชำระ (จำนวน 161,541 ราย) แต่เมื่อพิจารณาจำนวนเงินแล้ว พบว่า จำนวนเงินของหนี้ผิวน้ำชำระ มีมากกว่าจำนวนเงินหนี้ปกติ (ภาพที่ 2)



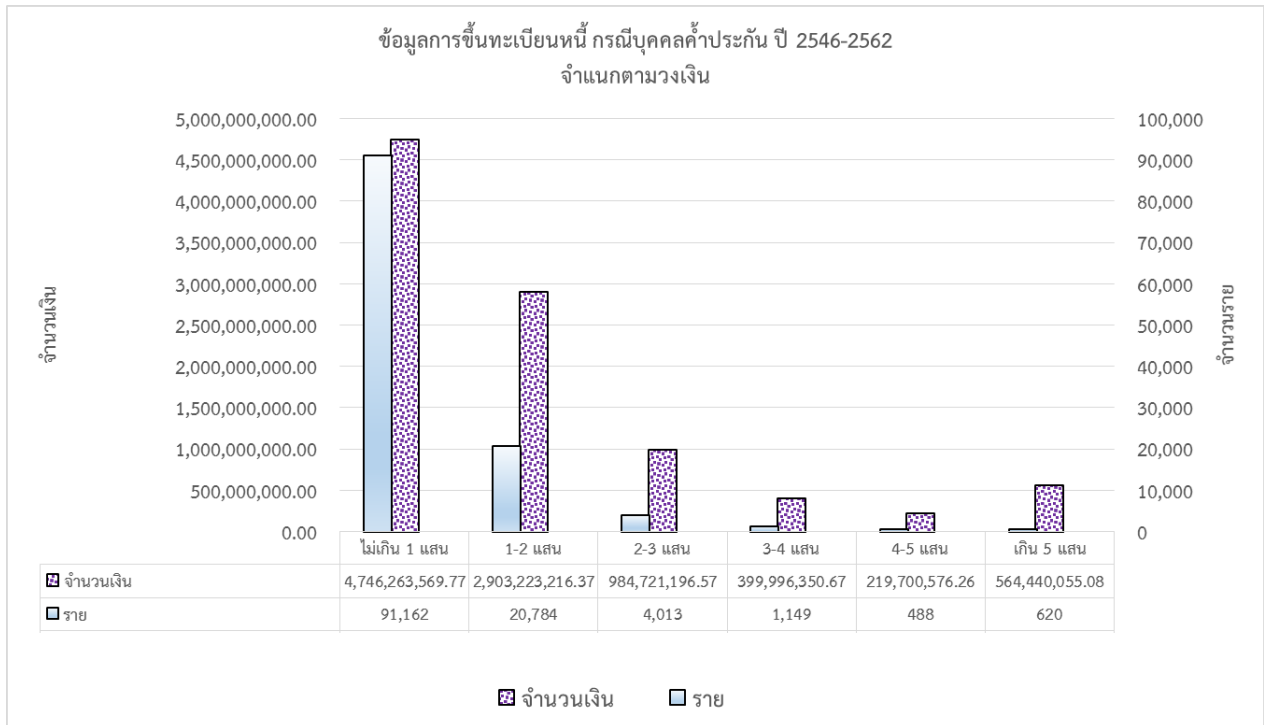
ภาพที่ 2 การขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกร ปี 2546-2562 จำแนกตามสถานะหนี้

ส่วนข้อมูลการขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกรจำแนกตามหลักประกัน พบว่า จำนวนเกษตรกรส่วนใหญ่ขึ้นทะเบียนหนี้อยู่ในกลุ่ม ไม่ระบุ/ไม่มีหลักทรัพย์ 255,119 ราย รองลงมาคือ ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน 138,470 ราย และบุคคลค้ำประกัน 117,545 ราย ในขณะที่การขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกรโดยมีทั้งหลักทรัพย์และบุคคลค้ำประกันมีเพียง 9,549 ราย ตามลำดับ โดยจำนวนเงินของการขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกรจำแนกตามหลักประกัน พบว่า หนี้ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันมีจำนวนเงินของการขึ้นทะเบียนหนี้มากที่สุด (45,301,691,601.56 บาท) รองลงมาคือกลุ่มอื่น ๆ (ไม่ระบุ/ไม่มีหลักทรัพย์) มีจำนวนเงิน (44,542,492,113.57 บาท) บุคคลค้ำประกัน (9,818,344,964.71 บาท) หลักทรัพย์และบุคคลค้ำประกัน (2,097,219,473.35 บาท) ตามลำดับ (ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3 การขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกร ปี 2546-2562 จำแนกตามหลักประกัน

ขณะที่การขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกรเมื่อจำแนกตามวงเงิน พบว่า จำนวนเกษตรกรประมาณสามในสี่ขึ้นทะเบียนหนี้อยู่ในวงเงินไม่เกิน 1 แสนบาท (ร้อยละ 77.11) และเมื่อวงเงินเพิ่มมากขึ้น (ไม่เกิน 5 แสนบาท) มีแนวโน้มของจำนวนเกษตรกร และจำนวนเงินที่ขึ้นทะเบียนหนี้ลดน้อยลงตามลำดับ (ภาพที่ 4)

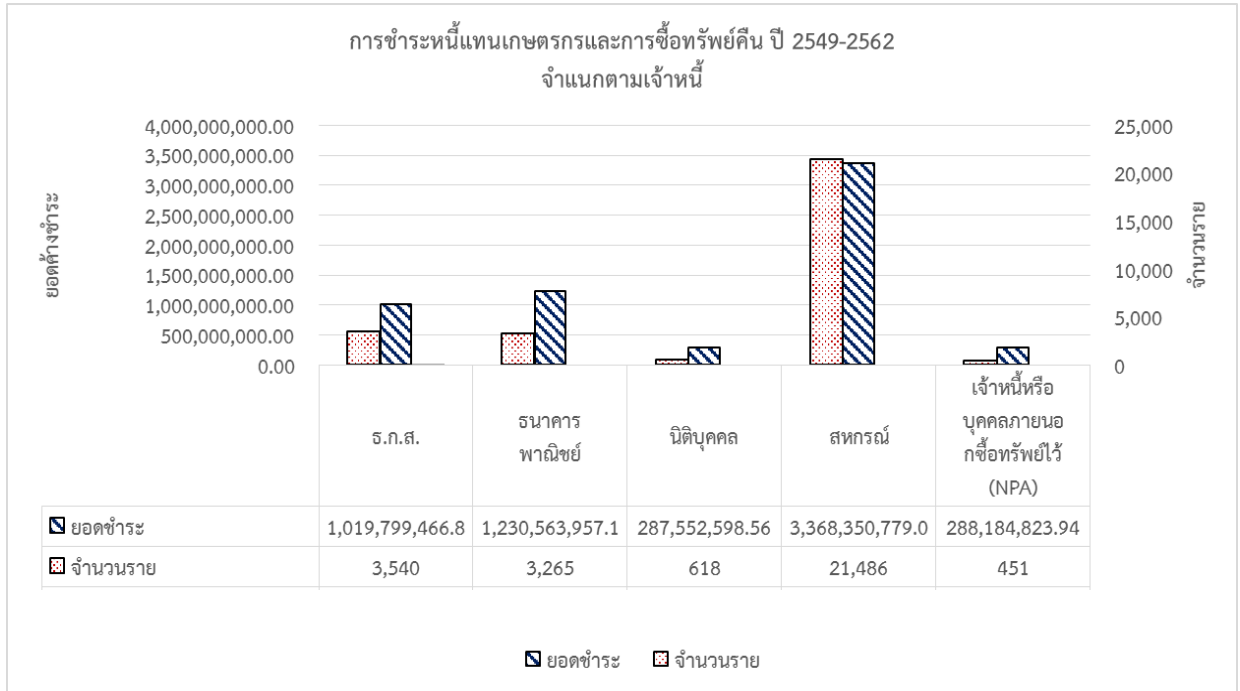


ภาพที่ 4 การขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกร ปี 2546-2562 จำแนกตามวงเงิน

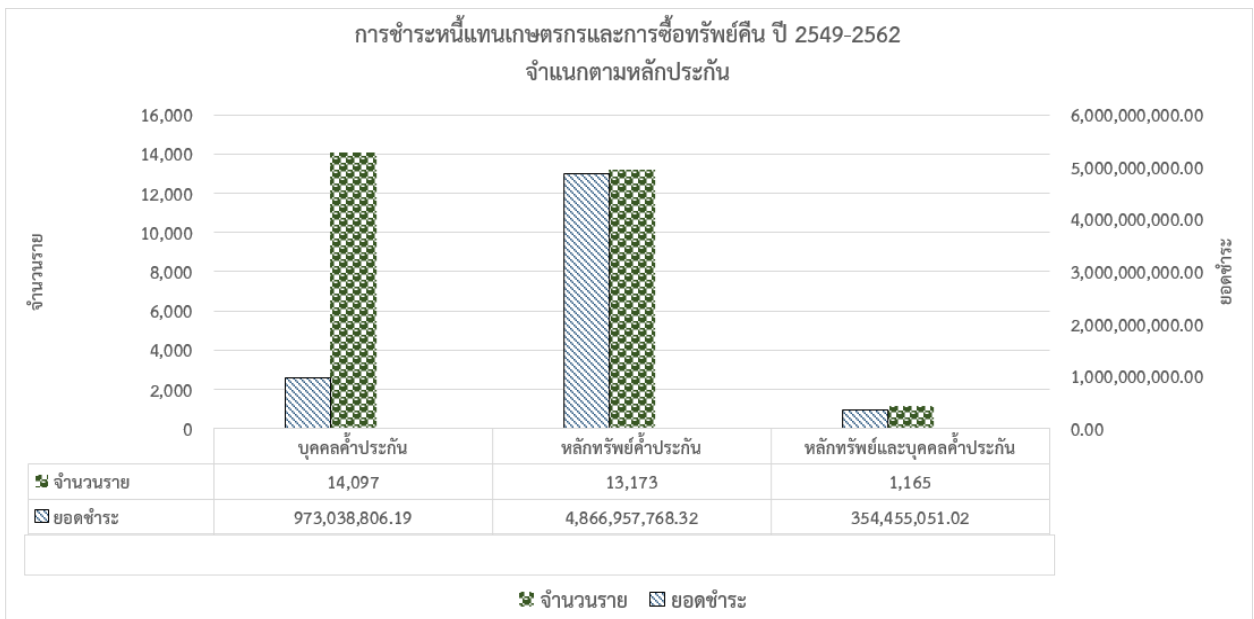
2. การชำระหนี้แทนเกษตรกร

เมื่อเกษตรกรขึ้นทะเบียนหนี้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เกษตรกรจะได้สิทธิจัดการหนี้จากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร แต่ไม่ผูกมัดในทางกฎหมายกับกองทุน เนื่องจากการจะได้รับการชำระหนี้แทนหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเงินของเจ้าหนี้จะยินยอมให้กองทุนชำระหนี้แทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยปี 2549-2562 กองทุนได้ชำระหนี้แทนเกษตรกรและซื้อทรัพย์สินคืน จำแนกข้อมูลตามเจ้าหนี้และตามหลักประกัน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562)

ผลการดำเนินการของกองทุนที่ได้ชำระหนี้แทนเกษตรกร และซื้อทรัพย์สินคืนจำแนกตามเจ้าหนี้พบว่า เจ้าหนี้ประเภทสหกรณ์ได้รับการชำระหนี้แทนเกษตรกรและการซื้อทรัพย์สินมากที่สุด (ภาพที่ 5) ขณะที่เมื่อพิจารณาผลการชำระหนี้แทนเกษตรกรและซื้อทรัพย์สินคืน จำแนกตามหลักประกันพบว่า ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการชำระหนี้แทนเกษตรกรและซื้อทรัพย์สินโดยมีบุคคลค่าประกันมากที่สุด (14,097 ราย) รองลงมาคือ หลักทรัพย์ค้ำประกัน (13,173 ราย) และใช้ทั้งหลักทรัพย์และบุคคลค้ำประกัน (1,165 ราย) ตามลำดับ โดยหลักทรัพย์ค้ำประกัน มียอดชำระหนี้แทนเกษตรกรและซื้อทรัพย์สินมากที่สุด (ภาพที่ 6)



ภาพที่ 5 การชำระหนี้แทนเกษตรกรและการซื้อทรัพย์สิน ปี 2549-2562



ภาพที่ 6 การชำระหนี้แทนเกษตรกรและการซื้อทรัพย์สิน ปี 2549-2562 จำแนกตามหลักประกัน

3. ผลการโอนชำระหนี้สินของเกษตรกร ปี 2549-2562

ปีงบประมาณ	รายการโอนเข้าบัญชี	
	จำนวนรายการ	จำนวนเงิน (บาท)
2549	5	2,841.19
2550	638	4,761,437.87
2551	1,309	13,457,435.70
2552	1,580	19,134,965.59
2553	3,619	39,254,922.53
2554	5,193	66,178,405.15
2555	7,160	82,798,279.82
2556	9,153	107,040,683.77
2557	10,956	132,144,244.92
2558	11,913	174,907,443.60
2559	11,922	195,058,677.59
2560	12,160	234,625,510.71
2561	13,074	259,294,825.66
2562	13,233	284,373,631.93
รวมเงินที่รับชำระหนี้สินจากเกษตรกร	101,915	1,613,033,306.03

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562

การเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไข 3 มาตราและกำหนดบทเฉพาะกาลเพิ่มเติมเพื่อรองรับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรที่แต่งตั้งไว้ และการเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อประโยชน์ต่อการนับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรด้วย โดยร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562, น. 1-6)

1. มาตรา 16 แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกร จากดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี เป็น 4 ปี

เพิ่มวรรคสาม กรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรพ้นจากตำแหน่ง ให้กรรมการชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีกรรมการชุดใหม่เข้ารับหน้าที่

เพิ่มวรรคสี่ โดยกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกร โดยให้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับตั้งแต่วันที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรครบวาระการดำรงตำแหน่ง

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ เพื่อให้มีความต่อเนื่องในการทำงานและเพื่อประหยัดงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งซึ่งต้องใช้เงินครั้งละประมาณ 80 - 90 ล้านบาท

2. มาตรา 23 แก้ไขให้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขาได้ตามความจำเป็น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ เนื่องจากเดิมกำหนดให้สถานที่ตั้งของสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น จึงได้กำหนดให้เป็นไปตามความเห็นชอบของคณะกรรมการ

3. มาตรา 37/9 แก้ไขเพิ่มเติมวรรคสอง กรณีการชำระหนี้แทนเกษตรกรให้ได้ทั้งกรณีที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันและบุคคลค้ำประกัน และกำหนดวิธีการในการชำระหนี้แทนเกษตรกรกรณีมีบุคคลค้ำประกันให้ชัดเจน โดยให้กองทุนชำระหนี้แทนได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ เพื่อให้สามารถขยายขอบเขตการชำระหนี้ให้ครอบคลุมเกษตรกรที่มีปัญหามากยิ่งขึ้น

4. กำหนดบทเฉพาะกาลเพิ่มเติมเพื่อรองรับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรที่แต่งตั้งไว้และการเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อประโยชน์ต่อการนับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

การรับฟังความคิดเห็น

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้มีการจัดให้รับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยผ่านช่องทางการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ ระหว่างวันที่ 29 สิงหาคม 2561 ถึงวันที่ 16 กันยายน 2561 มีผู้เข้าชมจำนวน 8,609 ราย มีผู้แสดงความคิดเห็น 6,331 รายการ แสดงความคิดเห็นจากกลุ่มเกษตรกร โดยเกษตรกรเดินทางมารับแบบแสดงความคิดเห็นเป็นเอกสารที่สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ณ สำนักงานใหญ่ วันที่ 8 กันยายน 2561 ซึ่งไม่มีการส่งความคิดเห็น และการแสดงความคิดเห็นผ่านแบบแสดงความคิดเห็นเป็นเอกสาร และได้มีการรวบรวม

และส่งมาที่สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จำนวน 1,121 ราย รวมมีผู้แสดงความคิดเห็นต่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ทั้งสิ้น 7,452 ราย (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2561, น. 1-4)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560, น. 1-3)

กระทรวงการคลัง มีความเห็นว่า เนื่องจากการบริหารจัดการหนี้บุคคลค่าประกันมีความเสี่ยงสูง คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจำเป็นต้องบริหารงานด้วยความโปร่งใสและระมัดระวัง เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อกองทุน โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจัดการหนี้ของกองทุน ให้ครอบคลุมความสามารถในการชำระหนี้หรือแผนพัฒนาศักยภาพการชำระหนี้ของเกษตรกรสมาชิกร่วมด้วย กรณีเกษตรกรสมาชิกมีหนี้หลายสัญญาทั้งหนี้ที่มีทรัพย์สินค้ำประกันและหนี้บุคคลค่าประกัน ควรกำหนดเงื่อนไขให้มูลค่าทรัพย์สินที่ใช้ค้ำประกันต้องครอบคลุมความเสี่ยงของหนี้ในสัญญาที่ผู้บุคคลค่าประกันด้วย

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการดำเนินงาน ภายใต้กลไกการบริหารงานตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในการจัดการหนี้เกษตรกรที่มีวัตถุประสงค์การกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม อย่างแท้จริง โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (1) การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการหนี้ที่ครอบคลุมถึงหนี้บุคคลค่าประกัน (2) การปรับปรุงขั้นตอนและกระบวนการจัดการหนี้ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและถูกต้อง อาทิ การเร่งโอนหลักทรัพย์สินค้ำประกันมาเป็นของกองทุนก่อนการชำระหนี้แทน การเร่งคืนหลักทรัพย์สินให้กับเกษตรกรเมื่อเกษตรกรชำระหนี้ครบถ้วน และการพัฒนาฐานข้อมูลลูกหนี้เกษตรกรให้เป็นปัจจุบัน เป็นต้น (3) การเร่งสนับสนุนให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดการหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพและสามารถชำระหนี้คืนกองทุน และไม่กลับมาเป็นหนี้อีกต่อไป (4) การเร่งปรับปรุงระบบด้านการบัญชี การเงิน และการควบคุมของกองทุนให้เป็นไปตามมาตรฐานทางการเงินเพื่อให้พร้อมสำหรับการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

สำนักงานประมาณ มีความเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญตาม มาตรา 37/9 เป็นการขยายขอบเขตการชำระหนี้ให้ครอบคลุมกลุ่มเกษตรกรที่เป็นหนี้บุคคลค่าประกันได้ตามกฎหมายที่มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งภายหลังจากการแก้ไขขอบเขตกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว เห็นควรที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพิจารณาดำเนินการจัดการหนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดการหนี้ของเกษตรกรเฉพาะกรณีที่เกิดผลกระทบ และมีความจำเป็นเร่งด่วนเป็นอันดับแรกก่อน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานดังกล่าว สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดการหนี้ของเกษตรกร ให้ใช้จ่ายจากงบประมาณของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติการจัดการหนี้กรณีหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ ซึ่งประสงค์ให้การรับชำระหนี้ของกองทุนแก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรในกรณีนี้ต้องมีหลักทรัพย์เป็นหลักประกัน เพื่อมิให้กองทุนรับภาระหรือความเสี่ยงจากการที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ อันจะเป็นการสร้างภาระแก่งบประมาณภาครัฐเกินจำเป็น จึงจำเป็นต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

สรุปประเด็นการอภิปราย

การพิจารณาวาระที่ 1

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... เข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 1 รับหลักการ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ 15 มกราคม 2563 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563ก, น. 1) ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 ด้วยคะแนนเสียง 396 เสียง ไม่รับหลักการ ไม่มีงดออกเสียง 12 เสียง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, 2563ข, น. 1) จากนั้นได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา จำนวน 49 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยสรุปประเด็น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563ง, น. 121-159) ดังนี้

ประเด็นที่ 1 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกร

การแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรจาก 2 ปี เป็น 4 ปี ทำให้ประหยัดงบประมาณในการเลือกตั้ง และเกิดความต่อเนื่องในการบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกร ขณะที่วาระการดำรงตำแหน่งเพียง 2 ปีหลังจากเลือกตั้ง จะส่งผลให้มีระยะเวลาทำงานจำกัด และขาดความต่อเนื่อง ตลอดจนควรมีคณะกรรมการรักษาการในช่วงที่หมดวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรเกิดความต่อเนื่อง รวมทั้งได้ให้ข้อสังเกตในกรณีการหมุนเวียนตำแหน่ง โดยการสลับเวียนตำแหน่งระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนเกษตรกร

ประเด็นที่ 2 สถานที่สำนักงาน

การมีที่ตั้งสำนักงานใหญ่อยู่ต่างจังหวัดหรือปริมณฑล จะทำให้เกิดความสะดวกในการเดินทาง และการติดต่อประสานงาน ตลอดจนการกระจายสำนักงานหรือสถานที่ตั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ทำให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานได้มากขึ้น

ประเด็นที่ 3 การจัดการหนี้

ควรมีการปรับปรุงและแก้ไขปัญหานี้ที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งทำให้การช่วยเหลือหนี้ของเกษตรกรมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ควรมีการพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรในกรณีบุคคลค้ำประกันด้วย โดยคำนึงถึงการมีมาตรการในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการออกประกาศหรือระเบียบมารองรับเกี่ยวกับวิธีการชำระหนี้ หลักประกันในการชำระหนี้ และระยะเวลาที่จะคืนเงินให้กับกองทุน รวมถึงประเด็นการสลับเปลี่ยนการค้ำประกันระหว่างลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อชำระหนี้ สำหรับในส่วนของจัดการหนี้ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ควรมีการพิจารณาถึงในส่วนของที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ หรือหลักทรัพย์ซึ่งสามารถประเมินได้ด้วยวิธีการอื่น

ประเด็นที่ 4 การรับฟังความคิดเห็น

การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการรับฟังความคิดเห็นแห่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เห็นว่ายังไม่กว้างขวางพอ เนื่องจากมีเกษตรกรเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นประมาณร้อยละ 0.1 ของเกษตรกรที่มีการขึ้นทะเบียน จึงได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่ามีความครบถ้วนหรือไม่

ประเด็นที่ 5 คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

คณะกรรมการบริหารฯ จำนวน 41 คน มาจากภาคราชการ 21 คน และเกษตรกร 20 คน เห็นควรให้มีการพิจารณาทบทวนจำนวนคณะกรรมการบริหาร โดยให้มีจำนวนตัวแทนที่มาจากเกษตรกรมากกว่าตัวแทนที่มาจากภาคราชการ

หลังจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตอบชี้แจงต่อที่ประชุม สรุปประเด็น ดังนี้

1. กรณีของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 26/2560 ยังคงมีผลหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันได้มีการตั้งคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และคณะกรรมการบริหารจัดการหนี้ของเกษตรกรเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจจึงไม่เกี่ยวกับมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

2. การรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ได้ดำเนินการครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ

3. วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและคณะกรรมการผู้แทนเกษตรกรจากเดิมที่มีวาระ 2 ปี ทำให้ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เสร็จสิ้นภายในวาระกรรมการเดียว และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามด้วย ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่อง จึงได้เสนอให้แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและประสพผลในการดำเนินงาน

4. ในกรณีการตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกร ได้มีการกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งไว้ตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และจะมีการเสนอตัวแทนเกษตรกรทุกภาคมาเป็นผู้แทนเกษตรกร ซึ่งต้องนำเสนอผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงเห็นว่าปัญหาในการเข้าช้อนหมวนของตัวบุคคลจะไม่เกิดขึ้น

5. ปัญหากรณีหนี้บุคคลค้าประกันที่มีจำนวนร้อยละ 73 ของหนี้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ทำให้ไม่สามารถดำเนินการซื้อหนี้จากเกษตรกรได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ แต่อย่างไรก็ตามเกษตรกรที่เป็นหนี้จะต้องผ่านกระบวนการฟื้นฟูก่อนถึงจะดำเนินการได้ และจะไม่เกิดหนี้สูญ โดยมีคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ เกษตรกร ผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนเอกชนในส่วนธนาคารต่าง ๆ เพื่อมาดำเนินการ

การพิจารณาวาระที่ 2

คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยผลการพิจารณามีการแก้ไขในมาตรา 3 แก้ไขมาตรา 16 ซึ่งคณะกรรมการไม่เห็นด้วย จึงขอสงวนความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง* และมีการแก้ไขในมาตรา 6 พร้อมทั้งมีข้อสังเกต สรุปดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ1, 2563, น. 3-4)

1. การดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร นอกจากการรับซื้อหนี้ของเกษตรกรแล้ว ควรดำเนินการด้านการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรควบคู่กัน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรมีองค์ความรู้ใหม่ และส่งเสริมให้เกษตรกรมีอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มพูนรายได้ และควรพัฒนาศักยภาพสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรเกษตรกรตลอดจนสมาชิกในองค์กรเกษตรกร รวมถึงการปฏิรูประบบบริหารจัดการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรมีความมั่นคงในอาชีพเกษตรกรมากขึ้น

2. กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระและอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อจนกว่ากรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่เข้าทำหน้าที่ ควรปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นและไม่กระทำการให้เกิดภาระผูกพันแก่คณะกรรมการชุดใหม่

3. การจัดตั้งสำนักงานสาขาควรใช้พื้นที่ที่มีอยู่เดิมหรือที่ราชพัสดุ หรือควรเลือกสถานที่ที่มีค่าเช่า ซื้อ หรือเช่าซื้อราคาถูก รวมทั้งมีผู้บริจาคเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ

4. การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในกรณีหนี้ที่มีบุคคลค้าประกัน ควรคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร เงื่อนไขความรับผิดชอบของผู้ค้าประกันเดิม การกำหนดจำนวนผู้ค้าประกัน คุณสมบัติของผู้ค้าประกัน และจำนวนหนี้เงินต้นที่จะรับซื้อ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอย่างรอบคอบ

* ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่สองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้”

5. ในกรณีที่เกษตรกรเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดี หรืออยู่ในระหว่างการบังคับคดีเกี่ยวกับหนี้ของเกษตรกรที่กองทุนรับขึ้นทะเบียนไว้ ให้ถือเป็นหน้าที่ของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นลำดับแรก โดยรับภาระหนี้และชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

6. เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจัดการหนี้เกษตรกรได้ครอบคลุมทุกประเภทหนี้ เพื่อเกษตรกรหรือเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกร สมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รวบรวมข้อมูลให้ตรงกับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน โดยพิจารณาประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาถึง “การอื่น” ในมาตรา 3 ให้ชัดเจน* ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ในคำนิยาม “เกษตรกร” และพิจารณาปรับปรุงแก้ไข 37/1** ให้สอดคล้องกันด้วย

7. ภาครัฐควรพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ให้มีการรวบรวมหรือบูรณาการกองทุนต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูเกษตรกรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งมีอยู่หลายกองทุน และอยู่ในสังกัดต่าง ๆ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพและมีเอกภาพสอดคล้องกับบริบทสังคมไทย

* มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“เกษตรกร” หมายความว่า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การจับสัตว์น้ำ การใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรจากที่ดิน น้ำ และป่าไม้อย่างยั่งยืน และให้หมายความรวมถึงการสร้างมูลค่าเพิ่ม การแปรรูป การจำหน่าย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การจับสัตว์น้ำ การใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรจากที่ดิน น้ำ และป่าไม้อย่างยั่งยืน และการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

** มาตรา 37/1 ในหมวดนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“หนี้” หมายความว่า หนี้อันเนื่องมาจากการประกอบกิจกรรมของเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกร

“หนี้ในระบบ” หมายความว่า

- (1) หนี้ที่เกิดขึ้นจากโครงการส่งเสริมของรัฐ
- (2) หนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน
- (3) หนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมจากสถาบันเกษตรกร

“โครงการส่งเสริมของรัฐ” หมายความว่า โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค หรือรัฐวิสาหกิจ

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

- (1) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- (2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การเกษตร

- (3) นิติบุคคลตามที่คณะกรรมการกำหนด

“สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า นิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563 ได้มีการพิจารณารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในวาระที่ 2 ผลการพิจารณาในมาตรา 3 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ กับคณะกรรมการด้วยคะแนนเสียง 399 เสียง ไม่เห็นชอบ ไม่มี งดออกเสียง 2 เสียง (สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักรายงานการประชุมและชวเลข, 2563ค, น. 1)

การพิจารณาวาระที่ 3

ที่ประชุมลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... ด้วยคะแนนเสียง 387 เสียง ไม่เห็นชอบ ไม่มี งดออกเสียง 2 เสียง ไม่ลงคะแนนเสียง 3 เสียง และเห็นชอบ กับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียง 391 เสียง ไม่เห็นชอบ ไม่มี งดออกเสียง 2 เสียง ไม่ลงคะแนนเสียง 4 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักรายงานการประชุมและชวเลข, 2563ค, น. 1-2)

การวิเคราะห์ความรับผิดชอบของบุคคลค้าประกันในหนี้ของเกษตรกรตามกฎหมาย

การเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีอำนาจในการจัดการหนี้เกษตรกรที่มีบุคคลค้าประกันได้นอกจากหนี้ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันนั้น เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดรองรับกรณีการรับภาระการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้เกษตรกรกรณีที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันหนี้ โดยการแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มความช่วยเหลือให้กับเกษตรกรที่เป็นหนี้ได้ครอบคลุมมากขึ้น เพราะหนี้ของเกษตรกรที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันนั้นมีเป็นจำนวนมาก โดยหนี้เกษตรกรกว่าร้อยละ 70 เป็นกรณีหนี้ที่ใช้บุคคลค้าประกัน เกษตรกรผู้เป็นหนี้ได้มีการร้องขอให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีการช่วยเหลือในหนี้ที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ดังนั้นการเสนอแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าว นอกจากจะเป็นการเพิ่มความช่วยเหลือในการจัดการหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยที่มีความเดือดร้อนด้านหนี้สินได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังทำให้ไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอีกด้วย

ในประเด็นเกี่ยวกับการรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรในหนี้บุคคลค้าประกันนี้ สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้มีหนังสือหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรสำหรับหนี้ในระบบที่ไม่ใช่โครงการส่งเสริมของรัฐ ตามมาตรา 37/9 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560, น. 1-5) เนื่องจากตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มหมวด 5/1 การแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรสมาชิกขององค์กรเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยเกษตรกรจะต้องขึ้นทะเบียนหนี้เกษตรกรไว้กับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งวัตถุประสงค์หลักในการช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนหนี้เกษตรกรไว้คือการรับภาระการชำระหนี้แทนเกษตรกรสมาชิกที่เป็นหนี้แก่เจ้าหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่โดยที่

ในมาตรา 37/9* วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “เมื่อกองทุนรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรแล้ว ให้ทรัพย์สินของเกษตรกรที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ตกเป็นของกองทุน และเกษตรกรจะได้รับทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันคืนไปจากกองทุนโดยการเช่าซื้อ หรือซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด” สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจึงทำเรื่องหรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถชำระหนี้แทนเกษตรกรในหนี้ที่ผู้ประกอบการค้าประกันหรือหนี้ที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันได้หรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นสรุปความว่า ตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรไว้ในหมวด 5/1 โดยมีคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรเป็นกลไกในการดำเนินการ หนี้ของเกษตรกรจะต้องเป็นหนี้อันเนื่องมาจากการประกอบเกษตรกรรมของเกษตรกร ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรและเป็นหนี้ในระบบ ซึ่งได้แก่ หนี้ที่เกิดจากโครงการส่งเสริมของรัฐ หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน หรือหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันเกษตรกร และยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรต่อสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกร ตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรกำหนด สำนักจัดการหนี้ของเกษตรกรจะทำการตรวจสอบหลักฐานถึงความมีอยู่จริงของหนี้ และหลักประกันที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งกรณีที่ใช้ทรัพย์สินเป็นประกันและการค้ำประกันด้วยบุคคล และดำเนินการจำแนกแยกประเภทหนี้ของเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรกำหนด และตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ได้มีหลักเกณฑ์การดำเนินการระหว่างหนี้ในระบบตามโครงการส่งเสริมของรัฐและหนี้ในระบบที่ไม่ใช่โครงการส่งเสริมของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ

ในกรณีที่เป็นหนี้ในระบบตามโครงการส่งเสริมของรัฐและคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเห็นว่าไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีใช้ความผิดของเกษตรกร กองทุนจะรับภาระการชำระหนี้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ กรณีนี้กฎหมายมุ่งประสงค์จะยกเลิกหนี้ให้กับเกษตรกร

* มาตรา 37/9 เกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบที่มีโครงการส่งเสริมของรัฐ เมื่อคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรอนุมัติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่จัดการหนี้ของเกษตรกรรายได้แล้ว ให้คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรมีอำนาจชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยการจ่ายเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาล หรือตัวเงิน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อกองทุนรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ทรัพย์สินของเกษตรกรที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ตกเป็นของกองทุน และเกษตรกรจะได้รับทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันคืนไปจากกองทุนโดยการเช่าซื้อ หรือซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันการชำระหนี้ ลดหนี้ ปลดหนี้ ให้แก่เกษตรกรได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในส่วนที่กองทุนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายนี้

การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเกษตรกรที่ได้รับการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และให้เกษตรกรผู้นั้นเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

โดยไม่ประสงค์จะให้เกษตรกรเป็นหนี้ต่อกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงมิได้กล่าวถึงหลักประกันต่าง ๆ เนื่องจากหลักประกันการชำระหนี้ย่อมเป็นอันระงับเพราะหนี้ที่ประกันระงับสิ้นไป

ในขณะที่กรณีเป็นหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ มิได้มุ่งหมายที่จะยกเลิกหนี้ให้กับเกษตรกรเหมือนดังเช่นหนี้ในระบบตามโครงการส่งเสริมของรัฐ การรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรจึงกำหนดให้ต้องมีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน เพื่อมิให้กองทุนรับภาระหรือความเสี่ยงจากการที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ อันจะสร้างภาระแก่งบประมาณภาครัฐเกินจำเป็น ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากการที่กฎหมายกำหนดให้ทรัพย์สินของเกษตรกรที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ตกเป็นของกองทุน นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดมิให้บุคคลอายุความขึ้นต่อสู้กับกองทุนในเรื่องทรัพย์สินของกองทุนที่ใช้หรือได้มา การพิจารณาหลักเกณฑ์และกระบวนการในการรับภาระการชำระหนี้ในระบบที่มีใช้หนี้โครงการต้องพิจารณาตามมาตรา 37/9 ซึ่งเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้สำหรับกรณีดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ประกอบกับการดำเนินการหรือการใช้อำนาจของรัฐให้กระทำได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อการรับภาระการชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรตามมาตรา 37/9 มิได้กำหนดรองรับกรณีหนี้ที่มีบุคคลค้ำประกันหรือหนี้ที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นประกันไว้ มาตรา 37/9 จึงมุ่งหมายที่จะใช้สำหรับกรณีหนี้ที่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันเท่านั้น ดังนั้น กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจึงไม่สามารถรับภาระชำระหนี้ที่มีบุคคลค้ำประกันหรือไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันได้

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอทบทวนความเห็นอีกครั้งตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอทบทวนความเห็นเกี่ยวกับการรับภาระการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรสำหรับหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐตามมาตรา 37/9 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562, น. 1-5) โดยมีสาระสำคัญสรุปความว่า ภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นและทางสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ปฏิบัติตาม และมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดการหนี้ของเกษตรกร พ.ศ. 2560 ให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ยุติการจัดการหนี้กรณีบุคคลค้ำประกันตั้งแต่บัดนั้น แต่เนื่องด้วยเครือข่ายองค์กรเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อให้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัย และยังมีประเด็นเพื่อชี้แจงแนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรที่ผ่านมาของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนคำวินิจฉัยในเรื่องเสรีที่ 1180/2560 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและถือปฏิบัติกับเกษตรกรที่รอการแก้ไขปัญหานี้ในทางเดียวกันกับเกษตรกรรายอื่น ๆ และกรณีหนี้บุคคลค้ำประกันที่สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้แก้ไขปัญหามาแล้ว โดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อหารือสรุปความเห็นได้ว่า คำว่า “หลักประกัน” จะพิจารณาเฉพาะในมาตรา 37/6 เพียงมาตราเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้ของเกษตรกรในพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา 8/1 ที่กำหนดห้ามมิให้บุคคลโดยอายุความขึ้นต่อสู้กับกองทุนในเรื่องทรัพย์สินของกองทุนที่ใช้

หรือได้มาเพื่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ และทรัพย์สินของกองทุนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มุ่งรักษาทรัพย์สินของเกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรมีทรัพย์สินในการประกอบอาชีพเกษตรกร โดยโอนทรัพย์สินมาเป็นของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เมื่อเกษตรกรมีความพร้อมสามารถขอรับทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันค้ำประกันจากกองทุนได้โดยการเช่าซื้อหรือซื้อ และเพื่อให้กองทุนมีความมั่นคงและไม่เป็นภาระแก่งบประมาณของแผ่นดินจนเกินสมควร ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่สามารถรับภาระชำระหนี้ของเกษตรกรให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันสำหรับหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ ตามมาตรา 37/9 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ได้

จึงมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 โดยแก้ไขข้อความในวรรคสองของมาตรา 37/9 เพื่อให้รองรับกับการรับชำระหนี้ที่มีบุคคลค้ำประกันได้ ในลำดับต่อไป เมื่อกฎหมายได้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาและประกาศใช้บังคับ คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับชำระหนี้ที่มีบุคคลค้ำประกัน ซึ่งในการพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับชำระหนี้ที่มีบุคคลค้ำประกันที่จะต้องมีความชัดเจนและรัดกุมแล้ว ต้องพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรและบุคคลค้ำประกันในหนี้ด้วย ทั้งนี้ ต้องพิจารณาถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลค้ำประกันตามหลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยการค้ำประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบด้วย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การประกันการชำระหนี้แบ่งออกเป็น การประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์สิน กับการประกันการชำระหนี้ด้วยบุคคล ซึ่งการประกันด้วยบุคคล หรือที่เรียกว่า “ผู้ค้ำประกัน” กฎหมายได้กำหนดขอบเขตความรับผิด สิทธิ หน้าที่ของผู้ค้ำประกันไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่มาตรา 680 ถึงมาตรา 701 โดยสัญญาค้ำประกัน คือ สัญญาซึ่งบุคคลภายนอกที่เรียกว่า “ผู้ค้ำประกัน” ยอมผูกพันตนต่อเจ้าหนี้เพื่อชำระหนี้ เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ และสัญญาค้ำประกันต้องระบุหนี้หรือสัญญาที่ค้ำประกันไว้โดยชัดแจ้ง ข้อตกลงใดที่กำหนดให้ผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบอย่างเดียวกับลูกหนี้ร่วมหรือในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วมข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะ แต่กรณีนี้ ไม่ใช้บังคับกับกรณีผู้ค้ำประกันซึ่งเป็นนิติบุคคล และยินยอมเข้าผูกพันตนเพื่อรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมหรือในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วม การค้ำประกันนั้นจะกำหนดให้มีประกันของผู้ค้ำประกันอีกชั้นหนึ่งก็สามารถมีได้ และในกรณีที่บุคคลหลายคนยอมเข้าเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้รายเดียวกัน ผู้ค้ำประกันเหล่านั้นมีความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกัน ถึงแม้ว่าจะมิได้เข้ารับค้ำประกันรวมกัน ผู้ค้ำประกันมีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อเจ้าหนี้ทวงให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ ผู้ค้ำประกันจะขอให้เรียกลูกหนี้ชำระก่อนได้ และถึงแม้ได้เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนแล้ว ถ้าผู้ค้ำประกันพิสูจน์ได้ว่าลูกหนี้นั้นมีทางที่จะชำระหนี้ได้ และการที่จะบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ไม่เป็นภาระยาก เจ้าหนี้จะต้องบังคับการชำระหนี้รายนั้นเอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ก่อน และถ้าเจ้าหนี้มีทรัพย์สินของลูกหนี้ยึดถือไว้เป็นประกัน เมื่อผู้ค้ำประกันร้องขอ เจ้าหนี้จะต้องให้ชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินซึ่งเป็นประกันนั้นก่อน ผู้ค้ำประกันซึ่งได้ชำระหนี้แล้ว ย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาจากลูกหนี้ในต้นเงินกับดอกเบี้ยและเพื่อการที่ต้องสูญหายหรือเสียหายไปอย่างไร ๆ เพราะการค้ำประกันนั้น

ดังนั้น ผู้ค้าประกันในหนี้ของเกษตรกรจึงเป็นบุคคลภายนอก และโดยสถานะของผู้ค้าประกัน ความรับผิดชอบของผู้ค้าประกัน การชำระหนี้ของผู้ค้าประกัน ข้อต่อสู้ของผู้ค้าประกัน และการสิ้นสุดของสัญญาผู้ค้าประกันด้วยบุคคลต่อเจ้าหน้าที่ของเกษตรกรเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการค้าประกันด้วย โดยจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการรับชำระหนี้บุคคลผู้ค้าประกันของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรออกมาใช้บังคับต่อไป เพื่อให้การจัดการหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรและการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร

บทสรุปและข้อสังเกต

การเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... เพื่อแก้ไขกฎหมายกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในฉบับนี้ มีสาระสำคัญส่วนใหญ่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีประเด็นเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และประเด็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขา โดยให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพิจารณากำหนดที่ตั้ง ซึ่งจะมีผลกระทบทางอ้อมต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ให้กับเกษตรกร ขณะที่การแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นกรณีให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรับชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของเกษตรกรโดยใช้บุคคลผู้ค้าประกัน จะส่งผลกระทบต่อ การแก้ไขปัญหาหนี้ให้กับเกษตรกร โดยที่ผ่านมามีการขึ้นทะเบียนหนี้เกษตรกรที่ไม่มีหลักทรัพย์ และการขึ้นทะเบียนหนี้ที่มีบุคคลผู้ค้าประกันเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ การออกกฎหมายรองรับจะทำให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน และสามารถดำเนินการรับภาระชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การรับชำระหนี้ในกรณีที่มีบุคคลผู้ค้าประกันโดยไม่มีหลักทรัพย์ผู้ค้าประกัน อาจมีความเสี่ยงทำให้เกิดหนี้เสียตามมา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เนื่องจากจากสถิติที่ผ่านมาในปี 2546-2562 (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562) มีเกษตรกรจำนวนมากที่ขึ้นทะเบียนหนี้กรณีไม่มีหลักทรัพย์ผู้ค้าประกัน หรือกรณีบุคคลผู้ค้าประกัน ดังนั้น จึงควรพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอย่างรอบคอบ เพื่อให้กองทุนเกิดความยั่งยืนและไม่เป็นภาระงบประมาณมากเกินไป โดยจากการศึกษากรณีตัวอย่างของธนาคารในการกำหนดมูลค่าหนี้ที่ใช้บุคคลผู้ค้าประกันเงินกู้ โดยไม่ใช้สินทรัพย์เป็นหลักประกัน พบว่า บุคคลสามารถกู้เงินได้ในวงเงินที่จำกัด โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาการให้เงินกู้ ส่วนใหญ่จะพิจารณาจากทรัพย์สินผู้ค้าประกันเป็นลำดับแรก แต่หากบุคคลนั้นไม่มีทรัพย์สินผู้ค้าประกัน ธนาคารจะพิจารณาจากความสามารถในการชำระหนี้ของบุคคล และอาจต้องมีการให้บุคคลอื่นเป็นผู้ค้าประกันเงินกู้ร่วมด้วยเพื่อลดความเสี่ยงในการก่อหนี้เสียในอนาคต โดยมีการพิจารณาถึงจำนวนวงเงินกู้ การกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ค้าประกัน เช่น จำนวนผู้ค้าประกัน จำนวนสัญญาของผู้ค้าประกัน และอายุของผู้ค้าประกัน รวมถึงการรวมอายุผู้ค้าประกันกับระยะเวลาที่ชำระเงินกู้ต้องไม่เกิน 60 ปี และผู้ค้าประกันต้องมีอาชีพและรายได้ที่แน่นอน โดยได้กำหนดเกณฑ์ของรายได้ของผู้ค้าประกันไว้ตามวงเงินที่กู้

จากข้อมูลการขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกร ตั้งแต่ปี 2546-2562 (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562) จะเห็นได้ว่าเกษตรกรที่เป็นหนี้อุปโภคค้ำประกันมีประมาณ 1 ใน 5 ของเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนหนี้เกษตรกรแล้ว และส่วนใหญ่จะมีมูลค่าหนี้วงเงินไม่เกิน 1 แสนบาทมากที่สุด รองลงมาเป็นหนี้วงเงิน 1-2 แสนบาท แต่เมื่อรวมหนี้วงเงินทั้งสองแล้ว จะมีจำนวนเกษตรกรถึงร้อยละ 90 ของเกษตรกรที่เป็นหนี้อุปโภคค้ำประกันทั้งหมด ถือได้ว่าเกษตรกรกลุ่มนี้มีจำนวนมาก หากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถช่วยเหลือเกษตรกรกลุ่มนี้ได้ อาจช่วยเหลือเกษตรกรส่วนใหญ่ที่กำลังอยู่ในภาวะลำบากได้มากเช่นกัน

ดังนั้น การที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มาตรา 37/9 โดยบัญญัติว่า “...(2) กรณีหนี้ที่มีบุคคลค้ำประกัน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด” ซึ่งจะสามารถช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และเป็นหนี้ที่มีบุคคลค้ำประกันให้สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีดังกล่าว จะส่งผลให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถที่จะแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีการพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรเป็นประการสำคัญ และควรมีแผนการพัฒนาศักยภาพการชำระหนี้ของเกษตรกรกรณีบุคคลค้ำประกันเป็นการเฉพาะ ตลอดจนการพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ของผู้ค้ำประกันโดยอาจนำหลักเกณฑ์ของสถาบันการเงิน มาร่วมพิจารณา อีกทั้งควรมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล เพื่อบริหารความเสี่ยงและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับกองทุนในอนาคต เมื่อมีการจัดการหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแล้ว ควรส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพและสามารถชำระหนี้คืนกองทุน และไม่กลับมาเป็นหนี้ต่อไป

จัดทำโดย

นางสุภัทร คำมุงคุณ

นายวิริยะ คล้ายแดง

นางสาววันวิภา สุขสวัสดิ์

นายจිරัณท์ ชาญเชิงพานิช

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2244 2071

โทรสาร 0 2244 2058

E-mail : sapagroup2@gmail.com

บรรณานุกรม

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (19 เมษายน 2562). ร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. [หนังสือราชการ]. (กษ. 0208/2188). สืบค้น 24 สิงหาคม 2563 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2562/9933247023.pdf
- “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 26/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” (18 พฤษภาคม 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134 ตอนพิเศษ 135 ง, น. 100-102.
- “ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” (16 ตุลาคม 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 257 ง, น. 4-5.
- “พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542” (18 พฤษภาคม 2542). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 116 ตอนที่ 39 ก, น. 13-24.
- “พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544” (12 พฤศจิกายน 2544). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 118 ตอนที่ 104 ก, น. 16-22.
- “ระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจ ว่าด้วยการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรขององค์กรเกษตรกร การติดตามและประเมินผลการดำเนินการ การเบิกจ่ายเงิน และการใช้คืนเงินให้แก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2562” (23 เมษายน 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 100 ง, น 18-26.
- สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. (2561). รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นต่อการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544. สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2562 จาก <http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=528>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรสำหรับหนี้ในระบบที่ไม่ใช่โครงการส่งเสริมของรัฐตามมาตรา 37/9 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 [หนังสือราชการ]. เรื่องเสร็จที่ 1180/2560. สืบค้น 6 กรกฎาคม 2563 จาก <http://krisdika.go.th/web/guest/krisdika-comment-search>
- _____. (2562). บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบทวนความเห็นเกี่ยวกับการรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรสำหรับหนี้ในระบบที่มีโครงการส่งเสริมของรัฐตามมาตรา 39/7 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542. [หนังสือราชการ]. เรื่องเสร็จที่ 98/2562. สืบค้น 6 กรกฎาคม 2563 จาก <http://krisdika.go.th/web/guest/krisdika-comment-search>

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 1. (2563). รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่..) พ.ศ. สืบค้น
21 กรกฎาคม 2563 จาก <http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=594>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. (2563ก) บันทึกการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 15 มกราคม
พุทธศักราช 2563. สืบค้น 4 สิงหาคม 2563 จาก http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php
- _____. (2563ข). บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 15 มกราคม
พุทธศักราช 2563. สืบค้น 4 สิงหาคม 2563 จาก http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php
- _____. (2563ค). บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 2 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันพุธที่
15 กรกฎาคม พุทธศักราช 2563 สืบค้น 4 สิงหาคม 2563 จาก http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php
- _____. (2563ง). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญประจำปี
ครั้งที่สอง) วันพุธที่ 15 มกราคม พุทธศักราช 2563 สืบค้น 21 สิงหาคม 2563
จาก http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php