เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ ๗๒๐



แนวทางการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

โดย
นางสาวแพรรวี เคหะสุวรรณ
นางสาวศุภลักษณ์ อ่ำเงิน

กลุ่มบริหารสินเชื่อ สำนักบริหารกองทุน
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
มกราคม ๒๕๖๙

คำนำ

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ใช้สนับสนุนเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดปรับปรุงเฉพาะหมวดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืมและหมวดหลักประกันการกู้ยืม ส่วนประเด็นการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความคล่องตัวในการให้บริการสินเชื่อและประสิทธิภาพในการจัดเก็บหนี้ ยังไม่ได้รับการทบทวนอย่างเป็นระบบ

เอกสารวิชาการฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวในด้านการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้ รวมทั้งสังเคราะห์แนวทางการปรับปรุงระเบียบข้างต้นให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน การศึกษาใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ระดับอำนวยการ ที่เลือกแบบเจาะจงจำนวน ๑๘ ราย ได้แก่ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ และผู้ตรวจราชการกรม ประกอบกับข้อมูลทุติยภูมิจากกฎหมาย ระเบียบ และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา และนำเสนอผลแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ ผลการศึกษาได้นำไปสู่การสังเคราะห์แนวทางปรับปรุง ๒๔ ข้อ แบ่งเป็นแนวทางเกี่ยวกับตัวบทระเบียบ ๒๐ ข้อ และแนวทางนอกตัวบทระเบียบ ๔ ข้อ

ผู้ศึกษาหวังว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงระเบียบการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. ให้เหมาะสมกับบริบทการปฏิบัติงานจริง และสนับสนุนการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แนวทางที่เสนอควรผ่านการทำประชาพิจารณ์และการตรวจสอบโดยสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ก่อนเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบต่อไป

คณะผู้ศึกษา

มกราคม ๒๕๖๙

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาแนวทางการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ สำเร็จลุล่วงด้วยดี โดยได้รับความอนุเคราะห์และการสนับสนุนจากผู้บริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ นายปรีชา ลิ้มถวิล รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่กรุณาให้คำปรึกษาและคำแนะนำในการปรับปรุงระเบียบ นายกฤษณะ ดีปาละ รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนายชำนาญ บุญประเสริญ ผู้อำนวยการสำนักบริหารกองทุน ที่สนับสนุนการดำเนินงานทางวิชาการเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยดีเสมอมาตลอดจนขอขอบคุณ นางสาวอธิฎา ปิยนิธิภัทร ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมายและระเบียบ นางสาวจรรยา สุวัฒนพิเศษ ผู้อำนวยการกลุ่มนิติกรรมและสัญญา นายธัญวุฒิ สุวรรณเวลา ผู้อำนวยการกลุ่มคดี และนายมนบ แป้นพุ่ม ผู้ช่วยงานคดี สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ให้คำแนะนำด้านกฎหมาย ตรวจสอบประเด็นคำถาม และปรับปรุงการใช้ถ้อยคำในการสังเคราะห์แนวทางการปรับปรุงระเบียบ

ขอขอบพระคุณปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ และผู้ตรวจราชการกรม ผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา รวมถึงเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัด ที่ช่วยประสานงานกับผู้ให้ข้อมูล และเจ้าหน้าที่กลุ่มบริหารสินเชื่อ สำนักบริหารกองทุน ส.ป.ก. ทุกท่าน ที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานจนสำเร็จลุล่วง

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาและข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงระเบียบในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ตลอดจนสามารถสนับสนุนการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างเหมาะสมต่อไป

คณะผู้ศึกษา

มกราคม ๒๕๖๙

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในด้านการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้ และ ๒) สังเคราะห์แนวทางการปรับปรุงระเบียบดังกล่าว โดยเก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ระดับอำนวยการ ที่เลือกแบบเจาะจง ๑๘ ราย ได้แก่ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓ ราย ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓ ราย และผู้ตรวจราชการกรม ๒ ราย ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากกฎหมาย ระเบียบ และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา และนำเสนอแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่านิยาม “การกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม” กว้างและไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ผู้วิเคราะห์การให้เงินกู้จึงตีความครอบคลุมเฉพาะการผลิตและปัจจัยการผลิต สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเกือบทั้งหมดอนุมัติวงเงินกู้รายบุคคลสูงสุดไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาทต่อราย ระเบียบไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ค้ำประกัน อำนาจอนุมัติวงเงินกู้รายบุคคลแบบขั้นบันไดมีเพดานต่ำ และในบางกรณีต้องรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นอกจากนี้ การติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ ไม่มีมาตรการจูงใจสำหรับลูกหนี้ที่ชำระหนี้ดี การช่วยเหลือในระเบียบดังกล่าวครอบคลุมเฉพาะลูกหนี้ที่เงินกู้ยังไม่ครบกำหนดชำระ และการเร่งรัดหนี้ไม่ระบุจำนวนวันและไม่กำหนดให้แจ้งผู้ค้ำประกัน

ผู้ศึกษาได้สังเคราะห์แนวทางปรับปรุง ๒๔ ข้อ ประกอบด้วยแนวทางเกี่ยวกับตัวบทระเบียบ ๒๐ ข้อ และนอกตัวบทระเบียบ ๔ ข้อ สาระสำคัญของแนวทาง ได้แก่ การปรับนิยามเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับนิยามในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง การกำหนดนิยามผู้ค้ำประกัน การกำหนดให้มีผู้ค้ำประกันอย่างน้อย ๒ คนสำหรับวงเงินกู้รายบุคคลไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อรายและอย่างน้อย ๓ คนสำหรับวงเงินกู้รายบุคคลเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย การให้ผู้จัดการสถาบันเกษตรกรเป็นผู้ค้ำประกันได้ และการปรับเพิ่มอำนาจอนุมัติวงเงินกู้รายบุคคล นอกจากนี้ ยังมีแนวทางให้ติดตามการใช้จ่ายเงินกู้อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง โดยครั้งแรกภายใน ๖ เดือน ให้แจ้งเตือน ๒ ครั้ง ที่ ๖๐ วันและ ๓๐ วันก่อนครบกำหนดชำระหนี้ ลดดอกเบี้ยร้อยละ ๑ ต่อปีให้ลูกหนี้ชั้นดีที่ชำระหนี้ภายในกำหนดและไม่มีหนี้ค้างชำระ เพิ่มกรณีขยายเวลาชำระหนี้เป็นกรณีเฉพาะไม่เกิน ๑๐ ปี เพิ่มการแปลงหนี้ เพิ่มการลดหนี้ และเพิ่มให้ไกล่เกลี่ยก่อนบอกเลิกสัญญาหรือสั่งสิ้นสิทธิ ทั้งนี้ แนวทางข้างต้นควรผ่านการทำประชาพิจารณ์และการตรวจสอบโดยสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ก่อนเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบต่อไป

คำสำคัญ: กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ระเบียบการให้กู้ยืมเงิน, การพิจารณาอนุมัติเงินกู้, การรับชำระหนี้

Abstract

This study aimed to ๑) examine and analyze the problems and limitations in implementing the Regulation of the Agricultural Land Reform Committee on Criteria, Procedures and Conditions for Lending from the Agricultural Land Reform Fund to Farmers and Farmer Institutions in Land Reform Areas, B.E. ๒๕๕๔ (๒๐๑๑), as amended by (No. ๒) B.E. ๒๕๖๗ (๒๐๒๔), with respect to loan approval and debt repayment, and ๒) synthesize guidelines for improving it. Primary data were collected through in-depth interviews with ๑๘ purposively selected director-level officials of the Agricultural Land Reform Office (ALRO): ๑๓ Provincial Agricultural Land Reform Chiefs, ๓ Directors of Bureaus/Centers, and ๒ Inspectors of the Office. Secondary data were drawn from relevant laws, regulations, and academic literature. Data were analyzed using content analysis and presented descriptively and analytically.

The findings showed that the definition of “loans for engaging in agriculture” was broad and unclear, so loan-analysis officers interpreted it narrowly as covering only production and production inputs. Nearly all provincial offices capped approved loans at ๕๐,๐๐๐ baht per borrower. The Regulation did not specify guarantor qualifications. Its tiered approval authority for individual loans had low ceilings and, in some cases, required waiting for decisions of the Provincial Agricultural Land Reform Committee. In addition, loan-use monitoring had no minimum standards; there were no incentives for borrowers with good repayment records; assistance covered only borrowers whose loans were not yet due, and debt collection did not specify the number of days or require notification of guarantors.

Twenty-four improvement guidelines were synthesized: ๒๐ concerning the text of the Regulation and ๔ supporting measures outside it. Key guidelines include aligning the definition of agriculture with that in the Agricultural Land Reform Act, including supporting or related activities; defining “guarantor”; requiring at least ๒ guarantors for loans of up to ๑๐๐,๐๐๐ baht per borrower and at least ๓ for loans above ๑๐๐,๐๐๐ and up to ๒๐๐,๐๐๐ baht; allowing the manager of a farmer institution to serve as a guarantor; and increasing approval authority per borrower. Further guidelines include monitoring loan use at least once a year, with the first monitoring within ๖ months of disbursement; sending two reminders, ๖๐ and ๓๐ days before the due date; reducing interest by ๑% per annum for borrowers in good standing who repay on time and have no arrears; adding special

repayment extensions of up to ๑๐ years, debt restructuring, and debt reduction; and requiring mediation before contract termination or revocation of rights. These guidelines should undergo public hearing and legal review by ALRO's Legal Bureau before submission to the Subcommittee for Reviewing Laws and Regulations.

Keywords: Agricultural Land Reform Fund, Loan Regulation, Loan Approval, Debt Repayment

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
บทคัดย่อ	ค
Abstract	ง
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ฌ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๕
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา	๕
๑.๔ ระยะเวลาการศึกษา	๕
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๖
๑.๖ นิยามศัพท์	๖
บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรม	๘
๒.๑ กองทุนในการกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๘
๒.๒ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๙
๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน	๑๐
๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการรับชำระหนี้	๑๘
๒.๕ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้กองทุนในการกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๒๘
๒.๖ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๖๐
๒.๗ กรอบแนวคิดการศึกษา	๖๑
บทที่ ๓ การดำเนินการศึกษา	๖๒
๓.๑ การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย	๖๒
๓.๒ การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	๖๓
๓.๓ การเก็บรวบรวมข้อมูล	๖๔
๓.๔ การวิเคราะห์ข้อมูล	๖๕
บทที่ ๔ ผลการศึกษา	๖๘
๔.๑ ผลการศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้	๖๘
๔.๒ ผลการศึกษาเกี่ยวกับการรับชำระหนี้	๘๕
๔.๓ ผลการศึกษาเกี่ยวกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	๑๐๔

หน้า
บทที่ ๕ อภิปรายผลการศึกษา ๑๐๘
๕.๑ อภิปรายผลการศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ ๑๐๘
๕.๒ อภิปรายผลการศึกษาเกี่ยวกับการรับชำระหนี้ ๑๑๗
๕.๓ อภิปรายผลการศึกษาเกี่ยวกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ๑๒๗
๕.๔ ปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ และข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ๑๓๑
๕.๕ การสังเคราะห์แนวทางปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ๑๓๘
บทที่ ๖ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ๑๔๗
๖.๑ สรุปผลการศึกษา ๑๔๗
๖.๒ ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา ๑๕๐
๖.๓ ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาครั้งต่อไป ๑๖๒
๖.๔ บทสรุป ๑๖๓
บรรณานุกรม ๑๖๔
ภาคผนวก ๑๗๒

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ ๕.๑ ปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ และปัญหาและข้อจำกัดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๓๑

ตารางที่ ๕.๒ การสังเคราะห์แนวทางปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ๑๓๙

ตารางที่ ๕.๓ ข้อเสนอที่ได้จากการสัมภาษณ์ แต่พิจารณาแล้วไม่เลือก ๑๔๖

ตารางที่ ๖.๑ การเปรียบเทียบข้อความที่เสนอปรับปรุงกับข้อความเดิมในระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ๑๕๑

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดการศึกษา ๖๑

บทที่ ๑
บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีอำนาจหน้าที่ ๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ๒) ดำเนินการจัดหาที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัย การให้กรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม รวมทั้งการศึกษา ค้นคว้าวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านการปฏิรูปที่ดินและวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง ๓) ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำแนกการใช้ประโยชน์ พัฒนาประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน การบริหารจัดการทรัพยากรการผลิต ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ๔) บริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การให้กู้ยืมสำหรับการพัฒนาอาชีพ รายได้ รวมตลอดถึงการใช้เงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียสิทธิในที่ดิน รวมทั้งการจัดทำ สารบบที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และ ๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๕)

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะนำไปใช้เป็นหลักประกันในการเข้าถึงแหล่งทุนจากสถาบันการเงินทั่วไป โดย ส.ป.ก. สนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาอาชีพและรายได้ให้กับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน และสินเชื่อในการดำเนินธุรกิจเกษตรให้กับสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน มีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ก)

การสนับสนุนสินเชื่อกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก่อนปี ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น ๑) ค่าเครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพ ๒) ค่าเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาปราบศรัตรูพืช และวัสดุการเกษตรอื่น ๆ ที่จำเป็น และ ๓) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ ส.ป.ก. พิจารณาเห็นว่าจำเป็นต่ออาชีพเกษตรกรรม ซึ่งยังไม่มีการกำหนดเงื่อนไขและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เป็นเพียงการพิจารณาให้กู้ยืมตามข้อเท็จจริงรายกิจกรรม โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้กู้ยืมในทุกกรณี (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๔ก)

ต่อมา คปก. อนุมัติให้ใช้ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๒๒) เพื่อให้ ส.ป.ก. มีหลักเกณฑ์ เงื่อนไข

และวิธีการให้กู้ยืมที่ชัดเจน สามารถถือเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาให้กู้ยืม ป้องกันการนำสินเชื่อไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ และลดความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๔ข)

ปัญหาสำคัญจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๒๒ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด) คือ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้จริง เนื่องจากหลักประกันการกู้ยืมตามระเบียบดังกล่าว ข้อ ๑๓(๒) กรณีเกษตรกรที่ต้องการเงินกู้ประเภทเดียวกัน ต้องรวมกลุ่มกันอย่างน้อย ๕ ราย และกลุ่มเกษตรกรต้องทำหนังสือรับรองตามแบบที่กำหนดเพื่อผูกพันร่วมกันในการกู้ยืม โดยจำกัดวงเงินกู้ให้เกษตรกรขอกู้ยืมแต่ละรายไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งระยะเวลาร่างระเบียบดังกล่าวอยู่ในปี ๒๕๒๑ และยังไม่ได้ดำเนินการให้กู้ยืม ทำให้มีการกำหนดวงเงินข้างต้นไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ต้องดำเนินการให้กู้ยืม เพราะมีดัชนีราคาค่าครองชีพสูงขึ้น คปก. จึงมีมติให้แก้ไขระเบียบดังกล่าว โดยเพิ่มวงเงินให้เกษตรกรแต่ละรายกู้ยืมกรณีข้างต้นเป็นไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท เกิดเป็นระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๔ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๔ค)

จากการขยายการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ทำให้หลักเกณฑ์และวิธีการให้กู้ยืมตามระเบียบเดิมไม่สามารถรองรับการดำเนินงานได้อย่างครอบคลุม จึงมีการปรับปรุงระเบียบใหม่โดยยกเลิกระเบียบเดิมทั้ง ๒ ฉบับ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๔ง) และออกระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๖) (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.) ซึ่งกำหนดประเภทการให้กู้ยืมเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การกู้ยืมรายบุคคลและรายสถาบันเกษตรกร เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือเป็นค่าชดเชยที่ดิน โดยผู้มีสิทธิกู้ยืมต้องเป็นเกษตรกรผู้ได้รับหรือจะได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้อยู่ในพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดิน หรือเป็นสถาบันเกษตรกรซึ่งมีความต้องการเงินทุนเพื่อนำไปใช้ในการประกอบเกษตรกรรมตามข้อบังคับของสถาบันเกษตรกร ซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาชำระคืนสูงสุด ๑๕ ปี โดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๑ สำหรับการประกอบเกษตรกรรม และร้อยละ ๖ สำหรับค่าชดเชยที่ดิน ปรับหลักประกันให้ยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น เพิ่มการใช้สัญญาเช่าซื้อที่ดินเป็นหลักประกัน และให้มีผู้ค้ำประกันในกรณีที่ทรัพย์ไม่เพียงพอ รวมถึงการรวมกลุ่มเกษตรกรอย่างน้อย ๕ ราย ทำหนังสือรับรองตามแบบที่กำหนด เพื่อผูกพันร่วมกัน มีการเพิ่มวงเงินกู้รายบุคคลเป็นไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมกำหนดอำนาจอนุมัติเป็นขั้นบันไดตามระดับวงเงิน ตั้งแต่ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ปทจ.) ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทต่อราย คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เกินกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาทต่อราย คณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม (อกก.คง.) เกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ต่อราย และ คปก. เกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย รวมทั้งเพิ่มให้ คปก. มีอำนาจอนุมัติวงเงินกู้ยืมรายสถาบันเกษตรกร เกินกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท และมีการกำหนดให้ ปทจ. เป็นผู้ลงนามในคำขอกู้ยืมตามที่ได้รับอนุมัติ ทั้งนี้ ยังปรับขั้นตอนสินเชื่อให้สามารถปลอดชำระเงินต้นในกรณีกู้ระยะกลาง

หรือยาว และเพิ่มมาตรการผ่อนผันหรือลดดอกเบี้ยในกรณีภัยธรรมชาติหรือเหตุจำเป็นอื่น รวมถึงกำหนดเงื่อนไขการเร่งรัดหนี้และการบอกเลิกสัญญาเมื่อผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ต่อเนื่องหรือสิ้นสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๔ง)

หลังจาก ส.ป.ก. ใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๖ มานานกว่า ๑๑ ปี พบว่าระเบียบดังกล่าวไม่สามารถรองรับการขยายตัวของภารกิจปฏิรูปที่ดินและไม่คล่องตัวในการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกร (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๔จ) โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านวงเงินกู้ (สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และดามร คำไตรย์, ๒๕๕๓) และการบริการให้กู้ยืมไม่ทันต่อความต้องการของเกษตรกร ส่งผลให้มีการยกเลิกระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๖ และออกระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔) (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๕) ซึ่งมีการปรับปรุงหลายด้าน ดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๔จ)

๑) เพิ่มเติมคำปรารภให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

๒) กำหนดคำจำกัดความเพิ่มเติม เพื่อขยายวัตถุประสงค์ในการขอกู้เพื่อประกอบอาชีพเสริมนอกการเกษตรได้

๓) เปลี่ยนการกำหนดอัตราดอกเบี้ย จากการกำหนดอัตราคงที่ เป็นให้ อกก.คง. มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย โดยคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยท้องตลาด

๔) ปรับปรุงหลักประกันการกู้ยืมให้เหมาะสม

๕) ปรับวงเงินเพิ่มขึ้นในการค้ำประกัน

๖) เพิ่มวงเงินในการอนุมัติวงเงินกู้ให้เป็นของส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยให้ ปทจ. และ คปจ. มีอำนาจอนุมัติวงเงินกู้เพิ่มขึ้นในกรณีการกู้เงินรายบุคคล

๗) เปลี่ยนแปลงรายละเอียดการกู้ยืมรายโครงการ รวมถึงตัวบุคคลในโครงการกู้ยืมเงิน ที่ได้รับการอนุมัติแล้วให้เป็นอำนาจของ ปทจ. แทน คปจ.

๘) การผ่อนผันหรือการขยายเวลาการชำระหนี้ ให้เป็นอำนาจของ ปทจ. แทน คปจ. เมื่อกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๙) การลดหรืองดเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ให้เป็นอำนาจของ อกก.คง. แทน คปก.

๑๐) ในกรณีมีความจำเป็นเฉพาะราย ให้ คปก. มีอำนาจอนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้

การบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้างต้น มีปัญหาเชิงโครงสร้างการอนุมัติวงเงินกู้ คือ การกำหนดขอบเขตอำนาจการอนุมัติการกู้ยืมตามวงเงินกู้ โดยการให้กู้ยืมรายบุคคล ปทจ. มีอำนาจอนุมัติการกู้ยืมวงเงินไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาทต่อราย หากกู้ยืมเกิน ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย ให้ คปจ. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ ในกรณีที่มีการขอกู้ยืมสูงกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย ให้ อกก.คง. อนุมัติ นอกจากนั้น ให้ คปก. พิจารณาอนุมัติ (ไม่รวมถึงการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย) ขณะที่การให้กู้ยืมราย

โครงการ ให้ อกก.คง. มีอำนาจอนุมัติโครงการที่มีวงเงินไม่เกิน ๕ ล้านบาท แต่ถ้าสูงกว่า ๕ ล้านบาท ให้ คปก. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และกรณีสถาบันเกษตรกรเป็นผู้ขอกู้ยืม ให้อำนาจเช่นเดียวกับกรณีการให้กู้ยืมรายโครงการ ตามข้อ ๑๒ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๘) ซึ่งการกำหนดขอบเขตที่เข้มงวดต่อการอนุมัติวงเงินกู้ ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการอนุมัติและมีผลกระทบต่อความคล่องตัวของผู้ขอกู้ (กรรณิกา โตสวน, ๒๕๖๑) และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การบังคับชำระหนี้ โดยเมื่อเกษตรกรผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ และ ส.ป.ก.จังหวัด ได้มีหนังสือเร่งรัดให้ผู้กู้ชำระหนี้ตามข้อ ๓๑ แล้วนั้น ถ้าเกษตรกรผู้กู้ไม่ชำระหนี้อาจถูกสั่งให้สิ้นสิทธิได้ตามข้อ ๓๒ ซึ่งเมื่อเกษตรกรผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ แม้แต่จะถูกสั่งสิ้นสิทธิ แต่ทรัพย์อื่นของลูกหนี้หรือหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมยังไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้ หนี้นั้นก็จะกลายเป็นหนี้สูญ จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (จิรพงษ์ จูมะโรง, ๒๕๖๗)

นอกจากนี้ ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๔ - ๓๐ ให้สิทธิช่วยเหลือในกรณีที่เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้ แต่ไม่มีมาตรการส่งเสริมพฤติกรรมการชำระหนี้ดี คือเกษตรกรที่ชำระหนี้ตรงเวลาหรือมีพฤติกรรมชำระหนี้ซื่อสัตย์ กลับต้องจ่ายหนี้ต่อไปโดยไม่ได้รับการช่วยเหลือหรือมาตรการจูงใจใด ๆ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๘)

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ส.ป.ก. วิเคราะห์การบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ และพบว่าระเบียบดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมกลุ่มผู้ได้รับโฉนดที่ดินเพื่อการเกษตร จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ โดยปรับปรุงข้อ ๖ ให้ขยายคุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครอบคลุมถึงเกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โฉนดเพื่อการเกษตร หนังสือรับรองสิทธิการขอออกโฉนดเพื่อการเกษตร ผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าซื้อที่ดิน หรือผู้ที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดิน หรือเป็นสถาบันเกษตรกรที่อยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีความต้องการเงินทุนเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งยังมีการแก้ไขข้อ ๘(๕) โดยเพิ่มเติมให้โฉนดเพื่อการเกษตร หนังสือรับรองสิทธิการขอออกโฉนดเพื่อการเกษตร หรือเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๖; สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ข) ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวนำไปสู่การประกาศใช้ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ (ระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗) (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๖๗)

อย่างไรก็ดี มีข้อพึงสังเกตว่า ระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ซึ่งปรับปรุงเฉพาะในส่วนของหมวดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม และหมวดหลักประกันการกู้ยืม ของระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ยังไม่ได้แก้ไขประเด็นที่เป็นปัญหาในการดำเนินงาน เช่น โครงสร้างการอนุมัติวงเงินกู้ที่ยังคงมีลักษณะเป็นขั้นบันไดหลายระดับส่งผลต่อความคล่องตัวในการอนุมัติวงเงินกู้ การบังคับชำระหนี้ที่ยังขาดกลไกฟื้นฟูหนี้เสียอย่างเป็นระบบ และ

การขาดมาตรการจูงใจหรือสนับสนุนเกษตรกรที่มีพฤติกรรมการชำระหนี้ดี ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดเก็บหนี้เงินกู้ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นความจำเป็นในการศึกษาการบังคับใช้ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗) จากการดำเนินงานจริงในระดับจังหวัด ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารระเบียบกฎหมาย และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นในประเด็นการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดของระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ รวมทั้งเสนอแนวทางปรับปรุงที่สามารถตอบสนองต่อบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในด้านการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้

๑.๒.๒ เพื่อสังเคราะห์แนวทางการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ในระดับอำนวยการ ที่มีประสบการณ์และความชำนาญด้านการบริหารจัดการการให้กู้ยืมเงินและการจัดเก็บหนี้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งสิ้น ๑๘ ราย ประกอบด้วย ปฏิรูปที่ดินจังหวัด จำนวน ๑๓ ราย ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ จำนวน ๓ ราย และผู้ตรวจราชการกรม จำนวน ๒ ราย

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ครอบคลุมการวิเคราะห์การบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการให้กู้ยืม หลักประกันการกู้ยืม อำนาจการอนุมัติ การพิจารณาคำขอกู้ยืม การติดตามการใช้จ่ายของผู้กู้ การติดตามการชำระหนี้ การชำระหนี้ การปลอดชำระหนี้ การผ่อนผันการชำระเงินรายงวด การขยายเวลาการชำระหนี้ การลดดอกเบี้ยเงินกู้ การไม่ชำระหนี้ และการเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืม

๑.๔ ระยะเวลาการศึกษา

ระยะเวลาการศึกษา ๑ ปี ระหว่าง ๑ มกราคม ๒๕๖๘ ถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๘

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ส.ป.ก. มีแนวทางการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

๑.๖ นิยามศัพท์

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สินเชื่อกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การกู้ยืมเป็นตัวเงินและ/หรือสิ่งของจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สถาบันเกษตรกร หมายถึง สหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

เขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง เขตที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

องค์กรเกษตรกร หมายถึง สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม ชุมนุมสหกรณ์ดังกล่าว กลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ วิสาหกิจชุมชนที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน องค์กรเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

ค่าชดเชยที่ดิน หมายถึง เงินที่ชำระให้แก่ผู้ที่ถือครองที่ดินอยู่เดิม หรือผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

หลักประกันการกู้ยืม หมายถึง ทรัพย์สินหรือบุคคลที่ใช้เป็นหลักประกันในการขอกู้ยืมเงินจาก ส.ป.ก. เพื่อให้มั่นใจว่าผู้กู้จะชำระหนี้ตามสัญญา

การผ่อนผันเวลาการชำระหนี้ หมายถึง การให้ผู้ที่กู้ยืมเงินจาก ส.ป.ก. ผัดการชำระเงินรายงวดใดงวดหนึ่งออกไป โดยให้นำไปจ่ายในงวดถัดไป ซึ่งจะต้องอยู่ภายในระยะเวลาตามสัญญา และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด

การขยายเวลาการชำระหนี้ หมายถึง การให้ผู้ที่กู้ยืมเงินจาก ส.ป.ก. เปลี่ยนแปลงระยะเวลาการชำระหนี้ออกไป เกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด

การชำระหนี้ หมายถึง การที่ผู้กู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตามงวดและเงื่อนไขที่ระเบียบและสัญญากู้ยืมกำหนด

การรับชำระหนี้ หมายถึง การที่ ส.ป.ก. ในฐานะเจ้าหนี้ ได้รับเงินต้นและดอกเบี้ยตามวัตถุแห่งหนี้ที่ผู้กู้ ผู้ค้ำประกัน หรือบุคคลภายนอกนำมาส่งมอบให้ เพื่อทำให้ภาระหนี้ตามสัญญากู้ยืมทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นระงับสิ้นไป

การช่วยเหลือลูกหนี้ หมายถึง การปลอดชำระหนี้ การผ่อนผันการชำระเงินรายงวด การขยายเวลาการชำระหนี้ และการลดดอกเบี้ยเงินกู้

โฉนดเพื่อการเกษตร หมายถึง หนังสือแสดงสิทธิที่ ส.ป.ก. ออกให้แก่เกษตรกรที่ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ดอกผลนิตินัย หมายถึง ทรัพย์หรือประโยชน์อื่นใดที่เจ้าของทรัพย์ได้รับเป็นครั้งคราวจากบุคคลอื่น ซึ่งเป็นผลตอบแทนจากการใช้ทรัพย์สินนั้น โดยสามารถคำนวณและคิดเป็นเงินได้ตามระยะเวลา เช่น ดอกเบี้ยจากเงินกู้ ค่าเช่าจากอสังหาริมทรัพย์ หรือเงินปันผลจากการลงทุนในบริษัท

สัญญาประธาน หมายถึง หนี้หลักที่เกิดขึ้นก่อน เช่น หนี้เงินกู้ยืม หนี้ตามสัญญาซื้อขาย

สัญญาอุปกรณ์ หมายถึง สัญญาที่ทำขึ้นภายหลังสัญญาประธาน เพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ของสัญญาประธาน

เงินออมสัจจะ หมายถึง เงินออมแบบรวมกลุ่มในชุมชนหรือหมู่บ้าน โดยเน้นการออมอย่างสม่ำเสมอตามข้อตกลง เพื่อนำเงินนั้นไปใช้ประโยชน์ร่วมกันในกลุ่ม

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรม

การจัดทำแนวทางการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ มีแนวคิด เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) กองทุนในการกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๒) กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓) แนวคิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

๔) แนวคิดเกี่ยวกับการรับชำระหนี้

๕) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้กองทุนในการกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๖) เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๗) กรอบแนวคิดการศึกษา

๒.๑ กองทุนในการกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กองทุนที่อยู่ในการกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนเงินกู้ให้แก่เกษตรกร องค์กรเกษตรกร และ/หรือสถาบันเกษตรกร ประกอบด้วย ๖ กองทุน ดังนี้ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๘)

๑) กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ภายใต้การกำกับของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สป.กษ.) มีกลุ่มเป้าหมายในการให้กู้ยืมเงิน คือ องค์กรเกษตรกร

๒) กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๔๖ ภายใต้การกำกับของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สป.กษ.) มีกลุ่มเป้าหมายในการให้กู้ยืมเงิน คือ เกษตรกร

๓) กองทุนจัดรูปที่ดิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ภายใต้การกำกับของกรมชลประทาน (ชป.) มีกลุ่มเป้าหมายในการให้กู้ยืมเงิน คือ เกษตรกร

๔) กองทุนพัฒนาสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ภายใต้การกำกับของกรมส่งเสริมสหกรณ์ (กสส.) มีกลุ่มเป้าหมายในการให้กู้ยืมเงิน คือ สหกรณ์

๕) กองทุนพัฒนายางพารา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ภายใต้การกำกับของการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) มีกลุ่มเป้าหมายในการให้กู้ยืมเงิน คือ เกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบกิจการยาง

๖) กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ภายใต้การกำกับของ ส.ป.ก. มีกลุ่มเป้าหมายในการให้กู้ยืมเงิน คือ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

๒.๒ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วย ๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน ๒) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น ๓) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และ ๔) เงิน ดอกผลหรือประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเงิน ดอกผลหรือประโยชน์ข้างต้น ได้แก่ ค่าเช่า เงินต้นค่าเช่าซื้อ ดอกเบี้ยค่าเช่าซื้อ ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าตอบแทน ค่าปรับ และรายรับอื่น โดยรายรับ/รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ทั้งนี้ การจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การให้กู้ยืมเงินสำหรับการพัฒนาอาชีพรายได้ การใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียสิทธิในที่ดิน รวมทั้งการจัดทำสารบบที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดยการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถใช้จ่ายได้ ๒ ลักษณะ ตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

๑) รายจ่ายหมุนเวียน สำหรับกิจการดังนี้

๑.๑) การจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่ ส.ป.ก. กำหนด

๑.๒) การชำระดอกเบี้ยพันธบัตร หรือการไถ่ถอนคืนพันธบัตรเมื่อครบกำหนดชำระ

๑.๓) สินเชื่อ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๔) รายจ่ายหมุนเวียนอื่น ๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

๒) รายจ่ายขาด สำหรับกิจการดังนี้

๒.๑) รายจ่ายตามข้อผูกพันตามกฎหมาย

๒.๒) รายจ่ายตามโครงการเร่งด่วนที่เป็นภารกิจของ ส.ป.ก. โดยตรง แต่ไม่ได้รับเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการบริหารงานตามปกติ หรือได้รับ แต่ไม่เพียงพอ

๒.๓) โครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรง

การดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ มีลักษณะการใช้จ่าย ได้แก่ ๑) รายจ่ายหมุนเวียน ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดหาที่ดิน สินเชื่อเพื่อพัฒนาอาชีพและเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร/สถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน และสินเชื่อตามนโยบาย และ ๒) รายจ่ายขาด ประกอบด้วย ค่ารังวัดที่ดินและค่าใช้จ่ายตามท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน ค่าธรรมเนียมศาลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี/บังคับคดี ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานกองทุน ค่าใช้จ่ายเพื่อโครงการพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานกองทุน ค่าใช้จ่ายเพื่อโครงการพัฒนาศักยภาพพื้นที่และการผลิต ค่าใช้จ่ายเพื่อโครงการพัฒนาแปลงที่ดินที่ได้รับจากการยึดคืนพื้นที่ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ ค่าใช้จ่ายเพื่อโครงการการพัฒนาพื้นที่และพัฒนาเกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เร่งด่วนและเป็นภารกิจของ ส.ป.ก. โดยตรงแต่ไม่ได้รับงบประมาณ รายจ่ายขาดอื่นและรายการยอดผูกพันปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ อย่างไรก็ตาม กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีรายจ่ายตามภาระผูกพัน ซึ่งประกอบด้วย เงินค้ำประกันสินเชื่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ค่าใช้จ่ายเพื่อโครงการพัฒนาแปลงที่ดินที่ได้รับจากการยึดคืนพื้นที่ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ ค่าใช้จ่ายเพื่อโครงการพัฒนาพื้นที่และพัฒนาเกษตรกร ๔ ภาค ค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดหาที่ดินรอประกาศเขต รวมทั้งเงินรับฝากและเงินประกัน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ก)

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

๒.๓.๑ ความเป็นมาของการกู้ยืมเงิน

การกู้ยืมเงินในประเทศไทยมีพัฒนาการจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในสมัยอยุธยา โดยการกู้ยืมเงินในสมัยอยุธยาไม่ใช่แค่เรื่องทรัพย์สิน แต่เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้ให้กู้ (นายทุน) กับผู้กู้ ซึ่งผู้กู้มักต้องสละอิสรภาพ เช่น ส่งลูกไปทำงานแทนหนี้หรือขัดดอก ซึ่งใกล้เคียงกับสถานะของทาส และมีสัญญากู้เป็นการผูกพันทั้งตัวบุคคลและทรัพย์สินไว้ภายใต้อำนาจเจ้าหนี้ตลอดไป การกู้เงินจึงเปรียบได้กับการกู้ชีวิตมากกว่าการกู้ทรัพย์ ทั้งนี้ พัฒนาการของการกู้ยืมเงินนั้น เป็นที่มาของแนวคิดเรื่องดอกเบี้ย เริ่มจากการกู้ยืมในชุมชน โดยเรียกเงินต้นว่า “ต้นเงิน” และผลตอบแทนว่า “ดอกเบี้ย” การคิดดอกเบี้ยกลายเป็นธรรมเนียม และต่อมาได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมาย (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒)

ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) แต่กระบวนการบังคับใช้ได้รับอิทธิพลจากระบบจารีตประเพณี (Common Law System) กฎหมายไทยจึงเป็นลูกผสมระหว่างกฎหมายแพ่ง พาณิชย์ และอาญา ซึ่งบางครั้งเกิดความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติ และจากการเข้ามาของบริษัทสินเชื่อส่วนบุคคลและบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non Banks) ทำให้เกิดรูปแบบการกู้เงินใหม่ ซึ่งกฎหมายไทยยังไม่ครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในรูปแบบใหม่เหล่านี้อย่างครบถ้วนเบ็ดเสร็จเหมือนแนวคิดตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่เป็น

กฎหมายพิเศษที่ใช้ทั้งหลักแพ่งและอาญา กำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด และแสดงเจตนารมณ์ของรัฐในการควบคุมการเอาเปรียบทางการเงิน (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒)

๒.๓.๒ ความหมายและประเภทของการกู้ยืมเงิน

การกู้ยืมเงิน เป็นการยืมใช้สิ้นเปลืองอย่างหนึ่ง เพราะเงินเป็นทรัพย์ชนิดที่ใช้ไปสิ้นไป คำว่า "เงิน" คือ เงินตราตามพระราชบัญญัติเงินตรา ซึ่งรัฐนำออกให้ประชาชนใช้เป็นวัตถุสำหรับแลกเปลี่ยนและสามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ซึ่งรวมทั้งธนบัตรและเหรียญกษาปณ์อื่นที่รัฐยังใช้อยู่ การกู้ยืมเงินเป็นนิติกรรมประเภทหนึ่ง ซึ่งจะต้องนำหลักเกณฑ์ในเรื่องนิติกรรมมาใช้ด้วย (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒) การกู้ยืมเงินจึงถือเป็นนิติกรรมสัญญาทางการ เป็นสัญญาทางแพ่งอย่างหนึ่งที่อยู่ภายใต้หลักเจตนาและความประสงค์ของคู่สัญญากฎหมาย โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “การกู้ยืมเงิน” ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ค่อนข้างมีความซับซ้อน เช่น เรื่องความสมบูรณ์ของสัญญากู้ การกำหนดอัตราดอกเบี้ย การผิดนัดชำระคืน เบี้ยปรับ ซึ่งมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการส่งมอบการกู้ยืมเงิน เนื่องจากเงินตราเป็นทรัพย์สินที่มีความคล่องตัวสูง เปลี่ยนมือได้ง่าย และธรรมเนียมทางธุรกิจการเงินก็มีอยู่มาก ดังนั้น การส่งมอบในกรณีเงินตราจึงมีความกว้าง เช่น การนำเงินเข้าบัญชีของผู้ยืม (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ม.ป.ป.)

ความหมายของคำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงิน มีดังนี้

๑) ลักษณะที่เรียกว่าเป็นการกู้ยืมเงิน หมายถึง การรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การยืม การจำหน่ายบัตรหรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้าร่วมลงทุน การรับเข้าร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใด โดยที่ “ผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่น” เป็นผู้จ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ “ผู้ให้กู้ยืมเงิน” ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทน หรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงินหรือผู้ให้กู้ยืมเงินหรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นการรับหรือจ่ายเงิน ทรัพย์สิน ผลประโยชน์อื่นใด จะกระทำด้วยวิธีการใดก็ตาม (กรมการปกครอง, ม.ป.ป.)

๒) สิ่งที่เป็นผลประโยชน์ตอบแทน หมายถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน และไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะที่เป็นดอกเบี้ย เงินปันผล หรือลักษณะอื่นใด (กรมการปกครอง, ม.ป.ป.)

๓) ผู้กู้ยืมเงิน หมายถึง บุคคลผู้ทำการกู้ยืมเงิน และผู้กู้ยืมเงินที่เป็นนิติบุคคล ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งลงนามในสัญญาหรือตราสารการกู้ยืมเงินในฐานะผู้แทนของนิติบุคคล (กรมการปกครอง, ม.ป.ป.)

หน้าที่ของผู้ยืม ในสัญญายืมใช้สิ้นเปลือง มีแต่หน้าที่ในการเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามสัญญา เช่น ค่าส่งมอบ ค่าฤชาธรรมเนียมในการทำสัญญา ค่าส่งคืนทรัพย์สิน และหน้าที่ในการคืนทรัพย์สินเมื่อถึงกำหนดต้องส่งคืน โดยจะต้องคืนทรัพย์สินเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเดียวกันกับที่ยืมไป ให้ผู้ให้ยืมตามสัญญา ซึ่งสัญญายืมใช้สิ้นเปลืองนั้นอาจเป็นสัญญามีค่าตอบแทนก็ได้ และเป็นสัญญาที่ผู้ให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินประเภทใช้ไปสิ้นไป คือ เสื่อมภาวะสลายไปให้แก่ผู้ยืมโดยที่ผู้ยืมต้องคืนทรัพย์อันเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเดียวกันกับที่ยืมไปให้แก่ผู้ให้ยืมเมื่อถึงกำหนดต้องส่งคืน (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒)

๔) การให้กู้ยืมเงิน หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งมอบเงินจำนวนหนึ่งไม่ว่าจะเป็นของตนหรือไม่ให้บุคคลอีกคนหนึ่ง ซึ่งขอไปใช้ชั่วระยะเวลาหนึ่งและสัญญาว่าจะใช้เงินจำนวนเดียวกันที่ยืมคืน และหากเป็นการกู้ยืมหมายถึง ใช้คืนพร้อมดอกเบี้ย (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒)

๕) ผู้ให้กู้ยืมเงิน หมายถึง บุคคลผู้ให้กู้ยืมเงิน ระบุให้เป็นบุคคลที่ได้รับต้นเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้กู้ยืมเงิน (กรมการปกครอง, ม.ป.ป.)

ผู้ให้กู้ยืม แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ ผู้ให้กู้ที่เป็นบุคคลธรรมดา และผู้ให้กู้ที่เป็นสถาบันการเงิน (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒)

ก. ผู้ให้กู้ที่เป็นบุคคลธรรมดา ตามเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติในเรื่องกู้ยืมนั้น "ผู้ให้กู้" หมายถึง "บุคคลธรรมดา" หรือ "นิติบุคคล" ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ดังนั้น กฎหมายไทยที่ใช้บังคับในเรื่องการกู้ยืมที่เป็นบุคคลธรรมดา ให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจากการกู้ยืมในอดีตนั้น ถือเป็นการช่วยเหลือของบุคคลที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน ไม่ใช่การค้าหรือธุรกิจ โดยนิติกรรมสัญญาการกู้ยืมระหว่าง "ผู้ให้กู้" และ "ผู้กู้" ถ้าทั้งสองฝ่ายได้ทำนิติกรรมสัญญาด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างสมบูรณ์ครบถ้วน การกู้รายนั้นก็ถือเป็นเงินกู้ในระบบ มีความสมบูรณ์ครบถ้วนถูกต้องบังคับได้ตามกฎหมาย แต่ถ้าเป็นเงินกู้ที่มีลักษณะของการทำนิติกรรมสัญญาอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายในลักษณะหนึ่งประการใด เช่น มีการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด จำนวนเงินที่ระบุในสัญญากู้กับจำนวนเงินที่ผู้กู้ได้รับไม่ตรงกัน ไม่ลงจำนวนเงินในสัญญากู้ เป็นต้น จะถือได้ว่าเป็นเงินกู้นอกระบบ

ข. ผู้ให้กู้ที่เป็นสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ เป็นทางเลือกที่สำคัญในการกู้ยืมเงินและถือเป็นการกู้เงินในระบบ เนื่องจากสถาบันการเงินเป็นแหล่งเงินกู้ที่มีจำนวนเงินให้กู้มาก และดอกเบี้ยหรือผลตอบแทนมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ รวมทั้งมีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานรัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินนั้นเริ่มดำเนินธุรกิจโดยเป็นบริษัทของต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินธุรกิจในเมืองไทย การให้สินเชื่อโดยบริษัทเอกชนเป็นธุรกิจใหม่ที่ไม่มีกฎหมายควบคุมที่ชัดเจน ทั้งสถานะและลักษณะการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินมีลักษณะเป็นลูกผสมระหว่างบุคคลธรรมดากับสถาบันการเงิน ประกอบกับกฎหมายการกู้ยืมของไทย มีการแบ่งการบังคับใช้กฎหมายระหว่างบุคคลธรรมดากับสถาบันการเงินที่แตกต่างกัน กฎหมายไทยที่ใช้บังคับในเรื่องการกู้ยืมที่เป็นสถาบันการเงิน ให้ใช้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการสำหรับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์ จึงให้ลูกค้ากู้ยืมเงินเป็นก้อนจำนวนหนึ่ง โดยมีกำหนดการชำระหนี้ที่แน่นอน ซึ่งอาจจะมีการชำระหนี้คืนกันเพียงครั้งเดียวเต็มจำนวน หรือผ่อนชำระเป็นงวด ๆ โดยธนาคารจะคิดดอกเบี้ยตามอัตราที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินอัตราสูงสุดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้

การกู้ยืมเงิน แบ่งตามหลักประกันได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้ (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒)

ก. การกู้ยืมโดยมีประกัน เป็นการกู้โดยใช้หลักทรัพย์ต่าง ๆ มาประกัน หรือใช้บุคคลมาค้ำประกันก็ได้

ข. การกู้ยืมโดยไม่มีประกัน เป็นการกู้เงินที่ไม่มีสิ่งของหรือหลักประกันอื่นใด ในกรณีนี้สถาบันการเงินจะต้องพิจารณาแล้วว่า ผู้กู้ต้องมีฐานะทางการเงินดีพอสมควร

๒.๓.๓ สัญญาการกู้ยืมเงิน

สัญญายืม คือ สัญญาที่บุคคลสองฝ่ายตกลงกัน โดยฝ่ายหนึ่ง (ผู้ให้ยืม) จะส่งมอบทรัพย์สินให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้ยืม) ไปใช้สอย และผู้ยืมตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินนั้นให้เมื่อใช้สอยเสร็จสิ้น การยืมเป็นเอกเทศสัญญาที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งการก่อสัญญาต้องอาศัยหลักทั่วไปของสัญญา เช่น ต้องมีคู่สัญญาที่บรรลุนิติภาวะ และต้องมีการแสดงเจตนาที่ตรงกัน ทั้งคำเสนอและคำสนองจึงจะทำให้สัญญาสมบูรณ์ได้ กล่าวโดยทั่วไป คือ สัญญายืมอาจมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้ กรณีการยืมใช้คงรูปนั้นเป็นสัญญาไม่มีค่าตอบแทน แต่กรณีสัญญายืมใช้สิ้นเปลืองนั้นอาจมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ม.ป.ป.๑)

ลักษณะของสัญญายืม มี ๓ ประการ ดังนี้

๑) เป็นสัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สิน เรียกว่า เป็นสัญญาที่มีวัตถุของสัญญาเป็นทรัพย์สิน

๒) เป็นสัญญาที่ต้องมีการส่งมอบทรัพย์สิน ซึ่งการส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ยืมถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของสัญญายืมที่ทำให้สัญญามีผลผูกพันตามกฎหมาย หากไม่มีการส่งมอบทรัพย์สิน สัญญายืมจะยังไม่เกิดขึ้น

๓) เป็นสัญญาที่มีการยินยอมให้ใช้สอยทรัพย์สิน เนื่องจากสัญญายืมมีวัตถุประสงค์ คือการส่งมอบทรัพย์สินให้เอาไปใช้สอยได้ ดังนั้น การยินยอมให้ใช้สอยทรัพย์เป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของสัญญายืม

สัญญายืม มี ๒ ประเภท ดังนี้

๑) สัญญายืมใช้คงรูป คือ สัญญาที่ผู้ให้ยืมให้ทรัพย์สินแก่ผู้ยืมเพื่อใช้สอยได้เปล่า และผู้ยืมตกลงจะคืนทรัพย์สินนั้นเมื่อใช้สอยเสร็จแล้ว ตามมาตรา ๖๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสัญญานี้จะสมบูรณ์เมื่อมีการส่งมอบทรัพย์สินที่ยืมให้แก่ผู้ยืม

๒) สัญญายืมใช้สิ้นเปลือง เป็นสัญญาที่ผู้ให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปให้แก่ผู้ยืม และผู้ยืมตกลงจะคืนทรัพย์สินเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันให้แทน ตามมาตรา ๖๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสัญญายืมลักษณะนี้จะบริบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้มีการส่งมอบทรัพย์สินที่ยืมให้แก่ผู้ยืม

สัญญากู้ยืมเงิน ถือเป็นสัญญายืมใช้สิ้นเปลือง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ยืมให้แก่ผู้ยืมตั้งแต่ส่งมอบ ทำให้ผู้ยืมมีสิทธิใช้ทรัพย์สินนั้นอย่างไรก็ได้ และหากทรัพย์สินสูญหายหรือบุบสลายไป ก็ต้องรับผิดชอบเอง ไม่เหมือนสัญญายืมใช้คงรูปที่ผู้ยืมต้องสงวนรักษาทรัพย์สินและคืนทรัพย์สินตามสภาพเดิม (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒)

๒.๓.๔ หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน

หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน มีดังนี้ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ม.ป.ป.๑)

๑) ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งตามมาตรา ๖๕๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่ง ลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่” หลักฐานเช่นว่านี้จะเป็นอะไรก็ได้ ขอเพียงต้องมีลายมือชื่อของผู้ที่จะต้องรับผิดชอบเป็นใช้ได้ เช่น จดหมาย ใบเสร็จรับเงิน เป็นต้น

๒) มีการคิดดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนได้ สัญญายืมใช้สิ้นเปลืองนั้นเป็นสัญญาที่อาจมีค่าตอบแทนได้ ดังนั้น การยืมเงินจึงคิดค่าตอบแทนได้ คำว่าค่าตอบแทน มีความหมายกว้างกว่าดอกเบี้ย เพราะดอกเบี้ยใช้เฉพาะกรณีที่เป็นการยืมเงินเท่านั้น โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับดอกเบี้ย มีดังนี้

๒.๑) ดอกเบี้ย เป็นดอกผลนิตินัยอย่างหนึ่งที่ผู้ให้กู้ยืมเงินได้รับจากผู้ยืมเป็นการตอบแทนเนื่องจากการที่ผู้ยืมได้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากเงินที่ยืมไป โดยกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าดอกเบี้ยจะต้องเป็นเงินตราอย่างเดียว อาจจะมีการให้ค่าตอบแทนด้วยทรัพย์สินอย่างอื่นแทนเงินตราก็ได้ ถ้าเป็นการชำระดอกเบี้ยด้วยทรัพย์สินอื่นนอกจากเงิน ก็ต้องคิดคำนวณตามราคาทรัพย์นั้นในท้องตลาดในเวลาและสถานที่ส่งมอบ แต่ถ้าเป็นการยืมอย่างอื่นที่มิใช่การกู้ยืมเงิน แม้จะมีข้อตกลงให้ค่าตอบแทนกัน ก็ไม่เรียกว่าเป็นดอกเบี้ย จะนำหลักเกณฑ์เรื่องดอกเบี้ยมาใช้ไม่ได้ เช่น ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๕๐/๒๕๑๒ การยืมข้าวเปลือก ซึ่งตกลงให้ดอกเบี้ยเป็นข้าวเปลือกในอัตรา ๑ ถังต่อข้าวเปลือกที่ยืม ๒ ถังนั้น ไม่ใช่ดอกเบี้ยตามความหมายของกฎหมาย เพราะผลประโยชน์ที่เรียกเป็นดอกเบี้ยจะเกิดขึ้นได้จากหนี้เงินเท่านั้น เมื่อตกลงจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนในการยืมข้าวเปลือกกันไว้ อย่างไรผู้ยืมก็ต้องชำระให้ตามข้อตกลงนั้น แม้คำนวณแล้วผลประโยชน์ตอบแทนสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ก็หาใช่การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒)

๒.๒) อัตราดอกเบี้ย ซึ่งเป็นค่าป่วยการซึ่งเงินหรือผู้เอาของไป จำต้องใช้ให้แก่เจ้าของเงิน (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒) โดยการเรียกดอกเบี้ยเงินยืม ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ควบคุมในเรื่องอัตราดอกเบี้ย เช่น พระราชบัญญัติเงินให้กู้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นต้น หากมีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ นอกจากนั้น การคิดดอกเบี้ยในดอกเบี้ยที่ค้างชำระ หรือที่เรียกว่าดอกเบี้ยทบต้นนั้น ก็ต้องห้ามเช่นกัน เว้นแต่ว่าจะค้างชำระดอกเบี้ยเป็นเวลาเกินกว่า ๑ ปี จึงจะทำให้ทบต้นได้ แต่ต้องมีข้อตกลงเช่นว่านี้โดยชัดเจน คือทำเป็นหนังสือไว้ หากไม่ทำเป็นหนังสือ แม้ตกลงกันไว้ก็ใช้บังคับไม่ได้ เพราะเป็นโมฆะ อย่างไรก็ตาม หากมีธรรมเนียมการค้าที่ทำกันอยู่ปกติหรือการคิดดอกเบี้ยทบต้นในกรณีบัญชีเดินสะพัด ผู้ให้กู้ยืมสามารถกระทำได้ ซึ่งต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไปที่ว่าจะคิดดอกเบี้ยทบต้นไม่ได้

๒.๓) การชำระดอกเบี้ย ต้องแล้วแต่คู่สัญญาตกลงกันว่าจะให้ดอกเบี้ยกันอย่างไร หากมิได้กำหนดกันไว้ ก็ต้องชำระให้เมื่อหนี้เงินกู้ยืมถึงกำหนดชำระ เช่น ตกลงว่ากู้เงิน ๑๐,๐๐๐ บาท กำหนดชำระ ๖ เดือน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๐ ต่อปี เมื่อครบกำหนด ๖ เดือน ก็ต้องชำระให้ผู้ให้กู้ยืมพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม

การหักดอกเบี้ยหรือเรียกดอกเบี้ยไว้ก่อนล่วงหน้า ก็ย่อมจะกระทำได้เช่นกัน เช่น จากตัวอย่างข้างต้นนี้ผู้ให้กู้ยืมจะเรียกเงินจากผู้ยืมไว้ก่อน ๕๐๐ บาท ก็ได้

๒.๔) ปัญหาเกี่ยวกับดอกเบี้ยที่ควรพิจารณามี ๔ กรณี ดังนี้

๒.๔.๑) ดอกเบี้ยที่กำหนดโดยกฎหมาย จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๗๘/๒๕๑๙, ๑๗๕๙/๒๕๔๕, ๘๓๙๖/๒๕๓๘

ก. ถ้าคู่สัญญาไม่ได้ตกลงให้คิดดอกเบี้ย หรือตกลงให้คิดดอกเบี้ยแต่ข้อตกลงนั้นใช้ไม่ได้ ผู้กู้ยืมไม่ต้องเสียดอกเบี้ย แต่เมื่อผู้กู้ยืมผิดนัดชำระหนี้ จะต้องเสียดอกเบี้ย เพราะเหตุผิดนัดร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่งตอนต้น แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม หนี้ที่ถึงกำหนดชำระตั้งแต่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ ให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (อัตราร้อยละ ๓ ต่อปี) บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละ ๒ ต่อปี และห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๖๔)

ข. ถ้าคู่สัญญาตกลงกันว่าคิดดอกเบี้ย แต่ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ ผู้กู้ยืมจะต้องเสียดอกเบี้ย ร้อยละ ๓ ต่อปี นับแต่วันกู้ยืม ตามมาตรา ๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อผิดนัดก็ต้องเสียดอกเบี้ยตามอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่งตอนต้น แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหนี้ที่ถึงกำหนดชำระตั้งแต่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ ให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (อัตราร้อยละ ๓ ต่อปี) บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละ ๒ ต่อปี และห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๖๔)

ค. การที่จะถือว่าผู้กู้ผิดนัดเมื่อไรต้อง พิจารณามาตรา ๒๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผิดนัด แต่ไม่แน่ชัดว่าผิดนัดตั้งแต่เมื่อไร จะให้คิดดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้อง

ง. ผู้ให้กู้ยืมมีสิทธิคิดดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดเกินร้อยละ ๕ ต่อปี (ร้อยละ ๓ ต่อปี ตามมาตรา ๗ บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละ ๒ ต่อปี) ได้ เมื่อกรณีต้องตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่งตอนท้าย แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ อาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย

๒.๔.๒) ดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด มาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ก. ดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด เป็นโมฆะทั้งหมด แต่เงินต้นสมบรูณ์ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๖๖/๒๕๓๔)

ข. ผู้ให้กู้ยืมคิดอัตราดอกเบี้ยล่วงหน้าแล้ว นำไปรวมกับต้นเงินในสัญญากู้ยืม เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๕ และประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ดอกเบี้ยที่รวมไว้ตกเป็นโมฆะ แต่หนี้ต้นเงินที่แท้จริง และข้อตกลงให้คิดดอกเบี้ยร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือนยังคงสมบรูณ์ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๑๓/๒๕๓๗)

ค. ผู้ชำระดอกเบี้ยที่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไปแล้ว จะเรียกคืนไม่ได้ เป็นเรื่องที่ชำระด้วยความสมัครใจโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ จึงไม่มีสิทธิเรียกคืน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๗๕๙/๒๕๔๕)

ง. ผู้ให้กู้ยืมยังมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยเพราะเหตุผิดนัด สัญญากู้ยืมที่มีข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี เฉพาะข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยเป็นโมฆะ เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิคิดดอกเบี้ยนับแต่วันกู้ยืม แต่เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยในระหว่างเวลาที่ลูกหนี้ผิดนัดได้

๒.๔.๓) ดอกเบี้ยในกรณีผู้ให้กู้ยืมเป็นสถาบันการเงิน

ก. ที่ว่าสัญญากู้ยืมเงินที่ตกลงกัน กำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยเป็นโมฆะนั้น ไม่ใช้ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นให้กู้ยืม ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ และ มาตรา ๖

ข. จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๘๑/๒๕๓๓, ๓๕๕๓/๒๕๓๙, ๔๓๖๕/๒๕๓๙ สรุปได้ว่า สัญญากู้ยืมมีข้อตกลงว่า ธนาคารมีสิทธิขึ้นอัตราดอกเบี้ยได้ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ต้องแจ้งให้ผู้กู้ยืมทราบ ถ้าไม่แจ้ง ธนาคารไม่มีสิทธิขึ้นดอกเบี้ย แต่ปัจจุบันธนาคารกำหนดข้อสัญญาใหม่เป็นว่า ธนาคารมีสิทธิขึ้นอัตราดอกเบี้ยได้โดยไม่ต้องแจ้งให้ผู้กู้ยืมทราบ ซึ่งข้อตกลงนี้ใช้บังคับได้

ค. เมื่อเลิกสัญญาแล้ว ผู้ให้กู้ยืมไม่มีสิทธิปรับอัตราดอกเบี้ย

ง. การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเป็นเบี้ยปรับ ตามมาตรา ๓๗๙ และมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลมีอำนาจลดลงได้ แต่จะลดลงต่ำกว่าหรือเทียบเท่ากับดอกเบี้ยขณะไม่ผิดนัดไม่ได้

๒.๔.๔) ดอกเบี้ยทบต้น มาตรา ๖๕๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้กู้ยืมต้องค้างดอกเบี้ยชำระไม่น้อยกว่า ๑ ปี ก่อน คู่สัญญากู้ยืมจึงมาตกลงให้เอาดอกเบี้ยทบต้นได้ แต่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า หากทำสัญญากันตั้งแต่ขณะกู้ยืม ว่าถ้ามีดอกเบี้ยค้างชำระไม่น้อยกว่า ๑ ปี แล้วให้เอามาทบต้นได้ ก็ไม่จำเป็นจะต้องมาตกลงกันภายหลัง ข้อสำคัญดอกเบี้ยที่จะนำมาทบต้นจะต้องค้างชำระมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี

ทั้งนี้ การคิดอัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น จำนวนเงินที่กู้ยืม ระยะเวลาหรือกำหนดในการชำระคืน หลักประกันในการกู้ยืม รวมถึงอัตราความเสี่ยงอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นหากผู้กู้ผิดนัดผิดสัญญา ซึ่งความเสี่ยงของการให้กู้เป็นค่าใช้จ่ายสำคัญประการหนึ่งที่เจ้าหนี้คิดรวมอยู่ในดอกเบี้ยคือค่าใช้จ่ายเพื่อชดเชยการที่เจ้าหนี้ต้องเสี่ยงต่อการที่ลูกหนี้จะบิดพลิ้วไม่ชำระหนี้ ตามปกติอัตราดอกเบี้ยย่อมแปรผันโดยตรงกับความเสี่ยง กล่าวคือ การให้กู้นั้นถ้าหากมีความเสี่ยงสูง อัตราดอกเบี้ยย่อมสูงกว่าความเสี่ยง

ที่มีระดับต่ำกว่า เช่น เงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐจะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้จากบริษัทเอกชน ทั้งนี้ วิธีการคิดอัตราดอกเบี้ยก็อาจจะมีผลถึงจำนวนดอกเบี้ยที่ผู้กู้จ่ายจริง หากการคิดอัตราดอกเบี้ยคิดแบบตายตัว ไม่ลดต้นลดดอก หรือไม่คิดอัตราที่แท้จริง ผู้กู้อาจต้องจ่ายดอกเบี้ยในจำนวนที่สูงมาก สถาบันการเงินหรือบางบริษัท มีการคิดค่าปรับล่าช้า ค่าติดตามทวงถาม ค่าธรรมเนียมการใช้วงเงิน ค่าธรรมเนียมการเบิกเงินสดรวม ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒)

นอกจากนี้ จากการที่ดอกเบี้ยเป็นดอกผลนิตินัยอย่างหนึ่งของเงินที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเกิดจากข้อสัญญา เช่น ดอกเบี้ยเงินฝาก ดอกเบี้ยเงินกู้ ดอกเบี้ยผิดนัดในหนี้เงิน เป็นต้น ดอกเบี้ยไม่ใช่ค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ดอกเบี้ยจึงเกิดขึ้นได้แม้ลูกหนี้ไม่ได้ผิดสัญญา และเมื่อคู่สัญญาได้ตกลงกันให้คิดดอกเบี้ยกันไว้อัตราใดซึ่งไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลไม่มีอำนาจไปลดอัตราดอกเบี้ยนั้นลงได้ ขณะที่เบี้ยปรับต่างจากดอกเบี้ย เบี้ยปรับ เป็นค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายซึ่งคู่สัญญากำหนดไว้ล่วงหน้า ไม่ว่าจะกำหนดเป็นเงินจำนวนหนึ่ง กำหนดเป็นวิธีคิด เช่น การคำนวณเป็นอัตราดอกเบี้ย เบี้ยปรับอาจกำหนดชำระเป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่เงินก็ได้ ที่สำคัญจะเป็นเบี้ยปรับได้ต้องกำหนดไว้สำหรับการไม่ชำระหนี้เลย หรือการชำระหนี้ไม่ถูกต้องสมควร หากมิได้กำหนดเพื่อการนี้ ย่อมไม่อาจเรียกว่าเป็นเบี้ยปรับได้ ซึ่งเบี้ยปรับที่เป็นเงินนั้นอาจได้มีการส่งมอบแล้ว ในขณะที่ทำนิติกรรมหรืออาจจะยังไม่มีการส่งมอบ โดยลูกหนี้ให้สัญญาว่า ถ้าลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควร ให้เจ้าหนี้รับหรือเรียกเอาเบี้ยปรับนั้นได้ กรณีการชำระหนี้เป็นการงดเว้นการอันใดอันหนึ่ง เมื่อลูกหนี้ฝ่าฝืนกระทำเมื่อใด เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิรับเบี้ยปรับได้นับแต่นั้น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตอนท้าย ซึ่งในการทำสัญญากันนั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าคู่สัญญาจะต้องกำหนดเบี้ยปรับไว้ ดังนั้น คู่สัญญาจึงไม่จำเป็นต้องตกลงกันกำหนดเบี้ยปรับ ถ้าประสงค์จะให้มีเบี้ยปรับก็ต้องตกลงกำหนดไว้ในสัญญาอันก่อหนี้นั้น หรืออาจทำสัญญาเพิ่มเติมเฉพาะเบี้ยปรับอีกส่วนหนึ่ง ถ้าไม่ได้ตกลงกันไว้ให้มีเบี้ยปรับ เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควร ก็ต้องบังคับไปตามบทบัญญัติว่าด้วยผลแห่งหนี้อันเป็นหลักทั่วไป ข้อตกลงเกี่ยวกับเบี้ยปรับจัดอยู่ในประเภทสัญญาอุปกรณ์ ซึ่งนอกจากจะต้องสมบูรณ์ตามหลักความสมบูรณ์ของตัวเองแล้ว ยังขึ้นแก่ความสมบูรณ์ของสัญญาประธานและสัญญาอุปกรณ์นั้นด้วย แต่คู่สัญญาจะต้องตกลงกันกำหนดเบี้ยปรับไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมีการไม่ชำระหนี้ โดยอาจตกลงกำหนดไว้ในสัญญาประธานอันก่อนหนี้ หรือโดยทำสัญญาเพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่งต่างหากก็ได้ ข้อตกลงเกี่ยวกับเบี้ยปรับเป็นสัญญาอุปกรณ์ไม่ว่าจะรวมอยู่ในสัญญาประธานหรือแยกกำหนดไว้ในสัญญาอีกส่วนหนึ่งต่างหาก ถ้าไม่มีสัญญาประธาน ข้อตกลงเกี่ยวกับเบี้ยปรับอันเป็นสัญญาอุปกรณ์ก็ย่อมมีไม่ได้ ดังนั้น ถ้าสัญญาประธานไม่สมบูรณ์เพราะเหตุหนึ่งเหตุใด เช่น เป็นโมฆะกรรมหรือโมฆียะกรรมซึ่งถูกบอกล้างตกเป็นโมฆะ สัญญาอุปกรณ์ก็ย่อมจะไม่สมบูรณ์ตามไปด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ไม่ว่าคู่กรณีจะรู้หรือไม่รู้ถึงความสมบูรณ์ของสัญญาประธานนั้น (อนุชา วงศ์ศรีรัตน์, ๒๕๕๒)

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการรับชำระหนี้

๒.๔.๑ ความหมาย ลักษณะ และประเภทของหนี้

หนี้ เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่ง คือ เจ้าหนี้ มีสิทธิเรียกให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง คือลูกหนี้ ชำระหนี้ได้ ทั้งนี้ ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ อนึ่งการชำระหนี้ด้วยงดเว้นการอันใดอันหนึ่งก็ย่อมมีได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๔ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ม.ป.ป.๒)

หนี้ หรือ หนี้สิน หมายถึง เงินที่ผู้หนึ่งติดค้างอยู่จะต้องใช้ให้แก่อีกผู้หนึ่ง ซึ่งในทางกฎหมายยังมีคำว่า หนี้ประธาน ซึ่งหมายถึง หนี้หลักหรือหนี้ที่เกิดขึ้นโดยตรงจากมูลหนี้อันใดอันหนึ่ง และหนี้อุปกรณ์ หมายถึง หนี้ที่เกิดขึ้นจากหนี้ประธานหรือเพื่อประโยชน์แห่งหนี้ประธาน (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๗)

หนี้สิน หมายถึง ภาระผูกพันตามกฎหมายของกิจการที่มีต่อบุคคลอื่น อาจเกิดจากการประกอบธุรกิจทางการค้า การกู้ยืมเงินหรือการใช้บริการเป็นเงินเชื่อ ตั้งแต่ในอดีตหรือในปัจจุบัน และกิจการนั้น ๆ จะต้องชำระหนี้คืนให้หมดไปในอนาคตด้วยเงินสด สินทรัพย์อื่น หรือการให้บริการภายในเวลาที่ตกลงกัน (อัฏฐวัฒน์ กิตติพลดีงาม, ๒๕๕๔)

ลักษณะที่สำคัญของหนี้สิน มีดังนี้ (อัฏฐวัฒน์ กิตติพลดีงาม, ๒๕๕๔)

๑) เป็นภาระผูกพันในปัจจุบันที่เกิดจากเหตุการณ์ในอดีตของกิจการเนื่องจากการประกอบธุรกิจทางการค้า เช่น การซื้อสินค้าเป็นเงินเชื่อ การใช้บริการเป็นเงินเชื่อ การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน

๒) เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่เจ้าของกิจการต้องชดใช้ด้วยเงินสด สินทรัพย์อื่น หรือบริการตามที่ได้ตกลงกันไว้

๓) สามารถกำหนดมูลค่าของหนี้สินและวันที่ครบกำหนดชำระหนี้ได้

๔) สามารถระบุผู้รับเงินได้

หนี้สิน แบ่งตามระยะเวลาการชำระหนี้ได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้ (มาริสา สกุลวัฒนา, ๒๕๖๔; อัฏฐวัฒน์ กิตติพลดีงาม, ๒๕๕๔)

๑) หนี้สินหมุนเวียน หมายถึง หนี้สินของกิจการที่มีระยะเวลาครบกำหนดในการชำระคืนภายใน ๑๒ เดือน นับจากวันที่ในงบดุล อาจชำระด้วยเงินสด สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น การให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ หรือการก่อหนี้สินระยะสั้นอื่นขึ้นมาแทน หนี้สินหมุนเวียนสามารถ แบ่งได้เป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑.๑) หนี้สินหมุนเวียนที่กำหนดมูลค่าแน่นอน

๑.๒) หนี้สินหมุนเวียนโดยประมาณ

๑.๓) หนี้สินหมุนเวียนที่อาจจะเกิดขึ้น

๒) หนี้สินระยะยาว หมายถึง หนี้สินที่มีระยะเวลาในการชำระหนี้คืนเกินกว่า ๑ ปี หรือเกินกว่ารอบระยะเวลาดำเนินงานตามปกติของกิจการ (รอบระยะเวลาดำเนินการปกติเท่ากับ ๑๒ เดือน) เช่น หุ้นกู้ ตั๋วเงินจ่ายระยะยาว เจ้าหนี้จำนอง เป็นต้น

๒.๔.๒ บ่อเกิดแห่งหนี้

หนี้อันมีผลบังคับตามกฎหมาย อาจเกิดจากมูลเหตุหลายประการ ซึ่งอาจแบ่งที่มาหรือบ่อเกิดแห่งหนี้ได้ ดังนี้ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ม.ป.ป.๒)

๑) หนี้เกิดจากนิติกรรม โดยปกติมักเกิดจากสัญญาซึ่งเป็นความตกลงระหว่างบุคคลสองฝ่ายขึ้นไป โดยมุ่งประสงค์จะก่อให้เกิดหนี้ขึ้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ อาจจะเป็นสัญญาต่างตอบแทนซึ่งทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ต่างได้รับประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน เช่น สัญญาซื้อขาย สัญญาแลกเปลี่ยน สัญญาจ้างแรงงาน สัญญาจ้างทำของ ฯลฯ หรืออาจเป็นสัญญาซึ่งคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้รับประโยชน์ตอบแทนแต่เพียงฝ่ายเดียวก็ได้ เช่น สัญญาให้โดยเสน่หา สัญญายืม สัญญาฝากทรัพย์โดยไม่มีบำเหน็จ ฯลฯ

๒) หนี้เกิดจากอุบัติเหตุ ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้เกิดผลทางกฎหมาย โดยมิได้เกิดจากความตกลงยินยอมกัน ดังนี้

๒.๑) จัดการงานนอกสั่ง คือ การที่บุคคลหนึ่งเข้าจัดการกิจการของบุคคลอื่นโดยที่เจ้าของกิจการไม่ได้สั่งไว้ แต่การเข้าจัดการนั้นเป็นประโยชน์แก่เจ้าของกิจการ หรือเป็นไปตามความประสงค์ที่อาจสันนิษฐานได้ และผู้จัดการก็มีสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายที่ตนได้เสียไปคืนจากเจ้าของกิจการ

๒.๒) ลาภมิควรได้ คือ การที่บุคคลหนึ่งได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีเหตุอันควรตามกฎหมาย ทำให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบ และผู้ที่ได้รับทรัพย์มานั้นมีหน้าที่ต้องคืนทรัพย์นั้นให้แก่เจ้าของทรัพย์ที่เสียเปรียบไป เช่น การชำระหนี้ผิดคน ทำให้ผู้ที่ได้รับเงินไปนั้นต้องคืนเงินจำนวนนั้นให้แก่เจ้าของที่แท้จริง

๒.๓) ละเมิด คือ การที่บุคคลจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ทำให้เขาเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งผู้กระทำละเมิดจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๒๐

ทั้งนี้ ยังมีหนี้ที่อาจเกิดขึ้นได้ตามกฎหมาย ได้แก่ หนี้ที่บุตรต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๕๖๓ และหนี้ที่บิดามารดาต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตร ซึ่งครอบคลุมถึงบุตรที่ยังเป็นผู้เยาว์ และบุตรที่บรรลุนิติภาวะแต่ทุพพลภาพและหาเลี้ยงตนเองไม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๕๖๔

๒.๔.๓ ผลแห่งหนี้และผลแห่งการผิดนัด

ผลแห่งหนี้ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วย สิทธิและหน้าที่ของเจ้าหนี้และลูกหนี้ ที่เกิดจากมูลหนี้ โดยมีผลคือ ลูกหนี้มีหน้าที่ชำระหนี้ และเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ หรือชำระล่าช้า

หรือไม่ถูกต้อง เจ้าหนี้ก็มีสิทธิฟ้องร้องบังคับชำระหนี้ และเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนได้ หากเจ้าหนี้ได้รับความเสียหายจากการไม่ชำระหนี้นั้น (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ม.ป.ป.๒)

การชำระหนี้ หมายถึง การชำระเงินหรือสิ่งของที่ลูกหนี้ขอยืมมาจากเจ้าหนี้ตามที่ได้ทำสัญญาตามกำหนดระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ (มาริสา สกุลวัฒนา, ๒๕๖๔)

กำหนดชำระหนี้เป็นเรื่องสำคัญ หากยังไม่ถึงกำหนด ลูกหนี้ไม่มีหน้าที่ต้องชำระ และเจ้าหนี้ไม่สามารถเรียกให้ชำระหนี้ได้ แม้เจ้าหนี้จะเตือนก็ไม่ถือเป็นการผิดนัด ตามมาตรา ๒๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดชำระหนี้ แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ม.ป.ป.๒)

๑) หนี้ที่มิได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ เป็นหนี้ที่ไม่ได้ระบุวันหรือระยะเวลาที่ต้องชำระหนี้ไว้อย่างชัดเจน ทำให้เจ้าหนี้ย่อมเรียกให้ชำระหนี้ได้ทันที และลูกหนี้ก็ย่อมชำระหนี้ได้ทันทีเช่นกัน ดังนั้น หนี้ลักษณะนี้จึงถือว่าถึงกำหนดชำระแล้วในทันทีที่ก่อหนี้นั้นขึ้น ตามมาตรา ๒๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒) หนี้ที่กำหนดเวลาชำระหนี้ แบ่งเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ หนี้ที่กำหนดตามวันแห่งปฏิทิน คือ กำหนดชำระหนี้ไว้ชัดเจนตามวันปฏิทิน (เช่น ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๔) และหนี้ที่มิได้กำหนดไว้ตามวันแห่งปฏิทิน คือหนี้กำหนดชำระหนี้ไว้กว้าง ๆ ไม่เป็นไปตามปฏิทิน เช่น กำหนดว่าจะชำระหนี้หน้าร้อน หน้าหนาว หมดหน้านา เกี่ยวข้าวเสร็จ ซึ่งไม่ชัดเจนว่าวันใดแน่ ซึ่งลูกหนี้จะยังไม่ตกเป็นผู้ผิดนัดจนกว่าเจ้าหนี้จะได้เตือนให้ชำระหนี้ก่อน ตามมาตรา ๒๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การผิดนัดไม่ชำระหนี้ สามารถเกิดได้ทั้งจากลูกหนี้และเจ้าหนี้ โดย "ลูกหนี้ผิดนัด" คือการที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด หรือหนี้ถึงเวลาที่ต้องชำระแล้วลูกหนี้ไม่ปฏิบัติการชำระหนี้ ส่วน "เจ้าหนี้ผิดนัด" คือ เมื่อเจ้าหนี้ไม่รับชำระหนี้จากลูกหนี้โดยไม่มีเหตุอันควร เมื่อลูกหนี้พร้อมที่จะชำระหนี้ให้ถูกต้องตามมูลหนี้แล้ว

๑) ลูกหนี้ผิดนัด แบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑.๑) กรณีลูกหนี้ผิดนัดเพราะเจ้าหนี้เตือนแล้ว เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ และเจ้าหนี้ได้เตือนให้ลูกหนี้ชำระหนี้แล้ว แต่ลูกหนี้ยังไม่ชำระ ลูกหนี้จึงตกเป็นผู้ผิดนัด

๑.๒) กรณีลูกหนี้ผิดนัดโดยเจ้าหนี้ไม่ต้องเตือน แบ่งเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑.๒.๑) หนี้ที่กำหนดเวลาชำระในวันปฏิทิน ซึ่งหากกำหนดเวลาชำระหนี้เป็นวันตามปฏิทิน และลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามวันดังกล่าว ลูกหนี้จะตกเป็นผู้ผิดนัดทันทีโดยไม่ต้องมีการเตือน

๑.๒.๒) หนี้ละเมิด คือหนี้ที่เกิดจากการกระทำละเมิด ลูกหนี้จะถือว่าผิดนัดตั้งแต่เวลาที่ทำละเมิด โดยไม่จำเป็นต้องมีการเตือน นั้นก็คือ เมื่อมีหนี้เกิดขึ้นลูกหนี้ก็ผิดนัดทันที ตามมาตรา ๒๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒) เจ้าหนี้ผิดนัด เกิดขึ้นเมื่อลูกหนี้พร้อมจะชำระหนี้และเสนอขอปฏิบัติการชำระหนี้ แต่เจ้าหนี้ปฏิเสธการรับชำระหนี้โดยไม่มีเหตุอันสมควรที่จะอ้างตามกฎหมายได้

ผลแห่งการผิดนัด แบ่งเป็น ๒ กรณีหลัก คือ ลูกหนี้ผิดนัด และเจ้าหนี้ผิดนัด

๑) ลูกหนี้ผิดนัด จะต้องรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ ดังนี้

๑.๑) ลูกหนี้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้เพื่อความเสียหายอันเกิดจากการนั้น ตามมาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๒) เจ้าหนี้บอกปัดไม่รับชำระหนี้และเรียกค่าสินไหมทดแทนก็ได้ ตามมาตรา ๒๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๓) ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อ ตามมาตรา ๒๑๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒) เจ้าหนี้ผิดนัด ทำให้เกิดผลตามกฎหมาย ดังนี้

๒.๑) เจ้าหนี้จะเรียกเก็บดอกเบี้ยจากลูกหนี้ไม่ได้ในระหว่างช่วงเวลาที่เจ้าหนี้ผิดนัดนั้น ตามมาตรา ๒๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๒) ลูกหนี้เป็นอันหลุดพ้นจากความรับผิดชอบอันเกิดจากการไม่ชำระหนี้ นับแต่เวลาได้ขอปฏิบัติการชำระหนี้นั้น ตามมาตรา ๓๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๓) ลูกหนี้มีสิทธิวางทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งหนี้ไว้ เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ ซึ่งมีผลทำให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้ได้เลย ตามมาตรา ๓๓๑-๓๓๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๔.๔ การบังคับชำระหนี้

หลักทั่วไปในการบังคับชำระหนี้คือ หนี้ต้องถึงกำหนดชำระก่อน เนื่องจากลูกหนี้ยังได้รับประโยชน์จากเงื่อนเวลาอยู่ เจ้าหนี้จึงไม่มีสิทธิฟ้องร้องบังคับให้ชำระหนี้ได้จนกว่าหนี้จะถึงกำหนด หากเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ชำระหนี้ได้แล้ว ตามมาตรา ๑๙๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และลูกหนี้ยังคงละเลยไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้จึงจะมีสิทธิฟ้องร้องบังคับให้ชำระหนี้ได้ โดยการบังคับชำระหนี้มี ๒ กรณี คือ การบังคับตามความประสงค์แห่งมูลหนี้ และการบังคับเรียกค่าสินไหมทดแทน ดังนี้ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ม.ป.ป.๒)

๑) การบังคับตามความประสงค์แห่งมูลหนี้ พิจารณาได้ ๔ กรณี ดังนี้

๑.๑) การบังคับชำระหนี้โดยตรง ตามมาตรา ๒๐๘ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลูกหนี้จะต้องขอปฏิบัติการชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้เป็นอย่างนั้นโดยตรง เช่น หากตกลงว่าจะโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ต้องโอนจริง ไม่ใช่แค่แสดงเจตนา หรือหากตกลงชำระด้วยเงินสด ห้ามใช้เช็คแทน เพราะไม่ตรงตามข้อตกลง ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๒๗/๒๕๒๕

๑.๒) การให้บุคคลภายนอกชำระหนี้แทน ตามมาตรา ๒๑๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือหากลูกหนี้ไม่ยอมกระทำตามวัตถุแห่งหนี้ เจ้าหนี้สามารถร้องขอต่อศาลให้บุคคลอื่นทำแทนได้ โดยลูกหนี้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

๑.๓) การถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ ตามมาตรา ๒๑๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือในกรณีที่ลูกหนี้ต้องแสดงเจตนาในนิติกรรม แต่ไม่ยอมทำ เจ้าหนี้สามารถร้องขอต่อศาลให้พิพากษาแทนเจตนานั้นได้

๑.๔) การให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน ตามมาตรา ๒๑๓ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือในกรณีที่ลูกหนี้ฝ่าฝืนพันธะที่ต้องงดเว้นการกระทำบางอย่าง เจ้าหนี้สามารถเรียกร้องให้รื้อถอนสิ่งที่ทำลงไปแล้ว และให้ลูกหนี้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๕-๓๖๗/๒๕๑๘

๒) การบังคับเรียกค่าสินไหมทดแทน มีสาระสำคัญ ๒ ส่วน ดังนี้

๒.๑) หลักเกณฑ์การเรียกค่าเสียหาย

เจ้าหนี้จะเรียกค่าเสียหายจากลูกหนี้ได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ ดังนี้

๒.๑.๑) ลูกหนี้ทำผิดหน้าที่ในการชำระหนี้นั้น เช่น การที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ (มาตรา ๒๑๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หรือชำระหนี้ไม่ต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ (มาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ชำระเพียงบางส่วน (มาตรา ๓๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หรือลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ (มาตรา ๒๑๖-๒๑๘, ๒๒๔ และ ๒๒๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

๒.๑.๒) มีพฤติการณ์ที่โทษลูกหนี้ได้ คือมีพฤติการณ์ที่ลูกหนี้ต้องรับผิด เช่น มาตรา ๒๑๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้โดยไม่ใช่เพราะเหตุสุดวิสัยทั่วไป แต่เป็นเพราะพฤติการณ์ที่ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบ

๒.๑.๓) เจ้าหนี้เสียหายโดยตรง คือความเสียหายต้องเกิดจากการไม่ชำระหนี้โดยตรง ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๐/๒๔๙๐

๒.๑.๔) ไม่มีสัญญาตัดสิทธิ หมายความว่า ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ต้องไม่มีสัญญาตกลงไว้ว่าจะไม่เรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งกันและกัน

๒.๒) ประเภทของค่าเสียหายที่เรียกได้

การเรียกค่าสินไหมทดแทนต้องพิสูจน์ความเสียหายได้ และคำนวณตามความเหมาะสมตามมาตรา ๒๒๒ และ ๒๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยแบ่งเป็น ๒ ประเภทหลัก

๒.๒.๑) ค่าเสียหายปกติ เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นตามธรรมดาเมื่อมีการผิดสัญญา เช่น ผู้ขายไม่ส่งสินค้าตามสัญญา ผู้ซื้อจึงต้องซื้อจากที่อื่นในราคาสูงกว่า ซึ่งจะเรียกส่วนต่างและค่าใช้จ่ายได้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๓๙/๒๕๑๗

๒.๒.๒) ค่าเสียหายพิเศษ เป็นค่าเสียหายที่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นปกติ จะเรียกได้ต่อเมื่อคู่กรณีได้คาดเห็นล่วงหน้าก่อนแล้ว เช่น ผู้เช่าไม่ออกจากที่ดินตามกำหนด ทำให้ผู้ให้เช่าส่งมอบที่ดินให้ผู้ซื้อ

ที่ดินไม่ได้ ผู้ซื้อที่ดินสามารถปรับผู้ให้เช่าเพราะส่งมอบที่ดินล่าช้า ซึ่งค่าปรับนี้ถือเป็นค่าเสียหายพิเศษ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๕๑/๒๕๒๑

๒.๔.๕ ความระงับแห่งหนี้

ความระงับแห่งหนี้ เป็นกลไกทางกฎหมายที่ทำให้ความผูกพันตามหนี้สิ้นสุดลงโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยการชำระหนี้ การปลดหนี้ การหักกลบลบหนี้ การแปลงหนี้ใหม่ หรือการรวมสิทธิในบุคคลเดียวกัน ที่เรียกว่า หนี้เกลื่อนกลืนกัน ซึ่งแต่ละกรณีมีเงื่อนไขเฉพาะที่ต้องพิจารณา ดังนี้ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ม.ป.ป.๒)

๑) การชำระหนี้

การชำระหนี้จะทำให้หนี้ระงับได้ ต้องเป็นการชำระโดยสิ้นเชิง และถูกต้องตามความประสงค์แห่งมูลหนี้ เมื่อเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้โดยถูกต้องแล้ว หนี้นั้นถือเป็นอันระงับไป

๑.๑) ผู้ชำระหนี้

ตามมาตรา ๓๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้มีอำนาจชำระหนี้ มีดังนี้

๑.๑.๑) ตัวลูกหนี้

๑.๑.๒) ผู้มีส่วนได้เสียในการชำระหนี้ เช่น ผู้ค้ำประกัน ลูกหนี้ร่วม

๑.๑.๓) บุคคลภายนอก แต่มีข้อจำกัด ๓ ประการ ที่บุคคลภายนอกชำระหนี้ไม่ได้ คือ สภาพแห่งหนี้เป็นเรื่องเฉพาะตัวของลูกหนี้เท่านั้นที่จะทำได้ คู่กรณีตกลงห้ามบุคคลภายนอกชำระแทน และลูกหนี้ไม่ประสงค์จะให้บุคคลภายนอกชำระแทนเพราะอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับเกียรติยศชื่อเสียงของลูกหนี้

๑.๒) ผู้รับชำระหนี้

ผู้มีอำนาจรับชำระหนี้ มีดังนี้

๑.๒.๑) ตัวเจ้าหนี้เอง และผู้มีอำนาจรับชำระหนี้แทน ตามมาตรา ๓๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๒.๒) บุคคลอื่นที่อาจทำให้หนี้ระงับ ได้แก่ ผู้ครองตามปรากฏแห่งสิทธิในมูลหนี้ตามมาตรา ๓๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถือใบเสร็จเป็นสำคัญ ตามมาตรา ๓๑๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบุคคลผู้ไม่มีสิทธิรับชำระหนี้

๑.๓) สถานที่ชำระหนี้

ตามมาตรา ๓๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สถานที่ชำระหนี้ สถานที่ชำระหนี้ มีดังนี้

๑.๓.๑) คู่กรณีตกลงกันไว้อย่างไร สถานที่ชำระหนี้ก็เป็นตามนั้น

๑.๓.๒) การส่งมอบทรัพย์เฉพาะสิ่ง ต้องส่งมอบกัน ณ สถานที่ซึ่งทรัพย์ได้อยู่ในเวลาเมื่อก่อให้เกิดหนี้

๑.๓.๓) การชำระหนี้โดยประการอื่น ลูกหนี้ต้องชำระหนี้ ณ สถานที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของเจ้าหนี้

๑.๔) หลักฐานแห่งการชำระหนี้

ตามมาตรา ๓๒๖ และ ๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สรุปสาระสำคัญของหลักฐานแห่งการชำระหนี้ ได้ดังนี้

๑.๔.๑) ลูกหนี้สามารถเรียกร้องให้ผู้รับชำระหนี้ออกใบเสร็จรับเงินเพื่อเป็นหลักฐานได้ ไม่ว่าจะชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน

๑.๔.๒) ลูกหนี้มีสิทธิขอเวนคืนเอกสารนั้น หรือให้เจ้าหนี้ขีดฆ่าเอกสารเพื่อแสดงว่าหนี้ระงับแล้ว หากมีการชำระหนี้สิ้นเชิงและมีเอกสารเป็นหลักฐานแห่งหนี้ เช่น สัญญาเงินกู้

๑.๔.๓) ลูกหนี้สามารถขอให้เจ้าหนี้จดแจ้งข้อความระงับหนี้ไว้ในใบเสร็จหรือเอกสารอื่นแทนได้ หากเอกสารหลักฐานหนี้สูญหาย แต่มีการชำระหนี้สิ้นเชิง

๑.๔.๔) การสันนิษฐานว่าชำระงวดก่อนแล้ว โดยหากเจ้าหนี้ออกใบเสร็จรับเงินและไม่แจ้งว่าค่างวดก่อนยังไม่ได้ชำระ ถือว่าเจ้าหนี้ได้รับชำระงวดก่อนแล้วด้วย เพื่อเป็นคุณแก่ลูกหนี้

๑.๔.๕) การสันนิษฐานว่าชำระดอกเบี้ยแล้ว โดยหากเจ้าหนี้ออกใบเสร็จรับเงินต้นโดยไม่ระบุเรื่องดอกเบี้ย ถือว่าเจ้าหนี้ได้รับชำระดอกเบี้ยแล้วเช่นกัน

๑.๔.๖) การสันนิษฐานว่าหนี้ระงับแล้ว โดยหากเอกสารแห่งหนี้ได้เวนคืนแก่ผู้ชำระหนี้แล้ว ถือว่าหนี้นั้นได้ระงับสิ้นไปแล้ว

๑.๕) การจัดสรรชำระหนี้

๑.๕.๑) กรณีมีหนี้หลายราย ตามมาตรา ๓๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีเกณฑ์การจัดลำดับหนี้ ดังนี้

ก. ถ้าลูกหนี้ระบุว่าให้ชำระหนี้รายใด ให้หนี้รายนั้นได้รับชำระไปก่อน

ข. ถ้าลูกหนี้ไม่ได้ระบุ ให้จัดลำดับ คือ ให้ชำระหนี้ถึงกำหนดก่อน แล้วจึงชำระหนี้มีประกันน้อยกว่า ตามด้วยชำระหนี้ตกหนักกว่า แล้วชำระหนี้เก่ากว่า ถ้าหนี้เก่าเท่ากันให้เฉลี่ยชำระหนี้ทุกรายตามส่วน

๑.๕.๒) กรณีเป็นหนี้รายเดียวหลายประเภท ตามมาตรา ๓๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีเป็นหนี้รายเดียว แต่ลูกหนี้ต้องชำระหนี้หลายอย่างคือ มีทั้งหนี้ประธาน (ต้นเงิน) และหนี้อุปกรณ์ (ดอกเบี้ย) กับค่าฤชาธรรมเนียม และลูกหนี้ไม่สามารถชำระได้ทั้งหมดในครั้งหนึ่ง ๆ ให้ชำระเรียงตามลำดับ คือ ค่าฤชาธรรมเนียม ดอกเบี้ย และต้นเงิน

๑.๖) การวางทรัพย์เพื่อชำระหนี้

ตามมาตรา ๓๓๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การวางทรัพย์อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีเจ้าหนี้บอกปัดไม่ยอมรับชำระ เจ้าหนี้ไม่สามารถรับชำระหนี้ หรือลูกหนี้ไม่รู้ตัวเจ้าหนี้แน่นอน

โดยไม่ใช่ความผิดของตน ลูกหนี้จึงต้องวางทรัพย์เพื่อจะให้หลุดพ้นจากหนี้ โดยต้องวางทรัพย์ ณ สำนักงานวางทรัพย์ประจำตำบลที่จะต้องชำระหนี้ ตามมาตรา ๓๓๓ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าไม่มีกฎหมายหรือกฎข้อบังคับเฉพาะการเรื่องสำนักงานวางทรัพย์ ผู้ชำระหนี้สามารถร้องขอต่อศาลให้กำหนดสำนักงานวางทรัพย์ และแต่งตั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์ที่วางนั้นขึ้น ทั้งนี้ ผู้วางทรัพย์ต้องแจ้งให้เจ้าหนี้ทราบถึงการที่ได้วางทรัพย์นั้นโดยพลัน ตามมาตรา ๓๓๓ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๗) การขายทอดตลาดทรัพย์ที่วางไว้

ตามมาตรา ๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในบางกรณีแทนที่จะวางทรัพย์ไว้ อาจขายทอดตลาดทรัพย์นั้น แล้วเอาเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาวางก็ได้ ทรัพย์นั้น มีดังนี้

๑.๗.๑) ทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งหนี้ เช่น ทรัพย์ขนาดใหญ่

๑.๗.๒) ทรัพย์ที่เสื่อมเสียหรือทำลายหรือบุบสลายได้ เช่น ของสด

๑.๗.๓) ทรัพย์ที่ค่ารักษาทรัพย์จะแพงเกินควร

๑.๘) วิธีการขายทอดตลาด

การขายทอดตลาดและเอาเงินวางแทนนี้ มีขั้นตอนดังนี้

๑.๘.๑) ขออนุญาตจากศาลก่อน ตามมาตรา ๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๘.๒) บอกให้เจ้าหนี้ได้รู้ตัวก่อน เว้นแต่ทรัพย์นั้นจะเสียหาย ตามมาตรา ๓๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๘.๓) บอกกล่าวแก่เจ้าหนี้ในการขายทอดตลาด เว้นแต่ไม่อาจทำได้ มิฉะนั้นลูกหนี้ต้องรับผิดในค่าสินไหมทดแทน

๑.๘.๔) ประกาศโฆษณาเวลาและสถานที่ขายทอดตลาด และพรรณนาลักษณะแห่งทรัพย์

๑.๙) ค่าฤชาธรรมเนียม

ค่าฤชาธรรมเนียมในการวางทรัพย์และการขายทอดตลาด เจ้าหนี้เป็นผู้ออก เว้นแต่ลูกหนี้จะได้ถอนทรัพย์ที่วาง ลูกหนี้ต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา ๓๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๑๐) สิทธิของเจ้าหนี้เหนือทรัพย์ที่วาง

ตามมาตรา ๓๓๙ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าหนี้มีสิทธิมารับทรัพย์ที่วางนั้นเมื่อไรก็ได้ภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันบอกกล่าว ถ้าเจ้าหนี้ไม่มารับไปภายใน ๑๐ปี สิทธิของเจ้าหนี้ก็ระงับ และลูกหนี้ย่อมรับทรัพย์สินกลับคืนได้ แม้จะได้สละสิทธิถอนทรัพย์แล้ว

๒) การปลดหนี้

การปลดหนี้ คือ การที่เจ้าหนี้แสดงเจตนาโดยสมัครใจ ว่าจะสละสิทธิเรียกร้องในหนี้นั้นให้แก่ลูกหนี้ โดยไม่เรียกร้องผลตอบแทนใด ๆ เมื่อปลดหนี้โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว หนี้นั้นถือว่าระงับสิ้นไป

หลักเกณฑ์ในการปลดหนี้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๑) เจ้าหนี้แสดงเจตนาต่อลูกหนี้ว่าจะปลดหนี้ให้ ตามมาตรา ๓๔๐ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๒) ถ้าหนี้มีหลักฐานเป็นหนังสือ การปลดหนี้ก็ต้องทำเป็นหนังสือด้วย หรือต้องเวนคืนเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ให้แก่ลูกหนี้ หรือขีดฆ่าเอกสารนี้เสีย ตามมาตรา ๓๔๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๓) ผลของการปลดหนี้ (ที่ทำถูกต้อง) หนี้ระงับ ซึ่งก็คือหนี้สิ้นสุดลงทันที ตามมาตรา ๓๔๐ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๔) การปลดหนี้เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว เจ้าหนี้สามารถทำหนังสือปลดหนี้โดยลงลายมือชื่อฝ่ายเดียวได้

๒.๕) การปลดหนี้จะปลดให้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ถ้าปลดหนี้ทั้งหมด หนี้ก็เป็นอันระงับ แต่ถ้าปลดหนี้ให้เพียงบางส่วน หนี้จะยังคงเหลือในส่วนที่ไม่ได้ปลด เจ้าหนี้ก็ยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ที่เหลือได้

๓) การหักกลบลบหนี้

การหักกลบลบหนี้ เป็นวิธีการระงับหนี้เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ซึ่งกันและกัน โดยหนี้ทั้งสองต้องมีวัตถุแห่งหนี้เป็นอย่างเดียวกันและถึงกำหนดชำระแล้ว ต่างฝ่ายต่างก็สามารถหักกลบลบหนี้กันได้โดยไม่ต้องชำระจริง ตามมาตรา ๓๔๑-๓๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๑) หลักเกณฑ์การหักกลบลบหนี้ มีดังนี้

๓.๑.๑) ทั้งสองฝ่ายต้องมีความผูกพันซึ่งกันและกันในมูลหนี้ คือมีสถานะเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่อกัน

๓.๑.๒) วัตถุแห่งหนี้ในหนี้ทั้งสองรายต้องเป็นอย่างเดียวกัน เช่น เป็นหนี้เงินเหมือนกัน หรือเป็นหนี้ต้องส่งมอบทรัพย์ชนิดเดียวกัน

๓.๑.๓) หนี้ทั้งสองรายต้องถึงกำหนดชำระแล้ว

๓.๒) วิธีการหักกลบลบหนี้

ตามมาตรา ๓๔๒ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้หนี้ที่ทั้งสองมีต่อกันระงับไป โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๙๓/๒๕๑๖ และการแสดงเจตนานี้ไม่มีแบบโดยเฉพาะ เช่น ตกลงให้นำเงินฝากประจำหักกลบลบหนี้ ก็ไม่ต้องทำเป็นหนังสือ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๘/๒๕๓๔

๔) การแปลงหนี้ใหม่

ตามมาตรา ๓๔๙-๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การแปลงหนี้ใหม่ คือ การตกลงเปลี่ยนหนี้เดิมให้เป็นหนี้ใหม่ โดยมีผลให้หนี้เดิมระงับสิ้นไป ต้องมีเจตนาเลิกหนี้เดิมและก่อหนี้ใหม่ขึ้นแทน โดยหนี้ใหม่ต้องมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์การแปลงหนี้ใหม่ มีดังนี้

๔.๑) ต้องทำเป็นสัญญาระหว่างคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๓๔๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อเลิกหรือระงับหนี้เดิมโดยก่อหนี้ใหม่ขึ้นมาแทน ดังนั้น หนี้เก่าจึงต้องมีอยู่แล้วและมีผลผูกพันคู่กรณีโดยสมบูรณ์ และหนี้ที่เกิดใหม่นั้นก็ต้องมีผลสมบูรณ์เช่นเดียวกัน หากหนี้ใหม่เป็นโมฆะ เช่น เกิดจากมูลหนี้ที่ผิดกฎหมาย หนี้เดิมก็จะไม่ระงับ ตามมาตรา ๓๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น สัญญาซื้อขายฝิ่นเป็นโมฆะ จะไม่สามารถแปลงเป็นหนี้เงินกู้ได้ เนื่องจากไม่มีหนี้เก่าโดยสมบูรณ์เพราะเกิดจากมูลหนี้ที่มิชอบด้วยกฎหมาย

๔.๒) ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งหนี้ ดังนี้

๔.๒.๑) เปลี่ยนวัตถุแห่งหนี้ โดยหนี้ใหม่ต้องมีมูลหนี้ที่ชอบด้วยกฎหมาย

๔.๒.๒) เปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ ต้องทำเป็นหนังสือ ตามหลักโอนสิทธิเรียกร้อง

๔.๒.๓) เปลี่ยนตัวลูกหนี้ ต้องไม่ฝืนใจลูกหนี้เดิม และลูกหนี้เดิมต้องไม่คัดค้าน

๔.๓) ผลของการแปลงหนี้ใหม่ ตามมาตรา ๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อหนี้เดิมระงับ หลักประกันเดิม เช่น จำนำ จำนอง ก็ระงับตาม หากต้องการให้หลักประกันเดิม ผูกพันกับหนี้ใหม่ ต้องตกลงกันไว้ชัดเจน ซึ่งการโอนหลักประกันไปหนี้ใหม่ ทำได้เฉพาะวัตถุแห่งหนี้เดิม และหากหลักประกันมาจากบุคคลภายนอก ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นั้น

๕) หนี้เกลื่อนกลืนกัน

ตามมาตรา ๓๕๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนี้เกลื่อนกลืนกัน เป็นกรณีที่สิทธิและหน้าที่ของความเป็นเจ้าหนี้ลูกหนี้ได้มารวมอยู่ในบุคคลเดียวกัน บรรดาหนี้สินที่มีอยู่ก็เป็นอันเกลื่อนกลืนกันไปในตัวเองตามธรรมดาที่บุคคลไม่อาจเป็นเจ้าหนี้ลูกหนี้ของตัวเองได้

๕.๑) หลักเกณฑ์ของหนี้เกลื่อนกลืนกัน คือเมื่อบุคคลเดียวกันมีทั้งสิทธิเรียกร้องและหน้าที่ชำระหนี้ในมูลหนี้เดียวกัน หนี้นั้นเป็นอันระงับโดยผลของกฎหมาย

๕.๒) ข้อยกเว้นที่ทำให้หนี้ไม่ระงับเพราะเกลื่อนกลืนกันไม่ได้ คือในกรณีที่หนี้อยู่ในบังคับแห่งสิทธิของบุคคลภายนอก เช่น หากเจ้าหนี้โอนสิทธิเรียกร้องให้บุคคลอื่นก่อนที่สิทธิจะรวมอยู่ในบุคคลเดียวกัน หนี้จะไม่ระงับ ทั้งนี้ กรณีตั๋วเงินที่สลักหลังกลับคืน ตามมาตรา ๙๑๗ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ผู้ทรงตั๋วเงินและผู้รับผิดตามตั๋วจะเป็นบุคคลเดียวกัน หนี้จะไม่ระงับ เพื่อให้ตั๋วเงินยังสามารถหมุนเวียนในระบบธุรกิจได้

๒.๕ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้กองทุนในการกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การดำเนินงานด้านการเงินของกองทุนในการกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเฉพาะในส่วนของการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้ ถือเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิต การลงทุน และการบริหารจัดการของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร หรือหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ ทั้งนี้ การบริหารจัดการเงินกู้ต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม การพิจารณาคุณสมบัติของผู้กู้ การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาการชำระคืน ไปจนถึงการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้เงินกู้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และลดความเสี่ยงทางการเงินทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคลผู้กู้ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้กองทุนในการกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น ได้รับการกำหนดไว้อย่างเป็นระบบผ่านพระราชบัญญัติ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรง ดังนี้

๒.๕.๑ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

๑) ระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๖๘ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร สรุปดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๖๘)

๑.๑) กิจการที่องค์กรเกษตรกรสามารถขอกู้ยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ได้แก่ การส่งเสริมการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหาร โดยมีกิจกรรมดังนี้

๑.๑.๑) การจัดหาปัจจัยการผลิต จะต้องเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารที่มีความจำเป็นต่อการผลิตและมีคุณภาพ เพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาที่เป็นธรรม

๑.๑.๒) การให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อการผลิต การเก็บรักษา หรือการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหาร โดยจะต้องเสนอรายละเอียดของโครงการ ประโยชน์ที่จะได้รับ และแผนการชำระเงินกู้ยืมคืน รวมทั้งต้องมีการติดตามผลการดำเนินงานของโครงการที่ได้รับการสนับสนุน

๑.๒) องค์กรเกษตรกรสามารถขอกู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยแบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑.๒.๑) องค์กรเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล สามารถยื่นคำขอรับจัดสรรเงินกองทุนได้โดยตรง ต่อสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด โดยจด

ทะเบียนเป็นนิติบุคคลมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี มีการตรวจสอบบัญชีและงบการเงิน และมีมติที่ประชุมใหญ่ของแต่ละองค์กรให้ความเห็นชอบในการขอรับจัดสรรเงิน

๑.๒.๒) องค์กรเกษตรกรที่ไม่เป็นนิติบุคคล หรือเป็นนิติบุคคลน้อยกว่า ๒ ปี ไม่สามารถยื่นคำขอโดยตรงได้ทันที ต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลองค์กรเกษตรกรนั้น หากต้องการยื่นคำขอโดยตรง ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรกำหนดเป็นกรณีพิเศษ

ทั้งนี้ หากองค์กรเกษตรกรต้องการขอรับเงินกองทุนเพื่อใช้เป็นสินเชื่อแก่สมาชิกขององค์กร จะต้องเสนอผ่านหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลเท่านั้น ไม่สามารถยื่นคำขอโดยตรงไม่ว่ากรณีใด

๑.๓) องค์กรเกษตรกรขอกู้ยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ต้องมีหลักประกันดังนี้

๑.๓.๑) องค์กรเกษตรกรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้คณะกรรมการบริหารองค์กร และผู้จัดการ หรือผู้ที่ทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว ค้ำประกันการกู้ยืมเป็นการส่วนตัว กรณีมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารองค์กร ให้องค์กรจัดให้คณะกรรมการชุดใหม่ ค้ำประกันเพิ่มเติม และอาจให้มีหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมตามที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรเห็นชอบ

๑.๓.๒) องค์กรเกษตรกรที่ไม่เป็นนิติบุคคล หรือเป็นนิติบุคคลน้อยกว่า ๒ ปี ให้สมาชิกทุกคนในกลุ่มค้ำประกันการกู้ยืม และอาจให้มีหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมตามที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรเห็นชอบ

๑.๔) ให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมีอำนาจพิจารณาอนุมัติเงินกองทุน

๑.๕) ให้นำประวัติการใช้จ่ายเงินกองทุนของส่วนราชการย้อนหลัง ๓ ปี มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุน

๑.๖) การพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อดำเนินธุรกิจขององค์กรเกษตรกร ให้พิจารณาอนุมัติวงเงินไม่เกิน ๕ เท่าของทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองขององค์กรเกษตรกร เว้นแต่กรณีที่มติที่ประชุมใหญ่ขององค์กรเกษตรกร เห็นชอบให้กู้เกินกว่า ๕ เท่าของทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองขององค์กรเกษตรกร

๒) มติคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ ๔/๒๕๕๗ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๗ เรื่อง แนวทางการจัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในกิจการตามโครงการที่จะใช้จ่ายเงินกองทุนมาตรา ๗ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดแนวทางการให้กู้ยืมเงินกู้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แก่องค์กรเกษตรกร คือ การส่งเสริมการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหาร ซึ่งประกอบด้วย กิจกรรมจัดหาปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ที่มีคุณภาพเพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาที่เป็นธรรม และกิจกรรมให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อการลงทุนในการผลิต เก็บรักษา หรือจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหาร โดยต้องเป็นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนด ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ (กองบริหารงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร, ๒๕๖๘)

๓) มติคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เรื่อง แนวทางการจัดเก็บดอกเบี้ยและค่าบริหารโครงการที่ขอใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กำหนดการจัดเก็บดอกเบี้ยสำหรับองค์กรเกษตรกรที่ขอกู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร สรุปดังนี้ (กองบริหารงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร, ๒๕๖๘)

๓.๑) การจัดหาปัจจัยการผลิตเพื่อการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารที่มีความจำเป็นต่อการผลิตและมีคุณภาพ เพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาที่เป็นธรรม ให้จัดเก็บดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑

๓.๒) การให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อการผลิต การเก็บรักษา หรือการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหาร ให้จัดเก็บดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒

๔) มติคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ ๕/๒๕๕๙ วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๙ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการยกเว้นค่าเบี้ยปรับให้กับโครงการที่ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กำหนดเหตุที่ขอยกเว้นค่าเบี้ยปรับให้กับโครงการที่กู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร สรุปดังนี้ (กองบริหารงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร, ๒๕๖๘)

๔.๑) กรณีภัยธรรมชาติ

๔.๑.๑) กรณีเป็นพื้นที่ที่มีการประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัย (ทั้งโครงการถึงกำหนดชำระหนี้และโครงการที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระหนี้) ต้องเป็นโครงการที่อยู่ในพื้นที่ที่มีประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยของจังหวัดหรือของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยภัยธรรมชาติมีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานโครงการ ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

๔.๑.๒) กรณีเป็นพื้นที่ที่ไม่มีการประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัย (ทั้งโครงการถึงกำหนดชำระหนี้และโครงการที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระหนี้) ต้องเป็นโครงการที่ประสบภัยธรรมชาติ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานโครงการ ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ หากเป็นโครงการที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระหนี้ องค์กรเกษตรกรต้องแจ้งเหตุที่ประสบภัยธรรมชาติ พร้อมทั้งรายงานข้อมูลผลกระทบให้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ภายใน ๓๐ วัน หลังประสบภัยธรรมชาติ

๔.๒) กรณีโครงการที่ได้รับอนุมัติเป็นการดำเนินการตามโครงการของรัฐบาล ต้องเป็นโครงการที่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ และเป็นโครงการประสบปัญหาเป็นเหตุให้การดำเนินงานหยุดชะงักหรือไม่สามารถดำเนินงานโครงการต่อไปได้

๔.๓) กรณีเหตุอื่น ๆ ที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นชอบ ให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรเป็นกรณี ๆ ไป

๕) มติคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เรื่อง หลักเกณฑ์คุณสมบัติ และเงื่อนไขในการเสนอขอรับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรขององค์กรเกษตรกรที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือองค์กรเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลน้อยกว่า ๒ ปี กำหนดแนวทางการให้กู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร สรุปดังนี้ (กองบริหารงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร, ๒๕๖๘)

๕.๑) วงเงิน กรณีองค์กรเกษตรกรไม่มีทุนเรือนหุ้นหรือทุนสำรอง หรือจดทะเบียนหรือได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายที่จัดตั้งมาแล้วน้อยกว่า ๒ ปี ให้อนุมัติวงเงินได้ไม่เกิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรพิจารณาได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

๕.๒) เงื่อนไขการกู้ยืม

๕.๒.๑) องค์กรเกษตรกรที่ยังไม่ดำเนินกิจการ ต้องได้รับการรับรองคุณสมบัติและความพร้อมในการดำเนินกิจการจากหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแล

๕.๒.๒) องค์กรเกษตรกรที่ดำเนินกิจการอยู่แล้ว ต้องดำเนินการดังนี้

ก. จัดทำบัญชีของกลุ่มให้เป็นปัจจุบัน

ข. ตรวจสอบบัญชีและงบการเงิน (หากจ้างผู้สอบบัญชี องค์กรเกษตรกรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง)

ค. สะสมทุนเรือนหุ้น หรืออย่างน้อยต้องออมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เช่น รับฝากเงินจากสมาชิกในรูปแบบออมทรัพย์ที่ร่วมกันสะสมเป็นประจำทุกเดือน)

๕.๒.๓) สมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มต้องมีความรู้ความเข้าใจในกิจการหรือโครงการที่เสนอ เช่น ประกอบเป็นอาชีพอยู่แล้ว หรือได้ผ่านการอบรมจากภาครัฐ

๕.๒.๔) โครงการที่เสนอต้องผ่านการประเมินเบื้องต้นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแล ส่งเสริมการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่ระดับอำเภอหรือระดับจังหวัด

๕.๒.๕) มีการประชุมกลุ่มร่วมกันเป็นประจำ และมีการบันทึกรายงานการประชุมไว้เพื่อเป็นหลักฐาน ทั้งนี้ ภายหลังที่โครงการได้รับอนุมัติต้องกำหนดให้มีแผนการประชุมร่วมกันอย่างน้อยทุก ๓ เดือน และรายงานผลการประชุมให้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรทราบ

๕.๒.๖) ให้รายงานผลการดำเนินโครงการเป็นประจำทุกเดือน ตามแบบที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรกำหนด

๕.๓) หลักประกัน

๕.๓.๑) กรณีวงเงินไม่เกิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้ค้ำประกันด้วยสมาชิกทุกคนในกลุ่ม

๕.๓.๒) กรณีวงเงินเกิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้ค้ำประกันด้วยสมาชิกทุกคนในกลุ่มและอาจจัดให้มีหลักทรัพย์เป็นหลักประกัน ตามที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรเห็นชอบ

กรณีใช้หลักทรัพย์ ให้มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. จำนองอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ โฉนดที่ดิน น.ส.๓ น.ส.๓ก สิ่งปลูกสร้างในที่ดิน เครื่องจักรกลของสมาชิกหรือบุคคลอื่น

ข. หลักทรัพย์ต้องมีราคาประเมิน ดังนี้

(๑) วงเงินกู้ยืม ๕ - ๑๐ ล้านบาท: ราคาประเมินไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของวงเงินที่ขอ

(๒) วงเงินกู้ยืม ๑๐ - ๕๐ ล้านบาท: ราคาประเมินไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ ของวงเงินที่ขอ

(๓) วงเงินกู้ยืมมากกว่า ๕๐ ล้านบาท: ราคาประเมินไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของวงเงินที่ขอ

ค. หลักทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกันควรปลอดภาระผูกพัน หากมีภาระผูกพัน เมื่อหักออกชำระหนี้แล้ว ราคาประเมินหลังหักหนี้ต้องเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ - ๕๐ ตามช่วงวงเงินที่เสนอขอ

ง. กรณีไม่มีหลักทรัพย์ หรือหลักทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกันมีราคาประเมินน้อยกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด ให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรพิจารณาอนุมัติได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยคำนึงถึงความจำเป็นของการใช้เงินกู้ตามแผนการดำเนินโครงการ ศักยภาพการดำเนินธุรกิจขององค์กรเกษตรกร และเป็นโครงการเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบความเดือดร้อน

๖) ระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ว่าด้วยการรับจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีของกองทุนเป็นสูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดแนวทางการชำระหนี้เงินกู้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร สรุปดังนี้ (กองบริหารงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร, ๒๕๖๘)

๖.๑) ให้คิดเบี้ยปรับกับองค์กรเกษตรกรที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนแล้วไม่สามารถส่งเงินคืนได้ตามกำหนดเวลาในอัตราร้อยละ ๓ ต่อปี นับแต่วันผิดนัดชำระหนี้จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

กรณีองค์กรเกษตรกรไม่สามารถส่งเงินคืนกองทุนได้ภายในกำหนดเวลาตามแผนการส่งเงินคืนหรือตามข้อตกลง อาจขอลดหรืองดการคิดเบี้ยปรับต่อคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในเหตุต่อไปนี้

๖.๑.๑) ภัยธรรมชาติ

๖.๑.๒) โครงการที่ได้รับอนุมัติ เป็นการดำเนินการตามโครงการของรัฐบาล

๖.๑.๓) ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณชดเชย

๖.๑.๔) เหตุอื่น ๆ ที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรพิจารณาเห็นชอบ

๖.๒) การตัดหนี้เป็นสูญของลูกหนี้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเสนอคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการตามกฎระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

๒.๕.๒ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

๑) ระเบียบว่าด้วยการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกู้ยืมเงินและการชำระหนี้เงินกู้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน สรุปดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๖๑ก)

๑.๑) การกู้ยืมเงินกองทุนเพื่อปลดเปลื้องหนี้สิน หรือซื้อคืนที่ดิน

๑.๑.๑) ผู้กู้ยืมเงินเพื่อไถ่หรือไถ่ถอนที่ดินคืนจากการขายฝาก จำนอง หรือชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินหรือซื้อคืนที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไป เนื่องจากการขายฝาก จำนอง หรือสัญญากู้ยืมเงิน ต้องเป็นเกษตรกร หรือผู้ยากจน หรือเป็นบิดา มารดา หรือคู่สมรส หรือบุตร ของเกษตรกรหรือผู้ยากจน โดยมีเงื่อนไขดังนี้

ก. มีหนี้สินเนื่องจากการนำที่ดินไปขายฝาก จำนองไว้กับเจ้าหนี้ หรือกู้ยืมเงินโดยได้นำที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นประกันขณะทำสัญญากู้ยืมเงิน หรือได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้ว เนื่องจากการขายฝาก จำนอง หรือสัญญากู้ยืมเงิน

ข. มีหนี้สินอันเกิดจากเหตุสุจริตจำเป็นและเป็นภาระหนักแก่ผู้กู้ยืม ทำให้ผู้กู้ยืมมีโอกาสที่จะไถ่หรือไถ่ถอน หรือชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน หรือซื้อคืนที่ดิน ได้น้อยมาก

ค. เป็นผู้ที่ธนาคารไม่อนุมัติให้กู้ยืมเงินเพื่อการนี้

๑.๑.๒) ที่ดินที่จะไถ่หรือไถ่ถอน หรือซื้อคืน จะต้องเป็นที่ดินของเกษตรกรหรือผู้ยากจน หรือเป็นของบิดา มารดา หรือคู่สมรส หรือบุตร ของเกษตรกรหรือผู้ยากจน

๑.๑.๓) เงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหนี้ มีดังนี้

ก. กรณีเจ้าหนี้ของผู้กู้ยืมเป็นบุคคลทั่วไป จะได้รับความช่วยเหลือเพื่อไถ่หรือไถ่ถอนที่ดินคืนจากการขายฝาก จำนอง หรือชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน หรือเพื่อซื้อคืนที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไปเนื่องจากการขายฝาก จำนอง หรือสัญญากู้ยืมเงิน ต้องเป็นหนี้ตามคำพิพากษา หรือหนี้ที่ผ่านกระบวนการประนอมหนี้ หรือกระบวนการไกล่เกลี่ยแล้ว

ข. กรณีเจ้าหนี้ของผู้กู้ยืมเป็นนิติบุคคลที่คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนกำหนด ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน หรือธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนกำหนด

๑.๑.๔) ขั้นตอนการยื่นคำร้อง มีดังนี้

ก. ให้ผู้กู้ยืม ยื่นคำร้องพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบคำร้อง ณ สำนักงานเกษตรอำเภอ หรือสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด หรือธนาคาร ซึ่งตนมีภูมิลำเนา หรือสำนักงาน

ข. ให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่ได้รับคำร้องตามข้อ ก. แล้ว ดำเนินการประนอมหนี้หรือไกล่เกลี่ยหนี้ระหว่างคู่กรณีแล้วส่งเรื่องให้ธนาคารที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี พิจารณาและวิเคราะห์คำขอกู้ยืมเงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ค. เมื่อธนาคารพิจารณาและวิเคราะห์คำขอกู้ยืมเงินแล้ว ให้ธนาคารส่งผลการวิเคราะห์ พร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม

แก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่มีอำนาจพิจารณาตามกรอบวงเงิน เพื่อนำเสนอคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนพิจารณาภายในกรอบอำนาจต่อไป

ง. ให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน แจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการดังกล่าว ตามข้อ ค. ให้ธนาคารทราบโดยเร็ว เพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้

๑.๒) การกู้ยืมเงินกองทุนเพื่อซื้อที่ดินเช่า

๑.๒.๑) ผู้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อที่ดินตามสิทธิแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

ก. เป็นเกษตรกรหรือผู้ยากจน

ข. มีสัญชาติไทย

ค. เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ

ง. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

จ. มีความประพฤติดี มีความสามารถ และขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ

ฉ. ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอ

ช. เป็นผู้ที่ธนาคารไม่อนุมัติให้กู้ยืมเงินเพื่อการนี้

๑.๒.๒) ขั้นตอนการยื่นคำร้อง

ก. ให้ผู้กู้ยืม ยื่นคำร้องพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบคำร้อง ณ สำนักงานเกษตรอำเภอ หรือสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด หรือธนาคาร ซึ่งตนมีภูมิลำเนา หรือสำนักงาน

ข. ให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่ได้รับคำร้องตามข้อ ก. ดำเนินการเจรจาตกลงราคาจะซื้อจะขายที่ดินระหว่างคู่กรณีก่อน แล้วส่งเรื่องให้ธนาคารที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี พิจารณาและวิเคราะห์คำขอกู้ยืมเงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ค. เมื่อธนาคารพิจารณาและวิเคราะห์คำขอกู้ยืมเงินแล้ว ให้ธนาคารส่งผลการวิเคราะห์พร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่มีอำนาจพิจารณาตามกรอบวงเงิน เพื่อนำเสนอคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนพิจารณาภายในกรอบอำนาจต่อไป

ง. ให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน แจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ตามข้อ ค. ให้ธนาคารทราบโดยเร็ว เพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้

๑.๓) การกู้ยืมเงินเพื่อการประกอบอาชีพ

๑.๓.๑) เงื่อนไขและคุณสมบัติผู้กู้

ก. เกษตรกรหรือผู้ยากจน ที่ยื่นคำร้องขอกู้ยืมเงินเพื่อไถ่หรือไถ่ถอนที่ดินคืนจากการขายฝากจำนอง หรือเพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน หรือเพื่อซื้อที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ไปเนื่องจากการขายฝาก จำนอง หรือสัญญากู้ยืมเงิน หรือเพื่อซื้อที่ดินเช่าตามสิทธิแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจยื่นคำร้องขอกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพได้อีกจำนวนหนึ่งไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยยื่นคำร้องมาพร้อมกันในคราวเดียว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนกำหนด

ข. กรณีลูกหนี้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนรายเดิมและยังไม่มีการกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพมาก่อน อาจขอกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพก็ได้ ภายในวงเงินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนกำหนด

๑.๓.๒) ขั้นตอนการยื่นคำร้อง

ก. ให้ผู้กู้ยืมยื่นคำร้องตาม ๑.๓.๑) พร้อมรายละเอียดของโครงการที่ประสงค์จะขอกู้ หลักประกันเงินกู้ และเอกสารหลักฐานประกอบคำร้อง ณ สำนักงานเกษตรอำเภอ หรือสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด หรือธนาคาร ซึ่งตนมีภูมิลำเนา หรือสำนักงาน แล้วแต่กรณี

ข. ให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่ได้รับคำร้องตามข้อ ก. ส่งเรื่องให้ธนาคาร แล้วแต่กรณี พิจารณาและวิเคราะห์คำขอกู้ยืมเงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ค. เมื่อธนาคารพิจารณาและวิเคราะห์คำขอกู้ยืมเงินแล้ว ให้ธนาคารส่งผลการวิเคราะห์ พร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่มีอำนาจพิจารณาตามกรอบวงเงิน เพื่อนำเสนอคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนพิจารณาภายในกรอบอำนาจต่อไป

ง. ให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน แจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ตามข้อ ค. ให้ธนาคารทราบโดยเร็ว เพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้

๑.๔) จำนวนขั้นสูงของเงินกู้

การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ของผู้กู้ยืมแต่ละราย ให้เป็นไปตามกรอบอำนาจของคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนแต่ละคณะ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินรายละ ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๕) หลักประกันเงินกู้

๑.๕.๑) ในการกู้ยืมเงินเพื่อไถ่หรือไถ่ถอนที่ดินคืนจากการขายฝากหรือจำนอง หรือเพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน หรือเพื่อซื้อคืนที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไป เนื่องจากการขายฝาก

จำนอง หรือสัญญากู้ยืมเงิน ผู้กู้ยืมต้องนำที่ดินซึ่งปลดเปลื้องหนี้สิน หรือซื้อคืน หรือซื้อด้วยเงินกู้จากกองทุนนี้ และมีราคาประเมินไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ให้กู้มาจำนองเป็นประกันเงินกู้

๑.๕.๒) ในการประเมินราคาที่ดินตาม ๑.๕.๑) ให้ใช้ราคาประเมินของธนาคาร และกรณีที่มีสิ่งปลูกสร้างอยู่บนที่ดินนั้น ให้ธนาคารประเมินราคาสิ่งปลูกสร้างรวมด้วย ไม่ว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นจะมีราคาเท่าใด โดยแบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

ก. กรณีสิ่งปลูกสร้างมีการประกันวินาศภัย ให้ประเมินราคาในอัตราร้อยละ ๕๐ ของราคาสิ่งปลูกสร้างที่ประเมินได้ แล้วนำราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ประเมินได้ดังกล่าวมารวมกันเป็นราคาประเมินหลักประกัน

ข. กรณีไม่มีการประกันวินาศภัย ให้ประเมินราคาในอัตราร้อยละ ๓๐ ของราคาสิ่งปลูกสร้างที่ประเมินได้ แล้วนำราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ประเมินได้ดังกล่าวมารวมกันเป็นราคาประเมินหลักประกัน

๑.๕.๓) ในกรณีที่ดินที่นำมาจำนองเป็นประกัน มีราคาประเมินน้อยกว่าจำนวนเงินที่ให้กู้ แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนเงินที่ให้กู้ คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนอาจพิจารณาให้นำที่ดินอื่น ซึ่งมิได้จำนองเป็นประกันต่อเจ้าหนี้รายอื่น มาจำนองเป็นประกันเพิ่มเติม เพื่อให้มีราคาประเมินไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ให้กู้

๑.๕.๔) ในการกู้ยืมเงินเพื่อการประกอบอาชีพ ผู้กู้ยืมต้องจำนองที่ดินเป็นประกันเงินกู้ ซึ่งที่ดินนั้นต้องมีราคาประเมินไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ให้กู้ ทั้งนี้ ในการประเมินราคาที่ดินดังกล่าว ให้ใช้ราคาประเมินของธนาคารตาม ๑.๕.๒) และ ๑.๕.๓) ได้โดยอนุโลม

ในกรณีกู้ยืมเงินไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท ถ้าผู้กู้ยืมไม่อาจจัดหาที่ดินมาจำนองเป็นประกันเงินกู้ได้ ผู้กู้ยืมอาจจัดหาบุคคลมาค้ำประกันตามหลักเกณฑ์การใช้บุคคลค้ำประกันตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนกำหนด

๑.๕.๕) การถอนจำนอง ถอนหรือเปลี่ยนแปลงหลักประกันอื่น จะกระทำได้ต่อเมื่อผู้กู้ยืมได้ชำระหนี้เงินกู้ของตนเองเสร็จสิ้น หรือเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

๑.๕.๖) การอนุญาตให้ผู้กู้ยืมเปลี่ยนแปลงหลักประกันในกรณีที่เป็นที่ดิน ให้ถือราคาตามที่ธนาคารได้ตรวจสอบและประเมินราคาแล้วในขณะที่ขอเปลี่ยนแปลง

๑.๖) อัตราดอกเบี้ย

๑.๖.๑) ดอกเบี้ยที่จะเรียกเก็บจากผู้กู้ยืม ให้กำหนดไว้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๕ ต่อปี โดยคำนวณตามจำนวนเงินต้นคงเป็นหนี้ โดยคิดเป็นรายวันนับตั้งแต่วันถัดจากวันรับเงินต้นจนถึงวันชำระคืนเสร็จสิ้น ทั้งนี้ไม่เป็นการทบต้น และในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนอาจเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยได้ตามความเหมาะสม

๑.๖.๒) ในกรณีผู้กู้ยืมได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากประสบภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติทำให้พืชผล หรือผลผลิตทางการเกษตร หรือที่อยู่อาศัย ได้รับความเสียหายทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ หรือได้รับความเดือดร้อนและเสียหายอย่างร้ายแรงด้วยเหตุใด ๆ คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนอาจพิจารณาให้งดและหรือลดดอกเบี้ยได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนกำหนด

๑.๖.๓) กรณีที่คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้กู้ยืมที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตาม ๑.๖.๒) ไม่มีความสามารถที่จะชำระหนี้ได้อีกต่อไป คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนอาจพิจารณาช่วยเหลือโดยการจำหน่ายหนี้สูญเฉพาะดอกเบี้ยและ/หรือเงินต้นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

อำนาจตาม ๑.๖.๒) และ ๑.๖.๓) คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนพิจารณาแทนได้ ทั้งนี้ ภายในกรอบวงเงินตามที่ได้รับมอบหมาย

๑.๗) การชำระคืนดอกเบี้ยและเงินต้น

ให้ผู้กู้ยืมชำระคืนดอกเบี้ยและเงินต้นเป็นรายงวดให้แล้วเสร็จ ภายในเวลาไม่เกิน ๒๐ ปี นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับเงินกู้

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ธนาคารวิเคราะห์คำขอกู้และเสนอความเห็นว่าผู้กู้ยืมยังไม่มีความสามารถในการชำระคืนเงินต้น คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนอาจกำหนดระยะเวลาให้ผู้กู้ยืมชำระคืนเฉพาะดอกเบี้ยก็ได้ แต่ไม่เกิน ๕ ปีแรก

๑.๘) การผัดชำระหนี้และการขยายเวลาชำระหนี้เงินกู้

ในกรณีที่ผู้กู้ยืมมีเหตุจำเป็นอันควรผ่อนผัน ธนาคารอาจมีดุลพินิจให้ผัดการชำระหนี้รายงวดนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกิน ๒ คราวติดต่อกัน คราวละไม่เกิน ๑ ปี ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา

ในกรณีที่ธนาคารวิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้กู้ยืมไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้ตามงวดที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ให้ธนาคารเสนอเรื่องให้คณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนพิจารณา หากคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่ามีเหตุจำเป็นอันควรผ่อนผัน อาจพิจารณาขยายระยะเวลาชำระหนี้ให้ผู้กู้ยืมได้ตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกิน ๓ คราว คราวละไม่เกิน ๒ ปี หรืออาจพิจารณาให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

๑.๙) การเรียกคืนเงินกู้

ในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ ธนาคารอาจเรียกให้ผู้กู้ยืมชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยโดยสิ้นเชิง แม้หนี้นั้นยังไม่ถึงกำหนดชำระก็ตาม

๑.๙.๑) เมื่อผู้กู้ยืมไม่ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมเงินโดยไม่มีเหตุอันสมควร

๑.๙.๒) เมื่อผู้กู้ยืมได้รับการผัดชำระหนี้ตาม ๑.๘) หรือขยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตาม ๑.๘) แล้วไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือสัญญาโดยไม่มีเหตุอันสมควร

๑.๙.๓) เมื่อผู้กู้ยืมหรือผู้ค้ำประกันของผู้กู้ยืมถูกบุคคลภายนอกฟ้องคดีแพ่ง และขอบังคับคดีจากหลักประกันที่จำนองไว้กับกองทุน

กรณีตามข้างต้นให้ธนาคารส่งเรื่องให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณาฟ้องเรียกคืนเงินกู้และบังคับจำนองภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓ ปี นับแต่วันผิดสัญญา

๑.๑๐) การดำเนินคดี

ให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานอัยการฟ้องเรียกคืนเงินกู้และบังคับคดีแทนจนเสร็จสิ้นกระบวนความ เว้นแต่ การทำความตกลงและทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ทั้งนี้ การดำเนินคดีดังกล่าว ให้ธนาคารเป็นผู้ประสานคดีในฐานะตัวแทนผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๑.๑๑) การจัดการทรัพย์สินที่ได้จากการบังคับชำระหนี้ตามสัญญาเงินกู้

การบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเงินกู้ตามสัญญากู้ยืมเงินให้ดำเนินการโดยวิธีขายทอดตลาดหรือเรียกเอาทรัพย์จำนองหลุด

๒) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนและแนวทางการติดตามการชำระหนี้ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน และการติดตามการชำระหนี้เงินกู้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน สรุปดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๖๑ข; สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๖๓)

๒.๑) หลักเกณฑ์การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน

๒.๑.๑) ผู้กู้ยืมซึ่งมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๖๑ ต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

ก. เป็นข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงคู่สมรสซึ่งเป็นเกษตรกรหรือผู้ยากจน

ข. มีอายุหกสิบปี ขึ้นไป เว้นแต่จะมีบุตรหรือทายาทเป็นผู้กู้ยืมร่วมกัน หรือมีบุคคลอื่น ซึ่งยินยอมเป็นผู้กู้ยืมร่วมกัน ตามความจำเป็นและความเหมาะสม ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่สามารถนำบุตร

ทายาท หรือบุคคลอื่น มาเป็นผู้กู้ยืมร่วมกันได้ ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนพิจารณาเป็นรายๆ ไป

๒.๑.๒) เรื่องที่ขอรับการช่วยเหลือ ต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

ก. เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีมติหรือคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

ข. เป็นเหตุแห่งการร้องเรียนเกิดขึ้นเป็นเวลานานแล้ว และไม่สามารถช่วยเหลือได้

ค. เป็นเรื่องที่คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนหรือสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เคยพิจารณาแล้ว เห็นว่าไม่อาจช่วยเหลือได้ และได้สั่งยุติการช่วยเหลือแล้ว เว้นแต่กรณีมีพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

ง. เป็นเรื่องที่เกิดจากการดำเนินการหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้

๒.๑.๓) กรณีประสงค์จะขอกู้เงินเพื่อไถ่หรือไถ่ถอนที่ดินคืนจาก การขายฝาก จำนอง หรือชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน หรือซื้อคืนที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไปเนื่องจากการขายฝาก จำนอง หรือสัญญากู้ยืมเงิน ตาม ๖(๑) ของระเบียบว่าด้วยการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๖๑ ต้องเป็นกรณีดังต่อไปนี้

ก. มีมูลหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินหลายฉบับและนำโฉนดที่ดิน น.ส.๓ก หรือ น.ส.๓ ให้เจ้าหนี้ยึดถือเป็นประกัน ให้พิจารณาเฉพาะมูลหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินฉบับแรกเท่านั้น

ข. มีมูลหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินและนำโฉนดที่ดิน น.ส.๓ก หรือ น.ส.๓ ให้เจ้าหนี้ยึดถือเป็นประกัน ร่วมกับมูลหนี้ตามสัญญาจำนองหรือสัญญาขายฝาก ให้พิจารณาเฉพาะมูลหนี้ตามสัญญาจำนองหรือสัญญาขายฝากเท่านั้น

๒.๑.๔) กรณีประสงค์จะขอกู้ยืมเพื่อซื้อคืนที่ดินซึ่งต้องสูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์เนื่องจากการขายฝาก จำนอง หรือนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ หรือกรณีเกิน ๕ ปี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี และผู้กู้ยืมยังคงทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอยู่อย่างต่อเนื่อง และเจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขายคืนในราคาที่เหมาะสม ให้รับเรื่องไว้พิจารณาเพื่อการช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนกำหนด

๒.๑.๕) กรณีกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพ จะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการขอกู้ของเกษตรกรหรือผู้ยากจน ดังต่อไปนี้

ก. ภาคการเกษตร ต้องเป็นวัตถุประสงค์ขอกู้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตทางเกษตรกรรมเพื่อการขาย เช่น ค่าเมล็ดพันธุ์พืช ปุ๋ย ยาป้องกันกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ ค่าอาหารสัตว์ ค่าซื้อ

ปศุสัตว์ สัตว์ปีก หรือสัตว์น้ำ ค่าวัสดุการเกษตร ค่าเครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตร ค่าซ่อมแซมอุปกรณ์และเครื่องมือ เครื่องใช้ในการเกษตร ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าจ้างเกี่ยวกับการเกษตร เป็นต้น หรือเป็นวัตถุประสงค์ขอกู้เงินเพื่อการลงทุนในทรัพย์สินการเกษตร เช่น การลงทุนบุกเบิกหรือจัดเตรียมที่ดินเพื่อใช้ในการเกษตร สร้าง ปรับปรุงแหล่งน้ำ คันคูน้ำ ประตูกักน้ำ ปรับปรุงที่ดินอย่างอื่น ทำสวน การซื้อสัตว์เพื่อใช้งาน การซื้อหรือสร้างหรือปรับปรุงเครื่องมือขนาดใหญ่ เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล และอุปกรณ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเกษตร การซื้อหรือสร้างหรือปรับปรุงโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ เกี่ยวกับการเกษตร และการลงทุนในการเลี้ยงปศุสัตว์ สัตว์ปีก หรือสัตว์น้ำ เป็นต้น

ข. นอกภาคการเกษตร ต้องเป็นกิจกรรมการขอกู้เพื่อประกอบอาชีพประเภทอุตสาหกรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นการแปรรูปสินค้า หรือประเภทพาณิชยกรรม ซึ่งมีลักษณะซื้อมาขายไป หรือประเภทการบริการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการสร้างความพึงพอใจ ทั้งนี้ ต้องเป็นอาชีพซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน

๒.๑.๖) การใช้หลักประกันเดิมและการเพิ่มหลักประกันการกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพ มีดังนี้

ก. ผู้กู้ยืมรายเดิมที่กู้เพื่อประกอบอาชีพ หากมีหลักประกันจำนองอยู่แล้ว สามารถใช้หลักประกันเดิมได้ โดยวงเงินกู้ใหม่รวมกับวงเงินกู้เดิม ต้องไม่เกินราคาประเมินหลักประกันตามสัญญาจำนองเดิม และให้ใช้ระยะเวลาชำระหนี้ที่เหลือตามสัญญาเดิม

ข. ผู้กู้ยืมที่ประสงค์จะขอกู้เพื่อประกอบอาชีพ พร้อมกับเพื่อปลดเปลื้องหนี้สิน ซื้อคืนที่ดิน หรือซื้อที่ดินเช่าตามสิทธิแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยยื่นคำขอในคราวเดียวกัน ให้ใช้หลักประกันเดียวกันได้ โดยวงเงินกู้ทั้งหมด ต้องไม่เกินราคาประเมินที่ดินที่นำมาจำนอง และให้กำหนดระยะเวลาชำระหนี้คืน ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญากู้เงินเพื่อปลดเปลื้องหนี้สิน ซื้อคืนที่ดิน หรือซื้อที่ดินเช่า

ค. กรณีที่ดินหลักประกันมีราคาประเมินน้อยกว่าวงเงินที่กู้ทั้งหมด ให้ผู้กู้ยืมที่ประสงค์จะขอกู้เพื่อการประกอบอาชีพ นำที่ดินแปลงอื่นที่ไม่ติดภาระจำนองมาเป็นประกันเพิ่มเติม หรือจัดหาบุคคลค้ำประกัน เพิ่มเติม ให้ไม่น้อยกว่าวงเงินที่ขอกู้ทั้งหมด

๒.๑.๗) ที่ดินที่จะนำมาใช้เป็นหลักประกัน ต้องไม่มีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นที่ดินซึ่งมีข้อจำกัดการห้ามไม่ให้โอนภายใน ๑๐ ปี ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ที่ดินซึ่งมีข้อจำกัดเช่นว่านั้น ขณะใช้เป็นหลักประกันจำนองมีระยะเวลาที่ห้ามไม่ให้โอน คงเหลือไม่เกิน ๕ ปี

ข. เป็นที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ หรืออยู่ในเขตสงวนหวงห้ามของทางราชการ

๒.๑.๘) การจัดให้มีบุคคลค้ำประกัน เพื่อให้มีหลักประกันไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ให้กู้ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นข้าราชการพลเรือน ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ หรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน หรือข้าราชการอื่นที่เทียบเท่า โดยค้ำประกันเงินกู้ได้ในวงเงินไม่เกินรายละ ๖๐,๐๐๐ บาท

ข. เป็นข้าราชการพลเรือน ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการ หรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับชำนาญงานขึ้นไป หรือข้าราชการอื่นที่เทียบเท่า โดยค้ำประกันเงินกู้ได้ในวงเงินไม่เกินรายละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท

ค. ความตามข้อ ก. และ ข. ให้ใช้บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยอนุโลม

ง. กรณีไม่อาจจัดหาบุคคลตามข้อ ก. - ค. มาค้ำประกันได้ ให้จัดหาบุคคลทั่วไป โดยค้ำประกันเงินกู้ได้ในวงเงินไม่เกินรายละ ๖๐,๐๐๐ บาท

บุคคลตามข้อ ก. - ค. ต้องมีหนังสือรับรองจากหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อแสดงสถานะ ระดับ การทำงาน อัตราเงินเดือน และข้อภาระผูกพันอันต้องรับผิดในการทำสัญญาค้ำประกันเงินกู้รายอื่น ๆ

ทั้งนี้ บุคคลค้ำประกัน สามารถค้ำประกันผู้กู้ยืมได้ไม่เกิน ๑ ราย ซึ่งต้องไม่เป็นกรรมการในกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน และมีอายุไม่เกิน ๖๐ ปี และต้องเป็นบุคคลซึ่งประกอบอาชีพและไม่มีความสัมพันธ์กับผู้กู้ยืมในฐานะบิดา มารดา บุตร หรือคู่สมรส โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติและตรวจสอบตามความเหมาะสมของบุคคลค้ำประกัน

๒.๑.๙) การพิจารณามูลเหตุหนี้และการยุติเรื่อง มีดังนี้

ก. การให้ความช่วยเหลือจะพิจารณาตามมูลเหตุหนี้ที่เกิดจากเหตุอันสุจริตจำเป็น ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายตามฐานานุรูปของตนเอง คู่สมรส บิดา มารดา บุตร หรือคู่สมรสของบุตร หรือการกู้ยืมเงินเพื่อให้พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมแต่บิดาหรือมารดาเดียวกัน

ข. เมื่อมีการอนุมัติคำขอกู้แล้ว ค่าธรรมเนียม ค่าอากร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เนื่องจากการจดทะเบียนจำนอง ไถ่ถอนจำนอง ซื้อคืนที่ดิน หรือซื้อที่ดินเช่า ให้ถือเป็นรายจ่ายอื่น ๆ ของกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

ค. ให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนส่วนกลาง มีอำนาจตรวจสอบการอนุมัติคำขอกู้ยืมเงินของคณะอนุกรรมการส่วนจังหวัด และคณะอนุกรรมการส่วนอำเภอ หากเห็นว่าไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๖๑ และหลักเกณฑ์การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน สามารถดำเนินการยุติเรื่องได้

ง. ให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการ ส่วนต่าง ๆ หรือสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยุติเรื่องในกรณีดังนี้

(๑) ผู้กู้ยืมได้รับผลตามที่ประสงค์แล้ว

(๒) ผู้กู้ยืมไม่มีสิทธิหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติที่กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนกำหนด

(๓) ผู้กู้ยืมไม่ประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือต่อไป

(๔) คณะอนุกรรมการ ส่วนต่าง ๆ พิจารณาแล้วเห็นควรให้ยุติเรื่อง

เมื่อยุติเรื่องตามข้อ ค. แล้ว ให้แจ้งผู้กู้ยืมทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว และกรณีการยุติเรื่องตาม (๑) - (๓) ให้รายงานต่อคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนเพื่อทราบต่อไป

๒.๒) แนวทางการติดตามการชำระหนี้

๒.๒.๑) หน้าที่และเงื่อนไขพื้นฐานของลูกหนี้ มีดังนี้

ก. ผู้กู้ยืมมีฐานะเป็นลูกหนี้ มีหน้าที่ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๕ ต่อปี

ข. การชำระหนี้ต้องชำระหนี้เป็นรายงวด ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน ๒๐ ปี

๒.๒.๒) การจูงใจให้ลูกหนี้ชำระหนี้คืนกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน โดยเมื่อลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาติดต่อกัน โดยไม่มีหนี้ค้างชำระ ณ วันต้นปีบัญชีปัจจุบัน ให้ลดอัตราดอกเบี้ยลงจากเดิม ร้อยละ ๑ คงเหลืออัตราร้อยละ ๔ ต่อปี ร้อยละ ๓ ต่อปี และร้อยละ ๒ ต่อปี ตามลำดับ และให้คงที่ร้อยละ ๒ ต่อปี ติดต่อกันจนครบตามสัญญา ทั้งนี้ หากลูกหนี้ผิดสัญญางวดใดงวดหนึ่ง ให้คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี

๒.๒.๓) การช่วยเหลือกรณีประสบภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติ กรณีลูกหนี้ประสบภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติ ตามประกาศของทางราชการ ให้งดคิดดอกเบี้ยเป็นเวลา ๑ ปี นับตั้งแต่ลูกหนี้ประสบภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติ และในปีถัดไปให้ลดอัตราดอกเบี้ยที่ต้องชำระในปัจจุบัน ร้อยละ ๒ ต่อปี เป็นเวลา ๒ ปี เว้นแต่ลูกหนี้มีอัตราดอกเบี้ยที่ต้องชำระน้อยกว่าร้อยละ ๒ ต่อปี ให้งดคิดอัตราดอกเบี้ยเป็นเวลา ๒ ปี โดยการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

๒.๒.๔) การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หมายความว่า กระบวนการใด ๆ ซึ่งลูกหนี้กับเจ้าหนี้ตกลงร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของลูกหนี้ โดยลูกหนี้ได้รับการผัดผ่อนการชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ปกติแล้ว แต่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งมีเหตุสุจริตจำเป็นและเพื่อเป็นการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ จะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นลูกหนี้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาหนี้สินโดยเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงและยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด

ข. มีแผนการแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ ซึ่งพิสูจน์ได้ว่าเป็นแนวทางที่จะฟื้นฟูการประกอบอาชีพได้ เพื่อให้ลูกหนี้มีลู่ทางในการชำระหนี้

ค. เป็นสัญญากู้ยืมเงินที่ยังไม่ครบกำหนดสัญญา หรือสัญญากู้ยืมเงินที่ครบกำหนดชำระแล้วไม่เกินกว่าสามปี

๒.๒.๕) ลูกหนี้ที่ประสงค์จะขอปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ให้ยื่นคำร้องต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งตนมีภูมิลำเนา พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบคำร้อง

ทั้งนี้ หลักประกันตามคำขอปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ให้ใช้หลักประกันตามสัญญาจำนองเดิมได้ เว้นแต่หลักประกันเดิมมีราคาเสื่อมลง ให้ลูกหนี้จัดหาหลักทรัพย์มาเป็นประกันเพิ่มเติม

๒.๒.๖) หลักเกณฑ์ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ มีดังต่อไปนี้

ก. การขยายระยะเวลาชำระหนี้

ข. การให้ระยะเวลาปลอดการชำระเงินต้น

ค. การลดอัตราดอกเบี้ย

ง. การยินยอมให้ลูกหนี้ชำระหนี้เงินต้นในสัดส่วนที่ลดลง

จ. การตกลงรับชำระหนี้จากการโอนขายทรัพย์สินของลูกหนี้กับบุคคลอื่น

ฉ. การพักชำระดอกเบี้ยค้างตามสัญญาเงินกู้เดิมชั่วคราว โดยกำหนดเวลาไว้

สำหรับหลักเกณฑ์ตามข้อ ก. ให้ดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงต่อท้ายหนังสือสัญญากู้ยืมเงินฉบับเดิม และให้ขยายระยะเวลาการชำระหนี้ออกไปตามศักยภาพของลูกหนี้แต่ละราย เงินต้นตามสัญญากู้เดิมให้คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี ส่วนดอกเบี้ยเงินกู้ให้โอนเป็นเงินต้นตามบัญชีใหม่และไม่คิดดอกเบี้ย

๒.๕.๓ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้กองทุนจัดรูปที่ดิน

๑) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้กองทุนจัดรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน หรือเพื่อการช่วยเหลือทางการเงิน หรือให้สินเชื่อแก่บรรดาเจ้าของที่ดิน ภายในเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน หรือเขตโครงการจัดรูปที่ดินโดยผ่านสถาบันการเงิน ทั้งนี้ การให้สินเชื่อของกองทุนจัดรูปที่ดินมักเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดรูปที่ดิน เช่น ค่าจัดสร้างระบบชลประทาน ถนน หรือการปรับปรุงพื้นที่ ซึ่งเจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องชำระตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยกองทุนจัดรูปที่ดินอาจให้กู้ยืมหรือให้สินเชื่อเพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว (กรมชลประทาน, ม.ป.ป.)

๒) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดทางเลือกในการชำระค่าใช้จ่าย และผ่อนผันการชำระหนี้ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายจากการกู้ยืมเงินจากกองทุนจัดรูปที่ดิน โดยผ่านสถาบันการเงิน ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๕๙)

๒.๑) การชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินเป็นงวด ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิชำระเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินเป็นงวด ๆ โดยให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๓ ต่อปี และให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

๒.๒) ให้เจ้าของที่ดินที่ประสงค์จะชำระเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินเป็นงวด ชำระงวดแรกภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๒.๕.๔ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้กองทุนพัฒนาสหกรณ์

๑) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๔ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกู้ยืมเงินและการชำระหนี้เงินกู้ กพส. สรุปดังนี้ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๖๖ก)

๑.๑) การให้กู้ยืมเงิน การชำระหนี้ การผ่อนผัน ขยายเวลาชำระหนี้ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้และการลดหนี้ มีดังนี้

๑.๑.๑) สหกรณ์ใดประสงค์จะกู้ยืมเงิน กพส. ให้ยื่นรายงานคำขอกู้ต่อสำนักงานสหกรณ์จังหวัด หรือสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ ๑, ๒ ที่สหกรณ์นั้นตั้งอยู่ เพื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ในกรณีที่เห็นสมควรให้กู้ยืม ให้เสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตต่อไป

๑.๑.๒) การยื่นรายงานคำขอกู้เงิน กพส. ตาม ๑.๑.๑) ให้ใช้แบบและเอกสารประกอบตามที่คณะกรรมการบริหาร กพส. กำหนด ดังนี้

ก. แบบคำขอกู้เงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์

ข. งบทดลอง ณ วันสิ้นเดือน ก่อนรายงานขอกู้

ค. งบดุล และงบกำไรขาดทุน ปีก่อนที่ยื่นคำขอกู้ เว้นแต่สหกรณ์ปิดบัญชีไม่แล้วเสร็จ ให้ใช้งบการเงินก่อนหน้านั้น ๑ ปี

ง. สำเนารายงานการประชุมของคณะกรรมการดำเนินการ ครั้งที่มีมติขอกู้เงิน

จ. สำเนารายงานการประชุมใหญ่ ครั้งที่มีมติให้ลงทุนในทรัพย์สิน

ฉ. ประมาณการค่าลงทุนพร้อมใบเสนอราคา ประมาณการรายได้ - ค่าใช้จ่าย และแบบแปลนการก่อสร้างที่มีวิศวกรรับรอง (รายการที่ จ. - ฉ. ใช้ในกรณีกู้เพื่อลงทุนในทรัพย์สิน)

๑.๑.๓) ในการจ่ายเงิน กพส. ให้สหกรณ์กู้ยืม ให้สหกรณ์ทำหนังสือสัญญากู้ยืมไว้กับกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหลักฐานทุกราย พร้อมกับให้มีหลักประกันเงินกู้ด้วย

๑.๑.๔) คุณสมบัติของสหกรณ์ที่จะกู้ยืม มีดังนี้

ก. สหกรณ์ทุกประเภท

ข. มีทุนเรือนหุ้นไม่ต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท

ค. มีวินัยทางการเงิน และไม่มีหนี้ผิดนัดค้างชำระต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ทุกเงินทุน

สำหรับกรณีสหกรณ์ได้รับการผ่อนผัน การขยายเวลาชำระหนี้ การลดหนี้ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การไกล่เกลี่ยคดี การประนีประนอมหนี้ และสหกรณ์สามารถชำระหนี้ได้ตามเงื่อนไข ถือว่ามีคุณสมบัติที่จะกู้ยืมได้

ง. ไม่มีการทุจริต และไม่มีข้อบกพร่องทางการเงินและทางบัญชี ในกรณีที่สหกรณ์มีข้อบกพร่องหรือทุจริต ต้องได้รับการแก้ไขแล้ว

จ. สหกรณ์ตั้งใหม่ไม่เกิน ๑ ปี ให้กู้ได้ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๑.๕) วัตถุประสงค์ในการกู้ยืม มีดังนี้

ก. เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจ ให้สมาชิกกู้ยืม หรือจัดหาสินค้ามาจำหน่าย หรือรวบรวมผลผลิต ทั้งนี้ สหกรณ์ที่ขอกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย หรือรวบรวมผลผลิต จะต้องมีสมาชิกทำธุรกิจกับสหกรณ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของจำนวนบุคคลทั้งหมดที่ทำธุรกิจกับสหกรณ์ในแต่ละวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากผลการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ปีใดปีหนึ่งในรอบ ๔ ปีบัญชีที่ผ่านมา และให้ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีการขอกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินธุรกิจสถานีบริการน้ำมันของสหกรณ์

(๒) กรณีการขอกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย หรือรวบรวมผลผลิตในปีแรก

(๓) ในกรณีอื่นที่นอกเหนือจากที่กำหนด ให้นำเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาเงินกู้ กพส. กรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อพิจารณากลั่นกรอง และนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติเป็นรายกรณีไป

ข. เพื่อลงทุนในทรัพย์สิน ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) ให้กู้ได้ไม่เกินร้อยละ ๘๐ ของวงเงินลงทุนในทรัพย์สิน และสหกรณ์ต้องสมทบการลงทุน ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของวงเงินลงทุน ยกเว้นกรณีสหกรณ์ขอกู้เพื่อสร้างสำนักงานให้กู้ได้ไม่เกินร้อยละ ๗๐ ของวงเงินลงทุนสร้างสำนักงาน และสหกรณ์ต้องสมทบการลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของวงเงินลงทุน

(๒) ในกรณีที่สหกรณ์ได้รับการสนับสนุนเงินทุนภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร และสามารถบริจาคเงินได้ตามกำหนดในหนังสือยินยอมบริจาค ให้มีสิทธิกู้เงิน กพส. ไปลงทุนเพิ่มเติมในปัจจัยพื้นฐาน โดยไม่ต้องสมทบการลงทุนและคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑ ต่อปี

๑.๑.๖) กรอบการพิจารณาเงินกู้ ให้พิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. พิจารณาถึงความจำเป็น ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ของแผนงาน/โครงการ

(๑) แผนการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ต้องมีรายได้เกินจุดคุ้มทุน หรือมีผลตอบแทนของโครงการคุ้มค่าต่อการลงทุน

(๒) รายได้สุทธิคงเหลือจากงบกระแสเงินสดเพียงพอในการส่งชำระคืนเงินกู้

(๓) ลักษณะของธุรกิจที่ใช้เงินกู้จาก กพส. ต้องตอบสนองความต้องการของสมาชิกภายใต้หลักและวิธีการสหกรณ์

(๔) ผลประโยชน์จากการใช้เงินต้องเกิดกับสมาชิกโดยตรง

ข. พิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของสหกรณ์ผู้กู้

ค. พิจารณาความสามารถในการบริหารจัดการของสหกรณ์

ง. มีหลักประกันเงินกู้

๑.๑.๗) ระยะเวลาการให้กู้ยืม มีดังนี้

ก. เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจ ระยะเวลาให้กู้ไม่เกิน ๑ ปี หรือ ๑ ฤดูกาลผลิต

ข. เพื่อลงทุนในทรัพย์สิน ระยะเวลาให้กู้ไม่เกิน ๑๕ ปี

ค. กรณีระยะเวลาการให้กู้ยืมที่นอกเหนือจากข้อ ก. และ ข. ให้พิจารณาเป็นราย ๆ ไป

๑.๑.๘) การกำหนดอัตราดอกเบี้ย และค่าปรับเงินกู้ยืม มีดังนี้

ก. ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑ ถึงร้อยละ ๑๐ ต่อปี ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหาร กพส. กำหนด

ข. ในกรณีที่สหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ประสบสาธารณภัย คณะกรรมการบริหาร กพส. อาจให้กู้โดยไม่คิดดอกเบี้ยภายในระยะเวลาเท่าใดก็ได้

ค. การคิดดอกเบี้ยให้เริ่มนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่สหกรณ์รับเงินกู้ยืม ถึงวันที่สหกรณ์ได้ส่งชำระหนี้ให้แก่ผู้ให้กู้

ง. การคิดค่าปรับในอัตราร้อยละ ๓ ต่อปี สำหรับต้นเงินที่ค้างชำระ นับแต่วันถัดจากวันที่ถึงกำหนดชำระจนถึงวันที่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันหรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้

๑.๑.๙) หลักประกันเงินกู้ สหกรณ์ต้องให้คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ทั้งคณะ รวมทั้งผู้จัดการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการสหกรณ์ (ถ้ามี) เป็นผู้ค้ำประกันในฐานะส่วนตัว ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ ต้องจัดให้คณะกรรมการดำเนินการชุดใหม่ค้ำประกันเพิ่มเติม และอาจจัดให้มีหลักประกันเงินกู้อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ดังนี้ ด้วยก็ได้

ก. จำนองอสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ของสหกรณ์ และ/หรือบุคคลอื่น

ข. จำนำสังหาริมทรัพย์ หรือตราสารหนี้ของสหกรณ์ และ/หรือบุคคลอื่น

ค. บุคคลอื่น

การพิจารณาหลักประกันเงินกู้ ให้เป็นอำนาจของผู้มีอำนาจอนุมัติให้สหกรณ์กู้เงินตาม ๑.๑.๑๐) เว้นแต่การกู้เงินเพื่อลงทุนในทรัพย์ ต้องจำนองทรัพย์สินนั้นเป็นหลักประกันด้วย

๑.๑.๑๐) ผู้มีอำนาจอนุมัติให้สหกรณ์กู้เงิน มีดังนี้

ก. คณะกรรมการบริหาร กพส. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้สหกรณ์กู้เงิน หรืออาจมอบอำนาจก็ได้ ซึ่งการมอบอำนาจให้มอบได้ไม่เกิน ๒๕ ล้านบาท

ข. ในกรณีที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับมอบอำนาจตามข้อ ก. อธิบดีฯ จะมอบอำนาจต่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้

ค. การอนุมัติให้สหกรณ์กู้เงิน คณะกรรมการบริหาร กพส. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาคำขอกู้ เพื่อนำเสนอผู้มีอำนาจตามข้อ ก. ก่อนก็ได้

ง. การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาเงินกู้ในส่วนกลาง ให้มีข้าราชการไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี หรือผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบสนับสนุนการสหกรณ์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาการสหกรณ์ เป็นประธาน เว้นแต่เงิน กพส. ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ ๑, ๒ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ ๑, ๒ เป็นประธาน สำหรับในส่วนภูมิภาคให้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน

๑.๑.๑๑) การชำระหนี้ ให้เป็นไปตามประกาศที่คณะกรรมการบริหาร กพส. กำหนด

๑.๑.๑๒) การผ่อนผัน การขยายเวลาชำระหนี้ ให้สหกรณ์ที่ประสงค์จะขอผ่อนผัน ขยายเวลาชำระหนี้ต้องยื่นเรื่องขอผ่อนผัน ขยายเวลาชำระหนี้ พร้อมเหตุผลต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ ตาม ๑.๑.๑๐) ก่อนหนี้ถึงกำหนดชำระหรือก่อนหนี้ถึงกำหนดชำระในแต่ละงวด กรณีผ่อนชำระหนี้เป็นงวด เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีความจำเป็นอื่นอันมิใช่เกิดจากเหตุทุจริต ซึ่งทำให้สหกรณ์ไม่สามารถส่งใช้คืนเงินกู้เมื่อถึงกำหนดให้คืนตามสัญญา ให้สหกรณ์ผู้กู้ยื่นคำร้องขอผ่อนผัน ขยายเวลาชำระหนี้ได้ตามข้อเท็จจริง โดยมีหลักฐานประกอบตามที่คณะกรรมการบริหาร กพส. กำหนด ทั้งนี้ การขยายเวลาชำระหนี้ให้กระทำได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง และผู้ค้ำประกันจะต้องตกลงด้วยในการผ่อนเวลานั้นด้วยทุกครั้ง

๑.๑.๑๓) ในการผ่อนผัน ขยายเวลาชำระหนี้ ให้สหกรณ์จัดทำบันทึกต่อท้ายหนังสือสัญญากู้ยืมไว้เป็นหลักฐาน หากหลักประกันที่มีอยู่ไม่สมบูรณ์ให้จัดทำเพิ่มให้สมบูรณ์

๑.๑.๑๔) กพส. อาจปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสหกรณ์ผู้กู้ได้ แต่สหกรณ์ผู้กู้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

ก. หนี้นั้นเป็นภาระหนักหรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุความจำเป็น เช่น ภัยธรรมชาติ ภัยพิบัติ ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ หรือเหตุอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหาร กพส. เห็นสมควร

ข. สหกรณ์ที่ยังดำเนินธุรกิจให้บริการสมาชิกตามปกติ และมีแผนปรับปรุงฟื้นฟูการดำเนินธุรกิจที่ชัดเจน หรือสหกรณ์ที่หยุดดำเนินธุรกิจแต่มีแผนปรับปรุงฟื้นฟูหรือเร่งรัดหนี้ที่ชัดเจนและมีความเป็นไปได้

ค. สมัครใจและยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขการปรับปรุงโครงสร้างหนี้

๑.๑.๑๕) หนี้ที่เกิดจากการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ หรือทุจริต ไม่สามารถนำมาพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้

๑.๑.๑๖) สหกรณ์จะขอปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้ ต้องยื่นคำขอเป็นหนังสือถึงผู้มีอำนาจอนุมัติให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ในหนังสือคำขอต้องแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นต้องขอปรับปรุงโครงสร้างหนี้อย่างชัดเจน และหากมีความจำเป็นอาจต้องตรวจสอบภาวะกิจการและภาวะการเงินของสหกรณ์ก่อนก็ได้ ทั้งนี้ การขอปรับปรุงโครงสร้างหนี้กำหนดให้กระทำได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง และผู้ค้ำประกันจะต้องตกลงด้วยในการผ่อนเวลานั้นด้วยทุกครั้ง

๑.๑.๑๗) วิธีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ อาจทำวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีต่อไปนี้

ก. รวมต้นเงินเป็นหนี้คงเหลือทุกสัญญาที่มีอยู่เข้าด้วยกัน แล้วขยายระยะเวลาการชำระหนี้ออกไปตามความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้แต่ละราย

ข. รวมดอกเบี้ยเงินกู้และค่าปรับ ที่ยังไม่ได้ชำระของทุกสัญญาที่มีอยู่เข้าด้วยกันเป็นต้นเงิน แล้วขยายเวลาชำระหนี้ออกไปตามความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้แต่ละราย

ค. ลดอัตราดอกเบี้ยหรืองดดอกเบี้ย ค่าปรับ ทั้งนี้จะให้ขยายเวลาหรือไม่ขยายเวลาการชำระหนี้ออกไปก็ได้

เมื่อมีการอนุมัติให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้วิธีใดแล้ว ให้ทำสัญญากู้ยืมขึ้นใหม่ ระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ที่ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันอนุมัติการปรับปรุงโครงสร้างหนี้

ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ ตาม ๑.๑.๑๐) เป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้แล้วแต่กรณี

๑.๑.๑๘) การลดหนี้ ให้กระทำได้เฉพาะในกรณี ดังต่อไปนี้

ก. ลูกหนี้ที่ขาดอายุความฟ้องร้องทั้งสัญญา

ค. ลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างการชำระบัญชี

ง. ลูกหนี้อื่นนอกเหนือจากข้อ ก. และ ข. ที่ไม่สามารถดำเนินการผ่อนผันการขยายเวลาชำระหนี้ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การไกล่เกลี่ยคดี และการประนีประนอมหนี้ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ ตาม ๑.๑.๑๐) เสนอคณะกรรมการบริหาร กพส. เพื่อพิจารณาอนุมัติ

๑.๑.๑๙) การลดหนี้ตามข้อ ๑.๑.๑๘) ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติตาม ๑.๑.๑๐) พิจารณาลดหนี้ได้ดังนี้

ก. ค่าปรับ และ/หรือ ดอกเบี้ยที่ค้างชำระ

ข. ลดอัตราดอกเบี้ย และ/หรือ ค่าปรับ

ค. งดดอกเบี้ย และ/หรือ ค่าปรับ

ทั้งนี้ สามารถกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ขึ้นใหม่ได้

๑.๒) การบริหารหนี้ กพส. มีดังนี้

๑.๒.๑) การติดตามผลการใช้เงินกู้ เมื่อสหกรณ์ได้รับเงินกู้จาก กพส. ให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัด หรือสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ ๑, ๒ ดำเนินการตรวจสอบติดตามผลการใช้เงินกู้ของสหกรณ์ลูกหนี้ ดังนี้

ก. เมื่อสหกรณ์ได้รับเงินกู้แล้ว ให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัด หรือสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ ๑, ๒ ลงบัญชีลูกหนี้รายตัวให้เป็นปัจจุบันทุกครั้งที่มีรายการเคลื่อนไหว ตามแบบที่คณะกรรมการบริหาร กพส. กำหนด

ข. ภายในเวลา ๑ เดือน นับจากวันที่สหกรณ์ได้รับเงินกู้ไปแล้ว ให้มีการตรวจสอบผลการใช้เงินกู้ของสหกรณ์ว่าสหกรณ์ใช้เงินกู้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้หรือไม่ หากพบว่าสหกรณ์ใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์ให้แจ้งสหกรณ์เป็นลายลักษณ์อักษร ภายในเวลา ๗ วัน เพื่อบอกเลิกสัญญาและเรียกเงินกู้คืน

ค. หลังจากสหกรณ์รับเงินกู้ไปแล้ว ๓ เดือน ให้มีการติดตามผลการใช้เงินกู้ของสหกรณ์ แต่ในกรณีที่สหกรณ์รับเงินกู้ไปเป็นเวลามากกว่า ๑ ปี ต้องจัดให้มีการตรวจติดตามอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

๑.๒.๒) การติดตามเร่งรัดหนี้ ให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัดหรือสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานครพื้นที่ ๑, ๒ ดำเนินการติดตามเร่งรัดหนี้กับสหกรณ์ลูกหนี้ที่ได้รับเงินกู้จาก กพส. โดยปฏิบัติ ดังนี้

ก. ก่อนครบกำหนดชำระคืน ๖๐ วัน ให้มีหนังสือแจ้งสหกรณ์เตือนให้ส่งชำระหนี้ตามกำหนด ซึ่งเป็นการแจ้งเตือนครั้งที่ ๑ และก่อนหนี้ครบกำหนดชำระคืนเป็นเวลา ๓๐ วัน ให้มีหนังสือแจ้งสหกรณ์เตือนให้ส่งชำระหนี้ ซึ่งเป็นการแจ้งเตือนครั้งที่ ๒

ข. เมื่อหนี้ที่สหกรณ์กู้ยืมใกล้ครบกำหนดชำระ หรือครบกำหนดชำระ หากสหกรณ์ไม่สามารถส่งชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ต้องเร่งรัดสหกรณ์ให้ส่งดอกเบี้ยเพื่อไม่ให้มีดอกเบี้ยค้าง

ค. เมื่อสหกรณ์ผิดนัดชำระหนี้ โดยไม่ได้รับการผ่อนผัน หรือถูกบอกเลิกสัญญาในกรณีที่ทำผิดสัญญาหรือผิดวัตถุประสงค์เพื่อเรียกหนี้คืน ให้มีหนังสือบอกกล่าวให้สหกรณ์ชำระหนี้ภายใน ๓๐ วัน โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังสหกรณ์ และทำหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้ำประกันทั้งหมดภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด โดยแจ้งให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ค้ำประกัน

ง. กรณีหนี้ที่มีการจำนองอสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน ให้ทำหนังสือบอกกล่าวผู้จำนองให้ชำระหนี้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ผู้จำนองได้รับหนังสือบอกกล่าว ถ้าเป็นกรณีผู้จำนองซึ่งจำนองทรัพย์สินของตนไว้เพื่อประกันหนี้บุคคลอื่นต้องชำระ ให้ทำหนังสือบอกกล่าวให้ผู้จำนองทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ส่งหนังสือให้สหกรณ์ทราบ หากเป็นกรณีหนี้ที่มีการจำนำสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นประกัน ให้ทำหนังสือบอกกล่าวต่อผู้จำนำให้ชำระหนี้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ส่งหนังสือให้ผู้จำนำทราบ

จ. เมื่อครบกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ตามหนังสือบอกกล่าว และเจ้าหนี้ยังไม่ได้รับชำระหนี้ ให้ดำเนินการรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี ได้แก่ สัญญากู้ยืมเงิน หนังสือค้ำประกัน สัญญาจำนอง ใบสำคัญรับเงิน หลักฐานการส่งชำระหนี้แต่ละครั้ง มติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ครั้งที่ตกลงกู้ยืมเงิน วัตถุประสงค์ขอกู้ของสหกรณ์ หากมีอสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ หรือตราสารหนี้ จำนองและ/หรือ จำนำ เป็นประกันการชำระหนี้ ให้สำเนาโฉนด หรือหนังสือ

สำคัญ หนังสือสัญญาจำนอง จำนำ และเอกสารหลักฐานอื่น (หากมี) นำเสนออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย เพื่อส่งอัยการคำเนินคดี

ฉ. ให้รายงานผลการดำเนินคดีทุกครั้งที่มีการเคลื่อนไหวไปยังกองพัฒนาระบบสนับสนุนการสหกรณ์ และสำเนาให้กลุ่มกฎหมาย สำนักนายทะเบียนและกฎหมายทราบด้วย

ช. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และค่าฤชาธรรมเนียมวางศาลให้รายงานขอเบิกไปยัง กองพัฒนาระบบสนับสนุนการสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์

๒.๕.๕ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้กองทุนพัฒนายางพารา

๑) ระเบียบการยางแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนายางพารา เพื่อการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบกิจการยาง ตามมาตรา ๔๙ (๓) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกู้ยืมเงินและการชำระหนี้เงินกู้กองทุนพัฒนายางพารา สรุปดังนี้ (การยางแห่งประเทศไทย, ๒๕๖๐)

๑.๑) วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเงิน มีดังนี้

๑.๑.๑) ให้เกษตรกรชาวสวนยางกู้ยืม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับประกอบอาชีพการทำสวนยางในด้านการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต การผลิต การแปรรูป

๑.๑.๒) ให้สถาบันเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยางกู้ยืม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต การผลิต การแปรรูป การตลาด และอุตสาหกรรมแปรรูปยางขั้นต้น อุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์ยาง อุตสาหกรรมไม้ยาง และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับยางพารา รวมถึงการรวบรวมผลผลิต

ทั้งนี้ ให้เกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบกิจการยางที่มีความประสงค์กู้ยืมเงินตาม ๑.๑) ยื่นคำขอกู้ยืมเงินต่อการยางแห่งประเทศไทย

๑.๒) การยื่นคำขอกู้ยืมเงินของเกษตรกรชาวสวนยาง ให้ใช้แบบตามที่การยางแห่งประเทศไทยกำหนดพร้อมเอกสาร ดังนี้

๑.๒.๑) โครงการ/แผนงาน

๑.๒.๒) หลักฐานการขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยาง

๑.๓) การยื่นคำขอกู้ยืมเงินของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยาง ให้ใช้แบบตามที่การยางแห่งประเทศไทย กำหนดพร้อมเอกสาร ดังนี้

๑.๓.๑) โครงการ/แผนงาน

๑.๓.๒) งบทดรอง ณ วันสิ้นเดือน ก่อนยื่นคำขอกู้

๑.๓.๓) งบแสดงฐานะการเงิน งบกำไรขาดทุน และงบกระแสเงินสดปีก่อนที่ยื่นคำขอกู้ ในกรณีปิดบัญชีไม่แล้วเสร็จ ให้ใช้งบการเงินก่อนหน้านั้นหนึ่งปี

๑.๓.๔) สำเนารายงานการประชุมของคณะกรรมการดำเนินการ ครั้งที่มีมติขอกู้เงิน

๑.๓.๕) สำเนารายงานการประชุมใหญ่ครั้งที่มีมติให้ลงทุนในทรัพย์สิน

ทั้งนี้ ใน ๑.๓.๔) และ ๑.๓.๕) ใช้ในกรณีกู้ยืมเพื่อการลงทุนในทรัพย์สิน

๑.๔) ผู้มีสิทธิกู้ยืมที่เป็นเกษตรกรชาวสวนยางต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

๑.๔.๑) เป็นผู้ที่ขึ้นทะเบียนกับการยางแห่งประเทศไทย

๑.๔.๒) บรรลุนิติภาวะ

๑.๔.๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

๑.๔.๔) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติเรียบร้อย และขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ

๑.๕) สถาบันเกษตรกรชาวสวนยางที่มีสิทธิกู้ยืมต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

๑.๕.๑) ขึ้นทะเบียนกับการยางแห่งประเทศไทย

๑.๕.๒) มีทุนเรือนหุ้นไม่ต่ำกว่าห้าหมื่นบาท

๑.๕.๓) มีวินัยทางการเงิน และไม่มีหนี้ผิดนัดค้างชำระต่อสถาบันการเงินและการยางแห่งประเทศไทย

กรณีสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางได้รับการผ่อนผัน การขยายเวลาชำระหนี้ การลดหนี้ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การไกล่เกลี่ยคดี การประนอมหนี้ และสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางสามารถชำระหนี้ได้ตามเงื่อนไข ถือว่ามีคุณสมบัติที่จะกู้ยืมได้

๑.๖) ผู้ประกอบกิจการยางที่มีสิทธิกู้ยืมต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

๑.๖.๑) เป็นผู้ทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับยางพาราที่มีสัญชาติไทย

๑.๖.๒) เป็นผู้ขึ้นทะเบียนผู้ประกอบกิจการยางตามหลักเกณฑ์ที่การยางแห่งประเทศไทยกำหนด

๑.๖.๓) มีวินัยทางการเงิน และไม่มีหนี้ผิดนัดค้างชำระต่อสถาบันการเงินและการยางแห่งประเทศไทย

๑.๗) กำหนดวงเงินกู้ยืมมีดังนี้

๑.๗.๑) เกษตรกรชาวสวนยาง ให้กู้ยืมได้รายละไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๗.๒) ผู้ประกอบกิจการยางซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ให้กู้ยืมได้รายละไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐บาท

๑.๗.๓) ผู้ประกอบกิจการยางซึ่งเป็นวิสาหกิจชุมชน ให้กู้ยืมรายละไม่เกิน ๑๐ เท่าของเงินทุนตนเอง (เงินทุนตนเอง = เงินออมสัจจะของสมาชิก+เงินค่าหุ้นของสมาชิก+กำไรสะสม) แต่ไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท เว้นแต่กรณีที่ตั้งใหม่ไม่เกิน ๑ ปี ให้กู้ยืมได้ไม่เกิน ๑๐ เท่าของเงินทุนตนเอง แต่ไม่เกิน ๑ ล้านบาท

๑.๗.๔) สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง ให้กู้ยืมได้รายละไม่เกิน ๑๐ เท่าของทุนเรือนหุ้น แต่ไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท เว้นแต่กรณีตั้งใหม่ไม่เกิน ๑ ปี ให้กู้ยืมได้ไม่เกิน ๑๐ เท่าของทุนเรือนหุ้น แต่ไม่เกิน ๑ ล้านบาท

๑.๗.๕) ผู้ประกอบกิจการยางซึ่งเป็นนิติบุคคล ให้กู้ยืมรายละไม่เกิน ๑๐ เท่าของทุนจดทะเบียน แต่ไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท เว้นแต่กรณีที่ตั้งใหม่ไม่เกิน ๑ ปี ให้กู้ยืมได้ไม่เกิน ๑๐ เท่าของทุนจดทะเบียน แต่ไม่เกิน ๑ ล้านบาท

๑.๘) กรอบการพิจารณาเงินกู้ยืม ให้พิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังนี้

๑.๘.๑) พิจารณาถึงความจำเป็น ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ของโครงการ

ก. แผนการดำเนินธุรกิจของเกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยาง ต้องมีรายได้เกินจุดคุ้มทุนหรือมีผลตอบแทนของโครงการคุ้มค่าต่อการลงทุน

ข. รายได้สุทธิคงเหลือจากงบกระแสเงินสดเพียงพอในการส่งชำระคืนเงินกู้

ค. การใช้เงินกู้ยืมต้องเกิดประโยชน์กับเกษตรชาวสวนยาง หรือสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง

๑.๘.๒) พิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของผู้กู้

๑.๘.๓) พิจารณาความสามารถในการบริหารจัดการตามโครงการของผู้กู้

๑.๘.๔) มีหลักประกันเงินกู้ยืม

๑.๙) ระยะเวลาการให้กู้ยืม

๑.๙.๑) เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจ ระยะเวลาให้กู้ยืมไม่เกิน ๒ ปี

๑.๙.๒) เพื่อลงทุนในทรัพย์สิน ระยะเวลาให้กู้ยืมไม่เกิน ๑๕ ปี

๑.๙.๓) กรณีระยะเวลาการให้กู้ยืมเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน ๑.๙.๑) และ ๑.๙.๒) การพิจารณาให้เป็นอำนาจของผู้ว่าการการยางแห่งประเทศไทยหรือผู้ที่ผู้ว่าการการยางแห่งประเทศไทยมอบหมาย

๑.๑๐) การกำหนดอัตราดอกเบี้ย และค่าปรับเงินกู้ยืม

๑.๑๐.๑) ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๐ ต่อปีตามหลักเกณฑ์ที่การยางแห่งประเทศไทยกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย

๑.๑๐.๒) การคิดดอกเบี้ยให้เริ่มนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ผู้กู้ได้รับเงินกู้ยืมจนถึงวันที่ผู้กู้ได้ส่งชำระหนี้ให้แก่ผู้ให้กู้

๑.๑๐.๓) ให้คิดค่าปรับในอัตราร้อยละ ๖ ต่อปี สำหรับต้นเงินที่ค้างชำระนับแต่วันถัดจากวันที่ถึงกำหนดชำระจนถึงวันที่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันหรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้

๑.๑๑) หลักประกันเงินกู้ยืมของเกษตรกรชาวสวนยาง มีดังนี้

๑.๑๑.๑) กรณีใช้บุคคลค้ำประกันต้องมีอย่างน้อย ๒ คน และต้องเป็นเกษตรกรชาวสวนยางที่ขึ้นทะเบียนไว้กับการยางแห่งประเทศไทย ผู้ค้ำประกันสามารถประกันผู้กู้ได้ไม่เกิน ๒ คน

๑.๑๑.๒) กรณีใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของวงเงินกู้ยืม โดยจำนองอสังหาริมทรัพย์ของตนเอง และ/หรือของบุคคลอื่น

๑.๑๒) หลักประกันเงินกู้ยืมของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง

สถาบันเกษตรกรชาวสวนยางต้องให้คณะกรรมการดำเนินการของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางทั้งคณะ รวมทั้งผู้จัดการ (ถ้ามี) หรือผู้ที่รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการ (ถ้ามี) เป็นผู้ค้ำประกันในฐานะส่วนตัว ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง ต้องจัดให้คณะกรรมการดำเนินการชุดใหม่ค้ำประกันเพิ่มเติม และอาจจัดให้มีหลักประกันเงินกู้อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังนี้ด้วยก็ได้

ก. จำนองอสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ ของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และ/หรือของบุคคลอื่น

ข. ตราสารหนี้ ของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และ/หรือของบุคคลอื่น

การใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันตามข้อ ก. และ/หรือ ข. หลักทรัพย์ดังกล่าวจะต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของวงเงินกู้ยืม

๑.๑๓) หลักประกันเงินกู้ยืมของผู้ประกอบกิจการยาง

๑.๑๓.๑) จำนองอสังหาริมทรัพย์

๑.๑๓.๒) ตราสารหนี้หรือพันธบัตรรัฐบาลไทย

การใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันตาม ๑.๑๓.๑) และ/หรือ ๑.๑๓.๒) ต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่าวงเงินกู้ยืม

๑.๑๔) การพิจารณาหลักประกันเงินกู้ยืมตาม ๑.๑๑) ๑.๑๒) และ ๑.๑๓) ให้เป็นอำนาจของผู้มีอำนาจอนุมัติให้เกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบกิจการยางกู้ยืมเงิน เว้นแต่การกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนในทรัพย์สิน ต้องจำนองทรัพย์สินนั้นเป็นหลักประกันด้วย

๑.๑๕) ให้ผู้ว่าการการยางแห่งประเทศไทย เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติเงินกู้ยืม และให้มอบอำนาจบุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติเงินกู้ยืมได้

๑.๑๕.๑) ผู้อำนวยการการยางแห่งประเทศไทยสาขา อนุมัติเงินกู้วงเงินไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

๑.๑๕.๒) ผู้อำนวยการการยางแห่งประเทศไทยจังหวัด อนุมัติเงินกู้วงเงินไม่เกิน ๕ ล้านบาทต่อราย

๑.๑๕.๓) ผู้อำนวยการการยางแห่งประเทศไทยเขต อนุมัติเงินกู้วงเงินไม่เกิน ๒๕ ล้านบาทต่อราย

๑.๑๕.๔) ผู้ว่าการการยางแห่งประเทศไทย อนุมัติเงินกู้วงเงินไม่เกิน ๕๐ ล้านบาทต่อราย

ให้ผู้ว่าการการยางแห่งประเทศไทย หรือผู้รับมอบอำนาจใน ๑.๑๕.๑) - ๑.๑๕.๔) แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาแผนหรือโครงการขอกู้ยืม เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณา

๑.๑๖) การชำระหนี้ ให้ดำเนินการดังนี้

๑.๑๖.๑) งวดการชำระคืนเงินกู้ยืมทุกสัญญา ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติเงินกู้ยืมเป็นผู้กำหนดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเงินระยะเวลาตามข้อ ๑.๙)

๑.๑๖.๒) ผู้กู้ต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ตามงวดเวลาที่ระบุในสัญญาเงินกู้ยืม

๑.๑๖.๓) กรณีเกิดเหตุสุดวิสัยหรือเหตุความจำเป็น เช่น ภัยธรรมชาติ ภัยพิบัติ ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ หรือเหตุอื่นตามที่การยางแห่งประเทศไทยเห็นสมควร ให้เสนอผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณาขยายระยะเวลาการส่งใช้เงินกู้ยืมออกไปได้ตามความจำเป็นคราวละไม่เกิน ๑ ปี ทั้งนี้ การขอขยายเวลาการส่งใช้จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ค้ำประกันและผู้จำนองด้วย

๑.๑๗) การขยายเวลาชำระหนี้ ให้ผู้กู้ยืมที่ประสงค์จะขอผ่อนผันขยายเวลาชำระหนี้ ยื่นเรื่องขอผ่อนผันขยายเวลาชำระหนี้พร้อมเหตุผลต่อผู้มีอำนาจอนุมัติก่อนหนี้จะถึงกำหนดชำระทั้งหมดหรือแต่ละงวด

ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิใช่เกิดจากเหตุทุจริต ซึ่งทำให้ผู้กู้ยืมไม่สามารถส่งใช้คืนเงินกู้ยืมเมื่อถึงกำหนดใช้คืนตามสัญญาได้ ให้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันขยายเวลาชำระหนี้ได้ตามข้อเท็จจริง โดยมีหลักฐานประกอบเพื่อพิจารณาตามที่การยางแห่งประเทศไทยกำหนด ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณาอนุมัติผ่อนผันขยายเวลาการส่งใช้คืนเงินกู้ยืม และ/หรืองดการคิดดอกเบี้ย ค่าปรับ ตามความสามารถในการส่งชำระหนี้ได้

๑.๑๘) วิธีการจัดทำการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ให้เสนอต่อผู้มีอำนาจอนุมัติเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งเป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ กรณีผู้ว่าการการยางแห่งประเทศไทย เป็นผู้อนุมัติเงินกู้ยืม ให้เสนอคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทยพิจารณา

๒.๕.๖ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ สรุปดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ง)

๑.๑) นิยามศัพท์

ระเบียบฉบับนี้กำหนดนิยามเกี่ยวกับการกู้ยืมและการชำระหนี้ ประกอบด้วย "การให้กู้ยืม" หมายความว่า การให้สินเชื่อเป็นตัวเงินและหรือสิ่งของ "การกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม" ให้หมายความรวมถึง การกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่มีผลเอื้ออำนวยประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมด้วย "การกู้ยืมรายบุคคล" หมายความว่า การกู้ยืมโดยบุคคลเพียงคนเดียวและเป็นกิจการเฉพาะตัว "การกู้ยืมรายโครงการ" หมายความว่า การกู้ยืมที่จัดทำเป็นโครงการ โดยบุคคลหลายรายกู้ยืมเพื่อกิจกรรมที่มีการบริหารจัดการร่วมกันและเพื่อกิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน "การปลอดชำระคืนเงินต้น" หมายความว่า การให้ผู้กู้ไม่ต้องชำระเงินต้นตั้งแต่ระยะเวลาเริ่มต้นสัญญาจนถึงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งตามที่กำหนดในสัญญา "การขยายเวลาการชำระหนี้" หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการชำระหนี้ออกไปเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา "การผ่อนผันการชำระเงินรายงวด" หมายความว่า การผัดการชำระเงินรายงวดใดงวดหนึ่งออกไปโดยให้นำไปจ่ายในงวดถัดไป ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายในระยะเวลาตามสัญญา "เงินรายงวด" หมายความว่า เงินต้นแต่ละงวด

และ "ค่าชดเชย" หมายความว่า เงินที่ชำระให้แก่ผู้ที่ถือครองที่ดินอยู่เดิม หรือผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินและสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

๑.๒) วัตถุประสงค์ของการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มี ๒ ประการ ดังนี้

๑.๒.๑) การให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม

๑.๒.๒) การให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย

๑.๓) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม

ผู้มีสิทธิกู้ยืม ต้องเป็นเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และมีคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

๑.๓.๑) เป็นผู้ได้รับที่ดินหรือผู้ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๓.๒) เป็นผู้อยู่ในเขตพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๑.๓.๓) เป็นสถาบันเกษตรกรซึ่งมีความต้องการเงินทุนเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๔) ระยะเวลาการกู้ยืมและอัตราดอกเบี้ย

ระยะเวลาการกู้ยืมกำหนดตามวัตถุประสงค์ ดังนี้ กรณีการกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม แบ่งเป็นเงินกู้ระยะสั้น กำหนดชำระคืนภายใน ๑ ปี เงินกู้ระยะปานกลาง กำหนดชำระคืนภายใน ๓ ปี และเงินกู้ระยะยาว กำหนดชำระคืนภายใน ๑๕ ปี ส่วนกรณีการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย กำหนดระยะเวลาชำระคืนภายใน ๒๕ ปี สำหรับอัตราดอกเบี้ย ให้ อกก.คง. มีอำนาจกำหนดโดยคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยท้องตลาด แต่ต้องไม่เกินร้อยละ ๕ ต่อปี

๑.๕) หลักประกันการกู้ยืม

การให้เกษตรกรกู้ยืม ให้มีหลักประกันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

๑.๕.๑) อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าจำนวนเงินที่ขอกู้จำนองเป็นประกัน และกรณีอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนไม่เพียงพอ ให้มีบุคคลที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นควรเป็นผู้ค้ำประกันด้วยอย่างน้อย ๑ คน

๑.๕.๒) บุคคลซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรอย่างน้อย ๒ คนเป็นผู้ค้ำประกัน สำหรับวงเงินที่ขอกู้ยืมไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท

๑.๕.๓) บุคคลซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรอย่างน้อย ๓ คนเป็นผู้ค้ำประกัน สำหรับวงเงินที่ขอกู้ยืมเกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๕.๔) เกษตรกรซึ่งมีความต้องการเงินกู้ประเภทเดียวกัน อย่างน้อย ๓ คน โดยไม่นับรวมผู้กู้ ทำหนังสือรับรองตามแบบที่กำหนดผูกพันร่วมกัน ทั้งนี้การให้กู้ยืมแต่ละคนต้องมีวงเงินกู้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ยกเว้นการกู้เพื่อค่าชดเชยต้องมีวงเงินกู้ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๕.๕) เกษตรกรสามารถใช้เอกสารหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลักประกันได้ตามหลักเกณฑ์และมูลค่าที่ ส.ป.ก. กำหนด

ทั้งนี้ ส.ป.ก. อาจให้ผู้เช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ ๘๐ ของต้นเงินที่ชำระค่าเช่าซื้อแล้ว โดยไม่มีหลักประกัน ส่วนกรณีสถาบันเกษตรกรเป็นผู้กู้ยืม ให้ผู้ซึ่งเป็นกรรมการทุกคนของสถาบันเกษตรกรเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ และหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ค้ำประกันตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด

๑.๖ วิธีปฏิบัติในการขอกู้ยืม

การกู้ยืมให้ยื่นคำขอต่อ ส.ป.ก.จังหวัด โดยการกู้ยืมรายบุคคลให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ส.ป.ก. กำหนด ส่วนการกู้ยืมรายโครงการให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๗) อำนาจการอนุมัติ

อำนาจอนุมัติการกู้ยืมรายบุคคลวงเงินกู้ยืมรายบุคคล ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ วงเงินกู้ยืมเกินกว่ารายละ ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท คปจ. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ วงเงินกู้ยืมเกินกว่ารายละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท คณะอนุกรรมการ อกก.คง. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ และวงเงินกู้ยืมเกินกว่ารายละ ๒๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ให้นำเสนอ คปก. พิจารณา โดยไม่รวมถึงการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย

สำหรับการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย ให้ อกก.คง. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติในวงเงินที่เกินกว่ารายละ ๑๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป โดยไม่จำกัดวงเงิน

ในส่วนของการกู้ยืมรายโครงการ โครงการซึ่งมีวงเงินกู้ยืมไม่เกิน ๕ ล้านบาท ให้ อกก.คง. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ ส่วนโครงการซึ่งมีวงเงินกู้ยืมเกินกว่า ๕ ล้านบาทขึ้นไปให้นำเสนอ คปก. พิจารณา กรณีสถาบันเกษตรกรเป็นผู้กู้ยืม ให้ อกก.คง. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติไม่เกินแห่งละ ๕ ล้านบาท สำหรับวงเงินเกินกว่า ๕ ล้านบาทให้นำเสนอ คปก. พิจารณา ทั้งนี้ การอนุมัติให้กู้ยืมรายบุคคลและรายโครงการต้องอยู่ภายใต้แผนเงินทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งได้รับอนุมัติจาก คปก. แล้ว

นอกจากนี้ การกู้ยืมรายโครงการที่อนุมัติแล้วแต่ยังไม่มีการก่อหนี้ หากไม่มีข้อสงวนในการอนุมัติโครงการโดยเฉพาะและมีความจำเป็น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเปลี่ยนแปลงรายละเอียดรวมถึงตัวบุคคลในโครงการได้เท่าที่ไม่ขัดวัตถุประสงค์ของโครงการ

๑.๘) การทำสัญญาและการจ่ายเงิน

ให้ ส.ป.ก.จังหวัดดำเนินการให้ผู้กู้จัดทำสัญญาตามแบบสัญญากู้ยืม สัญญาจำนอง สัญญาค้ำประกัน และแบบสัญญาอื่น ๆ (ถ้ามี) ที่จำเป็นตามที่ ส.ป.ก. กำหนด โดยเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายเป็นผู้ลงนามให้กู้ยืมในสัญญากู้ยืมในนามของ ส.ป.ก. ในส่วนการจ่ายเงินกู้ ส.ป.ก. พิจารณาจ่ายเป็นสิ่งของหรือตัวเงิน โดยจ่ายคราวเดียวหรือเป็นงวดก็ได้ตามที่ระบุไว้ในสัญญา

กรณีจ่ายเป็นสิ่งของ ให้คิดราคาสิ่งของที่จ่ายให้ไม่เกินราคาตลาดแห่งท้องถิ่นนั้น และในสัญญาให้กำหนดไว้ว่าผู้กู้ยินยอมรับเอาสิ่งของแทนเงินที่ให้กู้และจะชำระคืนเป็นเงินทั้งหมด หากผู้กู้ยืมไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาประการหนึ่งประการใด ผู้นั้นจะหมดสิทธิขอกู้ยืมในโอกาสต่อไปจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามพันธะกรณีเสร็จสิ้นแล้ว

๑.๙) การติดตามการใช้จ่ายเงินกู้และติดตามการชำระหนี้

ส.ป.ก. จังหวัดมีหน้าที่ติดตามสภาพความก้าวหน้าและการใช้จ่ายเงินของกิจกรรมหรือโครงการของผู้กู้เป็นระยะ ๆ ให้เป็นผลดีต่อผู้กู้และ ส.ป.ก. นับแต่ผู้กู้สามารถดำเนินการตามกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ และมีหน้าที่ติดตามให้ผู้กู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อปฏิบัติที่ ส.ป.ก. กำหนด รวมทั้ง (๑) จัดทำหนังสือแจ้งเตือนผู้กู้ล่วงหน้าประมาณ ๓๐ วันก่อนครบกำหนดชำระหนี้ และ (๒) รายงานผลการจัดเก็บหนี้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ให้ ส.ป.ก. ทราบ

๑.๑๐) การชำระหนี้

การชำระหนี้ ให้จ่ายเป็นงวด ๆ ละ ๑ ปี โดยจ่ายงวดแรกเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันทำสัญญา เว้นแต่จะได้กำหนดไว้ในสัญญาเป็นอย่างอื่น ผู้กู้ต้องชำระเงินต้นตามงวดพร้อมดอกเบี้ย ยกเว้นในระยะเวลาปลอดชำระคืนเงินต้นให้ชำระเพียงดอกเบี้ยเงินกู้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามสัญญากู้ยืม เมื่อผู้กู้มาชำระหนี้ไม่ว่าเมื่อครบกำหนดหรือก่อนกำหนด ให้ ส.ป.ก. จังหวัดดำเนินการตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๑๑) การปลอดชำระคืนเงินต้น การผ่อนผันการชำระเงินรายงวด การขยายเวลาการชำระหนี้และการลดหรืองดดอกเบี้ย

๑.๑๑.๑) การปลอดชำระคืนเงินต้น ทำได้ในกรณีที่เป็นการกู้ยืมระยะปานกลางหรือระยะยาวตามที่กำหนดไว้ในสัญญา

๑.๑๑.๒) การผ่อนผันการชำระเงินรายงวด หากผู้กู้ไม่สามารถชำระเงินรายงวดและขอผ่อนผันการชำระเงินงวดใด ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจผ่อนผันได้ไม่เกิน ๑ ปี หากเกินกว่า ๑ ปี เป็นอำนาจของ คปจ. ผู้กู้ที่ได้รับการผ่อนผันมาแล้วจะได้รับการผ่อนผันงวดถัดไปก็ต่อเมื่อได้ชำระเงินรายงวดที่ได้รับการผ่อนผันมาครบถ้วนแล้ว และให้ ส.ป.ก. จังหวัดรายงานผลการดำเนินงานให้ คปจ. และ ส.ป.ก. ทราบทุกครั้ง

๑.๑๑.๓) การขยายเวลาการชำระหนี้ หากผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามสัญญากู้ยืมและขอขยายเวลา ปฏิรูปที่ดินจังหวัดอนุมัติขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน ๑ ปี ตามหลักเกณฑ์ คือ เงินกู้ระยะสั้นขยายเวลาได้ไม่เกิน ๑ ครั้ง เงินกู้ระยะปานกลางไม่เกิน ๒ ครั้ง และเงินกู้ระยะยาวไม่เกิน ๓ ครั้ง กรณีอนุมัติขยายเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ คปจ. เป็นผู้พิจารณา และให้ ส.ป.ก. จังหวัดรายงานผลการดำเนินงานให้ คปจ. และ ส.ป.ก. ทราบทุกครั้ง

ทั้งนี้ การขอผ่อนผันหรือการขอขยายเวลาข้างต้น ผู้กู้ต้องให้ผู้ค้ำประกันมาจัดทำหนังสือยินยอมต่อ ส.ป.ก. จังหวัดไว้เป็นหลักฐาน เว้นแต่ผู้กู้ได้จัดให้มีผู้ค้ำประกันที่ยินยอมไม่ยกเหตุแห่ง

การผ่อนผันหรือขยายระยะเวลาการชำระหนี้มาเป็นเหตุเปลื้องความรับผิดของผู้ค้ำประกันไว้ล่วงหน้าแล้ว และผู้กู้ต้องแจ้งให้ ส.ป.ก. จังหวัดทราบล่วงหน้าก่อนครบกำหนดชำระ

๑.๑๑.๔) การลดหรืองดดอกเบี้ย ในกรณีที่มีภัยธรรมชาติ ภัยจากโรคพืชหรือศัตรูพืช หรือมีเหตุจำเป็นอื่น เมื่อผู้กู้ร้องขอ ให้ อกก.คง. พิจารณาลดหรืองดเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ของเงินรายงวดได้ไม่เกิน ๑ ปี ทั้งนี้ ให้ ส.ป.ก. จังหวัดเสนอเอกสารต่อ คปจ. ได้แก่ (๑) คำขอลดหรืองดเว้นดอกเบี้ยเงินกู้ของผู้กู้ (๒) รายงานการตรวจสภาพความเสียหายของผู้กู้แต่ละรายของ ส.ป.ก. จังหวัด (๓) รายละเอียดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการขอลดดอกเบี้ยเงินกู้ของเกษตรกรแต่ละรายพร้อมแสดงเหตุผลประกอบ และ (๔) หลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและสมควรเสนอเพื่อประกอบการพิจารณา (ถ้ามี) เมื่อ คปจ. ตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ให้เสนอ อกก.คง. พิจารณาต่อไป

๑.๑๒) การไม่ชำระหนี้และการเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืม

หากผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ให้ ส.ป.ก. จังหวัดมีหนังสือเร่งรัดผู้กู้ให้มาชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด และให้ ส.ป.ก. จังหวัดมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาในกรณี (๑) ผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ๒ งวดติดต่อกันและไม่ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดในหนังสือเร่งรัด หรือ (๒) ผู้กู้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

อย่างไรก็ตาม หากปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นว่าการไม่ชำระหนี้เป็นผลมาจากเหตุสุดวิสัย ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะผ่อนผันให้ผู้กู้นำเงินมาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินระยะเวลาชำระหนี้ของงวดถัดไป พร้อมทั้งรายงานให้ ส.ป.ก. ทราบ

๒) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ สรุปดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ง)

๒.๑) การแก้ไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม

ระเบียบฉบับที่ ๒ นี้ ยกเลิกคุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืมเดิม และกำหนดให้ผู้มีสิทธิกู้ยืมต้องมีคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

๒.๑.๑) เป็นเกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โฉนดเพื่อการเกษตร หนังสือรับรองสิทธิการขอออกโฉนดเพื่อการเกษตร ผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าซื้อที่ดิน หรือผู้ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดิน

๒.๑.๒) เป็นสถาบันเกษตรกรที่อยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีความต้องการเงินทุนเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๒) การแก้ไขเอกสารที่ใช้เป็นหลักประกันของเกษตรกร

ระเบียบฉบับที่ ๒ นี้ ยกเลิกเอกสารที่ใช้เป็นหลักประกันของเกษตรกรเดิม และให้เกษตรกรสามารถใช้เอกสารหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน **โฉนดเพื่อการเกษตร หนังสือรับรองสิทธิการขอออกโฉนดเพื่อการเกษตร** สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหลักประกันได้ตามหลักเกณฑ์และมูลค่าที่ ส.ป.ก. กำหนด

๓) ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ สรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินและการจัดเก็บหนี้ของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ง)

ระเบียบนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเสนอโครงการต่อ ส.ป.ก. เพื่อเสนอ อกก.คง. ดำเนินการต่อไป และสำหรับโครงการที่มีการกู้ยืมด้วย การเสนอต้องได้รับความเห็นชอบจาก คปจ. ก่อน

ทั้งนี้ ได้กำหนดอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการที่มีการกู้ยืมตามวงเงิน ดังนี้

(๑) กู้ยืมโดยสถาบันเกษตรกร ไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้ คปจ. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ หากกู้ยืมเกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้ อกก.คง. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

(๒) กู้ยืมนอกเหนือจาก (๑) ไม่เกิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้ อกก.คง. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

(๓) กู้ยืมกรณีอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ให้เสนอ คปก. เพื่อพิจารณาอนุมัติ

๔) มติคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (อกก.คง.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ง)

มติดังกล่าวอนุมัติกำหนดอัตราดอกเบี้ยการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

(๑) การให้กู้ยืมแก่เกษตรกร คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๔ ต่อปี

(๒) การให้กู้ยืมแก่สถาบันเกษตรกร คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี

๕) มติคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (อกก.คง.) ครั้งที่ ๖/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ง)

มติดังกล่าวอนุมัติหลักการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ กรณีเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ สำหรับเกษตรกรที่ไม่มีหนี้เงินกู้ค้างชำระ และเป็นผู้ได้รับผลกระทบในเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามประกาศของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๐ ต่อปี เป็นระยะเวลา ๑ ปี หลังจากนั้นใช้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี วงเงินกู้ยืมไม่เกินรายละ ๕๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลาการกู้ยืมไม่เกิน ๓ ปี

๒.๖ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จิรพงษ์ จูมะโรง (๒๕๖๗) ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการบังคับชำระหนี้ในโฉนดเพื่อการเกษตร พบความไม่ชัดเจนของคำนิยามและสถานะกรรมสิทธิ์ในโฉนดเพื่อการเกษตร ข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์และโอนสิทธิในที่ดิน และปัญหาการบังคับชำระหนี้เมื่อเกษตรกรผิดนัดชำระหนี้จากการกู้ยืมเงินกองทุน ส.ป.ก. หรือสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการ โดยเฉพาะกรณีที่ทรัพย์สินของลูกหนี้ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ จึงเสนอให้ปรับปรุงคำนิยามโฉนดเพื่อการเกษตรให้ชัดเจน กำหนดความหมายของบุคคลอื่นที่สามารถรับโอนสิทธิได้ และพัฒนากลไกการจัดการหนี้สินให้เหมาะสม เช่น การพิจารณาขยายระยะเวลาชำระหนี้และการประเมินทรัพย์สินอื่นของลูกหนี้ เพื่อให้การใช้โฉนดเพื่อการเกษตรเป็นหลักประกันมีความชัดเจนทางกฎหมาย และสามารถบริหารจัดการหนี้ควบคู่กับการคุ้มครองประโยชน์ของกองทุนได้อย่างเหมาะสม

วัชราภรณ์ จันทนุกูล และสัญญา เคณาภูมิ (๒๕๖๑) ศึกษาสาเหตุของปัญหาการค้างชำระหนี้กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา พบว่าหนึ่งในปัญหาสำคัญเกิดจากข้อกำหนดตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมและชำระหนี้ที่ยังไม่เหมาะสม โดยเงื่อนไขการชำระหนี้มีลักษณะผ่อนปรนมาก กำหนดอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ ๑ ต่อปี และไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ด้านรายได้ของผู้ค้ำประกันอย่างชัดเจน ขณะที่มาตรการติดตามและบังคับชำระหนี้ทั้งจากผู้กู้และผู้ค้ำประกันยังขาดความเข้มงวด นอกจากนี้ ระยะเวลาปลอดหนี้ ๒ ปีอาจไม่เพียงพอสำหรับผู้กู้ที่ยังไม่มีงานทำหรือมีรายได้ไม่มั่นคง อีกทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้กู้ยังไม่เชื่อมโยงกับสาขาวิชาที่ตลาดแรงงานต้องการอย่างเหมาะสม ส่งผลให้ผู้กู้บางส่วนไม่มีรายได้เพียงพอที่จะชำระหนี้ตามกำหนด จึงมีความจำเป็นในการทบทวนและปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้กู้ยืม เงื่อนไขการชำระหนี้ และมาตรการบังคับชำระหนี้ให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์กับการรักษาความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา

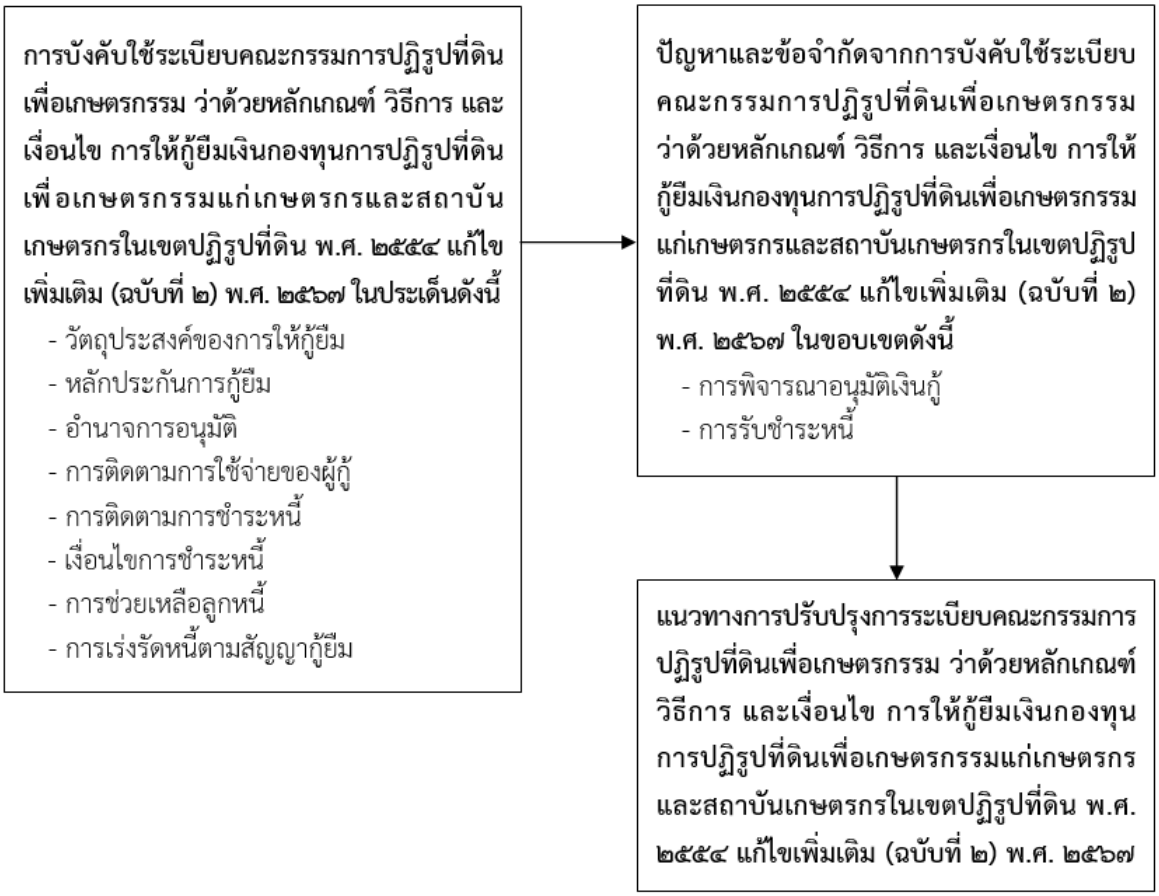
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (๒๕๕๘) รายงานว่า โครงสร้างการบริหารกองทุนภาครัฐบางส่วนมีคณะกรรมการจำนวนมาก มีการประชุมไม่บ่อยครั้ง และอำนาจตัดสินใจในหลายเรื่องยังคงอยู่ที่คณะกรรมการชุดใหญ่ แม้จะมีการมอบหมายงานให้คณะอนุกรรมการดำเนินการแทนก็ตาม นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดในการนัดประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

International Finance Corporation (๒๐๑๔) ให้ความสำคัญกับการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ของลูกหนี้และการบริหารความเสี่ยงของสินเชื่อเกษตร โดยพิจารณาการประเมินโครงการร่วมกับการติดตามผลการดำเนินงานและความสามารถในการชำระหนี้

Hollinger (๒๐๐๔) อธิบายว่า การกำหนดระยะเวลาและตารางการชำระคืนเงินกู้เพื่อการลงทุนทางการเกษตรควรสอดคล้องกับลักษณะของกิจกรรมที่ได้รับเงินทุนสนับสนุน ระยะเวลาการลงทุนก่อนเกิดรายได้และกระแสเงินสดของครัวเรือนเกษตรกร โดยการกำหนดเวลาชำระหนี้ที่เหมาะสมควรพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ควบคู่กับความเสี่ยงที่ผู้ให้กู้ต้องรับจากการขยายเวลาการกู้ยืม

Chantarat et al. (๒๐๒๓) ได้ศึกษาวงจรหนี้สินของครัวเรือนเกษตรกรไทยและพิจารณามาตรการพักชำระหนี้ในบริบทของระบบการเงินชนบท โดยแสดงให้เห็นความสำคัญของการทำความเข้าใจสาเหตุของปัญหาหนี้สินและความแตกต่างของครัวเรือนก่อนออกแบบมาตรการช่วยเหลือ และให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์สถานะทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้เป็นรายกรณี มากกว่าการให้ความช่วยเหลือในลักษณะเดียวกันแก่ลูกหนี้ทุกคน

๒.๗ กรอบแนวคิดการศึกษา



ภาพที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดการศึกษา

บทที่ ๓
การดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการตามขั้นตอน ประกอบด้วย ๑) การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ๒) การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ๓) การเก็บรวบรวมข้อมูล และ ๔) การวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดดังนี้

๓.๑ การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย

การศึกษาครั้งนี้ศึกษาจากการดำเนินงานจริงในระดับจังหวัด ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารระเบียบ กฎหมาย และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายด้วยวิธีสุ่มแบบเจาะจง (Purposive sampling) ซึ่งกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ในระดับอำนวยการ ที่มีประสบการณ์และความชำนาญด้านการบริหารจัดการการให้กู้ยืมเงินและการจัดเก็บหนี้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งสิ้น ๑๘ ราย ดังนี้

๓.๑.๑ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด จำนวน ๑๓ ราย โดยมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกดังนี้

๑) มีประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ต่ำกว่า ๒ ปี ณ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๗ หรือไม่ต่ำกว่า ๑ ปี ณ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๗ แต่ต้องเคยดำรงตำแหน่งนิติกรในส่วนภูมิภาคของ ส.ป.ก. ไม่ต่ำกว่า ๒ ปี

๒) มีผลประเมินการความสำเร็จของการดำเนินงานด้านการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามตัวชี้วัดปฏิรูปที่ดินจังหวัด ณ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๗ ดังนี้

๒.๑) ตัวชี้วัดที่ ๕.๑ ร้อยละของหนี้ครบกำหนดชำระที่สามารถจัดเก็บได้ต่อหนี้ครบกำหนดชำระทั้งหมด และตัวชี้วัดที่ ๕.๒ ร้อยละการจัดเก็บหนี้เงินกู้ที่ค้างชำระ อยู่ในระดับ ๕ จำนวน ๑ ตัวชี้วัด และอยู่ในระดับ ๒ - ๕ อีก ๑ ตัวชี้วัด

๒.๒) ตัวชี้วัดที่ ๕.๔ ร้อยละของการอนุมัติให้สินเชื่อตามแผนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) อยู่ในระดับ ๕

๓) ยินยอมและพร้อมเป็นผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

๓.๑.๒ ผู้อำนวยการสำนัก จำนวน ๓ ราย โดยมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกดังนี้

๑) มีประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ต่ำกว่า ๒ ปี ณ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๗

๒) เคยดำรงตำแหน่งนิติกรใน ส.ป.ก. ไม่ต่ำกว่า ๒ ปี

๓) ยินยอมและพร้อมเป็นผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

๓.๑.๓ ผู้ตรวจราชการกรม จำนวน ๒ ราย

๑) มีประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ต่ำกว่า ๒ ปี ณ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๗

๒) ยินยอมและพร้อมเป็นผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

๓.๒ การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์ที่ใช้คำถามปลายเปิด (Interview Guide with Open-Ended Questions) โดยมีขั้นตอนในการสร้าง ดังนี้

๓.๒.๑ ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระเบียบการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้

๓.๒.๒ ดำเนินการสร้างแบบสัมภาษณ์ โดยแบ่งโครงสร้างคำถามออกเป็น ๔ ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลผู้ตอบแบบสัมภาษณ์และผู้สัมภาษณ์ ประกอบด้วย วันที่สัมภาษณ์ เวลาสัมภาษณ์ สถานที่สัมภาษณ์ รวมทั้งชื่อ-สกุลและตำแหน่งของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์และผู้สัมภาษณ์

ส่วนที่ ๒ ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ ประกอบด้วยประเด็นสำหรับการสัมภาษณ์ ดังนี้

๑) ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ของการให้กู้ยืม

๒) ความเหมาะสมของหลักประกันการกู้ยืม

๓) ความเหมาะสมของอำนาจการอนุมัติ

ส่วนที่ ๓ ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการรับชำระหนี้ ประกอบด้วยประเด็นสำหรับการสัมภาษณ์ ดังนี้

๑) ความเหมาะสมของการติดตามการใช้จ่ายของผู้กู้

๒) ความเหมาะสมของการติดตามการชำระหนี้

๓) มาตรการจูงใจสำหรับลูกหนี้ที่มาชำระหนี้เมื่อครบกำหนดหรือก่อนกำหนดในสัญญา

๔) ความเหมาะสมของการช่วยเหลือลูกหนี้

๕) ความเหมาะสมของการเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืม

ส่วนที่ ๔ ประเด็นคำถามเกี่ยวกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยประเด็นสำหรับการสัมภาษณ์ ดังนี้

๑) ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

๒) ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ นอกตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

๓.๒.๓ นำร่างแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นให้ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมายและระเบียบ ผู้อำนวยการกลุ่มนิติกรรมและสัญญา และผู้อำนวยการกลุ่มคดี สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ตรวจสอบเพื่อปรับปรุง

๓.๒.๔ นำแบบสัมภาษณ์ที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วให้ผู้อำนวยการกลุ่มทั้ง ๓ ท่าน ตรวจสอบความเที่ยงตรงทางด้านเนื้อหาและความถูกต้องของเนื้อหา

๓.๒.๕ นำแบบสัมภาษณ์ที่ปรับปรุงเรียบร้อยแล้ว ไปดำเนินการเก็บข้อมูลกับกลุ่มเป้าหมาย จำนวน ๑๘ ราย

๓.๓ การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายตามข้อ ๓.๑ จำนวน ๑๘ ราย โดยใช้แบบสัมภาษณ์ตามข้อ ๓.๒ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

๓.๓.๑ ติดต่อประสานงานและนัดหมายผู้ให้สัมภาษณ์ผ่านบันทึกข้อความ โดยระบุวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ ประเด็นที่ต้องการศึกษา และรูปแบบการสัมภาษณ์ให้ผู้ให้สัมภาษณ์ทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ กำหนดรูปแบบการสัมภาษณ์ให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์ด้วยแอปพลิเคชัน Zoom สำหรับปฏิรูปที่ดินจังหวัด และใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า (Face-to-Face Interview) ณ สถานที่จริง สำหรับผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์และผู้ตรวจราชการกรม โดยประสานงานเพื่อกำหนดวัน เวลา และสถานที่สัมภาษณ์ตามความเหมาะสมและความสะดวกของผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อให้สามารถดำเนินการสัมภาษณ์ได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

๓.๓.๒ ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก ตามประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ โดยก่อนเริ่มการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาทักทาย แนะนำตนเอง ชี้แจงวัตถุประสงค์และรายละเอียดของการศึกษา ตลอดจนขอความยินยอมจากผู้ให้สัมภาษณ์ในการให้ข้อมูล พร้อมทั้งสร้างบรรยากาศการสนทนาที่เป็นมิตรและเปิดโอกาสให้ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ โดยไม่กดดันหรือชี้นำคำตอบ และเคารพสิทธิของผู้ให้สัมภาษณ์ในการงดตอบคำถามหรือยุติการสัมภาษณ์เมื่อไม่ประสงค์จะให้ข้อมูลเพิ่มเติม

ในการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาบันทึกข้อมูลเบื้องต้นตามส่วนที่ ๑ ของแบบสัมภาษณ์ ได้แก่ วันที่ เวลา และสถานที่สัมภาษณ์ รวมถึงชื่อ-สกุลและตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้สัมภาษณ์ จากนั้นจึงดำเนินการสัมภาษณ์ตามประเด็นคำถามในส่วนที่ ๒ ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ ส่วนที่ ๓ ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการรับชำระหนี้ และส่วนที่ ๔ ประเด็นคำถามเกี่ยวกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายเหตุผล แสดงความคิดเห็น และเสนอแนะแนวทางเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่ครอบคลุมและเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ปรับปรุงระเบียบ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาให้ความสำคัญกับการรักษาความลับและความเป็นส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยในการนำเสนอผลการศึกษาจะใช้รหัสแทนชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ตามความเหมาะสม และเมื่อสิ้นสุดการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยกล่าวขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ที่สละเวลาและให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล

๓.๓.๓ รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูลตามประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ จากนั้นจัดระเบียบข้อมูลและจำแนกข้อมูลตามประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมุ่งสังเคราะห์ความคิดเห็น ปัญหา ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์และกำหนดแนวทางการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงที่ได้จากการสัมภาษณ์

๓.๔ การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการศึกษาเอกสารและข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยพิจารณาเนื้อหา สาระสำคัญ บริบท และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษา ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ กับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานจริง ทั้งนี้ ผู้ศึกษาดำเนินการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยนำข้อมูลที่ได้จากวิธีการศึกษาที่แตกต่างกัน ๒ วิธี ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร มาเปรียบเทียบและตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลในประเด็นเดียวกัน เพื่อพิจารณาว่าข้อมูลความคิดเห็นและข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการสัมภาษณ์มีความสอดคล้องกับข้อกำหนด หลักเกณฑ์ และข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือไม่ หากพบว่าข้อมูลมีความสอดคล้องกัน จะนำมาใช้สนับสนุนข้อค้นพบของการศึกษา แต่หากพบข้อมูลที่มีความแตกต่างหรือไม่สอดคล้องกัน ผู้ศึกษาจะพิจารณาถึงบริบท แหล่งที่มา และเงื่อนไขของข้อมูลแต่ละส่วนประกอบ เพื่อให้การวิเคราะห์มีความรอบคอบและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น จากนั้น ผู้ศึกษาจัดระเบียบข้อมูล จำแนกข้อมูลตามประเด็นและวัตถุประสงค์ของการศึกษา เปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ และสังเคราะห์สาระสำคัญ เพื่อนำไปสู่ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระเบียบ โดยนำเสนอผลการวิเคราะห์ในลักษณะพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) แยกตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

๓.๔.๑ วัตถุประสงค์ที่ ๑ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในด้านการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้ โดยผู้ศึกษานำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในส่วนที่ ๒ และส่วนที่ ๓ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้ของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรวจสอบ จัดหมวดหมู่ และจำแนกตามประเด็นที่สอดคล้องกับกรอบแนวคิดการศึกษา จากนั้นนำมาวิเคราะห์เนื้อหาร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างข้อกำหนดตามระเบียบกับสภาพการดำเนินงานและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

ในการวิเคราะห์ ผู้ศึกษาพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ เช่น ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ เงื่อนไขการให้กู้ยืม และข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ตลอดจนประเด็นเกี่ยวกับการรับชำระหนี้ เช่น เงื่อนไขและระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ ความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการติดตามและบริหารจัดการหนี้ ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวจะพิจารณาตามข้อมูลที่ปรากฏจากการสัมภาษณ์และเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะประเด็นที่ยกตัวอย่างไว้ข้างต้น

จากนั้น ผู้ศึกษานำข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ มาเปรียบเทียบและตรวจสอบความสอดคล้องของเนื้อหา เพื่อจำแนกให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงระเบียบ ปัญหาที่เกิดจากการตีความหรือแนวทางการปฏิบัติของ

เจ้าหน้าที่ รวมถึงปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาถึงบริบทและเงื่อนไขของการดำเนินงานในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย ผลจากการวิเคราะห์จะนำมาสรุปเป็นประเด็นปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในด้านการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดแนวทางปรับปรุงระเบียบให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาในข้อต่อไป

๓.๔.๒ วัตถุประสงค์ที่ ๒ เพื่อสังเคราะห์แนวทางการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยผู้ศึกษานำผลการวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดจากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ ๑ มาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาร่วมกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์ในส่วนที่ ๔ ซึ่งครอบคลุมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกบริบทของระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ตลอดจนข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระคืนเงินกู้ของกองทุนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อใช้ประกอบการศึกษาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ความเหมาะสม และสังเคราะห์แนวทางการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่เป็นประเด็นศึกษา

ในการดำเนินการ ผู้ศึกษาจัดกลุ่มข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์ตามประเด็นปัญหาและข้อจำกัดที่พบจากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ ๑ จากนั้นจึงพิจารณาความสอดคล้องระหว่างข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์กับหลักการและข้อกำหนดตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงบริบทการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และลักษณะเฉพาะของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ ผู้ศึกษาให้ความสำคัญกับความชัดเจนของข้อกำหนด ความเหมาะสมของหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้กู้และการบริหารจัดการหนี้ของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากนี้ ผู้ศึกษานำข้อมูลจากเอกสารกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องมาเปรียบเทียบในประเด็นที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน เพื่อพิจารณาแนวทางที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ได้อย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเปรียบเทียบดังกล่าวจึงเป็นเพียงแนวทางประกอบการวิเคราะห์ ไม่ใช่การนำหลักเกณฑ์ของกองทุนหรือหน่วยงานอื่นมาใช้โดยตรงโดยมิได้พิจารณาถึงความแตกต่างของบริบทและฐานอำนาจทางกฎหมาย

ภายหลังจากการวิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อมูลดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสังเคราะห์แนวทางการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยเชื่อมโยงประเด็นปัญหาและข้อจำกัดที่พบจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อเสนอแนะจากผู้ให้สัมภาษณ์และผลจากการอภิปรายผล ตลอดจนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน ทั้งนี้

ในการพิจารณาข้อเสนอของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ศึกษาไม่ได้เลือกข้อเสนอทุกประเด็นมาใช้ทั้งหมด แต่พิจารณาความเหมาะสมและให้เหตุผลประกอบกรณีที่มีข้อเสนอจากการสัมภาษณ์แล้วไม่นำมาใช้ โดยอาศัยเกณฑ์ประกอบการพิจารณา ๔ ประการ ได้แก่ ๑) ความสอดคล้องกับปัญหาที่พบจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ๒) ฐานทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายแม่บทและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ๓) แนวปฏิบัติของกองทุนหรือหน่วยงานอื่นที่สามารถใช้เทียบเคียงได้ และ ๔) ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ รวมทั้งผลต่อการเข้าถึงสินเชื่อและการจัดเก็บหนี้ของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในกรณีที่ข้อเสนอของผู้ให้สัมภาษณ์มีความขัดแย้งกัน ผู้ศึกษาให้น้ำหนักกับฐานทางกฎหมายเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงพิจารณาจำนวนผู้ให้ข้อมูล แนวทางการเทียบเคียง และผลต่อกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามลำดับ ทั้งนี้ จำนวนผู้ให้ข้อมูลที่แสดงไว้เป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณา ไม่ใช่การลงมติเลือกข้อเสนอ เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ ๑ ราย อาจให้ความคิดเห็นได้หลายประเด็น

บทที่ ๔
ผลการศึกษา

การศึกษาปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในด้านการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้ จากการสัมภาษณ์ปฏิรูปที่ดินจังหวัด จำนวน ๑๓ ราย ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ จำนวน ๓ ราย และผู้ตรวจราชการกรม จำนวน ๒ ราย รวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๘ ราย เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงระเบียบดังกล่าว แสดงผลการศึกษาตามกรอบแนวคิดการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

๔.๑ ผลการศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้

๔.๑.๑ วัตถุประสงค์ของการให้กู้ยืม

ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ประกอบด้วย การให้กู้ยืมเงินเพื่อประกอบเกษตรกรรม และการให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย มีความเห็นดังนี้

๑) วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม เหมาะสม แต่วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย ไม่เหมะสม ควรตัดออก เพราะไม่สอดคล้องกับการจัดที่ดินในปัจจุบัน ดังความเห็น...

“ให้กู้เพื่อทำเกษตรเหมาะสมแล้ว เพราะในระเบียบมีนิยามเดิมที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายอื่นที่เอื้ออำนวยประโยชน์ในการทำเกษตรอยู่แล้ว แต่ควรตัดที่บอกว่าให้กู้เพื่อเป็นค่าชดเชยออก เพราะปัจจุบันพื้นที่ปฏิรูปที่ดินได้รับการพัฒนาหมดแล้ว ผู้รับสิทธิใหม่ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้ผู้ที่อยู่เดิม แต่จ่ายค่าเช่าให้ ส.ป.ก. แทน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

๒) วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม และวัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย เหมาะสม เพราะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ ส.ป.ก. ดังความเห็น...

“ทั้งวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรรมแล้วก็เพื่อค่าชดเชย เหมาะสมแล้วตามเจตนารมณ์ของ ส.ป.ก. เรื่องค่าชดเชย คงไว้ก็ไม่เสียหาย หากมีการสละสิทธิในที่ดิน ผู้รับสิทธิใหม่ที่ไม่มีเงินพอ ก็สามารถกู้เงินจาก ส.ป.ก. ไปจ่ายค่าชดเชยให้ผู้สละสิทธิเดิมได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“การให้กู้ยืมเงินกองทุนที่มีอยู่เดิมในระเบียบ ๒ วัตถุประสงค์ เหมาะสมดี ไม่จำเป็นต้องให้กู้กับพวกที่ทำเกี่ยวเนื่อง เพราะ ส.ป.ก. ให้กู้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่มีความจำเป็นใช้เงินทำเกษตรจริง ๆ ที่ไปกู้ที่อื่นไม่ได้แล้ว เลยให้กู้ยอดไม่เยอะ ส่วนใหญ่ให้กู้ประมาณ ๓๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาท ไปซื้อพันธุ์โค ซื้อปัจจัยการผลิตเพื่อปลูกผักผลไม้ตามฤดูกาล ถ้าจำเป็นต้องกู้เยอะเค้าก็จะไปกู้ ธ.ก.ส. เพราะเป็นหน่วยงานหลักที่ให้กู้เงินเยอะ ๆ ไปทำเกษตร ที่กู้เป็นค่าชดเชยที่ยังควรมี เพราะถ้ามีเกษตรกรใหม่อยากได้ที่แล้วไม่มีเงิน ก็ให้กู้

ค่าชดเชยไปจ่ายให้เจ้าของที่เดิม เกษตรกรใหม่จะได้มีช่องทางเข้าถึงเงินทุน คือถ้าแบบนี้ไปกู้ ธ.ก.ส. คงไม่ได้ เพราะยังไม่ได้มีพื้นที่ทำเกษตร ไม่มีแผนการผลิต ไม่มีรายได้"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘)

๓) วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม และวัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย เหมาะสม แต่นิยามของการให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม ที่หมายรวมถึง การเอื้ออำนวยประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ไม่ชัดเจน ควรปรับนิยามการให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรมให้ชัดเจนและครอบคลุม ดังความเห็น...

"วัตถุประสงค์การให้กู้เพื่อประกอบเกษตรกรรม เหมาะสมแล้วตาม พ.ร.บ. ส.ป.ก. ที่เน้นให้เกษตรกรมีที่ทำกินและมีรายได้จากการทำเกษตร และกู้เพื่อเป็นค่าชดเชย ยังมีความสำคัญ ควรคงไว้ แต่ควรแก้นิยามการกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม ที่บอกว่ารวมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เอื้ออำนวยประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ให้แน่ชัดว่าหมายถึงอะไรบ้าง เช่น การผลิต การแปรรูป การจำหน่าย เพื่อไม่ได้ให้เกิดปัญหาตอนตีความ และจะได้ตอบปัญหาสังคมได้ด้วย คือคนอนุมัติสามารถอ้างระเบียบได้ว่าให้กู้ยืมกับกิจกรรมลักษณะนี้ เพราะระเบียบกำหนดไว้ ที่นี่ให้กู้ยืมระยะยาว วงเงินกู้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท และให้กู้ยืมระยะปานกลาง ๓ ปี วงเงินกู้ ๓๐,๐๐๐ บาท ไม่มีการให้กู้ยืมในระยะสั้น ๑ ปี เพราะเกษตรกรที่ขอกู้ส่วนใหญ่กู้ไปซื้อ แม่พันธุ์วัวเลี้ยงวัวเอาเนื้อ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาประมาณ ๓ ปี ถึงจะมีรายได้จากการขายวัวมาชำระหนี้ แล้วก็ให้กู้ยืมไปซื้อปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ ทำเกษตรผสมผสาน ปลูกพืชผักสวนครัว ผักไฮโดร มันสำปะหลัง และเลี้ยงปลาเบญจพรรณ"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

"การให้กู้ยืมเงินกองทุนตามวัตถุประสงค์ในระเบียบ เหมาะสมแล้ว คือเรื่องของเกษตรกรรมกับที่เอื้ออำนวยเกษตรกรรม ส่วนเรื่องค่าชดเชยให้เก็บไว้ เผื่อมีเกษตรกรมาขอกู้ในลักษณะนี้จะได้ให้กู้ได้เลย ตรงที่กำหนดความหมายของการให้กู้ยืมเพื่อเกษตรกรรม ควรเพิ่มคำขยายความว่าเอื้ออำนวยเกษตรกรรม คือนิยามตอนนี้มันกว้างเกิน ควรใส่ว่าที่อำนวยเกษตรกรรมหมายถึง ปัจจัยการผลิต การผลิต การจัดการหลังการผลิต การเพิ่มมูลค่าผลผลิต การจำหน่าย ของที่นี่ให้กู้ระยะสั้นกับปานกลาง แต่ส่วนใหญ่ให้กู้ระยะสั้น ๑ ปี เพราะอายุความได้ยาว ๑๐ ปี และกิจกรรมที่ขอกู้คือเอาไปเป็นค่าไถพรวนปรับที่นา ซื้อปุ๋ยซื้อยาสำหรับปลูกอ้อย มันสำปะหลังที่มีการปลูกเดิมอยู่แล้ว สามารถคืนทุนไม่เกิน ๑ ปี ถ้าคนที่ไม่เคยกู้เลย หรือคนที่เคยกู้แล้วแต่ผ่านไปนาน ๑๐ ปี ค่อยมากู้ จะให้วงเงิน ๒๐,๐๐๐ บาทก่อน ถ้าใช้หนี้ดี ไม่ผิดนัด กู้รอบต่อไปจะเพิ่มวงเงินเป็น ๓๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาท ตามความต้องการจำเป็นใช้ ส่วนถ้ากู้ไปเลี้ยงโค จะให้ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง ในวงเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

"ควรแก้นิยามการให้กู้เพื่อเกษตรกรรมให้รวมถึงกิจการที่สนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรกำหนด เกษตรกรจะได้มีเงินกู้ทางเลือกในการทำเกษตรมากขึ้น เช่น

กู้ไปแปรรูปผลผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่า หรือกู้ไปปรับพื้นที่บางส่วนเป็นแปลงเกษตรท่องเที่ยว ให้สอดคล้องกับความเป็นอยู่จริงของเกษตรกรในปัจจุบัน ไม่ใช่ให้กู้ไปแค่ซื้อปัจจัยการผลิตอย่างเดียว ส่วนสถาบันเกษตรกร จะได้สามารถกู้เพื่อไปทำกิจกรรมที่หลากหลายขึ้น เช่น ไปทำแปลงสาธิต หรือแบ่งพื้นที่บางส่วนทำแปลงทดลองเพื่อให้เป็นแหล่งเรียนรู้ให้ชุมชน ไม่ใช่แค่กู้เงินไปรวบรวมผลผลิตแล้วขาย ส่วนการกู้ยืมเป็นค่าชดเชย ก็ให้คงไว้เผื่อมีเกษตรกรอยากมาขอกู้เพื่อเอาไปจ่ายค่าชดเชยในที่ดิน จะได้ทำได้"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, สัมภาษณ์ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

"วัตถุประสงค์การให้กู้เงินกองทุนที่บอกว่าเพื่อประกอบเกษตรกรรม มีความหมายไม่ครอบคลุมกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ในปัจจุบันของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรมักมีอาชีพเสริมหรืออาชีพนอกภาคการเกษตรเพื่อหารายได้เพิ่ม จึงควรเพิ่มนิยามให้ครอบคลุมการทำอาชีพเสริมด้วย ให้สอดคล้องกับความต้องการเงินทุนที่จำเป็นในทำเกษตรของเกษตรกรหรือการทำธุรกิจของสถาบันเกษตรกร วัตถุประสงค์การให้กู้เพื่อเป็นค่าชดเชย มีไว้ดีแล้ว เผื่อเกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

"การให้กู้เพื่อเป็นค่าชดเชยเหมาะสมแล้ว ส่วนเพื่อประกอบเกษตรกรรม เน้นให้กู้เพื่อเกษตรกรรมพื้นฐานเป็นหลัก ใช้คำจำกัดกว้าง ไม่รู้ว่ากิจกรรมไหนเอื้ออำนวยที่จะให้ได้บ้าง จึงควรระบุคำจำกัดความให้ชัดเจน ให้ครอบคลุมถึงที่สนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินด้วย พวกแปรรูป บริการด้านเกษตร ซื้อรถเกี่ยวข้าวเพื่อเอาไปรับจ้างเกี่ยวข้าว ทำพื้นที่สาธิตกิจกรรมเกษตร อย่างน้อยเกษตรกรและสหกรณ์จะได้มีรายได้หลายทางขึ้น จะได้มีเงินมาใช้หนี้ ไม่ใช่กู้ไปซื้อปุ๋ยซื้อยาใส่แปลงผลิต แต่พอผลผลิตออกขายขาดทุน ไม่มีเงินมาคืนที่กู้ไป ติดหนี้นานอีก"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

"วัตถุประสงค์ที่ให้กู้เป็นค่าชดเชยก็โอเค แต่เพื่อประกอบเกษตรกรรมกว้างไป ควรกำหนดนิยามเลยว่ากู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม คือกู้ยืมไปทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ ทำกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีเรากำหนด ให้เป็นไปตาม พรบ. ส.ป.ก. เลย จะได้เป็นไปตามการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. ในปัจจุบัน"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙, สัมภาษณ์ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

"เรื่องกู้เพื่อค่าชดเชยก็เหมาะสมอยู่ แต่กู้เพื่อเกษตรกรรม นิยามไม่ชัด เพราะระเบียบบอกว่าเป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เอื้ออำนวยในการทำเกษตรกรรมด้วย ก็ไม่แน่ใจถ้าต้องให้กู้ไปการซื้อเครื่องแปรรูปข้าวเป็นเส้นขนมจีน เอื้อกับการทำเกษตรหรือไม่ เพราะระเบียบไม่ได้บอกว่าเอื้ออำนวยคือแบบไหนบ้าง เกษตรกรที่อยุธยาประมาณร้อยละ ๘๐ ทำนา เลยมีเกษตรกรบางรายอยากกู้เงินไปแปรรูปข้าว เกษตรกรส่วนที่เหลือก็ทำผสมผสาน เช่น ปลูกพืชผัก ไม้ผล สมุนไพร พื้นที่บางส่วน เช่น ที่วังน้อย จัดที่ดินให้ใหม่ จะไม่ทำนา เพราะว่าพื้นที่ที่จัดให้มีขนาดเล็ก ต้องปรับพื้นที่จากเดิมที่เป็นพื้นที่ลุ่มพื้นที่นา เกษตรกรต้องหันมาทำเกษตร

มูลค่าสูง เช่น พวกพืชผัก ก็จะให้กู้ยืมเงินในระยะปานกลาง เพื่อไปปรับพื้นที่ทำร่องสวน ถ้าเป็นเกษตรกรรายใหม่ให้กู้ต่ำสุด ๒๐,๐๐๐ สูงสุดได้ไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ ก่อน ถ้าใช้คืนตามกำหนดก็จะเพิ่มเป็น ๕๐,๐๐๐ ถ้าเป็นเกษตรกรรายเดิมที่กู้ยืมไปแล้ว ใช้หนี้หมดแล้ว จ่ายภายในกำหนด ก็จะให้กู้ ๕๐,๐๐๐ ที่อยุธยายังมีการประกาศวงรอบชุมชนขึ้นมา คือจัดที่ดินให้เป็นที่ชุมชนเพราะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะฉะนั้นวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมควรปรับให้ล้อกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ด้วย ดังนั้นนิยามที่กู้เพื่อเกษตรกรรม ให้ระบุว่า กู้ยืมเพื่อปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และทำกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงเงินกู้ตามกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรด้วย ไม่ใช่ยึดติดกับการให้กู้แบบเดิม ๆ คือกู้ไปปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ ถ้าให้กู้ทำกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่อง จะเป็นการผลักดันให้เกษตรกรสามารถพัฒนาเป็นผู้ประกอบการด้านการเกษตร จะมีโอกาสสร้างรายได้เพิ่ม”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ตรงคำจำกัดความการให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม ควรปรับให้ครอบคลุมกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามสภาพความเป็นอยู่จริงของเกษตรกร เพราะบางรายผลิตและจำหน่ายเอง ควรให้กู้ไปแปรรูปจำหน่าย ซื้อเครื่องแปรรูป ทำบรรจุภัณฑ์ ของ ส.ป.ก.จันทบุรี ให้กู้ระยะสั้น ๑ ปี วงเงินกู้ ๒๐,๐๐๐ - ๓๐,๐๐๐ บาท ไปซื้อปุ๋ย ยา ใช้ปลูกลำไย ทุเรียน ถ้ากู้ซื้อปัจจัยการผลิตพื้นฐานพวกนี้ก็ให้วงเงินกู้น้อย ถ้าระเบียบเปิดให้กู้เรื่องสนับสนุนเกี่ยวเนื่อง ก็อาจให้กู้เพิ่มขึ้นตามความสามารถชำระหนี้ ถ้าแปรรูป น่าขายได้ราคาสูงขึ้น”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑, สัมภาษณ์ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่มีผลเอื้ออำนวยประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมด้วย มีความหมายกว้างไป ในทางปฏิบัติต้องตีความเองว่ากิจกรรมไหนเอื้อไม่เอื้อ ยกตัวอย่างเกษตรกรในจังหวัดชุมพรจะกู้เงินเพื่อทำล้งทุเรียน ต้องใช้เงินทุนหลักแสนขึ้นไป แต่ไม่ชัดเจนว่าตามระเบียบกู้ยืมให้กู้ได้หรือไม่ หาก ส.ป.ก. ต้องการเปิดให้มีการกู้ยืมแบบนี้ด้วย ควรแก้นิยามให้ชัด ให้หมายรวมถึง การกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำไร่ ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ประกอบกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรบางคนมีอาชีพเสริม เช่น เปิดร้านค้าเล็ก ๆ หรือร้านขายของชำในพื้นที่ที่ติดถนน ไม่ว่าประกอบอาชีพใด หากอยู่ในเขตปฏิรูปก็ควรมีโอกาสกู้เงินกองทุนได้ การให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย มีไว้ถ้าคนสละสิทธิ์ในที่ดินทำกิน เช่น ในพื้นที่ คทช. คนที่ประสงค์จะเข้าทำกินใหม่จะสามารถกู้ยืมเงินกองทุนไปจ่ายเป็นค่าชดเชยในที่ดินนั้นได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒, สัมภาษณ์ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“เข้าใจว่าให้กู้เพื่อเกษตรกรรม คือให้กู้เพื่อซื้อปัจจัยการผลิตหรือเกี่ยวกับการผลิตเท่านั้น เรื่องการลงทุนทางการเกษตรไม่แน่ใจว่าให้กู้ได้หรือไม่ จึงควรกำหนดเรื่องให้กู้เพื่อเกษตรกรรม ให้รวมกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรสามารถกู้เงินไปทำกิจกรรมที่กว้างขึ้น เช่น การตลาด การบริการ ที่ประจวบให้กู้เงิน ๒๕,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาท เพื่อซื้อปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์ ต้นพันธุ์ ปุ๋ย สำหรับ

ปลูกทุเรียน ปาล์ม ยางพารา ส่วนใหญ่กู้ระยะปานกลาง ๓ ปี มีกู้ระยะสั้น ๑ ปีด้วยแต่ไม่มาก หากให้มีการกู้เพื่อการตลาดหรือการบริการได้ เกษตรกรน่าจะต้องการวงเงินกู้มากกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท เพราะอาจเอาไปลงทุนซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ หรือเอาไปต่อยอดจากการผลิตเดิม ก็น่ามีรายได้เพิ่มขึ้น ปัจจุบันมีแต่มาขอกู้เพื่อการผลิตกับซื้อปัจจัยการผลิต วงเงินกู้เลยให้เต็มที่ได้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ส่วนให้กู้เพื่อค่าชดเชยให้คงไว้เหมือนเดิมดีแล้ว"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓, สัมภาษณ์ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

"วัตถุประสงค์เดิมที่กำหนดให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรมและค่าชดเชยเพื่อเกษตรกรรม ควรเพิ่มรายละเอียดว่ารวมถึงกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่อง เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถนำเงินกู้ไปเริ่มต้นหรือต่อยอดอาชีพเสริมและสร้างรายได้เพิ่ม การเพิ่มรายละเอียดนี้สอดคล้องกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ซึ่งให้เกษตรกรสามารถทำอาชีพเสริมหรือแปรรูปผลผลิตได้"

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, สัมภาษณ์ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๘)

"การให้กู้ยืมเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะรายคน บางรายทำเกษตรขั้นต้นไประยะหนึ่งแล้ว มองเห็นช่องทางที่จะแปรรูปผลผลิต เช่น โรงขิงที่เพชรบูรณ์ เดิมเกษตรกรปลูกขิง ก็ปรับมาเป็นการรับซื้อผลผลิตขิงจากเกษตรกรรายอื่นแล้วแปรรูป เกษตรกรเหล่านี้ควรได้เงินกู้ไปพัฒนาธุรกิจเกษตรของตน หรือตั้งตัวเป็นผู้ประกอบการด้านแปรรูป คือวันนี้ถ้ามีสหกรณ์การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน มาขอกู้เพื่อแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร จะสามารถกู้ได้เป็นปกติ แต่พอรายคนมาขอกู้ จะมีปัญหาเรื่องการตีความในเรื่องนิยามการให้กู้ทันที เพราะที่ผ่านมามีแต่ให้เกษตรกรกู้แบบเน้นการผลิต ขึ้นกับการของ ปทจ. แต่ละจังหวัด เพราะฉะนั้นเปิดกว้างว่าการให้กู้ยืมเพื่อการเกษตร รวมกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องไปเลย จะได้ชัดเจนว่าได้กู้ไปพัฒนาอาชีพเกษตร ซื้อปัจจัยการผลิต ผลิต จำหน่าย แปรรูป ได้หมด ในส่วนให้กู้เพื่อค่าชดเชย ควรให้มีไว้ แม้จะไม่เห็นการปฏิบัติในปัจจุบัน แต่เป็นเรื่องของอนาคต มีเกินไว้ดีกว่าขาด"

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, สัมภาษณ์ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘)

"ให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย เหมาะสมแล้ว แต่นิยามให้กู้ยืมเพื่อเกษตรกรรม ที่รวมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่มีผลเอื้ออำนวยประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติในระดับจังหวัด โดยเฉพาะการให้กู้รายบุคคล เช่น กู้ไปทำมะม่วงแปรรูปและส่งออก แต่ไม่ได้ปลูกมะม่วงเอง แบบนี้จะอนุมัติให้กู้ได้หรือไม่ จึงควรแก้ไขที่นิยามการกู้ยืมเพื่อเกษตรกรรม ให้รวมถึงกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินที่เอื้อประโยชน์ต่อการเกษตร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องมานั่งตีความว่ากิจการแปรรูปหรือกิจการสนับสนุนมันไม่เอื้อประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมหรือ และการให้กู้ยืมสำหรับกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินต้องเป็นการให้สำหรับเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ทำเอง และต้องใช้ผลผลิตที่เกิดจากการประกอบเกษตรกรรมในแปลงที่ได้รับการจัดที่ดินเท่านั้น ไม่ใช่ไปซื้อวัตถุดิบจากภายนอกมาแปรรูป เช่น ไม่ได้เลี้ยงปลาเอง แต่ไปซื้อปลาทะเลมาทำปลาร้า"

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓, สัมภาษณ์ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘)

"ทุกวันนี้กิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินมีความสำคัญมากขึ้น วัตถุประสงค์ที่ให้กู้ยืมตามระเบียบควรเปิดกว้างมากขึ้นด้วย คือให้กู้เพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิต ทำตลาด ซื้อเครื่องจักรเครื่องมือทำระบบโลจิสติกส์ ไม่ให้เงินกู้จำกัดแค่การผลิตขั้นต้น แต่ต่อยอดไปถึงธุรกิจเกษตรได้ กิจกรรมพวกนี้มักต้องใช้วงเงินที่สูงพอสมควร หากจะเปิดกว้างให้กู้ยืมสำหรับวัตถุประสงค์เหล่านี้ ต้องพิจารณาและคัดกรองผู้ขอกู้อย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อดูศักยภาพและความสามารถในการจ่ายหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรหัวก้าวหน้าที่มีความสามารถในการดำเนินธุรกิจเกษตร เช่น กรณีที่น่าน ทำผลิตภัณฑ์แปรรูปน้ำฟักทอง แล้วก็หม่อนแบบ OEM คือเป็น Original Equipment Manufacturer ที่ให้โรงงานผลิตสินค้าเกษตรตามสูตรที่เกษตรกรกำหนดให้ แล้วเอาไปขายภายใต้ชื่อของเกษตรกรเอง แบบนี้ควรให้กู้เพื่อพัฒนาไปเป็นผู้ประกอบธุรกิจเกษตร เพราะฉะนั้น เพิ่มกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ในนิยามที่บอกว่าให้กู้เพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรจะได้มีช่องทางกู้เงินไปทำกิจกรรมเกษตรที่หลากหลายขึ้น สร้างรายได้มากขึ้น"

(ผู้ตรวจราชการกรม ๑, สัมภาษณ์ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๘)

"การให้กู้เงินกองทุนเน้นเชิงบุคคล ให้กู้วงเงินน้อย ๆ ๒๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาท เพื่อทำให้เกิดการหมุนเวียนแค่ด้านการเกษตรพื้นฐาน ให้กู้เชิงสถาบันเกษตรกรมีน้อย เพราะ ส.ป.ก. ไม่ใช่หน่วยงานหลักที่ให้กู้กับสถาบันเกษตรกร เหมือนอย่างกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตร วัตถุประสงค์ที่ให้กู้เพื่อเกษตรกรรม จริง ๆ เหมาะสมแล้ว แต่ถ้าให้กู้เชิงบุคคลจะถูกตีความเฉพาะเรื่องการผลิต ไม่ครอบคลุมการลงทุนด้านการเกษตร จึงควรเพิ่มนิยามการให้กู้เพื่อเกษตรกรรม ให้หมายรวมถึงเรื่องการผลิต การแปรรูป การตลาด การทำธุรกิจเกษตร เพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้นทั้งการให้กู้รายบุคคลและรายสถาบันเกษตรกร ส่วนการให้กู้เพื่อค่าชดเชย ในระยะหลัง ๆ ตั้งแต่ประมาณปี ๖๐ ก็ไม่มีการกู้ลักษณะนี้แล้ว แต่ควรคงวัตถุประสงค์นี้ไว้ เพื่อประโยชน์ในการให้กู้ยืมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในอนาคต"

(ผู้ตรวจราชการกรม ๒, สัมภาษณ์ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๘)

๔.๑.๒ หลักประกันการกู้ยืม

ความเหมาะสมของหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความเห็นดังนี้

๑) หลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เหมาะสม เพราะครอบคลุมทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับใช้ประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังความเห็น...

"ข้อ ๘(๑) ให้ใช้อสังหามาเป็นหลักประกัน ก็น่าจะครอบคลุมอยู่แล้ว คือตอนนี้เรามีเรื่องของโฉนดต้นไม้ที่จะสนับสนุนให้เอามาเป็นหลักประกัน พี่มองว่าโฉนดต้นไม้ไม่น่าจะใช้เป็นหลักประกันได้ เพราะเป็นเอกสารรับรองการมีต้นไม้ในพื้นที่ ไม่ได้ถือเป็นเอกสารสิทธิ แต่ถ้าใช้พวกต้นไม้หรือไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันกู้เงินกองทุน ก็ได้อยู่เพราะเป็นอสังหาชนิดหนึ่ง ส.ป.ก. เองก็ต้องกำหนดแนวปฏิบัติให้ชัดเจนว่าจะต้องพิจารณาอะไรบ้าง เวลาเกษตรกรเอาไม้ยืนต้นมาเป็นหลักประกัน เช่นว่า ต้องไปจดทะเบียบกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าก่อนเอามาเป็นประกัน แล้วก็กำหนดด้วยว่าไม้ยืนต้นที่จะเอามาเป็นหลักประกันกับ ส.ป.ก.

ต้องมีโฉนดต้นไม้รับรองด้วย ส่วนข้อ ๘(๒) - (๕) ก็ครอบคลุมบุคคลและเอกสารสิทธิที่จำเป็นสำหรับใช้เป็นหลักประกันเงินกู้กองทุนแล้ว”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ทั้งกู้รายคนรายสถาบันเกษตรกร คำว่าอสังหาริมทรัพย์ บุคคล หรือเอกสารต่าง ๆ ที่ได้จาก ส.ป.ก. ครอบคลุมแล้ว ถ้าไม่แน่ใจว่าสิ่งไหนเป็นหรือไม่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ก็ไปดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกู้ในปัจจุบันใช้คนเป็นประกัน รายคนก็ค้ำเวียน ถ้ารายสถาบันก็ใช้กรรมการทุกคนของสถาบันค้ำ เอกสารของ ส.ป.ก. ใช้ประกอบยืนยันว่าเป็นเกษตรกรในเขตเรา หรือเป็นสถาบันที่ตั้งในเขตเรา”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓, สัมภาษณ์ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“เรื่องหลักประกันเนี่ย โดยรวมถือว่าก็ครอบคลุมกับสิ่งจำเป็นที่ต้องใช้กับการกู้เงินกองทุนนะคะ หลักประกันที่เราต้องปรับปรุงเพื่อขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตร คือการทำให้สินทรัพย์บนที่ดิน ส.ป.ก. เกิดมูลค่า โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่เกษตรกรปลูกไว้ ถือเป็นส่วนควบของที่ดิน ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภทหนึ่งที่มีข้อกฎหมายรองรับอยู่แล้ว การที่ ส.ป.ก. ออกโฉนดต้นไม้ เป็นการดำเนินการตามนโยบายที่ดี แต่เอกสารนี้เป็นเพียงการจดแจ้ง ไม่ใช่เอกสารสิทธิที่ก่อให้เกิดมูลค่าในการจำนองโดยตรงที่ ธ.ก.ส. ทำเนี่ย มันมีความยากในการประเมินมูลค่า การปล่อยกู้โดยใช้สินทรัพย์ตัวเนี้ยเป็นประกัน มันเลยยังไม่มากเท่าไหร่นะ เพราะจะมีปัญหาในเชิงการประเมินซึ่งจะต้องใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย ตัดกลับมาที่ ส.ป.ก. นะคะ ถ้าจะปล่อยกู้โดยใช้ไม้ยืนต้นเป็นประกัน ต้องกำหนดเกณฑ์การประเมินมูลค่าให้ชัดเจน แล้วก็กำหนดการดูแลตรวจสอบให้รัดกุม ไม่งั้นจะเสี่ยงมากตอนไปบังคับยึด”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓, สัมภาษณ์ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘)

๒) หลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรเพิ่มไม้เศรษฐกิจตามกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจ เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และควรทดลองใช้ก่อนการแจ้งเวียนปฏิบัติจริง ดังความเห็น...

“ในแง่ของการกู้รายบุคคลที่ใช้อสังหาเป็นหลักประกันในระเบียบก็มีอยู่แล้ว แล้วก็สี่ศูนย์หนึ่งโฉนดเพื่อการเกษตร สัญญาเช่า เช่าซื้อ ก็มีอยู่แล้ว แต่โดยส่วนใหญ่เรายังไม่ได้ใช้อสังหาหรือเอกสารสิทธิ ใช้แต่คนค้ำประกัน พี่ว่ามันก็ดีอยู่แล้ว ส่วนการกู้รายสถาบันเกษตรกร ใช้คณะกรรมการทั้งหมดหรือใช้อสังหาค้ำ ก็โอเคแล้ว แต่พอมาถึงต้นไม้ตามนโยบายที่จะให้เอามาค้ำประกันเงินกู้ของ ส.ป.ก. มันมีความหลากหลาย ถ้าใช้เป็นหลักประกันจะมีความเสี่ยงสูงโดยเฉพาะไม้ผล เพราะเวลาฝนมา พายุมา มันล้มโค่นเสียหายง่าย แต่ถ้าเป็นไม้เศรษฐกิจมันมีมูลค่ามากกว่า แข็งแรงกว่า แล้วก็ควรจะกำหนดอายุด้วย เช่น รับไม้เศรษฐกิจอายุสิบปีขึ้นไป แล้วต้องบอกเกษตรกรด้วยว่าต้องดูแลไม้เศรษฐกิจไม่ให้มันเกิดการด้อยค่า คือต้องบำรุงรักษาไม่ให้ตาย หรือห้ามแอบตัดไปขาย เราเองก็ต้องมีมาตรการควบคุมหลักประกันที่เป็นไม้เศรษฐกิจให้ดีและต้องมีบทลงโทษ เพราะ ส.ป.ก. ส่วนใหญ่ไม่มีบทลงโทษ คือคิดในเรื่องของการช่วยเหลือ ก็เลยเกิดปัญหาหนี้ค้างที่ยังทำอะไรไม่ได้ หากเพิ่มใน

ระเบียบก็ได้ ก็แยกเป็นอีกข้อหนึ่งเลยว่า มีไม้เศรษฐกิจตามกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจ ซึ่งมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าจำนวนเงินที่ขอกู้เป็นประกัน และ ส.ป.ก. ก็ต้องกำหนดแนวทางการใช้ไม้เศรษฐกิจเป็นหลักประกันให้เสร็จแล้วทดลองใช้ก่อนด้วย เพื่อดูว่าในความเป็นจริง ส.ป.ก. สามารถรับหลักประกันตัวนี้ได้จริงหรือไม่ มีปัญหาเรื่องการบังคับยึดหรือตัดหรือไม่ ซึ่งถ้ามั่นใจว่าใช้ไม้เศรษฐกิจเป็นหลักประกันแล้ว เกษตรกรจะเข้าถึงเงินกู้ได้ง่ายขึ้น ส.ป.ก. สามารถจัดการความเสี่ยงได้ ค่อยแจ้งเวียน ส.ป.ก. ๗๒ จังหวัด ปฏิบัติ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

๓) หลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรเพิ่มไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และควรมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนและมีการตรวจสอบที่ยืนยันว่าไม่ขัดต่อกฎหมาย ก่อนการรับไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลักประกัน ดังความเห็น...

“อสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดไว้ มันครอบคลุมทรัพย์สินที่ต้องใช้ค้ำประกันอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างถาวรบนที่ดิน ไม้ยืนต้น ซึ่งเอาไปจำนองได้ แต่พอพูดถึงไม้ยืนต้นที่ปลูกบนที่เรา มันมีข้อจำกัดในการจำนอง เพราะอยู่บนที่ดิน ส.ป.ก. ที่ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของเกษตรกร เพราะงั้นควรแยกไม้ยืนต้นที่ปลูกในที่เราเป็นอีกข้อหนึ่ง จะได้เลี่ยงเรื่องจำนอง แล้วมาใส่ว่าเอามาใช้เป็นหลักประกันได้ตามหลักเกณฑ์ ที่ ส.ป.ก. กำหนด แล้วหากมูลค่ามันไม่พอ ก็เอาคนมาค้ำเพิ่มอย่างน้อยคนหนึ่ง ตามข้อที่ใช้อสังหาริมทรัพย์ แล้วต้องมีวิธีประเมินมูลค่า การรับรองผลการประเมินมูลค่าที่เชื่อถือได้ สามารถตรวจสอบความคงอยู่ และบังคับไม้ยืนต้นที่เป็นหลักประกันตามกฎหมายที่ชัดเจนก่อน แล้วถึงค่อยประกาศใช้ แต่พอของจริงที่ใช้อยู่ ส่วนมากเกษตรกรไม่เอาอสังหาริมทรัพย์มายื่นกู้หรอก ถ้าคนไหนมีอสังหาริมทรัพย์ก็จะเอาไปกู้กับแหล่งอื่นที่ได้วงเงินมากกว่า ของเราเลยใช้คนค้ำ คือค้ำซึ่งกันและกัน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“อสังหาในข้อ ๘(๑) รวมถึงไม้ยืนต้นในที่ดินกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรด้วย แต่ควรดูว่า ไม้ยืนต้นของ ส.ป.ก. ถ้าจะเอามาเป็นหลักประกันกู้เงินกองทุน จะกำหนดให้กู้วงเงินเท่าไหร่ยังไง แล้วถ้าเกษตรกรไม่จ่ายหนี้ จะไปบังคับยังไง ยึดหรือตัด ใครเป็นคนไปบังคับ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นน่าจะเยอะ คือเพิ่มไม้ยืนต้นของ ส.ป.ก. เป็นหลักประกันในระเบียบก็ดี แต่ควรพิจารณาถึงความคุ้มค่าของการรับหลักประกันให้ดีด้วย ดูว่ามันคุ้มค่ากว่าที่ใช้คนค้ำยังไง แล้วก็กำหนดวิธีใช้เป็นหลักประกันให้ชัดเจน อาจกำหนดให้ใช้ไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันร่วมกับบุคคลก็ได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“การกู้ยืมรายบุคคลตามระเบียบข้อ ๘(๑) คำว่า อสังหาริมทรัพย์ ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึงทรัพย์ที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายออกจากที่ดินได้ รวมถึงทรัพย์ที่ติดบนที่ดิน เช่น อาคาร บ้านเรือน ที่เอาไปจำนองได้ ซึ่งก็ต้องอยู่บนที่ดินกรรมสิทธิ์ ไม้ยืนต้นที่ปลูกบนที่ดินเป็นส่วนควบ

กับที่ดิน ก็เป็นอสังหาริมทรัพย์ แต่ถ้าจะเพิ่ม ต้องเพิ่มไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นอีกข้อหนึ่ง เพราะไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดินจำนองไม่ได้ เพราะไม่ได้อยู่บนที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกร แต่ตอนนี้ ส.ป.ก. ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ใช้ไม้ยืนต้นเป็นหลักประกัน เพราะฉะนั้นถ้าจะเพิ่มเรื่องนี้ในระเบียบ ก็ควรเพิ่มแนวทางปฏิบัติให้ครบถ้วนด้วย"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

"หลักประกันที่ใช้จริง ๆ คือบุคคล พวกเอกสารต่าง ๆ ที่เราออกให้ เช่น ๔-๐๑ แค่ให้เขาแสดงเป็นหลักฐานประกอบ เพื่อพิจารณาว่าเขามีคุณสมบัติหรือไม่แค่นั้น ที่เราไม่ใช้เอกสารที่เราออกให้เป็นหลักประกันในการกู้ เพราะติดอยู่ตรงมูลค่าที่ดินที่ ส.ป.ก. กำหนด คือไม่รู้จะประเมินมูลค่ายังไง หลักเกณฑ์คืออะไร ก็เลยกลายเป็นว่าปล่อยกู้รายบุคคล ก็ใช้บุคคลค้ำไป ส่วนเรื่องโฉนดต้นไม้ มันยังไม่นิ่ง เช่น การนับจำนวนหรือประเมินมูลค่า คือยังไม่รู้เลยว่าจะทำยังไง ใครเป็นคนทำ แล้วมันก็สามารถถูกตัดหรือหายไปได้ ถ้าเอามาเป็นหลักประกัน แล้วระหว่างปีที่กู้เงิน ต้นไม้หายไป ใครจะรับผิดชอบ แล้วยิ่งเกษตรกรไม่จ่ายหนี้อีกคราวนี้ไม่รู้เลยว่าจะไปบังคับยังไง ซึ่งไม้ยืนต้นก็รวมอยู่ในอสังหา แต่ถ้าจะให้กู้โดยใช้ไม้ยืนต้นเป็นหลักประกัน ก็ต้องมาดูว่าจะบังคับไม้ยืนต้นในพื้นที่เรายังไง คงต้องใช้อำนาจศาล เพราะถ้าไม้ยืนต้นปลูกโดยเกษตรกรเอง ถือเป็นทรัพย์สินของเกษตรกร ส.ป.ก. ไม่มีระเบียบที่ให้ไปยึดทรัพย์สินของเกษตรกรกรณีไม่จ่ายหนี้ คือถ้าเพิ่มให้ใช้ไม้ยืนต้นที่ปลูกในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นหลักประกัน ก็มองว่าน่าจะดูเรื่องของอำนาจการรับและบังคับไม้ยืนต้นตามกฎหมายกรณีใช้เป็นหลักประกันก่อน แล้วไปกำหนดวิธีการปฏิบัติ คือที่ดิน ส.ป.ก. ไม่ใช้กรรมสิทธิ์ของเกษตรกร แต่ไม้ยืนต้นเป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกร ก็สามารถเอาไปตามจดหลักประกันทางธุรกิจได้"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

"น่าจะเพิ่มไม้ยืนต้นในเขตเราเป็นหลักประกันนะ แต่ถ้าเพิ่มแล้ว ส.ป.ก. ต้องแน่ใจว่าสามารถรับหลักประกันชนิดนี้ได้ คือถ้าเอามาเป็นหลักประกันกู้เงินกับ ส.ป.ก. อาจต้องทำเป็นสัญญารูปแบบอื่นมั้ย เพราะ ส.ป.ก. ไม่ได้ทำสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ ทำให้ตอนบังคับยึดจะมีปัญหา คือยึดไม่ได้ เลยควรตรวจสอบคุณสมบัติของ ส.ป.ก. ตามกฎหมาย แล้วทำแนวปฏิบัติให้เสร็จ ก่อนให้จังหวัดดำเนินการ ซึ่งในระเบียบควรกำหนดด้วยว่าถ้าใช้ไม้ยืนต้น แล้วมูลค่าไม่พอ ให้ใช้คนค้ำร่วมด้วยได้ เพราะมองว่าการใช้คนค้ำจะช่วยลดความเสี่ยงจากการไปบังคับยึดไม้ยืนต้นอย่างเดียว"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, สัมภาษณ์ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

"ควรเพิ่มให้ไม้ยืนต้นในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลักประกันการกู้เงินกองทุนรายบุคคลในระเบียบ เมื่อเพิ่มหลักประกันนี้แล้ว ควรทำแนวปฏิบัติโดยกำหนดรายละเอียดการดำเนินการให้ชัดเจน เช่น วิธีการประเมินมูลค่าหลักประกัน วิธีกำหนดวงเงินกู้ การบังคับหลักประกันตามกฎหมาย"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“การให้กู้รายบุคคล ส.ป.ก. เราทำทั้งโฉนดเพื่อการเกษตร โฉนดต้นไม้ วัตถุประสงค์หลักก็เพื่อให้เข้าถึงแหล่งเงินกู้มากขึ้น เราก็ต้องผลักดันให้ใช้ทั้งโฉนดเพื่อการเกษตรและโฉนดต้นไม้เป็นหลักประกันได้ ซึ่งควรเน้นที่ ธ.ก.ส. เพราะเป็นหน่วยหลักที่ให้เงินกู้เพื่อการเกษตร ซึ่งเราก็มี MOU กับ ธ.ก.ส. อยู่แล้ว ครอบคลุมโฉนดเพื่อการเกษตรกับไม้ยืนต้น ส่วน ส.ป.ก. เองก็ควรรับไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันได้ด้วยเพื่อให้สอดรับกับวัตถุประสงค์ที่เราจัดให้มีโฉนดต้นไม้ เราก็สามารถเพิ่มในระเบียบกู้ยืมไปได้ว่า ให้ใช้ไม้ยืนต้นในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลักประกันตามเงื่อนไขที่ ส.ป.ก. กำหนด แล้วค่อยไปใส่รายละเอียดเงื่อนไขในแนวทางปฏิบัติว่า ส.ป.ก. รับไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันได้ แต่ต้องเป็นต้นที่มีการออกโฉนดต้นไม้รับรอง การเพิ่มไม้ยืนต้นในระเบียบต้องระวัง เพราะไม้ยืนต้นเป็นอสังหาแบบนึง อาจต้องแยกว่าไม้ยืนต้นต้องจดหลักประกันทางธุรกิจแทนการจำนอง และต้องตรวจสอบก่อนว่า ส.ป.ก. รับไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันได้จริง ควรหารือกรมพัฒนาธุรกิจการค้าที่รับผิดชอบเรื่องเกี่ยวกับหลักประกันก่อน เพราะ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานหลักเรื่องที่ดิน ไม่รู้จะมีอำนาจหน้าที่ในการรับไม้ยืนต้นที่เป็นทรัพยากรที่แตกต่างจากที่ดินได้หรือไม่ บทหลักของ พ.ร.บ. ก็เป็นเรื่องการจัดที่ดิน ไม่มีเรื่องไม้ยืนต้นหรือโฉนดต้นไม้ โฉนดต้นไม้เราก็ให้สืบเนื่องจากคนที่มี ๔-๐๑ โฉนดเพื่อการเกษตร หรือพวกสัญญาเช่าต่าง ๆ เท่าที่เห็นหน่วยงานที่รับไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันได้ มีแต่สถาบันการเงิน เช่น ธ.ก.ส. กรุงไทย และหากจะรับไม้ยืนต้นก็หนีไม่พ้นเรื่องประเมินมูลค่า คือแยกกันมูลค่าที่ดินกับมูลค่าต้นไม้ ซึ่งความจริงควรประเมินมูลค่าต้นไม้รวมเข้าไปในมูลค่าที่ดินเลยเพื่อให้ได้มูลค่าเพิ่มขึ้น แล้วค่อยเอาไปใช้กำหนดวงเงินหลักประกันว่าจะให้กู้ได้ไม่เกินมูลค่าที่ดินกับไม้ยืนต้นที่มี มากกว่าที่จะเอาไม้ยืนต้นไปเป็นหลักประกันแบบเดี่ยว ๆ แล้วก็ต้องดูด้วยว่าต่อไปถ้าให้กู้ไปแล้ว จะบังคับชำระหนี้ยังไง ถ้าเขาไม่ชำระหนี้ความยากก็เพิ่มขึ้นอีก เราก็ต้องแบกรับภาระอีก ถ้าเราจะปล่อยสินเชื่อในลักษณะนี้ ก็ต้องดูว่าเจ้าหน้าที่เราพร้อมและเข้าใจแค่ไหน ควรเตรียมความพร้อมเรื่องแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนและมั่นใจว่าถูกต้องก่อนแล้วพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีเข้าใจถูกต้องตรงกัน ซึ่งควรทำให้เสร็จก่อน แล้วค่อยรับไม้ยืนต้นเป็นหลักประกัน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ควรเพิ่มไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขต ส.ป.ก. ที่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดิน โดยมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าจำนวนเงินที่ขอกู้เป็นประกันด้วย เพื่อเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรสามารถใช้ทรัพย์ของตัวเองเข้าถึงเงินกู้มากขึ้น เพราะปัจจุบันใช้แต่คนค้ำประกัน แต่ก่อนที่จะเอาไม้ยืนต้นมาใช้ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการต่าง ๆ ให้ชัด ไม่งั้นเจ้าหน้าที่จังหวัดจะไม่กล้ารับหรอกพวกไม้ยืนต้น มันเสี่ยง”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙, สัมภาษณ์ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“ควรเพิ่มไม้ยืนต้นในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลักประกันการกู้เงินกองทุนด้วย เพื่อเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเข้าถึงเงินกู้มากขึ้น เช่น กรณีหาคนมาค้ำประกันไม่ได้ แต่ควรมีแนวทางปฏิบัติและการตรวจสอบการใช้ไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันที่ไม่ขัดต่อข้อกฎหมายก่อน แล้วจึงแจ้งเวียนให้ ส.ป.ก.จังหวัด ปฏิบัติ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑, สัมภาษณ์ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“สำหรับกู้รายบุคคล ถ้าเพิ่มไม้ยืนต้นในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนในระเบียบ จะช่วยให้มีหลักประกันหลากหลายขึ้น แม้ระเบียบจะบอกว่าใช้อสังหาเป็นหลักประกันได้ แต่อสังหาต้องจำนอง ไม้ยืนต้นในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ไม่ควรใช้คำว่าจำนอง เพราะมันอยู่บนที่ดินที่ไม่ใช่ของเกษตรกร และถ้าเพิ่มเรื่องนี้แล้ว ควรต้องมีวิธีปฏิบัติในการรับไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันให้ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องการประเมินมูลค่า”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒, สัมภาษณ์ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ไม้ยืนต้นเป็นอสังหาที่จำนองได้ตามหลักกฎหมาย แต่ถ้าใส่ในระเบียบ ควรแยกข้อกับอสังหาเดิม เพื่อให้ชัดขึ้นว่าเน้นไม้ยืนต้นในเขต ส.ป.ก. เป็นหลักประกัน และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด เพราะ ส.ป.ก. ไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้รับหลักประกันภายใต้ พ.ร.บ. หลักประกันทางธุรกิจ เลยไม่สามารถกำหนดให้เกษตรกรจดหลักประกันทางธุรกิจกับ ส.ป.ก. ได้โดยตรง”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, สัมภาษณ์ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“ควรใส่ไม้ยืนต้นที่ปลูกในพื้นที่ ส.ป.ก. เป็นอีกข้อหนึ่งในระเบียบกู้ยืม เพื่อให้เห็นชัดเจนว่าใช้เป็นหลักประกันได้ตามหลักเกณฑ์และมูลค่าที่ ส.ป.ก. กำหนด แล้วใส่ด้วยว่าต้องมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าจำนวนเงินที่ขอกู้ แล้วถ้ามูลค่าไม่พอ ให้มีบุคคลเป็นผู้ค้ำประกันด้วยได้อย่างน้อย ๑ คน แล้วก็ไปกำหนดรายละเอียดในแนวปฏิบัติให้ชัดเจนว่าต้องทำยังไงบ้าง”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, สัมภาษณ์ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“ตามนโยบายที่ส่งเสริมให้ใช้โฉนดต้นไม้เข้าถึงเงินกู้กองทุน ส.ป.ก. ก็ควรให้ใช้ไม้ยืนต้นในที่เราเป็นหลักประกันด้วย คืออาจจะเอาตามแบบที่ ธ.ก.ส. รับเป็นหลักประกัน แต่เพิ่มว่าเป็นไม้ยืนต้นที่มีการรับรองในโฉนดต้นไม้ และควรกำหนดเกณฑ์ประเมินมูลค่าของตัวเองให้ชัดเจน อาจไม่ต้องเทียบของ ธ.ก.ส.”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๑, สัมภาษณ์ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๘)

“การใช้หลักประกันต้องวิเคราะห์ให้มั่นใจว่า เมื่อให้เงินกู้แล้ว เวลาเกษตรกรจ่ายคืนไม่ได้ จะไปบังคับเอากับหลักประกันได้แน่ ๆ คือถ้าวันนี้ตามนโยบาย ก็ควรเพิ่มไม้ยืนต้นที่ปลูกในที่ ส.ป.ก. ให้เป็นหลักประกันด้วย แต่ต้องเตรียมประเด็นการบังคับไม้ยืนต้นให้ดี ถ้าเกษตรกรเบี้ยวหนี้ จะทำยังไงกับไม้ยืนต้นที่ประกันไว้ และต้องกำหนดวิธีดำเนินการให้ชัดเจน ว่าต้องทำอะไรยังไง ซึ่งวิธีพวกนี้ต้องถูกต้องตามหลักกฎหมาย”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๒, สัมภาษณ์ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๘)

๔) หลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีใช้บุคคลซึ่งปฏิรูปจังหวัดเห็นสมควรเป็นผู้ค้ำประกัน ควรกำหนดนิยามของคำว่า “บุคคลซึ่งปฏิรูปจังหวัดเห็นสมควร” ดังความเห็น...

“หลักประกันที่เป็นคนค้ำ ควรระบุว่าเป็นคนที่ไม่มีหนี้ค้างกับ ส.ป.ก. ไม่วิกลจริต มีอายุเหมาะสมไม่เด็กหรือแก่จนเกินไป มีอาชีพมีรายได้ ไม่อยู่ระหว่างถูกฟ้องคดี คือต้องไม่มีความเสี่ยงที่จะถูกยึด

ทรัพย์หรือถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมาย เพราะอาจทำให้บังคับค้ำประกันยากหรือทำไม่ได้เลย สุดท้ายหนี้ค้างที่เก็บไม่ได้ จะกลายเป็นหนี้เสีย”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ที่ว่าบุคคลซึ่งปฏิรูปจังหวัดเห็นสมควร ควรกำหนดเลยว่าเป็นบุคคลแบบไหน เพิ่มนิยามให้ชัดเจน เพราะมีปัญหาว่าถ้าเกษตรกรคนหนึ่งเป็นหนี้กับ ส.ป.ก. อยู่ จะเอามาเป็นคนค้ำได้มั้ย คือตอนนี้ระเบียบไม่กำหนดคุณสมบัติผู้ค้ำ อย่างน้อยก็ควรกำหนดว่าต้องไม่มีหนี้กับ ส.ป.ก. หาสามารถหาเงินได้ เพราะไม่งั้น หนี้ของตัวเองยังจ่ายไม่หมด ถ้ามาค้ำคนอื่นอีก ก็จะยิ่งตามเก็บหนี้ได้ยาก แล้วถ้าเก็บหนี้ไม่ได้จริง ๆ เดี๋ยวก็ต้องจำหน่ายหนี้สูญ เป็นปัญหาต้องมาตามพิสูจน์หลักฐานกันอีก”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓, สัมภาษณ์ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“ระเบียบกำหนดผู้ค้ำประกันอย่างน้อย ๒ คน กับอย่างน้อย ๓ คน ตามวงเงินกู้ ทำให้จังหวัดต้องใช้ดุลพินิจให้มีผู้ค้ำประกันจำนวนมากเพื่อกระจายความเสี่ยง ดังนั้นควรสร้างเกณฑ์พิจารณาผู้ค้ำประกันให้ชัดเจน เช่น ผู้ค้ำประกันต้องไม่มีหนี้กับ ส.ป.ก. ไม่ไร้สามารถ และกรณีที่ค้ำอย่างน้อย ๒ คน ก็ระบุว่าไม่เกิน ๓ คน หรือค้ำอย่างน้อย ๓ คน ก็ระบุว่าไม่เกิน ๔ คน เพื่อไม่ให้เป็นภาระในการหาคนค้ำประกันจำนวนมาก”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓, สัมภาษณ์ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘)

๕) หลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีใช้บุคคลซึ่งปฏิรูปจังหวัดเห็นสมควรเป็นผู้ค้ำประกัน ควรแก้ไขวงเงินที่ใช้บุคคลค้ำประกันให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ดังความเห็น...

“วงเงินเดิมที่ใช้กับหลักประกันที่เป็นผู้ค้ำจำนวนเท่าเดิม ไม่ตอบโจทย์สภาพความเป็นจริงของเกษตรกรแล้ว เช่น กู้ ๕๐,๐๐๐ ใช้ผู้ค้ำ ๒ คน ถ้าจะกู้ ๗๐,๐๐๐ ต้องใช้ผู้ค้ำ ๓ คน คือต้องไปหาคนมาค้ำเพิ่มอีก จริง ๆ แล้ว ไม่มีใครอยากค้ำให้ใคร ผู้ค้ำบางทีหายาก เพราะงั้นควรแก้วงเงินกู้เป็นไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ใช้คนค้ำอย่างน้อย ๒ คน คือถ้าหาคนค้ำเพิ่มได้ก็ดี แต่หาไม่ได้ก็ไม่เป็นไร แล้วก็ขยับอีกยอด เป็นกู้เกิน ๑๐๐,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ ใช้คนค้ำอย่างน้อย ๓ คน ส่วนค้ำร่วม ก็ขยับเป็นกู้ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ควรปรับเพิ่มวงเงินที่ใช้บุคคลค้ำประกันเป็น ๒ เท่าจากที่กำหนดไว้เดิมนะ เพื่อช่วยให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงเงินกู้ที่สะท้อนต้นทุนจริงได้มากขึ้น”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, สัมภาษณ์ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ปัจจุบันก็มีเรื่องเงินเฟ้อ ทำให้มูลค่าเงินลดลง กำลังซื้อของเงินเท่าเดิมไม่พอกับค่าใช้จ่ายในการทำเกษตร เพราะพวกปุ๋ย ยา ก็แพงขึ้น ส.ป.ก. ก็ควรปรับวงเงินที่เกษตรกรขอกู้ให้สูงขึ้นเมื่อใช้บุคคลค้ำประกัน คือปรับข้อ ๘(๒) ขยายจากไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ เป็นไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ข้อ ๘(๓) จากเกินกว่า ๕๐,๐๐๐ แต่ไม่เกิน

๑๐๐,๐๐๐ เป็นจากเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ ข้อ ๘(๔) เอาเป็นไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ ซึ่งวงเงินกู้นี้ก็จะสอดรับกับวงเงินกู้ที่ควรจะต้องปรับให้สูงขึ้นตามอำนาจอนุมัติของ ปทจ. และ คปจ.”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘*)*

๖) หลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรเพิ่มผู้ค้ำประกันของสถาบันเกษตรกร ดังความเห็น...

“สถาบันเกษตรกรเวลามากู้เงิน ควรเพิ่มผู้จัดการมาค้ำด้วย เพราะเป็นคนจัดการหลัก แต่จริง ๆ แล้ว ควรใช้อสังหาของสถาบันมาค้ำร่วมดีกว่า แต่สถาบันน่าจะหาอสังหามาค้ำยาก ใช้เพิ่มผู้จัดการน่าจะง่ายกว่า อย่างน้อยก็ลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน ถ้าผู้จัดการเป็นผู้ค้ำด้วยจะระวังเรื่องการจัดการมากขึ้น ถ้าไม่ได้ค้ำด้วยก็อาจทำไปเฉย ๆ ตามหน้าที่”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“การกู้ยืมรายสถาบันเกษตรกร นอกจากให้กรรมการทุกคนค้ำแล้ว ควรต้องให้ผู้จัดการหรือผู้ที่ทำหน้าที่แทนผู้จัดการมาค้ำด้วย เพราะถือว่าเป็นคนที่บริหารจัดการสถาบันเป็นหลัก”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘*)*

“ที่ใช้กรรมการมาค้ำกู้รายสถาบันเกษตรกร มันไม่พอ ส่งฟ้องแล้วบอกว่าล้มละลาย ก็ทำอะไรไม่ได้ สุดท้ายเงินก็ศูนย์ เราควรเพิ่มผู้จัดการสถาบันเข้าไปด้วย เพราะพวกกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ คนที่มีบทบาทที่สุดตอนทำหรือควบคุมงาน คือผู้จัดการ หรืออาจเป็นผู้รับมอบหน้าที่ผู้จัดการก็ได้ พอเพิ่มให้คนที่ทำจริง ๆ มาค้ำด้วยแล้ว จะได้ระมัดระวังมากขึ้น โดนเฉพาะเรื่องบริหารเงิน แล้วก็เรื่องกำกับดูแลงาน จะได้ช่วยกระจายภาระความรับผิดชอบและลดความเสี่ยงของการดำเนินงาน และถ้ามีการเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือผู้จัดการ ก็ต้องให้หาคนใหม่มาแทน ไม่ใช่ลาออกแล้ว ก็ปล่อยให้ค้ำกันแต่คนที่เหลือ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ในส่วนที่กู้ยืมเงินรายสถาบันเกษตรกร ให้เพิ่มผู้จัดการเป็นผู้ค้ำประกันด้วย เพราะผู้จัดการเป็นผู้ทำแผนงาน ควบคุมการเบิกจ่าย แล้วก็ใช้จ่ายเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ขอกู้ไป ถ้าสถาบันเกษตรกรเจอปัญหาหรือมีอุปสรรคอะไร ผู้จัดการจะเป็นคนแรก ๆ ที่รู้ข้อมูล ดังนั้นเนี่ย ยิ่งให้ผู้จัดการเป็นผู้ค้ำประกันด้วย น่าจะยิ่งทำให้เกิดความรัดกุมยิ่งขึ้นในเรื่องการตามหนี้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒, สัมภาษณ์ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

๔.๑.๓ อำนาจการอนุมัติ

โครงสร้างอำนาจการอนุมัติเงินกู้ที่เป็นขั้นบันไดตามวงเงิน ซึ่งมีการแบ่งอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ตามระดับผู้มีอำนาจ ประกอบด้วย ปทจ. คปจ. อกก.คง. และ คปก. มีความเห็นดังนี้

๑) การแบ่งอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ตามระดับผู้มีอำนาจ ควรตัดอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ของ คปจ. และควรเพิ่มอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ของ ปทจ. ให้มากขึ้น ดังความเห็น...

“ตอนนี้ค่าครองชีพสูงขึ้น ถ้าให้กู้น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ จะไม่สามารถเอาไปจัดการทำเกษตรให้เกิดรายได้ เลยมองว่าควรเพิ่มอำนาจอนุมัติวงเงินกู้ให้ ปทจ. เพิ่มร้อยละ ๕๐ ของวงเงินอนุมัติเดิม คือเพิ่มอีก ๒๕,๐๐๐ จะได้เป็น ปทจ. อนุมัติวงเงินได้ไม่เกิน ๗๕,๐๐๐ ต่อราย คือไม่จำเป็นต้องให้อำนาจอนุมัติ ปทจ. เยอะมาก เพราะ ส.ป.ก. ให้กู้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ไม่ได้ให้กู้ไปลงทุนที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก อยากกู้เยอะก็ไปกู้ ธ.ก.ส. แต่ถ้ากู้ ธ.ก.ส. แล้ว มากู้เราอีก จะยิ่งทำให้เป็นหนี้หลายทาง กลายเป็นเรายิ่งส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นหนี้ เลยให้กู้เท่าที่จำเป็นพอ คือกู้ ธ.ก.ส. ไม่ได้แล้วค่อยมากู้เรา เราแค่เป็นทางเลือกรอง ไม่ใช่ทางเลือกหลัก เราไม่มีเจ้าหน้าที่เฉพาะด้านมาวิเคราะห์เงินกู้และตามเก็บหนี้ ส่วนถ้ากู้มากกว่า ๗๕,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ ให้เป็นอำนาจ อกก.คง. เลย ไม่ต้องผ่าน คปจ. เพราะช้าเสียเวลา คือตัด คปจ. ออกเลย เพื่อร่นระยะเวลาการพิจารณา กู้เกิน ๒๐๐,๐๐๐ เป็นอำนาจ คปก. ตามเดิม”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“เรื่องอนุมัติเงินกู้รายคน มันก็แล้วแต่จังหวัด คือเรื่องนี้เราถูกตีใน คปจ. เพราะเขาก็ไม่อยากรับผิดชอบเยอะ คณะกรรมการบางคนก็จะมองว่ามันเป็นภาระเขาที่จะต้องมาอนุมัติ ซึ่งเขาไม่ได้รู้ลึกในโครงการที่ขอกู้ เลยว่าตัดอำนาจ คปจ. ออกก็ดี แล้วเพิ่มอำนาจ ปทจ. เป็นรายละ ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ตามวงเงินกู้เดิมที่เป็นอำนาจ คปจ. ที่เหลือเหมือนเดิมคือ อกก.คง. คปก. ที่ควรเพิ่มอำนาจ ปทจ. เพราะว่าทุกวันนี้เงินมันเฟ้อ ค่าครองชีพก็เพิ่ม วงเงินกู้เดิมที่ได้คือไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ต่อคน อาจไม่พอกับคนที่จะเอาไปเลี้ยงโค ซึ่งพวกนี้มีรายได้ดี พอที่จะชำระหนี้ถ้าให้กู้ตามจริงที่อยากได้ เช่น อยากกู้ไปเลี้ยงโค ๑๐๐,๐๐๐ ถ้าขยับให้ ปทจ. ให้กู้ได้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ อย่างน้อยจะมีคนที่ได้เอาเงินกู้ไปใช้ตามที่ต้องการจริง แล้วก็จะชำระหนี้ได้ ซึ่งดีกว่ากู้ไปหมุนไปจ่ายหนี้อื่น หรือเอาไปใช้ผิดวัตถุประสงค์”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ถ้าจะให้ดี เพิ่มอำนาจ ปทจ. ให้อนุมัติไม่เกิน ๑๕๐,๐๐๐ ต่อคน ตามที่เคยมีเกษตรกรจะมากู้ไปใช้ปลูกทุเรียน แล้วตัด คปจ. ออก คือถ้าจะกู้เกิน ๑๕๐,๐๐๐ ให้เข้าส่วนกลางพิจารณาเลย ยังไงก็เป็นคนของเรา จะมีความเข้าใจเรื่องอนุมัติให้เกษตรกรของเรากู้มากกว่ากรรมการใน คปจ. แล้วให้ อกก.คง. มีอำนาจอนุมัติมากกว่า ๑๕๐,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ คปก. มากกว่า ๓๐๐,๐๐๐”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙, สัมภาษณ์ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“น่าจะเพิ่มอำนาจให้ ปทจ. เป็นไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ต่อคน แล้วเอาอำนาจ คปจ. ออก เพราะปัจจุบันการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ดินของ ส.ป.ก. ไม่ต้องผ่าน คปจ. แล้ว ทำให้ไม่ได้มีการจัดประชุม คปจ. มากนัก หาก คปจ. ยังมีอำนาจอนุมัติวงเงินกู้ เกษตรกรที่ต้องการกู้มากกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ต้องรอให้มีการจัดประชุม คปจ. ถึงจะได้เงินกู้ หรือถึงถ้าเข้า คปจ. แล้ว อาจไม่ได้เงินกู้ก็ได้ เพราะมีหลักฐานประกอบการขอกู้ไม่พอ คือไม่ได้แสดงถึงความสามารถในการชำระหนี้ได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑, สัมภาษณ์ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ควรแก้ไขอำนาจอนุมัติเงินกู้รายคนให้ ปทจ. อนุมัติได้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ตัดอำนาจอนุมัติ คปจ. ออก เพราะว่าจะจัดประชุมปีละประมาณ ๒ - ๓ ครั้ง กว่าจะได้จัดก็มักจะรอให้มีเรื่องเสนอเข้ามากพอที่จะจัดได้ ทำให้ถ้าเกษตรกรมาขอกู้ ถ้าต้องเข้า คปจ. ก็ต้องรอ จะไม่ได้เงินกู้ตามเวลาที่ต้องการ ส่วนอำนาจอนุมัติ อกก.คง. คปก. เอาเหมือนเดิม”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒, สัมภาษณ์ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

๒) การแบ่งอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ตามระดับผู้มีอำนาจ เหมาะสม แต่ควรเพิ่มอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ของ ปทจ. คปจ. อกก.คง. และ คปก. ให้มากขึ้น ดังความเห็น...

“ตามสภาพจริงในเขตปฏิรูปที่ดินมีทั้งจังหวัดเล็กจังหวัดใหญ่ แล้วก็มีทั้ง ปทจ. อำนวยการต้น อำนวยการสูง เราควรใช้ระดับความรับผิดชอบเป็นหลักในการกำหนดวงเงินอนุมัติด้วย เช่นว่า ปทจ. อำนวยการต้นหรือจังหวัดเล็ก ให้มีอำนาจอนุมัติที่วงเงินจำนวนนึง ปทจ. อำนวยการสูงหรือจังหวัดใหญ่ ก็ควรได้อำนาจอนุมัติวงเงินที่สูงขึ้น เลยว่าควรขยายอำนาจอนุมัติวงเงินกู้รายคนของ ปทจ. สูงสุดไม่เกินคนละ ๑๐๐,๐๐๐ ไว้ก่อน ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ แต่ไม่ควรขยายมากเกินถึงแม้มีคณะทำงานกลั่นกรองพิจารณาก่อนเสนอ ปทจ. ต้องตรวจสอบข้อมูลให้ดีก่อนปล่อย ต้องคำนึงว่าถ้าจ่ายแล้วจะมีวิธีการติดตามกับจัดเก็บยังไงบ้าง แล้วค่อยกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อแยกอำนาจอนุมัติวงเงินของ ปทจ. จังหวัดเล็กจังหวัดใหญ่ เพราะหากมีลูกหนี้ดีที่จำเป็นต้องใช้เงินไปต่อยอดการผลิต ปทจ. ก็จะสามารถอนุมัติเงินให้ได้เร็ว ยิ่งช่วงนี้ราคามะม่วงและแตงโมตกต่ำ ถ้าแปรรูปได้ น่าจะทำให้เกษตรกรได้รายได้มากขึ้น แต่ปัจจุบันเกษตรกรต้องรอนะถ้าจะเอาเงินเยอะ เพราะต้องไปผ่าน คปจ. เงินก็จะช้าเลย แล้วค่อยขยับอำนาจอนุมัติ คปจ. เกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ อำนาจอนุมัติ อกก. คง. เกินกว่า ๒๐๐,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ ถ้าเกินกว่านี้ ก็ให้เป็นอำนาจ คปก.”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ถ้าพูดถึงอำนาจอนุมัติ โครงสร้างที่มี คปจ. ก็ยังควรมีอยู่ เพราะในการประชุมจะมีผู้แทนหน่วยงานอื่นที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องเงินกู้มาให้ความคิดเห็นและพิจารณาร่วมกัน ทำให้มีความรัดกุมรอบคอบมากขึ้น ทุกวันนี้ค่าเงินมันต่ำ ของก็แพง ถ้าเรายังให้เงินก้วงเงินเท่าเดิม มันก็ไม่พอจ่ายค่าปุ๋ย ค่ายา เพราะเดี๋ยวนี้ถุงเป็นพันแล้ว อำนาจอนุมัติวงเงิน ปทจ. ก็ควรเพิ่มขึ้นตามเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ในอดีตเหมือนให้อำนาจ ปทจ. อนุมัติไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ต่อมาให้เป็นไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ซึ่งยังใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน เพราะงั้นก็ควรเพิ่มอำนาจอนุมัติ ปทจ. เป็นไม่เกิน ๘๐,๐๐๐ ให้สอดคล้องกับที่มีการแก้ไขอำนาจอนุมัติในแต่ละครั้ง พอถึงอำนาจอนุมัติ คปจ. ก็ให้มากกว่า ๘๐,๐๐๐ ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ ซึ่งถ้าเพิ่มอำนาจ คปจ. ก็ควรมีคณะอนุมาช่วยกรอง แล้วก็วิเคราะห์การให้สินเชื่อด้วย เช่น ควรมีผู้แทนกรมตรวจบัญชี ธนารักษ์ ธ.ก.ส. มาช่วยบอกจุดอ่อนจุดแข็ง แล้วเสนอว่าควรให้หรือไม่ ส่วนอำนาจ อกก.คง. ก็ให้มากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ คปก. ให้มากกว่า ๓๐๐,๐๐๐”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“เกษตรกรบางคนอยากกู้มากขึ้นตามราคาของที่แพงขึ้น แต่อำนาจอนุมัติของ ปทจ. ได้ไม่เกินคนละ ๕๐,๐๐๐ ถ้าเกษตรกรจะไปซื้อแม่พันธุ์วัวหนึ่งตัว ปัจจุบันราคาประมาณตัวละ ๕๐,๐๐๐ กว่าถึง ๖๐,๐๐๐ กว่า จะต้องรอ คปจ. พิจารณา แต่การจัดประชุม คปจ. ครั้งหนึ่ง ๆ ต้องมีวาระที่จำเป็นต่อการพิจารณาหลายเรื่องเพื่อให้คุ้ม เพราะมีค่าใช้จ่ายและต้องเชิญบุคคลภายนอกเข้าประชุมด้วย เกษตรกรก็เลยยอมรับเงินแค่ ๕๐,๐๐๐ แต่ได้เร็ว เพราะงั้นถ้าอยากให้คล่องตัวขึ้น ก็เพิ่มให้ ปทจ. มีอำนาจอนุมัติวงเงินคนละไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ คือเอายอดของ คปจ. เดิม แล้ว คปจ. ก็ให้เกิน ๑๐๐,๐๐๐ อกก.คง. เกิน ๒๐๐,๐๐๐ คปก. เกิน ๓๐๐,๐๐๐”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ควรเพิ่มอำนาจอนุมัติวงเงินกู้ตามสภาพเศรษฐกิจที่เงินมันเฟ้อ เพื่อเปิดให้กู้ได้มากขึ้น คือ ปทจ. ให้ได้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ตามอำนาจเดิมของ คปจ. แล้วขยับ คปจ. ให้เกิน ๑๐๐,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ อกก.คง. คปก. ก็ขยับเพิ่มที่ละแสนให้มันล้อกัน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, สัมภาษณ์ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“อำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ในปัจจุบันมันค่อนข้างล้าหลังแล้ว จากที่ใช้ตามระเบียบมาเป็น ๑๐ ปี เพราะให้อำนาจ ปทจ. ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ถ้าเกินนี้แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ต้องเสนอ คปจ. พิจารณา ซึ่งต้องรอให้มีการจัดประชุมตามรอบที่กำหนด โดยต้องดูจำนวนและความสำคัญของวาระที่จะเสนอในการประชุมด้วย หากมีแค่เรื่องเงินกู้ อาจไม่คุ้มค่าให้จัดประชุม เพราะแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่าย แล้วผู้แทนที่เข้าประชุมมีมากถึง ๒๖ คน เลยจะพิจารณาเข้มงวดมาก ทำให้ผ่านยาก เพราะงั้นควรเพิ่มอำนาจการอนุมัติ ปทจ. ให้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ เพื่อให้เงินกู้กับเกษตรกรได้เร็วตามความต้องการใช้ ส่วนที่เหลือก็ไล่วงเงินไปให้เพิ่มทีละแสน เพิ่มให้เห็นความแตกต่างของช่วงวงเงิน ซึ่งถ้าวงเงินเยอะจะค่อยคุ้มค่าที่จะพิจารณาแบบต้องใช้เวลา คือ คปจ. ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ อกก.คง. ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ แล้ว คปก. ค่อยเกิน ๓๐๐,๐๐๐ แล้วอีกอย่างคือควรตั้งคณะทำงานพิจารณาการให้เงินกู้โดยเฉพาะของจังหวัด คือรวมคน ส.ป.ก. ด้วย แล้วแยกออกมาอีกคณะหนึ่ง โดยให้มีกรรมการไม่เกิน ๑๕ คน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการพิจารณาอนุมัติยิ่งขึ้น”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ต้องขยายฐานวงเงินกู้ให้เพิ่มขึ้นตามแต่วัตถุประสงค์ที่จะใช้เงิน สมัยนี้ต้องเป็นแสนแล้ว ค่าเงินมันเปลี่ยนไปมาก ก็เพิ่มอำนาจอนุมัติการให้กู้เงินรายคนของ ปทจ. เป็นไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ คปจ. เกิน ๑๐๐,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ อกก.คง. เกิน ๒๐๐,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ คปก. ก็เกิน ๓๐๐,๐๐๐ เพื่อให้ทันกับเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป คือข้าวของแพงขึ้น อำนาจอนุมัติวงเงินก็ควรขยับตามขึ้นให้รับกัน แต่ต้องเปิดอำนาจให้คล่องตัวขึ้น ส่วนถึงเวลาจริงจะให้เท่าไหร่ก็แล้วแต่การวิเคราะห์ตอนดูคุณภาพลูกหนี้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“จริง ๆ แล้วอำนาจของ ปทจ. ๕๐,๐๐๐ บาท ก็พออยู่นะ คือดูจากศักยภาพของเกษตรกรเราแล้ว เพราะเราให้กู้แบบเน้นช่วยเหลือ แต่ถ้าจะเพิ่มอำนาจกับวงเงิน ก็ควรเพิ่มไม่เกินหลักหมื่น พี่หมายถึง ปทจ. อ่ะนะ เช่นไปดูของเดิมเราขยับให้เพิ่มเท่าไหร่จากในระเบียบเดิม ก็ขยับเพิ่มไป เพราะถ้าจะกู้เยอะ ๆ ก็ไปกู้ ธ.ก.ส. ที่เค้าให้เกษตรกรกู้เป็นหลักอยู่แล้ว ส่วนอำนาจให้วงเงินของส่วนอื่น ๆ ก็เพิ่มให้ขนานกัน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ถ้าพูดถึงปัจจุบัน อำนาจอนุมัติของ ปทจ. ควรเพิ่มนะ ควรให้ได้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ คปจ. ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ อกก.คง. ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ ถ้าเกิน ๓๐๐,๐๐๐ ให้เป็นอำนาจ คปก. ยังไงก็ยังอยากให้มี คปจ. อยู่นะ เพราะผู้ว่าสนับสนุนเรื่องการเข้าถึงแหล่งเงิน คณะกรรมการก็ให้ความร่วมมือดี”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓, สัมภาษณ์ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“เรื่องตัวเงินพี่มองว่ามันน้อยไปแล้ว อำนาจ ปทจ. เนี่ย รายบุคคลเป็นแสนได้มั้ย เช่น แสนนึง เพราะ ๕๐,๐๐๐ ทำอะไรไม่ได้เลย ก็คือขยับอำนาจ ปทจ. เป็นแสนนึงเลย คปจ. เราก็ต้องปรับอีก อาจจะไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ มั้ย อกก. คง. ก็ขยับขึ้น ๕๐๐,๐๐๐ ถ้าเกินนี้ก็เข้า คปก. ไป คือถ้าพูดถึง คปจ. ถึงแม้มันจะไม่ได้กำหนดว่าให้มีอำนาจจัดที่ดินหรืออะไรแล้ว พี่ก็มองว่าเขายังมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสรรพากรจังหวัดอยู่ ตาม พรบ. เลย คปจ. มีอำนาจ แล้วในบอร์ดมันมีหลายหน่วยงานที่จะช่วยกันพิจารณาในเรื่องของตัวเงินที่มันเพิ่มขึ้นได้”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, สัมภาษณ์ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“๕๐,๐๐๐ บาทในอำนาจอนุมัติ ปทจ. พี่ว่าควรจะขยาย เพราะว่าบางทีเกษตรกรมีความต้องการมากกว่า ๕๐,๐๐๐ แล้วเขาก็ไม่อยากจะไปกู้ ธ.ก.ส. คือกว่าจะไปยื่นกู้ ธ.ก.ส. ก็ต้องตรวจนู่นตรวดนี่ จะมากู้ ส.ป.ก. วงเงิน ๕๐,๐๐๐ ก็น้อยไม่รู้จะไปทำอะไร ควรเพิ่มวงเงินระดับแสนนะ ปทจ. ๑๐๐,๐๐๐ เพราะจะได้เอาไปซื้ออุปกรณ์การเกษตรต่าง ๆ ได้ด้วย เช่น พวกท่อน้ำ เครื่องสูบน้ำ ทีนี้มันก็ต้องอยู่ในเรื่องของการวิเคราะห์ว่าถ้าให้ ๑๐๐,๐๐๐ เอาไปใช้ตามที่เสนอจริงหรือเปล่า ทีนี้พอเราเพิ่มอำนาจ ปทจ. ก็ขยับอำนาจ คปจ. จาก ๑๐๐,๐๐๐ เป็น ๒๐๐,๐๐๐ อกก. คง. เป็นอนุมัตวงเงินไม่เกิน ๓๐๐๐๐๐ ถ้าเกิน ๓๐๐๐๐๐ ให้เข้า คปก.”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, สัมภาษณ์ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“ในกรอบวงเงินของ ปทจ. เนี่ย เพดานสูงสุดคือ ๕๐,๐๐๐ แต่ละจังหวัดจะมีปัญหาแตกต่างกัน ซึ่งต้องกลับไปวิเคราะห์ว่าหนี้ระยะสั้นที่จังหวัดปล่อยส่วนใหญ่เฉลี่ยแล้วเท่าไหร่ เพราะว่าโดยหลักแล้วจังหวัดจะไม่อยากปล่อยกู้อยู่แล้วล่ะ เพราะ ส.ป.ก. ไม่ได้ให้เงินกู้เป็นหลัก บางทีคือถ้าเกิดจะเอาผลงานตามตัวชี้วัดก็ให้เต็ม ๕๐,๐๐๐ แต่ถ้าพูดถึงเรื่องระเบียบ ถ้าจะขยายวงเงิน ก็ควรให้ตามอัตราเงินเฟ้อ ต้องคำนวณดูว่าค่าเป็นเท่าไหร่ แล้วขยายวงเงิน ปทจ. และส่วนอื่น ๆ ตามที่คำนวณได้”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓, สัมภาษณ์ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“คือตอนนี้อยากให้เพิ่มอำนาจอนุมัติ เพราะบางจังหวัดเกษตรกรก็จำเป็นต้องใช้เงินมากหน่อย พออนุมัติให้น้อย ก็บอกไม่พอ เพราะแต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน อย่างกลุ่มเลี้ยงวัวเนี่ย อาจต้องใช้เงินเยอะหน่อย ก็ควรเพิ่มอำนาจให้ ปทจ. อนุมัติเงินเยอะขึ้น จะได้คล่องตัว เกษตรกรได้เงินเร็ว แล้วก็คณะอื่น ๆ เพิ่มอำนาจอนุมัติไปสองเท่าก็ได้”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๑, สัมภาษณ์ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๘)

“เราก็เห็นแล้วว่ากระบวนการที่ให้เงินหลักหมื่นมันไม่ตอบโจทย์การทำเกษตรยุคใหม่ เช่น บอกตั้งเป้าให้แค่ ๓๐,๐๐๐ แล้วจบ คือมันได้อะไรกลับมาจาก ๓๐,๐๐๐ เพราะวันเนี้ยเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีความสามารถ อยากทำเกษตรก้าวหน้า เช่น ปลูกผลโกโก้ ขายโลละ ๑๐ บาท ถ้าได้ซื้อเครื่องมือประมาณแสนนึง แล้วมาบีบอัดโกโก้ให้เป็นเมล็ด คัดแยกเมล็ดขายจะได้กิโลละ ๑๐๐ บาท แบบเนี้ยมันน่าให้กู้มากกว่ามั้ย เพราะงั้นเนี่ย ปทจ. ต้องสามารถอนุมัติเงินได้มากขึ้น เช่นให้ได้เลยไม่เกินแสนนึง ส่วน คปจ. อกก.คง. คปก. ก็เพิ่มวงเงินอนุมัติตามสัดส่วนให้สอดคล้องกับที่เคยให้อยู่ จะได้คล่องตัว”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๒, สัมภาษณ์ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๘)

๔.๒ ผลการศึกษาเกี่ยวกับการรับชำระหนี้

๔.๒.๑ การติดตามการใช้จ่ายของผู้กู้

ความเหมาะสมของการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความเห็นดังนี้

๑) การติดตามการใช้จ่ายเงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เหมาะสม แต่ควรเพิ่มรายละเอียดการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ที่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติเฉพาะกิจแทน ดังความเห็น...

“ระเบียบกำหนดให้ ส.ป.ก.จังหวัด ติดตามสภาพความก้าวหน้าและการใช้จ่ายเงินของกิจกรรมหรือโครงการของผู้กู้เป็นระยะ ๆ เหมาะสมแล้ว เพราะเกษตรกรกู้เงินไปใช้ต่างกัน ระยะเวลากู้เงินไม่เท่ากัน เลยไม่ต้องกำหนดจำนวนการติดตาม แต่ออกเป็นแนวทางปฏิบัติได้ เช่น ถ้ากู้ระยะสั้น ให้ติดตามการใช้จ่ายเงินกู้อย่างน้อย ๒ ครั้งต่อปี”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“การติดตามการใช้จ่ายของผู้กู้ ใส่ให้กว้างไว้เหมาะแล้ว แต่ควรกำหนดในแนวปฏิบัติให้ติดตามการใช้จ่ายทุก ๖ เดือน จะได้เห็นความคืบหน้าของการใช้เงิน แล้วจะได้เตือนได้ว่าเหลือเวลาอีกเท่าไหร่จะต้องจ่ายคืน ถ้ากำหนดเวลาติดตามที่ชัดเจน จะกระตุ้นให้รู้ว่าต้องใช้เงินกู้ตามที่ขอไว้ ถ้ามาจ่ายตรงเวลาคราวหน้าเวลามาขอกู้ อาจจะได้รับวงเงินเพิ่มขึ้น เราก็น่าจะได้หนี้คืนเพิ่มขึ้นด้วย”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“เรื่องติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ก็ดีอยู่แล้ว ถ้าจะเพิ่มรายละเอียด ควรทำเป็นแนวปฏิบัติแทน เพราะการกู้แต่ละกิจกรรม ใช้จ่ายต่างกัน ถ้ากำหนดในระเบียบ อาจรัดตัวเกินไป”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, สัมภาษณ์ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ตามที่ระเบียบกำหนดให้มีการติดตามการใช้เงินกู้ ก็ไม่มีความจำเป็นต้องระบุรายละเอียดเพิ่มเติมอีก ควรเปิดกว้างให้เห็นว่าทำอะไรได้บ้าง ไม่ควรใส่รายละเอียดมาก เพราะเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไป จะต้องมาแก้ระเบียบบ่อย ๆ ซึ่งจะใช้เวลานาน ต้องผ่านการพิจารณามาก แล้วยังผูกมัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย แต่ควรทำรายละเอียดการติดตามการใช้เงินกู้อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้งต่อคน ในแนวทางปฏิบัติเฉพาะ เจ้าหน้าที่จะได้รู้ว่าเกณฑ์การติดตามคืออะไร”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ปัญหามันอยู่ที่กระบวนการดำเนินงาน คือไม่มีวิธีการติดตามการใช้จ่ายของผู้กู้ที่ชัดเจน ระเบียบมันใช้ได้อยู่แล้ว แต่ควรทำแนวทางปฏิบัติหรือคู่มือแยกออกมา ให้รู้ว่าต้องติดตามการใช้จ่าย กี่รอบ อาจแบ่งตามกิจกรรมที่ขอกู้ก็ได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑, สัมภาษณ์ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“การตามดูว่าลูกหนี้เอาเงินกู้ไปใช้อะไรมันก็ดี แต่อยู่ที่ว่าเราจะมีเวลาที่จะไปตาม หรือเปล่า เพราะอย่างเพชรบูรณ์ เนื้อที่ล้านห้าแสนไร่ ถ้ากำหนดให้ไปตามในระเบียบเลย ก็จะลำบาก แต่ถ้าเพชรบุรี ที่แค่หกหมื่นกว่าไร่ ไปตามมันก็ง่าย ไม่กี่ราย หรือสิงห์บุรี อ่างทอง ก็ไม่กี่ราย มันขึ้นอยู่กับพื้นที่ แต่ควรต้องตามดูอย่างน้อยปีละครั้งก็ยังดี ไม่งั้นไม่รู้เอาเงินไปใช้อย่างอื่นหรือเปล่า พอถึงเวลาอาจไม่มีจ่ายหนี้ ก็ไปกำหนดเป็นแนวปฏิบัติแล้วกัน”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, สัมภาษณ์ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘)

๒) การติดตามการใช้จ่ายเงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรระบุให้มีการติดตามการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้ และ/หรือกำหนดความถี่ในการติดตามการใช้จ่ายที่ชัดเจนในระเบียบ ดังความเห็น...

“ถ้าเกษตรกรเอาเงินกู้จากเราไปแล้ว ก็ควรลงไปตาม จะได้รู้ว่าเอาเงินไปใช้ตามที่ขอมั้ย กำหนดไปในระเบียบเลยว่า ให้ติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ตามวัตถุประสงค์อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง จะได้ทำตามได้เหมือน ๆ กันในทุกจังหวัด”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ควรกำหนดให้ชัดว่าต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ขอไป แล้วก็ระบุจำนวนครั้งว่าต้องติดตามการใช้จ่ายอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้งต่อราย จะได้เห็นว่าใช้จริงมั้ย ถ้าไม่ได้ใช้ตามที่ขอ มันติดอะไร เราก็จะช่วยเหลือเกษตรกรก็ได้ทัน ไม่ใช่รอจนถึงเวลาใกล้จะจ่าย แล้วพอไปเก็บก็เก็บไม่ได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ต้องให้ไปตามดูการใช้ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ขอไป อย่างน้อยปีละครั้ง เพราะบางจังหวัดมีปัญหาคือเจ้าหน้าที่น้อย เจ้าหน้าที่คนนึงทำหลายหน้างาน ทำให้ไม่ได้ไปตามดูการใช้เงินกู้หรอก ส่วนใหญ่จะเป็นตามเก็บหนี้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ที่จังหวัดส่วนใหญ่มีแต่ประชาสัมพันธ์ให้มากู้ แต่พอต้องไปตามดู ก็ไม่ค่อยได้ไป ในระเบียบก็ให้ใส่เลยว่าให้ไปตามดูการใช้จ่ายเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ที่ขอ อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง แล้วรายงานผล ให้ ปทจ. ทราบ ว่าใช้เงินกู้ไปแล้วหรือยัง ถ้าใช้ ใช้ทำอะไร ถ้าไม่ใช้ตามที่ขอเพราะอะไร คือถ้ามีปัญหาจริง ๆ จะได้หาทางช่วยได้ทัน จะทำผ่อนผันหรือขยายเวลาชำระหนี้ก็ได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ควรให้ตามดูว่าใช้จ่ายเงินกู้ตามที่บอก ส.ป.ก. ไว้มั้ย คือที่กำหนดในสัญญา เป็นรายครึ่งปี ไม่งั้นจะไม่รู้เลยว่าเกษตรกรใช้เงินตามที่บอกเราไว้มั้ย เราเลยบอกไม่ได้ว่าลูกหนี้คนไหนใช้เงินกู้เราแล้วเกิดดอกออกผลยังไง”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙, สัมภาษณ์ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“ในระเบียบบอกแค่ให้ติดตามสภาพความก้าวหน้าและการใช้จ่ายเงินของกิจกรรมหรือโครงการ พี่ว่าควรบอกให้ชัดเจนเลยว่าต้องไปติดตามความก้าวหน้าการใช้จ่ายเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ อย่างน้อยปีละครั้งก็ดี กำหนดเลย ที่จังหวัดไม่อยากให้ไปตามเยอะ เพราะกำลังคนมีจำกัด เรื่องเงินกู้ก็ไม่ใช่ภารกิจหลัก เวลาลงพื้นที่ก็จะไปในเรื่องที่ดินก่อน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ในระเบียบบอกว่าให้ติดตามการใช้จ่ายของกิจกรรมเป็นระยะ ๆ ควรเน้นว่าติดตามการใช้จ่ายของกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้ แล้วก็ ระยะ ๆ คือยังไง ควรกำหนดเป็นจำนวนเลย เช่น อย่างน้อย ๒ ครั้งต่อปี จะได้เห็นสภาพการใช้จริง แล้วก็ตรวจสอบว่าลูกหนี้ยังอยู่ในพื้นที่จริง ไม่ได้หนีหรือเปลี่ยนมือที่ดิน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒, สัมภาษณ์ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“การติดตามไม่ได้ทำเฉพาะเรื่องเงินกู้อย่างเดียว บางทีเจ้าหน้าที่ไปตามโครงการที่ต้องส่งเสริมเกษตรกร ก็จะตามดูเรื่องเงินกู้ด้วย ถ้าระเบียบระบุให้ตามชัดเจน ก็จะได้ไปตามโดยเฉพาะ คือให้ตามดูว่าใช้

ตรงกับที่ขอมั้ย อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้งมั้ย ครั้งหนึ่งไม่น่าพอ เพราะปกติถ้าไปตามกันจริง ๆ ก็สามสี่ครั้งอยู่นะต่อปี แล้วแต่ว่าเกษตรกรทำอะไร”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓, สัมภาษณ์ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“พอเค้ากู้ไปแล้ว อย่างน้อย ๖ เดือนแรก ควรตามดูว่าใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ที่ขอหรือเปล่า ถ้าเจอว่าไม่ใช้ตามที่ขอ ก็บอกก็เตือนไป แล้วให้เค้าออมเงินไว้ด้วย จะได้มาจ่ายหนี้ได้”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, สัมภาษณ์ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“ถ้าจะตามให้เกิดผลจริง น่าจะต้องไปดูภายใน ๓ เดือน ที่ได้เงินไป ในระเบียบก็ใส่ไว้ได้ว่าให้ไปตามดูการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ ยิ่งพวกที่กู้หลาย ๆ ปี ยิ่งต้องตามดูเลย อย่างน้อยน่าจะปีละ ๒ ครั้ง”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓, สัมภาษณ์ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“ตรงนี้น่าจะมีกำหนดในระเบียบว่าต้องติดตามการใช้ให้เป็นตามวัตถุประสงค์ อาจเอาเทคโนโลยีมาช่วยได้ แบบตามสดผ่านมือถือแบบเปิดกล้องเห็นหน้าเห็นการทำเกษตรในพื้นที่”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๑, สัมภาษณ์ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๘)

“ส่วนใหญ่ไปตามดู ก็บอกยากว่าเค้าเอาไปใช้จริงตามที่ขอมั้ย แต่ระเบียบใส่ไว้ก็เหมาะเจ้าหน้าที่จะได้รู้ว่าต้องไปติดตามดูในพื้นที่ว่าเอาไปใช้อะไร ถ้าเจอว่าไม่ได้ใช้ตามที่ขอ ก็ถามเหตุผล แล้วแนะนำไปว่าควรใช้ตามที่ขอ แล้วเก็บไว้ใช้พิจารณาจะให้กู้คราวหน้า”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๒, สัมภาษณ์ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๘)

๔.๒.๒ การติดตามการชำระหนี้

ความเหมาะสมของการติดตามการชำระหนี้เงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงการติดตามการชำระเงินต้นและดอกเบี้ย มีความเห็นดังนี้

๑) การติดตามการชำระหนี้เงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เหมาะสม เพราะระเบียบกำหนดให้ทำหนังสือแจ้งเตือนผู้กู้ก่อนครบกำหนดชำระ ดังความเห็น...

“การแจ้งเตือนหนี้แบบทำหนังสือตามระเบียบพี่ว่าเหมาะแล้ว แต่อยากเสนอในแง่ของการไปพูดคุยกันมากกว่า ถ้าได้ไปคุย จะเป็นการไปกระตุ้นให้เกษตรกรเห็นความสำคัญว่าเดี๋ยวต้องจ่ายหนี้แล้ว มันดีกว่าแค่ส่งหนังสือเตือนไปอย่างเดียว แต่เรื่องไปพูดคุย กองทุนก็ควรแจ้งเวียนให้จังหวัดปฏิบัติ แล้วก็อ้างอิงตาม พ.ร.บ. ทวงถามหนี้ เจ้าหน้าที่ที่ไปตามพูดคุยจะได้ปลอดภัย”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“การติดตามชำระหนี้ไม่ต้องใส่รายละเอียดเพิ่มในระเบียบแล้ว เพราะให้มีหนังสือแจ้งเตือนแล้ว แต่ควรกำหนดวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน ว่าถ้าจะติดตามให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ควรต้องตามยังไงบ้าง

เช่น โทรตามช่วงไหนบ้าง วันละกี่ครั้ง หรือเจ้าหน้าที่ตำแหน่งไหนต้องไปตามบ้าง จะได้มีเกณฑ์ที่ชัดเจน เจ้าหน้าที่จะได้ไม่เกี่ยงกัน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, สัมภาษณ์ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“เรื่องติดตามให้เกษตรกรมาชำระหนี้ก่อนครบกำหนดในระเบียบ เหมาะสมแล้วนะ คือให้มีหนังสือแจ้งเตือนไป แล้วก็รายงานผล เพียงแต่พอมีหนังสือไปแล้วก็ยังควรต้องตามอีก กันพลาด เพราะไม่รู้ว่าเกษตรกรได้รับหนังสือกับมือมั้ย จะลืมมั้ย เพื่อความแน่ใจ ใกล้ ๆ ครบกำหนดประมาณ ๓ - ๕ วัน ควรโทรบอกอีกที หรือถ้ามีเวลาจะลงไปหาในพื้นที่ก็ยิ่งดี ถึงเนื้อถึงตัว เกษตรกรจะได้ให้ความสำคัญกับการจ่ายหนี้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“กรณีตามหนี้ก่อนถึงเวลาชำระ ก็เหมาะสมแล้ว เพราะระเบียบให้มีหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้า ๓๐ วัน แล้วก็ให้รายงานผลว่าสุดท้ายเก็บได้ไม่ได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑, สัมภาษณ์ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ที่ให้ส่งหนังสือแจ้งเตือนตามระเบียบกำหนดก็โอเค ทำให้ลูกหนี้รู้ว่าจะต้องมาจ่ายหนี้แล้ว แต่ควรโทรหาหรือไปตามในพื้นที่ด้วย น่าจะเกิดผลดียิ่งขึ้น”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓, สัมภาษณ์ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

๒) การติดตามการชำระหนี้เงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรเพิ่มจำนวนครั้งและขยายช่วงเวลาในการแจ้งเตือนด้วยหนังสือในระเบียบ ดังความเห็น...

“ปกติจะมีหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้า ก็ช่วยให้จัดเก็บหนี้ได้เยอะอยู่ แต่ก็มองว่าตอนแจ้งมันกระชั้นไป อาจแจ้งล่วงหน้าให้นานหน่อย แล้วใกล้ ๆ ก็แจ้งอีกที เพราะถ้าขยันตามหน่อย ก็จะเก็บหนี้ได้มาก ถ้าตามห่าง ๆ ก็จะเก็บได้น้อย”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“การตามหนี้ควรกำหนดระยะเวลาเป็นรอบ ๆ เช่น ก่อน ๙๐ วัน ๖๐ วัน ๓๐ วัน แล้วแต่ละช่วงในระเบียบก็ให้มีหนังสือแจ้งไป แต่ในทางปฏิบัติก็ควรโทรตามด้วย จะได้เตือนลูกหนี้ได้บ่อยขึ้น โอกาสได้เงินคืนก็มากขึ้น หนี้จะได้ไม่ค้าง”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ก่อนครบดิว ก็ควรส่งหนังสือแจ้งเตือนอย่างน้อย ๒ รอบ ให้เพิ่มส่งก่อน ๖๐ วัน แล้วก็คงของเดิมไว้ที่ให้ส่งก่อน ๓๐ วัน คือจะช่วยให้เกษตรกรรู้แต่เนิ่น ๆ ว่าใกล้ต้องจ่ายหนี้แล้ว จะได้ไปเตรียมหาเงินไว้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ตามข้อเท็จจริงที่ให้จัดทำหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าให้มาชำระหนี้ประมาณ ๓๐ วัน ก็ดีแล้ว แต่ถ้าจะให้ดีขึ้น ควรกำหนดให้วิเคราะห์แยกกลุ่มลูกหนี้ ว่าลูกหนี้กลุ่มไหนมีแนวโน้มจะผิดนัด เช่น สูงอายุ เคยมีประวัติค้างชำระ กลุ่มพวกนี้ควรมีหนังสือแจ้งเตือนเพิ่มก่อนหน้าอีกสักครั้ง เพื่อให้มีเวลาบริหารเงิน จะได้ลดความเสี่ยงที่จะไม่มีเงินชำระคืน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ถ้าพูดกันตามระเบียบ การส่งหนังสือแจ้งเตือนน้อยไป ควรส่งมากกว่านี้ เช่น กำหนดให้ส่งหนังสือเตือน ๒ - ๓ ครั้งต่อราย ให้ห่างกันครั้งละเดือน ถ้าเกษตรกรได้หนังสือบ่อยขึ้น จะได้ย้ำเตือนให้รู้ว่าใกล้เวลาต้องมาจ่ายหนี้แล้ว ก็จะมีโอกาสมาจ่ายหนี้มากขึ้น เราก็มีโอกาสเกิดหนี้ค้างลดลง”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ในระเบียบควรกำหนดให้ส่งหนังสือตามหนี้ก่อนครบกำหนดชำระ อย่างน้อย ๒ ครั้ง แจ้งให้ห่างกันนิดนึง เกษตรกรจะได้มีเวลาเตรียมตัว ไม่ปล่อยให้หนี้ค้าง”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ควรเพิ่มให้มีการส่งหนังสือแจ้งเตือนเร็วขึ้นถี่ขึ้น เพราะในระเบียบให้แจ้งเตือนครั้งเดียวประมาณเดือนนึงก่อนครบกำหนด ถ้าได้เตือนเร็ว ลูกหนี้ก็รู้เร็ว ก็มีโอกาสมาจ่ายได้ทันเวลา มันจะช่วยป้องกันไม่ให้ลูกหนี้ผิดนัดหรือเกิดหนี้ค้าง เราก็จะได้ไม่ต้องเสียเวลาไปตามหนี้อีก”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙, สัมภาษณ์ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“ระเบียบให้มีหนังสือแจ้งลูกหนี้ประมาณ ๓๐ วัน ก่อนถึงเวลาจ่าย น่าจะช้าไป ควรเพิ่มเวลาเตือนเป็น ๖๐ วันก่อนรอบนึง แล้วเตือนอีกรอบนึงตอน ๓๐ วัน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒, สัมภาษณ์ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“คือถ้าจะประเมินให้ได้ว่าหนี้ไหนมีโอกาสได้คืนมากน้อย ควรให้มีหนังสือแจ้งครั้งแรกก่อนครบกำหนด ๖๐ วัน แล้วค่อยมีหนังสือแจ้งครั้งที่ ๒ ก่อนครบ ๓๐ วัน เราจะได้วางแผนจัดการหนี้ถูก”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, สัมภาษณ์ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“เรื่องตามก่อนจ่ายหนี้ ก็ควรให้เตือนมากกว่า ๓๐ วันนะ คือบางคนไม่ได้อยู่ประจำในพื้นที่ เวลาแค่นั้นอาจไม่ได้หนังสือ พอถึงเวลาก็ไม่ได้มาจ่าย หนี้ก็ค้างอยู่อย่างงั้น บางคนเค้าก็มีความตั้งใจที่จะจ่ายนะ แต่อาจลืมบ้างอะไรบ้าง ถ้ากำหนดให้เตือนถี่ขึ้น ก็น่าจะช่วยลดหนี้ค้างได้บ้าง”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, สัมภาษณ์ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“ถ้าระบุให้มีหนังสือแจ้งเตือนก่อนครบ ๓๐ วันด้วย ก็น่าจะดี จะได้ดูได้ว่ามีลูกหนี้กี่รายที่ยังไม่จ่าย ถ้ามาทำหนังสือเตือนตอน ๓๐ วันเลยทีเดียว มันฉุกละหุก แล้วเราจะเคลียร์หนี้ไม่ทัน”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓, สัมภาษณ์ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“เรื่องแจ้งเตือนให้มาจ่ายหนี้ เราก็มีหนังสือแจ้งลูกหนี้ เพียงแต่ถ้าส่งเตือนได้เร็วขึ้นบ่อยขึ้น เราก็อาจได้หนี้คืนมากขึ้น ช่วยลดโอกาสเกิดหนี้ค้างชำระ ระเบียบก็ควรเพิ่มให้ชัดเจนในประเด็นนี้”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๑, สัมภาษณ์ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๘)

“อย่างที่ทำ ๆ กันอยู่ ก็มีส่งหนังสือไปเตือน ๓๐ วันก่อนครบกำหนดจ่าย ก่อนหน้าเนี่ยก็ควรแจ้งเตือนล่วงหน้า จะโทรศัพท์ จะลงพื้นที่ หรือจะส่งหนังสือเตือนไปล่วงหน้าอีกสักฉบับ ก่อนจะส่งฉบับสุดท้ายที่ ๓๐ วันก่อนครบก็ได้ ถ้าระเบียบเพิ่มได้ก็เพิ่มไป จะได้ช่วยเร่งให้เกษตรกรรู้ตัวเร็วขึ้น”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๒, สัมภาษณ์ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๘)

๔.๒.๓ เงื่อนไขการชำระหนี้

มาตรการจูงใจสำหรับลูกหนี้ที่มาชำระหนี้ไม่ว่าเมื่อครบกำหนดหรือก่อนกำหนดในสัญญากู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความเห็นดังนี้

๑) มาตรการจูงใจสำหรับลูกหนี้ที่มาชำระหนี้ดี ควรเป็นการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ดังความเห็น...

“ระเบียบระบุเรื่องดอกเบี้ยกว้าง ๆ ว่า ไม่เกินร้อยละ ๕ ต่อปี ไม่กำหนดดอกเบี้ยจูงใจกรณีลูกหนี้ดีที่จ่ายคืนได้ตามสัญญาโดยไม่มีหนี้ค้าง จริง ๆ แล้ว ก็ควรมีมาตรการลดดอกเบี้ยนะ จะร้อยละเท่าไหร่ก็ไปอ้างอิงเอาตามระเบียบกองทุนอื่นในกระทรวงเกษตรเราก็ได้ ดูว่าเค้าลดให้ลูกหนี้ดีทีละเท่าไหร่ ก็ใช้ตามเค้าไป ในระเบียบมีให้แต่ลดดอกเบี้ยกรณีประสบภัย ไม่ได้ดูว่าเป็นลูกหนี้ดีหรือเคยมีหนี้ค้างรึเปล่า ทำให้อาจถูกมองว่าไม่เป็นธรรม เพราะปฏิบัติไม่ต่างกันเลยระหว่างลูกหนี้ดีและลูกหนี้ไม่ดี”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ควรมี คือควรลดดอกเบี้ยสำหรับลูกหนี้ดี คือลูกหนี้คนไหนสามารถทำตามเงื่อนไขในสัญญาและชำระหนี้ได้ตามกำหนดติดต่อกัน ก็ให้ลดอัตราดอกเบี้ยลงไปเลย ๑ เปอร์เซ็นต์ จากเดิม แต่ถ้าผิดนัดเมื่อไหร่ ก็ให้กลับไปใช้ดอกเบี้ยเดิมทันทีเลย”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“มาตรการจูงใจอะจำเป็นกับการสร้างวินัยทางการเงินให้กับเกษตรกร เลยคิดว่าควรมีการให้รางวัลคนที่ตั้งใจจริง คือคนที่จ่ายตรงตามเงื่อนไข ไม่มีหนี้ค้างเลย ก็ให้ได้ดอกเบี้ยลดลง หากผิดสัญญาแม้แต่งวดเดียว ก็ให้ยกเลิกสิทธิ์”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ควรให้เก็บดอกเบี้ยลดลงจากเดิมทั้งรายบุคคลและรายสถาบันที่ทำได้ตามเงื่อนไขในสัญญา จะได้ช่วยลดโอกาสการค้างหนี้ แล้วก็ส่งเสริมความซื่อสัตย์ คือบางคนจ่ายได้ แต่ไปจ่ายที่อื่นก่อน เพราะของ ส.ป.ก. ไม่ได้มีมาตรการให้คุณให้โทษอะไร ดอกเบี้ยคงที่ตลอด แต่ธนาคาร ถ้าไม่จ่าย ดอกเบี้ยจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ควรมีมาตรการลดดอกเบี้ยกรณีลูกหนี้มาจ่ายในระยะเวลาที่กำหนด เพราะมันจะจูงใจได้ดีให้ลูกหนี้มาทะยอยจ่ายหนี้ เพราะถ้าดอกเบี้ยลดลง เค้าก็มีภาระหนี้สินน้อยลงด้วย จะสามารถจ่ายทั้งดอกเบี้ยและเงินต้นได้มากขึ้น”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, สัมภาษณ์ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“เรื่องมาตรการ ควรมีเพื่อเป็นกำลังใจให้เกษตรกรที่ทำตามสัญญา ในเมื่อเค้าจ่ายตามที่กำหนด ก็คือช่วยให้เราไม่มีหนี้ค้าง ก็ควรช่วยลดดอกเบี้ยให้เค้า พี่ว่าอย่างน้อยร้อยละ ๑ ลองดูว่าถ้าลดแล้วดอกเบี้ยเกษตรกรเหลือร้อยละ ๓ สหกรณ์เหลือร้อยละ ๑ จะกระทบสภาพคล่องของกองทุนมั้ย แต่คิดว่าไม่น่ากระทบ เพราะเราเคยให้ดอกเบี้ยต่ำสุดถึงร้อยละ ๑ ถ้าลดดอกเบี้ยแล้ว ก็จะจูงใจให้เกษตรกร แล้วก็สหกรณ์จ่ายหนี้ตามกำหนดได้มากขึ้น โดยเฉพาะสหกรณ์ เพราะเค้ากู้เงินเยอะ ร้อยละ ๑ นี่หลักหมื่นนะ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“พี่มองว่าควรมีมาตรการจูงใจนะ ไม่ใช่แค่เพื่อให้มาจ่ายตามกำหนด แต่เพื่อรักษาความต่อเนื่องในการชำระที่ดีด้วย คือบางรายจ่ายก่อนตลอดเลย ก็ควรให้เค้าเห็นว่า ที่เค้าจ่ายก่อนเป็นสิ่งที่ดี ที่รายอื่นควรเอาเป็นแบบอย่าง เพราะงั้นให้ลดการเก็บดอกเบี้ยให้รายที่ชำระดีภายในกำหนด พอรายอื่นเห็นว่าจ่ายก่อนได้ดอกเบี้ยลดลง ก็จะตามกันมาจ่าย เพราะจะได้ไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเยอะ ปัจจุบันจ่ายเมื่อไหร่ก็ดอกเบี้ยเท่าเดิม ก็เลยไม่ค่อยมีแรงจูงใจให้มาจ่าย”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“มาตรการจูงใจเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรต้องมี คือต้องตอบแทนความรับผิดชอบของลูกหนี้ชั้นดี คือจะให้เป็นการลดดอกเบี้ยก็ได้ หรือจะให้เป็นรางวัลอื่น ๆ ก็ดี เช่น ให้ปุ๋ย ให้ยา หรืออะไรก็แล้วแต่ ให้มีความต่างที่บอกว่าเกษตรกรคนนี้เป็นลูกหนี้ชั้นดี จะได้บอกต่อ ๆ กันไป ก็จะเป็นการเชิญชวนให้คนอื่น ๆ มาจ่ายหนี้ หนี้ที่จังหวัดก็จะได้ลดลง เพราะบางทีลดดอกเบี้ยอย่างเดียว อาจยังไม่ได้ราคาเท่ากับค่าปุ๋ยค่ายาที่เกษตรกรต้องจ่ายเลย ก็อาจกำหนดในระเบียบว่า ให้ลดดอกเบี้ยร้อยละ ๑ ถ้าชำระตามสัญญาติดกัน ๒ ครั้ง ถ้าชำระตามสัญญาติดกันมากกว่า ๒ ครั้งขึ้นไป ก็ได้ลดดอกเบี้ยร้อยละ ๑ และได้รับการสนับสนุนเป็นปัจจัยการผลิตมูลค่ากี่บาทก็ว่าไป”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙, สัมภาษณ์ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“มองว่าควรมีมาตรการจูงใจให้มาชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในระเบียบ เช่น ถ้าลูกหนี้ที่สามารถมาชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและไม่มีหนี้ค้าง

ชำระ ณ วันขึ้นปีบัญชี จะลดอัตราดอกเบี้ยให้ร้อยละ ๑ จนครบกำหนดสัญญา แต่ถ้าเกิดผิดสัญญาในงวดชำระหนี้ใด ๆ ก็ตาม ก็ต้องคิดอัตราดอกเบี้ยเดิมที่ตกลงกันไว้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑, สัมภาษณ์ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“เรื่องมาตรการจูงใจเนี่ย ควรมีมาตั้งนานแล้ว เหมือนระเบียบกองทุนอื่น หรือเกณฑ์ธนาคารก็มี เช่น ลดดอกเบี้ย ลดค่าธรรมเนียม แจกของต่าง ๆ แต่ของ ส.ป.ก. ที่ควรทำก่อนคือลดดอกเบี้ย จะได้ทำให้เกษตรกรหรือแม้กระทั่งสหกรณ์ อยากจะมาจ่ายหนี้มากขึ้น เพราะได้ผลประโยชน์ที่เห็นเป็นมูลค่า ยิ่งมาจ่ายหนี้เราคืนเร็วเท่าไหร่ เราก็ยิ่งมีความเสี่ยงจะเกิดหนี้ค้างลดลงเท่านั้น”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒, สัมภาษณ์ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ก็ควรมีการจูงใจโดยให้ดอกเบี้ยถูกลง รายละเอียดดอกเบี้ยทุกวันนี้มันไม่ครอบคลุมลูกหนี้ทุกประเภท คือมีแต่ดอกปกติ ดอกเบี้ยผิดนัดก็ไม่มี ดอกเบี้ยจูงใจก็ไม่มี ลูกหนี้เลยคิดว่าจ่ายก็ได้ไม่จ่ายก็ได้ จ่ายเมื่อไหร่ก็ได้ ถ้าลดดอกเบี้ยได้ ลูกหนี้น่าจะมาจ่ายกันมากขึ้น เพราะได้ดอกถูก”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓, สัมภาษณ์ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“ที่เราปล่อยเงินกู้อยู่ตอนเนี่ย เราคิดดอกเบี้ยเป็น fix rate ถ้าเกษตรกรชำระหนี้เสร็จภายในกำหนด ควรต้องได้ rate ดอกเบี้ยต่ำลงมาอีกอะไรอย่างงี้ เช่น ต่ำลงร้อยละ ๑ พี่ว่ามันก็จะเป็นมูลเหตุจูงใจที่ให้เขาชำระหนี้ แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ก็ให้กลับไปใช้ rate เดิม ร้อยละ ๔ เพราะว่าเกษตรกรน่ะ ส่วนใหญ่ขอกู้ไปแล้วก็จะใช้คืนใกล้ ๆ กำหนด ถ้าจะมาคืนก่อน ก็เพราะอยากจะกู้ใหม่ แต่ถ้ากำหนดให้จ่ายคืนภายในกำหนดแล้วได้ดอกเบี้ยต่ำลง ก็ยิ่งทำเกษตรกรอยากจ่ายคืนเร็วขึ้น คือได้ทั้งกู้ใหม่และดอกเบี้ยต่ำลง มองว่าเราก็ควรจะมีเรื่องของโครงสร้างอัตราดอกเบี้ย เหมือนกับของธนาคารแหละ จะได้เป็นมาตรฐานขึ้น”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, สัมภาษณ์ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“น่าจะต้องมีเรื่องลดดอกเบี้ยเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ลูกหนี้มาชำระหนี้ตามกำหนดเวลา เพื่อสร้างวินัยให้ลูกหนี้ และลดหนี้ค้างชำระ หนี้เก่าก็ค่อย ๆ เก็บ แต่ต้องป้องกันไม่ให้หนี้ค้างเกิดใหม่ การลดดอกเบี้ยถึงจะลดไม่มาก แต่มีผลมากกับเกษตรกร เพราะเงินไม่กี่สิบไม่กี่ร้อยสำหรับเกษตรกรบางคน เค้าเก็บไว้ใช้ได้นาน”

(ผู้ตรวจราชการ ๑, สัมภาษณ์ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๘)

“วันเนี้ยมองว่ากองทุนต้องส่งเสริมหรือจูงใจให้ลูกหนี้มาชำระหนี้ให้เร็วขึ้น ดอกเบี้ยมันไม่ต้องเป็นแค่ ๒ หรือ ๔ เปอร์เซ็นต์ด้วยซ้ำ บอกเลยจ่ายดี สหกรณ์เก็บ ๑ เปอร์เซ็นต์ เกษตรกรเก็บ ๓ เปอร์เซ็นต์ เงินมันจะได้หมุนเร็วขึ้น สภาพคล่องกองทุนก็ดีขึ้น จะได้เอาเงินไปใช้กับงานอื่นหรือช่วยเหลือเกษตรกรได้มากขึ้น ไม่ใช่ปล่อยให้เงินจมกับหนี้ค้าง ยิ่งเงินจมนานมูลค่าเงินก็ยิ่งลดลง”

(ผู้ตรวจราชการ ๒, สัมภาษณ์ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๘)

๒) มาตรการจูงใจสำหรับลูกหนี้ที่มาชำระหนี้ดี ควรเป็นการเพิ่มวงเงินกู้ ดังความเห็น...

“คิดว่าควรมีมาตรการถ้าอยากกระตุ้นให้ลูกหนี้มาใช้หนี้เร็ว หรือจ่ายภายในเวลาที่กำหนด ควรใช้เรื่องวงเงินกู้เป็นแรงจูงใจ เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่อยากกู้เยอะ ๆ แต่เราให้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ถ้ามาจ่ายเร็วภายในกำหนด จะได้มีประวัติดี คราวหน้าเวลามาขอกู้ ก็จะได้รับวงเงินกู้เพิ่มขึ้น”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ควรมีการจูงใจแบบให้วงเงินกู้สูงขึ้น หรือไม่ก็ให้เงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่าเดิม เช่น ให้ปลอดต้นปีแรก สำหรับลูกหนี้ดี คือนอกจากได้เงินทุนเพิ่มแล้ว ยังได้พักหนี้ปีนึงด้วย อย่างของพี่ ปกติถ้าเป็นรายเดิมให้กู้ไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ ก่อน ถ้าใช้คืนตามกำหนด ก็จะเพิ่มเป็น ๕๐,๐๐๐ เกษตรกรก็มาจ่ายกันนะ เพื่อให้ได้กู้เพิ่มในงวดถัดไป”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ในส่วนของมาตรการ พี่มองถึงการใช้จ่ายของเกษตรกรหรือพวกสหกรณ์ คือต้องมีมาตรการจูงใจที่ให้เป็นตัวเงินที่เพิ่มขึ้น เช่นกู้ครั้งแรกเกษตรกรได้ ๓ หมื่น พอมาจ่ายหนี้ตรงเวลาก็เพิ่มเป็น ๔ หมื่น หรือจ่ายตรงอีกก็เพิ่มเป็น ๕ หมื่น ส่วนสหกรณ์เคยกู้ ๒ ล้าน จ่ายตรง พอมากู้ใหม่ก็เพิ่มให้เป็น ๒ ล้านห้า สามล้าน แบบนี่จะเห็นผลเร็ว เพราะอยากได้เงินไปต่อยอดทำกิจกรรมเพิ่มขึ้น ก็จะคล่องตัวขึ้น”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, สัมภาษณ์ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“เรื่องมาตรการควรมีเป็นแพทเทิร์นที่เห็นได้ชัดว่าเราส่งเสริมเกษตรกรที่มีวินัย ให้เห็นว่าคุณเป็นลูกหนี้ดีนะ คุณถึงได้รับสิ่งนี้ ไม่ใช่แค่เรื่องลดดอกเบี้ย นั่นก็เป็นมาตรการหนึ่ง แต่มันเห็นไม่ชัด ถ้าจะเห็นชัดที่สุดก็คือเรื่องวงเงินนั่นแหละ จะเป็นเกณฑ์ให้เห็นว่าเพราะคุณมีประวัติดี เลยได้กู้วงเงินมากกว่า ส่วนถ้าคุณมีประวัติเสีย เพราะฉะนั้นคุณไม่มีทางได้กู้เท่ากับคนที่เขามีประวัติดีนะ มันก็ต้องชัดเป็นเกณฑ์ให้จังหวัดปฏิบัติ”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓, สัมภาษณ์ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘)

๔.๒.๔ การช่วยเหลือลูกหนี้

ความเหมาะสมของการช่วยเหลือลูกหนี้ตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ประกอบด้วย การปลอดชำระหนี้ การผ่อนผันการชำระเงินรายงวด การขยายเวลาการชำระหนี้ และการลดดอกเบี้ยเงินกู้ มีความเห็นดังนี้

๑) การช่วยเหลือลูกหนี้ในระเบียบ ไม่เหมาะสม ควรให้มีการขยายระยะเวลาการชำระหนี้เป็นกรณีพิเศษ และให้มีการลดและ/หรืองดดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นเมื่อมาขอรับความช่วยเหลือ ดังความเห็น...

“คิดว่าไม่เหมาะกับสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว เพราะไม่มีบอกว่าให้ช่วยเหลือลูกหนี้ค้างเก่าที่เลยระยะเวลาสัญญาไปแล้วยังไง เกษตรกรบางรายมีความพยายามจะจ่ายแต่จ่ายไม่ได้ เพราะเจออุบัติเหตุมาทำให้ ส.ป.ก. ยังมีหนี้ค้างที่เก็บไม่ได้เยอะน่าจะหลายร้อยล้าน คิดว่าต้องกำหนดให้ลูกหนี้ที่ชำระหนี้ดีมาโดยตลอด

แต่ประสบภัยพิบัติหรือเกิดอุบัติเหตุหรือมีสาเหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถหารายได้มาจ่ายหนี้ได้ ให้ขยายระยะเวลาจ่ายหนี้เป็นกรณีพิเศษ ให้จ่ายตามกำลังที่ไหว แล้วจะเก็บแค่ต้นเงินก็ได้ ดอกเบี้ยไม่เก็บ ถ้าเราช่วยแบบนี้ได้ อย่างน้อยก็จะเก็บหนี้ได้จากลูกหนี้ที่จะพยายามมาจ่าย น่าจะทำให้เก็บหนี้ได้มากขึ้น หนี้ค้างหนี้สูญก็น่าจะลดลงด้วย ไม่ใช่พอเก็บไม่ได้ก็แทงสูญอย่างเดียว แต่ถ้าช่วยถึงที่สุดแล้ว จัดการไม่ได้ ก็อาจจะต้องย้ายหนี้ไปให้กองทุนฟื้นฟูจัดการแทน เพราะมีอำนาจช่วยเหลือฟื้นฟูลูกหนี้โดยตรง"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

"พี่ว่าไม่เหมาะแล้วนะ เพราะระเบียบออกมาตั้งแต่ปี ๕๔ ให้ช่วยผ่อนผันหรือขยายเวลาชำระหนี้ หรือไม่ก็ให้ลดหรืองดเก็บดอกเบี้ย แล้วต้องทำก่อนครบกำหนดชำระด้วย ถ้าคนไหนที่เลยกำหนดชำระแล้วช่วยไม่ได้เลย บางคนจ่ายดอกเบี้ยมาเรื่อย ๆ แต่มันไปไม่ถึงต้น ซึ่งถ้าจ่ายดอกเบี้ยมาเกินครึ่งหนึ่งของเงินต้นแล้ว ถ้าจ่ายต่อไม่ไหว ก็ต้องไม่คิดดอกเบี้ยต่อแล้ว ให้คิดแค่เงินต้นที่เหลือรวมกับดอกเบี้ยที่ค้าง แล้วขยายเวลาออกไปอีก เพื่อจะได้จ่ายหนี้ได้หมด ไม่งั้นหนี้ก็ไม่มีวันหมด เพราะเงินที่จ่ายมาตัดได้แค่ดอกเบี้ยบางส่วน"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

"เราให้ผ่อนผันรายงวดหรือขยายเวลาชำระหนี้ก่อนครบกำหนดชำระ ถ้าเลยจากนี้แล้วทำไม่ได้ เพราะฉะนั้นลูกหนี้ที่สิ้นสุดอายุสัญญาแล้ว ช่วยไม่ได้ เกิดหนี้ค้างเรื้อรัง ระเบียบก็ต้องปรับให้เหมาะสมกับความเป็นจริง คือควรเพิ่มว่าถ้าจำเป็นไม่สามารถชำระหนี้ได้ และหนี้ครบกำหนดชำระแล้ว ให้ขยายเวลาชำระหนี้เกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นกรณีเฉพาะ แต่ต้องให้ขยายไม่เกิน ๑๐ ปี ดูตามอายุความ และให้ชำระเงินต้นรวมกับดอกเบี้ยสิ้นสุด ณ วันที่ขอขยายเวลาเป็นกรณีเฉพาะ โดยไม่ต้องคิดดอกเบี้ยเพิ่ม ลูกหนี้จะได้มีโอกาสชำระหนี้ได้ครบ"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘)

"ไม่เหมาะสม เพราะเรื่องช่วยเหลือน่าจะครอบคลุมลูกหนี้ทุกประเภท ไม่ใช่เฉพาะลูกหนี้ที่ยังไม่ครบกำหนดชำระ ลูกหนี้ที่ค้างชำระจะไม่ได้รับความช่วยเหลือแม้ประสบเหตุที่ทำให้ชำระไม่ได้ เกิดเป็นหนี้ค้างติดพัน ต้องตามเก็บจากลูกหนี้อย่างเดียว ในระเบียบก็ควรให้ขยายเวลาออกไปตามความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้แต่ละราย แล้วก็ให้งดเก็บดอกเบี้ยในช่วงที่ขยายเวลาออกไป เพื่อช่วยเหลือให้ลูกหนี้เนี่ยสามารถชำระหนี้ได้ต่อไป และถ้าให้แปลงหนี้ได้ด้วยจะเป็นการช่วยเหลือลูกหนี้ค้างชำระได้มากขึ้น แต่ก็ต้องกำหนดให้ชัดว่าแปลงหนี้กรณีไหนได้บ้าง"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

"คือระเบียบกำหนดให้ช่วยเหลือลูกหนี้บางกลุ่ม เช่น คนที่ประสบภัยพิบัติ ส่วนใหญ่ก็ภัยธรรมชาติ ส่วนที่เหลือจะช่วยก็ต้องเป็นหนี้ครบกำหนดชำระ หนี้ค้างไม่ช่วย ต้องตามเก็บ ตามไม่ได้ก็ส่งฟ้อง คือการที่เราใช้มาตรการทางคดีตอนนี้มันไม่ได้อะไรเลย มีหลายกรณีที่ส่งฟ้อง แล้วไม่ได้เม็ดเงินคืนมา เพราะไม่มี

ทรัพย์สินให้บังคับ หรือมีก็ไม่คุ้มที่จะเสียเงินเสียเวลาไปบังคับยึด หรือบังคับขายทอดตลาดแล้วไม่มีคนซื้อ จนหมดระยะเวลาบังคับคดี เราควรมาดูว่าถ้าจะจัดการกับหนี้ก้อนนี้ จะทำยังไงให้ได้เงินคืน ก็คือควรกำหนดในระเบียบเป็นกรณียกเว้นว่า กรณีที่หนี้เลยกำหนดในสัญญาแล้ว แต่ลูกหนี้ยังมีหนี้ค้างชำระที่จ่ายไม่ได้ด้วยเหตุจำเป็นใด ๆ ให้ขยายเวลาชำระหนี้ต่อไปอีกไม่เกิน ๕ ปี ๑๐ ปี ก็ได้ แล้วไม่ต้องคิดดอกเบี้ยอีก เพื่อที่จะได้เม็ดเงินคืนกลับมาบ้าง"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

"ระเบียบไม่มีบอกว่าให้ลูกหนี้ค้างชำระ กู้เงินใหม่ได้ ทำให้เกษตรกรรีไฟแนนซ์ไม่ได้ แต่ในความเป็นจริงเกษตรกรส่วนใหญ่ก็มาปิดหนี้แล้วกู้ใหม่ ก็เหมือนทำรีไฟแนนซ์นั่นแหละ ในระเบียบควรกำหนดให้ลูกหนี้ที่มีประวัติชำระหนี้ดีแต่มีเหตุจำเป็น มารีไฟแนนซ์หรือขยายเวลาชำระหนี้แบบให้ยังอยู่ในระยะเวลาสัญญาได้ จะได้คิดเป็นหนี้ปกติ ไม่ใช่หนี้ค้าง แต่ตอนนี้พอรีไฟแนนซ์ไม่ได้หรือขยายเวลาได้แบบจำกัดหนี้จะขึ้นเป็นหนี้ค้างหมด ทำให้จัดการยาก ช่วยเกษตรกรได้ไม่เต็มที่ แค่ให้เกษตรกรมารับสภาพหนี้ แล้วทยอยจ่ายเป็นรายเดือน ดอกเบี้ยก็ยังมีตามปกติ ส่วนรายละเอียดว่าจะให้รีไฟแนนซ์หรือขยายเวลาชำระหนี้เฉพาะกรณีช่วยเหลือ ก็ให้ทำเป็นแนวปฏิบัติ เช่น ให้รวมเงินต้นและดอกเบี้ยเพื่อคิดเป็นเงินต้นใหม่ยอดเดียว ไม่ต้องคิดดอกเบี้ยต่อ แล้วขยายเวลาชำระหนี้แบบช่วยเหลือตามที่เกษตรกรพอจ่ายได้ หนี้ค้างจะได้กลายมาเป็นหนี้ปกติ"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

"ในกรณีการช่วยเหลือ ที่นี่ก็มีเจอน้ำท่วม ระเบียบควรเพิ่มเรื่องลดหรืองดเก็บดอกเบี้ยหลังเกิดน้ำท่วมด้วย เพราะระเบียบบอกให้ลดหรืองดเก็บดอกเบี้ยรายงวดไม่เกิน ๑ ปี คือปีที่เกิดภัย แต่หลังจากนั้นลูกหนี้บางคนยังไม่สามารถฟื้นฟูความเป็นอยู่หรือทำเกษตรได้เหมือนเดิม ทำให้หาเงินมาจ่ายแทบไม่ได้ แล้วก็ไม่ใช่แค่กรณีภัยต่างๆ เท่านั้น แต่อยากให้ลูกหนี้ที่จ่ายหนี้มาตลอด แต่เกิดมีปัญหาขึ้นทำให้มีรายได้ไม่พอจ่าย พวกนี้ควรได้รับการช่วยเหลือด้วย คือให้ช่วยขยายเวลาชำระหนี้ หรืองดเก็บดอกเบี้ยเลย ก็น่าจะช่วยเหลือลูกหนี้ได้เยอะ หนี้ค้างก็น่าจะลดลงด้วยถ้าเกษตรกรมาทยอยจ่ายได้บางส่วน"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

"เรื่องช่วยเหลือเนี่ย ถ้าเพิ่มรายละเอียดที่เปิดช่องให้ลูกหนี้มาชำระหนี้ได้มากขึ้น น่าจะเป็นผลดีกับทั้งตัวลูกหนี้เองแล้วก็ ส.ป.ก. ตอนนี้ระเบียบกำหนดให้ปลอดชำระเงินต้นได้ ผ่อนผันชำระรายงวดได้ ขยายเวลาชำระได้ แล้วก็ลดดอกเบี้ยได้ แต่มีเงื่อนไขต่าง ๆ นานา ถ้าถามว่าอ้าวอย่างเงี้ยลูกหนี้ที่ไม่สามารถหาเงินมาจ่ายได้ เพราะมีเหตุจำเป็น เจอพิษเศรษฐกิจ น้ำท่วม ระเบียบก็ให้แค่ลดหรืองดเก็บดอกเบี้ยของเงินรายงวดด้วยนะ ไม่ใช่ดอกเบี้ยทั้งหมด ก็ควรต้องกำหนดว่าให้จ่ายแค่ยอดเงินต้นกับดอกเบี้ยที่มีรวมกันก็พอสำหรับคนที่มีจำเป็นตามเหตุผลที่ระเบียบกำหนด คือให้งดดอกเบี้ยหลังจากที่ยื่นขอความช่วยเหลือ แล้วขยายเวลาชำระคืนสูงสุดเท่าไรก็ว่าไป เอาตามอายุความสูงสุด แล้วให้ทะยอยจ่าย คือตอนนี้ทำได้แต่ให้รับสภาพหนี้ดอกเบี้ยก็ยังมีต่อเนื่อง แล้วถ้าหนี้ขาดอายุความ แก้ยังไงก็ไม่ได้แล้ว ตอนนี้ให้ทำรับสภาพความรับผิด

ไปประนอมหนี้ให้มาจ่าย เพื่อจะได้โอนสิทธิในที่ดินได้ ถ้ายังติดหนี้อยู่ ที่ก็โอนไม่ได้ อาจถูกสั่งสิ้นสิทธิด้วย กรณีเนี้ยก็ให้งดดอกเบี้ยทั้งหมดเลย เก็บแค่เงินต้น คิดแค่ว่าได้เงินคืนแล้วเป็นประโยชน์กับทางราชการก็พอ เพราะปกติถ้าขาดอายุความแล้ว ลูกหนี้จะไม่จ่ายก็ได้นะ ถ้างดดอกเบี้ยหลังจากยื่นขอความช่วยเหลือแล้ว ก็น่าจะช่วยลดภาระลูกหนี้ได้ อาจแก้หนี้เสียได้บ้าง"

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓, สัมภาษณ์ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘)

"ในระเบียบเราจะให้ช่วยเฉพาะลูกหนี้ที่อยู่ในระยะเวลาตามสัญญา ให้ขอผ่อนผันหรือขอขยายเวลาชำระหนี้ได้ หลังจากเลยสัญญาแล้ว ไม่มีบอกว่าให้ช่วยยังไง แต่ดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นทุกวัน เลยเป็นปัญหาหนี้ค้างที่แก้ไขไม่ได้ ลูกหนี้ที่สิ้นสุดระยะเวลาในสัญญาไปแล้ว ถ้ามีเหตุจำเป็น ก็ควรให้เขาขยายเวลาชำระหนี้ได้อีก แล้วถ้าบางคนดอกเบี้ยหรือค่าปรับมันเยอะมากแล้ว ก็ให้รวมต้นรวมดอกรวมค่าปรับ เป็นก้อนเดียวเลยแล้วขยายเวลาชำระหนี้ โดยดอกไม่ต้องเดินแล้ว อย่างน้อยลูกหนี้จะได้จ่ายหนี้ได้หมด ถ้าดอกเดินตลอด ยังไงก็จ่ายไม่ไหว จากหนี้ค้างจะกลายเป็นหนี้เสีย ยิ่งหนี้ที่ขาดอายุความยิ่งแล้วใหญ่ มูลหนี้ยังอยู่ แต่เก็บไม่ได้ เกิดหนี้เสียแน่นอน เพราะฉะนั้นควรพยายามไกล่เกลี่ยให้เขามาจ่ายหนี้ อย่างน้อยจะได้ไม่ต้องเสียที่ดินไป แล้วเราก็ได้เงินคืนบ้าง อาจไม่ต้องเต็มจำนวนที่ให้กู้ไปก็ได้ ดีกว่าสูญหมด คือเราเน้นช่วยเหลือ แต่กองทุนเราก็ต้องเดินต่อได้ด้วย"

(ผู้ตรวจราชการกรม ๑, สัมภาษณ์ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๘)

"การจัดเก็บหนี้นี่คือเรื่องใหญ่ เวลาไปเจอลูกหนี้ บางรายเป็นสูงอายุ ป่วย ไม่มีศักยภาพในการชำระหนี้แล้ว หรือเมื่อลูกเข้ามาทำกินในที่ดินของพ่อแม่ที่เป็นหนี้ ลูกก็อ้างว่าเป็นหนี้ของพ่อแม่ ไม่ชำระให้ทำให้เก็บได้ยาก แล้วพอหนี้ขาดอายุความ เราก็ทำอะไรไม่ได้อีก ได้แต่ให้รับสภาพความรับผิด แล้วก็ไปตามเก็บแต่คนสูงอายุหรือป่วยก็ไม่มีจ่าย แคะกระปุกมาจ่ายดอกทีละร้อย เจ้าหน้าที่เวลารับเงินก็ไม่สบายใจ ส.ป.ก. ก็ควรมีเงื่อนไขให้ปรับโครงสร้างหนี้ได้ จะได้ช่วยเหลือลูกหนี้ที่มีปัญหา แต่เข้าใจว่าเรื่องนี้เหมือนเคยเสนอแล้วไม่ผ่านทางคณะอนุกฎหมาย เพราะมองว่าเราขยายเวลาชำระหนี้ให้อยู่แล้ว ก็ต้องเลี่ยงคำว่าปรับโครงสร้างหนี้แล้วใช้คำอื่นแทนโดยระบุเงื่อนไขการช่วยเหลือ เช่นว่า ให้ขยายเวลาชำระหนี้เป็นกรณีเฉพาะ คือให้คิดแค่เงินต้นกับดอกเบี้ยที่มีอยู่แล้วก็พอ หรือจะไม่คิดดอกเลยกับคนที่มีหนี้ขาดอายุความ อยู่ระหว่างเคลียร์บัญชี หรือช่วยผ่อนผันหรือขยายแบบเดิมไม่ได้แล้ว ก็ให้เป็นอำนาจของคนอนุมัติตามเกณฑ์เดียวกับที่อนุมัติวงเงินกู้เลย"

(ผู้ตรวจราชการกรม ๒, สัมภาษณ์ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๘)

๒) การช่วยเหลือลูกหนี้ในระเบียบ ไม่เหมาะสม ควรให้มีการแปลงหนี้และ/หรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมทั้งให้มีการลดและ/หรืองดดอกเบี้ยในช่วงเวลาที่เป็นหนี้ค้างชำระที่ไม่สามารถจ่ายหนี้ได้ ดังความเห็น...

"มันขาดการแปลงหนี้กับการปรับโครงสร้างหนี้ ทำให้หนี้ค้างหลายกรณีแก้ไขไม่ได้ ระเบียบต้องกำหนดให้ชัดว่าแปลงหนี้ได้ในกรณีอะไร เช่น หนี้ค้างชำระเกิน ๕ ปี ที่ไม่สามารถหาคนมาชำระได้แล้ว หรือหนี้ที่ลูกหนี้เสียชีวิต แล้วกำหนดวิธีว่าให้แปลงหนี้โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้ หรือแปลงสัญญาเป็นสัญญา

ประนีประนอม แล้วก็ต้องกำหนดให้ปรับโครงสร้างหนี้แบบขยายเวลาชำระหนี้ให้นานขึ้นได้ ลดดอกเบี้ยลง ให้ผ่อนต่องวดน้อยลง คือให้เก็บหนี้ค้างได้เพิ่มขึ้นบ้าง ไม่งั้นหนี้ค้างจะเพิ่มขึ้น”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, สัมภาษณ์ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ไม่เหมาะ เพราะไม่ได้ให้แปลงหนี้ใหม่ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่รู้ว่าถ้าลูกหนี้จ่ายหนี้ไม่ได้ จะทำยังไง แปลงหนี้ได้มั้ย ถ้าแปลงได้จะเป็นแบบไหนได้บ้าง แปลงแบบเปลี่ยนชนิดสัญญา หรือแบบเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ระเบียบควรเพิ่มเรื่องแปลงหนี้ให้ชัดเจน จะได้ช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดหนี้เสียที่เก็บไม่ได้ เพราะไม่รู้ว่าจะแก้หนี้พวกนี้ยังไง ควรดู ธ.ก.ส. เค้ามีนโยบายปรับลดดอกเบี้ยถ้าตามหนี้กันสุด ๆ แล้ว จ่ายไม่ไหว จังหวัดก็ไม่ใช่ว่าไม่ตามหนี้ แต่ตามแล้วชาวบ้านไม่จ่ายด้วยเหตุผลอะไรก็แล้วแต่ ถ้าเราจะช่วย ควรช่วยลูกหนี้ทุกประเภท คือให้ลดหรืองดดอกเบี้ย ตอนนี้ดอกเบี้ยเดินไปเรื่อย ไม่มีวันหยุด ยิ่งเป็นลูกหนี้ฟ้องศาลคือไม่จบไม่สิ้น คือโดนดอกเบี้ยผิดนัดด้วย โดยเฉพาะลูกหนี้โครงการของรัฐที่ไม่ประสบผลสำเร็จ ควรให้งดเก็บดอกเบี้ย เอาเฉพาะต้นเงินพอหนี้จะได้มีที่สิ้นสุด เพราะฉะนั้นต้องแก้ระเบียบให้มีข้อใดข้อหนึ่งช่วยเหลือในส่วนนี้ แล้วก็เมื่อช่วยลดหนี้แล้ว เราจะต้องไปพัฒนาส่งเสริมให้เขาหารายได้เพิ่ม ไม่งั้นก็ไม่มีเงินอยู่ดี เราเป็นราชการ ไม่ได้ไปแข่งกับธนาคาร เราให้กู้แบบช่วย ก็ควรช่วยจริง ๆ ไม่ใช่ช่วยให้เงินกู้ไป เกษตรกรเป็นหนี้ไปจนตาย เราก็ไปยึดที่เขาอีก เขาเป็นหนี้เขายอมรับ แต่ถ้าเขาไม่ไหว เราก็ต้องช่วยประคับประคองเขาให้เดินต่อได้ ไม่ใช่เป็นหนี้ไปจนตาย”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ถามว่าเหมาะมั้ย คงไม่แล้ว เพราะปัจจุบัน ส.ป.ก. มีหนี้ค้างเยอะ ระเบียบก็ไม่ให้ลดหนี้ ควรให้ลดหนี้แล้วปรับโครงสร้างหนี้ได้ในรายที่มีรายได้น้อยจ่ายหนี้ได้น้อยมากแต่จ่ายนะ คือพยายามจ่าย แต่จ่ายไม่ถึงเงินต้นซักที ควรเอาแบบไม่ต้องเก็บดอกเบี้ย จ่ายต้นมาให้ครบก็ดีมากแล้ว บางรายที่เป็นหนี้เก่า ๆ โดนค่าปรับด้วย ก็ยังต้องมาจ่ายค่าปรับก่อน กว่าจะไปถึงดอกเบี้ย เงินต้นไม่ต้องพูดถึง”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙, สัมภาษณ์ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“ถ้าพูดถึงจะช่วยหนี้ที่เก็บไม่ได้ ก็ต้องแก้ระเบียบให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ แปลงหนี้ได้ อาจใส่เป็นเงื่อนไขที่หนี้เป็นภาระตามที่ ส.ป.ก. เห็นควร แล้วไปดูแนวการเขียนจากระเบียบกองทุนอื่น จะมาใส่รายละเอียดเพิ่มในระเบียบ หรือจะทำเพิ่มเป็นคู่มือการช่วยเหลือก็ได้ ในระเบียบใส่แค่ว่าให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้และแปลงหนี้ได้ อาจใส่วิธีไว้ด้วย เช่น ขยายเวลา งดดอกเบี้ย งดค่าปรับ ก็พอ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑, สัมภาษณ์ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“พวกการช่วยเหลือเคยได้ยินหลายคนอยากให้ ส.ป.ก. ทำรีไฟแนนซ์ได้ มาตรการที่ระเบียบให้ทำช่วยแก้หนี้ค้างไม่ได้ แต่ส่วนตัวไม่เห็นด้วย เพราะมันเป็นการให้กู้เพื่อหักหนี้เก่าแล้วจ่ายส่วนที่เหลือให้ไป จะทำให้หนี้ค้างกลายเป็นหนี้ครบ แต่มันไม่ได้ช่วยเกษตรกรแก้หนี้จริง ๆ กลับจะเพิ่มภาระให้เขาซะมากกว่า เพราะให้กู้ไปแล้ว เอาไปทำเกษตรแล้วเกิดรายได้จริงมั้ย ก็ไม่รู้ เพราะคนไม่มี ก็อยากกู้เอาเงินไปใช้ ยิ่งจะเป็นหนี้ไป

เรื่อย ๆ หรือแม้ว่าลูกหนี้อยากลงทุนเพิ่ม แล้วมาขอกู้เพิ่ม ทั้ง ๆ ที่ของเดิมยังไม่จ่าย ก็ต้องดูว่าจะกู้ไปทำอะไร เชื่อถือได้มั้ย จริง ๆ ควรปิดหนี้เก่าที่มีให้ได้ก่อนแล้วค่อยมากู้ใหม่ เพราะฉะนั้น เรื่องการช่วยเหลือควรเป็นเรื่องให้แปลงหนี้ได้มากกว่า ถ้าเกษตรกรคนไหน จ่ายไม่ได้แล้ว ก็ให้เปลี่ยนตัวเลย ให้สละสิทธิในที่ดิน มารับหนี้รับหนี้ไป ไม่งั้นก็แก้ยาก ถ้าเกษตรกรยังอยากมีที่ดินทำกินอยู่ ก็ต้องพยายามหารายได้จากการทำเกษตร อาจปรึกษาเจ้าหน้าที่ก็ได้ ถ้าคนจะทำเกษตรจริง ๆ ก็จะพยายามให้อยู่รอด"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓, สัมภาษณ์ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

"พี่มองถึงข้อ ๒๕ เนี่ยที่เป็นกรณีให้ผ่อนผัน ข้อ ๒๖ ให้ขยายระยะเวลา มองว่ายังไม่ครอบคลุมกับการช่วยเหลือลูกหนี้ ถ้าโดนสั่งสิ้นสิทธิ์หรือเสียชีวิต ต้องให้แปลงหนี้ได้ คือหาคนใหม่มารับหนี้แทน เพราะหนี้เดิมมันถูกระงับไป แล้วให้นับอายุความใหม่เลย ซึ่งมันมีเป็นแนวปฏิบัติ แต่ถ้าใส่ในระเบียบเลยก็จะได้ครอบคลุม แล้วกรณีลูกหนี้ยังมีชีวิตอยู่ ถ้าให้ผ่อนผัน ขยายเวลา ไกล่เกลี่ย แล้วยังจ่ายหนี้ไม่ได้ ก็ต้องให้ลดหนี้ไป จะลดหรืองดดอกเบี้ยแล้วก็ค่าปรับด้วยก็ได้ เก็บแค่ต้นเงิน จะได้จัดการหนี้ค้างได้ อย่างเงี้ยจะได้ไม่เป็นหนี้สูญ"

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, สัมภาษณ์ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๘)

๓) การช่วยเหลือลูกหนี้ในระเบียบ ไม่เหมาะสม ควรให้มีการลดและ/หรืองดดอกเบี้ยที่เลยกำหนดชำระไป ดังความเห็น...

"มันไม่มีเรื่องการช่วยเหลือลูกหนี้ดีที่จ่ายหนี้ตามกำหนดเวลาแต่พอเกิดเหตุสุดวิสัยแล้วจ่ายหนี้ไม่ได้ ในระเบียบต้องระบุคุณสมบัติลูกหนี้ที่จะได้รับความช่วยเหลือให้ชัดเจน ว่าลูกหนี้แบบนี้ ได้รับการช่วยเหลือแบบไหนบ้าง แล้วกำหนดให้คนอนุมัติวงเงินกู้เป็นคนอนุมัติเรื่องการช่วยเหลือ จะได้ไปในทิศทางเดียวกัน เวลาช่วยควรเน้นคิดแค่หนี้คงเหลือ ยกเว้นดอกเบี้ยที่เลยกำหนดชำระไป ไม่ใช่งดแค่ดอกเบี้ยรายงวด แล้วรายละเอียดให้ใส่ว่าเป็นไปตามที่ ส.ป.ก. กำหนด แล้วค่อยไปกำหนดในแนวทางการช่วยเหลือแยกอีกที ในระเบียบไม่ควรใส่รายละเอียดมากเกินไป เพราะจะเข้าใจยาก แค่บอกให้รู้ว่าช่วยอะไรได้บ้างเป็นพออย่างน้อยให้หนี้มีจำนวนที่สิ้นสุด จะได้ช่วยให้ลูกหนี้ปลดหนี้ได้"

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒, สัมภาษณ์ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

"กรณีการช่วยเหลือ ยังขาดเงื่อนไขหลายกรณีอยู่ เช่น จ่ายหนี้ไม่ได้เลยด้วยความจำเป็น บางกรณีเสียแขนเสียขา ไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นได้แล้ว หรือไม่มีความสามารถในการชำระหนี้แล้วจริง ๆ ควรจะยกหนี้ให้เขาไป แล้วตัดเป็นหนี้สูญ แต่ถ้ายังพอจ่ายได้บ้าง แต่อาจเจอภัยแล้ง ไม่ได้ผลผลิตน้อย ก็ลดดอกเบี้ย หรือตัดพวกดอกเบี้ยค่าปรับออก ไม่ต้องคิดเลยตั้งแต่วันที่มาแจ้งขอความช่วยเหลือ เพราะถ้าคิดดอกเบี้ยกับค่าปรับต่อไปจะเป็นภาระเขาอีก"

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, สัมภาษณ์ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘)

๔.๒.๕ การเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืม

ความเหมาะสมของการเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) มีความเห็นดังนี้

๑) การเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาชำระคืนหนี้ค้างเงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ/หรือไม่มีการกำหนดให้แจ้งผู้ค้ำประกันตามที่กฎหมายกำหนด ดังความเห็น...

“ระเบียบไม่ได้บอกว่าถ้าลูกหนี้ไม่จ่ายหนี้แล้ว เราจะเร่งรัดให้มาจ่ายหนี้ภายในกี่วัน บอกแค่ว่าให้มาจ่ายภายในเวลาที่เรากำหนด เลยไม่รู้ว่าจะให้มาจ่ายภายในกี่วัน ก็ควรกำหนดให้จังหวัดทำหนังสือเร่งรัดหรือเตือนให้มาจ่ายหนี้ภายใน ๑ เดือน หลังครบกำหนด แล้วถ้าลูกหนี้ยังไม่จ่ายอีก ก็ให้มีหนังสือเตือนผู้ค้ำด้วย จะได้ช่วยกดดันให้มาจ่ายหนี้อีกแรง”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ไม่เหมาะสมและจะต้องแก้ก่อนเลยค่ะ คือการที่ไม่ได้ระบุขอบเขตเวลามาจ่ายคืน ไม่ได้กำหนดว่าให้ลูกหนี้มาจ่ายคืนภายในกี่วัน ทำให้ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนว่าจะต้องแจ้งลูกหนี้ยังไง เพราะงั้นควรกำหนดระยะเวลาที่ให้ลูกหนี้มาจ่ายคืน เช่น กำหนดให้ลูกหนี้มาจ่ายหนี้ค้างภายใน ๓๐ วัน แล้วออกใบเตือนเร่งรัดการชำระหนี้ครั้งที่ ๑ เมื่อครบกำหนดชำระ และครั้งที่ ๒ หลังจากแจ้งครั้งที่ ๑ แล้ว ๑๕ วัน ซึ่งถ้ารวมเวลาตั้งแต่ออกใบเตือนครั้งที่ ๑ จนถึงครบเวลาต้องชำระตามใบเตือนครั้งที่ ๒ ก็ ๓๐ วันพอดี แล้วก็ต้องมีการแจ้งคนค้ำด้วย คือกำหนดไปเลยว่าตอนออกใบเตือนครั้งที่ ๑ ก็ให้มีหนังสือแจ้งผู้ค้ำด้วย ให้รู้ว่าคนที่ตัวเองค้ำให้ยังไม่ได้จ่ายหนี้ คือถ้ากำหนดเป็นระเบียบเลยจะได้มีแนวทางชัดเจนขึ้น เพราะบางทีเรื่องกฎหมายมันก็เยอะจะไปเน้นฟ้องอย่างเดียวคงไม่ได้ มันก็มีความเสี่ยงกับ ปทจ. กับองค์กรเราอยู่ดี อย่างน้อยก่อนจะไปฟ้อง คนค้ำก็ต้องรับผิดชอบก่อน อย่างน้อยก็ช่วยตามได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ของเราเร่งรัดหนี้ส่วนใหญ่ถ้าเก็บไม่ได้ก็จะไปบังคับเอากับผู้ค้ำประกัน เพราะเกษตรกรไม่เอาอย่างอื่นมาประกันหนี้เลย แต่ระเบียบก็ไม่ได้ใส่ไว้นะว่าถ้าเก็บไม่ได้ให้บอกคนค้ำ แล้วก็จะไปฟ้องเอากับคนค้ำ ก็ควรให้เกษตรกรเอาพวกอสังหามาค้ำร่วมด้วย เพราะเวลาไปบังคับเอากับคนค้ำ บางกรณีก็ไม่เป็นธรรม ระเบียบควรเขียนเลยว่าถ้าไม่จ่ายหนี้ตามกำหนด ให้บังคับหลักประกันของลูกหนี้ก่อน แล้วค่อยไปฟ้องลูกหนี้กับผู้ค้ำ แล้วให้บอกผู้ค้ำด้วยว่าคนที่ค้ำให้เบี้ยวหนี้ ถ้าระเบียบมีเขียนไว้เรื่องบังคับหลักประกันของลูกหนี้ก่อน เจ้าหน้าที่จังหวัดก็จะได้เชิญชวนให้ลูกหนี้เอาอย่างอื่นมาค้ำร่วมด้วย จะได้ชี้ให้เห็นข้อดีที่ว่าจะมีโอกาสโดนคดีน้อยกว่า แล้วก็ไม่ต้องไปตามหาคนค้ำหลาย ๆ คน บางกรณีก็หาคนค้ำยาก บังคับคดีกับคนค้ำยิ่งยากกว่าบางครั้งโดนร้องเรียนอีก”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘*)*

“จากระเบียบข้อ ๓๑ ให้จังหวัดมีหนังสือเร่งรัดผู้กู้ให้มาชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งยังไม่เหมาะเท่าที่ควร ต้องระบุจำนวนวันที่ต้องมาชำระหนี้ด้วย เค้าจะได้รู้ว่าต้องมาชำระภายในเมื่อไหร่ ส่วนจำนวนวันก็เทียบเอาจากระเบียบของกองทุนอื่นได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ในระเบียบควรเพิ่มให้มีหนังสือแจ้งผู้ค้ำด้วย ตั้งแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด ไม่งั้นถ้าลูกหนี้ไม่จ่าย จะไปฟ้องผู้ค้ำไม่ได้ เพราะไม่ได้ทำตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ค้ำเองก็จะหลุดพ้นจากความรับผิด คือไม่ต้องรับผิดจ่ายเงินให้เจ้าหนี้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“การเร่งรัดหนี้ควรให้ระบุเรื่องการแจ้งผู้ค้ำประกัน เพราะถ้าเจ้าหน้าที่ใหม่ไม่มีประสบการณ์การตามหนี้ จะไม่รู้ว่าพอแจ้งลูกหนี้แล้ว ให้แจ้งผู้ค้ำประกันด้วย เพราะถ้าไม่ได้แจ้งผู้ค้ำประกัน เวลาขึ้นศาลฟ้องลูกหนี้ ศาลจะไม่รับคดี เพราะไม่ได้ทำตามที่กฎหมายกำหนด คือให้เจ้าหนี้แจ้งผู้ค้ำก่อนฟ้องร้องลูกหนี้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, สัมภาษณ์ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ถ้าลูกหนี้ไม่มาชำระหนี้ตามสัญญา ควรกำหนดจำนวนวันให้มาชำระหนี้ค้างให้ชัดเจน คือให้มาชำระหนี้ภายใน ๓๐ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง แล้วให้มีหนังสือแจ้งผู้ค้ำทุกคนภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด จะได้ช่วยเร่งรัดอีกทางหนึ่ง ก็อาจจะช่วยให้เก็บหนี้ค้างได้มากขึ้น”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ในระเบียบควรระบุเลยว่าถ้าผู้กู้ไม่มาชำระหนี้ตามเวลา ให้เร่งรัดทั้งผู้กู้และผู้ค้ำ แล้วระบุด้วยว่าต้องส่งใบเตือนผู้กู้ครั้งแรก ตอนครบกำหนดชำระหนี้ ครั้งที่ ๒ ตอนครบ ๑๕ วัน นับจากวันที่ระบุในใบเตือนครั้งแรก”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙, สัมภาษณ์ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“ตอนนี้เร่งรัดก็มีปัญหาว่าพอเราไปทำแล้ว บางจังหวัดก็ไม่ได้แจ้งผู้ค้ำ เพราะเค้าไม่รู้จริง ๆ พอฟ้องศาล ศาลก็ไม่รับฟ้อง ให้ไปแจ้งผู้ค้ำจัดการกันให้เรียบร้อยก่อน ถึงเวลาเก็บตังค์ไม่ได้ ก็สั่งสิ้นสิทธิตังค์ก็ไม่ได้ สิ้นสิทธิก็ไม่จริง คือเกษตรกรยังอยู่ในพื้นที่ ถ้าเราแก้ตรงนี้ได้ อาจจะทำให้ในเรื่องหนี้ค้างมันน้อยลงได้บ้าง”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, สัมภาษณ์ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“ส.ป.ก. ไม่ได้ให้ทำหนังสือแจ้งผู้ค้ำ ให้แจ้งเฉพาะลูกหนี้ แล้วพอลูกหนี้ไม่จ่าย เราก็ไปพึ่งศาลจะฟ้องร้องเค้า แต่ทำไม่ได้นะเพราะผู้ค้ำยังไม่รู้เรื่อง ก็เลยมองว่าระเบียบคงต้องระบุการแจ้งผู้ค้ำให้ชัดเจน”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๑, สัมภาษณ์ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๘)

๒) การเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เหมาะสม เนื่องจากมีการกำหนดให้บอกเลิกสัญญาทันทีเมื่อค้างชำระ ๒ งวด และ/หรือมีการสั่งให้สิ้นสิทธิในที่ดินโดยไม่มีการไกล่เกลี่ย ดังความเห็น

“เรื่องที่ลูกหนี้ไม่ยอมมาจ่าย ๒ งวดติดต่อกัน แล้วให้บอกเลิกสัญญา มันทำแล้วไม่ได้ช่วยให้เลย เกษตรกรไม่มีจ่าย ก็คือไม่มีจ่าย ถึงบอกเลิกไปหนี้ก็ยังค้างอยู่ สุดท้ายก็ต้องสั่งสิ้นสิทธิ ระเบียบจึงควรกำหนดเรื่องการไกล่เกลี่ยก่อนบอกเลิกสัญญาหรือก่อนดำเนินคดี เพื่อให้เก็บหนี้ได้บ้าง จะเป็นแบบทยอยจ่ายก็ได้ คือข้อกำหนดในระเบียบจะต้องเอื้อให้ได้เงินคืน ไม่ใช่จะลงโทษอย่างเดียว”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ของ ส.ป.ก. ให้บอกเลิกสัญญาคนที่ไม่ชำระ ๒ งวดติดกัน และไม่ยอมจ่ายตามกำหนดเวลาในหนังสือเร่งรัด ซึ่งมันตัดใจทำได้ยากนะ เพราะมันดูแรงไป ควรปรับให้มันยืดหยุ่นหน่อย อาจปรับเป็นบอกเลิกสัญญาเมื่อผิดนัด ๓ งวดติดต่อกัน เพราะ ๓ งวดเป็นเกณฑ์ที่ใช้กันทั่วไปในการพิจารณาการบอกเลิกสัญญาอื่น ๆ เช่น สัญญาเช่าซื้อรถ คือเอาแบบไม่ยอมจ่ายจริง ๆ แล้วค่อยบอกเลิกสัญญา แต่ถ้ายังพอมีทางเก็บเงินคืนได้ ควรใช้ทุกวิธีติดตาม พูดคุย เพื่อให้เขาจ่ายหนี้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“เรื่องเร่งรัดหนี้ก็ยังไม่เหมาะสมมากนัก ควรเพิ่มรายละเอียดการแจ้งเตือนก่อนบอกเลิกสัญญา จะทำข้อตกลงอะไรก็ได้ หรือไปประนีประนอมก่อน อย่าให้บอกเลิกสัญญาโดยไม่รู้ผลที่จะตามมา ที่นี่มีบางกรณีบอกเลิกหลายครั้ง ก็ไม่เห็นได้เงินคืน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑, สัมภาษณ์ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“กรณีที่ให้บอกเลิกสัญญาเมื่อผู้กู้สิ้นสิทธิ จริง ๆ แล้วควรให้มีการตกลงยอมความกันก่อนฟ้องหรือก่อนสั่งสิ้นสิทธิ ไม่งั้นจะจัดการหนี้ไม่ได้ จะให้คนใหม่มารับที่ แล้วรับหนี้เก่าที่ติดมากับที่ดินด้วย ก็ไม่ควร ควรจะจัดการหนี้ให้เสร็จก่อน”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒, สัมภาษณ์ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“การที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามเวลา ควรบังคับลูกหนี้ให้ถึงที่สุด เพราะฉะนั้นจะบังคับลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องไปลำบากคนค้ำประกัน ก็จะต้องให้ลูกหนี้เอาทรัพย์สินอื่นมาค้ำ อาจใช้ค้ำร่วมกับคนได้ แต่ตอนนี้มีแค่ใช้คนค้ำ พอเก็บหนี้ไม่ได้ก็ไปบังคับคนค้ำ ซึ่งไม่เป็นธรรม พอโดนฟ้องก็โดนฟ้องทั้งหมดทั้งคนกู้คนค้ำ หรือพอไม่จ่ายหนี้ติดกันก็ให้บอกเลิกสัญญา แต่ก็เก็บหนี้ไม่ได้ กฎหมายก็ควรยกเลิกกรณีไม่จ่ายหนี้ติดกัน แล้วให้บอกเลิก บอกเลิกแค่ลูกหนี้ที่โดนสั่งสิ้นสิทธิพอ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓, สัมภาษณ์ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“ประเด็นที่ให้เร่งรัดหนี้ คือเราสร้างสิ้นสิทธิหรือบอกเลิกสัญญาก่อนที่จะฟ้อง ทำให้เสียโอกาสในการเจรจาเพื่อเก็บเงินคืน ยังไงก็ไม่ควรสั่งสิ้นสิทธิหรือบอกเลิกสัญญาก่อนฟ้อง แต่ควรให้การฟ้องเป็นเครื่องมือไปสู่การประนีประนอมยอมความในชั้นศาล เพื่อเปิดช่องให้เกษตรกรที่ยังต้องการรักษาที่ดินทำกินได้มีโอกาสตกลงผ่อนชำระหนี้ตามเงื่อนไขใหม่ที่ศาลสั่ง หากสั่งสิ้นสิทธิหรือบอกเลิกสัญญาไปก่อน เกษตรกรจะหมดแรงจูงใจในการจ่ายหนี้ เพราะรู้ว่าอย่างไรก็ต้องออกจากที่ดิน แล้วถ้าศาลมีคำพิพากษาแล้วแต่เกษตรกรยังเพิกเฉยไม่จ่ายอีก ค่อยเอาคำพิพากษาเสนอต่อ คปจ. เพื่อสั่งสิ้นสิทธิตามขั้นตอนสุดท้าย”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, สัมภาษณ์ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“ในตัวระเบียบกู้ยืมไม่ได้พูดอะไรเกี่ยวกับมาตรการก่อนการสั่งสิ้นสิทธิ ข้อ ๓๑ บอกแค่ให้มีหนังสือเร่งรัดถ้าไม่ชำระหนี้ตามกำหนด ถ้าไม่ทำตามก็ให้บอกเลิกสัญญา นิติกรบางจังหวัดเลยนำระเบียบเข้าทำประโยชน์ปี ๖๖ ข้อ ๑๑/๑ (๓) (ข) อ้างข้อ ๗ (๙) มาสั่งสิ้นสิทธิเกษตรกรได้ทันทีเมื่อผิดนัดไม่จ่ายเงินกู้แล้วต่อด้วยฟ้องคดีทันที เพราะระเบียบเขียนเปิดช่องไว้ ซึ่งรุนแรงเกินไป แล้วก็ยังมีความเห็นระหว่างอัยการและนิติกรที่ไม่ตรงกัน บางคนมองว่าต้องส่งหนังสือบอกเลิกสัญญาก่อนฟ้อง บางคนมองว่าการฟ้องถือเป็นการบอกเลิกโดยปริยาย ดังนั้น ควรแก้ไขระเบียบกู้ยืมให้มีลำดับขั้นตอนก่อนจะไปถึงการสั่งสิ้นสิทธิ โดยต้องผ่านกระบวนการที่ ๑ ช่วงส่งหนังสือเตือน ควรให้โอกาสเกษตรกรมาชำระหรือเจรจา กระบวนการที่ ๒ ช่วงดำเนินคดี ควรสนับสนุนการใช้กระบวนการประนีประนอมยอมความในชั้นศาล และกระบวนการที่ ๓ ช่วงบังคับคดี คือแม้ศาลตัดสินแล้ว ควรให้โอกาส ๒-๓ ปี ในการสืบทรัพย์หรือรอให้เกษตรกรนำรายได้จากที่ดินมาผ่อนชำระ หากทำสัญญาประนีประนอมแล้วยังผิดนัดและไม่มีทรัพย์ให้ยึดจริง ๆ จึงค่อยสั่งสิ้นสิทธิเป็นขั้นตอนสุดท้าย แล้วก็มาตรการก่อนการสั่งสิ้นสิทธิควรเปิดโอกาสให้คู่สมรสหรือบุตรเข้ามารับผิดชอบหนี้หรือดำเนินการต่อได้ เพื่อรักษาที่ดินไว้เป็นที่ทำกินของครอบครัวตามเจตนารมณ์เดิม ไม่ใช่ตัดสิทธิทั้งครอบครัวเพียงเพราะตัวผู้กู้มีปัญหาชั่วคราว แล้วควรระบุให้ชัดเจนว่าการไม่ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืม เป็นเพียงเหตุแห่งการพิจารณาสิ้นสิทธิในภายหลัง เมื่อกระบวนการเร่งรัดหนี้ถึงที่สุดแล้วเท่านั้น ไม่ใช่เหตุให้สั่งสิ้นสิทธิได้ทันที เพื่อลดการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด แล้วก็ต้องกำหนดแนวทางบอกเลิกสัญญาให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในระเบียบ เพื่อลดความลักลั่นและป้องกันไม่ให้อัยการตีตกคำฟ้อง เพียงเพราะขั้นตอนการบอกเลิกสัญญาไม่ชัดเจน”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓, สัมภาษณ์ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘)

“ระเบียบไม่ได้เอื้อให้จัดเก็บหนี้ได้เต็มที่ ออกมาตรการเร่งรัดหนี้มาเป็นแนวปฏิบัติเฉย ๆ แต่เก็บหนี้ไม่ได้ เพราะมันเร่งรัดไม่ได้จริง ทำให้เกษตรกรไม่ยอมจ่ายหรือจ่ายเพียงเล็กน้อย เช่น ร้อย สองร้อย เพื่อประวิงเวลาเพราะรู้ว่าไม่มีบทลงโทษที่เด็ดขาด จะบอกเลิกสัญญาแล้วไง ก็อยู่กันได้ตามปกติ ถึงเวลารัฐก็ช่วยตัดหนี้สูญ”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๒, สัมภาษณ์ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๘)

๔.๓ ผลการศึกษาเกี่ยวกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔.๓.๑ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

๑) ประเด็นการพิจารณาคำขอกู้ มีความเห็นดังนี้

๑.๑) การพิจารณาคำขอกู้ ไม่มีรายละเอียดประกอบการพิจารณา ควรตัดออก ดังความเห็น...

“ตรงที่ให้ดูคำขอกู้ ควรตัดออก เพราะมีใส่ไว้แค่หัวข้อเฉย ๆ รายละเอียดไม่มี ถ้าใส่รายละเอียดอีกมันจะมากเกินไป ไปหาดูจากคู่มือสำหรับการให้กู้ยืมเงินกองทุนฯ ได้อยู่แล้ว”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒, สัมภาษณ์ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ควรตัดหัวข้อการพิจารณาคำขอกู้ แล้วใส่ในแนวปฏิบัติแทน เพราะเป็นรายละเอียดปลีกย่อย ไม่ต้องใส่ในระเบียบก็ได้ ระเบียบควรมีเนื้อหากระชับได้ใจความ”

(ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, สัมภาษณ์ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘)

๑.๒) การพิจารณาคำขอกู้ ไม่มีรายละเอียดประกอบการพิจารณา ควรเพิ่มรายละเอียดและ/หรือปรับหัวข้อเป็น “กรอบการพิจารณาการให้กู้ยืม” ดังความเห็น...

“ไม่บอกรายละเอียดว่าให้พิจารณาคำขอกู้ยังไง เช่น ให้ดูความสามารถการชำระหนี้ หนี้สิน รายได้ รายจ่าย มันต้องกำหนดให้ชัด เพราะปัจจุบัน ส.ป.ก.จังหวัด พิจารณาให้กู้แตกต่างกันตามประสบการณ์ของ ปทจ. และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“เรามีข้อมูลเรื่องการพิจารณาคำขอกู้ในคู่มือปฏิบัติงานด้านสินเชื่ออยู่แล้ว แต่ควรมีเกณฑ์หลัก ๆ ในระเบียบกำหนดให้ทำด้วย โดยเป็นสิ่งบังคับ เพราะแนวทางในคู่มือไม่ได้เป็นการบังคับ ทำก็ได้ ไม่ทำก็ได้ จึงให้เพิ่มเป็นอีกข้อนึงว่า การพิจารณาคำขอกู้ ให้พิจารณาความจำเป็นในการกู้ ความเหมาะสมของผู้กู้ ความเป็นไปได้ของกิจกรรมที่ขอกู้ ตามเงื่อนไขที่ ส.ป.ก. กำหนด”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“ไม่มีคำอธิบายเรื่องการพิจารณาคำขอกู้ ถ้าจะคงหัวข้อนี้ไว้ ควรเปลี่ยนเป็น กรอบการพิจารณาการให้กู้ยืม เพื่อให้เป็นคำกว้าง ๆ ให้ครอบคลุมรายละเอียดสำคัญที่ต้อง พิจารณา คือความจำเป็น ความเหมาะสม แล้วใส่ว่าเอาตามเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยให้ไปในแนวปฏิบัติขยายความว่า ความจำเป็นต้องดูอะไร ดูหนี้ ดูทรัพย์ ความเหมาะสมต้องดูอะไร แผนการผลิต วัตถุประสงค์ รายได้ ในระเบียบเอาเป็นแค่กรอบการพิจารณาพอ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, สัมภาษณ์ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ที่ให้พิจารณาคำขอกู้ ควรขยายความว่าให้พิจารณาการให้กู้ตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด มันจะทำให้ประเด็นนี้ในหมวด ๖ ชัดเจนขึ้น เพราะในระเบียบไม่มีข้อมูลในประเด็นนี้เลย แล้วสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในคู่มือเพิ่มได้ พวกประวัติการชำระหนี้ รายได้ รายจ่าย หนี้สิน ความเป็นไปได้ที่จะทำกิจกรรมที่ขอกู้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“การพิจารณาคำขอกู้ต้องระบุว่าจะสื่ออะไร ให้เปลี่ยนเป็นกรอบกว้าง ๆ คือกรอบการพิจารณาเงินกู้น่าจะดีกว่า แล้วให้ดูเรื่องความจำเป็น แผนโครงการ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา รายละเอียดตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด ส่วนหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติไปกำหนดนอกระเบียบ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

๒) ประเด็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม มีความเห็นดังนี้

๒.๑) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม ควรเพิ่มวิสาหกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้เป็นผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังความเห็น...

“ควรเพิ่มวิสาหกิจให้กู้ยืมเงินจาก ส.ป.ก. ได้ เพราะบางทีเค้ายังไปได้ไม่ถึงที่จะเป็นสหกรณ์ ส่วนใหญ่มีการรวมตัวกันไม่เกิน ๗ คน ซึ่งในขณะที่เริ่มต้นกลุ่มยังไม่เข้มแข็ง เลยน่าจะให้ใช้เงินกองทุนไปช่วยสนับสนุนเค้าได้ โดยอาจให้เป็นเงินกู้จำนวนไม่มากเพื่อใช้กับการทำเกษตรที่จำเป็นก่อน แต่ก็ต้องระวังเรื่องพิจารณาให้กู้ เพราะวิสาหกิจไม่มีการตรวจและรับรองเรื่องการเงิน ทำให้หากมาขอกู้ อาจจะทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะไม่ได้เงินคืน ทางกองทุนก็ควรจัดทำเกณฑ์การวิเคราะห์การให้กู้กับวิสาหกิจโดยเฉพาะ”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“พวกที่เป็นวิสาหกิจควรกู้ได้ด้วย จะได้มีแหล่งเงินกู้ดอกต่ำ ให้เป็นกู้ร้อยละสองตามดอกของสถาบันเกษตรกรเลย ถ้ากู้ได้ วิสาหกิจน่าจะนำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้มากกว่ารายบุคคล ถ้าทำกำไรได้ ก็ไม่น่ามีปัญหาในการชำระหนี้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘)

๒.๒) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม **ไม่**ควรเพิ่มวิสาหกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้เป็นผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังความเห็น.....

“ส่วนตัวคิดว่าที่เราให้สินเชื่อกับบุคคลแล้วก็สหกรณ์ พอแล้วนะ ยังไม่ต้องเพิ่มพวกวิสาหกิจหรอก เพราะแต่ละที่มีความพร้อมไม่เท่ากัน บางที่รวมตัวแค่ทำกิจกรรมบางอย่าง แต่ไม่ได้มีระบบจัดการหรือจัดทำบัญชีดี ๆ ทำให้ตอนพิจารณาให้กู้จะยาก แล้วถ้าหากปล่อยกู้ไปเพราะอยากช่วย คราวนี้เก็บหนี้ไม่ได้อีก ก็จะเป็นปัญหาเรื้อรัง”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“เรื่องที่ให้กู้รายโครงการ ต้องดูบัญชีด้วย ยังไม่ควรให้วิสาหกิจกู้ เพราะไม่มีบัญชีที่มีการรับรองความน่าเชื่อถือได้แน่นอน ตอนนี้วิสาหกิจเองก็ไปกู้กับที่อื่นได้เยอะแยะ ไม่ควรต้องมากู้กับ ส.ป.ก. อีก วิสาหกิจที่จะมากู้กับ ส.ป.ก. ส่วนใหญ่ก็เพราะไม่ผ่านเกณฑ์จากที่อื่น ถ้าเราเปิดให้กู้อีก กลัวเกิดหนี้ค้างเหมือนวิสาหกิจปี ๔๘-๕๐ ที่เคยให้กู้แล้ว กว่าจะจ่ายครบนี่นานมาก ค้างชำระอยู่นานมาก ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการไปตามเก็บ ไม่คุ้มค่ากับเงินกู้ที่เก็บได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“ยิ่งวิสาหกิจ ถ้าตั้งเพื่อทำกิจกรรมร่วมกันเฉย ๆ ไม่ได้จดทะเบียบ ก็ยิ่งเสี่ยงมากถ้าให้กู้เงิน ไม่มีอะไรมารับรองเลยว่าให้กู้แล้วจะได้คืน คืองบการเงินไม่มีตรวจ เขียนอะไรมา เราตรวจไม่ได้ว่ามันเป็นจริงมั้ย เต็มที่ให้เจ้าหน้าที่ไปดูไปพูดคุย แต่เราไม่ได้มีความชำนาญด้านนี้ ถ้าวิสาหกิจขาดทุน คนค้ำล้มละลาย จะไปสั่งสิ้นสิทธิก็คงได้แค่ที่ดินของประธานวิสาหกิจ เดี๋ยวก็มีเรื่องร้องเรียนตามมาว่าทำไมสั่งสิ้นสิทธิเฉพาะประธาน ก็เพราะเวลาทำสัญญา ประธานเป็นตัวแทนทำสัญญาคนเดียวของวิสาหกิจ ถ้าวิสาหกิจอยากกู้จริง ๆ ให้ไปกู้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, สัมภาษณ์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“วิสาหกิจชุมชนบางแห่งก็เข้มแข็งตอนทำสินค้า คือของที่ทำขายได้ แต่หน้าที่ความรับผิดชอบเรื่องเงินไม่ได้ทำให้ชัด พอขาดทุน ก็จ่ายหนี้ไม่ได้ เกิดปัญหาระหว่างสมาชิกว่าใครควรรับผิดชอบ โดยเฉพาะที่ ๆ มีสมาชิกถอนตัวหรือที่เปลี่ยนกรรมการ คุยยาก ตามหนี้ยาก”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓, สัมภาษณ์ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

“เงินกองทุน จะให้กู้กับกลุ่มหรือวิสาหกิจได้ ไม่ใช่ดูแค่ทำเกษตรเป็นหลัก บางที่ไม่มีแผนธุรกิจแบบชัด ๆ เลย ไม่มีตลาดแน่ ๆ รองรับด้วยซ้ำ ทำให้มีรายได้ไม่ต่อเนื่อง กู้ไปหมุน สุดท้ายก็เบี้ยวหนี้ เพราะฉะนั้นที่เรายังไม่ได้เปิดให้วิสาหกิจกู้ ก็ดีแล้ว เพราะมันเสี่ยง”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๒, สัมภาษณ์ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๘)

๔.๓.๒ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ นอกตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

ประเด็นอื่น ๆ มีความเห็นดังนี้

๑) การพัฒนาศักยภาพการผลิตและการสร้างรายได้ของเกษตรกร ดังความเห็น...

“ที่นี่บางรายขาดแหล่งน้ำ ทำให้ผลผลิตได้น้อย บางรายก็เจอน้ำท่วม เก็บผลผลิตไม่ได้เลย ทำให้ไม่มีตังค์มาจ่ายหนี้ เราก็ควรเน้นสร้างแหล่งน้ำกระจายให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ แล้วก็จัดการน้ำให้ดี หาทางป้องกันน้ำท่วมก็น่าจะช่วยได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑ สัมภาษณ์ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

“เกษตรกรบางกลุ่มอาจมีรายได้น้อย ได้ผลผลิตน้อย ขายก็ไม่ได้มากมายอะไร เช่น กลุ่มเกษตรอินทรีย์ที่ให้กู้ไป บางกลุ่มขายไม่ได้ราคาสูงตามที่คิดไว้ รายได้ก็เลยยิ่งน้อยตามไปด้วย ถ้าจะแก้คงต้องทำความเข้าใจเรื่องการลงทุนทำเกษตร ว่าถ้าเกษตรแบบนี้ ต้องทำยังไงให้ได้ผลผลิตมากขึ้น ราคาขายอาจไม่ได้สูงขึ้นก็ได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔ สัมภาษณ์ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘)

๒) การส่งเสริมความรู้และวินัยทางการเงินของเกษตรกร ดังความเห็น...

“เกษตรกรหรือแม้กระทั่งสหกรณ์เอง ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการหนี้ ยิ่งเกษตรกรรายย่อย น้อยมากที่ทำบัญชี จะมีแต่พวกสหกรณ์ที่ทำ แต่พอถึงเวลาต้องจ่ายหนี้จริง บางที่ก็ทำได้ไม่ดีหรอก เพราะกู้เยอะเกิน ต้องหมุนเงินจากที่โน้นมาจ่ายที่นี่ แถมบางทีต้องไปกู้เพิ่มมาจ่าย เลยคิดว่า ส.ป.ก. ควรให้ความรู้ คือจะจัดอบรมก็ดี โดยเฉพาะด้านการเงินเลย ที่ผ่านมามีแต่อบรมเรื่องทำเกษตร”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓ สัมภาษณ์ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘)

“เกษตรกรมักชอบคิดว่าการกู้เงินยิ่งดอกต่ำ ๆ ยิ่งเป็นโอกาสดีที่ได้จับเงิน แต่ดอกต่ำก็คือมีดอกต้องจ่าย แล้วถ้ายิ่งหลายที่ ยิ่งต้องบริหารจัดการดี ๆ ดูว่าที่ไหนต้องจ่ายก่อนหลัง พอไปจ่ายที่นึงแล้วอาจไม่มีจ่ายกับที่ต่อไป ส.ป.ก. มักจะเป็นที่ท้าย ๆ ที่เกษตรกรจะมาจ่ายหนี้ ก็เลยจะมีหนี้ค้างบ่อย ก็คงต้องให้ความรู้แล้วค่อย ๆ ปรับความคิดกันไปว่าถ้าจะกู้ต้องมีวินัย มีรายได้พอที่จะจ่ายหนี้ได้”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕ สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

๓) การพัฒนาธุรกิจเกษตรและการเพิ่มมูลค่าผลผลิต ดังความเห็น...

“ส.ป.ก. ต้องเพิ่มการส่งเสริมให้เกษตรกรพัฒนาการผลิตเพื่อจำหน่ายด้วยแนวคิดแบบใหม่ เช่น สร้างแบรนด์ชื่อใหม่แล้วขายออนไลน์ สอนเค้าวางแผนธุรกิจ วิเคราะห์กำไร เค้าจะได้มีกำไรเพิ่มขึ้น จะได้ชำระหนี้ได้มากขึ้น”

(ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, สัมภาษณ์ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

๔) การส่งเสริมการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี ดังความเห็น...

“ควรให้เกษตรกรเอานวัตกรรมกับเทคโนโลยีมาช่วยจัดการเงินและใช้ทำเกษตรให้มาก เลือกให้เหมาะกับพื้นที่ แล้วต้องไม่แพง จะได้ลดต้นทุนจากความเสียหายต่าง ๆ อย่างน้อยก็ให้ได้เห็นเงินกลับมาบ้าง”

(ผู้ตรวจราชการกรม ๒, สัมภาษณ์ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๘)

บทที่ ๕
อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในด้านการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้ จากการสัมภาษณ์ปฏิรูปที่ดินจังหวัด จำนวน ๑๓ ราย ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ จำนวน ๓ ราย และผู้ตรวจราชการกรม จำนวน ๒ ราย รวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๘ ราย สามารถวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่ออภิปรายผลการศึกษาได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๕.๑ อภิปรายผลการศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้

๕.๑.๑ วัตถุประสงค์ของการให้กู้ยืม

จากผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเหมาะสมของวัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่ามีคำตอบ ๓ แนวทาง ประกอบด้วย ๑) วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรมเหมาะสม แต่วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย ไม่เหมาะสม ควรตัดออก (จำนวน ๑ ราย) ๒) วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรมและการให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย เหมาะสม (จำนวน ๒ ราย) และ ๓) วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรมและการให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย เหมาะสม แต่ควรแก้ไขนิยามการให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม (จำนวน ๑๕ ราย) ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๑) วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย ตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ “ค่าชดเชย” หมายความว่า เงินที่ชำระให้แก่ผู้ที่ถือครองที่ดินอยู่เดิม หรือผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ (ระเบียบคัดเลือกและจัดที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๖๔) กำหนดว่า “การจัดให้โดยมีค่าชดเชย” หมายความว่า สิทธิตามสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ ส.ป.ก. จัดทำกับเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม โดยตกลงว่าจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เมื่อเกษตรกรได้ชำระค่าชดเชยครบถ้วนแล้ว (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ค) ซึ่งในระเบียบคัดเลือกและจัดที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้างต้น ข้อ ๑๔ กำหนดให้ ส.ป.ก.จังหวัด ต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามข้อ ๑๓ ออกจากที่ดิน และหากฝ่าฝืนให้ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป โดยในกรณีนี้ ส.ป.ก. ไม่จำต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าไม่มีความจำเป็นต้องให้ผู้รับจัดที่ดินรายใหม่กู้ยืมเงินกองทุนไปจ่ายค่าชดเชย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อ ๑๔ จะไม่มีการจ่ายค่าชดเชย แต่ระเบียบนี้ยังคงกำหนดให้ “การจัดให้โดยมีค่าชดเชย” เป็นวิธีการหนึ่งในการจัดที่ดิน ซึ่งอนุมานได้ว่าความจำเป็นในการกู้ยืมเพื่อจ่ายค่าชดเชยยังมีอยู่ และข้อ ๔ ยังมีนิยาม “เกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน” ที่หมายความรวมถึงผู้ที่ได้รับการจัด

ที่ดินโดย “การจัดให้โดยมีค่าชดเชย” ข้อ ๑๓ (๑) กำหนดให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาด ๕๐ ไร่ ให้แก่เกษตรกรผู้ถือครองเดิม โดยวิธีการให้สิทธิการเช่าหรือ “ได้รับการจัดให้โดยมีค่าชดเชย” ได้แล้วแต่กรณี และข้อ ๑๖ กำหนดให้มีการทำ “สัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย” กับเกษตรกรผู้ได้รับอนุมัติ

นอกจากนี้ ข้อ ๒๘ ของระเบียบคัดเลือกและจัดที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ อาจยื่นคำขอสละสิทธิของตนเพื่อให้คู่สมรส บุตร หรือเครือญาติ เป็นผู้ได้รับพิจารณาจัดที่ดินแทนที่ได้ ซึ่งตามนิยามค่าชดเชยในระเบียบนี้ ค่าชดเชยคือเงินที่ชำระให้แก่ผู้ที่สละสิทธิ ดังนั้น ในกรณีตามข้อ ๒๘ หากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินคนเดิม (ผู้สละสิทธิ) มีค่าปรับปรุงที่ดิน หรือทรัพย์สินที่สามารถเรียกค่าชดเชยได้ และคู่สมรส/บุตร/เครือญาติ (ผู้รับสิทธิใหม่) ประสงค์จะรับสิทธินั้นไว้ การกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำไปจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้สละสิทธิเดิม ยังคงมีความจำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดที่ดินแทนที่ดังกล่าว

แม้การตัดวัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อค่าชดเชยออก (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑) อาจจะสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในการนำที่ดินคืนจากผู้ครอบครองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามข้อ ๑๔ ของระเบียบคัดเลือกและจัดที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ แต่ไม่สอดคล้องกับกลไก “การจัดให้โดยมีค่าชดเชย” ที่ยังคงมีผลบังคับใช้ในการจัดที่ดินบางประเภทตามระเบียบนี้ ซึ่งเป็นเหตุผลสนับสนุนให้คงวัตถุประสงค์นี้ไว้เพื่อประโยชน์ในอนาคต หรือกรณีที่มีการสละสิทธิในที่ดินแล้วผู้รับสิทธิใหม่ต้องการกู้ยืมเงินเพื่อจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้สละสิทธิเดิม ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรรายใหม่สามารถเข้าถึงเงินทุนเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้

๒) วัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม ตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ “การกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม” หมายความรวมถึง การกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่มีผลเอื้ออำนวยประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมด้วย ซึ่งจากนิยามนี้มีความหมายกว้างเกินไป ไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมกิจกรรมสร้างมูลค่าเพิ่มที่สำคัญในยุคปัจจุบัน เช่น การแปรรูป การตลาด การทำธุรกิจเกษตร หรือการลงทุนในระบบโลจิสติกส์ รวมทั้งตีความยากในทางปฏิบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาให้กู้ยืมเงินจึงมักตีความแบบจำกัดในการให้กู้ยืมรายบุคคลโดยเน้นเฉพาะเรื่องการผลิตหรือซื้อปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานเท่านั้น เช่น ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ ค่าไถ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, ๘, ๙, ๑๑, ๑๒, ๑๓; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒; ผู้ตรวจราชการกรม ๒) โดยการตีความที่จำกัดดังกล่าว ทำให้เกิดข้อจำกัดด้านวงเงินกู้ที่เข้มงวดกับเกษตรกร ซึ่งเมื่อวัตถุประสงค์ถูกจำกัดอยู่แค่การผลิตขั้นต้นที่ใช้เงินทุนต่ำ วงเงินกู้ยืมที่อนุมัติส่วนใหญ่ถูกจำกัดอยู่ที่ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, ๑๓; ผู้ตรวจราชการกรม) ซึ่งสอดคล้องกับผลการให้สินเชื่อเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๘ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ๗๒ จังหวัด พบว่า วงเงินสินเชื่อสูงสุดที่ ส.ป.ก.จังหวัด อนุมัติแตกต่างกันตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย โดย ส.ป.ก.จังหวัด ส่วนใหญ่อนุมัติวงเงินสินเชื่อสูงสุดที่ ๕๐,๐๐๐ บาทต่อราย จำนวน ๕๖ จังหวัด คิดเป็นร้อยละ ๗๗.๗๘ ขณะที่อนุมัติวงเงินสินเชื่อสูงสุดน้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ บาทต่อราย จำนวน ๑๓ จังหวัด คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๐๕ ส่วนอนุมัติวงเงินสินเชื่อสูงสุดมากกว่า ๕๐,๐๐๐ บาทต่อราย จำนวน ๓ จังหวัด คิดเป็นร้อยละ ๔.๑๗ ได้แก่ ส.ป.ก.กระบี่

๖๓,๐๐๐ บาทต่อราย ส.ป.ก.ระยอง ๙๐,๐๐๐ บาทต่อราย และ ส.ป.ก.สุรินทร์ ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย (กลุ่มระบบข้อมูล สำนักบริหารกองทุน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๘) ซึ่งวงเงินกู้ยืมไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท อาจไม่เพียงพอต่อการทำกิจกรรมทางการเกษตรที่ซับซ้อนและสร้างมูลค่าเพิ่ม (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, ๑๑, ๑๒, ๑๓; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒; ผู้ตรวจราชการกรม ๑) เช่น การซื้อเครื่องแปรรูปข้าวเป็นเส้นขนมจีน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐) ซึ่งสอดคล้องกับผลงานการศึกษาของ ณภัทร ทิพย์ศรี และคณะ (๒๕๖๗) ที่พบว่าการแปรรูปข้าวอินทรีย์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยการเปลี่ยนข้าวกล้องหอมมะลิ เป็นข้าวผง พร้อมชงดื่มผสมผักแบบผง ต้องอาศัยเครื่องจักรและเทคโนโลยีการแปรรูป ซึ่งมีต้นทุนการดำเนินงานที่สูงกว่าการขายข้าวเปลือกหรือข้าวสารธรรมดามาก

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๔ กำหนดให้ “เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๕๘) และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ ข้อ ๒ (๑) - (๖) กำหนดให้กิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๖ ประเภท สรุปคือ ๑) กิจการทางวิชาการเกษตร/การสาธิต/การทดลองเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร ๒) กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตร/ลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร ๓) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร ๔) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิต/การผลิต/การจำหน่าย/การตลาด ๕) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกร ในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และ ๖) กิจการที่เกษตรกรทำขึ้นเป็นอาชีพเสริม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสร้างรายได้เพิ่มเติม ซึ่งใช้พื้นที่ไม่เกินร้อยละ ๕ ของเนื้อที่ทั้งหมดที่เกษตรกรได้รับการจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม รวมทั้งข้อ ๓ กำหนดให้กิจการแปรรูปผลผลิตเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก เป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๘) ซึ่งหากเกษตรกรต้องการต่อยอดไปสู่การแปรรูปหรือการตลาดจะมีความต้องการจำนวนเงินที่ขอกู้สูงกว่าเพดานอนุมัติวงเงินกู้เดิม (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓) เนื่องจากการแปรรูปช่วยเพิ่มมูลค่า ซึ่งการสร้างมูลค่าเพิ่มที่สูงขึ้นนี้ย่อมต้องแลกมาด้วยการลงทุนที่สูงขึ้นตามสัดส่วนของมูลค่าที่เพิ่มขึ้น เช่น การออกแบบพัฒนาแบรนด์และบรรจุภัณฑ์ (ณภัทร ทิพย์ศรี และคณะ, ๒๕๖๗) ซึ่งจากการวิเคราะห์ต้นทุนการเปลี่ยนจากการผลิตขั้นต้นไปสู่การแปรรูปต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการผลิต การดำเนินงาน และการบรรจุภัณฑ์ ซึ่งเป็นเงินลงทุนที่เกษตรกรต้องรับภาระ เกษตรกรจึงมีความต้องการที่จะเข้าถึงแหล่งเงินทุนหมุนเวียน เพื่อขอรับสนับสนุนเงินทุนในจำนวนที่มากพอกับการดำเนินกิจการแปรรูปดังกล่าว (สุดาทิพย์ เกษจ้อย, ๒๕๖๕) การจำกัดวงเงินกู้อยู่แค่การผลิตขั้นต้น จึงไม่เพียงพอต่อการทำกิจกรรมทางการเกษตรที่สร้างมูลค่าเพิ่ม และการคงนิยามเดิมของการให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรมในระเบียบฯ

พ.ศ. ๒๕๕๔ ไว้ จะทำให้เกษตรกรมีโอกาสไม่มากนักในการเข้าถึงวงเงินกู้ที่จำเป็นสำหรับการยกระดับฐานะความเป็นอยู่

ดังนั้น การปรับปรุงนิยามการให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรมในระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้สอดคล้องกับความหมายของ เกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และเชื่อมโยงกับ “กิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยรวมถึงปัจจัยการผลิต การผลิต การจำหน่าย การตลาด อาชีพเสริม การแปรรูป ฯลฯ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, ๘, ๑๐, ๑๒, ๑๓; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, ๒; ผู้ตรวจราชการกรม ๑, ๒) จะเป็นไปได้อย่างมีเหตุผลสำหรับการพิจารณาเพิ่มวงเงินการให้กู้ยืม โดยอ้างอิงจากแผนธุรกิจที่แสดงความสามารถในการชำระหนี้ที่สูงขึ้นได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓)

๕.๑.๒ หลักประกันการกู้ยืม

จากผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเหมาะสมของหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่ามีคำตอบ ๖ แนวทาง ประกอบด้วย ๑) หลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เหมาะสม (จำนวน ๓ ราย) ๒) ควรเพิ่มไม้เศรษฐกิจตามกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจ เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และควรทดลองใช้ก่อนการแจ้งเวียนปฏิบัติจริง (จำนวน ๑ ราย) ๓) ควรเพิ่มไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และควรมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนและมีการตรวจสอบที่ยืนยันว่าไม่ขัดต่อกฎหมายก่อนการรับไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลักประกัน (จำนวน ๑๔ ราย) ๔) กรณีใช้บุคคลซึ่งปฏิรูปจังหวัดเห็นสมควรเป็นผู้ค้ำประกัน ควรกำหนดนิยามของคำว่า “บุคคลซึ่งปฏิรูปจังหวัดเห็นสมควร” (จำนวน ๓ ราย) ๕) กรณีใช้บุคคลซึ่งปฏิรูปจังหวัดเห็นสมควรเป็นผู้ค้ำประกัน ควรแก้ไขวงเงินที่ใช้บุคคลค้ำประกันให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน (จำนวน ๓ ราย) และ ๖) ควรเพิ่มผู้ค้ำประกันของสถาบันเกษตรกร (จำนวน ๔ ราย) ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๑) การใช้ไม้เศรษฐกิจหรือไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้ว่าไม้เศรษฐกิจหรือไมมีคาทางเศรษฐกิจ หมายถึง ไมยืนตนทุกชนิด รวมถึงไผ่ที่ปลูกหรือขึ้นเองตามธรรมชาติและอยูนอกเขตปาอนุรักษที่มีการใชประโยชนเนื้อไม และ/หรือผลิตผลอื่นที่ไมใชเนื้อไมเพื่อการคา (กรมป่าไม้, ๒๕๖๒) แต่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ใช้ไม้ยืนต้นที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นหลักประกันทางธุรกิจได้ เช่น ต้นไม้ตามบัญชีท้ายกฎหมายว่าด้วยสวนป่า ซึ่งมี ๕๘ ชนิด (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๖๑) ประกอบกับ ส.ป.ก. ได้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการออกโฉนดต้นไม้ในเขตปฏิรูปที่ดินระบุประเภทต้นไม้ที่รับรอง คือ พันธุ์ไม้ ๕๘ ชนิด ตามบัญชีแนบท้ายของพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ และอ้างอิงการกำหนดให้ไม้ทุกชนิดที่ปลูกในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิ ไม่เป็นไม้หวงห้าม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งช่วยยืนยันว่าไม้

ที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดิน จะไม่เป็นไม้หวงห้ามตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๓ ทำให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในไม้ยืนต้นและมีสิทธิใช้ประโยชน์ได้อย่างสมบูรณ์ รวมถึงการใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๘) และ ส.ป.ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับ ธ.ก.ส. กำหนดให้ไม้ยืนต้นที่ปลูกในที่ดิน ส.ป.ก. สามารถนำมาเป็นหลักประกันเงินกู้กับ ธ.ก.ส. ได้ ดังนั้น การใช้ไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการเป็นหลักประกันเงินกู้และสอดคล้องกับฐานกฎหมายป่าไม้ของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ไม้ยืนต้นเป็นส่วนควบของที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภทหนึ่งที่มีข้อกฎหมายรองรับ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๓, ๔; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, ๓) ซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๙ ที่บัญญัติว่า ส่วนควบของทรัพย์ คือ ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์ หรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น เป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์นั้น และไม่อาจแยกจากกันได้นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป และมาตรา ๑๔๔ ที่บัญญัติว่า ไม้ยืนต้นเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกอยู่ (สถาบันนิติธรรมาลัย, ๒๕๖๘ข) ทั้งนี้ หากมีการใช้ไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันเพียงอย่างเดียวจะมีความเสี่ยงสูง โดยจะมีปัญหาเกี่ยวกับ ๑) การประเมินมูลค่า ที่ควรใช้เทคโนโลยีมาช่วยจัดการ ๒) การตรวจสอบความคงอยู่ เนื่องจากกลัวถูกแอบตัดหรือทำลาย และ ๓) การบังคับหลักประกัน เนื่องจากที่ดิน ส.ป.ก. ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของเกษตรกร ทำให้ไม่สามารถ จำนองได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๓, ๔, ๕, ๘; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓)

ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงการจำนองและการบังคับใช้กฎหมายที่ซับซ้อน ส.ป.ก. ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการรับหลักประกันและประเมินมูลค่าเอง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๗, ๘) และควรใช้บุคคลค้ำประกันร่วมด้วยอย่างน้อย ๑ คน ในกรณีที่มูลค่าไม้ยืนต้นไม่เพียงพอ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๖; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) เพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยง และเป็นการลดภาระในการบังคับยึดไม้ยืนต้นแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ ส.ป.ก. ควรระมัดระวังและควรกำหนดแนวทางในอนาคตเกี่ยวกับการใช้ไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ชัดเจนก่อนดำเนินการ เนื่องจากการรับไม้ยืนต้นเป็นหลักประกัน ควรดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งอนุญาตให้ใช้ไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันได้โดยการจดทะเบียน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, ๘; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑) และปัจจุบัน ส.ป.ก. อาจยังไม่มีอำนาจและคุณสมบัติเป็นผู้รับหลักประกันตาม พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจโดยตรง (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑; ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘) ส.ป.ก. จึงควรประสานกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เพื่อให้มีการออกกฎกระทรวงให้ ส.ป.ก. เป็นผู้รับหลักประกันโดยสมบูรณ์ในอนาคต เพื่อให้การบังคับหลักประกันเป็นไปตามกฎหมาย

๒) หลักประกันที่เป็นบุคคลค้ำประกัน ไม่มีการไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ค้ำประกันที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาว่าผู้ที่เป็นหนี้ค้างกับ ส.ป.ก. หรือผู้ที่มีอายุไม่เหมาะสม หรือผู้มีอาชีพไม่มั่นคง หรือผู้ที่อยู่

ระหว่างถูกฟ้องคดี สามารถมาค้ำประกันได้ ซึ่งเป็นความเสี่ยงในการจัดเก็บหนี้ และจะทำให้เกิดหนี้เสียในท้ายที่สุด จึงควรกำหนดนิยามให้ชัดเจนว่า บุคคลซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรเป็นผู้ค้ำประกัน ให้หมายถึงบุคคลที่ไม่เป็นหนี้กับ ส.ป.ก. ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือคนไร้ความสามารถ มีอายุที่เหมาะสมคือบรรลุนิติภาวะ มีรายได้หรืออาชีพที่มั่นคง และไม่อยู่ระหว่างถูกฟ้องร้องคดีใด ๆ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔) เพื่อลดความเสี่ยงในการบังคับค้ำประกัน เพิ่มโอกาสในการจัดเก็บหนี้ และช่วยป้องกันไม่ให้หนี้สูญ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, ๑๓) ซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๙ ที่กำหนดว่าการใด ๆ ที่บุคคลซึ่งศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ ได้กระทำ ถือเป็นโมฆะ (สถาบันนิติธรรมาลัย, ๒๕๖๘ก) และมาตรา ๖๘๑ และ ๖๘๒ ที่กำหนดว่า สัญญาค้ำประกันต้องมีกำหนดแน่นอน ผู้ค้ำประกันต้องมีความสามารถในการรับผิดชอบ (สถาบันนิติธรรมาลัย, ๒๕๖๘ค) และมาตรา ๖๙๑ ที่กำหนดว่าเมื่อลูกหนี้ผิดนัด ผู้ค้ำประกันมีสิทธิเกี่ยงให้เจ้าหนี้ไปบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ก่อน (สถาบันนิติธรรมาลัย, ๒๕๖๘ง) ดังนั้น ในทางปฏิบัติของผู้ให้กู้ ควรจะต้องประเมินความน่าเชื่อถือและความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ค้ำประกันตามหลักสุจริตด้วย

๓) หลักประกันที่เป็นบุคคลค้ำประกัน มีการกำหนดวงเงินกู้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ให้ใช้บุคคลค้ำประกันอย่างน้อย ๒ คนค้ำ หากเกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้ใช้บุคคลค้ำประกันอย่างน้อย ๓ คนค้ำ ซึ่งเป็นภาระให้กับผู้กู้ที่จะต้องไปหาคนค้ำประกันให้ได้ตามที่กำหนด และไม่สอดคล้องกับภาวะเงินเฟ้อในปัจจุบัน ทำให้ไม่เพียงแต่กู้ได้วงเงินน้อย ยังต้องไปคนค้ำประกันเพิ่มให้ได้ตามกำหนด จึงควรปรับวงเงินกู้เป็นไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ใช้คนค้ำประกันอย่างน้อย ๒ คน และวงเงินกู้เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ใช้คนค้ำประกันอย่างน้อย ๓ คน รวมทั้งปรับวงเงินกู้เป็นไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ในกรณีการค้ำประกันร่วมสำหรับเงินกู้ประเภทเดียวกัน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๖, ๗) ซึ่งการปรับเพิ่มวงเงินเป็น ๒ เท่า แต่ใช้จำนวนผู้ค้ำประกันเท่าเดิม จะช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงเงินกู้ที่เพียงพอต่อการทำเกษตรมากขึ้น และสอดคล้องกับอำนาจอนุมัติที่อาจมีการปรับเพิ่มขึ้นในอนาคต (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗) ทั้งนี้ การใช้คนค้ำประกันอย่างน้อย ๒ คน โดยการปรับเพิ่มวงเงินกู้ จะสอดคล้องกับการใช้บุคคลค้ำประกันเงินกู้ยืมของเกษตรกรชาวสวนยาง ตามระเบียบการยางแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนายางพารา เพื่อการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบกิจการยาง ตามมาตรา ๔๙ (๓) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่กำหนดให้ใช้ผู้ค้ำประกันอย่างน้อย ๒ คน โดยไม่จำกัดวงเงินกู้ (การยางแห่งประเทศไทย, ๒๕๖๐)

๔) หลักประกันที่เป็นอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารสิทธิจาก ส.ป.ก. ถูกนำไปใช้กับแหล่งเงินกู้ที่ให้วงเงินกู้ได้มากกว่า และเกษตรกรจะเลือกใช้สิทธินั้น เพื่อให้ได้วงเงินกู้ที่สูงกว่าที่กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑) ซึ่งวงเงินกู้จะถูกกำหนดโดยมูลค่าของหลักประกัน โดยผู้กู้จะได้รับวงเงินไม่เกินมูลค่าของหลักประกันนั้น ๆ หากมูลค่าไม่พอ วงเงินกู้ก็จะถูกจำกัด หรือต้องเพิ่มหลักประกันอื่น เช่น บุคคล เข้ามาค้ำประกันเพิ่ม (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗, ๙, ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Motedayen et al. (๒๐๒๒) ที่รายงานว่าประเภทหลักประกัน ถูกจัดเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผล

ต่อความเสี่ยงด้านสินเชื่อ โดยผู้ให้กู้จะต้องกำหนดวงเงินกู้ให้มีความสมดุลกับความมั่นคงของหลักประกัน (ประเภทหลักประกัน) เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงไม่ให้เกิดหนี้เสีย ดังนั้นในทางปฏิบัติ มูลค่าของหลักประกันจึงเป็นตัวกำหนดเพดานของวงเงินกู้ เพื่อลดความเสี่ยงของผู้ให้กู้

๕) การค้ำประกันของสถาบันเกษตรกร ที่ให้กรรมการทุกคนของสถาบันเกษตรกร ค้ำประกันเพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอต่อการรับประกันหนี้และมีความเสี่ยงสูงหากเกิดปัญหาหนี้ค้างหรือกรรมการล้มละลาย (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘) จึงควรเพิ่มผู้จัดการสถาบันเกษตรกร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่แทนผู้จัดการสถาบันเกษตรกร มาเป็นผู้ค้ำประกันด้วย เนื่องจากผู้จัดการเป็นผู้บริหารจัดการหลัก ผู้ทำแผนงาน ควบคุมการเบิกจ่าย และเป็นผู้รู้ข้อมูลปัญหาเป็นคนแรก (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, ๗, ๘, ๑๒) โดยการเพิ่มผู้จัดการเข้ามาค้ำประกันจะช่วยกระจายภาระความรับผิดชอบ ลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน และส่งเสริมให้ผู้จัดการระมัดระวังในการบริหารจัดการเงินกู้มากขึ้น (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘) นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ต้องจัดหาผู้ค้ำประกันรายใหม่เข้ามาทดแทน หากมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือผู้จัดการ เพื่อรักษาความรัดกุมของหลักประกันอย่างต่อเนื่อง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘) ซึ่งการเพิ่มผู้จัดการสถาบันเกษตรกร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่แทนผู้จัดการสถาบันเกษตรกร มาเป็นผู้ค้ำประกันด้วย และหากมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือผู้จัดการดังกล่าว ต้องจัดหาผู้ค้ำประกันรายใหม่เข้ามาทดแทน สอดคล้องกับการขอกู้ยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ที่ให้องค์กรเกษตรกรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ใช้คณะกรรมการบริหารองค์กร และผู้จัดการหรือผู้ที่ทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว ค้ำประกันการกู้ยืมเป็นการส่วนตัว ซึ่งกรณีมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารองค์กร ให้องค์กรจัดให้คณะกรรมการชุดใหม่ ค้ำประกันเพิ่มเติม (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๖๘) และการขอกู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ที่สหกรณ์ต้องให้คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ทั้งคณะ รวมทั้งผู้จัดการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการสหกรณ์ (ถ้ามี) เป็นผู้ค้ำประกันในฐานะส่วนตัว ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ ต้องจัดให้คณะกรรมการดำเนินการชุดใหม่ค้ำประกันเพิ่มเติม (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๖๖ก) รวมทั้งการขอกู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนายางพาราที่สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง ต้องให้คณะกรรมการดำเนินการของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางทั้งคณะ รวมทั้งผู้จัดการ (ถ้ามี) หรือผู้ที่รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการ (ถ้ามี) เป็นผู้ค้ำประกันในฐานะส่วนตัว ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง ต้องจัดให้คณะกรรมการดำเนินการชุดใหม่ค้ำประกันเพิ่มเติม

๕.๑.๓ อำนาจการอนุมัติ

จากผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจการอนุมัติเงินกู้ที่เป็นขั้นบันไดตามวงเงิน ซึ่งมีการแบ่งอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ตามระดับผู้มีอำนาจ พบว่ามีคำตอบ ๒ แนวทาง ประกอบด้วย ๑) ควรตัดอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ของ คปจ. และควรเพิ่มอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ของ ปทจ. ให้มากขึ้น (จำนวน ๕ ราย) และ ๒) การแบ่งอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ตามระดับผู้มีอำนาจ เหมาะสม แต่ควรเพิ่มอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ของ ปทจ. คปจ. อกก.คง. และ คปก. ให้มากขึ้น (จำนวน ๑๓ ราย) ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๒๐ (๑) กำหนดให้ คปจ. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อเสนอ คปก. และมาตรา ๒๐ (๕) กำหนดให้ คปจ. ดำเนินการเกี่ยวกับเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของ คปก. หรือตามที่ คปก. มอบหมาย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๕๘) ซึ่งอำนาจเหล่านี้สะท้อนว่า คปจ. มีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกการกลั่นกรองและกำกับดูแลในระดับพื้นที่ เพื่อให้การใช้จ่ายเงิน รวมถึงการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นไปตามแผนงานและระเบียบที่ คปก. กำหนด ซึ่งเป็นเหตุผลทางกฎหมายที่สนับสนุนให้ต้องคงอำนาจอนุมัติวงเงินกู้ของ คปจ. ไว้ แม้ในการพิจารณาอนุมัติวงเงินกู้ที่ต้องผ่าน คปจ. จะเป็นอุปสรรคด้านความเร็วในการอนุมัติวงเงินกู้ ซึ่งเกิดจากการพิจารณาจำนวนวาระก่อนจัดประชุม การกำหนดจัดประชุมที่ไม่บ่อยนัก และการมีค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, ๕, ๙, ๑๑, ๑๒)

๒) การเพิ่มอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้รายบุคคลตามลำดับในโครงสร้างอำนาจ แม้มีการเสนอให้เพิ่มอำนาจอนุมัติการกู้ยืมวงเงินของ ปทจ. เป็นไม่เกิน ๗๕,๐๐๐ บาทต่อราย เพราะ ส.ป.ก. ให้กู้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จึงไม่จำเป็นต้องขยายอำนาจการอนุมัติให้วงเงินจำนวนมาก (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓) หรือไม่เกิน ๘๐,๐๐๐ บาทต่อราย เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ที่มีการแก้ไขระเบียบแต่ละครั้ง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒) หรือไม่เกิน ๑๕๐,๐๐๐ บาทต่อราย (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙) แต่ตามข้อเท็จจริงในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ควรเพิ่มอำนาจอนุมัติการกู้ยืมวงเงินของ ปทจ. เป็นไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย ซึ่งเป็นวงเงินกู้ตามอำนาจ คปจ. เดิม เพื่อช่วยลดขั้นตอนการนำเรื่องเข้า คปจ. สำหรับการกู้วงเงินไม่มากหรือเร่งด่วน ทำให้เกษตรกรได้รับเงินเร็วขึ้น ตอบโจทย์ปัญหาความล่าช้าจากการจัดประชุม คปจ. ซึ่งอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ของ ปทจ. จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท แม้ทำให้เกษตรกรได้เงินกู้เร็ว แต่จำนวนเงินอาจไม่เพียงพอต่อการซื้อปัจจัยการผลิตบางชนิด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๔, ๖, ๗, ๘, ๑๓, ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, ๒, และผู้ตรวจราชการกรม ๒) นอกจากนี้ การเพิ่มอำนาจอนุมัติการกู้ยืมวงเงินของ ปทจ. ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย ยังสอดคล้องกับการกำหนดวงเงินกู้ยืมของการยางแห่งประเทศไทย ที่ให้เกษตรกรชาวสวนยางกู้ยืมได้รายละไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท (การยางแห่งประเทศไทย, ๒๕๖๐) ทั้งนี้ ควรเพิ่มอำนาจอนุมัติการกู้ยืมวงเงินของ คปจ. ในช่วงเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย เพื่อให้มีคณะกรรมการหลายฝ่ายช่วยกลั่นกรองการให้กู้ยืมเงินวงเงินปานกลางถึงสูงขึ้น (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๒, ๔, ๖, ๗, ๘, ๑๓; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, ๒) และควรขยายวงเงินตามลำดับขั้นให้ อกก.คง. มีอำนาจอนุมัติการกู้ยืมวงเงินเกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย แต่ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย เพื่อแบ่งเบาภาระ คปก. และรักษาความรวดเร็วในการอนุมัติเรื่องที่ไม่ถึงขั้นต้องเข้า คปก. (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๒, ๔, ๖, ๗, ๘, ๑๓; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) และควร

ให้ คปก. มีอำนาจอนุมัติการกู้ยืมวงเงินเกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย เพื่อควบคุมความเสี่ยงของการให้กู้ยืมเงินที่มีมูลค่าสูง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๒, ๗, ๘, ๑๓; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) ซึ่งแม้ว่าช่วงวงเงินที่ควรขยายในแต่ละระดับอำนาจการอนุมัติ คือ ๑๐๐,๐๐๐ ๒๐๐,๐๐๐ และ ๓๐๐,๐๐๐ จะเป็นอัตราที่มากกว่าอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นในเดือนมกราคม ๒๕๖๘ (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, ๒๕๖๘) แต่อำนาจการอนุมัติวงเงินดังกล่าวถือว่าเป็นอำนาจการอนุมัติวงเงินไม่มาก เมื่อเทียบอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ที่เริ่มต้นให้คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนส่วนอำเภอ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติคำขอกู้สำหรับวงเงินที่ผู้กู้ยืมมีภูมิลำเนาภายในอำเภอนั้น ๆ ไม่เกินรายละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนส่วนจังหวัด เป็นผู้พิจารณาอนุมัติคำขอกู้สำหรับวงเงินที่ผู้กู้ยืมมีภูมิลำเนาภายในจังหวัดนั้น ๆ รายละเกินกว่า ๓๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกินรายละ ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท และคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนส่วนกลาง เป็นผู้พิจารณาอนุมัติคำขอกู้สำหรับทุกวงเงินที่ผู้กู้ยืมมีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานคร แต่ไม่เกินรายละ ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๖๒)

๓) จากความล่าช้าของการจัดประชุม คปจ. ซึ่งมีการจัดประชุมเพียง ๒ - ๓ ครั้ง/ปี ตามจำนวนวาระที่ต้องพิจารณา ทำให้เกษตรกรที่ต้องการกู้เงิน ๑๐๐,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท ได้รับเงินกู้ล่าช้า ทำให้ยินดีที่จะกู้เงินเพียง ๕๐,๐๐๐ บาท หรือแม้มีการเสนอเรื่องการขอกู้เงินเข้า คปจ. แล้ว เกษตรกรอาจไม่ได้เงินกู้ตามที่ต้องการ เพราะหลักฐานประกอบการขอกู้ไม่เพียงพอ คือไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการชำระหนี้ได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑) นอกจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเรื่องของการขยายอำนาจการอนุมัติวงเงินกู้ให้ ปทจ. แล้ว ยังควรจัดตั้งคณะทำงานพิจารณาการให้เงินกู้โดยเฉพาะของจังหวัด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗) หรือคณะอนุกรรมการกลั่นกรองและวิเคราะห์การให้สินเชื่อของจังหวัด ที่ควรมีผู้เชี่ยวชาญจาก ธ.ก.ส. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ธนารักษ์ และ ส.ป.ก. (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒) เข้าร่วมเพื่อกลั่นกรองและสอบทานข้อมูลให้ละเอียดรอบคอบก่อนนำเสนอเข้า คปจ. เพื่อให้การพิจารณาของ คปจ. เป็นไปอย่างราบรื่น รวดเร็ว และรัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานของกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ที่กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนส่วนอำเภอและส่วนจังหวัดช่วยกลั่นกรองการให้กู้ยืมเงินในระดับจังหวัด และมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานใด ๆ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการได้ตามความจำเป็น ตามข้อ ๗ ของคำสั่งคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ที่ ๒/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๖๒)

๕.๒ อภิปรายผลการศึกษาเกี่ยวกับการรับชำระหนี้

๕.๒.๑ การติดตามการใช้จ่ายของผู้กู้

จากผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเหมาะสมของการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่ามีคำตอบ ๒ แนวทาง ประกอบด้วย ๑) การติดตามการใช้จ่ายเงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เหมาะสม แต่ควรเพิ่มรายละเอียดการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ที่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติเฉพาะกิจแทน (จำนวน ๖ ราย) และ ๒) การติดตามการใช้จ่ายเงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรระบุให้มีการติดตามการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้ และ/หรือกำหนดความถี่ในการติดตามการใช้จ่ายที่ชัดเจนในระเบียบ (จำนวน ๑๒ ราย) ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๑) การกำหนดรายละเอียดการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในแนวทางปฏิบัติ แทนการกำหนดในระเบียบ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, ๕, ๖, ๗, ๑๑; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) เนื่องจากการกู้ยืมเงินในแต่ละกิจกรรม มีการใช้จ่ายแตกต่างกัน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, ๖) รวมทั้งกำลังคนและขนาดพื้นที่ในแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) หากจัดทำรายละเอียดการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ฯ เป็นแนวทางปฏิบัติ จะทำให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการแก้ไขระเบียบ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗) โดยเน้นเหตุผลเรื่องความยืดหยุ่นและข้อจำกัดด้านทรัพยากรของแต่ละพื้นที่ ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับการปฏิบัติตามระเบียบการยางแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนายางพารา เพื่อการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบกิจการยาง ตามมาตรา ๔๙ (๓) พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๔ ที่กำหนดให้ผู้ว่าการการยางแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ (การยางแห่งประเทศไทย, ๒๕๖๐) และสนับสนุนแนวคิดการใช้เอกสารในการกำหนดรายละเอียดเชิงปฏิบัติงาน แยกออกจากระเบียบหลัก

๒) การกำหนดให้มีการติดตามการใช้เงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการขอกู้ และการกำหนดความถี่ขั้นต่ำในการติดตามในระเบียบ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๒, ๓, ๘, ๙, ๑๐, ๑๒, ๑๓; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, ๓; ผู้ตรวจราชการกรม ๑, ๒) เป็นการบังคับให้ปฏิบัติ เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่เกษตรกรจะนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดหนี้ค้างชำระได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, ๘; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑) และเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๘) ซึ่งจะเป็นการสร้างมาตรฐานและความสม่ำเสมอในเขตปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศ โดยมีการเสนอให้ติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, ๓, ๑๐) เนื่องจากข้อจำกัดด้านกำลังคนและภารกิจหลักของเจ้าหน้าที่ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, ๑๐) หรืออย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๘, ๙, ๑๒, ๑๓; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, ๓) เพื่อจะได้เห็นสภาพการใช้เงินกู้จริงและเป็นการตรวจสอบการคงอยู่ในพื้นที่จริง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒) และเพื่อเพิ่มความถี่ในการกำกับดูแล (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓) โดยเมื่อมีการให้เงินกู้แล้ว ภายใน ๖ เดือนแรก ควรมีการติดตามอย่างน้อย ๑ ครั้ง เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายและให้คำแนะนำในการชำระหนี้กรณีใช้จ่ายผิดวัตถุประสงค์ (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑) ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับ

แนวปฏิบัติตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๓๐ (๒) ที่กำหนดให้มีการตรวจสอบผลการใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ที่ขอ ภายใน ๑ เดือน นับจากวันที่ได้รับเงิน และข้อ ๓๐ (๓) ที่กำหนดให้มีการติดตามผลการใช้เงินกู้ภายใน ๓ เดือน หลังจากที่ได้รับเงินกู้ แต่กรณีที่รับเงินกู้ไปเป็นเวลามากกว่า ๑ ปี ให้มีการตรวจติดตามอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง ซึ่งเป็นการกำหนดการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้จริงตามวัตถุประสงค์ และกำหนดกรอบเวลาหรือความถี่เบื้องต้นในการติดตาม โดยระบุไว้ในระเบียบหลัก เพื่อสร้างความชัดเจนและผูกพันให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ

๕.๒.๒ การติดตามการชำระหนี้

จากผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเหมาะสมของการติดตามการชำระหนี้เงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่ามีคำตอบ ๒ แนวทาง ประกอบด้วย ๑) การติดตามการชำระหนี้เงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เหมาะสม เพราะระเบียบกำหนดให้ทำหนังสือแจ้งเตือนผู้กู้ก่อนครบกำหนดชำระ (จำนวน ๕ ราย) และ ๒) การติดตามการชำระหนี้เงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรเพิ่มจำนวนครั้งและขยายช่วงเวลาในการแจ้งเตือนด้วยหนังสือในระเบียบ (จำนวน ๑๓ ราย) ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๑) ตามที่ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ ส.ป.ก. จังหวัดมีหน้าที่ติดตามให้ผู้กู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ย โดยจัดทำหนังสือแจ้งเตือนผู้กู้ล่วงหน้าประมาณ ๓๐ วัน ก่อนครบกำหนดชำระหนี้ เพื่อให้มาชำระหนี้ตามสัญญานั้น มีความเหมาะสม (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, ๑๐, ๑๑, ๑๓) รวมทั้งกำหนดให้ ส.ป.ก. จังหวัดรายงานผลการจัดเก็บหนี้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ให้ ส.ป.ก. ทราบ เป็นหลักการที่ดี (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑) แต่ในทางปฏิบัติควรมีวิธีการอื่นที่สามารถติดตามการชำระหนี้โดยเข้าถึงตัวลูกหนี้ได้มากขึ้น เช่น การเข้าพื้นที่เพื่อพูดคุยกับเกษตรกร และการโทรศัพท์ติดตามก่อนหนี้จะครบกำหนด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐, ๑๓)

๒) การมีหนังสือแจ้งเตือนผู้กู้ล่วงหน้าให้นานขึ้นหรือถี่ขึ้น จะช่วยป้องกันลูกหนี้ผิดนัดหรือป้องกันการเกิดหนี้ค้างชำระได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๓, ๗, ๙; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, ๓; ผู้ตรวจราชการกรม ๑) และหากมีการปรับแก้ระเบียบให้กำหนดส่งหนังสือแจ้งเตือนผู้กู้ล่วงหน้า อย่างน้อย ๒ ครั้ง คือ ๖๐ วัน ก่อนครบกำหนดชำระหนี้ และ ๓๐ วัน ก่อนครบกำหนดชำระหนี้ จะช่วยให้ลูกหนี้มีเวลาเพียงพอในการบริหารจัดการหนี้และลดโอกาสการเกิดหนี้ค้างชำระ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, ๕, ๘, ๑๒; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑; ผู้ตรวจราชการกรม ๒) ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การติดตามหนี้ข้อ ๓๑(๑) ของระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่กำหนดว่า ก่อนครบกำหนดชำระคืน ๖๐ วัน ให้มีหนังสือแจ้งสหกรณ์เตือนให้ส่งชำระหนี้ตามกำหนด ซึ่งเป็นการแจ้งเตือนครั้งที่ ๑ และก่อนหนี้ครบกำหนดชำระคืนเป็นเวลา ๓๐ วัน ให้มีหนังสือแจ้งสหกรณ์เตือนให้ส่งชำระหนี้ ซึ่งเป็นการแจ้งเตือนครั้งที่ ๒ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๖๖ง)

๕.๒.๓ เงื่อนไขการชำระหนี้

จากผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับมาตรการจูงใจสำหรับลูกหนี้ที่มาชำระหนี้ไม่ว่าเมื่อครบกำหนดหรือก่อนกำหนดในสัญญากู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่ามีคำตอบ ๒ แนวทาง ประกอบด้วย ๑) มาตรการจูงใจสำหรับลูกหนี้ที่มาชำระหนี้ดี ควรเป็นการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ (จำนวน ๑๔ ราย) และ ๒) มาตรการจูงใจสำหรับลูกหนี้ที่มาชำระหนี้ดี ควรเป็นการเพิ่มวงเงินกู้ (จำนวน ๔ ราย) ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๑) จากระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยจูงใจ สำหรับลูกหนี้ที่สามารถชำระหนี้ได้ตามสัญญาโดยไม่มีหนี้ค้างชำระ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๑๓) มีเพียงการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ไม่เกินร้อยละ ๕ ต่อปี (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑) โดยในทางปฏิบัติในการให้กู้ยืมรายบุคคล คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๔ ต่อปี และการให้กู้ยืมรายสถาบันเกษตรกร คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี ตามมติคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๒) ซึ่งการใช้อัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ (Fix Rate) ตลอดอายุสัญญา ทำให้ลูกหนี้ไม่มีแรงจูงใจที่จะชำระหนี้ตรงเวลาหรือก่อนกำหนด เนื่องจากชำระหนี้เมื่อไหร่ก็จ่ายอัตราดอกเบี้ยเท่าเดิม (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, ๘; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) ทั้งนี้ ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ลดดอกเบี้ยกรณีที่มีภัยธรรมชาติ หรือภัยจากโรคพืช หรือศัตรูพืช หรือมีเหตุจำเป็นอื่น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ง) แต่ไม่มีมาตรการจูงใจสำหรับลูกหนี้ที่ชำระหนี้ดี ทำให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกันระหว่างลูกหนี้ชำระหนี้ดีและลูกหนี้ที่มีหนี้ค้างชำระ ซึ่งถูกมองว่าไม่เป็นธรรม (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑) รวมทั้งการขาดมาตรการจูงใจหรือบทลงโทษ ทำให้ลูกหนี้เลือกที่จะชำระหนี้กับสถาบันการเงินอื่นที่มีมาตรการเข้มงวดกว่าก่อน เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยจะเพิ่มขึ้นหากชำระหนี้ช้า ทำให้หนี้ของ ส.ป.ก. ถูกจัดลำดับความสำคัญในการชำระคืนหลังจากที่อื่น ๆ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔) ส.ป.ก. จึงควรมีมาตรการจูงใจในการลดอัตราดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้ที่มาชำระหนี้เมื่อครบกำหนดหรือก่อนกำหนดในสัญญาติดต่อกัน โดยให้ลดอัตราดอกเบี้ยลงร้อยละ ๑ จากอัตราดอกเบี้ยเดิม (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, ๗, ๙, ๑๑, ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) ครอบคลุมทั้งลูกหนี้ที่เป็นรายบุคคลและรายสถาบัน ซึ่งการลดดอกเบี้ยร้อยละ ๑ สำหรับสหกรณ์ที่กู้เงินจำนวนมาก จะสร้างมูลค่าจูงใจสูง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, ๗) โดยลูกหนี้จะต้องชำระหนี้ได้ตามกำหนดในสัญญาติดต่อกัน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒) หรือไม่มีหนี้ค้างชำระ ณ วันขึ้นปีบัญชี (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑) หรือแม้กระทั่งการชำระก่อนกำหนด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘) และหากลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้แม้แต่งวดเดียว ให้ยกเลิกสิทธิ์ทันที และกลับไปใช้อัตราดอกเบี้ยเดิมที่ตกลงกันไว้ เพื่อรักษาวินัยทางการเงินอย่างต่อเนื่อง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, ๓, ๑๑; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) ซึ่งสอดคล้องกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน และแนวทางการติดตามการชำระหนี้ ประกอบระเบียบว่าด้วยการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดให้เมื่อลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาติดต่อกัน โดยไม่มีหนี้ค้างชำระ ณ วันต้นปีบัญชีปัจจุบัน ให้ลดอัตราดอกเบี้ยลงจากเดิม ร้อยละ ๑ คงเหลืออัตราร้อยละ ๔ ต่อปี ร้อยละ ๓ ต่อปี และร้อยละ ๒ ต่อปี ตามลำดับ และให้คงที่ร้อยละ ๒ ต่อปี ติดต่อกันจน

ครบตามสัญญา ทั้งนี้ หากลูกหนี้ผิดสัญญางวดใดงวดหนึ่ง ให้คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๖๑ข) อย่างไรก็ตาม มีการเสนอให้พิจารณาการให้รางวัลอื่น ๆ เช่น ปัจจัยการผลิต ร่วมกับการลดอัตราดอกเบี้ย เพื่อสร้างความแตกต่างที่ชัดเจนและตอบแทนความรับผิดชอบของลูกหนี้ที่ชำระหนี้ตามสัญญาอีกด้วย (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙)

มาตรการจูงใจดังกล่าวนับเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างวินัยทางการเงินให้กับลูกหนี้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓; ผู้ตรวจราชการ ๑) และส่งเสริมความซื่อสัตย์ในการชำระหนี้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔) รวมทั้งจะเป็นการสร้างแบบอย่างและเชิญชวนให้ลูกหนี้รายอื่นเห็นว่าการชำระหนี้ตรงเวลาให้ผลประโยชน์ที่คุ้มค่า จึงจะตามมาชำระหนี้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, ๙) ซึ่งจะช่วยลดโอกาสการเกิดหนี้ค้างชำระ และป้องกันไม่ให้เกิดหนี้ค้างชำระใหม่ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔; ผู้ตรวจราชการ ๑) เมื่อมีการชำระหนี้คืนเร็วขึ้น เงินก็จะหมุนเวียนเร็วขึ้น ส่งผลให้สภาพคล่องของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดีขึ้น และสามารถนำเงินไปใช้ช่วยเหลือเกษตรกรรายอื่นหรือดำเนินงานอื่น ๆ ได้มากขึ้น (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒; ผู้ตรวจราชการ ๒) ซึ่งมาตรการจูงใจในการลดอัตราดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้ที่มาชำระหนี้ดี สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Goldberg & Karlan (๒๐๐๖) ที่ชี้ให้เห็นว่า การนำโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยแบบมีเงื่อนไข ที่มีการลดดอกเบี้ยเป็นรางวัลสำหรับลูกหนี้ดี ควบคู่ไปกับการรักษาเงื่อนไขการชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา เป็นมาตรการเชิงกลยุทธ์ที่จำเป็นในการเข้าถึงสินเชื่อที่ดีขึ้นในธุรกิจไมโครไฟแนนซ์ ซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บหนี้และสร้างความยั่งยืนทางการเงินเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างมาตรฐานความเป็นธรรม และเสริมสร้างวินัยทางการเงินให้กับเกษตรกรในระยะยาวอีกด้วย

๒) การเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับลูกหนี้ที่มาชำระหนี้ดี ผ่านการให้วงเงินกู้เพิ่มขึ้นในการขอกู้รอบถัดไปทันที (ปฏิรูปที่ดิน ๕, ๑๐; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, ๓) ทำให้เห็นมูลค่าเพิ่มที่เป็นตัวเงิน ซึ่งสามารถนำไปต่อยอดในการทำกิจกรรมทางการเกษตรต่าง ๆ ได้จริง (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑) ต่างจากการลดดอกเบี้ยที่อาจเป็นเพียงตัวเลขทางบัญชีเล็กน้อย (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓) โดยมาตรการจูงใจแบบเพิ่มวงเงินหรือให้รางวัลเพิ่มเติม จะเป็นการส่งเสริมให้ลูกหนี้รักษาประวัติการชำระหนี้ที่ดีเพื่อผลประโยชน์ในอนาคต ซึ่งการให้วงเงินเพิ่มเติมลักษณะนี้ แม้จะเป็นจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับวงเงินเริ่มต้น แต่เป็นแรงจูงใจสำหรับการบริหารจัดการที่มีความรับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้จำนวนเงินกู้มีการเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเวลาผ่านไป และอัตราการผิดนัดชำระหนี้จะอยู่ในระดับคงที่หรือต่ำลง (Kaboski & Townsend, ๒๐๑๒)

๕.๒.๔ การช่วยเหลือลูกหนี้

จากผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเหมาะสมของการช่วยเหลือลูกหนี้ตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ประกอบด้วย การปลอดชำระหนี้ การผ่อนผันการชำระเงินรายงวด การขยายเวลาการชำระหนี้ และการลดดอกเบี้ยเงินกู้ พบว่ามีคำตอบ ๓ แนวทาง ประกอบด้วย ๑) การช่วยเหลือลูกหนี้ในระเบียบ ไม่เหมาะสม ควรให้มีการขยายระยะเวลาการชำระหนี้เป็นกรณีพิเศษ และให้มีการลดและ/หรืองดดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นเมื่อมาขอรับความช่วยเหลือ (จำนวน ๑๐ ราย) ๒) การช่วยเหลือลูกหนี้ในระเบียบ

ไม่เหมาะสม ควรให้มีการแปลงหนี้และ/หรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมทั้งให้มีการลดและ/หรืองดดอกเบี้ยในช่วงเวลาที่เป็นหนี้ค้างชำระที่ไม่สามารถจ่ายหนี้ได้ (จำนวน ๖ ราย) และ ๓) การช่วยเหลือลูกหนี้ในระเบียบไม่เหมาะสม ควรให้มีการลดและ/หรืองดดอกเบี้ยที่เลยกำหนดชำระ (จำนวน ๒ ราย) ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๑) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดการผ่อนผันการชำระเงินรายงวดและการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ให้เฉพาะลูกหนี้ที่ยังไม่ครบกำหนดชำระหรืออยู่ในช่วงก่อนสิ้นสุดสัญญา มีข้อจำกัดด้านจำนวนครั้งและระยะเวลาที่ผ่อนผันและขยายได้ ดังนี้

๑.๑) กรณีการผ่อนผันการชำระเงินรายงวด ปทจ. มีอำนาจผ่อนผันได้ไม่เกิน ๑ ปี หากเกินกว่านั้นต้องเสนอ คปจ. และต้องชำระงวดที่ผ่อนผันมาแล้วให้ครบก่อน จึงจะขอผ่อนผันงวดถัดไปได้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ง) ซึ่งทำให้เกิดการช่วยเหลือไม่ต่อเนื่องและล่าช้าจากการส่งเรื่องให้ คปจ. พิจารณา และเงื่อนไขที่ต้องชำระงวดที่ผ่อนผันมาแล้วก่อน ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถกลับเข้าสู่ระบบการผ่อนผันได้อีก (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, ๗)

๑.๒) การขยายระยะเวลาการชำระหนี้ จำกัดจำนวนครั้งในการขยายเวลา และแต่ละครั้งขยายได้ไม่เกิน ๑ ปี ประกอบด้วย สำหรับเงินกู้ระยะสั้นให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน ๑ ครั้ง เงินกู้ระยะปานกลางให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง และเงินกู้ระยะยาวให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน ๓ ครั้ง หากการขยายเกินหลักเกณฑ์ข้างต้น ต้องเสนอ คปจ. พิจารณา (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ง) ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของหนี้ โดยหนี้ค้างชำระบางรายต้องใช้เวลาจัดการนานกว่า ๓ ปี หรือนานกว่าอายุสัญญา ดังนั้นการจำกัดจำนวนครั้งและระยะเวลาที่ให้ขยาย ทำให้ไม่สามารถช่วยลูกหนี้ที่มีหนี้เรื้อรัง หรือต้องการขยายระยะเวลายาว ๕ - ๑๐ ปีได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, ๕; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓)

การช่วยเหลือลูกหนี้เงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการผ่อนผันการชำระเงินรายงวดและการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ตามที่ระเบียบกำหนดข้างต้น ยังไม่ครอบคลุมลูกหนี้ค้างชำระที่เลยกำหนดชำระ สิ้นสุดอายุสัญญา เป็นหนี้ค้างเรื้อรัง หรือเป็นหนี้เสีย ลูกหนี้เหล่านี้จึงยังไม่ได้รับความช่วยเหลือเท่าที่ควร ทำให้หนี้เก่าไม่สามารถจัดการได้และกลายเป็นหนี้สูญ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๓; ผู้ตรวจราชการกรม ๑) ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยเหลือแค่ลูกหนี้ที่ยังไม่ครบกำหนดชำระ การปรับปรุงระเบียบควรเน้นการเพิ่มมาตรการที่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาชำระหนี้ได้เป็นกรณีพิเศษหรือเฉพาะ เพื่อขยายขอบเขตของลูกหนี้ที่ได้รับความช่วยเหลือให้รวมถึงลูกหนี้ที่มีหนี้ค้างชำระ และมีเหตุจำเป็น เช่น ภัยพิบัติ ภาวะเศรษฐกิจ เหตุสุดวิสัย (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๔, ๕, ๑๐; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, ๓; ผู้ตรวจราชการกรม ๑) โดยควรขยายระยะเวลาการชำระหนี้ตามความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ไม่เกิน ๑๐ ปี (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, ๕; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓) และให้รวมเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าปรับเข้าด้วยกันเป็นต้นเงินใหม่ รวมทั้งไม่คิดดอกเบี้ยอีก เพื่อให้หนี้มีจุดสิ้นสุด และลดความเสี่ยงของลูกหนี้จากการถูกสั่งสิ้นสิทธิในที่ดินจาก ส.ป.ก. (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, ๕, ๗; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓; ผู้ตรวจราชการกรม ๑, ๒) และให้ผู้มีอำนาจอนุมัติวงเงินกู้ เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการช่วยเหลือแทน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒) ซึ่งการ

ขยายระยะเวลาการชำระหนี้ให้กับลูกหนี้ที่มีหนี้ค้างชำระและมีเหตุจำเป็นดังกล่าวตามความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ ด้วยการให้รวมเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าปรับเข้าด้วยกันเป็นต้นเงินใหม่ โดยให้ผู้มีอำนาจอนุมัติวงเงินกู้ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการดำเนินการช่วยเหลือ สอดคล้องกับการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ที่กำหนดว่าหากหนี้นั้นเป็นภาระหนัก หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุความจำเป็น เช่น ภัยธรรมชาติ ภัยพิบัติ ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ หรือเหตุอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหาร กพส. เห็นสมควร ซึ่งไม่รวมถึงหนี้ที่เกิดจากการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์หรือทุจริต ให้ (๑) รวมต้นเงินคงเหลือทุกสัญญาเข้าด้วยกันแล้วขยายระยะเวลาชำระหนี้ (๒) รวมดอกเบี้ยและค่าปรับที่ยังไม่ได้ชำระทุกสัญญาเข้าเป็นต้นเงิน แล้วขยายระยะเวลาชำระหนี้ และ (๓) ลดอัตราดอกเบี้ยหรืองดดอกเบี้ย/ค่าปรับ โดยจะขยายเวลาหรือไม่ก็ได้ โดยระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ตามการดำเนินการข้างต้น ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันอนุมัติ เมื่ออนุมัติแล้วให้ทำสัญญากู้ขึ้นใหม่ และให้ผู้มีอำนาจอนุมัติการกู้ยืม เป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการดังกล่าว (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๖๖ก)

๒) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่มีการกล่าวถึงการแปลงหนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนตัวลูกหนี้หรือการเปลี่ยนชนิดสัญญา รวมทั้งไม่กล่าวถึงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หรือการรีไฟแนนซ์ ทำให้หนี้ค้างชำระหลายกรณีไม่สามารถแก้ไขได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, ๑๓, ผู้ตรวจราชการกรม ๑) หนี้ค้างชำระไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างครอบคลุม และกลายเป็นหนี้ค้างติดพัน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, ๗) เกิดความเสี่ยงในการเกิดหนี้เสียหรือหนี้สูญ เพราะเก็บหนี้ไม่ได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑; ผู้ตรวจราชการกรม ๑) ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหนี้ที่ขาดอายุความได้ (ผู้ตรวจราชการกรม ๑; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่รู้ว่าจะจัดการอย่างไร กับลูกหนี้ที่จ่ายหนี้ไม่ได้ เพราะไม่มีแนวทางแปลงหนี้ที่ชัดเจน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘) และไม่สามารถจัดการหนี้ในกรณีลูกหนี้ถูกสั่งสิ้นสิทธิ หรือเสียชีวิตได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้หนี้เดิมถูกระงับ แต่ไม่สามารถหาคนใหม่มารับหนี้แทนได้ (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑)

ทั้งนี้ ตามหนังสือที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๐๒๑๘ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ส.ป.ก. แจ้งเวียนกรณีที่เกษตรกรกู้เงินยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสียชีวิตหรือถูกเพิกถอนสิทธิเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรืออื่น ๆ ที่ซึ่งบางครั้งทำให้ประสบปัญหาไม่สามารถบังคับหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินเดิมได้ โดยให้ดำเนินการดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๗ง)

(๑) จัดทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ในกรณีเกษตรกรผู้กู้เสียชีวิตหรือถูกเพิกถอนสิทธิเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรืออื่น ๆ เพื่อให้ลูกหนี้คนใหม่รับภาระชดใช้หนี้ที่ค้างชำระ เนื่องจากหนี้เดิมระงับไป และอายุความเริ่มนับใหม่ตามสัญญาการแปลงหนี้ใหม่ ซึ่งก่อนการจัดทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ทั้งกรณีเกษตรกรผู้กู้เสียชีวิต หรือถูกเพิกถอนสิทธิ เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรืออื่น ๆ จะต้องได้มีการดำเนินกระบวนการรับมอบสิทธิหรือรับจัดที่ดินให้ถูกต้อง

(๒) จัดทำหนังสือรับสภาพหนี้ในกรณีลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาและอยู่ภายในกำหนดอายุความของหนี้ เพื่อให้อายุความของหนี้คงอยู่ เริ่มนับอายุความใหม่ตามมูลหนี้เดิม

(๓) จัดทำหนังสือรับสภาพความรับผิด ในกรณีลูกหนี้ไม่ชำระหนี้และขาดอายุความฟ้องคดีแล้ว เพื่อให้หนี้เงินกู้เดิมสามารถเรียกร้องได้ใหม่ ภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่จัดทำหนังสือรับสภาพความรับผิด

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติของ ส.ป.ก. กรณีที่เกษตรกรกู้เงินยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสียชีวิตหรือถูกเพิกถอนสิทธิเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรืออื่น ๆ ควรให้ ส.ป.ก. สามารถดำเนินการแปลงหนี้ แก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาจนไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาเดิมได้ โดยอาจดำเนินการได้ทั้งการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้ และ/หรือการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนเป็นสัญญาประนีประนอม เพื่อให้หนี้เดิมระงับไป จะทำให้สามารถจัดการกับอายุความของหนี้เดิมได้ คืออายุความเริ่มนับใหม่ ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาหนี้ค้างชำระและป้องกันการเกิดหนี้สูญได้ต่อไป (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, ๘) โดยให้เงื่อนไขการแปลงหนี้ เป็นไปตามที่ ส.ป.ก. กำหนดในแนวทางปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีลูกหนี้เสียชีวิต ถูกเพิกถอนสิทธิ (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑) หรือมีหนี้ค้างชำระเกินกว่า ๕ ปี (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖) หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ ส.ป.ก. พิจารณาแล้วเห็นสมควร คือเหตุที่ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้จริง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓) โดยก่อนการแปลงหนี้จะต้องมีการดำเนินการด้านสิทธิในที่ดินให้ถูกต้อง

สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ แม้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ความช่วยเหลือเฉพาะลูกหนี้ที่ยังไม่ครบกำหนดชำระ หรือลูกหนี้ที่ประสบภัยพิบัติ แต่ไม่ครอบคลุมลูกหนี้ค้างเก่าที่เลยระยะเวลาสัญญาไปแล้ว (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๕) ทำให้หนี้ค้างเพิ่มขึ้นและแก้ไขไม่ได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, ผู้ตรวจราชการกรม ๑) ซึ่งลูกหนี้บางรายพยายามจ่ายหนี้มาโดยตลอด แต่เงินที่จ่ายไปตัดได้เพียงดอกเบี้ยหรือค่าปรับไม่ถึงเงินต้น ทำให้หนี้ไม่มีวันหมด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, ๙) หรือลูกหนี้บางรายมีประวัติชำระหนี้ดี แต่ประสบภัยพิบัติ อุบัติเหตุ หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถหารายได้มาจ่ายหนี้ได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๑๐; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) หรือลูกหนี้บางรายที่ไม่มีศักยภาพในการชำระหนี้แล้ว เช่น ผู้สูงอายุ ป่วย หรือไม่มีทรัพย์สินให้บังคับคดี ทำให้การใช้มาตรการทางคดีจึงไม่ได้ผล จึงควรใช้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้แทน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕; ผู้ตรวจราชการกรม ๒)

อย่างไรก็ตาม จากรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒ มีการพิจารณาว่าจะนำมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาปรับใช้ในการกำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้หรือไม่ ซึ่งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ชี้แจงว่า มาตรา ๑๙ (๑๑) เป็นเพียงการกำหนดให้ติดตามการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงานเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจในการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาเพิ่มเติม เช่น การปรับโครงสร้างหนี้ และเมื่อมีความไม่ชัดเจนของอำนาจในการออกระเบียบ จึงเห็นควรให้นำประเด็นนี้ไปหารือกระทรวงการคลัง เพื่อความชัดเจน และมีการอ้างอิงถึงประเด็นที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เคยมีปัญหาเรื่องอำนาจในการกำหนดหลักประกันและมาตรการช่วยเหลือเช่นกัน ดังนั้น ส.ป.ก. จึงขาดอำนาจตามกฎหมายแม่บท คือขาดอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่จะออกระเบียบรองรับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยมาตรา ๑๙ (๑๑) ที่ถูกพิจารณา ถูกตีความว่ามีอำนาจเพียงการติดตามงาน ไม่ใช่อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ใหม่

สำหรับการรีไฟแนนซ์ แม้ว่าเกษตรกรจะใช้วิธีหาเงินมาปิดหนี้เก่าแล้วกู้ใหม่ ซึ่งมีลักษณะเหมือนการรีไฟแนนซ์ เพื่อให้ได้เงินกู้ก้อนใหม่ จะช่วยเปลี่ยนสถานะจากหนี้ค้างชำระให้เป็นหนี้ปกติ ซึ่งจะช่วยให้บริหารจัดการหนี้ได้ง่ายขึ้น และช่วยลูกหนี้ที่มีประวัติการชำระดีแต่ประสบเหตุจำเป็น ให้สามารถขยายระยะเวลาสัญญาออกไปได้และยังคงอยู่ในระบบหนี้ปกติ ไม่ถูกผลักให้เป็นลูกหนี้ผิดนัด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗) แต่การรีไฟแนนซ์เพื่อให้หนี้ค้างกลายเป็นหนี้ปกติ ไม่ได้ช่วยให้เกษตรกรหลุดพ้นจากวงจรหนี้ หากกู้ใหม่เพื่อหักหนี้เก่าแล้วเหลือเงินไปใช้สอย โดยที่พื้นฐานการทำเกษตรยังไม่มีรายได้ที่แน่นอน จะกลายเป็นการเพิ่มภาระหนี้ให้เกษตรกร จึงควรใช้การเปลี่ยนตัวลูกหนี้โดยให้เกษตรกรที่มีศักยภาพมารับหนี้แทน มากกว่าการให้ลูกหนี้คนเดิมกู้ใหม่ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๓)

๓) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่เอื้อให้มีการลดหนี้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙) โดยกรณีหนี้ขาดอายุความหรือกรณีลูกหนี้สูงอายุและเจ็บป่วยจนไม่มีศักยภาพในการชำระหนี้ ควรให้มีการลดหนี้ในลักษณะของการไม่คิดดอกเบี้ย (ผู้ตรวจราชการกรม ๒) กรณีผู้มีรายได้น้อยที่พยายามจ่ายหนี้มาตลอด แต่ไม่สามารถจ่ายได้ถึงเงินต้น (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๙) และหากลูกหนี้เกิดทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถในการหารายได้ ควรยกหนี้ให้แล้วตัดเป็นหนี้สูญ (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒) ซึ่งแนวคิดการลดหนี้ข้างต้น สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติของระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ให้ลดหนี้ในส่วนของค่าปรับและ/หรือดอกเบี้ยที่ค้างชำระในกรณีลูกหนี้ที่ขาดอายุความฟ้องร้องทั้งสัญญา ลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างการชำระบัญชี และกรณีอื่นที่ดำเนินการผ่อนผัน ขยายเวลาชำระหนี้ ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไกล่เกลี่ยคดี และประนีประนอมหนี้ไม่ได้แล้ว ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติการกู้ยืม เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ เมื่อมีการลดอัตราดอกเบี้ยและ/หรือค่าปรับ หรืองดดอกเบี้ยและ/หรือค่าปรับแล้ว สามารถกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ขึ้นใหม่ได้ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๖๖ก)

๕.๒.๕ การเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืม

จากผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเหมาะสมของการเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ พบว่ามีคำตอบ ๒ แนวทาง ประกอบด้วย ๑) การเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาชำระคืนหนี้ค้างเงินกู้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ/หรือไม่มีการกำหนดให้แจ้งผู้ค้ำประกันตามที่กฎหมายกำหนด (จำนวน ๑๐ ราย) และ ๒) การเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เหมาะสม เนื่องจากมีการกำหนดให้บอกเลิกสัญญาทันทีเมื่อค้างชำระ ๒ งวด และ/หรือมีการสั่งให้สิ้นสิทธิในที่ดินโดยไม่มีการไกล่เกลี่ย (จำนวน ๘ ราย) ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๑) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ไม่ระบุจำนวนวันที่ต้องชำระคืนหนี้ค้าง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีแนวทางปฏิบัติ และลูกหนี้ไม่รู้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๒, ๔, ๗, ๙) จึงควรปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ให้มีการกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจน โดยกำหนดให้ทำหนังสือให้มาชำระหนี้ภายใน ๑ เดือน หรือ ๓๐ วัน หลังจากครบกำหนดชำระ หากยังไม่จ่ายหนี้ ให้มีหนังสือแจ้งเตือนผู้ค้ำประกัน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๒) และให้ออกหนังสือแจ้งเตือน ๒ ครั้ง ประกอบด้วย ครั้งที่ ๑ ให้ออกหนังสือทันทีเมื่อครบกำหนดชำระ พร้อมแจ้งผู้ค้ำประกัน และครั้งที่ ๒ ให้ออกหนังสือแจ้งเตือนให้มาชำระหนี้ค้างหลังจากการแจ้งเตือนครั้งแรก ๑๕ วัน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, ๙) หรือกำหนดกรอบระยะเวลาการชำระหนี้ค้างแยกตามประเภทบุคคล โดยให้ลูกหนี้ชำระหนี้ค้างภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้มีหนังสือแจ้งผู้ค้ำประกันภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗) หรือให้ระบุจำนวนวันที่แน่นอนโดยเทียบเคียงจากระเบียบของกองทุนอื่น (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔) ซึ่งการกำหนดให้ทำหนังสือแจ้งลูกหนี้ให้มาชำระหนี้ค้างภายใน ๓๐ วัน สอดคล้องกับการเร่งรัดหนี้ตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๓๑ (๓) ที่กำหนดว่าเมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ ให้มีหนังสือบอกกล่าวให้ชำระหนี้ภายใน ๓๐ วัน โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังลูกหนี้ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๖๖จ)

๒) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ไม่ได้กำหนดให้แจ้งผู้ค้ำประกัน กรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๒, ๓, ๕, ๖, ๗, ๙; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, ๓; ผู้ตรวจราชการ ๑) ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๘๖ กำหนดว่าเมื่อลูกหนี้ผิดนัด ให้เจ้าหนี้มีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้ำประกันภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด เจ้าหนี้จะเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ก่อนที่หนังสือบอกกล่าวจะไปถึงผู้ค้ำประกันมิได้ แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ค้ำประกันที่จะชำระหนี้เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ (สถาบันนิติธรรมาลัย, ๒๕๖๘ง) ซึ่งหากไม่ทำตามกฎหมายกำหนด ผู้ค้ำประกันจะหลุดพ้นจากความรับผิด และไม่สามารถฟ้องร้องได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕) และหากไม่แจ้งผู้ค้ำประกันก่อนฟ้อง ศาลจะไม่รับดำเนินคดี (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๑, ๓; ผู้ตรวจราชการกรม ๑) การแจ้งผู้ค้ำประกันจะช่วยให้มีแรงกดดันเพิ่มขึ้น เพราะผู้ค้ำประกันจะช่วยไปติดตามหรือกดดันให้ลูกหนี้มาชำระหนี้เพื่อไม่ให้ตนเองต้องเดือดร้อน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๒) และการแจ้งผู้ค้ำทุกคนภายใน ๖๐ วัน จะเป็นอีกทางหนึ่งที่ช่วยให้จัดเก็บหนี้ค้างได้มากขึ้น (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗) ซึ่งการกำหนดให้แจ้งผู้ค้ำประกันเมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ สอดคล้องกับการเร่งรัดหนี้ตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๓๑ (๓) ที่กำหนดว่าเมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ ให้ทำหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้ำประกันทั้งหมด ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด โดยแจ้งให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ค้ำประกัน (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๖๖จ)

๓) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ กำหนดให้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา เมื่อผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ๒ งวดติดต่อกัน และไม่ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดในหนังสือเร่งรัด และ/หรือผู้กู้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งการบอกเลิกสัญญาทันทีเมื่อค้างชำระ ๒ งวด เป็นมาตรการที่รุนแรงเกินไปและไม่ได้ช่วยให้ได้รับเงินคืน ควรใช้การไกล่เกลี่ยก่อนบอกเลิกสัญญาเพื่อให้มีโอกาสเก็บหนี้คืนได้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘, ๑๐, ๑๑, ๑๒; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒, ๓)

๔) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ไม่ได้กำหนดมาตรการก่อนการสั่งสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ จึงมีการอ้างอิงระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๑๑/๑ (๓) (ข) อ้างข้อ ๗ (๙) มาสั่งให้เกษตรกรสิ้นสิทธิทันทีเมื่อผิดนัดไม่ชำระหนี้เงินกู้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๖ข) และฟ้องคดีทันที ดังนั้น ควรปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ให้มีลำดับขั้นตอนในการให้ลูกหนี้มาชำระหนี้ เริ่มจากกระบวนการเตือนหรือเจรจาเพื่อให้โอกาสเกษตรกรมาชำระหนี้ รวมทั้งควรให้คู่สมรสหรือบุตรเข้ามารับผิดชอบหนี้ได้ เพื่อรักษาที่ดินไว้เป็นที่ทำกินของครอบครัวตามเจตนารมณ์เดิม หากยังไม่ชำระหนี้ให้ดำเนินคดีและให้มีกระบวนการประนีประนอมยอมความในชั้นศาล และในช่วงบังคับคดี ให้มีระยะเวลา ๒ - ๓ ปี ในการสืบทรัพย์หรือรอให้เกษตรกรมาผ่อนชำระ ซึ่งหากประนีประนอมแล้วยังผิดนัด และไม่มีทรัพย์ให้ยึด จึงสั่งสิ้นสิทธิเป็นขั้นตอนสุดท้าย (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๓) ทั้งนี้ ควรใช้การดำเนินคดีเป็นเครื่องมือไปสู่การประนีประนอมยอมความในชั้นศาล เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรตกลงผ่อนชำระตามเงื่อนไขใหม่ที่ศาลสั่ง ไม่ควรสั่งสิ้นสิทธิก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดี เพราะหากสั่งสิ้นสิทธิไปก่อน เกษตรกรจะหมดแรงจูงใจในการจ่ายหนี้ เพราะรู้ว่าอย่างไรก็ต้องออกจากที่ดิน (ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒)

๕) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ไม่ได้กำหนดลำดับการบังคับหลักประกันกรณีไม่ชำระหนี้ตามกำหนด จึงควรปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ให้มีการกำหนดการบังคับหลักประกันประเภทอสังหาริมทรัพย์ร่วมกับบุคคลค้ำประกัน เพื่อกระจายความเสี่ยงและลดภาระของผู้ค้ำประกันตัวบุคคล โดยกำหนดขั้นตอนการบังคับหลักประกันให้บังคับหลักประกันของลูกหนี้ก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน เนื่องจากปัจจุบันเกษตรกรมักไม่มีทรัพย์สินอื่นมาเป็นหลักประกันหนี้นอกเหนือจากตัวบุคคล ทำให้เมื่อเก็บหนี้ไม่ได้ต้องไปบังคับเอากับผู้ค้ำประกัน ซึ่งบางกรณีไม่เป็นธรรมและนำไปสู่การร้องเรียน นอกจากนี้ หากระเบียบกำหนดเรื่องการบังคับหลักประกันไว้ชัดเจน เจ้าหน้าที่จะสามารถใช้เป็นแรงจูงใจให้ลูกหนี้นำทรัพย์สินอื่นมาค้ำประกันร่วม เพื่อลดโอกาสในการถูกดำเนินคดีและลดความยุ่งยากในการติดตามตัวผู้ค้ำประกันหลายคน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓, ๑๓) ซึ่งการกำหนดให้มีการบังคับหลักประกันประเภทอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ สอดคล้องกับการเร่งรัดหนี้ตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๖๖

ข้อ ๓๑ (๔) ที่กำหนดว่ากรณีหนี้ที่มีการจำนองอสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน ให้ทำหนังสือบอกกล่าวผู้จำนองให้ชำระหนี้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ผู้จำนองได้รับหนังสือบอกกล่าว (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๖๖จ)

๕.๓ อภิปรายผลการศึกษาเกี่ยวกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๕.๓.๑ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

๑) ผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาคำขอกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่ามีคำตอบ ๒ แนวทาง ประกอบด้วย ๑.๑) การพิจารณาคำขอกู้ ไม่มีรายละเอียดประกอบการพิจารณา ควรตัดออก (จำนวน ๒ ราย) และ ๑.๒) การพิจารณาคำขอกู้ ไม่มีรายละเอียดประกอบการพิจารณา ควรเพิ่มรายละเอียดและ/หรือปรับหัวข้อเป็น “กรอบการพิจารณาการให้กู้ยืม” (จำนวน ๕ ราย) ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๑.๑) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอกู้ยืม มีเพียงชื่อหัวข้อ จึงควรตัดหัวข้อนี้ออก แล้วนำไปใส่ในแนวทางปฏิบัติหรือคู่มือการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแทน เนื่องจากหากใส่รายละเอียดมากเกินไปจะทำให้ระเบียบฯ ไม่กระชับ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒; ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ ๒)

๑.๒) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอกู้ยืม ว่าต้องพิจารณาอย่างไร อะไรบ้าง แม้จะมีคู่มือปฏิบัติที่บอกรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอกู้ยืม แต่คู่มือไม่มีสภาพบังคับ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕) ทำให้การปฏิบัติงานในแต่ละจังหวัดแตกต่างกันตามประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ จึงควรกำหนดรายละเอียดการพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗) โดยระบุหลักเกณฑ์ที่เป็นใจความหลักเพื่อให้เป็นสิ่งบังคับ ได้แก่ ความจำเป็นในการกู้ ความเหมาะสมของผู้กู้ และความเป็นไปได้ของกิจกรรมที่ขอกู้ (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕, ๘) หรือการระบุรายละเอียดพื้นฐานที่ต้องพิจารณา เช่น ประวัติการชำระหนี้ ความสามารถการชำระหนี้ หนี้สิน รายได้ รายจ่าย และความเป็นไปได้ของกิจกรรม เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑, ๖, ๗) รวมทั้งควรให้เปลี่ยนหัวข้อจาก "การพิจารณาคำขอกู้" เป็น “กรอบการพิจารณาการให้กู้ยืม” เพื่อให้เป็นคำที่กว้างและครอบคลุม (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖, ๘) ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๕ ที่กำหนดกรอบการพิจารณาเงินกู้ ให้พิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ ประกอบด้วย (๑) พิจารณาความจำเป็น ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ ของแผนงาน/โครงการ เช่น แผนธุรกิจต้องคุ้มทุน มีกระแสเงินสดเพียงพอชำระหนี้ และเกิดประโยชน์ต่อสมาชิก (๒) พิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของผู้กู้ (๓) พิจารณาความสามารถในการบริหารจัดการ และ (๔) มีหลักประกันเงินกู้ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๖๖ก)

๒) ผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่ามีคำตอบ ๒ แนวทาง ประกอบด้วย ๒.๑) ควรเพิ่มวิสาหกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (จำนวน ๒ ราย) และ ๒.๒) ไม่ควรเพิ่มวิสาหกิจชุมชนใน

เขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (จำนวน ๕ ราย) ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๒.๑) การเพิ่มวิสาหกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะช่วยขยายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกรที่รวมตัวกันดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรในรูปแบบกลุ่ม โดยเฉพาะวิสาหกิจชุมชนที่เพิ่งเริ่มต้นดำเนินงานหรือยังมีความเข้มแข็งไม่เพียงพอที่จะพัฒนาไปสู่การจัดตั้งสหกรณ์ การเปิดโอกาสให้วิสาหกิจชุมชนสามารถกู้ยืมเงินได้จึงเป็นกลไกหนึ่งในการสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรและส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการการผลิต การลงทุน และการสร้างรายได้ร่วมกัน ซึ่งอาจช่วยให้การใช้เงินกองทุนเกิดประโยชน์ในระดับกลุ่มและชุมชนได้มากกว่าการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรเป็นรายบุคคล ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินกู้ในระยะเริ่มต้นให้เหมาะสมกับขนาดและความสามารถในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชน ตลอดจนกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่เอื้อต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จะช่วยให้วิสาหกิจชุมชนมีโอกาสเข้าถึงเงินทุนสำหรับจัดหาปัจจัยการผลิตหรือดำเนินกิจกรรมที่จำเป็น โดยไม่สร้างภาระหนี้สินเกินความสามารถในการชำระคืน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๒, ๓)

๒.๒) การไม่เพิ่มวิสาหกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากข้อจำกัดด้านความพร้อมในการบริหารจัดการทางการเงินและความเสี่ยงในการติดตามเรียกเก็บหนี้ โดยวิสาหกิจชุมชนบางแห่งอาจมีการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเกษตร แต่ยังไม่มีระบบบัญชีที่เป็นมาตรฐานหรือไม่มีงบการเงินที่ได้รับการตรวจสอบและรับรองความน่าเชื่อถือ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีข้อจำกัดในการประเมินฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินงาน และความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอกู้ นอกจากนี้ วิสาหกิจชุมชนบางแห่งอาจมีผลิตภัณฑ์ที่สามารถจำหน่ายได้ แต่ยังขาดแผนธุรกิจที่ชัดเจน ไม่มีตลาดรองรับอย่างแน่นอน หรือมีรายได้ไม่ต่อเนื่อง จึงมีความเสี่ยงต่อการผิดนัดชำระหนี้ โดยเฉพาะเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงกรรมการ สมาชิกถอนตัว หรือเกิดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อหนี้สิน ซึ่งอาจทำให้การติดตามเรียกเก็บหนี้มีความยุ่งยากและมีต้นทุนในการดำเนินงานสูง (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔, ๗, ๘, ๑๓; ผู้ตรวจราชการกรม ๒)

นอกจากนี้ การพิจารณาคงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืมตามระเบียบเดิม ยังมีเหตุผลสนับสนุนจากการที่วิสาหกิจชุมชนมีช่องทางเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘) การสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านการขยายประเภทผู้มีสิทธิกู้ยืมของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงช่องทางเดียว แต่สามารถพิจารณาใช้แหล่งเงินทุนที่มีวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์รองรับวิสาหกิจชุมชนอยู่แล้วได้

๕.๓.๒ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ นอกตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

จากผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินและการบริหารจัดการหนี้สินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พบว่ามีข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ

เกษตรกร ๔ แนวทาง ประกอบด้วย ๑) การพัฒนาศักยภาพการผลิตและการสร้างรายได้ของเกษตรกร ๒) การส่งเสริมความรู้และวินัยทางการเงินของเกษตรกร ๓) การพัฒนาธุรกิจเกษตรและการเพิ่มมูลค่าผลผลิต และ ๔) การส่งเสริมการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

๑) การพัฒนาศักยภาพการผลิตและการสร้างรายได้ของเกษตรกร โดยเกษตรกรบางส่วนขาดแคลนแหล่งน้ำ ส่งผลให้ผลผลิตทางการเกษตรต่ำ ขณะที่บางส่วนได้รับผลกระทบจากอุทกภัยจนไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ ทำให้ขาดรายได้สำหรับชำระหนี้ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของพินธ์ทิพภา สนธิสุวรรณกุล และสวรรยา ธรรมอภิพล (๒๕๖๒) ที่ศึกษาการปรับตัวของเกษตรกรชาวนาต่อสถานการณ์ภัยแล้งในชุมชนบ้านไผ่จรเข้ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม พบว่า ภัยแล้งที่เกิดจากปริมาณน้ำฝนที่ลดลงและการทิ้งช่วงของฝนส่งผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตร ทำให้ปริมาณผลผลิตข้าวลดลง รายได้จากการจำหน่ายข้าวลดลง และเกิดปัญหาหนี้สินในครัวเรือนเกษตรกร สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Lertamphainont & Sparrow (๒๐๑๖) ที่พบว่า ความผิดปกติของปริมาณน้ำฝนทั้งในกรณีฝนตกมากเกินไปและฝนขาดแคลนส่งผลให้รายได้จากการเพาะปลูกของครัวเรือนเกษตรกรไทยลดลงอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกรณีภัยแล้งซึ่งเกษตรกรมีข้อจำกัดในการหาแหล่งรายได้อื่นเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไป ซึ่งลัทธพร รัตนวรารักษ์ และชนกานต์ ฤทธินนท์ (๒๕๖๗) ได้อธิบายว่า ภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งน้ำท่วมและภัยแล้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเพาะปลูก ส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรและอาจนำไปสู่ปัญหาการชำระคืนหนี้ โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลสินเชื่อเกษตรของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ พบว่า สภาพอากาศที่แห้งแล้งมากหรือมีความชื้นสูงมากมีแนวโน้มสัมพันธ์กับอัตราการผิดนัดชำระหนี้ใหม่ที่สูงกว่าสภาพอากาศปกติ ส.ป.ก. จึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาแหล่งน้ำให้ครอบคลุมพื้นที่เกษตรกรรมอย่างทั่วถึง ควบคู่กับการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑) นอกจากนี้ เกษตรกรบางกลุ่มยังมีรายได้น้อยเนื่องจากมีผลผลิตไม่มากและไม่สามารถจำหน่ายได้ในราคาตามที่คาดหวัง โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรอินทรีย์ที่อาจประสบปัญหาด้านตลาดและราคาจำหน่าย จึงควรส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับการวางแผนการลงทุนทางการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการบริหารจัดการต้นทุนให้เหมาะสมกับลักษณะกิจกรรมการเกษตร (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔)

๒) การส่งเสริมความรู้และวินัยทางการเงิน โดยเกษตรกรและสหกรณ์บางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการหนี้สิน โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ไม่ได้จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ไม่สามารถประเมินสถานะทางการเงินและวางแผนการชำระหนี้ได้อย่างเหมาะสม ขณะที่สหกรณ์บางแห่งมีภาระหนี้สินสูงจนต้องหมุนเวียนเงินระหว่างแหล่งเงินทุน หรือกู้ยืมเงินเพิ่มเติมเพื่อนำมาชำระหนี้เดิม ส.ป.ก. จึงควรจัดอบรมให้ความรู้ด้านการเงินแก่เกษตรกรและสหกรณ์อย่างเป็นระบบ โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำบัญชีครัวเรือนและบัญชีต้นทุนการผลิต การวางแผนรายรับรายจ่าย การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ และการบริหารจัดการหนี้สินจากหลายแหล่งเงินทุน (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๓) นอกจากนี้ เกษตรกรบางส่วนยังมีความเข้าใจว่าการกู้ยืมเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นโอกาสในการเข้าถึงเงินทุน

โดยอาจไม่ได้คำนึงถึงภาระหนี้สินรวมและความสามารถในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ส่งผลให้เกิดหนี้ค้างชำระ โดยเฉพาะหนี้ของ ส.ป.ก. ซึ่งอาจถูกจัดลำดับความสำคัญในการชำระไว้ภายหลังหนี้จากแหล่งเงินทุนอื่น จึงควรส่งเสริมให้เกษตรกรตระหนักถึงภาระผูกพันที่เกิดจากการกู้ยืม มีวินัยในการชำระหนี้ และพิจารณาความจำเป็นในการกู้ยืมควบคู่กับรายได้ที่คาดว่าจะได้รับและภาระหนี้สินทั้งหมด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๕) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะหนี้สินของครัวเรือนไทยของ Chotewattanakul et al. (๒๐๑๙) ที่พบว่าความรู้ทางการเงินมีความสัมพันธ์กับผลการบริหารจัดการหนี้ที่ดีกว่า ขณะที่การพึ่งพาเงินกู้ในระดับสูงมีความสัมพันธ์กับความเสี่ยงต่อการมีหนี้สินเกินตัว ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาความรู้ทางการเงินควบคู่กับการบริหารจัดการสินเชื่อ นอกจากนี้ ผลการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการชำระคืนเงินกู้ของเกษตรกรรายย่อยในประเทศเอธิโอเปีย Kassegn & Endris (๒๐๒๒) ยังพบว่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น การได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการใช้เงินกู้ มีความสัมพันธ์กับผลการชำระคืนเงินกู้ของเกษตรกรที่ศึกษา

๓) การพัฒนาธุรกิจเกษตรและการเพิ่มมูลค่าผลผลิต โดยการส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการเพิ่มปริมาณผลผลิต แต่ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาผลผลิตให้สามารถแข่งขันและสร้างมูลค่าเพิ่มในเชิงพาณิชย์ได้ ซึ่ง ส.ป.ก. ควรสนับสนุนให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการผลิตเพื่อจำหน่ายผลผลิตขั้นต้น ไปสู่การผลิตเพื่อจำหน่ายโดยใช้แนวคิดด้านธุรกิจเกษตร เช่น การสร้างตราสินค้า การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การใช้ช่องทางการตลาดออนไลน์ และการวางแผนธุรกิจอย่างเป็นระบบ รวมทั้งส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ต้นทุน รายได้ และผลกำไร เพื่อให้เกษตรกรสามารถกำหนดแนวทางการผลิตและการจำหน่ายที่เหมาะสมกับความต้องการของตลาด (ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๐) ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของสุรชัย ศรีนรจันทร์ และบุหงา ชัยสุวรรณ (๒๕๖๒) ที่ได้ศึกษากระบวนการสร้างตราสินค้าและการสื่อสารการตลาดออนไลน์ของสินค้าเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการใช้สื่อออนไลน์สามารถช่วยให้สินค้าเกษตรเข้าถึงผู้บริโภคได้โดยตรงและเป็นช่องทางการจำหน่ายทางเลือก อีกทั้งยังสะท้อนถึงความสำคัญของการพัฒนาตราสินค้าและการสื่อสารกับผู้บริโภคในการเพิ่มโอกาสทางการตลาดให้แก่สินค้าเกษตร

๔) การส่งเสริมการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี โดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในเรื่องการเงินและการผลิตทางการเกษตรเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุน โดย ส.ป.ก. ควรส่งเสริมให้เกษตรกรเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการวางแผนรายรับรายจ่าย ลักษณะการผลิต และความสามารถในการลงทุนของแต่ละราย ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีที่มีต้นทุนไม่สูงจนเกินไป และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง เพื่อให้เกษตรกรลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและยังคงมีรายได้จากการประกอบอาชีพ (ผู้ตรวจราชการกรม ๒) ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสมศักดิ์ จีวัฒนา และคณะ (๒๕๖๘) ที่ได้พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับวางแผนการใช้จ่ายของเกษตรกรในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยระบบประกอบด้วยการบันทึกรายรับรายจ่าย การตั้งเป้าหมายการออม และการรายงานข้อมูลทางการเงินและหนี้สิน

ผลการวิจัยพบว่า ระบบดังกล่าวช่วยให้เกษตรกรวางแผนทางการเงินได้ดีขึ้น เพิ่มการออม และลดหนี้สินในครัวเรือน

๕.๔ ปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ และข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

จากอภิปรายผลในข้อ ๕.๑ - ๕.๓ สามารถสรุปปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ และปัญหาและข้อจำกัดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสรุปข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์ ได้ดังตารางที่ ๕.๑

ตารางที่ ๕.๑ ปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ และปัญหาและข้อจำกัดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์

ประเด็น	ปัญหาและข้อจำกัด	ข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์
๑) การพิจารณาอนุมัติเงินกู้		
๑.๑) วัตถุประสงค์การให้กู้ยืม	**ปัญหา:** เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัดตีความ “การกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม” ต่างกันตามความรู้และประสบการณ์ ส่วนใหญ่ตีความแคบเฉพาะการผลิตและปัจจัยการผลิตพื้นฐาน วงเงินที่อนุมัติรายบุคคลส่วนใหญ่จึงไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาทต่อราย และไม่เพียงพอสำหรับกิจกรรมแปรรูป **ข้อจำกัดของตัวบท:** ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดนิยามกว้างเกินไป ไม่ชัดเจน	ก. ตัดวัตถุประสงค์ค่าชดเชย คงเฉพาะเพื่อประกอบเกษตรกรรม (๑ ราย) ข. คงทั้งสองวัตถุประสงค์ตามเดิม (๒ ราย) ค. คงทั้งสองวัตถุประสงค์ แต่แก้นิยามให้สอดคล้องกับ “เกษตรกรรม” ตาม พ.ร.บ. และกิจการสนับสนุน/เกี่ยวเนื่อง ได้แก่ ปัจจัยการผลิต การผลิต การจำหน่าย การตลาด อาชีพเสริม การแปรรูป (๑๕ ราย) ง. เมื่อขยายนิยามแล้ว ให้เพิ่มวงเงินโดยอ้างอิงแผนธุรกิจที่แสดงความสามารถชำระหนี้ (๑ ราย)

ประเด็น	ปัญหาและข้อจำกัด	ข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์
๑.๒) หลักประกันการกู้ยืม	**ปัญหา:** (๑) ผู้เป็นหนี้ค้างกับ ส.ป.ก. อายุไม่เหมาะสม อาชีพไม่มั่นคง หรืออยู่ระหว่างถูกฟ้องคดี สามารถค้ำประกันได้ ทำให้เสี่ยงเก็บหนี้ไม่ได้ (๒) เกณฑ์วงเงินไม่สอดคล้องเงินเฟ้อ จำนวนผู้ค้ำเป็นภาระผู้กู้ (๓) สถาบันเกษตรกรใช้กรรมการค้ำอย่างเดียวไม่พอ เสี่ยงเมื่อมีหนี้ค้างหรือกรรมการล้มละลาย และ (๔) การใช้ไม้ยืนต้นเป็นหลักประกัน เสี่ยงด้านประเมินมูลค่า การตรวจความคงอยู่ และการบังคับหลักประกัน เพราะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจำนองไม่ได้ **ข้อจำกัดของตัวบท:** (๑) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่กำหนดคุณสมบัติบุคคลค้ำประกัน (๒) ส.ป.ก. ยังไม่มีอำนาจและคุณสมบัติเป็นผู้รับหลักประกันตาม พ.ร.บ.หลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยตรง และ (๓) ส.ป.ก. ยังไม่มีหลักเกณฑ์ประเมินมูลค่า ตรวจความคงอยู่ และบังคับหลักประกันไม้ยืนต้น	ก. หลักประกันเดิมเหมาะสม (๓ ราย) ข. เพิ่มไม้เศรษฐกิจตามกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจ และทดลองใช้ก่อนแจ้งเวียน (๑ ราย) ค. เพิ่มไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดินโดยต้องมีแนวปฏิบัติชัดเจนและตรวจสอบว่าไม่ขัดกฎหมาย (๑๔ ราย) และให้ ส.ป.ก. กำหนดหลักเกณฑ์และประเมินมูลค่าเองโดยดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ.หลักประกันทางธุรกิจ รวมทั้งใช้ผู้ค้ำร่วมอย่างน้อย ๑ คน เมื่อมูลค่าไม่พอ (๓ ราย) ง. กำหนดนิยาม “บุคคลซึ่งปฏิรูปจังหวัดเห็นสมควร” (๓ ราย) โดยต้องไม่เป็นหนี้กับ ส.ป.ก. ไม่วิกลจริตหรือไร้ความสามารถบรรลุนิติภาวะ มีรายได้หรืออาชีพมั่นคง ไม่ถูกฟ้องคดี จ. แก้เกณฑ์ผู้ค้ำเป็น วงเงินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ ๒ คน เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ถึง ๒๐๐,๐๐๐ ใช้ ๓ คน ค้ำร่วมประเภทเดียวกันไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ (๓ ราย) ฉ. เพิ่มผู้จัดการหรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้ค้ำของสถาบันเกษตรกร และให้หาผู้ค้ำใหม่เมื่อเปลี่ยนกรรมการหรือผู้จัดการ (๔ ราย)

ประเด็น	ปัญหาและข้อจำกัด	ข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์
๑.๓) อำนาจการอนุมัติ	**ปัญหา:** เกษตรกรที่ต้องการกู้ ๑๐๐,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท ได้เงินล่าช้าเพราะต้องเข้า คปจ. ซึ่งประชุม ๒ - ๓ ครั้งต่อปีและมีค่าใช้จ่ายประชุม เกษตรกรจึงยอมกู้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท หรือเมื่อเสนอ คปจ. แล้ว อาจไม่ได้เงินกู้ตามที่ต้องการ เพราะหลักฐานไม่แสดงถึงความสามารถชำระหนี้ **ข้อจำกัดของตัวบท:** เพดานอนุมัติของ ปทจ./คปจ./อกก.คง./คปก. ต่ำ เมื่อเทียบค่าครองชีพปัจจุบัน	ก. ตัดอำนาจอนุมัติของ คปจ. และเพิ่มอำนาจ ปทจ. (๕ ราย) ข. คงขั้นบันไดแต่เพิ่มเพดานทุกระดับ (๑๓ ราย) โดยให้เพิ่มอำนาจอนุมัติ ปทจ. มาเกิน ๗๕,๐๐๐ (๑ ราย) ๘๐,๐๐๐ (๑ ราย) ๑๐๐,๐๐๐ บาท (๑๓ ราย) ๑๕๐,๐๐๐ (๑ ราย) ซึ่งเห็นว่า ๕๐,๐๐๐ ไม่พอซื้อปัจจัยการผลิตบางชนิด (๙ ราย) ขณะที่ให้อำนาจอนุมัติ คปจ. เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท (๙ ราย) อกก.คง. เกิน ๒๐๐,๐๐๐ ถึง ๓๐๐,๐๐๐ (๘ ราย) คปก. เกิน ๓๐๐,๐๐๐ (๖ ราย) ค. ตั้งคณะทำงานพิจารณาการให้เงินกู้ของจังหวัด (๑ ราย) หรืออนุกรรมการกลั่นกรองและวิเคราะห์สินเชื่อของจังหวัด โดยมีผู้เชี่ยวชาญจาก ธ.ก.ส. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ธนารักษ์ และ ส.ป.ก. (๑ ราย)

ประเด็น	ปัญหาและข้อจำกัด	ข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์
๒) การรับชำระหนี้		
๒.๑) การติดตามการใช้จ่ายของผู้กู้	**ปัญหา:** (๑) ผู้กู้ใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ นำไปสู่หนี้ค้าง (๒) การติดตามไม่เป็นทิศทางเดียวกัน (๓) กำลังคนจำกัดและต่างกันตามจังหวัด และ (๔) เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ตามเก็บหนี้มากกว่าติดตามการใช้จ่าย **ข้อจำกัดของตัวบท:** ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดติดตาม “เป็นระยะ ๆ” ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ	ก. คงตามระเบียบเดิม แต่เพิ่มรายละเอียดในแนวปฏิบัติเฉพาะกิจ เพราะกิจกรรม กำลังคน และพื้นที่ต่างกัน และแก้แนวปฏิบัติได้ง่ายกว่าแก้ระเบียบ (๖ ราย) ข. เพิ่มในระเบียบให้ติดตามตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้ และหรือกำหนดความถี่ (๑๒ ราย) โดยความถี่ที่เสนอคือ อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง (๓ ราย) อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง (๗ ราย) และติดตามอย่างน้อย ๑ ครั้ง ภายใน ๖ เดือนแรกพร้อมให้คำแนะนำกรณีใช้ผิดวัตถุประสงค์ (๑ ราย)

ประเด็น	ปัญหาและข้อจำกัด	ข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์
๒.๒) การติดตามการชำระหนี้	**ปัญหา:** (๑) จำนวนครั้งและช่วงเวลาแจ้งเตือนด้วยหนังสือไม่พอป้องกันการผิดนัดชำระหนี้ และ (๒) ลูกหนี้ไม่อยู่ประจำพื้นที่อาจไม่ได้รับหนังสือแจ้งเตือน **ข้อจำกัดของตัวบท:** ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้แจ้งเตือนล่วงหน้าประมาณ ๓๐ วัน และรายงานผลการจัดเก็บหนี้ให้ ส.ป.ก.	ก. การแจ้งเตือน ๓๐ วันเหมาะสมแล้ว (๕ ราย) ข. เพิ่มจำนวนครั้งและขยายช่วงเวลา (๑๓ ราย) โดยให้แจ้ง ๒ ครั้งที่ ๖๐ และ ๓๐ วันก่อนครบกำหนด (๖ ราย) และแจ้งให้ถี่ขึ้นหรือนานขึ้น (๖ ราย) ค. ใช้วิธีอื่นควบคู่ เช่น เข้าพื้นที่พูดคุย โทรศัพท์ก่อนครบกำหนด (๒ ราย)
๒.๓) เงื่อนไขการชำระหนี้ (มาตรการจูงใจ)	**ปัญหา:** (๑) ดอกเบี้ยคงที่ตลอดสัญญา ลูกหนี้ไม่มีแรงจูงใจชำระตรงเวลาหรือก่อนกำหนด (๒) ลูกหนี้ดีกับลูกหนี้ค้างได้รับการปฏิบัติไม่ต่างกัน ถูกมองว่าไม่เป็นธรรม และ (๓) ขาดมาตรการจูงใจหรือบทลงโทษ ลูกหนี้จึงชำระหนี้กับ ส.ป.ก. หลังสถาบันการเงินอื่น **ข้อจำกัดของตัวบท:** ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดดอกเบี้ย “ไม่เกินร้อยละ ๕ ต่อปี” ไม่มีอัตราจูงใจ (ปฏิบัติจริงรายบุคคล ร้อยละ ๔ รายสถาบันเกษตรกร ร้อยละ ๒) และให้ลดดอกเบี้ยเฉพาะกรณีภัยธรรมชาติ ภัยจากโรคพืช/ศัตรูพืช หรือเหตุจำเป็นอื่น	ก. ลดอัตราดอกเบี้ย (๑๔ ราย) ลดร้อยละ ๑ (๕ ราย) ครอบคลุมรายบุคคลและรายสถาบัน โดยเงื่อนไขที่เสนอคือ ชำระตามสัญญาติดต่อกัน (๑ ราย) ไม่มีหนี้ค้าง ณ วันขึ้นปีบัญชี (๑ ราย) หรือแม้ชำระก่อนกำหนด (๑ ราย) ผิดนัดแม้งวดเดียวให้ยกเลิกสิทธิทันทีและกลับอัตราเดิม (๔ ราย) ข. เพิ่มวงเงินกู้รอบถัดไป (๔ ราย) ค. ให้รางวัลอื่น เช่น ปัจจัยการผลิต ร่วมกับการลดดอกเบี้ย (๑ ราย)

ประเด็น	ปัญหาและข้อจำกัด	ข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์
๒.๔) การช่วยเหลือลูกหนี้	**ปัญหา:** (๑) หนี้ค้าง หนี้เสีย หนี้ขาดอายุความ แก้ไม่ได้จนเป็นหนี้สูญ (๒) ลูกหนี้บางรายจ่ายมาตลอดแต่เงินตัดได้เพียงดอกเบี้ยหรือค่าปรับ ไม่ถึงเงินต้น (๓) ลูกหนี้เสียชีวิตหรือถูกสั่งสิ้นสิทธิ หนี้เดิมระงับ แต่หาผู้รับหนี้แทนไม่ได้ และ (๔) ผู้ปฏิบัติงานไม่มีแนวทางแปลงหนี้ที่ชัดเจน **ข้อจำกัดของตัวบท:** (๑) ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ช่วยได้เฉพาะลูกหนี้ที่ยังไม่ครบกำหนดชำระ (๒) ปทจ. ผ่อนผันได้ไม่เกิน ๑ ปี เกินกว่านั้นเสนอ คปจ. และต้องชำระงวดที่ผ่อนผันมาก่อนจึงขอผ่อนผันงวดถัดไปได้ (๓) ขยายเวลาครั้งละไม่เกิน ๑ ปี จำกัดจำนวนครั้งตามประเภทเงินกู้ เกินแล้วต้องเสนอ คปจ. (๔) ไม่มีการแปลงหนี้และไม่เอื้อให้ลดหนี้ (๕) ส.ป.ก. ขาดอำนาจตามกฎหมายแม่บทในการออกระเบียบรองรับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้	ก. ขยายเวลาเป็นกรณีพิเศษ และลด/งดดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นเมื่อมาขอรับความช่วยเหลือ (๑๐ ราย) ขยายตามความสามารถชำระไม่เกิน ๑๐ ปี (๓ ราย) รวมต้น ดอกเบี้ย ค่าปรับเป็นต้นเงินใหม่และไม่คิดดอกเบี้ยอีก (๖ ราย) ให้ผู้อนุมัติวงเงินกู้เป็นผู้อนุมัติ (๑ ราย) ครอบคลุมลูกหนี้ค้างที่มีเหตุจำเป็น (๗ ราย) ข. แปลงหนี้และหรือปรับโครงสร้างหนี้พร้อมลด/งดดอกเบี้ยช่วงที่ค้างชำระ (๖ ราย) แปลงหนี้โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้หรือทำสัญญาประนีประนอม (๓ ราย) ใช้กับหนี้ค้างเกิน ๕ ปี (๑ ราย) หรือเหตุที่ทำให้ชำระไม่ได้จริง (๑ ราย) รีไฟแนนซ์ช่วยให้อยู่ในระบบหนี้ปกติ (๑ ราย) ควรเปลี่ยนตัวลูกหนี้แทน (๑ ราย) ใช้ปรับโครงสร้างหนี้แทนมาตรการทางคดีกับลูกหนี้ที่ไม่มีศักยภาพ (๓ ราย) ค. ลด/งดดอกเบี้ยที่เลยกำหนดชำระ (๒ ราย) ง. ลดหนี้โดยไม่คิดดอกเบี้ย กรณีหนี้ขาดอายุความหรือลูกหนี้สูงอายุเจ็บป่วย (๑ ราย) กรณีรายได้น้อยจ่ายไม่ถึงต้น (๑ ราย) ยกหนี้/ตัดหนี้สูญกรณีทุพพลภาพหรือไร้ความสามารถหารายได้ (๑ ราย)

ประเด็น	ปัญหาและข้อจำกัด	ข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์
๒.๕) การเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืม	**ปัญหา:** (๑) ลูกหนี้ไม่ทราบกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ค้างที่แน่นอน (๒) ไม่มีการแจ้งผู้ค้ำเมื่อลูกหนี้ผิดนัด ผู้ค้ำอาจหลุดพ้นและศาลไม่รับฟ้อง (๓) บอกเลิกสัญญาทันทีเมื่อค้าง ๒ งวด รุนแรงเกินไปและไม่ช่วยให้ได้เงินคืน (๔) การสั่งสิ้นสิทธิก่อนฟ้อง เกษตรกรหมดแรงจูงใจและเสียโอกาสไกล่เกลี่ย และ (๕) การบังคับกับผู้ค้ำบางกรณีไม่เป็นธรรมและนำไปสู่การร้องเรียน **ข้อจำกัดของตัวบท:** ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ระบุจำนวนวันชำระหนี้ค้าง ไม่กำหนดให้แจ้งผู้ค้ำ ให้บอกเลิกสัญญาเมื่อผิดนัด ๒ งวดติดต่อกัน และหรือผู้กู้สิ้นสิทธิตามระเบียบ คปก. โดยไม่กำหนดมาตรการก่อนสั่งสิ้นสิทธิ และไม่กำหนดลำดับบังคับหลักประกัน	ก. กำหนดกรอบเวลาและแจ้งผู้ค้ำประกัน (๑๐ ราย) กำหนดให้ส่งหนังสือเร่งรัดภายใน ๓๐ วันหลังครบกำหนด และแจ้งผู้ค้ำประกัน (๒ ราย) โดยให้แจ้ง ๒ ครั้ง ครั้งแรกทันทีที่ครบกำหนดพร้อมแจ้งผู้ค้ำประกัน และครั้งที่สองหลังจากนั้น ๑๕ วัน (๒ ราย) ให้ลูกหนี้ชำระภายใน ๓๐ วันนับแต่ได้รับแจ้ง และแจ้งผู้ค้ำประกันภายใน ๖๐ วันนับแต่ผิดนัด (๑ ราย) ให้ระบุจำนวนวันโดยเทียบเคียงกองทุนอื่น (๑ ราย) ข. ให้ไกล่เกลี่ยก่อนบอกเลิกสัญญา และไม่สั่งสิ้นสิทธิโดยไม่ไกล่เกลี่ย (๘ ราย) โดยเตือน/เจรจา ให้คู่สมรสหรือบุตรรับหนี้ หากไม่ได้จึงฟ้องและประนีประนอมในชั้นศาล บังคับคดี ๒ - ๓ ปี หากยังไม่ได้จึงสั่งสิ้นสิทธิเป็นขั้นสุดท้าย (๑ ราย) และเสนอไม่ให้สั่งสิ้นสิทธิก่อนฟ้อง (๑ ราย) ค. บังคับหลักประกันอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ก่อนฟ้องลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน (๒ ราย)

ประเด็น	ปัญหาและข้อจำกัด	ข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์
๓) ข้อคิดเห็นในตัวบทระเบียบ		
๓.๑) การพิจารณาคำขอกู้	**ปัญหา:** เจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอกู้ต่างกันตามประสบการณ์ การปฏิบัติแต่ละจังหวัดจึงต่างกัน **ข้อจำกัดของตัวบท:** ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเพียงชื่อหัวข้อ ไม่มีรายละเอียดว่าต้องพิจารณาอะไรบ้าง	ก. ตัดหัวข้อออกและย้ายไปแนวปฏิบัติ/คู่มือ เพราะรายละเอียดมากทำให้ระเบียบไม่กระชับ (๒ ราย) ข. เพิ่มรายละเอียดและ/หรือเปลี่ยนชื่อเป็น “กรอบการพิจารณาการให้กู้ยืม” (๕ ราย) โดยให้ระบุหลักใหญ่เป็นข้อบังคับ ได้แก่ ความจำเป็นในการกู้ ความเหมาะสมของผู้กู้ ความเป็นไปได้ของกิจกรรม (๒ ราย) หรือรายละเอียดพื้นฐาน ได้แก่ ประวัติและความสามารถชำระหนี้ หนี้สิน รายได้รายจ่าย (๓ ราย) และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด (๑ ราย) ค. ให้เปลี่ยนชื่อหัวข้อเลย (๒ ราย)
๓.๒) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม	**ปัญหา:** วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ไม่มีระบบบัญชีมาตรฐานหรืองบการเงินที่รับรอง ทำให้ประเมินความสามารถชำระหนี้ยาก บางแห่งขาดแผนธุรกิจ ไม่มีตลาดรองรับ รายได้ไม่ต่อเนื่อง เมื่อเปลี่ยนกรรมการหรือสมาชิกถอนตัว จะเรียกเก็บหนี้ยุ่งยากและต้นทุนสูง **ข้อจำกัดของตัวบท:** ระเบียบระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ไม่ได้กำหนดให้วิสาหกิจชุมชนมีสิทธิกู้ยืม	ก. เพิ่มวิสาหกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นผู้มีสิทธิกู้ เพื่อขยายโอกาสเข้าถึงทุนดอกเบี้ยต่ำ โดยกำหนดวงเงินเริ่มต้นและดอกเบี้ยให้เหมาะสม (๒ ราย) ข. ไม่ควรเพิ่มวิสาหกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นผู้มีสิทธิกู้ เพราะข้อจำกัดด้านบัญชี แผนธุรกิจ ตลาด และการเรียกเก็บหนี้ (๕ ราย) อีกทั้งมีช่องทางกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (๑ ราย)

ประเด็น	ปัญหาและข้อจำกัด	ข้อเสนอจากผู้ให้สัมภาษณ์
๔) ข้อคิดเห็นนอกตัวบทระเบียบ		
๔.๑) การพัฒนาศักยภาพการผลิตและสร้างรายได้	**ปัญหา:** เกษตรกรบางส่วนขาดแหล่งน้ำ บางส่วนประสบอุทกภัยจนเก็บเกี่ยวไม่ได้ บางส่วนรายได้น้อยเพราะผลผลิตน้อยหรือขายไม่ได้ราคาตามคาด (โดยเฉพาะเกษตรอินทรีย์) จึงขาดรายได้ชำระหนี้ **ข้อจำกัด:** ส.ป.ก. ขาดการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ	ก. พัฒนาแหล่งน้ำให้ครอบคลุม ควบคู่การบริหารจัดการน้ำและป้องกันอุทกภัย (๑ ราย) ข. ส่งเสริมความรู้เรื่องการวางแผนลงทุนเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และบริหารต้นทุนให้เหมาะกับกิจกรรม (๑ ราย)
๔.๒) ความรู้และวินัยทางการเงิน	**ปัญหา:** เกษตรกรรายย่อยไม่ทำบัญชีรายรับรายจ่ายสม่ำเสมอ สหกรณ์บางแห่งหนี้สูงจนต้องหมุนเงินหรือกู้ใหม่ชำระหนี้เดิม และเกษตรกรบางส่วนมองเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเป็นโอกาสโดยไม่คำนึงภาระรวม รวมทั้งจัดหนี้ ส.ป.ก. ไว้ชำระหลังแหล่งอื่น **ข้อจำกัด:** เกษตรกรขาดการอบรมความรู้ด้านการเงินอย่างเป็นระบบ	ก. จัดอบรมให้เกษตรกรและสหกรณ์ เน้นบัญชีครัวเรือนและบัญชีต้นทุน การวางแผนรายรับรายจ่าย การประเมินความสามารถชำระหนี้ และการบริหารหนี้จากหลายแหล่ง (๑ ราย) ข. ส่งเสริมให้ตระหนักภาระผูกพัน มีวินัย และพิจารณาความจำเป็นในการกู้ควบคู่รายได้ที่คาดและภาระหนี้ทั้งหมด (๑ ราย)
๔.๓) ธุรกิจเกษตรและเพิ่มมูลค่าผลผลิต	**ปัญหา:** เกษตรกรบางส่วนผลิตเพื่อจำหน่ายผลผลิตขั้นต้น ยังไม่สร้างมูลค่าเพิ่มเชิงพาณิชย์ **ข้อจำกัด:** เกษตรกรขาดแนวทางปฏิบัติในการทำธุรกิจเกษตร	ส่งเสริมให้ปรับแนวคิดสู่ธุรกิจเกษตร เช่น สร้างตราสินค้า พัฒนาผลิตภัณฑ์ ใช้ตลาดออนไลน์ วางแผนธุรกิจอย่างเป็นระบบ และวิเคราะห์ต้นทุน รายได้ กำไร (๑ ราย)
๔.๔) นวัตกรรมและเทคโนโลยี	**ปัญหา:** เกษตรกรบางส่วนเลือกเทคโนโลยีที่เหมาะกับการลดต้นทุนไม่ได้ **ข้อจำกัด:** เทคโนโลยีบางประเภทต้นทุนสูงและใช้ประโยชน์ยาก	ส่งเสริมให้เลือกเทคโนโลยีที่เหมาะกับการวางแผนรายรับรายจ่าย ลักษณะการผลิต และความสามารถลงทุนของแต่ละราย โดยเน้นต้นทุนไม่สูงเกินไปและใช้ได้จริง (๑ ราย)

๕.๕ การสังเคราะห์แนวทางปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

ผู้ศึกษาสังเคราะห์แนวทางปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ จากข้อเสนอของผู้ให้สัมภาษณ์ การอภิปรายผล ปัญหา และข้อจำกัด ดังตารางที่ ๕.๒ และให้เหตุผลข้อเสนอที่ได้จากการสัมภาษณ์ แต่พิจารณาแล้วไม่เลือก ดังตารางที่ ๕.๓

ตารางที่ ๕.๒ การสังเคราะห์แนวทางปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

รหัส	ปัญหา/ข้อจำกัด (หัวข้อที่อ้าง)	ข้อสังเคราะห์	ฐานข้อมูลรองรับ	เงื่อนไข	ข้อเสนอปรับปรุง
๑) วัตถุประสงค์และผู้มีสิทธิกู้ยืม					
S๑	นิยาม “กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม” กว้างและไม่ชัด เจ้าหน้าที่ตีความแคบเฉพาะการผลิตและปัจจัยการผลิต วงเงินส่วนใหญ่จึงไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท (ข้อ ๕.๑.๑)	ปรับนิยามให้ตรงกับ “เกษตรกรรม” ตาม พ.ร.บ. ส.ป.ก. มาตรา ๔ และเชื่อมกิจการสนับสนุน/เกี่ยวเนื่องตามประกาศ กษ.	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๕ ราย เห็นควรแก้นิยาม; พ.ร.บ. ส.ป.ก. มาตรา ๔; ประกาศ กษ. ๒๕๖๘ ข้อ ๒ (๑) - (๖), ข้อ ๓; ณภัทร ทิพย์ศรี และคณะ (๒๕๖๗)	เกษตรกรทำอาชีพเสริม ให้ใช้พื้นที่จำกัดไม่เกินร้อยละ ๕ ของเนื้อที่ทั้งหมด (ประกาศ กษ. ข้อ ๒ (๖))	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔
S๒	ปัจจุบันเกษตรกรผู้รับสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. ใหม่ ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้ผู้ที่อยู่เดิม แต่จ่ายค่าเช่าให้ ส.ป.ก. แทน จึงมีข้อเสนอให้ตัดวัตถุประสงค์ค่าชดเชย (ข้อ ๕.๑.๑)	คงวัตถุประสงค์เพื่อค่าชดเชยไว้	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๗ ราย เห็นว่าเหมาะสม; ระเบียบคัดเลือกและจัดที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๔, ๑๓ (๑), ๑๖ และข้อ ๒๘	ระเบียบคัดเลือกและจัดที่ดินฯ ๒๕๖๔ ข้อ ๑๔ ให้ผู้ครอบครองโดยมิชอบ ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย	คงเดิมข้อความเดิมในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๕ (๒)
S๓	วิสาหกิจชุมชน ไม่สามารถกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ จึงมีข้อเสนอให้เพิ่มวิสาหกิจชุมชนให้มีสิทธิกู้ยืม (ข้อ ๕.๓.๑)	คงคุณสมบัติผู้กู้ตามระเบียบเดิม ยังไม่เพิ่มสิทธิกู้ยืมให้วิสาหกิจชุมชน	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๕ ราย เห็นว่าไม่ควรเพิ่ม เทียบกับ ๒ ราย บอกว่าควรเพิ่ม; ข้อจำกัดด้านบัญชีงบการเงิน แผนธุรกิจ ตลาด และการเรียกเก็บหนี้ของวิสาหกิจชุมชน; มีช่องทางกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร	สิทธิกู้ยืมของวิสาหกิจชุมชนควรทบทวนเมื่อมีเกณฑ์ความพร้อมด้านบัญชีรับรอง	คงเดิมข้อความเดิมในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๖

รหัส	ปัญหา/ข้อจำกัด (หัวข้อที่อ้าง)	ข้อสังเคราะห์	ฐานข้อมูลรองรับ	เงื่อนไข	ข้อเสนอปรับปรุง
๒) หลักประกัน					
S๔	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่กำหนดคุณสมบัติผู้ค้ำ ผู้เป็นหนี้ค้าง ผู้อาชีพไม่มั่นคง หรือผู้ถูกฟ้องคดี ค้ำประกันได้ เสี่ยงเกิดหนี้เสีย (ข้อ ๕.๑.๒ (๒))	เพิ่มนิยาม “บุคคลซึ่ง ปทจ. เห็นสมควรเป็นผู้ค้ำประกัน”	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๓ ราย; ป.พ.พ. มาตรา ๒๙, ๖๘๑, ๖๘๒	-	เพิ่มนิยามใหม่ในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔
S๕	เกณฑ์ผู้ค้ำประกัน วงเงิน ≤๕๐,๐๐๐ บาท ใช้ ๒ คน; ≤๑๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ ๓ คน ไม่สอดคล้องเงินเฟ้อ เป็นภาระผู้กู้ (ข้อ ๕.๑.๒ (๓))	วงเงิน ≤๑๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ ≥๒ คน; ๑๐๐,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ ≥๓ คน; ค้ำร่วมประเภทเดียวกัน ≤๒๐๐,๐๐๐ บาท	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๓ ราย; ระเบียบ กยท. ๒๕๕๙ ผู้ค้ำประกัน ≥๒ คน ไม่จำกัดวงเงิน	-	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๘ (๒) - (๕)
S๖	การกู้ยืมเงินของสถาบันเกษตรกร ใช้กรรมการค้ำประกันอย่างเดียวไม่พอ เสี่ยงเมื่อมีหนี้ค้างหรือกรรมการล้มละลาย (ข้อ ๕.๑.๒ (๕))	เพิ่มผู้จัดการหรือผู้ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ค้ำประกัน และกำหนดกลไกเมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้ค้ำประกัน	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๔ ราย; กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร, กพส., และกองทุนพัฒนายางพารา ใช้กรรมการ รวมทั้งผู้จัดการหรือผู้ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้	-	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๐
S๗	การใช้ไม้ยืนต้นเป็นหลักประกัน ยังมีความไม่ชัดเจนด้านมูลค่า ความคงอยู่ และการบังคับ (ข้อ ๕.๑.๒ (๑))	เพิ่มไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันแบบมีเงื่อนไข และใช้ผู้ค้ำร่วม ≥๑ คนเมื่อมูลค่าไม่เพียงพอ	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๔ ราย เห็นควรเพิ่ม แต่ต้องมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนก่อน; พ.ร.บ.สวนป่า ๕๘ ชนิด, โฉนดต้นไม้ ส.ป.ก., MOU ธ.ก.ส.	ส.ป.ก. ยังไม่เป็นผู้รับหลักประกันตาม พ.ร.บ. หลักประกันทางธุรกิจ; ต้องมีหลักเกณฑ์ประเมินมูลค่า ตรวจความคงอยู่ และบังคับก่อน;	เสนอใส่เป็นเงื่อนไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๘

รหัส	ปัญหา/ข้อจำกัด (หัวข้อที่อ้าง)	ข้อสังเคราะห์	ฐานข้อมูลรองรับ	เงื่อนไข	ข้อเสนอปรับปรุง
๓) อำนาจอนุมัติและการพิจารณา					
S๘	อำนาจอนุมัติวงเงินต่ำ หากต้องการวงเงินกู้ ๑๐๐,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท/ราย ต้องรอ คปจ. ซึ่งประชุม ๒ - ๓ ครั้ง/ปี เกษตรกรจึงยอมกู้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ (ข้อ ๕.๑.๓)	คงโครงสร้างขั้นบันไดของอำนาจอนุมัติ แต่ปรับเป็นอำนาจอนุมัติวงเงินสูงขึ้น ปทจ. ≤๑๐๐,๐๐๐ บาท/ราย; คปจ. ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท/ราย; อกก.คง. ถึง ๓๐๐,๐๐๐ บาท/ราย; คปก. เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท/ราย	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๘ ราย เห็นควรเพิ่มอำนาจ ปทจ.; ระเบียบ กยท. ให้เกษตรกรกู้ ≤๑๐๐,๐๐๐ บาท/ราย; กองทุนหมุนเวียนฯ ให้อำนาจระดับอำเภอ ≤๓๐๐,๐๐๐ บาท/ราย, อำนาจระดับจังหวัดถึง ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท/ราย	-	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๒ (๑)
S๙	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีแต่ชื่อหัวข้อ “การพิจารณาคำขอกู้” ทำให้พิจารณาคำขอกู้ต่างกันตามประสบการณ์ (ข้อ ๕.๓.๑ (๑))	เปลี่ยนชื่อหัวข้อเป็น “กรอบการพิจารณาการให้กู้ยืม” และกำหนดประเด็นหลัก ๔ ด้านในระเบียบ โดยรายละเอียดเป็นไปตามที่ ส.ป.ก. กำหนด	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๕ ราย ให้เพิ่มรายละเอียด; กพส. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๕	-	เพิ่มเติมในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๒
S๑๐	กรณีที่ต้องเสนอ คปจ. เอกสารประกอบการขอกู้ในบางราย ไม่แสดงถึงความสามารถในการชำระหนี้ ทำให้ คปจ. พิจารณาไม่อนุมัติเงินกู้ (ข้อ ๕.๑.๓ (๓))	ให้ ส.ป.ก.จังหวัด พิจารณาจัดตั้งคณะทำงาน/อนุกรรมการกลั่นกรองคำขอกู้ ก่อนการเสนอ คปจ.	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๒ ราย ให้เพิ่มรายละเอียด; คำสั่งกองทุนหมุนเวียนฯ ที่ ๒/๒๕๖๒ ข้อ ๗	องค์ประกอบและอำนาจคณะทำงาน/อนุกรรมการกลั่นกรอง ต้องสอดคล้องกับกฎหมาย	เพิ่มเติมในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๒

รหัส	ปัญหา/ข้อจำกัด (หัวข้อที่อ้าง)	ข้อสังเคราะห์	ฐานข้อมูลรองรับ	เงื่อนไข	ข้อเสนอปรับปรุง
๔) การติดตามและการจูงใจการชำระหนี้					
S๑๑	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ติดตาม “เป็นระยะ ๆ” ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ ทำให้มีการปฏิบัติต่างกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ติดตามเก็บหนี้มากกว่าติดตามการใช้เงิน (ข้อ ๕.๒.๑)	ติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง ครั้งแรกภายใน ๖ เดือน	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๒ ราย ให้กำหนดเพิ่มเติมจำนวนครั้งการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในระเบียบ ขณะที่อีก ๖ ราย ให้กำหนดในแนวปฏิบัติ; กพส. ข้อ ๓๐	-	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๙
S๑๒	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้แจ้งเตือนครั้งเดียว ๓๐ วัน ซึ่งไม่เพียงพอป้องกันการผิดนัด หากลูกหนี้ไม่อยู่ประจำพื้นที่อาจไม่ได้รับหนังสือ (ข้อ ๕.๒.๒)	ให้แจ้งเตือน ๒ ครั้ง ที่ ๖๐ และ ๓๐ วันก่อนครบกำหนดชำระ; แจ้งเพิ่มเติมช่องทางอื่น เช่น เข้าพื้นที่ โทรศัพท์	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๓ ราย ให้เพิ่มการแจ้งเตือน ขณะที่อีก ๕ ราย เห็นว่าเหมาะสมตามเดิม; ๒ ราย ให้เพิ่มแจ้งช่องทางอื่น; กพส. ข้อ ๓๑ (๑)	กำหนดให้ติดตามช่องทางอื่น เช่น เข้าพื้นที่ โทรศัพท์ และกำหนดหลักฐานการส่งหนังสือแจ้งเตือน ในคู่มือปฏิบัติ เพื่อรองรับกรณีลูกหนี้ไม่อยู่ประจำพื้นที่	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๐ (๑)
S๑๓	ส.ป.ก. ใช้ดอกเบี้ยคงที่ ลูกหนี้ดีกับลูกหนี้ค้าง ได้รับการปฏิบัติไม่ต่างกัน และไม่มีแรงจูงใจในการชำระหนี้ (ข้อ ๕.๒.๓)	ลดดอกเบี้ยร้อยละ ๑ ให้ลูกหนี้ที่ปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่มีหนี้ค้าง และกลับมาคิดอัตราเดิมทันทีเมื่อผิดสัญญา	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๔ ราย ให้ลดดอกเบี้ย ขณะที่อีก ๔ ราย ให้เพิ่มวงเงิน; ประกาศ กษ. ๒๕๖๑ กองทุนหมุนเวียนฯ; Goldberg & Karlan (๒๐๐๖)	การไม่มีหนี้ค้าง ณ วันขึ้นปีบัญชี	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๓

รหัส	ปัญหา/ข้อจำกัด (หัวข้อที่อ้าง)	ข้อสังเคราะห์	ฐานข้อมูลรองรับ	เงื่อนไข	ข้อเสนอปรับปรุง
๕) การช่วยเหลือลูกหนี้					
S๑๔	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ช่วยได้เฉพาะลูกหนี้ที่ยังไม่ครบกำหนด; ผ่อนผัน ≤๑ ปี ขยายครั้งละ ≤๑ ปี จำกัดจำนวนครั้งช่วยเหลือหนี้เรื้อรังไม่ได้ (ข้อ ๕.๒.๔ (๑))	เพิ่ม “การขยายเวลาเป็นกรณีเฉพาะ” ให้กับลูกหนี้ที่มีเหตุจำเป็น/ภาระหนัก โดยรวมต้นเงิน ดอกเบี้ย และค่าปรับ เป็นต้นเงินใหม่ ขยายเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี ตามความสามารถในการชำระหนี้ และให้ผู้อนุมัติวงเงินกู้เป็นผู้อนุมัติขยายเวลานี้	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๐ ราย ให้ขยายเวลาเป็นกรณีเฉพาะ และ ๓ ราย ให้ขยายเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี; กพส. ๒๕๖๖	-	- เพิ่มนิยามใหม่ในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔ - แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๙
S๑๕	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่กำหนดให้แปลงหนี้ ทำให้ลูกหนี้เสียชีวิตหรือถูกสั่งสิ้นสิทธิ แล้วหาผู้รับหนี้ไม่ได้ และหนี้ขาดอายุความจัดการไม่ได้ (ข้อ ๕.๒.๔ (๒))	เพิ่มการแปลงหนี้ โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้และหรือเปลี่ยนเป็นสัญญาประนีประนอม และให้กำหนดเงื่อนไขรายละเอียดในคู่มือปฏิบัติ	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๖ ราย ให้เพิ่มการแปลงหนี้; หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๐๒๑๘ (๑๕ ก.พ. ๒๕๕๓)	ต้องจัดการสิทธิในที่ดินให้ถูกต้องก่อน และต้องตรวจสอบผลต่อผู้ค้ำประกันและหลักประกันเดิม เมื่อหนี้เดิมระงับไป โดยรายละเอียดให้เพิ่มเติมในคู่มือปฏิบัติ	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓๐
S๑๖	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่เอื้อให้ลดหนี้ลูกหนี้ที่จ่ายได้แค่ดอกเบี้ย/ค่าปรับ หนี้จึงไม่ลดลง (ข้อ ๕.๒.๔ (๓))	ลดหนี้เฉพาะค่าปรับและดอกเบี้ย ในกรณีหนี้ขาดอายุความ ลูกหนี้ระหว่างชำระบัญชี และกรณีอื่นที่ใช้มาตรการข้างต้นไม่ได้ ผลที่ได้กำหนดระยะชำระใหม่ได้ไม่เกิน ๑๐ ปี	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๓ ราย ให้ลดหนี้; กพส. ๒๕๕๗	-	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๙ และ ๓๐

รหัส	ปัญหา/ข้อจำกัด (หัวข้อที่อ้าง)	ข้อสังเคราะห์	ฐานข้อมูลรองรับ	เงื่อนไข	ข้อเสนอปรับปรุง
๖) การเร่งรัดหนี้และบังคับหลักประกัน					
S๑๗	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่กำหนดจำนวนวันชำระหนี้ค้าง เจ้าหน้าที่ไม่มีแนวทางและลูกหนี้ไม่ทราบกำหนด (ข้อ ๕.๒.๕ (๑))	กำหนดให้มีหนังสือเร่งรัดภายใน ๓๐ วัน นับแต่ครบกำหนดชำระ และให้ลูกหนี้ชำระหนี้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๐ ราย ให้กำหนดจำนวนวันส่งหนังสือเร่งรัดและจำนวนวันชำระหนี้; ป.พ.พ. มาตรา ๖๘๖; กพส. ข้อ ๓๑ (๓)	-	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓๑
S๑๘	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ได้กำหนดให้แจ้งผู้ค้ำประกัน เมื่อลูกหนี้ผิดนัด (ข้อ ๕.๒.๕ (๒))	ส่งหนังสือถึงผู้ค้ำประกันทุกรายภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ผิดนัด และให้ชำระหนี้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๑๐ ราย ให้เพิ่มเติมการแจ้งผู้ค้ำประกัน; ป.พ.พ. มาตรา ๖๘๖; กพส. ข้อ ๓๑ (๓)	-	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓๑
S๑๙	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้บอกเลิกสัญญาทันทีเมื่อมีหนี้ค้าง ๒ งวด และสั่งสิ้นสิทธิก่อนฟ้อง ทำให้เกษตรกรหมดแรงจูงใจและเสียโอกาสไกล่เกลี่ย (ข้อ ๕.๒.๕ (๓), (๔))	ให้ไกล่เกลี่ย ประนีประนอม พิจารณาให้คู่สมรสหรือทายาทรับหนี้ก่อนบอกเลิกสัญญา และให้สั่งสิ้นสิทธิเป็นมาตรการสุดท้ายหลังกระบวนการบังคับคดี	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๘ ราย ให้มีการดำเนินการก่อนสั่งสิ้นสิทธิ; ระเบียบ คปก. (ฉบับที่ ๔) ๒๕๖๖ ข้อ ๑๑/๑ (๓)(ข)	-	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓๑ และ ๓๒
S๒๐	ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่กำหนดลำดับบังคับหลักประกัน หากบังคับกับผู้ค้ำประกันก่อน บางกรณีไม่เป็นธรรมและนำไปสู่การร้องเรียน (ข้อ ๕.๒.๕ (๕))	บังคับหลักประกันอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ก่อน แล้วจึงบังคับกับผู้ค้ำประกัน; หนี้ที่จำนองให้บอกกล่าวผู้จำนอง ๖๐ วัน	ผู้ให้สัมภาษณ์ ๒ ราย ให้กำหนดลำดับบังคับหลักประกัน; กพส. ข้อ ๓๑ (๔)	ใช้ได้เฉพาะหนี้ที่มีอสังหาริมทรัพย์เป็นหลักประกัน	แก้ไขในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓๑

รหัส	ปัญหา/ข้อจำกัด (หัวข้อที่อ้าง)	ข้อสังเคราะห์	ฐานข้อมูลรองรับ	เงื่อนไข	ข้อเสนอปรับปรุง
๗) ข้อเสนอนอกตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗					
S๒๑	เกษตรกรบางรายขาดแหล่งน้ำ ประสบอุทกภัย ทำให้ขาดรายได้ในการชำระหนี้	พัฒนาแหล่งน้ำและบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งส่งเสริมการวางแผนลงทุนและบริหารต้นทุน	พินธ์ทิพภา และสวรรยา (๒๕๖๒); Lertamphainont & Sparrow (๒๐๑๖); ลัทธพร และชนกานต์ (๒๕๖๗)	-	ส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งการลดต้นทุนและความเสียหายในการผลิต
S๒๒	เกษตรกรบางรายขาดความรู้และวินัยทางการเงิน	อบรมบัญชีครัวเรือน/ต้นทุนและการวางแผนรายรับรายจ่าย	Chotewattanakul et al. (๒๐๑๙); Kassegn & Endris (๒๐๒๒)	-	ส่งเสริมความรู้ด้านการเงินและวินัยทางการเงิน การจัดทำบัญชีครัวเรือนและบัญชีต้นทุนการผลิต และการวางแผนรายรับรายจ่าย
S๒๓	เกษตรกรขายผลผลิตขั้นต้น บางรายยังไม่มีการเพิ่มมูลค่า	ส่งเสริมแนวคิดธุรกิจเกษตร ตราสินค้า ตลาดออนไลน์ และการวิเคราะห์ต้นทุนและกำไร	สุรชัย และบุหงา (๒๕๖๒)	-	ส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจเกษตรและเพิ่มมูลค่าผลผลิต เช่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การสร้างตราสินค้าและช่องทางการตลาด
S๒๔	เทคโนโลยีบางประเภทต้นทุนสูง ใช้ประโยชน์ยาก	ส่งเสริมเทคโนโลยีที่ต้นทุนไม่สูงและเหมาะกับการวางแผนรายรับรายจ่าย	สมศักดิ์ จีวัฒนา และคณะ (๒๕๖๘)	-	ส่งเสริมการเลือกใช้เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่เหมาะสมกับพื้นที่และไม่สร้างภาระลงทุนเกินความสามารถของเกษตรกร

ตารางที่ ๕.๓ ข้อเสนอที่ได้จากการสัมภาษณ์ แต่พิจารณาแล้วไม่เลือก

รหัส	ข้อเสนอ (จำนวนผู้ให้สัมภาณ์)	เหตุผลที่ไม่เลือก	รหัสเชื่อมโยงกับตารางที่ ๕.๒
N๑	ตัดวัตถุประสงค์ค่าชดเชย (๑)	ระเบียบคัดเลือกและจัดที่ดินฯ ๒๕๖๔ ยังมี "จัดให้โดยมีค่าชดเชย" และกรณีสละสิทธิ ข้อ ๒๘	S๒
N๒	ตัดอำนาจอนุมัติของ คปจ. (๕ ราย)	พ.ร.บ.ฯ มาตรา ๒๐ (๑), (๕) ให้ คปจ. มีบทบาทกลั่นกรอง; เสนอแก้ไขความล่าช้าการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อจาก คปจ. ด้วยการเพิ่มอำนาจอนุมัติวงเงิน ปทจ. และให้ตั้งคณะทำงานกลั่นกรองแทน	S๘, S๑๐
N๓	เพิ่มวิสาหกิจชุมชนเป็นผู้มีสิทธิกู้ยืม (๒ ราย)	วิสาหกิจชุมชนมีข้อจำกัดด้านบัญชี แผนธุรกิจ ตลาด และการเรียกเก็บหนี้ รวมทั้งยังมีช่องทางกู้ยืมเงินจากกองทุนอื่น	S๓
N๔	เพิ่มวงเงินกู้รอบถัดไปเป็นรางวัลสำหรับลูกหนี้ดี (๔ ราย)	วงเงินกู้ยืมขึ้นกับมูลค่าหลักประกันและความสามารถในการชำระหนี้ (Motedayen et al., ๒๐๒๒) จึงไม่เหมาะเป็นรางวัลสำหรับลูกหนี้ที่จ่ายหนี้ดี ทั้งนี้ สามารถใช้เป็นแนวทางเสริมในคู่มือปฏิบัติได้	S๑๓
N๕	ตัดหัวข้อ “การพิจารณาคำขอกู้” ออกจากระเบียบ (๒ ราย)	จำเป็นต้องมีการพิจารณาคำขอกู้ในระเบียบให้ชัดเจน และเพิ่มเติมประเด็นหลักในการพิจารณาให้ครอบคลุม โดยรายละเอียดการพิจารณาให้ใส่ในคู่มือปฏิบัติ	S๙
N๖	ให้รายละเอียดการติดตามการใช้จ่ายอยู่ในแนวปฏิบัติอย่างเดียว (๖ ราย)	กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำในระเบียบเพื่อให้ตระหนักว่าต้องดำเนินการ ส่วนรายละเอียดให้ใส่ในคู่มือปฏิบัติ	S๑๑
N๗	ปรับโครงสร้างหนี้/รีไฟแนนซ์ (๔ ราย)	ส.ป.ก. มีอำนาจเพียงการติดตามหนี้ และขาดอำนาจตามกฎหมายแม่บทในการปรับโครงสร้างหนี้ ขณะที่รีไฟแนนซ์อาจเพิ่มภาระหนี้ จึงใช้การขยายเวลาเฉพาะและแปลงหนี้แทน	S๑๔, S๑๕
N๘	ยกหนี้/ตัดหนี้สูญกรณีทุพพลภาพหรือไร้ความสามารถในการหารายได้ (๑ ราย)	มีแนวทางการจำหน่ายหนี้สูญของ กษ. อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องกำหนดในระเบียบ	S๑๖

บทที่ ๖
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษาเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในด้านการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้ รวมถึงผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นอื่น ๆ นอกตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ สามารถสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ สังเคราะห์แนวทางการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ และให้ข้อเสนอแนะด้านการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๖.๑ สรุปผลการศึกษา

๖.๑.๑ สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ ๑ ปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ด้านการพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการรับชำระหนี้

ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ มีความเชื่อมโยงคือ หลักเกณฑ์การอนุมัติและหลักประกันมีผลต่อการเข้าถึงสินเชื่อ ขณะที่การติดตามการใช้เงินกู้ การแจ้งเตือน การช่วยเหลือลูกหนี้ และการเร่งรัดหนี้มีผลต่อความสามารถในการจัดเก็บหนี้ของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑) ด้านวัตถุประสงค์และนิยามการกู้ยืม พบว่านิยาม “การกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม” ตามระเบียบเดิมมีความหมายกว้างและยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้การตีความในทางปฏิบัติจำกัดอยู่กับการผลิตหรือการซื้อปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐาน และไม่ครอบคลุมกิจกรรมที่ช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลผลิตทางการเกษตร ขณะเดียวกัน วัตถุประสงค์การกู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชยยังอาจจำเป็นสำหรับกรณีการจัดที่ดินแทนที่หรือการรับสิทธิในที่ดินโดยมีค่าชดเชย จึงมีเหตุผลให้คงวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้

๒) ด้านหลักประกันการกู้ยืม พบข้อจำกัดจากสถานะสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของเกษตรกรในลักษณะเดียวกับที่ดินทั่วไป ทำให้มีข้อจำกัดในการนำไปจำนอง นอกจากนี้คุณสมบัติของบุคคลผู้ค้ำประกันและจำนวนผู้ค้ำประกันตามวงเงินกู้ควรมีความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น ส่วนกรณีสถาบันเกษตรกร การให้กรรมการทุกคนค้ำประกันเพียงอย่างเดียวอาจยังไม่เพียงพอ จึงมีข้อเสนอให้เพิ่มผู้จัดการหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการเข้ามาร่วมค้ำประกัน

๓) ด้านอำนาจอนุมัติสินเชื่อ พบว่าโครงสร้างการอนุมัติที่แบ่งระดับตามวงเงินหลายขั้นอาจทำให้กระบวนการล่าช้า โดยเฉพาะกรณีที่ต้องรอการประชุมของคณะกรรมการระดับจังหวัดหรือระดับอื่น นอกจากนี้ ระเบียบยังควรกำหนดกรอบพิจารณาสินเชื่อในสาระสำคัญให้ชัดเจน เช่น ความจำเป็นและความเหมาะสมของการกู้ ประวัติการชำระหนี้ ความสามารถในการชำระหนี้ รายได้ รายจ่าย หนี้สิน และความเป็นไปได้ของกิจกรรมหรือโครงการ เพื่อให้การพิจารณามีแนวทางร่วมกัน

๔) ด้านคุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม มีข้อคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการเพิ่มวิสาหกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นผู้มีสิทธิกู้ยืม อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเสนอให้ยังเสนอให้คงคุณสมบัติตามระเบียบเดิมไว้ก่อน โดยยังไม่เพิ่มวิสาหกิจชุมชนเป็นผู้มีสิทธิกู้ยืมในขณะนี้ เนื่องจากวิสาหกิจชุมชนบางแห่งยังมีข้อจำกัดด้านระบบบัญชี แผนธุรกิจ ตลาดรองรับ และความสามารถในการชำระหนี้

๕) ด้านการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้และการชำระหนี้ พบว่าการกำหนดให้ติดตามเป็นระยะ ๆ โดยไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำที่ชัดเจนอาจทำให้การปฏิบัติงานแตกต่างกันระหว่างจังหวัด จึงควรกำหนดการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้ติดตามครั้งแรกภายในหกเดือนนับจากวันที่ผู้กู้ได้รับเงินกู้ อีกทั้งควรแจ้งเตือนผู้กู้ล่วงหน้าสองครั้ง เพื่อให้ผู้กู้มีเวลาเตรียมเงินสำหรับชำระหนี้

๖) ด้านมาตรการจูงใจลูกหนี้ดี พบว่าระเบียบเดิมเน้นมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ประสบปัญหาชำระหนี้ แต่ยังขาดมาตรการจูงใจผู้ที่ชำระหนี้ตรงตามสัญญา จึงควรพิจารณาลดอัตราดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้ที่ไม่มีหนี้ค้างชำระและปฏิบัติตามสัญญาติดต่อกัน โดยกำหนดเงื่อนไขชัดเจนกรณีที่ลูกหนี้ผิดสัญญาในภายหลัง

๗) ด้านการช่วยเหลือและปรับโครงสร้างหนี้ พบว่ากลไกการผ่อนผันและขยายเวลาตามระเบียบเดิมมีข้อจำกัด และยังขาดบทบัญญัติที่ครอบคลุมการขยายเวลาการชำระหนี้เป็นกรณีเฉพาะ การลดหนี้ และการแปลงหนี้ จึงมีข้อเสนอให้กำหนดมาตรการเพิ่มเติมสำหรับลูกหนี้ที่มีเหตุจำเป็นหรือภาระหนัก รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้มาตรการแต่ละประเภทให้ชัดเจน

๘) ด้านการเร่งรัดหนี้และการบังคับหลักประกัน พบว่าควรกำหนดกรอบเวลาการส่งหนังสือเร่งรัดหนี้ค้างและการแจ้งผู้ค้ำประกันให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งควรเปิดโอกาสให้มีการเจรจา ไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอมก่อนการบอกเลิกสัญญาหรือการสั่งสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และควรกำหนดลำดับการบังคับหลักประกันในกรณีที่มีการจำนองอสังหาริมทรัพย์ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ผู้ค้ำประกันและการรักษาที่ดินทำกินตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน

๖.๑.๒ สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ ๒ แนวทางการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

ผู้ศึกษาสังเคราะห์แนวทางปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ จากข้อเสนอของผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง ๑๘ ราย ร่วมกับฐานทางกฎหมาย แนวปฏิบัติของกองทุนอื่นที่ใช้เทียบเคียงได้ และความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ได้แนวทางที่เกี่ยวกับตัวบทระเบียบ ๒๐ ข้อ (S๑ - S๒๐) และข้อเสนอเชิงส่งเสริมนอกตัวบท ๔ ข้อ (S๒๑ - S๒๔) โดยเหตุผล เงื่อนไข และการดำเนินการของแต่ละข้อปรากฏในตารางที่ ๕.๒ และข้อเสนอที่พิจารณาแล้วไม่เลือกปรากฏในตารางที่ ๕.๓ สามารถสรุปเป็น ๖ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑) วัตถุประสงค์และผู้มีสิทธิกู้ยืม (S๑ - S๓) ปรับนิยาม “การกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม” ให้สอดคล้องกับความหมายของเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเชื่อมโยงกับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้

ครอบคลุมการแปรรูปและการตลาด อันเป็นฐานให้พิจารณาวงเงินกู้ที่สูงขึ้นตามแผนธุรกิจได้ ทั้งนี้ ให้คงวัตถุประสงค์การกู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชยไว้ เนื่องจากระเบียบคัดเลือกและจัดที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ยังมีการจัดให้โดยมีค่าชดเชยและการสละสิทธิให้ผู้รับสิทธิรายใหม่ นอกจากนี้ ให้คงคุณสมบัติผู้มีสิทธิกู้ยืมตามระเบียบเดิม โดยยังไม่เพิ่มวิสาหกิจชุมชน เนื่องจากข้อจำกัดด้านระบบบัญชี แผนธุรกิจ ตลาดรองรับ และความเสี่ยงในการเรียกเก็บหนี้

๒) หลักประกัน (S๔ - S๗) กำหนดนิยามบุคคลซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรเป็นผู้ค้ำประกัน ปรับเกณฑ์จำนวนผู้ค้ำประกันตามวงเงินเป็น ๒ คนสำหรับวงเงินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และ ๓ คนสำหรับวงเงินเกิน ๑๐๐,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท เพิ่มผู้จัดการสถาบันเกษตรกรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ค้ำประกัน พร้อมกลไกกรณีเปลี่ยนตัวกรรมการหรือผู้จัดการ และเสนอให้ไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันได้แบบมีเงื่อนไข โดยใช้บุคคลค้ำประกันร่วมอย่างน้อย ๑ คน เมื่อมูลค่าไม่เพียงพอ ทั้งนี้ ควรเริ่มใช้เมื่อ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการเรื่องสถานะผู้รับหลักประกันตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ และจัดทำหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่า การตรวจสอบความคงอยู่ และการบังคับหลักประกันแล้ว

๓) อำนาจอนุมัติและการพิจารณาสินเชื่อ (S๘ - S๑๐) คงโครงสร้างอำนาจอนุมัติแบบขั้นบันได โดยคงอำนาจของ คปจ. ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติฯ แต่ปรับเพดานให้ ปทจ. อนุมัติไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย คปจ. ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย อกก.คง. ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย และ คปก. เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของผู้ให้ข้อมูลทั้ง ๑๘ ราย ที่เห็นควรเพิ่มอำนาจของ ปทจ. พร้อมกำหนดกรอบการพิจารณาสินเชื่อในระเบียบ ได้แก่ ความจำเป็นและความเหมาะสมของการกู้ ประวัติและความสามารถในการชำระหนี้ ความสามารถในการบริหารกิจกรรม และหลักประกัน โดยให้รายละเอียดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ ส.ป.ก. และให้จังหวัดพิจารณาจัดตั้งคณะทำงานกลั่นกรองก่อนเสนอ คปจ. พิจารณา

๔) การติดตามการใช้จ่ายและแรงจูงใจลูกหนี้ (S๑๑ - S๑๓) กำหนดให้ติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง โดยติดตามครั้งแรกภายใน ๖ เดือน นับจากวันที่ได้รับเงินกู้ ให้แจ้งเตือนก่อนครบกำหนดชำระ ๒ ครั้ง คือ ๖๐ วันและ ๓๐ วัน และลดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑ ให้ลูกหนี้ที่ปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่มีหนี้ค้างชำระ และให้กลับไปใช้อัตราเดิมทันทีเมื่อผิดสัญญา

๕) การช่วยเหลือลูกหนี้ (S๑๔ - S๑๖) เพิ่มมาตรการขยายเวลาการชำระหนี้เป็นกรณีเฉพาะสำหรับลูกหนี้ที่มีเหตุจำเป็นหรือภาระหนัก โดยรวมต้นเงินคงเหลือ ดอกเบี้ย และค่าปรับที่ค้างชำระเป็นต้นเงินใหม่ และขยายเวลาได้ไม่เกิน ๑๐ ปีตามความสามารถชำระหนี้ รวมทั้งเพิ่มการแปลงหนี้ทั้งโดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้และโดยทำสัญญาประนีประนอม และเพิ่มการลดหนี้เฉพาะค่าปรับและดอกเบี้ย ส่วนการปรับโครงสร้างหนี้และการรีไฟแนนซ์ ผู้ศึกษาไม่เสนอให้กำหนดในระเบียบ เนื่องจาก ส.ป.ก. ขาดอำนาจตามกฎหมายแม่บทที่จะออกระเบียบรองรับ และการรีไฟแนนซ์อาจเพิ่มภาระหนี้ให้เกษตรกร

๖) การเร่งรัดหนี้และการบังคับหลักประกัน (S๑๗ - S๒๐) กำหนดกรอบเวลาส่งหนังสือเร่งรัดลูกหนี้ภายใน ๓๐ วันนับแต่ครบกำหนดชำระ และส่งหนังสือถึงผู้ค้ำประกันทุกรายภายใน ๖๐ วันนับแต่ลูกหนี้ผิดนัด ตามมาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม หรือให้คู่สมรสหรือทายาทรับผิดชอบหนี้ก่อนบอกเลิกสัญญา และให้การสั่งสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์เป็นมาตรการสุดท้ายหลังกระบวนการบังคับคดี รวมทั้งให้บังคับหลักประกันอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ก่อนบังคับกับผู้ค้ำประกัน หากมีการใช้อสังหาริมทรัพย์ค้ำประกันร่วมด้วย

เมื่อพิจารณาตามข้อเสนอการดำเนินการแล้ว แนวทางที่แก้ไขในตัวบทระเบียบได้โดยตรง ได้แก่ S๑, S๔, S๕, S๖, S๘, S๑๓, S๑๔, S๑๖, S๑๗, S๑๘ และ S๒๐ แนวทางที่ควรกำหนดหลักการหรือเกณฑ์ขั้นต่ำในระเบียบและให้รายละเอียดอยู่ในคู่มือการปฏิบัติ ได้แก่ S๙, S๑๐, S๑๑, S๑๒ และ S๑๕ แนวทางที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นก่อนหรือควบคู่กัน ได้แก่ S๗ ซึ่งต้องประสานเรื่องสถานะผู้รับหลักประกันตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ และ S๑๙ ซึ่งต้องปรับระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินควบคู่กัน ส่วน S๒ และ S๓ เป็นการคงตัวบทเดิม นอกจากนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอเชิงส่งเสริมนอกตัวบท (S๒๑ - S๒๔) ได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำและศักยภาพการผลิต การส่งเสริมความรู้และวินัยทางการเงิน การพัฒนาธุรกิจเกษตรและการเพิ่มมูลค่าผลผลิต และการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ซึ่งเสนอในข้อ ๖.๒.๒

๖.๒ ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

๖.๒.๑ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

เพื่อให้การปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ มีความเชื่อมโยงกับปัญหาที่พบจากการบังคับใช้และสามารถใช้เป็นแนวทางพิจารณาในระดับบทบัญญัติได้ ผู้ศึกษาจึงเสนอการเปรียบเทียบประเด็นที่ควรแก้ไขในตารางที่ ๖.๑ โดยข้อความในตารางเป็นร่างเพื่อประกอบการพิจารณาในการปรับปรุงต่อไป

ตารางที่ ๖.๑ การเปรียบเทียบข้อความที่เสนอปรับปรุงกับข้อความเดิมในระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๔ นิยาม	"การกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม" ให้หมายความ~~รวมถึง~~ การกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย~~อื่น ๆ ที่มีผลเอื้ออำนวยประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมด้วย~~	"การกู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม" ให้หมายความว่า การกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย**ในการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา**	S๑ (แก้ไข)
	-	**"บุคคลซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรเป็นผู้ค้ำประกัน" หมายถึง บุคคลที่ไม่เป็นหนี้กับ ส.ป.ก. ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือไร้ความสามารถที่ศาลสั่ง มีอาชีพและมีรายได้ และไม่อยู่ระหว่างถูกฟ้องร้องคดีใด ๆ**	S๔ (เพิ่มใหม่)
	-	**"การขยายเวลาการชำระหนี้เป็นกรณีเฉพาะ" หมายถึง การเพิ่มระยะเวลาในการชำระหนี้ โดยลูกหนี้กับเจ้าหนี้ตกลงร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของลูกหนี้ที่มีเหตุจำเป็นหรือภาระหนักทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ส.ป.ก. กำหนด**	S๑๔ (เพิ่มใหม่)
ข้อ ๕ วัตถุประสงค์ของการให้กู้ยืม	(๑) การให้กู้ยืมเพื่อประกอบเกษตรกรรม (๒) การให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย	คงเดิม	S๒ (คงเดิม)
ข้อ ๖ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม	(๑) เป็นเกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โฉนดเพื่อการเกษตร หนังสือรับรองสิทธิการขอออกโฉนดเพื่อการเกษตร ผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าซื้อที่ดิน หรือผู้ที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดิน (๒) เป็นสถาบันเกษตรกรที่อยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีความต้องการเงินทุนเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	คงเดิม (ยังไม่เพิ่มวิสาหกิจชุมชนเป็นผู้มีสิทธิกู้ยืม)	S๓ (คงเดิม)

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๘ หลักประกันการกู้ยืม	(๑) มีอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าจำนวนเงินที่ขอกู้จำนองเป็นประกัน และกรณีอสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าไม่เพียงพอ ให้มีบุคคลที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นควรเป็นผู้ค้ำประกันด้วยอย่างน้อย ๑ คน	คงเดิม	- (คงเดิม)
	-	**(๒) มีไม้ยืนต้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าจำนวนเงินที่ขอกู้เป็นหลักประกันได้ตามหลักเกณฑ์และมูลค่าที่ ส.ป.ก. กำหนด และกรณีที่ไม้ยืนต้นมีมูลค่าไม่เพียงพอ ให้มีบุคคลที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นควรเป็นผู้ค้ำประกันด้วยอย่างน้อย ๑ คน** (หมายเหตุ: ส.ป.ก. ต้องประสานกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้รับหลักประกันตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ และต้องจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการรับและบังคับหลักประกันไม้ยืนต้นที่ชัดเจน ก่อนการเพิ่มเติม (๒) นี้	S๗ (เพิ่มใหม่ แต่มีเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการก่อน)
	~~(๒)~~ มีบุคคลซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรอย่างน้อย ๒ คน เป็นผู้ค้ำประกัน ทั้งนี้ สำหรับวงเงินที่ขอกู้ยืมไม่เกิน ~~๕๐,๐๐๐~~ บาท	**(๓)** มีบุคคลซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรอย่างน้อย ๒ คน เป็นผู้ค้ำประกัน ทั้งนี้ สำหรับวงเงินที่ขอกู้ยืมไม่เกิน **๑๐๐,๐๐๐** บาท	S๕ (แก้ไข)
	~~(๓)~~ มีบุคคลซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรอย่างน้อย ๓ คน เป็นผู้ค้ำประกัน ทั้งนี้ สำหรับวงเงินที่ขอกู้ยืมเกินกว่า ~~๕๐,๐๐๐~~ บาท แต่ไม่เกิน ~~๑๐๐,๐๐๐~~ บาท	**(๔)** มีบุคคลซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรอย่างน้อย ๓ คน เป็นผู้ค้ำประกัน ทั้งนี้ สำหรับวงเงินที่ขอกู้ยืมเกินกว่า **๑๐๐,๐๐๐** บาท แต่ไม่เกิน **๒๐๐,๐๐๐** บาท	S๕ (แก้ไข)

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๘ หลักประกันการกู้ยืม	~~(๔)~~ มีเกษตรกรซึ่งมีความต้องการเงินกู้ประเภทเดียวกัน ซึ่งมีจำนวนอย่างน้อย ๓ คน โดยไม่นับรวมผู้กู้ ทำหนังสือรับรองตามแบบที่กำหนดผูกพันร่วมกัน ทั้งนี้ การให้กู้ยืมแต่ละคนต้องมี วงเงินกู้ไม่เกิน ~~๑๐๐,๐๐๐ บาท ยกเว้นการกู้เพื่อค่าชดเชยต้องมีวงเงินกู้ไม่เกิน~~ ๒๐๐,๐๐๐ บาท	**(๕)** มีเกษตรกรซึ่งมีความต้องการเงินกู้ประเภทเดียวกัน ซึ่งมีจำนวนอย่างน้อย ๓ คน โดยไม่นับรวมผู้กู้ ทำหนังสือรับรองตามแบบที่กำหนดผูกพันร่วมกัน ทั้งนี้ การให้กู้ยืมแต่ละคนต้องมี วงเงินกู้ไม่เกิน **๒๐๐,๐๐๐** บาท	S๕ (แก้ไข)
	(๕) เกษตรกรสามารถใช้เอกสารหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โฉนดเพื่อการเกษตร หนังสือรับรองสิทธิการขอออกโฉนดเพื่อการเกษตร สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหลักประกันได้ตามหลักเกณฑ์และมูลค่าที่ ส.ป.ก. กำหนด	**(๖)** เกษตรกรสามารถใช้เอกสารหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โฉนดเพื่อการเกษตร หนังสือรับรองสิทธิการขอออกโฉนดเพื่อการเกษตร สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหลักประกันได้ตามหลักเกณฑ์และมูลค่าที่ ส.ป.ก. กำหนด	- (เลื่อนเลขข้อ)
ข้อ ๑๐ หลักประกันกรณีสถาบันเกษตรกรเป็นผู้กู้ยืม	กรณีสถาบันเกษตรกรเป็นผู้กู้ยืม ให้ผู้ซึ่งเป็นกรรมการทุกคนของสถาบันเกษตรกรเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ และหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ค้ำประกันตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด	กรณีสถาบันเกษตรกรเป็นผู้กู้ยืม ให้ผู้ซึ่งเป็นกรรมการทุกคนของสถาบันเกษตรกร **รวมทั้งผู้จัดการ (ถ้ามี) หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการ (ถ้ามี)** เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ และหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ค้ำประกันตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด **ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือผู้จัดการตามระเบียบของสถาบันเกษตรกร ต้องจัดให้มีกรรมการหรือผู้จัดการรายใหม่ค้ำประกันเพิ่มเติม**	S๖ (แก้ไข)
หมวด ๖ ชื่อหมวด	อำนาจการอนุมัติ และ~~การพิจารณาคำขอกู้ยืม~~	อำนาจการอนุมัติ และ**กรอบการพิจารณาการให้กู้ยืม**	S๙ (แก้ไข)

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๑๒ อำนาจการอนุมัติ	(๑) การกู้ยืมรายบุคคล ก. ปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจอนุมัติการกู้ยืมวงเงินไม่เกิน ~~๕๐,๐๐๐~~ บาท ข. การกู้ยืมเกินกว่ารายละ ~~๕๐,๐๐๐~~ บาท แต่ไม่เกิน ~~๑๐๐,๐๐๐~~ บาท ให้ คปจ. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ ค. การกู้ยืมเกินกว่ารายละ ~~๑๐๐,๐๐๐~~ บาท แต่ไม่เกิน ~~๒๐๐,๐๐๐~~ บาท ให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ ยกเว้นการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย ให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติในวงเงินที่เกินกว่ารายละ ~~๑๐๐,๐๐๐~~ บาทขึ้นไป โดยไม่จำกัดวงเงิน ง. การกู้ยืมเกินกว่ารายละ ~~๒๐๐,๐๐๐~~ บาท ขึ้นไป ให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณา ทั้งนี้ไม่รวมถึงการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย	(๑) การกู้ยืมรายบุคคล ก. ปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจอนุมัติการกู้ยืมวงเงิน ไม่เกิน **๑๐๐,๐๐๐** บาท ข. การกู้ยืมเกินกว่ารายละ **๑๐๐,๐๐๐** บาท แต่ไม่เกิน **๒๐๐,๐๐๐** บาท ให้ คปจ. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ ค. การกู้ยืมเกินกว่ารายละ **๒๐๐,๐๐๐** บาท แต่ไม่เกิน **๓๐๐,๐๐๐** บาท ให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ ยกเว้นการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย ให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติในวงเงินที่เกินกว่ารายละ **๒๐๐,๐๐๐** บาทขึ้นไป โดยไม่จำกัดวงเงิน ง. การกู้ยืมเกินกว่ารายละ **๓๐๐,๐๐๐** บาท ขึ้นไป ให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณา ทั้งนี้ไม่รวมถึงการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าชดเชย	S๘ (แก้ไข)
	(๒) การกู้ยืมรายโครงการ ก. โครงการซึ่งมีวงเงินกู้ยืมไม่เกิน ๕ ล้านบาท ให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ ข. โครงการซึ่งมีวงเงินกู้ยืมเกินกว่า ๕ ล้านบาทขึ้นไป ให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณา การอนุมัติให้กู้ยืมรายบุคคลและรายโครงการ จะต้องอยู่ภายใต้แผนเงินทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการแล้ว	คงเดิม	- (คงเดิม)
	(๓) กรณีสถาบันเกษตรกรเป็นผู้กู้ยืม ให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติไม่เกินแห่งละ ๕ ล้านบาท สำหรับวงเงินเกินกว่า ๕ ล้านบาท ให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณา	คงเดิม	- (คงเดิม)

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๑๒ อำนาจการอนุมัติ	-	**๑๒/๑ กำหนดให้ผู้มีอำนาจการอนุมัติให้กู้ยืม พิจารณาดังต่อไปนี้** **(๑) ความจำเป็นและความเหมาะสมของผู้กู้ รวมถึงความเป็นไปได้ของกิจกรรม/โครงการ แผนงานที่คุ้มทุน กระแสเงินสดเพียงพอต่อการชำระหนี้ และประโยชน์ต่อเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร** **(๒) ประวัติและความสามารถในการชำระหนี้ โดยวิเคราะห์หนี้สิน รายได้ และรายจ่าย** **(๓) ความสามารถในการบริหารจัดการกิจกรรม/โครงการ** **(๔) หลักประกันตามหมวด ๔ ทั้งนี้ รายละเอียดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ส.ป.ก. กำหนด**	S๙ (เพิ่มใหม่)
	-	**๑๒/๒ ให้พิจารณาจัดตั้งคณะทำงานพิจารณาการให้เงินกู้โดยเฉพาะของจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการกลั่นกรองและวิเคราะห์การให้สินเชื่อของจังหวัด เพื่อวิเคราะห์และกลั่นกรองข้อมูลการขอกู้ก่อนเสนอ คปจ. พิจารณา**	S๑๐ (เพิ่มใหม่)
ข้อ ๑๙ การติดตามการใช้จ่ายของผู้กู้	นับแต่ผู้กู้สามารถดำเนินการตามกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ ให้ ส.ป.ก. จังหวัด มีหน้าที่ติดตามสภาพความก้าวหน้าและการใช้จ่ายเงินของกิจกรรมหรือโครงการของผู้กู้ ~~เป็นระยะ ๆ~~ ให้เป็นผลดีต่อผู้กู้และ ส.ป.ก.	นับแต่ผู้กู้สามารถดำเนินการตามกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ ให้ ส.ป.ก. จังหวัดมีหน้าที่ติดตามสภาพความก้าวหน้าและการใช้จ่ายเงินของกิจกรรมหรือโครงการ**ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการขอกู้ยืม**ของผู้กู้ **อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง โดยการติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ครั้งแรก ให้ดำเนินการภายในเวลา ๖ เดือน นับจากวันที่ผู้กู้ได้รับเงินกู้ เพื่อ**ให้เป็นผลดีต่อผู้กู้และ ส.ป.ก.	S๑๑ (แก้ไข)

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๒๐ หนังสือแจ้งเตือนก่อนครบกำหนดชำระหนี้	ส.ป.ก. จังหวัด มีหน้าที่ติดตามให้ผู้กู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และข้อปฏิบัติที่ ส.ป.ก. กำหนด และให้มีหน้าที่ ดังนี้ (๑) จัดทำหนังสือแจ้งเตือนผู้กู้ล่วงหน้าประมาณ ๓๐ วัน ก่อนครบกำหนดชำระหนี้ เพื่อให้มาชำระหนี้ตามสัญญา (๒) รายงานผลการจัดเก็บหนี้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ให้ ส.ป.ก. ทราบ	ส.ป.ก. จังหวัด มีหน้าที่ติดตามให้ผู้กู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และข้อปฏิบัติที่ ส.ป.ก. กำหนด และให้มีหน้าที่ ดังนี้ (๑) จัดทำหนังสือแจ้งเตือนผู้กู้ล่วงหน้า**ครั้งที่ ๑ ประมาณ ๖๐ วัน ก่อนครบกำหนดชำระหนี้ และครั้งที่ ๒** ประมาณ ๓๐ วัน ก่อนครบกำหนดชำระหนี้เพื่อให้มาชำระหนี้ตามสัญญา (๒) รายงานผลการจัดเก็บหนี้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ให้ ส.ป.ก. ทราบ	S๑๒ (แก้ไข)
ข้อ ๒๓ การชำระหนี้	ถ้าผู้กู้มาชำระหนี้ไม่ว่าเมื่อครบกำหนดหรือก่อนกำหนดก็ตาม ให้ ส.ป.ก. จังหวัดดำเนินการตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	คงเดิม	- (คงเดิม)
	-	**๒๓/๑ เมื่อลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาติดต่อกัน โดยไม่มีหนี้ค้างชำระ ณ วันต้นปีบัญชีปัจจุบัน ให้ลดอัตราดอกเบี้ยลงจากเดิม ร้อยละหนึ่ง และให้คงที่ที่อัตราดังกล่าว ติดต่อกันจนครบตามสัญญา ทั้งนี้ หากลูกหนี้ผิดสัญญางวดใดงวดหนึ่ง ให้คิดอัตราดอกเบี้ยเดิม**	S๑๓ (เพิ่มใหม่)
หมวด ๑๐ ชื่อหมวด	การปลอดชำระหนี้ การผ่อนผันการชำระเงินรายงวด การขยายเวลาการชำระหนี้ ~~และการลดดอกเบี้ยเงินกู้~~	การปลอดชำระหนี้ การผ่อนผันการชำระเงินรายงวด การขยายเวลาการชำระหนี้ **การลดหรืองดดอกเบี้ย การแปลงหนี้ และการลด**หนี้	S๑๔, S๑๕, S๑๖ (แก้ไข)

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๒๙ หลักการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้	ในกรณีที่มีภัยธรรมชาติ หรือภัยจากโรคพืชหรือศัตรูพืช หรือมีเหตุจำเป็นอื่น เมื่อผู้กู้ร้องขอ ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาลดหรืองดเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ของเงินรายงวดได้ไม่เกิน ๑ ปี	ในกรณีที่มีภัยธรรมชาติ ภัยจากโรคพืชหรือศัตรูพืช **ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ** หรือเหตุจำเป็นอื่น**ที่ทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ลดลง** เมื่อผู้กู้ร้องขอ ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาลดหรืองดเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ของเงินรายงวดได้ไม่เกิน ๑ ปี **และให้ ส.ป.ก. จังหวัดพิจารณาความช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์ในหมวดนี้ ทั้งนี้ ให้แยกการพิจารณาหนี้ที่ขาดอายุความออกจากมาตรการขยายเวลาการชำระหนี้และดำเนินการตามหลักเกณฑ์การลดหนี้และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**	S๑๔, S๑๖ (แก้ไข)
	-	**๒๙/๑ ให้ผู้กู้ยื่นคำขอขยายเวลาการชำระหนี้เป็นกรณีเฉพาะต่อ ส.ป.ก. จังหวัด โดยแสดงเหตุผลความจำเป็นและหลักฐานประกอบ ให้ ส.ป.ก. จังหวัดตรวจสอบและเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติตามข้อ ๑๒ พิจารณา โดยคำนึงถึงประโยชน์ทางราชการเป็นสำคัญ**	S๑๔ (เพิ่มใหม่)
	-	**๒๙/๒ การขยายเวลาการชำระหนี้เป็นกรณีเฉพาะ ให้รวมต้นเงินคงเหลือ ดอกเบี้ยเงินกู้ และค่าปรับที่ยังไม่ได้ชำระของทุกสัญญาที่มีอยู่เข้าด้วยกันเป็นต้นเงินใหม่ จากนั้นขยายเวลาการชำระหนี้ตามความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้แต่ละรายได้ไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้จัดทำบันทึกข้อตกลงต่อท้ายสัญญากู้ยืมเงินฉบับเดิม**	S๑๔ (เพิ่มใหม่)

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๓๐ การลดหรืองดเว้นการชำระดอกเบี้ย การลดหนี้และการแปลงหนี้	การขอลดหรืองดเว้นการชำระดอกเบี้ยตามข้อ ๒๙ ให้ ส.ป.ก. จังหวัดเสนอเอกสารต่อไปนี้ ต่อ คปจ. เพื่อพิจารณา (๑) คำขอลดหรืองดเว้นดอกเบี้ยเงินกู้ของผู้กู้ (๒) รายงานการตรวจสภาพความเสียหายของผู้กู้แต่ละรายของ ส.ป.ก. จังหวัด (๓) รายละเอียดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการขอลดดอกเบี้ยเงินกู้ของเกษตรกรแต่ละราย พร้อมแสดงเหตุผลประกอบ (๔) หลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและสมควรเสนอเพื่อประกอบการพิจารณา (ถ้ามี) เมื่อ คปจ. ได้ตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ให้เสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาต่อไป	คงเดิม	- (คงเดิม)
	-	**๓๐/๑ การลดหนี้ทำได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้** **(๑) ลูกหนี้ที่ขาดอายุความฟ้องร้องทั้งสัญญา** **(๒) ลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างการชำระบัญชี** **(๓) ลูกหนี้รายอื่นนอกเหนือจากข้อ (๑) และ (๒) ที่ไม่สามารถดำเนินการด้วยการผ่อนผัน ขยายเวลาชำระหนี้ ขยายเวลาการชำระหนี้เป็นกรณีเฉพาะ ไกล่เกลี่ยคดี หรือประนีประนอมหนี้ได้ โดยกรณี (๓) ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติตามข้อ ๑๒ เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติ**	S๑๖ (เพิ่มใหม่)

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๓๐ การลดหรืองดเว้นการชำระดอกเบี้ย การลดหนี้และการแปลงหนี้	-	**๓๐/๒ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติตามข้อ ๑๒ พิจารณาลดค่าปรับและหรือดอกเบี้ยค้างชำระ ทั้งนี้ สามารถกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ขึ้นใหม่ได้ ตามความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้แต่ละรายไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันอนุมัติการลดหนี้ และให้ดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงต่อท้ายหนังสือสัญญากู้ยืมเงินฉบับเดิม**	S๑๖ (เพิ่มใหม่)
	-	**๓๐/๓ ในกรณีผู้กู้เดิมเสียชีวิต ถูกเพิกถอนสิทธิ หรือสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สามารถพิจารณาแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ให้ผู้รับสิทธิในที่ดินรายใหม่เข้ามารับภาระหนี้ค้างชำระตามสัญญาแปลงหนี้ใหม่ เนื่องจากหนี้เดิมระงับไป และอายุความเริ่มนับใหม่ตามสัญญาการแปลงหนี้ใหม่**	S๑๕ (เพิ่มใหม่)
	-	**๓๐/๔ การแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนชนิดสัญญา หรือการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยตรวจสอบสถานะและความสมบูรณ์ของหนี้เดิมและสัญญาใหม่เป็นรายกรณี**	S๑๕ (เพิ่มใหม่)

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๓๑ การเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืม	ถ้าผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ให้ ส.ป.ก. จังหวัด มีหนังสือเร่งรัดผู้กู้ให้มาชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด	ถ้าผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้**ตามกำหนด** ให้ ส.ป.ก. จังหวัด **ดำเนินการเร่งรัดหนี้ดังต่อไปนี้** **(๑) มีหนังสือเร่งรัดไปยังผู้กู้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันครบกำหนดชำระหนี้ โดยแจ้งให้ผู้กู้ชำระหนี้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ** **(๒) มีหนังสือเร่งรัดไปยังผู้ค้ำประกันทั้งหมดภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืม โดยแจ้งให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือเร่งรัด** **(๓) กรณีดำเนินการตาม (๑) และ (๒) แล้ว ยังไม่ได้รับการชำระหนี้ ให้ทำความตกลง ไกล่เกลี่ย และหรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับผู้กู้ก่อนมีคำสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และก่อนฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กู้และผู้ค้ำประกัน** **(๔) กรณีหนี้ที่มีการจำนองอสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน ให้มีหนังสือบอกกล่าวผู้จำนองให้ชำระหนี้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว ก่อนดำเนินการบังคับจำนองตามกฎหมาย**	(๑) S๑๗, (๒) S๑๘, (๓) S๑๙, (๔) S๒๐ (แก้ไข)

ข้อระเบียบ/ประเด็น	ข้อความเดิม	ข้อความเสนอปรับปรุง/เพิ่มเติม	รหัสเชื่อมโยง
ข้อ ๓๑ การเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืม	-	**๓๑/๑ ในการบังคับหนี้ ให้ ส.ป.ก. จังหวัด ดำเนินการบังคับจากหลักประกันที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ก่อน หากยังไม่เพียงพอจึงดำเนินการบังคับหนี้กับผู้ค้ำประกัน และให้ใช้กระบวนการทางศาลเป็นเครื่องมือเพื่อเจรจา ไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอมยอมความ เพื่อรักษาที่ดินทำกินไว้เป็นลำดับแรก การสั่งสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอันเนื่องมาจากการไม่ชำระหนี้เงินกู้ ให้ถือเป็นมาตรการสุดท้ายเมื่อพ้นกระบวนการบังคับคดีแล้ว**	S๑๙, S๒๐ (เพิ่มใหม่ โดย S๑๙ ต้องแก้ระเบียบ คปก. ควบคู่กัน)
ข้อ ๓๒ การบอกเลิกสัญญา	ให้ ส.ป.ก. จังหวัด มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ๒ งวดติดต่อกัน และไม่ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดในหนังสือเร่งรัดตามข้อ ๓๑ (๒) ผู้กู้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน	ให้ ส.ป.ก. จังหวัด มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ๒ งวดติดต่อกัน **และได้ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม หรือพิจารณาให้คู่สมรสหรือทายาทเข้ามารับผิดชอบชำระหนี้แทนแล้ว แต่ยังไม่มีการ**ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดในหนังสือเร่งรัดตามข้อ ๓๑ (๒) ผู้กู้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน	S๑๙ (แก้ไข)

๖.๒.๒ ข้อเสนอแนะด้านการดำเนินงานและการสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจากการปรับปรุงตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ควรกำหนดแนวทางดำเนินงานที่ช่วยให้หลักเกณฑ์ใหม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ดังนี้

๑) จัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติประกอบระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยระบุรายละเอียดขั้นตอนการพิจารณาคำขอกู้ การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ การตรวจสอบหลักประกัน การติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ และการจัดการหนี้ค้างชำระให้เป็นแนวทางเดียวกัน ขณะที่ตัวบทระเบียบควรกำหนดหลักการสำคัญและหน้าที่ขั้นต่ำที่จำเป็น เพื่อรักษาความชัดเจนและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

๒) พิจารณาจัดตั้งคณะทำงานพิจารณาการให้เงินกู้โดยเฉพาะของจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการกลั่นกรองและวิเคราะห์การให้สินเชื่อของจังหวัด เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์และกลั่นกรองข้อมูลคำขอกู้ก่อนเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ ทั้งนี้ องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการทำงานควรกำหนดให้สอดคล้องกับอำนาจตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๓) เตรียมความพร้อมก่อนรับไม้ยืนต้นเป็นหลักประกัน โดยประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นสถานะของ ส.ป.ก. ในฐานะผู้รับหลักประกัน จัดทำหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าและการตรวจสอบความคงอยู่ของไม้ยืนต้น ตลอดจนกำหนดวิธีการบังคับหลักประกันที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ควรถือว่าการรับไม้ยืนต้นเป็นหลักประกันสามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ก่อนตรวจสอบฐานอำนาจที่เกี่ยวข้อง

๔) พัฒนาการติดตามและช่วยเหลือเกษตรกรควบคู่กับการจัดเก็บหนี้ โดยส่งเสริมความรู้ด้านการเงินและวินัยทางการเงิน การจัดทำบัญชีครัวเรือนและบัญชีต้นทุนการผลิต การวางแผนรายรับรายจ่าย การประเมินภาระหนี้สิน และการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ก่อนกู้ยืม

๕) ส่งเสริมศักยภาพการผลิตและการสร้างรายได้ของเกษตรกรตามบริบทของพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำ การลดต้นทุนและความเสียหายในการผลิต การพัฒนาธุรกิจเกษตรและเพิ่มมูลค่าผลผลิต เช่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การสร้างตราสินค้าและช่องทางการตลาด รวมถึงการเลือกใช้เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่เหมาะสมกับพื้นที่และไม่สร้างภาระลงทุนเกินความสามารถของเกษตรกร

๖) ติดตามผลการดำเนินงานหลังปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยจัดเก็บข้อมูลการใช้เวลาพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ จำนวนและมูลค่าหนี้ค้างชำระ ผลการติดตามเรียกเก็บหนี้ การใช้มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้ และผลของมาตรการจูงใจลูกหนี้ดี เพื่อใช้ประเมินว่าการปรับปรุงทำให้การให้กู้ยืมและการจัดเก็บหนี้มีประสิทธิภาพขึ้นหรือไม่

๖.๓ ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาครั้งต่อไป

การศึกษาครั้งนี้ใช้การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ระดับอำนวยการจำนวน ๑๘ ราย ประกอบกับการศึกษาเอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การศึกษาครั้งต่อไปควรขยายกลุ่มผู้ให้ข้อมูลให้ครอบคลุม

เกษตรกรผู้กู้ สถาบันเกษตรกร และผู้ค้ำประกัน เพื่อสะท้อนประสบการณ์ของผู้ได้รับผลจากการให้กู้ยืมและการจัดเก็บหนี้โดยตรง

นอกจากนี้ ควรศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณก่อนและหลังการปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ เช่น ระยะเวลาพิจารณาคำขอกู้ วงเงินสินเชื่อที่ได้รับอนุมัติ อัตราการผิดนัดชำระหนี้ มูลค่าหนี้ค้างชำระ ผลการใช้มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้ และผลของมาตรการจูงใจลูกหนี้ดี เพื่อประเมินประสิทธิผลของแนวทางปรับปรุง

สำหรับประเด็นที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายหรือยังต้องกำหนดวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน ควรมีการศึกษาเฉพาะเรื่องเพิ่มเติม เช่น ความเป็นไปได้ในการใช้ไม้ยืนต้นเป็นหลักประกัน การจัดการหนี้เมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้รับสิทธิในที่ดิน และหลักเกณฑ์การขยายเวลาหรือแปลงหนี้ เพื่อให้ได้แนวทางที่มีความชัดเจนทั้งด้านกฎหมาย การดำเนินงาน และผลต่อการจัดเก็บหนี้ของกองทุน

๖.๔ บทสรุป

การปรับปรุงระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ควรมุ่งให้หลักเกณฑ์การให้กู้ยืมมีความชัดเจนและสอดคล้องกับการประกอบอาชีพของเกษตรกร ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการพิจารณาสินเชื่อ และกำหนดกรอบการติดตามและช่วยเหลือลูกหนี้ที่สามารถปฏิบัติได้จริง ควบคู่กับการสร้างแรงจูงใจในการชำระหนี้และกำหนดขั้นตอนเร่งรัดหนี้ที่ชัดเจนเป็นธรรม ทั้งนี้ ข้อเสนอการปรับปรุงข้างต้นควรผ่านการทำประชาพิจารณ์และการตรวจสอบของสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ก่อนนำไปเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบของ ส.ป.ก. พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

บรรณานุกรม

กรมการปกครอง. (ม.ป.ป.). *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗.* สืบค้นจาก: https://report.dopa.go.th/laws/document/๓/๓๔๓.pdf. เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

กรมชลประทาน. (ม.ป.ป.). *ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙.* สืบค้นจาก: https://fad.rid.go.th/nonbudget/images/กฎหมายและระเบียบ/_ระเบียบ_/DL-๒๕๕๙-๑.pdf. เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (๒๕๖๖ก). *ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) พ.ศ. ๒๕๕๗.* สืบค้นจาก: https://drive.google.com/file/d/๑YvGrPX๖jOMfQ๒jZiupVowVFeCQhLA_DF/view?pli=๑. เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (๒๕๖๖ข). *ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙.* สืบค้นจาก: https://drive.google.com/file/d/๑LfmZJqEDGiWd๗cMyyHshiw๔rOSUFA๙ww/view. เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (๒๕๖๖ค). *ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒.* สืบค้นจาก: https://drive.google.com/file/d/๑E_๗๒d๕DjESB๘DozVpJz๓c๑oFeWaqdl๕b/view. เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (๒๕๖๖ง). *ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๔.* สืบค้นจาก: https://drive.google.com/file/d/๑๘OZootoeQun๑uxd๒EOkReiGWolguEOeT/view. เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (๒๕๖๖จ). *ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๖.* สืบค้นจาก: https://drive.google.com/file/d/๑GX๒C๔gux DECFGDY๔HLfelmP๗AWC๑FZIl/view. เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

กรมป่าไม้. (๒๕๖๒). *คู่มือสำหรับประชาชน การปลูกไม้มีคาทางเศรษฐกิจ.* สืบค้นจาก: https://www.forest.go.th/cert/wp-content/uploads/sites/๙๘/๒๐๒๓/๑๑/คู่มือการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ.pdf. เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

กรรณิกา โตสวน. (๒๕๖๑). *ปัญหาการบริหารกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.* สืบค้นจาก: https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/๒๐๑๘/TU_๒๐๑๘_๕๗๐๑๐๓๕๒๓๙_๑๐๙๙๓_๑๑๑๘๔.pdf. เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๘.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๕๘). *พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒.* สืบค้นจาก: https://www.moac.go.th/law_agri-files-๔๒๒๘๙๑๗๙๑๐๖๑. เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘

กองบริหารงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร. (๒๕๖๘). *คู่มือการขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร.* สืบค้นจาก: https://www.opsmoac.go.th/fund-fund_request-files-๔๖๑๑๙๑๗๙๑๗๙๒. เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

การยางแห่งประเทศไทย. (๒๕๖๐). *ระเบียบการยางแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนายางพารา เพื่อการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง และผู้ประกอบกิจการยาง ตามมาตรา ๔๙ (๓) พ.ศ. ๒๕๕๙.* สืบค้นจาก: https://www.raot.co.th/ewtadmin/ewt/rubber_web/article_attach/๔๙%๒๐(๓)% ๒๐(๒).pdf. เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

จิรพงษ์ จูมะโรง. (๒๕๖๗). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการบังคับชำระหนี้ในโฉนดเพื่อการเกษตร.* สืบค้นจาก: www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/๖๖๒๔๐๑๐๔๑๒/๑๗๕๔๓๙๑๙๗๖๖๙๖๐dd๙๙๒b๙c๘๖๘๓๗๐๖e๗๗๙๗๓c๔c๒๗๑๔_abstract.pdf. เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๘.

ณภัทร ทิพย์ศรี, ภัทราพร สมเสมอ, และเดือนเพ็ญ มะโนเรือง. (๒๕๖๗). การสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยการแปรรูปผลิตภัณฑ์จากข้าวอินทรีย์ในอาเภอพาน จังหวัดเชียงราย. *วารสารบริหารธุรกิจและศิลปศาสตร์ราชมงคลล้านนา, ๑๒*(๑), ๗๗-๘๘.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (ม.ป.ป.๑). *คู่มือความรู้ด้านกฎหมาย เรื่อง การกู้ยืมเงิน.* สืบค้นจาก: https://www.baac.or.th/th/file-upload/๔-Loan.pdf. เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (ม.ป.ป.๒). *คู่มือความรู้ด้านกฎหมาย เรื่อง หนี้.* สืบค้นจาก: https://www.baac.or.th/th/file-upload/๑๐-Debt๒.pdf. เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

พินธ์ทิพภา สนธิสุวรรณกุล และสวรรยา ธรรมอภิพล. (๒๕๖๒). การปรับตัวของเกษตรกรชาวนาต่อสถานการณ์ภัยแล้งในชุมชนบ้านไผ่จรเข้ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม. *วารสารการจัดการและการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี,* ๖(๒), ๑-๒๒.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (๒๕๕๘). *โครงการศึกษาภาวะหนี้สินเกษตรกรและแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.* สืบค้นจาก: https://tdri.or.th/wp-content/uploads/๒๐๑๙/๐๕/ภาวะหนี้สินเกษตรกรFinal-Report.pdf. เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๘.

มาริสา สกุลวัฒนา. (๒๕๖๔). *การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการก่อหนี้ กรณีศึกษาของกลุ่มพนักงานวัยเริ่มทำงานของบริษัทเอกชน.* สืบค้นจาก: http://ir-ithesis.swu.ac.th/dspace/bitstream/๑๒๓๔๕๖๗๘๙/๑๗๒๑/๑/gs๖๒๑๑๓๐๒๔๕.pdf. เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๘.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๘). *ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘.* สืบค้นจาก: https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/๖๕๗๓๕.pdf. เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

ลัทธพร รัตนวรารักษ์ และชนกานต์ ฤทธินนท์. (๒๕๖๗). *การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่รุนแรงกับการผิดนัดชำระหนี้เกษตร. สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์.* สืบค้นจาก: https://www.pier.or.th/blog/๒๐๒๔/๐๕๐๑/. เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๘.

วัชราภรณ์ จันทนุกูล และสัญญา เคณาภูมิ. (๒๕๖๑). กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา: สาเหตุของปัญหาการค้างชำระหนี้. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี,* ๙(๒), ๑๒๓–๑๓๐.

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (๒๕๖๘). *เงินเฟ้อเดือน ม.ค. ๒๕๖๘ เร่งสูงขึ้นมาอยู่ที่ ๑.๓๒% YoY จากปัจจัยฐาน มองเงินเฟ้อปี ๒๕๖๘ เฉลี่ยยังอยู่ที่ ๐.๗%.* สืบค้นจาก: https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k-social-media/Pages/Inflation-EBR๔๑๒๓-FB-๐๖-๐๒-๒๐๒๕.aspx. เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สถาบันนิติธรรมาลัย. (๒๕๖๘ก). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๘ ส่วนที่ ๒ ความสามารถ (มาตรา ๑๙ - ๓๖).* สืบค้นจาก: https://www.drthawip.com/civilandcommercialcode/๐๑๑. เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สถาบันนิติธรรมาลัย. (๒๕๖๘ข). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๘ ลักษณะ ๓ ทรัพย์ (มาตรา ๑๓๗ - ๑๔๘).* สืบค้นจาก: https://www.drthawip.com/civiland commercialcode/๐๑๘. เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สถาบันนิติธรรมาลัย. (๒๕๖๘ค). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๘ หมวด ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป (มาตรา ๖๘๐ - ๖๘๕/๑).* สืบค้นจาก: https://www.drthawip.com/civilandcommercialcode/๐๙๙. เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สถาบันนิติธรรมาลัย. (๒๕๖๘ง). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๘ หมวด ๒ ผลก่อนชำระหนี้ (มาตรา ๖๘๖ - ๖๙๒).* สืบค้นจาก: https://www.drthawip.com/civilandcommercialcode/๑๐๐. เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และดามร คำไตรย์. (๒๕๕๓). แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม: ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร,* ๓(๑), ๔๕-๕๕.

สมศักดิ์ จีวัฒนา, ผกามาศ บุตรสาลี, และ สุริยา รักการศิลป์. (๒๕๖๘). การยกระดับเศรษฐกิจครัวเรือนของเกษตรกรในจังหวัดบุรีรัมย์ด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับวางแผนการใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน. *วารสารวิชาการ การจัดการเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม,* ๑๒(๑), ๑๕๗-๑๗๑.

สุดาทิพย์ เกษจ้อย. (๒๕๖๕). *การเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรโดยการแปรรูปเป็นขนมไทยพื้นบ้านสืบสานวัฒนธรรมท้องถิ่น.* สืบค้นจาก: https://so๐๕.tci-thaijo.org/index.php/pacific/article/download/๒๖๑๐๘๙/๑๗๕๖๙๘/๙๘๑๖๘๑. เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สุรชัย ศรีนรจันทร์ และบุหงา ชัยสุวรรณ. (๒๕๖๒). กระบวนการสร้างตราสินค้าและการสื่อสารการตลาดออนไลน์สินค้าเกษตรอินทรีย์. *Thai Agricultural Research Journal, ๓๗*(๒), ๑๗๗-๑๘๕.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๒). *คู่มือการปฏิบัติงานสินเชื่อเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/uploads/org/fund_admin/files/article_๒๐๒๐๐๑๓๐๑๔๑๔๐๔.pdf. เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๔ก). *รายงาน คปก. ปี ๒๕๒๐.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/th/intranet/news-activity/article-category-๑๔๙-๕๕/รายงาน-คปก.-ปี-๒๕๒๐?id=๑๒๘๐๘๕. เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๔ข). *รายงาน คปก. ปี ๒๕๒๒.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/th/intranet/news-activity/article-category-๑๔๙-๕๕/รายงาน-คปก.-ปี-๒๕๒๒?id=๑๒๘๐๘๓. เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๔ค). *รายงาน คปก. ปี ๒๕๒๔.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/th/intranet/news-activity/article-category-๑๔๙-๕๕/รายงาน-คปก.-ปี-๒๕๒๔?id=๑๒๘๐๙๕. เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๔ง). *รายงาน คปก. ปี ๒๕๓๕.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/th/intranet/news-activity/article-category-๑๔๙-๕๕/รายงาน-คปก.-ปี-๒๕๓๕?id=๑๒๘๑๐๑. เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๔จ). *รายงาน คปก. ปี ๒๕๔๗.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/th/intranet/news-activity/article-category-๑๔๙-๕๕/รายงาน-คปก.-ปี-๒๕๔๗?id=๑๒๘๑๑๔. เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๕). *แผนปฏิบัติราชการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/uploads/org/alro/files/all_files/แผนปฏิบัติราชการระยะ%๒๐๕%๒๐ปี%๒๐(พ_ศ_%๒๐๒๕๖๖%๒๐-%๒๐๒๕๗๐).pdf. เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๖ก). *รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๖/๒๕๖๖.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/th/intranet/news-activity/รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม-ประจำปี-๒๕๖๖/รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม-ครั้งที่-๖๒๕๖๖?id=๒๓๗๕๖๘. เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๖ข). *ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/files/ราชกิจจา%๒๐ร_เข้าทำประโยชน์%๒๐ฉ_๔.pdf. เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๗ก). *รายงานผลการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗.* เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ ๖๙๐. กรุงเทพฯ: บริษัทนิวธรรมดาการพิมพ์ (ประเทศไทย) จำกัด.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๗ข). *รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๗/๒๕๖๖.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/th/intranet/news-activity/รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม-ประจำปี-๒๕๖๖/รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม-ครั้งที่-๗๒๕๖๖?id=๒๓๙๙๘๘. เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๗ค). *ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/files/ระเบียบคัดเลือก%๒๐ฉบับรวม.pdf. เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๗ง). *กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง บันทึกข้อตกลงมติคณะกรรมการ หนังสือเวียน และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๗).* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/uploads/org/fund_admin/files/กพว/๐%๒๐เล่มระเบียบกองทุนฯ%๒๐ฉบับปรุง%๒๐๒๕๖๗%๒๐%๒๐เอกสารเผยแพร่%๒๐๖๗๗.pdf. เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๖๘). *คู่มือโฉนดต้นไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘.* สืบค้นจาก: https://alro.go.th/uploads/org/tech_trans/files/คู่มือโฉนดต้นไม้%๒๐๑%๒๐พ_ค_%๒๐๖๘.pdf. เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๕๙). *ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙*. สืบค้นจาก: https://www.moac.go.th/law_agri-files-๔๒๒๗๙๑๗๙๑๘๗๖. เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๖๑ก). *ระเบียบว่าด้วยการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๖๑.* สืบค้นจาก: https://www.opsmoac.go.th/revolvingfund-revolving_fund-files-๔๓๑๘๙๑๗๙๑๘๐๘. เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๖๑ข). *ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน และแนวทางการติดตามการชำระหนี้.* สืบค้นจาก: https://www.opsmoac.go.th/revolvingfund-revolving_fund-files-๔๓๑๘๙๑๗๙ ๑๘๐๙. เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๖๒). *คำสั่งคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ที่ ๒/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน.* สืบค้นจาก: https://www.opsmoac.go.th/prachuapkhirikhan-regulation-files-๔๑๒๘๙๑๗๙๑๘๐๘. เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๖๓). *ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน และแนวทางการติดตามการชำระหนี้ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓.* สืบค้นจาก: https://www.opsmoac.go.th/revolvingfund-revolving_fund-files-๔๓๑๘๙๑๗๙๑๘๑๓. เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๖๘). *ระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๖๘.* สืบค้นจาก: https://www.opsmoac.go.th/fund-regulation-files-๔๗๑๖๙๑๗๙๑ ๘๐๑. เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (๒๕๕๗). เกี่ยวกับหนี้. สืบค้นจาก: http://legacy.orst.go.th/?know ledges=๑๖๒๓๕. เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๘.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). *ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖.* สืบค้นจาก: https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/๑๖๓๖๕๓๖.pdf. เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๕). *ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔.* สืบค้นจาก: https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/๑๙๑๕๕๔๘.pdf. เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๖๔). *พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๖๔.* สืบค้นจาก: https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๔/A/๐๒๖/T_๐๐๐๑.PDF. เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๖๗). *ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗.* สืบค้นจาก: https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/๒๕๘๖๘.pdf. เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๖๑). *ร่างกฎกระทรวงกำหนดให้ทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. .....* สืบค้นจาก: https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/๒๕๖๑/๙๙๓๒๙ ๑๘๐๘.pdf. เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

อนุชา วงศ์ศรีรัตน์. (๒๕๕๒). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเงินกู้นอกระบบ.* สืบค้นจาก: https://dspace.spu.ac.th/server/api/core/bitstreams/๔๕๗ffb๕b-๔fa๘-๔๒๑c-b๙๒๘-fb๕๐d๖ddbcd๔/content. เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘.

อัฏฐวัฒน์ กิตติพลดีงาม. (๒๕๕๔). *การประยุกต์ใช้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการแก้ปัญหาหนี้สินที่เกิดจากโครงการสินเชื่อเพื่อคุณภาพชีวิตของข้าราชการกองบิน ๒ จังหวัดลพบุรี.* สืบค้นจาก: https://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files//๕๓๙๒๐๓๓๔/chapter๒.pdf. เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๘.

Chantarat, S., Chawanote, C., Ratanavararak, L., Rittinon, C., Sa-ngimnet, B., & Adultananusak, N. (๒๐๒๓). *Financial lives and the vicious cycle of debt among Thai agricultural households (PIER Discussion Paper No. ๒๐๔).* Puey Ungphakorn Institute for Economic Research. Retrieved from: https://www.pier.or.th/files/dp/pier_dp_๒๐๔.pdf. [Access date: April ๑๘, ๒๐๒๕].

Chotewattanakul, P., Sharpe, K., & Chand, S. (๒๐๑๙). The drivers of household indebtedness: Evidence from Thailand. *Southeast Asian Journal of Economics, ๗*(๑), ๑-๔๐.

Goldberg, N., & Karlan, D. (๒๐๐๖). *The Impact of Microfinance: A Review of Methodological Issues.* Retrieved from: https://poverty-action.org/sites/default/files/publications/I๑๓_FAI_ImpactMicrofinance_๐.pdf. [Access date: March ๒๑, ๒๐๒๕].

Hollinger, F. (๒๐๐๔). *Financing agricultural term investments. Food and Agriculture Organization of the United Nations.* Retrieved from: https://www.fao.org/๔/y๕๕๖๕e/y๕๕๖๕e๐๐.htm. [Access date: April ๑๘, ๒๐๒๕].

International Finance Corporation. (๒๐๑๔). *Access to finance for smallholder farmers: Learning from the experiences of microfinance institutions in Latin America.* Retrieved from: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/๙๒de๒eda-b๑๓๘-๕bea-๘c๕e-๔b๒๙๙a๔adc๓๗/content. [Access date: April ๑๘, ๒๐๒๕].

Kaboski, J. P., & Townsend, R. M. (๒๐๑๒). The Impact of Credit on Village Economies. *American Economic Journal: Applied Economics,* ๔(๒), ๙๘-๑๓๓.

Kassegn, A., & Endris, E. (๒๐๒๒). Factors affecting loan repayment rate among smallholder farmers got loans from the Amhara Credit and Saving Institution: In the case of Habru District, Amhara Regional State, Ethiopia. *International Area Studies Review,* ๒๕(๑), ๗๓-๙๖.

Lertamphainont, S., & Sparrow, R. (๒๐๑๖). *The economic impacts of extreme rainfall events on farming households: Evidence from Thailand (PIER Discussion Paper No. ๐๔๕).* Puey Ungphakorn Institute for Economic Research. Retrieved from: https://www.pier.or.th/files/dp/pier_dp_๐๔๕.pdf. [Access date: October ๘, ๒๐๒๕].

Motedayen, N., Nazarian, R., Damankeshideh, M., & Seifipour, R. (๒๐๒๒). Identification and Evaluation of the Factors Affecting Credit Risk Management Using the Multinomial Logistic Regression Model. *Iranian Economic Review,* ๒๖(๓), ๗๐๗-๗๒๐.

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง แนวทางการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

วันที่สัมภาษณ์.....เวลาสัมภาษณ์..... .....น.

สถานที่สัมภาษณ์.....

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลผู้ตอบแบบสัมภาษณ์และผู้สัมภาษณ์

ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ชื่อ-สกุล.....ตำแหน่ง.....

ผู้สัมภาษณ์

ชื่อ-สกุล.....ตำแหน่ง..... .....

ส่วนที่ ๒ ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้

๒.๑ วัตถุประสงค์ของการให้กู้ยืม

ท่านคิดว่าการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อประกอบเกษตรกรรมและเพื่อเป็นค่าชดเชยตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

๒.๒ หลักประกันการกู้ยืม

ท่านคิดว่าการกำหนดหลักประกันการกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

๒.๓ อำนาจการอนุมัติ

ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อโครงสร้างอำนาจการอนุมัติเงินกู้ที่เป็นขั้นบันไดตามวงเงิน (ปทจ., คปจ., อกก.คง., คปก.)

ส่วนที่ ๓ ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการรับชำระหนี้

๓.๑ การติดตามการใช้จ่ายของผู้กู้

ท่านคิดว่าการติดตามการใช้จ่ายของผู้กู้ตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

๓.๒ การติดตามการชำระหนี้

ท่านคิดว่าการติดตามการชำระหนี้ตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

๓.๓ เงื่อนไขการชำระหนี้

ท่านคิดว่า ส.ป.ก. ควรมีมาตรการจูงใจสำหรับลูกหนี้ที่มาชำระหนี้ไม่ว่าเมื่อครบกำหนดหรือก่อนกำหนดในสัญญาหรือไม่ อย่างไร

๓.๔ การช่วยเหลือลูกหนี้

ท่านคิดว่าการช่วยเหลือลูกหนี้ตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ประกอบด้วย การปลอดชำระหนี้ การผ่อนผันการชำระเงินรายงวด การขยายเวลาการชำระหนี้ และการลดดอกเบี้ยเงินกู้ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

๓.๕ การเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืม

ท่านคิดว่าการเร่งรัดหนี้ตามสัญญากู้ยืม ในระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ ๔ ประเด็นคำถามเกี่ยวกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

ท่านมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับการปรับปรุงตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ เพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

๔.๒ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ นอกตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗

นอกเหนือจากการปรับปรุงตัวบทระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ แล้ว ท่านมีข้อเสนอแนะในเชิงการปฏิบัติงานที่จะช่วยให้การพิจารณาอนุมัติเงินกู้หรือการรับชำระหนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างไร