

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ประเทศไทย ประสบปัญหาความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมดาในเรื่องเกี่ยวกับหนี้สินที่ดินทำกิน และการขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพของเกษตรกรและผู้ยากจนมาเป็นเวลาช้านาน และเป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ซึ่งเมื่อเกษตรกรและผู้ยากจนประสบปัญหาดังกล่าว จะหันไปกู้ยืมเงินจากสินเชื่อแหล่งต่างๆ ทั้งที่เป็นสถาบันการเงินและไม่ใช่อินstitutionการเงิน ซึ่งเป็นการกู้ยืมหนี้นอกระบบ มีอัตราดอกเบี้ยสูง โดยเกษตรกรและผู้ยากจนส่วนมาก จะนำที่ดินที่มีอยู่ไปจำนองหรือขายฝากหรือให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นประกันตามสัญญากู้ยืม แต่หากเนื่องจากเกษตรกรและผู้ยากจนส่วนใหญ่ ขาดความรู้ในการทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ ทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการทำนิติกรรมสัญญานั้นๆ รวมถึงการขาดเงินทุนประกอบอาชีพ ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้ จนในที่สุดเกษตรกรและผู้ยากจน มักจะสูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนให้แก่นายทุนหรือบุคคลอื่น ซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาต่างๆ ที่ตามมา อาทิเช่น ปัญหาการย้ายถิ่นฐานเข้าไปทำงานในเมืองใหญ่ จนก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด หรือปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาความยากจนซ้ำซากในประเทศไทย

รัฐบาลทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้หาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเหล่านี้ โดยรัฐบาลในสมัยของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 ขึ้น ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน คือ “คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน” เรียกโดยย่อว่า กชก. พร้อมกับจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน และ

กองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดินขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหรือเครื่องมือที่จะช่วยเหลือให้เกษตรกรที่นำที่ดินไปจำนอง หรือขายฝาก หรือให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นประกันตามสัญญากู้ยืม หรือขายให้กับเจ้าหนี้ ให้สามารถชำระหนี้สินหรือไถ่ถอนที่ดินคืนมาเป็นการมลสิทธิ์ของตนเองได้

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และให้โอนงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) เดิมได้มีมติรวมกองทุนทั้ง 3 กองทุนเข้าด้วยกัน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบให้รวมเงินต้นและกองทุนหมุนเวียนเป็นกองทุนเดียว โดยมีชื่อใหม่ว่า “กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน” และได้ประกาศมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนและรักษาที่ดินทำกินไว้ให้เกษตรกรและผู้ยากจน โดยการให้กู้ยืมเงินเพื่อไปปลดเปลื้องหนี้สินและไถ่ถอนที่ดินคืนจากเจ้าหนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและรับเรื่องร้องเรียน, 2555, หน้า 33-34)

สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ นอกจากนี้จะมีภารกิจหลักในการศึกษา วิเคราะห์และจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากาเกษตรและสหกรณ์ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด แผนบูรณาการการพัฒนากาเกษตรและสหกรณ์ของจังหวัด รวมถึงการศึกษา วิเคราะห์และจัดทำแผนปฏิบัติการโครงการพัฒนาด้านการเกษตรและสหกรณ์ของจังหวัด แล้วนั้น ยังมีภารกิจที่จะต้องพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ทั้งในด้านของการรับคำร้อง การพิจารณาอนุมัติเงินกู้แก่เกษตรกรหรือผู้ยากจน การช่วยเหลือให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาหรือชี้แจงแก่ผู้ขอความช่วยเหลือที่เป็นเกษตรกรหรือผู้ยากจน ทางด้านกฎหมาย ให้ความเข้าใจและดำเนินการได้ถูกต้อง ช่วยระงับข้อพิพาทในเรื่อง

กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินหรือข้อพิพาทอื่นที่มีอยู่หรือจะเกิดขึ้น ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน นอกจากนี้ยังมีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติควบคู่ไปกับการให้บริการเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน คือ การประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน เพื่อสร้างการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแก่เกษตรกรและผู้ยากจน เพื่อให้การช่วยเหลือด้านหนี้สินและที่ดินสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากภารกิจดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่า สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด เป็นหน่วยงานที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน เกี่ยวกับหนี้สินและการไถ่ถอนที่ดินทำกินคืนให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนได้ สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด จึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนากิจการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อเป็นการเผยแพร่หรือกระจายข่าวสารต่างๆ ให้เกษตรกร ผู้ยากจน ประชาชนทั่วไป และส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อการประชาสัมพันธ์ต่างๆ ประเภท

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา ผู้วิจัยในฐานะผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสกลนคร มีหน้าที่รับผิดชอบในการรับคำร้องขอกู้เงินกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน การช่วยเหลือให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาหรือชี้แจงแก่ผู้ขอความช่วยเหลือที่เป็นเกษตรกรหรือผู้ยากจน ตลอดจนการออกหน่วยบริการจังหวัดเคลื่อนที่ทุกเดือนๆ ละ 1 อำเภอ เพื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งจากการสัมภาษณ์และสอบถามเกษตรกรและผู้ยากจน พบว่าเกษตรกรหรือผู้ยากจน ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสกลนคร เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน และมีเกษตรกรและผู้ยากจน บางส่วนเคยได้ยินชื่อกองทุนหมุนเวียนฯ แต่ไม่รู้ ไม่เข้าใจว่า กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน มีหลักเกณฑ์หรือวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน อย่างไร ทำให้เกษตรกรหรือผู้ยากจน ที่ประสบปัญหาหนี้สินและที่ดินทำกิน ไม่มีช่องทางในการขอรับการช่วยเหลือจากทางราชการ จนในที่สุดทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง ต้องตกไปเป็นของนายทุนหรือเจ้าหนี้

ดังนั้น ผู้วิจัย จึงสนใจศึกษาเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร เพื่อให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของเกษตรกรและผู้ยากจน ตลอดจนสามารถนำ ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม นั้น นำไปใช้เพื่อพัฒนาการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป

### คำถามของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามการวิจัย ไว้ดังนี้

1. สภาพปัจจุบัน ปัญหา การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร เป็นอย่างไร
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร เป็นอย่างไร

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ผู้วิจัยกำหนดความมุ่งหมายของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร
2. เพื่อสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร

## ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนากองทุนประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ผลที่ได้รับจะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

1. ได้ทราบสภาพปัจจุบัน ปัญหา การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร
2. ได้ยุทธศาสตร์การพัฒนากองทุนประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร อันจะเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการประชาสัมพันธ์ ให้เกษตรกรหรือผู้ยากจน ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ที่ถูกต้อง และสามารถนำไปประยุกต์ใช้หรือเป็นต้นแบบในการประชาสัมพันธ์ในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนากองทุนประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร มีขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ประเด็นเนื้อหาที่สนใจศึกษา ได้แก่
  - 1.1 สภาพปัจจุบัน ปัญหา แนวทางการพัฒนากองทุนประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร
  - 1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนากองทุนประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร
2. **ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษาและกลุ่มเป้าหมาย**
  - 2.1 พื้นที่ทำการศึกษา คือ อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร
  - 2.2 กลุ่มเป้าหมายที่ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการ โดยเลือกแบบเจาะจง จำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

2.2.1 กลุ่มเกษตรกรและผู้ยากจน ได้แก่ 1) เกษตรกรหรือผู้ยากจนที่เคยใช้บริการกองทุนหมุนเวียนฯ จำนวน 20 คน 2) เกษตรกรหรือผู้ยากจนที่ไม่เคยใช้บริการกองทุนหมุนเวียนฯ จำนวน 5 คน

2.2.2 กลุ่มตัวแทนภาคราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มช่วยเหลือเกษตรกรและโครงการพิเศษ สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสกลนคร เกษตรอำเภอเมืองสกลนคร และเจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จังหวัดสกลนคร

### 3. ขอบเขตด้านเวลาในการวิจัย

ดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือน พฤศจิกายน 2559 ถึงเดือนมกราคม 2560 รวมระยะเวลา 3 เดือน โดยกำหนดออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

3.1 ศึกษา สภาพปัจจุบัน ปัญหา การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2559

3.2 การสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนากการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ในช่วงเดือนธันวาคม 2559

3.3 ตรวจสอบยุทธศาสตร์การพัฒนากการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ในช่วงเดือนธันวาคม 2559

3.4 การปรับปรุงและเผยแพร่ยุทธศาสตร์การพัฒนากการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ในช่วงเดือนมกราคม 2560

## กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนากองทุนหมู่บ้านเพื่อการพัฒนาการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบความคิดของการวิจัยดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน หมายถึง วิธีการที่นำมาใช้ในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนในอำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร โดยต้องการพัฒนาให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน อย่างถูกต้องสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของรัฐได้อย่างรวดเร็ว
2. กองทุนหมุนเวียนฯ หมายถึง กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน เป็นกองทุนกู้ยืมเงินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2547 โดยมีหลักการสำคัญคือ เพื่อสงวนและรักษาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนไว้ไม่ให้ตกไปเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น
3. เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพทำนา ทำสวน ทำไร่ อาชีพด้านการเลี้ยงสัตว์ อาชีพด้านการประมง และขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับกรมส่งเสริมการเกษตร ในปีฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2558 โดยมีรายได้สุทธิต่อปีไม่เกิน 87,000 บาท
4. ผู้ยากจน หมายถึง ผู้ที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอและอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในการปลดเปลื้องหนี้สินอันเกิดโดยเหตุสุจริตได้ และมีรายได้สุทธิต่อปีไม่เกิน 87,000 บาท
5. อชก.ส่วนจังหวัด หมายถึง อนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนระดับจังหวัด