

เสียงจากชาวนา..ผู้ถูกฟ้องขี้ดที่ดิน

“นากรุ่นไขได้ช่วยจากในรนา คกรที่ปล่วง
สินเชื่อกับเกษตรกร มีนโยบขงเพิ่มเติม
ในกรรช่วงเนลลือเกษตรกรนี้สามารถ
รักษาที่ดินของตนเองไว้ได้

นากรต้องม่กรกรรทอชทลลตที่ดิน
ของเกษตรกร รนา คกรคกรมีนโยบขง
กับชื้อที่ดินของเกษตรกรไว้ก่อน
แล้วให้กรทอนพ้ันฟูและพ้ันทนาเกษตรกร
เข้กรรกับชื้อนนี้จกรรนา คกรจ้กทอชทนนี้
วิธีนี้จะทำให้เกษตรกรม่ต้องสูญเสีย
ที่ดินใน้กับ คนที่มกรรชื้อ
และทำให้ที่ดินของเกษตรกรม่ตกร
ไปอยู่ในมือของนกรรนา คกรที่ดิน
นกรรนักแก้งกรไรที่ดิน ที่จ้จจะชื้อที่ดิน
ของเกษตรกรอยู่ในช้จจข้ัน”



ชาวนา ชาวนา

เดิมพันการสูญเสียที่ดิน



กลุ่มปฏิบัติการท้องถิ่นไร้พรมแดน (Local Act)

55/245 ซอยงามวงศ์วาน 32 ถนนงามวงศ์วาน

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2953-3541-2 โทรสาร 0-2953-3542 www.landactionthai.org

เมื่อพ้ันนา..กลายเป็นสินค้ขายกรอชทลลต
ก็ดินถูกพรกร..จกรมือชาวนาสุนกรร



น้า ชาวนา

เติมพลังการสูญเสียที่คืน



“คนี่ชาวนา เดิมพันการสูญเสียที่ดิน”

เลขมาตรฐานหนังสือ (ISBN) 0978-616-91682-2-5

พิมพ์ครั้งแรก ตุลาคม 2557

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

บรรณาธิการ พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์

กองบรรณาธิการ ปิยาพร อรุณพงษ์ เขมรัฐ เถลิงศรี ธีรสุวรรณจักร ภาวิญญ์ เถลิงศรี
อัจฉรา รักษ์ดิตรรม อารีวรรณ คุณันเทียะ เมธี สิงห์สุ่ง่า สุมาลี พะสิม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์

“หนังสือชาวนา เดิมพันการสูญเสียที่ดิน” .- : กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน(LocalAct),
2557, 224 หน้า

1. หนังสือชาวนา 2. การยึดที่ดินขายทอดตลาด 3. การสูญเสียที่ดินของชาวนา
4. ระบบสินเชื่อสถาบันการเงิน

จัดพิมพ์โดย



กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (Local Act)
55/245 ซอยงามวงศ์วาน 32 ถนนงามวงศ์วาน
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2953-3541-2 โทรสาร 0-2953-3542

ข้อมูลเพิ่มเติม

www.landactionthai.org
www.facebook.org/LocalAct

สนับสนุนข้อมูล

สภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย (สค.ปท.)

พิสูจน์อักษร

น้ำผึ้ง หัสดิตรรม กฤษณา พาสีรักษ์

ปกและรูปเล่ม

ปณิตา เกียรติสุพิมล

ภาพประกอบ

เมธี สิงห์สุ่ง่า สุมาลี พะสิม มงคล ดั่งเขียว

พิมพ์ที่

โรงพิมพ์เดือนตุลา

โทรศัพท์ 08-6341-0155, 0-2996-7392-4 โทรสาร 0-2996-7395

สนับสนุนการจัดพิมพ์



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

ราคา 120 บาท (สั่งซื้อทางไปรษณีย์ หรือทางเฟสบุ๊ก บวกค่าจัดส่ง 50 บาท ทั่วประเทศ)





สำหรับการลงทุนของต่างชาติ กฎหมายไทยมีข้อห้ามมิให้ชาวต่างชาติมีกรรมสิทธิ์ที่ดินในราชอาณาจักร แต่ก็มีกฎหมายไทยที่ให้สิทธินักลงทุนต่างชาติสามารถเช่าที่ดินในระยะยาวได้ ทั้งนี้กรมที่ดินได้พยายามจะแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเช่าที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมปี พ.ศ.2542 เพื่อขยายระยะเวลาเช่าที่ดินของชาวต่างชาติ จากที่เคยกำหนดไว้ว่าไม่เกิน 50 ปี ให้สามารถเช่าได้ 99 ปี เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับนักลงทุนต่างชาติที่จะมาประกอบธุรกิจโรงแรม ห้างสรรพสินค้า และลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม ฯลฯ (ฐานเศรษฐกิจ 2556) การส่งเสริมการลงทุนทำให้ชาวต่างชาติครอบครองที่ดินในประเทศมากขึ้น มีข้อมูลว่าปัจจุบันที่ดินกว่า 1 ใน 3 ของประเทศไทย หรือประมาณ 100 ล้านไร่ ถูกถือครองโดยชาวต่างชาติแล้ว (เดลินิวส์ 2555)

สรุปปิดท้าย

การบริหารจัดการที่ดินเอกชนในประเทศไทย เป็นไปตามกลไกตลาดที่ดินเป็นหลัก และรัฐมีบทบาทเข้ามาแทรกแซงควบคุมกลไกตลาดที่ดินน้อยมาก อย่างไรก็ตามรัฐมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดการยึดที่ดินของประชาชนทางอ้อม โดยการส่งเสริมการลงทุนของต่างชาติ โดยเฉพาะในธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ที่ดินจำนวนมากในการเพาะปลูก ขณะที่รัฐไม่ได้มีมาตรการจำกัดหรือควบคุมการถือครองที่ดินโดยเอกชน บริษัทธุรกิจทั้งในและต่างประเทศแต่อย่างใด

ในทางตรงกันข้ามรัฐกลับพยายามผ่อนปรน หรือยกเว้นมาตรการเข้มงวดในการควบคุมการถือครองที่ดิน อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากการกว้านซื้อที่ดินเพื่อทำการผลิต ปรากฏว่าการที่รัฐไม่แทรกแซงตลาดที่ดินได้ส่งผลให้เกิดการปั่นราคาที่ดินและการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร ซึ่งทำให้ที่ดินในกรรมสิทธิ์ของเอกชนถูกปล่อยรกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ กลายเป็นการปิดเบียดตลาดที่ดิน ในขณะที่มีผู้ต้องการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ต้องการที่ดินเพื่อทำการผลิตอีกเป็นจำนวนมาก



“หนีเขาวนา เต็มพันการสูญเสียที่ดิน”

สารบัญ

บทนำ	6
ส่วนที่หนึ่ง หนีชาวนา เดิมพันการสูญเสียที่ดิน	15
• สูญเสียที่นา เพราะความไม่รู้หนังสือ	16
• แรงกดดันจากการกู้ยืมซื้อ ทำให้รักษาที่ดินไว้ไม่ได้	34
• โชคชะตากลับแกล้ง หรือเพราะที่ดินถูกค้ำขายปอง	52



สร้างศูนย์ราชการ การสร้างนิคมอุตสาหกรรม รวมไปถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อย่างเช่นการก่อสร้างถนนและทางด่วน ฯลฯ โครงการเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ที่ดินขนาดใหญ่ ซึ่งโดยส่วนมากเป็นพื้นที่ที่ประชาชนครอบครองอาศัยอยู่ ทั้งโดยมีกรรมสิทธิ์และ ไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ทำให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐ เจ้าของโครงการพัฒนา กับประชาชนที่ครอบครองที่ดิน ในหลายกรณี

ส่วนกรณีการยึดที่ดินในนามของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น โดยส่วนใหญ่เกิดขึ้นในที่ดินเขตป่าของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติมีประชาชนอาศัยทำกินอยู่ในที่ดินเหล่านั้นนับล้านคนโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ปลายทศวรรษ 2520 อีกเช่นกันที่รัฐให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีนโยบายขยายเขตป่าอนุรักษ์ รวมทั้งการดำเนินโครงการต่างๆ เช่น โครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้ แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูต้นน้ำ ลำธาร (รพต.) ที่อ้างว่าเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ป่าแต่กลับยึดที่ดินจากประชาชน นอกจากนี้ยังมีกรณีที่รัฐยึดที่ดินป่าที่ประชาชนอาศัยทำกินอยู่ เพื่อให้สัมปทานกับบริษัท เอกชนใช้พื้นที่ปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจอีกเป็นจำนวนมาก

หากไม่นับรวมการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรในตลาดที่ดิน การขยายตัวของการค้าและการลงทุนในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องทั้งภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ย่อมส่งผลให้เกิดความต้องการที่ดินสูงมากอยู่แล้ว เมื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้ตลาดที่ดินเติบโตอย่างต่อเนื่องตามไปด้วย แม้ว่าประเทศไทยจะประสบวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 แต่ก็กล่าวได้ว่าวิกฤติดังกล่าว ทำให้ตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์หยุดชะงักเพียงช่วงเวลาสั้นๆ และกลับมาเติบโตอีกครั้งในเวลาไม่นานหลังจากนั้น พร้อมกับ การขยายตัวของการค้าและการลงทุน จากต่างชาติในกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ





ส่วนที่สอง วิถีชนวนากับการสูญเสียที่ดิน	70
• หนี้สินชนวนากับการสูญเสียที่ดิน	72
• วิถีชนวนากับการสูญเสียที่ดิน	98
• ความหวังของการปลดปล่อยหนี้สิน	112
ส่วนที่สาม การถือครองและการแย่งยึดที่ดินในสังคมไทย	130
• ประวัติศาสตร์การสูญเสียที่ดินของเกษตรกร	132
• ความสุ่มเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร	158
• การจัดการที่ดินของรัฐไทยจากอดีตสู่ปัจจุบัน	186

ပဲကန်





ด้วยสถานการณ์การเฟื่องฟูของตลาดที่ดินผนวกกับโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดินจึงปรากฏว่าในช่วงรอยต่อระหว่างปี พ.ศ.2534-2535 การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินประเภทต่างๆ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว (มูลนิธิสถาบันที่ดิน 2545: 6-5) แต่ผลกระทบที่ตามมาคือเกิดกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยไม่ชอบตามกฎหมาย และการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน

ดังมีข้อมูลของธนาคารโลกระบุว่า ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2524 การกระจายตัวของการถือครองที่ดินในประเทศไทยค่อนข้างดี แต่เมื่อธนาคารโลกได้ให้เงินสนับสนุนจำนวน 183 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อให้รัฐบาลเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรในปี พ.ศ.2527 รวมถึงการเกิดภาวะฟองสบู่สังหาริมทรัพย์ และราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ส่งผลให้ในช่วงเวลาดังกล่าวมีเกษตรกรขายที่ดินให้กับนายทุนเป็นจำนวนมาก และส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างมาก (Environmental Defense 2002 อ้างใน มินินธ์ 2554)

การสำรวจของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ในปี พ.ศ. 2545 พบว่าการกระจุกตัวของที่ดินแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ และผู้ถือครองรายเดียวมีที่ดินหลายแปลง และที่ดินส่วนมากใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มที่ ทั้งนี้ในประเทศไทยมีแปลงที่ดินขนาดใหญ่เกิน 100 ไร่ประมาณร้อยละ 5 ของที่ดินทั้งหมด ขณะที่แปลงที่ดินโดยส่วนใหญ่หรือร้อยละ 87 ของที่ดินทั้งหมด มีเนื้อที่ไม่เกิน 5 ไร่ (มูลนิธิสถาบันที่ดิน 2545)

นอกจากการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินภายใต้กลไกตลาดที่ดินแล้ว ในช่วงนี้ยังมีการยึดที่ดินที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ในนามของการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เมื่อรัฐมีนโยบายเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้เกิดโครงการพัฒนาต่างๆ เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าและการชลประทาน การ

ทำไมชาวนาภาคกลางถึงประสบปัญหาถูกยึดที่นาขายทอดตลาด การยึดที่ดินชาวนาขายทอดตลาดเกิดขึ้นได้อย่างไรในสังคมเกษตรกรรมไทย และอะไรคือเหตุผลสำคัญที่ทำให้ชาวนาภาคกลางเดินทางมาถึงจุดนี้ได้ นี่เป็นเหตุผลเบื้องต้นที่ทำให้เกิดงานศึกษาเรื่องการขายทอดตลาดที่ดินชาวนา งานศึกษาเรื่องสภาพหนี้สินชาวนา และความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินของชาวนาภายใต้ระบบสินเชื่อของสถาบันการเงิน งานศึกษาชิ้นนี้มีเป้าหมายหลักเพื่อทำความเข้าใจในความเชื่อมโยงระหว่างหนี้สินของชาวนา ระบบสินเชื่อของสถาบันการเงิน และการขายทอดตลาดที่ดินชาวนาที่กำลังเกิดขึ้นอย่างมากในพื้นที่ชนบทภาคกลางปัจจุบัน

งานศึกษาชิ้นนี้ใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างชาวนาจำนวน 247 ราย ในจังหวัดชัยนาท และอ่างทอง และกรณีศึกษาเชิงลึกชาวนา 3 ราย ในจังหวัดสุพรรณบุรี เพชรบุรี และฉะเชิงเทรา ควบคู่กับการศึกษาเชิงนโยบายในประเด็นประวัติศาสตร์การสูญเสียที่ดิน การจัดการที่ดินของรัฐ และความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร โดยงานศึกษาเป็นความร่วมมือระหว่างกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน (โลโคลแอก) สภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย (สค.ปท.) และศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





แม้รัฐบาลสมัยยุคอดีตจนถึงปัจจุบัน พยายามสนับสนุนให้ชาวนาและเกษตรกรยากจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เพื่อลดปัญหาอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหนี้ยนอกระบบ แต่หลายสิบปีที่ผ่านมา นับแต่มีการก่อตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในปี พ.ศ. 2509 ปัญหาหนี้ยนอกระบบก็ไม่เคยหมดไปจากภาคชนบทไทย มีหน้าซ้ำปัญหาหนี้สินเกษตรกรกลับกลายเป็นปัญหาที่รุนแรงมากขึ้น เพราะมีชาวนาจำนวนมากไม่น้อยนอกจากจะสูญเสียที่ดินให้กับเจ้าหนี้ยนอกระบบแล้ว ยังต้องสูญเสียที่ดินให้กับสถาบันเงินกู้ในระบบเพิ่มขึ้นอีกด้วย

หากจะกล่าวถึงต้นตอที่มาของการสูญเสียที่ดินของชาวนา คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงประวัติศาสตร์การถือครองที่ดินในชนบท ที่แต่ไหนแต่ไรมา ชาวนาภาคกลางไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ทั้งที่เป็นผู้ทำการผลิตแต่ชาวนาในภาคกลางกลับเป็นผู้เช่าที่ดินมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ เรียกได้ว่าถูกผลักดันให้เป็นผู้เช่าที่ดินมาตั้งแต่มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในยุคแรกเลยทีเดียว

เนื่องจากพื้นที่ภาคกลางเป็นพื้นที่แรกของชนบทไทย ที่ถูกนำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ระบบเศรษฐกิจที่กระตุ้นให้ชาวนาผลิตข้าวจำนวนมาก เพื่อให้มีผลผลิตข้าวเพียงพอที่จะขายออกสู่ตลาดต่างประเทศ (ซึ่งยังคงเป็นอยู่ปัจจุบัน) ยังมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินฉบับแรกในปี พ.ศ.2444 ยิ่งทำให้ที่ดินกลายเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น พื้นที่ชนบทภาคกลางจึงถูกจับจ้องจากชนชั้นสูงผู้มีฐานะ และมีอิทธิพล ที่ต้องการแสวงหากำไรจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เข้ามาสู่ภาคกลาง ชาวนาภาคกลางจึงถูกเบียดขับให้กลายเป็นผู้เช่าที่ดินมาตั้งแต่ยุคอดีต ต่างจากชนบทภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้ ที่เกษตรกรมีโอกาสในการจับจองพื้นที่เกษตรเป็นของตนเองมากกว่า

2) ความเฟื่องฟูของตลาดที่ดิน (พ.ศ.2531- ปัจจุบัน)

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2500 เมื่อรัฐบาลไทยมีนโยบายการพัฒนาและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลก การพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้การจับจองและใช้ประโยชน์ที่ดินขยายตัวเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคเมือง หรือการขยายพื้นที่การเกษตรในภาคชนบท อย่างไรก็ตาม **ตลาดที่ดินที่เฟื่องฟูขึ้นแบบก้าวกระโดด เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พ.ศ.2531-2534** ภายใต้นโยบายการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นการรบที่ค้าพร้อมทั้งยังมีนโยบายที่จะพัฒนาประเทศไทยให้เป็น “เสือตัวที่ 5” ของเอเชีย ซึ่งหมายถึงการกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ด้วยนโยบายดังกล่าวจึงมีการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์อย่างมหาศาล และเกิดการกว้านซื้อที่ดินของเกษตรกรรายย่อยเพื่อเก็งกำไร โดยหวังว่าจะสามารถขายที่ดินที่ซื้อมาอย่างรวดเร็วจึงในราคาที่สูงขึ้นกว่าราคาที่ซื้อมาหลายเท่าตัว และไม่ได้มุ่งหมายว่าจะใช้ประโยชน์ที่ดินในการผลิตหรือการประกอบกิจการใดๆ

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนี้ ทางกรมที่ดินได้เริ่มดำเนินโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศโดยการสนับสนุนของธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ในระหว่างปี พ.ศ.2528-2547 ตามหลักการของธนาคารโลก ที่เห็นว่าเอกสารสิทธิ์จะทำให้ประชาชนมีสิทธิที่ดินที่มั่นคงและเกิดแรงจูงใจที่จะลงทุนทำการผลิตหรือใช้เอกสารสิทธิ์นั้นไปเพิ่มทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต (สำนักบริหารโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ 2544: 14) ขณะที่รัฐไทยเองก็เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ดังกล่าว เพราะที่ผ่านมาตั้งแต่มีกฎหมายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ปรากฏว่ารัฐยังไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จลงได้





ในทางปฏิบัติ การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและการใช้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ทำให้การจำกัดควบคุมสิทธิการถือครองที่ดินเป็นไปได้ยาก รัฐจึงพยายามปฏิรูปที่ดินภายใต้กลไกตลาด เช่น มีแนวคิดที่จะเก็บภาษีที่ดิน หรือ การปฏิรูปที่ดินด้วยการที่รัฐซื้อที่ดินจากเอกชนมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรยากจน

อย่างไรก็ตาม การกระจายการถือครองที่ดินดังกล่าวไม่มีความคืบหน้าอย่างเป็นรูปธรรม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการปฏิรูปที่ดินจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมือง ขณะที่รัฐมีงบประมาณจำกัดจึงไม่สามารถซื้อที่ดินมากระจายให้แก่เกษตรกรไร้ที่ดินได้ การปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงการนำที่ดินของรัฐซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่ามาปฏิรูปให้แก่เกษตรกร และมักเกิดปัญหาที่ดินหลุดมือไปจากเกษตรกรในเวลาต่อมา เนื่องจากความล้มเหลวในการทำการเกษตร



“หนีชาวนา เดิมพันการสูญเสียที่ดิน”



นอกจากการเรียกเก็บภาษีอากรที่ดินที่ราษฎรครอบครองทำกินอยู่แล้ว รัฐยังได้ออกกฎหมายเพื่อหวงห้ามและกันพื้นที่บางส่วนไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ กฎหมายฉบับหนึ่งที่กล่าวถึงกันมากซึ่งรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการอ้างสิทธิ์เหนือที่ดินอย่างเหมาะสมกลับไม่ใช่กฎหมายที่ดิน แต่เป็นพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่มีสาระเป็นครั้งแรกว่า ที่ดินทั้งหมดในประเทศไม่ว่าจะมีสภาพเป็นป่าไม้หรือไม่ก็ตาม หากว่าไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์คือไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย ให้ถือว่าที่ดินแห่งนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

ส่วนกฎหมายที่ให้การคุ้มครองกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดิน และมุ่งประโยชน์ในการเก็บภาษี ที่ใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยเรื่องที่ดินและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินซึ่งกระจัดกระจายเข้าไว้ด้วยกัน

กระนั้นก็ตามในปัจจุบันการจำแนกประเภทที่ดิน การออกโฉนดและเอกสารสิทธิ์ที่ดิน และการอ้างสิทธิ์เหนือที่ดินก็ยังคงมีความสับสนและซับซ้อน ทั้งยังทำให้เกิดความขัดแย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างมาก ดังปรากฏว่ามีเอกสารสิทธิ์หลายประเภทที่ราษฎรใช้แสดงสิทธิ์ในที่ดิน เช่น ส.ค.1, น.ส.3, น.ส.3ก, โฉนด (น.ส.4) ขณะที่เมื่อเกิดกรณีพิพาทในเรื่องสิทธิ์ในที่ดิน ประชาชนในท้องถิ่นจำนวนมากอ้างสิทธิ์ที่ดินโดยอิงกับระบบสิทธิแบบอื่นๆ นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย เช่น สิทธิตามจารีตประเพณี และสิทธิชุมชน เป็นต้น

นับตั้งแต่ใช้ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน ที่ดินในประเทศไทยถูกบริหารจัดการภายใต้กลไกตลาดเป็นหลัก โดยที่รัฐไม่ได้มีมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินที่เข้มงวดจริงจัง แม้ว่าจะตระหนักถึงปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินถือครองที่ดิน และมีกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน





ต่อมาได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 เพื่อให้มีหน้าที่บริหารจัดการผลประโยชน์จากการทำไม้โดยเฉพาะ และอธิบดีกรมป่าไม้คนแรกคือ H. Slade ชาวอังกฤษที่เคยทำหน้าที่บริหารจัดการป่าไม้ให้แก่เจ้าอาณานิคมอังกฤษในประเศอินเดีย

ในด้านจัดการที่ดิน การรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยมีแรงผลักดันมาจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน กล่าวคือในยุคจักรวรรดินิยมได้มีการเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมาก ต่างประเทศต้องการสินค้าจากประเทศไทย โดยเฉพาะข้าวและป่าไม้ ดังนั้น เพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกจึงมีการขุดคลองรังสิตขึ้น ทั้งเพื่อสร้างระบบชลประทานให้แก่การเกษตรและเพื่อสร้างเส้นทางลำเลียงผลผลิตไปจำหน่าย การขยายพื้นที่เพาะปลูกทำให้เกิดข้อพิพาทในที่ดินสูงชันโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการขุดคลอง ทว่าในสมัยนั้นยังไม่มีหลักฐานทางราชการอย่างเป็นทางการที่จะใช้ในการไต่สวนและพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน สาเหตุเหล่านี้ได้ส่งผลต่อการวางระบบการจัดการที่ดินในเวลาต่อมา (ศยามล 2533: 36)

ภายหลังการจัดตั้งกรมป่าไม้ได้ 5 ปี ได้มีการจัดตั้งกรมที่ดิน เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 และมีประกาศออกโฉนดที่ดินครั้งแรกในปีเดียวกัน ประกาศฉบับนี้และฉบับต่อๆ มา ได้ให้การคุ้มครองสิทธิในที่ดินแก่เอกชน ซึ่งเป็นสิทธิ์แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และส่งผลให้การซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินเอกชนเป็นไปตามกลไกตลาด โดยที่รัฐไม่ได้เข้ามาแทรกแซงควบคุม

นอกจากจะมีเนื้อหากาเวนคืนที่ดินเพื่อให้รัฐสามารถใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนา และเพื่อความมั่นคง และคุ้มครองสิทธิที่ดินเอกชนแล้ว กฎหมายที่ดินยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสามารถเรียกเก็บผลประโยชน์จากการครอบครองที่ดินของราษฎร เพราะในประกาศออกโฉนดที่ดินในปี พ.ศ.2444 นั้น ได้กำหนดไว้ด้วยว่าที่ดินที่ได้ออกโฉนดจะต้องเสียค่าที่หรือค่านาให้แก่รัฐบาลทุกปี (ศยามล 2533: 38)

มาถึงยุคปัจจุบัน ภาพเหตุการณ์ยังคงดำเนินไปในการทำงานเดียวกัน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยังคงรวมศูนย์อยู่มากในพื้นที่ภาคกลาง สภาพพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางที่มีแหล่งน้ำชลประทานเข้าถึง เหมาะสมกับการเพาะปลูกและเป็นแหล่งผลิตอาหารที่ดี ทำให้ชาวนาภาคกลางที่สามารถจับจองที่ดินไว้ได้ในครั้งอดีตมาในวันนี้กำลังถูกเบียดขับในอัตราที่เร่งและเร็วกว่าเดิม ให้กลายเป็นชาวนาเช่าและชาวนารับจ้าง จากผู้ที่มีฐานะและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

กล่าวได้ว่าการจัดระบบที่ดินในชนบทไทย โดยการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินฉบับแรกใน ปี พ.ศ.2444 คือนำที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตของชาวนาเข้าสู่ระบบตลาดที่ดินเป็นครั้งแรก เนื่องจากเปิดให้มีการซื้อขายที่ดินได้อย่างเสรีไม่มีการควบคุม ผู้ที่มีเงินมากและต้องการที่ดินสามารถกว้านซื้อที่ดินจากชาวนาเก็บไว้ได้ ในขณะที่ชาวนาหากทำการผลิตล้มเหลว สามารถขายที่ดินเพื่อขอใช้หนี้ได้เช่นกัน

เมื่อมีการจัดระบบสินเชื่อในชนบท จากเดิมที่ชาวนาเคยกู้เงินจากแหล่งเงินกู้รายย่อย ได้ถูกนำมารวมศูนย์อยู่ภายใต้ระบบสินเชื่อของสถาบันการเงิน เพื่อให้ชาวนาเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ง่ายขึ้น โดยมีที่ดินเป็นทรัพย์สินจำนอง มองในอีกด้านหนึ่งจึงเท่ากับเป็นการผนวกให้ชาวนาเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเต็มรูปแบบมากยิ่งขึ้น

ด้วยข้อจำกัดของการให้สินเชื่อเงินกู้ที่ไม่ได้มาพร้อมกับความรู้ของการใช้เงิน เมื่อชาวนากู้เงินจากสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน ชาวนาไม่ได้รับความรู้ที่นักลงทุนควรจะมี โดยเฉพาะความรู้ ความเข้าใจในสัญญาเงินกู้ เงื่อนไขการผ่อนชำระ และสิ่งที่จะเกิดขึ้นหากไม่สามารถผ่อนชำระหนี้ได้ตามกำหนด





ชาวภาคกลางจึงมักจบลงด้วยความล้มเหลวในการลงทุน อยู่ในสภาพเป็นหนี้จำเป็นต้องผลิตข้าวจำนวนมาก มีต้นทุนการผลิตสูง และขายข้าวได้ในราคาที่ไม่คุ้มกับต้นทุนที่จ่ายไป เมื่อไม่สามารถชดใช้หนี้ได้ ก็จะถูกสถาบันการเงินฟ้องดำเนินคดีให้ชดใช้หนี้ และนำที่ดินที่จำนองไว้ออกขายทอดตลาด และเวลานี้นี่เองที่ผู้มีฐานะ และผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ที่ทุตาไว มีเส้นสายอยู่ในสถาบันการเงิน จะเข้ามาซื้อซื้อที่ดินของชาวนา จากแปลงเล็กค่อยๆ สะสมจนกลายเป็นแปลงใหญ่

การยึดที่ดินชาวนาโดยเจ้าหนีนอกระบบยิ่งเกิดขึ้นได้ง่าย แบบแรกเกิดขึ้นจากการทำสัญญาขายฝากที่ดิน ที่เจ้าหนีนอกระบบให้ชาวนาโอนลอยมอบที่ดินให้กับเจ้าหนี้ตั้งแต่เริ่มกู้เงิน และอีกแบบคือการทำสัญญาจำนองที่นา เมื่อชาวนาไม่สามารถชำระหนี้ได้ เจ้าหนีนอกระบบจะฟ้องดำเนินคดีกับชาวนา และขอให้ศาลนำที่ดินชาวนาออกขายทอดตลาด เมื่อที่ดินชาวนาถูกขายทอดตลาด เจ้าหนีนอกระบบเหล่านี้ก็จะติดต่อญาติและคนรู้จักมาซื้อซื้อที่ดินไว้เอง

การถ่ายโอนที่ดินจากมือชาวนาสู่นายทุนและผู้มีอิทธิพลจึงเกิดขึ้นได้ง่าย และถูกต้องตามกฎหมาย เพราะคนที่ประกาศขายทอดตลาดที่ดินของชาวนาก็คือ เจ้าหน้าที่ภาครัฐจากกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ที่ทำหน้าที่ตามคำสั่งศาลที่ยึดที่ดินชาวนาขายทอดตลาดนั่นเอง

กล่าวได้ว่าความล้มเหลวจากการลงทุนทำนา การผลิตข้าวจำนวนมากตามแรงกระตุ้นของตลาด การเข้าสู่ระบบสินเชื่อของสถาบันการเงินโดยมีที่ดินจำนองผูกพัน และแรงกดดันจากการกว้านซื้อที่ดินของผู้มีอิทธิพล ล้วนเป็นแรงส่งเสริมผลักดันให้ชาวภาคกลางสูญเสียที่ดินจำนวนมากอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน



“หนีชาวนา เต็มพันการสูญเสียที่ดิน”





การยึดที่ดินจากชาวนา จึงเกิดขึ้นตั้งแต่ยุคสมัยอดีตจนถึงปัจจุบันไม่เคยเปลี่ยน ถึงแม้ภาครัฐและสถาบันการเงินจะอ้างว่าที่ต้องการให้ชาวนากู้เงินเพื่อให้ชาวนามีเงินลงทุนทำนา ซื้อปัจจัยการผลิต และใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อให้ได้ผลผลิตข้าวที่มากขึ้น แต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นปัจจุบัน คงปฏิเสธไม่ได้ว่าชาวนาไม่ใช่ผู้ที่ได้รับผลกำไรที่ออกเงยจากการผลิตข้าวที่มากขึ้นอย่างแน่นอน สิ่งที่ชาวนาเผชิญอยู่ปัจจุบัน คือการถูกผนวกเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน และระบบเงินกู้ของสถาบันการเงินที่ชาวนาเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เนื่องจากไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนทำนาของตนเองได้ ทั้งราคาปัจจัยการผลิต ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือแม้แต่ราคาผลผลิตข้าว

3 กรณีศึกษาชาวนาซึ่งถูกยึดที่ดินขายทอดตลาด การทบทวนประวัติศาสตร์การสูญเสียที่ดิน บทคัดย่องานวิจัยสถานภาพหนี้สินชาวนา และความสับสนเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินของชาวนาในหนังสือเล่มนี้ ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่า เดิมพันของชาวนาภาคกลางในการเดินทางเข้าสู่ระบบการค้าและการลงทุน ด้วยเงินกู้จากสถาบันการเงินทั้งในและนอกระบบ สุดท้ายพวกเขาล้วนมีจุดจบที่ไม่แตกต่างกัน นั่นคือการสูญเสียที่ดินของตนเองให้กับสถาบันเงินกู้และเจ้าหนีนอกระบบ อย่างที่ไม่มีวันหวนคืนนำที่ดินกลับมาได้

พงษ์ทิพย์ สำนารณจิตต์

กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน (โลโคลแอก)





บริบทการจัดการที่ดินของประเทศไทยมีความสืบเนื่องมาจากระบบการจัดการที่ดินตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 พัฒนาการการจัดการที่ดินของประเทศไทยอาจแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา ตามเหตุการณ์สำคัญที่สัมพันธ์กับระบบการจัดการที่ดิน คือยุคที่หนึ่ง การสถาปนากรรมสิทธิ์เอกชน และยุคที่สองความเฟื่องฟูของตลาดที่ดินในประเทศไทย

1) การสถาปนากรรมสิทธิ์เอกชน

ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อประเทศเพื่อนบ้านถูกปกครองด้วยจักรวรรดินิยมตะวันตก แม้จะกล่าวได้ว่าประเทศไทยไม่ได้ตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก แต่การจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ของไทยก็ได้รับอิทธิพลจากระบบการบริหารจัดการของตะวันตกตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยก่อนหน้านี้ไม่ได้มีการกำหนดอาณาเขตดินแดนของรัฐที่แน่นอน แต่รัฐไทยเริ่มต้นสำรวจอาณาเขตดินแดนที่แน่นอน แม้จะเข้าใจกันว่าเป็นแนวทางเพื่อป้องกันการรุกรานดินแดนของตะวันตก แต่มีงานวิชาการที่เสนอว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อเรียกเก็บและหวงกันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่า

ทั้งนี้การสำรวจอาณาเขตดินแดนเริ่มต้นจากการที่รัฐกรุงเทพฯ ต้องการรวบรวมอำนาจการให้สัมปทานทำไม้และการเรียกเก็บผลประโยชน์จากการทำไม้จากรัฐล้านนา ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐกรุงเทพฯ (Vandergeest and Peluso 1995)



การจัดการที่ดินของรัฐไทย จากอดีตสู่ปัจจุบัน

พศ.ดร.อัจฉรา รักยุติธรรม



ส่วนที่หนึ่ง
ทึ้นชาวนา
เต็มพ้นการสูญเสยที่ตึน



สูญเสียนา
เพราะความไม่รู้หนังสือ:
อำพร บ่อแก้ว



สุมาลี พะสิม





จะเห็นว่าการดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ทั้งการส่งเสริมการออมและนโยบายให้เกษตรกรเข้าสู่สินเชื่อในระบบ ล้วนไม่สามารถแก้ปัญหาภาระหนี้สินของเกษตรกรได้ ทั้งนี้เพราะนโยบายของภาครัฐที่ผ่านมา ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดของเกษตรกร ดังที่กล่าวไว้ในขั้นต้น

แม้งานศึกษาการแก้ไขปัญหาหนี้สินจะอยู่นอกเหนือขอบเขตของงานวิจัยนี้ แต่ประเด็นสำคัญคือ หากไม่สามารถแก้ปัญหาความเสี่ยงของอาชีพเกษตรกร และข้อจำกัดเชิงโครงสร้างด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร ก็จะส่งผลให้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการนำที่ดินไปค้ำประกันมีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐควรมีแนวทางเยียวยาอย่างไร และจะทำคู่ขนานไปกับการพัฒนาในด้านอื่นๆ ได้หรือไม่ หากเปรียบปัญหานี้เหมือนโรคมะเร็ง สิ่งที่ภาครัฐต้องดำเนินการคือรีบเยียวยาคนไข้ตั้งแต่ระยะแรกของโรคก่อนที่จะมีอาการจะรุนแรงขึ้น ส่วนเรื่องที่จะให้คนไข้ปรับเปลี่ยนวิถีการดำรงชีวิตในแต่ละวันเป็นอีกเรื่องที่ต้องทำคู่ขนานกันไป

“ตอนนี้ก็เหลือแต่ชีวิตที่จะให้เขาได้ ที่นามีทั้งหมดก็ไร่ เขาก็เอาไปหมดแล้ว” ป้าอำพรกล่าวถึงที่นากว่า 12 ไร่ ของแม่ น้องชายและของตัวเอง ที่เพิ่งถูกเจ้าหนี้นอกระบบยึดไปต่อหน้าต่อตาอย่างหมดอาลัยตายอยาก

อำพร บ่อแก้ว วัย 53 ปี พื้นเพเป็นคนอำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นชาวนาอีกคนหนึ่งสูญเสียที่นาให้กับเจ้าหนี้นอกระบบ ด้วยความไม่รู้หนังสือ ไม่เท่าทันเล่ห์เหลี่ยมของนายหน้าและนายทุนเงินกู้ ทำให้ต้องสูญเสียที่นาถึง 12 ไร่ กลายเป็นชาวไร่ที่ทำกิน ไม่มีแม่แต่บ้านที่จะอยู่อาศัย

ในกรณีของป้าอำพร ต้องสูญเสียที่ดินถึงสองครั้งซ้อน ให้กับเจ้าหนี้นอกระบบสองราย

เจ้าหนี้นอกระบบรายแรกยึดที่นาพื้นที่ 3 ไร่ 33 ตารางวาของนางใบ วงษ์เสงี่ยม แม่ของป้าอำพร เป็นที่ดินผืนเดียวกับที่ปลูกบ้านอาศัยอยู่ เพราะป้าอำพรและแม่ไม่สามารถหาเงินไปชำระหนี้เงินกู้จำนวน 750,000 บาท ได้ ในที่สุดเจ้าหนี้ก็ยื่นเรื่องฟ้องศาล เพื่อให้ยึดที่นาแม่ของป้าอำพรขายทอดตลาด

หลังจากนั้นครอบครัวของป้าอำพร ซึ่งมี ป้าอำพร สามี แม่ พ่อ น้องชายที่พิการ และลูกหลาน รวม 10 คน ได้ถูกยื่นคำขาดให้ออกจากที่นาและบ้านพักอาศัย ภายในวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2557





ก่อนที่จะเดินหน้าเข้าสู่วงจรหนี้นอกระบบ ครอบครัวป่าอำพรถือว่ามีความพออยู่พอกิน ทำนาในที่นาของตัวเองกว่า 12 ไร่ และเช่าที่นาในละแวกนั้นทำนาเพิ่ม เงินลงทุนทำนาบางส่วน ได้จากการนำที่นาไปจำนองกับสหกรณ์การเกษตรศรีประจันต์ เมื่อครบปีก็นำไปเงินชำระหนี้ เป็นอย่างนี้เรื่อยมา

จนถึงปี พ.ศ. 2547 ผู้เป็นแม่ได้แบ่งที่ดินให้กับลูกๆ ซึ่งมีป่าอำพร เป็นลูกสาวคนโตได้ที่ดิน 6 ไร่ น้องชายได้ 3 ไร่ และแม่ของป่าอำพรเก็บที่ดินส่วนที่ตั้งบ้านไว้เอง อีก 3 ไร่

จุดเริ่มต้นของหนี้นอกระบบ

หลังจากแบ่งที่นากันแล้ว ครอบครัวของป่าอำพรทำนาเป็นปกติเรื่อยมา แม้จะมีบางปีที่ขาดทุนจากการทำนาบ้างเพราะน้ำท่วม ข้าวลืบได้ผลผลิตน้อย แต่ก็ถือว่าพออยู่ได้

จนกระทั่งมาถึงปี พ.ศ. 2552

“เราไม่ได้ตั้งใจจะไปเป็นหนี้เขาหรอก แต่มันจำเป็น เพราะเราพลาดทำให้กับนายหน้าเงินกู้ ตอนแรกนายหน้าเขามายืมเงินเรา 20,000 บาท พอเราไปทวงเขา บอกว่าเขาจะเอาเงินมาลงทุนทำนา เขาก็พาเราไปหาเจ้าหน้าที่เงินกู้นอกระบบ ให้เราเซ็นชื่อในสำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน เราไม่รู้เราก็เซ็นให้ไป แล้วเราก็ได้เงิน 20,000 บาท กลับมาบ้าน ซึ่งเราคิดว่า เป็นเงินของเรา”

“พอเช้าอีกวันมีคนไปทวงหนี้ 1,000 บาท เราก็งงว่าอะไรกัน เราไปเป็นหนี้พวกมันตั้งแต่เมื่อไร มารู้อีกทีหลังว่าที่แท้นายหน้าพาเราไปเซ็นเอกสารกู้เงินกับ

ดังกล่าวนี้กำลังมีบทบาทสำคัญและเข้ามาแทนที่มาตรการแทรกแซงด้านราคา ในบริบทของประเทศไทย ภาครัฐอาจส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยเข้าร่วมโครงการเพื่อให้มีรายได้ มีเงินทุนหมุนเวียน ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถรักษาที่ดินและคุณภาพดินที่ใช้เพาะปลูกได้ด้วย

บทส่งท้าย

แน่นอนว่าแนวคิดหรือมาตรการที่เสนอมานี้ อาจไม่ใช่มาตรการที่เหมาะสมที่สุดตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า First best policy แต่ด้วยสภาพปัญหาของเกษตรกรที่เกิดขึ้น มาตรการนี้อาจต้องใช้คู่ขนานกับมาตรการพัฒนาอื่นๆ อันที่จริงแล้วหน่วยงานภาครัฐก็พยายามใช้มาตรการเยียวยาแก้ไข แต่มักเน้นที่ปลายเหตุ โดยอาจคิดว่าตรงต้นทางของสินเชื่อควรปล่อยให้เป็นภาระหน้าที่ของสถาบันการเงินและเกษตรกร

อย่างไรก็ตามปัญหาได้ย้อนกลับมาที่ภาครัฐและส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวมอยู่ดี นอกจากนั้น แนวทางที่เสนอนี้อาจขัดต่อความรู้สึกของนักวิชาการกระแสหลัก ที่มองว่าหนี้สินเป็นเรื่องปัจเจกและแต่ละคนควรรับผิดชอบหนี้สินของตน หากดำเนินการโอบอุ้มเกษตรกรเช่นนี้ เกษตรกรอาจจะไม่มีความรับผิดชอบและความพยายามช่วยเหลือตนเอง คำถามที่ชวนหยิบยกขึ้นมากลางทางนโยบายคือ แนวคิดแบบนี้โอ-คลาสสิก ที่ว่าเรื่องหนี้เป็นปัญหาปัจเจกและควรให้กลไกตลาดหาทางออกเอง จะสามารถทำให้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรเบาบางลงได้หรือไม่





2. เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ (Guaranteed Loan Program) เพื่อให้เกษตรกรสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่างๆ ได้

3. เป็นผู้ค้ำประกันการซื้อที่ดิน (Land Contract Guarantee Program) โดย FSA จะเป็นผู้ค้ำประกันให้เกษตรกรที่ต้องการซื้อที่ดิน ซึ่งในบางกรณีถ้าไม่มีการค้ำประกันจาก FSA ผู้ขายจะไม่ยอมทำนิติกรรมกับเกษตรกร

สิ่งที่น่าเป็น Joy ทางการวิจัยในอนาคต คือ งบประมาณที่จะช่วยเกษตรกรตั้งแต่เริ่มต้นของการกู้ โดยภาครัฐเป็นคนปล่อยกู้และช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยตั้งแต่วัยแรก จะมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่ากว่าการดำเนินการในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

• **ภาครัฐเปลี่ยนแนวคิดจาก แปลงที่ดินให้เป็นทุนเป็น “การให้ทุนเกษตรกรเพื่อรักษาที่ดิน”**

ประเด็นเชิงนโยบายอีกประเด็นหนึ่งที่ภาครัฐน่าจะนำไปทบทวน คือ แทนที่จะปล่อยให้เกษตรกรนำที่ดินไปจำนองหรือขายเพื่อให้ได้เงินมาลงทุนเพื่อการเกษตร และภาครัฐตามไปแก้ไขปัญหาในตอนหลัง เช่น การลดอัตราดอกเบี้ย พักชำระหนี้ โอนหนี้เพื่อรักษาที่ดินของเกษตรกร ภาครัฐอาจจะปรับเปลี่ยนเป็นการให้เงินอุดหนุนเกษตรกรเพื่อรักษาที่ดินไว้แทน แนวคิดนี้อาจช่วยให้ภาครัฐหลุดออกจากวังวนในการแก้ไขปัญหาในลักษณะวัฏพินหลัก

หรือการอุดหนุนเกษตรกรดังกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ที่ไม่เกี่ยวข้องกับแทรกแซงราคาตลาด นั่นคือ **การให้เงินอุดหนุนโดยตรงกับเกษตรกร (Direct Payment)** โดยมีเงื่อนไขว่า เกษตรกรต้องปฏิบัติตามแนวทางในการอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่าชุมชน พันธุ์พืชและสัตว์ท้องถิ่น ฯลฯ มาตราการสร้างแรงจูงใจ



ที่ได้อะไรไม่ได้ใช้อะไรเลย หมดไม่กับการจ่ายดอกเบี้ยในพานมอด



เจ้าหน้าที่นอกระบบ มันก็อึ้งนะแต่ก็ไม่รู้จะทำไง กลายเป็นว่าทุกวันเราก็ต้องจ่ายดอกเบี้ยไปวันละ 1,000 บาท เงิน 20,000 บาท ที่ได้มาไม่ได้ใช้อย่างอื่นเลย หมดไปกับการจ่ายดอกเบี้ยให้เขาหมด”

วงจรถนั้ นอกระบบของครอบครัวป่าอำพร ที่มีแม่วัย 72 ปี พ่อวัย 74 ปี และน้องชายวัย 45 ปี ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นคนพิการ จึงเริ่มขึ้นอย่างไม่ได้ตั้งใจจากนายหน้าเงินกู้และเจ้าหน้าที่นอกระบบรายนั้น

ต่อมาป่าอำพรได้กู้เงินจากเจ้าหน้าที่นอกระบบรายย่อยอีกหลายราย เพื่อนำเงินมาหมุนชำระดอกเบี้ยให้กับบรรดาเจ้าหน้าที่นอกระบบ และหลีกเลี่ยงจาก **“พวกหมวกกันน็อค”** ซึ่งตามทวงหนี้ป่าอำพรไม่เว้นแต่ละวัน

“แรกๆ ก็คิดว่าจะไหว แต่มันไม่ไหว พวกหมวกกันน็อคตามทวงทุกวัน พอไม่ให้มันก็จะทำร้าย งานการเราก็ไม่เป็นอันทำ เงินทุนก็ไม่มี สุดท้ายต้องขอให้แม่เอาโฉนดที่นาของแม่ 3 ไร่กว่า ไปกู้เงินจากเจ้าหน้าที่นอกระบบ ได้เงินก่อนมา 250,000 บาท ตอนแรกเข้าใจว่าเขาคิดดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี แต่พอถูกยื่นฟ้องศาล ถึงได้รู้ว่าดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี ตอนนั้นพอได้เงินก่อนมา ก็ไปจ่ายหนี้ นอกระบบรายย่อย ก็พอตัดหนี้ได้บ้าง”

ในเอกสารคำฟ้องระบุว่าป่าอำพรกู้เงินงวดแรกจำนวน 250,000 บาท จากเจ้าหน้าที่นอกระบบ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2552 ต่อมาวันที่ 14 เดือนเดียวกันได้ขอเพิ่มเงินกู้อีก 500,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี รวมเป็นเงินกู้ทั้งหมด 750,000 บาท





ถูกฟ้องให้ชำระหนี้ หรือยึดที่ดินขายทอดตลาด

สุดท้ายป่าอำพรชำระดอกเบี้ยไม่ไหว ปีนั้นลงทุนทำนา จ่ายค่าปุ๋ย ค่ายา แต่ผล็ยลงข้าว พอจะได้ข้าวบ้าง น้ำก็มาท่วมจนไม่เหลือ ป่าอำพรบอกว่าส่งดอกเบี้ยให้เจ้าหน้าที่ในช่วง 6 เดือนแรก 10,000 บาท แล้วก็ไม่ได้ส่งอีกเลย

เจ้าหน้าที่นอกระบบยื่นฟ้องแม่ของป่าอำพรเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2554 ในคำฟ้องระบุเงินต้นรวมกับดอกเบี้ย เป็นเงินทั้งสิ้น 956,250 บาท รวมระยะเวลาการกู้ 1 ปี 10 เดือน โดยขอให้ลูกหนี้ชำระเงินทั้งหมด หากไม่สามารถชำระคืนได้ ขอให้ศาลยึดและนำที่ดินขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาใช้หนี้ให้ตน

“เจ้าหน้าที่เขามาตีหน้ามา แต่ป่าไม่ได้จ้างทนายเลย ป่าไม่มีเงิน สุดท้ายก็แพ้เขา เจ้าหน้าที่บังคับคดีมาตีประกาศ มาถ่ายรูปที่บ้าน เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่พ่อของป่าก็มาล้ม แขนขาเป็นอัมพฤกษ์ไปอีก เหมือนอะไรๆ มันซ้ำเติมเรา”

เจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดสุพรรณบุรีประกาศขายที่ดินแม่ของป่าอำพร หน้าที่ 1 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2556 และขายได้ในนัดแรก เพราะคนที่มาซื้อคือลูกสะใภ้ของเจ้าหน้าที่นอกระบบนั่นเอง

“ป่าก็ไปที่เขาขายทอดตลาดนะ พอเข้าไปถึงห้องขาย มีคนบอกว่าถ้าจะร่วมประมูล ต้องมีเงินมาวางมัดจำ 21,000 บาท แล้วไม่มีใครบอกป่าก่อนจะเอาตอนนั้นป่าจะหาที่ไหน เราก็กลัวที่ดินจะหลุดมือเลยรีบออกไปหาเงินมาวาง แต่พอลกลับมา ที่นาเราก็ถูกขายไปแล้ว ลูกสะใภ้ของเจ้าหน้าที่นอกระบบซื้อไปเพียง 412,460 บาท ตามราคาประเมิน ซึ่งต่ำมาก”

ประเด็นเงินนโยบายที่อาจหยิบยกขึ้นพิจารณา คือ ภาครัฐจะสามารถเข้ามาเป็นผู้ปล่อยเงินกู้ต่อเกษตรกร (โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย) แทนสถาบันการเงินได้หรือไม่? อันที่จริง เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับการดำเนินการภายใต้กองทุนฟื้นฟูหรือกองทุนเพื่อกู้ยืมแก่เกษตรกรฯ อยู่แล้ว เพียงแต่ภาครัฐอาจจะต้องเปลี่ยนสถานภาพตัวเองเป็นผู้กู้ยืมตั้งแต่ต้นทาง ไม่ใช่ปลายทางเช่นที่เป็นอยู่ การพิจารณาข้อเสนอนี้อาจต้องมีข้อมูลประกอบหลายด้าน เช่น ความต้องการในการกู้เงินของเกษตรกรแต่ละครัวเรือนในแต่ละปี หลักเกณฑ์และข้อกำหนดที่ต้องใช้ในการพิจารณาขยายวงเงินโครงการสินเชื่อหรือกองทุนต่างๆ ที่ภาครัฐดำเนินการอยู่

ปัจจุบันมีหลายโครงการที่ภาครัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับช่วยเหลือเกษตรกร โดยแต่ละโครงการมีวัตถุประสงค์เฉพาะและเงื่อนไขในการกู้ที่แตกต่างกัน ทำให้การปล่อยสินเชื่อสำหรับเกษตรกรในภาพรวมยังไม่เป็นระบบและไม่บูรณาการมากนัก ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงบประมาณที่จัดสรรลงไป ทั้งนี้ ภาครัฐอาจยังคงใช้ ธ.ก.ส. และธนาคารอื่นๆ เป็นกลไกในการปล่อยสินเชื่อ แต่ภาครัฐอาจต้องเข้ามาเป็นผู้ดูแลหลัก ไม่ใช่ปล่อยให้สถาบันการเงินของรัฐหรือเอกชนดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวเช่นที่เป็นอยู่

ตัวอย่างหนึ่งของการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างบูรณาการในต่างประเทศ คือ Farm Service Agency (FSA) ซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงเกษตรของรัฐบาลสหรัฐฯ ที่ให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรรายจนที่ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารและแหล่งเงินกู้อื่น รวมทั้งสนับสนุนเกษตรกรที่ต้องการทุนในการขยายกิจการ โดยภาพรวม FSA มีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ

1. ปล่อยกู้ให้เกษตรกรโดยตรง (Direct Loan Program) ทั้งนี้ นอกจากให้กู้ยืมโดยใช้เงินของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นที่ปรึกษาทางด้านการเงินและการดำเนินธุรกิจให้เกษตรกรด้วย





• ภาครัฐในฐานะผู้ให้เงินกู้และพี่เลี้ยงของเกษตรกรทั้งกระบวนการ จากที่ได้กล่าวมาแล้ว หากภาครัฐไม่เข้าไปดำเนินการแทรกแซงตั้งแต่เริ่มต้น การแก้ปัญหาที่ปลายเหตุดูเหมือนว่าจะทำให้ปัญหาบานปลาย ทั้งปัญหาที่ตัวเกษตรกรเอง และปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ และสถาบันการเงิน

จากการทบทวนมาตรการของสถาบันการเงินและภาครัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรเรื่องหนี้พบว่า แต่ละภาคส่วนมีแนวทางการดำเนินงานของตนเอง โดยสถาบันการเงินมีระบบในการติดตามหนี้ที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ไม่ได้มีระบบการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสถานะหนี้สินของเกษตรกรอย่างใกล้ชิด จนกระทั่งหนี้พอกพูนและเลยเถิดไปจนถึงปลายหางของการฟ้องร้องดำเนินคดี ในขณะที่ภาครัฐมีมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในหลายรูปแบบ แต่จะเน้นการแก้ปัญหาในช่วงที่หนี้สินเริ่มพอกพูนและกลายเป็นหนี้เสีย (NPL)

ถึงแม้จะถูกขายทอดตลาดไปแล้วแต่ป่าอำพรก็ยังไม่ละความพยายามที่จะเอาที่นากลับคืนมา ทั้งติดต่อเจ้าหน้าที่ซื้อที่นาคืน และขอร้องให้ชะลอการเข้ามายึดที่นา จนได้ไปร้องขอไกล่เกลี่ยที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2556

ในบันทึกการไกล่เกลี่ยระบุว่า ทางเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นโจทก์ ยินยอมขายที่ดินคืนให้กับครอบครัวป่าอำพรในราคา 1,000,000 บาท และยินยอมให้ป่าอำพรอยู่ในที่ดินได้ จนถึงในวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2557 ด้วยความอยากได้ที่ดินคืน ป่าอำพรตกปากรับคำว่าจะหาเงินมาซื้อที่ดินคืนในราคา 1,000,000 บาท (จากเงินต้นที่กู้ยืมในตอนแรก 750,000 บาท)

แต่จนแล้วจนรอดป่าอำพรก็ไม่สามารถหาเงินมาซื้อที่ดินคืนจากเจ้าหน้าที่ได้ ในวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เจ้าหน้าที่นอกระบบจึงเร่งรัดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีออกหมายขับไล่ครอบครัวป่าอำพร ให้ออกจากบ้านและที่นาภายในวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2557





สูญเสียที่นาครั้งที่สอง ไม่เหลือแม้แต่ตารางวาเดียว

ที่นาผืนแรกของแม่สูญเสียให้กับเจ้านั้นนอกระบบไปแล้ว ที่นาอีกผืน ต่อกันของป่าอำพรและน้องชาย ยังต้องมาสูญเสียให้กับเจ้านั้นนอกระบบอีกราย ด้วยความไม่รู้หนังสือ ไม่รู้กฎหมายของป่าอำพร

ในช่วงที่นำที่นาของแม่ไปจำนองกับเจ้านั้นนอกระบบรายแรก ในขณะที่ที่นาของป่าอำพรและน้องชายผืนต่อกัน รวม 9 ไร่ ถูกจำนองไว้ที่สหกรณ์ การเกษตรศรีประจันต์ ซึ่งต่อมานายหน้าเงินกู้ได้พาป่าอำพรไปหาเจ้านั้นนอกระบบอีกราย เพื่อไถ่ถอนโฉนดที่นาทั้ง 2 แปลงนี้ ออกมาขายฝากกับเจ้านั้นนอกระบบแทน

“นายหน้าคนที่พาเราไปเอาเงินจากเจ้านั้นนอกระบบ เขาบอกว่าเจ้านั้นรายนี้ให้เงินสูงกว่ามาก จะได้มีเงินไปจ่ายหนี้พวกหมวกกันน็อค แล้วเราก็มองว่า จะเอาเงินไปไถ่ที่นาผืนแรกของเราคืนมาด้วย”

“ตอนคุยกับเจ้านั้น เราก็บอกเขาว่าขอจำนอง หรือขายฝากไว้ก่อน แปลงของป่าเอง 6 ไร่ วันแรกตกลงราคากันไว้ที่ 950,000 บาท วันรุ่งขึ้นเจ้านั้นก็ให้คนมาตาม ให้ไปทำสัญญากู้เงินเพิ่มเป็น 1.4 ล้านบาท และบอกว่าหลักทรัพย์แค่ 6 ไร่ ไม่พอ ต้องเอาโฉนดที่นา 3 ไร่ ของน้องชายไปวางด้วยถึงจะพอ”

“ครั้งนั้น เราไม่ได้เอกสารอะไรกลับมาเลย ด้วยความอยากได้เงิน ป้าก็เซ็นชื่อให้เขาไป ไม่รู้หรอกว่าเซ็นเอกสารอะไรให้เขาไปบ้าง ป้าเซ็นชื่ออย่างเดียว ถ้าไม่เซ็นเขาก็อ้างว่าจะโทรให้ทนายมาคุยด้วย”

โดยสรุป ที่ผ่านมามีภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาหนี้สินและความสูญเสียในการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรผ่านโครงการพิเศษต่างๆ โดยจัดสรรงบประมาณจำนวนมากในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของโครงการต่างๆ ในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผลยังเป็นที่ยกเถียงกันอย่างต่อเนื่องว่า โครงการนั้นๆ จะช่วยให้เกษตรกรปลดหนี้สินซึ่งเกี่ยวพันกับที่ดินค้าประกันได้จริงหรือไม่ หรือเพียงแค่ช่วยชะลอปัญหาออกไป หรือยิ่งทำให้เกษตรกรถูกฝังลึกลงไปในวงจรหนี้สินและกลับไปพึงสินเชื่อนอกระบบมากขึ้น นำไปสู่การสูญเสียที่ดินอย่างรวดเร็วและรุนแรงกว่าเดิม ประเด็นสำคัญที่ย้อนกลับมาคือ ความสามารถในการจัดการหนี้และชำระหนี้ของเกษตรกร โดยหากประเด็นเหล่านี้ยังไม่สามารถแก้ไขอย่างเป็นระบบได้ กองทุนฟื้นฟูฯ ซึ่งกำลังเป็นความหวังของเกษตรกรจำนวนมาก ก็จะต้องแบกรับภาระหนักในการช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งอาจจะเกินขีดความสามารถทั้งด้านงบประมาณและบริหารจัดการ

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ประเด็นเชิงนโยบายสำหรับภาครัฐในการทบทวนนโยบายต่างๆ ในอนาคต อาจแบ่งได้เป็นสามประเด็นหลักด้วยกัน คือ (1) เนื่องจากข้อจำกัดของเกษตรกรในการจัดการและชำระหนี้สินมีความเชื่อมโยงกับปัญหาต่างๆ ของเกษตรกรที่เผชิญอยู่ในปัจจุบัน ภาครัฐจะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาเกษตรกรทั้งระบบได้อย่างไร? (2) หากยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบได้เพราะต้องใช้ระยะเวลา แต่ภาครัฐยังคงส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ ภาครัฐจะเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรอย่างไรเพื่อป้องกันปัญหาความไม่สามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร? (3) นอกเหนือจากการส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินกู้ ภาครัฐจะมีแนวทางหรือมาตรการจูงใจในการป้องกันการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร โดยมองออกนอกกรอบแนวคิดการเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุน และพิจารณาให้ทุนสนับสนุนเกษตรกรเพื่อรักษาที่ดินได้อย่างไร?





• โครงการช่วยเหลือตามนโยบายของรัฐบาล

โครงการประเภทยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศแต่ละช่วง โดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการพักชำระหนี้หรือลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย¹⁰ และปรับโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการโยกหนักรายได้เข้ามาสู่ในระบบ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระดอกเบี้ยเงินกู้หรือลดภาระหนี้โดยเข้ามาจ่ายส่วนต่างของดอกเบี้ยแทน

อย่างไรก็ดี จากการศึกษา “นโยบายรัฐกับการเป็นหนี้สินของเกษตรกร : ความล้มเหลวของโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อย” โดย อ.พฤกษ์ เถาถวิล¹¹ จากมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และหนังสือเรื่อง “เสียงเกษตรกร ปลดพันธนาการเกษตรกรรายย่อย” อ้างในรายงานการวิจัยเรื่อง ภาวะหนี้สินชาวนาภาคกลางกับนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อ การสูญเสียที่ดิน และความมั่นคงทางอาหารของชุมชนและสังคม โดย ปิยาพร อรุณพงษ์ และคณะ (2556) ระบุตรงกันว่า โครงการพักหนี้เกษตรกรนั้นล้มเหลว เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมโครงการ ไม่ได้พักชำระหนี้เป็นเวลา 3 ปี แต่ในระยะเวลาดังกล่าว เกษตรกรไม่สามารถสร้างรายได้เพิ่มขึ้น ทำให้ไม่มีเงินไปชำระหนี้ สุดท้ายเกษตรกรก็ต้องพึ่งเงินกู้ในระบบ เพื่อนำไปชำระหนี้สถาบันการเงินของรัฐ ผลการศึกษานี้ สอดคล้องกับ เขมรัฐ เถลิงศรี และสิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน (2555) ซึ่งศึกษาบริบทของ เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พบว่าเกษตรกรไม่ยอมเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ เพราะนอกจากเกษตรกรจะไม่สามารถกู้เงินระหว่างเข้าร่วมในโครงการ และต้องลา ออกจากกลุ่มที่กู้ร่วมกันแล้ว เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนี้ยังจะถูกปรับระดับการใช้ หนี้ให้แย่งลง ส่งผลต่อวงเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยที่ต้องเสียในอนาคต

¹⁰ http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/North/ArticleAndResearch/DocLib_Article/254504@DebtSuspending.pdf

¹¹ พฤกษ์ เถาถวิล และคณะ “นโยบายรัฐกับการเป็นหนี้สินของเกษตรกร : ความล้มเหลวของโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อย กรุงเทพฯ: กองทุนสนับสนุนการวิจัย 2546





“หลังจากเซ็นเอกสารเสร็จแล้ว เขาก็บอกว่าจะจ่ายหนี้ให้กับเจ้าหนี้รายย่อยที่เราไปเป็นหนี้ให้เอง ให้เราจดย่อยชื่อเจ้าหนี้รายย่อยทั้งหมดไปให้เขา”

“เขาให้ป่าเซ็นชื่อในกระดาษเปล่า ถ่ายสำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้านให้เขาไป กลับมาบ้านป่าไม่ได้เงินมาสักบาท เอกสารอะไรป่าก็ไม่ได้กลับมา แถมนายหน้ายังจะเอาเงินค่านายหน้ากับป่าอีก”

หลังจากวันนั้น เจ้าหนี้รายย่อยก็ไม่ได้ส่งพวกหมวกกันน็อคมาทวงหนี้ป่าอำพริกอีก แต่ไม่นานป่าอำพริกถูกนัดให้ไปที่สำนักงานที่ดิน เพื่อเซ็นเอกสารอีกหลายอย่าง ซึ่งป่าบอกว่าไม่รู้ว่าเป็นเอกสารอะไรบ้าง แต่ได้เซ็นไปตามที่เขาบอกทุกอย่าง

กองทุนฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อไถ่ถอนที่ดิน (โฉนด นส.3 หรือ นส.3 ก) จากการขายฝากหรือจำนอง ชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืม ซื่อคืนที่ดินที่สูญเสียไปจากการขายฝากไม่เกินระยะเวลา 5 ปี (หรือเกิน 5 ปีแต่ไม่เกิน 10 ปี ในกรณีที่ผู้กู้ยังทำกินอยู่ในที่ดินแปลงนั้น) วงเงินที่ให้กู้ไม่เกินรายละ 500,000 บาท ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมว่า กรณีเกินกว่า 500,000 บาท ให้พิจารณาอนุมัติเป็นรายๆ ไป ทั้งนี้ให้พิจารณาอนุมัติสูงสุดไม่เกินรายละ 2,500,000 บาท

ลักษณะเจ้าหนี้ที่อยู่ในขอบข่ายที่สามารถใช้เงินจากกองทุนหมุนเวียนฯ ไถ่ถอนคืนได้ มาจากทั้งเจ้าหนี้ออกระบบ และเจ้าหนี้ในระบบ ซึ่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ทั่วไป และ ธ.ก.ส. อย่างไรก็ตามเงื่อนไขของกองทุนฯ ในกรณีเจ้าหนี้ในระบบ คือ ลูกหนี้ต้องถูกเจ้าหนี้ฟ้องดำเนินคดีและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ชำระหนี้แล้ว

เป็นที่สังเกตว่า กฎระเบียบของกองทุนฯ มีการปรับเปลี่ยนหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ด้านหนี้สินของเกษตรกรที่ค่อนข้างซับซ้อนและแปรผันอยู่ตลอดเวลา แนวคิดในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรโดยให้เกษตรกรกู้เงิน (มีหนี้เพิ่ม) เพื่อไปชำระหนี้เดิม อาจไม่มีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากยังไม่ได้แก้ไขข้อจำกัดเดิมของเกษตรกรในประเด็นความสามารถในการชำระหนี้ นอกจากนี้ ใน การแก้ไขหนี้ในระบบ เกษตรกรจะสามารถใช้เงินกองทุนฯ ได้ก็ต่อเมื่อศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ชำระหนี้แล้วเท่านั้น ซึ่งก็เปรียบเหมือนการเข้ามาช่วยเหลือเมื่อปลายทางเท่านั้น

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 จนถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2554 มีการอนุมัติเงินกู้ให้เกษตรกรและผู้ยากจน จำนวน 23,660 ราย เป็นจำนวนเงิน 3,615 ล้านบาท จำนวนที่ดินที่ขอไถ่ถอนหรือซื้อประมาณ 244,835 ไร่⁹ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องติดตามต่อไป คือ ความสามารถของเกษตรกรในการชำระคืนกองทุนฯ นี้

⁹ http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=5576&filename=NFC





๘๘ ทำให้กลางमेंสัญญาซื้อขายไม่ได้ก็ไม่รู้ มาก็ไม่รู้หนังสือ มาชนอ่างเต็งค ๙๙

ตาสว่างเมื่อถูกขับไล่ออกจากที่นา

ป่าอำพรไม่รู้เลยว่าเอกสารที่เซ็นที่สำนักงานที่ดินวันนั้น คือสัญญาซื้อขายที่ดินของป่าอำพรพื้นที่ 6 ไร่ ในราคา 810,000 บาท และที่ดินของน้องชาย 3 ไร่ ในราคา 300,000 บาท ให้กับเจ้าหนั้นนอกระบบรายนั้น

ป่าอำพรบอกว่าเพิ่งจะรู้ว่าสัญญาที่ทำกับเจ้าหนั้นนอกระบบคราวนั้น เป็นสัญญาซื้อขายไม่ใช่สัญญาขายฝาก ก็ตอนที่เจ้าหนั้นทำเรื่องยื่นฟ้องขับไล่ป้านั่นเอง

“ป่าก็ไม่รู้ว่าทำไมมันถึงเป็นอย่างนี้ ตอนตกลงคุยกันเราก็บอกว่าทำสัญญาขายฝาก แต่ทำไมถึงกลายเป็นสัญญาซื้อขายไปได้ก็ไม่รู้ ป่าก็ไม่รู้หนังสือ ป่าเซ็นอย่างเดียว”

“พอมารู้ว่าตอนที่เราไปอำเภอก เขาก็ให้ป่าเซ็นเป็นผู้เช่านาตัวเอง คิดค่าเช่านาเป็นข้าวไร่ละ 15 ถัง ป่าก็เซ็นเพราะเขาขู่ว่าถ้าไม่เซ็นจะเอารถแม็คโครมาพังบ้าน”

“พอมาดอนน้ำท่วมครั้งใหญ่ เจ้าหนั้นไม่ยอมให้เราไปขึ้นทะเบียนน้ำท่วมเพื่อรับเงินชดเชย เพราะเขาจะไปขึ้นทะเบียนเอง พอเราเกี่ยวข้าวได้ ก็ไปเข้าโครงการรับจำนำข้าวไม่ได้อีก ต้องไปขายปล่อยให้กับโรงสีได้ราคาตันละ 5,000 – 6,000 บาท เท่านั้น”





“ล่าสุดป่าลงทุนทำนาปีนี้ เขาก็มาเกี่ยวข้าวไป แล้วก็ไปบอกที่อำเภอว่า ป่าไม่ได้จ่ายค่าเช่านาให้เขา เขาถึงต้องมาเกี่ยวข้าวเพื่อใช้หนี้ค่าเช่านา ก็มาทำกันแบบนี้แล้วป่าจะเอาเงินที่ไหนไปใช้หนี้ให้เขา เขาคงมีเงิน เอาเงินยัดอย่างเดียว พุดอะไรก็ได้ ป่าจะไปสู้อะไรเขา” ป่าอำพรเล่าพลางทำหน้าท้อท้อ กับอำนาจและอิทธิพลของเจ้าหน่นนอกระบบรายนี้

หลังจากเซ็นสัญญาขายที่นาโดยรู้ไม่เท่าทันเล่ห์เหลี่ยมของเจ้าหน่นแล้ว ป่าอำพรและครอบครัวยังคงทำนาในที่ดิน 9 ไร่ ของตัวเองต่อไป แต่เปลี่ยนสถานะกลายเป็นผู้เช่าที่นาและบ้านของตนเอง

ต่อมาวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2556 เจ้าหน่นได้ทำหนังสือให้ป่าอำพรย้ายออกจากบ้านและที่นา ยกเลิกสัญญาเช่านาโดยอ้างว่าป่าอำพรไม่ยอมจ่ายค่าเช่า พร้อมทั้งบอกว่าถ้าป่าอำพรอยากได้ที่นาและบ้านคืน ป่าอำพรต้องซื้อคืนในราคาไร่ละ 200,000 บาท ส่วนตัวบ้านจะขายคืนให้ในราคา 100,000 บาท และต้องซื้อคืนภายในวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 เท่านั้น

ซึ่งแน่นอนว่าป่าอำพร ไม่สามารถหาเงินมาซื้อบ้านและที่นาคืนได้ในเวลาที่กำหนด

วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 เจ้าหน่นนอกระบบได้ยื่นเรื่องฟ้องขับไล่ป่าอำพร ในคำฟ้องระบุว่าป่าอำพรไม่จ่ายค่าเช่าบ้านเดือนละ 1,000 บาท พร้อมทั้งให้ป่าอำพรชดใช้ค่าเสียหายอีกเดือนละ 2,000 บาท โดยให้เหตุผลว่าถ้าให้คนอื่นเช่า จะได้ค่าเช่าเดือนละ 2,000 บาท โดยคิดตั้งแต่วันยื่นฟ้อง ไปจนกว่าป่าอำพรและครอบครัวจะย้ายออกจากบ้าน

ทรัพย์ถูกโอนมาเป็นของ กฟก. แล้ว เกษตรกรจะไม่ถูกยึดทรัพย์ไปขายทอดตลาด และมีรายได้จากการประกอบอาชีพในที่ดินนั้นๆ ต่อไป

ในแง่ของผลการดำเนินงาน นับตั้งแต่กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 จนถึงกรกฎาคม พ.ศ.2557 กองทุนฟื้นฟูฯ สามารถชำระหนี้คืนให้แก่เกษตรกร 28,304 ราย คิดเป็นจำนวนเงิน 5,743,052,914 บาท ภายหลังการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน่นแทนเกษตรกรแล้ว สถาบันเจ้าหน่นต้องดำเนินการโอนหลักทรัพย์ให้กับกองทุนฟื้นฟูฯ ซึ่งปัจจุบันได้มีการโอนหลักทรัพย์เรียบร้อยแล้วจำนวน 17,532 ฉบับ รวมเนื้อที่ 125,062 ไร่ 2 งาน 79.3 ตารางวา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโฉนด และ นส. 3 ก

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่กำลังอยู่ระหว่างการถกเถียงเชิงนโยบาย คือ ประสิทธิภาพของการดำเนินการ จะเห็นได้ว่านิยามเกษตรกรที่สามารถขึ้นทะเบียนขอความช่วยเหลือซึ่งกว้างมาก และเปิดให้มีการลงทะเบียนเพิ่มทุกปี ทำให้เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับและข้อจำกัดด้านอื่น เช่น บุคลากรและประสิทธิภาพ ทำให้เห็นได้ชัดถึงปัญหาความล่าช้า และความไม่แน่นอนว่าเกษตรกรอยู่ในขอบข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือหรือไม่และช่วยเหลือเมื่อไร และแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมาได้อีกหลายประการ

• กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2546

เป็นกองทุนที่รับผิดชอบโดย สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาจากการรวม 3 กองทุนเข้าด้วยกันตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 การดำเนินงานจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) และมีอนุกรรมการ (อชก.) ในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และส่วนกลาง เป็นผู้พิจารณาเงินกู้ตามวงเงินที่แตกต่างกัน





อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงบริบทของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย ซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว ประเด็นที่ควรนำมาวิเคราะห์ คือ ข้อจำกัดบางประการของแนวคิดนี้ซึ่งอิงกับสมมุติฐานว่า กลไกตลาดทำงานได้มีประสิทธิภาพ โดยเกษตรกรและสถาบันการเงินรับรู้ข้อมูลต่างๆ ในการกู้ยืมเท่าเทียมกัน มีความเข้าใจในระบบสินเชื่อพอๆ กัน มีอำนาจในการเจรจาต่อรองพอๆ กัน และสถาบันการเงินไม่มีอำนาจในการกำหนดราคาในการกู้ แต่หากพิจารณาประเด็นความสัมพันธ์ทางอำนาจและการต่อรองของคนแต่ละกลุ่มในสังคมที่เป็นจริง การปล่อยให้เกษตรกรรายย่อยเข้าไปในระบบสินเชื่อและกลไกตลาดอย่างเต็มตัวอย่างที่เป็นอย่างอยู่ อาจมีผลเสียกับพวกเขา มากกว่าผลดี เนื่องจากข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลและองค์ความรู้ต่างๆ ของเกษตรกร

ตลอดระยะเวลา 5 ทศวรรษ รัฐบาลหลายยุคหลายสมัย ต่างมีนโยบายและโครงการเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่ปลายเหตุ โดยรูปแบบของโครงการมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป และมีจุดประสงค์เฉพาะที่ต่างกันไปด้วย

• กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) เกิดจากการผลักดันของเกษตรกร ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองและสังคมตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2540 จนเกิดเป็น “พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ปี พ.ศ.2542” และมีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 ซึ่งมีการจัดตั้งสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกร โดยเริ่มขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกรครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2546

สำนักจัดการหนี้ของเกษตรกรได้ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบปัญหาหนี้สิน ซึ่งอยู่ระหว่างขั้นตอนการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ โดยชะลอการดำเนินการทางกฎหมาย ได้แก่ การฟ้องร้อง การบังคับคดี การประกาศขายทอดตลาด และการขายทรัพย์สินของเกษตรกร ด้วยการรับภาระซื้อหนี้ของเกษตรกร เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ เมื่อ





“ค่าเช่าที่เจ้าหนี้เขาบอกว่าป่าไม่จ่าย ที่จริงป่าก็โอนให้เขาละ โอนผ่านธนาคารไทยพาณิชย์ บางครั้งก็ 5,000 บาท แล้วทำไมเขาถึงบอกว่าป่าไม่ได้จ่ายค่าเช่า เขานัดมาป่าก็ไปขึ้นศาลทุกครั้ง แต่ป่าพูดสู้เขาในศาลไม่ได้” ป่าอำพรว่าพลางรื้อสำเนาการโอนเงินมาให้ดู



เราขู่กันมาตั้งแต่รุ่นปู่ย่า
จะมาเสี้ยกหน้าอาว์รุ่นเรานี้แหละหรือ
ตอนหนีแต่ชีวิตเท่านั้นที่จะให้เขาได้



วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557 ป่าอำพรได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับเจ้าหนี้ในศาล ในสัญญาประนีประนอมระบุว่า ป่าอำพรตกลงจะซื้อคืนที่นา 9 ไร่ จากเจ้าหนี้ในราคา 1,943,500 บาท ภายในระยะเวลา 105 วัน ซึ่งหากไม่สามารถซื้อคืนได้ จะยอมย้ายออกไปจากที่นา รวมทั้งรื้อคอกวัวออกไปจากพื้นที่ด้วย

หากนับวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557 เป็นวันแรกของ 105 วัน ตามสัญญาประนีประนอม วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ถือเป็นวันครบกำหนดตามที่ตั้งกลงกันไว้ แต่ป่าอำพรก็ยังหาเงินไปซื้อที่นาคืนไม่ได้

“ตอนตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ก็คิดอยู่ว่าจะหาใครไปซื้อที่นาคืนให้เราก่อน แล้วเราก็ค่อยๆ ผ่อนคืนเขาไป แต่เจ้าหนี้เขาขายแพงมาก ป่าก็ไม่รู้จะทำยังไง ถ้าเขามาไล่ก็จะอยู่ที่นี้ละ เราอยู่กันมาตั้งแต่รุ่นปู่ย่าจะมาเสี้ยกหน้าอาว์รุ่นเรานี้แหละหรือ ตอนนี้มีแต่ชีวิตเท่านั้นที่จะให้เขาได้”





นอกจากนี้ หนี้สินเดิมที่เกษตรกรมีภาระต้องจ่าย ส่งผลต่อขีดความสามารถในการชำระหนี้สินใหม่ด้วยเช่นกัน ตามรายงานเชิงวิเคราะห์หนี้สินของเกษตรกรปี พ.ศ. 2554 จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ คริวเรือนเกษตรกรมีมูลค่าหนี้สินเฉลี่ย 140,404 บาท ต่อครัวเรือน เป็นสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ประมาณ 7.2 เท่า นอกจากนี้ คริวเรือนเกษตรกรที่เป็นหนี้และมีรายได้ทั้งสิ้นไม่เกิน 10,000 บาทเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้สูงที่สุด โดยมีมูลค่าหนี้สินถึง 9.9 เท่าของรายได้

นโยบายแก้ไขปัญหาหนี้เกษตรกร

ที่ผ่านมา ภาครัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบสินเชื่อเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เช่น โครงการอุดหนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ โครงการพักชำระหนี้ การจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อซื้อหนี้เกษตรกร แต่ในรายละเอียดของขั้นตอนการกู้เงิน ชำระหนี้ เจริญปรับโครงสร้างหนี้ หรือฟ้องร้องดำเนินคดี ภาครัฐไม่ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวมากนัก

ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐมองว่า การกู้เงินเป็นเรื่องระหว่างสถาบันการเงินกับเกษตรกรในการดำเนินการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดแบบนีโอ-คลาสสิกที่ต้องการให้กลไกตลาดทำงานด้วยตัวมันเอง ซึ่งมีสมมติฐานว่าจะนำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รายละเอียดขั้นตอนต่างๆ เป็นเรื่องระหว่างสถาบันการเงินกับเกษตรกรในการดำเนินการ การที่เกษตรกรแต่ละรายจะนำที่ดินไปงานองหรือไม่อย่างไรนั้นเป็นเรื่องปัจเจก หนี้สินของเกษตรกรและขีดความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรแต่ละรายก็เป็นเรื่องของปัจเจกเช่นเดียวกัน





๑๑ **ทราบเท่าที่แรงกดดันในการกว้านซื้อ
และการสะสมที่ดินบังคับดำเนินต่อไป
ทราบหนักการสูญเสียที่ดิน
ของชาวนารายย่อยก็จะบังคับไม่ตุลวง**



สุดท้าย..กลายเป็นชาวนารับจ้าง

จากนั้นนอกระบบรายแรกที่เป็นหนี้โดยไม่ได้ตั้งใจ ทำให้ป่าอำพรต้องเข้าสู่เส้นทางของหนี้นอกระบบเรื่อยมา ในจำนวนเงินที่เพิ่มมากขึ้น เป็นการกู้หนี้เพื่อใช้คืนหนี้ หมุนเวียนหนี้เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น เงินที่ทำงานหามาได้ก็ล้วนหมดไปกับค่าดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายทุกวัน จนในที่สุดป่าอำพรก็ต้องสูญเสียที่นาทั้งหมดให้กับเจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบ

ปัจจุบันครอบครัวของป่าอำพรต้องผันชีวิตจากอาชีพชาวนา เป็นชาวนารับจ้างรายวัน วันละ 300 บาท รับจ้างทุกอย่าง ทั้งตัดหญ้า ตัดข้าวตีด ใส่ปุ๋ยเคมี ฉีดยาฆ่าแมลงในนา บางวันก็มีรายได้เพียงพอค่าใช้จ่าย แต่บางวันก็แทบจะไม่มีข้าวให้กินกันในครอบครัว

ส่วนพ่อกับแม่ของป่าอำพร มีรายได้จากเงินบำนาญผู้สูงอายุคนละ 700 บาท ถ้ามีแรงพอ ก็รับจ้างปอกแก้ว ได้ค่าจ้างปอกแก้วกิโลกรัมละ 7 บาท ผู้เป็น

ความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร

รายงานวิจัยหนี้สินภาคครัวเรือนของเกษตรกรในชนบทไทย โดยวิทยา เจียรพันธุ์ และคณะ (2551) พบว่า เกษตรกรที่เป็นหนี้แล้วมีโอกาสที่จะชำระคืนได้น้อย โดยเฉพาะเกษตรกรที่สูงอายุ มีการศึกษาในระบบเท่ากับหรือต่ำกว่าประถมศึกษา มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเกินกว่ารายได้ที่มีจำกัด มีแนวโน้มที่ต้องการยกระดับการบริโภค มีปัญหาในการตอบสนองต่อเทคโนโลยีที่จะช่วยลดต้นทุนการผลิต แต่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงการผลิตตามเพื่อนเกษตรกรหรือการโฆษณาชวนเชื่อ เกษตรกรเหล่านี้ เมื่อเป็นหนี้แล้ว ก็ยากที่จะมีความสามารถใช้นั้นคืนได้

สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ.2554 รายงานด้วยว่าครัวเรือนเกษตรกรมีรายได้เฉลี่ย 19,380 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน และมีรายจ่ายทั้งสิ้นเฉลี่ย 14,222 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน อย่างไรก็ตาม นี่เป็นสถิติโดยรวมของประเทศ เพราะครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย (รายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ) มีประมาณร้อยละ 36.9 หรือประมาณ 1 ใน 3 ของเกษตรกรทั้งประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีรายได้ทั้งสิ้นไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน ครัวเรือนเกษตรกรที่มีรายได้น้อยกว่าค่าใช้จ่าย มีสัดส่วนการเป็นหนี้ร้อยละ 74.9 และครัวเรือนเกษตรกรที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย จำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ

รายงานของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรปี พ.ศ.2556 ยังแสดงให้เห็นถึงความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร ซึ่งกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร ดัชนีราคาสินค้าเกษตรที่เกษตรกรขายได้ระหว่างปี 2547-2556 มีความผันผวน จาก 88.12 ในปี พ.ศ.2547 เป็น 171.36 ในปี พ.ศ.2556 ทั้งนี้ เกษตรกรที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยวจะได้รับผลกระทบมากที่สุด จากความผันผวนด้านราคาและสภาวะทางธรรมชาติต่างๆ ซึ่งหากมีสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์เหล่านี้เกิดขึ้น เกษตรกรต้องสูญเสียผลผลิตและรายได้ทั้งหมด จึงไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนดเวลาได้





เพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ บางรายใช้วิธีการเปลี่ยนเจ้าหนี้ แต่น้อยรายที่จะหลุดจากวงจรหนี้ได้ ประการสุดท้าย เมื่อเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบสินเชื่อ ความไม่รู้ไม่เข้าใจเกี่ยวกับระบบหนี้สิน ประเด็นเชิงกฎหมาย รายละเอียดเกี่ยวกับสัญญาต่างๆ ทำให้เกษตรกรมีความเกรงกลัวที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมาย มีผลทำให้เกรงกลัวผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

• **สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ** สืบเนื่องจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมซึ่งเน้นผลิตเพื่อขายในจำนวนมาก เกษตรกรส่วนใหญ่ตกอยู่ในวังวนของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมนี้ ต้องปลูกพืชเชิงเดี่ยว ต้องซื้อปัจจัยการผลิตได้แก่ ปุ๋ย ยา เครื่องจักรและอุปกรณ์ต่างๆ ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูง แต่ในขณะเดียวกันกลับไม่มีความสามารถที่จะกำหนดราคา เนื่องจากไม่ทราบข้อมูลข่าวสาร ขาดทักษะในการรวมกลุ่ม รวมถึงภาวะราคาสินค้าเกษตรที่ไม่แน่นอน ราคาผลผลิตขึ้นอยู่กับพ่อค้าคนกลาง ไม่มีการประกันราคาผลผลิตที่แน่นอนและต่อเนื่อง รวมทั้งสินค้าเกษตรเสียหายง่าย เสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ เกษตรกรซึ่งอยู่ในฐานะไม่มีทางเลือก ไม่มีอำนาจต่อรอง จึงต้องรับขายผลผลิต ทั้งหมดนี้ส่งผลให้เกษตรกรขายสินค้าได้ในราคาถูก ไม่คุ้มต้นทุนการผลิต เพราะแม้ว่าราคาผลผลิตตกต่ำก็ต้องขาย รวมทั้งเลิกผลิตก็ไม่ได้ เพราะมีความรู้จำกัดเฉพาะพืชเชิงเดี่ยวที่เพาะปลูกเท่านั้น ขาดความรู้ในการประกอบอาชีพอื่น

• **สภาพแวดล้อมทางสังคม** ด้วยสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ในอดีตเกษตรกรปลูกพืชทุกชนิดที่กินเอง ทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารและสินค้าที่ไม่จำเป็น แต่ด้วยระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันและการโฆษณาชวนเชื่อผ่านสื่อต่างๆ เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะซื้ออาหารและสินค้าต่างๆ มากขึ้น เนื่องจากไม่มีเงินออมพอที่จะซื้อด้วยเงินสด ทำให้ต้องกู้เงินหรือจำนองส่ง ยิ่งทำให้มีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น และมีขีดความสามารถในการชำระหนี้ลดลง

พอที่เพิ่งอาการดีขึ้นจากอัมพฤกษ์ ก็เพิ่งจะลุกขึ้นมาปกแห้วได้ ในแต่ละวัน 2 คนตายาย ปอกแห้วรวมกันได้ 5 กิโลกรัม พอเป็นค่าใช้จ่ายเล็กๆ น้อยๆ ในครอบครัวได้บ้าง

เส้นทางของชาวนากกลาง

กรณีตัวอย่างของป่าอำพรและครอบครัว สะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของชาวนากกลางอีกหลายครอบครัว ที่ต้องสูญเสียที่นา เพราะความรู้หนังสือไม่รู้กฎหมาย ไม่เท่าทันเล่ห์เหลี่ยมของนายหน้าเงินกู้ และเจ้าหนีนอกระบบ

ประกอบกับราคาที่ดินที่พุ่งสูงขึ้น และกำไรจากธุรกิจเก็งกำไรที่ดิน ทำให้มีความต้องการกว้านซื้อที่ดินจำนวนมากในพื้นที่ภาคกลาง ชาวนากกลางที่มีที่ดินเป็นของตนเอง และมีปัญหาทางการเงิน จึงตกเป็นเป้าหมายของนายหน้าเงินกู้ ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่และเจ้าหนีนอกระบบ

การไม่มีผู้รู้ทางกฎหมายให้ความช่วยเหลือในขั้นตอนของการทำสัญญาเงินกู้กับเจ้าหนีนอกระบบ ทำให้ชาวนาซึ่งไม่เข้าใจเงื่อนไขของสัญญา และไม่เข้าใจถึงผลกระทบที่จะตามมาหากไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด ต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบและตกเป็นเบี้ยล่างของเจ้าหนีนอกระบบและนายหน้าที่มีความรู้ทางกฎหมายดีกว่า

เมื่อเกิดกรณีพิพาทเป็นคดีความ ชาวนากถูกฟ้องร้องจากเจ้าหนีนอกระบบให้ชำระคืนหนี้หรือขายที่นาทอดตลาด ชาวนากก็เข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม





ไม่มีผู้รู้ทางกฎหมายให้คำปรึกษาที่ถูกต้อง ทำให้ชาวนาต้องกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบและมีโอกาสสูญเสียที่ดินมากขึ้น ในขณะที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้เงื่อนไขทางกฎหมายบีบบังคับให้ชาวนาทำสัญญาประนีประนอมยอมความที่ตนเองเป็นฝ่ายได้เปรียบ หรือขอให้เจ้าหน้าที่บังคับคดีขับไล่ชาวนาออกจากที่ดิน

เส้นทางของชาวนาภาคกลางอีกหลายครอบครัว จึงมีจุดจบไม่แตกต่างจากครอบครัวของป่าอำพร ที่ถูกฟ้องร้องจากเจ้าหน้าที่และถูกขับไล่ออกจากที่ดิน ต้องกลายเป็นชาวนาเช่าและชาวนารับจ้างแทน

ผืนนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ภาคกลาง จึงทยอยเปลี่ยนมือจากชาวนารายย่อย ไปเป็นของผู้มีอำนาจและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ トラบเท่าที่แรงกดดันในการกว้านซื้อและการสะสมที่ดินยังคงดำเนินต่อไป トラบนั้นการสูญเสียที่ดินของชาวนารายย่อยก็จะยังไม่ยุติลง





ความคุ้มค่าในการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

แม้ว่าการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบของสถาบันการเงิน ที่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ จะช่วยให้เกษตรกรเป็นหนี้ดอกเบี้ยที่น้อยลง และมีเงินทุนในการปรับปรุงกิจกรรมทางการเกษตรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย ในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบสินเชื่อ ทั้งเรื่องความสามารถในการจัดการหนี้และการชำระหนี้ ได้ส่งผลให้ภาวะหนี้สินของเกษตรกรเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม และมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

โครงการวิจัยหนี้สินภาคครัวเรือนของเกษตรกรในชนบทไทย โดย วิทยา เจียรพันธุ์ และคณะ (2551) ชี้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นฐานของเกษตรกรไทย สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เกษตรกรเผชิญ และสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีนัยยะต่อประเด็นเรื่องความสามารถในการจัดการหนี้และการชำระหนี้ ข้อเท็จจริงเหล่านี้สามารถประมวลออกมาโดยสังเขป ดังนี้

- **พื้นฐานของเกษตรกร** เนื่องจากสภาพความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างคนจนกับคนรวย เกษตรกรที่มีฐานะยากจนมักขาดแคลนทุนทรัพย์ในการส่งเสียลูกๆ ให้เรียนต่อในระดับที่สูง เมื่อไม่มีความรู้และทักษะในเชิงวิเคราะห์และสังเคราะห์ ขีดความสามารถในการบริหารจัดการการเงินก็น้อยตามไปด้วย นอกจากนี้ เนื่องจากเกษตรกรต้องเผชิญกับภาวะความเสี่ยงอยู่เป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงด้านภูมิอากาศ ความเสี่ยงด้านภัยธรรมชาติ โรคระบาด ฯลฯ ดังนั้น หากจำเป็นต้องใช้เงิน เกษตรกรก็จะกู้เงินไม่ว่าจะมาจากแหล่งไหน โดยอาจไม่ได้ไตร่ตรองถึงความเสี่ยงและความเป็นไปได้ในการชำระหนี้ในอนาคต ด้วยความจำเป็นในการใช้เงิน หากสามารถกู้เพื่อมาใช้ก่อนได้ก็จะเลือกกู้ไว้ก่อน จึงทำให้เป็นหนี้ผูกพัน และ



แรงกดดันจากการกว้านซื้อ ทำให้รักษาที่ดินไว้ไม่ได้ : สมัย สมรอย



สุมาลี พะสิม



การช่วงเหลือของภาครัฐ
ซึ่งมักเน้นการแก้ปัญหาละเลยกลางเขต
จะช่วงในมีนุชานนี้กันชากนา และการสูญเสีย
ที่ดินที่ตามมา ทุเลาลงได้นหรือไม่



การฟ้องดำเนินคดีกับเกษตรกรและกระบวนการ เจรจาไกล่เกลี่ยคดี

โดยทั่วไปเมื่อเกษตรกรผิวดินชำระหนี้กับธนาคาร ธนาคารสามารถฟ้องดำเนินคดีไปที่ศาลจังหวัดและศาลจะเริ่มนัดสืบพยาน สมมุติว่าศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ภายใน 25-30 วัน และลูกหนี้ไม่ชำระ ศาลจะออกคำสั่งบังคับให้ยึดทรัพย์สินลูกหนี้ได้ ซึ่งถือเป็นการแจ้งเตือน จากนั้นลูกหนี้จะมีระยะเวลาอุทธรณ์ 1 เดือน หากไม่มีการอุทธรณ์เกิดขึ้นภายในระยะเวลานั้น จะถือว่าศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด เจ้าหนี้มีสิทธิ์ยื่นขอบังคับคดีภายใน 10 ปี หลังคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งระหว่างนั้นลูกหนี้และเจ้าหนี้สามารถเข้าสู่การเจรจาเพื่อหาทางออกได้

จากการศึกษาข้อมูลทฤษฎีภูมิและสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ทั้งศาล สถาบันเจ้าหนี้กรมบังคับคดี ล้วนพยายามที่จะให้มีการประนอมหนี้ และไกล่เกลี่ยตลอดทุกขั้นตอน ตั้งแต่การฟ้องดำเนินคดี การยึดทรัพย์ จนไปถึงก่อนการขายทอดตลาด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีจะสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ตลอดช่วงของการถูกฟ้องร้องและบังคับคดี แต่ก็มีเกษตรกรจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้และหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดีได้ หนึ่งในสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาความไม่แน่นอนของการเกษตร ตั้งแต่เรื่องของราคาสินค้า ภัยธรรมชาติ ซึ่งทำให้รายได้เกษตรกรขาดช่วง และไม่สามารถผ่อนชำระหนี้ได้อีก





“ถ้าเขามายึดที่ เราก็คงอยู่นี่ละ ไม่ไปหรอก ขอตายอยู่ตรงนี้จะตายเป็นตาย” ป้าลมัยย้ายถึงเจตนารมย์ของเธอที่ต้องการรักษาที่ดินของพ่อ

ลมัย สมรวย วัย 56 ปี ชาวนาจังหวัดเพชรบุรี เป็นลูกสาวคนโตของครอบครัว จากพี่น้องทั้งหมด 7 คน ที่ดินผืนนี้แต่เดิมพ่อของเธอเข้ามาบุกเบิกจับจองตั้งแต่สมัยยังเป็นป่า และต่อมาได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินเป็น น.ส.3 โดยแบ่งออกเป็น 2 แปลง แปลงแรก เนื้อที่ 19 ไร่ 1 งาน และแปลงที่ 2 เนื้อที่ 35 ไร่ 3 งาน ต่อกันเป็นผืนเดียว

ในที่ดินผืนนี้ ครอบครัวของป้าลมัยเคยทำมาแล้วทุกอย่าง ตั้งแต่ทำนาปลูกข้าว ปลูกผัก ปลูกแตง แต่เพราะสู้ค่าปุ๋ย ค่ายาที่ราคาแพงไม่ไหว สุดท้ายจึงหันไปปลูกอ้อยซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจในพื้นที่แทน นอกจากพ่อของป้าลมัยจะปลูกอ้อยเองแล้ว ยังเคยมีรถบรรทุกสิบล้อวิ่งรับอ้อยของเพื่อนบ้านส่งให้กับโรงงานอีกด้วย โดยมีน้องชายของป้าลมัยเป็นคนดูแลวิ่งรถ แต่ธุรกิจไปได้ไม่เต็มใจขาดทุนรถบรรทุกจึงถูกยึดไป

ก่อนหน้าที่ป้าลมัยจะกลับมาอยู่บ้านนั้น เคยไปทำงานที่โรงงานสับปะรดกระป๋องที่มหาชัยเพื่อหาเงินส่งลูกเรียนหนังสือ จนพ่อล้มป่วยลงจึงกลับมาดูแลพ่อ และกลับมาทำไร่อ้อยอีกครั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา





วิถีชาวไร่อ้อย

การทำไร่อ้อยในอดีตของครอบครัวป่าลัมย์นั้น เคยใช้แรงงานในครอบครัวทำเองทุกอย่าง เพราะไม่มีเครื่องมือการเกษตรสมัยใหม่เช่นปัจจุบัน ต่างกับตอนนี้ที่มีทั้งรถปลูกอ้อย รถตัดอ้อย และจ้างแรงงานทำแทนทุกอย่าง ในช่วงหลังนี้ป่าลัมย์ได้ให้เจ้าแม่มาลงทุนทำไร่ให้แทน

“ตอนนี้ให้เจ้าแม่มาลงทุนให้ ค่าพันธุ์อ้อยไร่ละ 20,000 บาท ใช้รถปลูกอ้อยเขา ค่าปุ๋ย ค่ายา ทุกอย่าง เจ้าแม่ออกหมด เราออกแต่ที่ดินอย่างเดียว แล้วเราก็เก็บส่วนต่างที่เหลือ เช่น ไร่หนึ่งหักค่าต้นทุนทั้งหมดแล้วเหลือ 10,000 บาท เราก็ได้เงินจากส่วนต่างตรงนี้ ปีที่สองเราถึงจะเหลือเยอะเพราะมีต้นทุนแค่ใส่ปุ๋ย ไม่ต้องเสียค่าพันธุ์แล้ว ปลูกอ้อยครั้งหนึ่งจะเก็บเกี่ยวได้ 3 - 4 ปีแล้วแต่การดูแลรักษา”

“พอทำอ้อยแล้วก็ต้องเลิกทำนา เพราะยาที่ฉีดในไร่อ้อยไหลลงในนาจนข้าวตายหมด ก็เลยเลิกทำนา แล้วไปซื้อข้าวกินแทน”

ลงทุนครั้งใหม่ ไร่ที่ดินพ่อค้าประกัน

การทำไร่อ้อยในขณะนั้นมีคนทำเยอะพอสมควร ครอบครัวน้องสาวของป่าลัมย์ จึงสนใจกลับมาทำรถบรรทุกวิ่งรับอ้อยส่งโรงงานอีกครั้ง แต่การลงทุนครั้งใหม่นี้ ต้องใช้เงินก้อนโต น้องสาวของป่าลัมย์จึงปรึกษาผู้เป็นพ่อถึงการนำโฉนดที่ดินที่บ้านไปจำนอง ซึ่งขณะนั้นยังเป็นโฉนดที่ดินแปลงใหญ่ เพราะยังไม่มี การแบ่งที่ดินให้กับลูกคนอื่น

กรณีที่เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดและไม่มีเหตุอันควรในการผ่อนผัน ธ.ก.ส. จะเรียกเก็บดอกเบี้ยของต้นเงินที่ชำระไม่ได้ในอัตราร้อยละ 13.00 ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์บางแห่งอาจเรียกเก็บสูงถึงร้อยละ 20-25

ตารางที่ 1 อัตราดอกเบี้ยของ ธ.ก.ส. และธนาคารอื่นๆ เดือนธันวาคม 2556

ธนาคาร	อัตราดอกเบี้ยลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate - MRR) (ร้อยละ)	อัตราดอกเบี้ยกรณีผิดนัดชำระหนี้ (ร้อยละ)
ธ.ก.ส. ⁶	7	13
ธนาคารออมสิน ⁷	7.62	14.
ธนาคารกรุงไทย	7.87	20
ธนาคารกรุงเทพ	7.75	22.75
ธนาคารกสิกรไทย	8.1	25.10
ธนาคารไทยพาณิชย์	8.1	23.10

ที่มา: รายงานประจำปี 2556 ของแต่ละธนาคารและธนาคารแห่งประเทศไทย⁸

⁶ อัตราดอกเบี้ยโครงการพิเศษต่างๆ จะต่ำกว่านี้

⁷ อัตราดอกเบี้ยโครงการพิเศษต่างๆ จะต่ำกว่านี้

⁸ http://www.bot.or.th/thai/statistics/financialmarkets/interestrates/_layouts/application/interest_rate/IN_Rate.aspx





แพ เรื่อยนต์ และ 3) การจำหน่ายสิ่งทอไหมทอในกรรมวิธี ไทพพ์จะอยู่ในการครอบครองของผู้รับจำหน่าย⁴

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ย (MRR) ของ ธ.ก.ส. กับธนาคารอื่นๆ เนื่องด้วย ธ.ก.ส. เป็นสถาบันการเงินที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับเกษตรกรและเน้นกระจายสินเชื่อไปสู่ชนบท⁵ ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยของ ธ.ก.ส. ในกรณีลูกค้าชั้นดีจึงต่ำกว่าธนาคารอื่นๆ แต่ก็ไม่ได้ต่ำกว่ามากนัก อย่างไรก็ตาม สำหรับ

⁴ ปัจจุบันกฎหมายของไทยยังไม่อนุญาตให้ใช้สินค้าในโกดังเป็นหลักค้ำประกัน ในขณะที่การอนุญาตให้นำสินค้าหรือเครื่องมือเครื่องใช้ ไปเป็นหลักค้ำประกัน โดยที่เจ้าหนี้ไม่ต้องเข้ามาครอบครองดูแล มีใช้ปฏิบัติในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

⁵ แม้ว่า ธ.ก.ส. จะเป็นธนาคารของรัฐ ปริมาณสินเชื่อทั้งหมดที่ ธ.ก.ส. ให้กู้ได้จะถูกกำหนดโดยฐานเงินฝาก ไม่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนด้านงบประมาณของรัฐ ยกเว้นการปล่อยสินเชื่อในกรณีเกิดภัยพิบัติเท่านั้น





“พื่อน้องสาวจะเอาโฉนดที่ดินไปเข้าธนาคาร เราก็ชักท้วงห้ามปรามพอ เพราะเรากลัวประวัติศาสตร์เรื่องรถบรรทุกก็ดจะช้าร้อย แต่พอบอกว่าอย่ามายุ่ง ตอนนั้นป้ายังทำงานอยู่ที่มหาชัย ต้องส่งลูกเรียนอีก 2 คนด้วย พอได้ยิน คำห้าม ก็เลยไม่ได้เข้ามายุ่ง”

วันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2538 ที่ดินทั้ง 2 แปลง รวม 55 ไร่ จึงถูกนำไป จำนองกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สาขาหัวหิน ได้เงินกู้มารอบแรก 500,000 บาท โดยแบ่งชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยออกเป็น 5 งวด ระบุให้ชำระเสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2543

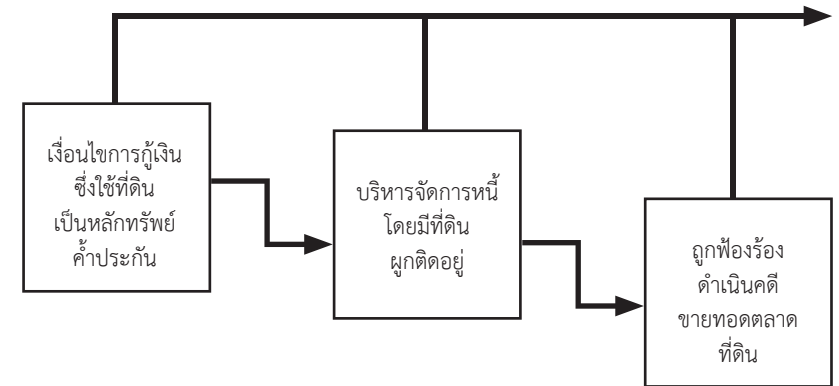
วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ.2538 ทำสัญญากู้เพิ่มอีก 500,000 บาท โดย แบ่งชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยออกเป็น 7 งวด กำหนดให้ชำระภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2545

วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2538 ทำหนังสือกู้เงินเพิ่ม อีก 500,000 บาท กำหนดให้ชำระภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2540

รวมเป็นสัญญาเงินกู้ กับ ธ.ก.ส. 3 ฉบับ เป็นเงินต้นทั้งหมด 1.5 ล้านบาท

“ตอนน้องสาวได้เงินมา ก็ออกรถบรรทุกวิ่งอ้อย แล้วให้แฟนเขา จัดการ เราก็ถามน้องเสมอว่าไปจ่าย เงินคืนให้กับธนาคารบ้างหรือเปล่าน้องก็บอกตลอดว่าไปจ่าย การวิ่งรถรับส่งอ้อยเข้าโรงงานมีค่าใช้จ่ายสูง ไหนจะค่าจ้างคนขับ ค่าซ่อมรถสารพัด เรื่องมาแดงขึ้นว่าน้องสาวไม่ได้ ส่งเงินคืนธนาคาร ก็ตอนที่ ธ.ก.ส.ส่งหมายศาลมาที่บ้านแล้ว”

ขั้นตอนระบบสินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร



ที่มา: ผู้วิจัย

ปัจจุบัน แหล่งเงินสินเชื่อในระบบของเกษตรกรมาจาก (1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (2) สหกรณ์การเกษตร (3) ธนาคารออมสิน (4) ธนาคารกรุงไทย และ (5) ธนาคารพาณิชย์อื่นๆ นอกจากนั้น ยังมีการกู้เงินผ่านระบบชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม แหล่งสินเชื่อหลักของเกษตรกรยังเป็น ธ.ก.ส. ซึ่งปล่อยเงินกู้ให้แก่เกษตรกรมากถึงร้อยละ 96 ของจำนวนลูกค้าทั้งหมด

ในด้านหลักประกันเงินกู้ สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ธนาคารยังจำเป็นต้องใช้ที่ดินเป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อ เพราะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แบ่งประเภทของหลักค้ำประกันเป็น 3 แบบ 1) บุคคลค้ำประกัน 2) การจำนองโดยใช้ทรัพย์สินที่มีทะเบียน เช่น อสังหาริมทรัพย์ ที่ดิน หรือพาหนะที่มีทะเบียนรวมทั้ง





ปัจจัยภายนอก เช่น ราคาผลผลิต ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ล้วนส่งผลต่อขีดความสามารถในการจัดการและการชำระหนี้ของเกษตรกรรายย่อยซึ่งส่งผลสืบเนื่องไปสู่การสูญเสียที่ดิน

คำถามที่ตามมาคือ การช่วยเหลือของภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินผ่านนโยบายและมาตรการต่างๆ เช่น พักหนี้เกษตรกร กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งมักเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุหรือในยามที่หนี้สินได้พอกพูนมหาศาลแล้วนั้น มีประสิทธิภาพเพียงพอและจะช่วยให้ปัญหาหนี้สินขวนาและการสูญเสียที่ดินที่ตามมาทุเลาลงได้หรือไม่?

นอกจากนั้น ประเด็นคำถามเชิงนโยบายที่อาจยังไม่มีคำตอบแบบเบ็ดเสร็จคือ ภาครัฐจะมีนโยบายหรือมาตรการทางเลือกอื่นๆ ได้หรือไม่? (นอกเหนือจากการสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบของสถาบันการเงินและตามแก้ไขเรื่องปัญหาหนี้ที่ปลายเหตุ) เช่น การมุ่งแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ผ่านมาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรมีเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้นในการประกอบอาชีพการเกษตร โดยไม่ต้องกู้ แต่ในขณะเดียวกัน มีแรงจูงใจในการรักษาที่ดินของตนเองไว้ด้วย หรืออีกนัยหนึ่ง แนวทางที่ภาครัฐจะผละออกจากแนวคิดแบบเดิม คือ การส่งเสริม “การเปลี่ยนสินทรัพย์ (ที่ดิน) ให้เป็นทุน” เป็น “การให้ทุนเพื่อรักษาที่ดินเกษตรกร”

ประเด็นสำคัญจากระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตร

ในการเข้าสู่ระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตร เกษตรกรใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์สินค้ำประกัน เมื่อการบริหารจัดการหนี้ประสบปัญหาเพราะไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ เกษตรกรเข้าสู่กระบวนการทางศาล ถูกฟ้องดำเนินคดี บังคับคดีและหากไม่สามารถไกล่เกลี่ยหรือปรับโครงสร้างหนี้ได้ ก็จะเข้าสู่การขั้นตอนที่สถาบันการเงินนำที่ดินเกษตรกรขายทอดตลาด



ตอนรู้ว่าถูกฟ้องในคดีใช้หนี้ ร้องให้จนไม่รู้จะร้องยังไง



ถูกฟ้องให้ชดใช้หนี้

วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2541 ธ.ก.ส. ยื่นฟ้องน้องสาวป่าลัมย์ เป็นจำเลยที่ 1 และยื่นฟ้องป่าลัมย์เป็นจำเลยที่ 2 ในฐานะผู้ครอบครองมรดกของพ่อ หลังจากพ่อเสียชีวิตลงในปี พ.ศ. 2538

ธ.ก.ส.ยื่นฟ้องให้ชำระเงินต้น 1,500,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 19 ต่อปี และค่าบริการสินเชื่อร้อยละ 1 ต่อปี นับจากวันผิดนัดชำระจนถึงวันฟ้องหนี้สินและดอกเบี้ยรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 2,127,238 บาท

“ตอนรู้ว่าถูกฟ้องให้ชดใช้หนี้ ร้องให้จนไม่รู้จะร้องยังไง โกรธก็โกรธนั่นเอง สมบัติของพ่อกับแม่แท้ๆ แต่เราก็ไม่รู้จะทำยังไง ไม่กล้าทำอะไรกับที่ดินเลย”

ป่าลัมย์ว่าพลาบไ้มือให้ดูพันธุ้อัยที่วางเรียงรายอยู่ข้างบ้าน ป่าลัมย์ซื้อพันธุ้อัยเตรียมไว้ปลูก แต่ก็ยังไม่กล้าทำอะไรกับที่ดินของตัวเอง เนื่องจากเกรงว่าจะลงทุนเสียเปล่าเพราะเก็บผลผลิตไม่ได้

“พอถูกฟ้อง น้องสาวเป็นคนไปศาลตลอดเพราะเขาเป็นผู้กู้ยืม กลับมาก็ไม่ได้บอกอะไรเรา จำได้ว่าล่าสุดตอนขึ้นศาลครั้งนั้นศาลถามว่าใครเป็นทายาทแล้วใครเป็นผู้จัดการมรดก พี่น้องทั้งหมดก็เลยตั้งให้เราเป็นผู้จัดการมรดกเพราะเป็นที่คนโต”





จากการสูญเสียที่ดินจะทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลงในอนาคต เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะพบว่า เกษตรกรร้อยละ 70 ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ที่ดินติดจำนอง และเช่าที่ดินทำการเกษตร³

นอกจากนั้น ตามรายงานเชิงวิเคราะห์เรื่องพฤติกรรมความเป็นหนี้ของครัวเรือนเกษตรกร พ.ศ.2554 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ครัวเรือนเกษตรกรมากกว่าร้อยละ 80 เป็นหนี้ในระบบ และมีแนวโน้มที่จะเป็นหนี้ในระบบเพิ่มขึ้น ในขณะที่การเป็นหนี้นอกระบบมีแนวโน้มลดลง สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบของประชาชน โดยแหล่งเงินกู้ที่เกษตรกรกู้มากที่สุดคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รองลงมาคือ กองทุนหมู่บ้าน

สิ่งที่ภาครัฐให้การส่งเสริมตลอดมา คือ การเข้าถึงแหล่งเงินกู้ภายใต้ระบบสินเชื่อสถาบันการเงิน ซึ่งถือว่าเป็นเจตนาที่ดี อย่างไรก็ตาม เมื่อเกษตรกรตัดสินใจเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบสินเชื่อแล้ว ภาครัฐไม่ได้เข้าไปแทรกแซงในขั้นตอนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสัญญาการกู้เงิน ระยะเวลาการชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ จนกระทั่งถึงการฟ้องร้องดำเนินคดี ด้วยมุมมองที่ว่า รายละเอียดขั้นตอนต่างๆ เป็นเรื่องระหว่างสถาบันการเงินกับเกษตรกรในการดำเนินการ การที่เกษตรกรแต่ละรายจะนำไปดำเนินการหรือไม่ อย่างไรนั้น เป็นเรื่องปัจเจก หนี้สินของเกษตรกรและขีดความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรแต่ละรายก็เป็นเรื่องของปัจเจกเช่นเดียวกัน ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวคิดแบบนีโอ-คลาสสิก (neo-classic) ซึ่งปล่อยให้กลไกตลาด อุปสงค์และอุปทานจัดการกันเองให้มากที่สุด (ในกรณีนี้ อุปสงค์ คือ เกษตรกรผู้ต้องการกู้เงิน และ อุปทานคือ สถาบันซึ่งปล่อยเงินกู้)

อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาด อำนาจในการต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน และความไม่มั่นคงทางรายได้ของเกษตรกรซึ่งขึ้นกับ

³ รายงานผลการศึกษาวิจัย ฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปฏิรูปองค์กรกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล





จุดเริ่มต้นของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรมักเกิดจากความจำเป็นในการใช้เงิน ไม่ว่าจะเพื่อลงทุนการเกษตร อุปโภคบริโภคในครัวเรือน เช่า/ซื้อบ้านและที่ดิน ใช้หนี้ หรือการศึกษาบุตร¹ โดยเกษตรกรอาจนำที่ดินไปจำนอง เพื่อกู้เงินผ่านระบบสินเชื่อของสถาบันการเงินต่างๆ หรือกู้นอกระบบ อีกช่องทางหนึ่งคือนำที่ดินไปขายให้กับนายทุนหรือเจ้าหนี้โดยตรง

เมื่อพิจารณาการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียที่ดินในระดับจังหวัดหรือภูมิภาค จากรายงานการวิจัยเรื่องภาวะหนี้สินชนวนาภาคกลางกับหนี้ที่ส่งผลต่อการสูญเสียที่ดินและความมั่นคงทางอาหารของชุมชนและสังคม โดยปิยาพร อรุณพงษ์ และคณะ (2556) ซึ่งทำการศึกษากลุ่มเกษตรกรที่เคยสูญเสียที่ดินในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี ทั้งหมด 16 ราย รวมทั้งสิ้น 19 แปลง พบว่าสาเหตุหลักของการสูญเสียที่ดิน คือเพื่อปลดหนี้ (ร้อยละ 82)² ที่เหลืออีกร้อยละ 18 เป็นการสูญเสียที่มาจาก (1) การถูกฉ้อโกง (2) การขายเพื่อจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาล และ (3) การยกที่ดินให้ลูกหลานเพื่อเป็นมรดก โดยมีสัดส่วนเท่ากันคือร้อยละ 6

ข้อมูลจากการสำรวจลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ปี พ.ศ.2556 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่า จากพื้นที่เกษตรกรรวมกว่า 149.24 ล้านไร่ 77.64 ล้านไร่เป็นพื้นที่ของคนอื่น และ 71.59 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ของเกษตรกรเอง ซึ่งในจำนวนนี้ 29.72 ล้านไร่หนี้ติดจำนอง หากเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้สินได้ ผล

¹ จากรายงานเชิงวิเคราะห์ เรื่องพฤติกรรมความเป็นหนี้ของครัวเรือนเกษตรกร ปี พ.ศ.2554 ครัวเรือนเกษตรกรมากกว่าครึ่งกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธ.ก.ส.) และครัวเรือนเกษตรกร นำเงินกู้จำนวนกว่าครึ่งมาใช้เพื่อทำการเกษตร ส่วนเงินกู้ที่เหลือนำมาใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคใน ครัวเรือน เช่า/ซื้อบ้านและที่ดิน ใช้ทำธุรกิจ และมีเพียงประมาณร้อยละ 1 - 2 ของมูลค่าหนี้สินถูกใช้เพื่อการศึกษา

² จากข้อมูลจากปี พ.ศ.2551 ที่ทำการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า เกษตรกรที่มีที่ดินและเช่าที่ดินทำกินมีหนี้สินเฉลี่ย 107,230 บาท ส่วนเกษตรกรรับจ้างมีหนี้สินเฉลี่ย 62,995 บาท เกษตรกรที่มีภาระหนี้คิดเป็นร้อยละ 76.70 ของเกษตรกรทั้งหมด หากคำนวณโดยใช้ฐานข้อมูลดังกล่าว หนี้สินโดยรวมของเกษตรกรทั่วประเทศจะมีขนาดประมาณ 4.5 – 7.5 แสนล้านบาท

ที่ดินถูกขายทอดตลาด

ปี พ.ศ. 2553 ในขณะที่กระบวนการทางศาลดำเนินไป กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) พยายามเข้ามาช่วยเหลือโดยตกลงที่จะซื้อหนี้ของครอบครัวป่าลัมัย จาก ธ.ก.ส. มาไว้ที่กองทุนฟื้นฟูฯ แต่ในขณะนั้นติดปัญหาเรื่องการโอนย้ายหนี้ เนื่องจากชื่อโฉนดที่ดินเป็นชื่อของผู้เป็นพ่อและยังไม่มีกรรมการแต่งตั้งผู้จัดการมรดก จึงไม่สามารถโอนย้ายกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ ธ.ก.ส.จึงตีเช็คการซื้อหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ กลับไป

“ตอนนั้นป่าลัมป่วย ภูงน้ำในช่องท้องแตกและติดเชื้อ ต้องรักษาตัวอยู่นาน เวลาที่มีหนังสือให้ไปเซ็นเอกสารอะไร เราก็ไปไม่ได้ กว่าที่จะดำเนินเรื่องรับเป็นผู้จัดการมรดกของพ่อได้ ธ.ก.ส. ก็ตีเช็คกลับไปที่กองทุนฟื้นฟูฯแล้ว”

พอศาลพิพากษาให้ยึดทรัพย์ขายทอดตลาด สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบุรีได้ประกาศขายทอดตลาดที่ดินของป่าลัมัย พร้อมสิ่งปลูกสร้างในราคาประเมินรวมทั้งสิ้น 3,946,585 บาท ในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2555

“ตอนเขาประกาศขายทอดตลาดที่ดินเรา น้องสาวก็ไปยื่นเรื่อง กับ ธ.ก.ส. ขอให้หยุดการขายไว้ก่อน เพื่อรอให้กองทุนตีเช็คกลับมาซื้อหนี้อีกครั้ง ซึ่งครั้งนั้น ธ.ก.ส. ก็ต้องหยุดการขาย เพราะมีคนไปยื่นเรื่องคัดค้าน”

แต่เรื่องกลับตาลปัตร พลิกความคาดหมาย





“พอเปลี่ยนผู้จัดการ ธ.ก.ส. สาขาหัวหิน เป็นคนใหม่ ผู้จัดการ ธ.ก.ส.คนใหม่ กลับไม่หยุดเรื่องการขายทอดตลาดที่ดินให้เรา เราก้ไปทำเรื่องขอหยุดการขายไว้กับเขาซะ แล้วก็ให้เบอร์โทรศัพท์ไว้ด้วย บอกเขาไว้ว่าถ้ามีการขายทอดตลาดให้โทรบอกด้วย ที่ไหนได้เรารู้ทีหลังจากลูกค้าที่มาขนาดกับเราว่า เขาแอบเอาที่ดินเราขายทอดตลาดไปแล้ว”

“พอไปสอบถามที่ ธ.ก.ส.ถึงการขายที่ดินทอดตลาด เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. กลับย้อนถามว่ารู้ได้ยังไงที่ดินถูกขายไปแล้ว วันเดียวกันเราก้ไปที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบุรี แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีกลับไม่ยอมคืนเรื่องให้ต้องกลับมาพาคคนของกองทุนฟื้นฟูฯ ไปด้วย เจ้าพนักงานบังคับคดีถึงจะยอมคืนเรื่องให้”

เรื่องนี้ป่าลมัยตั้งข้อสังเกตว่า อาจจะมีคนต้องการซื้อที่ดินแปลงนี้ของป่าอยู่แล้ว ที่ดินจึงถูกขายทอดตลาดโดยที่เจ้าของอย่างป่าและน้องสาวไม่ถูกแจ้งให้ทราบ พอเหตุการณ์เกิดขึ้นเช่นนี้ ป่าลมัยจึงเริ่มไม่มั่นใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. และเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัด ว่ารู้เห็นเป็นใจกับคนที่ต้องการซื้อที่ดินของป่าหรือไม่

ที่ดินของป่าลมัยจำนวน 55 ไร่ ถูกขายทอดตลาดไปในวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2555 เป็นการขายทอดตลาดในนัดที่ 3 ที่ไม่มีผู้ยื่นคำคัดค้าน เพราะป่าลมัยไม่ได้ถูกแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ที่ดินมีมูลค่าอยู่ที่ไร่ละ 158,000 บาท แต่พอประกาศขายทอดตลาด ราคาตกลงเหลือเพียงไร่ละ 70,000 บาท เท่านั้น

มีหน้าข้ามที่มาซื้อที่ดินของป่าลมัย ก็เป็นญาติพี่น้องกับผู้มีอิทธิพลในจังหวัดเพชรบุรีเสียอีก

บทนำ

เอกสารคัดย่อชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่องความสุ่มเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร ภายใต้ระบบสินเชื่อของสถาบันการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจุดประเด็นความคิด ประเด็นวิพากษ์เรื่องการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรงานวิจัยชิ้นนี้ได้รวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตรของสถาบันการเงิน ประมวลจุดอ่อนของระบบสินเชื่อดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร รวมถึงนำเสนอแนวทางการแก้ไขและป้องกันการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรในอนาคตด้วย

“ที่ดิน” มีความสำคัญอย่างมากสำหรับเกษตรกร เพราะเป็นตัวแปรที่สัมพันธ์กับความยากจนและสะท้อนถึงความมั่นคงด้านอาชีพและวัฒนธรรมการเกษตร ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทำกินของเกษตรกรมีสองเรื่องด้วยกัน คือ 1. สิทธิในการครอบครองที่ดิน กับ 2. การสูญเสียที่ดินซึ่งได้รับการครอบครองอยู่แล้ว ขณะที่ประเด็นแรกกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังต้องการการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ประเด็นที่สองก็เริ่มส่งสัญญาณที่บ่งบอกถึงปัญหาเชิงมหภาคในอนาคต หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างชัดเจนและเป็นระบบ



ความสูญเสีย
ในการสูญเสียที่ดิน
ของเกษตรกร

เขมรัฐ เกลิงศรี นิสสุวรรณจักร
และ ภาวิญญู เกลิงศรี







ทำให้ชาวมากมายมาเป็นลูกจ้างปลูกข้าว ปลูกผัก ของคนต่างชาติ รวมทั้งจะทำให้ครอบครัวคนไทยพลัดถิ่นในประเทศตนเอง(เกษม วัฒนชัย. 2552)

บทสังคาย

การศึกษาประวัติศาสตร์การสูญเสียที่ดินของเกษตรกร ทำให้เราเห็นภาพวิวัฒนาการของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรในยุคสมัยต่างๆ ผ่านเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ในปัจจุบันสถานการณ์การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในบางสถานการณ์การสูญเสียที่ดินอยู่ในอัตราเร่งที่รุนแรง เช่น การสูญเสียที่ดินให้ชาวต่างชาติ และการแย่งยึดที่ดินชาวบ้านเพื่อใช้ประโยชน์ในธุรกิจด้านพลังงานและเหมืองแร่ ภาคอุตสาหกรรมและการบริการ ฯลฯ

การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรและความเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรของสังคมไทยเช่นที่เป็นอยู่ ทุกภาคส่วนควรหันกลับมาทบทวนทิศทางของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และร่วมกันแสวงหาจุดยืนที่เหมาะสมและยั่งยืนสำหรับสังคมเกษตรกรรมไทย เพื่อให้เกษตรกรไทยสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ท่ามกลางกระแสการขยายตัวของภาคธุรกิจและเศรษฐกิจทุนนิยมโลกเช่นปัจจุบัน

แรงแกดดันจากการกว้านซื้อที่ดิน

หลังจากที่ดินถูกขายทอดตลาดไปแล้ว ครอบครัวป่าลัมย์ยังพยายามที่จะเอาที่ดินซึ่งเป็นสมบัติของพ่อกลับมาคืนให้ได้ ใครแนะนำให้ไปยื่นเรื่องที่ไหนก็ไปหมด รวมทั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งสุดท้ายก็ช่วยเหลืออะไรป่าลัมย์ไม่ได้เลย

“เรายื่นเรื่องอุทธรณ์กับศาลไปอีกครั้งเมื่อกลางปี พ.ศ. 2556 แต่ก็แพ้กคดี หลังจากนั้นก็พยายามไปคุยกับเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ เพื่อให้ดำเนินการขอซื้อคืนที่ดิน ซึ่ง ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่รับปากว่าจะเจรจากับผู้ซื้อให้ แต่ปัญหามาติดอยู่ตรงที่คนที่ซื้อที่ดินของเรา เมื่อเขาได้ที่ดินไปแล้ว เขาไม่ยอมคุยกับเรา ”

แม้จะมีความพยายามจากครอบครัวป่าลัมย์ที่ต้องการซื้อที่ดินคืน แต่ผู้ซื้อที่ดินกลับไม่ยอมขายคืนและไม่ยอมเจรจาด้วย ทำให้ป่าลัมย์ยิ่งสงสัยว่า คนซื้อที่ดินคงต้องการที่ดินผืนนี้ของพ่อป่าลัมย์มานานแล้ว เพราะที่ดินรอบข้างของญาติพี่น้องและชาวบ้านรายอื่น ล้วนแบ่งขายให้นายหน้าค้าที่ดินกันไปหมด เหลือแต่ที่ดินแปลงใหญ่ของพ่อและครอบครัวของป่าลัมย์ที่ไม่เคยแบ่งที่ดินขายเลย

นอกจากต่อสู้ในกระบวนการทางศาลแล้ว ครอบครัวป่าลัมย์ยังตรวจสอบกลับไปฝ่ายจัดการหนี้สินของกองทุนฟื้นฟูฯ สำนักงานใหญ่ ว่าเหตุใดเมื่อกองทุนฟื้นฟูฯ อนุมัติซื้อหนี้ของครอบครัวป่าลัมย์จาก ธ.ก.ส. แล้ว แต่ทำไม ธ.ก.ส. ยังนำที่ดินของป่าลัมย์ไปขายทอดตลาดได้อีก หลังจากตรวจสอบแล้วจึงพบว่ามีการส่งเช็คเพื่อซื้อหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ ไปที่ ธ.ก.ส. จริง แต่ส่งไปหลังจากที่ดินของป่าลัมย์ถูกขายทอดตลาดไปแล้ว





จากการเปิดเผยของ นพ.เกษม วัฒนชัย พบว่า มีกลุ่มนักลงทุนจากตะวันออกกลาง ได้จ้างวานนายหน้าให้มากว่าล้านซื้อที่ดินในประเทศไทยจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะในอนาคต จะเกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนอาหาร อันเป็นวิกฤตที่สำคัญของโลก และขณะนั้นเห็นได้ชัดว่ามีเงินทุนจากกลุ่มตะวันออกกลางมาพักไว้ที่ประเทศมาเลเซีย และให้นายหน้าที่ซื้อที่ดินมาลงทุนปลูกข้าว ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ยอมรับเรื่องนี้ว่ามีมูลความจริง โดยจากการเปิดเผยของ นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยอมรับว่ามีข้อมูลกลุ่มทุนจากประเทศตะวันออกกลาง เข้ามากว่าล้านซื้อที่ดินทั่วประเทศในราคาสูง โดยเฉพาะที่ดินภาคกลาง หรือพื้นที่เขตชลประทาน และยังรู้สึกกังวลว่าซื้อสิทธิการเช่าช่วงของประชาชนที่ทำสัญญากับภาครัฐ โดยเฉพาะที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) เพื่อใช้ปลูกข้าว เนื่องจากข้าวมีราคาสูง และกลุ่มทุนต่างชาติจะส่งผลผลิตที่ปลูกได้กลับไปจำหน่ายในประเทศตนเอง รวมทั้งเป็นผู้ตั้งราคาหรือจัดจำหน่ายผลผลิตบางอย่างเอง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเกษตรกรและประเทศไทย

ทั้งนี้ การเข้ามาถือครองที่ดินของชาวต่างชาติทำได้โดย 1) เข้ามาถือหุ้นหรือซื้อบริษัทไม่ให้เกิดร้อยละ 49 ตามกฎหมาย และหาคนไทยเข้ามาถือหุ้นแทนในส่วนที่เหลือ เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย 2) การเข้ามาถือครองที่ดินในลักษณะตัวแทนหรือ “นอมินี” โดยให้คนหรือกลุ่มคนที่เป็นคนไทยเป็นผู้ติดต่อเพื่อเช่าหรือซื้อที่ดินหรือการอำพรางโดยการแต่งงานกับคนไทยหรือการรับลูกบุญธรรมที่เป็นคนไทยเป็นผู้ติดต่อเพื่อเช่าหรือซื้อที่ดิน วิธีการเหล่านี้ ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินให้กับชาวต่างชาติเป็นอย่างมาก

เนื่องจากพื้นที่ทำนาในภาคกลางส่วนใหญ่เป็นลักษณะนาเช่า หากเจ้าของที่นาเหล่านี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายทุนในกรุงเทพฯ ได้เงินค่าเช่าจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่ให้เงินค่าเช่าจำนวนมาก ซึ่งคนกลุ่มนั้นเป็น นอมินี ของชาวต่างชาติด้วยแล้ว ก็จะทำให้แผ่นดินของคนไทยตกเป็นของคนต่างชาติที่เข้ามาบริหารจัดการได้







บางทีเราลงทุนมาใช้จำใจไม่ทัน
ก็ต้องไม่ถูกใจเจ้านั้นหรอกมมา
ดอกนี้จ้ะ ร้อยละ 10 ต่อเดือน



ขั้นตอนการซื้อหนี้ที่ล่าช้าของกองทุนฟื้นฟูฯ จึงทำให้ครอบครัวของป้า ลมัย ได้รับผลกระทบอย่างมาก ต้องสูญเสียที่ทำกินทั้งหมด ทั้งที่กองทุนฟื้นฟูฯ ควรจะช่วยเหลือไว้ได้ทัน

ผลกระทบหลังถูกยึดที่ดิน

ป้าลมัยเป็นคนสู้ชีวิต ในวัยสาวเคยใช้ชีวิตที่ลำบากเพราะสามีเสียชีวิตตั้งแต่ลูกทั้งสองคนยังเล็ก ป้าบอกว่าทำทุกอย่างเพื่อให้ลูกได้เรียนหนังสือ ทั้งทำไร่อ้อย ทำโรงงานสับประดกระป๋อง ได้ค่าแรงวันละ 157 บาท ถ้าทำงานหนักขึ้น ทำโอทีก็จะได้วันละ 500 บาท แต่พอผ่าตัดเอาถุงน้ำในช่องท้องออก ร่างกายไม่ค่อยแข็งแรง จึงออกมาทำงานเป็นหมอนวดแผนไทยแทน

เมื่อเกิดเรื่องถูกฟ้องยึดที่ดิน พอถึงเวลานัดศาลก็ต้องไปขึ้นศาล ไปติดตามเรื่องที่ ธ.ก.ส. ไปปรึกษากับแกนนำสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย และนักวิชาการ ซึ่งการเดินทางแต่ละครั้ง หมดค่าใช้จ่ายไปไม่น้อย

การรื้อฟื้นของทุนต่างชาติ เพื่อกู้บ้านซื้อที่ดิน

สัญญาณการรื้อฟื้นของนักลงทุนต่างชาติ สู่การผลิตในภาคเกษตรโดยเฉพาะ การปลูกข้าว พบว่ามีการครอบครองที่ดินเพื่อการเกษตร โดยบริษัทเอกชน โดยบริษัทที่มีเงินลงทุนสูงจะกว้านซื้อที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์จากชาวนารายย่อยและรวมเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ ซึ่งอาจเป็นสัญญาณที่ชี้ให้เห็นว่า การทำนาจะถูกนำเข้าสู่โหมดธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่มากขึ้น การรื้อฟื้นดังกล่าวมีที่มาจากกระแสในระดับโลก ที่ความมั่นคงด้านอาหารกลายเป็นประเด็นสำคัญและนักลงทุนต่างชาติต้องการเข้ามาแสวงหาโอกาสการลงทุนการผลิตอาหารในประเทศไทย

ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีประชากรส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตร โดยมีพื้นที่ทำการเกษตรในปี พ.ศ.2555 จำนวน 149 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 40.6 ของพื้นที่ประเทศ และมีพื้นที่ชลประทาน จำนวน 28.14 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 21.6 ของพื้นที่ถือครองทางการเกษตร (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2551) จึงทำให้ประเทศไทยตกเป็นเป้าหมายในการเข้ามาถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรของประเทศที่ร่ำรวย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ในเขตภาคกลาง เช่น จังหวัดอยุธยา สุพรรณบุรี ชัยนาท และฉะเชิงเทรา เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ในการทำนาส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตชลประทานทำให้มีทรัพยากรน้ำเพียงพอสำหรับการทำนาตลอดทั้งปี

การรื้อฟื้นเข้ามาถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ของนักลงทุนต่างชาตินี้ นักวิชาการอย่าง Mr. Jacques Diouf หัวหน้าโครงการด้านอาหารและการเกษตรของสหประชาชาติ มองว่าเป็น “การล่าอาณานิคม” (The Economist. 2009) ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายกับประเทศที่เป็นเจ้าบ้าน เช่น ทำให้เกษตรกรหรือชาวนาไม่มีพื้นที่สำหรับทำการเกษตรหรือทำนา และทำให้เกษตรกรมีอนาคตกลายเป็นเพียงเกษตรกรรับจ้างหรือกรรมกรชาวนาเท่านั้น





การจัดการที่ดินด้วยการกำหนดนโยบายยึดที่ดินจากประชาชน รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี พ.ศ. 2528 โดยมีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยร้อยละ 40 จำแนกเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิในที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยของประชาชนอย่างมาก กล่าวคือ รัฐบาลได้ดำเนินการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ในบริเวณที่อ้างว่าเป็นเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ขณะเดียวกันก็อนุญาตให้เอกชนรายใหญ่ปลูกไม้เศรษฐกิจโตเร็ว จำพวกยูคาลิปตัส ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ รูปธรรมดังกล่าวปรากฏชัดเจน ในกรณีการดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในพื้นที่ภาคอีสาน แม้ว่าต่อมาโครงการ คจก. จะถูกยกเลิกไปเพราะถูกคัดค้านจากภาคประชาชน แต่โครงสร้างกฎหมาย นโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นมรดกของรัฐบาลเผด็จการในอดีตยังคงดำรงอยู่

“ต้องไปขึ้นศาลอุทธรณ์ที่กรุงเทพ ไปที่ก็หลายบาท แล้วก็ต้องหยุดงาน นวด ขาดรายได้ไปอีก 1 วัน รายได้จากการนวดเดือนละ 10,000 กว่าบาท ได้มาก็ต้องจ่ายไป ช่วงที่ต้องหยุดบ่อยๆ รายได้ก็จะเหลือแค่เดือนละ 8,000 บาท บางที่เราหมุนเงินมาใช้จ่ายไม่ทัน ก็ต้องไปกู้เงินเจ้าหนั้นนอกระบบมา ดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อเดือน ตอนนี้เป็นกำลังหลักของครอบครัว น้องสาวเองบางเดือนเขาก็ยังชักหน้าไม่ถึงหลัง ส่วนลูกชายก็รับจ้างรายวัน”

ขณะนี้คดีของป่าลัมย์อยู่ระหว่างการรอคำตัดสินของศาลฎีกา ซึ่งจะใช้เวลาต่อเนื่องไปอีก 2-3 ปี ถึงแม้จะช่วยต่อลมหายใจของครอบครัวป่าลัมย์ ไม้ที่ถูกขับไล่ออกจากที่ดินของตัวเองภายใน 2-3 ปีนี้ได้ แต่คำตอบสุดท้ายจากคำตัดสินของศาลฎีกา อาจจะไม่ได้เป็นไปตามที่ครอบครัวของป่าลัมย์คาดหวัง





หนีเกษตรกร เดิมพันการสูญเสียที่ดิน

การถุกยึดที่ดินขายทอดตลาดของป้าลมัย ทั้งที่มีการประสานงานขอความช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในการซื้อหนี้จาก ธ.ก.ส. มาไว้ที่กองทุนฟื้นฟูฯ และมีการประสานงานกับ ธ.ก.ส.สำนักงานใหญ่ เพื่อให้เจรจาขอซื้อที่ดินคืนจากผู้ซื้อที่ดินไป แต่ทั้งหมดนี้กลับประสบความล้มเหลว ทำให้ครอบครัวของป้าลมัยอาจต้องสูญเสียที่ดินไปในที่สุด

เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง อาจเป็นเพราะที่ดินของป้าลมัยเป็นที่ต้องการของนายหน้าค้าที่ดิน และคนที่กว้านซื้อที่ดินในระดับจังหวัด การกว้านซื้อและการสะสมที่ดินที่เกิดขึ้นจึงเป็นแรงกดดันสำคัญ ที่ทำให้เกษตรกรที่มีภาระหนี้สิน สูญเสียที่ดินได้ง่ายขึ้นในสถานการณ์ปัจจุบัน

การที่ภาครัฐปล่อยให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบสินเชื่อเพื่อนำเงินมาลงทุนการผลิต โดยมีที่ดินเป็นเดิมพัน ท่ามกลางสภาวะราคาผลผลิตที่ไม่แน่นอน และกลไกตลาดที่ยังไม่เป็นธรรม ทำให้เกษตรกรจำนวนมากประสบปัญหาขาดทุน มีภาระหนี้สิน และสูญเสียที่ดินไม่ต่างจากครอบครัวของป้าลมัย

ถ้าหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการเงิน ยังไม่กำหนดนโยบายที่ชัดเจน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถรักษาที่ทำกินไว้ได้ อนาคตของเกษตรกรไทย คงไม่พ้นต้องสูญเสียที่ทำกินให้กับสถาบันการเงินอีกจำนวนมากมหาศาล





ส่งเสริมให้ราษฎรหักล้างถางป่าเพิ่มมากขึ้นเพื่อปลูกพืชพาณิชย์ส่งขายต่างประเทศ และรัฐส่งเสริมให้มีการทำลายป่าจากการให้สัมปทานทำไม้เพื่อส่งออก แต่เมื่อรัฐมีนโยบายที่จะสงวนป่า รัฐก็ออกกฎหมายโดยการขีดเส้นบนแผนที่ให้เป็นเขตป่าสงวนในขณะที่ยังมีราษฎรอยู่มาก่อนเป็นเวลาช้านานกลายเป็นผู้บุกรุกป่าและเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ต่อกรณีนี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระบรมราชโองการว่า “ทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง”

นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสรุปบทเรียนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย พบว่าการจัดการที่ดินโดยรัฐส่งผลกระทบต่อประชาชนใน 2 ลักษณะ คือ การจัดการที่ดินโดยการออกกฎหมาย และการจัดการที่ดินด้วยการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ

การจัดการที่ดินโดยการออกกฎหมายที่เอื้อต่อรัฐและภาคธุรกิจ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อปี พ.ศ. 2502 ได้ยกเลิกมาตรา 34 – 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการจำกัดการถือครองที่ดิน โดยอนุญาตให้ปัจเจกบุคคลสามารถถือครองที่ดินโดยไม่จำกัดขนาด การยกเลิกมาตราดังกล่าวเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า มีเจตนาสนองต่อความต้องการของกลุ่มทุน และเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ เพื่อไม่ให้สูญเสียผลประโยชน์จำนวนมาก

การออกกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2504 ยังเป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียที่ทำกินของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ยังชีพด้วยการพึ่งพิงฐานทรัพยากรป่า โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524 – 2529) รัฐบาลได้ดำเนินการอพยพ ขับไล่ประชาชนออกจากพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมาก โดยอ้างเงื่อนไขทั้งความมั่นคง และการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ซึ่งปัจจุบันชาวบ้านในหลายพื้นที่ที่ประสบปัญหาจากมาตรการข้างต้น ต้องดำเนินชีวิตด้วยการเป็นแรงงานรับจ้าง เนื่องจากไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง



โซ่ตะกั่วกลับแกล้ง หรือ เพราะที่ดินถูกกฎหมายปอง : จอร์จตัน แก้วไกรสร



สุมาลี พะสิม

กฎหมายและการพัฒนา แหย่งยึดที่ดินจากประชาชน

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อ
เก็งกำไร การยกเลิกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินในรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะ
รัชต์ ได้นำไปสู่การสร้างความมั่งคั่งให้กับพ่อค้าชาวจีนและข้าราชการระดับสูง เนื่องจาก
เป็นกลุ่มที่อยู่ใกล้ชิดรัฐบาล จึงสามารถรู้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ
อันปูทางไปสู่ความร่ำรวยจากการเก็งกำไรที่ดิน

ในขณะที่รัฐเองก็มีบทบาทในการพัฒนาที่ดินน้อยมาก โครงการที่รัฐดำเนินการ
การอยู่เป็นเพียงการจัดสรรที่ดินรกร้างให้ราษฎรเข้าไปทำกิน รวมทั้งการจัดรูปที่ดิน
(Land consolidation) แต่กระนั้นก็พบว่าอิทธิพลของเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ทำให้
การปฏิรูปที่ดินไม่ถูกผลักดันไปสู่ความสำเร็จ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรม
ที่มีอยู่ในขณะนั้นได้

เมื่อก้าวเข้าสู่ยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมาย
สิ่งแวดล้อมหลายฉบับได้ถูกปรับแก้ให้สอดคล้องกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ป่าไม้และ
ที่ดินถูกนำมาใช้เป็นทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีภาคธุรกิจเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ
โดยละเลยสิทธิของประชาชนและชุมชน ไม่ว่าจะเป็นประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่
49 ที่ยกเลิกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าด้วยเอกสารกำหนดสิทธิที่ดินของ
คนไทย, การแก้ไข พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อสนองตอบนโยบายนำที่ดินไปให้
เอกชนเช่าเพื่อปลูกป่าเชิงพาณิชย์ รวมถึงการออก พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
พ.ศ. 2535 เพื่อส่งเสริมให้มีการทำสวนป่าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2535) ได้วิจัยเรื่องวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกิน
ในเขตป่าได้สรุปไว้ว่า ราษฎรบุกเบิกที่ทำกินในเขตป่าดำรงอยู่ตั้งแต่ในยุคบุพกาล ป่า
เป็นซุเปอร์มาเก็ตของชาวบ้านเพราะให้ทั้งอาหาร สมุนไพรและยารักษาโรค ต่อมารัฐ





“ตอนนี้ที่ดินของตัวเองสักตารางนิ้วเดียวยังไม่มี ถูกยึดหมด บ้านยังต้อง
มาอาศัยเขาอยู่ รายได้ที่มี ก็มาจากเงินสวัสดิการคนแก่ แค่คนละ 700 บาท เท่านั้น”

จู่ไรรัตน์ แก้วไกรสร ชาวนาจังหวัดฉะเชิงเทรา วัย 76 ปี ผู้ที่ครั้งหนึ่งในอดีต
เคยมีที่ดินถึง 252 ไร่ แต่ต้องสูญเสียที่ดินจากการขายทอดตลาดด้วยราคาเพียง
11.4 ล้านบาท ทั้งที่พยายามจะรักษาที่ดินไว้อย่างเต็มที่ ด้วยการหีบยืมเงินคนรู้จัก
ถึง 8 ล้านบาท เพื่อไปชะลอการขายทอดตลาด แต่ธนาคารเจ้าของเงินกู้กลับไม่ยอม
เพราะที่ดินแปลงสวยของป้ามีคนหมายปองไว้แล้ว ที่ดินแปลงใหญ่ที่รุ่นพ่อแม่สะสมมา
จึงหลุดมือไปในรุ่นของป้าอย่างน่าเสียดาย

ที่ดินรุ่นพ่อแม่สะสมมา

ที่ดิน 252 ไร่ ของป้าจู่ไรรัตน์ เป็นมรดกที่ได้รับมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ ซึ่งแต่เดิม
อยู่จังหวัดปราจีนบุรี ก่อนจะย้ายภูมิลำเนามาอยู่อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา
ครอบครัวจู่ไรรัตน์ มีที่ดิน 3 แปลง แปลงแรกเนื้อที่ 3 ไร่ แปลงที่สองเนื้อที่ 189 ไร่
และแปลงที่สามเนื้อที่ 60 ไร่

“ตั้งแต่ป้ายังไม่เกิด พ่อเล่าให้ฟังว่า แต่ก่อนคนไม่ค่อยไปเสียภาษีที่ดิน
เพราะสถานที่ราชการอยู่ไกล เดินทางลำบาก ต้องขี่ม้าเป็นวันๆ พ่อไม่ไปเสียภาษี





หลายปีติดๆ กัน ก็มีการขายบ้าง ย้ายไปหาที่ทำกินที่อื่นบ้าง ตอนนั้นพ่ออยู่ที่
พนมสารคาม และได้บอกกับเจ้าพนักงานที่ดินที่แปดริ้ว กับที่ปราจีนบุรีไว้ว่า
ถ้ามีการขายที่ดินที่ไหนให้บอกด้วย หลังจากนั้นพ่อก็ซื้อที่ดินเก็บสะสมไว้เรื่อยๆ”

ครั้งมีที่ดินมากขนาดนี้ก็เชื่อว่าทำกินเองได้หมด ครอบครัวของป้าจู้ไรรัตน์
จึงทำนาเอง 100 ไร่ และแบ่งให้คนอื่นเช่าอีก 152 ไร่ เป็นอย่างน้อยจนกระทั่งป้าจู้ไรรัตน์
เติบโตและมีครอบครัว

ช่วงที่พ่อของป้าจู้ไรรัตน์ลงทุนทำนา ในปีที่ไม่ถูกน้ำท่วมก็โชคดีไป แต่บางปี
ที่มีน้ำท่วมนานก็แย่น้อยๆ ทำให้ป้าจู้ไรรัตน์มองว่าอนาคตน่าจะขยับขยายไปทำโรงสี
ข้าวเป็นธุรกิจเสริมให้กับครอบครัว

จากชาวนา..หันมาทำธุรกิจโรงสี

ช่วงปี พ.ศ. 2530 ป้าจู้ไรรัตน์ตัดสินใจทำโรงสีข้าวในที่ดินแปลง 3 ไร่ ซึ่งตั้ง
อยู่ที่ตลาดหัวไทร โดยนำที่ดินแปลง 189 ไร่ และแปลง 3 ไร่ ไปจำนองเพื่อค้ำประกัน
เงินกู้จำนวน 1 ล้านบาทจากธนาคารเอกชนแห่งหนึ่ง อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 บาท
ต่อปี

“ครอบครัวเรามีที่ดินมากก็จริง แต่เราไม่มีเงินลงทุนทำโรงสีข้าว ก็ต้อง
ไปกู้เงินจากธนาคาร ตอนนั้นราคาที่ดินถูกมาก ราวไร่ละ 8,000 – 9,000 บาท ถึงต้อง
ใช้ที่ดินค่อนข้างมากในการค้ำประกันเงินกู้”

ถึงแม้จะหันหน้ามาทำธุรกิจโรงสีข้าวแล้ว แต่ป้าจู้ไรรัตน์ก็ยังทำนาและให้
คนเช่าที่นาเหมือนเคย เพียงแต่มีธุรกิจโรงสีข้าวเข้ามาเพิ่ม ด้วยเงินลงทุนเพียง 1 ล้าน
บาท ถ้าพึ่งสร้างอาคาร เครื่องจักร ค่าจ้างคนงาน ก็แทบจะไม่เหลือ การทำลานปูน
ด้านหน้าของโรงสี ป้าจู้ไรรัตน์จึงต้องยืมที่ดินของพี่สาวไปจำนองเพิ่ม





ประการที่สอง นักลงทุนต่างชาติที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายภาคเกษตร และอุตสาหกรรมการเกษตร ได้รับผลประโยชน์จาก “มาตรการทางภาษี” และ “นโยบายสินค้าเกษตรราคาต่ำ” เพื่อที่นักลงทุนจะได้กำไรมากขึ้นและสะสมทุนมากขึ้น

อีกทั้งยังได้ประโยชน์จากราคาอาหารที่ต่ำ ทำให้สามารถจ่ายค่าจ้างแรงงานในระดับต่ำได้ นอกจากนี้การวางกติกา “ระบบเกษตรพันธสัญญา” ที่บริษัทมักจะเสนอให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบสินเชื่อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง หรือเทคโนโลยีทางเกษตรต่างๆ และรับประกันว่าจะรับซื้อผลผลิตเหล่านั้น แท้ที่จริงแล้วปลายทางหรือผลตอบแทนที่เกษตรกรจะได้รับ ได้ถูกกำหนดโดยบริษัทหรือตัวแทนที่ให้สินเชื่อไว้แล้วนั่นเอง

เกษตรกรภาคกลางคือบริษัทที่สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของภาคเกษตร สุ่วิถีทุนนิยมได้อย่างเด่นชัดที่สุด พิจารณาจากสัดส่วนการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินของภาคกลาง ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ กล่าวคือ ในขณะที่จำนวนครัวเรือนของเกษตรกรภาคกลางมีราวร้อยละ 20.3 ของครอบครัวเกษตรกรทั่วประเทศ แต่ภาคกลางมีสัดส่วนของการได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินถึงร้อยละ 53.1 ของสินเชื่อจากสถาบันการเงินทั่วประเทศ

กล่าวได้ว่ากลุ่มนายทุนใหญ่ โดยเฉพาะธุรกิจธนาคารมีบทบาทสำคัญ ในการผนวกภาคเกษตรเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระแสเศรษฐกิจและทุนนิยมโลก





ป่าจู้ไรร์ตันบอกว่าทำโรงสี ต้องมีเงินทุนหมุนเวียนไว้ส่วนหนึ่ง เพราะแต่ก่อนโรงสีต้องจ่ายเงินสดให้กับชาวนาที่เอาข้าวมาขาย ภายใน 7 วัน ไม่ว่าโรงสีเล็กหรือโรงสีใหญ่ ต้องจ่ายเงินสดเพื่อรักษาเครดิตของตัวเองทั้งนั้น

ราวปี พ.ศ. 2532 เกิดน้ำท่วมใหญ่ โรงสีของป่าจู้ไรร์ตันเก็บข้าวเปลือกไว้ในโกดังกว่า 1000 ตัน น้ำท่วมสูงราว 1 ศอก ท่วมอยู่นานถึง 2 อาทิตย์ จึงลดลง

“เราต้องยอมขายข้าวส่วนที่แช่น้ำออกไป ก็ขาดทุนไปเยอะ หลังจากนั้นพอปี พ.ศ. 2533 เกิดน้ำท่วมอีกครั้ง ทำให้เราหมดทุนเลย เพราะก่อนหน้านี้ ก็นำเงินที่มีอยู่ไปซื้อข้าวเปลือกมาเก็บไว้ กะว่าถ้าขายข้าวในล๊อตที่เก็บไว้ได้ ก็จะมีผลจากหนี้ธนาคาร”

“เราพยายามทำทุกอย่างเพื่อแข่งกับน้ำ ตอนน้ำมาเราก็สีข้าวจนนาทีสุดท้ายจนเครื่องจักรทำงานไม่ได้ สีข้าวได้ 400 กว่ากระสอบ ส่งไปเก็บไว้โกดังที่กรุงเทพฯ แต่กรุงเทพฯ ก็น้ำท่วมอีก เลยไม่รู้จะเอาไปไว้ที่ไหน ถือว่าล้มลุกคลุกคลานมาก ทั้งทำนาเอง ทำโรงสีข้าว และให้เข้ามา ก็ยังมีเงินไม่พอที่จะเอามาหมุนทำโรงสี”

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 – พ.ศ.2535 รวมระยะเวลา 5 ปี ที่ป่าจู้ไรร์ตันทำโรงสีทยอยส่งดอกเบี้ยให้ธนาคารเดือนละ 30,000-40,000 บาท แต่ยอดหนี้กลับไม่ได้ลดลงเลย ธุรกิจโรงสีขาดทุน ทำให้ยอดหนี้เพิ่มขึ้นจากหนึ่งล้านบาท เป็นสี่ล้านบาท

“พอเข้ามาทำโรงสี ทำให้เรารู้ว่าความเสี่ยงที่ต้องเจอ คือราคาข้าวที่ไม่แน่นอนผันผวนตลอด ที่สำคัญคือคุณภาพของข้าวเปลือกที่รับซื้อจากชาวนา ชาวนาบ้านเราปลูกข้าวมักเน้นปริมาณข้าวที่ได้ มากกว่าคุณภาพของข้าว เรารับซื้อข้าวราคาตั้งแต่ 2,000 – 4,000 บาท เราเองอยากได้ข้าวที่มีคุณภาพ เพราะร้านขายข้าวสารจะระบุเปลือกข้าวมา เช่น ข้าว 5 เเปอร์เซ็นต์ ต้องเป็นข้าวที่มีเมล็ดยาว แต่ข้าวที่รับซื้อมาจากชาวนา พอสีเป็นข้าวสารแล้ว ไม่ได้มาตรฐานตามที่ร้านขายข้าวสารเขาต้องการ ทำให้เราขาดทุนจากการซื้อข้าวและขายข้าวนี้ละ”

๘๘ ระบมกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ได้นำพาที่ดิน ไปสู่การผูกโยงกับตลาดในฐานะทรัพย์สิน เพียงอย่างเดียวก่อนนั้น แต่จึงได้นำพาเกษตรกร ไปสู่วิถีการผลิตในระบมทุนนิยม ๙๙

วิถีเกษตรกร..ภายใต้ใต้อังมือเศรษฐกิจทุนนิยม

ช่วงเวลาหลังการทำสนธิสัญญาบาวริงใน ปี พ.ศ. 2398 นับเป็นช่วงที่ทุนนิยมโลกได้แผ่อิทธิพลเข้ามาในสังคมไทยอย่างเป็นทางการ “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย”⁵ ซึ่งมีทีมที่ปรึกษาจากธนาคารโลกเข้ามาทำการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2500-2501 ได้กลายมาเป็นแนวทางสำหรับจัดทำ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1” (พ.ศ. 2504-2509) การริเริ่มแผนพัฒนาในครั้งนั้นได้ทำให้ประเทศไทยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น กล่าวคือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นการผลิตส่วนเกินเพื่อการส่งออก และนำรายได้มาพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า⁶

สำหรับ “วิถีการผลิตภาคเกษตร” ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก วิถีการผลิตเปลี่ยนจาก “การผลิตเพื่อยังชีพ” ไปเป็น “การผลิตเพื่อขายและส่งออก” พร้อมกับการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย ทีมที่ปรึกษานานาชาติโลกแนะนำให้รัฐบาลไทยส่งเสริมการปลูกพืชพาณิชย์ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง และอ้อยเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็สร้างเงื่อนไขให้เกษตรกรใช้ปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ เช่น เครื่องจักรขนาดใหญ่ ปุ๋ยเคมี และยาปราบศัตรูพืช

⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2503. โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (คำแปล). รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ. กรุงเทพฯ, .

⁶ K Griffin. 1974. The Political Economy of Agrarian Change. London. Macmillan.





ภายใต้หลักกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้นำไปสู่การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย ใน 2 เดือน ประการแรก คือความเข้าใจต่อ “หลักกรรมสิทธิ์” ที่ไม่ชัดเจน กรรมสิทธิ์ ประเภท สค. สทก. แม้ว่าโดยหลักการจะห้ามเปลี่ยนมือ ยกเว้นการถ่ายทอดเป็นมรดก แต่การเข้าใจว่าเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวไม่มั่นคง อาจนำไปสู่การยกเลิกสิทธิ์หรือรัฐอาจเอาที่ดินกลับคืนไปได้นั้น ทำให้เกษตรกรหลายรายตัดสินใจขายหรือเปลี่ยนมือให้แก่บุคคลอื่นในที่สุด

ประการที่สอง การให้ “กรรมสิทธิ์ที่ดิน” แก่ปัจเจกบุคคล ให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ในการถือครองที่ดินดังกล่าว เป็นเงื่อนไขที่ง่ายต่อการตัดสินใจขายที่ดิน โดยเฉพาะเมื่อราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น หรือมีการขยายตัวของการใช้ที่ดิน ทำให้ความต้องการที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ทั้งหมดนี้ได้กลายเป็นปัจจัยกระตุ้นที่สำคัญในการตัดสินใจซื้อขาย แลกเปลี่ยนที่ดินในตลาด

การเปลี่ยน “วิธีคิด” และ “ความเข้าใจต่อหลักกรรมสิทธิ์” จึงไม่สอดคล้องกับการจัดการที่ดินตามหลักสิทธิและวัฒนธรรมประเพณีที่ชุมชนเคยปฏิบัติกันมา การจัดการที่ดินในระบบใหม่ที่แยกขาดระหว่างการถือครองกับการใช้ประโยชน์ที่ดินออกจากกัน โดยผู้ถือครองมีอำนาจจัดการที่ดินเด็ดขาด ภายใต้หลักกฎหมายที่ให้การรับรอง วิธีคิดต่อที่ดินในฐานะ “ทุนหรือสินทรัพย์” จึงเข้ามาแทนที่วิธีคิดที่เคยมองเห็นที่ดินเป็นปัจจัยเพื่อใช้ประโยชน์ทางการผลิตอย่างในอดีต

ที่ดินในปัจจุบันจึงมีสถานะภาพเป็น “สินค้า” “สินทรัพย์” ในระบบกลไกตลาดที่สามารถซื้อขาย แลกเปลี่ยน และสร้างหลักประกันแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้ เช่น การนำที่ดินไปเป็นหลักประกันค้ำประกันเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือ การเก็งกำไรราคาที่ดินให้เพิ่มมูลค่ามากขึ้นตามความต้องการของตลาด

“ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน” ไม่ได้นำพาที่ดินไปสู่การผูกโยงกับตลาดในฐานะ “ทรัพย์สิน” เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังได้นำไปสู่ “วิธีการผลิตในระบบทุนนิยม” ที่เชื่อมร้อยการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้กับการตอบสนองตลาด ในฐานะปัจจัยการผลิตเพื่อการขยายตัวของพิชชาพาณิชย์นั่นเอง

ดินร่นอีกครั้ง..ด้วยการทำบ่อกัก

เมื่อเห็นว่าธุรกิจโรงสี มีแนวโน้มว่าจะไปไม่รอดหลังท่วมเหมาหลายปี ป่าจูไรรัตน์ จึงมองหาทางเลือกอื่นเพื่อที่จะปลดหนี้ธนาคาร ที่นับวันดอกเบี้ยจะยิ่งเติบโต

ในขณะนั้นนอกจากจะขาดทุนจากการรับซื้อและขายข้าวจากธุรกิจโรงสีแล้ว แรงงานรับจ้างในโรงสีก็หายากมากขึ้น คนงานหันไปรับจ้างหว่านปุ๋ยในบ่อกักกันมากกว่า เพราะขณะนั้นธุรกิจบ่อกักกำลังเริ่มบูมในฉะเชิงเทรา

ช่วงปี พ.ศ. 2535 ป่าจูไรรัตน์ได้รับการทาบทามจากเพื่อน ชวนกันลงทุนทำบ่อกักเพราะป่าจูไรรัตน์มีที่ดินมาก โดยเพื่อนผู้ร่วมทุนจะออกทุนให้ตั้งแต่ค่าลูกกักอาหารกัก ค่าใช้จ่ายอื่นๆ โดยให้ป่าจูไรรัตน์ออกเฉพาะที่ดินและเตรียมบ่อกักให้พร้อม

ปี พ.ศ. 2536 ป่าจูไรรัตน์จึงตัดสินใจกู้เงินจากธนาคารเอกชนแห่งเดิมเพิ่มอีก 1 ล้านบาท โดยนำที่ดินแปลง 60 ไร่ เข้าจำนองกับธนาคาร และหันมาทำธุรกิจบ่อกักเพียงอย่างเดียว โดยเลิกทำธุรกิจโรงสี เลิกทำนา และเลิกให้เช่าที่นาทั้งหมด ในช่วงแรก ป่าจูไรรัตน์ขุดบ่อกักทั้งหมด 27 บ่อ ในพื้นที่ 189 ไร่

“พอเริ่มลงมือขุดบ่อ ซ้ำอุปกรณ์เลี้ยงกักเสร็จ ในช่วงปี พ.ศ. 2537 น้ำก็ท่วมใหญ่อีกกว่า 1 เดือน พอน้ำลดก็เดินหน้าทำบ่อกักต่อ ก็พอมีรายได้บ้าง แต่หลังจากนั้น คนที่มาชวนป่าทำบ่อกัก ก็ขอแยกตัวออกไปทำบ่อกักที่สุพรรณบุรีแทน เพราะมีคนร่วมทุนเยอะกว่า เราก็เลยต้องลุยต่อคนเดียว”

การลงทุนครั้งนี้ถือว่าเป็นการลงทุนครั้งใหญ่ของป่าจูไรรัตน์ ซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่นาทั้งหมด คิดโดยเฉลี่ยต้นทุนการทำบ่อกักทั้งหมด ประมาณ 120,000 บาท ต่อ 1 บ่อ (ค่าเตรียมบ่อ ค่าอาหาร ค่าน้ำมัน ค่าลูกกัก ค่าจ้างคนงาน) ใช้ระยะเวลาดูแล 3 เดือนครึ่งจึงจะขายได้ ซึ่งหากกักสมบูรณ์ดีจะได้บ่อละ 2 - 3 ตัน เฉลี่ยกิโลกรัมละ 200 บาท เป็นเงินประมาณ 400,000 - 600,000 บาท







๑๑ ไม่เข้าใจว่าทำไมธนาคารถึงไม่ยอม ในมีหชำระหนี้ เพื่อรักษาที่ดินไว้ ๑๑

ถึงแม้มองตัวเลขแล้วจะได้มากก็จริง แต่ป่าจู้ไรรัตน์บอกว่าต้องกันเงินไว้สำหรับลงทุนเลี้ยงกุ้งอีก ทั้งค่าอาหารกุ้ง ค่ายากุ้ง เงินที่ขายกุ้งได้จึงไม่พอสำหรับจ่ายเงินต้นคืนให้กับธนาคาร ป่าจู้ไรรัตน์จึงทยอยจ่ายดอกเบี้ยต่อไป เดือนละประมาณ 30,000 – 40,000 บาท

ราว ปี พ.ศ. 2540 เกิดโรคหัวเหลืองระบาดในกุ้ง ซึ่งบ่อกุ้งของป่าจู้ไรรัตน์ก็หนีไม่พ้นปัญหานี้เช่นกัน หลังจากล้มลุกคลุกคลานจนไม่สามารถหาเงินไปชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในที่สุด ปี พ.ศ. 2541 ธนาคารก็ยื่นเรื่องฟ้องป่าจู้ไรรัตน์ ให้ชำระคืนทั้งเงินต้น ดอกเบี้ยและค่าปรับ รวมเป็นเงิน 10.4 ล้านบาท

“ตอนนั้นเจ้าหน้าที่ของศาล และเจ้าหน้าที่ธนาคาร นำหมายศาลมาส่งให้ที่บ้าน เขาจะปิดหมายศาลที่บ้านเรา เราก็ดูรับหมายศาลไว้”

ปี พ.ศ. 2543 ป่าจู้ไรรัตน์พยายามดิ้นรนเพื่อที่จะรักษาที่ดินของตัวเองไว้ให้ได้ โดยหยิบยืมเงินคนรู้จัก มาขอชำระหนี้กับธนาคารก่อนจำนวน 8 ล้านบาท โดยที่ไม่ต้องการเอาโฉนดออกมาจากธนาคาร จนกว่าจะผ่อนชำระหนี้ส่วนที่เหลืออีก 2 ล้านบาทบาททั้งหมด แต่ผู้จัดการธนาคารกลับไม่ยอม

ป่าจู้ไรรัตน์บอกว่า “ไม่เข้าใจว่าทำไมธนาคารถึงไม่ยอมให้ป่าชำระหนี้ เพื่อรักษาที่ดินไว้ ทั้งที่เงินที่ยื่นชำระเกิน 25 เปอร์เซ็นต์ ของยอดหนี้แล้ว คงมีคนหมายปองที่ดินของป่าไว้แล้วอย่างแน่นอน”





กาลตัดสินไถ่ยึดที่ดิน 252 ไร่ ขายทอดตลาด

หลังจากป่าจู้ไรร์ตันไปขึ้นศาล 2 ครั้ง โดยไม่มีการเจรจาไกล่เกลี่ย ศาลพิพากษาให้ยึดที่ดินทั้ง 3 แปลงของป่าจู้ไรร์ตัน รวมพื้นที่ 252 ไร่ เพื่อขายทอดตลาดและนำเงินไปชำระหนี้ให้กับธนาคาร

สำนักงานบังคับคดีจังหวัดฉะเชิงเทราได้ดำเนินเรื่องยึดที่ดินของป่าจู้ไรร์ตัน และประกาศขายทอดตลาด 3 ครั้ง โดยป่าจู้ไรร์ตันได้เข้าไปประมูลเพื่อซื้อที่ดินของตัวเองด้วยเช่นกัน เสนอราคาเดียวกับที่เป็นหนี้ธนาคารอยู่

“ผู้จัดการธนาคารบอกว่าที่ดินผืนนี้เป็นที่ดินไฮไลท์ ใครๆ ก็อยากได้ แปลงใหญ่ 252 ไร่ ราคาเพียง 10.4 ล้านบาท ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ยังอยากได้ ให้เราเข้าไปพบและขอซื้อในราคาที่สำนักงานบังคับคดีประกาศขาย แต่ป่าไม่ยอมขาย ถ้าจะซื้อ ต้องซื้อในราคาที่กำหนดคือ 26 ล้านบาท”

“เราเองก็พยายามจะหาคนมาซื้อที่ดินเราไว้มาก่อน แต่หาไม่ได้ ราคาประเมินที่ดินตอนนั้นสูงถึงไร่ละ 200,000 บาท เพราะด้านหน้าติดถนน ด้านหลังติดน้ำ”

ป่าจู้ไรร์ตันบอกว่าเคยขอให้ทางธนาคาร ซื้อที่ดินของตัวเองไว้มาก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้ตัวเองได้ซื้อที่ดินคืนในภายหลัง แต่ได้รับการปฏิเสธจากธนาคาร เพราะธนาคารไม่มีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบที่ป่าจู้ไรร์ตันเสนอ

เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2545 ในการประกาศขายครั้งที่ 3 ที่ดินของป่าจู้ไรร์ตัน ถูกขายทอดตลาดทั้งหมดในราคา 11.4 ล้านบาท

ป่าจู้ไรร์ตันตั้งข้อสังเกตว่า ธนาคารอาจมีการติดต่อคนมาซื้อที่ดินของป่า เพราะทุกครั้งที่มีการประกาศขาย ธนาคารจะส่งตัวแทนเข้ามาดูทุกครั้ง

ปัจจัยสนับสนุนให้ภาคกลางมีสัดส่วนผู้เช่านาสูงกว่าภาคอื่น ลักษณะที่ดินในภาคกลางเป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การตั้งถิ่นฐานและทำการเกษตร ที่ดินในภาคกลางจึงถูกจับจองโดยกลุ่มชนชั้นสูงขุนนางในอดีต อีกทั้งเมื่อมีความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน กลุ่มคนเหล่านี้ก็สามารถหารายได้จากค่าเช่าที่ดินได้

รวมทั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยม โดยเฉพาะช่วงต้นของทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพาระบบตลาด เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากการผลิตเพื่อยังชีพเป็นการผลิตเพื่อขายและส่งออก

รวมถึงการเข้าสู่ระบบเงินกู้และสินเชื่อเพื่อการเกษตร การเผชิญความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและโรคระบาด ซึ่งทำให้ผลผลิตในแต่ละปีไม่มีความแน่นอน เมื่อเกิดภาวะราคาผลผลิตตกต่ำ ทำให้ไม่สามารถนำรายได้จากการขายผลผลิตไปชำระหนี้ได้ จนต้องสูญเสียที่ดินที่จำนอง หรืออาจถูกสถานการณ์อื่นบีบบังคับให้จำต้องขายที่ดิน

หลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงการสูญเสียที่ดิน ดูได้จากตัวเลขการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินเนื่องจากการจำนอง สถิติการสูญเสียที่ดินช่วงปี พ.ศ. 2502 – 2509 พบว่า มีการสูญเสียที่ดินจากการจำนองในภาคกลาง เฉลี่ยปีละ 15,000 – 28,000 ไร่ โดยหากรวมจำนวนการสูญเสียที่ดินเนื่องจากการจำนองของภาคกลาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 – 2518 จะมีที่ดินที่สูญเสียไปทั้งสิ้น 260,000 ไร่⁴ อย่างไรก็ตาม สถิติที่พบนี้เป็นเพียงการสูญเสียที่ดินที่มีโฉนดเท่านั้น ยังไม่นับการสูญเสียที่ดินที่มีเพียงใบรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่น (ใบ น.ส.3 ใบ ส.ค.1 ใบจอง) ซึ่งน่าจะทำให้ตัวเลขการสูญเสียที่ดินมีสูงกว่านี้

⁴ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สมุดสถิติประจำปี ปีต่างๆ. กรมพัฒนาที่ดิน. สถิติการใช้โฉนดที่ดินเป็นหลักประกันเงินกู้และการสูญเสียที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ.2520





ระบบกรรมสิทธิ์ จุดเริ่มต้นการสูญเสียที่ดิน

“การเป็นเจ้าของที่ดิน” หมายถึง การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในทางกฎหมาย กรณีประเทศไทยการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือที่ดินเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ ในช่วงที่เริ่มมีการยอมรับกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น จำนวนที่ดินมีมากในขณะที่ประชากรมีน้อย ชาวบ้านจึงสามารถเข้าครอบครองที่ดินด้วยการหักร้างถางป่าเพื่อทำกิน แต่กระนั้นก็ต้องใช้เวลานานสำหรับการได้รับการยอมรับว่าเป็นเจ้าของที่ดินโดยมีโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์

การเข้าไปจับจองทำประโยชน์ และอ้างความเป็นเจ้าของในระบบกรรมสิทธิ์นั้นมีหลายลักษณะ เช่น 1) ใบเหยียบย่ำ (ส.ค.1) ซึ่งเป็นหลักฐานขั้นต้นที่แสดงว่าที่ดินนั้น มีผู้จับจองใช้ทำประโยชน์ ซึ่งทางการใช้เป็นหลักฐานในการเก็บภาษี 2) ใบจอง เป็นหลักฐานชั่วคราวแสดงสิทธิของผู้ที่เข้าไปจับจองในขอบเขตจำกัด 3) ใบ น.ส. 3 หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นหลักฐานที่สำนักงานที่ดินออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ทำประโยชน์บนที่ดินผืนนั้นแล้วกว่าร้อยละ 75 และที่ดินนี้ได้รับการรังวัดสำรวจจากทางอำเภอแล้ว ใบ น.ส. 3 นับเป็นหลักฐานที่มีความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ของผู้ถือครองมากกว่า 2 ลักษณะแรก โดยสามารถเปลี่ยนมือและสืบทอดให้กันได้

จากการสำรวจสำมะโนเกษตรปี พ.ศ. 2493 พบว่าปัญหาสำคัญของเกษตรกร คือปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน โดยเฉพาะในภาคกลางที่พบว่า มีครัวเรือนผู้เช่าที่ดินถึงร้อยละ 24.5 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด โดยการสำรวจในช่วงหลังจากนั้น แสดงให้เห็นแนวโน้มที่สำคัญว่าสัดส่วนผู้เช่าในภาคกลางเพิ่มขึ้น เช่น ผลสำรวจการถือครองที่ดินของชานนาภาคกลาง 26 จังหวัด พ.ศ. 2510 – 2511 พบว่าเป็นชานนาเช่า และผู้เช่าบางส่วนร้อยละ 38.3 นอกจากนี้สถิติของกระทรวงเกษตรฯ ในปี พ.ศ.2519 พบว่า เกษตรกรภาคกลางเป็นผู้เช่าและเช่าบางส่วนคิดเป็นร้อยละ 41.51 หรือ 352,632 ครัวเรือน







นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุประการสุดท้ายจากความไม่ซื่อสัตย์ของข้าราชการที่เกิดขึ้นตลอดเวลา เช่น การฉ้อโกงในการทำตราจองปลอม การฉ้อโกงทำให้เกิดความสับสนในระบบกรรมสิทธิ์โดยเฉพาะเขตคลองรังสิต เมื่อบริษัทขุดคลองแล้วได้มีผู้ปลอมตราจองจำนวนมาก ขณะเดียวกันการจัดสรรที่ดินขายของบริษัทขุดคลองทำให้ชาวนาต้องกลายเป็น “ผู้เช่า” โดยเฉพาะที่ดินที่ไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์แน่ชัดและมีกรรมพิพาท บริษัทจะใช้วิธีขายที่ดินให้แก่ผู้มีอำนาจแทน ทำให้ราษฎรที่ใช้ที่ดินอยู่เดิมต้องสูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าในที่สุด²

รัฐบาลในยุคอดีตไม่มีมาตรการควบคุมการถือครองที่ดินแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีที่ดิน ประเด็นสำคัญของความไม่สนใจในการควบคุมการถือครองที่ดิน ทำให้ “ไม่มีการแยกผู้จับจองที่ดินขนาดใหญ่กับชาวนาออกจากกัน” ทั้งที่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะในความเป็นจริงแล้วผู้จับจองที่ดินขนาดใหญ่ไม่ได้ทำนาเอง จะมีบ้างก็ส่วนน้อย แต่ส่วนมากแล้วจะเป็นการเอาที่ดินไปให้ชาวนาเช่า

นอกจากนี้ ในส่วนของชนชั้นสูง หรือผู้มีฐานะดีมีกำลังทรัพย์มาก สามารถกว้านซื้อที่ดินขนาดใหญ่ได้ ซึ่งไม่ได้มีวัตถุประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดิน หากแต่เพื่อการเก็งกำไร หรือให้เช่าต่อ ดังที่กรมหลวงราชบุรีดิศพรวิจารณ์ไว้ว่า เป็นการ “เล่นซื้อเล่นขาย” ซึ่งก็ประสบความสำเร็จอย่างมาก ดังเช่นว่า “หากำไรได้คนละตั้งพันซึ่งก็มีจึงเลื่องลือกันว่า ผู้ที่มีนาในทุ่งหลวงบริเวณคลองรังสิตมั่งมีเป็นเศรษฐีกันโดยมาก”³ โดยเฉพาะช่วงเวลาที่การค้าข้าวกำลังรุ่งเรือง การเก็งกำไรที่ดินเกิดขึ้นอย่างมหาศาล

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร.6 กษ. 5/10 เล่ม1 แอปเป้นดิคส์ บันทึกเรื่องบริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร.6 กษ.1/6 เจ้าของนาคลองรังสิตร้องทุกข์เรื่องค่านาต่อเจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์. วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2453.

“ธนาคารไม่ยอมให้ป่าชำระหนี้คืน ถึงแม้จะมีเงินมาวางถึง 8 ล้านบาท ทำให้ป่าอดคิดไม่ได้ว่าธนาคารมีผลประโยชน์จากการนำที่ดินของป่าขายทอดตลาดหรือเปล่า ซึ่งที่จริงแล้วการหาคนมาซื้อทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ขายทอดตลาดนั้น ธนาคารไม่สามารถทำได้”

“ที่ดินของป่าถูกขายทอดตลาดในราคาเพียง 11.4 ล้านบาท ซึ่งต่ำมาก ถ้าเขาขายในราคาที่สูงกว่านี้ เช่น ขายซัก 14 ล้านบาท ป่าก็จะได้เงินคืน 2 ล้านบาท แต่เขาไม่ยอมขายสูงกว่านี้ หลังจากนั้นป่าก็ได้ยินว่ามีคนนำที่ดินของป่าไปขายต่ออีกทอดหนึ่ง ซึ่งตรงนี้ป่าไม่รู้ว่าเขาขายกันเท่าไร แล้วผู้จัดการธนาคารจะได้รับส่วนแบ่งจากการขายที่ดินตรงนี้หรือเปล่า เราก็ไม่รู้”

ห้วงพิ่งกองทุนพื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

ปลายปี พ.ศ. 2546 ป่าจรูไรรัตน์ได้ขึ้นทะเบียนหนี้กับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร หลังจากที่ยพยายามมาหลายครั้ง แต่ด้วยที่ผ่านมาโควตาการซื้อหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ เต็ม ป่าจรูไรรัตน์จึงไม่สามารถขึ้นทะเบียนหนี้ได้

แต่นั้นก็ซ้ำไปเสียแล้ว เพราะเมื่อป่าจรูไรรัตน์ขึ้นทะเบียนขอให้กองทุนฟื้นฟูฯ รับซื้อหนี้ได้ ที่ดินของป่าจรูไรรัตน์ได้ถูกประกาศขายไปแล้ว และกลายเป็นทรัพย์สินรอการขาย หรือ NPA ซึ่งกองทุนฟื้นฟูฯ ไม่สามารถรับซื้อได้ (ในขณะนั้นกองทุนฟื้นฟูฯ สามารถรับซื้อได้เฉพาะหนี้เสีย หรือ NPL เท่านั้น ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ จึงมีการปรับแก้ระเบียบให้กองทุนฟื้นฟูฯ สามารถซื้อหนี้ประเภททรัพย์สินรอการขาย หรือ NPA ได้ด้วยเช่นกัน)





การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรยุคอดีต

การจับจองที่ดินในสมัยอยุธยายังไม่ค่อยมีระเบียบมากนัก กฎหมายในขณะนั้นเพียงให้ผู้จับจองบอกแก่เจ้าพนักงานก่อนลงมือแผ้วถาง เพื่อออกหนังสือรับรองสิทธิ์ในที่ดินผืนนั้นให้ “ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน” ที่มีความสมบูรณ์ เพิ่งเริ่มต้นขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ใน ปี พ.ศ. 2444 ภายใต้ “ระบบโฉนดแผนที่”

กรณีการจัดสรรที่ดินในเขตคลองรังสิตในสมัยรัชกาลที่ 5 พบว่ามีการจัดสรรที่ดินใน 2 ลักษณะ คือ การจัดสรรที่ดินโดยรัฐ และการจัดสรรที่ดินขายโดยบริษัทเอกชนชุดคลองแควนสามยาม โดยบริษัทชุดคลองได้รับสิทธิ์จับจองที่ดินริมฝั่งคลองฝั่งละ 40 เส้น เพื่อที่บริษัทจะได้จัดสรรที่ดินนั้นขายให้แก่ราษฎรต่อไป

การจัดสรรที่ดินโดยรัฐในยุคอดีต ได้นำไปสู่การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 3 ประการ ประการแรก การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินคือ “ตราจอง” ซึ่งรัฐบาลจะออกให้เฉพาะคราว ปีละ 1 ครั้ง โดยข้าหลวงจะออกเดินประเมินนาเพื่อเรียกเก็บภาษี เมื่อการเก็บภาษีสิ้นสุดลงก็หยุดออกตราจอง การออกตราจองจึงทำได้ไม่ทั่วถึง ราษฎรที่ออกใบตราจองไม่ทันจึงทำได้เพียงขอ “ใบเหยียบย่ำ” จากกำนัน ซึ่งมีอายุเพียง 1 ปี หรือไม่ก็ทำกินในที่ดินโดยไม่มีเอกสารการออกตราจองโดยรัฐบาลที่ทำได้ไม่ทั่วถึงเช่นนี้ ทำให้ราษฎรจำนวนไม่น้อยขาดหลักฐานอ้างอิงสิทธิ์ของตนในที่ดินและทำให้สูญเสียที่ดินในเวลาต่อมา

ประการที่สอง พบว่าการจัดสรรที่ดินโดยรัฐก่อนออกโฉนดที่ดิน ไม่ได้มีการเก็บหลักฐานทะเบียนที่ดินไว้ โดยเมื่อข้าหลวงออกตราจองไปแล้วก็เป็นอันแล้วกันไป ไม่ได้เก็บหลักฐานไว้ที่สวนกลาง เมื่อถึงครั้งใหม่ในการออกสำรวจ รัฐบาลก็ส่งข้าหลวงคนใหม่ออกไปทำงานจึงมีการออกตราจองซ้ำกับที่ดินเดิม อีกทั้งใบตราจองที่ข้าหลวงออกให้ ก็ไม่มีหลักฐานที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือได้





“หน้าที่ของชาวนาชาวไร่ คือตั้งใจทำมาหากิน การเมืองเป็นเรื่องสกปรกที่ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว การปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นไปเพื่อกระชับอำนาจการปกครองมารวมไว้ที่ศูนย์กลาง เป็นความพยายามปรับตัวของสถาบันกษัตริย์เพื่อรองรับการขยายตัวของทุนนิยมโลกในขณะนั้น ในด้านเศรษฐกิจชนชั้นสูงได้เข้ายึดครองที่ดินส่วนใหญ่ที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกไว้เป็นกรรมสิทธิ์ และใช้ที่ดินเป็นปัจจัยที่สร้างความมั่งคั่ง”

ตั้งคำถามของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ ที่ว่า “....กิจกรรมที่เหมาะสมที่สุดสำหรับขุนนางที่ต้องการยึดเป็นอาชีพมาเลี้ยงชีวิตหรือเพื่อลงทุนนั้น ยากที่จะหาอะไรดีไปกว่ากิจการด้านที่ดิน และผลประโยชน์จากที่ดินนั้นจะหาอะไรดีไปกว่าการให้เช่าที่ดินแก่ชาวนาเป็นไม่มี....”



“หนีชาวนา เต็มพันการสูญเสียที่ดิน”



เราก็ก่อนหน้านี้แล้ว ไม่กลัวแล้วกับการมีเงินต้นล้มละลาย



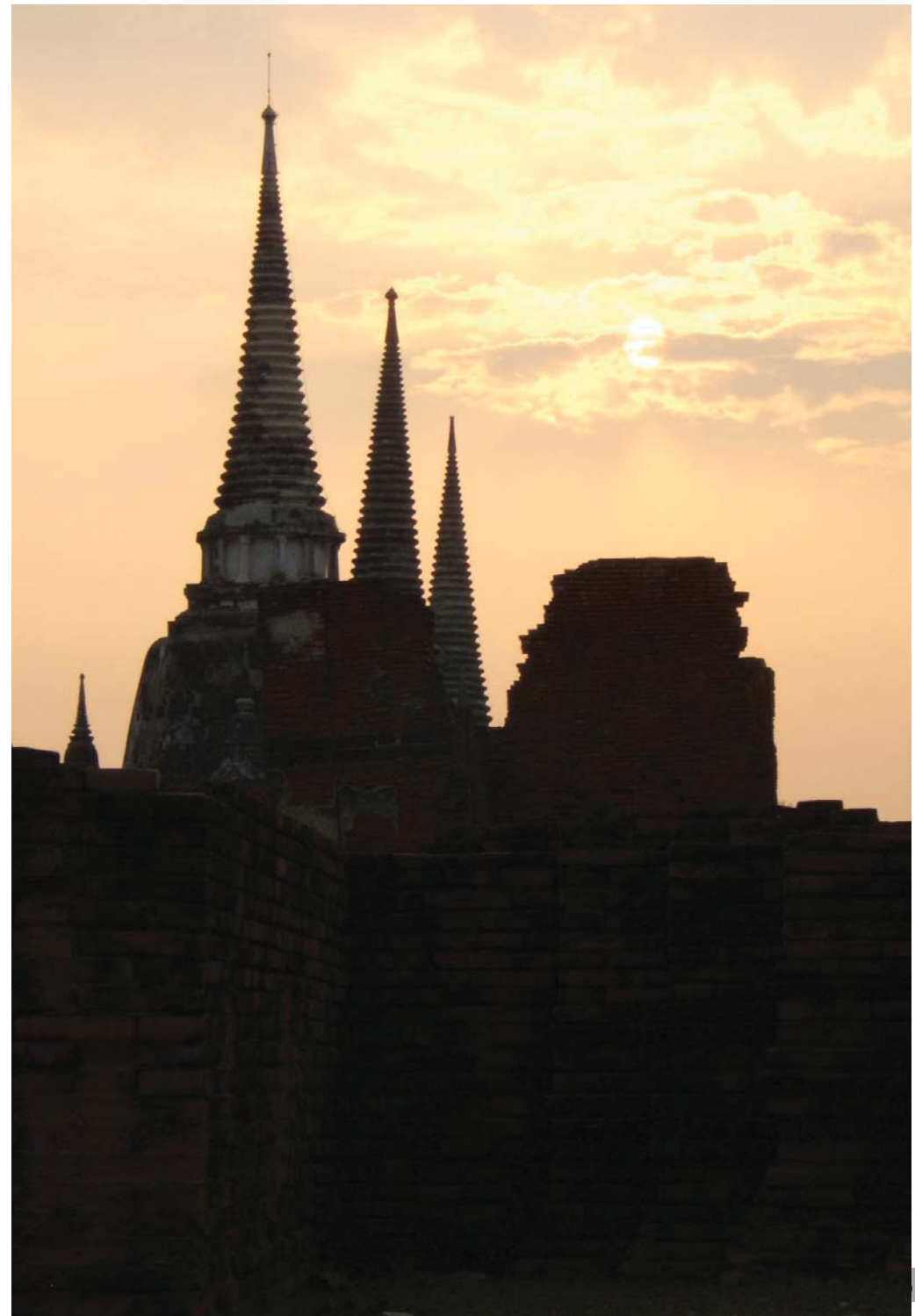
ถูกฟ้องซ้ำอีกครั้ง..เป็นคนล้มละลาย

หลังจากถูกยึดที่ดินขายทอดตลาดเพื่อใช้หนี้ธนาคารไปแล้ว ป้าจูไรรัตน์และครอบครัวได้ย้ายไปเช่าบ้านของเพื่อน โดยขายอุปกรณ์การทำบ่อกุ้งทุกอย่าง รวบรวมทุนได้ราว 500,000 บาท เพื่อที่จะเป็นเงินทุนก้อนสุดท้าย สำหรับส่งลูกสองคนเรียนมหาวิทยาลัย และเป็นทุนสำหรับการใช้ชีวิตที่เหลือต่อไป

ห้าปีถัดมาหลังจากการขายทอดตลาด ใน ปี พ.ศ. 2550 ธนาคารเอกชนแห่งเดิมได้ติดต่อป้าจูไรรัตน์อีกครั้งและยื่นฟ้องเพื่อให้ชำระหนี้ที่ยังเหลืออยู่

“ครั้งนั้นเราคิดว่ามันจบแล้ว เพราะยอดหนี้รวมทั้งหมด 10.4 ล้านบาท ขายที่ดินได้ 11.4 ล้านบาท ราคาที่ดินก็หักล้างหนี้สินได้ทั้งหมด แต่ทางธนาคารกลับบอกว่ายังมียอดหนี้เหลืออยู่ ให้ชำระเพิ่มเติม เพราะส่วนต่างที่ขายที่ดินได้นั้น นำไปชำระค่าธรรมเนียมให้กับการบังคับคดี ทำให้ยอดหนี้บางส่วนของป้ายังเหลืออยู่” ผลปรากฏว่ามีเงินต้นและดอกเบี้ยเหลืออยู่รวมกัน 1 ล้านบาท ป้าจูไรรัตน์จึงถูกฟ้องซ้ำอีกครั้ง

“ป้าจะหาเงินที่ไหนมาให้เขา ทำไมธนาคารไม่ขายให้พอกับยอดหนี้และดอกเบี้ยในคราวนั้น ทั้งที่สามารถทำได้ หลังจากป้าไปขึ้นศาล 2 ครั้ง สุดท้ายศาลก็พิพากษาให้ป้าเป็นคนล้มละลาย เพราะไม่มีเงินไปชำระหนี้ให้เขา”



“หนีชื้อวนา เต็มพันการสูญเสียที่ดิน”



พื้นที่ในชนบทถูกเจ้าที่ดิน ครอบงำและขูดรีด และพื้นที่ในเมืองหรือ พื้นที่อุตสาหกรรมถูกนางทุนขูดรีด



แต่เมื่อก้าวเข้าสู่ยุคทุนนิยม ‘การถือครองที่ดิน’ ได้กลายมามีความหมาย และมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ในฐานะที่ “ที่ดิน” คือทรัพยากรที่สำคัญยิ่งเพื่อตอบสนองระบบทุนนิยม ทั้งระบบเกษตรและอุตสาหกรรม เช่น การเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรมหรือบริการ (ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม สถานประกอบการทางการค้า โรงแรมและรีสอร์ท)

“การวิเคราะห์ลักษณะชนชั้นในประเทศไทย”¹ ของ พัฒนา รัมยะสุด ที่วิเคราะห์สภาพสังคมไทย ในปี พ.ศ. 2500 ว่าเป็น “สังคมกึ่งศักดินา กึ่งนายทุน” สรุปโดยเบื้องต้นได้ว่า สังคมไทยนั้นมีลักษณะที่เผชิญปัญหาที่สำคัญอยู่สองด้าน นั่นก็คือ พื้นที่ในชนบทถูกเจ้าที่ดินครอบงำและขูดรีด และพื้นที่ในเมืองหรือพื้นที่อุตสาหกรรมถูกนายทุนขูดรีด

งานวิจัยของกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2529) วิเคราะห์และสังเคราะห์ให้เห็นถึงพลวัตการต่อสู้เพื่อที่ดินทำกินของชาวนาชาวไร่ ซึ่งเป็นผู้ผลิตอาหารเลี้ยงสังคมจนได้สมญานามว่า “กระดูกสันหลังของชาติ”

¹ เป็นหนังสือต้องห้าม สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทำรัฐประหาร เมื่อเดือนตุลาคม 2501 ใช้อำนาจเผด็จการโดยเบ็ดเสร็จ กวาดล้างจับกุมนักเขียน, นักหนังสือพิมพ์เข้าคุกเป็นจำนวนมาก ปิดหนังสือพิมพ์ ประกาศรายชื่อ เช่น “แม่” แปลโดย ศรีบูรพา “นิทศาสตร์ 2500” ที่ตีพิมพ์งานอย่าง “โฉมหน้าศักดินาไทย” ของสมสมัย ศรีศุทรพรรณ (จิตร ภูมิศักดิ์) “การวิเคราะห์ลักษณะทางชนชั้นในประเทศไทย” ของ พัฒนา รัมยะสุด “โฉมหน้าจักรพรรดินิยม” ของ มณี ศุทรวรรณ



ก่อนที่ศาลจะตัดสินคดีครั้งนั้น ป่าจู้ไรรัตน์เคยเข้าไปขอคำปรึกษาจากกองทุนพื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าควรจะทำอย่างไร ซึ่งได้รับคำแนะนำว่าถ้าป่าขึ้นทะเบียนหนี้อีกจำนวน 1 ล้านบาท ถึงแม้กองทุนพื้นฟูฯ จะช่วยชื้อหนี้ก้อนนี้ให้ป่า ซึ่งป่าต้องมาผ่อนคืนกับกองทุนพื้นฟูฯ อีกที แต่อย่างไรเสียป่าก็ได้ที่ดินคืนอยู่ดี

สุดท้ายป่าจู้ไรรัตน์จึงตัดสินใจยอมให้ศาลตัดสินเป็นบุคคลล้มละลาย ดีกว่าจะต้องหาเงินไปใช้หนี้ให้ธนาคารอีก 1 ล้านบาท ซึ่งสถานะบุคคลล้มละลายจะมีอายุ 3 ปี

“เราก็ก่อขนาดนี้แล้ว ไม่กลัวแล้วกับการเป็นคนล้มละลาย”





หนทางรักษาที่ดิน..ของเกษตรกร

การประกาศขายทอดตลาดที่ดินของเกษตรกร ป้าจรูไรรัตน์มีข้อเสนอว่า ควร มีกลไกรัฐเข้ามาทำหน้าที่รับซื้อที่ดินของเกษตรกรไว้ก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกร ได้ซื้อที่ดินคืน และไม่ต้องสูญเสียที่ดินจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดี อย่างที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

“หากเป็นไปได้อยากให้ธนาคารที่ปล่อยสินเชื่อกับเกษตรกร มีนโยบาย เพิ่มเติมในการช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อให้สามารถรักษาที่ดินของตนเองไว้ได้ หาก ต้อง มีการขายทอดตลาดที่ดินของเกษตรกร ธนาคารควรมีนโยบายรับซื้อที่ดินของ เกษตรกรไว้ก่อน แล้วให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเข้ามารับซื้อหนี้ จากธนาคารอีกทอดหนึ่ง วิธีนี้จะทำให้เกษตรกรไม่ต้องสูญเสียที่ดินให้กับคนที่มา ประมูลซื้อ และทำให้ที่ดินของเกษตรกรไม่ตกไปอยู่ในมือของนายหน้าค้าที่ดิน หรือนักเก็งกำไรที่ดิน ที่จ้องจะซื้อที่ดินของเกษตรกรอยู่ปัจจุบัน”

ปัจจุบันป้าจรูไรรัตน์วัย 76 ปี กับสามีคู่ชีวิตวัย 77 ปี ไม่ได้ประกอบอาชีพอะไร แล้ว ได้ย้ายมาอาศัยอยู่บ้านญาติที่ฉะเชิงเทรา ช่วยดูแลบ้านให้ญาติ อยู่กัน 2 คน ตายาย มีเงินเลี้ยงชีพจากกองทุนสวัสดิการคนชรา คนละ 700 บาท และเงินเลี้ยงดูจากลูก ทั้งสองคนที่มีอยู่เท่านั้น

การสูญเสียที่ดิน เป็นปรากฏการณ์ส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์สังคม เกษตรกรรมไทย เป็นปัญหาการสูญเสียทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของเกษตรกร จากการถูกคนในชุมชนและนอกชุมชนเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งดิน น้ำ ป่า จนเกิดเป็นปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาการสูญเสียที่ดินยังสัมพันธ์กับปัญหา ความยากจน เนื่องจากที่ดินถือเป็นทุนของชีวิตเกษตรกร เมื่อคนจนไม่มีที่ดินทำกิน จึงส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ติดตามมา ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น ปัญหาหนี้สิน ที่เกิดจากการทำเกษตรกรรม ปัญหาความไม่มั่นคงในชีวิต และการอพยพจากชนบท เข้าสู่เมือง

ระบบการจัดการที่ดินในโครงสร้างสังคมไทย

ในอดีตเมื่อครั้งที่ระบบกรรมสิทธิ์ยังไม่ถูกนำมาใช้ วิธีการผลิตส่วนใหญ่เป็น ไปเพื่อการยังชีพ การจัดการที่ดินยังอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติ และแบบแผนทางจารีตประเพณีเป็นหลัก ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวทำให้ การขยายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ขึ้นอยู่กับความสามารถทำกินของแต่ละกลุ่มตระกูลเป็น สำคัญ ส่วนการถือครองที่ดินยังอยู่ภายใต้หลัก “สิทธิการใช้” ไม่ใช่ “สิทธิการถือครอง”



ประวัติศาสตร์การสูญเสียที่ดิน
ของเกษตรกร



ปิยาพร อรุณพงษ์



ส่วนที่สอง วิถีชาวนากับการสูญเสียที่ดิน



ส่วนที่สาม
การถือครองและการแย่งยึด
ที่ดินในสังคมไทย



ทนีสินชานากับการสูญเสียที่ดิน
กรณีศึกษาชนวนาอำเภอสามโก้
จังหวัดอ่างทอง



อารีวรรณ คุณสันเทียะ





ต้องทำให้สมาชิกเห็นความสำคัญ และปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิต ไปสู่ความยั่งยืน



แต่เนื่องด้วยสมาชิกในกลุ่มยังคุ้นชินกับการทำเกษตรเชิงเดี่ยวที่ใช้สารเคมี ดังนั้นการปรับเปลี่ยนความคิด ความเข้าใจของสมาชิก เพื่อนำไปสู่ระบบเกษตรที่เหมาะสมกับพื้นที่จึงทำแบบค่อยเป็นค่อยไป

ขณะนี้กลุ่มได้พยายามนำระบบเกษตรอินทรีย์เข้าไปทดลองปฏิบัติ โดยให้สมาชิกเรียนรู้การทำงานเป็นทีม มีกิจกรรมร่วมกัน เช่น การทำน้ำหมักชีวภาพ การทำปุ๋ยหมัก การทำปุ๋ยอัดเม็ด การย่อยสลายอินทรีย์วัตถุด้วยเครื่องจักรขนาดเล็ก

นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ การจัดประชุมติดตามสถานการณ์ของสมาชิกทุกเดือน และจัดให้สมาชิกได้มีโอกาสศึกษาดูงานนอกพื้นที่ เพื่อนำประสบการณ์มาประยุกต์ใช้ในกลุ่ม

กลุ่มองค์กรเกษตรกรบ้านคลองใหญ่ จึงทำงานโดยมีเป้าหมายสองประการ ประการแรกคือแก้ไขปัญหาหนี้สินของสมาชิก และประการที่สองคือทำให้สมาชิกเห็นความสำคัญและปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตไปสู่ความยั่งยืน

ที่ผ่านมาแม้ปัญหาการผลิต และปัญหาเศรษฐกิจที่รายได้ไม่สมดุลกับรายจ่าย จะทำให้ขบวนการกลุ่มนี้ประสบปัญหาหนี้สิน และอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดิน แต่การรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ไขปัญหาและเรียนรู้ที่จะปรับวิถีการทำนา ไม่เดินตามการผลิตกระแสหลักที่เป็นอยู่ แนวโน้มในวันข้างหน้า ขบวนการกลุ่มนี้อาจจะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นได้ตามลำดับ

บทนำ

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องภาวะหนี้สินกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร กรณีศึกษากลุ่มเกษตรกรสามัคคีก้าวหน้า อำเภอสามโก้ จังหวัดอ่างทอง โดยงานวิจัยมีเป้าหมายหลักเพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหาหนี้สินที่เชื่อมโยงกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร และเผยแพร่สถานการณ์การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรสู่สาธารณะ

กลุ่มเกษตรกรสามัคคีก้าวหน้า อำเภอสามโก้ จังหวัดอ่างทอง เป็นองค์กรสมาชิกของสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย (สค.ปท.) ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 220 ราย งานศึกษาชิ้นนี้เก็บข้อมูลกรณีตัวอย่างจากสมาชิกจำนวน 83 ราย

จังหวัดอ่างทองตั้งอยู่ในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง เป็นเมืองอู่ข้าวอู่น้ำที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศมาเป็นเวลาช้านาน ผลผลิตด้านการเกษตรโดยเฉพาะข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่ทำรายได้เป็นอันดับหนึ่ง แม่น้ำเจ้าพระยาเป็นแม่น้ำสายหลักที่ให้ความอุดมสมบูรณ์ ไหลผ่านพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง เริ่มต้นจากจังหวัดนครสวรรค์ ผ่านจังหวัดอ่างทองลงไปถึงจังหวัดสมุทรปราการ ประชาชนส่วนมากตามพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางจึงประกอบอาชีพทำนา กล่าวได้ว่าภูมิประเทศเป็นตัวกำหนดอาชีพ ประเพณี และวิถีวัฒนธรรม





จากข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนเกษตรกร ปี พ.ศ.2554 พบว่า จังหวัดอ่างทอง มีครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 24,572 ครัวเรือน สมาชิกครัวเรือนเฉลี่ย 4 คน เป็นประชากรวัยแรงงานอายุ 15-64 ปี ร้อยละ 74.4 และประชากรวัยสูงอายุ ที่มีอายุมากกว่า 65 ปี ร้อยละ 25.6 มีเนื้อที่ถือครองการเกษตรเฉลี่ย 10.96 ไร่ต่อครัวเรือน โดยร้อยละ 90.5 เป็นที่ดินทำนา



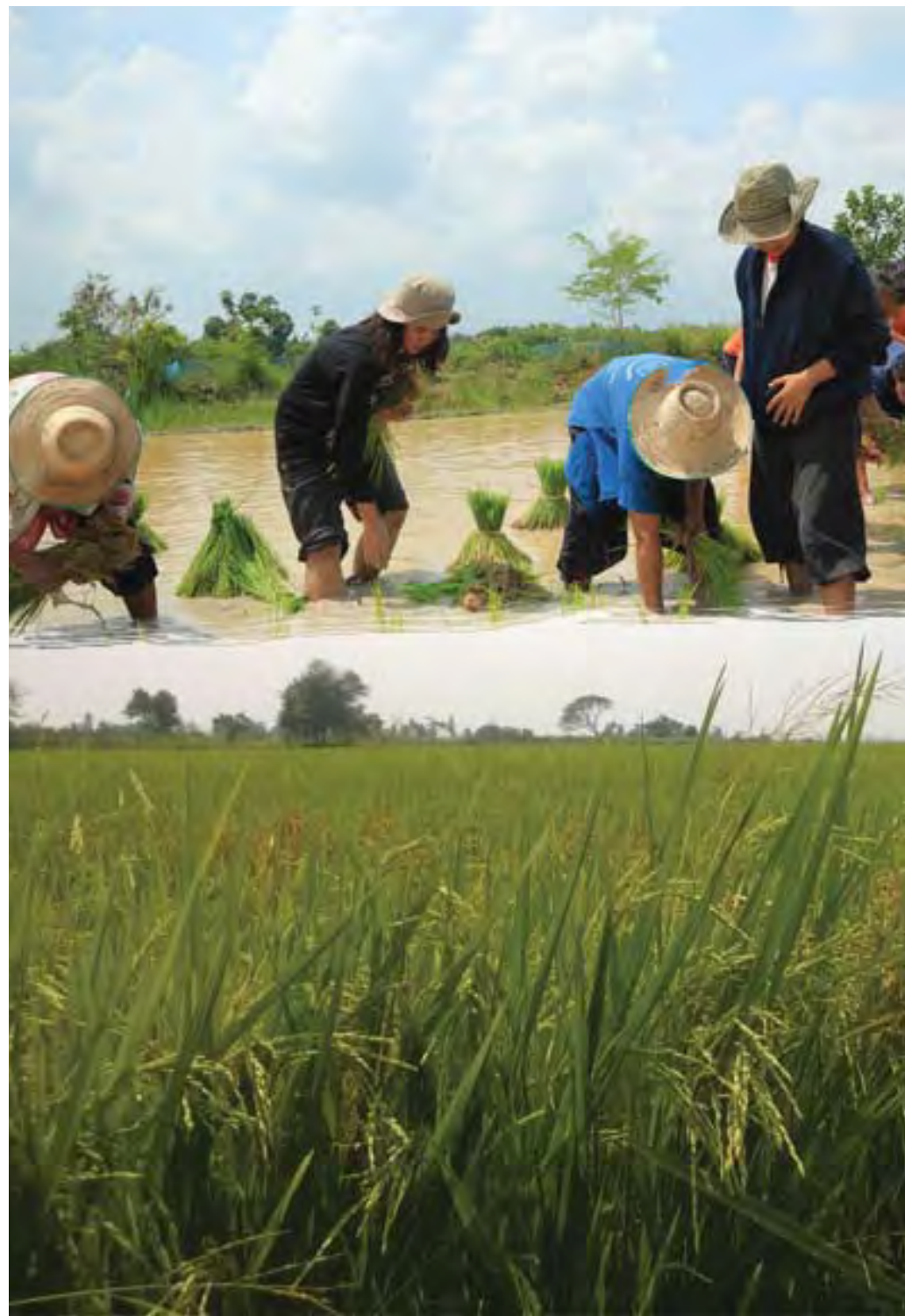
เกษตรกรร้อยละ 86 พึ่งพา การซื้อข้าวสารจากภายนอก มาบริโภคในระดับมากถึงปานกลาง



ข้อมูลการขึ้นทะเบียนหนี้สินของเกษตรกรกับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟท.) สาขาจังหวัดอ่างทอง พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ.2557 มีกลุ่มองค์กรเกษตรกรสมัครเป็นสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 22 องค์กร จากจำนวนเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนหนี้สินทั้งสิ้น 4,779 ราย¹ มีเกษตรกรที่ได้รับการชำระหนี้และโอนหนี้สินมาอยู่กองทุนฟื้นฟูฯ จำนวน 620 ราย (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สาขาจังหวัดอ่างทอง, สิงหาคม 2557) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13 ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนการชำระหนี้แทนเกษตรกรของ กฟท.ระดับประเทศ ปัจจุบันกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสาขาจังหวัดอ่างทอง มีการชำระหนี้แทนเกษตรกรรวมทั้งสิ้น 137,245,487 บาท มีหลักทรัพย์ที่ดินค้ำประกันที่โอนมาอยู่กับกองทุนฟื้นฟูฯ รวม 1,774 ไร่ จากเกษตรกร 321 ราย

¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณสาธิต แสงพลาย หัวหน้าสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สาขาจังหวัดอ่างทอง วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2557





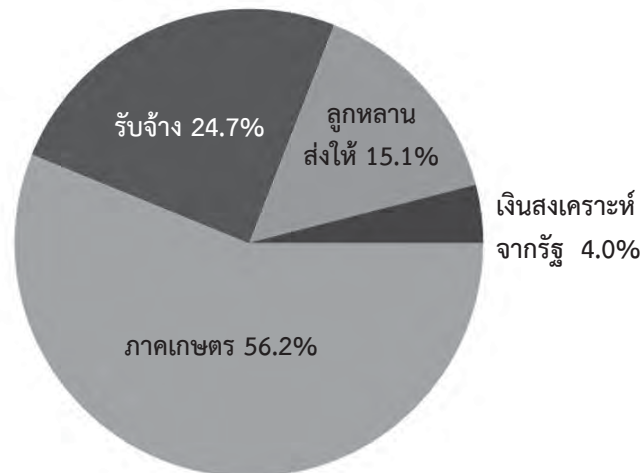


เศรษฐกิจชาวนาอ่างทอง

ผลสำรวจข้อมูลจากเกษตรกร 83 ราย พบว่ามีเกษตรกรจำนวน 70 ราย หรือร้อยละ 84 ที่ประกอบอาชีพ เกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 31 มีอาชีพหลักคือการทำนา อันดับสองร้อยละ 24 คือรับจ้างนอกภาคเกษตร ได้แก่ งานก่อสร้าง ขับแท็กซี่ ขับรถตู้ ขับรถรับส่งนักเรียน ขับรถทัวร์รับส่งคนงานโรงงาน รับจ้างร้อยพวงมาลัย อันดับสามร้อยละ 12 ทำเกษตรอย่างอื่น เช่น ปลูกผัก ทำสวนมะม่วง และเลี้ยงหมู

เกษตรกรส่วนใหญ่ในชุมชน ร้อยละ 24 มีรายได้เฉลี่ยต่อปี 50,001-100,000 บาท ร้อยละ 18 มีรายได้เฉลี่ย 10,001-50,000 บาทต่อปี และร้อยละ 17 มีรายได้เฉลี่ย 150,001-200,000 บาทต่อปี แหล่งที่มาของรายได้พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้มาจากภาคเกษตรร้อยละ 56 รายได้นอกภาคเกษตรร้อยละ 44 รายได้ของเกษตรกรทั้งจากการทำนา ทำการเกษตรอื่น รับจ้างและรายได้นอกภาคเกษตร พบว่ามีรายได้เฉลี่ย 284,237 บาทต่อปี ต่อครอบครัว

แหล่งที่มาของรายได้เกษตรกร



การซื้อหนี้จากกองทุนฟื้นฟู

เนื่องจากชาวนาในพื้นที่เป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เมื่อชาวนาประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้คืน ถูกแหล่งเงินกู้ปรับสถานะเป็นหนี้ผิดนัดชำระ หรือ หนี้ NPL มีโอกาสถูกฟ้องร้อง ดำเนินคดีความ และถูกยึดที่ดินขายทอดตลาด ชาวนาสามารถทำเรื่องร้องเรียนไปยังกองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อให้ช่วยซื้อหนี้จากสถาบันเงินกู้ และโอนมาเป็นหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อให้เกษตรกรผ่อนชำระกับกองทุนฟื้นฟูฯ แทนในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ได้

ปัจจุบันมีชาวนาร้อยละ 27 ได้รับการช่วยเหลือด้วยการซื้อหนี้จากกองทุนฟื้นฟูฯ แล้ว ชาวนาร้อยละ 20 ได้รับการซื้อหนี้แล้วบางส่วน ชาวนาร้อยละ 10 ได้รับสิทธิ์แล้วอยู่ระหว่างรอการซื้อหนี้ และชาวนาร้อยละ 43 ยังไม่ได้รับสิทธิ์ในการซื้อหนี้

การรวมกลุ่มเพื่อหาทางออกร่วมกัน

“กลุ่มองค์กรเกษตรกรบ้านคลองใหญ่” รวมตัวกันครั้งแรกใน ปี พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรที่เคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร โดยเฉพาะปัญหาหนี้สิน อันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการทำการเกษตร โดยการส่งเสริมของรัฐ

ในระยะแรกนั้น กลุ่มให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายร่วมกับเกษตรกร ในจังหวัดอื่นที่ประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน เพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหในระดับนโยบาย แต่ต่อมาเมื่อกลุ่มมีประสบการณ์มากขึ้น นอกจากการทำงานขับเคลื่อนในระดับนโยบาย กลุ่มยังผลักดันงานสร้างรูปธรรมในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นด้วย เพื่อให้สมาชิกสามารถพึ่งตนเองได้ เช่น การลดการใช้สารเคมีในแปลงเกษตร การเพิ่มการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ในแปลงนา เป็นต้น





หากแยกพิจารณาเฉพาะเกษตรกรที่ทำนาเป็นอาชีพหลัก จำนวน 27 ราย พบว่าเกษตรกรที่ทำนาเฉพาะในที่ดินตนเองซึ่งมีอยู่เฉลี่ยไม่ถึง 10 ไร่ จะมีรายได้เฉลี่ย 156,371.43 บาทต่อปี ส่วนเกษตรกรที่เช่าที่นาเพิ่ม จะมีรายได้เฉลี่ย 272,571.43 บาท (กรณียังไม่ได้คำนวณรายได้สุทธิเมื่อหักต้นทุนการผลิต)

รายจ่ายในครอบครัวของเกษตรกร²พบว่าเกษตรกรมีรายจ่ายเฉลี่ย 7,346.25 บาทต่อเดือน โดยเกษตรกรร้อยละ 39.8 มีรายจ่ายตั้งแต่ 5,001-10,000 บาทต่อเดือน รองลงมาเกษตรกรร้อยละ 37.3 มีรายจ่ายน้อยกว่า 5,000 บาทต่อเดือน และอันดับสามเกษตรกรร้อยละ 9.6 มีรายจ่าย 10,001-15,000 บาทต่อเดือน โดยครอบครัวที่มีรายจ่ายในครอบครัวสูงสุด คือ 25,000 บาทต่อเดือน ครอบครัวที่มีรายจ่ายต่ำสุด คือ 2,000 บาทต่อเดือน

เกษตรกรมีรายจ่ายค่าอาหารเฉลี่ยต่อเดือน 4,229.53 บาท ครอบครัวที่มีรายจ่ายค่าอาหารสูงสุด คือ 12,000 บาทต่อเดือน ต่ำสุด คือ 900 บาทต่อเดือน คิดเป็นรายจ่ายค่าอาหารเฉลี่ยรวม 50,754.43 บาทต่อปีต่อครอบครัว

เมื่อมองภาพรวม เกษตรกรมีรายจ่ายในครอบครัว 7,346.25 บาทต่อเดือน ในขณะที่รายจ่ายด้านอาหารสูงถึง 4,229.53 บาทต่อเดือน คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าครึ่ง คือร้อยละ 57.5 ของรายจ่ายทั้งหมดในครอบครัว โดยเกษตรกรร้อยละ 86 พึ่งพาการซื้อข้าวสารจากภายนอกมาบริโภคในระดับมากถึงปานกลาง มีเพียงร้อยละ 1.2 เท่านั้น ที่ไม่ได้ซื้อข้าวสารบริโภค

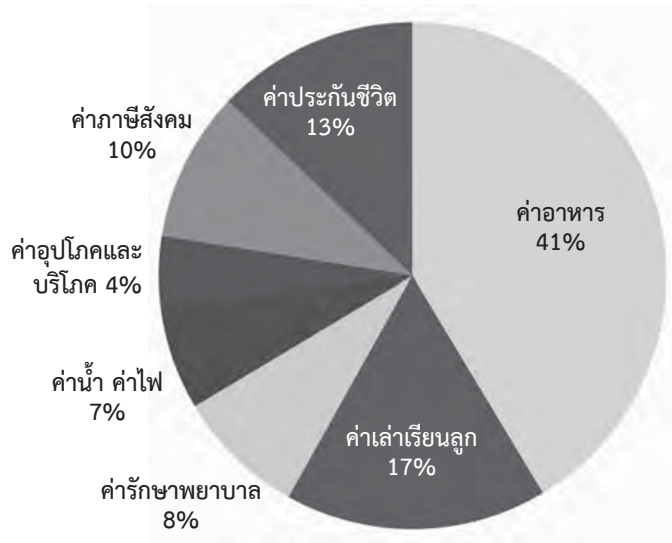
² หมายรวมถึงค่าใช้จ่ายทุกด้านในครอบครัว ได้แก่ ค่าอาหาร ค่าเล่าเรียนลูก ค่าน้ำ-ค่าไฟ ค่ารักษาพยาบาล ค่าอุปโภคและบริโภค ค่าภาษีสังคม ประกันชีวิต เป็นต้น





หากพิจารณาเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายแต่ละประเภท พบว่าสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านอาหารคิดเป็นสัดส่วนสูงสุดคือร้อยละ 41 อันดับสองเป็นค่าเล่าเรียนลูก ร้อยละ 17 และอันดับสามเป็นค่าประกันชีวิตและประกันสังคม ร้อยละ 13

สัดส่วนรายจ่ายของเกษตรกร





ปัจจุบันมีเกษตรกรร้อยละ 28 ต้องเช่าที่ดินคนอื่นทำนา ปลูกอ้อย หรือ ปลูกมันสำปะหลัง ขนาดพื้นที่เช่าเฉลี่ยครอบครัวละ 22 ไร่ โดยส่วนใหญ่เช่ามาแล้ว 14 ปี ผู้ที่เช่าที่ดินยาวนานที่สุดคือ 43 ปี โดยผู้ให้เช่าที่ดินส่วนใหญ่เป็นนายทุนที่อยู่ในพื้นที่ มีเพียง 4 ราย เท่านั้นที่เป็นนายทุนจากต่างถิ่น

หนี้สินและสถาบันเงินกู้

การสำรวจข้อมูลแหล่งเงินกู้ของชาวนา พบว่ามีทั้งหมด 7 แหล่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์การเกษตร ธนาคารเอกชน เจ้าหนี้นอกระบบ ร้านค้าปุ๋ยและสารเคมีทางการเกษตร และญาติ/เพื่อนบ้าน

ชาวนามีหนี้สินเฉลี่ยต่อครอบครัว 508,601 บาท โดยชาวนาทั้ง 100 ราย มีหนี้สินรวมกัน 32,352,802 บาท มีดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินกู้ 18,507,327 บาท รวมเป็นหนี้ค้างชำระ ทั้งสิ้น 50,860,130 บาท

โดยยอดเงินกู้สูงสุดอันดับหนึ่ง คือ ธ.ก.ส. มียอดเงินกู้ 14,127,678 บาท หรือ ร้อยละ 43 ของยอดเงินกู้ทุกแหล่งรวมกัน อันดับสองคือธนาคารพาณิชย์ มียอดเงินต้นรวม 11,144,015 บาท หรือร้อยละ 34 อันดับสามคือเจ้าหนี้นอกระบบ ยอดเงินต้นรวม 2,303,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 7 อันดับสี่คือกองทุนหมู่บ้าน มียอดเงินต้นรวม 1,444,200 บาท อันดับห้าคือสหกรณ์การเกษตร มียอดเงินต้นรวม 1,349,800 บาท อันดับหกคือร้านค้าปุ๋ยและสารเคมี มียอดเงินต้นรวม 1,268,108 บาท และอันดับเจ็ดอันดับสุดท้ายคือญาติหรือเพื่อน มียอดเงินต้นรวม 716,000 บาท





ค่าใช้จ่ายของเกษตรกร

อันดับหนึ่งคือค่าอาหาร ร้อยละ 41

อันดับสองคือค่าเช่ารถบรรทุก ร้อยละ 17



เมื่อสรุปภาพรวมพบว่าเกษตรกร มีรายได้จากภาคเกษตรจำนวน 159,776.74 บาทต่อปี รายได้นอกภาคเกษตร 124,460.31 บาทต่อปี คิดเป็นรายได้รวม 284,237 บาทต่อปี รายจ่ายภาคเกษตร 119,648.74 บาทต่อปี รายจ่ายอื่นในครอบครัว 103,937 บาทต่อปี คิดเป็นรายจ่ายรวม 223,585.75 บาทต่อปี **สรุปได้ว่าเกษตรกรมีรายได้มากกว่ารายจ่าย 60,651 บาทต่อปีต่อครอบครัว**

การสืบสานอาชีพชาวนา

อาชีพหลักในรุ่นพ่อแม่ของเกษตรกร ส่วนใหญ่ร้อยละ 89 ประกอบอาชีพทำนาเป็นหลัก รองลงมาร้อยละ 3.7 มีสัดส่วนเท่ากันระหว่างทำเกษตรอย่างอื่นและรับจ้างนอกภาคเกษตร อันดับสาม ร้อยละ 1.2 มีสัดส่วนเท่ากันระหว่างอาชีพรับจ้างทำนา รับจ้างภาคเกษตรอื่น และค้าขาย

ทั้งนี้มีแนวโน้มการปรับเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกรมากกว่าครึ่ง โดยครอบครัวที่ในรุ่นพ่อแม่มีอาชีพหลักในการทำนาจำนวน 72 ราย ปัจจุบันมีเกษตรกรที่ยังคงสืบสานอาชีพทำนาอยู่จำนวน 28 ราย หรือร้อยละ 39 และเปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นร้อยละ 61 สาเหตุหลักที่เกษตรกรปรับเปลี่ยนอาชีพ อันดับหนึ่งคือสุขภาพไม่เอื้ออำนวย อันดับสองคือรายได้ไม่เพียงพอ และอันดับสามคือมีภาระหนี้สิน



ปัจจุบันมีเกษตรกรร้อยละ 28

ต้องเช่าที่ดินคนอื่นทำนา

ปลูกอ้อย หรือปลูกมันสำปะหลัง



การถือครองที่ดินของชาวนา

ชาวนาในพื้นที่ร้อยละ 90 มีที่ดินเป็นของตนเอง ที่เหลืออีกร้อยละ 10 เป็นกลุ่มคนที่ไม่มีที่ดิน ชาวนาส่วนใหญ่ในชุมชนถือครองที่ดินครอบครัวละไม่เกิน 10 ไร่ การใช้ประโยชน์ที่ดินแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และที่ดินสำหรับการเกษตร

ครอบครัวชาวนาร้อยละ 85 มีที่อยู่อาศัยของตนเอง ที่เหลืออีกร้อยละ 15 อาศัยอยู่กับญาติ (พ่อ แม่ พี่ น้อง ลูก หลาน) ส่วนที่ดินทำการเกษตร พบว่าชาวนาร้อยละ 29 ไม่มีที่ทำกิน และชาวนาร้อยละ 71 มีที่ทำกินเป็นของตนเอง ในกลุ่มหลังนี้มีที่ดินของตนเองเฉลี่ย 27 ไร่ ต่อครอบครัว

จากข้อมูลการสูญเสียที่ดิน พบว่ามีชาวนาที่เคยขายหรือสูญเสียที่ดินทั้งสิ้น 20 ราย คิดเป็น ร้อยละ 30 ของกลุ่มตัวอย่าง ที่ดินที่เคยถูกขายเฉลี่ยครอบครัวละ 24 ไร่ รวมที่ดินที่ถูกขายไปแล้วประมาณ 492 ไร่ ร้อยละ 90 ในจำนวนนี้ คือพื้นที่ทำนา เหตุผลของการขายที่ดินส่วนใหญ่ ร้อยละ 88 คือเพื่อปลดหนี้





การถือครองที่ดินของชาวนา

การสำรวจข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรจำนวน 83 ราย พบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ จำนวน 74 ราย หรือร้อยละ 89 มีที่ดินเป็นของตนเอง (ส่วนใหญ่เป็นที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่ใช่ที่ดินเพื่อการเกษตร) มีเกษตรกร 9 ราย หรือร้อยละ 11 ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง (ไม่มีแม้แต่ที่อยู่อาศัย) แต่เมื่อพิจารณาจากขนาดการถือครองที่ดิน ส่วนใหญ่มีที่ดินถือครองอยู่น้อย คือมีไม่เกิน 5 ไร่ เท่านั้น





ขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกร ปี พ.ศ. 2556

ขนาดการถือครองที่ดิน(ไร่)	จำนวน(ราย)	สัดส่วน(ร้อยละ)
ไม่เกิน 5 ไร่	38	51.4
< 5-10 ไร่	12	16.2
< 10-15 ไร่	11	14.9
< 15-20 ไร่	5	6.8
< 20-25 ไร่	2	2.7
< 25-30 ไร่	3	4.0
< 31-35 ไร่	1	1.3
มากกว่า 40 ไร่	2	2.7
รวม	74	100

จากข้อมูลพบว่า สัดส่วนเกษตรกรที่มีที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ มีมากที่สุด คือร้อยละ 51.4 รองลงมามีที่ดินระหว่าง 5-10 ไร่ ร้อยละ 16.2

เมื่อคำนวณจากค่าเฉลี่ยเกษตรกรที่มีที่ดินถือครองครอบครัพละ 7 ไร่ โดยรายที่มีที่ดินน้อยสุดคือ 25 ตารางวา และมากที่สุดคือ 84 ไร่ ที่ดินเกือบทั้งหมดคือ ร้อยละ 95 มีเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนด



ต้นทุนการทำนาที่มีสัดส่วนสูงสุดคือค่าเช่าที่ดิน มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 40.6 ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด รองลงมาเป็นค่าปุ๋ยและค่าสารกำจัดศัตรูพืช คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21 ค่าจ้างเทคโนโลยีเครื่องจักร ร้อยละ 16.2 ค่าจ้างแรงงาน ร้อยละ 10.4 ค่าเมล็ดพันธุ์ร้อยละ 9.3 และสุดท้ายค่าใช้จ่ายอื่นๆ จำพวกค่าน้ำมันรถ ค่าอาหารเลี้ยงคนงาน มีสัดส่วนร้อยละ 2

ปริมาณผลผลิตข้าวที่ได้ เฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 725 กิโลกรัม ข้าวที่ผลิตได้ทั้งหมด จะถูกแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือข้าวที่แบ่งไว้บริโภค มีจำนวนที่เก็บข้าวไว้บริโภค ในครัวเรือนทั้งหมด 35 ราย จากผู้ปลูกข้าวทั้งหมด 59 ราย โดยจะเก็บข้าวไว้บริโภค ครอบครัวละประมาณ 1.2 ตัน ส่วนที่สองคือส่วนที่นำไปขาย ซึ่งราคาข้าวที่ขายได้ ในช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าว เฉลี่ยอยู่ที่ 12,370 บาทต่อตัน ส่วนข้าวที่ขายในช่วงที่ไม่มีโครงการรับจำนำ จะอยู่ที่ประมาณ 6,000 – 7,000 บาทต่อตัน





กำหนดตามกระแส ต้นทุนการผลิตสูง

ชาวนาในพื้นที่มีต้นทุนการทำนาเฉลี่ยครอบครัวละ 149,648 บาทต่อปี หรือ 74,824 บาท ต่อ รอบการผลิต และมีต้นทุนการทำนาหนึ่งไร่เท่ากับ 5,174 บาท

ต้นทุนการกำหนดต่อ 1 ไร่ ฤดูกาลผลิต ปี 2556/2557

ลำดับที่	ประเภทของต้นทุน	ค่าใช้จ่ายต่อ 1 ไร่ (บาท)	คิดเป็นร้อยละ
1	ค่าเช่าที่ดิน	2,101	40.6
2	ค่าปุ๋ย	769	14.8
3	ค่าสารกำจัดศัตรูพืช	322	6.2
4	ค่าเมล็ดพันธุ์	484	9.3
5	ค่าจ้างไถตะ (ไถครั้งแรก)	241	4.6
6	ค่าจ้างไถพรวน (ไถครั้งที่ 2)	205	3.9
7	ค่าจ้างฉีดพ่นยา	139	2.7
8	ค่าจ้างหว่าน/ค่าจ้างปลูก	72	1.4
9	ค่าจ้างใส่ปุ๋ย	93	1.8
10	ค่าจ้างตัดข้าวตีด	123	2.3
11	ค่าจ้างรถเกี่ยวข้าว	401	7.7
12	ค่าขนส่งผลผลิตไปขาย	117	2.2
13	อื่น ๆ	107	2
	รวม	5,174	100

จากเกษตรกร 38 รายที่ทำการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน พบว่ามีเกษตรกร 12 ราย หรือร้อยละ 30 เช่าที่ดินทำกิน โดยเช่าเฉลี่ย 11 ไร่ ต่อราย จำนวนพื้นที่เช่าน้อยที่สุดคือ 100 ตารางวา และเช่ามากที่สุดคือ 22 ไร่ สำหรับวัตถุประสงค์ของการเช่า ร้อยละ 75 เช่าเพื่อทำนา และร้อยละ 25 เช่าเพื่อทำการเกษตรอื่น และปลูกผัก

สำหรับการเช่าที่ดินส่วนใหญ่เป็นการเช่าจากนายทุนต่างพื้นที่ รองลงมาเป็นการเช่าจากนายทุนในพื้นที่ เช่าจากญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน และเช่าที่ดินวัด ในส่วนของระยะเวลาการเช่า เฉลี่ยเช่ามากกว่า 12 ปี เช่ามาแล้วต่ำสุด 3 ปี และเช่าสูงสุด 20 ปี โดยมีค่าเช่าเฉลี่ย 1,637 บาท ต่อไร่ต่อปี

การสูญเสียที่ดินของชาวนาในอดีต

ประวัติการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร พบว่ามีเกษตรกรจำนวน 10 ราย เคยสูญเสียที่ดินในอดีต โดยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำนา โดยการสูญเสียที่ดินเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2508 มีเกษตรกรจำนวน 1 ราย สูญเสียที่ดิน ปี พ.ศ. 2526 มีเกษตรกรสูญเสียที่ดิน 2 ราย ปี พ.ศ. 2536 จำนวน 1 ราย ปี พ.ศ.2546-2547 จำนวน 4 ราย ปี พ.ศ. 2554 จำนวน 2 ราย โดยเฉลี่ยขนาดที่ดินที่สูญเสียคือ 8 ไร่ รายที่ต่ำสุด 2 ไร่ รายที่สูงที่สุด 20 ไร่

สาเหตุหลักของการสูญเสียที่ดินคือปัญหาหนี้สิน โดยเกษตรกรนำที่ดินไปจำนองกับเจ้าหน่นอกระบบทั้งในจังหวัดอ่างทองและจังหวัดอื่น เพื่อนำเงินมาลงทุนทำนาและทำการเกษตรอย่างอื่น





เศรษฐกิจของชาวนา

แม้การสำรวจชี้ให้เห็นว่า รายได้เฉลี่ยของเกษตรกรยังมาจากภาคเกษตร ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงเกือบร้อยละ 80 ของรายได้ทั้งหมด แต่ความอยู่รอดของเกษตรกรไม่ได้มาจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว เกษตรกรร้อยละ 70 ต้องประกอบอาชีพเสริม เพื่อให้มีรายได้สมดุลกับรายจ่ายของครอบครัว อาชีพเสริมของชาวนา ได้แก่ การรับจ้างในแปลงเกษตรกรคนอื่น การเป็นแรงงานรับจ้างในโรงงาน และค้าขาย

ชาวนามีรายได้เฉลี่ยต่อครอบครัว 210,139 บาทต่อปี หรือประมาณ 17,511 บาทต่อเดือน มีแหล่งที่มาของรายได้ 4 แหล่ง คือรายได้จากภาคเกษตร รายได้จากการรับจ้าง รายได้ที่ลูกหลานส่งมาให้ และเงินช่วยเหลือสงเคราะห์ของรัฐ โดยรายได้จากภาคเกษตรมีสัดส่วนร้อยละ 77 ของรายได้ทั้งหมด

ชาวนามีค่าใช้จ่ายในครอบครัวเฉลี่ย 123,309 บาทต่อปี เมื่อนำค่าใช้จ่ายต้นทุนการผลิตเฉลี่ย 110,396 บาทต่อปี มารวมด้วย จะทำให้ครอบครัวชาวนามีรายจ่ายเฉลี่ย 233,706 บาทต่อปี

ค่าใช้จ่ายในครอบครัวประกอบด้วย ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล ค่าเครื่องอุปโภคบริโภค ค่าน้ำประปา/ค่าไฟฟ้า ค่าภาษีสังคม และค่าอาหารของครอบครัว ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 42 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

เมื่อนำตัวเลขรายได้เฉลี่ย 210,139 บาทต่อปี หักด้วยค่าใช้จ่าย 233,706 บาทต่อปี พบว่าชาวนามีรายได้สุทธิติดลบ 23,567 บาทต่อปี





สืบสานอาชีพเกษตรกร

ชานา “กลุ่มองค์กรเกษตรกรบ้านคลองใหญ่” มีอายุเฉลี่ย 57 ปี อาชีพหลักการทำนาได้รับการสืบทอดมาจากรุ่นพ่อแม่ แม้จะเปลี่ยนไปปลูกพืชไร่นานานบ้าง เช่น อ้อย มันสำปะหลัง แต่อาชีพหลักยังคงเป็นอาชีพเกษตรกร

เมื่อแยกประเภทของอาชีพหลัก พบว่าร้อยละ 50 ทำนาเป็นอาชีพหลัก ร้อยละ 30 ทำการเกษตรอื่นที่ไม่ใช่การทำนา ที่เหลืออีกร้อยละ 20 มีอาชีพรับจ้างแม่บ้าน และรับราชการ

แม้อาชีพการทำนาจะลดลงจากรุ่นพ่อแม่ จากเคยทำนาเป็นอาชีพหลัก ร้อยละ 70 มาเหลือร้อยละ 50 ในรุ่นลูกก็ตาม แต่ผู้ที่ปรับเปลี่ยนไปทำการเกษตรอย่างอื่น ยังคงกันพื้นที่บางส่วนไว้สำหรับการทำนา ปลูกข้าวไว้บริโภคเองในครัวเรือน



“หนีชานา เดิมพันการสูญเสียที่ดิน”

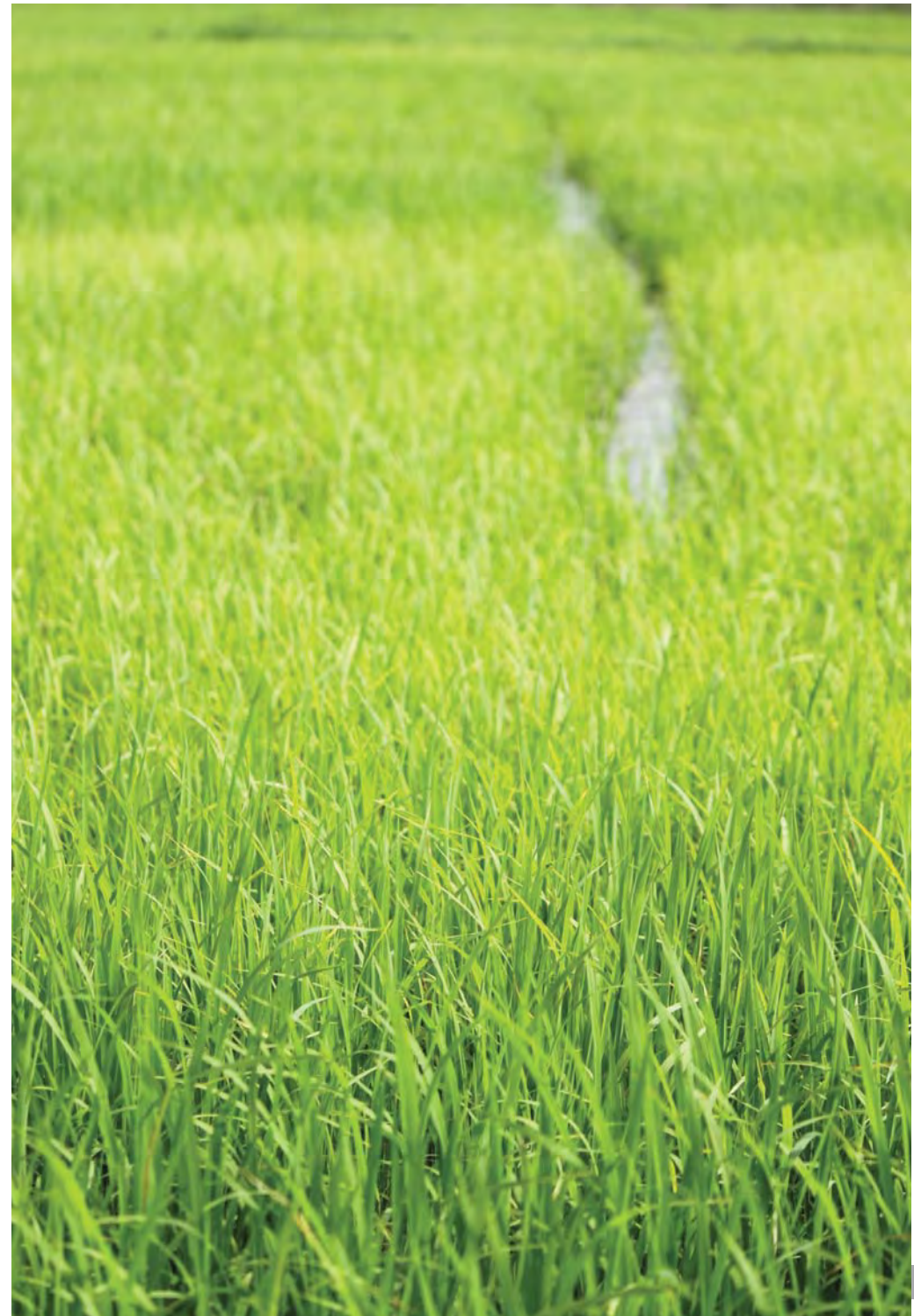


เมื่อไม่สามารถนำเงินไปชำระหนี้ได้ตามกำหนด เกษตรกรร้อยละ 50 ตัดสินใจขายที่นาเพื่อนำเงินมาปลดหนี้ อีกร้อยละ 30 ถูกเจ้าหนี้ขอระบบยึดที่นาเพื่อใช้หนี้แทน อีกร้อยละ 10 ขายที่นาเนื่องจากไม่มีทางเข้าออก และร้อยละ 10 ขายที่นาเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในครอบครัว

ปลูกข้าวเพื่อขาย ดันทุนการกานาสูง

ในจำนวนเกษตรกร 38 ราย ที่ยังทำอาชีพเกษตรอยู่ แบ่งออกเป็นทำนา 27 ราย เลี้ยงหมู 2 ราย ทำสวน 3 ราย ปลูกผัก 5 ราย และทำนาและปลูกผัก 1 ราย นอกจากนี้เกษตรกรที่ทำนา 27 ราย พบว่าส่วนใหญ่ 20 ราย ทำนาบนที่ดินของตนเอง มีเกษตรกรเพียง 7 ราย ที่ต้องเช่าที่ดิน โดยชาวนา 4 ราย ไม่มีดินทำกินเป็นของตนเอง และ ชาวนา 3 ราย เช่าที่นาเพิ่มเพราะมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ

รูปแบบการทำนาโดยส่วนใหญ่เป็นการทำนาปรัง 2 ครั้งต่อปี ขนาดพื้นที่การทำนาเฉลี่ย 15 ไร่ ส่วนการจัดการผลผลิตข้าวที่ได้ ส่วนใหญ่คือร้อยละ 57 ขายผลผลิตข้าวที่ได้ทั้งหมด ไม่เก็บไว้บริโภคเอง มีชาวนาร้อยละ 43 เก็บผลผลิตข้าวบางส่วนไว้บริโภคเอง





ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดชัยนาทโดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มเกือบทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 99 ของพื้นที่ มีแม่น้ำสำคัญ 3 สายไหลผ่าน คือแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีนหรือแม่น้ำมะขามเต่า และแม่น้ำน้อย ทั้งนี้มีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ กั้นแม่น้ำเจ้าพระยา คือเขื่อนชัยนาทหรือเขื่อนเจ้าพระยา

จังหวัดชัยนาทมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 2,469 ตารางกิโลเมตร หรือราว 1,590,643 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่อยู่อาศัย 92,968 ไร่ ที่สาธารณะ 42,028 ไร่ และพื้นที่ อื่นๆ 189,466 ไร่ ส่วนพื้นที่การเกษตรมีทั้งหมด 1,266,170 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 80 ของพื้นที่จังหวัด

พื้นที่เกษตรส่วนใหญ่ถูกใช้ประโยชน์สำหรับการทำนาและปลูกพืชไร่ เช่น อ้อย มันสำปะหลัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ นอกเหนือจากนี้จะใช้ประโยชน์สำหรับการทำสวน ปลูกผักและไม้ดอกไม้ประดับ โดยอาศัยแหล่งน้ำจากธรรมชาติ และ แหล่งน้ำชลประทานซึ่งครอบคลุมพื้นที่ถึง 777,991 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 62 ของพื้นที่เกษตร

ในพื้นที่การเกษตรทั้งหมด 1,266,170 ไร่ จำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ เป็นพื้นที่ปลูกข้าว จำนวน 891,945 ไร่ พืชไร่ จำนวน 294,691 ไร่ ไม้ผล 38,299 ไร่ ไม้ดอกไม้ประดับ 1,057 ไร่ และพืชผัก จำนวน 4,525 ไร่

ชาวนาจังหวัดชัยนาทส่วนใหญ่ทำนาปีละ 2 ครั้ง มีต้นทุนสำหรับการทำนา ประมาณ 4,500-5,000 บาทต่อไร่ ในรายที่มีการเช่าที่ดินทำนา เจ้าของนาจะคิดค่าเช่า ที่ดินไร่ละ 15-20 ถัง (ข้าวเปลือก) หรือประมาณ 1,950 – 2,600 บาทต่อไร่¹ ราคาข้าว ที่ขายได้ ณ เดือนมีนาคม พ.ศ.2557² เฉลี่ยอยู่ที่ 13,000 บาทต่อตัน

1 คำนวณจากน้ำหนักข้าวเปลือก 1 ถัง = 10 กิโลกรัม X ราคาข้าวเปลือก ณ เดือนมีนาคม 2557 กิโลกรัมละ 13 บาท

2 เวที Focus Group

ต้นทุนการกานาเฉลี่ยต่อไร่ ฤดูกาลผลิต 2556/2557

ลำดับที่	ต้นทุน/ปัจจัยการผลิต	ต้นทุนเฉลี่ย ต่อไร่	สัดส่วน (ร้อยละ)
1	ค่าเช่าที่ดิน	978	5.7
2	ค่าปุ๋ย	1,157	27.1
3	ค่ายากำจัดศัตรูพืช	356	9.3
4	ค่าจ้างฉีดพ่นยา	487	3.1
5	ค่าไถตะ(ครั้งแรก)	148	5.7
6	ค่าไถพรวน(ครั้งที่ 2)	347	7.3
7	ค่าเมล็ดพันธุ์	54	17.6
8	ค่าจ้างหว่านหรือค่าจ้างปลูก	125	1.3
9	ค่าจ้างใส่ปุ๋ย	92	1.7
10	ค่าจ้างตัดข้าวตีด	409	3.7
11	ค่าจ้างรถเกี่ยวข้าว	69	14.2
12	ค่าขนผลผลิตไปขาย	66	3.2
	รวมต้นทุนการทำนาเฉลี่ย	4,288	100.0





บทนำ

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องภาวะหนี้สินกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร กรณีศึกษากลุ่มองค์กรเกษตรกรบ้านคลองใหญ่ อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท งานวิจัยมีเป้าหมายหลักเพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหาหนี้สินที่เชื่อมโยงกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร และเพื่อเผยแพร่สถานการณ์การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยสู่สาธารณะ

กลุ่มองค์กรเกษตรกรบ้านคลองใหญ่ เป็นองค์กรสมาชิกของสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย (สค.ปท.) ปัจจุบันมีสมาชิก 400 ราย งานศึกษาชิ้นนี้เก็บข้อมูลกรณีตัวอย่างจากสมาชิกจำนวน 100 ราย

จังหวัดชัยนาทเป็นจังหวัดหนึ่งในเขตภาคกลางตอนบน ตัวเมืองเดิมตั้งอยู่ทางฝั่งขวาของลำน้ำเจ้าพระยา ที่ปากคลองแพรกศรีราชาใต้ปากน้ำเก่า ต่อมาได้มีการย้ายตัวเมืองจากที่เดิมมาตั้งยังบริเวณฝั่งซ้ายของลำน้ำเจ้าพระยาในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 ตัวเมืองชัยนาทในปัจจุบันอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ 195 กิโลเมตร มีการแบ่งเขตการปกครองเป็น 8 อำเภอ คือ อำเภอเมืองชัยนาท อำเภอมโนรมย์ อำเภอวัดสิงห์ อำเภอสรรพยา อำเภอสรรคบุรี อำเภอหันคา อำเภอเนินขาม และอำเภอหนองมะโมง



ความหวัง ของการปลดปล่อยหนี้สิน กรณีศึกษาเขavnอำเภอหันคา จังหวัดเวียงนาก



เมธี สิงห์สุกัา



สัดส่วนของต้นทุนการผลิตที่มากที่สุดคือ ค่าปุ๋ยไร่ละ 989.67 บาท คิดเป็นร้อยละ 27 รองลงมา คือ ค่าเมล็ดพันธุ์ ร้อยละ 17.6 และ ค่าจ้างรถเกี่ยวข้าว ร้อยละ 14.2

จำนวนผลผลิตข้าวที่ได้คือ 813 กิโลกรัมต่อไร่ เกษตรกรขายข้าวได้เฉลี่ย 11 บาทต่อกิโลกรัม ทั้งนี้ชาวณาจำนวน 17 ราย หรือร้อยละ 63 ขายข้าวให้กับโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล โดยมีรายได้เฉลี่ย 8,751 บาทต่อไร่ หรือ 128,558.50 บาทต่อ 1 รอบการผลิต

จากข้อมูลการลงทุนและการประกอบอาชีพข้างต้น จะเห็นได้ว่าชาวณาแบกรับต้นทุนการผลิตจากการทำนาเฉลี่ย 4,288 บาทต่อไร่ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับต้นทุนเฉลี่ยการทำนาปรังภาคกลาง ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งมีต้นทุนเฉลี่ย 5,217.91 บาทต่อไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) ดังนั้นชาวณากลุ่มนี้มีต้นทุนการทำนาต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของชาวณาภาคกลาง ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องมาจากชาวณากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ร้อยละ 74 ทำนาบนที่ดินของตนเอง จึงไม่ต้องแบกรับค่าเช่านาซึ่งเป็นสัดส่วนต้นทุนที่สูงเอาไว้

การซื้อหนี้จากกองทุนฟื้นฟู

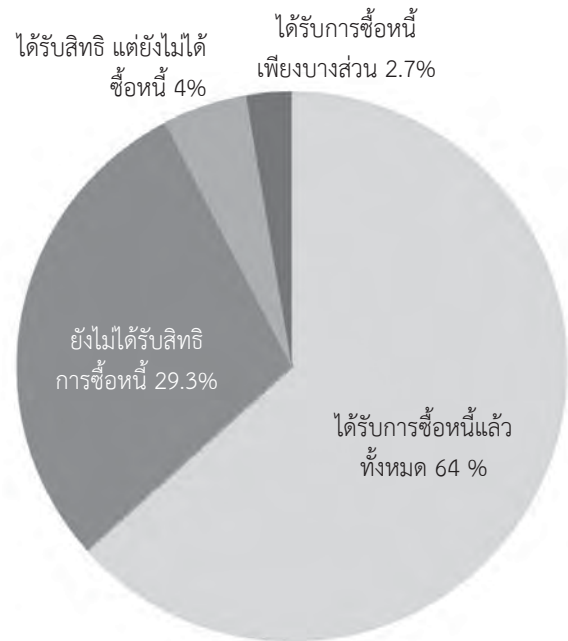
ผลการสำรวจภาวะหนี้สินของเกษตรกร 83 ราย พบว่ามีเกษตรกรจำนวน 75 รายที่เข้าสู่กระบวนการซื้อหนี้ของกองทุนฟื้นฟูแล้ว โดยเกษตรกรที่ได้รับการซื้อหนี้แล้วมีจำนวน 48 ราย คิดเป็นร้อยละ 64 ส่วนที่ยังไม่ได้รับสิทธิการซื้อหนี้มี 22 ราย คิดเป็นร้อยละ 29 ได้รับสิทธิแล้วแต่ยังไม่ได้อื่น จำนวน 3 ราย และได้รับการซื้อหนี้บางส่วนแล้ว จำนวน 2 ราย





นอกจากนี้มีเกษตรกรอีก 8 ราย ที่แก้ไขปัญหาหนี้สินด้วยกลไกอื่นที่ไม่ใช่ กองทุนฟื้นฟูฯ คือเกษตรกร 4 ราย ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้จาก ธ.ก.ส. ตามมติ คณะรัฐมนตรี วันที่ 7 เมษายน พ.ศ.2552 เกษตรกร 2 ราย ได้รับการปลดหนี้จาก ธ.ก.ส. และเกษตรกร 1 ราย ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้จากสหกรณ์การเกษตร และ เกษตรกรอีก 1 ราย ลูกหลานช่วยกันปลดหนี้ให้

สถานะการซื้อหนี้ของกองทุนฟื้นฟู (ธันวาคม พ.ศ.2556)





การขาดแคลนที่ดินทำกิน เป็นปัญหาใหญ่อันดับต้นของชาวนาในพื้นที่ เนื่องจากชาวนามีที่ดินถือครองเฉลี่ยเพียง 6 ไร่ ต่อครอบครัว และมีชาวนาลึ่งร้อยละ 45 ต้องเช่าที่ดินทำกินเพิ่ม โดยเช่าเฉลี่ย 16 ไร่ ต่อครอบครัว และเข้ามาแล้วเป็นเวลา ยาวนานถึง 20 ปี

ปัญหาความไม่มั่นคงในที่ทำกิน ทำให้ชาวนามีต้นทุนการผลิตสูง โดยต้นทุน ค่าเช่านาคิดเป็นร้อยละ 23 ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด ส่วนต้นทุนค่าปุ๋ยเคมี คิดเป็น สัดส่วนร้อยละ 27 เมื่อรวมต้นทุนค่าเช่านาและค่าปุ๋ยเคมีเข้าด้วยกัน เฉพาะสองปัจจัย การผลิตหลักนี้ คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 50 ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด

การพึ่งตนเองด้านอาหารของชาวนา พบว่ามีชาวนาเพียงร้อยละ 11 เท่านั้น ที่ยังคงเก็บข้าวไว้บริโภคเองตลอดปี ส่วนชาวนาอีกร้อยละ 89 ต้องซื้อข้าวกินในปริมาณ ปานกลางถึงมาก ทั้งนี้เพราะวิธีการทำนาเปลี่ยนแปลงไป ชาวนาไม่สะดวกที่จะเก็บข้าว ไว้กินเอง เนื่องจากพันธุ์ข้าวและการใช้รถเกี่ยวข้าวที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ทำให้ข้าวมีความชื้น สูงและต้องใช้ลานตากข้าวให้แห้งซึ่งชาวนาไม่มี กอปรกับเหตุผลอื่นๆ เช่น การเร่งรีบ นำเงินไปชำระหนี้ ทำให้ชาวนาไม่เก็บข้าวที่ปลูกไว้บริโภคอีกต่อไป

การทำงานที่เปลี่ยนไปสู่ระบบที่ต้องการผลผลิตมาก ใช้ปัจจัยการผลิตจาก ภายนอกและการจ้างแรงงานในทุกขั้นตอน ทำให้ชาวนามีต้นทุนการผลิตสูงและ ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เมื่อชาวนามีรายได้ไม่สมดุลกับรายจ่าย ประสบปัญหาหนี้สิน และมีแนวโน้มไม่สามารถชำระหนี้สินคืนได้ ทางออกสุดท้ายที่ชาวนาเลือก คือการขาย ที่ดินที่ตนเองและครอบครัวมีอยู่นั้นเอง

ภาระหนี้สินชาวนา

เหตุผลการกู้ยืมเงินของชาวนา ส่วนใหญ่จะนำมาใช้เพื่อซื้ออุปกรณ์และลงทุน การเกษตร รองลงมาคือเพื่อนำเงินมาชำระหนี้เก่า นำมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และ สุดท้ายคือนำมาจ่ายค่าเล่าเรียนลูก

เหตุผลการกู้ยืมเงินของชาวนา

เหตุผลการกู้ยืมเงิน	สัดส่วน (ร้อยละ)
1. ซื้ออุปกรณ์/ลงทุนการเกษตร	27.9
2. เช่าที่ดิน	0.6
3. ซื้อที่ดิน	7.6
4. ใช้ในการดำรงชีวิตประจำวัน	11.0
5. ใช้หนี้สินเก่า	20.9
6. ค่าเล่าเรียนบุตร	13.4
7. สร้างบ้านหรือซ่อมแซมบ้าน	11.6
8. ค่ารักษาพยาบาล	4.1
9. อื่น ๆ	2.9
	100.00





สถานะการกู้เงินของชาวนา

สถาบันการเงิน	จำนวนสัญญาเงินกู้	สัดส่วน (ร้อยละ)	เงินกู้เฉลี่ยต่อสัญญา (บาท)	เงินกู้รวมทั้งหมด (บาท)	จำนวนปีที่กู้เฉลี่ย
1.ธ.ก.ส.	23	11.3	345,695.65	7,950,999.95	12.95
2.สหกรณ์การเกษตร	62	30.5	239,016.24	14,819,006.88	13.79
3. กองทุนหมู่บ้าน	47	23.2	27,340.43	1,285,000.21	5.5
4.ธนาคารพาณิชย์	6	3.0	1,308,333.33	7,849,999.98	9
5. กองทุนฟื้นฟูฯ	50	24.6	146,595.65	7,329,782.50	2.97
6.สหกรณ์เครดิตยูเนียน	1	0.5	75,000	75,000.00	20
8.นายทุนนอกระบบ	5	2.5	175,500	877,500.00	6.33
9.ญาติ/เพื่อนบ้าน	6	3.0	86,666.67	520,000.02	3.33
10. ร้านค้าปุ๋ยยา	3	1.5	141,666.67	425,000.01	5
รวม	203	100.0	495,569.75	41,132,289.55	8.76



บทสรุปวิถีการทำนา กับการสูญเสียที่ดิน

กรณีศึกษาชาวนาในพื้นที่อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท ชี้ให้เห็นว่าชาวนาปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุเนื่องจากมีอายุเฉลี่ยถึง 57 ปี อย่างไรก็ตามแม้จะสูงอายุ ชาวนากลุ่มนี้ยังคงยึดอาชีพทำนาและทำการเกษตรเป็นอาชีพหลัก มีชาวนาในพื้นที่ถึงร้อยละ 86 ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่อง

วิถีการทำนาของชาวนาในยุคสมัยปัจจุบัน แม้เปลี่ยนมาทำนาปีละ 2 ครั้ง เปลี่ยนระบบการทำนาเป็นนาหว่านเพื่อให้ได้ผลผลิตข้าวมากขึ้น ใช้แรงงานรับจ้าง และเครื่องจักรในการช่วยทำนา แต่เมื่อหักค่าใช้จ่ายจากต้นทุนการทำนาและการบริโภคในครัวเรือน พบว่าชาวนามีรายได้ไม่เพียงพอ มีรายได้สุทธิติดลบ และมีภาระหนี้สินทุกครัวเรือน โดยในพื้นที่ศึกษาชาวนามีหนี้สินเฉลี่ยถึงครัวเรือนละ 314,863 บาท





ความหวังจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) ก่อตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ 1.ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร 2.ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรของเกษตรกร 3.พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกร และ 4.พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร

ข้อมูลจากกองทุนฟื้นฟูฯ จังหวัดชัยนาทพบว่า มีองค์กรเกษตรกรขึ้นทะเบียนกับกองทุนฟื้นฟูฯ 250 องค์กร ในจำนวนนี้มีองค์กรเกษตรกรที่กองทุนฯ ยังติดตามงานได้ราว 50 องค์กร และองค์กรเกษตรกรที่มีกิจกรรมต่อเนื่อง และประสานงานกับกองทุนฟื้นฟูฯ ต่อเนื่องประมาณ 20 องค์กร

ในจังหวัดชัยนาทมีชาวนาที่ได้รับการซื้อหนี้จากกองทุนฟื้นฟูฯ แล้ว ร้อยละ 22 ชาวนาที่ได้รับการซื้อหนี้แล้วบางส่วน ร้อยละ 16 ชาวนาที่ยังไม่ได้รับการซื้อหนี้แต่ได้รับสิทธิ์แล้วร้อยละ 26 และชาวนาที่ยังไม่ได้รับสิทธิ์การซื้อหนี้ อีกร้อยละ 36 โดยในจำนวนผู้ได้รับการซื้อหนี้แล้ว มีสมาชิกของกลุ่มส่งเสริมการเกษตรครบวงจร จำนวน 78 ราย หรือ 218 สัญญาเงินกู้

หลักทรัพย์ค้ำประกัน			หนี้ค้างชำระเฉลี่ยต่อสัญญา (บาท)	หนี้ค้างชำระทั้งหมด (บาท)	สถานะหนี้ปัจจุบัน(สัญญา)		
กลุ่ม/บุคคล (สัญญา)	ที่ดิน (ราย)	ที่ดิน (ไร่)			ถูกฟ้อง/มิดนัด	ปกติ	รับชำระแทน /ปรับโครงสร้าง
9	14	166	359,676.61	8,272,562	2	13	6
15	7	35	162,133.61	10,052,284	3	26	34
47	0	0	29,572.77	1,389,920	0	47	0
0	5	44	1,830,400	10,982,400	4	1	1
22	36	301	167,617.24	8,380,862	0	0	50
1	0	0	35,000	35,000	0	1	0
2	3	3	60,750	303,750	1	1	2
4	2	8	52,000	312,000	0	6	0
5	0	0	141,666.67	425,000	0	3	0
105	67	557	483,780.50	40,153,778	10	98	93

ที่มา : สรุปประมวลจากแบบสำรวจรายครัวเรือน โครงการวิจัยภาวะหนี้สินและการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรฯ กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน, ธันวาคม 2556





เกษตรกรกู้ยืมเงินจาก 9 แหล่งสถาบันการเงิน ได้แก่ ธ.ก.ส. สหกรณ์การเกษตร กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารพาณิชย์ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สหกรณ์เครดิต ยูเนียน เจ้าหนี้นอกระบบ ญาติ/เพื่อนบ้าน และร้านค้าปุ๋ยยา โดยมีเกษตรกรร้อยละ 45 กู้ยืมเงินจาก 3 แหล่งสถาบันการเงินในเวลาเดียวกัน

สถาบันการเงินที่เกษตรกรพึ่งพาเงินทุนมากที่สุดอันดับหนึ่ง คือสหกรณ์การเกษตร คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 31 จำนวนเงินที่กู้ทั้งหมด 14,819,006 บาท เฉลี่ย ประมาณ 239,016 บาทต่อสัญญาเงินกู้

ส่วนหนี้สินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีเกษตรกร กู้เงินจาก ธ.ก.ส. จำนวน 23 สัญญา หรือร้อยละ 11.3 เงินกู้เฉลี่ย 345,695 บาทต่อ สัญญา เงินกู้รวมทั้งหมด 7,950,999 บาท จะเห็นว่าเงินกู้ต่อสัญญาที่เกษตรกรกู้จาก ธ.ก.ส. จะสูงกว่าสหกรณ์การเกษตร ดังนั้นจึงต้องใช้หลักทรัพย์ที่ดินค้ำประกันทั้งหมด รวม 166 ไร่ จาก 14 สัญญาเงินกู้

โดยภาพรวมพบว่า เกษตรกรมีหนี้สินเฉลี่ย 495,569.75 บาท มีการกู้เงิน ที่เป็นเงินต้นรวมทั้งสิ้น 41,132,289 บาท มียอดหนี้สินค้างชำระรวมทั้งสิ้น 40,153,778 บาท สถานะหนี้ของเกษตรกร 98 สัญญาเงินกู้ อยู่ในสถานะปกติ มีเพียง 10 สัญญา ที่มีสถานะผิดนัดชำระ ถูกฟ้องขายทอดตลาดและล้มละลาย และมีจำนวนที่ดินติดจำนอง ไว้กับสถาบันการเงินต่างๆ รวมกันทั้งหมด 557 ไร่





การหนีสินชาวนา

ปริมาณผลผลิตที่ไม่แน่นอน และราคาผลผลิตที่กำหนดเองไม่ได้ ทำให้ชาวนาในพื้นที่มีปัญหาหนี้สิน ซึ่งชาวนาส่วนใหญ่ใช้วิธีการขายที่ดินเพื่อปลดหนี้ให้กับตัวเอง มีชาวนาในพื้นที่ร้อยละ 32 สูญเสียที่ดินในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยสาเหตุหลักของการขายที่ดินคือเพื่อปลดหนี้ ชาวนาบางรายต้องขายที่ดินถึง 3 แปลง เพื่อปลดหนี้ของครอบครัว ที่นาที่ขายเฉลี่ยมีขนาด 8 ไร่ รายที่ขายที่ดินเพื่อปลดหนี้มากที่สุดคือ 43 ไร่ สถาบันการเงินหรือแหล่งเงินกู้ของชาวนามีหลายแห่ง อาทิเช่น ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สหกรณ์การเกษตร กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ธนาคารพาณิชย์อื่นๆ และร้านค้าปุ๋ยและยา

ชาวนาร้อยละ 29 กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน ชาวนาร้อยละ 23 กู้เงินจากสหกรณ์การเกษตร และ ธ.ก.ส. ส่วนชาวนาร้อยละ 11 กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ และร้อยละ 8 กู้เงินจากร้านค้าปุ๋ยและวัสดุอุปกรณ์

ธนาคารเอกชนจะเป็นแหล่งเงินกู้ที่ชาวนามียอดหนี้สูงที่สุด คือ 205,778 บาทต่อครัวเรือน รองลงมาคือ ธ.ก.ส. ชาวนามีหนี้สินเฉลี่ยกับ ธ.ก.ส. 182,856 บาทต่อครัวเรือน และมีหนี้สินเฉลี่ยกับสหกรณ์การเกษตร 116,955 บาทต่อครัวเรือน มีหนี้สินกับญาติหรือเพื่อนบ้านเฉลี่ย 58,333 บาทต่อครัวเรือน

ปัจจุบันโฉนดที่ดินของชาวนา 64 ราย ในพื้นที่ติดจํานองกับสถาบันการเงินต่างๆ รวม 254 ไร่ เป็นโฉนดที่ดินที่จํานองไว้กับ ธ.ก.ส. 91 ไร่ จํานองไว้กับสหกรณ์การเกษตร 105 ไร่ จํานองไว้กับธนาคารพาณิชย์ 48 ไร่ และจํานองไว้กับแหล่งเงินกู้นอกระบบ 10 ไร่

ชาวนาในพื้นที่มีหนี้สินเฉลี่ย 314,863 บาท ต่อครอบครัว ยอดรวมหนี้สินของชาวนาทั้ง 64 ราย จากทุกแหล่งเงินกู้และสถาบันการเงินมีทั้งสิ้น 20.1 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นเงินสด 15.2 ล้านบาท และดอกเบี้ยรวม 4.9 ล้านบาท หรือดอกเบี้ยคิดเป็น 1 ใน 3 ของเงินสดทั้งหมด



บทสรุปหนีสินชาวนา กับการสูญเสียที่ดิน

กลุ่มชาวนาจังหวัดอ่างทอง เป็นชาวนาสูงอายุ อายุเฉลี่ย 59 ปี ส่วนใหญ่ยังพึ่งพารายได้จากภาคเกษตรเป็นหลัก โดยมีรายได้ภาคเกษตรมากกว่ารายได้นอกภาคเกษตร สัดส่วนร้อยละ 56 ต่อร้อยละ 44 ครัวเรือนชาวนาส่วนใหญ่เป็นชาวนาขนาดเล็ก มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของชาวนาทั่วไปในภาคกลาง

ชาวนาส่วนใหญ่มีพื้นที่ทำกินไม่เกิน 10 ไร่ มีสัดส่วนผู้ไม่มีที่ดินทำกินร้อยละ 51 มีเกษตรกรเช่าที่ดินร้อยละ 24 มีชาวนาร้อยละ 60 ที่เลิกทำนา เนื่องจากปัญหาหนี้ได้ไม่เพียงพอและมีภาระหนี้สิน





ชาวนาและเกษตรกรมีรายได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเงินค่อนข้างต่ำ มีสัดส่วนผู้มีรายได้ไม่ถึง 100,000 บาทต่อปี ร้อยละ 42 ทำให้รายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายและความอยู่รอดของครอบครัว แม้ว่ามีชาวนาบางส่วนร้อยละ 47 เก็บผลผลิตข้าวและพืชผักไว้บริโภคในครัวเรือน แต่สัดส่วนรายจ่ายของครอบครัวยังคงสูงอยู่

สัดส่วนค่าใช้จ่ายอันดับหนึ่ง คือค่าอาหารร้อยละ 41 อันดับสองค่าเล่าเรียนลูก ร้อยละ 17 และอันดับสามค่าประกันชีวิต ร้อยละ 13 รายจ่ายเฉลี่ยของครอบครัวชาวนาอยู่ที่ประมาณ 103,907 บาทต่อปี

หากชาวนาภาคกลางจะสามารถดำรงชีพโดยพึ่งรายได้จากการทำนาเป็นหลัก ชาวนาต้องมีขนาดการถือครองที่ดินที่เพียงพอเพื่อให้คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการครองชีพ จากผลการศึกษาพบว่าขนาดถือครองที่ดินที่มีความสัมพันธ์ต่อต้นทุนการผลิตและรายได้ โดยขนาดที่นาที่เหมาะสมควรเป็นตั้งแต่ 11-20 ไร่ ขึ้นไป ทั้งนี้ราคาข้าวที่เกษตรกรขายได้ต้องไม่ต่ำกว่าตันละ 10,000 บาท และต้องไม่แบกรับต้นทุนค่าเช่านา ซึ่งจะทำให้ชาวนามีรายได้สุทธิหลังหักต้นทุนการผลิต 16,000 บาทต่อเดือน หรือ 193,000 บาทต่อปี

มีเกษตรกรที่สูญเสียที่ดินในรุ่นปัจจุบันจำนวน 10 ราย โดยเกษตรกรร้อยละ 50 ตัดสินใจขายที่ดินเพื่อนำมาปลดเปลื้องหนี้สิน และเกษตรกรอีกร้อยละ 30 สูญเสียที่ดินเพราะถูกยึดจากนายทุนเงินกู้ยืมในระบบ ในขณะที่มีเกษตรกรร้อยละ 12 มีความเสี่ยงสูงในการสูญเสียที่ดิน เนื่องจากมีสถานะหนี้ที่ผิดนัดชำระ ถูกฟ้องร้องเป็นคดีความ และถูกประกาศขายที่ดินทอดตลาดอยู่ในปัจจุบัน

ต้นทุนการทำนาของชาวนาเฉลี่ยอยู่ที่ 4,288 บาท ต่อไร่ต่อรอบการผลิต ค่าปุ๋ยและสารกำจัดศัตรูพืชเป็นต้นทุนการทำนาที่สูงที่สุดคือ 1,513 บาทต่อไร่ คิดเป็นร้อยละ 35 รองลงมาเป็นค่าจ้างแรงงานและเครื่องจักร (ค่าจ้างรถไถ ค่าจ้างหว่านข้าว ค่าจ้างรถเกี่ยวข้าว และอื่นๆ) 1,244 บาทต่อไร่ คิดเป็นร้อยละ 29 ส่วนค่าเช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 23 ค่าเมล็ดพันธุ์ ร้อยละ 11 ที่เหลืออีกร้อยละ 2 เป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าอาหารและเครื่องดื่มสำหรับเลี้ยงคนงานรับจ้าง

ชาวนาเกือบครึ่ง เช่าที่ดินทำนา

“ที่ดิน” คือปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดสำหรับชาวนา จากการสำรวจพบว่า ชาวนามีที่ทำกินเฉลี่ยเพียงครอบครัวละ 6 ไร่ เท่านั้น โดยชาวนาร้อยละ 28 มีที่ทำกินไม่เกิน 10 ไร่ ชาวนาร้อยละ 17 มีที่ทำกินอยู่ระหว่าง 11-20 ไร่ และมีชาวนาร้อยละ 5 เท่านั้น ที่มีที่ดิน 21-30 ไร่

ชาวนาในพื้นที่ที่มีที่ดินมากที่สุดคือ 27 ไร่ ชาวนาส่วนใหญ่มีที่ดินเพียงแปลงเดียว และใช้เป็นทั้งที่อยู่อาศัยและที่ทำการเกษตร โดยส่วนใหญ่คือร้อยละ 96 ถือเอกสารสิทธิ์ที่ดินประเภทโฉนด

ด้วยความที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ ทำให้ชาวนาร้อยละ 45 ต้องเช่าที่ดินคนอื่นทำนาเพิ่ม ซึ่งหมายถึงต้นทุนค่าเช่านาที่เพิ่มขึ้นด้วย ชาวนาเช่าที่ดินเพิ่มเฉลี่ยครอบครัวละ 16 ไร่ รายที่ต้องเช่ามากที่สุดคือ 40 ไร่ เช่ามาแล้วต่อเนื่องเฉลี่ย 10 ปี และรายที่เช่ายาวนานที่สุดคือ 20 ปี บ่งชี้ว่าชาวนาในพื้นที่นี้ขาดแคลนที่ดินทำกินมาแล้วถึง 20 ปี และเกือบครึ่งหนึ่งในปัจจุบันมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ





ต้นทุนการทำนาต่อไร่ ฤดูกาลผลิตปี 2556/2557

ลำดับที่	ชนิดของปัจจัยการผลิต	รวมเป็นเงินบาท/ไร่	คิดเป็นร้อยละ
1	ค่าเช่าที่ดิน	978	23
2	ค่าปุ๋ย	1,157	27
3	ค่ายากำจัดศัตรูพืช/ ยากำจัดวัชพืช	356	8
4	ค่าเมล็ดพันธุ์	487	11
5	ค่าจ้างฉีดพ่นยา	148	3
6	ค่าจ้างรถไถ	347	8
7	ค่าจ้างแรงงานสำหรับหว่าน/ ปลุกข้าว	54	1
8	ค่าจ้างแรงงานสำหรับใส่ปุ๋ย	125	3
9	ค่าจ้างแรงงานสำหรับตัดข้าวดีด	92	2
10	ค่าจ้างรถเก็บเกี่ยว	409	10
11	ค่าจ้างขนผลผลิตไปขาย	69	2
12	อื่นๆ (ระบุ)	66	2
	รวม	4,288	100



วิถีชาวนากับการสูญเสียที่ดิน กรณีศึกษาชาวนาอำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท



เมธี สิงห์สุกัา



๒๒

“กัติน” ต้อมัจจจัดการผลิต
ที่สำคัญที่สุดสำนัรณชาวนา

๑๑

จากการสอบถามถึงสาเหตุที่ชาวนาขายข้าวเปลือกทั้งหมดโดยไม่เก็บข้าวไว้บริโภค เหตุผลสำคัญลำดับต้นคือการจัดการผลผลิตข้าวหลังการเก็บเกี่ยวที่ยุงยาก โดยเฉพาะการหาลานตากให้ข้าวแห้งก่อนนำไปเก็บ ส่วนอีกเหตุผลสำคัญคือชาวนาต้องการนำเงินไปชำระหนี้

ส่วนการพึ่งตนเองด้านอาหารประเภทอื่น เช่น จำพวกเนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรือเครื่องปรุง เกษตรกรร้อยละ 65 พึ่งตัวเองได้น้อยถึงน้อยมาก อย่างไรก็ตามเกษตรกรยังนิยมปรุงอาหารบริโภคเอง ไม่นิยมซื้อกับข้าวปรุงสำเร็จมาบริโภค

วิถีการทำนาที่เปลี่ยนไป

ชาวนาส่วนใหญ่ทำนาในลักษณะของการบริหารจัดการ โดยใช้ระบบการจ้างงานในทุกขั้นตอนของการทำนา ทำให้ชาวนามีค่าใช้จ่ายต้นทุนการผลิตเฉลี่ยต่อปี 138,593 บาท หรือเฉลี่ยต่อเดือน 11,550 บาท ต่อครอบครัว

ชาวนาในพื้นที่ทำนาปีละ 2 ครั้ง ผลผลิตข้าวที่ได้เฉลี่ยอยู่ที่ 776 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาข้าวที่ขายได้ในช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าวคือ 11,280 บาทต่อตัน ส่วนในช่วงที่ไม่มีโครงการรับจำนำข้าว จะขายข้าวได้เฉลี่ย 6,000-7,000 บาทต่อตัน





เมื่อนำรายได้หักด้วยค่าใช้จ่ายต่อปี จะพบว่าเกษตรกรมีเงินส่วนต่าง 99,988 บาทต่อปี แต่ตัวเลขส่วนต่างนี้ ยังไม่ได้หักด้วยค่าใช้จ่ายต้นทุนการเกษตร ซึ่งเมื่อหักแล้วเกษตรกรในพื้นที่จะมีรายได้ติดลบ 38,605 บาท ต่อปีต่อครอบครัว

ข้าว ปลา อาหาร และการพึ่งตนเอง

แม้จะเป็นชุมชนเกษตรกรรมก็ตาม แต่เกษตรกรในพื้นที่กลับพึ่งตนเองด้านอาหารได้น้อย อาหารรายวันของเกษตรกรยังมาจากแหล่งอาหารนอกชุมชน ชาวนาร้อยละ 89 ต้องซื้อข้าวกินในระดับปานกลางถึงระดับที่มาก ชาวนากลุ่มนี้ นำข้าวทั้งหมดไปขาย และนำเงินที่ได้มาซื้อข้าวบริโภคในภายหลัง มีชาวนาเพียงร้อยละ 11 เท่านั้นที่เก็บข้าวไว้บริโภคในครัวเรือนอย่างเพียงพอ จนกระทั่งถึงฤดูการเก็บเกี่ยวรอบถัดไป



“หนีชาวนา เดิมพันการสูญเสียที่ดิน”

บทนำ

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องภาวะหนี้สินกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร กรณีศึกษากลุ่มส่งเสริมการเกษตรครบวงจร อำเภอสรุคบุรี จังหวัดชัยนาท งานวิจัยมีเป้าหมายหลักเพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหาหนี้สินที่เชื่อมโยงกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร และเผยแพร่สถานการณ์การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยสู่สาธารณะ

“กลุ่มส่งเสริมการเกษตรครบวงจร จังหวัดชัยนาท” เป็นกลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวกันในปี พ.ศ. 2542 เพื่อผลักดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาของเกษตรกรในระดับโครงสร้าง โดยเฉพาะปัญหาหนี้สินและที่ดินทำกิน กลุ่มส่งเสริมการเกษตรครบวงจรเป็นหนึ่งในองค์กรสมาชิกของสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย(สค.ปท.) ปัจจุบันมีสมาชิก 230 ครอบครัว งานศึกษาชิ้นนี้เก็บข้อมูลกรณีตัวอย่างจากสมาชิกจำนวน 64 ครอบครัว

เศรษฐกิจชาวนาสรรคบุรี

กลุ่มชาวนาตัวอย่างจำนวน 64 ครอบครัว มีอายุเฉลี่ย 57 ปี อาชีพหลักคืออาชีพเกษตรกร เกษตรกรร้อยละ 68.75 ทำนาเป็นอาชีพหลัก ซึ่งในนี้รวม

“หนีชาวนา เดิมพันการสูญเสียที่ดิน”





เกษตรกรในพื้นที่ที่มีรายได้น้อย 38,605 บาท ต่อมีต่อครอบครัว



ชาวนาที่มีที่นาเป็นของตนเอง ชาวนาเช่าซึ่งไม่มีที่ทำกิน และชาวนาที่มีที่นาบ้างแต่ไม่พอ ต้องเช่าที่นาเพิ่ม

อาชีพรองของเกษตรกรคืออาชีพรับจ้าง เกษตรกรร้อยละ 12.5 มีอาชีพรองคือรับจ้างในแปลงนา รับจ้างในแปลงข้าวโพด รับจ้างในแปลงผัก รับจ้างการเกษตรอย่างอื่น และรับจ้างนอกภาคเกษตร

เกษตรกรมีรายได้เฉลี่ยครอบครัวละ 216,544 บาทต่อปี หรือประมาณ 18,045 บาทต่อเดือน มีรายได้หลักจาก 4 แหล่ง คือ จากการทำเกษตร จากการรับจ้าง (ทั้งในและนอกภาคเกษตร) จากลูกหลานหรือญาติส่งให้ และจากเงินช่วยเหลือสงเคราะห์ของรัฐ ในภาพรวมรายได้ที่มาจากภาคเกษตร คิดเป็นร้อยละ 79.25 หรือมากกว่า 3 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมด

เกษตรกรมีค่าใช้จ่ายหลักคือ ค่าเล่าเรียนลูก ค่ารักษาพยาบาล ค่าน้ำประปา/ค่าไฟฟ้า ค่าเครื่องอุปโภค ค่าภาษีสังคม ค่าประกันสังคม/ประกันชีวิต และค่าอาหาร ผลการสำรวจข้อมูลค่าใช้จ่ายทั้ง 7 ประเภทพบว่า ค่าใช้จ่ายต่อครัวเรือนเฉลี่ยอยู่ที่ 9,713 บาทต่อเดือน หรือ 116,556 บาทต่อปี ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลสัดส่วนค่าใช้จ่ายของครอบครัวจะพบว่า ค่าใช้จ่ายเกือบครึ่งหนึ่ง คือร้อยละ 48.72 เป็นค่าอาหาร

