



รายงานฉบับสมบูรณ์  
โครงการวิจัยการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร  
จากปัญหาหนี้ในระบบ  
โดย มูลนิธิชีวิตไท (LocalAct)



สนับสนุนโดย





รายงานฉบับสมบูรณ์  
โครงการวิจัยการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร  
จากปัญหาหนี้นอกระบบ  
โดย มูลนิธิชีวิตไท (LocalAct)

คณะผู้วิจัย

นางสาวพงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ หัวหน้าโครงการวิจัย

นางสาวสมจิต คงทน ผู้ประสานโครงการวิจัย

นางสาวศิริรุ่ง ศรีสิทธิพิศาลภาพ นักวิจัย

สนับสนุนโดย



## คำนำ

สถานการณ์การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรในสังคมไทย กำลังอยู่ในภาวะวิกฤต โดยเฉพาะเกษตรกรในภาคกลางที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการผลิตและการตลาดแบบทุนนิยมเต็มตัว ภาระหนี้สินของเกษตรกรภาคกลางคือสาเหตุหลักของการสูญเสียที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนี้ในระบบ ที่กลายเป็นปัญหาที่รุนแรง และส่งผลกระทบต่อเกษตรกรสูญเสียที่ดินของชาวนาภาคกลางอย่างรวดเร็ว แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายและหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้ามาดูแลบรรเทาปัญหาในเบื้องต้น แต่พบว่าสถิติการสูญเสียที่ดินจากปัญหานี้ล้น การไร้ที่ทำกินของเกษตรกร รวมทั้งจำนวนเกษตรกรนาเช่า และชาวนาเช่ากลับมีจำนวนพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

โครงการวิจัยการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหานี้เป็นนอกระบบ เป็นความพยายามของมูลนิธิซีวิตไท (โลโคลแอค) ที่ต้องการศึกษาความเชื่อมโยงการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรกับปัญหานี้เป็นนอกระบบที่กำลังส่งผลกระทบต่อชนชั้นแรงงานในปัจจุบัน โดยทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกับองค์กรเกษตรกร เพื่อทำความเข้าใจในสถานการณ์การเป็นหนี้เป็นนอกระบบ สาเหตุเบื้องต้น และเหตุผลที่ทำให้เกษตรกรเข้าสู่วงจรหนี้เป็นนอกระบบจนกระทั่งนำไปสู่การสูญเสียที่ดิน

คณะผู้วิจัยหวังว่างานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ จะทำให้สังคมไทยเข้าใจสภาพปัญหานี้เป็นนอกระบบของเกษตรกรได้ดีขึ้น รวมทั้งจะมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาหนี้เป็นนอกระบบ อันเป็นสาเหตุหลักของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรปัจจุบันได้บ้างไม่มากก็น้อย หากมีความผิดพลาดประการใดเกิดขึ้น คณะผู้วิจัยขออภัยไว้ด้วยดี

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณศูนย์กิจกรรมธรรมชาติโพธาราม และสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย ที่ร่วมทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ขอขอบคุณศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม และสำนักบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและรับเรื่องร้องเรียน สำนักปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความช่วยเหลืออย่างดีในการศึกษาวิจัย ทำให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

คณะผู้วิจัย

มูลนิธิซีวิตไท (โลโคลแอค)

ธันวาคม 2558

## บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาหนี้ในระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหนี้ในระบบกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร และศึกษาผลกระทบของหนี้ระบบต่อครอบครัวเกษตรกร การรับมือของเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่ทำงานร่วมกับเครือข่ายเกษตรกร ศูนย์กสิกรรมธรรมชาติโพธิ์ธาวาม และสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทยโดยเน้นให้กลุ่มเกษตรกรมีส่วนร่วมในโครงการวิจัย การวางแผนการวิจัย และสะท้อนความเห็นต่อผลการศึกษารวบรวม นอกจากนี้มีเป้าหมายเพื่อตอบคำถามการวิจัยแล้ว การวิจัยครั้งนี้ยังมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรนำข้อมูลจากการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของกลุ่มเกษตรกรด้วย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยประกอบด้วย นิยามความหมายของหนี้ในระบบ สาเหตุของหนี้ในระบบ เกษตรกร รูปแบบและลักษณะหนี้ในระบบและผลกระทบต่อครอบครัวเกษตรกร นโยบายรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบเกษตรกร โดยใช้วิธีการทบทวนแหล่งข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกกับเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากหนี้ในระบบ แกนนำกลุ่มเกษตรกรที่ทำงานแก้ไขปัญหาหนี้สิน นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของเกษตรกรต่อผลการศึกษารวบรวม

ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรเข้าสู่วงจรหนี้ในระบบเพราะสภาพปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ (1) มีความจำเป็นต้องใช้เงินจากภาวะเร่งด่วนฉุกเฉินในครอบครัว (2) ขาดแคลนเงินทุนเพื่อทำการเกษตรและเงินหมุนเวียนใช้จ่ายในครัวเรือน และ (3) เข้าไม่ถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันส่วนมูลเหตุในระดับรากฐานที่ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินและไม่สามารถออกจากวงจรหนี้ได้ประกอบด้วย (1) การทำการผลิตในระบบที่ไม่เอื้อต่อการพึ่งตนเอง และการขาดแคลนที่ดินทำกิน (2) การขาดหลักประกันทางรายได้ที่แน่นอน และสวัสดิการสังคมรองรับที่เพียงพอ (3) การเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะกู้เงินในระบบได้ และ (4) การขาดความรู้และทักษะการประกอบอาชีพ การวางแผนการลงทุนและการใช้จ่าย

รูปแบบหนี้ระบบของเกษตรกรมีทั้งรูปแบบที่เป็นธรรมและไม่เป็นธรรม รูปแบบหนี้ระบบที่เป็นธรรมและมีความจำเป็นในสังคมชนบท คือการกู้ยืมเงินซึ่งเป็นการช่วยเหลือกัน ระหว่างญาติพี่น้อง และเพื่อน

บ้านในชุมชน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่ยอมรับกันได้คือร้อยละ 3 ต่อเดือน ส่วนรูปแบบหนี้ในระบบที่ไม่เป็นธรรมคือ การกู้ยืมเงินโดยทำสัญญาขายฝากที่ดิน การกู้เงินโดยการทำสัญญากระดาษเปล่า และการกู้ยืมเงินโดยให้ จ่ายเงินคืนเป็นรายวัน ซึ่งอาจมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 20 ต่อเดือน การกู้หนี้ในระบบใน 2 ประเภทแรก ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกพืชจำพวกพืชไร่ ถูกยึดที่ดิน และสูญเสียที่ดินให้กับเจ้าหนี้ในระบบ ในขณะที่การกู้ เงินแบบจ่ายดอกเบี้ยรายวัน ซึ่งมีวิธีการทวงหนี้แบบข่มขู่คุกคามและทำร้ายร่างกาย ส่งผลกระทบต่อสภาพ จิตใจ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถทำมาหากินและใช้ชีวิตได้อย่างปกติ

นโยบายภาครัฐในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกรมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน โดย หาแหล่งเงินกู้ให้เกษตรกรเพิ่ม หรือโอนย้ายจากหนี้ในระบบมาเป็นหนี้ในระบบ และการช่วยเหลือด้านคื ความให้กับเกษตรกรที่ร้องขอความช่วยเหลือ ซึ่งทำได้เพียงการบรรเทาปัญหาชั่วคราว เนื่องจากไม่ได้แก้ไขที่ ระดับรากฐาน ที่มาของปัญหาหนี้ในระบบ จึงมีแนวโน้มว่าเกษตรกรจะกลับมาเป็นหนี้ในระบบอีก เมื่อหมด โครงการช่วยเหลือ

การศึกษามีข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทั้งระดับพื้นที่และระดับนโยบาย ในระดับพื้นที่คือ (1) การ แก้ปัญหาต้องเริ่มต้นจากตัวเกษตรกรที่ตระหนักถึงปัญหาอย่างจริงจัง (2) เกษตรกรต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดหรือ วิธีชีวิตแบบเก่าที่ส่งเสริมให้ก่อหนี้ในระบบ (3) เกษตรกรควรมีการรวมกลุ่มเพื่อหนุนช่วยในการแก้ไขปัญหา ซึ่งกันและกัน และ (4) เกษตรกรควรมีองค์กรชุมชนหรือสถาบันการเงินชุมชนที่เข้มแข็ง

ส่วนข้อเสนอระดับนโยบาย ประกอบด้วย (1) รัฐควรปรับมุมมอง และแนวคิดการจัดการปัญหาหนี้ นในระบบเกษตรกร ซึ่งเป็นปัญหาทางโครงสร้าง และความไม่เป็นธรรมจากผลกระทบทางนโยบาย (2) ควร ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการผลิตในระบบที่พึ่งพาตนเองได้ (3) ควรให้ความสำคัญกับนโยบายสร้างความมั่นคง ทางเศรษฐกิจฐานรากให้กับเกษตรกร (4) ควรมีนโยบายสนับสนุนสถาบันการเงินเพื่อช่วยเหลือคนจน หรือ ธนาคารคนจน (5) ควรผลักดันให้เกิดธนาคารที่ดิน เพื่อทำหน้าที่กระจายการถือครองที่ดินและไถ่ถอนที่ดินของ เกษตรกรที่อยู่ในภาวะหลุดจำนอง (6) ควรแก้ไขกฎหมายการเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราให้สอดคล้องกับ ความเป็นจริง (7) ควรขึ้นทะเบียนเจ้าหนี้ในระบบ เพื่อควบคุมให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และปรับปรุงวิธีการ ลงทะเบียนลูกหนี้ในระบบ เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางแก้ปัญหาได้ตามสภาพความเป็นจริง

## **Abstract**

The participatory action research on "Farmers' Loss of Farmland according to Informal Debt and Loan Sharks" was conducted by Local Action Links, Potharam Natural Farming Center and Council of Agriculturists Network of Thailand during May to December 2015. The objectives were to study the relationships between informal debt and the loss of farmers' farmland and to survey the impacts of informal debt to farming families, their responses and the responsibility of related agencies. It was done through a participatory action research which focused on the participation of farmers on the research planning and reflection on the research results. Aside from answering the research questions, the research process also was designed to strengthening the learning process of targeted farmers on how to learn from each other and apply the research results on farmer debt's solutions at the level of farmer groups.

The research framework was included a definition of informal debt, roots of farmers' informal debt, forms of informal debt and impacts to farmers' loss of farmland, government policies and agencies related. The research methodologies were reviewing documents, in-depth interview of affected farmers and farmer group's leaders, and interviewing academics and government officials. There was a focus group process with farmers at the last stage of research as well.

The research founded that the farmers were trapped into the process of informal debt from three main circumstances as: (1) the urgent needs on families' expenses (2) lacks of farming investment costs and households' expenses (3) no access to loan sources and no assets for mortgage. The deep roots pushing farmers to engage on informal debt and could not step back from the circle were (1) the unsustainable farming system and lack of farmland (2) no secure income and reasonable social welfare for farming family (3) no access to proper loan and no qualifying for financial agencies and (4) lack of knowledge and skills on mechanized farming, farm investment plan and household expenses.

Forms of informal debt were included a reasonable loan from neighborhoods and unjust loan sharks. A reasonable one tended to come from cousins and neighborhoods aiming to support community members were in needs. While the loan sharks and informal money lenders will force farmers to do a loan contract so called a sell on consignment (land ownership will be transferred to money lenders with this kind of contract), also a blank contract and loan sharks who calls for daily loan payment. The interest rate for reasonable loan was 3 % per month, while the rate for unjust money

lenders and loan sharks can be up to 20 % per month. The later one can affect to farmers' legal cases sued by money lenders, farmers' farmland loss and human rights violation or attacks if farmers could not follow a schedule to pay back. The attacks by loan sharks put on pressure to farmers' mental suffering and living standards.

The government policies dealing with informal debt were focused on two main policies. The first one was to seeking more loans with low interests for farmers and transferring the informal debt to the formal one. The second was to support the farmers' legal cases according to the appeal of affected farmers. The two main policies could manage only to alleviate the suffering situation for affected farmers but could not deal with the problems at the very root causes. So the farmers tended to go back to loan sharks when the alleviation programs faded away.

The research recommendations were made for two levels, on farmer side and at policy level. On farmer side, there were (1) the realization on informal debt's impacts was important for solution initiatives (2) farmers need to change a concept of a farming system or living lifestyle that may affect to informal debt (3) farmer mobilization is needed to build up a capacity and support each other and (4) the community financial institution would be an important mechanism.

The recommendations at policy level was included (1) the government need to change a perspective on dealing with farmers' informal debt as farmers' informal debt was a structural problem due to unjust and impacts from agricultural policies (2) the government should support and build up an initiatives for sustainable farming system that farmers could rely on internal farming inputs not external high cost inputs (3) the state policy should focus on building up food and income security for farming family (4) the state should consider to establish a bank for the poor with no profit initiatives (5) should establish a land bank for the purpose of land distribution and protection of farmers' land loss (6) legal amendment on the act of interest rate for informal debt responding to real social and economic situation (7) should register informal money lenders to be under a law control and improve a registration system for farmers' informal debt to effectively tackle the situation.

# สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทคัดย่อ

**บทที่ 1 บทนำ**

1

**บทที่ 2 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องและการทบทวนวรรณกรรม**

6

**บทที่ 3 กรณีศึกษาหนึ่งนอกระบบของเกษตรกร**

16

กรณีศึกษาหนึ่งนอกระบบของเกษตรกร : นางอำพร บ่อแก้ว

16

กรณีศึกษาหนึ่งนอกระบบของเกษตรกร: นายอุดม คุ่มภัย

23

กรณีศึกษาหนึ่งนอกระบบของเกษตรกร : นางกรรณทิพย์ พารา

27

กรณีศึกษาหนึ่งนอกระบบของเกษตรกร : นางสาวเนียง ฮวดลิ้ม

34

**บทที่ 4 ความสัมพันธ์หนึ่งนอกระบบกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร**

39

4.1 สาเหตุปัญหาหนึ่งนอกระบบเกษตรกร

39

4.2 รูปแบบและลักษณะหนึ่งนอกระบบของเกษตรกร

44

4.3 ผลกระทบหนึ่งนอกระบบต่อครัวเรือนเกษตรกร

50

**บทที่ 5 นโยบายภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหนึ่งนอกระบบเกษตรกร**

55

5.1 นโยบายภาครัฐกับการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบเกษตรกร

55

5.2 หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบเกษตรกร

57

**บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ**

64

เอกสารอ้างอิง



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. หลักการและเหตุผล

หนึ่งในปัญหาสำคัญของเกษตรกรในประเทศไทยคือปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกิน ซึ่งถือเป็นปัจจัยการผลิตของระบบเกษตรกรรมที่สำคัญที่สุดเกษตรกรใช้ที่ดินในการดำรงชีวิตทั้งเพื่อการประกอบอาชีพทางเศรษฐกิจและเพื่อการอยู่อาศัยของครอบครัว ที่ดินจึงเป็นทั้งปัจจัยเพื่อการผลิตและการดำรงชีวิตของครอบครัวเกษตรกรที่ไม่อาจแยกขาดจากกันได้

ผลสำรวจการถือครองที่ดินของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรปี 2556 พบว่าเกษตรกรไทยกว่าร้อยละ 70 ไม่มีความมั่นคงในที่ดินของตัวเอง ไม่มีที่ทำกิน ต้องเช่าที่ดิน และที่ดินถูกนำไปจำนอง ในขณะที่ต้นทุนการผลิตสูง รายได้ไม่แน่นอน ถูกบีบให้เข้าสู่วงจรหนี้สิน แต่เนื่องจากไม่มีความรู้ จึงจัดการปัญหาหนี้สินไม่ได้ สุดท้ายจึงถูกฟ้อง และถูกยึดที่ดินขายทอดตลาด<sup>1</sup> นอกจากนี้ยังพบว่า พื้นที่เกษตรกรรมในประเทศ 149.24 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ของคนอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรเกินครึ่งหรือ 77.64 ล้านไร่ ส่วนอีก 71.59 ล้านไร่เป็นที่ดินของเกษตรกร แต่ที่ดินที่เป็นของเกษตรกร อยู่ในสถานะติดจำนองจำนวน 29.72 ล้านไร่และอีก 1.15 แสนไร่ ถูกนำไปขายฝาก สะท้อนให้เห็นว่าสัดส่วนที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่ของประเทศไทยในปัจจุบัน ไม่ได้อยู่ในมือของเกษตรกร แต่ถูกถือครองโดยกลุ่มคนอาชีพอื่น

ปัญหาการสูญเสียที่ดินที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในชีวิตของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในประเทศและทำหน้าที่ผลิตอาหารให้สังคม ความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรส่วนใหญ่นี้ ส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญกับระบบการผลิตอาหาร ความปลอดภัย และความมั่นคงทางอาหารของผู้บริโภคและคนในสังคมทั่วไป

---

<sup>1</sup> กฤษฎา ศุภวรรณกุล. 2557. “อนาคตชาวนากับการสูญเสียที่ดิน”. สืบค้น 17/05/2558. เว็บไซต์ <http://tcijthai.com> : <http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=5118>.

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรที่สำคัญคือ ภาวะหนี้สินในครัวเรือนของเกษตรกร เส้นทางการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากภาวะหนี้สิน เกี่ยวข้องกับประเด็นโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม การเข้าถึงสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือจากภาครัฐ เกษตรกรปัจจุบันพยายามดิ้นรนหารายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ด้วยการลงทุนกับการศึกษาของลูกหลาน การซื้อเครื่องอำนวยความสะดวก และการยอมรับค่านิยมการบริโภคของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ รวมถึงเปลี่ยนแปลงการผลิตไปสู่การเกษตรที่เน้นการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว เงื่อนไขเหล่านี้ล้วนนำไปสู่การก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นในครัวเรือนเกษตรกร โดยเฉพาะหนี้นอกระบบที่กำลังเกิดขึ้นและเป็นวิกฤตของเกษตรกรในสังคมไทย

งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งตอบคำถามการวิจัยที่ว่า หนี้นอกระบบมีความเกี่ยวข้องกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรอย่างไร โดยคาดหวังว่าการศึกษาในประเด็นดังกล่าวจะสะท้อนภาพปัญหาหนี้นอกระบบของเกษตรกรในสังคมไทยที่ทุกภาคส่วนจำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร หรือเกื้อหนุนให้เกษตรกรช่วยเหลือตนเองได้ ไม่ใช่เพียงเพื่อความมั่นคงและความอยู่รอดของเกษตรกรเท่านั้น แต่หมายถึงความมั่นคงของระบบอาหารที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ และความมั่นคงของคนไทยทั้งประเทศอีกด้วย

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหนี้นอกระบบกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร
2. เพื่อศึกษาผลกระทบหนี้นอกระบบต่อครอบครัวเกษตรกร การรับมือ และการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## 3. คำถามการวิจัย

1. หนี้นอกระบบของเกษตรกรมีสาเหตุจากอะไร และมีความเกี่ยวข้องกับการสูญเสียที่ดินอย่างไร
2. หนี้นอกระบบของเกษตรกรสร้างผลกระทบต่อครอบครัวเกษตรกรอย่างไร เกษตรกรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีวิธีการรับมือและแก้ปัญหานี้อย่างไร

#### 4. ขอบเขตการวิจัย

งานศึกษาชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับการศึกษาหัตถ์นอกระบบของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเกษตรกรและเกี่ยวข้องกับ การสูญเสียที่ดิน โดยศึกษาในเชิงผลกระทบของปัญหาและการรับมือในระดับครอบครัว จำนวน 4 ราย และระดับกลุ่มองค์กรเกษตรกร 1 กลุ่ม คือศูนย์กสิกรรมธรรมชาติ อําเภอไพศาราม จังหวัดราชบุรี

#### 5. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ที่เน้นให้กลุ่มเกษตรกรมีส่วนร่วมในโครงการวิจัย การวางแผนการวิจัย และการเลือกกรณีศึกษา นอกจากนี้มีเป้าหมายเพื่อตอบคำถามการวิจัยแล้ว การวิจัยครั้งนี้ยังมีเป้าหมายเพื่อเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้กับเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรนำข้อมูลจากการศึกษาและวิจัยไปเป็นบทเรียนและใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรด้วย

##### 1. แหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูล

###### 1.1 แหล่งข้อมูลจากเอกสาร

โดยการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น เพื่อให้ทราบสาเหตุ สถานการณ์ปัญหาหัตถ์นอกระบบเกษตรกร นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้อง แหล่งข้อมูลได้แก่ ข่าวออนไลน์ เอกสารลำดับเหตุการณ์ วีดิทัศน์ และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับหัตถ์นอกระบบเกษตรกรรวมทั้งวิเคราะห์สถานการณ์ภาพรวมที่เกิดขึ้นกับสถานการณ์หัตถ์นอกระบบของเกษตรกรในปัจจุบัน เพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของปัญหา และพัฒนากรอบคำถามการสัมภาษณ์เกษตรกรให้ชัดเจนขึ้น

###### 1.2 แหล่งข้อมูลจากบุคคลและสถาบัน

การศึกษาใช้แหล่งข้อมูลจากบุคคลและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหัตถ์นอกระบบเกษตรกร โดยการเข้าร่วมประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่องหัตถ์นอกระบบที่หน่วยงานรัฐจัดขึ้น การขอสัมภาษณ์และขอข้อมูลจากหน่วยงานราชการ นักวิชาการ และแกนนำเกษตรกร ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับหัตถ์นอกระบบของเกษตรกร ได้แก่

- ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ) จำนวน 2 ท่าน
- นักวิชาการจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวน 1 ท่าน
- ผู้อำนวยการสำนักบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและรับเรื่องร้องเรียน สำนักปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- แกนนำสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย(สค.ปท.)จำนวน 1 ท่าน
- เกษตรกรที่เป็นหนี้นอกระบบ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี และอำเภอโพธารามจังหวัดราชบุรี จำนวน 4ท่าน

โดยทั้งหมดใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง มีการเตรียมคำถามเป็นเค้าโครงประเด็นหลักซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้

## 2. เครื่องมือในการศึกษาวิจัย

ชุดคำถาม โดยมีประเด็นคำถามตามกรอบการวิจัย อาทิ สาเหตุของปัญหาหนี้นอกระบบรูปแบบหนี้นอกระบบ ผลกระทบของหนี้นอกระบบนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบและทางออกของปัญหาหนี้นอกระบบ เป็นต้น

การจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเกษตรกร และองค์กรเกษตรกรที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ เพื่อเสนอผลการศึกษา รับฟังความคิดเห็นจากเกษตรกร และแลกเปลี่ยนแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกับองค์กรเกษตรกร และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

การจัดประชุมทางวิชาการ ร่วมกับองค์กรเกษตรกร และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอผลการศึกษาทางวิชาการ รับฟังความเห็นและข้อซักถามของสื่อมวลชน และแลกเปลี่ยนแนวทางแก้ไขปัญหานี้ในระดับนโยบาย

## 6. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. รายงานการวิจัยเรื่องการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหานี้นอกระบบ

2. เกษตรกรกลุ่มเป้าหมายได้เรียนรู้ภาพรวมปัญหาหนี้ในระบบ กระบวนการทางกฎหมายในการยึดที่ดินและทรัพย์สินของเกษตรกรโดยเจ้าหนี้ในระบบ
3. เกษตรกรกลุ่มเป้าหมายได้เรียนรู้การทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐ และนักกฎหมายในการรับมือกับปัญหาการยึดที่ดินจากเจ้าหนี้ในระบบ

## 7. ระยะเวลาการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้เวลาทั้งสิ้น 8 เดือน คือระหว่างเดือนพฤษภาคม ถึงเดือนธันวาคม 2558

## 8. ข้อจำกัดของการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่การทำงานของเครือข่ายเกษตรกรในภาคกลาง จึงอาจไม่ครอบคลุมสถานการณ์ปัญหาหนี้ในระบบที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอื่น หรือในระดับประเทศได้
2. การศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ที่เน้นการศึกษาเชิงลึก และการศึกษาที่เสริมการเรียนรู้ให้กับเกษตรกร จึงอาจขาดข้อมูลเชิงสถิติ การสำรวจและแนวโน้มการเป็นหนี้ในระบบของเกษตรกรในเชิงปริมาณ
3. การศึกษาวิจัยในประเด็นหนี้ในระบบเกษตรกรครั้งนี้ มีข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูล เนื่องจากเกษตรกรหลายรายไม่สะดวกที่จะให้ข้อมูลเรื่องหนี้ในระบบ เพราะยังอยู่ในช่วงของการชำระหนี้ และเกรงกลัวต่ออิทธิพลและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้จากเจ้าหนี้ในระบบ

## บทที่ 2

### งานศึกษาที่เกี่ยวข้องและการทบทวนวรรณกรรม

โครงการวิจัยเรื่องการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาหนี้ในระบบ ได้กำหนดกรอบการทบทวนวรรณกรรมและงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ใน 5 ประเด็นหลัก คือ ความหมายของหนี้ในระบบ สาเหตุของหนี้ในระบบ รูปแบบของหนี้ในระบบ สถานการณ์หนี้ในระบบและการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร และนโยบายภาครัฐกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของเกษตรกร ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมทั้งในส่วนของทำความเข้าใจกับปัญหาหนี้ในระบบในสังคมไทย สถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร การรับมือและการแก้ปัญหาของภาครัฐที่ผ่านมา

#### 1. ความหมายของหนี้ในระบบ

ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (2554:6) ให้ความหมายหนี้ในระบบว่าหมายถึง หนี้เงินกู้ที่คิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) โดยเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน นอกจากนี้ยังหมายถึงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุว่าผู้ใดมิได้เป็นความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนัน หรือหนี้ที่เกิดจากยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น

กลุ่มป้องกันปรามการเงินนอกระบบ กระทรวงการคลัง (2555) ให้ความหมาย “หนี้ในระบบ” คือ หนี้สินอันเกิดจากการที่ลูกหนี้ไม่สามารถขอกู้เงินจากสถาบันทางการเงินหรือธนาคารได้ เนื่องจากมีปัญหาบางประการ หรือมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนจากสถาบันการเงิน จึงต้องเล็งไปใช้บริการหนี้ในระบบ โดยเจ้าหนี้มักจะมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (2554 : 6-7) ให้ความหมายว่า “หนี้ในระบบ” เป็นแหล่งเงินกู้ที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อม ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขในการกู้และข้อตกลงต่างๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ขอกู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัดคือไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันทางการเงินหรือสูงกว่าที่

กฎหมายกำหนด โดยอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้าแล้วนำมารวมเข้ากับเงินต้น แล้วเขียนในสัญญาเงินกู้ ซึ่งไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ ตัวอย่างเช่น ลูกหนี้กู้ยืมเงินและรับเงินไป 20,000 บาท แต่มีการระบุในสัญญา 30,000 บาท และยังมีการคิดดอกเบี้ยจากเงินที่ระบุในสัญญา 30,000 บาท อีกด้วย เงินกู้ประเภทนี้สามารถพบได้ตามโฆษณาเงินด่วนต่างๆ ไม่ว่าจะสิ่งพิมพ์ หรือป้ายประกาศที่ติดตามที่สาธารณะ หรือการให้กู้ยืมเงิน ภายในชุมชน อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือผู้ที่กว้างขวางในแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชนต่างๆ ซึ่งมีการเรียกดอกเบี้ยที่ไม่ชอบธรรมด้วยกฎหมาย โดยบุคคลที่ให้สินเชื่อในลักษณะนี้ เรียกว่า “เจ้าหนีนอกระบบ”

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547: 8) กล่าวว่า “หนีนอกระบบ” ถือเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอกระบบ โดยนิยามคำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” หมายความรวมถึง การประกอบธุรกิจในการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างรายได้ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ เป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่เจ้าของอาจมีลูกจ้างหรือใช้แรงงานในครอบครัว โดยมีทั้งที่ดำเนินการโดยถูกกฎหมายและหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายกำกับ

กล่าวโดยสรุป “หนีนอกระบบ” เป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งผู้ให้กู้คิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนด และผู้ให้กู้ไม่อยู่ภายใต้การบริหารและไม่เสียภาษีให้กับภาครัฐ

## 2. สาเหตุของหนีนอกระบบ

รายงานการวิจัย โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรม เพื่อแก้ปัญหาหนีนอกระบบ ของ ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ.) ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษาถึงสาเหตุของการก่อหนีนอกระบบของประชาชน สรุปได้ว่า การก่อหนีนอกระบบเกิดจากความต้องการเงินของประชาชนซึ่งเป็นลูกหนี้เป็นแรงผลักดันสำคัญ เมื่อประชาชนมีความจำเป็นต้องการเงิน ก็แสวงหาแหล่งเงินกู้เพื่อตอบสนองความต้องการของตัวเอง มูลเหตุของความจำเป็นหรือความต้องการในการใช้เงินของประชาชน มีหลายประการ ได้แก่

- 1) **สภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป** ทำให้เงินมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตทางการเกษตรแบบพึ่งตนเองของคนในสังคม ถูกเปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อขาย

ความสามารถในการพึ่งพาตนเองของคนในสังคมลดน้อยลง ซึ่งส่วนนี้เห็นได้จากการที่สังคมไทยมีหนี้ภาคครัวเรือนสูงขึ้น การสูญเสียการพึ่งพาตนเองของประชาชนทำให้มีความจำเป็นในการใช้เงินมากขึ้น และทำให้เกิดการกู้เงินตามมาทั้งการกู้เงินในระบบและนอกระบบ

- 2) **ลักษณะนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้** ปัญหาการก่อหนี้ทั้งในและนอกระบบส่วนหนึ่งเกิดจากนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้ที่ส่งผลต่อการใช้จ่าย ทำให้เกิดการสร้างหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบตามมา ลักษณะนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้ที่นำไปสู่การก่อหนี้ในระบบมีหลายประการ คือ ความฟุ่มเฟือย การเน้นบริโภคนิยมของลูกหนี้ การขาดการวางแผนการใช้จ่ายเงิน ขาดความรู้ในการเข้าถึงแหล่งทุนอื่นๆ ที่ไม่ใช่แหล่งทุนนอกระบบ และการไม่คิดถึงผลเสียที่เกิดจากการเป็นหนี้ในระบบในระยะยาว
- 3) **การประกอบอาชีพ** การกู้หนี้ยนอกระบบเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพ เกิดจากการที่ผู้กู้มีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อนำไปประกอบอาชีพ หรือผู้กู้ขาดทุนจากการทำมาหากินจึงต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ การกู้เงินเพื่อประกอบอาชีพอาจแบ่งเป็นประเภทย่อยๆ ได้ดังนี้ ไปทำงานต่างประเทศ นายหน้าที่จัดหางานมักให้ผู้กู้ ไปกู้เงินจากนายทุน ลูกหนี้ในส่วนนี้มักจะเป็นลูกหนี้ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันในการกู้เงิน เช่น ที่ดินของตนเองหรือญาติพี่น้อง การลงทุนเพื่อแสวงหากำไร การกู้หนี้ยนอกระบบเพื่อนำไปใช้ลงทุนหรือหากำไรจากการลงทุน มักเป็นการกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการลงทุนทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยมุ่งหวังผลตอบแทนจากการลงทุน หนี้ประเภทนี้เกิดจากความต้องการเงิน โดยเห็นว่าผลตอบแทนจากการลงทุนสูง ทำกิจการเป็นการกู้เงินมาเพื่อนำใช้ในการประกอบกิจการ หรือทำการค้า การเป็นหนี้ลักษณะนี้ อาจเกิดขึ้นในหลายแบบ เช่น การกู้เงินเพื่อทำการเกษตร การค้าขาย การทำกิจการส่วนตัว
- 4) **นโยบายของรัฐที่เน้นการบริโภคและประชานิยม** นโยบายของรัฐบาลที่เน้นกระตุ้นการบริโภคหรือนโยบายในกลุ่มประชานิยม เป็นส่วนหนึ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนมีการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นและในบางกรณี การกู้เงินดังกล่าวถูกนำไปใช้ในกิจกรรมที่ไม่ตรงกับเป้าหมายของนโยบาย
- 5) **เหตุฉุกเฉิน** การกู้เงินนอกระบบส่วนหนึ่งเกิดจากความจำเป็นเร่งด่วนและเหตุฉุกเฉินของลูกหนี้ที่ไม่สามารถกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบได้ เหตุฉุกเฉินเหล่านี้ เช่น การเจ็บป่วยของตัวลูกหนี้และคนในครอบครัว หรือญาติพี่น้อง แม้รัฐจะมีนโยบายลดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต่างๆ โดยมี



ระบบสวัสดิการรักษายาบาลแก่ประชาชน แต่ค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาคนป่วยไม่ได้อยู่ที่ค่ารักษายาบาลเท่านั้น ยังมีค่าใช้จ่ายส่วนอื่นๆ ที่สวัสดิการของรัฐไม่ครอบคลุม เหตุฉุกเฉินเร่งด่วน การกู้เงินนอกระบบส่วนหนึ่งเกิดจากเหตุเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉินและมีความจำเป็นต้องใช้เงิน เช่น ค่าเทอมลูกช่วงเปิดเทอม บ้านประสบปัญหาน้ำท่วม ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้เงิน

### 3. รูปแบบของหนี้นอกระบบ

ในงานวิจัยเรื่องหนี้นอกระบบ : ปัญหาและแนวทางแก้ไขภายใต้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยศูนย์วิจัยและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ให้ความหมายหนี้นอกระบบ (เดชา กิตติวิทยานันท์ : 2552) หมายถึง การกู้หนี้ยืมสินที่ไม่มีอยู่ในระบบสถาบันการเงิน เช่น การกู้ยืมกันระหว่างเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้อง ซึ่งการกู้ยืมเงินดังกล่าวจะไม่มีกฎกติกามารยาทที่เป็นมาตรฐาน เช่น การทำสัญญากู้ยืมเงินอาจจะใช้กระดาษเปล่าเขียนข้อความการกู้ยืมเงิน โดยใช้ลายมือของลูกหนี้หรือเจ้าหนี้เป็นผู้เขียน ซึ่งบางครั้งไม่มีพยานรับรู้ หรือบางครั้งมีการขูดลบ ชิดฆ่า สิ่งที่เป็นปัญหาคือมีการฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นข้อพิพาทในชั้นศาล ตัวอย่างที่พบและข้อแนะนำในเบื้องต้น คือ

1. **การคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด** ซึ่งตามกฎหมายจะเรียกดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี แต่ในทางปฏิบัติการกู้ยืมเงินนอกระบบจะคิดดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่บ้านเมืองยังคงปล่อยให้มีการทำธุรกิจประเภทนี้กันอยู่ ทั้งที่หากมีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดสามารถไปแจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหนี้นอกระบบได้ทันที

2. **การที่เจ้าหนี้ให้ลูกหนี้ลงลายมือชื่อในกระดาษเปล่า** โดยไม่มีการกรอกข้อความ หากต่อมาเมื่อลูกหนี้มีปัญหากับเจ้าหนี้ เจ้าหนี้จะกรอกข้อความ จำนวนเงินในสัญญากู้ที่ผิดไปจากข้อตกลง หลังจากนั้นก็นำสัญญาไปว่าจ้างทนายความเพื่อฟ้องดำเนินคดีในชั้นศาล เช่น กู้เงินไป 100,000 บาท ถึงเวลาลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ เจ้าหนี้ก็กรอกข้อความเป็น 300,000 บาท การกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการปลอมแปลงเอกสาร และเจ้าหนี้ไม่สามารถจะนำสัญญาไปฟ้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ได้

3. **ลูกหนี้ชำระหนี้แล้วแต่เจ้าหนี้บอกว่ายังไม่ได้ชำระหนี้** ในแนวทางที่ถูกต้องคือหากลูกหนี้ชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้จะต้องให้เจ้าหนี้ออกใบเสร็จรับเงิน ถ้าเจ้าหนี้ไม่ยอมออกใบเสร็จรับเงินหรือหลักฐานการชำระ

หนี้ ลูกหนี้จะต้องไม่ชำระหนี้ เพราะกฎหมายบังคับว่าหากลูกหนี้จะอ้างว่าชำระหนี้แล้วต้องมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรมาแสดงต่อศาลเท่านั้น พูดปากเปล่าด้วยวาจาไม่ได้

4.อายุความในการฟ้องร้องคดีเงินกู้ มีอายุความ 10 ปี นับตั้งแต่วันที่ลูกหนี้กู้เงินไปจากเจ้าหนี้ แต่เจ้าหนี้คิดดอกเบี้ยได้ไม่เกิน 5 ปี เท่านั้น

5.เมื่อถูกฟ้องดำเนินคดีทางแพ่งแล้วอย่ารับหมายศาลด้วยตนเอง ควรร้องให้พนักงานปิดหมายแทน เพื่อจะได้มีระยะเวลาที่ยาวขึ้นในการสู้คดี จากเดิมต้องยื่นทำการภายใน 15 วัน ถ้าปิดหมายจะเพิ่มเป็น 30 วัน หลังจากนั้นสามารถให้ทนายยื่นคำให้การสู้คดี

6.หลังจากศาลพิพากษาทรัพย์สินจะถูกเจ้าหนี้ยึด หรือถ้ามีเงินเดือนก็จะถูกอายัดเงินเดือน แต่ไม่มีโทษจำคุก

งานวิจัยหนึ่งนอกระบบของศูนย์วิจัยและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สะท้อนว่ากลุ่มประชาชนที่เป็นหนี้นอกระบบส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน สาเหตุที่ทำให้เป็นหนี้นอกระบบคือต้องการนำเงินไปลงทุนนำไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และนำไปใช้หนี้เดิม ผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบส่วนใหญ่กู้เงินจากนายทุนเงินกู้เนื่องจากไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบได้ และมากกว่าร้อยละ 75 ต้องชำระด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าร้อยละ 30 ต่อปี

#### 4. สถานการณ์หนี้นอกระบบกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

งานวิจัย การจัดการหนี้นอกระบบโดยกระบวนการเจรจา(กิตติศักดิ์ ปั้นประดิษฐ์, 2550 : 4-5)อ้างถึงการที่ประเทศไทยมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศเข้าร่วมประชุมนานาชาติ เพื่อทำข้อตกลงที่จะลดจำนวนประชากรยากจนของโลกให้เหลือเพียงกึ่งหนึ่ง (ประมาณ 600 ล้านคน) ภายในปี พ.ศ.2558 ในการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนกันยายน 2543 ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การสหประชาชาติ (UN) และธนาคารโลก (World Bank) โดยเฉพาะธนาคารโลกนั้น ได้ตั้งเป้าหมายที่ต้องแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเบ็ดเสร็จ เพื่อความมั่นคง (Security) และความยั่งยืนของการพัฒนา (Sustainability)

จากการที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามทำข้อตกลงในการลดจำนวนประชากรยากจนของโลกให้เหลือเพียงกึ่งหนึ่งในปี พ.ศ.2558รัฐบาลจึงได้จัดทำนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนดังกล่าว โดยมอบให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบ การลงทะเบียนผู้เดือดร้อนและความต้องการของประชาชน ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนมาลงทะเบียนในระหว่างวันที่ 6 ธันวาคม 2546 - 31 มีนาคม 2547 ปรากฏว่ามีประชาชนมาลงทะเบียนและต้องการความช่วยเหลือให้แก่ปัญหาหนี้สินจำนวนมาก

ในส่วนของปัญหาหนี้สินนั้น กระทรวงการคลังได้วิเคราะห์ข้อมูล โดยแยกคัดข้อมูลออกเป็นหนี้ในระบบและหนี้นอกระบบ พบว่าในปัญหาหนี้สินภาคประชาชน มีผู้มาลงทะเบียนจำนวนทั้งสิ้น 5,066,169 ราย (ศูนย์อำนาจการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน กระทรวงการคลัง (ศอก.นส.), 2549) สามารถแยกประเภทหนี้ได้ ดังนี้

- |                |               |                            |
|----------------|---------------|----------------------------|
| 1. หนี้นอกระบบ | 1,765,033 ราย | มูลหนี้รวม 136,750 ล้านบาท |
| 2. หนี้ในระบบ  | 4,545,829 ราย | มูลหนี้รวม 556,240 ล้านบาท |

(หมายเหตุ 1 ราย อาจจะมีทั้งหนี้นอกระบบและในระบบ)

หนี้ในระบบได้แก่ หนี้ในระบบของธนาคารรัฐ 5 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอาคารสงเคราะห์ และหนี้ในระบบจากสถาบันการเงินอื่นด้วย เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์/กลุ่มสัจจะ/เครดิตยูเนียน กลุ่มสหกรณ์ รวมทั้งหนี้อัตราดอกเบี้ยที่เป็นหน่วยงาน สถาบัน หรือองค์กรที่มีกฎหมายรองรับให้ประกอบธุรกรรมทางการเงินได้

ในส่วนของหนี้นอกระบบนั้น เป็นหนี้ซึ่งเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน เช่น เจ้าหนี้ในชุมชน หรือเจ้าหนี้ที่ไม่สามารถดำเนินธุรกรรมทางการเงินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เช่น หนี้ที่เกิดจากสัญญาระหว่างบุคคลสองฝ่าย แต่ฝ่ายเจ้าหนี้คิดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่ากฎหมายกำหนด หรือคิดดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดแต่เป็นอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่สถาบันการเงินปัจจุบันเรียกเก็บ จากตัวเลขหนี้นอกระบบที่ประชาชนมาลงทะเบียนกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งให้เห็นว่าหนี้นอกระบบส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้างและมีจำนวนหนี้ที่สูงมาก

หลังจากการลงทะเบียนคนจนในปี 2547 รัฐบาลได้มีนโยบายแปลงหนี้นอกระบบของคนจนให้มาอยู่ในระบบกับธนาคารของรัฐทั้ง 5 แห่ง ถึงแม้ว่าในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ปัญหาหนี้นอกระบบโดยภาพรวมจะลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่พบว่าภาระหนี้สินที่เกิดจากหนี้นอกระบบยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญต่อเกษตรกร<sup>2</sup>

งานศึกษาเรื่องภาวะหนี้สินที่ส่งผลต่อการสูญเสียที่ดินของชาวนาภาคกลางของโลโคลแอด หรือกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน ปี 2556 พบว่า<sup>3</sup> ในพื้นที่ภาคกลางจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดเพชรบุรี ชาวนาอายุเฉลี่ยสูงขึ้นไปถึง 65 ปี ในชุมชนมีภาวะเสื่อมเสี่ยงขาดการสืบทอดอาชีพชาวนา ระบบเกษตรกรรมกำลังเผชิญกับความถดถอยที่ลูกหลานเกษตรกรปรับเข้าสู่ระบบแรงงานรับจ้างมากกว่าสร้างการผลิตของตนเอง ปัจจัยหลักที่ทำให้ชาวนามีหนี้สินมากขึ้น เกิดจากแรงกดดันจากการถือครองที่ดิน ปัญหาหนี้สินชาวนากลายมาเป็นนโยบายหาเสียงของรัฐบาล แต่จากการศึกษาพบว่าชาวนามีข้อสรุปว่าโครงการช่วยเหลือของรัฐไม่สามารถนำสู่การแก้ไขปัญหาได้ โดยเฉพาะปัญหาจากสถาบันการเงิน แหล่งเงินกู้ของเกษตรกร

งานวิจัยของกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน ยังกล่าวด้วยว่า ปัจจัยสำคัญของภาวะหนี้สินคือแรงกดดันจากการถือครองที่ดินของเกษตรกรและต้นทุนการผลิตที่สูง เพราะเกษตรกร 45-85 % ต้องเช่าพื้นที่ทำนาและต้องจ่ายค่าเช่าสูงถึงไร่ละ 1,500-2,500 บาทต่อไร่ต่อรอบการผลิต คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 20-25% ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด ในขณะที่ต้นทุนการผลิตรวมทั้งเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช มีสัดส่วนรวมกันถึงร้อยละ 30-45% ของต้นทุนการผลิต รวมไปถึงการกว้านซื้อที่ดินแปลงใหญ่ของนายทุนในพื้นที่ภาคกลาง ที่ทำให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินและมีชาวนาไร้ที่ดินเพิ่มมากขึ้น จากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ปี พ.ศ. 2554 พบว่า มีเกษตรกรที่เช่าที่ดินผู้อื่นเป็นพื้นที่ร้อยละ 19.6 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมด 149.25 ล้านไร่ ซึ่งพบในภาคกลางสูงที่สุดประมาณร้อยละ 36 ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ และพบสูงที่สุดที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีการเช่าที่ดินมากถึงร้อยละ 72 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน ที่พบว่า มีเกษตรกรนาเช่าในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี 2555 สูงถึง 85 %

<sup>2</sup> ปรัชญา ปิ่นมณี. “หนี้นอกระบบ ภาวะหนี้สินเรื้อรัง และการเจริญเติบโตของภาคเกษตรกรรมไทย : สมมติฐานจากกรณีพิเศษแบบจำลอง AK”. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 23 (ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2548 : 90)

<sup>3</sup> โบแดงขาว, “บทบาทของสถาบันการเงินต่อการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย”, โลโคลแอด หรือกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน, 2558.

ปี 2558 การสำรวจข้อมูลภาวะหนี้สินเกษตรกรระยะสั้น โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย<sup>4</sup> พบว่าเกษตรกรมีหนี้สินจำนวน 1,637,562 ราย มูลหนี้ทั้งสิ้น ประมาณ 388,361 ล้านบาท แบ่งเป็นหนี้ในระบบ 366,771 ล้านบาท และหนี้นอกระบบ 21,590.92 ล้านบาท มีมูลหนี้เฉลี่ยประมาณ 237,158.64 บาท ต่อคน และหนี้นอกระบบ 144,481.79 บาท ต่อคน โดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ระบุว่าจำเป็นต้องเร่งให้ความช่วยเหลือไม่เช่นนั้น เกษตรกรเหล่านี้คือกลุ่มเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินทำกิน โดยหนี้สินเกษตรกรทั้งหมดนั้น สามารถแบ่งเป็นกลุ่มต่างๆ ได้คือ

1. หนี้นอกระบบจำนวน 149,437 ราย มูลหนี้ประมาณ 21,590 ล้านบาท แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ
  - 1.1 กลุ่มที่มีความเดือดร้อนเร่งด่วน อยู่ในขั้นตอนการบังคับคดี จำนวน 92,945 ราย มูลหนี้ประมาณ 13,428 ล้านบาท
  - 1.2 กลุ่มหนี้ไม่จำเป็นเร่งด่วน จำนวน 56,492 ราย มูลหนี้ประมาณ 8,162 ล้านบาท
2. หนี้ในระบบ จำนวน 1,488,125 ราย มูลหนี้ประมาณ 366,771 ล้านบาท

จังหวัดที่มียอดหนี้นอกระบบสูงสุด ได้แก่ 1.นครราชสีมา 2,330.69 ล้านบาท 2.ลำพูน มีหนี้ 1,892.97 ล้านบาท และ 3.สุรินทร์ มีหนี้ 1,317.55 ล้านบาท ส่วนจังหวัดที่มีหนี้นอกระบบน้อยที่สุด ได้แก่ 1.ระยอง 7.7 แสนบาท 2.สมุทรสาคร 1.02 ล้านบาท และ 3.ชลบุรี 1.27 ล้านบาท

## 5. นโยบายภาครัฐกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของเกษตรกร

รัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบดังนี้ กลุ่มที่มีความจำเป็นในการแก้ไขอย่างเร่งด่วนมอบให้ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กรมบังคับคดี และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกระทรวงยุติธรรม ให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย และส่งให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อหาแนวทางปลดปล่อยหนี้สิน

ส่วนลูกหนี้ที่ไม่จำเป็นเร่งด่วน ให้ส่งข้อมูลให้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน กองทุนฟื้นฟูเกษตรกรและพัฒนาเกษตรกร กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไป

<sup>4</sup> ข่าวหนังสือพิมพ์มติชน(บ่าย) วันที่ 3 สิงหาคม 2558 หน้า 16.

ดำเนินการดูแล ส่วนหนึ่งในระบบนั้น ให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรการให้แก่สถาบันการเงินและสหกรณ์ ดำเนินการช่วยเหลือลูกหนี้ดังกล่าว

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรได้ดำเนินโครงการแก้ไขหนี้ในระบบของเกษตรกรและบุคคลทั่วไป โดยให้เข้ามาเป็นหนี้ในระบบแทน โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อช่วยเหลือและแก้ไขความเดือดร้อนของเกษตรกรและบุคคลในครัวเรือนที่มีหนี้ในระบบโดยให้เข้ามาเป็นหนี้ในระบบ 2) เพื่อช่วยลดภาระหนี้ที่เกิดจากเหตุสุจริตจำเป็นและเป็นภาระหนักให้แก่เกษตรกรและบุคคลในครัวเรือน 3) เพื่อให้เกษตรกรและบุคคลในครัวเรือนมีโอกาสฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพให้เกิดความเข้มแข็ง ตลอดจนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นสามารถดำรงชีพได้อย่างเป็นปกติสุข

โดย ธ.ก.ส. ได้ขยายเวลาโครงการหนี้ในระบบช่วยเหลือเกษตรกร ออกไปอีก 3 ปี โดยให้สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2560 พร้อมเพิ่มความช่วยเหลือจาก 1 แสนบาทต่อราย เป็น 1.5 แสนบาทต่อราย นายสมศักดิ์ กังวิระวัฒน์ ผู้จัดการ ธ.ก.ส. เปิดเผยถึงผลดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบตามนโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคสช. ในระยะ 1 ปี จนถึง วันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ว่ามีเกษตรกรเข้ามาลงทะเบียน เข้าโครงการรวม 1.03 แสนราย คิดเป็นมูลหนี้ 11,067 ล้านบาท จำนวนเงินที่มีการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ 6,370 ล้านบาท ที่ผ่านมาเกษตรกรต้องเข้าร่วมกระบวนการอบรมก่อนธนาคารจึงจะปล่อยกู้ ธนาคารได้อนุมัติสินเชื่อไปแล้วเป็นเงิน 3,245 ล้านบาท ลูกหนี้จำนวน 34,466 ราย และอยู่ในการพิจารณาสินเชื่ออีก 14,546 ราย คิดเป็นมูลหนี้ 1,350 ล้านบาท โดย ธ.ก.ส. จะให้ความช่วยเหลือปล่อยกู้ให้ลูกหนี้ในระบบเพื่อรับโอนหนี้มาอยู่ในความดูแลรายละไม่เกิน 1 แสนบาท ระยะเวลาชำระคืน 10 ปี หรืออย่างช้าไม่เกิน 12 ปี โดยอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี<sup>5</sup>

จากการทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่าไม่มีนโยบายของรัฐบาลที่แก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเป็นการเฉพาะ มีเพียงนโยบายด้านเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบมากขึ้นและบรรเทาความรุนแรงของปัญหาด้านคดีความเท่านั้น แต่เนื่องด้วยปัญหาหนี้ในระบบมีความซับซ้อน แม้เปิด

<sup>5</sup> คม ชัด ลึก (พาย). วันที่ 3 มิถุนายน 2558, หน้า 8.

โอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนแล้ว กลับพบว่าเกษตรกรจำนวนมากยังต้องพึ่งพาหนี้ในระบบต่อไป รวมทั้งมี  
ปัญหาในการชำระคืนเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่เกินกว่าความเป็นจริงและเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด

## บทที่ 3

### กรณีศึกษาหนี้นอกระบบของเกษตรกร

ในบทนี้จะกล่าวถึงกรณีศึกษาหนี้นอกระบบของเกษตรกร เพื่อให้เห็นถึงรายละเอียดของสาเหตุการเป็นหนี้นอกระบบ รูปแบบและลักษณะของการเป็นหนี้นอกระบบ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับครอบครัวเกษตรกร รวมถึงทางออกของการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบเกษตรกร การศึกษาครั้งนี้ ได้สัมภาษณ์เชิงลึกกรณีศึกษาเกษตรกรทั้งหมด 4 ราย จากจังหวัดสุพรรณบุรี และราชบุรี ได้แก่ นางอำพร บ่อแก้วนายอุดม คุ่มภัย นางกรองทิพย์ พารา และนางสำเนียง ฮวดฉิมกรณีศึกษารายแรกไม่ได้สังกัดในองค์กรเกษตรกรขณะที่ประสบปัญหาหนี้สิน แต่ต่อมาได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย ส่วนเกษตรกรอีกสามรายเป็นสมาชิกของกลุ่มกิจกรรมธรรมชาติไพธาราม ซึ่งองค์กรเกษตรกรทั้งสองแห่งนี้ ทำงานผลักดันเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

#### กรณีศึกษาหนี้นอกระบบของเกษตรกร : นางอำพร บ่อแก้ว

อำพร บ่อแก้ว วัย 53 ปี พื้นเพเป็นคนอำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นชาวนาอีกคนหนึ่ง ที่สูญเสียที่นาให้กับเจ้าหนี้ระบบ ด้วยความไม่รู้หนังสือ ไม่เท่าทันเล่ห์เหลี่ยมของนายหน้าและนายทุนเงินกู้ นอกระบบ ทำให้ต้องสูญเสียที่นาถึง 12 ไร่ กลายเป็นชาวนารับจ้างรายวัน และไร่ที่ทำกิน

#### จุดเริ่มต้นของวงจรหนี้นอกระบบ

ก่อนจะเดินหน้าเข้าสู่วงจรหนี้นอกระบบ ครอบครัวของอำพรถือว่ามีฐานะพออยู่พอกิน ทำนาในที่นาของตัวเองกว่า 12 ไร่ และเช่าที่นาในละแวกบ้านทำนาเพิ่ม เงินที่ใช้ลงทุนทำนาบางส่วน ได้จากการนำที่นาไปจำนองกับสหกรณ์การเกษตรศรีประจันต์ เมื่อครบปีก็นำเงินไปชำระหนี้ เป็นอย่างนี้เรื่อยมาทุกปี

จนถึงปี พ.ศ. 2547 ผู้เป็นแม่ได้แบ่งที่ดินให้กับลูกๆ ซึ่งมีอำพร เป็นลูกสาวคนโตได้ที่ดิน 6 ไร่ น้องชายได้ 3 ไร่ และแม่ของอำพรเก็บที่ดินในส่วนที่ตั้งบ้านไว้เอง อีก 3 ไร่



หลังจากแบ่งที่นากันแล้ว ครอบครัวของอำพรก็ทำนาเป็นปกติเรื่อยมา แม้จะมีบางปีที่ขาดทุนจากการทำนาบ้างเพราะน้ำท่วม หรือข้าวลืบได้ผลผลิตน้อย แต่ก็ถือว่าพอดำรงชีวิตอยู่ได้

จนกระทั่งมาถึงปี พ.ศ. 2552

“เราไม่ได้ตั้งใจจะไปเป็นหนี้เขา แต่เป็นเพราะเราพลาดทำให้กับนายหน้าเงินกู้ ตอนแรกนายหน้าเขามาเยี่ยมเงินเรา 20,000 บาท พอเราไปทวงเขา บอกว่าจะเอาเงินมาลงทุนทำนา เขาก็พาเราไปหาเจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบ ให้เราเซ็นชื่อในสำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้านเราไม่รู้เราก็ตกลงเซ็นให้ไป แล้วเราก็ตได้เงิน 20,000 บาท กลับมาบ้าน ซึ่งเราคิดว่าเป็นเงินของเรา”

“พอเช้าอีกวันมีคนไปทวงหนี้ 1,000 บาท เราก็งง เราไปเป็นหนี้ตั้งแต่เมื่อไร มารู้ทีหลังว่าที่แก่นายหน้าพาเราไปเซ็นเอกสารกู้เงินกับเจ้าหนี้นอกระบบ มันก็อึ้งนะแต่ก็ไม่รู้จะทำยังไง กลายเป็นว่าทุกวันเราก็ต้องจ่ายดอกเบี้ยไปวันละ 1,000 บาท เงิน 20,000 บาท ที่ได้มาไม่ได้ใช้อย่างอื่นเลย หหมดไปกับการจ่ายดอกเบี้ยให้เขาหมด”

วงจรรหนี้นอกระบบของครอบครัวอำพร ที่มีแม่วัย 72 ปี พ่อวัย 74 ปี และน้องชายวัย 45 ปี ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นคนพิการ จึงเริ่มขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ จากนายหน้าเงินกู้ และเจ้าหนี้นอกระบบรายนั้น

ต่อมาอำพรได้กู้เงินจากเจ้าหนี้นอกระบบรายย่อยอีกหลายราย เพื่อนำเงินมาหมุนชำระดอกเบี้ยรายวัน ให้กับบรรดาเจ้าหนี้นอกระบบ เพื่อหลีกเลี่ยงจาก “พวกหมวกกันน็อค” ซึ่งตามทวงหนี้อำพรไม่เว้นแต่ละวัน

“แรกๆ ก็คิดว่าไหว แต่มันไม่ไหว พวกหมวกกันน็อคตามทวงทุกวัน พอไม่ให้เขาก็จะทำร้าย งานการเราไม่เป็นอันทำ เงินทุนก็ไม่มี สุดท้ายต้องขอให้แม่เอาโฉนดที่นาของแม่ 3 ไร่กว่า ไปกู้เงินจากเจ้าหนี้นอกระบบ ได้เงินก้อนมา 250,000 บาท ตอนแรกเข้าใจว่าเขาคิดดอกเบี้ยร้อยละ 3 แต่พอถูกยื่นฟ้องศาล ถึงได้รู้ว่าดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี ตอนนั้นพอได้เงินก้อนมา ก็ไปจ่ายหนี้นอกระบบรายย่อยๆ พอตัดยอดได้บ้าง”

ขณะที่เอกสารคำฟ้องของอำพระบุว่าอำพกรู้เงินงวดแรกจำนวน 250,000 บาท จากเจ้าหนี้ในระบบ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2552 ต่อมาวันที่ 14 เดือนเดียวกันได้ขอเพิ่มเงินกู้อีก 500,000 บาท อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 15 ต่อปี รวมเป็นเงินกู้ทั้งหมด 750,000 บาท

### เผชิญวิกฤตชีวิตจากหนี้ในระบบ

สุดท้ายอำพรชำระดอกเบี้ยไม่ไหว ปีนั่นลงทุนทำนา จ่ายค่าปุ๋ย ค่ายา แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เปลี้ยลง ข้าวได้ผลผลิตข้าวน้อยลง และในปีเดียวกันได้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมอีกจนไม่ได้ผลผลิตข้าวเลยอำพรบอกว่าส่ง ดอกเบี้ยให้เจ้าหนี้ในระบบในช่วง 6 เดือนแรก 10,000 บาท แล้วก็ไม่ได้ส่งดอกเบี้ยและเงินต้นต่ออีกเลย

ต่อมาเจ้าหนี้ระบบยื่นฟ้องแม่ของอำพร เจ้าของโฉนดที่ดิน เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2554 ใน คำฟ้องระบุเงินต้นรวมกับดอกเบี้ย เป็นเงินทั้งสิ้น 956,250 บาทรวมระยะเวลาการกู้ 1 ปี 10 เดือน โดยขอให้ ลูกหนี้ชำระเงินทั้งหมด หากไม่สามารถชำระคืนได้ ขอให้ศาลยึดและนำที่ดินของแม่อำพรขายทอดตลาดเพื่อนำ เงินมาใช้หนี้ให้ตน

“เจ้าหนี้เขามีทนายมา แต่บ่่าไม่ได้จ้างทนายเลย บ่่าไม่มีเงิน สุดท้ายก็แพ้เขา เจ้าหนี้ที่บังคับคดีมา ติดประกาศ มาถ่ายรูปที่บ้าน เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่พ่อของบ่่าก็มาล้ม แขนขาเป็นอัมพฤกษ์ไปอีก เหมือน ถูกซ้ำเติม”

เจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดสุพรรณบุรีประกาศขายที่นาแม่ของอำพร หน้าที่ 1 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2556 และขายได้ในนัดแรก เพราะคนที่มาซื้อที่ดิน คือลูกสะใภ้ของเจ้าหนี้ระบบรายนั้นนั่นเอง

“บ่่าก็ไปที่เขาขายทอดตลาดนะ พอเข้าไปถึงห้องขาย มีคนบอกว่าถ้าจะยื่นคัดค้านการขาย ทอดตลาด ต้องมีเงินมาวาง 21,000 บาท แล้วไม่มีใครบอกบ่่าก่อน จะเอาตอนนั้นบ่่าจะหาที่ไหน เราก็กลัวที่ดินจะหลุดมือเลยรีบออกไปหายืมเงินมาวาง แต่พอกลับมา ที่นาเราก็ถูกขายไปแล้ว ลูกสะใภ้ ของเจ้าหนี้ระบบซื้อไปเพียง 412,460 บาท ตามราคาประเมิน ซึ่งต่ำมาก”

ถึงแม้จะถูกขายตลาดไปแล้วแต่อำพรก็ยังไม่ละความพยายามที่จะเอาที่นาถล่มคืนมา ทั้งติดต่อ เจ้าหนี้ขอซื้อที่นาคืน และขอร้องให้ชะลอการยึดที่นา จนได้ไปร้องขอไกล่เกลี่ยที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2556

ในวันที่มีการไกล่เกลี่ยระบุว่า ทางเจ้าหนี้ซึ่งเป็นโจทก์ ยินยอมขายที่ดินคืนให้กับครอบครัวของอำพรใน ราคา 1,000,000 บาท และยินยอมให้อำพรอยู่ในที่ดินต่อได้จนถึงในวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2557 ด้วยความอยากได้ที่ดินคืน อำพรจึงตกปากรับคำว่าจะหาเงินมาซื้อที่ดินคืนในราคา 1,000,000 บาท (จากเงินต้นที่กู้ยืม ในตอนแรก 750,000 บาท)

แต่ในที่สุด อำพรก็ไม่สามารถหาเงินมาซื้อที่ดินคืนจากเจ้าหนี้ได้ ในวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ.2557เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ออกหมายขับไล่ครอบครัวอำพร ให้ออกจากบ้านและที่นาภายในวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

นั่นคือการสูญเสียที่นาผืนแรกของครอบครัวอำพร

ในช่วงที่นาที่นาของแม่ไปจำนองกับเจ้าหนี้นอกระบบรายแรก ในขณะนั้นที่นาของอำพรและน้องชาย ผืนต่อกัน รวม 9 ไร่ ถูกจำนองไว้ที่สหกรณ์การเกษตรศรีประจันต์ ซึ่งต่อมานายหน้าเงินกู้ได้ชักชวนพาอำพรไปหาเจ้าหนี้นอกระบบอีกราย เพื่อนำโฉนดที่นาทั้ง 2 แปลงนี้ ออกมาขายฝากกับเจ้าหนี้นอกระบบแทน

“นายหน้าคนที่พาเราไปเอาเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบ เขาบอกว่าเจ้าหนี้รายนี้ให้เงินสูงกว่ามาก จะได้มีเงินไปจ่ายหนี้พวกหมวกกันน็อค แล้วเราก็หวังว่าจะเอาเงินไปไถ่ที่นาผืนแรกของแม่คืนมาด้วย”

“ตอนคุยกับเจ้าหนี้เราก็บอกเขาว่าขอจำนองไว้ก่อน แปลงของป่าเอง 6 ไร่ วันแรกตกลงราคากันไว้ที่ 950,000 บาท วันรุ่งขึ้นเจ้าหนี้ก็ให้คนมาตาม ให้ไปทำสัญญากู้เงินเพิ่มเป็น 1.4 ล้านบาท และบอกว่าหลักทรัพย์แค่ 6 ไร่ ไม่พอ ต้องเอาโฉนดที่นา 3 ไร่ ของน้องชายไปวางด้วยถึงจะพอ”

“ครั้งนั้น เราไม่ได้เอกสารอะไรกลับมาเลยด้วยความอยากได้เงิน ป้าก็เซ็นชื่อให้เขาไป ไม่รู้หรือว่าเซ็นเอกสารอะไรให้เขาไปบ้าง ป้าเซ็นชื่ออย่างเดียว ถ้าไม่เซ็นเขาก็อ้างว่าอะไรให้ทนายมาคุยด้วย”

“หลังจากเซ็นเอกสารเสร็จแล้ว เขาก็บอกว่าจะจ่ายหนี้ให้กับเจ้าหนี้รายย่อยที่เราไปเป็นหนี้ให้เอง ให้เราจตุรชัยซื้อเจ้าหนี้รายย่อยทั้งหมดไปให้เขา”

“เขาให้ป่าเซ็นชื่อในกระดาษเปล่า ถ่ายสำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้านให้เขาไป กลับมาบ้านป่าไม่ได้เงินมาสักบาทเอกสารอะไรป่าก็ไม่ได้กลับมา แถมนายหน้ายังจะเอาเงินค่านายหน้ากับป่าอีก”

หลังจากวันนั้น เจ้าหนี้รายย่อยก็ไม่ได้ส่งพวกหมวกกันน็อคมาทวงหนี้อำพรอีก แต่ไม่นานอำพรก็ถูกนัดให้ไปที่สำนักงานที่ดิน เพื่อเซ็นเอกสารอีกหลายอย่าง ซึ่งอำพรบอกว่าไม่รู้ว่าเป็นเอกสารอะไรบ้าง แต่ได้เซ็นไป ตามที่นายหน้าบอกทุกอย่าง

อำพรไม่รู้เลยว่าเอกสารที่เซ็นที่สำนักงานที่ดินวันนั้น คือสัญญาโอนมอที่ที่ดินของอำพรพื้นที่ 6 ไร่ ในราคา 810,000 บาท และที่ดินของน้องชาย 3 ไร่ ในราคา 300,000 บาท ให้กับเจ้าหนี้ในระบบรายนั้น

อำพรบอกว่าเพิ่งจะรู้ว่าสัญญาที่ทำกับเจ้าหนี้ในระบบคราวนั้น เป็นสัญญาขายฝากไม่ใช่สัญญาจำนอง ก็ตอนที่เจ้าหนี้ทำเรื่องยื่นฟ้องขับไล่อำพรนั่นเอง

“ป่าก็รู้ว่าทำไมมันถึงเป็นอย่างนี้ ตอนตกลงคุยกันเราก็บอกว่าทำสัญญาจำนอง แต่ทำไมถึงกลายเป็นสัญญาขายฝากไปได้ก็ไม่รู้ ป่าก็ไม่รู้หนังสือ ป่าเซ็นอย่างเดียว”

“พอมาอีกครั้งตอนที่ไปอำเภอ เขาก็ให้ป่าเซ็นเป็นผู้เช่านาตัวเอง คิดค่าเช่านาเป็นข้าวไร่ละ 15 ถึง ป่าก็เซ็นเพราะเขาขู่ว่าถ้าไม่เซ็นจะเอารถแม่โคโครมาพังบ้าน”

“พอมาตอนน้ำท่วมครั้งใหญ่ เจ้าหนี้ไม่ยอมให้เราไปขึ้นทะเบียนน้ำท่วมเพื่อรับเงินชดเชย เพราะเขาจะไปขึ้นทะเบียนเอง พอเราเกี่ยวข้าวได้ ก็ไปเข้าโครงการรับจำนำข้าวไม่ได้อีก ต้องไปขายปลอ้อยให้กับโรงสีได้ราคาตันละ 5,000 – 6,000 บาท เท่านั้น”

“ล่าสุดป่าลงทุนทำนาปีนี้ เขาก็มาเกี่ยวข้าวไป แล้วก็ไปบอกที่อำเภอว่าป่าไม่ได้จ่ายค่าเช่านาให้เขา เขาถึงต้องมาเกี่ยวข้าวเพื่อใช้หนี้ค่าเช่านา ก็มาทำกันแบบนี้แล้วป่าจะเอาเงินที่ไหนไปใช้หนี้ให้เขา เขาคนมีเงินเอาเงินยัดอย่างเดียว พูดอะไรก็ได้ ป่าจะไปสู้อะไรเขา”

หลังจากเซ็นสัญญาโอนที่นาโดยรู้ไม่เท่าทันเล่ห์เหลี่ยมของเจ้าหนี้ยี่แล้วอำพรและครอบครัว  
ยังคงทำนาในที่ดิน 9 ไร่ ของตัวเองต่อไป แต่เปลี่ยนสถานะกลายเป็นผู้เช่าที่นาและบ้านของตนเอง

ต่อมาวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2556 เจ้าหนี้ยี่ได้ทำหนังสือให้อำพรย้ายออกจากบ้านและที่นา ยกเลิก  
สัญญาเช่านาโดยอ้างว่าอำพรไม่ยอมจ่ายค่าเช่า พร้อมทั้งบอกว่าถ้าอำพรอยากได้ที่นาและบ้านคืน อำพรต้อง  
ซื้อคืนในราคาไร่ละ 200,000 บาท ส่วนตัวบ้านจะขายคืนให้ในราคา 100,000 บาท และต้องซื้อคืนภายในวันที่  
10 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 เท่านั้น

ซึ่งแน่นอนว่าอำพร ไม่สามารถหาเงินมาซื้อบ้านและที่นาคืนได้ในเวลาที่กำหนด

วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 เจ้าหนี้ยี่นอกระบบได้ยื่นเรื่องฟ้องขับไล่อำพร ในคำฟ้องระบุว่าอำพรไม่  
จ่ายค่าเช่าบ้านเดือนละ 1,000 บาท พร้อมทั้งให้อำพรชดใช้ค่าเสียหายอีกเดือนละ 2,000 บาท โดยให้เหตุผล  
ว่าถ้าให้คนอื่นเช่า จะได้ค่าเช่าเดือนละ 2,000 บาท โดยคิดตั้งแต่วันยื่นฟ้อง ไปจนกว่าอำพรและครอบครัวจะ  
ย้ายออกจากบ้าน

“ค่าเช่าที่เจ้าหนี้ยี่เขาบอกว่าบ้าไม่จ่าย ที่จริงบ้าก็โอนให้เขาซะ โอนผ่านธนาคารไทยพาณิชย์ บางครั้งก็  
5,000 บาท แล้วทำไมเขาถึงบอกว่าบ้าไม่ได้จ่ายค่าเช่า เขานัดมาบ้าก็ไปขึ้นศาลทุกครั้ง แต่บ้าพูดสู้เขาในศาล  
ไม่ได้”

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557อำพรได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับเจ้าหนี้ยี่ในศาล ในสัญญา  
ประนีประนอมระบุว่า อำพรตกลงจะซื้อที่นา 6 ไร่ คืนจากเจ้าหนี้ยี่ในราคา 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 ถือเป็นวันครบกำหนดตามที่ตกลงกันได้ แต่อำพรก็ยังหาเงินไปซื้อที่นาคืนไม่ได้

“ตอนตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ก็คิดอยู่ว่าจะหาใครไปซื้อที่นาคืนให้เราก่อน แล้วเรา  
ก็ค่อยๆ ผ่อนคืนเขาไป แต่เจ้าหนี้ยี่เขาขายแพงมาก บ้าก็ไม่รู้จะทำยังไง”

จากหนี้นอกระบบรายแรกที่เป็นหนี้โดยไม่ได้ตั้งใจ ทำให้อำพรต้องเข้าสู่เส้นทางของหนี้นอกระบบเรื่อยมา ในจำนวนเงินที่เพิ่มมากขึ้น เป็นการกู้หนี้เพื่อใช้คืนหนี้ หมุนเวียนหนี้เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เงินที่ทำงานหามาได้ ก็หมดไปกับดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายทุกวัน จนในที่สุดอำพรก็ต้องสูญเสียที่นาทั้งหมดให้กับเจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบ

## บทเรียนของปัญหาหนี้นอกระบบ

ปัจจุบันครอบครัวของอำพรต้องผันชีวิตจากชาวนาที่เคยมีที่ดิน 12 ไร่ เป็นชาวนารับจ้างรายวัน วันละ 300 บาท รับจ้างทุกอย่าง ทั้งตัดหญ้า ตัดข้าวดีด ใส่ปุ๋ยเคมี ฉีดยาฆ่าแมลงในนา บางวันก็มีรายได้เพียงพอค่าใช้จ่าย แต่บางวันก็แทบจะไม่มีข้าวให้กินกันในครอบครัว

ส่วนพ่อกับแม่ของอำพร มีรายได้จากเงินบำนาญผู้สูงอายุคนละ 700 บาท และรับจ้างปอกแห้ว ได้ค่าจ้างปอกกิโลกรัมละ 7 บาท ในแต่ละวัน 2 คนตายาย ปอกแห้วรวมกันได้ 5 กิโลกรัม พอเป็นค่าใช้จ่ายเล็กๆน้อยๆ ในครอบครัวได้บ้าง

กรณีของอำพรและครอบครัว สะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของชาวนา ที่ต้องสูญเสียที่นาให้กับเจ้าหนี้นอกระบบ ด้วยความไม่รู้หนังสือและเชื่อคนง่าย จึงตกเป็นเป้าหมายของนายหน้าเงินกู้ และเจ้าหนี้นอกระบบ

ประกอบกับการไม่รู้กฎหมาย ไม่มีผู้ให้ความช่วยเหลือในขั้นตอนของการทำสัญญาเงินกู้กับเจ้าหนี้นอกระบบ ทำให้อำพรซึ่งไม่เข้าใจเงื่อนไขของการทำสัญญาขายฝาก จึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบเจ้าหนี้นอกระบบและนายหน้าที่มีความรู้ทางกฎหมายดีกว่า

เมื่อเกิดกรณีพิพาทเป็นคดีความเจ้าหนี้นอกระบบได้ใช้เงื่อนไขทางกฎหมายบีบบังคับให้อำพรทำสัญญาประนีประนอมยอมความที่เจ้าหนี้เป็นฝ่ายได้เปรียบ รวมทั้งสามารถร้องขอให้เจ้าหน้าที่บังคับคดีขับไล่อำพรออกจากบ้านและที่ทำกินได้

ในท้ายที่สุด ครอบครัวของอำพรที่ถูกฟ้องร้องจากเจ้าหนี้นอกระบบและถูกขับไล่ออกจากที่นา จึงต้องผันตัวเองกลายเป็นชาวนารับจ้างรายวันแทน

## กรณีศึกษาหนี้นอกระบบของเกษตรกร: นายอุดม คุ่มภัย

“อุดม คุ่มภัย” อายุ 48 ปี อาศัยอยู่กับครอบครัวที่อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี หลังจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 อุดมสมัครเข้าทำงานเป็นลูกจ้างที่โรงงานเพาะเชื้อเห็ด ทำงานอยู่ได้ราวครึ่งปีจึงลาออกและมาสมัครเป็นพนักงานของบริษัทเอกชน เปลี่ยนงานอยู่หลายที่ ในที่สุดก็ลาออก และคิดจะสร้างอาชีพเพื่อเป็นหลักประกันที่มั่นคงให้กับตัวเอง ด้วยการเพาะเชื้อเห็ด และรับเหมาทำก้อนเชื้อเห็ดขาย

ครอบครัวของอุดมมี 2 อาชีพหลักคือ ค้าขายผักและผลไม้ตามตลาดนัด ซึ่งมีครอบครัวของน้องสาวและพี่สาวเป็นผู้ดูแล ส่วนอาชีพเพาะเห็ดและทำก้อนเชื้อเห็ดขายอุดมเป็นผู้ดูแลรายได้ของครอบครัวอุดม มาจากการขายผักและผลไม้ตามตลาดนัด ขายพืชผักในสวนบ้าง และเพาะเชื้อเห็ดและทำก้อนเชื้อเห็ดขาย รายได้จากการขายผักและผลไม้ มักเป็นเงินหมุนเวียนเนื่องจากต้องใช้จ่ายเงินลงทุนมากซื้อมาและขายไป ซึ่งบางครั้งก็ขาดทุน ส่วนการทำก้อนเชื้อเห็ดขาย อุดมมีรายได้เดือนละประมาณ 13,000 บาท รายจ่ายหลักในครอบครัวคือ ค่าอาหารและข้าวสาร ค่าเล่าเรียนลูกสาวอุดม ค่าโทรศัพท์ ไฟฟ้าและประปา รวมกันประมาณเดือนละ 11,300 บาท

### จุดเริ่มต้นของวงจหนี้นอกระบบ

อุดมและครอบครัวอาศัยอยู่ในที่ดินซึ่งเป็นมรดกจากรุ่นพ่อแม่ พื้นที่ 1 ไร่ 2 งาน ซึ่งแบ่งการใช้ประโยชน์สำหรับปลูกบ้านประมาณ 2 งาน ทำโรงเพาะเชื้อเห็ดประมาณ 1 งาน ส่วนที่เหลืออีก 3 งาน ใช้ปลูกพืชผักสวนครัวทั่วไป เช่น มะกรูด ตะไคร้ ข่า พริก ถั่วฝักยาว มะนาว พืชผักที่ปลูกนี้จะใช้สำหรับการบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก ส่วนที่เหลือจะถูกนำไปวางที่แผงขายผักของพี่สาว

ที่ดินที่อุดมและครอบครัวอาศัยอยู่ ปัจจุบันติดจำนองอยู่กับสหกรณ์การเกษตรอำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรีที่ดินที่ดินแปลงนี้ เมื่อปี 2537 อุดมเคยนำโฉนดไปจำนองกับธนาคารศรีนคร<sup>6</sup> ตั้งใจจะนำเงินกู้ 150,000 บาท ไปซื้อที่ดินเพิ่มจำนวน 3 งานและขยายพื้นที่ทำการเกษตร แต่เมื่อกู้เงินมาแล้ว เจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าว

<sup>6</sup> ธนาคารศรีนครได้ถูกรวมกิจการเข้ากับธนาคารนครหลวงไทยในปัจจุบัน

กลับเปลี่ยนใจยกเลิกไม่ขายที่ดิน อุดมจึงนำเงินกู้ที่ได้ไปลงทุนเลี้ยงหมู แต่ประสบปัญหาขาดทุน เพราะเกิด ภาวะน้ำท่วม และราคาหมูตกต่ำลงทำให้อุดมกลับไปทำงานเป็นพนักงานของบริษัทอีกครั้ง เพื่อผ่อนชำระหนี้ คืนให้กับธนาคาร ซึ่งใช้เวลาถึง 5 ปี จึงผ่อนหนี้ได้หมดและได้โฉนดที่ดินกลับคืนมา

ช่วงปี 2551ครอบครัวอุดมต้องการขยายโรงเรือนเพาะเชื้อเห็ดและแผงขายผักผลไม้ จึงนำที่ดิน 1 ไร่ 2 งาน ไปจำนองและกู้เงินจำนวน 300,000 บาท กับนายทุนเงินกู้นอกระบบในอำเภอดำเนินสะดวก จังหวัด สมุทรสงคราม โดยจำหนี้ได้คำนวณดอกเบี้ยที่อุดมต้องชำระทั้งหมดแล้วนำมาหักลบกับจากยอดเงินต้นที่ขอกู้ ทำให้อุดมได้เงินสดจากการกู้ยืมครั้งนั้นราว 280,000 กว่าบาท และต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้เพิ่มอีกเดือนละ 4,000 บาท

หลังจากนำเงินกู้มายขยายโรงเรือนเพาะเชื้อเห็ดแล้ว อุดมกลับประสบปัญหาก้อนเชื้อเห็ดไม่ออกดอก เนื่องจากเชื้อเห็ดที่ใช้ผลิตคุณภาพไม่ดีพอ ประกอบกับเจอภาวะไรแดงระบาด ทำให้ก้อนเชื้อเห็ดที่ลงทุนไป เสียหายถึงร้อยละ 80อุดมจึงประสบปัญหาขาดทุนอย่างหนัก จนกลายเป็นวิกฤตเศรษฐกิจของครอบครัว

จากวิกฤตที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะรักษาที่ดินมรดกไว้ อุดมและครอบครัวหาทางออกด้วยการหาแหล่งเงินกู้ แหล่งใหม่ เพื่อนำเงินมาชำระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นและหมุนเวียนใช้จ่ายในครอบครัว แต่เป็นการกู้หนี้นอกระบบ แบบไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และใช้พี่สาวและน้องสาวเป็นผู้ค้ำประกันแทนครั้งนั้นอุดมกู้ยืมเงินนอกระบบ จากหลายแหล่ง สรุปได้โดยสังเขปคือ

เงินกู้แหล่งที่ 1 เป็นเงินที่ขอกู้จากเพื่อนที่รู้จักกันในบริษัทเดิม จำนวน 30,000 บาท และอุดมได้กู้เงิน จากแหล่งนี้ อีกในครั้งที่สอง 20,000 บาท รวมดอกเบี้ยที่อุดมต้องชำระคืนเพื่อนทุกเดือน เดือนละ 3,000 บาท

เงินกู้แหล่งที่ 2 อุดมได้รับคำแนะนำจากเพื่อนบ้านว่ามีบ้านหนึ่งในชุมชนใกล้เคียง ปล่อยเงินกู้ให้ สำหรับคนที่เดือดร้อนและหมุนเงินไม่ทัน อุดมจึงไปขอกู้จำนวน 20,000 บาท และจ่ายดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อ เดือน ต่อมาจึงไปขอกู้เพิ่มอีก 10,000 บาท อัตราดอกเบี้ยเท่าเดิม

เงินกู้แหล่งที่ 3 เป็นแหล่งเงินกู้ที่อุดมไม่เคยรู้จักมาก่อน รู้เพียงว่าเป็นนายทุนจากจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งให้พนักงานหรือนายหน้า นำเงินมาปล่อยกู้อีกทอดหนึ่ง อุดมกู้เงินจำนวนทั้งสิ้น 20,000 บาท และต้องจ่าย ดอกเบี้ยร้อยละ 10ต่อเดือน



เงินกู้แหล่งที่ 4 เป็นเงินกู้จากผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านข้างเคียง ยอดเงินที่ขอกู้เป็นจำนวน 20,000 บาท จ่ายดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อเดือน

เงินกู้แหล่งที่ 5 เป็นแหล่งเงินกู้ที่ติดประกาศตามเสาไฟฟ้า ตู้โทรศัพท์ และตามป้ายประกาศสาธารณะทั่วไป เป็นการปล่อยกู้ผ่านนายหน้า ที่เรียกว่าพวก “หมวกกันน็อค” ลูกค้ำที่ต้องการกู้สามารถโทรศัพท์เข้าไปขอกู้ได้โดยสะดวก อุดมกู้เงินจากแหล่งนี้หลายก้อน ตั้งแต่ 1,000 บาท ถึง 5,000 บาท เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายหมุ่เงินเวียนในครอบครัว และใช้คืนดอกเบี้ยให้กับเจ้าหนี้รายต่างๆ ในลักษณะของการกู้หนี้ เพื่อนำมาหมุ่คืนให้หนี้รายวัน

### เผชิญวิกฤตชีวิตจากหนี้นอกระบบ

อุดมมีชีวิตอยู่ในวังวนของการกู้หนี้จากแหล่งหนึ่งเพื่อนำไปใช้คืนให้กับอีกแหล่งหนึ่งเป็นเวลาประมาณ 1 ปี จากที่เคยจ่ายดอกเบี้ยรายวันเพียงวันละ 200-300 บาท ในช่วงท้ายๆ ต้องจ่ายดอกเบี้ยรายวันสูงถึงวันละ 1,000 บาท ในจุดนี้อุดมกล่าวว่า “ต้องหมุ่หาเงิน 1,000 บาทเพื่อใช้หนี้ทุกวัน ทำได้เพียงประมาณ 1 เดือน ก็ล้มป่วยเลย เพราะหาเงินมาหมุ่หนี้ต่อไปไม่ไหว” “เป็นวิกฤตของวิกฤตในชีวิต เนื่องจากต้องหนีหัวซุกหัวซุนจากการตามทวงหนี้ของเจ้าหนี้แต่ละรายที่ตามทวงเราทุกวัน”

วิธีการทวงหนี้ของเจ้าหนี้นอกระบบมีแตกต่างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับประเภทของแหล่งเงินกู้ เช่น เจ้าหนี้ที่เป็นเพื่อนบ้านหรือคนรู้จักกัน จะใช้วิธีโทรศัพท์ทวงหนี้เท่านั้นถ้าเป็นเจ้าหนี้ต่างชุมชนหรือต่างถิ่นในละแวกใกล้เคียงที่ถูกแนะนำโดยเพื่อนบ้าน อาจใช้วิธีทวงถามผ่านเพื่อนบ้านหรือคนรู้จักกัน แต่ถ้าเป็นเจ้าหนี้ที่อยู่ห่างไกลมากๆ หรืออยู่ในจังหวัดอื่น มักใช้วิธีให้นายหน้าโทรทวงถามหรือนัดเวลาชำระเงินนอจากนั้นก็มีการทวงแบบกะทันหัน เพื่อไม่ให้ลูกหนี้หลบหนี คือไม่มีการนัดหมายล่วงหน้า แล้วขับรถมาตามทวงถามหนี้ถึงหน้าบ้าน

มีบางครั้งด้วยเช่นกันที่อุดมออกไปทำงานนอกชุมชน และมีสายลับของเจ้าหนี้ซึ่งอุดมไม่รู้จักคอยรายงานความเคลื่อนไหวของอุดมให้กับเจ้าหนี้ทราบ และพนักงานของบริษัทเจ้าหนี้จะเข้าไปทวงถามหนี้ถึงสถานที่ทำงานของอุดม

นอกจากวิธีการทวงหนี้ดังกล่าวแล้ว ยังมีการทวงหนี้โดยการข่มขู่คุกคามทางวาจา และการทำร้ายร่างกายช่วงที่อุดมเผชิญปัญหาถูกทวงหนี้จากเจ้านั้นนอกระบบเป็นช่วงที่วิกฤตของชีวิต และส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตของอุดมหลายอย่าง เช่น ทำให้เกิดความกลัว และระแวงต่อปฏิกิริยารอบตัว เช่น เสียงรถ เสียงหมาเห่า หรือเสียงคนพูด ทำให้สมาชิกในครอบครัวเกิดความตึงเครียด อยู่ในอาการที่ไม่ค่อยพูดจกกันเหมือนเดิม เพื่อนบ้านหรือคนในชุมชนหลีกเลี่ยงที่จะพูดคุยด้วย เนื่องจากเกรงว่าอุดมหรือคนในครอบครัวจะขอกู้ยืมเงินอีก ความกลัวและความละอายใจที่เกิดขึ้น ทำให้อุดมต้องหลบเลี่ยงที่จะคบค้าสมาคมกับเพื่อนบ้าน ด้วยการออกไปรับจ้างทำงานนอกชุมชน และสุดท้ายของปัญหารุมเร้าที่เกิดขึ้นทั้งหมด ทำให้อุดมเกือบตัดสินใจฆ่าตัวตายเพื่อหนีปัญหา

### บทเรียนและทางออกของปัญหาหนี้นอกระบบ

การดำเนินชีวิตแบบหลบซ่อนจากคนที่คอยติดตามทวงหนี้ และเหตุการณ์ที่อุดมเคยคิดฆ่าตัวตาย ทำให้อุดมกลับมาใช้เวลาทบทวนข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นทั้งหมดในชีวิตใช้สติและให้กำลังใจกับตัวเอง ดังที่อุดมกล่าวว่า “ต้องใช้สติเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาพยายามค้นหาบ่อเกิดของปัญหา แล้วค่อยๆ คิดหาทางแก้ไข ปัญหาไปที่ละอย่าง อีกทั้งต้องคิดให้กำลังใจตัวเองด้วยว่า เราไม่ได้ตั้งใจจะโกงเขาแต่อย่างใด เพียงแต่เรายังไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ทั้งหมดได้ในตอนนี้”

หลังจากนั้น อุดมได้ปรึกษากับสมาชิกในครอบครัว และตัดสินใจขออนุญาตเจรจากับเจ้านั้นนอกระบบทุกรายเพื่อขอผ่อนชำระหนี้ทั้งหมด โดยจะทยอยชำระให้เสร็จสิ้นทีละราย ซึ่งหลังจากการเจรจา เจ้าหนี้ทุกรายได้ยอมรับข้อเสนอการผ่อนชำระของอุดม

ส่วนเจ้านั้นนอกระบบรายใหญ่ ในอำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดสมุทรสงคราม อุดมได้ขอกู้เงินจากสหกรณ์การเกษตรอำเภอโพธาราม เพื่อนำมาชำระหนี้ที่ค้างชำระอยู่ 70,000 บาท ปัจจุบันโฉนดที่ดินของอุดม จึงถูกย้ายมาจำนองอยู่ที่สหกรณ์การเกษตรโพธารามแทน

จากบทเรียนการเผชิญปัญหาหนี้นอกระบบ อุดมมีข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของเกษตรกรรายอื่น และกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ ดังต่อไปนี้ 1) ผู้ที่จะกู้หนี้ทั้งในและนอกระบบควรศึกษาข้อมูลหรือที่มาของแหล่งเงินกู้ให้มีความชัดเจนก่อนขอกู้ยืม 2) ผู้ที่จะกู้ยืมเงิน ควรประเมินความสามารถของตนเองในการชำระเงินคืนเงินกู้ให้กับเจ้าหนี้ด้วย 3) เมื่อกู้เงินแล้ว ผู้กู้ควรหาอาชีพ

เสริมเพื่อให้มีสภาพคล่องมีเงินมาหมุนเวียนชำระหนี้<sup>4</sup>) หน่วยงานภาครัฐควรมีมาตรการฟื้นฟูอาชีพให้กับเกษตรกรหรือผู้ที่เป็นหนี้อย่างจริงจัง มีการติดตามประเมินผล รวมถึงคอยให้คำแนะนำเกี่ยวกับการประกอบอาชีพต่างๆ เพื่อให้เกษตรกรแก้ไขปัญหาวិฤทธิและเศรษฐกิจของตนเองได้ 5) หน่วยงานภาครัฐควรมีมาตรการในการผันหนี้ในระบบให้เป็นหนี้ในระบบ และ 6) ภาครัฐควรมีมาตรการในการสนับสนุนเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพให้กับเกษตรกรอย่างทั่วถึง

### กรณีศึกษาหนี้ในระบบของเกษตรกร : นางกรองทิพย์ พารา

กรองทิพย์ พารา อายุ 39 ปี ปัจจุบันประกอบอาชีพเกษตรกรและทำงานรับจ้างทั่วไป กรองทิพย์เป็นสมาชิกกลุ่มกิจกรรมธรรมชาติอำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทำงานแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบของเกษตรกร กรองทิพย์มีสมาชิกครอบครัวทั้งหมด 4 คน คือ กรองทิพย์ สามี และลูกอีก 2 คน ซึ่งกำลังอยู่ในวัยศึกษา ลูกสาวคนโต วัย 14 ปี และลูกชายคนเล็กวัย 9 ปี โดยสามีประกอบอาชีพเปิดร้านรับซ่อมรถจักรยานยนต์บริเวณหน้าบ้านที่เป็นที่อยู่อาศัยด้วย

### จุดเริ่มต้นของวงจรหนี้ในระบบ

ครอบครัวของกรองทิพย์ เคยสูญเสียที่ดิน 16 ไร่ ซึ่งเป็นที่ดินผืนใหญ่ติดถนนลาดยาง ไม่ห่างจากบ้านที่กรองทิพย์อาศัยอยู่ในปัจจุบันให้กับเจ้าหนี้นอกระบบกรองทิพย์เล่าถึงการสูญเสียที่ดินครั้งนั้นของครอบครัวให้ฟังว่า

“...เมื่อก่อนที่นาผืนนี้เป็นของย่า ตอนเด็กๆไม่เคยรู้เรื่องหนี้สินของครอบครัว จนพอโตมาจึงพอเข้าใจว่า ที่สูญเสียที่ผืนนี้ไป เพราะปู่เอาที่ดินผืนนั้นไปค้ำประกันเงินกู้นอกระบบให้กับคนรู้จักกันในอีกตำบลหนึ่ง จนวันหนึ่งคนรู้จักที่ปู่เอาที่ดินไปค้ำประกันให้หนี้ขาดส่งหนี้ ทำให้เจ้าหนี้นอกระบบจะมายึดที่นาของย่าทั้งหมดรวมทั้งที่บ้านด้วย แต่ด้วยความที่ย่าต้องการเก็บรักษาบ้านเอาไว้ เลยตัดสินใจขายที่นา 16 ไร่ เพื่อใช้เงินคืนเจ้าหนี้ทั้งหมด จำได้ว่าเจ้าหนี้นอกระบบที่รับจำนองที่ดินอยู่ตำบลเขาแฝง อำเภอโพธาราม เป็นคนที่มีอิทธิพล มักให้ชาวบ้านกู้เงินและยึดที่ทางของชาวบ้าน เป็น

คนร่ำรวยในพื้นที่ เขาจะเป็นเจ้าแม่เรื่องที่ดินเลย หมายถึงมีคนไปกู้เงินแล้วเอาที่ไปจำนองไว้มาก ภายนอกจะเห็นว่าเขาเปิดปั้มน้ำมัน แต่จริงๆเขาชอบปล่อยเงินกู้ และซื้อที่ดินขาวนา พอยึดที่ดินของคนที่มาจำนองแล้ว ก็เอาที่ดินมาปล่อยให้เช่าต่อ ตอนที่ย้ายขายที่นั่นแม้ยังเด็กก็รู้ได้ว่าเป็นเรื่องใหญ่ของครอบครัวและรู้ว่าที่นาที่เคยวิ่งเล่นไม่ใช่ของเราอีกต่อไป เหลือที่แค่บริเวณบ้านไม่มากนัก และต้องช่วยย่าทำงานรับจ้างหาเงิน..”

เมื่อย่ากรองทิพย์ตัดสินใจขายที่ดิน 16 ไร่ ใช้หนี้ธนาคารไปแล้ว ย่าของกรองทิพย์ก็แบ่งที่ดินที่เหลือประมาณ 4 ไร่ ให้ลูกๆ รวมพื้นที่บ้านด้วย โดยแบ่งให้ลูก 4 คน เท่าๆกัน พ่อของกรองทิพย์ก็ได้รับส่วนแบ่งที่ดิน 1 ไร่ และรวมบ้านที่อยู่อาศัยในที่ดินแปลงนี้ด้วย

หลังจากที่กรองทิพย์ออกมามีครอบครัวและเริ่มต้นชีวิตใหม่ในที่ดินแปลงเล็กๆ ที่ร่วมกันซื้อกับสามี ซึ่งเป็นทั้งบ้านและเปิดเป็นอู่ซ่อมรถกรองทิพย์ก็ไม่ได้กลับไปอยู่ในที่ดินของย่าที่เติบโตมาแต่เด็กอีกเลย หลังจากที่ดิน 1 ไร่ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของพ่อ พ่อของกรองทิพย์ได้นำที่ดินนั้นไปจำนองกับเจ้าหนี้ธนาคารอีก เป็นจำนวนเงิน 100,000 บาท แต่ต่อมาเมื่อไม่มีเงินจ่ายดอกเบี้ยตามสัญญา ทำให้เจ้าหนี้ธนาคารจะมายึดที่ดิน 1 ไร่ นี้ไป แต่เนื่องจากกรองทิพย์ไม่อยากสูญเสียที่ดินที่เหลือผืนนี้ไป เพราะมีความผูกพัน และถ้าเสียที่ดินผืนนี้ไปแล้ว ก็จะมีหลายคนในครอบครัวที่ไม่มีบ้านอยู่อาศัย

ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้กรองทิพย์จำเป็นต้องหาเงินเร่งด่วนมาไถ่ถอนที่ดินจากการจำนอง โดยไปกู้ยืมเงินคนในชุมชน จากทั้งผู้ใหญ่บ้าน และคนมีฐานะในชุมชน 3-4 ครอบครัว รวมกันได้ 100,000 บาท เพื่อไปไถ่ถอนที่ดินออกมา ซึ่งกรองทิพย์บอกเจ้าหนี้ในชุมชนว่าจะนำที่ไปจำนองและอู่ซ่อมรถไปทำเรื่องกู้เพิ่มกับธนาคาร การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อมาชำระคืนให้ ด้วยความเป็นที่ไว้วางใจของคนในชุมชนและเป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่ ทำให้กรองทิพย์ได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหนี้ธนาคารในละแวกชุมชน ทำให้สามารถไถ่ที่นาของพ่อกลับคืนมาได้

แต่ปัญหาที่ตามมาคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) อนุมัติเงินกู้ที่กรองทิพย์นำที่ไปจำนองและอู่ซ่อมรถไปจำนองเพียง 50,000 บาท ซึ่งไม่เพียงพอไปใช้คืนเจ้าหนี้ธนาคาร ทำให้กรองทิพย์อยู่ในสภาพมีหนี้สินในระบบกับ ธ.ก.ส. 50,000 บาทและเจ้าหนี้ธนาคารในชุมชนอีก 50,000 บาท โดยต้องแบกรับดอกเบี้ยหนี้ธนาคารร้อยละ 3 ต่อเดือน และในระบบร้อยละ 7 ต่อปี

## เผชิญวิกฤตชีวิตจากหนี้ในระบบ

ตั้งแต่นั้นมา ทำให้กรองทิพย์วนเวียนอยู่กับการหาเงิน และกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้คืนดอกเบี้ยและเงินต้น ทั้งในและนอกระบบมาโดยตลอด ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา ตั้งแต่แต่งงานในปี พ.ศ.2537 จนถึงปี พ.ศ. 2550 (พอรู้มัยว่า ช่วงพ่อเอาที่ไปจำนองและกรองทิพย์ได้ถอนมาได้ เป็นช่วงปีไหน) หนี้สินของกรองทิพย์ได้เพิ่มพูนขึ้นเป็นหลายก้อน ดังนี้

1. หนี้ในระบบที่ยืมคนในชุมชนตั้งแต่สมัยแต่งงานใหม่ และนำเงินมาซื้อที่ดิน สร้างบ้าน ทำคู่อ้อมรถ และหมุนเวียนใช้จ่ายยามจำเป็น ประมาณ 100,000 บาท เนื่องจากเป็นเงินนอกระบบกู้ยืมคนรู้จักกันในชุมชน ดอกเบี้ยจึงไม่แพง ร้อยละ 3 ต่อเดือน หรือร้อยละ 36 ต่อปี
2. หนี้ในระบบที่ยืมคนในละแวกชุมชนเพื่อถอนที่นาของพ่อ 50,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อเดือน
3. หนี้ในระบบจากการเอาที่บ้านและคู่อ้อมรถ ไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้กับธ.ก.ส. เพื่อนำเงินมาใช้คืนเจ้าหนี้ภายในชุมชน 50,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี

ดอกเบี้ยหนี้ในระบบประมาณเดือนละ 6,000 บาท คือภาระที่ต้องแบกรับ ไม่รวมดอกเบี้ยหนี้ในระบบ และค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในชีวิตประจำวัน อาทิ ค่าอาหารและค่าเลี้ยงดูลูก โดยรายได้ในครอบครัวของกรองทิพย์ มาจากการซ่อมรถจักรยานยนต์ของสามี และรับจ้างเย็บรองเท้าของกรองทิพย์ รวมกันเฉลี่ยประมาณเดือนละ 7,000-8,000 บาท จึงไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย

กรองทิพย์เล่าว่าหนี้ในระบบในชุมชนเป็นหนี้ที่ตนเองไม่สามารถขาดส่งได้ เพราะตนเองกับเจ้าหนี้มีความสัมพันธ์กันในชุมชน เช่น เจ้าหนี้เป็นคนในละแวกบ้าน หรือเป็นคนมีเงินในชุมชนที่ปล่อยเงินกู้ ซึ่งมีบุญคุณกับกรองทิพย์ ให้เงินกู้ยืมในเวลาที่กำลังลำบากหรือมีปัญหาฉุกเฉิน ดังนั้นเมื่อเวลาหาเงินมาได้ ครอบครัวกรองทิพย์จะใช้ดอกเบี้ยหนี้ในระบบก่อนเพื่อรักษาความสัมพันธ์

ต่อมากรองทิพย์เห็นว่า ทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 200,000 บาท ถ้าให้หาเงินจากการทำงานมาใช้คืนนั้นเป็นเรื่องยากที่จะเป็นไปได้ กรองทิพย์จึงตัดสินใจหมุนเงินมาใช้คืนด้วยการเล่นแชร์

ในชุมชน การเล่นเกมแชร์คือระบบการลงขันเพื่อให้มีเงินก้อน เป็นระบบที่คนในชุมชนกรองทิพย์พึ่งพาเศรษฐกิจซึ่งกันและกันด้วยความไว้วางใจใจตนเอง โดยกรองทิพย์ตั้งตนเป็นทำแชร์ รับผิดชอบในการเก็บเงินงวดแชร์ และบริหารจัดการวงแชร์ ประมาณ 5 วง โดยตนเองเป็นหัวหน้าทุกวง โดยหวังว่าถ้าสามารถเปี่ยแชร์ได้จากทุกวงมารวมกัน จะสามารถจะนำเงินไปตัดต้นหนี้ในระบบจำนวน 200,000 บาท ได้ทั้งหมด

“...การเล่นแชร์แต่ก่อนเคยเป็นลูกแชร์ แต่พอหนี้เยอะอยากได้เงินมาปิดหนี้เลยเริ่มเป็นทำแชร์เอง คราวแรกว่าจะเล่นเกมมาใช้หนี้แต่จริงๆแล้วมันไม่ได้เป็นแบบนั้น กลายเป็นการเพิ่มหนี้ สมมติว่า ส่งมือละ 500 บาท เดือนละครั้งเล่น 20 คน ก็ส่งไปทุกเดือน ดอกบางทีก็ 200 หรือ 300 บาท แล้วแต่จะเปี่ยแชร์แข่งกัน ส่งเดือนละ 500 บาทบางคนจ่ายดอกเดือนละ 300 ก็เป็นส่งเงินแชร์เดือนละ 800 บาท บางคนต้องการใช้เงินมากก่อนเงินก็เปี่ยแพง เช่น บางคนเปี่ยดอก 600 ท่วมต้น 500 บาท จึงต้องจ่าย 1100 บาทต่อเดือน แต่ละคนจังหวะชีวิตมันไม่เหมือนกัน บางทีไปยืมเงินเขามา ไม่มีใช้ ดอกแชร์แพงแค่ไหนก็ต้องเปี่ยเพราะต้องใช้เงิน....”

“...ตอนที่ยังไม่เป็นทำแชร์ แคส่งแชร์เป็นลูกแชร์เขาเล่นเกมแชร์เดือนละ 2000 บาทได้ ทั่วๆที่ความตั้งใจคือเอามาใช้หนี้ แต่จริงๆคือไม่ได้ใช้หนี้ แต่เอามากินอยู่ เอาเงินไปหมุนใช้ในชีวิตประจำวัน หมด วันๆ หมดไปกับการหมุนเงิน ยืมคนนั้น ยืมคนนี้มาปิดหนี้ ส่งแชร์ ส่งดอกรายเดือน บ้านพี่ก็ไม่ได้กินอยู่หรือหิวหาเงินมาได้ ส่วนหนึ่งต้องใช้หนี้ก่อนเหลือใช้หนี้ถึงจะกิน ส่วนใหญ่ไม่ได้ส่งเงินต้นส่งแต่ดอกเปี่ย พอเราเอาเงินไปส่งหนี้พอไม่มีใช้ก็ไปเอาต่ออีก ดอกเปี่ยมันก็ไม่จบไม่สิ้น เหมือนหมุนเงินไปใช้หนี้ให้เครดิตเราอยู่ได้ สมมติเรายืมมา 20000 อีกสองเดือนคืนเราก็จะคิดแล้วว่าเดี๋ยวจะเล่นเกมแชร์ แต่บางทีคืนไม่หมด เราก็เก็บไว้ใช้จ่ายคืนเขาไป 15,000 เพื่อรักษาเครดิตให้ยืมต่อได้...”

กรองทิพย์วนอยู่ในวงจรของการหมุนหนี้และเล่นเกมแชร์ เกือบ 2 ปี โดยเงินที่ได้มา นอกจากจะไม่ได้นำไปใช้หนี้ในระบบเดิม กลับยังมีหนี้เพิ่มพูนจากการกู้หนี้ยืมสินจากระบบจากนอกชุมชนอีก โดยเป็นเงินกู้ที่ประกาศติดตามเสาไฟฟ้าว่าเงินกู้ด่วนทันใจ หรือหนี้ “หมวกกันน็อค” นั่นเอง เงินกู้ประเภทนี้ มีดอกเปี่ยร้อยละ 20-40 ต่อครั้ง (ขึ้นกับจำนวนวันที่ขอกู้ยืม เช่น 20 หรือ 30 วัน) กรองทิพย์กู้เงินก้อนนี้ มาเพื่อรับผิดชอบแทนคนที่ส่งเงินค่าแชร์ช้า เนื่องจากตัวเองเป็นทำแชร์

“...คนในหมู่บ้านที่มาเล่นแชร์กับเรา พอเขาไม่มีเงินเขาก็บอกให้เราออกไปก่อนเดี๋ยวคืนให้ เราไม่มีเงินก็ต้องไปกู้เงินพวกหมวกกันน็อคมาหมุน และรับผิดชอบเอง กลัวเสียหน้าเพราะเราเป็นคนตั้งวงแชร์ขึ้นมา คนในหมู่บ้านตัวเองไม่ค่อยมีปัญหาในการส่งแชร์ แต่คนอีกหมู่บ้านที่มาเล่นด้วย บางทีเก็บไม่ได้เพราะส่งช้า เราก็ต้องรับผิดชอบ จนถึงวันนี้ 3-4 ปี มาแล้วยังเก็บเงินคืนจากบางคนไม่ได้เลย เขาบอกเขาไม่ได้โกงแต่เขาไม่มีให้ แต่พี่เป็นเท้าแชร์ ลูกแชร์ที่ต้องได้เงินครบ ถ้าไม่มีเงิน จะทำยังไงได้ก็ต้องกู้ ครั้งแรกร้อยละ 20 กู้หมวกกันน็อคมาแก้ปัญหาแชร์ ...”

ในช่วงเวลานี้เองที่ทำให้กรงทิพย์เสียความเชื่อถือในชุมชน เพราะไม่สามารถส่งดอกเบี้ยยให้แก่เจ้าหนี้ นอกกระบบในชุมชนได้อย่างเคย รวมทั้งเงินแชร์ที่ตนต้องรับผิดชอบต่อคนอื่น ได้กลายเป็นภาระใหม่ที่แบกรับไว้ภายในครอบครัว

จากที่เคยมีแหล่งเงินกู้ในชุมชนไว้พึ่งพิงยามฉุกเฉินทำให้ต่อมากรงทิพย์ไม่กล้าที่จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหนี้ในระบบในชุมชนอีกเพราะขาดส่งหลายครั้ง กลายเป็นเหตุผลสำคัญทำให้กรงทิพย์ต้องกู้เงินนอกระบบจากนอกชุมชน ซึ่งเป็นรูปแบบของบริษัทปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยสูง และมีคนขับรถจักรยานยนต์ หรือคนใส่หมวกกันน็อคเป็นพนักงานปล่อยเงินกู้ และเก็บดอกเบี้ยทุกวัน มีลักษณะการทวงหนี้ที่ใช้วิธีข่มขู่คุกคาม การประจาน ทำร้ายร่างกาย และเฝ้าติดตามตัว

“...หนี้ในระบบในชุมชน พี่ไม่เคยคิดที่จะเบี้ยวเลย ขนาดดอกเบี้ยเพียงไม่เบี้ยว มันทำให้พี่อยู่ได้มาเป็น 10 ปี มีความเชื่อถือกัน ยืมได้ยามจำเป็น แต่พอเราเจอปัญหาแชร์ เราไปยืมเงินกู้หมวกกันน็อค พี่เคยหมุนส่งหนี้ถึงวันละ 2,000 บาท เป็นเวลา 1 เดือนเต็ม ดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อเดือน พี่น็อคเลย คือหมุนจนไม่มีทางไปแล้ว พี่ไปรู้จักหนี้หมวกกันน็อคจากเพื่อน เพื่อนข้างบ้านก็ลำบากจึงชวนไปกู้ ค้ำประกันกันเองสองคน พี่ค้ำเพื่อน เพื่อนค้ำพี่ เราก็ไม่สนตอนนั้นสนใจแค่ว่าต้องได้เงินมาแก้ปัญหาแชร์ ปัจจุบันเพื่อนคนนั้น ต้องหนีหนี้หมวกกันน็อคออกจากหมู่บ้านไปแล้ว...”

“...เวลาเงินหมวกกันน็อค เขาจะให้ส่งทั้งต้นทั้งดอกให้เสร็จ อย่างพี่ก็ต้องส่งให้หมดภายใน 24 วัน เป๊ะทุกครั้ง กู้หมวกกันน็อคไม่พอ ก็ไปเอาทองอีก ส่ง 24 วันเหมือนกัน ตอนเป็นเท้าแชร์ ลูกแชร์ที่ไม่มีเงินส่ง บอกว่าให้เราไปหาเงินให้หน่อย ออกให้ก่อน เดี่ยวคืนให้แล้วจะให้ดอกด้วย แต่

ปรากฏว่ามันไม่เป็นไปตามพูด เราก็ต้องแบกดอกส่งต้น หนี้หมวกกันน็อคเอง หนี้บัตรเครดิตตามเสาไฟฟ้าก็มาแก้ปัญหาระบบแอร์อย่างเดียว ลำพังค่ากินค่าอยู่ไม่ถึงต้องกู้ดอกเบี้ยวแพงและโหดหรรอก”

เรากินอดๆอยากๆกันได้ กินข้าวยังไม่มีน้ำปลาเลย อยู่กันพื้กับผัว ลูก กินไข่ใบเดียว กินกันทั้งครอบครัวลูกก็กินข้าวอย่างเดียวไม่ต้องกินขนมเลย บอกลูกว่าห้ามแวะตลาดนัด สภาพครอบครัวตอนนั้นห่อเหี่ยวมาก อยู่แต่ในบ้าน ไม่เปิดบ้าน นั่งรับจ้างเย็บรองเท้า เหมือนจะเป็นคนบ้า”

เมื่อชีวิตครอบครัวเดินมาถึงทางตัน ทำให้กรองทิพย์และครอบครัวมีสภาพจิตใจที่ย่ำแย่ ทั้งสุขภาพกายและใจ ลูกๆ มีภาวะซึมเศร้า และรับรู้ได้ถึงปัญหาของพ่อแม่

### บทเรียนและทางออกของปัญหาหนี้บัตรเครดิต

จุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหา มาจากความหวังโยของคนที่เห็นสภาพครอบครัวกรองทิพย์ อยู่ในจุดที่ย่ำแย่และไม่น่าจะรอดได้ เริ่มต้นเมื่อป้าสำเนียง ฮวดลิ้ม อดีตชาวนาที่เกือบจะสูญเสียที่ดินจากปัญหาหนี้สิน เห็นว่าครอบครัวกรองทิพย์ มีคนขับรถจักรยานยนต์มาทวงหนี้ทุกวัน ทำให้ป้าสำเนียงเรียกครอบครัวกรองทิพย์ เข้าไปพูดคุยเพื่อรับฟังปัญหาและหาทางแก้ไขร่วมกัน

“...วันหนึ่งป้าสำเนียงโทรมา บอกว่าได้ยินว่าเอ็งเจอปัญหา หมวกกันน็อคเฝ้าหน้าบ้าน ต้องส่งดอกเบี้ยวให้หมวกกันน็อค พี่ก็ไปหาป้าสำเนียง ป้าแกแนะนำว่าถ้ายังทำอาชีพแบบเดิม เย็บรองเท้า มันหาเงินไม่พอหรรอก ก็ต้องหาเงินมาโปะหนี้หนี้มันไม่จบ ส่วนเรื่องหนี้เสาไฟฟ้า ป้าแกก็บอกให้เลิกหมุน ไม่งั้นมันตาย ถ้าไม่เลิกนะ ตอนนั้นใจเราก็ตึงไม่ยอมเลิก เพราะใจเราคิดต้องรับให้ไหว จนวันหนึ่งหมวกกันน็อคมันมาบอกเรา แกหนีไปเลยนะ ไม่ต้องมาส่งแล้ว หมวกกันน็อคถึงกับมาเตือนเราเพราะเดี๋ยวจะโดนเจ้าหน้าที่คนอื่นมาทำร้ายเอา เขาสงสาร...”

แม้ในช่วงแรกที่กรองทิพย์ ได้ฟังคำแนะนำจากป้าสำเนียง แต่ก็ยังไม่คิดจะปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขปัญหาในทันทีเพราะยังเชื่อมั่นว่าตนเองจะสามารถหมุนหนี้ต่อไปได้ จนกระทั่งกรองทิพย์หมุนหนี้บัตรเครดิตส่งเงินต้นพร้อมดอกถึง 2,000 บาท ต่อวัน อยู่เกือบเดือน และเครียดมากจนตัดสินใจที่จะกินยาตายกันทั้งครอบครัว



“...วันที่ไม่ไหวแล้วจนอยากจะกินยาตาย มีไข้ฟองเดียวกินกันทั้งบ้าน ได้ยินเสียงลูกชายคนเล็กพูดว่า แม่ถ้าเรามีตั้งเดียวค่อยกินก็ได้นะ พี่ก็น้ำตาไหล วันนั้นได้ยินลูกพูดก็เลยสัญญากับตัวเองว่าไม่กู้อีกแล้วหนี้หมวกกันน็อค ไม่เอาอีกแล้ว ...”

หลังจากนั้น กรองทิพย์ จึงตัดสินใจเด็ดขาดที่จะไม่กู้หนี้เพิ่ม และหยุดการยืมเงินทั้งหมด และตัดสินใจเผชิญหน้ากับเจ้าหนี้ เข้าไปพูดคุยกับเจ้าหนี้ในระบบที่เป็นคนในชุมชน แม้จะถูกต่อว่า แต่กรองทิพย์ ก็ยอมรับสภาพ อดทนและพร้อมที่จะเริ่มต้นใหม่ ส่วนหนี้หมวกกันน็อค กรองทิพย์ได้ต่อสู้จนสามารถส่งหนี้ได้หมด ด้วยความช่วยเหลือของบ้าน่าสำเนียง ที่ให้กรองทิพย์ทำงานเพิ่ม เพื่อให้มีรายได้ส่งคืนหนี้ในระบบรายวันของบริษัทให้หมดไป

กรองทิพย์สรุปบทเรียนการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบของตนเองว่า

- ก่อนอื่นคือต้องตั้งสติแล้วตั้งใจกับตนเองอย่างเด็ดขาดที่จะไม่กู้หนี้ในระบบเพิ่มเติมอีก ไม่ว่าจะหนี้ในระบบในชุมชน ญาติพี่น้อง หรือหนี้ในระบบในรูปของบริษัทเงินด่วนทันใจ เพราะถ้าหากไม่หยุดการกู้หนี้ก็เหมือนเพิ่มพูนปัญหาไม่สิ้นสุด
- ต้องพูดคุยให้เจ้าหนี้ในระบบทุกคนทราบถึงสาเหตุที่ไม่ได้ใช้หนี้คืน และแสดงเจตนารมณ์ว่าเราจะใช้หนี้คืนแต่ขอโอกาสตั้งหลัก และขอหยุดการผ่อนชำระดอกเบี้ยคืนชั่วคราว สิ่งนี้ต้องอาศัยความกล้าหาญในจิตใจและกำลังใจจากครอบครัว และการช่วยเหลือจากกลุ่มของเกษตรกรก็เป็นสิ่งสำคัญ
- ใช้หนี้ในระบบรายวันที่กู้ด่วนจากบริษัทให้หมดเป็นอันดับแรก เพราะหนี้ชนิดนี้มีรูปแบบการทวงที่โหดร้าย ดอกเบี้ยสูงแต่ส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาสั้นและรวมเงินต้นและดอกเบี้ยเข้าด้วยกันแล้ว เมื่อชำระเรียบร้อยแล้วรีบรีบร้อนห้ามกลับไปยุ่งกับการกู้รูปแบบนี้อีก
- ตั้งใจทำมาหากินเริ่มต้นชีวิตใหม่ด้วยการขยันทำงาน หางานทำเพิ่มขึ้นเพื่อเสริมรายได้ เก็บหอมรอมริบ ทำความดีกับชุมชนและสร้างสัมพันธภาพที่ดี ด้วยการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วม เพราะกลุ่มจะเป็นทั้งเพื่อน ทั้งที่ปรึกษาปัญหาการทำเกษตร การทำงาน หรือการช่วยเหลือเพื่อให้ตนเองสามารถพ้นวิกฤตชีวิตได้

- เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตไปสู่การพึ่งพาตนเอง จากเดิมที่ไม่เคยปลูกผักสวนครัว เลี้ยงไก่ ก็เริ่มทำ เพื่อปรับให้พึ่งตนเองได้ ค่าใช้จ่ายลดลง เอาเวลาไปทำสวนทำไร่มากขึ้น สิ่งเหล่านี้ช่วยทำให้จิตใจเข้มแข็งขึ้น

ปัจจุบันกรองทิพย์ปรับวิถีชีวิตใหม่ที่นาของสามีที่มีพื้นที่เกือบไร่ถูกปรับเปลี่ยนจากนาที่ใช้สารเคมีสูง ทำเพื่อขายและไม่ได้บริโภคเอง มาเป็นการปลูกข้าวไรซ์เบอร์รี่อินทรีย์และส่งขายในกลุ่มเกษตรกร เรียนรู้วิถีพึ่งพาตนเองมากขึ้น ปลูกผักสวนครัว เลี้ยงไก่ เพื่อลดรายจ่าย และทำงานรับจ้างเป็นรายได้เสริม กรองทิพย์สามารถพึ่งพาตนเองเรื่องอาหารได้มากขึ้นมีเพื่อนฝูงพรรคพวกในการพึ่งพาให้คำปรึกษาในการประกอบอาชีพ สุขภาพกายและใจภายในครอบครัวดีขึ้น ทำให้ครอบครัวกลับมามีความสุขอีกครั้ง

### กรณีศึกษาหนี้ในระบบของเกษตรกร : นางสาวเนียง ฮวดลิ้ม

“สำเนียง ฮวดลิ้ม” อายุ 68 ปี มีเชื้อสายไทย-มอญ มีพี่น้องทั้งหมด 7 คน สำเนียงเป็นบุตรคนที่ 3 ของครอบครัว เดิมที่ต้นตระกูลอยู่อาศัยของสำเนียงอาศัยอยู่แถวๆ ย่านบางกระดี ในเขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ หลังจากนั้นจึงย้ายถิ่นฐานอีกหลายครั้ง จนมาอยู่ที่บ้านเขาราบ ตำบลเตาปูน อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี

สำเนียงไม่มีที่ดินมรดกตกทอดจากพ่อแม่ แต่มีที่ดินที่สำเนียงได้ซื้อเองหลังแต่งงานและแยกครอบครัวออกมา แปลงแรกพื้นที่ 9 ไร่ 2 งาน และ แปลงที่ 2 พื้นที่ 15 ไร่ 2 งาน ซึ่งเป็นที่ดินแปลงที่ปลูกบ้านอาศัยอยู่ในปัจจุบัน

### จุดเริ่มต้นวงจรหนี้ในระบบ

วงจรหนี้สินของครอบครัวสำเนียง เริ่มต้นในราวปี พ.ศ. 2534 สำเนียงได้นำที่ดินแปลง 9 ไร่ จำนวนกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธ.ก.ส.) เพื่อเป็นหลักประกันกู้ยืมเงินกู้จำนวน 400,000 บาท ช่วงนั้นสำเนียงนำเงินที่กู้มาทั้งหมดใช้จ่ายไปกับการลงทุนด้านการเกษตร เริ่มจากการปรับรูปที่ดินแปลง 15 ไร่ จากที่นาให้เป็นที่สวน ปลูกมะพร้าว น้ำหอม ปลูกกระท้อน เลี้ยงไก่ เลี้ยงปลาในร่องสวน ปลูกมะม่วงโชคนันต์ และพืชผักสวนครัวอื่นๆ อีกหลายชนิด

“ช่วงปีสองปีแรกนั้นแปลงสวยงามมากๆ มองไปทางไหนเขียวครึ้มไปหมด เนื่องจากเราลงทุนอย่างหนัก เราจึงใจชื้นรอเก็บเกี่ยวผลผลิตเพื่อขาย” แต่เพราะครอบครัวสำเนียงไม่มีความรู้เรื่องการทำเกษตรแบบผสมผสานแต่อย่างใด การลงทุนในครั้งนั้น จึงไม่ได้ผลผลิตดีเท่าที่ควร และสำเนียงประสบปัญหาภาวะขาดทุน

ในช่วงปี 2537 สำเนียงได้นำที่ดินแปลง 15 ไร่ ไปค้ำประกันเงินกู้กับธนาคารกรุงไทย หลังประสบภาวะขาดทุนจากการลงทุนด้านการเกษตรที่ผ่านมา สำเนียงยื่นขอกู้เงินจำนวน 800,000 กว่าบาท แล้วนำเงินที่กู้จำนวนหนึ่งไปใช้หนี้ ธ.ก.ส. จนหมด เงินกู้จำนวนที่เหลือ สำเนียงใช้สำหรับการลงทุนรับซื้อขิงไม้ไผ่สาน แล้วนำไปขายต่อ ซึ่งช่วงแรกๆ ธุรกิจรับซื้อ-ขายขิง เหมือนจะประสบความสำเร็จ ไม่มีอุปสรรคใดๆ แต่ต่อมาไม่นานเมื่อรัฐประกาศปิดป่า ไม่ให้คนเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่า คนทำอาชีพจักสานจึงต้องล้มเลิกอาชีพไป และส่งผลมายังธุรกิจของสำเนียงซึ่งหาแหล่งรับซื้อได้น้อยลง ธุรกิจนี้จึงค่อยๆ ชบเซาลง

ในช่วงที่สำเนียงมองหาอาชีพเสริมอยู่นั้น ลุงของสำเนียงได้แนะนำให้รู้จักเพื่อนของลุง ที่มีประสบการณ์ในการทำรองเท้าแตะส่งขายให้กับโรงงาน ซึ่งต่อมาเพื่อนลุงคนนี้ได้เข้ามาชักชวนสำเนียงทำธุรกิจรองเท้าแตะ โดยให้สำเนียงเป็นผู้ลงทุนด้านการเงิน ส่วนเพื่อนของลุงจะลงทุนด้านแรงงานและสมอง และเป็นผู้ประสานงานด้านการค้าระหว่างสำเนียงและบริษัทในกรุงเทพฯ แม้สำเนียงจะไม่มีความรู้ด้านอาชีพทำรองเท้าแตะเลยก็ตาม แต่ก็ได้ยอมรับซื้อเสนอนี้

ต่อมา เพื่อนของลุงเกิดติดใจกับสำเนียงจึงได้เลิกติดต่อไป ทำให้สำเนียงต้องเดินทางเข้ากรุงเทพฯ เพื่อส่งรองเท้าไปขายให้กับโรงงานเอง แม้ธุรกิจรองเท้าจะสามารถเดินหน้าไปได้บ้าง แต่ก็กันไปแบบติดลบทุกวัน และธุรกิจการรับซื้อ-ขายขิง ก็ชบเซาลงเรื่อยๆ สำเนียงจึงคิดหาช่องทางที่จะนำเงินมาหมุนหรือลงทุนต่อไป

ปี 2539 สำเนียงได้เจรจาขอกู้เงินกับธนาคารกรุงไทยเพิ่มอีกเป็นจำนวนกว่า 1,800,000 บาท โดยใช้สิทธิ์จากหลักทรัพย์เดิมคือโฉนดที่ดินแปลง 15 ไร่ รวมเป็นยอดเงินกู้จากธนาคารกรุงไทยทั้งสิ้นประมาณ 2,700,000 บาท เงินจำนวนนี้ สำเนียงนำมาใช้ลงทุนเพิ่มเติมในธุรกิจผลิตรองเท้าแตะ แต่ก็ไม่เป็นผล สำเนียงอดทนทำธุรกิจนี้ต่ออีกไม่นานจึงล้มเลิกกิจการไป

## เผชิญวิกฤตชีวิตจากหนี้ในระบบ

หลังจากที่ล้มเลิกธุรกิจรองเท้าแตะ สำเนียงมองหาช่องทางประกอบอาชีพใหม่ คือการเพาะเห็ดนางฟ้าขาย ซึ่งแรกเริ่ม ได้ไปติดต่อขอซื้อก้อนเชื้อเห็ดจากจังหวัดนครปฐม โดยยืมรถ 6 ล้อของน้องเขยเป็นพาหนะในการขนส่งก้อนเชื้อเห็ดมาที่โรงเพาะเห็ดที่บ้าน แต่การขนส่งก้อนเชื้อเห็ดครั้งนี้ได้เกิดปัญหารถ 6 ล้อ หม้อน้ำใหม่ระหว่างทาง ทำให้สำเนียงต้องขาดทุนหนักซ้ำสองเป็นค่าก้อนเชื้อเห็ดและค่าซ่อมรถบรรทุกอีก 60,000 บาท

ด้วยความคิดน้อยเนื้อต่ำใจที่ว่า ธุรกิจที่ตนเองลงทุนไปนั้น ไม่สามารถสร้างรายได้หรือทำอะไรให้กับครอบครัว ส่งผลไปถึงสภาพจิตใจของสำเนียงถึงขั้นลุกขึ้นมาโวยวายอย่างคนเสียสติต่อหน้าแม่ของตนเอง และทางออกของชีวิตที่สำเนียงคิดในนาที่นั้นก็คือ การฆ่าตัวตาย

ในช่วงเริ่มต้น ก้อนเห็ดนางฟ้าที่สำเนียงเพาะไม่ให้ผลผลิตแม้แต่ก้อนเดียว เนื่องจากอบก้อนเชื้อเห็ดไม่สะอาดพอเมื่อไม่มีรายได้เข้า สำเนียงจึงต้องกู้ยืมเงินจากเพื่อนบ้านและน้องสาว เพื่อตัดดอกเบี้ยยธนาคารไปเรื่อย ๆ

การกู้ยืมเงินจากเพื่อนบ้าน สำเนียงจะกู้เป็นก้อนใหญ่ ก้อนละ 200,000 บาท ถึง 500,000 บาท และจะกู้ระยะยาว 1 ปี หลังจากนั้นค่อยขอกู้ยืมจากเพื่อนบ้านรายใหม่ เพื่อนำเงินมาตัดดอกเบี้ยยธนาคาร ตัดดอกเบี้ยยเงินกู้ของเพื่อนบ้านรายเดิม และใช้จ่ายเป็นเงินหมุนเวียนในครอบครัว

ช่วงนั้นเป็นช่วงที่สำเนียงเริ่มก่อตั้งกลุ่มแม่บ้านเพื่อทำขนมจีน จากการส่งเสริมจากเจ้าหน้าที่จากอำเภอโพธาราม และสำเนียงพอมีความรู้สืบทอดมาจากพ่อแม่อยู่บ้าง แต่หลังจากทำได้ไม่นาน กลุ่มก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากองค์ความรู้ด้านการทำขนมจีนมีไม่มากพอ ขนมจีนที่ได้ไม่เป็นเส้น ในท้ายที่สุดกลุ่มแม่บ้านจึงยุบไป

ท่ามกลางภาวะธุรกิจทุกอย่างล้มเหลว ส่งผลให้ภาวะทางการเงินของครอบครัวสำเนียงต้องติดลบทุกด้าน สำเนียงขอกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ ไม่ได้ ประกอบกับการติดตามทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้รายต่างๆ ในท้ายที่สุดสำเนียงและครอบครัวจึงตัดสินใจขายที่ดินของแปลง 9 ไร่ ให้กับคนต่างถิ่นเพื่อนำเงินมาใช้คืนเงินกู้

เจ้าหน้าที่นอกระบบแหล่งต่างๆหลังจากนั้น สำเนียงและครอบครัวจึงต้องเช่าที่นาที่เคยเป็นของตนเองเพื่อทำนา ซึ่งสร้างความเศร้าใจให้กับครอบครัวของสำเนียงมาก

ในช่วงที่เกิดภาวะหนี้สินล้นตัว ไม่มีความสามารถในการใช้คืน ได้ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านจิตใจ กับคนในครอบครัวสำเนียงหลายประการ เช่น

- ภาวะของความเครียด ทำให้เกือบบาทางตัดปัญหาด้วยวิธีการฆ่าตัวตาย
- เกิดความตึงเครียดกับสมาชิกในครอบครัว อารมณ์คนในครอบครัวเศร้าหมอง
- ตลอดระยะเวลาที่เป็นหนี้ และไม่สามารถชำระคืน ทำให้ไม่กล้าออกนอกบ้านไปเผชิญหน้ากับเพื่อนบ้าน ต้องทำตัวเหมือนหลบซ่อนผู้คนอยู่ตลอดเวลาด้วยความอาย
- ทำให้ปลง ในความจริงของชีวิต เนื่องจากช่วงที่สำเนียงไม่มีหนี้สิน สำเนียงเป็นคนมีหน้ามีตาในสังคม ไปไหนมาไหนมีคนยกมือไหว้ เพื่อนบ้านให้ความเกรงใจ เคารพรัก ช่วงเทศกาลงานบุญ หรือประเพณีต่างๆ มักได้รับเชิญให้พูดบนเวที แต่ช่วงที่มีหนี้สินติดตัวเพื่อนบ้านที่เคยคบค้าสมาคมด้วย คอยหลบหน้า เนื่องจากกลัวว่าจะถูกขอยืมเงิน

### บทเรียนและทางออกของปัญหาหนี้นอกระบบ

หลังจากประสบปัญหาชีวิตครั้งใหญ่ สำเนียงได้ใช้เวลาราว 2 เดือน หยุดคิดทบทวนประสบการณ์ ความล้มเหลวของชีวิตตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จนได้แรงกระตุ้นให้ตนเองลุกขึ้นมาเริ่มต้นอีกครั้งด้วยความคิดว่า “หากเราไม่สู้ แล้วเราจะทำอะไรต่อไป” หลังจากตั้งหลักได้ สำเนียงได้สมัครเป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร(กฟก.) เพื่อขอใช้สิทธิให้ กฟก. ชื้อหนี้จากธนาคารกรุงไทย และตัดสินใจเดินทางไปยังทำเนียบรัฐบาลเพื่อร้องเรียนกับนายกรัฐมนตรี รวมทั้งทำหนังสือขอยับยั้งการยึดที่ดินขายทอดตลาดของธนาคารกรุงไทย เพื่อนำไปยื่นต่อกรมบังคับคดีก่อนการประกาศขายรอบที่ 2 ซึ่งทำให้กรมบังคับคดีประกาศยกเลิกการขายทอดตลาด

ต่อมา กฟก. ได้ซื้อหนี้จากธนาคารกรุงไทยมาไว้ที่ กฟก. และสำเนียงได้ผ่อนชำระหนี้ให้กับ กฟก. แทน จนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลาที่ใช้หนี้มาแล้ว 2 ปี ปีละ 93,000 บาท ปัจจุบันเหลือหนี้ค้างชำระที่ กฟก. จำนวน 1,250,000 บาท ซึ่งจะต้องชำระคืนภายในระยะเวลา 15 ปี

ในด้านารฟื้นฟูอาชีพ สำเนียงได้รวบรวมสมาชิกกลุ่มแม่บ้านกลุ่มเดิมอีกครั้ง เพื่อทำขนมจีนร่วมกัน ในคราวแรกตั้งใจให้ร่วมลงทุนทำขนมจีนด้วยกัน แต่เพื่อนบ้านไม่พร้อม สำเนียงจึงเป็นผู้ลงทุนให้ และจ่าย ค่าจ้างเป็นรายวันให้กับสมาชิกทุกคนแทน

นับแต่นั้นเป็นต้นมา สำเนียงและครอบครัว ก็ได้ใช้องค์ความรู้เกี่ยวกับการทำเส้นขนมจีนที่เคยมีอยู่เดิม ประกอบกับการเรียนรู้ แก่ไขสถานการณ์ และปรับ-ประยุกต์วิธีการทำไปเรื่อยๆ จนเกิดความชำนาญ พร้อมกับ การทำการตลาดจากจุดเล็กๆ ด้วยการนำเส้นขนมจีนไปวางขายด้วยตนเองที่ตลาดสด จนลูกค้าเริ่มรู้จักและสั่ง ทำเส้นขนมจีนมากขึ้นทำยที่สุดจึงมีลูกค้ามาสั่งและรับถึงที่บ้าน จากจุดนั้นทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของ ครอบครัวสำเนียงค่อยๆ ฟื้นตัวขึ้นจนสามารถนำเงินไปใช้คืนให้กับเจ้าหนี้เงินกู้ยืมต่างๆ ที่ไปขอกู้ยืมมาในช่วง ก่อนหน้านั้นจนหมดทุกราย อีกทั้งยังสามารถซื้อที่ดินแปลง 9 ไร่ กลับคืนมาได้ด้วย

ข้อเสนอแนะของสำเนียง ต่อการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของเกษตรกรรายอื่น และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง คือ 1)เกษตรกรไม่ควรคิดทำอะไรที่ตัวเองไม่ถนัด หรืออย่าทำให้เกินตัว รวมทั้งควรระลึกไว้เสมอว่า บรรพบุรุษของเกษตรกรทำอะไร ทำไม่เขาถึงไม่เป็นหนี้ 2) ปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดจากความอยากภายในจิตใจ อยากรวยกว่าที่มีอยู่ จึงแสวงหาช่องทางอย่างขาดสติ 3) เมื่อเกิดปัญหาแล้วต้องตั้งสติ ตั้งสติกลับมาให้ได้ อย่า คิดหวังเพียงให้คนอื่นช่วยเรา แต่เราต้องช่วยตัวเองก่อนเป็นลำดับแรก 4) การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ต้องใช้ วิธีเจรจาขอชำระหนี้คืนเป็นงวดๆ และเป็นรายๆ ไป จนกว่าจะหมด 5) รัฐควรทำหน้าที่จัดหาแหล่งเงินกู้ปลอด ดอกเบี้ย สำหรับให้เกษตรกรกู้เพื่อการลงทุนประกอบอาชีพ และไม่ต้องตกอยู่ในวงจรหนี้สินอย่างที่เป็นอย่าง

## บทที่ 4

### ความสัมพันธ์หนี้ในระบบกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

จากการศึกษาสภาพปัญหาหนี้ในระบบ ผลกระทบ และการรับมือของครัวเรือนเกษตรกรพบว่า ปัญหาหนี้ในระบบของเกษตรกรเกี่ยวข้องกับหลายเหตุปัจจัย ไม่ได้มีเหตุผลจากการขาดแคลนเงินลงทุนทำการเกษตร และเงินหมุนเวียนใช้จ่ายในครอบครัวเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ปัญหาหนี้ในระบบของเกษตรกรเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาทางโครงสร้างสังคม เช่น การขาดการศึกษาของเกษตรกร การขาดแคลนที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบเพราะยากจนและไม่มีหลักทรัพย์ เมื่อเกิดปัญหาเป็นคดีความก็ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ ทางออกของปัญหาหนี้ในระบบ ที่ผ่านมามีการช่วยเหลือจากภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพครอบคลุมเพียงพอ เนื่องจากยังไม่มียุทธศาสตร์และหน่วยงานที่ดูแลแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่ครอบคลุมโดยตรง เกษตรกรจึงต้องแก้ปัญหาด้วยตนเอง และพึ่งพากลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาาร่วมกันเป็นหลัก

#### 4.1 สาเหตุปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกร

การวิเคราะห์สาเหตุปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกร จะทำให้เข้าใจถึงปัจจัยที่ส่งผลและสืบเนื่องทำให้เกษตรกรเข้าสู่วงจรหนี้ในระบบ และไม่สามารถออกจากวงจรนี้ได้ จนนำไปสู่การสูญเสียที่ดิน ทรัพย์สิน และที่อยู่อาศัย จากงานศึกษาที่เกี่ยวข้องและกรณีศึกษาในระดับพื้นที่ สามารถสรุปสาเหตุของการเป็นหนี้ในระบบเกษตรกรได้ดังต่อไปนี้

##### 1) การทำการผลิตในระบบที่ไม่เอื้อต่อการพึ่งตนเอง และการขาดแคลนที่ทำกิน

ระบบเศรษฐกิจทางการเกษตรที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ระบบการผลิตของเกษตรกร เปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการพึ่งตนเอง หรือการผลิตเพื่อยังชีพ เหลือบริโภคจึงขาย ซึ่งมีค่าใช้จ่ายต้นทุนการผลิตที่ต่ำเพราะใช้ปัจจัยการผลิตภายในแปลงเกษตรของตนเอง มาเป็นระบบการผลิตที่มีเป้าหมายเพื่อการค้าและ

ส่งขายในตลาดเป็นหลักโดยไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อการบริโภคอีกต่อไป ทำให้เกษตรกรจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนในการทำเกษตรสูงขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอ รวมถึงต้องใช้พื้นที่เพื่อทำการเกษตรเพิ่มมากขึ้นด้วย

จากการศึกษาพบว่าเกษตรกรต้องกู้เงินทั้งจากสถาบันการเงินในระบบและเจ้าหนีนอกระบบ เพื่อซื้อที่ทำการเกษตรที่ตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัย ด้วยสถานการณ์ที่เกษตรกรปัจจุบัน มักมีที่ทำกินน้อย ไม่เพียงพอต่อการทำเกษตร เนื่องจากบรรพบุรุษและพ่อแม่ไม่ได้มีที่ทำกิน หรือมีที่ดินน้อยจึงแบ่งให้ลูกหลานได้ไม่เพียงพอ หรือเคยสูญเสียที่ดินมาก่อนในอดีต

นอกจากนี้เกษตรกรต้องกู้ยืมเงินทั้งจากสถาบันการเงินในระบบ และเจ้าหนีนอกระบบเพื่อนำเงินมาลงทุนซื้อปัจจัยการผลิตทำการเกษตร ทั้งพันธุ์กล้าไม้ ปุ๋ยเคมี สารเคมีทำการเกษตร เนื่องจากการทำการผลิตในระบบเกษตรเคมีปัจจุบัน เกษตรกรไม่สามารถพึ่งพาปัจจัยการผลิตของตนเองได้ แต่ต้องซื้อปัจจัยการผลิตทั้งหมดจากภายนอก ด้วยราคาที่สูงและไม่ได้มีการควบคุมจากรัฐ

ขณะเดียวกันเมื่อเกษตรกรต้องลงทุนทำการเกษตร ด้วยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินหรือเจ้าหนีนอกระบบ ซึ่งต้องแบกรับภาระดอกเบี้ย แต่เกษตรกรกลับไม่มีความรู้ และทักษะที่มากพอในระบบเกษตรแบบใหม่ที่ใช้เงินลงทุนสูง ทำให้เกษตรกรตกอยู่ในภาวะเสี่ยงโดยไม่มีหลักประกันว่าจะมีรายได้จากการลงทุนการผลิตคุ้มกับเงินทุนที่ลงไปหรือไม่ การศึกษาพบว่าเกษตรกรต้องกู้ยืมเงินจากหลายแหล่งมากขึ้น เมื่อประสบปัญหาขาดทุนจากการผลิต และไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ที่ค้างไว้เดิมได้โดยเฉพาะหนี้ที่ค้างกับสถาบันการเงินในระบบ เกษตรกรจะใช้วิธีกู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ เพื่อนำเงินมาชำระดอกเบี้ยให้กับแหล่งเงินกู้ในระบบแทน รวมถึงการนำเงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ ไปหมุนเวียนใช้จ่ายในครอบครัวเนื่องจากเกษตรกรมีรายได้ไม่เพียงพอ และไม่มีแหล่งรายได้เสริมในครอบครัว

ระบบการผลิตการเกษตรสมัยใหม่ที่ต้องใช้สารเคมี ซึ่งมีต้นทุนการผลิตสูงต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิต ทั้งปุ๋ยเคมี สารเคมีทำการเกษตร เครื่องจักรและแรงงานจากภายนอกเป็นหลัก ทำให้เกษตรกรอยู่ในภาวะเสี่ยงตั้งแต่เริ่มลงทุนทำการผลิต รวมทั้งความเสี่ยงที่สามารถเกิดขึ้นได้จากภัยธรรมชาติ โรคภัยและแมลงระบาดซึ่งเป็นปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ ทำให้เกษตรกรไม่อยู่ในฐานะผู้ผลิตที่มีความมั่นคงและมีหลักประกันแต่ประการใด เมื่อมาประจวบกับเงินลงทุนทำการเกษตรเริ่มต้น ก็เป็นเงินลงทุนที่มีภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยสูง และอัตราดอกเบี้ย



สามารถเพิ่มสูงขึ้นได้อีก หากไม่สามารถชำระคืนตามกำหนด บัณฑิตและเงื่อนไขการทำงานการผลิตในระบบดังกล่าวเช่นนี้ ทำให้เกษตรกรประสบความยากลำบาก ที่จะหลุดพ้นจากภาวะหนี้สินจากการทำการผลิตได้ และหากเกิดภาวะฉุกเฉินวิกฤตมีภัยธรรมชาติทำลายผลผลิตของเกษตรกรด้วยแล้ว ก็จะเป็นเรื่องที่ยากมากขึ้นอีกที่เกษตรกรจะหลุดจากบ่วงที่เพิ่มสูงขึ้น แต่จะยังทำให้ เกษตรกรมีหนี้สินมากจำนวนแหล่ง ทั้งในระบบและนอกระบบเพิ่มขึ้นด้วย

## 2) การขาดหลักประกันทางรายได้ที่แน่นอน และสวัสดิการสังคมรองรับที่เพียงพอ

การศึกษาพบว่าเกษตรกรต้องหันไปพึ่งแหล่งเงินกู้นอกระบบ เมื่อเกิดเหตุไม่คาดคิดในการทำการเกษตร เช่น เกิดภาวะภัยธรรมชาติทำลายผลผลิตการเกษตร หรือเกิดภาวะราคาผลผลิตการเกษตรตกต่ำ ทำให้เกษตรกรขายผลผลิตการเกษตรได้ไม่คุ้มทุน ขาดทุน และไม่มีรายได้หมุนเวียนในครอบครัว หรือกรณีเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้นในครอบครัว เช่น คนในครอบครัวเจ็บป่วยกระทันหัน เกิดอุบัติเหตุ หรือเพิ่งรู้ว่าที่ดินของคนในครอบครัวกำลังจะถูกยึด และต้องเร่งหาเงินมาช่วยเหลือ

การที่เกษตรกรต้องพึ่งแหล่งเงินกู้นอกระบบเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินในครอบครัว เนื่องจากแหล่งเงินกู้นอกระบบเข้าถึงได้ง่าย อยู่ใกล้ตัว และในบางกรณีเกษตรกรกับเจ้าหนี้ในระบบ มีความสัมพันธ์รู้จักมักคุ้นกันมาก่อน เช่น เป็นญาติ เป็นเพื่อนบ้านในชุมชน เป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือแม้แต่ผู้ปล่อยเงินกู้ในชุมชนใกล้เคียง ซึ่งแหล่งเงินกู้เหล่านี้ นอกจากให้เงินกู้ยืมโดยคิดอัตราดอกเบี้ยไม่สูงแล้ว ยังมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือกันเองในชุมชนอีกด้วย ซึ่งความสัมพันธ์และการรู้จักมักคุ้นกัน เจ้าหนี้ในระบบ ประเภทอยู่ในชุมชนเดียวกัน หรือชุมชนใกล้เคียงนี้ ปล่อยเงินกู้ให้กับเกษตรกรได้โดยง่าย ไม่ต้องใช้ออกสวามิภักดิ์เหมือนเช่นแหล่งเงินกู้ในระบบ ที่ต้องมีการตรวจสอบความสามารถในการชำระคืน และใช้เวลาระดับหนึ่งก่อนที่จะปล่อยเงินให้กู้ยืม

การหันไปพึ่งแหล่งเงินกู้นอกระบบบ่อยครั้ง เมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิดในการลงทุนทำการเกษตร หรือเกิดภาวะฉุกเฉินขึ้นในครอบครัว แสดงให้เห็นภาพสะท้อนของอาชีพทำการเกษตรว่าเกษตรกรไม่ได้มีความมั่นคงในอาชีพทำการเกษตรแต่อย่างใด เนื่องจาก ไม่มีหลักประกันทางรายได้ที่แน่นอนและไม่มีเงินเก็บออม รวมถึงไม่มีหลักประกันการดำเนินชีวิตหรือสวัสดิการสังคมรองรับที่เพียงพอ เช่น การประกันความเสียหายของพืชผลการเกษตรอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ คุกคามการประกันราคาผลผลิตเบื้องต้นที่ไม่ขาดทุน และ การประกันรายได้ขั้นต่ำสำหรับเกษตรกรผู้ปลูกพืชชนิดต่างๆ การได้รับเงินช่วยเหลือฉุกเฉินหากประสบ

ปัญหาไม่คาดคิดขึ้นในครอบครัว หรือแม้แต่การเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือปลอดดอกเบี้ยสำหรับเกษตรกรผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรอยู่ในสถานะที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจ และพร้อมที่จะเดินเข้าสู่เส้นทางหนี้นอกระบบ ส่วนหนึ่งเพราะไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือของภาครัฐหรือไม่ได้รับการสนับสนุนสวัสดิการจากรัฐที่เพียงพอ

ในทางกลับกัน เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ ทั้งจากภายในชุมชนที่มีเป้าหมายการช่วยเหลือกันเองระหว่างเกษตรกรได้ง่ายมากกว่า หรือแม้แต่จากแหล่งเงินกู้ในระบบจากภายนอกชุมชน ที่มีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจที่เอาเปรียบเกษตรกร หรือมีเป้าหมายในการยึดที่ทำกินของเกษตรกรในบางกรณี

### 3) การเข้าไม่ถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะกู้เงินในระบบได้

จากการศึกษา พบว่าเกษตรกรบางราย โดยเฉพาะเกษตรกรที่มีฐานะยากจนมากจะเข้าไม่ถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ หรือไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบได้ ทั้งด้วยสาเหตุที่ไม่มีข้อมูล ไม่มีความรู้ว่าหนี้ในระบบมีเงื่อนไขในการกู้ยืมอย่างไร รวมถึงไม่มีหลักทรัพย์ใดๆ ที่จะนำมาใช้ค้ำประกันเงินกู้ในระบบ

ในรายที่เป็นเกษตรกรยากจน มีรายได้หรืออาชีพที่ไม่แน่นอน เช่น เกษตรกรรับจ้างในภาคเกษตร หรือเกษตรกรรับจ้างรายวัน จะไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบ เนื่องจากแหล่งเงินกู้ในระบบไม่ได้มีเงื่อนไขการพิจารณา ให้เงินกู้ยืมกับเกษตรกรยากจนที่มีความจำเป็น หรือมีความเดือดร้อนเป็นเงื่อนไขหลัก แต่จะพิจารณาเงื่อนไขการให้กู้จาก ศักยภาพในการชำระคืนของเกษตรกรเป็นสำคัญอันดับแรก ทำให้โอกาสการกู้ยืมเงินในระบบของเกษตรกรยากจน ซึ่งมีศักยภาพในการชำระคืนต่ำอยู่แล้ว จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบได้

แตกต่างจากแหล่งเงินกู้ในระบบ ที่ไม่มีเงื่อนไขดังกล่าวมา หากเป็นแหล่งเงินกู้ในระบบที่อยู่ในกลุ่มเครือข่าย หรือชุมชน แม้จะเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าแหล่งเงินกู้ในระบบ แต่การพิจารณาให้กู้ยืมมักดูจากความจำเป็นเร่งด่วน และความเดือดร้อนของเกษตรกรควบคู่ไปด้วย

ในขณะที่แหล่งเงินกู้ในระบบที่ดำเนินการเป็นธุรกิจ มักปล่อยเงินให้กับเกษตรกรกู้ยืมโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ นอกจากเกษตรกรต้องชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยทุกวัน ตามวงเงินและเวลาตามที่นายหน้าเงินกู้ในระบบกำหนดตั้งนั้นเมื่อเกิดปัญหาขาดทุนจากการผลิต เกิดภาวะฉุกเฉิน และความเดือดร้อนขึ้นในครอบครัว

เกษตรกรยากจนที่ไม่มีหลักทรัพย์ จึงไม่มีทางเลือก และหันไปพึ่งพิงแหล่งเงินกู้นอกระบบ แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยจะสูงกว่าแหล่งเงินกู้ในระบบ มากหลายเท่าตัวก็ตาม

#### 4) การขาดความรู้และทักษะการประกอบอาชีพ การวางแผนการลงทุนและการใช้จ่าย

จากการศึกษา พบว่าเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่กีดกันให้เกษตรกรหันไปพึ่งพิงแหล่งเงินกู้นอกระบบ คือความล้มเหลวในการประกอบอาชีพทางการเกษตร ผลจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกษตรกรปัจจุบันมุ่งทำการผลิตเพื่อการค้าและหารายได้เป็นหลัก แต่พบว่าเกษตรกรกลับยังไม่มีความรู้ และทักษะที่เพียงพอ ในการลงทุนทำการผลิตในระบบเกษตรแผนใหม่ ที่ใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และพืชพันธุ์ใหม่ ซึ่งต้องดูแลรักษาอย่างดี เนื่องจากเกษตรกรไม่มีความรู้และภูมิปัญญาดั้งเดิมในการทำเกษตรแบบใหม่นี้ และหากไม่ได้รับการศึกษา หรือการฝึกอบรมทางด้านการเกษตรมาดีพอ ก็จะไม่สามารถอยู่รอดทางเศรษฐกิจได้ จากการทำเกษตรดังกล่าว

กรณีที่เกษตรกรหันไปพึ่งพิงแหล่งเงินกู้นอกระบบ เมื่อประสบปัญหาขาดทุน หรือล้มเหลวในการลงทุนทำการผลิต เช่น ประสบปัญหาโรคและแมลงระบาดแต่ไม่สามารถ แก้ไขสถานการณ์ได้ หรือเมื่อประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติ ผลผลิตการเกษตรมักเสียหายทั้งหมด ไม่สามารถกู้คืนให้เสียหายบางส่วนได้ ยิ่งหากเกษตรกรประสบปัญหาขาดทุนจากการผลิตซ้ำซาก หลายฤดูกาลติดต่อกัน ก็จะมีผลผลักดันให้เกษตรกรหันไปพึ่งพิงแหล่งเงินกู้นอกระบบหลายแหล่งมากขึ้น เพื่อหาเงินมาลงทุนเพิ่ม และหมุนเวียนใช้จ่ายในครอบครัว ยามขาดแคลน

ความรู้ ทักษะในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะการทำเกษตรรูปแบบใหม่ ที่ใช้ปัจจัยการผลิตเป็นสารเคมีภายนอกทั้งหมด และต้องการการดูแลรักษาอย่างดี จึงกลายเป็นความรู้ใหม่ ที่หากเกษตรกรรุ่นเก่าไม่ปรับตัวที่จะเรียนรู้ หรือค้นหาความรู้ในสิ่งใหม่เหล่านี้เพิ่มเติมอย่างสม่ำเสมอ เกษตรกรก็จะมีแนวโน้มขาดทุนจากการผลิต แม้ว่าจะลงทุนไปแล้วจำนวนมากก็ตาม

ไม่แตกต่างกันจากการลงทุนประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร การศึกษาพบว่าเกษตรกรที่ต้องการมีอาชีพเสริม และลงทุนประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรเพิ่มเติม เช่น การค้าขาย หรือการแปรรูปผลผลิตการเกษตร เกษตรกรมีแนวโน้มไม่มีความรู้ และทักษะที่เพียงพอในลงทุนประกอบอาชีพของตน ทั้งที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก และมีโอกาสเสี่ยงกับการประสบปัญหาการขาดทุนก็ตาม

การขาดความรู้ และทักษะในการวางแผนการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนทั้งในและนอกภาคเกษตร การประเมินความเสี่ยงจากการผลิต และการวางแผนทางการเงิน เพื่อให้เกิดความสมดุลของรายได้ และรายจ่ายของครอบครัว จึงกลายเป็นปัญหาสำคัญ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถบริหารจัดการการเงินและการลงทุนของครอบครัว และ ผลักดันให้เกษตรกรหันไปพึ่งพิงแหล่งเงินกู้นอกระบบ

## 4.2 รูปแบบและลักษณะหนี้นอกระบบของเกษตรกร

หนี้นอกระบบของเกษตรกรมีหลายรูปแบบ มีทั้งรูปแบบที่เกษตรกรกู้ยืมกันเอง เพื่อช่วยเหลือกัน เป็นการพึ่งพาอาศัยกันของคนในชุมชน ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้านใกล้เคียง หรือแม้แต่คนรู้จักกันนอกชุมชน ที่ปล่อยเงินให้กู้ยืม แต่ไม่ได้คิดดอกเบี้ยสูงจนเกินไป เช่น การคิดดอกเบี้ยที่อัตราร้อยละ 3 ต่อเดือน หรือร้อยละ 36 ต่อปี ซึ่งเกษตรกรผู้กู้พอใจที่จะกู้ยืมชั่วคราวเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของครอบครัว การกู้หนี้นอกระบบรูปแบบนี้ จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบกับเกษตรกร แตกต่างจากหนี้นอกระบบในรูปแบบที่ไม่เป็นธรรม ที่เอาเปรียบเกษตรกรด้วยการคิดดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนดหลายเท่าตัว และมีเงื่อนไขบีบรัดให้เกษตรกรประสบปัญหาในการชำระเงินคืน และส่งผลต่อการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

ก่อนที่จะกล่าวถึงรูปแบบหนี้นอกระบบของเกษตรกร ขอกล่าวถึงลักษณะของเจ้าหนี้นอกระบบและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบของเกษตรกรในเบื้องต้นเสียก่อน

**เจ้าหนี้นอกระบบ:** เจ้าหนี้และลูกหนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเกิดหนี้ หากขาดฝ่ายหนึ่งไป ก็จะไม่มีการกู้ยืม หรือหนี้ก็จะดับสิ้นสุดลงได้<sup>7</sup> เจ้าหนี้นอกระบบที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกร หมายถึงเจ้าหนี้ที่อาศัยความมีอิทธิพล มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงกว่าเพื่อเอาเปรียบลูกหนี้ด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้ลูกหนี้ต้องอยู่ในภาวะจำยอมและถูกเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม โดยเจ้าหนี้นอกระบบอาจจะอาศัยช่องทางด้านกฎหมาย เพื่อเอาเปรียบเกษตรกรในการทำสัญญากู้ยืม ด้วยการทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม<sup>8</sup> มีการเรียกเก็บผลตอบแทน ทั้งที่เป็นเงินต้น สินทรัพย์อย่างอื่น และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 20 ต่อ

<sup>7</sup> จิต เศรษฐบุตร; 2554, กรกฎาคม: 118-119.

<sup>8</sup> ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ, 2556.

เดือน ซึ่งเกินกว่าความเป็นจริงและเกินกว่ากฎหมายกำหนดไว้ที่ร้อยละ 15 ต่อปี ทำให้เกษตรกรลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ เนื่องจากเกินความสามารถ ในกรณีของลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกร เจ้าหนี้ในระบบจะใช้กฎหมายในการฟ้องร้องบังคับคดีกับเกษตรกร ด้วยความรู้ที่จำกัดและสถานะทางสังคมที่เสียเปรียบกว่า ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมได้ จนในที่สุดเกษตรกรจะถูกฟ้องร้องยึดทรัพย์สิน ซึ่งทรัพย์สินส่วนใหญ่ที่ถูกยึดของเกษตรกร คือที่ดินทำกินนั่นเอง

จากการศึกษาพบว่ารูปแบบหนี้ในระบบที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ประกอบด้วย

### 1) สัญญากู้เงินโดยการจำนองและขายฝากที่ดิน

“จำนอง” ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๒ ถึงมาตรา ๗๔๖ มีใจความว่า เป็นเรื่องของการประกันการชำระหนี้ เมื่อทำสัญญาสมบูรณ์ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ยังอยู่ที่ผู้จำนองอยู่ดี ส่วนมาตรา ๗๐๒ วรรคหนึ่ง ระบุว่า “อันว่าจำนองนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้จำนอง เอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจำนอง เป็นการประกันการชำระหนี้ โดยไม่ส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้รับจำนอง”

“ขายฝาก” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๙๑ ถึงมาตรา ๕๐๒ มีใจความว่า การขายฝากเป็นการซื้อขายอย่างหนึ่ง เมื่อทำสัญญาสมบูรณ์ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ให้ตกอยู่แก่ผู้ซื้อฝากทันที ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๙๑ ระบุว่า “อันว่าขายฝากนั้นคือสัญญาซื้อขาย ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้”

เมื่อเกษตรกรต้องการกู้ยืมเงินจำนวนมากจากเจ้าหนี้ในระบบ หากเกษตรกรมีที่ดินทำกิน เจ้าหนี้ในระบบจะให้เกษตรกรนำเอกสารการครอบครองที่ดิน เช่น โฉนด หรือ น.ส.3 ที่เกษตรกรมีอยู่ มาจำนองหรือขายฝากไว้กับเจ้าหนี้ในระบบ เพื่อเป็นหลักประกันค้ำประกันเงินกู้

การนำเอกสารสิทธิ์ที่ดินมาจำนองกับเจ้าหนี้ในระบบ มีลักษณะไม่แตกต่างจากการนำเอกสารสิทธิ์ที่ดินไปจำนองกับสถาบันการเงินในระบบ ซึ่งเจ้าหนี้ในระบบจะต้องให้เกษตรกรนำเอกสารสิทธิ์ที่ดินมาค้ำประกันเงินกู้ยืมด้วยเช่นเดียวกันซึ่งเมื่อเกษตรกรผิดนัดชำระหนี้ ทั้งสถาบันการเงินในระบบและเจ้าหนี้ในระบบ จะต้องฟ้องร้องเป็นคดีความกับเกษตรกรเสียก่อน จึงจะสามารถยึดที่ดินทำกินของเกษตรกรมาเป็นของตนได้

เจ้าหนี้ในระบบโดยส่วนใหญ่นิยมให้เกษตรกรทำสัญญากู้เงินโดยขายฝากที่ดินไว้กับเจ้าหนี้ในระบบ หมายความว่า หากเกษตรกรมีความสามารถในการชำระคืน ก็สามารถนำเงินมาไถ่คืนเอกสารสิทธิที่ดินกับเจ้าหนี้ในระบบได้ก่อนถึงกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในสัญญา แต่หากเกษตรกรไม่สามารถนำเงินมาชำระคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา หมายความว่าที่ดินที่เกษตรกรนำมาขายฝากไว้ นั้น จะตกเป็นของเจ้าหนี้ในระบบได้ทันที โดยที่เจ้าหนี้ในระบบไม่ต้องนำสัญญากู้เงินไปฟ้องร้องกับศาล เพื่อให้มีการขายที่ดินเกษตรกรและนำเงินมาชำระหนี้คืน เนื่องจากสัญญากู้เงินโดยการขายฝากที่ดิน ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินผืนนั้นกับเจ้าหนี้ นับตั้งแต่วันทำสัญญากู้เงินแล้ว

ด้วยเหตุนี้ สัญญากู้เงินโดยการขายฝากที่ดิน จึงเป็นเช่นสัญญาขายที่ดินให้กับเจ้าหนี้ในระบบ นับตั้งแต่วันทำสัญญานั้นเอง

เมื่อเกษตรกรประสบปัญหาความเดือดร้อนขาดทุนจากการทำเกษตร และต้องการใช้เงิน แม้ว่าเกษตรกรจะต้องการนำเอกสารสิทธิที่ดินไปจำนองชั่วคราว เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในครอบครัว และคาดหวังว่าเมื่อหารายได้เพียงพอแล้ว จะนำเงินไปชำระหนี้เพื่อไถ่ถอนที่ดินคืน แต่เจ้าหนี้ในระบบส่วนใหญ่ในปัจจุบันมักไม่ยินยอมให้เกษตรกรทำสัญญากู้ยืมเงินโดยการจำนองที่ดิน แต่จะบีบบังคับให้เกษตรกรทำสัญญาขายฝากที่ดินไว้แทน โดยอ้างว่าไม่ต้องการมีภาระในการฟ้องร้องเป็นคดีความ หากเกษตรกรไม่มาชำระหนี้ทั้งหมดตามกำหนด

สัญญากู้เงินประเภทขายฝากนี้ จึงสร้างความเสียเปรียบให้กับเกษตรกร ซึ่งอยู่ในภาวะเดือดร้อนและอาจไม่มีทางเลือกเรื่องแหล่งเงินกู้ไม่มากในขณะที่เจ้าหนี้ในระบบสามารถยึดเอาที่ดินทำกินของเกษตรกรไปเป็นของตนได้โดยง่าย เพราะเมื่อเกษตรกรผิดนัดชำระหนี้เพียง 1 วัน จะถือว่าเอกสารสิทธิที่ดินตกเป็นของเจ้าหนี้ในระบบได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย

การศึกษายังพบด้วยว่า เกษตรกรมีแนวโน้มไม่เข้าใจความแตกต่างระหว่างการกู้เงินโดยทำสัญญาจำนองที่ดิน และการกู้เงินโดยทำสัญญาขายฝากที่ดิน หรือในบางกรณี เกษตรกรไม่สามารถอ่านหนังสือได้ แม้เกษตรกรยืนยันต้องการกู้เงินโดยทำสัญญาจำนองที่ดิน แต่เจ้าหนี้ในระบบก็จะทำสัญญากู้เงินโดยการขาย

ฝากที่ดินให้แทน กว่าเกษตรกรจะรู้เงื่อนไขและผลกระทบจากการทำสัญญาขายฝาก ก็อาจจะสายเกินไป หรือ อาจต้องสูญเสียที่ดินให้กับเจ้าหนี้นอกระบบแล้ว

นอกจากนี้ยังพบว่า เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สัญญากู้เงินทุกชนิดจะเรียกเก็บดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ในสัญญากู้เงินโดยการจำนองและขายฝาก ผู้ซื้อฝากหรือเจ้าหนี้นอกระบบ จึงมักเขียนอัตราดอกเบี้ยในสัญญาเพียงร้อยละ 15 ต่อปี แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่าเจ้าหนี้นอกระบบจะเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเกษตรกรเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี เรียกกันว่า “ดอกเบี้ยนอกสัญญา” ซึ่งเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดหลายเท่าตัว และขัดต่อ พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๗๕

## 2) สัญญาเงินกู้กระดาดเปลา่ หรือสัญญาเงินกู้ไม่กรอกจำนวนตัวเลข

รูปแบบหนี้นอกระบบเกษตรกรอีกประเภท คือการกู้ยืมเงินจากบุคคล กลุ่มบุคคล หรือบริษัท ซึ่งเกษตรกรอาจจะมีหลักทรัพย์ หรือไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ขอกู้และลักษณะของเจ้าหนี้ ในกรณีที่เป็นการทำสัญญาจำนวนมาก เจ้าหนี้นอกระบบจะให้เกษตรกรนำโฉนดที่ดินมาวางค้ำประกันไว้กับเจ้าหนี้ การทำสัญญาเงินกู้ประเภทนี้ มักเป็นการทำสัญญากระดาดเปลา่ ที่ให้เกษตรกรผู้กู้เซ็นชื่อไว้ในเอกสารการกู้ยืมโดยไม่มีกรอกรายละเอียดและตัวเลข ซึ่งเจ้าหนี้นอกระบบมักอ้างว่าจะนำมากรอกข้อความและเนื้อหาในภายหลังเอง

การศึกษาพบว่าเกษตรกรโดยส่วนใหญ่ เมื่อมีความเดือดร้อน และมีเหตุให้ต้องการใช้เงินเร่งด่วน มักต้องยอมจำนนต่อเงื่อนไขการกู้ยืมเงินของเจ้าหนี้นอกระบบ ถึงแม้จะรู้ว่าสัญญาเงินกู้ไม่เป็นธรรม ในบางกรณีพบว่า เจ้าหนี้เงินกู้ที่มีทนายความประจำตัว หรือผู้รู้ด้านกฎหมายให้คำปรึกษา ได้นำข้ออ้างทางกฎหมายมาข่มขู่เกษตรกร เช่น หากไม่เซ็นสัญญาตามที่เจ้าหนี้นอกระบบกำหนด จะให้ทนายความมาคุยด้วย ซึ่งเป็น การข่มขู่ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่สำหรับเกษตรกรที่ไม่มีความรู้ ไม่รู้หนังสือ หรือไม่รู้กฎหมาย อาจมีความเกรงกลัวต่อผู้ที่รู้กฎหมาย

การทำสัญญาเงินกู้กระดาดเปลา่ หรือสัญญาเงินกู้ไม่กรอกจำนวนตัวเลข ทำให้เกษตรกรตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบกับเจ้าหนี้นอกระบบพบว่าในบางกรณีเมื่อเกษตรกรผิดนัดชำระหนี้ หรือเจ้าหนี้นอกระบบต้องการยึดเอาที่ดินของเกษตรกรที่นำมาค้ำประกันไว้ เจ้าหนี้นอกระบบจะใส่จำนวนเงินกู้ เกินกว่าจำนวนเงินจริงที่

เกษตรกรกู้ไป ทำให้เกษตรกรไม่มีความสามารถในการหาเงินมาชำระหนี้คืนได้ตามสัญญา หลังจากนั้นเจ้าหนี้  
นอกระบบจะนำสัญญาเงินกู้ที่เกษตรกรเซ็นชื่อไว้ และเจ้าหนี้นอกระบบกรอกตัวเลขเองในภายหลัง ไปฟ้องร้อง  
ต่อศาลว่า เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้ตามสัญญา เพื่อบีบบังคับให้เกษตรกรขายที่ดินให้เจ้าหนี้ในราคา  
ที่ต่ำหรือเท่าจำนวนหนี้ที่ติดค้างไว้หรือในบางกรณี เจ้าหนี้นอกระบบจะนำสัญญาเงินกู้ไปฟ้องร้องต่อศาล  
เพื่อให้มีคำสั่งยึดที่ดินเกษตรกรและขายทอดตลาด โดยเจ้าหนี้ได้ติดต่อให้ญาติหรือคนรู้จักไปซื้อที่ดิน  
เกษตรกรไว้ตั้งแต่การประกาศขายทอดตลาดในครั้งแรก

สัญญาการกู้เงินที่ไม่เป็นธรรมนี้ ใช้เงื่อนไขและความรู้ในข้อกฎหมายหลายประการ ทำให้เกษตรกรซึ่ง  
เป็นผู้ไม่มีการศึกษา ไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย มีความสัมพันธ์กับคนอื่นแบบไว้เนื้อเชื่อใจ และอยู่ในเงื่อนไขมี  
ความเดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือ กลายเป็นผู้ที่เสียเปรียบ ได้รับผลกระทบ เข้าไม่ถึงความช่วยเหลือของ  
ภาครัฐ และเข้าไม่ถึงความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม

ดังพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พุทธศักราช 2540 กล่าวถึงหนี้นอกระบบ ในส่วน  
ของหลักการและเหตุผลไว้ว่า

“เมื่อสังคมมีความซับซ้อนทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะเมื่อมีแนวความคิดเสรีนิยม หรือ  
ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นการส่งเสริมให้มีการติดต่อค้าขายมากขึ้น มีการทำธุรกรรม  
ระหว่างกันมากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตสินค้าเพื่อใช้ในครอบครัว เป็นการผลิตเพื่อขายจนกระทั่ง  
เชิงอุตสาหกรรม อย่างในกรณีของภาคเกษตรกรรม ก็เน้นที่วิธีการผลิตแบบใหม่ในการเกษตรที่ลงทุนสูง ใช้  
สารเคมี เน้นผลผลิตจำนวนมาก แต่ไม่ได้เก็บไว้ใช้บริโภคในครัวเรือน นอกจากส่งออก ซึ่งเป็นการแสวงหา  
ความมั่งคั่งในลักษณะทุนนิยม”

“ผลที่ตามมาในด้านสัญญา คือการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียดจำนวนมาก มัก  
เป็นข้อสัญญาที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้จัดทำสัญญา ดังนั้น เงื่อนไขของสัญญาจึงมีแต่ข้อกำหนดที่ฝ่ายที่ไม่ได้จัดทำ  
สัญญาเสียประโยชน์อยู่ฝ่ายเดียว การทำสัญญาทางธุรกิจระหว่างคู่สัญญาที่มีอำนาจต่อรองไม่เท่าเทียมกัน  
จะส่งผลให้ผู้ที่ไม่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจมากกว่าถือโอกาสเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่มีอำนาจ  
ต่อรองที่น้อยกว่า และคู่สัญญาดังกล่าวมีความจำเป็นต้องยอมรับข้อตกลงของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะ



ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นระหว่างคู่สัญญา ซึ่งในกรณีแบบนี้มักจะเกิดขึ้นกับผู้กู้ที่ด้อยอำนาจ เช่น พ่อค้า แม่ค้า เกษตรกร หรือแรงงานรับจ้าง”

### 3) เงินกู้แบบจ่ายดอกเบี้ยรายวัน (Loan Shark)

เป็นเงินกู้นอกระบบสำหรับผู้ที่ต้องการเงินเร่งด่วนแต่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เกษตรกรที่กู้หนี้ยืมสินนอกระบบรูปแบบนี้ มักไม่สามารถหาเงินกู้จากแหล่งอื่นได้แล้วจึงจำยอมต้องกู้เงินประเภทนี้ เนื่องจากเป็นการกู้โดยไม่ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เกษตรกรสองถึงสามคนจะต้องรวมกลุ่มกันเพื่อค้ำประกันกันเอง เจ้าหนี้ยืมสินนอกระบบกลุ่มนี้ มีทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด

เจ้าหนี้ยืมสินนอกระบบประเภทนี้ จะมีพนักงานปล่อยเงินกู้ในชุมชนชนบททั่วไป ในบางกรณีเจ้าหนี้ยืมสินนอกระบบจะมีเครือข่ายกว้างขวางในหลายจังหวัด หรืออาจเป็นผู้มีอิทธิพลในระดับประเทศ เกษตรกรที่ต้องการเงินกู้เร่งด่วนจะต้องขอเงินผ่านพนักงานของบริษัทหรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่าพวก “หมวกกันน็อค” เนื่องจากพนักงานเหล่านี้ จะใช้มือถือรีไซเคิลและสวมหมวกกันน็อคในการตระเวนปล่อยและเก็บคืนเงินกู้ การกู้เงินประเภทนี้ เกษตรกรจะไม่ว่าใครคือเจ้าของบริษัท หรือเป็นเจ้าหนี้ยืมสินนอกระบบตัวจริง วงเงินกู้เร่งด่วนอยู่ที่ประมาณ 1,000-10,000 บาท โดยเจ้าหนี้ยืมสินจะคำนวณและรวมดอกเบี้ยที่เกษตรกรต้องจ่ายรวมเข้าไว้กับเงินต้น ถือเป็นจำนวนเงินที่เกษตรกรกู้ยืมในสัญญาเงินกู้ เพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยเกษตรกรจะต้องชำระดอกเบี้ยรายวันให้กับเจ้าหนี้ยืมสินอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อช่วงเวลาของการชำระคืน เช่น 20 วัน หรือ 24 วัน

เจ้าหนี้ยืมสินนอกระบบประเภทนี้บางรายจะยึดบัตรประชาชนของเกษตรกรไว้ รวมถึงมีการทวงหนี้รายวันด้วยวิธีการข่มขู่ คุกคาม จนถึงขั้นทำร้ายร่างกายหากเกษตรกรไม่สามารถชำระเงินกู้ได้ตามกำหนด เกษตรกรที่มีหนี้ยืมสินนอกระบบรูปแบบนี้ บางรายเคยถูกทำร้ายร่างกาย หรือบางรายต้องหลบหนีออกไปอยู่นอกชุมชน เพราะเกรงกลัวอิทธิพลและการถูกทำร้าย

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหนี้ยืมสินนอกระบบประเภทนี้ไม่ได้เข้ามายึดที่ดินทำกินของเกษตรกร เนื่องจากเป็นหนี้ระยะสั้นและวงเงินไม่สูงมากขนาดต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่เกษตรกรที่เป็นหนี้ยืมสินนอกระบบประเภทนี้ จะได้รับผลกระทบในด้านการทำมาหากิน และการใช้ชีวิตประจำวัน เนื่องจากเกษตรกรจะต้องหาเงินมาชำระ

หนี้ให้กับพนักงานเหล่านี้ทุกวัน เมื่อไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ พนักงานทวงหนี้จะเฝ้าติดตามทวงหนี้กับเกษตรกร ด้วยการข่มขู่คุกคามทุกวัน จนส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตและคุณภาพชีวิต ไม่สามารถทำการเกษตรและใช้ชีวิตได้อย่างปกติ เกษตรกรบางรายจึงต้องไปกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้อื่น มาชำระหนี้ในระบบประเภทนี้ และเกิดเป็นวงจรการสร้างหนี้ เพื่อชำระหนี้ ไม่สิ้นสุด

#### 4.3 ผลกระทบหนี้ในระบบต่อครัวเรือนเกษตรกร

การศึกษาพบว่า ครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่กำลังเผชิญสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันทั้งจากหนี้ในระบบและหนี้ในระบบ แต่ปัญหาหนี้ในระบบถือเป็นปัญหาที่มีภาวะวิกฤตและมีความรุนแรงมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียที่ดิน การสูญเสียทรัพย์สินเงินทอง โดยเฉพาะเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดภาวะความตึงเครียดในการดำเนินชีวิตประจำวันแม้ว่าเกษตรกรจะมีความพยายามอย่างเต็มที่กำลังความสามารถเพื่อที่จะทำงานและดิ้นรนหาเงินมาจ่ายหนี้ในระบบแต่พฤติกรรมการติดตามและทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ในระบบ ที่มีลักษณะขู่เข็ญ บีบบังคับและคุกคามต่อเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องกับครอบครัวเกษตรกร จากการศึกษาพบว่าผลกระทบสำคัญของหนี้ในระบบต่อครัวเรือนเกษตรกรคือ

##### 1) เกษตรกรถูกฟ้องดำเนินคดีและถูกยึดที่ดินจากเจ้าหนี้ในระบบ

เมื่อเกษตรกรกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ในระบบ ด้วยการทำสัญญาเงินกู้โดยการจำนองที่ดิน หรือการทำสัญญาเงินกู้กระดาดเช่า และการทำสัญญาเงินกู้ไม่กรอกจำนวนตัวเลข หากเกษตรกรไม่สามารถชำระคืนหนี้ได้ตามกำหนด เจ้าหนี้ในระบบจะใช้วิธีฟ้องศาลเพื่อดำเนินคดีกับเกษตรกร เมื่อเจ้าหนี้ในระบบชนะคดี เจ้าหนี้จะขอให้ศาลยึดที่ดินเกษตรกรเพื่อขายทอดตลาด และนำเงินมาชำระหนี้ให้กับตน

โดยลักษณะทั่วไปเจ้าหนี้ในระบบ จะมีทนายความ และผู้รู้ด้านกฎหมายให้คำปรึกษาด้านการทำสัญญาเงินกู้ เมื่อมีการทำสัญญาเงินกู้กับเกษตรกร เจ้าหนี้ในระบบจึงทำสัญญาเงินกู้ที่รัดกุม และสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีฟ้องร้องเอาเงินคืนจากเกษตรกรได้ และพบว่าเกษตรกรมักไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย และไม่มีความรู้เกี่ยวกับสัญญาเงินกู้ที่ตนเองเป็นผู้เซ็น หรือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา

เมื่อเกษตรกรถูกเจ้าหนี้ในระบบฟ้องดำเนินคดี เกษตรกรจะมีความตื่นกลัว เพราะไม่เข้าใจเงื่อนไข และขั้นตอนทางกฎหมาย เนื่องจากไม่มีคนให้คำปรึกษาด้านกฎหมายการกู้เงินแต่อย่างใด เมื่อถูกดำเนินคดี เกษตรกรจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เนื่องจากขาดหลักฐานเอกสารในการกู้เงิน ในบางกรณีพบว่าเกษตรกรไม่มี แม้แต่สำเนาสัญญาเงินกู้เพราะเจ้าหนี้ในระบบไม่ได้ให้สำเนาไว้ในวันที่ทำสัญญา และสัญญาเงินกู้และ เอกสารหลักฐานต่างๆ จะมีเฉพาะในฝั่งเจ้าหนี้ระบบเท่านั้น

เมื่อเกษตรกรแพ้คดี ศาลมีคำสั่งให้ยึดที่ดินและทรัพย์สินของเกษตรกรขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมา ชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ การศึกษาพบว่าเกษตรกรยังถูกเอาเปรียบจากเจ้าหนี้ในระบบได้อีกในขั้นตอนของการ ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งเจ้าหนี้มักให้เกษตรกรทำสัญญาประนีประนอม ด้วยการยินยอมจะ ชดใช้หนี้คืนให้กับเจ้าหนี้ในระบบ ในวงเงินที่สูงขึ้นกว่าเงินต้นและดอกเบี้ยที่มีอยู่เดิม ด้วยเหตุที่เกษตรกร โดยส่วนใหญ่ ไม่ต้องการสูญเสียที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สืบทอดมาจากรุ่นพ่อแม่ ประกอบกับการขาด ความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมาย ทำให้เกษตรกรตกเป็นเบี้ยล่างและยินยอมเซ็นในสัญญาประนีประนอมหนี้ สัญญาประนีประนอมหนี้ จึงเปรียบเสมือนสัญญาเงินกู้ฉบับใหม่ที่เกษตรกรเซ็นให้กับเจ้าหนี้ในระบบใน วงเงินกู้ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยที่ไม่ได้รับเงินกู้แต่อย่างใด

เมื่อเกษตรกรเซ็นสัญญาประนีประนอมยอมความว่าจะชดใช้หนี้คืนให้เจ้าหนี้ในระบบในวงเงินที่สูง กว่าเงินที่กู้ยืมมาจริงแล้ว หากเกษตรกรยังไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้คืนให้กับเจ้าหนี้ได้อีก เจ้าหนี้ นอก ระบบยังสามารถร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งขับไล่เกษตรกรออกจากที่ดิน หรือสามารถแจ้งความต่อเจ้าพนักงาน ตำรวจเพื่อให้จับกุมเกษตรกรในข้อหาบุกรุกและครอบครองที่ดิน ซึ่งได้กลายเป็นของเจ้าหนี้ในระบบแล้ว อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

จากการศึกษาเห็นได้ว่า ด้วยเหตุที่เกษตรกรไม่มีความรู้ในทางกฎหมาย และสัญญาเงินกู้ แต่กลับ ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องและเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาการกู้เงิน ทำให้เกษตรกรถูกเอาเปรียบด้วยข้อสัญญาที่ ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหนี้ในระบบ และสัญญาเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรมเหล่านี้ ส่งผลกระทบทำให้เกษตรกรถูก ดำเนินคดี และถูกยึดทรัพย์สิน โดยที่เกษตรกรไม่มีศักยภาพ หรือความสามารถในต่อสู้ในทางคดีความกับ เจ้าหนี้ระบบแต่อย่างใด

## 2) เกษตรกรได้รับผลกระทบด้านสภาพจิตใจ และความสัมพันธ์ในครอบครัว

เมื่อเกษตรกรกู้ยืมเงินจากเจ้าหน้าที่นอกระบบ และไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด โดยเฉพาะการกู้ยืมเงินนอกระบบจากหลายแหล่ง และเกษตรกรตกอยู่ในภาวะหมุนหนี้ คือยืมเงินจากแหล่งหนึ่ง มาใช้คืนให้กับอีกแหล่งหนึ่ง การศึกษาพบว่าเกษตรกรได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสภาพจิตใจจากสภาวะการเป็นหนี้นอกระบบ เนื่องจากเกษตรกรต้องอยู่ในวงเวียน การหาเงินมาเพื่อชำระหนี้เป็นเวลายาวนานโดยไม่สามารถหาทางออกจากภาวะดังกล่าวได้ และหากถูกพนักงาน “หมวกกันน็อค” ทวงหนี้ถึงที่บ้านทุกวัน จะยิ่งทำให้เกษตรกรประสบปัญหาสุขภาพจิต หวาดระแวง เป็นทุกข์ และไม่สามารถทำมาหากิน และดำเนินชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุข

ภาวะความกดดันอันเนื่องมาจากเกรงว่าจะไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้นอกระบบได้ตามกำหนด ความกังวลต่อปัญหาหนี้ความ และความวิตกต่อปัญหาการสูญเสียที่ทำกิน รวมทั้งความเครียดจากการถูกติดตามทวงถามหนี้ทุกวัน ยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในครอบครัวของเกษตรกร เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสามีและภรรยา ความสัมพันธ์ระหว่างพี่กับน้อง ทำให้เกิดความขัดแย้งและการทะเลาะเบาะแว้ง และความตึงเครียดในครอบครัว เช่น พุดจกกันน้อยลง ลูกที่ยังเล็กมีภาวะซึมเศร้า และเกษตรกรมีภาวะหวาดวิตกและฝันร้าย

เกษตรกรบางรายที่ไม่สามารถหาทางออกของปัญหานี้นอกระบบได้ และได้รับผลกระทบสืบเนื่องมาถึงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนในครอบครัว มักรู้สึกละอายใจกลัวดกคุ้ม อยู่ในภาวะไร้ทางออก ทำให้เคยมีความคิดในการฆ่าตัวตายหนีปัญหา หรือฆ่าตัวตายทั้งครอบครัว เพื่อจบปัญหาทั้งหมดด้วยเช่นกัน

## 3) เกษตรกรต้องสูญเสียที่ทำกิน และสูญเสียอาชีพทำการเกษตร

การศึกษาพบว่า การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากปัญหานี้นอกระบบ เกิดขึ้นได้จากหลายกรณี ทั้งจากกรณีการทำสัญญากู้เงิน โดยการจำนองที่ดิน การทำสัญญากู้เงินโดยการขายฝากที่ดิน หรือการทำสัญญากู้เงินกระดาษเปล่า และการทำสัญญากู้เงินไม่กรอกจำนวนตัวเลข โดยเซ็นมอบฉันทะให้เจ้าหน้าที่ดินได้เมื่อถูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ รวมไปถึงการนำที่ดินไปค้ำประกันเงินกู้ให้กับผู้อื่น หรือการขายที่ดินบางส่วนเพื่อชดใช้หนี้ของตนเองหรือชดใช้หนี้ให้ผู้อื่น โดยความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรเริ่มต้นขึ้นจากการที่เกษตรกรนำเอกสารสิทธิ์ที่ดินไปจำนอง ขายฝาก และค้ำประกันเงินกู้นอกระบบ

จากการศึกษาพบว่า การทำสัญญากู้เงินโดยการขายฝากที่ดินเป็นเงื่อนไขการกู้หนี้ในระบบที่ทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินให้กับเจ้าหนี้ได้ง่ายที่สุด เนื่องจากตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่เกษตรกรนำที่ดินไปทำสัญญากู้เงินโดยการขายฝากที่ดินไว้กับเจ้าหนี้ในระบบ หมายความว่าเมื่อการทำสัญญาเสร็จสิ้น ที่ดินผืนที่ถูกขายฝาก จะตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของเจ้าหนี้ในระบบโดยทันที เพียงแต่มีเงื่อนไขว่า หากเกษตรกรสามารถหาเงินมาไถ่ถอนชำระหนี้ได้ตามกำหนดเวลา เจ้าหนี้จะต้องยินยอมให้เกษตรกรไถ่ถอนที่ดินที่นำมาขายฝากนั้นได้ สัญญาการกู้เงินโดยการขายฝากที่ดิน แม้จะเป็นสัญญาที่ถูกต้องตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่ทำให้เกษตรกรอยู่ในภาวะเสียเปรียบเจ้าหนี้ และทำให้เจ้าหนี้ใช้เงื่อนไขที่ถูกต้องตามกฎหมายนี้ ยึดเอาที่ดินของเกษตรกรไปเป็นของตนได้โดยง่าย

การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากหนี้ในระบบ เกิดขึ้นได้ง่ายเช่นกัน จากกรณีที่เกษตรกรทำสัญญาเงินกู้กระดาดเปล่า สัญญาเงินกู้ไม่กรอกจำนวนตัวเลข และเซ็นใบมอบฉันทะให้เจ้าหนี้ในระบบเป็นผู้ไถ่ถอนที่ดินได้หากเกษตรกรผิดนัดชำระหนี้ โดยเจ้าหนี้ในระบบจะให้เกษตรกรเซ็นรับรองสำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประชาชนของเกษตรกรไว้ตั้งแต่วันทำสัญญาเงินกู้

การศึกษาพบว่า การที่เกษตรกรยินยอมทำสัญญาเงินกู้ ทั้งที่ตนเองเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เนื่องจากสาเหตุสำคัญ ประการแรกคือ เกษตรกรมักตกอยู่ในสภาพเดือดร้อน ครอบครัวยังต้องใช้เงินเร่งด่วน และอยู่ภาวะไม่มีทางเลือก ไม่มีแหล่งพึ่งพิงอื่น จึงต้องพึ่งแหล่งเงินกู้ในระบบ และยินยอมทำสัญญาเงินกู้ตามเงื่อนไขที่เจ้าหนี้ในระบบกำหนดให้ทุกประการ ความเดือดร้อนของเกษตรกรมีที่มาจากหลายสาเหตุ แต่จากการศึกษาพบว่า สาเหตุใหญ่ที่ทำให้เกษตรกรเดือดร้อน และต้องพึ่งพิงเจ้าหนี้ในระบบมากที่สุดคือ การทำการผลิตทางการเกษตรแล้วขาดทุน และต้องการนำเงินไปชำระหนี้

เหตุผลประการที่สอง ทำให้เกษตรกรยินยอมทำสัญญาเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรม เพราะเกษตรกรมีความไวเนื้อเชื่อใจในเจ้าหนี้ในระบบ หรือนายหน้าเงินกู้ในระบบที่นำเกษตรกรไปพบกับเจ้าหนี้ เกษตรกรบางรายเชื่อใจนายหน้าเงินกู้ในระบบหรือเจ้าหนี้ในระบบ เพราะเป็นคนเคยรู้จักกันมาก่อน หรือเป็นคนใกล้ชิด เห็นได้จากการที่เกษตรกรยินยอมเซ็นใบมอบฉันทะการไถ่ถอนที่ดินให้กับเจ้าหนี้ในระบบ พร้อมกับเซ็นรับรองสำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านให้กับเจ้าหนี้ ซึ่งตกลงกันว่า เอกสารการมอบฉันทะไถ่ถอนที่ดินนั้น ทำไว้เพื่อในกรณีที่เกษตรกรไม่นำเงินมาชำระหนี้ได้ตามกำหนด อย่างไรก็ตาม พบว่าแม้เกษตรกรจะนำเงินมาผ่อนชำระ

กับเจ้าหน้าที่ได้บ้างตามกำหนด แต่หากเจ้าหน้าที่นอกระบบต้องการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เกษตรกรนำมาค้า  
ประกันไว้ เจ้าหน้าที่นอกระบบจะหาหนทางทำให้เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด เช่น การกรอก  
ตัวเลขในสัญญาเงินกู้สูงกว่าจำนวนจริง การบอกให้เกษตรกรมารับเงินกู้ไปเพิ่มจากจำนวนที่กู้ไปแล้วหรือให้นำ  
เอกสารสิทธิ์ที่ดินแปลงอื่นมาจำนองเพิ่มเนื่องจากเงินที่กู้ไปใช้เอกสารสิทธิ์ที่ดินแปลงเดียวไม่พอ

สาเหตุประการสุดท้ายที่ทำให้เกษตรกรยินยอมทำสัญญาเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่นอกระบบ  
เนื่องจากเกษตรกรมีความเกรงกลัวในอิทธิพลของเจ้าหน้าที่นอกระบบ การศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่นอกระบบมักเป็น  
ผู้กว้างขวาง มีอิทธิพลในพื้นที่ หรือในบางกรณีเป็นผู้มีอิทธิพลในหลายจังหวัดติดต่อกัน และเป็นผู้มีอิทธิพลใน  
ระดับประเทศ อิทธิพลของเจ้าหน้าที่นอกระบบเหล่านี้ นอกจากจะทำให้เกษตรกรไม่กล้าปฏิเสธในเงื่อนไขการทำ  
สัญญาเงินกู้กับเจ้าหน้าที่แล้ว ยังทำให้เกษตรกรไม่กล้าบิตพัวในการชำระหนี้ หรือไม่กล้าแม้แต่สอบถามใน  
รายละเอียดของสัญญาเงินกู้ และขอสำเนาเงินกู้จากเจ้าหน้าที่

ความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ความไวเนื้อเชื่อใจ และความเกรงกลัวในอิทธิพลของเจ้าหน้าที่นอกระบบได้  
ส่งผลผลักดันให้เกษตรกรยินยอมทำสัญญาเงินกู้ที่นอกระบบที่ไม่เป็นธรรม กลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และ  
นำมาซึ่งปัญหาการถูกฟ้องดำเนินคดี การถูกยึดที่ดินจากเจ้าหน้าที่นอกระบบ หรือแม้แต่การถูกโกงที่ดินไป ทำให้  
ในท้ายที่สุดเกษตรกรต้องสูญเสียที่ทำกิน และสูญเสียอาชีพทำการเกษตรไป

## บทที่ 5

### นโยบายภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบเกษตรกร

หนี้ในระบบเกษตรกรเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีความเกี่ยวเนื่องกับนโยบายของภาครัฐสาเหตุส่วนหนึ่งของหนี้ในระบบเกษตรกรเป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายและโครงสร้างเศรษฐกิจการเกษตรที่รัฐส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวเพื่อการตลาด ในขณะที่ไม่มีการประกันราคาผลผลิต ไม่มีการประกันความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ไม่มีแหล่งเงินทุนปลอดดอกเบี้ยสำหรับการลงทุน และไม่มีการสนับสนุนความรู้ในการประกอบอาชีพให้กับเกษตรกร ผลพวงจากนโยบายเศรษฐกิจต่อเนื่องเหล่านี้ ทำให้เกษตรกรถดถ่วงลงทุนทำการเกษตรด้วยต้นทุนที่สูง และขาดทุนจากการผลิต กลายเป็นปัญหาหนี้สินผูกพันเรื้อรัง ที่เริ่มต้นจากหนี้ในระบบ และขยายผูกโยงไปที่หนี้ในระบบ

ในส่วนนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกร รัฐบาลทุกยุคที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกร 2 ด้านหลัก คือ นโยบายให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน การให้เงินกู้เพิ่มเติม หรือการช่วยเหลือในการโอนย้ายจากหนี้ในระบบมาสู่หนี้ในระบบ ผ่านกลไกของรัฐ เช่น คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน ส่วนนโยบายอีกด้าน คือการให้ความช่วยเหลือด้านเครดิตผ่านกลไกกระทรวงมหาดไทย เช่น กรมการปกครอง ศูนย์ดำรงธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกลไกกระทรวงยุติธรรม เช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมบังคับคดี กองทุนยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุดและศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

#### 5.1 นโยบายภาครัฐกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกร

รัฐบาลชุดปัจจุบันได้เห็นชอบแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน ตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง ที่มีวิสัยทัศน์ว่า “มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่สาเหตุทั้งด้านสินเชื่อและศักยภาพการ

หารายได้ โดยให้ชุมชนเข้ามามีบทบาท ผ่านองค์กรการเงินชุมชนที่เข้มแข็ง ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาหนี้  
นอกระบบของแบงก์รัฐ สร้างกลไกการเจรจาประนอมหนี้ระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ การพัฒนาและฟื้นฟู  
เพื่อให้ลูกหนี้มีศักยภาพในการหารายได้และป้องกันไม่ให้เกิดหนี้เป็นหนี้ระบบอีก”

ทั้งนี้กระทรวงการคลังมีมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรรายย่อยผ่านกลไกธนาคารเพื่อ  
การเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโดยแบ่งเป็น3ประเภทโครงการย่อย ได้แก่ โครงการปลดปล่อยหนี้สิน  
โครงการปรับโครงสร้างหนี้สิน และโครงการขยายเวลาการชำระหนี้สิน โครงการเหล่านี้ มีรายละเอียดคือ

- 1) **โครงการแก้หนี้นอกระบบของเกษตรกรและบุคคลในครัวเรือนของธ.ก.ส.** วงเงิน 1 หมื่นล้าน  
บาท ปล่อยกู้ไม่เกินรายละ 1 แสนบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี ตั้งเป้าหมายมีเกษตรกรเข้าร่วม  
โครงการประมาณ 150,000 ราย โดยต้องเป็นหนี้ที่มีเงินต้นและดอกเบี้ยรวมกันสุทธิหลังประนอมหนี้  
แล้ว คงเหลือไม่เกิน100,000 บาท และต้องเป็นหนี้ที่เกิดจากเหตุสุจริตจำเป็นและเป็นภาระหนัก แต่  
ไม่ใช่เกิดจากการเล่นพนันหรือภาระหนี้จากความฟุ่มเฟือย รวมทั้งเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 1  
กันยายน 2557 และต้องมีเอกสารหลักฐานการเป็นหนี้จริง กำหนดระยะเวลาชำระหนี้คืนไม่เกิน 10 ปี  
ส่วนหลักประกันสามารถใช้สิ่งหามทรัพย์ เงินฝาก การค้ำประกันกลุ่ม และหรือบุคคลค้ำประกัน

ตั้งที่ผู้จัดการ ธ.ก.ส. ได้กล่าวไว้เมื่อวันที่ 13สิงหาคม 2558 ว่า "กรณีให้วงเงิน 1.5 แสนบาทต่อราย  
จะเป็นกรณีเดียวคือลูกหนี้ที่มีการจ้างงานที่ดิน แต่ถ้าเป็นหนี้ระบบทั่วไปที่ไม่มีที่ดินเป็น  
หลักประกัน ก็จะให้ 1 แสนบาทต่อรายตามมาตรการเดิมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งตอนนี้ก็ได้ขยายระยะเวลา  
แก้หนี้ระบบไปอีก 3 ปี จากเดิมที่ทำปีเดียว ตอนนี่ยังมีวงเงินเหลืออีกราว 6,000 ล้านบาท จาก  
ที่อนุมัติไว้ 1 หมื่นล้านบาท ถ้าไม่พอก็ขอบอร์ดอนุมัติเพิ่มได้"

- 2) **การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบผ่านกลไกธนาคารออมสินภายใต้โครงการธนาคารประชาชน**  
โดยให้เงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และชำระหนี้อื่น  
โดยคุณสมบัติของผู้กู้ ต้องเป็นผู้ประกอบการรายย่อย หรือ ผู้มีรายได้ประจำ ซึ่งธนาคารให้กู้ได้ตาม  
ความจำเป็นและความสามารถในการชำระคืน ไม่เกินรายละ 200,000 บาท มีดอกเบี้ยคงที่ โดยตั้งแต่  
ปี 55 ถึงปัจจุบัน ธนาคารได้ปล่อยกู้ให้กับประชาชนไปแล้วกว่า 1.03 ล้านราย คิดเป็นวงเงินกว่า  
103,000 ล้านบาท



3) **มาตรการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์** เพื่อแก้ไขปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน เนื่องจากประชาชนมีรายได้น้อย และไม่มีหลักประกันในการเข้ามาขอสินเชื่อ ทำให้ไม่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อ จากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งรูปแบบการปล่อยกู้ของนาโนไฟแนนซ์ จะให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการสินเชื่อ ที่มีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 10 ล้านบาท เพื่อไม่ให้เป็นการต้องบประมาณภาครัฐ แต่ภาครัฐจะมีบทบาทในการกำกับดูแลให้การดำเนินธุรกิจมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมกับผู้รับบริการ

ทั้งนี้ ลูกหนี้ซึ่งคาดว่าจะใช้บริการนาโนไฟแนนซ์ มี 2 กลุ่มคือ กลุ่มลูกหนี้นอกระบบที่ต้องการกลับเข้ามาอยู่ในระบบด้วยดอกเบี้ยที่ถูกลงและกลุ่มลูกหนี้ที่อยู่ในระบบสถาบันการเงินอยู่แล้วแต่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ เงื่อนไขในการที่จะขอกู้เงินจากผู้ให้บริการนาโนไฟแนนซ์ กู้ได้ไม่เกินรายละ 100,000 บาท โดยคิดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปีซึ่งถือว่าอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าเงินกู้ในระบบและไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ประกัน ไม่จำเป็นต้องมีรายได้ประจำ และไม่จำเป็นต้องมีสลิปเงินเดือนหรือเคยเปิดบัญชีกับธนาคารมาก่อน รวมถึงหากผู้กู้ที่เคยติดเครดิตบูโรก็ยังสามารถอนุมัติปล่อยเงินกู้ได้ ผู้ประกอบการที่ต้องการจะประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อไฟแนนซ์นั้นต้องมีใบอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจด้วยและต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญคือมีทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท มีอัตราส่วนหนี้สินรวมทั้งสิ้นต่อส่วนของผู้ถือหุ้น หรือดี/อี ไม่เกิน 7 เท่า และต้องพิจารณาความเสี่ยงเอง หากมีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นรัฐบาลไม่รับผิดชอบ

## 5.2 หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเกษตรกร

หน่วยงานรัฐที่ทำงานเกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้นอกระบบเกษตรกรมีหลายหน่วยงาน และกระจายอยู่ในกระทรวงต่างๆ หลายกระทรวง อาทิ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะขอกล่าวถึงรายละเอียดของหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงมหาดไทย เป็นหลัก คือคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งมี สำนักงานบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและรับเรื่อง

ร้องเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเลขานุการ ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และกรมการปกครอง ที่มีส่วนราชการในจังหวัด และอำเภอ เป็นหน่วยในการปฏิบัติการ

**1) คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) และสำนักงานบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและรับเรื่องร้องเรียน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์**

ในอดีต รัฐบาลมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดิน หนี้สิน กฎหมาย และคดีความ และการประกอบอาชีพให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงปรับปรุง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสอบสวนเรื่องที่ดินทำกินและหนี้สินของชาวนาชาวไร่ (ก.ส.ส.) พ.ศ.2519 และระเบียบสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายและคดี พ.ศ.2523 ให้เป็นฉบับเดียวกัน และจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการวางนโยบายและแผนงานในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ทั้งในปัญหาเฉพาะหน้าเร่งด่วนหรือปัญหาที่กระทบกระเทือนเกษตรกรและผู้ยากจนทั่วไป จึงออกระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ.2528” โดยมีอำนาจหน้าที่โดยสังเขปคือ

1. กำหนดนโยบายและแผนงานในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าเร่งด่วน หรือกระทบกระเทือนเกษตรกรและผู้ยากจนทั้งในด้านที่เกี่ยวกับหนี้สินและคดีความ และปัญหาในการประกอบอาชีพ
2. หาทางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้มีรายได้ที่แท้จริงสูงขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม
3. ให้การสนับสนุน ประสานงาน เร่งรัด ติดตาม ประเมินผลและแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
4. ปฏิบัติการในเรื่องที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน มีกลไกการทำงาน 5 ส่วน คือ คณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนส่วนกลาง เรียกว่า “อชก.ส่วนกลาง” คณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “อชก.กทม” คณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนเขต

เรียกโดยย่อว่า “อชก.เขต” คณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนส่วนจังหวัด “อชก.จังหวัด” และ คณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนอำเภอ “อชก.อำเภอ”

คณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนหรือ อชก. ทั้ง 5 ส่วน มีบทบาทหน้าที่ในการ แก้ปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งครอบคลุมงานหลายด้าน อาทิ 1) การสอบสวนข้อเท็จจริง และประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างบุคคลผู้เป็นคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรหรือผู้ยากจน ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับเรื่องหนี้สิน ที่ดินทำกิน และคดีความ เพื่อปลด เบื้องหรือลดหนี้สิน เพื่อไถ่ถอนหรือซื้อที่ดินทำกินคืน เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม หรือระงับ หรือแก้ไข ปัญหา ข้อพิพาทและความเดือดร้อน 2) ดำเนินการทางราชการช่วยเหลือทางการเงินในการปลดเบื้องหนี้สินไถ่ถอน ซื้อที่ดินทำกินคืน หรือแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพของเกษตรกร 3) ช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในทาง กฎหมายและคดีความ 4) ปฏิบัติตามมติของ กชก. หรือตามที่ประธาน กชก. มอบหมาย 5) ช่วยเหลือการ จัดการที่ดินของทางราชการให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน

ทั้งนี้หลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือเกษตรกรของ กชก. ประกอบด้วย เกษตรกรที่ยากจน ผู้ยากจน บิดามารดา คู่สมรส บุตรของเกษตรกรที่ยากจนหรือผู้ยากจน และเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ส่วนรูปแบบหนี้ นอก ระบบที่สามารถขอความช่วยเหลือ ได้แก่ ขยายฝากจำนอง สัญญากู้ยืมซื้อที่ดินคืน ซื้อที่นาเช่า และกู้เพื่อ ประกอบอาชีพ โดยมีวงเงินที่ให้กู้ ไม่เกินรายละเอียด 2,500,000 บาท มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี ระยะเวลา ชำระหนี้ไม่เกิน 20 ปี และต้องมีหลักประกันเป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งประเมินโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์(ธ.ก.ส.) โดยราคาอสังหาริมทรัพย์ต้องประเมินไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ขอกู้ หากราคาประเมินที่ดินน้อย กว่าเงินให้กู้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 สามารถให้กู้ได้ แต่ต้องมีบุคคลมาค้ำประกันเพิ่มเติมหรือต้องนำ อสังหาริมทรัพย์แปลงอื่นมาค้ำประกันเพิ่ม

ผลการทำงานที่ผ่านมาของสำนักบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและรับเรื่องร้องเรียน พบว่า ตั้งแต่เริ่มดำเนินการวันที่ 1 มกราคม 2534 จนถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 มีการอนุมัติเงินกู้จำนวน 27,136 ราย จำนวนเงิน 4,716.51 ล้านบาท จำนวนที่ดินที่ไถ่ถอนหรือซื้อคืน 269,046 ไร่ เฉพาะในปี 2558 (วันที่ 1 ตุลาคม 2557-31 กรกฎาคม 2558) มีการอนุมัติเงินกู้จำนวน 811 ราย จำนวนเงิน 315.76 ล้านบาท จำนวนที่ดินที่ไถ่ถอนหรือซื้อคืน 4,907 ไร่ ดังข้อมูลที่แสดงในตาราง

ตารางการเบิกจ่ายเงินกู้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2534 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2558

ภาค	ผู้ขอกู้		จำนวนเงินที่อนุมัติ		จำนวนที่ดินที่ขอไถ่ถอน/ ซื้อคืน		
	ราย	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	ไร่	งาน	ตรว.
กลาง	3,471	12.79	1,095,691,323.90	23.01	26,731	0	99.9
เหนือ	3,959	14.59	596,907,233.20	12.53	36,770	0	3.4
ตะวันออกเฉียงเหนือ	18,176	66.98	2,762,388,688.82	58.00	197,716	3	27.2
ใต้	1,530	5.64	307,523,747.80	6.46	7,828	0	85.2
<b>รวมทั้งประเทศ</b>	<b>27,136</b>	<b>100.00</b>	<b>4,762,510,993.72</b>	<b>100.00</b>	<b>269,046</b>	<b>1</b>	<b>15.7</b>

## 2) ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมกระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ)

กระทรวงยุติธรรมได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้รับผิดชอบในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพื่ออำนวยความสะดวกความยุติธรรมให้แก่ลูกหนี้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาหนี้ในระบบ

โดยศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ได้รับการจัดตั้งพร้อมกับคณะกรรมการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2553 โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาหนี้ในระบบ คือ

- 1) เป็นหน่วยงานกลางสำหรับการรับแจ้งปัญหา การคัดกรอง การบันทึกข้อมูล การพิจารณาความช่วยเหลือ การส่งต่อสำหรับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากปัญหาหนี้ในระบบภาคประชาชน ปัญหาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ และการไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านอื่นๆ เพื่อบรรลุนโยบายกระทรวงยุติธรรมและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์ฯ
- 2) การตรวจสอบข้อเท็จจริง การประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานส่วนราชการทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงยุติธรรม ดำเนินการ ติดตามผลตามมาตรการและการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวกตามกรอบแห่งกฎหมายและตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหรือผู้บังคับบัญชา

- 3) การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ เอกชน และองค์กรภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาให้เป็นไป ด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งเชิญผู้เกี่ยวข้องมาให้ความเห็น ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ข้อมูลและเอกสารที่ เกี่ยวข้อง
- 4) จัดวางระบบฐานข้อมูล จัดตั้งเครือข่าย ศักยภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน
- 5) ดำเนินการด้านอื่นใดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้บังคับบัญชากำหนดหรือ มอบหมาย

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม พบว่ามี ประชาชนจำนวนหนึ่งเข้ามาร้องเรียนเพื่อขอให้ศูนย์ฯ ให้ความช่วยเหลือในประเด็นความเดือดร้อนจากหนี้ นอก ระบบ ดังข้อมูลที่แสดงในตาราง

ตารางสถิติการรับเรื่องร้องเรียนศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

ปี พ.ศ.	จำนวนเรื่องที่ ร้องเรียน	ทุนทรัพย์	จำนวนผู้ร้อง
2553	18	208,577,290.66	628
2554	91	72,376,046.59	220
2555	79	140,415,452.51	350
2556	111	352,067,003.93	400
2557	112	476,941,058.42	121
2558	103	280,985,516	312

นอกจากนี้ยังมีเกษตรกรบางส่วนที่ได้รับผลกระทบจากหนี้ในระบบ และร้องเรียนขอความช่วยเหลือ จากศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อาทิเช่น กลุ่มชาวนาอำเภอชนแดน จังหวัด เพชรบูรณ์ ร้องเรียนปัญหาหนี้ในระบบ กรณีกลุ่มชาวนาจังหวัดสุพรรณบุรี ถูกโกง ค่ารับซื้อข้าวไรซ์เบอร์รี่ กรณีกลุ่มชาวนาจังหวัดนครสวรรค์และจังหวัดกำแพงเพชรถูกสหกรณ์การเกษตรอุดมทรัพย์โกงเงินค่ารับซื้อ ข้าวเปลือก และกรณีกลุ่มชาวนาจังหวัดสุโขทัยถูกนายทุนหลอกหลวงให้เช่าซื้อรถไถนาคูโบต้า

### 3) กรรมการปกครอง ส่วนราชการจังหวัดและอำเภอ

ปี 2558 กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรรมการปกครอง โดยส่วนราชการอำเภอสำรวจข้อมูลหนี้สินเกษตรกร ผลการสำรวจในระยะสั้นพบว่าเกษตรกรมีหนี้ในระบบสถาบันการเงิน จำนวน 149,437 ราย มูลหนี้ประมาณ 21,590 ล้านบาท แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

- กลุ่มที่มีความเดือดร้อนเร่งด่วน อยู่ในขั้นตอนการบังคับคดี จำนวน 92,945 ราย มูลหนี้ประมาณ 13,428 ล้านบาท
- กลุ่มหนี้ไม่จำเป็นเร่งด่วน จำนวน 56,492 ราย มูลหนี้ประมาณ 8,162 ล้านบาท

หนี้ในระบบเหล่านี้ เป็นหนี้ที่เกษตรกรนำที่ดินไปค้ำประกันการกู้เงินไว้กับนายทุนเงินกู้ โดยทำเป็นสัญญาขายฝาก พบว่ามีคำพิพากษาให้บังคับคดีแล้ว จำนวน 2,292 ราย มูลหนี้ 2,184,105,350 บาท แบ่งเป็น (1) มีหมายบังคับคดีแต่ยังไม่ตั้งเรื่องบังคับคดี จำนวน 1,546 ราย มูลหนี้ 1,968,479,382 บาท (2) อยู่ในขั้นตอนยึดที่ดิน จำนวน 127 ราย มูลหนี้ 49,769,726 บาท (3) อยู่ในขั้นตอนการนำที่ดินขายทอดตลาด จำนวน 177 ราย มูลหนี้ 68,711,245 บาท (4) อื่นๆ จำนวน 442 ราย มูลหนี้ 1,184,105,350 บาท

แนวทางแก้ไขปัญหาคือผ่านหลังจากสำรวจของกรรมการปกครอง คือกรรมการปกครองส่งเรื่องให้กับกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการช่วยเหลือไม่ให้เกษตรกรถูกยึดที่ดินทำกิน และส่งข้อมูลให้ ธ.ก.ส. เพื่อโอนหนี้ดังกล่าวเข้าสู่สถาบันการเงิน

นอกจากนี้ยังมีเกษตรกรที่นำที่ดินไปจำนองหรือขายฝากแต่ยังไม่อยู่ในชั้นบังคับคดี จำนวน 46,747 ราย มูลหนี้ 6,388,947,102 บาท กรรมการปกครองได้มอบหมายให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะทำงานคัดกรองข้อมูลและไกล่เกลี่ย มีผลดำเนินการไกล่เกลี่ยแล้ว จำนวน 8,059 ราย มูลหนี้ 1,312,479,420 บาท สามารถปลดปล่อยหนี้สินแล้ว จำนวน 497 ราย มูลหนี้ 94,555,527 บาท โดยวงเงินกู้ไม่เกิน 150,000 บาท ได้ส่งให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการ จำนวน 329 ราย มูลหนี้ 51,532,180 บาท และส่งให้คณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนส่วนอำเภอ (อชก.อำเภอ) จำนวน 149 ราย มูลหนี้ 32,416,367 บาท

โดยภาพรวมจะเห็นว่านโยบายของภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกร จะมุ่งเน้นการทำงานไปทีนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน เช่น การหาแหล่งเงินกู้อัตรา

ดอกเบีย้ต่ำให้เกษตรกรเพิ่มขึ้น หรือการโอนย้ายจากหนึ่งนอกระบบมาสู่อื่นในระบบและนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านคดีความและความยุติธรรม ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่เข้ามาร้องเรียน และขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม

แต่หากดูจากสถิติเกษตรกรและประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากหนึ่งนอกระบบจากข้อมูลการสำรวจของกระทรวงมหาดไทย และจากสถิติการเข้ามาร้องเรียนและได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ อาจจะเป็นตัวเลขที่ห่างกันมาก อีกทั้งนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรใน 2 ด้านหลักคือด้านแหล่งเงินทุน และการช่วยเหลือด้านคดี อาจจะไม่ครอบคลุมถึงสาเหตุและรากฐานที่มาของปัญหาหนึ่งนอกระบบเกษตรกร ซึ่งเชื่อมโยงกับปัญหาในทางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม อาทิ ระบบการผลิตที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ การขาดแคลนปัจจัยการผลิตพื้นฐานอย่างที่ดิน การขาดการศึกษาและความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมถึงการขาดหลักประกันทางรายได้และสวัสดิการสังคมรองรับที่เพียงพอ

การช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นหนึ่งนอกระบบของนโยบายภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงอาจทำได้เพียงบรรเทาปัญหาลงชั่วคราว แต่เนื่องจากยังไม่ได้แก้ปัญหาระดับสาเหตุและรากฐานอย่างจริงจัง จึงมีแนวโน้มว่าเกษตรกรจะหันกลับไปพึ่งพิงแหล่งเงินทุนนอกระบบเหมือนเช่นเดิม และจะส่งผลต่อวิกฤตทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและสังคมไทยในระยะยาว

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

จากการศึกษาวิจัย “การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากปัญหาหนี้ในระบบ” มีบทสรุปและข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษาคือเกษตรกรเข้าสู่วงจรหนี้ในระบบเพราะสาเหตุและสภาพปัญหาสำคัญ 3 ประการ ประการแรก มีความจำเป็นและต้องการใช้เงินจากภาวะเร่งด่วนฉุกเฉินในครอบครัว ประการที่สอง ขาดแคลนเงินเพื่อการลงทุนการเกษตรและค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และประการที่สาม เข้าไม่ถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์และไม่มีคนค้ำประกัน

ปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดทุนจากการทำการเกษตร และต้องแบกรับภาระหนี้สิน มีการกู้ยืมเงินจากทั้งสถาบันการเงินในระบบและเจ้าหนี้ในระบบร่วมด้วย โดยสาเหตุหลักในการขาดทุนของเกษตรกรมาจากราคาผลผลิตตกต่ำต้นทุนการผลิตสูงประสบปัญหาภัยธรรมชาติและรายได้ไม่แน่นอน

ปัญหาหนี้ในระบบของเกษตรกรไม่ได้เป็นปัญหาระดับปัจเจกเพียงเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและระดับนโยบายได้แก่ การทำการผลิตในระบบที่ไม่เอื้อต่อการพึ่งตนเองของเกษตรกร การอยู่ในโครงสร้างการผลิตและการตลาดที่ไม่สามารถกำหนดราคาผลผลิตได้เอง การขาดแคลนที่ดินทำกิน การขาดหลักประกันทางรายได้ที่แน่นอน ขาดระบบสวัสดิการทางสังคมรองรับที่เพียงพอ การเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบและไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะกู้เงินในระบบได้ การขาดความรู้และทักษะการประกอบอาชีพ ขาดการวางแผนการผลิตการลงทุนและการตลาดที่เหมาะสมรวมทั้งขาดการวางแผนการใช้จ่ายและการออมในครัวเรือน

รูปแบบและลักษณะหนี้ในระบบของเกษตรกร มีองค์ประกอบหลักด้วยกัน 3 ส่วน ได้แก่ เจ้าหนี้ลูกหนี้ และลักษณะความเป็นหนี้ที่เกี่ยวข้อง หนี้ในระบบของเกษตรกรมีหลายรูปแบบมีทั้งรูปแบบที่มีความเป็นธรรมและไม่มีความเป็นธรรม รูปแบบที่มีความเป็นธรรม เช่น หนี้ที่เกษตรกรกู้ยืมกันเอง ช่วยเหลือกันเอง เป็นการช่วยเหลือพึ่งพากันในชุมชนหรือในกลุ่มองค์กรชุมชนมีการเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราไม่สูงเกินไปเจ้าหนี้กลุ่มนี้จะสัมพันธ์กับเกษตรกรในลักษณะที่เป็น “บุญคุณ” มีการต่อรอง ยืดหยุ่น และเจรจาผ่อนผันกันได้



ส่วนเจ้าหน้าที่อีกประเภทคือเจ้าหน้าที่นอกระบบที่ไม่มีความเป็นธรรมและเป็นปัญหาเกี่ยวกับเกษตรกร เพราะมีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนดหลายเท่าตัว มีเงื่อนไขบีบบังคับให้เกษตรกรประสบปัญหาในการชำระเงินคืน และหวังผลในการยึดที่ดินและทรัพย์สินของเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้หนี้นอกระบบกลุ่มหลังนี้จะแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบได้แก่ 1)สัญญากู้เงินด้วยการจำนองและการขายฝากที่ดิน 2)สัญญากู้เงินกระดาดเช่า หรือสัญญากู้เงินไม่กรอกจำนวนตัวเลข และ 3)สัญญากู้เงินแบบจ่ายดอกเบี้ยรายวัน(Loan Shark)

สำหรับผลกระทบจากปัญหาหนี้นอกระบบ จากการศึกษาพบว่าปัญหาหนี้นอกระบบถือเป็นปัญหาที่มีภาวะวิกฤตและมีความรุนแรงมากกว่าปัญหาหนี้ในระบบเมื่อเกษตรกรเข้าสู่วงจรหนี้นอกระบบ ด้วยลักษณะสัญญาขายฝาก หรือลูกหนี้ลงนามสัญญาเช่าไม่ได้กรอกตัวเลข หากเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด เจ้าหน้าที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือและกระบวนการในการยึดที่ดินเกษตรกร

การกู้หนี้นอกระบบด้วยการทำสัญญาขายฝากที่ดิน จะทำให้เจ้าหน้าที่นอกระบบสามารถยึดที่ดินของเกษตรกรได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีขั้นตอนทางกฎหมายที่รวดเร็วกว่าการกู้หนี้นอกระบบด้วยการทำสัญญาจำนองที่ดิน เมื่อเกษตรกรถูกเจ้าหน้าที่นอกระบบฟ้องศาลและดำเนินคดีเพื่อยึดที่ดินของเกษตรกรขายทอดตลาดพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มักขาดศักยภาพหรือความสามารถในการสู้คดี ประกอบกับมีนายทุนนอกระบบบางกลุ่มหวังผลในที่ดินและทรัพย์สินของเกษตรกรที่มีมูลค่าตลาดสูงกว่ามูลค่าหนี้ของเกษตรกร การเจรจาประนีประนอมเพื่อชะลอการบังคับคดีทำได้ยากลำบากหรือการทำสัญญาประนีประนอมหนี้ อาจเป็นเงื่อนไขให้เกษตรกรมีหนี้นอกระบบสูงมากขึ้น โดยที่ไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี มักจะแพ้คดีและนำไปสู่การสูญเสียที่ดินในที่สุด

นอกจากนี้ปัญหาหนี้นอกระบบยังส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านอื่นได้แก่ ผลกระทบด้านสุขภาพ การถูกเจ้าหน้าที่ใช้กำลังทำร้ายร่างกาย ผลกระทบทางด้านจิตใจและความสัมพันธ์ในครอบครัว ประสพภาวะความตึงเครียด เกิดความอับอาย สูญเสียความไว้วางใจใจ ไม่สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุขจากกระบวนการทวงหนี้ที่คุกคามขู่เข็ญ และบีบบังคับเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ เกษตรกรบางรายต้องละทิ้งบ้าน และชุมชนไปอยู่ที่อื่นอีกทั้งเมื่อเกษตรกรสูญเสียที่ทำกินไปจะส่งผลให้เกษตรกรต้องสูญเสียอาชีพ สูญเสียวิถีการผลิตเพื่อการพึ่งพาตนเองด้านอาหารไปด้วย

นโยบายภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้นอกระบบเกษตรกร ให้ความสำคัญกับนโยบายให้การช่วยเหลือด้านการเงิน เช่น หาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้เกษตรกรเพิ่มเติม และโอนย้ายหนี้จากหนี้นอกระบบ

ระบบมาสู่หนึ่งในระบบ ผ่านกลไกกระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และสำนักบริหารกองทุนเพื่อการช่วยเหลือเกษตรกร รวมทั้งนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านคดีความและการเจรจาไกล่เกลี่ยกับเจ้าหนี้ ผ่านกลไกกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงมหาดไทย อาทิ กรมการปกครองและส่วนราชการจังหวัด และศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

**การช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ในระบบ ด้วยนโยบายการเงินการคลัง และนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านความยุติธรรม สามารถบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรได้ชั่วคราว แต่ไม่สามารถแก้หนี้ในระบบที่ระดับสาเหตุและรากฐานของปัญหาได้** เนื่องจากปัจจัยที่ส่งผลต่อการกู้หนี้ในระบบของเกษตรกรในระดับรากฐานยังคงดำรงอยู่ อาทิ การทำการผลิตในระบบเกษตรที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ การอยู่ในโครงสร้างการผลิตการเกษตรที่ไม่มีอำนาจต่อรอง การไม่มีความรู้ในการประกอบอาชีพ และการวางแผนการลงทุนและใช้จ่ายของครอบครัว ดังนั้นเมื่อผ่านช่วงเวลาของความช่วยเหลือเกษตรกรก็จะกลับมาเป็นหนี้ในระบบอีก และส่งผลต่อวิกฤตเศรษฐกิจของครอบครัวเกษตรกรและสังคมไทย เช่นเดิม

## 6.2 ข้อเสนอต่อแนวทางแก้ปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกร

### 6.2.1 ข้อเสนอระดับพื้นที่

ข้อเสนอแนะต่อแนวทางแก้ปัญหาหนี้ในระบบของเกษตรกรระดับพื้นที่ ใน 3 ระดับที่เกี่ยวข้อง คือ ระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่ม/องค์กรเกษตรกร และองค์กรรัฐระดับท้องถิ่นดังนี้

1. **ความสำเร็จของการแก้ปัญหาหนี้ในระบบต้องเริ่มต้นจากตัวเกษตรกร** ซึ่งต้องมีความตระหนักต่อปัญหาและต้องการหลุดพ้นจากปัญหาหนี้ในระบบอย่างจริงจัง เกษตรกรจะต้องยอมรับสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง รู้สาเหตุของหนี้ในระบบที่เกิดขึ้นในครอบครัวว่าเกิดจากสาเหตุใดบ้าง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนการผลิต ปัจจัยการผลิต ค่าใช้จ่ายของครอบครัว ความจำเป็นใน

การใช้เงินของครอบครัว และความรู้แหล่งข้อมูลที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหาหนี้ในระบบได้ การหยุดเพื่อ ทบทวนและตั้งสติในการแก้ปัญหาคือบทเรียนของเกษตรกรที่ผ่านพ้นวิกฤตหนี้ในระบบได้

2. **เกษตรกรต้องปรับเปลี่ยนวิถีคิดหรือวิถีชีวิตแบบเก่าที่ส่งเสริมให้ก่อหนี้ในระบบ** เช่น วิถี การผลิตที่ต้องพึ่งคนอื่นตลอดเวลาและไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ไปสู่การผลิตที่ลดต้นทุนและพึ่งพาตนเอง ไม่ควรวางแผนการลงทุนเกินตัวและหวังรัวรวยโดยการลงทุนก้อนใหญ่ เช่น การทำธุรกิจที่เสี่ยงต่อการเป็น หนี้ การลงทุนทำการผลิตจำนวนมากหรือขนาดใหญ่ การเล่นแชร์ ขายตรง การพนัน ฯลฯ ถ้าเกษตรกร สามารถเปลี่ยนแปลงวิถีคิดให้ไปสู่ระบบที่สามารถพึ่งตนเองได้ จะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดี มีเงินเก็บออม และมีอิสระในการดำรงชีพด้วย

3. **การรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อหนุนช่วยซึ่งกันและกัน และเสริมสร้างพลังในการจัดการปัญหา หนี้ในระบบ** มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการจัดการปัญหาและทางออก การรวมกลุ่มเพื่อ เข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือของภาครัฐ และการรวมกลุ่มเพื่อระดมทุนและการเก็บออมของกลุ่มเกษตรกรเอง กระบวนการกลุ่มจะช่วยแก้ปัญหาระหว่างตัวเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้กับเจ้าหนี้ในระบบให้ผ่อนหนักเป็นเบา มีความกล้าในการเจรจากับเจ้าหนี้ในระบบ และลดภาวะความตึงเครียดในครอบครัวและภายในชุมชน การ รวมกลุ่มของเกษตรกรไม่เพียงช่วยเหลือกันเรื่องหนี้สินแต่ยังสามารถพัฒนาไปสู่ความร่วมมือกันในการทำ การผลิตในระบบที่ยั่งยืน แปรรูปผลผลิต จัดการการตลาด และจัดสรรสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับคนในกลุ่ม และชุมชนร่วมกัน

4. **เกษตรกรควรมีองค์กรการเงินชุมชนที่เข้มแข็ง** และทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อทำ หน้าที่คัดกรองและช่วยเหลือลูกหนี้ในระบบในชุมชนอย่างจริงจังรวมทั้งช่วยระดมทุนของชุมชน เพื่อ แก้ปัญหาขาดแคลนเงินเพื่อลงทุนทำการเกษตรและเป็นค่าใช้จ่ายของเกษตรกรยามเดือดร้อนและประสบ ภาวะฉุกเฉิน เนื่องจากเหตุผลส่วนหนึ่งที่เกษตรกรเข้าสู่วงจรหนี้ในระบบ คือการขาดแคลนเงินทุนและ ค่าใช้จ่ายยามฉุกเฉิน

## 7.2.2 ข้อเสนอระดับนโยบาย

1. **รัฐควรปรับมุมมอง และแนวคิดในการจัดการปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกร** ไม่ควรมอง ปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกรแบบเดียวกับปัญหาหนี้สินปกติของประชาชนทั่วไป ปัญหาหนี้ในระบบ เกษตรกรเป็นปัญหาทางสังคม และปัญหาเข้าไม่ถึงความเป็นธรรมทางสังคม บางครั้งอิทธิพลของเจ้าหนี้ออก

ระบบโยงไปถึงการเป็นองค์รกราชญากรรม ปัญหาหนี้ในระบบเป็นปัญหาที่ความสัมพันธ์ของลูกหนี้และเจ้าหนี้ไม่เท่ากัน ดังนั้นควรมีระบบกฎหมายในการให้แต้มต่อและคุ้มครองลูกหนี้เพื่อหนุนเสริมความสัมพันธ์ให้เกิดความเท่าเทียมควรมีระบบกฎหมายที่บังคับให้เจ้าหนี้และลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมในทางกฎหมาย ลดช่องว่างการใช้กฎหมายของเจ้าหนี้เพื่อเอาเปรียบเกษตรกรเป็นต้น

2. **รัฐควรส่งเสริมให้เกษตรกรทำการผลิตในระบบที่พึ่งพาตนเองได้** และสนับสนุนปัจจัยการผลิตพื้นฐานที่จำเป็นให้กับเกษตรกรยากจนเพื่อลดต้นทุนการผลิต เนื่องจากระบบการเกษตรที่เป็นอยู่ปัจจุบันคือจุดเริ่มต้นของความล้มเหลวและการขาดทุนการผลิต เพื่อแก้ปัญหาที่ระดับรากฐาน รัฐควรส่งเสริมให้เกษตรกรทำการผลิตในระบบที่พึ่งตนเอง และยั่งยืนต่อเศรษฐกิจของครอบครัวเกษตรกร รวมทั้งควรพิจารณาสนับสนุนปัจจัยการผลิตพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับเกษตรกรที่ยากจน เช่น ที่ทำกิน ปุ๋ยอินทรีย์ หรือแหล่งเงินกู้ปลอดดอกเบี้ยสำหรับการลงทุนประกอบอาชีพ การทำการผลิตในระบบที่ยั่งยืน นอกจากจะทำให้เกษตรกรไม่ต้องอยู่ภายใต้วงจรและโครงสร้างการตลาดที่ไม่สามารถควบคุมได้แล้ว ยังส่งผลดีต่อสุขภาพและความมั่นคงทางอาหารของผู้บริโภคด้วย

3. **ควรให้ความสำคัญกับนโยบายสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับเกษตรกร** เช่น นโยบายประกันราคาผลผลิตเบื้องต้นเพื่อให้เกษตรกรไม่ขาดทุน นโยบายประกันรายได้ นโยบายประกันภัยพิบัติจากธรรมชาติ หรือนโยบายสวัสดิการชุมชนและสังคม รวมถึงควรแบกรับและเอื้อโอกาสในการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรบางส่วน เช่น หนี้สินจากภัยพิบัติ หนี้จากโครงการส่งเสริมของรัฐ เป็นต้น ควรลดกฎเกณฑ์การเข้าถึงเงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐเพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงได้ง่ายขึ้น จัดระบบกู้ยืมโดยไม่ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันให้กับเกษตรกรที่ด้อยโอกาส แต่ใช้กระบวนการกลุ่มค้ำประกัน และควรใช้หลักการธนาคารเพื่อคนจนเข้ามาแก้ปัญหาหนี้ในระบบ รวมทั้งควรสร้างภูมิคุ้มกันให้เกษตรกรด้วยการจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อวางแผนการผลิต การตลาดและการออมในครัวเรือน

4. **ควรมีนโยบายสนับสนุนสถาบันการเงินเพื่อช่วยเหลือคนจนและการแก้ไขปัญหาครอบคลุมทั้งระบบ** รัฐควรส่งเสริมให้มีแหล่งเงินกู้ปลอดดอกเบี้ย หรืออัตราดอกเบี้ยต่ำมาก และส่งเสริมการออมให้แก่เกษตรกรและคนจนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและคนจนให้มีแหล่งพึ่งพิงยามเกิดเหตุฉุกเฉินในชีวิต และไม่สามารถดำเนินชีวิตอย่างเป็นปกติสุข เพื่อให้เกษตรกรและคนยากจนสามารถตั้งหลักและได้รับโอกาสในการแก้ปัญหาของตนเอง แนวคิดสถาบันการเงินหรือธนาคารเพื่อคนจนนี้ สัมพันธ์กับแนวคิดการกระจายอำนาจสู่

ท้องถิ่นให้สถาบันการเงินชุมชน มีส่วนในการคัดกรอง เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและแก้ปัญหาหนี้ นอก  
ระบบของเกษตรกรร่วมกับรัฐ

5. **ควรจัดตั้งให้มีธนาคารที่ดิน เพื่อทำหน้าที่กระจายการถือครองที่ดิน และไถ่ถอนที่ดินของ  
เกษตรกรที่อยู่ในภาวะหลุดจำนอง** เนื่องจากในภาวะปัจจุบันมีเกษตรกรจำนวนมาก อยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงต่อ  
การสูญเสียที่ดิน ทั้งจากการจำนองและขายฝากไว้กับสถาบันการเงินและเจ้าหนี้นอกระบบ รัฐจึงควรเร่งจัดตั้ง  
ธนาคารที่ดิน เพื่อประสานงานกับสถาบันการเงินและเจ้าหนี้นอกระบบ เพื่อไถ่ถอนที่ดินของเกษตรกรมาไว้กับ  
ธนาคารที่ดิน ก่อนที่ดินเกษตรกรจะหลุดจำนองและถูกโอนย้ายไปเป็นของนายทุนและเจ้าหนี้นอกระบบ  
รวมทั้งธนาคารที่ดินควรทำหน้าที่ในการกระจายการถือครองที่ดิน ด้วยการจัดซื้อที่ดินของเอกชน และนายทุนที่  
ไม่ได้ใช้ประโยชน์ นำมากระจายและให้เกษตรกรไร้ที่ดินเช่าซื้อและทำกินในระยะยาว เพื่อแก้ไขปัญหาการไร้ที่  
ทำกินของเกษตรกรและชาวนา และบรรเทาปัญหาที่ดินเกษตรกรหลุดมือ

6. **แก้ไขกฎหมายการเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง  
ปัจจุบัน** ปัจจุบันกฎหมายอนุญาตให้เจ้าหนี้นอกระบบเรียกเก็บดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งสภาพ  
ความเป็นจริงการบังคับใช้กฎหมายนี้แทบไม่มีผลในทางปฏิบัติ ไม่สมเหตุสมผลกับหนี้นอกระบบ ที่มีต้นทุนค่า  
จัดการและมีโอกาสเกิดหนี้เสียสูงกว่าสถาบันการเงินในระบบซึ่งมีวงเงินกู้ขนาดใหญ่การกำหนดห้ามเรียกเก็บ  
ดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ยังส่งผลต่อการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบและการนำเจ้าหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบ  
กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการปรับอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น แต่ต้องเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ทั้งลูกหนี้  
และเจ้าหนี้อยอมรับและตกลงกันได้ด้วยความเป็นธรรม

7. **ควรลงทะเบียนเจ้าหนี้นอกระบบและปรับปรุงวิธีการลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ** การ  
ลงทะเบียนเจ้าหนี้นอกระบบ จะทำให้รัฐสามารถควบคุมเจ้าหนี้นอกระบบบางส่วนให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และ  
ควรปรับปรุงการลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบให้สะท้อนข้อมูลและข้อเท็จจริง ควรแบ่งประเภทลูกหนี้นอกระบบ  
ให้ชัดเจน เช่น หนี้จากการลงทุนในและนอกภาคเกษตร(หนี้ที่ก่อให้เกิดรายได้) หนี้เพราะการเจ็บป่วย การใช้  
จ่ายและความจำเป็นในชีวิต(หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้) เพื่อให้ความช่วยเหลือกับกลุ่มที่มีปัญหาได้ตรงจุด  
รวมถึงการกำหนดเกณฑ์หนี้เร่งด่วนที่ควรได้รับการช่วยเหลือ เช่น หนี้จากการเจ็บป่วยฉุกเฉิน หนี้จากภัยพิบัติ  
ธรรมชาติ หรือหนี้จากการส่งเสริมของรัฐซึ่งควรได้รับความช่วยเหลือแบบกึ่งให้การสงเคราะห์ มีความร่วมมือ  
ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและควรเปิดโอกาสให้ลูกหนี้กู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำหรือ

ปลดดอกเบียเพื่อให้ผู้ที่ประสบปัญหาทางการเงินฉุกเฉินได้รับการช่วยเหลือและสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติ  
หลีกเลี่ยงจากภาวะวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นได้

## เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ ปั้นประดิษฐ์. **การจัดการหนี้ในระบบโดยกระบวนการเจรจา**. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย สาขาการบริหารจัดการสาธารณะสำหรับนักบริหาร, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62> [21 ธันวาคม 2555]
- จี๊ด เศรษฐบุตร. **หลักกฎหมายแพ่ง และลักษณะหนี้**. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ. **นโยบายและมาตรการ การคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้**. ศูนย์บริการ วิชาการเศรษฐกิจศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : สถาบันที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2551
- ฟิ้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, สำนักงาน. **โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www3.cdd.go.th/phetchaburi/poor6.html> [16 พฤษภาคม 2556]
- ปรัชญา ปิ่นมณี. (2549) **หนี้ในระบบ ภาวะหนี้สินเรื้อรังและการเจริญเติบโตของภาคเกษตรกรรมไทย : สมมติฐานจากกรณีพิเศษของแบบจำลอง AK**. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 23(4).
- ศูนย์วิจัยและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน. **หนี้ในระบบ: ปัญหาและแนวทางแก้ไขภายใต้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง**. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2557
- ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม. **คู่มือประชาชนเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม**, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2554.
- ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ) ร่วมกับ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. **รายงานวิจัยโครงการศึกษาพัฒนานโยบายการ**

ยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2556.

- โบแดงขาว, “บทบาทของสถาบันการเงินต่อการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย”, โฉมฉาย หรือกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน, 2558
- พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมพุทธศักราช 2540. (2540, 14 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **ทักษิณา-ประชานิยม**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มติชน, 2550
- กรองทิพย์ พารา (**สัมภาษณ์**) กลุ่มกสิกรรมธรรมชาติโพธาราม จ.ราชบุรี, 23 สิงหาคม 2558.
- กิมอ้ง พงษ์นารายณ์ (**สัมภาษณ์**) สภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย(สค.ปท.), 25 กันยายน 2558.
- พ.ต.ท.วิชัย สุวรรณประเสริฐ (**สัมภาษณ์**) เลขาธิการ สนธ.ยธ. ด้านปัญหาหนี้สินภาคประชาชน, 17 กันยายน 2558.
- รศ.วันชัย มีชาติ(**สัมภาษณ์**) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 19 กันยายน 2558.
- สำเนียง ฮวดลิ้ม กลุ่มกสิกรรมธรรมชาติโพธาราม จ.ราชบุรี (**สัมภาษณ์**), 26 กันยายน 2558.
- ร.ต.สมพูนทรัพย์ กล้าวิกรณ์ (**สัมภาษณ์**) ผู้อำนวยการสำนักบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร และรับเรื่องร้องเรียน, 7 กันยายน 2558.
- อุดม คุ่มภัย (**สัมภาษณ์**) กลุ่มกสิกรรมธรรมชาติโพธาราม จ.ราชบุรี, 23 สิงหาคม 2558.
- อำพร บ่อแก้ว (**สัมภาษณ์**) สภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย(สค.ปท.) จ.สุพรรณบุรี, ตุลาคม 2557