

รายงานการศึกษาชุดวิชาการ
เพื่อสนับสนุนการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน

โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน
สู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

โดย มุลนิธิชีวิตไท
สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
(สสส.)
ระหว่างวันที่ 5 เมษายน 2561 ถึงวันที่ 4 เมษายน 2562

สารบัญ

เนื้อหา	หน้า
โครงการธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืน	
กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา และฉะเชิงเทรา	1
1.1 บทที่ 1 บทนำ	5
1.2 บทที่ 2 ความเป็นมาของกองทุนที่ดินและธนาคารที่ดินในประเทศไทย	7
1.3 บทที่ 3 กรณีศึกษา ธนาคารที่ดินชุมชน	21
1.4 บทที่ 4 แนวทางการพัฒนารธนาคารที่ดินชุมชนและบทสรุป บรรณานุกรม	39 43
โครงการศึกษาสภาพการเช่านาของชาวนาภาคกลาง	
กรณีศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี และชัยนาท	44
1.1 บทที่ 1 บทนำ	51
1.2 บทที่ 2 สำรองทฤษฎีการพึ่งพา นโยบายข้าวของไทย และงานวิจัย ด้านการเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูก	54
1.3 บทที่ 3 การออกแบบงานวิจัย	99
1.4 บทที่ 4 สำรองลักษณะการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง	112
1.5 บทที่ 5 ปัญหาการทำนาเช่าและการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่า	135
1.6 บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย บรรณานุกรม	156 161
โครงการศึกษาเรื่องรูปแบบและกระบวนการปรับตัวของชาวนา	
สู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน	171
1.1 บทที่ 1 บทนำ	174
1.2 บทที่ 2 การปรับตัวสู่เกษตรอินทรีย์	180
1.3 บทที่ 3 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	186
โครงการศึกษาเรื่องพฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงิน	
ของครัวเรือนที่มีปัญหาหนี้สิน	194
1.1 บทที่ 1 บทนำ	197
1.2 บทที่ 2 สถานการณ์ของเกษตรกรอินทรีย์และตลาดอินทรีย์	200

1.3 บทที่ 3	กรณีศึกษา ความไม่เป็นธรรมของสัญญาสินค้าเชื่อ ธกส.	216
1.4 บทที่ 4	บทสรุป	229
	บรรณานุกรม	230
	โครงการศึกษาเรื่องตลาดอินทรีของชานาภาคกลาง	231
1.1 บทที่ 1	บทนำ	234
1.2 บทที่ 2	สถานการณ์ของเกษตรกรอินทรีและตลาดอินทรี	236
1.3 บทที่ 3	นโยบายส่งเสริมตลาดอินทรีของประเทศไทย	241
1.4 บทที่ 4	ตลาดและช่องทางตลาดอินทรีของประเทศไทย	252
1.5 บทที่ 5	มาตรฐานเกษตรกรอินทรีและการตลาด	258
1.6 บทที่ 6	กรณีศึกษาตลาดอินทรี	261
1.7 บทที่ 7	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	291

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเรื่อง

“ธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืน
กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา และฉะเชิงเทรา”

โดย

ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เดือนเมษายน 2562

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

และมุลนิธิชีวิตไท (Local Act)

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน

สู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

โครงการศึกษาเรื่อง “ธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืน
กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา และฉะเชิงเทรา”

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน สู่อการผลิต
อาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

นักวิจัย:

ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ช่วยนักวิจัย:

นางสาวณัฐวิ สายสวัสดิ์

มูลนิธิชีวิตไท

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 วิธีการศึกษา	2
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	2
บทที่ 2 ความเป็นมาของกองทุนที่ดินและธนาคารที่ดินในประเทศไทย	
2.1 “ธนาคารที่ดิน” คืออะไร	3
2.2 พัฒนาการกองทุนที่ดินในประเทศไทย	4
2.3 เส้นทางธนาคารที่ดินในประเทศไทย	8
บทที่ 3 กรณีศึกษา ธนาคารที่ดินชุมชน	
3.1 ธนาคารที่ดินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ครัวบัวโหนด	16
3.2 ธนาคารที่ดินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง	26
บทที่ 4 แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนและบทสรุป	
4.1 สาเหตุในการกีดกันของชาวบ้านกับการจำนองที่ดิน	34
4.2 ประโยชน์ของธนาคารที่ดินชุมชน/กองทุนที่ดินชุมชน	34
4.3 แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	35
4.4 บทสรุป	37
บรรณานุกรม	38

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1: พัฒนาการกองทุนที่ดินและการจัดที่ดินในประเทศไทย	7
ตารางที่ 2.2: เส้นทางธนาคารที่ดินในประเทศไทย	13

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 3.1: โครงสร้างคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน	18
แผนภาพที่ 3.2: การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน	19
แผนภาพที่ 3.3: โครงสร้างคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง	29
แผนภาพที่ 3.4: การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง	30

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความเหลื่อมล้ำอยู่คู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลานาน หนึ่งในปัจจัยที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม ก็คือความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สิน ที่ดินเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง และเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ งานวิจัยของ ดวงมณี เลาวกุล (2557) พบว่า ในประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินค่อนข้างสูง ผู้ที่มีที่ดินถือครองสูงสุด 1 เปอร์เซ็นต์ ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินมากถึง 1 ใน 4 ของที่ดินที่มีโฉนดทั้งหมด หากเปรียบเทียบผู้มีที่ดินถือครอง 10 เปอร์เซ็นต์บนสุดกับ 10 เปอร์เซ็นต์ล่างสุด จะมีจำนวนที่ดินถือครองต่างกันถึง 855 เท่า ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางในการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

ในหลายประเทศได้มีการปฏิรูปที่ดิน (land reform) เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และจีน เป็นต้น แต่ในประเทศไทยไม่ได้มีการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง ทำให้การขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัย และความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ยังคงเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ควบคู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลานาน และจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

การปฏิรูปที่ดินจะทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินมากขึ้น และทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากจะมีการจัดสรรทรัพยากรใหม่ระหว่างผู้เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีการนำที่ดินที่ถูกทิ้งร้างมาใช้ประโยชน์มากขึ้น ก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน นอกจากนี้ การปฏิรูปที่ดินยังทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรมมากขึ้น ลดการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

แนวทางในการปฏิรูปที่ดินจำแนกได้ดังนี้

1. การใช้กลไกตลาด (market mechanism) เช่น การจัดเก็บภาษีที่ดิน และธนาคารที่ดิน เป็นต้น
2. การแทรกแซงโดยรัฐบาล (government intervention) เช่น การจำกัดการถือครองที่ดิน การยึดที่ดินคืนเป็นของรัฐ และการแจกจ่ายเอกสารสิทธิ์ เป็นต้น
3. การอาศัยชุมชนเป็นพื้นฐาน (community-based) เช่น โฉนดชุมชน และธนาคารที่ดินชุมชน เป็นต้น

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ และมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนจำนวนมากไม่น้อย หากไม่มีที่ดินก็เสมือนขาดเครื่องมือในการทำกินและหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว ในขณะที่กลไกหนึ่งของภาครัฐในการแก้ปัญหาการไม่มีที่ดินกินของประชาชน ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงที่ดินและเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างเช่น ธนาคารที่ดินในระดับประเทศ ยังไม่เป็นรูปธรรมและยังมีการถกเถียงกันอยู่ว่า ควรมีการจัดองค์กรในรูปแบบใด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงทางออกในระดับชุมชน โดยศึกษาถึงบทบาทของธนาคารที่ดินชุมชนในการทำหน้าที่ยังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาสถานการณ์การขาดแคลนที่ดินในบริบทของพื้นที่กรณีศึกษา
- 1.2.2 เพื่อศึกษากระบวนการรวมกลุ่ม ศักยภาพและข้อจำกัดของการบริหารจัดการกองทุนธนาคารที่ดินชุมชนใน 2 พื้นที่
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืนในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

1.3 วิธีการศึกษา

- 1.3.1 ทบทวนและรวบรวมเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดิน สถาบันการเงินชุมชน กับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินของเกษตรกรในการผลิตอาหาร
- 1.3.2 เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามและเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก คณะกรรมการกองทุน สมาชิกกลุ่ม และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล
- 1.3.3 วิเคราะห์แนวคิด รูปแบบ กระบวนการบริหารจัดการกลุ่มของกองทุนธนาคารที่ดิน และสถาบันการเงินชุมชน ที่เอื้อประโยชน์ต่อการเข้าถึงที่ดินของสมาชิก เพื่อนำไปสู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน รวมทั้งโอกาสและข้อจำกัดของกลุ่ม
- 1.3.4 สรุปและเสนอแนะแนวทางการพัฒนากองทุนธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืนในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

พื้นที่ในการศึกษา 2 พื้นที่ คือ

- 1.4.1 กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนในอำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา
- 1.4.2 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.5.1 ชุดความรู้แนวคิดธนาคารที่ดินชุมชนเพื่อการผลิตที่ยั่งยืน ในบริบทพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา และจังหวัดฉะเชิงเทรา
- 1.5.2 รูปแบบ กระบวนการรวมกลุ่ม และแบบแผนในการบริหารจัดการกองทุนธนาคารที่ดินชุมชนเพื่อการผลิตที่ยั่งยืน ที่สามารถนำไปใช้ในวงกว้าง
- 1.5.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากองทุนธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืน โอกาสในการรักษาที่ดินของเกษตรกร ในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

บทที่ 2

ความเป็นมาของกองทุนที่ดินและธนาคารที่ดินในประเทศไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทและเป้าหมายในการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน พัฒนาการของกองทุนที่ดินและการจัดที่ดินในประเทศไทย และความเป็นมาของธนาคารที่ดินในประเทศไทย

2.1 “ธนาคารที่ดิน” คืออะไร

“ธนาคารที่ดิน”¹ เป็นเครื่องมือหนึ่งในการปฏิรูปที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม ธนาคารที่ดินเป็นกลไกที่จะช่วยแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาด ซึ่งเกิดจากการผูกขาดในตลาดที่ดิน ทำให้เกิดการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินจำนวนมากในคนบางกลุ่มที่มีความมั่งคั่งเท่านั้น โดยธนาคารที่ดินจะทำหน้าที่ในการกระจายการถือครองที่ดินมายังผู้ด้อยโอกาสหรือยากจนที่ต้องการที่ดินเพื่อทำกินหรืออยู่อาศัย เพื่อให้คนกลุ่มนี้ได้มีโอกาสเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือเป็นเจ้าของที่ดิน

การดำเนินงานของธนาคารที่ดิน อาจจะเป็นองค์กรสาธารณะ ที่ไม่แสวงหากำไร หรืออาจจะเป็นองค์กรของเอกชน ทำธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร เป้าหมายในการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. เพื่อกระจายการถือครองที่ดิน (land distribution) เป็นการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน (land concentration)
2. เพื่อรวบรวมที่ดินให้เป็นแปลงใหญ่ (land consolidation) เป็นการแก้ไขปัญหาการกระจายของที่ดิน (land fragmentation) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
3. เพื่อการจัดผังเมือง (urban planning)

ที่ดินที่จะนำมาจัดการในธนาคารที่ดิน เป็นได้ทั้งที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน โดยที่ดินของรัฐนำมาดำเนินการในลักษณะของการให้ประชาชนเช่า เพื่อทำประโยชน์ (ประชาชนไม่สามารถเป็นเจ้าของได้) ส่วนที่ดินของเอกชน นำมาดำเนินการในลักษณะของการให้เช่าหรือเช่าซื้อ โดยผู้ที่เช่าซื้อจะสามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ต่อไป

งานวิจัยนี้จะศึกษาถึงธนาคารที่ดินที่มีบทบาทในการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินในประเทศไทย และปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัยของผู้ด้อยโอกาสหรือยากจน การที่จะบรรลุเป้าหมายในการกระจายการถือครองที่ดินนั้น ต้องอาศัยเครื่องมือหลายอย่างประกอบกัน เช่น ธนาคารที่ดิน ภาษีที่ดิน และโฉนดชุมชน

¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมและธนาคารที่ดินในต่างประเทศใน คูปต์ พันธ์นินกอง. (2555). *องค์ความรู้ เรื่องธนาคารที่ดิน*. ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย.

2.2 พัฒนาการกองทุนที่ดินในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการจัดตั้งกองทุนเกี่ยวกับการจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนมาหลายยุคหลายสมัย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 2.1 ประกอบ)

2.2.1 การจัดที่ดินและเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการจัดหาที่ดิน

แนวความคิดการกระจายการถือครองที่ดินมีความสำคัญนับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ดังที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) เกี่ยวกับการจัดที่ดินและเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการจัดหาที่ดินหลายฉบับ ดังนี้

- พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 เพื่อให้กรมสหกรณ์สามารถจัดตั้งนิคมสหกรณ์ และให้สมาชิกสหกรณ์สามารถครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 โดยให้อำนาจรัฐบาลในการจัดตั้งนิคม เพื่อให้ประชาชนที่มีที่ตั้งเคหสถาน ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมาย เมื่อผู้เข้าครอบครองที่ดินในนิคม ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน จะได้รับหนังสือแสดงว่า ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และมีสิทธิที่จะขอรับโฉนดแผนที่ หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือขอคำรับรองจากเจ้าหน้าที่ และที่ดินดังกล่าวพ้นจากการเป็นที่หวงห้าม
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ให้รัฐบาลจัดตั้งนิคม เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินของรัฐ หรือในที่ดินสงวนหวงห้าม
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้รัฐบาลมีอำนาจในการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ หากสมาชิกนิคมทำตามเงื่อนไขของรัฐ ก็จะได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งสามารถนำมาขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้
- ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. 2512 ของกรมสหกรณ์ที่ดิน เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ ซึ่งอาจนับได้ว่า การจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนนี้ ทำให้แนวคิดและมาตรการด้านเงินกองทุนที่ดินมีความชัดเจนขึ้น และนำมาสู่การปฏิบัติ โดยเป็นกลไกสำคัญให้เกษตรกร ชาวนา ชาวไร่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
- โครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร (พฤษภาคม 2513) สืบเนื่องจากในปี พ.ศ. 2513 ดร. ไชยยงศ์ ชูชาติ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินในขณะนั้น ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินของเกษตรกร (โดยเฉพาะในภาคกลาง) และได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและการจัดรูปที่ดินขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2513 อนุมัติให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าข้อเสนอของกรมพัฒนาที่ดิน ยังไม่เกิดการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย แต่รัฐบาลก็มีความสนใจในปัญหาที่ทำกินของเกษตรกรมากขึ้น และมีการจัดตั้งโครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกรขึ้น โดยจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่

เหมาะสมแก่การเกษตรมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร ซ้ำผ่อนส่งภายใน 15 - 20 ปี นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ยังได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาการปฏิรูปที่ดิน โครงการกองทุนฯ ได้นำมาสู่การจัดตั้งสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้ยุบกองทุนฯ ไปในปี พ.ศ. 2540

- ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุนเพื่อจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร พ.ศ. 2514 เพื่อเป็นงบประมาณให้กับโครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งมีการขอตั้งงบประมาณเป็นสองระยะคือ ในปี พ.ศ. 2514 - 2515 และ ปี พ.ศ. 2516 - 2519
- ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. 2518 ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์นำเงินทุนหมุนเวียนนี้ไปจัดซื้อที่ดินให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมง และสหกรณ์บริการ เพื่อนำไปจัดให้สมาชิกของสหกรณ์เช่าหรือเช่าซื้อ
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519 เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดบัญชีไว้ที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่คลังจังหวัด และที่คลังอำเภอ เรียกว่า “บัญชีเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่” ในปี พ.ศ. 2520 กองทุนฯ ได้มีการแก้ไขเพื่อขยายวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุม “ค่าใช้จ่ายอื่นที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจ่ายเป็นพิเศษเฉพาะราย” ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของกองทุน ดังจะเห็นได้จากกองทุนหมุนเวียนที่อยู่ภายใต้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะต่อมา รัฐบาลใช้แก้ปัญหาเกษตรกร ชาวนาชาวไร่ ที่ออกมาเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในทุกมิติ ทั้งปัญหาหนี้สิน ที่ดินทำกิน ราคาพืชผลตกต่ำ ฯลฯ จนมีการกล่าวว่า มีลักษณะคล้าย “รถดับเพลิง”
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยมีการปรับปรุงคุณสมบัติของผู้เป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง และสมาชิกนิคมสหกรณ์

2.2.2 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีการเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่ภายใต้ “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” รัฐบาลชุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และรัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ เกี่ยวกับปัญหาเรื่องหนี้สิน สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย นับเป็นพลังสำคัญที่กดดันให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมีการระบุให้จัดตั้ง “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมี ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เป็นเลขาธิการคนแรก

2.2.3 กองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและการกู้ยืม

รัฐบาลมีการออกระเบียบเกี่ยวกับกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาด้านที่ดินหลายฉบับ ดังต่อไปนี้

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดินและหนี้สิน
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 รัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้อนุมัติงบประมาณสำหรับเป็นกองทุนช่วยเหลือ จำนวน 75 ล้านบาท²
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ. 2536 รัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้อีกจำนวน 1,390 ล้านบาท และขยายวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ³
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2546 เป็นผลมาจากการรวมเงินทุนและกองทุนหมุนเวียน 3 กองทุน⁴ เป็นกองทุนเดียว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการโอนงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ที่เดิมสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองทุนหมุนเวียนฯ นี้ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านหนี้สิน การรักษากรมสิทธิ์ในที่ดิน และการประกอบอาชีพ รวมทั้งการเปิดรับหนี้ของเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ ที่เป็นหนี้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

² ผลการดำเนินงานตั้งแต่วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ (วันที่ 5 ธันวาคม 2533) ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน จำนวน 706 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ 85,205,885 บาท จำนวนที่ดินที่ได้รับการช่วยเหลือเนื้อที่ 12,978 ไร่

³ ผลการดำเนินงานตั้งแต่วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ (วันที่ 1 ตุลาคม 2536) ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 กองทุนหมุนเวียนฯ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน จำนวน 12,052 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ 1,590,821,905 บาท จำนวนที่ดินที่ได้รับการช่วยเหลือเนื้อที่ 13,372 ไร่

⁴ เงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน, กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน และกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน

ตารางที่ 2.1: พัฒนาการกองทุนที่ดินและการจัดที่ดินในประเทศไทย

ปี พ.ศ.	พ.ร.บ./ระเบียบ/เงินทุน/กองทุน	หน่วยงาน
2483	พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483	กรมสหกรณ์
2485	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485	กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรราธิการ กระทรวงสาธารณสุข
2504	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504	กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสหกรณ์
2511	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550)	กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (กรมสหกรณ์ที่ดิน) กระทรวงมหาดไทย (กรม ประชาสงเคราะห์)
2512	ระเบียบ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อ ที่ดิน พ.ศ. 2512	กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (กรมสหกรณ์ที่ดิน)
2514	ระเบียบ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุน เพื่อจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร พ.ศ. 2514.	กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (กรมสหกรณ์ที่ดิน)
2518	ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่า ด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. . 2518	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์)
2518	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกร พ.ศ.2518 จัดตั้งกองทุน “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกร”	กระทรวงการคลัง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกร

ปี พ.ศ.	พ.ร.บ./ระเบียบ/เงินทุน/กองทุน	หน่วยงาน
2519	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย เงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดิน ช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี
2528	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย เงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกร และผู้ยากจน พ .ศ.2528 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2543)	สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี
2533	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สิน เดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543)	สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี (รัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชูนะวัฒน์)
2536	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย กองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือ เกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและ ที่ดิน พ .ศ.2536 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543)	สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี (รัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย)
2546	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่ เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2546 เป็น การรวมกองทุน 3 กองทุนเข้าด้วยกัน (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2548, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2551 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2561)	สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์

2.3 เส้นทางธนาคารที่ดินในประเทศไทย

นโยบายเรื่องธนาคารที่ดินได้มีการกล่าวถึง และมีการผลักดันมาเป็นเวลานาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ออก “ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน” ของกรมสหกรณ์ที่ดิน เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ ซึ่งเป็นระยะแรกที่รัฐบาลมีแนวคิดและมาตรการด้านเงินกองทุนที่ดิน ซึ่งจะทำให้เกษตรกรชาวนาชาวไร่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และนำมาสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน ต่อมาเงินทุนหมุนเวียนนี้ได้ถูกยกเลิก และได้มีการออก “ระเบียบกระทรวงเกษตรกรรมและสหกรณ์ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. 2518” ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ ขึ้นมาแทน

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2513 ได้มีการจัดตั้ง “โครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร” เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่เหมาะสมแก่การเกษตรมาจัดสรรให้เกษตรกรซื้อผ่อนส่งภายใน 15 – 20 ปี ต่อมาได้มีการออก “ระเบียบเงินทุนหมุนเวียนกองทุนเพื่อจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร พ.ศ. 2514” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร โครงการนี้ได้นำมาสู่การจัดตั้งสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรกรรมและสหกรณ์ และได้ยุบกองทุนฯ ไปในปี 2540

ในปี 2518 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เป็นพลังสำคัญที่กดดันให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และต่อมาได้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้น

นอกจากนั้น ยังมีกองทุนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยนายกรัฐมนตรี คือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519” โดยมีวัตถุประสงค์หนึ่ง เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยได้ปรากฏชัดเจนขึ้น นับแต่มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี 2518 ภายใต้ความดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีความมุ่งหวังที่จะขยายเป็นธนาคารที่ดินในอนาคต ในเดือนพฤษภาคม 2521 มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ผลของการศึกษาเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยอยู่ร่วมกับ ธ.ก.ส. และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2522 ให้ปรับปรุง ร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ..... และร่าง พ.ร.บ.ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ..... ให้สอดคล้องกัน เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2523 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาธนาคารที่ดินขึ้น และได้มีการเสนอแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินไว้ 5 รูปแบบ คือ

1. จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเอกเทศแบบรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์
2. จัดตั้งขึ้นใน ธ.ก.ส. โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ รวมกับ ธ.ก.ส. โดยแท้จริงทั้งเงินทุนและค่าใช้จ่าย และตั้งใน ธ.ก.ส. แบบกึ่งอิสระจาก ธ.ก.ส. หรือเป็นส่วนหนึ่งของ ธ.ก.ส. แต่แบ่งทุนและค่าใช้จ่ายเป็นคนละส่วนกัน
3. จัดตั้งจากกองทุน ส.ป.ก. ในลักษณะกึ่งราชการ กึ่งรัฐวิสาหกิจ

4. จัดตั้งเป็นรูปธรรมนามธรรม (ไม่มีตัวตน) หรือรูปแบบคณะกรรมการโดยมี ส.ป.ก.ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ
5. เพิ่มอำนาจหน้าที่ ส.ป.ก. โดยไม่ต้องจัดตั้งอะไรใหม่ เพียงแต่ต้องพิจารณาแก้กฎหมาย และกำหนดนโยบายและมาตรการเสริมขึ้นใหม่

วันที่ 14 สิงหาคม 2524 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ต่อมาในวันที่ 15 มิถุนายน 2525 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ภายใต้การบริหารงานของ ธ.ก.ส. โดยให้ดำเนินการทั้งในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน และคณะรัฐมนตรีรับหลักการในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ในวันที่ 22 มิถุนายน 2525 หลังจากนั้น คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มอบให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

นอกจากการศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการกำหนดให้เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดิน และสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

วันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ แผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน 5 ประการ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา 5 ปี โดยมอบหมายให้ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนนี้ในรูปของ “กองทุนที่ดิน” ต่อมาในปี 2535 ได้จัดสรรเงินงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจำนวน 1,000 ล้านบาท โดยให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกผลที่ได้ ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดิน เพื่อเป็นรากฐานรองรับการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา 5 ปี และในวันที่ 8 เมษายน 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 โดยให้มีกองทุนขึ้นในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้ผู้จัดการธนาคารเป็นผู้บริหารกองทุนที่ดินตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินกำหนด และแยกการดำเนินงานออกต่างหากจากการดำเนินงานตามปกติของธนาคาร

วันที่ 18 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ อนุมัติให้ดำเนินงานในรูปกองทุนที่ดินต่อไป โดยร่วมกันรับผิดชอบระหว่าง ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคม ซึ่งจะส่งผลถึงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยรวมให้ดีขึ้นด้วย สำหรับแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544) เป็นการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี (13 สิงหาคม 2534) เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินให้แก่แรงงานรับจ้างทางการเกษตร เป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินแก่แรงงานรับจ้างทางการเกษตร เพื่อนำไปจัดหาที่ดิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับอนุมัติเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและดอกผลไปใช้ปรับปรุง

ประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายใน 5 ปี โดยมอบหมายให้ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินตามแผนนี้

วันที่ 4 มีนาคม 2546 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายและแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ ซึ่งรวมทั้งสินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน การดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะมีผลใช้บังคับอย่างเต็มระบบภายในวันที่ 1 มกราคม 2547 โดยในระยะยาวจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการปฏิรูปที่ดินทั้งระบบ ซึ่งจะทำให้การปฏิรูปการจัดทรัพย์สินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ วันที่ 22 เมษายน 2546 คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เรื่องแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและการปฏิรูปที่ดิน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประเภทที่ดิน ให้แก่คณะรัฐมนตรีเป็นระยะ

ในสมัยรัฐบาลของนาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554⁵ ขึ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 วัตถุประสงค์หลักของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) คือ เพื่อดำเนินการให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม แก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน และยกร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 5 ปี หลังจากนั้น บจธ. ก็จะยุติการดำเนินการ หรือหากในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินได้ภายในระยะเวลา 5 ปี ให้รัฐมนตรีประกาศยุบเลิกสถาบันนี้ในราชกิจจานุเบกษา

บจธ. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

แม้ บจธ. จะได้รับเงินงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2555 มาทั้งสิ้น 775,282,600 บาท แต่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน รวมทั้งการดำเนินงานของ บจธ. ล่าช้า แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559 ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559⁶ เพื่อขยายระยะเวลาในการยุบเลิกสถาบันจาก 5 ปี เป็น 8 ปี หลังจากนั้น ในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2562 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่...) พ.ศ.... และการ

⁵ ราชกิจจานุเบกษา, [พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน \(องค์การมหาชน\) พ.ศ. 2554](#), เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก. วันที่ 10 พฤษภาคม 2554.

⁶ ราชกิจจานุเบกษา, [ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน \(องค์การมหาชน\) \(ฉบับที่ 2\) พ.ศ. 2559](#), เล่ม 133 ตอนที่ 51 ก หน้า 1-8. 7 มิถุนายน พ.ศ. 2559.

ดำเนินการตามภารกิจของ บจธ. โดยมีการขยายระยะเวลาดำเนินการของสถาบันฯ ออกไปคราวละ 1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ปี ซึ่งขึ้นกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ในแต่ละปี นอกจากนี้ ได้ให้ บจธ. รับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชนไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินนั้น สถาปนิกรูปแห่งชาติ มีมติเห็นชอบรายงานการศึกษาธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.... เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558 เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการร่างกฎหมายและเสนอแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในวันที่ 13 กรกฎาคม 2558 ได้มีการนำเรื่องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปในวันที่ 8 กันยายน 2558 และมอบหมายให้ บจธ. ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบรายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และเห็นว่าเป็นรายงานที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกมิติ เป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ดิน ป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดแคลน การบุกรุก รวมไปถึงการสูญเสียที่ดิน โดยสามารถแก้ปัญหาและบริหารจัดการที่ดินได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และเห็นชอบด้วยกับหลักการในร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.... นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่งรายงานผลการพิจารณาดังกล่าวให้คณะกรรมการประสานงานร่วม 3 ฝ่าย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศ และแจ้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วม คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในขณะเดียวกันสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้มีการหยิบยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาอีกครั้ง โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจมีการปรับแก้ไขในบางมาตรา ให้กระชับรัดกุม หลังจากนั้น ที่ประชุมสปท. มีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการฯ เรื่องธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.... ก่อนจะส่งรายงานนี้ให้ประธานสปท. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป คณะกรรมการฯ ได้กำหนดหลักการของธนาคารที่ดินไว้ว่า ธนาคารที่ดินจะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจน ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่ดินหลุดจำนอง ช่วยป้องกันไม่ให้ที่ดินตกเป็นของนายทุน และช่วยจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนได้ทำประโยชน์ โดยธนาคารที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ที่ดินหลุดจำนอง การบริหารจัดการที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และการจัดซื้อที่ดินเข้าธนาคาร (ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงศ์, น.1-2)

เส้นทางธนาคารที่ดินในประเทศไทย แสดงในตารางที่ 2.2 ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ร่าง พ.ร.บ.ธนาคารที่ดิน ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า ควรมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในรูปแบบใด ควรเป็นเอกเทศหรือไม่ ควรอยู่ในรูปแบบของธนาคารดำเนินงานภายใต้การดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

หรือไม่ ทำให้ยังไม่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในระดับประเทศขึ้นในประเทศไทย มีเพียงการดำเนินงานของ บจธ. ซึ่งเป็นแบบจำลองการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน ที่พยายามแก้ไขปัญหาการเข้าถึงที่ดินและที่ดินหลุดมือของผู้ด้อยโอกาสหรือยากจนอยู่ในขณะนี้

ตารางที่ 2.2: เส้นทางธนาคารที่ดินในประเทศไทย

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
2512	ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. 2512 ของกรมสหกรณ์ที่ดิน
พฤษภาคม 2513	จัดตั้ง “โครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร”
2514	ระเบียบ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุนเพื่อจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร พศ. 2514.
2518	ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พศ. . 2518
5 มีนาคม 2518	ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 - มาตรา 9 ได้จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้ความดูแลของกระทรวงการคลัง - จัดตั้งกองบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นกับ ส.ป.ก.
2519	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดิน ช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. โดยมีวัตถุประสงค์หนึ่ง เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ ”2519ศ. . ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
พฤษภาคม 2521	จัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
16 มกราคม 2522	คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปรับปรุง ร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. และร่าง พ.ร.บ.ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.....พศ.....ให้ สอดคล้องกัน

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
9 มิถุนายน 2523	จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านธนาคารที่ดินขึ้น ซึ่งเสนอแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็น 5 รูปแบบ
14 สิงหาคม 2524	ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
15 มิถุนายน 2525	คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของ ธ.ก.ส.
22 มิถุนายน 2525	เสนอมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น แก่คณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีรับหลักการ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติมอบหมายให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
2530	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 .พ.ศ)2530-2534) มีการกำหนดให้เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดิน และสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
13 สิงหาคม 2534	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ แผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน 5 ประการ - ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติเป็นเวลา 5 ปี - ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนในรูปของ “กองทุนที่ดิน”
8 เมษายน 2535	ประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 โดยมีการแก้ไขมาตรา 34 ทวิ ให้มีกองทุนในธนาคารเรียกว่า “กองทุนที่ดิน”
18 พฤษภาคม 2542	คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินระยะที่ 2 (2540 - 2544) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ดำเนินงานในรูปกองทุนที่ดินต่อไป

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
4 มีนาคม 2546	คณะรัฐมนตรีพิจารณาแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และการปฏิรูปที่ดิน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ
22 เมษายน 2546	คณะรัฐมนตรีอนุมัติ แนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และการปฏิรูปที่ดิน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ
1 มกราคม 2547	การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมีผลใช้บังคับอย่างเต็มระบบ
2554	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน .องค์การมหาชน) พ.ศ) 2554
มิถุนายน 2558 9	สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มีมติเห็นชอบรายงานการศึกษาธนาคารที่ดินและร่าง พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พศ.... เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการร่างกฎหมายและ. เสนอแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
กรกฎาคม 2558 13	สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้นำเรื่องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
กันยายน 2558 8	คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป และมอบหมายให้ บจธ . ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอ
7 มิถุนายน 2559	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน องค์การมหาชน)) ฉบับที่)2) พ .ศ.2559 เพื่อขยายระยะเวลาในการยุบเลิกสถาบันจาก 5 ปี เป็น 8 ปี
กรกฎาคม 2559 12	คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบรายงานผลการพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอ และเห็นชอบด้วยกับหลักการในร่างพระราชบัญญัติ ธนาคารที่ดิน พ....ศ.
	คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจมีการปรับแก้ไขร่าง พ.ร.บ.ธนาคารที่ดินในบางมาตรา ให้กระชับรัดกุม

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
	ที่ประชุมสปท .มีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการการฯ เรื่องธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พศ.... ก่อนจะส่งรายงานนี้ให้ประธานสปท. . เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป
5 กุมภาพันธ์ 2562	ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน องค์การมหาชน (ฉบับที่...) พ.ศ.... และการดำเนินการตามภารกิจของ บจธ. โดยมีการขยายระยะเวลาดำเนินการของ บจธ. ออกไปคราวละ 1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ปี ซึ่งขึ้นกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ในแต่ละปี

บทที่ 3

กรณีศึกษา ธนาคารที่ดินชุมชน

ขณะที่ธนาคารที่ดินในระดับชาติยังไม่สามารถจัดตั้งได้ ในระดับของชุมชน ภาคประชาชนได้มีการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการเข้าถึงที่ดินและที่ดินหลุดจำนอง โดยอาศัยกลไกที่เรียกได้ว่าเป็น “ธนาคารที่ดินชุมชน” งานวิจัยนี้ได้ศึกษาธนาคารที่ดินชุมชน เป็นกรณีศึกษา 2 แห่งที่ได้มีการดำเนินงานและประสบความสำเร็จ ซึ่งอยู่ภายใต้กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง

3.1 ธนาคารที่ดินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน

จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดหนึ่ง ที่มีการดำรงวิถีพื้นบ้านที่โดดเด่นมีเอกลักษณ์ โดยเฉพาะวิถีชุมชนคาบสมุทรมหานคร ซึ่งประกอบด้วย 4 อำเภอ คือ อ.สทิงพระ อ.สิงหนคร อ.ระโนด และ อ.กระแสสินธุ์ ตั้งอยู่ระหว่างทะเลอ่าวไทยและทะเลสาบสงขลา เนื่องจากทะเลสาบสงขลาอุดมไปด้วยทรัพยากรทางทะเลมากมาย ทั้งกุ้ง หอย ปู และปลาที่อุดมสมบูรณ์มาก อีกทั้งทะเลสาบสงขลาที่มีความสวยงาม จนได้รับการยกให้เป็นหนึ่งในแหล่งท่องเที่ยวขึ้นชื่อแห่งดินแดนด้ามขวาน

ปัจจุบัน ชุมชนคาบสมุทรมหานครก็ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่รุกล้ำพื้นที่ผลิตอาหารและทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงทางอาหาร นอกจากนี้เกษตรกรยังมีปัญหาด้านสุขภาพ เนื่องจากการใช้สารเคมี ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการเก็บรักษา จึงมีสารเคมีตกค้างในร่างกายสูงมาก

กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน ตั้งอยู่ที่ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา วิถีชีวิตของชุมชนในแถบนี้มี 3 รูปแบบที่สำคัญคือ

1. วิถีไหนต เป็นวิถีชีวิตเกี่ยวกับตาลโตนด ประกอบด้วยการขึ้นตาลโตนด ฉေးลูกตาล ลูกตาลเชื่อม การทำน้ำผึ้งแว่น น้ำผึ้งเหลว การแปรรูปผลิตภัณฑ์จากตาลโตนด และการเพาะลูกไหนต
2. วิถีนา เป็นวิถีชีวิตการทำนา อาชีพทำนาเป็นอาชีพหลักของชาวบ้าน ทำสลับกับการทำตาลโตนด คือเมื่อหมดหน้าตาลโตนด ก็จะมาประกอบอาชีพทำนา
3. วิถีเล เป็นวิถีชีวิตชาวประมงแบบดั้งเดิม และการแปรรูปผลิตภัณฑ์ประมง เช่น การทำไช-ส้ม การทำกุ้งส้ม ปลาแห้ง ปลาต้มน้ำผึ้ง เป็นต้น

กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน ได้มีการเรียนรู้วิถีชีวิตเหล่านี้ของชาวใต้ ซึ่งอยู่ร่วมกันได้อย่างเกื้อกูล โดยเชื่อมร้อยวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเข้ากับกิจกรรมของกลุ่ม เพื่อการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิก การก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ของชาวบ้าน โดยผ่านบทบาทของผู้นำ ในการส่งเสริมองค์ความรู้ของชุมชน คือ คุณสมารถ สะกวี โดยใช้กระบวนการทำงานสร้างความสัมพันธ์กับคนในชุมชน เพื่อเรียนรู้ซึ่งกันและกัน คุณสามารถได้มีโอกาสพูดคุยกับคนในชุมชนในประเด็นต่าง ๆ เช่น การออมทรัพย์ของคนในชุมชน สภาพ

ความเป็นอยู่ของคนในชุมชนที่ยากจน ความมั่นคงและความยั่งยืนของครอบครัวและชุมชน และการไม่ได้รับโอกาสในทางการเงินจากเงินกู้ในระบบ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหนี้ในระบบขึ้นมา

จากการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันของคนในชุมชน ได้มีการชักชวนให้ญาติมาทำกลุ่มออมทรัพย์ด้วยกัน เมื่อเดือนมิถุนายน 2533 ซึ่งมีสมาชิกในการจัดตั้งกลุ่มฯ เริ่มแรกจำนวน 33 คน เมื่อสมาชิกมีความมั่นใจในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ จึงได้ชักนำเครือญาติให้เข้าร่วมกลุ่มออมทรัพย์ ในปีต่อมามีสมาชิกทั้งหมด 157 คน กลุ่มออมทรัพย์ที่ก่อตั้งในปีแรก (ปี 2533) คือตำบลบ่อกุล หลังจากนั้นมีการก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่อื่นอีกคือ ตำบลหัวเปลว (ปี 2534) บ่ออิฐ และปลายนา (ปี 2535) วัดเลียบ (ปี 2538) บ้านฉาง และเกาะน้ำร่อง (ปี 2540) ตามลำดับ ปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์ทั้ง 7 กลุ่มทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย มีจำนวนสมาชิกรวมกันกว่า 6,000 คน มีเงินหมุนเวียนและทรัพย์สินรวมกันแล้วเกือบ 100 ล้านบาท

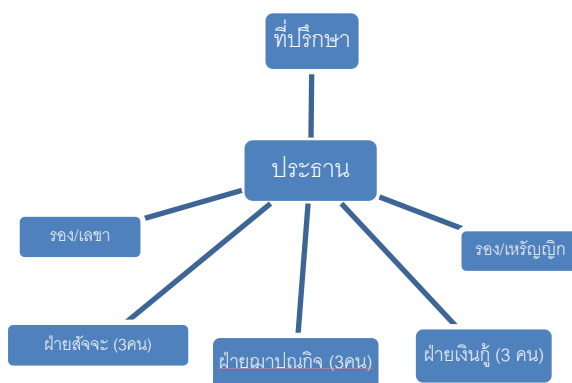
กลุ่มออมทรัพย์มีการเรียนรู้และสร้างความเข้าใจกับคนในชุมชน ทำให้การดำเนินกิจกรรมด้านการออมทรัพย์เป็นไปด้วยดี ใช้หลักบริหารจัดการและกฎระเบียบที่เข้าใจได้ง่าย โดยให้สมาชิกมาฝากเงินออมทุกวัน 5 ของทุกเดือน ออมเงินได้สูงสุดคนละ 10 หุ้น ๆ ละ 10 บาท หรือเดือนละไม่เกิน 100 บาทเท่านั้นทุกคน หากสมาชิกรายใดไม่ฝากเงินตามกำหนดจะต้องเสียค่าปรับครั้งละ 10 บาทต่อเดือน จากเงินฝากจำนวนนี้กลุ่มออมทรัพย์จะนำเงินไปปล่อยกู้ แต่ในระยะแรกประสบปัญหาว่า ชาวบ้านไม่ค่อยมากู้เงิน เนื่องจากวิถีชีวิตของคนใต้ที่สืบทอดกันมาในเรื่องของการปลอดหนี้ จึงทำให้ต้องขอร้องให้ครูหรือข้าราชการในท้องถิ่นมากู้เงินก่อน เพื่อให้กิจการของกลุ่มออมทรัพย์มีรายได้จากดอกเบี้ยและเติบโตขึ้น ต่อมาคณะกรรมการของกลุ่มฯ เริ่มกู้เงินและต่อมาเริ่มมีสมาชิกกลุ่มกู้เงินตามมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งปัจจุบันนี้สมาชิกกลุ่มมีความเชื่อมั่นในกลุ่มออมทรัพย์ของตนเองมากขึ้น

นอกจากการส่งเสริมให้มีกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนแล้ว ยังมีการคำนึงถึงความมั่นคงทางอาหาร และคนในชุมชนจำเป็นที่จะต้องมีความรู้และรายได้ที่จะสามารถนำมาหมุนเวียนและสร้างความมั่นคงได้ จึงมีการส่งเสริมให้มีธุรกิจเกิดขึ้นในกลุ่มออมทรัพย์ (โดยเฉพาะในกลุ่มสตรี) และมีการพัฒนาธุรกิจชุมชน “**ครัวใบโหนด**” ขึ้น โดยต่อยอดจากกลุ่มออมทรัพย์ตาลโตนด ซึ่งเป็นกลุ่มออมทรัพย์ 1 ใน 7 กลุ่ม

3.1.1 การบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์ครัวใบโหนด

กลุ่มออมทรัพย์มีคณะกรรมการจำนวน 9 คน (แผนภาพที่ 3.1) มาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกผู้ถือหุ้น กรรมการมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี เมื่อหมดวาระก็จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกลุ่ม โดยคณะกรรมการจะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด มีการสรุปผลการทำงานเป็นรายสัปดาห์ มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพและทักษะของผู้นำสตรีในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านบัญชี การบริหารจัดการ และการตลาด มีการหมุนเวียนหน้าที่กันทุกเดือน เพื่อให้คณะกรรมการมีโอกาสพัฒนาทักษะที่หลากหลายและยังเป็นการป้องกันการทุจริตไปด้วยในตัว นอกจากนั้นยังมีคณะที่ปรึกษา ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กลุ่มต่าง ๆ หากมีปัญหาภายในกลุ่ม จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมให้กิจกรรมของกลุ่มสามารถดำเนินไปด้วยดีทั้งทางด้านการออมทรัพย์และธุรกิจของกลุ่ม

แผนภาพที่ 3.1: โครงสร้างคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ครัวไปโหนด



3.1.2 ระบบการกู้เงิน

การกู้เงิน แบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. กู้ปกติ คือ การกู้จากเงินสังจจะออมทรัพย์ โดยใช้บัญชีเงินสังจจะออมทรัพย์ในการค้ำประกันการกู้เงิน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อเดือน
2. กู้โดยใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อเดือน
3. กู้พิเศษ เช่น การกู้เพื่อไปทำเกษตรอินทรีย์ การกู้ไปซื้อที่ดิน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.50 ต่อเดือน
4. สำหรับคนรุ่นใหม่ที่ยากประกอบอาชีพ ต้องนำเสนอโครงการมายังกลุ่มฯ เพื่อพิจารณา อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน

3.1.3 การจัดสรรผลประโยชน์

ผลประโยชน์ที่ได้จะมีการจัดสรรคืนแก่สมาชิก โดยแบ่งสัดส่วนเพื่อประโยชน์สูงสุดของชุมชน ดังนี้

1. เงินปันผลสำหรับสมาชิก ร้อยละ 50
2. เงินทุนสำหรับพัฒนารูขีงชุมชน ร้อยละ 20 มี 3 แผนงานคือ 1. แปรรูปงา เป็นขนมงาขาว งาดำ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือผู้หญิงให้มีงานทำ สร้างโอกาสในการตลาด คือ ตลาดอินทรีย์ ขณะนี้ธุรกิจแปรรูปงาไม่มีการผลิตเนื่องจากปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ 2. ตลาดเขียว มีวัตถุประสงค์ให้ชาวบ้านในกลุ่มออมทรัพย์และชุมชนผลิตพืชผักที่ปลอดภัยออกมาขาย และทางครัวไปโหนดรับผลผลิตและนำมาแปรรูปขายให้กับผู้บริโภคอีกต่อ 3. ครัวไปโหนด มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมชุมชนทำโครงการความหลากหลายทางด้านอาหาร ทำอาหารสูตรพื้นบ้าน สร้างรายได้ให้กับผู้นำ และสร้างอาหารพื้นบ้านเล็ก ๆ เพื่อเป็นการอนุรักษ์และรักษาวัฒนธรรมของชุมชนต่อไป
3. กองทุนสวัสดิการชุมชน ร้อยละ 10 เช่น เงินทุนด้านสุขภาพสำหรับสมาชิก กองทุนการศึกษาสำหรับเยาวชน เงินยืมชีพสำหรับผู้สูงอายุและเด็กก่อนปฐมวัย และกองทุนฉาปนกิจ เป็นต้น
4. กองทุนสำหรับการพัฒนากลุ่มและฝึกอบรม ร้อยละ 5 เพื่อพัฒนาบุคลากร ฐาน และอบรม

5. กองทุนเพื่อสังคม ร้อยละ 5 เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบเหตุต่าง ๆ ในคาบสมุทรมหานคร เช่น สึนามิ กิจกรรมค่ายเยาวชน งานวันเด็ก หรือช่วยเครือข่ายใหม่ ๆ ที่กำลังเปิดพื้นที่ออมทรัพย์ ยืมเงินไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับปลูกและสร้างอาหารปลอดภัยและที่ดิน
6. กองทุนที่ดิน ร้อยละ 10 วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสมาชิก เช่น สมาชิกขายบ้านที่ดิน โดยกลุ่มออมทรัพย์จะซื้อที่ดินเป็นของกลุ่มและให้สมาชิกผ่อนต่อจนกว่าจะผ่อนหมด จึงจะโอนโฉนดให้เจ้าของ ซื้อที่ดินให้กับสมาชิกอยู่ (ที่ดินของสมาชิกแต่เอามาขายให้กับกลุ่ม) ถ้ามีเงินจะมาไถ่ถอนคืน รับย้ายหนี้ให้สมาชิกที่มีปัญหา

แผนภาพที่ 3.2: การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน



อย่างไรก็ตาม เงินกองทุนนี้จะเพิ่มขึ้นตามการเติบโตของกลุ่มออมทรัพย์และธุรกิจชุมชน เพื่อส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การกู้ยืมแบบปลอดดอกเบี้ย เป็นต้น

คนภายนอกอาจจะมองว่าดอกเบี้ยเงินกู้ของกลุ่มฯ ค่อนข้างสูง แต่สมาชิกในกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนเข้าใจตรงกันว่า ทางกลุ่มนำเอาเงินที่ได้จากผลกำไรและค่าปรับไปทำกิจกรรมพัฒนาเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับคนในชุมชน เช่น การพัฒนาธุรกิจในชุมชน นอกจากนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดของการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ คือ การจัดสวัสดิการชุมชน ในลักษณะของการช่วยเหลือกันตั้งแต่ครรภ์มารดาจนถึงเชิงตะกอน นั่นคือ มีการจัดสวัสดิการให้ครอบครัวสมาชิกตั้งแต่เกิดจนตาย ทารกแรกเกิดจะได้เป็นสมาชิกกลุ่มและมีเงินขวัญถุงให้รายละ 3,000 บาท มีกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุในแต่ละปี มีฌาปนกิจศพให้กับสมาชิก และที่สำคัญที่สุดคือ **การช่วยไถ่ถอนที่ดินของเกษตรกรที่ประสบปัญหาหนี้สินและต้องการรักษาที่ดินทำกินไว้**

ปัจจุบัน กลุ่มออมทรัพย์ทั้ง 7 กลุ่มทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย มีจำนวนสมาชิกรวมกันกว่า 6,000 คน มีเงินหมุนเวียนและทรัพย์สินรวมกันเกือบ 100 ล้านบาท อีกทั้ง การบริหารงานทำโดยผู้หญิงในชุมชน ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเพศที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในชุมชนลดลงอย่างเห็นได้ชัด ผู้หญิงสามารถทำงานในชุมชนได้อย่างมีความสุข มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชน มีความเชื่อมั่น ภาคภูมิใจในตนเอง และได้รับการยอมรับจากครอบครัวและชุมชนมากขึ้น

ด้วยความโดดเด่นในเรื่องของกลุ่มออมทรัพย์ จึงได้มีการพัฒนากองทุนที่ดินของกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนโตขึ้น ผู้นำกลุ่มออมทรัพย์มีวิสัยทัศน์โดยมีความเห็นว่า การมีกองทุนที่ดินจะเป็นการรักษาที่ดินไว้ ไม่ให้ที่ดินหลุดมือไปสู่นายทุนภายนอกพื้นที่ และเป็นการช่วยเหลือสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ให้มีที่ดินทำกินและสามารถอยู่ได้อย่างมีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และความหลากหลายทางชีวภาพ

3.1.4 กรณีตัวอย่างจากสมาชิกกลุ่ม

งานวิจัยนี้ได้สัมภาษณ์สมาชิกกลุ่มจำนวน 20 ราย ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มออมทรัพย์ดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1 กรณีตัวอย่างที่นับว่าเป็นความสำเร็จของธนาคารที่ดินชุมชน ภายใต้กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนโตคือ นางแก้ว (นามสมมติ) อายุ 67 ปี เริ่มเป็นสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์ฯ เมื่อปี 2538 ฝากเงินเดือนละ 50 -100 บาท และทั้งครอบครัวเป็นสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์ฯ นางแก้วมีปัญหาเรื่องการเป็นหนี้สิน โดยกู้เงินมาจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นจำนวนเงิน 30,000 บาท เพื่อมาประกอบอาชีพรับเหมาก่อสร้าง แต่ประสบภาวะเศรษฐกิจไม่ดี ทำให้งานที่ทำอยู่เกิดรายได้ไม่พอค่าใช้จ่าย ในปี 2542 จึงได้ขอยืมโฉนดที่ดินของบิดา มาจำนองกับกลุ่มออมทรัพย์ฯ แล้วเอาเงินไปชำระหนี้ที่ ธ.ก.ส. และเงินที่เหลือเอาไปทำทุนต่อ ในระยะแรกของการทำงานแทบไม่มีเงินมาชำระเงินต้นและดอกเบี้ย ส่งเงินได้เดือนละ 200-300 บาทพร้อมดอกเบี้ย ต่อมาไม่มีเงินก็ทำให้นางแก้วต้องออกไปหางานทำนอกพื้นที่ และเริ่มเก็บเงินที่จะชำระหนี้ที่ดินได้ จนกระทั่ง เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2562 ที่ผ่านมาได้ขอไถ่ถอนที่ดินคืนจากกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 203,500 บาท ซึ่งที่ผ่านมานางแก้วไม่ได้มีการส่งเงินต้นและดอกเบี้ย แต่หลังจากที่นางแก้วได้ไปทำงานต่างจังหวัดกับสามี จึงพยายามเก็บเงินและมาไถ่ถอนที่ดิน นางแก้วมีความเห็นว่า หากตนเองและสามีนำเอาที่ดินไปจำนองกับธนาคารหรือนายหน้า ป่านนี้คงจะไม่สามารถไถ่ถอนที่ดินได้เหมือนกับที่ฝากจำนองอยู่ที่กลุ่มฯ นี้ ระยะเวลาที่นำเอาที่ดินมาจำนองตั้งแต่ปี 2542 จนถึงขณะนี้ ปี 2562 รวมเวลา 20 ปี แต่กลุ่มฯ ก็ยังไม่มีการยึดที่ดิน อีกทั้งยังลดค่าใช้จ่ายให้กับนางแก้วและครอบครัวอีก ทางครอบครัวของนางแก้วรู้สึกขอบคุณกลุ่มออมทรัพย์ฯ เป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่านางแก้วจะไปทำงานต่างถิ่นแต่ก็จะฝากออมทรัพย์กับกลุ่มต่อไป

กรณีที่ 2 นาง ก. (นามสมมติ) เริ่มเป็นสมาชิก เมื่อปี 2556 ฝากเงิน 100 บาทต่อเดือน เป็นแม่ครัวอยู่ที่ครัวเรือนโต มีรายได้ประมาณเดือนละ 9,000 บาท สามีของนาง ก. ขับรถส่งน้ำมัน มีรายได้เดือนละประมาณ 10,000 บาท นาง ก. ต้องนำที่ดินมาจำนองกับกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนโต เนื่องจากการเป็นผู้ค้าประกันรถคนที่หนึ่งให้กับคนที่รู้จักกัน และโดนบังคับคดี ถูกกองบังคับคดียึดบ้านขายทอดตลาด 10 กว่าปี

จากวงเงินกู้ 50,000 บาท เป็นเงิน 240,000 บาท จึงได้มีการพูดคุยกับที่ปรึกษาของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ขอให้ทางกลุ่มซื้อบ้านไว้ และผ่อนชำระกับกลุ่มในแต่ละเดือน สมาชิกรายนี้ผ่อนเงินให้กับกลุ่มออมทรัพย์ฯ เดือนละ 2,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ 0.50 ต่อเดือน ในขณะที่ผ่อนมาได้ 2 ปี หากเดือนไหนไม่สามารถส่งเงินผ่อนได้ ก็จะชำระเฉพาะดอกเบี้ย ปัจจุบันผ่อนไปแล้วจำนวนหนึ่ง คงเหลือเงิน 200,000 บาท

ข้อดีของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ก็คือ ถ้าไม่มีกลุ่มออมทรัพย์ฯ สมาชิกรายนี้ก็จะไม่มีบ้านอยู่อาศัยนอกจากนั้นทางกลุ่มฯ ยังให้โอกาสในการได้งานทำและให้โอกาสในการผ่อนบ้านคืน รวมถึงให้คำปรึกษาในทุกเรื่อง

กรณีที่ 3 นาง ข. (นามสมมติ) อายุ 47 ปี เริ่มเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ ปี 2549 ฝากเงินเดือนละ 100 บาท เป็นคณะกรรมการของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ด้วย มีรายได้ 10,000 บาทต่อเดือน การที่นาง ข. เป็นนี้เนื่องจาก การกู้เงินมาใช้ในการซ่อมแซมบ้าน เป็นจำนวนเงิน 200,000 บาท ทางกลุ่มฯ คิดดอกเบี้ยในอัตรา ร้อยละ 0.50 ต่อเดือน ทำสัญญาในการผ่อนชำระ 10 ปี โดยผ่อนเดือนละ 3,000 บาทพร้อมดอกเบี้ย กลุ่มออมทรัพย์ฯ ทำให้ นาง ข. ได้รับโอกาสในการซ่อมแซมบ้าน เพราะหากเก็บสะสมเงินเองก็ไม่สามารถที่จะเก็บได้เพียงพอที่จะซ่อมแซมบ้าน กลุ่มออมทรัพย์ฯ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนสามารถกู้เงินได้และทุกคนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

กรณีที่ 4 นาง ค. (นามสมมติ) อายุ 70 ปี เริ่มเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ ครั้งแรกเมื่อปี 2547 ฝากเงินเดือนละ 100 บาท และเป็นคณะกรรมการของกลุ่มออมทรัพย์ฯ มีรายได้จากเบี้ยผู้สูงอายุ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และลูกส่งมาให้เดือนละ 5,000 บาท (ไม่แน่นอน) นาง ค. มีปัญหาเรื่องที่ดิน เนื่องจากได้นำที่ดินไปจำนองกับสหกรณ์ด้วยวงเงิน 400,000 บาท เมื่อถึงระยะเวลาในการชำระคืน ก็ไม่สามารถที่จะชำระคืนได้ จึงนำเรื่องมาปรึกษากับกลุ่มออมทรัพย์ฯ ให้ไถ่ถอนที่ดินมาไว้ที่กลุ่มฯ และทำสัญญาเงินกู้ ดอกเบี้ยร้อยละ 0.50 ต่อเดือน โดยนาง ค. ผ่อนชำระทุกเดือน ๆ ละ 1,000 บาทพร้อมดอกเบี้ย และได้ชำระหนี้ทั้งหมดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อปี 2560 และเมื่อ ปี 2561 ได้มีการกู้เงินอีกครั้ง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ข้อดีของการมีกลุ่มฯ คือ สมาชิกรู้สึกเป็นเจ้าของกลุ่มฯ มีความมั่นใจในกลุ่มฯ และกลุ่มฯ สามารถช่วยสมาชิกได้จริง

กรณีที่ 5 นาง ง. (นามสมมติ) อายุ 69 ปี เริ่มเป็นสมาชิก ปี 2533-2534 โดยการชักชวนของคุณสามารถ สะกวี ฝากเงินออมทรัพย์ฯ ครั้งแรก 30 บาทต่อเดือน กู้เงินจากกลุ่มออมทรัพย์ฯ ครั้งแรก 1,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อเดือน การชำระเงินกู้ ใช้ระบบลดต้นลดดอก มีรายได้จากการขายขนมไทยพื้นบ้าน มีปัญหาในเรื่องของที่ดิน เนื่องจากลูกมีหนี้สิน จะกู้ยืมเงินจากผู้อื่น ก็ไม่มีใครให้กู้ จึงได้นำที่นา 2 งานกว่าไปจำนองที่ธนาคาร แต่ก็ยังไม่พอใช้หนี้ จึงต้องนำเอาที่ดินอีกจำนวน 2 ไร่ไปจำนองด้วย หลังจากนั้น จึงได้มาปรึกษากับกลุ่มฯ ทางกลุ่มฯ จึงให้เงินไปไถ่ถอนที่จากธนาคารมาก่อนเป็นจำนวนเงิน 250,000 บาท ในขณะนี้ ยังไม่ได้ผ่อนชำระเงินให้กับกลุ่มฯ แต่อย่างใด

กรณีที่ 6 นาง จ. (นามสมมติ) อายุ 67 ปี เริ่มฝากเงินครั้งแรกกับกลุ่มฯ เมื่อปี 2534 ซึ่งถือเป็นคนรุ่นที่ 2 ที่มีความเชื่อมั่นในกลุ่มออมทรัพย์ฯ โดยฝากเงินขั้นต่ำหุนละ 10 บาท เป็นจำนวน 10 หุน โดยการชักนำ

ของแกนนำท่านหนึ่ง (ลุงเปื้อน) มีรายได้จากการทำสวนมะม่วงพิมเสนเบา ปีละ 50,000 – 60,000 บาท ได้รับเงินสวัสดิการจากรัฐทั้งเบี้ยผู้สูงอายุ เงินอาสาสมัครสาธารณสุข และบัตรสวัสดิการคนจน นอกจากนั้นยังมีรายได้จากการปลูกผักอีกเล็กน้อย ปัญหาหนี้สินที่มีเกิดจากการที่ลูกชายได้ขายฝากที่ดิน 2 ไร่ (ใช้ในการทำสวนมะม่วง) กับนายทุน เป็นเงินจำนวน 460,000 บาท และไม่ทราบว่านายทุนคิดดอกเบี้ยเดือนละเท่าไร นอกจากนั้นสามียังเอาที่ดินผืนเดียวกันนั้นไปขายฝากอีกทอด จนกระทั่งมีคนจะมายึดที่ดิน นาง จ. ถึงได้ทราบและให้น้องสะใภ้มาพูดคุยกับทางกลุ่มฯ เพื่อแก้ปัญหา ซึ่งในขณะนั้นทางกลุ่มออมทรัพย์ฯ ยังไม่มีกองทุนเกี่ยวกับที่ดิน จึงทำให้คณะกรรมการได้ปรึกษาหารือกันถึง 15 ครั้ง และมีการอนุมัติให้การช่วยเหลือในกรณีนี้ นาง จ. จึงเป็นสมาชิกคนแรกของกลุ่มฯ ที่ได้รับการช่วยเหลือธุรกรรมด้านที่ดิน ซึ่งการผ่อนชำระหนี้มีเงื่อนไขว่านาง จ. จะต้องโอนที่ดินมาเป็นของกลุ่มฯ ก่อน และคณะกรรมการจะมีการสลักชื่อเอาไว้ที่หลังโฉนด ซึ่งมีการสลักชื่อหลายคน โดยนาง จ. ยินดีที่จะโอนโฉนดให้เป็นของกลุ่มฯ และทำการผ่อนชำระ 15 ปี โดยทางกลุ่มฯ คิดดอกเบี้ยร้อยละ 0.25 ต่อเดือน ปัจจุบันนี้นาง จ. ได้ชำระหนี้ทุกเดือน และยังมีเหลืออีก 303,000 บาท ซึ่งจ่ายเดือนละ 2,000-3,000 บาท การได้เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มฯ ของนาง จ. ทำให้นาง จ. และครอบครัวได้รับโอกาสในการได้ที่ดินกลับคืนมาเป็นของตนเอง รวมทั้งยังได้รับสวัสดิการต่าง ๆ จากกลุ่มฯ อีกด้วย

กรณีที่ 7 นาง ฉ. (นามสมมติ) อายุ 58 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มฯ เมื่อปี 2540 โดยฝากเงินครั้งแรกจำนวน 10 หุ่น จากการชักนำของญาติ เนื่องจาก นาง ฉ. อยู่พื้นที่อื่น แต่ได้มาประกอบอาชีพที่สิงหนคร โดยการเย็บเสื้อผ้า ให้เช่าชุด ในขณะนั้นมีการเลือกตั้งคณะกรรมการของกลุ่มบ่อกุล นาง ฉ. ได้รับเลือกเข้าเป็นคณะกรรมการด้วย เป็นคณะกรรมการได้ 3 ปี หลังจากนั้นเป็นที่ปรึกษาของกลุ่มฯ นาง ฉ. ต้องการช่วยเหลือเพื่อนและหลานที่กำลังศึกษาเล่าเรียน จึงนำที่ดินมาขายฝากกับกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงิน 1 ล้านบาท ทำสัญญา 10 ปี ผ่อนชำระคืนเดือนละ 10,000 บาท ปัจจุบันนี้เหลือหนี้ที่ต้องชำระอีก 800,000 บาท ซึ่งทางนาง ฉ. สามารถที่จะชำระเงินคืนเงินได้เนื่องจากมีรายได้ที่แน่นอนคือ การทำร้านตัดเสื้อ รายได้เฉลี่ยวันละ 1,000 บาท และมีน้องสาวที่มีรายได้จากการขายส้มตำและหลานส่งเงินมาให้ใช้

กรณีที่ 8 นาง ช. (นามสมมติ) อายุ 56 ปี มีรายได้จากการทำสวนมะม่วง 2.2 ไร่ประมาณ 60,000 - 70,000 บาทต่อปี และรับจ้างเลี้ยงวัวชนเดือนละ 4,000 บาท มีความจำเป็นต้องใช้เงินในการทำกิจการด้านการเกษตร ได้ขอให้คนอื่นเอาที่ดินของตนเองไปจำนองที่ธนาคารให้ เป็นจำนวนเงิน 400,000 บาท ต่อมาหารายได้ไม่ทันที่จะส่งเงินต้นและดอกเบี้ย จึงทำให้ นาง ช. และครอบครัวต้องหันหน้ามาพึ่งกลุ่มออมทรัพย์ฯ เพื่อจะนำที่ดินออกจากธนาคารมาจำนองไว้กับกลุ่มฯ ทางกลุ่มฯ จึงดำเนินการย้ายหนี้ให้ โดยนาง ช. ทำสัญญาในการผ่อนชำระเดือนละ 4,000 บาทพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 0.50 ต่อเดือน ซึ่งบางเดือนนาง ช. ก็สามารถส่งเงินได้ บางเดือนก็ไม่สามารถส่งเงินให้กับกลุ่มฯ ได้ ซึ่งถ้าเป็นธนาคาร คงจะมีการฟ้องร้องกันและมีการยึดที่ดินไปแล้วก็ได้ จึงทำให้ นาง ช. มีความมั่นใจในกลุ่มออมทรัพย์ครัวโวโหนดมาก นอกจากนั้นยังมีการช่วยเหลือทั้งด้านสวัสดิการตั้งแต่เกิดจนถึงตายให้กับสมาชิกทุกคนด้วย

กรณีที่ 9 นาย ช. (นามสมมติ) อายุ 54 ปี เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มฯ เมื่อปี 2533 โดยการชักชวนของแกนนำกลุ่ม (ลุงเปื้อน) และสมาชิกในครอบครัวเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ทั้ง 4 คนคือ ตนเอง ภรรยา พ่อตา และแม่

ยาย นาย ช. มีอาชีพในการฆ่าห่อหมูขายในตลาด ได้กำไรวันละ 1,500 บาท ด้วยมีความจำเป็นที่จะต้องซื้อบ้านและทางเข้าบ้าน จึงได้ไปปรึกษากับกลุ่มฯ และขอกู้เงิน โดยนำเอาที่ดินของตนเองไปขายฝากกับกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงิน 800,000 บาท แต่นำเงินออกมาเพียง 500,000 บาทเท่านั้น โดยมีการผ่อนชำระเงินต้นเดือนละ 7,000 บาท ส่วนดอกเบี้ยต่างหาก แต่ต่อมาไม่นานภรรยาได้เสียชีวิต ทำให้นาย ช. ต้องหยุดส่งเงินก่อน ปัจจุบันนี้ผ่อนชำระจนเหลือหนี้จำนวน 27,000 บาท ซึ่งนาย ช. ให้ความเห็นว่า งานของกลุ่มฯ เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรได้รวดเร็วกว่าหน่วยงานอื่น เกิดความเป็นเจ้าของกลุ่มฯ และกลุ่มฯ มีสวัสดิการให้ตั้งแต่เกิดจนถึงตาย ทำให้นาย ช. ได้ให้ลูกสาวเข้ารับเลือกไปเป็นคณะทำงานให้กับกลุ่มฯ เพื่อจะได้ช่วยเหลือชาวบ้านคนอื่น ๆ ต่อไป

กรณีที่ 10 นาง ฉ. (นามสมมติ) อายุ 60 ปี เริ่มเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มฯ เมื่อปี 2533 เดิมฝากเงินครั้งละ 50 บาท ต่อมาฝากเพิ่มขึ้นเป็น 100 บาท ครอบครัวมีความเชื่อมั่นกับกลุ่มออมทรัพย์ฯ มาก จึงเป็นสมาชิกกันทั้งหมด (5-6 คน) โดยการชักชวนของคุณสามารถที่ทำให้ครอบครัวมีความมั่นใจ นอกจากนี้นาง ฉ. ยังได้มีโอกาสมาทำงานที่กลุ่มฯ โดยเป็นแม่ครัวให้กับกลุ่มฯ ทำให้มีรายได้วันละ 200-300 บาท สาเหตุของการเป็นหนี้คือ พี่ชายไปกู้เงิน แต่ด้วยหลักทรัพย์ไม่พอจึงมาขอใช้ที่ดินของตนเองไปช่วยค้ำประกัน ต่อมาพี่ชายเสียชีวิตและลูกหลานก็ไม่มีใครจะช่วยเหลือหรืออยากจะได้ที่ดินคืน ทำให้นาง ฉ. ต้องไปปรึกษากับกลุ่มฯ ให้ช่วยแก้ปัญหาให้ เนื่องจากนาง ฉ. กำลังจะเสียที่ดินของพี่ชายและของตนที่ไปค้ำประกันไว้ ทางกลุ่มฯ จึงได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยไปไถ่ถอนที่ดินให้ เป็นจำนวนเงิน 250,000 บาท และทำสัญญาผ่อนทั้งต้นและดอกเบี้ยเดือนละ 500 บาท

ทางกลุ่มฯ นอกจากจะช่วยในเรื่องของการย้ายหนี้ และช่วยเหลือเรื่องของที่ดินทำกินจะถูกยึดจากธนาคารหรือนายทุนแล้ว ทางกลุ่มฯ ก็ยังช่วยเหลือในเรื่องของการนำเอาที่ดินมาค้ำประกันเงินกู้ภายในกลุ่มอีกด้วยดังเช่น กรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่ 11 นาง ญ. (นามสมมติ) อายุ 60 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ครั้งแรกเมื่อปี 2541 ฝากเงิน 1 หุ้นละ 10 บาทต่อเดือน ด้วยความยากจนและไม่ค่อยมีรายได้จากการประกอบอาชีพที่แน่นอน รวมทั้งญาติมีปัญหาสุขภาพ จึงได้นำเอาที่ดินไปขายฝากกับกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงิน 200,000 บาท และทำสัญญาในการผ่อนชำระเดือนละ 2,000 บาทพร้อมดอกเบี้ย ต่อมาน้องชายได้นำที่ดิน จำนวน 2 ไร่ ไปจำนองที่กลุ่มฯ อีก เป็นจำนวนเงิน 500,000 บาท ถึงแม้ว่าทางครอบครัวไม่มีเงินที่จะชำระคืน ทางกลุ่มฯ ก็ยังช่วยเหลือ โดยไม่ยึดที่ดิน นาง ญ. จะพยายามที่จะคืนเงินเพื่อไถ่ถอนที่ดินคืนต่อไป

กรณีที่ 12 นาง ก. (นามสมมติ) อายุ 37 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ เริ่มแรกเมื่อปี 2556 โดยฝากเงินเดือนละ 100 บาท และเป็นคณะกรรมการรับเงินสัจจะ นอกจากนั้นในครอบครัวยังมีคนสมัครเป็นสมาชิกอีก 2 คน นาง ก. มีรายได้จากการทำงานรายวัน ๆ ละ 320 บาท ในส่วนที่เป็นปัญหาเรื่องนี้คือการซ่อมบ้าน นาง ก. เคยเอาที่ดินไปจำนองที่สหกรณ์ เป็นจำนวนเงิน 270,000 บาท และต่อมาไม่มีเงินชำระหนี้ ทำให้สหกรณ์จะยึดที่ดิน จึงได้นำเรื่องมาปรึกษากับกลุ่มฯ และขอให้กลุ่มฯ ช่วย กลุ่มฯ จึงไปไถ่ถอนที่ดินจากสหกรณ์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 380,000 บาท ด้วยเหตุนี้ทำให้นาง ก. ต้องไปทำงานโรงงาน เพื่อที่จะสามารถ

ชำระหนี้ให้กับกลุ่มออมทรัพย์ฯ โดยมีการผ่อนชำระเดือนละ 3,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย 500 บาท ขณะนี้ยังคงเหลือเงินกู้ค่าซ่อมบ้านอีก 104,000 บาท ซึ่ง นาง ฎ. เห็นว่า การมีกลุ่มฯ ทำให้ตนเองสามารถลืมตาอ้าปากได้ พร้อมทั้งสามารถผ่อนชำระเอาที่ดินกลับมาเป็นของตนเองได้ในไม่ช้า พร้อมทั้งได้รับสวัสดิการตั้งแต่เกิดจนถึงตาย

กรณีที่ 13 นาง ฎ. (นามสมมติ) อายุ 69 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มตั้งแต่ปี 2537 ผากเงิน 10 หุ่นทุกเดือน มีรายได้จากการที่ลูกส่งมาให้เดือนละ 8,000 บาท มีปัญหาการเงินจากการลงทุนในการทำน้ำตาลแว่นและส่งลูกเรียน 3 คน ทำให้หมุนเงินไม่ทัน เลยต้องกู้เงินจาก ธ.ก.ส. ครั้งแรกประมาณ 4,000 – 5,000 บาท ซึ่งลูกได้ชำระหนี้ให้หมดแล้ว แต่ต่อมาเมื่อปี 2558 ลูกมีปัญหาเลยนำเอาโฉนดที่ดินมาจำนองไว้ที่กลุ่มฯ เป็นเงิน 50,000 บาทและทำสัญญาผ่อนชำระในแต่ละเดือนและผ่อนมาเรื่อย ๆ ตอนนี้เหลือ 30,000 บาท ในกรณีของนาง ฎ. ไม่ได้โอนโฉนดให้กับกลุ่มฯ แต่นำเอามาค้ำประกันเงินกู้ไว้ นาง ฎ. มีความเห็นว่า ข้อดีของกลุ่มออมทรัพย์ฯ คือ การที่ไม่ต้องยืมเงินนอกระบบ ซึ่งมีดอกเบี้ยสูงมาก และกลุ่มฯ ยังสามารถสร้างสวัสดิการให้กับสมาชิกตั้งแต่เกิดจนถึงตายได้อีกด้วย

กรณีที่ 14 นาง ฐ. (นามสมมติ) อายุ 62 ปี ผากเงินกับกลุ่มฯ เดือนละ 100 บาท มีรายได้จากการทำน้ำตาลฝั้ง และจับจับผ้าคลุมโต๊ะจีน รายได้วันละ 200-300 บาท นอกจากนั้นก็ทำน้ำตาลโตนดขาย ปัญหาที่ต้องเอาที่ดินไปจำนองที่กลุ่มฯ คือ รายได้ไม่พอค่าใช้จ่ายและตนทำงานหาเงินคนเดียวเลี้ยงครอบครัว เลยนำเอาบ้านไปค้ำประกันเงินกู้ เพื่อมาใช้จ่ายในครอบครัวและส่งลูกเรียน

กรณีที่ 15 นาง ท. (นามสมมติ) อายุ 63 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ ครั้งแรกเมื่อปี 2535 - 2536 ผากเงินเดือนละ 50 บาท และเพิ่มจนถึง 100 บาท มาจนถึงปัจจุบัน นาง ท. มีอาชีพทำสวน ทำนา ซึ่งมีรายได้ประมาณปีละ 30,000 บาท นอกจากนี้ยังได้รับจ้างงานทั่วไปและมีรายได้จากลูกส่งมาให้เดือนละ 4,000-5,000 บาท แต่ก็ไม่ใช่ประจำทุกเดือน เนื่องจากนาง ท. ต้องการจะมีที่ดินเป็นของตนเองในการทำมาหากิน จึงได้ขอกู้เงินจากทางกลุ่มฯ และให้ทางกลุ่มฯ ช่วยในเรื่องของการชำระเงินให้ก่อน แล้วตนเองก็ทำสัญญาเพื่อเช่าซื้อกับกลุ่มฯ อีกต่อหนึ่ง

กรณีที่ 16 นาง ฉ. (นามสมมติ) อายุ 50 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ เมื่อปี 2534 โดยคุณ สามารถเป็นผู้ชักชวนให้เข้ากลุ่ม ผากเงินเดือนละ 100 บาท ด้วยปัญหาเศรษฐกิจ จึงทำให้ตนเองต้องนำเอาที่ดินมาจำนองกับกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงิน 300,000 บาท และนำเงินมาลงทุนและให้น้องชาย ปัจจุบันผ่อนส่งเดือนละ 6,000 บาทพร้อมดอกเบี้ย ปัจจุบันส่งเงินจนเหลือ 120,000 บาท นาง ฉ. มีความเห็นว่า กลุ่มฯ เป็นแหล่งเงินทุนของชุมชนที่สามารถช่วยเหลือชาวบ้านได้อย่างแท้จริง

กรณีที่ 17 นาง ฉ. (นามสมมติ) อายุ 56 ปี เริ่มเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ตั้งแต่ปี 2535 เคยเป็นสมาชิกกลุ่มในหมู่บ้าน แต่กลุ่มฯ ก็ล้มไปก่อน เพราะมีปัญหาเรื่องการจัดการ และเห็นว่าที่ครัวใบโหนดมีการตั้งกลุ่มฯ จึงมาสมัครเป็นสมาชิก ส่วนสามีเริ่มมาเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ในปี 2559 ครั้งแรกที่นาง ฉ. นำโฉนดที่ดินมาฝากไว้ที่กลุ่มฯ เพื่อกู้เงินไปจัดงานบวชให้กับลูกชายเป็นจำนวนเงิน 25,000 บาท ซึ่งเงินฝากในขณะนั้นที่สามารถกู้ได้มีประมาณ 4,000-5,000 บาท ซึ่งไม่พอในการจัดงานบวช จึงนำโฉนดที่ดินมาเป็นหลักประกันค้ำ

เงินกู้ เมื่อผ่อนเงินกู้ก้อนนั้นหมด ก็กู้ยืมอีก เพื่อนำไปลงทุนค้าขาย (ขายผัก) กับลูกชาย มีรายได้ประมาณเดือนละ 10,000 บาท และรายได้จากการขายวัวปีละ 15,000-20,000 บาท และแต่ละเดือนลูก ๆ จะช่วยในการซื้อข้าวของเครื่องใช้ประเภท สบู่ ยาสีฟัน ผงซักฟอก ยาสระผม ฯลฯ มาให้ แต่ไม่ได้ให้เป็นเงิน ทุกเดือน นาง ณ. จะฝากเงินกับกลุ่มออมทรัพย์ฯ เดือนละ 200 บาท (2 คน นาง ณ. และสามี) ฝากเงินสัปดาห์ละ 100 บาทและฝากเงินฌาปนกิจของสามี เดือนละ 100-120 บาท นาง ณ. มีความเห็นว่าการเป็นสมาชิกกลุ่มฯ คือ สามารถกู้ยืมเงินได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำคือ ร้อยละ 2 ต่อเดือน ซึ่งสามารถผ่อนจ่ายได้ โดยมีมากก็จ่ายมากมีน้อยก็จ่ายน้อย

กรณีที่ 18 นาง ด. (นามสมมติ) อายุ 60 ปี เข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ ในปี 2534 เมื่อได้รับการชักชวนครั้งแรก ได้ตอบปฏิเสธเพราะไม่เข้าใจและยังไม่เชื่อใจ ไม่เข้าใจว่าเงินที่นำไปฝากเอาไปเก็บไว้ที่ไหน และมีการบริหารจัดการอย่างไร เมื่อเป็นสมาชิกเริ่มแรกฝากเงินเดือนละ 30 บาท และเข้าร่วมเป็นสมาชิกทั้งครอบครัว 5 คน พอสิ้นปีก็ได้รับเงินปันผล ทำให้มีความเชื่อมั่นในการฝากเงินกับกลุ่มฯ มากขึ้น โดยเพิ่มเป็นเดือนละ 100 บาทต่อคน (5 คน รวม 500 บาท) นาง ด. นำที่ดินมาจำนองเพื่อกู้เงินเป็นจำนวน 200,000 บาท เพื่อให้ลูกชายทำไร่นาสวนผสมแบบเกษตรอินทรีย์ และกลุ่มฯ ก็สนับสนุนเรื่องการทำเกษตรอินทรีย์และซื้อพืชพันธุ์ และคืดอกเบี้ยร้อยละ 0.50 ต่อเดือน ปัจจุบันลูกชายรับหน้าที่ผ่อนชำระหนี้ โดยตนเองก็เป็นคนค้ำประกันให้ นาง ด. มีความเห็นว่าการมีกลุ่มออมทรัพย์ฯ คือ มีสิทธิกู้เงินอัตราดอกเบี้ยต่ำ สามารถกู้มาทำการเกษตรแบบไร่นาสวนผสมหรือซื้อพืชพันธุ์ด้วยอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 0.50 ต่อเดือนเท่านั้น ทางกลุ่มฯ สนับสนุนให้คนที่มีการศึกษาไม่สูง (เช่น จบป.4) ได้เข้ามาเรียนรู้การทำงานกับกลุ่มฯ ด้วย มีการพาไปดูงานและนำมาปรับใช้ในการพัฒนางานของกลุ่มฯ ได้ กลุ่มฯ มีประโยชน์กับสมาชิกทุกคน มีทั้งสวัสดิการรักษาพยาบาล เป็นสวัสดิการตั้งแต่ครรภ์มารดาสู่เชิงตะกอนอย่างแท้จริง

กรณีที่ 19 นาง ต. (นามสมมติ) อายุ 76 ปี เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ ในช่วงปี 2539 - 2540 เพราะเห็นว่าอยู่ใกล้บ้าน และรู้จักคุ้นเคยกัน โดยครอบครัวเริ่มฝากเงินกับกลุ่มฯ 2 คน (นาง ต. และบิดา) คนละ 100 บาท (รวม 200 บาท) เมื่อบิดาเสียชีวิตก็ยกเงินฝากให้กับลูกชายและลูกสาวรับช่วงในการฝากต่อไป ปัจจุบัน นาง ต. ไม่ได้ประกอบอาชีพอะไรเป็นหลัก ทำสวนผักบ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ รายได้ส่วนใหญ่มาจากลูก ๆ ที่ให้ไว้ใช้จ่ายในแต่ละเดือน สาเหตุที่เอาที่ดินมาจำนองกับกลุ่มฯ เพราะลูกต้องการซื้อรถเพื่อไว้ใช้ในการรับจ้างกรีดยาง จึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจำนวน 100,000 บาท เพื่อใช้ดาวน์รถ และลูกก็รับผิดชอบในการผ่อนชำระหนี้ก้อนนี้ ปัจจุบันมีหนี้คงเหลือกับกลุ่มฯ ประมาณ 50,000 บาท ข้อดีของการมีกลุ่มฯ คือ ได้ฝากเงินและมีเงินเหลือเก็บบ้าง และสามารถฝากเงินจำนวนน้อย ๆ ได้

กรณีที่ 20 นางสาว ถ. (นามสมมติ) อายุ 53 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มฯ เพราะน้องชาย ในช่วงที่ยังเป็นวัยรุ่นได้เอาชื่อมาลงเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ไว้ให้ และฝากเงินให้กับทุกคนในครอบครัวทุกเดือน คนละ 50 บาท (เป็นเงิน 250 บาท รวม 5 คน) เมื่อน้องชายไปเรียนต่อก็เลยต้องเป็นคนฝากเงินต่อและเพิ่มเป็นคนละ 100 บาทต่อเดือน ปัจจุบันทุกคนในครอบครัวเป็นสมาชิกกับกลุ่มฯ รวม 10 คน รวมเป็นเงินฝากออมทรัพย์เดือนละ 1,000 บาท และทุกครั้งที่มีการประชุมก็จะเข้าร่วมฟังด้วยเสมอ จนได้เสนอชื่อและเป็นคณะกรรมการของกลุ่ม

ออมทรัพย์บ่อกุล สาเหตุที่กู้เงินกับกลุ่มออมทรัพย์บ่อกุล เพื่อใช้เป็นเงินหมุนเวียนจำนวน 20,000 – 50,000 บาท เมื่อชำระหนี้หมดก็กู้ใหม่อีก โดยชำระคืนเงินกู้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) เดือนละ 2,000 บาท นางสาว ถ. มีรายได้จากร้านขายของชำและทำขนมขาย เดือนละ 10,000 บาท ข้อดีของการมีกลุ่มออมทรัพย์ฯ คือ เวลาเมื่อเรื่องฉุกเฉินก็สามารถกู้เงินได้ง่ายและได้ทันที มีเงินสะสมที่เก็บเอาไว้ โดยแยกส่วนกันระหว่างเงินฝากกับเงินที่กู้ยืม และในกลุ่มออมทรัพย์ฯ ก็ยังมีเงินสวัสดิการหลายประเภท

จากกรณีศึกษาตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มออมทรัพย์ครัวโบรินทอด สามารถช่วยรักษาที่ดินให้กับสมาชิกได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกลุ่มฯ ที่จัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์ ส่วนหนึ่งไว้เป็นกองทุนที่ดิน เพื่อซื้อที่ดินไว้กับกลุ่มไม่ให้ที่ดินหลุดมือไปให้นายทุนภายนอก และทำให้สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ มีที่ดินทำกินและมีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคง เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ครัวโบรินทอดสามารถช่วยเหลือชาวบ้านได้ ในเรื่องของการเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย การไถ่ถอนที่ดินไม่ให้ที่ดินหลุดมือ เพื่อดำรงรักษาที่ดินและวิถีชีวิตให้กับคนในชุมชน

3.2 ธนาคารที่ดินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง ตั้งอยู่ที่ ตำบลคูยายหมี อำเภอสยามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา บ้านยางแดง เป็นหมู่บ้านหนึ่งในพื้นที่ของตำบลคูยายหมี ที่มีความสำคัญในด้านการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์สัจจะของตนเองขึ้นมา จากการพูดคุยแลกเปลี่ยนในกลุ่มผู้นำ พบว่า แต่เดิมพื้นที่ของชุมชนบ้านยางแดงเป็นชุมชนดั้งเดิม ซึ่งอยู่อาศัยสืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ พื้นฐานของชุมชนเป็นพี่น้อง เครือญาติกัน มีการพึ่งพาอาศัยกันในเรื่องการทำการเกษตรและการทำมาหากิน ถ้อยที่ถ้อยอาศัย สภาพพื้นที่แต่เดิมก่อนมีการบุกเบิกพื้นที่ทำกินนั้น มีลักษณะเป็นป่ามาก่อน แต่ด้วยการสัมปทานป่าไม้ของรัฐบาลไทย ทำให้พื้นที่ป่าเริ่มเสื่อมโทรม จึงก่อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะชาวบ้านทางภาคอีสานที่ย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ ก่อให้เกิดเป็นชุมชนและวัฒนธรรมที่ผสมผสานกันระหว่างคนพื้นที่เดิมและคนพื้นที่ใหม่ แต่ยังคงยึดสายอพยพที่เป็นเครือญาติเดียวกัน

ปัญหาในการดำรงชีวิตของเกษตรกรเป็นเรื่องสำคัญ การย้ายถิ่นที่อยู่ทำให้เกิดปัญหาที่ทำกินไม่เพียงพอ จึงมีการบุกเบิกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเป็นที่ทำกิน เมื่อมีประชากรมากขึ้น รายได้และค่าใช้จ่ายในชุมชนจึงเป็นปัญหาในเขตพื้นที่ของบ้านยางแดง เกิดปัญหาความยากจนในพื้นที่ และเด็กนักเรียนไม่มีอาหารกลางวันรับประทานอย่างเพียงพอ

การแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่ได้เข้ามาส่งเสริมในพื้นที่คือ การส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรหันมาปลูกพืชเศรษฐกิจที่สามารถเป็นอาชีพหลัก เพื่อสร้างรายได้ให้กับครอบครัว เช่น มันสำปะหลัง อ้อย ข้าว ยาง ข้าวโพด ซึ่งการปลูกพืชเหล่านี้ต้องอาศัยพื้นที่ขนาดใหญ่ จึงทำให้มีการบุกเบิกแผ้วถางพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาเป็นพื้นที่เพื่อทำการเกษตร นอกจากนั้น ยังมีนโยบายของภาครัฐที่เข้ามาหนุนเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ด้วยการปล่อยสินเชื่อในการทำการเกษตร โดยมีนโยบายว่าชาวบ้านที่จะมีสิทธิกู้เงินต้องปลูกมันสำปะหลังเท่านั้น

นอกจากนั้น มีการส่งเสริมการทำกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรกร สร้างอาชีพเสริมให้กับแม่บ้านเกษตรกรด้วยการทำการแปรรูปสินค้าเกษตร ฯลฯ

ผลจากกระบวนการพัฒนาที่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ ชาวบ้านไม่มีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของของกลุ่มต่าง ๆ ที่รัฐส่งเสริม ระบบการบริหารจัดการภายในไม่มีความโปร่งใส มีการใช้ความเป็นพวกพ้อง และผู้มีบุญคุณในการหาผลประโยชน์จากกลุ่ม ชาวบ้านที่ยากจนส่วนใหญ่ มักจะไม่ได้กู้เงินหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน อาจกล่าวได้ว่า เข้าไม่ถึงโอกาสนั่นเอง นอกจากนี้ยังทำให้ชาวบ้านเกิดปัญหาหนี้สินจำนวนมากตามมา จึงมีการกู้เงินจากกองทุนหนึ่ง เพื่อไปใช้คืนให้แก่อีกกองทุนหนึ่ง หรือกู้เงินจากกองทุนไปทำกิจกรรม แต่ไม่ได้มีการส่งเงินคืน ทำให้เกิดความล้มเหลวในการทำงานจากการส่งเสริมของภาครัฐ

ในราวปี 2524 ได้มีโครงการพัฒนาชุมชนแควระบม - สียัด โดยคุณเกษม เพชรนที เข้ามาทำการศึกษาปัญหาและร่วมบุกเบิกการทำงานพัฒนาในพื้นที่ โดยการทำงานเป็นลักษณะของการสร้างแนวความคิดให้กับคนในชุมชน ทำการศึกษาความล้มเหลวของกลุ่มต่าง ๆ ที่รัฐได้เข้ามาส่งเสริม ทำการวิเคราะห์ การสร้างเวทีแห่งการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ระดมความคิด มีการแลกเปลี่ยนพูดคุยกับทุกหน่วยงาน มีการเสริมองค์ความรู้ให้กับชาวบ้านในเรื่องของการบริหารจัดการ การทำบัญชี การพัฒนาอาชีพ และการสร้างรายได้เสริม แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการสร้างการเรียนรู้ผ่านกลไกด้วยการทำกลุ่มออมทรัพย์ร่วมกัน วัตถุประสงค์ของกลุ่มออมทรัพย์ก็คือ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่ม โดยผ่านกระบวนการสร้างความต่อเนื่องของเวทีแลกเปลี่ยน และการทำกิจกรรมใหม่ ๆ ในการสร้างแนวความคิด ไม่ว่าจะเป็กลุ่มธนาคารข้าว เพื่อเป็นฐานอาหารให้กับคนในชุมชน ช่วยลดภาวะการขาดแคลนอาหาร การทำธนาคารควาย เพื่อเป็นการช่วยเหลือในด้านแรงงาน

3.2.1 พัฒนาการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง

จากสภาพความเป็นอยู่และโอกาสในการเรียนรู้ กระบวนการทำงานด้านการพัฒนาโครงการพัฒนาชนบทแควระบม-สียัด กลุ่มออมทรัพย์ที่ตั้งขึ้นครั้งแรกของพื้นที่ มาจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง โดยจะมีเฉพาะผู้ชายเท่านั้นที่เข้ามาบริหารจัดการ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2529 จากกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน กระบวนการเกิดกลุ่ม เริ่มจากการที่ผู้ชายได้รับโอกาสในการเข้าร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารในแนวคิดการพัฒนา โดยทางแม่บ้านไม่ได้เข้าไปร่วมกระบวนการเหล่านั้นด้วย แต่จะได้รับการบอกเล่าจากสามี เมื่อสามีเป็นผู้รับความรู้ แต่การทำกิจกรรมต้องเป็นแม่บ้านที่อยู่ที่บ้านในการทำกิจกรรม จึงเกิดความไม่เข้าใจกันในครอบครัว จึงได้มีการพูดคุยกันในระดับครอบครัวเพื่อแก้ไขปัญหาและทางออกร่วมกัน จนได้มีนักพัฒนาหญิง คือ คุณนันทวัน หาญดี ได้ลงพื้นที่และทำความเข้าใจกับกลุ่มและจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยการจัดให้มีการไปศึกษาดูงานเรื่องกลุ่มออมทรัพย์จากภายนอกพื้นที่เป็นระยะ ๆ ประสบการณ์เหล่านี้ทำให้กลุ่มเกษตรกรแม่บ้านได้มีแนวคิดในการก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดงขึ้นมา การทำงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง สมัยการพัฒนาในยุคแรก ๆ การพูดคุยในแนวคิดก่อนการตั้งกลุ่มจะเกิดขึ้นหลังจากการกินข้าวเย็นเสร็จ ต่อมาได้เปลี่ยนมาทำกิจกรรมทุกวันพระ ด้วยเหตุผลที่ว่า วันพระทุกคนจะหยุดงานในไร่ ในสวน เพื่อมาวัด จึงเป็นเวลาที่มีผู้หญิงได้มีเวลาตอนบ่ายมาพูดคุยกัน หลังจากนั้น กิจกรรมมีมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการสร้างทักษะเพื่อการสร้าง

รายได้ในครอบครัว การเรียนรู้ในเชิงนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อตนเองและชุมชน จึงทำให้มีการกำหนดวันที่แน่นอนในการมาพบปะกัน เมื่อเริ่มก่อตั้งกลุ่มมีสมาชิกจำนวน 12 คน และมีแนวความคิดและวัตถุประสงค์การทำงานในทิศทางที่คล้าย ๆ กันคือ

1. เพื่อพิสูจน์ให้ชาวบ้านในพื้นที่โดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์ด้วยกันที่เกิดขึ้นก่อนหน้า แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ ได้เห็นรูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ใช้กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์เป็นเวทีพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนทางความคิดระหว่างสมาชิกด้วยกัน

การออมเงินเป็นกิจกรรมที่ร่วมใจกันของกลุ่มแม่บ้าน ตามแนวคิดที่ว่า มีน้อยออมน้อย ทำให้เป็นนิสัย และสร้างวินัยให้กับครอบครัว จึงทำให้กลุ่มเติบโตอย่างช้า ๆ และมีความยั่งยืน

การขยายงานด้านการพัฒนาในโครงการพัฒนาชนบทแคว้นบม-สียัด ยังได้มีการขยายกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ไปยังพื้นที่รอบตำบลคู่ยายหมี เกิดกลุ่มออมทรัพย์อื่น ๆ ตามมาในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน

ปี 2532 เป็นช่วงเวลาที่เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก (ประเทศไทย) ได้เข้าไปร่วมในการทำงานพัฒนา โดยให้การสนับสนุนให้เกิดกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ จึงได้มีการขยายผลในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพิ่มเติมขึ้นอีกหลายพื้นที่ ซึ่งมีการพัฒนาให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันจนเป็นเครือข่าย จำนวน 11 กลุ่มได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง (บริหารจัดการโดยกลุ่มเกษตรกรผู้ขาย), กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง (บริหารจัดการโดยกลุ่มเกษตรกรผู้หญิง), กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านบางพะเนียง, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านห้วยกบ, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านห้วยน้ำใส, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านอ่างทอง, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านหนองแสง, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านท่าม่วง, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านป่าอีแตน, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านหนองคล้า และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านสระไม้แดง

นอกจากกลุ่มออมทรัพย์จะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนแล้ว ยังเป็นการช่วยเหลือกันในเรื่องของการลดภาระหนี้สินนอกระบบให้กับสมาชิก การออมเงินร่วมกัน การกักขัง และการช่วยเหลือกันในชุมชนเป็นเสมือนสัญญาและข้อผูกมัดของกลุ่มในการพัฒนาไปด้วยกัน

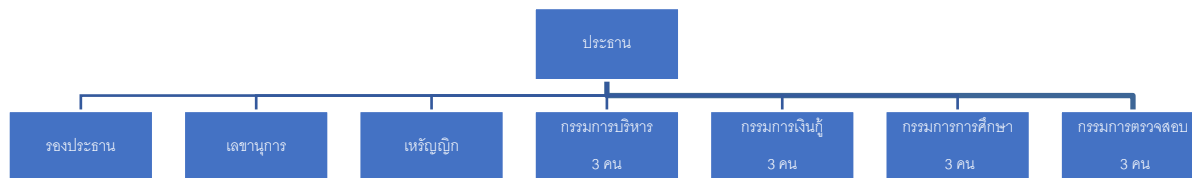
การพัฒนาในภาพรวมจะพบว่า มีความสำเร็จที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ที่วัดผลได้จากการเติบโตของกลุ่มออมทรัพย์ทั้ง 11 กลุ่ม ตัวชี้วัดคือ ยอดเงินออมของกลุ่มที่มีจำนวนมากขึ้น และสามารถนำไปจัดสวัสดิการได้ในหลายรูปแบบ

กลุ่มที่ประสบความสำเร็จและมีความชัดเจนที่เป็นรูปธรรมที่สุดคือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง ในเรื่องการใช้เงินหมุนเวียนของกลุ่มออมทรัพย์ซื้อที่ดินของสมาชิกเข้ามาไว้ในกลุ่ม เพื่อป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดมือไปสู่นายทุนภายนอก

3.2.2 การบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง

โครงสร้างการบริหารงานกลุ่มประกอบด้วย ประธาน 1 คน รองประธาน 1 คน เลขานุการ 1 คน เภรัญญิก 1 คน คณะกรรมการบริหาร 3 คน คณะกรรมการพิจารณาเงินกู้ 3 คน คณะกรรมการการศึกษาและประชาสัมพันธ์ 3 คน คณะกรรมการตรวจสอบ 3 คน (แผนภาพที่ 3.3) วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

แผนภาพที่ 3.3: โครงสร้างคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง



แต่เดิมการบริหารจัดการเป็นเรื่องที่ยังไม่มีความยุ่งยาก เนื่องจากเป็นการออมเงินอย่างเดียว สมาชิกจะทำการฝากอย่างเดียว ไม่มีการกู้ เนื่องจากการออมเป็นการสร้างวินัยให้กับสมาชิก เป็นกิจกรรมที่ทำให้ครอบครัวมีความเข้าใจกัน การฝากเงินแต่เดิมเริ่มต้นตั้งแต่ 2 บาท หรือ 5 บาท หรือแล้วแต่กำลังของผู้ฝากว่ามีอย่างน้อยเพียงไร เมื่อเก็บเงินฝากได้แต่ละเดือนก็จะนำไปฝากกับธนาคารก่อน

ต่อมาเมื่อมีเงินที่อยู่ในธนาคารมากขึ้น จึงได้มีการนำเอาเงินจากการออมของสมาชิกมาปล่อยกู้ การปล่อยกู้ครั้งแรกเป็นการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุขร่วมกัน คือกู้ได้ 5,000 บาทต่อคน คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 2 ต่อปี เมื่อมีเงินก็สามารถนำมาชำระคืนได้

หลักการออมและการปล่อยกู้ให้กับสมาชิกในปัจจุบัน คือ

1. ทุกปีสมาชิกกลุ่มจะมีการตั้งเป้าหมายของการระดมเงินออมว่า ในปีนั้น ๆ กลุ่มจะต้องมีเงินหมุนเวียนจำนวนเท่าไร โดยการวางแผนส่งเสริมให้สมาชิกออมเป็นจำนวนเท่าไรต่อเดือน
2. สมาชิกทุกคนจะต้องนำเงินมาออมอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าเดือนละ 50 บาท
3. สมาชิกที่สามารถขอกู้เงินจากกลุ่มได้ ต้องมีอายุการฝากเงินไม่ต่ำกว่า 3 ปี คิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 6 ต่อปี หรือร้อยละ 0.5 ต่อเดือน

ส่วนในเรื่องของกฎ กติกาในการฝาก กู้ และชำระคืน เมื่อมีการประชุมใหญ่ประจำปี จะมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม

นับจากการเริ่มก่อตั้งกลุ่มจนถึงสิ้นปี 2561 มีสมาชิกกลุ่มจำนวน 185 ครอบครัว (ครัวเรือนละ 5-8 คน ซึ่งมักจะเป็นสมาชิกทั้งครัวเรือน) มีเงินทุนหมุนเวียนภายในกลุ่มออมทรัพย์ประมาณ 6 ล้านบาท และมีการบริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียน 3 รูปแบบ คือ

1. การกู้แบบสามัญ เป็นการให้สมาชิกไปประกอบอาชีพ ผู้ถือหุ้มีสิทธิในการกู้ คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี โดยให้กู้ 3 เท่าของเงินฝาก
2. การกู้แบบพิเศษ เป็นการให้สมาชิกกู้ในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การย้ายหนี้ การซื้อที่ดิน การปลูกบ้าน (อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี) กู้เพื่อการลงทุนในด้านอาชีพ (อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8 ต่อปี) ในส่วนนี้ได้มีการตั้งงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของสมาชิก

3. ฝากประจำกับธนาคาร (หากเงินเหลือจากที่สมาชิกขอกู้แล้ว)

3.2.3 การจัดสรรผลประโยชน์

ผลประโยชน์หรือผลกำไรจากการฝากออมทรัพย์และสะสมหุ้น มีการจัดสรร (แผนภาพที่ 3.4) ดังนี้

1. ร้อยละ 50 เป็นเงินปันผล สำหรับเงินออมและเงินหุ้น
2. ร้อยละ 20 เป็นค่าสวัสดิการแก่สมาชิกกลุ่ม⁷
3. ร้อยละ 10 เป็นค่าตอบแทนคณะกรรมการ
4. ร้อยละ 5 เป็นเงินสมทบกิจกรรมของกลุ่ม
5. ร้อยละ 5 เป็นเงินสำรองของกลุ่ม
6. ร้อยละ 5 เป็นเงินสำหรับงานศึกษาค้นคว้าความรู้
7. ร้อยละ 5 เป็นเงินสำหรับการขยายงานกลุ่ม

แผนภาพที่ 3.4: การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง



⁷ ค่าสวัสดิการร้อยละ 20 นั้น ได้ครอบคลุมสวัสดิการตั้งแต่เกิด ชรา เจ็บป่วย และเสียชีวิต ดังนี้

1. เกิด เปิดบัญชีให้เด็กแรกเกิด 1,000 บาทต่อบัญชี พร้อมค่าสมุดฝาก
2. ป่วย มีเงินสำหรับการเยี่ยมไข้ 500 บาท และเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ 1,500 บาท/ปี/คน
3. ชรา มีของขวัญในเทศกาลต่าง ๆ ได้แก่ วันสงกรานต์ และวันขึ้นปีใหม่
4. ตาย เป็นเจ้าภาพ 1 คืน พร้อมกับพวงหรีด 1 อัน

3.2.4 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดงกับการจัดการที่ดินชุมชน

การบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ได้เป็นตัวอย่างให้กลุ่มออมทรัพย์ทั้งเครือข่าย 11 กลุ่ม ได้มีการบริหารจัดการที่เหมือนกัน แต่ประเด็นที่น่าสนใจของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง คือ การบริหารจัดการเงินทุนของกลุ่ม โดยมีการนำเอาเงินทุนไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ดินหลุดจำนองให้กับสมาชิกในกลุ่ม ด้วยสถานการณ์ของปัญหาที่ดิน ที่เกิดจากนโยบายของภาครัฐในเรื่องของการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก และส่งเสริมให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้มีนายทุนและผู้ที่มีกำลังทรัพย์เข้ามาซื้อที่ดินในชุมชน และออกเงินกู้ยืมจากระบบให้ชาวบ้านเอาที่ดินมาจำนอง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านติดกับดักของวงจรหนี้ โดยที่ตนเองยังขาดความตระหนักรู้ เป็นเหตุให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง ได้นำเอาเงินทุนที่มีอยู่ ไปแก้ไขปัญหาที่ดินที่หลุดจำนองให้กับสมาชิก

กรณีตัวอย่างของธนาคารที่ดินชุมชน ภายใต้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง กรณีของนาง เรณู (นามสมมติ) ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2552 เกิดปัญหาที่ดินจำนวน 3 ไร่ที่จำนองไว้กับธนาคาร จะหลุดจำนอง จึงขอให้ทางกลุ่มออมทรัพย์ไปไถ่ถอนที่ดินจากธนาคารมาไว้กับกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงิน 90,000 บาท (ราคาประเมินอยู่ที่ไร่ละ 30,000 บาท) นางเรณูได้ผ่อนชำระหนี้ให้กับกลุ่มฯ และไถ่ถอนที่ดินแปลงนี้ไปเรียบร้อยแล้ว และยังผ่อนชำระที่ดินอีก 1 แปลง จำนวน 5 ไร่ เป็นจำนวนเงิน 150,000 บาท นอกจากนั้นยังมีอีกหลายคนในกลุ่มที่ได้รับการช่วยเหลือจากการนำเอาเงินทุนมาใช้แก้ปัญหาในเรื่องของที่ดิน และการสร้างบ้าน

กรณีของนาง ท. (นามสมมติ) อายุ 51 ปี และนาย ธ. (นามสมมติ) อายุ 51 ปี มีอาชีพเกษตรกรทั้งคู่เริ่มเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ เมื่อปี 2529 ฝากเงินออมครั้งแรกเป็นเงินเดือนละ 10 บาท เนื่องจากยังไม่มีรายได้ที่แน่นอน แต่เดิมนั้นทำการปลูกพืชเศรษฐกิจเป็นหลัก คือ มันสำปะหลัง ซึ่งมีรายได้เป็นรายได้รายปีเท่านั้น ทั้งสองคนได้เรียนรู้ในเรื่องของกลุ่มออมทรัพย์ฯ และนาง ท. ได้เข้ามาเป็นคณะกรรมการของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ด้วยการเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้กู้เงินหมุนเวียนไปทำการประกอบอาชีพ และช่วยเหลือในเรื่องของที่ดินและสินทรัพย์ต่าง ๆ นาง ท. จึงขอกู้เงินมาปรับปรุงซ่อมแซมบ้านเรือนของตน เป็นจำนวนเงิน 500,000 บาท โดยใช้สมุดออมทรัพย์เป็นการค้ำประกัน การชำระเงินคืน เป็นการชำระแบบส่งต้นและส่งดอก โดยการลดต้นลดดอก ทำให้หนี้สินที่กู้มาสามารถชำระได้หมดเร็วกว่าการกู้เงินจากธนาคาร จึงนับว่าเป็นการช่วยเหลือสมาชิกในกลุ่มฯ อย่างแท้จริง นาง ท. มีความเห็นว่า การที่ได้เข้าใจวิสัยทัศน์ของกลุ่มฯ และมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน ทำให้กลุ่มฯ มีความเข้มแข็ง และสามารถเติบโตทั้งความคิดและสินทรัพย์ไปพร้อมกันได้ง่าย จะเห็นได้จากสมาชิกในกลุ่มฯ จะไม่มีใครเป็นหนี้กองทุนหมู่บ้าน และธนาคารเลย นอกเหนือจากกลุ่มออมทรัพย์ฯ ของตนเอง

กรณีของนาง น. และนาย บ. (นามสมมติ) มีอาชีพทำไร่ ทำนาและค้าขาย เป็นสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ตั้งแต่เริ่มต้น มีการฝากเงินตั้งแต่ต้น ประมาณ 5-10 บาท และต่อมาก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีความเดือนร้อนในที่อยู่อาศัย ตนมีที่ดินทำกิน แต่ไม่มีบ้านอยู่อาศัย จึงทำให้มาขอกู้เงินเพื่อไปสร้างบ้านของตนเอง เป็นจำนวนเงิน 320,000 บาท โดยการนำเอาที่ดินของตนเองมาค้ำประกันกับกลุ่มฯ เพื่อนำเงินมาสร้างบ้าน โดยผ่อนชำระเป็นรายเดือน แบบลดต้น ลดดอก ทำให้สามารถผ่อนชำระได้ด้วยรายได้ของตนเอง โดยไม่ต้องยืมเงินคนอื่น

มาเพื่อชำระหนี้ นาง น. มีความเห็นว่า กลุ่มฯ ให้ออกาสตนเองในการสร้างบ้านเพื่ออยู่อาศัย และที่สำคัญกลุ่มสามารถช่วยเหลือสมาชิกได้ทุกด้าน ตนเองมีความมั่นใจในกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านยางแดงเป็นอย่างมาก

แนวคิดของกลุ่มในเรื่องการจัดการที่ดินของสมาชิก คือ การป้องกันไม่ให้ที่ดินของชาวบ้านในชุมชนหลุดจำนอง และตกไปเป็นของบุคคลภายนอกชุมชน ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจจะนำที่ดินในชุมชนไปทำโรงงานหรือสร้างผลเสียทั้งในด้านทรัพยากร และสังคมต่อชุมชนได้ ด้วยความพร้อมใจ พร้อมเพรียง มีความร่วมมือกัน เข้าใจในหลักของการออมทรัพย์ ทำให้กลุ่มเกิดความเข้มแข็งและอยู่ได้อย่างยั่งยืน

กลุ่มออมทรัพย์กับการจัดการที่ดิน เป็นกิจกรรมสำคัญของกลุ่มชาวบ้าน เพื่อเป็นการพิสูจน์ถึงความเข้มแข็ง ความเชื่อมั่นและความเชื่อใจกันได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นยังเห็นถึงการพัฒนาของสมาชิกและครอบครัวในด้านความมีวินัยในการออมและการส่งคืนเงินกู้ และการเป็นเจ้าของกลุ่มออมทรัพย์

นอกจากนี้การดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาฯ ยังก่อให้เกิดการเป็นเครือข่ายที่มีการบริหารจัดการออมทรัพย์กลางขึ้นมา ใน 11 กลุ่ม โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ

1. หนุนเสริมความรู้ให้กับกลุ่มออมทรัพย์ที่เป็นสมาชิกในเครือข่าย
2. ช่วยเหลือและสนับสนุนเงินทุนให้กับสมาชิกสำหรับการประกอบอาชีพ การจัดการที่ดินในระดับเครือข่าย

3.2.5 ผลที่ได้รับจากการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ฯ เกิดผลลัพธ์ใน 2 ระดับ คือ

1. ในระดับครอบครัว

- ทำให้ครอบครัวเกิดความเข้าใจกัน
- สร้างระเบียบวินัยให้คนในครอบครัวเรื่องของการออม
- มีเงินออมในครอบครัว และสามารถกู้ยืมไปประกอบอาชีพได้
- ได้มีการซื้อที่ดินเพิ่ม

2. ในระดับชุมชน

- ได้ความเชื่อใจ เชื่อมั่น เห็นประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน
- มีความเห็นอกเห็นใจกัน เกิดความสามัคคี
- เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และฟันฝ่าอุปสรรคร่วมกัน
- มีระบบบัญชีที่เข้าใจง่าย
- ทำให้ที่ดินยังเป็นของคนในชุมชน
- สามารถแก้ปัญหาที่ดินในระดับชุมชนของตนเองได้ โดยไม่ต้องรับความช่วยเหลือจากผู้อื่น

จากการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง ทำให้ทราบว่ากระบวนการกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ สามารถนำมาแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับชุมชนได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นนโยบายของกลุ่มที่จะจัดการปัญหาด้านที่ดิน คือ ทำให้ชาวบ้านได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แก้ปัญหาที่ดินหลุดจำนอง ป้องกันการเข้ามาซื้อที่ดินของนายทุนภายนอกชุมชน ข้อเสนอหนึ่งของกลุ่มออมทรัพย์ฯ เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน คือ รัฐ

ควรเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการกลุ่มที่ดินร่วมกับภาครัฐ เพื่อให้เกิดโมเดลใหม่ ๆ ที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรที่มีปัญหาที่ดินทำกิน

บทที่ 4

แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนและบทสรุป

ในบทนี้จะกล่าวถึง สาเหตุของการก่อกำเนิดของชาวบ้าน ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องนำที่ดินไปจำนอง และอาจมีผลในการทำให้ที่ดินหลุดมือ ประโยชน์ของการมีธนาคารที่ดินชุมชน/กองทุนที่ดินชุมชน ซึ่งในกลุ่มตัวอย่างเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานภายใต้กลุ่มออมทรัพย์ภายในชุมชน แนวทางในการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชน และบทสรุปของการศึกษาธนาคารที่ดินชุมชนจากกรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ

4.1 สาเหตุในการก่อกำเนิดของชาวบ้านกับการจำนองที่ดิน

จากการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างสมาชิกของ “กลุ่มออมทรัพย์ครัวโอบไหนด” และ “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง” พบว่า การที่ชาวบ้านต้องนำที่ดินไปจำนองกับธนาคาร สหกรณ์ หรือกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งในหลายตัวอย่างต้องมาขอความช่วยเหลือจากกลุ่มออมทรัพย์ให้ช่วยไถ่ถอนที่ดินของตนจากสถาบันการเงินมาจำนองกับกลุ่มออมทรัพย์แทน เนื่องจากไม่สามารถชำระเงินคืนได้ เพื่อไม่ให้สูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างถาวร สามารถสรุปสาเหตุในการนำที่ดินไปจำนองได้ดังนี้

1. คนในครอบครัว เช่น ลูก สามี นำที่ดินไปขายฝาก
2. นำที่ดินไปค้ำประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงินให้ผู้อื่น
3. ช่วยเหลือผู้อื่น เช่น ลูก เพื่อน ญาติ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ เช่น ลูกมีหนี้สิน ลูกต้องการซื้อรถเพื่อมาประกอบอาชีพ ญาติมีปัญหาสุขภาพ
4. กู้เงินเพื่อซื้อบ้าน/ปลูกบ้าน/ซ่อมบ้าน
5. กู้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน เนื่องจากมีปัญหาทางเศรษฐกิจ มีรายได้ไม่พอค่าใช้จ่าย
6. ส่งลูกหลานเรียนหนังสือ
7. ต้องการจะมีที่ดินเป็นของตนเองในการทำมาหากิน
8. ต้องการใช้จ่ายเงินเพื่อทำกิจการด้านการเกษตร ทำไร่นาสวนผสม เกษตรอินทรีย์ การลงทุนทำธุรกิจหรือทำการค้า
9. ต้องการใช้จ่ายเงินเพื่อจัดงานพิธีต่าง ๆ เช่น งานบวช

4.2 ประโยชน์ของธนาคารที่ดินชุมชน/กองทุนที่ดินชุมชน

การมีกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ และธนาคารที่ดินชุมชน/กองทุนที่ดินชุมชน ภายในกลุ่มออมทรัพย์มีประโยชน์ ดังนี้

1. การมีธนาคารที่ดินชุมชนสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ที่ดินจะโดนยึด เนื่องจากชาวบ้านไม่สามารถผ่อนชำระกับธนาคาร/สหกรณ์/นายทุนเงินกู้ได้ โดยการย้ายหนี้มาไว้ที่ธนาคารที่ดินชุมชน ภายใต้กลุ่มออมทรัพย์

2. ที่ดิน/บ้านยังไม่หลุดมือจากชาวบ้าน แม้ว่าจะไม่สามารถผ่อนชำระหนี้กับกลุ่มฯ ได้สม่ำเสมอ
3. เปิดโอกาสให้คนจนสามารถกู้เงินได้และทุกคนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน กลุ่มฯ จึงเป็นแหล่งเงินทุนของชุมชนที่สามารถช่วยเหลือชาวบ้านได้อย่างแท้จริง และรวดเร็วกว่าหน่วยงานอื่น เวลาที่ชาวบ้านต้องการใช้เงินในกรณีฉุกเฉินสามารถกู้เงินได้ง่ายและทันที
4. การมีกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารที่ดินชุมชน เป็นการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีที่ดิน/บ้านเป็นของตนเอง
5. สามารถนำที่ดินมาค้ำประกันเงินกู้ภายในกลุ่มฯ ได้ เพื่อนำเงินมาลงทุน เป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว ฯลฯ
6. สามารถกู้ยืมเงินได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ ซึ่งสามารถผ่อนจ่ายได้ โดยมีมากก็ชำระมาก มีน้อยก็ชำระน้อย โดยไม่ต้องไปยืมเงินนอกระบบ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยที่สูง
7. การมีกลุ่มฯ ทำให้สมาชิกได้ฝากเงิน โดยสามารถฝากเงินจำนวนน้อย ๆ ได้ ทำให้มีเงินออม แยกส่วนกับเงินกู้
8. การชำระคืนเงินกู้แบบลดต้น ลดดอก ทำให้สามารถชำระหนี้ได้เร็ว
9. ทำให้ชาวบ้านเติบโตทั้งด้านความคิดและสินทรัพย์ไปพร้อมกัน
10. เมื่อชาวบ้านเข้าใจในวิสัยทัศน์ของกลุ่มฯ มีความเป็นเจ้าของกลุ่มฯ ร่วมกันและมีความมั่นใจในกลุ่มฯ ทำให้กลุ่มฯ มีความเข้มแข็ง และสามารถให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือสมาชิกในกลุ่มได้ เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
11. การเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ทำให้ได้รับสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ซึ่งสามารถออกแบบการจัดสวัสดิการได้ครอบคลุมตั้งแต่เกิดจนตาย

4.3 แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานศึกษานี้พบว่า แนวทางในการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนที่สามารถเกิดเป็นรูปธรรมขึ้นได้ สามารถพัฒนามาจากกลุ่มออมทรัพย์ในระดับชุมชน เนื่องจากธนาคารที่ดินชุมชนจำเป็นต้องมีเงินทุนในระดับหนึ่ง จึงจะสามารถใช้เป็นทุนในการให้กู้แก่สมาชิกในการซื้อ/เช่าซื้อ หรือการให้กู้โดยนำที่ดินมาค้ำประกันในกรณีที่ชาวบ้านมีความจำเป็นต้องใช้เงินในกรณีต่าง ๆ เพื่อให้ชาวบ้านได้มีโอกาสมีที่ดิน/บ้านเป็นของตนเอง ได้รับความช่วยเหลือในกรณีจำเป็นต่าง ๆ และป้องกันไม่ให้เกิดกรรมสิทธิ์ในที่ดินตกไปเป็นของสถาบันการเงินหรือนายทุนนอกพื้นที่ แหล่งเงินทุนในระดับชุมชนที่จะสามารถนำมาเป็นเงินทุนให้กับธนาคารที่ดินชุมชนได้ ก็คือการออมทรัพย์ของคนในชุมชน และผลประโยชน์ที่ได้รับจากดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนพอสรุปได้ดังนี้

1. การพัฒนาให้เกิดกลุ่มออมทรัพย์ที่มีความมั่นคง และเห็นความสำคัญของการมีธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อเป็นทางออกให้กับชาวบ้านที่มีปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน
2. ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันและทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จ ก็คือการมีผู้นำ/กลุ่มผู้ก่อการจำนวนหนึ่ง ค้นหาเป้าหมายและมีแนวทางของกลุ่มที่ชัดเจน

3. ให้ความสำคัญกับการพัฒนากลุ่มที่มีสมาชิกกลุ่มเป็นศูนย์กลางและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาในทุกขั้นตอน และเกิดความเป็นเจ้าของกลุ่มร่วมกัน ตั้งแต่การบริหารจัดการกลุ่มและการเป็นผู้รับประโยชน์ต่าง ๆ จากการดำเนินงานของกลุ่ม
4. มีการบริหารจัดการกลุ่มที่ดี การดำเนินงานของกลุ่มต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจโดยคนบางกลุ่ม ส่งเสริมให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ กลุ่มจึงจะสามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาของชุมชนได้
5. มีแนวทางการดำเนินงาน โดยการให้ข้อมูลข่าวสาร เสริมกระบวนการเรียนรู้และสร้างความเข้าใจ เพื่อพัฒนาศักยภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่มและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของสมาชิกกลุ่ม เช่น การเปิดพื้นที่ให้สมาชิกที่มีปัญหาด้านที่ดินได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนพูดคุยกัน เพื่อหาทางแก้ปัญหาร่วมกัน
6. เชื่อมร้อยวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนเข้ากับกิจกรรมของกลุ่ม เพื่อการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิก
7. การออกแบบกฎระเบียบหรือข้อตกลงร่วม ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ 1. ระดับกรรมการกลุ่ม เช่น การตั้งเป้าการออมในแต่ละปี มีการวางแผน การหาวิธีการในการส่งเสริมให้สมาชิกเกิดการออม 2. ระดับสมาชิกกลุ่ม โดยสมาชิกต้องยอมรับข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มทุกประการ เช่น การออม (สมาชิกต้องมีวินัยในการออม) การกู้ยืม (สมาชิกต้องมีวินัยในการผ่อนชำระหนี้) การจัดสรรผลประโยชน์จากการดำเนินงานของกลุ่ม
8. มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพและทักษะของกรรมการบริหารกลุ่ม ทั้งด้านการทำบัญชี และการบริหารงาน โดยอาจมีการหมุนเวียนหน้าที่กันทำ เพื่อให้คณะกรรมการมีโอกาสพัฒนาทักษะที่หลากหลายและเป็นการป้องกันการทุจริตไปด้วยในตัว
9. การรวมกลุ่มและการขยายพื้นที่ จะเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มความสามารถในการจัดการที่ดิน และต่อรองในระดับนโยบายได้
10. กลุ่มควรเริ่มจากการพึ่งพาตนเอง ผู้ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับที่ดินควรลุกขึ้นมาจัดการตนเอง เพื่อให้ทำให้อ้องถิ่นและรัฐเห็นถึงศักยภาพของกลุ่ม และเข้ามาหนุนเสริม สร้างความร่วมมือในท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการแก้ปัญหา

ภาครัฐควรให้การสนับสนุนในการจัดตั้งธนาคารที่ดินทั้งในระดับประเทศ และในระดับธนาคารที่ดิน ชุมชน ให้ธนาคารที่ดินมีแหล่งเงินทุนมากกว่าการออมทรัพย์ในระดับกลุ่ม เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับซื้อที่ดิน มาให้แก่ผู้ที่ไม่มที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัย ได้มีโอกาสเช่าหรือเช่าซื้อ และได้มีโอกาสมีที่ดินเป็นของตนเองในอนาคต นอกจากนั้นภาครัฐควรที่จะให้การอุดหนุนช่วยเหลือเกษตรกรรายจนหลังจากการได้ที่ดิน เช่น จัดทำโครงสร้างพื้นฐาน (แหล่งน้ำ/ไฟฟ้า) สนับสนุนทรัพยากรและปัจจัยทางการผลิต ส่งเสริมการตลาดและการค้าที่เป็นธรรมกับเกษตรกรรายย่อย เป็นต้น

4.4 บทสรุป

จากการศึกษาการดำเนินงานของธนาคารที่ดินชุมชน จากกลุ่มตัวอย่าง “กลุ่มออมทรัพย์ครัวใบโหนด” และ “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง” ที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า ธนาคารที่ดินชุมชนทำให้ชาวบ้านสามารถมีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นของตนเอง เข้าถึงที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ โดยอาศัยกลไกการซื้อที่ดินมาเป็นของกลุ่มออมทรัพย์ และให้ชาวบ้านผ่อนชำระกับทางกลุ่มออมทรัพย์ หรือใช้กลไกทางการเงิน โดยให้ชาวบ้านกู้เงินจากกลุ่มออมทรัพย์มาซื้อที่ดิน แสดงให้เห็นว่า ธนาคารที่ดินชุมชน สามารถแก้ปัญหาที่ดินในระดับชุมชนได้ คือสามารถป้องกันไม่ให้ที่ดินของชาวบ้านหลุดไปเป็นของนายทุนนอกพื้นที่ ซึ่งอาจจะมากว่านซื้อที่ดินเพื่อประกอบกิจการบางอย่าง ที่มีผลกระทบภายนอกทางด้านลบกับประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ธนาคารที่ดินชุมชนยังมีบทบาทในการช่วยเหลือชาวบ้านที่ที่ดินจะหลุดจำนองจากระบบธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้คนกลุ่มนี้ยังคงมีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ตลอดจนได้เป็นเจ้าของที่ดินอีกครั้งในอนาคต

ธนาคารที่ดินชุมชน จึงเป็นแบบอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นว่า ธนาคารที่ดิน เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาที่ดินให้กับประชาชนได้ และมีบทบาทสำคัญในการกระจายการถือครองที่ดิน ลดการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินในประเทศไทย ดังนั้นรัฐควรจะให้การส่งเสริมการดำเนินงานของภาคประชาชน และสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดินในระดับประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชน การเข้าถึงไม่ถึงที่ดินเพื่อใช้ทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพ เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการเลี้ยงชีพของประชาชนเป็นจำนวนมาก ตลอดจนทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมต่อไป

บรรณานุกรม

- คณะทำงานศึกษาโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน. (2553). *ข้อเสนอโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน*. สืบค้น มกราคม 2562 จาก www.landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1289:ข้อเสนอโครงสร้างภาษีและธนาคารที่ดิน&catid=89:land-tax&Itemid=522
- คุปต์ พันธุ์หินกอง. (2555). *การสำรวจองค์ความรู้ เรื่องธนาคารที่ดิน*. ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
- เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป (V-reformer). (2555). *ธนาคารที่ดิน รูปธรรมในการจัดตั้ง*. สืบค้นจาก http://v-reform.org/v-report/landbank_proposal/
- ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์. (2559). “ร่างกฎหมายธนาคารที่ดิน: ทางรอดของเกษตรกรไทย.” สืบค้น มกราคม 2562 จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2559/hi2559-075.pdf>
- ดวงมณี เลาวกุล. (2557). “บทที่ 2 การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย.” ใน *สู่สังคมไทย เสมอหน้า*. บรรณาธิการโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร. สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง (TCIJ). (2558). *จับตาปฏิรูป: พัฒนาการ ‘กองทุนที่ดิน’ และแนวคิด ‘ธนาคารที่ดิน’ ของไทย*. สืบค้น มกราคม 2562 จาก <https://www.tcijthai.com/news/2015/07/watch/5673>
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2548). *ฐานข้อมูลด้านนโยบายที่ดินของประเทศไทย การจัดหมวดหมู่ นโยบายที่ดิน เล่ม 1*. สืบค้น มกราคม 2562 จาก <http://www.landactionthai.org/land/images/phocadownload/ThailandLandPolityGrouping2005.pdf>
- สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม. (ม.ป.ป.). *ศรัทธา : หัวใจของความสำเริง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง*. สืบค้น มกราคม 2562 จาก http://thaicivilsociety.com/?p=content&id_content=205
- School of change maker. (2560). *กลุ่มออมทรัพย์และครัวโหวนด์ ต้นแบบการแก้ปัญหาความยากจนของชุมชน*. สืบค้น มกราคม 2562 จาก <https://www.schoolofchangemakers.com/knowledge/11461>

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาสภาพการเข้านาของชาวนาภาคกลาง
กรณีศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี และชัยนาท

โดย

นันทา กัณฑ์

และ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เดือนมีนาคม 2562

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

และมูลนิธิชีวิตไท (Local Act)

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน

สู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

คำนำ

งานวิจัยเรื่องสภาพการเช่านาของชาวนาภาคกลาง: กรณีศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี และชัยนาท มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษารวบรวมองค์ความรู้และสถานการณ์ของการทำนาเช่าในภาคกลาง 2) เพื่อศึกษาเงื่อนไขและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ทำนาเช่า และ 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โอกาสในการปรับตัวของเกษตรกรผู้ทำนาเช่าไปสู่การผลิตที่ยั่งยืน โดยงานวิจัยชิ้นนี้มีขอบเขตการศึกษา 1) สภาพและลักษณะการทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง 2) ปัญหาและอุปสรรคของชาวนาที่ทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง และ 3) รูปแบบการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง

งานวิจัยชิ้นนี้ทำการเก็บข้อมูลจากการเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวิธีการเพาะปลูกแบบตลาดเข้มข้นเพื่อจัดทำกรอบการวิเคราะห์ และการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์จากการจัดทำแบบสอบถาม การสัมภาษณ์รายบุคคล และการสนทนากลุ่มกับกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่าในพื้นที่จังหวัดชัยนาท พระนครศรีอยุธยา และ สุพรรณบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่เพาะปลูกข้าวที่สำคัญของประเทศและมีการทำนาเช่าอย่างกว้างขวาง การสุ่มตัวอย่างเป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงไปยังชาวนาที่ทำนาเช่า ทั้งนี้ผู้วิจัยพยายามกระจายกลุ่มตัวอย่างปริมาณการทำนาเช่าจากจำนวนการเช่าที่น้อยไปยังจำนวนการเช่าที่มาก ในส่วนของการวิเคราะห์ งานวิจัยชิ้นนี้ผสมผสานเทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติ ได้แก่ การวิเคราะห์ด้วยสถิติพรรณนา (การวัดค่ากลาง) และสถิติอนุมาน (T-Test) เพื่อวิเคราะห์ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างและลักษณะของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกฎหมายและโครงการของภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่า ชาวนาที่ทำนาเช่ายังไม่ทราบกฎหมายและโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลมากนัก ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงโครงการของรัฐบาลและการเสียดสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 เช่น สิทธิในการได้รับการลดค่าเช่าหากประสบภัยธรรมชาติจนไม่ได้ผลผลิตตามที่ตกลงไว้กับเจ้าของที่ดิน เป็นต้น ในส่วนของปัญหาของชาวนาที่ทำนาเช่า ปัญหาหลักคือปัญหาหนี้สินทั้งหนี้สินจากการลงทุนในการเพาะปลูกและหนี้สินนอกภาคการเกษตร ทำให้ชาวนามีหนี้สินจนไม่สามารถจ่ายเงินคืนได้และต้องทำนาเช่าอย่างเข้มข้นโดยปลูกในปริมาณมากและพยายามเช่าที่นาเพิ่มขึ้น ชาวนาไม่มีอำนาจในการต่อรองในการเช่านาต้องยอมรับเงื่อนไขของเจ้าของที่นา ชาวนาบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐได้ทำให้ขาดโอกาสในการปรับตัว

อย่างไรก็ตาม ชาวนาที่ทำนาเช่าพยายามปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง รูปแบบการปรับตัวมีตั้งแต่การจัดตั้งกลุ่มเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากโครงการของภาครัฐ การเริ่มทำการเพาะปลูกข้าวปลอดสารเคมีและข้าวอินทรีย์ การทำยาปราบศัตรูพืชและปุ๋ยชีวภาพเพื่อลดต้นทุนการเพาะปลูก เป็นต้น

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลช่วยเหลือราคาข้าวเปลือกโดยมีมาตรการระยะสั้นและระยะยาวเพื่อลดปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวนา ลดระดับความเหลื่อมล้ำในการ

เข้าถึงโครงการของภาครัฐโดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชาวนาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เพื่อตรวจสอบและรักษาผลประโยชน์ของชาวนา การสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์อย่างจริงจังและครบวงจรการผลิตและการตลาดเพื่อให้ชาวนาสามารถขายผลผลิตของตนเองได้แน่นอน การสนับสนุนการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่าอย่างจริงจัง เช่น การให้ทุนสนับสนุนการพัฒนาปราบศัตรูพืชและปุ๋ยชีวภาพ การจัดหาตลาดข้าวอินทรีย์ที่แน่นอนให้ชาวนา

สารบัญ

	หน้า
หน้าปก.....	i
คำนำ.....	ii
สารบัญ.....	iv
: สารบัญตาราง.....	vi
: สารบัญรูปภาพ.....	vii
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	1
1.3 คำถามการวิจัย.....	2
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	2
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 สํารวจทฤษฎีการพึ่งพา นโยบายข้าวของไทย และงานวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลง	4
วิธีการเพาะปลูก	
2.1 บทนำ.....	4
2.2 การควบคุมภาคการเกษตร: ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory).....	5
และความลำเอียงเขตเมือง (Urban Bias)	
2.3 การปฏิรูปตลาด การเปิดเสรีทางการค้าและนโยบายการเกษตร	9
: เสรีนิยมใหม่กับการกำหนดนโยบายการเกษตร	
2.4 จากยุคนโยบายการเกษตรเพื่อผู้บริโภครัฐการเกษตรเพื่อผู้ผลิต.....	14
: นโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาและนโยบายข้าวของไทย	
2.4.1 นโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา.....	14
2.4.2 วิวัฒนาการนโยบายข้าวของไทย.....	19
2.5 สํารวจงานวิจัยการเปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนา.....	42
2.6 สรุป.....	48
บทที่ 3 การออกแบบงานวิจัย	49
3.1 บทนำ.....	49
3.2 อธิบายวิธีการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์.....	49
3.3 อธิบายข้อมูลพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง.....	51
3.4 สรุป.....	61

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 สํารวจลักษณะการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง.....	62
4.1 บทนำ.....	62
4.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา.....	62
4.3 วิธีการทำนาเช่าจากงานวิจัยเชิงประจักษ์และค่าเช่านาโดยเปรียบเทียบ.....	67
4.4 วิธีการทำนาในระบบนาเช่าในภาคกลาง: ประสบการณ์จากพื้นที่กรณีศึกษา.....	71
4.4.1 การขายข้าวและรายได้ของครัวเรือนชาวนาเช่า.....	76
4.4.2 การดูแลปรับพื้นที่นาเช่า.....	77
4.4.3 การไถมาซึ่งนาเช่า.....	77
4.4.4 ค่าเช่าและสัญญาเช่า.....	79
4.4.5 การทำสัญญาเช่านา.....	81
4.4.6 การขึ้นค่าเช่านา.....	83
4.5 สรุป.....	84
บทที่ 5 ปัญหาการทำนาเช่าและการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่า.....	85
5.1 บทนำ.....	85
5.2 ปัญหาความเหลื่อมล้ำโอกาสและการเช่าไม่ถึงนโยบายของรัฐ.....	85
5.3 อธิบายปัญหาของทำนาเช่า.....	94
5.3.1 หนี้สินคนทำนาเช่า.....	94
5.3.2 ชาวนาเช่ากับปัญหาการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล.....	97
5.4 การปรับตัวของชาวนาเช่า.....	101
5.5 สรุป.....	105
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	106
6.1 บทนำ.....	106
6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	107
6.3 งานวิจัยในอนาคต.....	110
บรรณานุกรม	111
ภาคผนวก ก.	115

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1: กรอบระยะเวลาการศึกษา 9 เดือน.....	3
ตารางที่ 2.1: สรุปโครงการช่วยเหลือชาวนาด้านเพาะปลูกช่วงปี 1977 ถึง 1986.....	24
ตารางที่ 2.2: สรุปนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาปี 1987 ถึง 1994.....	27
ตารางที่ 2.3: สรุปนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาปี 1995 ถึง 2002.....	32
ตารางที่ 3.1: จำนวนเครื่องมือการเพาะปลูก.....	59
ตารางที่ 4.1: สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา.....	65
ตารางที่ 4.2: ต้นทุนการทำนาต่อไร่ ของชาวนารายหนึ่งที่จังหวัดสุพรรณบุรี.....	75
ตารางที่ 5.1: สถิติระดับการรับรู้และเข้าร่วม โครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล	86
พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา	
ตารางที่ 5.2: สถิติระดับการรับรู้และเข้าร่วม โครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลในอดีต.....	87
ตารางที่ 5.3: ความสัมพันธ์เชิงพรรณนาระหว่างความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน.....	89
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 กับระดับการรับรู้และเข้าร่วม โครงการช่วยเหลือชาวนา ของรัฐบาล	
ตารางที่ 5.4: ผลการวิเคราะห์ t-test (ตัวแปรตาม = การรู้/ไม่รู้โครงการช่วยเหลือชาวนา.....	91
ตัวแปรอิสระ = การรู้/ไม่รู้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)	
ตารางที่ 5.5: สถิติพรรณนาคความพึงพอใจในโครงการช่วยเหลือชาวนา.....	93

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 2.1: ความสัมพันธ์ระหว่างข้าว ชาวนา การเมืองและเศรษฐกิจในมุมมอง.....	8
ทฤษฎีพึ่งพาและความลำเอียงต่อเขตเมือง	
รูปภาพที่ 2.2: ความสัมพันธ์ระหว่างเสรีนิยมใหม่กับการกำหนดนโยบายการเกษตร.....	13
รูปภาพที่ 2.3: ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และวิถีการเพาะปลูก....	46
รูปภาพที่ 3.1: อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.....	52
รูปภาพที่ 3.2: อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี.....	53
รูปภาพที่ 3.3: อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท.....	54
รูปภาพที่ 3.4: การนิคยาปราศรัยพืช อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี.....	56

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ข้าวเป็นพืชอาหารหลักของสังคมไทยมายาวนานและเป็นพืชเศรษฐกิจที่ทำรายได้เข้าประเทศมาอย่างต่อเนื่องจนทำให้ไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวหลักของตลาดโลกและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก ข้าวยังเป็นบ่อเกิดของวัฒนธรรมไทยในหลาย ๆ ด้าน จนประเทศไทยสามารถนำมาเป็นสิ่งที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังนั้นชาวนาเพาะปลูกข้าวซึ่งเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีความสำคัญต่อสังคมไทยในฐานะผู้ผลิตอาหารที่สำคัญและเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในสังคมไทยควรมีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี

อย่างไรก็ตาม ชาวนากลับกลายเป็นกลุ่มเกษตรกรที่ประสบปัญหาหลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ ปัญหากฎบัตรที่ดินทางธรรมชาติและภาวะโลกร้อน ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบในการขายผลผลิต และปัญหาการเข้าถึงไม่ถึงความช่วยเหลือของโครงการภาครัฐ ทำให้ชาวนาหลายกลุ่มเดือดร้อน หนึ่งในกลุ่มชาวนาที่ได้รับความเดือดร้อนมากที่สุดกลุ่มชาวนาผู้เช่าซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินในจำนวนน้อยและต้องเช่าที่นาผู้อื่นทำนา ชาวนาผู้เช่าประสบปัญหาและความยากลำบากในการเพาะปลูกและการขายผลผลิต นอกจากนี้ กลุ่มชาวนาผู้เช่ายังเจอปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงไม่ถึงทุนการเพาะปลูก การเข้าถึงไม่ถึงความช่วยเหลือของภาครัฐ หรือการถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านการเพาะปลูกและการขายผลผลิต จนทำให้กลุ่มชาวนาผู้เช่าประสบกับความยากลำบากในการปรับตัวหรือกลายเป็น “กลุ่มเปราะบาง (Precarious Group)” ในภาคการเกษตร

ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรนั้นมีความสลับซับซ้อน เกี่ยวพันกับหลายปัจจัย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งการรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ของเกษตรกรผู้ทำนาเช่า เงื่อนไขปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนโอกาสในการปรับตัวของเกษตรกร เพื่อให้ทราบข้อมูลที่เป็นปัจจุบันนั้นมีความจำเป็น สำหรับการพัฒนานโยบายที่นำไปสู่การแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) ศึกษาและอธิบายสถานการณ์ของการทำนาเช่าในภาคกลาง
- 2) ศึกษาและอธิบายเงื่อนไขและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ทำนาเช่า
- 3) วิเคราะห์โอกาสในการปรับตัวของเกษตรกรผู้ทำนาเช่าไปสู่การผลิตที่ยั่งยืน
- 4) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนให้ชาวนาผู้เช่าได้มีโอกาสในการปรับตัวเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

1.3 คำถามการวิจัย

- 1) สถานการณ์การทำงานเช่าในเขตภาคกลางมีลักษณะอย่างไร?
- 2) ปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ทำนาเช่าที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรผู้ทำนาเช่ากับเกษตรกรกลุ่มอื่น ๆ?
- 3) ความพยายามในการปรับตัวของเกษตรกรผู้ทำนาเช่าในภาคกลางมีลักษณะอย่างไร?

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตของกลุ่มตัวอย่างเป็นเกษตรกรผู้ทำนาเช่า ใน 3 จังหวัดภาคกลางตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดชัยนาท (ดูรายละเอียดบทที่ 4) ในส่วนของขอบเขตการศึกษา ผู้วิจัยทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำนาเช่าเพื่อกำหนดกรอบการวิเคราะห์โดยใช้ 3 แนวคิด (ดูรายละเอียดบทที่ 2) ได้แก่ 1) แนวคิดการพึ่งพา (Dependency) และความลำเอียงต่อเขตเมือง (Urban Bias) ซึ่งอธิบายผลกระทบทางลบของการกำหนดนโยบายการเกษตรเพื่อการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการพาณิชย์อย่างเข้มข้น ทำให้ชาวนาชาวนาต้องพึ่งพาการช่วยเหลือของรัฐและทำให้เกิดภาวะความเหลื่อมล้ำในกระบวนการผลิต 2) แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ซึ่งเป็นรากฐานความคิดที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายการเกษตรเพื่อการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการพาณิชย์อย่างเข้มข้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยสำรวจลักษณะการกำหนดนโยบายข้าวของไทยเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการผลิตข้าวของไทยอีกด้วย (ดูรายละเอียดบทที่ 2)

เมื่อผู้วิจัยได้กรอบการวิเคราะห์แล้ว ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลในพื้นที่โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูล 3 แบบ (ดูรายละเอียดบทที่ 4)

- ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล (Individual Interviews)
- สนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) กับเกษตรกรที่ทำนาเช่าเป็นหลัก ชาวนาที่มีการปรับตัวและเจ้าของที่นา
- ทำการเก็บข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างด้วยการใช้แบบสอบถามโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างจากระดับการถือครองนาเช่า เป็นเกณฑ์หลักการใช้แบบสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล

ในด้านขอบเขตของระยะเวลา ผู้วิจัยได้เริ่มทำการวิจัยตั้งแต่เดือน กรกฎาคม 2561 ถึง มกราคม 2562 ตารางที่ 1.1 แสดงกรอบระยะเวลาการศึกษา

ตารางที่ 1.1: กรอบระยะเวลาการศึกษา 9 เดือน

กิจกรรม	ระยะเวลา
1. กำหนดกรอบการศึกษา และประเด็นการเก็บข้อมูล	กรกฎาคม 2561
2. การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	สิงหาคม 2561
3. การเก็บข้อมูลในพื้นที่ และเขียนรายงานการวิจัย	สิงหาคม-พฤศจิกายน 2561
4. การนำเสนอความก้าวหน้างานวิจัย	ธันวาคม 2561
5. การเก็บข้อมูลเพิ่มเติมและเขียนรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์	มกราคม 2562
6. สักร่างรายงานวิจัย	กุมภาพันธ์ 2562
7. การนำเสนอผลการศึกษา	มีนาคม 2562

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ข้อมูลสถานการณ์การทำนาเช่าที่เป็นปัจจุบันทั้งในระดับภาพรวมและระดับพื้นที่
- 2) ข้อมูลเงื่อนไข ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ทำนาเช่า และโอกาสในการปรับตัว เพื่อความยั่งยืนของการผลิต
- 3) ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความมั่นคงและยั่งยืนทางการผลิตของเกษตรกรผู้ทำนาเช่า

บทที่ 2

สำรวจทฤษฎีการพึ่งพา นโยบายข้าวของไทย และงานวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูก

2.1 บทนำ

การพัฒนาและส่งเสริมข้าวของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยการกำหนดนโยบายข้าวของไทยมีลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) ซึ่งรัฐส่วนกลางกำหนดนโยบายผ่านหน่วยงานราชการด้านการเกษตรและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ในขณะที่ชาวนาไม่ค่อยมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายมากนัก รัฐพยายามส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรมากขึ้นซึ่งทำให้ชาวนามีภาระค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐยังเน้นการดำเนินนโยบายอุดหนุนระยะสั้น (Short-Term Subsidy) โดยให้เงินสดแก่ชาวนาเฉพาะฤดูกาลเพาะปลูก (จามะรี เชียงทอง, 2560; Laiprakobsup, 2014) ทำให้ชาวนาพึ่งพาการช่วยเหลือของรัฐในด้านการเพาะปลูก (ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ, 2557) และเกิดภาวะความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบาย (Policy Inequality) โดยชาวนาที่มีรายได้น้อย เช่น ชาวนาที่ทำนาเช่า มีแนวโน้มจะเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของรัฐได้ยากกว่าชาวนาที่มีฐานะดีกว่าหรือเจ้าของปัจจัยการเพาะปลูก เช่น เจ้าของที่ดิน (Laiprakobsup, 2017) การกำหนดนโยบายข้าวของไทยจึงทำให้เกิดสภาวะความเหลื่อมล้ำในการผลิตและเพาะปลูกข้าว โดยเฉพาะในภูมิภาคที่มีการเพาะปลูกข้าวเป็นพืชเชิงเดี่ยวอย่างเข้มข้น เช่น พื้นที่ภาคกลางตอนล่าง จึงจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์แนวคิดที่เป็นต้นตอของการกำหนดนโยบายข้าวของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 2 มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อชาวนาที่ทำนาเช่าและปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิตข้าวของไทย แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) แนวคิดการพึ่งพา (Dependency) และความลำเอียงต่อเขตเมือง (Urban Bias) และแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาของการทำนาเช่าเพราะต้นตอของปัญหาความเหลื่อมล้ำในการทำนาเช่า (โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคกลาง) ซึ่งผลักดันให้เกษตรกรเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อป้อนผลผลิตทางการเกษตรเข้าสู่ตลาดการบริโภคและอุตสาหกรรม

นโยบายการเกษตรในลักษณะดังกล่าวมุ่งหวังว่าการผลิตในปริมาณมากจะทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น การกำหนดนโยบายข้าวก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดความทันสมัยใหม่และเสรีนิยมใหม่เช่นกัน โดยให้ชาวนาเพาะปลูกข้าวที่มีคุณภาพต่ำในปริมาณมาก อย่างไรก็ตาม การเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวกลับส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในด้านต่าง ๆ เช่น ทำให้ชาวนามีหนี้สินมากขึ้นจากการเพาะปลูก หรือทำให้ชาวนาต้องพึ่งพารัฐในการเพาะปลูก นอกจากนี้ บทที่ 2 ยังสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของชาวนาไทยในด้านวิธีการเพาะปลูกซึ่งสะท้อนให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการจากวิธีการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์ที่

เน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวอย่างเข้มข้น ส่วนที่ 2.2 สํารวจแนวคิดการพึ่งพาและความลำเอียงต่อเขตเมือง ส่วนที่ 2.3 สํารวจแนวคิดเสรีนิยมใหม่ซึ่งมีอิทธิพลต่อการส่งเสริมให้เกิดเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ที่เน้นการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวอย่างเข้มข้น ส่วนที่ 2.4 สํารวจวิวัฒนาการของการกำหนดนโยบายการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาและนโยบายข้าวของไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึง รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ส่วนที่ 2.5 สํารวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกข้าวของชาวนาไทย และส่วนที่ 2.6 สรุปบทที่ 2

2.2 การควบคุมภาคการเกษตร: ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) และความลำเอียงเขตเมือง (Urban Bias)⁸

ทฤษฎีการพึ่งพาและทฤษฎีความลำเอียงเขตเมืองอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจและการเกษตรในช่วงปี พ.ศ. 2493 ถึง 2523 โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา การเกษตรมีบทบาทที่เป็นรองในระบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจและการเกษตร ผู้นำทางการเมืองและเศรษฐกิจควบคุมภาคการเกษตรอย่างเต็มที่เพื่อดึงทรัพยากรออกจากภาคการเกษตรซึ่งรวมทั้งข้าวและชาวนา

ทฤษฎีการพึ่งพาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจและการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาในลักษณะที่ทั้งสามส่วนมีความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาที่ไม่เท่าเทียมกัน (Evans, 1979) เกษตรกรต้องพึ่งพารัฐและอุตสาหกรรมในการขายสินค้าของตน ในขณะที่รัฐและอุตสาหกรรมพึ่งพาเกษตรกรในแง่ของสินค้าเกษตรที่เป็นวัตถุดิบป้อนเข้าสู่กระบวนการผลิตอุตสาหกรรมและการส่งออกสินค้าเกษตรสู่ตลาดโลก รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนามักจะแทรกแซงสินค้าเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ เพราะสินค้าเกษตรมีผลกระทบต่อประเทศและประชาชนทั้งในแง่ของการเป็นรายได้ของประเทศและการบริโภคของประชาชน เหตุผลหลักในการแทรกแซงของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาต่อภาคการเกษตรคือการโยกย้ายทรัพยากร (Resource Transfers) จากภาคการเกษตรเพื่อการอุดหนุนภาคเศรษฐกิจอื่นหรือการโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการผลิตอื่นเพื่อการอุดหนุนภาคการเกษตรในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ รัฐบาลตัดสินใจโยกย้ายเงินไปเพื่อการสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม กล่าวคือ การโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม เพราะผู้จัดทำนโยบาย (Policy Makers) เชื่อว่าการกระตุ้นภาคอุตสาหกรรมจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็วและให้มูลค่ามากกว่า ในมุมมองทางรัฐศาสตร์ รัฐบาลตัดสินใจโยกย้ายทรัพยากรเป็นไปเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้กับผู้นำทางการเมือง กล่าวคือ การโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมหรือภาคการเกษตรบางส่วนเพราะผู้นำทางการเมืองต้องการตอบแทนการสนับสนุนของเครือข่ายทางการเมืองที่สนับสนุนและมีพลังอำนาจทางการเมืองสูง

การกำหนดนโยบายการเกษตรในมุมมองของทฤษฎีพึ่งพาจึงลักษณะที่ควบคุมกระบวนการผลิตและการเพาะปลูก กล่าวคือ รัฐบาลส่งเสริมการเพาะปลูกพืชบางประเภทที่เป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมและ

⁸ ส่วนหนึ่งของเนื้อหาในส่วนที่ 2.2 มาจาก ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ (2556)

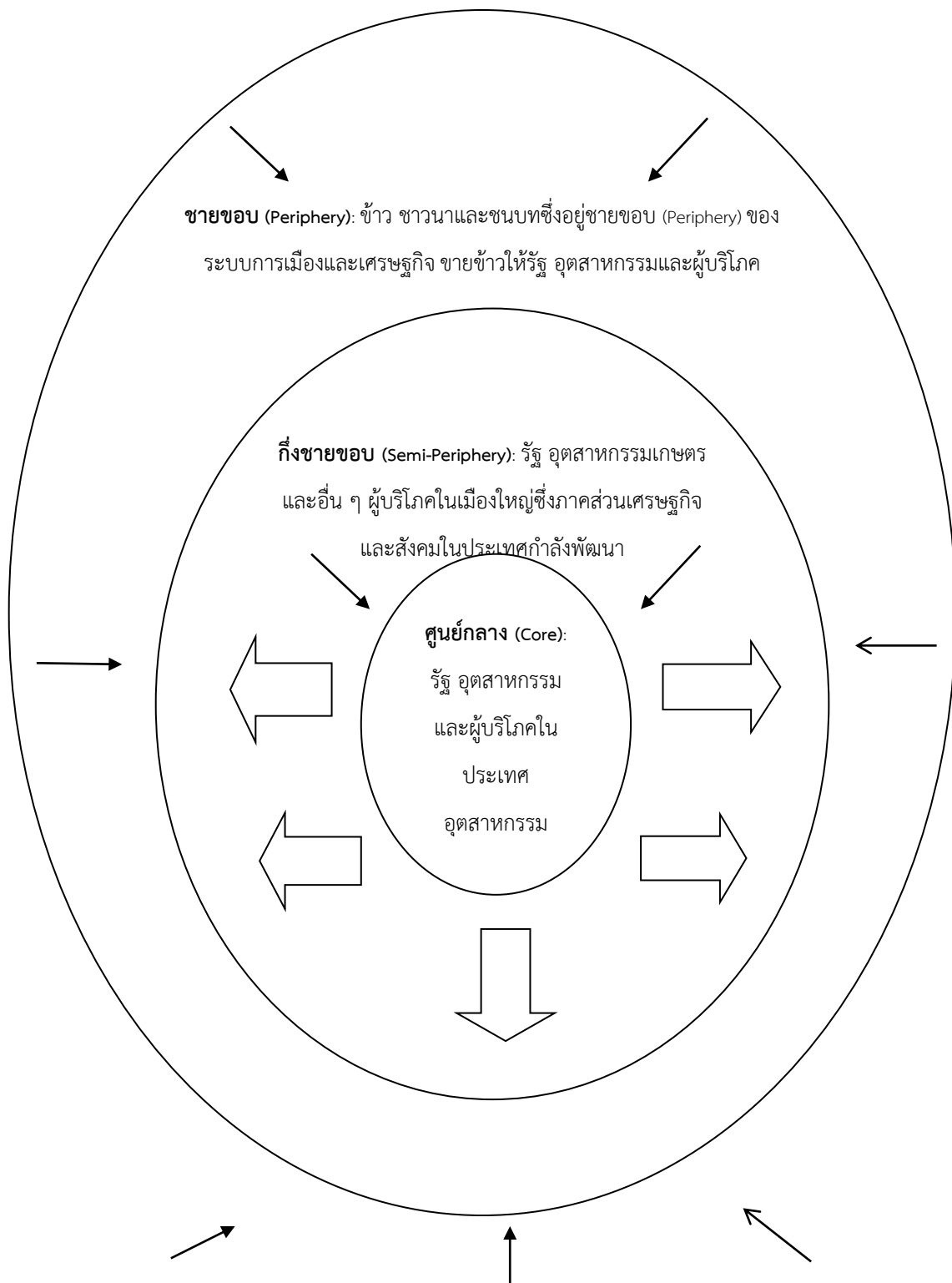
ตอบสนองความต้องการตลาดโลกมากกว่าพืชประเภทอื่น ๆ และนโยบายการควบคุมราคาสินค้าเกษตรให้อยู่ในระดับต่ำกว่าราคาตลาด (Krueger, 1991) เพื่อให้ผู้บริโภคลักคือ อุตสาหกรรมและผู้บริโภคในเขตเมืองสามารถซื้อหาสินค้าเกษตรในราคาถูกได้และทำให้สินค้าเกษตรของประเทศสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกซึ่งคล้ายคลึงกับทฤษฎีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Competitive Advantage) (Lin, 2009) ซึ่งรัฐและอุตสาหกรรมต้องการให้สินค้าส่งออก (รวมทั้งสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก เช่น ข้าว) มีราคาต่ำเพื่อจูงใจผู้นำเข้าในตลาดโลก ตัวอย่างที่ชัดเจนคือนโยบายราคาข้าวของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2493 ถึง 2523 ราคาข้าวของไทยต่ำกว่าราคาข้าวของกลุ่มที่สำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกา อินเดีย เนื่องจากรัฐบาลไทยใช้นโยบายการเก็บภาษีข้าวส่งออกเพื่อทำให้ราคาข้าวของไทยต่ำกว่าราคาข้าวของกลุ่มในตลาดโลก (Siamwalla & Setboonsamg, 1991) รัฐบาลเวียดนามก็กำหนดราคาข้าวของตนเองให้ต่ำกว่าราคาข้าวของประเทศคู่แข่ง เช่น ไทยหรืออินเดีย ตั้งแต่ประมาณช่วงปี พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน

นอกจากทฤษฎีพึ่งพา *ทฤษฎีความลำเอียงต่อเขตเมือง* พยายามอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจและการเกษตรผ่านมุมมองความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองกับชนบท Lipton (1977) ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนามีลักษณะที่ลำเอียงไปยังผู้คนที่อยู่ในเขตเมืองและอุตสาหกรรมโดยกระบวนการดังกล่าวเน้นการกระจายทรัพยากรไปสู่เขตเมืองและอุตสาหกรรมมากกว่าชนบทและการเกษตร *ทฤษฎีความลำเอียงต่อเขตเมือง* พยายามตอบโต้การอธิบายกระบวนการพัฒนาของสองสายแนวคิดหลักในการอธิบายปรากฏการณ์การพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ แนวคิดความเป็นสมัยใหม่ (Modernization) ซึ่งเชื่อว่าหากประเทศกำลังพัฒนาต้องการความมั่นคงทางการเมืองและสังคม รัฐบาลจำเป็นต้องระดมทรัพยากรทุกอย่างเพื่อสร้างความทันสมัยให้กับประเทศ ความทันสมัยในที่นี้หมายถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมขั้นสูง รวมทั้งรายได้ประชาชาติที่อยู่ในระดับสูง นักวิชาการตะวันตกมองว่าการสร้างความทันสมัยมีระดับขั้นไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จได้ภายในเร็ววัน (Rustow, 1990) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาควรมีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดกระบวนการที่นำไปสู่ความทันสมัย ได้แก่ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ โรงไฟฟ้า เพื่อกระตุ้นการพัฒนาและรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต จะเห็นได้ว่าแนวคิดความเป็นสมัยใหม่จะเน้นบทบาทของรัฐเป็นอย่างมาก กล่าวคือ จะให้รัฐบาลเข้ามาเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ลักษณะเช่นนี้อาจมองได้ว่านักคิดสายการสร้าง ความทันสมัยสนับสนุนการแทรกแซงของรัฐบาลในภาคการผลิตต่าง ๆ รวมทั้งภาคการเกษตรด้วย

แนวคิดความลำเอียงต่อเขตเมืองเป็นผลผลิตของแนวคิดสายมาร์กซิสต์ (Marxist) ซึ่งเชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศโลกที่สามเป็นผลพวงจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำซึ่งหมายถึงกลุ่มทุนและกลุ่มชนชั้นแรงงานและเกษตรกร และแนวคิดสายการพึ่งพา (Dependency) ซึ่งเชื่อว่าเป็นระบบเศรษฐกิจ

ระหว่างประเทศ ผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกัน โดยประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นกลุ่มแกน (Core) ของการพัฒนาเศรษฐกิจจะได้รับประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่กลุ่มแรงงานและเกษตรกรในเขตชนบทในประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับประโยชน์น้อยที่สุด นอกจากนี้กลุ่มนี้ยังต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากประเทศกลุ่มแกนอีกด้วย

แง่มุมในเรื่องบทบาทของรัฐของแนวคิดการสร้างความทันสมัยสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์สายเคนส์ (Keynesian Economics) ซึ่งต้องการให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระตุ้นเศรษฐกิจและช่วยเหลือเชิงอุดหนุนประชาชนผ่านโครงการสวัสดิการสังคม (Lin, 2009) แนวคิดของเคนส์เชื่อว่าบทบาทของรัฐจะมีส่วนช่วยให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจในฐานะที่รัฐเป็นผู้ลงทุนที่ใหญ่ที่สุดในสังคม แน่แน่นอนว่าบทบาทของรัฐคงหมายถึงการเข้าไปควบคุมกลไกตลาด ได้แก่ การผลิตและราคาสินค้า แนวคิดของเคนส์ถูกตีความว่ารัฐบาลต้องเข้าไปควบคุมราคาสินค้าและบริการ โดยเฉพาะราคาอาหารและค่าจ้างแรงงานเพื่อไม่ให้ความผันผวนของราคานำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) ซึ่งกระทบกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวคิดของเคนส์ได้รับความนิยมในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาในช่วงปี 1950-1970 ในส่วนของประเทศกำลังพัฒนา การแทรกแซงราคาสินค้ากลายเป็นนโยบายที่รัฐบาลนิยมเนื่องจากมีความเชื่อว่าการควบคุมภาคการเกษตรและโยกย้ายทรัพยากรจากภาคชนบทจะทำให้ประเทศประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Bates, 1981; Krueger, 1991)



รูปที่ 2.1: ความสัมพันธ์ระหว่างข้าว ชานา การเมืองและเศรษฐกิจในมุมมองทฤษฎีพึ่งพาและความลำเอียงต่อเขตเมือง

หมายเหตุ: การส่งสินค้าไปยังศูนย์กลางในราคาถูก การส่งสินค้าไปยังชายขอบในราคาสูง

แนวคิดความลำเอียงต่อเขตเมือง (Urban Bias) อธิบายการแทรกแซงภาคการเกษตรของรัฐว่าเป็นการโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการสร้างความทันสมัยให้กับรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม แนวคิดความลำเอียงต่อเขตเมืองมีปัญหาในการอธิบายการแทรกแซงของรัฐสองประการ ประการแรก รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาลดการแทรกแซงเชิงควบคุมลงนับตั้งแต่ปี 1980 ประการที่สอง รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาเข้าแทรกแซงในเชิงควบคุมภาคการเกษตรบางสินค้า แต่กลับแทรกแซงเชิงอุดหนุนในบางสินค้า (Varshney, 1995) ดังนั้นนโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตรของรัฐบาลมีความแตกต่างกันออกไปซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดความลำเอียงต่อเขตเมือง ความแตกต่างในนโยบายการแทรกแซงแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเกษตรกรและกลุ่มอุตสาหกรรมการเกษตรบางกลุ่มมีความเข้มแข็งจนสามารถกดดันให้รัฐบาลอุดหนุนกลุ่มตนได้ ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรและอุตสาหกรรมบางกลุ่มไม่สามารถกดดันให้รัฐบาลยกเลิกนโยบายการแทรกแซงที่เป็นกระทบต่อผลประโยชน์ของตนได้

2.3 การปฏิรูปตลาด การเปิดเสรีทางการค้าและนโยบายการเกษตร: เสรีนิยมใหม่กับการกำหนดนโยบายการเกษตร

ช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2520 (หรือปลายทศวรรษ ค.ศ. 1970) แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Bob Jessop (2002, p. 453) ให้คำจำกัดความของแนวคิดของเสรีนิยมใหม่ในทางเศรษฐกิจและการเมืองไว้ที่น่าสนใจว่า

“Ideologically, liberalism claims that economic, political, and social relations are best organized through formally free choices of formally free and rational actors who seek to advance their own material or ideal interests in an institutional framework that, by accident or design, maximizes the scope for formally free choices. Economically, it endorses expansion of the market economy—that is, spreading the commodity form of all factors of production (including labor power) and formally free, monetized exchange to as many social practices as possible. Politically, it implies that collective decisionmaking should involve constitutional state with limited substantive powers of economic and social intervention, and a commitment to maximizing the formal freedom of actors in the economy and the substantive freedom of legally recognized subjects in the public sphere”

ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่มองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ประโยชน์สูงสุดแก่ปัจเจกบุคคลคือการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเต็มที่ รัฐบาลไม่ควรเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะของการกำหนดกลไกตลาดและควบคุมราคา รัฐบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและจัดบริหาร

สาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานและสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนและเอกชนเพื่อเตรียมความพร้อมในการแข่งขันในระบบตลาด ในเชิงนโยบาย ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชื่อว่ารัฐต้องปรับแนวทางการกำหนดนโยบายที่สนับสนุนการทำงานของกลไกตลาดไม่ว่าจะเป็นการลดกฎระเบียบที่เป็นการกีดกันการติดต่อกันอย่างเสรี การปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐให้มีความคล่องตัวและสามารถให้บริหารได้อย่างเต็มที่ การส่งเสริมการค้าอย่างเสรีทั้งในตลาดภายในประเทศและระหว่างประเทศ Jessop (2002, p. 461) อธิบายกลยุทธ์เชิงนโยบายที่แนวคิดเสรีนิยมใหม่เสนอเพื่อการปฏิรูปนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่

- “1. Liberalization—promote free competition
2. Deregulation—reduce role of law and state
3. Privatization—sell off public sector
4. Market proxies in residual public sector
5. Internationalization—free inward and outward flows
6. Lower direct taxes—increase consumer choice”

แนวคิดของเสรีนิยมใหม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวนโยบายสาธารณะรวมทั้งนโยบายการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เวียดนามและไทย ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 ถึง ปลายทศวรรษที่ 2530 (ค.ศ. 1980-1990) รัฐบาลในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่และเริ่มเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มการปฏิรูประบบตลาดและการเปิดเสรีทางการค้า การปฏิรูประบบตลาดทำให้รัฐยกเลิกนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะการแทรกแซงตลาดและการอุดหนุนหน่วยงานภาครัฐและอุตสาหกรรมของรัฐ รัฐบาลหลายประเทศรวมทั้งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เปลี่ยนแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ 2 ประการ ประการที่ 1 รัฐในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มปรับแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจจาก “การส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization)” สู่ “การส่งเสริมการผลิตเพื่อเน้นการส่งออก (Export Oriented Industrialization)” (Haggard, 1990) ทำให้รัฐจำเป็นต้องลดการตั้งกำแพงภาษีและกำแพงทางการค้าอื่น ๆ เพื่อเปิดรับการลงทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศมากขึ้น ประการที่ 2 รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำหนดนโยบายการปฏิรูปตลาด (Market Reform) โดยลดบทบาทการแทรกแซงตลาดของหน่วยงานภาครัฐ รัฐบาลยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ควบคุมตลาดสินค้าด้วยการกำหนดราคา การลดโควตาและสิทธิพิเศษทางการค้าแก่รัฐวิสาหกิจและอุตสาหกรรมของรัฐ ระดับการปฏิรูปตลาดตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างกันออกไป สิงคโปร์มีการปฏิรูประบบตลาดตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 2510 ส่วนเวียดนามและไทยเริ่มการปฏิรูประบบตลาดช่วงกลางและปลายทศวรรษที่ 2520

การปฏิรูประบบตลาดและการเปิดเสรีทางการค้าทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำหนดนโยบายการเกษตรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งเวียดนามและไทย หากกล่าวโดยรวม รัฐบาลเวียดนามและไทยในขณะนั้นตัดสินใจลดหรือยกเลิกนโยบายการควบคุมตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศและส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรมากขึ้น โดยมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตภายในประเทศให้สูงขึ้น ในกรณีของเวียดนาม หลังจากรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ตัดสินใจประกาศแนวนโยบายใหม่ (Doi Moi) รัฐบาลผ่อนคลายนโยบายรวม (Collective Plantation) โดยชาวนาไม่ต้องขายข้าวให้รัฐบาลเสมอไปและลดการควบคุมราคาข้าวที่ซื้อสินค้าเกษตร เช่น ข้าวเปลือก โดยชาวนามีอิสระในการขายข้าวให้กับเอกชนได้ (Gavagnin et al., 2016) รัฐบาลปฏิรูปนโยบายที่ดินโดยให้กรรมสิทธิ์ในการใช้ที่ดินและสามารถขายสิทธิ์การใช้ที่ดินแก่ปัจเจกบุคคลอื่นก็ได้ (ดูบทที่ 3)

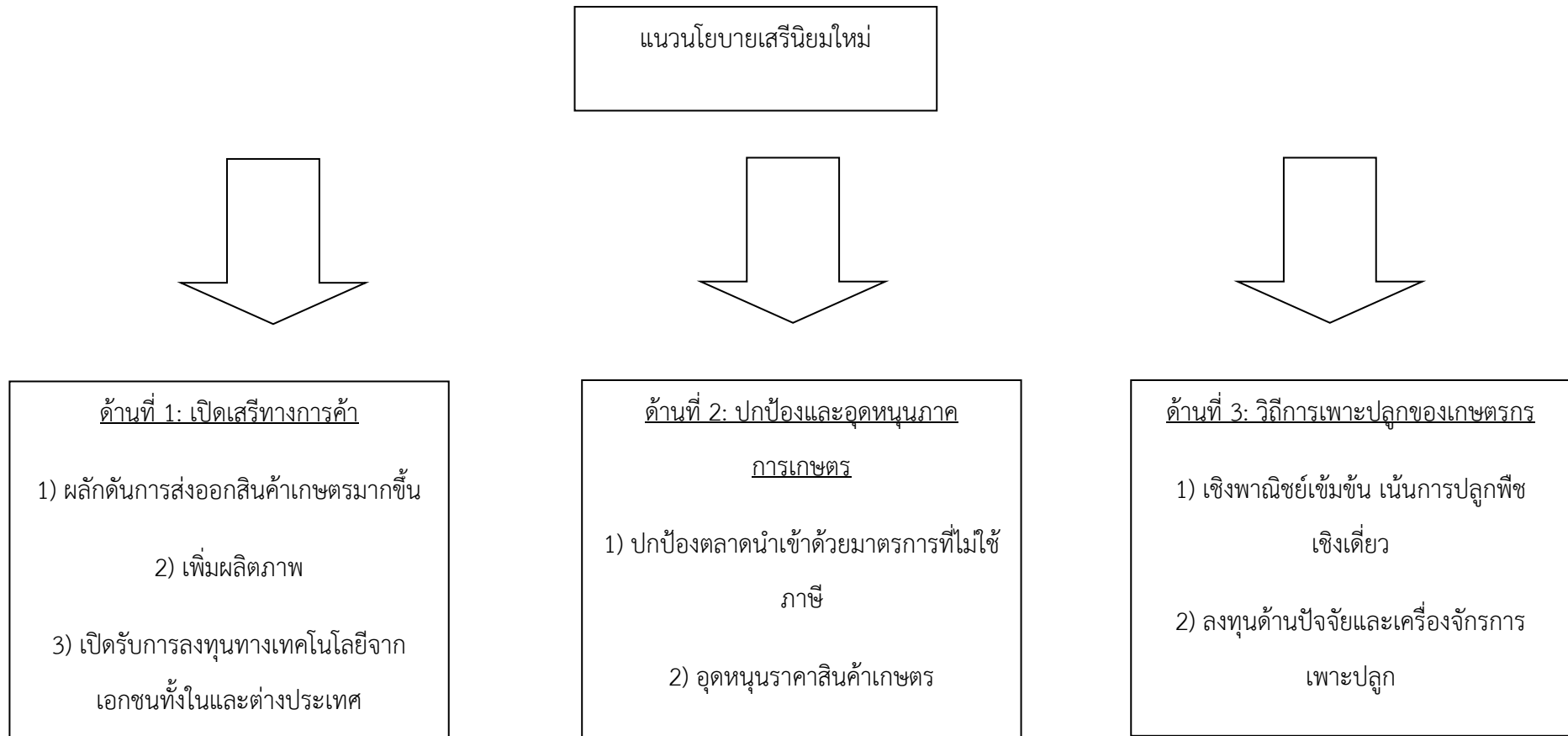
ในกรณีประเทศไทย รัฐบาลในขณะนั้นตัดสินใจยกเลิกนโยบายการควบคุมตลาดสินค้าเกษตรส่งออก ได้แก่ การกำหนดโควตาการส่งออก (Export Quota Restriction) การบังคับเอกชนให้ขายข้าวในราคาถูก (Rice Reserve Requirement) และการยกเลิกการจัดเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว (Rice Premium) (รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, 2530; Siamwalla & Setboonsarng, 1991) และยกเลิกบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมสินค้าเกษตรด้วยการรับซื้อสินค้าเกษตรในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดและปฏิรูปบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นให้เป็นที่ไปตามกลไกของตลาดมากขึ้น (Krueger, 1991; Siamwalla & Setboonsarng, 1991) รัฐบาลไทยปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงพาณิชย์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้มีภารกิจในการช่วยเหลือเกษตรกรในการเพาะปลูกและการพยุราสินค้าเกษตร

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเสรีนิยมใหม่ไม่ได้มีอิทธิพลเสมอไปในการกำหนดนโยบายการเกษตรของประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงดำเนินมาตรการปกป้องตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศด้วยเครื่องมือเชิงนโยบายที่ไม่ใช่เกี่ยวข้องกับกำแพงภาษี (Non-Tariff Protection) รัฐบาลเวียดนามจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อควบคุมการส่งออกสินค้าเกษตร ได้แก่ บริษัท VINAFOOD ในขณะที่รัฐบาลไทยยังคงมาตรการควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะข้าวและการควบคุมราคาข้าวภายในประเทศด้วยโครงการขายข้าวราคาถูก (โครงการธงฟ้า) (Laiprakobsup, 2010)

ที่สำคัญที่สุด รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดำเนินนโยบายการอุดหนุนและการช่วยเหลือภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นด้วยมาตรการอุดหนุนระยะสั้นซึ่งเป็นมาตรการเชิงนโยบายที่ขัดแย้งกับแนวนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ที่ไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยเฉพาะราคา ในช่วงทศวรรษปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดำเนินมาตรการอุดหนุนภาคการเกษตรในระยะสั้น ๆ ในลักษณะของการรับประกันราคาขั้นต่ำและการอุดหนุนปัจจัยการผลิต นโยบายการอุดหนุนราคาข้าวและนโยบายช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลเวียดนามและรัฐบาลไทยสะท้อนการดำเนินนโยบายอุดหนุนในระยะ

สิ้นได้เป็นอย่างดี ในขณะที่รัฐบาลเวียดนามดำเนินนโยบายลดต้นทุนการเพาะปลูกโดยให้เงินแก่ชาวนา 500,000 ดองต่อ 1 คนต่อ 1 เฮกเตอร์ รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายอุดหนุนชาวนาในหลายรูปแบบตั้งแต่การรับจำนำข้าวเปลือกโดยไม่พิจารณาราคาข้าวในตลาด การรับประกันราคาข้าวเปลือกจนไปถึงการลดต้นทุนการเพาะปลูกด้วยการโอนเงินให้เกษตรกรไร่ละ 1,000 บาทต่อ 1 คนต่อ 1 ไร่ มาตรการลักษณะดังกล่าวของรัฐบาลเวียดนามและไทยตรงกันข้ามกับแนวโน้มนโยบายของเสรีนิยมใหม่ แม้ว่าทั้งเวียดนามและไทยเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) และเป็นสมาชิกของเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area)

นโยบายเสรีนิยมใหม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนา 3 ประการด้วยกัน **ประการที่ 1** รัฐบาลเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพการเพาะปลูกให้สูงขึ้น โดยคาดหวังการลงทุนทางเทคโนโลยีการเกษตรจากบริษัทต่างประเทศ เทคโนโลยีที่ทันสมัยจะช่วยให้ผลผลิตสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ส่งออกสินค้าเกษตรมากขึ้นจากการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร (Bello, 2006) โดยการลดกำแพงภาษีการส่งออกสินค้าเกษตรและลดกำแพงภาษีการนำเข้าเครื่องจักรทางการเกษตร และปัจจัยทางการเกษตร เช่น ยาปราบศัตรูพืช ปุ๋ยเคมี **ประการที่ 2** รัฐบาลอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรเพื่อจูงใจให้เกษตรกรเพาะปลูกผลผลิตอย่างต่อเนื่อง การอุดหนุนสินค้าเกษตรจะทในระดับการเพาะปลูก (Farm-Gate) และการตลาดภายในประเทศ (Domestic Market) ในระดับการเพาะปลูก เกษตรกรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในด้านการลดต้นทุนการเพาะปลูกและมาตรการการอุดหนุนปัจจัยการเพาะปลูก ในส่วนของระดับการตลาดภายในประเทศ รัฐบาลประกันราคาสินค้าเกษตรหรือรับซื้อสินค้าเกษตรในราคาที่กำหนดไว้ (Laiprakobsup, 2014) **ประการที่ 3** วิธีการเพาะปลูกของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงเป็นการเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้น (Intensively Commercialized Agricultural Production) โดยเน้นการเพาะปลูกพืชประเภทใดประเภทหนึ่งในปริมาณมากโดยมุ่งหวังว่าจะได้การเพาะปลูกจำนวนมากทำให้ได้ผลกำไรมากขึ้น เกษตรกรลงทุนในต้นทุนการเพาะปลูกอย่างมากในทุกขั้นตอนการเพาะปลูก นอกจากนี้ ระยะเวลาการเพาะปลูกของเกษตรกรมีลักษณะที่สั้นลงแต่ทำการเพาะปลูกบ่อยครั้ง



รูปที่ 2.2: ความสัมพันธ์ระหว่างเสรีนิยมใหม่กับการกำหนดนโยบายการเกษตร

2.4 จากยุคนโยบายการเกษตรเพื่อผู้บริโภคสู่การเกษตรเพื่อผู้ผลิต: นโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาและนโยบายข้าวของไทย

2.4.1 นโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา (รวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) มีบทบาทในการแทรกแซงสินค้าเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ เพราะสินค้าเกษตรมีผลกระทบต่อประเทศและประชาชนทั้งในแง่ของการเป็นรายได้ของประเทศและการบริโภคของประชาชน บทบาทของรัฐในภาคการเกษตรสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ยุค ได้แก่ ยุคนโยบายการเกษตรเพื่อผู้บริโภค (Consumer-Led Period) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ถึง 1980 และยุคนโยบายการเกษตรเพื่อผู้ผลิต (Producer-Led Period) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ถึงปัจจุบัน

ในยุคที่ 1 รัฐบาลกำหนดนโยบายการเกษตรเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือผู้บริโภคมกกว่าผู้ผลิตหรือเกษตรกร ดังนั้นลักษณะการแทรกแซงภาคการเกษตรของรัฐบาลจึงเป็นการโยกย้ายทรัพยากร (Resource Transfers) จากภาคการเกษตรเพื่อการอุดหนุนภาคเศรษฐกิจอื่น รัฐบาลตัดสินใจโยกย้ายเงินไปเพื่อการสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม กล่าวคือ การโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม เพราะผู้จัดทำนโยบาย (Policy Makers) เชื่อว่าการกระตุ้นภาคอุตสาหกรรมจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็วและให้มูลค่ามากกว่า ในมุมมองทางรัฐศาสตร์ ลักษณะการโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรมีทั้งการควบคุมราคาสินค้าเกษตรให้ต่ำเพื่อโยกย้ายส่วนต่างของรายได้ไปเป็นรายได้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ และการโยกย้ายแรงงานจากภาคการเกษตรสู่ภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ในราคาค่าจ้างที่ถูกลง (Bates, 1981)

Schiff และ Valdes (1991 อ้างใน Binswanger & Deininger, 1997, หน้า 1961) ได้สรุปลักษณะนโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาไว้ดังนี้

“ประเทศส่วนใหญ่ตั้งอัตราภาษีสูงกับภาคการเกษตร

- ภาษีทางอ้อมต่อภาคการเกษตร เช่น การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนไว้สูงกว่าความเป็นจริงและมาตรการทางภาษี เช่น ภาษีนำเข้าที่สูงและการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศมีอัตราที่สูงกว่ามาตรการภาษีทางตรง เช่น อัตราภาษีส่งออก ถึงสามเท่า
- มาตรการภาษีทางตรงส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่ดำเนินการที่ตรงกันข้ามกับความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในระยะยาว เช่น การเก็บภาษีในอัตราที่สูงกับเกษตรกรที่ปลูกพืชที่เป็นพืชได้เปรียบของประเทศนั้น ในขณะที่ รัฐบาลปกป้องและอุดหนุนเกษตรกรที่เพาะปลูกพืชที่ประเทศนั้นไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้

- ปริมาณทรัพยากรที่จัดสรรให้กับภาคการเกษตร เช่น การอุดหนุนผ่านระบบเครดิต โครงสร้างพื้นฐาน การวิจัยและการส่งเสริมการเกษตร (Extension) ไม่เทียบเท่ากับปริมาณ การตั้งทรัพยากรออกจากภาคเกษตร
- ทรัพยากรที่จัดสรรให้ภาคการเกษตรนั้นให้ประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ มากกว่าเกษตรกรรายย่อยและแรงงานในภาคการเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกิน (แปลโดยผู้วิจัย)”

จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาในยุคที่ 1 เน้นมาตรการทางการเงินการคลังและนโยบายราคาในระดับมหภาคเพื่อดึงทรัพยากรจากภาคการเกษตรไปยังภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น การเก็บภาษีสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศ นโยบายการเกษตรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะควบคุมมากกว่าการส่งเสริมเกษตรกรด้วยเครื่องมือเชิงนโยบายรูปแบบต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวของไทย (Rice Premium) (รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, 2530; อัมมาร์ สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ. ระนอง, 2532) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวของเวียดนาม (Chantel, 2003) การควบคุมราคาขั้นต่ำข้าวผ่าน National Rice and Corn Administration (David, Intel, & Balisacan, 2009) เพื่อไม่ให้ราคาข้าวสูงกว่าราคาตลาดโลกจนกระทบรายได้ของผู้บริโภค นโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในลักษณะที่เกษตรกรไม่สามารถขายได้ตามราคาตลาดโลกเพราะรัฐบาลควบคุมราคา ในขณะที่ การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวทำให้เกษตรกรต้อง “แบกภาระทางภาษี (Tax Burden)” ซึ่งถูกส่งผ่านจากผู้ส่งออก พ่อค้าข้าวภายในประเทศ โรงสีและพ่อค้าท้องถิ่น (Siamwalla & Setboonsamg, 1987)

อย่างไรก็ดี นโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้เน้นมาตรการ นโยบายการเกษตรในยุคที่ 1 ยังเน้นมาตรการส่งเสริมการเพาะปลูกด้วย นโยบายการส่งเสริมการเกษตรในยุคที่ 1 เน้นการจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานและการอุดหนุนปัจจัยการผลิต Reardon และ Timmer (2007) ได้สรุปแนวนโยบายส่งเสริมการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาในช่วงปี 1950 ถึง 1980 โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ 1950 ถึง 1960 ซึ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการส่งเสริมการเพาะปลูกและการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร ดังนี้

“- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ท่าเรือ รถไฟ) ถูกสร้างเพื่อขนส่งผลผลิต (Grains) และโครงสร้างพื้นฐานจัดเก็บผลผลิตเพื่อการแลกเปลี่ยน (Transactions) (ตลาดสาธารณะ และโกดังขนาดใหญ่สำหรับเก็บผลผลิต)...

- การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรสาธารณะ (โดยเฉพาะผลผลิตที่เป็นพืชอาหาร) ถูกกำหนดโดยรัฐและปรับปรุงมาตรฐานสินค้าอย่างต่อเนื่องสำหรับการค้าระหว่างประเทศ (Long-Distance Trade) (Reardon & Timmer, 2007, หน้า 2815) (แปลโดยผู้วิจัย)”

ในขณะที่นโยบายส่งเสริมการเกษตรในช่วงปี 1970 ถึง 1980 เน้นการอุดหนุนปัจจัยการเพาะปลูก และการช่วยเหลือด้านราคา ดังนี้

“- เนื่องจากการเติบโตของตลาดสินค้าระหว่างประเทศ รัฐบาลพัฒนากองทุน (Funds) เพื่อสนับสนุนบทบาทของรัฐในการส่งเสริมการเพาะปลูก

- การอุดหนุนปัจจัยการเพาะปลูกเพื่อกระตุ้นการเติบโตของทุน ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์และเครื่องจักรการเพาะปลูก

- รัฐบาลใช้นโยบายอุดหนุนราคาอาหารสำหรับการช่วยเหลือผู้บริโภค (ด้านอุปสงค์) และนโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรสำหรับการช่วยเหลือเกษตรกร (ด้านอุปทาน) ซึ่งทำให้เกิดภาวะ “Food Price Dilemma” ...

- มีการเปลี่ยนแปลงเชิงองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องการส่งเสริมและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการเพาะปลูก รัฐบาลจัดตั้ง Parastatals เพื่อเป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมและจัดสรรทรัพยากรเพื่อการเพาะปลูกซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหา (Get Around) ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการและระบบตลาดที่ล่าช้าด้วยการรวมศูนย์ (Consolidation) ในการกำหนดนโยบาย (Reardon & Timmer, 2007, หน้า 2819) (แปลโดยผู้วิจัย)”

Reardon และ Timmer (2007) กล่าวว่านโยบายส่งเสริมการเกษตรในช่วงปี 1970 ถึง 1980 ได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ซึ่งได้แก่การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาเพิ่มผลผลิตการเพาะปลูก รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หันมาลงทุนในด้านเทคโนโลยีการเพาะปลูกไม่ว่าจะเป็นการวิจัยและพัฒนาสถานีเพาะพันธุ์พืชและการวิจัยพันธุ์พืช การจัดหาเครื่องจักรการเพาะปลูก การจัดหา (อุดหนุน) ปัจจัยการเพาะปลูกให้เกษตรกรในราคาถูก ในช่วงปี 1960 ถึง 1970 รัฐบาลไทยรับเอาเทคโนโลยีการเพาะพันธุ์ข้าว (พันธุ์ กข) ที่สามารถให้ผลผลิตได้รวดเร็วกว่าข้าวพันธุ์พื้นเมืองและลงทุนด้านการวิจัยพันธุ์โดยจัดตั้งสถานีพันธุ์ข้าวในพื้นที่นาข้าวเขตชลประทาน (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) รัฐบาลไทยยังคงลงทุนในการขยายการปลูกพืชชนิดอื่น ๆ (Agricultural Diversification) เพื่อให้เกษตรกรผสมปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ เช่น มันสำปะหลังหรืออ้อยโรงงาน (Poapongsakorn et al, 1995) ในกรณีของฟิลิปปินส์ รัฐบาลลงทุนในการพัฒนาพันธุ์ข้าวตามโครงการ the Modern Varieties (MV) พร้อมกับการอุดหนุนปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และการบริหารจัดการน้ำ Melgar (1984, หน้า 3) สรุปโครงการ MV ของฟิลิปปินส์ไว้ว่า

“นวัตกรรม (ในขณะนั้น) ที่มุ่งเน้นการเพิ่มผลิตภาพโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม

(a) เทคโนโลยีที่เกี่ยวกับชีวภาพ (การใช้พันธุ์ข้าวแบบใหม่ ใช้ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืชซึ่งช่วงเพิ่มการผลิต)

(b) เทคโนโลยีที่เกี่ยวกับเครื่องจักร (การใช้เครื่องสูบน้ำ รถแทรกเตอร์ เครื่องฟัดข้าวเปลือกซึ่งทดแทนแรงงานมนุษย์) (แปลโดยผู้วิจัย)”

ในยุคที่ 2 รัฐบาลเริ่มกำหนดนโยบายการเกษตรเพื่อผู้ผลิตหรือเกษตรกรมากขึ้น รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาเริ่มปรับเปลี่ยนการกำหนดนโยบายการเกษตร ในด้านการคลัง รัฐบาลยกเลิกการจี้เก็บภาษีในสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก ตัวอย่างเช่น การยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (Rice Premium) ของไทยในปี 1986 (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2530; อัมมาร์ สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ. ระนอง, 2532) และลดอัตราภาษีการนำเข้าสินค้าปัจจัยการเพาะปลูกเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในเทคโนโลยีด้านการเพาะปลูก (Anderson & Martin) ในด้านการส่งเสริมการเพาะปลูก รัฐบาลเพิ่มการช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการจัดสรรงบประมาณในการพยุงราคาสินค้าเกษตรระยะสั้นตามบริบทของตลาดในแต่ละช่วงเวลา Binswanger และ Deininger (1997, หน้า 1962) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ช่วงปี 1970

“ประการแรก มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการเกษตรจากโครงสร้างที่ครัวเรือนเป็นแกนกลาง (Family Farms) เป็นการเกษตรเพื่อการตลาด ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยซึ่งตามแนวทางของไต้หวันและเกาหลีใต้ ลดการเก็บภาษีในภาคการเกษตรในทศวรรษ 1970 และเริ่มสนับสนุนเกษตรกรครัวเรือนขนาดเล็ก นอกจากการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เป็นประโยชน์ต่อภาคการเกษตร ประเทศเหล่านี้ยังลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสำหรับเขตชนบทและการบริการสาธารณะ การลงทุนในการวิจัยและการส่งเสริมการเกษตร (Research and Extension) และการจัดสรรระบบสินเชื่อให้ครัวเรือนเกษตรกร... (แปลโดยผู้วิจัย)”

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งตะวันออกเฉียงใต้ที่สำคัญได้แก่ การลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐและการกำหนดนโยบายที่อิงกับกลไกตลาดมากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายสินค้าเกษตร Reardon และ Timmer ได้สรุปแนวนโยบายการเกษตรในยุคที่ 2 ซึ่งแบ่งเป็น ทศวรรษที่ 1980 ถึง 1990 และทศวรรษ 1990 ถึง 2000 โดยนโยบายการเกษตรในทศวรรษ 1980 ถึง 1990 มีดังนี้ (Reardon & Timmer, 2007, หน้า 2821)

“... (2) ตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัยการเพาะปลูกเปิดเสรีมากขึ้น โดยเริ่มที่ทวีปลาตินอเมริกา ตามมาด้วยเอเชีย แอฟริกาและประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออก..

(3) การอุดหนุนปัจจัยการผลิตไม่ได้รับความนิยมนพร้อม ๆ กับการยกเลิกหน่วยงานรัฐบาลแบบ parastatals รัฐบาลต้องการดึงดูดการลงทุนจากเอกชนในตลาดปัจจัยการผลิต

(4) การอุดหนุนผู้บริโภคและการอุดหนุนราคาแก่เกษตรกรไม่ได้รับความนิยมนเพราะรัฐบาลหลายประเทศไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอ

(5) ตลาดสินค้าเกษตรรัฐพืชในประเทศกำลังพัฒนาเติบโตจากการตัดสินใจลดกำแพงภาษีและเทคโนโลยีการคมนาคม ตลาดสินค้าเกษตรอื่น ๆ ยิ่งเติบโตขึ้นจากการพัฒนาเทคโนโลยีการขนส่ง แปรรูปและการจัดเก็บผลผลิต

(6) การผ่อนปรนกฎระเบียบการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งทำให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร (แปลโดยผู้วิจัย)”

ส่วนนโยบายการเกษตรในช่วงทศวรรษ 1990 ถึง 2000 ยังคงเน้นการปฏิรูปตลาดอย่างต่อเนื่อง มีดังนี้

“ (1) การปรับโครงสร้างตลาดอาหารในประเทศดำเนินต่อเนื่องโดยเฉพาะการแปรรูป การค้าปลีกและการบริการอาหาร

(2) การลงทุนจากต่างประเทศมีอิทธิพลทำให้ตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศโตขึ้นในแง่ของการบริโภคและการผลิต (แปลโดยผู้วิจัย)”

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาอยู่ 2 ประการ ประการที่ 1 บทบาทของรัฐในตลาดสินค้าเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงจากการแทรกแซงสู่การลดบทบาทและยอมให้ตลาดสินค้าเกษตรเป็นไปตามกลไกมากขึ้น ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึง ต้น 1980 รัฐบาลควบคุมตลาดการเกษตรด้วยมาตรการราคาและภาษีโดยเฉพาะตลาดสินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออก แต่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลลดบทบาทการแทรกแซงลงและสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศและกลุ่มทุนมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลมีแนวโน้มจะช่วยเหลือเกษตรกรมากขึ้นผ่านโครงการส่งเสริมการเพาะปลูกและการพยุงราคา สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายการเกษตรเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่มีตัวละครเพิ่มขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายการเกษตร ประการที่ 2 บทบาทของรัฐในแต่ละช่วงสะท้อนแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลที่แตกต่างกันออกไป ในช่วงทศวรรษ 1950 ถึง 1960 การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรสะท้อนแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐต้องเข้าไปมีบทบาทในตลาดเพื่อรับประกันว่าการพัฒนาได้รับการวางแผนอย่างดี พอมาช่วงทศวรรษที่ 1970 ถึง 1980 นโยบายการแทรกแซงไม่เป็นที่นิยมและรัฐบาลเริ่มดำเนินปรับนโยบายการเกษตรซึ่งสะท้อนแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่ลดบทบาทของรัฐลง ตั้งแต่ช่วงปี 1980 ถึง

ปัจจุบัน รัฐบาลเริ่มปฏิรูปตลาดสินค้าเกษตรและเปิดเสรีตลาดการเกษตรในบางด้านซึ่งสะท้อนแนวคิดเสรีนิยมใหม่

2.4.2 วิวัฒนาการนโยบายข้าวของไทย

นโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แบ่งได้ออกเป็น 3 ช่วงด้วยกัน จากยุคที่เน้นการแทรกแซงตลาดข้าวด้วยการจัดเก็บภาษีเปลี่ยนมาเป็นยุคที่เน้นการพยุงราคาข้าวเปลือก ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจและกรอบเชิงนโยบายการพัฒนาประเทศ ยุคที่ 1 ได้แก่ การกำหนดนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในระบอบนโยบายพรีเมียมข้าว (1950 ถึง 1986) การกำหนดนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลในระบอบนโยบายพรีเมียมข้าว มุ่งเน้น 2 นโยบายเป็นสำคัญ นโยบายที่ 1 ได้แก่ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวหรือพรีเมียมข้าว (Rice Premium) ส่วนนโยบายที่ 2 ได้แก่ การช่วยเหลือชาวนาในด้านการเพิ่มผลผลิต ได้แก่ การชลประทานและเทคโนโลยีการเพาะปลูก

วัตถุประสงค์ของนโยบายข้าวในระบอบพรีเมียมข้าวมีอยู่ 3 ประการ ประการที่ 1 รัฐบาลต้องการรายได้จากการส่งออกข้าวมาพัฒนาประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังคงพึ่งพารายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรในช่วงเวลานั้น รัฐบาลจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีการส่งออกสินค้าเกษตร เช่น ข้าว เพื่อนำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รายได้จากพรีเมียมข้าวสูงมากในช่วงปี 1956-1965 ในปี 1957, รายได้จากพรีเมียมข้าวคิดเป็นร้อยละ 19 ของงบประมาณรายได้ของรัฐบาล ในช่วงทศวรรษที่ 1970 รายได้จากพรีเมียมข้าวลดลงอย่างต่อเนื่องจนไม่ได้เป็นส่วนที่สำคัญของรายได้ประเทศ การลดลงของพรีเมียมข้าวมาจากราคาข้าวในตลาดโลกที่ตกต่ำลงและการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตซึ่งกลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทย รายได้จากพรีเมียมข้าวไม่ได้กลายเป็นส่วนสำคัญของรายได้ของรัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ 1980

ประการที่ 2 รัฐบาลกำหนดนโยบายพรีเมียมข้าวเพื่อควบคุมราคาข้าวในประเทศให้ต่ำลง รัฐบาลเก็บภาษีกับผู้ส่งออกข้าว ผู้ส่งออกข้าวถ่ายโอนภาระทางภาษี (Tax Burden) ไปยังผู้ค้าข้าวภายในประเทศและชาวนาเพื่อเพิ่มกำไรจากการขายข้าวในจำนวนจำกัดโดยการกดราคารับซื้อข้าวให้ต่ำกว่าราคาตลาด Warr (2001) ตั้งข้อสังเกตว่าแรงงานที่อยู่ในเขตเมืองและแรงงานไร้ฝีมือเป็นกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายพรีเมียมข้าวเพราะพรีเมียมข้าวทำให้ราคาข้าวในตลาดภายในประเทศต่ำกว่าราคาตลาดโลก ส่วนแรงงานในภาคชนบทและการเกษตรเสียประโยชน์จากพรีเมียมข้าวเพราะถูกกดราคารับซื้อข้าวซึ่งกระทบต่อรายได้และค่าจ้างแรงงาน

ประการที่ 3 รัฐบาลกำหนดนโยบายพรีเมียมข้าวเพื่อควบคุมอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดอัตราการจัดเก็บพรีเมียมข้าวและโควตาการส่งออกข้าวของผู้ส่งออกข้าว ทำให้ผู้ส่งออกข้าวต้องเกรงใจผู้นำรัฐบาลและหน่วยงานรัฐในฐานะผู้กำหนดสิทธิในการส่งออกข้าว โดยเฉพาะนโยบาย

กำหนดโควตาการส่งออกข้าว รัฐบาลมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือผู้ส่งออกข้าวโดยเฉพาะผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ในการอนุมัติการส่งออกข้าว ผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ใช้โควตาที่ได้รับจากรัฐบาลมาจัดสรรให้กับผู้ส่งออกข้าวรายย่อย กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลครอบงำธุรกิจการส่งออกข้าวในทุกระดับผ่านการกำหนดโควตา ในอีกด้านหนึ่ง นโยบายพรีเมียมข้าวเป็นการควบคุมพลังทางการเมืองของชาวนาผ่านการควบคุมราคาข้าว ด้วย ราคาข้าวที่ต่ำทำให้โอกาสของชาวนาในการเคลื่อนไหวและระดมพลังทางการเมือง (Political Mobilization) มีน้อยเพราะทรัพยากรที่ใช้ในการระดมพลังทางการเมืองมีน้อย อย่างไรก็ตาม การควบคุมราคาข้าวให้ต่ำสร้างความไม่พอใจแก่ชาวนาในชนบทที่มีรายได้น้อยกว่าไม่น้อยเพราะชาวนาขาดทุนจากการลงทุนในการเพาะปลูกเกษตรเชิงเดี่ยว

นโยบายที่ 2 เป็นนโยบายการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ไทยเป็นอีกหนึ่งประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียที่ได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ด้านการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศและส่งออกต่างประเทศได้ การส่งเสริมด้านการเกษตรเริ่มต้นในปี 1950 เมื่อรัฐบาลทำโครงการปรับปรุงพันธุ์ข้าวโดยมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เกษตรและออกสำรวจและเก็บพันธุ์ข้าวทั่วประเทศไปทดสอบข้าวพันธุ์ที่ดีที่สุดและนำมาผสมพันธุ์ (วิฑูรย์ เลี่ยมจำรูญ และสุรียณ รัชฎกิจจานุกิจ, 2551)

รัฐบาลไทยกลับมาลงทุนด้านการชลประทานอีกครั้งหลังจากหยุดชะงักไปในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โครงการเขื่อนเจ้าพระยาและเขื่อนภูมิพล (ยันฮี) เป็น 2 โครงการชลประทานที่สำคัญในนั้น กรมชลประทานเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงที่สุดในหน่วยงานด้านการเกษตร ในขณะที่ รัฐบาลจัดตั้งโรงไฟฟ้ายันฮี (ต่อมาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) เพื่อดูแลเขื่อนภูมิพล

นอกจากการลงทุนด้านชลประทาน การส่งเสริมด้านการเพาะปลูกด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นอีกหนึ่งนโยบายที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญในระบบพรีเมียมข้าว กรมส่งเสริมการเกษตร (โดยการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (International Rice Research Institute)) องค์การระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการช่วยรัฐบาลไทยพัฒนาพันธุ์ข้าว ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึง 1960 สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (International Rice Research Institute) มีบทบาทในการพัฒนาพันธุ์ข้าวที่สามารถปลูกได้ทุกฤดูกาลเพาะปลูกและข้าวหอมมะลิที่เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของไทย

“Rice breeding in the past was principally led by the RD (Rice Department) sector along with some collaborative breeding programs with other national and international organizations such as the International Rice Research Institute (IRRI). During the early 1950s, collaborations with United States Department of Agriculture (USDA) and United

States Overseas Mission (USOM) Rice Improvement Program have trained 30 Thai scientists for rice variety selection. Subsequently the ‘good rice varieties collection program’ was created. The world- renowned Thai Jasmine rice--Khao Dawk Mali 105 (KDML105), commonly known as Hom Mali rice in the domestic market, was also a product from these trainings. KDML105 and was first discovered in 1945 in Chonburi province. It later spread to Chachoengsao province. Under the ‘good rice varieties collection program’, one of the scientists found that panicle No. 105 from 199 panicles from the collection at Bangkla, Chachoengsao station had outstanding quality. After selecting and field testing, KDML105 was registered and recommended for cultivation by the RD in 1959. (Napasintuwong, 2018, p. 4)”

ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลไทยต้องการรับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศเพราะต้องการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากต่างประเทศโดยที่รัฐบาลไม่ต้องลงทุน ผลของการร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ การพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ของไทยขยายตัวมากขึ้นในทศวรรษที่ 1960 (ปฏิวัติเขียว)

“During the Green Revolution, Thailand started modern rice breeding program after the introduction of IR8 by the International Rice Research Institute (IRRI) in 1966. The first modern variety, RD1, was released in 1969. The early released HYVs such as RD1, RD2, RD3, and RD4 were not popular among Thai consumers due to their inferior cooking quality compared to existing local varieties. To fulfill Thai consumers’ preferences, consequently, improved cooking quality of long-grain rice with a minimum of 7 millimeter length became the norm for rice breeding in Thailand. Two important successes of modern variety developments are RD6 and RD15. RD6, released in 1977, is the first good quality aromatic glutinous rice developed by induced gamma radiation to KDML105, and it is still popular until today. Aside from KDML105, RD15, which was released in 1978, is the only aromatic improved variety considered to be Thai Jasmine rice under Thai Hom Mali rice standard. RD15 was a mutant of KDML105 by induced gamma radiation, and is about two-week earlier maturing and has higher yield potential (3.5 ton/ha) than KDML105 (2.27 tons/ha) (Napasintuwong, 2018, p. 4).”

การส่งเสริมการเพาะปลูกพันธุ์ข้าวแบบใหม่ที่ไม่ไวแสงในช่วงทศวรรษที่ 1960 ทำให้กระตุ้นการเพิ่มผลผลิตด้านการเพาะปลูก (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) ข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงทำให้การเพาะปลูกข้าวทำได้มากกว่า 1 ฤดูกาลเพาะปลูกโดยเฉพาะในเขตชลประทาน ฤดูกาลเพาะปลูก “นาปรัง” ถือกำเนิดขึ้นในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาราวทศวรรษที่ 1970 และกลายเป็นวิธีการเพาะปลูกในเขตภาคกลาง

แต่การเกิดขึ้นของนาปรังทำให้เกิดลักษณะที่ผู้วิจัยเรียกว่า “การพึ่งพารัฐ (State Dependence)” ในเวลาต่อมา เนื่องจากการเพาะปลูกนาปรังกลายเป็นวิธีการเพาะปลูกของชาวนา ชาวนาจึงเกิดความเคยชินว่าต้องปลูกข้าวในฤดูนาปรังซึ่งสภาพดินฟ้าอากาศอาจจะไม่เหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่งการส่งเสริมของรัฐบาลสร้างความเคยชินให้กับชาวนาในวิธีการเพาะปลูกข้าวนาปรัง เมื่อชาวนาไม่สามารถเพาะปลูกได้ผลผลิตคู่กับการลงทุน ชาวนามักจะเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือและชดเชยความเสียหาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายการช่วยเหลือชาวนาในระบบพรีเมียมสร้างพฤติกรรมการพึ่งพารัฐให้กับชาวนาในระบบนโยบายต่อมา โดยเฉพาะระบบนโยบายรับจำนำข้าว

ในช่วงปี 1958 ถึง 1967 โครงการส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น พันธุ์ข้าวแบบใหม่ การใช้ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช และการเพาะปลูกพืชหมุนเวียน หน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุดในการส่งเสริมการเกษตรได้แก่ กรมการข้าวและกรมส่งเสริมการเกษตร ในขณะที่นโยบายด้านการช่วยเหลือราคาและการขายข้าวเปลือกมีปรากฏในช่วงปี 1965 โดยกระทรวงเศรษฐกิจหรือกระทรวงพาณิชย์มีบทบาทสำคัญ น่าสนใจว่า กระทรวงเศรษฐกิจเคยมีโครงการที่จะสร้างไซโลยุ้งฉางขนาดใหญ่ในจังหวัดขนาดใหญ่เพื่อเป็นศูนย์เก็บข้าวเปลือก แนวคิดดังกล่าวแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลไทยในระบบนโยบายข้าวต่อ ๆ มาซึ่งไม่มีแนวคิดที่จะลงทุนสร้างไซโลยุ้งฉางของรัฐบาล แต่เป็นการเช่าไซโลจากโรงสีเอกชนมากกว่า บทบาทการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีการเพาะปลูกและการสร้างไซโลยุ้งฉางของรัฐสะท้อนอิทธิพลของกรอบแนวคิด “การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI)” ซึ่งหน่วยงานของรัฐบาลมีบทบาทในการพัฒนาการเพาะปลูก การผลิต และการค้าข้าวมากกว่าเอกชนหรือชาวนาเอง

ปี 1959 เป็นปีที่มีนโยบายเกี่ยวกับข้าวและการช่วยเหลือชาวนาหลายโครงการ นโยบายที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเพาะปลูกของชาวนาในทศวรรษต่อมาก็คือ โครงการวิจัยพันธุ์ข้าวซึ่งได้สายพันธุ์ 15 สายพันธุ์ เช่น ขาวดอกมะลิ 105 แจ๊กเชย 159 เหลืองอ่อน 29 เล็บมือนาง 111 และหมอยทอง 62 (วารสารเศรษฐกิจการเกษตร, 2502) และต่อ ยอดไปสู่การค้นคว้าและผสมพันธุ์ข้าวที่ออกรวงได้โดยไม่จำกัดฤดูกาลทำให้ชาวนาสามารถปลูกข้าวได้ตลอดทั้งปีและนิยมปลูกพันธุ์ที่รัฐสนับสนุน ต่อมาจึงมีการพัฒนาพันธุ์ “กข” ซึ่งผสมกับพันธุ์พื้นเมือง (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) นอกจากนี้ รัฐบาลยังริเริ่มโครงการเครดิตการเกษตรและโครงการจัดตั้งธนาคารการเกษตร

การเปลี่ยนแปลงในการดำเนินนโยบายพรีเอมิชชั่นเกิดขึ้นในปี 1974 เมื่อรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยนำรายได้จากพรีเอมิชชั่นมาจัดตั้งกองทุนดังกล่าว แม้ว่ารัฐบาลยังไม่ได้ยกเลิกนโยบายพรีเอมิชชั่น แต่ก็ถือเป็นชัยชนะเล็ก ๆ ของกลุ่มที่คาดหวังจะเห็นการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินนโยบายพรีเอมิชชั่น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานรัฐก็ต่อสู้เกี่ยวกับรายได้จากพรีเอมิชชั่นเพื่อคืนเงินดังกล่าวไปอยู่ในความดูแลของตน ในปี 1974 (หลังจากความขัดแย้งทางการเมือง) รัฐบาลตัดสินใจโยกเงินพรีเอมิชชั่นไปจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อปกป้องข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการบริหารเงินค่าธรรมเนียมนิคมพิศพลาด (Mismanagement) และการทุจริตในการใช้เงิน (อัมมาร์ สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง, 2533; Siamwalla & Setboonsarng, 1987) กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรบริหารงานร่วมกันระหว่าง ปลัดกระทรวงหลายกระทรวง คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินกองทุนไปยังโครงการอะไรก็ได้ที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านการเกษตร คณะกรรมการจึงต่อสู้กันอย่างมากในการดึงงบประมาณจัดสรรไปยังกระทรวงของตน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องการให้กองทุนจัดสรรเงินกองทุนให้กับโครงการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรม (อัมมาร์ สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง, 1990) ในขณะที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องการให้กองทุนจัดสรรเงินไปยังโครงการช่วยเหลือชาวนาซึ่งอยู่ในการดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนปลัดกระทรวงพาณิชย์ต้องการให้เงินจัดสรรไปอุดหนุนโครงการการกำหนดโควตาส่งข้าว (Rice Reserve Requirement) เพื่อจะได้ดำเนินโครงการขายข้าวราคาถูกให้กับผู้ที่มีรายได้น้อย การแย่งชิงเงินรายได้ในกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรสะท้อนการเมืองในหน่วยงานรัฐในการแย่งชิงงบประมาณไปอยู่ในความดูแลของตนซึ่งสามารถนำไปหาประโยชน์ได้มาก เช่น การกำหนดโควตาส่งข้าวเป็นการบังคับซื้อข้าวจากผู้ส่งออกข้าวในราคาที่ต่ำ กรมการค้าภายในนำข้าวไปขายให้กับร้านค้าที่กรมการค้าภายในอนุญาตให้ขายซึ่งเท่ากับเป็นการกดราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำลงและทำให้ชาวนาขายข้าวไม่ได้ตามราคาตลาด แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์กลับเป็นร้านค้า (บางส่วน) และหน่วยงานรัฐที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมนิคม

ในขณะที่รัฐบาลกำลังยกเลิกนโยบายพรีเอมิชชั่น รัฐบาลไทยดำเนินโครงการส่งเสริมด้านการเพาะปลูกอย่างต่อเนื่อง ตารางที่ 2.1 สรุปนโยบายด้านการส่งเสริมการเพาะปลูกตั้งแต่ปี 1977 ถึง 1987 ในด้านการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าว รัฐบาลเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการเพาะปลูก เช่น โครงการน่าน้ำตามแบบใหม่ โครงการแลกเปลี่ยนข้าวพื้นเมืองกับข้าวพันธุ์ผสมของหน่วยงานรัฐ ที่สำคัญ รัฐบาลเริ่มเปลี่ยนนโยบายการช่วยเหลือชาวนาโดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชหลากหลายมากขึ้น (Agricultural Diversification) ในฤดูกาลที่ไม่สามารถปลูกข้าวได้โดยเริ่มจากการกำหนดเขตพืชเศรษฐกิจ (Agricultural Zoning) ให้เกษตรกรในพื้นที่เขตนั้นปลูกพืชเศรษฐกิจที่รัฐบาลกำหนด หรือโครงการ

เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจในนาข้าวซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลต้องการให้ชาวนาปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ นอกจากข้าวเพื่อป้องกันผลผลิตเข้าสู่ตลาดส่งออกสินค้าเกษตร

โครงการพยุงราคาข้าวเปลือกมีความสำคัญมากขึ้น โดยเป็นการรับจำนำข้าวเปลือกจากยุ้งฉางของชาวนาในพื้นที่ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดและในปริมาณไม่มาก (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) วัตถุประสงค์เพื่อชะลอการขายข้าวเปลือกของชาวนาในตลาด ชื่อโครงการในขณะนั้นเป็นชื่อโครงการพยุงราคาข้าวเปลือกหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) และองค์การคลังสินค้า (อคส.) (Parastatal agencies) เข้ามามีบทบาทในการดำเนินนโยบายพยุงราคาข้าวเปลือก ซึ่งทั้งสองหน่วยงานโดยเฉพาะอคส. และอคส. จะมีบทบาทอย่างมาก (และอื้อฉาว) ในการดำเนินนโยบายพยุงราคาข้าวเปลือก

ตารางที่ 2.1: สรุปโครงการช่วยเหลือชาวนาด้านเพาะปลูกช่วงปี 1977 ถึง 1986

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
1977	1) มาตรการประกันราคาและพยุงราคาข้าวเปลือกแบบยุ้งฉาง	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
1979	1) ส่งเสริมการปลูกพืชชนิดอื่นในนาข้าว จ. อุบลราชธานี 2) นโยบายปีเกษตรกรโดยเน้นการเพิ่มรายได้ การพยุงราคาข้าวเปลือก การหาสินเชื่อเกษตรกร การส่งเสริมอาชีพอื่น ๆ 3) แผนพยุงราคาข้าวเปลือก 4) กำหนดเขตพืชเศรษฐกิจ (Zoning) 5) การรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อพยุงราคา	กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การคลังสินค้า สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์บริการงานรับซื้อและจำหน่ายข้าวเปลือก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
1980	1) การทดลองการเพิ่มผลผลิต	กรมวิชาการเกษตร
1981	1) การแทรกแซงตลาดราคาข้าวเปลือกโดยรับซื้อปริมาณ 200,000 ตัน 2) การทดลองทำนาหว่านน้ำตมแผนใหม่	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) กรมวิชาการเกษตร

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
1982	1) การกำหนดเขตเศรษฐกิจพืช 2) การทดลองเพาะปลูกไร่นาสวนผสม	สำนักงานเศรษฐกิจ การเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร
1983	1) การดำเนินโครงการแลกเปลี่ยนพันธุ์ข้าวโดยให้ชาวนานำพันธุ์ข้าวพื้นเมืองมาแลกเปลี่ยนกับพันธุ์ข้าวของกรมวิชาการเกษตร	กรมวิชาการและกรม ส่งเสริมการเกษตร
1984	1) ส่งเสริมการปลูกพืชชนิดอื่นในนาข้าวเขตชลประทาน	กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ
1985	1) โครงการพัฒนาอาจข้าว 2) มาตรการรับซื้อข้าวเปลือก	กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ คณะกรรมการกลางรับซื้อ ข้าวเปลือก
1986	1) แผนเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการผลิตข้าวเปลือกเพื่อการส่งออก 2) แนวทางการแก้ไขปัญหาราคาส่งผลผลิตการเกษตรตกต่ำ	

ที่มา: กรมวิชาการเกษตร (2520; 2521) วารสารเศรษฐกิจการเกษตร (2520-2530)

การดำเนินนโยบายพุงราคาข้าวในช่วงปี 1981-3 อยู่ห้วงเวลาเดียวกันกับราคาข้าวเปลือกตกต่ำจนชาวนาในเขตภาคกลางประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาพุงราคาข้าวเปลือก การประท้วงของชาวนาได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองและนักการเมืองจากพรรคชาติไทยซึ่งมีฐานเสียงอยู่ในเขตภาคกลางโดยระดมชาวนาในจังหวัดสุพรรณบุรี สิงห์บุรี และอ่างทอง มาประท้วงรัฐบาล พล.อ. เปรม ให้ความพุงราคาข้าวเปลือก (Laiprakobsup, 2010) แม้ว่าชาวนาจะไม่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนา แต่ชาวนากลายเป็นฐานเสียงที่สำคัญที่ผู้นำรัฐบาลในยุคต่อมาใช้ในการเป็นเหตุผลทางการเมืองในการกำหนดนโยบายข้าว

ยุคที่ 2 เป็นการกำหนดนโยบายและการเมืองในนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในระบอบนโยบายรับจำนำข้าวแบบจำกัด (1987 ถึง 2002) หลังจากรัฐบาล พล.อ. เปรม ประกาศยกเว้นการเก็บพริเมียมข้าวในปี 1986 รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายการช่วยเหลือชาวนาในรูปแบบการอุดหนุนชาวนาระยะสั้นมากขึ้น โครงการพุงราคาข้าวเปลือกถูกพัฒนาจากโครงการทดลองเพื่อชะลอผลผลิตออกสู่ตลาดเป็นโครงการช่วยเหลือชาวนาเสมือนเป็นโครงการสวัสดิการของชาวนาที่ต้องดำเนินการทุกปีการเพาะปลูก สมพร อิศวิลานนท์ (2554) มองว่าโครงการพุงราคาข้าวได้พัฒนาจากโครงการขนาดเล็ก⁹ ที่ทำเฉพาะฤดูกาลเพาะปลูกเป็นโครงการประจำของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย นอกจากโครงการพุงราคาข้าวเปลือกแล้ว รัฐบาลยังดำเนินนโยบายตลาดกลางรับซื้อข้าวและการส่งเสริมสหกรณ์การเกษตรเพื่อเป็นช่องทางในการขายข้าวและการรวบรวมข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาด

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังดำเนินนโยบายส่งเสริมด้านการเพาะปลูกแบบให้เปล่า เช่น โครงการแจกเมล็ดพันธุ์และปุ๋ยเคมี จากการพูดคุยกับอดีตเกษตรอำเภอ จังหวัดพิจิตร พบว่าโครงการส่งเสริมการเพาะปลูกในช่วงทศวรรษที่ 1990 ถึง 2000 มีระดับการให้เปล่าสูงกว่าโครงการส่งเสริมการเพาะปลูกในปัจจุบัน (2561) บางโครงการเป็นการให้เปล่าโดยผ่านการช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐบาลต่างประเทศในรูปแบบของการทดลอง¹⁰

นโยบายด้านการส่งเสริมการเพาะปลูกมีการเปลี่ยนแปลงไปจากระบอบนโยบายพริเมียมข้าว 3 ประการ ประการที่ 1 รัฐบาลลดการส่งเสริมการทำอย่างเข้มข้นและหันมาส่งเสริมให้ชาวนาเพาะปลูกพืชชนิดอื่นแทนในรูปแบบของพืชหมุนเวียน โครงการลดการเพาะปลูกข้าวนาปรังหรือการขอให้ชาวนาชะลอการเพาะปลูกข้าวนาปีออกไป ประการที่ 2 รัฐบาลเริ่มส่งเสริมการวางแผนการเพาะปลูกกับการตลาด กล่าวคือ หน่วยงานรัฐบาลเริ่มส่งเสริมการเพาะปลูกโดยกลไกตลาดมากขึ้นกว่าระบอบนโยบายก่อน เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินนโยบายมากขึ้น ประการที่ 3 มีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับดำเนินนโยบายช่วยเหลือชาวนา โครงการพุงราคาข้าวเปลือกในปี 1990 และ 1992 (เป็นช่วงที่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ) เป็นตัวอย่างของบทบาทของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กระทรวงเกษตร ฯ และกระทรวงพาณิชย์ในการดำเนินนโยบายพุงราคาข้าวเปลือก สังเกตได้ว่าหน่วยงานด้านความมั่นคง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและกองทัพ ยังคงมีบทบาทในการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากองทัพยังต้องการมีบทบาทในการดำเนินนโยบายข้าว อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่ได้รับในการดำเนิน

⁹ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเริ่มต้นจากการเป็นโครงการช่วยเหลือเกษตรกรขนาดเล็กที่ดำเนินการบางฤดูกาลเพาะปลูก (Provisional Program) โดยเป็นความคิดของเทคโนโลยีด้านเศรษฐศาสตร์จากกระทรวงการคลัง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในการช่วยเหลือชาวนาที่เป็นลูกค้าของ ธกส. ที่ประสบปัญหาาราคาข้าวตกต่ำในปี 1984 เป็นโครงการที่มีลักษณะคล้ายกับเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำโดยให้ชาวนานำเอาข้าวเปลือกมาวางค้ำประกัน (Vanishjakvong, 2001)

¹⁰ สัมภาษณ์อดีตเกษตรอำเภอ จังหวัดพิจิตร วันที่ 13 มกราคม 2561

นโยบายพยุรราคาค่อนข้างจำกัด อัมมาร์ สยามวาลา และวิโรจน์ ณ. ระนอง (2533) มองว่าโครงการที่กระจายงบประมาณให้หน่วยงานไปรับซื้อข้าวจากชาวนาในปริมาณที่จำกัดเป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อ “หวังผลทางการเมือง” ในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำมากกว่าการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริงเพราะว่าเงินที่ใช้ในการรับซื้อมีจำนวนน้อยไม่ส่งผลกระทบต่อภาระของการขายข้าวเปลือกของชาวนาหรือการดึงปริมาณข้าวออกจากตลาดเพื่อเพิ่มราคาข้าวให้สูงขึ้น

ตารางที่ 2.2: สรุปนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาปี 1987 ถึง 1994

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
1987	<ul style="list-style-type: none"> - แผนชีวิตใหม่ของเกษตรกรเพื่อแก้ไข - ปัญหาความยากจนของเกษตรกร - ปัญหาผลผลิตที่มีมากเกินไปเกินความต้องการ - ปัญหาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ - โครงการลดพื้นที่นาปรัง 1,500 ไร่ - โครงการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์น้ำจืดในเขตพื้นที่ชลประทานแทนการปลูกข้าวในปี 2530 - สินเชื่อเพื่อกระจายผลผลิตทางการเกษตรเพื่อปลูกพืชราคาดีทดแทน - แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรโดยส่งเสริมการปลูกข้าวบาสมาดิ 	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
1988	<ul style="list-style-type: none"> - ระเบียบการทำนาปรัง - แผนประสานการผลิตและการตลาด 	กรมส่งเสริมการเกษตร
1990	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (5,000 ล้านบาท) - โครงการรับชำระหนี้ค่าปุ๋ยด้วยข้าวเปลือก (100 ล้านบาท) - โครงการเก็บข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร (200 ล้านบาท) - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและการบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ (500 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก (200 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกและข้าวสาร (35 ล้านบาท) - โครงการสนับสนุนเงินปลอดดอกเบี้ยเพื่อซื้อข้าวจากชาวนา (20 ล้านบาท) 	ธกส. อตก. กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กรป. กลาง กองบัญชาการทหาร สูงสุด กรมสวัสดิการทหารเรือ

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
	- โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกและข้าวสาร (15 ล้านบาท)	กองทัพอากาศ
1991	<ul style="list-style-type: none"> - แผนพัฒนาด้านการเกษตร เน้น 4 เรื่องหลัก 1) การแก้ปัญหาความยากจนในชนบท 2) การพัฒนาด้านอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร 3) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 4) การปรับปรุงการบริหารการพัฒนาการเกษตร - นโยบายการป้องกันการระบาดของเพลี้ยกระโดดสีน้ำตาล - ขอให้ชาวนาเลื่อนระยะเวลาการเพาะปลูกข้าวนาปีออกไปอีก 1 เดือน 	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
1992	<ul style="list-style-type: none"> - ยกระดับราคาข้าวเปลือก 5 % ให้สูงกว่าราคาตลาด - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (5,000 ล้านบาท) - โครงการปล่อยสินเชื่อในรูปแบบแพ็คเกจเครดิต (5,000 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงข้าวเปลือก (300 ล้านบาท) - โครงการรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร (200 ล้านบาท) - โครงการส่งเสริมและพัฒนาให้โรงสี และตลาดกลางมีเครื่องอบลดความชื้น (123 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงโดยการรับซื้อข้าวสารเข้าเก็บในโกดัง (1,500 ล้านบาท) - โครงการเร่งรัดการส่งออกข้าวไปต่างประเทศ - โครงการเชื่อมโยงสินค้าเพื่อการผลิต และบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ - โครงการเก็บข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร - โครงการลดความชื้นของข้าวเปลือกผ่านสถาบันเกษตรกร - โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2535 (77.25 ล้านบาท) 	<p>คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.)</p> <p>ธกส.</p> <p>ธนาคารแห่งประเทศไทย</p> <p>กระทรวงมหาดไทย</p> <p>กระทรวงพาณิชย์</p> <p>กระทรวงพาณิชย์</p> <p>กระทรวงพาณิชย์</p> <p>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</p> <p>กรมการค้าภายใน</p> <p>กระทรวงมหาดไทย และตลาดกลางเอกชน</p>
1993	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการเชื่อมโยงสินค้าเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ - โครงการรวบรวมข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกรปีการผลิต 2535/36 - ขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าวนาปรัง ปี 2536 - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก 	<p>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</p> <p>กรมส่งเสริมการเกษตร</p> <p>ธกส.</p>

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการแทรกแซงตลาดข้าว (300 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก (30 ล้านบาท) - โครงการซื้อข้าวไปเก็บในโกดัง - โครงการส่งเสริมและพัฒนาให้โรงสีและตลาดกลางมีเครื่องอบลดความชื้น (123.6 ล้านบาท) - โครงการแพ็คเกจีง เครดิต - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าว (750 ล้านบาท) เป็นโครงการต่อเนื่อง - โครงการเก็บรวบรวมข้าวเปลือกกลุ่มเกษตรกร (300 ล้านบาท) เป็นโครงการดำเนินงานต่อเนื่อง 	กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร
1994	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธกส. ปี 2536/37 - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิต และบริการตลาดข้าวของ สหกรณ์การผลิต 2536/37 - การระบายข้าวส่งออก จะใช้กลไกของผู้ส่งออกภาคเอกชน ดำเนินการเป็นหลัก - โครงการระบายข้าวส่งออกล่วงหน้า สำหรับการระบายข้าวส่งออกภาครัฐบาลให้ดำเนินการในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลเท่านั้น - แทรกแซงตลาดข้าว ให้ดำเนินการผ่านสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร โรงสีตลาดกลางและผู้ค้าท้องถิ่นโดยตรง - โครงการรับซื้อข้าวสารจากชุมนุมสหกรณ์การเกษตร (600 ล้านบาท) 	ธกส. อคส. อตก. สมาคมผู้ส่งออกข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กรมส่งเสริมสหกรณ์ อคส.

ที่มา: วารสารเศรษฐกิจการเกษตร (2530-37); ราชกิจจานุเบกษา (2533; 2536)

จะเห็นได้ว่า โครงการพยุหราคาข้าวเปลือกในช่วงนี้เริ่มใช้คำว่า “รับจำนำ” โดยเป็นการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาผ่านทางสถาบันเกษตรกร โรงสี และตลาดกลาง หากพิจารณาในแง่มูลค่าของงบประมาณโครงการ โครงการพยุหราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในช่วงนี้มีขนาดเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการรับจำนำในเวลาต่อมา เช่น โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการเพาะปลูก 1990-1991 และ 1992-1993 มีงบประมาณ 5,000 ล้านบาท (ตาราง 4.4) ส่วนโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก ๆ อื่น มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (ตาราง 4.4) ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาข้าวเปลือกในปริมาณที่จำกัดมากหากเปรียบเทียบกับโครงการรับจำนำในระบอบนโยบายรับจำนำข้าวเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง

การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในขอบเขตที่จำกัดสะท้อนแนวคิดของผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลในขณะนั้นมีแนวคิดชัดเจนว่าจะไม่ดำเนินนโยบายพยุงราคาในระยะยาวและดำเนินนโยบายในขอบเขตที่จำกัดและจำเป็นเมื่อราคาข้าวตกต่ำอย่างหนัก รัฐบาลจะไม่รับจำนำข้าวเปลือกในราคาที่สูงมาก ในการตอบกระทู้ของนาย นิคม วรรณปัญญา ซึ่งต้องการให้รัฐบาลกำหนดราคาข้าวเกี่ยวละ 6,000 บาท นาย วีรพงศ์ รามางกูร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ราชกิจจานุเบกษา, 2533, หน้า 34) กล่าว

“รัฐบาลไม่สามารถกำหนดราคาข้าวเปลือกให้สูงถึงเกี่ยวละ 6,000 บาท เนื่องจากปริมาณข้าวเปลือกที่ผลิตได้ภายในประเทศมีมากกว่า 20 ล้านตัน ต่อปี หากรัฐบาลเข้าไปผลักดันให้ราคาข้าวเปลือกสูงถึงเกี่ยวละ 6,000 บาท รัฐบาลจะต้องเข้าไปดำเนินการเอง และต้องใช้งเงินบุคลากร เรื่องมือเครื่องใช้เพื่อการนี้เป็นจำนวนมาก... ..จะทำให้ข้าวไทยไม่สามารถเข้าไปแข่งขันในตลาดโลกได้... ..ดังนั้น รัฐบาลจึงเห็นควรปล่อยให้ราคาข้าวเปลือกเป็นไปตามกลไกของตลาด (พิมพ์ตัวเอนโดยผู้วิจัย)”

การตั้งคำถามของนาย นิคม ส.ส. จากจังหวัดลพบุรีและนาย วีรพงศ์ รามางกูร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของนักการเมือง (โดยเฉพาะจากต่างจังหวัด) ที่ต้องการให้รัฐบาลแทรกแซงตลาดข้าวด้วยการรับซื้อในราคาที่สูง แต่นายวีรพงศ์ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์และเป็นผู้เชี่ยวชาญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomist and Technocrat) ไม่เห็นด้วยที่จะให้รัฐบาลแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกมากเกินไป อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ารัฐบาลดำเนินโครงการแทรกแซงราคาข้าวเปลือกบ่อยครั้งมากขึ้นกว่าในทศวรรษที่ 1980 อาจจะกล่าวได้ว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายพยุงราคาข้าวเปลือกแทบจะทุกปีการเพาะปลูก ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่ารัฐบาลได้รับแรงกดดันทางการเมืองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและในขณะรัฐมนตรีให้ดำเนินนโยบายพยุงราคาบ่อยครั้งขึ้น

รัฐบาลไทยยังส่งเสริมให้มีตลาดกลางค้าข้าวมากขึ้น¹¹ เนื่องจากรัฐบาลไม่ต้องการแทรกแซงตลาดข้าวโดยตรงหรือไม่ต้องการรับซื้อข้าวจากชาวนาโดยตรงเพราะไม่ตรงกับแนวคิดการเปิดกว้างทางการค้าซึ่งเป็นกรอบเชิงนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาลนาย อานันท์ ปันยารชุน และนายชวน หลีกภัย (ครั้งที่ 1)) รัฐบาลส่งเสริมการเปิดตลาดกลางข้าวเปลือกเพื่อเปิดโอกาสให้ชาวนามีช่องทางในการขายข้าวเปลือกของตนเองได้โดยตรงไม่ต้องผ่านพ่อค้าที่มารับซื้อในท้องถิ่นและตามกลไกตลาด (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ตลาดกลางค้าข้าวเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของการผลิตและการส่งออกข้าวในช่วงนั้น สมพร อิศวิลานนท์ (2554, หน้า 39) อธิบายลักษณะของตลาดกลางในช่วงทศวรรษที่ 1990 ดังนี้

¹¹ ตลาดกลางค้าข้าวเปลือกเริ่มปรากฏตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) โดยเริ่มจากท่าข้าววิมน์น้ำซึ่งรับซื้อข้าวเปลือกจากพ่อค้าคนกลางที่รวบรวมข้าวในท้องถิ่นมาขายให้เจ้าของท่าข้าวเพื่อขนส่งทางเรือ

“ตลาดกลางข้าวเปลือกจะประกอบด้วยทั้งของเอกชนที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานภายใต้การกำกับของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตลาดกลางไม่ว่าจะภายใต้การดูแลของหน่วยงานใด บทบาทของเจ้าของตลาดกลางจะเป็นผู้จัดหาสถานที่ให้สำหรับการดูแลซื้อผู้ขายมาพบกันและตกลงซื้อขายข้าวเปลือกในราคาที่เป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่ายโดยตลาดกลางเป็นผู้ให้ความสะดวกเพื่อบริหารในการซื้อขาย การส่งมอบรับมอบ การชั่งน้ำหนัก และการจ่ายเงินค่าข้าวเปลือก... ..เกษตรกรมีโอกาสที่จะเปลี่ยนจากผู้เสนอขายเป็นผู้ขาย ในขณะที่พ่อค้าเปลี่ยนจากผู้ซื้อกลายเป็นผู้เสนอซื้อ เกษตรกรสามารถเลือกขายข้าวเปลือกได้ในราคาสูงที่สุดที่ผู้ซื้อเสนอซื้อเนื่องจากมีผู้ซื้อหลายคนในตลาด”

ในปี 2545 (ก่อนการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวอย่างเข้มข้น) มีตลาดกลางที่ดำเนินการจัดตั้งโดยกรมการค้าภายในจำนวน 70 ราย ตลาดกลางข้าวมักอยู่ในภาคเหนือและภาคกลาง บทบาทของตลาดกลางในช่วงทศวรรษที่ 1990 ถึง 2000 มีมากต่อตลาดค้าข้าว ราคาข้าวเปลือกของประเทศมักจะอ้างอิงจากตลาดกลาง เช่น ท่าข้าวกำนันทรง

นอกจากตลาดกลางแล้ว สมาคมการค้าข้าวเกิดขึ้นมาในช่วงทศวรรษ 1990 สมาคมโรงสีข้าวในภูมิภาคเป็นสมาคมค้าข้าวที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงนี้ สมาคมโรงสีข้าวสุพรรณบุรีเกิดขึ้นในปี 1993 (ราชกิจจานุเบกษา, 2536) ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาคมที่มีบทบาทในการค้าข้าวและการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาข้าว การเพิ่มขึ้นของตลาดกลางข้าวทำให้ตลาดกลางข้าวและโรงสีมีบทบาทมากขึ้นในการนำนโยบายพุงราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติ รัฐบาลไทยในระบอบรับจำนำข้าวแบบจำกัดไม่ต้องการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกโดยตรง จึงกำหนดให้ชาวนาขายข้าวผ่านตลาดกลางหรือโรงสีที่ได้รับการอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการ

นโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในช่วงปลายของระบอบนโยบายรับจำนำข้าวแบบจำกัดมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของโครงการพุงราคาข้าวเปลือก ประการที่ 1 โครงการพุงราคา (ซึ่งตอนนี้เป็นโครงการรับจำนำแล้ว) ถูกดำเนินการถูกปีจนกลายเป็นนโยบายประจำของรัฐบาลแล้ว ประการที่ 2 จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนช.) ขึ้นมาจัดการนโยบายข้าวแทนคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ดูแลการกำหนดนโยบายข้าวโดยตรงมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เท่ากับว่าผู้นำทางการเมืองต้องการเข้ามารวมศูนย์อำนาจการกำหนดนโยบายข้าวอย่างจริงจังมากกว่าการถ่ายโอนอำนาจไปให้คณะกรรมการพิเศษในอดีต ประการที่ 3 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการควบคุมมาตรฐานข้าวและการส่งออกข้าวเนื่องจากเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) รัฐบาลไทยออก

มาตรฐานสินค้าข้าวไทย (2540) สินค้าข้าวหอมมะลิไทย (2541 และ 2543) เพื่อควบคุมคุณภาพของข้าวส่งออกโดยเฉพาะข้าวคุณภาพสูง

ตารางที่ 2.3: สรุปนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาปี 1995 ถึง 2002

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
1995	<ul style="list-style-type: none"> - เห็นชอบนำข้าวไทยเข้าตามข้อผูกพันของ GATT - ประกาศหลักเรื่องเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือรับรองแสดงการได้รับสิทธิชำระภาษีตามความตกลงการเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก สำหรับสินค้าข้าว - โครงการเร่งระบายข้าวส่งออกเพื่อรองรับผลผลิตข้าวนาปรังโดยให้การอุดหนุนกับผู้ส่งออกที่เก็บสต็อกและปรับปรุงคุณภาพข้าวในอัตราตันละ 10 เหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณ 250 บาท - โครงการสนับสนุนโรงสีและผู้ค้าข้าวเปลือกให้ได้รับสินเชื่อดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 5 ต่อปี โดยกำหนดเป้าหมายไว้ให้เป็นปริมาณข้าวเปลือก 600,000 ตันข้าวเปลือก - โครงการชดเชยดอกเบี้ยให้แก่ผู้ส่งออกที่รับซื้อข้าวสารนาปรังในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี จำนวน 400,000 ตันข้าวสาร - โครงการเร่งระบายข้าวส่งออก 	<p>คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.)</p> <p>กรมการค้าต่างประเทศ</p> <p>ชปท.</p> <p>กรมการค้าต่างประเทศ</p>
1996	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรการด้านระบายข้าวส่งออก ประกอบด้วย 2 โครงการ คือ <ul style="list-style-type: none"> - โครงการเร่งระบายข้าวส่งออก วงเงิน 150 ล้านบาท ใช้จ่ายการตลาดแก่ผู้ส่งออกในอัตราตันละ 250 บาท - โครงการขายข้าวรัฐบาลต่อรัฐบาล - มาตรการด้านสินเชื่อ ประกอบด้วย 2 โครงการ <ul style="list-style-type: none"> - โครงการสนับสนุนโรงสี และผู้ค้าข้าวเปลือกให้ได้รับสินเชื่อ ดอกเบี้ยอัตราพิเศษ จำนวน 800,000 ตัน - โครงการสนับสนุนผู้ส่งออก ให้ได้รับสินเชื่อ ดอกเบี้ยอัตราพิเศษ จำนวน 500,000 ตัน 	

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
	<ul style="list-style-type: none"> - กรอบนโยบายข้าว <ul style="list-style-type: none"> - การส่งออกข้าว จะใช้กลไกของผู้ส่งออกภาคเอกชนเป็นหลัก สำหรับการส่งออกข้าวของภาครัฐบาลจะดำเนินการในรูปแบบรัฐบาลต่อรัฐบาลเท่านั้น - การรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเมื่อจำเป็น จะดำเนินการผ่านสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร ตลาดกลาง และผู้ประกอบการค้าข้าว รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง - จะกำกับดูแลให้มีสต็อกข้าวอยู่ในระดับที่เหมาะสม และมีปริมาณเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ - การรับจำนำข้าวเปลือก จะให้ ธกส. เป็นหน่วยงานหลักในการให้สินเชื่อแก่ผู้ค้าข้าวเปลือกและผู้ส่งออก 	
1997	<ul style="list-style-type: none"> - ประกาศมาตรฐานสินค้าข้าว - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ปี 2539/40 - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงพาณิชย์ - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - ธกส.
1998	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรฐานสินค้าข้าวหอมมะลิไทย - ระเบียบว่าด้วยการส่งออกข้าวนอกราชอาณาจักร - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงพาณิชย์ - กระทรวงพาณิชย์ - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - ธกส.
1999	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยพืชสด และปุ๋ยเคมีเพื่อปรับปรุงดิน - จัดหาปุ๋ยเคมีราคาถูกแก่เกษตรกรให้เพียงพอและให้ทันฤดูกาลผลิตทุกปี - ส่งเสริมการค้าต่างตอบแทนระหว่างข้าวกับสินค้าที่ต้องนำเข้าอื่น ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กรมส่งเสริมการเกษตร - กระทรวงพาณิชย์
2000	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรฐานสินค้าข้าวหอมมะลิไทย - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก - กำหนดนโยบายและมาตรการข้าว - เพิ่มราคารับจำนำข้าวเปลือกแก่เกษตรกรและเร่งอำนวยความสะดวกในเรื่องการจำนำข้าว - ออกไปแทรกแซงตลาดข้าวสาร จำนวน 5 แสนตัน ทั่ว 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงพาณิชย์ - ธกส. - กนข. - ธกส. - อตก. อกส.

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
	<p>ประเทศ</p> <ul style="list-style-type: none"> - เร่งรัดการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ - ธกส. ขยายเวลารับจำหน่ายข้าวเปลือกและรับจำหน่ายข้าวนาปรังมีเป้าหมายจำนวน 2.5 ล้านตันข้าวเปลือก - คณะกรรมการนโยบายข้าว ขยายระยะเวลาการไถ่ถอนข้าวจำหน่าย ธกส. อีก 2 เดือน - โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีของ ธกส. จำนวน 2.5 ล้านตันข้าวเปลือก (ยกเว้นภาคใต้) 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงพาณิชย์ - ธกส. - กนข. - ธกส.
2001	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ - โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกโดยรับจำหน่ายจากเกษตรกรที่มียุ่งฉาง และเป็นเกษตรกรรับรองเป็นสมาชิกของ ธกส. . - โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวหอมพันธุ์ดีโดยจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์ข้าวชุมชนจำนวน 600 ศูนย์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว - โครงการและเป้าหมายการผลิตข้าวหอมมะลิ ปทุมธานี 	<ul style="list-style-type: none"> - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - ธกส. <p>กระทรวงเกษตร ฯ และกระทรวงพาณิชย์</p>
2002	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตการบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ ปี 2544/45 - โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี - ขึ้นทะเบียนเกษตรกรทั่วประเทศ 	<p>กรมส่งเสริมสหกรณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> - ธกส. - กรมส่งเสริมการเกษตร

ที่มา: วารสารเศรษฐกิจการเกษตร (2538 – 45); ราชกิจจานุเบกษา (2540; 2541; 2543)

นอกจากนี้ รัฐบาลยังคงส่งเสริมด้านการเพาะปลูก เช่น การจัดหาปุ๋ยราคาถูกลง การส่งเสริมพันธุ์ข้าวที่น่าสนใจคือโครงการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวหอมปทุมเพื่อหวังจะเพิ่มผลผลิตข้าวคุณภาพสูงในพื้นที่ชลประทานแต่ไม่สามารถปลูกข้าวหอมมะลิได้ การส่งเสริมการปลูกข้าวหอมปทุมธานีจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเพาะปลูกของชาวนาในเขตภาคกลางเป็นอย่างมากเพราะชาวนาคาดหวังว่าจะให้ราคาที่ดีกว่าข้าวเจ้าธรรมดา อย่างไรก็ตาม ข้าวหอมปทุมธานีมีจุดด้อยตรงที่มีโรคและศัตรูพืชมากและไม่ทนต่อโรคและศัตรูพืช นอกจากนี้ ราคาข้าวหอมปทุมและข้าวเจ้าในเวลาต่อมาจะไม่มี ความแตกต่างกันมากนักเพราะโรงสีทำการรับซื้อพร้อมกันและสีแปรสภาพข้าวหอมปทุมฯ กับข้าวเจ้าไปพร้อมกัน (ดูส่วนที่ 4.5)

การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวบ่อยครั้งและขอบเขตของโครงการเติบโตขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 มาจากการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะของนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งในพื้นที่ต่างจังหวัดซึ่งมีฐานเสียงเป็นชาวนา ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 รัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายข้าวเป็นนักเศรษฐศาสตร์ ในช่วงปลายทศวรรษ รัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องล้วนเป็นนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งสิ้น ความต้องการที่จะจัดสรรงบประมาณลงไปยังโครงการพุงราคาข้าวเปลือกมีมากขึ้น เพราะเป็นการจัดสรรเงินสดให้กับชาวนา นอกจากนี้ รัฐบาลยังพยายามขยายระยะเวลาการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาให้ยาวขึ้นเพื่อจูงใจให้ชาวนาเข้าร่วมโครงการมากขึ้น เสมือนเป็นการเอาใจชาวนา ดังนั้นแรงจูงใจทางการเมืองเรื่องการเลือกตั้งจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินนโยบายพุงราคาข้าวมากขึ้น การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวบ่อยครั้งยังเป็นการเอาใจกลุ่มโรงสีเพราะกลุ่มโรงสีเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการเมืองในพื้นที่ โรงสีกลายเป็นธุรกิจที่ช่วยรวบรวมข้าวให้กับรัฐบาลซึ่งไม่มีโกดังขนาดใหญ่ที่เก็บข้าวเปลือกปริมาณมาก ดังนั้นรัฐบาลต้องจ่ายค่าเช่าโกดังและค่ารักษาสภาพข้าวให้โรงสี ทำให้โรงสีได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าว กลุ่มโรงสีจึงกลายเป็นกลุ่มที่มีแสดงความเห็นด้วยกับโครงการพุงราคาข้าวเปลือกอย่างเปิดเผย

ในด้านการส่งเสริมการเพาะปลูก รัฐบาลพยายามช่วยเหลือชาวนาผ่านกลุ่มและสถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร ซึ่งรัฐบาลสนับสนุนให้ชาวนารวมตัวกันในนามของสถาบันเกษตรกรเพื่อการช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ รัฐบาลเริ่มจัดทำทะเบียนเกษตรกรโดยให้ชาวนาลงทะเบียนเกษตรกรเพื่อยืนยันว่าเป็นเกษตรกรจริงเพาะปลูกจริง

ยุคที่ 3 เป็นนโยบายและการเมืองในนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในระบอบนโยบายรับจำนำข้าวเพื่อการเมือง (2002 ถึง 2014) การกำหนดนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในปี 2002 ถึง 2014 ให้มีความสำคัญที่นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก การเปลี่ยนแปลงโครงการรับจำนำข้าวแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง ในยุคระบอบนโยบายนี้ ช่วงที่ 1 ตั้งแต่ปี 2002 ถึง 2011 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเปลี่ยนโฉมหน้าภายหลังจากพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งทั่วไป 2001 ด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่¹² รัฐบาลที่นำโดยพรรคไทยรักไทยซึ่งมีฐานเสียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง ได้เปลี่ยนแปลงการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก สมพร อิศวิลานนท์ (2554, หน้า 63) อธิบายการเปลี่ยนแปลงของโครงการรับจำนำภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทย

“เมื่อรัฐบาลภายใต้พรรคไทยรักไทย โดยการนำของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 (2001) ได้ปรับปรุงโครงการรับจำนำใหม่ โดยให้

¹² ในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งรวม 245 ที่นั่ง (จาก 500 ที่นั่ง) ทั้งจากระบบเขตเดียวเบอร์เดียวและระบบบัญชีรายชื่อ

ชกส. รับจํานำใบประทวนสินค้าที่ อดก. และ อดส. ออกให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกนาปรังปี 2544 ไปฝากไว้ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงสิงหาคม 2544 กำหนดระยะเวลาไถ่ถอน 5 เดือน พร้อมกับขยายวงเงินรับจํานำเป็น ไม่เกินรายละ 350,000 บาท และกำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกนาปรังที่ อดก. และ อดส. รับฝากไว้ไปแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลาง”

การรับจํานำใบประทวนสินค้าเป็นการดำเนินโครงการที่แตกต่างจากโครงการรับจํานำในอดีตที่ ชกส. เน้นการรับจํานำผู้ฉ้อฉล หรือ ชกส. (โดยผ่านหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง) รับจํานำผ่านสถาบันเกษตรกรมากกว่า นอกจากนี้ รัฐบาลยังขยายเวลารับจํานำไถ่ถอนให้ยาวขึ้นเป็น 5 เดือน

ขนาดของโครงการรับจํานำในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยก็มิมีขนาดใหญ่ขึ้นมาจากโครงการรับจํานำข้าวในอดีต สมพร อิศวิลานนท์ (2554, หน้า 63) ระบุ

“ในปีการผลิต 2546/47 (2003/04) และ 2547/48 (2004/05)... ..นอกจากจะมีการขยายขนาดโครงการรับจํานำโดยเป้าหมายของการรับจํานำถึง 9.0 ล้านตันข้าวเปลือก (หรือประมาณเกือบ 1 ใน 3 ของผลผลิตข้าวทั้งประเทศ) พร้อมกับขยายราคารับจํานำให้สูงกว่าราคาตลาด... ..ในส่วนของข้าวหอมมะลิคุณภาพต่าง ๆ ได้ยกระดับราคาสูงขึ้นจากเดิมตันละ 3,000 หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 43-45 สำหรับข้าวหอมจังหวัดได้เพิ่มขึ้นตันละ 2,000 บาท หรือประมาณร้อยละ 35 ข้าวเจ้าในปีเพิ่มขึ้นตันละ 1,240-1,440 บาท...”

นโยบายนี้สร้างแรงจูงใจให้ชาวนานำข้าวเข้าโครงการรับจํานำของรัฐบาลเป็นอย่างมากเป็นจำนวนถึง 9.4 และ 9.5 ล้านตันข้าวเปลือกในปีการเพาะปลูก 2004/05 และ 2005/06 (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) โดยรัฐบาลในขณะนั้นใช้เงินงบประมาณถึง 71,773 ล้านบาทในปีการเพาะปลูก 2005/06 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณโครงการรับจํานำข้าวในอดีตก่อนปี 2002 ซึ่ง ชกส. มักจะได้รับอนุมัติให้ดำเนินการในวงเงินไม่เกิน 5,000 ล้านบาท และเมื่อบวกกับโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลให้ทำโครงการก็ไม่เกิน 8,000 ล้านบาท หรือแตกต่างกันถึงเกือบ 10 เท่า นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าการขยายขนาดของโครงการรับจํานำข้าวเปลือกในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยนั้นอยู่ในช่วงที่มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2005 และเป็นช่วงที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยถูกโจมตีอย่างรุนแรงในกรณีของการทุจริตโดยใช้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อจัดสรรผลประโยชน์ให้กับเครือข่ายพันธมิตรทางการเมืองและฐานคะแนนเสียงทางการเมือง โดยไม่ได้กระจายทรัพยากรสาธารณะบนพื้นฐานของความต้องการหรือความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ตั้งราคาข้าวเปลือกรับจํานำไว้เกือบเทียบเท่าหรือสูงกว่าราคาตลาดอย่างต่อเนื่อง เช่น ปีการเพาะปลูก 2001/02 ราคาข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์อยู่ที่ 4,600 บาทต่อตัน ในขณะที่ รัฐบาล

กำหนดราคาไว้ที่ 4,775 บาทต่อตัน หรือราคาของรัฐบาลคิดเป็น 104 เปอร์เซ็นต์ของราคาตลาด (Laiprakobsup, 2010) ทำให้ชาวนามีแนวโน้มจะขายข้าวให้กับรัฐบาลมากกว่าเอกชน และมีแนวโน้มจะไม่ไถ่ถอนคืน แม้ว่าราคาข้าวจะสูงขึ้นในปี 2007 และ 2008 รัฐบาลพรรคพลังประชาชนซึ่งจัดตั้งหลังจากการถูกพิจารณายุบพรรคไทยรักไทยของศาลรัฐธรรมนูญยังดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ในปี 2008 ราคาข้าวพุ่งสูงขึ้นไปถึงเกือบ 10,000 บาทต่อตัน แต่รัฐบาลพรรคพลังประชาชนก็กำหนดราคาไว้ที่ 11,850 บาทต่อตัน ในขณะเดียวกัน รัฐบาลพลังประชาชนก็ดำเนินโครงการควบคุมราคาข้าวสารเพื่อไม่ให้กระทบกับผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยที่อยู่ในเขตเมืองซึ่งเป็นฐานเสียงคะแนนเสียงของพรรคพลังประชาชนเช่นกัน ดังนั้นในช่วงราคาข้าวพุ่งสูงขึ้น รัฐบาลพรรคพลังประชาชนดำเนินนโยบายข้าวแบบสองทางเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเองเป็นสำคัญ (Poapongsakorn, 2010)

นอกจากการตั้งราคาข้าวไว้สูงกว่าราคาตลาดแล้ว รัฐบาลในเวลานั้นยังใช้จำนวนโควตาการรับจำนำข้าวในการเรียกความนิยมทางการเมืองจากชาวนาที่เป็นฐานคะแนนเสียงอีกด้วย รัฐบาลในขณะนั้นมักจะรับจำนำข้าวปริมาณมากในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญของประเทศ แต่อีกส่วนหนึ่งฐานคะแนนเสียงของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยอยู่ในภูมิภาคดังกล่าวเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในปีการเพาะปลูก 2003/04 รัฐบาลรับจำนำข้าวเปลือกประมาณ 1 ล้านตันจากภาคเหนือ พอปีการเพาะปลูก 2004/05 รัฐบาลรับจำนำข้าวเปลือกจากภาคเหนือประมาณ 2 ล้านตัน ที่สำคัญ ปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ในปีการเพาะปลูก 2003/04 รัฐบาลรับจำนำข้าวเปลือกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 261,100 ตัน พอปีการเพาะปลูกที่ 2004/05 รัฐบาลรับจำนำข้าวจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึง 5.26 ล้านตัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลในขณะนั้นเพิ่มปริมาณการรับจำนำข้าวเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่า 2000 เปอร์เซ็นต์

ที่สำคัญที่สุด การเพิ่มขึ้นของปริมาณการรับจำนำข้าวเกิดขึ้นในปีที่กำลังจะมีการเลือกตั้งทั่วไป (2005) ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวน 76 และ 135 ที่นั่ง ตามลำดับ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548) พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมักจะได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้นการจัดสรรโครงการที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกพรรคของตนจึงเป็นกลายเป็นแนวนโยบายของพรรคการเมือง ต้องไม่ลืมว่ากลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงกลุ่มใหญ่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในพื้นที่ชนบท และเป็นชาวนาที่ต้องการความช่วยเหลือจากโครงการของรัฐเนื่องจากมีรายได้น้อย โครงการที่มีลักษณะอุดหนุนด้วยเงินสดมักจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่ที่เป็นชาวนา

การลดน้ำหนักความชื้นของข้าวเปลือกที่เข้าโครงการรับจํานําเป็นอีกประเด็นที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยทำเพื่อเปิดโอกาสให้ชาวนาสามารถนำข้าวเข้าโครงการได้มากขึ้น โดยแบ่งประเภทของความชื้นออกเป็นประเภทต่าง ๆ และมีการหักลดราคาตามความชื้นที่สูงขึ้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2544 เล่ม 118 ตอนพิเศษ 42ง) ซึ่งแตกต่างจากเมื่อก่อนที่รัฐบาลจะไม่รับจํานําข้าวที่มีความชื้นมากกว่า 15 เปอร์เซ็นต์

ช่วงที่ 2 ปี 2011 ถึง 2014 รัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่นำโดยนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ขยายโครงการรับจํานําข้าวเปลือกให้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลโดยเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานําให้เป็นโครงการเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร ไม่ใช่โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาราคาค้าวเปลือกตกต่ำ

“วัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานําข้าว คือ (1) เพื่อยกระดับรายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวนา (2) เพื่อสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน เพราะเมื่อชาวนามีรายได้สูงขึ้นก็จะจับจ่ายมากขึ้น มีเงินหมุนเวียนภายในประเทศมากขึ้น (3) เพื่อดึงอุปทานข้าวเข้ามาอยู่ในความควบคุม ทำให้สามารถสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวได้ (4) เพื่อยกระดับราคาข้าวไทยให้สูงขึ้นทั้งระบบ เนื่องจากข้าวไทยเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ จึงควรจะได้ราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศผู้ส่งออกรายอื่น (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2557, หน้า 2-2)”

ขนาดของโครงการรับจํานําข้าวของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยมีขนาดใหญ่กว่าโครงการรับจํานําข้าวของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชนเป็นอย่างมาก มีข้าวเข้าโครงการรับจํานําเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในช่วงปี 2011 ถึง 2014 มีข้าวเปลือกเข้าโครงการรับจํานํากว่า 54 ล้านตัน (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2557) ในด้านงบประมาณ รัฐบาลพรรคเพื่อไทยใช้งบประมาณในโครงการดังกล่าวกว่า 8 แสนล้านบาทซึ่งคิดเป็นร้อยละ 17 ของงบประมาณแผ่นดิน (อัมมาร สยามวาลา, 2557) จะเห็นได้ว่า ขนาดของโครงการรับจํานําข้าวของพรรคเพื่อไทยมีขนาดใหญ่กว่าโครงการรับจํานําในอดีต (แม้แต่โครงการรับจํานําสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและพลังประชาชน) หลายเท่าตัว ในแง่มุมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โครงการรับจํานําสมัยรัฐบาลพรรคเพื่อไทยมีจำนวนชาวนาที่เข้าร่วมโครงการรับจํานําจำนวนมากกว่า 1 ล้านคนซึ่งสะท้อนให้เห็นความต้องการในการระดมความสนับสนุนทางการเมืองจากโครงการรับจํานําข้าว มีจำนวนโรงสีที่เข้าร่วมโครงการกว่า 1,000 โรงสี โรงสีหลายแห่งเป็นโรงสีเกิดใหม่เพื่อรองรับโครงการรับจํานําข้าวโดยหวังทำกำไรจากการเข้าโครงการรับจํานําข้าว¹³

¹³ สัมภาษณ์อดีตเจ้าของตลาดกลางข้าวเปลือก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2559

ด้วยขนาดของโครงการรับจำนำข้าวที่ใหญ่โตมโหฬาร ทำให้เกิดช่องว่างในการทุจริตในกระบวนการดำเนินโครงการ¹⁴ การรับจำนำข้าวเปลือกจำนวนมหาศาลทำให้กระบวนการตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐไม่ทั่วถึง ประกอบกับข้าวเปลือกมีได้อยู่ในโกดังของรัฐบาลแต่เป็นของเอกชน ทำให้เกิดการลักลอบนำข้าวเปลือกไปจำหน่ายในตลาดหรือนำมาวนเข้าโครงการใหม่หรือ “เวียนเทียนข้าว” มีการลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาเข้าโครงการรับจำนำซึ่งไม่มีทางที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะควบคุมดูแลได้ทั่วถึง ด้วยปริมาณข้าวมหาศาลทำให้การดูแลรักษาสภาพข้าวเปลือกเป็นไปอย่างยากลำบาก ทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพได้เร็วและไม่สามารถขายต่างประเทศได้ ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐบาลในการใช้งบประมาณดูแลข้าวเปลือกเหล่านั้น

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูก การผลิต และการส่งออกเป็นอย่างมาก ในด้านการเพาะปลูก โครงการรับจำนำข้าวทำให้เกิดพฤติกรรม “พึ่งพารัฐ” ในการเพาะปลูก กล่าวคือ ชาวนาตัดสินใจปลูกข้าวที่มีคุณภาพต่ำแต่ให้ผลผลิตเร็วเพื่อขายข้าวให้แก่รัฐบาลแทนที่จะปลูกและพัฒนาการเพาะปลูกข้าวของตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดหรือเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิตของตนเอง (ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ, 2557) ชาวนามีค่าใช้จ่ายแอบแฝงที่เพิ่มสูงขึ้นจากโครงการรับจำนำข้าว กล่าวคือ ชาวนาต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูก เก็บเกี่ยวและการขนส่งข้าวเปลือกเข้าโครงการรับจำนำให้ทันโครงการหมดระยะซึ่งเป็นภาระต่อชาวนาเป็นอย่างมาก

ในด้านการผลิต โครงการรับจำนำทำลายตลาดกลางค้าข้าวซึ่งเป็นกลไกการค้าข้าวที่สำคัญในระบอบนโยบายรับจำนำข้าวแบบจำกัด ตลาดกลางค้าข้าวขนาดใหญ่ทั่วประเทศหายไปเพราะการแทรกแซงของรัฐบาลโดยการรับซื้อข้าวในราคาสูง (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ทำลายกลไกการค้าข้าวที่คิดขึ้นในช่วงรัฐบาลทักษิณคนแรกเป็นผู้คิดขึ้น ที่สำคัญที่สุด โครงการรับจำนำทำให้เกิดโรงสีจำนวนมากที่ไม่มีความจำเป็น ผู้ที่มีทุนในท้องถิ่นในขณะนั้นลงทุนสร้างโรงสีหรือทำข้าวเพื่อเข้าโครงการรับจำนำโดยเฉพาะ โรงสีบางแห่งสร้างใกล้ทุ่งนาเพื่อรับข้าวเปลือก อย่างไรก็ตามเมื่อโครงการรับจำนำยุติลง โรงสีและทำข้าวหลายแห่งปิดตัวลงซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจในพื้นที่เป็นอย่างมาก ในด้านการส่งออก โครงการรับจำนำข้าวเหลือทำให้ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยลดลง Laiprakobsup (2014) ได้คาดการณ์ผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวที่มีต่อการส่งออกข้าวของไทยว่าทำให้ปริมาณการส่งออกลดลงกว่า 100,000 ตัน ต่อเดือน เท่ากับว่าโครงการรับจำนำข้าวทำให้ความสามารถในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศของไทยลดลง

¹⁴ ผู้วิจัยไม่ขอลงรายละเอียดในการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวเพราะไม่ใช่วัตถุประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้ที่สนใจการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวโดยละเอียดสามารถดู อัมมาร สยามวาลา และคณะ (2557)

การกำหนดนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในรัฐบาล คสช. ภายหลังจากทำรัฐประหารปี 2014 รัฐบาล คสช. ปฏิเสธการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเนื่องจากไม่ต้องการดำเนินนโยบายที่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่ถูกทำรัฐประหาร หลังจากเข้ามาเป็นรัฐบาลไม่นาน รัฐบาล คสช. ดำเนินการทางกฎหมายกับโครงการรับจำนำข้าวโดยการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายบริหารและจัดการข้าวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวโดยประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการระดับอธิบดีเป็นหลัก ไม่มีตัวแทนจากภาคเอกชนและชาวนา (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 131 ตอนพิเศษ 163ง) และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ประกอบด้วย 1) คณะอนุกรรมการจัดทำบัญชีข้าวคงเหลือของรัฐ 2) คณะอนุกรรมการด้านการผลิตและการตลาดข้าว 3) คณะอนุกรรมการด้านการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือแห่งรัฐ 4) คณะอนุกรรมการพิจารณาการระบายข้าว

รัฐบาล คสช. หันมาดำเนินนโยบายส่งเสริมการเพาะปลูกแทนการพยุงราคา นโยบายการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล คสช. สามารถแบ่งได้เป็น 3 แบบ รูปแบบที่ 1 การช่วยเหลือด้านการเพาะปลูก รัฐบาล คสช. ให้เงินช่วยเหลือการเพาะปลูกข้าวในจำนวนจำกัด ธนพันธ์ ไร่ประกอบทรัพย์ (2561, หน้า 152) อธิบายมาตรการช่วยเหลือชาวนาในด้านการเพาะปลูกของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2557 ถึงปัจจุบัน ไว้ว่า

“ในฤดูกาลเพาะปลูกที่ 2557/58 รัฐบาลกำหนดมาตรการช่วยเหลือชาวนาด้านการเพาะปลูกไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกิน 15 ไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558) ในฤดูกาลเพาะปลูกที่ 2559/60 รัฐบาลกำหนดมาตรการช่วยเหลือชาวนาด้านการเพาะปลูกไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกิน 10 ไร่ (รัฐบาลไทย, 2560) ในส่วนฤดูกาลเพาะปลูกที่ 2560/61 รัฐบาลกำหนดมาตรการช่วยเหลือด้านการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่ (เพื่อคุณ, 2560) โดยชาวนาต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรและมีบัญชีเงินฝากกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) จะเห็นได้ว่ามาตรการช่วยเหลือชาวนาด้านการเพาะปลูกของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ เป็นมาตรการระยะสั้นและบางฤดูกาลเพาะปลูกก็ไม่ได้ดำเนินการ (เช่น ฤดูกาลเพาะปลูก 2558/59) ส่วนปริมาณความช่วยเหลือก็ไม่เหมือนกันในแต่ละฤดูกาลเพาะปลูก”

โดยชาวนาจะต้อง 1) ขึ้นทะเบียนเกษตรกรเพื่อยืนยันการเป็นเกษตรกร 2) ต้องมีหลักฐานยืนยันว่ามีการเพาะปลูกข้าวในฤดูกาลผลิตนั้นจริง ๆ (ธนพันธ์ ไร่ประกอบทรัพย์, 2561) โดยมีการประชามในหมู่บ้านหรือชุมชนเพื่อยืนยันการเพาะปลูกจริงของชาวนาคนนั้น ส่วนชาวนาที่เช่าที่นาต้องยื่นสำเนาหลักฐานการเช่าที่นาและโฉนดที่ดิน

รูปแบบที่ 2 ได้แก่ มาตรการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชชนิดอื่นและการเลี้ยงสัตว์เศรษฐกิจ รัฐบาล คสช. ส่งเสริมให้ชาวนาหันมาเพาะปลูกพืชที่หลากหลายและเลี้ยงสัตว์เศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวนา

และต้องการลดปริมาณการเพาะปลูกข้าวโดยเฉพาะข้าวนาปรัง กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาล คสช. ต้องการลดแรงกดดันทางการเมืองจากชาวนาหากเกิดกรณีข้าวล้นตลาดและราคาข้าวตกต่ำ นอกจากนี้ การส่งเสริมให้ปลูกพืชอื่น ๆ เพราะไทยประสบปัญหาภัยแล้งช่วงปี 2014 – 2016 การปลูกข้าวช่วงฤดูแล้งไม่ได้ผลและเกิดความเสียหายได้ เพื่อลดแรงกดดันจากชาวนา รัฐบาลจึงพยายามส่งเสริมให้ชาวนาเพาะปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อย เช่น ปอเทือง ถั่ว

ในอดีต รัฐบาลส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ เช่น พืชไร่ พืชสวน เนื่องจากเป็นแนวการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการสร้างความหลากหลายทางการผลิตสินค้าเกษตร (Agricultural Diversification) (ดูส่วนที่ 4.3.2) เพื่อให้ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารได้หลากหลาย และเพื่อป้องกันวิกฤติพืชอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรแปรรูปและอุตสาหกรรมการผลิต อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในระยะหลัง (โดยเฉพาะรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์) ดำเนินมาตรการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชประเภทอื่น ๆ และเลี้ยงสัตว์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ชาวนาลดการปลูกข้าว (โดยเฉพาะนาปรัง) มาตรการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชที่หลากหลายของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ เป็นตัวอย่างของมาตรการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชชนิดอื่น ๆ เพื่อจูงใจให้ชาวนาลดการเพาะปลูกข้าวโดยเฉพาะนาปรัง ในฤดูกาลเพาะปลูกนาปรัง 2559 รัฐบาล (ผ่านทางกรมส่งเสริมการเกษตร) กำหนดมาตรการสนับสนุนชาวนาให้ปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกพืชประเภทอื่น ๆ พร้อมทั้งการปรับเปลี่ยนพื้นที่การเพาะปลูก ไร่ละ 5,000 บาท ไม่เกิน 5 ไร่ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2559)¹⁵ ในส่วนของการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ รัฐบาลให้เงินสนับสนุนพันธุ์ปลาครีวเรือนละ 2,300 บาท และพันธุ์สัตว์ขนาดเล็กครีวเรือนละ 2,844 บาท (คลวรธรรม สนสุข, 2559)¹⁶ ในฤดูกาลเพาะปลูกนาปรัง 2560 รัฐบาล (ผ่านทางกรมส่งเสริมการเกษตร) กำหนดมาตรการสนับสนุนชาวนาให้เพาะปลูกพืชไร่ พืชล้มลุก เช่น พืชตระกูลถั่ว และพืชบำรุงดิน เช่น ปอเทือง โดยให้เงินสนับสนุนไร่ละ 2,000 บาท ไม่เกิน 5 ไร่ (ประชาชาติธุรกิจ, 2560)¹⁷ โดยชาวนาต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรและลงทุนเพาะปลูกก่อน หน่วยงานรัฐจึงจะให้เงินช่วยเหลือสนับสนุน

มีข้อสังเกตว่ามาตรการช่วยเหลือด้านการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวและมาตรการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกจะให้ชาวนาลงทุนการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกพืชประเภทอื่น ๆ ก่อนแล้วรัฐบาลจะช่วยเหลือ

รูปแบบที่ 3 การช่วยเหลือด้านการเพาะปลูกแก่ชาวนาในรูปแบบกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรโครงการของรัฐบาล คสช. ที่สำคัญ ได้แก่ โครงการนาปลงใหญ่ ซึ่งต้องการให้ชาวนารวมตัวกันในรูปแบบ

¹⁵ <http://ssnet.doae.go.th/wp-content/uploads/2016/10/คู่มือโครงการเกษตรกรรมทางเลือกอื่น.pdf>

¹⁶ <http://isaanrecord.com/2016/10/25/zoning-rice-farming-policy-fail/>

¹⁷ https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1473850713

ของกลุ่มเกษตรกรไม่ต่ำกว่า 30 คน หรือไม่ต่ำกว่า 500 ไร่ โดยรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือในด้าน 1) การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่กลุ่มชาวนา 2) การจัดหาปัจจัยการเพาะปลูกเป็นจำนวนมากแต่ในราคาต่ำ 3) การเชื่อมโยงตลาดผู้บริโภคกับผลผลิตของชาวนา โดยรัฐบาล คสช. เริ่มดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ตั้งแต่ปีการเพาะปลูกที่ 2559 โดยมีเงื่อนไขดังนี้ 1) เป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีสมาชิกจำนวน 5 คนขึ้นไป (มากกว่า 5 คนได้) เพื่อเหมาะสมในการจัดทำระบบควบคุมภายในแบบกลุ่ม และการบริหารจัดการการผลิตข้าวอินทรีย์ตามมาตรฐาน 2) มีพื้นที่ของกลุ่มรวมกันไม่ต่ำกว่า 100 ไร่ (มากกว่า 100 ไร่ได้) อยู่ในชุมชนเดียวกันหรือในบริเวณใกล้เคียงกัน และอยู่ในตำบลเดียวกัน 3) พื้นที่เข้าร่วมโครงการต้องไม่ได้การรับรองการผลิตข้าวตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ใด ๆ (กรณีเกษตรกรมีใบรับรองยังคงอายุการรับรองอยู่ และมีความต้องการขยายพื้นที่/หรือเพิ่มจำนวนแปลง สามารถเข้าร่วมโครงการฯ ได้ โดยแปลงที่เข้าร่วมนั้นต้องยังไม่ได้รับการรับรอง) 4) มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติ (เช่น อาศัยน้ำฝน สระน้ำ คูคลอง บ่อน้ำ บ่อบาดาล เป็นต้น) หรือแหล่งน้ำที่มีความเหมาะสมกับการผลิตข้าวอินทรีย์ 5) พื้นที่มีเอกสารสิทธิ์ หรือพื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากหน่วยงานที่มีสิทธิ์รับรอง โดยชื่อที่ระบุในเอกสารสิทธิ์จะต้องเป็นชื่อเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ หรือมีเอกสารรับรองจากเจ้าของเอกสารสิทธิ์ 6) จัดทำรายละเอียดข้อมูลการปลูกข้าวอินทรีย์ของกลุ่ม แยกรายแปลง (หากเข้าร่วมโครงการมากกว่า 1 แปลง) ที่ตั้งแปลง พื้นที่ปลูกข้าว พันธุ์ข้าวที่ปลูก 7) ต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) 8) เกษตรกรเข้าร่วมโครงการที่เป็นสมาชิกนาแปลงใหญ่ ให้คงสภาพความเป็นสมาชิกนาแปลงใหญ่ไว้ และให้เกษตรกรเลือกรับการสนับสนุนที่ซ้ำซ้อนทางใดทางหนึ่งเพียงอย่างเดียว และ 9) หากเกษตรกรยกเลิกการเข้าร่วมโครงการหลังจากได้รับเงินสนับสนุนแล้วเกษตรกรจะไม่สามารถสมัครเข้าร่วมโครงการนี้ได้อีก อย่างไรก็ตาม รัฐบาล คสช. ยังไม่ทิ้งโครงการรับจํานําเสียทีเดียว รัฐบาลได้ดำเนินโครงการชะลอการขายข้าวเปลือกหรือรับจํานําอย่างฉางเพื่อช่วยเหลือชาวนาที่เก็บเกี่ยวข้าวแล้วแต่ยังไม่ได้ขาย โดยรัฐบาลจะชดเชยเป็นค่าเก็บรักษาข้าวเปลือกและค่าขนย้ายโดยรัฐบาล คสช. ดำเนินนโยบายดังกล่าวมาตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2017

2.5 ตำรวงานวิจัยการเปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนาโดยสังเขปมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ประการที่ 1 งานวิจัยมุ่งเน้นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลงของวิธีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนา การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างแบ่งออกเป็นการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิตแบบทุนนิยมที่เน้นการผลิตสินค้าจำนวนมากและเน้นการขายและส่งออกไปยังตลาดโลก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเข้ามาของระบบตลาดนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของวิธีการ

เพาะปลูกและการผลิตของชาวนา ทำให้ชาวนาปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากการเพาะปลูกเพื่อการยังชีพและกินในครัวเรือนเป็นการเพาะปลูกในปริมาณมากเพื่อการขายและส่งออก การเข้ามาของระบบการผลิตเพื่อการตลาดทำให้ชาวนาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการเพาะปลูกของตนเองที่เน้นการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว (Monocrop) เพื่อการขายและลงทุนในการเพาะปลูกและไม่เก็บผลผลิตไว้บริโภคในครัวเรือน

การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจไทยที่เน้นการส่งออกนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สร้างความเปลี่ยนแปลงในวิธีการผลิตของชาวนาโดยเฉพาะในเขตภาคกลางเป็นอย่างมาก ชาวนาในภาคกลางปรับเปลี่ยนวิธีการเพาะปลูกจากการเพาะปลูกแบบยังชีพมาเป็นการเพาะปลูกเพื่อการขาย พฤติกรรมการเพาะปลูกที่ปรับเปลี่ยนได้แก่ 1) การเพาะปลูกพันธุ์ข้าวที่ใช้รอบระยะสั้นในการเก็บเกี่ยว 2) เพาะปลูกข้าว 2-3 รอบ (หากมีน้ำเพียงพอ) 3) จ้างแรงงานและเครื่องจักรในทุกขั้นตอนการเพาะปลูก 4) เข้าที่นาเพิ่มเพื่อเพิ่มปริมาณการเพาะปลูก (สมพร อิศวิลานนท์, 2553; สุภา ไยเมือง และคณะ, 2561)

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของวิธีการผลิตของชาวนาในภาคกลางและตะวันออกเฉียงเหนือ อรรถจักร สัตยานุรักษ์ (2560) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าวิธีการเพาะปลูกของชาวนาไทยในภาคกลางและภาคอีสานมีลักษณะเป็น “ผู้ประกอบการนา” ที่เพาะปลูกข้าวเพื่อการขายมากกว่าการยังชีพและพึ่งพาแรงงานและเครื่องจักรการเกษตรในทุกขั้นตอนการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว การเปลี่ยนแปลงของวิธีการเพาะปลูกของชาวนาเกิดจากอิทธิพลของ “การผลิตเพื่อการตลาด” ในภาคการเกษตรโดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำภาคกลาง (อย่างน้อย ๆ ก็ 30 ปี) ความพยายามในการเร่งส่งออกข้าวทำให้ชาวนาจำเป็นต้องเร่งเพาะปลูกและเพาะปลูกให้มากขึ้น การเพาะปลูกแบบยังชีพจึงไม่เหมาะกับการผลิตเพื่อการตลาด ชาวนาจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการเพาะปลูกและพฤติกรรมกรรมการเพาะปลูกให้สอดคล้องกับการผลิตเพื่อการตลาด จามะรี เชียงทอง (2560) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าชาวนาในสังคมสมัยใหม่ใช้เทคโนโลยีในการช่วยเหลือการเพาะปลูกและการขายข้าวเปลือก เช่น การใช้โทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสาร การใช้ application ในโทรศัพท์เพื่อตรวจสอบสภาพภูมิอากาศและการตรวจสอบราคา ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของชาวนาในจังหวัดบึงกาฬ เชิดชาย หมั่นภักดี (2560) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าวิธีการเพาะปลูกของชาวนาที่จังหวัดบึงกาฬเน้นการเพาะปลูกเพื่อการค้ามากขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ถึง 1980 ซึ่งรัฐเข้ามาส่งเสริมการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวในปริมาณมากด้วยวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มรายได้ให้กับชาวนาและต่อสู้กับการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ในพื้นที่ภาคอีสาน

น่าสนใจว่า งานวิจัยของเชิดชาย ซึ่งชี้ให้เห็นว่า “การเข้ามาของอำนาจรัฐ” เป็นปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อวิธีการผลิตของชาวนา รัฐส่งผลกระทบต่อปรับเปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูก 2 ประการด้วยกัน ประการที่ 1 การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางการเมือง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองและกลุ่มผู้นำทางการเมือง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ทำให้เกิดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและตลาด การเข้ามาของลัทธิเจ้าอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น

ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อชาวนาโดยเฉพาะชาวนาในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำสำคัญ ๆ ที่อยู่ใกล้กับอำนาจรัฐอาณานิคม ภายหลังจากการยึดครองและล้อมลางระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐบาลอาณานิคมมีวัตถุประสงค์ในการผลักดันให้ชาวนาเพาะปลูกจำนวนมากเพื่อตอบสนองการบริโภคในประเทศอาณานิคมและการส่งออกไปยังประเทศเจ้าอาณานิคมและขายต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลอาณานิคมกำหนดนโยบายที่สนับสนุนการเพาะปลูกเพื่อการค้าซึ่งขัดแย้งกับวิถีการเพาะปลูกแบบยังชีพของชาวนา หากนโยบายของรัฐบาลอาณานิคมส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ชาวนามีแนวโน้มที่จะสร้างความรุนแรงเพื่อต่อต้านนโยบาย จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอาณานิคมกับชาวนาและนำไปสู่ขบวนการกบฏชาวนาในหลายพื้นที่ ในการศึกษาความขัดแย้งระหว่างในชาวนากับเจ้าอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Scott (1985) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าขบวนการกบฏชาวนาเป็นการต่อต้านนโยบายของรัฐบาลอาณานิคม นโยบายที่ขูดรีดชาวนาด้วยการ “เก็บภาษีในอัตราที่สูง” หรือ “ซื้อผลผลิตในราคาที่ต่ำ” ทำให้รายได้ของชาวนาต่ำกว่า “ระดับการยังชีพ” (Subsistence Line) ประเด็นของ Scott คือการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตของชาวนาและการต่อต้านรัฐบาลของชาวนาสอดคล้องไปกับบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

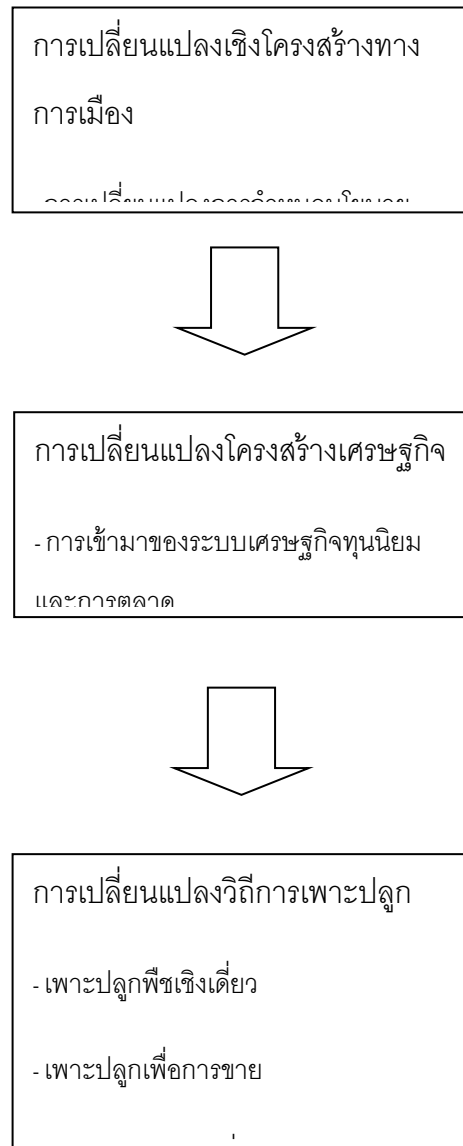
ประการที่ 2 การเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายการกระจายทรัพยากรซึ่งส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกของชาวนา การเมืองแบบประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง (Democratic and Electoral Politics) สร้างแรงจูงใจให้ผู้นำทางการเมืองกำหนดนโยบายการกระจายทรัพยากรให้ชาวนาซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในสังคมเพื่อเรียกความนิยมทางการเมืองจากชาวนา ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับระบอบการเมืองเผด็จการ การกระจายทรัพยากรสาธารณะในรูปแบบการอุดหนุนและการช่วยเหลือมักจะมีปริมาณมากในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย (Laiprakobsup & Tangsupvattana, 2016) นโยบายอุดหนุนเป็นปัจจัยผลักดันให้ชาวนาเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกเป็นแบบการค้าโดยเพาะปลูกปริมาณมากและเพื่อขายมากกว่าเก็บไว้กิน นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและเพื่อไทยช่วงปี 2000 ถึง 2014¹⁸ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อวิถีการเพาะปลูกของชาวนา งานวิจัยของ ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ (2557) ซึ่งชี้ให้เห็นว่านโยบายรับจำนำข้าวเปลือกทำให้ 1) ชาวนาเพาะปลูกข้าวที่สามารถเก็บเกี่ยวได้ไม่เกิน 90 วัน 2) จ้างแรงงานและเครื่องจักรในทุกขั้นตอนการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว 3) เช่าที่ดินในปริมาณมาก (มากกว่าที่ดินตนเองถือครอง) เพื่อการเพาะปลูก และ 4) ขายข้าวเข้าโครงการรับจำนำของรัฐบาลมากกว่าขายให้กับตลาด กล่าวอีกนัยหนึ่ง วิถี

¹⁸ พรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลปี 2001 ถึง 2006 ส่วนพรรคเพื่อไทยซึ่งแกนนำพรรคมาจากพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลปี 2011 ถึง 2014

การเพาะปลูกของชาวนาไทยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่มีแรงจูงใจในการกำหนดนโยบายอุดหนุนชาวนาด้วยการรับซื้อผลผลิตในราคาที่กำหนด (ชนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2557)

ประการที่ 2 งานวิจัยใช้กรณีศึกษาในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของชาวนา จากการสำรวจงานวิจัย พบว่ากรณีศึกษาที่งานวิจัยมักใช้แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 งานวิจัยในกลุ่มนี้มักศึกษาการเปลี่ยนแปลงของชาวนาในภาคกลาง (โดยเฉพาะในเขตภาคกลางตอนล่าง) เนื่องจากภาคกลางเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจเป็นเวลานานและต่อเนื่องตั้งแต่การทำสนธิสัญญา Bowring ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ซึ่งทำให้วิถีการเพาะปลูกของชาวนาในเขตภาคกลางเน้นการเพาะปลูกเพื่อการค้าและการส่งออก ชาวนาในภาคกลางยังได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจในระดับมหภาคของไทยตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยเน้นการส่งออก (โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม) และการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) ทำให้เกิดนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่ภาคกลางซึ่งใกล้กับกรุงเทพมหานคร ชาวนาขายที่นาให้กับอุตสาหกรรมและมาเป็นผู้เช่าที่ดินทำกิน จนปริมาณการเช่าที่ดินของชาวนาเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ดินในกรรมสิทธิ์ของตนเอง ชาวนาต้องเช่าที่นาที่อยู่ห่างไกลจากที่อยู่ของตนเอง จึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานและเครื่องจักรในการเพาะปลูก ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2558) วิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยต่อวิถีการเพาะปลูกของชาวนาในจังหวัดนครปฐม ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ (2557) ทำการศึกษาผลกระทบของการกำหนดนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกต่อวิถีการเพาะปลูกในจังหวัดพิจิตร มหาสารคาม และอุบลราชธานี

กลุ่มที่ 2 งานวิจัยในกลุ่มนี้มักศึกษาการเปลี่ยนแปลงของชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจาก 1) ภาคอีสานเป็นพื้นที่ที่เพาะปลูกข้าวมากที่สุดและเป็นข้าวพันธุ์ที่มีคุณภาพ (ข้าวหอมมะลิ) 2) ภาคอีสานมีประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างชาวนากับรัฐ 3) ชาวนาในภาคอีสานมีจำนวนมากซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญในการเลือกตั้ง กนกพร รัตนสุธีระกุล (2557) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการเพาะปลูกของชาวนาในจังหวัดมหาสารคาม เชิดชาย หมั่นภักดี (2560) วิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเข้ามาของอำนาจรัฐต่อวิถีการเพาะปลูกของชาวนาในจังหวัดบึงกาฬ



รูปที่ 2.3: ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และวิธีการ
เพาะปลูก

ประการที่ 3 งานวิจัยวิเคราะห์ผลกระทบเชิงลบของการเปลี่ยนแปลงระดับมหภาคต่อชาวนา และ ความพยายามในการปรับตัวในรูปแบบต่าง ๆ จากการสำรวจงานวิจัย พบว่าผลกระทบเชิงลบที่เกิดกับชาวนา มีด้วยกัน 3 ประการ **ประการที่ 1** การเพาะปลูกเพื่อการค้าและการกำหนดนโยบายของรัฐทำให้ชาวนามี ภาระต้นทุนการเพาะปลูกที่สูงขึ้น งานวิจัยของ ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ (2557) ชี้ให้เห็นว่านโยบายรับ จำนำข้าวเปลือกทำให้ชาวนาในภาคกลางและอีสานมีต้นทุนการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวสูงขึ้นเนื่องจาก ชาวนาต้องรีบเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวก่อนโครงการของรัฐบาลจะสิ้นสุด ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2558) ชี้ให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ผลักดันให้ชาวนาต้องเพาะปลูกข้าวในปริมาณมากขึ้น แต่ต้นทุนการ เพาะปลูกที่สูงขึ้น ราคาผลผลิตที่ผันผวน และความเสื่อมโทรมของการช่วยเหลือจากเครือญาติและชุมชน ทำ ให้ชาวนาประสบปัญหาความยากลำบากในการเพาะปลูก ทำให้ชาวนากลายเป็นกลุ่มที่ “เปราะบาง (Precarious Social Group)” เพราะไม่สามารถคาดการณ์ผลกระทบที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเมืองได้ **ประการที่ 2** การเพาะปลูกเพื่อการค้าและการกำหนดนโยบายของรัฐทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในหมู่ชาวนา ชาวนาบางกลุ่ม (โดยเฉพาะชาวนาที่มีฐานะยากจน) ไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยการเพาะปลูกที่มีคุณภาพและการช่วยเหลือจากภาครัฐ ชาวนาที่มีฐานะที่ดีและเจ้าของปัจจัยการเพาะปลูก เช่น เจ้าของที่ดิน ร้านค้าปัจจัยการเพาะปลูก หรือโรงสี มีโอกาสในการเข้าถึงการช่วยเหลือของภาครัฐมากกว่า งานวิจัยของ Laiprakobsup (2017) และ ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ และคณะ (2560) ชี้ให้เห็นว่าชาวนาที่มีฐานะยากจนมี แนวโน้มที่จะเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐได้น้อยกว่าชาวนาที่มีฐานะดีและเจ้าของปัจจัยการ เพาะปลูก **ประการที่ 3** ชาวนาปรับตัวได้ลำบากในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหากไม่มีการปรับเปลี่ยนการ กำหนดนโยบาย งานวิจัยชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายข้าวปัจจุบันที่อยู่ในกรอบของระบบการผลิตเชิง พาณิชย์เข้มข้นจะไม่สนับสนุนให้ชาวนายู่รอดได้ การอุดหนุนระยะสั้นไม่ช่วยสนับสนุนให้ชาวนายู่รอด แต่กลับกลายเป็นการทำให้ชาวนากลายเป็น “กลุ่มที่ต้องพึ่งพา (Dependent Group)” ที่ต้องรอความช่วยเหลือ และเรียกร้องความช่วยเหลือจากภาครัฐตลอดเวลา (ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ, 2557; ชลิตา บัณฑิตวงศ์)

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าวิถีการผลิตแบบตลาดเข้มข้นและการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการผลิตข้าวระหว่างชาวนาด้วยกันเอง ชาวนาที่มีฐานะยากจนและถือ ครองปัจจัยการเพาะปลูกน้อย (หรือชาวนาที่ทำนาเช่า) มีโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการเพาะปลูกและการ ช่วยเหลือต่าง ๆ น้อยกว่าเจ้าของปัจจัยการผลิตและชาวนาที่มีฐานะดีกว่า ผู้วิจัยจึงมีข้อสังเกตเชิงว่า **มีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างชาวนาที่ทำนาเช่ากับชาวนาที่มีที่ดินเป็นของตนเองในการเข้าถึงโครงการ ช่วยเหลือของรัฐบาลและการรับรู้ข่าวสารในเรื่องการช่วยเหลือของรัฐบาล** นอกจากนี้ ชาวนาที่เข้าไม่ถึง ข้อมูลข่าวสาร เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา ทำให้ชาวนาเหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลโครงการ

ช่วยเหลือชาวนาอีกด้วยซึ่งทำให้ระดับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือมีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างชาวนาที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารกับชาวนาที่เข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสาร

2.6 สรุป

นโยบายข้าวของไทยมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดจากการจัดเก็บภาษีการส่งออกข้าวและการควบคุมราคาข้าวมาเป็นการอุดหนุนราคาข้าวเปลือกแก่ชาวนาผ่านโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและโครงการช่วยเหลือประเภทอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงของนโยบายข้าวไทยสอดคล้องไปกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายข้าวของรัฐบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิถีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนาในลักษณะที่มีความเป็น “เชิงพาณิชย์” มากขึ้น ชาวนาปลูกข้าวเพื่อการค้ามากกว่าการยังชีพ ทำให้ชาวนาลงทุนในการเพาะปลูกมากขึ้นกว่าในอดีตรวมทั้งการเช่าพื้นที่ทำนาที่เพิ่มสูงขึ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตของตนเอง

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกของชาวนาส่งผลกระทบต่อชาวนาไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ชาวนาไทยเสี่ยงต่อการเป็นหนี้สินล้นพ้นตัวเพราะการลงทุนในการเพาะปลูกและการผลิตแต่ราคาผลผลิตกลับมีความผันผวนอย่างรุนแรง ชาวนาพึ่งพาวิถีการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์อย่างมากจนติดกับดักของการลงทุนอย่างมากแต่ได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า หรือ “วงจรรูบาทว์ของการเป็นหนี้สินในการเพาะปลูก” การทำนาเช่าเป็นตัวอย่างที่สะท้อนการติดกับวงจรรูบาทว์ของการเป็นหนี้สินได้ดีที่สุด ชาวนาต้องเช่าที่ดินจำนวนมากหาศาลจนเกินจำนวนที่ดินที่ตนเองถือครองอยู่เพื่อหวังจะเพิ่มการเพาะปลูก แต่ด้วยราคาผลผลิตที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ทำให้การทำนาเช่าไม่คุ้มค่า นอกจากนี้ ระบบการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์ทำให้เกิดสถานะ “ความเหลื่อมล้ำ” ระหว่างชาวนากับผู้เล่นอื่น ๆ ในกระบวนการผลิตข้าว เช่น เจ้าของที่นา เจ้าของปัจจัยการเพาะปลูก ผู้ประกอบการ หรือแม้แต่รัฐ การทำนาเช่าทำให้ชาวนาอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าผู้เล่นอื่น ๆ ในกระบวนการผลิตข้าวจนทำให้ชาวนา (โดยเฉพาะที่ทำนาเช่า) เป็น “กลุ่มเปราะบาง” ที่สุดในกระบวนการผลิต

บทที่ 3

การออกแบบงานวิจัย

3.1 บทนำ

บทที่ 3 อธิบายการออกแบบงานวิจัยการดำเนินงานในพื้นที่ภาคกลางและวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหาของชาวนาที่ทำนาเช่าในพื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่ จังหวัดชัยนาท พระนครศรีอยุธยา และสุพรรณบุรี งานวิจัยชิ้นนี้ผสมผสานการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย (ดูบทที่ 1) ในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจเก็บข้อมูลพื้นฐานจากกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่าใน 3 พื้นที่กรณีศึกษา และทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนาเพื่อให้เห็นสภาพทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างชาวนาและใช้เทคนิคทางสถิติอนุมาน T-Test วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวนาที่ทำนาเช่า ในส่วนของการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์รายบุคคลและสนทนากลุ่มกับกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่าเพื่อวิเคราะห์เจาะลึกในประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความคิดเห็นต่อนโยบายการช่วยเหลือของภาครัฐ และลักษณะการปรับตัวของชาวนาในพื้นที่กรณีศึกษา ส่วนที่ 3.2 อธิบายวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล โดยแบ่งออกเป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ส่วนที่ 3.3 จะเป็นการอธิบายข้อมูลของพื้นที่กรณีศึกษาและกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ผู้วิจัยทำการเลือกศึกษาและวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ส่วนที่ 3.4 สรุปบทที่ 3

3.2 อธิบายวิธีการวิธีการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์

ผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงปริมาณในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย (ดูบทที่ 1) ในส่วนของการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้การสำรวจเอกสาร (Documentary Review) โดยเน้นพระราชบัญญัติการเช่านาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อการทำเกษตรกรรม ผู้วิจัยสำรวจพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการทำงานเช่า ผู้วิจัยสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อการทำเกษตรกรรมและสภาพของการเช่านาโดยทั่วไป เช่น งานของ ศิริพร สัจจนันท์ และคณะ (2559) และ งานของ อุซุก คังบุตรศรี (2560) เพื่อสำรวจการทำงานเช่าในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อเปรียบเทียบกับการทำงานเช่าในพื้นที่กรณีศึกษา

ผู้วิจัยสัมภาษณ์รายบุคคล (Individual Interview) กับสนทนากลุ่ม (Focus Group) กลุ่มตัวอย่างทั้งนี้แล้วแต่ความสะดวกของกลุ่มตัวอย่าง ชาวนาบางรายสะดวกในการคุยเป็นรายบุคคล บางรายสะดวกคุยเป็นกลุ่ม ทั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดไว้ว่าจำนวนกลุ่มตัวอย่างในการสนทนากลุ่มอยู่ระหว่าง 3-4 ราย ต่อการสนทนากลุ่ม 1 ครั้ง เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งกันตอบและการผูกขาดการพูดคุยของชาวนาบางราย การสัมภาษณ์และการ

สนทนากลุ่มใช้เวลาประมาณ 45 – 60 นาที เพื่อไม่ให้เกิดการพูดคุยนานเกินไป โดยประเด็นการพูดคุยประกอบไปด้วย 4 หัวข้อหลัก คือ

- ข้อมูลส่วนบุคคล วิธีการเพาะปลูก และการทำงานเช่า
- ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานเช่า รวมทั้งความเหลื่อมล้ำของชาวนาที่ทำงานเช่า
- การ (ไม่) ปรับตัวของชาวนา
- ความเห็นต่อนโยบายและโครงการของภาครัฐ

ในส่วนของการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลพื้นฐานด้วยการทำแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำงานเช่าทั้งสิ้น 48 ราย โดยแบบสอบถามประกอบไปด้วย 4 ส่วน (ดูแบบสอบถามในภาคผนวก ก.)

- ส่วนที่ 1: ข้อมูลทั่วไปซึ่งเป็นข้อมูลเศรษฐกิจสังคมส่วนบุคคล (Socioeconomic Profile)
- ส่วนที่ 2: สภาพการทำงาน
- ส่วนที่ 3: สภาพการเช่านา
- ส่วนที่ 4: ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา และโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามด้วยสถิติเชิงพรรณนาเพื่อให้เห็นข้อมูลเบื้องต้นของวิธีการเพาะปลูกของกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำงานเช่า ในส่วนของการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำของชาวนาที่ทำงานเช่า ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติการวัดตัดขวาง (Cross Tabulation) ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเช่ากับการเข้าถึงนโยบายการช่วยเหลือของรัฐบาลซึ่งสะท้อนความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของชาวนา นอกจากนี้ เพื่อตรวจสอบว่าการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐของชาวนามีผลต่อการเข้าถึงนโยบายรัฐบาลหรือไม่ ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติ T-Test เพื่อวิเคราะห์ว่าชาวนาที่เข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายกับกลุ่มที่เข้าถึงไม่มีความแตกต่างในการเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

ในกรณีของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ผู้วิจัยมีสมมติฐานว่ามีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างชาวนาที่ไม่รู้กฎหมายการควบคุมค่าเช่านากับชาวนาที่ทราบในการเข้าถึงข้อมูลนโยบายการช่วยเหลือของรัฐบาล

ในส่วนของการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการกำหนดประเด็น (Thematic Method) (Laiprakobsup, 2018) ให้สอดคล้องกับข้อคำถามในการสัมภาษณ์เพื่อความสะดวกในการสกัดเนื้อหาจากการสัมภาษณ์ได้อย่างมีเป้าหมาย โดยมีการกำหนดคำสำคัญในการสกัดเนื้อหา ในกรณีของปัญหาและอุปสรรค ผู้วิจัยใช้คำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ “ความเหลื่อมล้ำ” “การเข้าถึงข้อมูล” การรู้ข่าวที่หลังจากผู้อื่น” “การไม่ถูกรวม” ในกรณีของการปรับตัวของชาวนา ผู้วิจัยใช้คำสำคัญหรือวลีที่เกี่ยวข้องกับ “วิธีการ

เพาะปลูกที่ลดการใช้สารเคมี” “เกษตรอินทรีย์” “การปลูกพืชประเภทอื่น ๆ นอกจากข้าวโดยไม่จำเป็นต้องเป็นพืชที่แนะนำโดยรัฐบาล” เพื่อให้เห็นรูปแบบความพยายามในการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูก

3.3 อธิบายข้อมูลพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลจากชาวนาที่ทำนาเช่า ใน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา และชัยนาท

1. **พื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี** กลุ่มตัวอย่างที่เก็บข้อมูลมีพื้นที่ทำนาอยู่ในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาสามชุก และมี 1 ราย ทำนาในเขตที่ราบลุ่ม อำเภอบางปลาม้า
2. **พื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา** กลุ่มตัวอย่างเก็บข้อมูลมีพื้นที่ทำนาอยู่ในเขตชลประทาน บ้านหนองน้ำใหญ่ อำเภอฟักไห้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พื้นที่นี้อยู่ในทุ่งผักไห้ ซึ่งมีลักษณะเป็นแก้มลิงรับน้ำในช่วงฤดูน้ำหลาก ระหว่างเดือน กันยายน – ตุลาคม แต่ถ้าปีใดน้ำมาก ระยะเวลาที่น้ำท่วมก็จะยาวไปจนถึงเดือนธันวาคม เนื่องจากพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง ทำให้ลักษณะดินในเขตนี้เป็นดินตะกอนที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์
3. **พื้นที่จังหวัดชัยนาท** กลุ่มตัวอย่างเก็บข้อมูล อยู่ในตำบลบางซุด อำเภอสรรคนิธิ จังหวัดชัยนาท มีพื้นที่ทำนาอยู่ในเขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบรมธาตุ อย่างไรก็ตามพบว่า พื้นที่ทำนาของชาวนาบางราย น้ำไม่เพียงพอในช่วงเข้าฤดูแล้ง ชาวนาในเขตนี้จึงมีการขุดบ่อบาดเพื่อนำน้ำมาใช้ในการเกษตรด้วย

ผู้วิจัยใช้เหตุผล 2 ประการในการเลือก 3 จังหวัด ประการที่ 1 การเพาะปลูกข้าวใน 3 จังหวัดมีความเข้มข้นในเชิงพาณิชย์ ชาวนาทั้งสามจังหวัดมีการทำนาเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้น จากการสอบถามข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่าชาวนาในสามพื้นที่เพาะปลูกข้าวเป็นหลักโดยเพาะปลูกถึง 2 ครั้งต่อปี (ดูหัวข้อย่อยข้อมูลการเพาะปลูกในส่วนนี้) ซึ่งถือว่าเพาะปลูกสูงกว่าชาวนาในจังหวัดภาคกลางอื่น ๆ ชาวนาที่ทำนาเช่าในสามจังหวัดเช่าที่นาเป็นปริมาณมาก ประการที่ 2 ชาวนาสามารถเข้าถึงตลาดการขายข้าวเปลือกได้ง่ายเนื่องจากมีโรงสีและลานตากข้าวจำนวนมากในพื้นที่



รูปที่ 3.1: อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ที่มา: ชนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ (2561)



รูปที่ 3.2: อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี
ที่มา: ชนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ (2561)



รูปที่ 3.3: อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท
ที่มา: นันทา กันตริ (2561)

ช่วงเวลาการทำนาของชาวนาในพื้นที่ทั้ง 3 แห่ง พบว่า พื้นที่สองแห่ง คือ ที่ อ.สรรคบุรี ชัยนาท และ ที่ อ. เมืองสุพรรณบุรี มีช่วงเวลา ใกล้เคียงกัน คือเริ่มทำนารอบแรกในช่วงเดือน พฤษภาคม และในช่วงเดือน เมษายน ทางชลประทานจะหยุดการส่งน้ำ อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ อำเภอ สรรคบุรี พบว่าชาวนาสามารถทำนาได้ 3 รอบ โดยใช้น้ำจากบ่อบาดาลร่วมด้วยในช่วงเข้าฤดูแล้ง ประมาณเดือน กุมภาพันธ์-มีนาคม ซึ่งจะเป็นช่วงที่น้ำจากคลองชลประทานไม่เพียงพอกับการทำนา

ชาวนาในพื้นที่ลุ่ม บ้านหนองน้ำใหญ่ อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และรายหนึ่งที่ทำนาเขต อำเภอบางปลาหมอ จังหวัดสุพรรณบุรี ช่วงเวลาทำนาจะเริ่มช้ากว่า คือ จะเริ่มทำนาหลังจากน้ำที่หลากท่วมในทุ่งเริ่มลดลง โดยทั่วไปประมาณเดือนมกราคม ของทุกปี แต่ถ้าปีใดที่น้ำน้อย ระดับน้ำที่หลากท่วมทุ่งลดลงเร็วกว่าปกติ การทำนาก็สามารถเริ่มในเดือน พฤศจิกายน-ธันวาคมของปี ระหว่างการเข้าไปเก็บข้อมูลในพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่าชาวนาทำการเพาะปลูกโดยใช้สารเคมีปราบศัตรูพืชเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ระหว่างทางที่ผู้วิจัยเดินทางในจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้วิจัยเห็นคน (อาจจะ เป็นชาวนาหรือแรงงานรับจ้าง) กำลังฉีดยาปราบศัตรูพืชในนาหรือใช้รถฉีดยาแทนแรงงานคนในช่วงเช้า สะท้อนให้เห็นว่าชาวนาส่วนหนึ่งยังคงพึ่งพาสารเคมีในการเพาะปลูกข้าวอยู่



รูปที่ 3.4: การนิตยาปราศรัฟืช อำเภอมืองสุพรรณบุรี จังหวิดสุพรรณบุรี

ที่มา: (บน) นันทา กันตริ (2561)

(ล่าง) ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ (2561)

ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างชาวนาทั้งหมด 45 ราย โดยให้ชาวนาตอบแบบสอบถาม (ดูส่วนที่ 3.3) โดยเกณฑ์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่างเป็นการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เฉพาะชาวนาที่ทำนาเช่า ผู้วิจัยยังคำนึงถึงจำนวนที่ดินเช่านาโดยให้กระจายจำนวนที่นาจากน้อยไปหาจำนวนมาก ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างแบ่งได้ดังนี้

ข้อมูลด้านเศรษฐกิจสังคม (Socioeconomic Profile)

- เพศ¹⁹: เพศหญิง 26 ราย เพศชาย 19 ราย
- อายุโดยเฉลี่ย²⁰: อยู่ที่ 58 ปี โดยอายุต่ำสุดอยู่ที่ 33 ปี และสูงสุดอยู่ที่ 86 ปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าชาวนาใน 3 จังหวัดมีอายุค่อนข้างมาก กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (31 รายจากจำนวนผู้ที่ระบุ 47 ราย)
- ระดับการศึกษา²¹: ส่วนใหญ่ระบุว่ามีการศึกษาที่ประถมศึกษา 31 ราย ตามมาด้วยระดับมัธยมศึกษาจำนวน 9 ราย ส่วนระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษารวมกัน 6 ราย
- อาชีพ: ส่วนใหญ่มีอาชีพหลักคือเป็นเกษตรกรและทำนา มีอยู่ 7 รายที่ระบุว่ามีอาชีพหลักคือ ค้าขายและรับจ้างทั่วไป ส่วนการทำนาเป็นอาชีพเสริม ในส่วนของอาชีพเสริม ชาวนาส่วนใหญ่มักจะรับจ้างทั่วไป รับจ้างเย็บผ้า บางส่วนปลูกพืชผักสวนครัวและไม่ดอกขายในชุมชน
- จำนวนสมาชิกในครอบครัว: โดยเฉลี่ยจะมีสมาชิกที่เป็นวัยเด็กและวัยเรียน 1 คน ส่วนสมาชิกวัยทำงานประมาณ 3 คน

ข้อมูลด้านรายได้และรายจ่ายของครัวเรือน (Household Income)

- ระดับรายได้: กลุ่มตัวอย่าง 20 รายระบุว่ามียาได้ครัวเรือนอยู่ที่ 100,000 ถึง 250,000 บาท ต่อปี ส่วนอีก 20 รายระบุว่ามียาได้มากกว่า 250,000 บาท ต่อปี อีก 8 ราย ระบุว่ามียาได้ต่ำกว่า 100,000 บาท ต่อปี ซึ่งถือว่าน้อยมากและมีความเสี่ยงที่จะมีการเป็นหนี้
- แหล่งรายได้: ส่วนใหญ่มาจากการทำนา บางส่วนระบุว่ามาจากการค้าขาย รับจ้างทั่วไป เช่น ขับรถส่งนักเรียน
- รายจ่ายต่อเดือน: โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 11,670.21 บาท รายจ่ายอันดับที่ 1 คือ ค่าอาหาร และค่าน้ำ ค่าไฟ รองลงมาได้แก่ ค่าฌาปนกิจซึ่งเป็นสวัสดิการหลักและเป็นเงินออมหลักของกลุ่มตัวอย่าง (จำนวน 32 ราย) และค่าการศึกษาบุตรธิดา (จำนวน 23 ราย) ค่าผ่อนรถ (จำนวน 17 ราย)

¹⁹ มี 3 รายที่ไม่ได้ระบุว่ามียาสุขภาพใด

²⁰ มี 1 รายที่ไม่ได้ระบุอายุของตนเอง

²¹ มี 2 รายไม่ได้ระบุการศึกษา

ข้อมูลลักษณะการเป็นหนี้สิน

- การมีหนี้สินในระบบและระยะเวลาการเป็นหนี้: กลุ่มตัวอย่างจำนวน 35 ราย (จากผู้ตอบ 48 ราย) ระบุว่าหนี้สินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ระยะเวลาเป็นหนี้สินโดยเฉลี่ย 10 ปี โดยต่ำสุดอยู่ที่ 6 เดือน สูงสุดอยู่ที่ 30 ปี²²
- การมีหนี้สินนอกระบบและระยะเวลาการเป็นหนี้: กลุ่มตัวอย่างจำนวน 19 ราย (จากผู้ตอบ 40 ราย) ระบุว่าหนี้สินนอกระบบทั้งจากการยืมญาติพี่น้อง คนรู้จักในชุมชน และเจ้าหนี้ในพื้นที่ ระยะเวลาเป็นหนี้สินโดยเฉลี่ย 5.35 ปี
- จำนวนเงินที่เป็นหนี้: กลุ่มตัวอย่าง 31 ราย (จากผู้ตอบ 42 ราย) ระบุว่าหนี้ตั้งแต่ 50,000 ถึงมากกว่า 100,000 บาท
- ประเภทของหนี้: ส่วนใหญ่เป็นหนี้สินจากการทำการเกษตร (จำนวน 35 ราย) ตามมาด้วยหนี้สินจากค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและการศึกษาบุตร สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างเป็นหนี้สินจากการทำนาเป็นหลัก

ข้อมูลการเพาะปลูก

- ระยะเวลาการทำนา: โดยเฉลี่ยทำนามา 26 ปี
- ต้นทุนการเพาะปลูก: โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 3,989.36 บาท ต่อไร่
- ผลผลิตต่อไร่: โดยเฉลี่ยผลผลิตต่อไร่อยู่ที่ 890.67 กิโลกรัมต่อไร่
- แรงงานที่ทำนาในครัวเรือน: โดยเฉลี่ย 2 คน ต่อครัวเรือน
- การจ้างแรงงานทำนา: ส่วนใหญ่เป็นการผสมผสานกันระหว่างการทำเองและการจ้างแรงงานช่วยทำนา (จำนวน 41 ราย) ส่วนที่จ้างทั้งหมดทุกระบวนกรมี 6 ราย มีเพียง 1 คนที่ตอบว่าทำเองทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าชาวนาส่วนใหญ่พึ่งพาแรงงานในกระบวนการเพาะปลูก
- จ้างแรงงานกระบวนการไหน: กลุ่มตัวอย่างแทบทุกรายจ้างแรงงานช่วงการเตรียมดินเพาะปลูก ได้แก่ การปั้นดิน (จำนวนมากที่สุด) การไถดิน และการทำเทือก ตามมาด้วยการเกี่ยวซึ่งแทบทุกรายจ้างรถเกี่ยวหรือแรงงานมาเกี่ยวข้าว ในขณะที่ มีชาวนาบางส่วนจ้างขั้นตอนการฉีดยาปราบศัตรูพืช
- จำนวนเครื่องมือการเพาะปลูก: ส่วนใหญ่จะถือครองเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก โดยเฉพาะท่อสูบน้ำ สะท้อนว่าชาวนาให้ความสำคัญกับน้ำในการเพาะปลูก (ดูตาราง 3.1) ตามมาด้วยเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับช่วงการดูแลรักษา เช่น เครื่องหว่านหรือเครื่องฉีดพ่น ในขณะที่ เครื่องหนึ่งของชาวนาไม่สามารถเป็นเจ้าของเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมดิน

²² จำนวนผู้ที่ระบุระยะเวลาการเป็นหนี้สินอยู่ที่ 35 ราย ผู้เขียนสังเกตว่าข้อนี้มีจำนวนคนที่ไม่ตอบมากที่สุดถึง 9 ราย อาจสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างไม่อยากจะระบุสถานภาพการเป็นหนี้สินนอกระบบ

และรถเกี่ยวและขนส่ง มีเพียงแค่ 2 ราย ที่ตอบว่ามีรถเกี่ยวข้าว ผู้วิจัยสังเกตจากการสัมภาษณ์ว่าค่าใช้จ่ายของชาวนาที่ทำนาเช่ามักจะไปอยู่ที่ค่าจ้างเตรียมดินกับค่าเก็บเกี่ยว

- **พันธุ์ข้าวที่เพาะปลูก:** ส่วนใหญ่ปลูกพันธุ์ กข (ข้าวขาวหรือข้าวเปลือกเจ้า) เช่น กข 41 หรือ กข 47 ตามมาด้วยข้าวหอมจังหวัด เช่น ข้าวหอมปทุมธานี
- **ราคาข้าวเปลือกที่ขายได้²³:** โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 6,512.90 บาทต่อตัน ซึ่งค่อนข้างต่ำในช่วงเวลานั้น
- **รอบการทำนาต่อ 1 ปีการเพาะปลูก:** ส่วนใหญ่ทำนา 2 รอบ ต่อปีการเพาะปลูก (จำนวน 47 ราย) มีเพียง 1 รายที่สามารถทำได้ 3 รอบ

ตารางที่ 3.1: จำนวนเครื่องมือการเพาะปลูก

เครื่องมือ	จำนวนเฉลี่ย
รถไถเดินตาม (จำนวนผู้ตอบ 38 คน)	2 เครื่อง
รถแทรกเตอร์ (จำนวนผู้ตอบ 5 คน)	1 เครื่อง
เครื่องสูบน้ำ (จำนวนผู้ตอบ 32 คน)	1 เครื่อง
ท่อสูบน้ำ (จำนวนผู้ตอบ 45 คน)	2 เครื่อง
ขลุบ (จำนวนผู้ตอบ 34 คน)	1 เครื่อง
ลูกควัก (จำนวนผู้ตอบ 10 คน)	1 เครื่อง
เทือก (จำนวนผู้ตอบ 28 คน)	1 เครื่อง
เครื่องหว่านข้าว (จำนวนผู้ตอบ 33 คน)	1 เครื่อง
เครื่องหว่านปุ๋ย (จำนวนผู้ตอบ 31 คน)	1 เครื่อง
เครื่องฉีดยาปราบศัตรูพืชแบบสะพายหลัง (จำนวนผู้ตอบ 31 คน)	1 เครื่อง
รถเกี่ยวข้าว (จำนวนผู้ตอบ 2 คน)	1 คัน
รถอีแต๋น (จำนวนผู้ตอบ 1 คน)	20 คัน
รถหกล้อ (จำนวนผู้ตอบ 1 คน)	3 คัน

ที่มา: ผู้วิจัย

ข้อมูลการทำนาเช่า²⁴

- **จำนวนปีที่ทำนาเช่า:** โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 23 ปี ค่ามัธยฐานอยู่ที่ 25 ปี ต่ำสุดอยู่ที่ 2 ปี และสูงสุดอยู่ที่ 60 ปี ซึ่งถือว่ามีการกระจายตัวของระยะเวลาที่อยู่ในการทำนาเช่า

²³ ผู้วิจัยได้ทำการตัดข้อมูลที่เป็น outlier (25,000 บาท 1 ข้อมูล) และข้อมูลที่กรอกจำนวนกำกวม (2 ข้อมูล) ออกจากการวิเคราะห์

²⁴ ข้อมูลส่วนนี้อาจจะมีความแตกต่างจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือสนทนากลุ่ม (ส่วนที่ 4.4 บทที่ 4)

- จำนวนผลผลิตต่อไร่ที่ทำนาเช่า: โดยเฉลี่ย 18 ถึงต่อไร่
- การทำสัญญาเช่า: จำนวน 36 ราย เป็นการทำสัญญาปากเปล่า จำนวน 9 ราย เป็นการทำสัญญาเช่าที่เป็นลายลักษณ์อักษร
- ระยะเวลาสัญญาเช่าที่ตกลงกัน: ส่วนใหญ่ระบุว่า 2 ปี (จำนวน 17 ราย) มี 22 รายที่ไม่ได้ตอบคำถามนี้ซึ่งสะท้อนว่าชาวนาไม่ทราบว่าพระราชบัญญัติการเช่านาเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ให้เช่านาไม่ต่ำกว่า 3 ปี (ดูส่วนที่ 4.2 บทที่ 4)
- เจ้าของที่นา²⁵: จำนวน 32 รายระบุว่าเจ้าของที่นาเช่าเป็นญาติและคนที่รู้จักคุ้นเคยกัน จำนวน 5 ระบุว่าเจ้าของที่นาเป็นเจ้าแกหรือนายทุนที่รู้จักกัน จำนวนที่เหลือจะเป็นเพื่อนบ้าน (2 ราย) คนที่ไม่รู้จักและนายทุนที่ไม่รู้จัก (2 ราย)
- การปรับปรุงที่นา: จำนวน 17 รายระบุว่าไม่ได้ปรับปรุงอะไรเลย จำนวน 13 ราย เป็นปลูกปอเทืองหรือถั่ว จำนวน 7 รายเป็นการยกร่องที่นา มีจำนวน 9 ราย ที่ทำการขุดบ่อน้ำ
- การบอกเลิกเช่าของเจ้าของที่นา: 41 รายระบุว่าไม่มีการบอกเลิกเช่า อีก 6 ราย ระบุว่ามีการบอกเลิกเช่า ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าของที่นาส่วนใหญ่ให้ชาวนาเช่าต่อไปเรื่อย ๆ
- อยากเลิกทำนาเช่าหรือไม่: 21 รายระบุว่าอยากเลิก อีก 20 รายระบุว่าจะทำต่อไป ส่วน 7 ระบุว่ายังไม่แน่ใจ
- อยากปลูกข้าวอินทรีย์หรือไม่: มีเพียง 5 รายที่อยากทำข้าวอินทรีย์เพราะทำอยู่แล้ว ส่วนใหญ่ไม่อยากทำด้วยเหตุผล 1) ต้นทุนการเพาะปลูกสูง 2) ไม่สามารถหาตลาดได้ 3) ไม่คุ้มกับค่าเช่าที่นา 4) ผลผลิตต่อไร่น้อย

จากการสำรวจแบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนที่นาที่ตนเองถือครองโดยเฉลี่ย 11.17 ไร่ โดยจำนวนต่ำสุดอยู่ที่ 3 ไร่ สูงสุดอยู่ที่ 34 ไร่ ในกรณีของนาเช่า โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 23.21 ไร่ โดยจำนวนเช่าต่ำสุดอยู่ที่ 5 ไร่ สูงสุดอยู่ที่ 90 ไร่ สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างชาวนาพึ่งพิงการเช่านาเป็นอย่างมาก เมื่อผู้วิจัยสำรวจข้อมูล พบว่ากลุ่มตัวอย่างหลายรายไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ชาวนารายที่ระบุว่าเช่านาจำนวน 90 ไร่ ก็ไม่ได้ระบุว่าตนเองมีที่ดินที่เป็นของตนเองจำนวนเท่าไร่

3.4 สรุป

การวิเคราะห์สภาพการทำนาเช่า ปัญหาและอุปสรรค และการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่า จำเป็นต้องใช้วิธีการวิเคราะห์ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเพื่อจะได้ผลการวิเคราะห์ที่รอบด้านทั้งภาพกว้างและภาพเชิงลึกของชาวนาที่ทำนาเช่า การสำรวจข้อมูลพื้นฐานด้วยแบบสอบถามและการใช้เทคนิคทางสถิติ

²⁵ มีจำนวน 7 รายที่ไม่ตอบคำถามนี้

เชิงพรรณนาและอนุมานช่วยให้เห็นภาพทั่วไปของวิธีการเพาะปลูกของชาวนาที่ทำนาเช่าและความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างวิธีการทำนาเช่ากับการเข้าถึงไม่ถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐซึ่งสะท้อนความเหลื่อมล้ำของชาวนาที่ทำนาเช่า ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มทำให้เห็นภาพเชิงลึกของปัญหาและอุปสรรคที่ชาวนาที่ทำนาเช่าประสบและความพยายามในการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่าในรูปแบบต่าง ๆ หรือแม้แต่ความไม่สามารถในการปรับตัวของชาวนา

บทที่ 4

สำรวจลักษณะการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง

4.1 บทนำ

การทำนาเช่าเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการเพาะปลูกและผลิตข้าวของไทยสมัยใหม่โดยเฉพาะในภาคกลาง การเช่าที่นากลายเป็นเรื่องปกติสำหรับชาวนาในพื้นที่ภาคกลางเพื่อเพิ่มผลผลิตของตนเอง ที่สำคัญที่สุด การเช่าที่นาของชาวนาในภาคกลางมีปริมาณมากเมื่อเปรียบเทียบกับชาวนาในภาคอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน การจ่ายค่าเช่านามีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามการตกลงและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของกับผู้เช่า (ดูส่วนที่ 4.4) ไม่ได้จำกัดเฉพาะการจ่ายเงินเท่านั้น

บทที่ 4 สำรวจลักษณะการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการทำนาเช่าจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ ส่วนที่ 4.2 สำรวจพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านาเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึง พ.ศ. 2559 ส่วนที่ 4.3 สำรวจลักษณะการเช่านาและปัญหาของการเช่านาจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่ 4.4 อธิบายวิธีการทำนาและการเช่านาในพื้นที่กรณีศึกษา ส่วนที่ 4.5 สรุปบทที่ 4

4.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา

ประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการเช่านาโดยเฉพาะราคาค่าเช่านามาโดยตลอดตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยกฎหมายที่สำคัญได้แก่

- พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493
 - พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2494
 - พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2497
- พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517
 - กฎกระทรวง พ.ศ. 2519
 - กฎกระทรวง พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
 - กฎกระทรวง พ.ศ. 2527
- พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 (ฉบับที่ 2)²⁶

²⁶ พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2559 เป็นการแก้ไขข้อความบางมาตราของพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2524 ไม่ใช่เป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2524

จากการสำรวจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติและกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการเช่าที่ดินมักมีการจัดทำในช่วงระบอบอำนาจนิยม ไม่ใช่ในช่วงระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493 จัดทำในสมัยรัฐบาล จอมพล แปลก พิบูลย์สงคราม ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 จัดทำในสมัยรัฐบาล นาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งได้รับการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ส่วนพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 จัดทำในสมัยรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมาจากการทำรัฐประหาร จะมีเพียงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งมาจากรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ คณะกรรมการที่จัดทำพระราชบัญญัติที่สะท้อนกลุ่มคนที่รัฐบาลในขณะนั้นเลือกในการจัดทำนโยบายด้วย คณะกรรมาธิการที่จัดทำและยกร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 นายทหาร ข้าราชการระดับสูง และอาจารย์มหาวิทยาลัย (ดู ราชกิจจานุเบกษา, 2493 ตอนที่ 10 เล่ม 44; ราชกิจจานุเบกษา, 2558 เล่ม 132 ตอนที่ 118ง) ในขณะที่ คณะกรรมาธิการที่จัดทำพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีส่วนผสมระหว่างนายทหาร ข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ต่างจังหวัด (ดู ราชกิจจานุเบกษา, 2523 เล่ม 97 ตอนที่ 114) ที่สำคัญที่สุด คณะกรรมาธิการที่จัดทำพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านาและที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีตัวแทนจากชาวนาเลยแม้แต่คนเดียวซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าชาวนา*ไม่ได้รับโอกาสในการเข้ามากำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อตนเองเลย กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีความเหลื่อมล้ำในทางการเมืองและโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชาวนา*

ตารางที่ 4.1 สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการทำนาเช่า ผู้วิจัยมีข้อสังเกต 3 ประการ ประการที่ 1 พระราชบัญญัติมีการขยายขอบเขตของการควบคุมค่าเช่านาจากการควบคุมเฉพาะค่าเช่าที่ดินในการปลูกข้าวมาเป็นค่าเช่าที่ดินในการเพาะปลูกพืชประเภทอื่น ๆ พระราชบัญญัติการควบคุมข้าว พ.ศ. 2493 เน้นการควบคุมค่าเช่าที่ดินเพื่อการเพาะปลูกข้าวเป็นหลัก แต่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ขยายขอบเขตการควบคุมไปยังการเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวน และอื่น ๆ การขยายขอบเขตไปยังพืชประเภทอื่น ๆ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจของไทย กล่าวคือ เศรษฐกิจของไทยพึ่งพาการส่งออกสินค้าเกษตรประเภทอื่น ๆ มากขึ้น เช่น ยางพารา มันสำปะหลัง ปาล์ม น้ำมัน การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่ได้จำกัดเฉพาะข้าวอีกต่อไป เพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ในกรณีการเช่าที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชประเภทอื่น จึงต้องมีการขยายขอบเขตอำนาจของกฎหมายออกไป

ประการที่ 2 การควบคุมค่าเช่านาเปลี่ยนจากการควบคุมโดยตรงของหน่วยงานราชการส่วนกลางมาเป็นการควบคุมด้วยคณะกรรมการ ในขณะที่ พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493 ให้

“กระทรวงมหาดไทย” ดูแลเรื่องการควบคุมราคาค่าเช่าที่นา พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 ให้ “คณะกรรมการควบคุมค่าเช่านา” ดูแลเรื่องอัตราค่าเช่านา และพระราชบัญญัติเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ให้ “คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เป็นผู้ดูแลอัตราค่าเช่าที่ดิน

ประการที่ 3 พระราชบัญญัติพยายามจัดตั้งคณะกรรมการการเช่าที่ดินลงไปในระดับพื้นที่มากขึ้น
พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (ราชกิจจานุเบกษา, 2517 เล่ม 91 ตอนที่ 215) ในขณะที่ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 มีการเพิ่ม “คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล)” และ “คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำอำเภอ (คชก. อำเภอ)” (ราชกิจจานุเบกษา, 2524 เล่ม 98 ตอนที่ 133; ราชกิจจานุเบกษา, 2559 เล่ม 133 ตอน 38 ก) แสดงให้เห็นว่ารัฐต้องการเข้าไปกำกับดูแลการเช่าที่ดินในระดับพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งพยายามขยายบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ) ในการบังคับใช้กฎหมาย สะท้อนแนวคิดความพยายามควบคุมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า นับตั้งแต่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ไม่มีการระบุอัตราค่าเช่าที่นาที่ชัดเจนอีกเลย กลับให้คณะกรรมการการเช่าที่ดิน ๗ เป็นผู้กำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินโดยยึดคุณภาพของที่ดินและราคาผลผลิตในแต่ละพื้นที่ แต่จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ของผู้วิจัย คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายและควบคุมค่าเช่าที่นาได้เลยเนื่องจากกลุ่มตัวอย่างระบุว่าเจ้าของที่ดินเป็นผู้กำหนดอัตราค่าเช่าที่นาไม่ใช้กฎหมาย ราคาค่าเช่าที่ไม่สามารถต่อรองได้ หากมีการลดราคาค่าเช่า จะเกิดจากความสมัครใจ (และเห็นใจ) ของเจ้าของที่ดินมากกว่า (ดูบทที่ 5) สะท้อนให้เห็นปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติและความไม่มีประสิทธิผลของกฎหมายในระดับพื้นที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเทศไทยไม่มีความเข้มแข็งในทางกฎหมายพอที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะไม่สามารถควบคุมค่าเช่านาได้อย่างแท้จริง

ตารางที่ 4.1: สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา

พระราชบัญญัติ	สาระสำคัญ
พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา 2493	กำหนดอัตราค่าเช่านา 1) หากผลผลิตได้ไร่ละ 40 ถัง จ่ายค่าเช่าไม่เกินไร่ละ 10 ถัง 2) หากผลผลิตได้ไร่ละ 30 - 40 ถัง จ่ายค่าเช่าไม่เกินไร่ละ 6 ถัง 3) หากผลผลิตได้ไร่ละ 20 - 30 ถัง จ่ายค่าเช่าไม่เกินไร่ละ 3 ถัง 4) หากผลผลิตได้ไม่เกินไร่ละ 10 ถัง จ่ายค่าเช่านาไม่เกินไร่ละ 1 ถัง 5) หากจ่ายเป็นเงิน จ่ายตามราคาข้าวเปลือกต่อ 1 ถัง
พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา 2517	1) ขยายการควบคุมการเช่าที่ดินไปยังการเพาะปลูกพืชอย่างอื่นด้วย 2) กำหนดวาระการเช่านาไม่เกิน 6 ปี 3) ให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดดูแลอัตราค่าเช่านา
พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524	1) เปลี่ยนจากการ “ควบคุม” ค่าเช่านาเป็นการ “เช่าที่ดิน” เพื่อเกษตรกรรม 2) ให้คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับตำบล กำหนดอัตราค่าเช่าที่ดิน 3) กำหนดให้คิดค่าเช่าเป็นรายปี
พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559	1) จัดตั้งคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับอำเภอ 2) ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมนอกจากได้รับสิทธิจากสนธิสัญญาที่รัฐบาลไทยทำกับประเทศของคนต่างด้าว หรือได้รับสิทธิพิเศษในการลงทุนด้านการเกษตร 3) เพิ่มประธานสภาเกษตรกรจังหวัด พัฒนาการจังหวัดเข้าไปใน คชก. จังหวัด 4) เพิ่มการแต่งตั้งให้บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านเกษตรกรรม ผังเมือง ที่ดิน เป็น คชก. ตำบล 5) ให้ผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน คชก.

	<p>ตำบล</p> <p>6) กำหนดวาระการเช่ามาเป็น 2 ปี (ในกรณีที่ไม่ได้ทำเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษร)</p> <p>7) ให้ คชก. เพิ่มการพิจารณาค่าเช่าตามพื้นที่เขตในชลประทานและนอกเขตชลประทาน</p> <p>8) ผู้เช่าสามารถปรับที่ดินได้ครบเท่าที่ไม่กระทบต่อคุณภาพของดิน</p> <p>9) ในกรณีที่ผลผลิตตกต่ำอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภัยอย่างอื่นที่ไม่ได้มาจากผู้เช่า ให้เจ้าของที่ดินลดค่าเช่าตามสัดส่วนผลผลิตที่ได้จริง</p>
--	---

ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา (2493; 2517; 2524; 2559); ศิริพร (2559)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ซึ่งมีความน่าสนใจในแง่มุมมองของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ พรบ. ดังกล่าวพยายามปกป้องชาวนาที่ทำนาเช่า ประการที่ 1 คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับตำบล (คชก. ตำบล) พิจารณาอัตราค่าเช่าที่ดินในและนอกเขตชลประทานให้เหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ค่าเช่าที่ดินในเขตและนอกเขตชลประทานต้องมีความแตกต่างกันทั้งนี้เป็นไปตามที่ คชก. ตำบล พิจารณา ประการที่ 2 ผู้เช่าสามารถปรับเปลี่ยนพื้นที่เช่าได้โดยไม่ต้องขออนุญาต คชก. ตำบล และต้องไม่กระทบกับคุณภาพของดิน ประการที่ 3 เจ้าของที่ดินต้องลดค่าเช่าที่ดินในกรณีที่ผู้เช่าที่ดินประสบกับภัยธรรมชาติหรือภัยอื่น ๆ ที่ไม่ได้มาจากผู้เช่าจนทำให้จำนวนผลผลิตลดลง

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มกับชาวนาที่ทำนาเช่า ผู้วิจัยพบว่าการบังคับใช้มาตราร่าง ๆ ของ พรบ. ไม่เกิดขึ้น ประการที่ 1 ชาวนาระบุว่าราคาค่าเช่านาที่ติดกับเขตชลประทานและนอกเขตชลประทานไม่แตกต่างกัน โดยเฉพาะปีการเพาะปลูกที่ฝนตกดีจนน้ำอุดมสมบูรณ์ ราคาค่าเช่าแถบจะไม่ต่างกันเพราะมีความต้องการเช่านาสูงในช่วงที่น้ำอุดมสมบูรณ์²⁷ ประการที่ 2 ชาวนาที่ทำนาเช่าไม่สามารถปรับเปลี่ยนพื้นที่ได้หากไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่นา จากการสัมภาษณ์ชาวนาในจังหวัดสุพรรณบุรีและพระนครศรีอยุธยา พบว่าชาวนาที่ทำนาเช่าไม่สามารถปรับพื้นที่นาเช่าได้หากเจ้าของไม่ยินยอม²⁸ ในทางกลับกัน ผู้วิจัยได้สนทนากับเจ้าของที่นาและพบว่าบางครั้งผู้เช่าทำการปรับปรุงพื้นที่นาโดย

²⁷ สัมภาษณ์ชาวนา อ. เมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

²⁸ สัมภาษณ์ชาวนา อ. เมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561 และสัมภาษณ์ชาวนา อ. ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 23 พฤศจิกายน 2561

ไม่ได้แจ้งกับ คชก. ตำบล และเจ้าของที่นาด้วย ประการที่ 3 ราคาเช่าไม่ได้ลดลงไปแม้ว่าผลผลิตไม่ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากเจ้าของที่นามักจะเรียกเก็บค่าเช่านาต้นฤดูการเพาะปลูก หากไม่จ่ายค่าเช่าเลย เจ้าของที่นาไม่ยินยอมและปฏิเสธการเช่านาโดยให้ชาวนารายอื่น ๆ เช่า ดังนั้นชาวนาที่ทำนาเช่าจึงมีความเสี่ยงในการได้ผลผลิตไม่ตามเป้าหมายและไม่ได้รับการลดค่าเช่านา

4.3 วิธีการทำนาเช่าจากงานวิจัยเชิงประจักษ์และค่าเช่านาโดยเปรียบเทียบ

ผู้วิจัยได้สำรวจงานวิจัย 2 ชิ้นที่เกี่ยวข้องวิธีการทำนาเช่า ได้แก่ งานของ ศิริพร สัจจนันท์ (2559) และอุชुक ค้วงบุตรศรี (2560) โดยทั้งสองชิ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และอธิบายลักษณะการทำนาเช่าและการตัดสินใจของชาวนาที่ทำนาเช่า รวมทั้งผลกระทบของการทำนาเช่าต่อวิถีการเพาะปลูกของชาวนาที่ทำนาเช่า งานของ ศิริพร (2559) ศึกษารวบรวมข้อมูลสภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย ปัญหาของการเช่าที่ดินปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้อง ศิริพรและคณะใช้การสำรวจในการเก็บข้อมูลสภาพการเช่าที่ดินซึ่งวิเคราะห์จากพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศ 3 ชนิด ได้แก่ ข้าว อ้อย และมันสำปะหลัง ในจังหวัดที่มีพื้นที่การเพาะปลูกพืชเหล่านี้เป็นจำนวนมากและมีสัดส่วนครัวเรือนที่มีการเช่าที่ดินสูงใน 4 จังหวัด ได้แก่ นครสวรรค์ จำนวน 204 ราย สุพรรณบุรี จำนวน 206 ราย นครราชสีมา จำนวน 205 ราย และกาญจนบุรี จำนวน 202 ราย

จากการเก็บข้อมูล ศิริพรพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเองและที่ดินเป็นของตนเองบวกกับการเช่าบางส่วน มีไม่มากนักที่เป็นการเช่าที่ดินอย่างเดียว ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเกษตรกรเป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินขนาดเล็กระหว่าง 1 – 20 ไร่ ลักษณะการเช่าที่ดินของเกษตรกรเป็นเช่าที่ดินจากผู้ให้เช่าที่เป็นญาติหรือเพื่อนบ้านเป็นส่วนใหญ่ เป็นที่ดินเช่ามีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดเป็นส่วนใหญ่ซึ่งสะท้อนว่าเกษตรกรเองต้องการเช่าที่ดินที่มีความชัดเจนในความเป็นเจ้าของ ไม่เช่าที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิหรือเช่าที่ดินจากผู้เช่าอีกต่อหนึ่ง การเช่าที่ดินที่มีเอกสารสิทธิชัดเจนทำให้การขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐเป็นไปได้สะดวก

เหตุผลของการเช่าที่ดินส่วนใหญ่เป็นการเช่าเพราะต้องการขยายพื้นที่การเกษตร ส่วนนาหุดรองลงมาได้แก่ เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยผู้เช่ารู้จักผู้ให้เช่าที่ดินเป็นอย่างดีเกือบทั้งหมดสำหรับค่าเช่าที่จ่ายจะชำระเป็นเงินสดเป็นส่วนใหญ่และมีการจ่ายเป็นเงินสดที่มีเงื่อนไขหลังจากขายผลผลิตตามราคาที่ตกลง และมีเพียงเล็กน้อยที่จ่ายค่าเช่าในรูปแบบของผลผลิต โดยการจ่ายค่าเช่าจะจ่ายเมื่อเก็บผลผลิตแล้วเป็นส่วนใหญ่ มีบางส่วนที่ระบุว่ามีการจ่ายค่าเช่าล่วงหน้าเมื่อมีการตกลงเช่าที่ดินกัน

ในส่วนของอัตราค่าเช่าที่ดิน โดยเฉลี่ย ศิริพรและคณะ (2559) พบว่าหากคิดเป็นเงินสดต่อไร่ต่อปีตกอยู่ระหว่าง 995-1,732 บาท โดยมีค่าเช่าที่ดินเฉลี่ย จังหวัดนครสวรรค์ค่าเช่าเฉลี่ย 995 บาท และจังหวัด

นครราชสีมาค่าเช่าเฉลี่ยสูงสุด 1,732 บาท โดยสัดส่วนของค่าเช่าต่อรายได้เฉลี่ยจากการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไร่อยู่ที่ร้อยละ 10.6 – 19.1

ประเด็นที่น่าสนใจของงานวิจัยของ ศิริพรและคณะ (2559) คือ มีเกษตรกรเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีความความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยพบว่า มีเพียงส่วนน้อยที่มีความเข้าใจใน พรบ.ฉบับนี้ โดยในแต่ละจังหวัดมีสัดส่วนเรียงตามลำดับจากน้อยไปหามาก ดังนี้ จังหวัดกาญจนบุรี ร้อยละ 2.5 จังหวัดนครราชสีมาร้อยละ 4.3 จังหวัดนครสวรรค์ ร้อยละ 8.3 และจังหวัดสุพรรณบุรี ร้อยละ 20.4 นอกจากนี้ เกษตรกรผู้เช่าเกือบทั้งหมดไม่ทราบว่ามีหรือไม่มีคณะกรรมการเช่าที่ดินประจำตำบลซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของผู้วิจัยซึ่งกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่าไม่ทราบรายละเอียด พรบ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคิดว่าเจ้าของที่ดินมีสิทธิ์ขาดในการกำหนดเงื่อนไขการเช่าที่นา

งานวิจัยของ อุซุ คังบุตรศรี (2560) วิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อวิธีการทำนาเช่าและการตัดสินใจของชาวนา อุซุใช้การวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติ (Econometrics) โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจ Townsend Thai Project (อุซุ คังบุตรศรี, 2560) เป็นหลักในการวิเคราะห์และมีการจัดเสวนาระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการและหน่วยงานภาครัฐในเรื่องตลาดที่ดิน จากข้อมูลแบบสำรวจ ชาวนาส่วนใหญ่จ่ายเงินสดในการเช่านาและมักจะเช่ามาจากเจ้าของที่รู้จักคุ้นเคยกันดี ได้แก่ ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้านในหมู่บ้าน เจ้าของที่ดินที่มีความรู้จักและเช่ากันมานาน

ประเด็นที่น่าสนใจจากงานวิจัยชิ้นนี้คือ จำนวนที่ดินของผู้เช่านาถือครองมีน้อยกว่าจำนวนที่ดินของเจ้าของที่นาถึง 3 เท่า นอกจากนี้ อุซุพบว่าขนาดที่ดินประเภทโฉนดที่ดินมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากในช่วงที่รัฐบาลใช้นโยบายการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรและประกันราคา ทำให้มีการเร่งออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในช่วงที่ผ่านมาเป็นอย่างมากเพื่อชาวนาจะนำเอกสารสิทธิ์ไปใช้ในการยื่นขอรับความช่วยเหลือของรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ (อุซุ คังบุตรศรี, 2560) ผู้วิจัยมองว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเอกสารสิทธิ์มีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อชาวนาที่ทำนาเช่า ข้อดีคือ ชาวนาสามารถยื่นขอเอกสารสิทธิ์จาก นส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินซึ่งก็คือการกระจายทรัพยากรที่ดินให้กับชาวนา แต่ข้อเสียคือ หากที่ดินเอกสารสิทธิ์ นส. 3 ก. เป็นของเจ้าที่ดินรายใหญ่ ก็จะทำให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่กับเจ้าที่ดินซึ่งจะทำให้อำนาจการต่อรองอยู่กับเจ้าของที่ดินมากกว่าชาวนาสุดท้าย อุซุพบว่าสาเหตุที่ชาวนายังคงทำนาเช่าและเช่าที่นาในปริมาณที่สูงขึ้นเพราะการทำนาเช่ายังให้กำไรต่อชาวนาอยู่ไร่ละ 1,116 บาท หรือปีละ 18,000 บาทโดยประมาณ²⁹

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ราคาเช่านา ประเด็นสำคัญคือราคาเช่านากลางมีหรือไม่? ผู้วิจัยได้ค้นคว้าจากทางเว็บไซต์พบว่า ราคาเช่านามีความแตกต่างกันออกไปตามพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ใน

²⁹ ตัวเลขดังกล่าวเป็นการประมาณการจากแบบจำลองทางสถิติซึ่งมาจากข้อมูลแบบสำรวจความคิดเห็น

เว็บไซต์ถาม-ตอบ Pantip มีการถามและตอบราคาค่าเช่านาในปี 2556 (ซึ่งมีการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

“คำถาม: ถามเรื่องค่าเช่านาครับ โดยปกติเขาเก็บกันไร่เท่าไรครับ เป็นที่ดินแถวสุพรรณกับปฐมธานีครับ ปัจจุบันที่บ้านผมเก็บค่าเช่า ไร่ละ 500บาท/ปี ราคานี้มาเป็น 10 ปีแล้ว แต่ปีนี้เจ้าที่เช่าที่ดินทำนาที่ปฐม มาถามเองจะเอาค่าเช่าเท่าไร ที่บ้านก็เลยบอกว่าแล้วแต่จะให้ เขาเลยให้มาเองเป็น ไร่ละ 700 บาท/ปี ตอนนี้ผมเลยคิดว่าจะไปบอก คนที่เช่าที่ดินทำนาที่สุพรรณ ขอปรับขึ้นจากไร่ละ 500 บาท/ปี เป็น 700 บาท/ปี บ้างจะได้เหมือนกัน เลยอยากจะถามว่า ปกติเขาให้เช่าที่ดินทำนากัน ต่อปีไร่ละเท่าไรครับ ขอขอบคุณครับ”³⁰

คำตอบที่ได้มีดังนี้

- อำเภอ สามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี: ให้เช่าไร่ละ 800 – 1,000 บาท ต่อปี
- จังหวัด นครสวรรค์: ให้เช่าไร่ละ 1,500 บาท ต่อปี
- จังหวัด พิจิตร: ให้เช่าไร่ละ 1,000 บาท ต่อปี
- จังหวัด นครราชสีมา: ให้เช่าไร่ละ 1,000 บาท ต่อปี
- จังหวัดกาญจนบุรี: ให้เช่าไร่ละ 1,300 บาท ต่อปี
- จังหวัดปฐมธานี: ให้เช่าไร่ละ 1,500 บาท ต่อปี
- จังหวัด พิษณุโลก (นอกเขตชลประทาน): ให้เช่าไร่ละ 1,200 บาท ต่อปี
- จังหวัดนครนายก: จ่ายเป็นผลผลิตไร่ละ 10 – 15 ถัง

สำนักข่าวอิสรา (2558) ได้รายงานราคาค่าเช่านาก่อนการประกาศของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ ในปี 2558 ไว้ดังนี้

- ภาคกลาง: ไร่ละ 1,000 – 2,000 บาท
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: ไร่ละ 1,000 – 1,200 บาท
- ภาคเหนือ: ไร่ละ 1,000 – 1,800 บาท
- ภาคใต้: ไร่ละ 1,000 บาท

ผู้วิจัยพบว่ารัฐบาลมีการประกาศอัตราค่าเช่านากลางในปีการเพาะปลูก 2558/59 (สำนักประชาสัมพันธ์เขต 6, 2558)³¹ ดังนี้

- ภาคกลาง: 1,000 – 1,500 บาท
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: 800 – 1,200 บาท
- ภาคเหนือ: ไร่ละ 800 – 1,200 บาท

³⁰ <https://pantip.com/topic/30410366>

³¹ ดูรายละเอียดใน https://region6.prd.go.th/ewt_news.php?nid=7890&filename=index

- ภาคใต้: ไร่ละ 800 บาท

มีความพยายามของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการควบคุมค่าเช่านา คือการประกาศลดค่าเช่านา 200 บาทต่อไร่เมื่อ พ.ศ. 2558 ในช่วงปลายปี 2561 รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ ได้มอบคืนโฉนดที่ดินแก่เกษตรกรที่ถูกยึดไปจากการกู้เงินนอกระบบซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบาย “คืนความสุข” ของรัฐบาล (กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว, 2561)³²

ชนพันธ์ุ ไล่ประกอบทรัพย์ (2560; 2561) ได้ทำการเก็บข้อมูลการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่ภาคกลาง ได้แก่ อำเภอ ป่าโมก จังหวัดอ่างทอง อำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี เขต หนองจอก กรุงเทพมหานคร อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี และอำเภอ โพนทะเล จังหวัดพิจิตร โดยพบว่าราคาค่าเช่าที่นาของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้

- อำเภอ ป่าโมก จังหวัด อ่างทอง: ไร่ละ 600 – 1,000 บาท³³
- อำเภอ เมือง จังหวัด สิงห์บุรี: ไร่ละ 800 – 1,000 บาท³⁴
- เขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร: จ่ายเป็นผลผลิต ไร่ละ 10 ถึง จ่ายเป็นเงินสด ไร่ละ 600 บาท³⁵
- อำเภอ เมือง จังหวัด อุบลราชธานี: ไร่ละ 1,000 บาท³⁶
- อำเภอ โพนทะเล จังหวัด พิจิตร: ไร่ละ 1,000 บาท (อาจจะมีการลดให้ตามราคาข้าว)³⁷

จากการเปรียบเทียบข้อมูลแหล่งต่าง ๆ พบว่า ราคาค่าเช่าในช่วง พ.ศ. 2556 ถึง 2561 ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยราคาค่าเช่าในช่วง พ.ศ. 2556 – 58 มีราคาสูงกว่า พ.ศ. 2558 - ปัจจุบัน ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าสาเหตุหนึ่งมาจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีส่วนทำให้ราคาค่าเช่าสูงขึ้นเพราะความต้องการเช่าที่ดินมีสูงในช่วงเวลานั้น ภายหลังจากการเข้ามาของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ราคาค่าเช่ามีการปรับตัวลดลงเล็กน้อย เนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญกับการควบคุมค่าเช่านา แม้ว่าจะได้ผลบ้างไม่ได้ผลบ้าง นอกจากนี้ ราคาข้าวเปลือกในพื้นที่ภาคกลางที่ตกต่ำหลายปีที่ผ่านมา (โดยเฉพาะช่วงปีการเพาะปลูก 2559-60) และรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ ไม่ดำเนินนโยบายพยุงราคาข้าวเปลือก ทำให้แรงจูงใจในการเช่าที่นาเพิ่มน้อยลง

4.4 วิธีการทำนาในระบบนาเช่าในภาคกลาง: ประสบการณ์จากพื้นที่กรณีศึกษา

³² ดูรายละเอียดใน <https://touristpolice.go.th/2018/08/16/มอบคืนโฉนดที่ดิน-คืนควา/>

³³ สนทนากลุ่มชาวนา อ. ป่าโมก จังหวัด อ่างทอง วันที่ 3 ธันวาคม 2560

³⁴ สนทนากลุ่มชาวนา อ. เมือง จังหวัด สิงห์บุรี วันที่ 13 ธันวาคม 2560

³⁵ สนทนากลุ่มชาวนา เขต หนองจอก กรุงเทพมหานคร วันที่ 15 ธันวาคม 2560

³⁶ สนทนากลุ่มชาวนา อ. เมือง จังหวัด อุบลราชธานี วันที่ 6 มกราคม 2561

³⁷ สนทนากลุ่มชาวนา อ. โพนทะเล จังหวัด พิจิตร วันที่ 13 ธันวาคม 2561

ชาวนาที่ทำนาเช่า ที่ทั้งทำนาตนเองและเช่าร่วมด้วย มีบางรายที่ทำนาเช่าทั้งหมด ส่วนใหญ่การทำนาเป็นแหล่งรายได้หลัก มีบางส่วนที่การทำนาเป็นรายได้รอง และมีแหล่งรายได้หลักมาจากกิจกรรมอย่างอื่นนอกจากการทำนา เช่น ค้าขาย รับจ้าง ขนาดของพื้นที่นาเช่าในกลุ่มชาวนาที่ให้ข้อมูลพบว่า แตกต่างกันไปในแต่ละราย พื้นที่นาเช่ามีขนาดตั้งแต่ 2 ไร่ 3 งาน ไปจนถึง 90 ไร่ ซึ่งชาวนาส่วนใหญ่มีพื้นที่นาเช่ามากกว่า 1 แปลง

การทำนาเป็นนาหว่านน้ำตม ปลูกข้าวนาปรัง ซึ่งเป็นข้าวไม่ไวแสง มีอายุการเก็บเกี่ยวที่แน่นอน เช่น อายุ 95 วัน อายุ 105 วัน หรืออายุ 120 วัน พบเพียง 1 รายที่ปลูกข้าวนาปี คือ ข้าวหอมมะลิ ซึ่งเป็นข้าวไวแสง แต่ก็เป็นการปลูกในพื้นที่แปลงนาของตนเอง ส่วนในพื้นที่นาเช่านั้น จะปลูกข้าวพันธุ์นาปรังทั้งหมด นอกจากทำนาแล้ว ในรายที่มีพื้นที่ของตนเอง ก็พบว่ามีการปลูกผักสวนครัว และขุดบ่อเลี้ยงปลาไปด้วย

ปริมาณผลผลิตต่อไร่ พบว่า ชาวนาในจังหวัด สุพรรณบุรี และชัยนาท ได้ผลผลิตข้าวตั้งแต่ 50-100 ถังต่อไร่ แต่พื้นที่นาที่ อ.ผักไห่ ผลผลิตข้าวค่อนข้างสูง คือ 90-120 ถังต่อไร่

สภาพพื้นที่นาเช่า ความอุดมสมบูรณ์ของดินมีผลต่อปริมาณผลผลิตของข้าวที่ชาวนาจะได้รับ พบว่า กรณีของชาวนารายหนึ่ง พื้นที่นาเช่า มีสภาพที่ค่อนข้างยากสำหรับการควบคุมจัดการในเรื่องน้ำ ทำให้ได้ผลผลิตประมาณ 60-70 ถังต่อไร่เท่านั้น และต้องจ่ายค่าเช่านาที่อัตรา 15 ถังต่อไร่

ชาวนารายนี้ทำนาเช่า 2 แปลง นาแปลงแรก พื้นที่ 8 ไร่ อยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำ มักจะมีน้ำท่วมในฤดูฝน และไม่สามารถระบายน้ำออกได้ เนื่องจากพื้นที่นาเป็นแอ่งกระทะ

นาแปลงที่ 2 พื้นที่ 10 ไร่ อยู่ใกล้กับคลองทิ้งน้ำ ทำให้ในฤดูฝน น้ำก็จะถูกระบายออกมามาก ท่วมแปลงนา แต่กลับกัน ในช่วงที่น้ำน้อย น้ำในคลองก็จะไม่เพียงพอสำหรับหล่อเลี้ยงต้นข้าว โดยเฉพาะในระยะที่ข้าวตั้งท้องซึ่งจำเป็นต้องมีน้ำเพียงพอสำหรับต้นข้าว แต่ในช่วงที่ข้าวกำลังออกรวงใกล้จะเก็บเกี่ยว บางปีก็พบว่าน้ำมากเกินไปท่วมต้นข้าว ทำให้ไม่ได้ผลผลิต และต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับค่าน้ำมันเครื่องสำหรับวิดน้ำออกจากนาเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย³⁸

ซึ่งชาวนารายนี้ได้พยายามแก้ปัญหาด้วยการปลูกข้าวที่อายุเก็บเกี่ยวสั้น เพื่อให้เก็บเกี่ยวข้าวได้เร็วขึ้น และยังคงทำนาเช่าแปลงนี้ต่อไปเนื่องจากไม่มีนาเช่าแปลงอื่น

การทำนาเช่าอยู่ในทำเลที่ไม่ดีนัก ทำให้การจัดการการผลิตมีความยุ่งยากขึ้นไปอีก ชาวนาที่ อ.สรรคบุรี ชัยนาท รายหนึ่งก็เช่นกัน มีนาเช่าอยู่ในเขตตอนท้ายของคลองชลประทาน ทำให้เวลาจะทำนา ต้องรอคนที่ต้นคลองทำนาให้เสร็จก่อน น้ำจึงจะพอสำหรับคนที่นาอยู่ปลายคลอง และถ้าช่วงไหนน้ำมีมาก ก็ต้อง

³⁸ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

คอยสูบน้ำออก เพราะน้ำจะถูกระบายออกมาจากนาส่วนที่อยู่ต้นคลอง พื้นที่นาเช่าของชาวนารายนี้ไม่มีแหล่งน้ำบาดาลสำรอง ทำให้ในบางช่วงได้รับน้ำไม่ทั่วถึง³⁹

ในพื้นที่ลุ่มน้ำท่วม ที่ อ. ผักไห่ สภาพดินเป็นดินตะกอน มีความอุดมสมบูรณ์ ทำให้ผลผลิตข้าวของชาวนาในเขตนี้สูงถึง 1.2 ตันต่อไร่ แต่ปัญหาที่พื้นที่นี้ประสบคือ การเป็นพื้นที่รับน้ำท่วมในช่วงฤดูน้ำหลาก และน้ำไม่เพียงพอสำหรับทำนาในช่วงฤดูแล้ง เนื่องจากพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงจะมีช่วงระยะเวลาการทำนาที่ขึ้นอยู่กับสภาพน้ำที่หลากท่วมในแต่ละปี กล่าวคือ การทำนาจะเริ่มรอบแรกในช่วงต้นปี และมีช่วงเวลาเก็บเกี่ยวไม่เกินเดือนกันยายนของทุกปี ก่อนที่น้ำจะหลากท่วม ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาขาดน้ำในช่วงฤดูแล้งของปี คือระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ - เมษายน ซึ่งเป็นช่วงของการทำนาในรอบแรก

ชาวนารายหนึ่ง ในช่วงฤดูการผลิตปี 2558/59 ประสบปัญหาแล้ง น้ำไม่พอสำหรับทำนา ในปีนั้นเขาต้องวิดน้ำเป็นระยะทางยาวกว่า 10 กิโลเมตร เพื่อนำน้ำมาถึงแปลงนาของตนเอง⁴⁰ โดยแหล่งน้ำสำคัญที่ชาวนาวิดมาใช้ในช่วงที่น้ำไม่เพียงพอคือน้ำจากบ่อทรายขนาดใหญ่ที่มีอยู่หลายแห่งในเขตนี้ จากการที่สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มบริเวณกว้าง ทำให้คนที่มินาเช่าในช่วงตอนปลายของคลองส่งน้ำ จะประสบปัญหา น้ำไม่เพียงพอในช่วงฤดูแล้งอีกด้วย และต้องอาศัยการวิดน้ำจากบ่อทรายมาใช้เช่นกัน ในปี 2558/59 ที่แล้งมาก ผลผลิตข้าวชาวนารายนี้ได้ 10 กว่าเกวียนเท่านั้นจากพื้นที่นาเช่า 27 ไร่ ทำให้ในปีนั้นเขาต้องไปกู้เงินนอกระบบเพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายให้ลูกที่กำลังเรียนมหาวิทยาลัย⁴¹

ต้นทุนการผลิตที่จ่ายเป็นต้นทุนของชาวนาในพื้นที่ศึกษา จากการสอบถามชาวนาในจังหวัดสุพรรณบุรีพบว่า ต้นทุนการทำนาประมาณ 3,913 บาทต่อไร่⁴² และที่ อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท ประมาณ 4,000 บาทต่อไร่⁴³ ในรายที่อำเภอผักไห่ พบว่า มีการใช้สารชีวภาพร่วมด้วย ต้นทุนจะลดลง เหลือประมาณไร่ละ 3,200-3,300 บาทต่อไร่⁴⁴

อัตราค่าจ้างนั้นส่วนหนึ่งจะมีอัตราคงที่ในแต่ละพื้นที่ เช่น ค่าจ้างรถไถ ไร่ละ 200 บาท ค่าจ้างเตรียมเทือกไร่ละ 250 บาท รวมไปถึงค่าจ้างหว่านข้าว หว่านปุ๋ย ฉีดยา จะมีราคาที่แน่นอน ชาวนาที่มีรถไถเดินตามที่สามารถย่ำเทือกได้ก็จะทำเทือกเอง แต่ก็ต้องจ้างรถไถสำหรับการไถครั้งแรก ก่อนที่จะทำการย่ำเทือก ซึ่งก็สามารถลดค่าใช้จ่ายสำหรับการเตรียมดินได้ส่วนหนึ่ง

³⁹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

⁴⁰ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

⁴¹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 18 พฤศจิกายน 2561

⁴² สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁴³ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

⁴⁴ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

แต่ในส่วนของการขายที่มีอัตราที่ไม่แน่นอน ได้แก่ ราคาของพันธุ์ข้าว มีราคาตั้งแต่ 130-155 บาท ต่อถึง ขึ้นอยู่กับยี่ห้อและคุณภาพ ยาคัดคุมวัชพืช ราคาปุ๋ย ราคายากำจัดแมลง ก็มีหลายราคาหลายยี่ห้อ เช่น ยากำจัดวัชพืชครั้งที่ 1 ชาวนาบางรายจะเลือกใช้ราคาประมาณ 250 บาทต่อขวด บางรายราคา 280 บาทต่อขวด และยากำจัดวัชพืชในครั้งที่สอง ราคาจะสูงกว่ายาในครั้งที่ 1 และอาจจะมีผลกระทบมากกว่า 1 ชนิด เช่น ยาคุมวัชพืชครั้งที่สอง ราคาขวดละ 350 บาท ชาวนาจะใช้ร่วมกับยากำจัดวัชพืชอีกชนิดหนึ่ง ที่ภาษาชาวบ้านเรียกว่า “ยาเก็บ” ราคา 250 บาทต่อขวด เพื่อกำจัดวัชพืชที่อาจจะยังถูกกำจัดไม่หมดในการฉีดยา รอบแรก ปริมาณยา 1 ขวด จะสามารถเจือจางใช้ในพื้นที่ตั้งแต่ 5-10 ไร่ ขึ้นอยู่กับชนิดของสารนั้นๆ

การใช้ยาควบคุมวัชพืชสำหรับนาหว่านน้ำตมนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อปริมาณผลผลิตข้าวที่ชาวนาจะได้รับ เพราะหากการควบคุมวัชพืชในแปลงนาไม่ได้ผลดี จะทำให้มีหญ้าขึ้นในแปลงนาเป็นบริเวณกว้าง ทำให้ผลผลิตข้าวลดลงได้ ชาวนารายหนึ่งที่ อ.สรรคบุรี ชัยนาท ตัดสินใจเลือกใช้ยาควบคุมวัชพืชชนิดที่มีราคาสูงกว่า เพราะมีผลข้างเคียงต่อต้นข้าวน้อยกว่าชนิดที่มีราคาถูกกว่า แม้ว่าจะซื้อในราคาเงินเชื่อที่แพงกว่าก็ตาม “ยาคุมวัชพืช คุมเลน ก็เชื่อ เป็นยาคุณภาพดี หน่อข้าวไม่หงิก ยาคุมฆ่าต้นข้าวจะไม่แดง ถ้ายาราคาถูกต้นข้าวจะชะงัก”⁴⁵

ในช่วงข้าวตั้งทองออกรวง นอกจากการฉีดยามาแมลงแล้ว ชาวนามักจะฉีดสารบำรุงต้นข้าว หรือ สารจำพวกยากำจัดเชื้อราไปด้วย โดยผสมรวมกันกับการฉีดยามาแมลง

ปัจจัยการผลิตในส่วนของ ปุ๋ยเคมี และยากำจัดศัตรูพืช ชาวนามีทั้งซื้อเงินสด และซื้อระบบเงินเชื่อจากร้านค้าขายสารเคมีที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งชาวนาสะท้อนว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน ราคาของ ปุ๋ยเคมี และยาเคมี ที่ซื้อมาใช้ มีราคาที่สูงขึ้น ในขณะที่ราคาข้าวลดลง “ปุ๋ย ยา ไม่ลด ยาคุมขวดละ 300 มั่นก็ 300 อยู่อย่างนั้น”⁴⁶

การใช้ปุ๋ยในนาข้าว โดยทั่วไปชาวนาจะหว่านปุ๋ยข้าวประมาณ 2 ครั้ง โดยครั้งแรกในช่วงข้าวเริ่มแตกกอ อายุประมาณ 20-30 วัน และครั้งที่สอง ในช่วงข้าวใกล้จะออกรวง มีอัตราการใช้ประมาณไร่ละ 25 กิโลกรัม ต่อครั้ง การซื้อปุ๋ยชาวนาสามารถซื้อแบบเงินเชื่อได้ โดยเสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาทต่อเดือนกับร้านค้า หรือชาวนาบางรายที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรก็สามารถซื้อเงินเชื่อจากสหกรณ์ได้ ชาวนาบางรายตัดสินใจใช้ปุ๋ยใส่ในข้าวที่ราคาไม่สูงมากนัก แทนการใช้ยี่ห้อที่เป็นที่นิยมกันทั่วไป “ใช้ปุ๋ยยี่ห้อ ตราช้าง ถูกละ 600 กว่าบาท ซื้อเงินเชื่อดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาท ถูกว่าตรากระต่าย แต่งามซ้ากว่า”⁴⁷

⁴⁵ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

⁴⁶ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

⁴⁷ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

ชวานาเล่าว่า ร้านขาย ทุเรียน และยกำจัดศัตรูพืชบางร้าน เจ้าของร้านมีนาให้ชวานาเช่า และชวานาก็จะเช่า ทุเรียนและยา จากร้านดังกล่าว ซึ่งการซื้อเงินเช่า มักจะมีการเพิ่มชนิดของยกำจัดศัตรูพืชเข้าไปอีก ทำให้ราคาสูงขึ้น “พวกที่เช่าทุเรียน นายทุนมีที่นาให้ทำ ชวานาก็ไปเช่าของเขา กู้เงินเขามา”⁴⁸

การเลือกใช้พันธุ์ข้าว สำหรับชวานาการตัดสินใจเลือกใช้พันธุ์ข้าวมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อปริมาณผลผลิตที่จะได้รับ ซึ่งชวานามีเงื่อนไขหลายอย่างที่แตกต่างกันสำหรับการเลือกใช้พันธุ์ข้าว

กรณีของชวานาที่สุพรรณบุรี อายุของข้าว ฤดูกาล สภาพพื้นที่ ราคาข้าว และแหล่งรับซื้อ มีความสำคัญต่อการตัดสินใจใช้พันธุ์ข้าว ชวานารายหนึ่ง สภาพพื้นที่นาเป็นนาลุ่ม จะเลือกใช้พันธุ์ข้าวที่อายุสั้น เพราะจะได้เกี่ยวหน้าน้ำได้ทัน ชวานาอีกราย ในช่วงฤดูฝนจะใช้พันธุ์ข้าวพิษณุโลก เพราะลำต้นข้าวแข็งไม่ล้มง่าย ส่วนในฤดูหนาวจะใช้พันธุ์ข้าว กข.41 เพราะทนทานต่ออากาศหนาว ถึงแม้ว่าลำต้นจะค่อนข้างอ่อนก็ตาม และในช่วงที่ชวานาปรังพันธุ์หอมปทุมธานี 1 มีราคารับซื้อที่สูงกว่าข้าวปรังทั่วไป ชวานารายนี้ก็จะปลูกข้าวหอมปทุมด้วย

“หน้าฝนจะปลูกพิษณุโลก เพราะต้นแข็งไม่ล้ม หน้าหนาวปลูก 41 เพราะสู้หนาวได้ดี แต่ 41 ต้นจะล้มง่าย ปีนี้ปลูกหอมปทุม 14 ไร่ เห็นว่าราคาดี ราคาตอนนี้ 8-9 พันบาทต่อตัน ข้าวหอมปทุมที่เกี่ยวข้องช่วงข้าวมะลิออกจะได้ราคาดีกว่าข้าวปรังนิดหน่อย แต่อายุมันหนักกว่าข้าวปรัง”⁴⁹

ชวานาบางรายที่ติดตามข้อมูลข่าวสาร จะเลือกใช้พันธุ์ข้าวตามที่มีผู้ให้ข้อมูลว่าผลผลิตสูง แต่เมื่อปลูกจริงในพื้นที่กลับพบว่าผลผลิตไม่สูงมากตามที่กล่าวอ้าง และแหล่งรับซื้อยังมีจำกัดอีกด้วย ทำให้ราคารับซื้อต่ำกว่าข้าวปรังพันธุ์อื่นๆ “เคยปลูกข้าวจัสมิน เขาว่าผลผลิตเยอะ เขาคู่ว่าได้ 1.5 ตัน ทำจริงได้ 90 ถึง โรงสีรับซื้อโรงเดียว จะตีราคาเท่าไรก็ได้ ข้าว 41 เเค่ ซื้อ 6,700 ข้าวจัสมินซื้อ 6,300 บาท ข้าวจัสมินเมล็ดสั้นกว่า เล็กกว่า ข้าว 41 เเค่”⁵⁰

สำหรับพันธุ์ข้าวในส่วนใหญ่นั้นจะเป็นของเอกชนที่ผลิตขายในพื้นที่ และมีหลายเกรดให้เลือก ราคาแตกต่างกัน เช่น พันธุ์ข้าวอีห้อยหนึ่ง ลูกสี น้ำเงิน จะราคา 145 บาท แต่อีห้อยเดียวกัน เกรดดีขึ้น ราคากระสอบละ 155 บาท เกรดที่คิดว่า อาจจะหมายถึง มีความบริสุทธิ์ของพันธุ์ข้าวมากกว่า เช่น ไม่มีข้าวปน เป็นต้น

⁴⁸ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่านา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁴⁹ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

⁵⁰ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

ตารางที่ 4.2: ต้นทุนการทำนาต่อไร่ ของชาวนารายหนึ่งที่จังหวัดสุพรรณบุรี⁵¹

กิจกรรม	บาท/ไร่
ค่าเตรียมดิน รวมไถนาและเตรียมเทือก	450
ค่าพันธุ์ข้าว ใช้พันธุ์ข้าวในอัตราไร่ละ 3 ถึง ถึงละ 140 บาท	420
ค่าจ้างหว่านข้าว	60
ค่ายาคุมวัชพืช ครั้งที่ 1	56
ค่ายาคุมวัชพืช ครั้งที่ 2 (มีการผสมยามากกว่า 1 ชนิด เพื่อกำจัดวัชพืชที่ยังเหลือรอดมาจากการกำจัดครั้งแรก)	95
ค่าจ้างฉีดยาคุมวัชพืชครั้งที่ 1	60
ค่าจ้างฉีดยาคุมวัชพืชครั้งที่ 2(ผสมยามาแมลงครั้งที่ 1)	60
ค่ายามาแมลง ครั้งที่ 1	50
ค่ายามาแมลง ครั้งที่ 2	40
ค่ายามาแมลง ครั้งที่ 3	40
ค่าสารบำรุงดินข้าวออกทรงฉีดพร้อมกันกับยามาแมลงครั้งที่ 3	57
ค่าจ้างฉีดยามาแมลงครั้งที่ 1	50
ค่าจ้างฉีดยามาแมลงครั้งที่ 2	50
ค่าจ้างฉีดยามาแมลงครั้งที่ 3	50
ค่าปุ๋ยเคมีครั้งที่ 1	300
ค่าปุ๋ยเคมีครั้งที่สอง	300
ค่าจ้างหว่านปุ๋ยครั้งที่ 1	60
ค่าจ้างหว่านปุ๋ยครั้งที่ 2	60
ค่าน้ำมันสูบน้ำไร่ละ	155
ค่าจ้างรถเกี่ยว	500
ค่าเช่านา	1,000
รวม	3,913

ที่มา: รวบรวมจากการสัมภาษณ์

⁵¹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

4.4.1 การขายข้าวและรายได้ของครัวเรือนชาวนาเช่า

การขายข้าวของชาวนา จะขายผ่านลานรับซื้อข้าว หรือบางรายขายให้กับโรงสีที่รับซื้อ เมื่อเกี่ยวเสร็จจะมีรถบรรทุกข้าวรับจ้าง มาขนข้าวไปขายยังลานรับซื้อ ซึ่งคนขับรถบรรทุกข้าวนี้ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการตรวจเช็คราคาข้าวรับซื้อจากลานแต่ละแห่ง และจะรู้ว่าลานใดซื้อข้าวในราคาเท่าใด ที่จังหวัดสุพรรณบุรี ในพื้นที่ศึกษา พบว่ามีจำนวนลานรับซื้อข้าวที่ชาวนานิยมนำข้าวไปขายอย่างน้อย 10 แห่ง ซึ่งชาวนาสามารถตัดสินใจได้ว่า จะขายข้าวให้กับลานรับซื้อใดที่ให้ราคาดีที่สุด

ชาวนารายหนึ่งที่ สรรคบุรี จ.ชัยนาท เคยบรรทุกข้าวขนมาขายที่โรงสีในเขตอำเภอดิสมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี มีระยะทางห่างจาก สรรคบุรี ประมาณ 30 กิโลเมตร เพราะโรงสีให้ราคาซื้อที่สูงกว่า “เวลาไปขายข้าวจะเลือกลานที่ให้ราคาดี สืบราคาจากเพื่อนด้วย ที่ไหนให้ราคาดีก็ขายเลย เคยขนข้าวไปขายถึงดิสมบาง อยู่ไกล 30 กิโลเมตร เพราะให้ราคามากกว่า 200-300 บาทต่อตัน ไม่กดราคา ค่าขนข้าวไปขาย เกวียนละ 200 โรงสีจ่าย 100 เราจ่ายอีก 100”⁵²

การมีลานจำนวนมากก็เป็นทางเลือกที่มากขึ้นสำหรับชาวนา แต่อย่างไรก็ตามชาวนาบางรายก็รู้สึก ว่า ลานรับซื้อแต่ละแห่งอาจจะมีการติดต่อกัน และกดราคาข้าวที่ชาวนานำไปขายได้ง่าย นอกจากนี้หากเป็นข้าวพันธุ์ใหม่ๆ ที่ไม่ใช่พันธุ์ที่ปลูกทั่วไป ก็อาจจะถูกกดราคาซื้อลง เช่น ชาวนาคนหนึ่งปลูกข้าว ชื่อพันธุ์ “ขาวตาเคลือบ” เมื่อนำไปขายโรงสีไม่รู้จักข้าวชนิดนี้ ต้องเรียกชื่อเป็นข้าวพันธุ์ที่ปลูกทั่วไป ลักษณะเมล็ดใกล้เคียงกัน จึงจะขายได้ “เคยเอาข้าวขาวตาเคลือบไปขาย ลานไม่รู้จัก ต้องบอกเป็น กข. 47 คอยาว”⁵³

หรือ กรณี “ข้าวจัสมิน” ที่ชาวนารายหนึ่งปลูกที่ผักไห่ พบว่ามีลานรับซื้อเพียงแห่งเดียว และราคาถูกกว่าข้าวพันธุ์อื่นๆ

ชาวนาเล่าว่า ในช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าว การขายข้าวจะไม่ได้นำไปขายที่ลานรับซื้อ แต่จะนำไปขายที่โรงสีที่อยู่ในโครงการโดยตรง ในการขายข้าว ชาวนายังต้องพบกับการกดราคาในรูปแบบต่างๆกัน เช่น การดูความชื้น ความอ่อนแก่ของข้าว รวมไปถึงสภาพอากาศ ณ เวลานั้น ด้วย เช่น ชาวนารายหนึ่งบอกว่า ถ้าหากตากข้าวแห้งเกินไปก็จะถูกหักค่าความชื้น หากวันนั้นฝนตก ก็มีโอกาที่จะถูกหักอีก และถ้าข้าวมีเมล็ดสีเขียวปนมาด้วย ก็จะถูกตัดราคาอีกเช่นกัน “เวลาไปขายข้าว ลดความชื้นแล้ว โรงสีก็หักอยู่ดี แห่งจัดเขาก็หักอีก เราตากไปเขาก็หักอยู่ดี ฝนตกก็ลดลงไปอีก 200 บาท ฝนตั้งเค้า ราคาก็ลงแล้ว เรขนไปขาย เขาก็จะตี เขียวไปริบเกี่ยว ก็จะเหลือ 6,200-6,300”⁵⁴

⁵² สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

⁵³ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁵⁴ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

ราคาข้าวที่ชาวนาได้รับในปัจจุบัน เกวียนละ 6,300-6,700 บาท ในกรณีที่เป็นข้าวทั่วไป ยกเว้นข้าวหอมปทุมที่จะมีราคาสูงกว่าที่เกวียนละ 8,500-9,500 บาท เมื่อนำเงินจ่ายค่ารถเกี่ยว ค่าเช่านา และหักค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แล้ว พบว่าชาวนาจะมีเงินใช้แบบ “หน้าชนหน้า” เท่านั้น และส่วนหนึ่งจะถูกเก็บเป็นทุนสำหรับการทำนารอบถัดไป “รอบแรกเงินไม่เหลือ พอเหลือมั่งก็รอบสอง”

4.4.2 การดูแลปรับพื้นที่นาเช่า

ปริมาณผลผลิตที่จะได้จากการทำนา นอกจากขึ้นกับความอุดมสมบูรณ์ของดิน ระบบน้ำชลประทานที่เพียงพอแล้ว พื้นที่นาจะต้องได้รับการปรับให้มีความสม่ำเสมอเพื่อการขังน้ำและการระบายน้ำอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย เช่น การไถปรับหน้าดิน การทำร่องระบายน้ำ ในส่วนนี้เป็นภาระของผู้ทำนาเช่าที่ต้องลงทุนในการปรับนาด้วยตนเอง กรณีชาวนาที่เช่านาในพื้นที่ลุ่มต่ำ ที่อำเภอบางปลาม้า สุพรรณบุรี จะทยอยปรับพื้นที่นาอยู่ตลอด เพื่อให้ระดับนามีความราบเรียบสม่ำเสมอ ขังน้ำได้ดี และมีการขุดคันดิน ทวางระบายน้ำ ให้ระบายน้ำได้สะดวกขึ้น ชาวนาอีกรายหนึ่ง พื้นที่นาเช่า 20 ไร่ เมื่อได้เช่าครั้งแรก ก็ต้องจ้างรถมาไถปรับนาใหม่ และขุดร่องน้ำลึกเข้าไปในนาเพื่อให้สามารถระบายน้ำเข้า-ออกได้ดีขึ้น

การขุดปรับพื้นที่นาคือ ส่วนใหญ่จะทำได้ในลักษณะขกร่อง หรือคันนาเพื่อระบายน้ำ แต่ไม่สามารถขุดเป็นบ่อขนาดใหญ่ได้ “ปรับพื้นที่จะขุดร่อง ขุดคูน้ำ เจ้าของนาให้ทำเพราะน้ำท่วม แต่เขาไม่ให้ขุดบ่อเดี่ยวไปขุดที่เขา”⁵⁵ การจะปรับนาในลักษณะนี้ต้องแจ้งเจ้าของนาให้รับทราบก่อนทุกครั้ง และผู้เช่านาจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเอง แต่ก็มีกรณีที่ผู้เช่านามีการปรับพื้นที่นา และแอบลักลอบตักหน้าดินในแปลงนาขายโดยไม่บอกเจ้าของนา ซึ่งทำให้เจ้าของนาต้องยกเลิกการให้เช่านา และฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย

4.4.3 การได้มาซึ่งนาเช่า

จากข้อมูลของชาวนาเช่าทั้ง 3 พื้นที่ การได้มาซึ่งนาเช่ามีความแตกต่างกันในหลายลักษณะ สามารถจำแนกได้ดังนี้

1) การได้นาเช่ามาจากญาติพี่น้องหรือคนที่รู้จักคุ้นเคยกัน

ลักษณะนี้พบว่า ญาติพี่น้องในครอบครัวเดียวกัน หลังจกมีการแบ่งปันมรดกที่ดินแล้ว พี่น้องรายนั้นไม่ได้ทำนา และไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ จึงให้พี่น้องคนที่ยังทำนาอยู่เป็นคนเช่านาทำ และมีการเก็บค่าเช่านาตามปกติ นอกจากการเช่าพี่น้องแล้ว ก็มีการเช่านาในเครือญาติด้วย มีชาวนารายหนึ่ง เช่านาญาติห่างๆ ทำมากกว่า 30 ปี พื้นที่มากกว่า 40 ไร่ ชาวนารายหนึ่งที่ได้มาเช่ามาจากการรู้จักคุ้นเคยกันกับเจ้าของนา ซึ่งนอกจากทำนาแล้ว ในบางครั้งเจ้าของนามักจะไหว้วานอาศัยให้ช่วยซ่อมแซม หรือดูแลบ้านให้ด้วย เพราะ

⁵⁵ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

ชวานรายนี้มีอาชีพเสริมเป็นช่าง ทำงานรับจ้างซ่อมแซม ต่อเติมทั่วไป ซึ่งความคุ้นเคยและการพึ่งพาอาศัยนี้ น่าจะทำให้เกิดความไว้วางใจให้เช่านาด้วย

2) การเช่าต่อจากพ่อแม่หรือญาติพี่น้อง

ลักษณะนี้พบว่า มีการเช่าทำนามาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ หรือพี่น้องคนอื่นในครอบครัว เมื่อพ่อแม่หรือญาติเสียชีวิตลง รุ่นลูกหรือพี่น้องคนอื่นก็เช่านาทำต่อมา ซึ่งเจ้าของนาส่วนมากจะเป็นคนอื่นที่ไม่ใช่เครือญาติ เช่น เกษตรกรรายหนึ่ง เช่านาต่อจากรุ่นพ่อแม่พื้นที่ 17 ไร่ รวมระยะเวลาที่เช่าจากรุ่นพ่อแม่ 60 ปี โดยเจ้าของนานั้นเป็นข้าราชการเกษียณ ซึ่งตัวชวานาเองนั้น ไม่มีนาเป็นของตนเองมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ ก็เช่านาทำมาโดยตลอด ชวานรายนี้บอกว่าสมัยก่อนพ่อแม่เคยได้จับจองพื้นที่ทางเขตป่า ในอำเภอเลาขวัญ จังหวัดกาญจนบุรี แต่ภายหลังได้ขายไปจนหมด จึงไม่มีที่นาของตนเอง

ชวานาอีกรายหนึ่ง ก่อนจะมาทำนาของครอบครัวและนาเช่า เธอมีอาชีพเปิดร้านซ่อมคอมพิวเตอร์ อยู่อีกจังหวัดหนึ่ง เมื่อพ่อเสียชีวิตลง และแม่ป่วย จึงหยุดกิจการและกลับมาอยู่บ้าน เพื่อดูแลแม่ พร้อมกับเช่านาทำต่อจากพ่อที่เสียชีวิตไป

และอีกรายหนึ่ง เช่านาต่อจากน้ำ ที่เสียชีวิต ซึ่งน้ำเช่าทำมานานกว่า 20 ปี โดยที่มีลูกของน้ำเป็นคนทำสัญญาเช่ากับเจ้าของนาซึ่งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร

พื้นที่นาเช่า ยังได้มาภายหลังจากสมาชิกในครอบครัวแต่งงาน ชวานารายหนึ่ง ครอบครัวเช่าทำมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ เมื่อลูกชายแต่งงานและมีครอบครัว พ่อแม่ก็ให้ทำนาเช่าในแปลงนั้นต่อจากตนเอง “ ทำนาเช่าแปลงนี้มาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ ตอนที่สามียังเล็ก ๆ พอแต่งงาน พ่อสามียังไม่ได้ทำ เลยให้ทำต่อ”⁵⁶

3) มีญาติพี่น้องเป็นนายหน้า หากคนมาซื้อที่ดิน ตนเองเป็นผู้ดูแลและให้ญาติเช่า

ลักษณะนี้พบว่ามีชวานา 2 ราย ที่ได้นาเช่ามาในลักษณะนี้ โดย ที่ญาติของตนเองเป็นนายหน้าที่ดิน และเมื่อหากคนมาซื้อได้แล้ว ก็จะให้ญาติที่ทำนาในพื้นที่อยู่แล้ว เป็นคนเช่าทำนา ซึ่งค่าเช่าและการทำสัญญาเช่าจะแตกต่างกันไปในแต่ละราย จะได้กล่าวถึงต่อไป

4) ชวานาเป็นนายหน้าเอง หากคนมาซื้อที่ดิน แล้วขอเช่าจากเจ้าของนา

รูปแบบหนึ่งของการได้มาซึ่งนาเช่า คือ การที่ชวานาเป็นนายหน้าขายที่ดินแปลงนั้นๆ ด้วยตนเอง เมื่อมีผู้มาซื้อแล้ว ก็จะขอเช่าทำนาต่อ ซึ่งชวานาบอกว่า “พาคณกรุงเทพฯ มาซื้อ เขาเลยให้ทำ ” ชวานารายหนึ่งได้นาเช่ามาในลักษณะนี้ เนื้อที่ 22 ไร่ และเช่าทำนามาไม่ต่ำกว่า 10 ปี แล้ว⁵⁷ ยังมีอีกกรณีหนึ่งชวานาเป็นนายหน้าพาคณมาซื้อ ซึ่งเป็นผู้ซื้อจากกรุงเทพฯ และชวานารายนั้น ได้เช่าทำนาแปลงดังกล่าว ทำนาประมาณ 2 ปี เจ้าของนาเช่าก็ได้บอกเลิกเช่าเพื่อให้ญาติของตนเองเช่าแทน

⁵⁶ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 18 พฤศจิกายน 2561

⁵⁷ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

4.4.4 ค่าเช่าและสัญญาเช่า

การจ่ายค่าเช่าหน้านั้นมีหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นการตกลงกันระหว่างเจ้าของนาและผู้เช่า การจ่ายค่าเช่าส่วนใหญ่จะเป็นการจ่ายค่าเช่าภายหลังจากที่ชาวนาเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว โดยต้องมีการตกลงกับเจ้าของนาก่อนว่าจะจ่ายค่าเช่าให้เมื่อไหร่ “ขอเกี่ยว แล้วค่อยจ่าย” โดยเจ้าของนาจะให้หมายเลขบัญชีธนาคารไว้กับผู้เช่าเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว เกษตรกรก็จะ โอนเงินผ่านบัญชีธนาคาร พร้อมกับ โทแฉ้งเจ้าของนา แต่หากอยู่ในพื้นที่เดียวกันก็จะนำไปให้ด้วยตนเอง

มีเกษตรกรบางรายที่เจ้าของนามักจะ โทรมตามค่าเช่านาด้วยตนเอง เกษตรกรรายนี้บอกว่า เจ้าของนานั้นมีญาติทางสามีทำนาอยู่อีกอำเภอหนึ่งในจังหวัดสุพรรณบุรี จึงคาดการณ์ได้ว่าเกษตรกรจะเกี่ยวข้าวในช่วงเวลาใด จึงมีการโทรมมาเก็บค่าเช่านา ทั้งเจ้าของนาและผู้เช่าต่างก็มีเบอร์โทรศัพท์ของกันและกัน “เจ้าของนา 6 เดือนโทรมมา เขาไม่รู้หรือว่าฝน แล้ง น้ำท่วม บ้านผมเขาอยู่ศรีประจันต์ ทางโน้นเขาทำนาได้น้ำดี” ซึ่งชาวนาสะท้อนว่า แม้จะรอบการผลิตนั้นจะเป็นอย่างไร แต่เมื่อเจ้าของนาโทรมก็ต้องหาเงินไปจ่ายค่าเช่า “มึงได้เงินมั่งยังทำนา ส่งเงินค่าเช่ามายัง” ซึ่งชาวนารายนี้จะไปโอนเงินค่าเช่าผ่านทางร้านค้าในตลาดสดของตำบล โดยเสียค่าบริการ 50 บาท⁵⁸

ในรายที่เกษตรกรไม่ได้ติดต่อกับเจ้าของนาโดยตรง จะเป็นการจ่ายค่าเช่าผ่านทางนายหน้าคนที่ดูแลเรื่องการเช่านา การจ่ายค่าเช่าตามกำหนดนั้น เป็นเรื่องสำคัญสำหรับชาวนาเช่า เพราะเป็นเรื่องเงินที่สำคัญที่จะได้สิทธิ์ในการทำนาในรอบต่อไป หากเกษตรกรไม่สามารถจ่ายค่าเช่านาในรอบนั้นๆ ได้ ก็มีโอกาที่จะถูกเจ้าของนายยกเลิกการเช่านาได้ “ค่าเช่านา เกี่ยวข้าวแล้วก็จ่าย ถ้าไม่จ่าย ก็จะไม่ได้อำนาจ”⁵⁹ และยังเป็นสิ่งที่ต้องรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าของนาไว้ด้วย เพื่อที่จะได้สิทธิ์ในการทำนารอบต่อไป “เกี่ยวแล้วก็ชำระค่าเช่า อย่าไปผิดเขา คนอยู่กรุงเทพ เขาไม่เห็น มีนาให้เช่า ไม่ได้ค่าเช่า เซ็งสิ”⁶⁰

ในกรณีที่ชาวนาทำนาเช่าหลายแปลง ในแต่ละแปลงอาจจะมีการเก็บค่าเช่าที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการตกลงกับเจ้าของนาเช่า เช่น ชาวนารายหนึ่ง เช่านา 3 แปลง แปลงที่เป็นนาเช่าของญาติ เก็บค่าเช่าเป็นอัตราของข้าว ไร่ละ 10 ถัง และ 15 ถัง แต่นาอีกแปลงหนึ่งซึ่งชาวนาบอกว่า เป็น “นาเช่าคนกรุงเทพฯ” เสียค่าเช่าเป็นรายปี อัตรา ไร่ละ 15,000 บาท พื้นที่นา 22 ไร่ และยังมีกรณีที่เช่านาญาติสนิท ที่ญาติรายนั้นเรียกเก็บค่าเช่าสูงกว่านาทั่วไป “มีนาของญาติอีก 10 ไร่ เขามาเก็บหมื่นสาม หน้าเดียวเอาหมื่นสาม เก๊วเสร์จก็มาเก็บ ตอนนีให้ลูกทำอยู่”⁶¹

⁵⁸ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁵⁹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

⁶⁰ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁶¹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

สำหรับอัตราค่าเช่านั้น มีหลายราคา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเจ้าของนาเป็นผู้กำหนด

1. **จ่ายเป็นเงินสด ต่อรอบการผลิต** ราคาเช่านาจะอยู่ที่ไร่ละ 1,000 บาท ต่อรอบการทำนา 1 รอบ ตามปกติมักจะจ่ายค่าเช่าภายหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้วเสร็จ ในรายที่มีสัญญาเช่า ค่าเช่าจะระบุไว้ในสัญญาว่าไร่ละเท่าใด อย่างไรก็ตาม เกษตรกรบางรายเจ้าของนากำหนดไว้เลยว่าต้องจ่ายค่าเช่านาก่อนการทำนา เพราะเจ้าของนาเป็นห่วงว่าเกษตรกรจะไม่ได้ผลผลิตข้าว และตนเองจะไม่ได้ค่าเช่า “คนที่ทำนาข้างบ้าน เจ้าของนอบอก ถ้าจะทำเอาเงินมาจ่าย เขากลัวว่าจะไม่ได้ผลผลิต จะไม่ได้ค่าเช่า”⁶²

เกษตรกรรายหนึ่ง ในช่วงที่ข้าวราคาดี เคยจ่ายค่าเช่าก่อนจะทำนา แต่ต่อมา รายได้จากการทำนาไม่ดีขึ้น และต้องเอาเงินไปลงทุนทำนาก่อน ทำให้ต้องบอกเจ้าของนาว่าขอจ่ายค่าเช่านากายหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว ซึ่งเจ้าของนาก็รับทราบและยอมให้จ่ายหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้วได้

2. **จ่ายเป็นเงินสด ต่อปี** การจ่ายเป็นเงินสดต่อปี ค่าเช่าในลักษณะนี้เจ้าของนาจะเก็บรอบเดียว ปีละครั้ง พบว่า มีราคาแตกต่างกันไปในแต่ละราย เช่น รายหนึ่งที่เช่าทำนาของญาติพื้นที่ 10 ไร่ ญาติบอกว่าขอเก็บค่าเช่า 13,000 บาท ซึ่งก็ต้องยอมจ่าย แม้ว่าจะราคาสูงกว่านาแปลงอื่นที่ตนเองเช่าอยู่

- การจ่ายค่าเช่าต่อปีนี้ ชาวนาสามารถทำนาก็รอบก็ได้ เช่น ชาวนาที่ทำนาเช่าที่ฝักไ้ให้รายหนึ่ง จ่ายค่าเช่านาต่อปี ไร่ละ 1,300 บาท สามารถทำนาได้ 2 หน ต่อปี ซึ่งเฉลี่ยแล้วค่าเช่าจะตกที่ราคาไร่ละ 650 บาท ต่อครั้ง

- การจ่ายค่าเช่าแบบเป็นเงินก้อนต่อปีนี้ แม้จะดูว่าชาวนาต้องเสียค่าเช่าในราคาที่ไม่สูงมากนัก แต่ในรายที่ทำนาในพื้นที่มาก ๆ เงินค่าเช่าก้อนใหญ่ก็นับว่าเป็นภาระที่หนักสำหรับชาวนา ที่ต้องหาเงินมาจ่ายค่าเช่าจำนวนมาก เช่น ชาวนารายหนึ่ง ต้องจ่ายค่าเช่าเป็นเงิน 68,000 บาทต่อครั้ง สำหรับการเช่านา 34 ไร่ และสามารถทำนาได้ปีละ 2 หน ค่าเช่าจำนวนนี้จะจ่ายภายหลังจากที่เกี่ยวข้าวรอบแรกแล้วเสร็จ ซึ่งเกษตรกรรายนี้บอกว่า รายได้จากการขายข้าวในรอบแรก ถูกใช้สำหรับจ่ายค่าเช่า และเก็บไว้ลงทุนรอบต่อไป⁶³

3. **จ่ายในอัตราของปริมาณข้าวเป็นดังต่อไร่** ต่อรอบ รูปแบบของการจ่ายค่าเช่าลักษณะนี้พบได้มาก เช่นเดียวกันกับการจ่ายเป็นเงินสด โดยผู้ให้เช่าจะระบุอัตรา ค่าเช่าเป็นปริมาณข้าวต่อไร่ เมื่อเกษตรกรขายข้าวแล้ว ก็จะคิดเทียบปริมาณข้าวที่กำหนดไว้ในค่าเช่ากับราคาข้าวต่อเกวียนที่เกษตรกรขายได้ในรอบนั้น ๆ ได้เท่าไร ก็นำเงินจำนวนนั้นไปจ่ายค่าเช่า เกษตรกรรายหนึ่งในจังหวัดสุพรรณบุรี จ่ายค่าเช่าในอัตรา 10-15 ถังต่อไร่ ต่อครั้ง แต่พบว่า อัตราค่าเช่านาที่ สุพรรณบุรี ชัยนาท จะอยู่ที่ 20 ถังต่อไร่ ซึ่งหากคิดเทียบราคาข้าวที่เกษตรกรขายได้ในฤดูที่ผ่านมา ต้นละ 6,700 บาท

⁶² สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

⁶³ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 11 ตุลาคม 2561

ค่าเช่านาที่ต้องจ่ายให้เจ้าของนา ถ้าคิดค่าเช่า 15 ถึงต่อไร่ จะเท่ากับ 1,005 บาทต่อไร่ (ข้าวเปลือก 1 ถึง ปริมาณ 10 กิโลกรัม, ข้าว 6,700 บาท คิดเป็น กิโลกรัมละ 6.7 บาท) และหากค่าเช่า 20 ถึงต่อไร่ ค่าเช่านาที่ต้องจ่ายให้เจ้าของนาจะเท่ากับ 1,340 บาทต่อไร่

4. **จ่ายในอัตราของปริมาณข้าวต่อปี** กรณีนี้เป็นรูปแบบเฉพาะ พบในกรณีที่เช่าทำนาภายในเครือญาติกัน โดยผู้เช่า จ่ายค่าเช่าในอัตราข้าว 3 เกวียนต่อนา 17ไร่ จ่ายปีละครั้ง ซึ่งที่นาเช่าแปลงนี้เช่ามาตั้งแต่สมัยรุ่นพ่อแม่ และเช่าต่อมาจนถึงรุ่นลูก

4.4.5 การทำสัญญาเช่านา

การทำสัญญาเช่าระหว่างผู้ให้เช่ากับชาวนา ในสัญญาเช่า จะระบุระยะเวลา และจำนวนเงินค่าเช่าไว้อย่างชัดเจน แต่ก็พบว่าเจ้าของนาส่วนหนึ่งไม่ได้มีการทำสัญญาเช่าแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามชาวนาให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่า แต่ก่อนทำนาเช่าไม่ได้มีการทำสัญญาเช่าแต่อย่างใด เป็นการบอกปากเปล่า แต่เมื่อมาในช่วงที่มีโครงการของรัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือชาวนา เช่น โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการรับจำนำข้าว โครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยว มีการกำหนดให้ต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกร และระบุให้ชาวนาเช่าต้องนำไปสัญญาเช่าไปเป็นเอกสารประกอบการขึ้นทะเบียนด้วยนั้น ทำให้ชาวนาเช่าต้องบอกเจ้าของนาให้มีการทำสัญญาเช่าเพราะต้องนำไปขึ้นทะเบียนเกษตรกร

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าเจ้าของนาส่วนหนึ่งยังไม่ได้มีการทำสัญญาเช่ากับชาวนาแต่อย่างใด แต่ให้สำเนาบัตรประชาชน หรือสำเนาโฉนดที่ดินแปลงให้เช่า กับชาวนาเช่า เพื่อให้สามารถนำไปขึ้นทะเบียนเกษตรกรได้ซึ่งในกรณีนี้พบว่าชาวนาจะต้องยุ่งยากขึ้นอีกในการยื่นยันตัวตนเพื่อให้สามารถลงทะเบียนเกษตรกรได้ โดยใช้การรับรองตัวตนจากชาวนาที่ทำนาในแปลงข้างเคียงแทน “ไม่มีสัญญาเช่า ให้คนนาข้างเคียงรับรองให้”⁶⁴ และต้องชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่รับขึ้นทะเบียนเกษตรกรได้เข้าใจและยินยอมให้ขึ้นทะเบียนซึ่งเกษตรกรตั้งข้อสังเกตว่าการที่เจ้าของนาไม่ต้องการจะเขียนสัญญาเช่า อาจจะเนื่องมาจากการระมัดระวังที่จะถูกตรวจสอบ ก็เป็นไปได้ โดยเฉพาะในคนที่มียอดถือครองจำนวนมาก “แต่ก่อนทำปากเปล่า เดียวนี้ที่ต้องทำเพราะต้องขึ้นทะเบียน เพราะเจ้าของนาต้องโดนตรวจสอบ โฉนดนี้มันมีนาเยอะ” และการที่ไม่ให้เช่านาน ๆ ก็อาจจะเนื่องมาจากผู้ให้เช่าอาจจะต้องการเปลี่ยนไปให้คนอื่นเช่าต่อ ก็เป็นไปได้

การทำสัญญาเช่า บางรายเป็นการทำเพื่อที่จะให้ชาวนา มีเอกสารสำหรับใช้ขึ้นทะเบียนเกษตรกร แต่ในความเป็นจริงอัตราค่าเช่านาอาจจะสูงกว่าที่ระบุลงในสัญญาเช่า ซึ่งเกษตรกรเห็นว่าสัญญาเช่าเป็น

⁶⁴ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

เอกสารที่ไม่ได้มีผลทางกฎหมายใด ๆ “สัญญาเช่า เอาไปขึ้นทะเบียนเฉยๆ จริงๆค่าเช่าแพงกว่า ไม่ได้มีผลทางกฎหมายอะไร”⁶⁵

ลักษณะของใบสัญญาเช่า คือใช้ หนังสือสัญญาเช่าที่ดิน ซึ่งสามารถหาซื้อได้ทั่วไป เจ้าของน่าจะเก็บฉบับที่เป็นตัวจริงไว้ และผู้เช่าจะได้ฉบับที่เป็นสำเนา

ลักษณะของสัญญาเช่า

1. **ทำสัญญาเช่าแบบปีต่อปี** ระบุวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการให้เช่าแบบปีต่อปี และระบุจำนวนเงินค่าเช่าไว้ด้วย แต่ไม่ได้ระบุจำนวนรอบของการทำนา ซึ่งตามปกติใน 1 รอบปี ของการเช่านั้น เกษตรกรจะสามารถทำนาได้อย่างน้อย 2 ครั้ง และต้องจ่ายค่าเช่านาในแต่ละครั้งด้วย ลักษณะนี้ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. **ทำสัญญาเช่า แบบ 2-3 ปี ครั้ง หรือบางราย 5-10 ปี** แต่ค่าเช่าจ่ายเป็นงวดต่อปี หรือจ่ายทุกครั้งที่ทำนา การทำสัญญาเช่าลักษณะนี้ ชาวนาผู้เช่ารายหนึ่ง เห็นว่าขึ้นอยู่กับความสะดวกของเจ้าของนา ซึ่งก่อนหน้านี้เคยทำแบบปีต่อปี แต่เนื่องจากเจ้าของนาอยู่ที่กรุงเทพฯ จึงทำสัญญาแบบ 2-3 ปีต่อครั้ง “ทำบ่อย เกรงใจเขา ถ้าเขามีเวลาก็ทำปีต่อปี บางครั้งก็ทำ 3 ปี”⁶⁶ และยังมีกรณีที่ญาติเช่าทำมาแต่เดิม ต่อมาญาติรายนั้นเสียชีวิตลง เมื่อเกษตรกรได้ทำนาเช่าแปลงนั้น ก็ไม่ได้เป็นคนทำสัญญาเช่า แต่ยังคงเป็นคนในครอบครัวญาติที่ทำสัญญาเช่าต่อ แต่เกษตรกรรับผิดชอบโอนเงินค่าเช่านาให้กับเจ้าของนาโดยตรง ข้อนี้ น่าจะเป็นไปตามที่กฎหมายระบุ
3. **ไม่มีสัญญาเช่า** ในพื้นที่ศึกษา การทำนาเช่าแบบไม่มีสัญญาเช่าก็ยังมีพบได้ทั่วไป โดยเป็นการบอกให้เช่าปากเปล่า ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีการเช่ากันต่อเนื่องหลายปี เช่นเช่าตกดทอดกันมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่หรือบางรายเช่าทำนามานานกว่า 30 ปี การไม่มีสัญญาเช่า เกษตรกรบางรายก็ไม่คิดว่าเป็นปัญหา เพราะเช่ากันมานาน มีความเชื่อถือ ไว้วางใจกัน “ไม่ได้ทำสัญญาเช่า เพราะเชื่อถือกัน” แต่ก็พบว่าเมื่อต้องมีการขึ้นทะเบียนเกษตรกร การไม่มีสัญญาเช่าก็จะทำให้ชาวนาต้องยุ่งยากมากขึ้นในการยื่นขอสัญชีเพื่อรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล

เกษตรกรรายหนึ่งทำนาเช่า 3 แปลง รวม 22 ไร่ ไม่มีสัญญาเช่าทั้ง 3 แปลง แม้ว่าจะไม่มีสัญญาเช่า เกษตรกรก็พยายามจ่ายค่าเช่าตามกำหนด หลังจากเกี่ยวข้าวแล้วเสร็จก็จะนำไปจ่ายทันที เนื่องจากเกรงว่าเจ้าของนาจะเปลี่ยนใจให้คนอื่นเช่า หากช่วงระยะเวลาที่ต้องจ่ายค่าเช่าตรงกับช่วงที่ต้องจ่ายเงินกู้ให้กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ชกส.) ชาวนาจะคุยกับเจ้าของนา

⁶⁵ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

⁶⁶ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

เพื่อเอาเงินไปจ่าย ธกส.ก่อนและกู้เงินกลับมาเพื่อมาจ่ายค่าเช่า “ถ้าเงินไม่พอส่ง ธกส. ก็จะขอค่าเช่าไปส่งก่อน แล้วก็กู้คืนมาจ่ายค่าเช่า”⁶⁷

4.4.6 การขึ้นค่าเช่านา

การตัดสินใจขึ้นค่าเช่านั้น เป็นอำนาจของเจ้าของนา พบว่าการขึ้นค่าเช่าจะทำในช่วงที่ข้าวมีราคาแพง ที่เห็นชัดเจนคือ ในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีโครงการรับจำนำข้าว พบว่า ค่าเช่านามีการปรับขึ้นจากเดิม ชาวนายหนึ่งเล่าว่า แต่เดิมนั้นค่าเช่านาอยู่ที่ 12 ถึงต่อไร่ แต่ในช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าว เจ้าของนาปรับค่าเช่าขึ้นที่ 15 ถึงต่อไร่ และยังคงราคาค่าเช่าในอัตรานี้แม้ว่ารัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เปลี่ยนรูปแบบการช่วยเหลือชาวนาในลักษณะของการช่วยค่าเก็บเกี่ยว และราคาข้าวเปลือกในตลาดข้าวมีราคาต่ำกว่าสมัยจำนำข้าวมากก็ตาม

ชาวนาอีกราย เคยเสียค่าเช่ารายปี ในอัตรา 6,000 บาทต่อปี พื้นที่นาเช่า 9 ไร่ ต่อมาในสมัยจำนำข้าว เจ้าของนาได้ปรับขึ้นค่าเช่า 9,000 บาท และคงราคานี้มาโดยตลอดถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะไม่มีโครงการรับจำนำข้าวแล้วก็ตาม “แต่ก่อนเช่า 9 ไร่ ค่าเช่า 6,000 บาทต่อปี ต่อมาพอจำนำข้าวค่าเช่าขึ้น 9,000 บาทต่อปี ค่าเช่าไม่ลด มีแต่ขึ้น”⁶⁸

ชาวนาอีกรายหนึ่ง ทำนาที่ อ.ผักไห่ ค่าเช่าเดิมไร่ละ 1,000 บาทต่อปี แต่ในช่วงที่ข้าวมีราคาดีค่าเช่าได้ปรับขึ้นมาที่ราคาไร่ละ 1,300 บาทต่อปี “ค่าเช่าที่แรกไร่ละ 1,000 บาท ต่อปี ทำก็เที่ยวก็ได้ เดียวนี้เขาขึ้นมาไร่ละ 1,300 บาท ตอนข้าวแพง น้ำดี อะไรดี เขาก็ขอขึ้น”⁶⁹

ซึ่งชาวนาสะท้อนว่าค่าเช่าเมื่อขึ้นแล้ว มักจะไม่ลดลง แม้ว่าราคาข้าวจะลดลงแล้วก็ตาม ซึ่งถ้าชาวนาได้ผลผลิตข้าวต่ำกว่าปกติ ก็ถือได้ว่าตนเองขาดทุน “ตอนข้าวเกวียนละ 5 -6 พัน ค่าเช่านาไร่ละ 600 ตอนจำนำข้าวค่าเช่าก็ขึ้น ถ้าได้ข้าว 60-70 ถึงต่อไร่ ก็ขาดทุน ถ้าได้ 80 ถึงต่อไร่ ขึ้นไป ยังมีเหลือมั่ง”⁷⁰

อย่างไรก็ตาม ในบางราย เจ้าของนาเช่าก็ยินยอมลดค่าเช่านาให้บางส่วนในกรณีที่ไม่ได้ผลผลิตกรณีชาวนารายหนึ่ง ทำนา 4 ไร่ แต่รอบการผลิตนั้น ได้ผลผลิตข้าวประมาณ 30 ถึงต่อไร่ จากที่เคยได้ 70-80 ถึงต่อไร่ เมื่อคุยกับเจ้าของนาเช่า ก็ทำให้ไม่ต้องจ่ายค่าเช่าในรอบนั้น หรือเจ้าของนาบางรายอาจจะลดค่าเช่ามาลง หากเห็นว่าแล้วว่าชาวนารายนั้นเก็บเกี่ยวข้าวได้ผลผลิตไม่ดึ้นัก “เขาก็มีลดค่าเช่าให้ เขาจะดูว่าเราได้ข้าวมากน้อยด้วย”⁷¹ มีกรณีหนึ่งที่น่าสนใจคือ เจ้าของนามีแนวโน้มนที่จะลดค่าเช่านาให้คนทำนา เพราะ

⁶⁷ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

⁶⁸ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁶⁹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 18 พฤศจิกายน 2561

⁷⁰ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁷¹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

ต้องการให้มีคนทำนา และดูแลแปลงนาของตน ในรายนี้เจ้าของนามีฐานะดี เป็นเจ้าของโรงสีข้าวในพื้นที่ ชาวนาผู้เช่าบอกว่า “ค่าเช่านามีแต่ลดให้เรื่อย เจ้าของนาเขากลับนาหาย”⁷²

4.5 สรุป

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำนาเช่ามีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจ ในช่วงที่โครงสร้างทางการเมืองเป็นแบบอำนาจนิยม รัฐพยายามควบคุมกระบวนการควบคุมค่าเช่านา แต่ถ้าโครงสร้างทางการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตย รัฐจะลดระดับการควบคุมกระบวนการควบคุมค่าเช่านา รัฐไทยพยายามที่จะควบคุมตลาดการเช่านาโดยการสร้างกลไกทางราชการเพื่อนำกฎหมายไปปฏิบัติ แต่มักไม่ประสบความสำเร็จมากนักเนื่องจากเกษตรกรไม่ความรู้เรื่องพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ ในระดับพื้นที่ไม่เป็นที่รู้จักของชาวนา ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายไม่มีประสิทธิผล ราคาเช่ามักไม่เป็นไปตามที่รัฐกำหนด ตลาดการเช่านาเป็นของเจ้าของที่ดินซึ่งมีอำนาจต่อรองราคาเช่าได้มากกว่าชาวนาที่ทำนาเช่า

จากการสัมภาษณ์พูดคุยกับชาวนาที่ทำนาเช่า พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่ากับเจ้าของที่ดินมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ 2 ด้าน ด้านหนึ่ง เจ้าของที่ดินสามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขการเช่าได้เองโดยผู้เช่าไม่มีอำนาจต่อรองทั้งที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคุ้มครองผู้เช่านา แต่ชาวนาที่ทำนาเช่าไม่รู้สาระของ พรบ. ดังกล่าวซึ่งเท่ากับว่าเป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกฎหมายอย่างหนึ่ง อีกด้านหนึ่ง ชาวนาที่ทำนาเช่ามีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับเจ้าของที่นาเนื่องจากหลายคนเป็นญาติ เป็นเพื่อนบ้าน หรือเป็นคนารู้จักเคยเห็นหน้ากัน ดังนั้นชาวนาที่ทำนาเช่าอาศัยความสัมพันธ์ใกล้ชิดนี้ในการต่อรองกับเจ้าของที่นาในบางเรื่อง เช่น การชะลอการขึ้นค่าเช่า การขอเช่าต่อไปอีกในระยะเวลาหนึ่ง การทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลางจึงมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่นได้บ้างตามระดับความสัมพันธ์ระหว่างชาวนาที่เช่ากับเจ้าของที่ดิน

⁷² สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา (2) อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

บทที่ 5

ปัญหาการทำนาเช่าและการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่า

5.1 บทนำ

บทที่ 5 นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากแบบสำรวจและการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มกับชาวนา ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของชาวนาที่ทำนาเช่าคือ ความไม่รู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่านาและการเช่าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารนโยบายและโครงการของรัฐบาล ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการช่วยเหลือของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ชาวนาที่ทำนาเช่าส่วนหนึ่งพยายามปรับตัวเพื่อความอยู่รอดท่ามกลางความผันผวนของราคาข้าวและการเช่าไม่ถึงโครงการของรัฐบาล ส่วนที่ 5.2 อธิบายปัญหาความเหลื่อมล้ำในโอกาสและการเช่าไม่ถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐของชาวนาในพื้นที่กรณีศึกษาโดยใช้เทคนิคทางสถิติอ้างอิงมาทำการวิเคราะห์ ส่วนที่ 5.3 อธิบายปัญหาของชาวนาที่ทำนาเช่า ไม่ว่าจะปัญหาหนี้สิน ปัญหาไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร ส่วนที่ 5.4 อธิบายรูปแบบการปรับตัว และส่วนที่ 5.5 สรุปบทที่ 5

5.2 ปัญหาความเหลื่อมล้ำโอกาสและการเช่าไม่ถึงนโยบายของรัฐ

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์การรับรู้กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยใช้การคำนวณสถิติเชิงพรรณนาและเทคนิคสถิติเชิงอนุมาน จากข้อมูลแบบสอบถามพบว่า กลุ่มตัวอย่าง 39 ราย ระบุว่าไม่มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ส่วนอีก 9 รายระบุว่ามีความรู้เกี่ยวกับ พรบ. ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ชาวนาส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดินเลยซึ่งมีผลต่อการทำสัญญาเช่าที่นาและความเสียเปรียบในทางกฎหมายได้ ในกรณีของระดับความรู้และการเข้าร่วมโครงการลดค่าเช่านา กลุ่มตัวอย่างจำนวน 25 ราย ระบุว่าไม่ทราบว่ามีการนี้ด้วยซ้ำ ส่วน 22 รายระบุว่าได้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว

ตารางที่ 5.1 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยคำถามถามว่า “ท่านทราบว่ามีการดังกล่าวหรือไม่? และได้เข้าร่วมโครงการหรือไม่?” (ดูรายละเอียดแบบสอบถามในภาคผนวก ก.) โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่⁷³ เป็นโครงการที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด (ระดับ 0.73 จาก 2) ส่วนโครงการ กลุ่มตัวอย่างระบุว่าทราบและเข้าร่วมโครงการ ตามมาด้วยโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกมีค่าเฉลี่ยรองลงมา (0.44 จาก 2) ส่วนโครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉางเป็นโครงการที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด (-0.81 จาก 2) สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างให้ความสนใจกับโครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวมาก

⁷³ เป็นมาตรการของปีการเพาะปลูกที่ 2560-61

ที่สุด สาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างสนใจมาจาก 1) เป็นโครงการที่ให้กับชาวนาที่ลงทะเบียนเกษตรกร และเป็นสมาชิกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) 2) ขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการ ง่ายกว่าโครงการอื่น ๆ 3) ชาวนาได้รับการช่วยเหลือเป็นเงินสด 4) รัฐบาลดำเนินโครงการนี้อย่างต่อเนื่อง 4 ปีการเพาะปลูก และ 5) รัฐบาลประชาสัมพันธ์โครงการนี้เป็นลำดับต้น ๆ ในขณะที่ โครงการสินเชื่อสร้าง อยู่นั้นเป็นโครงการที่ชาวนาให้ความสนใจน้อยที่สุดเพราะ 1) ไม่สอดคล้องกับวิถีการเพาะปลูกของชาวนา ภาคกลางที่เน้นการขายข้าวเปลือกสดเลย ไม่นิยมเก็บข้าวเปลือกไว้ และ 2) ต้องมีการลงทุนซึ่งเกิดความเสี่ยง ที่จะป็นหนี้สินได้ ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในนโยบายข้อที่ 11 และ 12 มีระดับที่สูงมาก สะท้อนให้เห็น ว่าระดับการรับรู้โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและโครงการลดค่าเช่านาภายในกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนา เองเองก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ บางคนรู้ว่ามีโครงการและเข้าร่วม แต่บางคนไม่รู้ว่ามี โครงการและไม่ได้เข้าร่วม ทำให้ผู้วิจัยประหลาดใจกับค่าสถิติดังกล่าวเพราะโครงการทั้งสองเป็นโครงการ หลักที่รัฐบาลประชาสัมพันธ์อย่างมากและมีการอ้างถึงความสำเร็จของโครงการทั้งสองโดยเฉพาะโครงการ ลดค่าเช่านา กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีระดับความแตกต่างระหว่างชาวนาผู้เช่านาในการเข้าถึงข้อมูลโครงการ ช่วยเหลือชาวนาที่สำคัญของรัฐบาล

ตารางที่ 5.1: สถิติระดับการรับรู้และเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา

โครงการ	หน่วยการ สังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1.โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าว หอมมะลิคุณภาพดี	48	-0.30	0.71	-1	1
2. โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรนา แปลงใหญ่	48	-0.08	0.94	-1	1
3. โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์	48	-0.06	0.98	-1	1
4. โครงการประกันภัยข้าวนาปี	48	0.31	1.08	-1	2
5. โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์	48	-0.25	1.06	-1	2
6. โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์	48	-0.02	1.02	-1	2
7. โครงการปลูกพืชหลากหลาย ฤดูกลาด นาปรัง	48	0.35	1.08	-1	2
8. โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด เช่น ปอเทือง	48	0.17	1.14	-1	2
9. โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก	48	0.44	1.03	-1	2
10. โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว	48	-0.75	0.67	-1	1

11. โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม้เกิน 10 ไร่	48	0.73	1.48	-1	2
12. โครงการลดค่าเช่านา	48	0.42	1.50	-1	2
13. โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง	48	-0.81	0.53	-1	1

ตารางที่ 5.2 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลในอดีต พบว่าระดับการรับรู้และเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและประกันราคาข้าวเปลือกมีความใกล้เคียงกันมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 0.96 และ 0.98 ตามลำดับ นอกจากนี้ ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานไม่สูงมากนัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระดับการรับรู้และการเข้าถึงโครงการทั้งสองมีความใกล้เคียงกันในหมู่ชาวนา กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระดับความเหลื่อมล้ำในการรับรู้และเข้าถึงโครงการทั้งสองมีน้อยมาก ในขณะที่ ค่าเฉลี่ยของโครงการลดต้นทุนการเพาะปลูกไร่ละ 1,000 บาท (ปีการเพาะปลูกที่ 2559-60) ค่อนข้างต่ำกว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและประกันราคาเป็นอย่างมาก ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานค่อนข้างสูงซึ่งสะท้อนว่ามีความแตกต่างในหมู่ชาวนาในการรับรู้โครงการ ในขณะที่ กลุ่มตัวอย่างจำนวน 20 ราย ระบุว่าไม่ทราบและไม่ได้เข้าร่วมโครงการไร่ละ 1,000 บาท กลุ่มตัวอย่างจำนวนเพียง 2 และ 1 ราย ระบุว่าไม่ทราบและไม่ได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและโครงการประกันราคาข้าวเปลือก

ตารางที่ 5.2: สถิติระดับการรับรู้และเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลในอดีต

โครงการ	หน่วยการสังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
14. โครงการไร่ละ 1,000 บาท (ช่วยค่าเก็บเกี่ยว)	48	0.17	1.0	-1	1
15. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก	48	0.96	0.20	0	1
16. โครงการประกันราคาข้าวเปลือก	48	0.98	0.14	0	1

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการทราบว่ามีการราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 กับระดับการทราบและการเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล ตารางที่ 5.3 แสดงความสัมพันธ์ของความรู้เกี่ยวกับ พรบ. กับโครงการช่วยเหลือชาวนา จะเห็นได้ว่า มีบางนโยบายที่มีความแตกต่างกันระหว่างชาวนาที่รู้ พรบ. กับ ชาวนาที่ไม่รู้ พรบ. ในประเด็นของการรับรู้โครงการช่วยเหลือของรัฐบาล เช่น ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่รู้ พรบ. และรู้โครงการนาแปลงใหญ่ ในขณะที่ ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่รู้เกี่ยวกับ พรบ. การเช่าที่ดินฯ และไม่เกี่ยวกับโครงการส่งเสริมเกษตรนาแปลงใหญ่

อยู่ที่ -0.15 กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีความแตกต่างระหว่างคน 2 กลุ่มอยู่ที่ 0.37 อีกตัวอย่างหนึ่งคือ โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์เพื่อทดแทนการเพาะปลูกข้าว ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่รู้เกี่ยวกับ พรบ. การเช่าที่ดิน ฯ และไม่รู้เกี่ยวกับโครงการปลูกพืชอาหารสัตว์อยู่ที่ -0.08 ในขณะที่ ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่ รู้เกี่ยวกับ พรบ. การเช่าที่ดิน ฯ และรู้เกี่ยวกับโครงการปลูกพืชอาหารสัตว์อยู่ที่ 0.22 กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีความแตกต่างระหว่างคน 2 กลุ่มอยู่ที่ 0.14

ตาราง 5.3: ความสัมพันธ์เชิงพรรณนาระหว่างความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 กับระดับการรับรู้และเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล

ทราบว่ามี พรบ.	นโยบายข้อที่ 1	นโยบายข้อที่ 2	นโยบายข้อที่ 3	นโยบายข้อที่ 4	นโยบายข้อที่ 5	นโยบายข้อที่ 6	นโยบายข้อที่ 7	นโยบายข้อที่ 8
ไม่ทราบ								
Mean	-0.26	-0.15	-0.08	0.26	-0.21	-0.08	0.26	0.18
S.D.	0.75	0.93	0.98	1.04	1.06	1.04	1.14	1.16
N	39	39	39	39	39	39	39	39
ทราบ								
Mean	-0.44	0.22	0.00	0.56	-0.44	0.22	0.78	0.11
S.D.	0.53	0.97	1.00	1.24	1.13	0.97	0.66	1.05
N	9	9	9	9	9	9	9	9

หมายเหตุ: 1. Mean เท่ากับ ค่าเฉลี่ย S.D. เท่ากับส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ N เท่ากับจำนวนที่ตอบคำถาม 2. นโยบายข้อที่ ... ให้อ้างอิงจากตารางที่ 5.1

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ T-Test เพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่รับรู้และเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชานากับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่รับรู้และไม่ได้เข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชานา โดยมีตัวแปรอิสระคือ ทราบ/ไม่ทราบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ตารางที่ 5.4 แสดงผลการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า การรับรู้ พรบ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อความแตกต่างระหว่างชานาที่รู้/ไม่รู้โครงการช่วยเหลือชานา ดังนี้

- โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี
- โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์
- โครงการสินเชื่อรวบรวมข้าว
- โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่
- โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง
- โครงการรับจำนำข้าวเปลือก
- โครงการประกันราคาข้าวเปลือก

ชานาที่รับรู้ข้อมูลกฎหมายมีแนวโน้มจะรับรู้โครงการช่วยเหลือชานามากกว่าชานาที่ไม่รับรู้ ข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุนราคาและโครงการที่มีความซับซ้อนในการเพาะปลูก ผู้วิจัยพบว่าชานาที่รับรู้ พรบ. การเช่าที่ดิน มีโอกาสที่จะรับรู้และเข้าร่วมโครงการรับจำนำและประกันราคาข้าวเปลือกมากกว่าชานาที่ไม่ได้รับรู้ข้อมูลกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งการรับรู้กฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โครงการช่วยเหลือชานา ทั้งที่หน่วยงานภาครัฐต้องทำให้ระดับการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือชานาไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 5.4: ผลการวิเคราะห์ t-test (ตัวแปรตาม = การรู้/ไม่รู้โครงการช่วยเหลือชานา ตัวแปรอิสระ = การรู้/ไม่รู้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

โครงการช่วยเหลือชานา	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าสถิติ t (t-Statistics)
1. โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี	-0.48	0.85	-3.90***
2. โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรนาแปลงใหญ่	-0.27	0.962	-1.95*

3. โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์	-0.25	1.04	-1.63*
4. โครงการประกันภัยข้าวนาปี	0.13	1.10	0.79
5. โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์	-0.43	1.165	-2.60**
6. โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์	-0.21	1.05	-1.37
7. โครงการปลูกพืชหลากหลาย ฤดูกาล นาปรัง	0.17	1.08	1.07
8. โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด เช่น ปอเทือง	-0.02	1.21	-0.12
9. โครงการสินเชื่อชะลอการขาย ข้าวเปลือก	0.25	1.08	1.60
10. โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว	-0.93	0.73	-8.93***
11. โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและ ปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม่ เกิน 10 ไร่	0.54	1.50	2.50**
12. โครงการลดค่าเช่านา	0.23	1.56	1.01
13. โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง	-1.00	0.58	-11.87***
14. โครงการไร่ละ 1,000 บาท (ช่วยค่า เก็บเกี่ยว)	-0.02	1.04	-0.14
15. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก	0.77	0.43	12.57***
16. โครงการประกันราคาข้าวเปลือก	0.79	0.41	13.36***

หมายเหตุ: * เท่ากับ $p < 0.10$ ** เท่ากับ $p < 0.05$ และ *** เท่ากับ $p < 0.01$

ในส่วนของความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อโครงการช่วยเหลือชาวนา ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา ตารางที่ 5.5 แสดงสถิติพรรณนาของความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างต่อโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลปัจจุบันและอดีต โครงการที่กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจมากที่สุด คือ โครงการประกันราคาข้าวเปลือก และโครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวซึ่งได้คะแนนค่าเฉลี่ย 1.77 และ 1.59 ตามลำดับ ส่วนโครงการสินเชื่อรวบรวมข้าวและโครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์เป็นโครงการที่กลุ่มตัวอย่างพึงพอใจน้อยที่สุดโดยมีค่าเฉลี่ยที่ 0.38 และ 0.45 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าชาวนามีความพึงพอใจในนโยบายที่ช่วยลดต้นทุนการเก็บเกี่ยวและราคา สอดคล้องกับความคิดเห็นของชาวนาในการสัมภาษณ์ซึ่งอยากให้รัฐบาลช่วยเหลือพยุรราคา

ข้าวเปลือกให้สูงขึ้น ส่วนโรงการสินเชื่อรวบรวมข้าวและโครงการเชื่อมโยงตลาดไม่ได้รับความนิยมในหมู่ชาวนาเพราะชาวนาภาคกลางมักจะขายข้าวเปลือกทันที จึงไม่ต้องการสินเชื่อในการรวบรวมข้าว ในขณะที่ชาวนาส่วนใหญ่ไม่อยากปลูกข้าวอินทรีย์เพราะกลัวเรื่องต้นทุนสูงแต่ผลผลิตต่ำ

ตารางที่ 5.5: สถิติพรรณนาความพึงพอใจในโครงการช่วยเหลือชาวนา

โครงการช่วยเหลือชาวนา	หน่วยการสังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1. โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี	26	0.85	0.37	0	1
2. โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรนาแปลงใหญ่	12	0.92	0.52	0	2
3. โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์	14	0.64	0.63	0	2
4. โครงการประกันภัยข้าวนาปี	18	1.22	0.73	0	2
5. โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์	20	0.45	0.51	0	1
6. โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์	15	0.87	0.52	0	2
7. โครงการปลูกพืชหลากหลาย ฤดูกลดนาปรัง	21	1.05	0.67	0	2
8. โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด เช่น ปอเทือง	26	0.92	0.48	0	2
9. โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก	31	0.81	0.54	0	2
10. โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว	13	0.38	0.51	0	1
11. โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่	27	1.59	0.57	0	2
12. โครงการลดค่าเช่านา	34	1.29	0.46	1	2

13. โครงการสินเชื่อสร้างยุ่งฉาง	13	0.77	0.44	0	1
14. โครงการไร่ละ 1,000 บาท (ช่วยค่าเก็บเกี่ยว)	26	1.54	0.58	0	2
15. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก	46	1.52	0.547	0	1
16. โครงการประกันราคาข้าวเปลือก	47	1.77	0.43	1	2

ที่มา: คำนวณ โดยผู้เขียน

5.3 อธิบายปัญหาของทำนาเช่า

5.3.1 หนี้สินคนทำนาเช่า

ส่วนใหญ่ของชาวนากลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษากว่า 3 พื้นที่ มีหนี้สิน โดยมีทั้งหนี้สินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หนี้สินกับสหกรณ์การเกษตร หนี้สินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ หนี้กับร้านค้าเอกชน หนี้ในระบบ รวมทั้งหนี้สินกับญาติพี่น้อง ซึ่งที่มาของหนี้สินนั้นแตกต่างกันไป แต่หลักๆ คือหนี้สินอันเกิดจากการทำการเกษตร เช่นการซื้อปัจจัยการผลิต ปุ๋ย ยา ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีหนี้สินจากการซื้อหรือกู้เงินมาสร้างบ้าน หนี้สินจากการศึกษาของบุตร เกษตรกรบางรายอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถส่งต้น ส่งดอกให้กับเจ้าหนี้ได้แล้ว และบางรายมีการประกาศขายที่นาของตนเองเพื่อนำเงินมาใช้หนี้

กรณีหนี้สินที่เกิดจากการทำการเกษตรของชาวนารายหนึ่ง ชาวนารายนี้ สามีอายุ 68 ปี ภรรยาอายุ 60 ปี หลังจากแต่งงานอยู่ด้วยกันก็ทำนาและรับจ้างทั่วไป ภรรยายังทำงานขายเป็นครั้งคราว ตามแต่ที่จะมีคนสั่งซื้อ ปัจจุบันครอบครัวนี้มีหนี้สินกับสหกรณ์การเกษตรประมาณ 500,000 บาท สาเหตุของการเป็นหนี้เริ่มจาก ในปี 2540 ได้กู้เงินจากสหกรณ์การเกษตร โดยนำที่ดินเป็นหลักประกันจำนวน 5 ไร่ วงเงินกู้ครั้งแรก 130,000 บาท เพื่อนำเงินมาทำไร่อ้อย มีญาติเป็นผู้ตัดอ้อยขายให้กับโรงงาน เมื่อขายอ้อยแล้ว กลับพบว่าญาติรายนั้นไม่ได้มีการจ่ายเงินค่าอ้อยคืนให้กับตนเอง ทำให้ตกอยู่ในภาวะหนี้ หลังจากนั้นชาวนารายนี้ก็พยายามทยอยจ่ายหนี้คืน แต่ก็ยังไม่สามารถปลดหนี้ได้ ชาวนารายนี้เล่าว่า ในสมัยรัฐบาลมีโครงการจำนำข้าว สามารถลดหนี้ลงได้เหลือประมาณ แสนกว่าบาท แต่ในช่วงนั้น ลูกชายต้องการลงทุนเปิดร้านขายโทรศัพท์มือถือ จึงนำเงินจำนวนหนึ่งไปลงทุนให้กับลูกชาย ซึ่งต่อมาร้านของลูกชายไม่ดี ขาดทุน และปิดร้านไปในที่สุด

นอกจากไม่สามารถส่งเงินต้นได้แล้ว ชาวนารายนี้ยังไม่สามารถส่งดอกได้เลยเป็นเวลา 4 ปีมาแล้ว จนปัจจุบัน มีจดหมายจากสหกรณ์การเกษตรแจ้งว่ามียอดดอกเบี้ยที่ต้องชำระเป็นเงิน 80,000 บาท ซึ่งชาวนารายนี้ได้ตัดสินใจประกาศแบ่งขายที่นา 1 ไร่ ในราคา 500,000 บาท แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มีส่วนซื้อ “หนี้สหกรณ์ยัง

ไม่ได้จ่ายเลย เงินดอก 80,000 บาท เขาให้จ่ายช่วง 10 กย.-10 ตค. จะเอาที่ไหนจ่าย ไม่ได้จ่ายมา 4 ปี แล้วอยากจะแบ่งขายนาใช้หนี้ จะขายไร่ละ 500,000”⁷⁴

นอกจากหนี้สินก้อนใหญ่กับสหกรณ์การเกษตรแล้ว ครอบครัวนี้ยังมีหนี้สินกับญาติๆ จากการกู้ยืมเพื่อนำมาลงทุนให้ลูกชายเลี้ยงเป็ดไข่ จำนวนเงิน 70,000 ซึ่งชำระหนึ่งงวดหนึ่งหมัดแล้ว และยังมีหนี้ที่ยืมญาติรายอื่นๆ อีก ประมาณ 25,000 และยังมีชำระไม่หมด นอกจากนี้ในช่วงปีที่เกิดภาวะแล้ง 2558/59 ไม่สามารถทำนาได้ เพราะไม่มีน้ำ ทำให้ครอบครัวนี้ต้องไปกู้เงินนอกระบบดอกเบี้ยร้อยละ 10 เพื่อนำมาใช้จ่ายในครอบครัว และสามารถเป็นหัวหน้าครอบครัวต้องไปรับจ้างนอกพื้นที่ เป็นเวลาหลายเดือน

ครอบครัวชาวনারายนี้ยังซื้อปุ๋ยสำหรับใส่ในนาข้าวผ่านระบบเงินเชื่ออีกด้วย โดยซื้อปุ๋ยจากญาติที่นำมาขายให้ แต่ก็พบว่าปุ๋ยที่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีคุณภาพ เมื่อใส่ในนาแล้วข้าวก็ไม่งาม ไม่ได้ผลผลิต พื้นที่นา 18 ไร่ ได้ผลผลิตข้าวเพียง 8 ตันเท่านั้น “ปีกลายเขามาหลอกขายปุ๋ยด้วย ตราแพะ ชื่อมาผสมปุ๋ยสูตร 15-15 หวานแล้วข้าวไม่ฟุง ดินแข็ง ญาติกันเอามาขาย บอกว่าปุ๋ยดี เอาสิ ลูกละ 580 หน้าหนึ่งมาเก็บค่าปุ๋ย เอาเดือน พค. เก็บเดือน สค. ได้หนเดียว ไม่มีอีกเลย”⁷⁵

ในกรณีการซื้อเงินเชื่อ ยิ่งทำให้ราคาของปัจจัยการผลิตมีราคาสูงกว่าราคาปกติ และชาวนาต้องเป็นผู้ที่จ่ายแพงขึ้น ครอบครัวชาวনারายหนึ่ง ซื้อปุ๋ยจากสหกรณ์การเกษตรในระบบเงินเชื่อ เสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาทต่อเดือน ซึ่งครอบครัวนี้จะซื้อในล็อต ขนาดใหญ่ และนำมาแบ่งขายให้กับเพื่อนบ้านหรือญาติที่อยู่ใกล้กัน ในส่วนของ ยากำจัดศัตรูพืช ชาวนาส่วนหนึ่งจะซื้อเงินเชื่อจากร้านค้า โดยเสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาทต่อเดือน หลังจากเกี่ยวข้าวเสร็จแต่ละครั้งก็จะนำเงินไปจ่ายให้กับร้านค้า

หนี้สินของชาวนาอีกรายหนึ่ง ประมาณ 330,000 บาท ซึ่งเป็นหนี้ที่กู้ญาติมาทำนาจำนวน 135,000 บาท หนี้จากการซื้อปุ๋ยมาหว่านข้าว 15,000 และหนี้งวดรถกระบะ ที่ซื้อในช่วงโครงการรถคันแรก 180,000 บาท ซึ่งชาวনারายนี้ได้ทำการรีไฟแนนซ์ไปแล้วรอบหนึ่ง เพื่อลดวงเงินที่ต้องชำระในแต่ละงวดลง เนื่องจากไม่สามารถชำระค่างวดที่สูงในแต่ละเดือนได้ จากเดิมยอดชำระคงเหลือเพียง 1 ปี แต่ได้ขยายเป็น 3 ปี ซึ่งชาวনারายนี้ใช้เงินรายได้จากการเป็นลูกจ้างประจำส่งงวดรถ⁷⁶

⁷⁴ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁷⁵ อ้างแล้ว

⁷⁶ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

ชาวนารายนี้มีหนี้จากการกู้ซื้อรถมอเตอร์ไซค์ที่ได้มาจากการที่ญาติยกรถและหนี้ที่ต้องผ่อนส่ง ธนาคารให้ด้วย หนี้ก้อนนี้ได้ผ่อนชำระเสร็จสิ้นเมื่อช่วงปลายปี 2561 ที่ผ่านมา โดยใช้เงินจากการขายข้าวในแต่ละปี ผ่อนส่ง ที่มาที่ไปของหนี้มาจากการที่ญาติเป็นลูกค้ำของธนาคารการเกษตรและสหกรณ์ (ชกส.) และได้ซื้อรถมอเตอร์ไซค์ผ่านสินเชื่อของธนาคาร แต่ปรากฏว่าญาติไม่สามารถส่งงวดได้ และยกให้ชาวนารายนี้เป็นคนส่งงวดต่อ ทำให้มีภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้น และไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เพราะเป็นรถของญาติที่สนิทกัน

การมีหนี้ล้นกับธนาคารการเกษตรและสหกรณ์ของชาวนาเข้า อาจจะหมายถึงการมีเครดิตที่ดีก็ได้ และอาจจะได้รับข้อเสนอสินเชื่อที่น่าสนใจจากธนาคาร กรณีของชาวนารายหนึ่ง เป็นลูกค้ำดีเด่นของชกส. ซึ่งหนี้ที่ชาวนารายนี้กู้มีทั้งนี้ระยะยาว วงเงิน 200,000 กว่าบาทโดยประมาณ และหนี้จากการกู้ระยะสั้น 50,000 บาท ชาวนารายนี้มักจะได้รับเอกสารเสนอสินเชื่อให้เงินกู้จากธนาคาร ในแต่ละปี แต่เขาบอกว่า จะดูความสามารถของตนเองในการชำระหนี้ ว่ามีมากน้อยเพียงใด เช่น เคยมีเอกสารจากธนาคารเสนอให้กู้เร่งด่วน 100,000 บาท แต่เขาตัดสินใจกู้เพียง 50,000 บาท เพราะกลัวว่าจะเป็นหนี้เยอะ “บางทีก็มีหนังสือมาให้ไปกู้ เขาให้เสนองี้ เราก็เอาแค่ ห้าหมื่น เราไม่เอา เป็นหนี้เยอะ เราจะดูว่า เรามีให้เขารึเปล่า” ซึ่งชาวนารายนี้บอกว่า การกู้ที่ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ทำให้มีโอกาสในการกู้ได้มากขึ้น “ถ้าใช้หลักทรัพย์ค้ำ จะกู้ เขาให้กู้ตะพึด”⁷⁷

ชาวนารายนี้ทำนาเข้าร่วมประมาณ 57 ไร่ มีทั้งหมด 3 แปลง ทั้งเช่าญาติ และเช่าจากคนกรุงเทพฯ เคยผ่านการกู้เงินจาก ชกส. มาหลายครั้ง และสามารถชำระได้ตามกำหนดแล้ว 2 ครั้ง ครั้งแรก คือพ่อของตนเองกู้เพื่อนำเงินมาซื้อที่ดินปลูกบ้าน วงเงิน 20,000 บาท แต่ชาวนารายนี้เป็นผู้ชำระเงิน ในเวลานั้นยังทำนาของตนเองไม่กี่ไร่ และรับจ้างแบกข้าวสารกับรถเกี่ยวข้าว รายได้ยังไม่มากนัก ในปีที่น่าท่วมหนัก ไม่ได้ข้าว ชาวนารายนี้ต้องขายรถมอเตอร์ไซค์ของตนเองเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ธนาคาร ต่อมาหลังจากนั้นเขามีโอกาสได้เป็นนายหน้าขายที่ดิน จึงพอมีเงินชำระงวดจนหมดได้

การกู้ครั้งต่อมาเป็นการกู้เพื่อนำเงินมาปลูกบ้าน โดยนำที่ดินของตนเอง 9 ไร่เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งปัจจุบันได้ชำระหนี้จนหมดแล้ว ในด้านของปัจจัยการผลิต ชาวนารายนี้ได้กู้เงินจากสหกรณ์การเกษตรเพื่อนำเงินมาซื้อ ปุ๋ยเคมี โดยเป็นการกู้ในลักษณะของกลุ่มสมาชิก วงเงินกู้ที่เขาได้รับคือ 50,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 9 และเขาได้นำเงินจำนวน 30,000 บาท ไปซื้อปุ๋ยไว้จำนวน 2 ตัน และคงเหลือเป็นเงินสดไว้ 20,000 บาท สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว

⁷⁷ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

ในกรณีที่ชาวนาเช่าไม่มีหลักทรัพย์เป็นที่ดินของตนเอง แต่มีทรัพย์สินคือรถกระบะ ในช่วงที่เงินลงทุนทำนาไม่เพียงพอ ชาวนารายนี้ก็นำรถกระบะของตนเอง 2 คัน ไปเช่าไฟแนนซ์ เพื่อนำเงินมาหมุนเวียนทำนา ชาวนารายนี้ทำนาเช่า 60 ไร่ ไม่มีที่นาของตนเอง ต้นทุนการทำนาประมาณ 3,000 บาทต่อไร่ มีทั้งทำเองและจ้างบางส่วน

การมีหนี้สินของคนทำนาเช่า ที่ไม่ได้เป็นหนี้ในภาคเกษตร แต่เมื่อเข้ามาอยู่ในภาคเกษตรและมีรายได้หลักมาจากการขายสินค้าทางการเกษตร ก็น่าสนใจว่าจะมีทางออกในเรื่องของหนี้สินอย่างไร กรณีชาวนารายหนึ่งอายุ 40 ปี ก่อนหน้านั้นเคยทำอาชีพอิสระเปิดร้านซ่อมคอมพิวเตอร์ แต่ปัจจุบันปิดกิจการแล้ว เพราะกลับมาดูแลแม่ที่ป่วยไม่สบาย พร้อมกับทำนาไปด้วย มีนาเช่า 15 ไร่ และนาตนเองอีก 15 ไร่ ในช่วงที่ยังเปิดร้านซ่อมคอมพิวเตอร์ ชาวนารายนี้ได้กู้เงินซื้ออาคารพาณิชย์ 1 ห้อง เพื่อทำร้านของตนเอง และต้องส่งงวดเดือนละ 11,000 บาท มีระยะเวลาที่ต้องส่งงวดประมาณ 15 ปี นอกจากนี้ยังมีหนี้จากรถกระบะที่ต้องส่งงวดอีกเดือนละ 7,000 บาท และชาวนารายนี้ยังได้กู้เงินจาก ธกส. โดยใช้ที่ดิน 12 ไร่เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน โดยมีวงเงินชำระรายปี ปีละ 60,000 บาท จากหนี้สินของครอบครัวชาวนารายนี้ นับว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรายได้ของครัวเรือนที่มาจากการทำเกษตรเพียงอย่างเดียว คือทำนา และปลูกผักสวนครัวขายในตลาดของชุมชน เมื่อถามว่ามีความสนใจที่จะกลับไปเปิดร้านคอมพิวเตอร์หรือไม่ ชาวนารายนี้ตอบว่า ปัจจุบันเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงเร็วมาก คนส่วนใหญ่มีมือถือใช้งานแล้ว และการลงทุนเปิดร้านต้องใช้เงินลงทุนสูง ในเรื่องอุปกรณ์ในร้าน รวมทั้งต้องปรับเปลี่ยนซอฟต์แวร์ใหม่มีความทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนเพิ่มขึ้นอีกเช่นกัน จึงจะสามารถแข่งขันได้

ผลผลิตการเกษตรที่ต้องขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ก็เป็นความเสี่ยงที่เกษตรกรต้องเจอ เกษตรกรนาเช่ารายหนึ่ง ในปีที่ประสบภาวะภัยแล้งหนัก ผลผลิตข้าวได้ต่ำกว่าปกติมาก ต้องกู้เงินนอกระบบดอกเบี้ยร้อยละ 2 บาทต่อเดือน เพื่อนำมาใช้จ่ายการศึกษาของลูก โดยมียอดเงินกู้นอกระบบประมาณ 450,000 บาท และไม่สามารถชำระเงินกู้ยืมนี้ได้ นอกจากนั้นเกษตรกรรายนี้ยังมีหนี้กับสหกรณ์การเกษตรเป็นจำนวนเงิน 1 ล้านบาท ซึ่งความสามารถในการชำระหนี้ขึ้นอยู่กับระดับที่ส่งดอกเบี้ยได้เท่านั้น และเพิ่งส่งดอกเบี้ยประมาณ 80,000 บาท เนื่องจากกลัวว่าหากไม่ส่งดอกเบี้ย จะถูกนำที่ดินแปลงที่ค้ำประกันไปขายทอดตลาด และเกษตรกรยังได้ประกาศขายที่นาแปลงหนึ่งจำนวน 8 ไร่ นาแปลงนี้มีทำเลใกล้กับคลองทิ้งน้ำ และเป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายภรรยา “มีหนี้สหกรณ์อีกล้านนึง ปีนี้ได้ส่งสหกรณ์ไป 80,000 เขาว่าถ้าไม่ส่ง เขาจะขายทอดตลาด เลยส่งเขา”⁷⁸

5.3.2 ชาวนาเช่ากับปัญหาการเข้าถึง โครงการช่วยเหลือของรัฐบาล

⁷⁸ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 18 พฤศจิกายน 2561

การศึกษาพบว่า ชาวนาทั้ง 3 พื้นที่ ได้เข้าร่วมโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลที่เป็นนโยบายหลักของแต่ละรัฐบาล ได้แก่ โครงการประกันราคาข้าว โครงการรับจำนำข้าวเปลือก และโครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยว และปรับปรุงสภาพข้าว ที่ดำเนินการในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นอกจากนี้ยังมีโครงการอื่นๆ ที่ดำเนินการในแต่ละพื้นที่ เช่น โครงการปลูกพืชบำรุงดิน โครงการลดค่าเช่านา และบางโครงการที่ไม่มีในพื้นที่ แต่ชาวนาได้สะท้อนถึงปัญหาของการดำเนินโครงการ เช่น โครงการปลูกข้าวโพดหลังนา ทั้งนี้บางโครงการแม้ว่าจะมีนโยบายดำเนินการ แต่ก็พบว่าไม่ได้มีการดำเนินงานในพื้นที่ และบางโครงการชาวนาคัดสินใจที่จะไม่เข้าร่วม เนื่องจากเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการได้

โครงการที่ดำเนินการไปแล้วในอดีต สองโครงการ คือ โครงการประกันรายได้เกษตรกร และโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งทั้งสองโครงการต่างก็มีเกณฑ์ปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชาวนาค่อนข้างคล้ายกัน เช่น การกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนในแต่ละรอบการผลิต การทำประชาคม การจำกัดปริมาณข้าวหรือจำกัดวงเงินที่สนับสนุน การกำหนดโรงสีที่เข้าร่วมในโครงการ เป็นต้น

สำหรับชาวนาเช่า ในช่วงดำเนินการทั้งสองโครงการ ชาวนาต้องไปขึ้นทะเบียนเกษตรกร โดยใช้สัญญาเช่า สำเนาโฉนดแปลงนาเช่า สำเนาบัตรประชาชนเจ้าของนา พบว่า เจ้าของนาเช่าบางรายให้ออกสารเพียงบางรายการเท่านั้น เช่น สำเนาบัตรประชาชน สำเนาโฉนด แต่ไม่มีการเขียนสัญญาเช่า ซึ่งกรณีนี้ชาวนาต้องให้ชาวนาข้างเคียงเป็นผู้รับรองสิทธิ์ให้

นอกจากนี้เจ้าของนาเช่าบางรายก็ขอที่จะเป็นผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรเอง โดยไม่ให้สิทธิ์ชาวนาเช่า “นาเช่า 22 ไร่ ขึ้นทะเบียน 10 ไร่ อีก 10 ไร่ เจ้าของนาบอกขอขึ้นเอง”⁷⁹

ในช่วงการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร ซึ่งเป็นการจ่ายเงินส่วนต่างของราคาข้าว หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “เงินตาม” เงินจะถูกโอนเข้าบัญชีธนาคารของชาวนาโดยตรง เกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งในโครงการนี้คือกำหนดจ่ายเงินส่วนต่างที่ข้าวไม่เกิน 25 ตัน ในกรณีที่ชาวนาเช่าทำนาหลายแปลง มีพื้นที่นาเช่ามาก พบว่าบางรายจะให้ญาติหรือคนอื่นในครอบครัวเป็นผู้ขึ้นทะเบียนด้วย

ในช่วงโครงการรับจำนำข้าวก็เช่นกัน เนื่องจากมีการจำกัดวงเงิน ทำให้ชาวนาเช่าบางรายตัดสินใจให้ญาติหรือคนอื่นในครอบครัวเป็นผู้ขึ้นทะเบียนแทน แต่ก็พบว่ามีความเสี่ยงที่จะไม่ได้เงินด้วยเช่นกัน หากญาติหรือคนที่ขึ้นทะเบียนแทนไม่จ่ายเงินคืนให้กับตนเอง “ตอนจำนำ อีห่าน รับฝากแล้วเชิด ฟ้องใครก็ไม่ได้ ดิดถูก”⁸⁰

⁷⁹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา (2) อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

⁸⁰ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

การให้ญาติหรือคนอื่นในครอบครัวเป็นผู้ขึ้นทะเบียนแทน นั้นยังมีต่อเนื่องมาจนถึงในช่วง โครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงสภาพข้าว เนื่องจากขานนาเห็นว่าวงเงินที่ได้นั้นจำกัด ดังที่ขานนารายหนึ่ง สะท้อนว่า “ช่วงที่ให้ไม่เกิน 10 ไร่ พ่อแม่ลูกก็แยกบ้านกัน ย้ายบ้านไปอยู่บ้านคนโน้น คนนี้ เพราะว่ามันได้น้อย ถ้าได้เพิ่มจากที่ช่วย 10 ไร่ ก็จะคิดนึ่ง”⁸¹

อย่างไรก็ตาม การขึ้นทะเบียนเกษตรกรในแต่ละครั้งของการดำเนินโครงการของรัฐบาลพบว่า การให้ข้อมูลระหว่างขานนาและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับปฏิบัติการยังมีความสับสนกันในแต่ละพื้นที่ เช่น ในบางพื้นที่ ขานนาไม่ทราบว่าจะมีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรเมื่อไหร่ พื้นที่ของตนเองมีการดำเนินงานไปแล้วหรือยังไม่ได้ดำเนินโครงการ พื้นที่ตำบลติดต่อกัน บางตำบลอาจจะมีการประชาคมแล้วเสร็จไปแล้ว แต่อีกตำบลที่มีพื้นที่ติดกันยังไม่มีการประชาคม ดังนี้ เป็นต้น

แต่ผู้ใหญ่บ้านของบางพื้นที่มีการประกาศแจ้งชาวบ้านเป็นระยะ เช่น ช่วงเวลาที่น้ำจะท่วมข้าว เดือนให้ ขานนาต้องเร่งเก็บเกี่ยว รวมทั้งแจ้งว่ามีเงิน โอนเข้าบัญชีหรือยัง “ในหมู่บ้านจะมีแจ้งข่าวน้ำมาแล้วนะ ให้เกี่ยวข้าว ที่บางปลาม้ามีการแจ้งล่วงหน้าตลอด ทำให้ขานนาเกี่ยวทัน แต่ที่นี้เจียบ”⁸²

ขานนาบางรายสะท้อนว่า การที่ตนเองไม่ใช่วานเสียงของกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น ก็ทำให้ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งขานนาก็ได้พยายามที่จะเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ด้วยการใช้การโทรศัพท์ สอบถามกับผู้ใหญ่บ้าน ที่รับผิดชอบพื้นที่ในหมู่บ้านของตนเองโดยตรง หรือขานนาบางรายก็จะใช้ความสัมพันธ์สนม เข้าถึงเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้

การขึ้นทะเบียนเกษตรกรแต่ละครั้ง ขานนาต้องยื่นเอกสารประกอบหลายรายการ บางรายถ้าเอกสารไม่ครบก็ต้องตามเอกสารให้ครบ มิฉะนั้นจะลงทะเบียนไม่ได้ “ชาวบ้านวังไม่รู้ก็รอบ เกษตรสั่งอะไรก็ต้องหาให้ได้ ถ่ายรูป เขียนสัญญาเช่า ผู้นำเซ็นรับรอง สำเนาโฉนด สำเนาบัตรประชาชนคนให้เช่า เอาละเอียดยิบ”⁸³

ในช่วงโครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงสภาพข้าว ขานนารายหนึ่งพบว่า เกณฑ์ที่กำหนดไว้ รายละเอียด ไม่เกิน 10 ไร่นั้น เป็นปัญหา เนื่องจาก ขานนารายนี้ทำนาเช่า 2 แปลง โดยแปลงแรก 8 ไร่ มีเอกสารครบ แต่พื้นที่น้อยกว่า 10 ไร่ ซึ่งเจ้าหน้าที่เกษตร จะขึ้นทะเบียนแปลงดังกล่าวนี้ แต่ขานนารายนี้ต้องการที่จะใช้สิทธิ์ตามเกณฑ์คือ 10 ไร่ ในขณะที่นาแปลงที่สองนั้นพื้นที่ 10 ไร่ แต่ไม่มีสัญญาเช่าเพราะเจ้าของนาไม่ต้องการทำสัญญาเช่า และขานนาต้องการที่จะขึ้นทะเบียนโดยใช้แปลงนี้ ซึ่งในที่สุด ขานนาก็สามารถขึ้นทะเบียนได้โดยใช้

⁸¹ สัมภาษณ์ขานนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

⁸² สัมภาษณ์ขานนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 11 ตุลาคม 2561

⁸³ สัมภาษณ์ขานนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

สำเนาบัตรประชาชนเจ้าของนาแทนสัญญาเช่า “เกษตรจะไม่ให้ขึ้น เพราะไม่ได้ทำสัญญาเช่า เราทำจริง ทำไมขึ้นไม่ได้ ก็เจ้าของนาเขาไม่ทำสัญญาเช่าให้” และ “เกษตรจะให้เราขึ้นแค่แปลงนี้ แต่เราไม่ยอม ขอขึ้นแปลง 10 ไร่ เพราะว่ามันครบ ไม่งั้นขาดทุน”⁸⁴

สำหรับความพอใจของชาวต่อโครงการของรัฐบาลที่ผ่านมา ชาวนาส่วนใหญ่ พอใจในโครงการรับจำนำข้าว เนื่องจากสามารถขายข้าวได้ในราคาที่สูงขึ้น มีรายได้มากขึ้น ชาวนาหลายรายในช่วงเวลานั้นสามารถนำเงินมาลงทุนเพื่อซื้อปัจจัยการผลิตของตนเอง เช่น ซีอีอาร์ไถนาที่มีกำลังเครื่องที่แรงขึ้น สามารถนำไปใช้รับจ้างทำเทือก เป็นรายได้เสริมอีกทางหนึ่ง ซีอีอาร์ไถคันใหญ่ขึ้น สำหรับบรรทุกรถไถนาออกไปรับจ้าง “อิตันเก่า คันเล็กนิดเดียว มันชนรถไถไม่ได้ มันเล็ก คันใหม่ใช้ชนรถไถไปนา ขนไปทีเดียว 2 คัน ท่อน้ำกับขลุบก็ไปได้หมด”⁸⁵

นอกจากนี้ชาวนายังได้สะท้อนถึงการดำเนินโครงการของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในด้านการเกษตรด้วยว่า ในบางโครงการชาวนาเช่าไม่สามารถเข้าร่วมได้ เช่น การปลูกข้าวโพดหลังนาเนื่องจากในสัญญาเช่าระบุไว้ว่าเพื่อการทำนา นอกจากนี้ในบางพื้นที่ยังมีสภาพเป็นพื้นที่ลุ่ม ไม่เหมาะสำหรับการปลูกข้าวโพดซึ่งเป็นพืชไร่ ไม่ต้องการน้ำท่วมขัง ชาวนาเช่าบางรายเห็นว่า การใช้พื้นที่นาเช่า เพื่อปลูกผัก หรือไม้ผล ก็ไม่สามารถทำได้ เพราะหากจะต้องมีการขุด ปรับพื้นที่ เจ้าของนาเช่าจะไม่ยินยอม

โครงการนาแปลงใหญ่ ในบางพื้นที่ เช่นที่สุพรรณบุรี ชาวนารับทราบข้อมูลว่า การจะเข้ากลุ่มนาแปลงใหญ่ได้ เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร และปัจจุบันมีกลุ่มที่ดำเนินการอยู่แล้วคนละพื้นที่ และไม่มีโครงการมาในพื้นที่ของตน นอกจากนี้ ชาวนารายหนึ่งสะท้อนว่า ในกลุ่มนาแปลงใหญ่เมื่อต้องการกู้เงิน จะเป็นการให้สมาชิกในกลุ่มช่วยค้ำประกัน ซึ่งชาวนารายนี้เห็นว่า คนที่ทำนายน้อยกว่าไม่ต้องการที่จะค้ำประกันให้กับคนที่ทำนามากกว่า นอกจากนี้ยังต้องเข้าร่วมการประชุมเป็นระยะ ซึ่งชาวนารายหนึ่งเห็นว่า ตนเองไม่สะดวกที่จะไปประชุมบ่อย ๆ “นาแปลงใหญ่ไม่อยากไปวุ่นวายกับเขา เดี่ยวประชุม เดี่ยวนั่นนี่ เงินทองเราก็ไม่มี จะไปกับเขาก็กระไร”

ในบางโครงการที่เป็นลักษณะของกรให้สินเชื่อ เช่น โครงการสินเชื่อ ชะลอการขายข้าวเปลือก ชาวนาเช่ารายหนึ่งเห็นว่า มีความยุ่งยาก และใช้เวลานาน เพราะต้องรอให้ราคาข้าวสูงขึ้นจึงจะสามารถขายข้าวได้

โครงการที่ชาวนาเช่าสนใจเข้าร่วมบางโครงการเช่น โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับเงินสนับสนุน ค่าไถเตรียมดินและค่าไถกลบ ไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกิน 20 ไร่ พบว่า ในพื้นที่ศึกษาที่

⁸⁴ อ้างแล้ว

⁸⁵ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

สุพรรณบุรี ชาวนายรายหนึ่ง สนใจ และได้มีการปลูกถั่วเขียวในแปลงของตนเองจำนวน 7 ไร่ แต่ท้ายที่สุดไม่ได้เงินสนับสนุน เนื่องจากโครงการที่เข้ามาในพื้นที่มีการจำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ ชาวนายรายนี้ไม่ได้ลงทะเบียน อย่างไรก็ตามชาวนายรายนี้บอกว่าคนที่ได้เข้าโครงการนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเครือข่ายของผู้นำในท้องถิ่น

สำหรับ โครงการลดค่าเช่านา พบว่าเกษตรกรในพื้นที่ศึกษาจังหวัดชัยนาท ได้สมัครเข้าร่วมโครงการนี้ มีการเจรจาขอลดค่าเช่านาจาก 20 ถึงต่อไร่ เหลือ 15 ถึงต่อไร่ แต่เจ้าของนาไม่ยินยอมลดค่าเช่า โดยให้เหตุผลว่า ชาวนายรายนี้ได้รับเงินชดเชยส่วนต่างแล้ว ดังนั้นจึงไม่ลดค่าเช่าให้ “เขาเคยพูดว่าเราได้ส่วนต่างแล้ว ค่าเช่าไม่ลดให้”⁸⁶

อีกโครงการหนึ่งที่ชาวนายรายนี้เข้าไปศึกษาในจังหวัดชัยนาทให้ความสนใจเข้าร่วมคือ โครงการประกันภัยข้าวนาปี ชาวนายรายหนึ่งเข้าร่วมให้เหตุผลว่า เนื่องจากพื้นที่นาของตนเองและพื้นที่นาเช่าสภาพเป็นพื้นที่ลุ่มและมีน้ำท่วมประจำ จึงตัดสินใจเข้าร่วมโครงการประกันภัยข้าวนาปี อย่างไรก็ตามชาวนายรายนี้ในพื้นที่ยังศึกษาอีกแห่งหนึ่งที่จังหวัดสุพรรณบุรี ไม่ได้เข้าร่วมในโครงการนี้ เนื่องจาก เห็นว่า การที่จะได้รับเงินชดเชยนั้นต้องรอให้จังหวัดประกาศเป็นเขตภัยพิบัติเสียก่อน เกษตรกรจึงจะได้รับเงินชดเชย “โครงการประกันภัย ถ้าผู้ว่าไม่ประกาศว่าเป็นพื้นที่ประสบภัย ก็ไม่ได้เงิน”⁸⁷

ในส่วนของโครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกรนั้น ชาวนายรายที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการให้เหตุผลว่า ไม่ต้องการมีภาระหนี้ “ที่ไม่ใช่ เพราะกลัวเป็นหนี้” แต่ชาวนายรายก็เลือกที่จะใช้วงเงินในบัตรสินเชื่อซื้อปัจจัยการผลิตจำพวก ปุ๋ย และยากำจัดศัตรูพืชจากร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งวงเงินที่ได้รับจะแตกต่างกันไปขึ้นกับเครดิตที่ชาวนายรายได้รับ

แม้ว่าบัตรสินเชื่อเกษตรกรจะทำให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้มากขึ้น สำหรับนำมาซื้อปัจจัยการผลิต แต่ในภาวะที่การผลิตมีความไม่แน่นอน ทั้งในด้านราคาสินค้าเกษตร และปัจจัยจากสภาพดินฟ้าอากาศ ทำให้เกษตรกรมีความเสี่ยงที่จะเป็นหนี้เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

⁸⁶ สัมภาษณ์ชาวนายรายผู้เช่านา (2) อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

⁸⁷ สัมภาษณ์ชาวนายรายผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

มีกรณีศึกษาที่ อำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ของ จารูวรรณ บุญสมบัติ พบว่า เกษตรกร 48 % จะกู้เงินจากนายทุนนอกระบบเพื่อนำเงินมาชำระค่าบัตรสินเชื่อเกษตรกรเมื่อไม่มีเงิน⁸⁸

อย่างไรก็ตามรัฐบาลของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้มีการดำเนินโครงการ บัตรเกษตรกรสุขใจ ในลักษณะเดียวกับบัตรสินเชื่อเกษตรกร แต่ดอกเบี้ยลดลงเหลือ 4% ต่อปี และวงเงินในบัตรอยู่ที่ 30,000 บาท

5.4 การปรับตัวของชาวนาเช่า

จากการศึกษาพบว่า ชาวนาเช่าหลายรายได้พยายามปรับตัวเพื่อรักษาระบบการผลิตของตนเองให้สามารถดำเนินต่อไปได้ ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีเงื่อนไข หรือข้อจำกัด ที่ยังเป็นอุปสรรคของการปรับตัวอยู่ด้วย

รูปแบบของการปรับตัวที่พบ มีดังนี้ รูปแบบที่ 1 การปรับตัวในด้านของเทคนิคการผลิต ลักษณะนี้พบว่า ชาวนาเช่าบางรายมีการปลูกข้าวที่ราคาปรับซื้อในพื้นที่สูงกว่าพันธุ์ข้าวทั่วไป เช่น การปลูกข้าวหอมปทุม ที่มีอายุเก็บเกี่ยว 120 วัน แทนการปลูกข้าวนาปรังพันธุ์อื่น ๆ ที่มีอายุสั้นกว่า และราคาปรับซื้อสูงกว่า แต่ก็มีข้อจำกัดคือ ข้าวหอมปทุม ส่วนใหญ่ต้องนำไปขายที่โรงสีรับซื้อโดยตรง ไม่ใช่ลานรับซื้อทั่วไป ในช่วงที่ตรงกับฤดูขีวนาปี ที่สุพรรณบุรี ชาวนาที่มีทั้งนาตนเองและนาเช่า ก็มีการปรับเปลี่ยนไปปลูกพันธุ์ข้าวนาปี ที่ราคาปรับซื้อสูงใกล้เคียงกับข้าวหอมมะลิ โดยปลูกในพื้นที่นาขนาดเล็กของตนเองขนาด 4.5 ไร่ พันธุ์ข้าวที่ปลูกมีชื่อเรียกกันในพื้นที่ว่า “ข้าวขาวมะลิ” ซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวพื้นบ้านที่นิยมปลูกกันในพื้นนาปี ของจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นข้าวที่มีลักษณะคล้ายกับข้าวหอมมะลิ แต่มีความหอมน้อยกว่า ผลผลิตข้าวที่ชาวนาเก็บเกี่ยวได้ ประมาณ 3.1 ตัน ซึ่งชาวนารายนี้แบ่งขายข้าวไปจำนวน 2 ตัน ในราคาตันละ 12,000 บาท และเก็บไว้สำหรับสืกินเองประมาณ 1 ตัน ข้าวเปลือก อย่างไรก็ตามชาวนารายนี้ต้องบรรทุกข้าวเปลือกใส่รถไปที่ลานที่รับซื้อข้าวพันธุ์นี้ และอยู่ไกลออกไปประมาณ 13 กิโลเมตร เนื่องจากลานรับซื้อที่อยู่ในพื้นที่ไม่มีการรับซื้อข้าวสายพันธุ์ดังกล่าว

การใช้เทคนิค สมุนไพร และสารชีวภาพเพื่อลดต้นทุน การผลิต พบว่าชาวนาเช่าบางรายมีประสบการณ์ส่วนตัวจากการเป็นคนรับจ้างฉีดสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแล้วเกิดการแพ้ยา และเห็นว่าต้นทุนการผลิตของตนเองนั้นสูงจากการทำนาแบบใช้สารเคมีกำจัดแมลง เมื่อได้มีโอกาสไปอบรมด้านการใช้สมุนไพร ที่จัดโดยหน่วยงานภาครัฐ จึงได้ตัดสินใจทำน้ำหมักชีวภาพและสมุนไพรกำจัดแมลงใช้เองในแปลงนาของตน ซึ่งสามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ และชาวนารายนี้ยังมีอาชีพเสริมคือ รับจ้างฉีดกำจัดแมลงโดยใช้สารชีวภาพที่

⁸⁸ จารูวรรณ บุญสมบัติ โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร ช่วยเหลือหรือสร้างหนี้สินให้เกษตรกร กรณีศึกษาอำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มา

ผลิตเอง จัดเป็นชุด ๆ ละ 300 บาท สามารถฉีดแปลงนาได้ 10 ไร่ พร้อมกับให้คำแนะนำเทคนิคในการใช้สมุนไพรกำจัดแมลงศัตรูข้าว

ชาวนาเช่ารายหนึ่ง ใช้เทคนิคหมักฟางด้วยน้ำหมักจุลินทรีย์ และใช้สารสกัดจากสะเดา ในการกำจัดแมลง สามารถได้ผลผลิตข้าวที่ประมาณ 70-80 ถังต่อไร่ โดยไม่ใช้สารเคมีกำจัดแมลงศัตรูข้าวที่ขายทั่วไปในท้องตลาด

พบว่าในกรณีที่ชาวนาเช่ามีทั้งนาตนเองและนาเช่า พื้นที่ของตนเองจะมีการปลูกผสมผสาน เช่น ปลูกผักสวนครัว ปลูกมะม่วง ขุดบ่อเลี้ยงปลา ปลูกไม้ยืนต้น เช่น ยางนา รอบคันนา แต่พื้นที่นาเช่านั้นจะใช้ปลูกข้าวเป็นหลัก

รูปแบบที่ 2 การแปรรูปข้าวขายโดยตรง จากกระแสของการสนใจบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ ก็กลายเป็นโอกาสให้กับชาวนาเช่าบางราย ที่ทำนาเช่าหลายแปลง สามารถจะแบ่งพื้นที่นาเช่าบางส่วนมาปลูกข้าวพันธุ์ที่เป็นที่นิยมในตลาดของข้าวเพื่อสุขภาพ เช่น ข้าว กข 43 ข้าวไรซ์เบอร์รี่ และสีแปรรูปขายด้วยตนเอง มีช่องทางการจำหน่ายที่หลากหลาย ชาวนารายหนึ่งในพื้นที่ศึกษาที่ บ้านหนองน้ำใหญ่ อ.ผักไห่ จ. พระนครศรีอยุธยา ปลูกข้าว กข. 43 และ ข้าวไรซ์เบอร์รี่ บรรจุจำหน่าย ข้าว กข.43 ราคา กิโลกรัมละ 35 บาท ข้าวไรซ์เบอร์รี่ กิโลกรัมละ 60 บาท โดยมีหน่วยงานรัฐประสานงานพื้นที่จัดจำหน่ายในห้างค้าปลีกของจังหวัด นอกจากนี้ยังสีแปรรูปจำหน่ายให้กับเพื่อนบ้านในละแวกใกล้เคียง

ชาวนาเช่าอีกรายหนึ่ง ปลูกข้าว กข 43 แบบอินทรีย์ ในพื้นที่นาของตนเอง 2 ไร่ และสีแปรรูปจำหน่ายทางตลาดออนไลน์ Lazada ในราคา กิโลกรัมละ 100 บาท เมื่อหักค่าขนส่งและค่าการจัดการของบริษัทผู้ให้บริการตลาดแล้ว ชาวนาเจ้าของข้าวจะได้ราคาประมาณ กิโลกรัมละ 60 บาท แต่ในส่วนของพื้นที่นาเช่านั้นก็ปลูกข้าวนาปรังพันธุ์ทั่วไปขาย

แม้ว่าการสีแปรรูปขายเองจะทำให้ชาวนาสามารถขายข้าวในราคาที่สูงขึ้นได้ แต่ก็พบว่าต้องมีการจัดการที่ดี ตั้งแต่การวางแผนการผลิต เช่น ข้าวไรซ์เบอร์รี่เป็นข้าวที่มีเมล็ดสีเข้มดำ ฤดูที่เหมาะสมคือต้องปลูกให้ออกรวงในช่วงปลายปี เก็บเกี่ยวไม่เกินเดือนกุมภาพันธ์ จะทำให้ได้ข้าวที่มีเมล็ดสีเข้มสวย ขายได้ราคาดี หากปลูกให้ออกรวงในช่วงฤดูร้อน เมล็ดจะมีสีซีดลง ไม่เป็นที่นิยมของผู้บริโภค หลังการเก็บเกี่ยวข้าวต้องตากให้มีคุณภาพ เพื่อลดการเจ็บปนของกรวดหิน นอกจากนี้ยังต้องมีโรงเรือนสำหรับเก็บข้าว เพื่อป้องกันความชื้น รวมไปถึงการมีบรรจุภัณฑ์ที่หลากหลาย เช่น บรรจุถุงธรรมดา และถุงสุญญากาศ ดังนี้ เป็นต้น ซึ่งหากชาวนาดำเนินการเองเป็นรายเดียว ๆ พบว่า มีต้นทุนของการจัดการในสิ่งเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น

ในด้านของรายได้ พบว่า เนื่องจากขนาดของการผลิตเป็นรายเล็ก ๆ เป็นการทยอยขายเรื่อย ๆ รายได้ที่ชาวนาได้รับจึงไม่ใช่เงินก้อนใหญ่ ในคราวเดียวเหมือนกับการขายข้าวเปลือก ซึ่งทำให้ชาวนาที่สีแปรรูปข้าวขายเองต้องมีเงินทุนสำรองไว้สำหรับการทำนาและใช้จ่ายประจำวันด้วยอีกส่วนหนึ่ง

นอกจากการสีข้าวแปรรูปขายเองแล้ว ชาวนาบางรายมีการปลูกข้าวเพื่อขายเป็นพันธุ์ข้าวปลูก ซึ่งจะได้ราคาดีกว่าข้าวที่ขายทั่วไป แต่ก็ไม่ได้ทำในปริมาณมาก ปลูกเพียงแค่ 3 ไร่ เท่านั้น เนื่องจากยังมีตลาดที่จำกัด

รูปแบบที่ 3 การดึงทรัพยากรจากภาครัฐมาสนับสนุนการผลิตของตนเอง พบว่าในชาวนาบางรายที่เริ่มปรับตัวทั้งในด้านเทคนิคการผลิต และการสีแปรรูปข้าวสารขายเอง ได้พยายามที่จะเข้าถึงโครงการของหน่วยงานรัฐที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการผลิต เช่น ชาวนาที่มีการผลิตน้ำหมักชีวภาพกำจัดแมลงได้งบประมาณสำหรับสร้างโรงเรือนขนาดเล็ก ถังหมักน้ำหมัก แต่โครงสร้างของโรงเรือนไม่แข็งแรงนัก โดยต้องใช้เสาไม้ แทนการใช้เสาปูน เพราะโครงการไม่สามารถสนับสนุนเสาปูนได้ กลุ่มยังได้งบประมาณสำหรับซื้อเครื่องสีข้าวสำหรับใช้ภายในกลุ่มอีกด้วย เป็นเครื่องสีข้าวที่มีประสิทธิภาพค่อนข้างดี สีข้าวได้คุณภาพ ทางกลุ่มพอใจ

นอกจากนี้หน่วยงานรัฐบางหน่วยงานยังสนับสนุนพื้นที่ที่ขายให้กับกลุ่มอีกด้วย แต่เป็นพื้นที่ไม่ถาวร ขึ้นอยู่กับการดำเนินงานแต่ละหน่วยงาน เช่น ชาวนารายหนึ่งได้พื้นที่โครงการขายในห้างค้าปลีกของจังหวัด แต่เมื่อหมดระยะเวลาโครงการ ต้องเปลี่ยนไปขายพื้นที่แห่งใหม่ ไม่ใช่พื้นที่เดิม ซึ่งการขาดความต่อเนื่องในการขายทำให้โอกาสที่ลูกค้ารายเดิมจะเข้าถึงสินค้าก็ลดน้อยลงไปด้วย

ทางกลุ่มยังได้รับการสนับสนุนถุงสำหรับบรรจุข้าวสารขนาด 5 กิโลกรัมจากหน่วยงานของรัฐ แต่ชาวনারายนี้ยังไม่ได้ตัดสินใจใช้ถุงที่ทางหน่วยงานสนับสนุนให้ เนื่องจาก เป็นถุงที่พิมพ์มาแบบสำเร็จรูปและฉลากบนถุงไม่ใช่ชื่อและข้อมูลข้าวของกลุ่ม ทำให้กลุ่มยังใช้ถุงบรรจุแบบธรรมดาที่สามารถหาซื้อได้ทั่วไป และพิมพ์สติ๊กเกอร์ชื่อพร้อมเบอร์ติดต่อของตนเองติดไว้บนถุงเช่นเดิม

รูปแบบที่ 4 การทำนาอินทรีย์ ของคนทำนาเช่า เนื่องจากกระแสของการผลิตสินค้าอินทรีย์กำลังเป็นกระแสสำคัญ และได้ถูกเสนอให้เป็นทางเลือกของการผลิตเพื่อความยั่งยืนสำหรับเกษตรกร การศึกษาพบว่าชาวนาที่ทำนาโดยใช้เทคนิคเกษตรอินทรีย์ มีลักษณะที่พบคือ ทำในแปลงขนาดไม่ใหญ่มาก ตั้งแต่ 2-4 ไร่ ใช้การควบคุมวัชพืชโดยการทำนาค้ำ หรือการหว่านแล้วคลุมวัชพืชด้วยการรักษาระดับน้ำ การใช้ปุ๋ยชีวภาพ และกำจัดศัตรูพืชด้วยน้ำหมักสมุนไพร การปลูกข้าวในระบบนี้ ได้ผลผลิตข้าวประมาณ 50-70 ถังต่อไร่ ต้นทุนการทำนาประมาณ 4,000 บาทต่อไร่ เน้นการปลูกข้าวที่ขายได้ราคาดี เช่น ข้าวกข 43 ข้าวไรซ์เบอร์รี่ ข้าวหอมปทุม และข้าวมะลิแดง ซึ่งเป็นข้าวที่อยู่ในความสนใจของกลุ่มคนรักสุขภาพ

ลักษณะของการทำตลาดจะแตกต่างกันไปในแต่ละราย แต่พบว่า ช่องทางการตลาดออนไลน์เป็นช่องทางสำคัญ ชาวนาเช่ารายหนึ่ง ทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการทำเกษตรยั่งยืน ทำนาเช่า ปลูกรายข้าวอินทรีย์ 3ไร่ การขายข้าวจะใช้วิธีเปิดรับสั่งจองล่วงหน้าจากเครือข่ายลูกค้าในกลุ่มที่สนใจเกษตรอินทรีย์ หลังจากเกี่ยวและสีแปรรูปก็จัดส่งให้ลูกค้าที่สั่งจองไว้ อย่างไรก็ตามชาวนายรายนี้บอกว่าเนื่องจากตลาดยังมีขนาดเล็ก จึงไม่สามารถเพิ่มพื้นที่การผลิตได้ ถ้าจะปลูกเพิ่มขึ้นก็ต้องหาตลาดที่ใหญ่มากขึ้น “การขายไปได้เรื่อย ๆ มีตลาดแล้ว จะทำเยอะก็ได้ แต่ต้องทำตลาดใหม่”⁸⁹

ปัญหาหนึ่งที่ชาวนายรายนี้พบคือ เนื่องจากการขายข้าวอินทรีย์เป็นการขายปลีก ทายขาย ทำให้ไม่ได้เงินเป็นก้อนในคราวเดียว ซึ่งชาวนายนี้ต้องการที่จะขายในปริมาณมากคราวเดียวมากกว่าการขายปลีก เพราะทำให้ได้เงินก้อน

สิ่งสำคัญที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งสำหรับการทำนาอินทรีย์คือ พบว่าความรู้ของชาวนายหลายรายเกี่ยวกับการทำเกษตรอินทรีย์คือ การทำแล้วได้ผลผลิตน้อย การทำแล้วไม่คุ้มค่าเช่า การไม่เชื่อมั่นในเทคนิคการใช้สมุนไพรกำจัดแมลง และการไม่มีตลาดจำหน่าย

“เกษตรอินทรีย์ทำไม่ได้หรอก ทำไปได้ผลผลิตน้อย ขายทั่วไปยิ่งขาดทุน เพราะราคาถูก จะให้ทำ ต้องรับซื้อ” และ “ถ้ามีเพลี้ยกระโดดจะฉีดยาอะไร กลัวเพลี้ยกระโดดกับเพลี้ยไฟ”⁹⁰

ซึ่งน่าสนใจว่าความรู้เหล่านี้ เป็นสิ่งที่ทำลาย สำหรับการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ให้ขยายตัวมากยิ่งขึ้น และเป็นข้อมูลสำคัญที่ควรให้ความสนใจในการนำไปสู่การพัฒนา นโยบายเพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนของเกษตรกรไปสู่ระบบการทำเกษตรอินทรีย์ต่อไปในอนาคต

5.5 สรุป

จะเห็นได้ว่า ชาวนาที่ทำนาเช่าประสบปัญหาหลายประการในการอยู่รอดท่ามกลางราคาผลผลิตที่ผันผวนและตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ปัญหาการขาดความรู้ในเรื่องกฎหมายและการเข้าถึงนโยบายของรัฐบาลเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ชาวนาที่ทำนาเช่าไม่สามารถยกระดับการเพาะปลูกของตนเองให้พ้นจากวงจรของการผลิตแบบตลาดที่เน้นการเพาะปลูกปริมาณมากแต่ผลตอบแทนต่ำได้ ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า มีระดับความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างชาวนาที่รู้กฎหมายและไม่รู้กฎหมาย โดยชาวนาที่รู้กฎหมายมีแนวโน้มจะเข้าถึงโครงการ

⁸⁹ สัมภาษณ์ชาวนายผู้เช่านา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

⁹⁰ สัมภาษณ์ชาวนายผู้เช่านา(2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

ช่วยเหลือของภาครัฐ ได้มากกว่าชาวนาที่ไม่รู้กฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความไม่รู้กฎหมายสร้างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรหรือโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล

โครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลหลายโครงการมีปัญหาโดยเฉพาะปัญหาการกำหนดโครงการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความต้องการของชาวนาในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น ชาวนาจึงพยายามปรับตัวในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตั้งกลุ่มเพื่อดึงทรัพยากรจากภาครัฐ การเริ่มทำเกษตรอินทรีย์เพื่อรักษาสุขภาพและเพิ่มราคาผลผลิต การแปรรูปข้าวเปลือกเองโดยไม่ผ่านโรงสีหรือพ่อค้าคนกลาง ดังนั้นการสนับสนุนจากภาครัฐที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของชาวนาในแต่ละพื้นที่จะมีความสำคัญมากต่อการปรับตัวของชาวนา

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

6.1 บทนำ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของชาวนาที่ทำนาเช่า และรูปแบบการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง โดยขอบเขตการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นการศึกษากลุ่มชาวนาที่ทำนาเช่าเป็นหลักในพื้นที่ภาคกลาง กรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็น 3 จังหวัดในภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดชัยนาท จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากพื้นที่จำนวน 48 ราย โดยวิธีการสัมภาษณ์รายบุคคล สทนากลุ่ม และการเก็บข้อมูลด้วยแบบสำรวจข้อมูลพื้นฐาน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติพรรณนาเบื้องต้นซึ่งได้แก่ สถิติพรรณนา การวัดค่าช่วง และการทำ T-Test ส่วนการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเน้นการวิเคราะห์บทสัมภาษณ์ด้วยคำสำคัญ ระยะเวลาการดำเนินงานวิจัยตั้งแต่เดือน กรกฎาคม 2561 ถึง เดือน มีนาคม 2562

งานวิจัยพบว่า ชาวนาที่ทำนาเช่าทำนาเช่ามานานหลายสิบปีโดยการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์ในปริมาณมาก เพื่อหวังว่าจะขายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ชาวนาที่ทำนาเช่ายังคงอยู่กับดักของหนี้สินเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกที่สูง แต่ราคาผลผลิตตกต่ำมาตลอด ชาวนาที่ทำนาเช่าส่วนใหญ่ไม่รู้ว่ามีพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ทำให้ชาวนาไม่ทราบว่าจะระยะเวลาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีกี่ปีและสามารถลดค่าเช่าได้หากชาวนาผู้เช่าประสบภัยพิบัติ นอกจากนี้ ชาวนาที่เช่านาบางส่วนไม่รู้ว่ามีโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐจำนวนมาก จึงทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ เกิดความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงโครงการของรัฐระหว่างชาวนา ความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวนาและเจ้าของที่นา

ปัญหาหนี้สินเป็นปัญหาสำคัญของชาวนาที่ทำนาเช่า จากการสัมภาษณ์ พบว่าชาวนาบางส่วนไม่สามารถชดใช้เงินต้นของหนี้ได้ หนี้สินของชาวนามาจากหนี้สินในการลงทุนเพาะปลูกซึ่งไม่มากนัก แต่หนี้สินที่อยู่นอกภาคเกษตรจะเป็นปัญหาของชาวนาที่ทำนาเช่า หนี้สินนอกภาคเกษตรได้แก่ หนี้ผ่อนรถยนต์ ทำให้ชาวนาที่ทำนาเช่าต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด รูปแบบการปรับตัวมีหลายอย่าง เช่น การรวมกลุ่มเพื่อตั้งทรัพยากรมาจากรัฐผ่านโครงการของรัฐ การทำเกษตรอินทรีย์เพื่อเพิ่มมูลค่าของผลผลิต

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากภาคสนาม ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรจะไปสนับสนุนและส่งเสริมเพื่อสอดคล้องกับปัญหาของชาวนาที่ทำนาเช่าและสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างเดียว

ประการที่ 1 รัฐต้องแก้ไขปัญหาาราคาข้าวเปลือกในพื้นที่ตกต่ำ ราคาข้าวตกต่ำทำให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาน้อยลงซึ่งจะกระทบต่อเศรษฐกิจในครัวเรือนและนำไปสู่ปัญหาหนี้สินได้ รัฐบาลต้องมีแผนระยะสั้นและระยะยาวในการแก้ไขปัญหาาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ระยะสั้นจำเป็นต้องมีการพยุงราคาข้าวเปลือกให้ชาวนามีเงินสดเพียงพอในการชำระหนี้สิน รัฐควรประกาศราคาข้าวเปลือกในพื้นที่ให้ชัดเจนในช่วงต้นฤดูการเพาะปลูก ทำทะเบียนเกษตรกรให้ชัดเจน

รัฐควรช่วยเหลือเรื่องกระบวนการขายข้าวเปลือกที่กระทบราคาข้าวให้มีความเป็นธรรม รัฐไม่ควรแทรกแซงตลาดการค้าข้าวจนทำลายธุรกิจของเอกชน แต่รัฐก็ควรดูแลให้กระบวนการค้าข้าวโดยเฉพาะกระบวนการค้าข้าวเปลือกมีความเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายเพื่อไม่ให้ผู้รับซื้อเอกชนในพื้นที่เอาเปรียบและกดราคาขายข้าวเปลือกที่ชาวนานำมาขาย หากกำหนดช่วงราคาไว้เท่าไร ก็ต้องไม่ให้ต่ำกว่าช่วงราคาที่กำหนดไว้ ที่สำคัญที่สุด ชาวนาควรมีส่วนร่วมในกระบวนการขายข้าวเปลือกและการกำหนดราคาข้าวในพื้นที่ กล่าวคือ ควรมีตัวแทนจากชาวนาในพื้นที่มีส่วนร่วมกับการขายข้าวเปลือกและการกำหนดช่วงราคาข้าวเปลือกเพื่อการตรวจสอบให้กระบวนการขายข้าวเปลือกโปร่งใสมากขึ้น

ควรมี “คณะกรรมการตรวจสอบการขายข้าวเปลือก” โดยมีผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน แต่ต้องมีชาวนาเป็นสมาชิกคณะกรรมการตรวจสอบเพราะชาวนาได้รับผลกระทบจากการตีราคาของธุรกิจการแปรรูป เช่น โรงสี รถเกี่ยวข้าว ดังนั้นจำเป็นต้องมีคณะกรรมการที่มาจากชาวนาเข้าร่วมด้วยเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการตีราคาข้าวเปลือกไม่ให้อยู่กับธุรกิจมากเกินไป

ในระยะยาว รัฐบาลควรสนับสนุนให้ชาวนามีทางเลือกในการขายข้าวเปลือก ในปัจจุบัน ชาวนามีทางเลือกน้อยในการขายข้าวเปลือก กล่าวคือ หากไม่ขายกับโรงสี ก็ขายกับลานตากข้าวหรือรถเกี่ยวที่ชาวนาจ้างมา ชาวนาจำเป็นต้องขายเลยเพราะไม่มีที่เก็บหรือไม่มีทางเลือกในการแปรรูปข้าวเปลือก ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลควรสนับสนุน “การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน” เช่น ลานตากข้าว ยุ้งฉาง เพื่อเก็บรักษาข้าวเปลือก จะทำให้ชาวนามีทางเลือกมากขึ้นในการขายข้าว

ประกาศที่ 2 ควรส่งเสริมการเกษตรผสมผสานในพื้นที่ชลประทานโดยคำนึงถึงพื้นที่แต่ละพื้นที่ ควรส่งเสริมการเกษตรตามความเหมาะสมของพื้นที่นั้น ๆ รัฐบาลไม่ควรกำหนดนโยบายที่บังคับให้ชาวนาปลูกพืชเฉพาะอย่างที่รัฐบาลกำหนด จึงจะได้รับการสนับสนุน การสนับสนุนให้ปลูกพืชอย่างอื่นหรือทำอย่างอื่นต้องพิจารณาถึง

- สภาพพื้นที่นั้น
- ความสามารถและความต้องการของชาวนาในพื้นที่
- ช่องทางการขายในพื้นที่

พื้นที่ไหนเหมาะกับการปลูกสัตว์ก็ส่งเสริม อย่ากำหนดนโยบายหรือโครงการแบบเหมารวม จากการศึกษาสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามความพึงพอใจในนโยบายของรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลมีโครงการมากมาย แต่ชาวนาเข้าร่วมกับโครงการของรัฐบาลน้อยหรืออาจจะไม่รู้จักรองการนั้นเพราะว่าชาวนาไม่เห็นว่าการเหล่านั้นตอบสนองความต้องการของพวกเขา ซ้ำร้ายไปกว่านั้น การเข้าร่วมโครงการอาจทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ไม่คุ้มกับผลตอบแทนที่ได้รับ

ตัวอย่างจากการพูดคุยกับชาวนาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ชาวนาเลือกปลูกยางนาซึ่งมีราคาดีและมีตลาดรองรับ หน่วยงานภาครัฐก็ควรสนับสนุนให้ชาวนาทำต่อไปและเชื่อมโยงชาวนากับตลาดอื่น ๆ ที่มีความต้องการยางนา ไม่ต้องบังคับให้ชาวนาปลูกพืชเศรษฐกิจ (เช่น ข้าวโพดหรืออ้อย) ที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่หรือชาวนาไม่ถนัดในการเพาะปลูก

ประกาศที่ 3 ควรส่งเสริมให้ครบวงจรการผลิตและการตลาด หากส่งเสริมการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกต้องส่งเสริมด้านการตลาดด้วย ปัจจุบัน โครงการการส่งเสริมการเกษตรหรือการเพาะปลูกเน้นแต่การส่งเสริมด้านการผลิต แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญด้านการตลาด จากการสอบถามชาวนา พบว่าชาวนาไม่อยากเข้าร่วมโครงการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกจากข้าวเป็นพืชอย่างอื่นเพราะกังวลเรื่องตลาดและการขายเพราะไม่รู้ว่าจะขายให้ใครและที่ไหน

รัฐอาจจะมีการจัดพื้นที่ขายผลผลิตให้กับเกษตรกรหรือขอความร่วมมือกับเอกชนในการจัดพื้นที่ในห้างสรรพสินค้าซึ่งเป็นนโยบายที่ดีในการเชื่อมโยงชาวนากับตลาด แต่เป็นนโยบายที่เป็นเชิงรับเป็นอย่างมาก (Passive Policy) เพราะเมื่อเทศกาลการจัดพื้นที่หมดไป ชาวนาหรือเกษตรกรก็ขาดการเชื่อมโยงกับตลาดและผู้บริโภค

ดังนั้นรัฐต้องมีโครงการและมาตรการเชื่อมโยงชาวนากับตลาดในเชิงรุก (Active Policy) ให้มากขึ้น และต่อเนื่อง เช่น การส่งเสริมให้ชาวนาเพาะปลูกข้าวอินทรีย์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ตรงความต้องการของตลาด

การช่วยเหลือชาวนาหรือเกษตรกรพัฒนาการแปรรูปผลิตภัณฑ์ที่ตรงกับความต้องการของตลาด หรือการสนับสนุนให้ชาวนาหรือเกษตรกรเข้าถึงตลาดสินค้าออนไลน์ให้ได้เพราะตลาดออนไลน์กำลังเติบโตมากขึ้น

ประการที่ 4 รัฐควรให้ชาวนาได้มีส่วนร่วมในการนำนโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่ ในปัจจุบัน ชาวนาไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผลการดำเนินโครงการเลย ทั้งที่โครงการเหล่านี้มีผลกระทบต่อชาวนา เช่น

- การลงทะเบียนเกษตรกรควรจะมีชาวนาเข้าไปร่วมในกระบวนการลงทะเบียนเกษตรกร
- การประชาคมที่ให้ผู้นำชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่ไม่มีชาวนา
- การส่งเสริมพืชหลังนาหรือการปรับเปลี่ยนพืชเพาะปลูกที่ไม่มีชาวนาอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทำให้ไม่ตอบความต้องการของชาวนาในพื้นที่ และ
- การบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของชาวนาในพื้นที่

จากการพูดคุยกับชาวนาผู้เช่านา จะเห็นได้ว่า หลายโครงการหรือการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐไม่ตรงกับความต้องการของชาวนา ทำให้การนำโครงการไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลืออีกด้วย การเปิดโอกาสให้ชาวนาได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จะช่วยทำให้โครงการของรัฐตอบโจทย์ความต้องการของชาวนาและสามารถแก้ไขปัญหาได้มีประสิทธิภาพ (ประหยัดงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ) และประสิทธิผล (แก้ไขปัญหาได้ตรงจุด)

ประการที่ 5 รัฐควรเข้ามาช่วยเหลือการปรับตัวของชาวนาผู้เช่านาอย่างจริงจัง เช่น หากต้องการให้ชาวนาผู้เช่านา (และชาวนากลุ่มอื่น ๆ) ปรับเปลี่ยนการเพาะปลูก ต้องช่วยเหลือเรื่องต้นทุนการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูก เช่น ต้นทุนการปรับเปลี่ยนพื้นที่ด้วย เพราะพืชแต่ละประเภทต้องการลักษณะพื้นที่ที่เพาะปลูกที่ต่างกันออกไป พื้นที่นา กับพื้นที่พืชไร่เศรษฐกิจอื่น ๆ มีความแตกต่างกัน

ประการที่ 6 รัฐควรสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์ที่เป็นรูปธรรมและเหมาะสมกับพื้นที่นั้น ๆ เช่น จากการพูดคุยกับชาวนาที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา หากมีชาวนาในพื้นที่ที่ทำเกษตรอินทรีย์อย่างจริงจังจนสามารถพัฒนาเทคโนโลยีของตนเองและเป็นแบบอย่างให้กับชาวนาคคนอื่น ๆ ก็ควรยกระดับให้เป็นเกษตรกรตัวอย่าง ให้เขาเป็นแกนนำในการตั้งกลุ่มเกษตรอินทรีย์และสนับสนุนเรื่องปัจจัยเงินทุนและเทคโนโลยี ทำให้ชาวนารายนั้นสามารถพัฒนาเทคโนโลยีการทำเกษตรอินทรีย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐควรเชื่อมโยงเกษตรกรเหล่านี้กับสถาบันการศึกษาหรือสถาบันวิจัยของรัฐเพื่อเกษตรกรเหล่านี้เข้าถึงเทคโนโลยีในการพัฒนาเกษตร

อินเทอร์เน็ตอย่างเต็มรูปแบบในอนาคต รวมทั้งยังดูแลเรื่องสิทธิประโยชน์จากการพัฒนาเทคโนโลยีเกษตรอินทรีย์ เช่น การให้ลิขสิทธิ์ อนุสิทธิบัตรหรือสิทธิบัตรในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชีวภาพของตนเอง ซึ่งสร้างแรงจูงใจในการต่อยอดความรู้ของเกษตรกรและทำให้เทคโนโลยีสามารถกระจายออกไปได้

การสนับสนุนการทำปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชอินทรีย์จะช่วยชาวนาที่ทำนาเช่าไม่ให้เสียโดนหลอกให้ซื้อปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชที่ไม่มีคุณภาพ จากการสัมภาษณ์ชาวนาบางราย พบว่าชาวนามักถูกหลอกให้ซื้อปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชที่ไม่มีคุณภาพซึ่งมาพบภายหลัง ทำให้เสียเงินเป็นจำนวนมหาศาล ดังนั้นการสนับสนุนการทำปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชชีวภาพที่พัฒนาโดยชาวนาในพื้นที่จะช่วยลดการพึ่งพาปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชเคมีที่มีราคาแพงลงไปได้ และยังช่วยลดการเอาเปรียบชาวนาจากคนภายนอกอีกด้วย

6.3 การศึกษาในอนาคต

ประเด็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนของกลุ่มที่เปราะบาง เช่น ชาวนาที่ทำนาเช่า จะกลายเป็นประเด็นสำคัญในการทำวิจัยเนื่องจากทิศทางการพัฒนาชนบทในอนาคตจะมุ่งตอบคำถามว่า “จะอย่างไรให้ชาวนาพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว?” โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนแต่ไม่ใช่ผู้อุดหนุน ดังนั้นโจทย์ของการวิจัยในอนาคตจะเป็นการวิเคราะห์และหาแนวทางในการพัฒนาเกษตรกรให้สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างยั่งยืน แต่ต้องเป็นความยั่งยืนบนฐานคิดที่ว่าชาวนาต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการการพัฒนาตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ที่เปิดโอกาสให้ชาวนามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การดำเนินนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่โดยมีชาวนาช่วยกำกับและให้ความคิดเห็นในการปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกฎหมายและโครงการของรัฐบาลเป็นประเด็นสำคัญในการตั้งคำถามงานวิจัยในอนาคต ระดับการเข้าถึงกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังมีความแตกต่างกันมาก ดังนั้นจะอย่างไรที่จะลดระดับความแตกต่างทางกฎหมายซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในด้านอื่น ๆ และทำอย่างไรให้ชาวนาสามารถเข้าถึงกฎหมายด้วยตัวของชาวนาเอง

การขยายพื้นที่การศึกษาไปยังภูมิภาคอื่น ๆ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะทำให้เห็นภาพชาวนาที่ทำนาเช่ามากขึ้น ลักษณะการเช่านาและการปรับตัวของชาวนาในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันไป การดำเนินโครงการช่วยเหลือต้องคำนึงถึงความต้องการเฉพาะในแต่ละพื้นที่ การวิจัยจะช่วยภาครัฐและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดโครงการช่วยเหลือในแง่มุมมองของข้อมูลความต้องการของชาวนาในพื้นที่ หากมีงานวิจัยในหลายพื้นที่มาก ๆ เข้า ก็สามารพัฒนาเป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของชาวนาและสามารถกำหนดนโยบายที่อยู่บนฐานของข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กนกพร รัตนสุธีระกุล. (2557). การเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตของสังคมชาวนาลุ่มน้ำชี: กรณีศึกษาบ้านหนองฝือ ต.หนองบัว อ.โกสุมพิสัย จ.มหาสารคาม, *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ (สังคม)*, 35(2): 447-459.
- ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์, ฉัฐชัย ชินอรรถพร, และชนพันธ์ ไไลประกอบทรัพย์. (2557). โครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้น การพึ่งพาเงินนโยบายและความไม่เท่าเทียมเงินนโยบาย: หลักฐานจากการทำวิจัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง. *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ (สังคม)*, 35(2): 397-418.
- จามะรี เชียงทอง. (2557). *ชนบทไทย: จากอดีตสู่ปัจจุบัน*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จามะรี เชียงทอง. (2560). *สังคมชนบทในโลกสมัยใหม่*. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- เชิดชาย หมื่นภักดี. (2559). *การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวนาอีสานในจังหวัดบึงกาฬ*. คุยฉีนิพนธ์. วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2558). การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในชุมชนชนบทและการปรับตัวของชาวนา. *วารสารพัฒนาสังคม*, 17(1): 29-63.
- ชนพันธ์ ไไลประกอบทรัพย์. (2556). *ผลกระทบของโครงการอุดหนุนข้าวระยะสั้นต่อการส่งออกและการผลิตของไทย*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ชนพันธ์ ไไลประกอบทรัพย์, สุนิสา ช่อแก้ว, สติธร ธนานิธิโชติ, และวิชุดา สาธิตพร. (2560). ลักษณะการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาล: ประสพการณ์ภาคสนามจากภาคเหนือและภาคใต้ของไทย. *วารสารวิจัยสังคม*, 40(1): 105-140.
- ชนพันธ์ ไไลประกอบทรัพย์. (2561). การร่วมมืออย่างมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และชาวนา: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปรับตัวของชาวนาไทยอย่างยั่งยืน, ใน พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ (บรรณาธิการ). *การปรับตัวของชาวนาไทย*, หน้า 147-182. กรุงเทพมหานคร: บริษัทภาพพิมพ์และมูลนิธิชีวิตไท
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2530). *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเมียมข้าว*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ศิริพร สัจจามันท์. (2559). *โครงการศึกษาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สุภา ใยเมือง, วีระ หวังสัจจะโชค, มณีรัตน์ มิตรปราสาท, เกียรติศักดิ์ ชัยยืน. (2561). *ชวานากับความเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- สมพร อิศวิลานนท์. (2554). *ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตและช่องทางการกระจาย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันคลังสมองของชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ. ระนอง. (2533). *ประมวลความรู้เรื่องข้าว*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2559). *ลี้มตาอำปาก จาก “ชวานา” สู่ “ผู้ประกอบการ”*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.
- อุซุก ค้วงบุตรศรี. (2560). *การเช่าที่ดินของครัวเรือนเกษตรในประเทศไทยและผลกระทบต่อสวัสดิการทางเศรษฐกิจของครัวเรือน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ภาษาอังกฤษ

- Bates, R. H. (1981). *Markets and states in tropical Africa: The political basis of agricultural policies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Binswanger, H. P., & Deininger, K. (1997). Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries. *Journal of Economic Literature*, 35(4): 1958-2005.
- David, C., Intal, P., & Balisacan, A. M. (2009). The Philippines. In K. Anderson & W. Martin (eds.). *Distortions to agricultural incentives in Asia*, Pp. 223-254. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Gavagnin, C., Zolin, M. B., & Pastore, A. (2016). Vietnam's rice price at the intersection of globalisation and climate variability. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 34(2), 28-53.
- Haggard, S. (1990). *Pathways from the periphery: The politics of growth in the newly industrializing countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Evans, P. (1979). *Dependent development: The alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Krueger, A. O. (1991). *The political economy of agricultural pricing policy: The synthesis*. Baltimore, MD: The World Bank and The Johns Hopkins University Press.
- Laiprakobsup, T. (2010). *Political regime, business coordination, unity of rural farmers, and agricultural politics in developing countries: A case study of Thailand*. (Unpublished doctoral dissertation). Houston, TX: University of Houston.
- Laiprakobsup, T. (2014). Populism and agricultural trade in developing countries: a case study of Thailand's rice-pledging scheme. *International Review of Public Administration*, 19(4): 380-394.
- Laiprakobsup, T. (2017). Inequality in Rice Farmers' Access to a Government Assistance Program in Rural Thailand. *Asian Politics & Policy*, 9(3): 442-461.
- Lin, J. Y. (2009). *Economic development and transition: Thought, strategy, and viability*. New York, NY: Cambridge university Press.
- Reardon, T., & Timmer, C. P. (2007). Transformation of markets for agricultural output in developing countries since 1950: How has thinking changed? In R. Evenson, & P. Pingali (eds.). *Handbook of agricultural economics*. Vol. 3. Pp. 2808-2855.
- Rostow, W. W. (1990). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. 3rd ed. New York, NY: Cambridge University Press.
- Scott, J.C. (1986). *Weapon of the weak: Everyday forms of peasant resistance*. New Haven, NJ: Yale University Press.
- Siamwalla, A., & Setboonsarng, S. (1987). *Agricultural pricing policies in Thailand: 1960-1985*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Siamwalla, A., & Setboonsarng, S. (1991). Thailand. In A. O. Krueger, M. Schiff, & A. Valdes (eds.). *The political economy of agricultural pricing policy*. Vol. 2. Asia. Pp. 236-280. 2nd ed. Baltimore, MD: The World Bank and The John Hopkins University.
- Varshney, A. (1995). *Democracy, development, and the countryside: Urban-rural struggles in India*. New York, NY: Cambridge University Press.

ราชกิจจานุเบกษา

ราชกิจจานุเบกษา. (2462). เล่มที่ 36 หน้า 245

ราชกิจจานุเบกษา. (2477). เล่มที่ 51 หน้า 746

ราชกิจจานุเบกษา. (2489). เล่มที่ 63 ตอนที่ 14 ฉบับพิเศษ หน้า 1

- ราชกิจจานุเบกษา. (2493). ตอนที่ 10 เล่ม 44
- ราชกิจจานุเบกษา. (2517). เล่ม 91 ตอนที่ 215
- ราชกิจจานุเบกษา. (2523). เล่ม 97 ตอนที่ 114
- ราชกิจจานุเบกษา. (2527). เล่มที่ 101 ตอนที่ 118 หน้า 3078
- ราชกิจจานุเบกษา. (2533). เล่มที่ 107 ตอนที่ 201 ฉบับพิเศษ หน้า 29
- ราชกิจจานุเบกษา. (2536). เล่มที่ 110 ตอนที่ 119 หน้า 11
- ราชกิจจานุเบกษา. (2540). เล่มที่ 114 ตอนที่ 31ง หน้า 1
- ราชกิจจานุเบกษา. (2541). เล่มที่ 115 ตอนพิเศษ 15ง หน้า 1
- ราชกิจจานุเบกษา. (2543). เล่มที่ 117 ตอนพิเศษ 93ง หน้า 1
- ราชกิจจานุเบกษา. (2544). เล่มที่ 118 ตอนพิเศษ 42ง หน้า 6
- ราชกิจจานุเบกษา. (2544). เล่มที่ 118 ตอน 114 ก
- ราชกิจจานุเบกษา. (2546). เล่มที่ 120 ตอนที่ 60ก
- ราชกิจจานุเบกษา. (2557). เล่ม 131 ตอนพิเศษ 163ง
- ราชกิจจานุเบกษา. (2558). เล่ม 132 ตอนที่ 118ง

ภาคผนวก ก.

แบบสอบถามการศึกษาสภาพการเช่านาของชาวนา กรณีศึกษาจังหวัด สุพรรณบุรี
ชัยนาท และ พระนครศรีอยุธยา มุลนิธิชีวิตไท และสำนักงานกองทุนสนับสนุน
การสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

การศึกษาสภาพการเช่าบ้านของชาวนา กรณีศึกษาในจังหวัด สุพรรณบุรี ชัยนาท และพระนครศรีอยุธยา
มูลนิธิชีวิตไท และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ส่วนที่ 1 ทั่วไป

เพศ: () ชาย () หญิง

อายุ:ปี

การศึกษา: () ไม่ได้รับการศึกษา () ประถมศึกษา () มัธยมศึกษา () อาชีวศึกษา () อุดมศึกษา

จำนวนสมาชิกในครอบครัว (รวมผู้ตอบ):คน

วัยเด็กคน วัยเรียน.....คน วัยทำงาน.....คน

จำนวนที่นาที่ถือครอง (รวมของคนในบ้าน):ไร่

จำนวนที่นาที่เช่า (รวมของคนในบ้าน):ไร่

อาชีพหลัก.....

อาชีพเสริม.....

รายได้ต่อปียังไม่หักค่าใช้จ่าย () ต่ำกว่า 100,000 บาท () 100,000 -250,000 บาท () มากกว่า 250,000 บาท

แหล่งรายได้หลักมาจากไหน.....

รายจ่าย ต่อเดือน ไม่รวมทำนาบาท (ตอบได้มากกว่า 1รายการ)

() เงินฉาปนกิจ () ค่าน้ำค่าไฟ () ค่าอาหาร () ลูกเรียนหนังสือ () ส่งงวดรถ

() หนี้ดอกเบี้ย () อื่นๆ ระบุ.....

การรวมกลุ่ม: () ไม่รวมกลุ่ม () กลุ่มอาชีพ () กลุ่มสหกรณ์ () กลุ่มวิสาหกิจชุมชน

การเป็นลูกหนี้สถาบันการเงิน ธกส.และ สหกรณ์: () ไม่เป็น () เป็น

ระยะเวลาที่เป็นหนี้.....ปี

ลูกหนี้ดอกเบี้ย: () ไม่เป็น () เป็น

ระยะเวลาที่เป็นหนี้ปี

ประเภทของหนี้: () การใช้จ่ายในครัวเรือน () การศึกษา () ทำการเกษตร () ลงทุน/ค้าขาย

() ซื้อมอเตอร์ () อื่นๆ ระบุ.....

วงเงินที่เป็นหนี้: () น้อยกว่า 10,000 บาท () 10,000-50,000 บาท () 50,000-100,000 บาท

() มากกว่า 100,000 บาท

ส่วนที่ 2 สภาพการทำงาน

ทำนามานานกี่ปี.....ปี

พื้นที่นา: () เป็นพื้นที่ลุ่มรับน้ำ () อยู่ในเขตที่มีคลองส่งน้ำ () อยู่ในเขตที่มีคลองทิ้งน้ำ

เครื่องมือทำนา: (ระบุจำนวน)

รถไถเดินตามเครื่อง ขนาดกี่แรง.....

รถแทรกเตอร์.....คัน

เครื่องสูบน้ำ ท่อสูบน้ำ.....

ขลุบ..... ลูกควักหรือลูกจิ้ม...../ก่องขลุบ

เทือก.....

เครื่องหว่านข้าวคัน

เครื่องหว่านปุ๋ยคัน

เครื่องฉีดยาสะพายหลัง/ปั๊มฉีดยา

รถเกี่ยวข้าว

รถอีแต๋น

รถหกล้อ

แรงงานที่ทำนาในครัวเรือน

การใช้แรงงาน: () ทำเองทั้งหมด () ทำเองและจ้างบางส่วน () จ้างทั้งหมด

ระบุ จ้างทำอะไรบ้าง.....

รับจ้างทำนาคนอื่นด้วยหรือไม่: () ไม่ () ยานา/ทำเทือก () หว่านข้าว/ หว่านปุ๋ย/ฉีดยา

() เกี่ยวข้าว/ขนข้าว

ต้นทุนการทำนา.....บาท/ไร่

ผลผลิตข้าวต่อไร่.....กิโลกรัม

ราคาข้าวที่ขายได้ฤดูที่ผ่านมา

ทำนาก็รอบใน 1 ปีรอบพันธุ์ข้าวที่ปลูก

ส่วนที่ 3 สภาพการเช่านา

เช่าทำนามานานกี่ปี.....ปี

อัตราค่าเช่านา: () จ่ายเป็นเงินสดต่อรอบ.....บาท () จ่ายเป็นเงินสดต่อปีบาท

() คิดเป็นปริมาณข้าวต่อไร่ถึง/ไร่

เคยมีการขึ้นค่าเช่านามากี่ครั้ง: () ไม่เคย () เคยขึ้น 1 ครั้ง () เคยขึ้นมากกว่า 2 ครั้ง

การทำสัญญาเช่า () ปากเปล่า () มีสัญญาเช่า () มีทั้งปากเปล่าและมีสัญญาเช่า

ระยะเวลาเช่าที่ระบุในสัญญา:ปี

เจ้าของนาเช่า: () ญาติ () เพื่อนบ้าน () ไม่ใช่ญาติ แต่รู้จัก () ไม่ใช่ญาติ ไม่รู้จัก

() เจ้าแก่/นายทุน รู้จัก () เจ้าแก่/นายทุน ไม่รู้จัก

การปรับปรุงพื้นที่นาเช่า: () ปลุกปอเทือง/หวานถั่ว () ขร่อง () ขุดบ่อ () ไม่มี

เจ้าของนาระบุชนิดของพืชที่ปลูกหรือไม่: () ไม่ระบุ () ระบุ.....

เจ้าของนาเคยบอกจะขายที่: () ไม่เคย () เคย

มีความรู้เรื่อง พรบ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พศ. 2559: () ไม่ทราบ () ทราบ

อยากจะทำนาเช่าหรือไม่: () ไม่เลิก () ไม่แน่ใจ () อยากเลิก

เหตุผล ระบุ.....

คิดว่าถ้าทำนาเช่า จะทำนาอินทรีย์ได้หรือไม่: () ไม่ได้ () ได้

ระบุ เหตุผล.....

ส่วนที่ 4: ความช่วยเหลือจากโครงการของหน่วยงานภาครัฐ

โครงการช่วยเหลือเกษตรกรในปัจจุบัน	ทราบว่ามีโครงการและเข้าร่วม	ทราบว่ามีโครงการ แต่ไม่ได้เข้าร่วม	ทราบว่ามีโครงการ แต่ไม่มีโครงการเข้ามาในพื้นที่	ไม่ทราบว่า มีโครงการ
1. โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี				
2. โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรนาแปลงใหญ่				
3. โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์				
4. โครงการประกันภัยข้าวนาปี				
5. โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์				
6. โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์				
7. โครงการปลูกพืชหลากหลาย ฤดูกาลนาปรัง				
8. โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด เช่น ปอเทือง				
9. โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก				
10. โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว				
11. โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่				
12. โครงการลดค่าเช่านา				
13. โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง				

โครงการช่วยเหลือเกษตรกรในอดีต	เข้าร่วม	ไม่ได้เข้าร่วม	ไม่ระบุ
1. โครงการไร่ละ 1,000 บาท (ช่วยค่าเก็บเกี่ยว)			
2. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก			
3. โครงการประกันราคาข้าวเปลือก			

ส่วนที่ 5: ความพึงพอใจในโครงการช่วยเหลือเกษตรกร

โครงการช่วยเหลือเกษตรกรในปัจจุบัน	น้อย	ปานกลาง	มาก	เฉยๆ
1. โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี				
2. โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรนาแปลงใหญ่				
3. โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์				
4. โครงการประกันภัยข้าวนาปี				
5. โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์				
6. โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์				
7. โครงการปลูกพืชหลากหลาย ฤดูกาลนาปรัง				
8. โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด เช่น ถั่ว ปอเทือง				
9. โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก				
10. โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว				
11. โครงการช่วยค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่				
12. โครงการลดค่าเช่านา				
13. โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง				

โครงการช่วยเหลือเกษตรกรในอดีต	น้อย	ปานกลาง	มาก	เฉยๆ
1. โครงการไร่ละ 1,000 บาท (ช่วยค่าเก็บเกี่ยว)				
2. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก				
3. โครงการประกันราคาข้าวเปลือก				

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเรื่อง

“รูปแบบและกระบวนการปรับตัวของชาวนาสู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน”

โดย

ดร.เดชรัต สุขกำเนิด

อาจารย์ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เดือนมีนาคม 2562

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

และมูลนิธิชีวิตไท (Local Act)

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน

สู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

โครงการศึกษาเรื่อง “รูปแบบและกระบวนการปรับตัวของชาวนาสู่
การผลิตอาหารที่ยั่งยืน”

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน สู่การผลิตอาหาร
ที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

นักวิจัย: ดร.เดชรัต สุขกำเนิด
อาจารย์ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ผู้ช่วยนักวิจัย: นางสาววิริษา สุขกำเนิด
นักศึกษาระดับปริญญาตรี
คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
-------------------------------	---

บทที่ 2 การปรับตัวสู่เกษตรอินทรีย์

2.1 กรณีศึกษาที่ 1 การปรับตัวของสวนส้มอินทรีย์	6
2.2 กรณีศึกษาที่ 2 การปรับตัวของเกษตรกรจังหวัดชัยนาท	8
2.3 กรณีศึกษาที่ 3 กลุ่มผักอินทรีย์แก้วกล้า จ. เพชรบุรี	9

บทที่ 3 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป	11
3.2 ข้อเสนอแนะ	16

บทที่ 1

รูปแบบและกระบวนการปรับตัวของชาวนาสู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน

เดชรัตน์ สุขกำเนิด⁹¹

วริษา สุขกำเนิด⁹²

1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

หนี้สิน และอินทรีย์ ปัญหาหนี้สินเป็นปัญหาเรื้อรังสำหรับเกษตรกรไทยและสังคมไทยมาเป็นเวลานานแล้ว ปัญหาหนี้สินไม่เพียงบั่นทอนคุณภาพและความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกรไทย แต่ปัญหาหนี้สินยังกลายเป็นอุปสรรคในการก้าวสู่ทางเลือกใหม่ที่จะทำให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกร (และผู้บริโภค) ดีขึ้น การแก้ไขปัญหาหนี้สินจึงมีความสำคัญเร่งด่วนสำหรับภาคเกษตรไทย

บทความนี้จะเริ่มต้นจากการย้อนไปจุดเริ่มต้นของแนวคิดสินเชื่อการเกษตร ซึ่งก็คือ เครดิต หรือการสร้าง ความมั่นใจให้กับผู้ร่วมลงทุนในการร่วมลงทุนเพื่อยกระดับหรือสร้างสรรค์การผลิตใหม่ๆ ของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ (ในที่นี้ก็คือ เกษตรกร) แต่ในอีกด้านหนึ่ง เครดิตหรือการร่วมลงทุนดังกล่าวก็ได้กลายมาเป็นหนี้สิน ที่มุ่งเน้นในการให้ผลตอบแทนต่อการลงทุนตามที่คุณลงทุนมุ่งหวังไว้ และค่อยๆ กลายมาเป็นอุปสรรคสำหรับเกษตรกรผู้ผลิตในการจะก้าวออกจากความสัมพันธ์เดิมๆ ในที่สุด

จากนั้น บทความนี้จะพาไปสำรวจข้อเท็จจริงของกับกบดักหนี้สินจากประสบการณ์ของพี่น้องเกษตรกร รวมถึงกรณีศึกษาความพยายามในการปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือวิถีการผลิตของตนเองให้เป็นเกษตรอินทรีย์ใน จ.ปทุมธานี จ.ชัยนาท และ จ.เพชรบุรี ก่อนที่จะนำมาประมวลเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดของการปรับเปลี่ยนสู่วิถีเกษตรอินทรีย์ สำหรับเกษตรกรที่มีหนี้สิน

สุดท้าย บทความนี้มุ่งหวังที่จะวางแนวทางเบื้องต้นในการเข้าใจเงื่อนไขข้อจำกัดสำหรับพี่น้องเกษตรกรที่มีหนี้สิน เพื่อให้การทำงานในการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์หรือการผลิตอาหารที่มีความปลอดภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงช่วยปลดล๊อคพันธนาการหรือกบดักหนี้สินที่พี่น้องเกษตรกรยังต้องเผชิญอยู่ด้วย

⁹¹ อาจารย์ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

⁹² นักศึกษาระดับปริญญาตรี คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เหรียญหน้าแรกคือ เครดิต

ก่อนหน้าที่เราจะมีระบบเครดิต การผลิตของเราย่อมจะถูกจำกัดด้วยปัจจัยการผลิตที่เรามีอยู่เอง แม้ว่าเราจะมีแนวคิดหรือแนวทางที่จะเพิ่ม/ขยายกำลังการผลิต หรือการสร้างการผลิตใหม่ๆ ที่ชัดเจนเพียงใดก็ตาม การผลิตของเราก็ต้องค่อยเพิ่มพูนจากทรัพยากรเท่าที่เรามีและค่อยๆ เพิ่มขึ้นเป็นตามลำดับ

แต่การเกิดขึ้นของระบบเครดิตตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 ก็ทำให้ข้อจำกัดดังกล่าวค่อยๆ หลายลงไป ระบบเครดิตก็คือ ระบบการให้ “ความเชื่อมั่น” แก่ผู้ลงทุนว่า ผู้ที่ช่วย “ลงทุน” ในการขยายการผลิตหรือสร้างการผลิตใหม่ (หรือการประกอบการใหม่) จะได้เงินคืนพร้อมด้วยผลตอบแทนที่เหมาะสม/น่าดึงดูดใจ

ดังนั้น การลงทุนเพื่อการผลิตใหม่ หรือการขยายการผลิตจึงเกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องการผลิตในระดับเดียวกัน หรือแม้กระทั่ง อาจไม่จำเป็นต้องมีการผลิตมาก่อน แต่อาศัย “ความเชื่อมั่น” ของนักลงทุนนั้นแหละที่จะทำให้ผู้ผลิตสามารถมีทรัพยากรที่เพียงพอในการผลิตสิ่งเหล่านั้นให้เกิดขึ้นได้ตามแผน/แนวทางที่วางไว้

เครดิตจึงถือเป็นนวัตกรรมที่สำคัญมากๆ สำหรับระบบทุนนิยม เพราะนอกจากจะทำให้ (ก) การผลิตสามารถเพิ่มได้ทั้งขนาดการผลิต และ/หรือ ประสิทธิภาพการผลิต จนนำไปสู่การสะสมมูลค่าส่วนเกินที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว ยัง (ข) ทำให้ “นายทุน” หรือ “ผู้ลงทุน” ได้กลายมาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจว่าจะ “ลงทุน” เพื่อให้กำลังการผลิตและพลังการผลิตแบบใดเพิ่มขึ้นหรือไม่

แน่นอนว่า ในจุดเริ่มต้น เครดิตย่อมต้องขึ้นอยู่กับ “ความเชื่อมั่น” ของผู้ลงทุน ที่มีต่อแนวคิด/แนวทางในการพัฒนาขยายกำลังการผลิตหรือสร้างการผลิตใหม่ๆ (หรือการประกอบการใหม่ๆ) แต่ก็คงไม่มีใครที่จะสามารถคาดเดาอนาคตได้ทั้งหมด จนทำให้ความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนเป็นไปได้โดยปราศจากซึ่งความเสี่ยง ไม่ช้าก็กระบวนการสร้างความมั่นใจให้กับผู้ลงทุนจึงค่อยๆ พัฒนาจาก “ความเชื่อมั่น” ไปสู่การมีและการยึด “หลักประกัน” (หรือหลักทรัพย์ค้ำประกัน) และกระบวนการจัดการหนี้สินทั้งหมด (รวมถึงกระบวนการยุติธรรม และกระบวนการทางจริยธรรมในสังคม)

เหรียญอีกด้านคือ หนี้สิน

เพราะฉะนั้น หากมองในแง่ “เครดิต” และ “หนี้” อาจเหมือนเหรียญสองด้านของกันและกัน หมายความว่า ในด้านหนึ่งการที่เราจะเป็นหนี้ได้ ก็เพราะเรามี (หรือเราสามารถสร้าง) “ความเชื่อมั่น” ให้กับผู้ลงทุนได้ว่า เรามีแนวทางที่จะดำเนินการผลิตให้ได้ผลตอบแทนที่งดงาม และสามารถตอบแทนแก่ผู้ลงทุนได้อย่างเหมาะสมและน่าดึงดูดใจ

แต่ทว่า ในอีกด้านหนึ่งของเหรียญ “หนี้” กลับมีบทบาทที่แตกต่างไปจาก “เครดิต” อย่างสิ้นเชิง ในขณะที่ “เครดิต” มุ่งไปที่แนวคิด/แนวทาง “ใหม่ๆ” ที่หวังกันว่าจะทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพ/ศักยภาพ/โอกาสให้ดีขึ้นหรือมากขึ้น แต่ “หนี้” หมายถึง หลักประกัน/แนวทาง “เดิมๆ” ที่จะทำให้ผู้ลงทุนได้รับเงิน

ลงทุนพร้อมทั้งผลตอบแทน (ซึ่งก็คือ ดอกเบี้ย) ของตนคืน หากแนวทางใหม่ๆ ที่มุ่งหวังนั้นไม่ประสบความสำเร็จ

เมื่อเป็นเช่นนี้ “หนี้” จึงเริ่มมีแรงจูงใจเป็นของตนเอง โดยไม่เกี่ยวข้องกับแนวคิด/แนวทาง “ใหม่ๆ” ที่หวังกันไว้ อีกต่อไป トラバドที่แนวทางและหลักประกัน “เดิมๆ” ยังสร้างผลตอบแทนให้กับผู้ลงทุน (ในที่นี้ก็คือ ผู้ให้ยืม) ได้อย่างน่าพอใจ เทียบกับการไปเสี่ยงกับความคิดใหม่ๆ และแนวทางใหม่ๆ ของผู้ผลิตที่มักจะมีความเสี่ยงพ่วงมาด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น หากแนวทางเดิมหรือกระบวนการเดิมยังให้ผลตอบแทนที่ดีให้กับผู้ให้กู้ และการสูญเสียหลักประกันก็เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับผู้กู้ (เช่น การสูญเสียที่ดิน หรือความรู้สึกอับอาย) ผู้ให้กู้หรือนายทุนก็สามารถใช้หนี้เป็นกลไกที่จะตรึงให้ผู้ที่ยืมนั้นยังคงอยู่ในแนวทางเดิมๆ ที่ตนได้ประโยชน์ ด้วยการเน้นย้ำถึง “ความมั่นใจ” ในแนวทางเดิมๆ ที่จะทำให้ผู้กู้สามารถชำระหนี้ให้กับตนได้ โดยไม่ต้องไปเสี่ยงกับทางเลือกหรือแนวคิดใหม่ๆ

ดังนั้น จากจุดเริ่มต้นที่ “เครดิต” ถูกสร้างขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดใหม่ๆ (หรือ ลด barrier to entry) “หนี้” กลับทำหน้าที่ตรงข้ามกันด้วยการเป็นอุปสรรคในการออกจากความสัมพันธ์หรือแนวทางเดิมๆ (หรือ เพิ่ม barrier to exit) แทน

ความแตกต่างระหว่าง “เครดิต” กับ “หนี้” จึงอยู่ที่ (ก) “ความมั่นใจ” ที่ผู้ผลิต (หรือผู้กู้) มีต่อกระบวนการพัฒนาแนวทางหรือการขยายการผลิตใหม่ๆ ของตน จนกลายเป็น “ความเชื่อมั่น” ของผู้ลงทุนในการร่วมสร้าง/พัฒนาแนวทางใหม่ๆ กับ (ข) “ความจำใจ” ที่ผู้ผลิต (หรือผู้กู้) จะต้องจำยอมอยู่กับกระบวนการผลิตแบบเดิมๆ เพียงเพื่อจะรักษาหลักประกันที่ให้กับผู้ให้กู้ให้ได้

สินเชื่อการเกษตร: เครดิต หรือ หนี้

หากไม่ได้มองในแง่ร้ายเกินไป ก็เป็นไปได้หลังจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1 นโยบายการเชิญชวนให้เกษตรกรกู้เงินเพื่อทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ จะเริ่มต้นมาจาก “ความเชื่อมั่น” ว่า เมื่อได้รับ “เครดิต” เกษตรกรจะสามารถลงทุนในปัจจุบันการผลิตสมัย “ใหม่” ที่จะช่วยเพิ่มปริมาณการผลิตของเกษตรกร (เช่น การใช้พันธุ์พืชสมัยใหม่ การใช้ปุ๋ยเคมี) และทำให้เกษตรกรมีรายรับและรายได้สุทธิมากขึ้น ซึ่งนั่นก็แปลว่า วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรก็จะดีขึ้น

แต่นั้นมันนานมากแล้ว ตลอดระยะเวลา 40-50 ปีที่ผ่านมา กลไกการผลิตและกลไกการตลาดสินค้าเกษตรมีแต่ความผันผวนที่เกษตรกรไม่อาจคาดเดาได้ล่วงหน้า และไม่สามารถต่อรองได้เลย ดังนั้น “ความเชื่อมั่น” ที่เกษตรกรเคยมี (ว่าการกู้ยืมและการเพิ่มปริมาณการผลิตจะทำให้วิถีชีวิตดีขึ้น) จึงค่อยๆ มอดลงไปเรื่อยๆ

ทุกวันนี้ การกู้ยืมเงินของเกษตรกรส่วนใหญ่ในประเทศไทย ไม่ได้มีแนวคิด/แนวทาง “ใหม่ๆ” ในการเพิ่มกำลังการผลิตหรือพลังการผลิตอีกต่อไปแล้ว เกษตรกรส่วนใหญ่กู้ยืมเงินไปเพื่อต่อชีวิตวงจรการผลิตแบบเดิมๆ (ที่เคยถูกเรียกว่า การเกษตรสมัย “ใหม่”) โดยไม่รู้ว่าตนเองจะออกจากวงจรนี้ได้เมื่อไร? หรือจะออกจากวงจรนี้ได้หรือไม่? เกษตรกรส่วนใหญ่ทราบแต่ว่า ถ้าไม่มีเงินกู้เข้ามาต่ออายุ กระบวนการผลิตของตนจะต้องหยุดชะงักลง และตนเองอาจต้องสูญเสียหลักประกันเงินกู้ไปได้

กล่าวในฝั่งผู้ให้กู้ ผู้ให้กู้จำนวนหนึ่ง (ไม่ว่าจะเป็นในระบบหรือนอกระบบ) ก็ลืมนึกเรื่อง “แนวคิด/แนวทางใหม่ๆ” ไปแล้วด้วยเช่นกัน กระบวนการให้กู้เงินของผู้ให้กู้ก็ไม่ได้เรียกร้องหรืออยากรู้เรื่อง “ความเชื่อมั่นในแนวคิด/แนวทางใหม่ๆ” อีกต่อไปแล้ว มีแต่การตรวจสอบหลักประกันตามระบบเพื่อให้มั่นใจว่าตนจะได้รับเงินกู้ (พร้อมดอกเบี้ย) คืนเป็นวัตถุประสงค์สำคัญ

กลไกการให้สินเชื่อการเกษตรในเมืองไทยปัจจุบันจึงเป็นไปในลักษณะของ “หนี้” มากกว่า “เครดิต” เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงมีลักษณะที่เป็นกลไกการป้องกันการออกจากความสัมพันธ์เดิมๆ (เช่น การเกษตรเคมี) มากกว่า การสนับสนุนหรือการลดอุปสรรคในการเข้าสู่ความสัมพันธ์ใหม่ๆ (เช่น เกษตรอินทรีย์) ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

กัณฑ์หนี้สินการเกษตร

เมื่อเกษตรกรเริ่มเป็นหนี้สินและเข้ามาอยู่ในวงจรของหนี้สิน เกษตรกรก็เหมือนติดกับดักของหนี้สิน ซึ่งจากการประชุมกลุ่มย่อยของมูลนิธิชีวิตไท เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2561 ที่ผ่านมา ทำให้เห็นถึงกัณฑ์หนี้สินที่รัดตรึงพี่น้องเกษตรกรเอาไว้หลายชั้น

กัณฑ์แรก พื้นฐานที่สุด พี่น้องเกษตรกรจำนวนไม่น้อย ไม่ทราบข้อมูลหนี้ของตนเอง พี่น้องจำนวนหนึ่ง ไม่มีสัญญาเงินกู้อยู่ในมือ บางคนไม่เก็บเอกสารการชำระหนี้ของตนไว้ พี่น้องส่วนหนึ่งได้เห็นสัญญาเงินกู้ในวันที่ถูกดำเนินคดี (หลังจากวันที่เซ็น) สถาบันการเงินที่เป็นคู่สัญญาก็จะไม่ให้ความสำคัญกับความไม่รู้ของพี่น้องเกษตรกรในข้อนี้

กัณฑ์ที่สอง พี่น้องไม่รู้กลไกการทำงานของอัตราดอกเบี้ย พี่น้องบางคนไม่เข้าใจว่า ทำไมเงินต้น 100,000 บาท มันถึงทบต้นกลายเป็น 400,000 บาท พี่น้องไม่ทราบอัตราดอกเบี้ยผิวนัดชำระหนี้ พี่น้องบางคนเสียดอกเบี้ยผิวนัดชำระหนี้ในอัตราร้อยละ 28 พี่น้องเกือบทุกคนไม่รู้จักแอปพลิเคชันหรือโปรแกรมในการคำนวณดอกเบี้ยและหนี้สินของตน

ทั้งนี้ เมื่อเราเปิดแอปพลิเคชันคำนวณดอกเบี้ยทบต้นให้พี่น้องเกษตรกรได้ลองใช้ดู พี่น้องเกษตรกรจะเข้าใจทันทีอัตราดอกเบี้ยที่ผิคนัดชำระหนี้ 18-28% ต่อปี (แล้วแต่สถาบันการเงิน) จะทำให้ภาระดอกเบี้ยทบต้นจะเกินกว่ายอดเงินต้นเดิมของพี่น้องเกษตรกรภายในเวลาเพียง 6-7 ปีเท่านั้น

กับดักที่สาม พี่น้องจะมีความเกรงใจเจ้าหนี้มากๆ เจ้าหนี้บอกมูลหนี้เท่าใดก็มีแนวโน้มจะเชื่อ ประกอบกับกับดักในข้อที่สอง พี่น้องส่วนหนึ่งจึงไม่เคยตรวจสอบเอกสารหนี้ การคิดดอกเบี้ย พี่น้องบางส่วนรู้สึกว่าคุณเป็นฝ่ายผิดและอายุ ที่ผิคนัดชำระหนี้

พี่น้องเกษตรกรที่จังหวัดชัยนาท เล่าให้ฟัง เมื่อพี่น้องเกษตรกรไม่สามารถผ่อนชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในงวดนั้นได้ สถาบันการเงินแห่งหนึ่งจะบอกให้พี่น้องเซ็นกู้ยืมเงินก้อนใหม่ที่มียอดเงินเท่ากับเงินต้นเดิมบวกดอกเบี้ยที่ค้างชำระ แล้วไปจ่ายเงินกู้ก้อนเดิมจนหมด แต่เกษตรกรก็จะเป็นหนี้ (ใหม่) ที่มีเงินต้นเท่ากับ เงินต้นเดิมบวกดอกเบี้ยเดิมแทน

แม้ว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำที่ผิด เพราะมีแต่จะทำให้เกษตรกรมีหนี้สินพอกพูนเพิ่มขึ้น แถมโอกาสในปรับลดดอกเบี้ยยังหมดไปด้วย (เพราะกลายเป็นเงินต้นแล้ว) จนทำให้ที่ดินของพี่น้องเกษตรกรต้องหลุดมือในที่สุด แต่สถาบันการเงินแห่งนั้นก็ยังมี การดำเนินการในหลายพื้นที่ เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดหนี้เสีย ที่ทำให้สถาบันการเงินแห่งนั้นต้องตั้งเงินสำรองเผื่อหนี้ที่สงสัยจะสูญเพิ่มขึ้น ตามเงื่อนไขของธนาคารแห่งประเทศไทย

กับดักที่สี่ เมื่อเข้าสู่การดำเนินคดี พี่น้องส่วนใหญ่ไม่รู้กระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมาย พี่น้องเขียนคำให้การไม่เป็น และไม่มีเงินจ้างทนาย พี่น้องส่วนใหญ่ไม่ได้สู้คดี และแน่นอนว่ามักจะแพ้คดี และเข้าสู่การบังคับคดี ในที่สุด

กับดักที่ห้า เมื่อเข้าสู่ขั้นบังคับคดี และการขายทอดตลาด ตรงนี้ จะเกิดเหตุการณ์ขึ้น 3 แบบ คือ (ก) ที่ดินของพี่น้องได้รับการประเมินในราคาที่ต่ำ และได้รับราคาประมูลที่ต่ำกว่าราคาตลาด และพี่น้องอาจไม่สามารถชำระหนี้ได้หมด (ข) เกษตรกรที่ยังต้องการรักษาที่ดินของตนเองและยังพอมิแรงสู้ต่อ ก็จะเข้าร่วมการประมูลขายทอดตลาดด้วย ซึ่งบางครั้งก็จะชนะการประมูลด้วย (ค) แต่ระยะหลังเจ้าหนี้จะรู้ทัน จึงเข้าร่วมประมูลด้วย และเสนอราคาที่สูง ซึ่งทำให้แม้พี่น้องที่เป็นเจ้าของที่ดินจะชนะการประมูล แต่ก็ไม่มีเงินจ่ายในที่สุด

จริงๆ แล้วในขั้นตอนนี้ พี่น้องยังหวังพึ่งกองทุนฟื้นฟูเกษตรกรเข้ามาช่วยซื้อหนี้ หรือซื้อทรัพย์สินในขั้นตอนการขายทอดตลาดเอาไว้ ซึ่งกองทุนฟื้นฟูฯ ก็จะนำเอาที่ดินนั้นมาให้เกษตรกรเช่าซื้อ โดยลดเงินต้นและดอกเบี้ยลง เพื่อเปิดโอกาสให้ที่ดินนั้นกลับเป็นของเกษตรกรอีกครั้งหนึ่ง

ทั้งนี้ขั้นตอนการซื้อหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ ก็ขึ้นอยู่กับความยินยอมของเจ้าหนี้ด้วย ซึ่งที่ผ่านมาต้องใช้ความพยายามและระยะเวลาในการเจรจาค่อนข้างนาน และขั้นตอนที่กองทุนฟื้นฟูฯ จะซื้อ

ทรัพย์สินในการขายทอดตลาด เพื่อรักษาและให้พี่น้องเกษตรกรเช่าซื้อ เมื่อผ่อนชำระคือ ก็ถูกระงับไว้ในช่วงรัฐบาล คสช.

กับดักสุดท้าย ก็คือ พี่น้องหลายคน ยังไม่ทราบว่าชีวิตตนเองต่อไปจากนี้จะเป็นอย่างไร พี่น้องเกษตรกรจำนวนไม่น้อยกำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการปรับตัว เพื่อที่จะหาทางเพิ่มรายได้ของตน แต่ก็ติดปัญหาทางการตลาดเช่น ทรายไคร้ยังไม่มีที่ขาย กลัวยังมีราคาถูกจะแปรรู้อย่างไรดี ข้าวที่สีเองยังมีปลายข้าวมาก ราคาที่ต่ำ (8 บาท/กก.) จะทำอย่างไร รวมถึง ล่าสุด เพี้ยกระโดดสีน้ำตาลระบาดอีกครั้งจะรับมืออย่างไรดี เป็นต้น

ภาพรวมของกับดักหนี้สินในประเทศไทย

หากมองในภาพรวมของประเทศไทย เกษตรกรที่ขอขึ้นทะเบียนไว้ที่กองทุนฟื้นฟูเกษตรกรฯ เพื่อเข้าสู่กระบวนการจัดการหนี้สิน มีจำนวนประมาณ 515,000 ราย คิดเป็นยอดหนี้ประมาณ 86,230 ล้านบาท ในจำนวนนี้ ประมาณ 156,000 ราย (ประมาณ 30% ของเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียน) เริ่มเป็นหนี้ที่ผิวน้ำชำระ (กล่าวง่าย ๆ คือ กำลังก้าวเข้าสู่กับดักที่ 2) และเริ่มถูกดำเนินคดีแล้ว (กับดักขั้นที่สาม) ประมาณ 13,000 ราย และไปสู่กระบวนการขายทอดตลาดที่ดิน (กับดักขั้นที่สี่) ประมาณ 7,000 ราย และถูกขายทอดตลาดไปแล้ว ประมาณ 2,400 ราย

ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลา 12 ปีที่มีการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูเกษตรกรฯ มา กองทุนฟื้นฟูเกษตรกรฯ ช่วยซื้อหนี้และปรับโครงสร้างหนี้ให้เกษตรกรได้ประมาณ 30,000 ราย (ช่วยจากกับดักขั้นที่หนึ่งและสอง) และรักษาที่ดินให้เกษตรกรไว้ได้ประมาณ 21,000 แปลง คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 153,000 ไร่ (จากกับดักขั้นที่สามและสี่) และในที่สุด เกษตรกรได้ซื้อผ่อนชำระและซื้อคืนที่ดิน (แบบเช่าซื้อ) ไปแล้ว 3,452 แปลง คิดเป็นพื้นที่ 27,343 ไร่

บทที่ 2

2. การปรับตัวสู่เกษตรอินทรีย์

หนทางหนึ่งที่พี่น้องเกษตรกรที่อยู่ในกับดักหนี้สินพยายามจะหาทางออกให้กับตนเอง นอกเหนือจากกระบวนการจัดการหนี้ที่ได้กล่าวมาแล้วคือ การปรับเปลี่ยนตนเองเข้าสู่วิถีการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ โดยพี่น้องเกษตรกรส่วนใหญ่ที่เข้าสู่วิถีการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์มีความมุ่งหวังสำคัญ 3 ประการคือ (ก) ลดภาระในการลงทุนในวงจรการผลิตแบบเดิม (ซึ่งทำให้ตนเป็นหนี้) (ข) แสวงหาวิถีการผลิตแบบใหม่ที่จะทำให้ตนเองมีรายได้สุทธิเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะในกรณี (ค) ตนเองมีข้อจำกัดเพิ่มขึ้น เช่น ขายที่ดินส่วนหนึ่งไปเพื่อชำระหนี้ หรือมีแรงงานในครัวเรือนลดลง หรือมีผลกระทบทางสุขภาพจากการใช้สารเคมี

ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพของการปรับตัวของพี่น้องเกษตรกร ทั้งที่สำเร็จและยังไม่สำเร็จ จึงขอเสนอประสบการณ์การปรับตัวของเกษตรกรในจังหวัดปทุมธานีและชัยนาท ดังนี้

2.1 กรณีศึกษาที่ 1 การปรับตัวของสวนส้มอินทรีย์

คุณวรพจน์ สาสติ มีพื้นเพเป็นคนบางมด เริ่มทำสวนส้มที่ อ.รังสิต จ.ปทุมธานี เมื่อปี 2519 ร่วมกับคนในครอบครัว โดยเริ่มแรกคุณวรพจน์ใช้สารเคมี เพื่อเพิ่มผลผลิตและทำให้ผิวส้มสวย เนื่องจากการใช้สารเคมีทำให้สภาพดินเสียและทำให้เกิดโรครินนิ่ง ทำให้ต้องย้ายสวนส้มไปเรื่อยๆจากคลอง 4 ถึงคลอง 10 กระทั่งปี 2534-2535 เกิดโรครินนิ่ง ซึ่งเป็นโรคที่เชื้อราทำลายเซลล์ท่อลำเลียงของต้นส้ม

คุณวรพจน์ เปลี่ยนไปทำนาทุ่งกุลาโดยจ้างส่งออกไปยังต่างประเทศ ในปี 2535 แต่หลังจากเหตุการณ์ตึกเวิร์ดเทรดถล่ม ในปี 2544 ทำให้ราคาทุ่งตก คุณวรพจน์จึงย้ายไปทำไร่ส้มที่ อ.บึงสามัคคี จ.กำแพงเพชร ขณะที่เกษตรกรคนอื่นๆในรังสิตย้ายไปทำไร่ส้มที่ลพบุรี

การเริ่มต้นทำไร่ส้มที่กำแพงเพชรได้ผลผลิตมาก แต่การที่ชาวสวนส้มจำนวนมากย้ายหนีโรครินนิ่งขึ้นมาปลูกส้มที่กำแพงเพชร ราคาส้มจึงตก แต่ 4 ปีต่อมา การใช้สารเคมีเป็นเวลานาน ทำให้ดินเสื่อมโทรมบวกกับโรครินนิ่งที่แพร่ขยายมาถึงกำแพงเพชร ทำให้คุณวรพจน์ย้ายกลับมารังสิต ในปี 2548

คุณวรพจน์ กลับมาทำสวนมะนาวที่รังสิต แต่เนื่องจากในหน้ามะนาวผลผลิตมากจนราคาตก และในช่วงที่ผลผลิตน้อยก็ไม่มีจะขายแม้ราคาจะแพง ทำให้ปลูกไป 5 ปีแล้วต้องเลิกปลูก แล้วปลูกส้มเขียวหวานพันธุ์เขียวดำเนินแทน เพราะเป็นช่วงที่ราคาดี แต่ในที่สุดราคาส้มพันธุ์เขียวดำเนินก็ตกลงอีก

คุณวรพจน์ เข้าสู่ช่วงชีวิตที่ยากลำบาก เนื่องจากเงินจ่ายหนี้ของธกส.ไม่พอ การทำเกษตรเคมีที่มีต้นทุนสูง ทั้งต้นทุนในการซื้อสารเคมี ซื้ออุปกรณ์ในการฉีดพ่น รวมไปถึงต้นทุนในการย้ายที่ปลูกและการเริ่มต้นปลูกพืชชนิดใหม่ ซึ่งสารเคมีก็เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรได้ผลผลิตและรายได้มาก อย่างไรก็ตามผลผลิตทางการเกษตรก็ออกมาแน่นอนและราคาก็ผันผวนตามตลาด ซึ่งทำให้เป็นหนี้ถึงประมาณ 5 ล้านบาท

คุณวรวรพจน์ ต้องรวมกลุ่มกับเกษตรกรในพื้นที่ใกล้เคียงแล้วเข้าร่วมกับกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร เพื่อขายหนี้จากธนาคารลดดอกเบี้ยเงินกู้ ร่วมกับการลดต้นทุนในการทำการเกษตร

ในปี 2558 คุณวรวรพจน์ เปลี่ยนจากเกษตรกรเคมีเป็นเกษตรกรอินทรีย์ เนื่องจากต้องการลดต้นทุน และต้องการเปลี่ยนแปลงตนเอง โดยนำความรู้ที่ได้จากงานเกษตรแฟร์มาใช้ เกษตรอินทรีย์เป็นรูปแบบการเกษตรที่มาพร้อมหลักการเกษตรทฤษฎีใหม่ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ในการดำรงความหลากหลายทางชีวภาพ ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม และคำนึงถึงสุขภาพเกษตรกรและผู้บริโภค นอกจากนี้ยังลดค่าใช้จ่ายสำหรับสารเคมีอีกด้วย แทนที่จะนึกถึงปริมาณของผลผลิต คุณวรวรพจน์เริ่มจากศึกษาการปลูกผักสลัดอินทรีย์ก่อน จากนั้นจึงนำมาใช้กับสวนส้มเขียวดำเนินที่ใกล้ตาย โดยเลิกการใช้สารเคมีแบบหักดิบ หมายถึง เปลี่ยนเป็นการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่

ต่อมาเกษตรกรที่รวมตัวกันกับ คุณวรวรพจน์ จากการเข้าร่วมกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร จึงร่วมกันทำกลุ่มเกษตรอินทรีย์ชื่อว่า “กลุ่มปิ่นโต” ที่ปลูกผักและผลไม้แตกต่างกันไป และมีเกษตรกรที่ร่วมปลูกส้มด้วยกันจำนวนทั้งหมด 8 ราย

ปีแรกของการทำสวนส้มอินทรีย์เป็นช่วงที่ต้นส้มกำลังปรับตัวกับการใช้ไม่ใช้สารเคมี ต้นส้มได้รับการฟื้นฟูทำให้สดชื่นและแข็งแรงมากขึ้น แม้ผลผลิตจะออกมาไม่มากก็ตาม ในปีที่สอง คุณวรวรพจน์มีผลผลิตจำนวนมาก แต่ก็เสียหายไปจำนวนหนึ่งเนื่องจากส้มที่ออกมาเปลือกบาง ทำให้เปลือกแตกง่าย เมื่อหาข้อมูลจึงพบว่าส้มในสวนเปลือกบางเพราะขาดแคลเซียม คุณวรวรพจน์จึงไปซื้อกระดูกสัตว์สับมาหมักเป็นปุ๋ยแล้วใส่ให้ต้นไม้ จากนั้นส้มของคุณวรวรพจน์จึงมีเปลือกที่หนาขึ้น

ในปีที่สาม คุณวรวรพจน์ ได้ผลผลิต 30 ตัน แต่ก็ยังมีปัญหาทางการตลาด ทั้งการรับรองมาตรฐานแปลงเกษตรอินทรีย์ และการเข้าถึงแหล่งรับซื้อโดยตรง แทนที่จะผ่านคนกลาง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้เกษตรกรอินทรีย์จะลดการผูกขาดการใช้สารเคมี แต่ตลาดของเกษตรกรอินทรีย์ก็ยิ่งผูกขาดกับผู้รับรองมาตรฐานและพ่อค้าคนกลาง

ผู้บริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์เป็นตลาดที่คนซื้อยินดีจ่ายราคาสูงกว่าเพื่อหลีกเลี่ยงสารเคมี ปัจจุบันคุณวรวรพจน์ได้ทำสัญญาขายส้มให้กับโมเดิร์นเทรดแห่งหนึ่ง โดยแพคเกจเป็นกิโลกรัม กิโลกรัมละ 90 บาท และขายให้กับห้างขายสินค้าอินทรีย์ กิโลกรัมละ 75 บาทโดยไม่ต้องแพค



ภาพที่ 1 คุณวรพจน์ สาสดี และภรรยา กำลังบรรจุส้มอินทรีรี่เพื่อส่งจำหน่ายที่โมเดิร์นเทรด

แม้ว่าการปลูกส้มอินทรีรี่จะมีผลผลิตที่ต่ำกว่าส้มที่ปลูกแบบเคมีแบบครึ่งต่อครึ่ง แต่ก็มีความคุ้มค่าต่ำกว่าการปลูกส้มเคมี และได้ราคาที่สูงกว่าส้มเคมีด้วย ทำให้คุณวรพจน์สามารถมีผลตอบแทนสุทธิ และสามารถนำเงินมาใช้หนี้ที่กู้มาจากญาติพี่น้องได้ส่วนหนึ่ง แต่ก็ยังเหลือหนี้อยู่อีกประมาณ 3-4 ล้านบาท

ในปีที่ 4 (ปีหน้า) คุณวรพจน์มีเป้าหมายที่จะสร้างโรงเรือนสำหรับบรรจุและแปรรูปส้ม (เช่น น้ำส้มสำเร็จรูป) และจะขอมาตรฐาน GMP พร้อมทั้งวางแผนการตลาดในการขายส้มให้ดีกว่าเดิม

2.2 กรณีศึกษาที่ 2 การปรับตัวของเกษตรกรจังหวัดชัยนาท

คุณพยอม พลอิ่ง เกษตรกร อ.สรรคบุรี จ. ชัยนาท เกษตรกรผู้รับมรดกหนี้จากแม่ที่เสียชีวิตจำนวนสี่แสนบาท (เริ่มจากเงินต้นหนึ่งแสนบาท) เมื่อปี 2559

เมื่อรับภาระหนี้มาแล้ว คุณพยอม ก็ประเมินว่า หากทำนาต่อไป คงจะไม่สามารถชำระคืนหนี้ก้อนนี้ได้แน่ เพราะที่ผ่านมามีรายได้จากการทำนาก็เป็นหมุนเวียนหนี้ไปมาในแต่ละรอบการผลิต มากกว่าจะทำให้หนี้หมดไป

ต่อมาในต้นปี 2560 คุณพยอมเรียนรู้เรื่องเกษตรอินทรีย์ แล้วเลยตัดสินใจมาเลี้ยงแพะ และปลูกหม่อนเลี้ยงไหม โดยเป็นการปลูกแบบเกษตรอินทรีย์

คุณพยอม จึงขอระดมทุนจากญาติพี่น้องได้ประมาณ 200,000 บาท แล้วมาเริ่มต้นเลี้ยงแพะ 17 ตัว จนตอนนี้ มีแพะประมาณ 30 ตัว และแพะรุ่นแรกพร้อมออกสู่ตลาดในเดือนกุมภาพันธ์ 2562 น่าจะได้เงินหลายหมื่นและจะขยับขึ้นเรื่อยๆ ตามจำนวนแพะ

ส่วนการปลูกหม่อน คุณพยอม ออกแบบทำแนวกันชน เพราะนารอบข้างยังใช้สารเคมีอยู่ (ถ้าสารเคมีปลิวมาถึงต้นหม่อน จะเป็นผลเสียต่อตัวไหม) โดยทำแนวกันชนด้วยหญ้าเนเปียร์ หญ้าหวานอิสราเอล เพื่อ

นำมาเลี้ยงแพะ และมีการขุดร่องน้ำไว้ด้วย ส่วนซีแพะก็นำกลับมาใช้บำรุงดินหม่อนได้ด้วย ดันหม่อนเติบโตดี และคุณพยอมก็ได้เลี้ยงไหมไปแล้วหลายรอบ (รอบหนึ่งใช้เวลา 20 วัน) ได้ผลตอบแทนที่ดี ประมาณ 8,000-9,000 บาท รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากทั้งแพะและไหม ทำให้คุณพยอมคาดการณ์ว่า ถ้าไม่เจอโชคร้าย หนี้ขอมแม่น่าจะชำระหนี้ได้หมดภายใน 5 ปี



ภาพที่ 2 แปลงหม่อนอินทรีย์ของคุณพยอม พลิ่ง ที่มีแนวคูน้ำและหญ้าเนเปียร์กันสารเคมีรอบด้าน

คุณพยอม สรุปว่า การพักชำระหนี้ไม่เพียงพอที่จะช่วยให้ชวานาปลดหนี้ (แต่ช่วยให้ภาระหนี้น้อยลง) การจะปลดหนี้ได้ ต้อง (ก) ลงทุนในกิจการที่มีรายได้เพิ่มกว่าปกติ (ข) การลงทุนนั้นควรเป็นการลงทุนเพียงครั้งเดียว แล้วทยอยได้ผลตอบแทน (ค) ให้ผลตอบแทนที่รวดเร็ว (ง) และผลตอบแทนต้องสม่ำเสมอ เช่น ไหม ให้ผลตอบแทนเป็นรายเดือน แพะให้ผลตอบแทนเป็นรายปี (จ) โดยต้องวางแผนการตลาดไว้ล่วงหน้า และ (ง) ต้องเตรียมวิธีรับมือกับความเสียหายไว้ด้วย

ในปีที่ 2 (หรือ ปี 2562) คุณพยอมกำลังคิดเรื่อง การทำปุ๋ยจากมูลไหม และการทำอาหารสัตว์สำเร็จรูปจากใบหม่อนและหญ้าหวานและหญ้าเนเปียร์ต่อไป ถัดมาในช่วงบ่าย เราได้พบกับคุณอ้อม เกษตรกรรุ่นใหม่ ซึ่งรับมรดกหนี้มาเช่นกัน และร่วมเรียนรู้เกษตรอินทรีย์มากับคุณพยอม รวมถึงเตรียมการที่จะเลี้ยงแพะ และเลี้ยงไหม เช่นเดียวกับคุณพยอม แต่ยังไม่สามารถระดมทุนได้ คุณอ้อมพยายามขอกู้เงินจากกองทุนฟื้นฟูเกษตรกรแต่ก็ยังไม่ได้รับการอนุมัติ ส่วนการขอกู้เงินจาก ธกส. ก็ติดขัดว่า คุณอ้อมกำลังอยู่ในระหว่างการปรับโครงสร้างหนี้อยู่ จึงขอสินเชื่อใหม่ไม่ได้ คุณอ้อมและเพื่อนๆ อีก 6 คน ที่ยังไม่สามารถระดมทุนได้ จึงยังต้องรอต่อไป และรอนานไม่ได้ เพราะมิฉะนั้น วงจรของดอกเบี้ยย (เต็ม) จะมาค้ำคอ และอาจต้องเข้าสู่วงจรของหนี้ก้อนใหม่

เมื่อได้ลองสอบถามถึงรูปแบบการระดมทุนแบบใหม่ๆ เช่น การระดมทุนมวลชน (หรือ crowd funding) เพื่อให้สามารถระดมทุนได้ประมาณ 200,000 บาท แล้วคุณอ้อมจะทยอยคืนในปีที่ 2-7 ปีละประมาณ 20,000-50,000 บาท (ค่อยๆ เพิ่มขึ้น) คุณอ้อมก็ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง นอกจากแพะ และไหม

แล้ว พี่น้องในกลุ่มนี้ ยังปลูกข้าวแบบไม่ใช้สารเคมี ปลูกตะไคร้ ปลูกกล้วย แล้วนำมาแปรรูป โดยมุ่งหวังจะให้ ตนพลตหน้าได้โดยเร็ววัน

2.3 กรณีศึกษาที่ 3 กลุ่มผักอินทรีย์แก้วกล้า จ. เพชรบุรี

คุณวิมล ผึ้งทะเล กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วกล้า และเพื่อนๆ อีกประมาณ 15 คน เดิมทำนาแบบเกษตรเคมีอยู่ที่บ้านลำตาเสา อ. วังน้อย จ. พระนครศรีอยุธยา และมีหนี้สินประมาณ 100,000 บาท ที่กู้จากร้านขายสารเคมีการเกษตร ต่อมา ประมาณ 3 ปีก่อน บ้านและที่นาที่เช่าทำกินอยู่ก็ถูกเวนคืนสร้างถนนมอเตอร์เวย์ บางปะอิน-โคราช คุณวิมลและเพื่อนๆ ประมาณ 15 คน จึงได้รับการชักชวนให้ย้ายมาอยู่ที่เพชรบุรี แต่กลายเป็นการถูกหลอกให้เป็นแรงงานรับจ้างโดยไม่ได้ค่าแรง คุณวิมลและเพื่อนๆ จึงแยกออกมาเช่าที่ดินอยู่ที่ ต.กัลดีหลวง อ.ท่ายาง จ.เพชรบุรี

คุณวิมลและเพื่อนเช่าที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์จากเอกชน จำนวน 5 ไร่ โดยเสียค่าเช่าในอัตราไร่ละ 1,000 บาท/ปี เพื่อร่วมกันปลูกผักอินทรีย์ เพราะประเมินแล้วว่าการปลูกข้าวแบบเดิมไม่น่าจะมีรายได้เพียงพอกับที่ดินที่มีอยู่ และเริ่มการเรียนรู้การปลูกผักอินทรีย์ร่วมกัน

เมื่อเริ่มลงทุนปลูกผักอินทรีย์มาได้ระยะหนึ่ง คุณวิมลจำเป็นต้องมีการลงทุนเพิ่มเติมขึ้น จึงได้รับคำแนะนำจากกลุ่มกิจการเพื่อสังคม The Basket ให้ทำการระดมทุนมวลชน (crowd funding) โดยโครงการแรกเป็นโครงการ “แพะรับบุญ” เพื่อระดมทุนซื้อแพะประมาณ 3,000 บาท/ตัว มาเลี้ยงเพื่อทำปุ๋ยคอก โดยกลุ่มวิสาหกิจชุมชนจะคืนผลตอบแทนให้กับผู้ลงทุนเป็นผักที่เกษตรกรปลูก

หลังจากนั้น คุณวิมล และวิสาหกิจชุมชนแก้วกล้า ยังมีการระดมทุนมวลชนในโครงการไก่อารมณ์ดี ลงทุนในไก่ตัวละ 200 บาท และผู้ลงทุนได้รับผลตอบแทนเป็นไข่ไก่ที่เลี้ยง รวมถึงระดมทุนมวลชนเพื่อซื้อเครื่องมือการเกษตร (ตอบแทนเป็นผัก)

ในปีที่ผ่านมา คุณวิมลและเพื่อนๆ ตัดสินใจจะซื้อที่ดินที่เช่าอยู่ที่ อ.ท่ายาง จ. เพชรบุรี จากเจ้าของที่ดิน โดยตกลงราคาซื้อที่ดินไร่ละ 120,000 บาท รวม 5 ไร่ 600,000 บาท คุณวิมลและวิสาหกิจชุมชนก็ได้จัดระดมทุนมวลชนอีกครั้ง เพื่อวางมัดจำ 100,000 บาท จนสำเร็จ และส่วนที่เหลือกำลังอยู่ระหว่างการขอสินเชื่อ และการออมทรัพย์ เพื่อไปซื้อที่ดินให้ได้ในส่วนของการปลูกผัก คุณวิมลร่วมกับ The Basket ทำการตลาดในระบบบอกรับสมาชิก (Consumer-supported Agriculture) โดยจะส่งผักเป็นชุด (หรือตะกร้าผัก) สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง แบ่งเป็น ผักชุดเล็ก ที่มีผัก 8 ชนิด (ราคา 340 บาท/สัปดาห์) และผักชุดใหญ่ มีผัก 12 ชนิด (480 บาท/สัปดาห์) โดยแต่ละสัปดาห์จะมีรายการผักตามทีในแต่ละฤดูกาลให้สมาชิกเลือกได้ตามที่ ต้องการ ทั้งนี้ มีค่าขนส่งในกรุงเทพมหานครตามระยะทางประมาณ (30-90 บาท/รอบ) และหากสัปดาห์ใดที่สมาชิกไม่ประสงค์จะรับผัก (เช่นเดินทางไปต่างประเทศ) ก็สามารถเลื่อนไปรับผักในสัปดาห์ต่อไปได้

ปัจจุบัน The Basket มีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 150 ราย แต่ว่าแต่ละสัปดาห์จะมีการรับผักไม่พร้อมกัน เพราะฉะนั้นในภาพรวมแล้ว แต่ละสัปดาห์ The Basket จะส่งผักอยู่ประมาณ 60 ราย เพื่อกระตุ้นให้ผู้บริโภคสนับสนุนเกษตรกรผู้ปลูกผักอินทรีย์ในระยะยาว The Basket ก็จัดโปรโมชั่นพิเศษสำหรับผู้บริโภคที่บอกรับสมาชิกเป็นรายปีด้วย นอกจากนี้ The Basket ยังนำผู้บริโภคที่เป็นสมาชิกไปแปลงผักอินทรีย์ที่เพชรบุรีปีละ 2-3 ครั้งด้วย



ภาพที่ 3 คุณวิมล ฝั่งทะเล (คนที่ 1 จากขวา) และสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วกล้า พร้อมทั้งตะกร้าผักที่ส่งมอบยังผู้บริโภค

หลังจากการปลูกผักอินทรีย์มา 3 ปีกว่า คุณวิมลได้ทยอยผ่อนชำระหนี้เดิม (ประมาณ 100,000 บาท) ที่เคยมีเมื่อครั้งทำนาหมดเรียบร้อยแล้ว โดยมีการต่อรองกับเจ้าหนี้ขอให้หยุดคิดดอกเบี้ย และทยอยส่งคืนเดือนละ 3,000-4,000 บาท เป็นเวลาประมาณ 3 ปี จนหมดหนี้ในที่สุด ส่วนสมาชิกก็มีหนี้ลดลงมาก และจะทยอยชำระหนี้ให้หมดในอนาคตอันใกล้ และนับจากนี้ คุณวิมลและสมาชิกก็เตรียมการออมเพื่อซื้อที่ดินให้เป็นของตนเองให้ได้ต่อไป

บทที่ 3

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

3.1.1 กำแพงหนี้สำหรับเกษตรกรอินทรีย์

จากที่กล่าวมาทั้งสองกรณี จะเห็นได้ว่า “หนี้” ทำหน้าที่เสมือนเป็นกำแพงหรืออุปสรรคสำคัญสำหรับเกษตรกรในการปรับเปลี่ยนสู่เกษตรอินทรีย์ใน 4 ลักษณะด้วยกันคือ

หนึ่ง เกษตรกรที่เป็นหนี้มีความจำเป็นที่จะต้อง “กลัวความเสี่ยง” (Risk Averse) เพิ่มขึ้น เพราะวงจรหนี้มีกลไกการลงโทษ (หรือการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการเป็นหนี้) ในตัวของมันเอง ตั้งแต่ (ก) ดอกเบี้ยที่ทบต้นเพิ่มขึ้นตามปกติ (ข) ดอกเบี้ยผิวน้ำชำระหนี้ หากเกษตรกรไม่สามารถจ่ายหนี้คืนได้ (ส่วนใหญ่ที่พบประมาณร้อยละ 15-28 ต่อปี) (ค) การเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีตามกฎหมาย และ (ง) การสูญเสียที่ดินหรือหลักทรัพย์ค้ำประกันอื่นๆ

เพราะฉะนั้น เกษตรกรที่เป็นหนี้จึงมักให้ความสำคัญกับความมั่นใจในการชำระหนี้คืนในแต่ละปี (หรือแต่ละช่วงเวลา) ก่อนเป็นลำดับแรก ซึ่งนั่นหมายความว่า เกษตรกรจะไม่ค่อยมั่นใจในการลงทุนในทางเลือกใหม่ๆ หรือกิจกรรมใหม่ๆ เพราะกิจกรรมเหล่านั้นอาจมีความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในช่วงปีแรกๆ เมื่อเป็นเช่นนั้น เกษตรกรที่เป็นหนี้จึงมักจะดำเนินตามแนวทางหรือกิจกรรมเดิมๆ แม้ว่ากิจกรรมเหล่านั้นอาจให้ผลตอบแทนน้อยมาก (หรือแม้กระทั่งผลตอบแทนติดลบ) トラบเท่าที่จะยังมีเงินก้อนมาชำระหนี้ตามเวลาที่กำหนด

สอง สืบเนื่องจากกำแพงประการแรก เกษตรกรที่เป็นหนี้มักมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับ “รายรับก้อนใหญ่” ในคราวเดียว มากกว่าการพิจารณาถึง “ผลตอบแทนสุทธิ” หรือ “รายได้สุทธิที่เหลือจากต้นทุนค่าใช้จ่ายในดำเนินการ” เพราะในหลายกรณี นายทุนหรือผู้ให้กู้มักจะออกแบบการจ่ายเงินให้สอดคล้องกับการชำระหนี้ รวมถึงสอดคล้องการก่อกำหนดสำหรับการผลิตรอบใหม่แบบต่อเนื่อง จนกลายเป็นวงจรหนี้แบบไร้รอยต่อ แต่สิ่งที่พี่น้องเกษตรกรมักจะไม่ค่อยได้คิด (หรือคิดแต่มีความสำคัญลำดับน้อยกว่า) คือผลตอบแทนสุทธิที่ได้จากการผลิตแบบเดิมๆ มักจะต่ำมากหรือติดลบเลยทีเดียว

ในทางตรงกันข้าม การเกษตรแบบอินทรีย์หรือการเกษตรผสมผสานมักจะทำให้ผลตอบแทนสุทธิที่สูงกว่า แต่รายได้หรือผลตอบแทนดังกล่าวมักเกิดขึ้นอย่างกระจายตัวตามช่วงเวลาต่างๆ ซึ่งสำหรับเกษตรกรที่ไม่มีหนี้สินอาจถือเป็นเรื่องดีที่มีรายได้เงินสดกระจายตัวกันตามช่วงเวลา ทำให้สภาพคล่องภายในครัวเรือนมีความสะดวกและมั่นคงยิ่งขึ้น แต่สำหรับเกษตรกรที่เป็นหนี้ (โดยเฉพาะหนี้ก้อนใหญ่) ก็หมายถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดการเงินรายได้สุทธิที่ได้รับเหล่านั้น ให้เป็นเงินก้อนเพื่อชำระหนี้ในช่วงเวลาที่กำหนด การจัดการเงิน

รายได้สุทธิเหล่านี้ แม้ไม่ใช่เรื่องยากเกินไป แต่เกษตรกรก็จำเป็นต้องมีวินัย มีทักษะพื้นฐาน และมีความปลอดภัยในการเก็บรักษาเงิน (อย่างน้อยในช่วงเวลาหนึ่ง) รวมถึงมีความสะดวกในการฝาก/จัดการเงินผ่านสถาบันการเงินด้วย

นอกจากนี้ การที่เกษตรกรที่เป็นหนี้มักคำนึงถึง “รายรับ” มากกว่า “ผลตอบแทนสุทธิ” ยังมีผลให้ผลประโยชน์ของการทำเกษตรอินทรีย์ที่มีในลักษณะ (ก) ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายลง แต่ไม่ได้เพิ่มรายได้ในรอบการผลิตนั้น (เช่น การใช้สารอินทรีย์ทดแทน) (ข) ให้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้นในระยะยาว ไม่ใช่ในระยะสั้น (เช่น การปรับปรุงบำรุงดิน) จะมีความสำคัญน้อยกว่าที่ควรจะเป็นในมุมมองของเกษตรกรที่เป็นหนี้

สาม การเป็นหนี้มักจะมีลักษณะของ “การเพิ่มต้นทุนโดยทางอ้อม” สำหรับการทำเกษตรอินทรีย์สืบเนื่องจากข้อ 1 และข้อ 2 การที่เกษตรกรจะปรับเปลี่ยนการผลิตของตนจากการผลิตแบบเดิมๆที่ทำให้ตนเป็นหนี้ มาเป็นการเกษตรอินทรีย์ก็ต่อเมื่อ เกษตรอินทรีย์สามารถให้ผลตอบแทนมากกว่า “ผลตอบแทนจากการเกษตรแบบเดิมบวกด้วยดอกเบี้ยจากหนี้เดิม” ได้ตั้งแต่ปีแรกๆ เพราะเป็นหนทางเดียวที่เกษตรกรจะสามารถตัดลดหนี้เดิม (และลดต้นทุนของการเป็นหนี้เดิม) ลงมาได้เท่านั้น

นั่นหมายความว่า เกษตรอินทรีย์จะต้องแข่งขันกับการเกษตรแบบเดิมแบบที่ต้องแบกภาระของหนี้จากการเกษตรแบบเดิมมาด้วย แถมด้วยความมั่นใจในการชำระหนี้ (ตามข้อ 2) จึงจะชนะใจหรือดึงดูดใจให้เกษตรกรหันมาปรับเปลี่ยนเป็นเกษตรอินทรีย์ได้

เมื่อเป็นเช่นนี้ การทำเกษตรอินทรีย์จึงเสมือนมีหนี้เดิมเป็นต้นทุนทางอ้อมที่ต้องช่วยให้พี่น้องเกษตรกรฝ่าข้ามไปได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของเกษตรกรชาวสวนส้มที่เป็นหนี้จากการทำสวนส้มเคมี 1 ล้านบาท จะมีต้นทุนดอกเบี้ยเงินกู้เดิม (คิดที่ร้อยละ 7 ต่อปี) เท่ากับ 70,000 บาท/ปี และเมื่อเกษตรกรหันมาปลูกส้มอินทรีย์ผลผลิตจะลดลงเหลือประมาณ 30 ตัน เพราะฉะนั้น เกษตรกรก็ต้องแบกภาระหนี้สินเดิมประมาณเท่ากับ 2.33 บาท/กก. ของส้มอินทรีย์ แต่เกษตรกรในกรณีศึกษามีหนี้สินเดิมทั้งหมดประมาณ 4 ล้านบาท เพราะฉะนั้นจะต้องแบกภาระหนี้เดิมเท่ากับ 9.32 บาท/กก. ของส้มอินทรีย์เลยทีเดียว และยิ่งหากเป็นดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ ด้วยแล้ว ภาระการชำระหนี้เดิมของเกษตรกรอินทรีย์ยิ่งสูงขึ้นเป็นเท่าตัว

ดังนั้น ต้นทุนทางอ้อมและราคาของเกษตรอินทรีย์จึงจำเป็นต้องเพิ่มขึ้นตามไปด้วย มิฉะนั้น จะไม่ดึงดูดใจให้เกษตรกรหันมาทำเกษตรอินทรีย์ แต่นั่นก็ทำให้โอกาสในการตอบรับของผู้บริโภคในวงกว้างยากขึ้นตามไปด้วย

สี่ การเป็นหนี้ เป็น “การจำกัดโอกาสในการลงทุนใหม่” ของเกษตรกร เพราะการปรับเปลี่ยนเป็นเกษตรอินทรีย์ในหลายกรณีจำเป็นต้องมีการลงทุนใหม่ เช่น ในการปรับปรุงพื้นที่ดิน (เช่นการทำบ่อพักน้ำ การยกทรงและแนวคันดิน) การซื้อพันธุ์ไม้ใหม่ๆ รวมถึงการทำโรงเรือน แต่การเป็นหนี้อยู่เดิมจะเป็นตัวจำกัดโอกาสในการเข้าถึงเงินทุนใหม่ๆ เพราะแหล่งเงินทุน ทั้งเดิมและใหม่ ก็อาจจะลังเลในการให้กู้ยืมเพิ่ม รวมถึงหลักประกันที่มีก็อาจติดอยู่กับการกู้ยืมในหนี้ก้อนเดิม หรือแม้กระทั่ง การเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ที่

รัฐบาลออกมาใหม่ ก็มีข้อกำหนดในการไม่ให้กู้ยืมเงินก้อนใหม่ ทำให้โอกาสในการลงทุนเพื่อปรับเปลี่ยนฟาร์มเป็นเกษตรอินทรีย์จึงจำกัดลงไปด้วย เช่น ในกรณีของคุณอ้อม ที่อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท เป็นต้น

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาประการสุดท้ายนี้ จึงจำเป็นจะต้องมีการลงทุนรูปแบบใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้กู้ยืม (ในกรณีของกองทุนฟื้นฟูเกษตรกรฯ) หรือการเชิญชวนระดมทุนในกรณีของฟาร์มแพะและฟาร์มหม่อนไหมของคุณต้น ที่อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท เกษตรกรจึงจะสามารถลงทุนในเกษตรอินทรีย์ได้ตามแผนที่วางไว้

เพราะฉะนั้น หากเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่ไม่เป็นหนี้ เกษตรกรที่เป็นหนี้จะมีความยากลำบากในการปรับตัวว่ากันมาก เพราะจะถูกบีบคั้นให้ต้องกลัวความเสี่ยงในการลงทุนทำเกษตรอินทรีย์ และมุ่งที่จะได้รายรับที่เป็นเงินก้อนมากกว่าจะคำนึงถึงผลตอบแทนสุทธิจากการทำการเกษตร รวมถึงการมีต้นทุนดอกเบี้ยเงินกู้เดิมเป็นต้นทุนแฝงในการทำเกษตรอินทรีย์ และโอกาสที่จำกัดกว่าในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการลงทุนทำเกษตรอินทรีย์ รวมถึงดังที่สรุปไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความแตกต่างในการปรับตัวในการทำเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรที่ไม่เป็นหนี้และเกษตรกรที่เป็นหนี้

ประเด็น	เกษตรกรที่ไม่เป็นหนี้	เกษตรกรที่เป็นหนี้
ทัศนคติต่อความเสี่ยงในการทำเกษตรอินทรีย์	มีแนวโน้มที่จะมีความเป็นกลางต่อความเสี่ยง (risk-neutral)	ถูกบีบคั้นให้มีแนวโน้มที่จะกลัวความเสี่ยง (risk averse)
จุดเน้นในการทำการเกษตร	ผลตอบแทนสุทธิที่มากกว่า	รายรับรวมที่เป็นเงินก้อนเพื่อความสะดวกในการชำระหนี้
ต้นทุนแฝงจากดอกเบี้ยเงินกู้เดิม	ไม่มี	มีต้นทุนแฝงจากดอกเบี้ยเงินกู้เดิม ทำให้ต้นทุน (ทางอ้อม) ในการทำการเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้น
โอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนในการทำเกษตรอินทรีย์	มีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนมากกว่า	มีความจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุน เพราะขาดหลักประกัน และติดเงื่อนไขของสถาบันการเงิน

3.1.2 การประเมินผลทางการเงิน

การประเมินผลทางการเงินของกรณีศึกษาที่ปรับเปลี่ยนมาทำเกษตรอินทรีย์ทั้ง 3 กรณีพบว่า การทำการเกษตรเคมีแบบเดิม ไม่สามารถตอบโจทย์เรื่องการชำระหนี้สินเดิมได้เลย เพราะภาระดอกเบี้ยในแต่ละปีมี

มากกว่ารายได้สุทธิทางการเกษตรในแต่ละปีอยู่แล้ว ยกเว้นในกรณีที่ 3 (คุณวิมล ฝั่งทะเล) ที่มีการเจรจากับ เจ้าหนี้จนสามารถลดอัตราดอกเบี้ยเดิมจนเหลือ 0% และสามารถชำระหนี้ได้หมดภายใน 10 ปี (หากยังคงทำการเกษตรเชิงพาณิชย์)

แต่เมื่อมีการปรับเปลี่ยนมาทำการเกษตรอินทรีย์ จุดสำคัญก็คือ การลงทุนเริ่มต้นสำหรับการทำการเกษตรอินทรีย์ ซึ่งในกรณีที่ 2 และที่ 3 สามารถหาเงินลงทุน 200,000 บาท ได้จากช่องทางอื่นๆ เช่น ญาติหรือ crowd funding ทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่มนั้นไม่มีภาระดอกเบี้ยเพิ่มเติมขึ้น แต่ในกรณีเพื่อนบ้านของคุณ พะยอม พลอิ่ง ซึ่งไม่สามารถหาเงินลงทุนเพิ่มเติมก็ได้ การลงทุนเพื่อเริ่มต้นทำการเกษตรอินทรีย์ก็ต้องล่าช้าไปจากเดิมเช่นกัน

เมื่อทั้งสามกรณีทำการเกษตรอินทรีย์แล้ว จะพบว่า รายได้สุทธิทางการเกษตรเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอย่างมาก ทำให้คาดว่าจะสามารถชำระหนี้เดิมทั้งหมด ภายใน 4.09, 4.11, และ 2.63 ปีตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ใจสำคัญในการทำการเกษตรอินทรีย์สำหรับกรณีที่ 1 และ กรณีที่ 2 คือต้องมีรายได้อย่างที่วางแผนไว้ ต่อเนื่องอย่างน้อย 4-5 ปี โดยกรณีที่ 1 คุณวรพันธ์ สาสดี จะต้องทำการตลาดส้มอินทรีย์ปีละ 30 ตัน ในราคาไม่ต่ำกว่า 75 บาท/กก. และในกรณีที่ 2 คุณพะยอม พลอิ่ง การตลาดไหมอินทรีย์อย่างต่อเนื่อง 10 รอบ/ปี และแพะอินทรีย์ 60,000 บาท/ปี ส่วนกรณีที่ 3 คุณวิมล ฝั่งทะเล ชำระหนี้หมดแล้ว ตามระยะเวลา 2.63 ปีข้างต้น

ทั้งนี้ อัตราดอกเบี้ยของเงินกู้เดิมมีผลอย่างมากต่อระยะเวลาในการชำระหนี้เดิมจนหมด ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3 ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่า หากเกษตรกรทั้ง 3 ราย ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราดอกเบี้ยชนิดชำระหนี้ 18% ระยะเวลาในการชำระหนี้เดิมจะเพิ่มขึ้นเป็น 6.00, 7.20, และ 4.75 ปีตามลำดับ ในทางตรงกันข้าม หากเราสามารถลดภาระดอกเบี้ยจากหนี้เดิม เหลืออัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 จะพบว่า ระยะเวลาในการชำระหนี้เดิมหมด ของเกษตรกรทั้ง 3 รายจะลดลงเหลือเพียง 3.6, 4.02 และ 2.72 ปีตามลำดับ

เมื่อพิจารณาผลการประเมินทางการเงินทั้งหมดแล้วสามารถสรุปได้ว่า

- ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการลดภาระหนี้สินคือ การสร้างรายได้สุทธิทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้นจากการเกษตรแบบอินทรีย์ โดยจะต้องเป็นการเพิ่มรายได้สุทธิที่เกิดขึ้นโดยรวดเร็วด้วย
- หากต้องการชำระหนี้เดิมให้หมดภายใน 5 ปี รายได้สุทธิจากการเกษตรอินทรีย์ควรมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 25 ของยอดหนี้เดิม (คำนวณที่อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี) และหากต้องการชำระหนี้เดิมให้หมดภายในเวลา 3 ปี รายได้สุทธิจากการเกษตรอินทรีย์ในแต่ละปี ควรมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 40 ของยอดหนี้เดิม

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบระยะเวลาในการชำระหนี้หมด ระหว่างเกษตรแบบเคมีที่ทำอยู่เดิม กับการเกษตรแบบอินทรีย์

รายการ	กรณีที่ 1 วรินทร์ สาสดี ส้มอินทรีย์	กรณีที่ 2 พะยอม พลอิ่ง ไหมและแพะอินทรีย์	กรณีที่ 3 วิมล ผึ้งทะเล ผักอินทรีย์
เงินกู้เดิม	5,000,000	400,000	100,000
อัตราดอกเบี้ยของเงินกู้เดิม	7%	7%	0% (เจรจาลดหนี้กับเจ้าหนี้)
ภาระดอกเบี้ย ปีปัจจุบัน (บาท)	350,000	28,000	-
รายได้สุทธิการเกษตรเดิม (บาท/ปี)	200,000	20,000	10,000
ระยะเวลาการชำระหนี้หมด (ปี)	เป็นไปไม่ได้	เป็นไปไม่ได้	10.00
เมื่อปรับเปลี่ยนมาเป็นเกษตรอินทรีย์			
เงินลงทุนเริ่มต้น (บาท)	-	200,000	200,000
อัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินลงทุนเริ่มต้นใหม่	-	0% (จากญาติ)	0% (Crowd funding)
รายได้สุทธิการเกษตร	1,450,000	100,000	48,000
ระยะเวลาในการชำระหนี้หมด (ปี)	4.09	4.11	2.63
เงื่อนไขสำคัญในการดำเนินการ	การตลาดส้มอินทรีย์ปีละ 30 ตัน ในราคาไม่ต่ำกว่า 75 บาท/กก.	การตลาดไหมอินทรีย์อย่างต่อเนื่อง 10 รอบ/ปี และแพะอินทรีย์ 60,000 บาท/ปี	ชำระหนี้หมดแล้ว

- แต่การจะเพิ่มรายได้สุทธิทางการเกษตรนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการลงทุนในส่วนของ การเกษตรแบบอินทรีย์เพิ่มเติมขึ้น โดยควรเป็นแหล่งเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยเงินลงทุนต่ำมาก (เช่น ต่ำกว่า 2% ปี)
- การจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุนในเกษตรอินทรีย์ก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ มากเช่นกัน เพราะการชำระหนี้เต็มให้หมดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการดูแลรายได้ให้เป็นไปตาม แผนที่วางไว้
- การลดภาระหนี้เดิม โดยการลดอัตราดอกเบี้ยของหนี้เดิม มีความสำคัญในการลดระยะเวลาใน การชำระหนี้เต็มได้หมดลงได้มาก โดยอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรที่ต้องปรับ โครงสร้างหนี้ควรอยู่ในระยะเวลา 2 ปี

ดังนั้น นโยบายการปรับโครงสร้างหนี้ที่จะดำเนินการจะต้องให้ความสำคัญกับ (ก) การเพิ่มรายได้ (ข) การสร้างความมั่นคงในรายได้ (ค) การเข้าถึงแหล่งเงินทุนใหม่ และ (ง) การลดภาระหนี้เดิม

ตารางที่ 3 ระยะเวลาการชำระหนี้หมดที่เปลี่ยนแปลงตามไปอัตราดอกเบี้ยของหนี้เดิม

รายการ	กรณีที่ 1 วรพันธ์ สาสดี สัมพันธทรัพย์	กรณีที่ 2 พะยอม พลอิ่ง ไหมและแพะอินทรีย์	กรณีที่ 3 วิมล ผึ้งทะเล ผักอินทรีย์
	อัตราดอกเบี้ยของหนี้เดิม 7%		
ภาระดอกเบี้ยในปีแรก (บาท)	350,000	28,000	7,000
ระยะเวลาการชำระหนี้หมด (ปี)	4.09	4.11	4.01
	อัตราดอกเบี้ยของหนี้เดิม 18%		
ภาระดอกเบี้ยในปีแรก (บาท)	900,000	72,000	18,000
ระยะเวลาการชำระหนี้หมด (ปี)	6.00	7.20	4.75
	อัตราดอกเบี้ยของหนี้เดิม 2%		
ภาระดอกเบี้ยในปีแรก (บาท)	100,000	8,000	2,000
ระยะเวลาการชำระหนี้หมด (ปี)	3.60	4.02	2.72

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ทางออกสำหรับเกษตรกรที่เป็นหนี้

เมื่อการเป็นหนี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการออกจากความสัมพันธ์เดิม (หรือการทำการเกษตรเชิงเดี่ยวหรือการเกษตรเคมี) การสนับสนุน/ช่วยเหลือให้เกษตรกรที่เป็นหนี้สามารถหันมาทำการเกษตรอินทรีย์ได้จึงจำเป็นต้องมีการปรับตัว ทั้งในส่วนของทำการเกษตรอินทรีย์และการตลาดเกษตรอินทรีย์ การแก้ไขปัญหาหนี้เดิม และการลงทุนใหม่สำหรับการทำการเกษตรอินทรีย์ ซึ่งสามารถสรุปเป็น 2 กลยุทธ์ที่สำคัญคือ

กลยุทธ์ดึง (Pull Strategy) หมายถึง กลยุทธ์ที่จะทำให้การทำการเกษตรอินทรีย์เป็นทางเลือกที่มีความมั่นใจและดึงดูดใจมากขึ้นสำหรับเกษตรกรที่เป็นหนี้ ซึ่งหัวใจที่สำคัญสำหรับกลยุทธ์ดึงคือ

- **การสร้างความมั่นใจในการผลิตและการตลาด** เพราะความมั่นใจเป็นปราการด่านแรกในการตัดสินใจสำหรับเกษตรกรที่เป็นหนี้ แต่การสร้างความมั่นใจอาจเป็นเรื่องยากสำหรับการดำเนินธุรกิจจริง เพราะฉะนั้น สิ่งที่น่าจดจำในการดำเนินการได้คือ (ก) การเลือกขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ไม่ใหญ่เกินไปจนเกิดความเสี่ยงในการจัดการ และไม่เล็กเกินไปจนไม่สามารถลดปัญหาหนี้สินให้เกษตรกรได้ (ข) มีการลดความเสี่ยงด้วยการทำสัญญาสั่งซื้อ/ประกันราคาล่วงหน้าสำหรับเกษตรกร และ (ค) การประกันภัยพืชผล เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่ควบคุมได้ยาก

- **การลงทุนที่ให้ผลตอบแทนไวและชัดเจนพอสมควร** เพราะเกษตรกรที่เป็นหนี้ต้องการ (ก) เงินก้อนมาชำระหนี้ในทุกๆ รอบการผลิต โดยควรมีรายได้สุทธิจากการทำการเกษตรอินทรีย์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของยอดหนี้เดิม และ (ข) ต้องการลดต้นทุนแฝงจากดอกเบี้ยเงินกู้เดิม การลงทุนที่ต้องรอเวลาในการได้รับผลตอบแทนอาจจะไม่เหมาะสม (เช่น การปลูกไม้ยืนต้น) ยกเว้นจะมีกลไกที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน
- **การวางแผนราคาสำหรับเกษตรกรอินทรีย์จะต้องคำนึงถึงต้นทุนแฝงจากดอกเบี้ยเดิมไว้ด้วย** เพราะมีฉะนั้น เกษตรกรจะไม่มีแรงจูงใจในการทำการเกษตรอินทรีย์ นั่นแปลว่า ตลาดสำหรับสินค้าเกษตรอินทรีย์จำเป็นจะต้องมีความเป็นพิเศษ (หรือความเป็นพรีเมียม) มากพอที่จะยินดีจ่ายเพิ่มเติม เพื่อคุณภาพในตัวสินค้า และโดยทางอ้อม สนับสนุนให้เกษตรกรสามารถทำการเกษตรอินทรีย์โดย (ค่อยๆ) รอดพ้นจากความเป็นหนี้ไปได้

กลยุทธ์ผลัก (Push Strategy) หมายถึง กลยุทธ์ที่จะช่วยให้เกษตรกรสามารถทำการเกษตรอินทรีย์ได้ง่ายขึ้น ซึ่งอาจแบ่งกลยุทธ์ผลักรออกเป็น 3 ส่วนหลักๆ คือ

- **การลดภาระหรือต้นทุนแฝงของหนี้เดิม** การลดภาระหรือการลดต้นทุนแฝงของหนี้เดิม ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาประนอมหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ จะมีส่วนช่วยเกษตรกรที่เป็นหนี้ได้มาก เพราะจะทำให้ทั้งระยะเวลาการชำระหนี้เดิมยืดออกไป และต้นทุนดอกเบี้ยของหนี้เดิมลดลงด้วย แต่การดำเนินการในการลดภาระหนี้ก็มีเงื่อนไขและกระบวนการดำเนินการที่ยาวนานมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากไม่มีนโยบายสนับสนุนที่ชัดเจนพอจากรัฐบาล นอกจากนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ในบางครั้ง ยังกลายเป็นการจำกัดการเข้าถึงทุนตามที่ได้กล่าวมาแล้ว
- **การสนับสนุนการลงทุนในการเกษตรอินทรีย์** นอกเหนือจากการลดภาระหนี้เดิมแล้ว การสนับสนุนการลงทุนใหม่เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะเกษตรกรที่เป็นหนี้มักมีปัญหา/ข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนใหม่ไปโดยปริยาย ทั้งนี้ การสนับสนุนการลงทุนในการทำการเกษตรอินทรีย์ยังมักเป็นไปในลักษณะของการก่อ “หนี้” ใหม่ มากกว่าจะเป็นการสร้าง “เชื่อมั่น” หรือเครดิตให้กับผู้ร่วมลงทุน ดังนั้น ในอนาคตจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาช่องทางระดมทุนใหม่ที่จะช่วยให้เกษตรกรและผู้ร่วมลงทุนได้สร้างความเชื่อมั่นในการลงทุนร่วมกันเช่น การเกษตรแบบบอกรับสมาชิก (ระบบ CSA หรือ Consumer-supported Agriculture) หรือการระดมทุนมวลชนแบบ Crowd funding ที่กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วกล้า จ.เพชรบุรี ดำเนินการอยู่ เป็นต้น
- **การวางแผนการจัดการเงินสำหรับเกษตรกร** สืบเนื่องจากโครงสร้างการลงทุนและรายรับของเกษตรกรอินทรีย์อาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่นมีรายรับที่กระจายตัวมากขึ้นในเชิงเวลา เทียบกับ

การมีเงินกู้ ระบาย และการชำระคืนนี้เป็นเงินก้อนในคราวเดียว เพราะฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางแผนในการจัดการเงินทุน ทั้งสำหรับ(ก) การลดภาระหนี้เดิม ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขการกู้หรือการชำระเงิน และ (ข) การลงทุนเพิ่มเติม/เงินทุนหมุนเวียนสำหรับการทำงานเกษตรอินทรีย์ รวมถึง (ค) การเจรจาเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ หรือการระดมทุนเพิ่มเติมเพื่อการทำงานเกษตรอินทรีย์ด้วย

หนี้สินและอินทรีย์

เป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วกลไกหนี้สินการเกษตรของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะของการ “รัดตึง” อินทรีย์ (หรือร่างกาย) ของเกษตรกรผู้ผลิตไว้ให้ติดอยู่กับดักการผลิตแบบเดิม ที่ไม่อาจจะพ้นจากวงจรหนี้สิน และ “รัดตึง” อินทรีย์ของผู้บริโภคให้ต้องเสี่ยงกับการบริโภคสารเคมีที่เป็นพิษเข้าไปในร่างกาย การเกษตรแบบอินทรีย์จะเกิดขึ้นได้จึงต้องสร้างความมั่นใจให้กับเกษตรกรว่า วิธีการผลิตแบบใหม่จะให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า และต้องคุ้มค่าเพียงพอที่จะมีส่วนเกินไปปลดล๊อคพันธนาการเดิมๆ ที่กับดักหนี้สินยังรัดตึงพี่น้องเกษตรกรเอาไว้ และผู้ที่จะช่วยทำหน้าที่สร้างความมั่นใจให้กับเกษตรกรได้ดีที่สุดผู้หนึ่งก็คือผู้บริโภคนั่นเอง

ในหลายกรณี การสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคด้วยเกษตรอินทรีย์ จำเป็นจะต้องมีการลงทุนเพิ่มเติม และการลงทุนเพิ่มเติมนั้นจะต้องเป็นไปในลักษณะของ “เครดิต” ที่จะร่วมกันพาเกษตรกรผ่านอุปสรรคในการออกจากความสัมพันธ์เดิม และลดอุปสรรคในการก้าวเข้าสู่ความสัมพันธ์ใหม่ ความสัมพันธ์ที่อินทรีย์ของผู้ผลิตและอินทรีย์ของผู้บริโภคจะเชื่อมกันด้วย “เกษตรอินทรีย์” ไม่ใช่วงจรกับดักหนี้สินเช่นที่ผ่านมา

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเรื่อง

“พฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือนที่ปัญหาหนี้สิน”

โดย

ผศ.ดร.ชญานี ชวะโนthy

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และ

คุณสฤณี อาชวานันทกุล

บริษัท ป่าสาละ จำกัด

เดือนมีนาคม 2562

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.)

และมูลนิธิชีวิตไท (Local Act)

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน

สู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

โครงการศึกษาเรื่อง “พฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือน
ที่มีปัญหาหนี้สิน”

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน สู่อการผลิต
อาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

นักวิจัย:

ผศ.ดร.ชญานี ชวะโนทย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คุณสถณี อาชวานันทกุล บริษัท ป่าสาละ จำกัด

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 วิธีการศึกษา	2
1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 สถานการณ์ของเกษตรอินทรีย์และตลาดอินทรีย์	4
2.1 การเพิ่มขยายตัวของพื้นที่การทำเกษตรอินทรีย์ โอกาสทางการตลาดอินทรีย์	6
2.2 ตลาดสินค้าอินทรีย์ไทยส่งออกต่างประเทศเป็นหลัก	8
2.3 โครงสร้างต้นทุนในการทำเกษตร (ทำนา)	14
2.4 ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร	16
บทที่ 3 กรณีศึกษา ความไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส.	19
3.1 นิยาม “ความเป็นธรรม” ในการรับบริการทางการเงิน	19
3.2 ลักษณะที่ไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส.	20
บทที่ 4 บทสรุป	31
บทที่ 5 บรรณานุกรม	32

บทที่ 1

การศึกษาเรื่อง พฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือนที่มีปัญหาหนี้สิน

1. บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนาน โดยที่ในยุคแรกผู้ให้บริการเงินกู้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่อยู่นอกระบบ จนเมื่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) มีนโยบายให้บริการแก่เกษตรกรรายย่อยและยากจนมากขึ้น ทำให้เกษตรกรมีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบมากขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาหนี้สินของเกษตรกรมิได้หมดไป และยังมีแนวโน้มที่มีหนี้สินในสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้น ส่วนใหญ่เป็นหนี้ในระบบกับทางธกส. สหกรณ์การเกษตร และหนี้กองทุนหมู่บ้านที่เกิดขึ้นหลังปี 2540⁹³ ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างปี 2552 ถึงปี 2559 พบว่า หนี้สินปลายปีเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกรเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตัว จาก 54,061 บาทต่อครัวเรือน เป็น 123,454 บาทต่อครัวเรือน โดยในช่วงปี 2553-54 และปี 2555-56 มีอัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สินเกินกว่าร้อยละ 20 ต่อปี จนมาในช่วงปี 2557-59 ที่การเพิ่มขึ้นของหนี้สินเกษตรกรชะลอตัวลง

ตารางที่ 1 ขนาดหนี้สินปลายปีเฉลี่ยต่อครัวเรือนเกษตรกร และอัตราการเติบโตของหนี้สินต่อปี

	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
ขนาดหนี้สินปลายปี (หน่วย: บาทต่อ ครัวเรือน)	54,061	59,808	76,697	82,572	100,977	117,346	122,695	123,454
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละของปีก่อนหน้า)		10.63	28.24	7.66	22.29	16.21	4.56	0.62

ที่มา: รวบรวมจากแบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ในการศึกษาครั้งนี้ คณะวิจัยได้ใช้พื้นที่ ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท เป็นพื้นที่ในการศึกษา เป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรมทางการเงิน กระแสเงินรายรับรายจ่าย และปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยในพื้นที่ ต.บางซุด เกษตรกรส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย และพึ่งพาพืชเกษตรเชิงเดี่ยวคือ ข้าว เป็นหลักในการดำรงชีวิต พืชอื่น ๆ ส่วนใหญ่ปลูกไว้เพื่อบริโภคหรือแจกจ่าย และมีการแปรรูปบ้าง หลายครัวเรือนมีอาชีพเสริมจากนอกภาคเกษตร เช่น

⁹³ TDRI (2559) “ภาวะหนี้สินเกษตรกร และแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานของกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 122 พฤศจิกายน 2559

รับจ้างต่อเติมบ้าน ช่างก่อสร้าง เป็นต้น เกษตรกรมากกว่าร้อยละ 90 มีหนี้สิน โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ รองลงมาเป็นสหกรณ์การเกษตร และกองทุนหมู่บ้าน ตามลำดับ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เกษตรกร คณะวิจัยพบว่า ไม่มีเกษตรกรรายใดสามารถคำนวณอัตราดอกเบี้ยและจดจำภาระหนี้สินปัจจุบันทั้งหมดของตนเองและครอบครัว โดยจำแนกแยกแยะระหว่างเงินต้นกับดอกเบี้ยคงค้างได้

นอกจากนี้ ยังศึกษาลักษณะที่ไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส. โดยพิจารณาประเด็นความเป็นธรรมตามหลักการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน จัดทำโดยกลุ่มประเทศ G20 ในประเด็นดังต่อไปนี้ (i) ความเป็นธรรมจากการได้รับสารสนเทศที่สมบูรณ์ (ii) ความเป็นธรรมจากปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ทับซ้อนของสถาบันการเงิน (iii) ความเป็นธรรมด้านการเข้าถึงบริการทางการเงิน และ (iv) เป็นธรรมในการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเหมาะสม เพื่อให้เข้าใจประเด็นปัญหาที่เกษตรกรเผชิญอยู่ในส่วนของสัญญาซึ่งมีผลผูกพันต่อตัวเกษตรกร และทุกฝ่ายจำเป็นต้องทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวให้มากขึ้นด้วยเพื่อให้การบริการด้านการเงินมีความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรมทางการเงิน การใช้จ่าย รายได้ของครัวเรือน การกู้ยืม และสถานะทางการเงินของครัวเรือน
2. เพื่อเก็บข้อมูลกระแสเงิน (cash flow) ของครัวเรือนจากกิจกรรมต่าง ๆ และคุณลักษณะอื่น ๆ ของครัวเรือน เพื่อทำความเข้าใจและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินหรือข้อเสนอด้านสินเชื่อที่สอดคล้องต่อไป
3. เพื่อศึกษาความไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นเจ้าหนี้หลักของเกษตรกร

1.3 วิธีการศึกษา

1. ลงพื้นที่และทำความเข้าใจพื้นฐานประเด็นในพื้นที่ที่ศึกษา ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท
2. ทำแบบสอบถามและเก็บข้อมูลกระแสเงินของครัวเรือนจากกิจกรรมต่างๆ และคุณลักษณะอื่นๆของครัวเรือน
3. นำข้อมูลมาประมวลผล และวิเคราะห์เพื่อให้เห็นสถานการณ์ทางการเงินและพฤติกรรมด้านการเงิน และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีความเข้าใจในทางด้านการเงิน การใช้จ่าย รายได้ของครัวเรือน การกู้ยืม และสถานทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกรรมมากขึ้น
2. มีฐานข้อมูลกระแสการเงินของครัวเรือนที่ระบุได้ถึงช่วงเวลาเงินเข้า/เงินออกของครัวเรือน เพื่อนำไปวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ปัญหาด้านการเงินและหนี้สินของครัวเรือนต่อไป
3. ผลของการศึกษาสัญญาไม่เป็นธรรมของธกส. จะช่วยให้เกษตรกรเข้าใจลักษณะสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และมีประเด็นใดบ้างที่ต้องคำนึงถึงในเรื่องของการใช้บริการทางการเงิน

บทที่ 2

2. สภาพเศรษฐกิจและพฤติกรรมการทางการเงินของเกษตรกร

หากดูข้อมูลในภาพรวมของประเทศจากรายงานตัวชี้วัดเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทยล่าสุด ปี 2560 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) ซึ่งเป็นข้อมูลระหว่างปี 2555-2559 (ตารางที่ 2) จะเห็นภาพของโครงสร้างรายได้และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของเกษตรกร ในส่วนแรก รายได้จากการเกษตรเมื่อหักรายจ่ายทางการเกษตร ซึ่งเฉลี่ยคิดเป็นกว่าร้อยละ 60 ของรายรับ เท่ากับเกษตรกรมีรายได้สุทธิจากการเกษตรเหลือเพียงไม่ถึงร้อยละ 40 (เฉลี่ยประมาณ 58,975 บาทต่อครัวเรือนในปี 2559) ซึ่งจะเห็นว่ารายได้จากภาคเกษตรไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายทั่วไปของครัวเรือน ดังนั้น ครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่จึงต้องหารายได้จากนอกภาคเกษตรมาเพิ่มเติมด้วย บางส่วนไปทำงานรับจ้าง ซึ่งก็มีทั้งในและนอกภาคเกษตร บางส่วนมีเงินเดือนประจำหรือมีลูกหลานที่ไปทำงานต่างถิ่นหรือในเมืองส่งเงินกลับมาช่วยเหลือ โดยเฉลี่ยแล้วครัวเรือนเกษตรกรกลับมีรายได้จากนอกภาคเกษตรสูงกว่ารายได้สุทธิจากการเกษตร เมื่อหักค่าใช้จ่ายทั่วไปสำหรับการบริโภคอุปโภคของครัวเรือนจะเหลือเงินสดก่อนการชำระหนี้เป็นสัดส่วนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของขนาดหนี้สินปลายปี โดยในปี 2559 สถานการณ์ในภาพรวมดีขึ้น ครัวเรือนเกษตรกรมีเงินสดคงเหลือก่อนการชำระหนี้โดยเฉลี่ยร้อยละ 54 เมื่อเทียบกับขนาดหนี้สินปลายปี ซึ่งก็จะไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ที่ค้างอยู่หากต้องชำระคืนหนี้ทั้งหมดทันที ซึ่งหนี้บางส่วนยังไม่ถึงกำหนดชำระ และมีบางส่วนที่ถึงกำหนดชำระ แต่ครัวเรือนหลายแห่งสามารถชำระคืนธนาคารได้เพียงเฉพาะส่วนของดอกเบี้ย และมีแนวโน้มว่าเกษตรกรจะไม่มีเงินออมเพื่อนำมาลงทุนทำกิจการด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 2 รายได้ รายจ่ายเงินสด และรายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรกร ปี 2555-2559

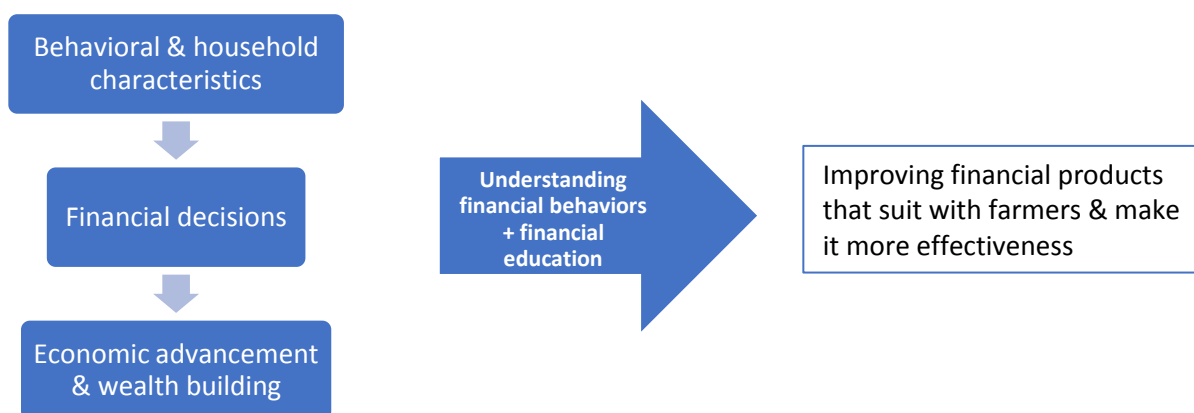
(หน่วย: บาทต่อครัวเรือน)

รายการ	2556	2557	2558	2559
รายได้เงินสดทางการเกษตร	148,240	148,390	157,373	160,932
รายจ่ายเงินสดทางการเกษตร	99,770	91,326	100,281	101,957
รายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตร	48,470	57,064	57,092	58,975
รายได้เงินสดนอกการเกษตร	120,063	134,869	143,192	148,346
รับจ้างต่างๆ ทั้งในและนอการเกษตร	30,721	26,902	31,702	35,724
รับเงินเดือน	39,498	44,938	48,384	50,126
ลูกหลานส่งให้	13,840	14,733	18,219	18,874
อื่นๆ	36,004	48,296	44,886	43,622

รายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรกร	168,533	191,933	200,284	207,321
รายจ่ายเงินสดนอกการเกษตร	130,185	138,502	147,889	141,221
บริโภค	40,798	43,383	44,719	40,079
อุปโภค และอื่นๆ	89,387	95,119	103,170	101,142
เงินสดคงเหลือก่อนการชำระหนี้	38,348	53,431	52,395	66,100
ขนาดหนี้สินปลายปี	100,977	117,346	122,695	123,454

ที่มา: รายงานตัวชี้วัดเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย ปี 2560 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

อย่างไรก็ดี การศึกษารายรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นเป็นรายปี แม้จะทำให้เห็นภาพรวมของสภาพเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตรกร แต่จะไม่เห็นพฤติกรรมทางการเงินของครัวเรือนในแต่ละเดือนที่ครัวเรือนต้องจัดการ เช่น เมื่อมีรายได้ไม่พอค่าใช้จ่ายในเดือนนั้น ๆ จะต้องไปกู้ยืมมา หรือจะมาจาก การเก็บออมจากรายได้จากการขายผลผลิตในฤดูกาลผลิตก่อนหน้า โดยเฉพาะในกรณีครัวเรือนเกษตรกรที่มีได้มีรายได้จากการเกษตรเป็นประจำทุกเดือน แต่มีรายจ่ายส่วนที่ต้องใช้จ่ายประจำทุกเดือน ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์จะมองว่า ครัวเรือนมีการอุปโภคบริโภคค่อนข้างคงที่ข้ามเวลา (consumption smoothing) เพื่อที่จะทำให้มีความพอใจสูงสุดจากการบริโภคข้ามเวลา โดยการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ครัวเรือนจะต้องสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อซึ่งอาจเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ดังนั้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเงินและพฤติกรรมทางการเงินของครัวเรือนจึงเป็นสิ่งสำคัญในการจัดการปัญหาหนี้สิน เพราะนอกจากความรู้ทางการเงิน (Financial literacy) แล้ว อารมณ์ความรู้สึก แรงกระตุ้นจากสิ่งเร้า ความเอนเอียงในการตัดสินใจ ความเชื่อ และปัจจัยทางจิตวิทยาก็มีผลต่อการตัดสินใจทางการเงินของแต่ละบุคคลเช่นกัน การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินและนโยบายจากภาครัฐที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องเข้าใจปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ที่มีผลต่อการตัดสินใจของบุคคล



2.1 ข้อมูลครัวเรือนจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

คณะวิจัยได้ทำการสำรวจกลุ่มตัวอย่างใน ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท ทั้งสิ้น 35 ครัวเรือนตัวอย่าง ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นตัวแทนของครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงถึงร้อยละ 70 อายุเฉลี่ยประมาณ 59 ปี การศึกษาส่วนใหญ่เป็นระดับประถมศึกษา และครัวเรือนทำเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว คือ ข้าว มีบางครัวเรือนที่อาชีพหลักเป็นรับจ้างนอกภาคเกษตร กว่าครึ่งของกลุ่มตัวอย่างมีที่ดินกินเป็นของตัวเองโดยเฉลี่ย 10 ไร่ และอีกร้อยละ 40 มีการเช่าที่ดินเพื่อทำนา ซึ่งในกลุ่มนี้กว่าครึ่งมีที่ดินของตัวเองแต่ไม่พอจึงมีการเช่าที่ดินเพื่อทำนาเพิ่มเติม เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงใช้สารเคมีในการทำเกษตรเป็นหลัก แต่ก็เริ่มมีหลายรายที่ลดการใช้สารเคมีและหันมาใช้สารอินทรีย์ผสมผสาน อย่างไรก็ตามก็ติดจากกลุ่มตัวอย่างที่สัมภาษณ์มานั้น มี 5 ครัวเรือนที่ยังไม่ขออนุญาตใช้ในการศึกษา เนื่องจากมีข้อมูลบางส่วนขาดความสมบูรณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายมิได้เป็นผู้จัดการเรื่องค่าใช้จ่ายภายในบ้านทำให้ไม่สามารถตอบคำถามในบางประเด็นได้

เมื่อพิจารณารายได้ในภาพรวมของครัวเรือนในช่วงปี 2561 (ตารางที่ 3) จะพบว่า โครงสร้างรายรับและรายได้ของครัวเรือนใน ต.บางซุด มีความคล้ายคลึงกับข้อมูลเฉลี่ยครัวเรือนเกษตรของ สศก. ในตารางที่ 2 รายรับจากภาคเกษตรคิดเป็นเฉลี่ย 243,226.94 บาทต่อปี ขณะที่รายจ่ายทางการเกษตรคิดเป็นประมาณ 128,998.55 บาทต่อปี หรือประมาณร้อยละ 53 ของรายรับทั้งหมด อย่างไรก็ตาม รายได้สุทธิจากการทำเกษตรจะแตกต่างกันไปในแต่ละลักษณะการทำเกษตร ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนที่ 2.3 นอกจากนี้ เกษตรกรในพื้นที่บางซุดส่วนใหญ่ยังพึ่งพิงรายได้หลักจากการทำเกษตรมากกว่ารายได้จากนอกภาคเกษตร โดยมีรายได้นอกภาคเกษตรมาจากเงินโอนทั้งจากบุตรที่ไปทำงานในเมือง เงินโอนจากภาครัฐ (ได้แก่ บัตรสวัสดิการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการ) รายได้จากการรับจ้างต่างๆ เงินเดือนประจำของคนในครัวเรือน ธุรกิจอื่นๆ การให้เช่าที่นา เป็นต้น เบ็ดเสร็จแล้วโดยเฉลี่ยกลุ่มครัวเรือนตัวอย่างใน ต.บางซุด ทั้งที่มีฐานะ/มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง และที่จำเป็นต้องเช่าที่ดินคนอื่น มีรายได้สุทธิในปี 2561 เฉลี่ย 218,359.46 บาทต่อปี หรือคิดเป็นประมาณเดือนละ 18,196.62 บาทต่อครัวเรือน ใกล้เคียงกับแนวโน้มรายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรของประเทศ (อัตราการเติบโตประมาณร้อยละ 4 ต่อปี) แต่หากพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่มีได้อยู่ในระดับขั้นรายได้สุทธิตั้งสูงสุด (Top 10%) จะพบว่า มีรายได้สุทธิเฉลี่ยเพียง 164,039.38 บาทต่อปี หรือคิดเป็น 13,669.95 บาทเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน

ตารางที่ 3 ที่มาของรายได้สุทธิเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกร

รายการ	จำนวนเงิน
รายรับจากภาคเกษตร	243,226.94
ค่าใช้จ่ายวัตถุดิบการเกษตร	45,335.75
ค่าใช้จ่ายจ้างแรงงานเกษตร	40,158.71
ค่าเช่าที่ดิน	31,236.77
อื่นๆ	12,267.32
ค่าใช้จ่ายการเกษตร	128,998.55
รายได้สุทธิจากการเกษตร	114,228.39
รายได้นอกภาคเกษตร	104,131.07
เงินโอนจากลูก และจากรัฐ	37,116.13
รับจ้าง	36,890.74
เงินเดือน	21,896.77
ธุรกิจส่วนตัว	366.13
จากการให้เช่า	3,180.65
อื่นๆ	4,680.65
รายได้สุทธิของครัวเรือน	218,359.46

ที่มา: จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

สำหรับในส่วนของค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และรายการอื่นๆ นั้น พบว่า ครัวเรือนมีรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อการอุปโภคบริโภค และเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับพิธีกรรมต่างๆ (เงินใส่ซองช่วยงาน) ซึ่งโดยเฉลี่ยสูงถึงประมาณ 10,111.13 บาทต่อปี เมื่อรวมค่าใช้จ่ายในครัวเรือนทั้งสิ้นเฉลี่ยคิดเป็น 82,891.45 บาทต่อปี และเมื่อหักรายจ่ายหนี้สินที่เกิดขึ้นในปี 2561 (สำหรับบางครัวเรือน รายจ่ายหนี้สินส่วนนี้อาจชำระได้เพียงค่าดอกเบี้ยเท่านั้น) จะมีเงินคงเหลือเฉลี่ยประมาณ 71,344.34 บาท ซึ่งหากเทียบกับหนี้สินคงเหลือเฉลี่ยที่สูงถึง 360,641.30 บาทนั้น พอจะเห็นภาพได้ว่าครัวเรือนเกษตรกรมีภาระหนี้สินโดยเฉลี่ยค่อนข้างสูงมากทีเดียว

ตารางที่ 4 ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และหนี้สินโดยเฉลี่ย

รายการ	จำนวนเงิน
ค่าใช้จ่ายกิจกรรมครัวเรือน	52,963.65
ค่าใช้จ่ายการศึกษา	6,841.68
ค่าพิธีกรรมต่างๆ(เงินใส่ซอง)	10,111.13
ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในบ้าน	5,417.90
ค่าประกันเงินกู้	3,212.90
ค่าประกันรถยนต์และอื่นๆ	4,344.19
รวมค่าใช้จ่ายทั่วไปในครัวเรือน	82,891.45
เงินคงเหลือก่อนชำระหนี้	135,468.01
รายจ่ายหนี้สินในปี 2561	64,123.67
เงินต้น	43,650.97
ดอกเบี้ย	20,472.70
เงินคงเหลือ	71,344.34
หนี้สินคงเหลือ	360,641.30

ที่มา: จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

2.2 พฤติกรรมทางการเงินและกระแสเงินสดของครัวเรือนเกษตร

ในการทำธุรกิจทั่วไป กระแสเงินเข้าออกของธุรกิจก็มักจะไม่สอดคล้องกัน นั่นคือ บริษัทต้องจ่ายค่าวัตถุดิบในการผลิตไปก่อน (กระแสเงินไหลออก) ขณะที่รายรับ (กระแสเงินไหลเข้า) จะได้เข้ามาจริงเมื่อผลิตเสร็จและขายสินค้าได้ การลงทุนและกิจกรรมการหาทุนก็เกี่ยวข้องกับกระแสเงินเช่นกัน ในงานศึกษาเรื่อง Households as Corporate Firms ของ Krislert Samphantharak and Robert Townsend (2010) กำหนด Budget constraint อย่างง่ายของครัวเรือนในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

$$C_t + I_t = Y_t + F_t$$

โดยที่ C_t เป็นค่าใช้จ่ายในการบริโภคอุปโภคของครัวเรือน

I_t เป็นรายจ่ายการลงทุนในการผลิต เช่น ซื้อสินทรัพย์ หรือวัตถุดิบ

Y_t เป็นรายรับจากการผลิต

F_t เป็นเครื่องมือทางการเงินต่างๆ ได้แก่ เงินสดที่มีในมือ เงินออม เงินที่กู้ยืมมา หรือส่วนที่มีผู้อื่นให้

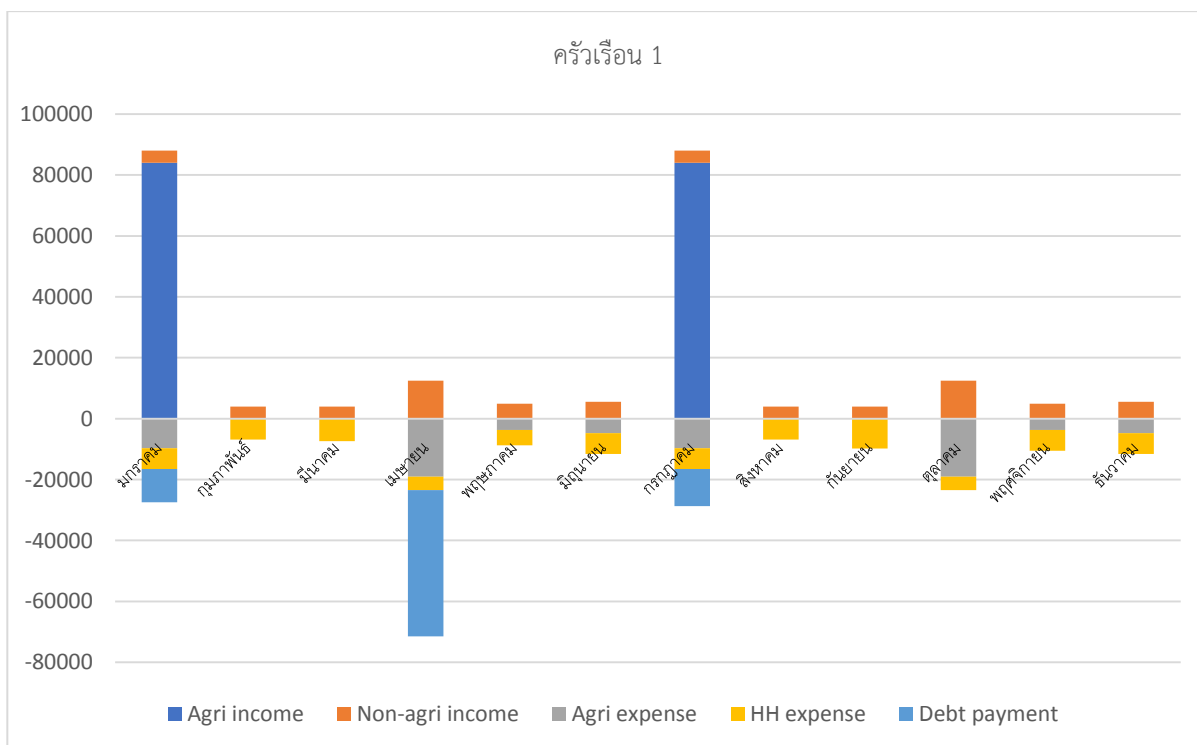
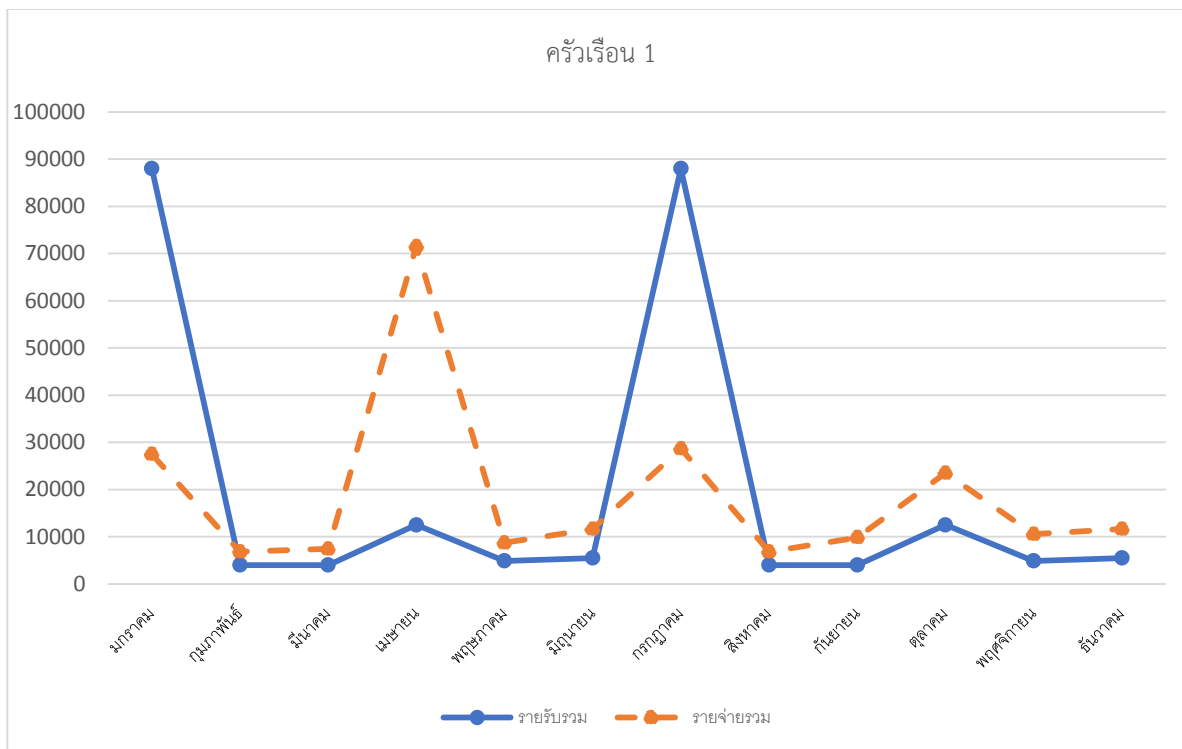
นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ D_t – Budget deficit เป็นส่วนที่มีการใช้จ่ายและการลงทุนมากกว่ากระแสเงินจากการผลิต ซึ่งจำเป็นจะต้องหาเงินมาทดแทน (financing: F_t) ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

จากการประชุมกลุ่มย่อยและสัมภาษณ์ชาวบ้านตำบลบางซุด พบว่าส่วนใหญ่ไม่ได้ทำบัญชีรายรับรายจ่าย แม้ว่าหลายคนจะมีสมุดบันทึกรายรับรายจ่ายที่ ธกส. แจกให้ ส่วนหนึ่งตอบว่า เคยทำอยู่บ้าง แต่พอเห็นแต่รายจ่ายไม่ค่อยมีรายได้เข้ามา ก็เลยเลิกทำเพราะหมดกำลังใจ ส่วนใหญ่จะมีใช้จ่ายพอดี แต่ไม่ค่อยมีเงินเก็บหรือมีการออมอย่างเป็นระบบ คณะวิจัยได้ทำสำรวจรายรับรายจ่ายประเมินในแต่ละเดือนของครัวเรือน โดยอ้างอิงจากแนวคิดกระแสเงินสดไหลเข้าออกข้างต้น จึงขอยกตัวอย่างกรณีที่พบเห็นได้ทั่วไป และกรณีที่น่าสนใจมาวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

ครัวเรือน 1 เป็นตัวอย่างของครัวเรือนเกษตรกรสูงอายุที่อยู่กับหลาน (Skipped generation family) ที่พบเห็นได้ทั่วไปในครัวเรือนเกษตรกรไทยปัจจุบัน มีรายได้จากการเกษตรเป็นหลัก โดยมีรายได้จากการขายข้าว (พื้นที่ 14 ไร่บนที่ดินทำกินของตนเอง) ซึ่งรายรับจากการขายข้าวจะเข้ามาในเดือนมกราคมและกรกฎาคม นอกจากนี้ยังมีเงินช่วยเหลือจากบัตรสวัสดิการของรัฐเดือนละ 500 และ 300 บาท รวมถึงเงินสวัสดิการผู้สูงอายุคนละ 600 บาท มีลูกไปทำงานต่างถิ่นส่งเงินมาช่วยอีกเดือนละ 2,000 บาท ทำให้พอมีกระแสเงินสดไหลเข้าประจำทุกเดือนจากเงินโอนของรัฐ (Government transfers) และเงินโอนจากลูก (Remittance) รวมเดือนละ 4,000 บาท เป็นรายจ่ายประจำสำหรับการบริโภคอุปโภคในครัวเรือนในแต่ละเดือน และค่าใช้จ่ายให้หลานไปโรงเรียน แม้จะไม่พอกับรายจ่ายประจำทั้งหมดก็ตามแต่ก็ช่วยให้กระแสเงินสดไหลเข้าออกมีความสอดคล้องกันมากขึ้น ขณะที่การทำนาข้าวเป็นการจ้างทำโดยส่วนใหญ่และซื้อเชื้อเพลิงดีเซล สารเคมีบางอย่างและยาป้องกันกำจัดศัตรูพืช (จ่ายร้านค้าคืนเมื่อขายข้าวได้⁹⁴ ซึ่งก็จะจ่ายแพงกว่าปกติ 20-50 บาท) จะเห็นว่ารายจ่ายทั้งหมดของครัวเรือนมีมากกว่ารายรับในเกือบทุกเดือน ยกเว้นเดือนที่มีรายรับจากการขายข้าวเข้ามา ซึ่งมีเพียงสองเดือนเท่านั้น เกษตรกรจำเป็นจะต้องเก็บเงินส่วนที่เป็นรายรับจากการขายข้าวไว้ใช้จ่ายในเดือนอื่นๆ ด้วย ซึ่งหลายครั้ง หากมีรายจ่ายพิเศษอื่นๆ เช่น ต้องซ่อมอุปกรณ์การเกษตร หรือมีการซ่อมแซมบ้าน หรือซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าใหม่ หรือค่าชุดนักเรียนใหม่ของหลาน ก็จะทำให้ไม่มีเงินเก็บออมไว้สำหรับลงทุนทางการเกษตรเพิ่มเติม

นอกจากนี้ ในกรณีของครัวเรือน 1 ยังมีหนี้สินค้ำกับทางสหกรณ์การเกษตรและกองทุนหมู่บ้าน โดยในส่วนของหนี้สหกรณ์การเกษตร จะมีกำหนดจ่ายในเดือนเมษายน ซึ่งเกษตรกรจะต้องเก็บเงินจากการขายข้าวในเดือนมกราคมไปอีก 3 เดือนให้เพียงพอต่อรอบกำหนดจ่ายในเดือนเมษายน หากมีรายจ่ายพิเศษหรือรายจ่ายฉุกเฉินที่ต้องใช้ก่อนเดือนเมษายน ก็อาจทำให้เกษตรกรไม่สามารถมีเงินไปใช้หนี้สินตามกำหนดได้ หรือในหลายกรณี สามารถจ่ายคืนได้เพียงส่วนของดอกเบี้ย แต่ไม่พอที่จะชำระคืนเงินต้นได้

⁹⁴ กระแสเงินสดที่แสดงในภาพ เงินส่วนที่ซื้อเชื้อจะให้เข้ามา ณ เดือนที่มีการใช้วัตถุดิบนั้นๆ นั่นคือ เสมือนว่าเกษตรกรมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายค่าวัตถุดิบที่ต้องจ่ายออกไปพอดี

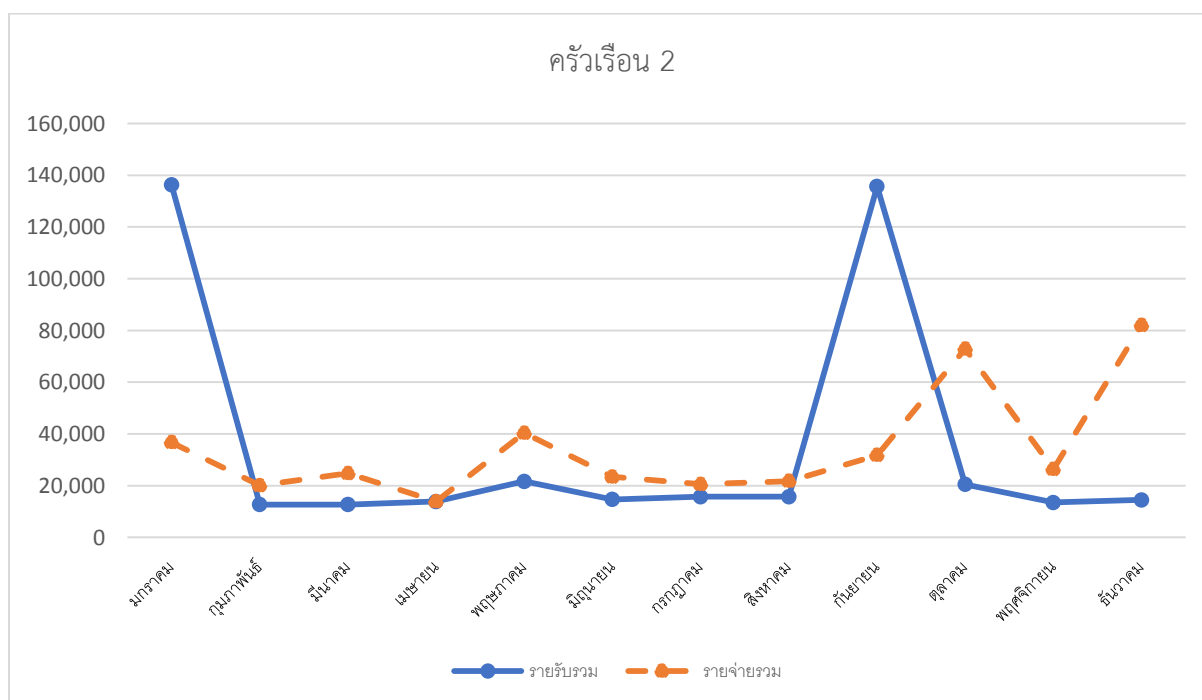


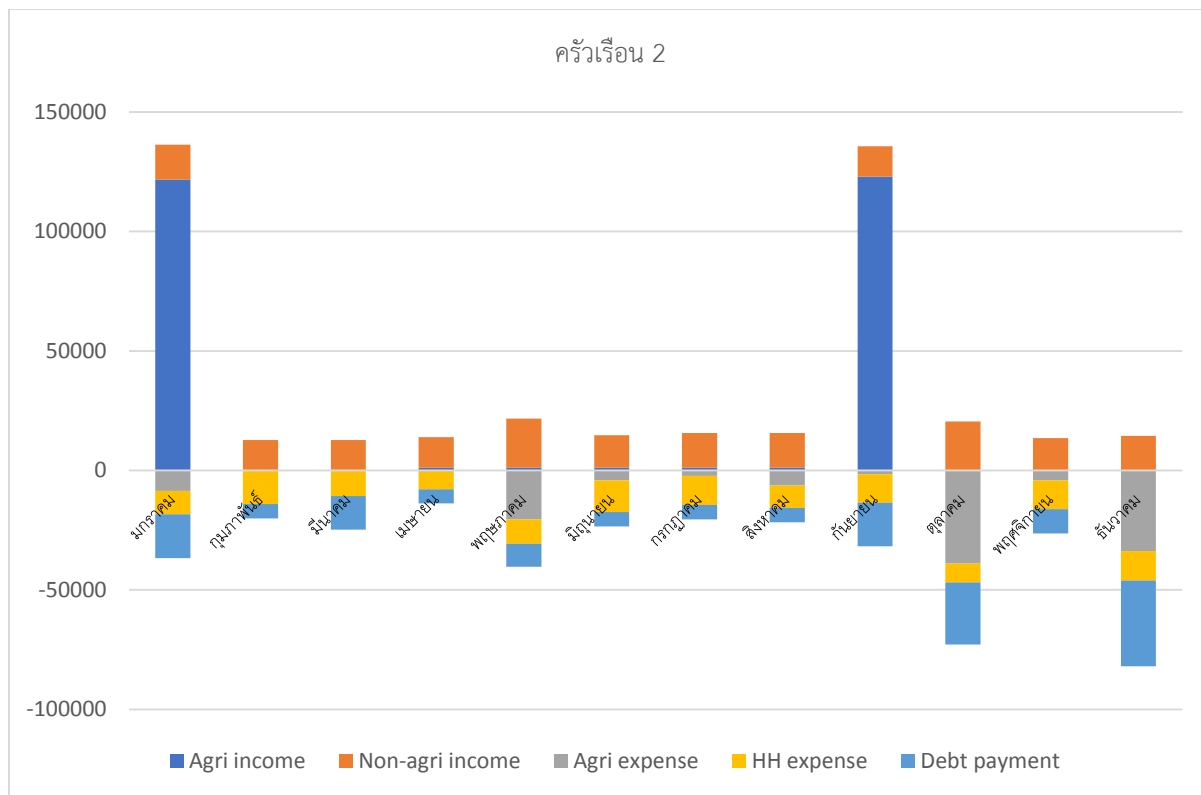
รายจ่ายของครัวเรือนที่น่าสังเกตอีกส่วนหนึ่ง คือ ค่ามาปนกิจ และค่ากิจกรรมทางศาสนาและงานพิธีกรรม ซึ่งอาจจะมาหลายช่องในบางช่วงของปี เช่น ก่อนเข้าพรรษาสำหรับงานบวช และช่วงปลายปีถึงต้นปีสำหรับงาน

แต่งงาน จากการสัมภาษณ์ หลายครัวเรือนตอบเป็นเสียงเดียวกันว่าการใส่ซองเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นหน้าเป็นตา โดยเฉพาะในสังคมชนบทที่ส่วนใหญ่รู้จักกันหมด และยังสำคัญในเชิงของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเกษตรกรกล่าวว่า “ถ้าบ้านนี้เคยใส่ซองช่วยเรามาก่อน เวลาถึงคราวของบ้านนั้น เราก็ต้องใส่ซองไปช่วยด้วยไม่ให้อ่างกว่าที่เคยได้มา”

บางครัวเรือนสามารถเก็บเงินเพื่อใส่ซองสำหรับงานต่างๆ แต่ไม่สามารถเก็บเงินเพื่อไปใช้คืนหนี้ได้ ครัวเรือนในตำบลบางซุดมีรายจ่ายค่ากิจกรรมเหล่านี้โดยเฉลี่ยเกือบเดือนละพันบาท ซึ่งเป็นเงินจำนวนไม่น้อย แต่ในอีกทางหนึ่งสำหรับครัวเรือนที่มีงาน ก็เท่ากับมีเงินช่วยเหลือในการจัดงานโดยที่ไม่ต้องเป็นหนี้ก้อนใหญ่อีก (เป็นในลักษณะ informal insurance เมื่อมีเหตุให้ต้องใช้เงินในสถานการณ์เหล่านี้ ก็จะมีคนมาช่วยจ่ายชดเชยให้ เป็นการต่างตอบแทนกันและกัน) ในบางกรณีมีครัวเรือนเล่าว่าหักค่าใช้จ่ายในการจัดงานแล้วยังมีเงินเหลือจากเงินที่ใส่ซองมาช่วยงานด้วย

กรณีตัวอย่าง **ครัวเรือน 2** เป็นครัวเรือนของเกษตรกรอายุไม่มากนัก เลี้ยงดูบุตรและมารดา มีที่ดินเป็นของตัวเองแต่ก็ใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ไว้กับธนาคาร มีรายได้จากการทำนาเป็นหลัก (มีทั้งแปลงนาที่ไม่ใช้สารเคมีและแปลงที่ยังใช้สารเคมี) และมีรายได้เสริมจากการปลูกพริกขาย รับจ้างตัดหญ้าซ่อมข้าว และเดินหอย มีเงินโอนจากรัฐเฉพาะในส่วนของผู้สูงอายุ (มารดา)





ครัวเรือนเกษตรกรจำเป็นต้องมีรายได้อื่นนอกจากรายได้จากการทำนาหรือพืชหลัก จากที่เห็นกระแสเงินก้อนใหญ่ที่เข้ามาหลังจากการเก็บเกี่ยว หลังหักค่าใช้จ่ายในการทำเกษตรฤดูกาลนั้นๆ ไปแล้ว จะต้องใช้เงินส่วนนี้ในอีกหลายกิจกรรม หากมีได้มีเงินโอนจากลูกหลานหรือเงินโอนจากรัฐ การมีอาชีพเสริมที่สามารถสร้างกระแสรายได้คงที่จะมีบทบาทอย่างมากในการช่วยเรื่องค่าใช้จ่ายประจำที่เกิดขึ้นในแต่ละเดือน ในขณะที่กำไรจากการทำเกษตรสามารถนำไปเป็นเงินทุนหมุนเวียนต่อไปได้ และสามารถนำไปใช้หนี้ที่คงค้างได้ด้วย โดยในกรณีของครัวเรือน 2 นี้มีรายจ่ายผ่อนซื้อรถกระบะทุกเดือน และมีหนี้สินที่เข้าสู่กระบวนการชำระคืนแก่กองทุนฟื้นฟูฯ โดยเป็นหนี้ที่รับต่อมาจากมารดา ขณะเดียวกันก็เริ่มลงทุนในกิจการใหม่ มีการปรับพื้นที่เพื่อเตรียมเลี้ยงแพะและปลูกไผ่หม่อนในช่วงปลายปีซึ่งจะเห็นว่ามีการจ่าย(ลงทุน)ด้านการเกษตรเพิ่มขึ้น

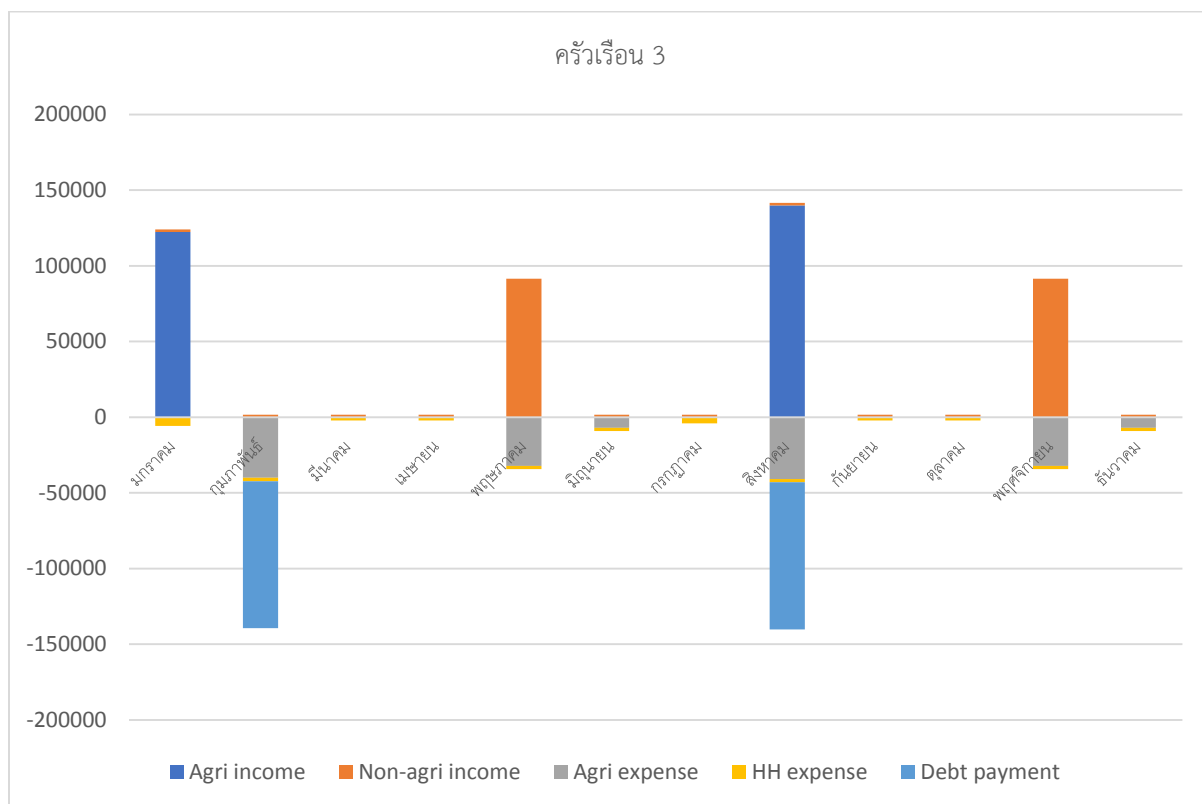
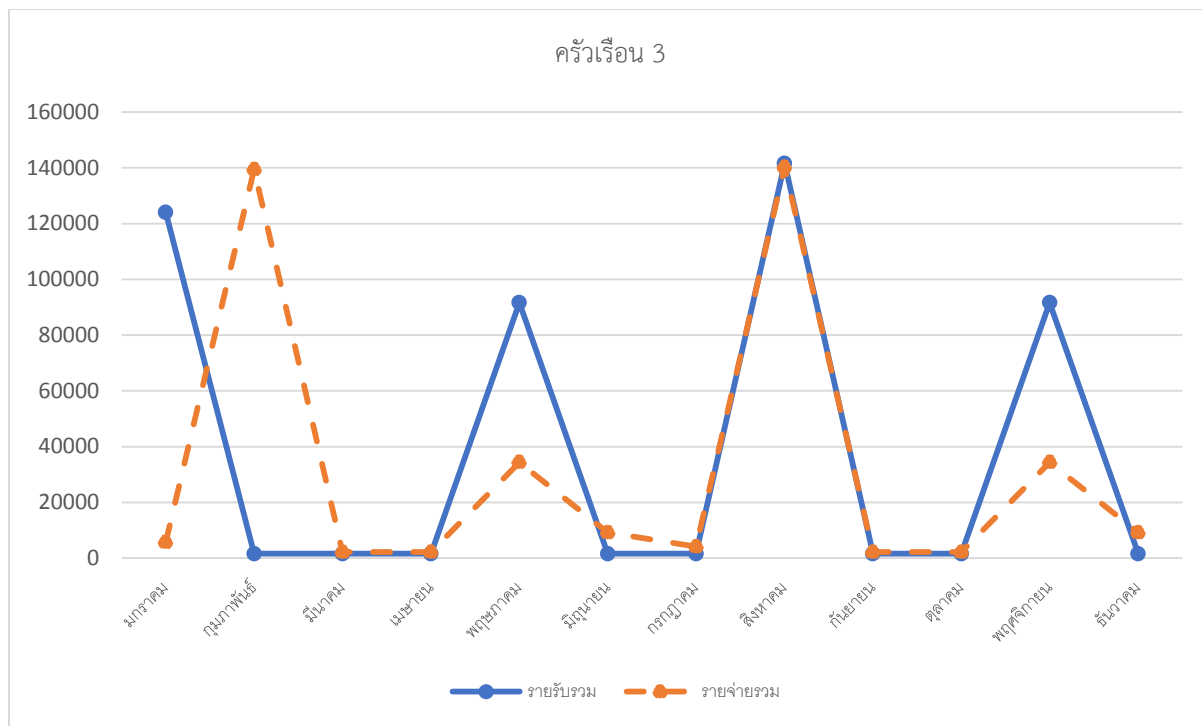
หลายครัวเรือนพยายามปรับเปลี่ยนการทำเกษตรมาเป็นเกษตรผสมผสานแทนที่จะเป็นพืชเชิงเดี่ยวทำให้มีกระแสเงินไหลเข้าในช่วงที่แตกต่างกัน หรือทำการเกษตรในกิจการที่มีกระแสเงินไหลเข้าสม่ำเสมอ หรือมีรอบการผลิตที่สั้นลง และเป็นการลดความเสี่ยงกรณีปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ในฤดูกาลนั้นๆ อาจได้ราคาไม่ดีหรือมีภัยธรรมชาติ แต่การแบ่งพื้นที่มาปลูกพืชหลายชนิดก็อาจทำให้สูญเสียความได้เปรียบในการทำเกษตรแปลงใหญ่จากการลดต้นทุนการใช้วัตถุดิบ (Economy of scale) ไปได้เช่นกัน กรณีนี้เกษตรกรอาจต้องดูปัจจัยหลายอย่างประกอบ ทั้งในเรื่องสภาพอากาศ สภาพพื้นที่ภูมิประเทศที่เหมาะสมในการปลูกพืชต่างๆ กำลังความสามารถของตนเอง ตลาดของพืชนั้นๆ และการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้หรือทำการตลาดร่วมกัน นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการเช่าที่ดินทำ

การเกษตร อาจจะลำบากในการปรับเปลี่ยนพื้นที่เพื่อปลูกพืชอื่นหรือเปลี่ยนไปทำอินทรีย์ เนื่องจากเจ้าของที่ดินอาจมิได้ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนที่ดินจากการทำนาไปเป็นอย่างอื่น ซึ่งก็มีความเสี่ยงในช่วงของการเปลี่ยนผ่านด้วยเช่นกัน

อีกทางออกหนึ่งของการบริหารกระแสเงิน ก็คือ การลดรายจ่าย โดยเฉพาะในกรณีที่ทำนาในลักษณะจ้างทำเป็นส่วนใหญ่ และใช้สารเคมีกับทุกช่วงของการปลูกข้าว จะทำให้มีรายจ่ายทางการเกษตรค่อนข้างสูง หากสามารถทำเองบางส่วนได้ และหันมาใช้สารอินทรีย์ที่ทำขึ้นเองผสมไปด้วย ก็จะช่วยลดรายจ่ายไปได้บางส่วน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หลายครั้งที่การไม่ใช้สารเคมี หรือหันมาทำอินทรีย์มากขึ้นก็ทำให้ผลผลิตต่อไร่ลดลง เท่ากับว่ารายรับต่อไร่ก็จะลดลงด้วย เกษตรกรที่เช่าที่ดินทำนาโดยส่วนใหญ่จะจ่ายค่าเช่าเป็นรายรับจากข้าว 20 ถึงต่อไร่คงที่ ซึ่งหากลดการใช้สารเคมีแล้วผลผลิตต่อไร่ลดลง เช่น ใช้เคมีทำได้อู้อยู่ที่ 90-100 ถึงต่อไร่ แต่พอลดการใช้เคมีเหลือผลผลิตเพียง 60-70 ถึงต่อไร่ ก็เท่ากับรายรับสุดท้ายของครัวเรือนลดลงด้วย แม้ว่ารายจ่ายบางส่วนจะลดลงด้วยก็ตาม นอกจากนี้ หากเกษตรกรมีหนี้สินที่ต้องนำไปชำระ การที่รายรับลดลง เท่ากับเงินที่นำไปหมุนในการใช้หนี้ก็น้อยลงไปด้วย ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ตั้งเป้าหมายรายรับสูงสุด มากกว่าที่จะพิจารณากำไรสูงสุด เพราะเงินที่เข้ามาก็ต้องนำไปหมุนต่อทันที ไม่ได้มีการคำนวณกำไรที่เห็นภาพตลอดช่วงเวลาของการทำการผลิต

กรณีตัวอย่าง **ครัวเรือน 3** เป็นครัวเรือนที่ทำนาเป็นหลัก มีบัตรสวัสดิการ และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุรวมเป็นเงิน 1,000 บาทต่อเดือน ทำนาเป็นที่ดินของตัวเอง 2 ไร่ เช่าที่นาอีก 18 ไร่ ใช้วิธีการกู้เงินมาลงทุนทำนาในแต่ละรอบ⁹⁵ ซื้อวัตถุดิบด้วยการจ่ายเงินสด เมื่อทำนาได้ก็รับนำเงินที่ได้จากการทำนาไปใช้คืนธกส./สหกรณ์การเกษตรทันที โดยไม่ต้องรอจนถึงรอบครบกำหนด เหลือเงินจากที่คืนเงินกู้ไปเท่าไร ค่อยมาจัดสรรใช้จ่ายในครัวเรือน ทำให้สามารถบริหารกระแสเงินไหลเข้าออกได้ค่อนข้างดี ไม่มีปัญหาหนี้สินค้างในระยะเวลา

⁹⁵ ในภาพกระแสเงินจะอยู่ในส่วนของ non-agri income เพื่อใช้จ่ายในการแยกกลุ่ม โดยจัดเป็นส่วนหนึ่งของเงินกู้ที่นำมาใช้ในการลงทุน (financing)



หากพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของการเปลี่ยนแปลง (Coefficient of Variation: CV) ซึ่งคำนวณจากส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานหารด้วยค่าเฉลี่ย (SD/mean) เพื่อดูความผันผวนของตัวแปรเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ย ทำให้สามารถเปรียบเทียบระหว่างตัวแปรได้ โดยเมื่อค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวมีค่าน้อยจะสะท้อนความเสี่ยงที่น้อยลงเมื่อเทียบกับผลได้ ตารางที่ 5 แสดงค่าสัมประสิทธิ์ของการเปลี่ยนแปลงของกระแสเงินเข้าออกของครัวเรือน เปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนที่นำมาเป็นกรณีศึกษาทั้งสามครัวเรือน โดยจะเห็นว่า ครัวเรือนที่ 2 ซึ่งมีรายรับภาคเกษตรนอกจากข้าว จะมีค่าสัมประสิทธิ์นี้ต่ำสุด สำหรับรายได้นอกภาคเกษตร เนื่องจากได้รวมเงินกู้มาลงทุนทำนาไว้ในส่วนนี้ ทำให้ครัวเรือนที่ 3 มีค่าสัมประสิทธิ์ของการเปลี่ยนแปลงสูงสุด เพราะมีเงินก้อนใหญ่เข้ามาถูกรอบของการทำนา ขณะที่ครัวเรือนอื่นเป็นในลักษณะการซื้อเชื่อไว้ก่อน ขณะที่รายจ่ายทางการเกษตรและรายจ่ายครัวเรือนทั้งสามครัวเรือนมิได้มีความแตกต่างของความผันผวนต่างกันมากนัก ตัวแปรที่น่าสนใจคือ รายรับหักด้วยรายจ่าย สำหรับครัวเรือนที่ 3 ที่สามารถจัดการกระแสเงินเข้าออกได้ค่อนข้างสอดคล้องกัน ทำให้ในภาพรวมเมื่อพิจารณาส่วนต่างของรายรับและรายจ่ายมีค่าสัมประสิทธิ์ของการเปลี่ยนแปลงโดยเปรียบเทียบน้อยกว่าอีกสองครัวเรือน

ตารางที่ 5 ค่าสัมประสิทธิ์ของการเปลี่ยนแปลง (CV) ของกระแสเงินเข้าออกของครัวเรือนระหว่าง 12 เดือน

CV	ครัวเรือน 1	ครัวเรือน 2	ครัวเรือน 3
รายรับภาคเกษตร	2.34	2.27	2.34
รายได้นอกภาคเกษตร	0.55	0.19	2.11
รายจ่ายทางการเกษตร	1.11	1.35	1.30
รายจ่ายครัวเรือน	0.22	0.18	0.38
รายจ่ายหนี้สิน	2.36	0.71	2.34
รายรับ-รายจ่าย	28.58	47.00	9.35

2.3 โครงสร้างต้นทุนในการทำเกษตร (ทำนา)

จากที่สัมภาษณ์เกษตรกรในพื้นที่ พบว่าชาวนาส่วนใหญ่นิยมจ้างแรงงานมาช่วยในการทำนา โดยเฉพาะเมื่อชาวนาเองมีอายุค่อนข้างสูง ทำให้งานบางประเภทไม่สะดวกที่จะทำด้วยตนเอง นอกจากนี้การจ้างทำในบางกิจกรรมก็ช่วยลดเงินลงทุนในเครื่องจักรไปได้ แต่เท่ากับต้องเสียค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นแทน ค่าจ้างที่เกิดขึ้น ได้แก่ ค่าจ้างสำหรับการเตรียมพื้นที่ก่อนเพาะปลูก (200 บาทต่อไร่ต่อกิจกรรมที่เตรียม) ค่าหว่าน (50 บาทต่อไร่) ค่าแรงฉีดยาปราบศัตรูพืช/ฉีดปุ๋ย (50 บาทต่อไร่ต่อรอบ) ค่าแรงเก็บเกี่ยว (450-500 บาทต่อไร่) และค่าขนส่ง (100 บาทต่อเกวียน หรือเหมา 600 บาทต่อรอบ) ขณะที่ค่าวัสดุปลูกก็มีหลายส่วน โดยเฉพาะหากเกษตรกรใช้สารเคมีเป็นหลักใน

การทำนา เช่น ยาคุมเลน ยาคุมหญ้า ยก้าจัดแมลง ยก้าจัดเชื้อรา ยก้านเพลี้ย (ราคายาเหล่านี้จะอยู่ที่ประมาณ 250-350 บาทต่อขวดขึ้นอยู่กับยี่ห้อ ชี้อสดหรือชี้อเชื้อ) ปุ๋ย (580-600 บาทต่อลูก) ยาข้าวอามอเร็ (890 บาทต่อขวด)

เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างต้นทุนการทำนาและกำไร โดยแบ่งกลุ่มเกษตรกรเพื่อเปรียบเทียบเป็นกลุ่มต่างๆ ดังในตารางที่ 6 จะพบว่าโครงสร้างต้นทุนของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันออกไป *กรณีแรก* แบ่งตามเกษตรกรที่เช่าที่ดินและไม่เช่าที่ดิน (ไม่มีต้นทุนในส่วนของคุณค่าเช่าที่ดิน) จะพบว่า เกษตรกรที่เช่าที่ดินมีสัดส่วนของคุณค่าเช่าที่ดินถึงประมาณร้อยละ 27 ของต้นทุนทั้งหมด และก็มีผลทำให้เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนกำไรกรณีที่เช่าที่ดินทำกินของตัวเองทั้งหมด กลุ่มที่เช่าที่นามีสัดส่วนกำไรน้อยกว่า *กรณีที่สอง* แบ่งตามขนาดที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรเป็น 3 ขนาด (เล็ก กลาง ใหญ่) จะพบว่าที่ดินขนาดเล็กจะมีสัดส่วนของคุณค่าวัตถุดิบมากที่สุด (ไม่ได้ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด) ขณะที่หากใช้ที่ดินจำนวนมากและจ้างแรงงานก็จะมีค่าใช้จ่ายเป็นสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นไปด้วย เพราะค่าจ้างส่วนใหญ่มักคิดในอัตราต่อไร่ โดยกลุ่มชาวนาที่ใช้ที่ดินขนาดกลางมีกำไรในสัดส่วนที่สูงที่สุด *กรณีที่สาม* แบ่งตามการใช้สารเคมีในการทำเกษตร โดยมีกลุ่มที่ใช้สารเคมีเป็นหลัก และกลุ่มที่ใช้สารเคมีผสมกับสารชีวภาพ ในกรณีอาจเปรียบเทียบสัดส่วนต้นทุนไม่ได้โดยตรงเพราะถูกแบ่งกระจายไปตามสัดส่วนอื่นๆด้วย ที่น่าสนใจคือ กำไรของเกษตรกรกลุ่มที่ใช้สารชีวภาพผสม จะเห็นได้ชัดว่ามีสัดส่วนกำไรถึงร้อยละ 69 ซึ่งส่วนหนึ่งเสมือนเป็นค่าตอบแทนแรงงานของตัวเองที่ต้องมาทำสารชีวภาพเอง อย่างไรก็ตาม หากสามารถเก็บข้อมูลได้กลุ่มตัวอย่างที่มากกว่านี้ จะสามารถวิเคราะห์ให้เห็นภาพที่ยืนยันได้มากขึ้นว่าการใช้สารชีวภาพผสม ทำให้มีสัดส่วนกำไรเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 6 สัดส่วนต้นทุนและกำไรในการทำนา แบ่งตามกลุ่มต่าง ๆ

รายการ	แบ่งตามเกษตรกรที่เช่าที่ดิน/ไม่เช่าที่ดิน		แบ่งตามขนาดที่ดินที่ใช้ทำการเกษตร			แบ่งตามการใช้สารเคมีในการทำเกษตร	
	เกษตรกรที่ปลูกข้าวและไม่เช่าที่	เกษตรกรที่ปลูกข้าวและเช่าที่	เกษตรกรที่มีที่ดินน้อยกว่า 15 ไร่	เกษตรกรที่มีที่ดินระหว่าง 15 ถึง 40 ไร่	เกษตรกรที่มีที่ดินไม่น้อยกว่า 40 ไร่	ใช้สารเคมี	ใช้สารเคมีผสมกับสารชีวภาพ
วัตถุดิบ	55%	36%	47%	37%	40%	41%	48%
ค่าจ้างที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตร	39%	31%	36%	34%	39%	35%	38%
ค่าเช่าที่ดิน	0	27%	17%	21%	21%	19%	0
ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	6%	5%	0	7%	0	4%	14%
กำไรจากการทำเกษตร	39%	29%	42%	54%	5.08%	35%	69%
จำนวนตัวอย่าง	n=11	n=15	n=15	n=6	n=5	n=21	n=3

- วัตถุดิบประกอบไปด้วย ค่าเมล็ดพันธุ์/ต้นกล้า ยก้าจัดศัตรูพืช ยาป้องกันและกำจัดสัตว์รบกวน (ยาคุมหอย ยาเบื่อหนู ยาฆ่าแมลง ยาฆ่าเพลี้ย) สารเคมีเพื่อบำรุงสินค้าเกษตร ค่าน้ำมัน ค่าขนส่ง

- ค่าจ้างที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตร ประกอบไปด้วย ค่าแรงสำหรับการเตรียมพื้นที่ก่อนเพาะปลูก ค่าหว่าน/ปลูก ค่าแรงฉีดยาปราบศัตรูพืช/ปุ๋ย ค่าแรงเก็บเกี่ยว ค่าขนส่ง อื่น ๆ
 - ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ประกอบไปด้วย ค่าเช่าอุปกรณ์การเกษตร เงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรทางการเกษตร ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- หมายเหตุ: ข้อมูลบางส่วนไม่ถูกนำมาคิดเพราะ 1. ข้อมูลไม่ครบ 2. ไม่ปลูกข้าวเป็นหลัก 3. ไม่แยกรายละเอียดค่าใช้จ่ายทางการเกษตร

2.4 ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

ดังที่กล่าวมาแล้วในส่วนของบทนำ ปัญหาหนี้สินกับเกษตรกรเป็นของคู่กัน ซึ่งมีได้มีเพียงประเด็นทางมิติการเงินเพียงอย่างเดียว แต่มีความเกี่ยวข้องทั้งกับมิติทางสังคม การเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตและวิถีการผลิตในสังคมเกษตร โครงสร้างอายุของเกษตรกร ความจำกัดของที่ดิน ตลาดสินค้าเกษตรที่เชื่อมกับตลาดโลกด้วย และยังเกี่ยวข้องไปถึงโครงการสนับสนุนต่างๆ ของภาครัฐที่มีส่วนทำให้การตอบสนองของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไป

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเงินของครัวเรือนเกษตรกร (ตารางที่ 7) จะพบว่า กว่าครึ่งเพื่อใช้ในการเกษตร รองลงมาเพื่อใช้ในการสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และกิจกรรมนอกการเกษตร อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2557 เป็นต้นมา การกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในครัวเรือนมีมากขึ้น แสดงว่าครัวเรือนเกษตรกรมีปัญหาเรื่องสภาพคล่องหรือมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเพื่อรักษาระดับการบริโภคให้คงที่ (consumption smoothing) นอกจากนี้ ข้อมูลแหล่งที่มาของการกู้ยืมในภาพรวมของประเทศก็สอดคล้องกับในพื้นที่ นั่นคือ ธกส. เป็นแหล่งกู้ยืมหลักของครัวเรือนเกษตรกร รองลงมาเป็นสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ขณะที่ในภาพใหญ่ บทบาทของกองทุนจากภาครัฐเพิ่มความสำคัญมากขึ้น ทำนองเดียวกัน ในพื้นที่ ต. บางซุด ก็มีสัดส่วนเฉลี่ยของเงินกู้ยืมจาก ธกส. ประมาณร้อยละ 41.5 เงินกู้จากสหกรณ์การเกษตรประมาณร้อยละ 16.55 แต่ก็มีเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ถึงร้อยละ 27.35 ซึ่งมาจากเพียงไม่กี่ครัวเรือน แต่เป็นยอดหนี้ที่ค่อนข้างสูง ขณะที่ครัวเรือนส่วนใหญ่มีหนี้จากกองทุนหมู่บ้าน แต่เป็นยอดหนี้ที่ไม่สูงมากนัก คิดเป็นประมาณร้อยละ 8.9 ส่วนที่เหลือเป็นการกู้ยืมจากญาติพี่น้อง จากร้านค้าวัตถุดิบการเกษตร และแหล่งอื่นๆ อีกประมาณร้อยละ 5.7

ตารางที่ 7 วัตถุประสงค์ในการกู้ยืม และที่มาของเงินกู้ของเกษตรกรไทย

	2556	2557	2558
วัตถุประสงค์	100.00	100.00	100.00
เพื่อการเกษตร	52.95	55.01	52.53
ค่าซื้อ/ซ่อม/สร้าง/ที่อยู่อาศัย	14.82	11.04	11.72
นอกรการเกษตร	14.62	11.03	11.73
ใช้หนี้สินเดิม	4.57	5.23	6.22
ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน	11.46	16.06	16.22
กู้เพื่อการศึกษา	1.57	1.63	1.58

แหล่งกู้ยืม	100.00	100.00	100.00
ญาติพี่น้อง และเพื่อนบ้าน	1.94	2.01	2.11
เจ้าของที่/นายทุน/พ่อค้าท้องถิ่น/นอกระบบอื่นๆ	1.77	1.71	1.76
กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์	13.54	11.22	10.15
ธกส.	59.49	62.08	59.24
ธ.ออมสินและธ.อาคารสงเคราะห์	4.88	3.2	4.44
ธ.พาณิชย์ บ.เงินทุน และในระบบอื่นๆ	7.03	5.4	5.16
กองทุนหมู่บ้าน ธ.ประชาชน กองทุน SML	11.35	14.38	17.14

ที่มา: รวบรวมจากแบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ปัญหาหนี้สินในพื้นที่ตำบลบางจุดส่วนใหญ่เกินจากการกู้มาเพื่อทำการเกษตร แล้วผลผลิตไม่ได้ตามที่คาดหวังไว้ ซึ่งอาจจะมาจากปัญหาภัยธรรมชาติ หรือราคาผลผลิตตกต่ำ ทำให้ไม่มีรายได้เพียงพอที่จะไปใช้หนี้สินนี้ได้ทันตามกำหนด หลายคนเป็นหนี้เริ่มต้นจากเงินต้นไม่มากนัก แต่จากการผิมนัดชำระหนี้ ไม่มีเงินพอไปใช้หนี้คืนก็ทำให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น และมีดอกเบี้ยคงค้างทบต้นมาเรื่อยๆ หลายกรณีต้องเข้าสู่กระบวนการของกองทุนฟื้นฟูฯ บางกรณีถูกหลอกให้กู้จากการรวมกลุ่มมาทำการเกษตร และใช้เงินคืนหัวหน้ากลุ่มแล้ว แต่หัวหน้ากลุ่มกลับมิได้นำเงินไปคืนให้กับธนาคาร เกษตรกรไม่ทราบเรื่องใดๆ จนกระทั่งมีจดหมายมาสีบทรัพย์และเตรียมจะยึดที่ดิน บางกรณีเป็นหนี้นอกระบบจากการทยอยกู้มาลงทุนในการเกษตร แต่ไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ จนหนี้สินบานปลาย และจำต้องยอมขายที่ดินให้กับนายทุนเพื่อใช้หนี้บางส่วน

กรณีเกษตรกรที่มีหนี้สินในสถานะที่ยอมรับได้ คือ มีเงินหมุนเข้าออก สามารถคืนหนี้เก่าได้ หรือเป็นการซื้อเชื่อวัตถุดิบจากร้านค้า แต่สามารถจ่ายคืนได้เมื่อขายผลผลิต นอกจากนี้ บัตรสินเชื่อของ ธกส. ก็จะช่วยได้ในกรณีนี้ สามารถใช้บัตรสินเชื่อซื้อวัตถุดิบจากร้านค้าได้เหมือนซื้อเงินสด (ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยแฝงจากร้านค้า) แต่ต้องเสี่ยงเสียดอกเบี้ยสูงเช่นกัน หากไม่มีเงินมาจ่ายคืนธกส.ตามกำหนด (หลักการเดียวกันกับบัตรเครดิต)

โครงการพักชำระหนี้ของรัฐบาลแม้ว่าเหมือนจะช่วยยืดเวลาการชำระหนี้เงินต้นออกไป แต่ระหว่างที่หยุดพักก็ยังจำเป็นต้องจ่ายดอกเบี้ยไปเรื่อยๆ สำหรับเกษตรกรบางรายในช่วงเวลาปกติก็สามารถชำระได้เพียงดอกเบี้ยอยู่แล้ว ซึ่งเท่ากับไม่ใช่ทางออกของปัญหาหนี้สินของเกษตรกร หากไม่มีแนวทางอื่นๆร่วมด้วย จากงานศึกษาของ Suchanun Tambunlertchai (2004)⁹⁶ โดยใช้ข้อมูล Townsend-Thai data และวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐมิติพบว่า ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ มิได้มีผลต่อการขยายตัวของการบริโภค และการออม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด อีกทั้งครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้มีแนวโน้มที่จะลงทุนทางด้านการเกษตรลดลง เนื่องจากในโครงการมีข้อกำหนดมิให้กู้เพิ่มจนกว่าจะชำระหนี้เงินกู้เดิมที่พักชำระได้ทั้งหมด

⁹⁶ Suchanun Tambunlertchai (2004). "The Government's Helping Hand: A Study of Thailand's Agricultural Debt Moratorium", Senior Honors thesis, Department of Economics, Harvard College, Massachusetts.

งานวิจัยของ Suchanun เสนอว่าการเข้าถึงสินเชื่อมีความสำคัญกว่าการพักชำระหนี้ นั่นคือ หากพักชำระหนี้ แต่ไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อเพิ่มหนทางในการสร้างรายได้เพิ่มเติม ก็จะไม่ช่วยแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ในกรณีโครงการพักชำระหนี้ในปี 2561 นั้น เมื่อพักชำระหนี้แล้ว เกษตรกรยังสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพิ่มเติมได้อยู่บ้าง แต่มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นสินเชื่อเพื่อปรับเปลี่ยนการผลิตไปสู่ทางเลือกอื่น หรือการทำเกษตรแปลงใหญ่ หรือเป็นการดำเนินการผ่านโครงการสินเชื่อชุมชนเพื่อการปรับโครงสร้างการผลิตสู่ความยั่งยืน หรือโครงการสินเชื่อชุมชนเพื่อการปรับเปลี่ยนการผลิตและพัฒนาอาชีพผู้มีรายได้น้อย ซึ่งต้องมาประเมินกันต่อไปว่าการพักชำระหนี้ปี 2561 นั้นจะมีผลอย่างไรต่อเกษตรกร

นอกจากโครงการพักชำระหนี้จะไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืนแล้ว คณะวิจัยพบว่าสินเชื่อจาก ธกส. ในฐานะเจ้าหนี้รายใหญ่ของเกษตรกรในพื้นที่ ยังมีลักษณะหลายประการที่ 'ไม่เป็นธรรม' กับเกษตรกรในฐานะลูกหนี้ ดังจะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

บทที่ 3

3. กรณีศึกษา ความไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส.

เนื่องจากดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ไม่มีเกษตรกรรายใดที่คณะวิจัยสัมภาษณ์ ที่สามารถคำนวณอัตราดอกเบี้ยและจดจำภาระหนี้สินปัจจุบันทั้งหมดของตนเองและครอบครัว โดยจำแนกแยกแยะระหว่างเงินต้นกับดอกเบี้ยคงค้างได้ ด้วยเหตุนี้ สินเชื่อที่ ‘เหมาะสม’ และ ‘เป็นธรรม’ สำหรับเกษตรกรจึงต้องตั้งอยู่บนการตระหนักในข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นสำคัญ เจ้าหน้าที่ต้องให้น้ำหนักกับการสื่อสารเงื่อนไข ความเสี่ยง และประโยชน์ของสินเชื่ออย่างชัดเจน โปร่งใส เข้าใจง่าย ออกแบบสินเชื่อที่สอดคล้องกับรูปแบบรายได้และรายจ่ายของเกษตรกร โดยเฉพาะการมีรายได้หลักเฉพาะในฤดูเก็บเกี่ยว ไม่เพิ่มภาระให้กับเกษตรกร หรือกำหนดเงื่อนไขที่ผูกมัดหรือจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

คณะวิจัยเห็นว่า ปัจจุบันเงื่อนไขสินเชื่อเกษตรกรของ ธกส. มีความไม่เป็นธรรมหลายประการ ดังจะอธิบายในส่วนถัดไป

3.1 นิยาม “ความเป็นธรรม” ในการรับบริการทางการเงิน

“ความเป็นธรรม” (fairness) สำหรับผู้ใช้บริการทางการเงิน ในทัศนะของ หลักการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน จัดทำโดยกลุ่มประเทศ G20 (G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection, 2011)⁹⁷ สำหรับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development) หรือ OECD มีองค์ประกอบสำคัญสี่ด้านดังต่อไปนี้

1. **ความเป็นธรรมในการได้รับสารสนเทศที่สมบูรณ์** โดยผู้รับบริการทางการเงินต้องได้รับข้อมูลที่ “สมบูรณ์” (complete) “เที่ยงตรง” (accurate) และ “เข้าถึงได้” (accessible) เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการรับบริการจากสถาบันการเงิน ผู้ให้บริการทางการเงินและตัวแทนควรให้ข้อมูลสำคัญแก่ผู้บริโภค ซึ่งรวมถึงประโยชน์หลัก ความเสี่ยง และเงื่อนไขของผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ ผู้ให้บริการควรให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนของสถาบันการเงิน (ดูหัวข้อถัดไป)
- โดยทั่วไป ผู้ให้บริการควรให้ข้อมูลอย่างเหมาะสมในทุกช่วงเวลาของความสัมพันธ์กับลูกค้า เอกสารการขาย และการตลาดทั้งหมดควรถูกต้องเที่ยงตรง ชื่อสัตย์ เข้าใจง่าย และไม่ทำให้เข้าใจผิด ควรใช้แบบฟอร์มการเปิดเผยข้อมูลก่อนทำสัญญาที่ได้มาตรฐาน ทำให้ผู้บริโภคสามารถเปรียบเทียบระหว่างผลิตภัณฑ์ทางการเงิน

⁹⁷ ดาวน์โหลดจาก <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>

ที่มีลักษณะเดียวกันได้ กลไกการเปิดเผยข้อมูลเฉพาะด้าน รวมถึงคำเตือน ควรถูกพัฒนาขึ้นมาให้ข้อมูลที่สอดคล้องกับระดับความซับซ้อนและความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ต่างๆ นอกจากนี้ ผู้ให้บริการควรทำการศึกษาวิจัยลูกค้า เพื่อช่วยในการประเมินและปรับปรุงประสิทธิภาพของการเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น การให้คำแนะนำควรเป็นไปอย่างมีภววิสัยที่สุดที่ทำได้ ตั้งอยู่บนลักษณะ (profile) ของลูกค้า โดยคำนึงถึงความซับซ้อนและความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ เปรียบเทียบกับเป้าหมายทางการเงิน ความรู้ ศักยภาพ และประสบการณ์ของลูกค้า

2. **ความเป็นธรรมจากปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ทับซ้อน** เนื่องจากสถาบันการเงินเองโดยส่วนใหญ่ยังมุ่งหากำไรสูงสุด เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder) ทั้งผู้ถือหุ้น ผู้บริหารและพนักงาน ทำให้โครงสร้างของแรงจูงใจไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้ใช้บริการ ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกปัญหาประเภทดังกล่าวนี้ว่าปัญหาด้านตัวแทน (agency problem) ซึ่งอาจเกิดขึ้นตั้งแต่การวางนโยบายระดับบริหารของสถาบันการเงินที่ไม่คำนึงถึงความเสี่ยงที่มากจนเกินไปลงมาถึงปัญหา ณ จุดบริการที่พนักงานอาจบิดเบือนข้อมูลสารสนเทศแก่ผู้รับบริการเพื่อจุดประสงค์ด้านการเพิ่มยอดขาย หรือการปล่อยสินเชื่อโดยไม่สนใจในสถานะและความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ใช้บริการ จนเกิดภาวะการเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว (over-indebtedness)
3. **ความเป็นธรรมด้านการเข้าถึงบริการทางการเงิน (access)** ความหมายในด้านนี้หมายถึงความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินของผู้รับบริการอย่างทั่วถึง โดยไม่มีข้อจำกัดเชิงสถาบัน
4. **ความเป็นธรรมในการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเหมาะสม (unbiased and fair treatment)** การดำเนินการของสถาบันการเงินต้องปราศจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน ไม่แบ่งแยกการปฏิบัติตามประเภทของผู้รับบริการ นอกจากนี้ผู้รับบริการควรได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในสถานการณ์ต่างๆ อาทิ การทวงถามหนี้ค้างชำระเมื่อมีการผิดนัดชำระเกิดขึ้น การดำเนินการยึดทรัพย์ในกรณีการฟ้องล้มละลาย ต้องเป็นไปตามขอบเขตและมีการปฏิบัติที่เหมาะสม

3.2 ลักษณะที่ไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส.

จากการตรวจสอบสำเนาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อที่ ธกส. ปล่อยให้กับเกษตรกรกลุ่มตัวอย่าง อาทิ หนังสือกู้เงิน (สัญญาเงินกู้) รายงานเบิกเงินกู้ หนังสือรับรองหนี้เงินกู้ และสมุดบัญชีเงินกู้ คณะวิจัยพบลักษณะที่ไม่เป็นธรรมหลายประการ ดังนี้

1. ลูกหนี้ไม่ได้รับสำเนาสัญญาเงินกู้

เกษตรกรทุกรายกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่า ตนไม่เคยได้รับสำเนาสัญญาเงินกู้จาก ธกส. เวลาไปลงนามในสัญญา ได้รับแต่เพียงสมุดคู่บัญชีเงินกู้ ซึ่งระบุแต่เพียงตัวเลขเงินต้นและดอกเบี้ยคงค้างเท่านั้น เกษตรกรบางรายกล่าวว่า ถ้าอยากได้สำเนาสัญญา ตนต้องเดินทางไปขอสำเนาสัญญาเงินกู้ที่สาขาธนาคาร และธนาคารคิดค่าใช้จ่ายในการถ่ายเอกสารสูงถึงหน้าละ 10 บาท

การไม่ได้รับสำเนาสัญญา ทำให้เกษตรกรในฐานะลูกหนี้ไม่สามารถรับรู้เงื่อนไขต่างๆ ของสัญญาเงินกู้ ตั้งแต่อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม งวดการผ่อน หลักประกัน อัตราดอกเบี้ยผิดนัด ฯลฯ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าหากธนาคารประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเหล่านี้อย่างไร เกษตรกรก็ไม่อาจรู้เห็นได้เลย อย่างไรก็ตามจะมีส่วนร่วมในการเจรจา

2. การผูกมัดลูกหนี้อย่างไม่เป็นธรรม

ลูกหนี้เกษตรกรไม่เพียงแต่ต้องจ่ายเงินกู้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่ระบุตอนขอสินเชื่อ (ซึ่งก็เป็นหน้าที่หลักของลูกหนี้) เท่านั้น แต่การขอสินเชื่อจาก ธกส. ยังเท่ากับการมาผูกมัดตนเองว่าจะต้องทำการเกษตรตามคำแนะนำของธนาคารและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเงื่อนไขในสัญญาเงินกู้ข้อหนึ่งระบุว่า

ข้อ 4. ข้าพเจ้าขอสัญญาว่าจะดำเนินงานตามโครงการหรือแผนงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่.....และจะใช้เงินกู้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในหนังสือนี้ รวมทั้งจะปฏิบัติตามคำแนะนำของธนาคารและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้วิธีปฏิบัติอันดีกว่าเดิม และยอมให้ธนาคารตรวจงานตามโครงการหรือแผนงานที่ใช้เงินกู้ได้ โดยจะให้ความสะดวกและความร่วมมือทุกประการ และเมื่อธนาคารเรียกให้ข้าพเจ้าส่งรายงานเกี่ยวกับงานที่กล่าวนั้นตามแบบและระยะเวลาที่กำหนด ข้าพเจ้าต้องปฏิบัติตาม

การกำหนดให้ลูกหนี้ “ปฏิบัติตามคำแนะนำของธนาคารและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้วิธีปฏิบัติอันดีกว่าเดิม” นั้น นับเป็นการก้าวล่วงในวิถีการประกอบอาชีพของลูกหนี้เกินเหตุของธนาคาร เนื่องจากลูกหนี้ควรมีอิสระในการเลือกใช้วิธีปฏิบัติใดๆ ก็ตาม ในการทำการเกษตร ที่ตนเห็นว่าเหมาะสม อีกทั้งยังไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าคำแนะนำของธนาคารและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจะส่งผลให้ลูกหนี้ได้ผลผลิตทางการเกษตรมากกว่าเดิม

ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากคำแนะนำของธนาคารและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกลับกลายเป็นว่าทำให้ลูกหนี้ได้ผลผลิตน้อยลงกว่าเดิมจนส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ ลูกหนี้ก็ไม่มีสิทธิ (recourse) ใดๆ ที่จะให้ธนาคารหรือหน่วยงานราชการรับผิดชอบกับผลเสียที่เกิดจากคำแนะนำดังกล่าว

3. ธนาคารสามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสำคัญในสัญญาเงินกู้ได้ตามอำเภอใจ โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า

หนังสือกู้เงิน (สัญญาเงินกู้) ของ ธกส. บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า ธนาคารมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสำคัญต่างๆ ในสัญญาได้ตามอำเภอใจ โดยไม่ต้องแจ้งลูกหนี้ล่วงหน้า นับเป็นข้อกำหนดที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ตัวอย่างเงื่อนไขที่ธนาคารมีอำนาจเปลี่ยนแปลงได้ตามอำเภอใจมีดังต่อไปนี้

3.1 วงเงินกู้ และกำหนดชำระหนี้

5.2 ข้าพเจ้าตกลงชำระคืนเงินกู้.....เป็นวงรวม.....เท่า ๆ กันไม่ว่า.....บาท รวม.....งวด นับแต่วันถัดจากรับเงินกู้ โดยเริ่มชำระงวดแรกภายในวันที่.....และงวดสุดท้ายชำระคืนเงินคงเหลือทั้งหมดพร้อมดอกเบี้ยหนึ่ง ถ้าผู้อนุมัติเงินกู้กำหนดวงเงินกู้ให้น้อยกว่าจำนวนตามข้อ 1 หรือกำหนดให้ข้าพเจ้าชำระหนี้ให้เสร็จภายในเวลาสั้นกว่าที่เสนอไว้ตามรายการข้างต้นนี้ ข้าพเจ้ายอมผูกพันและปฏิบัติตาม

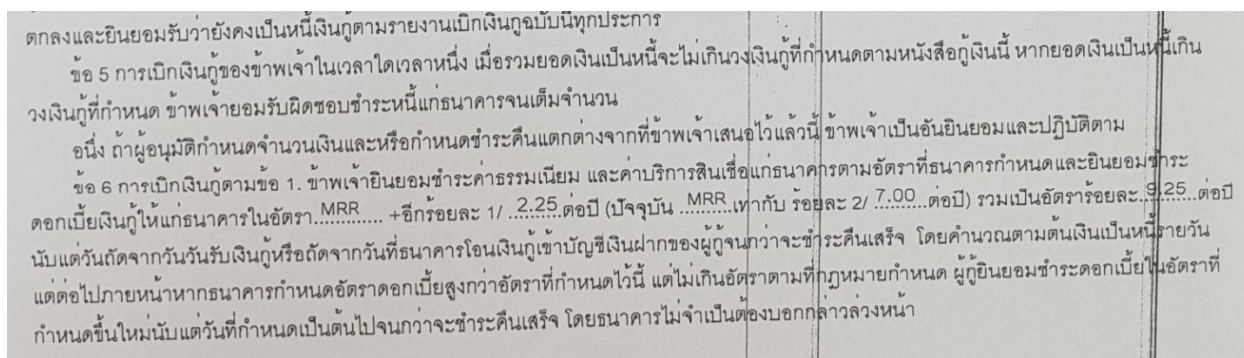
“ถ้าผู้อนุมัติเงินกู้กำหนดวงเงินกู้ให้น้อยกว่าจำนวนตามข้อ 1. หรือกำหนดให้ข้าพเจ้าชำระหนี้ให้เสร็จภายในเวลาสั้นกว่าที่เสนอไว้ตามรายการข้างต้นนี้ ข้าพเจ้ายอมผูกพันและปฏิบัติตาม” โดยไม่ขยายความว่าธนาคารจะแจ้งการเปลี่ยนแปลงของวงเงินกู้หรือกำหนดชำระหนี้ให้ลูกหนี้ทราบล่วงหน้า

3.2 อัตราดอกเบี้ย

นับแต่วันถัดจากรับเงินกู้และ/หรือวันที่ใช้หนังสือกู้เงินนี้จนกว่าจะชำระคืนเสร็จ ต่อไปภายหน้าหากธนาคารกำหนดอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากที่กำหนดไว้เดิมแต่ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ข้าพเจ้ายอมชำระดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดขึ้นใหม่

“ต่อไปภายหน้าหากธนาคารกำหนดอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากที่กำหนดไว้เดิมแต่ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ข้าพเจ้ายอมชำระดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดขึ้นใหม่” โดยไม่ขยายความว่าธนาคารจะแจ้งการเปลี่ยนแปลงของวงเงินกู้หรือกำหนดชำระหนี้ให้ลูกหนี้ทราบล่วงหน้า

เอกสารอีกฉบับของ ธกส. คือ ‘รายงานเบิกเงินกู้’ ซึ่งใช้แทนสัญญาเงินกู้ มีการเรียบเรียงเนื้อหาประหนึ่งว่า ลูกหนี้เป็นผู้ ‘เสนอ’ วงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย กำหนดการชำระหนี้ และเงื่อนไขอื่นๆ แก่ธนาคารด้วยตนเอง ทั้งที่ในความเป็นจริงธนาคารเป็นผู้กำหนด เนื้อหาในรายงานเบิกเงินกู้มอบอำนาจให้ธนาคารเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตามอำเภอใจ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งลูกหนี้ล่วงหน้าเช่นกัน ดังตัวอย่างข้อ 5 และ 6 ในรายงานเบิกเงินกู้



ข้อ 5 “ถ้าผู้อนุมัติกำหนดจำนวนเงินและหรือกำหนดชำระคืนแตกต่างจากที่ข้าพเจ้าเสนอไว้แล้วนี้ ข้าพเจ้าเป็นอันยินยอมและปฏิบัติตาม”

ประโยคสุดท้ายของข้อ 6. “...ต่อไปภายหน้าหากธนาคารกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราที่กำหนดไว้นี้ แต่ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ผู้อนุมัติชำระดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดขึ้นใหม่นับแต่วันที่กำหนดเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระคืนเสร็จ โดยธนาคารไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้า”

4. การเปิดเผยเงื่อนไขสัญญาเงินกู้ไม่เพียงพอ

ข้อดีของสัญญาเงินกู้ ธกส. คือการไม่มีเนื้อหาที่สร้างความเข้าใจผิด แต่ปัญหาใหญ่คือการเปิดเผยข้อมูลไม่เพียงพอต่อลูกหนี้ ซึ่งส่งผลให้ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะเสียเปรียบอย่างมาก ไม่อาจทำความเข้าใจกับภาระทั้งหมดที่เกิดจากการเป็นหนี้ได้อย่างถ่องแท้ ไม่มีอำนาจต่อรอง และไม่อาจวางแผนการบริหารหนี้ของตนเองได้

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ฉบับแก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2561 จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2562 เป็นต้นไป การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ล่าสุดเป็นไปเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งรวมถึง ธกส. ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁹⁸ โดยกฎหมายล่าสุดกำหนดให้ ธปท. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินด้วย⁹⁹

ด้วยเหตุนี้ คณะวิจัยเห็นว่า การเปรียบเทียบสัญญาเงินกู้ ธกส. และธรรมเนียมปฏิบัติในการปล่อยสินเชื่อของ ธกส. กับกฎเกณฑ์ด้านการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน ที่ ธปท. ปัจจุบันใช้กำกับธนาคารพาณิชย์ จึงน่าจะ

⁹⁸ https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Pages/SFIs.aspx

⁹⁹ หนังสือเวียน ธปท. ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561, https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Documents/หนังสือเวียนนำส่ง%20พ.5.บ.120.pdf

เป็นประโยชน์ เผยความบกพร่องและไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส. และสามารถเป็นแนวทางให้ ธปท. ใช้พิจารณากำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึง ธกส. ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ชุดเดียวกันในอนาคต

ความไม่เพียงพอของการเปิดเผยข้อมูลในสัญญาเงินกู้ ธกส. และกระบวนการปล่อยสินเชื่อ เทียบเคียงกับเนื้อหาตามประกาศ ธปท. ที่ ธปท.ผนส.(23) ว.1294/2556 เรื่อง แนวนโยบายเรื่อง การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ (banking products) พ.ศ. 2556¹⁰⁰ ได้ตั้งตารางที่ 3

ตารางที่ 8 ข้อมูลที่สถาบันการเงินต้องเปิดเผยตามประกาศ ธปท. เปรียบเทียบกับสัญญาเงินกู้ ธกส.

หัวข้อ	รายละเอียดข้อมูลที่เปิดเผยและหน้าที่ของผู้ขาย ผลิตภัณฑ์	สินเชื่อ ธกส.
ช่วงเวลาก่อนซื้อผลิตภัณฑ์หรือเข้าทำสัญญา 2.1		
กอัตราดอกเบี้ย .	- อัตราดอกเบี้ยที่คาดว่าจะเรียกเก็บและประเภทของอัตราดอกเบี้ย ว่าเป็นอัตราคงที่ อัตราลอยตัว หรือมีทั้งสองประเภทตามช่วงเวลา และอัตราดอกเบี้ยรายปี (annual percentage rate) หรืออัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (effective interest rate) แล้วแต่กรณี จำนวนเงินที่ต้องชำระคืนทั้งหมด วิธีการคำนวณและจำนวนวันที่ใช้ในการคิดดอกเบี้ย เช่น หรือ 360 วัน และความถี่ในการ 365 จ่ายดอกเบี้ย เช่น รายวันหรือรายเดือน สำหรับสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัว ผู้ขาย - ผลิตภัณฑ์ควรแจ้งให้ลูกค้าทราบถึงสถานการณ์ที่อัตราดอกเบี้ยอาจเพิ่มสูงขึ้นและผลกระทบที่เกิดจากอัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้น เช่น จำนวนเงินค้างวดหรือจำนวนงวดที่ต้องชำระคืนเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณและวันที่อัตราดอกเบี้ย ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยประกาศไว้ในที่เปิดเผย ที่ให้บริการและเว็บไซต์ของผู้ย สถาบันที่ทำการแต่ละแห่ง ออกผลิตภัณฑ์	เปิดเผยเพียงอัตราดอกเบี้ย และอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง ไม่อธิบายวิธีการคำนวณและจำนวนวันที่ใช้ในการคิดดอกเบี้ย
วงเงินสูงสุดที่ .	วงเงินสูงสุดที่สามารถให้กู้ยืมได้ และในกรณีที่เป็นไปได้ ให้	ระบุวงเงิน แต่ไม่ระบุ

¹⁰⁰ <https://www.bot.or.th/Thai/fipcs/Documents/FPG/2556/ThaiPDF/25560255.pdf>

หัวข้อ	รายละเอียดข้อมูลที่เปิดเผยและหน้าที่ของผู้ขาย ผลิตภัณฑ์	สินเชื่อ ธกส.
สามารถให้กู้ยืมได้	แสดงเป็นส่วนร้อยละของมูลค่าของสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน	สัดส่วนร้อยละของมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน
อายุของสัญญา . ระยะเวลาสิ้นสุด) (ของสัญญา	อายุของสัญญาสินเชื่อ (ระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาสินเชื่อ)	ระบุ แต่มีการกำหนดให้ต่อสัญญาอัตโนมัติออกไปอีก 1 ปี ดูข้อ)8 ในบทนี้(
ง .หลักประกัน	ข้อกำหนดในเรื่องหลักประกันที่ต้องมีสำหรับกรณีสินเชื่อมีการกำหนดให้มีหลักประกัน	ระบุกว้างๆ อย่างไม่เป็นธรรม ดูข้อ)6 ในบทนี้ (
ค่าบริการและ . เบี้ยปรับ	มาถึงค่าบริการและเบี้ยปรับทั้งหมดที่อาจเรียกเก็บ รว - ค่าบริการ ที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นด้วย โดยประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ทำการแต่ละแห่งที่ให้บริการและเว็บไซต์ของผู้ออกผลิตภัณฑ์ - การเปิดเผยควรแสดงให้ชัดเจนเกี่ยวกับค่าบริการแต่ละรายการ ที่เรียกเก็บ วิธีการในการคำนวณ เวลาที่เริ่มต้นคำนวณ และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อจำนวนค่าบริการที่เรียกเก็บ(ถ้ามี)	ไม่ระบุ
ฉกรรประกันภัย .	ข้อกำหนดในเรื่องการประกันวินาศภัยและความคุ้มครองขั้นต่ำ ที่จำเป็นสำหรับสินเชื่อนั้น ๆ เช่น การประกันอัคคีภัย อุทกภัย ผู้ขายผลิตภัณฑ์สามารถนำเสนอผลิตภัณฑ์ด้านประกันภัยต่าง ๆ ได้ แต่ควรแจ้งให้ลูกค้าทราบอย่างชัดเจนว่า ลูกค้ามีสิทธิเลือกที่จะทำประกันกับบริษัทประกันรายใดก็ได้ และผ่านนายหน้าประกัน หรือตัวแทนรายใดก็ได้ตามความต้องการของลูกค้า	ไม่ระบุความคุ้มครองขั้นต่ำ และบังคับให้ลูกหนี้ทำประกัน ดูข้อ)6(
ชผู้ค้าประกัน .	ข้อกำหนดสำหรับการมีผู้ค้าประกัน และแจ้งให้ผู้ค้าประกันและหรือ ผู้กู้ยืมทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของการเป็นผู้ค้า/ประกัน	ไม่ระบุ
ชการเปิดเผย . ข้อมูลโดยตัวแทน	ตัวแทนขายและการตลาดของผู้ขายผลิตภัณฑ์ควรแจ้งให้ลูกค้า ทราบว่าตนเองเป็นตัวแทนของผู้ขายผลิตภัณฑ์ทุก	N/A (ธกสไม่ใช้ตัวแทน . ในการเสนอสินเชื่อแก่

หัวข้อ	รายละเอียดข้อมูลที่เปิดเผยและหน้าที่ของผู้ขาย ผลิตภัณฑ์	สินเชื่อ ธกส.
	ครั้งที่ติดต่อกับลูกค้า และควรอธิบายให้ลูกค้าทราบและเข้าใจถึงรายละเอียด และเงื่อนไขที่สำคัญ ผลประโยชน์และความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ที่นำเสนอ	เกษตรกร อย่างไรก็ตามธนาคารก็มีได้แจ้งรายละเอียดและความเสี่ยงของสินเชื่อให้ (เกษตรกรรับรู้)
2.2 ช่วงเวลาขณะซื้อผลิตภัณฑ์หรือเข้าทำสัญญา		
กจำนวนเงิน . และเงื่อนไข ใน การกู้ยืม	จำนวนเงินกู้ยืม รายละเอียดและเงื่อนไขที่สำคัญ จำนวนเงินที่ต้องชำระคืนทั้งหมดและจำนวนดอกเบี้ยทั้งหมดสำหรับ เงินกู้ยืมที่ได้รับอนุมัติ รวมถึงความถี่ในการคำนวณดอกเบี้ย เช่น คำนวณเป็นรายเดือนหรือตามช่วงเวลาที่ยกเลิกกัน	สัญญาระบุแต่เพียงจำนวนเงินกู้ยืมและอัตราดอกเบี้ย ไม่ระบุจำนวนดอกเบี้ยและความถี่ในการคำนวณ
ขตารางเวลา . การชำระคืนเงิน กู้ยืม	- ผู้ขายผลิตภัณฑ์ควรให้ตารางเวลาการชำระคืนเงินกู้ยืมแก่ลูกค้า ซึ่งอย่างน้อยควรครอบคลุมรายละเอียดต่าง ๆ ได้แก่ เวลาที่ต้องชำระงวดแรก จำนวนงวดที่ต้องชำระคืน ความถี่ในการชำระคืน และจำนวนเงินที่ต้องชำระในแต่ละงวด ผู้ขายผลิตภัณฑ์ควรแจ้งให้ลูกค้าตระหนักว่า - อมูลต่าง ๆ ตามที่แสดงในตารางเวลาการชำระคืนเงินกู้ยืมคำนวณมาจาก อัตราดอกเบี้ยที่กำหนด ณ วันทำสัญญา และควรเน้นให้ลูกค้า ทราบว่า จำนวนเงินที่ต้องชำระคืนจริงอาจจะสูงกว่าจำนวนเงิน ที่แสดงในตารางเวลาการชำระคืนเงินกู้ยืมหากอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นในระหว่างอายุของสัญญา	ระบุตารางเวลาการชำระคืน แต่ไม่มีการแจ้งว่าภาระดอกเบี้ยอาจสูงขึ้นได้ในอนาคต
คยอัตราดอกเบี้ย . กรณีผิดนัดชำระ หนี้	สถานการณ์ที่ลูกค้าจะถูกเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยกรณีผิดนัด ชำระหนี้ รวมถึงยอดคงค้างที่ใช้ในการคำนวณ เช่น ยอดเงิน งวดค้างชำระ หรือยอดคงค้างทั้งหมด อัตราดอกเบี้ยกรณีผิดนัดชำระหนี้และวันที่อัตราดอกเบี้ย - วันที่เปิดเผย ณ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยประกาศไป	ระบุ

หัวข้อ	รายละเอียดข้อมูลที่เปิดเผยและหน้าที่ของผู้ขาย ผลิตภัณฑ์	สินเชื่อ ธกส.
	สถานที่ทำการแต่ละแห่งที่ให้บริการและเว็บไซต์ของผู้ออก ผลิตภัณฑ์	
ระยะเวลาขั้น . ต่ำของสัญญาและ การชำระเงินกู้ยืม ทั้งจำนวนก่อน ครบกำหนด	ระยะเวลาขั้นต่ำของสัญญา (ถ้ามี) เบี้ยปรับในกรณีชำระ) รับเงินกู้ยืมทั้งจำนวนก่อนครบกำหนด วิธีการคำนวณเบี้ยป ดังก้าวและกำหนดเวลาที่จะเรียกเก็บ รวมทั้งส่วนลดของ (เบี้ยปรับ (ถ้ามี	ไม่ระบุ ดูข้อ)7(
จการชำระเงิน . ค้างงวดล่วงหน้า และการชำระเงิน เกินกว่าค้างงวดที่ กำหนด	ข้อกำหนดในกรณีการชำระเงินค้างงวดล่วงหน้าและการ ชำระ เกินจำนวนเงินค้างงวดที่กำหนดและผลกระทบที่มีต่อ การคำนวณดอกเบี้ย	ไม่ระบุ
ฉสิทธิในการหัก . กลบลดหนี้	สิทธิของสถาบันการเงินในการหักบัญชีเงินฝากของลูกค้า กับ ยอดหนี้คงค้างที่ลูกค้ามีอยู่	ไม่ระบุ
ช .สิทธิในการใช้ บริการจาก บุคคลภายนอก ในการเก็บหนี้ และการขายหนี้ที่ ไม่ก่อให้เกิด รายได้	ผลกระทบและการดำเนินการเกี่ยวกับเงินกู้ยืมในกรณีที่ผู้ หรือ ผู้กู้ร่วมถึงแก่กรรม	ไม่ระบุ
ฉการผิดนัด . ชำระหนี้	การดำเนินการในกรณีที่ลูกค้าผิดนัดชำระหนี้ เช่น การปรับ อัตราดอกเบี้ยเป็นอัตราผิดนัดชำระหนี้ การดำเนินคดีทาง ศาล	ระบุเพียงการปรับอัตรา ดอกเบี้ยเป็นอัตราผิดนัด
ฎการ . เปลี่ยนแปลง รายละเอียดใน การ ติดต่อของ	ความสำคัญและช่องทางของการแจ้งเปลี่ยนแปลง รายละเอียด ในการติดต่อของลูกค้า	ไม่ระบุ

หัวข้อ	รายละเอียดข้อมูลที่เปิดเผยและหน้าที่ของผู้ขาย ผลิตภัณฑ์	ลินเชื่อ ธกส.
ลูกค้า		

5. กำหนดให้ลูกหนี้ขออนุญาตธนาคารในการขอกู้เงินจากผู้อื่น

สัญญาเงินกู้ ธกส. กำหนดว่าลูกหนี้จะต้องขออนุญาตธนาคาร ถ้าจะขอกู้เงินจากผู้อื่นในระหว่างที่มีหนี้กับธนาคาร ข้อนี้นับเป็นการลิดรอนสิทธิของลูกหนี้อย่างร้ายแรง

ข้อ 11. ถ้าข้าพเจ้าจะขอกู้เงินจากผู้อื่นในระหว่างที่ยังมีหนี้เงินกู้อยู่กับธนาคารต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากธนาคารก่อน

6. เรียกหลักประกันอย่างไม่โปร่งใส และบังคับให้ทำประกัน

สัญญาเงินกู้ ธกส. ระบุให้ลูกหนี้ผู้กมัตตนเองว่า จะ “จัดให้มีหลักประกันเงินกู้ และ/หรือจะจัดการแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักประกันเงินกู้” โดยไม่ระบุรายละเอียดใดๆ ว่าหลักประกันนั้นคืออะไร เกณฑ์ในการคำนวณคืออะไร ตลอดจนบังคับให้ลูกหนี้ “เอาประกันภัยทรัพย์สินและเอาประกันอย่างอื่นตามที่ธนาคารกำหนดทุกประการ” ซึ่งเป็น การลิดรอนสิทธิของลูกหนี้ในการเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงิน

ข้อ 9. ข้าพเจ้ายอมผูกพันว่า ทรัพย์สินที่ข้าพเจ้าได้กรรมสิทธิ์มาโดยใช้เงินกู้จากธนาคารตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยปกติใช้ดำเนินงานได้เกินกว่าสามปีและแต่ละหน่วยมีค่าตั้งแต่สามพันบาท ถือเป็นทรัพย์สินซึ่งหนังสือเงินนี้ระบุห้ามการโอน จำนองหรือจำนำตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

ข้อ 10. ข้าพเจ้าสัญญาจะจัดให้มีหลักประกันเงินกู้และ/หรือจะจัดการแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักประกันเงินกู้ ตลอดจนเอาประกันภัยทรัพย์สินและเอาประกันอย่างอื่นตามที่ธนาคารกำหนดทุกประการ

จากการสอบถามเกษตรกร ปัจจุบัน ธกส. บังคับให้ลูกหนี้ทำประกันชีวิต และสมัครเป็นสมาชิกกองทุน ฅมาปนกิจ ทั้งสองกิจกรรมนี้เท่ากับเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เกษตรกร แทนที่ภาระหนี้สินจะลดกลับต้องเจียดเงินมาจ่ายส่วนนี้เพิ่มเติม โดยเฉลี่ยประกันที่เกษตรกรจ่ายให้กับธกส.ประมาณ 4,000 บาทต่อปีต่อสัญญาประกัน

ทั้งนี้ ประกาศ ธปท. ที่ สกส. 1/2561 เรื่อง การบริหารจัดการด้านการให้บริการลูกค้าอย่างเป็นธรรม (market conduct)¹⁰¹ ระบุอย่างชัดเจนว่า “ผู้ให้บริการต้องไม่บังคับขายผลิตภัณฑ์ในลักษณะพ่วงผลิตภัณฑ์หนึ่งกับ

¹⁰¹ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/E/021/76.PDF>

อีกผลิตภัณฑ์หนึ่ง เว้นแต่กรณีที่ขายผลิตภัณฑ์นั้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันความเสี่ยงสำหรับผลิตภัณฑ์หลักอย่าง มี นัยสำคัญ เช่น ขายประกันอัคคีภัยร่วมกับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ขายประกันภัยรถยนต์ร่วมกับสินเชื่อเช่าซื้อ รถยนต์ รวมถึงไม่ส่งมอบผลิตภัณฑ์โดยไม่ได้รับการร้องขอจากลูกค้าก่อน เช่น ออกบัตรเครดิตหรือให้สินเชื่อส่วนบุคคลโดยที่ลูกค้าไม่ได้ร้องขอ...”

7. ไม่ระบุค่าธรรมเนียมและค่าปรับ

สัญญาเงินกู้ ธกส. ระบุตัวเลขแต่เพียงต้นเงิน อัตราดอกเบี้ย และอัตราดอกเบี้ยกรณีผิดนัดชำระหนี้ ไม่มีการ แจกแจงค่าปรับและค่าธรรมเนียมอื่นๆ (เช่น ‘ค่าบริการสินเชื่อ’) แต่อย่างใด แต่ในข้อที่ระบุเรื่องการชำระหนี้ กลับ เขียนอย่างชัดเจนว่าลูกหนี้จะต้องชำระค่าธรรมเนียมและค่าบริการสินเชื่อ

ข้อ 12. การชำระหนี้ตามหนังสือกู้เงินนี้แต่ละคราวให้ชำระค่าค่าธรรมเนียม (ถ้ามี) แล้วให้ชำระค่าบริการสินเชื่อ ดอกเบี้ยและต้นเงินกู้ตามลำดับ

8. ความไม่เป็นธรรมในแนวทางปรับโครงสร้างหนี้ของ ธกส.

นอกจากสัญญาสินเชื่อ ธกส. จะมีลักษณะที่ ‘ไม่เป็นธรรม’ หลายประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว เมื่อเกษตรกร ประสบปัญหาการชำระหนี้ ไม่สามารถจ่ายคืนได้ตามกำหนดเวลา แนวทางในการปรับโครงสร้างหนี้ของ ธกส. บาง ประการก็นับว่า ‘ไม่เป็นธรรม’ เช่นกัน เนื่องจากสุดท้ายแล้วสิ่งที่จะนำไปสู่การเพิ่มภาระหนี้สินในระยะยาว ไม่ เอื้อต่อการลดภาระหนี้ของเกษตรกรลงได้สำเร็จ ลักษณะที่ไม่เป็นธรรมเหล่านี้มีอาทิ

8.1 การต่ออายุสัญญาเงินกู้โดย ‘อัตโนมัติ’

รายงานเบิกเงินกู้ ธกส. (ซึ่งมีผลใช้บังคับเทียบเท่าสัญญาเงินกู้) มีข้อความที่ระบุว่า ธนาคารจะต่ออายุ รายงานฉบับนี้ออกไปอีกหนึ่งปี “กรณีที่มีการชำระดอกเบี้ยครบถ้วนตามงวดชำระที่ธนาคารเคยอนุมัติ”

ข้อ 4 กรณีที่หนี้เงินกู้ตามรายงานเบิกเงินกู้ฉบับนี้ถึงกำหนดชำระและข้าพเจ้าได้ชำระดอกเบี้ยครบถ้วนตามงวดชำระในรายงานเบิกเงินกู้ฉบับนี้ ธนาคารจะอนุมัติให้ต่ออายุรายงานเบิกเงินกู้ฉบับนี้ออกไปอีกหนึ่งปีนับแต่วันถึงกำหนดตามรายงานเบิกเงินกู้หรือตามกำหนดเวลาที่ธนาคารขยายออกไปครั้ง สุดท้ายกรณีที่มีการชำระดอกเบี้ยครบถ้วนตามงวดชำระที่ธนาคารเคยอนุมัติ ให้ต่ออายุรายงานเบิกเงินกู้แต่ต้องไม่เกินระยะเวลาตามหนังสือเงิน ข้าพเจ้า ตกลงและยินยอมรับว่ายังคงเป็นหนี้เงินกู้ตามรายงานเบิกเงินกู้ฉบับนี้ทุกประการ

เงื่อนไขดังกล่าวหากมองอย่างผิวเผินดูจะเป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ เนื่องจากได้รับอนุมัติให้ต่ออายุสัญญา โดยอัตโนมัติ แต่ในความเป็นจริงไม่ใช่ข้อสัญญาที่เป็นธรรม เนื่องจากปิดโอกาสในการต่อรองของลูกหนี้ ลูกหนี้อาจไม่ประสงค์ที่จะต่ออายุสัญญาออกไปอีกเลย เนื่องจากสามารถชำระเงินต้นได้เต็มจำนวน หรือรู้ตัวว่าไม่อาจชำระหนี้ได้ จึงอยากเจรจากับธนาคารเพื่อลดภาระหนี้รวมทั้งหมด (haircut) หรือเจรจาลดอัตราดอกเบี้ยลงก่อนที่จะต่ออายุสัญญา การต่ออายุแบบ ‘อัตโนมัติ’ เช่นนี้จึงไม่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้นำมาต่อรองใดๆ อย่างสิ้นเชิง

8.2 โครงการพักชำระหนี้ของ ธกส. ไม่ช่วยแบ่งเบาภาระหนี้ให้กับเกษตรกรได้ในระยะยาว

โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรของ ธกส. ที่ผ่านมาใช้วิธีลดอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินต้นบางส่วน และขยายระยะเวลาชำระต้นเงินกู้ออกไป 3 ปี โดยเกษตรกรยังต้องชำระดอกเบี้ยตามกำหนดเดิม และธนาคารยังคงเดินหน้าคำนวณดอกเบี้ยตามยอดเงินต้นคงค้างต่อไป¹⁰²

ในเมื่อเกษตรกรที่ประสบปัญหาการชำระหนี้แทบทั้งหมดมาจากการที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการชำระคืนเงินต้นเมื่อครบกำหนดชำระ โครงการพักชำระหนี้ดังกล่าวจึงไม่อาจช่วยลดภาระหนี้สินของเกษตรกรในระยะยาวได้ เพราะเพียงแต่ให้เกษตรกรหยุดชำระหนี้ชั่วคราว แต่ยังคงคิดดอกเบี้ยสะสมอยู่ สุดท้ายเกษตรกรต้องกู้เงินมากขึ้นเพื่อมา ‘โปะ’ หนี้เก่า กลายเป็นว่ามีภาระหนี้เพิ่มขึ้น โครงการพักชำระหนี้จึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการ ‘ปรับโครงสร้างหนี้’ ที่ลูกหนี้ได้ประโยชน์ในระยะยาว สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Suchanun (2004) ซึ่งได้อ้างถึงในส่วนก่อนหน้า

8.3 ธกส. ไม่มีนโยบาย haircut หนี้ เงินต้นไม่มีวันลดลง ทำให้ภาระหนี้สินเรื้อรังต่อไป

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ ธกส. พบว่า การตัดยอดเงินต้นค้างชำระและดอกเบี้ยบางส่วนเป็นหนี้สูญ (haircut) ไม่เคยอยู่ในนโยบายปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคาร ทั้งที่การ haircut เป็นกลไกการปรับโครงสร้างหนี้ปกติของสินเชื่อภาคเกษตร อาทิ สินเชื่อส่วนบุคคล ไปจนถึงสินเชื่อธุรกิจขนาดใหญ่ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปย่อมอยากได้เงินสดคืนมาจำนวนหนึ่งอย่างเป็นกอบเป็นกำ แลกกับการตัดหนี้สูญบางส่วน

การที่ ธกส. ไม่เคยมีนโยบาย haircut หนี้ ส่งผลให้เกษตรกรจำนวนมากต้องตกอยู่ในวังวนหนี้สิน ภาระหนี้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อยๆ ไม่สิ้นสุด เนื่องจากดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าเกษตรกรที่ประสบปัญหาหนี้แทบทั้งหมดไม่สามารถชำระ *เงินต้น* ได้ การที่ธนาคารไม่ยอม haircut หรือแตะต้องเงินต้นเลย ซึ่งเงินต้นนี้ย่อมต้องคิดดอกเบี้ยสะสมทับไปเรื่อยๆ จึงเท่ากับเป็นการสะสมแทนที่จะช่วยสะสางปัญหาให้กับเกษตรกร อีกทั้งยังสะท้อนว่า ธกส. อาจดำเนิน

¹⁰² ไทยพับลิก้า, “ธ.ก.ส. แจงพักหนี้ 3 ปี เฉพาะเงินต้น – ลูกหนี้ได้รับส่วนลด ดบ. 3% ย้ำทุกรายมีสิทธิใช้ “สินเชื่อชะลอขายข้าว,” 2 สิงหาคม 2018, <https://thaipublica.org/2018/08/debt-settlement-temporary-baac/>

กิจการโดยมี 'ยอดสินเชื่อคงค้าง' เป็นตัวชี้วัดในการดำเนินธุรกิจ (KPI) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ขัดแย้งกับประโยชน์ของ
เกษตรกร

บทที่ 4

4. บทสรุป

การศึกษาในครั้งนี้ ช่วยให้เห็นภาพของโครงสร้างรายรับรายจ่ายของครัวเรือนเกษตร ทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร โครงสร้างต้นทุนการทำเกษตร โดยเฉพาะการทำนา และกรณีศึกษากระแสเงินสด (Cash flow) ของครัวเรือนใน 3 รูปแบบ ได้แก่ ครัวเรือนที่มีลักษณะครัวเรือนแหวกกลาง (Skipped generation) มีรายได้จากการทำนาและเงินโอนจากลูกหลานและรัฐบาลมาจุนเจือ ครัวเรือนเกษตรกรุ่นกลางที่มีการทำเกษตรผสมผสานและมีรายได้จากทางอื่น และครัวเรือนที่มีรายได้จากการทำนาเป็นหลัก แต่มีการจัดการด้านการกู้ยืมเงินมาลงทุนและกระแสเงินสดของครัวเรือนได้ค่อนข้างสอดคล้องกัน เราสามารถถอดบทเรียนได้ ดังนี้ *ประการแรก* ครัวเรือนที่มีหนี้สินในสถานะที่ยอมรับได้ คือ มีกระแสเงินสดหมุนเข้าออกที่สอดคล้องกัน ขยายตัวได้ใช้หนี้ทันที่ แม้จะยังไม่ครบกำหนด จะสามารถจัดการหนี้สินที่มีอยู่ได้ หากปล่อยหนี้ทิ้งไว้ จะไม่สามารถใช้คืนได้ เพราะเงินจะถูกเอาไปใช้ในสิ่งอื่น(ที่อาจจะแรงกว่า) อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จจากการขยายตัวไม่ได้ตามที่คาดไว้เนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือสถานการณ์ที่ไม่ได้เตรียมการรับมือไว้ก็มีส่วนทำให้ผิมนัดชำระหนี้ และมียอดหนี้สะสมพอกพูนได้ *ประการที่สอง* การมีรายได้จากหลายทาง หรือการ diversify income เป็นกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยงอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะมาจากพืชที่มีรอบการผลิตสั้น หรืองานนอกภาคเกษตรที่มีกระแสเงินสดไหลเข้าสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถบริหารกระแสเงินสดไหลเข้าออกได้สอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น

การแก้ปัญหาหนี้สินในแนวทางปรับโครงสร้างหนี้ นั้น ในกรณีของ ธกส. ยังมีความไม่เป็นธรรมในบางประเด็น เช่น การต่ออายุสัญญาเงินกู้โดยอัตโนมัติ เป็นการปิดโอกาสการเจรจาของลูกหนี้ โครงการพักชำระหนี้มีได้ช่วยแบ่งเบาภาระหนี้ให้เกษตรกรได้ในระยะยาว เกษตรกรยังต้องชำระดอกเบี้ยตามเดิม และเป็นดอกเบี้ยตามยอดเงินต้นที่ค้างต่อไป นอกจากนี้ การที่ ธกส. ไม่มีนโยบาย haircut ส่งผลให้ลูกหนี้ต้องกู้หนี้ใหม่ไปใช้ก่อนเก่าจนเป็นภาระหนี้สินเรื้อรัง ทั้งที่การทำ haircut เป็นนโยบายปรับโครงสร้างหนี้ปกติของสินเชื่อธนาคาร โดยเฉพาะในภาคธุรกิจ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสัญญาสินเชื่อของ ธกส. ยังพบความไม่เป็นธรรมในหลายประเด็น ได้แก่ ลูกหนี้ไม่ได้รับสำเนาสัญญาเงินกู้ ธนาคารสามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสำคัญในสัญญาเงินกู้ได้โดยไม่ต้องแจ้งลูกหนี้ล่วงหน้า กำหนดให้ลูกหนี้ขออนุญาตธนาคารในการขอกู้เงินจากผู้อื่น มีการเรียกหลักประกันอย่างไม่โปร่งใส และบังคับให้ทำประกัน และยังมีลักษณะไม่เป็นธรรมด้านการเปิดเผยข้อมูล เช่น เปิดเผยเพียงอัตราดอกเบี้ย และอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง แต่ไม่อธิบายวิธีการคำนวณและจำนวนวันที่ใช้ในการคิดดอกเบี้ย ไม่ระบุค่าบริการและเบี้ยปรับทั้งหมดที่ธนาคารอาจเรียกเก็บ ไม่ระบุรายละเอียดหลักประกัน และไม่ระบุข้อกำหนดสำหรับการมีผู้ค้ำประกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเตรียมออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งจะมีส่วนช่วยแก้ไขความไม่เป็นธรรมได้ดีขึ้น

บรรณานุกรม

อ้างอิง

Krislert Samphantharak and Robert Townsend (2010) “Households as Corporate Firms”, Cambridge University Press.

Suchanan Tambunlertchai (2004). “The Government’s Helping Hand: A Study of Thailand’s Agricultural Debt Moratorium”, Senior Honors thesis, Department of Economics, Harvard College, Massachusetts.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2559) “ภาวะหนี้สินเกษตรกร และแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานของกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 122 พฤศจิกายน 2559

ไทยพับลิก้า, “ธ.ก.ส. แจงพักหนี้ 3 ปี เฉพาะเงินต้น – ลูกหนี้ได้รับส่วนลด ดบ. 3% ย้ำทุกรายมีสิทธิใช้สินเชื่อดีต่อขายข้าว,” 2 สิงหาคม 2018, <https://thaipublica.org/2018/08/debt-settlement-temporary-baac/>

หนังสือเวียน ธปท. ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561,

https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Documents/หนังสือเวียนนำส่ง%20พ.ร.บ.120.pdf

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเรื่อง “ตลาดอินทรีย์ของชาวนาภาคกลาง”

โดย

ดร.อาภา หวังเกียรติ

ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

และ

อ.สมภาพ ดอนดี

วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

เดือนมีนาคม 2562

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

และมูลนิธิชีวิตไท (Local Act)

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน

สู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

โครงการศึกษาเรื่อง “ตลาดอินทรีย์ของชาวนาภาคกลาง”

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน สู่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

นักวิจัย: ดร.อาภา หวังเกียรติ
ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต

ผู้ช่วยนักวิจัย: อ.สมภาพ ดอนดี วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 พื้นที่ศึกษา	2
1.4 วิธีการศึกษา	2
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	2
บทที่ 2 สถานการณ์ของเกษตรกรอินทรีย์และตลาดอินทรีย์	
2.1 การเพิ่มขยายตัวของพื้นที่การทำเกษตรอินทรีย์ โอกาสทางการตลาดอินทรีย์	3
2.2 ตลาดสินค้าอินทรีย์ไทยส่งออกต่างประเทศเป็นหลัก	6
บทที่ 3 นโยบายส่งเสริมตลาดอินทรีย์ของประเทศไทย	
3.1 แผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ	9
3.2 โครงการส่งเสริมข้าวอินทรีย์และตลาดอินทรีย์ข้าว	14
บทที่ 4 ตลาดและช่องทางตลาดอินทรีย์ของประเทศไทย	21
บทที่ 5 มาตรฐานเกษตรอินทรีย์และการตลาด	27
บทที่ 6 กรณีศึกษาตลาดอินทรีย์	
6.1 วิสาหกิจชุมชนกลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ อำเภออุ้มผาง จังหวัดสุพรรณบุรี	30
6.2 กลุ่มเกษตรอินทรีย์สนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา	40
6.3 บริษัท ฟาร์มโตะ (Farmto) ไทยแลนด์ จำกัด	57
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
7.2 บทสรุป	62
7.2 ข้อเสนอแนะ	63

ตลาดอินทรีย์ของชาวนาภาคกลาง

ตลาดอินทรีย์ชาวนา...โอกาสและความหวัง

อาภา หวังเกียรติ¹⁰³

สมภพ ดอนดี¹⁰⁴

2. บทนำ

2.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตลาดอินทรีย์ประเทศไทยมีการเติบโตและขยายตัวต่อเนื่องมาจากการที่เกษตรกรปรับเปลี่ยนไปทำการเกษตรอินทรีย์ ซึ่งเป็นการแสวงหาทางเลือกใหม่ในการทำการเกษตรที่ยั่งยืนไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมมาเป็นเวลากว่า 30 ปีแล้ว ตั้งแต่ปี 2532 ที่ได้มีการรวมตัวขององค์กรชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่สนใจในการพัฒนาระบบเกษตรกรรมทางเลือก จัดตั้งเป็นเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก จนกระทั่งปลายปี 2535 ที่ประชุมใหญ่สมัชชาเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก ได้ประกาศจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการของขบวนการเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยว่า เกษตรอินทรีย์ ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศ วิถีชีวิตชุมชน และสร้างการพึ่งตนเองของเกษตรกรรายย่อย เป็นแนวทางการทำการเกษตรทางเลือกที่สำคัญ รวมทั้งกระแสดำเนินตัวของผู้บริโภคที่ตระหนักถึงพิษภัยและโรคร้ายความเจ็บป่วยที่เกิดจากการบริโภคสินค้าเกษตรที่มีสารพิษตกค้าง และการตื่นตัวของปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากเกษตรกรรมแบบเคมี ทั้งดิน น้ำ ภูมิอากาศ ระบบนิเวศ และอื่นๆ จึงเกิดกลุ่มผู้บริโภคที่มีความต้องการและสนใจที่จะเลือกซื้อสินค้าและผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์มากขึ้น ทำให้มีหลายส่วนหลายหน่วยงานรวมถึงผู้ประกอบการเริ่มเข้ามาสนใจและให้ความสำคัญในการพัฒนาช่องทางการตลาด จัดระบบและพัฒนาตลาดสินค้าอินทรีย์มากขึ้น

ถึงแม้ว่าตั้งแต่ระยะแรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน ตลาดอินทรีย์ส่งออกต่างประเทศจะเป็นตลาดหลักของสินค้าและผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ โดยที่มีจำนวนกลุ่มผู้ประกอบการสินค้าอินทรีย์ส่งออกไม่มาก ในขณะที่การขยายตัวและเติบโตของผู้ประกอบการในธุรกิจและสินค้าอินทรีย์ในประเทศยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทั้งในด้านการผลิต การแปรรูป และ การตลาด เพื่อตอบสนองต่อความตื่นตัวของผู้บริโภคต่อสินค้าอินทรีย์ ประกอบกับการแสวงหาทางรอดจากภาวะหนี้สินและผลกระทบสุขภาพของเกษตรกรเอง ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนจากการทำเกษตรแบบเคมีมาสู่เกษตรอินทรีย์มากขึ้น ส่งผลให้มีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกเกษตรอินทรีย์ของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยในประเทศเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน แต่เกษตรกรอินทรีย์รายย่อยก็ยังไม่แตกต่างกับเกษตรกรรายย่อยทั่วไปที่ยังต้องขายสินค้าผ่านคนกลาง ทั้งนี้หากเกษตรกรรายย่อยที่ทำการผลิตแบบอินทรีย์สามารถรวมกลุ่มร่วมกันพัฒนาตลาดเพื่อขายผลผลิตอินทรีย์ของตนเองได้ ก็จะทำให้วงจรการผลิตและการตลาดครบวงจร อันจะนำไปสู่การสร้างหลักประกันของการผลิตและสร้างความยั่งยืนให้กับระบบเศรษฐกิจชุมชนแบบอินทรีย์

¹⁰³ ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

¹⁰⁴ วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

1.2 วัตถุประสงค์ งานศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

4. ศึกษารูปแบบ กระบวนการจัดการ กลยุทธ์ช่องทางการตลาด และปัญหาอุปสรรคของการทำตลาดอินทรีย์ของเกษตรกร
5. ศึกษานโยบายของรัฐและวิเคราะห์รูปแบบ กระบวนการบริหารจัดการตลาด ปัญหาและอุปสรรคของตลาดอินทรีย์ ของเกษตรกร
6. เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและกลไกหนุนเสริม “ตลาดอินทรีย์” ของเกษตรกร

1.3 พื้นที่ศึกษา : การศึกษาใช้กรณีศึกษาการทำตลาดอินทรีย์ 3 กรณี โดยคัดเลือกจากกลุ่มเกษตรกรที่ทำการตลาดอินทรีย์ในพื้นที่ภาคกลาง จำนวน 2 พื้นที่ และ กรณีศึกษาจากการทำตลาดอินทรีย์ผ่านระบบออนไลน์อีก 1 กรณี ได้แก่

- 1) วิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์อุ้มทอง อำเภอยู่งทอง จังหวัดสุพรรณบุรี
- 2) กลุ่มเกษตรอินทรีย์สนามชัยเขต อำเภอสยามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา
- 3) บริษัท ฟาร์มโตะ (ไทยแลนด์) จำกัด

1.4 วิธีการศึกษา

4. การศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตลาดอินทรีย์ และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับตลาดอินทรีย์
5. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) ผู้จัดการหรือผู้ประสานงานตลาดของแต่ละกรณีศึกษา

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้อมูลสถานการณ์ตลาดอินทรีย์ของชาวนาทั้งภาพรวมและระดับพื้นที่ ตลอดจนนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับตลาดอินทรีย์
2. ข้อมูล ปัญหา อุปสรรค เงื่อนไขโอกาส และปัจจัยต่างๆ ในการส่งเสริมและพัฒนาตลาดอินทรีย์ของชาวนา
3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาตลาดอินทรีย์ของชาวนา

บทที่ 2

2. สถานการณ์ของเกษตรอินทรีย์และตลาดอินทรีย์

2.1 การเพิ่มขยายตัวของพื้นที่การทำเกษตรอินทรีย์ โอกาสทางการตลาดอินทรีย์

จากรายงาน The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2018 ที่จัดพิมพ์โดยสถาบันวิจัยเกษตรอินทรีย์ (Research Institute of Organic Agriculture - FiBL) และสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movement-IFOAM)¹⁰⁵ ในปี 2560 ตลาดอินทรีย์โลกมีมูลค่าเกือบ 90,000 ล้านยูโร และทั้งโลกมีพื้นที่เกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานใน 178 ประเทศ รวมกันกว่า 436.25 ล้านไร่ มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น 20% โดยเพิ่มขึ้นกว่า 73 ล้านไร่ เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2559 ที่โลกมีพื้นที่เกษตรอินทรีย์ 361.25 ล้านไร่ จำนวนเกษตรกรอินทรีย์โลกก็เพิ่มขึ้น 5% จาก 2.7 ล้านครอบครัว ในปี 2559 เป็น 2.9 ล้านครอบครัว ในปี 2560

สำหรับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2551-2560 พื้นที่การทำเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน มีอัตราการขยายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นในปี 2555 (หลังจากที่มีมหาอุทกภัยใหญ่ น้ำท่วมในพื้นที่ภาคกลางในปลายปี 2554) ที่มีพื้นที่การทำเกษตรอินทรีย์ลดลง โดยในปี 2560 ไทยมีพื้นที่เกษตรอินทรีย์ที่มีการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ประมาณ 570,410 ไร่ :เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่เกษตรอินทรีย์ในปี 2559 ที่มีเพียง 357,429 ไร่ พบว่ามีอัตราการขยายของพื้นที่เกษตรอินทรีย์เพิ่มสูงขึ้นถึง 59.59% แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 1 และรูปที่ 1¹⁰⁶¹⁰⁷ ตาม แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมดในประเทศไทย พบว่าพื้นที่เกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ดังกล่าวก็ยังมีสัดส่วนน้อยมาก ๆ คิดเป็นเพียง 0.41 % ของพื้นที่เกษตรทั้งหมด

ในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยน่าจะมีพื้นที่ทำการเกษตรอินทรีย์มากกว่าในรายงานของสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ เพราะประเทศไทยมีการทำเกษตรอินทรีย์แบบพึ่งพาตนเองของเกษตรกรอินทรีย์รายย่อยจำนวนมากที่ไม่ได้รับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จากหน่วยงานรับรอง แต่เป็นการผลิตเพื่อบริโภคก่อนในครัวเรือนเป็นหลัก ส่วนที่เหลือจึงนำมาขายในตลาดท้องถิ่น อีกทั้งยังมีเกษตรกรอินทรีย์จำนวนมากที่ใช้ระบบการรับรองแบบชุมชนมีส่วนร่วมที่ขายผลผลิตในตลาดท้องถิ่นและตลาดในประเทศ ยังไม่ได้นับรวมอยู่ในพื้นที่เกษตรอินทรีย์ในรายงานดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทยโอกาสที่เกษตรกรรายย่อยจะปรับเปลี่ยนมาทำการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ก็น่าจะยังมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก็เป็นโอกาสทางการตลาดอินทรีย์ที่จะขยายและพัฒนาเพิ่มมากขึ้นในอนาคตด้วย

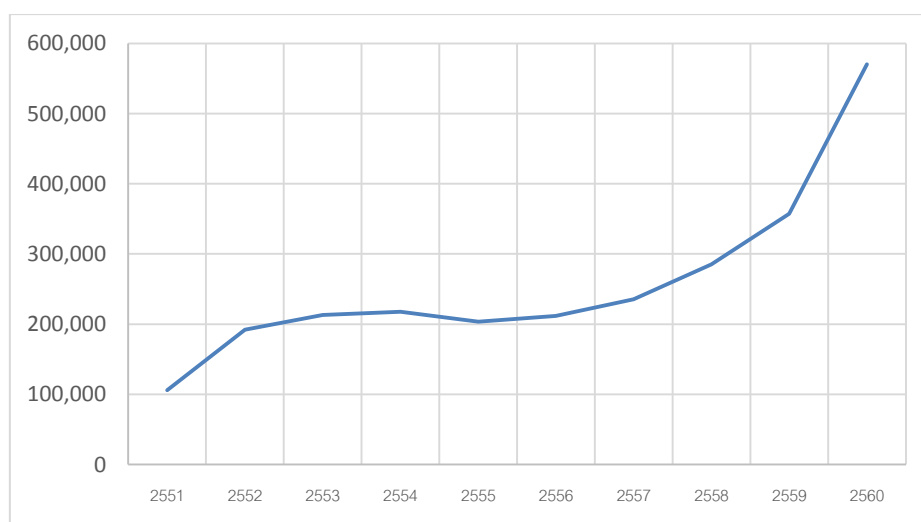
¹⁰⁵ FiBL & IFOAM International (2019)The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2018 : <http://organic-world.net/yearbook/yearbook-2018.html>

¹⁰⁶ <https://www.ifoam.bio/en/current-statistics>

¹⁰⁷ <https://statistics.fibl.org/about.html>

ตารางที่ 1 พื้นที่เกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานของประเทศไทย ปี 2551-2560¹⁰⁸

ปี พ.ศ.	พื้นที่เกษตรอินทรีย์		
	ได้รับการรับรองมาตรฐาน (ไร่)	อัตราการ การเพิ่มขึ้น (%)	เปรียบเทียบกับ พื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ (%)
2551	105,967		0.09
2552	192,220	81.40	0.16
2553	212,995	10.81	0.17
2554	217,681	2.20	0.18
2555	203,606	-6.47	0.16
2556	211,498	3.88	0.17
2557	235,523	11.36	0.17
2558	284,918	20.97	0.21
2559	357,429	25.45	0.26
2560	570,410	59.59	0.41



รูปที่ 1 : จำนวนพื้นที่เกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานประเทศไทย (ไร่) ปี พ.ศ. 2551-2560

จากข้อมูลของสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ ประเทศไทยเริ่มจากผู้ส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเมื่อปี พ.ศ. 2550 เพียง 1 ราย ผู้ดำเนินการอินทรีย์ 1 ราย และผู้ผลิตอินทรีย์

¹⁰⁸ https://statistics.fibl.org/world/area-world.html?tx_statisticdata_pi1%5Bcontroller%5D=Element2Item&cHash=f367262839ab9ca2e7ac1f333fbb1ca2

3,545 ราย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2560 มีจำนวนผู้ส่งออกสินค้าอินทรีย์ จำนวน 51 ราย ผู้ดำเนินการสินค้าอินทรีย์ 291 ราย และจำนวนเกษตรกรอินทรีย์ เป็น 38,120 ราย เป็นที่น่าสังเกตว่าในระหว่างปี 2557-2560 มีการขยายเพิ่มจำนวนเกษตรกรอินทรีย์ถึง 28,159 ราย (จาก 9,961 ราย ในปี 2557) และผู้ดำเนินการอินทรีย์เพิ่มขึ้น 74 ราย ในขณะที่จำนวนผู้ส่งออกอินทรีย์ยังมีจำนวนเท่าเดิม 51 ราย มีโอกาสเป็นไปได้ที่ผู้ส่งออกอินทรีย์เหล่านั้น ส่วนใหญ่น่าจะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีศักยภาพและสามารถเข้าถึงตลาดส่งออกได้ ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 2¹⁰⁹

ตารางที่ 2 จำนวนผู้ส่งออก ผู้ดำเนินการ และผู้ผลิตเกษตรกรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน

ปี พ.ศ.	จำนวน (ราย)		
	ผู้ส่งออกอินทรีย์	ผู้ดำเนินการอินทรีย์	ผู้ผลิตอินทรีย์
2551	1	1	3,545
2552	-	-	5,358
2553	-	-	7,405
2554	-	-	7,405
2555	-	-	7,189
2556	-	166	9,279
2557	51	217	9,961
2558	51	218	13,154
2559	51	291	15,670
2560	51	291	38,120

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล

โดยภาพรวมจะเห็นว่ายังมีแนวโน้มการขยายตัวเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนพื้นที่ จำนวนเกษตรกรผู้ผลิต ตลอดจนผู้ดำเนินการ ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานเกษตรกรอินทรีย์ทั้งในระดับโลกและในประเทศไทย จึงเป็น

¹⁰⁹ [https://statistics.fibl.org/world/operator-](https://statistics.fibl.org/world/operator-world.html?tx_statisticdata_pi1%5Bcontroller%5D=Element2Item&cHash=935c97b37cdd0875056cdac4686d00)

[world.html?tx_statisticdata_pi1%5Bcontroller%5D=Element2Item&cHash=935c97b37cdd0875056cdac4686d00](https://statistics.fibl.org/world/operator-world.html?tx_statisticdata_pi1%5Bcontroller%5D=Element2Item&cHash=935c97b37cdd0875056cdac4686d00)

โอกาสที่เกษตรกรอินทรีย์รายย่อยจะพัฒนาและยกระดับตนเองจากผู้ผลิตไปสู่ผู้ประกอบการที่มีตลาดอินทรีย์ของตนเองได้ในอนาคต

2.2 ตลาดสินค้าอินทรีย์ไทยส่งออกต่างประเทศเป็นหลัก

จากการศึกษาของศูนย์พัฒนาเกษตรอินทรีย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช¹¹⁰ พบว่า ตลาดสินค้าอินทรีย์ไทยในปี 2557 มีมูลค่ารวม 2,331.55 ล้านบาท เป็นตลาดส่งออกถึง 77.9% (1,817.10 ล้านบาท) : สินค้าอินทรีย์ที่ส่งออกมากที่สุด ได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูป และ ข้าวอินทรีย์ โดยมีมูลค่าการส่งออก 12,001.00 ล้านบาท และ 552.25 ล้านบาท คิดเป็น 66.1% และ 30.4% ตามลำดับ ตลาดส่งออกสินค้าอินทรีย์ที่สำคัญที่สุดของไทย คือ ภูมิภาคยุโรป รองลงมาคือ อเมริกาเหนือ ส่วนตลาดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียน ก็เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ สำหรับตลาดสินค้าอินทรีย์ภายในประเทศมีเพียง 22.1 % (514.45 ล้านบาท)

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย¹¹¹ ประเมินว่าในปี 2561 มูลค่าของตลาดสินค้าอินทรีย์ไทยมีอยู่ประมาณ 2,700-2,900 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นตลาดอินทรีย์ต่างประเทศร้อยละ 70 ของมูลค่าตลาดรวม และตลาดอินทรีย์ในประเทศร้อยละ 30 ของมูลค่าตลาดรวม ประเภทของสินค้าอินทรีย์กว่าร้อยละ 80 จะเป็นกลุ่มอาหารและเครื่องดื่ม ส่วนอีกร้อยละ 20 เป็นผลิตภัณฑ์อินทรีย์ที่ไม่ใช่อาหาร เช่น แชมพู สบู่ สิ่งทอ เป็นต้น นอกจากนี้ยังคาดว่าจากพฤติกรรมผู้บริโภคที่หันมาตระหนักและใส่ใจกับสุขภาพมากขึ้น ประกอบกับนโยบายของรัฐที่สนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนด้านเกษตรอินทรีย์มากขึ้น จะส่งผลให้ตลาดสินค้าอินทรีย์ไทยมีแนวโน้มเติบโตได้ดี ประเมินการณ์ว่าในปี 2564 มูลค่าน่าจะสูงถึง 5,400 ล้านบาท

จากการประเมินยังพบว่าตลาดอินทรีย์ส่วนใหญ่ในประเทศไทย ยังเป็นสินค้าอินทรีย์ต้นน้ำที่ยังไม่ผ่านการแปรรูป เช่น พืช ผัก และผลผลิตอื่นๆ จากระบบเกษตรอินทรีย์ และสินค้าอินทรีย์กลางน้ำที่มีการแปรรูปขั้นกลาง เช่น อาหารแปรรูป อาหารพร้อมทานพร้อมดื่ม ซึ่งผู้ประกอบการตลาดอินทรีย์ทั้ง 2 ประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็น เกษตรกรรายย่อย วิสาหกิจชุมชน กลุ่มเกษตรกร ผู้ประกอบการที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง ส่วนสินค้าอินทรีย์ปลายน้ำที่มีการแปรรูปขั้นสูง เช่น กลุ่มอาหาร Super food อาหารทางการแพทย์ อาหารเสริม วิตามิน และสารสกัดต่างๆ ยังมีผู้ประกอบการน้อยมาก ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์ตลาดสินค้าอินทรีย์

	ตลาดสินค้าอินทรีย์		
	ต้นน้ำ	กลางน้ำ	ปลายน้ำ
ความหลากหลาย	ปานกลาง	น้อย	น้อยมาก

¹¹⁰ ศูนย์พัฒนาเกษตรอินทรีย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2558) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและจัดทำข้อมูลสถานการณ์การผลิตและการตลาดสินค้าอินทรีย์ เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

¹¹¹ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, สิงหาคม 2561, ตลาดออร์แกนิก ธุรกิจสร้างเงิน SME ไทย

ของสินค้า			
นวัตกรรมของสินค้า	น้อย	ปานกลาง	สูง
มูลค่าสินค้า/หน่วย	น้อย	ปานกลาง	สูง
ลักษณะของ กลุ่มผู้ประกอบการ	<ul style="list-style-type: none"> • เกษตรกร/กลุ่มวิสาหกิจชุมชน • กลุ่ม SME • ผู้ประกอบการค้าปลีกรายเล็ก ราย กลาง 	<ul style="list-style-type: none"> • กลุ่มวิสาหกิจชุมชน/แม่บ้าน เกษตรกร • ผู้ประกอบการร้านอาหาร • ผู้ประกอบการค้าปลีกรายเล็ก-รายใหญ่ 	<ul style="list-style-type: none"> • ผู้ประกอบการรายใหญ่ • บริษัทข้ามชาติ • ธุรกิจค้าปลีกรายใหญ่ • กลุ่มโรงพยาบาล
จำนวนผู้ผลิตสินค้า	มาก	ปานกลาง	น้อย
การแข่งขันในตลาด	สูง	ปานกลาง	น้อย

ที่มา: ศูนย์วิจัยกสิกรไทย¹¹²

หมายเหตุ : ต้นน้ำ = สินค้าอินทรีย์ที่ยังไม่แปรรูป เช่น อาหารสดต่างๆ

กลางน้ำ = สินค้าอินทรีย์แปรรูปชั้นกลาง เช่น กลุ่มอาหารแปรรูป อาหารพร้อมทาน เครื่องดื่ม

ปลายน้ำ = สินค้าอินทรีย์แปรรูปชั้นสูง เช่น กลุ่มอาหาร Super food อาหารทางการแพทย์ อาหารเสริม วิตามิน และสารสกัดต่าง

สำหรับตลาดส่งออกสินค้าอินทรีย์ถึงแม้จะเป็นตลาดใหญ่และมีศักยภาพ แต่ก็มีความจำเป็นต้องได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับสากลที่ได้รับการยอมรับตามแต่เงื่อนไขของประเทศผู้ซื้อ อีกทั้งการส่งสินค้าออกไปขายต่างประเทศมักจะต้องการสินค้าในปริมาณมากเพื่อให้เหมาะสมกับการขนส่ง ตลาดสินค้าอินทรีย์ในช่องทางนี้จึงสอดคล้องเฉพาะกับเกษตรกรอินทรีย์รายใหญ่ที่มีทุนและปัจจัยการผลิตจำนวนมาก ตลอดจนมีเป้าหมายผลิตในเชิงการค้า ทั้งเงื่อนไข ทุนทรัพย์ ที่ดิน และการรับรองมาตรฐานสากล ทำให้เกษตรกรรายย่อยยากที่จะเข้าถึงการตลาดอินทรีย์ประเภทนี้ได้ด้วยตนเอง

¹¹² อ้างแล้ว

บทที่ 3

3. นโยบายส่งเสริมตลาดอินทรีย์ของประเทศไทย

3.1 แผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ

3.1.1 แผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550-2554

นโยบายการส่งเสริมตลาดอินทรีย์ของประเทศไทย ยังเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ที่ได้มีการประกาศ "วาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์" ครั้งแรกของประเทศไทยขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม 2548 ซึ่งได้มีการกำหนดให้เรื่องตลาดอินทรีย์เป็นหนึ่งในห้าของวาระดังกล่าว โดยมีการตั้งเป้าหมายให้เพิ่มปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้ได้ 100% ในช่วงระยะเวลา 4 ปี ตั้งแต่ ปี 2549 ถึง ปี 2552 ถึงแม้ว่าวาระนี้ได้หยุดไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี พ.ศ. 2549 แต่ก็ยังมีการต่อเนื่องในการจัดทำแผนปฏิบัติเกษตรอินทรีย์ระดับประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติครั้งแรกขึ้น เมื่อ ปี 2550 เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550-2554 ซึ่งได้รับความเห็นชอบอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ ปี 2551 แต่เมื่อสิ้นสุดแผนในปี 2555 ก็ไม่ได้มีการจัดทำแผนมารองรับต่อ จนกระทั่งปี 2560 คณะรัฐมนตรีจึงได้เห็นชอบยุทธศาสตร์การพัฒนาอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564¹¹³

สำหรับในแผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติฉบับที่ 1 ระหว่างปี 2552 - 2554 ด้านการตลาดอินทรีย์นั้น มีการกำหนดยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการเกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์ด้วยมาตรการ 3 ด้าน ตั้งแต่การสร้างเครือข่าย การพัฒนาระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทย และการพัฒนาตลาดสู่สากล ดังนี้

- การพัฒนาการผลิตและเครือข่ายทั้งระบบเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง โดยสนับสนุนการสร้างและเชื่อมโยงเครือข่ายเกษตรกร สถาบันเกษตรกรและเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ให้มีความเข้มแข็ง
- การพัฒนาระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทย โดยศึกษาทบทวนและพัฒนาระบบมาตรฐานและการตรวจรับรองของประเทศให้เป็นระบบ และเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภคทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- การพัฒนาการตลาดสู่สากล โดยจัดทำแผนประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับสินค้าเกษตรอินทรีย์อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ในยุทธศาสตร์การยกระดับของกลุ่มเกษตรอินทรีย์วิถีพื้นบ้าน ได้มีการกำหนดมาตรการการพัฒนาช่องทางการตลาดรองรับผลผลิตส่วนเกิน ด้วยการพัฒนาและสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงทางการค้าและ

¹¹³ คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ (2560) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

การตลาดของสินค้าเกษตรอินทรีย์ โดยพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการที่จะนำผลิตภัณฑ์สินค้าอินทรีย์ในท้องถิ่นออกสู่ตลาด รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานของตลาดชุมชนและตลาดเชิงสถาบันอย่างต่อเนื่อง เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

ทั้งนี้ในการดำเนินการตามแผนได้มีการผลักดันโครงการนำร่องเพื่อขับเคลื่อนการบูรณาการการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เพื่อขับเคลื่อนในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ จำนวน 2 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการบูรณาการผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ในทุ่งกุลาร้องไห้เพื่อการส่งออก และ (2) โครงการบูรณาการเพื่อพัฒนามูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตรอินทรีย์ในภาคเหนือตอนบน (ข้าว ผัก และสมุนไพรอินทรีย์) เพื่อใช้พื้นที่ให้เกิดศักยภาพสูงสุด กระจายโอกาส และยกระดับ รายได้เกษตรกร รวมทั้งฟื้นฟูระบบนิเวศ

ต่อมาในปี 2553 - 2555 ได้มีการจัดทำโครงการบูรณาการพัฒนาการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์ เพื่อผลักดันให้เกิดการบูรณาการ การทำงานร่วมกัน มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่เกษตรอินทรีย์ 20,000 ไร่ ใน 17 จังหวัดของภาคเหนือตอนบน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ ภาคใต้ โดยมีสินค้าหลัก ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ ผัก ผลไม้และสมุนไพร ด้วยงบประมาณ 3 ปี (2553 - 2555) รวมทั้งสิ้น 193.268 ล้านบาท

สำหรับการสนับสนุนแผนพัฒนาและส่งเสริมตลาดสินค้าอินทรีย์ของกระทรวงพาณิชย์ ได้ดำเนินการในปี 2554 - 2558 มีเป้าหมายมุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางสินค้าเกษตรอินทรีย์ในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Organic Hub) โดยเน้นการแปรรูปสินค้าอินทรีย์เพื่อเพิ่มมูลค่า 3 ประเภท ได้แก่ (1) กลุ่มอาหาร (2) กลุ่มไม่ใช่อาหาร เช่น ฝ้าย เป็นต้น และ (3) กลุ่มบริการ เช่น ธุรกิจสปา ธุรกิจความงาม และ ร้านค้าสีเขียว (Green Shop) เป็นต้น ซึ่งแนวทางการดำเนินงานให้ ความสำคัญ ทั้งตลาดในประเทศและต่างประเทศ เช่น การจัดงาน รวมพลคนอินทรีย์ การจัด Organic & Natural Expo และ การจัดประชุม Organic Symposium เป็นต้น เมื่อสิ้นสุดแผนได้มีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการพัฒนาส่งเสริมการตลาดและการแปรรูป สำหรับเกษตรกรที่สามารถปรับเปลี่ยนการผลิตเป็นอินทรีย์ได้แล้ว มีการเสนอให้ใช้การส่งเสริมด้วยระบบพันธสัญญา (Contract Farming) และระบบสหกรณ์ เนื่องจากจะทำให้เกษตรกรที่อยู่ในโครงการมั่นใจว่ามีตลาดรองรับผลผลิต นอกจากผลิตเพื่อส่งออกแล้ว ยังสามารถขยาย การผลิตเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ เพื่อสุขอนามัยและคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย และเสนอแนะให้รัฐบาลให้ความคุ้มครองและสนับสนุนเกษตรกรรายย่อย ที่ปรับเปลี่ยนระบบการผลิตเป็นเกษตรอินทรีย์ (ข้าว) ให้ได้ผลตอบแทนที่สูงกว่าข้าวทั่วไป

ปรารภณาและคณะ¹¹⁴ ได้ประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (ปีพ.ศ.2551-2554) ซึ่งมีการจัดทำโครงการ 104 โครงการ ครอบคลุมเงินทั้งสิ้น 4,826 ล้านบาท และ ได้มีการขยายระยะเวลาแผนปฏิบัติการออกไปถึงปี 2555 แต่งบประมาณเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับจัดสรรในปี 2551 - 2554 เป็นวงเงินทั้งสิ้นเพียง 1,688 ล้านบาท แบ่งเป็น ปี 2551 จำนวน 639 ล้านบาท ปี 2552 จำนวน 444 ล้านบาท ปี 2553 จำนวน 147 ล้านบาท ปี 2554 จำนวน 169 ล้านบาท และ ปี 2555 จำนวน

¹¹⁴ ปรารภณา ยศสุข พงศกร กาวิชัย และเจษฎา มิ่งฉาย , เกษตรอินทรีย์ไทย: การประเมินผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ของเกษตรกร การประชุมวิชาการ การพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน ครั้งที่ 4 ประจำปี 2557 "Rethink : Social Development for Sustainability in ASEAN Community" 11-13 มิถุนายน 2557 https://cscd.kku.ac.th/uploads/proceeding/080714_094556.pdf

288 ล้าบาท ตามลำดับ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่างบประมาณดังกล่าวมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับจัดสรรจากรัฐ ประมาณปีละ 68,822.96 ล้านบาท ส่งผลให้โครงการตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ขยายผลได้ในพื้นที่จำกัด ต่อมา พรารณา และพงศกร¹¹⁵ ได้นำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมในการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่แนวปฏิบัติ ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายยังขาดมุมมองเชิงระบบที่จะนำไปสู่การสร้างกลไกขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ครบวงจรแต่แยกส่วนเป็นด้านๆ ตามภาระหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การผลิตที่ส่งเสริมการผลิตแต่ไม่มีตลาด การตลาดที่สนับสนุนการตลาดแต่ไม่สามารถผลิตสินค้าได้เอง ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงเกษตรอินทรีย์ให้เป็นระบบเดียวกันตั้งแต่ผู้ผลิตจนถึงผู้บริโภค

2) นโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์มุ่งให้ความสำคัญกับมิติเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบในทุกมิติทั้งสุขภาพ สิ่งแวดล้อม การเรียนรู้ และวิถีชีวิต ควบคู่กันไปอย่างจริงจัง

3) นโยบายอื่นของรัฐยังมีความขัดแย้งและไม่เอื้อให้สอดคล้องกับการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เช่น ภาครัฐยังมีความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกผลักดันนโยบายการส่งเสริมสารเคมีทางการเกษตร แทนที่จะมีนโยบายการลดใช้สารเคมีอย่างต่อเนื่อง

4) นโยบายเกษตรอินทรีย์ของรัฐเป็นเพียงนโยบายประชานิยม รัฐยังมีได้มองเกษตรกรเป็นผู้ที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

5) รัฐไม่ได้มีการออกแบบนโยบายเพื่อตอบสนองความหลากหลายและซับซ้อนของเกษตรอินทรีย์ ที่มีหลายมิติ ทั้งด้าน การผลิต การบริโภค และมาตรฐาน เป็นต้น เช่น โครงการที่หน่วยงานภาครัฐนำลงไปในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการอบรมให้ความรู้เกษตรกรอินทรีย์ ซึ่งเกษตรกรอินทรีย์ส่วนใหญ่มีความรู้ประสบการณ์อยู่แล้ว สิ่งที่เกษตรกรอินทรีย์ต้องการกลับเป็นเรื่องการตลาดเกษตรอินทรีย์และการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคได้รับและเข้าถึงเกษตรอินทรีย์

6) การรวมศูนย์อำนาจการบริหารนโยบายและการจัดทำแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์ไว้ที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังไม่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับเกษตรกรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน การกระจายการมีส่วนร่วมของตัวแทนเกษตรกรอินทรีย์ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงทุกพื้นที่

7) รัฐควรสร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรที่ต้องการปรับเปลี่ยนจากเกษตรเคมีไปสู่เกษตรอินทรีย์ เช่น การประกันความเสี่ยงด้านราคา การสนับสนุนทุนและปัจจัยการผลิต

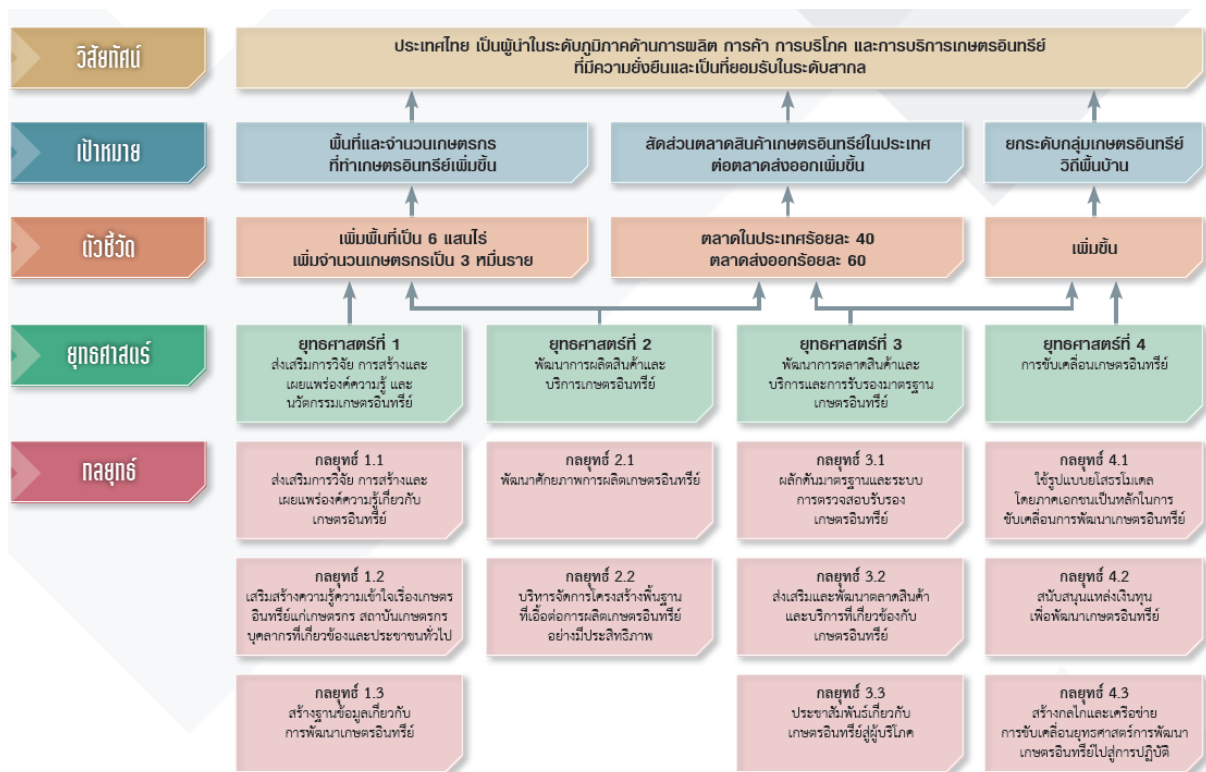
8) การนำนโยบายไปปฏิบัติของภาครัฐควรเป็นโครงการขนาดเล็กที่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ ควรเป็นแม่แบบการพัฒนาเกษตรอินทรีย์จากชุมชนหนึ่งไปยังอีกชุมชนหนึ่ง

¹¹⁵ พรารณา ยศสุข และ พงศกร กาวิชัย (2560) ปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมในการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติในประเทศไทย วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต 5(1) : 129-141.

9) ภาครัฐควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเกษตรกรอินทรีย์ โดยจัดให้มีการลงทะเบียนและมีการจัดกระบวนการไปส่งเสริม และมีทุนในการสนับสนุน เช่น เงิน และปัจจัยการผลิตอื่นๆ

3.1.2 แผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564

สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 นั้น มีวิสัยทัศน์ที่จะให้ประเทศไทยเป็นผู้นำในระดับภูมิภาคด้านการผลิต การค้า การบริโภค และการบริการเกษตรอินทรีย์ ที่มีความยั่งยืนและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มพื้นที่และจำนวนเกษตรกรที่ทำเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้น ยกกระดับกลุ่มเกษตรอินทรีย์วิถีพื้นบ้าน สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตลาดอินทรีย์ก็มีการตั้งเป้าหมายเพิ่มสัดส่วนตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ในประเทศต่อตลาดส่งออกให้เพิ่มขึ้น ให้มีสัดส่วนตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ในประเทศเป็นร้อยละ 40 ต่อตลาดส่งออกร้อยละ 60 ซึ่งเป็นการปรับให้ความสำคัญตลาดอินทรีย์ภายในประเทศขึ้นเล็กน้อย และยังมีวัตถุประสงค์เชื่อมโยงตลาดจากภูมิภาค (Provincial Hub) สู่อ่างประเทศ (Regional Hub) ให้ไทยเป็นศูนย์กลางของสินค้าและบริการด้านเกษตรอินทรีย์ในระดับสากล มีการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาการตลาดสินค้าและบริการและการรับรองมาตรฐานอินทรีย์ โดยใช้กลยุทธ์ผลักดันมาตรฐานระบบการตรวจสอบรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์ ส่งเสริมและพัฒนาตลาดสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับตลาดอินทรีย์ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์สู่ผู้บริโภค (รูปที่ 2) รูปที่ 2 แผนผังยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564¹¹⁶



¹¹⁶ คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ (2560) อ้างแล้ว

3.1.3 กลไกในการขับเคลื่อนเรื่องตลาดอินทรีย์ภายใต้แผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ

สำหรับกลไกหลักในการขับเคลื่อนเรื่องตลาดของแผนยุทธศาสตร์อินทรีย์ระดับชาติ ฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2 นั้น มีกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานปฏิบัติของรัฐที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมตลาดอินทรีย์อย่างต่อเนื่อง โดยในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2554-2554) กระทรวงพาณิชย์ได้รับผิดชอบยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพเกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์สู่ระดับสากล ซึ่งได้มีการดำเนินการพัฒนาผู้ประกอบการสินค้าอินทรีย์ การขยายตลาดสินค้าอินทรีย์ทั้งในและต่างประเทศ การสร้างมูลค่าสินค้าอินทรีย์และผลิตภัณฑ์ และสนับสนุนการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้า

ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์และเกษตรทางเลือก เพื่อให้มีความต่อเนื่องของนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ โดยกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ดำเนินการตามแผนและส่งเสริมตลาดอินทรีย์ช่วงที่ 2 (2554-2558) โดยมีเป้าหมาย คือ การเป็นศูนย์กลางสินค้าเกษตรอินทรีย์ในภูมิภาคอาเซียน โดยการดำเนินการผ่านโครงการที่ประกอบด้วย โครงการสร้างพื้นฐานการเกษตรอินทรีย์ในประเทศ โครงการสร้างเครือข่ายสินค้าเกษตรอินทรีย์ในอาเซียน โครงการความร่วมมือสินค้าเกษตรอินทรีย์ในอาเซียน และโครงการสนับสนุนการเป็นศูนย์กลางสินค้าเกษตรอินทรีย์ เช่น การศึกษา การแสดงสินค้าวัตถุประสงค์การผลิต และการตลาด เพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นตลาดระดับ Hi-end และ Niche market สำหรับผู้ดูแลสุขภาพด้วย

กระทรวงพาณิชย์ได้มีการจัดตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการข้อมูลการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ (www.organic.moc.go.th) เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำในการกำหนดกรอบแนวทาง และแผนการพัฒนาศักยภาพด้านการผลิต การตลาด และการส่งออกสินค้าอินทรีย์ของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด จัดเก็บรวบรวม ศึกษาวิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูลการผลิต และการตลาดของสินค้าเกษตรอินทรีย์ของกลุ่มจังหวัดที่เป็นแหล่งผลิตและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ จัดทำแผนการตลาด/โครงการ และติดตามประเมินผล บูรณาการแผนงาน/โครงการ กับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรอินทรีย์ และดำเนินการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถผู้ประกอบการในเขต ภูมิภาค เพื่อให้สามารถขยายธุรกิจด้านเกษตรอินทรีย์ได้อย่างยั่งยืน รวมถึงการส่งเสริมภาพลักษณ์สินค้าเกษตรอินทรีย์และเผยแพร่ข้อมูลสินค้าเกษตรอินทรีย์

3.2 โครงการส่งเสริมข้าวอินทรีย์และตลาดอินทรีย์ข้าว

3.2.1 โครงการการผลิตข้าวอินทรีย์ 1 ล้านไร่ ปี 2560-2564

คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) ได้เห็นชอบให้มีแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ซึ่งมีการกำหนดมาตรการหลายด้าน มาตรการหนึ่งที่ได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินโครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ ระยะเวลาดำเนินการ ปี 2560 – 2564 เป้าหมาย 1 ล้านไร่ ใน

77 จังหวัด เพื่อส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรผลิตข้าวอินทรีย์ตามมาตรฐานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดเป้าหมายรับสมัครปี 2560 จำนวน 300,000 ไร่ ปี 2561 จำนวน 300,000 ไร่ และปี 2562 จำนวน 400,000 ไร่ โดยเกษตรกร ที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยรายได้จากการผลิตข้าวระบบอินทรีย์ที่ทำให้ผลผลิตลดลงในระยะเริ่มต้นของการผลิตระบบอินทรีย์ โดยสนับสนุนเงินอุดหนุนต่อเนื่อง 3 ปี ในปีที่ 1 จะได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 2,000 บาทต่อ 1 ไร่ ครอบคลุมไม่เกิน 15 ไร่ จากนั้นในปีที่ 2 เมื่อผ่านการตรวจรับรองสู่ระยะปรับเปลี่ยน จะได้รับเงินอุดหนุน จำนวน 3,000 บาทต่อไร่ ครอบคลุมไม่เกิน 15 ไร่ และปีที่ 3 เมื่อผ่านการตรวจรับรองระบบอินทรีย์ จะได้รับเงินอุดหนุน ไร่ละ 4,000 บาท ครอบคลุมไม่เกิน 15 ไร่





โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ ปี 2560 - 2564

เป้าหมาย 5 ปี

 พื้นที่
1,000,000 ไร่

 เกษตรกร
66,670 ราย

 งบประมาณ
9,696.52 ล้านบาท

บุคคล ผู้เกี่ยวข้อง :	เกษตรกร		เจ้าหน้าที่ (SC / กษ. / ฅ.ภ.ส.)		
	2560	2561	2562	2563	2564
 เกษตรกร (ราย)	20,000	40,000	66,670	46,670	26,670
 พื้นที่ (ไร่)	300,000	600,000	1,000,000	700,000	400,000
 ผลผลิต (ล้านตันข้าวเปลือก)	120	240	400	280	160
 การดำเนินงาน	<ul style="list-style-type: none"> รับสมัคร ประเมินเบื้องต้น อบรมให้ความรู้ จ่ายเงินสนับสนุน 	<ul style="list-style-type: none"> รับสมัคร ประเมินเบื้องต้น ตรวจรับรอง ระยะปรับเปลี่ยน/ Org อบรมให้ความรู้ จ่ายเงินสนับสนุน 	<ul style="list-style-type: none"> รับสมัคร ประเมินเบื้องต้น ตรวจรับรอง ระยะปรับเปลี่ยน/ Org อบรมให้ความรู้ สนับสนุนเมล็ดพันธุ์ จ่ายเงินสนับสนุน 	<ul style="list-style-type: none"> ตรวจรับรอง ระยะปรับเปลี่ยน /Org อบรมให้ความรู้ สนับสนุนเมล็ดพันธุ์ จ่ายเงินสนับสนุน 	<ul style="list-style-type: none"> ตรวจรับรอง Org อบรมให้ความรู้ จ่ายเงินสนับสนุน
หมายเหตุ:	กษ. = กรมการข้าว / SC = คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ / ฅ.ภ.ส. = ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร				

รูปที่ 3 เป้าหมายและการดำเนินงานโครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ ปี 2560 - 2564¹¹⁷

¹¹⁷ กรมการข้าว โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ ปี 2560-2564 <http://oldweb.oae.go.th/download/2560/seminarBAPP/gen2/06.pdf>

วิธีดำเนินงาน

วิธีดำเนินงาน		เป้าหมาย				
		2560	2561	2562	2563	2564
เลือกพื้นที่ (ไร่)		300,000	300,000	400,000	-	-
ให้เมล็ดพันธุ์ (ไร่)		-	-	300,000	700,000	-
เงินอุดหนุน	ปีแรก 2,000 บ./ไร่ (15ไร่)	30,000 บาท/คน	30,000 บาท/คน	30,000 บาท/คน	-	-
	ปี 2 : 3,000 บ./ไร่ (15ไร่)	-	45,000 บาท/คน	45,000 บาท/คน	45,000 บาท/คน	-
	ปี 3 : 4,000 บ./ไร่ (15ไร่)	-	-	60,000 บาท/คน	60,000 บาท/คน	60,000 บาท/คน
ตรวจมาตรฐาน Org (ไร่)	ปีที่ 2	-	300,000	300,000	400,000	-
	ปีที่ 3	-	-	300,000	300,000	400,000
ประเมินแปลง (ไร่)	ปีแรก	300,000	-	-	-	-
	ปีที่ 2	-	300,000	-	-	-
	ปีที่ 3	-	-	400,000	-	-
พื้นที่ผลิตข้าวอินทรีย์ (ไร่)		300,000	600,000	1,000,000	700,000	400,000

รูปที่ 4 วิธีการดำเนินงานและเงินอุดหนุนโครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ ปี 2560-2564¹¹⁸

ทั้งนี้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการต้องมีคุณสมบัติ 2 ข้อ และเงื่อนไข 9 ข้อ คุณสมบัติ 2 ข้อ ของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ คือ เกษตรกรต้องมีความมุ่งมั่นและตั้งใจผลิตข้าวอินทรีย์ในระบบเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานข้าวอินทรีย์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (Organic Thailand) และต้องมีรายชื่อในทะเบียนเกษตรกร (ทบก.) ส่วนเงื่อนไข 9 ข้อ ในการเข้าร่วมโครงการ ได้แก่ (1) จะต้องรวมกันเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน (2) มีพื้นที่ของกลุ่มรวมกันไม่ต่ำกว่า 100 ไร่ และอยู่ในชุมชนเดียวกันหรือในบริเวณใกล้เคียงกัน และอยู่ในตำบลเดียวกัน (3) พื้นที่เข้าร่วมโครงการต้องไม่ได้รับการผลิตข้าวตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ใดๆ (4) มีแหล่งน้ำธรรมชาติหรือแหล่งน้ำที่มีความเหมาะสมกับการผลิตข้าวอินทรีย์ (5) พื้นที่ต้องมีเอกสารสิทธิ์หรือพื้นที่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากหน่วยงานที่มีสิทธิ์รับรอง โดยชื่อที่ระบุในเอกสารสิทธิ์ต้องเป็นชื่อเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ หรือมีเอกสารรับรองจากเจ้าของเอกสารสิทธิ์ (6) ต้องจัดทำรายละเอียดข้อมูลการปลูกข้าวอินทรีย์ของกลุ่มแยกรายแปลง (7) ต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (8) เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการสมาชิกนาแปลง

¹¹⁸ กรมการข้าว โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ ปี 2560-2564 <http://oldweb.oae.go.th/download/2560/seminarBAPP/gen2/06.pdf>

ใหญ่ไว้ ให้คงสภาพความเป็นสมาชิก และให้เกษตรกรเลือกสนับสนุนที่ไม่ซ้ำซ้อน (9) หากเกษตรกรยกเลิกการเข้าร่วมโครงการหลังจากที่ได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว เกษตรกรจะไม่สามารถเข้าร่วมโครงการนี้ได้อีก

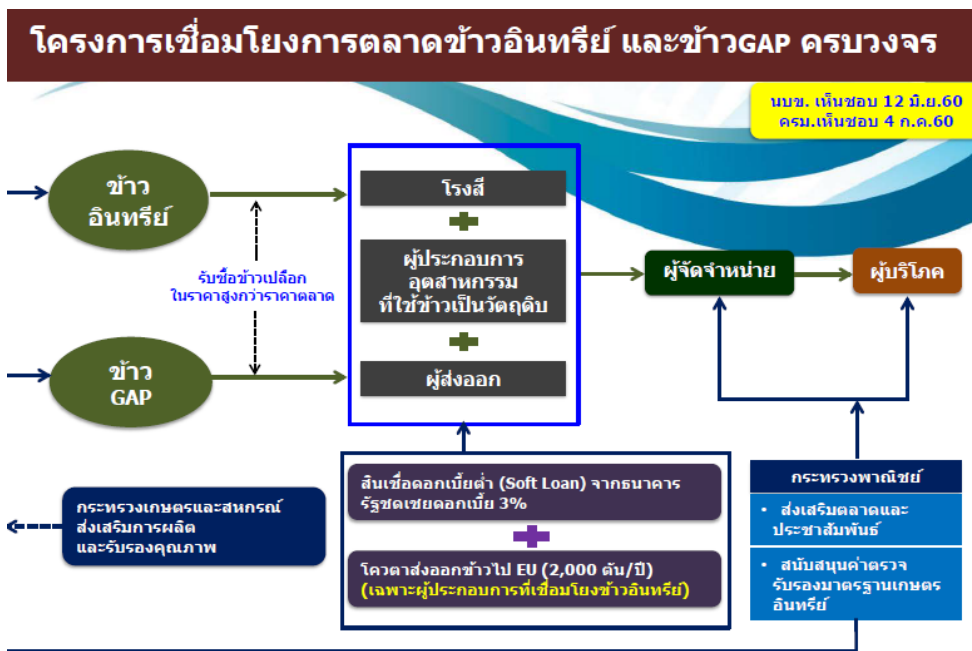
3.2.2 โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์ และ ข้าว GAP ครบวงจร

คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว(นบข.) ได้จัดทำโครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าวที่มีการปฏิบัติตามระบบการเกษตรที่ดี (GAP) ครบวงจร¹¹⁹ (รูปที่ 5-6) เพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการบริโภคที่มีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในด้านอาหารเพื่อสุขภาพและอาหารที่มีความปลอดภัยผ่านกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะข้าวอินทรีย์ที่มีความต้องการบริโภคในต่างประเทศที่มีเศรษฐกิจดีและประชาชนมีความต้องการซื้อสูง เช่น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน ฮังการ และ สิงคโปร์ จึงเป็นโอกาสและช่องทางอันดีของชาวนาไทยในการที่จะเพิ่มปริมาณการผลิตข้าวอินทรีย์ และข้าวที่มีการปฏิบัติตามระบบการเกษตรที่ดี (GAP) ที่มีคุณภาพได้มาตรฐานเพื่อการแข่งขัน โดยกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมโยงการตลาดจับคู่กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวอินทรีย์ และข้าว GAP กับผู้ประกอบการค้าข้าวที่เข้าร่วมโครงการ และจัดให้มีการทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ซื้อขายผลผลิตข้าวจากโครงการฯ การกำกับดูแลและการให้สินเชื่อ สนับสนุนผู้ประกอบการค้าข้าวในการส่งออกข้าวไป สหภาพยุโรป สนับสนุนค่าตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งการสนับสนุนการทำตลาดและประชาสัมพันธ์

ตามวัตถุประสงค์ของโครงการนี้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการเชื่อมโยงตลาดรองรับผลผลิตข้าวอินทรีย์ของโครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์และข้าว GAP ของโครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลงใหญ่ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการผ่านกรมส่งเสริมการเกษตรและหน่วยงานอื่นๆ มาตั้งแต่ปี 2559 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (ปี 2562) จากผลการเชื่อมโยงของโครงการระบบส่งเสริมเกษตรแปลงใหญ่ ช่วงปี 2559-2561¹²⁰ พบว่ากระทรวงพาณิชย์ได้ทำ MOU ข้าวแปลงใหญ่เชื่อมโยงกับโรงสีทั่วประเทศ และบางส่วนเชื่อมโยงกับโรงพยาบาล ส่วนแปลงไม้ผล ผัก เช่น แปลงผักกุ่มทับเบิก จังหวัดเพชรบูรณ์ และแปลงใหญ่อำเภอเมืองจังหวัดขอนแก่น ฯลฯ ธุรกิจค้าปลีก (Modern trade) ได้เข้ามาทำการรับซื้อผลผลิต สำหรับแปลงเกษตรสมัยใหม่จำนวน 85 แปลง ก็มีธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่เข้ามาสนับสนุนเชื่อมโยงการตลาด เช่น อ้อย-มิตรผล กุ้ง-ซีพี โคนม-สหกรณ์โคนม กุ้ง ปลา-ไทยยูเนียน มันสำปะหลัง-ไทยวา ฯลฯ

¹¹⁹ กรมการข้าว โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP ครบวงจร ปี 2561/62 <http://www.ricethailand.go.th/ricemarket/>

¹²⁰ กรมส่งเสริมการเกษตร ระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ <https://ssnet.doae.go.th/wp-content/uploads/uploads/2018/02/1.ระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่.pdf>



รูปที่ 5 กลไกของโครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP

ที่มา: กรมการข้าว <https://www.opsmoac.go.th/nongkhai-manual-files-401491791794>

ปริมาณข้าวอินทรีย์ และข้าวGAP ปี 2560-64

หน่วย : ตันข้าวเปลือก

ชนิดข้าว		ปีการผลิต					รวม
		ปี 2560	ปี 2561	ปี 2562	ปี 2563	ปี 2564	
ข้าวอินทรีย์	T1	60,000	60,000	80,000	-	-	200,000
	T2	-	58,000	58,000	78,000	-	194,000
	T3	-	-	60,000	60,000	80,000	200,000
	รวม	60,000	118,000	198,000	138,000	80,000	594,000
ข้าวGAP		95,000	795,000	1,433,000	2,710,000	5,264,000	10,297,000
รวมข้าวอินทรีย์และข้าวGAP		155,000	913,000	1,631,000	2,848,000	5,344,000	10,891,000

หมายเหตุ
T1 คือ ข้าวที่ผ่านการเตรียมความพร้อมแล้ว
T2 คือ ข้าวที่ผ่านระยะการปรับเปลี่ยนแล้ว
T3 คือ ข้าวที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน Organic Thailand

รูปที่ 6 ประมาณการณ์ข้าวอินทรีย์ และข้าว GAP ปี 2560-2564

ที่มา: กรมการข้าว <https://www.opsmoac.go.th/nongkhai-manual-files-401491791794>

ผู้ประกอบการค้าข้าวที่เข้าร่วมโครงการนี้ จะต้องรับซื้อข้าว GAP ข้าวซึ่งอยู่ระหว่างการปรับเปลี่ยนเป็นอินทรีย์ และข้าวที่ได้มาตรฐานอินทรีย์ในราคาสูงกว่าราคาข้าวทั่วไป โดยข้าวอินทรีย์จะต้องซื้อในราคาที่

สูงกว่าตลาด 1,200-2,000 บาท/ตัน ขึ้นอยู่กับชนิดพันธุ์ที่ปลูก ในขณะที่ถ้าเป็นข้าวที่อยู่ในระยะปรับเปลี่ยน หรือ ข้าว GAP จะต้องซื้อในราคาที่สูงกว่าตลาด 300-500 บาท/ตัน ดังตารางที่ 4 ซึ่งผู้ประกอบการค้าข้าวจะได้รับสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) จากธนาคาร โดยสามารถขอชดเชยดอกเบี้ยจากรัฐได้ในภายหลัง

จากผลการดำเนินการโครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP ครบวงจร ปีการผลิต 60/61 สรุปรายชื่อผู้ประกอบการค้าข้าวได้ตามตารางที่ 5 พบว่าผู้ประกอบการค้าข้าวที่เข้าร่วมโครงการทั้งประเทศมีทั้งหมด 133 ราย มากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 66 ราย รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง และภาคเหนือ 36 และ 25 ตามลำดับ ส่วนภาคตะวันตกและภาคใต้มีผู้ประกอบการค้าข้าวเข้าร่วมโครงการน้อยที่สุด 4 ราย และ 2 ราย ตามลำดับ ประเภทของผู้ประกอบการค้าข้าวที่เข้าร่วมโครงการมากที่สุดเป็นเอกชน รวม 102 ราย ได้แก่ บริษัทกับห้างหุ้นส่วนจำกัด 96 ราย และ โรงสี 6 ราย ในขณะที่มีผู้ประกอบการค้าข้าวที่เป็นสหกรณ์ การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร 23 ราย และวิสาหกิจชุมชนเพียง 8 ราย

ตารางที่ 4 ราคาซื้อขายข้าวของผู้ประกอบการโครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์ และ ข้าว GAP ครบวงจร ¹²¹

ชนิดข้าว	ข้าวอินทรีย์ สูงกว่าราคาตลาดตามคุณภาพไม่น้อยกว่า (บาท/ตัน)		ข้าว GAP สูงกว่าราคาตลาดตาม คุณภาพไม่น้อยกว่า (บาท/ตัน)
	T1 และ T2	T3	
ข้าวหอมมะลิ ข้าวเหนียว ข้าวสี	500	2,000	500
ข้าวหอมปทุม	400	1,500	400
ข้าวเจ้า	300	1,200	300

หมายเหตุ: T1 = ข้าวที่ได้ใบรับรองผ่านการประเมินเตรียมความพร้อม
T2 = ข้าวที่ได้ใบรับรองผ่านการประเมินการปรับเปลี่ยน
T3 = ข้าวที่ได้ใบรับรองการผ่านมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (Organic Thailand)

¹²¹ กรมการค้าข้าว คู่มือการดำเนินการโครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP ครบวงจร ปีการผลิต

ตารางที่ 5 บัญชีรายชื่อผู้ประกอบการค้าข้าวโครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP ครบวงจร ปีการผลิต 60/61¹²²

ภาค	จำนวนผู้ประกอบการค้าข้าว (ราย)				
	บริษัท/ห้างหุ้นส่วน	โรงสี	สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร	วิสาหกิจชุมชน	รวม
ตะวันออกเฉียงเหนือ	45	1	14	6	66
กลาง	33		3		36
เหนือ	16	1	6	2	25
ตะวันตก	2	2			4
ใต้		2			2
รวม	96	6	23	8	133

¹²² ข้อมูลจากกรมการข้าว บัญชีรายชื่อผู้ประกอบการค้าข้าวในโครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP ครบวงจร ปี60/61

บทที่ 4

4. ตลาดและช่องทางตลาดอินทรีย์ของประเทศไทย

ในปัจจุบันการตลาดอินทรีย์ในประเทศไทย ได้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก นอกจากตลาดแบบออฟไลน์แล้ว ยังมีการเกิดขึ้นของตลาดอินทรีย์ในเครือข่ายออนไลน์อย่างกว้างขวาง สามารถจัดกลุ่มและแบ่งประเภทของตลาดอินทรีย์ได้ดังนี้

1) ตลาดส่งออก (Export market) เป็นช่องทางการตลาดอินทรีย์ที่มีมาก่อนและช่องทางใหญ่ของประเทศ โดยสินค้าอินทรีย์ที่ส่งออกเป็นหลัก ได้แก่ อาหารแปรรูปอินทรีย์ เช่น กะทิ น้ำตาลทราย สารให้ความหวาน น้ำมะพร้าว ขนมะขบเคี้ยว อาหารเช้า ฯลฯ รองลงมาได้แก่ ข้าวอินทรีย์ ส่วนผักและผลไม้ยังมีสัดส่วนการส่งออกน้อยมาก สินค้าอินทรีย์ที่จะส่งออกเหล่านี้ ต้องได้รับรองมาตรฐานอินทรีย์ระดับสากลก่อน ขึ้นอยู่กับประเทศที่ส่งออกสินค้าไปขาย เช่น มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์ IFOAM หรือ IFOAM Accredited สมาพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movements – IFOAM) ซึ่งปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกยอมรับเป็นเกณฑ์มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์ขั้นต่ำของสินค้าอินทรีย์เพื่อการนำเข้า เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย เป็นต้น มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์แคนาดา (Canada Organic Regime – COR) มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์สหรัฐอเมริกา (National Organic Program - NOP) มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์ญี่ปุ่น (Japanese Agricultural Standard -JAS) มาตรฐานสินค้าอินทรีย์ของหน่วยงานตรวจรับรองเอกชนต่างประเทศที่ได้รับความนิยมและดำเนินการตรวจรับรองอยู่ในประเทศไทย เช่น มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์ไบโออะกิเสิร์ช (Bioagricert) บริษัท ไบโออะกรีเสิร์ช (ไทยแลนด์) จำกัด เป็นสาขาย่อยของ Bioagricert S.r.l. จากประเทศอิตาลี มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์อีโคเสิร์ช (EcoCert) ที่เป็นบริษัทตรวจรับรองสินค้าอินทรีย์จากประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

2) ตลาดท้องถิ่น (Local Market) เป็นตลาดที่มีผู้ซื้อในท้องถิ่น มีกลุ่มเป้าหมายขนาดเล็ก และสินค้าเป็นสินค้าที่มีความเฉพาะตัวที่เหมาะสมกับผู้บริโภคในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นตลาดที่เกษตรกรที่มีผลผลิตอินทรีย์สามารถนำสินค้ามาขายได้โดยตรง ตลาดท้องถิ่นของผลผลิตอินทรีย์ส่วนใหญ่ไม่มีทุกวัน แต่จะจัดเป็นสัปดาห์ครั้ง หรือสองสัปดาห์ครั้ง หรือเดือนละครั้ง ตัวอย่างเช่น ตลาดนัด/ตลาดเขียว (Green Market) ทั้งในโรงพยาบาล สถาบันการศึกษาและตลาดนัดท้องถิ่น ตลาดสุขใจ (สามพรานโมเดล) หรือการจัดตลาดอินทรีย์ต่างๆ ในกรุงเทพฯ ที่มีการนำผลผลิตอินทรีย์มาขายเป็นประจำ เช่น ตลาดปณูปัญญิน ตลาดนัดกสิกรรมธรรมชาติ (ฐานธรรมธุรกิจ) ตลาดกรีนเนอร์รี่ ฯลฯ ตลาดท้องถิ่นนี้ เป็นแหล่งค้าขายสำคัญของผลผลิตอินทรีย์ของเกษตรกรราย

ย่อย ซึ่งตลาดเหล่านี้ผู้บริโภคมักจะเลือกซื้อเพราะความเชื่อใจในผู้ผลิต ไม่จำเป็นต้องมีตรารับรองมาตรฐานสินค้าอินทรีย์ ตลาดเขียวในหลายพื้นที่ เช่น สุรินทร์ เชียงใหม่ โยธาธรฯ มีการดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนานมากกว่าสิบปี ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีของผู้ผลิตและผู้บริโภค ปัจจุบันก็มีการกระจายตัวและเกิดขึ้นของตลาดเขียวออกไปอย่างกว้างขวางในพื้นที่หลายจังหวัดทั่วประเทศ

3) ร้านขายสินค้ากรีน (Green Market Place) เป็นร้านขายสินค้าที่เจาะจงขายสินค้าสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสินค้าที่ขายอาจเป็นได้ทั้งสินค้าอินทรีย์ที่ผ่านและไม่ผ่านการรับรองมาตรฐาน และหรือสินค้าปลอดภัยที่มีการลดหรือควบคุมการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ร้านกรีนมีทั้งที่เป็นร้านค้าเดี่ยวและร้านสาขา ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในเมืองหรือชุมชนที่มีกลุ่มผู้บริโภคที่สนใจเรื่องสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เช่น เลมอนฟาร์ม พลังบุญ โกเดิลเพลส โครงการหลวง ดอยคำ ฯลฯ

4) ตลาดระบบสมาชิก (Communities Supported Agriculture) เป็นการขายสินค้าอินทรีย์ตรงที่ผู้บริโภคต้องชำระเงินล่วงหน้าเป็นรายเดือนหรือรายปีเป็นหลักประกันให้กับเกษตรกรผู้ผลิตก่อน ผู้บริโภคจะทำการตกลงกับเกษตรกร เพื่อจ่ายเงินซื้อผลผลิตที่เกษตรกรปลูกได้ตามฤดูกาล หลังจากนั้นเกษตรกรจะมีการจัดส่งสินค้าอินทรีย์โดยตรงไปให้ถึงมือผู้บริโภค ทั้งที่บ้าน ที่ทำงาน หรือจุดนัดหมายอื่นๆ ช่องทางการตลาดอินทรีย์แบบนี้มีข้อดีคือทำให้เกิดการเชื่อมต่อสื่อสารโดยตรงระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตกับผู้บริโภค ผู้บริโภคอาจไปเยี่ยมและร่วมทำฟาร์มของเกษตรกรก็ได้ เกษตรกรที่จะทำการตลาดแบบนี้จะต้องมีความสามารถในการขนส่งด้วยตัวเองและมักเป็นเกษตรกรที่ทำการปลูกพืชผักอินทรีย์ เกษตรกรอินทรีย์ที่ทำการตลาดแบบนี้ปัจจุบันมีจำนวนน้อยมาก ได้แก่ ชมรมผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ สุพรรณบุรี กลุ่มเกษตรอินทรีย์อำเภอสนามไชยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา และวิสาหกิจชุมชนแม่ท้อออร์กานิก อำเภอมาออน จังหวัดเชียงใหม่

5) ธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่หรือโมเดิร์นเทรด (Modern Trade) เป็นระบบตลาดทั่วไปในรูปแบบการค้าปลีกหลายสาขา ได้แก่ ห้างสรรพสินค้า ซูเปอร์มาร์เก็ต ธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ได้มีการนำสินค้าอินทรีย์มาขายนานกว่า 10 ปีแล้ว เพราะความต้องการสินค้าอินทรีย์เริ่มมีการขยายตัวชัดเจน การนำสินค้าอินทรีย์มาจัดจำหน่ายนอกจากสนองความต้องการของผู้บริโภคใส่ใจสุขภาพที่เพิ่มสูงขึ้นแล้ว ยังเป็นส่วนในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับองค์กร ธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทยที่มีสินค้าอินทรีย์จำหน่าย ได้แก่ เซ็นทรัล เดอะมอลล์ บิ๊กซี เทสโก้โลตัส ท็อปส์ ฯลฯ ธุรกิจค้าปลีกมักจะต้องการสินค้าปริมาณมาก และจัดส่งอย่างมีประสิทธิภาพสม่ำเสมอ และต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการเปิดหน้าบัญชีและวางสินค้า เงื่อนไขดังกล่าวจึงสอดคล้องกับผู้ผลิตที่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าเกษตรกรรายย่อย

6) ตลาดผู้ประกอบการ (Entrepreneur Market) ได้แก่ ร้านอาหาร (Restaurants Market) และผู้ประกอบการที่แปรรูปผลิตภัณฑ์อินทรีย์ เป็นต้น จากการตื่นตัวของผู้บริโภค ทำให้ปัจจุบันมีร้านอาหารหรือกลุ่มร้านอาหารที่มีความสนใจที่จะซื้อสินค้าอินทรีย์และหรือสินค้าปลอดภัย โดยอาจมีเพียงบางเมนูที่ใช้วัตถุดิบของสินค้าอินทรีย์เป็นหลัก ร้านอาหารที่จำหน่ายอาหารจากวัตถุดิบอินทรีย์เป็นหลัก เช่น ร้านโอโหมทัย คริวคุณเจริญ ร้าน Be Organic ร้านฉามา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีความสนใจเพิ่มขึ้นของร้านอาหารที่อยู่ในเครือข่ายค้าปลีกในการซื้อสินค้าที่มีความปลอดภัยมาใช้เป็นวัตถุดิบของร้าน เช่น กลุ่มร้านอาหารเซ็นทรัล (Central Restaurant Group) ได้แก่ ร้าน Zen, Fuji, MK ร้านตำนาว ร้าน BBQ Plaza ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีความสนใจของกลุ่มร้านอาหารอื่น ๆ เช่น คริวการบินไทย เป็นต้น อีกทั้งยังผู้ประกอบการที่แปรรูปอาหารอินทรีย์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เครื่องดื่ม อาหารสำเร็จรูป น้ำพริก สมุนไพร ฯลฯ ก็มีความต้องการวัตถุดิบอินทรีย์มากขึ้น

7) ช่องทางตลาดอินทรีย์แบบออนไลน์ (Online Market) มีทั้งกรณีที่เกษตรกรผู้ผลิตสินค้าอินทรีย์ ใช้เครื่องมือสื่อสารออนไลน์ เช่น เฟสบุ๊ค ไลน์ อินทราแกรม หรือจัดทำเว็บไซต์เพื่อขายผลผลิตของตนเองโดยตรงแก่ผู้บริโภค เมื่อผู้บริโภคสั่งซื้อและโอนเงินให้แล้ว เกษตรกรก็จัดส่งผลผลิตของตนเองไปให้ถึงบ้านผู้บริโภค หรือการนำสินค้าอินทรีย์ของตนเองไปขายผ่านร้านค้าออนไลน์ที่เป็น E-commerce เช่น ลาซาด้า (Lazada) ช้อปปี้ (Shopyy) ฯลฯ ซึ่งเกษตรกรต้องจ่ายค่าคอมมิชชั่น ค่าขนส่งสินค้า ค่าธุรกรรมการเงิน และค่าภาษี Vat ให้แก่ร้านค้าออนไลน์นั้นตามข้อตกลง (ประมาณ 20% ขึ้นอยู่กับประเภทของสินค้า) สินค้าส่วนใหญ่ที่ขายผ่านร้านค้าประเภทนี้ ได้แก่ ข้าวสารอินทรีย์ และมีสินค้าแปรรูปอินทรีย์อื่นๆ บ้าง น้ำส้มสายชูอินทรีย์ น้ำมันมะพร้าวอินทรีย์ เต้าเจี้ยวอินทรีย์ ซอสถั่วเหลืองอินทรีย์ น้ำผึ้งอินทรีย์ ฯลฯ

ปัจจุบันคนรุ่นใหม่ได้สนใจใช้เครื่องมือสื่อสารบนสังคมออนไลน์ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นสื่อกลางที่เชื่อมโยงผู้บริโภคไปสู่ผู้ผลิตอินทรีย์มากขึ้น และมักไม่ได้มุ่งเน้นที่การขายสินค้าอย่างเดียว แต่มักจะมีกิจกรรมอื่นๆ ที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค เช่น การจองผลผลิตล่วงหน้า การสื่อสารเรื่องความก้าวหน้าของสินค้า การเยี่ยมชมและร่วมทำงานในแปลงผลิต ฯลฯ นอกจากนี้ในบางกรณียังให้ผู้ผลิตเป็นผู้กำหนดราคาผลผลิตของตัวเองด้วย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตลาดระบบสมาชิก (Community Support Agriculture : CSA) ที่ให้หลักประกันทางเศรษฐกิจแก่ผู้ผลิตโดยผู้บริโภคจะต้องทำการจ่ายค่าสินค้าเพื่อจองสินค้ากับผู้ผลิตก่อน ผู้ผลิตก็มีการรายงานความก้าวหน้าของสินค้า เช่น ถ่ายรูป ถ่ายคลิป ส่งให้ผู้บริโภค หรือผู้บริโภคอาจนัดหมายเข้าเยี่ยมชมและร่วมทำงานในแปลงผลิตของเกษตรกร เช่น

Folk Rice ได้พัฒนาเว็บไซต์และแอปพลิเคชันเพื่อเป็นตลาดกลางให้กับเกษตรกรและผู้บริโภคสามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้น มีแนวคิดที่ว่าปัจจุบันผู้บริโภคจะต้องเป็นผู้ไปค้นหาผู้ผลิตตามที่ตนเองต้องการ สำหรับเกษตรกรสามารถเข้ามาลงทะเบียนและประกาศขายผลผลิตของตัวเองได้ หรือจะมาเป็นกลุ่มก็สามารถทำ

ได้ ส่วนที่ทีมงานได้มีการลงไปสำรวจเกษตรกรที่ลงทะเบียนไว้กับเว็บไซต์ เพื่อกำหนดและจัดระดับมาตรฐานความปลอดภัย มาตรฐานอินทรีย์ของสินค้า เป็นต้น

FARM•TO เป็นช่องทางทั้งทางเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน การขายผลผลิตเกษตรรูปแบบใหม่ที่เชื่อมเกษตรกรและผู้บริโภคเข้าหากัน ผ่านวิธีการ “ร่วมเป็นเจ้าของผลผลิตการเกษตรและให้ทั้งคู่ได้ช่วยเหลือและดูแลผลผลิตไปด้วยกัน” “โดยที่ผู้บริโภคจ่ายเงินซื้อผลผลิตคุณภาพแบบล่วงหน้า แล้วร่วมเป็นเจ้าของผลผลิตไปพร้อมเกษตรกรตั้งแต่เริ่มปลูกจนเก็บเกี่ยว กระทั่งเมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยว เกษตรกรจะจัดส่งผลผลิตให้ผู้บริโภคตามที่อยู่ที่ได้ลงทะเบียน

ผูกปิ่นโตข้าว เป็นโครงการที่กลุ่มคนเมืองต้องการสนับสนุนชาวนาให้มีคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน โดยไม่แสวงหากำไร แต่แสวงหาสังคมที่ดีขึ้น โดยพชาวนาที่ต้องการเปลี่ยนจากการทำนาเคมีเป็นอินทรีย์หรือปลอดสาร มาให้ชาวเมืองได้รู้จักผ่านทางหน้าเพจ “ผูกปิ่นโตข้าว” บอกคุณสมบัติและความตั้งใจของเขา ให้ชาวเมืองที่สนใจได้มาจับคู่ผูกกันเป็นเวลา 1 ปี โดยให้ตกลงรายละเอียดของแต่ละคู่กันเองให้เหมาะสม (เช่น จำนวนข้าว วิธีรับข้าว ค่าขนส่ง การจ่ายเงิน เป็นต้น) ผู้บริโภคจะแวะเวียนไปมาหาสู่กับชาวนา เพื่อติดตามผลผลิตกันเอง โดยทีมงานไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการซื้อขายของทั้ง 2 ฝ่ายแต่อย่างใด

จากการศึกษาของกรีนเนทเมื่อปี พ.ศ. 2558 ซึ่งไม่ได้ศึกษาครอบคลุมถึงตลาดสินค้าอินทรีย์ออนไลน์ที่ปัจจุบันกำลังเติบโตขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ พบว่า ช่องทางตลาดออฟไลน์ของสินค้าอินทรีย์ในประเทศไทยที่ใหญ่ที่สุด คือ ธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ (59.48%) รองลงมาคือ ร้านกรีน (29.47%) และ ร้านอาหาร (5.85%) การที่เกษตรกรรายย่อยจะนำผลผลิตของตนเองเข้าสู่ตลาดอินทรีย์ดังกล่าวข้างต้นไม่ใช่เรื่องที่จะสามารถทำได้โดยง่ายนัก เพราะตลาดเหล่านี้นอกจากมีจะการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานอินทรีย์ของตนเองที่สามารถรับได้แล้ว ยังมีเงื่อนไขของการเปิดหน้าบัญชี ค่าธรรมเนียม รวมทั้งเป็นระบบส่งสินค้าไปก่อนจ่ายเงินทีหลังในบางกรณีรอบการเคลียร์บัญชีอาจเป็นระยะเวลากว่า 3 เดือน อันเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อเกษตรกรรายย่อยที่มีปัญหาเรื่องนี้สินหรือเกษตรกรที่ไม่มีเงินทุน

จากการที่สินค้าอินทรีย์ไทยส่งออกขายสินค้าไปตลาดต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ และในประเทศก็ขายผ่านธุรกิจค้าปลีกมากที่สุด การขายสินค้าอินทรีย์ผ่านช่องทางเหล่านี้ผู้บริโภคมักจะอยู่ห่างไกลมากจากพื้นที่ทำการผลิต การตัดสินใจเลือกซื้อก็มักมาจากความน่าเชื่อถือของสินค้าอินทรีย์ ซึ่งผู้บริโภคมักจะพิจารณาจากการได้รับตรารับรองมาตรฐานสินค้าอินทรีย์เป็นหลัก และหากเกษตรกรที่ผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์แล้วต้องการขายสินค้าไปยังต่างประเทศ ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการรับรองจากมาตรฐานอินทรีย์ระดับสากล จึงมีความจำเป็นที่เกษตรกรผู้ผลิตอินทรีย์จะต้องสร้างมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ การสร้างภาพลักษณ์ และความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงผู้บริโภคชุดใหม่

จากการศึกษาแนวทางพัฒนาตลาดเชิงสร้างสรรค์ข้าวอินทรีย์¹²³ และการพัฒนาการตลาดข้าวอินทรีย์ของไทย¹²⁴ สรุปผลว่าจะต้องมีการบูรณาการส่งเสริมการตลาดอินทรีย์เชิงรุกอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการมีตลาดนัดสีเขียว การจำหน่ายกับองค์การหน่วยงานรัฐ หรือพัฒนาการตลาดร่วมกับทุกภาคส่วนตามวิถีสังคมไทย รวมถึงต้องสร้างความโดดเด่นหรือความแปลกใหม่ในด้านคุณภาพผลิตภัณฑ์ที่เป็นต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนพัฒนาตลาดเชิงสร้างสรรค์ด้วยภาพลักษณ์หรือเอกลักษณ์ข้าวบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ สอดคล้องกับแหล่งผลิตเป็นชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่ มีชื่อเสียง และมีการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ที่พิเศษต่างจากแหล่งอื่น

ส่วนการศึกษาเรื่องตลาดผลไม้อินทรีย์ในภาคตะวันออก¹²⁵ ก็มีข้อเสนอแนะเรื่องการสร้างตลาดระบบสมาชิก และการรวมกลุ่มของผู้ผลิตเพื่อพัฒนาตลาดผลไม้เกษตรอินทรีย์ เพื่อให้เกษตรกรผู้ผลิตอินทรีย์พบผู้บริโภคโดยตรง อีกทั้งเพิ่มช่องทางตลาดเฉพาะกลุ่มให้มากขึ้น ซึ่งปัจจุบันมีเพียงร้านสะดวกซื้อ เลมอนฟาร์ม และการเพิ่มตลาดทั่วไป โดยเน้น ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ให้ครอบคลุมทุกร้านค้าเพื่อให้เกษตรกรอินทรีย์กระจายสู่ผู้บริโภค ได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

จากกรณีศึกษาสวนสลัดจันทร์ดาว¹²⁶ พบว่ามีการวางแผนระบบการผลิตให้สามารถมีผลผลิตเพื่อการค้าได้ตลอดทั้งปี โดยเลือกวางแผนการผลิตเหลือพื้นที่ผสมชนิดพืชผัก เพื่อให้ผลผลิตออกสู่ตลาดทุกวัน เกษตรกรต้องวางแผนการผลิตพืชผักที่ปลูกหลัก 3 ชนิด ได้แก่ แตงกวาญี่ปุ่น มะเขือเทศเชอร์รี่ สลัดใบสีเขียวแดง ทุกสัปดาห์ โดยมีการปลูกดอกดาวเรือง ฟริกซ์หนู และมะเขือเทศสีดา แซมระหว่างแปลงพืชผักชนิดหลักทั้ง 3 ชนิด มีการขายผลผลิตผ่าน 3 ช่องทาง คือ ขายปลีกที่ตลาดสด ขายส่งให้ร้านอาหาร และขายผ่านซูเปอร์มาร์เก็ต ทั้งนี้ผู้ประกอบการมีผลกำไรสูงสุดจากช่องทางการตลาดโดยขายส่งให้ร้านอาหาร แต่การขายผักผ่านช่องทางการขายปลีกด้วยตนเองมีปริมาณสูงสุด

ปัญหาที่สำคัญของการตลาดอินทรีย์ คือ เกษตรกรผู้ผลิตไม่สามารถกำหนดราคาผลผลิตของตนเองได้ ต้องขายผลผลิตออกไปตามราคากลไกตลาด จากการศึกษาผักปลอดสารพิษ¹²⁷ ซึ่งเป็นผักตามฤดูกาล และผักพื้นบ้าน การกำหนดราคาเป็นไปตามกลไกของท้องตลาด โดยกำหนดราคาเท่ากับผักที่ขายทั่วไปในท้องตลาด

ส่วนภาพรวมปัญหาของผู้ประกอบการตลาดอินทรีย์^{128,129} คือ ปัญหาความหลากหลาย ความสม่ำเสมอ และความต่อเนื่องของสินค้าอินทรีย์ รวมถึงคุณภาพของสินค้า ปัญหาการจัดการโลจิสติกส์และ

¹²³ ภารดี สวนโสภะเชือก, ภรณ์ หลาวทอง, อัญชญา มาลาคำ, ทิพนันดา คงมี, แนวทางการพัฒนาตลาดเชิงสร้างสรรค์ ข้าวอินทรีย์จังหวัดสุรินทร์ PULINET Journal 5 (3) 2018 : pp. 107-117.

¹²⁴ ปราโมทย์ ยอดแก้ว, การพัฒนาการตลาดข้าวอินทรีย์ในสังคมไทย วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร. 5 (ฉบับพิเศษ): 406-420.

¹²⁵ ปรีชา ปิยจันทร์, นุชนาถ จันทร์เทมีย์, เจริญ สุธรรมชัย, ณัฐธนะปราน คล้ายประสิทธิ์ และ กนกนภา รัตนานุกงศ์ การปลูกผลไม้เกษตรอินทรีย์ ปัญหาและ อุปสรรคกรณีศึกษา ในเขตพื้นที่ จังหวัดระยอง จันทบุรี และ ตราด, วารสารร่มพฤกษ์ 27 (2) : 2552, หน้า 136-185

¹²⁶ สิริวัชร สอนสวัสดิ์ และ นางลักษณ์ สุพรรณไชยมาตย์, ระบบการผลิตและการตลาดของธุรกิจผักปลอดภัย: กรณีศึกษา สวนสลัดจันทร์ดาว อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น, แก่นเกษตร 41 ฉบับพิเศษ 1 : (2556). 706-711.

¹²⁷ ปนัดดา โพธิ์นาม, การศึกษาและพัฒนาการตลาดเกษตรอินทรีย์ ในจังหวัดกาฬสินธุ์, วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal) 6 (1) : 2560, หน้า 291-308.

ขนส่ง รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของผู้บริโภคต่อสินค้าอินทรีย์ จึงมีความจำเป็นต้องมีการวางแผนการผลิตสินค้าอินทรีย์ที่มีความหลากหลายและมีคุณภาพ ประสานกับการวางแผนด้านโลจิสติกส์ไว้ล่วงหน้า ทั้งเรื่องการบริการขนส่งและการจัดการคุณภาพระหว่างการขนส่ง

¹²⁸ ศูนย์พัฒนาเกษตรอินทรีย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2558) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและจัดทำข้อมูลสถานการณ์การผลิตและการตลาดสินค้าอินทรีย์ เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

¹²⁹ พิระชัย กุลชัย และ อิศระ อินทรสูตร (2550) ปัญหาและแนวทางการพัฒนาตลาดเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา. กระทรวงศึกษาธิการ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

บทที่ 5

5. มาตรฐานเกษตรอินทรีย์และการตลาด

การตรวจสอบรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์เป็นกลไกและเครื่องมือในการสร้างความมั่นใจและหลักประกันให้กับผู้บริโภคว่าผลิตภัณฑ์นั้นมีกระบวนการผลิตแบบอินทรีย์จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคที่อยู่ห่างไกลกับเกษตรกรผู้ผลิต และไม่มีโอกาสเจอกับเกษตรกรผู้ผลิตโดยตรง และช่วยทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าเกษตรอินทรีย์ได้ถูกต้อง รวมถึงในกรณีที่ต้องการส่งสินค้าและผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ไปจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ ก็มีความจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ที่เป็นไปตามระเบียบหรือกฎหมายของประเทศนั้น แต่ในกรณีที่เกษตรกรทำผลผลิตอินทรีย์มาขายตรงในตลาดท้องถิ่นก็อาจไม่มีความจำเป็นต้องทำการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์

นอกจากประโยชน์ของการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในด้านส่งเสริมการตลาดของสินค้าอินทรีย์ในประเทศแล้ว ยังสามารถส่งเสริมการจำหน่ายสินค้าอินทรีย์ในตลาดต่างประเทศด้วย รวมถึงข้อมูลที่เกษตรกรต้องจัดบันทึกต่างๆ เพื่อใช้ในการตรวจรับรอง จะช่วยให้เกษตรกรนำไปใช้ในการวางแผนการผลิตได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการตลาด การรับรองมาตรฐานยังอาจใช้เป็นเกณฑ์ในการสนับสนุนเกษตรอินทรีย์โดยหน่วยงานราชการหรือเอกชน ยกตัวอย่างเช่น นโยบายการให้เงินอุดหนุนฟาร์มเกษตรอินทรีย์ ภายใต้นโยบายส่งเสริมการเกษตรที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป เกษตรกรจะต้องได้รับการตรวจสอบรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ก่อน จึงจะมีสิทธิสมัครขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล¹³⁰

การตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในประเทศนั้น มีหน่วยงานตรวจรับรองทั้งที่เป็นหน่วยงานอิสระที่เป็นเอกชนและหน่วยงานราชการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีตรารับรองมาตรฐานอินทรีย์สำหรับการตลาดเพื่อขายสินค้าอินทรีย์ของตนเอง มีทั้งมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ที่ใช้ในประเทศและมาตรฐานที่ใช้สำหรับการส่งออกสินค้าอินทรีย์ไปขายต่างประเทศ ส่วนการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ด้วยกลุ่มแบบมีส่วนร่วมโดยชุมชนรับรอง Participatory Guarantee System (PGS) มีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่า ซึ่งเหมาะกับการขายสินค้าอินทรีย์ในตลาดท้องถิ่น ในประเทศไทยได้มีการจัดตั้งเครือข่ายไทย PGS เกษตรอินทรีย์+ เป็นหน่วยงานระดับประเทศ ขึ้นเมื่อกลางปี 2556 เพื่อประสานงานและสนับสนุนหน่วยงานที่ทำระบบชุมชนรับรองในประเทศไทย ทั้งนี้การเลือกที่จะรับรองมาตรฐานอินทรีย์แบบไหนจากหน่วยงานประเภทใด ก็ขึ้นอยู่กับการวางแผนระดับการตลาดที่เกษตรกรต้องการนำสินค้าไปจำหน่าย

สำหรับการตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของหน่วยงานรัฐ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร (มกษ.) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย การผลิต

¹³⁰ กรีนเนท, ทำไม่ต้องตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ <http://www.greennet.or.th/article/1331>

แปรรูป แสดงฉลาก และจำหน่าย ผลผลิตและผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ ปศุสัตว์อินทรีย์ อาหารสัตว์น้ำอินทรีย์ ข้าวอินทรีย์ พลาสติกอินทรีย์ ผีงอินทรีย์ การเลี้ยงกุ้งทะเลระบบอินทรีย์ และ แนวปฏิบัติในการใช้มาตรฐานสินค้าเกษตร การผลิต แปรรูป แสดงฉลาก และจำหน่าย ผลผลิตและ ผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ อนึ่งการการตรวจรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ของไทย ตามมาตรฐานสินค้าเกษตร (มกษ.) เป็นการตรวจสอบและรับรอง กระบวนการผลิตทุกขั้นตอนจากฟาร์มจนถึงมือผู้บริโภค ตั้งแต่ ระบบการผลิต การแปรรูป การบรรจุ การแสดงฉลาก และการจำหน่าย หน่วยตรวจสอบรับรองเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ (Competent Authority) ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์และกรมการข้าว โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้า เกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยรับรองระบบงาน (Accreditation Body) อย่างไรก็ตาม หน่วยรับรอง (Certification Body) ของภาคเอกชนสามารถเป็นผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน ตาม พ.ร.บ. มาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ได้แต่ต้องได้รับการรับรอง ระบบงานจาก มกอช. การแสดงเครื่องหมายรับรองเกษตรอินทรีย์ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 กำหนดให้ แสดงเครื่องหมาย Q บนฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรอง ตามมาตรฐาน อย่างไรก็ตาม ตามนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สนับสนุนให้ใช้เครื่องหมาย Organic Thailand สำหรับสินค้าเกษตรอินทรีย์ควบคู่ไปกับเครื่องหมายรับรองตาม พ.ร.บ.มาตรฐาน สินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

ภาคเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ทั้งในระดับที่สามารถส่งผลผลิตออกไปจำหน่ายต่างประเทศและระดับท้องถิ่นที่จำหน่ายภายในประเทศ ได้แก่ มาตรฐานเกษตรอินทรีย์จัดทำขึ้นโดยสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) ตามแนวทางมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ขั้นพื้นฐานของสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movements: IFOAM) โดยการรับรอง ของสมัชชาสมาชิก มกท. มาตั้งแต่ พ.ศ. 2542 และต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้ง มาตรฐานของ มกท. ครอบคลุมในเรื่องการผลิตพืชอินทรีย์การปฏิบัติหลังการเก็บเกี่ยวและ การแปรรูป ผลิตภัณฑ์อินทรีย์การเก็บผลิตผลจากธรรมชาติการผลิตปัจจัยการผลิตเพื่อการค้า การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอินทรีย์และรายการอาหารอินทรีย์ มกท. เป็นหน่วยงานที่รับรองเกษตรอินทรีย์ ที่ได้รับการยอมรับและอยู่ในรายชื่อหน่วยรับรองเกษตรอินทรีย์ของสหภาพยุโรปตามมาตรฐาน EU ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2544 และสามารถส่งผลผลิตออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้

ระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Guarantee System : PGS) เกิดขึ้นเนื่องจากเกษตรกรที่ผลิตสินค้าและจำหน่ายในท้องถิ่นมีความเห็นร่วมกับ สหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ(IFOAM) และองค์กรท้องถิ่นอีกหลายแห่งว่า การตรวจสอบ รับรองตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอกนั้น ไม่เหมาะสมกับ เกษตรอินทรีย์ที่ต้องการขายผลผลิตในท้องถิ่นและเห็นว่าสมาชิกกลุ่มผู้ผลิต/ชุมชนสามารถ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ผลิตในท้องถิ่นด้วยตนเองได้ซึ่งเป็น การสร้างความเข้มแข็งและลดค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบรับรองได้ด้วย นอกจากนี้ยังมี มาตรฐานระดับท้องถิ่นต่าง ๆ อาทิเช่น

- มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ภาคเหนือ (มอน.) โดยสถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืนเป็นองค์กรเอกชน ร่วมกับองค์กรเกษตรกร ผู้บริโภค และนักวิชาการในจังหวัดเชียงใหม่ ทำการรับรองแปลงเกษตรอินทรีย์ตั้งแต่ปี2544 ซึ่งกระบวนการ รับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ภาคเหนือ เกษตรกรผู้ผลิต ต้องยื่นใบสมัครขอรับการตรวจสอบ แปลงเกษตรต่อสำนักงานประสานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ภาคเหนือ และเมื่อผู้ขอได้รับการรับรอง แล้วจะได้รับอนุญาตให้ใช้ตราสัญลักษณ์“มอน.” ณ จุดจำหน่ายได้
- มาตรฐานเกษตรอินทรีย์สุรินทร์(มก.สร.) พัฒนาขึ้นโดยคณะกรรมการมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จังหวัดสุรินทร์ตามแนวทางของการพัฒนา งานเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดสุรินทร์ โดยยึดแนวทางการปฏิบัติเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร แห่งชาติ(มกอช.) โดยมีมาตรฐานครอบคลุมเฉพาะในเรื่องการผลิตพืช สัตว์อินทรีย์การจัดการ เก็บเกี่ยวการแปรรูปผลิตภัณฑ์อินทรีย์และปัจจัยการผลิต
- มาตรฐานอินทรีย์วิถีไทยหรือ Earth Safe Standard คือ แนวทางและ กระบวนการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสำหรับผลผลิตทางการเกษตร การแปรรูปเป็น ผลิตภัณฑ์ จนถึงการรักษาคุณภาพที่ดีที่สุดจากเกษตรกรสู่ผู้ บริโภค กลไกดังกล่าวถูกออกแบบและพัฒนาขึ้นโดยคณะทำงานและภาคีเครือข่ายภายใต้มูลนิธิรักษดินรักษน้ำ (Earth Safe Foundation)

บทที่ 6

6. กรณีศึกษาตลาดอินทรี

6.1 วิสาหกิจชุมชนกลุ่มส่งเสริมเกษตรกรอินทรี อำเภอกู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี

กลุ่มส่งเสริมเกษตรกรกู่ทอง เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2547 เนื่องจากเกษตรกรในพื้นที่มีปัญหาภาวะหนี้สินจากสถาบันการเงินเพิ่มมากขึ้น ภายหลังผลผลิตข้าวเสียหายเกือบทั้งหมดจากภัยน้ำท่วม ชาวบ้านจึงเกิดความคิดที่จะรวมตัวเป็นกลุ่มเพื่อที่จะได้ช่วยเหลือกัน และมีเป้าหมายที่จะให้สมาชิกทุกคนสามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ สมาชิกที่มีภาระหนี้สินก็สามารถชำระหนี้สินให้หมดได้ ส่วนสมาชิกที่ไม่มีภาระหนี้สินก็สามารถมีรายได้เพิ่ม กลุ่มเริ่มจากการทำเกษตรแบบลดต้นทุน ลด ละ เลิก การใช้สารเคมีในการทำเกษตร และยังมีการแปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิต

กลุ่มเริ่มสนใจที่จะปรับเปลี่ยนมาทำเกษตรอินทรีย์เมื่อปี 2549 และในปี 2550 สมาชิกของกลุ่มก็ได้เข้าร่วมการอบรมการทำนาอินทรีย์กับมูลนิธิข้าวขวัญ มีสมาชิกของกลุ่มประมาณ 30 ราย ที่ได้ปรับเปลี่ยนมาทำนาแบบอินทรีย์ร้อยเปอร์เซ็นต์ กลุ่มได้มีการเก็บรวบรวม คัดเลือกและปรับปรุงเมล็ดพันธุ์ข้าวเก็บไว้ใช้เอง ทำให้มีผลผลิตข้าวหลากหลายชนิดพันธุ์ออกจำหน่าย เช่น ข้าวหอมปทุมเทพ ข้าวหอมสุพรรณ ข้าวหอมมะลิแดง ข้าวหอมมะลิเดี่ยว ข้าวหอมนางมกล ข้าวหอมนิลตันเขียว ข้าวหอมสนั่นทุ่งหรือข้าวขาวตาเคลือบ ข้าวหอมมะลิ 105 ข้าวก่ำกาดำ ข้าวก่ำไบเขียว ข้าวเหลืองอ่อน เป็นต้น

ผลผลิตข้าวที่หลากหลายสายพันธุ์นี้เป็นเอกลักษณ์และจุดขายที่สำคัญของกลุ่ม ซึ่งต่อมากลุ่มได้มีการพัฒนาการผลิตข้าวน้ำนมหอมปทุมเทพ ซึ่งเป็นการเก็บเกี่ยวข้าวช่วงระยะน้ำนมตอนปลายก่อนที่ข้าวจะสุกเต็มที่ ทำให้ได้ข้าวหุงที่นุ่มและมีกลิ่นหอมเป็นพิเศษ ข้าวน้ำนมนี้ขายได้ในราคาสูงถึงกิโลกรัมละ 100 บาท เป็นการเพิ่มมูลค่าของสินค้า กลุ่มยังได้ทำการขยายจากการข้าวอินทรีย์ไปสู่การแปรรูปผลิตภัณฑ์จากข้าวอินทรีย์ด้วย ได้แก่ ขนมจีนเส้นแห้งโดยใช้พลังงานแสงอาทิตย์ แป้งจากข้าวเหนียวก่ำกาดำสำหรับใช้ทำขนมปังและมัฟฟิน และปลายข้าวสำหรับการทำโจ๊ก

นอกจากนี้กลุ่มยังมีการส่งเสริมให้สมาชิกปลูกผักอินทรีย์ทั้งในแปลงและข้างรั้ว ทำให้กลุ่มมีผลผลิตผักอินทรีย์ออกขายด้วย เช่น ผักสลัด ผักกาดหอม คื่นช่าย กวางตุ้ง ผักปลั่ง ผักโขม ผักเสี้ยน ตำลึง ไพล ขมิ้นขาว ผักโขม ถั่วฝักยาว ถั่วพู บวบ พริก มะนาว มะเขือ มะละกอ กล้าย เป็นต้น

การบริหารจัดการกลุ่ม

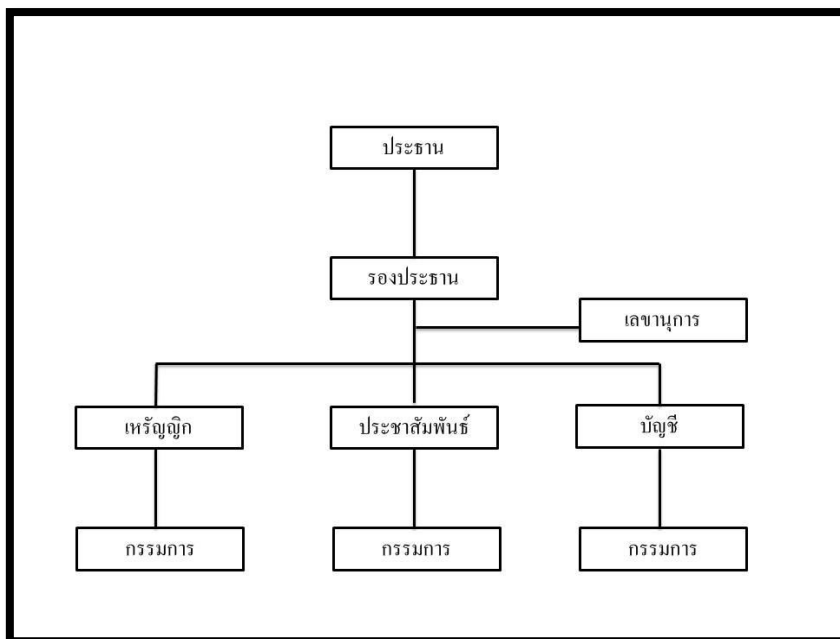
วิสาหกิจชุมชนกลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อุทอง¹³¹ มีการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง ทุกวันอาทิตย์สัปดาห์แรกของเดือน หรือ ตามความเหมาะสมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ปัจจุบันมีสมาชิก 30 ครอบครัว สมาชิกทั้งหมดอาศัยอยู่ใน ในอำเภอเมือง อำเภออุทอง อำเภอบางปลาม้า และอำเภอสองพี่น้อง โดยมีคณะกรรมการจำนวน 9 คน ในการบริหารจัดการกลุ่ม (รูปที่ 3) ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| 1.นางกนกพร ดิษฐกระจันทร์ ประธาน | 2.นายมหาเรียน สระทองอ่อน รองประธาน |
| 3.นางสมใจ แตรวงษ์ เลขานุการ | 4.นายวันชัย ปานอำพันธ์ เหมัญญิก |
| 5.นายอำนาจ ใจหนักดี ประชาสัมพันธ์ | 6.นางกลอย ศรีงามฉ่า ฝ่ายบัญชี |
| 7.นางสมจิตร ศรีลาดี กรรมการ | 8.นางจำลอง ลีสุขสาม กรรมการ |
| 9.นายวินัย อ่วมสะอาด กรรมการ | |

ซึ่งการบริหารจัดการของกลุ่มนั้นเหมือนกับการบริหารจัดการของวิสาหกิจชุมชนโดยทั่วไป แต่ด้วยความที่ประธานของกลุ่มคุณกนกพร ดิษฐกระจันทร์ มีพื้นฐานจากการร่วมกับเครือข่ายประเด็นทางสังคมมาตลอดระยะเวลา 10 กว่าปี ทำให้กลุ่มเป็นที่รู้จักในวงกว้างทั้งในระดับพื้นที่ และ ในหมู่ผู้บริโภค อย่างไรก็ตามด้วยการที่กลุ่มมีสมาชิกจำนวนไม่มากนัก ทำให้ผลผลิตอาจไม่เพียงพอกับความต้องการของตลาด กลุ่มจึงได้ใช้วิธีการสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ใกล้เคียง โดย มีการรับฝาก ผลไม้ จากกลุ่มวิสาหกิจวนเกษตรดงเย็น บ้านดงเย็น อำเภออุทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เข้ามาช่วยเสริมความหลากหลายให้เพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตามกลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อุทอง มีพื้นที่เพาะปลูกโดยเฉลี่ยครัวเรือนละ 10 ไร่ ซึ่งแบ่งเป็น ครัวเรือนที่ปลูกข้าวอย่างเดียวจำนวน 14 ครัวเรือน และ ปลูกข้าวและผัก จำนวน 21 ครัวเรือนรวมพื้นที่ในการผลิตโดยประมาณ 300 ไร่ ถึงแม้พื้นที่ของกลุ่มฯจะไม่ได้ถูกบรรจุลงในยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ.2560-2564 แต่กลุ่มก็ยังเดินหน้าทำการผลิตแบบอินทรีย์ต่อไป

¹³¹ ผู้วิจัยขอแทนการเรียกชื่อ “วิสาหกิจชุมชนกลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อุทอง จังหวัดสุพรรณบุรี” ด้วยชื่อ “กลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อุทอง”



รูปที่ 7 โครงสร้างวิสาหกิจชุมชนกลุ่มส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์อุทอง

การปรับเปลี่ยนการผลิต

หลังจากการรวมกลุ่มถอดบทเรียนของเกษตรกรพื้นที่จากวิกฤติที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิธีคิดจากเดิมที่ต้องปลูกพืชแบบเชิงเดี่ยว พึ่งพิง “ข้าว” เป็นพืชเศรษฐกิจหลักเพียงอย่างเดียว จึงทำให้กลุ่มต้องเพิ่มความหลากหลายในแปลงผลิตมากขึ้น

“ในช่วงแรกกลุ่มพยายามลดต้นทุน ในการทำการเกษตร โดยให้สมาชิก ลด ละเลิก การใช้สารเคมี ทั้งหมด หลักการของกลุ่มเริ่มต้นจากเรื่องนี้ การเป็นชาวนายุคใหม่ต้องคิดใหม่ทำใหม่ หลังจากนั้นกลุ่มจึงหาวิธีพัฒนาปรับปรุงพันธุ์ข้าวให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้นโดยให้ความสำคัญกับ ข้าวพันธุ์พื้นบ้าน ซึ่งมีอัตลักษณ์ประจำถิ่นฐานและสามารถสร้างมูลค่าได้มากกว่าพันธุ์ข้าวในท้องตลาดทั่วไป”¹³²

สิ่งแวดล้อมก็เป็นประเด็นสำคัญของการปรับเปลี่ยน “พวกเราเห็นระบบนิเวศค่อยๆเสื่อมโทรมมากขึ้นทุกวัน ยิ่งนานวันยิ่งต้องเพิ่มปริมาณสารเคมี ทั้งปุ๋ย ทั้งยา ใช้กันมากขึ้นทุกบ้าน เห็นได้ชัดมากแถวนี้เรานิยมทำ “กะปิจากกุ้งฝอย” กัน ละแวกไหนฉีดยากันเยอะไม่ได้กินหรอก กุ้งหอยปูปลา หายหมด”¹³³ กล่าวคือ กลุ่มฯ ได้ให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ วัฒนธรรมประจำท้องถิ่นเช่นเดียวกับการกลับมารักษาพันธุ์ข้าวพื้นบ้าน

จะเห็นได้ว่า ในช่วงแรก 1-3 ปีแรก เป็นการเริ่มปรับตัวของกลุ่มโดยการลดต้นทุนต่างๆที่เกิดขึ้นในแปลงผลิต โดยสมาชิกทุกคนใช้ความรู้จากการอบรมจากมูลนิธิข้าวขวัญเข้ามาช่วยในการปรุงดิน และการ

¹³² กนกพร ดิษฐกระจันทร์. ประธานวิสาหกิจชุมชนกลุ่มส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์อำเภออุทอง. สัมภาษณ์. 12 มกราคม 2562

¹³³ สนทนากลุ่มส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์อำเภออุทอง. ตำบลเจดีย์ อำเภออุทอง จ.สุพรรณบุรี. 23 มกราคม 2562

กำจัดศัตรูพืชโดยใช้สมุนไพรที่ปลูก รวมทั้งการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับ “ข้าวพันธุ์พื้นบ้าน-อาหารท้องถิ่น” ที่มีตลาดเฉพาะของกลุ่มผู้บริโภค รวมทั้งการหันมาฟื้นฟูระบบนิเวศภายในชุมชน

เมื่อสอบถามถึงเรื่องผลผลิตที่ลดลงในช่วงแรก “แน่นอนผลผลิตในนาเคมีจากเดิม 900 กิโลกรัมต่อไร่ ตกลงมาเหลือ 550 กิโลกรัมต่อไร่ แต่ถ้าทำบัญชีครัวเรือนสมาชิกจะรู้ว่า การเปลี่ยนครั้งนี้ เราเก็บเมล็ดพันธุ์เอง แปรรูปร่าง และ ทำตลาดเองทั้งหมด ไม่ต้องไปขายผ่านคนกลาง(โรงสี)เหมือนที่ผ่านมา”¹³⁴

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกลุ่มเน้นถึงความหลากหลายของสายพันธุ์ข้าวมากกว่า 8 สายพันธุ์ แต่พันธุ์ที่กลุ่มนำเข้าสู่ท้องตลาดจะมีสายพันธุ์ดังนี้ ได้แก่ ข้าวปทุมเทพ ข้าวหอมสุพรรณแท้ ข้าวหอมมะลิเตี้ย ข้าวหอมนางมกล ข้าวหอมนิลตันเขียว ข้าวหอมสนั่นทุ่งหรือข้าวขาวตาเคลือบ ข้าวเหลืองอ่อน และข้าวหอมมะลิ 105 ด้วย ปัจจุบันผลผลิตข้าวอินทรีย์คงที่อยู่ 700-800 กิโลกรัมต่อไร่ อีกทั้งการแปรรูปข้าวเหนียวดำพันธุ์ก่ำกาดำไปทำส่งร้านเบเกอรี่ ยังช่วยให้กลุ่มมีรายได้เสริมเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมอีกช่องทาง

ความหลากหลายในแปลงผลิต

จากการสำรวจแปลงของสมาชิกป่ายา¹³⁵ พบว่า ป่ายาส่งผลผลิตในแปลงทั้งหมดให้กับกลุ่ม โดย กลุ่มจะมารับผักสัปดาห์ละ 2 ครั้ง ป่ายาปลูกผักเพียงอย่างเดียวในพื้นที่จำนวน 1.5 ไร่ ซึ่งแปลงการผลิตของป่ายาก็คือพื้นที่บริเวณรอบบ้านของตนเอง โดย มีผลผลิตที่สามารถทานได้มากกว่า 63 สายพันธุ์ แต่ผักที่สามารถทำรายได้ให้กับสมาชิกได้อย่างต่อเนื่อง จะมีประมาณ 40 รายการ ซึ่งปรากฏอยู่ในตารางที่ 5 ด้านล่าง

ตารางที่ 5 ความหลากหลายของชนิดพันธุ์ผักพื้นบ้านในแปลงสมาชิกวิสาหกิจชุมชนอุ้มทอง

ผักพื้นบ้าน (มาตรฐาน PGS)

¹³⁴ นายจำลอง ลีสุขสาม.กรมการวิสาหกิจชุมชนกลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อำเภออุ้มทอง.สัมภาษณ์.23 มกราคม 2562

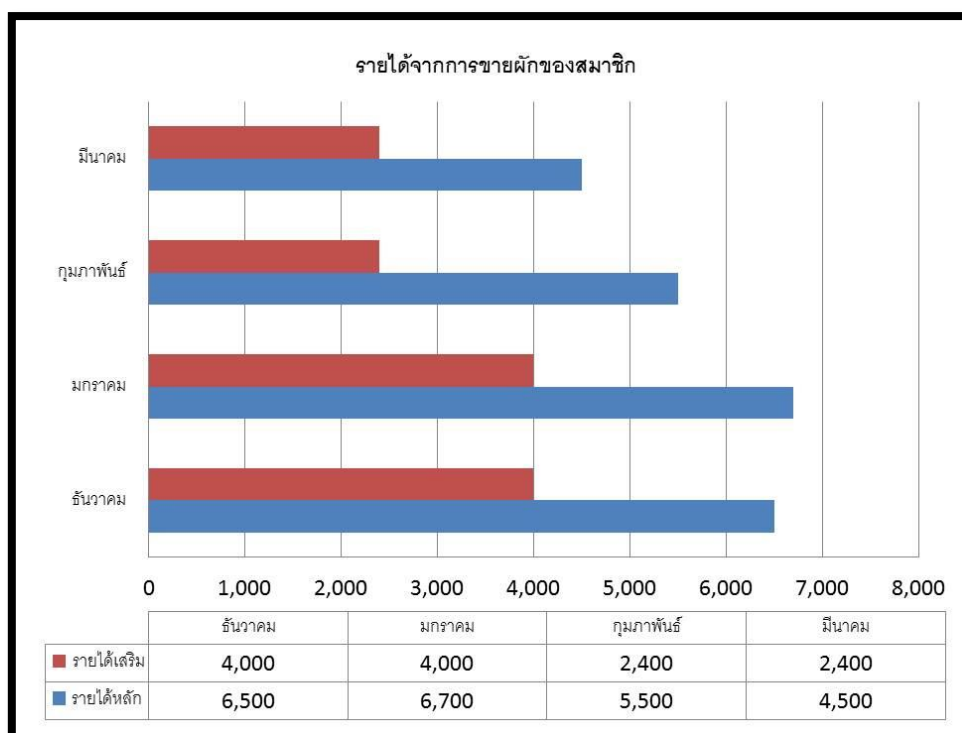
¹³⁵ สุรียา แก้วสระแสน.สมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนกลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อำเภออุ้มทอง.สัมภาษณ์.23 มกราคม

1. มะนาว	21. ผักไชยา
2. กวางตุ้ง	22. ผักสลัด
3. กะหล่ำปลี	23. ปวยเล้ง
4. กระถินบ้าน	24. ผักบุ้งจีน
5. ชำ	25. ผักบุ้งนา
6. ขมิ้นชัน	26. ผักบุ้งไทย
7. คะนํ้า	27. มะเขือพวง
8. จิงจูฉ่าย	28. มะเขือเปราะ
9. ชะอม	29. มะเขือเทศ
10. ตะไคร้	30. มะกรูด
11. ตำลึง	31. มะละกอ
12. แดงกวา	32. กะเพรา
13. แดงไทย	33. สะระแหน่
14. เตยหอม	34. โหระพา
15. ถั่วฝักยาว	35. พริก
16. ถั่วพู	36. ดอกดาหลา
17. ผักหวานบ้าน	37. ดอกขมจันทร์
18. ผักหวานป่า	38. วอเตอร์เครส
19. ผักชีไทย	39. บวบ
20. ผักชีฝรั่ง	40. หอมแบ่ง

“รายได้มีมาเรื่อยๆ เพราะ คนในชุมชนเขาก็มาขอซื้อทีละ กำ 2 กำ ก็เขาเห็นเราปลูกแบบไม่ใช่เคมีมานาน กินแล้วมันดีต่อสุขภาพ สุขภาพดี อารมณ์ก็ดี แถวนั่นอันไหนที่เขาไม่ได้ปลูกเอง ก็มาขอซื้อของป่าทั้งนั้นแหละ”¹³⁶

จากการพูดคุยกับสมาชิกพบว่า รายได้หลักของสมาชิกมาจากการส่งผักให้กลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อุทอง ซึ่งสมาชิกจะขายได้ในราคาที่กลุ่มประกันไว้ให้ อาทิ มะเขือเปาะ 20 บาท / คะนํ้า 30 บาท / กวางตุ้ง 25 บาท เป็นต้น ส่วนรายได้เสริมมาจากการที่คนภายในชุมชนมาขอแบ่งซื้อในปริมาณไม่มากสำหรับประกอบอาหารภายในครัวเรือน และ ปริมาณมากสำหรับการทำงานบุญภายในชุมชน (รูปที่ 8)

¹³⁶ สุรียา แก้วสระแสน. สัมภาษณ์. 23 มกราคม 2562



รูปที่ 8 รายได้จากการส่งผักของสมาชิกกลุ่มฯ

กล่าวได้ว่า สมาชิกมีรายได้โดยเฉลี่ยจากการส่งผักเข้ากลุ่มฯ ประมาณ 5,800 บาทต่อเดือน (ไม่นับรวมรายได้เสริมที่มาจากการซื้อขายแลกเปลี่ยนภายในชุมชน) อย่างไรก็ตาม ป้ายาได้เล่าให้ฟังในภายหลังว่า ป้าไม่ได้มีรายได้มาจาก 2 แหล่งนี้เท่านั้น แต่ป้าได้ปลูกข้าวอินทรีย์ด้วย

“เงินจากการปลูกข้าวมันมาทีละก้อน เป็นช่วงๆ ไป ปลูกไรซ์เบอร์รี่อยู่ 3 ไร่ ปีนี้ทำได้ 2 ครั้ง เลย ไม่ได้เอามารวมกับรายได้หลัก หรือ รายได้เสริม จะนับว่าเป็นรายได้รองก็ได้ ปีที่แล้วส่วนนี้ก็ได้อะไรมาแสนกว่าบาท” กล่าวโดยสรุปหลังการปรับเปลี่ยนการผลิตมาสู่เกษตรอินทรีย์สมาชิกกลุ่มฯมีรายได้โดยเฉลี่ย 172,800 บาทต่อปี

การทำตลาดของกลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อุ้มทอง

จากการสำรวจการทำตลาดของกลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อุ้มทองพบว่า มีการทำการตลาดอยู่ 4 ช่องทาง โดยกลุ่มมีมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในการรับรองสินค้าอยู่ 2 มาตรฐาน 1.ระบบ “ชุมชนรับรอง” (Participatory Guarantee Systems-PGS) ในการรับรองผักและผลไม้ และ 2.สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ในการรับรองข้าว โดยช่องทางการทำตลาด (รูปที่ 9) และประมาณการณ์รายได้ (รูปที่ 10) ดังนี้

1.ตลาดเขียวและตลาดในงานอีเว้นท์ต่างๆ ในแต่ละสัปดาห์ กลุ่มฯจะนำผลผลิตไปขายที่ตลาดเขียวในกรุงเทพฯเป็นประจำ ได้แก่

- วันจันทร์ไปออกร้านที่โรงอาหารฝ่ายช่าง สนามบินสุวรรณภูมิ เวลา 6.00 – 10.00 น. ยอดขายต่อครั้งเฉลี่ย 2,000 – 3,000 บาท
- วันอังคารและพฤหัสบดี ที่โรงเรียนรุ่งอรุณ เวลา 6.00 – 15.00 น. ยอดขายต่อครั้งเฉลี่ย 3,500 – 4,000 บาท

ส่วนตลาดเขียวประจำรายเดือนที่ไปออกร้าน ได้แก่ ตลาดกรีนเนอร์รี่ ที่ park@siam (ทุกสัปดาห์แรกของเดือน) ตลาดไวใจ Trust Food Good Truck (ทุกศุกร์ เสาร์ อาทิตย์ ต้นเดือน) ยอดขายต่อครั้งเฉลี่ย 3,000 บาท

นอกจากนี้ยังไปออกร้านตามอีเวนต์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อม แล้วแต่จะได้รับการติดต่อมา ซึ่งตลาดตามงานอีเวนต์ของกลุ่มฯจะออกร้านโดยเฉลี่ยประมาณเดือนละ 2 ครั้ง ผู้เขียนพบว่า กำลังซื้อของตลาดนี้จะสูงมากกว่าตลาดอื่น เนื่องจากกลุ่มฯจะมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 10,000 บาทต่อครั้ง

2.ตลาดซื้อขายตรงผ่านสื่อสารออนไลน์ จากผู้บริโภคที่ติดต่อผ่านทางเฟสบุคกลุ่มส่งเสริมเกษตรกรอุททอง ส่วนใหญ่มักจะเป็นการสั่งซื้อข้าวอินทรีย์ ผู้บริโภคกลุ่มนี้มักจะเป็นคนเมือง มีมาจากทั่วประเทศ ทั้ง กรุงเทพฯ ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ปราจีนบุรี ชุมพร พัทลุง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีตลาดผ่านช่องทางออนไลน์ร่วมกับกลุ่มผูกปิ่นโตข้าวที่เป็นลูกค้าสั่งซื้อข้าวประจำเป็นรายเดือน โดย ผู้บริโภคจะใช้จ่ายเฉลี่ยเฉลี่ยต่อครั้งอยู่ที่ประมาณ 500 – 1,000 บาทต่อครอบครัว

3.ตลาดท้องถิ่น ได้แก่ ตลาดโรงพยาบาลอุททอง จะจัดให้มีสมาชิกของกลุ่มไปขายในทุกวันอังคาร พุธ พฤหัส ศุกร์ เวลา 7.00 – 13.00 น. และ กลุ่มได้ส่งสินค้าให้กับร้านปิ่นสุข (ร้านกรีน)ในจังหวัดสุพรรณบุรี สัปดาห์ละ 2 ครั้ง ยอดขายต่อครั้งเฉลี่ย 2,000 บาท

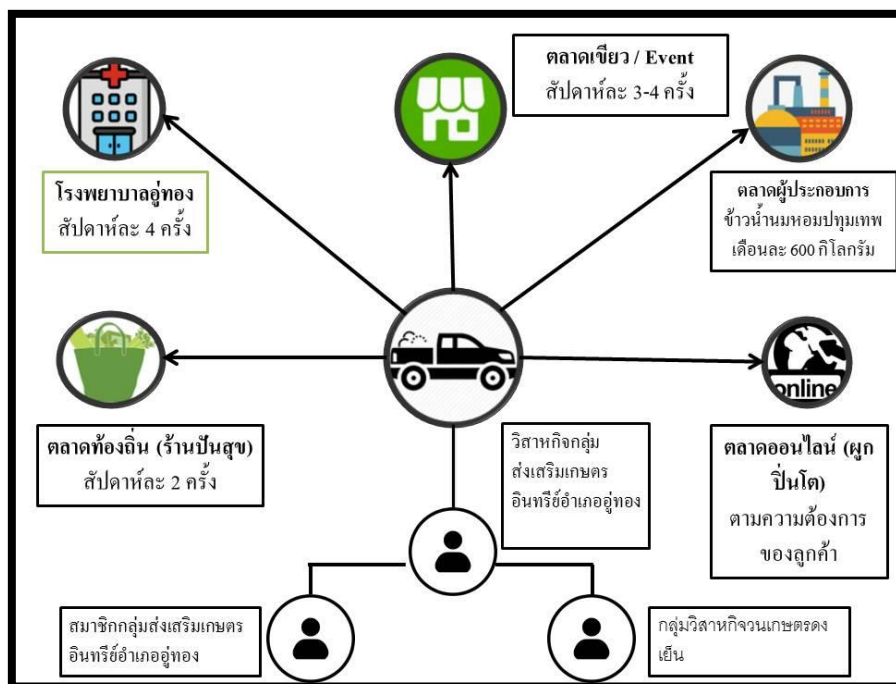
4.ตลาดผู้ประกอบการ กลุ่มฯส่งข้าวน้ำนมหอมปทุมเทพให้กับครัวโรงแรม เดือนละ 600 กก. และ แบ่งทำขนมปังให้กับร้านเบเกอรี่ โดยขายให้ผู้ประกอบการในราคากิโลกรัมละ 100 บาท

จะเห็นได้ว่าในแต่ละสัปดาห์กลุ่มฯ ใช้เวลาส่วนใหญ่กับ ตลาดเขียว และ ตลาดตามงานอีเวนต์ในกรุงเทพฯเป็นหลักซึ่ง “ตลาดคนเมือง” นี้บริหารจัดการโดยประธานกลุ่มฯ และ ลำดับถัดมา “ตลาดท้องถิ่น” ที่โรงพยาบาลอุททอง บริหารจัดการโดยสมาชิกของกลุ่มหมุนเวียนสับเปลี่ยนกัน ดังแสดงแผนการตลาดของกลุ่มฯไว้ในตารางที่ 7

จากข้อมูลชี้ให้เห็นว่า กลุ่มฯ มีการบริหารจัดการช่องทางการจัดจำหน่ายเป็น 4 รูปแบบ 1) ตลาดท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ร้านปิ่นสุข และ ตลาดสุขภาพที่โรงพยาบาลอุททอง 2) ตลาดเขียว ซึ่งเป็น “ตลาดคนเมือง” 3)ตลาดออนไลน์ และ 4)ตลาดผู้ประกอบการ แม้ที่ผ่านมากลุ่มเคยมีการขายส่งสินค้าให้กับร้านเลมอนฟาร์ม (ร้านกรีน) แต่เนื่องจากการใช้ระบบวางบิลทำให้ต้องใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองสัปดาห์ถึงจะได้รับเงินค่าสินค้า อีกทั้งต้องมีการคัดเกรดสินค้าเพื่อแยกบรรจุ จึงทำให้การขายในช่องทางนี้ได้หยุดชะงักไปเนื่องจากกลุ่มต้องการสภาพคล่องในการชำระเงินให้กับสมาชิก

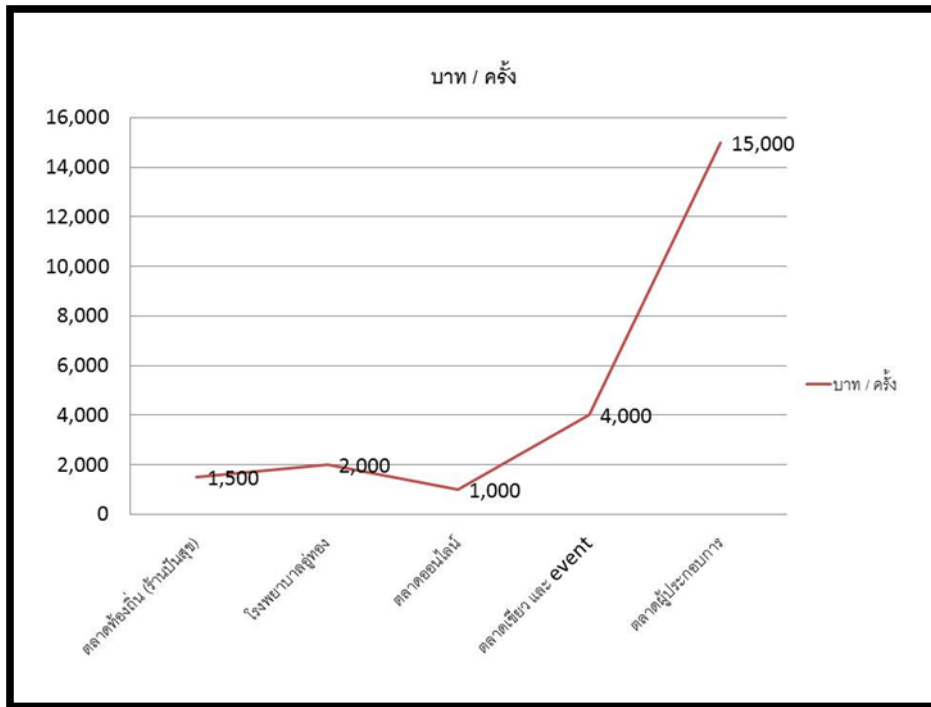
อย่างไรก็ตาม กลุ่มฯ มองว่า ช่องทางในการจัดจำหน่ายของกลุ่มเพียงพอแล้ว “ทุกวันนี้ก็ทำไม่ทันขาย อยู่แล้ว แม้บางครั้งจะมีเหลือบ้างแต่ก็ไม่ถึงขนาดเหลือทิ้ง ออกตลาดแต่ละครั้ง เราก็ใช้ผักแต่ละชนิดนั้นแหละ ในการทำเมนูอาหารให้ผู้บริโภคได้ทานกันตรงนั้น ก่อนจะปิดตลาดผู้ประกอบการที่มาขายของด้วยกันก็ช่วยกัน อดหนุนส่งเสริมกันเอง”¹³⁷

เครือข่ายฯ เคยเล่าถึงเรื่องการนำสินค้าไปขายบนตลาดโมเดิร์นเทรดพบว่า มีข้อกีดสำหรับกลุ่มฯ ที่จะ นำผลผลิตเข้าร่วม เนื่องจากกลุ่มฯ ไม่ได้ทำในปริมาณมาก สมาชิกแต่ละครอบครัวมีความถนัดที่ต่างกัน บางช่วงอากาศร้อนผลผลิตไม่ได้ตามปริมาณที่ตกลงกันไว้ กล่าวโดยรวมว่า การนำผลผลิตเข้าโมเดิร์นเทรดต้องมีการ ตกลงการทำสัญญาในเรื่องคุณภาพและปริมาณ ค่าบริหารจัดการ (ค่าแรกเข้า/ค่าส่วนแบ่งทางการตลาด/ค่า เซลล์ฯ ฯลฯ) รวมถึงการวางบิลที่มีระยะเวลามากกว่า 45 วัน (ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละบริษัท) ทำให้กลุ่มฯ ให้ความสำคัญกับ “ตลาดเขียวสำหรับคนเมือง” ในการนำผลผลิตมาขายมากกว่าช่องทางอื่น ด้วยสาเหตุที่ “ตลาดเขียว” ไม่มีต้นทุนที่สูงมากนักในการเปิดตลาด และ ส่วนใหญ่มักได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ และเอกชน



รูปที่ 9 ช่องทางการจัดจำหน่ายของกลุ่มฯ

¹³⁷ กนกพร ดิษฐกระจันทร์. สัมภาษณ์. 12 มกราคม 2562



รูปภาพที่ 10 ยอดขายเฉลี่ยของตลาดแต่ละประเภท

ตารางที่ 6 แผนการจัดจำหน่ายผลผลิตในแต่ละสัปดาห์ของกลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อำเภออุ้มทอง

	ตลาดท้องถิ่น (ร้านปิ่นสุข)	โรงพยาบาล อุ้มทอง	ตลาดเขียว และ ตลาด Event	ตลาด ออนไลน์	ตลาด ผู้ประกอบการ
จันทร์			●	จัดส่งตาม ความ ต้องการของ ลูกค้า	จัดส่งตาม ฤดูกาลหลังจาก การวางแผนการ ผลิตร่วมกัน
อังคาร		●	●		
พุธ	●	●			
พฤหัสบดี		●	●		
ศุกร์	●	●	●		
เสาร์			●		
อาทิตย์			●		

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า เงินหมุนเวียนที่เกิดขึ้นในแต่ละตลาดสามารถสร้างรายได้ที่มากขึ้นให้กับกลุ่มฯ มากกว่าเดิมจากการที่ขายผ่านพ่อค้าคนกลาง โดยประมาณการเงินหมุนเวียน¹³⁸ ในแต่ละเดือนดังต่อไปนี้

- ตลาดท้องถิ่น (ร้านปิ่นสุข) เฉลี่ย 6,000 บาทต่อเดือน (72,000 บาทต่อปี)
- ตลาดโรงพยาบาลอุ้มทอง เฉลี่ย 32,000 บาทต่อเดือน (384,000 บาทต่อปี)
- ตลาดเขียว และ ตลาดตามงานอีเว้นท์ เฉลี่ย 96,000 บาทต่อเดือน (1,152,000 บาทต่อปี)
- ตลาดผู้ประกอบการ เฉลี่ย 60,000 บาทต่อเดือน (720,000 บาทต่อปี)
- ตลาดออนไลน์ เฉลี่ย 19,000 บาทต่อเดือน (228,000 บาทต่อปี)

กลยุทธ์ทางการตลาด

กลยุทธ์ทางการตลาดของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ อำเภออุ้มทอง ใช้เอกลักษณ์และจุดเด่นของผลผลิตที่เป็นข้าวพื้นบ้านหลากหลายสายพันธุ์ และผลดีต่อสุขภาพ เช่น น้ำตาลน้อย มีวิตามินเยอะ เป็นสินค้าหลักและสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคสนใจซื้อสินค้า รวมถึงการผลิตข้าวที่มึคุณค่าทางอาหารสูงกว่าข้าวที่เก็บเกี่ยวในระยะปกติ ทำให้สามารถเพิ่มมูลค่าจากข้าวอินทรีย์ปกติได้ถึงหนึ่งเท่าตัว

¹³⁸ ยังไม่ได้คำนวณรวมกับต้นทุนการผลิต ค่าบริหารจัดการ ฯลฯ

กลุ่มเพิ่งเข้ามาทำการตลาดในระยะเวลายังไม่ถึงสิบปี การพัฒนาและขยายตลาดเป็นการค่อยๆพัฒนา และสะสมความเชื่อถือของกลุ่มจากการพบกับผู้บริโภคโดยตรงในการออกงานต่าง ๆ ตลาดการขายเป็นไปตาม การสั่งซื้อที่ปล่อยให้ไปไปตามกลไกตลาดแบบธรรมชาติ ตามแต่ผู้บริโภคได้มารู้จักผ่านการออกร้านขายในตลาด และกิจกรรมตามวาระต่างๆ รวมทั้งในสื่อออนไลน์

กลุ่มมีระบบการซื้อผลผลิตจากเกษตรกรในราคาประกัน โดยซื้อสินค้ามาจากสมาชิกแล้วนำไปขายต่อ และมีการซื้อสินค้าจากกลุ่มเกษตรกรดงเย็นด้วย ยังไม่ได้พัฒนารูปแบบการวางแผนการผลิตที่ควบคู่ไปกับการวางแผนการตลาดอย่างชัดเจน

ความสำเร็จในตลาดอินทรีย์ของกลุ่มฯและการพัฒนา

กลุ่มเป็นวิสาหกิจชุมชนต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการเกษตรอินทรีย์แบบครบวงจร (ข้าวอินทรีย์) โดยการดำเนินงานของเกษตรกรเอง ตั้งแต่การผลิตจนถึงการตลาด โดยเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกจัดเก็บเมล็ดพันธุ์ การผลิต การแปรรูป การบรรจุ จนกระทั่งการขาย กลุ่มมีการทำงานเชื่อมโยงกับภาคีเครือข่ายต่างๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น และ ระดับประเทศ สามารถเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคและเป็นแหล่งเรียนรู้ และเป็นทีศึกษาดูงานแก่ผู้ที่สนใจ โดยการเยี่ยมชมแปลงผลิตของเกษตรกรอย่างสม่ำเสมอ

ความสำเร็จของกลุ่มมีผลมาจากปัจจัยเสริมด้านการตลาดที่สำคัญคือ กลุ่มมีผู้นำทีมตลาดที่มีลักษณะเด่นด้านการส่งเสริมด้านการตลาด เจริญเก่ง มิตรสัมพันธ์ดี ประสานงานดี คล่องตัวสูง แต่ในกลุ่มยังมีทีมด้านตลาดน้อย เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย เวลาส่วนใหญ่จึงอยู่แปลงผลิตของตนเอง ทำให้ความรับผิดชอบในการจัดการตลาด การขนส่งสินค้า การเชื่อมโยงกับผู้บริโภค เป็นภารกิจหลักของผู้นำกลุ่มฯ โดยลำพัง ซึ่งต้องมาขายสินค้าในตลาดเขียวที่กรุงเทพฯเป็นประจำสัปดาห์ละไม่น้อยกว่า 3 วัน (ยังไม่รวมช่วงมีการออกร้านในงานเทศกาลต่างๆ) เวลาส่วนใหญ่จึงเสียไปกับการเดินทาง การจัดเตรียมสินค้า และการขาย

การขยายทางการตลาดอินทรีย์ของวิสาหกิจชุมชนในอนาคต ควรควบคู่กับการขยายฐานจำนวนกลุ่ม และสมาชิกเกษตรกรอินทรีย์ ควรมีการพัฒนาผลผลิตอินทรีย์ให้หลากหลายเพิ่มมากขึ้น วางแผนการผลิตและการตลาดให้ชัดเจนร่วมกัน พัฒนาทีมตลาดให้มีจำนวนมากขึ้น ตลอดจนการพัฒนาการแปรรูปผลิตภัณฑ์สินค้าอินทรีย์

6.2 กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา

การรวมตัวของเกษตรกรผู้ทำเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา เริ่มมาตั้งแต่ปี 2532 จากการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรรวมทางเลือกในพื้นที่ เพื่อลดการใช้สารเคมีทางการเกษตรและทำการผลิตที่หลากหลาย และได้พัฒนาเป็นกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขตเมื่อปลายปี 2544

โดยมีเป้าหมายในการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนระบบการผลิตเป็นเกษตรอินทรีย์ที่มีความยั่งยืน

การทำตลาดแรกเริ่มของกลุ่มเป็นการทำตลาดข้าวอินทรีย์เพื่อส่งออกต่างประเทศ ซึ่งได้ร่วมกับมูลนิธิสายใยแผ่นดินและสหกรณ์กรีนเนทส่งออกข้าวข้าวพันธุ์พื้นบ้านเหลืองประทิวอินทรีย์ไปยังสหภาพยุโรป เมื่อปี 2544 ได้รับตรวจรับรองมาตรฐานอินทรีย์แบบกลุ่มจากสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทย (มกท.) ต่อมาได้มีการเพิ่มขยายสินค้าอินทรีย์ส่งออก เช่น ข้าวหอมมะลิแดงอินทรีย์ ข้าวหอมมะลิอินทรีย์ และผลิตภัณฑ์แปรรูปอินทรีย์ เช่น ชিং ข่า ตะไคร้ หอมแดง ถั่ว และธัญพืช เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2550-2551 กลุ่มได้เริ่มสนใจขยายพืชผักท้องถิ่นสู่ตลาดอินทรีย์ เพราะมองว่าการทำเกษตรอินทรีย์ที่ยั่งยืนไม่สามารถขึ้นกับข้าวหรือพืชชนิดใดตัวใดตัวหนึ่ง จึงควรมีการขยายการผลิตให้ครบวงจร โดยส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรเพิ่มความหลากหลายในการทำผลิตด้วยการปลูกพืชผักพื้นบ้านที่มีความหลากหลายในระบบนิเวศท้องถิ่น กลุ่มได้นำสินค้าอินทรีย์มาขายในตลาดสีเขียว ที่ร้านนาวิไล ต.กวีเจนท์ กรุงเทพฯ สัปดาห์ละ 1 ครั้ง และได้เริ่มรณรงค์ให้ผู้บริโภครู้จักผักพื้นบ้านมากขึ้น เช่น ผักกูด ผักแต้ว ชะมวง เสม็ด หน่อข่า ผักบุ้งไทย ฯลฯ

ในขณะเดียวกันขณะก็ได้มีการขยายการขายสินค้าอินทรีย์เข้าสู่ตลาดท้องถิ่นมากขึ้น โดยได้นำพืชผักผลไม้อินทรีย์ไปขายในตลาดเขียวต่างๆ เช่น ที่โรงพยาบาลประจำท้องถิ่น เป็นต้น ตลาดเขียวและตลาดท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นยังมีการขายและขยายต่อเนื่องมาจวบจนปัจจุบัน ซึ่งกำลังเริ่มโครงการที่จะจัดทำแผงผักชุมชนของสมาชิกขึ้นในวันที่สมาชิกต้องรวมผักมาส่ง เพื่อเพิ่มช่องทางการตลาดในท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นอีก

ในปี พ.ศ. 2553 กลุ่มได้มีการทำตลาดแบบระบบสมาชิกกับบุคลากรใน ม.สุโขทัยธรรมาธิราช โดยให้สมาชิกจ่ายเงินล่วงหน้าเป็นรายเดือน จะจัดส่งสัปดาห์ละครั้ง ซึ่งผลผลิตจะเป็นไปตามฤดูกาล ในช่วงหลังยังมีการพัฒนาชุดเมนูอาหารอินทรีย์ ที่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของคนเมือง เช่น ชุดแกงส้ม ชุดแกงเลียง ชุดแกงอ่อม ชุดส้มตำ ชุดยำ ฯลฯ เป็นเซตจัดเตรียมให้กับผู้บริโภคไปด้วย ซึ่งการทำตลาดแบบระบบสมาชิกที่จ่ายเงินล่วงหน้ารายเดือน และการไปขายสินค้าในตลาดเขียวที่ มสธ.ได้หยุดชะงักไป แต่ก็ยังคงมีการทำตลาดแบบขายตรงที่ผู้บริโภคสามารถสั่งซื้อสินค้าแล้วมีระบบจัดส่งไปให้ถึงมือผู้บริโภค โดยเฉพาะระบบสมาชิกของผู้บริโภคอินทรีย์ในพื้นที่ที่มีสมาชิกอยู่ 20 กว่าราย

ถัดมาจากนั้น 2 ปี (พ.ศ. 2555) กลุ่มได้เริ่มส่งสินค้าอินทรีย์ให้กับร้านกรีน คือ เลมอนฟาร์ม ทั้งหอมแดง กระเทียม พริก และพืชผัก ผลไม้ ที่หมุนเวียนตามฤดูกาล จนปัจจุบันกลุ่มมีสินค้าอินทรีย์ที่ขายอยู่ในร้านเลมอนฟาร์มประมาณ 50 รายการ และส่งผลให้ผู้ประกอบการแปรรูปผลิตภัณฑ์อินทรีย์ เช่น น้ำพริก น้ำสลัด น้ำจิ้ม พริกแกง และสมุนไพรผง ที่เห็นสินค้าอินทรีย์ของกลุ่มผ่านหน้าร้านเลมอนฟาร์มติดต่อโดยตรงมาที่กลุ่ม เพื่อสั่งซื้อสินค้าของกลุ่มไปเป็นวัตถุดิบในการผลิต เช่น พริก ชিং ข่า ตะไคร้ มะนาว มะกรูด ใบเตย ฯลฯ

ผู้ประกอบการแปรรูปผลิตภัณฑ์อินทรีย์เป็นตลาดที่ใหญ่มาก เช่น น้ำพริกแจ้เล็ก ปทุมธานี มีความต้องการพริกปีละ 100 ตัน แต่กลุ่มยังสามารถผลิตพริกอินทรีย์ ทั้งพริกจินดา พริกมัน พริกชี้ฟ้า ให้ได้เพียงปีละ 5 ตัน นอกจากนี้ยังมีผู้ประกอบการที่มาติดต่อซื้อสินค้าอินทรีย์ของกลุ่มไปขายต่อให้กับสมาชิกของตนผ่านระบบออนไลน์ ตลาดผู้ประกอบการเป็นตลาดที่มีความเฉพาะเหมือนกับตลาดส่งออก และ แตกต่างกว่า “ตลาดทั่วไป” เนื่องจาก ทั้งตลาดผู้ประกอบการและตลาดส่งออกเป็นตลาดที่เกษตรกรมีหลักประกันและช่องทางการจัดจำหน่ายผลผลิตล่วงหน้าที่แน่นอน ทำให้ผู้ผลิต(เกษตรกร) ไม่มีปัญหาเรื่องการตลาด เพราะสามารถร่วมวางแผนการผลิตร่วมกันตั้งแต่เริ่มแรกก่อนการเพาะปลูกกับผู้ประกอบการ

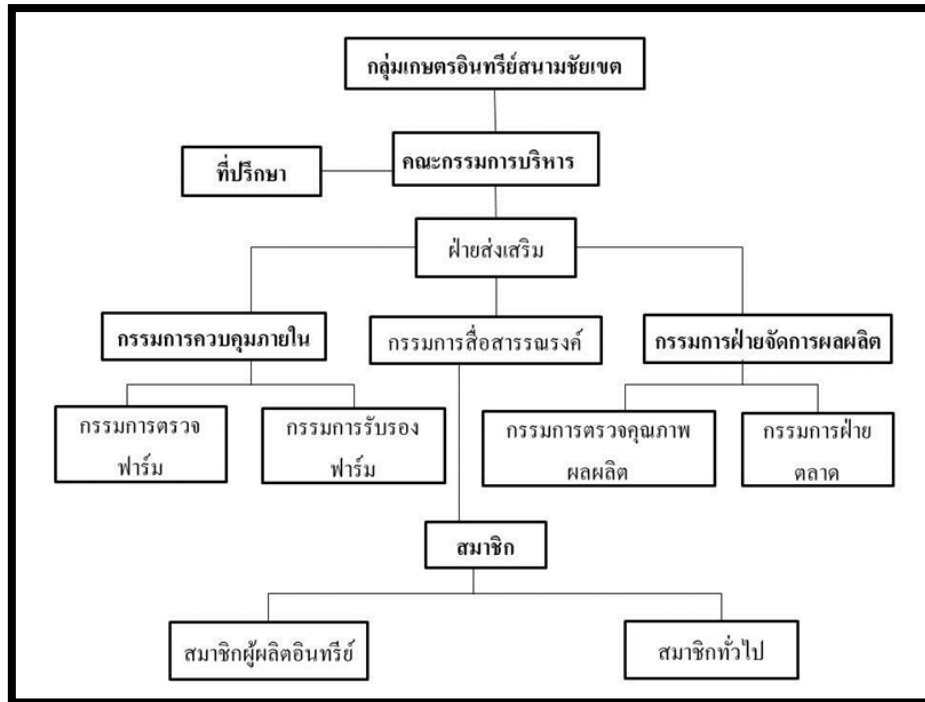
การบริหารจัดการกลุ่มฯ

กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขต มีลักษณะเป็นองค์กรเกษตรกร โดยผู้นำกลุ่มเป็นนักพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการพัฒนาชุมชนในหลากหลายมิติ อาทิ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร มีการประชุมร่วมกันในทุกสัปดาห์แรกของเดือน กลุ่มฯมีการจัดองค์กรอย่างเป็นระบบ โดยมีคณะกรรมการบริหารจำนวน 13 คน (รูปที่ 11) โดยมีการแบ่งฝ่ายในการรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- ฝ่ายควบคุมภายใน มีหน้าที่ในการตรวจและรับรองฟาร์ม วางแผนการผลิตร่วมกับสมาชิก
- ฝ่ายจัดการผลผลิต มีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพก่อนส่งผลผลิตสู่ตลาด
- ฝ่ายตลาด มีหน้าที่ในการจัดหาตลาดให้กับกลุ่ม และ สมาชิก
- ฝ่ายรณรงค์และสื่อสาร ทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงกับหน่วยงานและภาคเครือข่ายต่างๆ
- ที่ปรึกษา คอยให้คำแนะนำตามคำร้องขอของกลุ่มฯซึ่งที่ปรึกษาของกลุ่มฯประกอบด้วย ผู้แทนจาก มูลนิธิสายใยแผ่นดิน /ผู้อำนวยการโรงพยาบาลสนามชัยเขต/ประธานเครือข่ายเกษตรกรทางเลือก จ.ฉะเชิงเทรา และ ผู้แทนจากกลุ่มแพทย์ในพื้นที่

จากการให้ข้อมูลของผู้ประสานงานกลุ่มฯ ในแต่ละฝ่ายมีสัดส่วนคณะกรรมการไม่เท่ากัน เพื่อความเหมาะสมในการจัดการ อาทิ ฝ่ายควบคุมภายในมีคณะกรรมการถึง 30 คน เพราะ ต้องตรวจแปลง ควบคุมการผลิต รวมถึงการวางแผนสมาชิก ในขณะที่เดียวกันฝ่ายตลาดมีคณะกรรมการจำนวน 4 คน เพื่อความคล่องตัวในการจัดการ อย่างไรก็ตาม สมาชิกทุกคนจะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งในแต่ละฝ่ายเป็นประจำทุกปี เพื่อการพัฒนาศักยภาพของสมาชิก

ปัจจุบันกลุ่มมีสมาชิกเกษตรกรอินทรีย์ครอบคลุมพื้นที่ใน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดสระแก้ว และ จังหวัดนครนายก โดยมีจำนวนสมาชิกกว่า 500 ราย และมีพื้นที่เกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ประมาณ 10,000 ไร่ รวมทั้งยังมีแผนที่จะขยายสมาชิกไปยังพื้นที่จังหวัดชลบุรี



รูปที่ 11 โครงสร้างกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขต¹³⁹

¹³⁹ คู่มือโครงการเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขตปี 2561

ความหลากหลายในแปลงผลิต

กลุ่มฯให้ความสำคัญกับการวางแผนการผลิตแบบยั่งยืนเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารพร้อมกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรควบคู่กันไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม จากการลงสำรวจแปลงของสมาชิกพบว่า ในแปลงผลิตของสมาชิกอย่างน้อยที่สุดต้องมีพืชอาหารจำนวนไม่น้อยกว่า 15 ชนิด ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มฯ ทำให้ปัจจุบันกลุ่มมีความหลากหลายของพันธุ์พืชและผลผลิตทั้งไม้ล้มลุกและไม้ยืนต้นกว่า 125 ชนิด (ตารางที่ 7 และ 8)

ตารางที่ 7 รายชื่อพืชล้มลุกที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ กลุ่มเกษตรอินทรีย์สนามชัยเขต

(ระยะปรับเปลี่ยน 12 เดือน ตามมาตรฐาน มกท. และ 24 เดือนตามมาตรฐาน EU และ 36 เดือน ตามมาตรฐานแคนาดา)	
1. ข้าวขวัญชัย	47. ปลั่ง
2. ข้าวเหลืองอ่อน	48. ผักโขม
3. ข้าวตะเภาแก้ว	49. ขจร
4. ข้าวมะลิแดง	50. ผักชีไทย
5. ข้าวมะลิใหญ่	51. ผักชีฝรั่ง
6. ข้าวหอมนิล	52. ผักไชยา
7. ข้าวหอมมะลิ 105	53. ผักสลัดกรีนโอ๊ค เรดโอ๊ค คอส สลัดแก้ว ฯ
8. ข้าวเหลืองประทิว	54. ปวยเล้ง
9. ข้าวไรซ์เบอร์รี่	55. ผักบุ้งจีน
10. ข้าวพิษณุโลก	56. ผักบุ้งนา
11. กัลยไช้	57. ผักบุ้งไทย
12. กัลยน้ำวา.	58. พริกขี้หนูสวน
13. กัลยเล็บมือนาง	59. พริกขี้หนูจินดา
14. กัลยหอม	60. พริกขี้ฟ้า
15. กระเจียว	61. พริกกะเหรี่ยง
16. กระชาย	62. พริกมันดำ
17. กระเทียม	63. มะเขือพวง
18. กะเพรา	64. มะเขือเปราะ
19. กวางตุ้ง	65. มะเขือยาว
20. กะหล่ำปลี	66. มะระขี้นก
21. กระถินบ้าน	67. มะระจีน
22. ช่า	68. มะอึก
23. ขมิ้นชัน	69. มะเขือเทศ
24. ข้าวโพดข้าวเหนียว	70. มะกรูด
25. ข้าวโพดหวาน	71. มะละกอ
26. คื่นช่าย	72. มะนาว

27. แคบ้าน	73. มะรุม
28. จิงจูฉ่าย	74. บัวแดง
29. ชะพลู	75. ว่านม่วง
30. ชะอม	76. แฉงลัก
31. ชะมวง	77. พักข้าว
32. แต้ว / ตี๋	78. พักทอง
33. ตะไคร้	79. พักเขี้ยว
34. ตำลึง	80. บวบเหลี่ยม
35. แดงกวา	81. บวบหอม
36. แดงไทย	82. สาระแหน่
37. แดงโม	83. หอมแดง
38. เตยหอม	84. หอมแบ่ง
39. ถั่วฝักยาว	85. โหระพา
40. ถั่วพู	86. ฮ่อมเต้
41. ผักกาดขาวเบา	87. ถั่วเขียว
42. ผักกาดขาวปลี	88. ถั่วลิสง
43. ผักกาดหอม	89. ถั่วเหลือง
44. ผักกูด	90. มันเทศ
45. ผักหวานบ้าน	91. บัวบก
46. ผักหวานป่า	

ตารางที่ 8 รายชื่อพืชยืนต้นที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ กลุ่มเกษตรอินทรีย์สนามชัยเขต

(ระยะปรับเปลี่ยน 18 เดือน ตามมาตรฐาน มกท. และ 36 เดือน ตามมาตรฐาน EU และ แคนาดา)	
92. กระเทียม	109. มะม่วงอกร่อง
93. ขนุน	110. มะม่วงหิมพานต์
94. เงาะ	111. มะยงชิด
95. ชมพู่	112. มะดัน
96. ฝรั่ง	113. ละมุด
97. ทูเรียน	114. มังคุด
98. มะกอกน้ำ	115. ส้มโอ
99. มะขามแปริ้ว	116. ลำไย
100. มะปราง	117. ฝรั่ง
101. มะพร้าวแก่'	118. ฝรั่งป่า
102. มะพร้าวน้ำหอม	119. ฝรั่ง
103. มะเฟือง	120. ฝรั่งเลี้ยง
104. มะไฟ	121. ฝรั่งชุม

105. มะม่วงแก้ว	122. เพกา
106. มะม่วงน้ำดอกไม้	123. สะเดา
107. มะม่วงเขียวเสวย	124. เสม็ด
108. มะม่วงโชคอนันต์	

“เริ่มจากปลูกสิ่งที่ตนเองกิน ทำในสิ่งที่ตนเองถนัด เหลือจากนั้นค่อยนำไปขาย”¹⁴⁰ เป็นแนวทางปฏิบัติของสมาชิกทุกคนยึดถือ ฟังดูแล้วอาจดูไม่เข้าใจมากนักเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับเรื่องผลตอบแทน แต่จากการให้ข้อมูลของสมาชิกพบว่า ไม่มีเกษตรกรครอบครัวใดที่สามารถบริโภคในสิ่งที่ตนเองทำการผลิตได้ทั้งหมด อีกทั้งความชำนาญในการเพาะปลูกพืชบางชนิดของแต่ละครอบครัวทำให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ เมื่อผลผลิตที่ออกมามีคุณภาพสูง จึงไม่ใช่เรื่องยากที่จะนำสินค้าเข้าตลาด สิ่งที่ควรกังวลของกลุ่มฯคือ จะทำอย่างไรให้ผลผลิตมีมากพอต่อความต้องการของผู้บริโภค

ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของคุณสุภา ไยเมือง ผู้อำนวยการมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน ว่า “การมีอาหารกินอย่างเพียงพอตลอดปี โดยให้ความสำคัญกับการพึ่งตนเองด้านอาหาร สิทธิในการเข้าถึงฐานทรัพยากรอาหารของชุมชน การเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และระบบการผลิตอาหารที่ยั่งยืน อาหารที่บริโภคต้องปลอดภัย มีโภชนาการ มีตลาดที่เป็นธรรม มีรายได้ที่เพียงพอ มีมั่นคง และมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแล รวมถึงการสร้างความเป็นธรรมและยั่งยืนในระบบอาหาร จะสามารถนำพาให้ชุมชนเข้มแข็ง เมื่อชุมชนเข้มแข็งชาติก็เข้มแข็ง”

สำหรับมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ที่กลุ่มฯได้รับการรับรอง มี 3 รูปแบบ กับ 1 ระบบประกันคุณภาพ (รูปที่ 12) ได้แก่

- 1) มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์ สมาพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movements – IFOAM)
- 2) มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์สหภาพยุโรป (EU)
- 3) มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์แคนาดา (Canada Organic Regime – COR) และ
- 4) ระบบประกันคุณภาพในระดับท้องถิ่น ที่ให้การรับรองผู้ผลิตโดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และตั้งอยู่บนฐานของความเชื่อถือ เครือข่ายทางสังคม และการแลกเปลี่ยนความรู้ เรียกว่า ระบบชุมชนรับรอง หรือ (PGS-Participatory Guarantee Systems) ที่เกษตรกรส่วนใหญ่มักใช้ระบบนี้ในช่วงแรกของการปรับเปลี่ยนการผลิตจากเคมีมาสู่อินทรีย์

¹⁴⁰ พลูเพ็ชร สีเหลืองอ่อน. สัมภาษณ์. 24 มกราคม 2562

รูปที่ 12 มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ที่กลุ่มเกษตรอินทรีย์สนามชัยเขตที่ได้รับการรับรอง



จากการให้ข้อมูลของสมาชิกถึงความหลากหลายในไร่นาของตนเอง “ในแปลงพืชมามากกว่า 30 ชนิด ทั้งไม้ล้มลุก ไม้ยืนต้น ครอบครว้มีกัน 5 คน เก็บกินกันไม่เคยหมด ขายได้ตลอดทั้งปี”¹⁴¹ พร้อมกับการให้ข้อมูลถึงพืชหลักอย่าง ผักบุงเงิน ที่ทำรายได้ให้กับครอบครัวอย่างสม่ำเสมอ “ผักบุงเงิน 18 วัน ก็รอรับเงินแล้ว (ตารางที่ 9) แต่อย่าโลภนะ ไปปลูกมากกว่าพืชตัวอื่นก็ไม่ดี เราทำแบบอินทรีย์ให้ศัตรูพืชช่วยควบคุมกันเอง ในแปลงผักของเรามีได้ก็ต้องมีเสีย เป็นเรื่องปกติ เราต้องสละบางสิ่งคืนให้กับธรรมชาติบ้าง”¹⁴²

ตารางที่ 9 การวางแผนการผลิตผักบุงเงินของสมาชิก

วัน/รายการ	แช่เมล็ด	หว่าน/ปลูก	เก็บผลผลิต
จันทร์	1 กิโลกรัม / 2 แปลง	พุธ	อังคาร/พุธ
พฤหัสบดี	0.5 กิโลกรัม / 1 แปลง	เสาร์	ศุกร์
เสาร์	0.5 กิโลกรัม / 1 แปลง	จันทร์	อาทิตย์

ในสวนของพี่กุงทำการผลิตบนพื้นที่ 6 ไร่เศษ โดยแบ่งเป็นแปลงย่อยจำนวน 8 แปลง ไม่มีแปลงใดที่ทำการเพาะปลูกแบบเชิงเดี่ยว ผลผลิตในแปลงประกอบด้วย ผักบุงเงิน ผักสลัด ผักหวานป่า ผักกูด ผักแต้ว

¹⁴¹ คำพิน สุปรม.สมาชิกกลุ่มเกษตรอินทรีย์สนามชัยเขต.สัมภาษณ์.8 กุมภาพันธ์ 2562

¹⁴² คำพิน สุปรม. สัมภาษณ์.8 กุมภาพันธ์ 2562

ชะอม ชะมวง มะระขึ้นก คะน้า ต้นหอม มะเขือเทศ มะเขือยาว พริกชี้ฟ้า พริกหยวก กระจับเขียว กะหล่ำปลี ข่า ตะไคร้ มะกรูด มะนาว ดาหลา ฯลฯ ส่วนไม้ผลซึ่งปลูกคละอยู่ในแปลง ประกอบด้วย กล้วย ส้มโอ ทูเรียน เงาะ มะละกอ เสาวรส ฝรั่ง แก้วมังกร มะขาม เป็นต้น

จากการสำรวจพบว่าในแปลงของสมาชิกแต่ละคน มีมาตรฐานในการผลิตแตกต่างกัน ในกรณีของฟัก กล้วย ทุเรียน เงาะ มะพร้าว ได้มาตรฐานสหพันธ์เกษตรกรอินทรีย์นานาชาติ (IFOAM) และ มาตรฐานระบบเกษตรกรอินทรีย์สหภาพยุโรป (EU) ซึ่งมีการแบ่งสัดส่วนอย่างชัดเจน ส่วนพีชล์มุกมีทั้งมาตรฐานสหพันธ์เกษตรกรอินทรีย์นานาชาติ (IFOAM) และ ระบบชุมชนรับรอง (PGS)

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเกษตรกรเป็นอาชีพหนึ่งจากหลายอาชีพในสังคมไทยที่มีความเปราะบาง เนื่องจาก มีความไม่แน่นอนในด้านของรายได้ ไม่มีความมั่นคงในที่ดิน และต้องแบกรับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขตได้นำเรื่องกิจกรรมฝึกอบรมเพิ่มองค์ความรู้รวมถึงการจัดหาปัจจัยการผลิตให้กับสมาชิกของกลุ่ม และได้นำราคาประกันผลผลิตมาใช้เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับสมาชิก กล่าวคือ กลุ่มฯจะกำหนดราคามาตรฐานเพื่อใช้เป็นราคาประกันผลผลิตให้กับสมาชิกตลอดทั้งปี เป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับสมาชิก และ เป็นหลักประกันในเรื่องของรายได้ ในขณะที่เดียวกันหากช่วงเวลานั้น ราคาของผักบางชนิดสูงกว่าราคาประกัน สมาชิกก็สามารถทำผลผลิตไปขายเองได้

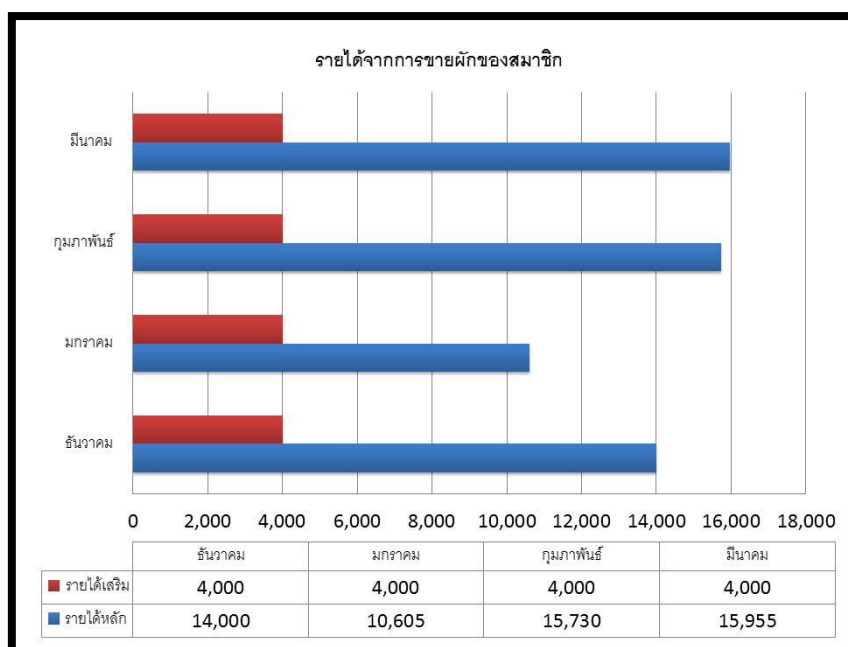
จากการให้ข้อมูลของสมาชิก การประกันราคายังช่วยให้เกษตรกรสามารถวางแผนในการผลิต เพราะสมาชิกจะสามารถคำนวณต้นทุนและกำไรจากพืชแต่ละชนิดก่อนทำการเพาะปลูก “ผักบุงไม่เกิน 3 อาทิตย์ สลับปลูกเวียนไปมาเหมือนกับ ผักสลัด มีเงินเข้ามาต่อเนื่องเรื่อยๆ ถ้าวางแผนการผลิตดีๆ รายได้ก็มาไม่ขาดมือ ไม่ต้องคอยรอเงินก้อนเหมือนแต่ก่อน” จะเห็นได้ว่า กลุ่มฯมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ในขณะที่เดียวกันก็มีความยืดหยุ่นและให้อิสระกับสมาชิกในการจัดการตนเอง ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการทำให้การรวมกลุ่มของเกษตรกรมีความเข้มแข็ง

จากการให้ข้อมูลของสมาชิกพบว่า สมาชิกมีอิสระในการนำผลผลิตไปขาย ซึ่งสมาชิกแต่ละคน จะมีรายได้หลักจากการนำผลผลิตส่งเข้ากลุ่ม รายได้เสริมจากการขายตรงที่หน้าฟาร์ม และ จากการนำผลผลิตไปขายตามตลาดเขียวในพื้นที่ซึ่งกำลังเติบโตอย่างต่อเนื่อง “พีชกำลังลงเสาวรสเพิ่มอีก 40 ต้น เพราะ น้ำเสาวรสขายดีมาก ทำไปขายที่โรงพยาบาลทุกวันอังคารมีลูกค้าประจำเพิ่มขึ้นมาพอสมควร ถ้าสุตรลงตัวแล้ว สมาชิกแต่ละคนจะได้มีรายได้เสริมขึ้นมาอีกทาง นอกจากการขายผัก”¹⁴³ จะเห็นได้ว่า รายได้ของสมาชิกมีเข้ามาอย่างต่อเนื่อง โดยการที่สมาชิกแต่ละคนจะนำผักส่งกลุ่มสัปดาห์ละ 3 ครั้ง และ สมาชิกสามารถนำผลผลิตไปขายช่องทางอื่นได้หากไม่ได้ส่งเข้ากลุ่ม ในกรณีของฟัก กล้วย ไม่ได้ขายผลผลิตที่หน้าฟาร์มของตนเอง เนื่องจากผลผลิต

¹⁴³ คำพิน สุปรม.สัมภาษณ์.8 กุมภาพันธ์ 2562

ส่วนใหญ่จะนำส่งเข้ากลุ่มทั้งหมด แต่จะมีรายได้เสริมมาจากการนำผลผลิตไปขายที่โรงพยาบาลสนามชัยเขต ทุกวันอังคาร ซึ่งรายได้เฉลี่ยต่อครั้งอยู่ที่ประมาณ 1,000 บาท (ไม่นับรวมกับเงินหมุนเวียนจากรายได้ของกลุ่มฯ)

กล่าวคือ สมาชิกกลุ่มฯจะมีรายได้เฉลี่ยต่อกอยู่เดือนละ 18,000 บาทโดยประมาณ (รูปที่ 13) อย่างไรก็ตามรายได้อาจจะค่อยๆทยอยมาตามจำนวนการส่งผลผลิตเข้ากลุ่มฯ ในแต่ละสัปดาห์ สมาชิกได้กล่าวเสริมว่า “ตั้งแต่หันกลับมาทำอินทรีย์ การพึ่งพาปัจจัยจากข้างนอกก็ลดลง รายจ่ายลดลงมากอาจมีอยู่บางส่วนเช่น เนื้อสัตว์ที่ยังจำเป็น นอกนั้นในสวนเรามีหมดทุกอย่าง”¹⁴⁴ จะเห็นได้ว่า การปรับเปลี่ยนจากการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมาสู่ความหลากหลายในแปลงผลิต ช่วยกันฟื้นฟูระบบนิเวศไปพร้อมกับการรวมกลุ่มฯเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองกับตลาด ดูเหมือนจะเป็นทางออกของเกษตรกรที่กำลังประสบอยู่กับภาวะหนี้สิน



รูปที่ 13 รายได้เฉลี่ยของสมาชิก¹⁴⁵

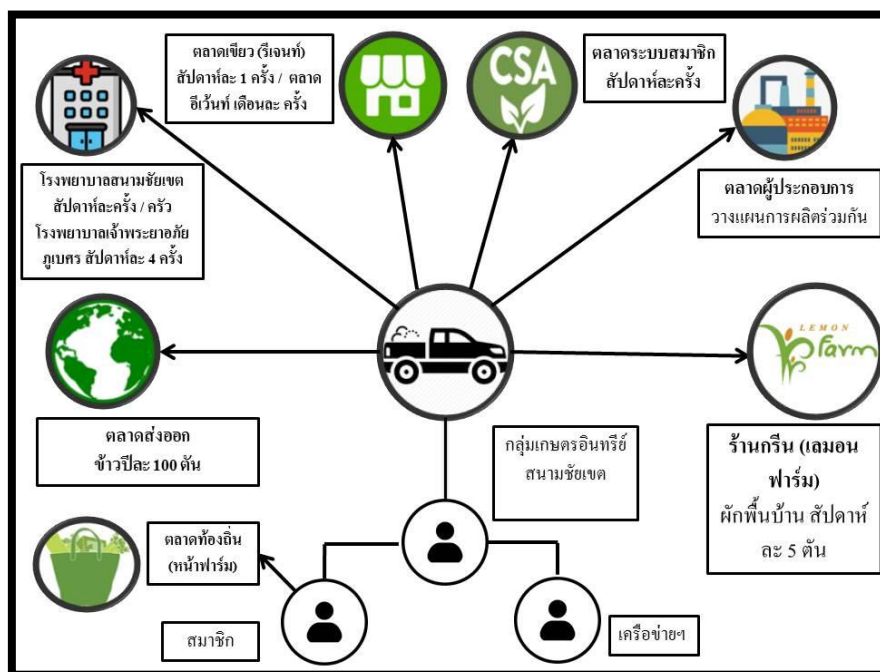
การทำตลาดเพื่อเชื่อมโยงกับผู้บริโภค

ตลอดระยะเวลา 18 ปี กลุ่มฯให้ความสำคัญในการส่งเสริมการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบหลากหลาย และอนุรักษ์พันธุกรรมพืชท้องถิ่น โดยที่กลุ่มฯไม่ได้มุ่งเน้นเรื่องการผลิตหรือการขายเพียงอย่างเดียว แต่ให้ความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีร่วมกับผู้บริโภค เนื่องจากกลุ่มฯมองว่า ผู้ผลิตและผู้บริโภคมีความสำคัญแก่กันและกัน การเปิดพื้นที่ทางสังคมเพื่อสร้างระบบที่ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันจึงเป็นหนึ่งใน

¹⁴⁴ สทนทากลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ ตำบลคูยายหมี อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา.9 กุมภาพันธ์ 2562

¹⁴⁵ ข้อมูลการขายผลผลิตเกษตรอินทรีย์อำเภอสนามชัยเขต จำนวน 30 รายการ ของคำพันธ์ สุพรหม ประจำปี พ.ศ. 2559

ในการกิจสำคัญของกลุ่มฯ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขตมีช่องทางการจัดจำหน่ายที่เชื่อมโยงกับผู้บริโภคถึง 6 รูปแบบ (รูปที่ 14) และมีแผนการขายในตลาดต่าง ๆ ตามตารางที่ 8 ดังนี้



รูปที่ 14 ช่องทางการจัดจำหน่ายของกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขต

1. ตลาดท้องถิ่น (Local Market) ผู้วิจัยได้แบ่งตลาดท้องถิ่นออกเป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย
 - ประเภทที่หนึ่ง ตลาดภายในชุมชน ซึ่งตลาดนี้จะเป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันที่หน้าฟาร์มของสมาชิกแต่ละคน สมาชิกบางคนมีลูกค้าประจำจำนวนหลายรายภายในชุมชนแต่การซื้อขายที่หน้าฟาร์มนั้นไม่ได้ซื้อขายกันในปริมาณที่สูงมากนัก รายได้เฉลี่ยสัปดาห์ละ 1,500 บาท
 - ประเภทที่สอง ตลาดสุขภาพจะจัดขึ้นที่โรงพยาบาลสนามชัยเขตทุกวันอังคารสัปดาห์ละ 1 ครั้ง เวลา 7.00 – 12.00 น. รายได้เฉลี่ยครั้งละ 2,000 – 3,000 บาท
2. ตลาดเขียว (Green Market) ที่อาคารรีเจนท์ กรุงเทพฯ ทุกวันพฤหัสบดีสัปดาห์ละ 1 ครั้ง เวลา 8.00 – 16.00 น. ตลาดเขียวเป็นตลาดที่กลุ่มได้เริ่มบุกเบิกมาตั้งแต่เริ่มต้น เป็นตลาดที่ผู้ผลิตกับผู้บริโภคจะได้เจอกันโดยตรง กล่าวได้ว่า เป็นพื้นที่สำหรับพบปะกันของผู้ที่มีหัวใจสีเขียว รายได้เฉลี่ยครั้งละ 3,000 – 4,000 บาท

อย่างไรก็ตาม ตลาดเขียวยังหมายถึง “ตลาดอีเว้นท์” (event) ที่กำลังเติบโตมากขึ้นเป็นลำดับ ช่วงหลังกลุ่มฯ ไม่ได้เน้นที่ตลาดอีเว้นท์มากนัก ด้วยเหตุผลที่ สมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ทำการผลิตด้วยตนเอง เวลาส่วนใหญ่มีความจำเป็นต้องอยู่ในแปลง แต่กลุ่มฯก็มองเห็นความจำเป็นของตลาดนี้ เพราะ เป็นช่องทางสำคัญ

ในการสื่อสารแลกเปลี่ยนความรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างผู้บริโภคกับผู้ผลิต อาทิ ตลาดมหารธรรมสินค้าเกษตรอินทรีย์ในปี พ.ศ. 2561 โดยเฉลี่ยเดือนละ 2 ครั้ง ซึ่งเงินหมุนเวียนในแต่ละครั้งของตลาดอีเว้นท์เฉลี่ยอยู่ที่ครั้งละ 20,000 – 30,000 บาท

3. ตลาดระบบสมาชิก(Community Supported Agriculture – CSA) ปัจจุบันกลุ่มฯมีสมาชิกอยู่ประมาณ 20 ราย โดยระบบสมาชิกจะจัดส่งสัปดาห์ละครั้ง ซึ่งผลผลิตจะเป็นไปตามฤดูกาล ในช่วงหลังได้มีการพัฒนา “เมนูอาหาร” เป็นเซตจัดเตรียมให้กับผู้บริโภคไปด้วย อาทิ แกงส้ม แกงเลียง แกงอ่อม ส้มตำ ยำฯ แม้กลุ่มผู้บริโภคที่เป็นระบบสมาชิกจะมีจำนวนไม่มากนัก และ กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ แต่ก็เป็นกลุ่มลูกค้าประจำ มีความผูกพันกับกลุ่มฯมาอย่างยาวนาน ซึ่งลูกค้ากลุ่มนี้มักมีกิจกรรมมาเยี่ยมแปลงผลิต อีกทั้งยินดีชำระเงินล่วงหน้าให้กับเกษตรกรก่อนรับสินค้า การใช้จ่ายของผู้บริโภคกลุ่มนี้เฉลี่ยครั้งละ 300 – 500 บาท

4. ร้านกรีน (เลมอนฟาร์ม) ปัจจุบันกลุ่มฯส่งผักสัปดาห์ละ 3 วัน (อังคาร/ศุกร์/อาทิตย์) ให้กับร้านเลมอนฟาร์ม เฉลี่ยปริมาณสัปดาห์ละ 5 ตัน และ ส่งผักเข้าครัวโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร สัปดาห์ละ 4 วัน (ผัก/ผลไม้ตามฤดูกาล)

5. ตลาดผู้ประกอบการ เป็นตลาดที่ทำให้เกษตรกรมีช่องทางการจัดจำหน่ายที่แน่นอน โดย กลุ่มฯกับผู้ประกอบการได้ร่วมวางแผนการผลิตร่วมกันตั้งแต่เริ่มแรก สมาชิกกลุ่มฯ ได้ให้ข้อมูลว่า “บริษัทแปรรูปอาหารทำพริกแกง น้ำจิ้ม และ สมุนไพร จะมีออเดอร์ พริก ขิง ข่า ตะไคร้ มะกรูด ฯลฯ ในปริมาณที่สูง อาทิ พริกปีละ 100 ตัน ผลิตยังไงก็ไม่ทันส่ง จะให้สมาชิกมาหันมาปลูกพริกอย่างเดียวกคงไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุด ดังนั้นการทำให้ผลผลิตจากแปลงมีความหลากหลายไว้จะสามารถทำให้สมาชิกมีรายได้หมุนเวียนอย่างต่อเนื่องได้ตลอดทั้งปี”¹⁴⁶ รายได้เฉลี่ยขึ้นอยู่กับผลผลิตในแต่ละรอบ n/a

6.ตลาดส่งออก เป็นตลาดแรกของกลุ่มฯ เน้นตลาดข้าวปัจจุบันสามารถผลิตข้าวเพื่อส่งออกได้ปีละ 100 ตัน (ข้าวหอมมะลิแดง)

กล่าวโดยรวมน่า ทิศทางของกลุ่มจะไม่เน้นไปที่ตลาดใดตลาดหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จะให้ความสำคัญกับทุกตลาด เพราะ ทุกตลาดที่เกิดขึ้นหมายถึงการที่กลุ่มฯได้เชื่อมโยงกับผู้บริโภค เป็นการแลกเปลี่ยนความรู้และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน จะเห็นได้ว่า กลุ่มฯมีช่องทางในการจัดการผลผลิตถึง 6 รูปแบบ แต่ยังคงขาดเรื่อง “การตลาดออนไลน์” ซึ่งอยู่ระหว่างการหารือกับสมาชิกถึงการพัฒนาแอปพลิเคชัน

¹⁴⁶ พลุเพ็ชร สีเหลืองอ่อน.สมาชิกกลุ่มเกษตรอินทรีย์สนามชัยเขต.สัมภาษณ์.24 มกราคม 2562

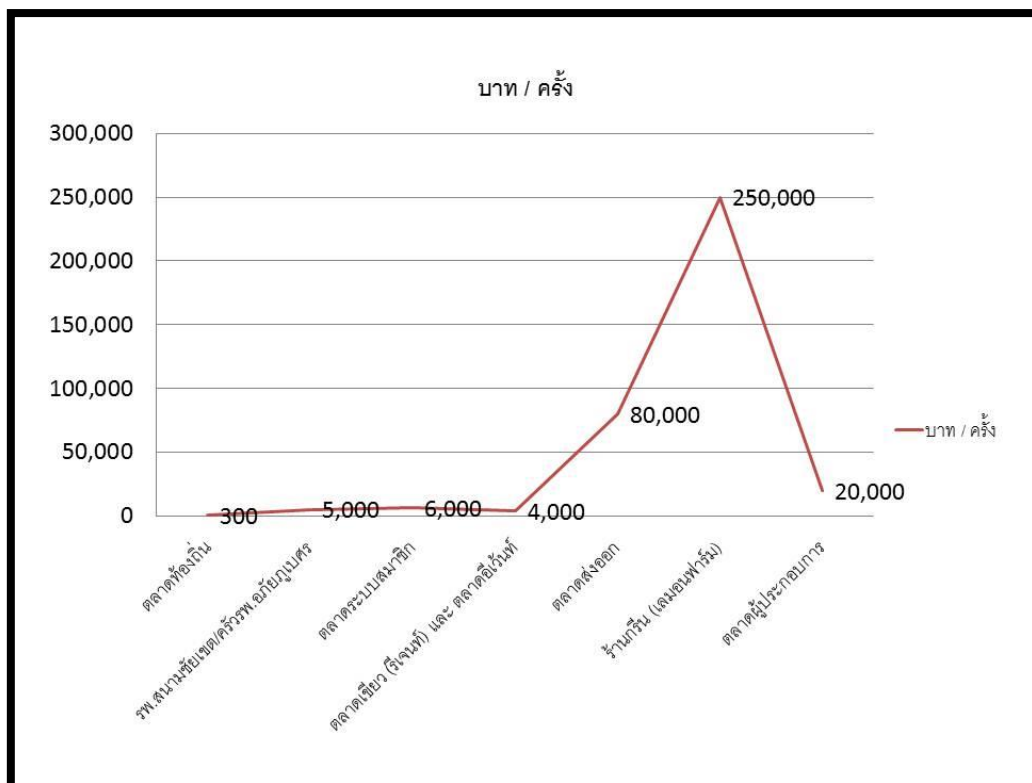
ตารางที่ 10 แผนการจัดจำหน่ายผลผลิตในแต่ละสัปดาห์ของกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขต

ตลาด	ตลาดระบบสมาชิก	ตลาดสุขภาพ / โรงพยาบาลสนามชัยเขต	ตลาดเขียว (รีเจนท์) + Event etc.	เลมอนฟาร์ม	ครัว รพ. เจ้าพระยา อภัยภูเบศร	ตลาดส่งออก / ตลาดผู้ประกอบการ
จันทร์						↑
อังคาร	●	●		●	●	
พุธ					●	
พฤหัสบดี	●		●			จัดส่งตามการวางแผนการผลิตร่วมกัน
ศุกร์	●		●	●	●	↓
เสาร์			●			
อาทิตย์				●	●	

เงินหมุนเวียนในตลาดแต่ละประเภท ประมาณการโดยผู้วิจัย¹⁴⁷ (รูปที่ 12) ดังต่อไปนี้

- ตลาดสุขภาพโรงพยาบาลสนามชัยเขต เฉลี่ย 10,000 บาทต่อเดือน (120,000 บาท/ปี)
- ครัวโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร เฉลี่ย 30,000 บาทต่อเดือน (360,000 / ปี)
- ตลาดระบบสมาชิก เฉลี่ย 20,000 บาทต่อเดือน (240,000 /ปี)
- ตลาดเขียว (รีเจนท์) เฉลี่ย 16,000 บาทต่อเดือน (192,000 / ปี)
- ตลาดอีเว้นท์ เฉลี่ย 20,000 บาทต่อเดือน (240,000 /ปี)
- ตลาดส่งออก เฉลี่ย 80,000 บาทต่อเดือน (960,000/ปี)
- ร้านกรีน (เลมอนฟาร์ม) เฉลี่ย 1 ล้านบาทต่อเดือน (12 ล้าน/ปี)
- ตลาดผู้ประกอบการ (วางแผนการผลิตเป็นรอบ) เฉลี่ย 40,000 บาทต่อเดือน (480,000/ปี)

¹⁴⁷ ตลาดท้องถิ่น (หน้าฟาร์ม) เป็นรายได้เฉพาะของสมาชิก เฉลี่ยเดือนละ 8,000 บาท



รูปที่ 15 ยอดขายเฉลี่ยของตลาดอินทรีย์แต่ละประเภทของกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขต

ระบบการขนส่งสินค้า

การจัดระบบการขนส่งสินค้าเกษตรกรอินทรีย์ของกลุ่ม ได้ใช้วิธีการรวบรวมผลผลิตตามจุดสำคัญของในแต่ละพื้นที่เครือข่าย โดยสมาชิกจะนำผลผลิตจากแปลงมาส่งที่ “แผงผักประจำชุมชน”¹⁴⁸ ตามเวลานัดหมาย และ รถรับผักของกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขตจะนำผลผลิตที่รับมานั้นกลับมาอยู่ที่ทำการของกลุ่มฯ (บ้านยางแดง) ในลำดับถัดไป โดย จากการเก็บข้อมูลผู้วิจัยได้เดินทางไปเก็บรถรับผักของกลุ่มฯ ซึ่งกลุ่มฯได้มีวิธีการรวบรวมผลผลิตก่อนการจัดส่งดังนี้

รถกระบะรับผักจะเริ่มวิ่งรถเพื่อเก็บผลผลิตตั้งแต่เวลา 13.00 น. ที่บ้านดงบัง และ วิ่งล่องกลับมาเรื่อยๆที่ละจุด ซึ่งเป็น “แผงผักประจำชุมชน” ของแต่ละบ้านในจังหวัดปราจีนบุรี ประกอบด้วย เขาไม้แก้ว วังดาล นนทรี และ ลาดตะเคียน ซึ่งใช้เวลาประมาณ 3-4 ชั่วโมง ในการรวบรวมผัก และ จุดสุดท้ายเป็นที่ทำการกลุ่มฯ อ.สนามชัยเขต จ.ฉะเชิงเทรา

กล่าวคือ ที่ทำการกลุ่มฯเปรียบเป็นเหมือนจุดหลักในการกระจายผลผลิต สมาชิกกลุ่มฯ จะเริ่ม ตัดแต่ง และ บรรจุผลผลิตทั้งหมดใช้เวลาประมาณ 3-4 ชั่วโมง (ตั้งแต่เวลา 20.00 – 23.00 น.) ขึ้นอยู่กับปริมาณ

¹⁴⁸ บริเวณนี้จะมีรถซิ่งปริมาณสินค้า และ วางบิลให้กับสมาชิก

ในแต่ละครั้ง และ รถส่งผักจะนำส่งผลผลิตส่งเข้า “ร้านกรีน” (เลมอนฟาร์ม) สัปดาห์ละ 3 ครั้ง โดยรถส่งผัก จะออกเดินทางในช่วงเวลาตี 2 ของทุกครั้ง เพื่อย่นเวลาในการขนส่งและหลีกเลี่ยงอากาศร้อน จากการเก็บ ข้อมูลผู้วิจัยพบว่า ผลผลิตจากกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขตใช้เวลาโดยเฉลี่ยประมาณ 18 ชั่วโมง ในการ เดินทางก่อนถึงมือผู้บริโภค

การจัดระบบขนส่งสินค้าเป็นอีกปัจจัยชีวิตที่สำคัญของกลุ่มเกษตรกร เพราะจะเป็นส่วนสำคัญของการ รักษาและควบคุมคุณภาพสินค้าที่เป็นผลผลิตอินทรีย์ เนื่องจากผลผลิตของกลุ่มฯ ส่วนใหญ่มากกว่า 80% เป็น ผักพื้นบ้าน หากไม่มีการวางแผนตั้งแต่ต้นทางเป็นอย่างดี จะทำให้ผลผลิตเสียหาย และไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ในการที่จะนำสินค้าขึ้นวางขายของร้านเลมอนฟาร์ม เช่น กรณี ผักขี้ – เหี่ยว – ฉะ ผักจะถูกส่งคืน

กลยุทธ์ทางการตลาด กลยุทธ์การตลาดอินทรีย์ที่สำคัญของกลุ่ม ก็คือ

1) การผลิตครบรอบ การตลาดครบรอบ และการจัดการระบบผลผลิตและการตลาดโดยระบบกลุ่ม โดยมีความคิดว่าระบบการผลิตแบบครบรอบการผลิตทั้งปีเป็นกระบวนการพัฒนาและเชื่อมต่อตลาดให้มี หลายช่องทาง ส่วนการจัดการระบบผลิตและตลาดแบบกลุ่ม โดยมีการวางแผนการผลิตร่วมกับเกษตรกร มีการรับซื้อสินค้าในราคาประกัน และมีการจัดบรรจุและจัดส่งสินค้าไปยังตลาดต่างๆ ทำให้สามารถเพิ่มทั้ง ปริมาณและความหลากหลายของสินค้าให้มากเพียงพอที่จะไปสู่ตลาดและผู้ประกอบการสินค้ารายใหญ่และ ตลาดอินทรีย์ที่หลากหลายขึ้น โดยกลุ่มมีนโยบายส่งเสริมให้สมาชิกทำการผลิตปลูกพืชที่หลากหลายครบรอบ วงจรต่อเนื่องกันตลอดปี เพื่อให้มีผลผลิตอินทรีย์ครบรอบตลอดทั้งปี ทั้งนี้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกของกลุ่มต้องมีการเพาะปลูกพืชอาหารอย่างน้อย 15 ชนิด ในแปลงการผลิตของตน ผลผลิตจากแปลง จะมีความหลากหลาย และจะทำให้เกษตรกรมีรายได้หมุนเวียนอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปีเช่นกัน

2) การรับรองมาตรฐานอินทรีย์ระดับสากล สินค้าที่ได้ตรารับรองมาตรฐานอินทรีย์ จะเป็น หลักประกันส่วนหนึ่งที่จะทำให้กลุ่มสามารถขายสินค้าอินทรีย์ได้ในตลาดที่กว้างขวางขึ้นหลายระดับ ตั้งแต่ ตลาดอินทรีย์ในประเทศจนถึงการส่งออก ปัจจุบันกลุ่มมีพืชที่ได้รับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จำนวน 125 รายการ มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับสากลที่กลุ่มได้รับการรับรอง มี 3 รูปแบบ ได้แก่ มาตรฐานระบบเกษตร อินทรีย์ สมาพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movements – IFOAM) มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์สหภาพยุโรป (EU) และมาตรฐานระบบเกษตร อินทรีย์แคนาดา (Canada Organic Regime – COR) ซึ่งมาตรฐานต่างประเทศเหล่านี้มักมีค่าใช้จ่ายสูงในการ ตรวจสอบ กลุ่มจึงเลือกใช้วิธีการรับรองแบบกลุ่มในการตรวจรับมาตรฐานอินทรีย์

นอกจากนี้กลุ่มยังใช้ระบบประกันคุณภาพในระดับท้องถิ่น ที่ให้การรับรองผู้ผลิตโดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และตั้งอยู่บนฐานของความเชื่อถือ เครือข่ายทางสังคม และการแลกเปลี่ยนความรู้ เรียกว่า ระบบชุมชนรับรอง หรือ (PGS-Participatory Guarantee Systems) ที่เกษตรกรส่วนใหญ่มักใช้ ระบบนี้ในช่วงแรกของการปรับเปลี่ยนการผลิตจากเคมีมาสู่อินทรีย์

3) ระบบการวางแผนการผลิตร่วมกับวางแผนการตลาด กลุ่มมีโครงสร้างของฝ่ายส่งเสริมเป็นผู้รับผิดชอบทำเรื่องระบบตลาด ที่เริ่มตั้งแต่การวางแผนการผลิตจนถึงการจัดการตลาด ในด้านการวางแผนการผลิตกลุ่มจะเป็นผู้ดูแลให้ผลิตเป็นไปตามมาตรฐาน อบรมสมาชิกผ่านกระบวนการเรียนรู้ประจำทุกเดือน เพื่อสร้างให้สมาชิก สามารถก้าวขึ้นเป็น ทีมบริหาร ทีมตลาด ทีมตรวจรับรอง ทีมประชาสัมพันธ์ ดังแสดงในโครงสร้างการทำงานกลุ่มสนามไชยเขตในรูปที่ 2 กระบวนการที่จะเป็นการสร้างงานทั้งระบบ กลุ่มจะไม่ทำการผลิตย่อยๆ แล้วคอยตลาดมา แต่จะเน้นระบบการวางแผนการผลิตร่วมกับผู้ประกอบการที่เป็น การวางแผนล่วงหน้า โดยเฉพาะในสินค้าอินทรีย์ที่ส่งออกและที่ขายให้ผู้ประกอบการต่างๆ

ความสำเร็จของกลุ่มฯและการพัฒนา

กลุ่มฯ เป็นผู้บุกเบิกตลาดอินทรีย์ของประเทศไทย มีประสบการณ์ด้านตลาดอินทรีย์มาในหลากหลายรูปแบบ ทั้งตลาดอินทรีย์ส่งออก ระดับประเทศ และ ตลาดท้องถิ่น เป็นแหล่งเรียนรู้แลกเปลี่ยนงานที่สำคัญของการทำเกษตรและตลาดอินทรีย์และหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ

“เวลาเห็นการเติบโตของพืชผักผลไม้ของเรา ก็ยิ่งมั่นใจว่านี่คือความมั่นคง คือการสร้างทางเลือกให้กับผู้คนในอนาคตที่เราคือสังคมผลิตอาหารปลอดภัย มีความอุดมสมบูรณ์ รวมไปถึงประเทศไทยจะเป็นประเทศที่ผลิตอาหารปลอดภัยให้แก่คนในสังคมไทยและสังคมโลก”¹⁴⁹

ความสำเร็จของกลุ่มจากแนวทางในการสร้างความมั่นคงทางอาหาร ด้วยการวางแผนการผลิตแบบยั่งยืนพร้อมกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรควบคู่กันไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม จึงเปรียบเหมือนกระบวนการสำคัญที่กลุ่มใช้ในการทำงาน “ความคิด” กับสมาชิกของกลุ่มอย่างเข้มข้นตลอดระยะเวลาหลาย 10 ปี และกลุ่มยังให้ความสำคัญในการส่งเสริมการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ที่มีความหลากหลายและอนุรักษ์ พันธุกรรมพืชท้องถิ่น วางแผนและจัดการตลาดผลผลิตโดยกลุ่มให้กับสมาชิก พืชทุกตัวจะมีมีการกำหนดราคา ประกันร่วมกันระหว่างกลุ่มกับสมาชิกและรับซื้อผลผลิตทุกรายการ เพื่อให้เป็นผลผลิตเกษตรอินทรีย์ที่มีมาตรฐานสากลราคาไม่แพง

กลุ่มมีระบบการพัฒนาทีมตลาดแบบมีส่วนร่วม โดยการสร้างทีมงานตลาดในแต่ละชุมชน ซึ่งจะต้องมีทั้งฝ่ายควบคุมภายใน ฝ่ายจัดการผลผลิต ฝ่ายตลาด และ ฝ่ายสื่อสารรณรงค์ (เหมือนกับโครงสร้างกรรมการบริหารกลุ่ม) ทำให้กลุ่มมีระบบควบคุมคุณภาพภายในที่ดี ตั้งแต่การการผลิตในแปลงจนกระทั่งไปถึงมือผู้บริโภค และทำให้กลุ่มสามารถพัฒนาและสร้างระบบการขนส่งพืชผักและสินค้าอินทรีย์ที่ดี รวมทั้งในแต่ละฝ่ายก็จะมีทีมงานหลายคนร่วมกันทำงานและช่วยกันคิดพัฒนางาน นอกจากนี้กลุ่มใช้ระบบการวางแผนการตลาดนำการผลิต และจัดการระบบผลผลิตและการตลาดครบวงจรโดยระบบกลุ่ม ทำให้มีหลักประกันด้านผลผลิตของกลุ่มที่จะสามารถเข้าสู่ระบบตลาดได้

¹⁴⁹ พลุเพชร สีเหลืองอ่อน.สมาชิกกลุ่มเกษตรอินทรีย์สนามชัยเขต.สัมภาษณ์.24 มกราคม 2562

กลุ่มฯ ยังขาดเรื่อง “การตลาดออนไลน์” ซึ่งควรศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมกับการพัฒนาระบบการขายสินค้าผ่านตลาดระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ รวมถึงการเพิ่มมูลค่าสินค้า โดยพัฒนาการแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ให้มีมาตรฐานและมีความหลากหลาย

6.3 บริษัท ฟาร์มโตะ (Farmto) ไทยแลนด์ จำกัด

ฟาร์มโตะ เป็นชื่อเรียกสั้นๆ ของบริษัท ฟาร์มโตะ (ไทยแลนด์) จำกัด ซึ่งจดทะเบียนเป็นตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (E-Marketplace) เมื่อปี 2560 เพื่อให้บริการเป็นตลาดกลางในการรวบรวมติดต่อซื้อขายสินค้าหรือบริการบนช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นเสมือนตลาดนัดออนไลน์ ตลาดรูปแบบใหม่นี้เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการตลาดให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปซื้อสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์มากขึ้น ทำให้การซื้อขายมีความสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ฟาร์มโตะ มีจุดเริ่มต้นมาจากหนึ่งในผู้ก่อตั้ง คือ อาทิตย์ จันทร์นนทชัย ได้ใช้เวลาช่วงวันหยุดไปทำนาอินทรีย์แล้วกลับต้องนำผลผลิตข้าวอินทรีย์มาขายในตลาดทั่วไป รวมถึงมารู้ในภายหลังว่าที่ดินที่ไปร่วมซื้อกับครอบครัวและเพื่อนมานั้น เป็นที่นาของชาวนาที่ถูกธนาคารยึดเนื่องจากภาระหนี้สินจากการไปซื้อสารเคมีและปุ๋ยเคมีมาทำการผลิต จึงต้องการมาสร้างช่องทางการตลาดที่เกษตรกรสามารถขายสินค้าได้ในราคาที่เหมาะสมและส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาทำเกษตรอินทรีย์มากขึ้น โดยช่วยให้เกษตรกรได้มีเงินทุนในการผลิต จึงเริ่มพัฒนาทำการตลาดออนไลน์ด้วยเพจ Facebook ในชื่อ ‘บ้านฉันออร์แกนิกส์’ เพื่อบอกเล่าถึงวิถีของการทำเกษตรอินทรีย์ และมีกิจกรรมเปิดให้คนภายนอกได้มาทดลองดำนาและผูกปิ่นโตเพื่อซื้อข้าวในนา

จากความสนใจที่ได้รับทั้งจากผู้บริโภคและเกษตรกรอินทรีย์รุ่นใหม่ด้วยตัวเองที่รู้สึกว่าการซื้อขายออนไลน์อาจสร้างความเปลี่ยนแปลงของสังคมเกษตรได้ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัวคนรุ่นใหม่ที่สนใจอยากทำสตาร์ทอัพด้านการเกษตร คือ อาทิตย์ จันทร์นนทชัย ภัททิยา อัครทวี และ ประณิศาเดช ตันติพงศ์ ทำให้เกิด “ฟาร์มโตะ” บนฐานความคิดที่เชื่อว่าเทคโนโลยีอย่างแอปพลิเคชัน สามารถเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้เกิดตลาดสินค้าเกษตรออนไลน์ และแก้ไขปัญหาซ้ำซากที่เกษตรกรต้องเจออยู่ตลอด ทั้งเรื่องตลาดราคา และลูกค้า รวมทั้งยังหวังว่าโลกเสมือนจริงบนอินเทอร์เน็ตนี้จะเป็นพื้นที่เชื่อมต่อเกษตรกรและผู้บริโภคเข้าหากันได้ อีกทั้งสามารถทำให้เกษตรกรทุกคนสามารถอยู่รอดได้อย่างยั่งยืนท่ามกลางกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลง

ฟาร์มโตะ¹⁵⁰ อธิบายตัวเองว่า คือ ช่องทางการขายผลผลิตเกษตรรูปแบบใหม่ที่เชื่อมต่อเกษตรกรและผู้บริโภคเข้าหากัน ผ่านวิธีการ “ร่วมเป็นเจ้าของผลผลิตการเกษตร” และสร้างสังคมแบ่งปันให้ผู้บริโภคได้มาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการเพาะปลูก โดยการ จองจ่าย ฝ้าดู เยี่ยมเยือน และรอรับเพื่อที่จะได้ผลผลิตกลับไป ทำให้ทั้งคู่ได้ช่วยเหลือและดูแลผลผลิตไปด้วยกัน ผู้ผลิตหรือเกษตรกรจะเป็นผู้กำหนดราคาสินค้าของตนเอง ส่วนผู้บริโภคก็จะต้องทำการจองสินค้าและจ่ายเงินล่วงหน้าให้กับฟาร์มโตะ แล้วฟาร์มโตะก็จะดำเนินการส่งต่อเงินให้เกษตรกร ซึ่งฟาร์มโตะจะคิดส่วนแบ่งการจัดการ

¹⁵⁰ <https://www.farmto.co.th/aboutus>

ตลาดกลางออนไลน์ 20% เกษตรกรเมื่อได้รับเงินล่วงหน้าแล้ว ก็สามารถนำไปใช้เป็นเงินลงทุนในการผลิตได้ สำหรับเกษตรกรมีหน้าที่รายงานความก้าวหน้าในแต่ละขั้นการเพาะปลูกหรือการผลิตจนกระทั่งได้ผลผลิตและจัดส่งให้แก่ผู้บริโภคที่จองไว้ โดยถ่ายรูปรายงานความก้าวหน้าในแต่ละขั้นการเพาะปลูก และหากผู้บริโภคต้องการเดินทางมาเยี่ยมชมผลผลิตก็สามารถเช็คพิกัดพื้นที่การเพาะปลูกได้จากเว็บไซต์และแอปพลิเคชันของฟาร์มโตะ แต่ในบางชนิดสินค้าเกษตรกรอาจจะมีการนัดให้ผู้บริโภคที่จองสินค้าไว้ไปรับผลผลิตที่บริเวณพื้นที่การเพาะปลูกโดยตรงเลยก็ได้ เช่น สตรอเบอรี่ อื่นทรีย์ จังหวัดเชียงใหม่

การเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้ตั้งราคาขายผลผลิตด้วยตัวเอง เป็นส่วนหนึ่งของการช่วยแก้ไขปัญหาาราคาผลผลิตตกต่ำ รวมทั้งการที่เกษตรกรได้รับเงินค่าผลผลิตล่วงหน้าไปก่อนเพื่อที่จะไปใช้ในการลงทุนเพาะปลูก ก็จะมีส่วนช่วยลดปัญหาภาระหนี้สินของเกษตรกร ระบบการซื้อขายแบบนี้จะทำให้เกษตรกรได้พัฒนาตัวเองและเรียนรู้ที่จะพัฒนาศักยภาพเพื่อสร้างแบรนด์สินค้าของตัวเองในอนาคต ส่วนผู้บริโภคก็จะได้รับความมั่นใจในคุณภาพสินค้าที่สดใหม่เพราะร่วมดูแลและเห็นการเจริญเติบโตไปจนถึงได้รับผลผลิต ฟาร์มโตะเชื่อว่าการรับรู้ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์การเพาะปลูกให้แกกันจะทำให้คุณค่าผลผลิตที่ได้รับเพิ่มสูงขึ้น เพราะไม่ใช่แค่รสชาติที่อร่อยสดใหม่ แต่มีคุณค่าที่ส่งผ่านจากหัวใจของเกษตรกรถึงมือผู้บริโภค

ระบบตลาดกลางผ่านเทคโนโลยีออนไลน์แบบฟาร์มโตะนี้ จึงไม่เพียงแต่สามารถช่วยในการสร้างสังคมที่แบ่งปันและเกื้อกูลกันระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งที่จะร่วมผลักดันและสร้างโอกาสให้กับเกษตรกรรายย่อย ตลอดจนการสร้างตลาดรองรับเกษตรกรอินทรีย์ในอนาคต

ฟาร์มโตะเริ่มจากการพัฒนาและเปิดตัวช่องทางซื้อขายสินค้าเกษตรบนเว็บไซต์ในปี 2560 ซึ่ง “การร่วมเป็นเจ้าของผลผลิตในตอนนั้นเป็นสิ่งที่ใหม่” ฟาร์มโตะ เริ่มจากการทำสื่อประชาสัมพันธ์เพจฟาร์มโตะ ด้วยการทำวิดีโอต่างๆ เพื่อบอกเล่าว่าจะทำนาอินทรีย์ แล้วเชิญชวนให้คนเข้ามาร่วมเป็นเจ้าของข้าวในนาด้วยกัน โฆษณาเพียงไม่นานผลตอบรับดีมาก มีคนมาร่วมจองพื้นที่ 100 กว่าคน และขายข้าวได้ 80% ของผลผลิตทั้งหมด เป็นการทดสอบโมเดลธุรกิจของการร่วมเป็นเจ้าของผลผลิตที่มีคนซื้อของตั้งแต่ยังไม่เห็นผลผลิตว่าเป็นจริงได้ หลักจากนั้นฟาร์มโตะ จึงเริ่มขยายความคิดโมเดลธุรกิจนี้ โดยเริ่มจากสมาชิกเกษตรกรผู้ผลิตกลุ่ม slow food 10 คน แล้วทำคลิปวิดีโอประชาสัมพันธ์เกษตรกรทุกฟาร์ม ได้ผลการตอบรับดีมาก มีผู้บริโภคเข้ามาจองผลผลิตและไปเยี่ยมชมฟาร์มถึงที่ ทำให้โมเดลนี้เริ่มมีรูปธรรมที่เกษตรกรเห็นว่าทำให้สำเร็จได้ และเกษตรกรสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มเป็นจำนวนมากนับพันราย

ปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ 2562) มีสมาชิกเป็นเกษตรกรผู้ผลิตกว่า 1,000 ราย แต่เคลื่อนไหวอยู่ประมาณ 50% และมีสมาชิกเป็นผู้ซื้อผู้บริโภคกว่า 500 ราย ฟาร์มโตะให้ความสำคัญกับเกษตรกรอินทรีย์ แต่ก็ยังเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ผลิตสินค้าในระดับปลอดภัยที่กำลังปรับตัวเข้าสู่เกษตรอินทรีย์ด้วย สินค้าที่เกษตรกรนำมาขายในฟาร์มโตะมีทั้ง ข้าว ผัก ผลไม้ และสินค้าแปรรูป ดัง

ตัวอย่างในตารางที่ 11 รวมทั้งการจัดบริการเป็นชุดผักออแกนิกในรูปแบบ Surprise box ที่ประกอบด้วยชุดผักสลัดและผลไม้อินทรีย์คุณภาพ ส่งตรงถึงผู้บริโภค ทั้งนี้ผู้บริโภคจะต้องชำระเงินล่วงหน้าเป็นรายเดือน และมีการจัดส่งสินค้าให้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง คล้ายกับตลาดระบบสมาชิก

ฟาร์มโตะยังเป็นสื่อกลางจัดกิจกรรมเพื่อให้ผู้บริโภคได้เยี่ยมชมฟาร์มและทำกิจกรรมร่วมกับผู้ผลิต เช่น การใช้ชีวิตแบบพอเพียงกับสวนเกษตรอินทรีย์ กิจกรรมเรียนรู้วิถีชีวิต แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับชาวปกาเกอญอ กิจกรรมทำนาโยน กิจกรรมเกี่ยวข้าว เป็นต้น หรือผู้บริโภคก็สามารถติดต่อและไปเยี่ยมชมเยือนเกษตรกรที่ตนเองจองสินค้าได้โดยตรง

ตารางที่ 11 สินค้าและผลผลิตของเกษตรกรบนฟาร์มโตะ

กลุ่มสินค้า	ตัวอย่าง
ข้าว	ข้าวหอมนิลอินทรีย์ ข้าวหอมมะลิแดงอินทรีย์ ข้าวหอมนิลปลอดภัย ฯลฯ
ผลไม้	อโวคาโดออร์แกนิก ลูกพลับออร์แกนิก แดงโมอินทรีย์ มังคุดอินทรีย์ ข้าวโพดอินทรีย์ สตรอเบอรี่อินทรีย์ ทุเรียนปลอดภัย ฯลฯ
ผัก	ต้นหอมญี่ปุ่นอินทรีย์ ชุดผักออร์แกนิก
สินค้าแปรรูป	น้ำผึ้งโพรงป่า ชากลิ้วหอมทองออร์แกนิก กาแฟออร์แกนิก เห็ดสวรรค์ปลอดภัย ฯลฯ

ช่องทางการตลาดของฟาร์มโตะ

นอกจากช่องทางการทำตลาดสื่อกลางผ่านเว็บไซต์และแอปพลิเคชันให้กับผู้บริโภครายย่อยโดยตรงแล้ว ฟาร์มโตะได้ขยายการตลาดเข้าสู่ผู้ประกอบการซึ่งมีความต้องการซื้อผลผลิตในปริมาณที่มากกว่า ตลาดผู้ประกอบการนี้ เช่น ร้านอาหาร ร้านอาหาร โรงแรม ภัตตาคาร ฯลฯ ผู้ประกอบการเหล่านี้ส่วนใหญ่ต้องการผลผลิตระดับปลอดภัยในราคาที่ไม่สูงกว่าราคาตลาดทั่วไป ปัจจุบันผู้ประกอบการที่ซื้อสินค้าของฟาร์มโตะ ได้แก่ ร้านอาหารปิ้งย่าง ร้านอาหารญี่ปุ่น ซึ่งตลาดผู้ประกอบการนี้เป็นเป้าหมายสำคัญของฟาร์มโตะ เพราะจะทำให้เกิดการหมุนเวียนของเงินและรายได้มากขึ้น

ถึงแม้ว่าฟาร์มโตะจะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการจับคู่ซื้อขายผลผลิตระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค แต่ก็ต้องเข้าไปวางแผนการผลิตร่วมกับเกษตรกร เมื่อเกษตรกรติดต่อเข้าร่วมโครงการ ก็ต้องมีการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบแปลงและประมาณการณ์ผลผลิตเพื่อวางแผนยอดขาย โดยประเมินจากข้อมูลผลผลิตย้อนหลัง 3 ปี รวมถึงร่วมกันประเมินความเสี่ยงในกรณีที่เกษตรกรขายผลผลิตผ่านฟาร์มโตะได้น้อย

กว่า 30% สำหรับตลาดผู้ประกอบการก็ต้องมีการจับคู่ร่วมกับเกษตรกรเพื่อการวางแผนการผลิตและจัดการ ครอบปลูกให้ได้ปริมาณตามความต้องการ ร้านค้า 1 ร้าน อาจต้องจับคู่กับเกษตรกร 5 ราย ส่วนตลาดส่งออกมีความต้องการผลผลิตผลไม้ เช่น ทูเรียน ส้ม แต่ยังมีข้อจำกัดเพราะปริมาณผลผลิตยังไม่เพียงพอ

กลยุทธ์ทางการตลาด

กลยุทธ์ที่สำคัญทางการตลาดของฟาร์มโตะ ก็คือ การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่สื่อสารบนช่องทาง แอปพลิเคชัน ทำให้เกษตรกรและผู้บริโภค สามารถติดต่อกันได้โดยตรง ในรูปแบบของการร่วมเป็นเจ้าของ ผลผลิต ทำให้ผู้บริโภคสามารถรู้ถึงที่มาของผลผลิต ทั้งเกษตรกรผู้ปลูก ฟาร์มที่ทำการผลิต ขั้นตอนและการ เติบโตของผลผลิต รวมถึงการร่วมทำงานหรือเยี่ยมเยือนฟาร์ม ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในคุณภาพของผลผลิต

นอกจากนี้ยังใช้กลยุทธ์สร้างความเชื่อมั่นในคุณภาพสินค้า ผ่านสัมพันธภาพระหว่างเกษตรกรกับ ผู้บริโภคผ่านการเป็นเจ้าของผลผลิตร่วมกัน การซื้อขายในลักษณะนี้ไม่ได้ขายแค่ผลผลิตทางการเกษตร หรือ การขายประสบการณ์ร่วมปลูกหรือการท่องเที่ยวเชิงเกษตรอย่างเดียว แต่เป็นสร้างความสัมพันธ์และพัฒนา ความเชื่อใจระหว่างผู้บริโภคกับเกษตรกรผ่านการซื้อขายสินค้าล่วงหน้า ซึ่งแตกต่างกับการเลือกซื้อสินค้าใน ร้านกรีน ธุรกิจค้าปลีก ฯลฯ ที่ผู้บริโภคมักจะพิจารณาเลือกซื้อจากตรารับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์

ความสำเร็จและการพัฒนา

ฟาร์มโตะมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการสร้างชุมชนตลาดเกษตรอินทรีย์ สร้างเครือข่าย สร้างการ เชื่อมโยงเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร ทำให้เกิดการซื้อขายที่เป็นธรรม มากกว่าสร้างตลาดออนไลน์ให้ผู้บริโภค เข้ามาซื้อเยอะๆ ฟาร์มโตะจึงใช้เทคโนโลยีสื่อสารออนไลน์ในการส่งต่อมิตรภาพ สร้างสายสัมพันธ์ ที่ก่อให้เกิด สังคมแบ่งปันระหว่างเกษตรกรและผู้บริโภค

นอกจากนี้ยังให้โอกาสสำหรับเกษตรกรรายย่อยซึ่งทำการเพาะปลูกอินทรีย์แบบวิถีพื้นบ้านและไม่ได้ รับรองตรามาตรฐานเกษตรอินทรีย์ก็สามารถนำเสนอสินค้าผ่านตลาดแบบนี้สู่ผู้บริโภคได้กว้างขวางขึ้น นอกจากการขายในตลาดท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงให้โอกาสเกษตรกรที่กำลังคิดริเริ่มที่จะทำเกษตรอินทรีย์ หรือเกษตรกรที่อยู่ในช่วงระยะเวลาปรับเปลี่ยนสู่เกษตรอินทรีย์ ก็เข้ามาร่วมขายสินค้าในระดับปลอดภัยได้ แต่ การประชาสัมพันธ์จะจัดลำดับความสำคัญให้สินค้าจากเกษตรอินทรีย์เป็นอันดับแรก โดยเฉพาะผลผลิตเกษตร อินทรีย์ที่ได้รับตรารับรองมาตรฐาน

ฟาร์มโตะไม่ได้เป็นเพียงแค่ตลาดหรือพื้นที่ในการค้าขายสินค้า แต่เป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะให้เกษตรกร สามารถเข้ามาใช้ เพื่อให้สามารถขายผลผลิตได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างแบรนด์ดีให้แก่ เกษตรกรแต่ละคนด้วย เครื่องมือแบบออนไลน์นี้จะทำให้มีคนรู้จักเกษตรกรที่เข้ามาร่วมขายผลผลิตขยายวง กว้างขวางมากขึ้น เมื่อแบรนด์ดีติดตลาดแล้ว เวลาเกษตรกรไปออกงานแสดงสินค้าต่างๆ ก็จะมีแฟนคลับมาตาม ซื้อสินค้า กระบวนการเหล่านี้แหละที่จะทำให้เกษตรกรอยู่ได้อย่างความยั่งยืน”

บทที่ 7

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

โอกาสทางตลาดของสินค้าเกษตรอินทรีย์ยังมีอยู่มาก เนื่องจากยังมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นของพื้นที่และผู้ปลูก ตลอดจนความตื่นตัวของผู้บริโภคที่ยังเพิ่มสูงขึ้น โดยการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จะมีผลต่อการทำตลาดที่หลากหลายทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ สำหรับตลาดอินทรีย์ท้องถิ่นนั้นสามารถใช้มาตรฐานด้วยระบบชุมชนรับรอง (PGS) ได้

นโยบายและการส่งเสริมตลาดอินทรีย์ที่ผ่านมาของรัฐ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ระดับชาติ โดยมีกระทรวงพาณิชย์เป็นกลไกและหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการตลาด ซึ่งที่ผ่านมาการส่งเสริมและสนับสนุนตลาดอินทรีย์ของรัฐ เน้นตลาดส่งออกเป็นหลัก การสนับสนุนจึงไปสู่ผู้ประกอบการที่มีขนาดใหญ่กว่าชาวนาหรือเกษตรกรรายย่อย จากการศึกษาของ เนตรดาว (2554)¹⁵¹ โดยศึกษาการรวมกลุ่มของชาวนาในพื้นที่ตำบลนาสวรรค์ อำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี ระหว่างปี 2550-2552 เพื่อปลูกข้าวอินทรีย์ส่งออกภายใต้โครงการของรัฐ พบว่า ชาวนารายย่อย (ที่ดินน้อยกว่า 15 ไร่) ชาวนาขนาดกลาง (ที่ดิน 16-30 ไร่) ชาวนาขนาดใหญ่ (ที่ดินมากกว่า 30 ไร่ ขึ้นไป) พบว่า ชาวนาขนาดใหญ่และขนาดกลางจัดเป็นกลุ่มคนที่ได้เปรียบในการทำนาอินทรีย์มากกว่าชาวนารายย่อย เพราะมีศักยภาพในการเข้าถึงที่ดิน ทุน และแรงงานมากกว่า และยังมีความยืดหยุ่นในการสร้างกลยุทธ์ในการดำรงชีวิตอย่างหลากหลายมากกว่าด้วย โดยที่ชาวนารายย่อยมีความเสี่ยงสูงที่จะขาดทุนในการทำนาอินทรีย์และถูกเบียดขับออกจากระบบเกษตรอินทรีย์ เพราะต้องไปเช่านาเพื่อทำนาป่ากิ้งเคมี สำหรับเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการข้าวอินทรีย์ที่รัฐสนับสนุนในระยะปัจจุบัน (พ.ศ. 2560-2564) เกษตรกรต้องรวมตัวกัน 5 ราย ให้มีพื้นที่การผลิตไม่น้อยกว่า 100 ไร่ จึงจะสามารถได้รับการอุดหนุนจากรัฐได้ เงื่อนไขดังกล่าวนี้ยากที่จะให้ชาวนารายย่อยที่มีที่ดินน้อยกว่า 15 ไร่ สามารถรวมกลุ่มเข้าร่วมได้

จากกรณีศึกษาตลาดอินทรีย์ทั้ง 3 กรณี สรุปผลดังตารางที่ 12 ทั้งนี้ผู้ประสานงานตลาด และระยะเวลาที่เริ่มทำตลาด จะส่งผลต่อพัฒนาการช่องทางการตลาด การวางแผนการผลิต การวางแผนการตลาด ตลอดจนช่องทางและกลยุทธ์ทางการตลาด รวมถึงระดับการรับรองของตรามาตรฐานสินค้าอินทรีย์ก็จะมีผลต่อตลาด หากว่าได้รับตรามาตรฐานสากล ก็จะสามารถขายสินค้าส่งออกสู่ตลาดได้กว้างขวางและหลากหลายกว่า นอกจากนี้การศึกษาพบว่าการพัฒนาตลาดอินทรีย์จากทั้ง 3 กรณีศึกษา ที่เป็นเกษตรกรรายย่อยแทบจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐ แต่เป็นการพยายามที่จะพัฒนากันเองด้วยเป้าหมายที่จะสังคม

¹⁵¹ เนตรดาว เกตุฉวี (2554) ศึกษาคู่ แต่ บ่พอกิน คำถามว่าด้วยการพึ่งตนเองของชาวนาเกษตรอินทรีย์ในยุคโลกาภิวัตน์และการพัฒนาวารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา 30(2) กรกฎาคม-ธันวาคม

อาหารที่ปลอดภัยและโลกที่ปลอดภัย ในขณะที่นโยบายการสนับสนุนตลาดอินทรีย์ของรัฐยังพุ่งเป้าไปที่เกษตรกรอินทรีย์รายใหญ่เพื่อส่งออก

7.2 ข้อเสนอแนะ

1) นโยบายของรัฐเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรอินทรีย์และตลาดอินทรีย์ ควรมีความชัดเจนมากกว่าเป็นเพียงแค่ตั้งของระบบเกษตรแบบเคมี และรัฐควรในนโยบายที่เข้มงวดกับการใช้สารเคมีทางการเกษตร โดยเฉพาะการเก็บภาษีสารเคมี การขึ้นทะเบียน และการจัดการสารเคมีแบบครบวงจร

2) รัฐต้องมีนโยบายและกฎหมายที่ชัดเจนในการคุ้มครองพื้นที่ผลิตอาหารของประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่เกษตรกรอินทรีย์ที่เป็นแหล่งผลิตอาหารปลอดภัยให้กับสังคมโลก และหยุดทบทวนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะทำให้พื้นที่เหล่านี้

3) รัฐควรให้ความสำคัญกับการอุดหนุนและสนับสนุนเกษตรกรและชาวนารายย่อยที่ทำเกษตรกรอินทรีย์แบบครบวงจรตั้งแต่การผลิตจนถึงการตลาด โดยให้กลุ่มเกษตรกรรายย่อยหรือวิสาหกิจชุมชนที่ทำการตลาดสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำโดยรัฐชดเชยอัตราดอกเบี้ยมากกว่าการสนับสนุนและอุดหนุนบริษัทเอกชน โรงสีและผู้ส่งออกรายใหญ่

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบกรณีศึกษาตลาดอินทรีย์

ตลาดอินทรีย์	ผู้ประสานงานตลาด	ปี พ.ศ. เริ่มตลาด	การจัดการผลผลิต	การวางแผนการตลาด	มาตรฐานสินค้า	ช่องทางตลาด	กลยุทธ์การตลาด
วิสาหกิจชุมชนกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์อุทองจังหวัดสุพรรณบุรี	เกษตรกรรายย่อย	2553	รับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร	เติบโตตามธรรมชาติ	ชุมชนรับรอง (PGS)	ตลาดเขียว ตลาดผู้ประกอบการ ตลาดท้องถิ่น ตลาดขายตรง	พันธู์ข้าวพื้นบ้านที่หลากหลาย
เกษตรอินทรีย์สนามไชยเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา	นักพัฒนาเอกชน	2544	ระบบกลุ่มสมาชิกต้องมีพืชปลูกไม่น้อยกว่า 15 ชนิด แล้วนำมารวมกันขาย	ระบบกลุ่มวางแผนการผลิต ร่วมกับการวางแผนการตลาด	สากล เช่น IFOAM สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น แคนาดา ฯ	ตลาดส่งออก ตลาดผู้ประกอบการ ร้านกรีน ตลาดเขียว ตลาดท้องถิ่น ตลาดหน้าฟาร์ม ตลาดระบบสมาชิก	การผลิตพืชพันธุ์ที่หลากหลายครบรอบตลอดปี การรับรองมาตรฐานอินทรีย์ระดับสากล
ฟาร์มโตะ (ตลาดอิเล็กทรอนิกส์)	คนรุ่นใหม่ Young smart farmer	2560	ประเมินคาดการณ์ผลผลิตร่วมกับเกษตรกร	เริ่มวางแผนการผลิตร่วมกับตลาดผู้ประกอบการ	อินทรีย์ปลอดภัย	ตลาดขายตรง ตลาดระบบสมาชิก ตลาดผู้ประกอบการ	เทคโนโลยีสื่อสารออนไลน์ การร่วมเป็นเจ้าของผลผลิต