

บันทึกการสัมมนาวิชาการ

วิกฤตินี้่นอกระบบเกษตรกร กับทางออกที่ยั่งยืน

วันอังคารที่ 12 มกราคม 2559 เวลา 08.30-12.30 น.

ณ ห้อง 209 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชีวิตไท(โลโคลแอค)

ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กลุ่มกสิกรรมธรรมชาติโพธาราม จังหวัดราชบุรี

สภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย (สค.ปท.)

บันทึกการสัมมนาวิชาการ
วิกฤติน้ำนอกระบบเกษตรกร กับทางออกที่ยั่งยืน
วันอังคารที่ 12 มกราคม 2559 เวลา 08.30-12.30 น.
ณ ห้อง 209 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



วัตถุประสงค์การสัมมนา

1. เพื่อนำเสนอสถานการณ์ปัญหาที่นอกระบบเกษตรกร ผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินและความมั่นคงในชีวิตเกษตรกร
2. เพื่อระดมความเห็นและข้อเสนอต่อแนวทางที่ยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาที่นอกระบบเกษตรกรและการสูญเสียที่ดิน

เปิดงานสัมมนา

โดย... พ.ต.อ.ดุษฎี อารยวุฒิ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม



จากการที่เคยทำงานคดี
ด้านหนี้บัตรเครดิต และเคย
รับผิดชอบศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์
ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม พบว่า
ปัญหาหลักของประชาชนและ
ชาวบ้านทั่วไป คือ หนึ่ง ปัญหาการ
ไร้ที่ดินทำกิน สอง ปัญหาราคา
พืชผลการเกษตรตกต่ำ สาม
ปัญหาถูกข้าราชการของรัฐเอา

เปรียบจากเงินเยียวยาและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ สี่ ปัญหาถูกข้าราชการของรัฐเอาเปรียบและรังแกไม่สามารถเข้าถึง
บริการและความยุติธรรม อย่างไรก็ตามเมื่อคุณนโยบายของรัฐจะค่อนข้างสวนทางกัน นโยบายของนายกรัฐมนตรีคน
ปัจจุบัน พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา บอกว่าประเทศไทยจะต้องเป็นศูนย์กลางครัวของโลกเมื่อรวมเป็นประชาคม
เศรษฐกิจอาเซียนแล้วเพราะภูมิภาคนี้เป็นพื้นที่ที่สามารถเพาะปลูกได้ทั้งปี สามารถเลี้ยงประชากรได้ทั้งโลก
สามารถเอาอาหารไปแลกกับทรัพยากรที่จำเป็นได้ แต่เกษตรกรกลับถูกเอาเปรียบ

หากประเทศไทยจะเป็นครัวของโลกได้ รัฐที่เป็นคนดูแลประชาชนต้องดูแลเรื่องที่ดินทำกิน ต้องเอาที่ป่า ที่
สาธารณะที่นายทุนเอาไปเป็นของตัวเองกลับคืนมา รัฐจะต้องมีกฎหมายภาษีที่ดิน ภาษีมรดก ที่ผ่านมากระทรวง
ทรัพยากรฯ พยายามเอาผืนป่าคืนจากนายทุน และพยายามจัดสรรที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรและสาธารณะ
แต่ผลที่เกิดขึ้นกลับถูกนายทุนและคนมีเงินเอาเปรียบ ยกตัวอย่างเช่นโครงการนิคมสร้างตนเอง ที่ดูแลพื้นที่
ทำกินของเกษตรกร และจัดสรรปันส่วนที่ดินให้เกษตรกร อย่างไรก็ตามจากเจตนารมณ์เดิมที่ต้องการให้พื้นที่ตรง
นั้นเป็นของเกษตรกรและได้รับเอกสารสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ปัจจุบันเอกสารสิทธิ์มีการงอกออกไป มีการ
ออกโฉนดที่ดินในเขตป่านับแสนไร่ และคนที่ครอบครองที่ดินในเขตนิคมกลับเป็นคนมีเงิน และไม่ได้เป็นเกษตรกร มี
การบุกรุกป่า ในขณะที่ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรยังรุนแรงหนักขึ้นไปอีก ในขณะที่ปัญหาด้านทุนการผลิต
เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลงกลับแพงขึ้น นายทุนคนขายปุ๋ยขายยากก็ปล่อยสินค้าในอัตราดอกเบี้ยที่แพงกว่า
กฎหมายกำหนด

การทำงานเกษตรของเกษตรกรขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ ในขณะที่งบประมาณเหี่ยวงา งบประมาณช่วยเหลือเรื่องภัยพิบัติกลับไม่ถึงมือชาวบ้าน ข้าราชการเกษตรกรเป็นหนี้ในระบบ หากได้ผลผลิตก็ต้องขายไปใช้หนี้ นายทุน เกษตรกรต้องอยู่ภายใต้ระบบที่มีนายทุนควบคุมและถูกเอารัดเอาเปรียบแบบครบวงจร ทั้งปัจจัยการผลิต ที่ดิน เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย สารเคมี หากใครอยู่ในวงจรนี้ไม่ได้ ก็ออกไปขายแรงงาน ออกนอกหมู่บ้าน

งานของกระทรวงยุติธรรม ในส่วนของศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ทำงานอำนวยความสะดวกยุติธรรมไม่ให้ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งเป็นเรื่องปลายเหตุ แต่ควรมีการดูแลต้นเหตุ คือไม่ว่าใครจะมาเป็นรัฐบาล ที่ดินทำกินจะต้องอยู่ในมือของเกษตรกร และดูแลความเป็นอยู่ของชาวบ้านไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ จากบริษัทยักษ์ใหญ่และนายทุนที่เข้ามาควบคุมชีวิตของชาวบ้านและทำให้ชาวบ้านตกอยู่ในภาวะหนี้สิน

ถ้าวันนี้เรายังไม่ร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว วันหนึ่งเราจะต้องตกเป็นเบี้ยล่างนายทุนและตกอยู่ในภาวะจำยอม ในส่วนข้าราชการของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนไหนพบว่าส่วนใหญ่อยังเอาใจนายทุนมากกว่าชาวบ้าน ซึ่งส่วนนี้ต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและมองภาพปัญหาในมุมกว้าง

วิกฤติปัญหาหนี้ในระบบของเกษตรกร

คุณกิมอ้ง พงษ์นารายณ์ ผู้ประสานงานสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย



สถานการณ์ปัญหาเรื่องหนี้ในระบบกับการสูญเสียที่ดิน วันนี้ อาชีพทำนาหรือทำเกษตรมีแต่คำว่าขาดทุน พอขาดทุนก็มีคนบอกให้ไปทำอย่างอื่น ที่จริงแล้วการทำนาคืออาชีพวิถีชีวิตที่พ่อแม่ทำมา และเป็นการผลิตอาหารที่ดี แต่ปัจจุบันวิกฤติเรื่องหนี้หรือวิกฤติสุดท้ายของวิกฤติแล้ว ไม่ใช่

แค่ว่าวันนี้กำลังเป็นหนี้ แก่หนี้ แต่ว่าเกษตรกรที่เป็นหนี้สูญเสียที่ดินทำกินไปเรียบร้อยแล้ว ในสภาพของคนเช่านา

ปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรเป็นหนี้ อาชีพเกษตรกรต้องเสี่ยงต่อการขาดทุน เล่าจากประสบการณ์ตัวเองในอดีตที่เป็นลูกชาวนา แต่ก่อนชาวนาไม่มีแหล่งเงินกู้ จะกู้เงินในหมู่บ้าน แต่สมัยก่อนไม่โหดเท่าปัจจุบัน และไม่มีปัจจัยอะไรที่ทำให้จำเป็นต้องกู้ เรามีที่นาหน่อยมาก มีการแลกเปลี่ยนความรู้และถ่ายทอดกันในพื้นที่ชุมชน การทำนาสมัยก่อนไม่มีต้นทุน มีควาย มีที่ดิน ไม่ใช่ปุ๋ยเคมี ไม่ใช่ยา การทำนาไม่ต้องมีต้นทุนมาก แต่หลังจากนั้นมีการส่งเสริมให้เกษตรกรทำนาข้าวพันธุ์ใหม่ โดยมีระยะเวลา หว่านข้าวใส่ปุ๋ย ครั้งแรก 15 วัน ต้องฉีดฮอร์โมน ต้องใส่ปุ๋ย ต้องมีน้ำ จนทำให้เกษตรกรติด พอทำนาครั้งแรก ๆ ได้ผลดีระยะหนึ่ง พอทำไประยะหนึ่งสารเคมีเริ่มทำลายสิ่งทีธรรมชาติสร้างมา ก็เลยต้องเพิ่มจำนวนของสารเคมีมากขึ้นไปเรื่อย ๆ นั่นก็คือต้นทุน

แหล่งเงินกู้จากนายทุน ซึ่งไม่จำเป็นต้องกู้มากในสมัยก่อน แต่ปัจจุบันเรามี ธ.ก.ส. การทำนาต้องใส่ปุ๋ย เราต้องใช้เครื่องทุ่นแรง มีเครื่องใส่ปุ๋ย เครื่องฉีดยา ธนาคารก็สนับสนุนให้เราเลือกซื้อ มียี่ห้อมาให้เราเลือก จะเอารถไถรุ่นไหน สนับสนุนเกษตรกรซื้อเครื่องทุ่นแรง ทำนาได้เร็วขึ้น จะได้รวยขึ้น แต่เดิมใช้ควายใช้เวลานาน ปัจจุบันเกษตรกรคนเดียวมีเครื่องมือทุ่นแรง ทำนาได้ 10 ไร่ แต่เป็นการเพิ่มต้นทุน ต้องใช้น้ำมัน การลงทุนดังกล่าวผลผลิตทางการเกษตรก็ได้บ้างเสียบ้าง พอสภาพดินเสื่อมโทรม จากเดิมที่เคยทำนาปีละครั้ง ก็เป็น 3 ครั้ง หนี้สินก็พอกพูนขึ้น ผลผลิตก็แย่งลง ต้นทุนก็สูงขึ้น ยิ่งก่อให้เกิดหนี้ ส่งผลกระทบต่อเรื่องสภาพอากาศที่เปลี่ยนไป พอเจอกับธรรมชาติ เกิดภาวะน้ำท่วมที่คาดไม่ถึง โรคและแมลงได้รับความเสียหาย ทำให้ขาดทุนมากขึ้นไปอีก แม้จะมีนโยบายที่เคยเยียวยาชาวนาไร่ละ 800 บาท แต่เกษตรกรลงทุนไป 3,000 บาท ก็ไม่พออยู่ดี พอขาดทุน เป็นหนี้ ก็ต้องเริ่มทำใหม่ ลงทุนใหม่ คราวแรกกู้ ธ.ก.ส.แล้วยังไม่มีใช้ ก็ต้องไปหาเงินทางอื่นเพื่อมากลบหนี้เก่าแล้วกู้ใหม่ ถ้าเกิดมีการเสียหายขาดทุน 2 รอบ ไม่มีเงินใช้หนี้ในระบบก็ต้องพึ่งหนี้นอกระบบ จึงเป็นวงจรมีหนี้สินของเกษตรกร

และมีอีกเรื่องหนึ่งด้านสังคม สังคมชนบทการกู้เงิน ธ.ก.ส. กู้สหกรณ์ เกษตรกรต้องรวมกันเป็นกลุ่มเพื่อค้ำประกัน ลูกหนี้ที่ชำระหนี้ตรงตามเวลาสม่ำเสมอก็เป็นลูกหนี้ชั้นดี จะได้อัตราดอกเบี้ยราคาถูกลง ถ้าอยากได้เงื่อนไขนี้เกษตรกรจะไปกู้หนี้นอกระบบมาใช้หนี้ ธ.ก.ส. แต่เนื่องจากลูกหนี้นอกระบบดอกเบี้ยแพง พอเกิดปัญหาเรื่องผลผลิต ติดหนี้มากขึ้นหลายทาง ธ.ก.ส.ก็ไม่อนุญาติเงินกู้ เพราะยังไม่ใช้หนี้เดิม ถ้าหนี้สูงกว่าที่ดินค้ำประกันก็จะช่วยโดยให้เกษตรกรเอาที่มากำเพิ่มหรือค้ำให้หมดเพื่อที่จะประกันค้ำหนี้ใหม่ พอสุดท้ายหนี้เท่ากับราคาที่ดินค้ำประกันก็ให้ปรับโครงสร้างหนี้ โดยเอาดอกเบี้ยมารวมกับเงินต้นกลายเป็นยอดหนี้ใหม่ที่เกษตรกรต้องจ่ายเงินต้น

เมื่อเกษตรกรไม่มีเงินซื้อปุ๋ยเคมี ก็ไปซื้อเงินเชื่อกับร้านปุ๋ยร้านยา เป็นหนี้นอกระบบก้อนใหม่ พอเกิดปัญหาร้ายแรงมากขึ้น เกษตรกรไปขึ้นทะเบียนกองทุนฟื้นฟู เพื่อให้กองทุนชำระหนี้ให้ ระหว่างนั้นเกษตรกรขอหยุดชำระและให้กองทุนชำระแทน ขอย้ายจากธนาคารไปเป็นลูกหนี้ของกองทุนฯ แทน อีก 10- 20 ปี แต่ปัญหาคือร้านปุ๋ยร้าน

ยาที่เกษตรกรกู้โดยไม่ได้เอาโฉนดที่ดินค้ำประกัน ร้านปุ๋ยดอกเบียเงินกู้ร้อยละ 3 แต่ดอกเบียสูงมากขึ้น ไม่มีเงินใช้ขาดทุนบ่อยๆ ไม่ใช่ขาดทุนจากภัยพิบัติอย่างเดียว ราคาตลาดก็เป็นส่วนหนึ่งให้เกษตรกรขาดทุน พอขาดทุนเจ้าหน้าที่นอกระบบสามารถใช้กฎหมายสืบทรัพย์ฟ้อง และอายัดทรัพย์ที่เกษตรกรเอาที่ดินไว้กับ ธ.ก.ส.เพื่อขายทอดตลาดได้อีก เพราะฉะนั้นพี่น้องเกษตรกรที่เข้าสู่กองทุนฟื้นฟูฯ ก็จะสูญเสียที่ดินได้ นายทุนนอกระบบมีการฟ้อง สืบทรัพย์ประกาศขายทอดตลาดและชำระหนี้ จึงเกิดการสูญเสียที่ดิน

นอกจากนี้เกษตรกรหมุนหนี้ได้เก่งที่สุด จากหนี้ ธ.ก.ส. หนี้ร้านปุ๋ยร้านยา และหนี้เงินกู้นอกระบบ ซึ่งการกูนอกระบบของเกษตรกร มีหลายกรณีที่เกษตรกรจะไม่รู้เรื่อง มีสัญญาบางอย่างฉบับเซ็นโดยไม่ดูรายละเอียด เนื้อหาเจ้าหน้าที่เอาไปกรอกรายละเอียดเอง ที่อันตรายที่สุดคือสัญญาขายฝาก มีตัวอย่างเกษตรกรเป็นหนี้นอกระบบสัญญาขายฝาก 6 เดือน เงิน 300,000 บาท เกษตรกรต้องมาไถ่ถอนภายใน 6 เดือน ถ้าไม่มาไถ่ถอน ที่ดินก็จะตกเป็นของเจ้าหน้าที่ทันที สัญญามีตั้งแต่ 6 เดือน 1-2 ปี แล้วแต่สัญญา แต่ส่วนใหญ่คือ 6 เดือน ชาวบ้านไม่เข้าใจหรอกว่าสัญญาขายฝากคือที่ดินหลุดแล้ว บางรายจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่คิดว่าต่อสัญญาได้ ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ได้ที่ดินมาเป็นกรรมสิทธิ์นานแล้วจากสัญญาขายฝาก แต่เกษตรกรยังไม่รู้ว่าที่ดินหลุดมือไปแล้ว เรื่องข้อกฎหมายก็เป็นปัญหาส่วนหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม เกษตรกรส่วนใหญ่อ่านหนังสือไม่ออก เช่นซื้อได้อย่างเดียว แม้แต่ไปกู้หนี้ ธ.ก.ส. หรือสหกรณ์

ประเด็นเรื่องของสุขภาพ จากการที่เกษตรกรใช้สารเคมีจำนวนมาก ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่มีโรคประจำตัวกันทุกคน มีน้อยมากที่อายุ 50 ปี ขึ้นไปไม่มีโรค มีทั้งโรคเบาหวาน ความดัน ไขมัน และที่ร้ายแรงที่สุดสาเหตุของการเสียชีวิตอันดับหนึ่ง คือ โรคมะเร็งที่เกิดจากสารเคมี ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรหรือผู้บริโภค พบว่ามีสารเคมีตกค้างในเลือด บางคนไปตรวจเลือดไม่ได้คิดยาสารเคมีในแปลงเกษตร กลับมีผลว่ามีสารเคมีตกค้างในเลือดมาก แสดงว่าไม่ใช่คนทำเท่านั้นที่ปนเปื้อนสารเคมี เกษตรกรที่เป็นผู้บริโภคก็มีสารเคมีปนเปื้อนในอาหาร คนที่เป็นเบาหวานความดันถึงขั้นเส้นเลือดแตกก็มี และยิ่งผู้ผลิตได้รับสารเคมีเต็ม ๆ เวลาเกษตรกรป่วยก็ต้องสูญเสียแรงงาน คนป่วยทำงานไม่ได้ และต้องมีคนไปเฝ้าดูแลคนป่วย สูญเสียและขาดรายได้ ในขณะที่รายจ่ายเพิ่มขึ้น ถึงแม้จะมีค่าสวัสดิการการรักษาพยาบาล แต่ค่าเดินทาง ค่ากินค่าอยู่ก็ต้องมี ปัญหาสุขภาพคือปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรเป็นหนี้นอกระบบ เพราะทำงานไม่ได้ก็ต้องจ้างคนอื่น แล้วเงินค่าดูแลคนป่วยหรือดำรงชีวิตในยามฉุกเฉินก็ไม่มีสำรอง

วันนี้สวัสดิการในชีวิตของเกษตรกรไม่มีและไม่ครอบคลุม ไม่มีหรอกที่ลูกเรียนได้เรียนฟรี ไม่มีค่าใช้จ่าย เกษตรกรจำนวนมากที่ส่งลูกเรียนและต้องขายนานี้วันนี้ราคาข้าวก็เป็นปัญหา วันนี้ในพื้นที่ชายข้าวได้ 6,000-

6,500 บาท ต่อเกวียน รายเกษตรกรที่ทำนา 2 คน ลูกไปทำงานโรงงาน ราคาลงทุน ต้นทุนทำนา 6,500 บาท ต่อไร่ ทั้งจ้างคนเพราะตัวเองป่วยเป็นโรคความดันโลหิตสูง ทำงานไม่ได้ แล้วที่นาก็เช่าด้วย เฉลี่ยลงทุนถึงละ 81.25 บาท วันนี้เกษตรกรขายข้าวได้ราคา 60-65 บาทต่อถัง จะเห็นได้ว่าเกษตรกรขาดทุนตั้งแต่ต้นทาง ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ใช้หนี้ธนาคาร และอื่น ๆ ทำให้เกษตรกรถูกยึดที่ดินและขายที่ดินไปเยอะแล้ว

หลังจากที่เกษตรกรกู้เงินธนาคาร กู้เงินในหมู่บ้าน กู้เงินร้านปุ๋ยร้านยา ทุกวันนี้มีคนขี่มอเตอร์ไซด์มาให้กู้เงินในหมู่บ้านอีก รูปแบบเก็บหนี้รายวัน สมาชิกคนหนึ่งบอกว่่าก่อน คสช. มาแบบใส่หมวกน่่ากลัว แต่สมัยคสช.เขา มาแบบยิ้มแย้มพูดคุยแต่เก็บเงินวันละ 300 บาททุกวัน ดอกเบี้ยจำไม่ได้เพราะเยอะมาก ปัจจุบันเกษตรกรเป็นหนี้ธนาคารของรัฐจำนวนมากเป็นหนี้แล้วถูกยึดที่ดินขายทอดตลาด มีหลายรายที่รอขึ้นทะเบียนกองทุนฟื้นฟูฯ มีหลายรายที่กองทุนฟื้นฟูฯ ซื้อที่ดินคืนไว้ให้ แต่ธนาคารของรัฐขายทอดตลาดทรัพย์สินอยู่ที่ราคา 500,000 บาท วันนี้เกษตรกรไปกู้ กองทุน กชก. เพื่อไปซื้อคืน ปรากฏว่าธนาคารของรัฐขายคืนให้เกษตรกรในราคา 1,400,000 บาท สภาพแบบนี้จะเห็นว่าความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากธนาคารของรัฐมีน้อยมาก ปัจจุบันธนาคารของรัฐทั้งหมด ยังไม่มีข้อตกลงที่จะให้กองทุนฟื้นฟูฯ ชำระหนี้แทนเกษตรกร นี่คื่ปัญหาหลักในการจัดการหนี้ของเกษตรกร

คุณพงษ์ทิพย์ ส่่าราญจิตต์ ผู้อำนวยการมูลนิธิชีวิตไท



คุณกิมอ้งได้ฉายภาพให้เราเห็นว่าเกษตรกรมีปัญหาทั้งหนี้ในระบบและน้้นนอกระบบ ผูกพันกันทั้งสองส่วน เริ่มต้นจากหนี้ในระบบแล้วนำไปสู่หนี้นอกระบบ สาเหตุหลัก ที่เกษตรกรเป็นหนี้ในระบบและผูกพันไปถึงหนี้นอกระบบ มี 3 สาเหตุนั่นคือ 1.ขาดแคลนเงินทุนในการลงทุนทำการเกษตร 2.เจอภาวะเร่งด่วนในชีวิตเช่นเจ็บป่วย

ฉุกเฉิน 3. เข้าไม่ถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ เพราะไม่มีคนค้ำประกันหรือไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือใช้สิทธิครบแล้ว ทั้งใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันยังต้องการเงินทุนก็ไม่มีแล้ว ประกอบกับไม่มีเงินออมด้วย

กรณีการขายฝากที่ดินของเกษตรกรกับเจ้าหนี้ในระบบ ฟังดูแล้วเหมือนเป็นสัญญาที่ขายที่ดินให้เจ้าหนี้ นอกระบบไปเลย แต่เกษตรกรไม่ทราบ คิดว่าจะไปไถ่ถอนคืนได้ ไม่รู้ว่าการขายฝากที่ดินกรรมสิทธิ์ที่ดินตกเป็นของ เจ้าหนี้ระบบไปแล้ว เพียงแต่ลูกหนี้มีสิทธิไปไถ่ถอนได้ในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น ปัจจุบันเจ้าหนี้ระบบ ต้องการให้ทำสัญญา 3 เดือนด้วยซ้ำไม่ใช่แค่ 6 เดือน นั่นคือสัญญายิ่งสั้น ที่ดินก็หลุดมือจากเกษตรกรได้ง่าย

ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีค่าและมูลค่าสูงขึ้นเรื่อย ๆ นายทุนจึงอยากได้ คนกรุงเทพก็อยากได้และสะสม คนที่ กว่านซื้อที่ดินมีมากมายในสังคมไทย ที่ดินเป็นสิ่งที่คนต้องการจะสะสม เวลาเกษตรกรมีที่ดินจึงตกเป็นเป้าหมาย ของนายหน้าเงินกู้นอกระบบ เกษตรกรทั้งจำนอง ขายฝาก ฟังดูแล้วการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรเป็นเรื่องที่ใกล้ ตัวมาก ฟังตั้งแต่ตอนต้นจะเห็นว่าระบบการผลิตเปลี่ยน ขาดทุนซ้ำซาก และยังไม่มีทางออกในเรื่องระบบการผลิต ต้องเดินหน้าในการทำการผลิตต่อ

ในเรื่องของผลกระทบ อันดับหนึ่งคือสูญเสียที่ดิน ถูกไล่ออกจากบ้าน ที่อยู่อาศัย ตามคำสั่งศาลตามกฎหมาย โดยมีเจ้าหน้าที่บังคับคดีมีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีนี้ สถานการณ์หนี้ในระบบรุนแรงขึ้น และการสูญเสีย ที่ดินพุ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ ยังไม่มีหน่วยงานไหนที่รับผิดชอบในการที่จะดึงที่ดินคืนหรือปกป้องเกษตรกรจากการสูญเสีย ที่ดิน

กลไกรัฐกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

พ.ต.ท.วิชัย สุวรรณประเสริฐ

เลขานุการศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม



คุณกิมฮังได้สะท้อนข้อมูล

ปัญหาภาพรวมของเกษตรกรได้

ค่อนข้างครอบคลุมทุกด้านแล้ว ดังนั้น

จึงขอเสริมว่านอกจากสาเหตุ ปัญหา

และผลกระทบแล้วนั้น ผลกระทบที่ตาม

ข่าว 2 ปี คือเรื่องปัญหาการฆ่าตัวตาย

จากหนี้นอกระบบมีให้เห็น ล่าสุดกรณี

คุณป้าชาวนา ที่จังหวัดลพบุรี

ผมทำงานเรื่องหนี้นอกระบบ

และได้มีโอกาสทำงานวิจัยร่วมกับคณะ

รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการสำรวจคนเป็นหนี้ทั้งหมด 4,800 กว่าราย ทั่วประเทศ เราพบว่า 51.5 % เป็นหนี้นอกระบบอย่างเดียว เฉลี่ยมูลหนี้รวม 55,753 บาทต่อราย อีกจำนวนหนึ่ง 48.4% เป็นทั้งหนี้ในและนอกระบบ เฉลี่ยมูลหนี้รวม 357,679 บาทต่อราย ตัวเลขนี้บ่งชี้ว่าหนี้นอกระบบกับหนี้ในระบบมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยยะสำคัญ และพบว่าคนจำนวนนี้เป็นหนี้ในระบบก่อนแล้วจึงเป็นหนี้นอกระบบ ผมเชื่อว่างานศึกษาของโลโคลแอดก็น่าจะเจอลักษณะคล้ายกัน

บทบาทและกลไกของรัฐในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ สรุปว่ามีอยู่ 3 มุม คือ 1.มุมของเจ้าหนี้ 2.มุมของลูกหนี้ 3.มุมของแหล่งทุนหรือสถาบันการเงิน

มุมของเจ้าหนี้ เจ้าหนี้คิดดอกเบี้ยแพง ทวงโหด เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล เราเจอจริง ๆ โดยเฉพาะการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร ส่วนหนึ่งเกิดจากนายทุนในพื้นที่ อย่างที่ท่านรองปลัดกระทรวงยุติธรรม พูดถึงในจังหวัดเพชรบูรณ์ มีตัวอย่างทั้งให้กู้ยืมเงิน ทั้งขายอุปกรณ์ ปุ๋ยยา ทุกอย่างตกอยู่ในมือของนายทุนหมด

อีกประเด็นเรื่องการเอาเปรียบในการทำสัญญา เช่นสัญญาลอย ดอกเบี้ยสูงกว่าความเป็นจริง กรณีการ
ขายฝาก เมื่อสองสามวันมีการแจ้งมาจากทางภาคอีสานเรื่องขายฝาก เดียวนี้มีขบวนการนายทุน ไปติดต่อกับ
ชาวบ้านเป็นหนี้กับสถาบันการเงิน สมมติเป็นหนี้อยู่ 100,000 บาท นายทุนก็บอกว่าชาวบ้านเอาที่ดินมาไว้กับ
นายทุน นายทุนจะไปไถ่ถอนจากสถาบันการเงินให้ นายหน้าให้ทำสัญญาขายฝาก 300,000 บาท ไปชำระหนี้
100,000 บาท อีก 200,000 นายทุนเอาไปครึ่งหนึ่ง ชาวบ้านเอาไปครึ่งหนึ่ง แต่สัญญาชาวบ้านต้องรับผิดชอบ
300,000 บาท ดังนั้นถ้าชาวบ้านหาเงินมาคืนไม่ได้ที่ดินก็หลุดมือไปเลย แล้วสัญญาก็ทำระยะสั้น 6 เดือน หรือ 1
ปี สัญญาขายฝากเป็นเรื่องที่ดำเนินไปตามกฎหมาย สัญญาขายฝากไม่ได้เลวร้าย แต่ที่เลวร้ายเพราะเราไม่รู้ และ
ไม่เท่าทันกฎหมาย

อีกประเด็นคือเรื่องการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ยกตัวอย่างคร่าวๆ การกู้ยืมเงินแล้วทำสัญญากู้ยืมย้อนหลัง
แล้วเอาไปฟ้อง มีคำพิพากษา ต้องยินยอมชดใช้เงิน อันนี้เป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือ เจ้าหนี้ได้
คำพิพากษา ลูกหนี้ได้เงิน นี่คือรูปแบบของเจ้าหนี้ แล้วก็ไปคิดอัตราดอกเบี้ยตามตกลงกันเองต่าง ๆ นานา

มุมมองของลูกหนี้ จากการวิจัยพบว่า ปัจจัยแรกคือต้องการเงินด่วนในการลงทุน ต้องการใช้ในการอุปโภค
บริโภค หนี้ในระบบ 30- 40% กู้มาเพื่ออุปโภคและบริโภค ในงานวิจัย เงินด่วน ความฟุ้งเฟ้อ การอุปโภคและ
บริโภคนิยมต่าง ๆ ห้ามไม่ได้ อบายमुखก็เป็นบ่อเกิดของหนี้ในระบบ

ในหน่วยงานของรัฐที่เข้าไปดูแลปัญหาหนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเจ้าหนี้ลูกหนี้ มี
อะไรบ้าง 1. งานป้องกัน ให้ความรู้แก่ประชาชนก็มีอีกรูปแบบที่ลดความเหลื่อมล้ำ เมื่อประชาชนรู้เขาก็มีการ
ป้องกันได้บ้าง 2.การลดเงื่อนไขต่าง ๆ ลดเงื่อนไขของการเป็นหนี้ในระบบ เช่น พูดถึงว่าชาวบ้านฟุ่มเฟือย เราไป
พบงานบุญบั้งไฟภาคอีสานทั้งเดือนแข่งกันตลอด การลดเงื่อนไขต่าง ๆ ก็เป็นบทบาทของภาครัฐเช่นกัน เช่น
อบายमुख การพนัน การบังคับใช้กฎหมายเป็นการทำหน้าที่ของภาครัฐที่ไม่ให้เจ้าหนี้ยึดให้ยืม การจับกุมคนปล่อย
เงินกู้

3.การช่วยเหลือ หลายรายที่ชาวบ้านถูกฟ้อง ทวงหนี้ ถูกฟ้อง ถูกบังคับคดี ควรเป็นบทบาทของภาครัฐที่เข้าไป
ไปช่วยเหลือ ต้องรวดเร็ว ในขั้นก่อนฟ้อง ขั้นฟ้อง ขั้นบังคับคดี ก็ต้องมีฝ่ายของภาครัฐเหมือนกันที่เข้าไปดำเนินเรื่อง
ให้แก่ลูกหนี้ ตามกรอบของกฎหมาย

มุมมองระหว่างลูกหนี้กับสถาบันการเงิน หนึ่งสถาบันการเงินมีหลักเกณฑ์เยอะเกินไปหรือไม่ สองนโยบาย
ของรัฐในเรื่องหนี้ในระบบปี 2553 แหล่งทุนในการให้เงินมากเกินไปหรือไม่ มีคนบอกว่าแหล่งทุนน้อยไป ตอนนี้

รัฐบาลก็ให้มีนาโนไฟแนนซ์ ธนาคารของรัฐก็มีแล้ว กองทุนต่าง ๆ ก็มี ผมเชื่อว่าไม่ต่ำกว่า 30 กองทุน ที่ภาครัฐลงไป
ตรงนี้แหล่งทุนเราน้อยไปไหม คิดว่าไม่น้อย อีกเรื่องการปรับโครงสร้างหนี้ การผ่อนผันหลักเกณฑ์ พยายามที่จะมี
การผ่อนผันหลักเกณฑ์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เชื่อว่าเป็นบทบาทของอีกหลาย ๆ หน่วยงานที่ทำอยู่ในการที่จะ
ดูแลคนเป็นหนี้ การกำกับดูแลไม่สร้างภาระ อันนี้เป็นประเด็นสำคัญว่าการมีแหล่งทุนที่มากเกินไปเป็นการสร้าง
ภาระใหม่

ยกตัวอย่างปัญหาที่สหกรณ์แห่งหนึ่ง จังหวัดพะเยา ชาวบ้านถูกฟ้องเป็นหนี้นอกระบบเนื่องจากไปกู้เงิน
จากสหกรณ์แห่งหนึ่ง แต่ชาวบ้านที่ถูกฟ้องเป็นแค่กรรมการแต่ไม่ได้เงินตรงนั้นไปเลย แต่เขามีทรัพย์สิน สหกรณ์จึง
ฟ้องหนี้ในระบบที่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้นอกระบบ สหกรณ์เอาเงินไปให้ปล่อยกู้ เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องธรรมาภิบาลที่รัฐ
จะต้องไปลดความเหลื่อมล้ำ การปรับพฤติกรรมของลูกหนี้ หรือชาวบ้านก็มีความพยายามรณรงค์อยู่ สุดท้ายเป็น
เรื่องการศึกษา การศึกษาจะตอบโจทย์ทุกอย่าง เป็นการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างลูกหนี้และสถาบันการเงิน

มุมมองระหว่างสถาบันการเงินกับเจ้าหน้าที่ หน่วยงานที่น่าสนใจในประเด็นนี้คือกระทรวงการคลัง กับธนาคาร
แห่งประเทศไทย การลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนายทุนนอกระบบกับสถาบันการเงิน มาตรการด้านภาษีเป็นส่วน
หนึ่งในการที่รัฐจะต้องเข้าไปจัดการ กับนายทุนเงินกู้นอกระบบ มีข้อสังเกตว่าจะทำอย่างไรให้หน่วยงานของรัฐเอา
ข้อดีของเงินกู้นอกระบบมาปรับ เราจะสังเกตว่าเงินกู้นอกระบบคนเข้าถึงได้ง่าย เจ้าหน้าที่ในสถาบันการเงิน รัฐควร
เข้ามาดูใหม่ว่าทำอย่างไรถึงจะปรับตรงนี้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงาน รวมทั้งกระทรวงเกษตรฯ กระทรวงพัฒนา
สังคมฯ

ปัญหากลไกหน่วยงานของรัฐ 1.ขาดการบูรณาการ เราจะพบว่าโครงสร้างของหน่วยงานราชการ มี
ภารกิจกับหน้าที่ กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่หนึ่ง กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่หนึ่ง ตำรวจมีหน้าที่หนึ่ง ทุกคนต่างมี
หน้าที่แต่เราต้องทำงานแบบบูรณาการ

2. ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย ขึ้นอยู่แต่ละรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่ปัญหามีต่อเนื่องมาตลอด ในหลายปีที่ผ่านมา
เรามีโครงการมาตลอดในการช่วยเหลือเรื่องหนี้นอกระบบ แต่นโยบายไม่มีความต่อเนื่อง

3.การดำเนินงานมันไม่ครบทุกมิติในการช่วยเหลือ เช่นกระทรวงเกษตร มีกองทุนหมุนเวียน ก็หนี้ในระบบ
และหนี้นอกระบบ แต่เงื่อนไขนี้ต้องถูกฟ้องร้องก่อน ถ้าหนี้ในระบบต้องถูกฟ้องก่อน ของกองทุนฟื้นฟูฯ ก็
เหมือนกัน เขาก็มีหลักเกณฑ์ของเขาในการช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งยังเป็นเรื่องเฉพาะหน้า และแต่ละหน่วยมี
หลักเกณฑ์ไม่เหมือนกัน สถาบันการเงินก็เช่นกัน มาตรการกลไกแก้ไขปัญหาเราไม่แก้ที่ต้นเหตุ แต่เราแก้ที่ปลาย

เหตุมาโดยตลอด การลงทะเลเป็นลูกหนี้เป็นการแก้ปลายเหตุ เหมือนคนที่ตกน้ำเราแค่เอาห่วงยางไปให้เขา ให้เขาว่ายเข้ามาเอง เราไม่ได้ช่วยจนถึงที่สุด

4. ปัญหาเรื่องทัศนคติ ทัศนคติของคนทำงาน มองเป็นเรื่องแพ่ง เรื่องส่วนตัว ตัดสินแค่ว่าเขาไม่รู้จักรักพอเพียง การบังคับใช้จึงไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ไม่ได้ช่วยเหลืออย่างเต็มที่ มีเรื่องร้องเรียนมาตลอดว่าเมื่อเขาถูกร้องเรียนเรื่องการถูกทำร้ายจากเจ้าหน้าที่ ไม่ได้มีการเข้าไปช่วยเหลือให้ถึงที่สุด

การธนาคารที่ยั่งยืน และการปล่อยสินเชื่อรายย่อยที่รับผิดชอบ

คุณสุฤณี อาชวานันทกุล กรรมการผู้จัดการ ด้านการพัฒนาความรู้ บริษัท ป่าสาละ จำกัด



ในฐานะที่ตนเองเป็นนักการเงิน เคยอยู่ในธนาคารพาณิชย์ ทำงานในวงกรรมการธนาคารมา 7-8 ปี ก่อนที่จะออกมาเป็นนักเขียนในปัจจุบัน โดยมองว่าปัญหาหนี้สินถ้าเราแยกแบบภาพรวมใหญ่จะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 เกิดจากพฤติกรรมลูกหนี้ เช่น เอาไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ บริโภคเกินตัว ไม่พอเพียง

อะไรต่างๆ และ **รูปแบบที่ 2** เป็นหนี้ที่ไม่ได้เกิดจากพฤติกรรม ลูกหนี้ไม่ได้มีเจตนาจะใช้ผิดวัตถุประสงค์ แต่มาใช้หนี้ไม่ได้จริง ๆ ด้วยเหตุสุดวิสัยอะไรก็ตาม

เท่าที่ฟังดูปัญหาหนี้ในระบบเป็นปัญหาที่ค่อนข้างใหญ่ จากภาพเกษตรกรที่คุณกิมอ๋งพูดเรื่องต้นทุนทำการเกษตรลงทุนไป 80 บาท ขายไป 60 บาท จะเห็นได้ว่าติดลบตั้งแต่ต้นแล้ว หนี้สินเกษตรกรเมื่อติดลบตั้งแต่ต้นหนี้ที่กู้ไปใช้ในการเพาะปลูกนั้นไม่มีทางคืนได้ ยังไม่ต้องพูดถึงหนี้ในระบบ หนี้ในระบบก็คืนไม่ได้ เพราะฉะนั้นไม่ว่าหนี้อะไรก็แล้วแต่เป็นปลายทางของปัญหา

ในโลกนี้มีใครอยากเป็นหนี้นอกระบบ ถ้ามีทางเลือกไม่มีใครอยากเป็นหนี้แน่นอน เพราะดอกเบี้ยก็ขึ้นอยู่กับเจ้าหนี้ไม่มีกฎหมายควบคุม ถ้าเหตุฉุกเฉินบางอย่าง ร้อนเงิน มีคนเจ็บป่วย ต้องการใช้เงิน 3-4 วัน หนี้นอกระบบก็ยังพอได้อยู่ ไปกู้นอกระบบง่ายกว่าในระบบมาก แต่เมื่อไม่ใช่หนี้ที่สามารถคืนได้ง่ายเป็นหนี้ที่ทางมูลนิธิชีวิตไทยชี้ว่าเป็นหนี้เชิงโครงสร้าง ทำให้ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ พุดภาษาธนาคารก็คือไม่มีความสามารถในการชำระหนี้

การขาดความสามารถในการชำระหนี้ คงมีหลายสาเหตุ เรื่องราคาผลิต ความเสี่ยงที่ไม่มีคนช่วยเหลือสภาพดินฟ้าอากาศ ทั้งหมดนี้ส่งผลทั้งสิ้นต่อเกษตรกรที่ยังไม่มีใครดูแล โครงสร้างตลาด ราคาปุ๋ย ราคาเมล็ดพันธุ์ กลไกตลาดไม่ได้ทำงานเท่าที่ควร เกษตรกรเผชิญกับต้นทุนที่แพงเกินควร ราคาปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ที่แพงเกินควร ประกอบกับพฤติกรรมของดีลเลอร์ (พ่อค้า) จากงานวิจัยปลูกข้าวโพดในภาคเหนือ ดีลเลอร์ที่ขายพวกยาฆ่าแมลง มีลักษณะในการชี้ชวนเชิญชวนมาก ใช้ตัวนี้เยอะแล้วดี ต่อให้คนทำปุ๋ยขายบอกว่าควรใช้ประมาณเท่าไร แต่คนขายก็ไม่ได้บอกตามนั้น เชิญชวนให้ใช้เยอะ ๆ เกษตรกรก็ใช้ เลยคิดว่าปัญหาหนี้นอกระบบมันต้องไปแก้ที่ต้นเหตุ ถ้าระดับความรุนแรงไปถึงว่าทำธนาคารนี้ขาดทุน เพราะขาดทุนก็ไม่ต้องพูดเรื่องหนี้เพราะยังก็ใช้เงินคืนไม่ได้หรอก

ในระดับโลกสถานการณ์ตอนนี้ที่จะแลกเปลี่ยน คือพูดเรื่อง “การธนาคารที่ยั่งยืน” และ “การปล่อยสินเชื่อย่อยยอที่รับผิดชอบ” เกี่ยวกับลูกหนี้รายย่อย โจทย์ในวันนี้ให้พูดคุยเรื่องธรรมาภิบาลของสถาบันการเงิน คิดว่าโจทย์อาจไม่ตรงกับประเด็นที่เราคุยกันวันนี้ เพราะว่าธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของการจัดการความสัมพันธ์ภายในองค์กร คณะกรรมการจะอย่างไรไม่ให้ผู้บริหารยกยอก วางกลไกจัดการผู้บริหารอย่างไร กลไกตรวจสอบบัญชีอย่างไร ประเด็นที่น่าจะพูดในวันนี้จึงคิดเรื่องการธนาคารที่ยั่งยืนและการปล่อยสินเชื่อย่อยยอที่รับผิดชอบ ในเมืองไทยธนาคารยังเป็นแหล่งเงินที่สำคัญที่สุด หนี้นอกระบบโดยธรรมชาติมันไม่ใช่หนี้ถูกกฎหมาย กรณีเช่น เช่น สัญญาเปล่า แล้วมีการฟ้องร้องเป็นกรณีที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น และไม่น่าจะบังคับได้อันนี้เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม

การธนาคารที่ยั่งยืนและการปล่อยสินเชื่อย่อยยอที่รับผิดชอบ สามารถตอบสนองให้ผู้คนได้โดยที่ไม่ทำให้คนรุ่นหลังมีปัญหา ต้องให้ความสำคัญกับประเด็นความเท่าเทียมกัน ความยุติธรรม มองในระยะยาวใช้หลักระแวงระวัง ป้องกันไว้ก่อน แล้วก็คิดอย่างเป็นระบบเพื่อมองว่าทุกอย่างเป็นเรื่องรวมกันหมด เรื่องเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไปไม่ได้ มุมมองในด้านการเงินของระบบธนาคารพาณิชย์ เขามีส่วนเกี่ยวกับผู้ได้เสียหลายฝ่าย คือคนที่เขาต้องรับผิดชอบนั้นมีหลายกลุ่ม ผู้ถือหุ้นแน่นอนต้องการผลตอบแทนทางการเงิน ผู้ฝากก็ไม่ต้องการให้เงินฝากของตัวเองเสีย ต้องการได้ดอกเบี้ยเงินฝาก ลูกหนี้แน่นอนว่าอยากกู้ในอัตราดอกเบี้ยระดับต่ำ โดยโปร่งใส

เท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ใช่ว่าฉันไม่ได้ คนนี้ได้ สถานการณ์เดียวกันทำไมแตกต่างกัน รัฐก็ต้องการให้ธนาคารทำตามกฎหมาย

เริ่มมีกระแสสังคมเข้ามาบางคนเริ่มใช้ว่า CSR (ธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม) เริ่มต้นธนาคารก็มี CSR ต่าง ๆ เช่น ทาสีโรงเรียน แจกทุนการศึกษา ไปปลูกต้นไม้ อาจไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับธุรกิจการปล่อยสินเชื่อ แต่ก็มีการพัฒนาการว่าจริง ๆ แล้ว เวลาธนาคารบอกว่ารับผิดชอบต่อสังคมก็ควรแสดงความรับผิดชอบต่อในแง่ที่ว่า เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรง ความรับผิดชอบต่อเมื่อนำมาใช้กับสินเชื่อมันมีอะไรบ้าง

พูดกันว่าความยั่งยืน ความยุติธรรม ธุรกิจยั่งยืนที่นำมาใช้ในบริบทของธนาคารมีคนให้คำนิยามไว้หลายคน ซึ่งก็เริ่มจะมีความสอดคล้องและจุดร่วมเข้ากัน กลุ่ม Forum and Future บอกว่า การเงินที่ยั่งยืนหมายถึง การประกันหรือการบริหารความเสี่ยงให้แก่กิจการ ส่งเสริมเศรษฐกิจ ส่งเสริมสิ่งแวดล้อม และต้องมีความยุติธรรมต่อสังคม

กรอบคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development) ที่ Brundtland Report นิยามนั้นหมายถึง วิถีการพัฒนาที่สามารถตอบสนองความต้องการของปัจจุบันโดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นหลังในการตอบสนองความต้องการของพวกเขา

ในรายงานที่มีอิทธิพลต่อสากล รายงาน Banking for Sustainability (IFC, 2007) ธนาคารที่ยั่งยืนต้องมอง 4 มิติ คือ 1.ความมั่นคงทางการเงินของสถาบันการเงินและลูกค้า ธนาคารต้องไม่ปล่อยสินเชื่อให้ลูกค้ามีความมั่นคงน้อยกว่าเดิม 2.ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจของโครงการและบริษัทต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินออกทุนให้ 3.ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมผ่านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 4.ความยั่งยืนทางสังคมผ่านสวัสดิการของชุมชน การปล่อยสินเชื่อจะต้องทำให้สังคมอยู่ดีกินดี ทั้งหมดนี้ถึงจะเข้าข่ายเรื่องการธนาคารที่ยั่งยืน

ในระดับโลกมีข่าวที่ไม่ค่อยดีเกี่ยวกับธนาคารยักษ์ใหญ่เกิดขึ้น ในเรื่องของการฟอกเงิน การโกงภาษี หรือการโกงดอกเบี้ยให้กรรมการเป็นข่าวในรอบ 10 ปี ถูกปรับเป็นข่าวใหญ่ที่ผ่านมา และกรณีวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ที่อเมริกาเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ทำให้มีมุมมองเรื่องความรับผิดชอบต่อธนาคารเรื่องการปล่อยสินเชื่อต่อรายย่อย ปัญหาของธนาคารคือรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้ไม่มีเงินมาคืน ก็ยังปล่อยเงินกู้ แต่ต้องการเก็งกำไรโดยเอาสินเชื่อที่ปล่อยไปแปลงเป็นสินทรัพย์และเอาไปขายต่อ ให้แก่นักลงทุน แล้วทำเงินตรงนั้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาและถูกประณามว่าไม่รับผิดชอบต่อ

ยุคนี้เป็นยุคที่สังคมตั้งคำถามต่อธนาคารมากขึ้น จากที่สมัยก่อนสังคมโดยรวมอาจจะมีการไว้วางใจเชื่อใจ ไม่ได้ตั้งคำถามต่อเงื่อนไขของธนาคาร ในต่างประเทศมีการตั้งคำถามมากขึ้นว่าธนาคารจะต้องดูแล และต้องใส่ใจ ในความเป็นไปของลูกหนี้มากขึ้น

ถ้าเรามองในระดับของรายย่อย มีหลักในปี พ.ศ.2552 หลังจากเกิดปัญหาใหญ่ของธนาคาร คนจำนวนมากในอเมริกาหลายล้านคนถูกยึดบ้านเพราะไม่สามารถคืนเงินเชื่อบ้านได้ ทำให้เกิดการพุดคุยถกเถียงขึ้นมาเป็น กระแสใหญ่ เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้รายย่อย และเจ้าหน้าที่จะมีความรับผิดชอบอะไรบ้าง

ธนาคารโลกเป็นตัวอย่างขององค์กรที่พยายามจะออกมาตราฐาน “การคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน” มี องค์ประกอบอะไร เช่น อำนาจการกำกับดูแลไม่ควรกระจายหลายหน่วยงาน ทำให้ดูแลลำบาก การเปิดเผยข้อมูล ของธนาคารตั้งแต่ต้นทาง วันที่เดินเข้าไปขอสินเชื่อ ต้องเปิดเผยอย่างรับผิดชอบ เปิดเผยอย่างรับผิดชอบคือต้องอยู่ใน ภาษาธรรมดาที่คนทั่วไปเข้าใจได้ ไม่ให้ตัวเลขที่ฟังแล้วงง ที่ไม่รู้ว่าเป็นหนึ่งจะต้องจ่ายกี่บาท การให้ข้อมูลอย่าง รับผิดชอบ คือ ภาษาที่ง่ายเพียงพอให้ผู้บริโภคได้เปรียบเทียบ เช่น เปรียบเทียบแพคเกจของสินเชื่อต่างสถาบัน

วิธียกก็ต้องทำให้เหมาะสม คือไม่ยึดเยียด ไม่เร่งรัด ไม่ผูกโยง เช่น คนกู้สินเชื่อไปทำการผลิต ธนาคาร ต้องไม่ให้กู้แบบต้องซื้อประกันด้วย เข้าใจว่าเมืองไทยก็เป็นปัญหาใหญ่เหมือนกัน แม้มองจากมุมธนาคารว่าเป็น วิธีการกำจัดความเสี่ยงอย่างหนึ่ง แต่ว่าไม่ดีกับผู้บริโภคเพราะทำให้เกิดความสับสน เพราะเขาไม่ได้มาซื้อประกัน ต้องมองในแง่ที่ว่าขายประกันให้เหมาะสมกับผู้กู้ ต้องรู้ว่าลูกค้ามีกำลังซื้อ มีความสามารถในการผ่อนชำระแค่ไหน ก่อนที่จะอนุมัติสินเชื่อ อันนี้ถือเป็นความรับผิดชอบต่อหลักของธนาคาร

ธนาคารโลกแนะนำว่าควรจะมีหลักอันหนึ่งที่เป็นสากล World Bank Good Practice : **ระบบคุ้มครอง ผู้บริโภคการเงิน** คือ “เวลาเปลี่ยนใจ” เพราะว่าสินเชื่อหรือผลิตภัณฑ์ธนาคารเป็นสิ่งที่เข้าใจยาก เป็นอะไรที่ซับซ้อน ลูกหนี้ไม่มีทางที่จะมีความรู้มีข้อมูลเท่ากับเจ้าหน้าที่ เพราะฉะนั้นเวลาเราฟังธนาคาร เราจะงงแต่เห็นไปแล้ว แล้วพอลกลับมาพิจารณาก็สายเกินแก้แล้ว หลักการนี้จึงอธิบายว่าผลิตภัณฑ์ทุกอย่างที่ขายรายย่อยควรมีเวลาให้ ตัดสินใจ เช่น บางทีให้เวลา 7 วัน บางทีให้ 10 วัน เพื่อมีเวลาให้เขาเปลี่ยนใจ เหมือนถ้าเรากลับมาอยู่คนเดียว หรือได้นำข้อมูลเหล่านี้ไปแลกเปลี่ยน ควรไม่ควร แพงไม่แพง เราเสียรู้หรือไม่ ถ้าในเวลาดังกล่าวเราต้องขอยกเลิก ได้โดยไม่มีค่าปรับ อันนี้คือหลัก cooling-off period (ระยะเวลาเปลี่ยนใจ) ใช้แล้วในหลายประเทศ เช่น สัญญา สินเชื่อส่วนบุคคล เพราะหลายธนาคารใช้วิธีการขายที่ค่อนข้างรุก เช่น อยู่ที่บ้านก็โทรมาหา มาชวนกู้ มีแพคเกจ

มานำเสนอ พอฟังแล้วเคลิ้มไปก็ตกลง ผลิตภัณฑ์ทางการเงินมีลักษณะของข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกันสูง ลูกหนี้มีข้อมูลน้อยกว่าเจ้าหนี้เยอะมาก เพราะฉะนั้นต้องให้แต้มต่อ ต้องเพิ่มอำนาจต่อรองให้ลูกหนี้มากขึ้น

เรื่องวิธีการทวงหนี้ต้องไม่ใช้วิธีการชก การประจานหรือละเมิดความเป็นส่วนตัว ในส่วนนี้ พ.ร.บ.ทวงหนี้ที่ประกาศใช้น่าจะช่วยให้ระดับหนึ่ง สุดท้ายคือการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค มีกลไกเยียวยา มีช่องทางร้องเรียน ปล่อยสินเชื่อไปแล้วคนที่ต้องการคำปรึกษาก็ต้องได้รับคำปรึกษา มีบริการของธนาคารที่มีหน้าที่ต้องดูแลลูกหนี้

ตัวอย่างการบูรณาการความรู้เรื่องทางการเงินเข้าไปในผลิตภัณฑ์ทางการเงิน Wells Fargo Debt Pay Down Solution ตรงกับหลักที่เป็นเรื่องของความรับผิดชอบ ตัวอย่างของแบบฟอร์มสัญญาบัตรเครดิต เข้าใจง่าย ฉบับภาษาชาวบ้าน ในอเมริกามีผู้ที่ออกแบบองค์กรใหม่เอี่ยมที่เกิดขึ้นหลังวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ Consumer Financial Protection Bureau ของอเมริกา ที่ออกแบบสัญญาบัตรเครดิตฉบับอ่านง่ายที่ให้รายละเอียดที่ผู้บริโภคทั่วไปเข้าใจง่าย มีรายละเอียดอัตราดอกเบี้ย มีรายละเอียดค่าธรรมเนียมอื่นและเงื่อนไขอื่น

สถาบันการเงินรายย่อย (Micro Finance) ในประเทศไทยเองก็คือองค์กรการเงินชุมชนหลายแห่งก็เข้าข่าย เพราะให้บริการขนาดเล็ก ธ.ก.ส. หรือธนาคารออมสินก็อาจเข้าข่าย มีโครงการ ธนาคารพาณิชย์ที่เริ่มมีการปล่อยแม่ค้าด้วยวงเงินจำนวนไม่มาก วงเงินระดับ 100,000 บาท แต่สถาบัน Micro Finance ก็มีหลายประเภท เช่น ธนาคารกรามีน ประเทศบังคลาเทศ ที่เป็นต้นแบบที่โด่งดัง เพราะผู้ก่อตั้งได้รางวัลโนเบล ประกาศชัดเจนว่าเป็นธุรกิจเพื่อสังคม (social business) ตั้งขึ้นมาไม่ได้เพื่อเอากำไรสูงสุด เป้าหมายคือทำให้คนหายจน เพราะฉะนั้นกลไกหรือการติดตามหนี้ของธนาคารกรามีนก็ค่อนข้างอะลุ่มอล่วย เช่น ไม่มีการเร่งรัดหนี้เพราะเชื่อว่าลูกหนี้มีปัญหาไม่ได้มีเจตนาโกงหนี้ มีการคุยกัน ช่วยแก้ปัญหา เจรจา กลไกปรับโครงสร้างหนี้ ปัญหาภัยพิบัติธนาคารช่วยได้อย่างไร เป็นเรื่องทัศนคติ มองในแง่ดีไว้ก่อน

คุณพงษ์ทิพย์ สาราญจิตต์ ผู้อำนวยการมูลนิธิชีวิตไท

งานศึกษาโดยอาจารย์พนันท์ วรรณะเทพสกุล ซึ่งช่วยทางมูลนิธิชีวิตไทศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับการลงทุนทางสังคมของภาครัฐ สถาบันการเงินที่ให้เงินกู้แบบมีเงื่อนไข คือมีเงื่อนไขว่าให้เงินกู้กับรายย่อยแล้วจะต้องไปทำระบบการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และยกกรณีตัวอย่างประเทศบราซิล กราน่า และแมกซิโก บางครั้งเขาตั้งธนาคารเพื่อเกษตรกรรายย่อยโดยตรง แยกโครงการเล็กออกมา เป็นธนาคารใหญ่แต่แยกโครงการเล็ก เป็น

เกษตรกรรายย่อย ดอกเบี้ยต่ำมาก แล้วมีเงื่อนไขทางการผลิตว่าจะต้องเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีโครงการให้โรงเรียนที่ทำอาหารกลางวันให้เด็กต้องรับผลผลิตจากเกษตรกรรายย่อยที่เป็นสินค้าเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น

สิ่งที่คุณสถุณีพูดทำให้เห็นภาพกว้างว่ามีธนาคารในหลายรูปแบบ มองเห็นทิศทางของสถาบันการเงินว่าต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น มีมุมเรื่องสิ่งแวดล้อม มีมุมเรื่องสังคม เรื่องธรรมาภิบาล มุมเหล่านี้สะท้อนว่าในเมืองไทยมีโอกาสพัฒนาได้หรือไม่ โดยเฉพาะเรื่องประเด็นสถาบันการเงินชุมชนหรือการประสานความร่วมมือระหว่างสถาบันการเงินระดับชุมชนกับสถาบันการเงินระดับชาติ และรัฐสนับสนุนสถาบันการเงินชุมชนให้รักษาที่ดิน อย่างกรณีที่ปราจีนธานาคารตั้งเป้าหมายไม่ให้ที่ดินของเกษตรกรหลุดมือ ในเมืองไทยสามารถเดินหน้าได้ เช่น ประเด็นร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ซึ่งมีการเสนอโดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ(สปช.)

สถาบันการเงินชุมชน ทางเลือกการแก้ปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกร

รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนานุกูล ชูชุกิ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ในประเด็นหนี้ในระบบถ้าพูดถึงสถาบันการเงินชุมชนมันเป็นการแก้ปัญหาปลายเหตุ จุดเริ่มต้นหนี้ในระบบและหนี้ในระบบสัมพันธ์กัน การแก้ปัญหาจึงต้องมองทั้งสองเรื่อง

ส่วนที่หนึ่ง เรื่องการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรนั้นเกี่ยวข้องกับบางอย่าง เช่น เกษตรกรที่ทำเกษตรแบบพันธะ

สัญญาหรือไม่ เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบหรือนอกระบบหรือเปล่า ปัญหาใหญ่มากเราต้องคิดว่าจะไปแก้ตรงจุดไหน ยกกรณีเกษตรกรอำเภอพรหมพิราม ชาวบ้านคนหนึ่งบอกว่าตนเองจนที่สุดในหมู่บ้าน ไม่มีที่ทำกิน รับจ้างรายวันไป แต่พอเดินในละแวกชุมชนชาวบ้านก็บอกว่าชาวบ้านที่บอกว่าตนเองจนที่สุดไม่ได้จนที่สุด ถึงไม่มีที่ทำกินก็ได้ทำงานไม่มีหนี้สิน ส่วนตัวฉันมีที่ดินแต่ถูกโกงไป คำถามกลับมาก็คือเราจะมองปัญหานี้อย่างไร ไม่มีที่ดินทำกินดีกว่ามีที่ดินทำกินไหม แต่ขอให้มีงานทำ รับจ้างแล้วก็ไม่เป็นหนี้ หรือว่ามีที่ดินแล้วติดหนี้สิน หรือว่าที่ดินทำกินเราจะมองความสำคัญระดับไหน

เกษตรกรเปลี่ยนจากการทำงานเองเพราะกำลังไม่พอเป็นการให้ผู้เช่าที่ดินทำแทนได้ไหม นายทุนอาจเช่าหรือคนกรุงเทพฯที่มีศักยภาพมาเช่า อะไรหลายอย่างอาจจะต้องเปลี่ยนมุมมองกันใหม่ ชาวนาบางคนบอกว่าอยากทำนาสามหนแบบชาวภาคกลางมาก แต่ประเด็นคือการทำนาสามหนมันแก้หนี้ได้จริงหรือเปล่า เกษตรกรต้องหยุดคิด ในการพูดถึงปัญหาที่ดินของเกษตรกรเราต้องพูดถึงเรื่อง **ระบบการใช้ที่ดิน**

ส่วนที่หนึ่ง ระบบการจัดการไร่นาจที่กระจายความเสี่ยง การจัดการไร่นาจ ถ้าถามว่าในปัจจุบันเวลาเจอปัญหาเรื่องน้ำ เกษตรกรบอกว่าเมื่อก่อนสถานการณ์แบบเดิมนี่ก็มี แต่ปัจจุบันทำไม่เป็นแล้ว เพราะปลูกแต่ข้าวอย่างเดียวมาหลายปี ปัญหาภูมิปัญญาสามารถฟื้นฟูได้หรือไม่ การมองปัญหาข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา (พืชเชิงเดี่ยว) ไปถึงการจักระบบไร่นาจของเกษตรกร ต้องมีการปลูกพืชที่หลากหลายกระจายความเสี่ยงการจัดการแรงงานให้เหมาะสมกับขนาดที่ดิน เกษตรกรไม่จำเป็นต้องมีที่ดินขนาดใหญ่ ถ้าดูจากกำลังแรงงานที่เรามี ทุกอย่างที่เราต้องไปเช่า ไปซื้อรถไถ ทำในพื้นที่ที่เพียงพอกับกำลังแรงงานของตนเอง แต่สามารถมีพืชทางเลือกที่เพิ่มมูลค่าให้กับพื้นที่ดินมากกว่าพืชดั้งเดิมหรือไม่

สถานการณ์ตอนนี้อยากให้ภาควิชาการเข้ามาช่วยเยอะๆ งานวิจัยจำนวนมากสามารถไปเชื่อมกับการปฏิบัติจริงได้อย่างไร “**การเกษตรเที่ยงตรง**” เป็นแนวคิดที่เรามีข้อมูลในพื้นที่นาของตนเอง และทำให้สามารถกำหนดหรือออกแบบการใส่ปุ๋ย การผลิตได้อย่างแม่นยำ ชัดเจน ไม่ใส่ปุ๋ยมากเกินไป ข้อดีคือ เกษตรกรรุ่นใหม่ที่เราทำงานด้วย มีศักยภาพสูงมากในการปรับระบบในการจัดการไร่นาจของเขา มีวัยรุ่นจำนวนไม่น้อยที่พอรู้ว่าพ่อแม่มีที่ดินและกลับทำที่ดินให้มีคุณค่า และมีศักยภาพสูง ทำอย่างไรที่จะกระตุ้นทำให้เกษตรกรรุ่นใหม่เกิดกำลังใจ เกิดเครือข่ายเกษตรกรรุ่นใหม่ที่จะเข้ามาคิดร่วมกันในพื้นที่ดินที่มันเหลืออยู่ของพ่อแม่ทำอย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ระบบนี้เป็นทางออกทางแรกที่ต้องมาช่วยคิด

ส่วนที่สอง การจัดการตลาด เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์กว้างขวางขึ้น มีหน่วยงานหลายหน่วยที่ขยับใช้เรื่องสหกรณ์มาช่วย รัฐบาลต้องให้ความสนใจจริงจังเรื่องการผูกขาดพันธุ์ข้าว องค์ความรู้พัฒนาพันธุ์ข้าวชาวบ้านมีอยู่ แต่พอมาเจอปัญหาเรื่องการรับรองพันธุ์ การขยายพันธุ์ข้าว มันติดกรอบ ภาควิชาการต้องเข้ามาหนุนเสริมทั้งเรื่องระบบอินทรีย์ ตลาดสินค้าเกษตร และเรื่องตลาดปัจจัยการผลิต ความรู้มี แต่ไม่ถูกบูรณาการ

ส่วนที่สาม การจัดการความเสี่ยงและระบบทุน เรื่องประกันภัยพืชผลคิดว่ายังเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ที่ผ่านมายุ่งทำในขนาดเล็ก ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก แต่คิดว่าอันนี้เป็นทางออกอีกอันหนึ่งที่ต้องเข้ามาดู นโยบายรัฐบาล และ ธ.ก.ส. เองขึ้นมาทางนี้ ประกันภัยพืชผลเราจะออกแบบอย่างไรให้กระจายความเสี่ยงได้ดี อาจจะต้องมองจากหลายพืช ระบบการออม หรือระบบการออมแห่งชาติเป็นสิ่งที่จะต้องคิดใหม่ สุดท้ายกลับมาเรื่องสถาบันการเงินชุมชน หรือธนาคารที่ดิน ชุดของทางออกด้านทุน ด้านการจัดการทุน ประกันความเสี่ยงเป็นอีกชุดหนึ่งที่ต้องทำ ถ้าจะทำงานจริง ๆ อาจจะต้องคลี่ทั้งระบบขึ้นมาและก็มองให้เสริมกัน

ส่วนที่สี่ ระบบกฎหมาย เพื่อสนับสนุนการทำงานตรงนี้ อะไรที่เป็นคอขวด การบูรณาการในภาครัฐยังไม่เห็นทางออก แต่อะไรที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความยืดหยุ่น หน่วยงานมูลนิธิต่างๆ แล้วค่อยจับมือกับหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะ ธ.ก.ส. ออมสินตอนนี้เขาทำ CSR เยอะ ทำอย่างไรให้ CSR ของเขามาถูกทิศถูกทาง เพื่อสนับสนุนระบบที่พวกเราทำงานอยู่ อันนี้น่าจะเป็นยุทธศาสตร์ที่เราน่าจะทำงานได้ หน่วยงานเหล่านี้ไม่ได้มีความเลวร้ายมาก แต่ความเข้าใจบางอย่างต้องปรับให้ตรงกัน ไม่ว่าจะ ธ.ก.ส. หรือ ออมสิน ต่างก็มีปณิธานที่จะทำงาน ทำดีที่สุดทำนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควรจะมิมิตว่าดอกเบี้ย ธ.ก.ส. ควรจะเป็นเท่าไร ที่ผ่านมา ธ.ก.ส. เก็บดอกเบี้ยสูงเกินไปหรือไม่ แต่ทุกอย่างจะตอบได้ด้วยภาควิชาการเพราะว่าความเสี่ยงก็มียู่สูง

มีงานวิจัยชิ้นหนึ่งที่ให้ลูกศิษย์ทำ เรื่องดอกเบี้ยเฉลี่ยของคนที่เป็นหนี้ในระบบและนอกระบบ อยู่ที่ประมาณ 18% ความจริงแล้วอาจจะยังค่อนข้างต่ำ จริง ๆ แล้วน่าจะสูงกว่านั้น แต่งานวิจัยต้องทำพื้นที่กว้างขึ้นเพื่อจะเห็นตัวเลข และเรื่องการหาทางออก

มีช่องทางหลายอย่างที่จะต้องทำทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว มีตัวช่วยอีกหลายตัวช่วยที่เราพูดถึงตรงนั้น ต้องดึงทั้งระบบเข้ามา ไม่ว่าจะเป็นธนาคาร ภาคเอกชน หรือกองทุนต่าง ๆ

กลับมาสุดท้าย **“เรื่องสถาบันการเงินชุมชน”** คิดว่าสถาบันการเงินชุมชนเป็นทางเลือก คือไล่จับหนี้นอกระบบอย่างเดียวไม่เป็นประโยชน์ โอนหนี้มาเป็นครั้งคราวแล้วจบไป ไม่มีประโยชน์ เดี่ยวก็กลับไปเป็นหนี้ใหม่ แต่การมีทางเลือกให้เกษตรกร ถ้าเขาแก้ปัญหาหนี้นอกระบบหมดไปแล้ว ต้องการแหล่งเงินทุน อันนี้เป็นทางเลือกได้เพื่อให้เข้าถึงแหล่งทุน ซึ่งสถาบันการเงินชุมชนที่ดี มีบทบาทอยู่ 5 ประเด็นด้วยกัน คือ

1. ทำให้ชาวบ้านเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ จากงานวิจัยที่เราทำถ้าเป็นกองทุนหมู่บ้านดอกเบี้ย 6% ต่อปี ถือว่าต่ำ ไล่ขึ้นไปกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ดอกเบี้ย 24% ต่อปี ในบางสถานการณ์ดอกเบี้ยสถาบันการเงินชุมชนอาจจะไล่ขึ้นไปถึง 36% ต่อปี ถ้า 24-36% ต่อปี ถือว่าค่อนข้างสูงแล้ว ระดับชุมชน ระดับหมู่บ้านค่าเฉลี่ยประมาณ 24-30% ต่อปี ตรงนี้สะท้อนถึงความต้องการเงินหรือความเสี่ยงที่มีอยู่จริงในระบบ อย่างกองทุนหมู่บ้านดอกเบี้ย 6% ต่อปี เกิดได้เพราะรัฐบาลอุดหนุน แล้วดอกเบี้ยฟรีที่รัฐให้เงินไป อย่าง 36% ต่อปี อาจในกรณีที่ปลดหนี้ชาวบ้านเป็นหนี้กำลังสูญเสียดิน ต้องการนำเงินไปปลดหนี้ ซื้ที่ดินมาผ่อนจ่ายกับกลุ่ม ให้ระยะเวลาผ่อนยาว 24%-36% ต่อปี ยังค่อนข้างสูงถ้าเทียบกับศักยภาพของเกษตรกรที่สามารถส่งได้ การลงทุนในภาคเกษตรยังไม่ได้ให้ผลตอบแทนสูง

2. ใช้จ่ายเพื่อประกอบอาชีพ เป็นทุนหมุนเวียนได้ ในกลุ่มที่ปล่อยเงินทุนประเภทนี้จะแบ่งสาเหตุในการกู้ยืมว่า สมมติกู้เงิน 100 บาท จะต้องอยู่ในเงื่อนไขอะไรบ้างถึงจะกู้ได้ กลุ่มที่เจอคือให้กู้เพื่อการประกอบอาชีพตั้งเป้าไว้เลย 70% ให้กู้เพื่อปลดหนี้นอกระบบ 10% ให้กู้เรื่องทุนการศึกษา ตั้งเป้าให้อีก 10% อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญมากคือการให้กู้ฉุกเฉิน การเกิดขึ้นได้แบบนี้เพราะ สถาบันการเงินชุมชนเหล่านี้เข้าใจบริบทของชาวบ้าน เขารู้จักชาวบ้าน เมื่อรู้จักชาวบ้านก็สามารถลดต้นทุนในการบริหารจัดการ ลดต้นทุนเรื่องข้อมูล ทำดีที่สุดอาจจะไม่จำเป็นต้องใช้

หลักทรัพย์ค้ำประกันก็ได้ เพราะรู้ว่าเขามีศักยภาพหรือมีความซื่อสัตย์ เจริญได้ เขาสามารถพูดคุยได้ในชุมชน รวมถึงมีเรื่องประกันภัยอื่น ๆ

3. กลุ่มสถาบันชุมชนหลายกลุ่มมีเงินมาก แต่มีความระมัดระวังในการปล่อยเงินกู้ อันเนื่องมาจากเขารู้ศักยภาพของสมาชิกว่าสามารถคืนได้หรือไม่ ปัญหาจึงกลับมาที่เรื่องศักยภาพของสมาชิกที่เป็นตัวตั้งต้นว่าต่อให้กลุ่มมีเงิน แต่กู้ไม่ได้เพราะกลุ่มรู้ว่าไม่มีทางชำระคืนได้ มันมีความเสี่ยง

4. เงินที่เหลือของกองทุนสามารถบริหารและเพิ่มศักยภาพของคนในชุมชนได้อย่างไร อันนี้คือโจทย์สำคัญ แต่มีปัญหามากหลายสถาบันการเงินชุมชน ปล่อยให้ชาวบ้านกู้เงินแล้วแต่ยังไม่พอ ปริมาณเงินที่มีไม่มีเพียงพอต่อความต้องการของคนในชุมชน ก็จะมีปัญหาอีกลักษณะหนึ่ง

สถาบันการเงินชุมชนจึงมีหลายลักษณะ หรือหลายปัญหาที่ต่างกัน แต่สิ่งหนึ่งที่งานวิจัยที่ทำร่วมกับคุณสถณี ที่พยายามให้สถาบันชุมชนมองเป้าหมาย 2 มิติ เรื่องความยั่งยืน ได้แก่ 1. มิติเรื่องความยั่งยืนทางการเงินของชุมชนเอง และ 2. มิติเรื่องคุณภาพชีวิตของสมาชิก มองสมาชิกเป็นตัวตั้งมากกว่าการสะสมเงิน แล้วมีเงินเยอะอย่างเดียว ในการทำสถาบันการเงินชุมชนที่รัฐสนับสนุนในช่วงแรกไม่มีพี่เลี้ยงจนให้ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. เป็นพี่เลี้ยงในการดูแล ซึ่งสองสถาบันที่มาเป็นพี่เลี้ยงมีศักยภาพกว่าองค์กรอื่น ๆ การทำงานร่วมกัน ธ.ก.ส. พยายามหาสถาบันการเงินต้นแบบที่จะเป็นศูนย์เรียนรู้ให้ชาวบ้าน ซึ่งสถาบันที่สำเร็จชาวบ้านเก่งมาก เก่งในที่นี้ทั้งเรื่องบริหารเงินและค้นหานวัตกรรมที่จะใช้ในชุมชน ให้เข้ากับบริบทการใช้ชีวิตกับชาวบ้าน เช่น เรื่องการศึกษา เรื่องสุขภาพ ยกตัวอย่างเงื่อนไข เช่น ถ้ากู้เงิน 1,000 บาท ต้องไปปลูกต้นไม้ 1 ต้น

ความเชื่อมโยงนวัตกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมชุมชน อีกเรื่องคือเรื่องการเรียนรู้ทางการเงินของชาวบ้าน และมุมมองภาครัฐในการมองเรื่องการจัดการเงินในชุมชนที่เห็นศักยภาพ เคารพเป้าหมายขององค์กรการเงินของชุมชน ที่เขาสามารถทำงานร่วมกับธนาคาร ธ.ก.ส. หรือออมสินได้ แต่เขามีอิสระในระดับหนึ่งในการบริหารจัดการ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ถ้าสถาบันชุมชนในหมู่บ้านเป็นตัวช่วยตัวหนึ่ง ความเข้มแข็งของสถาบันการเงินชุมชนเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องทำ สุดท้ายคือการดึงคนรุ่นใหม่เข้ามาทำงาน เช่น ที่อำเภอท่าแซะ ได้คนรุ่นใหม่ 20 คนมาทำ เรื่องเงินไม่น่าห่วงเพราะเดี๋ยวภาครัฐให้การสนับสนุนเรื่อย ๆ แต่เรื่องคน เรื่องระบบบริหารจัดการที่จะต้องเตรียมการรองรับเอาไว้ คิดว่าอันนี้เป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องทำให้สถาบันการเงินชุมชนเข้มแข็ง

5. สถาบันการเงินชุมชนกับเรื่องกฎหมาย มีทั้งกฎหมายที่รองรับสนับสนุน และเป็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการทำงาน เรื่องนี้จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องลงไปช่วยกันคลี่คลาย ใช้ประสบการณ์และความรู้ นำก็จะสามารถเห็นทางออกได้เยอะมาก

ทางออกปัญหาหนี้ในระบบและนอกระบบของเกษตรกร

คุณสุภา ไยเมือง ผู้อำนวยการมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน(ประเทศไทย)



การแก้ปัญหาหนี้ในระบบและนอกระบบ นั้นมีความซับซ้อนมาก คือ สังคมมีพัฒนาการ แต่ปัญหายังอยู่เหมือนเดิม ถ้าสังคมเปลี่ยนแปลงไปแล้วและปัญหาแก้ไม่ได้ มีความซับซ้อนมากขึ้นแสดงว่าที่ผ่านมามีการแก้ปัญหาอย่างไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของการเมือง สังคม และ เศรษฐกิจ

ปัญหาเรื่องนี้ลึนของเกษตรกรหรือ ชาวนาไม่ได้มีแค่เรื่องนอกระบบอย่างเดียว

เชื่อมโยงกับหนี้ในระบบด้วย ดังนั้นเวลาแก้ปัญหาจะเห็นเลยว่า ธรรมชาติของชาวบ้านจะหมุนหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ ละแวกในชุมชนและนอกชุมชน รวมไปถึงหนี้ตามสถาบันการเงินอื่น ๆ โครงสร้างอาชีพเกษตรกรซับซ้อนมากกว่าอดีต จากเดิมถ้าเราขายข้าวเราขายให้พ่อค้าคนกลาง ตอนนี้จะระดับพ่อค้าคนกลาง ตลาดกลางที่เคยมีเปลี่ยนมาเป็นระบบโรงสี ในช่วงรับจำนำข้าวเราจะเห็นชัดเจนว่าโรงสีมีบทบาทมาก เพราะเมื่อชาวนาเกี่ยวข้าวเสร็จคนมีรถที่จะเอามาส่งที่โรงสี โครงการทางการผลิตและการค้ามันเปลี่ยนไป แต่โครงสร้างราคาโครงสร้างการตลาดยังเหมือนเดิม คือกำหนดมาจากคนอื่นที่ไม่ใช่ชาวนา ราคาผลผลิตทางการเกษตรทุกอย่าง พืชเศรษฐกิจต่าง ๆ

เมื่อโครงสร้างการทำนาเปลี่ยนไปชาวบ้านต้องใช้ทุนในการทำนา เช่น สัดส่วนการลงทุนในการซื้อพันธุ์ข้าว 30% ถ้าเกษตรกรลงทุนเลี้ยงไก่ 74% เป็นค่าอาหารสัตว์ ระบบการผลิตของเกษตรกรเป็นแบบนี้ ถ้าเราจะทำให้เกษตรกรมีกำไรมันจะเป็นจริงได้หรือภายใต้ระบบโครงสร้างแบบนี้ ไม่มีกฎหมายไหนแก้ปัญหาเรื่องการผูกขาดทางการค้า หรือผูกขาดปัจจัยการผลิต แต่ถ้าเราคิดว่าบริษัทธุรกิจอาหารหรือการเกษตร ทำไมเขาสามารถทำและไป得有เงิน ร่ำรวย เป็นเพราะเขาเชื่อมโยงเรื่องราวพวกนี้มาอยู่ในมือเขาทั้งหมด ตั้งแต่การขายปัจจัยการผลิต ไปจนถึงเป็นเจ้าของห้างที่ขายอาหาร ไม่ว่าจะห้างเล็ก ห้างใหญ่ ตู้แช่แข็ง โครงสร้างแบบนี้สะท้อนว่าในทุกวันนี้เราไม่สามารถทำหน้าที่ผลิตแบบเดียวได้

ปัญหาที่เจอในวิกฤติจำนำข้าวคือเรื่องคุณภาพข้าว พอรัฐตั้งราคาจำนำทำให้ชาวนาผลิตข้าวเน้นปริมาณแต่ขาดคุณภาพ จากการพูดคุยกับเขาว่าไปจำนำกับโรงสีจะได้เงินกลับมาเยอะ ซึ่งแนวคิดนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่เราเปิดเศรษฐกิจระดับโลก การผลิตสินค้าคุณภาพ เมื่อเปิดเสรีการค้า ชาวนาไม่ได้แข่งขันกันเองใน

ภูมิภาคแต่การแข่งขันกับชาวนาประเทศอื่นด้วย แข่งขันกับ พม่า ลาว เวียดนาม เมื่อพวกเขาเพื่อนบ้านเริ่มตั้งตัวได้ สภาพตลาดเสรีเหล่านี้เอื้อให้กับนักธุรกิจที่สามารถลงทุนได้ไร้พรมแดน มีตลาดให้เลือกมากขึ้น เช่น กรณีที่เขาไม่สามารถจะหาข้าวได้ในประเทศ เขาก็สามารถหาได้จากประเทศเพื่อนบ้าน ในวิกฤติที่เกิดขึ้น หรือปัญหาต่างๆ คนที่มีเครือข่ายสามารถแก้ไขปัญหาได้ ในขณะที่ชาวนาเกษตรกรไม่มีทางออก

จากประสบการณ์การทำงานกับเกษตรกรบางกลุ่มเกิดคำถามว่า **“ถ้าเราไม่ทำเกษตรแบบเดิมแล้วเราจะทำอะไร”** ในอดีตเมื่อพูดถึงเกษตรกรอินทรีย์คนจะไม่ค่อยฟัง เพราะคิดว่ามันเป็นไปไม่ได้ จะทำได้อย่างไรเมื่อเราใช้สารเคมีมานาน แล้วถ้าไม่ใช้ก็ผลผลิตลดลง แต่ขณะนี้ปัญหาเรื่องสุขภาพที่เข้ามาทำให้ความต้องการด้านการตลาดมีมากขึ้น ซึ่งถ้าเรามีสติ วิเคราะห์อย่างเข้าใจคิดว่าเราจะสามารถพัฒนาการผลิตไปข้างหน้าได้ เช่น การปรับเปลี่ยนวิถีการบริโภคเพื่อเอื้อต่อการผลิตของเราเอง ตัวอย่างของงานที่ทำอยู่พบว่า

1. เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถจะทำการผลิตเพียงอย่างเดียว แต่เราต้องคิดเรื่องการแปรรูปและการตลาดคู่กัน งานที่เราทำใช้เวลาเป็น 10 ปี ทำเรื่องตลาด เดียวนี้อาจเรียกว่าตลาดเขียว ตลาดอินทรีย์ที่เชียงใหม่ระยะแรก ๆ มีคนพูดว่าอย่าทำเลยไม่คุ้ม แต่หลังจากทำมา 10 ปี ตลาดเหล่านี้กระจายตัวไปถึงระดับอำเภอ ระดับจังหวัด แล้วขยายไปที่ภาคอีสาน ภาคใต้ แต่ภาคกลางอาจจะไม่มี แต่บางที่เหลือแต่ป่าก็มีเหมือนกัน

อันนี้จะต้องหาบทเรียนว่าเราจะทำโดยเกษตรกรอย่างไร ถ้าเป็นต่างประเทศตลาดชาวนาคือรัฐให้การสนับสนุน แล้วก็ทำให้ชาวนามีพื้นที่ เพราะแต่เดิมชาวนาผลิตอย่างเดียวไม่ได้เอาไปขาย การเปลี่ยนแปลงมันเกิดมิติใหม่ ๆ ไม่ใช่เรื่องเงินอย่างเดียว เวลาไปขายสิ่งที่ได้คือความรู้ เกษตรกรได้พบกับผู้บริโภคโดยตรง ได้แลกเปลี่ยนความรู้ ได้รู้ความต้องการตลาดของผู้บริโภค หรือนำสู่การวางแผนการตลาดและการผลิต ความรู้ถูกยกระดับ ตลาดเหล่านี้ขยายไป ล่าสุดที่ขอนแก่น เชื้อนราสีไคล การใช้ความรู้นักวิชาการเข้าช่วยเรื่องการแปรรูป

2. มิติการปลูกพืชที่หลากหลายมากขึ้น รัฐควรปรับเปลี่ยนหรือสนับสนุนเรื่องการปลูกพืชให้มีความหลากหลาย เพราะเห็นว่าการปลูกพืชชนิดเดียวมันไม่รอด เช่น ที่จังหวัดสุรินทร์ และยโสธร ชาวนาที่ปลูกข้าวส่งออกไปขายต่างประเทศ เพราะว่าเรามีเพื่อนอยู่ยุโรปและเขาอยากช่วยชาวนาไทย ที่มาที่ไปก่อนจะเป็นการส่งออกข้าวอินทรีย์ แล้วเขาก็เลยให้งบมาลองทำดูก่อน เพราะฉะนั้นในช่วงเกือบ 20 ปีที่ผ่านมาการพัฒนาส่งออกข้าวในชุมชนในลักษณะโรงสีชุมชนที่มีการขายข้าวและให้ราคาข้าวสูงกว่าปกติ แล้วแต่ข้อตกลงของทั้งสองฝ่าย คนจัดการเป็นสมาชิกในชุมชน หรือชาวนาของโรงสีชุมชน แต่ปัญหาปัญหาคือเกษตรกรไม่ได้มีพื้นที่มาก ส่วนต่างของรายได้ไม่รู้สร้างรายได้มากขึ้น แต่การปลูกพืชหลากหลายและมีนาอินทรีย์ ชาวนาจะมีผลิตภัณฑ์หลากหลายขึ้น มีการแปรรูปอีกด้วย เช่น จากข้าวสารเป็นข้าวหนึ่ง เอาผักในไร่ไปขายเพิ่มรายได้

การสร้างเศรษฐกิจครัวเรือนจึงจำเป็นและต้องคำนึงถึงความหลากหลาย ถ้าเรามีความหลากหลายมากก็เกี่ยวข้องกับสังคมในอนาคต ที่จะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เรื่องโลกร้อน เรามีฐานหรือทุนความรู้

เรื่องพันธุ์ข้าว พันธุ์พืชชุมชนที่เอาไว้เป็นงานศึกษาในอนาคตที่ต้องเจอวิกฤติปัญหาธรรมชาติ เศรษฐกิจที่คำนึงถึงความหลากหลายและชาวนาได้เป็นเจ้าของ ไม่ใช่ผูกขาดกับกลุ่มทุนธุรกิจ เป็นเรื่องที่ต้องทำควบคู่ไป

3. ประสบการณ์เรื่องการจัดการที่ดิน ผู้ใหญ่บ้านที่หมู่บ้านหนึ่งที่จังหวัดสุรินทร์ เล่าถึงว่าหมู่บ้านเขาไม่มีหนี้ระบบด้วยการที่คนที่มีจำนวนที่ดินมากช่วยคนที่มีที่ดินน้อย มีการผลิตข้าว ขายตัวเอง โดยช่วยให้คนที่ไม่มียอดที่ดินมาทำการตลาด ทำให้เกิดห่วงโซ่การจัดการในพื้นที่อาจเป็นทางออกทางหนึ่งเช่นกัน

4. การประกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ เศรษฐกิจประเทศที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อชาวนา แต่กระทบกับคนทุกภาคส่วน คนชนชั้นกลางเองก็ได้รับผลกระทบ ความเสี่ยงจากเศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติจึงควรคิดมากกว่ากองทุน แต่ต้องคิดถึงเรื่องเครือข่ายทางสังคม การตลาดที่พูดมาไม่ใช่แค่การทำตลาดนัด ในตอนนี้เฉพาะคนรุ่นใหม่ขายของผ่านโซเชียลมีเดีย คนที่ทำได้แบบนี้ไม่ใช่ขายแค่ของ แต่สามารถอธิบายเรื่องราวที่เกิดขึ้นในสังคมได้ด้วย

สังคมในยุคนี้ความรู้และเครือข่ายมีจำนวนมากจึงจำเป็นต้องนิยามปัญหาใหม่ เหมือนงานศึกษาของอาจารย์บางท่านที่กำลังศึกษาว่าสังคมชนบทไทยกำลังเปลี่ยนแปลง หรือชาวนาเองก็ควรทำการศึกษาได้ว่าตัวเองนั้นเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรแบบไหน ชาวนาไม่ใช่ผู้ผลิตแบบเดิมแต่เราเข้ามาเกี่ยวข้องกับกลุ่มอื่นๆ เราไม่ได้ทำการเกษตรอย่างเดียว เรารับจ้างด้วย เราอาจจะเป็นเจ้าของกิจการขนาดเล็กที่แปรรูป การเปลี่ยนแปลงในชุมชนชนบทที่เกิดขึ้นเกษตรกรควรจะมีสิทธิที่จะออกแบบอนาคตและบอกว่าตัวเองอยากเป็นอะไร อยากจะไปอย่างไร ไปทางไหน และเราวิเคราะห์เรื่องนี้โดยเกษตรกรจะนำข้อมูลมาศึกษาอย่างไร ในส่วนอื่น ๆ ก็ต้องวิเคราะห์เช่นกัน

มีชาวนาหลายกลุ่มที่มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นร่วมกันในชุมชนเตรียมรับมืออย่างไร ในส่วนของนโยบายต้องวิเคราะห์มากกว่าปัญหาหนี้สินเดียว ๆ ไม่มีการเชื่อมโยง เพราะสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาซับซ้อนมากขึ้น ควรจะมีวิธีการแก้ไขที่มากขึ้นด้วย ไม่ใช่ปัญหาเหมือนเดิมในอดีต ดังนั้นเศรษฐกิจใหม่ที่เราจะสร้างสำหรับเกษตรกรรายย่อยจะมีทิศทางอย่างไรนั้น อาจจะต้องคิดและพิจารณาไปข้างหน้าร่วมกัน

ช่วงอภิปรายและแลกเปลี่ยน

ว่าที่ร้อยตรี สมพูนทรัพย์ กล้าวิกรณ์

ผู้อำนวยการสำนักบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและรับเรื่องร้องเรียน



สาเหตุปัญหาหนี้สินเกษตรกรมีหลายสาเหตุ ในอดีต 50 ปีที่แล้ว เกษตรกรมีหนี้้น้อยมาก เพราะค่านิยมคนสมัยแต่ก่อนจะอยู่แบบพอเพียง ไม่ต้องการสร้างหนี้ แต่สภาพแวดล้อมยังสมบูรณ์ และวิธีการผลิตยังลงทุนน้อย ไม่ต้องต่อสู้อันตราย และรับร้อนอะไรมากมาย ปัจจุบันสภาพสังคมเปลี่ยนไป ความเจริญเข้ามา ก็มีแหล่งสถาบันการเงินเกิดขึ้นมา กระทรวงศึกษา สร้างคน กระทรวงเกษตรฯ และสถาบันการเงิน สร้างชีวิต และหนี้สินให้เกษตรกร โดยสาเหตุของหนี้สินเกษตรกรส่วนหนึ่ง เกิดจากการ

ส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐที่มีความหวังดี ต้องการให้เกษตรกรมีเงินลงทุน เพื่อเพิ่มรายได้ และนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น จึงจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาเพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุนมากขึ้น พร้อมกับส่งเสริมการเกษตรสมัยใหม่ที่มีต้นทุนการผลิตสูง อย่างไรก็ตามการหวังดีเหล่านี้ก็ทำให้เกษตรกรเสพติดแหล่งทุนและเกิดหนี้สินสะสมมาเรื่อย ๆ เมื่อผลิตไปแล้วรายได้ไม่เพียงพอ ประกอบกับความจำเป็นต้องการใช้เงินเร่งด่วนฉุกเฉิน เช่น เจ็บป่วย รวมถึงการขาดความรู้ บางครั้งถูกหลอก ขาดวินัยทางการเงิน และก็มี ความอยากมี อยากได้สิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้น เกิดหนี้สะสมเมื่อไม่สามารถกู้หนี้ในระบบได้ จึงไปกู้หนี้นอกระบบ

เกษตรกรเกิดปัญหาหนี้สิน นำไปสู่การสูญเสียที่ดิน และไร่ที่ดินทำกิน กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) จัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาที่ดินทำกินของเกษตรกร เริ่มต้นจากหนี้นอกระบบก่อน เกษตรกรถูกเอาไร้อาชีพเปรียบจากเจ้าหนี้นอกระบบอย่างมาก ทั้งดอกเบี้ยและสัญญา และจะถูกยึดที่ดิน ปัจจุบันกองทุนฯ ช่วยรักษาที่ดินทำกินของเกษตรกรไปแล้ว 28,000 ราย คิดเป็นที่ดินทำกินจำนวน 270,000 กว่าไร่ เป็นเงินหมุนเวียนประมาณ 5,000 กว่าล้านบาท กองทุนฯ สามารถช่วยรักษาที่ดินเกษตรกรไว้ได้ส่วนหนึ่งและยังถือว่าไม่มาก เพราะที่ช่วยไม่ได้มีอีกเยอะ โดยเฉพาะแล้วมีเกษตรกรมาขอความช่วยเหลือและสามารถช่วยได้ประมาณร้อยละ 10

การช่วยเหลือเกษตรกรที่แท้จริง ควรช่วยแบบครบวงจร เมื่อช่วยแก้หนี้แล้ว ต้องทำให้เกษตรกรไม่เกิดหนี้ อีก กองทุนฯ ช่วยที่ปลายเหตุ ไม่ได้ช่วยครบวงจร เพียงช่วยให้ดอกเบี้ยถูกลง และยืดระยะเวลาการชำระหนี้ให้ยาว

ขึ้น ดังนั้นการช่วยเหลือเกษตรกรควรเดินไปทั้งสองขา ทั้งแก้หนี้และฟื้นฟูอาชีพ ใช้หนี้ที่มีอยู่ให้หมด การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การทำเกษตรอินทรีย์ การปลูกพืชหลากหลาย การสร้างอาชีพให้เกษตรกรมีรายได้ที่เพียงพอ เพื่อไม่สร้างหนี้เพิ่มในอนาคต

หากไม่ต้องคิดอะไรมากมาย มีข้อเสนอว่าแทนที่รัฐบาลจะนำเงินไปใช้เรื่องรับจํานำข้าวนับแสนล้านบาท ควรนำเงินก้อนนี้มาแก้หนี้เกษตรกรน่าจะดีกว่า แหล่งเงินกู้ของเกษตรกรที่เป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดคือ ธ.ก.ส. ที่เป็นหนี้ในระบบ รองลงมาคือ หนี้สหกรณ์ และหนี้สถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ และสุดท้ายคือหนี้นอกระบบ โดยหนี้ที่รัฐสามารถเข้ามาดูแลได้ คือ หนี้ ธ.ก.ส. และหนี้สหกรณ์ เพราะรัฐดูแลอยู่แล้วและต้องใช้วงเงินจำนวนมาก โดยนำหนี้ก้อนนี้ของเกษตรกร (ไม่น่าจะเกินแสนล้านบาท) มากองไว้และเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหา เช่น การแฮร์คัท (ตัดเงินต้น ลดดอกเบี้ย) และให้เกษตรกรผ่อนระยะยาว จากนั้นมีการฟื้นฟูและดูแลด้านอาชีพของเกษตรกรต่อไป

อนวัช ญาณรัตน์ ผู้ช่วยฝ่ายพัฒนาลูกค้า ธ.ก.ส.

ขอชี้แจงเรื่องการสืบทรัพย์ กรณีที่บุคคลภายนอกฟ้องยึดทรัพย์เกษตรกร และที่ดินนั้นติดจํานองไว้กับ ธ.ก.ส. จริง ๆ แล้ว ธ.ก.ส. ไม่ได้เอาข้อมูลให้กับเจ้าหนี้ เพราะเป็นเรื่องที่เจ้าหนี้เข้าไปสืบทรัพย์เองที่สำนักงานที่ดิน ร่วมกับเจ้าพนักงานสืบทรัพย์ของกรมบังคับคดี โดยจะมีหนังสือจากศาลแจ้งมายัง ธ.ก.ส. เรื่องที่ดินแปลงดังกล่าว ถูกฟ้องยึดทรัพย์ และถามว่า ธ.ก.ส. จะเลือกวิธีการขายทอดตลาดแบบไหน โดยปกติ ธ.ก.ส. จะเลือกวิธีการขายแบบติดภาระจํานองไปด้วย ซึ่งส่วนใหญ่จะขายออกยาก เพราะราคาสูงจากการที่ต้องบวกราคาปรับจํานองเข้าไปด้วย

ในส่วนกรณีที่เกษตรกรเป็นหนี้ และขอกู้เงินจากกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) เพื่อชำระหนี้แทน โดยให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้ประเมินราคาที่ดิน จะมีหลักเกณฑ์กำหนดว่า ถ้าราคาที่ดินแปลงนั้นยังคํมมูลหนี้ที่ ธ.ก.ส. จะให้กู้ต่อได้ จะให้ใช้เงินกู้ ธ.ก.ส. ไปก่อน (ธ.ก.ส. ใช้ราคาประเมินของกรมที่ดินเป็นหลัก) นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์เรื่องการลดหย่อนของ ธ.ก.ส. กรณีการแก้ปัญหาหนี้กับภายนอก หากหลักประกันที่ดินมีมูลค่าต่ำกว่าร้อยละ 50 ธ.ก.ส. ก็ยังให้ชำระหนี้แทนได้ โดยให้ใช้หลักทรัพย์เพิ่มเติม

มนัส วงษ์จันทร์ รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักจัดการหนี้เกษตรกร กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

ภารกิจหลักของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คือ การชำระหนี้แทนเกษตรกรเฉพาะหนี้ในระบบ อย่างไรก็ตามการเป็นหนี้ของเกษตรกรมีทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบ ในส่วนข้อเสนอเรื่องการแก้หนี้นอกระบบ คือการจัดระเบียบหนี้นอกระบบใหม่ โดยนำเอาหนี้นอกระบบมาเป็นหนี้ในระบบ เช่น การขึ้นทะเบียนนายทุนเจ้าหนี้

นอกระบบ และเอาหนี้ของนายทุนเหล่านั้นมาเป็นหนี้ในระบบ ด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการนิรโทษกรรม ให้โอกาสนายทุนเพื่อให้ปรับเปลี่ยนวิธีการให้ถูกต้อง มีกฎระเบียบ วิธีปฏิบัติที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ มีหน่วยราชการเข้าไปกำกับดูแล เก็บภาษี หรือดึงให้เขามาเป็นแนวร่วมเพื่อให้เกิดประโยชน์กับชุมชน

กฎหมายขายฝาก ถือเป็นปัญหาทำให้ที่ดินของเกษตรกรหลุดมืออย่างรวดเร็ว หากเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามเวลากำหนด จึงมีข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายขายฝาก โดยควรปรับให้มีความยืดหยุ่นและให้โอกาสกับลูกหนี้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกระบวนการที่ทำให้หลักทรัพย์หรือที่ดินหลุดมือ ควรยืดระยะเวลาให้ยาวมากขึ้น ควรเก็บภาษีการโอนที่ดินจากนายทุนในอัตราที่สูงขึ้น และทำที่สุดหน่วยงานของรัฐควรมีบทบาทในการซื้อซื้อที่ดินในขั้นตอนการโอนหรือการบังคับคดี เรื่องนี้ควรได้รับความร่วมมือจากสำนักงานที่ดิน สำนักงานบังคับคดี โดยการส่งต่อข้อมูลหากมีการโอนจากกฎหมายขายฝาก

กลไกการป้องกันปัญหาหนี้สินนอกระบบของรัฐควรทำอย่างจริงจัง ไม่ใช่แบบชั่วคราว หนึ่ง มีเจ้าภาพและหน่วยงานของรัฐมาทำงานอย่างเป็นระบบ สอง มีเครือข่ายการทำงานในระดับพื้นที่ในการให้ความรู้กับประชาชน การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และการส่งเสริมอาชีพ

การส่งเสริมการเพิ่มแหล่งทุนในชุมชน ปัจจุบันมีแหล่งเงินทุนจากหลายแหล่งมากลงไปสู่ชุมชน แต่ปัญหาคือการบริหารแหล่งทุนในชุมชนมักเป็นลักษณะพวกใครพวกมัน ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ มีความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ลงไป ซึ่งควรต้องมีการประสานงานร่วมมือกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

ทรงชัย วิสุทธิวินิทานนท์ กลุ่มฟื้นฟูเกษตรกรเมืองเพชร จ.เพชรบุรี

เสนอให้กระทรวงการคลัง เป็นเจ้าภาพและเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ ในช่วงเริ่มต้น ในส่วนทางเลือกการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบจากสถาบันการเงินชุมชน มองว่าแนวทางการส่งเสริมสถาบันการเงินชุมชน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน ในระดับพื้นที่ ยังขาดความรู้เรื่องการบริหารจัดการ หากจะได้ผลควรมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดูแลการเงินของกลุ่ม ในระยะเริ่มต้นอย่าพึ่งเอาเงินลงไป ควรเริ่มจากการอบรมและให้ความรู้ก่อน

สถณี อาชวานันทกุล กรรมการผู้จัดการ ด้านการพัฒนาความรู้ บริษัท ป่าสาละ จำกัด

เห็นว่ามีความไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหนี้ระบบจะนำสัญญาขายฝากมาบังคับและยึดที่ดินจากลูกหนี้ เนื่องจากโดยธรรมชาติของหนี้สินนอกระบบคือหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน เจ้าหนี้ระบบรู้ว่าลูกหนี้ไม่มีทางเลือก จึงมีการคิดดอกเบี้ยในอัตราสูง ดังนั้นจึงมีความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งที่หนี้สินนอกระบบจะมีหลักประกันจากกฎหมาย

ขายฝากที่สามารถบังคับยึดที่ดินได้ เสนอให้ภาครัฐเข้ามาดูแลเรื่องนี้อย่างจริงจัง เช่น สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เข้ามาดูแลว่าสัญญาขายฝากไม่ควรผูกติดกับหนี้นอกระบบ ถ้ามีการผูกติดถือว่าเป็นสัญญาไม่เป็นธรรม และไม่สามารถนำมาบังคับยึดที่ดินได้

นอกจากนี้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้สิน ควรมีกกลไกการล้มละลายโดยสมัครใจ ซึ่งปัจจุบันในประเทศไทย ยังไม่มีกลไกเรื่องนี้กับบุคคลธรรมดา เพื่อเพิ่มเครื่องมือและเพิ่มอำนาจต่อรองของลูกหนี้ได้มากขึ้น

ว่าที่ร้อยตรี สมพูนทรัพย์ กล้าวิกรณ์

ผู้อำนวยการสำนักบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและรับเรื่องร้องเรียน

ปัจจุบันปัญหาขายฝากมีความรุนแรงมากขึ้น ข้อมูลสถิติของเกษตรกรที่เข้ามาที่สำนักบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและรับเรื่องร้องเรียน กรณีขายฝากเป็นอันดับหนึ่ง ปี 2557 มีจำนวนถึง 1,700 กว่าราย มูลค่าหนี้ 900 กว่าล้านบาท รองลงมาคือ จำนอง และกู้ยืม สาเหตุที่การขายฝากเพิ่มขึ้นคือ หนึ่ง มีพ.ร.บ.การทวงหนี้ ซึ่งยุ่งยากต่อเจ้าหนี้แต่การขายฝากจะตัดปัญหาการทวงหนี้ของเจ้าหนี้ไป สอง การขายฝากสามารถขยายระยะเวลา และเพิ่มมูลค่าได้ ในขณะที่จำนองขยายไม่ได้ สาม ราคาที่ดินสูงขึ้น นายทุนจึงอยากได้สัญญาขายฝากเพื่อหากำไร จากดอกเบี้ยและส่วนต่างจากราคาที่ดินหากที่ดินหลุด อย่างไรก็ตามการยกเลิกกฎหมายขายฝาก กระทรวงเกษตรฯ เคยเสนอให้ยกเลิกกฎหมายขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกร แต่ยังคงกรณีที่เกษตรกรเดือดร้อนต้องการใช้เงินด่วน และไม่สามารถหาแหล่งเงินกู้ได้ หรือการปรับแก้กฎหมายขายฝากให้มีเงื่อนไขและความเป็นธรรม เช่น ห้ามขายฝากต่ำกว่า 1 ปี 2 ปี ให้ลูกหนี้มีสิทธิซื้อที่ดินคืนได้ในวงเงินที่หลุดไปบวกกับดอกเบี้ยตามกฎหมาย