

บทสรุปรายงานศึกษาวิจัย
การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาหนี้นอกระบบ

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ
วิกฤตหนี้นอกระบบเกษตรกร กับทางออกที่ยั่งยืน

12 มกราคม 2559

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดทำโดย
มูลนิธิชีวิตไท (โลโคลแอค)
landactionthai.org

บทสรุปรายงานศึกษาวิจัย การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาหนี้ในระบบ

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาหนี้ในระบบมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหนี้ในระบบกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร และศึกษาผลกระทบของหนี้ในระบบต่อครอบครัวเกษตรกร การรับมือของเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการทำร่วมกับเครือข่ายเกษตรกร คือศูนย์กสิกรรมธรรมชาติโพธาราม จังหวัดราชบุรี และสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย ดำเนินงานวิจัยในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนธันวาคม 2558

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยประกอบด้วย ความหมายของหนี้ในระบบ สาเหตุของหนี้ในระบบ เกษตรกร รูปแบบและลักษณะหนี้ในระบบและผลกระทบต่อครอบครัวเกษตรกร นโยบายรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบเกษตรกร โดยใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึกกับเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากหนี้ในระบบ แกนนากลุ่มเกษตรกรที่ทำงานแก้ไขปัญหาหนี้สิน นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของเกษตรกรต่อผลการศึกษาวิจัย

หนึ่งในปัญหาสำคัญของเกษตรกร ในประเทศไทยคือปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกิน ซึ่งถือเป็นปัจจัยการผลิตของระบบเกษตรกรรมที่สำคัญที่สุดการสูญเสียที่ ทำกินของเกษตรกร สะท้อนให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในชีวิตของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็น กลุ่มคนหลักที่ทำหน้าที่ผลิตอาหารให้สังคม ความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรส่วนใหญ่นี้ กำลังส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความปลอดภัย และความมั่นคงทางอาหารของผู้บริโภคในสังคมไทย

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อ การสูญเสียที่ ทำกินคือภาระหนี้สินในครัวเรือน เกษตรกร ภาพรวมของงานศึกษาพบว่า ครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่กำลังเผชิญสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกันทั้งจากหนี้ในระบบและหนี้ นอก ระบบ แต่ปัจจุบันปัญหาหนี้ในระบบถือเป็นปัญหาที่มีภาวะวิกฤตและมีความรุนแรงมากกว่า ไม่ว่าจะ เป็นการสูญเสียที่ ทำกิน สูญเสียบ้านที่อยู่อาศัยและได้กลายเป็นภาวะความตึงเครียดที่ทำให้เกษตรกรจำนวนหนึ่งคิดฆ่าตัวตายเพื่อหนีปัญหา

ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรเข้าสู่วงจรหนี้ในระบบเพราะสภาพปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ (1) มีความจำเป็นต้องใช้เงินจากภาวะเร่งด่วนฉุกเฉินในครอบครัว แต่ไม่มีแหล่งเงินกู้ขนาดเล็กให้พึ่งพิงได้ (2) ขาดแคลนเงินหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายในครอบครัวและ ลงทุนทำการเกษตร และ (3) เข้าไม่ถึงแหล่งเงินกู้ ที่รัฐจัดหาให้ เนื่องจากไม่มีคนค้ำประกันและไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

ปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่ อยู่ในสภาพขาดทุนจากการ ผลิตทุกปี ต้องแบกรับภาระหนี้สิน มีการกู้ยืมเงินจากทั้งสถาบันการเงินในระบบและเจ้าหนี้นอกระบบร่วมด้วย โดยสาเหตุหลักในการขาดทุนของเกษตรกร มาจากราคาผลผลิตตกต่ำต้นทุนการผลิตสูงประสบปัญหาภัยธรรมชาติซ้ำซาก ทำให้มีรายได้ไม่แน่นอน

ปัญหาหนี้นอกระบบเกษตรกรไม่ได้เป็นปัญหา ที่เกิดขึ้นจากตัวเกษตรกรเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็น ทางโครงสร้าง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งนโยบายส่งเสริมของรัฐที่ผ่านมา มูลเหตุสำคัญระดับรากฐานที่ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินและไม่สามารถออกจากวงจรหนี้ได้ ประกอบด้วย (1) การทำการผลิตในระบบที่ไม่เอื้อต่อการพึ่งตนเอง การอยู่ภายใต้โครงสร้างการผลิตและการตลาดที่ไม่สามารถกำหนดราคา ได้ ทำให้ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ รวมถึง การขาดแคลนที่ทำกิน ที่ทำให้เสียโอกาสในการสร้างรายได้ (2) การขาดหลักประกันทางรายได้ที่แน่นอน ไม่มั่นคงและขาดสวัสดิการรองรับความจำเป็นของชีวิตที่ไม่เพียงพอ (3) การเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ เพราะไม่อยู่เงื่อนไขที่จะกู้ ได้ เช่น ไม่มีคนค้ำประกัน ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน สถาบันการเงินไม่กล้าเสี่ยงให้เงินกู้ และ (4) การขาดความรู้และทักษะการประกอบอาชีพทางการเกษตร ขาดการวางแผนการลงทุน การตลาด การออมและการใช้จ่ายในครัวเรือน

รูปแบบหนี้นอกระบบของเกษตรกรมีทั้งรูปแบบที่เป็นธรรมและไม่เป็นธรรม รูปแบบหนี้นอกระบบที่เป็นธรรมมีความจำเป็นในสังคมชนบท เนื่องจากเป็นการให้กู้เพื่อช่วยเหลือกันระหว่างญาติพี่น้อง และเพื่อนบ้าน ในชุมชน อัตราดอกเบี้ยซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอยู่ระหว่างร้อยละ 3 ต่อเดือน

ส่วนรูปแบบหนี้นอกระบบที่ไม่เป็นธรรมมีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนดหลายเท่าตัว อาจมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 20 ต่อเดือน มีเงื่อนไขบีบบังคับให้เกษตรกรประสบปัญหา การชำระเงินคืน และหวังผลในการยึดที่ดินและทรัพย์สินของเกษตรกร หนี้นอกระบบ เหล่านี้มี 3 รูปแบบที่สำคัญ คือ 1) การกู้เงินด้วยการจำนองและขายฝากที่ดิน ซึ่งคิดดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนด 2) การกู้เงินโดยทำสัญญากระดาษเปล่า หรือสัญญากู้เงินไม่กรอกจำนวนตัวเลข และ 3) สัญญากู้เงินแบบจ่ายดอกเบี้ยรายวัน (Loan Shark) ซึ่งมีการทวงหนี้ด้วยวิธีข่มขู่คุกคาม รวมไปถึงการทำร้ายร่างกาย

ด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร พบว่าเมื่อ เกษตรกรเข้าสู่วงจรหนี้ในระบบด้วยลักษณะสัญญา
จำนองที่ดิน หรือสัญญาเปล่าไม่กรอกตัวเลขหากเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด **เจ้าหนี้จะใช้
กฎหมายเป็นเครื่องมือในการยึดที่ดิน ของเกษตรกร ด้วยวิธีการฟ้องศาลและดำเนินคดี เพื่อให้ ยึด
ที่ดินของเกษตรกร ขายทอดตลาด** ในบางกรณีที่เจ้าหนี้ในระบบต้องการที่ดินของเกษตรกร เจ้าหนี้จะให้
ญาติพี่น้องเป็นผู้ประมูลซื้อที่ดินเสียเอง

เจ้าหนี้ในระบบจะมีผู้รู้ด้านกฎหมายให้คำปรึกษาด้านการทำสัญญาเงินกู้ที่รัดกุม สามารถนำไปใช้
เป็นหลักฐานในการดำเนินคดี ได้ ในขณะที่เกษตรกรจะไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย และสัญญาเงินกู้ จึงตกเป็น
ฝ่ายเสียเปรียบ

เมื่อเกษตรกรถูกเจ้าหนี้ในระบบฟ้องดำเนินคดี เกษตรกรจะมีความตื่นกลัว เพราะไม่เข้าใจขั้นตอน
ทางกฎหมาย รวมทั้งขาดเอกสาร สำคัญในการสู้คดี เมื่อศาลมีคำสั่งยึดที่ดินและทรัพย์สินของเกษตรกรขาย
ทอดตลาด แล้ว กลับพบว่า เกษตรกรยังถูกเอาเปรียบจากเจ้าหนี้ในระบบได้อีกในขั้นตอนของการทำสัญญา
ประนีประนอมยอมความ ซึ่งเจ้าหนี้จะให้เกษตรกรทำสัญญาประนอมหนี้ ชดใช้หนี้คืนในวงเงินที่สูงขึ้นกว่าเงิน
ต้นและดอกเบี้ยที่มีอยู่เดิม เมื่อเกษตรกรทำสัญญาประนอมหนี้แล้ว หากเกษตรกรยังไม่สามารถหาเงินมาชำระ
หนี้คืนให้กับเจ้าหนี้ได้ อีกเจ้าหนี้ในระบบสามารถร้องขอ ให้เจ้าหน้าที่รัฐ ขับไล่เกษตรกรออกจากที่ดิน หรือ
สามารถแจ้งความต่อเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อจับกุมเกษตรกรในข้อหาบุกรุกและครอบครองที่ดิน ซึ่งกลายเป็น
ของเจ้าหนี้ในระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วได้

การศึกษายังพบว่า **การทำสัญญาขายฝากที่ดินเป็นเงื่อนไข ทางกฎหมาย ที่ทำให้เกษตรกร
สูญเสียที่ดินได้ง่ายและเร็วที่สุด** เนื่องจากตามกฎหมาย เมื่อเกษตรกรทำสัญญาขายฝากที่ดินแล้ว ที่ดินที่ถูก
ขายฝากจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหนี้ในระบบโดยทันที เพียงแต่มีเงื่อนไข ให้เกษตรกรสามารถหาเงินมาไถ่
ถอนชำระหนี้ได้ตามกำหนด ในปัจจุบันเจ้าหนี้ในระบบจึงให้เกษตรกรทำสัญญาขายฝากที่ดินระยะสั้น ทำให้
เกษตรกรไม่สามารถหาเงินมาไถ่ถอนที่ดินคืน

นอกจากผลกระทบด้านการสูญเสียที่ดินจากการทำสัญญาหนี้ในระบบที่ไม่เป็นธรรมแล้ว ปัญหาหนี้
ในระบบยังส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านอื่น เช่นผลกระทบด้านสุขภาพ การ
ถูกเจ้าหนี้ใช้กำลังทำร้ายร่างกาย ผลกระทบทางด้านจิตใจและความสัมพันธ์ในครอบครัว ประสบ

ภาวะความตึงเครียด เกิดความอับอาย ไม่สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข และคิดฆ่าตัวตายหนีปัญหา เกษตรกรบางรายต้องละทิ้งบ้านเรือน และชุมชนไปอยู่ที่อื่น

นโยบายภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้ในระบบเกษตรกร ให้ความสำคัญกับนโยบายให้การช่วยเหลือด้านการเงิน เช่น หาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้เกษตรกรเพิ่มเติม และโอนย้ายจากหนี้ในระบบมาสู่หนี้ในระบบ ผ่านกลไกกระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และสำนักบริหารกองทุนเพื่อการช่วยเหลือเกษตรกร รวมทั้งนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านจิตวิทยา และการเจรจาไกล่เกลี่ยกับเจ้าหนี้ ผ่านกลไกกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงมหาดไทย อาทิ กรมการปกครองและส่วนราชการจังหวัด และศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

การช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ในระบบ ด้วยนโยบายการเงินการคลัง และนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านความยุติธรรม สามารถบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรได้ชั่วคราวระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถแก้หนี้ในระบบที่ระดับสาเหตุและรากฐานของปัญหาได้ เนื่องจากปัจจัยที่ส่งผลต่อการกู้หนี้ในระบบของเกษตรกรในระดับรากฐานยังคงดำรงอยู่ อาทิ การทำการผลิตในระบบเกษตรที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ การอยู่ในโครงสร้างการผลิตการเกษตรที่ไม่มีอำนาจต่อรอง การไม่มีความรู้ในการประกอบอาชีพ และการวางแผนการลงทุนและใช้จ่ายของครอบครัว ดังนั้นเมื่อผ่านช่วงเวลาของความช่วยเหลือ เกษตรกรก็จะกลับมาเป็นหนี้ในระบบอีก และส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของเกษตรกรเช่นเดิม

การศึกษามีข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทั้งระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

ข้อเสนอระดับพื้นที่ ประกอบด้วย

(1) การแก้ปัญหาต้องเริ่มต้นจากตัวเกษตรกรที่ตระหนักถึงปัญหาและต้องการหลุดพ้นจากปัญหาหนี้ในระบบอย่างจริงจัง เกษตรกรต้องยอมรับสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเองรู้สาเหตุที่แท้จริงของหนี้ในระบบที่เกิดขึ้นในครอบครัว ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนการผลิต ค่าใช้จ่าย และความจำเป็นในการใช้เงินของครอบครัว และหาความรู้แหล่งข้อมูลที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหาหนี้ในระบบได้ การหยุดเพื่อทบทวนและตั้งสติในการแก้ปัญหาคือบทเรียนของเกษตรกรที่ผ่านพ้นวิกฤตหนี้ในระบบได้

(2) เกษตรกรจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิถีคิดหรือวิถีชีวิตที่ส่งเสริมให้ เกิดหนี้ในระบบ เช่น วิธีการผลิตที่ต้องพึ่งภายนอกและไม่สามารถพึ่งพาตนเอง ไปสู่การผลิตที่ลดต้นทุนและพึ่งพาตนเองไม่ควรวางแผนการลงทุนเกินตัวเช่น การทำธุรกิจที่เสี่ยงต่อการเป็นหนี้ การลงทุนทำการผลิตจำนวนมากหรือขนาดใหญ่พื้นที่ใหญ่

(3) เกษตรกรควรมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเสริมสร้างพลังในการจัดการปัญหาหนี้ในระบบ มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการจัดการปัญหาและทางออก หรือการรวมกลุ่มเพื่อเข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือของภาครัฐ และการรวมกลุ่มเพื่อระดมทุนและการเก็บออมของกลุ่มเกษตรกรเอง

(4) เกษตรกรควรมีสถาบันการเงินชุมชนที่เข้มแข็ง เพื่อระดมทุนของชุมชน และแก้ไขปัญหาขาดแคลนเงินลงทุนทำการเกษตรและเป็นค่าใช้จ่ายของเกษตรกรยามเดือดร้อนและประสบภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้มีการระดมทุนเพิ่มในสถาบันการเงินชุมชน และ คัดกรองเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ในระบบในชุมชนอย่างจริงจัง

ข้อเสนอระดับนโยบายประกอบด้วย

(1) รัฐควรปรับมุมมองการ แก้ปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกร ในฐานะที่เป็นปัญหาทางโครงสร้างควรมีระบบกฎหมาย ที่คุ้มครองลูกหนี้ และเอื้อให้เจ้าหนี้และลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม ลดช่องว่างการใช้กฎหมายของเจ้าหนี้เพื่อเอาเปรียบเกษตรกร

(2) รัฐควรสร้างเงื่อนไขและแรงจูงใจ ให้เกษตรกรทำการผลิตในระบบที่พึ่ง ตนเองได้ รวมทั้งสนับสนุนปัจจัยการผลิตพื้นฐานที่จำเป็นให้กับเกษตรกรยากจนเพื่อลดต้นทุนการผลิต เช่น ที่ดินทำกิน ปุ๋ยอินทรีย์หรือแหล่งเงินกู้ปลอดดอกเบี้ยสำหรับคนจน เพราะ ระบบการเกษตรที่เป็นอยู่ ปัจจุบันของเกษตรกร คือจุดเริ่มต้นของความล้มเหลวและการขาดทุนการผลิต

(3) ควรให้ความสำคัญกับนโยบายสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับเกษตรกร เช่น นโยบายประกันราคาผลผลิตเบื้องต้นเพื่อให้เกษตรกรไม่ขาดทุน นโยบายประกันรายได้ นโยบายประกันภัยพิบัติจากธรรมชาติ รวมถึงรัฐควรแบกรับภาระหนี้สินของเกษตรกรบางประเภท เช่น หนี้สินจากภัยพิบัติ หนี้จาก

โครงการส่งเสริมของรัฐ รวมทั้ง ควรลดกฎเกณฑ์การเข้าถึงเงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐเพื่อให้เกษตรกร เข้าถึงได้ แม้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

(4) **ควรมีนโยบายสนับสนุนสถาบันการเงินเพื่อคนจน** ควรจัดให้มีแหล่งเงินกู้ปลอดดอกเบี้ย หรือ อัตราดอกเบี้ยต่ำมาก และส่งเสริมการออมให้แก่เกษตรกรและคนจนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและคนจนให้มีแหล่ง พึ่งพิงยามเกิดเหตุฉุกเฉินในชีวิต และไม่สามารถดำเนินชีวิตอย่างเป็นปกติสุข

(5) **ควรจัดตั้งให้มีธนาคารที่ดิน เพื่อทำหน้าที่กระจายการถือครองที่ดิน และไถ่ถอนที่ดินของ เกษตรกรที่อยู่ในสถานะหลุดจำนอง** เนื่องจากในภาวะปัจจุบันมีเกษตรกรจำนวนมาก อยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยง ต่อการสูญเสียที่ดิน ทั้งจากการจำนองและขายฝากไว้กับสถาบันการเงินและเจ้าหนี้ในระบบ รัฐจึงควรเร่ง จัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อไถ่ถอนที่ดินของเกษตรกรมาไว้กับธนาคารที่ดิน

(6) **ควรแก้ไขกฎหมายการเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตรา และยกเลิกสัญญาการขายฝากที่ดิน** ปัจจุบันกฎหมายอนุญาตให้เจ้าหนี้ในระบบเรียกเก็บดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งไม่สอดคล้องกับ สภาพความเป็นจริง หากต้องการทำให้การกู้หนี้ยืมสินในระบบอยู่ในระบบกฎหมาย จึงควรแก้ไขให้อัตราดอกเบี้ย สอดคล้องกับความจริงปัจจุบันและมีความเป็นธรรมกับทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ และควรยกเลิกสัญญาการกู้เงิน ประเภทการขายฝาก เนื่องจากเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ลูกหนี้เสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรม

(7) **ควรลงทะเบียนเจ้าหนี้ในระบบและปรับปรุงวิธีการลงทะเบียนลูกหนี้ในระบบ** โดย การลงทะเบียนเจ้าหนี้ในระบบ จะทำให้รัฐสามารถควบคุมเจ้าหนี้ในระบบบางส่วนให้อยู่ภายใต้กฎหมาย ส่วนการปรับปรุงการลงทะเบียนลูกหนี้ในระบบให้สะท้อนข้อมูลและข้อเท็จจริง จะทำให้กำหนดแนวทาง ช่วยเหลือกลุ่มลูกหนี้ประเภทต่างๆ ได้สอดคล้องและตรงจุด เช่น หนี้จากภาวะฉุกเฉินครอบครัว หนี้จากภัย พิบัติธรรมชาติ หรือหนี้จากการส่งเสริมของรัฐ