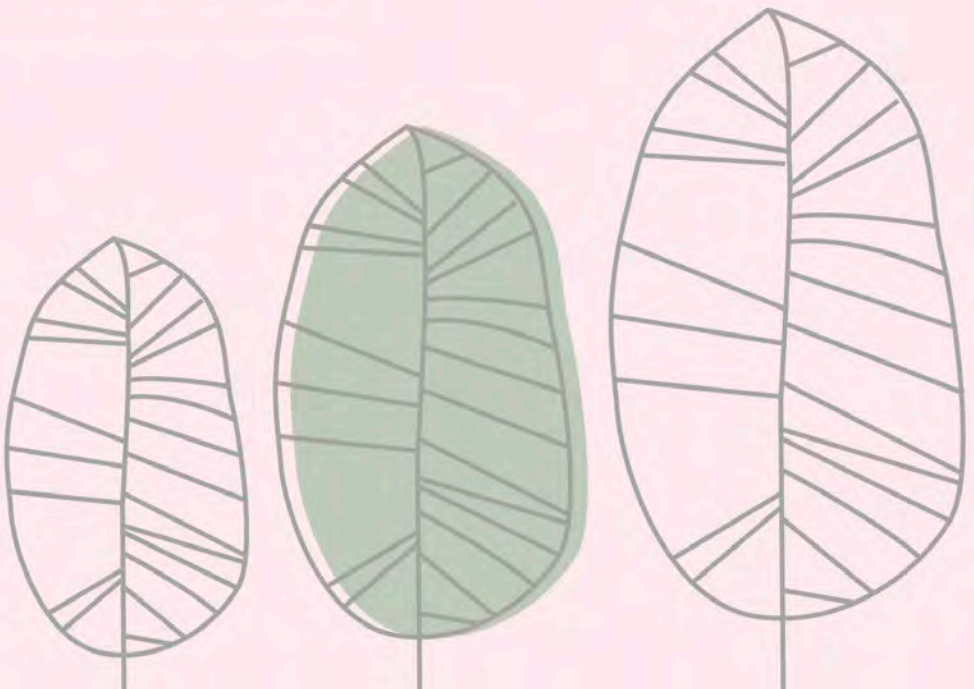


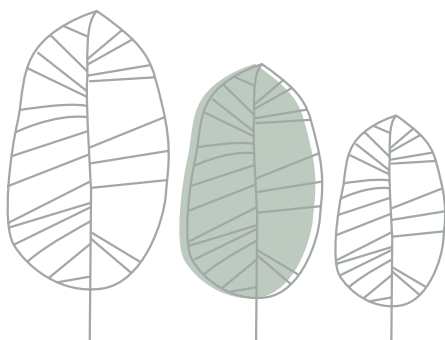
เมื่อชาวนาต้องเผชิญกับคดีหนีสิน
พวกเขาควรรับมืออย่างไร

ถอดรหัส
คดีหนีสิน ชาวนา

เรียนรู้การปรับตัวและอิสรภาพใหม่
ของชาวนาผู้มีหนี้
ด้วยวิถีการผลิตแบบอินทรีย์



ถอดรหัส คดีนี้ ชาวนา



มูลนิธิชีวิตไท

ถอดรหัสคดีหน้าขวาน

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ (ISBN) 978-616-92554-5-1

พิมพ์ครั้งแรก เมษายน 2564

จำนวนพิมพ์ 700 เล่ม

บรรณาธิการ พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์

กองบรรณาธิการ ดร.เชษฐิต สุขกำเนิด, ผศ.ดร.ชญานี ชวะโนทย์, เพ็ญญา หงษ์ทอง,
ดร.ปิยาพร อรุณพงษ์, เกียรติศักดิ์ ยั่งยืน, จารุวัฒน์ เอ็มชู้บุตร,
ปกรณ์สิทธิ์ สุานา, นิชาภัทร ไม้งาม

ฝ่ายประสานงาน อารีวรรณ คูสันเทียะ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์.

ถอดรหัสคดีหน้าขวาน.– นนทบุรี : มูลนิธิชีวิตไท (Local Act), 2564.
232 หน้า.

1. หนี. 2. ขวาน. I. ชื่อเรื่อง.

332.02402

ISBN 978-616-92554-5-1

จัดพิมพ์โดย

มูลนิธิชีวิตไท (Local Act)

129/250 หมู่บ้านเพอร์เฟคเพลส รัตนาธิเบศร์ ถนนไทรมา

ต.บางรักน้อย อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทรศัพท์และโทรสาร 02-048-5465

อีเมลล์ admin@localact.org

ข้อมูลเพิ่มเติม

www.landactionthai.org, www.facebook.com/LocalAct

สนับสนุนข้อมูล

กลุ่มส่งเสริมการเกษตรครบวงจร จ.ชัยนาท, กลุ่มร้อยใจ จ.ชัยนาท, กลุ่มปลูกผักอินทรีย์ อสม.รพ.สต.บางซุด จ.ชัยนาท, กลุ่มปันสุขออร์แกนิก จ.สระบุรี, กลุ่มรวมใจ จ.สระบุรี, กลุ่มขุนไพรออร์แกนิก จ.ปราจีนบุรี, กลุ่มเกษตรอินทรีย์บ้านชัยคลี จ.ปราจีนบุรี, กลุ่มเกษตรอินทรีย์เขาไม้แก้ว จ.ปราจีนบุรี, กลุ่มปันโตเกษตรอินทรีย์ จ.ปทุมธานี, โรงเรียนวัดกำแพง จ.ชัยนาท, โรงเรียนวัดท่าสมอ จ.ชัยนาท, โรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือ จ.สระบุรี, สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

ออกแบบปก

จันทิมา แสงทองสุข

รูปเล่ม/พิสูจน์อักษร

สุชาติา เสโส

โรงพิมพ์

บริษัท มิซซัน อินเตอร์ พริ้นท์ จำกัด

โทรศัพท์ 087-787-7861 โทรสาร 034-990672

จัดจำหน่าย

สายส่งศึกษา บริษัทเคล็ดไทย จำกัด โทรศัพท์ 02-225-9536-40

เว็บไซต์ www.kledthai.com

ราคา

160 บาท

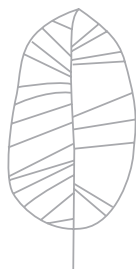
สนับสนุนการจัดพิมพ์



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

ถอดรหัส คดีนี้ชาวนา

เมื่อชาวนาต้องเผชิญกับคดีนี้สืบ
พวกเขาควรรับมืออย่างไร



เรียนรู้การปรับตัว
และอิสรภาพใหม่
ของชาวนาผู้มีหนี้
ด้วยวิถีการผลิตแบบอินทรีย์

สารบัญ

บทนำ: คดีหนีสิน โศกนาฏกรรมของอาชีพชานา พงษ์ทิพย์ สําราญจิตต์	7
ส่วนที่หนึ่ง: ชานาในฐานะจำเลยคดีหนีสิน	17
▪ คดีหนีชานา กับการขับเคลื่อนด้วยกระบวนการทางกฎหมาย เพ็ญญา หงษ์ทอง	19
ส่วนที่สอง: บทเรียนและกระบวนการทำงานเพื่อแก้ปัญหาหนีชานา	55
▪ การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่สู่วิถีการผลิตอินทรีย์ ของชานามีหนี้ ดร. ปิยาพร อรุณพงษ์	57

<ul style="list-style-type: none"> ▪ โรงเรียนเล็กๆ ที่กำลังงอกงาม: การสร้างความมั่นคงทางอาหารของโรงเรียน ท่ามกลางชุมชนผู้มีหนี้ เกียรติศักดิ์ ยั่งยืน ▪ แนวทางแก้หนี้ชาวนา เพื่อรักษาที่ดินผืนสุดท้าย จารุวัฒน์ เอ็มชัชบุตร, ปกรณ์สิทธิ ฐานา, นิชาภัทร ไม้งาม 	<p>95</p> <p>123</p>
<p>ส่วนที่สาม</p> <p>นโยบายและกลไกการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร</p>	<p>155</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ สินเชื่อและบริการทางการเงิน ที่เหมาะสมต่อการแก้หนี้เกษตรกร ผศ.ดร. ชญานี ชวะโนทัย ▪ นโยบายและกลไกการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร ดร.เดชรัต สุขกำเนิด 	<p>157</p> <p>193</p>
<p>เครดิตภาพประกอบ</p>	<p>231</p>



บทนำ

คดีนี้สืบ

โศกนาฏกรรมของ

อาชีพชาวนา

พงษ์ทิพย์ สํารัญจิตต์

กรรมการมูลนิธิชีวิตไท

คดีหนี้ชานา...หลายคนเพียงได้ยินคำนี้ อาจจะรู้สึกสะเทือนใจ เหตุเพราะอาชีพชานาเป็นอาชีพที่ผูกพันกับสังคมไทยมายาวนาน ใครจะจินตนาการออกว่า อาชีพชานาที่ล้าพังเพียงแค่ปลูกข้าวเพื่อ ยังชีพ แบ่งข้าวบางส่วนไว้ขายให้กับคนเมือง มีวิถีชีวิตที่เคยเรียบง่าย ในชนบท แต่ทุกวันนี้ชานาจำนวนมากกลับมีคดีหนี้สินติดตัว

คดีหนี้สิน ปัจจุบันได้กลายเป็นโศกนาฏกรรมของอาชีพชานา มิให้เห็นอยู่เป็นจำนวนมากในทุกภาคของชนบท ชานาในยุคสมัย ปัจจุบัน จึงไม่ได้เดือดร้อนและเป็นทุกข์ใจเพียงเพราะข้าวราคาตกต่ำ บัญราคาแพง ผลผลิตข้าวเสียหายเพราะภัยธรรมชาติแบบในอดีตที่ผ่านมา แต่สิ่งที่ทำให้ชานาเป็นทุกข์อย่างสาหัสในปัจจุบัน คือ ปัญหา คดีความที่พวกเขาถูกฟ้องร้องจากสถาบันการเงินของรัฐ เอกชน และ เจ้าหนี้ในระบบ โดยที่ไม่มีผู้ใดสามารถช่วยเหลือพวกเขา

เหตุผลที่ชานามีคดีหนี้ติดตัวมีหลายประการ สาเหตุหลักมาจากความไม่รู้หนังสือ ไม่รู้กฎหมาย ไม่เข้าใจในสัญญาเงินกู้ ไม่เข้าใจเงื่อนไขการผ่อนชำระของสถาบันเงินกู้ทั้งในและนอกระบบ ไม่เข้าใจถึงเงื่อนไขที่ต้องเสียดอกเบี้ยเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและค่าปรับหาก

พวกเขาไม่ชำระหนี้ตามกำหนด ไม่เข้าใจในสิทธิของลูกหนี้ที่สามารถ
เจรจาปรับโครงสร้างหนี้กับสถาบันเงินกู้และเจ้าหนี้ได้อันเป็นความ
ชอบทางกฎหมาย เหตุผลเหล่านี้ทำให้เกษตรกรชาวนาจำนวนมาก
แม้เริ่มต้นด้วยปัญหาหนี้เพียงน้อยนิด หรือเงินต้นเพียงไม่มาก แต่
ด้วยความที่ไม่ได้ถูกจัดการให้ถูกวิธีและทันต่อเวลา ทำให้ปัญหาหนี้
อันน้อยนิดนั้น กว่าจะเดินทางมาถึงผู้ช่วยเหลือ ได้กลายเป็นปัญหา
บานปลาย ซ้ำซ้อนเกินแก้ไข และสุ่มเสี่ยงต่อการสูญเสียทรัพย์สิน
บ้านและที่ดินของชาวนาเป็นอย่างมาก

เมื่อช่วงเดือนกรกฎาคม 2563 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2564
ที่ผ่านมา มูลนิธิชีวิตไทได้ทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องคดีหนี้ชาวนา
ร่วมกับนักวิชาการอิสระ คุณเพ็ญญา หงษ์ทอง และนายความจาก
มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เก็บรวบรวมข้อมูลคดีหนี้ชาวนาเพื่อสนับสนุน
การแก้ไขปัญหาคดีความของชาวนา โดยให้ความช่วยเหลือชาวนา
กรณีศึกษา 4 ราย ที่ตกเป็นจำเลยและอยู่ในขั้นตอนของกระบวนการ
ทางศาลที่แตกต่างกัน

งานศึกษาชิ้นนี้ แม้ใช้เวลาศึกษาเพียง 8 เดือน แต่ได้ค้นพบ

ประเด็นสำคัญจากการศึกษาหลายประการ ขอยกตัวอย่างเช่น ประการแรก เราพบว่าช่องว่างของความรู้ความเข้าใจของเกษตรกรในเรื่องสัญญาเงินกู้ ผลกระทบต่อเนื่องทางคดีที่อาจเกิดขึ้น กระบวนการทางศาลและสิทธิทางกฎหมายเมื่อตกเป็นจำเลย คือจุดบอดสำคัญของชาวนาผู้เผชิญคดีซึ่งไม่มีความรู้เลย จริงอยู่เราอาจจะมีหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบลตั้งอยู่ในพื้นที่ แต่กลับพบว่าคดีนี้ชาวนา เป็นคดีที่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐน้อยมาก เหตุผลเพราะคดีและความเชื่อของหน่วยงานรัฐและคนทั่วไปที่ว่า “เป็นหนี้แล้วต้องชดใช้ ชาวนาจะสู้คดีไปทำไม” แต่ในข้อเท็จจริงที่สาวลึกลงไป จะพบว่า หลายกรณีชาวนาได้จ่ายเงินคืนให้แก่เจ้าหนี้ไปแล้วจำนวนมาก แต่ก็ยังถูกฟ้องร้องด้วยเงินต้นจำนวนเท่าเดิมเสมือนว่าไม่เคยจ่ายเงินคืนมาก่อน หรือในบางกรณีถูกฟ้องด้วยเงินต้นที่มากกว่าเดิมด้วยซ้ำเพราะดอกเบี้ยและค่าปรับที่เพิ่มขึ้น

ที่ผ่านมาชาวนาที่เผชิญคดีหนี้สินส่วนใหญ่ จึงเลือกที่จะไม่ไปศาล และยอมรับผลการตัดสินคดีที่มีหลักฐานและข้อมูลจากโจทก์เพียงฝ่ายเดียวในการพิจารณา หรืออีกกรณีหนึ่ง หากชาวนามีความกล้าพอที่จะไปศาล แต่ก็มักจะไปศาลโดยไม่มีความรู้ทางกฎหมาย หรือไม่มีการปรึกษาทางกฎหมายที่เข้าใจคดีนี้ชาวนาอย่างเพียงพอ ทำให้คดีมักจบลงที่ชาวนาถูกผู้รู้ทางกฎหมายฝ่ายเจ้าหนี้เกลี้ยกล่อมให้ยอมความโดยไม่ต้องต่อสู้ทางศาล แต่ให้ทำสัญญาประนีประนอมที่ชาวนาต้องผูกพันภาระหนี้ก้อนใหญ่ขึ้น

หรืออีกกรณีที่เราพบว่า มีชานาหลายรายถูกยึดทรัพย์ ทั้งที่ไม่ได้เป็นผู้กู้ยืมเงินเอง แต่เพราะเป็นผู้ค้ำประกันในการกู้แบบบุคคลค้ำประกัน ซึ่งในความเข้าใจของคนทั่วไปดูเหมือนจะดี เนื่องจากเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ไม่มีหลักทรัพย์มากพอ สามารถรวมกลุ่มกันกู้เงินจากสถาบันการเงินของรัฐได้ แต่อย่างไรก็ดี งานศึกษาพบว่าเมื่อเกษตรกรผู้กู้คนใดคนหนึ่งตกเป็นจำเลยที่หนึ่ง และไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามคำพิพากษา เจ้าหนี้สามารถขอให้ศาลยึดทรัพย์จากเกษตรกรผู้ค้ำประกันมาขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ที่เหลือได้ การกู้แบบบุคคลค้ำประกันจึงเป็นการเสริมความมั่นคงในหลักประกันให้กับเจ้าหนี้เป็นที่นิยมของสถาบันการเงินของรัฐ แต่มีผลให้เกษตรกรผู้ค้ำประกันมีโอกาสตกเป็นจำเลยได้ง่ายและแบกรับความเสี่ยงมากกว่ามูลค่าเงินกู้ของตนเอง (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจากบทความของเพ็ญภาหงษ์ทอง)

หนังสือ *ถอดรหัสคดีหนี้ชานา* เล่มนี้ เป็นส่วนหนึ่งของผลการวิจัยเชิงปฏิบัติการจากการช่วยเหลือและสนับสนุนเกษตรกรในการต่อสู้คดีหนี้สิน สารสำคัญที่มูลนิธิต้องการถ่ายทอดคือ เมื่อชานาถึงจุดที่ต้องเผชิญกับคดีหนี้สินอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้แล้ว พวกเขาควรเตรียมตัวและรับมืออย่างไรกับคดีที่กำลังเกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี หนังสือเล่มนี้ไม่ได้มีเนื้อหาเฉพาะเรื่องคดีหนี้สินชานาอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังได้ประมวลเนื้อหากระบวนการทำงานของมูลนิธิในการแก้ปัญหาหนี้ชานา การทำงานกับโรงเรียนในชุมชนเล็กๆ ของชานาผู้มีหนี้ และการถอดบทเรียนชานาผู้มีหนี้

ที่สามารถชำระหนี้ของตนเองผ่านกลไกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา
เกษตรกร ซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐในการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร
ที่ผ่านมา

ประเด็นหลักจากงานศึกษาพบว่า การแก้ปัญหาหนี้สิน นอกจาก
เกษตรกรจะต้องเรียนรู้ที่จะรับมือกับคดีความทางกฎหมายที่อาจมา
ถึงตัวโดยไม่คาดคิดแล้ว การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการ
ทำการผลิตและการตลาด ถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่เกษตรกร
ผู้มีหนี้ต้องเรียนรู้ หลายบทความในหนังสือเล่มนี้ชี้ตรงกันว่า การ
แก้ปัญหาหนี้เกษตรกรที่ยั่งยืน จำเป็นต้องดำเนินการในสองบทบาท
พร้อมกัน บทบาทแรกคือ การหยุดวิกฤตหนี้และคดีความของเกษตรกร
ไว้ก่อน ด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือปรับโครงสร้างหนี้ ในขณะที่
ต้องมียุทธศาสตร์ที่สอง คือมีโครงการที่สนับสนุนเพื่อให้เกษตรกรมี
เศรษฐกิจหลายขา มีแหล่งที่มาของรายได้หลายทาง เพื่อให้เกษตรกร
มีความยืดหยุ่นทางการเงินเพิ่มขึ้น มีรายได้เพียงพอที่จะนำไปชำระ
หนี้เก่า และครอบคลุมค่าใช้จ่ายในครอบครัวโดยที่ไม่ต้องไปกู้หนี้ยืม
ก้อนใหม่มาเป็นภาระอีก

การปรับกระบวนทัศน์ใหม่ของเกษตรกรเพื่อออกจากวิถีการ
ผลิตและการตลาดแบบเก่า ไปสู่วิถีการผลิตและการตลาดแบบใหม่
การปรับกระบวนทัศน์เหล่านี้ นอกจากเกษตรกรจะต้องเฝ้าหาความรู้
ด้วยตนเองแล้ว จำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานรัฐและเอกชนให้การ
สนับสนุน ให้โอกาสและความรู้ รวมไปถึงการให้ทุนแม้เพียงไม่มาก
เพื่อให้เกษตรกรผู้ที่ติดลบอยู่ มีโอกาสเริ่มต้นอีกครั้งด้วยวิถีการผลิต

ที่ยั่งยืน (รายละเอียดในบทความของ ดร. ปิยาพร อรุณพงษ์)

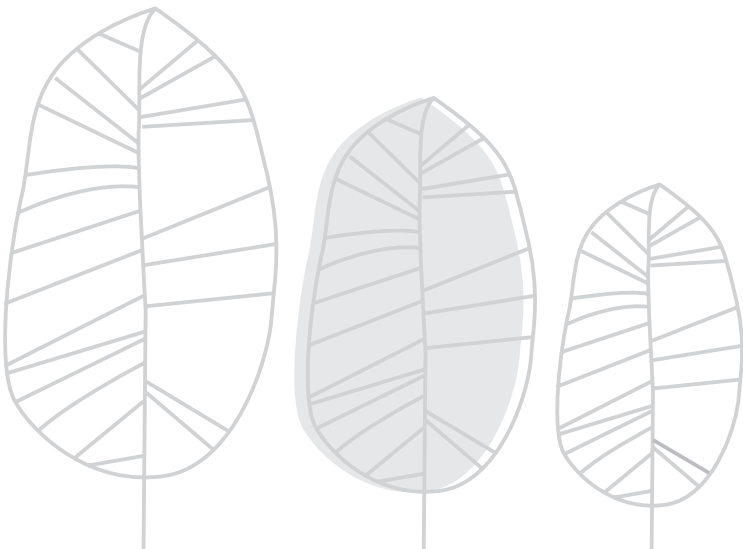
นอกจากนี้ งานศึกษายังได้ชี้ให้เห็นถึงข้อเสนอในระดับนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร มองเห็นทางเลือกด้านนโยบายที่จะช่วยแก้ปัญหาเกษตรกรได้ ซึ่งบทความในหนังสือเล่มนี้ได้เสนอถึงบริการทางการเงินและสินเชื่อที่เหมาะสมต่อโอกาสและศักยภาพในการชำระหนี้ของเกษตรกร ความยืดหยุ่นของสินเชื่อ การให้ความสำคัญกับการศึกษาพฤติกรรม การชำระหนี้ของเกษตรกร การปรับแก้กติกาสัญญาสินเชื่อ และการปรับโครงสร้างหนี้อย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะจากสถาบันการเงินของรัฐ ทั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสหกรณ์การเกษตร อันเป็นสถาบันเจ้าหนี้หลักของเกษตรกรปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรและสังคมไทยได้เริ่มต้นนับหนึ่งในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม (ศึกษารายละเอียดจากบทความของ ผศ. ดร. ชญานี ชวะโนทย์ และ ดร. เดชรัต สุขกำเนิด)

ท้ายที่สุดนี้ ภาระหนี้สินอาจจะไม่ใช่ปัญหาใหญ่สำหรับใครหลายคนในสังคมปัจจุบัน แต่สำหรับชาวนามันหมายถึงการสูญเสียบ้านและที่อยู่อาศัย สูญเสียงานและอาชีพ สูญเสียที่ดินอันเป็นต้นทุนของชีวิต และสุมเสี่ยงที่จะสูญเสียอิสรภาพเพราะอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดี คิดหนี้สินชานาจึงเปรียบเสมือนวิกฤติของชีวิต ชานาเลยทีเดียวนะ หวังว่าหนังสือ *ถอดรหัสคดีหนี้ชานา* เล่มนี้ จะมีส่วนเอื้อให้เกิดประโยชน์กับชานาที่กำลังถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และกำลังหาทางออกให้กับชีวิต เพื่อให้พวกเขาได้ค้นพบอิสรภาพใหม่

ทั้งในวิถีชีวิตและวิถีการผลิต รวมถึงมีความรู้และความสามารถอย่าง
เพียงพอ เมื่อต้องเผชิญหน้าและต่อสู้กับคดีหนี้สิน

พงษ์ทิพย์ สํารัญจิตต์

21 มีนาคม 2564





ช า ว น า
ในฐาณะจำเลย
ค ตี ห นี สึ น



ทบวงการศึกษาวัฒนธรรมและกีฬา

คำฟ้องคดีผู้บริโภค



ข้าพเจ้า

[Signature]

กรรมการผู้จัดการ
บริษัท

ศาล จังหวัดชัยนาท

คดีหมายเลขคำที่ ผบ. 8๑๖ ๒๕๖๒

คดีหมายเลขแดงที่ ๒๕

วันที่ ๒๔ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕ ๖๒

ความแพ่ง

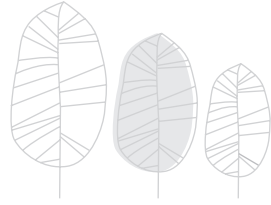
สหกรณ์การเกษตร

ค ดี ห นี้ ช า ว น า
กับการขับเคลื่อน
ด้วยกระบวนการทางกฎหมาย

เพ็ญนภา หงษ์ทอง

นักวิชาการอิสระ

ปัญหาหนี้สินเกษตรกรเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินทำกิน ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับหนี้สินที่เกษตรกรประสบอยู่คือการขาดความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาสถิติสถานะหนี้ของเกษตรกรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา พบว่าครัวเรือนเกษตรกรมีสัดส่วนหนี้สินเพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่เป็นหนี้ในระบบกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และกองทุนหมู่บ้านที่เกิดขึ้นตามนโยบายรัฐบาลในปี 2540 โดยครัวเรือนเกษตรกรที่ยากจนมีอัตราส่วนหนี้คงค้างต่อรายได้ในระดับที่สูงมากเมื่อเทียบกับครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่จน (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2558, หน้า iii) อีกทั้งเมื่อพิจารณาสถานะลูกหนี้ของกองทุนต่างๆ ที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ ก็พบว่ามีเกษตรกรจำนวนมากไม่สามารถชำระเงินคืนได้ตามกำหนดเวลา จากข้อมูลลูกหนี้กองทุน ณ วันที่ 30 กันยายน 2557 พบว่ากองทุนที่สนับสนุนสินเชื่อให้เกษตรกร ได้แก่ กองทุนจัดรูปที่ดิน กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม



และกองทุนพัฒนาสหกรณ์ กำลังประสบปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพในระดับสูง โดยเฉลี่ยมีสัดส่วนปริมาณลูกหนี้ด้วยคุณภาพต่อปริมาณลูกหนี้คงเหลือทั้งหมดประมาณร้อยละ 38.7 สูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 79 สูงกว่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของ ธ.ก.ส. หลายเท่าตัว (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2558, หน้า iv)

การไร้ความสามารถในการชำระหนี้ต่อสถาบันการเงินและกองทุนในภาครัฐ จนไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินของรัฐได้อีก ผลักให้เกษตรกรต้องกู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบมาชำระหนี้สถาบันการเงินในระบบเหล่านั้น เพื่อรักษาเครดิตสำหรับการกู้ยืมครั้งต่อไป (พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์, 2559, คำนำ) ปัญหาที่ตามมาคือ เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้แหล่งเงินกู้นอกระบบต่างๆ เหล่านั้นได้ด้วย จนหลายคนต้องจบลงที่การถูกฟ้องร้องทั้งจากเจ้าหนี้นอกระบบและเจ้าหนี้สถาบันการเงินของรัฐและเอกชน เมื่อถูกฟ้องร้อง เกษตรกรส่วนมากไม่ไปสู้คดีเพราะไม่มีความรู้ และไม่สามารถหาทนายความไปขึ้นศาลด้วยได้ ทำให้ศาลพิพากษาตามข้อเท็จจริงของโจทก์เพียงฝ่ายเดียว เกษตรกรบางส่วนที่ไปศาลก็มักถูกทนายความฝ่ายโจทก์

เกลี้ยกล่อมให้เซ็นเอกสารประนีประนอมก่อนขึ้นศาล (สมจิต คงทน, 2562) ข้อความในเอกสารประนีประนอมส่วนใหญ่จะให้เกษตรกร ในฐานะจำเลยต้องยอมรับภาระหนี้ก้อนใหม่ ที่เกิดจากการนำหนี้ ยอดเดิม บวกดอกเบี้ยค้างชำระ บวกค่าปรับจากการผิดนัดชำระ ค่าธรรมเนียมในการทวงถามหนี้ ที่ถูกนำมารวมกันกลายเป็นเงินต้น ยอดใหม่ เกษตรกรลูกหนี้จึงเป็นฝ่ายเสียเปรียบเมื่อต้องตกเป็นจำเลย

การให้ความช่วยเหลือด้านหนี้สินแก่เกษตรกร จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการทางศาล ซึ่งแม้จะเป็นการแก้ไขปัญหาก็หลายเหตุ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญ เพราะหากทำให้เกษตรกรลูกหนี้ที่มีฐานะเป็นจำเลยสามารถเข้าสู่กระบวนการทางศาลอย่างมีที่ปรึกษาและมีข้อมูลความรู้ทางกฎหมายเช่นเดียวกับฝ่ายเจ้าหนี้ ย่อมทำให้กระบวนการทางศาลนั้นเป็นกระบวนการที่ยุติธรรมทั้งต่อฝ่ายเจ้าหนี้และเกษตรกรลูกหนี้มากขึ้น

บทความนี้ว่าด้วยแนวทางการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ต้องตกเป็นจำเลยในคดีหนี้สิน โดยใช้กระบวนการทางกฎหมายเข้ามาเป็นเครื่องมือ เป็นส่วนหนึ่งของผลการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร ที่มูลนิธิชีวิตไทดำเนินงานในปี 2563 โดยให้ความช่วยเหลือเกษตรกรกรณีศึกษา 4 ราย ที่เป็นจำเลยในคดีหนี้สินและอยู่ในขั้นตอนของกระบวนการทางศาลที่แตกต่างกัน ทั้งในกรณีที่เพิ่งได้รับหมายฟ้อง กรณีที่มีคำพิพากษาแล้ว และกรณีที่มิหมายบังคับคดีแล้ว

รูปแบบการกู้ยืมที่สัมพันธ์กับคดีความ

การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นจำเลยในคดีหนี้สิน จำเป็นอย่างยิ่งที่เราต้องมองเห็นและเข้าใจรูปแบบหรือโครงสร้างการกู้ยืมระหว่างเกษตรกรกับแหล่งเงินกู้ เพื่อให้เข้าใจสถานะทางคดี และวางแนวทางการช่วยเหลือในลำดับต่อไป สามารถแบ่งรูปแบบการกู้ยืมที่มีส่วนสัมพันธ์กับการเป็นจำเลยในคดีหนี้สินของเกษตรกรได้ดังนี้

1. การกู้ยืมแบบใช้บุคคลค้ำประกัน จะพบในกรณีแหล่งเงินกู้เป็นสถาบันทางการเงินของรัฐ เช่น ธ.ก.ส. สหกรณ์การเกษตร หรือกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรต่างๆ โดยจะกำหนดให้เกษตรกรที่เป็นสมาชิกจับกลุ่มกันกู้และค้ำประกันกันเอง สถาบันการเงินหรือแหล่งเงินกู้จะเป็นผู้กำหนดว่าให้จับกลุ่มกี่คน บางครั้งก็ 2 คน คือคนหนึ่งกู้ คนหนึ่งค้ำประกัน บางครั้งก็ 3 คน หรือ 4 คน โดยเกษตรกรคนหนึ่งกู้ คนที่เหลือจะร่วมกันเป็นผู้ค้ำประกัน ในฝั่งของเกษตรกรจะเรียกการกู้ในลักษณะนี้ว่า “กู้ 3 คนค้ำ” หรือ “กู้ 4 คนค้ำ” แล้วแต่จำนวนสมาชิกในกลุ่ม

การให้จับกลุ่มกู้ในลักษณะนี้ทำให้เกษตรกร 1 คน นอกจากแบกภาระรับผิดชอบหนี้ในส่วนที่ตนเองเป็นคนกู้แล้ว ยังต้องร่วมแบกภาระหนี้ของเพื่อนที่เป็นสมาชิกในกลุ่มเงินกู้กลุ่มเดียวกัน เมื่อมีการผิดนัดชำระหนี้และมีการฟ้องร้อง เกษตรกรที่เป็นผู้กู้จะตกอยู่ในฐานะจำเลยที่ 1 ส่วนเกษตรกรผู้ค้ำประกันจะอยู่ในฐานะ

จำเลยที่ 2, 3, 4 ตามลำดับ หากในกลุ่มวงเงินกู้นั้นทุกคนไม่มีใครชำระเงินกู้เลย เกษตรกรแต่ละคนต้องเป็นจำเลยในจำนวนคดีเท่ากับสมาชิกในวงเงินกู้ เช่น กรณีการกู้ 4 คนค้ำ เมื่อเกษตรกรทุกคนไม่ชำระหนี้เลย และถูกเจ้าหนี้ฟ้องศาล ทุกคนก็จะมีคดีติดตัว 4 คดี โดย 1 คดีเป็นคดีที่ตนเองเป็นจำเลยที่ 1 ในฐานะผู้กู้ และอีก 3 คดีเป็นจำเลยร่วมในคดีที่เพื่อนอีก 3 คนเป็นจำเลยที่ 1 คนละ 1 คดี แต่หากมีบางคนชำระหนี้ บางคนไม่ชำระหนี้ คนที่ชำระหนี้จนหมดยอดเงินกู้ของตนเองก็ยังสามารถเป็นจำเลยในฐานะผู้ค้ำประกันให้เพื่อนเกษตรกรในกลุ่มได้ การกู้ในลักษณะจับกลุ่มค้ำประกันเช่นนี้ถือเป็นรูปแบบการกู้ยืมที่ทำให้เกษตรกรตกเป็นจำเลยได้ง่ายมาก แม้ตนเองจะมีความรับผิดชอบต่อหนี้สินของตัวเอง แต่ไม่สามารถไปควบคุมการชำระหนี้หรือวินัยทางการเงินของเพื่อนร่วมกู้คนอื่นได้ ยิ่งการให้กู้กลุ่มใหญ่ โอกาสตกเป็นจำเลยยิ่งสูง เพราะเพียงแค่ว่าในกลุ่มมีเกษตรกรที่ไม่ชำระหนี้ตามสัญญา ทุกคนในกลุ่มก็สามารถตกเป็นจำเลยได้ทันที

ในคดีลักษณะการจับกลุ่มค้ำประกันเช่นนี้ เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว และพบว่าจำเลยที่ 1 คือผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามคำพิพากษา เจ้าหนี้สามารถขอให้ศาลบังคับคดีโดยให้ยึดทรัพย์จากจำเลยร่วมในคดีเพื่อนำมาขายทอดตลาดและชำระหนี้ได้ การกู้ยืมเงินในลักษณะนี้เป็นการขยายหลักประกันในการได้รับการชำระหนี้คืนให้แก่เจ้าหนี้กระจายความเสี่ยงของเจ้าหนี้ไปสู่เกษตรกรทุกคนในกลุ่มแทน จึงเป็นรูปแบบที่สถาบันการเงินของรัฐนิยมทำ แม้จะเป็นการเปิดโอกาส

เงินกู้ระยะสั้น		ที่	156/03725	วันที่	30/04/59	วงเงิน	61,870.00	กำหนดชำระคืน
วัตถุประสงค์		ค่าพันธุ์พืช ปุ๋ย ยาปราบฯ อาหารสัตว์และค่าจ้างเก็บเกี่ยว		80,	1.26/06/2557	61,870.00	2.	0.00
หลักประกัน		40,000.00		3.			4.	0.00
		40,000.00		ตั้งแต่วันที่ 5				0.00
ที่	ว.ค.ป.	การเบิกและชำระคืนเงิน			ชำระดอกเบี้ย	ชำระค่าปรับ	ชำระถึงวันที่	ลายมือชื่อ
		เบิก	ชำระคืน	คงเหลือ				
01	30/04/59	***61,870.00		***61,870.00			30/04/59	
02	09/10/59			***61,870.00	*****2,757.00		30/04/59	
03	30/04/60			***61,870.00		***2,000.00	28/11/59	
04	30/04/60			***61,870.00	*****7,733.75		30/04/60	
05	13/10/60			***61,870.00	*****2,837.45	เงิน	30/04/60	
06	30/04/61			***61,870.00	*****16,330.41	***1,856.10	30/04/61	
07	30/04/62			***61,870.00	*****22,208.06	***3,712.20	30/04/62	

■ ตัวอย่างสมุดประจำตัวลูกค้าเงินกู้ของ ธ.ก.ส. มีรายละเอียดสัญญาเงินกู้แต่ละฉบับ ทั้งหลักประกัน (ผู้ค้ำประกัน) ยอดเงินกู้ วัตถุประสงค์ ดอกเบี้ย และรายละเอียดการชำระ ลูกค้า ธ.ก.ส. บางคนมีสมุดลักษณะนี้หลายเล่ม เก่าและใหม่ปนกัน หลายคนจํารายละเอียดการกู้ในแต่ละสัญญาไม่ได้

ให้เกษตรกรที่มีหลักทรัพย์สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยตามกฎหมายได้ แต่ก็ทำให้เกษตรกรต้องแบกรับความเสี่ยงมากกว่ามูลค่าเงินกู้ของตนเอง

2. การกู้จํานอง เป็นการกู้โดยมีเอกสารสิทธิ์ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน ใช้วิธีการจํานองกับเจ้าหนี้ การจํานองลักษณะนี้มีการทำสัญญาเงินกู้และจํานองที่ดินไว้กับเจ้าหนี้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของลูกหนี้

การทำสัญญาจดทะเบียนเป็นการสร้างหลักประกันตามกฎหมายให้แก่เจ้าหนี้ หากลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ตามเงื่อนไขที่ระบุในสัญญาเงินกู้ เจ้าหนี้หรือผู้ให้กู้มีสิทธิ์ฟ้องร้องเพื่อให้ศาลสั่งบังคับให้หนี้ที่ดินแปลงที่จดทะเบียนออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ นอกจากนี้ยังทำให้ผู้รับจดทะเบียนมีฐานะเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิ์ในที่ดินที่จดทะเบียน มีสิทธิ์ได้รับการชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้รายอื่น หากมีการนำที่ดินแปลงนั้นไปบังคับขายทอดตลาด

การกู้ยืมเงินไม่ค่อยได้รับความนิยมเท่าใดนักในหมู่เกษตรกร เพราะต้องไปทำเรื่องจดทะเบียนที่สำนักงานที่ดิน โดยผู้กู้และผู้ให้กู้สามารถไปทำเรื่องด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นไปกระทำการแทนก็ได้ นอกจากนี้ยังมีขั้นตอนที่ยุ่งยากแล้ว ยังมีค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่ต้องชำระให้สำนักงานที่ดิน ซึ่งผู้ให้กู่มักผลักราคาหนี้มายังผู้กู้ การกู้ยืมในลักษณะจดทะเบียนเมื่อเป็นคดีความขึ้นสู่ชั้นศาลจะใช้เวลาในกระบวนการทางศาลนาน เพราะต้องมีขั้นตอนของการบังคับคดีเพื่อนำที่ดินขายทอดตลาด

ในคดีกู้ยืมเงินพบว่าโจทก์มีทั้งที่เป็นสถาบันการเงินภายใต้กฎหมายและที่เป็นเจ้าหนี้นอกระบบ การกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงินซึ่งส่วนใหญ่เป็นของรัฐ พบว่าเกษตรกรประสงค์นำที่ดินไปจดทะเบียนเองและดอกเบี้ยจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีทั้งการจำนองเพื่อขอกู้เงินเต็มจำนวนตามราคาประเมินของที่ดิน และการจำนองเพื่อขอกู้เงินในจำนวนที่ต่ำกว่าราคาประเมิน หลายครั้งพบว่าเกษตรกรเริ่มต้นกู้ยืมเงินด้วยยอดเงินที่ต่ำกว่าราคาประเมินของที่ดินที่นำ

ไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่ภายหลังไม่สามารถชำระหนี้ได้ สถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้จะเสนอให้กู้เงินเพิ่ม นำเงินกู้ยอดใหม่ มาชำระหนี้ยอดเก่าที่มีดอกเบี่ยและเงินค่าปรับกรณีผิดนัดชำระหนี้เพิ่มเข้าไปด้วย การเพิ่มวงเงินกู้นี้อาจเกิดขึ้นหลายครั้งจนสุดท้ายยอดเงินกู้เท่ากับราคาประเมินของที่ดินหรือบางรายพบว่าสูงกว่าราคาประเมินที่ดินด้วย จนเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ และไม่สามารถเพิ่มวงเงินกู้ด้วยหลักทรัพย์ที่ดินแปลงเดิมอีก สุดท้ายจึงถูกเจ้าหนี้ฟ้อง ซึ่งในลักษณะนี้เมื่อเข้าสู่กระบวนการทางศาล ทำให้ลูกหนี้มีโอกาสสูญเสียที่ดินสูงมาก เพราะลูกหนี้จะไม่สามารถชำระหนี้ได้ และต้องถูกบังคับคดียึดที่ดิน

การจำนองกับเจ้าหนี้นอกระบบส่วนใหญ่พบว่าเป็นลักษณะของการถูกบังคับ คือการกู้ในครั้งแรกเกษตรกรจะนำโฉนดที่ดินไปให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เท่านั้น การกู้ในช่วงนี้เจ้าหนี้จะคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด เจ้าหนี้มักอนุญาตให้ลูกหนี้ชำระเฉพาะดอกเบี้ยได้ แต่เมื่อภายหลังไม่สามารถชำระหนี้ได้ เจ้าหนี้จะบังคับให้ทำสัญญาจำนอง ซึ่งยอดเงินกู้ก็มักเป็นยอดเดิมที่เกษตรกรกู้ เพราะสิ่งที่เกษตรกรชำระก่อนหน้านั้นมักเป็นเพียงดอกเบี้ย หรืออาจมีการบวกดอกเบี้ยค้างชำระเพิ่มเข้ามาด้วย ทำให้ยอดเงินกู้ในสัญญาจำนองอาจเท่ากับหรือสูงกว่ายอดเงินกู้เดิม ทั้งที่เกษตรกรมีการผ่อนชำระให้เจ้าหนี้มาบ้างแล้วก็ตาม ภายหลังการทำสัญญาจำนอง ดอกเบี่ยจะถูกปรับลงมาเป็นอัตราที่กฎหมายกำหนดคือไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งเจ้าหนี้นอกระบบจะคิดที่อัตราดอกเบี่ยสูงสุด

หรืออีกแบบหนึ่งเป็นการจำหน่ายลิขสิทธิ์โดยลูกหนี้ไม่รู้เรื่องด้วย ในการกู้ครั้งแรกเกษตรกรจะนำโฉนดหรือเอกสารสิทธิ์ที่ดินรูปแบบอื่นที่แสดงการถือครองที่ดินมาให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้ แต่เจ้าหนี้จะให้ทำหนังสือมอบอำนาจไว้ด้วย โดยไม่ระบุว่ามอบอำนาจให้ใครทำอะไร ต่อมาเมื่อเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ เจ้าหนี้ก็จะนำหนังสือมอบอำนาจนี้ไปจดจำนองเองโดยที่ไม่ได้แจ้งเกษตรกร เกษตรกรจะมารู้ตัวก็ต่อเมื่อถูกหมายเรียกจากศาลในคดีผิดสัญญากู้ยืมจำนอง จะเห็นว่าการจำหน่ายถูกเจ้าหนี้นอกระบบนำมาเป็นเครื่องมือในการปล่อยเงินกู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด กลายเป็นการกู้เงินที่ชอบธรรมตามกฎหมาย บนความเสียหายเปรียบและไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับฝั่งเกษตรกรผู้กู้

จุดเริ่มต้นของการฟ้องร้อง

การฟ้องร้องจากโจทก์ที่เป็นเจ้าหนี้จะเกิดขึ้นเมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามที่ระบุในสัญญาเงินกู้ มีจุดสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งในประเด็นช่วงเวลาของการฟ้องร้องคือ แม้กฎหมายจะกำหนดว่าการผิดนัดชำระหนี้ให้ถือว่าเริ่มเกิดขึ้นทันทีที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ตามที่ระบุในสัญญา หมายความว่าเจ้าหนี้สามารถเริ่มกระบวนการฟ้องร้องได้ทันที (เริ่มต้นด้วยการออกจดหมายทวงถามหนี้) เพราะถือว่าผิดนัดชำระหนี้ได้เกิดขึ้นแล้ว แต่ในความเป็นจริงเจ้าหนี้โดยเฉพาะกรณีเจ้าหนี้นอกระบบมักยื่นฟ้องหลังจากการผิดนัดชำระ

หนึ่งผ่านไปเป็นเวลานาน หลายคดีพบว่ากินเวลาข้ามปี หากมองในแง่ดีอาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นความปรานีของเจ้าหนี้ที่ต้องการให้ออกาสลูกหนี้ แต่ความจริงที่ซ่อนอยู่ลึกลงไปคือการเติบโตของงามของดอกเบี้ยเงินกู้และค่าปรับจากการผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งจะเริ่มต้นขึ้นในทันทีที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้

อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในปัจจุบันคือไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 บาทต่อเดือน ซึ่งพบว่าหากเป็นการกู้เงินจากเจ้าหนี้นอกระบบเมื่อถูกนำมาแปลงเป็นหนี้ในระบบ (ตามกระบวนการที่อธิบายไว้ข้างต้น) เจ้าหนี้นอกระบบจะคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด แต่หากเป็นเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินภาครัฐจะคิดอัตราดอกเบี้ยลดต่ำลงมา นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เจ้าหนี้สามารถคิดค่าปรับจากลูกหนี้กรณีการผิดนัดชำระหนี้ด้วย โดยกำหนดอัตราสูงสุดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปี ของยอดเงินกู้ที่ค้างชำระ จนกว่าจะชำระหนี้หมดสิ้น หมายความว่าเมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้จะมีภาระรับผิดชอบดอกเบี้ยและเงินค่าปรับรวมกันเพิ่มขึ้นไปจากยอดเงินต้นที่ค้างอยู่ ยิ่งเจ้าหนี้ทอดเวลาในการฟ้องให้นานออกไป ดอกเบี้ยในส่วนนี้ก็จะเพิ่มมากขึ้น จนทำให้ยอดเงินที่เกษตรกรลูกหนี้ต้องชำระพุ่งสูงขึ้น พบว่าหลายรายสูงเกินกว่ายอดเงินกู้เริ่มต้น การทอดเวลาการฟ้องของเจ้าหนี้ทำให้ลูกหนี้หลายคนไม่ได้ตระหนักถึงผลหรือภาระทางการเงินที่จะเพิ่มมากขึ้น หลายคนจึงรู้สึกเหมือนถูกเจ้าหนี้โกง (ในความเป็นจริงก็คือการหลอกเพื่อโกง แต่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดให้ทำได้) เพราะฉะนั้น การฟ้องการผิดสัญญา

เงินกู้ฉบับเดียวกันในระยะเวลาต่างกัน ย่อมทำให้ยอดเงินในคำฟ้อง มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ หากพิจารณาในประเด็นนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการไม่ยื่นฟ้องทันทีของเจ้าหนี้ไม่ใช่เรื่องของ ความปรานีหรือการให้โอกาสลูกหนี้แต่อย่างใด

อายุความของคดีที่เกี่ยวกับสัญญากู้เงินถูกกำหนดไว้ที่ 10 ปี นับจากวันทำสัญญา สำหรับการกู้ที่ไม่ได้กำหนดวงวดการผ่อนชำระ กำหนดเพียงระยะเวลาการใช้คืน แต่ถ้าการกู้เงินมีข้อตกลงผ่อน ชำระคืนเป็นงวดๆ จะมีอายุความ 5 ปีนับแต่วันทำสัญญากู้เงินหรือ วันผิดนัดชำระหนี้ หลายครั้งเราจึงพบเห็นการฟ้องเกิดขึ้นในช่วง เวลาท้ายๆ เช่นอีก 1-2 ปี จะหมดอายุความ

เกษตรกรกับการตกเป็นจำเลยในคดีหนี้สิน

ปัจจุบันการฟ้องร้องในคดีเกี่ยวกับหนี้สินสามารถทำได้ 2 ทางคือ การฟ้องในคดีแพ่งและการฟ้องในคดีผู้บริโภค คดีแพ่งหมายถึงคดี ฟ้องร้องเพื่อเรียกเงิน เช่น คดีกู้ยืม คดีผิดสัญญา ในอดีตคดีที่ เกี่ยวข้องกับหนี้จะถูกฟ้องเป็นคดีแพ่งทั้งหมด แล้วแต่ว่าเป็นคดีแพ่ง สามัญหรือคดีแพ่งมโนสำเร่ ปัจจุบันมีคดีผู้บริโภคซึ่งหมายถึงคดีที่มี ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บริโภค อีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจ คดี ผู้บริโภคเป็นรูปแบบของคดีใหม่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2551 (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, 2563) เพื่อให้คดีของผู้บริโภคพิจารณาได้รวดเร็ว ไม่มีค่าใช้จ่าย ฝ่าย

ผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องมีทนายความก็ได้ และภาระในการสืบข้อเท็จจริงเป็นของฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจ นับตั้งแต่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคมีผลบังคับใช้ คดีที่เกี่ยวข้องกับหนี้จะถูกฟ้องร้องในลักษณะคดีผู้บริโภคมากขึ้นแทนการฟ้องในคดีแพ่ง ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้บริโภคหรือลูกหนี้ที่ตกเป็นจำเลย

เกษตรกรจะรู้ว่าตนเองตกเป็นจำเลยในคดีหนี้สินเมื่อได้รับหมายศาล ซึ่งจะถูกส่งถึงมือทางไปรษณีย์พร้อมสำเนาคำฟ้อง ดังที่กล่าวก่อนหน้าแล้วว่าสถานการณ์ปัจจุบัน เมื่อเกษตรกรถูกฟ้องคือตกเป็นจำเลยในคดีหนี้สิน มักจะเลือกทำสองทางคือ หนึ่งไม่ไปศาล ปล่อยให้กระบวนการพิจารณาดำเนินไปบนข้อมูลหลักฐานของฝ่ายโจทก์เพียงอย่างเดียว ซึ่งศาลก็จะพิจารณาตามข้อมูลหลักฐานที่มี และสองคือ การไปศาลโดยไม่มีความรู้และไม่มีที่ปรึกษาที่มีความรู้ทางกฎหมายไปด้วย ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักถูกทนายความฝ่ายโจทก์เกลี้ยกล่อมให้ยอมทำสัญญาประนีประนอมภายใต้เงื่อนไขที่ทางโจทก์เสนอมานี้ เมื่อศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอม เกษตรกรลูกหนี้ก็จะมีภาระผูกพันตามคำพิพากษานั้น ซึ่งส่วนใหญ่คือการยอมรับภาระหนี้ก้อนใหม่ที่อาจใหญ่กว่าหนี้ก้อนเดิมที่เคยกู้มา

การช่วยเหลือคดีหนีชาวนา โดยกระบวนการทางกฎหมาย

การช่วยเหลือเกษตรกรโดยกระบวนการทางกฎหมายในที่นี่จะเริ่ม
ต้นขึ้นเมื่อเกษตรกรตกเป็นจำเลยคือได้รับหมายฟ้องจากศาลแล้ว
และเป็นการช่วยเหลือภายใต้กรอบความจริงที่ว่ากระบวนการทาง
ศาลปัจจุบันยึดหลักว่า “เป็นหนี้ต้องใช้” และพิจารณาคดีความโดย
ยึดสัญญาเงินกู้ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลักฐานสำคัญ โดยที่ยัง
ไม่มีกระบวนการใดที่จะเข้ามาสร้างความเป็นธรรมลึกลงไปถึงความ
ไม่ชอบธรรมที่อาจซ่อนอยู่เบื้องหลังการทำสัญญาเงินกู้แต่ละฉบับ
รวมถึงยังไม่มีกระบวนการใดที่จะคุ้มครองลูกหนี้ โดยเฉพาะ
ลูกหนี้ในระบบที่ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ไปสูงกว่ายอดเงินกู้จริงหลาย
เท่าแล้ว

กระบวนการทางศาลที่เกี่ยวข้องกับคดีหนีสินไม่ต่างจากคดี
อื่นๆ คือเป็นกระบวนการที่มีหลายขั้นตอนและใช้เวลาในการดำเนิน
การค่อนข้างมาก เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวทางการปฏิบัติตัวของเกษตรกร
และลำดับการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่เป็นจำเลยในคดีหนีสิน
ได้อย่างเป็นระบบ จะนำเสนอตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการทาง
ศาลดังนี้

ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี

ก่อนจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี ไม่ว่าจะ เป็นคดีแพ่งหรือคดี ผู้บริโภค ศาลจะส่งหมายศาลพร้อมสำเนาคำฟ้องไปยังจำเลยทาง ไปรษณีย์

- **เมื่อได้รับหมายศาลในคดีแพ่ง:** สิ่งสำคัญที่เกษตรกรพึงทำ เมื่อได้รับหมายศาลในคดีแพ่งคือการ **ไม่เซ็นรับหมายศาล** ไม่ว่า เจ้าตัวผู้ตกเป็นจำเลยหรือสมาชิกคนอื่นในบ้านก็ตามไม่ควรเซ็นรับ เพราะในคดีแพ่งการเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีจะมีความสัมพันธ์ กับวันที่จำเลยลงนามรับหมายศาล ซึ่งถือว่าจำเลยได้รับรู้การถูกฟ้อง แล้ว โดยศาลกำหนดให้จำเลยต้องยื่นคำให้การต่อศาลภายในเวลา 15 วัน นับจากวันได้รับหมายศาล คือนับจากวันที่มีลายเซ็นรับหมาย ศาล แต่หากเป็นกรณี “ปิดหมาย” หมายถึงการไม่มีผู้เซ็นรับ ศาล จะให้ปิดหมายศาลไว้หน้าบ้าน และกำหนดวันยื่นคำให้การจะบวก เพิ่มไปอีก 15 วัน หมายความว่าจำเลยจะมีเวลาเตรียมตัวเพื่อสู้คดี รวมทั้งสิ้น 30 วัน การไม่เซ็นรับหมายศาลจึงเป็นเทคนิคง่ายๆ ที่ ทำให้เกษตรกรมีเวลานานขึ้นก่อนที่จะถึงวันเริ่มกระบวนการทางศาล

- **เมื่อได้รับหมายศาลในคดีผู้บริโภค:** หมายศาลในคดี ผู้บริโภคจะมีหมายเลขคดีขึ้นต้นด้วยตัวอักษร ผบ. แล้วตามด้วย หมายเลขคดี เช่น ผบ. 816/2563 หมายศาลในคดีผู้บริโภคจะมา ถึงมือจำเลยพร้อมสำเนาคำฟ้องเช่นกัน แต่ในหมายเรียกจะระบุวัน ที่จำเลยต้องไปขึ้นศาลในวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรกไว้ชัดเจน หน้าที่ของ

(แบบ ศบ.๒)

หมายเรียกจำเลย

ศาลอาญามหาดำเนินการ



คดีหมายเลขคดีที่ พบ. 11๐๙๘ 12554

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาล จังหวัดชัยนาท

วันที่ 12 เดือน ตุลาคม พุทธศักราช 2554

ความแห่ง

ระหว่าง {

ผู้รับมอบอำนาจ โจทก์

ที่ 1 กับพวกรวม 3 คน จำเลย

หมายถึง จำเลยที่ 1

จำเลย

อยู่บ้านเลขที่ หมู่ที่ ถนน ตรอกซอย

ใกล้เคียง ตำบลแขวง ดอนท่า อำเภอเขต แร่วลบุรี

จังหวัด ชัยนาท โทรศัทพ์ โทรสาร

ด้วยโจทก์ได้ฟ้องท่านเป็นจำเลยต่อศาลนี้โดยมีรายละเอียดแห่งการฟ้องคดีและทำขอบังคับ

ตามอำนาจคำฟ้องซึ่งได้ส่งมาให้ทราบพร้อมกับหมายนี้แล้ว

ฉะนั้น ให้ท่านไปศาลเพื่อการไกล่เกลี่ยให้การและสืบพยานในวันที่ ๕๙ เดือน พฤษภาคม

พ.ศ.25 54 เวลา 9 นาฬิกา เพื่อศาลจะได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป

(ให้ดูคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติห้จำเลยท่านนี้)

- ตัวอย่างหมายศาลคดีผู้ริโภค มีตัวอักษร ผบ. นำหน้าหมายเลขคดี ด้านล่างระบุวันเวลาที่จำเลยต้องไปศาล

จำเลยคือการไปขึ้นศาลเพื่อให้คำให้การต่อศาลในวันและเวลาที่ระบุในหมาย ดังนั้นการเซ็นรับหรือไม่เซ็นรับหมายเรียกของคดีผู้บริโภคนั้นจึงไม่มีนัยใดๆ ซึ่งต่างจากคดีแพ่ง แม้คดีผู้บริโภคมีข้อกำหนดว่าผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องมีทนาย แต่การมีทนายหรือผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายเป็นที่ปรึกษาย่อมส่งผลดีกว่า

หน้าที่และความรับผิดชอบของเกษตรกรเมื่อได้รับหมายศาลแล้วไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีผู้บริโภค สิ่งสำคัญที่ควรต้องทำคืออ่านสำเนาคำฟ้องให้ละเอียดรอบคอบที่สุด ทุกตัวอักษร ปกติในคำฟ้องจะมีรายละเอียดอ้างถึงสัญญาการกู้ยืมที่เป็นต้นเหตุของการฟ้องร้อง ยอดเงินต้น อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขการชำระเงิน รายละเอียดการชำระเงินที่ผ่านมาของลูกหนี้ ยอดหนี้คงค้าง ดอกเบี้ยค้างชำระ และค่าปรับกรณีผิดนัดชำระหนี้ เกษตรกรต้องเทียบรายละเอียดในสาระคำฟ้องกับสำเนาสัญญาเงินกู้ที่ตนเองมี ตรวจสอบว่าถูกต้องตรงกันหรือไม่ หากมีรายละเอียดไม่ตรงกันแปลว่าคำฟ้องนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเกษตรกรสามารถหยิบมาเป็นประเด็นต่อสู้ในชั้นศาลได้ หากรายละเอียดถูกต้องลูกหนี้ก็ต้องเตรียมข้อมูลสำหรับการให้การในชั้นศาล ซึ่งส่วนใหญ่หากไม่สู้คดีก็จะเป็นการประนีประนอมกับเจ้าหนี้

ช่วงเวลาก่อนจะถึงวันเริ่มต้นกระบวนการในชั้นศาลเป็นช่วงเวลาที่สำคัญมาก และพบว่าในช่วงเวลาที่เกษตรกรผู้เป็นจำเลยมักจะเลยไม่ให้ความสำคัญ ส่วนใหญ่จะปล่อยให้ผ่านไป หรืออาจมีเพียงการเตรียมไปศาลตามวันเวลาที่กำหนดโดยไม่ได้มีการเตรียมตัว

หลายคนแม้ตระหนักว่าคำบรรยายฟ้องมีข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อน เช่น ยอดหนี้ในคำฟ้องไม่ตรงกับยอดหนี้ที่กู้หรือได้รับมาจริง หรือ คำฟ้องระบุว่าเป็นการผิดสัญญากู้จำนวนทั้งที่ตนเองไม่ได้จดจำอง ที่ดินกับเจ้าหนี้ แต่ก็ไม่ได้ทำอะไร มีเพียงการรอเวลาไปศาล ซึ่งการ ไปศาลโดยไม่มีข้อมูล หลักฐาน และไม่มีผู้รู้ไปด้วย สุดท้ายก็ไม่ต่าง จากการไม่ได้ไปศาลตามนัด เพราะจะมีเพียงเจ้าหนี้ที่สามารถนำ เสนอพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาคดีได้ บุคคลหรือหน่วยงาน ที่ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือเกษตรกรจึงควรแจ้งให้เกษตรกร รับผิดชอบทันทีที่ได้รับหมายศาล เพื่อให้สามารถวางแผนดำเนินการ ต่อไปได้ทันเวลา ซึ่งเมื่อได้รับการแจ้งจากเกษตรกรแล้ว ผู้ให้ ความช่วยเหลือควรสอบถามข้อเท็จจริงของการกู้ยืมจากเกษตรกร ก่อน รวมทั้งควรให้เกษตรกรรวบรวมหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวกับการ กู้ยืม เช่น เอกสาร สัญญาเงินกู้ สัญญากู้จำนอง เพื่อใช้เป็นหลักฐาน ในชั้นศาล ข้อมูลหลักฐานเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการวางแผนทาง การสู้คดี ซึ่งต้องชี้แจงต่อศาลตั้งแต่วันแรกๆ ที่ไปขึ้นศาล

วันไปศาลครั้งแรก

วันไปศาลครั้งแรกถือเป็นวันเริ่มกระบวนการพิจารณาคดี เกษตรกร และผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ควรปรึกษากันให้ชัดเจนก่อน ว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป จะสู้คดีหรือประนีประนอม

- **การสู้คดี:** หากพิจารณาแล้วเห็นว่าคำฟ้องมีรายละเอียด

ข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมกับตนเอง จำเลยสามารถสู้คดีได้ การเลือกสู้คดีไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีผู้บริโภคควรมีทนายความไปด้วย อย่างไรก็ตามก็คดีต้องพิจารณาถึงหลักฐานที่เกษตรกรมีด้วย เพราะปัจจุบันการพิจารณาคดีศาลยังให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานที่ถูกรับเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ทั้งนี้ส่วนใหญ่เกษตรกรลูกหนี้มักจะไม่ได้รับเอกสารสัญญาเงินกู้จากเจ้าหนี้และไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเก็บหลักฐานการชำระเงินกู้ ทำให้เมื่อขึ้นสู่กระบวนการทางศาลต้องกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

การสู้คดีสามารถสู้ทั้งด้วย**ข้อกฎหมาย** ซึ่งเป็นการนำข้อเท็จจริงทางกฎหมายมาหักล้างคำฟ้อง เพื่อให้คำฟ้องตกไป เช่น

- **จำเลยไม่มีเจตนาจำนอง** การจำนองทำโดยที่จำเลยไม่รู้เห็น โจทก์มีเอกสารให้จำเลยลงนามมอบอำนาจ แต่จำเลยไม่รู้ว่าการมอบอำนาจนั้นจะถูกนำไปใช้ในเอกสารจำนองที่สำนักงานที่ดิน
- **สัญญาเงินกู้ปลอม** เพราะขณะที่ผู้กู้ไม่มีการทำสัญญา และตัวเลขที่ระบุในคำฟ้องก็ไม่ใช่ตัวเลขของยอดเงินกู้จริง
- **จำเลยไม่ได้ผิดสัญญาเงินกู้** เพราะในสัญญาจำนองระบุเพียงว่าจะมีการชำระดอกเบี้ยทุกเดือน ไม่ได้ระบุถึงการชำระเงินต้น
- **การคำนวณดอกเบี้ยของเจ้าหนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

และการสู้ด้วย**ข้อเท็จจริง** เช่น ยอดเงินกู้ที่ได้รับไม่ตรงกับยอดเงินกู้ที่ระบุในสัญญา

ผลการสูติทั้งด้วยข้อเท็จจริงและด้วยข้อกฎหมาย หากจำเลยเป็นฝ่ายชนะ ไม่ได้หมายความว่าไม่ต้องชำระหนี้ แต่สามารถทำให้กระบวนการทางกฎหมายดำเนินไปอย่างเป็นธรรมกับเกษตรกรมากขึ้น

การยื่นคำให้การเพื่อสูติในครั้งแรก เกษตรกรผู้เป็นจำเลยไม่จำเป็นต้องเดินทางไปศาลเอง สามารถให้ทนายผู้ได้รับการแต่งตั้งจากจำเลยเป็นผู้ไปยื่นคำให้การแทนได้ สาระสำคัญของคำให้การครั้งแรกในการสูติคือการบรรยายข้อเท็จจริงว่าคำฟ้องนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร เรามีเจตนาที่จะต่อสู้คดีอย่างไร และจะขอเสนอพยานหลักฐานในการมาศาลครั้งต่อไป ซึ่งศาลจะนัดวันที่โจทก์และจำเลยพร้อม

มีข้อน่าสังเกตว่าโดยปกติแล้วเกษตรกรลูกหนี้โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยไม่ค่อยเลือกเส้นทางการสูติ และมักยอมประนีประนอมตามเงื่อนไขของเจ้าหนี้ ซึ่งมักอยู่บนฐานที่ไม่เป็นธรรมกับลูกหนี้ การยื่นคำให้การเพื่อสูติจึงเป็นการกระทำที่ส่งสัญญาณให้เจ้าหนี้รับรู้ว่า จะไม่สามารถสร้างเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมกับเกษตรกรได้ง่ายๆ เหมือนที่ผ่านมา ดังนั้นจึงเป็นการดีที่ผู้ช่วยเหลือเกษตรกรจะแนะนำให้เกษตรกรสูติไว้ก่อนในวันที่ศาลนัดครั้งแรก หากภายหลังไม่สามารถสู้ได้ด้วยพยานหลักฐานไม่พอ อย่างน้อยก็สามารถต่อรองให้สัญญาประนีประนอมกับเจ้าหนี้ที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น

- **การขอประนีประนอมกับเจ้าหนี้:** การไปศาลครั้งแรกสามารถไปเพื่อเจรจาประนีประนอมกับเจ้าหนี้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ได้เลย

แต่ไม่ควรปล่อยให้เกษตรกรไปตามลำพัง เพราะจะถูกทนายความ ฝ่ายเจ้าหน้าที่หว่านล้อมให้เสียเปรียบได้ ควรต้องมีที่ปรึกษาหรือทีม ช่วยเหลือไปด้วย การประนีประนอมสามารถทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น ขอให้โจทก์ยืดระยะเวลาในการผ่อนชำระ หรืออาจขอให้ลด ดอกเบี้ยค้างชำระลงมา เกษตรกรควรมีข้อมูลหรือเงื่อนไขในใจว่าจะ สามารถผ่อนชำระได้เท่าไร หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าถึงอย่างไรลูกหนี้ก็จะไม่สามารถชำระหนี้ได้และไม่มีทรัพย์สินใด ให้เจ้าหน้าที่ยึดเพื่อเข้าสู่กระบวนการบังคับคดีได้ เจ้าหน้าที่อาจยอมให้ ลูกหนี้ผ่อนชำระในอัตราน้อยที่สุด บนหลักคิดที่ว่า “ได้น้อยดีกว่า ไม่ได้อะไรเลย” แต่หากเป็นกรณีกู้จ่านอง หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ สืบทราบว่าลูกหนี้มีที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นให้สามารถยึดเพื่อนำเข้าสู่ กระบวนการบังคับคดีได้ เจ้าหน้าที่มีแนวโน้มจะให้คดีดำเนินไปสู่การ บังคับคดี หมายถึงอาจด้วยการบังคับให้ลูกหนี้อยอมประนีประนอม ตามเงื่อนไขการจ่ายเงินของเจ้าหน้าที่ ภายหลังเมื่อลูกหนี้ไม่สามารถทำ ตามข้อตกลงประนีประนอมได้ ก็จะขอให้ศาลมีการบังคับคดีต่อไป

การเจรจาเพื่อประนีประนอมกับเจ้าหน้าที่จะให้ผลที่เป็นบวกกับ เกษตรกรมากขึ้น โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ในระบบ หากเกษตรกร ลูกหนี้มีหลักฐานชัดเจนว่าจำนวนเงินที่ได้รับจริงน้อยกว่ายอด เงินกู้ที่ระบุไว้ในสัญญาเงินกู้ หรือมีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่า ที่กฎหมายกำหนด ที่ปรึกษาด้านคดีสามารถหยิบประเด็นนี้มาเป็น เงื่อนไขในการต่อรองได้ เพราะหมายความว่าเกษตรกรมีหลักฐาน ว่าเจ้าหน้าที่ทำผิดกฎหมาย สามารถฟ้องกลับในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้

จริงๆ แล้วการให้เกษตรกรฟ้องกลับเจ้าหน้าที่ในประเด็นเหล่านี้สามารถทำได้ แต่อาจไม่คุ้มเมื่อพิจารณาจากระยะเวลาการดำเนินคดีและค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งเกษตรกรเองก็อาจไม่ต้องการฟ้อง เพราะไม่อยากมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่นอกระบบซึ่งมักเป็นผู้มีอิทธิพลในชุมชน และในอนาคตตนเองอาจมีเหตุให้ต้องกู้เจ้าหน้าที่รายนี้อีก

มีตัวอย่างจากเกษตรกรที่เป็นกรณีศึกษาของการวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ เกษตรกรลูกหนี้กู้ยืมเงินจากเจ้าหน้าที่นอกระบบ 150,000 บาท ได้รับเงินจริงเพียง 136,250 บาท โดยเจ้าหน้าที่หักดอกเบี้ยล่วงหน้างวดละ 3,750 บาท 3 งวด และหักค่าธรรมเนียมในการดำเนินงาน 2,500 บาท แม้จะไม่มีสัญญาเงินกู้แต่เจ้าหน้าที่เขียนรายละเอียดบนกระดาษแผ่นเล็กให้ลูกหนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องยืนยันในการชำระหนี้ในแต่ละงวด กระดาษแผ่นเล็กนั้นไม่ระบุอัตราดอกเบี้ย แต่ตัวเลขยอดเงินกู้และดอกเบี้ยที่ลูกหนี้ต้องจ่ายรายเดือนสามารถถูกหยิบยกมาคำนวณเพื่อแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ทำผิดกฎหมายได้ เกษตรกรรายนี้ชำระเงินกู้ให้เจ้าหน้าที่ไปแล้วทั้งหมด 30,000 บาท แต่เมื่อไม่สามารถชำระหนี้ที่เหลือได้ เจ้าหน้าที่จึงบังคับให้ทำสัญญาจำนอง โดยนำยอดเงินต้นที่ค้างชำระคือ 120,000 บาท มาเป็นยอดเงินกู้ในสัญญาจำนอง และคิดดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี เป็นอัตราสูงสุดที่กฎหมายกำหนด นับจากวันที่ทำสัญญาจำนอง เกษตรกรรายนี้ก็ไม่สามารถชำระหนี้ได้อีกเลย

คดีนี้เจ้าหน้าที่ฟ้องให้เกษตรกรลูกหนี้ชำระเงินจำนวน 190,750 บาท ซึ่งคำนวณมาจากเงินต้น 120,000 บาท และดอกเบี้ยร้อยละ

15 ต่อปี นับจากวันผิदनัดชำระหนี้จนถึงวันฟ้อง (ระหว่างกระบวนการทางศาลดอกเบี้ยจะเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ จนกว่าจะมีการชำระหนี้หมด) และหากจำเลยไม่ชำระหนี้หรือชำระไม่ครบถ้วน โจทก์จะขอให้ศาลพิพากษายึดทรัพย์จำนองพร้อมสิ่งปลูกสร้างออกขายทอดตลาด นำเงินมาชำระหนี้

กรณีนี้เกษตรกรมีหลักฐานคือกระดาษแผ่นเล็กจากเจ้าหนี้ที่แสดงยอดเงินกู้ที่แท้จริง และการหักดอกเบี้ยล่วงหน้าในอัตราที่สูงเกินจริง ซึ่งทั้งหมดเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เกษตรกรมีความประสงค์จะชำระหนี้แต่ขอให้ยอดเงินต้นลดลงมาเป็นยอดเงินต้นที่ถูกต้อง และแจ้งศักยภาพในการชำระหนี้ของตนเองว่าไม่เกินเดือนละ 3,000 บาท

คดีนี้ทีมทนายความที่ให้การช่วยเหลือใช้วิธียื่นขอผู้คดีในวันที่ศาลนัดครั้งแรก และการไปศาลครั้งที่สองเป็นการเจรจาประนีประนอม วันไปศาลครั้งที่สองเจ้าหนี้ซึ่งรู้จักกับลูกหนี้ได้เดินทางมาพร้อมทนายความ สังเกตได้ว่าเจ้าหนี้ไม่พอใจเกษตรกรลูกหนี้ที่แต่งตั้งทนายมาสู้ และยืนยันให้เกษตรกรชำระหนี้ที่ค้างอยู่ทั้งหมด ทีมทนายความที่ปรึกษาของเกษตรกรจึงเข้าเจรจาโดยบอกเงื่อนไขศักยภาพการชำระหนี้ของเกษตรกร และพยายามไต่ย้อนไปถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนการจดจำนอง ซึ่งเจ้าหนี้นอกระบบและทนายความพยายามปฏิเสธการพูดถึงกรณีอัตราดอกเบี้ยที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และการหักดอกเบี้ยล่วงหน้า 3 งวด ซึ่งกฎหมายไม่อนุญาตให้ทำได้ ทีมทนายความของเกษตรกรเจรจาขอให้ลดเงินต้นลงมาที่ 106,250

บาท (มาจากยอดเงินที่ลูกหนี้ได้รับจริง 136,250 บาท – ยอดเงินที่ลูกหนี้ได้ชำระไป 30,000 บาท) โดยระบุด้วยว่าเกษตรกรได้ชำระดอกเบี้ยไปมากแล้ว

สุดท้ายการเจรจาจบลงที่เจ้าหนี้ขอให้ยึดตามยอดเงินที่เกษตรกรต้องชำระตามคำฟ้องคือ 190,750 บาท โดยยอมให้เกษตรกรผ่อนชำระเดือนละ 2,000 บาท และต้องปิดหนี้ให้หมดภายใน 2 ปี ระยะเวลา 2 ปีนี้ดอกเบี้ยทุกอย่างจะหยุด และหากเกษตรกรชำระเงินทั้งหมดภายใน 2 ปี จะลดยอดเงินที่ต้องชำระลงให้อีก 30,000 บาท แต่หากเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ เจ้าหนี้จะนำยอดเงินที่ค้างอยู่มาคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปีต่อไป

กรณีนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนถึงข้อดีของการมีที่ปรึกษาที่รู้กฎหมายเข้ามาช่วยเกษตรกรในช่วงเริ่มต้นของคดีและยื่นเรื่องสู่คดีอย่างน้อยเป็นการส่งสัญญาณให้เจ้าหนี้เห็นว่าต้องระมัดระวังในการสร้างเงื่อนไขประนีประนอม ไม่สามารถตั้งอยู่บนฐานที่ไม่ชอบธรรมกับเกษตรกรได้ การที่ทีมช่วยเหลือสามารถส่งสัญญาณให้เจ้าหนี้เห็นว่ามียุทธศาสตร์ที่แสดงให้เห็นการกระทำผิดกฎหมายของเจ้าหนี้ ทำให้ฝ่ายเกษตรกรมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ซึ่งตรงนี้เป็นข้อดีของการที่เกษตรกรเก็บหลักฐานการกู้ การได้รับเงิน และการชำระหนี้ไว้ครบถ้วน คดีนี้หากเกษตรกรไม่มีที่ปรึกษาหรือทีมให้การช่วยเหลือ ผลของคดีก็จะเป็นไปตามเงื่อนไขที่ฝ่ายเจ้าหนี้ระบุในคำฟ้อง นั่นคือยอดเงินกู้ที่ไม่เป็นจริง และมีแนวโน้มที่เกษตรกรจะต้องแบกภาระหนี้ก้อนใหม่โดยที่ดอกเบี้ยดำเนินต่อไปเรื่อยๆ ซึ่งไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร



- เมื่อได้รับหมายศาล เกษตรกรควรตรวจสอบสาระในคำฟ้อง ว่ามีข้อมูลยอดเงินกู้ ดอกเบี้ย การชำระคืน เป็นไปตามข้อเท็จจริงหรือไม่
- ทีมผู้ให้ความช่วยเหลือปรึกษาหารือเรื่องคดีกับเกษตรกรผู้เป็นจำเลย



การยกระดับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของเกษตรกร

เกษตรกรไม่มีที่ปรึกษาทางกฎหมาย

- เกษตรกรรู้ว่าต้องไปศาลตามกฎหมาย
- แต่ไม่รู้ว่าต้องไปทำอะไร
- ไม่รู้ว่าทำอะไรได้บ้าง
- เขาให้ทำอะไรก็ทำตามนั้น

เกษตรกรมีที่ปรึกษาทางกฎหมาย

- ติดต่อทนายเพื่อสู้คดี
- ไปศาลตามนัด ยื่นเรื่องคัดค้านคำฟ้อง
- สืบพยาน/ยื่นหลักฐาน เพื่อสู้คดี หรือเจรจา ประนีประนอม

ผลในทางคดีที่เกิดขึ้น

คำพิพากษา
อยู่บนฐานข้อมูล
ของโจทก์
ฝ่ายเดียว

คำพิพากษาหรือ
สัญญาประนีประนอม
เป็นธรรมกับเกษตรกร
มากขึ้น

การประนีประนอมยอมความจะเป็นกระบวนการที่เป็นธรรมกับทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ หากทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้เท่าเทียมกัน การเข้าไปให้ความช่วยเหลือของทีมทนายความเป็นการยกระดับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของเกษตรกรให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรเกิดขึ้นในทุกคดีความ

เมื่อทั้งสองฝ่ายเจรจากันได้ จะมีการร่างผลการประนีประนอมเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นสู่ศาล เพื่อให้ศาลพิพากษาตามสัญญาประนีประนอม

การบังคับคดี

เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตามสิทธิของเจ้าหนี้ โดยเจ้าหนี้จะขอให้ศาลบังคับคดีเมื่อพบว่าลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษา ฝ่ายโจทก์จะขอให้ศาลมีหมายบังคับคดี แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการยึดทรัพย์สินของจำเลย อาจเป็นทรัพย์สินที่จดทะเบียนตามสัญญากู้ยืมที่เป็นข้อพิพาท หรืออาจเป็นทรัพย์สินอื่นที่เจ้าหนี้สืบรู้ว่าลูกหนี้ถือครองไว้ก็ได้

การบังคับคดีเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้เกษตรกรลูกหนี้สูญเสียดินทำกิน แม้ที่ดินแปลงนั้นๆ หรือทรัพย์สินอื่นใดจะไม่ได้เป็นทรัพย์สินจำนองก็ตาม โจทก์สามารถนำสืบเพื่อให้ได้ข้อมูลทรัพย์สินทั้งหมดที่ลูกหนี้ถือครองเพื่อขอให้ศาลบังคับคดี นำทรัพย์สินนั้นๆ เข้าสู่กระบวนการขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ต่อไปได้

มีกรณีศึกษากรณีหนึ่งที่เกษตรกรถูกเจ้าหนี้ขอระบบฟ้องในคดีกู้ยืมค้ำประกัน คดีถึงที่สุดแล้วและเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ ฝ่ายโจทก์สืบรู้ว่าจำเลยมีกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ จึงยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดที่ดินของจำเลย การอายัดที่ดินตามคำสั่งศาลจะแจ้งไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อไม่ให้มีการซื้อขายที่ดินแปลงนั้น ในกรณีของเกษตรกรรายนี้ ที่ดินแปลงที่ถูกอายัดเป็นที่ดินติดจำนองอยู่กับสหกรณ์การเกษตรสรรคบุรีอยู่ก่อน จึงต้องมีการแจ้งไปยังสหกรณ์การเกษตรสรรคบุรีด้วย การเป็นเจ้าหนี้จำนองทำให้สหกรณ์การเกษตรสรรคบุรีมีฐานะเป็น “เจ้าหนี้นอกระบบ” เหนือที่ดินแปลงนั้น หมายถึงเป็นเจ้าหนี้ที่จะได้รับการชำระหนี้ก่อนเมื่อมีการขายทอดตลาดที่ดินแปลงนั้น สหกรณ์ฯ จึงยื่น “คำร้องสอด” ต่อศาล เพื่อขอให้ศาลสั่งให้นำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดที่ดินแปลงนั้นมาชำระหนี้ให้ตนเองก่อน

ในขั้นตอนของการบังคับคดี มีข้อกำหนดที่เกษตรกรและผู้ให้การช่วยเหลือพึงรู้เพื่อประโยชน์ในทางคดี ดังนี้

1. การคัดค้านคำสั่งเจ้าพนักงานบังคับคดี

เมื่อลูกหนี้หรือจำเลยได้รับแจ้งเรื่องการอายัดทรัพย์เพื่อบังคับคดี สามารถยื่นคำคัดค้านต่อศาลเพื่อให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งหรือขั้นตอนการบังคับคดีได้ภายใน 15 วัน นับจากวันที่ทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี

2. การของดการบังคับคดี

การของดการบังคับคดีเป็นสิทธิของฝ่ายเจ้าหนี้ซึ่งเป็นโจทก์

เช่นเดียวกับการขอบังคับคดี โดยต้องมีการแถลงต่อศาลว่าโจทก์ขอ
งดการบังคับคดีด้วยเหตุผลใด

ขอยกตัวอย่างสืบเนื่องจากคดีที่กล่าวถึงข้างต้น เมื่อสหกรณ์
การเกษตรสรรคบุรียื่นคำร้องสอดต่อศาลและมีการเปิดเผยยอดหนี้
ที่เกษตรกรลูกหนี้ค้างชำระอยู่ซึ่งสูงกว่าราคาประเมินของที่ดินแปลง
ที่ถูกอายัด หมายความว่าแม้จะมีการขายทอดตลาดที่ดินแปลงนั้น
เจ้าหนี้ในระบบรายนั้นก็จะไม่ได้รับการชำระหนี้ เพราะเงินที่ได้จาก
การประมูลอาจไม่พอชำระหนี้ให้สหกรณ์การเกษตรสรรคบุรี เพราะ
ปกติราคาขายทอดตลาดจะต่ำกว่าราคาประเมิน เจ้าหนี้ในระบบ
รายนั้นจึงยื่นของดการบังคับคดี โดยมีการทำบันทึกข้อตกลงกับ
เกษตรกรลูกหนี้ว่าเกษตรกรจะยอมชำระหนี้เดือนละ 2,000 บาท
และทุกเดือนมีนาคมและกันยายนจะชำระงวดละ 15,000 บาท

“พี่ก็ไม่รู้ว่าเขาจะให้จ่ายถึงเมื่อไหร่ แล้วเงินมันจะไปหักหนี้ยัง
แต่เขาบอกว่าถ้าพี่จ่ายแบบนี้แล้ว เขาจะไม่บังคับเอาที่ดินของพี่ขาย
ทอดตลาด” คือคำบอกเล่าของเกษตรกรในกรณีศึกษาข้างต้นถึง
เบื้องหลังการทำข้อตกลงกับเจ้าหนี้เพื่องดการบังคับคดี

จากกรณีนี้จะเห็นว่าการของดการบังคับคดีเป็นไปเพื่อปกป้อง
ประโยชน์ของเจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว โดยลูกหนี้ไม่ได้ประโยชน์อันใด
กล่าวคือไม่มีสิ่งใดแสดงให้เห็นว่ายอดหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยจะลด
ลงแต่อย่างใด และที่สำคัญไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกันในทางกฎหมาย
ว่าที่ดินจะไม่ถูกนำออกขายทอดตลาดในอนาคต เหตุที่เจ้าหนี้เลือก
ของดการบังคับคดีในกรณีนี้เนื่องจากเจ้าหนี้ตระหนักว่าการบังคับ

ขอลดการชดเชยทรัพย์สิน ขอลดการบังคับคดี สละสิทธิ์การบังคับคดี
 ค่าธรรมเนียมยอมให้หักเงินค่าใช้จ่าย จำนวนที่..... ขอมชำระค่าธรรมเนียม
 ขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป
 ขอล่าเยกสาร โดยรับรองสำเนาถูกต้อง คือ.....

ขอจัดการบังคับคดีไว้เป็นเวลา 6 เดือน โดยได้แนบ หนังสือให้ความยินยอมจากจำเลย
 หนังสือปรับโครงสร้างหนี้ ขอดตรวจรับรองบัญชีและขอรับเงิน ขอรับเงินคงเหลือคืน
 ขอรับคืนฉบับเอกสาร คือ.....

อื่นๆ ยื่นขอปรับโครงสร้างหนี้ของจำเลยยื่นขอชำระหนี้เงิน 2,000 บาท
(เงินต้น 15,000 บาท ดอกเบี้ย 150 บาท รวมเป็นเงิน 15,150 บาท)
ขอได้โปรดอนุญาต 15,000 บาท รวมเป็นเงิน 15,150 บาท และ 132 ชั่วโมง
รายได้ 200 บาท/เดือน เมษายน 2567 (ลงชื่อ) _____ ผู้แถลง

หมายเหตุ ข้าพเจ้ารอฟังคำสั่งอยู่ถ้าไม่รอให้ถือว่าทราบแล้ว (ลงชื่อ) _____ ผู้แถลง

- ตัวอย่างหนังสือการขอจัดการบังคับคดีที่เจ้าหนี้ใช้สิทธิ์ยื่นต่อสำนักงานบังคับคดี จะเห็นเหตุผลของการขอจัดการบังคับคดีด้านล่าง ผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เกษตรกรควรต้องแจ้งให้เกษตรกรตระหนักรู้ว่าการที่อยู่ เจ้าหนี้ขอจัดการบังคับคดีโดยที่ตนเองยังไม่ได้ชำระหนี้สินครบถ้วน ย่อมมีสิ่งผิดปกติกเกิดขึ้น

คดีจะไม่เป็นผลดีต่อตนเองเพราะลูกหนี้จะไม่มีเงินมาชำระหนี้ให้อยู่ดี การให้ลูกหนี้จ่ายรายเดือนบ้างแม้จะเป็นจำนวนน้อยแต่ก็ยังดีกว่าที่ เจ้าหนี้จะไม่ได้อะไรคืนเลย

ทีมวิจัยเชิงปฏิบัติการรับทราบคดีนี้เพราะเกษตรกรไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ 15,000 บาท ในงวดเดือนกันยายน 2563 ซึ่ง ทัศนคติของทีมวิจัยได้ให้คำแนะนำว่าให้เกษตรกรหยุดการชำระหนี้ส่วนนี้ไปก่อนเพราะไม่ชัดเจนว่าเป็นการลดหนี้ในส่วนไหน เป็นเพียงการจ่ายเงินเพื่อซื้อเวลาการถูกบังคับคดีขายทอดตลาดที่ดินเท่านั้น และแนะนำเกษตรกรปล่อยให้กระบวนการบังคับคดีและการขายทอดตลาดดำเนินต่อไป โดยคำแนะนำนี้อยู่บนฐานข้อเท็จจริงว่าเกษตรกรรายนี้มีหนี้สินเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากเจ้าหนี้ในระบบกับสหกรณ์การเกษตรที่เป็นคดีความกันอยู่แล้วยังมีเจ้าหนี้รายอื่นอีก และไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ ขณะเดียวกันที่ดินทุกแปลงที่มีก็ติดจำนองหมดแล้ว การหลีกเลี่ยงการถูกยึดที่ดินเพื่อขายทอดตลาดค่อนข้างจะเป็นไปได้ยาก

ทางออกที่ดีที่สุดสำหรับเกษตรกรรายนี้คือ ต้องยอมให้ที่ดินถูกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ โดยทีมวิจัยในฐานะผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายจะขับเคลื่อนด้วยข้อกฎหมายที่จะทำให้กระบวนการบังคับคดีและขายทอดตลาดเป็นไปบนผลประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกร โดยการให้เกษตรกรเพิ่มมูลค่าที่ดินด้วยการปลูกพืชเศรษฐกิจที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดให้เป็น “ทรัพย์สินอื่น” ที่สามารถนำมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจ ได้ เช่น พะยูง แดง

ประตูป่า ประตูบ้าน สลับกับการปลูกพืชไร่ที่เกษตรกรสามารถสร้างรายได้จากที่ดินระหว่างรอกระบวนการขายทอดตลาด เพื่อให้ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มขึ้น การขายทอดตลาดจะได้ราคาที่ดีขึ้น

การให้คำแนะนำของทีมีวิจัยในฐานะผู้ให้การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เกษตรกรรายนี้ว่าให้หยุดชำระเงินเดือนละ 2,000 บาท และ 15,000 บาท ไม่ได้เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรไม่ชำระหนี้ หากแต่ทีมพิจารณาแล้วเห็นว่าการชำระเงินในส่วนนี้นอกจากจะไม่เกิดประโยชน์อันใดต่อเกษตรกรแล้ว ยังเป็นภาระทางการเงินด้วย หากให้การชำระเงินส่วนนี้ดำเนินต่อไป เกษตรกรต้องไปหากู้เงิน 15,000 บาทเพื่อมาชำระหนี้ในงวดเดือนกันยายน 2563 กลายเป็นการเพิ่มวงจรมีหนี้ของตนเองให้มากขึ้น วัตถุประสงค์ของการให้หยุดชำระเงินในส่วนนี้ เพื่อให้กระบวนการทางกฎหมายดำเนินต่อไปบนฐานที่จะเป็นประโยชน์กับเกษตรกรให้มากที่สุด ขณะที่ยืนยันบทความนี้ในช่วงต้นเดือนมกราคม 2564 เกษตรกรได้รับหมายเรียกจากสำนักงานบังคับคดีจังหวัดชัยนาท ให้ไปเจรจาคดีนี้แล้ว

จะเห็นได้ว่าการให้คำแนะนำหรือการช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่เกษตรกรที่ตกเป็นจำเลยในคดีหนี้สิน สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการทางศาล และไม่มีคำตอบหรือแนวทางสำเร็จรูป ทุกอย่างขึ้นกับข้อเท็จจริงและศักยภาพในการชำระหนี้ของเกษตรกร ซึ่งผู้ช่วยเหลือต้องไม่ลืมว่าการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เกษตรกรกลุ่มนี้ ไม่ได้เป็นการชำระหนี้แทน หรือแสวงหาช่องทางให้เกษตรกรไม่ต้องชำระหนี้ หากแต่เป็นกระบวนการที่ผู้ช่วย

เหลือเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้การดำเนินกระบวนการทางศาลเป็นไปอย่างมีความเป็นธรรมต่อเกษตรกรมากขึ้น

อุปสรรคและความท้าทาย ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย แก่เกษตรกรที่ตกเป็นจำเลยในคดีหนี้สิน

1. ความท้าทายจากฝั่งเกษตรกร ดังที่กล่าวก่อนหน้าเห็นว่าเกษตรกรอาจไม่เปิดเผยข้อมูล ทั้งข้อเท็จจริงในการกู้เงิน และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับฐานะทางการเงินของตนเองให้ผู้ช่วยเหลือรับรู้ทั้งหมด ทำให้การวางแผนการช่วยเหลืออาจไม่มีประสิทธิภาพ ทีมผู้ให้คำปรึกษาหรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจึงควรตระหนักว่าในมุมมองของเกษตรกร ทีมอาจเป็นคนแปลกหน้า ทำให้เกิดการลังเลสงสัยว่าจะให้ความช่วยเหลือได้จริงหรือ จะไว้ใจได้จริงหรือไม่ สิ่งนี้สามารถเกิดขึ้นได้ ผู้ให้ความช่วยเหลือควรต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงนี้ตลอดเวลา

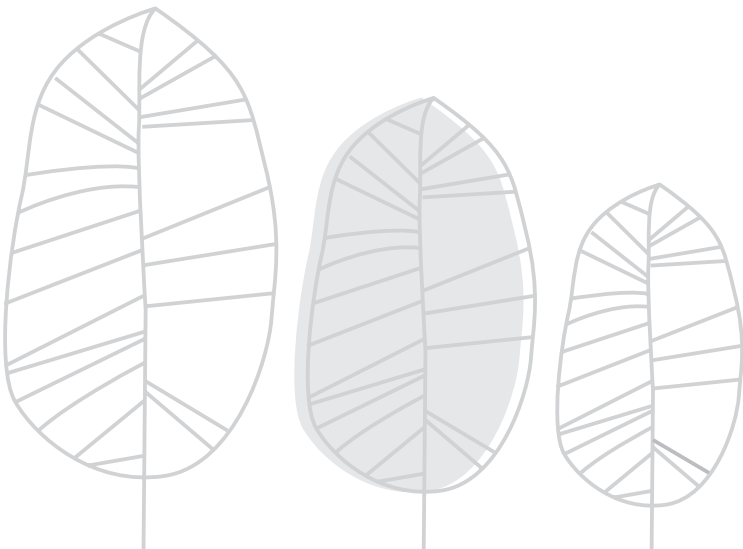
2. ระยะเวลาที่การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายดำเนินไปเกษตรกรอาจไปแสวงหาความช่วยเหลือหรือทางออกจากแหล่งอื่นที่เกษตรกรมั่นใจกว่า เช่น การเจรจากับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อให้เข้ามาซื้อหนี้ (บ่อยครั้งพบว่าเกษตรกรไม่ได้ตระหนักว่าต้องชำระหนี้คืนให้กองทุนฯ) เกษตรกรจึงอาจขอยุติการรับความช่วยเหลือทางกฎหมายกลางคันเมื่อกองทุนฟื้นฟูฯ เข้ามาซื้อหนี้แล้ว

3. เกษตรกรอาจไม่กล้าเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ที่เป็นนายทุนนอกระบบแม้ในเชิงคดีจะสามารถสู้ได้ เพราะเกษตรกรจะมีความคิดว่าอนาคตอาจมีความจำเป็นทางการเงินที่ต้องพึ่งเจ้าหน้าที่นอกระบบเหล่านั้นอีก จึงเลือกที่จะปล่อยให้คดีดำเนินไปโดยที่ตนเองเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ซึ่งผู้ให้ความช่วยเหลือพึงเข้าใจความรู้สึกนี้ของเกษตรกรและไม่ฝืนให้เกษตรกรเลือกสู้คดี

4. ข้อจำกัดทางกฎหมายเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่ง ปัจจุบันกระบวนการพิจารณาคดีของประเทศไทยในเรื่องหนี้สิน ให้ความสำคัญกับหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่นสัญญากู้เงิน เป็นหลัก ทำให้กระบวนการกู้เงินและการชำระเงินที่เกิดขึ้นก่อนหน้าการทำสัญญาโดยเฉพาะในคดีเจ้าหน้าที่นอกระบบ ไม่ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาคดี และศาลยึดหลักว่า “เป็นหนี้ต้องจ่าย” ไม่มีการยอมรับหรือการสืบค้นกลับไปสู่ข้อเท็จจริงก่อนหน้าที่ว่าลูกหนี้ได้ชำระหนี้ให้เจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากแล้ว จนชำระต่อไปไม่ไหว การชำระหนี้ของลูกหนี้ อาจเกินกว่ามูลค่าหนี้ที่กู้มาแล้วเสียอีก หากระบบกฎหมายของไทยให้การยอมรับกระบวนการชำระหนี้ในส่วนนี้ จะทำให้สามารถช่วยเหลือเกษตรกรในคดีหนี้สินได้อีกจำนวนมาก

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2563). ประเภทของสหกรณ์. แหล่งข้อมูลออนไลน์ เข้าถึงได้ที่ <https://www.cpd.go.th/cpdth2560/index.php/component/k2/item/185>.
- พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์. (2559). บรรณานุกรม. *หนังสือระบบเกษตรกร พวงเส้นสุดท้ายสู่การสูญเสียดิน*. นนทบุรี: มูลนิธิชีวิตไท.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.). (2563). ประวัติการก่อตั้ง. แหล่งข้อมูลออนไลน์ เข้าถึงได้ที่ https://www.baac.or.th/th/content-about.php?content_group_sub=0001.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2558) รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาภาวะหนี้สินเกษตรกรและแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์”. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
- มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. (2563). รู้ไว้ได้ประโยชน์ การฟ้องคดีผู้บริโภค. แหล่งข้อมูลออนไลน์ เข้าถึงได้ที่ <https://www.consumerthai.org/data-storage/low-rigthsmene/3882-600420.html>.
- วิทยา เจียรพันธุ์. (2553). *หนี้สินเกษตรกรไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมจิต คงทน. (2562). สิ่งที่เกษตรกรต้องรู้ก่อนเป็นหนี้และเมื่อถูกฟ้องคดี. แหล่งข้อมูลออนไลน์ เข้าถึงได้ที่ <https://www.landactionthai.org/2012-05-18-03-24-45/article/item/2218-2019-01-17-04-59-36.html>.





ส่วนที่

2

บทเรียน

และกระบวนการทำงาน

เพื่อแก้ปัญหา

นี้ ช่างวนา



การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่
สู่วิถีการผลิตอินทรีย์
ของชาวนามีดังนี้

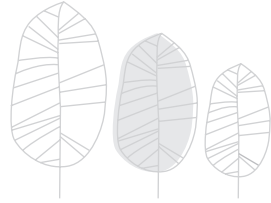
ดร. ปิยาพร อรุณพงษ์

นักวิชาการอิสระ

บทนำ

บทความนี้จะนำเสนอถึงประเด็นการปรับตัวของชาวนาที่มีหนี้สินสู่การเป็นแหล่งผลิตและตลาดอินทรีย์ กรณีศึกษาของกลุ่มชาวนา 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มส่งเสริมการเกษตรครบวงจร สภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย จ.ชัยนาท, กลุ่มร้อยใจ ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท และกลุ่มปັນสุขออร์แกนิก ต.หน้าพระลาน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.สระบุรี โดยใช้การค้นคว้าจากเอกสารงานวิจัย งานวิชาการที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก จากนั้นจะประมวลวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามสำคัญที่ว่า กระบวนการที่ชาวนาที่มีหนี้สินจะปรับตัวสู่เกษตรอินทรีย์ได้นั้นจะต้องตระหนักถึงเรื่องอะไรบ้าง รวมถึงการมองประเด็นท้าทายต่อภาพเชิงโครงสร้างของชาวนาไทยต่อไป

จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้ประชาชนในชนบทต้องเผชิญกับความยากลำบากในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ อีกทั้งยังต้องรับมือกับวิกฤติ



ที่ไม่มีประสบการณ์มาก่อน คือ โรคระบาดไวรัสโควิด-19 ที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ ส่งผลต่อเศรษฐกิจและสังคมทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยเฉพาะปัญหาหนี้สินกับเกษตรกรที่ดูเหมือนว่าเป็นสิ่งที่อยู่คู่กันมาช้านาน อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนรูปแบบการผลิต จากอดีตที่การทำเกษตรเป็นไปเพื่อดำรงชีพ ได้เปลี่ยนไปเป็นการเกษตรเพื่อการค้า เกษตรส่วนใหญ่จึงหันมาทำการผลิตเชิงพาณิชย์ ซึ่งต้องทำในปริมาณมาก ในขณะที่แรงงานภาคการเกษตรมีน้อยลง ส่งผลให้เกษตรกรต้องใช้น้ำปุ๋ยเคมีและสารกำจัดศัตรูพืชเพื่อเพิ่มผลผลิต ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่ดินเสื่อมสภาพและสุขภาพที่ย่ำแย่ของเกษตรกร แต่ยังรวมถึงหนี้สินที่เกิดจากการจัดหาปัจจัยการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

ปัญหาหนี้สินที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ นี้ ถึงแม้จะเป็นปัญหาระดับครัวเรือน แต่ในที่สุดก็จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนรวมทั้งภาวะเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม กล่าวคือ หากครัวเรือนสะสมหนี้เพิ่มขึ้นในระดับที่สูง จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการใช้จ่ายใช้สอยของครัวเรือน เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน

ผลที่ตามมาคือ ความเครียด ปัญหาครอบครัว เกิดอาชญากรรม การฆ่าตัวตาย การสูญเสียที่ดิน ฯลฯ แนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของครัวเรือนให้ตรงจุดนั้น ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มเปราะบางต่อปัจจัยเสี่ยงต่างๆ เช่น กลุ่มครัวเรือนยากจน กลุ่มเกษตรกร โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรทำนา เพื่อให้สามารถหาทางออกที่นำไปสู่การพึ่งตนเองได้

สถานการณ์หนี้สินของชาวนาไทย

ข้อมูลจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ปี 2561 พบว่า ร้อยละ 50 ของชาวนาไทย หรือราว 4.5 ล้านครอบครัว มีหนี้สิน (คิดเฉพาะการกู้ยืมจาก ธ.ก.ส.) มากกว่า 200,000 บาท ขณะที่อีกร้อยละ 20 ของตัวเลขชาวนาทั้งหมด มีหนี้สินในมูลค่าสูงกว่า 400,000 บาท โดยเป็นการกู้เพื่อเพิ่มเงินทุนหมุนเวียนในการทำการเกษตรเป็นหลัก และมีการลงทุนในธุรกิจรองลงมา และพบว่า ครัวเรือนชาวนาไทยมีหนี้สินเฉลี่ย 3.4 ก้อน โดยเป็นหนี้คงค้างเฉลี่ย 416,143 บาทต่อครัวเรือน ทั้งนี้สัดส่วนภาระหนี้ของชาวนาราวร้อยละ 50 อยู่ที่จำนวนมากกว่า 300,000 บาทขึ้นไป และอีกร้อยละ 30 มีภาระหนี้สินเกิน 600,000 บาท ซึ่งมีแหล่งเงินทุนหลักจาก ธ.ก.ส. ราวร้อยละ 60 สหกรณ์การเกษตรและกองทุนหมู่บ้านอีกร้อยละ 16 ทั้งนี้ความน่ากังวลอยู่ที่ตัวเลขหนี้นอกระบบที่กระจายตัวอยู่ถึง ร้อยละ 35 ของครัวเรือนชาวนาทั้งหมด (โสภรัศม์ จันทรรัตน์, 2563)

อย่างไรก็ตาม สินเชื่อเป็นได้ทั้งที่พึงและปัญหาตามมาของ เกษตรกร จากการสำรวจพบว่า สินเชื่อการเกษตรเป็นสินเชื่อที่มี ผู้ต้องการใช้บริการมากที่สุด รองลงมาคือ สินเชื่อส่วนบุคคล และ สินเชื่อธุรกิจอื่น ตามลำดับ (พงศรัระพีพร อาภากร และคณะ, 2554) ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา ตลาดสินเชื่อชนบทมีความเปลี่ยนแปลงอย่าง ชัดเจน จากเดิมตลาดสินเชื่อชนบทถูกครอบงำด้วยสินเชื่อนอกระบบ ที่นายทุนเงินกู้คิดดอกเบี้ยตัดเงินกู้ในอัตราที่สูงมาก แต่พัฒนาการ ของตลาดสินเชื่อในช่วงที่ผ่านมาทำให้ครัวเรือนเกษตรกรไทยสามารถ เข้าถึงแหล่งสินเชื่อในระบบดอกเบี้ยต่ำได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้สามารถแบ่ง พัฒนาการของตลาดสินเชื่อชนบทออกเป็น 4 ยุค ได้แก่

(1) ยุคพึ่งตลาดสินเชื่อนอกระบบที่มีนายทุนเงินกู้ผูกขาดใน ช่วงปี 2500-2534 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่นายทุนเงินกู้นอกระบบมีบทบาท สำคัญในฐานะแหล่งเงินทุนระยะสั้นของคนในชนบท แต่มีการคิด ดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูง

(2) ยุคกำเนิด ธ.ก.ส. 2534-2543 ได้สร้างนวัตกรรมที่เรียกว่า “การค้าประกันกลุ่ม” ซึ่งช่วยลดปัญหาการไม่ชำระคินหนี้ โดยให้ สมาชิกกลุ่มที่ร่วมกันค้าประกันทำหน้าที่สอดส่องและดูแล ในขณะที่ เดียวกันก็ช่วยแก้ปัญหาเกษตรกรไม่มีโฉนดที่ดินในการค้าประกัน เงินกู้

(3) ยุคเปิดเสรีทางการเงิน 2537-2544 เป็นยุคที่สถาบันการ เงินไทยมีการกู้ยืมเงินจำนวนมากจากต่างประเทศที่มีอัตราดอกเบี้ย ต่ำมาปล่อยกู้ในประเทศ ซึ่งผลพวงจากการไหลเข้าของเงินทุนจำนวน

มาจากต่างประเทศสู่ตลาดการเงินในระบบของไทย ทำให้สัดส่วนสินเชื่อในระบบสูงขึ้นอย่างมากและทำให้อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อนอกระบบลดลง

(4) ยุคพักชำระหนี้กับการปรับโครงสร้างหนี้ 2545-ปัจจุบัน การกู้ยืมเงินจำนวนมากจากต่างประเทศในช่วงก่อนปี 2540 และการเกิดวิกฤติทางการเงินในปี 2540 จนทำให้เศรษฐกิจประสบภาวะตกต่ำ ทำให้ภาคเศรษฐกิจต่างๆ รวมถึงเกษตรกรประสบปัญหาการชำระหนี้ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2558)

จากรายงานวิจัยเรื่อง “ภาวะหนี้สินกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร กรณีศึกษากลุ่มองค์กรเกษตรกรบ้านคลองใหญ่ อำเภอยะนิง จังหวัดชัยนาท” ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลปัญหาหนี้สินที่เชื่อมโยงกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร พบว่า ปริมาณผลผลิตข้าวที่เกษตรกรผลิตได้เฉลี่ยไร่ละ 725 กิโลกรัม จะถูกแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ บริโภคเองและนำไปขาย โดยราคาข้าวที่ขายได้ในช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าว เฉลี่ยที่ 12,370 บาทต่อตัน ข้าวที่ขายในช่วงไม่มีโครงการรับจำนำ อยู่ที่ประมาณ 6,000-7,000 บาทต่อตัน ชาวนามีรายได้เฉลี่ยต่อครอบครัว 210,139 บาทต่อปี หรือประมาณ 17,511 บาทต่อเดือน ชาวนามีแหล่งรายได้จาก 4 แหล่ง คือ 1) ภาคการเกษตร 2) การรับจ้าง 3) ลูกหลานส่งให้ 4) เงินช่วยเหลือสงเคราะห์ของรัฐ รายได้ภาคเกษตรมีสัดส่วนร้อยละ 77 ของรายได้ทั้งหมด ค่าใช้จ่ายในครอบครัวเฉลี่ย 123,309 บาทต่อปี เมื่อนำค่าใช้จ่ายในส่วนของต้นทุนการผลิตเฉลี่ย 110,396 บาทต่อปีมารวมด้วย ทำให้ครอบครัว

ชาวนามีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 233,706 บาทต่อปี เมื่อนำตัวเลขรายได้เฉลี่ย 210,139 บาทต่อปี หักด้วยค่าใช้จ่าย 233,706 บาท พบว่าชาวนามีรายได้สุทธิติดลบ 23,567 บาทต่อปี ต้นทุนทำนาที่มีสัดส่วนสูงที่สุด คือค่าเช่าที่ดิน (ณขวัญ ศรีอรุโณทัย, 2562)

การปรับตัวของชาวนาเพื่อออกจากวงจรหนี้สิน

กิมอ้ง พงษ์นารายณ์ ประธานกลุ่มส่งเสริมการเกษตรครบวงจรจังหวัดชัยนาท และแกนนำสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย จังหวัดชัยนาท เล่าให้ฟังถึงสาเหตุที่ทำให้ชาวนาเกิดหนี้สินว่า

“พื้นที่ ต.บางซุด จ.ชัยนาท ชาวนาทำนา 3 รอบ แต่แทนที่จะรวยกลับมีหนี้สิน เพราะการทำนามีต้นทุนเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช เครื่องมือการเกษตร ชาวนาที่นี้บางคนเป็นหนี้ต้องขายที่และต้องเช่านาของตัวเองทำ และหลายคนมีหนี้สินหลักแสน หลักล้าน ทำให้เกษตรกรไม่สามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ แต่กลับเป็นเจ้าของที่นาและเจ้าของเงินที่เป็นผู้กำหนด” (สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 2563)

นอกจากนี้ยังมองว่า เกษตรกรที่เป็นหนี้จะออกจากวงจรหนี้หรือทำให้หนี้เบาลงได้จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ 1) ชื่นทะเลี่ยนเรื่องหนี้สินกับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อเข้าสู่ระบบที่ดอกเบี้ยน้อยลงและดำเนินเรื่องไม่ให้ที่ดินถูกยึด 2) การฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร การสร้างทางเลือกให้มีอาชีพ

มากกว่าแค่ทางเดียว อาจมีการปลูกพืชผักและเลี้ยงสัตว์ หรือแปรรูป
ผลผลิตการเกษตร เป็นรายได้เสริม 3) ความเพิ่มความสามารถ
ทางการตลาด และ 4) การสร้างองค์กรเกษตรกรให้มีความเข้มแข็ง

สอดคล้องกับ เดชรัตน์ สุขกำเนิด อ้างถึงใน พลังสังคมอินทรีย์
แก้หนี้ชาวนา (พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์, 2563) ว่า การปรับตัวออก
จากวงจรหนี้สินของชาวนาไทย ไม่ว่าจะกลับตัวในระยะใด มีขั้นตอน
ที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) หยุดหนี้สินเดิม อาจจะด้วยการปรับโครงสร้าง
หนี้ หรือการตัดขายทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้สินบางส่วน เพื่อให้
ภาระที่จะต้องชำระหนี้สินเดิมลดลง โดยเฉพาะภาระดอกเบี้ยเงินกู้
2) การสร้างรายได้ใหม่ๆ ซึ่งอาจจะมาจาก (ก) การหาตลาดใหม่
และ/หรือ (ข) การทำกิจการใหม่ๆ หรือการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ
ทั้งนี้ หากต้องการชำระหนี้สินเดิมให้หมดในระยะเวลาประมาณ 5
ปี รายได้สุทธิจากการเกษตรต่อปีจะต้องมากกว่า 25% ของปริมาณ
หนี้คงค้าง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เป็นกิจการหรือตลาดที่มี
ความเสี่ยงต่ำ (อย่างน้อยในช่วงเวลา 5 ปี) 3) การมีเงินลงทุนใหม่
ซึ่งอาจจะมีความจำเป็นสำหรับการสร้างรายได้ใหม่ แต่การลงทุนใหม่
ก็ควรพิจารณาทางเลือกที่ (ก) ใช้เงินลงทุนไม่มากนัก (ข) สามารถ
ลงทุนแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือสามารถเพิ่มการลงทุนเป็นระยะๆ ได้
และ (ค) มีความเสี่ยงและมีต้นทุนทางการเงินต่ำ

การปรับตัวและการพัฒนาศักยภาพของชาวนา ในการผลิตและการสร้างตลาดอินทรีย์

หากมองในส่วนของการจัดการของชาวนาเอง พบว่า มีการปรับตัว
ใน 2 รูปแบบใหญ่ๆ ที่เป็นการปรับในเชิงกระบวนการเรียนรู้ การคิดค้น
นวัตกรรม ได้แก่ 1) การปรับตัวไปสู่การผลิตระบบอินทรีย์ และ
2) การสร้างตลาดผลผลิตอินทรีย์

■ 1. การปรับตัวไปสู่การผลิตระบบอินทรีย์

1.1 การปรับตัวด้านการผลิตและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การปรับตัวด้านการผลิตและการใช้ที่ดิน อาจพบได้หลาย
รูปแบบดังนี้ *รูปแบบของการลดต้นทุนการผลิต* โดยใช้เทคนิคทาง
การเกษตรเพื่อลดต้นทุน และสร้างประสิทธิภาพในการทำนา รวมทั้งพัฒนาคุณภาพและเพิ่มผลผลิตข้าวให้เพียงพอต่อความต้องการ
บริโภค ด้วยการลดการใช้สารเคมีในนาข้าว การปรับปรุงดินซึ่งมี
หลากหลายวิธี ทั้งการทำปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก น้ำหมักชีวภาพ ปุ๋ยพืชสด
การปลูกพืชหมุนเวียน การใช้ธรรมชาติดูแลให้เกิดความสมดุล และ
การปลูกพืชคลุมดิน

นอกจากการลดต้นทุนแล้ว ยังมี *การปรับรูปแบบการใช้
ประโยชน์ที่ดิน* เพื่อปรับเปลี่ยนการผลิตให้หลากหลายมากขึ้น โดย
การจัดการที่ดินให้สามารถปลูกข้าวและพืชอื่นที่มีตลาดรองรับด้วย

เช่น กรณีชาวนาในจังหวัดนครปฐม ทำนาบัวและนาผักบุ้ง ซึ่งทั้งนาบัวและนาผักบุ้งไม่จำเป็นต้องปรับพื้นที่ใหม่เพราะสามารถใช้ที่นาปลูกได้เลย บางส่วนได้ปรับพื้นที่นาแล้วก็เป็นร่องสวนเพื่อปลูกพืชผักสวนครัวขายเป็นรายได้ เช่น ผักชีฝรั่ง ดอกขจร ผักหวานบ้าน ฯลฯ

สำหรับการปรับตัวของชาวนาในภาคอีสาน การปลูกพืชหลังนาเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการจัดการที่ดิน รวมถึงการปรับพื้นที่นาไปปลูกข้าวเหนียวมากขึ้นจากที่เคยปลูกข้าวเจ้าหอมมะลิ เนื่องจากข้าวเหนียวมีราคาดีและยังสามารถเก็บไว้กินได้อีกด้วย (สุภา ใยเมือง และคณะ, 2561)

1.2 แรงจูงใจในการปรับระบบเกษตรกรรมไปสู่การทำนาอินทรีย์

กลุ่มร้อยละ ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท ก่อตั้งราวปี 2556 มีสมาชิก 13 คน ซึ่งสมาชิกเป็นชาวนาที่มีหนี้สิน และรวมกลุ่มกันเพื่อปรับเปลี่ยนระบบเกษตรจากเคมีเป็นอินทรีย์ โดยศรีไพร แก้วเยี่ยม ประธานกลุ่ม เล่าถึงแรงจูงใจในการหันมาทำเกษตรอินทรีย์ว่า เริ่มจากปัญหาเรื่องสุขภาพของคนในครอบครัวเป็นอันดับแรก สำหรับเรื่องหนี้สินกลุ่มตั้งใจจะใช้แนวทางเกษตรอินทรีย์เป็นทางเลือกในการเพิ่มรายได้ ให้สมาชิกแต่ละคนกระจายกันทดลองทำนาอินทรีย์ โดยแบ่งพื้นที่นาของตนเองบางส่วนมาทำ

“ตอนที่เริ่มคิดจะทำนาอินทรีย์ช่วงแรก ไปบอกครอบครัว ไม่มีใครเห็นด้วยเพราะคิดว่าผลตอบแทนไม่ดี อีกทั้งมีหนี้สินเดิมอยู่มาก

แต่จากการที่ได้ไปศึกษาดูงานกับกลุ่มส่งเสริมการเกษตรครบวงจร และกลุ่มร้อยละ มีความเชื่อมั่นว่าเกษตรกรอินทรีย์น่าจะสามารถเป็นทางเลือกได้ แต่ต้องทดลองทำดูก่อน จึงแบ่งพื้นที่มาทำนาอินทรีย์ 3 ไร่ จากพื้นที่ 23 ไร่” แต่ข้าวอินทรีย์ของศรีไพร่ได้ผลผลิตไม่ดึ้นัก “ตอนแรก 3 ไร่ ไม่ได้ข้าวเลย ได้แค่ 120 ถัง (1.2 ตัน) ไร่ละ 40 ถัง ทำนาปกติได้ประมาณไร่ละ 1 เกวียน (100 ถัง) อาจเป็นเพราะเป็นการหักดิบเนื่องจากเป็นดินที่เคยใช้สารเคมีมายาวนาน” (สัมภาษณ์ 3 ตุลาคม 2563)

อย่างไรก็ตาม ศรีไพร่และกลุ่มไม่ได้ย่อท้อ ได้ทำนาอินทรีย์ต่อเนื่องมาจนดินได้รับการบำรุงดีขึ้น และขยายพื้นที่ทดลองปลูกมากขึ้น โดยปี 2559 เพิ่มมาเป็น 7 ไร่ และมาทำแปลงสาธิตอีก 7 ไร่ โดยเช่าที่ดินใกล้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน บัวย อังภากรณ์ ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท ซึ่งเป็นที่ตั้งของกลุ่มร้อยละด้วย รวมเป็น 14 ไร่ และพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตในพื้นที่ 3 ไร่เดิมจนได้ข้าวไร่ละ 70 ถัง ใช้เวลา 7 ปี จากปี 2556-2562

ปัจจุบันศรีไพร่และกลุ่มเชื่อมั่นว่าเกษตรกรอินทรีย์สามารถสร้างรายได้เพิ่ม และปี 2563 ได้ขยายขยายมาทำเรื่องการปรับปรุงเมล็ดพันธุ์ข้าวในพื้นที่ 5 ไร่ เป็นพันธุ์ข้าว กข43 ขายให้สมาชิกในกลุ่ม และคนข้างนอก อีกทั้งกลุ่มยังได้ทำการแปรรูปผลผลิตอินทรีย์อื่นๆ เช่น นำกล้วยมาทำแป้งกล้วย ซึ่งเป็นสินค้าขายดีในปัจจุบัน

สำหรับการสร้างแรงจูงใจให้คนในพื้นที่หรือชาวนาที่มีหนี้สินหันมาทำเกษตรอินทรีย์ ศรีไพร่กล่าวว่า อาจต้องเริ่มจากการพูดถึงสุขภาพที่ปลอดภัยจากสารเคมี เพราะคนในพื้นที่เป็นโรคไม่ติดต่อ

เรื่อร้างมาก เช่น เบาหวาน ความดัน มะเร็ง เป็นต้น

“ตอนแรกกลุ่มมีเพียง 5 คนเท่านั้น ต่อมาขยายเป็น 13 คน และตอนนี้มีแนวร่วมอีกหลายคนที่น่าสนใจ หลายคนเป็นหนี้สินร้อนๆ มา แต่เราจะพูดให้มีความสำคัญกับเรื่องสุขภาพเป็นลำดับต้นๆ ก่อน จากนั้นจึงพูดถึงเรื่องรายได้ พูดถึงการลดต้นทุน การสีข้าวขายเอง ในราคาที่สูงกว่าข้าวธรรมดา ทำให้เห็นว่าขายได้ราคา เพื่อให้เข้ามา ร่วมกลุ่มกัน แต่จะทำแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ได้ให้ความหวังว่าหนี้ จะหลุดในคราวเดียว และการมีแปลงสาธิตก็เพื่อให้หลายคนได้ เห็นเป็นรูปธรรมว่าเกษตรกรอินทรีย์ทำได้” (สัมภาษณ์ 3 ตุลาคม 2563)

แนวทางของกลุ่มร่อยใจในการจูงใจให้เกษตรกรหันมาทำเกษตร อินทรีย์ สอดคล้องกับงานศึกษาของอรวรรณ ศรีโสภณพันธ์ (2555) ในหลายประเด็นคือ สาเหตุสู่การปรับเปลี่ยนระบบการผลิตข้าวเคมี เป็นข้าวอินทรีย์ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านสุขภาพ ปัจจัยด้านต้นทุน การผลิต ปัจจัยด้านผลตอบแทน ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และปัจจัย ด้านความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ผลจากกระบวนการทำเกษตร อินทรีย์พบว่าได้ผลตอบแทนด้านเศรษฐกิจสูงกว่าการทำนาในระบบ เกษตรเคมี และในด้านสังคมทำให้เกิดระบบการเรียนรู้ร่วมกันใน ชุมชนและชุมชนอื่น การผลิตข้าวแบบอินทรีย์ได้สร้างประโยชน์สุข ในด้านการผลิตข้าวมีคุณภาพและลดการใช้ทรัพยากรในการผลิต เกิดคุณค่าทางการผลิต และเกิดความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตใน ระบบนิเวศเกษตร

ในปัจจุบัน มีการขยายตัวของการทำเกษตรอินทรีย์หรือเกษตร ยังยืนมากขึ้น โดยเฉพาะการขยายในกลุ่มชาวนาด้วยตัวเอง การ

ขยายความรู้ด้านการทำนาอินทรีย์ด้วยการทำหลักสูตรฝึกอบรมและการจัดตั้งสถาบันการเรียนรู้ที่หลากหลาย ในรูปแบบโรงเรียนชาวนาศูนย์ปราชญ์ชาวนบ้าน และสถาบันการเรียนรู้ของชุมชน หรือการขยายผ่านสื่อต่างๆ รวมทั้งสื่อออนไลน์ด้วย

1.3 การปรับตัวไปสู่ชาวนานักปรับปรุงพันธุ์ข้าว

เมล็ดพันธุ์ข้าวถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการเพาะปลูกข้าว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ราคาเมล็ดพันธุ์ที่แพงมากขึ้น และนโยบายด้านทรัพย์สินทางปัญญา ยิ่งทำให้ชาวนาตระหนักมากขึ้นถึงความสำคัญของการมีเมล็ดพันธุ์ข้าวอยู่ในมือของครัวเรือนและชุมชน ความรู้เรื่องการคัดพันธุ์แบบครัวเรือนชาวนานั้นได้สะสมสืบทอดทักษะมาเป็นเวลานาน ซึ่งมีคุณภาพพอๆ กับการเก็บและคัดพันธุ์ของทางราชการ ปัจจุบันชาวนาหลายชุมชนกำลังพัฒนาตนเองเป็นนักวิจัยและนักพัฒนาพันธุ์ จากอดีตที่เป็นไปได้ยากที่ชาวนาจะเป็นนักปรับปรุงพันธุ์ แต่ปัจจุบันศักยภาพนี้กำลังถูกยอมรับมากขึ้น เพราะชาวนานักพัฒนาพันธุ์ตอบโจทย์การคัดพันธุ์ข้าวได้ตามความต้องการของชุมชนและสภาพพื้นที่ได้มากกว่า อาทิ พันธุ์ข้าว หวัน 1 หวัน 2 ซึ่งเกิดจากชาวนาชื่อหวันพัฒนาพันธุ์ขึ้นมา ดังนั้นการเปลี่ยนจากชาวนาธรรมดาเป็นชาวนานักวิจัยและปรับปรุงพันธุ์ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ไกลเกินความสามารถของชาวนา เพราะมีบทเรียนจากชาวนาอื่นๆ ที่สามารถทำได้มากมาย

จากงานศึกษาของประภา เหล่าสมบุญณ์ และคณะ (2552) ได้สะท้อนมุมมองเรื่องนี้ว่า การรวบรวมพันธุ์ข้าวพื้นเมืองและปรับปรุง



- การปรับตัวของเกษตรกรไปสู่การผลิตในระบบอินทรีย์ ด้วยการผลิดที่มีความหลากหลายมากขึ้น และการปรับรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่นา ให้สามารถปลูกข้าวและพืชอื่นที่มีตลาดรองรับได้ด้วย



พันธุ์ ไม่ได้ดำเนินการเฉพาะในกลุ่มนักวิชาการและหน่วยงานภาครัฐ ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา เกษตรกรได้มีบทบาทในการอนุรักษ์และปรับปรุงพันธุ์ข้าวเพิ่มมากขึ้น ชาวนาก็ได้ดำเนินการรวบรวมพันธุ์ข้าวพื้นเมืองและปรับปรุงพันธุ์ โดยร่วมกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ดังเช่นมูลนิธิข้าวขวัญซึ่งมีบทบาทในเรื่องนี้มาอย่างยาวนาน ได้อบรมให้ความรู้ชาวนาในการคัดเลือกและปรับปรุงพันธุ์ สร้างนักปรับปรุงพันธุ์ในกลุ่มชาวนาจำนวนมาก ในบางชุมชนได้ร่วมกับนักวิชาการและหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมการข้าว และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) อนุรักษ์และปรับปรุงพันธุ์ กระทั่งสามารถพัฒนาเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ ในขณะที่ชาวนาอีกหลายกลุ่มได้ปลูกข้าวเพื่อใช้ทำพันธุ์จำหน่ายให้แก่ศูนย์วิจัยข้าว

พันธุ์ข้าวจึงเป็นทั้งต้นทุนและปัจจัยการผลิตที่จำเป็น และเป็นทางเลือกในการพัฒนากลุ่มปลูกข้าวอินทรีย์ ซึ่งเป็นงานในลักษณะการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมของเกษตรกร

■ 2. มิติด้านการสร้างตลาดผลผลิตอินทรีย์

แม้ว่าจะฝ่าด่านการผลิตอินทรีย์ไปได้ด้วยฝีมืออันดีเยี่ยม แต่ด่านสำคัญอีกด่านหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรผู้ผลิตในระบบอินทรีย์ต้องแก้ไขให้ตก คือ เรื่องการตลาด มีผู้รู้หลายท่านได้กล่าวถึงตลาดว่าอันที่จริงแล้ว คำว่า “ตลาด” (market) มีความต่างกับ “การตลาด” (marketing) อย่างมาก เพราะตลาด เป็นเพียงสถานที่จับจ่ายซื้อของ

แต่ marketing หรือการตลาด มีความหมายที่กว้างกว่านั้นมาก เพราะเป็นภาพของกระบวนการค้นหาความจำเป็นและความต้องการของคน และวิเคราะห์ออกมาเพื่อที่จะหาสินค้าหรือบริการที่มาสสนองตอบความต้องการนั้นๆ และยิ่งหากเป็นการบริหารการตลาด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์ การวางแผน การปฏิบัติการ และการควบคุมแผนงาน เพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้บริโภคกับผู้ดำเนินกิจการ เพื่อให้กิจการสามารถบรรลุผลได้

“การรวมกลุ่มและวางแผนการตลาด” ถือว่าเป็นการปรับตัวที่สำคัญอีกทางหนึ่ง งานของปรีชาติ วิสุทธิสมาจาร และคณะ (2555) ได้ทำการศึกษาพื้นที่เสี่ยงและความเปราะบางของชุมชนด้านความมั่นคงทางอาหารในระบบการผลิตข้าวของชุมชน อ.บางแก้ว จ.พัทลุง พบว่า การทำงานของกลุ่มชาวนามีการปรับตัวในการทำแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจชุมชนในการผลิตข้าวสังข์หยดเป็นหลัก โดยในปี 2553 ทางกลุ่มมีผลผลิตข้าวสารทั้งหมด 93.75 ตันต่อปี เมื่อคำนวณความต้องการในการบริโภคต่อครัวเรือน พบว่า กลุ่มต้องเก็บข้าวไว้เพื่อการบริโภค 23 ตันต่อปี และนำส่วนที่เหลือประมาณ 70 ตันต่อปีไปจำหน่าย ชาวนาจึงมีการรวมกลุ่มกันเพื่อเรียนรู้และวิเคราะห์ต้นทุนค่าใช้จ่ายข้าวที่จะนำไปจำหน่ายในช่วงที่ราคาข้าวผันผวน

สำหรับการปรับตัวในเรื่องการผลิตและการตลาด จตุรงค์ พวงมณี และคณะ (2555) กล่าวถึง การจัดการแบบบูรณาการของเกษตรกร ในการพัฒนาคุณภาพการผลิตข้าวและผักปลอดภัยเคมีเพื่อความยั่งยืนของระบบนิเวศและการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจของเกษตรกร โดยศึกษาการปรับตัวต่อความผันผวนของราคาข้าวใน

ตลาดด้วยการวางระบบการจัดการธุรกิจเกษตรใหม่ ระหว่างการค้า และเครือข่ายในสังคม ภายใต้ความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย ราชภัฏอุดรดิตถ์กับเครือข่ายเกษตรกรองค์กรท้องถิ่นจังหวัดอุดรดิตถ์ และภาคี โดยจำแนกระบบการจัดการธุรกิจเกษตรข้าวอินทรีย์ออกเป็น 2 ระบบ ดังนี้

1) ระบบการจัดการธุรกิจเกษตรข้าวอินทรีย์ ประกอบด้วย ระบบคุณภาพเกษตรกร (internal control system) ที่เน้นในเรื่อง ของ “คน” ระบบเพิ่มมูลค่าในห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ในการทำงานเชิงพื้นที่พร้อมกับการพัฒนาสินค้า และระบบการตลาดเพื่อ สังคม (social responsibility business unit) เพื่อให้การค้าสามารถ เติบโตไปพร้อมกับชุมชนและเครือข่ายได้อย่างเป็นธรรม

2) ระบบสนับสนุนธุรกิจเกษตรข้าวอินทรีย์ ในลักษณะของ ระบบบริหารแบบบูรณาการที่รวบรวมข้อมูลปัญหาและแนวทางแก้ไข การจัดการความสัมพันธ์กับเครือข่ายสนับสนุนธุรกิจ การสร้างระบบ ฐานข้อมูลข้าวอินทรีย์ และการสร้างระบบเรียนรู้และพัฒนาเทคโนโลยี และนวัตกรรมระดับชุมชน

2.1 การพัฒนาช่องทางตลาดผลผลิตอินทรีย์ที่หลากหลาย

บทเรียนของกลุ่มบันสุซออร์แกนิก ต.หน้าพระลาน อ.เฉลิม- พระเกียรติ จ.สระบุรี ซึ่งเป็นเครือข่ายที่ทำงานร่วมกับเกษตรกรที่มี หนี้สิน ถึงแม้ไม่ได้ทำการผลิตข้าวเป็นหลัก แต่การจัดการตลาดมี ความน่าสนใจ กล่าวคือ มีการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อทำการตลาด หลายช่องทาง รวมถึงการใช้ข้อมูลจากสื่อและโซเชียลมีเดียเป็น

เครื่องมือในการวางแผนการผลิต

สุมาลี พะสิม ประธานกลุ่มบ้านสุขออร์แกนิก ได้พูดถึงกลุ่มที่ร่วมกันก่อตั้งว่า

“ที่ผ่านมากลุ่มไม่ได้ของงบประมาณที่ไหนมากมาย ส่วนใหญ่เป็นการของบเพื่อจัดทำโครงสร้างโรงเรือนและใช้งบส่วนหนึ่งพัฒนาศักยภาพสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งสมาชิกที่มาช่วยกันในกลุ่มมีทั้งคนที่มีหนี้สิน คนที่เคยใช้สารเคมี คนที่อยากผลิตอาหารอินทรีย์ เนื่องจากกลุ่มเพิ่งก่อตั้งได้ไม่นาน ประมาณปี 2561 จึงต้องมีการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อสนับสนุนและพัฒนาศักยภาพสมาชิกในกลุ่ม” (สัมภาษณ์ 3 ตุลาคม 2563)

กลุ่มบ้านสุขได้ทำงานสร้างเครือข่ายมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่

- 1) การเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้ โดยเข้าร่วมโครงการคนกล้าคืนถิ่น โครงการ young smart farmer เชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อนพ้องที่เป็นผู้ผลิตในจังหวัดทั้งที่เป็นกลุ่มขนาดใหญ่และเล็ก อาทิ เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก จ.ฉะเชิงเทรา และจังหวัดใกล้เคียง
- 2) การเชื่อมโยงกับเกษตรกรผู้ผลิต ได้แก่ การเชื่อมโยงกับเกษตรกร อ.พระพุทธรบาท จ.สระบุรี โดยสุมาลีและกลุ่มได้ช่วยทำหน้าที่ส่งเสริมเกษตรกรให้ทำเกษตรอินทรีย์ ซึ่งเดิมเคยทำแบบใช้สารเคมี และมีหนี้สิน นอกจากทำงานส่งเสริมยังเป็นผู้รับซื้อผลผลิตเพื่อกระจายสินค้าด้วย
- 3) การเชื่อมโยงเครือข่ายผู้บริโภค ได้แก่ กลุ่มผู้บริโภคในกรุงเทพฯ องค์กรและหน่วยงานต่างๆ ที่เคยทำงานร่วมกัน องค์กรพัฒนาเอกชนในเครือข่าย ตลอดจนเชื่อมโยงกับเครือข่ายข้าราชการ

หน่วยงานราชการ เช่น อบต. เกษตรจังหวัด 4) การเชื่อมโยงเครือข่ายตลาด ได้แก่ สหกรณ์บริการสินค้า ตลาดต่างๆ ในจังหวัดสระบุรี city farm market โดยมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน เป็นต้น 5) การเชื่อมโยงภาคีวิชาการ ได้แก่ มูลนิธิชีวิตไท ซึ่งสนับสนุนงานวิชาการ และเสริมสร้างศักยภาพสมาชิกกลุ่ม และ 6) การเชื่อมโยงเครือข่ายชุมชนออนไลน์ผ่าน Facebook Fanpage *กาหลง บ้านสวนลมโชย* และกลุ่มไลน์ต่างๆ

รูปแบบตลาดของกลุ่มปิ่นสุข

- 1) ตลาดสดและตลาดนัด
- 2) ตลาดในหมู่บ้าน คนรู้จักและมารับซื้อที่ฟาร์มเอง
- 3) ตลาดฝากขาย ตามร้านของหน่วยงานต่างๆ
- 4) ตลาดตามงานเทศกาลและกิจกรรมสร้างสรรค์
- 5) ตลาดผ่านสถาบัน เช่น โรงพยาบาล
- 6) ตลาดออนไลน์
- 7) ตลาด pre-order (หรือการสั่งซื้อล่วงหน้า)

การสร้างตลาดของกลุ่มปิ่นสุข

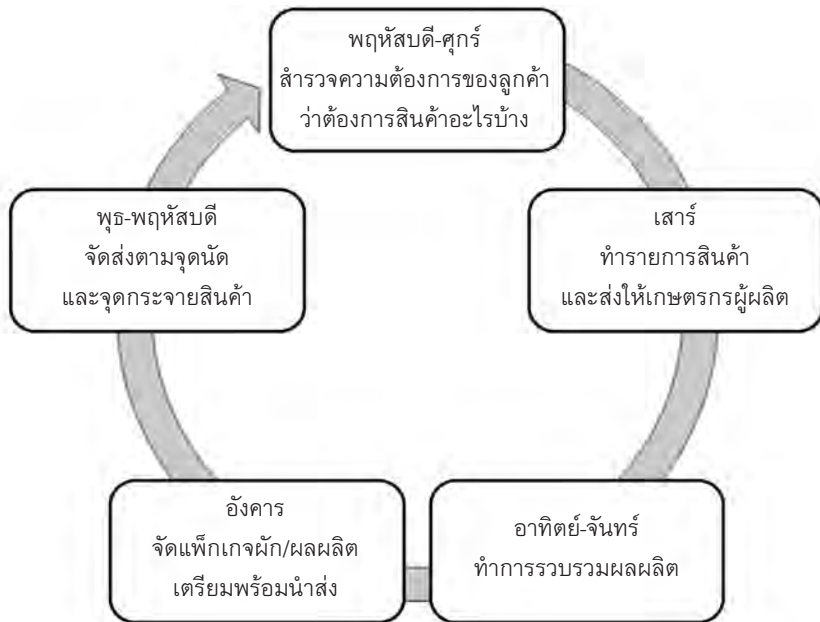
1) สํารวจตลาดก่อน ตัวอย่างกรณีของการจำหน่ายเห็ด ได้มีการสำรวจความต้องการของแม่ค้าที่ตลาดก่อนว่าต้องการเห็ดหรือไม่ และปริมาณเท่าไร

2) วิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย เช่น กลุ่มข้าราชการ กลุ่มคนเมือง กลุ่มคนรุ่นใหม่ กลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งมีความต้องการผลผลิตที่ต่างกัน อีกทั้งทำให้รู้ถึงกำลังซื้อในแต่ละช่วงวัยด้วย

3) ทำ Facebook Fanpage ชื่อ *กาหลง บ้านสวนลมโชย* เป็นช่องทางออนไลน์ที่ทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคได้มาเจอกัน สามารถติดตาม หรือสั่งซื้อสินค้าผ่านทางช่องทางนี้ได้ โดยมีระบบการโอนเงินออนไลน์อำนวยความสะดวกได้มากขึ้นด้วย

4) การทำการตลาดแบบสั่งล่วงหน้า (pre-order) และกำหนดจุดกระจายสินค้า ก่อนวันนำสินค้าไปขายจริงผู้บริโภคจะสั่งซื้อสินค้า โดยระบุรายการสินค้า/ปริมาณที่ต้องการ และจ่ายเงินก่อนล่วงหน้า แล้วทางกลุ่มก็จะวางแผนในการรวบรวมผลผลิตตามคำสั่งซื้อล่วงหน้า นี้ และนำมาส่งยังจุดกระจายสินค้าต่อไป ซึ่งจุดกระจายสินค้าได้แก่ city farm market โดยมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย) และจุดอื่นๆ ตามที่ได้ตกลงกับผู้ประสานงาน การตลาดแบบ pre-order ใช้การสื่อสารผ่านไลน์ เฟซบุ๊ก และโทรศัพท์

การจัดการตลาดแบบ pre-order ในหนึ่งสัปดาห์ของกลุ่ม ปันสุขออร์แกนิก เริ่มจากวันพฤหัสบดี-วันศุกร์: สำรวจความต้องการของลูกค้าว่าต้องการสินค้าอะไรบ้าง, วันเสาร์: ทำรายการสินค้า และส่งให้เกษตรกรผู้ผลิต, วันอาทิตย์-วันจันทร์: ทำการรวบรวมผลผลิต, วันอังคาร: จัดแพ็คเกจผัก/ผลผลิต เตรียมพร้อมนำส่ง และวันพุธ-วันพฤหัสบดี: จัดส่งตามจุดนัดและจุดกระจายสินค้า หมุนเวียนจัดการในรูปแบบนี้ทุกสัปดาห์ และหากไม่มีสินค้าตามคำสั่งซื้อล่วงหน้า ผู้ประสานงานจะแจ้งกลับไปยังลูกค้าว่าพืชผักบางชนิดมีเฉพาะฤดูกาล



การจัดการตลาด pre-order ใน 1 สัปดาห์ ของกลุ่มบันสุข

2.2 การจัดปรับความสัมพันธ์ใหม่ในระบบตลาด

กรณีของกลุ่มร้อยละ ได้พยายามทำการตลาดข้าวให้ไปพ้นจากเงื่อนไขของกลไกตลาดและพ่อค้าคนกลาง โดยการแพ็กข้าวขายเอง และทำกิจกรรมที่หลากหลายมากกว่าการปลูกข้าว เช่น การปลูกข้าวพันธุ์ชาย 5 ไร่ การแปรรูปกล้วยอินทรีย์เป็นแป้งกล้วย ทำขนมจากแป้งกล้วยขาย และขายผักสวนครัวอินทรีย์ของเครือข่ายด้วย กิจกรรมเหล่านี้เป็นการยกระดับจากกลุ่มทำนามาเป็นผู้ประกอบการทางธุรกิจเกษตรอินทรีย์

การปรับเปลี่ยนการจัดการตลาดและการผลิตของกลุ่ม มีดังต่อไปนี้

- สีข้าวขายเองโดยใช้โรงสีของกลุ่ม โดยจัดทำเป็นแพ็คเกจแบบ 1 กิโลกรัม และขายในราคาสูงกว่าข้าวทั่วไปคือ ข้าวกล้อง 60 บาท ข้าวขาว 50 บาท

- นำสินค้าเกษตรอินทรีย์ของกลุ่มไปจัดแสดงและขายในงานเกษตรอินทรีย์ที่หน่วยงานต่างๆ จัดขึ้น หรืองานที่ทางกลุ่มไปเป็นวิทยากร

- ใช้ช่องทางเฟซบุ๊กสำหรับขายออนไลน์ โดยให้ลูกหลานช่วยเรื่องลงภาพและประชาสัมพันธ์ขาย โดยมีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนครและบริษัทแปลนทำฉลากสินค้าให้

- ขายให้ชาวบ้านในชุมชนเป็นช่องทางหลัก โดยเริ่มจากการแจกให้ลองกินคนละหนึ่งกิโลกรัม จากการสังเกต กลุ่มที่ซื้อมากที่สุดคือ ชาวนาด้วยกัน (แสดงนัยว่าข้าวที่เขาปลูกไม่ปลอดภัย จึงต้องซื้อข้าวจากคนที่ปลูกในระบบปลอดภัย) หรือคนนิยมกินข้าวเหนียว มักนิยมกินข้าวขาวเกยไชย

- การส่งล่วงหน้า ส่วนมากเป็นคนในชุมชน จะใช้วิธีบอกล่วงหน้า

- ขายให้หน่วยงาน อาทิ บริษัทแปลน ซึ่งจะโทร.สั่งครั้งละ 100 กิโลกรัม, มูลนิธิชีวิตไท และหน่วยงานที่เป็นเครือข่าย

ศรียุทธเล่าให้ฟังว่า ดูเหมือนว่าการทำเกษตรอินทรีย์จะไม่หือหาว ไม่ต้องลงทุนหลายร้อยไร่ แต่ที่ผ่านมามาดตนเองสามารถ

ปลดเปลื้องหนี้สินก้อนแรกได้ด้วยเกษตรอินทรีย์

“ปัจจุบันใช้หนี้ในระบบ 70,000 บาทหมดแล้ว ซึ่งเป็นหนี้ก่อนปี 2554 หลังจากมาทำเกษตรอินทรีย์ ขายข้าวอินทรีย์ ปลูกตะไคร้ รวบรวมผลผลิตจากกลุ่มช่วยกันขาย และทำการแปรรูปกล้วยเป็นแป้ง และขนม ยังคงเหลือหนี้สินของ ธ.ก.ส. 400,000 บาท ซึ่งคาดว่าจะใช้แนวทางผลิต และตลาดเกษตรอินทรีย์เพื่อปลดหนี้ต่อไป” (สัมภาษณ์ 4 ตุลาคม 2563)

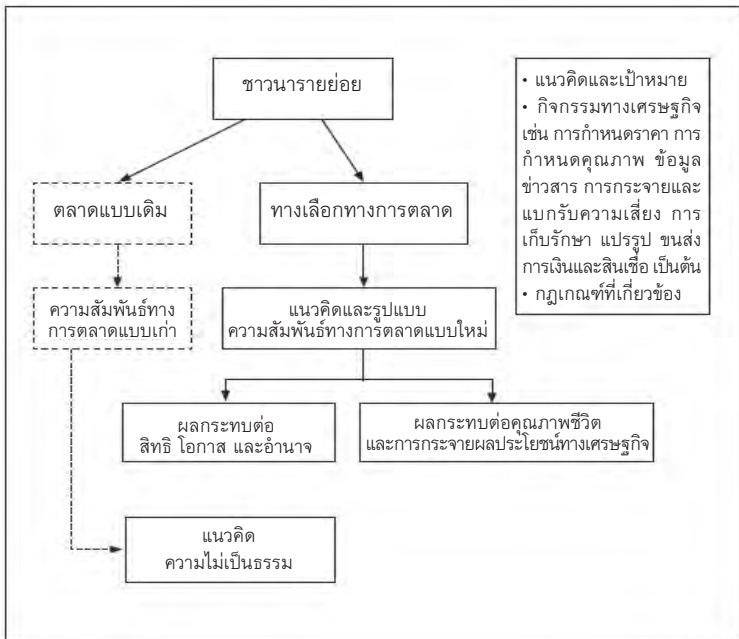
สิ่งที่กลุ่มร้อยใจได้พยายามขับเคลื่อนนั้น หากมองอย่างวิเคราะห์แล้วจะพบว่า เป็นการพยายามสร้างความสัมพันธ์ในระบบตลาดใหม่สำหรับการปรับตัวต่อตลาดการค้าข้าว ศจินทร์ ประชาสันต์ และคณะ (2556) ทำการศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ใหม่ทางการตลาดในประเด็นเรื่องโอกาส อำนาจ และสิทธิ พบว่าชาวนาแม้เป็นผู้ผลิตข้าว แต่กลับอยู่ในตำแหน่งล่างสุดของกระบวนการการค้าข้าว ที่ยึดโยงกับโรงสีและผู้ส่งออกข้าว ทำให้ความสัมพันธ์มีลักษณะถูกกำหนดโดยผู้ซื้อเป็นหลัก มีความเหลื่อมล้ำทางความรู้และเทคโนโลยีสูง และการขาดทุนในกระบวนการการค้าข้าวสามารถผลักภาระไปให้กับชาวนาผ่านการกดราคาและคุณภาพข้าวที่ชาวนาขายให้ต่ำลง

ชาวนาจึงได้พยายามปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางการตลาดด้วยวิธีการต่างๆ ในการพึ่งพาตนเอง สร้างอิสรภาพในการค้า เพิ่มมูลค่าข้าว แก้ไขปัญหาพฤติกรรมในการบริโภค สร้างการยอมรับ และสร้างพื้นที่ยื่นในสังคมโดยวางรูปแบบ “ตลาดใหม่” ที่ช่วยแก้ไขปัญหาคความไม่เป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ ที่เปลี่ยนความ

สัมพันธ์ใน 4 ด้าน

- (1) การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างชานากับคนกลาง
- (2) กระชับความสัมพันธ์ระหว่างชานากับผู้บริโภค
- (3) เปิดพื้นที่ความสัมพันธ์ทางการตลาดกับชานาที่แปลงนา
- (4) การปรับเปลี่ยนอัตลักษณ์ชานาผ่านการสร้างความยอมรับจากหน่วยงานของรัฐ

แผนภาพแสดงการเปรียบเทียบตลาดแบบปกติ และทางเลือกของตลาดการค้าที่เป็นธรรม



ที่มา: ศจินทร์ ประชาสันต์ และคณะ, 2555



■ การปรับตัวด้านการตลาดของเกษตรกร
มีทั้งการสร้างตลาดผลผลิตอินทรีย์ใน
รูปแบบต่างๆ และการจัดปรับความสัมพันธ์
ใหม่กับผู้บริโภค โดยเกษตรกรยกระดับ
มาเป็นผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรอินทรีย์



2.3 การปรับตัวในลักษณะของการพึ่งตนเองและเกษตรแบบวิถีชีวิตพอเพียง

- การพึ่งตนเองด้านอาหารของเกษตรกร

จากการสำรวจความมั่นคงทางอาหารของชาวนาและเกษตรกรผู้ผลิตอินทรีย์ มีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการพึ่งตนเองได้ในระดับบุคคล การเกิดวิกฤติโรคระบาดทำให้เห็นชัดเจนขึ้นว่าคนที่อยู่บนฐานการผลิตเกษตรอินทรีย์ได้รับความเดือดร้อนเรื่องอาหารน้อยมาก จากตัวเลขสัดส่วนการซื้ออาหารของศรีไพร แก้วเอี่ยม แกนนำเกษตรกร ต.บางซุด จ.ชัยนาท พบว่า

“ครอบครัวอาศัยอยู่กัน 6 คน รายจ่ายทั้งหมดคิดเป็นค่าอาหารครึ่งหนึ่ง สำหรับอาหารนั้นซื้อ 30% และปลูก/เลี้ยงเอง 70% สิ่งที่ต้องซื้อเพิ่มเติมคือ โปรตีน พวหมู ปลา และเครื่องปรุง การปลูกเอง ผลิตเองได้ช่วยลดรายจ่ายและสามารถรองรับวิกฤติได้” (สัมภาษณ์ 3 ตุลาคม 2563)

เช่นเดียวกับ สุมาลี พะสิม (สัมภาษณ์ 4 ตุลาคม 2563) ที่ใช้วัตถุดิบประกอบอาหารจากแปลงตนเองถึง 80% เพราะไม่มั่นใจในความปลอดภัยของวัตถุดิบจากตลาด หากคิดเป็นมูลค่าสามารถลดรายจ่ายด้านอาหารได้มากกว่าครึ่งเมื่อเทียบกับรายจ่ายในส่วน of อาหาร

ในระดับท้องถิ่น งานของ สมพร อันธิเมือง และคณะ (2554) อ้างถึงใน สุภา ไยเมือง (2561) ใน *ชาวนากับการเปลี่ยนแปลง* ได้ทำการศึกษารูปแบบการพึ่งตนเองด้านอาหารบนฐานวัฒนธรรม

ชาวนา ที่บ้านหนองหญ้าปล้อง ต.บ้านกู่ อ.ยางสีสุราช จ.มหาสารคาม เป็นการศึกษาการปรับตัวในระดับท้องถิ่นของชาวนาที่อิงตามวัฒนธรรมชุมชนในการทำนาข้าวและการพึ่งตนเองด้านอาหาร ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากการพึ่งตนเองแบบโบราณไปสู่การพึ่งอาหารจากภายนอกชุมชนในช่วง พ.ศ. 2525-2529 แหล่งอาหารในชุมชนลดน้อยลง แต่หลังจากการเกิดปัญหาเรื่องราคาอาหารในตลาดโลก การซื้ออาหารจากแหล่งภายนอกชุมชนอย่างรวดเร็วขายอาหาร ร้านค้า และตลาดนัดทำให้ค่าอาหารของหมู่บ้านสูงถึง 5,444,000 บาทต่อปี หรือเฉลี่ยเป็น 66,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี หรือประมาณ 5,500 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน ทำให้รายได้ระดับหมู่บ้านที่มีเพียง 7,300,000 บาทต่อปี หักค่าอาหารก็จะเหลือทั้งหมู่บ้านเพียง 2,400,000 บาทต่อปีเท่านั้น ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายอื่นๆ ส่งผลให้เกิดการยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ และเป็นหนี้เฉลี่ยครัวเรือนละ 149,786 บาท หรือทั้งหมู่บ้านเป็นหนี้ 6,770,000 บาท (ไม่รวมดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายรายปี) ส่งผลให้ชาวบ้านต้องหันมาพึ่งตนเองในด้านการผลิต การหา การแลกเปลี่ยน และการซื้ออาหารจากภายในชุมชนด้วยตนเอง ทั้งข้าวและพืชผักต่างๆ ผ่านวัฒนธรรมด้านความสัมพันธ์ในชุมชน และพิธีกรรมตามประเพณีต่างๆ ที่ทำให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างชาวบ้าน วัด และชุมชน ในการหาทางออกช่วงมีวิกฤติทางเศรษฐกิจ

- การพึ่งตนเองด้านการผลิตของกลุ่มชาวนา

ที่ผ่านมาการศึกษาเรื่องการพึ่งตนเองด้านการผลิตของกลุ่ม





- การปรับตัวด้านการพึ่งตนเองของเกษตรกร ด้วยการผลิตเอง ปลูกเอง กินเอง เป็นการลดรายจ่าย และเพิ่มรายได้เสริมในครัวเรือน อีกทั้งสามารถรองรับวิกฤติที่จะเกิดขึ้นได้

ชาวนาไว้ ดังเช่น พอพันธ์ สุทธิวัฒน์ และเดชา วงศ์แก้ว (2553) ที่ทำการวิจัยเกี่ยวกับการสร้างเครื่องสีข้าวชุมชนเพื่อบริหารจัดการข้าว อันเนื่องมาจากพระราชดำริทฤษฎีใหม่กับเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืนของกลุ่มชาวนาในพื้นที่จังหวัดตราด เป็นการปรับตัวตามแนวทางพระราชดำริในการสร้างภูมิคุ้มกันในช่วงการเปลี่ยนแปลงหลังวิกฤติทางเศรษฐกิจ

และงานของ สาวิตร มีจ้อย และคณะ (2553) เรื่องการพัฒนา ระบบการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อพึ่งพาตนเองที่ยั่งยืนของจังหวัดน่าน ผ่านการจัดการองค์ความรู้ (knowledge management) และสร้างระบบฐานข้อมูลในระดับพื้นที่สำหรับการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ผสมผสานระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้ความก้าวหน้าทางวิชาการ แบบให้ชาวนามีส่วนร่วมในลักษณะของการพึ่งตนเอง และเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวจนเกิดการยอมรับของชาวนา นอกจากนี้ยังมีงานของ ไวพจน์ กันจู และคณะ (2555) ที่วิจัยในประเด็นของกระบวนการผลิตข้าวหอมมะลิปลอดภัยแบบครบวงจรเพื่อการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว จังหวัดพะเยา

กล่าวโดยสรุป ชาวนาและเกษตรกรที่มีหนี้สินต้องจัดปรับ กระบวนทัศน์และวิธีการผลิตหลายประการ โดยต้องพยายามทำ กิจกรรมการผลิตในหลายด้าน หรือการสร้างเศรษฐกิจหลายขาขึ้นมา เพื่อให้มีแหล่งรายได้จากหลายช่องทางมากขึ้น เพราะกลไกราคาข้าว

มีความผันผวนขึ้นลงตามเหตุปัจจัยเศรษฐกิจระดับมหภาค การมีเศรษฐกิจหลายขาจึงสร้างความยืดหยุ่นทางเศรษฐกิจให้แก่ครัวเรือน ชาวนามากขึ้น หรือการเพิ่มมูลค่าผลผลิตจากแปลงนาทั้งข้าวและพืช อื่นๆ เพื่อสร้างรายได้เพิ่มให้ตนเอง โดยเฉพาะเมื่อชาวนาต้องปรับเปลี่ยนการผลิตให้เป็นแบบอินทรีย์ ซึ่งจากการถอดบทเรียนและงานศึกษาหลายชิ้น พบว่า การผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์สามารถลดต้นทุนการผลิตได้ดี อีกทั้งยังมีความยืดหยุ่นสูง สามารถปรับเปลี่ยนไปตามสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง (Climate change) ได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนระบบการผลิต จากเคมีมาเป็นอินทรีย์หรือเกษตรกรรมที่ยั่งยืนแล้ว การยกระดับเครือข่ายหรือกลุ่มชาวนาให้สามารถเป็นผู้ประกอบการได้ก็เป็นสิ่งที่ท้าทาย หากชาวนาหันมาทำการตลาดเอง หรือกลายมาเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาเอง เมื่อขายผลผลิตได้กำไรคุ้มค่ากับการลงทุน ก็จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผลิตเพิ่มมากขึ้น ซึ่งชาวนาจำเป็นต้องเรียนรู้การทำงานร่วมกับผู้บริโภคเพื่อยกระดับกลุ่มชาวนาให้เป็นผู้ประกอบการทางสังคม (Social enterprise) และสามารถขายผลผลิตในเชิงคุณภาพได้ จากนั้นของกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น เกษตรอินทรีย์จึงมีความหมายในเชิงของความเกี่ยวพันวิถีทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางการตลาดใหม่ขึ้น และสร้างจิตวิญญาณของชาวนาที่ผูกพันกับผืนดิน เมื่อใดที่ชาวนามีความเชื่อมั่น ปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตในระบบอินทรีย์ มีเป้าหมายที่เห็นว่าพลังของเกษตรอินทรีย์จะทำให้ชาวนาสามารถผ่อนปรนและปลดปล่อย

หนี้สินของตนเองลงได้ เมื่อนั้นเกษตรกรอินทรีย์จะสามารถเป็นทางเลือกหนึ่งในการนำพาชาวนาออกจากวงจรหนี้สินได้

บรรณานุกรม

- กาญจนา แก้วเทพ. (2527). *จิตสำนึกของชาวนา: ทฤษฎีและแนวการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง*, กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- จตุรงค์ พวงมณี และคณะ. (2555). *การจัดการแบบบูรณาการเพื่อยกระดับการผลิตและคุณภาพผลผลิตในระบบการผลิตข้าว-ผักปลอดภัยสารเคมี*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ณขวัญ ศรีอรุโณทัย. (2562). *สำรวจต้นทุนการปลูกข้าว ทำไมชาวนาจึงเป็นหนี้*. <https://waymagazine.org/farmer-debt/>
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2556). *ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2558). *รายงานการศึกษานโยบายสมบูรณ "โครงการศึกษาภาวะหนี้สินเกษตรกรและแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์"*. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
- ปรเมศร์ อัครเรืองพิภพ. (2556). *ประสิทธิภาพการผลิตและการตลาดข้าวอินทรีย์ จังหวัดสุรินทร์และยโสธร*, กรุงเทพฯ: สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- ประภา เหล่าสมบูรณ และคณะ. (2552). *การวิจัยแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาพันธุ์ข้าวพื้นเมืองของเกษตรกรรายย่อย อำเภोजอมบึง จังหวัดราชบุรี*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ปาริชาติ วิสุทธิสมาจาร และคณะ. (2555). *การประเมินพื้นที่เสี่ยงและความเปราะบางของชุมชนด้านความมั่นคงทางอาหาร: กรณีศึกษาระบบการผลิตข้าวของชุมชน อำเภอบางแก้ว จังหวัดพัทลุง*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พงศ์ระพีพร อาภากร, ม.ล. และคณะ. (2554). *บทบาทของระบบการเงินระดับฐานราก ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน*, กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการ

คลัง กระทรวงการคลัง.

พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์. (2563). *พลังสังคมอินทรีย์ แก่หน้ชาวนา*, นนทบุรี: มูลนิธิชีวิตไท.

พอพันธ์ สุทธิวัฒน์ และเดชา วงศ์แก้ว. (2553). การสร้างเครื่องสีข้าวชุมชน โดยส่งเสริมการบริหารจัดการข้าวอันเนื่องมาจากพระราชดำริทฤษฎีใหม่ กับเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืนของกลุ่มชาวนาในพื้นที่จังหวัดตราด, จันทบุรี: คณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมและอัญมณีศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.

ไพบุญญ์ กันจุก และคณะ. (2555). การพัฒนากระบวนการผลิตข้าวหอมมะลิ ปลอดภัยแบบครบวงจรเพื่อการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืนของเกษตรกร ผู้ปลูกข้าวจังหวัดพะเยา, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ศจินทร์ ประชาสันต์ และคณะ. (2556). *ตลาดข้าวชาวนา: เส้นทางสู่ดุลยภาพ และความเป็นธรรม*, นนทบุรี: มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย).

สมพร อันธิเมือง และคณะ. (2554). รูปแบบการพึ่งตนเองด้านอาหารบนฐาน วัฒนธรรมชาวนา บ้านหนองหญ้าปล้อง ตำบลบ้านกู่ อำเภอสามโก้ จังหวัดมหาสารคาม, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สาธิต อุดิตโต. (2555). การเปรียบเทียบประสิทธิภาพความเสี่ยงของการปลูก ข้าวแบบอินทรีย์และแบบทั่วไปในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สาวิตร มีจ้อย และคณะ. (2553). โครงการพัฒนาระบบการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว เพื่อพึ่งพาตนเองที่ยั่งยืนของจังหวัดน่าน, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สุภา ไยเมือง และคณะ (2561). *ชาวนากับความเปลี่ยนแปลง*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สุภาวดี พรหมมา. (2554). ความพึงพอใจโครงการประกันรายได้ของเกษตรกร ผู้ปลูกข้าวในอำเภอเมือง จังหวัดอ่างทอง, วิทยานิพนธ์เกษตรศาสตร์มหา บัณฑิต (ส่งเสริมการเกษตร): มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

โสภรต์ม์ จันทรรัตน์ และคณะ. (2563). *ครัวเรือนเกษตรกรไทยในวิกฤติ โควิด-19*. สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์. <https://www.pier.or.th/wp-content/>

uploads/2020/05/aBRIDGEd_2020_011.pdf

อรวรรณ ศรีโสมพันธ์. (2555). ข้าวเหนียวไทยภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อรวรรณ ศรีโสมพันธ์. (2556). โครงสร้างการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิไทย, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อารีวรรณ คูสันเทียะ (2561). แก่ “หนีข้าวนา” อย่างไรให้หลุดจาก “วงจรหนี้” และสูญเสียที่ดิน. <https://landactionthai.org/2012-05-18-03-24-45/article/item/2112-2018-05-15-01-44-09.html>.



โรงเรียนเล็กๆ
ที่กำลังงอกงาม

การสร้างความเป็นคนทางอาหาร
ของโรงเรียน
ท่ามกลางชุมชนผู้มีหนี้

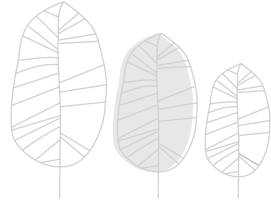
เกียรติศักดิ์ ยั่งยืน

นักวิชาการอิสระ

บทนำ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการถอดบทเรียนการพัฒนาระบบอาหารโรงเรียนเพื่อสุขภาพฯ ในพื้นที่โรงเรียน 3 แห่ง คือ 1) โรงเรียนวัดกำแพง อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท 2) โรงเรียนวัดท่าสมอ อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท และ 3) โรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือ อ.แก่งคอย จ.สระบุรี ซึ่งทั้ง 3 โรงเรียนได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานโครงการโรงเรียนอาหารเพื่อสุขภาพฯ ในชุมชนชานานาผู้มีหนี้จากมูลนิธิชีวิตไท

เป็นที่รับรู้กันว่าภาวะโภชนาการมีความสำคัญ นอกจากเป็นตัวบ่งชี้ด้านสุขภาพในภาพรวมของคนในประเทศ ยังมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องบ่งชี้ภาวะสังคมและเศรษฐกิจของประเทศด้วย ส่วนในระดับบุคคลหากภาวะโภชนาการต่ำ เกิดการขาดสารอาหารหรือมีโรคเรื้อรังหนักเกินมาก จะส่งผลกระทบต่อการศึกษาเติบโตและพัฒนาการทางร่างกาย รูปร่างไม่สมส่วน ภูมิคุ้มกันต่ำ และเจ็บป่วยได้ง่าย



ธีรพงศ์ อองลลอ (2558) กล่าวถึงโครงการอาหารกลางวันไว้ว่า เป็นการช่วยเหลือนักเรียนที่ไม่มีอาหารกลางวันรับประทานหรือไม่ได้รับประทานอาหารที่มีสารอาหารที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกายครบถ้วนและเพียงพอ เพื่อที่จะเสริมสร้างให้นักเรียนได้มีสุขภาพที่ดี สมบูรณ์แข็งแรง สร้างเสริมสติปัญญา ทำให้สามารถเรียนหนังสือได้ดีขึ้น สอดคล้องกับธีรวุฒิ ประทุมนพรัตน์ (2534) ที่เห็นว่าโครงการอาหารกลางวันเป็นกิจกรรมหนึ่งที่กระทำในรูปของการให้บริการที่ไม่คิดกำไร เพื่อให้นักเรียนได้รับประทานอาหารกลางวันที่ถูกหลักโภชนาการ เป็นการประกันว่าอย่างน้อยหนึ่งในสามมื้อของอาหารในวันนั้นจะมีคุณภาพถูกต้องตามความเหมาะสม ซึ่งจะส่งผลไปถึงการมีสุขภาพดีและการเรียนดี

ดังนั้นพอสรุปได้ว่า โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนเป็นกิจกรรมที่ทำขึ้นเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนได้รับประทานอาหารกลางวัน ที่โรงเรียน โดยอาหารนั้นควรเป็นอาหารที่ดี มีคุณค่าทางโภชนาการ มีปริมาณเพียงพอ และปลอดภัย ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างพัฒนาการทางด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม มีสุขนิสัยที่ดี สามารถนำไป

ปรับใช้ในชีวิตประจำวันเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับครอบครัวและชุมชน

ที่ผ่านมากระทรวงศึกษาธิการพยายามจัดการให้งบประมาณค่าอาหารกลางวันต่อหัวของเด็กนักเรียนอยู่ที่ 20 บาทต่อคน อย่างไรก็ตาม บางโรงเรียนสามารถจัดการอาหารในราคาต่อหัว 20 บาทได้อย่างเพียงพอและมีคุณภาพ แต่บางโรงเรียนไม่สามารถจัดการให้เพียงพอหรือมีคุณภาพได้ จากรายงานการถอดบทเรียนโครงการเด็กไทยแถมใส่พบว่า ในทางปฏิบัติยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่บ้างในการจัดการอาหารกลางวันในระดับนโยบาย กล่าวคือ การใช้งบประมาณค่าอาหารกลางวันต่อหัวคนละ 20 บาท คุณด้วย 200 วันเรียน เพื่อนำไปจัดบริการอาหารกลางวันมีความแตกต่างกันระหว่างโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กล่าวคือ โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ต้องใช้ 20 บาทสำหรับจัดซื้อวัตถุดิบอาหาร รวมค่าจ้างแม่ครัวและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดอาหาร สำหรับโรงเรียนขยายโอกาสที่ผู้ปกครองฐานะเศรษฐกิจไม่ดีนั้น โรงเรียนต้องพึ่งพาทางงบประมาณจากแหล่งภายนอกมาเสริมช่วยค่าบริหารจัดการ ทำให้บางโรงเรียนประสบปัญหาด้านคุณภาพวัตถุดิบ มีบางโรงเรียนที่ได้รับความช่วยเหลือจากผู้ปกครองและหน่วยงานเอกชนในด้านเกษตร ส่วนโรงเรียนในสังกัด อปท. จะไม่มีผลกระทบด้านงบประมาณ เนื่องจากได้รับงบประมาณเพิ่มเติมจาก อบต. และเทศบาล (จنگลณี วิทยารุ่งเรืองศรี และคณะ, 2561)

โรงเรียนสุขภาวะ กับการพัฒนาระบบอาหารปลอดภัย

โรงเรียนสุขภาวะ ได้ถูกนิยามว่าเป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างเสริมให้ “ผู้เรียนเป็นสุข” โดยการปรับสภาพ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพและเพิ่มพฤติกรรมเพื่อสุขภาพ จัดโครงสร้างและระบบต่างๆ ให้โรงเรียน สภาพแวดล้อม ครอบครัวยุ และชุมชนเป็นพื้นที่ปลอดภัย และส่งเสริมสุขภาวะของผู้เรียนทั้งด้าน กาย ใจ สังคม และปัญญา เพื่อให้ผู้เรียนมีทักษะที่จำเป็นต่อการ เปลี่ยนแปลงสู่โลกยุคเทคโนโลยีดิจิทัล โรงเรียนสุขภาวะมีองค์- ประกอบหลัก 5 ด้าน ได้แก่ ผู้เรียนเป็นสุข โรงเรียนเป็นสุข สภาพ- แวดล้อมเป็นสุข ครอบครัวเป็นสุข และชุมชนเป็นสุข ทั้งนี้ในมิติด้าน สภาพแวดล้อมเป็นสุขได้วางหลักเกณฑ์ว่าโรงเรียนมีการคัดเลือก วัตถุประสงค์ เครื่องดื่ม และอาหารว่างที่เป็นประโยชน์ต่อสุขภาวะของ ผู้เรียน (สำนักศูนย์เรียนรู้สุขภาวะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ สร้างเสริมสุขภาพ, 2560) สอดคล้องกับ อารีพร ทองบอน (2554) ซึ่งมีความเห็นว่า การจัดการอาหารกลางวันในโรงเรียนควรจัดให้ เหมาะสมกับความต้องการทางด้านโภชนาการของเด็ก และกล่าว เพิ่มเติมว่าวัตถุประสงค์ต้องสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่ ตลอดจนต้องมีการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการสุขาภิบาลอาหารให้ ถูกต้อง

โรงเรียนอาหารเพื่อสุขภาวะมีส่วนใกล้เคียงกับหลักการสุขาภิบาลอาหาร ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ว่า การสุขาภิบาลอาหาร (Food sanitation) หมายถึง การจัดการควบคุมอาหารให้สะอาดปลอดภัยจากเชื้อโรค พยาธิและสารพิษต่างๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อการเจริญเติบโตของร่างกาย สุขภาพอนามัย และการดำเนินชีวิตของผู้บริโภค (นภวรรณ นันทพงษ์, 2543) ดังนั้นจึงต้องมีการจัดการและควบคุมสิ่งแวดล้อมรวมทั้งบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมอาหารเพื่อให้สะอาดปลอดภัย ปราศจากเชื้อโรค หนองพยาธิ และสารเคมีต่างๆ ซึ่งเป็นอันตรายหรืออาจเป็นอันตรายต่อการเจริญเติบโตของร่างกาย สุขภาพอนามัย และการดำรงชีวิตของผู้บริโภค นอกจากนี้ยังหมายถึง ต้องไม่มีพิษภัยที่เป็นโทษหรือก่อให้เกิดโรคในระยะยาวด้วยการจัดการและควบคุมอาหารให้สะอาดทำได้โดยการจัดการ และควบคุมปัจจัยที่เป็นสาเหตุของอาหารสกปรก (กรมอนามัย, 2541)

ข้อมูลพื้นฐานโรงเรียน

โรงเรียนทั้ง 3 แห่งซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาของโครงการถอดบทเรียนครั้งนี้ เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) โรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือเปิดสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล-มัธยมศึกษาตอนปลาย มีบุคลากรทั้งหมด 11 คน ปี 2563 มีจำนวนเด็กนักเรียน 86 คน โรงเรียนวัดท่าสมอเปิดสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล-ประถมศึกษา มีบุคลากร 6 คน ปี 2563 มีนักเรียน

ทั้งหมด 39 คน และโรงเรียนวัดกำแพงเปิดสอนระดับชั้นอนุบาล-มัธยมศึกษาตอนต้น (โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล) มีบุคลากร 16 คน ปี 2563 มีนักเรียน 140 คน

โรงเรียนทั้ง 3 แห่งไม่มีเด็กนักเรียนทุพโภชนาการร้ายแรง แต่มีเรื่องน้ำหนักเกินไม่ร้ายแรง โรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือมี 9 คน โรงเรียนวัดท่าสมอ 1 คน และโรงเรียนวัดกำแพง น้ำหนักเกินไม่ร้ายแรง 12 คน น้ำหนักไม่ถึงเกณฑ์ 2 คน ซึ่งเป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนเด็กนักเรียนทั้งหมด อีกทั้งเป็นเกณฑ์ที่ไม่รุนแรง ไม่ได้อยู่ในระดับเกินและต่ำกว่าเกณฑ์ร้ายแรง

บทเรียนเล็กๆ แต่งดงาม (Small is beautiful)

การถอดบทเรียนระบบอาหารโรงเรียนเพื่อสุขภาพของทั้ง 3 โรงเรียนสามารถสรุปได้เป็น 6 บทเรียน ดังนี้

- บทเรียนที่ 1 การพึ่งตนเองด้านอาหารของโรงเรียน

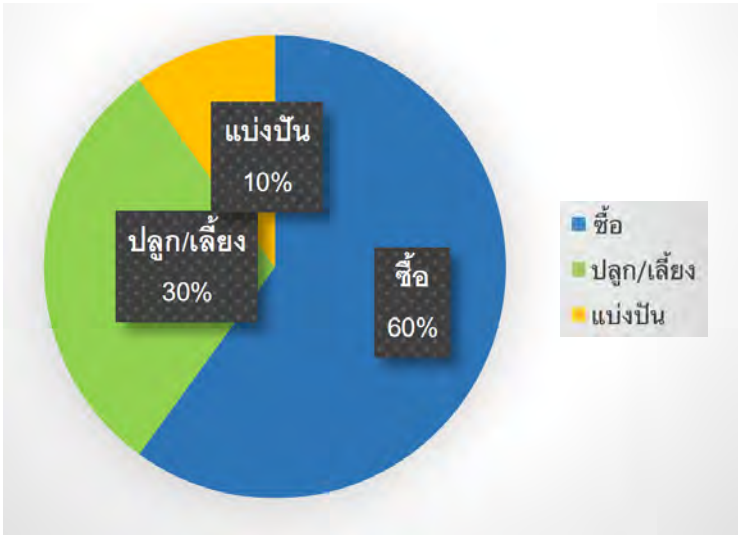
จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและครูที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรและอาหารกลางวันของโรงเรียน พบว่าโรงเรียนมีฐานการได้มาซึ่งวัตถุดิบอาหารที่น่าสนใจ คือ โรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือมีวัตถุดิบจากการซื้อ 60% ได้จากการปลูกผักในโรงเรียน 30% และจากการแบ่งปัน 10% สิ่งที่ต้องซื้อคือเครื่องปรุง และเนื้อสัตว์ ส่วนผักที่ปลูก

นั้นหากเฉลี่ยต่อรอบปีในช่วงที่ผลผลิตออกมากจะสามารถนำเข้าครัวได้ และบางส่วนยังเหลือขาย ส่วนการแบ่งปันนั้นบางครั้งได้จากการที่บริษัทต่างๆ เข้ามาจัดกิจกรรมเกี่ยวกับอาหารกลางวัน ซึ่งในรอบ 1 ปี จะมี 2-3 ครั้ง บางแห่งก็ให้เป็นเงินหรือสิ่งของอุดหนุนอาหารกลางวัน

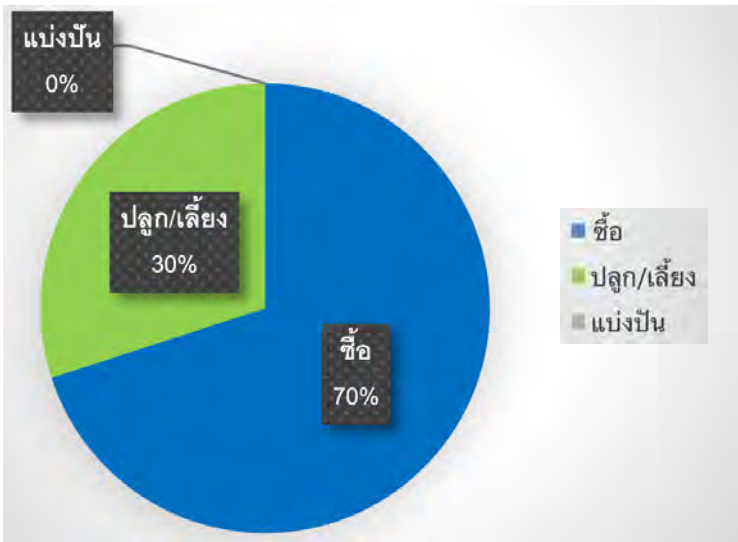
โรงเรียนวัดท่าสมอเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก มีที่ดินเพาะปลูกเพียง 2 งาน มีจำนวนนักเรียนเพียง 39 คน ดังนั้นจึงสามารถวางแผนการปลูกผักสำหรับทำเป็นอาหารให้นักเรียนได้ไม่ยากนัก เพราะจำนวนนักเรียนที่มีไม่มาก แม้จะมีพื้นที่จำกัด อีกทั้งมีน้ำท่วมในบางปี แต่ทางโรงเรียนก็สามารถพึ่งตนเองด้านอาหารได้ถึง 30% โดยผักที่นิยมปลูกในโรงเรียนคือ ผักบุ้ง ชะอม กวางตุ้ง ส่วนอีก 70% โรงเรียนต้องซื้อวัตถุดิบจากตลาด

สำหรับ**โรงเรียนวัดกำแพง** สามารถพึ่งตนเองจากการปลูก/เลี้ยง 25% ซึ่งทางโรงเรียนมีการแบ่งแปลงให้นักเรียนทุกระดับชั้นได้ดูแลแปลงผักของตนเอง มีการทดลองปลูกผักแบบกางมุ้ง นอกจากนี้ยังสามารถผลิตอาหารสร้างแหล่งโปรตีนได้เองบางส่วน โดยการเลี้ยงปลาและเลี้ยงไก่ไข่ อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีนักเรียนจำนวนมากเมื่อเทียบกับสองโรงเรียนที่ผ่านมา ทำให้ยังคงมีการซื้อวัตถุดิบและอาหารจากภายนอกอยู่ 70% ส่วนการแบ่งปันนั้นมีอยู่ 5% ซึ่งได้จากหน่วยงานต่างๆ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่ให้ทุนสำหรับโครงการอาหารกลางวัน หรือการสนับสนุนการเกษตรในโรงเรียน เป็นต้น

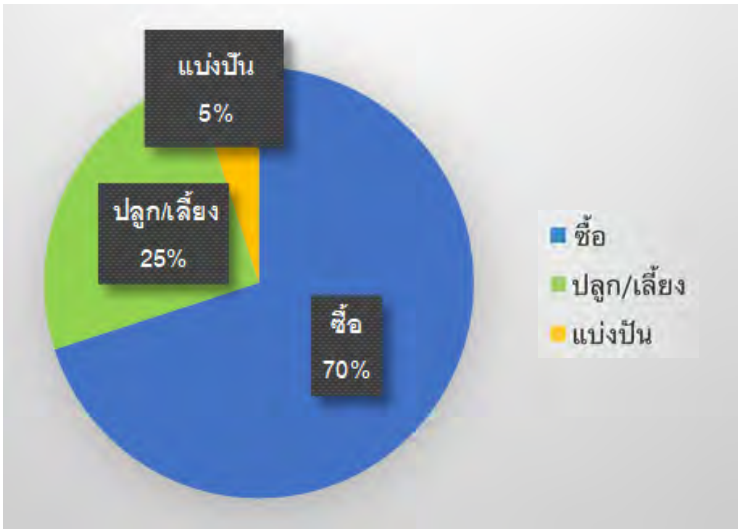
การพึ่งตนเองด้านอาหารของโรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือ



การพึ่งตนเองด้านอาหารของโรงเรียนวัดท่าสมอ



การพึ่งตนเองด้านอาหารของโรงเรียนวัดกำแพง



กล่าวโดยสรุป ฐานการได้มาซึ่งวัตถุดิบในการทำอาหารของโรงเรียน เป็นตัวบ่งชี้สำคัญว่าโรงเรียนมีแหล่งที่มาของอาหารจากทางไหนบ้าง นอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณอาหารกลางวัน นอกจากนี้การรู้แหล่งได้มาของวัตถุดิบอาหาร เช่น ผัก เนื้อ ยังเป็นการบ่งบอกว่าโรงเรียนสามารถพึ่งตนเองด้านอาหาร และสามารถมีผลผลิตป้อนเข้าครัวโรงเรียน ทำให้นักเรียนได้กินอาหารในปริมาณที่มากเพียงพอ ไม่ขาดแคลน และอาหารมีความหลากหลายมากขึ้น

- บทเรียนที่ 2 กระบวนการเรียนการสอน
บ่มเพาะคน ให้คนบ่มเพาะอาหาร

โรงเรียนทั้ง 3 แห่งจะมีพื้นที่สำหรับทำการเกษตร โรงเรียนใช้การเกษตรเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการเรียนการสอน และเป็นการเรียนรู้นอกเวลาเรียนของนักเรียน อย่างไรก็ตามแต่ละโรงเรียนจะมีพื้นที่เกษตรที่มีขนาดแตกต่างกัน และมีรูปแบบการทำเกษตร ชนิดพืชที่นิยมปลูก และการเลี้ยงสัตว์ที่แตกต่างกัน ดังนี้

โรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือมีพื้นที่ทั้งหมด 2 ไร่ มีพื้นที่ทำเกษตร 1 ไร่ ใช้วิธีการปลูกลงดิน ปลูกยกกระบะสูง (ทำให้ไม่ต้องก้มหรือนั่งให้เมื่อย) และปลูกในล้อยางรถยนต์ ผักที่นิยมปลูกได้แก่ ผักบุ้ง ถั่วฝักยาว มะเขือเปราะ กะหล่ำปลี เห็ดนางฟ้า

โรงเรียนวัดท่าสมอมีพื้นที่ทั้งหมด 3 ไร่ เป็นพื้นที่ทำเกษตร 2 งาน ใช้วิธีการปลูกลงดิน ปลูกในล้อยางรถยนต์ และปลูกพืชเป็นแนวรั้ว พืชที่นิยมปลูกได้แก่ ชะอม (ปลูกเป็นแนวรั้ว) ผักบุ้ง กวางตุ้ง บวบ พักเขี้ยว พักทอง ถั่วฝักยาว

โรงเรียนวัดกำแพงมีพื้นที่ทั้งหมด 8 ไร่ 2 งาน แบ่ง 1 ไร่สำหรับทำการเกษตร รูปแบบการปลูกพืชคือ ปลูกลงดินและปลูกผักกางมุ้ง ผักที่นิยมปลูกได้แก่ ผักบุ้ง ผักกาด คื่นช่าย กวางตุ้ง เห็ดนางฟ้า พืชสวนครัว เช่น ขิง ข่า ตะไคร้ ใบมะกรูด พริก มะเขือเทศ มะเขือเปราะ นอกจากนี้ยังปลูกเมล่อน และเพาะเห็ดด้วย ส่วนรูปแบบการเลี้ยงสัตว์คือ เลี้ยงไก่ไขบนบ่อปลา และเลี้ยงปลาในสระดิน

โรงเรียน	พื้นที่ ทั้งหมด	พื้นที่ เกษตร	รูปแบบ การปลูก/เลี้ยง	พืชที่ปลูก/เลี้ยง
โรงเรียน วัดท่าสีโพธิ์- เหนือ	2 ไร่	1 ไร่	ปลูกลงดิน ปลูกยกกระเบื้องสูง ปลูกในล้อยาง	ผักบุ้ง/ถั่วฝักยาว มะเขือเปราะ กะหล่ำปลี เห็ดนางฟ้า
โรงเรียน วัดท่าสมอ	3 ไร่	2 งาน	ปลูกลงดิน ปลูกในล้อยาง ปลูกพืชเป็นแนวรั้ว	ชะอม (ปลูกแนวรั้ว) ผักบุ้ง/กวางตุ้ง บวบ/ฟักเขียว ฟักทอง/ถั่วฝักยาว
โรงเรียน วัดกำแพง	8 ไร่ 2 งาน	1 ไร่	ปลูกลงดิน ปลูกผักกางมุ้ง เลี้ยงไก่ชนบ่อปลา เลี้ยงปลา	ผักบุ้ง/ผักกาด/คะน้า กวางตุ้ง/เห็ดนางฟ้า พืชสวนครัว ชিং/ข่า/ ตะไคร้/ใบมะกรูด/ พริก/มะเขือเทศ/ มะเขือเปราะ/เมล่อน เพาะเห็ด ไก่ไข่ ปลา



- แปลงผักแบบยกสูงของโรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือ
- นักเรียนโรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือช่วยกันเก็บผักนำสู่ครัวโรงเรียน





■ แปลงปลูกผักของโรงเรียนวัดท่าสมอ





- การเลี้ยงไก่ไข่นบ่อปลา และการปลูกผักกางมุ้งของโรงเรียนวัดกำแพง



เรื่องเล่าเล็กๆ ในกระบวนการเรียนรู้ของครูและนักเรียน

● ปลุกผักเชื่อมโยงสุขอนามัย

ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดท่าสมอ นางราตรี ชำเกตุ เล่าถึงการจัดการพื้นที่เกษตรที่มีอยู่น้อยและต้องเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมว่า

“โรงเรียนมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 3 ไร่ มีพื้นที่เพาะปลูก 2 งาน ถึงแม้จะมีพื้นที่น้อยและน้ำท่วมทุกปี แต่ทางโรงเรียนก็ดัดแปลงให้พื้นที่สูงขึ้นโดยใช้ล้อยางรถยนต์ในการเพาะปลูก เนื่องจากมีนักเรียนไม่มาก เด็กๆ และครูเกือบทุกคนจะมาช่วยกันผสมดินและเพาะปลูกพืช ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพืชอาหาร”

การสอนการปลูกผักทำให้เด็กนักเรียนเรียนรู้เรื่องวัตถุประสงค์ได้โดยตรง โดยยกตัวอย่าง

“โรงเรียนเคยสอนเรื่องการปลูกกะหล่ำปลี การนำกะหล่ำปลีไปปรุงอาหารต้องล้างก่อน ตอนแรกเด็กๆ ยังนึกภาพไม่ออก และไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องล้าง เพราะกะหล่ำปลีดูจากข้างนอกแล้วสะอาดดี แต่เมื่อเด็กนักเรียนได้ทดลองปลูกจึงเข้าใจว่ากะหล่ำปลีมีช่วงที่ใบจะบานและมีเศษฝุ่น หญ้า แมลง สามารถตกลงไปได้”

เมื่อเด็กๆ เข้าใจและรู้ธรรมชาติของพืชผักจากการเห็นจริง จึงสามารถเชื่อมโยงเรื่องสุขอนามัยตามมา หรือการที่เด็กๆ ได้เรียนรู้วิธีการใช้สมุนไพรเพื่อไล่แมลง โดยใช้ส่วนผสมอย่างง่าย คือ ยาเส้น ดอกดาวเรือง และสารส้ม ใช้ผสมกันตามสัดส่วน หรือความรู้เรื่องการทำฮอร์โมนน้ำข้าวข้าว ซึ่งจะใช้น้ำข้าวข้าว ยาकुลท์ และนมสด

ผสมกัน หมักทิ้งไว้ 1-3 วัน ใช้ฉีดพ่นเร่งการเติบโตของพืช เมื่อเด็กนักเรียนได้เรียนรู้แล้ว จึงนำเอาความรู้ไปใช้กับที่บ้านที่ส่วนใหญ่พ่อแม่ทำอาชีพเกษตรกรรม



- “ทีมแพทย์ฉุกเฉิน”

เด็กนักเรียนผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพผัก

ในทุกเช้าเด็กนักเรียนจะมีการสำรวจสุขภาพของพืชผัก ซึ่งเรียกเด็กนักเรียนที่ทำหน้าที่นี้ว่า “ทีมแพทย์ฉุกเฉิน” ทำให้เด็กมีความภาคภูมิใจในการทำหน้าที่ดูแลพืชผัก

เมื่อได้ผักมาแล้ว ก็จะมาตกลงร่วมกันว่าจะนำไปทำเมนูอะไร ซึ่งนักเรียนสามารถออกแบบเมนูร่วมกับคุณครูและแม่ครัวได้

● ทำการเกษตรให้เป็นศิลปะ

โรงเรียนทั้ง 3 แห่งได้ใช้งานศิลปะผนวกเข้ากับงานเกษตร โดยให้เด็กนักเรียนวาดภาพระบายสีลงบนวัสดุที่ใช้ปลูก เช่น โรงเรียนวัดท่าสมอ เด็กนักเรียนจะวาดรูปตามจินตนาการของตนเองลงบนล้อยางรถยนต์ และช่วยกันระบายสี จากล้อยางสีด่างกลายเป็นล้อยางที่มีสีสันแลดูน่าสนุก ส่วนโรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือได้ให้เด็กนักเรียนช่วยกันทาสีวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของโรงเรียน เช่น แท็งก์น้ำ ป้ายแปลงเกษตร อีกทั้งมีการจัดประดับสวนผักด้วยตุ๊กตาต่างๆ ตามเส้นทางชมแปลงเกษตร ซึ่งทำให้สภาพแวดล้อมของพื้นที่การเกษตรในโรงเรียนเกื้อกูลกับการศึกษาที่มีเด็กเป็นผู้เรียนรู้อย่างยิ่ง



■ บทเรียนที่ 3 การวางนโยบาย

ระบบบริหารจัดการอาหารและโภชนาการในโรงเรียน

ผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 แห่ง ใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม จูงใจให้ครูและบุคลากรผู้ร่วมปฏิบัติงานทุกคนหรือส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมพัฒนา และร่วมกันทำงาน ด้วยความเต็มใจภายใต้แนวคิดการพัฒนาโครงการโภชนาการอาหารในโรงเรียนอย่างมีขั้นตอน

■ บทเรียนที่ 4 การจัดการอาหารกลางวันในโรงเรียน

โรงเรียนทั้ง 3 แห่ง มีแนวทางการจัดการอาหารกลางวันคล้ายกันคือ จ้างแม่ครัวมาประกอบอาหารในโรงเรียน โดยมีครูเวรหรือแม่ครัวเป็นผู้จัดซื้อวัตถุดิบ มีการควบคุมคุณภาพของอาหาร ความสะอาด การสุขาภิบาล ปริมาณและความปลอดภัยของวัตถุดิบ มีการใช้โปรแกรม Thai School Lunch มาคำนวณปริมาณวัตถุดิบ และแม่ครัวที่จ้างมา มีคุณสมบัติเป็นไปตามความต้องการ เช่น เป็นแม่ครัวที่สามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติในการประกอบอาหารตามคำแนะนำของผู้ดูแลหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง กรณีโรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือ ได้มีการจัดตารางเวลาให้ครูเวรไปซื้อวัตถุดิบที่ตลาดทุกเช้า ทำให้ได้อาหารสดใหม่ การที่ไม่เลือกให้รถกับข้าวหรือรถพุ่มพวงมาส่งเพราะเห็นว่าวัตถุดิบบางอย่างอาจจะไม่มีความสดใหม่ และราคาก็แพงขึ้น เพราะแม่ค้าก็ไปรับซื้อจากตลาดสดมาขายต่ออีกที การไปซื้อเองที่ตลาดทำให้สามารถซื้อของสดใหม่และซื้อได้ในปริมาณที่มากขึ้น

■ บทเรียนที่ 5 ประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบอาหารและโภชนาการในโรงเรียน

ประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบอาหารและโภชนาการในโรงเรียน มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารจัดการฐานข้อมูล ติดตามเฝ้าระวังภาวะโภชนาการของนักเรียน และการติดตามประเมินระบบงานภายในโรงเรียน ทั้งนี้ การจัดแบ่งโครงสร้างการทำงานและการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ เป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จ โดยผู้อำนวยการโรงเรียนและครูที่รับผิดชอบจัดทำตามวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ชัดเจนและมีเป้าหมายในการทำงานที่สอดคล้อง เห็นพ้องต้องกัน ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้วางแผนและชี้แจงนโยบายการจัดการอาหารกลางวัน มอบหมายหน้าที่ให้ครูแต่ละคนได้รับผิดชอบ พร้อมทั้งคอยสนับสนุนและให้ความไว้วางใจในการทำงานของผู้ที่ได้รับมอบหมาย อีกทั้งแม่ครัวมีความรู้เรื่องอาหาร มีส่วนช่วยในการคิดรายการอาหาร และตักปริมาณอาหารให้นักเรียนได้เหมาะสม

สำหรับการจัดซื้อวัตถุดิบจะมีการสำรวจปริมาณวัตถุดิบที่ได้จากการผลิตในโรงเรียนเป็นอันดับแรก ก่อนจะสั่งซื้อเพิ่มเติมจากชุมชน โดยมีคณะกรรมการตรวจรับวัตถุดิบ นอกจากนี้ ในการจัดการฐานข้อมูลติดตามเฝ้าระวังภาวะโภชนาการของนักเรียน จะดำเนินการโดยครูอนามัยหรือครูที่ทำหน้าที่ติดตามเฝ้าระวังภาวะโภชนาการซึ่งจะทำหน้าที่บันทึกน้ำหนัก ส่วนสูงของนักเรียนแต่ละคนเพื่อติดตามพัฒนาการด้านร่างกาย การเจริญเติบโตของเด็กนักเรียน และเฝ้า

ระวังภาวะเสี่ยงด้านโภชนาการรายบุคคล ว่ามีภาวะอ้วน เตี้ย ผอม หรือสมส่วนตามวัยหรือไม่ โดยมีการบันทึกเปรียบเทียบภาคเรียน ละสองครั้ง ต้นเทอมและปลายเทอม

- บทเรียนที่ 6 การบูรณาการร่วมกับชุมชน และหน่วยงานต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาภาวะทุพโภชนาการ

โรงเรียนมีเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินงาน 2 ส่วน คือ

1) เครือข่ายความร่วมมือภายในโรงเรียน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูและบุคลากรทางการศึกษา นักเรียน และนักการภารโรง ตลอดจนคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองนักเรียน และปราชญ์ชาวบ้าน 2) เครือข่ายความร่วมมือภายนอกโรงเรียน ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรภาครัฐ องค์กรธุรกิจและองค์กรภาคเอกชน ที่ช่วยสนับสนุนการเกษตรเพื่ออาหารกลางวัน ตลอดจนความมั่นคงทางอาหารของโรงเรียนในทุกระดับ กรณีโรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือ มีการของบประมาณสนับสนุน และสิ่งของจากองค์กรธุรกิจเอกชนที่ต้องการทำ CSR เช่น โรงไฟฟ้า แก่งคอย และบริษัทปูนซีเมนต์ไทย เพื่อขอสนับสนุนทุนอาหารกลางวัน ทุนสำหรับอุปกรณ์การเกษตร ฯลฯ หรือขอพัฒนาพื้นที่เกษตรจากมูลนิธิชีวิตไท ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น ส่วนโรงเรียนวัดกำแพงมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สนับสนุนงบประมาณสำหรับทำอาหารกลางวันให้นักเรียน



▪ การจัดอาหารกลางวันโรงเรียนวัดท่าสี่โพธิ์เหนือและโรงเรียนวัดกำแพง





■ ผลผลิตจากแปลงเกษตรโรงเรียนวัดกำแพงและโรงเรียนวัดท่าสมอ



นางเทพินทร์ พุ่มน้อย ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดกำแพงและ นายสมยศ ทับโพธิ์ อาจารย์ผู้สอนวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้เล่าให้ฟังถึงกระบวนการทำเกษตรอย่างมีส่วนร่วมในโรงเรียนว่า

“การทำเกษตรที่นี่จะมีชาวบ้านมาให้คำปรึกษา และร่วมทำ ตลอด เนื่องจากชาวบ้านหลายคนมีลูกหลานเรียนอยู่ที่โรงเรียน ผลผลิตที่ได้ส่วนหนึ่งจะนำไปเป็นอาหารกลางวัน และส่วนหนึ่งจะให้ เด็กนักเรียนตั้งโต๊ะขายให้ผู้ปกครองที่มารับนักเรียน ซึ่งไม่ว่าจะมี ผลผลิตมากเท่าใดก็ขายหมดทุกครั้ง”

คุณครูสมยศเล่าว่า บางครั้งจะขอความร่วมมือกับคณะกรรมการ โรงเรียนในการช่วยทำแปลงผัก ผู้ปกครองของนักเรียนบางคนได้มี ส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการเตรียมแปลง และเมื่อมีโอกาสซื้อผลผลิต จากลูกหลานของตนเองทำให้มีความสุข บางครั้งคนในชุมชนเมื่อรู้ ถึงแนวทางของโรงเรียนยังได้มีการสนับสนุนพันธุ์พืชและถ่ายทอด ประสบการณ์การปลูกพืชผักให้อีกด้วย

กล่าวโดยรวม จากบทเรียนทั้ง 6 ประการนี้ สามารถพัฒนา เป็นองค์ประกอบของโรงเรียนอาหารเพื่อสุขภาพได้ โดยบทเรียนที่ เกิดขึ้นทำให้เห็นว่าโรงเรียนอาหารเพื่อสุขภาพจะต้องประกอบด้วย วิธีทางดังนี้ 1) การร่วมมือกันระหว่างโรงเรียน บ้าน และชุมชน ในการจัดหาวัตถุดิบที่มีคุณภาพและปลอดภัยให้ได้อย่างหลากหลาย และเพียงพอ 2) ความร่วมมือกันระหว่างโรงเรียน บ้าน และชุมชน ในการปลูกฝัง และฝึกฝนทักษะแก่เด็กนักเรียนในด้านการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ การแปรรูป และการบริโภคอาหารท้องถิ่นได้อย่างหลาก-

หลาย 3) การออกแบบหลักสูตรการศึกษาที่เอื้อต่อการสร้างสรรค์ระบบการจัดการอาหารของโรงเรียน 4) ความใส่ใจของครูในการจัดเตรียมอาหาร ไม่ว่าจะเป็นวิธีการประกอบอาหาร หรือการปรุงอาหารด้วยเครื่องปรุงต่างๆ 5) การจัดสรรงบประมาณและการจัดเตรียมอาหารให้เพียงพอทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ 6) การส่งเสริม-สนับสนุนขององค์กร/หน่วยงานที่มีแนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหารในโรงเรียน/การเสริมสร้างสุขภาวะของเด็กในโรงเรียน 7) การเผยแพร่ บอกต่อแนวคิด ให้ความรู้ สร้างความเข้าใจและความตระหนักเกี่ยวกับการสร้างความมั่นคงทางอาหารในโรงเรียน บ้าน และชุมชน

การพัฒนาระบบความมั่นคงทางอาหารและอาหารปลอดภัยในโรงเรียนนั้นมีความสำคัญอย่างมาก เพราะนอกจากจะส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงทางอาหารแล้ว สถาบันโรงเรียนยังเป็นสถานที่บ่มเพาะและสร้างคน การลงทุนด้านความมั่นคงทางอาหารจึงเป็นการลงทุนในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ไปพร้อมกัน การที่โรงเรียนเล็กๆ ทั้ง 3 แห่งสามารถสร้างการพึ่งตนเองด้านอาหารได้ แม้ไม่ทั้งหมด แต่ก็ทำให้นักเรียนได้รับอาหารปลอดภัยจากการรู้แหล่งที่มาที่ผลิตเองโดยนักเรียนและชุมชน ถือเป็นบทเรียนดีๆ ที่โรงเรียนอื่นสามารถนำไปปรับใช้หรือนำไปต่อยอดได้ การบริหารจัดการโรงเรียนอาหารเพื่อสุขภาวะทั้ง 3 แห่งนี้นอกจากจะทำให้อาหารของโรงเรียนมีคุณภาพแล้ว ยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านอาหารของชาติด้วย เพราะกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ปี 2560

กับกรอบแผนพัฒนาที่ยั่งยืนของชาติ 20 ปี ได้กำหนดวิสัยทัศน์ให้ประเทศไทยผลิตอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย มีความมั่นคงด้านอาหารอย่างยั่งยืน การสร้างความมั่นคงด้านอาหารในระดับครัวเรือน ชุมชน และชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุควิกฤติที่โรคอุบัติใหม่ระบาดขึ้น ยิ่งขับให้โรงเรียนอาหารเพื่อสุขภาวะมีความสำคัญยิ่งขึ้น เพราะเป็นแหล่งบ่มเพาะทักษะการผลิตอาหารปลอดภัยให้นักเรียน ทำให้นักเรียนและชุมชนมีอาหารที่ดีและเพียงพอทั้งในยามปกติและยามเกิดวิกฤติ

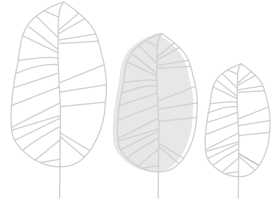
บรรณานุกรม

- กรมอนามัย. (2541). *คู่มือวิชาการสุขาภิบาลอาหารสำหรับเจ้าหน้าที่*. นนทบุรี: องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
- จกกลณี วิทยารุ่งเรืองศรี และคณะ. (2561) โครงการเด็กไทยแก้มใส, ระบบจัดการอาหารและโภชนาการในโรงเรียน. มูลนิธิสร้างเสริมวิถีบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- ธีรพงศ์ อองลลอ. (2528). โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนชนบททาจจะอยู่รอด. *วิทยาจารย์*. (10 พฤศจิกายน 2528)
- ธีรวุฒิ ประทุมมนพรัตน์. (2534). *การบริหารกิจการนักเรียน*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- นภาพรธณ นันทพงษ์. (2543). *คู่มือนิยามศัพท์และคำย่อที่เกี่ยวข้องกับการสุขาภิบาลอาหาร*. นนทบุรี: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์. สำนักศูนย์เรียนรู้สุขภาวะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2560
- อารีพร ทองบอน, (2554). การบริหารจัดการโครงการอาหารกลางวันแบบมีส่วนร่วมนของโรงเรียนบ้านหนองขุนพรม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษารบุรีรัมย์ เขต 4. สารนิพนธ์ มหาวิทยาลัยนอร์ท กรุงเทพ. หลักสูตรปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา
- ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน โรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือ อ.แก่งคอย จ.สระบุรี โรงเรียนวัดท่าสมอ อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท และโรงเรียนวัดกำแพง อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท, ตุลาคม 2563



หนี้สินเกษตรกรกับการรักษาที่ดิน

ชาวนาและเกษตรกรประสบปัญหาด้านหนี้สินมาเป็นระยะเวลานาน เกษตรกรจำนวนหนึ่งมีความจำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อนำมาใช้ทำการเกษตรและเพื่อการดำรงชีวิต ซึ่งหลักประกันที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ส่วนใหญ่มักใช้ที่ดินในการจำนองกับสถาบันการเงินและผู้ให้กู้ต่างๆ เมื่อประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจประกอบกับปัจจัยอื่นๆ เช่น ราคาผลผลิตตกต่ำ การเกิดโรคระบาดในพืช น้ำท่วม ฝนแล้ง ฯลฯ ทำให้เกษตรกรขาดรายได้ที่จะนำไปชำระหนี้เงินกู้ ที่ดินที่ได้จดจำนองไว้ไม่สามารถไถ่ถอนคืนได้ กลายเป็นหนี้เรื้อรัง หรือแม้กระทั่งต้องสูญเสียที่ดิน จากปัญหาข้างต้น ภาครัฐจึงมีกลไกการช่วยเหลือเกษตรกรในหลายรูปแบบ โดยมีพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยการสร้างกระบวนการจัดการหนี้สินด้วยการช่วยซื้อหนี้และปรับโครงสร้างหนี้ให้เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรได้มีโอกาสพัก



ชำระหนี้และฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพ เพื่อสร้างรายได้
นำไปชำระหนี้ตามกำหนด และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทำให้
เกษตรกรพึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
ดำเนินการ มีเกษตรกรที่ชำระหนี้สำเร็จตามสัญญาและขอไถ่ถอน
หลักประกันที่ดินคืนแล้วจำนวนมาก จากข้อมูลรายงานประจำปีของ
กองทุนฟื้นฟูฯ ปี 2561 มีเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุนฯ จำนวน
504,533 ราย กองทุนฯ ช่วยซื้อหนี้และปรับโครงสร้างหนี้ให้เกษตรกร
ไปแล้วทั้งสิ้น 29,131 ราย เป็นเงินกว่า 6,064,201,989.58 บาท
และรักษาที่ดินให้เกษตรกรไว้ได้ 21,000 แปลง คิดเป็นพื้นที่ประมาณ
153,000 ไร่ (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2561)
แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูฯ อีก
จำนวนมากที่ยังไม่สามารถไถ่ถอนหลักประกันที่ดินคืน และมีเกษตรกร
อยู่จำนวนหนึ่งที่ประสบปัญหาด้านการชำระหนี้คืนให้กับกองทุนฯ
ดังนั้นการศึกษาแนวทาง วิธีการ หรือปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อความ
สำเร็จของเกษตรกรในการชำระหนี้กับกองทุนฟื้นฟูฯ และสามารถ

รักษาที่ดินของตนเองไว้ได้ จึงมีความสำคัญ ด้วยเหตุนี้มูลนิธิชีวิตไท (Local Act) ร่วมกับสำนักงานกองทุนฟื้นฟู จึงจัดทำโครงการศึกษา ตัวอย่างความสำเร็จ (Best Practice) ในการแก้ปัญหาหนี้สินและรักษาที่ดินของเกษตรกร โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อพัฒนาแนวทางที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถแก้ปัญหาหนี้สินและรักษาที่ดินไว้ได้อย่างยั่งยืน และนำไปใช้เผยแพร่ขยายผลและพัฒนาการทำงานในพื้นที่อื่นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับบทความนี้จะขอหยิบยกกรณีศึกษาเกษตรกรที่ทำนาเป็นหลัก โดยจะเริ่มจากการให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่มาและบทบาทของกองทุนฟื้นฟู กับการรักษาที่ดินของชาวนาและเกษตรกร จากนั้นจะเป็นการอธิบายกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาความสำเร็จ พร้อมทั้งกรณีศึกษาตัวอย่างความสำเร็จที่น่าสนใจ และส่วนสุดท้ายคือข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาเกษตรกรให้สามารถแก้ปัญหาหนี้สินได้

บทบาทของกองทุนฟื้นฟู กับการแก้หนี้เกษตรกร

จากการต่อสู้และเรียกร้องของเกษตรกรที่ต้องการให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร รวมถึงการแก้ไขปัญหาเกษตรกร ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536-2542 ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2542 ต่อมาในปี 2544

ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) เนื่องจากพระราชบัญญัติเดิมไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากโครงการส่งเสริมของรัฐที่ไม่ประสบความสำเร็จ (กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2561)

สาเหตุในการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เนื่องจากนโยบายพัฒนาด้านการเกษตรที่ผ่านมากำหนดโดยรัฐบาล และไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของปัญหาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นอิสระขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1.ส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร 2.ส่งเสริมสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรของเกษตรกร 3.พัฒนาความรู้ในด้านการเกษตร หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรเกษตรกร และ 4.พัฒนาศักยภาพในการพึ่งตนเอง และเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร (กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2561)

ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร กองทุนฟื้นฟูฯ มีพันธกิจหลัก 2 ด้านคือ การชำระหนี้บางส่วนแทนเกษตรกร และการสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในด้านการชำระหนี้แทนเกษตรกรนั้น จะเริ่มต้นจากการขึ้นทะเบียนหนี้เกษตรกร เกษตรกร

ที่เป็นหนี้ที่จะได้รับการช่วยเหลือต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายระเบียบ และประกาศที่กำหนดไว้ เช่น ต้องเป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกร เป็นหนี้ในระบบอันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพเกษตรกร เป็นต้น เมื่อเกษตรกรขึ้นทะเบียนแล้วจะได้รับสิทธิจัดการหนี้จากกองทุนฟื้นฟูฯ ในกรณีที่เกษตรกรได้รับการชำระหนี้แทนและมีหลักประกัน จะต้องโอนหลักประกันมาเป็นของกองทุนฯ และทำสัญญาเช่าซื้อกับกองทุนฯ เป็นเวลา 5-20 ปี เมื่อเกษตรกรชำระหนี้ครบตามสัญญา และหลักประกันที่ดินอยู่ในความดูแลของกองทุนฯ ไม่น้อยกว่า 5 ปี แล้ว เกษตรกรสามารถขอไถ่ถอนหลักประกันที่ดินคืนได้

ในส่วนของกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเริ่มจากการขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรเป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูฯ หลังจากนั้นให้องค์กรทำแผนการหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อรับการสนับสนุนจากกองทุนฯ เมื่อแผนการฟื้นฟูได้รับการอนุมัติแล้ว องค์กรมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการฟื้นฟูชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกร นอกจากนี้องค์กรที่เป็นสมาชิกของกองทุนฯ ยังสามารถเสนอโครงการฟื้นฟูเพื่อรับการสนับสนุนเป็นเงินกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพหรือเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาองค์กรให้เข้มแข็งได้ด้วย

ข้อมูลจากรายงานประจำปีของกองทุนฟื้นฟูฯ ปี 2561 ระบุว่า กองทุนฟื้นฟูฯ มีสมาชิกองค์กรเกษตรกรทั่วประเทศรวม 53,989 องค์กร มีเกษตรกรสมาชิกทั่วประเทศ 6,697,194 คน มีการขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกร ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546-2561 จำนวน 504,533 ราย หรือจำนวน 645,296 บัญชี (เกษตรกร 1 รายอาจขึ้นทะเบียน

หนี้มากกว่า 1 บัญชี) มูลค่ารวมกว่า 84,500 ล้านบาท รายละเอียด
 ดังตารางที่ 1 และตารางที่ 2

ตารางที่ 1 องค์กรเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ แยกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	จำนวน		สัดส่วน	
	องค์กรเกษตรกร	เกษตรกรสมาชิก	องค์กรเกษตรกร (ร้อยละ)	เกษตรกรสมาชิก (ร้อยละ)
1. ภาคเหนือ	17,453	1,699,901	32.33	25.34
2. ภาคกลาง	8,522	1,145,625	15.78	17.08
3. ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	18,221	2,919,565	33.75	43.53
4. ภาคใต้	9,793	932,103	18.14	13.90
รวม	53,989	6,697,194	100	100

ตารางที่ 2 ข้อมูลการขึ้นทะเบียนหนี้ของเกษตรกร แยกตามแหล่งเงินทุน
 ปี พ.ศ. 2546-2561

แหล่งเงินทุน	ราย	บัญชี	จำนวนเงิน (บาท)
โครงการส่งเสริมของรัฐ	20,097	23,626	1,056,803,750.74
ธ.ก.ส.	284,363	366,476	47,951,649,151.95
ธนาคารพาณิชย์	18,415	20,707	14,598,557,759.80
นิติบุคคลฯ	20,329	23,590	6,029,965,886.54
สหกรณ์การเกษตร	156,854	206,046	14,303,092,697.66
อื่นๆ	4,475	4,851	560,406,106.98
รวม	504,533	645,296	84,500,475,353.67

ที่มา: รายงานประจำปี 2561 สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร หน้า 10 และ 23
 (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2561)

การพิจารณาความสามารถชำระหนี้ ของเกษตรกร

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นทางด้านหนี้สิน การก่อหนี้จะเกิดขึ้นต้องมีบุคคลหลัก 2 ฝ่ายได้แก่ ผู้กู้และผู้ให้กู้ยืม ซึ่งการที่ผู้กู้จะสามารถกู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ได้ โดยปกติแล้วผู้ให้กู้จะต้องมีหลักการพิจารณาในด้านต่างๆ ก่อนที่จะให้กู้ยืมเสมอ เงินที่ผู้ให้กู้ให้ยืมเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าการให้สินเชื่อ (Credit) คำว่าสินเชื่อ หรือ Credit มาจากศัพท์ในภาษาละตินของคำว่า Credere แปลว่าความเชื่อถือหรือความไว้วางใจ (to trust or to believe) (Online Etymology Dictionary, 2020) ว่าฝ่ายที่รับสินเชื่อจะต้องมีการชำระหนี้คืนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยทั่วไปแล้วหลักการให้เครดิต (Basis of Credit) หรือการให้กู้ยืมนั้นเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยง (Risk) อยู่ในตัวเอง เนื่องจากมีความเป็นไปได้ที่ลูกหนี้อาจไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ตกลงกันว่าจะชำระหนี้ ทำให้ผู้ให้เครดิตหรือให้เงินกู้นั้นต้องสูญเสียทั้งในส่วนของเงินต้นและดอกเบี้ยที่จะได้รับ ดังนั้นสถาบันทางการเงินหรือผู้ให้กู้ต่างๆ โดยส่วนใหญ่มีความพยายามที่จะลดความเสี่ยงให้เกิดขึ้นต่ำที่สุด จึงมีการรอบการพิจารณาลูกหนี้ขึ้น หลักปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการพิจารณาให้เครดิตแก่ลูกหนี้นั้นเป็นที่รู้จักกันในวงกว้างว่า หลัก 5Cs ของเครดิต (5Cs of credit) ซึ่งประกอบไปด้วย Character, Capacity, Capital, Collateral และ Condition (วเรศ อุปปาติก, 2541) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

Character คือการวิเคราะห์คุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อ เป็นการวิเคราะห์คุณสมบัติทั่วไป รวมไปถึงจนถึงข้อมูลเกี่ยวกับครอบครัว อายุ สังคม สำหรับครัวเรือนเกษตรกรมักทำงานแบบเป็นครอบครัว ดังนั้น สถานะทางครอบครัวก็จะเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อลักษณะของเกษตรกรรายนั้นๆ ด้วย

Capacity คือการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ สำหรับเกษตรกร รายได้หลักจะมาจากการทำการเกษตร ดังนั้นการวิเคราะห์ถึงอาชีพที่ทำ ผลผลิตทางการเกษตรที่ปลูก ย่อมส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อรายได้ของเกษตรกร

Capital คือ ทุนของธุรกิจ หรือเป็นทุนส่วนบุคคล เป็นการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร สำหรับครัวเรือนเกษตรกร เกษตรกรส่วนใหญ่มักจะมีหนี้สินการเกษตร ดังนั้นการพิจารณาถึงหนี้สินตั้งต้นว่ามีมากน้อยเพียงใด จะเป็นจุดที่สำคัญในการวิเคราะห์ถึงศักยภาพในการชำระหนี้

Collateral คือ หลักประกัน ในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับเครดิต สำหรับครัวเรือนเกษตรกร ที่ดินทำการเกษตรเป็นหลักประกันที่มีมูลค่ามากที่สุด และเป็นสิ่งสำคัญของครัวเรือน เพราะนอกจากเป็นที่อยู่อาศัย ยังเป็นแหล่งที่ใช้ในการหารายได้อีกด้วย

Condition คือ การวิเคราะห์เงื่อนไขและสภาวะการณ์ต่างๆ ไป เช่น ภาวะเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านผลผลิต ปัจจัยทางด้านทรัพยากรการผลิต รวมไปถึงเงื่อนไขทางดอกเบี้ย เงื่อนไขทางตลาด และ

อื่นๆ สำหรับครัวเรือนเกษตรกร บัจจัยเรื่องดินฟ้าอากาศเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อผลผลิต อันจะนำไปสู่ความสามารถชำระหนี้ที่ลดลงหรือเพิ่มขึ้นได้ และสามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงไปถึงสาเหตุของการกู้หนี้ยืมสินได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์ด้านการชำระหนี้ของบุคคล สามารถวิเคราะห์ผ่านกรอบ 5Cs ซึ่งมองผ่านการวิเคราะห์ของผู้ให้กู้ได้ ซึ่งแน่นอนว่าสามารถนำมาปรับใช้กับการวิเคราะห์ตัวอย่างความสำเร็จของการชำระหนี้ของเกษตรกรกับกองทุนฟื้นฟู ได้เป็นอย่างดี เพราะสามารถชี้ให้เห็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องด้านต่างๆ ของเกษตรกรได้โดยตรง จึงเป็นกรอบแนวคิดหลักสำหรับการวิเคราะห์ในบทความนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ต้องการอธิบายการเกิดปัญหาหนี้ และพิจารณาการทำงานของเกษตรกรร่วมกับกองทุนฟื้นฟู จึงเพิ่มเติม C อีก 2 ประการคือ **Causation** ซึ่งหมายถึงสาเหตุของปัญหา และ **Cooperation** ที่อธิบายการทำงานของเกษตรกรร่วมกับกองทุนฟื้นฟู จึงขอเรียกกรอบแนวคิดในบทความครั้งนี้ว่า กรอบ 5Cs+2Cs

เกษตรกรกับการบริหารจัดการหนี้สิน

การคัดเลือกกรณีศึกษาตัวอย่างความสำเร็จ (Best Practice) ของเกษตรกร อยู่ภายใต้กรอบ เกษตรกรที่ได้รับการช่วยเหลือเรื่องการจัดการหนี้จากกองทุนฟื้นฟู สามารถชำระหนี้ และไถ่ถอนที่ดินคืน

จากกองทุนฯ ได้ โดยเกณฑ์การคัดเลือกเป็นการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างองค์กรผู้รับผิดชอบการศึกษา คือ มูลนิธิชีวิตไท (Local Act) และสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

นอกจากนี้ได้พิจารณาคัดเลือกกรณีศึกษาจากบริษัทแหล่งหนี้หรือสถาบันการเงินที่เกษตรกรเป็นหนี้มากที่สุด รวมจำนวนทั้งสิ้น 10 ราย ได้แก่

1. กรณีศึกษาตัวอย่างความสำเร็จการจัดการหนี้ของเกษตรกรที่มีกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

2. กรณีศึกษาตัวอย่างความสำเร็จการจัดการหนี้ของเกษตรกรที่มีกับสถาบันเกษตรกร (สหกรณ์)

3. กรณีศึกษาตัวอย่างความสำเร็จการจัดการหนี้ของเกษตรกรที่มีกับสถาบันการเงินอื่น

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ ที่สามารถไถ่ถอนที่ดินได้ หรือสามารถชำระหนี้สินได้ต่อเนื่องจำนวน 10 คน ใน 4 จังหวัดคือ ชัยนาท สุพรรณบุรี อ่างทอง และเพชรบุรี พบว่าเกษตรกรแต่ละคนจะมีลักษณะการจัดการหนี้สินที่แตกต่างกันออกไป ในบทความนี้จะขอนำเสนอกรณีศึกษาของเกษตรกรที่มีอาชีพหลักเดิมคือการทำนา 7 กรณีดังต่อไปนี้

■ ลุงเคียง สองภักดี เกษตรกรจังหวัดสุพรรณบุรี

ลุงเคียงอายุ 79 ปี ปัจจุบันอาศัยอยู่กับภรรยา ลูกสาว และหลานอีก 3 คน โดยมีผู้หารายได้ 3 คน คือ ลุงเคียง ภรรยา และลูกสาว ในขณะที่หลานทั้ง 3 คนยังไม่มีรายได้ ในช่วงที่ผ่านมา ครอบครัวลุงเคียงจึงมีภาระเรื่องการศึกษาของหลานค่อนข้างมาก

ลุงเคียงทำนาเป็นอาชีพหลัก สมัยก่อนลุงทำงานรับจ้างต่างๆ ทั้งการรับจ้างทั่วไป และการก่อสร้าง แต่ในช่วงหลังที่อายุมากขึ้น การทำงานรับจ้างต่างๆ ก็ลดน้อยลง ทำให้รายได้ขาดหายไป ประกอบกับปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการทำนาราคาเพิ่มสูงขึ้น แต่ราคาขายข้าวกลับไม่คงที่ ลุงเคียงจึงกู้ยืมเงินมาเพื่อลงทุนทำการเกษตรเพิ่มเติม แต่ก็ประสบปัญหาขาดทุน ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้สินได้ ต่อมาเมื่อมีกองทุนฟื้นฟูฯ เข้ามาช่วยเหลือ และมีผู้นำกลุ่มองค์กรเกษตรกรที่เข้มแข็งคอยให้คำแนะนำและสนับสนุนข้อมูลต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้ลุงเคียงสามารถบริหารจัดการหนี้สินของตนได้ดีมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้พบว่าความสำเร็จในการปลดหนี้ของลุงเคียง ปัจจัยสำคัญคือ การปรับลดต้นทุนการผลิตในการทำนา โดยใช้หลักคิดที่ว่าสิ่งใดที่สามารถทำได้เอง ผลิตเองได้ หรือคนในครอบครัวช่วยเหลือกันได้ สิ่งเหล่านั้นจะช่วยทำให้รายได้ของครอบครัวมีมากยิ่งขึ้น

■ ป้าบุญเลื่อน พ่วงพงษ์ เกษตรกรจังหวัดเพชรบุรี

ป้าบุญเลื่อนอายุ 58 ปี เป็นคนอีสานที่มีสามีเป็นคนเพชรบุรี จึงลงหลักปักฐานสร้างครอบครัวอยู่เพชรบุรี ครอบครัวของสามีเป็น

ครอบครัวเกษตรกร มีที่นาเป็นของตัวเอง ครอบครัวป่าบุญเลียนเป็นครอบครัวขยาย มีคน 3 ช่วงอายุอยู่ร่วมกัน คือป่าบุญเลียน สามี ลูกชายคนเล็กที่เริ่มเข้ามาช่วยทำนา และหลานอีก 2 คน

กรณีของป่าบุญเลียนถือได้ว่าเป็นกรณีตัวอย่างที่เกษตรกรต่อสู้ปัญหาหนี้ด้วยใจอย่างแท้จริง ก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟู ป่าบุญเลียนประสบปัญหาการทำนาอย่างมาก ทั้งเรื่องผลผลิตที่ไม่แน่นอน การขาดแคลนน้ำ และราคาข้าวที่ซึ้นลงไม่แน่นอน ตามค่าความชื้น รวมทั้งยังมีหนี้สินค่างของครอบครัวที่คอยเป็นแรงกดดันด้วย ก่อนหน้าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนฯ ป่าบุญเลียนถูกฟ้องจากสถาบันการเงินเพื่อยึดที่ดิน เมื่อได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟูฯ จึงสามารถประกอบอาชีพบนที่ดินเดิมของตนเองได้ หลังจากนั้นป่าบุญเลียนได้สวมหัวใจนักสู้ ช่วยเหลือตนเอง ประหยัดอดออม ประกอบกับได้รับกำลังใจจากครอบครัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประสบความสำเร็จในการชำระหนี้กับกองทุนฟื้นฟูฯ ได้อย่างต่อเนื่อง และจะได้รับการไถ่ถอนที่ดินคืนในปี พ.ศ.2566

■ ป้าประเสริฐ แยมหลวง เกษตรกรจังหวัดชัยนาท

ป้าประเสริฐอายุ 63 ปี เริ่มทำนามาตั้งแต่วัยสาว เมื่อสามีเสียชีวิต ก็ยังทำนาคนเดียวเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ป้าประเสริฐมีลูกสาว 2 คน ปัจจุบันทั้งสองคนทำงานที่กรุงเทพฯ ลูกๆ ขอให้ป้าเลิกทำนา และหางานอย่างอื่นทำแทน เช่น ค้าขาย แต่ป้าประเสริฐไม่ชอบและอยากทำนาต่อไป ป้าประเสริฐเป็นคนขยัน มีความมุ่งมั่นตั้งใจ สามารถ

ทำการเกษตรคนเดียวเพื่อเลี้ยงดูลูกจนจบปริญญาตรี และยังทำงานอาสาสมัครเพื่อชุมชนอีกด้วย

จุดเริ่มต้นของการเป็นหนี้ของป่าประเสริฐคือการเสียชีวิตของสามี และภาระที่ต้องส่งลูกเรียนต่อ เมื่อประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ต่อ และได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟูฯ ป่าประเสริฐมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ในการที่จะไถ่ถอนที่ดินของตนจากกองทุนฯ เพื่อเป็นทรัพย์สินให้แก่บุตรหลาน จึงตั้งใจผ่อนชำระหนี้กับกองทุนฯ อย่างสม่ำเสมอและผ่อนชำระครบในปี 2562 ถือได้ว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นเกิดจากความตั้งใจที่จะทำเพื่อครอบครัวของตนเอง รวมไปถึงความเข้าใจต่อการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูฯ ว่าถ้าหากตนเองไม่ชำระหนี้อย่างต่อเนื่อง เกษตรกรรายอื่นก็จะไม่ได้รับการช่วยเหลือด้วยเช่นกัน

■ ป้าเกตุ โพธิ์ทอง เกษตรกรจังหวัดชัยนาท

ป้าเกตุอายุ 70 ปี ประกอบอาชีพทำนา และปล่อยที่นาให้คนอื่นเช่า มีลูก 3 คน ลูกชายคนโตและคนเล็กมีอาชีพทำนา ลูกสาวคนกลางมีอาชีพเป็นครูโรงเรียนเอกชน ปัจจุบันป้าเกตุอาศัยอยู่กับลูกสาวและหลาน ในด้านเศรษฐกิจ ป้าเกตุสามารถดูแลตนเองได้ และมีเงินเหลือเพื่อช่วยเหลือลูกๆ ด้วย

สำหรับกรณีของป้าเกตุนั้นเป็นหนี้ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากตนเอง แต่เกิดขึ้นจากการช่วยเหลือคนในครอบครัว ป้าเกตุเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ และได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฯ ในปี 2557

สิ่งสำคัญที่กองทุนฟื้นฟูฯ ได้ช่วยป่าเกตุคือ การยืดระยะเวลาการชำระหนี้ให้เป็น 20 ปี ทำให้ยอดเงินที่ส่งต่อปีมีจำนวนไม่สูงมาก รายได้จากการทำนาและให้เช่าที่นาจึงเพียงพอต่อการชำระหนี้เพื่อไถ่ถอนที่ดิน ทั้งนี้ป่าเกตุมีลูกสาวที่มีกรงานมั่นคงและมีรายได้เสริมทำให้รับภาระค่าใช้จ่ายในบ้านได้ ป่าเกตุจึงสามารถนำรายได้จากการทำการเกษตรไปปลดหนี้ได้โดยตรง ป่าเกตุเห็นว่าการชำระหนี้กับกองทุนฯ คือการรับผิดชอบต่อส่วนรวม และเป็นการสร้างวินัยให้แกตนเอง ถ้าหากตนเองไม่ชำระหนี้ให้กองทุนฯ นอกจากจะไม่สามารถไถ่ถอนที่ดินได้แล้ว เกษตรกรรายอื่นๆ ก็จะได้รับ的帮助เหลือเรื่องหนี้สินล่าช้าไปด้วยนั่นเอง

■ คุณฐานิดา ชำนิ เกษตรกรจังหวัดชัยนาท

คุณฐานิดาอายุ 45 ปี อาศัยอยู่กับสามี มีลูกสาว 2 คน ปัจจุบันบุตรสาวทั้งคู่ประกอบอาชีพเป็นพนักงานร้านสะดวกซื้อ สามารถดูแลตนเองได้

คุณฐานิดาเป็นเกษตรกรที่อายุไม่มากและประกอบอาชีพค้าขายร่วมกับการทำเกษตร คุณฐานิดาเริ่มเป็นหนี้เมื่อทำการเกษตรจากยอดกู้ไม่มาก แต่หลักประกันมีมูลค่าสูง ทำให้ธนาคารปล่อยกู้ให้คุณฐานิดาอย่างต่อเนื่อง ปัญหาสำคัญของครอบครัวคุณฐานิดาคือ ร้านค้าที่มีการขายเชื่อ แต่ไม่สามารถเก็บเงินจากลูกค้าได้ ทำให้หมุนเงินไม่ทันและต้องกู้เงินจากธนาคารเรื่อยมา ประกอบกับประสบภัยพิบัติครั้งใหญ่ช่วงน้ำท่วมปี 2554 ทำให้ขาดรายได้ ไม่สามารถ



- พื้นที่ทำการเกษตรของลุงเคียง รongภักดี (บน) และบ้านบุญเลียน พ่วงพงษ์ (ล่าง)





- ป้าประเสริฐ แย้มหลง กับที่นาของครอบครัว
- ฟาร์มสุกร ของลุงแจ่ม คชชาญ



ชำระหนี้ธนาคารได้ ภายหลังจากเข้าร่วมกับกองทุนฟื้นฟูฯ ในปี 2560 ที่ผ่านมา เงื่อนไขการชำระหนี้ขยายไป 20 ปี ทำให้คุณฐานิดา นำรายได้จากอาชีพค้าขายมาผ่อนชำระได้อย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าคุณฐานิดาจะยังไม่หมดหนี้กับกองทุนฯ ในเร็ววันนี้ แต่สิ่งสำคัญที่สามารถบอกถึงอนาคตของความสำเร็จได้ คือการที่คุณฐานิดาประสานกับกองทุนฯ อย่างสม่ำเสมอ และมีการวางแผนการทำการเกษตรซึ่งอาจสามารถยื่นโครงการกับกองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อขอรับการสนับสนุนได้ในอนาคต

■ ลุงแจ่ม คชชาญ เกษตรกรจังหวัดอ่างทอง

ลุงแจ่มอายุ 68 ปี เป็นเกษตรกรที่เดิมทำนาและค้าขาย แต่ภายหลังผันตัวเองมาเลี้ยงสุกรและรับจ้างเพาะพันธุ์สุกร ลุงแจ่มมีบุตร 2 คน และหลาน 5 คน ลุงแจ่มมีบุคลิกเป็นคนพูดเก่ง มีความมุ่งมั่น สู้ชีวิต นอกจากนี้คุณลุงยังเป็นคนที่ได้รับความเคารพนับถือจากกลุ่มที่ทำการเกษตรและคนในหมู่บ้านอีกด้วย

เดิมลุงแจ่มทำนา แต่ผลผลิตก็บราราคาข้าวไม่เป็นไปตามคาดหวัง ประกอบกับอาชีพค้าขายประสบภัยเศรษฐกิจเลยต้องหยุดชะงัก ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ เมื่อได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟูฯ ลุงแจ่มยึดหลักการประหยัดอดออม ขยันทำงานเพื่อผ่อนชำระหนี้ และมองหาแนวทางการทำการเกษตรอื่นเพิ่มเติม จนได้มาทำฟาร์มสุกรและได้รับผลตอบแทนที่ค่อนข้างดี ปัจจัยหลักที่ทำให้ลุงแจ่มสามารถชำระหนี้กองทุนฯ ได้ คือความจริงใจที่มีต่อกองทุนฯ

และตนเอง ยิ่งไปกว่านั้นลุงแจ่มยังคงมองหาทุนจากแหล่งอื่นมา สนับสนุนต่อยอดการทำเกษตรของตนอย่างต่อเนื่อง จึงกลายเป็น ต้นแบบสำคัญให้กับเกษตรกรรายอื่นๆ ในชุมชนได้เป็นอย่างดี

■ ลุงสมาน ฤกษ์ดี เกษตรกรจังหวัดอ่างทอง

ลุงสมานอายุ 69 ปี เริ่มเป็นเกษตรกรทำนาตั้งแต่ปี 2525 แต่ภายหลังได้เปลี่ยนเป็นการปลูกพืชสวน ลุงสมานอาศัยอยู่กับ ครอบครัว 4 คน ได้แก่ ลุงสมาน ภรรยา และลูกชาย 2 คน ลุงสมาน เป็นคนใจดี ใฝ่เรียนรู้ไม่หยุดนิ่ง ชอบพัฒนาความรู้ทั้งด้านการเกษตร อยู่เสมอ เช่น ไปศึกษาดูงานกับอาจารย์ยักษ์ (วิวัฒน์ ศัลยกำธร) และปฐมอโศก รวมถึงการคิดริเริ่มหาหนทางในการเพิ่มรายได้ให้ ตนเอง มีความกล้าที่จะลงทุน และนำความรู้ที่มีมาต่อยอดโดยใช้ ความรู้ของลูกชายมาช่วยในการทำเกษตรของตนเอง เช่น ลงขาย พันธุ์ไม้ในเฟซบุ๊ก เป็นต้น

เนื่องจากลุงสมานเป็นเกษตรกรที่มีวิสัยทัศน์ไกล จึงมองว่า การจัดการปัญหาหนี้สิน คือการลดภาระของตนเอง ลุงสมานมีภาระ หนี้ที่ต้องชำระ ซึ่งเกิดจากการทำสวนที่ได้ผลผลิตไม่เป็นไปตามความ คาดหวัง รวมถึงการลงทุนซื้อรถบรรทุกและวัวแต่เจอปัญหาการโดน โกง หลังจากที่ได้ทราบว่ามียกกองทุนฟื้นฟู จึงเข้าร่วมเป็นสมาชิก และ เมื่อได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฯ ลุงสมานใช้เวลาเพียง 6-7 ปี เก็บออมเงินที่ได้จากการปลูกพืชผสมผสาน รวมกับเงินช่วยเหลือ จากครอบครัว นำมาปลดหนี้และไถ่ที่ดินของตนคืนมา อาจกล่าวได้



- การพัฒนาความรู้ด้านการเกษตร หาดนทางใหม่ในการเพิ่มรายได้ เช่น การเพาะพันธุ์กล้าไม้อย่างต้นฝรั่ง ที่ให้ผลตอบแทนสูง เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ลุงสมานสามารถปลดหนี้และไถ่ถอนที่ดินคืนมาได้



ว่าความสำเร็จของลุงสมานเกิดขึ้นได้จาก 2 ปัจจัยสำคัญ ปัจจัยแรกคือการปรับตัวจากการทำนาเป็นการปลูกพืชผสมผสาน ศึกษาหาความรู้เพื่อมองหาพืชพันธุ์ใหม่ๆ ที่สามารถทำกำไรได้ และปัจจัยที่สองคือครอบครัว และบุตรหลานที่มีส่วนช่วยให้สามารถปลดหนี้กับกองทุนฯ ได้

เงื่อนไขความสำเร็จ ในการจัดการหนี้ของเกษตรกร

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรจำนวนทั้งสิ้น 10 ราย ในพื้นที่ภาคกลางที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และประสบความสำเร็จในการชำระหนี้กับกองทุนฯ นำมาสู่ผลของการศึกษาความสำเร็จที่เกิดขึ้น โดยที่ปัจจัยเงื่อนไขของความสำเร็จในการชำระหนี้ และรักษาที่ดินของเกษตรกร สามารถอธิบายได้ผ่านกรอบ 5Cs+2Cs ดังต่อไปนี้

■ ลักษณะส่วนบุคคลและลักษณะของครอบครัว (Character)

ปัจจัยส่วนบุคคล เช่น ความซื่อสัตย์ ความจริงใจ ความเห็นอกเห็นใจ และมีใจสู้ ฯลฯ และปัจจัยด้านครอบครัว เช่น บุตรหลานมีส่วนสำคัญต่อความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร เกษตรกรที่ประสบความสำเร็จในการชำระหนี้กับกองทุนฟื้นฟูฯ ล้วนมีคุณลักษณะ

ส่วนบุคคลที่เข้มแข็ง ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้เป็นส่วนช่วยผลักดันให้เกษตรกรหารายได้เพิ่มสำหรับครอบครัว ในรายที่มีบุตรหลาน การชำระหนี้มักมีเป้าประสงค์หลักเพื่อนำที่ดินมาเก็บไว้ให้ลูกหลาน จาก การสังเกตพบว่า ปัจจัยทางครอบครัวมีส่วนสำคัญในการแบกรับความ เสี่ยงจากภาระหนี้ ครอบครัวเกษตรกรที่มีบุตรหลานทำงานประจำ หรือมีบุตรหลานที่มีการศึกษาสูง มักจะได้รับเงินจากบุตรหลานมา ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต รวมถึงช่วยเหลือด้านการชำระ หนี้อีกด้วย

■ ศักยภาพในการหารายได้ (Capacity)

เกษตรกรโดยส่วนมากจะมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับปัจจัย ภายนอกค่อนข้างมาก เช่น ราคาของผลผลิต การระบาดของศัตรูพืช และโรคพืชต่างๆ รวมถึงทรัพยากรน้ำที่มี ดังนั้นการประหยัดต้นทุน การผลิตจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการแรกที่ทำให้เกษตรกรยังคงมีกำไร จากการเกษตรได้ หรือทำให้มีกำไรเหลือมากยิ่งขึ้น การทำการเกษตร เองเดี่ยวอาจไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เกษตรกร ควรต้องมีแหล่งรายได้เสริมเพื่อแบกรับความเสี่ยงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น การหาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับการเพาะปลูกพืชชนิดอื่นๆ นอกเหนือ จากพืชที่ตนเองเคยเพาะปลูกมา จะมีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต ในด้านการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร

■ กู้ยืมเงินของครอบครัว (Capital)

เกษตรกรที่มีเงินทุนตั้งต้นสูง มักจะมีโอกาสหารายได้เพิ่มมากกว่าเกษตรกรที่มีเงินทุนตั้งต้นต่ำ เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีเงินทุนตั้งต้นมากนักในการจะลงทุนทำการเกษตรเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ตนเองทำอยู่ การมีทุนจำกัดทำให้เกษตรกรไม่กล้าเสี่ยงที่จะทดลองหรือลงทุนในสิ่งใหม่ เช่น การปลูกพืชพันธุ์อื่น หรือการลงทุนทำอย่างอื่น เพราะกลัวผลที่ได้จะไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ดังนั้นจึงมักเลือกการผลิตแบบเดิมที่พอมีความรู้อยู่บ้างแล้ว ประกอบกับเมื่อเผชิญกับความเสี่ยงในด้านต่างๆ เช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือวิกฤติเศรษฐกิจ เกษตรกรก็จะได้รับผลกระทบโดยตรง เนื่องจากไม่มีช่องทางที่จะนำทุนมาใช้เพื่อลดผลกระทบได้ ดังนั้นการมีเงินทุนตั้งต้นช่วยเหลือจะสามารถทำให้เกษตรกรบรรลุเป้าหมายในการชำระหนี้ได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากจะเป็นการเพิ่มสภาพคล่องให้เกษตรกร และเป็นเงื่อนไขที่ช่วยรองรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น แต่ต้องพิจารณาการให้กู้ยืมอย่างเหมาะสมควบคู่กันไป

■ การมีที่ดินเป็นของตนเอง (Collateral)

เกษตรกรที่มีที่ดินจะสามารถสร้างประโยชน์จากที่ดินของตนเองได้ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง หากเกษตรกรสามารถทำการเกษตรบนพื้นที่ตนเองได้ก็จะได้รับผลผลิตทางการเกษตรเป็นผลตอบแทน แต่ถ้าเกษตรกรไม่ได้ทำการเกษตรเองก็ยังสามารถให้เช่าที่ดินเพื่อรับค่าตอบแทนเป็นค่าเช่าได้ ถือเป็นอีกช่องทางในการหารายได้เพิ่ม



■ รายได้จากการทำการเกษตรเชิงเดี่ยวอาจไม่เพียงพอต่อรายจ่ายในครัวเรือน รวมถึงการชำระหนี้ของเกษตรกร การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต เช่น การทำไร่นาสวนผสม การเลี้ยงสัตว์ หรือการปลูกพืชชนิดอื่นๆ นอกเหนือจากพืชที่ตนเองเคยปลูกมา จึงมีความสำคัญมากในการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร

ดังนั้นการบริหารจัดการที่ดินถือเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างมูลค่าและรายรับให้แก่ครัวเรือนเกษตรกร เช่น การบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองให้สามารถปลูกพืชผลทางการเกษตรอย่างหลากหลาย และใช้เนื้อที่ให้เต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้การบริหารที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ เป็นส่วนหนึ่งที่จะสามารถช่วยรองรับความเสี่ยงในการทำการเกษตรของเกษตรกร

■ เงื่อนไขในการชำระหนี้ของแหล่งเงินทุน (Condition)

อีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากยิ่งขึ้นคือสภาพคล่องทางการเงิน เงื่อนไขในการชำระหนี้ที่เหมาะสมจะมีส่วนช่วยให้เกษตรกรมีสภาพคล่องทางการเงินดีขึ้น เช่น การยืดระยะเวลาชำระหนี้ การชำระหนี้เป็นรายปี หรือในช่วงเวลาที่เกษตรกรมีรายได้จากการขายผลผลิตจริง เนื่องจากเกษตรกรเป็นอาชีพที่มีรายรับตามช่วงฤดูกาลผลิต การผ่อนชำระแบบรายเดือนจึงไม่เหมาะสมกับครัวเรือนเกษตรกร

■ สาเหตุแห่งปัญหาหนี้ (Causation)

สาเหตุหลักที่ส่งผลโดยตรงต่อความสามารถในการหารายได้ของเกษตรกร ทำให้การชำระหนี้ของเกษตรกรหยุดชะงัก หรือไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด เกิดขึ้นจากการที่ปริมาณและราคาผลผลิตของเกษตรกรไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ดังนั้น การคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าถึงผลกระทบด้านผลผลิตและราคาจึงมีความสำคัญ

อย่างมากต่อรายได้ที่มั่นคงของเกษตรกร และจะเป็นตัวช่วยในการแบกรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น หากเกษตรกรมีศักยภาพในการคาดการณ์ราคาและปริมาณผลผลิตได้ ก็จะสามารถวางแผนการผลิตไม่ให้ขาดทุนได้นั่นเอง นอกจากนี้การจัดความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมบางอย่างของเกษตรกรต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง เช่น การกู้ยืมเงินแทนบุคคลในครอบครัว หรือการขายสินค้าแบบขายเชื่อ โดยไม่ได้มีสัญญาระหว่างกัน เพราะหากคำมั่นสัญญาไม่เป็นไปตามที่คาดหมาย ย่อมเกิดผลกระทบเป็นปัญหาหนี้สินตามมา

- การทำงานร่วมกับระหว่างเกษตรกร
องค์กรเกษตรกร และกองทุนฟื้นฟู
(Cooperation)

กองทุนฟื้นฟู ถือเป็นกลไกที่สำคัญในการช่วยแบกรับความเสี่ยงแทนเกษตรกร ผู้นำกลุ่มองค์กรเกษตรกรมีความสำคัญอย่างมากในกองทุนฟื้นฟู เนื่องจากกองทุนฯ ทำงานประสานงานผ่านผู้นำกลุ่มองค์กรเกษตรกร ผู้นำกลุ่มจึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนระหว่างเกษตรกรกับกองทุนฯ และมีความสำคัญในเรื่องของการสื่อสารและการติดตามหนี้ให้เกษตรกร กลุ่มที่ผู้นำองค์กรมีความเข้มแข็ง การสื่อสารเรื่องราวและบอกกล่าวเรื่องต่างๆ ให้เกษตรกรมักจะดำเนินไปได้ด้วยดี อย่างไรก็ตาม การแข่งขันกันระหว่างผู้นำกลุ่มองค์กรในการดึงตัวเกษตรกรเพื่อมาเข้าร่วมกลุ่มของตน อาจมีการสื่อสารที่ไม่เป็นจริงได้ด้วยเช่นกัน

อนาคตของการศึกษาเรื่องการแก้หนี้เกษตรกร

การศึกษาค้างครั้งนี้เป็นการสะท้อนภาพความสำเร็จจากกลุ่มเกษตรกรที่สามารถชำระหนี้กับกองทุนฟื้นฟู และสามารถรักษาที่ดินผืนสุดท้ายของตนเองไว้ได้ สามารถเป็นแนวทางให้เกษตรกรรายอื่นปฏิบัติตามได้ ทั้งแนวคิด มุมมองการใช้ชีวิต และแนวปฏิบัติ อย่างไรก็ตามการศึกษาค้างครั้งนี้ยังไม่ได้สะท้อนให้เห็นปัญหาของเกษตรกรรายที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งอาจมีความสำคัญและช่วยปิดช่องว่างของการศึกษาค้างนี้ ดังนั้นจึงน่าจะมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นของสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้กับกองทุนฟื้นฟู เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนต่อการแก้หนี้เกษตรกรต่อไป

บรรณานุกรม

- กวิน มุสิกกา, สุชนนี เมธิโยธิน, และบรรพต วิรุณราช. (2562). แนวทางการบริหารหนี้สินเกษตรกรไทย. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*, 7 (1), 111-125.
- กาจัน กอรี, อภิชาติ ไตรแสง, เฉลิมชัย ปัญญาดี, สมคิด แก้วทิพย์ และเมธี พยอมยงค์. (2563). รูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเกษตรกรเพื่อนำไปสู่การลดภาวะหนี้สินของครัวเรือนเกษตรกร กรณีศึกษา บ้านจู้ด ตำบลลำปางหลวง อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง. *วารสาร มจร วิชาการล้านนา*, 9(1), 55-66.
- จุฬารัตน์ ยะปะนัน. (ม.ป.ป). กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ทางเลือกใหม่สำหรับการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรไทย. สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2563, จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/12know/K7_jun_2_1.pdf
- ชนาธิป ลีนิน. (2563). รู้จักแนวปฏิบัติที่ดี: Best Practice. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2563, จาก <http://ks.rmutsv.ac.th/th/bestpractice>
- นรินทร์ ทรงนิพิฐกุล. (2563). ผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่ทำการปกครองอำเภอเทพสถิต จังหวัด ชัยภูมิ. สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน พ.ศ. 2563, จาก <https://multi.dopa.go.th/inspector/news/cate1/view846>
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2558) รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษามาระหนี้สินเกษตรกรและแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์”. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
- ปัทมาภีวีน วรรณรงค์นุรักษ์. (2558). ปัจจัยที่ส่งผลต่อหนี้สินของเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย ข้าว และมันสำปะหลัง: กรณีศึกษาเกษตรกรในเขตพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี และเพชรบุรี. (การค้นคว้าอิสระวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการเงิน). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ และคณะ. (2562). การสังเคราะห์ความรู้ในการแก้ไข

ปัญหาหนี้สินเกษตรกรในระดับพื้นที่สู่ข้อเสนอทางนโยบาย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น
พรรณทิวา กว่างเงิน และ บุศรา ลิ้มนิรันดร์กุล. (2560). ความรู้ความเข้าใจและการปฏิบัติของเกษตรกรในการผลิตข้าวหอมมะลิที่มีการปฏิบัติทางการเกษตรดีที่เหมาะสม จังหวัดมหาสารคาม. สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน พ.ศ. 2563, จาก <https://ag2.kku.ac.th/kaj/PDF.cfm?filename=0096%20Ags17.pdf&id=2705&keeptrack=5>

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. (2563). คราวเรือนเกษตร เมื่อไรจะได้รับการเยียวยา? ผ่านรสมุราคาศีผลตกต่ำ ภัยแล้ง และโควิด-19. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2563, จาก <https://tdri.or.th/2020/04/cash-handouts-for-farmers/>

วรัญญา ไชยทาทินทร์, และธัญทิพย์ คฤห์โยธิน. (2562). หนี้สินในระบบของครัวเรือนเกษตรกรจังหวัดพะเยา. *วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต*, 7(3), 283-294.

วิโรจน์ ไชยภักดี. (2562). แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการบริหารงานโรงเรียนท่านผู้หญิงจันทิมาที่พึ่งบารมีในโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชนในถิ่นทุรกันดารตามพระราชดำริของสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร). สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน พ.ศ. 2563, จาก <http://ithesis-ir.su.ac.th/dspace/bitstream/123456789/2387/1/56252932.pdf>

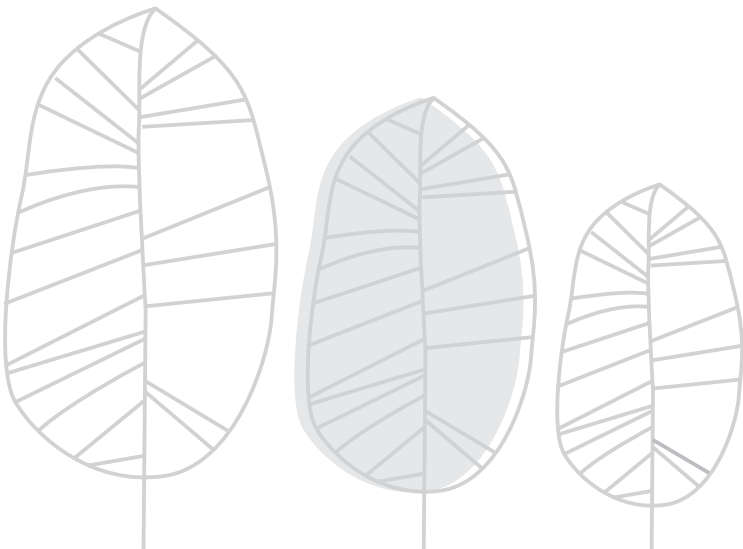
วเรศ อุปปาติก. (2541). *เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สนิรัช แก้วมี, และประพิณวดี ศิริศุภลักษณ์. (2550). ปัจจัยที่มีผลต่อภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 14(1), 17-29.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2550). การพิจารณาศึกษาและติดตามผลการใช้งบประมาณของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2563, จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla/d062050-01.pdf

สมชัย จิตสุชน และคณะ. (2551). การศึกษาหนี้สินและพฤติกรรมการออม

- (ระยะที่หนึ่ง) ภายใต้โครงการพัฒนาเครื่องมือนโยบายเศรษฐกิจมหภาค กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. อ้างถึงใน สุริยะ หาญพิชัย. (2563). หนี้สินครัวเรือนเกษตรกรไทย: สถานภาพความรู้ปัจจุบัน และข้อสังเกตบางประการ. *Journal of Modern Learning Development*, 5(2), 191-213.
- สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. ประวัติ. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2563, จาก <https://frdfund.org/th/ประวัติ/>
- สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. (2562). รายงานประจำปี 2561 สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2563, จาก <https://frdfund.org/th/wp-content/uploads/2020/09/Annual-frdfund-2018.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2563). พระราชบัญญัติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2563, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A196/%A196-20-9999-update.htm>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2563). การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ. สืบค้นเมื่อ 24 กันยายน พ.ศ. 2563, จาก <https://www.opdc.go.th/content/Nzc>
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. ส่วนสารสนเทศเศรษฐกิจการเกษตร และส่วนวิจัยเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและสถาบันเกษตรกร. (2562ก). การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายได้ รายจ่าย การออม หนี้สิน ปัจจัยที่กำหนดการตัดสินใจก่อนหนี้และความต้องการกู้ยืมของครัวเรือนเกษตรกร. สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2563, จาก <http://www.oae.go.th/view/1/ภาวะการเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตร/31803/TH-TH>
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. ส่วนสารสนเทศเศรษฐกิจการเกษตร และส่วนวิจัยเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและสถาบันเกษตรกร. (2562ข). ภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร ปีเพาะปลูก 2556/57. สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2563, จาก <http://www.oae.go.th/view/1/ภาวะการณ์เศรษฐกิจสังคม ครัวเรือนและแรงงานเกษตร/31802/TH-TH>





นโยบายและกลไก
การแก้ไขปัญหา
หนี้สินเกษตรกร



สินเชื่อและบริการทางการเงิน
ที่ เหมาะ สม ต่อ การ
แ ก้ ห นี้ เ ก ช ติ ร ก ร

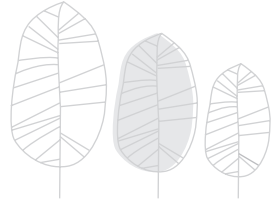
ผศ.ดร.ชฎานี ชวะโนทย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทนำ

การศึกษาพฤติกรรมทางการเงินของเกษตรกรทำให้เห็นว่า จากการที่รายรับในภาคเกษตรนั้นเป็นฤดูกาล เช่น เกษตรกรผู้ปลูกข้าวจะมีเงินเข้ามาเพียงปีละ 1-2 ครั้ง และยังขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ขณะที่รายจ่ายของครัวเรือนมีเป็นประจำทุกเดือน ทำให้เกษตรกรจำเป็นต้องมีวิธีในการบริหารจัดการกระแสเงินสดเข้าออกของครัวเรือนที่ยากกว่าแรงงานที่มีรายได้ประจำทั่วไป การแก้หนี้ของเกษตรกรจะดูแต่เรื่องสินเชื่อและหนี้สินที่คั่งค้างอยู่ไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงรายได้จากแหล่งต่างๆ รายจ่ายทั้งการทำเกษตรและรายจ่ายครัวเรือน รวมไปถึงการลงทุน และนโยบายภาครัฐที่เชื่อมโยงกัน

เกษตรกรส่วนหนึ่งเลือกที่จะมีรายได้จากหลายช่องทาง (Income diversification) ซึ่งอาจมาจากการปลูกพืชที่มีรอบการผลิตที่สั้นลง เช่น ผักอินทรีย์ พืชอื่นๆ รอบคันทนา หรือเลี้ยงปลา เพื่อให้มีรายรับเข้ามาจำนวนบ่อยครั้งมากขึ้น บางส่วนใช้วิธีทำงานนอก



ภาคเกษตร อาจจะได้รับจ้างหรือค้าขายเพื่อให้มีรายได้เข้ามาได้มากขึ้น บางส่วนต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากลูกหลานที่ไปทำงานในเมืองหรือที่ มีงานประจำ รวมถึงเงินช่วยเหลือจากภาครัฐ โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกร ที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ซึ่งในปี 2563 มีสถานการณ์ไวรัสโควิด -19 แพร่ระบาด แม้ว่าประเทศไทยสถานการณ์จะไม่รุนแรงมากนัก แต่การควบคุมการแพร่ระบาดด้วยการงดกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อระหว่างคนในช่วงปลายเดือนมีนาคมถึง เดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา รวมไปถึงการปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ ก็มีผลทำให้งานนอกภาคเกษตรทั้งงานในโรงงานอุตสาหกรรมบางส่วน และงานบริการภาคการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบอย่างมาก จากการสำรวจผลกระทบโควิดต่อเกษตรกรรายย่อยในชุมชนเกษตรกรรม¹ พบว่า เงินส่งกลับบ้านจากสมาชิกในครัวเรือนลดลงร้อยละ

¹ สํารวจโดยหน่วยปฏิบัติการวิจัยขานาร่วมสมัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน มูลนิธิชีววิถี สถาบันชุมชนท้องถิ่น พัฒนา กลุ่มจับตาด้านปัญหาที่ดิน และเครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน เก็บข้อมูล ระหว่างวันที่ 17-26 พฤษภาคม 2563 โดยใช้แบบสำรวจจำนวน 1,002 ชุด จำนวน 15 จังหวัด 5 ภูมิภาค

47.9 ของจำนวนครัวเรือนที่ตอบแบบสอบถาม จำนวนเงินที่สมาชิกครัวเรือนส่งกลับบ้านในช่วงปกติเฉลี่ยเดือนละ 5,309 บาท ในช่วงวิกฤติโควิด-19 ลดลงเหลือเฉลี่ยเดือนละ 2,541 บาท หรือลดลงจากร้อยละ 52.1 ของรายได้ช่วงก่อนเกิดโควิด-19

จะเห็นว่า ช่องทางการมีกระแสเงินไหลเข้ารายเดือนจากการทำงานนอกภาคเกษตร และเงินช่วยเหลือจากลูกหลานก็มีความเปราะบางในกรณีเกิดวิกฤติที่กระทบภาคอุตสาหกรรมและบริการเช่นกัน จากงานศึกษาของ Chantararat et al. (2020a) พบว่า ร้อยละ 76 ของครัวเรือนเกษตรไทยพึ่งพิงรายได้จากนอกภาคเกษตร โดยในกลุ่มนี้มีครัวเรือนถึงร้อยละ 62 ที่พึ่งพิงรายได้จากการรับจ้างทั่วไปนอกภาคเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งครัวเรือนที่เข้าไม่ถึงชลประทาน และครัวเรือนที่ขาดทุนจากการทำเกษตร และอีกร้อยละ 38 พึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากญาติที่ทำงานต่างจังหวัด ส่งผลให้ครัวเรือนที่พึ่งพิงรายได้จากนอกภาคเกษตรประสบปัญหาการจัดการสภาพคล่อง และ ความไม่สอดคล้องของรายรับรายจ่ายในภาคเกษตรที่มีลักษณะเป็นฤดูกาลดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

จากการที่รายได้ของครัวเรือนเกษตรลดลง ส่งผลผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือน Chantararat et al. (2020a) ประเมินว่า รายได้ที่ลดลงจากวิกฤติโควิดครั้งนี้ ส่งผลทำให้ครัวเรือนเกือบร้อยละ 60 เริ่มมีปัญหาในการชำระหนี้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการชำระหนี้สินเพื่อการเกษตรกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และครัวเรือนอีกราวร้อยละ 20 มีปัญหาในการชำระค่าน้ำประปาหรือค่าน้ำบาดาล ทั้งกับธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ กองทุน

หมู่บ้าน และสถาบันนอกระบบต่างๆ โดยรวม Chantararat et al. (2020a) วิเคราะห์ว่า วิกฤติครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อครัวเรือนเกษตรกร รายเล็กมากกว่ารายใหญ่ เนื่องจากเกษตรกรรายเล็กพึ่งพิงรายได้ จากนอกภาคเกษตรเป็นหลัก และจะกระทบหนักกับครัวเรือนที่มี รายได้น้อย มีภาระหนี้สินต่อทรัพย์สินมาก อยู่นอกเขตชลประทาน ซึ่งไม่สามารถทำเกษตรได้ตลอดทั้งปี ทั้งยังมีภัยแล้งในช่วงปีที่ผ่านมา หากไม่มีการช่วยเหลือเยียวยาอย่างทันเวลา ก็ส่งผลกระทบต่อ การแก้ปัญหาหนี้สินและความเป็นอยู่ของครัวเรือนในระยะยาว

นอกจากนี้ การศึกษาในแขนงเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมทำให้ ได้ข้อสรุปว่า เราสามารถสร้างเครื่องมือทางการเงิน หรือกระบวนการ บางอย่างที่จะช่วยให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบางส่วนได้บ้าง หรือมีการตัดสินใจที่ดีขึ้น เช่น ไม่ใช่เกษตรกรไม่สามารถออมเงิน ได้เลย จากการสัมภาษณ์พบว่าหลายครัวเรือนสามารถสะสมเงิน บางส่วนไว้สำหรับใส่ของทำบุญในงานประเพณีต่างๆ หรือสามารถใช้คืนหนี้ก้อนที่มียอดชำระไม่สูงมากแต่มีกำหนดชำระทุกเดือนได้ ดังนั้น หากเงื่อนไขการจ่ายเงินกู้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับลักษณะ รายได้ เช่น คืนตามรอบเก็บเกี่ยวผลผลิต หรือมีสัดส่วนที่เหมาะสม สอดคล้องกับรายได้ เช่น หากต้องทยอยชำระคืนทุกเดือน ยอดชำระ ต่อเดือนไม่ควรสูงมากจนเกินความสามารถในการหารายได้ ก็จะช่วย ให้การผ่อนชำระหนี้เป็นไปด้วยดีมากขึ้น แนวทางในการปรับเปลี่ยน พฤติกรรม หรือปัจจัยที่มีผลต่อจิตวิทยาในการตัดสินใจทางการเงินนี้ มีบทบาทตั้งแต่วิธีการให้ข้อมูลผลิตภัณฑ์ทางการเงิน วิธีการให้ ความรู้ทางการเงิน พฤติกรรมการออม พฤติกรรมการใช้จ่ายและ

กู้ยืม ซึ่งรวมไปถึงนโยบายให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐก็มีผลต่อพฤติกรรม การตัดสินใจของเกษตรกรเช่นกัน

สำหรับบทความนี้จะนำเสนอในสองส่วนหลัก คือ ส่วนทบทวนโครงการของรัฐที่เกี่ยวกับสินเชื่อของเกษตรกร โดยเลือกสองโครงการใหญ่ที่มีผลต่อพฤติกรรมของครัวเรือนเกษตรกร คือ โครงการกองทุนหมู่บ้าน และโครงการพักชำระหนี้ และส่วนข้อเสนอสำหรับผลิตภัณฑ์ทางการเงินและสินเชื่อที่เหมาะสมเพื่อช่วยแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

บททวนโครงการของรัฐ ด้านสินเชื่อเพื่อเกษตรกร

โครงการภาครัฐที่ทำให้เกิดการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมอย่างแพร่หลายที่สุด และยังคงมีบทบาทมาจนถึงปัจจุบัน คือ โครงการกองทุนหมู่บ้าน ผลการศึกษาของ Kaboski and Townsend (2012) พบว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านมีผลทำให้อัตราการกู้ยืมของครัวเรือนเพิ่มขึ้น แต่การกู้ยืมที่เพิ่มขึ้นนั้นกลับเป็นการกู้ยืมเพื่อนำไปใช้เพื่อการบริโภค โดยการบริโภคที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และยานพาหนะ แม้การเพิ่มขึ้นของการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยจะพอมืออยู่บ้างแต่ไม่มากนัก ในขณะที่ความคาดหวังของโครงการกองทุนหมู่บ้านคือ การลงทุนด้านธุรกิจที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งงานศึกษาข้างต้น *ไม่* พบว่า จำนวนของธุรกิจเกิดใหม่ จำนวนเงินที่ลงทุนทำธุรกิจ (ทั้ง

จากธุรกิจค้าขาย และการเกษตร) จำนวนเงินในการซื้อปัจจัยการผลิต ในการเกษตร และความน่าจะเป็นในการเป็นผู้ประกอบการ เพิ่มขึ้น อย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างไร ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการที่ขนาดของ สินเชื่อค่อนข้างต่ำ (ส่วนใหญ่มียอดสินเชื่อไม่เกิน 50,000 บาท) ไม่เพียงพอต่อการลงทุนประกอบกิจการใหม่ที่ทำให้เกิดกำไรต่อเนื่อง ในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาด้าน Microfinance ในหลาย ประเทศที่พบว่า สินเชื่อขนาดเล็กไม่ส่งผลต่อการประกอบธุรกิจโดย เฉพาะเป้าหมายกำไรที่เพิ่มขึ้น หรือทำให้รายได้ครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น ได้อย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ยังพบว่า กองทุนหมู่บ้านส่งผลต่อ พฤติกรรมในการกู้ยืมเงินและใช้คืนหนี้สินของครัวเรือนในระยะยาว อีกด้วย โดยการประเมินในระยะเวลา 6 ปี หลังจากมีกองทุนฯ พบ การผัดนัดชำระหนี้ของครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาว แต่การผัดนัด ชำระหนี้ในระยะสั้นกลับไม่เพิ่มขึ้น ซึ่งเราจะเห็นพฤติกรรมเหล่านี้ ในปัจจุบัน ที่ชาวบ้านพยายามชำระคืนหนี้กองทุนหมู่บ้านให้ได้ทุกปี เพื่อที่จะหมุนเงินกู้กองทุนหมู่บ้านออกมาใหม่ หลายคนสามารถใช้คืน ด้วยเงินจากรายได้หรือการเก็บออม (ทั้งที่หากเก็บเงินออมส่วนนี้ไว้ ได้เอง ก็ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 6 ให้กับกองทุนหมู่บ้านในทุกๆ ปี แต่ก็ต้องสละสิทธิ์ที่จะได้สินเชื่อส่วนนี้มาหมุน) แต่หลายคนใช้วิธี ไปกู้ยืมจากญาติหรือจากที่อื่นมาใช้คืนหนี้กองทุนหมู่บ้านก่อน แล้ว ก็กู้ออกมาใหม่ในจำนวนเดิมเพื่อไปใช้คืนที่เพิ่งกู้ยืมมา นั่นแสดง ว่าสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านกรณีหมุนหนี้ไปมานี้ แทบไม่ได้สร้าง ประโยชน์ใดให้แก่เกษตรกร

งานศึกษาอีกชิ้นหนึ่งของ Kaboski and Townsend (2011) แสดงให้เห็นว่า คริวเรือนที่มีสภาพคล่อง (liquidity) ที่แตกต่างกัน จะตอบสนองต่อกองทุนหมู่บ้านแตกต่างกันไป ที่สำคัญคือ กองทุนหมู่บ้านช่วยให้คริวเรือนมีระดับการบริโภคที่สูงขึ้น เนื่องจากช่วยลดปัญหาข้อจำกัดด้านการกู้ยืม (borrowing constraint) และมีผลทำให้คริวเรือนลดสินทรัพย์ที่มีไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน (buffer stock) แต่กองทุนหมู่บ้านมิได้ช่วยในด้านการทำธุรกิจทั้งในและนอกภาคเกษตร ในลักษณะของการเพิ่มการลงทุนได้²

โครงการพักชำระหนี้ของรัฐบาล เป็นโครงการที่ดำเนินการครั้งแรกในช่วงปี 2544-2547 และกลับมาดำเนินการอีกครั้งโดยมีหลายโครงการต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2554 ซึ่งแต่ละโครงการก็มีความแตกต่างในมาตรการออกไป อันได้แก่ มีการพักชำระเงินต้น พักชำระดอกเบี้ย ขยายระยะเวลาชำระหนี้ รวมไปถึงโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินและปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งโครงการเหล่านี้ดำเนินการผ่าน ธ.ก.ส. ให้กับลูกค้า ธ.ก.ส. เป็นหลัก (บางโครงการรวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ และมีพักหนี้กองทุนหมู่บ้านด้วย) สรุประยะเวลาและรายละเอียดโครงการในแผนภาพ Timeline ซึ่งจะเห็นว่ามีวิวัฒนาการในแต่ละรอบโครงการ และมีการอนุมัติโครงการค่อนข้างถี่ตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นมา ซึ่งน่าจะสะท้อนปัญหาหนี้สินของ

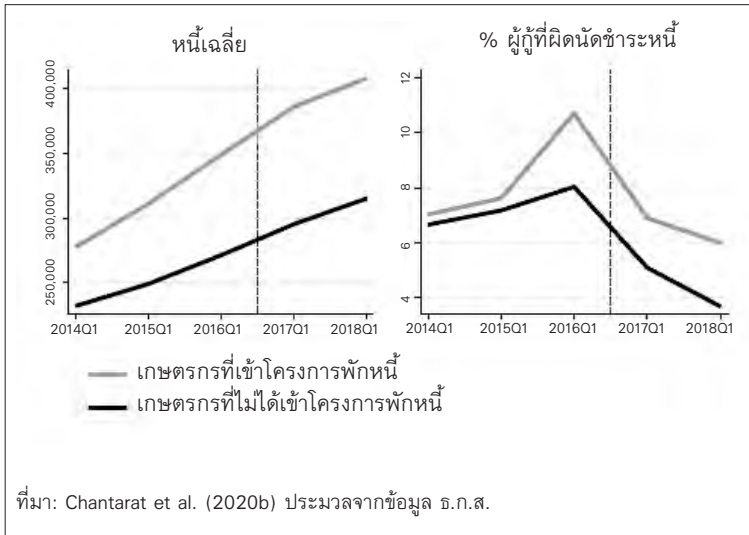
² อ่านเพิ่มเติมได้จากบทความ “บทเรียนจากกองทุนหมู่บ้าน” รศ.ดร.วีระชาติ กิเลนทอง และกิตติพงษ์ เรือนทิพย์, aBRIDGEd issue 1/2016, สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์

ครัวเรือนเกษตรและสถานการณ์เศรษฐกิจ รวมทั้งผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 ที่มากขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา

แม้ว่าโครงการพักชำระหนี้ในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจไม่ดี จะช่วยให้เกษตรกรมีโอกาสพักหายใจกับภาระการชำระหนี้ ด้วยการช่วยยืดเวลาการชำระหนี้เงินต้นออกไป (ช่วยให้ไม่ผิดนัดชำระหนี้) แต่ระหว่างที่หยุดพัก ก็ยังจำเป็นต้องจ่ายดอกเบี้ยต่อไป (ในบางมาตรการ) สำหรับเกษตรกรบางราย ในช่วงเวลาปกติก็สามารถชำระได้เพียงดอกเบี้ยอยู่แล้ว จึงเท่ากับไม่ใช่ทางออกของการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร หากไม่มีแนวทางอื่นๆ ร่วมด้วย จากงานศึกษาของ Tambunlertchai (2004) โดยใช้ข้อมูล Townsend-Thai data และวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐมิติพบว่า ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ มีได้มีผลต่อการขยายตัวของการบริโภคและการออมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างไร อีกทั้งครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้มีแนวโน้มที่จะลงทุนทางด้านการเกษตรลดลง เนื่องจากในโครงการมีข้อกำหนดมิให้กู้เพิ่ม จนกว่าจะชำระหนี้เงินกู้เดิมที่พักชำระได้ทั้งหมด ดังนั้นการเข้าถึงสินเชื่อจึงมีความสำคัญกว่าการพักชำระหนี้ นั่นคือ หากพักชำระหนี้ แต่ไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อเพิ่มหนทางในการสร้างรายได้เพิ่มเติม ก็จะไม่ช่วยแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร นอกจากนี้ งานศึกษาของ Chantararat et al. (2020b) ก็มีข้อสรุปว่าโครงการพักหนี้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวปี 2559 ทำให้มูลหนี้สะสมและหนี้เสียของเกษตรกรที่เข้าโครงการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าโครงการพักหนี้ (รูปที่ 1) โดยมีครัวเรือนถึงร้อยละ 54 ที่มีหนี้สิน (ส่วนของ ธ.ก.ส.) มากกว่า 200,000 บาท ที่อยู่ในโครงการพักหนี้หรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ดังนั้น การจัดการปัญหาหนี้สินสำหรับกลุ่มที่เข้าโครงการพักชำระหนี้ มาอย่างต่อเนื่อง ในช่วงหลังจากสถานการณ์โควิด-19 นั้นจะมีความสำคัญอย่างยิ่ง หากสามารถช่วยให้เกษตรกรกลุ่มนี้ปรับโครงสร้างหนี้ได้ (refinance/haircut) หรือมีช่องทางในการหารายได้ที่แน่นอนมากขึ้นเพื่อทยอยชำระคืนหนี้ได้ น่าจะช่วยแก้ปัญหาหนี้สินที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของเกษตรกรกลุ่มนี้ได้

รูปที่ 1 ผลของโครงการพักหนี้ชาวนา
เปรียบเทียบเกษตรกรที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ



โครงการพักชำระหนี้และมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

ช่วงปี 2544-2564

โครงการพักหนี้ก้อนหมู่บ้าน
พักชำระหนี้เป็นเงินต้นในระยะเวลา
ไม่เกิน 1 ปี โดยส่งเฉพาะดอกเบี้ย

△	<p>โครงการพักชำระหนี้และลด ภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ตามนโยบายของรัฐบาล ผ่านระบบ ธ.ก.ส.</p> <p>1.เกษตรกรรายย่อยที่มีวงเงินกู้ไม่ เกิน 100,000 บาท และประสบ ปัญหาหนี้สิน การพักชำระเงินต้น เป็นเวลา 3 ปี ไม่ต่อวงจ่ายดอกเบี้ยเป็นเวลา 3 ปี 2.เกษตรกรรายย่อยที่ไป สมัครตาบอดเบี้ยงร้อยละ 3 ต่อ ปี เป็นเวลา 3 ปี</p> <p>1 เม.ย. 2544 - 31 มี.ค. 2547</p>
---	---

△	<p>โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อย และประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มี หนี้คงค้างต่ำกว่า 500,000 บาท</p> <p>พักชำระหนี้เป็นเวลา 3 ปี สำหรับ</p> <ol style="list-style-type: none"> ลูกค้ายศบุคคลธรรมดาของ ธ.ก.ส. ลูกค้ายศบุคคลธรรมดาของสถาบัน การเงินเฉพาะกิจ 5 แห่ง ที่มีปัญหาในการชำระภาระหนี้ และ มีหนี้ต้นเงินกู้คงเหลือรวมทุกอายุ ในทุกลำดับเงินรวมกันรายละ ไม่เกิน 500,000 บาท <p>1 ต.ค. 2554 - 30 ก.ย. 2557</p>
---	---

□	<p>มาตรการลดภาระหนี้เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้แก่เกษตรกรรายย่อย</p>
○	<p>โครงการขยายเวลาชำระหนี้ให้ แก่เกษตรกรลูกค้ายศ ธ.ก.ส. ได้รับสิทธิ เกษตรกรลูกค้ายศ ธ.ก.ส. ได้รับสิทธิ ขยายเวลาชำระหนี้ต้นเงินกู้ เป็น ระยะเวลา 3 ปี โดยกำหนดให้ ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ย้อนย้อยปีละ 1 ครั้ง</p> <p>1 ส.ค. 2561 - 31 ก.ค. 2562</p>
○	<p>โครงการปรับโครงสร้างหนี้ เกษตรกรลูกค้ายศ ธ.ก.ส. ได้ลด ดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับต้นเงินกู้ที่ ไม่เกิน 300,000 บาท เป็นระยะ เวลา 1 ปี ต้นเงินกู้ที่เกินกว่า 300,000 บาท คิดดอกเบี้ยใน อัตราปกติ</p> <p>1 ส.ค. 2561 - 31 ก.ค. 2564</p>

มาตรการเกี่ยวกับ

- △ พักชำระเงินต้น
- พักชำระดอกเบี้ย
- ขยายระยะเวลาชำระหนี้
- ◇ ลดเงินต้น
- ★ ปรับโครงสร้างหนี้

2544-2547	2554-2557	2558-2559
-----------	-----------	-----------

2561-2564	2563	2564
-----------	------	------

2563-2564

1 เม.ย. 2558 - 31 มี.ค. 2559	□
<p>โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรรายย่อยผ่านระบบธนาคาร ธ.ก.ส. 3 ปี</p> <p>โครงการปลดปล่อยหนี้สิน</p> <p>พิจารณาปลดหนี้ให้แก่ เกษตรกรรายย่อยที่ไม่มี ศักยภาพหรือมีเหตุผิดปกติ เช่น เสียชีวิต พึ่งพาลูก เจ็บป่วยเรื้อรัง และมีปัญหา สุขภาพ จนไม่สามารถ ประกอบอาชีพได้</p>	<p>โครงการปรับโครงสร้างหนี้</p> <p>พิจารณาปรับโครงสร้างหนี้ สำหรับเกษตรกรรายย่อยที่ มีศักยภาพต่ำ ยังมีความ สามารถในการประกอบ อาชีพแต่มีปัญหาในการชำระ หนี้ จากเหตุผลสุจริตจำเป็น และเป็นภาระหนัก</p>

1 ม.ค. 2563 - 31 ธ.ค. 2564	△
<p>มาตรการให้ความช่วยเหลือ เกษตรกรลูกค้ายศ ธ.ก.ส.</p> <p>มาตรการพักชำระหนี้ต้นเงิน 3 ปี แรก สำหรับลูกหนี้ปกติ และลูกหนี้ NPL ครองคณลงหมักเกษตรกรลูกค้ายศ ผู้ประกอบการ และสถาบัน</p>	<p>มาตรการให้ความช่วยเหลือ ลูกหนี้ที่มีวงชำระเป็นรายเดือน</p> <p>พักชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ย 3 เดือน แบบอัตโนมัติทุกราย สำหรับ เกษตรกร บุคคล ผู้ประกอบการ กลุ่มบุคคล กลุ่มเกษตรกร ไรลทิก ชุมชน และสหกรณ์ ทั้งประเภท สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อเพื่อที่อยู่ อาศัย และโครงการสินเชื่อ SME เกษตรกร</p>
เม.ย. - มิ.ย. 2563	△
<p>มาตรการให้ความช่วยเหลือ</p>	<p>มาตรการให้ความช่วยเหลือ ทางการเงินแก่ลูกค้า SMEs</p> <p>พักชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ย 6 เดือน แบบอัตโนมัติทุกราย ให้กับ SMEs ที่ร่วมเงินกู้รวมกันไม่เกิน 100 ล้านบาท</p> <p>หาลูกค้าประสคคชำระหนี้ ธ.ก.ส. จะคืนดอกเบี้ยร้อยละ 10 ของเงิน ที่ส่งชำระ (Cash Back)</p>

เม.ย. - ก.ย. 2563

★

△

△

ข้อเสนอสำหรับผลิตภัณฑ์ทางการเงิน และสินเชื่อที่เหมาะสม

การนำเสนอในส่วนนี้จะใช้การทบทวนงานศึกษาอื่นๆ และข้อมูลจากการศึกษาเชิงพื้นที่มาประกอบ โดยเป็นการศึกษาข้อมูลครัวเรือนที่สัมภาษณ์รวบรวมข้อมูลรายรับรายจ่ายครัวเรือนรายเดือนและหนี้สินของเกษตรกรใน ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท จำนวน 32 คน ซึ่งทำการสัมภาษณ์และรวบรวมข้อมูลในช่วงปลายปี 2561 ถึงต้นปี 2562³ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์และทำแบบสอบถามเกี่ยวกับสุขภาพทางการเงินและการใช้บริการทางการเงิน⁴ จากพื้นที่ ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท และ ต.หน้าพระลาน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.สระบุรี รวมทั้งสิ้นจำนวน 32 คน ซึ่งทำการประชุมกลุ่มย่อยและรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม ปี 2563 แม้ว่า

³ การวิเคราะห์ข้อมูลรายรับรายจ่ายและหนี้สินของครัวเรือนสามารถอ่านเพิ่มเติมได้ใน รายงานวิจัยโครงการศึกษาเรื่องพฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือนที่มีปัญหาหนี้สิน (มีนาคม 2562)

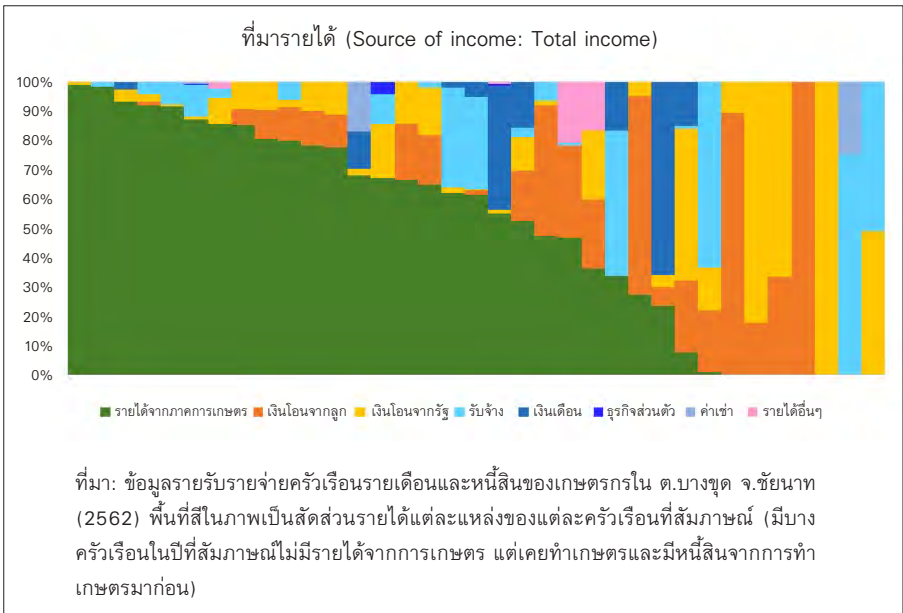
⁴ แบบสอบถามพัฒนาจากการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศไทย พ.ศ.2556 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ) และ U.S. Financial Health Pulse Survey (2018-2020) รายละเอียดของแบบสอบถามและผลจากการสำรวจสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากรายงาน โครงการศึกษาพฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือนที่มีปัญหาหนี้สิน ข้อเสนอในการปรับตัว และความเหมาะสมของสินเชื่อ (มูลนิธิชีวิตไท, มีนาคม 2564)

ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างจะไม่ได้เป็นตัวแทนของเกษตรกรทั้งประเทศ แต่ ก็พอจะช่วยให้เห็นภาพของปัญหาทางการเงินและการจัดการหนี้สิน ของครัวเรือนเกษตรกรได้บางส่วน ซึ่งจะเห็นว่า ครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้มาจากหลายแหล่ง ทั้งในภาคเกษตร (โดยในพื้นที่ ต.บางซุด จ.ชัยนาทนั้น เกษตรกรส่วนใหญ่จะทำนาเป็นหลัก แต่ก็มี พืชและเลี้ยงสัตว์อื่นๆ รวมด้วย ขณะที่ผลผลิตทางการเกษตรในกลุ่ม ตัวอย่างจาก ต.หน้าพระลาน จ.สระบุรี จะค่อนข้างมีความหลากหลาย มีทั้งข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย มีไร่นาสวนผสม แปลงผัก เลี้ยง เป็ด/ไก่) และนอกภาคเกษตร ซึ่งก็มีทั้งรูปแบบของการรับจ้าง เงิน เดือน หรือค้าขายทำธุรกิจ นอกจากนี้ เงินช่วยเหลือทั้งจากลูกหลาน และจากรัฐ (เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ/ผู้พิการ และบัตรสวัสดิการแห่ง รัฐ) มีส่วนสำคัญในการช่วยให้ครัวเรือนมีรายได้มาจุนเจือค่าใช้จ่าย (รูปที่ 2)

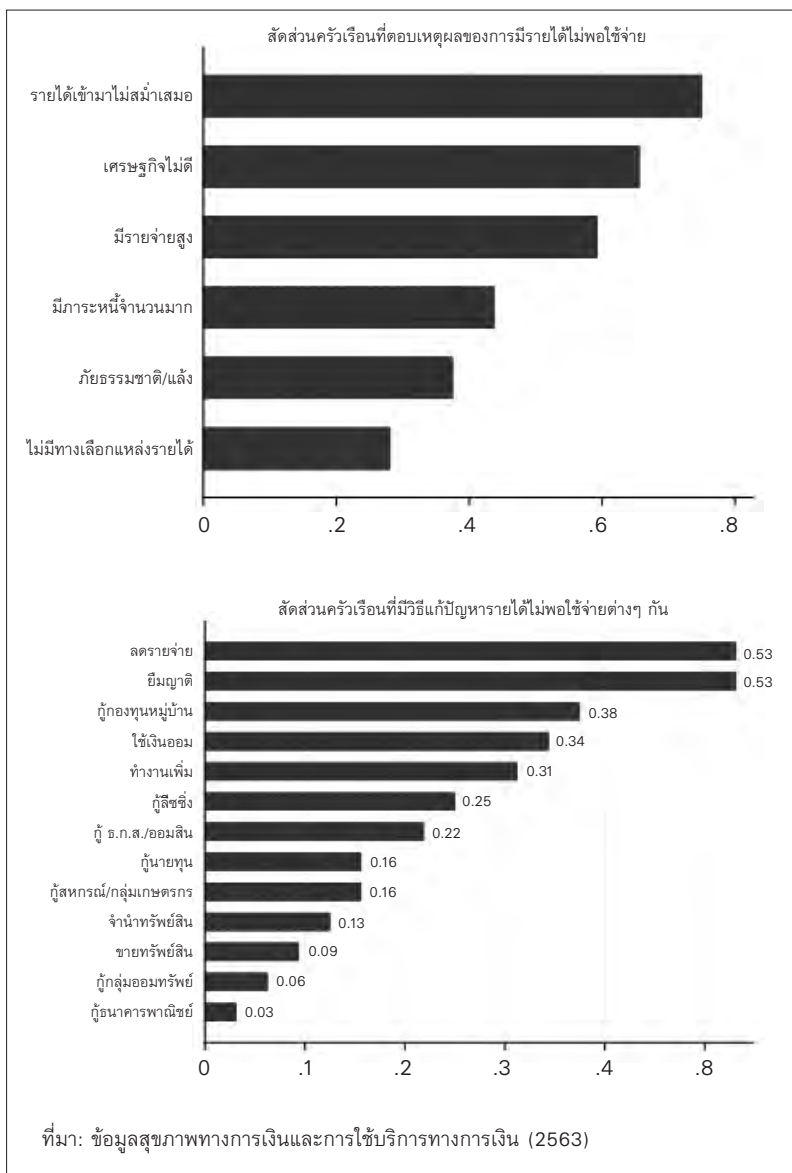
จากแบบสอบถามสุขภาพทางการเงิน พบว่ามีครัวเรือนถึง ร้อยละ 72 ตอบว่ามีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย โดยมีจำนวนเดือน ที่รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย โดยเฉลี่ยสูงถึง 8 เดือน และเมื่อถาม ถึงเฉพาะเงินส่วนที่ได้มาสมำเสมอในแต่ละเดือนมีมากน้อยแค่ไหน ก็พบว่า โดยเฉลี่ยมีรายได้ประจำประมาณ 3,350 บาท ซึ่งบางครัวเรือนไม่มีรายได้ประจำในทุกเดือน หรือบางครัวเรือนมีเพียงเงินจาก บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ/เงินผู้สูงอายุที่เป็นรายได้ประจำของครัวเรือน เท่านั้น เมื่อถามถึงเหตุผลของการมีรายได้ไม่พอใช้จ่าย ครัวเรือนถึง ร้อยละ 75 ตอบว่าเพราะมีรายได้เข้ามาไม่สม่ำเสมอ ร้อยละ 66 เห็น

ว่าเพราะเศรษฐกิจไม่ดี และร้อยละ 59 ตอบว่ามีรายจ่ายสูง สำหรับการแก้ปัญหาเมื่อมีรายได้ไม่พอจ่าย ครั้วเรือนกว่าครึ่งใช้วิธีพยายามลดรายจ่าย หรือถ้าจำเป็นก็ต้องยืมญาติพี่น้องมาใช้ก่อนแล้วค่อยคืนเกือบร้อยละ 40 ของครั้วเรือนใช้เงินกู้ยืมในส่วนของกองทุนหมู่บ้านมาหมุนใช้จ่าย มีครั้วเรือนเพียงหนึ่งในสามที่สามารถใช้เงินออมที่เก็บไว้มาใช้ในยามที่รายได้ไม่พอ ซึ่งสะท้อนถึงความเปราะบางทางการเงิน ขณะที่ครั้วเรือนถึงหนึ่งในสี่ใช้วิธีกู้จากกสิซิง (คำด้วยมอเตอร์ไซค์/รถยนต์) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่เริ่มมีบทบาทมากขึ้นในการเป็นแหล่งสินเชื่อช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา (รูปที่ 3)

รูปที่ 2 สัดส่วนแหล่งที่มาของรายได้ครั้วเรือน



รูปที่ 3 สัดส่วนครัวเรือนตามเหตุผลที่รายได้ไม่พอใช้จ่าย และวิธีแก้ปัญหา



- ผลิตภัณฑ์/บริการทางการเงินที่ช่วยให้ครัวเรือนสามารถจัดการรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย

จากข้อมูลเบื้องต้นจะเห็นว่า มีสัดส่วนครัวเรือนที่มีรายได้ไม่พอใช้จ่ายค่าน้ำค่าน้ำสูง โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรที่มีรายได้เข้ามาตามรอบฤดูกาลผลิตเพียงไม่กี่ครั้งต่อปี ในขณะที่รายจ่ายมีเป็นประจำทุกเดือน

- ทางเลือกของครัวเรือนเกษตรที่จะจัดการปัญหานี้ ได้แก่

(1) **การหารายได้จากแหล่งอื่นๆ** เพื่อมาเสริมกับรายได้จากการขายผลผลิตทางการเกษตรที่ไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอ โดยเฉพาะหากเผชิญกับภัยธรรมชาติ (แล้ง/น้ำท่วม/โรคพืช) ซึ่งจะยิ่งมีผลทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเสียหาย เงินที่ลงทุนไปอาจสูญเปล่า หากสามารถมีรายได้ที่เข้ามาได้อย่างสม่ำเสมอมากขึ้น ก็จะช่วยทำให้ครัวเรือนสามารถจัดการกระแสเงินเข้าออกในแต่ละเดือนได้ดีขึ้น ซึ่งในพื้นที่ที่สัมภาษณ์ก็มีหลายครัวเรือนเลือกใช้วิธีทำแปลงผักอินทรีย์ โดยสามารถรวมกลุ่มนำไปขายเพิ่มรายได้ หรือปลูกไว้กินในครัวเรือนก็ช่วยลดรายจ่ายได้บ้าง ข้อดีของการทำเกษตรที่มีลักษณะผสมผสานโดยอาจมีพืชที่มีรอบการผลิตที่สั้นลง ก็จะช่วยบริหารจัดการกระแสเงินรายรับรายจ่ายได้ดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นการกระจายความเสี่ยงจากราคาสินค้าเกษตรจากการปลูกพืชเชิงเดี่ยวได้ด้วย

(2) **การลดรายจ่ายของครัวเรือน** หรือชะลอรายจ่ายบางอย่างที่ยังไม่เร่งด่วนออกไปก่อน ก็เป็นอีกวิธีในการจัดการปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ซึ่งการทำบัญชีครัวเรือนจะช่วยให้เกษตรกร

สามารถติดตามได้ว่ารายจ่ายใดที่จำเป็นหรือไม่จำเป็น เพื่อมาวางแผนการลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นนั้นๆ ได้ แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าการทำบัญชีครัวเรือนนั้นหลายคนเห็นว่าทำแล้วบั่นทอนจิตใจ เพราะจะเห็นแต่รายจ่าย ไม่มีรายรับเข้ามา ทำให้ไม่อยากทำ ซึ่งจากการสำรวจในพื้นที่ที่มีจำนวนครัวเรือนที่ทำบัญชีครัวเรือนเพียงเกือบหนึ่งในสามเท่านั้น

(3) การใช้จ่ายเงินออมที่เก็บไว้หรือขายสินทรัพย์บางส่วนที่มีอยู่

หากครัวเรือนสามารถเก็บออมในช่วงที่มีรายได้มากกว่ารายจ่ายไว้ได้ ก็จะสามารถนำเงินออมส่วนนี้มาใช้จ่ายในยามที่ขาดแคลนรายได้ หรือมีรายได้ไม่พอใช้จ่าย การเก็บออมอาจอยู่ในรูปของสินทรัพย์ที่มีมูลค่า เช่น ทองคำ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ซึ่งอาจมีมูลค่าที่สูงขึ้น/ลดลงแล้วแต่ราคาตลาด หรือสินทรัพย์อาจจะเป็นยานพาหนะ เครื่องจักร ซึ่งจะมีค่าเสื่อมทำให้มูลค่าที่ขายได้ลดลงไปตามระยะเวลาการใช้งาน

(4) การกู้ยืม ดูเหมือนน่าจะเป็นทางเลือกสุดท้ายเมื่อรายได้

ไม่พอกับรายจ่าย เพราะการกู้ยืมมาเพื่อใช้จ่ายเท่ากับเป็นหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ทั้งยังทำให้มีภาระผูกพันที่หนักขึ้นไปอีกหากเป็นการกู้ยืมที่มีดอกเบี้ยสูง ในทางเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม หากคนอยู่ในภาวะที่เผชิญกับความจำกัด (ทางการเงิน) แม้ต้นทุนในการกู้ยืมจะสูง แต่ความจำเป็นในการต้องจ่ายในบางรายการ เช่น ค่าไฟ ค่าน้ำ ซึ่งหากจ่ายไม่ทันกำหนดอาจจะมีต้นทุนค่าธรรมเนียม/ค่าดำเนินการที่สูงกว่า คนก็จะเลือกที่จะกู้ยืมเพื่อมาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าก่อน อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าจากข้อมูลที่สำรวจมา ครัวเรือนจะเลือกกู้ยืม

จากญาติพี่น้องมากกว่าหากเป็นการกู้ยืมเพื่อใช้จ่าย (เพราะต้นทุนในการกู้ยืมหรือดอกเบี้ยค่อนข้างต่ำ หรืออาจจะไม่มีดอกเบี้ย) และทางเลือกของการกู้ยืมด้วยการนำยานพาหนะ เช่น รถยนต์ มอเตอร์ไซด์ หรือทะเบียนรถ ไปค้ำประกัน (สินเชื่อส่วนบุคคล) เริ่มมีบทบาทมากขึ้น

• **ข้อเสนอผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงินที่อาจจะมาช่วยเสริมทางเลือกข้างต้นที่มีอยู่แล้ว ได้แก่**

- ผลิตภัณฑ์เงินฝากจากรายรับทางการเกษตรก้อนใหญ่ในแต่ละรอบการผลิตมาจ่ายเป็นรายเดือน ลักษณะคล้ายกับประกันแบบบำนาญ แต่เป็นแบบระยะสั้น บริหารในแบบรายปี หรือราย 3 ปี โดยส่งเงินฝากตามรอบการผลิต ซึ่งต้องยืดหยุ่นได้ตามสภาพอากาศในแต่ละปี เพื่อให้ครัวเรือนเกษตรกรสามารถบริหารจัดการกระแสเงินเข้าออกได้เหมาะสมและง่ายขึ้น จากแบบสอบถามสุขภาพทางการเงินและการใช้บริการทางการเงิน มีครัวเรือนราวสองในสามที่ตอบว่าสนใจผลิตภัณฑ์ดังกล่าว

- ผลิตภัณฑ์การออมที่มีลักษณะเป็นพันธสัญญา (commitment savings) หรือมีการส่งข้อความเตือน (nudge) เพื่อช่วยในเรื่อง self-control ช่วยบังคับพฤติกรรม ตัวอย่างในไทย เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่ต้องออมเงินทุกเดือน หรือบัญชีออมเงินเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะทาง ซึ่งจะต้องมียอดครบตามที่กำหนดหรือมีระยะเวลาครบตามกำหนดถึงจะถอนเงินออกมาใช้ได้ เช่น บัญชีเงินออมลูกรัก ของ ธ.ก.ส. ซึ่งจะต้องฝากต่อเนื่องทุกเดือนเป็นระยะเวลา 5 ปี และจะ

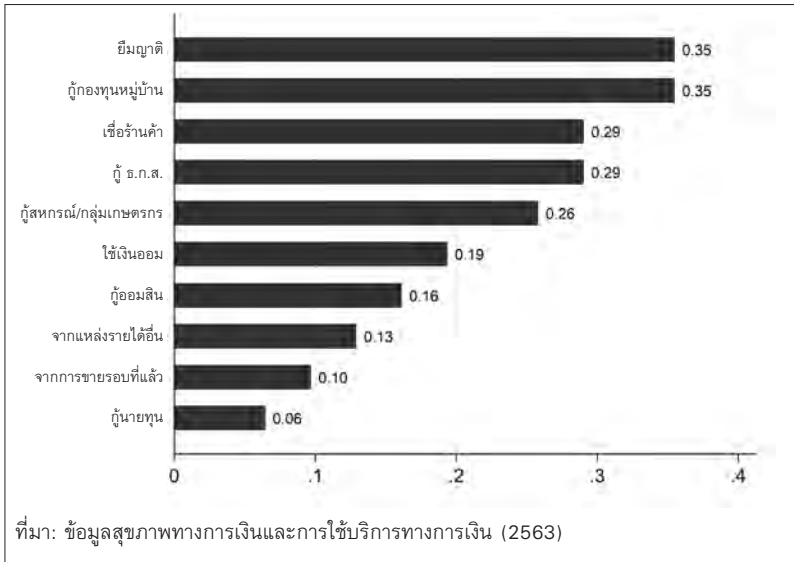
ถอนออกมาได้เมื่อบุตรมีอายุถึง 15 ปี ทั้งยังมีเงินขวัญถุงเพิ่มให้ด้วย
เป็นต้น

- เครื่องมือในการทำบัญชีรายรับรายจ่ายครัวเรือนที่ทำได้ง่าย
ขึ้น ปัจจุบันมีแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ ที่สามารถบันทึกรายรับ
รายจ่ายได้ง่าย เช่น แอปพลิเคชัน Smart Me ของกรมตรวจบัญชี
สหกรณ์ ก็สามารถบันทึกแล้วคำนวณออกมาเป็นรายรับรายจ่ายรวม
แยกตามกิจกรรมการผลิตและการใช้จ่ายในครัวเรือนได้ หลักการคือ
ต้องทำให้ง่าย เพราะหากมีความซับซ้อน จะมีต้นทุนในการทำ
ความเข้าใจ อาจทำให้คนเลือกที่จะไม่ทำ ตัวอย่างที่ง่ายเช่น บัตรเครดิตใน
บางประเทศจะมีการบันทึกประเภทการใช้จ่ายและทำสรุปโดยอัตโนมัติ
ให้เห็นว่าแต่ละรอบปี เจ้าของบัตรมีการใช้จ่ายด้านไหนอย่างไรบ้าง

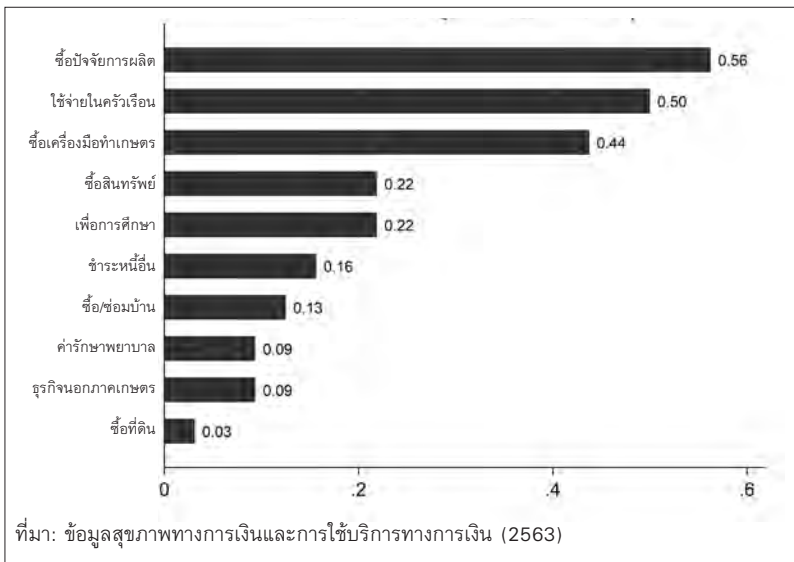
■ การบริหารจัดการสินเชื่อ และการใช้ค้ำหนักที่เหมาะสม

ต้องยอมรับว่าการทำเกษตรโดยใช้เงินที่เก็บออมไว้นั้นมีใน
สัดส่วนที่น้อย (มีเพียงเกือบร้อยละ 20 ของครัวเรือนที่ทำแบบสอบถาม)
ครัวเรือนส่วนใหญ่ใช้วิธีกู้ยืม ซึ่งอาจจะเป็นจากญาติพี่น้อง กองทุน
หมู่บ้าน ชื่อซื้อปัจจัยการผลิตจากร้านค้า กู้ ธ.ก.ส. หรือสหกรณ์การ
เกษตร (รูปที่ 4) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการกู้ยืม
ของครัวเรือนเกษตรในภาพรวม (รูปที่ 5) จะพบว่า ครัวเรือนมากกว่า
ครึ่ง (ร้อยละ 56) กู้ยืมเงินเพื่อซื้อปัจจัยการผลิต ซึ่งจัดเป็น work-
ing capital ในแต่ละรอบการผลิต และครัวเรือนอีกร้อยละ 44 มี

รูปที่ 4 สัดส่วนครัวเรือนในการหาแหล่งทุนทำเกษตร



รูปที่ 5 สัดส่วนครัวเรือนที่กู้ยืมในวัตถุประสงค์ต่างๆ



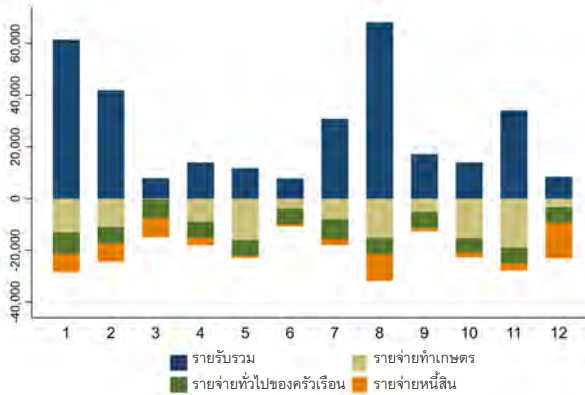
การกู้ยืมเพื่อซื้อเครื่องมือทำเกษตร (และครัวเรือนร้อยละ 50 มีการกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในครัวเรือน ซึ่งเป็นการยืนยันว่าครัวเรือนเกษตร มีปัญหาในการบริหารกระแสเงินไหลเข้าออกในแต่ละเดือน) นอกจากนี้ ยังมีครัวเรือนราวร้อยละ 50 ที่แสดงความเห็นด้วยระดับปานกลางถึงมากที่สุดว่า หากปราศจากสินเชื่อหรือเงินกู้ยืม จะไม่สามารถหาเลี้ยงครอบครัวได้ ดังนั้นการบริหารจัดการเงินกู้เพื่อมาทำการเกษตรจึงเป็นสิ่งสำคัญ ครัวเรือนเกษตรกรต้องหมุนเงินตลอดเวลา ซึ่งมีทั้งการหมุนตามรอบการผลิตสำหรับรายจ่ายเพื่อการเกษตร รอบรายจ่ายครัวเรือนรายเดือน และรอบรายจ่ายหนี้ ซึ่งก็มีความหลากหลาย แล้วแต่แหล่งที่มาของหนี้

จากข้อมูลรายรับรายจ่ายครัวเรือนรายเดือน (รูป 6 ก.) จะเห็นได้ชัดว่ารายรับรวม (รายรับจากการทำเกษตรและรายได้จากแหล่งอื่นๆ) ในแต่ละเดือนมีความแตกต่างกัน โดยในเดือนที่มีการขายผลผลิตทางการเกษตรจะมีรายรับเข้ามาเป็นจำนวนมาก ขณะที่เดือนอื่นๆ แทบจะไม่มีรายรับใดๆ เข้ามา มีเพียงรายได้จากพืชผักรายได้จากนอกภาคเกษตร และเงินช่วยเหลือจากลูกหลาน/จากรัฐเท่านั้น ขณะที่รายจ่ายทั่วไปของครัวเรือนมีจำนวนไม่ต่างกันมากนักในแต่ละเดือน

ทำนองเดียวกัน รายจ่ายในการทำเกษตรแต่ละเดือนก็มีความแตกต่าง โดยจะมีมากในช่วงต้นฤดูการผลิต (เตรียมนาและซื้อวัตถุดิบต่างๆ) และท้ายฤดูการผลิต (เก็บเกี่ยว) จากข้อมูลครัวเรือนในพื้นที่ ต.บางซุด จ.ชัยนาท ซึ่งมีเกษตรกรส่วนใหญ่ทำนา จะพบว่า นาปีจะอยู่ในช่วงเดือนพฤษภาคมและสิงหาคม นาปรังจะมีรอบ (1) ช่วง

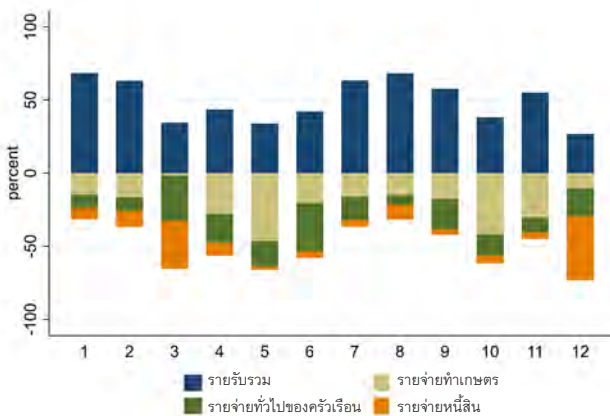
รูปที่ 6 กระแสเงินเข้าออกของครัวเรือนเกษตรในรอบ 1 ปี

ก. ค่าเฉลี่ยรายเดือนของรายรับรวม รายจ่ายทำเกษตร รายจ่ายครัวเรือน และรายจ่ายหนี้ของครัวเรือน



ที่มา: ข้อมูลรายรับรายจ่ายครัวเรือนรายเดือนและหนี้สินของเกษตรกรใน ต.บางซุด จ.ชัยนาท (2562)

ข. สัดส่วนของรายรับรวม รายจ่ายทำเกษตร รายจ่ายครัวเรือน และรายจ่ายหนี้ของครัวเรือนในแต่ละเดือน



ที่มา: ข้อมูลรายรับรายจ่ายครัวเรือนรายเดือนและหนี้สินของเกษตรกรใน ต.บางซุด จ.ชัยนาท (2562)

เดือนสิงหาคมและพฤศจิกายน หรือรอบ (2) ช่วงเดือนตุลาคม/
พฤศจิกายนและมกราคม

ทั้งนี้ คริวเรือจะมีรายจ่ายหนี้ในทุกเดือน (เงินกู้บางแหล่งจะมีกำหนดชำระทุกเดือน) คริวเรือจะจ่ายหนี้ (ที่เกิดขึ้นจริง) ในจำนวนเงินค่อนข้างมากในช่วงเดือนสิงหาคมและธันวาคม (ตามรอบการผลิต) และเดือนมีนาคมตามกำหนดรอบสินเชื่อของ ธ.ก.ส. โดยรอบเดือนมีนาคมจะมีสัดส่วนของการใช้คืนหนี้ (รูป 6 ข.) และรายรับแทบไม่ต่างกัน โดยจะมีเดือนมีนาคมและธันวาคมที่มีสัดส่วนการใช้หนี้มากกว่าสัดส่วนรายรับของคริวเรือที่เข้ามา ซึ่งจะเห็นว่าความไม่สอดคล้องระหว่างรายรับและรายจ่ายต่างๆ ของคริวเรือนั้นทำให้คริวเรือเกษตรกรต้องใช้ความสามารถในการบริหารจัดการการหมุนเงินของคริวเรือเป็นอย่างมาก

• ข้อเสนอสำหรับการบริหารจัดการสินเชื่อและการใช้คืนหนี้ที่เหมาะสม ได้แก่

- มีความยืดหยุ่นในการให้เกษตรกรชำระคืนหนี้สิน เช่น ตามรอบการผลิต เพื่อให้เกษตรกรสามารถ matching รายรับกับรายจ่ายในการทำเกษตรได้สอดคล้องกันมากขึ้น จากข้อมูลและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า กรณีของการซื้อเชื้อรื้อนค้ำปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่จะเป็นการนำวัตถุดิบ เช่น ปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช มาใช้ก่อนแล้วเมื่อขายผลผลิตได้ จึงนำเงินไปคืน⁵ หรือการใช้บัตรเครดิต ธ.ก.ส.

⁵ ส่วนใหญ่ร้านค้าจะคิดราคาเพิ่มขึ้น เฉลี่ยคิดประมาณร้อยละ 1.25-3 ต่อเดือน แต่อัตรานี้อาจแตกต่างกันไปแล้วแต่สถานะของลูกค้า หากเป็นลูกค้า

ที่สามารถใช้ซื้อเชื่อวัตถุดิบจากร้านค้าในเครือข่ายได้เหมือนซื้อเงินสด แล้วเมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตจึงค่อยนำเงินไปจ่ายคืน (โดยมีระยะเวลาปลอดดอกเบี้ย 30 วัน ซึ่งส่วนนี้อาจจะปรับเป็นปลอดดอกเบี้ยตามรอบการผลิต เช่น 3 เดือน หรือ 6 เดือน⁶ เพื่อให้เกษตรกรบริหารจัดการได้ดีขึ้น) นอกจากนี้อาจกำหนดแรงจูงใจ เช่น ลดดอกเบี้ยบางส่วน (ลดต้นลดดอก) หรือมีรางวัลให้หากเกษตรกรสามารถจ่ายคืนหนี้ได้ก่อนครบกำหนดชำระเดือนมีนาคม (สำหรับหนี้ ธ.ก.ส.) จากงานศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม (Mullainathan, S. and Shafir, E., 2013) จะพบว่า การที่ต้องเก็บเงินก่อนไว้รอกำหนดจ่าย ในอีกหลายเดือนข้างหน้ามีความยากในการปฏิบัติ เพราะเงินก้อนนั้นอาจจะถูกใช้ไปกับความเร่งด่วนหรือปัจจัยกระตุ้นอื่นๆ ที่โด่งดังไว้ในระหว่างฤดูการผลิตที่ยังไม่มีเงินก้อนใหญ่เข้ามา ในขณะที่กำหนดชำระหนี้ยังไม่ถึง คนก็จะนำเงินไปใช้สำหรับอย่างอื่นก่อน แต่เมื่อ

ที่ใช้คืนเป็นประจำ (ลูกหนี้ขั้นต้น) หรือเป็นลูกค้าประจำไว้ใจได้ ก็จะคิดราคาสำหรับซื้อเชื่อเพียงเล็กน้อย

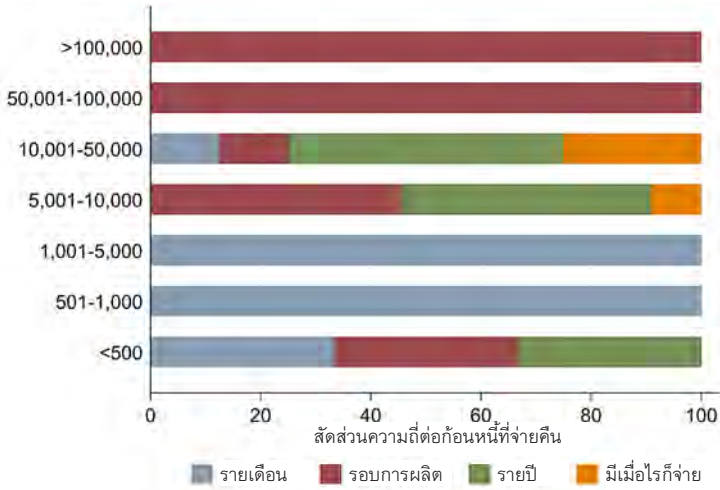
⁶ จากการสัมภาษณ์สหกรณ์การเกษตรสรรคบุรี ก็มีสินเชื่อซื้อวัตถุดิบเช่นกัน โดยเมื่อผู้ซื้อวัตถุดิบ ทางสหกรณ์จะเปิดวงเงินค่าใช้จ่ายที่สามารถกู้ โดยแบ่งวงเงินเป็นสัดส่วน เช่น 30% เป็นเมล็ดพันธุ์ 50% สำหรับปุ๋ย/ยากำจัดศัตรูพืช และ 20% สำหรับน้ำมัน เมื่อถึงรอบการทำเกษตร เกษตรกรสามารถเลือกซื้อปัจจัยการผลิตได้ที่สหกรณ์ หรือปั้มน้ำมัน โดยสินเชื่อจะปราศจากดอกเบี้ยเป็นเวลา 6 เดือน หากชำระก่อน 6 เดือนจะไม่เสียดอกเบี้ย แต่หากชำระหลังจากนั้นจะเสียดอกเบี้ย โดยดอกเบี้ยคำนวณตั้งแต่วันแรกที่ทำสัญญา ลูกหนี้สามารถทยอยจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยได้ ดอกเบี้ยเป็นดอกเบี้ยแบบลดต้นลดดอก

ถึงกำหนดชำระ เงินก้อนใหญ่นั้นก็แทบจะไม่เหลือเพียงพอที่จะชำระหนี้แล้ว ดังนั้น การออกแบบการบริหารจัดการหนี้/ใช้คืนหนี้ให้เกษตรกรจึงควรช่วยแก้ปัญหาทางด้านพฤติกรรมที่อาจเกิดขึ้นด้วย

- **เมื่อลูกหนี้ประสบปัญหาการผิคนัดชำระหนี้ หรือเริ่มมีปัญหาในการคืนหนี้ อาจต้องมีการพิจารณาแผนการจ่ายคืนหนี้ใหม่สำหรับลูกหนี้แต่ละราย** โดยมีการเรียกมาเจรจา จากแบบสอบถามสุขภาพทางการเงินและการใช้บริการทางการเงิน เมื่อลองให้เกษตรกรออกแบบแผนการคืนหนี้โดยเลือก *ความถี่* ในการชำระคืนและ *ขนาด* เงินที่ใช้คืน พบว่าเกษตรกรราวหนึ่งในสามเลือกที่จะจ่ายเป็นรายปี และอีกหนึ่งในสามเลือกตามรอบการผลิต และมีเกษตรกรอีกประมาณร้อยละ 20 เลือกจ่ายแบบรายเดือน สำหรับขนาดเงินที่ใช้คืน เกษตรกรราวหนึ่งในสามเลือกที่จะใช้คืนด้วยจำนวนเงินระหว่าง 5,000-10,000 บาท รองลงมาคือจำนวนเงินระหว่าง 10,001-50,000 บาท มีเกษตรกรเพียงประมาณร้อยละ 10 ที่ต้องการจ่ายมากกว่า 50,000 บาทขึ้นไปต่อรอบ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาขนาดการคืนหนี้ต้องควบคู่กับความถี่ (ดังรูปที่ 7) เป็นที่น่าสังเกตว่า เกษตรกรที่เลือกจ่ายมากกว่า 50,000 บาทขึ้นไปนั้น เลือกจ่ายตามรอบการผลิตทั้งหมด (สะท้อนความสามารถในการ matching รายรับรายจ่ายได้ดีกว่า) ขณะที่กลุ่มที่เลือกจ่ายระหว่าง 501-5,000 บาท จะเลือกจ่ายเป็นรายเดือน

- **การพิจารณาให้สินเชื่อ รวมถึงการเจรจาจ่ายคืนหนี้กรณีประสบปัญหา** ควรต้องพิจารณาให้เห็นภาพรวมของรายรับและ

รูปที่ 7 แผนการจ่ายหนี้สิน



ที่มา: ข้อมูลสุขภาพทางการเงินและการใช้บริการทางการเงิน (2563)

หนี้สินทั้งหมดที่เกษตรกรรับภาระอยู่ ซึ่งเกษตรกรต้องมีความจริงจังในการระบุปัญหาและยอดรวมหนี้สินของตนด้วยเช่นกัน ซึ่งจะเห็นว่าในกรณีของธนาคารพาณิชย์ มีการใช้ข้อมูลเครดิตบูโรในการช่วยตรวจสอบประวัติการชำระหนี้และสถานะหนี้ค้างซึ่งรวมข้อมูลที่มีในระบบของผู้กู้ไว้ เพื่อพิจารณาการให้สินเชื่อและแก้ปัญหาระยะหนี้โดยมีข้อมูลที่สมบูรณ์มากขึ้น เนื่องจากปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งในตลาดสินเชื่อคือปัญหาข้อมูลระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ที่ไม่สมมาตร (Asymmetric information) ซึ่งจะเห็นในกรณีการกู้เงินนอกระบบที่ผู้ให้กู้จะคิดอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อชดเชยความเสี่ยงจากการผิดนัดชำระหนี้ของผู้กู้ไว้ก่อน แต่ในตลาดสินเชื่อเกษตร ครว-

เรือนมีหนี้สินจากหลายแหล่งทั้งสถาบันการเงินที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ขณะที่ ธ.ก.ส. หรือสหกรณ์การเกษตรเองก็ไม่ได้มีข้อมูล เชื่อมกัน มีเพียงประวัติการชำระหนี้ในสถาบันของตนเท่านั้น จึงทำให้ยากในการพิจารณาวงเงินที่ค้ำประกันถึงความสามารถในการชำระหนี้ในภาพรวมของผู้กู้/เกษตรกร นอกจากนี้ สถาบันการเงินเองก็ไม่ควรเน้นทำยอดการปล่อยสินเชื่อโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการชำระคืนหนี้สินของเกษตรกรด้วย

- การพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ กรณีมีมนุษย์เงินเดือนนั้นจะพิจารณาง่ายกว่า เพราะรายได้ประจำที่เข้ามาทุกเดือนสามารถบอกได้ว่าผู้กู้จะใช้คืนหนี้แต่ละเดือนได้มากน้อยแค่ไหน แต่กรณีของเกษตรกรนั้น รายได้ทางการเกษตรนอกจากจะขึ้นอยู่กับราคาผลผลิตที่ขายได้และต้นทุนการผลิต ปริมาณผลผลิตที่ได้ก็ขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศด้วย หากประสบภัยธรรมชาติหรือโรคพืช/โรคสัตว์ที่ไม่คาดคิด ผลผลิตในรอบการผลิตนั้นๆ ก็อาจจะสูญหายไปบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งหลายครั้งเกษตรกรที่ประสบปัญหาหนี้สินเป็นภาระผูกพันยาวนานหรือต้องสูญเสียที่ดินที่ใช้ค้ำประกัน เพราะลงทุนแล้วประสบปัญหาภัยธรรมชาติต่างๆ และความเสียด้านราคา ทำให้ไม่สามารถมีรายรับมาใช้คืนหนี้ได้ และก็ไม่มีเงินเก็บเพียงพอที่จะลงทุนเองโดยไม่กู้เพิ่ม เครื่องมือที่อาจจะช่วยได้ในเรื่องของการจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ก็คือประกันภัยพืชผล ซึ่งในปัจจุบันก็พอมีอยู่บ้างแต่ยังไม่เป็นที่นิยมหากเกษตรกรไม่ได้รับการอุดหนุน/ส่วนลดให้ซื้อประกันภัยพืชผล นอกจากนี้

นี้ เทคโนโลยีในปัจจุบัน เช่น ภาพถ่ายดาวเทียม หรือแอปพลิเคชันที่สามารถเก็บข้อมูลในพื้นที่มาประมวลผลเพื่อคำนวณแนวโน้มผลผลิตในแต่ละรอบการผลิตได้⁷ หรือคาดการณ์ผลกระทบจากภัยพิบัติต่างๆ ซึ่งทำให้ระบบประกันภัยทำงานได้ดี/แม่นยำขึ้น แต่ก็ยังต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบต่อไป รวมถึงการสร้างความเข้าใจเครื่องมือเหล่านี้แก่เกษตรกร เพื่อจูงใจให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์จากเครื่องมือทางการเงินและเทคโนโลยีใหม่ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้ดียิ่งขึ้น (Attavanich et al., 2019)

■ แนวทางการปรับตัวของเกษตรกรที่มีหนี้สิน

จากที่กล่าวมาข้างต้น การเข้าไม่ถึงสินเชื่อคงไม่ใช่ปัญหาสำหรับเกษตรกรไทย แต่เป็นเรื่องการบริหารจัดการหนี้สิน และรายรับรายจ่ายมากกว่าที่เป็นปัญหา รวมไปถึงการทำความเข้าใจเงื่อนไขของการชำระคืนสินเชื่อเพื่อประมาณการความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งทั้งหมดนี้ก็คือเรื่องของความรู้ความเข้าใจทางการเงิน (Financial literacy) เราสามารถใช้การทำบัญชีครัวเรือนเป็นการเรียนรู้และบริหารจัดการด้านการเงินได้ด้วย การทำรายรับรายจ่ายจึงมิใช่แค่ทำให้เห็นรายการใช้จ่ายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องนำมาวิเคราะห์ต่อถึงสถานการณ์การเงินของครัวเรือนด้วย แนวทางการ

⁷ <http://www.ricult.com/about>, <https://www.thansettakij.com/content/business/236228>, <https://thestandard.co/aukrit-unahalekhaka-ricult-agritech-startup/>

ปรับพฤติกรรมทางการเงินด้วยหลักการทำบัญชีอย่างง่าย จากการ
อบรมของมูลนิธิชีวิตไท ร่วมกับคุณสฤณี อาชวานันทกุล สามารถ
สรุปได้ดังนี้

ในส่วนของรายได้นั้น มีทั้งส่วนที่เป็นรายได้ที่แน่นอนและ
รายได้ที่ไม่แน่นอน การทำบัญชีครัวเรือนนั้น ควรแยกบัญชี
รายจ่ายครัวเรือนและการทำเกษตรออกจากกัน และควรแยก
บัญชีและงบกำไรขาดทุนของแต่ละกิจกรรมการผลิตด้วย ขณะที่
รายจ่ายครัวเรือนสามารถแบ่งเป็น (ก) รายจ่ายที่จำเป็น คือ
ที่ใช้จ่ายทุกเดือน เช่น การอุปโภคบริโภคที่จำเป็น (ข) รายจ่าย
ประจำ (แต่อาจจะไม่จำเป็น ซึ่งก็แตกต่างกันไปในแต่ละครัว-
เรือนตามความจำเป็นได้) เช่น ค่าโทรศัพท์ ค่าอินเทอร์เน็ต
(ค) รายจ่ายเฉพาะกิจ เช่น ซ่อมรถ ไล่ของงานต่างๆ เทียว
ดูเงิน และ (ง) ส่วนที่กินไว้เป็นเงินออม เช่น เผื่อเหตุฉุกเฉิน
สุขภาพ เพื่อการศึกษาของบุตรหลาน และเก็บไว้ใช้ตอนชรา

นั่นคือ เมื่อทำบัญชีรายรับรายจ่ายประจำวันหรือประจำ
สัปดาห์แล้ว ก็ให้มาสรุปแยกรายการตามประเภทข้างต้น เพื่อ
นำมาวิเคราะห์ว่า เรามีสัดส่วนของรายได้ที่แน่นอน และรายได้
ที่ไม่แน่นอนมากน้อยแค่ไหน จำเป็นต้องหาทางเพิ่มรายได้
ที่แน่นอนให้มากขึ้นหรือไม่ โดยต้องพิจารณาควบคู่ไปกับราย
จ่าย ว่ามีรายจ่ายส่วนไหนที่อาจจะไม่จำเป็น หรือสามารถปรับ
ลดรายจ่ายบางรายการได้หรือไม่ หรือสามารถกันเงินบางส่วน
ไว้เพื่อเหตุฉุกเฉินได้หรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไป เงินออมจะมาจาก

ส่วนที่เหลือจาก รายได้ – ค่าใช้จ่าย แต่ถ้าอยากออมให้ได้ต้อง
ปรับเป็น รายได้ – เงินออม (เช่น แบ่งไว้ 10% ของรายได้)
แล้วที่เหลือค่อยเอามาเป็นค่าใช้จ่าย

ในส่วนของทรัพย์สินจะแบ่งออกเป็น ทรัพย์สินที่มีสภาพ
คล่องสูง เช่น ทอง รถ เงินฝาก และทรัพย์สินที่มีสภาพคล่อง
น้อยกว่า เช่น ที่ดิน บ้าน โดยพิจารณาสภาพคล่องจากการ
เปลี่ยนเป็นเงินได้เร็วมากน้อยแค่ไหน ถ้าเปลี่ยนเป็นเงินได้เร็ว
ก็มีสภาพคล่องสูง ตัวอย่างเงินกู้นอกระบบ (แม้ไม่ใช่ทรัพย์สิน)
จัดว่ามีสภาพคล่องสูง ให้กู้ได้เร็ว จากหนังสือ *คู่มือเงินทอง*
ต้องวางแผน ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้ให้
เกณฑ์สภาพคล่องว่า ควรมีสัดส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องต่อ
ค่าใช้จ่ายรวม สูงถึงราวๆ 3-6 เท่า

เมื่อพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ ให้ดูอัตรา-
ส่วนการชำระหนี้สินทุกก้อน ซึ่งคำนวณจากเงินชำระหนี้สิน
ต่อรายได้รวม ซึ่งควรมีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณน้อยกว่า 35-
45% ไม่เช่นนั้นแล้ว รายได้ที่มีอยู่จะไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย
ครัวเรือนและแบ่งเอามาชำระหนี้ หรือหากสามารถเก็บออม
ได้ ให้พิจารณาอัตราส่วนการออมจาก ค่าใช้จ่ายเพื่อการออม
+ การลงทุน + เงินสดคงเหลือต่อเดือน ต่อรายได้รวม ซึ่งควร
อยู่ในระดับ 10% ขึ้นไป บางคนแม้ว่าจะมีหนี้สินที่ต้องชำระ
แต่ก็สามารถแบ่งเงินบางส่วนมาไว้สำหรับออมได้ด้วย



- การวิจัยพฤติกรรมทางการเงินเกษตรกร
- การวิเคราะห์สถานการณ์การเงินเกษตรกรด้วยการทำบัญชีครัวเรือน



หลักคิดในการจัดการหนี้สินของเกษตรกร

1. ทำแผนการใช้เงินก่อนการกู้เงิน วางแผนล่วงหน้าว่าเงินที่ใช้คืนจะได้มาอย่างไร และมีแผนสำรองหากเงินที่วางไว้ว่าจะนำมาใช้คืนไม่ได้ตามเป้า เกษตรกรจะนำเงินส่วนไหนมาใช้คืนแทน เช่น รายได้จากการเกษตรเอาไปใช้หนี้ในสัดส่วนเท่าไร เป็นต้น
2. แยกแยะ ไม่ใช่ปนกันระหว่างเงินกู้ครั้งเดียว เช่น กู้มาใช้งานบวชงานต่าง กับเงินกู้หมุนเวียน เช่น กู้ทำนาทุกปี ซึ่งต้องมีเครดิตที่ดี ใช้คืนให้ได้ ถ้ายอดหนี้สะสมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จะไม่ดี
3. อย่ากู้เงินระยะยาวมาใช้ระยะสั้น เงินกู้ระยะยาว เช่น ผ่อนจ่าย 5 ปี ขณะที่เงินกู้ระยะสั้น เช่น กู้เพื่อออกร้าน OTOP ซึ่งใช้เงินหมดในเวลาอันสั้น นั่นคือ ระยะเวลาการจ่ายคืน กับระยะเวลาการใช้เงิน/หาเงินมาคืน ควรสอดคล้องกัน
4. ให้ความสนใจกับเงื่อนไขของสัญญาสินเชื่อ ว่าผูกพันในเรื่องใดบ้าง จ่ายคืนอย่างไร จ่ายดอกเบี้ยอย่างไร ผิดนัดแล้วจะเกิดอะไร เช่น ยอดเงินต้น 100,000 บาท ผ่อนชำระภายใน 2 ปี จะทยอยผ่อนอย่างไร ต่อเดือน ต่อ 6 เดือน หรือต่อปี และคิดดอกเบี้ยอย่างไร ถ้าผ่อนไม่ทันภายใน 2 ปีจะมีค่าปรับอย่างไร หรือดอกเบี้ยจะถูกปรับไปอย่างไร เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรเองหากประสบปัญหาต้องผิดนัดชำระหนี้
5. เมื่อมีปัญหาหนี้ ให้จัดการหนี้ในภาพรวม มองเป็นองค์รวม เพื่อลำดับว่าควรจัดการหนี้ก้อนใดก่อนและหลัง

นอกจากนี้ หากถึงขั้นที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็จำเป็นจะต้องมีการเจรจากับแหล่งเงินกู้/สถาบันการเงินที่ให้กู้ โดยรูปแบบของการเจรจาประนอมหนี้มีได้หลายรูปแบบ เช่น ขอขยายเวลาชำระหนี้ ขอลดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนในแต่ละงวด ขอให้คิดดอกเบี้ยในอัตราปกติที่ไม่ผิดนัด ขอหยุดดอกเบี้ยและไม่คิดดอกเบี้ยที่ผ่อนชำระ ขอลดหย่อนค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับกรณีผิดนัดชำระ ขอโอนหลักประกันเพื่อชำระหนี้ หรือแม้กระทั่งการขอลดยอดหนี้ลงบางส่วน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาประนอมหนี้หรือปรับโครงสร้างหนี้ นั้น มูลค่าหนี้อาจสูงขึ้นถ้าเจ้าหนี้บางรายใช้วิธีนำดอกเบี้ยค่าปรับ ค่าทวงถาม ไปรวมกับยอดหนี้เดิม เพื่อเป็นยอดหนี้ใหม่ หรืออาจมีกรณีที่สัญญาใหม่ทำให้มีอายุความยาวขึ้น ลูกหนี้ที่จะเลือกใช้วิธีปรับโครงสร้างหนี้ ควรจะเป็นกรณีที่ภาระหนี้ไม่มากและจำเป็นต้องรักษาประวัติเครดิตการกู้เงินเพื่อขอสินเชื่อต่อไปในอนาคต เป็นหนี้ที่ไม่ได้ถูกคิดดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมสูงมากนัก เมื่อปรับโครงสร้างหนี้แล้ว เงินที่จะจ่ายคืนหนี้ในแต่ละรอบไม่ควรเกิน 30% ของรายได้ โดยต้องมั่นใจว่าจะสามารถจ่ายได้ตลอดตามสัญญาใหม่ที่ปรับโครงสร้าง^๘

^๘ อ้างอิงจากหนังสือ *คู่มือเงินทองต้องวางแผน* ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

4. unสสุ

พฤติกรรมทางการเงินและวินัยทางการเงินไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ก็ไม่ใช่เรื่องที่ยากจนเกินไป ถ้าเรามีเครื่องมือที่ช่วยให้สามารถแก้ปัญหาพฤติกรรม และจัดการกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับจิตวิทยาในการตัดสินใจของคน การเข้าถึงสินเชื่อได้เป็นสิ่งที่ดี แสดงว่าครัวเรือนมีความน่าเชื่อถือ (credit) ที่จะกู้ยืมเงินได้ และในหลายครั้งการลงทุนที่มาจากสินเชื่อก็ช่วยให้เราสามารถทำการเกษตรได้โดยไม่เสียโอกาส แม้จะยังไม่มีเงินเก็บออมไว้เพียงพอก็ตาม หรือช่วยให้การทำเกษตรสามารถดำเนินการต่อไปได้ในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจไม่ดี ซึ่งครัวเรือนเองก็จำเป็นต้องประเมินสถานการณ์ในการทำเกษตรของตนเองให้เป็นด้วย ขณะที่การก่อกวนที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ หรือกลายเป็นหนี้สินล้นพ้นตัวนั้น ไม่ควรให้เกิดขึ้น และควรต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งการจัดการแก้ไขปัญหานี้สินนั้น จำเป็นต้องดูองค์ประกอบโดยรวมทั้งที่มาของรายได้ และรายจ่ายต่างๆ ของครัวเรือน ยอดหนี้สินคงค้าง และยอดที่จะต้องชำระ เพื่อประเมินความสามารถในการชำระหนี้ และหากเป็นกรณีที่มีปัญหาในการชำระหนี้ ก็จำเป็นที่จะต้องเจรจากับเจ้าหนี้ถึงแนวทางการชำระคืน ไม่ปล่อยให้ค้างไว้จนไม่สามารถจัดการได้อีกต่อไป ในส่วนองค์ความรู้ของการประเมินและจัดการปัญหานี้สินนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อการเกษตรและการพัฒนาทักษะอาชีพเกษตรกรเพื่อเพิ่มรายได้ก็สามารถมีบทบาทในการช่วยประเมินและเข้ามาร่วมจัดการปัญหาได้

บรรณานุกรม

- Attavanich, W., S. Chantararat, J. Chenphuengpawon, P. Mahasuweera-chai and K. Thampanishvong (2019). Farms, Farmers and Farming: A Perspective through Data and Behavioral Insights. PIER Discussion Paper No. 122.
- Chantararat, S., A. Lamsam, N. Adultananusak, L. Ratanavararak, C. Rittinon and B. Sa-ngimnet (2020a). Distributional Impacts of Covid-19 Pandemic on Agricultural Households. PIER Discussion Paper (forthcoming). (อ่านได้จาก “ครัวเรือนเกษตรกรไทยในวิกฤติโควิด-19” aBRIDGEd: https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7615).
- Chantararat, S., A. Lamsam, N. Adultananusak, L. Ratanavararak, C. (2020b). เหลียวหลังแลหน้า อนาคตหนี้ครัวเรือนไทย งานสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2563 ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- Chantararat, S., A. Lamsam, N. Adultananusak, C. Chawanote, L. Ratanavararak, C. Rittinon and B. Sa-ngimnet (Forthcoming). Financial Lives of Thai Agricultural Households. PIER Discussion Paper.
- Kaboski, J. P. and R. M. Townsend (2011). A structural evaluation of a large-scale quasi-experimental microfinance initiative. *Econometrica* 79(5).
- Kaboski, J. P. and R. M. Townsend (2012). The impact of credit on village economies. *American economic journal. Applied economics* 4(2).
- Mullainathan, S. and Shafir, E. (2013). Scarcity: Why having too little means so much. Times Books, New York.
- Tambunlertchai, Suchanan (2004). “The Government’s Helping Hand: A Study of Thailand’s Agricultural Debt Moratorium”, Senior Honors thesis, Department of Economics, Harvard College, Massachusetts.



นโยบายและกลไก
การแก้ไขปัญหา
หนี้สินเกษตรกร

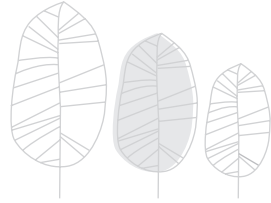
ดร. เดชรัต สุขกำเนิด

กรรมการมูลนิธิชีวิตไท

ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรไทยเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อและลุกลามมากขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี พ.ศ.2558 ขนาดหนี้สินของครัวเรือนเกษตรกรไทยโดยเฉลี่ยเท่ากับ 117,346 บาท/ครัวเรือน ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นเป็น 221,490 บาท/ครัวเรือนในปี พ.ศ.2562 หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 16 ต่อปี และเมื่อเปรียบเทียบกับเงินสดคงเหลือก่อนชำระหนี้ก็พบว่า ได้เพิ่มขึ้นจาก 2.2 เท่า เป็น 2.5 เท่าในช่วงเวลา 4 ปี

ยิ่งไปกว่านั้น สถานการณ์โควิด-19 ก็ได้ทำให้ปริมาณหนี้สินของครัวเรือนไทยในภาพรวมสูงขึ้นอย่างรวดเร็วมาก โดยเมื่อไตรมาส 4 ของปี 2562 สัดส่วนหนี้สินของครัวเรือนเมื่อเทียบกับ GDP ยังอยู่ที่ร้อยละ 79.9 ของ GDP ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 86.6 ของ GDP ในไตรมาส 3 ของปี 2563 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 88 ในไตรมาสสุดท้ายของปี 2563 และอาจเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 90 ในปี 2564 (นางนาง เอกอัคร, 2564) จนนำไปสู่การดำเนินคดีและยึดทรัพย์ลูกหนี้เป็นจำนวนมาก ประมาณ 800,000 คดี ในปี 2562 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

ดังนั้นจึงมีความน่าเป็นห่วงว่า สถานการณ์โควิด-19 รวมถึง



สถานการณ์ขาดแคลนน้ำและภัยแล้งในช่วงปี 2563-2564 จะยิ่งซ้ำเติมปัญหาหนี้สินของเกษตรกรให้หนักยิ่งขึ้นกว่าเดิม จนกลายเป็นภาวะการณีสัญญเสียทรัพย์สิน (หรือหลักประกัน) ของเกษตรกร บทความนี้จึงขอเสนอสถานการณ์ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ทั้งในระยะสั้น (ช่วงสถานการณ์โควิด-19 และในปี พ.ศ.2564) และในระยะยาว

ผลกระทบของสถานการณ์โควิด-19 ต่อปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

ในส่วนของภาคเกษตร ปัจจุบันเกษตรกรมีสินเชื่อกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทั้งหมดจำนวน 4.7 ล้านราย คิดเป็นเงินประมาณ 1.53 ล้านล้านบาท มีสินเชื่อโดยเฉลี่ยประมาณ 282,000 บาท/ราย (ข้อมูลภายในของ ธ.ก.ส. ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563) นอกจากนี้ เกษตรกรยังมีสินเชื่อกับแหล่งอื่นๆ อีก โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรที่มีเกษตรกรกว่า 1.04 ล้านคน (บาง

ส่วนอามีหนี้ ธ.ก.ส. ร่วมด้วย) กุ้ยมผ่านสหกรณ์การเกษตร คิดเป็นจำนวนเงิน 178,473 ล้านบาท (โพสด์ทูเดย์, 2 เมษายน 2563)

การเกิดสถานการณ์โควิด-19 ทำให้ครัวเรือนเกษตรกรไทย ร้อยละ 76 ที่พึ่งพิงรายได้จากนอกภาคการเกษตร (ในจำนวนนี้มี ร้อยละ 38 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากลูกหลาน/ญาติที่ทำงานต่างจังหวัด) ได้รับผลกระทบตามไปด้วย โดยพบว่า ครัวเรือนเกษตรกรร้อยละ 60 เริ่มมีปัญหาในการชำระหนี้ โดยส่วนใหญ่เป็นหนี้สินการเกษตรที่มีกับ ธ.ก.ส. และอีกประมาณ ร้อยละ 20 มีปัญหาสินเชื่อส่วนบุคคลกับสถาบันการเงินอื่นๆ รวมถึงเงินกู้ธนาคาร (Chantararat et al, 2020a อ้างในบทความ “สินเชื่อและบริการทางการเงินที่เหมาะสมต่อการแก้หนี้เกษตรกร” ของ ชญานี ชวะโนทย์)

ดังนั้น หลังเกิดสถานการณ์โควิด-19 ธ.ก.ส. จึงได้ออกมาตรการพักชำระหนี้ตามนโยบายของรัฐบาล พบว่า มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ 3.25 ล้านราย ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 1.45 ล้านล้านบาท (กรุงเทพธุรกิจ, 6 พฤศจิกายน 2563)

แต่ผลการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้จะมีแนวโน้มที่ลงทุนทางการเกษตรลดลง เนื่องจากโครงการพักชำระหนี้ที่ผ่านมามีเงื่อนไขข้อกำหนดมิให้กู้เงินเพิ่ม (Suchanun Tambunlertchai, 2004 อ้างในบทความ “สินเชื่อและบริการทางการเงินที่เหมาะสมต่อการแก้หนี้เกษตรกร” ของ ชญานี ชวะโนทย์) และยังพบว่า โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรผู้ปลูก



มาตรการช่วยเหลือลูกค้า ที่ได้รับผลกระทบจาก COVID -19 ระลอกใหม่



USSR

พักชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ย

ทั่วประเทศ

พักหนี้ทั้งหมด 10 / ส่วนๆเงินกู้ก่อน 1 เม.ย. 63 / พักงวด เม.ย. 63 -มิ.ย. 64

28 จังหวัด ที่อยู่ในเขตควบคุมสูงสุด
และทำรัฐบาลประกาศเป็นต้น

ต้องแจ้งความประสงค์ขอพักหนี้ ผ่านช่องทาง

@BAACFAMILY www.baac.or.th
 Call Center 0 2555 0555 สาขาทุกสาขา

พักหนี้ COVID-19 เกษตรกรและ SMEs	10 / 6 เดือน
พักหนี้ผู้ประกอบการ SME (upon LPH)/สถาบัน	6 เดือน / ส่วนๆเงินกู้ก่อน 1 เม.ย. 64 / พักงวด ส.ค.-เม.ย. 64
พักหนี้สินเชื่อฉุกเฉิน COVID-19	6 เดือน / พักงวด ส.ค. 63 - เม.ย. 64
พักหนี้สินเชื่อแก้ไขหนี้ในระบบ	10 / ส่วนๆเงินกู้ก่อน 1 เม.ย. 64 / พักงวด เม.ย.-ส.ค. 64

ลดภาระหนี้

ชำระต้นเงิน

- เกษตรกร และบุคคล รับคืนดอกเบี้ยร้อยละ 20 ของดอกเบี้ยที่ชำระจริง ไม่เกินรายละ 5,000 บาท
- กลุ่มบุคคล กลุ่มเกษตรกร สาธารณ 0 นิติบุคคล และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รับคืนดอกเบี้ยร้อยละ 10 ของดอกเบี้ยที่ชำระจริง ไม่เกินรายละ 50,000 บาท ยกเว้น สาธารณวิสาหกิจการเกษตร และองค์กร

โครงการลดภาระหนี้ ดอกเบี้ยที่คืนนำมาตัดชำระต้นเงิน และหากมีเงินคงเหลือจะโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของเกษตรกร

- เกษตรกร และบุคคล รับคืนดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราร้อยละ 20 ของดอกเบี้ยที่ชำระจริง
- กลุ่มบุคคล กลุ่มเกษตรกร สาธารณ 0 นิติบุคคล และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รับคืนดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราร้อยละ 10 ของดอกเบี้ยที่ชำระจริง ไม่จำกัดวงเงินที่จะคืน

ลดการดอกเบี้ยสาธารณและกลุ่มเกษตรกร

ขยายเวลาและลดการชำระหนี้

- บริการจัดการหนี้เกษตรกร ; Loan Management (LM)
- มาตรการขยายเวลาชำระหนี้ ; Pre-emptive
- มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการสถาบันเกษตรกร ; Strengthen



ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
BANK FOR AGRICULTURE AND AGRICULTURAL COOPERATIVES

0 2555 0555

www.baac.or.th

ร.ก.ส. พักหนี้ เกษตรกรลูกค้า 3.3 ล้านราย 1 ปี โดยอัตโนมัติ

- ✓ พักชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ยเงินกู้
ที่ตั้งกำหนดชำระ:
(ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2563 - มีนาคม 2564)
- ✓ พักชำระหนี้เป็นเวลา 1 ปี
- ✓ พักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรทุกกลุ่ม
 - เกษตรกรรายคน
 - บุคคล
 - ผู้ประกอบการ (นิติบุคคล)
 - กลุ่มเกษตรกร
 - สหกรณ์
 - กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- ✓ พักชำระหนี้โดยอัตโนมัติ

สำนักงานเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกร
 BIAAT FOR AGRICULTURE AND AGRICULTURAL COOPERATIVES

0 2555 0555
 www.biaat.or.th

ชาวในปี 2559 ทำให้มูลหนี้สะสมและหนี้เสียของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ (Chantararat et al, 2020b อ้างในบทความ “สินเชื่อและบริการทางการเงินที่เหมาะสมต่อการแก้หนี้เกษตรกร” ของ ชญานี ชวะโนทย์)

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงค่อนข้างชัดเจนว่า “การพักชำระหนี้เฉยๆ” จึงไม่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินสำหรับเกษตรกร การปรับโครงสร้างหนี้ ทั้ง Refinancing และ/หรือ Haircut รวมถึงการหาแนวทาง/ช่องทางในการเพิ่มรายได้ของเกษตรกรจะมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรมากกว่า

ด้วยเหตุนี้ ในโครงการพักชำระหนี้ของเกษตรกรในช่วงการระบาดโควิด-19 ธ.ก.ส. จึงได้สแกนตรวจสอบคุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการไปแล้ว 2.9 ล้านราย (กรุงเทพฯธุรกิจ, 6 พฤศจิกายน 2563) เพื่อออกแบบแนวทาง/วิธีการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่เหมาะสม และการสแกนพบว่า

- 72% ของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ ถือเป็น “สีเขียว” หรือยังคงชำระหนี้ได้ตามปกติ (ประมาณ 2.1 ล้านราย)
- 23% ถือเป็น “สีเหลือง” ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างหนี้ จำนวน 670,000 ราย
- 3% ถือเป็น “สีแดง” ซึ่งจำเป็นต้องฟื้นฟูรายได้และปรับโครงสร้างหนี้ จำนวน 98,000 ราย
- 2% ถือเป็น “สีแดง” ซึ่งมีปัญหาในการชำระหนี้ และต้องลดหนี้ จำนวน 43,000 ราย
- น้อยกว่า 1% ถือเป็น “สีดำ” ไม่สามารถชำระหนี้ได้ จำนวน 1,500 ราย

จากข้อมูลแสดงว่าจำนวนเกษตรกรที่มีปัญหาหรือเริ่มมีปัญหา

ในการจัดการหนี้สิน (สีเหลือง สีส้ม และสีแดง) ที่จำเป็นต้องจัดการ
แก้ปัญหา จำนวนประมาณ 800,000 ราย (หรือประมาณ 28% ของ
เกษตรกรที่มีหนี้สินของ ธ.ก.ส. ทั้งหมด) ทั้งนี้ยังไม่นับรวมเกษตรกร
ที่เป็นหนี้สหกรณ์การเกษตร ซึ่งหากมีสัดส่วนหนี้ที่มีปัญหาประมาณ
20% (ใกล้เคียงกับ ธ.ก.ส.) ก็เท่ากับว่า เกษตรกรที่มีปัญหาหนี้สิน
น่าจะมีตัวเลขกลมๆ ไม่น้อยกว่า “หนึ่งล้านคน”

ผลกระทบของปัญหาหนี้สินในระยะยาว

แม้ว่าผู้คนจำนวนไม่น้อยจะมองว่า ปัญหาหนี้สินของภาคครัวเรือน
(รวมถึงหนี้สินของเกษตรกร) เป็นเรื่องเฉพาะบุคคล ที่เกษตรกร
ลูกหนี้และสถาบันการเงินเจ้าหนี้จะต้องทำหน้าที่จัดการแก้ไขปัญหา
กันเอง แต่หากมองจากข้อเท็จจริงของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบ
เศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ จะพบว่า ปัญหาหนี้สินของครัวเรือน
(โดยเฉพาะของเกษตรกร) กำลังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาพรวม
ในอนาคต ใน 4 ลักษณะด้วยกันคือ

- 1) การจำกัดอำนาจซื้อของประชาชน การมีภาระหนี้สิน
ครัวเรือนในสัดส่วนที่สูงจะส่งผลให้ “อำนาจซื้อ” ของครัว-
เรือนลดน้อยลงไป ทำให้การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจากปัจจัย
ภายในประเทศ (หรือการบริโภคภายในประเทศ) ทำได้
จำกัด และการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจยังคงต้องพึ่งพิงการ
ส่งออกหรือการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างประเทศ

(ซึ่งมีความเสี่ยงสูง) ในอัตราที่สูงต่อไป

- 2) การจำกัดการลงทุนในการปรับโครงสร้างการผลิต ที่มีประสิทธิภาพและ/หรือมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจมากขึ้น การมีภาระหนี้สินภาคเกษตรที่สูง ส่งผลอย่างยิ่งในการจำกัดทางเลือกของเกษตรกรในการลงทุนปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่รูปแบบการผลิตใหม่ๆ เช่น การเกษตรอินทรีย์ (รายละเอียดดูใน เดชรัต สุขกำเนิด และ วริษา สุขกำเนิด, 2562) รวมถึงขาดแรงจูงใจ/ความสามารถในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตนด้วย
- 3) การส่งต่อภาระหนี้สินไปยังคนรุ่นต่อไป (ทายาทหรือลูกหลานของเกษตรกร) สืบเนื่องจากการเป็นหนี้ของครัวเรือนเกษตรกรมีลักษณะที่ “ผูกพัน” และ “ทับถม” จนแม้กระทั่งเมื่อเกษตรกรมีอายุมากขึ้น มูลหนี้คั่งค้างที่มีอยู่ก็ยังคงอยู่ในอัตราสูง (ดังตัวเลขที่แสดงข้างต้น) และกลายเป็นความเสี่ยงที่จำเป็นจะต้องผลักภาระหนี้สินนั้นข้ามรุ่นไปยังทายาทของตนต่อไป ซึ่งการทำเช่นนั้นก็จะเป็นการ (ก) ลดอำนาจซื้อ และ (ข) จำกัดการลงทุน ของคนรุ่นอนาคตต่อไป
- 4) การขยายความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจให้ฝังลึกมากขึ้น โดยเฉพาะภาระทางเศรษฐกิจสำหรับลูกหนี้ ซึ่งในบางกรณีอาจนำไปสู่การสูญเสียทรัพย์สินและโอกาสทางเศรษฐกิจในระยะยาว และเลยไปถึงการเป็นภาระทางเศรษฐกิจของคนรุ่นต่อไป (หรือทายาทของลูกหนี้) ในขณะที่ผลประโยชน์ที่ได้จากลูกหนี้จะจำกัดอยู่ที่เจ้าหนี้จำนวนไม่มากนัก ซึ่ง

ย่อมจะทำให้การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ
ทำได้ยากขึ้นเป็นอย่างมาก

เพราะฉะนั้น การปล่อยปัญหา “หนี้สินสะสม” ให้ดำรงอยู่โดย
มุ่งเพียงการควบคุมไม่ให้เกิด “หนี้เสีย” จนกลายเป็นวิกฤติการณ์
ทางเศรษฐกิจและสังคม จึงอาจจะไม่เพียงพออีกต่อไป ดังนั้น รัฐบาล
จำเป็นต้องหาแนวทางการแก้ไขปัญหาเชิงรุก เพื่อที่จะปลดปล่อย
ศักยภาพ (ทั้งอำนาจซื้อและการลงทุน) ของครัวเรือนเกษตรกร และ
ภาคเศรษฐกิจการเกษตรให้กลับคืนมาโดยเร็วที่สุด

ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในภาพรวม สามารถแบ่งได้เป็น
3 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) การปรับแก้กติกา สัญญาสินเชื่อ ระบบการติดตามและ
บังคับการชำระคืนหนี้สินให้มีความเป็นธรรม ซึ่งจะ
เสมือน “หลักการ” และ “บันได” ชั้นแรกของการแก้ไข
ปัญหา คำว่า “หลักการ” หมายถึง การทำให้สัญญา
สินเชื่อและระบบการติดตามและบังคับการชำระคืนหนี้สิน
มีความเป็นธรรมมากขึ้น ส่วนคำว่า “บันได” หมายความว่า
เป็นขั้นตอนแรกของการเยียวยาอย่างน้อยในระยะสั้น
เพื่อป้องกันมิให้ผลกระทบจากหนี้สินที่พอกพูน โดยเฉพาะ
ดอกเบี้ย กลายเป็น “มูลหนี้” ก้อนใหญ่ขึ้น และเป็นอุปสรรค

ที่กั้นขวางแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินในขั้นตอนต่อไป

- 2) การเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อปรับโครงสร้างหนี้โดยกลไกปกติ เป็นความพยายามในขั้นตอนต่อมา ที่จะใช้เครื่องมือทางการเงินที่ใช้กันทั่วไปในวงการธุรกิจ นั่นคือ การปรับโครงสร้างหนี้ (รวมถึงการปรับลดดอกเบี้ย) มาใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ซึ่งในขั้นตอนนี้ ยังถือเป็นกระบวนการดำเนินการตามปกติ (สำหรับโลกธุรกิจทั่วไป) เพียงแต่ควรมีการเร่งรัด (เชิงนโยบาย) และสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในการดำเนินการให้มีสัมฤทธิ์ผลเพิ่มมากขึ้น
- 3) การเพิ่มทางเลือกและขีดความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร ขั้นตอนที่ 3 เป็นขั้นตอนที่จำเป็นต้องดำเนินการเพิ่มเติมขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ในขั้นตอนที่ 2 ด้วยการเพิ่มทางเลือกเชิง “กลไก” อย่างเป็นทางการสำหรับเกษตรกรที่ยังไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้ที่ตนเองอยู่ด้วยกลไกในขั้นตอนที่ 2 ได้ การดำเนินการในขั้นตอนที่ 3 จำเป็นต้องจำแนกแยกแยะไปตามความแตกต่างของเกษตรกร ในการถือครองทรัพย์สินและความประสงค์ที่จะดำรงอยู่ในอาชีพการเกษตร ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

บทความนี้จะอธิบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรในทั้ง 3 ขั้นตอนที่ละเอียดในลำดับต่อไป นอกจากนี้ เนื่องจากการดำเนินการในขั้นตอนที่ 3 มีความจำเป็นต้องเพิ่มผู้เล่นเชิงนโยบาย (และ

เชิงธุรกิจ) ใหม่ๆ เข้ามาในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรด้วย
ดังนั้น ในช่วงท้ายของบทความนี้ จะอธิบายถึงความเป็นไปได้ในการ
ประยุกต์ใช้กลไกเดิม และจัดตั้งกลไกใหม่ เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหา
หนี้สินของเกษตรกรในขั้นตอนที่ 2 ด้วย

- ขั้นที่หนึ่ง การปรับแก้กติกา สัญญาสินเชื่อ
ระบบการติดตามและบังคับการชำระคืนหนี้สิน
ให้มีความเป็นธรรม

ที่ผ่านมา หนี้สินเป็นยิ่งกว่าสัญญาสินเชื่อหรือสัญญาเงินกู้ตาม
กลไกปกติทางธุรกิจ แต่การชำระคืนหนี้สินกลายเป็นพันธกิจในเชิง
“คุณธรรมทางเศรษฐกิจ” ที่ลูกหนี้ทุกคนต้องพยายามรักษา และหาก
ไม่สามารถรักษาได้ นอกจากการถูกลงโทษตามกลไกทางเศรษฐกิจ
แล้ว (เช่น ภาระดอกเบี้ยปรับ และการสูญทรัพย์) ลูกหนี้ก็มักจะถูก
ตัดสินหรือตีตราจากสังคมด้วยว่า เป็นผู้ที่ไม่ประสบความสำเร็จ และ/
หรือไม่มีเครดิตในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าความพยายามในการยกระดับภารกิจการชำระคืนหนี้สิน
ขึ้นเป็น “คุณธรรมเชิงเศรษฐกิจ” จะมีความสำคัญไม่น้อยในการ
กดดันให้ลูกหนี้ต้องชำระหนี้คืน แต่การมีสถานะเป็น “คุณธรรมเชิง
เศรษฐกิจ” ในตัวมันเองก็มีข้อเสียไม่น้อยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ในการตั้งคำถามต่อความชอบธรรมและความเป็นธรรมของเงื่อนไข
ในสัญญาเงินกู้และกฎระเบียบหรือกติกาที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการ
ชำระคืนหนี้สิน ซึ่งมักจะไม่เป็นธรรมต่อตัวลูกหนี้ (ตัวอย่างเช่น งาน

ของชญาณี ชวะไนท์ และสฤณี อาชวานันทกุล, 2562) ด้วยเช่นกัน
อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (และโดยเฉพาะหลัง
จากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจโควิด-19) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้
ความสนใจและเอาใจจริงเอาใจกับการแก้ไขเงื่อนไขสัญญา และกฎ
กติกาต่างๆ ที่ไม่เป็นธรรม และได้แก้ไขเงื่อนไขในกติกาต่างๆ รวม
ถึงสัญญาเงินกู้ในหลายข้อ ซึ่งมีผลดีไม่น้อยต่อการแก้ไขปัญหา
หนี้สินของเกษตรกร ดังตัวอย่างเช่น

- การเปลี่ยนสัญญาหนี้บัตรเครดิตซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง (ประมาณร้อยละ 16) ให้เป็นสัญญาสินเชื่อผ่อนระยะยาว (หรือ Term loan) ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า (ประมาณ ร้อยละ 12) แทน
- การกำหนดอัตราดอกเบี้ยผิคนัดชำระหนี้ (หรือดอกเบี้ยปรับ) ใหม่ จากเดิมอัตราดอกเบี้ยผิคนัดชำระหนี้ไม่เกิน ร้อยละ 15 (บวกเพิ่มจากอัตราดอกเบี้ยเดิม) ได้ปรับเป็นการบวกเพิ่มจากอัตราดอกเบี้ยเดิมได้ระหว่างร้อยละ 1-3 เท่านั้น ทำให้ภาระดอกเบี้ยปรับของลูกค้าหนี้ลดลงอย่างมาก
- การปรับระบบการหักดอกเบี้ยและหักเงินต้นจากการชำระคืนของลูกค้าหนี้ ซึ่งในอดีตเจ้าหนี้จะนำเงินที่ลูกค้าชำระคืนมา “หักเฉพาะดอกเบี้ย” ก่อน (หรือที่เรียกว่า การตัดเงินแนวตั้ง) ทำให้ยอดเงินต้นของลูกค้าหนี้ไม่ลดลงเลย มาเป็นการหักใน “สัดส่วนของเงินต้นและดอกเบี้ย” (หรือที่เรียกว่า การตัดเงินในแนวนอน) นั่นแปลว่า ทุกครั้งที่ลูกค้าชำระคืนเงิน จะมีการหักเงินต้นลงด้วยทุกครั้ง

- การกำหนดให้สถาบันการเงินแสดงรายละเอียดการคำนวณ ดอกเบี้ยค้างชำระ ดอกเบี้ยปรับ และค่าธรรมเนียมอื่นๆ ให้ชัดเจนและโปร่งใส มิใช่การแจ้งรวมไว้ในยอดหนี้รวมที่ ลูกหนี้ต้องชำระเหมือนที่เจ้าหน้าที่หรือสถาบันการเงินบาง แห่งเคยดำเนินการ
- การเข้มงวดกับการห้ามทำสัญญาเงินกู้ใหม่ที่รวบรวมเอาเงิน ต้นและดอกเบี้ยเดิมมาเป็น “ยอดเงินต้น” ก้อนใหม่ ซึ่ง นอกจากจะเป็นการซ่อนเร้นปัญหาในการชำระหนี้ของ ลูกหนี้แล้ว ยังทำให้ลูกหนี้เสียสิทธิ์ในการต่อรองในประเด็น “ดอกเบี้ย” ในการไกล่เกลี่ยหรือปรับโครงสร้างหนี้ เพราะ ดอกเบี้ยดังกล่าวได้ถูกทำให้เป็น “เงินต้น” ไปแล้ว ซึ่งใน ช่วง 2-3 ปีมานี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยเอาจริงเอาจังและ มีการลงโทษสถาบันการเงินที่เคยทำสัญญาเงินกู้ใหม่ เช่นนี้กับเกษตรกรลูกหนี้
- การเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ที่แม่สินทรัพย์จะถูกขายทอดตลาด ไปแล้ว ยังสามารถเจรจากับเจ้าหนี้และทำสัญญากับเจ้าหนี้ ในการเช่าใช้ประโยชน์ หรือทำสัญญาเช่าซื้อ
- กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีการออกระเบียบใหม่ ในการซื้อสินทรัพย์ของลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียน กับกองทุนฯ หลังจากที่ศาลพิจารณาคดีสิ้นสุดแล้ว เพื่อให้ ลูกหนี้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเดิม และผ่อนชำระเพื่อ ซื้อที่ดินเดิมกลับไปจากกองทุนฯ ได้ในอนาคต

แม้ว่าความไม่เป็นที่ธรรมในสัญญาและการบังคับให้ชำระคืนหนี้สินเริ่มได้รับการแก้ไขบ้างแล้ว แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังเป็นเรื่องที่ต้องติดตามและขยายผลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ก. การปรับเปลี่ยนกฎหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีผลทางกฎหมายอย่างแท้จริง ทั้งในส่วนของ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์) การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบวิธีในการปฏิบัติ (เช่น การไต่ถาม การฟ้องร้อง และการบังคับคดี) และการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมสถาบันการเงินในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรซึ่งเกี่ยวข้องกับเกษตรกรมากกว่าหนึ่งล้านคน แต่ยังมีได้อยู่ในการกำกับควบคุมโดยตรงของธนาคารแห่งประเทศไทย

ข. การสร้างความรับรู้และความรอบรู้ทางการเงิน (หรือ Financial literacy) ของลูกหนี้ โดยเฉพาะเกษตรกร ซึ่งจากการสังเกตที่ผ่านมา เกษตรกรลูกหนี้จำนวนไม่น้อยอาจยังเข้าไม่ถึง/ไม่เข้าใจความสำคัญของการปรับเปลี่ยนกฎหมายดังกล่าว เพราะฉะนั้น การสร้างแคมเปญรณรงค์ให้เกิดการรับรู้และความเข้าใจของเกษตรกรลูกหนี้ ผ่านช่องทางและวิธีการต่างๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญเร่งด่วนในขณะนี้

■ ขั้นที่สอง การเจรจาไกล่เกลี่ย เพื่อปรับโครงสร้างหนี้โดยกลไกปกติ

ขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนที่พยายามให้เกิดการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ในวงกว้าง (หมายถึง การครอบคลุมลูกหนี้ในจำนวนที่มากขึ้น) เพราะในโลกธุรกิจ การเจรจาเพื่อไกล่เกลี่ยและปรับโครงสร้างหนี้ ไม่ว่าจะเป็น (ก) การลดดอกเบี้ย (ข) การปรับระยะเวลา/เงื่อนไขการชำระหนี้ (ค) การปรับลดเงินต้น และอื่นๆ ก็เป็นเรื่องปกติ แต่ที่ผ่านมา การปรับโครงสร้างหนี้มักจะดำเนินการในสถานการณ์ที่ลูกหนี้มีปัญหาในการชำระหนี้มากจนกลายเป็นปัญหาแล้ว ทำให้การปรับโครงสร้างหนี้ยังดำเนินการในขอบเขตที่จำกัด และไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรในภาพรวมได้

ในช่วงประมาณ 1-2 ปีที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญในการปรับโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินต่างๆ มากขึ้น (ไม่ได้เน้นเฉพาะสำหรับเกษตรกร) โดยมีโครงการ “คลินิกแก้หนี้” และ “ทางด่วนแก้หนี้” เป็นโครงการสำคัญ (เริ่มดำเนินการเมษายน 2563) โดยเปิดโอกาสให้ลูกหนี้นำเสนอ “แผนปรับโครงสร้างหนี้” ด้วย (แทนที่แผนปรับโครงสร้างหนี้ที่เจ้าหนี้มักจะเป็นผู้ดำเนินการ) และมีธนาคารแห่งประเทศไทยช่วยเป็นตัวกลางในการเจรจา

ผลสำเร็จเชิงประจักษ์ในการเจรจาแก้ไขปัญหานี้สิน ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการ พบว่า ประมาณร้อยละ 70 ของลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการ สามารถบรรลุข้อตกลงกับเจ้าหนี้ และช่วยให้ลูกหนี้สามารถกลับมาชำระหนี้ได้เป็นปกติมากขึ้น

หลังจากนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงพยายามขยายขอบเขต การดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ให้กว้างขวางขึ้นอีก ด้วยการดำเนิน โครงการ “มหกรรมไถ่เก็ยหนี้สิน” ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือน เมษายน 2564 (แต่ยังจำกัดอยู่เฉพาะสินเชื่อบัตรเครดิตและสินเชื่อ ส่วนบุคคลเท่านั้น) โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีการตั้งเป้าหมายว่า ในปี 2564 น่าจะมีการไถ่เก็ยหนี้ได้ประมาณ 300,000 คดี

แม้ว่าการดำเนินการในโครงการต่างๆ ของธนาคารแห่ง ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จพอสมควร แต่จำนวนลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการยังน้อยมาก (แม้จะทำได้เพิ่มขึ้นมาก จนปัจจุบันมีการ เสร็จสำเร็จจำนวนเป็นหลักแสนแล้วก็ตาม) เมื่อเปรียบเทียบกับ จำนวนลูกหนี้ที่มีปัญหาทั้งหมด (ซึ่งมีจำนวนเป็นหลักล้านคน)

ในส่วนของ ธ.ก.ส. ซึ่งแม้จะไม่ได้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวของ ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ ธ.ก.ส. ก็พยายามเร่งรัดในการตรวจสอบคุณสมบัติเกษตรกรเพื่อประเมินความสามารถในการชำระหนี้ และเร่งปรับโครงสร้างหนี้สำหรับเกษตรกรไปแล้วกว่า 100,000 ล้านบาท หรือประมาณ 40,000 ราย (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม 2563) ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่ยังไม่มากนักเมื่อเทียบกับจำนวนเกษตรกร ลูกหนี้ที่จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างหนี้กว่า 800,000 ราย หรือ ประมาณร้อยละ 5 ของเกษตรกรที่จำเป็นต้องปรับโครงสร้างหนี้

ส่วนสหกรณ์การเกษตรนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์พยายามให้ สหกรณ์ทำการเจรจาไถ่เก็ยและปรับโครงสร้างหนี้กับสมาชิก เช่นกัน แต่ยังไม่ทราบผลดำเนินการดังกล่าว



ธนาคารแห่งประเทศไทย
BANK OF THAILAND

มทกรรมไกล่เกลี่ยออนไลน์

สำหรับหนีบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักประกัน

ความพิเศษของมทกรรมในครั้งนี้



การไกล่เกลี่ยรูปแบบใหม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล
ของสำนักงานศาลยุติธรรม กรมบังคับคดี
กระทรวงยุติธรรม และ ธนาคารแห่งประเทศไทย



ข้อเสนอรับชำระหนี้ มีความผ่อนปรน
ปฏิบัติได้จริง ค่างวดในแต่ละเดือน
อยู่ในวิสัยที่ลูกหนี้จะจ่ายได้

ครอบคลุมหนี้ทุกสถานะ



สถานะที่ยังดี
(แต่เริ่มรู้สึกผิดเคือง)

ข้อเสนอจ่ายชำระหนี้

เปลี่ยนหนี้บัตรเป็นสินเชื่อเงินก้อน
ผ่อนชำระ: 4 ปี อัตราดอกเบี้ยลดลง
จาก **16% เหลือ 12%**
สามารถเลือกให้คงวงเงินที่เหลือได้
ไม่เสียประวัติในเครดิตบูโร



NPL ตั้งแต่ก่อนฟ้อง
อยู่ระหว่างการฟ้อง

ข้อเสนอจ่ายชำระหนี้

จ่ายเฉพาะส่วนเงินต้น
ดอกเบี้ยค้างยกให้เมื่อจบสัญญา
โดยมีระยะเวลาผ่อนชำระ
นานถึง 10 ปี



NPL ที่มีคำพิพากษา
บังคับคดีแล้ว

ข้อเสนอจ่ายชำระหนี้

จ่ายเฉพาะส่วนเงินต้น
ดอกเบี้ยค้างยกให้เมื่อจบสัญญา
โดยมีระยะเวลาผ่อนชำระนาน
3 เดือน 3 ปี และ 5 ปี

ตัวอย่าง



ตัวอย่าง



ตัวอย่าง



ลงทะเบียนผ่านเว็บไซต์ ของสำนักงานศาลยุติธรรม
กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม และธนาคารแห่งประเทศไทย
ตั้งแต่วันที่ 14 ก.พ. - 14 เม.ย. 2564

อ่านรายละเอียดได้ที่ →



ติดตามรายละเอียดเพิ่มเติมทางเว็บไซต์
www.bot.or.th

ศูนย์คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน
InS 1213 ธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่ผ่านมา แรงจูงใจสำคัญสำหรับสถาบันการเงินในการจัดการปรับโครงสร้างหนี้ ยังอาจจำกัดอยู่ที่ (ก) การได้รับเงินสดกลับไปเป็นเงินหมุนเวียน (ข) การลดสัดส่วนหนี้ที่อาจเป็นปัญหา ซึ่งจะมีผลต่อ (ค) การสำรองเผื่อหนี้ที่สงสัยจะเสีย และ (ง) การลดต้นทุนในการฟ้องร้องดำเนินคดี (เฉลี่ยประมาณ 120,000 บาท/คดี) ไม่รวมค่าเสียโอกาสจากกระบวนการดำเนินคดี ซึ่งใช้เวลาโดยเฉลี่ยประมาณ 13 เดือน/คดี ในขณะที่การเจรจาไกล่เกลี่ยหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ เป็นภาระงานที่ต้องการความละเอียดรอบคอบ ต้องใช้ทรัพยากรบุคคลและเวลาไม่น้อย ดังนั้น หากจะเร่งรัดดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรให้ทันกับสถานการณ์ ก็อาจจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินการในส่วนนี้เพิ่มมากขึ้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลจึงอาจจำเป็นต้องช่วยเติมทรัพยากรพิเศษ (โดยเฉพาะกำลังคนที่มีทักษะและความสามารถ) และ/หรือสร้างแรงจูงใจพิเศษเพิ่มเติมขึ้น ทั้งสำหรับสถาบันการเงินเจ้าหนี้ เช่น การเพิ่มเงินรางวัลประจำปีสำหรับพนักงาน หรือเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มเติมสำหรับสถาบันการเงิน และสำหรับลูกหนี้ เช่น การเพิ่มเติมวงเงินหมุนเวียนสำหรับดำเนินธุรกิจของตนต่อไป หรือการร่วมทุนประเดิมสำหรับการเริ่มต้นชีวิต (ทางเศรษฐกิจ) ใหม่ของเกษตรกร เป็นต้น

- ขั้นที่สาม การเพิ่มทางเลือกและขีดความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร

แม้ว่าการแก้ไขปัญหานี้สินใน 2 ขั้นตอนแรก (คือ การปรับกติกากำหนดให้เป็นธรรม และการเพิ่มผู้เล่นและแรงจูงใจของผู้เล่นในการแก้ไขปัญหานี้สิน) จะมีส่วนช่วยการแก้ปัญหานี้สินได้ระดับหนึ่ง แต่การแก้ปัญหานี้สินที่ยั่งยืนก็จำเป็นต้องปรับเพิ่มความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร ด้วยการปรับโครงสร้างการผลิต เข้าสู่รูปแบบและกิจกรรมการผลิตที่ให้ผลตอบแทนสูงขึ้น และลดความเสี่ยงที่จัดการไม่ได้ลง อีกด้วย

จากประสบการณ์และผลการศึกษาของมูลนิธิชีวิตไทที่ผ่านมาในช่วงเวลา 3 ปี จะเห็นว่า แนวทางในการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มขีดความสามารถชำระหนี้สามารถดำเนินการได้หลายวิธี แต่ส่วนใหญ่แล้วจะมีเงื่อนไขที่สำคัญ 4 ประการคือ

- ก. การเข้าถึงตลาดที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้น และมีความแน่นอนมากขึ้น (เช่น ระบบตลาดแบบอินทรีย์) เพื่อให้มีรายได้มากขึ้น
- ข. การปรับโครงสร้างการผลิตที่มีรอบการผลิต (และรอบการขาย) เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้สามารถมีเงินทุนหมุนเวียนที่สม่ำเสมอ และสามารถผ่อนชำระหนี้ได้บ่อย เร็ว และมากขึ้น
- ค. การจัดการโครงสร้างการผลิตให้สามารถจัดการความเสี่ยงได้มากขึ้น และ
- ง. การเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เพียงพอในการปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดที่กล่าวถึงข้างต้น

อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลต้องการจะแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้สินในขนาด (หรือ scale) ที่ใหญ่กว่าหรือมากกว่าเพียงเป็นกรณีศึกษาหรือกรณีตัวอย่าง รัฐบาลจำเป็นต้องพัฒนารอบ แนวทาง และกลไกการทำงาน ที่รองรับการทำงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับการหนุนเสริมเกษตรกรจำนวนมากให้ได้ และโดยข้อเท็จจริง เกษตรกรลูกหนี้ก็อาจจะมีความสามารถในการชำระหนี้ (ทั้ง 4 ข้อข้างต้น) และมีความพร้อมในการดำเนินอาชีพเกษตรกรแตกต่างกัน ดังนั้น การออกแบบมาตรการในการแก้ไขปัญหาหนี้จึงจำเป็นต้องมีกรอบ แนวทาง และกลไกที่แตกต่างกัน และเหมาะสมสำหรับเกษตรกรในแต่ละกรณี

กรอบ และแนวทางการทำงานต่างๆ ที่ผู้เขียนจะเสนอขึ้นมาในบทความนี้ จะกำหนดจากความแตกต่างของ (ก) ทรัพยากร/สินทรัพย์ที่เกษตรกรมี และ (ข) ความต้องการและความพร้อมของเกษตรกร ในการเข้ามาจัดการการผลิตรูปแบบใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเดิมของตน

ในภาพรวม กรอบและแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร ด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร แบ่งได้เป็น 3 ส่วนด้วยกันคือ

- 1) กรณีที่เกษตรกรยังมีที่ดินเป็นของตนเอง (แม้จะติดจำนอง หรือใช้เป็นหลักประกันสินเชื่ออยู่) และยังต้องการบริหารจัดการที่ดินแปลงนั้นด้วยตนเอง นอกจากการเจรจาไกล่เกลี่ยกับเจ้าหนี้เดิมตามกลไกที่ได้กล่าวไว้ในขั้นตอนที่ 1 แล้วนั้น รัฐบาลอาจเพิ่มทางเลือกให้แก่เกษตรกร



ด้วยการตั้งกองทุนหรือการสนับสนุนให้กองทุนต่างๆ (เช่น กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร หรือกองทุนใหม่ที่อาจ จะตั้งเพิ่มเติมขึ้น) เข้ามาซื้อหนี้จากเจ้าของหนี้เดิม และ ทำการปรับโครงสร้างหนี้ และ/หรือ แปลงให้เป็นการที่ เกษตรกรเข้าซื้อที่ดินกลับคืนจากกองทุนที่เข้ามาซื้อหนี้ เพื่อให้เกษตรกรยังสามารถดำเนินการผลิตในที่ดินเดิมของ ตนต่อไป (แม้จะเปลี่ยนกรรมสิทธิ์เป็นของกองทุน) พร้อมทั้ง การเข้าถึงแหล่งทุนใหม่ตามแผนการปรับโครงสร้างหนี้ และโครงสร้างการผลิตให้มีประสิทธิภาพและความสามารถในการชำระหนี้มากยิ่งขึ้น และที่สำคัญ เกษตรกรยังสามารถ ซื้อที่ดิน (หรือไถ่ถอนที่ดิน) กลับคืนมาได้ในระยะยาว หรือ ในกรณีที่เกษตรกร (หรือทายาทของเกษตรกร) เปลี่ยนใจ ไม่ทำเกษตรหรือไม่ต้องการเข้าซื้อที่ดินในอนาคตภายภาค หน้า ก็จะได้เงินออมที่เข้าซื้อไว้ส่วนหนึ่งกลับคืนมา

ตัวอย่างแนวทางการดำเนินการที่ผ่านมา ที่สามารถ แก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรผ่านกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกรได้ดี สามารถศึกษาได้จากบทความ “แนวทาง แก้หนี้ชาวนา เพื่อรักษาที่ดินผืนสุดท้าย” ของจาร์วุฒน์ เอ็มซึบุดร และคณะ

ในภาพรวมที่ผ่านมา กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้ช่วยเหลือเกษตรกรจนสามารถชำระหนี้สินได้หมดสิ้น และได้กลับเป็นเจ้าของที่ดินอีกครั้งจำนวน 7,506 ราย คิด

เป็นแปลงที่ดิน 9,012 แปลง จำนวนรวมกันทั้งสิ้น 66,771 ไร่ โดยภาพรวมเกษตรกรที่ได้รับชำระหนี้แทน ประมาณ ร้อยละ 30 ได้รับชำระหนี้กับกองทุนฟื้นฟูจนหมดแล้ว (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2564)

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมายังพบว่า มีเกษตรกรจำนวนหนึ่ง ยังมีปัญหาการค้างชำระหนี้สินกับกองทุนฟื้นฟูฯ ด้วยเช่นกัน ดังนั้นกองทุนฟื้นฟูฯ จำเป็นจะต้องหาแนวทางเพิ่มสัดส่วนการชำระหนี้ได้ตามปกติให้สูงขึ้น ด้วยการกำหนดเงื่อนไขให้เกษตรกรที่เป็นลูกหนี้กองทุนฯ ต้องจัดทำแผนฟื้นฟู และได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากกองทุนฯ ในการจัดทำแผนดังกล่าว

- 2) กรณีที่เกษตรกรยังมีที่ดินเป็นของตนเอง แต่เกษตรกร (และ/หรือทายาท) ไม่ประสงค์จะทำการเกษตรในที่ดินแปลงนั้นต่อไป ซึ่งเกษตรกรส่วนนี้อาจอยากเลิกทำเกษตรอยู่แล้ว แต่ที่ผ่านมายังไม่สามารถเลิกทำได้ เพราะยังไม่สามารถชำระหนี้จนหมดสิ้นได้ กลายเป็นความจำเป็นต้องทนทำการผลิตต่อไป แม้จะไม่ค่อยมีความหวังและแรงจูงใจมากนักก็ตาม ซึ่งแนวทางการบริหารจัดการสำหรับเกษตรกรกลุ่มนี้จึงเน้นที่การนำ “ที่ดิน” มาแปลงเป็นรายได้ ใน 2 ลักษณะด้วยกัน
 - ลักษณะแรกคือ เกษตรกร (และ/หรือทายาทของเกษตรกร) ยังต้องการเก็บที่ดินดังกล่าวไว้ในระยะ

ยาว แต่ไม่ประสงค์จะทำการผลิตทางการเกษตรในช่วงนี้ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องหาผู้เข้ามาจัดการที่ดินแปลงนั้นแทน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้ค้ำของเกษตรกร โดยอาจดำเนินการได้เป็นอีก 2 ทางเลือกคือ

- การมี/จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ เช่น กองทุนต้นไม้แห่งชาติ มาทำการ “เช่าที่ดิน” และ “ใช้ประโยชน์ที่ดิน” แปลงดังกล่าวในระยะยาว โดยการปลูกต้นไม้ยืนต้นที่มีมูลค่าเนื้อไม้ เพื่อแบ่งส่วนหนึ่งมาใช้ในการชำระหนี้ และส่วนหนึ่งก็ค้ำต้นไม้ให้เกษตรกร (หรือทายาทเกษตรกร) ต่อไป
 - การมี/จัดตั้งหน่วยงานเช่น ธนาคารที่ดิน มาเป็นตัวกลางในการหาผู้เช่าที่ดิน (เช่น เกษตรกรรุ่นใหม่) เพื่อมาเช่าที่ดิน และนำค่าเช่าที่ได้นั้นมาชำระหนี้สินเดิมที่เกษตรกรเจ้าของที่ดินมีอยู่
- **ลักษณะที่สองคือ เกษตรกร (และ/หรือทายาทของเกษตรกร) ไม่ประสงค์จะเก็บที่ดินนั้นแล้ว รัฐบาล** ก็จะมีกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ (เช่น กองทุนที่ดิน) มาทำการซื้อที่ดินแปลงนั้น และนำส่วนหนึ่งมาชำระหนี้สินเดิม และอีกส่วนหนึ่งค้ำให้แก่เกษตรกร
- นอกจากนี้ ในกรณีที่เกษตรกร (และ/หรือทายาทเกษตรกร) ต้องการจะเปิดทางเลือกในการรักษา

ที่ดินแปลงนั้นเพื่อไว้ในอนาคต รัฐบาลก็สามารถเสนอทางเลือกในการขายที่ดินและบ้านแบบ reverse mortgage ให้กับสถาบันการเงินต่างๆ (หรือสถาบันเฉพาะที่จะมาทำหน้าที่นี้เช่น ธนาคารที่ดิน) โดยสถาบันการเงินจะชำระค่าบ้านแบบผ่อนชำระมาให้เกษตรกรเป็นรายเดือน ซึ่งก็จะเป็นรายได้หนึ่งของเกษตรกร และส่วนหนึ่งก็จะนำไปชำระหนี้เดิม (ตามมูลค่าของที่ดินและโครงสร้างการผ่อนชำระ) และเมื่อเกษตรกรเสียชีวิต ทายาทของเกษตรกรจึงค่อยมารับเงินส่วนที่เหลือ (ส่วนที่สถาบันการเงินยังไม่ได้ผ่อนชำระให้เกษตรกรและเจ้าหนี้เดิม) จากสถาบันการเงิน หรือทายาทเกษตรกรก็อาจจะนำเงินมาซื้อที่ดินแปลงนั้น (หรือบ้านหลังนั้น) กลับคืนจากสถาบันการเงินตามที่ตกลงกันได้

3) กรณีเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง (เช่น เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน) หรือมีที่ดินที่มีมูลค่าน้อยกว่าปริมาณหนี้สินที่มีอยู่เป็นอย่างมาก ในกรณีนี้ การนำ “ที่ดิน” มาใช้เป็นสินทรัพย์เหมือน 2 กรณีแรกจึงทำได้จำกัดมาก แนวทางการแก้ไขปัญหานี้สินสำหรับเกษตรกรกลุ่มนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการ “สร้างงาน” ใหม่ ๆ ที่มีรายได้แน่นอนและมีความเสี่ยงต่ำ เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความ

สามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร แล้วจึงทยอยผ่อนชำระหนี้ที่มีอยู่ (ซึ่งโดยทั่วไปพบว่า กรณีที่ไม่มีที่ดินค้ำประกัน วงเงินกู้ของเกษตรกรมักจะไม่สูงมากนัก) โดยตัวอย่างของลักษณะงานที่รัฐบาลจะสร้างงานขึ้น เช่น

- การทำงานในกองทุน/กิจการ ในทางเลือกที่สองที่ได้กล่าวถึงข้างต้น เช่น การเพาะชำกล้าไม้ และการดูแลแปลงปลูกของธนาครด้นไม้ที่กล่าวถึงในข้อที่แล้ว
- การทำงานในกิจการอื่นๆ ที่รัฐบาลพัฒนาขึ้น เช่น การทำงานในสาขาแบบกึ่งอาสาสมัครในการดูแลทางสังคม (หรือ care-giving sector) ที่จะรองรับกับสังคมผู้สูงอายุ
- การลงทุนในสินทรัพย์อื่นๆ ที่จะให้รายได้ (เพื่อการชำระหนี้) ในระยะยาว ในลักษณะของ passive income เช่น การลงทุนติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์บนหลังคาบ้านของผู้ที่มีหนี้สิน และแบ่งรายได้จากการขายไฟฟ้า (ที่เกินมาจากการใช้ภายในครัวเรือน) เพื่อมาชำระหนี้สิน

ข้อมูลที่น่าสนใจจากสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (2564) ก็คือ เกษตรกรกลุ่มที่ใช้การค้ำประกันกลุ่ม (ซึ่งมักจะเป็นเกษตรกรกลุ่มที่ไม่มีที่ดินทำกินด้วย) มักจะมีมูลค่าหนี้ไม่สูงนัก กล่าวคือ ขนาดหนี้สินโดยเฉลี่ย 68,771 บาท/ราย (เทียบกับเกษตรกรที่ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันจะมีขนาดหนี้สินโดยเฉลี่ย 381,989 บาท/ราย) เพราะฉะนั้น หากรัฐบาลสามารถสร้างงานที่มีรายได้เพิ่มเพื่อ

มาชำระหนี้ประมาณ 3,000 บาท/เดือน ก็น่าจะใช้ระยะเวลาประมาณ 2 ปี ในการชำระหนี้สินดังกล่าวให้หมดได้

ความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้และจัดตั้งกลไก ในการเพิ่มทางเลือกสำหรับเกษตรกร

จากที่ได้กล่าวถึงแนวทางเลือกต่างๆ ในการเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรในขั้นตอนที่ 3 ทั้งสามแนวทาง ก็อาจจะพบว่า ทุกทางเลือกจำเป็นต้องมี “กลไก” และ/หรือ “องค์กร” ที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น

- (ก) การเข้ามาซื้อหนี้เดิมของเกษตรกร
- (ข) การให้บริการเช่าซื้อที่ดิน (เดิม) สำหรับเกษตรกร
- (ค) การเช่าและใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร เช่น การปลูกต้นไม้ยืนต้นที่มีมูลค่า
- (ง) การเข้ามาซื้อที่ดินของเกษตรกร
- (จ) การจัดบริการซื้อที่ดินแบบผ่อนชำระ (หรือ reverse mortgage)
- (ฉ) การเป็นตัวกลางในการหาผู้เช่าที่ดินให้เกษตรกร
- (ช) การสร้างงานและการจ้างงานเกษตรกรที่ต้องการผ่อนชำระหนี้สิน และ
- (ซ) การลงทุนในสินทรัพย์อื่นๆ ที่ทำให้เกิดรายได้แบบ passive income เช่น การติดตั้งโซลาร์เซลล์

และด้วยภารกิจที่มากมายถึง 8 ภารกิจที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งอาจจะกลายเป็นคำถามมุกกลับมาสู่ข้อเสนอนี้ในขั้นตอนที่ 3 ว่า “จะสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้หรือไม่?”

บทความนี้จึงพยายามตอบคำถามนี้ ด้วยการอธิบายความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้ และ/หรือการจัดตั้งองค์กร (หรือกลไกใหม่) ใน 4 ลักษณะกลไกด้วยกันคือ

- 1) การสนับสนุน ปรับปรุง และขยายผลกลไกเดิมที่มีอยู่แล้ว เช่น กองทุนฟื้นฟู ซึ่งดำเนินการเข้ามาซื้อหนี้เดิมของเกษตรกร และการให้บริการเช่าซื้อที่ดิน (เดิม) สำหรับเกษตรกร ตามภารกิจในข้อ (ก) และ (ข) ในย่อหน้าก่อนอยู่แล้ว ดังนั้น การดำเนินการตามกลไกนี้ก็ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหรือพัฒนากลไกใหม่ขึ้นมา สามารถดำเนินการได้เลย เพียงแต่ต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากขึ้น และสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานให้มากขึ้น ก็จะสามารถดำเนินการได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2549-2563 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรชำระหนี้สินแทนเกษตรกรไปจำนวน 29,869 ราย (คิดเป็นมูลค่าประมาณ 6,576 ล้านบาท) ซึ่งแม้กองทุนฯ จะประสบความสำเร็จพอสมควรในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยเฉพาะสำหรับหนี้สินที่มีกับสหกรณ์การเกษตร แต่ด้วยข้อ



สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

รับขึ้นทะเบียนหนี้ ตลอดปี 2564

ณ สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สาขาจังหวัดทั่วประเทศ
ในวันและเวลาดำเนินการ

คุณสมบัติผู้มีสิทธิยื่นคำขอ

1. เป็นเกษตรกรตามที่คณะกรรมการกำหนด
2. เป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกร
3. มีหนี้อันเนื่องมาจากการประกอบเกษตรกรรมของเกษตรกร
4. เป็นหนี้ในระบบตามที่กฎหมายกำหนด หนี้โครงการส่งเสริมของรัฐ หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมจากสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ ธนาคาร ธ.ก.ส. หรือมีนิติบุคคลรวมทั้งสถาบันการเกษตร (สหกรณ์การเกษตร)

หลักฐานที่ใช้ในการยื่น

1. คำขอขึ้นทะเบียนหนี้เกษตรกรตามที่สำนักงานกำหนด
2. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
3. หลักฐานแห่งหนี้ เช่น สัญญาจำนอง สัญญากู้ยืม หรือสมุดบัญชีเงินกู้ และเอกสารแสดงจำนวนหนี้ที่เป็นปัจจุบัน มีระยะเวลาย้อนหลังไม่เกิน 6 เดือน
4. สำเนาเอกสารสิทธิ์ กรณีมีหลักทรัพย์

ทั้งนี้ กรณีที่เกษตรกรที่มีหนี้เร่งด่วน ให้เกษตรกรแจ้งสำนักงานสาขาจังหวัดประสานสถาบันเจ้าหนี้เพื่อชะลอการดำเนินการทางกฎหมายก่อนวันครบกำหนดโดยแนบเอกสารคำฟ้อง หรือ คำพิพากษา หรือ คำบังคับคดีตามแต่กรณี

สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมที่

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสาขาจังหวัดทั่วประเทศ



www.frdfund.org



สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร



จำกัดหลายด้าน โดยเฉพาะข้อจำกัดของเงินทุน ก็ทำให้ กองทุนฯ ยังช่วยชำระหนี้สินให้เกษตรกรในภาพรวมได้ จำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่ขอขึ้นทะเบียนกับ กองทุนจำนวนกว่า 533,163 ราย (ณ ปี 2563) คิดเป็น มูลค่า 97,466 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 6.7 ของ มูลค่าที่เกษตรกรมาขึ้นทะเบียนไว้ (สำนักงานกองทุน ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2564)

ทั้งนี้ ข้อจำกัดที่สำคัญของกองทุนฟื้นฟู คือ การได้รับ จัดสรรทรัพยากรที่จำกัดในการชำระหนี้แทนเกษตรกร โดยในช่วงปี 2560-2563 กองทุนฯ สามารถชำระหนี้แทน เกษตรกรได้เฉลี่ยปีละ 320 ราย คิดเป็นวงเงินโดยเฉลี่ย 105 ล้านบาท/ปีเท่านั้น ซึ่งหากรัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้แทนเกษตรกรได้ เกษตรกรก็ จะสามารถปรับโครงสร้างหนี้ และเข้าสู่แผนฟื้นฟูของ กองทุนฯ ตามแนวทางเลือกที่ได้กล่าวถึงไป มากขึ้นด้วย

- 2) การสร้างกลไกใหม่ ซึ่งไม่มีกลไกเดิมดำเนินการอยู่ หรือ ดำเนินการในขอบเขตที่จำกัดมาก เช่น การเข้ามาซื้อที่ดิน ของเกษตรกร (และขายหรือให้เช่าแก่เกษตรกรรายอื่นๆ) รวมถึงการจัดบริการซื้อที่ดินแบบผ่อนชำระ (หรือ reverse mortgage) และการเป็นตัวกลางในการหาผู้เช่าที่ดินให้ เกษตรกร ซึ่งตรงกับภารกิจข้อ (ง) (จ) และ (ฉ) ดังที่ได้ กล่าวไปแล้วข้างต้น

โดยลักษณะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้น เคยมีข้อเสนอเดิมของคณะกรรมการปฏิรูป สมัชชาคนจน และขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) ให้มีการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” โดยใช้งบประมาณดำเนินการจาก “ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง” เพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้เท่าเทียมกันมากขึ้น และเป็นกลไกในการป้องกัน “การสูญเสียที่ดินเกษตรกรรม” ดังนั้นจึงน่าจะสอดคล้องกับภารกิจของธนาคารที่ดิน แต่ทว่า ข้อเสนอ “ธนาคารที่ดิน”

3 โครงการแก้ไขปัญหา
เกษตรกรและผู้ยากจน
ซึ่งมีปัญหาค่าจะสูญเสียสิทธิในที่ดิน
จากการจำนองและขายฝาก

แก้ไขปัญหาค่าจะสูญเสียสิทธิ
ของเกษตรกรจากการจำนอง
การบังคับคดีและขายฝาก
โดยการให้สินเชื่อ
เพื่อสนับสนุนการกระจาย
การถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

BSR

ยังไม่มีความก้าวหน้าในยุคของรัฐบาล คสช. และรัฐบาลพลังประชารัฐ นอกจากการจัดตั้ง “สถาบันที่ดิน” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี และมีงบประมาณจำกัดมาก

นอกจากนี้ หากมีการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” อย่างเต็มรูปแบบ ธนาคารที่ดินอาจเข้ามาทำหน้าที่ในการซื้อที่ดินจากหนี้สินเดิม และให้บริการเช่าซื้อที่ดินกลับคืนสำหรับเกษตรกร เช่นเดียวกับกองทุนฟื้นฟูฯ ได้เช่นกัน

- 3) การจัดตั้งกองทุนหรือกลไกสนับสนุนการดำเนินการที่มีอยู่ การดำเนินการในลักษณะที่สามเป็นการเข้าไปสนับสนุนการดำเนินการที่มีอยู่เดิม ได้แก่ การเช่าและใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร เช่น การปลูกต้นไม้ยืนต้นที่มีมูลค่า [ตามภารกิจข้อ (ค)] การสร้างงานและการจ้างงานเกษตรกรที่ต้องการผ่อนชำระหนี้สิน [ตามภารกิจข้อ (ข)] และการลงทุนในสินทรัพย์อื่นๆ ที่ทำให้เกิดรายได้แบบ passive income เช่น การติดตั้งโซลาร์เซลล์ [ตามภารกิจข้อ (ข)] ซึ่งภารกิจลักษณะนี้มิใช่ภารกิจโดยตรงของรัฐบาลหรือภาคการเงิน และโดยทั่วไปมักจะมีผู้ดำเนินการอยู่บ้างแล้วไม่ว่าจะในรูปวิสาหกิจชุมชน กิจการเพื่อสังคม ธนาคารต้นไม้ หรือบริษัทเอกชนก็ตาม

อย่างไรก็ดี รัฐบาลสามารถเข้ามาเสริมหนุนให้การดำเนินการขยายผลครอบคลุมจำนวนเกษตรกรที่มากขึ้น และดำเนินการตามกรอบและกลไกนโยบายที่กำหนดขึ้น

(เช่น การประกันภัยหรือประกันความเสี่ยงให้แก่เกษตรกร การหักเงินเพื่อชำระหนี้ เป็นต้น) โดยการจัดตั้ง “กองทุน เฉพาะด้าน” (เช่น กองทุนต้นไม้แห่งชาติ กองทุนโซลาร์-เซลล์ปลอดหนี้เกษตรกร กองทุนการสร้างระบบเศรษฐกิจ ภาคการดูแลกันทางสังคม เป็นต้น) แล้วใช้เครื่องมือทางการเงิน (เช่น การร่วมทุน การระดมทุน การให้สินเชื่อ ปลอดดอกเบี้ย) เพื่อเข้าไปเสริมการทำงานและการขยายงาน รวมถึงการจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ เพื่อมาทำหน้าที่ในการ เพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่เกษตรกร และ เพิ่มการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจไปพร้อมกันด้วย

ทั้งนี้ การดำเนินการลักษณะนี้ ยังสามารถใช้ในการจัด บริการซื้อที่ดินแบบผ่อนชำระ (หรือ reverse mortgage) โดยสถาบันการเงินทั่วไปได้ด้วย เช่น การกำหนดกฎกติกา ที่ชัดเจนและเป็นธรรมเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินการ ได้อย่างกว้างขวาง รวมถึง หากจำเป็นก็อาจมีกองทุน หมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของสถาบันการเงิน ในระยะต้น เพื่อเป็นทางเลือกที่เปิดกว้างมากขึ้นสำหรับ เกษตรกรที่เป็นหนี้ (และมีที่ดินเป็นของตนเอง)

- 4) การสนับสนุนกลไกเดิมให้มีการแข่งขันในการให้บริการ มากขึ้น การดำเนินการลักษณะสุดท้าย เป็นการดำเนินการ ในลักษณะที่เข้าไปเสริมหนุนการดำเนินการใน 3 ลักษณะแรก ด้วยการพยายามทำให้ ก) มีผู้ให้บริการใน

แต่ละด้านมากขึ้น ข) เปิดให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการมากขึ้น ภายใต้แนวทางและกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด และ ค) การทำให้เกิดการแข่งขันและพัฒนารูปแบบบริการ รวมถึงการจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในระยะยาว

ทั้งนี้ กลไกลักษณะสุดท้ายนี้ แม้อาจจะไม่ใช่แนวทางที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานในช่วงระยะแรก แต่อาจจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการดำเนินงานในระยะยาว ดังนั้น การออกแบบกลไกทั้งสามข้อข้างต้น จึงไม่ควรออกแบบในลักษณะของ “การผูกขาด” การดำเนินการไว้ที่องค์กรหรือกลไกนั้นๆ เพียงองค์กรเดียวหรือกลไกเดียว

นอกจากการเพิ่มเติมกลไกที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว มาตรการทั่วไปใน ก) การรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร ข) การลดความเสี่ยงหรือการจัดการความเสี่ยงในการผลิตทางการเกษตร ค) การเพิ่มช่องทางการตลาดและมูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตร และ ง) ระบบสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมสำหรับเกษตรกร เช่น ระบบบำนาญผู้สูงอายุ ระบบประกันรายได้เกษตรกร เงินอุดหนุนเด็กเล็ก เป็นต้น ก็ยังมีความสำคัญเช่นกันในการแก้ไข/ป้องกันปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

สรุป

ในด้านหนึ่ง คงไม่มีผู้ใดปฏิเสธว่า สถานการณ์โควิด-19 ได้เร่งให้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรที่สะสมมานาน เกิดการลุกลามบานปลายอย่างเห็นได้ชัด แต่ในอีกด้านหนึ่ง สถานการณ์โควิด-19 ก็ได้เร่งเร้าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพิ่มความสนใจและความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร ทั้งในแง่ของ ก) การปรับระเบียบกติกาให้มีความเป็นธรรมและมีทางเลือกสำหรับลูกหนี้มากยิ่งขึ้น และ ข) เร่งให้มีการไกล่เกลี่ยและการปรับโครงสร้างหนี้กันอย่างจริงจัง แทนการพักชำระหนี้เพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่าไม่เป็นผลดีกับเกษตรกรลูกหนี้ในระยะยาว

อย่างไรก็ดี ความพยายามของสถาบันต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรยังคงจำกัดมาก เทียบกับจำนวนหรือขนาดของหนี้สินที่มีปัญหาและต้องการการปรับโครงสร้างหนี้ เพราะฉะนั้น การดำเนินการในทิศทางที่ถูกต้องแต่เพียงอย่างเดียว จะไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น ในระยะสั้นรัฐบาลจำเป็นต้องหามาตรการที่จะเพิ่มเติมทรัพยากรและแรงจูงใจในการปรับโครงสร้างหนี้สำหรับเกษตรกรด้วย

ในระยะยาว รัฐบาลควรที่จะเพิ่มทางเลือกอื่นๆ ในการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินให้แก่เกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นการซื้อหนี้จากเจ้าหนี้เดิม เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ หรือการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินระยะยาว สำหรับเกษตรกรที่ประสงค์จะออกจากภาคการเกษตร (และปลดหนี้

เดิมด้วย) หรือการสร้างงานเสริม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เป็นต้น

ทั้งนี้ หาก ก) กฎกติกาในการกู้ยืมมีความเป็นธรรมมากขึ้น ข) การไกล่เกลี่ยและการปรับโครงสร้างหนี้มีแรงจูงใจที่ชัดเจนและมีทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินการมากขึ้น และ ค) เกษตรกรมีทางเลือกมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนเจ้าหนี้ (ซึ่งหมายถึงการปรับโครงสร้างหนี้ไปในตัว) การออกจากภาคการเกษตรโดยที่ยังสามารถชำระหนี้เดิมได้ และการมีขีดความสามารถในการชำระหนี้ได้เพิ่มขึ้น รวมถึง ง) มีสถาบันหรือองค์กรที่เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่มากขึ้น สังคมไทยก็น่าจะมีความเป็นไปได้ที่จะเริ่มตั้งเป้าหมายในการลดหนี้สินของเกษตรกรได้อย่างเป็นรูปธรรมภายใน 12 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2575)

บรรณานุกรม

- กรุงเทพธุรกิจ, 2563. ธ.ก.ส.เร่งปรับหนี้ยื่นหนี้เสีย 4% (6 พฤศจิกายน 2563)
<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/906527>.
- ชญานี ขวโนทย์ และสฤณี อาชวานันทกุล, 2562. “พฤติกรรมการเงินของ
ชาวนาและความไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธ.ก.ส.” ใน *เพราะเธอคือ
ชาวนา*. นนทบุรี: มูลนิธิชีวิตไท.
- เดชรัต สุขกำเนิด และวิรัช สุขกำเนิด, 2562. “หนี้สินและอินทรีย์” ใน *เพราะ
เธอคือชาวนา*. นนทบุรี: มูลนิธิชีวิตไท.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564. มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้ บัตรเครดิตและสินเชื่อ
ส่วนบุคคล. [https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/Activities/Pages/
PRNews13Feb2021.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/Activities/Pages/PRNews13Feb2021.aspx).
- นภาง เอกอัคร, 2564. บทสัมภาษณ์ใน ประเทศไทยหนี้ท่วม! แแบงก์ชาติแก้
อย่างไร มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้คืออะไร, Executive Espresso EP.184. [https://
www.youtube.com/watch?v=DKIZiT7ENXI&list=PLZ0vRaBzdrQ12KV
iTY71wi4bzrgsCA_TI](https://www.youtube.com/watch?v=DKIZiT7ENXI&list=PLZ0vRaBzdrQ12KV
iTY71wi4bzrgsCA_TI).
- โพสต์ทูเดย์, 2563. ‘เกษตร’ ช่วยลูกหนี้กลุ่มสหกรณ์ลดผลกระทบโควิด 19
ยืดจ่าย-พักชำระ มีเงินหมุนครัวเรือนละ 2 หมื่นบาท. (2 เมษายน 2563).
[https://www.posttoday.com/economy/news/619624?fbclid=IwAR1C
siSMrnj5i5mHezdztp8uKDMgEO2fMnLQ9KggTCM-oKcwKK94yLVr-
jMM](https://www.posttoday.com/economy/news/619624?fbclid=IwAR1C
siSMrnj5i5mHezdztp8uKDMgEO2fMnLQ9KggTCM-oKcwKK94yLVr-
jMM)
- สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2562. รายงานประจำปี 2562
สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. <https://frdfund.org/>.
- สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2564. ผลการดำเนินงานด้าน
การจัดการหนี้ ณ วันที่ 31 มกราคม 2564.

เครดิตภาพประกอบ

หน้า	6	สุชาดา ทรงบัญญัติ
	18, 25, 34,	เพ็ญนภา หงษ์ทอง
	43	(บน) สุชาดา ทรงบัญญัติ, (ล่าง) เพ็ญนภา หงษ์ทอง
	48	เพ็ญนภา หงษ์ทอง
	56	สุมาลี พะลิ้ม
	70-71	กัญญาพัชร แยมทับ, สุชาดา ทรงบัญญัติ
	82	พาฝัน ไพโรเกษตร, สุชาดา ทรงบัญญัติ, อารีวรรณ คูสันเทียะ
	83	สุมาลี พะลิ้ม, มุลนิตีชีวิตไท
	86	(บน) สุมาลี พะลิ้ม, (ล่าง) สุชาดา ทรงบัญญัติ
	87	สุชาดา ทรงบัญญัติ, สมจิต คงทน
	94	โรงเรียนวัดท่าสีโพธิ์เหนือ
	107	เกียรติศักดิ์ ยั่งยืน
	108	โรงเรียนวัดท่าสมอ
	109	เกียรติศักดิ์ ยั่งยืน
	111-112	โรงเรียนวัดท่าสมอ
	116	เกียรติศักดิ์ ยั่งยืน
	117	(บน) โรงเรียนวัดกำแพง, (ล่าง) โรงเรียนวัดท่าสมอ
	122	กัญญาพัชร แยมทับ
	138-139, 142, 146	จารุวัฒน์ เอ็มชบุต, ปกรณ์ลลิตี ฐานา, นิษาภัทร ไม้งาม
	156, 187	อารีวรรณ คูสันเทียะ
	192	กำพล แสงขาว
	197	ภาพจากเว็บไซต์ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (https://www.baac.or.th/th/content-news.php?content_id=15631)
	198	(บน) ภาพจากเว็บไซต์ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (https://www.baac.or.th/th/content-news.php?content_id=15631) (ล่าง) ภาพจากเว็บไซต์ไทยพับลิกา (https://thaipublica.org/2018/08/debt-settlement-temporary-baac/)
	210	ภาพจากเว็บไซต์ธนาคารแห่งประเทศไทย (https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/Activities/Pages/PRNews13Feb2021.aspx)
	214	สุมาลี พะลิ้ม
	222	ภาพจากเว็บไซต์สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (https://frdfund.org/th/category/ข่าวสารงานจัดการหนี้/)
	224	ภาพจากเว็บไซต์ บจธ. สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (https://www.labai.or.th/โครงการแก้ไขปัญหาเกษตรกร/)

หลายครั้งพบว่า
เกษตรกรเริ่มต้นกู้เงินองด้วย
ยอดเงินที่ต่ำกว่าราคาประเมินของที่ดินที่นำ
ไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่ภายหลังไม่สามารถ
ชำระหนี้ได้ สถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้จะเสนอให้กู้เงิน
เพิ่ม นำเงินกู้ยืมใหม่มาชำระหนี้ยอดเก่าที่มีดอกเบี้ยและ
เงินค่าปรับกรณีผิดนัดชำระหนี้เพิ่มเข้าไปด้วย การเพิ่มวงเงินกู้
นี้อาจเกิดขึ้นหลายครั้งจนสุดท้ายยอดเงินกู้เท่ากับราคาประเมินของ
ที่ดินหรือบางรายพบว่าสูงกว่าราคาประเมินที่ดินด้วย จนเกษตรกร
ไม่สามารถชำระหนี้ได้และไม่สามารถเพิ่มวงเงินกู้ด้วยหลักทรัพย์
ที่ดินแปลงเดิมอีก สุดท้ายจึงถูกเจ้าหนี้ฟ้อง ซึ่งในลักษณะนี้เมื่อเข้าสู่
กระบวนการทางศาล ทำให้ลูกหนี้มีโอกาสสูญเสียที่ดินสูงมาก เพราะ
ลูกหนี้จะไม่สามารถชำระหนี้ได้ และต้องถูกบังคับคดียึดที่ดิน

เพ็ญภา หงษ์ทอง

หากกฏกติกาในการกู้ยืมเงินของเกษตรกรมีความเป็นธรรมมากขึ้น การ
ไกล่เกลี่ยและการปรับโครงสร้างหนี้มีแรงจูงใจและมีทรัพยากรที่เพียงพอ
เกษตรกรมีทางเลือกและมีขีดความสามารถในการชำระหนี้ได้เพิ่มขึ้น
รวมถึงมีสถาบันที่เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเต็มที่มากขึ้น
สังคมไทยก็อาจจะเป็นไปได้ที่จะเริ่มตั้งเป้าหมายในการ
ลดหนี้สินของเกษตรกรได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใน 12 ปี
ข้างหน้า (พ.ศ. 2575)

ดร. เอดริต สุกคำเม็ด

