



บทสรุปรายงานศึกษาวิจัย  
การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาหนี้นอกระบบ

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ  
วิกฤตหนี้นอกระบบเกษตรกร กับทางออกที่ยั่งยืน  
12 มกราคม 2559  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดทำโดย  
มูลนิธิชีวิตไท (โลโคลแอค)  
landactionthai.org

## บทสรุปรายงานศึกษาวิจัย

### การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาหนี้นอกระบบ

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาหนี้นอกระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหนี้นอกระบบกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร และศึกษาผลกระทบของหนี้นอกระบบต่อครอบครัวเกษตรกร การรับมือของเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ทำร่วมกับเครือข่ายเกษตรกรคือศูนย์กิจกรรมธรรมชาติโพธาราม จังหวัดราชบุรี และสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย ดำเนินงานวิจัยในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนธันวาคม 2558

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยประกอบด้วย ความหมายของหนี้นอกระบบ สาเหตุของหนี้นอกระบบเกษตรกร รูปแบบและลักษณะหนี้นอกระบบและผลกระทบต่อครอบครัวเกษตรกร นโยบายรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบเกษตรกร โดยใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึกกับเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากหนี้นอกระบบแก่นำกลุ่มเกษตรกรที่ทำงานแก้ไขปัญหาหนี้สิน นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของเกษตรกรต่อผลการศึกษาวิจัย

หนึ่งในปัญหาสำคัญของเกษตรกรในประเทศไทยคือปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกิน ซึ่งถือเป็นปัจจัยการผลิตของระบบเกษตรกรรมที่สำคัญที่สุด การสูญเสียที่ทำกินของเกษตรกรสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในชีวิตของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็นกลุ่มคนหลักที่ทำหน้าที่ผลิตอาหารให้สังคม ความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรส่วนใหญ่นี้ กำลังส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความปลอดภัยและความมั่นคงทางอาหารของผู้บริโภคในสังคมไทย

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการสูญเสียที่ทำกินคือภาระหนี้สินในครัวเรือนเกษตรกร ภาพรวมของงานศึกษาพบว่า ครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่กำลังเผชิญสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกันทั้งจากหนี้ในระบบและหนี้นอกระบบ แต่ปัจจุบันปัญหาหนี้นอกระบบถือเป็นปัญหาที่มีภาวะวิกฤตและมีความรุนแรงมากกว่า ไม่ว่าจะ

เป็นการสูญเสียที่ทำกิน สูญเสียบ้านที่อยู่อาศัย และได้กลายเป็นภาวะความตึงเครียดที่ทำให้เกษตรกรจำนวนหนึ่งคิดฆ่าตัวตายเพื่อหนีปัญหา

ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรเข้าสู่วงจรหนี้นอกระบบเพราะสภาพปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ (1) มีความจำเป็นต้องใช้เงินจากภาวะเร่งด่วนฉุกเฉินในครอบครัว แต่ไม่มีแหล่งเงินกู้ขนาดเล็กให้พึ่งพิงได้ (2) ขาดแคลนเงินหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายในครอบครัวและลงทุนทำการเกษตร และ (3) เข้าไม่ถึงแหล่งเงินกู้ที่รัฐจัดหาให้ เนื่องจากไม่มีคนค้ำประกันและไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

ปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่อยู่ในสภาพขาดทุนจากการผลิตทุกปี ต้องแบกรับภาระหนี้สิน มีการกู้ยืมเงินจากทั้งสถาบันการเงินในระบบและเจ้าหนี้นอกระบบร่วมด้วย โดยสาเหตุหลักในการขาดทุนของเกษตรกรมาจากราคาผลผลิตตกต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง ประสบปัญหาภัยธรรมชาติซ้ำซาก ทำให้มีรายได้ไม่แน่นอน

ปัญหานี้นอกระบบเกษตรกรไม่ได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวเกษตรกรเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นทางโครงสร้าง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งนโยบายส่งเสริมของรัฐที่ผ่านมา มูลเหตุสำคัญระดับรากฐานที่ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินและไม่สามารถออกจากวงจรหนี้ได้ ประกอบด้วย (1) การทำการผลิตในระบบที่ไม่เอื้อต่อการพึ่งตนเอง การอยู่ภายใต้โครงสร้างการผลิตและการตลาดที่ไม่สามารถกำหนดราคาได้ ทำให้ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ รวมถึงการขาดแคลนที่ทำกินที่ทำให้เสียโอกาสในการสร้างรายได้ (2) การขาดหลักประกันทางรายได้ที่แน่นอน ไม่มั่นคงและขาดสวัสดิการรองรับความจำเป็นของชีวิตที่ไม่เพียงพอ (3) การเข้าไม่ถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ เพราะไม่อยู่เงื่อนไขที่จะกู้ได้ เช่น ไม่มีคนค้ำประกัน ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน สถาบันการเงินไม่กล้าเสี่ยงให้เงินกู้ และ (4) การขาดความรู้และทักษะการประกอบอาชีพทางการเกษตร ขาดการวางแผนการลงทุน การตลาด การออมและการใช้จ่ายในครัวเรือน

รูปแบบหนี้นอกระบบของเกษตรกรมีทั้งรูปแบบที่เป็นธรรมและไม่เป็นธรรม รูปแบบหนี้นอกระบบที่เป็นธรรม มีความจำเป็นในสังคมชนบท เนื่องจากเป็นการให้กู้เพื่อช่วยเหลือกัน ระหว่างญาติพี่น้อง และเพื่อนบ้าน ในชุมชน อัตราดอกเบี้ยซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอยู่ระหว่างร้อยละ 3 ต่อเดือน

ส่วนรูปแบบหนี้นอกระบบที่ไม่เป็นธรรม มีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนดหลายเท่าตัว อาจมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 20 ต่อเดือน มีเงื่อนไขบีบบังคับให้เกษตรกรประสบปัญหาการชำระหนี้สิน และหวังผลในการยึดที่ดินและทรัพย์สินของเกษตรกร หนี้นอกระบบเหล่านี้มี 3 รูปแบบที่สำคัญ คือ 1) การกู้เงินด้วยการจำนองและขายฝากที่ดิน ซึ่งคิดดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนด 2) การกู้เงินโดยทำสัญญากระดาษเปล่า

หรือสัญญากู้เงินไม่กรอกจำนวนตัวเลข และ 3) สัญญากู้เงินแบบจ่ายดอกเบี้ยรายวัน (Loan Shark) ซึ่งมีการทวงหนี้ด้วยวิธีข่มขู่คุกคาม รวมไปถึงการทำร้ายร่างกาย

ด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร พบว่าเมื่อเกษตรกรเข้าสู่วงจรหนี้ในระบบด้วยลักษณะสัญญา จำนองที่ดิน หรือสัญญาเปล่าไม่กรอกตัวเลข หากเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด เจ้าหนี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการยึดที่ดินของเกษตรกร ด้วยวิธีการฟ้องศาลและดำเนินคดี เพื่อให้ยึดที่ดินของเกษตรกรขายทอดตลาด ในบางกรณีที่เจ้าหนี้ในระบบต้องการที่ดินของเกษตรกร เจ้าหนี้จะให้ญาติพี่น้องเป็นผู้ประมูลซื้อที่ดินเสียเอง

เจ้าหนี้ในระบบจะมีผู้รู้ด้านกฎหมายให้คำปรึกษาด้านการทำสัญญาเงินกู้ที่รัดกุม สามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีได้ ในขณะที่เกษตรกรจะไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย และสัญญาเงินกู้ จึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

เมื่อเกษตรกรถูกเจ้าหนี้ในระบบฟ้องดำเนินคดี เกษตรกรจะมีความตื่นกลัว เพราะไม่เข้าใจขั้นตอนทางกฎหมาย รวมทั้งขาดเอกสารสำคัญในการสู้คดี เมื่อศาลมีคำสั่งยึดที่ดินและทรัพย์สินของเกษตรกรขายทอดตลาดแล้ว กลับพบว่าเกษตรกรยังถูกเอาเปรียบจากเจ้าหนี้ในระบบได้อีกในขั้นตอนของการทำสัญญา ประนีประนอมยอมความ ซึ่งเจ้าหนี้จะให้เกษตรกรทำสัญญาประนอมหนี้ ชดใช้หนี้คืนในวงเงินที่สูงขึ้นกว่าเงินต้นและดอกเบี้ยที่มีอยู่เดิม เมื่อเกษตรกรทำสัญญาประนอมหนี้แล้ว หากเกษตรกรยังไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้คืนให้กับเจ้าหนี้ได้อีก เจ้าหนี้ในระบบสามารถร้องขอให้เจ้าหน้าที่รัฐขับไล่เกษตรกรออกจากที่ดิน หรือสามารถแจ้งความต่อเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อจับกุมเกษตรกรในข้อหาบุกรุกและครอบครองที่ดิน ซึ่งกลายเป็นของเจ้าหนี้ในระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วได้

การศึกษายังพบว่าการทำสัญญาขายฝากที่ดิน เป็นเงื่อนไขทางกฎหมายที่ทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินได้ง่ายและเร็วที่สุด เนื่องจากตามกฎหมาย เมื่อเกษตรกรทำสัญญาขายฝากที่ดินแล้ว ที่ดินที่ถูกขายฝากจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหนี้ในระบบโดยทันที เพียงแต่มีเงื่อนไขให้เกษตรกรสามารถหาเงินมาไถ่ถอนชำระหนี้ได้ตามกำหนด ในปัจจุบันเจ้าหนี้ในระบบจึงให้เกษตรกรทำสัญญาขายฝากที่ดินระยะสั้น ทำให้เกษตรกรไม่สามารถหาเงินมาไถ่ถอนที่ดินคืน

นอกจากผลกระทบด้านการสูญเสียที่ดินจากการทำสัญญาหนี้นอกระบบที่ไม่เป็นธรรมแล้ว ปัญหาหนี้  
นอกระบบยังส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านอื่น เช่น ผลกระทบด้านสุขภาพ การ  
ถูกเจ้าหนี้ใช้กำลังทำร้ายร่างกาย ผลกระทบทางด้านจิตใจและความสัมพันธ์ในครอบครัว ประสบ  
ภาวะความตึงเครียด เกิดความอับอาย ไม่สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข และคิดฆ่าตัวตายหนี  
ปัญหา เกษตรกรบางรายต้องละทิ้งบ้านเรือน และชุมชนไปอยู่ที่อื่น

นโยบายภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้ นอกระบบเกษตรกร ให้ความสำคัญกับ  
นโยบายให้การช่วยเหลือด้านการเงิน เช่น หาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้เกษตรกรเพิ่มเติม และโอนย้ายจาก  
หนี้นอกระบบมาสู่หนี้ในระบบ ผ่านกลไกกระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น ธนาคารเพื่อ  
การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และสำนักบริหารกองทุนเพื่อการช่วยเหลือเกษตรกร  
รวมทั้งนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านคดีความและการเจรจาไกล่เกลี่ยกับเจ้าหนี้ ผ่านกลไกกระทรวง  
ยุติธรรม และกระทรวงมหาดไทย อาทิ กรมการปกครองและส่วนราชการจังหวัด และศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และ  
ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

การช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้นอกระบบ ด้วยนโยบายการเงินการคลัง และนโยบายให้  
ความช่วยเหลือด้านความยุติธรรม สามารถบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรได้ชั่วคราว  
ระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถแก้หนี้นอกระบบที่ระดับสาเหตุและรากฐานของปัญหาได้ เนื่องจากปัจจัยที่  
ส่งผลต่อการกู้หนี้นอกระบบของเกษตรกรในระดับรากฐานยังคงดำรงอยู่ อาทิ การทำการผลิตในระบบเกษตรที่  
ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ การอยู่ในโครงสร้างการผลิตการเกษตรที่ไม่มีอำนาจต่อรอง การไม่มีความรู้ในการ  
ประกอบอาชีพ และการวางแผนการลงทุนและใช้จ่ายของครอบครัว ดังนั้นเมื่อผ่านช่วงเวลาของความ  
ช่วยเหลือ เกษตรกรก็จะกลับมาเป็นหนี้นอกระบบอีก และส่งผลต่อวิกฤตชีวิตของเกษตรกรเช่นเดิม

การศึกษามีข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทั้งระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

ข้อเสนอระดับพื้นที่ ประกอบด้วย

(1) การแก้ปัญหาต้องเริ่มต้นจากตัวเกษตรกรที่ตระหนักถึงปัญหา และต้องการหลุดพ้นจาก  
ปัญหาหนี้นอกระบบอย่างจริงจัง เกษตรกรต้องยอมรับสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง รู้  
สาเหตุที่แท้จริงของหนี้นอกระบบที่เกิดขึ้นในครอบครัว ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนการผลิต ค่าใช้จ่าย

และความจำเป็นในการใช้เงินของครอบครัว และหาความรู้แหล่งข้อมูลที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหาที่นอก  
ระบบได้ การหยุดเพื่อทบทวนและตัดสินใจในการแก้ปัญหา คือบทเรียนของเกษตรกรที่ผ่านพ้นวิกฤตที่นอก  
ระบบได้

(2) เกษตรกรจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิถีคิด หรือวิถีชีวิตที่ส่งเสริมให้เกิดหนี้ในระบบ เช่น  
วิถีการผลิตที่ต้องพึ่งภายนอกและไม่สามารถพึ่งพาตนเอง ไปสู่การผลิตที่ลดต้นทุนและพึ่งพาตนเอง ไม่ควร  
วางแผนการลงทุนเกินตัว เช่น การทำธุรกิจที่เสี่ยงต่อการเป็นหนี้ การลงทุนทำการผลิตจำนวนมากหรือ  
ขนาดพื้นที่ใหญ่

(3) เกษตรกรควรมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเสริมสร้างพลังในการจัดการ  
ปัญหาหนี้ในระบบ มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการจัดการปัญหาและทางออก หรือการ  
รวมกลุ่มเพื่อเข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือของภาครัฐ และการรวมกลุ่มเพื่อระดมทุนและการเก็บออมของกลุ่ม  
เกษตรกรเอง

(4) เกษตรกรควรมีสถาบันการเงินชุมชนที่เข้มแข็ง เพื่อระดมทุนของชุมชนและแก้ไขปัญหาขาด  
แคลนเงินลงทุนทำการเกษตร และเป็นค่าใช้จ่ายของเกษตรกรยามเดือดร้อนและประสบภาวะฉุกเฉิน รวมทั้ง  
ทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้มีการระดมทุนเพิ่มในสถาบันการเงินชุมชน และคัดกรองเพื่อช่วยเหลือ  
ลูกหนี้ในระบบในชุมชนอย่างจริงจัง

#### ข้อเสนอระดับนโยบาย ประกอบด้วย

(1) รัฐควรปรับมุมมองการแก้ปัญหาหนี้ในระบบเกษตรกรในฐานะที่เป็นปัญหาทาง  
โครงสร้าง ควรมีระบบกฎหมายที่คุ้มครองลูกหนี้ และเอื้อให้เจ้าหนี้และลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่าง  
เท่าเทียม ลดช่องว่างการใช้กฎหมายของเจ้าหนี้เพื่อเอาเปรียบเกษตรกร

(2) รัฐควรสร้างเงื่อนไขและแรงจูงใจให้เกษตรกรทำการผลิตในระบบที่พึ่งตนเองได้ รวมทั้ง  
สนับสนุนปัจจัยการผลิตพื้นฐานที่จำเป็นให้กับเกษตรกรยากจนเพื่อลดต้นทุนการผลิต เช่น ที่ดินทำกิน ปุ๋ย  
อินทรีย์ หรือแหล่งเงินกู้ปลอดดอกเบี้ยสำหรับคนจน เพราะระบบการเกษตรที่เป็นอยู่ปัจจุบันของเกษตรกร คือ  
จุดเริ่มต้นของความล้มเหลวและการขาดทุนการผลิต