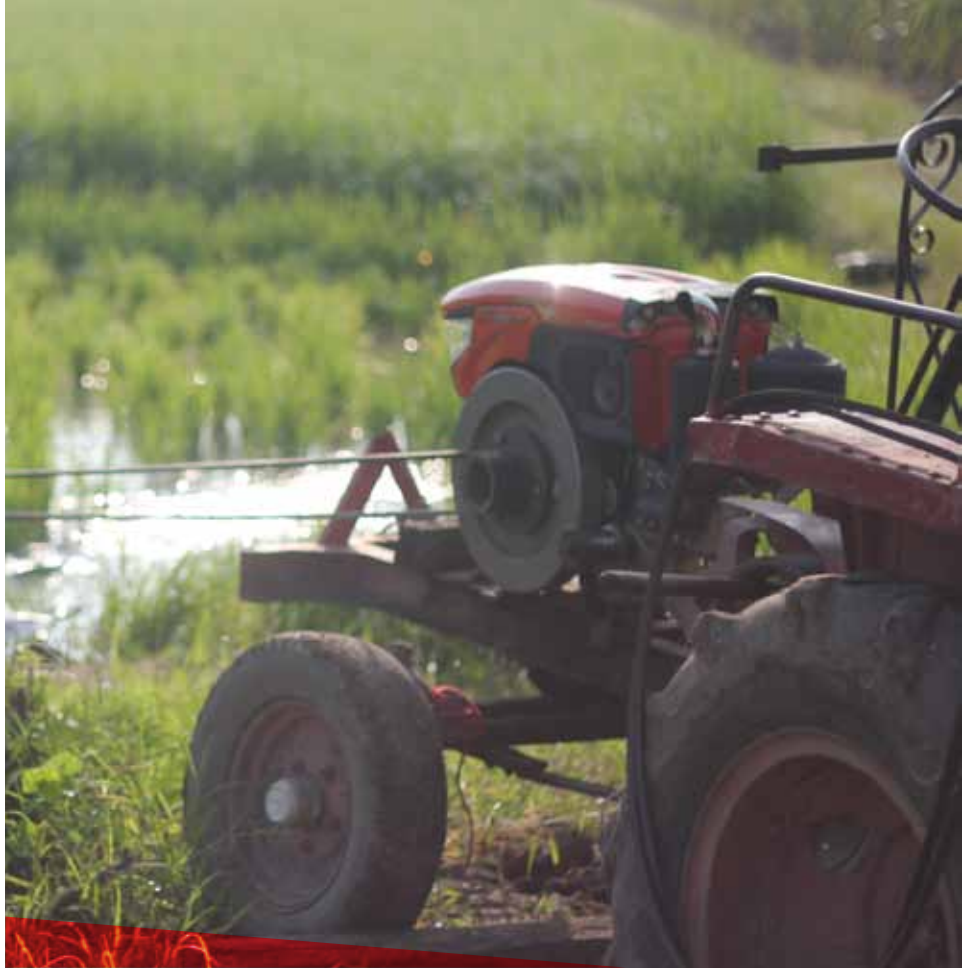


ข้อเสนอเชิงนโยบาย ต่อการแก้ไขปัญหาค หน้าสินค้าเกษตรกร



มูลนิธิชีวิตไท



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการ แก้ไขปัญหานี้สเกษตรกร

“แก่นกลางสำคัญของปัญหานี้ น่าจะอยู่ที่ผู้ที่มีปัญหาไม่ได้เป็นผู้ที่แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ส่วนผู้ที่แก้ไขปัญหาก็คงไม่ใช่ผู้มีปัญหาโดยตรงจึงไม่เข้าใจความซับซ้อนของปัญหาอย่างลึกซึ้ง และแก้ไขก็ครั้งก็ยังไม่ตรงจุดอยู่นั่นเอง ในที่นี้ไม่นับรวมเจตนาารมณ์และความจริงใจในการแก้ไขปัญหาก” พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ กรรมการและที่ปรึกษามูลนิธิชีวิตไทและอดีตผู้อำนวยการมูลนิธิชีวิตไท เคยกล่าวไว้ในข้อเขียน ‘แก่นใจกลาง..ปัญหานี้สเกษตรกร’

ข้อมูลการสำรวจของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าร้อยละ 90 ของครัวเรือนเกษตรกรมีหนี้สินเฉลี่ย 450,000 บาท ร้อยละ 54 อยู่ในโครงการพักหนี้ และครอบครัวเกษตรกร 1 ครัวเรือนมีหนี้เฉลี่ย 3.8 ก้อน ร้อยละ 57 ของครัวเรือนเกษตรกรที่มีหนี้สินเป็นหนี้สินรวมจากทุกแหล่งซึ่งสูงเกินศักยภาพในการชำระหนี้ และยังมีพฤติกรรมหมุนหนี้หรือการกู้หนี้ใหม่มาโปะหนี้เก่าในวงกว้างทำให้ต้องตกอยู่ในวงจรหนี้สินไม่จบสิ้น

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วยฯ วิเคราะห์ว่าเกิดจาก 3 สาเหตุคือ ประการแรกเกิดจากความจำเป็นด้านเศรษฐกิจ ประการที่ 2 เป็นหนี้เพราะความรู้ทางการเงินและกฎหมาย ไม่เท่าทันสถาบันการเงินทำให้ตกเป็นเหยื่อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และประการสุดท้าย เป็นหนี้เพราะนโยบายของรัฐ

ยิ่งเมื่อเกษตรกรต้องเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ ในชีวิต การผันผวนของสินค้าเกษตร และการกู้เงินมาใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ ก็ยังมีความเป็นไปได้สูงที่เข่าจะเข้าสู่วงจรหนี้เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง

ทำไมต้องแก้หนี้? เพราะการแก้หนี้สินเกษตรกร (และหนี้สินครัวเรือนกลุ่มอื่นๆ) ไม่ใช่เพียงเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตครัวเรือนเกษตรกรในระดับมหภาค การมีหนี้สินครัวเรือนในระดับสูงจะนำพาทั้งประเทศไปสู่กับดักการพัฒนา เนื่องจากภาระหนี้สูงจะฉุดรั้งการปรับตัวและการลงทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพ ฉุดรั้งการเข้าถึงสินเชื่อในอนาคต ทำให้ขาดภูมิคุ้มกัน ไม่สามารถรับมือกับปัญหาใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

คำถามต่อมาคือจะแก้ที่ไหน อย่างไร ดูเหมือนว่าปัญหาส่วนหนึ่งอยู่ที่ตัวเกษตรกรที่ไม่มีความรู้ทางการเงินและกฎหมาย ซึ่งก็ไม่ได้ถือว่าผิดข้อเท็จจริง

ทว่า ยังมีข้อเท็จจริงภายใต้พื้นผิวที่เป็นปัญหาเชิง

โครงสร้างในระดับลึกกว่าซุกซ่อนอยู่ เช่น ปัญหาด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การขาดแคลนที่ดินทำกินอันเป็นผลจากการกระจุกตัวของที่ดิน การจัดสรรที่ดิน ไล่เรียงไปจนถึงภาษีทรัพย์สิน นโยบายส่งเสริมการเกษตรของภาครัฐที่มุ่งเน้นเกษตรเชิงเดี่ยวมาโดยตลอด การกระจายการพัฒนา ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ การไม่มีสถาบันทางการเงินหรือองค์กรที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทนของเกษตรกรอย่างแท้จริง เป็นต้น

ดังนั้น หากต้องการแก้ปัญหานี้สินเกษตรกรอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องดำเนินการในภาพรวมทั้งระบบ มูลนิธิชีวิตใหม่ข้อเสนอในทางนโยบายต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้



ข้อเสนอด้านนโยบาย ต่อธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธ.ก.ส. ถือเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดของเกษตรกรไทย หากมีการปรับปรุงวิธีคิด รูปแบบการทำงาน และระบบสินเชื่อ ย่อมส่งผลดีต่อเกษตรกร ทั้งนี้ ธ.ก.ส. ควรแก้ไขแนวทางปรับโครงสร้างหนี้ให้มีความเป็นสากลและมีรูปแบบหลากหลายให้สอดคล้องกับวิถีของเกษตรกร ปรับปรุงสัญญาสินเชื่อและการเปิดเผยข้อมูลให้มีความโปร่งใสและมีความเป็นธรรม สร้างระบบการชำระคืนเงินกู้ที่มีความยืดหยุ่น และปรับวิธีการชำระหนี้ให้เป็นแบบลดต้นลดดอกซึ่งจะช่วยลดการสะสมหนี้ได้ในระยะยาว

ขณะเดียวกันควรออกแบบผลิตภัณฑ์ที่ช่วยส่งเสริมการออมของเกษตรกร พัฒนาความรู้ด้านการเงิน รวมถึงจัดตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาปัญหาการจัดการหนี้สินของเกษตรกรอย่างเป็นระบบและมีการประเมินความสามารถในการชำระหนี้อยู่เสมอ

ข้อเสนอด้านนโยบายและแนวปฏิบัติ ต่อกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตร และกองทุนหรือเงินกองทุนเวียน ในกำกับของรัฐ

นอกจาก ธ.ก.ส. แล้วยังมีกองทุนอีกไม่น้อยภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เป็นเจ้าหนี้เกษตรกร ทั้งที่บทบาทอีกด้านหนึ่งคือเป็นกลไกในการ

พัฒนาศักยภาพของเกษตรกร แต่กลับพบว่าปัญหาใหญ่ของกองทุนฟื้นฟูอยู่ที่การขาดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

จากสาเหตุข้างต้น รัฐจึงควรแต่งตั้งคณะทำงานเชิงบริหารเพื่อการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนภาคเกษตรให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ ติดตามการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ปรับปรุงศักยภาพของกองทุน โดยลดความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวม สร้างระบบการติดตามและประเมินผลลัพท์การทำงาน มีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อประโยชน์ระยะยาวของภาคเกษตร

ในด้านการสื่อสารก็ต้องมีความชัดเจน ครอบคลุมเกษตรกรทุกคน สร้างช่องทางการสื่อสารแบบสองทางเพื่อเพิ่มปฏิสัมพันธ์และลดการผิดพลาดในการสื่อสาร รวมถึงใช้ช่องทางสื่อสารเป็นแหล่งกระจายข้อมูล ความรู้ให้แก่เกษตรกร



ข้อเสนอด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้สินเกษตรกร

กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นจุดอ่อนสำคัญของเกษตรกรส่วนใหญ่ การสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านกฎหมายแก่เกษตรกร ถือเป็นหัวใจหลักที่ขาดไม่ได้ มูลนิธิชีวิตไทยจึง

มีข้อเสนอว่าควรมีหน่วยงานภายใต้กระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และการต่อสู้ทางกฎหมายให้แก่เกษตรกรบนพื้นฐานของความเข้าใจตัวเกษตรกร

ระบบกฎหมายของไทยเองก็ควรยอมรับกระบวนการชำระหนี้ของเกษตรกรที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรหรืออย่างน้อยควรทำการสืบค้นข้อเท็จจริง ขณะที่การกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาอ้างอิงในการขายทอดตลาดควรสร้างเกณฑ์กติกาที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งฝ่ายเกษตรกรและเจ้าหนี้ รวมถึงปรับปรุงกฎหมายการกู้ยืมแบบใช้บุคคลค้ำประกัน และต้องไม่ล้มสร้างความตระหนักรู้แก่เกษตรกรว่าตนมีสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งผูกพ่วงกับประเด็นการทำให้กระบวนการยุติธรรมมีต้นทุนต่ำลงหรืออย่างน้อยมีกลไกสนับสนุนให้ต้นทุนต่ำลงเพื่อให้เกษตรกร (และพลเมืองทุกคน) สามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้น



ข้อเสนอต่อการพัฒนา ศักยภาพเกษตรกรไทย

แม้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรมีสาเหตุจากปัญหาเชิงโครงสร้างในสังคมไทย ถึงกระนั้นก็ต้องยอมรับความจริงว่าส่วนหนึ่งเกิดจากพฤติกรรมและการขาดพร่องความรู้ด้านการบริหารจัดการการเงิน

ส่วนบุคคล ภาครัฐจึงจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรไปพร้อมๆ กัน ทั้งในเชิงความรู้ด้านเกษตรกรรมและรู้ด้านการบริหารจัดการ

ด้านการเงินต้องเพิ่มองค์ความรู้ด้านการวางแผนการเงินทั้งในภาวะปกติและในภาวะวิกฤติ รู้จักการวางแผนการออมเพื่อลงทุนและใช้จ่าย วิเคราะห์ศักยภาพและความเสี่ยงในการลงทุนของตนเอง โดยการเพิ่มทักษะความรู้การทำบัญชีครัวเรือนเพื่อช่วยติดตามกระแสเงินสด เพิ่มทักษะการจัดการหนี้สิน และรู้ขั้นตอนปฏิบัติเมื่อเกิดปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้และจำเป็นต้องเจรจาประนอมหนี้

เกษตรกรรายบุคคลย่อมไม่มีอำนาจต่อรองเพียงพอ ไม่เกิดการสะสมองค์ความรู้และประสบการณ์มากพอ การส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในหลากหลายระดับจะช่วยอุดช่องว่างตรงนี้ได้ จะเป็นการรวมกลุ่มกันเองแบบไม่เป็นการหรือพัฒนาให้เป็นสหกรณ์หรือกลุ่มออมทรัพย์ก็จะยิ่งเพิ่มความเข้มแข็ง

อีกประเด็นหนึ่งที่หลงลืมไม่ได้คือการเพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่แก่หน่วยงานระดับท้องถิ่นในการสนับสนุนการรวมกลุ่มและกระบวนการปรับตัวของเกษตรกรอย่างครบวงจร ซึ่งประเด็นนี้เกี่ยวพันกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางในระดับประเทศด้วย



ข้อเสนอการปรับเปลี่ยน วิถีการผลิตสู่ความยั่งยืน

การปลูกพืชเชิงเดี่ยวหรือการเกษตรแบบเคมีเป็นอีกหนึ่งปัจจัยก่อกวนของเกษตรกร หากปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตแบบเดิมไปสู่เกษตรอินทรีย์บวกกับระบบการจัดการและการตลาดที่ดี นอกจากจะช่วยแก้ปัญหาหนี้สินแล้ว ยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพโดยรวมของสังคมด้วย

การจะส่งเสริมเกษตรกรให้ปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตประกอบด้วย กลยุทธ์ดึง (Pull Strategy) หมายถึงกลยุทธ์ที่ทำให้การทำเกษตรอินทรีย์เป็นทางเลือกที่สร้างความมั่นใจ ลดความเสี่ยงด้วยการทำสัญญาซื้อขายหรือประกันราคาล่วงหน้า การสร้างตลาดสำหรับสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้เป็นสินค้า premium มากพอที่ผู้บริโภคจะยินดีจ่ายเพิ่มเพื่อคุณภาพในตัวสินค้า หรือแสดงให้เห็นว่าการทำเกษตรอินทรีย์เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนไวและชัดเจนพอสมควร เป็นต้น

ร่วมด้วยกลยุทธ์ผลัก (Push Strategy) หมายถึงกลยุทธ์ที่ช่วยให้เกษตรกรสามารถทำการเกษตรอินทรีย์ได้ง่ายขึ้น แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ การลดภาระหรือต้นทุนแฝงของหนี้เดิม การสนับสนุนการลงทุนในการเกษตรอินทรีย์ เพราะเกษตรกรที่เป็นหนี้มักมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนใหม่ และการวางแผนการจัดการเงินสำหรับเกษตรกร เนื่องจากโครงสร้างการลงทุนและรายรับของเกษตรกรอินทรีย์อาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้มีความจำเป็นต้องวางแผนการจัดการเงินทุนเพื่อลดภาระหนี้เดิมซึ่งต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขการกู้หรือการชำระเงิน และเพื่อการลงทุนเพิ่มเติมหรือเป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการทำเกษตรอินทรีย์

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตเป็นเรื่องใหญ่ที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทส่งเสริมและสนับสนุนการปรับตัว ขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านเกษตรอินทรีย์ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม



บทสรุป: เจตจำนงทางการเมือง แปรข้อเสนอสู่การปฏิบัติจริง

ข้อเสนอเหล่านี้ไม่ใช่แนวทางแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรชนิดที่เป็นนวัตกรรมทางนโยบาย แต่ถูกเสนอมาแล้วหลายต่อหลายครั้ง ข้อเสนอบางประการ เกษตรกรด้วยกันเองสามารถลงมือทำได้ทันที องค์กรเอกชน ภาคธุรกิจ หรือสถาบันการเงินสามารถผลักดันได้ด้วยตนเอง หรือผ่านการร่วมมือกัน

แต่หลายข้อเสนอดังกล่าวต้องอาศัยรัฐเป็นผู้ดำเนินการแบบบูรณาการ ไม่แยกส่วนเช่นที่เป็นอยู่ เพราะปัญหาหนี้สินเกษตรกรเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงพาณิชย์ในฐานะผู้จัดการตลาดและขายผลผลิตทางการเกษตร กระทรวงการคลังในฐานะผู้ออกมาตรการด้านสินเชื่อ การจัดการหนี้ และกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการออกนโยบายสนับสนุนการปรับตัวของเกษตรกรในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หรือการจัดทำฐานข้อมูลลูกหนี้ที่เป็นระบบ ครบถ้วนครอบคลุม เนื่องจากลูกหนี้แต่ละคนมีศักยภาพในการชำระหนี้แตกต่างกันอันเกิดจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การศึกษา

ครอบครัว ฯลฯ ไม่สามารถใช้มาตรการสำเร็จรูปลักษณะ one size fit all กับทุกคนได้ ข้อมูลจึงมีความสำคัญต่อการออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงิน สินเชื่อ หรือรูปแบบการชำระหนี้ที่สอดคล้องกับศักยภาพของลูกหนี้ ซึ่งมีแต่รัฐเท่านั้นที่มีอำนาจและศักยภาพจะทำได้

ต้องไม่ลืมด้วยว่าปัญหาหนี้สินเกษตรกรฉีกไม่ขาดจากปัญหาเชิงโครงสร้างอื่นๆ ที่ต่างก็เป็นประเด็นใหญ่โตโดยตัวมันเอง เช่น ความเหลื่อมล้ำ การกระจุกตัวของที่ดินในมือกลุ่มทุนใหญ่ การเข้าถึงทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นทุน การศึกษาที่มีคุณภาพ หรือกระบวนการยุติธรรม

ทั้งหมดทั้งมวลนี้ต้องทำให้เสียงของเกษตรกร (และประชาชน) แปรเป็น ‘เจตจำนงทางการเมือง’ ที่รัฐบาลต้องฟัง

ต้องอาศัยการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเพื่อส่งผ่านเสียงจากประชาชนไปยังรัฐบาล แปรเจตจำนงเป็นกฎหมายและนโยบายที่จับต้องได้ ปฏิบัติจริง ต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรไทยอย่างยั่งยืน



จัดพิมพ์โดย

สนับสนุนการจัดพิมพ์



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