

รายงานการศึกษา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การแก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกร

จัดทำโดย มูลนิธิชีวิตไท

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

มีนาคม 2566



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร

“แก่นกลางสำคัญของปัญหานี้ น่าจะอยู่ที่ผู้ที่มีปัญหาไม่ได้เป็นผู้ที่แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ส่วนผู้ที่แก้ไขปัญหาไม่ใช่ผู้ที่มีปัญหาโดยตรงจึงไม่เข้าใจความลึกซึ้งและซับซ้อนของปัญหา และแก้ไขก็คราวก็ยังไม่ตรงจุดอยู่นั่นเอง ในที่นี้ไม่นับรวมเจตนาธรรมและความจริงใจในการแก้ไขปัญหา” พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ กรรมการและที่ปรึกษามูลนิธิชีวิตไทและอดีตผู้อำนวยการมูลนิธิชีวิตไท เคยกล่าวไว้ในข้อเขียน ‘แก่นใจกลาง.. ปัญหานี้สินเกษตรกร’

ปัจจุบัน หนี้ครัวเรือนไทยอยู่ที่ร้อยละ 91 ของจีดีพี ถือว่าสูงมากเมื่อเทียบกับต่างประเทศ จากข้อมูลเครดิตบูโรพบอีกว่า 1 ใน 3 ของครัวเรือนไทยมีหนี้ และ 1 ใน 6 มีหนี้เสีย โดยมีหนี้ต่อหัวประมาณ 350,000 บาท ประเด็นที่น่ากังวลคือหนี้สินส่วนใหญ่เกิดจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยร้อยละ 80 ของบัญชีสินเชื่อหนี้ครัวเรือนเป็นสินเชื่อบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ซ้ำยังเป็นหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน ดอกเบี้ยสูง ทำให้การผิมนัดชำระหนี้เพียงไม่กี่ครั้ง หนี้หมื่นบาทจะแปรเปลี่ยนเป็นแสนบาทหรือล้านบาท

ภาพรวมปัญหาหนี้ครัวเรือนเกษตรกร

คนกลุ่มใหญ่ของประเทศที่มีหนี้ในระดับสูงเกินศักยภาพที่จะชำระได้คือกลุ่มครัวเรือนที่มีอายุน้อยและกลุ่มครัวเรือนฐานรากและเกษตรกร ซึ่งถูกวิกฤตโควิดซ้ำเติมความสามารถในการชำระหนี้ให้หนักลงกว่าเดิม จากข้อมูลสำรวจของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าร้อยละ 90 ของครัวเรือนเกษตรกรมีหนี้สินเฉลี่ย 450,000 บาท ร้อยละ 54 อยู่ในโครงการพักหนี้

ครอบครัวเกษตรกร 1 ครัวเรือนมีหนี้เฉลี่ย 3.8 ก้อน เป็นการกู้ผ่าน 4 สถาบันการเงินหลัก คือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) สถาบันการเงินชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน แหล่งเงินกู้นอกระบบ และบริษัทเช่าซื้อหรือลิสซิ่ง ร้อยละ 30 เป็นสินเชื่อระบบ ทั้งนี้ร้อยละ 57 ของครัวเรือนเกษตรกรที่มีหนี้สินเป็นหนี้สินรวมจากทุกแหล่งซึ่งสูงเกินศักยภาพในการชำระหนี้ และยังมีพฤติกรรมหมุนหนี้หรือการกู้หนี้ใหม่มาโปะหนี้เก่าในวงกว้าง แม้แต่ในกลุ่มที่มีศักยภาพในการชำระดีที่สุด ผลที่ตามมาคือครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่มีแนวโน้มจะติดกับดักหนี้ ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมาพบว่าหนี้สินต่อครัวเรือนไม่ลดลง แต่กลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มจาก 2 ส่วนคือหนี้เดิมที่ไม่ได้ชำระและหนี้ใหม่

ทำไมเกษตรกรจึงเป็นหนี้?

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ระบุถึงต้นตอการเป็นหนี้ของครัวเรือนเกษตรกรว่าเกิดจาก 3 สาเหตุ ประการแรกเกิดจากความจำเป็นด้านเศรษฐกิจ ร้อยละ 27 มีรายได้ไม่

พอกับรายจ่าย ร้อยละ 41 ไม่มีพอกำจ่ายชำระหนี้ อาชีพเกษตรกรมีรายได้ไม่แน่นอน มีความเปราะบางสูง 1 ปีจาก 3 ปีจะประสบปัญหาขายได้ตกต่ำ ไม่ว่าจะจากภัยธรรมชาติหรือปัญหาราคาพืชผล ทั้งนี้ต้องมองรายได้-รายจ่ายเป็นจึงจะเห็นปัญหาสภาพคล่องระหว่างเดือนได้ชัดเจนเพราะถ้ามองรายปีจะมองไม่เห็น ปัญหาสภาพคล่องทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพิงสินเชื่อ

ประการที่ 2 เป็นหนี้เพราะความรู้ทางการเงินและกฎหมาย มีครัวเรือนจำนวนมากที่ไม่เท่าทันผู้อื่น ไม่เท่าทันสถาบันการเงินทำให้ตกเป็นเหยื่อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ซึ่งจุดนี้ยังสะท้อนปัญหาการไม่มีทางเลือกของเกษตรกรด้วย) เช่น ถูกคิดดอกเบี้ยไม่เป็นธรรมหรือการไม่เก็บหลักฐานการโอนเงินชำระหนี้ไว้ เป็นต้น อีกด้านคือการไม่เท่าทันนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะโครงการพักชำระหนี้ที่เกษตรกรมักเข้าใจว่าเมื่อหยุดพักชำระหนี้แล้ว ดอกเบี้ยจะหยุดคิดด้วย ซึ่งในความเป็นจริงพบว่าดอกเบี้ยยังคงถูกคิดต่อส่งผลให้หนี้สินยิ่งเพิ่มพูน เป็นต้น

และประการสุดท้าย เป็นหนี้เพราะนโยบายของรัฐเอง มีกรณีศึกษาเกษตรกรจำนวนมากที่ภาครัฐพยายามส่งเสริมการเกษตรต่างๆ ผ่านการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ อย่างเช่นการส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจ ขณะที่เกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรองหรือรัฐเองก็ไม่สามารถควบคุมราคาผลผลิตได้ ความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรทำให้เกษตรกรต้องเผชิญภาวะขาดทุนและต้องกู้หนี้ยืมสิน สะท้อนการขาดการติดตามผลที่มีประสิทธิภาพและการลดผลกระทบของภาครัฐ ทำให้ครัวเรือนเกษตรกรเป็นหนี้และไม่สามารถพัฒนาศักยภาพได้

ขณะที่งานวิจัยโดยสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ระบุสาเหตุไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. การเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น ภัยพิบัติ เหตุฉุกเฉินในครอบครัว หรือการแพร่ระบาดของโรคภัยไข้เจ็บ เป็นเหตุให้เกษตรกรต้องหยุดการประกอบอาชีพ ส่งผลให้เกิดภาวะหนี้สะสม
2. การผันผวนของสินค้าเกษตรทำให้เกษตรกรไม่สามารถคาดการณ์ผลกำไรและขาดทุนได้จนกว่าจะสามารถจำหน่ายสินค้า และ
3. การกู้เงินมาใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ เช่น การกู้เงินเพื่อการเกษตรแต่นำมาใช้สำหรับซื้อรถ ที่ดิน สร้างบ้าน เป็นต้น

หากเกษตรกรเผชิญหน้ากับสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือพร้อมกันก็มีความเป็นไปได้สูงมากที่จะขาดสภาพคล่อง ไม่มีเงินสำหรับลงทุนทำการเกษตร ลงเอยด้วยการกู้หนี้ยืมสินตั้งแต่วินิจฉัยการผลิตหนี้นอกระบบ กระทั่งสถาบันทางการเงิน ตามแต่ความฉุกเฉินของชีวิต ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว เกษตรกรส่วนใหญ่ใช้ที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่สามารถค้ำประกันกับสถาบันการเงิน แต่เมื่อหนี้สินพอกพูนมากเข้าๆ สุดท้ายก็ไม่สามารถจัดการได้ กรรมสิทธิ์ที่ดินหลุดลอยไป

ส่วนรายงาน ‘โครงการศึกษาภาวะหนี้สินเกษตรกรและแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์’ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในปี 2558 ระบุว่า โดยรวมแล้ว รัฐบาลทุกชุดมักติดอยู่ในวัฏจักร ‘พักชำระหนี้-ให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ-ปรับโครงสร้างหนี้’

รายงานดังกล่าวยังระบุด้วยว่า สถานะความเป็นหนี้ของเกษตรกรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา คราวเรือนเกษตรกรที่มีหนี้สินมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่เป็นหนี้ในระบบที่เกิดจากการกู้เงินจาก ธ.ก.ส. และกองทุนหมู่บ้านที่เกิดขึ้นหลังปี 2540

คงไม่ผิดนักหากจะกล่าวว่า ธ.ก.ส. คือเจ้าหนี้รายใหญ่สุดของเกษตรกรไทย และมีแนวโน้มการให้สินเชื่อสูงขึ้นทุกปี โดยในปี 2560 ธ.ก.ส. มีปริมาณการให้สินเชื่อภาคการเกษตรจำนวนร้อยละ 85.89 ของปริมาณสินเชื่อภาคการเกษตรทั้งหมด เมื่อดูเฉพาะสินเชื่อในกลุ่มชาวนา พบว่า คราวเรือนชาวนาไทยกว่า 4.5 ล้านครัวเรือน ร้อยละ 50 เป็นหนี้ ธ.ก.ส. มากกว่า 200,000 บาท และร้อยละ 20 เป็นหนี้มากกว่า 400,000 บาท ที่สำคัญคือร้อยละ 54 ของครัวเรือนเหล่านี้อยู่ในโครงการพักหนี้หรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้แล้ว

ขณะที่ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างปี 2552 ถึงปี 2559 พบว่า หนี้สินปลายปีเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกรเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตัว จาก 54,061 บาทต่อครัวเรือน เป็น 123,454 บาทต่อครัวเรือน โดยในช่วงปี 2553-2554 และปี 2555-2556 มีอัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สินเกินกว่าร้อยละ 20 ต่อปี จนมาในช่วงปี 2557-2559 ที่การเพิ่มขึ้นของหนี้สินเกษตรกรชะลอตัวลง

กับดักวงจรหนี้

การเป็นหนี้และการติดกับดักหรือติดอยู่ในวงจรหนี้เป็นคนละส่วน การเป็นหนี้ไม่ได้หมายความว่าต้องติดกับดักหนี้เสมอไป แต่สาเหตุการเป็นหนี้ก็ติดกับดักหนี้สามารถเชื่อมซ้อนหรือเป็นสาเหตุเดียวกันได้ ประเด็นที่น่าวิตกคือครัวเรือนเกษตรกรนอกจากเป็นหนี้แล้วยังติดกับดักหนี้ด้วย

สาเหตุการติดกับดักหนี้ข้อหนึ่งมาจากปัญหาด้านเศรษฐกิจดังที่กล่าวไปแล้ว สาเหตุประการต่อมาเกี่ยวข้องกับความรู้ในมิติเกี่ยวกับการบริหารจัดการหนี้และการจัดการการเงินส่วนบุคคล

สาเหตุประการที่ 3 มาจากปัญหาระบบการเงินฐานรากซึ่งเกี่ยวพันกับการขาดความรู้ด้านการจัดการหนี้ข้างต้น กล่าวคือครัวเรือนเกษตรกรไม่สามารถใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อบริหารจัดการเงินได้ เช่น ไม่มีเงินออมอยู่ในสินทรัพย์ทางการเงินที่จะใช้บริหารจัดการสภาพคล่อง สินทรัพย์ที่มีมักมีสภาพคล่องต่ำ หรือประกันภัยส่วนใหญ่ที่มีก็เป็นประกันชีวิต ไม่มีการประกันความไม่แน่นอนด้านรายได้ เป็นต้น ในทางกลับกันสถาบันการเงินก็ยังไม่ค่อยมีข้อมูลมากพอสำหรับครัวเรือนกลุ่มนี้ ส่งผลให้ขาดผลิตภัณฑ์การเงินที่เหมาะสม เกิด

การปล่อยสินเชื่อนี้ไม่ตรงตามศักยภาพ และเมื่อไม่มีการแบ่งปันข้อมูลร่วมกันก็นำไปสู่การปล่อยกู้เกินศักยภาพในการชำระคืน

สาเหตุการติดกับดักหนี้ประการสุดท้ายเกิดจากนโยบายพักหนี้ของภาครัฐที่ทำอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ข้อมูลจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือ ธ.ก.ส. พบว่าครัวเรือนเกษตรกรไทยร้อยละ 41.4 อยู่ในโครงการพักหนี้มากกว่า 4 ปี ยิ่งอยู่นานก็ยิ่งทำให้การสะสมหนี้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีหนี้ปานกลาง

รายงานวิจัยเรื่อง ‘รูปแบบและกระบวนการปรับตัวของชาวนาสู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน’ โดย เดชรัต สุขกำเนิด อดีตอาจารย์ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้เผยให้เห็นกับดักที่ทำให้เกษตรกรต้องติดอยู่ในวงจรหนี้สินอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ประกอบด้วย

กับดักที่ 1 เกษตรกรไม่ทราบข้อมูลหนี้ของตนเอง ไม่มีสัญญาเงินกู้อยู่ในมือ ไม่เก็บเอกสารการชำระหนี้ของตนไว้ ขณะที่สถาบันการเงินที่เป็นคู่สัญญาก็ไม่ให้ความสำคัญกับความไม่รู้ของเกษตรกร

กับดักที่ 2 เกษตรกรไม่รู้กลไกการทำงานของอัตราดอกเบี้ย ไม่รู้อัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ ไม่รู้จักเครื่องมือในการคำนวณดอกเบี้ยและหนี้สินของตน

กับดักที่ 3 เกษตรกรมีความเกรงใจเจ้าหนี้สูงมาก เจ้าหนี้ออกมูลหนี้เท่าใดก็มีแนวโน้มจะเชื่อ ประกอบกับกับดักในข้อที่ 2 ไม่เคยตรวจสอบเอกสารการเป็นหนี้ การคิดดอกเบี้ย ซ้ำยังรู้สึกว่าเป็นฝ่ายผิดและอับอายที่ผิดนัดชำระหนี้

กับดักที่ 4 เมื่อเข้าสู่การดำเนินคดี เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่รู้กระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมาย เขียนคำให้การไม่เป็น และไม่มีเงินจ้างทนาย ส่วนใหญ่จึงไม่ได้สู้คดีทำให้มักแพ้คดีและเข้าสู่การบังคับคดีในที่สุด

กับดักที่ 5 เมื่อเข้าสู่ขั้นบังคับคดีและการขายทอดตลาด จะเกิดเหตุการณ์ 3 ลักษณะคือ (ก) ที่ดินของเกษตรกรได้รับการประเมินในราคาต่ำและได้รับราคาประมูลที่ต่ำกว่าราคาตลาด ทำให้เกษตรกรอาจไม่สามารถชำระหนี้ได้หมด (ข) เกษตรกรที่ยังต้องการรักษาที่ดินของตนจะเข้าร่วมการประมูลขายทอดตลาดซึ่งบางครั้งก็ชนะการประมูล (ค) แต่ระยะหลังเจ้าหนี้มักจะเข้าร่วมประมูลด้วยและเสนอราคาที่สูง ทำให้แม้เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินจะชนะการประมูล แต่ก็ไม่มีเงินจ่ายในที่สุด

เมื่อถึงจุดนี้ เกษตรกรจะหวังพึ่งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้เข้ามาช่วยซื้อหนี้หรือทรัพย์สินในขั้นตอนการขายทอดตลาด โดยกองทุนฟื้นฟูฯ จะนำที่ดินนั้นมาให้เกษตรกรเช่าซื้อ โดยลดเงินต้นและดอกเบี้ย เพื่อเปิดโอกาสให้ที่ดินกลับเป็นของเกษตรกรอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการซื้อหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ

ยังขึ้นอยู่กับความยินยอมของเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งที่ผ่านมาต้องใช้ความพยายามและระยะเวลาในการเจรจาต่อรองข้าง
นาน

กับดักสุดท้าย เกษตรกรยังไม่ทราบว่าชีวิตตนเองต่อจากนี้จะเป็นอย่างไรมาก่อน เกษตรกรจำนวนไม่น้อย
กำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการปรับตัวเพื่อหาทางเพิ่มรายได้ แต่ก็ติดปัญหาทางการตลาด

กับดักการพัฒนา

ทำไมต้องแก้หนี้? เพราะการแก้หนี้สินเกษตรกร (และหนี้สินครัวเรือนกลุ่มอื่นๆ) ไม่ใช่เพียงเพื่อย
ยกระดับคุณภาพชีวิตครัวเรือนเกษตรกร ในระดับมหภาค การมีหนี้สินครัวเรือนในระดับสูงจะนำพาทั้ง
ประเทศไปสู่กับดักการพัฒนา เนื่องจากภาระหนี้สูงจะฉุดรั้งการปรับตัวและการลงทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพ ฉุดรั้ง
การเข้าถึงสินเชื่อในอนาคต ทำให้ขาดภูมิคุ้มกัน ไม่สามารถรับมือกับปัญหาใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

คำถามต่อมาคือจะแก้ที่ไหน อย่างไร ดูเหมือนว่าปัญหาส่วนหนึ่งอยู่ที่ตัวเกษตรกรที่ไม่มีความรู้ทาง
การเงินและกฎหมาย ซึ่งก็ไม่ได้ถือว่าผิดข้อเท็จจริง ทว่า ยังมีข้อเท็จจริงภายใต้พื้นผิวที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างใน
ระดับลึกกว่าซุกซ่อนอยู่ เช่น ปัญหาด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การขาดแคลนที่ดินทำกินอันเป็น
ผลจากการกระจุกตัวของที่ดิน การจัดสรรที่ดิน ไล่เรียงไปจนถึงภาษีทรัพย์สิน นโยบายส่งเสริมการเกษตรของ
ภาครัฐที่มุ่งเน้นเกษตรเชิงเดี่ยวมาโดยตลอด การกระจายการพัฒนา ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ การไม่มี
สถาบันทางการเงินหรือองค์กรที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทนของเกษตรกรอย่างแท้จริง เป็นต้น

ดังนั้น หากต้องการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องดำเนินการในภาพรวมทั้งระบบ
มูลนิธิชีวิตใหม่ขอเสนอในทางนโยบายต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อเสนอด้านนโยบายต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธ.ก.ส.)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือ ธ.ก.ส. ถือกำเนิดในปี 2509 แต่กว่าจะมีบทบาท
สำคัญในการสนับสนุนเงินทุนแก่เกษตรกรก็ล่วงเลยมาถึงช่วงปี 2534-2543 ส่งผลให้เกษตรกรหลุดจากวงจร
การถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้านายทุน และยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น ความสำเร็จอย่าง
สำคัญในขณะนั้นคือการสร้างระบบการค้ำประกันกลุ่มซึ่งช่วยให้เกษตรกรที่ไม่มีโฉนดที่ดินสามารถเข้าถึงแหล่ง
เงินกู้และลดปัญหาการไม่ชำระหนี้ได้

อย่างไรก็ตาม การค้ำประกันกลุ่มกลับยังไม่เพียงพอ จากการติดตามของมูลนิธิชีวิตใหม่พบว่าการปล่อย
ให้ระบบทุนและระบบสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ดำเนินไปโดยขาดการแทรกแซงจากรัฐและขาดกระบวนการติดตาม
ช่วยเหลือจาก ธ.ก.ส. เพื่อให้เกษตรกรชำระหนี้คืนได้ยิ่งทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดิน เนื่องจากเมื่อเกษตรกรไม่

สามารถชำระหนี้คืนได้ ธ.ก.ส. จะใช้กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นจนพอกพูนเกินกว่าจะชำระหนี้สินได้หมด ระบบของ ธ.ก.ส. ที่เน้นการทำยอดสินเชื่อในลักษณะนี้จึงกลายเป็นระบบที่ดูคลั่งที่ติดของเกษตรกรไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น องค์ประกอบสำคัญหนึ่งในการแก้ไขปัญหานี้เกษตรกรต้องพุ่งเป้าไปที่แนวทางการทำงานและระบบสินเชื่อของ ธ.ก.ส. โดยมีข้อเสนอดังนี้

1. โครงการปรับโครงสร้างหนี้ในกรณีของ ธ.ก.ส. ควรมีการปรับปรุงเนื้อหาในส่วนสำคัญ ทั้งนี้จากรายงานวิจัยพฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือนที่มีปัญหานี้สิน โดย ชญาณี ฆะโนทย์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสฤณี อาชวานันทกุล บริษัท ป่าสาละ จำกัด พบว่า การต่ออายุสัญญาเงินกู้โดยอัตโนมัติซึ่งปิดโอกาสการเจรจาของลูกค้านี้ โครงการพักชำระหนี้แต่เกษตรกรกลับยังต้องชำระดอกเบี้ยตามเดิมและเป็นดอกเบี้ยตามยอดเงินต้นที่ค้างอยู่ซึ่งไม่ได้ช่วยแบ่งเบาภาระหนี้แต่อย่างใด หรือการไม่มีนโยบาย haircut ทำให้ลูกค้าต้องกู้หนี้ใหม่ไปใช้หนี้เก่าจนเป็นภาระหนี้สินเรื้อรัง ทั้งที่การทำ haircut เป็นนโยบายปรับโครงสร้างหนี้ปกติของสินเชื่อธนาคารโดยเฉพาะในภาคธุรกิจ ธ.ก.ส. จึงควรแก้ไขแนวทางปรับโครงสร้างหนี้ให้มีความเป็นสากลมากขึ้น และมีรูปแบบหลากหลายให้สอดคล้องกับวิถีของเกษตรกร เช่น เกษตรกรสูงอายุ กลุ่มที่มีภาระหนี้สินเกินศักยภาพ เป็นต้น

2. ปรับปรุงสัญญาสินเชื่อและการเปิดเผยข้อมูลของ ธ.ก.ส. ให้มีความโปร่งใสและมีความเป็นธรรม เพราะยังมีความไม่เป็นธรรมในหลายประเด็น ได้แก่ ลูกค้าไม่ได้รับสำเนาสัญญาเงินกู้ ธนาคารสามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสำคัญในสัญญาเงินกู้ได้โดยไม่ต้องแจ้งลูกค้าล่วงหน้า กำหนดให้ลูกค้าต้องขออนุญาตธนาคารในการขอกู้เงินจากผู้อื่น มีการเรียกหลักประกันอย่างไม่โปร่งใสและบังคับให้ทำประกัน ทั้งยังมีลักษณะไม่เป็นธรรมด้านการเปิดเผยข้อมูล เช่น เปิดเผยเพียงอัตราดอกเบี้ยและอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง แต่ไม่อธิบายวิธีการคำนวณและจำนวนวันต่อปีที่ใช้ในการคิดดอกเบี้ย ไม่ระบุค่าบริการและเบี้ยปรับทั้งหมดที่ธนาคารอาจเรียกเก็บ ไม่ระบุรายละเอียดหลักประกัน และไม่ระบุข้อกำหนดสำหรับการมีผู้ค้ำประกัน เป็นต้น

3. ธ.ก.ส. ต้องพัฒนาเครื่องมือการสื่อสารที่เหมาะสมเพื่อสร้างความเข้าใจแก่เกษตรกร มีเนื้อหาที่เข้าใจง่ายสอดคล้องกับศักยภาพของเกษตรกร มีเอกสารสัญญาเงินกู้ สัญญาการปรับโครงสร้างหนี้ให้เกษตรกรถือ รวมทั้งมีเอกสารแสดงการวิเคราะห์ประกอบการอธิบายเปรียบเทียบแนวทางการปรับโครงสร้างหนี้ทั้งข้อดีข้อเสียที่รอบด้านให้เกษตรกรแต่ละรายที่ชัดเจน เข้าใจง่าย เพื่อให้เกษตรกรมีทางเลือกที่เหมาะสม ไม่สร้างภาระหรือทำให้เกษตรกรเป็นหนี้จนเกินศักยภาพในระยะยาว

4. การแปลงนโยบายองค์กรสู่ปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรม มีนโยบายการปล่อยเงินกู้ที่มีประสิทธิภาพนำไปใช้อย่างจริงจังในระดับปฏิบัติการ มีการติดตามและกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพการปล่อยสินเชื่อที่วัดผล

จากหนี้สินครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นองค์รวม ไม่ทำให้เกษตรกรเป็นหนี้เกินศักยภาพหรือให้กู้จนเต็มวงเงินที่หลักทรัพย์ค้ำประกันมาเป็นองค์ประกอบเป็นหลักในการอนุมัติสินเชื่อ รวมถึงนำนโยบายการกำหนด KPI ใหม่เพื่อสร้างแรงจูงใจเจ้าหน้าที่สร้างผลงานโดยให้เกษตรกรสามารถคืนหนี้ได้อย่างแท้จริง

5. การพัฒนาความรู้ด้านการเงินแก่เกษตรกร โดยให้เกษตรกรเข้าร่วมอบรมก่อนการอนุมัติสินเชื่อ รวมทั้งมีการลงพื้นที่ให้ความรู้ คำปรึกษาในการบริหารจัดการเงินแก่เกษตรกรอย่างต่อเนื่อง

6. การออกแบบผลิตภัณฑ์เงินฝากโดยให้เกษตรกรนำรายได้ก้อนใหญ่จากการขายผลิตผลทางการเกษตรในแต่ละรอบการผลิตมาฝากเป็นรายเดือนคล้ายประกันแบบบำนาญ แต่มีระยะเวลาสั้นกว่าและต้องยืดหยุ่นได้ตามสภาพอากาศในแต่ละปี ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรบริหารจัดการกระแสเงินเข้าออกได้ดียิ่งขึ้น

7. การออกแบบผลิตภัณฑ์การออมที่มีลักษณะเป็นพันธสัญญา (commitment savings) หรือมีการส่งข้อความเตือนเพื่อช่วยควบคุมพฤติกรรมการออม เช่น การออมเงินทุกเดือนหรือบัญชีออมเงินที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะทาง เกษตรกรจะต้องมียอดเงินหรือระยะเวลาครบตามกำหนดจึงจะถอนเงินออกมาใช้ได้ เป็นต้น

8. ธ.ก.ส. ควรสร้างระบบการชำระคืนเงินกู้ที่มีความยืดหยุ่น เช่น เกษตรกรมักนำปัจจัยการผลิตมาใช้ก่อน เมื่อมีรายได้จากการขายผลิตผลทางการเกษตรในรอบการผลิตนั้นๆ จึงนำเงินไปชำระคืน หากสร้างระบบการชำระคืนที่ยืดหยุ่นตามรอบการผลิตก็จะช่วยให้เกษตรกรจัดการรายรับกับรายจ่ายในการทำเกษตรได้สอดคล้องกันมากขึ้น นอกจากนี้ยังอาจสร้างกำหนดแรงจูงใจอื่นๆ เช่น ลดดอกเบี้ยบางส่วนหรือมีรางวัลให้หากเกษตรกรสามารถจ่ายคืนหนี้ได้ก่อนครบกำหนดชำระในเดือนมีนาคม เนื่องจากงานศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมพบว่า การเก็บเงินก้อนไว้รอชำระหนี้ในอีกหลายเดือนข้างหน้าค่อนข้างยาก เพราะเกษตรกรอาจต้องนำเงินไปใช้กับเรื่องเร่งด่วนหรือปัจจัยกระตุ้นอื่นๆ ทำให้เงินก้อนที่เก็บไว้เหลือไม่พอเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ เหตุนี้การออกแบบการบริหารจัดการหนี้และใช้คืนหนี้ของเกษตรกรจึงควรช่วยแก้ปัญหาทางด้านพฤติกรรมด้วย

9. กรณีลูกหนี้ผิดนัดหรือเริ่มมีปัญหาในการชำระหนี้ควรมีการเจรจาเพื่อกำหนดแผนการจ่ายคืนหนี้ใหม่สำหรับลูกหนี้แต่ละราย โดยต้องคำนึงถึงภาพรวมของรายรับและหนี้สินทั้งหมดที่เกษตรกรมีอยู่ ซึ่งส่วนนี้จำเป็นที่ทาง ธ.ก.ส. (สหกรณ์การเกษตรและกองทุนหมู่บ้านซึ่งอาจต้องอาศัยการสนับสนุนจากรัฐ) ต้องมีระบบข้อมูลที่เชื่อมกับข้อมูลเครดิตบูโรในการตรวจสอบประวัติการชำระหนี้และหนี้คงค้างของผู้กู้สำหรับประกอบการพิจารณาวงเงินที่เกษตรกรสามารถชำระหนี้ได้ ไม่ควรเน้นทำยอดการปล่อยสินเชื่อเพียงอย่างเดียว

10. ปรับวิธีการชำระหนี้เป็นแบบลดต้นลดดอก มีการสำรวจพบว่าเกษตรกรที่มีหนี้เงินต้นสะสมจำนวนมากเป็นเวลาหลายปีทำให้ไม่สามารถชำระเงินต้นได้ การชำระหนี้แต่ละงวดทำได้เพียงการจ่ายคืนดอกเบี้ยจึงไม่มีกำลังใจที่จะชำระหนี้ หากปรับเป็นการลดต้นลดดอกอาจช่วยลดการสะสมหนี้ของเกษตรกรในระยะยาว และช่วยให้เกษตรกรมีกำลังใจการชำระหนี้คืนมากขึ้น

11. จัดตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาปัญหาการจัดการหนี้สินของเกษตรกรอย่างเป็นระบบและมีการประเมินความสามารถในการชำระหนี้อยู่เสมอ ก่อนจะเกิดปัญหาการผิมนัดชำระหนี้จนกลายเป็นหนี้เสีย

จะเห็นได้ว่า ธ.ก.ส. มีส่วนสำคัญมากในนโยบายการช่วยเหลือให้เกษตรกรหลุดออกจากกับดักปัญหาหนี้สิน ธ.ก.ส. จึงต้องปรับเปลี่ยนตั้งแต่ระดับวิถีคิดถึงวิธีการทำงาน ซึ่งหากวัตถุประสงค์หลักของการก่อตั้ง ธ.ก.ส. คือการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร สิ่งที่ทำเนืออยู่ในปัจจุบันยังคงสวนทาง ในฐานะสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐอันเกิดจากนโยบายของรัฐ การปรับเปลี่ยนจำเป็นต้องผลักดัน ขับเคลื่อนไปยังผู้กำหนดนโยบายซึ่งก็คือรัฐบาลซึ่งจะเป็นข้อเสนอในตอนต่อไป

ข้อเสนอด้านนโยบายและแนวปฏิบัติต่อกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนในกำกับของรัฐ

ไม่เพียงแต่สถาบันทางการเงินอย่าง ธ.ก.ส. ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ยังมีกองทุนอีกไม่น้อยภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่รับบทบาทนี้ผ่านการให้สินเชื่อ การให้เช่าที่ดิน หรือการขายปัจจัยการผลิตในราคาต่ำกว่าตลาด ถึงกระนั้นเกษตรกรก็ยังไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามเวลาที่กำหนด หลายกองทุนมีสัดส่วนลูกหนี้ด้วยคุณภาพค่อนข้างสูง ซึ่งทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยระบุสาเหตุไว้ว่า กองทุนไม่มีระบบการติดตามหนี้ที่มีประสิทธิภาพ ความยากลำบากหรือไม่สามารถบังคับให้เกษตรกรชำระหนี้ด้วยการยึดทรัพย์ และเกษตรกรที่ล้มเหลวในภาคการเกษตรยังคงได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐโดยที่ไม่ได้ช่วยขจัดสาเหตุที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถชำระคืนหนี้ได้

เมื่อพิจารณาภาพรวมปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของกองทุน 8 ประการจากรายงาน ‘โครงการศึกษาภาวะหนี้สินเกษตรกรและแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์’ จะพบว่า 6 ใน 8 ข้อเป็นปัญหาการจัดการจัดการที่มีประสิทธิภาพของกองทุนเอง ตั้งแต่ขาดระบบการติดตามและประเมินผลลัพธ์ของการให้การช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรอย่างเป็นระบบและชัดเจน การมีบทบาทหน้าที่ทับซ้อนและไม่มีการบูรณาการงานร่วมกัน กองทุนไม่มีการวิเคราะห์ต้นเหตุของปัญหาที่ทำให้เกษตรกรไม่เข้มแข็งและเน้นการอุดหนุนเงินทุนหรือราคามากกว่าการพัฒนาศักยภาพและอาชีพของเกษตรกร และการวิจัยและพัฒนาเพื่อประโยชน์ในการปรับโครงสร้างภาค

เกษตรในระยะยาว โครงสร้างอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ บุคลากรส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในสาขาที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างการบริหารงานไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร และขาดการพัฒนาระบบฐานข้อมูลทำให้ไม่สามารถกำหนดและปรับนโยบายให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ปัญหาได้

ส่วนอีก 2 ข้อกล่าวถึงการประเด็นการแทรกแซงของรัฐผ่านกองทุนว่าจำเป็นหรือไม่ หากมีภาคเอกชนที่ดำเนินการอยู่แล้ว กับประเด็นที่ว่าเกษตรกรขาดทักษะด้านการจัดการความเสี่ยงด้านต่างๆ ทั้งด้านการเกษตรและการเงินทำให้ไม่สามารถหลุดจากวงจรหนี้สินได้

ข้อเสนอของทีดีอาร์ไอในการปรับปรุงการทำงานของกองทุนจึงแบ่งเป็นข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนในภาพรวมและเพื่อการปรับปรุงศักยภาพของกองทุน ขอกล่าวถึงโดยรวมนดังนี้

1. รัฐควรแต่งตั้งคณะทำงานเชิงบริหารเพื่อการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนภาคเกษตรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ติดตามการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ทั้งนี้กรอบการขับเคลื่อนทุนหมุนเวียนเป็นหมวดหมู่อาจแบ่งเป็น 4 ด้านหลัก ประกอบด้วย ด้านสินเชื่อแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ด้านปัจจัยการผลิตเพื่อประโยชน์สาธารณะ ด้านการวิจัยและพัฒนาภาคเกษตรในระยะยาว และด้านการพัฒนาอาชีพและศักยภาพของเกษตรกร

2. ปรับปรุงศักยภาพของกองทุนโดยมุ่งลดความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ การใช้ประโยชน์จากความชำนาญเฉพาะด้านของหน่วยงานที่มีอยู่และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวม สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการทำงาน สร้างความมั่นใจแก่เกษตรกรและผู้เสียภาษีว่าการดำเนินงานของกองทุนมีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ (accountable) และส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อประโยชน์ระยะยาวของภาคเกษตร โดยทีดีอาร์ไอเสนอ 2 แนวทางคือการคงกองทุนเอาไว้กับการยุบกองทุนหรือการควบรวมกองทุน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- 2.1 หากจะคงกองทุนทุกกองทุนไว้ต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการดำเนินงาน โดยต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการประเมินผลการทำงานของภาคเกษตร เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าเกษตรกรได้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใดภายหลังได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน และประเมินความคุ้มค่าของการใช้เงินงบประมาณ, พัฒนาศักยภาพการทำงานเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดแก่กองทุนและสร้างหรือพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการวางแผนการทำงานอย่างเป็นระบบ มีกระบวนการประเมินความเป็นไปได้และจัดทำกรอบการบริหารจัดการความเสี่ยงของโครงการ, กองทุนต้องมีบทบาทในการพัฒนาศักยภาพระยะยาวด้านการทำการเกษตรของเกษตรกร, ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนโดยเฉพาะในกิจกรรมด้านการผลิตและจำหน่ายปัจจัยการ

ผลิตทางการเกษตรให้เข้ามาดำเนินการแทน โดยกองทุนหรือหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองคุณภาพของปัจจัยการผลิต

2.2 การยุบกองทุนหรือการควมรวมกองทุนที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับกองทุนอื่นหรือเสร็จสิ้นภารกิจ ยกเว้นกองทุนที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์และมีเงื่อนไขในการคงอยู่ต่อไป กล่าวโดยสรุปคือยุบหรือควมรวมกองทุนแล้วยกให้เป็นบทบาทของหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว ส่วนกรณีที่มีภาคเอกชนดำเนินการก็ปล่อยให้เอกชนทำหน้าที่แทน โดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซง ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่านั้น

กล่าวได้ว่าข้อเสนอของทีดีอาร์ไอในเรื่องกองทุนสำหรับเกษตรกรมุ่งไปที่การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน เพื่อให้กองทุนสามารถทำภารกิจช่วยเหลือเกษตรกรให้หลุดพ้นจากวงจรหนี้สิน ยกกระดับศักยภาพและคุณภาพชีวิตได้ตามวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ตาม ต้องตระหนักด้วยว่ามุมมองของผู้ทำการวิจัยรายงานฉบับนี้ให้ความสำคัญกับกลไกตลาด ไม่เห็นด้วยกับการแทรกแซงของรัฐ และวิสัยในการชำระหนี้ของเกษตรกร ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจเบื้องหลังความคิดที่มีต่อข้อเสนอข้างต้น

ขณะที่รายงานฉบับสมบูรณ์ ‘โครงการศึกษาตัวอย่างความสำเร็จ (Best Practice) ในการแก้ปัญหาหนี้สินและรักษาที่ดินของเกษตรกร’ มีข้อเสนอ 3 ประเด็นเพื่อพัฒนาเกษตรกรร่วมกับกองทุนฟื้นฟูฯ ประกอบด้วย

1. ประเด็นด้านการสื่อสาร (Communications)

1.1 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ต้องพัฒนาการสื่อสารที่ชัดเจนในบทบาทของกองทุนฟื้นฟูฯ และหน้าที่ของเกษตรกรให้ทั่วถึงและแม่นยำ (Accurate) ไปยังเกษตรกรรายย่อยมากกว่าเดิม ป้องกันปัญหาความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในการทำงานของกองทุน และเพิ่มความตระหนักถึงหน้าที่ของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูฯ

1.2 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ต้องพัฒนาการติดตามและสอดส่องดูแลการดำเนินงานของผู้นำกลุ่มองค์กรในแต่ละกลุ่ม (Monitor) เนื่องจากผู้นำกลุ่มองค์กรเป็นผู้ที่มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูฯ และประสิทธิภาพในการชำระหนี้ของเกษตรกร

1.3 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรต้องพิจารณาเพิ่มช่องทางการสื่อสารเพื่อให้ครอบคลุมสมาชิกเกษตรกรกลุ่มกองทุนฟื้นฟูฯ (Channel) นอกเหนือจากช่องทางการสื่อสารเดิมที่ใช้อยู่ใน

ปัจจุบัน เนื่องจากมีเกษตรกรที่อาจมีข้อจำกัดในการเข้าถึงช่องทางสื่อสารสื่อสารบางประการ ทำให้ประสิทธิภาพการสื่อสารยังไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร เช่นการใช้ LINE สำหรับเกษตรกรที่มี Smart phone หรือการส่ง SMS สำหรับเกษตรกรที่ไม่ได้ใช้โทรศัพท์แบบ Smart phone เป็นต้น

2. ประเด็นด้านทุนสนับสนุน (Fund)

2.1 การดำเนินการจัดทำแผนฟื้นฟู ต้องการความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เพราะทุนสนับสนุนเป็นตัวช่วยสำคัญในการต่อยอดการทำการเกษตรของเกษตรกร

3. ประเด็นด้านข้อมูลข่าวสาร (Information)

3.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรควรพัฒนาข้อมูลการคาดการณ์ราคาสินค้าเกษตร (Prediction) เพื่อให้เกษตรกรได้รับทราบและนำไปพิจารณาเกี่ยวกับการทำการเกษตรของตนเอง เพื่อป้องกันปัญหาราคาตกต่ำ หรือปัญหาสินค้าล้นตลาด ซึ่งจะช่วยลดปัญหาหนี้สินภาคเกษตรลงได้

3.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรควรพัฒนาข้อมูลตลาด ช่องทางการจัดหาและจำหน่ายสินค้า (Demand & Supply) เพื่อให้เกษตรกรมีช่องทางในการขายสินค้าของตนมากยิ่งขึ้น ป้องกันปัญหาด้านการเอาเปรียบด้านราคาของผู้ค้าบางราย และเพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้และลดต้นทุนให้กับเกษตรกร

3.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรควรพัฒนาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรและภัยทางธรรมชาติ (Resource & Disaster) เพื่อให้เกษตรกรสามารถเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ป้องกันปัญหาการสูญเสียผลผลิตและขาดรายได้ นำมาซึ่งการลดปัญหาการขาดการชำระหนี้ของเกษตรกร

สังเกตได้ว่าทั้งข้อเสนอของทีดีอาร์ไอและจาก ‘โครงการศึกษาตัวอย่างความสำเร็จ (Best Practice) ในการแก้ปัญหาหนี้สินและรักษาที่ดินของเกษตรกร’ ประเด็นที่เหมือนกันค่อนข้างชัดเจนคือประสิทธิภาพในการทำงานของกองทุนฯ ทั้งในมิติการบริหารจัดการและการสนับสนุนเกษตรกรด้วยข้อมูลและองค์ความรู้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องรีบดำเนินการ

ข้อเสนอด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหนี้สินเกษตรกร

กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นจุดอ่อนสำคัญของเกษตรกรส่วนใหญ่ ดังที่เราได้เห็นแล้วในตอนต้นจากรายงานวิจัยเรื่อง ‘รูปแบบและกระบวนการปรับตัวของชาวนาสู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน’ โดย เดช

รัต สุขกำเนิด เกี่ยวกับกบดัก 5 ประการที่เกษตรกรต้องเผชิญ กล่าวได้ว่าทุกกบดักก็คือความไม่รู้กฎหมาย (และระบบสินเชื่อ) ตั้งแต่เริ่มทำสัญญาเงินกู้ถึงการบังคับขายทรัพย์สินเพื่อใช้หนี้

การสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านกฎหมายแก่เกษตรกรนับว่าเป็นหัวใจหลักส่วนหนึ่งที่ขาดไม่ได้ แต่ประเด็นอยู่ที่ว่าจะถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจให้ถึงเกษตรกรได้อย่างไร ถึงกระนั้น การรู้กฎหมายอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากสารัตถะของกฎหมายยังมีลักษณะบิดเบี้ยวและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน มูลนิธิชีวิตไทจึงมีข้อเสนอ ดังนี้

1. ควรมีหน่วยงานภายใต้กระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และการต่อสู้ทางกฎหมายให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้หน่วยงานหรือผู้ให้คำปรึกษาจะต้องมีความเข้าใจตัวเกษตรกรและบริบทรายล้อม เพราะตัวเกษตรกรอาจยังไม่ไว้วางใจหรือเชื่อใจเพียงพอว่าจะสามารถช่วยตนได้จึงไม่เปิดเผยข้อมูลทั้งหมด ทั้งในระหว่างให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เกษตรกรอาจแสวงหาความช่วยเหลือจากแหล่งอื่นด้วยจนขอยุติความช่วยเหลือทางกฎหมายกลางคัน อีกประการหนึ่งที่สำคัญคือเกษตรกรอาจไม่กล้าเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่เป็นนายทุนนอกระบบ เนื่องจากคิดว่าอนาคตอาจจำเป็นต้องพึ่งเจ้าหน้าที่นอกระบบอีกจึงปล่อยให้คดีดำเนินโดยที่ตนเองเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นที่องค์กรหรือผู้ให้คำปรึกษาทางกฎหมายต้องทำความเข้าใจและไม่ฝืนให้เกษตรกรเลือกลงสู้คดี

2. เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาอ้างอิงในการขายทอดตลาดให้มีความเป็นธรรมต่อทั้งสองฝ่าย เนื่องจากการกำหนดราคาทรัพย์สินต่ำกว่าท้องตลาดนอกจากจะเป็นผลเสียต่อเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ถูกบังคับขายที่ดินทำกินในราคาถูกแล้ว ยังทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับชำระหนี้เต็มจำนวนตามคำพิพากษาเพราะส่วนใหญ่เกษตรกรที่โดนฟ้องร้องไม่ได้มีที่ดินทำกินให้ยึดหลายแปลง

3. ระบบกฎหมายของไทยควรยอมรับกระบวนการชำระหนี้ของเกษตรกรที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรืออย่างน้อยควรทำการสืบค้นข้อเท็จจริง เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีเรื่องนี้สินของไทยยังให้ความสำคัญกับหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเหตุให้กระบวนการกู้เงินและการชำระหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นโดยเฉพาะในกรณีหนี้นอกระบบ ไม่ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาคดี ทั้งศาลยึดหลักว่า เป็นหนี้ต้องจ่าย โดยไม่มีการยอมรับหรือการสืบค้นข้อเท็จจริงก่อนหน้าที่ลูกหนี้ได้ชำระหนี้เป็นจำนวนมากจนอาจเกินมูลค่าหนี้ที่กู้มา

4. ปรับปรุงกฎหมายการกู้ยืมแบบใช้บุคคลค้ำประกัน เนื่องจากมีความเสี่ยงให้เกษตรกรถูกฟ้องและถูกบังคับคดีขายทอดตลาดที่ดินง่ายขึ้น โดยเฉพาะสถาบันการเงินของเกษตรกรเช่น ธ.ก.ส. สหกรณ์การเกษตรหรือกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรต่าง ๆ ซึ่งกำหนดให้เกษตรกรที่เป็นสมาชิกจับกลุ่มกันกู้และค้ำประกันกันเอง การให้จับกลุ่มกู้ในลักษณะนี้ทำให้เกษตรกร 1 คน นอกจากแบกภาระรับผิดชอบหนี้ในส่วนที่ตนเองเป็นคนกู้

แล้ว ยังต้องร่วมแบกภาระหนี้ของเพื่อนที่เป็นสมาชิกในกลุ่มเงินกู้กลุ่มเดียวกัน เมื่อมีการผิดชำระหนี้และมีการฟ้องร้อง

ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นมุ่งไปที่การสร้างกลไก การปรับแก้กฎหมาย และกระบวนการพิจารณาคดี ยังมีประเด็นที่ใหญ่และยากกว่าซึ่งเป็นรากฐานสำคัญยิ่งยวดที่จะสนับสนุนให้ข้อเสนอทำงานได้มีประสิทธิภาพ นั่นก็คือการสร้างความตระหนักรู้แก่เกษตรกรว่าตนมีสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และการทำให้กระบวนการยุติธรรมมีต้นทุนต่ำลงหรืออย่างน้อยมีกลไกสนับสนุนให้ต้นทุนต่ำลงเพื่อให้เกษตรกร (และพลเมืองทุกคน) สามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้น

ความตระหนักรู้ในสิทธิของตนจะเป็นเกราะป้องกันการถูกเอาเปรียบที่สำคัญ รู้ว่าตนมีสิทธิที่จะผูกพันตามสัญญาที่เป็นธรรมและได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ส่วนประเด็นหลังคือการหยิบยื่นเครื่องมือให้แก่เกษตรกรอย่างเท่าเทียมที่สุดในการต่อสู้ทางกฎหมาย

ข้อเสนอต่อการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรไทย

เป็นความจริงว่าปัญหาหนี้สินเกษตรกรเกิดจากโครงสร้างอันไม่เข้ารูปเข้ารอยที่ในเชิงการเมือง อำนาจ เศรษฐกิจ ระบบทุน กฎหมาย และอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ใช่ว่าตัวเกษตรกรจะปฏิเสธความรับผิดชอบ

เราควรต้องยอมรับว่าปัญหาหนี้สินส่วนหนึ่งเกิดจากพฤติกรรมและการขาดพร่องความรู้ด้านการบริหารจัดการการเงินส่วนบุคคล (personal finance management) งานศึกษาจำนวนหนึ่งพบว่ามาตรการช่วยเหลือจากภาครัฐหรือจากธนาคารเฉพาะกิจทำให้เกษตรกรส่วนหนึ่งขาดความพยายามในการจัดการหนี้สินของตนเอง หรือขาดแรงจูงใจการเพิ่มพูนทักษะความรู้ด้านการจัดการความเสี่ยงด้านการผลิต ราคาและการตลาด การพัฒนาความสามารถในการลงทุน การผลิตและจัดการตลาด และการเงิน การสร้างแหล่งเรียนรู้หรือช่องทางกระจายองค์ความรู้ในส่วนที่ขาดหายนี้จึงขาดไม่ได้

พร้อมๆ กันไปก็ต้องส่งเสริมการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนอำนาจต่อรองของเกษตรกร และใช้เครือข่ายในการกระจายองค์ความรู้ทุกมิติ ประสบการณ์ ความสำเร็จ ความผิดพลาด หรือแม้กระทั่งกำลังใจ และคำปลอบโยน จากการรวบรวมของมูลนิธิชีวิตใหม่ข้อเสนอดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมเกษตรกรให้หารายได้เสริมจากแหล่งอื่น ซึ่งผลบวกที่ได้จากจุดนี้คือการกระจายความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร โดยทำควบคู่กับการลดรายจ่ายของครัวเรือนหรือชะลอรายจ่ายที่ไม่เร่งด่วนออกไปก่อน เพื่อช่วยบรรเทาปัญหากระแสเงินสดไม่เพียงพอใช้จ่ายในแต่ละเดือน

2. การพัฒนาศักยภาพเกษตรกรให้มีความรู้ด้านการเงินสามารถวางแผนการเงินทั้งในภาวะปกติและในภาวะวิกฤติ รู้จักการวางแผนการออมเพื่อลงทุนและใช้จ่าย วิเคราะห์ศักยภาพและความเสี่ยงในการลงทุนของตนเอง ประกอบด้วย

2.1 เพิ่มทักษะความรู้การทำบัญชีครัวเรือนเพื่อช่วยติดตามกระแสเงินสด รายรับ รายจ่าย ที่เข้าออกในแต่ละเดือนอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยแยกบัญชีรายจ่ายครัวเรือนและการทำเกษตรหรือธุรกิจออกจากกัน และแยกบัญชีและงบกำไรขาดทุนของแต่ละกิจการหรืออาชีพด้วย ขณะที่รายจ่ายครัวเรือน สามารถแบ่งเป็นรายจ่ายที่จำเป็น รายจ่ายประจำ รายจ่ายเฉพาะกิจ และส่วนที่กินไว้เป็นเงินออม จากนั้นให้นำมาวิเคราะห์ว่ามีสัดส่วนของรายได้ที่แน่นอนและรายได้ที่ไม่แน่นอนมากน้อยแค่ไหน จำเป็นต้องหาทางเพิ่มรายได้ที่แน่นอนให้มากขึ้นหรือลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นให้สอดคล้องกับสถานการณ์ การหักเงินออมก่อนที่เหลือจึงนำมาใช้จ่าย รวมถึงการทำเข้าใจทรัพย์สินและสภาพคล่องของทรัพย์สินแต่ละประเภท

2.2 เพิ่มทักษะการจัดการหนี้สิน โดยพิจารณาตั้งแต่ความสามารถในการชำระหนี้ด้วยการดูอัตราส่วนการชำระหนี้สินทุกก้อน ซึ่งควรมีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 35-45 ของรายได้ จากนั้นให้ทำแผนการใช้จ่ายเงินก่อนกู้เงินว่าเงินที่ใช้คืนจะมาจากแหล่งใด ทำการแยกแยะระหว่างเงินกู้ครั้งเดียวกับเงินกู้หมุนเวียน เช่น เงินกู้สำหรับซื้อปัจจัยการผลิตทุกปี ใช้เงินที่กู้มาให้สอดคล้องกับระยะเวลาการจ่ายคืนกล่าวคือไม่นำเงินกู้ระยะยาวมาใช้กับการใช้จ่ายระยะสั้น พร้อมกันนั้นเกษตรกรต้องทำความเข้าใจเงื่อนไขสินเชื่อโดยละเอียด และเมื่อเกิดปัญหาต้องเข้าใจวิธีจัดการหนี้ในภาพรวม ลำดับความสำคัญว่าต้องจัดการหนี้ก่อนใดก่อนหรือหลัง

2.3 เมื่อเกิดปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้และจำเป็นต้องเจรจาประนอมหนี้ซึ่งมีหลายรูปแบบเกษตรกรจะต้องทำความเข้าใจแต่ละรูปแบบอย่างรอบคอบ พยายามเลือกรูปแบบที่สอดคล้องต่อความสามารถในการชำระหนี้ โดยต้องตระหนักว่าการเจรจาประนอมหนี้หรือปรับโครงสร้างหนี้ อาจทำให้มูลค่าหนี้สูงขึ้นถ้าเจ้าหนี้ยึดดอกเบี้ย ค่าปรับ และค่าทวงถามรวมกับยอดหนี้เดิมเป็นยอดหนี้ใหม่หรืออาจมีกรณีที่สัญญาใหม่ทำให้อายุความยาวขึ้น ดังนั้น ลูกหนี้ที่เหมาะสมกับการปรับโครงสร้างหนี้ควรเป็นกรณีที่มีภาระหนี้สินไม่มากและจำเป็นต้องรักษาประวัติเครดิตการกู้เงินเพื่อขอสินเชื่อในอนาคต เมื่อปรับโครงสร้างหนี้แล้วดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่ถูกคิดต้องไม่สูงจนเกิดความไม่เป็นธรรม ทั้งนี้การจ่ายคืนหนี้ในแต่ละรอบไม่ควรเกิดร้อยละ 30 ของรายได้ (อ้างอิงจากหนังสือคู่มือเงินทองต้องวางแผนของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย)

3. สร้างแนวทางการถอดบทเรียน ทบทวนประสบการณ์ และส่งเสริมการเรียนรู้แก่เกษตรกรและครอบครัวเพื่อปรับวิธีคิด ปรับตัว เปลี่ยนวิธีการผลิต วิเคราะห์และเท่าทันสถานการณ์ ให้เห็นว่าวิธีการผลิต

เชิงเดี่ยวและใช้สารเคมีเข้มข้นส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจ สุขภาพ สิ่งแวดล้อม และสร้างกับดักหนี้สิน
อย่างไร การค้นหาแนวทางสู่การลดต้นทุน พึ่งพาตนเอง รู้จักวางแผนการผลิต การลงทุน ใช้เทคโนโลยีเข้าช่วย
จะเอื้อให้พ้นจากภาวะหนี้สินได้ในที่สุด

4. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในหลากหลายระดับ ในระดับพื้นฐานที่สุดอย่างการรวมตัวกันใน
ชุมชนจะช่วยเพิ่มความกระตือรือร้นในการเรียนรู้ร่วมกัน การให้กำลังใจหนุนเสริมกันและกัน เกิดการแบ่งปัน
ข้อมูล องค์ความรู้ ขยับขยายเชื่อมร้อยเป็นเครือข่ายเกษตรกร หลอมรวมเป็นสถาบันทางการเมืองของ
เกษตรกรโดยเฉพาะที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรอย่างแท้จริงเพื่อทำหน้าที่ต่อรองและผลักดันเชิงนโยบาย

5. ส่งเสริมให้มีการก่อตั้งสหกรณ์หรือกลุ่มออมทรัพย์ที่มีความเข้มแข็ง ยั่งยืน โปร่งใส ตรวจสอบได้ มี
การเปิดเผยข้อมูลเพื่อสร้างความไว้วางใจกันในหมู่สมาชิก ความแข็งแกร่งของสหกรณ์หรือกลุ่มออมทรัพย์จะ
ทำหน้าที่เป็นฐานด้านเงินทุนในการปรับตัวของสมาชิกเกษตรกรที่สำคัญ เปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถเข้าถึง
แหล่งเงินกู้ที่เป็นธรรมต่อไป

6. เพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่แก่หน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่นในการสนับสนุนกระบวนการปรับตัว
ของเกษตรกรอย่างครบวงจร สร้างการทำงานเชิงรุกร่วมกับเกษตรกร การอุดหนุนงบประมาณที่ก่อให้เกิด
ความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา หนุนเสริมให้ข้อเสนอตามข้อ 1-3 เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งประเด็นนี้เกี่ยวพันกับ
การกระจายอำนาจจากส่วนกลางในระดับประเทศด้วย

การนำข้อเสนอเหล่านี้ไปปฏิบัติควรคำนึงถึงบริบทในแต่ละพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่นความแตกต่างด้าน
วัฒนธรรมในแต่ละภูมิภาคซึ่งการเข้าใจความจำเพาะจะช่วยให้สร้างการรวมกลุ่มได้ง่ายขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้
ทักษะ บทเรียน ประสบการณ์ และองค์ความรู้ต้องถ่ายทอดผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับศักยภาพ
การเรียนรู้ของเกษตรกรเข้าถึงง่าย ย่อยง่าย ไม่น่าเบื่อ และใช้ได้จริง

ปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตสู่ความยั่งยืน

การปลูกพืชเชิงเดี่ยวหรือการเกษตรแบบเคมีเป็นอีกหนึ่งปัจจัยก่อหนี้ของเกษตรกร จากงานวิจัยยังพบ
ด้วยว่าเกษตรกรอินทรีย์เป็นหนึ่งในแนวทางการผลิตที่ช่วยให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองได้ ทำให้เกษตรกรส่วนหนึ่ง
ปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตเป็นแบบเกษตรอินทรีย์ด้วยความมุ่งหวัง 3 ประการคือลดภาระการลงทุนในวงจรการ
ผลิตแบบเดิมซึ่งทำให้เป็นหนี้, แสวงหาวิธีการผลิตแบบใหม่ที่จะทำให้มีรายได้สุทธิเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม และ
ต้องการลดข้อจำกัดที่เพิ่มขึ้นของตนเอง เช่น พื้นที่เพาะปลูกลดลงจากการขายที่ดินเพื่อชำระหนี้ แรงงานใน
ครัวเรือนลดลง หรือมีผลกระทบทางสุขภาพจากการใช้สารเคมี

การส่งเสริมเกษตรกรให้ปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตประกอบด้วย 2 กลยุทธ์หลักคือ กลยุทธ์ดึง (Pull Strategy) หมายถึงกลยุทธ์ที่ทำให้การทำเกษตรอินทรีย์เป็นทางเลือกที่สร้างความมั่นใจและดึงดูดเกษตรกรที่เป็นหนี้ซึ่งสามารถทำได้ ดังนี้

1. การสร้างความมั่นใจในการผลิตและการตลาดโดยการเลือกขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ไม่ใหญ่เกินไปจนเกิดความเสี่ยงในการจัดการและไม่เล็กเกินไปจนไม่สามารถลดปัญหาหนี้สินให้เกษตรกรได้

2. ลดความเสี่ยงด้วยการทำสัญญารับซื้อหรือประกันราคาล่วงหน้าสำหรับเกษตรกร และการประกันภัยพืชผลเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่ควบคุมได้ยาก

3. แสดงให้เห็นว่าการทำเกษตรอินทรีย์เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนไวและชัดเจนพอสมควร เนื่องจากเกษตรกรที่เป็นหนี้ต้องการเงินก้อนมาชำระหนี้ในทุกๆ รอบการผลิต โดยควรมีรายได้สุทธิจากการทำการเกษตรอินทรีย์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของยอดหนี้เดิม และต้องการลดต้นทุนแฝงจากดอกเบี้ยเงินกู้เดิม การลงทุนที่ต้องรอเวลาได้รับผลตอบแทนจึงไม่เหมาะสม ยกเว้นจะมีกลไกการสนับสนุนทางการเงิน

4. การสร้างตลาดสำหรับสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้เป็นสินค้า premium มากพอที่ผู้บริโภคจะยินดีจ่ายเพิ่มเพื่อคุณภาพในตัวสินค้า เนื่องจากการวางแผนราคาสำหรับเกษตรกรอินทรีย์ต้องคำนึงถึงต้นทุนแฝงจากดอกเบี้ยเดิม มิฉะนั้นเกษตรกรจะไม่มีแรงจูงใจในการทำการเกษตรอินทรีย์

กลยุทธ์ผลัก (Push Strategy) หมายถึงกลยุทธ์ที่ช่วยให้เกษตรกรสามารถทำการเกษตรอินทรีย์ได้ง่ายขึ้น แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก

1. การลดภาระหรือต้นทุนแฝงของหนี้เดิม เช่น การเจรจาประนอมหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ เพราะจะทำให้ทั้งระยะเวลาการชำระหนี้เดิมยืดออกไปและต้นทุนดอกเบี้ยของหนี้เดิมลดลง แต่รัฐต้องมีนโยบายสนับสนุนเพื่อลดระยะเวลาการดำเนินการให้กระชับและไม่จำกัดการเข้าถึงทุนของเกษตรกร

2. การสนับสนุนการลงทุนในการเกษตรอินทรีย์ เพราะเกษตรกรที่เป็นหนี้มักมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนใหม่ ทั้งการสนับสนุนการลงทุนการทำเกษตรอินทรีย์ยังมักเป็นการก่อหนี้ใหม่มากกว่าจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นหรือเครดิตให้กับผู้ร่วมลงทุน ดังนั้น ในอนาคตจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาช่องทางหาระดมทุนใหม่ที่จะช่วยให้เกษตรกรและผู้ร่วมลงทุนเกิดความเชื่อมั่นในการลงทุนร่วมกัน เช่น การเกษตรแบบบอกรับสมาชิก (ระบบ CSA หรือ Consumer-supported Agriculture) หรือการระดมทุนมวลชนแบบ Crowd funding เป็นต้น

3. การวางแผนการจัดการเงินสำหรับเกษตรกร เนื่องจากโครงสร้างการลงทุนและรายรับของเกษตรกรอินทรีย์อาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้มีความจำเป็นต้องวางแผนการจัดการเงินทุนเพื่อลดภาระหนี้เดิมซึ่ง

ต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขการกู้หรือการชำระเงิน และเพื่อการลงทุนเพิ่มเติมหรือเป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการทำเกษตรอินทรีย์ รวมถึงการเจรจาเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ หรือการระดมทุนเพิ่มเติมเพื่อการทำเกษตรอินทรีย์ด้วย

อย่างไรก็ตาม เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ รวมถึงกระบวนการจัดการผลผลิต และระบบการตลาดรองรับผลผลิต ซึ่งมีความสำคัญทั้งในแง่การสร้างความมั่นใจในการปรับตัวและก่อให้เกิดรายได้ที่มั่นคงต่อเกษตรกรดังที่กล่าวไปข้างต้น รัฐจึงควรส่งเสริมระบบเกษตรอินทรีย์อย่างครบวงจร ชัดเจน และเป็นรูปธรรม เช่น การสนับสนุนด้านองค์ความรู้ทั้งด้านเกษตรอินทรีย์ การบริหารจัดการ และการตลาด การช่วยเหลือด้านการปรับตัวของเกษตรกร การสนับสนุนปัจจัยการผลิต

ยกตัวอย่างการออกมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร เนื่องจากหนี้สินเป็นอุปสรรคในการปรับวิธีการผลิตของเกษตรกร เป็นการให้ความช่วยเหลือควบคู่กับการสนับสนุนกระบวนการปรับตัวของเกษตรกรด้วย เช่น การสนับสนุนเงินทุนในการปรับตัวของเกษตรกรผ่านนโยบายแหล่งเงินทุนปลอดดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยต่ำสำหรับเกษตรกรที่ต้องการปรับตัวเปลี่ยนวิธีการผลิตเพราะเงินทุนตั้งต้นเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญของกระบวนการปรับตัวเกษตรกร หรือการสนับสนุนปัจจัยการผลิตต่างๆ เช่น เมล็ดพันธุ์อินทรีย์ ปุ๋ยอินทรีย์ ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการปรับตัวของเกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้และเกิดความยั่งยืน

บทสรุป: เจตจำนงทางการเมืองแปรข้อเสนอสู่การปฏิบัติจริง

ข้อเสนอในรายงานชิ้นนี้ นำมาจากงานวิจัยและบทเรียนการทำงานของมูลนิธิชีวิตไทและงานวิจัยที่ร่วมดำเนินการกับภาคีเครือข่ายวิชาการ รวมถึงรวบรวมจากงานวิจัยของสถาบันวิชาการอื่นๆ ข้อเสนอบางประการเกษตรกรด้วยกันเองสามารถลงมือทำได้ทันที องค์กรเอกชน ภาคธุรกิจ หรือสถาบันการเงินสามารถผลักดันได้ด้วยตนเองหรือผ่านการร่วมมือกัน

อย่างไรก็ตาม หลายข้อเสนอไม่ใช่สิ่งที่เกษตรกรหรือเอกชนจะทำได้ มันเป็นทั้งบทบาทและหน้าที่ของรัฐโดยตรงในการดูแลความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของพลเมือง ตั้งแต่ในรายละเอียดระดับหน่วยงานถึงประเด็นใหญ่ระดับโครงสร้างทั้งประเทศ

เห็นได้ชัดอยู่แล้วว่าข้อเสนอจำนวนมากต้องอาศัยอำนาจรัฐลงไปจัดการ สั่งการ กำหนดนโยบาย เช่น ด้านกฎหมาย ที่ดิน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ อีกทั้งการจะทำให้มาตรการต่างๆ บรรลุผลเกี่ยวพันหลายกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมความรู้ การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาทั้งด้านนวัตกรรม เทคโนโลยี การเปลี่ยนผ่านวิธีการผลิต และอื่นๆ

กระทรวงพาณิชย์ในฐานะผู้จัดการตลาดและขายผลผลิตทางการเกษตร เสริมสร้างและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม สร้างตลาดเชื่อมโยงระหว่างผู้บริโภคและเกษตรกร สนับสนุนการส่งออกสินค้าชุมชนในตลาดต่างประเทศและในประเทศ

กระทรวงการคลังในฐานะผู้ออกมาตรการด้านสินเชื่อ การจัดการหนี้ และกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการออกนโยบายสนับสนุนการปรับตัวของเกษตรกรในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลลูกหนี้ที่เป็นระบบ ครบถ้วน ครอบคลุม ลูกหนี้แต่ละคนมีศักยภาพในการชำระหนี้แตกต่างกันอันเกิดจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การศึกษา ครอบครัว ฯลฯ ไม่สามารถใช้มาตรการสำเร็จรูปลักษณะ one size fit all กับทุกคนได้ เพื่อให้สถาบันการเงินมีข้อมูลสำหรับการออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงิน สินเชื่อ หรือรูปแบบการชำระหนี้ที่สอดคล้องกับศักยภาพของลูกหนี้

หมายความว่าการทำงานนโยบายเพื่อแก้ไขหนี้สินเกษตรกรจำเป็นต้องมีลักษณะบูรณาการร่วมกันทุกหน่วยงาน มิใช่ต่างคนต่างทำเช่นที่เป็นมา เช่น การผลักดันเกษตรกรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติที่แม้จะมีแผนอยู่แต่ยังไม่เห็นการปฏิบัติตามแผนอย่างเป็นรูปธรรม เป็นต้น

และหากจะกล่าวให้ครอบคลุมทุกมิติอย่างแท้จริง ปัญหาหนี้สินเกษตรกรฉีกไม่ขาดจากปัญหาเชิงโครงสร้างอื่นๆ ที่ต่างก็เป็นประเด็นใหญ่โตโดยตัวมันเอง ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำที่จับตัวเกราะกรังกับทุกปัญหา เช่นการกระจุกตัวของที่ดินในมือกลุ่มทุนใหญ่เป็นข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่ยากได้เถียง มือของกฎหมายภาษีทรัพย์สินที่มีอยู่อย่างกฎหมายมรดกหรือกฎหมายภาษีที่ดินเอื้อมไปไม่ถึงกระเป๋าเงินของชนชั้นนำ หรือการเข้าถึงทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นทุน การศึกษาที่มีคุณภาพ หรือกระบวนการยุติธรรมก็ถูกความเหลื่อมล้ำปิดกั้นให้เป็นอภิสิทธิ์ของคนบางกลุ่ม

ข้อเสนอทั้งหมดข้างต้นไม่ใช่แนวทางแก้ปัญหานี้สินเกษตรกรชนิดที่เป็นนวัตกรรมทางนโยบายที่ไม่เคยมีมาก่อน ตรงกันข้าม มันได้ถูกพูดถึงและเสนอ เรียกร้องและประท้วง ถูกร้องขอและต่อสู้มาแล้วหลายต่อหลายครั้ง

กลับไปทีคำพูดของพงษ์ทิพย์ สาราญจิตต์ ที่ว่า

“แก่นกลางสำคัญของปัญหานี้ น่าจะอยู่ที่ผู้ที่มีปัญหาไม่ได้เป็นผู้ที่แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ส่วนผู้ที่แก้ไขปัญหาไม่ใช่ผู้ที่มีปัญหาโดยตรงจึงไม่เข้าใจความลึกซึ้งและซับซ้อนของปัญหา และแก้ไขก็คราวก็ยังไม่ตรงจุดอยู่นั่นเอง ในที่นี้ไม่นับรวมเจตนาธรรมและความจริงใจในการแก้ไขปัญหา”

ดังนั้น การจะทำให้เสียงของเกษตรกร (และประชาชน) แปรเป็นเจตจำนงทางการเมืองที่รัฐบาลต้องฟัง แล้วสะท้อนออกมาเป็นนโยบาย มาตรการ กฎหมาย จำเป็นต้องอาศัยการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและเจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่มั่นคงที่ส่งผ่านจากประชาชนไปยังรัฐบาล

แล้วแปรเจตจำนงนั้นเป็นนโยบายที่จับต้องได้ ปฏิบัติจริง ต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรไทยอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

1. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเรื่อง “รูปแบบและกระบวนการปรับตัวของชาวนาสู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน” โดย ดร.เดชรัตน์ สุขกำเนิด อาจารย์ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษานโยบายการจัดการหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19) โดย เกศินี แก้วนเจริญ, วรินทร์ แก้วทันคำ และกนกพรรณ สุพิทักษ์
3. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเรื่อง “พฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือนที่มีปัญหาหนี้สิน” โดย ผศ.ดร.ชฎานี ชวะโนทย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และคุณสฤณี อาชวานันทกุล บริษัท ป่าสาละ จำกัด
4. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยกระบวนการปรับตัวของชาวนาและเกษตรกรเพื่อสร้างนวัตกรรมแก้ไขปัญหาด้านที่ดินและหนี้สิน โดย มูลนิธิชีวิตไท (Local Act)
5. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “สิทธิของเกษตรกรในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งว่าด้วยการบังคับคดี” ภายใต้โครงการพัฒนาศักยภาพชาวนาเพื่อสร้างแหล่งอาหารปลอดภัย และสุขภาวะที่ดีของชุมชนชาวนาและผู้บริโภค โดย เพ็ญญา หงษ์ทอง
6. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาพฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือนที่มีปัญหาหนี้สิน (ปีที่ 3): บริการทางการเงินและสินเชื่อที่เหมาะสมและเกื้อกูลต่อการแก้หนี้เกษตรกร โดย ผศ.ดร.ชฎานี ชวะโนทย์

