



## **The Causes of Informal Debts Formation of the Farmers**

Natwipa Jampasee<sup>1</sup>, Sukhumvit Saiyasopon<sup>2</sup> and Krisda Na Nong Kai<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Master of Public Administration Program, Udon Thani Rajabhat University, Thailand

<sup>2</sup>E-mail: sukhumvt@kku.ac.th, sataro@kku.ac.th

### **Abstract**

This article aims to study the causes of informal debt formation among farmers. At present there are many farmers who have suffered injustice debts treatment. The problems of land debts of the farmers came from shortage of funds in the occupation investment and they cannot help themselves. They need to borrow money from outside loan system which some private loan are not fair that caused farmers lose their lands. According to studies, it has been found the causes that contribute to the informal debts formation of farmers are many such as no legal knowledge, capacity to borrow money in the formal system, uncertain income, lack of knowledge and skills in investment plan, the old debts, child education debts, work abroad debts, medical treatment costs and the others.

**Keywords:** Informal debts, Farmers, Investment



## สาเหตุของการก่อหนี้ในระบบของเกษตรกร

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุของการก่อหนี้ในระบบของเกษตรกร เนื่องจากปัจจุบันมีเกษตรกรจำนวนมากที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในเรื่องของปัญหาหนี้สิน ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง รวมถึงการขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพ และตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ จึงต้องหันไปพึ่งพาแหล่งเงินกู้ในระบบ บางรายต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งจากการศึกษา พบว่า สาเหตุของการก่อหนี้ในระบบของเกษตรกรมีหลายประการ เช่น การขาดความรู้ด้านการทำนิติกรรมต่างๆ ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ การขาดหลักประกันทางรายได้ที่แน่นอน การขาดความรู้และทักษะในด้านการวางแผนการลงทุน การมีภาระหนี้สินเดิม หนี้ที่เกิดจากการศึกษาของบุตรหลาน การไปทำงานต่างประเทศ การรักษาพยาบาล และอื่นๆ

**คำสำคัญ:** หนี้ในระบบ, เกษตรกร, การลงทุน

## ที่มาและความสำคัญ

ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ของสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า เกษตรกร เมื่อเขาเหล่านั้นตกอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขอความช่วยเหลือล้าทางสังคม ความไม่เป็นธรรมของนิติกรรมสัญญา หรือด้านการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จนเกษตรกรจำนวนมากต้องนำที่ดินทำกินที่มีอยู่ไปจำนอง หรือ ขายฝาก หรือให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นประกันตามสัญญากู้ยืม หรือขายให้กับเจ้าหนี้ ด้วยความที่ขาดความรู้เรื่องกฎหมาย จนในที่สุดมักจะสูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองไป ปัจจุบันมีเกษตรกรจำนวนมากที่ไร้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัยเนื่องจากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลทุกสมัยได้ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีความเร่งด่วน ซึ่งปัญหาหนี้นอกระบบของเกษตรกรเป็นปัญหาที่สะสมมายาวนานและมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน

จากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่เกิดปัญหาค่าครองชีพของเกษตรกร ราคาสินค้าอุปโภค บริโภคเพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ทำให้มีเกษตรกรบางส่วนจำเป็นต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการ “กู้เงินหรือก่อหนี้” เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำรงชีพ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียนบุตรหรือ ค่าใช้จ่ายยามเจ็บป่วยเจ็บป่วย ปัญหาเหล่านี้มักจะเกิดขึ้นกับครอบครัวของเกษตรกรที่มีฐานะยากจน ซึ่งการก่อหนี้ดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่มี 2 ประเภท คือ การก่อหนี้ในระบบ และการก่อหนี้นอกระบบ

## ความหมายของเกษตรกร

เกษตรกร หมายถึง บุคคลที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการเกษตร ในสวนและไร่นา รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ และการประมง เพื่อผลิตเป็นอาหาร เส้นใยธรรมชาติ และเชื้อเพลิงต่าง ๆ โดยเกษตรกรที่มีฐานะดี ก็จะมีที่ดินเป็นของตนเอง แต่สำหรับเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางหรือค่อนข้างยากจน มักจะไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง บางรายต้องมีการเช่าที่ดินเพื่อทำมาหากิน หรือเช่าเพื่อที่อยู่อาศัย

## ความหมายของ “หนี้นอกระบบ”

หนี้นอกระบบ หมายถึง หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการนำที่ดินไปทำสัญญาจำนอง ขายฝาก หรือค้ำประกันเงินกู้ต่างๆ โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน หนี้นอกระบบจะเป็นปัญหา เมื่อมีการคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงมีการนิยามหนี้นอกระบบในความหมายเฉพาะเจาะจงขึ้นว่า หมายถึง หนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี) โดยที่เจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน ทั้งนี้ ยังรวมถึงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุว่าผู้ใดมีไว้เป็น ความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนันหรือหนี้ที่เกิดจากยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น รวมถึงแหล่งการเงินที่เกิดขึ้น ตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อม โดยไม่มีระเบียบกฎหมาย ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขการกู้และข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจระหว่างผู้ขอกู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัด คือ อัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้า รวมกับเงินต้น แล้วระบุในสัญญาไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ

โดยสรุป หนี้นอกระบบ หมายถึง การกู้หนี้ทั้งในรูปของตัวเงินและสิ่งของที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยการกู้หนี้ยืมเงินดังกล่าว ไม่ได้ให้

ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงิน และมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ, 2557)

### ความหมายของหนี้ในระบบ

หนี้ในระบบ หมายถึง หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินของผู้กู้กับธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินต่างๆ ที่กฎหมายรองรับและควบคุมอยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และหมายรวมถึงการกู้ยืมเงินของผู้กู้จาก ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) ซึ่งอยู่ในการควบคุมของกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย โดยปกติการก่อหนี้ในระบบนั้นจะมีการทำสัญญากู้ยืมเงินไว้เป็นหลักฐาน มีการระบุจำนวนหนี้ อัตราดอกเบี้ยที่ไม่เกินกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน (ปัจจุบันไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี)

### ความเป็นมาของหนี้ในระบบของเกษตรกร

การก่อหนี้ในระบบของเกษตรกร เกิดจากสภาพความเป็นอยู่ของครัวเรือนที่มีความไม่พร้อมในหลายประการด้วยกัน เช่น บ้านเรือนที่อยู่อาศัย การทำมาหากิน ที่ดินทำกิน และอื่น ๆ รวมถึงเกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็น ต่อการดำรงชีวิตของเกษตรกร ทำให้เกิดปัญหาความยากจนและการขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพตามมา ดังนี้

1) ด้านการเกษตร ในช่วงฤดูทำการเกษตร ต้องทำข้อตกลงกับนายทุนต่างๆ เพื่อขอปัจจัยการผลิต ที่จำเป็น เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช รวมถึงการซื้อเครื่องมือทำการเกษตร ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาบุตร ใช้จ่ายในครอบครัว และสร้าง/ซ่อมแซมบ้านเรือนที่อยู่อาศัย เมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวจะขายผลผลิตให้กับนายทุนเจ้าของผลิตภัณฑ์นั้น โดยหักค่าใช้จ่ายการผลิตที่ชาวบ้านนำไปใช้ก่อนล่วงหน้าพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 5 ประกอบกับราคาผลผลิตตกต่ำ ทำให้รายได้จากการขายผลผลิตไม่พอเพียงต่อการเลี้ยงครอบครัวและการดำรงชีวิต ปัญหาหนี้สินของครัวเรือนติดตามมา ต้องกู้ยืมเงินจากนายทุน โดยยอมรับอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง ร้อยละ 5 - 10 มีผลทำให้เกษตรกรยังได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น

2) ด้านความไม่เป็นธรรม เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบจากสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็สัญญาขายฝาก จำนอง หรือค้ำประกันเงินกู้ และมีการคิดดอกเบี้ยล่วงหน้า คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการรับเงินไม่ตรงกับจำนวนเงินที่ระบุในสัญญา รวมทั้งต้องเสี่ยงกับพฤติกรรมกรรมการทวงหนี้ ที่โหดร้าย

3) ความเหลื่อมล้ำทางสังคม เกษตรกรจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ เนื่องจากปัจจัยหลายสาเหตุ เช่น ความยากจน ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ซึ่งการเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุน แต่มีความจำเป็น ก็จะไปสู่การเป็นหนี้ในระบบ

### สาเหตุที่มีผลต่อการก่อหนี้ในระบบของเกษตรกร

ปัจจุบันมีเกษตรกรจำนวนมากที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในเรื่องของปัญหาหนี้สิน ที่ดินทำกิน มีหลายประการ ดังนี้

1. การขาดความรู้ด้านการทำนิติกรรมต่างๆ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างสังคม เช่น การขาดการศึกษาของเกษตรกร การขาดแคลนที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ เพราะยากจนและไม่มีหลักทรัพย์

2. ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ เกษตรกรที่มีฐานะยากจนมาก จะเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุนในระบบ หรือไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะกู้เงินจากแหล่งเงินทุนในระบบได้ ทั้งด้วยสาเหตุที่ไม่มีข้อมูล ไม่มีความรู้ว่าหนี้ในระบบมีเงื่อนไขการกู้ยืมอย่างไร รวมถึงไม่มีหลักทรัพย์ใดๆ ที่จะนำมาใช้ค้ำประกันเงินกู้ อีกทั้งแหล่งเงินทุนในระบบ

ไม่ได้มีเงื่อนไขการพิจารณา ให้เงินกู้ยืม บนฐานความช่วยเหลือเมื่อเกษตรกรเดือดร้อนแต่จะพิจารณาเงื่อนไขการให้  
กู้จาก ศักยภาพในการชำระคืนของเกษตรกรเป็นสำคัญ

3. การขาดหลักประกันทางรายได้ที่แน่นอน เกษตรกรต้องหันไปพึ่งแหล่งเงินกู้นอกระบบ เมื่อเกิดเหตุ  
ไม่คาดคิดในการทำการเกษตร เช่น เกิดภาวะภัยธรรมชาติทำลายผลผลิตการเกษตร หรือเกิดภาวะราคาผลผลิต  
การเกษตรตกต่ำ ทำให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ไม่คุ้มทุน ขาดทุน และไม่มีรายได้หมุนเวียนในครอบครัว หรือกรณี  
เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้นในครอบครัว เช่น คนในครอบครัวเจ็บป่วยกะทันหัน เกิดอุบัติเหตุ และต้องเร่งหาเงินมา  
ช่วยเหลือ

4. ขาดความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพด้านการวางแผน การลงทุน เกษตรกรยังไม่มีความรู้  
และทักษะที่เพียงพอในการลงทุนทำการผลิตในระบบเกษตรเคมีเนื่องจากไม่มีความรู้และภูมิปัญญาดั้งเดิม ในการ  
ทำเกษตรแบบนี้ และเกษตรกรเองก็ไม่ได้รับการศึกษา หรือการฝึกอบรมด้านการเกษตรมาอย่างดีพอ โอกาสรอด  
ทางทางเศรษฐกิจจากการลงทุนสูง จึงเป็นไปได้น้อย

5. การมีภาระหนี้สินเดิม ที่เกิดจากการศึกษาของบุตรหลาน การไปทำงานต่างประเทศ การ  
รักษาพยาบาล และอื่นๆ ซึ่งเกษตรกรจำนวนมากที่ก่อหนี้นอกระบบด้วยเหตุสุจริต และจำเป็นในด้านที่ไม่มีที่ทำกิน  
จำเป็นต้องทิ้งบ้านเกิดเข้าสู่อาชีพรับจ้าง ขณะที่คนหนุ่มสาว ลูกหลานของเกษตรกร ก็มีแรงจูงใจน้อยมากที่จะ  
กลับมาสานต่ออาชีพเดิมของบรรพบุรุษให้มีคุณภาพเพราะเข็ดหลาบต่อภาพของพ่อแม่ปู่ย่าตายายที่ต้องเผชิญกับ  
ความลำบากในอาชีพการเกษตรนี้

### สถานการณ์หนี้นอกระบบในปัจจุบัน

รูปแบบการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล คสช. เริ่มต้นการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลเกษตรกรที่มีภาระหนี้สิน เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานใน  
การพิจารณาหาแนวทางในการให้ความช่วยเหลือ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการสำรวจรวบรวม  
ข้อมูลไว้กำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง จึงได้สั่งการให้ทุกจังหวัด  
ดำเนินการสำรวจข้อมูลภาระหนี้สินของเกษตรกร โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ  
ประชุมชี้แจงให้ปลัดจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เกษตรจังหวัด นายอำเภอ และเกษตรอำเภอทุกอำเภอ  
ดำเนินการตามแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินให้แก่เกษตรกร โดยในระยะเร่งด่วนให้สำรวจข้อมูลเกษตรกรที่เป็น  
ลูกหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์ โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ร่วมกับ ชุดปฏิบัติการ  
ประจำตำบล (ชปต.) รับขึ้นทะเบียนข้อมูลหนี้สินเกษตรกรในพื้นที่หมู่บ้าน โดยเฉพาะหนี้ที่นำไปประกันหนี้  
และเกิดปัญหาความเดือดร้อน โดยมีหลักฐานในการขึ้นทะเบียน ประกอบด้วย 1) เอกสารหลักฐานสัญญาการเป็น  
หนี้ 2) เอกสารสิทธิ์ที่ดินในการค้ำประกันหนี้ จำแนกเป็นหนี้ในระบบสถาบันการเงิน และหนี้นอกระบบนอกสถาบัน  
การเงิน และดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (ข่าวมหาดไทย: 2558)

2. รัฐบาลได้มีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบผ่านหน่วยงานต่าง ๆ หลายแนวทางด้วยกัน  
ดังนี้

1) เดิมกระทรวงการคลังเสนอแนวทางแก้หนี้นอกระบบ โดยใช้อำนาจมาตรา 44 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2557 ในการเพิ่มโทษอาญาจำคุก กับผู้ที่ปล่อยเงินกู้คิดอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี จากปัจจุบันมีโทษแค่ตีแพ่ง หรือโทษปรับเท่านั้น (พระราชบัญญัติธุรกิจ, 2559) แต่ ครม. เห็นชอบมี สาระสำคัญ กำหนดให้ เจ้าหนี้ปล่อยสินเชื่อกู้เงินเพื่อรายย่อย หรือ Pico Finance คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 36 ต่อปี ซึ่งจะ เปิด โอกาสให้เจ้าหนี้นอกระบบลงทะเบียนผ่านการจดทะเบียนเป็นฟิโคไฟแนนซ์ เบื้องต้นปล่อยกู้ไม่เกิน 5 หมื่น บาท โดยมีทุนจดทะเบียนต่ำประมาณ 3-5 ล้านบาทเท่านั้น (แนวหน้าออนไลน์, 2559)

2) กระทรวงยุติธรรมได้เสนอพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 โดยมี หลักการและเหตุผลว่า จะกำหนดให้การกู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือกำหนด ข้อความอันเป็นเท็จเรื่องจำนวนเงินกู้ในหลักฐานการกู้ยืม ให้ถือเป็นความผิดมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่ เกิน 2 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าเรียกดอกเบี้ยเกินกำหนดเป็นการสมคบกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีการ กระทำขัดต่อความสงบเรียบร้อย ต้องรับโทษหนักขึ้น เป็นจำคุกไม่เกิน 4 ปี ปรับไม่เกิน 4 แสนบาทหรือทั้งจำทั้ง ปรับ และกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย (มติชนออนไลน์, 2560)

3) กระทรวงการคลังเตรียมเสนอ พ.อ.ประยุทธ์ ใช้อำนาจมาตรา 44 แก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยจะเป็นการคุมเจ้าหนี้ หรือผู้ปล่อยกู้นอกระบบให้สามารถปล่อยกู้ได้ แต่ต้องคิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกิน 15% ต่อปีหากเก็บดอกเบี้ยเกินจะมีความผิดทั้งทางแพ่งและอาญา ซึ่งอาจจะต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปไล่จับ เจ้าหนี้เหล่านี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เป็นการกดดันให้เจ้าหนี้นอกระบบจะต้องออกมาจากเงามืด ขึ้นมาเปิดธุรกิจให้เป็นทางการซึ่งรัฐบาลเตรียมที่จะแยกประเภทเจ้าหนี้นอกระบบเหล่านี้ให้ทำธุรกิจ “ฟิโค ไฟแนนซ์” เปิดโอกาสให้มาจดทะเบียนตั้งบริษัท ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายทวงหนี้ ไม่มีการข่มขู่ลูกหนี้ และให้คิดดอกเบี้ยได้ถึง 36%

4) ปัจจุบันฝ่ายความมั่นคงได้ดำเนินการ ตามนโยบายของรัฐบาล ในการบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรรวมถึงประชาชนผู้มีรายได้น้อย จากปัญหาหนี้นอกระบบ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ร่วมกับ เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง และกระทรวงยุติธรรม ระดับจังหวัด ได้ร่วมกันเดินหน้าเจรจาไกล่เกลี่ย ทำข้อตกลงประนอมและปรับโครงสร้างหนี้ ให้ความเป็นธรรมกับทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้แล้ว ขณะเดียวกันได้ร่วมกัน ใช้มาตรการทางกฎหมายกับเจ้าหนี้นอกระบบ ผ่าน “ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน” ณ กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคทั่วประเทศและนครบาล สามารถนำกลับมาซึ่งทรัพย์สินของประชาชนจากสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ได้กำชับฝ่ายความมั่นคง ทั้งทหาร ตำรวจและฝ่ายปกครอง ร่วมกัน ขับเคลื่อนแก้ปัญหานี้นอกระบบกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผ่านกลไกทั้งในระดับภาคและจังหวัดอย่างใกล้ชิดและ ต้องต่อเนื่อง โดยขอให้ทุกจังหวัดเร่งประสานข้อมูลและทำงานร่วมกันให้เป็นผลอย่างจริงจัง ทั้งการไกล่เกลี่ยและ การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและคืนความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรและประชาชนที่มีรายได้น้อย พร้อมกับให้ทยอยส่งคืนทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดินทำกินให้กับประชาชนทั่วประเทศเป็นระยะๆ



## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาหนี้นอกระบบของเกษตรกร ถือเป็นปัญหาประการหนึ่งที่สำคัญอยู่ในระดับต้นๆ ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากปัญหาความยากจน และเกิดจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ สาเหตุที่ทำให้เกิด ปัญหาหนี้นอกระบบของเกษตรกรอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น เกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็น ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกษตรกรมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ปัญหาจากลักษณะนิสัยของเกษตรกรในการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยไม่เหมาะสมกับ ฐานะของตน ปัญหาของสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็น วัตถุนิยมมากยิ่งขึ้น ปัญหาการไม่สามารถกู้ยืมเงิน ในระบบสถาบันการเงินได้ และปัญหาด้านการศึกษาทำให้ขาด ความรู้ความเข้าใจในการวางแผนทางการเงิน ดังนั้น บรรดาบุคคลที่มีเงินทุนจึงอาศัยช่องทางเหล่านี้ในการประกอบ ธุรกิจให้กู้ยืมเงินแก่เกษตรกร โดยอาศัย ความได้เปรียบและมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เหนือกว่าเอา ไรต์เอาเปรียบในการให้กู้ยืมเงินแก่เกษตรกร โดยเฉพาะการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบเป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามแก้ไขมาโดยตลอด ซึ่งในยุค สมัยปัจจุบันซึ่งมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พยายามวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มโทษทางอาญาแก่ผู้ปล่อยกู้คิดอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปีและเสนอแพ็คเกจ แก้หนี้นอกระบบกำหนดให้เจ้าหนี้ปล่อยสินเชื่อกู้เงินเพื่อรายย่อย หรือ Pico Finance คิดอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 36 ต่อปีอีกทั้งกระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 เพื่อเพิ่ม โทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งผู้เขียนมองว่าการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของเกษตรกรจะมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขกฎหมายเพื่อ เพิ่มโทษเพียงอย่างเดียวนั้นอาจไม่เพียงพอ ทางรัฐบาลควรจะ เสริมสร้างวินัยทางการเงินแก่ประชาชน กล่าวคือ ควรแก้ที่ค่านิยมการใช้ชีวิต โดยต้องไปเริ่มที่ต้นเหตุคือพฤติกรรมการใช้จ่ายของตัวเกษตรกรด้วย เช่น การลงทุน ภาคการเกษตร การวางแผนการผลิตสินค้าเกษตรต่างๆ เรื่องค่าครองชีพสูงขึ้นหรือไม่ รายได้ของพวกเขาลดลง หรือไม่ มีภาระการเจ็บไข้ได้ป่วยที่ต้องใช้เงินรักษาตัวหรือไม่ โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่ราคาผลผลิตในขณะนี้รับ ลดลงเกือบทุกรายการ ประกอบกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น และไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบได้ ยิ่งเป็นแรงผลักดัน ให้พวกเขาต้องพึ่งหนี้นอกระบบ ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของเกษตรกร เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ ปั้นประดิษฐ์. (2550). การจัดการหนี้ในระบบโดยกระบวนการเจรจา. วิทยานิพนธ์ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กระทรวงการคลัง. (2557). แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน. สืบค้น 13 กันยายน 2559 จาก [http://www.mof.go.th/home/Press\\_release/News2014/069.pdf](http://www.mof.go.th/home/Press_release/News2014/069.pdf)
- กระทรวงยุติธรรม. (2556). กระทรวงยุติธรรมเปิดเวทีระดมความคิดเห็นร่วมแก้ปัญหาหนี้ระบบ. สืบค้น 13 กันยายน 2559 จาก <http://www.moj.go.th/th/moj-k2?view=item&id=29317>:
- กระทรวงยุติธรรมเปิดเวทีระดมความคิดเห็นร่วมแก้ปัญหาหนี้ระบบ แก้นี้ด้วยหนี้กับดักร้ายเศรษฐกิจไทย. (12 มิถุนายน 2559). โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. สืบค้น 12 กันยายน 2559 จาก <http://www.posttoday.com/analysis/report/436965> คลังปรับแผนแก้หนี้ระบบ. (25 สิงหาคม 2559).
- แนวหน้าออนไลน์. สืบค้น 12 กันยายน 2559 จาก <http://www.ryt9.com/s/nnd/2494055> คลังออกแพ็คเกจใหม่กู้คนจน เลิกใช้ ม.44 ลุยหนี้ระบบ!. (25 สิงหาคม 2559).
- ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้น 12 กันยายน 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/701140> จาก "นาโนไฟแนนซ์" ถึง PICO Finance. (16 พฤษภาคม 2559).
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. สืบค้น 14 กันยายน 2559 จาก [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1463373958](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1463373958) ปล่อยม.44 แก้นี้ระบบต่อไปเจ้าหนี้เก็บดอกเบี้ยเกิน 15% ต่อปี มีโทษติดคุก. (6 มิถุนายน 2559).
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. สืบค้น 12 กันยายน 2559 จาก [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1465201674](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1465201674)
- มติชนออนไลน์. (2557). สืบค้น 12 กันยายน 2559 จาก <http://www.matichon.co.th/news/270469> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หนี้ระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม. สืบค้น 12 กันยายน 2559 จาก <http://www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf> สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. (2554). การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ระบบ. สืบค้น 13 กันยายน 2559 จาก [http://www.fpo.go.th/e\\_research/ebook/pdf\\_file/1341904897.pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/ebook/pdf_file/1341904897.pdf)
- ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน. (20 มิถุนายน 2559). ประชาชนฐานราก กังวลเศรษฐกิจฟื้นตัวช้า. สืบค้น 13 กันยายน 2559 จาก [http://www.gsb.or.th/getattachment/b5dcfcc8-0541-4d8a-9770-c3644d6b1a51/Press-Release\\_130659\\_12.aspx](http://www.gsb.or.th/getattachment/b5dcfcc8-0541-4d8a-9770-c3644d6b1a51/Press-Release_130659_12.aspx)