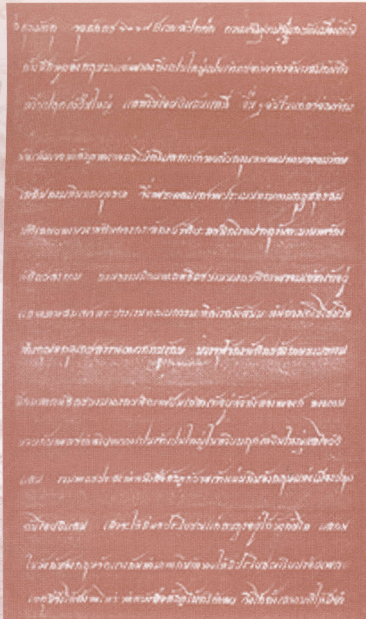




การแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรม ในการกู้ยืมเงินของชาวนา เมื่อศตวรรษที่ผ่านมา



สนธิสัญญาเบาว์ริง



ความลำบากยากจนของชาวนาไทยในอดีต

การผลิตเชิงการค้าและการขยายการผลิตในระดับไร่นาของครัวเรือนภาค
หลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) [กับอังกฤษ ได้กระตุ้นให้ค
เรือนชาวนาเกิดความต้องการเงินทุนเพิ่มเติม ทั้งเพื่อการปรับปรุงที่ดิน การจัดห
ปัจจัยการผลิต ตลอดจนเครื่องมือและอุปกรณ์การเกษตร เพราะเป็นโอกาสที่
ชาวนาจะเพิ่มทุนรายได้ให้กับครัวเรือนจากการขยายการผลิตเพื่อการค้า อันเป็น
ผลจากความต้องการข้าวที่มีมากขึ้นจากการขยายตัวของตลาดส่งออกในขณะนั้น
ในอดีตเมื่อถึงฤดูเพาะปลูก ชาวนาที่ต้องการเงินทุนจึงต้องพึ่งพาเงินกู้จาก นายทุ
ผู้มีฐานะในหมู่บ้านหรือพ่อค้าผลิตผล ซึ่งเป็นเงินกู้จากแหล่งเอกชนหรือเรียกกั
ทั่วไปว่า “เงินกู้นอกระบบ” ทั้งนี้ เพราะบุคคลเหล่านี้มีเงินสดอยู่ในมือ ขณะ
ชาวนาไม่มีเงินสดในมือ อีกทั้ง ในยามเดือดร้อน หรือเจ็บป่วย ก็ต้องอาศัยพึ่งพ
ผู้ให้กู้นอกระบบและญาติพี่น้อง เพราะเป็นกลุ่มบุคคลในชุมชนที่แยกกลุ่มเดียว
ที่มีความใกล้ชิดพอพึ่งพากันได้ เพราะมีความจำเป็นเร่งด่วน

¹ นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติและผู้อำนวยการโครงการ “การวิจัยเชิงนโยบายเกษตร” ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.)



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5



สถานการณ์ดังกล่าวได้สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับครัวเรือนในชนบทและชาวชนอย่างมากมาย อีกทั้งทำให้กลุ่มคนดังกล่าวต้องตกอยู่ในสภาพการเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะต้องไปกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้เอกชน² ซึ่งแหล่งเงินกู้ดังกล่าว นอกจากจะคิดดอกเบี้ยในอัตราระดับสูงแล้ว ในหลายกรณีผู้กู้ที่เป็นพ่อค้าชาวบ้านมักจะผูกโยงเงื่อนไขการให้กู้ไปกับการบังคับให้เกษตรกรต้องนำผลผลิตมาจำหน่ายให้กับพ่อค้าที่ให้กู้ ซึ่งเป็นการบังคับซื้อในระดับราคาต่ำ หรือมีเงื่อนไขอื่นๆของการให้กู้ที่เอริดเอาเปรียบชาวราษฎร์ เช่น การคิดดอกเบี้ยในอัตราสูง การบังคับให้นำสินทรัพย์ที่ดินจำนวนมากมาจำนองมาให้ผู้กู้ถือไว้เพื่อเป็นหลักประกัน เป็นต้น การขาดแคลนแหล่งเงินทุนในชนบทที่เป็นสถาบันสินเชื่อในระบบ

จึงเป็นอุปสรรคต่อชาวนาและมีผลทำให้ชาวนาไม่มีอำนาจต่อรองเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงและต้องตกเป็นเบี้ยล่างของนายทุนผู้ให้กู้ มีการเอริดเอาเปรียบในเงื่อนไขการกู้ต่างๆ

ในหลายกรณีจากหนี้จำนวนเล็กน้อยที่ได้ไปกู้ยืมมา กลับมีจำนวนหนี้พอกพูนเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ และยากที่จะทำให้เกษตรกรเหล่านั้นหลุดพ้นจากการเป็นหนี้สินได้ บางรายต้องสูญเสียที่ดินหรือทรัพย์สินที่นำไปจำนองหรือนำไปเป็นหลักประกัน เปลี่ยนสถานภาพจากการที่เป็นเจ้าของนากลับกลายมาเป็นผู้เช่ามา สถานการณ์ดังกล่าวย่อมจะส่งผลกระทบต่อจนถึงความทุกข์ยากของเกษตรกร ตลอดจนเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศ ที่เอยกระด้นรายได้ของเกษตรกร

² แหล่งเงินกู้เอกชน ได้แก่ ญาติ เจ้าของที่ดิน เพื่อน พ่อค้า และคหบดีในพื้นที่ เป็นต้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงทราบถึงความทุกข์ยากของราษฎรที่เป็นหนี้ และทรงพระราชวินิจฉัยว่า “การที่จะปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนาและลดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกู้ยืมเงิน ควรจัดให้มีธนาคารเกษตร โดยให้ธนาคารมีสาขาตั้งอยู่ตามส่วนภูมิภาคต่างๆ รวมถึงการหาทางนำเอาวิธีการสหกรณ์ประเภทหาทุนมาจัดตั้งในประเทศไทย เพื่อให้สถาบันดังกล่าวเป็นแหล่งในการจัดหาเงินทุนให้ผู้ประกอบอาชีพทางการเกษตรได้กู้ยืมโดยตรง อันจะเป็นกลไกสำคัญที่จะลดดอกเบี้ยที่เกษตรกรต้องจ่ายและในขณะเดียวกันจะช่วยพื้นฐานของชาวนาและเป็นการช่วยปลดเปลื้องหนี้สินตามมา”³

ความพยายามในการจัดตั้งธนาคารเกษตรตามพระราชดำริในขณะนั้น กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เชิญ เซอร์ เบร์นาร์ด ฮันเตอร์ (Sir Bernard Hunter) หัวหน้าธนาคารแห่งมีตราส ประเทศอินเดีย ให้เข้ามาสำรวจเกี่ยวกับเรื่องนี้ ใน พ.ศ. 2457 และได้เสนอให้จัดตั้งธนาคารกู้ยืมแห่งชาติ (National Loan Bank) เพื่อให้ราษฎรกู้ยืมโดยใช้ที่ดินและ

³ ชัยยงค์ ชูชาติ (2503) เศรษฐกิจการเกษตรในประเทศไทย จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หน้า 158

⁴ โสภณ ทองปาน(2531) นโยบายเกษตรไทย เลขาธิการนิคมที่ กรุงเทพฯ หน้า 162



ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร





พิษณุโลก โดยเรียกชื่อว่า “สหกรณ์หาทุนวัดจันทรินอจกัดลินใช้”⁵

สหกรณ์หาทุนวัดจันทรินอจกัดลินใช้นี้ถือได้ว่าเป็นสหกรณ์หาทุนแห่งแรกที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้ในระยะเริ่มแรกได้ใช้ “ศีลธรรม” เป็นหลักประกันเงินกู้ (moral security) แต่เนื่องจากสหกรณ์ประเภทนี้ให้สมาชิกกู้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การใช้หลักประกันดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรที่ขาดหรือด้อยการศึกษา จึงได้เปลี่ยนเป็นการใช้หลักทรัพย์เป็นหลักประกัน⁶ ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้นอีกในหลายจังหวัด

การจัดตั้งสหกรณ์หาทุนในยุคนั้น ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแหล่งให้กู้ยืมสถาบัน⁶ และเป็นการให้กู้ยืมเพื่อกิจกรรมการเกษตรแก่สมาชิกสหกรณ์ได้กู้ยืมเงินไปเป็นทุนรอนในการประกอบ



สหกรณ์หาทุนวัดจันทรินอจกัดลินใช้ : สหกรณ์แห่งแรกของประเทศไทย



การให้บริการกู้ยืมเงินแก่เกษตรกร

หลักทรัพย์อย่างอื่นเป็นหลักประกัน อย่างไรก็ตามแนวทางในการจัดตั้งธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาตินั้น แม้จะไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นในขณะนั้น แต่ในระยะต่อมาได้มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในปี 2509 ทั้งนี้เพื่อให้เป็นแหล่งสินเชื่อและให้กู้ยืมเงินแก่พี่น้องชาวนาที่ขาดแคลนเงินทุนในการทำเกษตร เมื่อมีการจัดตั้งธนาคาร ธ.ก.ส. ขึ้นแล้วได้มีการรวบรวมธนาคารเพื่อการเกษตรเข้ากับการดำเนินงาน

ของธนาคาร ธ.ก.ส. ด้วย สำหรับพระราชดำริเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการทางสหกรณ์นั้น ในคราวประชุมสมุหเทศาภิบาลในปี 2458 กระทรวงการคลัง ได้นำเสนอรูปแบบของสหกรณ์เครดิตเพื่อแก้ปัญหาการเป็นหนี้ของชาวนา ซึ่งในปีต่อมา ทางกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ได้จัดส่งนาย เจ เอ เคเบิล (Mr. J.A. Cables) ที่ปรึกษาของกรมไปดำเนินการสำรวจและจัดตั้งสหกรณ์หาทุนแบบไรซ์ไฟเซน (Raiffeisen) ขึ้น ในปี 2459 ที่จังหวัด

อาชีพ การให้กู้ยืมก็คิดดอกเบี้ยในระดับที่เหมาะสมไม่สูงจนเกินไป⁷ เพราะต้องการให้เกษตรกรสามารถชำระคืนหนี้เงินกู้ได้และไม่ต้องเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งจะต่างจากการกู้ยืมจากนายทุนพ่อค้าในหมู่บ้านที่คิดดอกเบี้ยค่อนข้างสูง

การดำเนินงานของสหกรณ์ในยุคนั้นได้มีบทบาทสำคัญในการช่วยลดปัญหาความไม่เป็นธรรมในตลาดการกู้ยืมเงินให้แก่พี่น้องชาวนาได้อย่างมาก

⁵ ชัยยงค์ ชูชาติ หน้า 159

⁶ แหล่งเงินกู้สถาบันหรือสถาบันผู้ให้กู้ ได้แก่ สหกรณ์ หน่วยงานของรัฐบาล ธนาคาร เป็นต้น

⁷ โกลด์ ทองปาน (2531) หน้า 162