

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาคเหนือของประเทศไทยเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ เป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำที่มีความสำคัญหลายสาย และมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2545 : 1) ได้ระบุถึงภาพรวมว่า จังหวัดในภาคเหนือของประเทศไทยประกอบด้วย 17 จังหวัด มีพื้นที่รวมประมาณ 106,027 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ ลักษณะภูมิประเทศของภาคเหนือมีความแตกต่างกัน จึงแบ่งพื้นที่ออกเป็นภาคเหนือตอนบน ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นภูเขาและป่าไม้ มีแอ่งที่ราบระหว่างทิวเขาและภาคเหนือตอนล่างมีพื้นที่ราบเป็นส่วนใหญ่ โดยมีภูเขาสูงด้านทิศตะวันตกและตะวันออก

ภาคเหนือตอนบนประกอบด้วยจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยาแพร่ น่าน และตาก รวม 9 จังหวัด มีพื้นที่รวม 64 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่ภาคเหนือ จำแนกเป็นพื้นที่สูง (High Land) ประมาณ 39.8 ล้านไร่ พื้นที่ดอน (Upland) ประมาณ 18.9 ล้านไร่ และพื้นที่ราบมีจำกัดเพียง 5.2 ล้านไร่

ส่วนภาคเหนือตอนล่างประกอบด้วยจังหวัดพิษณุโลก อุตรดิตถ์ สุโขทัย กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ และอุทัยธานี รวม 8 จังหวัด มีพื้นที่รวม 42 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ภาคเหนือ เป็นพื้นที่ราบลุ่มของแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก ซึ่งเป็นแหล่งทำการเกษตรที่สำคัญ จำแนกเป็นพื้นที่สูง (High Land) ประมาณ 13.5 ล้านไร่ พื้นที่ดอน (Upland) ประมาณ 13 ล้านไร่ และพื้นที่ราบมีจำกัดเพียง 15.6 ล้านไร่

ภาคเหนือตอนบนมีอาณาเขตติดต่อกับสหภาพพม่า และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงและพื้นที่ดอน ในอดีตภาคเหนือตอนบนเคยเป็นภาคที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์

ในปัจจุบันภาคเหนือตอนบนซึ่งเคยเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ กำลังเข้าสู่ภาวะวิกฤติ สาเหตุสำคัญเกิดจากนโยบายส่งเสริมการเกษตรเพื่อส่งออก โดยการส่งเสริมให้ปลูกพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งต้องใช้พื้นที่และใช้สารเคมีทางการเกษตรมาก ประกอบกับการผลิตสมัยใหม่ยังต้องใช้ทุนและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ซึ่งมีราคาสูงขึ้น ขณะที่ราคาข้าวและผลผลิตทาง

การเกษตรมีแนวโน้มลดลง ทำให้เกษตรกรต้องตกอยู่ในภาวะหนี้สิน บางรายถึงกับล้มละลายและขายแรงงานเพื่อมีชีวิตรอด ที่สำคัญเกษตรกรจำนวนมากต้องสูญเสียปัจจัยการผลิต คือ ที่ดิน กลายเป็นของนายทุนไปเพื่อลดหรือปลดภาระหนี้สิน นอกจากนี้แล้วการสูญเสียที่ดินยังได้เกิดจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การสร้างเขื่อน การประกาศพื้นที่อนุรักษ์ทับที่ทำกิน ฯลฯ รวมทั้งวิถีคิดของรัฐเกี่ยวกับการใช้เอกสารสิทธิ์ ลักษณะกรรมสิทธิ์เอกชนส่วนตัว ทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจที่จะขายที่ดินและเปราะบางต่อการที่ที่ดินหลุดมือได้ง่ายขึ้น ปัญหานี้สินของเกษตรกรจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาการสูญเสียที่ดิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบุกรุกพื้นที่ป่า ทำให้ทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้เสื่อมโทรม ก่อให้เกิดความไม่สมดุลของระบบนิเวศน์ เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างเกษตรกร ชุมชนเมือง กับภาคเกษตร และภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม ประกอบกับข้อจำกัดอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น สภาพพื้นที่ทำกินมีจำกัด เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เป็นหุบเขาและแอ่ง ทำให้เกษตรกรขาดที่ดินทำกินและมีการย้ายถิ่นสูง การศึกษาที่ยังขยายไปไม่ถึง โดยเฉพาะในพื้นที่สูงและพื้นที่ดอน ทำให้ประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานทั้งในและนอกภาคเกษตรมีความรู้ต่ำ และส่วนใหญ่ย้ายเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงาน ทำให้ต้นทุนค่าแรงงานในภาคเกษตรสูงขึ้น นอกจากนี้บริการด้านสาธารณสุขยังไม่ทั่วถึงเพียงพอ ทำให้ประชากรในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่า ยากจนกว่าและต่ำกว่าในเมือง

จากการวิเคราะห์ปัญหาร่วมกันขององค์กรประชาชนภาคเหนือและสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ พบว่า ปัญหาหลักที่เกษตรกรส่วนใหญ่ในภาคเหนือกำลังเผชิญอยู่มีด้วยกัน 5 ประเด็นหลัก คือ (สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ. 2545 : 4-5)

1. ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่า เนื่องจากเกษตรกรภาคเหนือส่วนใหญ่มีชีวิตรอดด้วยการพึ่งพาป่าสำหรับเก็บหาอาหาร ยา หาไม้สร้างบ้าน ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เพาะปลูกพืชที่เป็นอาหาร ฯลฯ แต่นับวันเกษตรกรยิ่งถูกกีดกันไม่ให้ใช้ป่าในการดำรงชีวิต มีการอพยพโยกย้ายหมู่บ้าน ออกจากป่า หรือมีชาวบ้านถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งแนวทางการดำเนินการของรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังไม่ยอมรับหลักการ “คนอยู่กับป่า” วิธีการจัดการแก้ไขปัญหาของรัฐมีแนวโน้มการใช้ความรุนแรง และยึดหลักตามกรอบกฎหมายป่าไม้ที่มีอยู่เดิม

2. **ปัญหาที่ดิน** ที่ดินเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการประกอบอาชีพของเกษตรกรภาคเหนือ แต่ปรากฏว่าเกษตรกรส่วนใหญ่กลับไร้ที่ดิน หรือไม่มีที่ดินพอเพียงสำหรับทำกิน ในขณะที่กลุ่มคนมั่งมี ที่ไม่ได้ทำการเกษตรกลับมีที่ดินมากและปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ทำการผลิต

3. **ปัญหาการจัดการน้ำ** เกษตรกรภาคเหนือมีการแบ่งเหมืองฝายจัดสรรน้ำ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรโดยเท่าเทียมกัน แต่รัฐกำลังจะออกกฎหมายน้ำและจะกำหนดให้เกษตรกรจะต้องเสียเงินค่าใช้น้ำ ทำให้ต้นทุนการผลิตที่สูงอยู่แล้ว ยิ่งสูงขึ้นไปอีก

4. **ปัญหาราคาพืชผล** เกษตรกรภาคเหนือปลูกพืชหลากหลายชนิด แต่พืชทุกชนิดกลับราคาตกต่ำลงทุกปี นอกจากนี้รัฐยังได้ทำสัญญากับองค์กรทุนข้ามชาติทำให้เกษตรกรจะต้องเดือดร้อนยิ่งขึ้น เพราะจะมีการแข่งขันกับต่างชาติมากขึ้น และจะมีพืชผลจากต่างชาติเข้ามาแข่งขันกับพืชผลของเกษตรกรไทย องค์กรทุนข้ามชาติยังมีการขึ้นราคาโดยกำหนดให้รัฐจะต้องลดการช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการประกันหรือแทรกแซงราคาผลผลิตทางเกษตร

5. **ปัญหาหนี้สินเกษตรกร** เกษตรกรเกือบทุกครัวเรือนในภาคเหนือแบกรับภาระหนี้สิน มีชีวิตอยู่ด้วยความวิตกกังวลกับดอกเบี้ยที่เพิ่มพูนขึ้น และมีแนวโน้มที่จะสูญเสียที่ดินหรือกลายเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งมีสาเหตุจากความผิดพลาดของนโยบายรัฐที่ส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชเพื่อขาย

ปัญหาที่มีความสำคัญของเกษตรกรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คือ ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสู่อุตสาหกรรม ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยในหลาย ๆ ด้าน จนกระทั่งถึงขั้นวิกฤตในปัจจุบัน เกษตรกรต้องตกเป็นเหยื่อของการพัฒนา ภาคเกษตรกรรมเป็นฐานให้กับการเติบโตของเมืองหรือภาคอุตสาหกรรมและภาคอื่น ๆ ภายหลังจากที่เกษตรกรได้ปรับเปลี่ยนการผลิตแบบยังชีพสู่การผลิตเพื่อขาย การปลูกพืชเชิงเดี่ยว พืชเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่มักจะลงทุนสูงในการผลิต แต่ขายไม่คุ้มทุนหรือขาดทุนภายใต้กลไกตลาดที่ไม่มีความแน่นอนและไม่มีความเป็นธรรม จากการที่เกษตรกรไม่มีอำนาจในการกำหนดราคาผลผลิตที่ตัวเองลงทุนลงแรงไป ทำให้ต้องตกอยู่ในภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว ล้มละลาย และเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินในที่สุด

จากการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดิน พบว่า ปัญหาที่ดินซึ่งนับวันทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากคนเพียงร้อยละ 10 กลับถือครองที่ดินตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไป ขณะที่คนกว่าร้อยละ 90 มีที่ดินเพียง 1 ไร่เท่านั้น รวมทั้งพบว่าในภาคเกษตรซึ่งมีประชากรอยู่ประมาณ 2 ล้านครอบครัว (10 ล้านคน) มีประชากรประมาณ 500,000 ครอบครัว ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และมี 800,000 ครอบครัว ที่มีที่ดินแต่ไม่เพียงพอ ต้องเช่าที่ดินจากผู้อื่นทำกิน และการศึกษานี้ได้สรุปว่า

การสูญเสียจากการใช้ที่ดินไม่เต็มที่ ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี และการเก็งกำไรที่ดินที่ผ่านมาทำให้เศรษฐกิจเสียหายไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาท รวมทั้งยังพบว่าที่ดินร้อยละ 70 ของประเทศนั้นใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย สิ่งเหล่านี้ย่อมชี้ให้เห็นว่าการกระจุกตัวของที่ดินนั้น ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยรวม อย่างไรก็ตามจากสภาพปัจจุบันที่เกษตรกรไม่มีที่ดินหรือมีน้อยไม่เพียงพอ เป็นผลให้เกิดสงครามแย่งชิงที่ดินระหว่างรัฐกับเกษตรกร ระหว่างนายทุนกลุ่มอิทธิพลกับเกษตรกรในการเข้าถึงที่ดิน เช่น กรณีการเข้าทำประโยชน์ที่ดินโดยนายทุนปล่อยให้ที่ดินเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งนายทุนหรือเจ้าที่ดินไม่ได้เข้าทำประโยชน์แต่อย่างใด หรือกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ของชุมชนที่มีการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบของกลุ่มอิทธิพลแต่ชุมชนต้องการใช้ประโยชน์ หรือกรณีการใช้พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมของภาคการผลิตอื่น ๆ (เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โรงขยะ รีสอร์ท ฯลฯ) ที่ถูกมาใช้พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรกรรม เป็นต้น จะเห็นว่าภาวะกดดันเรื่องที่ดินทำกินก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้เกิดวิกฤตหนี้สินของเกษตรกร (ปรีชา วทัญญู, 2543 : 3-4)

ภาวะหนี้สินทำให้เกษตรกรยากจนลง และทำให้ช่องว่างระหว่างรายได้ของเกษตรกรกับบุคคลที่ประกอบอาชีพอื่นห่างไกลกันมากขึ้นจากสัดส่วนต่างเฉลี่ยประมาณ 1:6 ในช่วงปีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เพิ่มขึ้นเป็น 1 : 13 ในช่วงปีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 นั่นคือ การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น ธนาคารโลกรายงานว่ ประเทศไทยในปี 2540 มีการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันสูงสุดประเทศหนึ่งในเอเชีย (20% ของผู้มีรายได้สูงสุดมีส่วนแบ่ง 58.8% ส่วน 20% ของกลุ่มรายได้ต่ำสุดมีส่วนแบ่งรายได้เพียง 3.2%) (กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ นवलน้อย ตีรรัตน์, 2544 : 154)

ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2541-2542 ภายหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ผลการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รายงานว่ ประชากรไทยโดยทั่วไปได้รับผลกระทบทางลบต่อรายได้และฐานะความเป็นอยู่ตกต่ำลง มีจำนวนคนว่างงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะมีจำนวนประชากรคนยากจนทั่วประเทศเพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 8 ล้านคน ซึ่งมีระดับรายได้เฉลี่ยต่อคนต่ำมากเพียงปีละประมาณ 1,700 บาท ในจำนวนนี้กว่าครึ่งหนึ่งหรือ 4.9 ล้านคน มีรายได้เฉลี่ยเพียงปีละ 1,166 บาทต่อคนเท่านั้น (กรมเศรษฐกิจการเกษตร, 2544) และแน่นอนว่าจำนวนคนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจครั้งนี้ คือ เกษตรกรที่ยากจนในชนบท แม้ว่าทุกรัฐบาลที่ผ่านมาต่างได้พยายามแก้ไขปัญหาเกษตรกรแล้วก็ตาม แต่ก็เพียง

สามารถบรรลุผลได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ปัญหาความยากจนของเกษตรกรจึงเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลควรต้องมุ่งเน้นแก้ไขให้ได้

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้รายงานข้อมูลการให้สินเชื่อในประเทศไทยไว้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1
จำนวนสินเชื่อในภาคเกษตร ปี พ.ศ. 2542

ประเภท	ล้านบาท
1. หนี้ในระบบ	
สหกรณ์ภาคการเกษตร	32,875
ธนาคารพาณิชย์	134,970
ธ.ก.ส.	228,454
รวมหนี้ในระบบ	396,299
2. หนี้นอกระบบ	
เครือข่ายติ/เพื่อนบ้าน	6,800
พ่อค้าคนกลาง	3,700
นายทุนเงินกู้	4,900
รวมหนี้นอกระบบ	15,400
รวมทั้งสิ้น	411,699

ที่มา : รายงานการศึกษาปัญหาหนี้สินเกษตรกร, อนุกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, สิงหาคม 2544

ตารางที่ 1.2
ครัวเรือนเกษตรกรที่ได้สินเชื่อผ่านระบบ ธ.ก.ส. (ณ 31 กรกฎาคม 2543)

ประเภท	เกษตรกร (ครัวเรือน)
1. เกษตรกรทั่วไป	3,538,220
2. สมาชิกสถาบันเกษตรกร	
สหกรณ์การเกษตร	1,501,418
กลุ่มเกษตรกร	22,519
รวม	5,062,157

ที่มา : รายงานการศึกษาปัญหาหนี้สินเกษตรกร, อนุกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร
สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, สิงหาคม 2544

จากการสำรวจข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2547 พบว่า ภาคเหนือมีสัดส่วนและจำนวนคนจนมากเป็นอันดับที่สองของประเทศไทย รองจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยภาคเหนือมีสัดส่วนคนยากจนคิดเป็นร้อยละ 17.49 หรือมีจำนวนคนจนถึง 2 ล้านคน จากประชากรในภาคเหนือทั้งหมด 11.7 ล้านคน (ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนคนยากจนร้อยละ 18.02 หรือมีจำนวนคนจน 3.8 ล้านคน จากประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด 21.3 ล้านคน)

นอกจากนี้จากการที่กระทรวงมหาดไทยเปิดโอกาสให้คนจนมาจดทะเบียน เพื่อแก้ปัญหาความยากจนระหว่าง 6 ธันวาคม 2546 ถึง 31 มีนาคม 2547 สามารถสรุปผลการจดทะเบียนของภาคเหนือได้ดังนี้ ภาคเหนือมีผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 1.83 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 15.52 ของจำนวนประชากรของภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ มีผู้มาลงทะเบียนมากที่สุด (จำนวน 245,254 คน) และรองลงมา คือ จังหวัดเชียงราย (จำนวน 216,445 คน) และปัญหาที่มาลงทะเบียนมากที่สุดของภาคเหนือ คือ ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (1.12 ล้านปัญหา) และรองลงมา ได้แก่ ปัญหาที่ดินทำกิน (1.05 ล้านปัญหา) จังหวัดเชียงใหม่ มีการลงทะเบียนปัญหา มากที่สุด และรองลงมา คือ จังหวัดเชียงราย

จากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเกี่ยวกับรายได้ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน และหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน จำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ครัวเรือนทั้งหมดมีรายได้เฉลี่ยต่อ

ครัวเรือนต่อเดือน 14,963 บาท เป็นค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน 12,297 บาท มีหนี้สินต่อครัวเรือน 104,571 บาท

จากการเปรียบเทียบรายได้ ค่าใช้จ่าย และภาวะหนี้สินของครัวเรือน จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ภาคเหนือมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน 10,885 บาท เป็นค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน 9,361 บาท คิดเป็นอัตราร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้สิน 68.2

จากจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมรายภาคและเขตการปกครอง ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พบว่า รวมหนี้สินทั้งสิ้นทั่วราชอาณาจักร 104,571 บาท โดยวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในครัวเรือนรวม 68,747 บาท คิดเป็นร้อยละ 65.7 และวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทำการเกษตร 16,952 บาท หรือร้อยละ 15.2 และเพื่อใช้ทำธุรกิจที่ไม่ใช่การเกษตร 15,888 บาท หรือร้อยละ 15.2

ส่วนภาคเหนือที่อยู่นอกเขตเทศบาล รวมหนี้สินทั้งสิ้น 94,893 บาท โดยมีวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม เพื่อใช้จ่ายในครัวเรือนรวม 57,750 บาท คิดเป็นร้อยละ 60.9 และวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทำการเกษตร 24,043 บาท หรือร้อยละ 25.3 และเพื่อใช้ทำธุรกิจที่ไม่ใช่การเกษตร 11,560 บาท หรือร้อยละ 12.2 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2547 : 1)

จังหวัดเชียงราย เป็นจังหวัดหนึ่งที่อยู่บนภาคเหนือตอนบน โดยภาพรวมของจังหวัดเชียงราย ประชากรส่วนใหญ่ยังยากจนและมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 20,000 บาทต่อคนต่อปี ประชากรในจังหวัดเชียงรายประกอบอาชีพหลัก คือ ทำนา อาชีพรอง คือ ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ประมง และรับจ้างทั่วไป ประชากรส่วนใหญ่ในชนบทไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีจำนวนประมาณ 30,450 ครัวเรือน ซึ่งเป็นจำนวนสูงที่สุดในภาคเหนือ และประชากรที่ทำกินบนพื้นที่สูง ทุรกันดารและห่างไกล มีอยู่ประมาณ 25,400 ครัวเรือน (หอการค้าจังหวัดเชียงราย. 2546 : 3)

จังหวัดเชียงราย มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน 8,920 บาท เป็นค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน 8,428 บาท คิดเป็นอัตราร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้สิน 63.5 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2547 : 1)

นอกจากนี้ตามรายงานผลสัมฤทธิ์ในหมู่บ้าน พ.ศ. 2542 ของสำนักงานสถิติเชียงราย รายงานผลการสำรวจครัวเรือนเกษตรกร จำนวน 175,425 ครัวเรือน มีครัวเรือนที่ไม่ได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร 63,832 ครัวเรือน มีหมู่บ้านที่รอใช้น้ำเพื่อการเกษตร 713 หมู่บ้านจากจำนวน 4,248 หมู่บ้าน และรายงานการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร

พ.ศ. 2541 ได้รายงานการมีผู้ถือครองทำการเกษตร 145,540 ราย โดยมีผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่ขนาด 10-39 ไร่ มากที่สุด คือ ร้อยละ 52.1 รองลงมา เป็นผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่ต่ำกว่า 6 ไร่ และขนาด 6-9 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 25.1 และ 20.1 ตามลำดับ ส่วนผู้ที่มีเนื้อที่ถือครอง 40 ไร่ ขึ้นไป มีเพียงร้อยละ 2.7 เท่านั้น และหมู่บ้านที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่นำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการประกอบอาชีพเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ มีจำนวน 1,454 หมู่บ้าน (หอการค้าจังหวัดเชียงราย. 2546 : 4)

บ้านสมานมิตร เป็นหมู่บ้านที่อยู่ใน ตำบลดอนศิลา อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย ห่างจากตัวเมืองเชียงราย 26 กิโลเมตร มีถนนลาดยางจากตัวหมู่บ้านไปตัวเมือง บ้านสมานมิตร ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2520 ประชากรในหมู่บ้านอพยพมาจากภาคอีสานทั้งหมด โดยมากมาจากจังหวัดขอนแก่น ชัยภูมิ และมหาสารคาม ฯลฯ

จากการรายงานผลการจัดเก็บข้อมูล จปฐ. ของหมู่บ้านสมานมิตร ปี 2548 พบว่ามีตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐานหลายตัวที่ยังต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

หมวดสุขภาพดี พบว่า ตัวชี้วัด “ทุกคนในครัวเรือนได้กินอาหารที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน” ผ่านเกณฑ์เพียง ร้อยละ 78.8 (เทียบกับเป้าหมายปี 2549 ที่ตั้งไว้คือ ร้อยละ 90)

หมวดการมีบ้านอาศัย พบว่า ตัวชี้วัด “ครัวเรือนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและบ้านมีสภาพคงทนถาวร” ผ่านเกณฑ์ ร้อยละ 90.5 (เทียบกับเป้าหมายปี 2549 ที่ตั้งไว้คือ ร้อยละ 100)

ในหมวดเดียวกันนี้ ยังพบว่า ตัวชี้วัด “ครัวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอตลอดปี” ผ่านเกณฑ์ ร้อยละ 24.8 (เทียบกับเป้าหมายปี 2549 ที่ตั้งไว้คือ ร้อยละ 95)

หมวดการฝึกฝนการศึกษา พบว่า ตัวชี้วัด “คนอายุ 15-60 ปี อ่านออกและเขียนภาษาไทยได้” ผ่านเกณฑ์ ร้อยละ 99.2 (เทียบกับเป้าหมายปี 2549 ที่ตั้งไว้คือ ร้อยละ 100)

หมวดรายได้ก้าวหน้า พบว่า ตัวชี้วัด “คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาทต่อปี รายได้เฉลี่ย คนละ 10,275 บาทต่อปี ผ่านเกณฑ์เพียง ร้อยละ 9.8 (เทียบกับเป้าหมายปี 2549 ที่ตั้งไว้คือ ร้อยละ 70)

จากข้อมูล จปฐ. ของหมู่บ้านสมานมิตร ปี 2548 ที่ต่ำกว่าเกณฑ์ของตัวชี้วัด “ทุกคนในครัวเรือนได้กินอาหารที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน” (ผ่านเกณฑ์ ร้อยละ 78.8) สามารถประเมินได้ว่า ประชากรในบ้านสมานมิตรยังขาดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องในด้านโภชนาการ และการบริโภคอาหารที่มีคุณค่า รวมทั้งการระวังรักษาสุขภาพของสมาชิกในครัวเรือน ซึ่งถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญปัญหาหนึ่ง เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของบ้านสมานมิตรอยู่ในวัยแรงงาน หากประชากรเหล่านี้มีสุขภาพไม่ดีหรือไม่แข็งแรง จะมีผลกระทบต่อแรงงานใน

การผลิตทางการเกษตร ซึ่งเป็นอาชีพหลักของชาวบ้าน และมีผลเชื่อมโยงไปถึงรายได้ที่อาจจะลดลงเนื่องจากแรงงานทำการผลิตได้ไม่เต็มที่ แต่ในขณะเดียวกันชาวบ้านก็ยังมีค่าใช้จ่ายประจำในครัวเรือนอีก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้อาจส่งผลให้ชาวบ้านต้องเป็นหนี้เป็นสินเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ในการรักษาพยาบาลคนในครอบครัวยามเจ็บป่วย

นอกจากนี้ยังมีตัวชี้วัดอื่น ๆ ที่ต่ำกว่าเกณฑ์ จปฐ. ของหมู่บ้านสมานมิตร ปี 2548 อีก เช่น “เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และไม่ได้เรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลาย ที่ได้รับการฝึกอบรมด้านอาชีพ” (ผ่านเกณฑ์ร้อยละ 33.3) และ “คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาทต่อปี รายได้เฉลี่ย คนละ 10,275 บาทต่อปี (ผ่านเกณฑ์เพียงร้อยละ 9.8) จะเห็นได้ว่าตัวชี้วัดทั้งสองตัวนี้มีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ เมื่อเด็กจบการศึกษาภาคบังคับและไม่ได้เรียนต่อระดับมัธยมศึกษา จะกลายเป็นประชากรวัยแรงงานในอนาคตที่ไร้ฝีมือหรือด้อยคุณภาพ เนื่องจากไม่ได้รับการฝึกอบรมด้านอาชีพ หรือพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นอาชีพเสริมนอกภาคเกษตรได้ ประกอบกับกระแสวัฒนธรรมและบริโภคนิยมที่กำลังแผ่ไปทั่วทุกหมู่บ้าน ทำให้คนหนุ่มสาวอยากเข้ามาหางานทำในเมืองมากกว่าที่จะอาศัยอยู่ในบ้านเกิดของตน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ในปัจจุบันนี้ เด็กวัยรุ่นที่จบการศึกษาภาคบังคับจำนวนมากอพยพแรงงานมาทำงานในภาคบริการและภาคอุตสาหกรรมในตัวเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตร ซึ่งถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญมากในการเกษตร ดังนั้น พ่อแม่จึงต้องจ้างแรงงานเข้ามาช่วยในการผลิตและการเก็บเกี่ยวผลผลิต ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สำหรับเกษตรกรส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมีรายได้ต่ำ และมีเงินลงทุนไม่มากนัก ก็จำเป็นต้องกู้เงินทั้งในระบบและนอกระบบเพื่อมาลงทุนในการผลิต จึงก่อให้เกิดวงจรหนี้สินและมีผลกระทบต่อดัชนีรายได้อย่างมาก

บ้านสมานมิตรมีพื้นที่สาธารณะ 2 แห่ง (หนองน้ำ) คิดเป็นเนื้อที่ 300 ไร่ มีที่เลี้ยงสัตว์ ประมาณ 2,000 ไร่ มีประชากรที่ไม่มีที่ทำกิน 60 ครัวเรือน อาชีพหลัก คือ ทำนา สภาพปัญหาโดยรวมของบ้านสมานมิตร คือ ปัญหาหนี้สิน ปัญหาการว่างงาน ไม่มีที่ทำกิน ปัญหาการถูกบุกรุกที่ดินจากนายทุน ปัญหาสิทธิชุมชนและปัญหาครอบครัวล่มสลาย เนื่องจากการไปทำงานต่างประเทศ ปัญหาเยาวชน (ยาเสพติด ใจแตกเนื่องจากกระแสบริโภคนิยม)

องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคมสร้างสรรค์ชีวิตและสิ่งแวดล้อม จังหวัดเชียงราย และเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ ร่วมกับแกนนำชาวบ้านหมู่บ้านสมานมิตร ทำการสำรวจภาวะหนี้สินในหมู่บ้าน โดยใช้แบบสอบถาม ปี พ.ศ. 2545 จากประชากร 120 ครัวเรือน ซึ่งถือเป็น 93% ของประชากรทั้งสิ้น 130 ครัวเรือน พบว่า ประชากรส่วนใหญ่กำลังประสบปัญหาหนี้สิน

อย่างรุนแรง หนี้สินรวมทั้งสิ้นประมาณ 12.8 ล้านบาท สามารถจัดลำดับได้ดังนี้ 1) หนี้ ธกส. ประมาณ 6.5 ล้านบาท 2) หนี้สหกรณ์การเกษตร ประมาณ 2.5 ล้านบาท 3) หนี้ธนาคาร ประมาณ 1.4 ล้านบาท 4) หนี้กองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาท 5) หนี้กลุ่มออมทรัพย์ ประมาณ 510,000 บาท (อ้างอิงจาก ผลสรุปจากแบบสอบถามกรณีศึกษาปัญหาหนี้สินหมู่บ้านสมานมิตร จัดทำโดยเครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือร่วมกับหมู่บ้านสมานมิตร พ.ศ. 2545)

สาเหตุที่ผู้วิจัยสนใจเข้าไปเก็บข้อมูลในหมู่บ้านสมานมิตร เนื่องจากหมู่บ้านสมานมิตร ถือได้ว่าเป็นหมู่บ้านที่มีความยากจน มีรายได้รวมอยู่ในระดับต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของหมู่บ้านอื่น ๆ ในอำเภอเวียงชัยทั้งหมด รายได้รวมของหมู่บ้านคิดเป็น 5,979,950 บาท และรายได้เฉลี่ยต่อหมู่บ้านในอำเภอเวียงชัยทั้งหมดคิดเป็น 6,916,612 บาท และเกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่มีภาระหนี้สินมาก การศึกษารายละเอียดของสาเหตุและทางออกของหนี้สิน จะสามารถนำองค์ความรู้ไปเป็นแบบอย่างแก่หมู่บ้านอื่น ๆ ได้ และปัญหาหนี้สินยังคงเป็นปัญหาหลักปัญหาหนึ่ง จึงมีความจำเป็นที่จะทำการศึกษาประเด็นนี้เป็นกรณีศึกษา นอกจากนี้ชาวบ้านทั้งหมดในหมู่บ้านเป็นผู้ที่อพยพโยกย้ายถิ่นจากภาคอีสาน และมาทำกินในจังหวัดเชียงราย และจังหวัดอื่น ๆ ของภาคเหนือตอนบนมากกว่า 28 ปีแล้ว จึงทำให้ผู้วิจัยอยากทราบถึงผลกระทบของนโยบายในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาที่ทำให้ชาวบ้านจากภาคอีสานต้องอพยพโยกย้ายถิ่นมาอยู่ทางภาคเหนือ รวมทั้งอยากทราบถึงวิธีการปรับตัว วิถีชีวิต วัฒนธรรม และประเพณีต่าง ๆ ของชาวบ้าน ในการดำรงชีวิตและการนำภูมิปัญญาชาวบ้าน และทุนทางสังคมต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างไรบ้าง และการรวมกลุ่มต่าง ๆ เพื่อพึ่งตนเอง จะสามารถแบ่งเบาภาระหนี้สินได้หรือไม่ เพียงใด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย
2. เพื่อศึกษากระบวนการที่ทำให้เกษตรกรรายย่อยมีหนี้สิน
3. เพื่อศึกษาถึงวิธีการและทางเลือกในการจัดการปัญหาหนี้สินของเกษตรกรรายย่อยทั้งระดับปัจเจกและระดับกลุ่ม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยจะทำการศึกษาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรรายย่อยในภาคเหนือ ศึกษากรณีเกษตรกรรายย่อยในหมู่บ้านสมานมิตร ตำบลดอนศิลา อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย โดยจะเน้นเรื่องสาเหตุและปัจจัยที่มีผลต่อการเป็นหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย รวมถึงวิธีการและทางเลือกในการจัดการกับปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

1.4 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และอาศัยอยู่ในหมู่บ้านสมานมิตร ตำบลดอนศิลา อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย

เกษตรกรรายย่อย หมายถึง เกษตรกรยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินทำกินจาก 0-20 ไร่

หนี้สิน หมายถึง เงินกู้ ดอกเบี้ย อุปกรณ์การผลิต ที่เกษตรกรบ้านสมานมิตรทำการกู้ยืมมาจากแหล่งทุนต่าง ๆ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ การเกษตร ร้านค้าปุ๋ย นายทุน พ่อค้าคนกลาง กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น เพื่อนำมาลงทุนในการผลิต รวมทั้งเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน

ทรัพย์สิน หมายถึง ทรัพย์สินสมบัติของชาวบ้านสมานมิตร ได้แก่ บ้าน ที่ดิน รถยนต์ รถจักรยานยนต์ รถจักรยาน โทรทัศน์ วิทยุ ฯลฯ

ปัจจัยการผลิต หมายถึง ที่ดิน เครื่องมือการผลิต เครื่องจักรกลการเกษตร วัสดุอุปกรณ์การเกษตร วัสดุ ยาปราบศัตรูพืช แรงงาน และเงินทุน

สินเชื่อ หมายถึง การกู้ยืมของเกษตรกรในบ้านสมานมิตร จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) และ/หรือธนาคารพาณิชย์ เพื่อนำมาลงทุนในการผลิตทางการเกษตร เช่น ซื้อที่ดินการเกษตร ค่าจ้างแรงงาน ใช้ในการอุปโภคและบริโภค (ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น)

องค์กรพัฒนาเอกชน (อพช.) หรือ Non-Governmental Organisations (NGOs) หมายถึง องค์กรที่เป็นอิสระจากหน่วยราชการ รวมตัวกันขึ้นตามกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มศึกษา กลุ่มสนใจ หรือกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อที่จะดำเนินบทบาทในการช่วยเหลือคลี่คลายปัญหาในสังคม บริการสังคม พัฒนาสังคม รวมทั้งสร้างความมั่นคงทางสังคม โดยมีได้แสวงกำไรหรือผลประโยชน์ใด ๆ ในสังคมไทย องค์กรพัฒนาเอกชน คือ มูลนิธิ หรือสมาคม รวมทั้ง

กลุ่มคณะกรรมการหรือชมรม ซึ่งอาจไม่ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือสมาคมอย่างเป็นทางการ แต่ได้มีบทบาทในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

องค์กรชุมชน หมายถึง การรวมกลุ่มกันของคนในชุมชนเพื่อที่จะทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ด้วยจิตสำนึกในการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองหรือเพื่อต่อยอดกับสถาบันภายนอกได้อย่างมีพลัง

องค์กรเครือข่าย หมายถึง การก่อตัวกันขององค์กรชุมชนต่าง ๆ ที่เกาะเกี่ยวกันเป็นเครือข่าย เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือเพื่อรวมพลังในการต่อรณรงค์นโยบายกับภาครัฐ

ทุนทางสังคม หมายถึง ทุนที่เป็นนามธรรมในชุมชนหรือในสังคม ความมีน้ำใจ เอื้ออาทร และการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างคนในชุมชนหรือในสังคม และรวมถึงขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมที่สืบเนื่องกันมาในการดำรงชีวิตและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ในชุมชน

ภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง องค์ความรู้ของชาวบ้านที่เรียนรู้และมีประสบการณ์สืบต่อกันมาทั้งทางตรง คือ ประสบด้วยตนเอง หรือทางอ้อมซึ่งเรียนรู้จากผู้ใหญ่ โดยองค์ความรู้เหล่านี้ เป็นสิ่งที่ช่วยให้ชุมชนอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทุนทางสังคม

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงสาเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย
2. ทำให้เข้าใจกระบวนการเป็นหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย รวมทั้งนโยบายการพัฒนาของรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของเกษตรกร
3. ทำให้เข้าใจวิธีการจัดการปัญหาหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย และผลกระทบของปัญหาหนี้สินต่อครอบครัวของเกษตรกร ชุมชน และสังคม
4. ผลการศึกษาสามารถนำมาปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐพึงจัดให้แก่เกษตรกรรายย่อยได้