

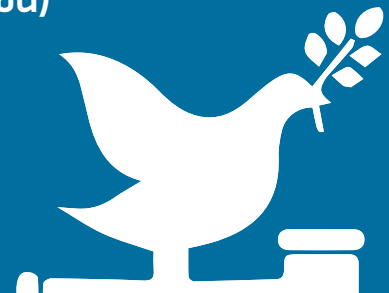


## ระบบหนี้ที่เป็นธรรม: ข้อสังเกตบางประการ ต่อการแก้ปัญหานี้นอกกระบวนการอย่างยั่งยืน

### กลุ่ม INTEGRITY

TIJ Executive Program on the Rule of Law and Development (RoLD) 2017  
สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)

สิงหาคม 2560

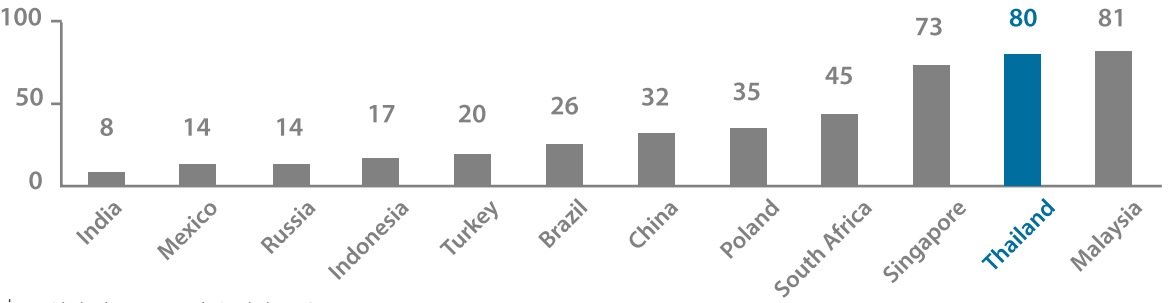


# 1. สถานการณ์หนี้ของคนไทย

ปัญหาหนี้สินของครัวเรือนยังคงเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงอย่างมากในสังคมไทย เนื่องจากปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึงมิติหนึ่งของความไม่เป็นธรรมในสังคม หนี้ครัวเรือนที่กลายเป็นหนี้เสียจำนวนมากยังอาจกระทบกับเศรษฐกิจในวงกว้างซึ่งเป็นข้อกังวลของหน่วยงานกำกับดูแลเศรษฐกิจอย่างธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง

ในภาพรวม หนี้ครัวเรือนของไทยมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยข้อมูล ณ สิ้นปี 2559 ถือว่ามีสัดส่วนอยู่ในระดับสูงมากเมื่อเทียบกับต่างประเทศ (รูปที่ 1) ซึ่งสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ในระดับสูงนี้ อาจก่อให้เกิดความกังวลถึงผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้และการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคตได้

รูปที่ 1 สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP โดยเปรียบเทียบ ณ สิ้นปี 2559 (ร้อยละ)



ที่มา: Global Financial Stability Report, IMF

หนี้ครัวเรือนไทยมีสัดส่วนและมูลค่าสูงขึ้นมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) พบว่า ครัวเรือนไทยมีหนี้ในระบบคิดเป็นร้อยละ 80 ของ GDP<sup>1</sup> ในปี พ.ศ. 2559 เพิ่มจากร้อยละ 56 ในปี พ.ศ. 2555 ในขณะที่มีมูลค่าหนี้ในปี พ.ศ. 2559 อยู่ที่ 11.5 ล้านล้านบาท เฉลี่ย 479,716 บาทต่อครัวเรือนซึ่งเพิ่มขึ้น 4 เท่า จากปี พ.ศ. 2549 สาเหตุหนึ่งที่ทำให้หนี้ครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นหลายเท่าตัวนี้ เกิดจากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลผ่านการกระตุ้นการอุปโภคบริโภคของประชาชน

<sup>1</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2559.

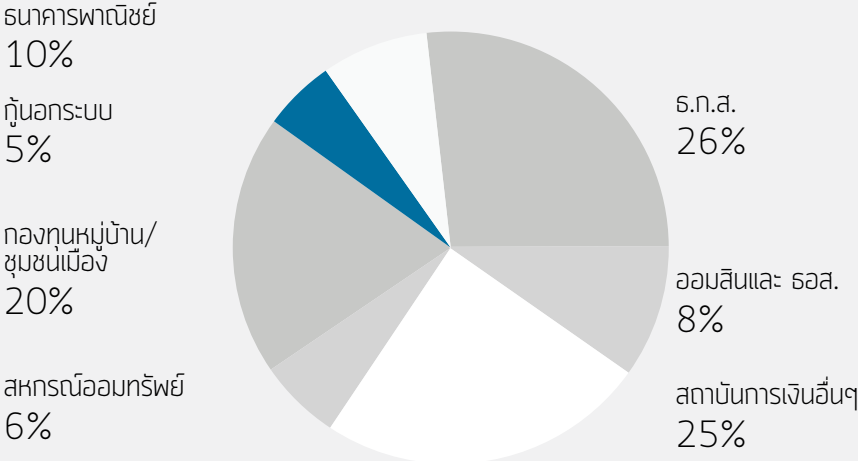
จากผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน ปี พ.ศ. 2560 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) ซึ่งสำรวจหนี้ในระบบของครัวเรือนด้วย พบว่า ครัวเรือนไทย 10.4 ล้านครัวเรือนหรือเกือบครึ่งหนึ่งของครัวเรือนไทยทั้งหมดมีหนี้คิดเป็นมูลค่ารวม 3.34 ล้านล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นหนี้ในระบบ มูลค่าเฉลี่ย 153,425 บาทต่อครัวเรือน โดยมีธนาคารเป็นแหล่งเงินกู้หลัก (รูปที่ 2) ส่วนครัวเรือนที่มีหนี้ในระบบคิดเป็นร้อยละ 8.6 โดยมีมูลค่าหนี้สินในระบบเฉลี่ย 3,346 บาทต่อครัวเรือน (รูปที่ 2) อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจของกระทรวงมหาดไทย พบว่า ประชาชน 1.3 ล้านราย มีหนี้ในระบบเฉลี่ย 38,462 บาทต่อราย (ข้อมูลปี 2559) ซึ่งสูงกว่าผลการสำรวจของ สสช. ถึง 11 เท่า<sup>2</sup>

รูปที่ 2 สัดส่วนหนี้ครัวเรือนที่มีหนี้ในระบบและนอกระบบ และหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือน



ที่มา: สำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2560)

รูปที่ 3 ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้ จำแนกตามแหล่งเงินกู้

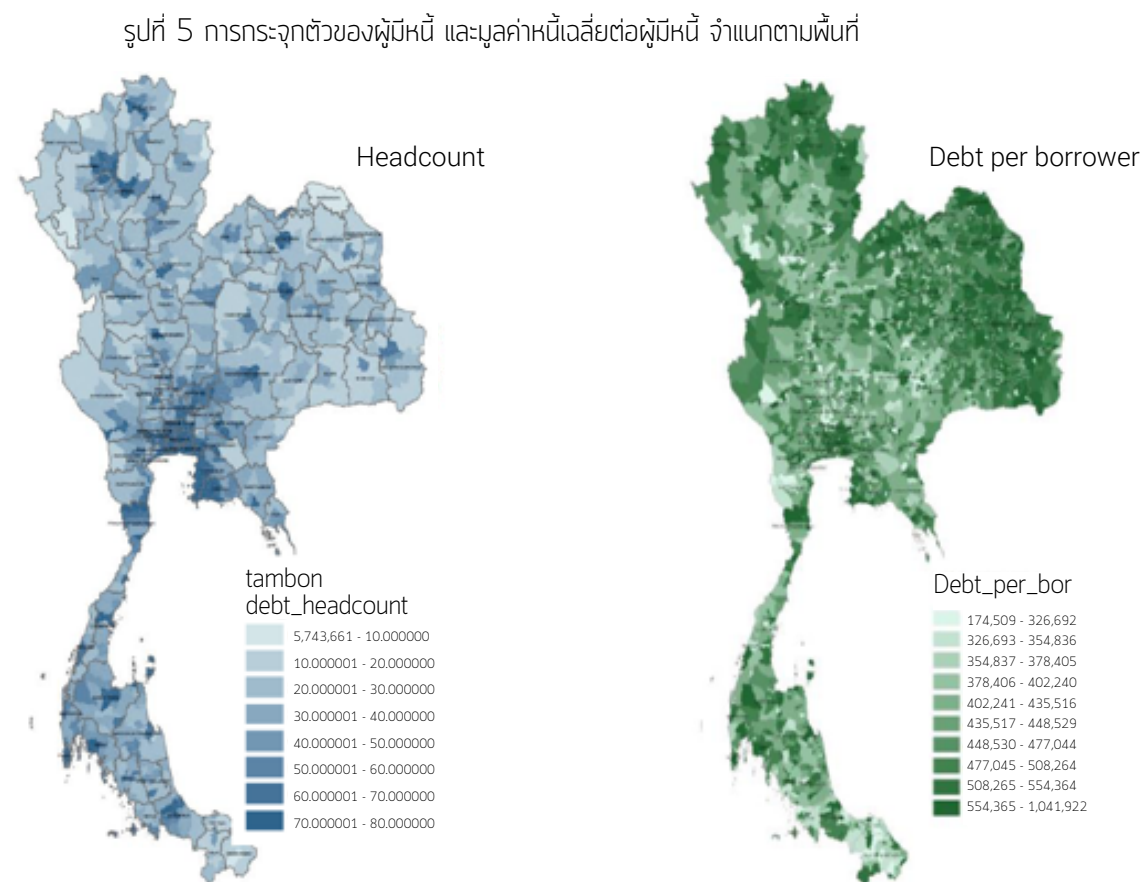


ที่มา: สำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2560)

<sup>2</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 6 มิถุนายน 2559. “จ่อใช้ 44 แก้นอกระบบ ต่อไปเจ้าหนี้เก็บดอกเบี้ยเกิน 15% ต่อปี มีโทษติดคุก”

สำรวจโดยสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (สวค. 2558) พบว่า มากกว่าร้อยละ 50 ของผู้ที่มีหนี้คงเหลือไม่เกิน 100,000 บาท มีแนวโน้มก่อหนี้เพิ่มขึ้นทั้งจากการกู้ยืมในระบบ และนอกระบบ แม้ว่าสัดส่วนของการเพิ่มขึ้นของเงินกู้ยืมในระบบยังคงสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของเงินกู้ยืมนอกระบบในภาพรวม แต่สำหรับในกรุงเทพฯ มีการเพิ่มขึ้นของเงินกู้ยืมนอกระบบ มากกว่าเงินกู้ยืมในระบบ ทั้งนี้ ครั้วเรือนที่พึ่งพาหนี้ในระบบมักจะกู้ยืมในวงเงินเล็กๆ ขณะที่ครั้วเรือนที่พึ่งพาหนี้ในระบบจะมีการกู้ยืมในวงเงินขนาดใหญ่มากกว่า และเมื่อพิจารณาเป็นกลุ่มรายได้ พบว่า กลุ่มคนรวยที่สุดเป็นหนี้ในระบบมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 94.0 ของหนี้ครั้วเรือนคงค้างของกลุ่มคนรวยที่สุด ขณะที่กลุ่มคนจนจะมีหนี้ในระบบมากกว่า สะท้อนว่ากลุ่มคนจนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้น้อยกว่าคนรวย ดังนั้น คนจนจึงต้องพึ่งพา บริการทางการเงินนอกระบบ ซึ่งจะมีต้นทุนทางการเงินที่สูงกว่าในระบบ

ด้วยฐานข้อมูลสินเชื่อรายบุคคลที่แม่นยำมากขึ้นทำให้การศึกษาเรื่องหนี้ครั้วเรือนสามารถระบุลักษณะของผู้เป็นหนี้ในเชิงพื้นที่ได้แม่นยำขึ้น อย่างเช่น อธิภัทร มุกิตาเจริญ และ คณะ 2559 ซึ่งพบว่า หากพิจารณาเป็นรายบุคคล มีเพียงร้อยละ 24 ของประชากรทั้งหมดที่มีหนี้สิน ส่งผลให้มูลค่าหนี้ต่อผู้มีหนี้ (Debt per Borrower) อยู่ที่ 544,074 บาทต่อราย เมื่อดูการกระจายตัวทางพื้นที่จะพบว่าจำนวนผู้มีหนี้จะกระจุกตัวหนาแน่นในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล อย่างไรก็ตาม เมื่อดูมูลค่าหนี้เฉลี่ยต่อผู้มีหนี้เป็นรายพื้นที่ พบว่า ตัวเลขสูงที่สุดกลับอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (รูปที่ 5)



หมายเหตุ: คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลสินเชื่อรายบุคคลจากบริษัท เครดิตบูโรแห่งชาติ จำกัด ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ และสถาบันการเงินอื่น เช่น ผู้ให้บริการบัตรเครดิต สินเชื่อบุคคล การเช่าซื้อ และสหกรณ์ออมทรัพย์ ครอบคลุมร้อยละ 74 ของหนี้ครั้วเรือนทั่วประเทศ<sup>3</sup>

จากการสำรวจพบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะบ่งชี้ว่าครั้วเรือนจะเป็นหนี้หรือไม่ และมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับอาชีพและรายได้ของหัวหน้าครั้วเรือน เกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจรายย่อยเป็นอาชีพที่มีแนวโน้มเป็นหนี้มากที่สุด (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2558) ซึ่งอาจเป็นเพราะลักษณะการลงทุนที่มีระยะสั้น ส่วนในแง่รายได้ บุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่า 1.5 หมื่นบาทต่อเดือน ซึ่งถือเป็นบุคคลมีรายได้ต่ำ ร้อยละ 97 เป็นหนี้ ในจำนวนนี้มีร้อยละ 54 เคยเป็นหนี้ในระบบ และร้อยละ 79 เคยผิดนัดชำระหนี้<sup>4</sup> สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล 2558 เสนอว่า สาเหตุที่ครั้วเรือนต้องกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้นอกระบบส่วนหนึ่งมาจากรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายฉุกเฉิน โดยเฉพาะค่าการศึกษาบุตรเมื่อเปิดภาคเรียน และค่ารักษาพยาบาลของคนในครอบครัว<sup>5</sup>

ข้อมูลเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า มูลค่าหนี้ครั้วเรือนของไทยอยู่ในระดับที่สูงและเกี่ยวข้องกับครั้วเรือนไทยจำนวนมาก ทั้งนี้ การปล่อยสินเชื่อในระบบถูกกำกับดูแลจากธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเข้มงวดมากขึ้นเพื่อให้การดำเนินเป็นไปอย่างเป็นธรรมแก่ประชาชน แต่ในส่วนหนึ่งของหนี้ระบบยังมีประเด็นปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ซึ่งภาครัฐยังกำกับดูแลได้ไม่ทั่วถึง

การปล่อยสินเชื่อในระบบมักมีคำถามตามมาหลายเรื่อง เช่น การคิดอัตราดอกเบี้ยไม่โปร่งใส การตั้งเงื่อนไขบางประการที่ทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ เป็นต้น ในขณะที่การปล่อยสินเชื่อในระบบมักเกิดปัญหาการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (มากกว่าร้อยละ 36 ต่อปี) แม้ในช่วงอย่างน้อย 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจะมีนโยบายลดหนี้ในระบบและกำกับดูแลการปล่อยสินเชื่อในระบบให้เป็นธรรมมากขึ้น แต่ก็ทำได้เพียงคลี่คลายปัญหาให้เบาลงได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น รายงานฉบับนี้จึงมุ่งเน้นทบทวนองค์ความรู้และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในเรื่องหนี้ โดยเฉพาะหนี้ระบบ โดยมีเนื้อหา ดังนี้

<sup>3</sup> อธิภัทร มุกิตาเจริญ และ คณะ. 2559.

<sup>4</sup> ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. เมษายน 2560. สถานภาพแรงงานไทย : ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท <https://www.thaichamber.org/th/news/view/53/>

<sup>5</sup> สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล. 2558. หนี้ในระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## 2. สถานการณ์หนี้นอกระบบ และการแก้ปัญหาโดยภาครัฐในภาพรวม

### 2.1 หนี้นอกระบบ

การกู้ยืมหนี้นอกระบบเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นคู่กับเศรษฐกิจนอกระบบ (informal economy) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 50 ต่อ GDP ของประเทศไทย<sup>6</sup> หนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่ขยายวงกว้างขึ้นจนรัฐบาลต้องออกมาตรการแก้ไขทุกครั้งที่มีการร้องเรียนเรื่องการทำสัญญาและการคิดอัตราดอกเบี้ยอย่างไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ ตลอดจนการดำเนินงานติดตามทวงหนี้ด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมาย แม้โดยเฉลี่ยการกู้ยืมต่อรายจะเกี่ยวข้องกับจำนวนเงินที่มูลค่าไม่สูงก็ตาม

จากงานศึกษาของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ. 2557<sup>7</sup> พบว่าประชาชนร้อยละ 57 กู้ยืมจากคนใกล้ชิด ได้แก่ ญาติ คนรู้จัก เพื่อน เพื่อนร่วมงาน ในขณะที่ร้อยละ 40 กู้ยืมจากนายทุนและ “แก๊งหมวกกันน็อค” ซึ่งอาจต้องถูกติดตามทวงหนี้ด้วยวิธีการรุนแรง และด้วยสัญญาและดอกเบี้ยที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 11.19 ถึง 18.54 ต่อเดือน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเชิงปริมาณชี้ว่า มีเพียงร้อยละ 27 ของลูกหนี้หนี้นอกระบบทั้งหมดที่ประสบปัญหาจากการกู้หนี้นอกระบบ ทั้งนี้ได้หมายความว่าภาครัฐจะสามารถละลายเรื่องนี้ได้

สำหรับสาเหตุของการกู้หนี้นอกระบบ งานวิจัยชิ้นเดียวกันนี้ยังพบว่า ประชาชนร้อยละ 90 กู้หนี้นอกระบบเพราะต้องการเงินเร่งด่วนหรือฉุกเฉิน ร้อยละ 84 เห็นว่าการกู้หนี้นอกระบบสะดวก เนื่องจากไม่ได้ต้องการกู้เงินจำนวนมาก ร้อยละ 46 กู้จากสถาบันการเงินไม่ได้ เช่น มีคุณสมบัติไม่ครบ หรือไม่มีบุคคลค้ำประกัน ข้อมูลเหล่านี้ชี้ว่า หากภาครัฐต้องการให้ประชาชนเข้ามากู้สินเชื่อในระบบมากขึ้นจะต้องทำให้การกู้สินเชื่อในระบบมีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาของหนี้นอกระบบส่วนหนึ่งยังเกิดจากการหลอกลวงของเจ้าหนี้นอกระบบซึ่งหวังที่จะยึดหลักทรัพย์ของผู้กู้ อย่างไรก็ตาม การประชุมกลุ่มย่อยของลูกหนี้นอกระบบที่ได้รับความเดือดร้อนของคณะผู้วิจัยพบว่า ผู้กู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการหลอกลวงกู้หนี้ยัดปลากล่าวกลับเป็นผู้มีรายได้หรือหลักทรัพย์มั่นคง 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) เกษตรกรซึ่งมีที่ดิน (2) พนักงานรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการใกล้ชิดเกษียณหรือครอบครัว ซึ่งเจ้าหนี้สามารถไปขอยึดเงินเดือนหรือเงินบำนาญได้เมื่อมีการฟ้องร้องคดี และ (3) ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย ซึ่งมีรายได้เพียงพอที่จะจ่ายดอกเบี้ยรายวันอัตราสูงได้

วิธีการที่เจ้าหนี้นอกระบบหลอกลวงและเอาเปรียบผู้กู้มีอยู่ด้วยกัน 2 วิธีนอกเหนือจากการคิดดอกเบี้ยในอัตราสูง วิธีแรกคือ การขอร้องให้ผู้กู้ทำสัญญาในมูลค่าที่สูงกว่าการกู้จริง เช่น ขอให้ทำสัญญา 3 แสนบาท แต่ให้เงินจริง 1 แสนบาท ในกรณีนี้ผู้กู้บางรายยอมรับว่าเกิดจากการไว้ใจเจ้าหนี้เพราะเห็นว่ารู้อยู่ร่วมกัน วิธีที่สองคือ การไม่ลงนามในเอกสารเพื่อรับรองการใช้หนี้คืนของลูกหนี้ ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถใช้เอกสารดังกล่าวไปแสดงเป็นหลักฐานต่อศาลได้ว่าการใช้หนี้จริง

ในบางกรณีพบว่า เจ้าหนี้นอกระบบมีอำนาจต่อรองและเข้าถึงข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมมากกว่าลูกหนี้ตั้งแต่ในขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งหมายถึงขั้นตอนการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ จนถึงขั้นตอนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เจ้าหนี้นอกระบบในบางพื้นที่อ้างว่ามีความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับเรื่องร้องทุกข์ เช่น ศูนย์ดำรงธรรม (กระทรวงมหาดไทย) หรือ เจ้าหน้าที่ตำรวจในบางพื้นที่ ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถไว้วางใจช่องทางการขอความช่วยเหลือดังกล่าวได้ ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เข้าใจสถานการณ์ว่า การเป็นหนี้สินล้นพ้นตัวไม่ได้เกิดจากการฉ้อโกงลูกหนี้ แต่เป็นกรณีการกู้ยืมเงินซึ่งลูกหนี้มีภาระต้องชดใช้หนี้แก่เจ้าหนี้ จึงไม่เกิดเหตุผลที่จะมีการร้องทุกข์เรื่องดังกล่าว และขอให้มีการประนีประนอมหนี้กัน ในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เจ้าหนี้บางรายอ้างว่ามีผู้มีความรู้ทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างดีให้การสนับสนุนเรื่องการทำเนคตียูกหนี้ และขอให้ลูกหนี้ยินยอมประนีประนอมหนี้ เจ้าหนี้บางรายยังดำเนินการฟ้องร้องลูกหนี้ในพื้นที่เดียวกันหรือต่างพื้นที่พร้อมกันจำนวนหลายราย ซึ่งมีลักษณะของเรื่องคล้ายกัน ในขณะที่ศาลยุติธรรมพิจารณาคดีดังกล่าวเป็นรายกรณี

จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาหนี้นอกระบบยังสะท้อนให้เห็นอีกมิติหนึ่งของปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมีสาเหตุจากการไม่มีข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมที่เพียงพอ และไม่มีเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการร้องทุกข์และดำเนินคดี

<sup>6</sup> Economist. 2013.

<sup>7</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 23 กันยายน 2557.



ผลกระทบจากการเป็นหนี้ในระบบ อาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ ผลกระทบระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว และชุมชน ในส่วนผลกระทบระดับปัจเจกบุคคล ได้แก่ ผลกระทบต่อสภาพจิตใจ ที่มีทั้งความกดดันและความเครียด ทำให้เกิดกระทบต่อสุขภาพกายอีกด้วย นอกจากนี้ การเป็นหนี้ยังส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงาน และมีปัญหาการเงินอาจจะไม่สามารถออกจากวงจรหนี้ระบบได้ สำหรับผลกระทบระดับครอบครัว ได้แก่ ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในครอบครัว มีปัญหาทะเลาะเบาะแว้ง ครอบครัวแตกแยก และผลกระทบระดับชุมชน ได้แก่ ปัญหาภัยอาชญากรรมหรือเพื่อนบ้านในชุมชน

## 2.2 การแก้ปัญหาโดยภาครัฐ

รัฐบาลได้มีนโยบายช่วยเหลือและแก้ปัญหาหนี้ระบบมาโดยตลอด ซึ่งมักเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายแก้ปัญหาความยากจน นโยบายแก้หนี้ระบบที่รัฐบาลดำเนินการส่วนมากเป็นการให้กู้เงินในระบบเพื่อนำไปจ่ายหนี้ระบบและการส่งเสริมให้เกิดแหล่งเงินทุนในระบบมากขึ้น โดยมีนโยบายในอดีตที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายขึ้นทะเบียนคนจน ช่วงปี 2546 – 2548 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ โครงการแก้ปัญหานี้สินภาคประชาชน (นอกระบบ) ช่วงปี 2552 – 2554 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ<sup>8</sup>

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ขึ้นทะเบียนคนจน 5.3 ล้านราย รวมมูลค่าหนี้ 5.12 แสนล้านบาท เป็นหนี้ระบบ 1 แสนล้านบาท กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินโครงการ ผ่านการจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อชนะความยากจนแห่งชาติ” (ศตจ.) นโยบายนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างฐานข้อมูลผู้มีหนี้ระบบซึ่งเกือบร้อยละ 50 (2.65 ล้านราย) เป็นเกษตรกร อย่างไรก็ตาม มีผู้ที่มาขึ้นทะเบียนเพียง 2 แสนรายที่ขอระบบแก้ไขหนี้สินจริง ที่เหลือขอถอนตัว เพราะเข้าใจว่ารัฐจะช่วยชดเชยหนี้ให้ แต่รัฐช่วยเหลือโดยการให้กู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสินเพื่อนำไปชดเชยหนี้ระบบแทน เรียกว่า “การโอนหนี้สินนอกระบบเข้ามาสู่ในระบบ” สุดท้ายแล้ว มีเพียง 8.9 หมื่นรายที่รัฐให้กู้ ผู้ที่ไม่ได้รับการอนุมัติเงินกู้มีสาเหตุเพราะรายได้ไม่เพียงพอต่อการชดเชยเงินกู้ ไม่มีหลักประกัน หนี้สินมากหรือแจ้งเอกสารเท็จ ทั้งนี้การให้สินเชื่อผ่านธนาคารของรัฐถูกใช้ควบคู่ไปกับนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกรด้วย

ในช่วงเวลาเดียวกัน รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ได้ออกนโยบายขยายแหล่งเงินทุนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น คือการจัดตั้ง “กองทุนหมู่บ้าน” และออกโครงการเพื่อสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ประชาชน ได้แก่ โครงการ “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” ตามแนวคิด “เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และขยายโอกาส” ของพรรคไทยรักไทย<sup>9</sup> อนึ่ง แม้โครงการกองทุนหมู่บ้านอาจจะช่วยให้ผู้มีหนี้ระบบได้แบ่งเบาภาระดอกเบี้ย แต่ก็มีการประเมินว่าคนจนส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุนนี้ และส่งเสริมให้ประชาชนขาดวินัยทางการเงินหนักขึ้น อีกทั้งกองทุนยังสร้างภาระผูกพันทางการคลังแก่รัฐบาลอีกด้วย<sup>10</sup>

ส่วนรัฐบาลนายอภิสิทธิ์เปิดให้ประชาชนมาลงทะเบียนเข้าโครงการผ่าน ธ.ก.ส. และธนาคารออมสิน เช่นเดียวกับรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ แต่ให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพหลัก โครงการนี้มีผู้ลงทะเบียน 1.2 ล้านราย รวมมูลค่าหนี้ระบบ 1.23 แสนล้านบาท แต่จำกัดมูลค่าหนี้ไม่ให้เกิน 2 แสนบาทต่อราย<sup>11</sup> รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ไม่ได้เน้นการปล่อยเงินกู้ช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว แต่ช่วยลูกหนี้เจรจาประนอมหนี้กับเจ้าหนี้ โดยประนอมหนี้ให้ผู้ลงทะเบียนครึ่งหนึ่ง (6 แสนราย) ได้สำเร็จ และให้สินเชื่อผ่านสถาบันการเงินชุมชนและธนาคารของรัฐกว่า 4 แสนราย

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์เสนอแนวทางแก้ไขหนี้ระบบก้าวหน้ามากขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือจากชุมชนเอง ได้แก่ โครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (โครงการหมอนี่) โครงการหมอนี่เป็นการฝึกอบรมอาสาสมัครซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับในชุมชนให้มีความรู้พอที่จะไปให้คำแนะนำแก่ประชาชนในชุมชนในเรื่องการบริหารจัดการหนี้ครัวเรือน โครงการนี้ยังดำเนินการโดย ธ.ก.ส. และธนาคารออมสินเช่นเดิม

แม้ที่ผ่านมารัฐบาลแต่ละชุดจะพยายามแก้ไขปัญหานี้ระบบด้วยงบประมาณไม่ต่ำกว่าหมื่นล้านบาท แต่ปัญหาดังกล่าวก็ดูเหมือนจะไม่เบาบางลง เห็นได้จากการที่รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังต้องประกาศนโยบายแก้หนี้ระบบตาม มติ ครม. 4 ตุลาคม 2559 ซึ่งประกอบด้วยมาตรการอย่างน้อย 5 ด้าน ดังนี้<sup>12</sup>

<sup>8</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551.

<sup>9</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551.

<sup>11</sup> สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. กันยายน 2554.

<sup>12</sup> กรุงเทพฯ. 2 มีนาคม 2560.



แม้ที่ผ่านมารัฐบาลแต่ละชุดจะมีพยายามแก้ไขปัญหานี้ที่นอกกรอบด้วยงบประมาณไม่ต่ำกว่าหมื่นล้านบาท แต่ปัญหาดังกล่าวก็ดูเหมือนจะไม่เบาบางลง เห็นได้จากการที่รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังต้องประกาศนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกกรอบตามมติครม. 4 ตุลาคม 2559 ซึ่งประกอบด้วยมาตรการอย่างน้อย 5 ด้าน ดังนี้

- **ประนอมหนี้** ให้เจ้าหนี้นอกระบบมาร่วมไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ และจัดตั้ง “หน่วยแก้หนี้นอกระบบ” ภายในธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อให้คำปรึกษาปัญหานี้ที่นอกกรอบ และประสานคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ที่นอกกรอบประจำกรุงเทพมหานคร หรือประจำจังหวัด ซึ่งมีอธิบดีกรมอัยการ คຸ້ມครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หรืออัยการคຸ້ມครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย และการบังคับคดีจังหวัด เป็นประธาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการไกล่เกลี่ยหนี้นอกระบบ ระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้นอกระบบ
- **จัดระเบียบ** ให้เจ้าหนี้นอกระบบขออนุญาตดำเนินธุรกิจสินเชื่อในระบบ เร่งรัดการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560
- **เพิ่มช่องทางเข้าถึงสินเชื่อแก่ลูกหนี้** ให้อนุญาตประกอบสินเชื่อพีโกไฟแนนซ์ สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ และ ธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. ออกแบบผลิตภัณฑ์สินเชื่อแก้ไขปัญหานี้ที่นอกกรอบที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน
- **เพิ่มศักยภาพลูกหนี้** สนับสนุนด้านการฟื้นฟูอาชีพผ่านกลไกคณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ที่นอกกรอบประจำกรุงเทพมหานคร หรือประจำจังหวัด (รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน) ฝึกอบรมทางการเงิน และอาจให้ทุนสนับสนุนประกอบอาชีพ
- **สนับสนุนองค์กรการเงินชุมชน** สร้างเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชน เพื่อร่วมแก้ไขปัญหานี้ที่นอกกรอบ เผยแพร่ความรู้ และทักษะทางการเงินแก่ประชาชน และจัดทำฐานข้อมูลหนี้นอกระบบ

### 3. หนี้ในระบบ และ การเข้าถึงสินเชื่อผู้มีรายได้น้อย

ประชาชนผู้มีรายได้น้อย (รายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท) มีอุปสรรคในการเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ทันสถานการณ์จากความต้องการเงินด่วนแบบฉุกเฉิน และเงื่อนไขในการอนุมัติสินเชื่อ โดยเฉพาะเรื่องเกณฑ์รายได้ขั้นต่ำและหลักฐานยืนยันความน่าเชื่อถือของผู้กู้ นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามีการดำเนินการผ่านธนาคารของรัฐ ได้แก่ ธ.ก.ส. ธนาคารออมสิน โดยเป็นแหล่งปล่อยสินเชื่อด้วยเงื่อนไขที่ยืดหยุ่นมากขึ้นแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพบว่าการใช้ธนาคารของรัฐเป็นแหล่งปล่อยสินเชื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเริ่มมีข้อจำกัดในเรื่องเงินทุนและภาระทางการเงิน จึงมีนโยบายให้สถาบันการเงินเอกชนปล่อยกู้มากขึ้น ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา รัฐบาลเสนอนโยบายสินเชื่อแก่ประชาชนระดับ “รากหญ้า” 3 โครงการ ตามแนวคิดเรื่อง Microfinance ในต่างประเทศ ได้แก่ สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ ในปี พ.ศ. 2554<sup>13</sup> สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ (สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ในปี พ.ศ. 2558<sup>14</sup> และสินเชื่อพีโกไฟแนนซ์ (สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) ในปี พ.ศ. 2559<sup>15</sup> ซึ่งมีลักษณะตามที่แสดงในตารางที่ 1

<sup>13</sup> <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/FSMP2/n1754t.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.mof.go.th/home/AnnualReport/58-07-01-NanoFinance.pdf>

<sup>15</sup> ประกาศสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจ สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ



ตารางที่ 1 นโยบายสินเชื่อเพื่อประชาชนที่ไม่ขอหลักประกันผ่านสถาบันการเงินเอกชน

|                                                | สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์        | สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์                                                                          | สินเชื่อพีโกไฟแนนซ์                                                              |
|------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| ปีออกนโยบาย                                    | 2554                        | 2558                                                                                         | 2559                                                                             |
| วงเงินกู้ต่อราย                                | ไม่เกิน 200,000 บาท         | ไม่เกิน 100,000 บาท                                                                          | ไม่เกิน 50,000 บาท                                                               |
| ดอกเบี้ย (ร้อยละต่อปีรวมค่าธรรมเนียมทุกรายการ) | 28                          | 36                                                                                           | 36*                                                                              |
| วัตถุประสงค์                                   | สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ | สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ                                                                  | สินเชื่อเอนกประสงค์                                                              |
| ผู้ให้บริการสินเชื่อ                           | ธนาคารพาณิชย์               | นิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาท และมีสินไม่น้อยกว่า 7 เท่าของส่วนผู้ถือหุ้น | บุคคลธรรมดาที่มีฐานะทางการเงินที่มั่นคง                                          |
| พื้นที่ให้บริการของบริษัทผู้ให้สินเชื่อ        | ไม่จำกัดพื้นที่             | ไม่จำกัดพื้นที่                                                                              | จำกัดพื้นที่ (ให้บุคคลที่มีทะเบียนบ้าน อาศัยอยู่ หรือทำงานในพื้นที่สำนักงานใหญ่) |
| หน่วยงานกำกับดูแล                              | ธนาคารแห่งประเทศไทย         | ธนาคารแห่งประเทศไทย                                                                          | กระทรวงการคลัง                                                                   |

หมายเหตุ: \*เก็บค่าธรรมเนียมหรือทวงถามหนี้ได้แต่ต้องไม่นำมาคิดดอกเบี้ยอีก  
ที่มา: กระทรวงการคลัง (2559) (<http://www.1359.in.th/picodoc>)

สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์เป็นนโยบายที่รัฐบาลเสนอให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยกู้ให้ประชาชนและนิติบุคคลในวงเงินไม่เกิน 2 แสนบาทต่อราย ด้วยเงื่อนไขที่ผ่อนปรน ได้แก่ ไม่กำหนดรายได้ขั้นต่ำของผู้ขอสินเชื่อ ไม่ขอเอกสารและหลักฐาน (แต่ธนาคารยังมีระบบภายในพิจารณาสินเชื่อ) ให้บริการนอกสถานที่ได้ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยรวมค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แล้วต้องไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี แต่สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ยังไม่สามารถเป็นแหล่งเงินกู้ให้ผู้มีรายได้น้อยได้แพร่หลายมากนัก เนื่องจากธนาคารพาณิชย์มีต้นทุนการดำเนินงานและต้องรับความเสี่ยงสูง ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน จึงไม่ปล่อยกู้มากนัก<sup>16</sup>

<sup>16</sup> กระทรวงการคลัง. 2558.

ด้วยสาเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงเสนอโครงการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ตามมา โดยอนุญาตให้นิติบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) (นิติบุคคลที่ไม่รับฝากเงินจากประชาชน) เข้ามาปล่อยกู้ให้แก่ประชาชนได้ในวงเงินไม่เกิน 1 แสนบาทต่อราย ในอัตราดอกเบี้ยรวมค่าปรับและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยเงื่อนไขการปล่อยกู้ดังกล่าวคล้ายกับสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ นิติบุคคลที่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องมีหนี้สินไม่เกิน 7 เท่าของส่วนผู้ถือหุ้น (Debt Equity Ratio) และมีเงินทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท<sup>17</sup> (ปรับลงจากที่เคยกำหนดไว้ว่าต้องมีทุนจดทะเบียน 50 ล้านบาท ซึ่งจะอนุญาตให้ปล่อยกู้ได้ 400 ล้านบาท)

คณะผู้วิจัยพบข้อมูลว่า สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ยังมีข้อจำกัดในฐานะแหล่งเงินทุนนอก ระบบ การที่บริษัทปล่อยสินเชื่อด้วยอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 36 ต่อปีอาจไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน<sup>18</sup> นอกจากนี้ SCB Economic Intelligence Center ประเมินว่า นาโนไฟแนนซ์จะบรรเทาปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างช้า ๆ ด้วยเหตุผลว่า บริษัทที่เข้ามาปล่อยกู้เป็นบริษัทขนาดเล็ก มีข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้นอกระบบน้อย และกระบวนการปล่อยกู้ให้ลูกหนี้รายใหม่ยังไม่ยืดหยุ่น (ข้อมูล ณ กรกฎาคม 2558) ในช่วง 2-3 ปีแรกของโครงการ จะปล่อยกู้ได้ 3.5 – 6 หมื่นล้านบาท<sup>19</sup>

ในปลายปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลยังออกโครงการ “สินเชื่อพีโกไฟแนนซ์” ซึ่งมีเป้าหมายเดียวกันกับสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ และสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ โดยเน้นขยายขอบเขตทางกฎหมายให้บุคคลธรรมดาที่มีฐานะทางการเงินมั่นคงในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ปล่อยกู้ให้ประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้ ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการได้รับอนุมัติให้ดำเนินการไม่นาน จึงยังไม่สามารถประเมินได้ว่าโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาถึงอัตราดอกเบี้ยและกระบวนการทางเอกสารที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาต้องดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังแล้ว อาจมีข้อกังขาว่าโครงการนี้สร้างแรงจูงใจให้มีการมาขออนุญาตเป็นผู้ให้บริการปล่อยสินเชื่อพีโกไฟแนนซ์มากเพียงใด และกระทรวงการคลังจะสามารถกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินเหล่านี้ได้ทั่วถึงเพียงใด

<sup>17</sup> รัฐเศรษฐกิจ. 7 เมษายน 2560.

<sup>18</sup> ASTVผู้จัดการออนไลน์. 19 เมษายน 2558

<sup>19</sup> ปิยกร ชลวร และ ภคณี พงศ์ไพโรธ. 1 เมษายน 2558.

## 4. การเพิ่มช่องทาง และโอกาสเข้าถึงสินเชื่อที่ต้องส่งเสริม

คำนิยามของหนี้ที่เป็นธรรมในกรณีของหนี้ในระบบคือการทำให้ผู้มีรายได้น้อยได้เข้าถึงสินเชื่อที่รวดเร็วและด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ไม่สร้างภาระทางรายจ่ายมากนัก และการเข้าถึงสินเชื่อนั้นต้องถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขทางรายได้หรือหลักทรัพย์ค้ำประกันให้น้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข้างต้นชี้ว่า ความพยายามให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อจากสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชนมีมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังคงมีอุปสรรคในหลายด้านที่ทำให้การขยายโอกาสนั้นยังไม่ทั่วถึงพอ คณะผู้จัดทำรายงานฉบับนี้เห็นว่า การที่ภาครัฐจะแก้ปัญหาหนี้ในระบบได้อย่างยั่งยืนนั้น ยังต้องดำเนินการส่งเสริมช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อใน 2 ประเด็นต่อไปนี้อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ เทคโนโลยีทางการเงิน และการส่งเสริมสถาบันการเงินชุมชน

### เทคโนโลยีทางการเงิน (FinTech)

สิ่งที่รัฐบาลได้พยายามมาตลอดคือออกนโยบายผ่อนปรนเงื่อนไขการเข้าถึงสินเชื่อให้ประชาชนเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ง่ายขึ้น โดยไม่ละเลยการจำกัดความเสี่ยงต่อการเกิดหนี้เสียผ่านการจำกัดวงเงินกู้ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้ให้บริการสินเชื่ออันได้แก่ธนาคารพาณิชย์ นิติบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน หรือแม้แต่บุคคลธรรมดาที่มีเงินทุน ยังไม่ถูกดึงดูดให้เข้ามาปล่อยกู้ในตลาดประชาชนผู้มีรายได้น้อยมากนัก ด้วยเหตุผลหลักๆ คือต้นทุนการดำเนินการที่สูงกว่าผลตอบแทนที่ได้รับจากการที่ดอกเบี้ยเงินกู้อูกำหนดเพดานสูงสุดไว้ที่ร้อยละ 36 ต่อปี และการเพิ่มเพดานอัตราดอกเบี้ยให้สูงกว่านี้ก็อาจไม่เป็นธรรมต่อผู้กู้





# FINANCIAL TECHNOLOGY



ความหวังจึงถูกฝากไว้ที่เทคโนโลยีการเงินหรือ FinTech ซึ่งมีศักยภาพที่จะช่วยให้การเข้าถึงเงินกู้รวดเร็วสำหรับผู้กู้และต้นทุนการดำเนินการต่ำลงสำหรับผู้ให้กู้ โดย Fintech จะช่วยในอย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่ การสร้างระบบการจ่ายเงินหรือโอนเงินที่รวดเร็วและต้นทุนถูกลง การประเมินความน่าเชื่อถือของผู้กู้โดยอาศัยข้อมูลการใช้จ่ายใช้สอย และการระดมเงินเพื่อให้กู้ยืมในลักษณะ Peer-to-Peer Lending<sup>20</sup> FinTech อาจไม่ใช่เรื่องใหม่เนื่องจากถูกนำมาใช้ในสถาบันการเงินขนาดใหญ่อยู่บ้างแล้ว แต่ในปัจจุบันมีบริษัทเทคโนโลยีที่มีเงินทุน และ start-ups เข้ามาสร้างและให้บริการทางการเงินผ่าน FinTech 40 บริษัท<sup>21</sup>

อย่างไรก็ดี การปล่อยสินเชื่อผ่าน FinTech ยังมีความท้าทายอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ การกำกับดูแลที่เหมาะสม และการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของครัวเรือนไทย ปัจจุบันหน่วยงานกำกับดูแลภาคการเงิน (เช่นเดียวกับหน่วยงานกำกับดูแลในธุรกิจอื่น ๆ เช่น ขนส่ง โรงแรม) ยังไม่สามารถกำหนดกฎระเบียบที่เหมาะสมในการกำกับดูแล Disruptive Technology เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยยังอยู่ระหว่างการทดลองให้สถาบันการเงิน 2- 3 แห่งให้บริการทางการเงินผ่าน FinTech (หนึ่งในนั้นคือการกู้ยืมเงิน) ภายใต้โครงการ Regulatory Sandbox

## สถาบันการเงินชุมชน

หนึ่่นอกระบบส่วนหนึ่งเป็นการกู้ยืมเงินของคนในชุมชนกันเอง หากเป็นการกู้เงินในชุมชนขนาดเล็กนั้น ผู้ให้กู้จะมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้กู้เป็นอย่างดี และทั้งสองฝ่ายอาจมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและทางสังคมอื่น ๆ ที่ทำให้มีโอกาสพบปะกันได้เสมอ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่เอื้อให้การพิจารณาความน่าเชื่อถือของผู้กู้และการติดตามหนี้ในระบบการเงินชุมชนมีประสิทธิภาพมากกว่าสถาบันการเงินขนาดใหญ่ การส่งเสริมให้เกิดสถาบันการเงินชุมชนมากขึ้นในประเทศไทยจึงเป็นปัจจัยที่อาจช่วยส่งเสริมให้การเงินครัวเรือนไทยเข้มแข็งขึ้น

สถาบันการเงินชุมชนในประเทศไทยมีตัวอย่างที่ดีเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ เช่น เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตตำบลขี้เหล็ก จ. ปราจีนบุรี ซึ่งมีสมาชิกอยู่ 5,860 คน และมีเงินฝากรวม 60.7 ล้านบาท<sup>22 23</sup> (กลุ่มออมทรัพย์ดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2540) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประธานกลุ่มออมทรัพย์ฯ พบว่า กลุ่มออมทรัพย์ฯ ให้ดอกเบี้ยเงินฝากที่อัตราร้อยละ 1 ต่อเดือนซึ่งถือว่าสูงเมื่อเทียบกับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จึงมีการจำกัดวงเงินฝากไว้ที่ไม่เกิน 5,000 บาทต่อราย นอกจากนี้กลุ่มออมทรัพย์ฯ ยังให้เงินกู้แก่สมาชิกที่ฝากเงิน ซึ่งจะต้องเป็นคนที่มียู่ในชุมชนเท่านั้น ปัจจัยที่ทำให้กลุ่มออมทรัพย์ฯ มีความมั่นคงคือการให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมบริหารและตรวจสอบการบริหารเงินของกลุ่มซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ทำให้การตรวจสอบมีต้นทุนไม่สูงมากนัก อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมสถาบันการเงินชุมชนยังมีความท้าทาย ดังนี้

ประการแรก การผลิตซ้ำรูปแบบการเงินชุมชนที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่หนึ่งสู่พื้นที่อื่น ๆ อาจทำได้ยาก และปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จอาจแตกต่างกัน ทั้งนี้สิ่งที่ภาครัฐต้องพึงระวังคือความเป็นไปได้ที่ชื่อเสียงของกลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จจะถูกนำไปใช้แอบอ้างเพื่อหลอกลวงเอาเงินฝากของประชาชน

<sup>20</sup> กุลธิดา เด่นวิทยานันท์. 22 กันยายน 2559.

<sup>21</sup> ข้อมูลบริษัทจดทะเบียนกับกระทรวงพาณิชย์ อ้างใน โสภณเดย์. 28 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>22</sup> ไทยโพสต์. 23 พฤษภาคม 2553.

<sup>23</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. 25 ธันวาคม 2558.

ประการที่สอง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลที่เหมาะสมโดยรัฐ เมื่อสถาบันการเงินชุมชนรับฝากเงินและปล่อยสินเชื่อจากประชาชนในชุมชนเพิ่มมากขึ้น ภาครัฐอาจจำเป็นต้องมีบทบาทประเมินความเสี่ยงทางการเงินในด้านต่าง ๆ เพื่อปกป้องเงินฝากของประชาชน โดยเฉพาะเรื่องการป้องกันการยักยอกเงินหรือปล่อยกู้โดยมิชอบจนทำให้สถาบันการเงินชุมชนต้องปิดตัวลง ดังที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนียนบางแห่ง อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลโดยรัฐยังถูกตั้งคำถามอย่างน้อย 3 คำถาม

คำถามแรกคือ หน่วยงานใดจะกำกับดูแล ทั้งนี้ ประสพการณ์การกำกับดูแลธุรกิจการเงินและธุรกิจอื่น ๆ เช่น ขนส่งสาธารณะ โทรคมนาคม ชีวว่า หน่วยงานกำกับดูแลไม่ควรเป็นหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานส่งเสริม เนื่องจากอาจมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน

คำถามที่สอง รัฐจะกำกับดูแลได้ทั่วถึงหรือไม่ สถาบันการเงินชุมชนอาจมีจำนวนมาก การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาเพื่อดำเนินการเรื่องนี้อาจเป็นภาระทางงบประมาณแก่ภาครัฐ ส่วนการมอบหมายให้หน่วยงานรัฐที่มีอยู่แล้วมาดำเนินการเรื่องนี้ก็อาจเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้กับหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมากขึ้นอีก

คำถามที่สาม การกำกับดูแลที่เหมาะสมเป็นอย่างไร สิ่งที่รัฐต้องระวังคือเกณฑ์ที่รัฐใช้ประเมินและตรวจสอบสถาบันการเงินชุมชนอาจเป็นการเพิ่มภาระแก่ชุมชนโดยไม่จำเป็น และเป็นการสร้างเงื่อนไขที่ลดความคล่องตัวของการเงินชุมชน

## 5. การพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ

การพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ หมายความว่า รวมถึง การพัฒนาแนวคิดเรื่องหนี้ที่เป็นธรรมในสังคมนิติธรรมเพื่อความยั่งยืนของสังคมให้เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายไทย การพัฒนาระบบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และการพัฒนาระบบความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ลูกหนี้ และการพัฒนาฐานข้อมูลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 5.1 การพัฒนาแนวคิดเรื่อง "หนี้ที่เป็นธรรมในสังคมนิติธรรมเพื่อความยั่งยืนของสังคม" ให้เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายไทย

ในสังคมไทย เมื่อมีการยกประเด็นถึงเรื่องการพัฒนาหลักนิติธรรม การพัฒนาระบบการยุติธรรมทางอาญามักถูกให้ความสำคัญ เพราะมีปัญหาในทางปฏิบัติมาก อย่างไรก็ตาม หลักนิติธรรมสามารถนำไปปรับใช้ได้กับทุกเรื่อง รวมถึงเรื่องการพัฒนากระบวนการหนี้ที่เป็นธรรม ซึ่งมีสาระหลักคือความสัมพันธ์ทางแพ่งของบุคคลในสังคมที่เป็นธรรม (Civil Justice) ทั้งนี้หมายความว่าสังคมต้องมีการพิจารณาในเรื่องการก่อนนิติสัมพันธ์ทางสัญญาที่เป็นธรรมต่อกัน และหากฝ่ายใดกระทำผิดข้อตกลง จะต้องมีความผิดในทางกฎหมายที่จะทำการลงโทษเอาผิดกับผู้ผิดสัญญาหรือผู้กระทำการไม่ถูกต้องไม่ให้อยู่ยงต่อไป (Impunity) และต้องมีมาตรการให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม (Restoration and Restitution)

นอกจากนี้ เรื่อง "หนี้ที่เป็นธรรมในสังคมนิติธรรม" ยังเชื่อมโยงโดยตรงกับเป้าหมายการพัฒนา (Sustainable Development Goals) ของสหประชาชาติ ได้แก่ ข้อที่ 1 เรื่องการลดความยากจน ข้อที่ 2 เรื่องการลดความหิวโหย ข้อที่ 3 การมีสุขภาพและชีวิตที่ดี ข้อที่ 8 งานที่ดีและความเจริญทางเศรษฐกิจ ข้อที่ 10 การลดความเหลื่อมล้ำ ข้อ 11 ความยั่งยืนของเมืองและชุมชน และข้อที่ 16 สันติสุขและความเป็นธรรม<sup>24</sup>





ดังนั้น การพัฒนาหลักการเรื่องหนี้ที่เป็นธรรมให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญของระบบสังคม ทั้งเรื่องหลักนิติธรรมและเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืนย่อมจะทำให้การพัฒนาในเรื่องที่เกี่ยวข้องเกิดเป็นระบบที่มีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น มิใช่เป็นเพียงกระแสการณรงค์ที่ผ่านมาแล้วผ่านไป

## 5.2 การปรับปรุงกฎหมาย

ปัญหาเรื่องหนี้ในระบบทำให้ต้องทบทวนว่ากฎหมายที่มีอยู่มีความเหมาะสมหรือไม่ และสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร ซึ่งการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องระบบหนี้ที่เป็นธรรมต้องไม่จำกัดแค่เรื่องการกู้และการให้กู้เท่านั้น หากแต่ต้องรวมถึงเรื่องการทำสัญญาทุกประเภทที่ก่อให้เกิดหนี้ ซึ่งจำต้องกระทำด้วยความเป็นธรรม นั้นหมายความว่า การเข้าถึงข้อมูลของทั้งสองฝ่ายควรจะเป็นไปโดยเท่าเทียม และอำนาจต่อรองของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายควรจะมีสมดุล การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหนี้ที่เป็นธรรมอาจมีการพัฒนาในส่วนกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติให้ชัดเจน ทั้งโดยการรวบรวมจัดเป็นหมวดหมู่เชื่อมโยงกันให้สามารถใช้งานได้ง่ายขึ้น

ในช่วงที่ผ่านมา มีการพัฒนากฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องหลายส่วน เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันระหว่างคู่สัญญาหากจนเกินไป โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งให้ข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมนั้น มีผลใช้บังคับเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ.2558 กำหนดให้ผู้ทวงถามหนี้ดำเนินการตามกรอบที่พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้กำหนดไว้ และกำหนดโทษแก่การกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อลูกหนี้ เช่นการใช้ถ้อยคำที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของลูกหนี้ อย่างรุนแรง การคุกคามโดยขู่เข็ญ การใช้กำลังประทุษร้าย หรือการทำให้เสียชื่อเสียง เป็นต้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เพื่อกำหนดโทษอาญาในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด ซึ่งกำหนดฐานความผิดไว้ 2 ลักษณะ ดังนี้ ส่วนแรก เป็นเรื่องของความผิดจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ความผิดจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ ก. การเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เจ้าหนี้เรียกดอกเบี้ยตามสัญญากู้ยืมเงินได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ในกรณีทั่วไป หรืออาจเรียกดอกเบี้ยได้เกินกว่านั้นหากมีกฎหมาย

อนุญาตให้ทำได้ ข. การกำหนดข้อความที่ไม่จริงในเอกสารการกู้ยืมเพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น การกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในสัญญากู้ยืมเงินว่าเจ้าหนี้จะเรียกดอกเบี้ยจากลูกหนี้ในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี แต่แท้ที่จริงแล้วเจ้าหนี้เรียกให้ลูกหนี้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 20 ต่อปีซึ่งเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (ร้อยละ 15 ต่อปี) เป็นต้น ค. การกำหนดประโยชน์ตอบแทนการให้กู้ยืมเงินเกินสมควรไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือสิ่งของหรือโดยวิธีการใดๆ ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นการหลีกเลียงให้เห็นว่าไม่ได้เป็นการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดหากว่าประโยชน์ที่เจ้าหนี้ได้รับนั้นมากเกินไปเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน ส่วนที่สองเป็นเรื่องของความผิดจากการได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ฐานความผิดนี้ไม่ได้ใช้กับเจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินโดยตรง แต่ใช้กับผู้ที่ได้มาซึ่งสิทธิที่มาจากการกระทำความผิดตามข้อ 1) และใช้สิทธิหรือพยายามถือประโยชน์จากสิทธินั้น เช่นนี้ผู้ที่ได้มาซึ่งสิทธิ ก็จะต้องมีความผิดในข้อนี้ โดยหากบุคคลใดกระทำความผิดฐานหนึ่งฐานใดตามข้างต้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และนอกจากเรื่องดังกล่าว มีการกำหนดโทษเรื่องการคิดดอกเบี้ยทบต้นไว้ด้วย<sup>27</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีกรอบการคุ้มครองตามกฎหมายที่ดีในภาพรวม กล่าวคือมีกฎหมายว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค และกฎหมายอื่นๆตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็อาจจะมีข้อบกพร่องในบางเรื่องทำให้ปัญหายังมีอยู่มาก จึงควรจะมีการศึกษาถึงปัญหาข้อขัดข้อง และปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป

ช่วงที่ผ่านมา แม้มีการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา หรือกฎหมายว่าด้วยการทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ดี แต่ก็อาจจะต้องขยายผลไปปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการฉ้อโกงหรือการปลอมแปลงเอกสาร ที่อาจจะยังไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นหรือมีโทษน้อยเกินไป สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาบางเรื่อง เช่น สัญญาขายฝาก ซึ่งถือเป็นสัญญาที่ทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินไปอย่างง่ายดายเป็นจำนวนมากเพราะกลไกทางกฎหมายทำให้เจ้าหนี้สะดวกในการได้ทรัพย์สินมา<sup>28</sup> รวมถึงกฎหมายล้มละลาย และกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูลูกหนี้ โดยเฉพาะลูกหนี้รายย่อยที่ไม่ใช่นิติบุคคล ก็ควรจะถูกรวมอยู่ในประเด็นที่ได้รับการพิจารณาด้วย ซึ่งการศึกษาตัวอย่างกฎหมายของต่างประเทศ ก็อาจจะเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ช่วยพัฒนากฎหมายไทยได้

<sup>25</sup> สุพัต ประณีตพลกรัง, กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

<sup>26</sup> มาตรา 5 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา “บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา 4 และใช้สิทธินั้นหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น ต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4”

<sup>27</sup> มาตรา 655 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ห้ามห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยในดอกเบี้ยที่ค้างชำระ แต่กว่าเมื่อดอกเบี้ยค้างชำระไม่น้อยกว่าปีหนึ่ง คู่สัญญาจะตกลงกันให้เอาดอกเบี้ยนั้นมาหักกับต้นเงินแล้วให้คิดดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่หักเข้ากันนั้นก็ได้ แต่การตกลงเช่นนั้นต้องทำเป็นหนังสือ”

<sup>28</sup> สุรางค์ศรีดี จำเนียรพล. 2558. หนี้ในระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### 5.3 การพัฒนาระบบการบังคับใช้กฎหมาย

การพัฒนาระบบการบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง การสำรวจกลไกการใช้กฎหมาย ในทุกขั้นตอนให้มีความทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้อง สำหรับหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและปฏิบัติการ แม้จะได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลหลายชุด แต่ก็ยังไม่ครบถ้วนทุกประเด็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดความเชื่อมโยงกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในส่วนของการทวงยุติธรรม ตำรวจ อัยการและศาล ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างการทำงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน และหาแนวทางการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ ซึ่งในกรณีที่มีหน่วยงานดูแลหลายหน่วยงาน อาจมีการออกแบบให้แต่ละองค์กรสามารถประสานงานข้ามกระทรวง โดยมีการพัฒนากลไกบริหารจัดการแบบเครือข่าย เช่น ตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) เพื่อผลักดันให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันตามเป้าหมายได้อย่างแท้จริง สำหรับหน่วยงานด้านการควบคุมปราบปรามแก้ไขปัญหในปัจจุบัน แม้มีศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม ที่มีผลงานที่ดี แต่ก็ยังมีกำลังคนที่จำกัดและมีสำนักงานเฉพาะในส่วนกลาง การพัฒนาองค์กรที่ทำงานเชิงรุกในลักษณะนี้ ถือเป็นเรื่องที่มีรัฐน่าจะต้องลงทุน จัดให้มีหน่วยในระดับกรมเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแบบครบวงจร (One Stop Service) เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชน และเกิดความสะดวกในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไปแต่ละคดีไปโดยไร้ทิศทาง

นอกจากนี้ การพัฒนาศักยภาพและเพิ่มบทบาทเชิงรุกของเจ้าหน้าที่นับเป็นสิ่งที่ต้องกระทำควบคู่กันไปเพื่อจะได้ป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแบบเบ็ดเสร็จ ในปัจจุบันแม้จะมีกฎหมายหลายเรื่องคุ้มครองสิทธิประชาชน เช่น กฎหมายว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม แต่กฎหมายนี้ก็ยังไม่ใช่ที่เข้าใจโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง ประชาชนแม้กระทั่งผู้พิพากษาที่สามารถตีความยกเลิกสัญญาที่มีการเอาเปรียบไม่ให้เกิดผลก็ไม่ได้เลือกที่จะนำกฎหมายดังกล่าวมาปฏิบัติ กฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยเฉพาะเรื่องการพิสูจน์พยานหลักฐานเกี่ยวกับการทำสัญญาที่ไม่ชอบในลักษณะต่างๆ ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคยังนำมาใช้กันอย่างจำกัด การพัฒนาองค์กรการบังคับใช้กฎหมาย ให้มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอจึงเป็นเรื่องจำเป็น นอกจากนี้ในการทำงานข้ามหน่วยงาน แม้จะมีเจ้าหน้าที่จำนวนมากที่รับผิดชอบเรื่องนี้ แต่ยังมีขาดความร่วมมือกันอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่ด้านการเงินการคลังต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล กำหนดนโยบาย และแผนปฏิบัติงานร่วมกัน ผู้พิพากษาที่แม้จะเป็นบุคลากรปลายน้ำ ก็จำเป็นต้องเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นทาง เพื่อให้เห็นภาพรวมของปัญหา จะได้ตัดสินใจคดีอย่างเป็นธรรม มิใช่แค่ตัดสินคดีแต่ละคดีไปโดยไร้ทิศทาง

### 5.4 การพัฒนาฐานข้อมูลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาระบบฐานข้อมูล ทั้งเรื่องสถานการณ์ปัญหาหนี้ในระบบ และการจัดระบบมาตรการให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับลูกหนี้เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องทำ การพัฒนาระบบข้อมูล ทั้งตัวเลขสถิติเกี่ยวกับการเป็นหนี้ หรือปัญหาการโกงในลักษณะต่างๆ ย่อมสามารถนำไปปรับใช้ทั้งในมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยตรง หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล และหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม ควรจะมีการทำระบบข้อมูล เชื่อมโยงกัน โดยใช้ Big Data ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในเชิงรุก และมีระบบส่งต่อข้อมูลไปยังหน่วยงานปฏิบัติ ในจังหวัดที่มีปัญหา มาก ต้องรับรู้ปัญหา ต้นตัว มีความพร้อม เข้าใจปัญหา มีส่วนร่วมในการแก้ไข หากจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษก็จำเป็นต้องทำให้เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่และสถานการณ์ที่มีความหนักเบาแตกต่างกันไป

สำหรับการพัฒนางานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่เป็นธรรมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่แตกต่างกัน เพื่อที่จะทำให้ข้อมูลและความรู้ได้ถูกจัดการอย่างครอบคลุมและตรงประเด็นมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ฯ ได้มีการจัดโครงการพัฒนาศักยภาพประชาชนทางด้านกฎหมายและการเข้าถึงความเป็นธรรมหลายครั้ง โดยมีการพัฒนาวิธีการทำงานแบบใหม่ๆ กระทั่งผ่านการเรียนรู้และถอดบทเรียนด้วยเกมส์แบบใหม่ๆ เช่น เกมส์ The Choice: ทางเลือกหรือทางรอด?<sup>29</sup> ก็ทำให้สามารถรวบรวมปัญหา และการพัฒนางานวิชาการให้กลับแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้<sup>30</sup> การทำงานวิจัยอย่างจริงจังให้ถูกหลักวิชาการ โดยเฉพาะการศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมาย การบังคับกฎหมาย และ แนวทางการบริหารจัดการหนี้ในระบบของประเทศอื่น ก็ น่าจะสามารถค้นพบตัวอย่างที่ดีให้แก่ประเทศไทยได้

<sup>29</sup> วิจัย สุวรรณประเสริฐ, หนี้ในระบบ: ผลกระทบด้านสังคมและการเข้าถึงความเป็นธรรม (ตอนสุดท้าย)

<sup>30</sup> <https://www.debtireland.org/issues/debt/illegitimate-debt.html>

## 5.5 การพัฒนาระบบความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ลูกหนี้

ที่ผ่านมาเกี่ยวกับเรื่องปัญหาหนี้ในระบบ ประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ดังนั้น ระบบความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ลูกหนี้ ควรจะต้องมีหน่วยงานที่เข้ามาดูแลรับผิดชอบเป็นการเฉพาะที่ชัดเจน เพราะลูกหนี้ที่ประสบปัญหาหนี้ที่ไม่เป็นธรรมมีอยู่เป็นจำนวนมาก ความช่วยเหลือจากหน่วยงานด้านการคุ้มครองสิทธิและสิทธิมนุษยชนต่างๆ ยังมีไม่เพียงพอ ความช่วยเหลือน่าจะเริ่มตั้งแต่การมีปัญหานี้สินที่แก้ไขไม่ได้จนถึงการถูกฟ้องร้องโดยไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการช่วยฟ้องร้องเพื่อให้เจ้าหนี้ในระบบที่ผิดโกง เอาผิดเอาเปรียบ หรือเรียกดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนมีการทวงหนี้ที่โหดร้ายได้รับการลงโทษอย่างสาสม ไม่ให้กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งหน่วยงานช่วยเหลือ ไม่ควรมีแค่หน่วยงานในการบริการด้านคดีในลักษณะทนายความ แต่ต้องรวมถึงหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่พอจะต่อรองกับบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับเรื่องหนี้ให้เกิดมรรคผลอย่างแท้จริงได้

**การพัฒนาความช่วยเหลือแก่ลูกหนี้** หมายถึง การเพิ่มบทบาทของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ในต่างประเทศ มีขบวนการขับเคลื่อนทางสังคมในเรื่องหนี้ในระบบในภาคประชาชน เช่น ในประเทศไอร์แลนด์มีการรณรงค์ทำโครงการเรื่อง Debt Justice: From Europe to the Global South Debt Justice Movement เพื่อสร้างความตื่นตัวให้แก่ภาคประชาชนที่จะคิดหาทางป้องกันตนเองอย่างจริงจัง<sup>31</sup> ในประเทศไทย มีเครือข่ายลูกหนี้บางกลุ่มพยายามช่วยเหลือตนเอง และมีบทบาทมากยิ่งขึ้น เช่น ศูนย์ประสานงานลูกหนี้แห่งชาติ หรือชมรมปฏิรูปสิทธิของลูกหนี้ แต่ยังขยายกลุ่มก้อนเครือข่ายออกไปได้ยาก แม้เคยมีข้อเสนอให้มีคณะกรรมการระดับชาติในรูปแบบกลไกบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network governance) โดยให้มีตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม รวมไปถึงตัวแทนของลูกหนี้และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อผลักดันให้แนวนโยบายมีผลในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง แต่บทบาทของประชาชนก็ยังมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งในเรื่องนี้ก็จำเป็นต้องพัฒนาอย่างเร่งด่วนต่อไปด้วย<sup>32</sup>

## 6. การจัดมาตรการในเชิงป้องกัน

การมีมาตรการเชิงป้องกันเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากกว่าเรื่องของการแก้ไขปราบปราม มีทั้งการป้องกันในเชิงลบ (Negative Approach) คือ การป้องกันมิให้ถูกโกง และการป้องกันในเชิงบวก (Positive Approach) หมายถึงการพัฒนาการจัดการและสร้างความก้าวหน้าให้แก่ตนเองได้ ซึ่งสามารถกระทำได้ในหลายลักษณะ ได้แก่ การให้ความรู้ และการให้แนวคิดปรัชญาที่ทำให้รู้จักการจัดการตนเอง และการแก้ไขปัญหาคายากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ

### 6.1 การให้ความรู้แก่ประชาชน

การให้ความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชน มีทั้งเรื่องความเท่าทันทางการเงิน (Financial Literacy) ที่แม้มีการดำเนินการโดยหลายหน่วยงานแล้ว เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือสมาคมธนาคารไทย รวมทั้งหน่วยงานทางด้านการเงินการคลังอื่นๆ แต่ก็ยังไม่เพียงพอ การสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนรู้จักจัดการการเงินของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำบัญชีครัวเรือนของเกษตรกร การรู้จักแบ่งเงินเพื่อทำการออม การให้ความรู้เรื่องระบบการกู้ยืม และความเข้าใจเรื่องผลเสียหายหากมีการผิดสัญญา เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องและจริงจังมากกว่าเดิม และต้องมีการประเมินผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมด้วย<sup>33</sup> นอกจากนี้ การให้ความรู้เพื่อให้มีความเท่าทันสื่อ (Media Literacy) ก็เป็นเรื่องที่สำคัญเช่นเดียวกัน เพราะการก่อหนี้เกี่ยวข้องกับความรู้เท่าทันสื่อ ทั้งนี้เพราะการโฆษณาสินค้าจำนวนมากมีผลกระทบต่อนักเลงทำให้คนอยากได้การขายสินค้าที่มีเงื่อนไขซับซ้อนอาจทำให้ผู้บริโภคตามไม่ทัน โดยเฉพาะเรื่องสินค้าเกี่ยวกับเทคโนโลยีแบบใหม่ อาจทำให้เยาวชนหรือคนด้อยการศึกษาตกเป็นเหยื่อผู้ประกอบการโดยไม่เป็นธรรม สำหรับความรู้เท่าทันเรื่องกฎหมาย (Legal Literacy) จะช่วยให้ประชาชนรู้จักระมัดระวังความเสียหายที่อาจจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม<sup>34</sup> โดยเฉพาะเรื่องการทำสัญญาที่มีข้อตกลงที่เอาเปรียบ ต้องทำให้มีความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสัญญาและนิติสัมพันธ์ต่างๆ ที่จำเป็น และต้องให้ลูกหนี้สามารถระมัดระวังข้อกฎหมายที่อาจปิดปากตนเองในวันข้างหน้า<sup>35</sup>

<sup>31</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 23 กันยายน 2557. โครงการวิจัยเชิงสำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบจากปัญหานี้ออกแบบและการเข้าถึงความเป็นธรรม. เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.

<sup>32</sup> วิชัย สุวรรณประเสริฐ, แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ออกแบบ

<sup>33</sup> <http://www.diy4wealth.com/financial/financial.aspx>

<sup>34</sup> กันยักัญญา ใจการวงศ์สกุล, การพัฒนาความรู้ทางกฎหมายแก่ชุมชนเพื่อเกิดประโยชน์ในการจัดการหนี้สินของประชาชน, วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยพะเยา ปีที่ 10 ฉบับที่ 1

<sup>35</sup> [http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/01/Drop\\_it\\_2\\_debt\\_crisis\\_FINAL.pdf](http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/01/Drop_it_2_debt_crisis_FINAL.pdf)

การให้ความรู้แก่ประชาชนข้างต้นยังต้องมีเป้าหมายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวคิดและปรัชญาที่ทำให้ประชาชนรู้จักการจัดการตนเองอีกด้วย แนวคิดและปรัชญาเพื่อให้ประชาชนรู้จักประหยัดมัธยัสถ์และสามารถช่วยเหลือตนเองไม่ให้เป็นที่มียาได้หลายลักษณะ เช่น เรื่องปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy)<sup>36</sup> หรือปรัชญาเศรษฐศาสตร์แนวพุทธ (Buddhist Economy)<sup>37</sup> น่าจะช่วยทำให้การจัดการด้านสมดุลในเชิงบัญชีการใช้เงินของแต่ละครอบครัวเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น การเน้นให้ตระหนักในความไม่ประมาทน่าจะช่วยให้ประชาชนรู้จักการวางแผนเรื่องการเงินและการเป็นหนี้ รวมถึงการประกอบอาชีพอย่างมีสัมมาอาชีพะเพื่อสร้างความยั่งยืนให้แก่ชีวิต การกระตุ้นให้ประชาชนมีวินัยทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการควบคุมพฤติกรรมฟุ่มเฟือย บริโภคนิยม เพื่อตัดวงจรหนี้ อีกด้านหนึ่งโดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน รวมถึงการณรงค์เพื่อการแก้ไขปัญหอบายมุขหรือปัญหาการพนัน เป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง

ความรู้พื้นฐานข้างต้นต้องทำให้ง่ายแก่การเข้าใจ และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้แนวทางในการพัฒนาความรู้ให้แก่ประชาชนต้องทำทั้งระบบ ที่ผ่านมามีหน่วยงานต่างๆ ต่างแยกกันทำ ไม่มีการประเมินผลร่วมกัน จึงทำให้การป้องกัน ยังขาดประสิทธิภาพในอนาคตหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะได้มีการกำหนดแผนการทำงานเชื่อมโยงกัน เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ที่เพียงพอ ให้สามารถป้องกันตัวเองได้อย่างแท้จริง ซึ่งอาจจะต้องทำตัวชี้วัดในการทำงานและมีการประเมินผลงานร่วมกันด้วย

การพัฒนาองค์ความรู้ของประชาชนเพื่อให้รู้เท่าทันความโหดร้ายและความรุนแรงของขบวนการหนี้นอกระบบอาจต้องทำการป้องกันแบบทั่วไป ให้เป็นความรู้พื้นฐานให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มเพื่อติดอาวุธเพื่อป้องกันตัวเอง (Universal Prevention) เช่น การทำหลักสูตรให้ความรู้แก่นักเรียนนักศึกษา การให้ความรู้แก่คนงานในโรงงานหรือองค์กรชุมชน เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีความพร้อมในเรื่องเหล่านี้ตั้งแต่ต้นทาง หรืออาจจะเป็นการป้องกันปัญหาเฉพาะเรื่อง (Specific Prevention) ทั้งในเชิงประเด็นและเชิงพื้นที่ เช่น การให้ความรู้แก่กลุ่มเกษตรกรและคนชนบทที่มีความเสี่ยงจากกฎหมายขายฝาก จากกฎหมายดอกเบี้ยเกินอัตรา หรือจากสัญญาที่ทำด้านเกษตรกรรมต่างๆ หรือกลุ่มเยาวชนที่อาจมีหนี้ค่าโทรศัพท์มือถือหรือค่าอินเทอร์เน็ต หรือกลุ่มแท็กซี่และวินมอเตอร์ไซด์ในบางพื้นที่ที่มีเจ้าหนี้โหดเอาเปรียบ ซึ่งอาจจะต้องทำระบบเตือนภัยให้ข้อมูลกันเป็นการเฉพาะในแต่ละสถานที่และช่วงเวลาก็ได้

## 6.2 การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ

ปัญหาความยากจนและปัญหาความเหลื่อมล้ำขาดอำนาจต่อรองซึ่งทำให้ประชาชนจำต้องยอมทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรมนั้น จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาคือการสร้างความมั่งมีให้แก่ประชาชน นโยบายที่ผูกขาดทำให้คนในสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์จึงต้องมีการกระจายตัวให้ทุกฝ่ายได้รับส่วนแบ่งการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม ปัญหาที่มีมากและเป็นสาเหตุของการมีหนี้นอกระบบโดยตรงคือเรื่องการศึกษาและการรักษาพยาบาล ซึ่งอาจจะจำเป็นต้องพัฒนาสิทธิในเรื่องการศึกษา (Right to Education) และสิทธิในทางสาธารณสุข (Right to Health) รวมทั้งสิทธิอื่นๆ เช่น สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย (Right to Housing) หรือสิทธิในการมีงานที่ดี (Right to Decent Work) อันเป็นทิศทางของการมีระบบรัฐสวัสดิการที่มีหลักประกัน รวมทั้งการส่งเสริมศักยภาพชุมชนและสังคมที่พึ่งพากันได้ ให้เกิดเป็นสังคมสวัสดิการ ซึ่งจะทำให้ความจำเป็นเรื่องหนี้นอกระบบนั้นลดลงไปโดยปริยาย ปัญหาความเหลื่อมล้ำมีทั้งเรื่องปัญหาในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนี้มีความเชื่อมโยงกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคือต้องกระทำอย่างเป็นองค์รวม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาคือได้ทั้งระบบต่อไป

ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจต้องไม่ใช่โดยการทำโครงการประชานิยม ที่ผ่านมารัฐบาลแต่ละยุคคิดโครงการหลายโครงการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร หรือโครงการเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาสในลักษณะต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีและประชาชนชื่นชอบ แต่โครงการจำนวนมาก ไม่ได้แก้ไขปัญหาคือตรงจุดแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างแท้จริง และหลายโครงการกลับกลายเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนต้องการใช้เงินโดยไม่จำเป็น ส่งผลทำให้วินัยทางการเงินของประชาชนขาดหายไป ยิ่งไปกว่านั้น โครงการเกี่ยวกับการพักหนี้และการล้างหนี้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ยั่งยืน ที่เป็นโครงการประชานิยมอีกแบบหนึ่ง ก็อาจจะแค่ช่วยแก้ไขปัญหาระยะสั้นและมีผลเพียงเล็กน้อย แต่อาจทำให้รัฐจำต้องแบกภาระนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้อย่างไม่เหมาะสม และไม่เกิดผลผลิตเพื่อประโยชน์มวลรวม ดังนั้น โครงการที่ไม่มีความยั่งยืนในลักษณะนี้สมควรจะต้องถูกทบทวนอย่างจริงจังด้วย

<sup>36</sup> <http://www.chaipat.or.th/content/porpeing/porpeing.html>

<sup>37</sup> อภิชาติ พันธเสน, เศรษฐศาสตร์แนวพุทธ/จุดยืนของพุทธเศรษฐศาสตร์กับปัญหาความยากจน (ความทุกข์) ใน เศรษฐธรรม : สาระทางเศรษฐกิจ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ 2553



Economist. 2013. Rural debt in Thailand Turning the tide. Vol. Sep 20th 2013.  
<https://www.economist.com/blogs/schumpeter/2013/09/rural-debt-thailand>

ASTVผู้จัดการออนไลน์. 19 เมษายน 2558 . “นาโน ไฟแนนซ์”...ดีจริง? เมื่อธุรกรรมมีความเสี่ยงสูง.  
<http://www.manager.co.th/BizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9580000044721>

กระทรวงการคลัง. 2558. เรื่อง มาตรการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อย (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์).  
<https://www.mof.go.th/home/AnnualReport/58-07-01-NanoFinance.pdf>

กรุงเทพธุรกิจ. 2 มีนาคม 2560. เปิดมาตรการแก้หนี้ในระบบ.  
<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/743033>

กุลธิดา เฒ่วิทยานันท์. 22 กันยายน 2559. กูยืมแบบ “Peer-to-Peer lending” โอกาสหรือความเสี่ยง. PricewaterhouseCoopers.  
<https://www.pwc.com/th/en/pwc-thailand-blogs/blog-20160922.html>

ฐานเศรษฐกิจ. 7 เมษายน 2560. ลดทุนจดทะเบียนนาโนไฟแนนซ์ หน้าใหม่เหลือ 10 ล้านครึ่งเสนอธปท.กลางปี/ธุรกิจเสี่ยงแตก.  
<http://www.thansettakij.com/content/42376>

ไทยโพสต์. 23 พฤษภาคม 2553. คอลัมน์: จัตุรัสทั่วไทย: ดงชีเหล็ก ออมสัจจะ สร้างชุมชนเข้มแข็ง.  
<http://www.ryt9.com/s/tpd/905396>.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2559. รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2559.  
[https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/Annual\\_Y59\\_T.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/Annual_Y59_T.pdf)

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 6 มิถุนายน 2559. “จ่อใช้ม.44 แก้นั้นในระบบ ต่อไปเจ้าหนี้เก็บดอกเบี้ยเกิน 15% ต่อปี มีโทษติดคุก”.  
[https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1465201674](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1465201674)

ปิยากร ชลวร และ ภคณี พงศ์พิโรตม. 1 เมษายน 2558. นาโนไฟแนนซ์ทางออกของหนี้ในระบบ?.  
EIC Analysis: SCB Economic Intelligence Center.  
<https://www.scbeic.com/th/detail/product/1254>

โพสต์ทูเดย์. 28 กุมภาพันธ์ 2559. "ฟินเทค" พลิกโฉมบริการการเงิน.  
<http://www.posttoday.com/analysis/report/418675>

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และ ัญญกรณีย์ เสียมจรัสกุล (บรรณาธิการ). 2555. ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา. หนังสือชุดสู่อนาคตไทย. แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)  
<http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2014/09/KhonThai3-final.pdf>

ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. เมษายน 2560.  
สถานภาพแรงงานไทย : ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท  
<https://www.thaichamber.org/th/news/view/53/>

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. 25 ธันวาคม 2558. ช่วยเหลือเกื้อกูล สู่หลักประกันความมั่นคงของคนดงชีเหล็ก.  
<http://www.codi.or.th/index.php/public-relations/news/14450-2015-12-25-03-42-14>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. โอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งสินเชื่อกับการลดปัญหาความยากจน.  
รายงานที่ดีอาร์ไอ ฉบับที่ 63 เดือนตุลาคม 2551.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 23 กันยายน 2557. โครงการวิจัยเชิงสำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบจากปัญหานี้  
นอกระบบและการเข้าถึงความเป็นธรรม. เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. กันยายน 2554.  
โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ.  
[http://www.fpo.go.th/e\\_research/ebook/pdf\\_file/1341904897.pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/ebook/pdf_file/1341904897.pdf)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.2560. การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2560.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 2558. โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนาแบบจำลองจุลภาคเพื่อศึกษาบทบาทของหนี้ครัวเรือนที่มีต่อความ  
เหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในประเทศไทย.  
[http://www.fpo.go.th/e\\_research/page3\\_new2.html](http://www.fpo.go.th/e_research/page3_new2.html)

สุรางค์รัตน์ จำเริญพล. 2558. หนี้ระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อธิภัทร มุทิตาเจริญ และ คณะ. 2559. มองมาตรการภาครัฐและหนี้ครัวเรือนผ่านข้อมูลเครดิตบูโร. นำเสนอในการสัมมนาทาง  
วิชาการประจำปี 2559 ธนาคารแห่งประเทศไทย.  
[https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib\\_/Article30\\_08\\_59.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article30_08_59.pdf)



## คณะผู้จัดทำรายงาน

1. ก่อเขต จันทเลิศลักษณ์
2. คณศ วังสีไพจิตร
3. ณัฐชา ทวีแสงสกุลไทย
4. ธปไตร แสละวงศ์
5. นพพล ชุกกลั่น
6. ปณต แสงทับทิม
7. ปริมฤตา ดวงรัตน์
8. ราเมศ พรหมเย็น
9. วิชัย สุวรรณประเสริฐ
10. ศิงญศรี นาคะศิริ
11. สุนทรียา เหมือนพะวงศ์
12. สุพัฒน์ดา เลหาชัย
13. สุกามาส ตรีวิศวะเวทย์
14. อัญชลี ชาลีจันทร์
15. อาชวี วงศ์จินดาเวศย์
16. อิศพร คณะเจริญ

**Thailand Institute of Justice (TIJ)**  
GPF Building, Tower B, 16<sup>th</sup> Floor  
Witthayu Road, Pathumwan  
Bangkok 10330, Thailand

Tel: +66-2-118-9400 Ext. 203, 213  
Email: [rold@tijforum.org](mailto:rold@tijforum.org)

[tijthailand.org](http://tijthailand.org)  
[tijrold.org](http://tijrold.org)