

หนึ่่นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม¹



สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในวิเคราะห์ถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจจากปัญหาหนึ่่นอกระบบ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่สำคัญที่สะท้อนถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่ผู้คนในสังคมต้องเผชิญอยู่ในชีวิตประจำวัน โดยสำรวจให้เห็นสภาพปัญหาที่ลูกหนึ่่นอกระบบต้องเผชิญ และเชื่อมโยงให้เห็นถึงสาเหตุและสภาพปัญหาความไม่เป็นธรรมในกรณีปัญหาหนึ่่นอกระบบ ตลอดจนวางเชิงนโยบายในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาหนึ่่นอกระบบในช่วงที่ผ่านมา

1. บทนำ

ในหนังสือที่มีชื่อเสียง *The Idea of Justice* ศาสตราจารย์อมาตยา เซน (Amartya Sen, 2009) ชี้ให้เห็นความสำคัญของลักษณะพหุนิยมในความคิดเรื่องความยุติธรรม เขาเสนอว่า ใจกลางความคิดเรื่องความยุติธรรม เรามีความรู้สึกถึงความไม่ยุติธรรมในหลายแบบ แต่ยังไม่ชัดเจนเฉพาะว่า อะไรจะเป็นเหตุผลหลักในการวินิจฉัยความไม่ยุติธรรม เขาแยกแยะให้เห็น คู่ตรงข้าม (dichotomy) ของการใช้เหตุผลในเรื่องความยุติธรรม ระหว่างสำนักคิดหลัก *Transcendental Institutionalism* ที่อยู่บนฐานคิดเรื่องพันธสัญญาทางสังคม (contractarian) ซึ่งมีลักษณะสำคัญสองประการคือ (1) ให้ความสำคัญกับสิ่งที่มีความหมายถึงความยุติธรรมที่สมบูรณ์มากกว่าจะให้ความสำคัญกับการศึกษาเปรียบเทียบความยุติธรรมกับไม่ยุติธรรม (2) ให้ความสำคัญกับการออกแบบระเบียบสังคมที่ยุติธรรมโดยสมบูรณ์ และไม่สนใจกับสังคมที่ความยุติธรรมจะปรากฏตัว แนวคิดแบบนี้ถือว่ามีอิทธิพลหลักในปรัชญาการเมืองร่วมสมัย นำโดย John Rawls กับอีกสำนักคิดที่เขาเรียกว่า *Realization-focused comparison* ที่ให้ความสำคัญกับแนวทางการเปรียบเทียบความเป็นจริงทางสังคม อันเป็นผลมาจากสถาบัน พฤติกรรมและอิทธิพลต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้นๆ ดังนั้น สำหรับเขาแล้ว การศึกษาแนวคิดเรื่องความยุติธรรมโดยให้ความสนใจกับสถาบันทางสังคมที่อยู่บนฐานคิดเรื่องพันธสัญญาทางสังคมดูเหมือนจะไม่เพียงพอ เพราะเป็นไปได้ที่จะมีข้อตกลงที่มีเหตุผลในเรื่องราวธรรมชาติของสังคมที่ยุติธรรม และการปฏิบัติตามเหตุผลเชิงปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกที่มีอยู่ต้องการ

¹ ปรับมาจากบางส่วนของโครงการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ เรื่อง สภาพปัญหาและผลกระทบจากปัญหาหนึ่่นอกระบบ และการเข้าถึงความเป็นธรรม งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้เขียนขอขอบพระคุณมา สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และนักวิจัยร่วมทุกคนไว้ ณ ที่นี้

กรอบสำหรับเปรียบเทียบความยุติธรรม เพื่อเลือกจากทางเลือกที่เป็นไปได้ และไม่ใช่จากการกำหนดสถานการณ์ที่สมบูรณ์ที่ไม่มีทางเลือกเป็นไปได้ ในการเขียนหนังสือเล่มดังกล่าว เขาจึงใช้หลักการแบบหลัง โดย (1) ศึกษาเปรียบเทียบที่อยู่บนฐานความเป็นจริง ให้ความสนใจกับความก้าวหน้าหรือการถอยหลังของความยุติธรรม ใช้เส้นทางการเปรียบเทียบมากกว่าการหาเส้นทางที่ดีกว่า เหนือกว่า และ (2) สนใจความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมที่เกี่ยวข้องมากกว่าสนใจเฉพาะสถาบันและกฎระเบียบ

บทความฉบับนี้ เริ่มต้นด้วยการยอมรับของถกเถียงของอมาตยา เช่น เนื่องจากปัญหาหนี้นอกระบบถือเป็นตัวอย่างที่สำคัญที่สะท้อนถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่ผู้คนในสังคมต้องเผชิญอยู่ในชีวิตประจำวัน สรรวจให้เห็นสภาพปัญหาที่ลูกหนี้นอกระบบต้องเผชิญ และเชื่อมโยงให้เห็นถึงสาเหตุและสภาพปัญหาความไม่เป็นธรรมในกรณีปัญหาหนี้นอกระบบ โดยอาศัยผลสำรวจจากโครงการวิจัยเชิงสำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบจากปัญหาหนี้นอกระบบและการเข้าถึงความเป็นธรรม ซึ่งสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการสำรวจลูกหนี้จำนวน 4,709 ราย จาก 12 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ราชบุรี สระบุรี ชลบุรี พิษณุโลก เชียงราย หนองคาย มหาสารคาม ยโสธร นครศรีธรรมราช และสงขลา

2. สภาพปัญหาหนี้นอกระบบในสังคมไทย

โดยทั่วไป เมื่อกล่าวถึงหนี้นอกระบบ มักจะหมายถึง หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชน โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน (ไพฑูริศ เอกจริยกร, 2554) หนี้นอกระบบ จะเป็นปัญหา เมื่อคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติ จึงมีการนิยามหนี้นอกระบบในความหมายเฉพาะเจาะจงขึ้นว่าหมายถึง หนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) โดยที่เจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน เจ้าหนี้นอกระบบบางรายอาจใช้วิธีการต่างๆ ในการติดตามทวงหนี้ เพื่อกดดันลูกหนี้หรือให้ได้รับความอับอาย เกิดความกลัว ข่มขู่ อาจถึงขั้นประทุษร้ายต่อร่างกายและทรัพย์สิน (ชูชาติ คงครองธรรม, 2555) และในมุมมองของภาครัฐไทย มีการนิยามหนี้นอกระบบในความหมายที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น เช่น หนี้นอกระบบ ในความหมายของหนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันทางการเงิน ทั้งยังรวมถึงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุว่าผู้ใดมีไว้เป็นความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนันหรือหนี้ที่เกิดจากยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น (ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2554) และแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อม ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ ไม่มีการติดตามและควบคุมจากราชการ เนื่องจากเงื่อนไขการกู้และข้อตกลงต่างๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ขอกู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัดคือ ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันและอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้าร่วมกับเงินต้น แล้วเขียนในสัญญาที่ไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ (สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กระทรวงการคลัง, 2554) และเนื่องจากในระยะหลังๆ มีการใช้รูปแบบการซื้อขายสินค้าบางประเภทที่เป็นเครื่องใช้ไฟฟ้าและทอง การศึกษาวิจัยเรื่องหนี้นอกระบบในช่วงต่อมา จึงให้

ความหมายครอบคลุมทั้งการกู้ยืมเงินและสิ่งของ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยสูง มักจะเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด คือ เกินร้อยละ 15 ต่อปี ทั้งนี้เงื่อนไขในการกู้ยืมและข้อตกลงต่างๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ให้กู้ยืมและผู้ขอกู้ยืม ซึ่งผู้ให้กู้ยืมไม่ใช่สถาบันทางการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมายและไม่มี การติดตามและควบคุมจากทางราชการ และมักจะมีวิธีการทวงหนี้ที่ใช้การข่มขู่บังคับหรือใช้ความรุนแรง (วันชัย มีชาติและคณะ, 2556)

โดยสรุป หนี้นอกระบบ หมายถึง การกู้หนี้ทั้งในรูปของตัวเงินและสิ่งของที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยการกู้หนี้นี้ยืมสิน ไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงิน และมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

สำหรับสถานการณ์หนี้ในภาพรวมของครัวเรือนทั่วประเทศ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2554 ทั่วราชอาณาจักร พบว่า จากครัวเรือนทั่วประเทศประมาณ 20 ล้านครัวเรือน มีครัวเรือนร้อยละ 55.8 มีหนี้สิน โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย 134,900 บาทต่อครัวเรือน จำนวนเงินที่เป็นหนี้ในระบบเฉลี่ยสูงกว่าหนี้นอกระบบถึง 30 เท่า (130,930 บาทและ 3,790 บาทต่อครัวเรือนตามลำดับ) หนี้สินร้อยละ 73.8 เป็นหนี้สินเพื่อใช้ในครัวเรือน หนี้สินร้อยละ 37.8 เป็นหนี้สินเพื่อการอุปโภคบริโภค ร้อยละ 34.0 เป็นหนี้สินเพื่อการซื้อบ้านและที่ดิน โดยครัวเรือนที่มีหนี้สินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87.5) เป็นหนี้ในระบบอย่างเดียว และร้อยละ 6.4 เป็นมีทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบ ส่วนครัวเรือนที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียว มีเพียงร้อยละ 6.1 สำหรับหนี้สินนอกระบบส่วนใหญ่ (ร้อยละ 40.5 เป็นหนี้เพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน รองลงมาเป็นหนี้เพื่อใช้ซื้อบ้านและที่ดิน และใช้ทำธุรกิจในส่วนใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 19.8 และ 19.0 ตามลำดับ ในขณะที่เป็นหนี้เพื่อการเกษตรมีเพียงร้อยละ 13.2 เท่านั้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 2555) แต่ผลการสำรวจข้อมูลของสถาบันวิจัยสังคม (2557) พบว่า ในส่วนของลูกหนี้นอกระบบ ลูกหนี้ร้อยละ 48.4 เป็นลูกหนี้ที่มีทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบ และลูกหนี้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 51.5 เป็นลูกหนี้ที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียว) ซึ่งนัยที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหาหนี้นอกระบบมิได้แยกขาดจากหนี้ในระบบเสียทีเดียว หากแต่มีความเชื่อมโยงกับปัญหาหนี้ในระบบอย่างมาก

รูปแบบและประเภทของหนี้นอกระบบ

โดยทั่วไป อาจแบ่งประเภทกว้างๆ ของหนี้นอกระบบ ตามระยะเวลาการชำระหนี้ได้ 2 แบบ คือ หนี้ระยะสั้น (หนี้รายวัน) และหนี้ระยะยาว (หนี้รายเดือน/รายปี) แต่ละแบบมีรายละเอียดแตกต่างกัน ดังนี้

1. หนี้ระยะสั้น : **หนี้รายวัน** หนี้รายวันมีหลายรูปแบบ ได้แก่

1.1 **หนี้เงินสด ทอง หรือสินค้ายื่นๆ** เป็นเงินกู้ที่มีเก็บเงินดอกเบี้ยรายวัน โดยบวกทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยไว้ด้วยกัน ส่วนใหญ่คิดอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 20 ต่อการให้กู้ยืม 1 ครั้ง โดยจะมีระบบการจัดเก็บหนี้ที่แตกต่างกันไป บางรายจะเก็บหนี้จำนวน 24 วัน โดยในการกู้วันแรก มีการหักเงินล่วงหน้า 1 วัน และคิดค่า

สมุด² รวมเป็นร้อยละ 10 ของยอดเงินกู้ ลูกหนี้จึงได้รับเงินสุทธิเพียง ร้อยละ 90 แต่ต้องชำระคืนรายวันรวม เป็น ร้อยละ 120 ตัวอย่างเช่น ลูกหนี้กู้เงิน 10,000 บาท หักค่าสมุด 500 บาท หักงวดแรก 500 บาท รับเงิน สุทธิ 9,000 บาท ผ่อนชำระวันละ 500 บาท จำนวน 24 วัน คิดเป็นเงิน 12,000 บาท เป็นต้น และถ้าลูกหนี้ ผิดนัด ก็จะมีการคิดค่าปรับโดยการเพิ่มดอกเบี้ยในวันที่ขาดส่ง หรือเพิ่มค่าทวงถามอีก เป็นต้นอย่างไรก็ดี เมื่อ เปรียบเทียบระหว่างเงินกู้ระหว่างเงินสด เครื่องใช้ไฟฟ้ากับทองจะมีความยุ่งยากต่างกัน โดยการปล่อยกู้ทอง จะมีความยุ่งยากมากกว่า โดยผู้ให้กู้ต้องไปตรวจสอบ ภาพถ่ายที่อยู่อาศัยของลูกหนี้ก่อน จึงจะปล่อยกู้

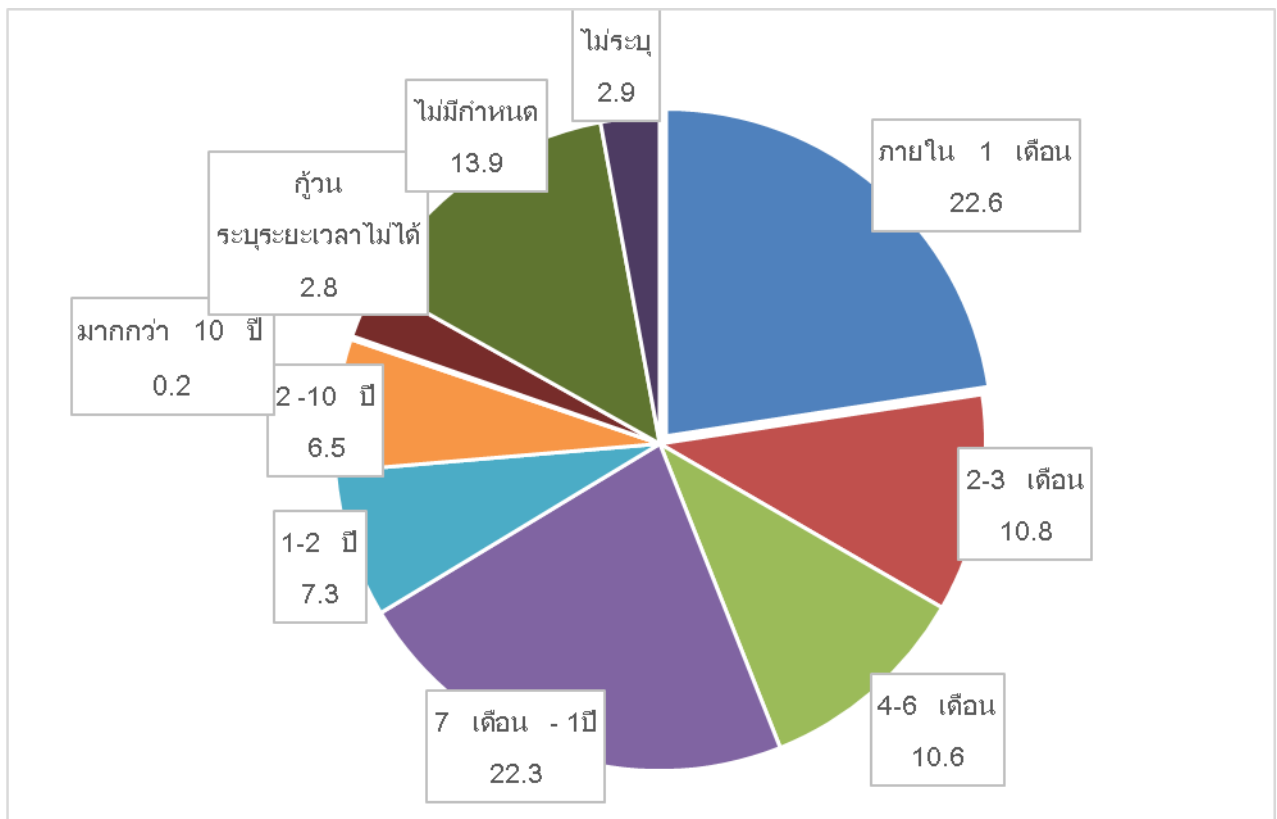
1.2 เงินกู้ในลักษณะของ “ดอกลอย” คือเงินกู้ที่มีการเก็บดอกเบี้ยทุกวันจนกว่าจะนำเงินต้นมา คืนเป็นก้อน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะอยู่ที่ร้อยละ 5-20 บาท จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม พบอัตราดอกเบี้ย สูงที่สุดอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 6.25 รายวัน จำนวน 24 วัน เท่ากับร้อยละ 150 โดยถ้าลูกหนี้กู้เงิน 10,000 บาท เก็บดอกเบี้ยวันละ 500 บาท จำนวน 24 วัน รวมเป็น 12,000 บาท รวมกับ เงินต้น 10,000 บาท ถ้าลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด ก็ต้องใช้หนี้รวมทั้งหมด 22,000 บาท แต่ถ้า ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด ก็ต้องชำระเฉพาะดอกเบี้ยต่อไป กลุ่มเจ้าหนี้ประเภทนี้ มักจะให้ลูกน้องมา ปล่อยเงินกู้ โดยมีทั้งเจ้าหนี้ที่เป็นคนในพื้นที่และคนในจังหวัดใกล้เคียง

2. หนี้ระยะยาว : **หนี้รายเดือน/รายปี** เป็นการปล่อยกู้ระยะยาวมากกว่า 1 เดือนขึ้นไป และเก็บ ดอกเบี้ยรายเดือน จนกว่าจะมีเงินก้อนมาใช้คืน ถ้าเจ้าหนี้เป็นญาติหรือเพื่อน จะคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่ คิดดอกเบี้ยเลย หรือคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี ส่วนมากการกู้เงินไม่ค่อยมีการกำหนดระยะเวลาที่ ชัดเจน ในกรณีที่ยอดเงินสูงมาก จะมีการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เช่น โฉนดที่ดิน แต่ถ้าเจ้าหนี้ที่เป็นนายทุน คิดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่ร้อยละ 5 บาท ถึง 20 บาทต่อครั้ง ในกรณีที่กู้ยืมวงเงินไม่มากนัก อาจใช้บุคคลค้ำ ประกัน แต่ในกรณีที่วงเงินสูง ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน โดยมีการทำสัญญาเงินกู้ชัดเจน เงินกู้ประเภทนี้มัก มีปัญหาในเรื่อง “ดอกลอย” กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งจำนวนได้ในคราวเดียวกัน จะสามารถ ชำระได้เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น และในกรณีที่มีการผิดนัดชำระหนี้ ก็จะถูกคิดดอกเบี้ยทบต้นทบดอก ทำให้ยอด หนี้สูงขึ้น นอกจากนี้ หลายกรณียังประสบปัญหาการทำสัญญาขายฝาก³ หรือจำนองทรัพย์สิน เมื่อลูกหนี้ไม่ สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้ทรัพย์สินเปลี่ยนมือ หรือถูกยึดทรัพย์สินในที่สุด

² หมายถึง สมุดประจำตัวของลูกหนี้/ยอดหนี้ นั่นๆ ลูกหนี้ต้องจ่ายทุกครั้งที่มีการกู้เพิ่ม ทั้งๆ ที่เป็นเจ้าหนี้รายเดิม

³ การขายฝาก คือการที่ลูกหนี้กู้เงินโดยนำทรัพย์สิน เช่น ที่ดินทำกิน บ้านพักอาศัย ไปทำสัญญาขายฝากทรัพย์สินแทน การ ทำสัญญาเงินกู้ หรือการกู้เงินโดยมีทรัพย์สินค้ำประกัน โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่นาน และเมื่อไม่สามารถชำระหนี้ได้ตาม กำหนด ทรัพย์สินก็ตกเป็นของเจ้าหนี้เลย โดยไม่ต้องมีการฟ้องร้อง (วันชัย มีชาติและคณะ, 2556: xiii)

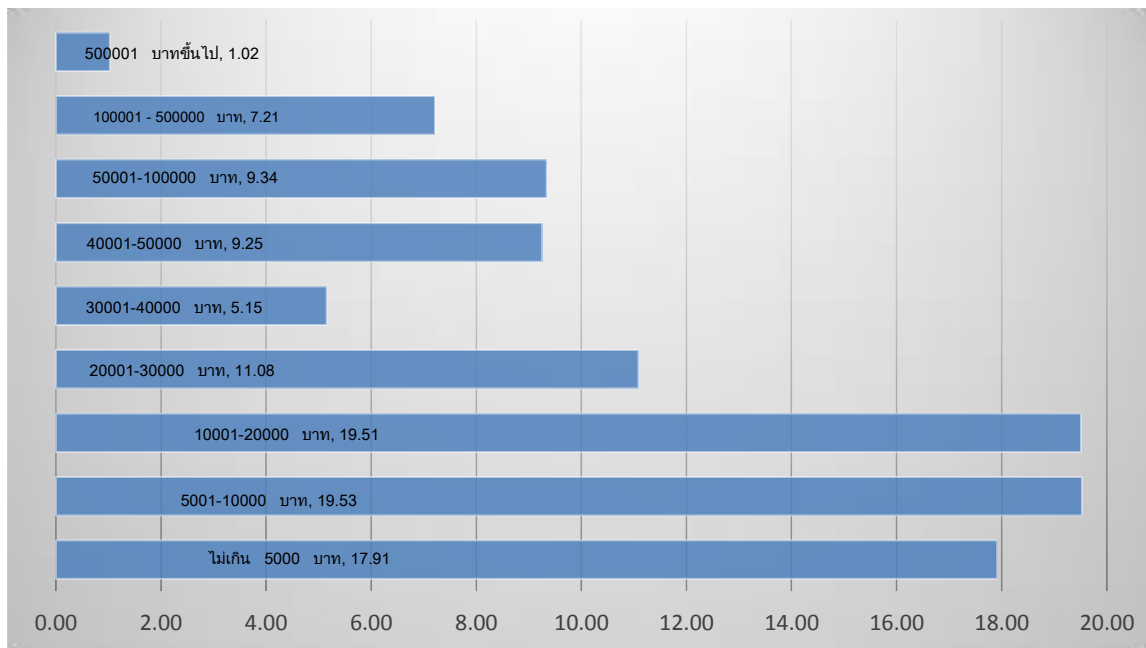
แผนภาพ 1 ระยะเวลาการกู้เงินของลูกหนี้ (ร้อยละ)



ที่มา: ปรับมาจากสถาบันวิจัยสังคม, 2557.

เมื่อพิจารณาระยะเวลาการกู้เงินของลูกหนี้ (แผนภาพ 1) พบว่า มากกว่าครึ่งของลูกหนี้ (ร้อยละ 66.3) เป็นหนี้ระยะสั้น ภายในระยะเวลา 1 ปี และถ้าอนุมานว่ากลุ่มลูกหนี้ที่มีระยะเวลากู้เงินไม่เกิน 1 เดือน เป็นกลุ่มลูกหนี้รายวัน ก็จะพบว่า มีลูกหนี้รายวันถึงร้อยละ 22.5 (หรือมากกว่าหนึ่งในห้าของลูกหนี้ในระบบ) นอกจากนี้ ยังน่าสนใจว่ามีกลุ่มลูกหนี้ที่กู้วน ไม่สามารถระบุระยะเวลาได้ ร้อยละ 2.8 และกลุ่มที่เป็นหนี้ไม่มีกำหนดอีกร้อยละ 13.9 โดยขนาดของหนี้ก้อนไม่ใหญ่นัก ลูกหนี้ร้อยละ 68.03 มียอดเงินกู้ไม่เกิน 30,000 บาท ค่าเฉลี่ยหนี้ต่อคนเท่ากับ 55,278.98 บาท ทั้งนี้สามารถแสดงรายละเอียดได้ในแผนภาพ 2 นอกจากนี้ ยังพบว่า ลูกหนี้ร้อยละ 15.4 มีหนี้มากกว่า 1 ก้อน โดยข้อมูลจากการสำรวจพบว่า ลูกหนี้ที่มียอดเงินกู้สูงสุดอยู่ที่ 14 ยอด

แผนภาพ 2 ขนาดเงินกู้ของลูกหนี้ในระบบ



ที่มา: ปรับมาจากสถาบันวิจัยสังคม, 2557.

ประเภทเจ้าหนี้ในระบบ

เมื่อพิจารณาประเภทเจ้าหนี้ พบว่า เจ้าหนี้เงินกู้ในระบบมีหลายรูปแบบ ที่สำคัญได้แก่

1. **เจ้าหนี้ที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ของลูกหนี้** ได้แก่ เจ้าหนี้ที่เป็นญาติหรือคนรู้จัก กลุ่มที่ให้อัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเลย หรือคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 10 ส่วนมากการกู้เงินไม่ค่อยมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ในกรณีที่ยอดเงินสูงมาก จะมีการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เช่น โฉนดที่ดิน

2. **เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนเงินกู้** มีทั้งนายทุนในพื้นที่และนายทุนที่มาจากพื้นที่อื่น เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนในพื้นที่คิดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่ร้อยละ 5 บาท ถึง 20 บาทต่อครั้ง ในกรณีที่กู้ยืมเงินไม่มากนัก อาจใช้บุคคลค้ำประกัน แต่ในกรณีที่วงเงินสูง ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน โดยมีการทำสัญญาเงินกู้ชัดเจน เงินกู้ประเภทนี้มักมีปัญหาในเรื่อง “ดอกลอย” กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งจำนวนได้ในคราวเดียวกัน จะสามารถชำระได้เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น และในกรณีที่มีการผิดนัดชำระหนี้ ก็จะถูกคิดดอกเบี้ยทบต้นทบดอก ทำให้ยอดหนี้สูงขึ้น นอกจากนี้ หลายกรณียังประสบปัญหาในกรณีที่มีการทำสัญญาขายฝาก หรือจำนองทรัพย์สิน เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้ทรัพย์สินเปลี่ยนมือ หรือถูกยึดทรัพย์สินในที่สุด แต่กรณีที่เป็นนายทุนนอกพื้นที่ โดยทั่วไป ทำการปล่อยเงินกู้ผ่านตัวกลาง เมื่อสอบถามลูกหนี้ ลูกหนี้จึงไม่สามารถระบุได้ว่าใครเป็นเจ้าหนี้ เพราะติดต่อผ่านโทรศัพท์ตามหมายเลขที่ประชาสัมพันธ์ไว้ (แปะไว้ที่เสาไฟฟ้า หรือแจก

นามบัตรไว้ที่ร้านค้า) และจะมี **แก๊งค์หมวกกันน็อก** เป็นตัวกลางทำหน้าที่ติดต่อ จ่ายเงินและรับชำระหนี้ถึงที่จุดเด่นของเจ้าหนี้นี้ประเภทนี้คือ การให้เงินกู้ในเวลาที่รวดเร็ว บางครั้งโทรศัพท์ไปขอกู้ตอนเช้า ก็ได้เงินกู้ตอนบ่าย และไม่ต้องการหลักฐานทางการเงิน การทำสัญญาเงินกู้แต่ละครั้ง ใช้เพียงสำเนาบัตรประจำตัว สำเนาทะเบียนบ้าน และบุคคลค้ำประกันเท่านั้น เจ้าหนี้นี้แบบนี้ให้กู้รายวันใน 2 รูปแบบ ทั้งที่เป็นเงินสดและทอง อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักของเจ้าหนี้นี้ประเภทนี้ คือ ในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัด มักจะมีการข่มขู่ คุกคาม หรือทำให้อาย หลายกรณีมีการทำร้ายร่างกาย พยายามทำลายทรัพย์สิน โดยทั่วไป เมื่อถูกข่มขู่คุกคาม ลูกหนี้จะยอมจำนนหรือเป็นฝ่ายหนีหนี เพราะรู้สึกว่าเป็นฝ่ายผิด อย่างไรก็ตาม พบว่า ในบางกรณี เมื่อลูกหนี้ที่ถูกทำร้ายร่างกายเลือกที่จะไปแจ้งความที่สถานีตำรวจ แก๊งค์หมวกกันน็อกมักจะได้รับการปล่อยตัว และเจ้าหนี้นี้ที่เป็นฝ่ายไล่เกลี้ยให้ลูกหนี้อยอมความในกรณีทำร้ายร่างกาย ยิ่งไปกว่านั้น ในบางกรณี เมื่อลูกหนี้ถูกแจ้งความ ก็ยิ่งถูกคุกคาม เป็นต้น ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ลูกหนี้ส่วนใหญ่จึงเชื่อว่า แก๊งค์หมวกกันน็อกน่าจะมีความสัมพันธ์กับตำรวจ และไม่เชื่อมั่นว่า ตำรวจจะเป็นฝ่ายช่วยแก้ปัญหาหรืออำนวยความสะดวก

นายทุนเงินกู้ก้อนนอกพื้นที่และแก๊งค์หมวกกันน็อก มีทั้งกลุ่มให้กู้ที่อยู่นอกระบบ และมีในรูปแบบบริษัทจดทะเบียนในรูปแบบไฟแนนซ์ซึ่งถูกต้องตามกฎหมาย หรือในบางกรณีจะมีการจดทะเบียนแอบแฝงเป็นร้านค้า แต่ถึงที่สุดแล้วก็มีรูปแบบเหมือนกันคือ มีลูกน้องไปเก็บเงินตามพื้นที่ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย โดยทั่วไป เจ้าหนี้นี้จะไม่จ้างคนในพื้นที่เป็นแก๊งค์หมวกกันน็อก เพราะเกรงว่าจะไม่สามารถทวงหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อพิจารณาจากรายได้ของแก๊งค์หมวกกันน็อก พบว่า ปกติแก๊งค์หมวกกันน็อกจะมีรายได้ประจำ (เงินเดือนไม่มากนัก) แต่จะมีรายได้ที่เพิ่มมาจากค่าคอมมิชชั่นที่ได้จากการทวงหนี้ อีกประมาณร้อยละ 2 ประกอบกับเบี้ยเลี้ยงอีกวันละเล็กน้อย แต่รายได้ในส่วนนี้ก็เท่าๆ หรืออาจจะมากกว่าเงินเดือนประจำเสียด้วยซ้ำ (ไม่เปิดเผยนาม 2557) ดังนั้น แก๊งค์หมวกกันน็อกจึงให้ความสำคัญกับการทวงหนี้อย่างเคร่งครัด เพราะการทวงหนี้ได้ ส่งผลโดยตรงกับรายได้ของพวกเขาตนเอง

3. **แขกให้กู้ยืมเงิน** เจ้าหนี้นี้ประเภทนี้ผันตัวเองจากการเป็นแขกขายสินค้าผ่อนสินค้าตามหมู่บ้าน ที่เก็บหอมรอมริบจนร่ำรวยและเป็นผู้ให้กู้แทนการขายสินค้า โดยทั่วไป แขกให้กู้ยืมเงินจะปล่อยเงินกู้ให้เฉพาะคนที่ไว้วางใจเท่านั้น โดยดูจากเจ้าหนี้เดิมที่ตนเองเคยขายสินค้าให้ โดยทั่วไป อัตราดอกเบี้ยของแขกให้กู้ยืมเงิน จะไม่ต่างจากแก๊งค์หมวกกันน็อก (ร้อยละ 20 /24 วัน) แต่แขกให้กู้ยืมเงินมีความเป็นมิตรกับลูกหนี้มากกว่าโดยเฉพาะในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัด อย่างไรก็ตาม พบว่า แขกให้กู้ยืมเงินไม่ได้มีความคุ้นเคยกับพื้นที่มากนัก และพูดภาษาไทยไม่ได้เสียด้วยซ้ำ

4. **กลุ่มนายทุนปล่อยกู้ในตลาด** กลุ่มนี้จะมีการรวมตัวเป็นกลุ่มแม่ค้าที่ปล่อยกู้เงินภายในตลาด ซึ่งจะมีทั้งระบบการให้เงินกู้และการให้ออมไปพร้อมกัน คล้ายกับกองทุนหมู่บ้าน กรณีนี้พบในเขตจังหวัดยโสธร

5. **เจ้าหนี้นี้ที่เป็นเจ้าของกิจการสินค้า** โดยเฉพาะสินค้าทางการเกษตร(ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์) ให้กู้โดยการให้ลูกหนี้ซื้อสินค้าเงินเชื่อ แล้วมาชำระหนี้หลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิต โดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ

3-5 ต่อฤดูกาล เจ้าหนี้ในลักษณะนี้ดำเนินการในลักษณะคล้าย “การตกเขียว” ผลผลิตทางการเกษตรหรือ “เกษตรพันธสัญญา” ซึ่งถ้าฤดูกาลใด ประสบปัญหา ลูกหนี้จะตกอยู่ในสภาวะเสียเปรียบอย่างมาก

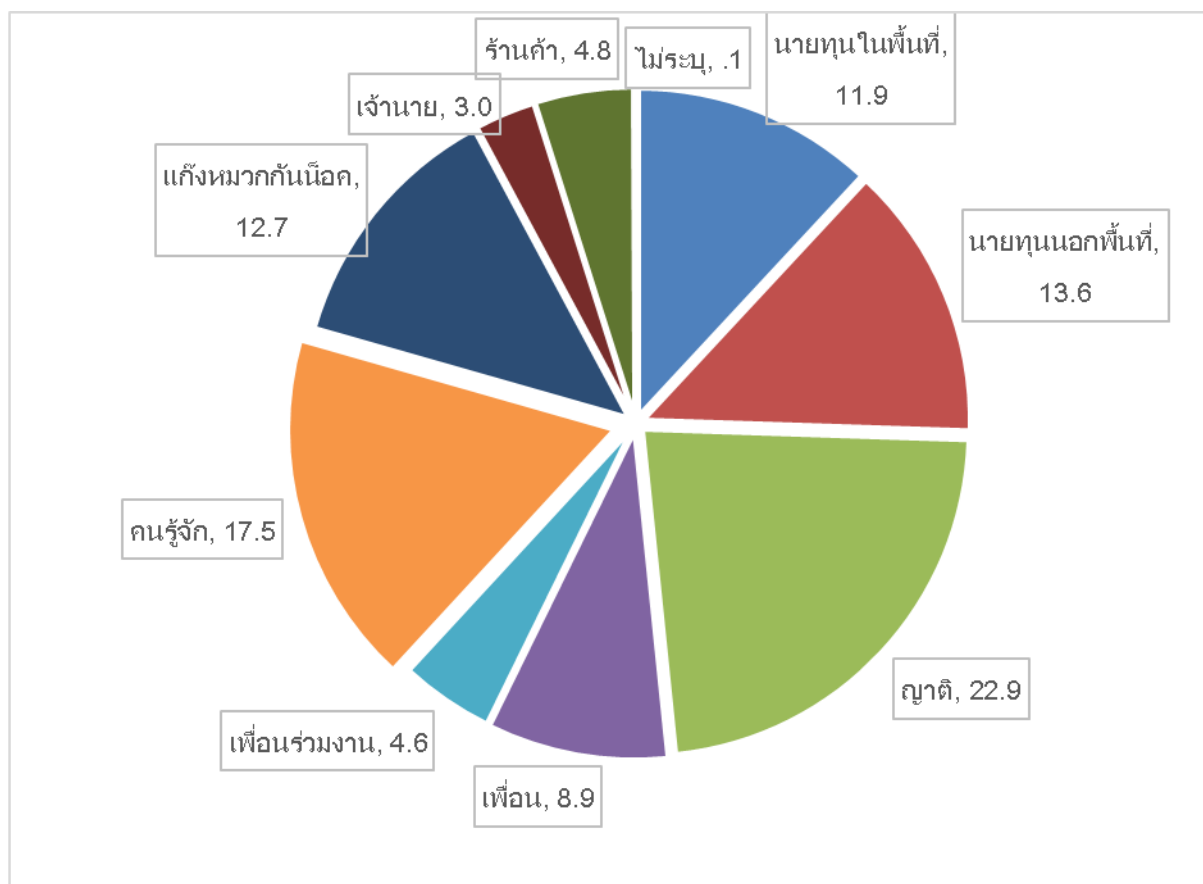
ตาราง 1 ประเภทหนี้/ประเภทเจ้าหนี้และรูปแบบการให้กู้เงินนอกระบบ

ประเภทหนี้	ประเภทเจ้าหนี้	อัตราดอกเบี้ย	หลักทรัพย์ค้ำประกัน	หมายเหตุ
หนี้รายเดือน/ ปี	ญาติ/คนรู้จัก	ไม่คิดดอกเบี้ยหรือไม่ เกินร้อยละ 10 ต่อปี	กรณีวงเงินสูง อาจต้องให้ หลักทรัพย์ค้ำประกัน เช่น โฉนด ที่ดิน	
	นายทุนในพื้นที่ เจ้าของกิจการสินค้า ทางการเกษตร	ร้อยละ 3-20 ต่อเดือน	ใช้บุคคลค้ำประกัน กรณีวงเงินสูง อาจทำสัญญาจำนองหรือขายฝาก	
หนี้รายวัน	<u>เก็บต้น/ดอกเบี้ยรายวัน</u> นายทุนในพื้นที่ นายทุนนอกพื้นที่ แก๊งค์หมวกกันน็อก แขก (อาบัง)	ร้อยละ 20 ต่อ 24 วัน หรือต่อรอบการชำระ เงิน	ทำสัญญาเงินกู้ ใช้บุคคลค้ำประกัน	รูปแบบการ ปล่อยกู้ มีทั้ง เป็นเงินสด ทอง และ เครื่องใช้ไฟฟ้า
	<u>ดอกลอย</u> นายทุนในพื้นที่ นายทุนนอกพื้นที่ แก๊งค์หมวกกันน็อก	เฉพาะดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อรอบการชำระ เงินกรณีที่รุนแรงที่สุด คิดดอกเบี้ยร้อยละ 150 ต่อรอบการชำระ เงิน	ทำสัญญาเงินกู้ ใช้บุคคลหรือ หลักทรัพย์ค้ำประกัน ขึ้นอยู่กับ วงเงิน	

ที่มา: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

อย่างไรก็ดี จากความหมายที่กว้างที่สุดของหนี้นอกระบบ ซึ่งหมายถึง การกู้ยืมเงินนอกระบบ การเงิน นัยหนึ่งก็คือเป็น ตาข่ายรองรับทางสังคม (social safety net) ที่ประชาชนสามารถพึ่งพาได้ในยาม ทุกข์ยาก โดยจากผลสำรวจของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557) พบว่า แหล่งเงินกู้นอกระบบที่มีบทบาทมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 53.9) อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ของลูกหนี้เอง ได้แก่ ญาติ คนรู้จัก เพื่อนและเพื่อนร่วมงานของลูกหนี้ (ร้อยละ 22.9, 17.5, 8.9 และ 4.6 ตามลำดับ) ในขณะที่นายทุนทั้งนอกพื้นที่ ในพื้นที่และแก๊งค์หมวกกันน็อก ดูจะมีบทบาทรองลงมา (ร้อยละ 13.6, 11.9 และ 12.7 ตามลำดับ) ดังรายละเอียดในแผนภาพ 2

แผนภาพ 3 แหล่งเงินกู้นอกระบบ



ที่มา: ปรับมาจากสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยอัตราดอกเบี้ยต่อเดือน จำแนกประเภทแหล่งเงินกู้ (ตาราง 2) แล้วพบว่า ค่าเฉลี่ยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำสุด ก็อยู่ในกลุ่มญาติ (ร้อยละ 4.65) และเพื่อน นอกจากนี้ ผลจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ก็ยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยลูกหนี้ที่นอกระบบจำนวนมากยืนยันว่า ส่วนใหญ่การกู้ยืมจากญาติ หรือเพื่อนมักจะเป็นการกู้เงินที่ไม่มีดอกเบี้ย นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากผลการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 73.1 ระบุว่าตนเองไม่ประสบปัญหาจากการกู้ยืมเงิน มีเพียงร้อยละ 26.9 เท่านั้นที่ระบุว่าประสบปัญหาจากการกู้ยืมเงินนอกระบบ ผลการศึกษาข้างต้น จึงแสดงให้เห็น บทบาทของนอกระบบอีกด้านหนึ่ง ในแง่ของการช่วยเหลือกันในทางเศรษฐกิจของผู้คนที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ เดียวกัน⁴

⁴ เนื่องจากโครงการวิจัยให้ความสำคัญกับการศึกษาสภาพปัญหาของนอกระบบ ดังนั้น ลูกหนี้จำนวนมากที่ระบุว่า กู้เงินจากญาติหรือเพื่อน โดยไม่มีดอกเบี้ย จึงไม่รวมอยู่ในตัวอย่างเชิงปริมาณ

ตาราง 2: เปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบ จำแนกประเภทแหล่งเงินกู้ (ร้อยละต่อเดือน)

แหล่งเงินกู้	อัตราดอกเบี้ย (ร้อยละต่อเดือน)			ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	ค่าเฉลี่ย	ต่ำที่สุด	สูงที่สุด	
นายทุนในพื้นที่				
นายทุนนอกพื้นที่	10.60	0.2	30	7.71
ญาติ				
เพื่อน	5.93	0.1	25	4.65
เพื่อนร่วมงาน				
คนรู้จัก	9.77	0.2	60	6.51
แก๊งหมวกกันน็อก				
เจ้านาย	6.77	0.3	30	5.83
ร้านค้า				
ไม่ระบุ	10.04	0.2	30	12.16
ภาพรวม				

ที่มา: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ข้อมูลอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตาราง 2 ยังแสดงให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญของ อัตราดอกเบี้ย ของหนี้ นอกระบบ โดยพบว่า ค่าเฉลี่ยรวมของอัตราดอกเบี้ยในภาพรวมเท่ากับร้อยละ 9.48 ต่อเดือน หรือร้อยละ 113.76 ต่อปี ซึ่งมากกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดถึง 7.58 เท่า⁵ และเมื่อพิจารณาค่าสูงสุดของ อัตรา ดอกเบี้ยแต่ละประเภทแหล่งเงินกู้ที่สูงถึงร้อยละ 60 ต่อเดือน โดยค่าเฉลี่ยอัตราดอกเบี้ยสูงสุด อยู่ในกลุ่ม เจ้าหนี้ที่เป็นแก๊งหมวกกันน็อก นายทุนในพื้นที่และนายทุนนอกพื้นที่ (ร้อยละ 18.26, 10.71 และ 10.60 ต่อ เดือน) ข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความไม่เป็นธรรมประการแรกที่ลูกหนี้ในระบบต้องเผชิญ โดย ในจำนวนลูกหนี้ร้อยละ 26.9 ที่ระบุว่าตนเองประสบปัญหาจากการกู้ยืมเงินนอกระบบ ร้อยละ 52.4 ระบุว่า ประสบปัญหาอัตราดอกเบี้ยแพง

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ถ้าในสัญญากำหนด ดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละ 15 ต่อปี และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 กำหนด ไว้ว่า การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ยกเว้น การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523 ซึ่งกำหนด ไว้เป็นพิเศษ

การที่ภาครัฐก็ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์อัตราดอกเบี้ยของหนี้ในระบบ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความสมยอมระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ รวมไปถึงกลไกและมาตรการทางกฎหมายที่อ่อนแอเกินกว่าจะจัดการกับปัญหาหนี้ในระบบ ซึ่งฝ่ายลูกหนี้เชื่อว่า ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ รู้เห็นและได้รับประโยชน์จากการปล่อยกู้ของเจ้าหนี้ในระบบ ดังนั้น เมื่อไปแจ้งความ เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะไม่ให้ความสนใจและผู้ต้องหามักจะได้รับการปล่อยตัว ซ้ำร้ายในบางกรณีหลังจากแจ้งความแล้ว ลูกหนี้ยังถูกคุกคามมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ฝ่ายตำรวจชี้ให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายที่อ่อนแอ โดยเจ้าหน้าที่คิดดอกเบี้ยเกินอัตรา มีโทษเพียงจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทเท่านั้น และที่สำคัญการจับกุมแต่ละครั้ง ทำได้เพียงจับกุมเจ้าหนี้รายย่อย คนเก็บหนี้ (แก๊งหมวกกันน็อค) น้อยครั้งที่จะสืบสาวและจับกุมไปถึงเจ้าหนี้รายใหญ่

นอกจากรูปแบบการปล่อยกู้ข้างต้นแล้ว ลูกหนี้ในระบบยังมักจะประสบปัญหาสัญญาเสียเปรียบอันเนื่องมาจาก จำนวนเงินในสัญญาสูงกว่าเงินที่ได้กู้ไปจริง การลงนามในกระดาษเปล่าของลูกหนี้ การแก้ไขตัวเลขในสัญญาเงินกู้ เจ้าหนี้หักดอกเบี้ยล่วงหน้า การทำสัญญาเงินกู้ย้อนหลัง และฟ้องบังคับคดี โดยให้ลูกหนี้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งทำให้สามารถบังคับคดีได้โดยไม่ต้องทำการฟ้องร้อง (วันชัย มีชาติและคณะ, 2556) โดยผลการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณของสถาบันวิจัยสังคม พบว่า ในจำนวนลูกหนี้ที่ประสบปัญหา นอกจากเรื่องอัตราดอกเบี้ยแพงแล้ว ลูกหนี้ร้อยละ 15.1 ประสบปัญหาการถูกข่มขู่คุกคาม ร้อยละ 5.2 ประสบปัญหาสัญญาเสียเปรียบ อีกร้อยละ 5.4 ประสบปัญหาถูกโกง ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและถูกบังคับคดี (ดูรายละเอียดในตาราง 3)

ตาราง 3 สภาพปัญหาของลูกหนี้ในระบบ

(N=1,262)

สภาพปัญหา	ร้อยละ
อัตราดอกเบี้ยแพง	47.6
ถูกข่มขู่ คุกคาม	15.1
สัญญาเสียเปรียบ	5.2
เจ้าหนี้โกง	2.8
ถูกยึด ทำลายทรัพย์สิน	1.7
ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี	0.7
ถูกบังคับ ดำเนินคดี	0.2
ถูกทำร้ายร่างกาย ใช้ความรุนแรง	0.8

ที่มา: สถาบันวิจัยสังคม, 2557

3. สาเหตุของหนี้นอกระบบ

งานวิจัยเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของหนี้นอกระบบว่ามาจากสาเหตุสำคัญหลายประการ พอจะสรุปได้ดังนี้ (สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2555: วันชัย มีชาติและคณะ, 2556)

1. **ปัจจัยเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม** สภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนไป ทำความสามารถในการพึ่งตนเองของคนในสังคมลดลง เงินมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น ประกอบกับนโยบายของรัฐที่เน้นการบริโภคนิยมและประชานิยม เป็นส่วนหนึ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และในบางกรณีมีการกู้เงินไปใช้ในทางที่ไม่ตรงกับเป้าหมาย

2. **ระบบการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน** เนื่องจากสถาบันการเงินจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น สถาบันการเงินจำเป็นที่จะต้องเรียกให้ลูกหนี้หาหลักทรัพย์มาค้ำประกัน หากเกิดกรณีที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ สถาบันการเงินจะบังคับกับทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาเป็นหลักประกัน สถาบันการเงินจึงไม่อนุมัติการกู้ยืมที่ปราศจากหลักประกัน จึงทำให้ประชาชนที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือไม่สามารถหาผู้ค้ำประกันได้ ไม่สามารถเข้าสู่การกู้ยืมเงินในระบบได้ ประกอบกับรูปแบบของการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไม่สอดคล้องกับการใช้เงินของประชาชนระดับล่าง ทั้งในเรื่องวงเงินที่ให้กู้ ระยะเวลาการชำระหนี้ซึ่งลูกหนี้นอกระบบนั้น เป็นกลุ่มที่มีการกู้เงินบ่อยครั้ง และวงเงินไม่สูงนัก นอกจากนี้ ข้อกำหนดของสถาบันการเงิน ยังมีส่วนให้ลูกหนี้เข้าไม่ถึงแหล่งทุนในระบบ ได้แก่

2.1 การกำหนดคุณสมบัติในการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ เช่น ขาดเอกสารสำคัญในการขอกู้ ขาดหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน เหตุผลในการกู้ไม่เข้าเกณฑ์การให้กู้ของแหล่งทุนในระบบ มีประวัติ การชำระหนี้ไม่ดี ทำให้ไม่สามารถขอกู้เงินได้

2.2 กระบวนการในการกู้เงินในระบบมีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน ต้องมีการจัดเตรียมเอกสารต่างๆ มากมาย กระบวนการตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการได้เงินมาต้องใช้เวลาอันยาวนาน ลูกหนี้มักจะกลัว และรู้สึกไม่สะดวก และขาดเจ้าหน้าที่ที่คอยให้คำแนะนำช่วยเหลือผู้ที่ต้องการดำเนินการขออนุญาตขึ้นตอนต่างๆ ในขณะที่การกู้จากแหล่งเงินกู้นอกระบบ มีความสะดวก และคล่องตัวมากกว่า มีความเป็นมิตรกับผู้กู้มากกว่า ได้เงินเร็วกว่าการกู้เงินในระบบ ทำให้ลูกหนี้บางส่วนเลือกความสะดวกสบายโดยกู้เงินจากเงินกู้นอกระบบ ทั้งๆ ที่อาจจะสามารถกู้เงินจากในระบบได้

2.3 ลูกหนี้กู้เต็มวงเงินที่แหล่งเงินทุนในระบบกำหนดไว้แล้ว

3. ปัจจัยระดับปัจเจกบุคคล

3.1 ลักษณะนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้ ได้แก่ ความฟุ่มเฟือย ใช้จ่ายเกินความสามารถที่ตนหามาได้ ขาดวินัยทางการเงิน ไม่มีการวางแผนการใช้จ่าย ทำให้ไม่สามารถจัดระบบควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ การเน้นการบริโภคนิยม ลูกหนี้บางส่วนมีแนวความคิดและค่านิยมที่ยึดติดกับวัตถุนิยม

3.2 ขาดความรู้ โดยเฉพาะความรู้ในเรื่องการเข้าถึงแหล่งทุนต่างๆ ที่ไม่ใช่แหล่งเงินกู้นอกระบบ การไม่คิดถึงผลเสียที่เกิดจากการเป็นหนี้นอกระบบ ลูกหนี้เงินกู้นอกระบบจำนวนมากไม่ทราบและขาดการ

ตระหนักถึงผลเสียและผลกระทบจากการเป็นหนี้ในระบบ ไม่ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น เห็นแต่ประโยชน์ระยะสั้นมากกว่าผลเสียระยะยาว

3.3 ความต้องการใช้เงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ เช่น ไปทำงานต่างประเทศ การลงทุนเพื่อ แสวงกำไร ทำกิจการ ได้แก่ กิจการทางการเกษตร กู้เงินมาเพื่อใช้ในการทำการเกษตร ซื้อม้า ยางพารา หรือ สิ่งของจำเป็นในการทำการเกษตรอื่นๆ กิจการค้าขาย มีความต้องการใช้เงินหมุนเพื่อทำการค้า จึงยอมผ่อน ดอกเบี้ยรายวัน ขาดแหล่งทุนหรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนอื่นๆ ทำกิจการส่วนตัว โดยเฉพาะอาชีพอิสระ

4. เหตุฉุกเฉิน ความจำเป็นเร่งด่วนและเหตุฉุกเฉินของลูกหนี้ที่ไม่สามารถกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ ใน ระบบได้ เช่น การเจ็บป่วยของตัวลูกหนี้และคนในครอบครัวหรือญาติพี่น้อง ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้เงิน แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายลดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล โดยมีระบบสวัสดิการในการรักษาพยาบาลแก่ ประชาชน แต่ค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา คนเจ็บป่วยส่วนใหญ่ ไม่ได้อยู่ที่ค่ารักษาพยาบาลเท่านั้น ยังมี ค่าใช้จ่ายส่วนอื่นๆ ที่การดำเนินการของรัฐไม่ครอบคลุม หรือในกรณีอื่นๆ ได้แก่ เหตุฉุกเฉินเร่งด่วน เช่น ค่า เหมอมลูกช่วงเปิดเทอม บ้านประสบปัญหา เช่น น้ำท่วม เป็นต้น

ตาราง 4 วัตถุประสงค์การกู้ยืมเงินนอกระบบ

N=4703

วัตถุประสงค์การกู้ยืมเงินนอกระบบ		ร้อยละ
สภาพเศรษฐกิจ สังคม ร้อยละ 42.65	ชำระหนี้เก่า	5.34
	ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน	32.02
	ส่งให้พ่อ แม่ ลูก ญาติ	0.53
	ซื้อบ้าน/ซ่อมแซม ต่อเติมบ้าน	4.76
ค่าใช้จ่ายในการ ลงทุน ร้อยละ 40.37	ลงทุนในการประกอบอาชีพ	34.55
	การลงทุนไปทำงานต่างประเทศ/ ลงทุนสมัครเลือกตั้ง/เกี่ยวกับงาน	0.19
	หมุนเงินเล่นแชร์/ปล่อยเงินกู้	0.15
	ซื้อรถยนต์ ซ่อมรถยนต์ ส่งค่างวดรถยนต์	3.72
	ซื้อรถมอเตอร์ไซด์ ส่งค่างวดรถมอเตอร์ไซด์	1.76
เหตุฉุกเฉิน ร้อยละ 12.93	ค่ารักษาพยาบาล	2.13
	ค่าเล่าเรียน วัสดุการศึกษาของสมาชิกในครอบครัว	10.31
	ค่าประกันตัว ค่าทนาย ค่าดำเนินคดี ค่าเสียหายเนื่องจากอุบัติเหตุ	0.17
	ใช้เงินจัดงานประเพณีในครอบครัว	0.32
พฤติกรรมฟุ่มเฟือย ร้อยละ 3.55	ใช้หนี้พนัน/เล่นพนัน/เล่นหวย	1.04
	ซื้อเครื่องประดับ	0.26
	ซื้อโทรศัพท์มือถือ สมาร์ทโฟน	0.79
	ซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า (ทีวี ตู้เย็น คอมพิวเตอร์)	1.23
	กินเหล้า/ท่องเที่ยว/สัลยกรรม	0.23
อื่นๆ ร้อยละ 0.49	หนี้สินจากการค้าประกัน	0.26
	กู้มากกว่า 1 วัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาและเพื่อการลงทุน	0.04
	ประกันชีวิต/ฝากธนาคาร	0.04
	ไม่ระบุ	0.15
รวม		100.00

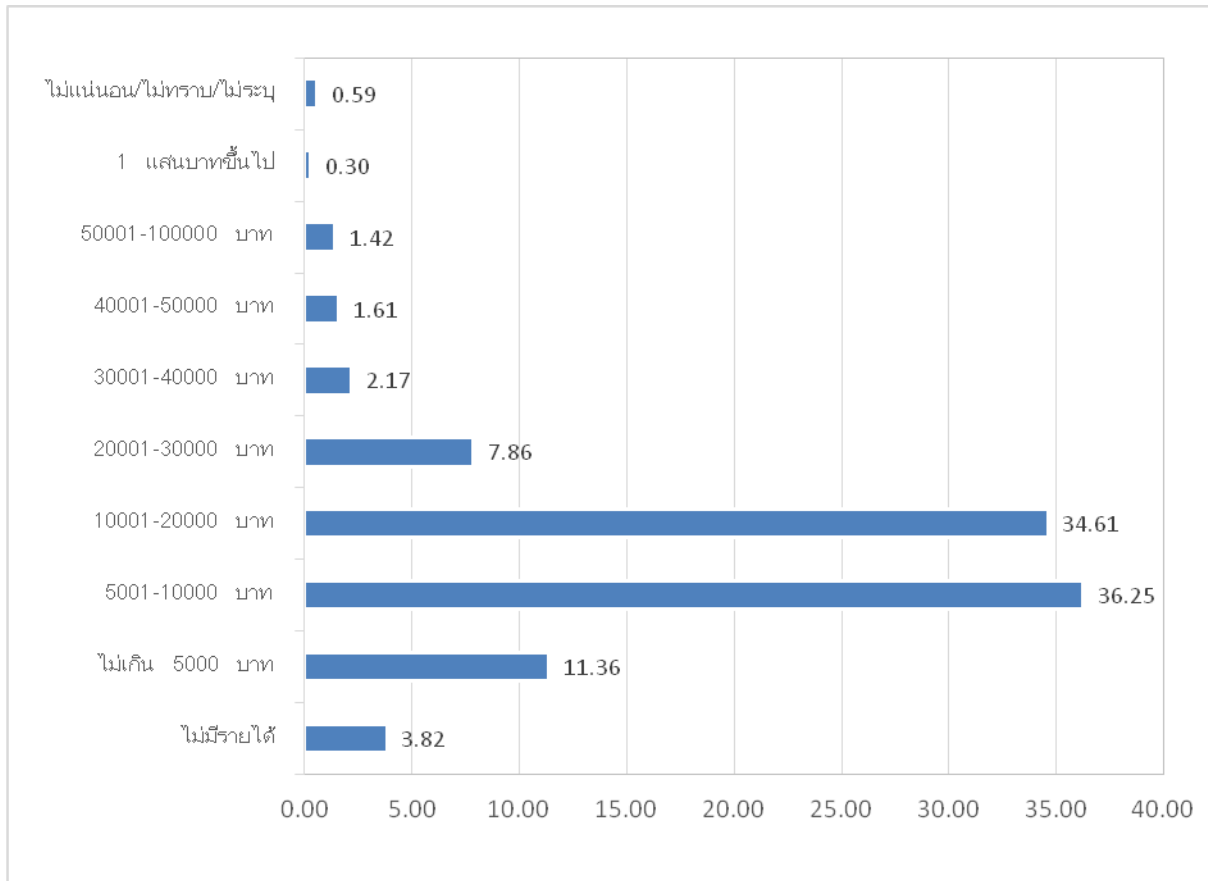
ที่มา: ปรับมาจากสถาบันวิจัยสังคม, 2557.

จากผลการศึกษาของสถาบันวิจัยสังคม เรื่องวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเงินนอกระบบในตาราง 4 พอจะจำแนกสาเหตุของการกู้ยืมเงินนอกระบบได้ดังนี้

1. **สภาพเศรษฐกิจทางสังคมที่บีบคั้น** ทำให้ลูกหนี้ร้อยละ 42.65 ต้องกู้เงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ในจำนวนนี้ ลูกหนี้เป็นหนี้เพราะค่าใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนมากที่สุด คือ ร้อยละ 32.02 อันดับรองลงมาเป็นการชำระหนี้เก่า และหนี้ที่เกี่ยวกับการซื้อ/ซ่อมแซม/ต่อเติมบ้าน

จากข้อมูลเศรษฐกิจของลูกหนี้ พบว่า ลูกหนี้มีค่าเฉลี่ยรายได้เท่ากับ 14,260.56 บาทต่อเดือน (ต่ำที่สุด คือไม่มีรายได้เลย มีรายได้สูงที่สุด 600,000 บาทต่อเดือน

แผนภาพ 4 รายได้ต่อเดือนของลูกหนี้



ที่มา: ปรับมาจากสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

เมื่อพิจารณารายได้รายเดือนของลูกหนี้ในแผนภาพ 3 พบว่า แม้ว่าลูกหนี้กลุ่มใหญ่ (ร้อยละ 70.9) มีรายได้ 5,001 – 20,000 บาทต่อเดือน แต่มีลูกหนี้อีกร้อยละ 15.2 ที่มีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากครอบครัวของลูกหนี้มีสมาชิกเฉลี่ย 3.09 คน โดยสมาชิกในครอบครัวที่สามารถหารายได้เฉลี่ยครอบครัวละ 1.96 คน

ตาราง 5 ขนาดของครอบครัวและภาวะพึ่งพิงในครอบครัว

ขนาดครอบครัว	ค่าเฉลี่ย	ต่ำที่สุด	สูงที่สุด	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
สมาชิกทั้งหมดในครอบครัว	3.02	1	13	1.57
สมาชิกที่มีรายได้	1.96	0	9	0.91
สมาชิกที่กำลังศึกษา	0.69	0	6	0.89
สมาชิกที่ว่างงาน	0.09	0	5	0.35
สมาชิกที่ไม่ได้ทำงาน/อยู่บ้านเฉยๆ	0.27	0	5	0.58

ที่มา: ปรับมาจากสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยมูลหนี้ในระบบ กับฐานรายได้ต่อเดือนของลูกหนี้ พบว่า ลูกหนี้กลุ่มที่มีค่าเฉลี่ยมูลหนี้สูงที่สุดคือ ลูกหนี้ที่มีรายได้เดือนละ 40,001 – 50,000 บาท โดยมีค่าเฉลี่ยมูลหนี้ต่อรายได้เท่ากับ 2.63 เท่า ในจำนวนนี้ ลูกหนี้กลุ่มที่มีรายได้ต่ำ คือกลุ่มที่มีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาท ถือเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนหนี้ต่อรายได้สูงสุดคือ 9.44 เท่า อันดับรองลงมา คือกลุ่มที่มีรายได้ต่อเดือน 5,000 – 10,000 บาท ที่มีสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ 4.71 เท่า โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่ายิ่งลูกหนี้มีฐานรายได้เฉลี่ยยิ่งต่ำ สัดส่วนของมูลหนี้ยิ่งสูงเป็นเงาตามตัว (ดังแสดงรายละเอียดในตาราง 6)

ตาราง 6 ค่าเฉลี่ยมูลหนี้ในระบบ จำแนกตามฐานรายได้ต่อเดือนของลูกหนี้

ฐานรายได้	ค่าเฉลี่ยรายได้	ค่าเฉลี่ยมูลหนี้	สัดส่วนหนี้ต่อรายได้
ไม่มีรายได้	0.00	54,628.21	n/a
ไม่เกิน 5,000 บาท	3,626.62	34,218.01	9.44
5,001-10,000 บาท	8,465.75	39,855.39	4.71
10,001-20,000 บาท	15,644.12	58,299.52	3.73
20,001-30,000 บาท	27,071.57	90,404.12	3.34
30,001-40,000 บาท	36,933.82	86,267.24	2.34
40,001-50,000 บาท	47,322.63	124,377.36	2.63
50,001-100,000 บาท	72,645.67	97,714.29	1.35
มากกว่า 1 แสนบาทขึ้นไป	186,785.71	34,000.00	0.18
ไม่แน่นอน/ไม่ทราบ/ไม่ระบุ	14,260.56	84,437.50	5.92

ที่มา: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557

เมื่อวิเคราะห์ความรุนแรงของสถานการณ์หนี้ จำแนกตามอาชีพของลูกหนี้ ก็พบว่า เป็นที่น่าสังเกตว่า ลูกหนี้ในกลุ่มอาชีพที่มีความมั่นคง โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการ ถือเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนมูลหนี้ต่อรายได้สูงที่สุด คือ 5.26 เท่า ซึ่งใกล้เคียงกับลูกหนี้กลุ่มผู้ประกอบการรับจ้าง/ลูกจ้าง คือ 5.25 เท่า และอันดับรองลงมาคือลูกหนี้กลุ่มเกษตรกรที่มีหนี้สินนอกระบบคิดเป็น 3.68 เท่าของรายได้ (ดูรายละเอียดในตาราง 7)

ตาราง 7 ค่าเฉลี่ยมูลหนี้สินนอกระบบ จำแนกรายอาชีพของลูกหนี้

อาชีพ	ค่าเฉลี่ยรายได้	ค่าเฉลี่ยมูลหนี้	สัดส่วนมูลหนี้ต่อรายได้
ไม่ได้ทำงาน	660.50	62,754.72	95.01
รับราชการหรือทำงานในหน่วยงานราชการ	20080.17	105,548.78	5.26
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	23739.84	51,674.42	2.18
พนักงานเอกชน	14991.06	39,502.92	2.64
ค้าขาย	14982.14	48,583.53	3.24
เกษตรกร	13886.13	51,105.60	3.68
กิจการส่วนตัว	23716.24	76,915.25	3.24
อาชีพอิสระ	11700.00	15,894.74	1.36
รับจ้าง/ลูกจ้าง	9460.02	49,690.00	5.25
อื่นๆ (นักเรียน ว่างาน เกษียณ)	888.89	32,300.00	36.34
ไม่ระบุ	15000.00	37,750.00	2.52

ที่มา: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557

ข้อค้นพบข้างต้นมีนัยที่แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน อันได้แก่ อาชีพ และรายได้ อันเป็นเงื่อนไขกำหนดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เป็น ปัจจัย ที่ ส่งผล โดย ตรง ต่อ สถานการณ์ความรุนแรงของหนี้สินนอกระบบ

2. ในภาพรวม ลูกหนี้ที่กู้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุน อาจมีจำนวนน้อยกว่าลูกหนี้ที่เกิดจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม แต่ถ้าพิจารณาเฉพาะรายการ ก็พบว่าลูกหนี้ที่เป็นหนี้ในหมวดค่าใช้จ่ายในการลงทุนประกอบอาชีพถือว่ามีจำนวนมากที่สุด คือร้อยละ 34.55

3. เป็นหนี้เพราะเหตุฉุกเฉิน ลูกหนี้ร้อยละ 12.93 เป็นหนี้เพราะเหตุฉุกเฉิน โดยส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษา (ร้อยละ 10.31) อันดับรองลงมาเป็นค่ารักษาพยาบาล ร้อยละ 2.13

4. เป็นหนี้เพราะพฤติกรรมฟุ่มเฟือย มีลูกหนี้เพียงร้อยละ 3.55 เท่านั้น ที่เปิดเผยวัตถุประสงค์ในการกู้เงินของตนเองว่าเป็นเพราะพฤติกรรมฟุ่มเฟือย ดังจะเห็นได้ว่า ลูกหนี้ร้อยละ 1.23 เป็นหนี้เพราะซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า ทั้งยังมีลูกหนี้อีกร้อยละ 1.04 ที่เป็นหนี้เพราะการพนัน

ตาราง 8 เหตุผลหลักในการกู้เงินนอกระบบ

เหตุผลหลักในการกู้เงินนอกระบบ	ร้อยละ
ต้องการใช้เงินด่วน/เงินเร็ว	89.8
มีความสะดวกในการกู้เงิน (มากกว่า)	84.5
สามารถกู้ได้ตามจำนวนเงินที่ต้องการ	51.5
ต้องการใช้เงินเพิ่มจากวงเงินที่กู้มาแล้ว	27.4
บัตรเครดิตเต็มวงเงิน	20.6
ไม่มีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน	46.0
กู้สถาบันการเงินไม่ผ่าน/ธนาคารไม่อนุมัติ	38.2
เข้าไม่ถึงสถาบันการเงิน (เช่น รายได้ไม่แน่นอน ติดเครดิตบูโร ไม่มีเอกสาร)	37.1
อยากได้สินค้าที่อำนวยความสะดวกในครัวเรือน	26.5
เป็นนายหน้าค้ำประกัน	21.5
อื่นๆ	0.2

หมายเหตุ: รวมทุกลำดับที่ตอบ

ที่มา: ปรับมาจากสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้จากตาราง 8 พบว่า เหตุผลกลุ่มแรกที่ทำให้ลูกหนี้ตัดสินใจกู้เงินนอกระบบ คือ **ความต้องการใช้เงินด่วน และการเข้าถึงแหล่งเงินกู้นอกระบบที่มีความสะดวกมากกว่า** (ร้อยละ 89.8 และ 84.5 ตามลำดับ) ประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณาในที่นี้คือ จุดเด่นของการให้กู้เงินนอกระบบ ที่มีความรวดเร็ว มีการอำนวยความสะดวกลูกหนี้ถึงที่ ทั้งการจ่ายเงินและการเก็บเงินกู้ ไม่ต้องเอกสารมากมาย และไม่สนใจว่าลูกหนี้จะติดเครดิตบูโร (มีประวัติการชำระไม่ดี) หรือว่าบัตรเครดิตจะเต็มวงเงิน และจากข้อมูลเชิงคุณภาพในโครงการวิจัยเชิงสำรวจ พบว่า สำหรับลูกหนี้แล้ว ความความรวดเร็วและความสะดวกในการกู้เงิน เป็นประเด็นที่ลูกหนี้ให้ความสำคัญมากที่สุด แม้จะรู้ว่าจะต้องแลกกับอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่คุกคามก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกู้เงินเพื่อให้ทันกับภาวะฉุกเฉินที่ต้องเผชิญอยู่

เหตุผลลำดับต่อมา เป็นเรื่องของการเข้าไม่ถึงแหล่งทุนในระบบ ได้แก่ การขาดหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน (ร้อยละ 46.0) เคยกู้สถาบันการเงินไม่ผ่าน/ธนาคารไม่อนุมัติ (ร้อยละ 38.2) และเข้าไม่ถึงสถาบันการเงิน เพราะรายได้ไม่แน่นอน ติดเครดิตบูโร ขาดเอกสารการรับรองทางการเงิน (ร้อยละ 37.1) ตามลำดับ

อย่างไรก็ดี นอกจากเหตุผลเรื่องการกู้เงินในภาวะเร่งด่วนและเข้าไม่ถึงสถาบันการเงินแล้ว เหตุผลหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจของลูกหนี้ในการกู้ยืมเงินนอกระบบ ก็ยังเป็นเรื่องความต้องการซื้อสินค้าเพื่ออำนวยความสะดวก

ความสะดวกรวดเร็ว (ร้อยละ 26.5) เหตุผลข้อนี้สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมฟุ่มเฟือยและการขาดวินัยทางการเงินของลูกหนี้

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และเหตุผลการกู้เงินนอกระบบจากผลการศึกษาข้างต้น มีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

(1) เหตุผลหลักในการกู้เงินนอกระบบผลการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพยืนยันว่า เหตุผลหลักที่ลูกหนี้กู้เงินในระบบ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 89.8) เป็นเรื่องของ**ความต้องการใช้เงินด่วน/เงินเร็ว**โดยทั่วไป การกู้เงินนอกระบบใช้ระยะเวลาสั้นกว่าการกู้เงินจากสถาบันทางการเงิน ซึ่งต้องใช้เวลาอย่างน้อยที่สุด 1 สัปดาห์ ลูกหนี้ร้อยละ 84.5 มองว่า**การกู้เงินนอกระบบสะดวกกว่า**การกู้เงินจากสถาบันทางการเงิน ซึ่งลูกหนี้ต้องเตรียมเอกสาร การตรวจสอบหลักฐานทางการเงิน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญสำหรับลูกหนี้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพที่มีความมั่นคง

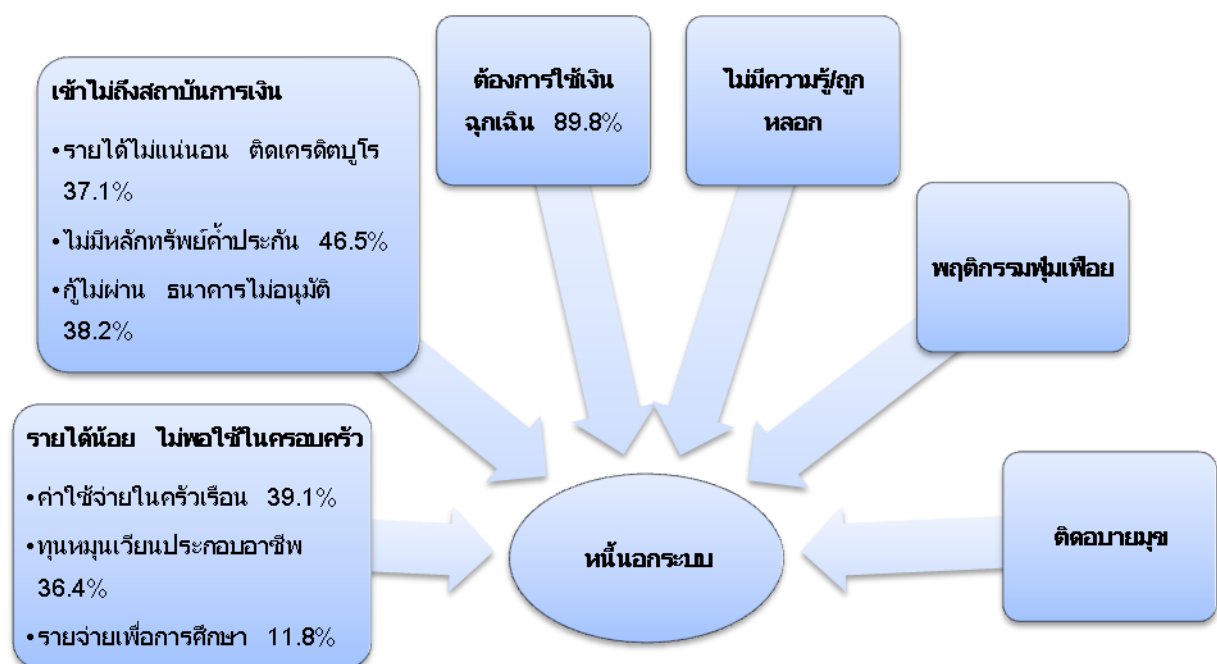
(2) จากข้อค้นพบเรื่องเหตุผลหลักในการกู้เงินนอกระบบชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ลูกหนี้ตัดสินใจกู้เงินนอกระบบ เป็นเพราะภาวะฉุกเฉิน จำเป็นต้องใช้เงินด่วน ข้อมูลจากการศึกษาเชิงคุณภาพชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยเหล่านี้มักเป็นเรื่องของการประสบภาวะขาดทุนในการค้าขาย ผลผลิตทางการเกษตรไม่ได้ตามเป้าหมาย เงินขาดมือ ไม่สามารถลงทุนค้าขายได้ ภาวะเช่นนี้มักปรากฏในช่วงเปิดภาคเรียนของบุตรหลานที่แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายให้เรียนฟรี 12 ปี และช่วยเหลือค่าเครื่องแต่งกายบ้าง แต่ก็ยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะค่าวัสดุการศึกษาที่ผู้ปกครองต้องจ่ายเพิ่มเติม หรือในกรณีที่เงินค่าจำนำข้าวออกมาล่าช้า จนเกษตรกรต้องไปกู้เงินนอกระบบมาลงทุนเพื่อผลิตในฤดูกาลต่อไป เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าลูกหนี้จะรู้ว่าเงินกู้นอกระบบมีดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก แต่ก็ยินยอมรับเงื่อนไขเพราะไม่มีทางเลือกอื่น เป็นต้น

(3) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมจากการพิจารณาค่าเฉลี่ยมูลหนี้นอกระบบของลูกหนี้ โดยจำแนกรายอาชีพ และฐานรายได้รายเดือน ในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างมีฐานรายได้เฉลี่ยต่อเดือนเท่ากับ 14,260.56 บาทต่อเดือน (รายละเอียดดูในตาราง 6) โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70.86) มีรายได้อยู่ในระหว่าง 5,001 – 20,000 บาทต่อเดือน โดยมีอัตราส่วนใกล้เคียงกันระหว่างผู้ที่มีรายได้ 5,001 – 10,000 บาทต่อเดือนและผู้ที่มีรายได้ 10,001 – 20,000 บาทต่อเดือน (ร้อยละ 36.2 และ 34.6 ตามลำดับ) ทั้งนี้ มีกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 3.8 ที่ไม่มีรายได้เลย และกลุ่มตัวอย่างอีกร้อยละ 11.4 ที่มีรายได้ไม่เกินเดือนละ 5,000 บาท (ดูตาราง 3.11 ประกอบ)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารายอาชีพพบว่า ในกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ไม่เกินเดือนละ 5,000 บาทต่อเดือน ส่วนใหญ่มี**อาชีพเกษตรกร**(ร้อยละ 27.3) กลุ่มที่รองลงมาเป็นผู้มี**อาชีพรับจ้าง/ลูกจ้าง** (ร้อยละ 14.5) ในขณะที่กลุ่ม**รับจ้าง/ลูกจ้าง อาชีพค้าขาย**และ**กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ** ส่วนใหญ่มีรายได้เดือนละ 5,001-10,000 บาท (ร้อยละ 63.2, 57.1 และ 42.0 ตามลำดับ)

(4) สาเหตุอื่นๆ ที่ได้จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ที่สำคัญได้แก่ การเสพติดอบายมุข (การพนันทุกรูปแบบ) พบในกรณีศึกษาที่ประสบปัญหาหนี้นอกระบบอย่างรุนแรง ทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง พฤติกรรมฟุ่มเฟือยใช้จ่ายเกินตัวไม่มีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน เช่น ในบางกรณี ลูกหนี้กู้เงินนอกระบบ โดยจ่ายดอกเบี้ยร้อยละ 20 บาทต่อวัน เพื่อไปตัดทอง ดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาทต่อเดือน (หนองคาย) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีพบว่าลูกหนี้เป็นหนี้เนื่องมาจากการค้ำประกันให้เพื่อนและกู้เงินนอกระบบโดยที่ขาดความรู้ เป็นต้น

แผนภาพ 5 สรุปสาเหตุและเงื่อนไขการเป็นหนี้นอกระบบ



4. ความพยายามแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่ผ่านมา

ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาภาครัฐเองก็ได้มีการออกแนวทางเพื่อแก้ไขดังกล่าวโดยตลอดอย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดเกิดอย่างน้อย 2 ครั้ง คือในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2548) ซึ่งการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นส่วนหนึ่งในประเด็นปัญหานี้ล้นภาคประชาชนนโยบายภายใต้การแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนที่รู้จักกันในชื่อ “การลงทะเบียนคนจน” และอีกครั้งในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ปี 2551-2554) ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรง ด้วย “การลงทะเบียนหนี้นอกระบบ” และล่าสุดหลังการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะ

รักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก็ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ แต่จนปัจจุบัน ดูเหมือนว่าแนวทางการดำเนินงานจะไม่แตกต่างจากการดำเนินงานในรัฐบาลที่ผ่านมา

รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2548)

หลังจากรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ ได้แถลงถึงนโยบายที่จะแก้ปัญหาค่าความยากจนของประชาชนให้หมดไปภายในปี 2551 ซึ่งเป็นหนึ่งในสามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล นอกเหนือจากปัญหาเสพติด และปัญหาคอร์รัปชัน โดยรัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพหลัก และได้จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)” ขึ้นในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนให้เกิดการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน ทั้งจากกลไกของรัฐ คือ กระทรวงต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง ในจังหวัด อำเภอ ตำบล ลงไปถึงหมู่บ้าน และจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคม คือ ผู้แทนชุมชน หน่วยงานพัฒนาเอกชน และองค์กรเพื่อสาธารณประโยชน์ต่างๆ (ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ, 2549)

ในระยะแรกกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยดำเนินการจดทะเบียนประชาชนที่ประสบปัญหาสังคมและความยากจนเพื่อเป็นข้อมูลในการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน ซึ่งเริ่มจดทะเบียนเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2546 และสิ้นสุดลงวันที่ 31 มีนาคม 2547 โดยมีผู้จดทะเบียนจำนวนกว่า 8 ล้านคน ประสบปัญหา มากกว่า 12.3 ล้านปัญหา ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนถือเป็นหนึ่งใน 8 ปัญหาที่มีสัดส่วนสูงที่สุด (ร้อยละ 41.10) ซึ่งประกอบด้วย 1. ปัญหาที่ดินทำกิน 2. ปัญหาคนเร่ร่อน 3. ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย 4. ปัญหาการให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียน/นักศึกษาให้มีรายได้จากอาชีพที่เหมาะสม 5. ปัญหาการถูกหลอกลวง 6. ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน 7. ปัญหาที่อยู่อาศัย และ 8. ปัญหาอื่นๆ (วรรณิ วรรณชาติ, 2549)

สำหรับปัญหาหนี้นอกระบบเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาหนี้สินภาคประชาชนเป็นปัญหาที่ประชาชนมาจดทะเบียนมากที่สุดถึงร้อยละ 41.10 จำนวน 5,061,045 ราย โดยสามารถแยกประเภทนี้ได้ดังนี้ (1) หนี้นอกระบบ 1,765,033 ราย มูลหนี้ 136,750 ล้านบาท (2) หนี้ในระบบ 4,545,829 มูลหนี้ 556,240 ล้านบาท ทั้งนี้ 1 รายอาจมีทั้งหนี้นอกระบบและในระบบ (กิตติศักดิ์ ปันประดิษฐ์, 2556)

ในส่วนของการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบนั้น พอจะสรุปได้ว่า ภาครัฐมีการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาใน 5 แนวทางคือ

1. ลงทะเบียนผู้ประสบปัญหา
2. การเจรจาและยุติเรื่อง โดยสามารถเจรจาและขอยุติเรื่องได้จำนวน 1,525,900 ราย คิดเป็นร้อยละ 86.5 ของลูกหนี้นอกระบบทั้งหมด
3. โอนหนี้นอกระบบมาเข้าสู่ในระบบ ลูกหนี้ที่ผ่านการเจรจาและประสงค์ขอกู้จำนวน 218,000 ราย ซึ่งในจำนวนนี้ได้รับการอนุมัติ คิดเป็นร้อยละ 48.4 ของจำนวนผู้ผ่านกระบวนการเจรจาและ

ประสงค์ขอกู้และมาติดต่อธนาคาร ส่วนผู้ที่ยังไม่ได้กู้ เนื่องจากคุณสมบัติของลูกหนี้ไม่ครบถ้วน ตามเกณฑ์ที่ธนาคารกำหนด ลูกหนี้มีรายได้น้อยพอ และขาดหลักประกันกู้เงิน เป็นต้น

4. พัฒนาแหล่งทุนในพื้นที่ ผ่านโครงการโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
5. พัฒนาอาชีพผ่านโครงการอื่นๆ ของรัฐ โดยเฉพาะโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ในการติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาของ ศตช. วรณิ วรณชาติ (2549) ได้สรุปผลการดำเนินงานไว้ว่า สามารถช่วยผู้ที่มีหนี้สินนอกระบบได้จำนวน 1.76 ล้านราย ส่วนผู้ที่เป็นหนี้ในระบบนั้น สามารถเจรจาได้สำเร็จภายใต้เงื่อนไขใหม่ที่พึงพอใจมีจำนวน 192,032 ราย คิดเป็นร้อยละ 9 ของทั้งหมด ผู้ที่ผ่านการเจรจาและตกลงกันได้ด้วยเงื่อนไขเดิม ร้อยละ 90.7 และผู้ที่ไม่สำเร็จมีเพียงร้อยละ 0.3 ของทั้งหมด

นอกจากการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาในกลุ่มเป้าหมายที่ลงทะเบียนในประเด็นปัญหาความเดือดร้อน 8 ประเภท ซึ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐบาลในการบูรณาการการทำงานที่ต้องมีการเชื่อมโยงเพื่อแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ ทั้งในหน่วยงานของภาครัฐในทุกภาคส่วน และจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคม แล้ว รัฐบาลยังได้มีการออกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาค่าความยากจนของประชาชนที่สำคัญด้วย เช่น โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกร โครงการธนาคารประชาชน โครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรค เป็นต้น

รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2551-2554)

ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการออกแนวทางการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) พ.ศ. 2552-2554 โดยการดำเนินงานได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพหลัก และให้ประสานความร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม โดยได้มีการเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้หนี้นอกระบบใหม่ ต่อเนื่องจากปี 2549 ที่กระทรวงมหาดไทยได้ขึ้นทะเบียนคนจนไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม นโยบาย “การลงทะเบียนหนี้นอกระบบ” ถูกวิจารณ์ว่ามีกระบวนการดำเนินงานไม่แตกต่างจาก “การลงทะเบียนคนจน” ในรัฐบาลที่ผ่านมามากนัก สาระสำคัญดูเหมือนเป็นการเปลี่ยนผู้รับผิดชอบหลักจากกระทรวงมหาดไทยมาเป็นกระทรวงการคลัง และมุ่งไปที่กลุ่มเป้าหมายไปที่ผู้เป็นหนี้นอกระบบรายย่อย ซึ่งครั้งที่แล้วไม่ได้มีระบุเพดานเอาไว้ ขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะแก้ปัญหานั้นนอกระบบเท่านั้น ในขณะที่ครั้งก่อนรับลงทะเบียนปัญหาทุกประเภท (“แก้หนี้นอกระบบ” แต่ ก้อบปีหรือดีกว่า “ขึ้นทะเบียนคนจน”, 2552)

การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีดังนี้

1. รับลงทะเบียนหนี้นอกระบบที่มียอดคงค้างไม่เกิน 200,000 บาท ผ่านธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)
2. ประมวลผล คัดกรอง จัดประเภทลูกหนี้ และสรุปยอดลูกหนี้หนี้นอกระบบ

3. เจริญและประណอมหน้เพื่อนำลูกหน้เข้าสู่ในระบบ โดยลูกหน้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ การให้สินเชือของธนาคารภายใต้โครงการนี้ สามารถกู้เงินธนาคารได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด
4. กรณีลูกหน้ที่มีคุณสมบัติไม่ผ่านหลักเกณฑ์จะมีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือลูกหน้กลุ่มนี้้อีกครั้ง หากยังไม่สำเร็จจะมีโครงการพนฟูและพัฒนาอาชีพใหม่มีความเข้มแข็งและสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคงต่อไป (โครงการแก้ไขปัญหาน้้นอกระบบ, 2552)

กระทรวงการคลัง ได้เสนอผลการดำเนินงานโครงการดังกล่าวในปีต่อมา โดยสรุปว่า

- ยอดลูกหน้ที่ขึ้นทะเบียนน้้นอกระบบผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน ระหว่างวันที่ 1-30 ธันวาคม 2552 และวันที่ 1-29 มกราคม 2553 มีจำนวน 1,183,355 ราย จำนวนมูลหน้ 122,672.19 ล้านบาท
- เจริญประណอมหน้สำเร็จจำนวน 602,803 ราย เจริญไม่สำเร็จจำนวน 182,862 ราย และ ยุติเรื่งจำนวน 397,690 ราย
- ธนาคารและสถาบันการเงินชุมชนอนุมัติสินเชือแล้วจำนวน 412,741 รายอยู่ในระหว่างดำเนินการ จำนวน 75,066 ราย

ในการดำเนินงานดังกล่าว มีการโอนน้้นอกระบบเข้าสู่ระบบสถาบันการเงินในเครือขายของรัฐทั้ง 6 แห่ง ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พร้อมทั้งให้บริษัทประกันสินเชืออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ทำหน้าที่ให้บริการค้ำประกันลูกหน้ที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือผู้ค้ำประกัน (นายกฯ อภิสิทธิ์ประกาศแนวทางการแก้ไขปัญหาน้้นอกระบบแบบยั่งยืน, 2553)

นอกจากนี้ ยังมีการเปิดตัว “บัตรลดหน้ วินัยดี มีวงเงิน” เพื่อช่วยเหลือไม่ให้ลูกหน้กลับไปใช้น้้นอกระบบอีกครั้งและเพื่อเป็นการเสริมสร้างวินัยในการใช้เงินและการพอนชำระเงินกูรายเดือน จึงจัดให้มีบัตรลดหน้ วินัยดี มีวงเงิน ซึ่งเมื่อธนาคารอนุมัติเงินกูแล้วธนาคารจะมอบบัตรลดหน้วินัยดีมีวงเงิน เป็นบัตรสำหรับสมาชิกซึ่งเขารวมโครงการน้้นอกระบบของกระทรวงการคลัง ซึ่งบัตรมีรหัสแท่ง (Barcode) สำหรับใช้ในการชำระเงินกูรายเดือนผ่านเคานเตอร์ของทุกธนาคารที่เขารวมโครงการ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ลูกหน้และหากลูกหน้จ่ายพอนชำระเงินกูรายเดือนตรงตามกำหนดเป็นระยะเวลา 1 ปีธนาคารจะมีวงเงินสำรองฉุกเฉินให้ในเดือนที่ 13 ซึ่งผู้ถือบัตรสามารถนำบัตรไปกดเอาเงินสดจากตู้ ATM ของทุกธนาคารที่รวมโครงการ (ยกเว้น ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยและธนาคารอาคารสงเคราะห์) ได้ไม่เกิน 4 ครั้งต่อ 1 ปี

ขณะเดียวกัน ทางด้านกระบวนการยุติธรรม รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องการบังคับใช้กฎหมายและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาน้้นอกระบบ รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้แก่บรรดาลูกหน้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าว จึงได้มีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 325/2552 ลง

วันที่ 3 ธันวาคม 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ คำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 382/2555 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2553 แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมพร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม จนกระทั่งได้มีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 135/2555 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2555 ปรับปรุงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (คนธ.ยธ.)

จากการทบทวนนโยบาย/โครงการการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบที่ผ่านมา มีข้อสังเกตดังนี้

1. ปัญหาเชิงนโยบาย จากการทบทวนนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ พบว่า ที่ผ่านมามีการดำเนินนโยบายขาดความต่อเนื่อง ดำเนินงานแบบแยกส่วนตามโครงสร้างหน่วยงาน ดังนี้

1.1 นโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ ยังขาดการบูรณาการในตัวนโยบาย กล่าวคือ แยกส่วนการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบและนอกระบบออกจากกัน ทั้งๆ ที่ปัญหาทั้งสองประการมีความเกี่ยวพันกัน อย่างไรก็ตาม

1.2 นโยบายที่ผ่านมาให้ความสำคัญเฉพาะด้านการจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือการพักชำระหนี้ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการแก้ปัญหาที่สาเหตุ เช่น การเพิ่มศักยภาพของลูกหนี้ (การเพิ่มรายได้) ลดรายจ่ายที่จำเป็น (เช่น ค่าใช้จ่ายในการศึกษา ค่ารักษาพยาบาล) ตลอดจนการหาแนวทางให้เงินกู้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ลูกหนี้ต้องเผชิญ

1.3 สาเหตุประการหนึ่งของหนี้สินนอกระบบคือ สาเหตุที่พฤติกรรมของลูกหนี้ ได้แก่ พฤติกรรมฟุ่มเฟือยและการเสพติดอบายมุข แต่ที่ผ่านมา ยังไม่มีนโยบายใดๆ ที่ให้ความสนใจแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2. ปัญหาการดำเนินการตามนโยบาย เนื่องจากการแยกส่วนความรับผิดชอบขององค์กรที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบอยู่ในหลายองค์กร ทำให้การปฏิบัติการหลายประการขาดประสิทธิภาพซ้ำซ้อน เช่น การรับแจ้งปัญหาหนี้สินนอกระบบ ปรากฏอยู่ในหลายหน่วยงาน ทั้งกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรม แต่ในหลายกรณี พบว่า หน่วยงานรับเรื่อง ทำได้เพียงส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานอื่น แต่ขาดการติดตามผลอย่างจริงจัง ในทางตรงข้ามในหลายประเด็น ไม่ได้ได้รับความสนใจ เช่น มิติทางพฤติกรรมของลูกหนี้ดังที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ การดำเนินงานแบบแยกส่วนทำให้เกิดภาวะขาดเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานติดตามผล ในหลายหน่วยงาน การดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบทำเฉพาะช่วงเวลาที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบาย และภารกิจนั้นก็กลายเป็นเพียงงานฝากหรือยุติภารกิจเมื่อนโยบายผ่านไป

3. การปฏิบัติต่อลูกหนี้สินนอกระบบโดยใช้รูปแบบเดียวกันหมด ทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบไม่มีประสิทธิผล ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม แสดงให้เห็นถึงลักษณะที่แตกต่างกันของลูกหนี้ อย่างน้อยที่สุดในเรื่องฐานะรายได้ซึ่งพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 2.5 ไม่ได้ทำงาน ร้อยละ 3.8 ไม่มีรายได้ และกลุ่มตัวอย่างอีกร้อยละ 11.4 มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน ถ้าพิจารณาลูกหนี้ระดับล่างสุดเหล่านี้ การปฏิบัติต่อลูกหนี้สินนอกระบบโดยใช้รูปแบบเดียวกันหมด เช่น แนะนำหรือส่งต่อไปกู้เงินจากธนาคาร อาจไม่มีประสิทธิผลต่อการแก้ปัญหา เพราะธนาคารก็ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้ได้

4. โครงการให้ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับหนี้สินเป็นเรื่องจำเป็นอย่างมาก จากผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างจำนวนมาก ยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบ และกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ดี แม้จะมีโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจทางกฎหมายให้ลูกหนี้ แต่โครงการดังกล่าวก็ทำได้อย่างจำกัด มีลูกหนี้ในสัดส่วนที่น้อยมากเข้าถึงโครงการดังกล่าว ประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปคือ จะแสวงหารูปแบบการให้ความรู้เรื่องกฎหมายและกระบวนการผ่านช่องทาง/กลไกที่เข้าถึงลูกหนี้ในระดับท้องถิ่นให้มากขึ้นอย่างไร

5. บทสรุป

ดังที่กล่าวไว้ในบทนำ บทความฉบับนี้คงไม่สามารถชี้ให้เห็นได้ว่า “สถานะที่เป็นธรรมอย่างสมบูรณ์” ในปัญหาหนี้ในระบบจะหน้าตาอย่างไร แต่จะนำเสนอให้เห็นสภาพความไม่เป็นธรรมที่ลูกหนี้ในระบบต้องเผชิญในชีวิตประจำวัน และช่องว่างเชิงนโยบายในการสร้างความเป็นธรรมในกรณีดังกล่าว ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

1. สภาพความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่ลูกหนี้ในระบบในระดับปัจเจกบุคคลต้องเผชิญ ได้แก่

1.1 การยินยอมเสียอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก เพื่อแลกกับการได้เงินมาในเวลาเร่งด่วน ทั้งๆ ที่ตระหนักดีว่า ถ้ามีการผิดนัดชำระเงิน ก็มีความเสี่ยงต่อการถูกทวงถามด้วยความรุนแรง ที่เป็นเช่นนี้ เพราะลูกหนี้ในระบบจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่มีรายได้ หรือมีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน และกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นกลุ่มที่ถูกทำให้เป็นชายขอบ (marginalized) ไม่สามารถเข้าถึงสถาบันการเงินได้ และแม้จะมีการช่วยเหลือจากภาครัฐในการโอนหนี้เข้าสู่สถาบันการเงิน แต่คนชายขอบเหล่านี้ ก็ไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นลูกค้าของธนาคาร ทำให้ต้องแบกรับภาระและความเสี่ยงจากการกู้เงินนอกระบบต่อไป

1.2 การแบกภาระหนี้มากเกินไป เนื่องจากลูกหนี้ต้องยินยอมทำสัญญาเสียเปรียบ หลายกรณีต้องสูญเสียทรัพย์สิน เนื่องจากภาระหนี้ล้นตัว

ปัญหาสองประการข้างต้น ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถหนีพ้นไปจากวงจรหนี้ในระบบ ยิ่งแบกภาระดอกเบี้ยมากเท่าไร ก็ยังมีแนวโน้มที่ลูกหนี้จะเป็นหนี้มากขึ้นเรื่อยๆ

2. ปัญหาหนี้ในระบบสะท้อนให้เห็นความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

2.1 จากข้อค้นพบที่ว่ายิ่งลูกหนี้มีรายได้น้อยเท่าไร ก็จะมีสัดส่วนหนี้มากขึ้นเป็นเงาตามตัว และเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์การกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ก็ยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงแรงกดดันทางเศรษฐกิจของลูกหนี้ในระบบที่อยู่ในภาวะหารายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่าย ในสถานะที่ภาครัฐก็มีนโยบายกระตุ้นการใช้จ่ายออกมาอย่างต่อเนื่อง

2.2 การกู้เงินในภาวะฉุกเฉินของลูกหนี้ พบใน 2 กรณีที่สำคัญคือ การกู้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษา และเหตุเจ็บป่วยของสมาชิกในครอบครัว ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายสวัสดิการของรัฐ โดยเฉพาะนโยบายเรียนฟรี 12 ปี ที่มีการช่วยเหลือค่าเครื่องแต่งตัว ยังมีช่องว่างที่ไม่ครอบคลุมกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง เช่น ค่าอุปกรณ์การศึกษา หรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่สถานศึกษาเรียกเก็บ ส่วนสวัสดิการรักษายาบาล

ภายใต้โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า แม้จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อสมาชิกในครอบครัวเจ็บป่วย ค่ารักษาพยาบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ลูกหนี้จำเป็นต้องใช้เงินสำหรับค่าเดินทาง และแม้แต่ค่ายาในส่วนที่เป็นยานอกบัญชี ดังนั้น หนี้ในระบบในภาวะฉุกเฉินจึงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เพียงพอของสวัสดิการที่รัฐจัดให้

2.3 ช่องว่างทางนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ทั้งความไม่เชื่อมโยงกันระหว่างการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ-หนี้ในระบบ นโยบายที่เน้นการจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างบุคคล โดยเฉพาะแนวทางการโอนเงินกู้ในระบบเข้าไปสู่ในระบบ แม้จะมีรายงานประสิทธิผลการดำเนินงาน แต่ในทางปฏิบัติ ลูกหนี้จำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบได้ด้วยข้อจำกัดทางเศรษฐกิจของตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อย ในการดำเนินนโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบในอนาคต จึงจำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างของลูกหนี้ และจัดนโยบายสำหรับแต่ละกลุ่มเป็นการเฉพาะ เช่น สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยกว่า 5,000 บาท จำเป็นต้องพิจารณาการจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อให้ความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินผนวกไปกับนโยบายหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบ โดยเน้นไปที่การแสวงหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ โดยไม่สนใจการลดรายจ่าย และเพิ่มรายได้ให้ประชาชน ทำได้แค่เพียงบรรเทาปัญหานี้ในระบบ หรืออีกนัยหนึ่ง เท่ากับเป็นการเติมเงินเข้าไปในห่วงโซ่ของหนี้ในระบบมากขึ้น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ และไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ ปั้นประดิษฐ์. 2550. **การจัดการหนี้ในระบบโดยกระบวนการเจรจา**. วิทยานิพนธ์ปริญญา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- "แก้หนี้ในระบบ" แค่อัปปี หรือดีกว่า "ขึ้นทะเบียนคนจน" **ไทยโพสต์** [ออนไลน์], 30 พฤศจิกายน 2552
retrieved from <http://www.thaipost.net/node/14239>
- "โครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ" **ข่าวกระทรวงการคลัง** ฉบับที่ 16/2552, 19 พฤศจิกายน 2552
[ออนไลน์] retrieved from
http://www.mof.go.th/home/Press_release/News2009/163.pdf
- ชูชาติ คงครองธรรม. **หนี้ในระบบ ตอนที่ 1**. 12 พฤษภาคม 2555. [ออนไลน์] retrieved from
http://www.consumerthai.org/main/index.php?option=com_content&view=article&id=2225:-1-&catid=147:2011-08-30-03-45-47&Itemid=214 (14 สิงหาคม 2557)
- "นายกฯ อภิสิทธิ์ประกาศแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแบบยั่งยืน" **ข่าวกระทรวงการคลัง** ฉบับที่
96/2553, 16 สิงหาคม 2553 [ออนไลน์] retrieved from
http://www.mof.go.th/home/Press_release/News2010/096.pdf
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร. **ปัญหาหนี้ในระบบในสังคมไทย**. วารสารราชบัณฑิตยสถาน 16,1 (มกราคม-มีนาคม).
หน้า 14-30, 2554.
- วรรณิ วรรณชาติ. 2549. **การติดตามและประเมินผลการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ
ของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)**. วารสารเศรษฐกิจและสังคม
43, 4 (ตุลาคม – ธันวาคม): 20-25.
- วันชัย มีชาติ และคณะ. 2556. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อ
แก้ปัญหาหนี้ในระบบ**. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. กรุงเทพฯ: คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม. 2554. **คู่มือประชาชนเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้
ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ. 2549. **นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาความจน**.
เอกสารประกอบการประชุม ณ โรงแรมมารวยการ์เด็น, 29 พฤษภาคม 2549.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2557. **ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเชิงสำรวจ
สภาพปัญหาและผลกระทบจากปัญหาหนี้ในระบบและการเข้าถึงความเป็นธรรม.** เสนอต่อ
สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 25 กรกฎาคม 2557.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. 2554. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย
เรื่องการศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอก
ระบบ.** กรุงเทพฯ : สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

อมาตยา เซน. 2553. **ความยุติธรรม : จากแนวคิดสู่วิถีปฏิบัติ.** แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล. ปาฐกถา
พิเศษ ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ 18 ธันวาคม
2553.

Amartya Sen. 2009. **The Idea of Justice.** Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of
Harvard University Press.

๘-----๘