

สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยบูรพา
ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี 20131

คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง
ในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

พ.อ.ณัฐฐ ประสิทธิ์

Ab00260369

- 8 ม.ค. 2563

3 864 92

งานนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

กลุ่มวิชาการบริหารทั่วไป

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

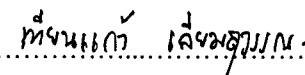
สิงหาคม 2561

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

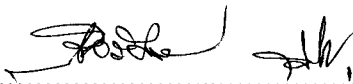
อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์ และคณะกรรมการสอบปากเปล่างานนิพนธ์ได้พิจารณา
งานนิพนธ์ของ พันเอก ฉัฐวุธ ประสิทธิ์ ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

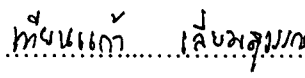
อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์


..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชินรัตน์ สมสืบ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์ ดร.เทียนแก้ว เลี่ยมสุวรรณ)

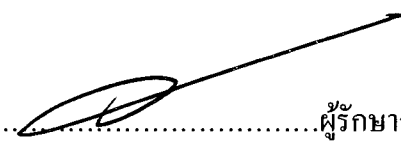
คณะกรรมการสอบปากเปล่างานนิพนธ์


..... ประธาน
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชินรัตน์ สมสืบ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.เทียนแก้ว เลี่ยมสุวรรณ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์)

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ อนุมัติให้รับงานนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยบูรพา


.....ผู้รักษาการแทนคณบดีวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อานนท์ วงษ์แก้ว)

วันที่...17...เดือน...สิงหาคม...พ.ศ...2561...

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐในการใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทางและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ โดยลูกหนี้ในระบบจะได้ไม่ต้องไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจาก เจ้าหนี้ในระบบ เพราะได้รับความคุ้มครองที่เป็นธรรมภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างตรงกับ ความต้องการของลูกหนี้ในระบบต่อไป

งานนิพนธ์เรื่อง คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ของลูกหนี้ ระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานีนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดีเพราะด้วยความ กรณาจากท่านคณาจารย์หลาย ๆ ท่านของวิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ที่ได้ให้ความ อนุเคราะห์ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี โดยเฉพาะ ดร.เทียนแก้ว เลี่ยมสุวรรณ ซึ่งเป็นอาจารย์ ที่ปรึกษาของผู้วิจัย และ ดร.ปราณี ธรรมพิทักษ์ ที่ได้ให้รอบแนวคิด และแนวทางในการศึกษา รวมทั้งให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ เสนอแนะ และแก้ปัญหาในทุก ๆ ด้าน ในระหว่างที่ผู้วิจัย ได้ทำการศึกษาวิจัย ส่งผลให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี ซึ่งผู้วิจัยต้องขอขอบคุณท่านทั้งหลาย เหล่านี้เป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ ดร.พิพัฒน์ นนทนาครณ์ ผู้อำนวยการศูนย์ผู้นำธุรกิจเพื่อสังคมแห่ง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประมา ศาสตราวุฒิจิ อาจารย์ประจำวิทยาลัย นวัตกรรมสื่อสารสังคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ได้กรุณาตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิง เนื้อหา และความเหมาะสมของภาษาที่ใช้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา และคณาจารย์อื่น ๆ ทุกท่าน ที่ได้กรุณาประสิทธิประสาทวิชา อำนวยความสะดวกในการศึกษาวิจัยทำให้ผู้วิจัยมีความรู้ และนำมาใช้ในการทำงานนิพนธ์ในครั้งนี้ได้เป็นอย่างดี และขอขอบคุณ คุณวิมลรัตน์ เจริญ เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือแนะนำ ประสานงานให้การทำงานนิพนธ์สำเร็จลุล่วง ตามเจตนารมณ์ของผู้วิจัย

ขอขอบคุณบรรดาลูกหนี้ในระบบในตำบลที่ทำการศึกษาวิจัย ซึ่งอยู่ในพื้นที่อำเภอ เมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ทุกท่าน ที่ได้กรุณาอนุเคราะห์ในการให้ความร่วมมือในการตอบ แบบสอบถามในครั้งนี้ ผลการศึกษาวิจัยที่ได้จะเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในพื้นที่ได้ทราบถึงความต้องการในการแก้ไขหนี้ในระบบของ

ลูกหนี้นอกระบบ เพื่อให้บรรดาลูกหนี้นอกระบบดังกล่าวพ้นจากสภาพความเป็นหนี้นอกระบบ
อย่างยั่งยืนต่อไป

สุดท้ายขอแสดงความดีทั้งหมดของงานนิพนธ์เล่มนี้ แต่ บิดา มารดา ญาติ พี่น้องของ
ผู้ศึกษาวิจัย และคุณมนต์นัทธ์ ประสิทธิ์ ที่มีส่วนสำคัญในการช่วยรวบรวมข้อมูลลูกหนี้นอกระบบ
ในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย และผลักดันให้งานวิจัยในครั้งประสบความสำเร็จ

งานนิพนธ์ฉบับสมบูรณ์ ซึ่งเป็นผลผลิตจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นเพียงข้อมูล
เชิงวิชาการในระดับหนึ่งที่สามารถนำไปประโยชน์ในการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา
หนี้นอกระบบทั้งในเชิงในเบื้องต้นให้กับหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา
หนี้นอกระบบในพื้นที่นี้เท่านั้น ทั้งนี้ข้อบกพร่องทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดขึ้นในรายงานฉบับสมบูรณ์นี้
ล้วนเป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัย ซึ่งต้องขออภัยมา ณ โอกาสนี้ด้วย

พ.อ.ณัฐวุธ ประสิทธิ์

59930151: กลุ่มวิชา: การบริหารทั่วไป; รป.ม. (การบริหารทั่วไป)

คำสำคัญ: คุณลักษณะทางประชากร/ เศรษฐกิจ/ สังคม/ หนี้นอกระบบ

ณัฐฐ ประสิทธิ์: คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ของ
ลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

(THE CHARACTERISTICS OF POPULATION, ECONOMIC, SOCIAL AND THE
INDEBTNESS UNDER THE INFORMAL DEBT IN ONE DISTRICT OF PATHUM THANI
PROVINCE) คณะกรรมการควบคุมงานนิพนธ์: ชินรัตน์ สมสืบ, ปร.ค., เทียนแก้ว เลี่ยมสุวรรณ,
ปร.ค. 80 หน้า. ปี พ.ศ. 2561

การวิจัยเรื่อง คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคมและการเป็นหนี้ของลูกหนี้นอก
ระบบในตำบลแห่งหนึ่งในอำเภอเมืองปทุมธานี โดยศึกษาจากประชากรซึ่งเป็นลูกหนี้ในระบบ
ในตำบลแห่งหนึ่งในอำเภอเมืองปทุมธานีทั้งหมด จำนวน 148 คน โดยใช้เครื่องมือแบบสอบถาม
(Questionnaire) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ สถิติเชิงพรรณนา
(Descriptive statistics) โดยใช้ ค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

ผลการศึกษาลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของลูกหนี้ในระบบในตำบล
ที่ทำการศึกษาวิจัย พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (93.92%) มีเพศหญิงเพียง (6.08%) มีช่วงอายุ
ระหว่าง 31-40 ปี (69.59%) รองลงมาคือช่วงอายุ 41-50 ปี (21.62%) ส่วนใหญ่ล้วนมีสถานภาพ
สมรส (89.19%) และสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา (57.43%) รองลงมาสำเร็จการศึกษา
ในระดับประถมศึกษา (29.05%) และไม่พบลูกหนี้ในระบบที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโท
ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย (52.70%) รองลงมา คือ อาชีพรับจ้าง (ทำงานในโรงงาน) (23.65%)
มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 10,000 บาท/เดือน (56.76%) รองลงมา คือ 10,001-20,000 บาท/เดือน
(40.54%) มีจำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัว 4-6 คน เป็นส่วนใหญ่ (62.84%) และ ไม่มีตำแหน่ง
ในชุมชน (98.65%)

ส่วนผลการศึกษาลักษณะการเป็นหนี้ของลูกหนี้ในระบบในตำบลที่ทำการศึกษาวิจัย
พบว่า ลูกหนี้ในระบบฯ มีการกู้เงิน โดยมีการระบุเวลาเป็นส่วนใหญ่ (89.19%) โดยลูกหนี้ฯ
ต้องชำระเงินที่กู้ยืมคืนภายใน 1 เดือน (58.78%) และลูกหนี้ฯ ส่วนใหญ่มีจำนวนหนี้ไม่เกิน 5,000
บาท (83.78%) ปัญหาที่ลูกหนี้ฯ กำลังประสบปัญหาอยู่มากที่สุด คือ อัตราดอกเบี้ยแพง (95.27%)
ส่วนใหญ่กู้เงินไปเพื่อนำไปเป็นทุนในการประกอบอาชีพ (91.89%) และต้องการใช้เงินด่วน
(72.30%) โดยลูกหนี้ฯ ส่วนใหญ่จะต้องใช้หลักประกันกับเจ้าหนี้ในระบบฯ (60.81%) ด้วยการ
นำบุคคลที่เจ้าหนี้ให้การยอมรับมาเป็นผู้ค้ำประกัน (50%) สำหรับสาเหตุที่เข้าสู่วงจรของการเป็น

หนี้ในระบบในครั้งแรก คือ การนำเงินไปลงทุน (87.84%) โดยลูกหนี้ในระบบ ๑ ส่วนใหญ่ไม่มีวิธีการแก้ไขปัญหาให้ตนเองหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนถาวร (91.84%) ส่วนที่เหลือ เลือกที่จะแก้ปัญหาค่าหนี้จากการเป็นหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนถาวรด้วยการปรับเปลี่ยนวิถีคิด วิถีในการดำเนินดำเนินชีวิตไปจากเดิม ด้วยการลดรายจ่ายในครอบครัวที่ไม่จำเป็น หารายได้เพิ่ม/ รายได้เสริม (4.73%) สิ่งที่ลูกหนี้ในระบบต้องการความช่วยเหลือคือให้หาแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินที่ให้กู้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าสินเชื่อปกติ (86.49%) และรองลงมาต้องการให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้น โดยลดขั้นตอนและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการกู้ยืมให้น้อยลง (13.51%) นอกจากนี้จากการศึกษาวิจัยยังพบว่า เจ้าหนี้นอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาราย เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขในการปล่อยเงินกู้ให้กับผู้กู้หรือลูกหนี้ฯ ทั้งนี้ลูกหนี้แต่ละรายอาจได้รับเงื่อนไขในการกู้เงินที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เป็นไปตามความสัมพันธ์และความไว้วางใจระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ เพื่อป้องกันผลกระทบกรณีเกิดหนี้ที่กู้ยืมไปสูญ อันเกิดจากการที่ลูกหนี้หมดสามารถในการชำระเงินที่กู้ยืมไปคืนได้ไม่ว่าจะมีสาเหตุมาจากเรื่องใด ๆ ก็ตาม รวมทั้งเจ้าหนี้ต้องการกระจายความเสี่ยง โดยการให้ลูกหนี้กู้เงินด้วยจำนวนเงินที่ไม่มากนัก หากเกิดความเสียหายจะได้เสียหายไม่มากนัก ยกเว้นเป็นบางกรณีที่เจ้าหนี้นี้มีความสัมพันธ์ที่ดี และมีความเชื่อถือหรือมีความไว้วางใจเป็นการส่วนตัว หรือเจ้าหนี้นี้มีความเชื่อถือในหลักประกัน และอื่น ๆ ของลูกหนี้มาเป็นข้อมูลในการพิจารณาในการปล่อยเงินกู้ให้ลูกหนี้ด้วย

สำหรับข้อเสนอแนะจากการทำวิจัยในเชิงการปฏิบัติ คือ รัฐควรจัดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องช่วยในการเจรจาไกล่เกลี่ย ประนอมหนี้ระหว่างลูกหนี้นอกระบบกับเจ้าหนี้นอกระบบ โดยมีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายคอยให้การสนับสนุน และอำนวยความสะดวกโดยใกล้ชิด โดยมีธนาคารภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ร่วมให้การช่วยเหลือในการแก้ปัญหานี้ในระบบ ด้วยการลดขั้นตอนและเงื่อนไขในการ พิจารณาสินเชื่อในระบบให้กับลูกหนี้นอกระบบ เพื่อให้ลูกหนี้นอกระบบเข้าถึงสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าการกู้สินเชื่อปกติ รวมทั้งมีการจัดเจ้าหน้าที่ลงไปจัดอบรม ให้ความรู้ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพ เพื่อสร้างรายได้ให้กับลูกหนี้นอกระบบเพิ่มมากขึ้น หลังจากลงไปแก้ไขปัญหา ควรจัดส่งเจ้าหน้าที่ลงไปประเมินผลการดำเนินการในทุก ๆ วงรอบ 3 เดือน วงรอบ 6 เดือน และวงรอบ 1 ปี เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการภายหลังลงไปแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในพื้นที่ โดยหากไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ เช่น ยังพบว่ามีเจ้าหนี้นอกระบบปล่อยเงินกู้ โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือ ยังมีจำนวนของลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ให้พิจารณาทบทวนแนวทางในการดำเนินการใหม่ทั้งหมด พร้อมหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่ยังเป็นช่องโหว่ เพื่อสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหา ๑ เพื่อความสัมฤทธิ์ผลที่ยั่งยืนต่อไป

59930151: MAJOR: GENERAL ADMINISTRATION; M.P.A.

(GENERAL ADMINISTRATION)

KEYWORDS: POPULATION/ ECONOMIC/ SOCIAL/ INFORMAL DEBT

NUTTAWUT PRASIT: THE CHARACTERISTICS OF POPULATION,
ECONOMIC, SOCIAL AND THE INDEBTEDNESS UNDER THE INFORMAL DEBT IN
ONE DISTRICT OF PATHUM THANI PROVINCE. ADVISORY COMMITTEE:
CHINNARAT SOMSUEB, Ph.D., TIENKAEW LIEMSUWAN, Ph.D. 80 P. 2018.

The research on the characteristics of population, economic, social and the indebtedness under the informal debt in one district of Pathum Thani Province is based on 148 citizens who are debtors under the non-formal loans in a district of Pathum Thani Province, and is conducted by means of questionnaire for collecting data. The data analysis is later performed with the descriptive statistics using the methods of frequency and percentage.

The findings on the characteristics of population, economy, and society of debtors in illegal non-formal loans in the researched area show that most debtors are female (93.92%) while male debtors are accounted for at only 6.08%. The biggest age range is between 31-40 years old (69.59%), followed by the age range of 41-50 years (21.62%). Most debtors are usually married (89.19%) and graduated with secondary-school degree (57.43%), followed by primary-school degree (29.05%). Debtors in the non-formal loans who graduated with master's degree are not found. Most of the debtors are in commerce profession (52.70%), followed by miscellaneous jobs (factory workers) (23.65%). Most of them earn a salary under 10,000.-Baht/month in average (56.76%), followed by 10,001-20,000.-Baht (40.54%). Most of them live in a family composing of 4-6 members (62.84%) and perform no authority in the community (98.65%).

The findings on the characteristics of the indebtedness of the debtors under non-formal loans in the researched area show that most of them borrow money with indicated return time (89.19%) in which they have to pay back their debts within 1 month (58.78%) and most owe the money under 5,000.-Baht (83.78%). The biggest problem that the debtors are facing with is high interest rate (95.27%). Most debtors borrow money as a means to start their profession (91.89%) or to substitute for quick cashflow (72.30%). Most debtors need to place their guarantor with the loan sharks (60.81%) by selecting individuals that the loan sharks agree with to become their guarantors

(50%). Meanwhile, the reason that sparks the indebtedness in the non-formal loans for the first time is the need of cash for investment (87.84%) in which most debtors do not have the means to sustainably and permanently free themselves from this indebtedness under the non-formal loans (91.84%). The rest choose to solve this problem by changing their way of thinking and lifestyle by reducing unnecessary expenses in their households, earning more/additional income (4.73%). What debtors in the non-formal loan scheme want is to find financial source in the financial institution that could provide loans at lower interest rate (86.49%) followed by gaining easier access to the financial institution with reduced steps and conditions in asking for the loan (13.51%). Moreover, the research discovers that the loan sharks in the researched area are the ones who impose the rules and conditions in providing loans to borrowers or debtors. Each debtor may receive different loan conditions depending on the relations and trust with the creditor. This is done to prevent the consequences of loss of debt due to the debtor's inability to pay back, regardless of any factors. It can also be the result of the debtors' risk aversion in which they provide small amount of loans to debtors. As a result, when the damage is done, it will be at low level. There is an exception in some cases in which the creditors have close ties, confidence or trust towards the debtors. They may also feel confident in their debtors' guarantors or others, and thus rely on these factors as the criteria to provide the loan to the debtors.

After the research, the practical recommendation is that the official should set up related staff in the negotiation and extension of debts between the debtors and the creditors in the non-formal loan system. This scheme should be supported and facilitated attentively by law enforcement units. State-supervised banks should also join the collective effort in tackling the issue of non-formal loans by reducing steps and conditions in granting the loans to the debtors, so they will be able to gain access to the loan system with lower interest rate than the normal one. Staff that could provide workshop and knowledge should be formed to increase the debtors' career potential for their ability to earn more income. After tackling the issue, the staff should be sent to evaluate the operation every 3 months, 6 months, and every year in order to study the outcome of the solution. If the result is not satisfactory, namely there are creditors who still provide non-formal loans with higher interest rate than what's indicated by the law, or the number of debtors under the non-formal loans in that area is still increasing, the operational guideline needs to be re-considered whereas the solution to cover the loophole in the non-formal loan

system needs to be discovered to efficiently achieve the solution as a means to continue the sustainable achievement.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
สารบัญ.....	ฅ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ฐ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญขอ.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	7
แนวคิดเรื่องและหนี้ในระบบ.....	7
นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและหนี้ในระบบของรัฐบาล.....	23
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	33
3 วิธีดำเนินการทำวิจัย.....	39
ประชากร.....	39
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	39
การสร้างและตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ.....	40
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	41
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	41
สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล.....	42
เกณฑ์การแปลผล.....	42

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 ผลการวิจัย.....	43
ตอนที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคล	43
ตอนที่ 2 การเป็นหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี	47
5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	55
สรุปผลการวิจัย	57
อภิปรายผล.....	58
ข้อเสนอแนะ	66
บรรณานุกรม	71
ภาคผนวก.....	74
ประวัติย่อผู้วิจัย	80

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4-1 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามเพศของลูกหนี้	43
4-2 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามช่วงอายุ.....	44
4-3 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามสถานภาพสมรส.....	44
4-4 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามระดับการศึกษา.....	45
4-5 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามอาชีพ	45
4-6 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามรายได้ต่อเดือน.....	46
4-7 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามจำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัว	46
4-8 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามตำแหน่งในชุมชน.....	47
4-9 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามระยะเวลาการกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้ (กู้เงินแล้วชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ นอกระบบคืนจนครบ).....	47
4-10 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามจำนวนเงินกู้ของลูกหนี้ในระบบ	48
4-11 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามสภาพปัญหาของลูกหนี้ในระบบที่กำลังประสบในสถานะที่เป็นลูกหนี้ นอกระบบ	49
4-12 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามวัตถุประสงค์การกู้เงินนอกระบบจนก่อให้เกิดการเป็นหนี้นอกระบบ	49

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
4-13 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามเหตุผลหลักในการกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้	50
4-14 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามวิธีการค้าประกันหรือหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้นอกระบบ (ใช้หรือไม่ใช้)	51
4-15 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามวิธีการค้าประกันหรือหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้นอกระบบ	51
4-16 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามสาเหตุที่ส่งผลให้ลูกหนี้เข้าสู่วงจรของการเป็นหนี้นอกระบบในครั้งแรก ของลูกหนี้นอกระบบ	52
4-17 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามวิธีการในการแก้ปัญหาของตัวลูกหนี้ในการออกจากวงจรของการเป็นหนี้ นอกระบบอย่างยั่งยืนถาวร (มีหรือไม่มีวิธีแก้)	53
4-18 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามวิธีการในการแก้ปัญหาของตัวลูกหนี้ในการออกจากวงจรของการเป็นหนี้ นอกระบบอย่างยั่งยืนถาวร	53
4-19 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามความต้องการความช่วยเหลือด้านใดบ้าง	54
4-20 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความต้องการในการพัฒนาตนเองของ ข้าราชการ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ จำแนกตามตำแหน่งหน้าที่งาน	79
4-21 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความต้องการในการพัฒนาตนเองของ ข้าราชการ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ จำแนกตามระยะเวลาในการปฏิบัติงาน	81

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1-1 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	4

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ปัญหานี้สินนับเป็นปัญหาหนึ่งในหลาย ๆ ปัญหาของสังคมไทยที่ประชาชนคนไทย โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยต้องประสบหนี้สินถือเป็นภาระที่ผู้เป็นลูกหนี้จะต้องชำระหนี้จำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย ตามเงื่อนไขที่ลูกหนี้ยินยอมกับเจ้าหนี้ตามตกลงกันไว้ในอนาคต เมื่อพิจารณารูปแบบของหนี้สินที่เกิดขึ้นในสังคมไทยดังกล่าว สามารถจัดกลุ่มหนี้สินได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ หนี้ในระบบ และหนี้นอกระบบ โดยหนี้ในระบบเป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินของประชาชนจากสถาบันการเงิน โดยคิดดอกเบี้ยตามอัตราที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ส่วนหนี้นอกระบบเป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชน โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน (ไพฑูริศ เอกจริยกร, 2554, อ้างถึงใน สุรางค์รัตน์ จำเริญรพล, 2557)

ดังนั้นหนี้นอกระบบ นับว่าเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญปัญหาหนึ่งของไทย ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าว อาจเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ปัญหาที่เกิดจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ ซึ่งมีสาเหตุมาจากหลายสาเหตุ จนทำให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าวหันไปกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชนด้วยกัน โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน ทำให้ผู้กู้ยืมต้องกลายมาเป็นผู้มีหนี้นอกระบบ ในขณะที่ประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่มีเงินทุนก็ใช้ช่องทางจากการที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งที่ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินแก่ประชาชนกลุ่มนั้น โดยอาศัยความได้เปรียบและความมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหนือกว่า เอาจริงเอาจังในการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้นอกระบบ โดยเฉพาะการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

แม้ปัญหานี้หนี้นอกระบบจะเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยในทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญและมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด อาทิเช่น การแก้ไขปัญหานี้หนี้นอกระบบโดยตรงด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมาย อาทิเช่น การออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาต ตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่องสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อมาขอรับใบอนุญาต แต่การขอรับใบอนุญาตตามประกาศดังกล่าว ต้องเป็นนิติบุคคลและมีทุนจดทะเบียน 50 ล้านบาท แต่ก็ทำให้

เจ้าหน้าที่นอกระบบที่เป็นบุคคลธรรมดาจำนวนมากไม่สามารถเข้ามาสู่ระบบดังกล่าวได้ เนื่องจากมีทุนจดทะเบียนที่ค่อนข้างสูงจึงยังคงให้กู้ยืมเงินนอกระบบต่อไป นอกจากนี้ภาครัฐยังมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อีกหลายมาตรการ ในการสร้างระบบการเงินฐานราก เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน เป็นต้น แต่เนื่องจากโครงการต่าง ๆ ดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการ ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ประกอบกับการดำเนินตามโครงการดังกล่าว มีลักษณะเป็นนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีความไม่แน่นอนและอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ (กฤตกร จินดาวัฒน์, 2557) ปัญหาหนี้นอกระบบและแนวทางการแก้ไขโดยภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะใช้มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบดังกล่าวแล้ว ปัญหาหนี้นอกระบบก็ยังคงดำรงอยู่คู่กับสังคมไทยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวหากไม่ดำเนินการหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจแล้วยังอาจส่งผลกระทบต่อสังคมในทุกระดับที่มีการกู้ยืมเงินนอกระบบจนเกิดเป็นหนี้นอกระบบตามมาอีกด้วย

จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จะเห็นว่า ปัญหาหนี้นอกระบบหากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่เข้าไปการดำเนินการแก้ไขในการช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการใช้จ่ายเงินเกินฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ ควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องควบคู่ไปด้วยแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพและความปลอดภัยในการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้ จึงมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาวิจัยเรื่อง คุณลักษณะของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี โดยในการศึกษาวิจัยจะศึกษาถึง คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี เพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้ไปใช้เป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่ตรงกับความต้องการของลูกหนี้นอกระบบ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเป็นปกติสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ ผลจากการศึกษาในแต่ละองค์ประกอบจะถูกนำมาสังเคราะห์ เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบทั้งในส่วนของประชาชน ภาคประชาสังคม และรัฐบาล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจและสังคมของประชากรในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
2. เพื่อศึกษาการเป็นหนี้ในระบบของประชากรในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ศึกษาลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการเป็นหนี้ในระบบของประชากรในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี โดยในการศึกษาวิจัย ได้มีการจำแนกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1. ลักษณะทางประชากร วัดจากค่าความถี่ และค่าร้อยละของลูกหนี้ในระบบจำแนกตาม เพศ อายุ สถานภาพสมรส และการศึกษาของประชากรในพื้นที่ที่ทำการวิจัย
2. ลักษณะทางเศรษฐกิจ วัดจากค่าความถี่และค่าร้อยละของลูกหนี้ในระบบจำแนกตาม อาชีพ รายได้ต่อเดือน จำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัวของประชากรในพื้นที่ที่ทำการวิจัย
3. ลักษณะทางสังคมวัดจากค่าความถี่และค่าร้อยละของลูกหนี้ในระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย
4. ลักษณะของการเป็นหนี้ในระบบ วัดจากค่าความถี่และค่าร้อยละของลูกหนี้ในระบบจำแนกตามระยะเวลาการกู้เงินของลูกหนี้ ขนาดเงินกู้ของลูกหนี้ในระบบ สภาพปัญหาของลูกหนี้ในระบบ วัตถุประสงค์การกู้เงินในระบบ รายได้ต่อเดือนของลูกหนี้ในระบบ เหตุผลหลักในการกู้เงินในระบบ วิธีการค้าประกันที่ลูกหนี้ในระบบใช้ สาเหตุที่เป็นหนี้ในระบบในครั้งแรก วิธีการที่ลูกหนี้ในระบบใช้ในการทำให้ตนเองหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนถาวร (มีหรือไม่ ถ้ามีเลือกใช้วิธีการใด) และสิ่งที่ลูกหนี้ในระบบต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล



ภาพที่ 1-1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของประชากรซึ่งเป็นลูกหนี้
นอกระบบที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
2. ทราบถึงการเป็นหนี้นอกระบบของประชากรที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่
อำเภอเมืองปทุมธานี

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาวิจัยคุณลักษณะของประชากร เศรษฐกิจ สังคมและการเป็น
หนี้นอกระบบของประชากรที่อาศัยอยู่ในหนึ่งตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี ที่เป็น
หนี้นอกระบบ
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ลูกหนี้นอกระบบที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมือง
ปทุมธานี
3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูล
ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2560 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายของศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ตรงกัน ผู้วิจัยจึงได้นิยามศัพท์เฉพาะที่เป็นคำหลักไว้ดังนี้

หนี้นอกระบบ หมายถึง หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชน โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน โดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) โดยที่เจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน รวมทั้งการกู้หนี้ยืมสินทั้งในรูปของตัวเงินและสิ่งของที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยการกู้หนี้ยืมสินไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงินและมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

เงินกู้ หมายถึง การที่ผู้กู้ได้ไปขอกู้เงินจำนวนหนึ่งกับผู้ให้กู้ และมีการทำสัญญากำหนดระยะเวลาที่จะชำระหนี้อย่างแน่นอน โดยจะตกลงว่าจะผ่อนชำระเป็นงวด ๆ หรือจ่ายเต็มจำนวนเลยก็ได้ ซึ่งผู้ให้กู้จะสามารถคิดดอกเบี้ยได้ตามอัตราที่ตกลงกัน จำนวนเงินที่ผู้กู้จะมากมายเท่าใดนั้นจะขึ้นอยู่กับหลักทรัพย์ที่นำมาค้ำประกัน หรือถ้าหากไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ก็จะมีการคิดดอกเบี้ยค่อนข้างสูง เพราะมีความเสี่ยงสูงหรืออื่น ๆ ตามแต่ที่ผู้กู้กับผู้ขอกู้จะตกลงกัน

เจ้าหนี้นอกระบบ หมายถึง บุคคลใด ๆ ที่ให้กู้ยืมเงินไม่ว่าวัตถุประสงค์ใด ๆ โดยไม่มีกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแลและควบคุมจากทางราชการและมีเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงินไม่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มีการเรียกดอกเบี้ยสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น และเป็นเจ้าหนี้นอกระบบที่มีที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี

ลูกหนี้นอกระบบ หมายถึง บุคคลใด ๆ ก็ตาม ที่กู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบไม่ว่าวัตถุประสงค์ใด ๆ โดยไม่มีกฎหมาย ไม่มีการกำกับดูแลและควบคุมจากทางราชการ รวมทั้งมีเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด ฯ และเป็นผู้มีที่ที่พำนักอาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

หนี้จากการประกอบอาชีพ หมายถึง หนี้ที่เกิดจากผลขาดทุนทางธุรกิจหรือเป็นผลจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ทำให้กระแสเงินสดจากการประกอบอาชีพของลูกหนี้ไม่เพียงพอกับการจ่ายหนี้ รวมทั้งหนี้ที่ไม่เข้าตามนิยามหนี้จากเหตุสุดวิสัย และหนี้จากการไม่มีวินัยการใช้เงิน

หนี้จากการซื้อเครื่องอุปโภค บริโภค หมายถึง หนี้ที่เกิดจากการซื้อเครื่องอุปโภค บริโภคที่จำเป็นสำหรับการซื้ออาหารการกิน และสิ่งของเครื่องใช้ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ภายในครอบครัว เช่น ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของบุตรหลาน เป็นต้น

หนี้จากการไม่มีวินัยการใช้เงิน หมายถึง หนี้ที่เกิดจากการพนัน การใช้จ่ายฟุ่มเฟือยอื่น ๆ

หนี้จากเหตุสุดวิสัย หมายถึง หนี้ที่เกิดจากผู้หารายได้หลักของครอบครัวและบุคคลอื่นในครอบครัวไม่อยู่ในสภาพที่สามารถหารายได้ได้แก่ผู้หารายได้เสียชีวิต ทุพพลภาพ วิกลจริต หรือมีเหตุฉุกเฉิน เจ็บป่วยจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้และครอบครัวไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่พึงจะนำมาชำระหนี้ได้

มาตรการทางกฎหมาย หมายความว่า การกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อใช้อำนาจในการกำกับดูแลในการดำเนินการ

การกำกับดูแล หมายความว่า การทำหน้าที่ในการติดตามและดูแลให้ผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับปฏิบัติหรือดำเนินงานให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ในระบบ ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเรื่องหนี้และหนี้ในระบบ
 - 1.1 ความหมายของคำว่าหนี้
 - 1.2 สาเหตุการเกิดหนี้สิน
 - 1.3 ความหมายของคำว่าหนี้ในระบบ
 - 1.4 สภาพปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทย
 - 1.5 วัฏจักรของการกู้ยืมในระบบของประชาชนระดับฐานรากของประเทศไทย
 - 1.6 กระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ
 - 1.7 แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน
2. นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและหนี้ในระบบของรัฐบาล
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเรื่องหนี้และหนี้ในระบบ

ความหมายของคำว่า หนี้ ดังนี้

คำว่า “หนี้” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะหนี้ที่จะต้องชำระกันตามสัญญากู้ยืมเท่านั้น กล่าวคือ อาจจะเป็นหนี้จากการกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งหรือดเว้นจากการใดอย่างหนึ่งหรือส่งมอบทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่เกี่ยวกับการชำระตามสัญญากู้ยืมก็ได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับปัจจุบัน ไม่ได้ให้คำวิเคราะห์คำว่า “หนี้” เอาไว้ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 194 บัญญัติว่า “ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ อนึ่งการชำระหนี้ต้องงดเว้นการอันใดอันหนึ่งก็ย่อมทำได้” มาตรา 194 บัญญัติถึงเฉพาะเรื่องอำนาจ สิทธิและหน้าที่ของเจ้าหนี้และลูกหนี้เท่านั้น ไม่ได้บัญญัติไว้เลยว่าหนี้คืออะไร

ดังนั้นนักกฎหมายจึงได้ให้คำนิยามของคำว่า “หนี้” ไว้ว่า “หนี้” คือความผูกพันในทางกฎหมาย ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า เจ้าหนี้มีความชอบธรรมที่จะบังคับบุคคลอีกฝ่าย

หนึ่ง เรียกว่า ลูกหนี้ให้จำต้องส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ ลักษณะสำคัญของหนี้ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ต้องมีเจ้าหนี้และลูกหนี้ หมายความว่า หนี้หรือสิทธิเหนือบุคคลนี้ต้องมีบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิ อีกฝ่ายหนึ่งตกอยู่ในหน้าที่ที่จำต้องชำระหนี้ บุคคลซึ่งเป็นฝ่ายใช้หนี้ นั้นอาจจะเป็นบุคคล 2 คนหรือมากกว่านั้นขึ้นไปก็ได้ กล่าวคือ ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นเรื่องผูกพันระหว่างบุคคล 2 คนเท่านั้น อาจมีบุคคลหลายคนเป็นเจ้าหนี้ร่วมอยู่ฝ่ายหนึ่งและมีบุคคลหลายบุคคลเป็นลูกหนี้ร่วมอยู่อีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ ซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้
2. ต้องมีความผูกพันกันในทางกฎหมายอันก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ในเรื่องหนี้ ในบางกรณีก็เป็นความผูกพันที่ก่อให้เกิดประโยชน์แลกเปลี่ยนต่างตอบแทนซึ่งกันและกันในระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ เช่น สัญญาการซื้อขาย แลกเปลี่ยน เช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ จ้างแรงงาน จ้างทำของ เป็นต้น
3. ต้องมีวัตถุแห่งหนี้วัตถุแห่งหนี้ คือข้อกำหนดที่ลูกหนี้จะต้องปฏิบัติชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ อย่างไร ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ กระทำการ งดเว้นกระทำการและโอนกรรมสิทธิ์ส่งมอบทรัพย์สิน (นิธิ เอียวศรีวงศ์ อ้างถึงใน ชวโรจจน์ เข้มกลิ่น, 2554, หน้า 6)

หนี้ หมายถึง ความเชื่อและความไว้วางใจระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย ในการที่จะให้ลูกหนี้กู้ยืม โดยมีสัญญากำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาการชำระหนี้สินคืนในอนาคต (ดารณี พัทธวิบูลย์, 2543, หน้า 1)

หนี้ หมายถึง ความเชื่อโดยมีวิวัฒนาการมาจากระบบเศรษฐกิจที่ใช้สิ่งของแลกเปลี่ยนกัน เรียกกระบวนเศรษฐกิจในช่วงนี้ว่า “Barter economy” ก่อนพัฒนาเข้าสู่ระยะที่มนุษย์ได้หาวิธีเพื่อให้เกิดความสะดวกในการแลกเปลี่ยน โดยนำวัตถุหรือแร่ธาตุมาเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนแทน โดยเรียกวัตถุนี้ว่า “เงินตรา” (ชนินทร์ พิทยาวิวิธ, 2533, หน้า 3)

สาเหตุการเกิดหนี้สิน

สาเหตุการเกิดหนี้สินของเกษตรกรภาคเหนือ (พฤษภ์ เถาถวิล, 2543, หน้า 10) มาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่การเป็นหนี้สินของเกษตรกรโดยจำแนกความเปลี่ยนแปลงได้เป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การพังทลายของเศรษฐกิจแบบยังชีพ ในอดีตชุมชนหมู่บ้านดำรงชีวิตในระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพ โดยพึ่งพาธรรมชาติเป็นแหล่งอาหารและปัจจัย 4 พร้อมกับมีการแลกเปลี่ยนสินค้าจำเป็นที่ผลิตไม่ได้กับชุมชนอื่น ๆ แต่ต่อมาวิถีชีวิตในระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพ

ได้ถูกทำลายจากการขยายอำนาจของรัฐภายใต้มาตรการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การเก็บภาษี การควบคุมทรัพยากรของรัฐและการส่งเสริมการเกษตรเชิงพาณิชย์

ขั้นตอนที่ 2 การพึ่งพาทุนและการตลาดเมื่อเข้าสู่การผลิตในระบบตลาดชาวบ้านต้องอยู่ในภาวะเสียเปรียบ เพราะในระบบนี้มี “ทุนการผลิต” เป็นปัจจัยชี้ขาดของอำนาจต่อรอง หมายความว่า ผู้ใดที่สามารถควบคุมปัจจัยทุนก็จะสามารถควบคุมการผลิตและการกำหนดราคาผลผลิตในตลาดได้ ในทางตรงกันข้ามฝ่ายที่ไม่สามารถควบคุมปัจจัยทุนก็ต้องไปซื้อหาเช่าหรือกู้ยืม จึงตกอยู่ในภาวะพึ่งพาและถูกกำหนด

ขั้นตอนที่ 3 การพึ่งพาแหล่งทุน เมื่อเกษตรกรไม่มีความสามารถในการสะสมทุน ในขณะที่ต้องใช้เงินทุนในการผลิตมากขึ้นจึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งสินเชื่อเพื่อการผลิต

ขั้นตอนที่ 4 การตกอยู่ในภาวะล้มละลาย เนื่องจากในภาวะที่ไม่สามารถสร้างรายได้จากการผลิต พร้อมกับการเป็นหนี้สถาบันทางการเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นในอัตราทวีคูณ ทำให้เกษตรกรตกอยู่ในภาวะล้มละลายหมดหนทางจะชดใช้หนี้ เกษตรกรที่พอมือที่คืนก็ต้องขายที่ดินเพื่อใช้หนี้หรือไม่ก็ถูกเจ้าหนี้ยึดไป บางส่วนหันหน้าเข้าสู่การเป็นแรงงานรับจ้าง บ้างก็เข้าสู่อาชีพผิดกฎหมาย เป็นปัญหาของชุมชนและสังคมต่อไป

จากการศึกษาของ (อุทัยวรรณ กาญจนนิรินธน์, 2543, หน้า 9) พบว่า สาเหตุที่ก่อให้เกิดหนี้ค้างชำระมี 2 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยภายนอก คือ ปัจจัยที่ลูกหนี้ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ นโยบายธนาคาร อัตราดอกเบี้ย การเกิดภัยธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้กู้และการชำระหนี้ในที่สุด

2. ปัจจัยภายใน คือ ปัจจัยที่เกิดจากตัวผู้กู้เอง เช่น การใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ ใช้จ่ายเกินตัว การเจ็บป่วย การได้รับอุบัติเหตุ การถูกเลิกจ้าง การลดเงินเดือน เป็นต้น

จากแนวคิดดังกล่าว สามารถสรุปสาเหตุของการก่อหนี้สิน เป็น 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น นโยบาย หรือ โครงการพัฒนาจากภาครัฐ สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ภัยธรรมชาติหรือว่าผลผลิตตกต่ำเกินกว่าที่คาดหมาย ส่วนปัจจัยภายใน ได้แก่ การบริหารจัดการ การวางแผนในเรื่องของการลงทุนและการใช้จ่ายต่าง ๆ หนี้ในระบบ เป็นหนึ่งในบรรดาสิ่งที่กฎหมายไม่สามารถกำหนดได้ คือ อัตราดอกเบี้ย เพราะดอกเบี้ย คือ ราคาของเงินที่เป็นสินค้า เมื่อสินค้าใดเข้าถึงได้ยาก ก็ย่อมมีราคาแพงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกับเงินกู้ในระบบที่แพร่หลายก็เพราะผู้คนเข้าถึงเงินกู้ในระบบ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ลูกค้ำของเงินกู้ในระบบไม่อาจ “ซื้อ” สินค้าเงินในราคาตามกฎหมายได้ จึงต้องหันไปซื้อกับพ่อค้ำเงินในระบบแล้วจะมีพ่อค้ำที่เหมายสินค้าในราคาเดียวกับในระบบ ทางแก้คือทำให้ผู้คนเข้าถึงแหล่งเงินกู้

ในระบบให้ยืมเงิน อย่างที่รัฐบาลให้ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้แก่พ่อค้ารายย่อยหรือตั้งกองทุนหมู่บ้านเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ฯลฯ แต่รัฐบาลและบุคคลทั่วไปเล็งเห็นแล้วว่า ความต้องการเงินของคนไทยนั้นมีมากเหมือนท้องมหาสมุทร เงินของรัฐและธนาคารของรัฐเพียงอย่างเดียวเป็นแค่น้ำ

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2547) สรุปว่า ความต้องการเงินของคนไทยจำนวนไม่น้อยอยู่ในลักษณะที่บริหารเงินกู้ได้ยาก เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูงเกินไปจนไม่มีสถาบันการเงินใดอยากลงทุนด้วย และด้วยเหตุนี้จึงเป็นธรรมดาที่ความต้องการเงินที่ล้นเกินนี้ย่อมต้องไหลไปหาแหล่งเงินกู้นอกระบบ สาเหตุที่ทำให้คนจนไม่อาจปลดหนี้ตัวเองได้ เกิดจากการที่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงเกินไปเกินกว่าจะไปประกอบการอะไรให้มีความคุ้มทุนได้ จึงเป็นสาเหตุเดียวของการเป็นหนี้สิน

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และประยงค์ เนตยารักษ์ (2531, หน้า 24) กล่าวไว้ใน “โฉมหน้านายทุนผู้ให้กู้ในชนบทไทย” ว่า คนส่วนหนึ่งมักมองภาพนายทุนผู้ปล่อยเงินกู้ว่าหน้าเลือดและโหดร้าย แต่ในภาพที่พบในสินเชื่อชนบทที่เกษตรกรมองภาพนายทุนคือ ผู้ที่คอยให้การอุปถัมภ์ช่วยเหลือพวกเขา เพราะพวกเขาไม่รู้จะไปกู้ยืมเงินที่ใด บางครั้งยังมีการผ่อนปรนอัตราดอกเบี้ยในยามที่เกิดภัยธรรมชาติ แต่ทั้งหมดนี้ก็เป็นการรักษาผลประโยชน์ของนายทุนเอง ความสัมพันธ์ของปริมาณเงินกู้ในตลาดสินเชื่อในระบบกับปริมาณเงินกู้นอกระบบจะขึ้นอยู่กับผู้ให้กู้ที่เป็นพ่อค้าและบริษัทที่เป็นธุรกิจหุ้นส่วน เพราะนายทุนทั้ง 2 ประเภทเป็นผู้ที่ทำธุรกิจเชื่อมโยงระหว่างทั้ง 2 ตลาด เช่น การลดวงเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จะส่งผลถึงปริมาณเงินกู้นอกระบบ แต่การขึ้นหรือลดอัตราดอกเบี้ยในระบบจะไม่กระทบต่ออัตราดอกเบี้ยนอกระบบ ส่วนที่กระทบก็มีกำไรพิเศษเมื่อนำเงินในระบบมาปล่อยกู้นอกระบบ

Thisyamondo, Arromdee and Long (1965, p. 43 อ้างถึงใน ชวโรจจน์ เข้มกลิ่น, 2554, หน้า 10) เชื่อว่า ตลาดเงินกู้นอกระบบและตลาดในระบบมีความเชื่อมโยงกันมากกว่าความเข้าใจของคนทั่วไป กล่าวคือ เงินกู้นอกระบบของผู้ให้กู้นอกระบบ ที่มีเป็นจำนวนมากเพราะได้มาจากสถาบันทางการเงิน สาเหตุที่ทำให้ตลาดเงินกู้นอกระบบขยายตัว เนื่องจากตลาดเงินนอกระบบเกิดขึ้นมาช้านานก่อนตลาดเงินในระบบเสียอีกทำให้ตลาดเงินนอกระบบมีอยู่ทั่ว ๆ ไปในทุก ๆ สังคมทุก ๆ ประเทศ ตั้งแต่ขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ ซึ่งอาจมีขนาดใหญ่พอ ๆ กับตลาดเงินในระบบหรือว่าใหญ่กว่าด้วยซ้ำ เพราะเหตุที่ตลาดเงินในระบบ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและบริการให้แก่คนส่วนใหญ่ได้ทั่วถึงและเพียงพอด้วยเหตุผลหลายประการ (ตติยา เอี่ยมลออ, 2539, หน้า 34-36 อ้างถึงใน ละม่อม บุญศรี, 2550, หน้า 12) ได้แก่

1. สถาบันการเงินอยู่ห่างไกลจากผู้ต้องการใช้เงินในขณะที่ตลาดเงินนอกระบบ เช่น นายทุนเงินกู้ พ่อค้า ฯลฯ มีอยู่เกือบทุกหนทุกแห่ง

2. การกู้เงินไม่ต้องผ่านกระบวนการที่ยุ่งยาก เมื่อต้องการจะกู้ก็สามารถไปติดต่อและได้เงินมาโดยสะดวก ผิดกับสถาบันทางการเงินที่จะต้องสอบถามตรวจสอบหลักฐานหรือหากคนค้าประกันให้ยุ่งยาก นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาปัญหาหนี้สูญที่อาจจะเกิดขึ้นได้กับคนที่จะขอกู้ หรือความเป็นไปได้ของจำนวนเงินที่จะให้กู้

3. การจ่ายเงินชำระหนี้มีความยืดหยุ่นได้มากกว่าการกู้ยืมจากสถาบันทางการเงิน

4. การกู้ยืมเงินยังไม่ต้องมีหลักฐานค้ำประกันเพียงแต่ทำสัญญากันทางวาจาหรือหนังสือสัญญาซึ่งสอดคล้องกับผู้ต้องการกู้เงิน ซึ่งปกติไม่มีหลักทรัพย์อยู่แล้ว

5. การกู้ยืมเงินจากตลาดเงินนอกระบบอาศัยความเชื่อใจกันโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบสินทรัพย์เหมือนตลาดเงินในระบบ

6. การกู้จากตลาดเงินนอกระบบสามารถนำมาใช้กับธุรกิจเฉพาะอย่าง ที่สถาบันทางการเงินไม่สนใจนัก หรือความต้องการเร่งด่วนในขณะนั้น รวมทั้งการกู้ยืมเงินในช่วงเทศกาลต่าง ๆ

7. ผลตอบแทนในการนำเงินไปปล่อยให้กู้มีผลตอบแทนสูงกว่าที่สถาบันการเงินให้แก่ลูกค้า กู้ จึงทำให้มีคนนิยมไปฝากเงินกับทรัสต์ที่ผิดกฎหมาย

8. การล้มของสถาบันการเงินในปัจจุบัน โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2526 มีการล้มของบริษัทเงินทุน จนทางการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งควบคุมสถาบันทางการเงินอีกหลายแห่ง ทำให้ประชาชนเสื่อมความเชื่อถือในสถาบันทางการเงิน และหันไปพึ่งแหล่งเงินนอกระบบมากขึ้น ดังเห็นได้จากการเล่นแชร์ตามแหล่งต่าง ๆ

สรุปหนี้ในระบบ นอกจากมาจากปัจจัยที่เกิดจากข้อจำกัดของตลาดเงินในระบบ โดยตรงแล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่สนับสนุนการเกิดและการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบ ได้แก่

1. ความต้องการหลีกเลี่ยงกฎหมายควบคุมอัตราดอกเบี้ย

2. ความต้องการหลีกเลี่ยงภาษีเนื่องจากปัจจุบันดอกเบี้ยรับจากสถาบันการเงินในระบบต้องเสียภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ 12.5

3. บางกรณีการได้มาซึ่งสินเชื่อ (Availability of credit) สำคัญกว่าอัตราดอกเบี้ย ซึ่งสนับสนุนว่าน่าจะให้ตลาดสินเชื่อดำเนินการตามกลไกตลาด การควบคุมราคา (อัตราดอกเบี้ย) อาจทำให้เกิดการขาดแคลนสินเชื่อ

4. การระดมทุนเพื่อประกอบธุรกิจบางประเภท ไม่อาจพึ่งพาตลาดเงินในระบบได้เต็มที่ เช่น การกู้ยืมเงินเพื่อกักตุนสินค้าจึงกระตุ้นให้เกิดการระดมทุนจากตลาดเงินนอกระบบ

5. การพึ่งพาอาศัยกันและกัน การเกรงใจกันเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ทำให้ตลาดเงินนอกระบบทำงานอยู่ได้ เพราะในการดำเนินธุรกิจหรือชีวิตประจำวันอาจจะประสบกับปัญหาสภาพคล่องทางการเงินได้ การลงทุนในตลาดการเงินนอกระบบจึงเป็นเสมือนกันชนที่สำรองไว้ส่วนหนึ่ง

6. ความสะดวกรวดเร็ว ความคล่องตัวและการอะลุ่มอล่วยในตลาดเงินนอกระบบ มีมากกว่าตลาดเงินในระบบ ซึ่งมีกฎระเบียบและพิธีการที่ซับซ้อนกว่า

7. กิจการนอกระบบอาจเกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจทางการเงินของสถาบันการเงินในระบบ ใช้อำนาจและโอกาสในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

ความหมายของหนี้นอกระบบ

หนี้นอกระบบ ได้มีผู้นิยามความหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบไว้หลายทัศนะ ดังต่อไปนี้
 หนี้นอกระบบ หมายถึง การกู้ยืมเงินที่ไม่อยู่ในระบบสถาบันการเงิน เช่น การกู้ยืมกันระหว่างเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้อง ซึ่งการกู้ยืมเงินดังกล่าวจะไม่มีกฎกติกาการยืมที่เป็นมาตรฐาน เช่น การทำสัญญากู้เงินอาจจะใช้กระดาษเปล่าเขียนข้อความกู้เงิน โดยใช้ลายมือของลูกหนี้หรือเจ้าหนี้เป็นผู้เขียน ซึ่งบางครั้งก็ไม่มีพยานรับรู้หรือบางครั้งก็มีการขูดลบขีดฆ่า (เยาวเรศ ทับพันธุ์, 2549, หน้า 8 อ้างถึงใน สุกานดา กลิ่นขจร และนรรธน์ รื่นทวี, 2555, หน้า 19)

หนี้นอกระบบ หมายถึง หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชน โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน (ไพฑูริศ เอกจริยกร, 2554 อ้างถึงใน สุรางค์รัตน์ จำเนียรผล, 2560)

หนี้นอกระบบ หมายถึง หนี้ เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) โดยที่เจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน ทั้งยังรวมถึงหนี้ ที่เกิดจากมูลหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุว่าผู้ใดมิไว้เป็นความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนันหรือหนี้ที่เกิดจากยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น รวมถึงแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อม โดยไม่มีระเบียบกฎหมายที่ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขการกู้และข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ขอกู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัด คืออัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้าร่วมกับเงินต้นแล้วเขียนในสัญญาที่ไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ โดยสรุปหนี้นอกระบบ หมายถึงการกู้หนี้ทั้งในรูปแบบของตัวเงินและสิ่งของที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยการกู้ยืมเงินไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงินและมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557 อ้างถึงใน กฤตกร จินดาวัฒน์, 2559)

สรุปได้ว่าหนี้นอกระบบ เป็นแหล่งการเงินที่ไม่มีกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ใด ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ให้กู้จะเป็นผู้กำหนด ขาดการควบคุมจากทางราชการ ลักษณะที่เด่นชัดของหนี้นอกระบบ คือ ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันและมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด สามารถพบได้ตามโฆษณาเงินด่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะบนสิ่งพิมพ์หรือป้ายประกาศ

ที่ติดในที่สาธารณะต่าง ๆ หรือจะเป็นการให้กู้ยืมเงินในชุมชนโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือผู้ที่กว้างขวางในแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชนต่าง ๆ ซึ่งมีการเรียกดอกเบี้ยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบุคคลที่ให้สินเชื่อในลักษณะนี้เรียกว่า เจ้าหนี้นอกระบบ

สภาพปัญหาหนี้นอกระบบในประเทศไทย

ปัญหาหนี้นอกระบบ ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ อันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ และปัญหาความยากจน รวมทั้งเกิดจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ เมื่อพิจารณาแนวโน้มของปัญหาหนี้นอกระบบที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องการเรียกเก็บดอกเบี้ยการกู้ยืมเงินในอัตราสูง การเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้ก่อเกิดความไม่เป็นธรรม ตลอดจนเกิดปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่ใช้ความรุนแรง การข่มขู่คุกคาม การประจานให้เกิดความอับอายจนกลายเป็นปัญหาสังคมและปัญหาอาชญากรรมตามมา

การเกิดหนี้นอกระบบในประเทศไทย สาเหตุการเกิดหนี้นอกระบบ สามารถแบ่งได้ 5 ประเภท (อรรถพล อรรถวรเดช, 2554, หน้า 8) ดังนี้

1. เกิดจากปัญหาเศรษฐกิจ ลูกหนี้บางคนต้องยากจนลงเนื่องจากมีเงิน ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตหรือยากจนลง อันเนื่องมาจากจากการล้มละลายของการลงทุนในการประกอบอาชีพ เช่น ทำนาแล้วน้ำท่วม ฝนแล้ง ราคาผลผลิตตกต่ำ ผลตอบแทนไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ส่วนสาเหตุที่ทำให้ต้องกู้ยืมเงินนอกระบบ เนื่องจากไม่มีคุณสมบัติในการกู้ยืมเงินในระบบสถาบันการเงินได้

2. เกิดจากตัวลูกหนี้

2.1 ลักษณะนิสัยของลูกหนี้ ลูกหนี้บางคนมีลักษณะนิสัยใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินตัวไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นก็ก่อหนี้เพิ่มขึ้น เช่น ช้อรด ช้อบ้าน ราคาแพง กินอยู่หรูหราเกินฐานะเป็นต้นซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้อาจเกิดมาจากการพัฒนาของเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้ผลิตจะมีผลิตภัณฑ์ซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ ออกสู่ตลาดอยู่เสมอ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งให้ประชาชนมีการใช้เครื่องอุปโภค บริโภคในการอำนวยความสะดวกเพิ่มมากขึ้น ลูกหนี้บางคนเมื่อก่อหนี้ขึ้นแทนที่จะหาทางชำระหนี้กลับก่อหนี้เพิ่ม โดยกู้หนี้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า หรือเรียกว่า “หมุนหนี้” กลายเป็นหนี้สินที่เพิ่มขึ้นจนยากจะชำระให้หมดได้

2.2 ไม่มีคุณสมบัติที่จะเข้าสู่การกู้ยืมเงินในระบบ การเข้าสู่การกู้ยืมเงินในระบบนั้น สถาบันการเงินจำเป็นที่จะต้องเรียกเอกสารหลักฐานต่าง ๆ จากลูกหนี้จำนวนมากเพื่อประกอบการวิเคราะห์สินเชื่อว่าลูกหนี้มีความสามารถที่จะชำระหนี้ได้หรือไม่ สถาบันการเงินควรอนุมัติหรือไม่ ซึ่งเอกสารต่าง ๆ เหล่านั้น ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับผู้ขอกู้ ผู้ค้ำประกันฐานะการดำเนินการของบริษัท ผู้ถือหุ้นที่นำมาเป็นหลักประกัน เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นในการขอสินเชื่ออาจมีจำนวน

มากกว่า ดังที่กล่าวมา ซึ่งขึ้นอยู่กับสถาบันการเงินแต่ละแห่งและประเภทสินเชื่อด้วย ซึ่งก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ผู้กู้ไม่สามารถเข้าสู่การกู้ยืมในระบบได้

2.3 เกิดจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นวัตถุนิยม เนื่องปัจจุบันเทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนมีแนวความคิดและค่านิยมในการยึดติดกับวัตถุมากขึ้น รวมทั้งได้รับการกระตุ้นจากการโฆษณาที่เกินจริงให้มีการบริโภคผลิตภัณฑ์นั้นมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ด้านเสริมความงาม เครื่องแต่งกาย เครื่องประดับ ฯลฯ จะได้รับส่วนแบ่งทางการตลาดอยู่ในอันดับต้น ๆ อยู่เสมอ

3. เกิดจากระบบของสถาบันการเงิน การกู้ยืมเงินในระบบสถาบันการเงินจำเป็นที่จะต้องเรียกให้ลูกหนี้หาหลักทรัพย์มาค้ำประกัน ทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาเป็นหลักประกัน หากเกิดกรณีที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระได้ เนื่องจากสถาบันการเงินจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น สถาบันการเงินจึงไม่อนุมัติการกู้ยืมที่ปราศจากหลักประกัน จึงทำให้ประชาชนที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือไม่สามารถหาผู้ค้ำประกันได้ ไม่สามารถเข้าสู่การกู้ยืมเงินในระบบได้

4. เกิดจากการที่ประชาชน ไม่ได้รับการศึกษาการที่ประชาชน ไม่ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ หรือไม่ได้รับการส่งเสริมพัฒนา ทำให้ไม่มีความรู้ทางการเงินหรือไม่สามารถจัดการบริหารหนี้ อาจทำให้เกิดปัญหาทางการเงินในครอบครัวได้

ดังนั้นบรรดาบุคคลที่มีเงินทุนจึงอาศัยช่องทางเหล่านี้ในการประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินแก่ประชาชน โดยอาศัยความได้เปรียบและมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหนือกว่าเอารัดเอาเปรียบ ด้วยการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ โดยเฉพาะการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 15 ถึง 20 บาทต่อเดือน แม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด โดยมีนโยบายที่เป็นการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบโดยตรง เช่น การออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาต ตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อมาขอรับใบอนุญาตแต่การขอรับใบอนุญาตตามประกาศดังกล่าวต้องเป็นนิติบุคคลและมีทุนจดทะเบียน 50 ล้านบาท ทำให้เจ้าหนี้ในระบบที่เป็นบุคคลธรรมดาจำนวนมากไม่มาเข้าสู่ระบบและยังคงให้เงินกู้ในระบบต่อไป นอกจากนี้ภาครัฐยังมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อีกหลายมาตรการในการสร้างระบบการเงินฐานราก เช่น โครงการธนาคารประชาชน โครงการกองทุนหมู่บ้าน และธนาคารไปรษณีย์ เป็นต้น แต่โครงการต่าง ๆ ดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการที่ยังไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ประกอบกับการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวมีลักษณะเป็นนโยบายของรัฐซึ่งมีความไม่แน่นอนและอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรัฐบาล ทำให้การดำเนินการไม่มีความต่อเนื่อง

จากการศึกษาของอุทัยวรรณ กาญจนนิรันธน์ (2543, หน้า 9 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ผาสุก 2550, หน้า 14) พบว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดหนี้ค้างชำระมี 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยภายนอก ซึ่งปัจจัยที่ลูกหนี้ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ นโยบายธนาคาร อัตราดอกเบี้ย การเกิดภัยธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้กู้และการชำระหนี้ในที่สุด และปัจจัยภายใน ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกิดจากตัวผู้กู้เอง เช่น การใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ใช้จ่ายเกินตัว การเจ็บป่วย การได้รับอุบัติเหตุ การถูกเลิกจ้าง การลดเงินเดือน เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการกู้ยืมนอกระบบของประชาชนระดับฐานรากของประเทศไทย จากบทความของศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กานต์ ปีลันธนดิถ, 2558, หน้า 1-2) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมนอกระบบไว้ว่า กว่าร้อยละ 56 ของกลุ่มคนฐานรากมีการกู้ยืมนอกระบบ โดยกลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้มองว่า เงินกู้ยืมนอกระบบเป็นแหล่งเงินทุนที่น่ากลัว แต่กลับมองว่าเป็นแหล่งเงินทุนที่สะดวก (ได้เงินรวดเร็ว ไม่ต้องใช้เอกสารหลักฐาน มีคนมาเก็บเงินผ่อนถึงที่) และไม่ได้มองว่าเงินกู้ยืมนอกระบบมีอัตราดอกเบี้ยที่แพง (อัตราร้อยละ 20 ต่อเดือน) พวกเขาไม่ได้สนใจว่า อัตราดอกเบี้ยเป็นเท่าใด แต่มองว่าแต่ละวันพวกเขาจะต้องผ่อนจ่ายเท่าไรและมีกำลังพอจะผ่อนจ่ายหรือไม่ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว เงินกู้ยืมนอกระบบเป็นแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก โดยเมื่อคิดเป็นรายปีแล้วจะมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึง 240 ต่อปี สูงกว่าแหล่งเงินกู้ในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 15-28 ต่อปีถึง 10 เท่า เมื่อกลุ่มคนฐานรากเริ่มใช้เงินกู้ยืมนอกระบบพวกเขาจะมีภาระหนี้สูงมาก ทำให้เมื่อเวลาผ่านไปพวกเขาจะมีเงินไม่พอใช้และท้ายที่สุดมักจะกลับไปกู้ยืมนอกระบบเพิ่มอีก เพื่อใช้หนี้สินเดิมเป็นวัฏจักร เช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ

กระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

ในห้วงที่ผ่านมีรัฐบาลหลาย ๆ รัฐบาล มีการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบและจัดทำกระบวนการแก้ไขหนี้ โดยใช้กลไกจากหน่วยงานภาครัฐเป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาฯ ขึ้นและมีการดำเนินการ ดังนี้

1. กระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบโดยรัฐบาล

รัฐบาลมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนบท โดยเฉพาะหนี้นอกระบบ ซึ่งถือเป็นภารกิจจำเป็น โดยวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อต้องการบรรเทาความเดือดร้อนและช่วยเหลือให้ประชาชนที่มีหนี้นอกระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ โดยเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ สถาบันการเงินในเครือข่ายของรัฐได้ง่ายขึ้น โครงการนี้ยังรวมถึงโครงการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของผู้มีปัญหาหนี้สินให้มีความเข้มแข็งและสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคงมีการดำรงชีพภายใต้แนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมและกระตุ้นประชาชนให้มีการออมเงิน เพื่อรักษาวินัยทาง

การเงิน โดยรัฐบาล ได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรม ร่วมกันผลักดัน โครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการ ประสานธนาคารในเครือข่ายของรัฐในการเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ พร้อมข้อเสนอเงินกู้ ภายใต้เงื่อนไขพิเศษและให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการคลังเป็นผู้ ร่วมดำเนินการในคณะกรรมการประนอมหนี้ในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยในส่วนของ กระทรวงการคลังนั้น ได้มีการมอบหมายให้ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สัณภาค ประชาชน กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหา ฯ และมอบหมายให้ธนาคาร ในเครือข่ายของรัฐทั้ง 6 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาด ย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) ในการเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ พร้อมข้อเสนอเงินกู้ภายใต้เงื่อนไขพิเศษ

กระบวนการแก้ไขหนี้นอกระบบ ดังนี้

1. กรมบัญชีกลาง คัดแยกและส่งข้อมูลผู้ขึ้นทะเบียนที่ได้รับจาก ธ.ก.ส. และธนาคาร ออมสินให้กับธนาคารรัฐทั้ง 6 แห่ง ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมายให้นำไปดำเนินการ
2. นายอำเภอแต่งตั้งคณะผู้เจรจาหนี้ ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการและส่วนของ ธนาคาร ได้แก่ นายอำเภอหรือผู้แทน สรรพากรอำเภอ พัฒนาการอำเภอ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของลูกหนี้ ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอหรือผู้แทน และผู้แทนธนาคาร ทั้งนี้ จำนวนบุคคลในคณะเจรจาหนี้จะมีมากหรือน้อยกว่านี้ เพื่อให้มีจำนวน คณะมากขึ้นเพียงพอต่อปริมาณงานในพื้นที่ก็ได้ เว้นแต่ผู้แทนธนาคารต้องมีทุกคณะ
3. ผู้แทนธนาคาร ซึ่งเป็นเลขานุการคณะเจรจาประนอมหนี้ เป็นผู้นัดหมายให้คณะ ผู้เจรจาหนี้เข้าร่วมเจรจาประนอมหนี้ระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้
4. คณะผู้เจรจาหนี้ดำเนินการเจรจาประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ โดยหาก ลูกหนี้รายใดไม่เข้าร่วมเจรจาให้คณะผู้เจรจาเชิญลูกหนี้รายนั้นมาเจรจาอีกครั้ง โดยมีระยะห่างกับ การเจรจา ครั้งแรกไม่เกิน 7 วันทำการ หากเจ้าหนี้รายใดไม่เข้าร่วมเจรจาให้พักการเจรจาและส่งให้ นายอำเภอดำเนินการนัดหมาย ระยะเวลาดำเนินการห่างกับการเจรจาครั้งแรกไม่เกิน 7 วันทำการ
5. กรณีสามารถแก้ไขปัญหาค่าได้ทันที ให้เจ้าหนี้ ลูกหนี้และนายอำเภอลงนามในแบบ นบ.2 แล้ว ธนาคารบันทึกข้อมูลผลการเจรจาเพื่อรายงานกระทรวงการคลัง แต่หากการเจรจา ไม่สำเร็จให้คณะผู้เจรจาหนี้บันทึกผลการเจรจาและปัญหาให้คณะกรรมการแก้ไขหนี้ระดับ จังหวัดพิจารณาตามที่สมควร

6. สำหรับกรอบปฏิบัติในการเจรจาไกล่เกลี่ยหนี้ของคณะเจรจาหนี้จะการเจรจาให้ใช้ภูมิลำนาคูกหนี้เป็นหลัก โดยจำแนกลูกหนี้เป็นรายเจ้าหนี้ ในกรณีที่ลูกหนี้มีเจ้าหนี้หลายราย ให้เชิญเจ้าหนี้มาเจรจาในคราวเดียวกัน ในกรณีเจ้าหนี้มีภูมิลำนาคูกหนี้อยู่นอกห้องที่ลูกหนี้ ให้เชิญเจ้าหนี้มาเจรจาในห้องที่ของลูกหนี้

7. หลักเกณฑ์การเจรจาประนอมหนี้ของคณะเจรจาดังกล่าวกับเจ้าหนี้ในระบบ ในกระบวนการเจรจาต่อรองหนี้กับเจ้าหนี้มีแนวทางการพิจารณา แบ่งเป็น 2 กรณี กรณีแรกลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ให้คณะเจรจาดังกล่าวพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ประกอบกับหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพื่อให้สถาบันการเงินรับเข้าเป็นลูกหนี้ในระบบตามความสมัครใจ ส่วนกรณีที่ 2 เป็นกรณีที่เจ้าหนี้กับลูกหนี้ประนอมหนี้กันได้ แต่เมื่อวิเคราะห์ประมาณการกระแสเงินสดยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อของแต่ละธนาคาร เช่น ระยะเวลาการชำระหนี้เกินกว่าที่ธนาคารกำหนดก็ให้คณะเจรจาดังกล่าวต่อรองให้เหลือยอดหนี้ที่จะรับซื้อเพียงเท่านั้น เพื่อให้ธนาคารรับเป็นลูกหนี้ในระบบตามความสมัครใจ

8. เพื่อให้การแก้ไขหนี้สินเป็นไปอย่างเบ็ดเสร็จยั่งยืนและถาวรไม่เกิดปัญหาการก่อหนี้ซ้ำซ้อนและการกลับมาเป็นหนี้ใหม่อีกครั้ง ในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีกระบวนการให้ความช่วยเหลือแบบฟื้นฟูกับลูกหนี้ทุกรายควบคู่กันไปด้วย

2. กระบวนการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน

เพื่อให้การแก้ไขปัญหานี้สินเป็นไปอย่างมีระบบจะต้องมีกระบวนการแก้ไขทั้งจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางผู้ออกนโยบายและในพื้นที่ที่มี ศตจ. จังหวัดเป็นแกนนำในการแก้ปัญหา เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างตรงจุดโดยการแก้ไขปัญหานี้สินในพื้นที่จะแบ่งการดำเนินงาน ออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ การแก้ไขปัญหานี้สินในระบบ ซึ่งประกอบด้วยหนี้ในระบบสถาบันการเงินและหนี้ในระบบชุมชน และการแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบ โดยมีกระบวนการและกรอบการเจรจาหนี้ ดังนี้

2.1 กระบวนการแก้ไขจากส่วนกลาง มีขั้นตอน ดังนี้

2.1.1 กระทรวงการคลังถือเป็นหน่วยงานสำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สิน โดยจะประสานงานกับผู้บริหารของสถาบันการเงินและธนาคารที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดวิธีการและมาตรการ โดยจะมีการจัดตั้งศูนย์พี่เลี้ยงของแต่ละธนาคารขึ้น เพื่อเป็นตัวกลางของธนาคารในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลัง จะประสานงานกับ ศตจ.จังหวัดในการรับส่งข้อมูลเจ้าหนี้และลูกหนี้

2.1.2 กระทรวงการคลังได้จัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกการปฏิบัติการณ์แก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับ ศตจ. จังหวัดโดยตรงและทำหน้าที่เป็น Call center

สำหรับแก้ไขปัญหานี้และประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที มีการจัดตั้งคณะทำงานด้านการพิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สิ้นคนยากจน ฯ และประสานงานกับคณะทำงาน เพื่อการฟื้นฟูอื่น ๆ เช่น ด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ และด้านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย เพื่อให้การแก้ไขปัญหานี้สิ้นเป็นไปอย่างยั่งยืน

2.2 กระบวนการแก้ไขหนี้ในระบบ มีกระบวนการแก้ไขหนี้ในระบบประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่ 1) กระทรวงการคลังส่งข้อมูลเจ้าหนี้และลูกหนี้ที่ได้รับจากกระทรวงมหาดไทย 2) ให้ ศตจ. จังหวัด/ อำเภอ 3) ศตจ. อำเภอแต่งตั้งคณะผู้เจรจาหนี้ (ประกอบด้วย นายอำเภอหรือผู้แทน สรรพากร พัฒนาการ ปลัด อบต. หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนธนาคาร ตำรวจ และตัวแทนกรรมการชุมชน (ถ้ามี) 4) จำนวนบุคคลในคณะผู้เจรจาหนี้จะมีมากหรือน้อยกว่านี้ เพื่อให้มีจำนวนคณะมากขึ้นเพียงพอต่อปริมาณงานในพื้นที่ก็ได้ เว้นแต่ผู้แทนธนาคารต้องมีทุกคณะ 5) ศตจ. อำเภอ จะแบ่งงานให้คณะผู้เจรจาหนี้แต่ละคณะ โดยจำแนกตามกลุ่มลูกหนี้ที่ธนาคารจะรับไปดูแล 6) จากนั้นคณะผู้เจรจาหนี้ข้างต้นลงพื้นที่เพื่อแจ้ง สอบถาม ข้อมูล และจัดแบ่งกลุ่มลูกหนี้ 7) ศตจ. อำเภอ อาจมอบหมายให้ภาคชุมชน โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการรวบรวมและคัดแยกลูกหนี้พร้อมทั้งจัดเตรียมข้อมูลที่จำเป็นในการเจรจาหนี้ เตรียมไว้ให้คณะผู้เจรจาก็ได้ คณะผู้เจรจาหนี้จะเชิญเจ้าหนี้และลูกหนี้มาเจรจา โดยหากลูกหนี้รายใดไม่เข้าร่วมเจรจาให้คณะผู้เจรจาเชิญลูกหนี้รายนั้นมาเจรจาอีกครั้ง โดยมีระยะเวลาห่างกับการเจรจาครั้งแรกไม่เกิน 7 วันทำการ ยกเว้นกรณีมีเหตุผลอันควรขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะผู้เจรจา และหากเจ้าหนี้รายใดไม่เข้าร่วมเจรจา ให้พักการเจรจาและส่งให้ ศตจ. อำเภอหรือจังหวัดดำเนินการต่อไป กรณีสงสัยว่าหนี้นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ให้ตรวจสอบรายชื่อจากเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ทันที ให้เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และ ศตจ. อำเภอลงนามในแบบ น.2 แล้ว ศตจ. อำเภอบันทึกข้อมูลผลการเจรจา เพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง รวมทั้งส่งเรื่องให้สถาบันการเงิน เพื่อเข้าระบบพิจารณาของธนาคารแต่ละแห่ง แต่หากการเจรจาไม่สำเร็จให้คณะผู้เจรจาหนี้ บันทึกผลการเจรจาและปัญหาให้ ศตจ. อำเภอและ ศตจ. จังหวัด เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาก่อนที่จะกลับมาสู่กระบวนการเจรจาหนี้อีกครั้งหนึ่ง

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะเข้ามาช่วยแก้ปัญหานี้เป็นไปตามระดับความหนักเบาและง่าย ยากของปัญหา ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้วินิจฉัยโดยกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นว่า ควรส่งหน่วยงานสรรพากร สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตำรวจ ให้รวบรวมรายชื่อส่งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สิ้นภาคประชาชน เพื่อดำเนินการแจกจ่ายปัญหาไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป และเพื่อให้การแก้ไข

ปัญหาหนี้สินเป็นไปอย่างเบ็ดเสร็จ ยั่งยืนและถาวร ไม่เกิดปัญหาการก่อหนี้ซ้ำซ้อนและการกลับมาเป็นหนี้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารดังกล่าวข้างต้น จะต้องมีกระบวนการให้ความช่วยเหลือแบบฟื้นฟูกับลูกหนี้ทุกรายควบคู่กันไปตามความต้องการของลูกหนี้ โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจนจะรับข้อมูลความต้องการต่าง ๆ ของลูกหนี้จากธนาคารแล้วประสานงานกับคณะกรรมการด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการส่งเสริมอาชีพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟู มากำหนดมาตรการเสริม โดยจะประสานงานกับภาคประชาชน ด้านการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานอื่น ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาฟื้นฟูแล้วส่งผลการฟื้นฟูกลับมายังคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจน เพื่อส่งข้อมูลให้ธนาคารดำเนินการต่อไป

แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน

ในปี 2557 สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจกระทรวงการคลัง ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่ให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาผ่านองค์กรการเงินชุมชนที่เข้มแข็งและมีศักยภาพ โดยมุ่งเน้นให้ชุมชนจัดการตนเอง ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จัดให้มีการเจรจาประนอมหนี้ที่เหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งจัดให้มีกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้ เพื่อให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพและสามารถชำระหนี้ได้ และป้องกันไม่ให้เกิดกลับไปเป็นหนี้ในระบบอีก ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบจะคำนึงถึงบริบทที่แตกต่างระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนในเขตชนบท (สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, หน้า 4-5)

1. การขอรับการช่วยเหลือของลูกหนี้ในระบบ

ลูกหนี้ในระบบสามารถขอรับความช่วยเหลือได้ 2 ทางเลือก ได้แก่ ทางเลือกที่ 1 องค์กรการเงินชุมชนที่เข้มแข็งและมีศักยภาพดำเนินการ โดยมีกระบวนการ ที่เริ่มตั้งแต่ องค์กรการเงินชุมชนสำรวจข้อมูลหนี้ในระบบในชุมชนตนเองและใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้สินให้กับผู้ประสบปัญหาตามเงื่อนไขขององค์กรการเงินชุมชน ในกรณีที่องค์กรการเงินชุมชน ไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาหนี้สินอาจขอรับความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาหนี้ในระบบอันเนื่องมาจากคุณสมบัติของผู้ประสบปัญหา เช่น ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนหรือมูลหนี้มีมูลค่าสูง เป็นต้น ให้ดำเนินการส่งต่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้ในกระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบขององค์กรการเงินชุมชนจะรวมถึงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและการพัฒนาศักยภาพในการหารายได้ด้วย ส่วนทางทางเลือกที่ 2 ดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยหากผู้ประสบ

ปัญหาหนี้ในระบบไม่ประสงค์ที่จะขอรับความช่วยเหลือผ่านองค์กรการเงินชุมชนตามทางเลือกที่ 1 ก็สามารถติดต่อขอรับความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้โดยตรงอีกทางหนึ่ง ซึ่งในเบื้องต้นมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีบทบาทในเรื่องนี้อยู่แล้วและพร้อมดำเนินการ 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติของแต่ละธนาคาร ซึ่งรวมถึงศักยภาพในการชำระหนี้ด้วย หากสถาบันการเงินเฉพาะกิจไม่สามารถให้ความช่วยเหลือต่อไปได้ ก็ต้องมีเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมหนี้กับเจ้าหนี้ในระบบ

2. การเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมหนี้

ในขั้นตอนการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ทั้ง 2 ทางเลือก ผู้ประสบปัญหาหนี้ในระบบสามารถขอรับความช่วยเหลือในด้านการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมหนี้ได้อีกทางหนึ่ง โดยผ่านคณะกรรมการไกล่เกลี่ยประนีประนอมหนี้ในระบบประจำจังหวัดที่จัดตั้งขึ้น โดยมีสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี (สคช.) สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักร่วมกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะมีหน้าที่เป็นตัวกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหนี้ในระบบและลูกหนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้ง 2 ฝ่าย รวมถึงการพิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อด้อย

3. การฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพลูกหนี้ในระบบ

ในการดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพลูกหนี้นอกสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. มีกลไกในการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพลูกหนี้ เช่น ศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ ธ.ก.ส. กระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ องค์กรการเงินชุมชนและโครงการพัฒนาอาชีพของธนาคารออมสิน นอกจากนี้กระทรวงการคลังจะยกย่องคำสั่งคณะกรรมการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาหนี้ภาคประชาชน แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ติดตามผลการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพิจารณาให้ความช่วยเหลือบุคคลที่ไม่สามารถผลักดันให้ตนเองหลุดพ้นจากปัญหาหนี้ในระบบ

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบ

ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบที่มีผลการบังคับใช้ในปัจจุบันที่จะเข้ามารับบทบาทและเป็นกลไกในการรองรับและควบคุมพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้เป็นเจ้าหนี้

เงินกู้มิให้เอาโรคเอาเปรียบลูกหนี้มากจนเกินสมควรนั้น โดยพื้นฐานก็คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะเป็นกฎหมายทั่วไปดังนี้

หลักเกณฑ์ในการกู้ยืมเงิน

สำหรับกรณีมีการกู้ยืมเงินนั้น นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้การกู้ยืมเงินมีผลสมบูรณ์เมื่อมีการส่งมอบเงินตราแล้วนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 ยังได้กำหนดถึงเรื่องหลักฐานการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

หลักเกณฑ์ในการชำระหนี้เงินกู้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 วรรคท้ายบัญญัติว่า “ในการกู้ยืมเงิน มีหลักฐานเป็นหนังสือนั้น ท่านว่าจะนำสืบการใช้เงินได้ต่อเมื่อมีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่ง ลงลายมือชื่อผู้ให้ยืมมาแสดงหรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งการกู้ยืมนั้น ได้เงินคืนแล้ว หรือได้แทงเพิกถอนลงในเอกสารนั้นแล้ว” สำหรับการกู้ยืมเงินที่มีหลักฐานการกู้ยืมเงินเป็นหนังสือนั้น การชำระคืนเงินกู้นี้ดังกล่าว กฎหมายยังกำหนดให้ต้องมีหลักฐานถึงการชำระเงินเป็นหนังสือที่ลงลายมือชื่อของเจ้าหนี้ไว้ด้วย ดังนั้น กรณีลูกหนี้ได้ชำระคืนเงินที่กู้ยืมให้แก่เจ้าหนี้แล้ว โดยมีได้ทำหลักฐานเป็นหนังสือการชำระคืนหนี้จำนวนดังกล่าว หากเกิดกรณีพิพาทถึงการชำระเงินกู้ยืมนั้น ลูกหนี้จะไม่สามารถยกเป็นข้ออ้างถึงการชำระหนี้ได้ และไม่สามารถอ้างบุคคลอื่นเป็นพยานได้ ทั้งนี้หลักฐานเป็นหนังสือสำหรับการชำระคืนเงินกู้นั้น ไม่จำเป็นต้องระบุว่าได้มีการชำระหนี้คืนได้โดยตรงก็ได้ (อรรถพล อรรถวรเดช, 2554)

อัตราดอกเบี้ย

การกู้ยืมที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ถือเป็นกรกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในทางแพ่งและผลของการฝ่าฝืนหรือการละเมิดกฎหมายในทางแพ่งตามมาตรา 654 โดยหลักกฎหมายทางแพ่งแล้ว มีผลทำให้นิติกรรมสัญญากู้ยืมนั้น ไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะข้อกำหนดในเรื่องดอกเบี้ยเงินกู้ถ้าเรียกเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด มีผลทำให้การตกลงเรื่องดอกเบี้ยเป็นโมฆะ ไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยต่อกันได้

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 บัญญัติว่า “บุคคลใดให้บุคคลอื่นยืมเงิน โดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือจะเอาหรือรับเอาค่าไรอื่น ๆ มากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมต้องระวางโทษจำคุก” พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่ว ๆ ไป เพราะตามหลักการกู้ยืมจะใช้หลัก

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับใช้แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงเรื่องกู้ยืมซึ่งเป็นเรื่องทางแพ่ง แต่ถ้าหากละเมิดแล้วจะต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งเจตนาในการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายนี้ เพื่อหวังจะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเรื่องเงินกู้ในระบบ (อนุชา วงศ์ศิริรัตน์, 2553, หน้า 53-54)

มาตรา 655 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยในดอกเบี้ยที่ค้างชำระ แต่ทว่าเมื่อดอกเบี้ยค้างชำระไม่น้อยกว่าปีหนึ่งคู่สัญญาผู้ยืมจะตกลงกันให้เอาดอกเบี้ยนั้นทบเข้ากับเงินต้นแล้วให้คิดดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่ทบกันเข้านั้นก็ได้แต่การตกลงเช่นนั้นต้องทำเป็นหนังสือ ส่วนประเพณี การค้าขายที่คำนวณดอกเบี้ยตามต้นในบัญชีเดินสะพัดก็ดีในการค้าขายอย่างอื่นทำนองเช่นว่านี้ก็ดีหาอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติซึ่งกล่าวมาในวรรคก่อนนั้นไม่”

การตกลงรับของแทนเงินกู้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 656 บัญญัติว่า “ถ้าทำสัญญาผู้ยืมเงินกันและผู้กู้ยืมยอมรับเอาสิ่งของหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแทนจำนวนเงินนั้นไซ้ ท่านให้คิดเป็นหนี้เงินค้างชำระ โดยจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดแห่งสิ่งของหรือทรัพย์สินนั้นในเวลา ณ สถานที่ส่งมอบ ถ้าทำสัญญาผู้ยืมเงินกันและผู้กู้ยืมยอมรับเอาสิ่งของหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นการชำระหนี้แทนเงินที่กู้ยืมไซ้ หนี้อันจะระงับไปเพราะการชำระเช่นนั้นท่านให้คิดเป็นจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดแห่งสิ่งของหรือทรัพย์สินนั้นในเวลาและ ณ สถานที่ส่งมอบความตกลงกันอย่างไร ๆ ขัดกับข้อความดังกล่าวมานี้ ท่านว่าเป็นโมฆะ” (ไพฑูริศ เอกจริยกร, 2554, หน้า 18-19)

ผู้ค้าประกัน พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2557 มีผลบังคับใช้ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกันและผู้จำนองซึ่งมิใช่ลูกหนี้ขั้นต้น แต่เป็นเพียงบุคคลภายนอกที่ยอมผูกพันตนต่อเจ้าหนี้ในการที่จะชำระหนี้แทนลูกหนี้เท่านั้น โดยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ซึ่งเป็นสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพให้กู้ยืม มักจะอาศัยอำนาจต่อรองที่สูงกว่าหรือความได้เปรียบในทางการเงิน กำหนดข้อตกลงอันเป็นการยกเว้นสิทธิของผู้ค้าประกันหรือผู้จำนองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือให้ค้าประกันหรือผู้จำนอง ซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งต้องกลายเป็นผู้ถูกฟ้องล้มละลายอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ค้าประกันและผู้จำนอง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557)

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและหนี้ของระบบของรัฐบาล

นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน

ความหมายของความยากจน (ประสิทธิ์ ภาสุข, 2550, หน้า 16 อ้างถึงใน ชวโรจจน์
แย้มกลิ่น, 2554, หน้า 11) ความยากจน โดยทั่วไปจะหมายถึงความยากจนในเชิงเศรษฐกิจ
(Monetary dimension) นั่นคือพิจารณาที่ระดับรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลว่ามีรายได้
ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำหรือมีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐาน คุณภาพชีวิตขั้นต่ำ
ที่ยอมรับ ในแต่ละสังคมเมื่อนิยามความยากจนอิงกับการขาดแคลนรายได้เช่นนี้ เครื่องมือที่ใช้ใน
การวัดสถานะความยากจนจึงใช้รายได้หรือรายจ่ายของครัวเรือนและแนวทางในการแก้ไขปัญหา
ก็จะมุ่งเน้นที่การเพิ่มรายได้ของครัวเรือน โดยการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่าย
การผลิตและกระบวนการผลิตสินค้าและบริการที่ดำเนินการโดยคนจน การปรับปรุงสภาพแวดล้อม
ของตลาดในด้านต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อคนจน ตลอดจนการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น
เบี้ยยังชีพคนชรา เป็นต้น ปัจจุบันได้มีแนวคิดใหม่ในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยในมุมมอง
ใหม่นี้มิได้พิจารณาเฉพาะการมีรายได้หรือการบริโภคน้อยเท่านั้นแต่ยังครอบคลุมถึงมิติอื่น ๆ ที่
มิใช่ตัวเงิน (Non-monetary dimension) เช่น การขาดโอกาสด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และ
โอกาสอื่นในการพัฒนาคนการไร้ซึ่งอำนาจ การขาดสิทธิขาดเสียง ตลอดจนการตกอยู่ในความเสี่ยง
และความหวาดกลัว

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ภาสุข, 2550, หน้า 16) กล่าวถึงความคิด
ของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมว่า การแก้ไขปัญหาความยากจนผ่านกลไกตลาดก็คือ การทำให้เศรษฐกิจ
เติบโต ทำให้จีดีพี (GDP) เพิ่มขึ้น และทำให้เกิดการกระจายรายได้ผ่านกลไกตลาด ความยากจน
ก็จะค่อย ๆ ลดลง กล่าวคือ ถ้าเศรษฐกิจเติบโตสูงหรือ GDP เพิ่มขึ้น ย่อมหมายความว่า จะมีการ
ลงทุนมาก การลงทุนทำให้เกิดการจ้างงาน ทำให้คนมีงานทำ เมื่อคนมีงานทำ คนก็จะมียาได้ เมื่อมี
รายได้เพิ่มขึ้นความยากจนในมิติทางเศรษฐกิจจะลดลง นักเศรษฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นข้อมูลเชิง
ประจักษ์ว่า อัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-2540 ได้เพิ่มขึ้นอย่าง
ต่อเนื่อง โดยเฉพาะความเจริญเติบโตภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคที่มีการลงทุนสูง มีความ
เจริญเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8-10 ต่อปี ได้ลากจูงให้เกิดความเจริญเติบโตโดยรวม เพราะ
ก่อให้เกิดการจ้างงานนอกภาคเกษตรและมีสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกมากมาย จากข้อมูลดังกล่าว
นักเศรษฐศาสตร์ก็สรุปว่า การเติบโตหรือขยายตัวของเศรษฐกิจได้ทำให้ความยากจน (สัมบูรณ์)
ในมิติทางเศรษฐกิจลดลงตามลำดับ แล้วแสดงตัวเลขให้เห็นว่าเมื่อปี 2505 มีคนยากจนอยู่ประมาณ
ร้อยละ 57.00 ของประชากรทั้งหมด จนถึงปี 2539 ก่อนเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ จำนวน
คนยากจนได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11.40 ของประชากรทั้งหมด แล้วขยับเพิ่มขึ้นอีกเมื่อไทย

ประสพภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ดังนั้นมาตรการแก้ความยากจนตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมคือ การปรับโครงสร้างการผลิตเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พัฒนาเทคโนโลยี เพิ่มศักยภาพการแข่งขันในตลาดทั้งหมดเพื่อเพิ่ม GDP ของประเทศ เมื่อเพิ่ม GDP ได้แล้วก็ควบคุมจำนวนประชากร ทำให้ตัวหารน้อยลง รายได้เฉลี่ยต่อหัวจะได้สูงขึ้นจากตัวเลขดังกล่าว “คนจน” หมายถึงผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งในปี 2539 โครก็ตามที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 737 บาท ถือว่ายากจน ถ้าสูงกว่านี้ถือว่าไม่จน หากพิจารณาจากเกณฑ์วัดดังกล่าว ก็ต้องยอมรับว่าความยากจนได้ลดลงจริง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความยากจนสัมบูรณ์ในมิติทางเศรษฐกิจลดลงจริง แต่ถ้าจะถามว่าความยากจนสัมบูรณ์ลดลงแล้วคุณภาพชีวิตของคนดีขึ้นหรือไม่คงตอบได้ยาก เพราะคุณภาพชีวิตหมายถึงภาวะความอยู่ดีมีสุข (Well being) ทั้งระดับร่างกายและจิตใจ รัฐบาลไทยในช่วงที่ผ่านมาได้ให้ความสนใจต่อภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชนแล้วพยายามกำหนดนโยบาย กำหนดตัวชี้วัดจะแตกต่างไปจากเส้นความยากจน โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวคิดความจำเป็นพื้นฐานว่า คนเราจะอยู่ดีมีสุขได้จำเป็นต้องได้มีสิ่งใดบ้าง แล้วก็สร้างตัวชี้วัดหรือสร้างเกณฑ์ (Criteria) ขึ้นมากำหนด

ในช่วงปี 2525 ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 ตามแผนนี้ได้วางเป้าหมายไว้ที่การแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ยากจน และได้พิจารณาภาวะความอยู่ดีมีสุขของคนในพื้นที่ยากจนด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย จึงได้สร้างเกณฑ์วัดความอยู่ดีมีสุขขึ้นมาเรียกตัวชี้วัดนี้ว่า ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านหรือ กชช. 2ก. จนถึงปี 2539 ตัวชี้วัดนี้ได้พัฒนามาเป็น 6 กลุ่ม 37 ตัวชี้วัดด้วยกัน โดย 6 กลุ่มที่ว่ามีประกอบด้วย (กฤษฎา บุญชัย, 2541, หน้า 122-123 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ผาสุข, 2550, หน้า 18)

1. สภาพพื้นฐาน เช่น เอกสารสิทธิ ไฟฟ้า คมนาคม ไม่ใช่สอย ฯลฯ
2. ผลผลิต รายได้ การมีงานทำ ค่าจ้าง ผลผลิตจากไร่นา
3. สาธารณสุขและอนามัย เช่น บริการสาธารณสุข อาหารเด็กแรกเกิด
4. แหล่งน้ำ เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้เพื่อการเกษตร ฯลฯ
5. ความรู้ การศึกษา วัฒนธรรม ระดับการศึกษา อัตราการเรียนต่อ
6. ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ ป่า

ใน 6 กลุ่มนี้ถ้าพื้นที่ใดมีสิ่งเหล่านี้เพียงพอก็ถือว่าเข้าเกณฑ์อยู่ดีมีสุข ถ้าไม่เพียงพอก็คือว่าขาดแคลน ยากจน จะต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนา

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2545, หน้า 12 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ผาสุข, 2550, หน้า 18) ได้พูดถึงภาวะอยู่ดีมีสุข กล่าวคือ เห็นว่าถ้าจะแก้ไขความยากจนที่มองข้าม

พื้นเส้นความยากจนก็ควรพิจารณาภาวะอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยพิจารณาจาก 7 ด้าน คือ สุขภาพอนามัย ความรู้ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้ประกาศการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการฟังดูเหมือนจะครอบคลุมปัญหาคนจนทุกประเภท แต่เมื่อพิจารณาโครงการแล้ว ได้จำกัดขอบเขตไว้ที่การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร แก้ปัญหาคนเร่ร่อน แก้ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพ ผิดกฎหมาย เช่น การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา แรงงานเถื่อน สินค้าหนีภาษี ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นปัญหาสังคม แต่ไม่เกี่ยวกับปัญหาคนจนโดยตรงทุกกลุ่ม นอกจากนี้ยังมีอีกสองประเด็นในโครงการ คือ หวยที่ดินและการทำให้นักเรียนมีรายได้จากอาชีพที่เหมาะสม

แนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจน

ปัจจุบันธนาคารโลกและประเทศไทยได้เน้นมาแก้ไขปัญหาคความยากจนที่เกิดจากปัจจัยภายในบุคคล โดยการเปิดโอกาสด้านต่าง ๆ ให้กับคนจนมากขึ้น ทั้งโอกาสทางสังคมโดยการสร้างระบบประกันสังคมและระบบตาข่ายความคุ้มครองทางสังคมต่าง ๆ ขยายโอกาสทางเศรษฐกิจโดยการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ พัฒนาตลาดและให้เงินทุนกู้ยืมต่าง ๆ รวมถึงโอกาสทางการเมืองในแง่ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นเรียนรู้ในการแก้ไขปัญหาคความยากจนด้วยตนเองมากขึ้น ส่วนปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอกแก้ไขโดยการบูรณาการแผนงานและงบประมาณต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ ในการดำเนินการนอกจากนี้การพัฒนาเศรษฐกิจจะสร้างความสมดุล โดยรักษาเศรษฐกิจในระดับภาคให้มีเสถียรภาพและมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานรากให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

แนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจนโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน ส่งเสริมนโยบายการพัฒนาประเทศที่สมดุล โดยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจฐานรากมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ส่งเสริมการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่คนจนส่วนใหญ่พึ่งพิง เช่น ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมบริการเกษตร ภาคการก่อสร้างและภาคบริการ ส่งเสริมนโยบายการเงินการคลัง เช่น มาตรการภาษีที่เอื้อต่อวิสาหกิจ ชุมชนและระบบสินเชื่อรายย่อย (Micro credit) การพิจารณาจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าและการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐ ในการจัดบริการพื้นฐานทางสังคมแก่คนจนและผู้ด้อยโอกาส ส่งเสริมนโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ เช่น ส่งเสริมการเปิดเสรีและการเจรจาการค้าที่ส่งผลดีแก่ภาคเกษตร และแรงงาน

การลงทุนในสาขาที่เอื้อประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แก่ กิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มแก่ผลผลิตภาคเกษตรและกิจการที่มีเทคโนโลยีระดับกลางที่จ้างแรงงานฝีมือระดับต่ำ ไปฝึกอบรม

2. การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจนพัฒนากระบวนการเรียนรู้ เช่น การเปิดเวทีประชาคมท้องถิ่น การขยายเครือข่ายและศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน การถ่ายทอดความรู้จากปราชญ์ชาวบ้าน พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง เช่น ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพที่สอดคล้องกับศักยภาพ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น ส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน การพัฒนาผลิตภัณฑ์สู่ตลาดภายใน/ ต่างประเทศ ส่งเสริมการระดมเงินออมในชุมชนและสนับสนุนการใช้กระบวนการสหกรณ์ ปรับใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างเหมาะสม เช่น การประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เชื่อมโยงกับการผลิตและการพัฒนาในสาขาต่าง ๆ การวิจัยและพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เกิดเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เหมาะสม สามารถถ่ายทอดเชื่อมโยงสู่ชุมชนได้ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เช่น การส่งเสริมการรวมตัวของชุมชนและประชาสังคม การมีแผนชุมชนอย่างเป็นทางการที่มุ่งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เป็นหลัก

3. การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและผู้ด้อยโอกาส การพัฒนาระบบบริการทางสังคมให้เข้าถึงกลุ่มคนจนและผู้ด้อยโอกาส เช่น ขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและการประกันการว่างงาน ปรับกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของคนจนและผู้ด้อยโอกาส การจัดสวัสดิการสังคมให้มีความสอดคล้องกับปัญหาของกลุ่มเป้าหมายยากจนและผู้ด้อยโอกาส เช่น ส่งเสริมบทบาทของ องค์การบริหารส่วนตำบลองค์กรชุมชนและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนในการจัดสวัสดิการโดยใช้ทุนที่มีอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ของท้องถิ่น ปรับปรุงกองทุนหมุนเวียนที่มีอยู่ในระดับตำบลให้มีเอกภาพ ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุน

4. สวัสดิการโดยชุมชน การเตรียมความพร้อมในการสร้างหลักประกันทางสังคมแก่ประชากรแต่ละช่วงวัย โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมดูแล กลุ่มผู้สูงอายุ เช่น การประกันสุขภาพโดยสมัครใจโดยการบังคับ การส่งเสริมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อให้มี การประกันตน สำหรับกลุ่มต่าง ๆ พิจารณากำหนดมาตรการลดหย่อนทางภาษีเงินได้แก่ครอบครัวที่ดูแลผู้ด้อยโอกาสในครอบครัว

5. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และการเงินการคลังให้ท้องถิ่น เร่งจัดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นธรรมในเรื่องที่ดินทำกินและการจัดสรรน้ำ เช่น การกระจายการถือครองที่ดินและปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกรรายย่อยที่ยากจน การบริหารจัดการแหล่งน้ำที่มีอยู่ให้มีการนำมาใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม การผลิต การบริโภค อย่างเต็ม

ประสิทธิภาพ ปรับปรุงและเร่งรัดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ร.บ. การประมง เป็นต้น สร้างกลไกแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากร เช่น การมีเวทีเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเร่งรัดให้มีสถาบันท้องถิ่นหรือคณะผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นทำหน้าที่แก้ไขปัญหา

6. การปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การปรับกระบวนการทัศน์และบทบาทหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและระดับท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความยากจน จากการกำกับ ควบคุม มาเป็นการอำนวยความสะดวกสนับสนุนการสร้างเสริมเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่าย การจัดทำแผนงาน/ โครงการที่มีลักษณะเป็นองค์รวม โดยมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคการพัฒนา เพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยเน้นผลงานและสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเน้นการอุดหนุนแก่ชุมชน จัดทำโครงการใหม่ ๆ เช่น โครงการต่อยอดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล โครงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแก่ผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ

นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน

จากการแถลงนโยบายรัฐบาลเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2548 ได้แถลงไว้ว่า โดยที่รัฐบาลขณะนี้บริการราชการแผ่นดินต่อเนื่องจากรัฐบาลคณะที่แล้วและได้ประกาศนโยบายในระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าสี่ปีที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาแห่งการซ่อมแซมความเสียหายจากวิกฤติของประเทศ แต่ 4 ปีต่อจากนี้ไปเป็นช่วงเวลาแห่งการสร้างชาติให้แข็งแกร่งยั่งยืน ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องขอรายงานให้เห็นภาพในอดีตเพื่อความต่อเนื่องเชื่อมโยงไปยังอนาคต กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ประเทศไทยในขณะนั้นกำลังเผชิญภาวะเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มชะลอตัวลงอันเนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยยังพึ่งพาต่างประเทศสูง โดยเฉพาะในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2544 เศรษฐกิจขยายตัวได้เพียงร้อยละ 1.70 เท่านั้น มูลค่าการส่งออกสินค้าลดลงร้อยละ 1.30 ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างมาก อยู่ที่ประมาณ 43.20 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ หนี้สาธารณะสูงถึงร้อยละ 55.90 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติหรือ GDP จำนวนคนว่างงานยังคงสูงถึง 1.20 ล้านคน และจำนวนคนจนมีมากถึง 8.90 ล้านคนจึงมีความจำเป็นต้องเอาใจใส่และทุ่มเทเป็นพิเศษในการบริหารให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงที่เป็นรัฐบาลในสมัยแรกได้ปรับแนวคิดในการแก้ไขปัญหาของประเทศโดยดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์คู่ขนาน กล่าวคือ ให้ความสำคัญแก่การกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าและสังคม ผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ โดยการลดรายจ่ายเพิ่มรายได้และขยายโอกาสควบคู่ไปกับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่

ภาคการผลิตและการบริการให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก โดยคำนึงถึงการสร้างเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจและมุ่งเน้นการบริหารการเงินการคลังอย่างมีประสิทธิภาพผลการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาลตลอด 4 ปีที่ผ่านมา ได้ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงถึงร้อยละ 6.90 และร้อยละ 6.10 ในปี พ.ศ. 2546 และ พ.ศ. 2547 ตามลำดับ ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพมากขึ้นที่ระดับ 40 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ มูลค่าการส่งออกขยายตัวสูงถึงร้อยละ 23 ในปี พ.ศ. 2547 อันเนื่องมาจากการเจรจาเปิดการค้าเสรีกับหลายประเทศ และการพัฒนาศักยภาพใหม่ให้แก่ภาคบริการที่มีความได้เปรียบจากภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทย การลงทุนของเอกชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.30 ในปี พ.ศ. 2547 หนี้สาธารณะลดลงเหลือประมาณร้อยละ 47.80 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติและทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ที่ระดับ 49,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐหรือมากกว่า 4 เท่าของหนี้ต่างประเทศระยะสั้น ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลได้สร้างโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น ก่อให้เกิดการกระจายเม็ดเงินลงทุนตลอดจนการสร้างงานรายได้ในระดับรากหญ้า ในขณะที่ทางด้านสังคมประชาชนได้รับหลักประกันสุขภาพสูงถึงร้อยละ 95.40 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 78.20 ในปี พ.ศ. 2543 ทั้งนี้เนื่องมาจากนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรคและประชาชนมีงานทำเพิ่มขึ้น 3.60 ล้านคนในช่วง 4 ปี จำนวนคนยากจนลดลงเหลือ 6 ล้านคน อันเนื่องมาจากการสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินและแหล่งความรู้เพื่อสร้างงานและอาชีพ จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้นจาก 7.20 ในปี พ.ศ. 2543 เป็น 8.10 ในปี พ.ศ. 2547 เพราะการขยายโอกาสทางการศึกษาและผ่อนคลายกฎระเบียบของกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา จำนวนคดีอาชญากรรมลดลงจาก 420.70 ในปี พ.ศ. 2543 เหลือ 116.50 ต่อประชากรแสนคนในปี พ.ศ. 2547 เนื่องจากรัฐบาลได้เอาจริงกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพลและผู้ค้ายาเสพติด โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนี้ยังคงมีสัดส่วนไม่สมดุลระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม โดยการผลิตในภาคอุตสาหกรรมยังเป็นการรับจ้างผลิตตามคำสั่งหรือรูปแบบที่คิดค้นโดยเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาในต่างประเทศทำให้ต้องพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบ ทุน และเทคโนโลยีจากต่างประเทศในระดับสูง ประเทศไทยจึงได้ผลตอบแทนเพียงจากแรงงานและวัตถุดิบเป็นหลัก ซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนน้อยของห่วงโซ่การผลิตเข้าลักษณะการ “ทำมากได้น้อย” ภาคการเกษตรซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนส่วนใหญ่ของประเทศยังประสบกับความผันผวนของราคาพืชผลในตลาดโลกและประสบความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติทั้งน้ำและดิน การขายวัตถุดิบส่งออกให้แก่ต่างประเทศและประสบปัญหาการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี ในขณะที่ภาคบริการ โดยเฉพาะการท่องเที่ยวยังพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ในการเพิ่มมูลค่า ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศมิฉะนั้นการขยายตัวของเศรษฐกิจจะนำไปสู่วงจรการค้าและ

การแข่งขันด้านราคาอันเป็นข้อจำกัดในการขยายตัวของประเทศอย่างยั่งยืนนอกจากความท้าทายที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมในประเทศเหล่านี้ รัฐบาลจะต้องเผชิญกับพลวัตการเปลี่ยนแปลง เศรษฐกิจและสังคมโลก อันได้แก่

1. การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ ซึ่งแนวโน้มการเปิดเสรีการค้าของประเทศต่าง ๆ จะทำให้ประเทศไทยมีโอกาสในการขยายการส่งออก การท่องเที่ยวและการลงทุนมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีการแข่งขันที่สูงขึ้นในตลาดโลก ดังนั้นเราจึงต้องรู้เท่าทันและเตรียมรับมือจากการขับเคลื่อนอย่างเสรีของข่าวสารความรู้ เทคโนโลยี แรงงานและประชากร เงินทุน การค้าการลงทุนและบริการ เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
2. ความไม่สมดุลในเศรษฐกิจโลกและการเก็งกำไร ที่อาจส่งผลกระทบต่อความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนและราคาสินค้าในตลาดโลก
3. การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด เนื่องจากการพัฒนาของเทคโนโลยีหลักทั้งเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีวัสดุและนาโนเทคโนโลยี ที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว
4. การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม อันเนื่องมาจากโครงสร้างประชากรของโลกที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น การขยายตัวของสังคมเมือง รวมทั้งการรับรู้และแลกเปลี่ยนในวิถีชีวิตวัฒนธรรมที่หลากหลายซึ่งเป็น โอกาสและความท้าทายที่มีต่อกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และอนาคตของประเทศ
5. ความผันผวนที่อาจมีผลกระทบ เช่น สถานการณ์ทางการเมืองและความมั่นคงในโลก การระบาดของโรคอุบัติใหม่ ๆ ยาเสพติดในรูปแบบที่หลากหลาย ความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ที่นำไปสู่ภัยพิบัติ เป็นต้น เรื่องเหล่านี้จำเป็นต้องวางมาตรการป้องกันและแก้ไขทั้งในระดับชาติและนานาชาติ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อเศรษฐกิจและวิถีชีวิตในสังคมไทย อนึ่งรัฐบาลตระหนักดีว่าการบริหารประเทศที่เผชิญความท้าทายนี้ จำเป็นต้องอาศัยยุทธศาสตร์และการวางแผนที่ดี ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ การมีตัวบทกฎหมายตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เพียงพอ เป็นธรรมและทันสมัยและความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสในการปฏิบัติราชการทุกระดับ ตลอดจนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่มีพลังในการขับเคลื่อนประเทศ 4 ปีข้างหน้า ต่อไปนี้จะเป็น 4 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยไปสู่ความมั่นคงยั่งยืนในทุกทาง รัฐบาลจะสร้างโอกาสเพื่ออนาคต วางรากฐานใหม่ให้แก่ประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมือง การปกครอง โดยเน้นการคืนความเข้มแข็งสู่ท้องถิ่นคืนความสมบูรณ์ของดินและน้ำสู่ธรรมชาติ และคืนอำนาจการตัดสินใจสู่ชุมชน โดยให้ความสำคัญแก่การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้มีความสมดุลมากยิ่งขึ้น สร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ระบบเศรษฐกิจปฏิรูปการศึกษาเพื่อนำไปสู่

สังคมและเศรษฐกิจบนฐานความรู้ โดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ เพื่อนำไปสู่โครงสร้างที่มีความสมดุล มั่งคั่ง มั่นคงและยั่งยืน โดยรัฐบาลจะดำเนินนโยบาย 9 ประการ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายขจัดความยากจน
2. นโยบายพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ
3. นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้
4. นโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
6. นโยบายพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
7. นโยบายส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม
8. นโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ
9. นโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตามที่กล่าวมา ได้วางอยู่บนพื้นฐานข้อมูลความเป็นจริงของประเทศ และเนื่องความต่อเนื่องกับเหตุการณ์ที่ผ่านมา ตลอดจนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมใหม่ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนไป เมื่อการแถลงนโยบายนี้เสร็จสิ้นแล้วรัฐบาลจะได้เร่งดำเนินการให้เป็นรูปธรรม โดยจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติ ประกอบด้วย แผนนิติบัญญัติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติ ราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ไว้เป็นคู่มือและแนวทางการทำงานต่อไป รัฐบาลขอให้ความเชื่อมั่นแก่รัฐสภาอันเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินว่า จะบริหารราชการแผ่นดินด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความมุ่งมั่นที่จะบริหารประเทศ ให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ มีความเท่าเทียมกันในสังคมที่มีความสมดุลมากขึ้น และมีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย ทั้งนี้ โดยยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้งอย่างแท้จริง

นโยบายขจัดความยากจน

รัฐบาลจะดำเนินนโยบายและมาตรการในการขจัดความยากจนของประเทศให้หมดสิ้นไปโดยปรับปรุงระบบบริหารจัดการทั้งระบบ เชื่อมโยงการแก้ไขความยากจนทุกระดับ ตั้งแต่บุคคล ชุมชน และประเทศ ตลอดจนสร้างกลไกที่เชื่อมโยงให้คนยากจนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ จากสินทรัพย์และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ในระดับบุคคล รัฐบาลจะเน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มช่องทางการเข้าถึงทุน ซึ่งรวมถึงเงินทุน กรรมสิทธิ์ที่ดินและองค์ความรู้ โดยเร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินขยายโอกาสการเข้าสู่ทุนผ่านระบบการแปลง

สินทรัพย์เป็นทุน รวมทั้งส่งเสริมระบบสหกรณ์และกระบวนการเรียนรู้ในการเกษตรตามแนว
 ทฤษฎีใหม่ ทั้งนี้รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงรุก โดยจัดตั้งหน่วยบริการ
 เคลื่อนที่แก้ไขปัญหาความยากจนที่เรียกว่า “คาราวานแก้จน” เพื่อให้คำแนะนำและบริการต่าง ๆ
 ในการประกอบอาชีพและเสริมสร้างทักษะต่าง ๆ ในระดับชุมชน ซึ่งจะต้องจัดให้มีทั่วถึงทุกอำเภอ
 และสหกรณ์เครื่องจักรกล เกษตรขั้นพื้นฐานการสร้างระบบบริหารจัดการขนส่งสินค้าเกษตร
 และระบบการตลาดสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้จะพัฒนาระบบการเงิน
 ที่สนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากจากกองทุนหมู่บ้านที่มีความพร้อมสู่ธนาคารหมู่บ้านที่ให้โอกาส
 เข้าถึงแหล่งทุนอย่างยั่งยืน รัฐบาลเห็นว่าความเข้มแข็งของชุมชนเป็นพลังสำคัญในการต่อสู้ความ
 ยากจน ดังนั้น รัฐบาลจะได้จัดสรรงบประมาณตามขนาดประชากร (Small medium large: SML)
 ให้ครบทุกหมู่บ้านและทุกชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหาของตนเอง
 ในระดับประเทศ รัฐบาลจะส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึงและพอเพียง
 เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในระยะยาวได้ โดยบริหารการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์
 สูงสุดควบคู่กับการปรับปรุงคุณภาพดิน รัฐบาลจะเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรน้ำ
 จัดหาและจัดสรรน้ำให้สอดคล้องกับความเหมาะสมของพื้นที่และความต้องการในระบบการผลิต
 ของเกษตรกรอย่างทั่วถึงและจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special purpose vehicles: SPV) เพื่อทำ
 หน้าที่บริหารจัดการด้านการผลิต การแปรรูป การตลาดและแหล่งทุน เพื่อลดความเสี่ยงให้แก่
 เกษตรกรจัดตั้งระบบการบริหารจัดการสินค้าเกษตรรายผลิตภัณฑ์เพื่อเน้นการสร้างเสถียรภาพ
 ด้านราคาสินค้าเกษตรที่ให้ผลตอบแทนต่อเกษตรกรอย่างเป็นธรรม รวมทั้งจะขยายขอบเขต
 การประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและแรงงานในภาคเกษตรอีกด้วย

นโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (2552-ปัจจุบัน)

โครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของกระทรวงการคลัง (โครงการแก้ไขปัญหาหนี้
 นอกระบบของกระทรวงการคลัง, 2552) วิฤติเศรษฐกิจในปัจจุบันส่งผลให้ประชาชนระดับราก
 หญ้าที่หาเช้ากินค่ำทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรมหรือแม้กระทั่งพนักงานทั้งภาครัฐและ
 เอกชนต่างประสบปัญหารายได้ไม่พอกับรายจ่าย ปัจจัยของปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ
 เช่น ราคาน้ำมันสูงขึ้นส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ต้องปิด
 กิจการและเกิดการว่างงานขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาชนต้องประสบกับปัญหาค่าครองชีพที่
 เพิ่มสูงขึ้นในขณะที่รายได้ยังคงเท่าเดิมหรือลดลง บางรายถูกปลดออกจางานจนทำให้สูญเสีย
 รายได้ไปสภาวะการณ์ที่ถดถอยดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนต้องมองหาแหล่งเงินกู้นอกระบบเพื่อนำ
 มาดำรงชีพให้อยู่รอดต่อไป รัฐบาลโดยการนำของนาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี จึงมี
 นโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบเพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนที่มีความเดือดร้อนทาง

การเงินและผู้ที่มีประสบปัญหาจากหนี้ในระบบ โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม ร่วมกันผลักดัน โครงการแก้ไขปัญหานี้ในระบบ โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการประสานธนาคารในเครือข่ายของรัฐในการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า “ลงทะเบียนคนจน”

โครงการแก้ไขปัญหานี้ในระบบของกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีหนี้ในระบบเข้าสู่ระบบของสถาบันการเงิน โดยเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินในเครือข่ายของรัฐได้ง่ายขึ้น อันเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการดอกเบี้ยในระบบที่มีอัตราสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวันและมีเงินเหลือเก็บไว้เพื่อการออมต่อไป ซึ่งธนาคารในเครือข่ายของรัฐที่เข้าร่วมโครงการแก้ไขปัญหานี้ในระบบ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สำหรับลูกหนี้ประเภทเกษตรกร ธนาคารออมสิน สำหรับลูกหนี้ประเภททั่วไป ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สำหรับลูกหนี้ประเภทที่อยู่อาศัย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย สำหรับลูกหนี้ ประเภทประกอบอาชีพค้าขาย ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย สำหรับลูกหนี้ประเภทหนี้อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารมีสาขา และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำหรับลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ

หลักเกณฑ์การพิจารณาโอนหนี้สำหรับลูกหนี้เบื้องต้น

กระทรวงการคลัง ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นหนี้ในระบบไว้ดังนี้

เป็นหนี้ในระบบที่มีเงินต้นคงค้างไม่เกิน 200,000 บาท และเป็นหนี้ที่เกิดก่อนวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ลูกหนี้ต้องผ่านการเจรจาหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คือ มีวงเงินกู้ไม่เกิน 200,000 บาทและมีอัตราดอกเบี้ย ดังนี้

1. อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี ใน 3 ปีแรก
2. สำหรับธนาคารออมสินใช้อัตราดอกเบี้ยคงที่ ไม่เกินร้อยละ .75 ต่อเดือน ตลอด

ระยะเวลาการกู้ระยะเวลาการผ่อนชำระไม่น้อยกว่า 8 ปี เว้นแต่ผู้กู้สมัครใจทำสัญญาสั้นกว่า 8 ปี และผู้กู้สามารถชำระหนี้ก่อนกำหนดไว้ โดยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

หลักประกันการโอนหนี้

กระทรวงการคลัง ได้กำหนดหลักประกันการโอนหนี้ของลูกหนี้ตามที่ประกาศไว้ในโครงการแก้ไขปัญหานี้ในระบบไว้ดังนี้

1. ลูกหนี้ที่ต้องการวงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน 1 คน
2. ลูกหนี้ที่ต้องการวงเงินกู้ตั้งแต่ 100,001-200,000 บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน 2 คน

3. ผู้ค้าประกันต้องมีรายได้รวม ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินกู้

หลักประกันของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

หลักประกันของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ได้กำหนดมีความแตกต่างกับของธนาคารในเครือข่ายของรัฐอื่น ๆ ไว้ดังนี้

1. วงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท ใช้ผู้ค้าประกัน 2 คน

2. วงเงินกู้ตั้งแต่ 100,001-200,000 บาท ให้ใช้หนังสือรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวมอย่างน้อย 5 คนในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวคาดว่าจะมีประชาชนเข้ามาลงทะเบียนเพื่อให้ภาครัฐเข้าไปแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ โดยคาดการณ์ประมาณ 1 ล้านคนและจะทำให้ปัญหาหนี้ในระบบไม่ลุกลามออกไปมากขึ้น

ขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ

วันที่ 1-30 ธันวาคม พ.ศ. 2552 เป็นห้วงการเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้ในระบบผ่านสาขาของ ธ.ก.ส. และธนาคารออมสินทั่วประเทศ และศูนย์ลงทะเบียนอีก 12 แห่ง ในกรุงเทพมหานคร หลังจากนั้นภายในเดือนมกราคม พ.ศ. 2553 กรมบัญชีกลางดำเนินการประมวลผล คัดกรองประเภทลูกหนี้ และสรุปยอดลูกหนี้ในระบบวันที่ 1 กุมภาพันธ์-30 เมษายน พ.ศ. 2553 คณะทำงานแก้ไขปัญหาหนี้ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ รวมทั้งธนาคารของรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เป็นผู้ดำเนินการเจรจาและประนอมหนี้เพื่อนำลูกหนี้เข้าสู่ระบบ

วันที่ 1-31 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 นำลูกหนี้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อของธนาคารภายใต้โครงการ ฯ เข้าสู่ระบบ ในกรณีลูกหนี้ที่มีคุณสมบัติไม่ผ่านเกณฑ์ จะมีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ดังกล่าวอีกครั้ง หากการช่วยเหลือดังกล่าวไม่สำเร็จ ก็จะมีโครงการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพให้มีความเข้มแข็งสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคงให้แก่ลูกหนี้ต่อไป โดยความร่วมมือระหว่าง สอภ. นส. (ศูนย์อำนวยการแก้ไขหนี้สินประชาชน) ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ คลังจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณิจ แก่นจันทร์ (2548) ศึกษาเรื่อง สภาพมีหนี้ในระบบของประชาชนในกิ่งอำเภอเหล่าเสือโก้ก จังหวัดอุบลราชธานี วิธีการศึกษาดำเนินการศึกษา 2 แบบ คือ วิจัยเชิงปริมาณ และวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า โดยทั่วไปประชาชนทั่วไปมีหนี้ในระบบเฉลี่ย 46,150 บาท ส่วนสาเหตุการเป็นหนี้ในระบบของประชาชนในกิ่งอำเภอเหล่าเสือโก้ก จังหวัดอุบลราชธานี ส่วนใหญ่มาจากการกู้เงินในระบบมา เพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพทั้งด้านเกษตรกรรมและอาชีพอื่นที่นอกเหนือจากภาคเกษตรกรรม เช่น ค้าขาย ใช้จ่ายในครอบครัว เป็นต้น

สำหรับผลการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่า สาเหตุการเป็นหนี้ในระบบของประชาชนในกิ่งอำเภอเหล่าเสือโก้ก จังหวัดอุบลราชธานี มาจากการกู้เงินในระบบเพื่อนำเงิน ไปลงทุนประกอบอาชีพ เช่นเดียวกันกับผลศึกษาเชิงปริมาณ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะที่สำคัญในการแก้ไข ปัญหาสังคมและความยากจน โดยเฉพาะด้านหนี้สินภาคประชาชน (หนี้ในระบบ) รัฐบาลจะต้อง ให้การศึกษา เพื่อพัฒนาคน เตรียมความพร้อมของประชาชน ก่อนหาอาชีพที่เหมาะสมให้แก่ ประชาชนทำต่อไป จึงจะทำให้การแก้ไขปัญหาที่มีผลสำเร็จและยั่งยืน

วุฒิชชาติ ปกสุข (2550) ศึกษาเรื่อง สภาพปัญหาหนี้ในระบบภาคประชาชนตามทฤษฎี เศรษฐกิจพอเพียงของตำบลแค้นปีสน อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ ขอเสนอให้ใช้หลักทฤษฎี ของเศรษฐกิจพอเพียง เข้าร่วมแก้ปัญหาค่าที่เกิดขึ้น คือ 1) ด้านความพอประมาณ ประชาชนมี การใช้จ่ายที่เหมาะสมกับรายได้ของตน ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมกับรายได้ไม่มี การใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย มีการปลูกผักและถนอมอาหารไว้บริโภคนอกฤดูกาล 2) ด้านความ สมเหตุสมผล ประชาชนส่วนใหญ่มีความเชื่อเรื่อง โชคชะตาของตนเองดังนั้นก็มีบ้างที่ประชาชนบาง คนมีความสนใจที่จะซื้อหวยกันแต่ก็ไม่มาก เพราะต่างก็เล็งเห็นว่าหวยไม่ได้มีความจำเป็นต่อชีวิต ของพวกเขา ซึ่งก็เป็นการสิ้นเปลือง ส่วนเรื่องของการเดินทางของประชาชนนั้นถ้ามีการเดินทางไป ในเส้นทางเดียวกันกับประชาชนก็จะใช้รถคันเดียวกันแล้วก็มาหารเงินค่าน้ำมัน เพื่อเป็นการ ประหยัดได้อีกทางหนึ่ง ภายในชุมชนก็จะมีการจัดงานตามประเพณีของประชาชนของแต่ละ ครอบครัว บางครอบครัวจัดตามประเพณี เช่น งานบวช งานแต่งงานงานขึ้นบ้านใหม่ ซึ่งงานต่าง ๆ เหล่านี้ถ้าเราไปจัดงานเกิดความจำเป็นหรือเกินความสามารถของรายได้ภายในครอบครัวก็จะทำให้ สิ้นเปลือง หรือที่เรียกว่าค่าน้ำพริกละลายแม่น้ำ เพราะฉะนั้นการจะทำอะไร ก็ควรที่จะเล็งเห็น ความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนเพื่อที่จะได้ไม่ต้อง ไปกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ภายนอกมานั่นเอง 3) การมี ภูมิคุ้มกัน ประชาชนภายในชุมชนได้มีการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ร่วมกันเพื่อ สร้างความสามัคคีต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเครือข่ายชุมชนหรือการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ ร่วมกันและรวมไปถึงการจัดการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ มีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายในครัวเรือน เพื่อทำให้ทราบถึงรายรับรายจ่ายของตนเองในแต่ละวัน ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ก็ได้ให้ความร่วมมือ กันดีและยังให้กำลังใจซึ่งกันและกัน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ชุมชนของพวกเขามีความเข้มแข็งเพื่อ เป็นการป้องกันการเกิดหนี้อีกด้วย 4) ด้านคุณธรรม ประชาชนมีความรู้รักสามัคคี มีความเห็นอก เห็นใจซึ่งกันและกัน ในครัวเรือนและชุมชนมีการช่วยเหลือกันและกันเมื่อยามเจ็บป่วยและ ช่วยเหลือคนจนผู้ด้อยโอกาสหรือคนพิการ 5) ด้านความรู้ ประชาชนมีการแสวงหาความรู้เพิ่มเติม เช่น การฝึกหัดอาชีพภายในครอบครัวมีการสืบทอดและใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมีการสร้างเครือข่าย การเรียนรู้ เช่น เครือข่ายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และที่สำคัญภายในครัวเรือนได้มีการเรียนรู้

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในชีวิตประจำวันเพื่อเป็นแนวทางในการดำรงชีวิตให้ดีขึ้นและเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดปัญหาหนี้สินภายในครัวเรือนอีกต่อไป

ภัทรภร เท่งเจียว (2548) การศึกษาเรื่อง การจัดการติดตามการทวงหนี้เงินกู้ในระบบ: กรณีผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงินในระบบ เขตคูสิต จังหวัดกรุงเทพมหานคร ฯ ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะรูปแบบการให้กู้ยืมเงินในระบบผู้ให้กู้ยืมเงินส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักคือ อาชีพค้าขายและการทำธุรกิจมาก่อนที่จะมาประกอบอาชีพเงินกู้ในระบบเป็นอาชีพเสริม ส่วนอาชีพของผู้ที่กู้ยืมเงินส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพค้าขาย พ่อค้า แม่ค้า โดยรูปแบบการให้กู้ยืมเงินที่นิยมมากที่สุดเป็นการกู้ยืมเงินแบบรายวันมากกว่ารายเดือน การคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบนั้นจะคิดตามวงเงินกู้ถ้าวงเงินกู้สูงและมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน อัตราดอกเบี้ยจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 5 ต่อเดือน ทั้งนี้อยู่ที่การตกลงกันและถ้าเป็นการกู้ยืมเงินแบบรายวันที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันแต่จะต้องมีคนค้ำประกันอัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 10 ต่อเดือน ซึ่งจะต้องใช้หลักฐานที่จำเป็นคือ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน เอกสารบุคคลที่ค้ำประกัน และหนังสือกู้ยืมเงิน ในกรณีนี้คือผู้ที่กู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ส่วนผู้ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันจะต้องนำเอกสารสิทธิ์หรือทรัพย์สินนั้นมาแสดงด้วย ระบบการบริหารจัดการเงินกู้ในระบบ พบว่า มีกระบวนการวิธีการขั้นตอนในการให้กู้และระบบการติดตามหนี้ การเก็บเงินคืนจากลูกค้าจะมีวิธีการเก็บหลายแบบขึ้นอยู่กับความต้องการของลูกค้าโดยวิธีที่นิยมที่สุดคือ ให้พนักงานไปเก็บกับผู้กู้ยืมเงิน การผ่อนชำระเงินกู้คืนให้ผู้ให้กู้ยืมเงิน ส่วนใหญ่จะนิยมการผ่อนชำระคืนภายในระยะเวลา 1 เดือน การดำเนินการกับลูกค้าที่ไม่ชำระเงินคืนให้ผู้กู้ยืมเงิน ส่วนใหญ่จะนิยมใช้การเจรจาทวงถามก่อนและถ้าผู้กู้ไม่มีเงินชำระคืนให้หรือหนีหายไปในการนี้ย้ายบ้านหนีหรือหลบหนีไป ผู้ให้กู้ยืมเงินจะไปทวงถามกับผู้ค้ำประกัน เพื่อให้ชดใช้เงินกู้ ปัญหาในการให้กู้ยืมเงินในระบบ ส่วนใหญ่จะเกิดจากการไม่ยอมจ่ายเงินคืนให้กับผู้ให้กู้ยืมเงินและบางรายก็ย้ายถิ่นฐานหนี

ระวีวรรณ เสือสกุล (2549) ศึกษาเรื่อง “พฤติกรรมของผู้บริโภคที่ทำให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ กรณีศึกษา: ลูกหนี้ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี” จากผลการศึกษาพบว่า ลูกค้าที่ค้างชำระหนี้กับธนาคาร ไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี จำนวน 4 สาขา คือ สาขาบางแสน สาขาชลบุรี สาขาบางปลาสร้อย และสาขาพระยาสุรเสนา ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย แต่งงานแล้ว มีบุตร 2 คนอายุอยู่ระหว่าง 35-39 ปี การศึกษาระดับปริญญาตรี ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้าง/ พนักงานเอกชน มีรายได้มากกว่า 40,000 บาท และส่วนใหญ่ไม่มีอาชีพสำรอง ส่วนใหญ่ได้รับอนุมัติวงเงินกู้จากธนาคาร จำนวน 500,001-1,000,000 บาท รองลงมาได้รับอนุมัติวงเงินกู้จากธนาคาร จำนวน 1,000,000-1,500,000

บาท ส่วนใหญ่ได้รับอนุมัติวงเงินกู้ตามระยะเวลา 15 ปี รองลงมาได้รับอนุมัติวงเงินกู้ตามระยะเวลา 20 ปี ส่วนใหญ่ใช้รถโตโยต้า เครื่องยนต์ 1600-1800 ซีซี ใช้บัตรเครดิต จำนวน 1-2 ใบ และใช้โทรศัพท์มือถือ โนเกีย มีเครื่องใช้ไฟฟ้าและเครื่องอำนวยความสะดวกในบ้าน เช่น ทีวี กระจกน้ำร้อน เครื่องซักผ้า พัดลม คอมพิวเตอร์ เครื่องกรองน้ำ ไมโครเวฟ ตู้เย็น เครื่องเสียงเครื่องทำน้ำอุ่น แอร์คอนดิชัน มีพฤติกรรมการใช้จ่ายบ่อยครั้งส่วนใหญ่ใช้จ่ายโดยการเลือกซื้อของประจำวัน พฤติกรรมการใช้จ่ายเงินนาน ๆ ครั้งส่วนใหญ่ใช้จ่ายโดยการเลือกซื้อของใช้ประจำวัน การชมภาพยนตร์ การเลือกซื้อสินค้าฟุ่มเฟือย เช่น น้ำหอม เครื่องสำอาง ที่มีราคาสูง การซื้อเสื้อผ้า Brand name การพบปะสังสรรค์ การซื้อเครื่องออกกำลังกายที่ใช้ในบ้าน การเลือกซื้อเฟอร์นิเจอร์หรือเครื่องตกแต่งบ้าน การซื้อโทรศัพท์มือถือ การรับประทานอาหารตามร้านชื่อดังและพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินไม่บ่อยส่วนใหญ่ใช้จ่ายในการเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศ การจ่ายค่าเรียนพิเศษบุตร การเป็นสมาชิกชมรมกอล์ฟ/ โปโล ฯลฯ การเลือกซื้อเครื่องประดับที่มีราคาแพงและการเลือกซื้อเครื่องเสียงดีครยนต์ จากผลการศึกษาหาความสัมพันธ์ พบว่า เพศของผู้กู้สินเชื่อเพื่อการเคหะของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินที่มีผลต่อการก่อหนี้ โดยการเลือกซื้อของใช้ประจำวัน การซื้อเสื้อผ้า Brand name การจ่ายค่าเรียนพิเศษบุตร การเป็นสมาชิกชมรมกอล์ฟ/ โปโล ฯลฯ การเลือกซื้อเครื่องประดับที่มีราคาแพง และการเลือกซื้อเครื่องเสียงดีครยนต์ อายุของผู้กู้สินเชื่อเพื่อการเคหะของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี มีความสัมพันธ์กับระดับพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินที่มีผลต่อการก่อหนี้ โดยการรับประทานอาหารนอกบ้าน การเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศ การจ่ายค่าเรียนพิเศษบุตร การเป็นสมาชิกชมรมกอล์ฟ/ โปโล ฯลฯ การเลือกซื้อเครื่องประดับที่มีราคาแพง การพบปะสังสรรค์ การซื้อเครื่องออกกำลังกายที่ใช้ในบ้าน

วลายู ถาวรวิริยะนันท์ (2548) ศึกษาเรื่อง แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมกับหนี้นอกระบบ เพื่อเสนอแนะมาตรการนโยบายในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและปัญหาหนี้นอกระบบ ผลจากการศึกษาพบว่า เงินกู้หนี้นอกระบบเป็นวิธีที่สะดวกรวดเร็วและทันท่วงทีและมีนายทุนมาบริการถึงโรงงาน บางครั้งแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมมีความจำเป็นต้องใช้เงินอย่างเร่งด่วน จึงต้องกู้เงินนอกระบบ เพราะการที่ขอกู้จากสถาบันการเงินนั้นทำให้ไม่ทันท่วงทีเนื่องจากใช้ระยะเวลาการขออนุมัตินานและมีเงื่อนไขในการกู้หลายเงื่อนไขซึ่งเป็นปัญหาต่อแรงงานเนื่องจากแรงงานทำตามเงื่อนไขของสถาบันการเงินไม่ได้ เช่น ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และต้องมีวัตถุประสงค์ในการกู้ หลังกู้เงินนอกระบบแล้วคุณภาพชีวิตของแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมไม่ดีขึ้น เนื่องจากต้องหารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อที่จะไปชำระดอกเบี้ยที่กู้ยืมมาและแรงงาน

ในโรงงานอุตสาหกรรมเป็นแรงงานที่มีอัตราค่าแรงขั้นต่ำจึงทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายทั้งนี้ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้มาจากการบริโภคนิยมและวัตถุนิยม ทั้งการเล่นพนัน ใช้จ่ายไปในสินค้าอำนวยความสะดวก และสินค้าฟุ่มเฟือย เหตุผลเหล่านี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลไม่ปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำให้ขึ้นตามราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นทุกวัน ค่าครองชีพสูง ในขณะที่ค่าแรงคงที่เท่าเดิมเป็นผลทำให้รายจ่ายมากกว่ารายได้ จึงทำให้แรงงานต้องกู้เงินนอกระบบมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน

ชาติรี สีผึ้ง (2550) ศึกษาเรื่อง สภาพปัญหาหนี้สินของข้าราชการทหารประจำการ สังกัดกองพลทหารช่าง จังหวัดราชบุรี ผลจากการศึกษาพบว่า ข้าราชการทหารประจำการ สังกัดกองพลทหารช่าง จังหวัดราชบุรี โดยเฉลี่ยมีรายได้อยู่ในระดับน้อยถึงปานกลาง มีรายจ่ายน้อยกว่ารายได้ โดยรวมจึงมีรายได้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายข้าราชการทหารประจำการส่วนใหญ่มีสภาพหนี้สิน ซึ่งเป็นหนี้ในระบบมากกว่าหนี้นอกระบบ สาเหตุหลัก ๆ ได้แก่ การกู้ยืมเพื่อนำไปใช้จ่าย ในครอบครัว, เพื่อการอุปโภคและบริโภค, กู้ยืมเพื่อใช้ในการด้านการศึกษาของตนเองและสมาชิกในครอบครัว ซึ่งอยู่ในภาระเล็กลง, กู้ยืมเพื่อนำไปซื้อที่พักอาศัย หรือที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับตนเองและครอบครัวในอนาคต, กู้ยืมเพื่อไปใช้หนี้สินเดิมที่มีอยู่ และกู้ยืมเพื่อนำไปซื้อรถยนต์รถจักรยานยนต์ สิ่งของเครื่องใช้และสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับแหล่งเงินกู้ที่ข้าราชการทหารประจำการกู้ยืม ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์, เงินกู้ อทบ., ธนาคารพาณิชย์ และเงินสวัสดิการ สำหรับการกู้ยืมของหน่วยตามลำดับ การกู้ยืมส่วนใหญ่จะผ่านการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา วิธีผ่อนชำระใช้การหักเงินผ่านต้นสังกัดเป็นรายเดือนและหลักประกันการกู้ยืมจะใช้บุคคลค้ำประกันเป็นหลัก ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือต้องการให้เพิ่มวงเงินสำหรับการกู้ยืมเพื่อสวัสดิการของหน่วยให้เพียงพอกับความต้องการและความต้องการให้ผู้บังคับบัญชาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบภายในหน่วยโดยจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำมาให้กู้ยืมเพื่อนำไปใช้คืนหนี้นอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูง

ละม่อม บุญศรี (2550) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้กู้เงินนอกระบบ : ศึกษากรณีเทศบาลตำบลท่าบุญมี กิ่งอำเภอเกาะจันทร์ จังหวัดชลบุรี” เป็นการศึกษาภูมิหลังและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้กู้เงินนอกระบบก่อนการตัดสินใจกู้เงิน ปัจจัยที่ส่งผลในการตัดสินใจกู้เงิน สภาพชีวิตความเป็นอยู่หลังจากได้รับเงินกู้ และเพื่อศึกษาความคาดหวังการดำเนินชีวิตในอนาคตของผู้กู้เงินนอกระบบผลจากการศึกษาพบว่า ผู้กู้เงินนอกระบบมีภูมิหลังและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ค่อนข้างหลากหลาย กล่าวคือ มีทั้งที่มีฐานะยากจนถึงฐานะค่อนข้างดี ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ตัดสินใจกู้เงินนอกระบบมีการศึกษาที่ต่ำ อาชีพที่ไม่มั่นคง รายได้ที่ไม่แน่นอน ประกอบกับขั้นตอนและวิธีกู้เงินนอกระบบมีการให้บริการที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นสูง การกู้เงินส่วนใหญ่ผู้กู้จะนำเงินไปใช้จ่ายภายในครอบครัว นำไปลงทุนประกอบอาชีพ ซ่อมแซม

บ้าน และมีบางคนนำไปใช้หนี้เงินกู้ในระบบ ส่วนสภาพชีวิตความเป็นอยู่หลังได้รับเงินกู้ส่วนใหญ่ ช่วงแรกทำให้สภาพชีวิตดีขึ้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปจะมีความทุกข์มากกว่าความสุข มีความกังวลใจ เพราะต้องพยายามหาเงินมาใช้ทั้งต้นและดอกเบี้ยที่ค่อนข้างสูงและต้องทำงานหนักมากขึ้น สำหรับ ความคาดหวังการดำเนินชีวิตในอนาคตนั้น ต้องการผ่อนชำระหนี้สินให้หมด จากนั้นต้องการมี ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอาชีพมั่นคง ส่วนข้อเสนอแนะของผู้กู้เงินนอกระบบ เช่น ยังมีความให้ มีอาชีพเงินกู้นอกระบบต่อไป โดยเห็นว่าเมื่อมีความเดือดร้อนจำเป็นต้องใช้เงินก็สามารถกู้ยืมเงินได้อย่าง รวดเร็ว ผู้กู้เงินนอกระบบควรนำเงินที่กู้มานำไปใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด หากใช้ไม่เหมาะสม จะทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายในภายหลัง

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัย เรื่องคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ของลูกหนี้
นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานีนี้ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative
research) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1) ศึกษาคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของ
ลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี และ 2) ศึกษาการเป็นหนี้
นอกระบบของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี โดยมีรายละเอียด
เกี่ยวกับวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากร
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การสร้างและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูล
6. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล
7. เกณฑ์การแปลผล

ประชากร

ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลจากประชากรทั้งหมด ซึ่งประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ลูกหนี้
นอกระบบที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี ซึ่งเป็นลูกหนี้ในระบบทั้งสิ้น
จำนวน 148 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) เกี่ยวกับการ
เป็นหนี้ในระบบของประชากรที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี รวม 17
ข้อ โดยแบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ลักษณะของประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่ง
หนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพสมรส การศึกษา อาชีพ รายได้

จำนวนบุคคลในครอบครัว และตำแหน่งในชุมชนของลูกหนี้นอกระบบ ในการตอบคำถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check list) จำนวน 8 ข้อ

ตอนที่ 2 การเป็นหนี้นอกระบบในพื้นที่ตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี โดยแบบสอบถามดัดแปลงมาจากงานวิจัยเรื่องหนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม ของ สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล (2557) ประกอบด้วย ระยะเวลาการกู้เงินของลูกหนี้ ขนาดเงินกู้ของลูกหนี้ นอกระบบ สภาพปัญหาของลูกหนี้นอกระบบ วัตถุประสงค์การกู้เงินนอกระบบ รายได้ต่อเดือนของลูกหนี้นอกระบบ เหตุผลหลักในการกู้เงินนอกระบบ วิธีการแก้ปัญหาเพื่อออกจากวงจรการเป็นหนี้นอกระบบของลูกหนี้นอกของตัวลูกหนี้นอกระบบ และความช่วยเหลือที่ลูกหนี้นอกระบบต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือ การตอบคำถามเป็นแบบ (Check list) จำนวน 9 ข้อ

การสร้างและการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

แบบสอบถามฉบับนี้ ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นเอง มีขั้นตอนในการสร้างดังนี้

1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องการเป็นหนี้นอกระบบของประชากรในพื้นที่ต่าง ๆ จากนั้นนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย กำหนดนิยามศัพท์ และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำมาใช้ในการสร้างแบบสอบถาม (Questionnaire)

2. การสร้างแบบสอบถาม (Questionnaire) เกี่ยวกับการเป็นหนี้ของประชากร ซึ่งเป็นลูกหนี้นอกระบบที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี โดยแบบสอบถามนี้ ประยุกต์มาจากแบบสอบถามงานศึกษาวิจัย เรื่องหนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม (สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, 2557) จากนั้นมีการตรวจสอบเนื้อหาของแบบสอบถาม (Questionnaire) ว่าครอบคลุมวัตถุประสงค์หรือไม่ จากนั้นนำไปให้อาจารย์ที่ปรึกษา คือ ดร.เทียนแก้ว เลี่ยมสุวรรณ และ ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์ รองคณะบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ตรวจสอบเนื้อหาของแบบสอบถามให้ถูกต้องแล้วนำมาปรับปรุงตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา

3. นำแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ปรับปรุงตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา ให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ ดร.พิพัฒน์ นนทนาธรณ์ ผู้อำนวยการศูนย์ผู้นำธุรกิจเพื่อสังคม แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ ผศ.ดร.ประมา ศาสตร์ระรุจิ อาจารย์ประจำวิทยาลัยนวัตกรรมการสื่อสารสังคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เป็นผู้ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาและความเหมาะสมของภาษาที่ใช้ จากนั้นปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ ก่อนให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาอีกครั้งหนึ่ง

4. นำแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ได้ไปทดลองใช้ (Try Out) กับประชากรที่เป็นนอกระบบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของตำบลอีกแห่งหนึ่งที่มีพื้นที่ติดกับตำบลที่ต้องการศึกษาวิจัย ในอำเภอเมืองปทุมธานีและมีเจ้าหน้าที่นอกระบบเป็นรายเดียวกัน จำนวน 30 คน เพื่อหาคุณภาพของเครื่องมือ โดยการหาค่าความเที่ยงหรือความเชื่อถือได้ของแบบสอบถาม (Reliability) (เฉพาะตอนที่ 2 ของแบบสอบถาม) แบบ Crobach'alpha ซึ่งได้ค่าความเที่ยงหรือความเชื่อถือได้ของแบบสอบถาม เท่ากับ 0.713 ซึ่งถือว่าแบบสอบถามนี้ มีความเชื่อถือได้สามารถนำไปใช้เก็บข้อมูลจริงต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบจำนวนประชากรที่เป็นนอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี โดยได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่นอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวินิจฉัย
2. ประสานและทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่นอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวินิจฉัยในการขอรายชื่อประชากรที่เป็นนอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปได้ เพื่อการศึกษาวินิจฉัยการเป็นนอกระบบของกลุ่มประชากรในพื้นที่ ๆ และไม่มีผลกระทบในแง่ของกฎหมายต่อผู้ให้ข้อมูล รวมทั้งจะเก็บข้อมูลในส่วนของเจ้าหน้าที่นอกระบบไว้เป็นความลับ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบในแง่ของกฎหมายอีกด้วย
3. จากนั้น ไปพบและทำความเข้าใจกับประชากรที่ปรากฏรายชื่อว่าเป็นนอกระบบที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี แล้วทำการเก็บข้อมูลประชากรที่เป็นนอกระบบในพื้นที่ดังกล่าวทั้งหมด โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อนำไปวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ แบ่งเป็นการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน คือ ข้อมูลทั่วไปของผู้ที่ตอบแบบสอบถามและข้อมูลการเป็นนอกระบบประชากรที่เป็นนอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี ทั้งหมด โดยใช้วิธีการประมวลผลค่าทางสถิติด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยเลือกใช้สถิติในการวิเคราะห์ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูล และตอบวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพรายได้ จำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัวของประชากรที่ศึกษาวิจัยที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) โดยใช้ ค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)
2. การเป็นหนี้นอกระบบของประชากรที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี ระยะเวลาการกู้เงินของลูกหนี้ ขนาดเงินกู้ของลูกหนี้ นอกระบบ สภาพปัญหาของลูกหนี้ นอกระบบ วัตถุประสงค์การกู้เงินนอกระบบ รายได้ต่อเดือนของลูกหนี้ นอกระบบ เหตุผลหลักในการกู้เงินวิธีการค้ำประกันที่ลูกหนี้ นอกระบบใช้ สาเหตุที่เป็นหนี้ นอกระบบในครั้งแรก วิธีการที่ลูกหนี้ นอกระบบใช้ในการทำให้ตนเองหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ นอกระบบอย่างยั่งยืนถาวร (มีหรือไม่ ถ้ามีเลือกใช้วิธีการใด) และสิ่งที่ลูกหนี้ นอกระบบต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) โดยใช้ค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

เกณฑ์การแปลผล

การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลใช้คอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูป เพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ สำหรับข้อมูลจากแบบสอบถาม โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. การประมวลผลข้อมูล
 - 1.1 ตรวจสอบความสมบูรณ์ และความถูกต้องของการตอบแบบสอบถาม
 - 1.2 บันทึกข้อมูลที่เป็นรหัสลงในแบบบันทึกข้อมูล และเครื่องคอมพิวเตอร์ ตามลำดับ
 - 1.3 ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วย โปรแกรมคอมพิวเตอร์
 - 1.4 ประมวลผลข้อมูลตามจุดมุ่งหมายของการศึกษาวิจัย
2. ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยเสนอข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม ของประชากรซึ่งเป็นลูกหนี้ นอกระบบทั้งหมด และอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย ซึ่งตำบลแห่งหนึ่งในอำเภอปทุมธานี โดยวิเคราะห์จากค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage) ในการแบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อศึกษา คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี หรือในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัย คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ อำเภอเมืองปทุมธานี จากการตอบแบบสอบถาม (Questionnaire) ของประชากร ซึ่งเป็นลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัยทั้งหมดรวม 148 ราย โดยแต่ละรายได้มีการให้ข้อมูล ด้วยการตอบแบบสอบถามอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ โดยผลการศึกษาในแต่ละประเด็นจากคำถามตามแบบสอบถามสรุปได้ดังนี้

ตอนที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคล

ตารางที่ 4-1 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามเพศของลูกหนี้

เพศ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
หญิง	139	93.92
ชาย	9	6.08
รวม	148	100.00

ลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย เมื่อจำแนกตามเพศ พบว่า ประชากรลูกหนี้นอกระบบ เป็นเพศหญิง คิดเป็น ร้อยละ 93.92

ตารางที่ 4-2 ร้อยละของลูกหนี้ออกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามช่วงอายุ

ช่วงอายุ (ปี)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
30 ปี หรือน้อยกว่า	2	1.36
31-40 ปี	103	70.07
41-50 ปี	32	21.77
51-60 ปี	4	2.72
60 ปี ขึ้นไป	6	4.08
รวม	148	100.00

ลูกหนี้ออกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย เมื่อจำแนกตามช่วงอายุ พบว่า ช่วงอายุของลูกหนี้ที่เป็นหนี้ออกระบบที่มีอายุ 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 69.59 รองลงมาคือ อายุ 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 21.62 รองลงมาคือ อายุ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 4.73 รองลงมาคือ ช่วงอายุ 51-60 ปี คิดเป็นร้อยละ 2.70 มีอายุ 30 ปี หรือน้อยกว่า คิดเป็นร้อยละ 1.35

ตารางที่ 4-3 ร้อยละของลูกหนี้ออกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามสถานภาพสมรส

สถานภาพสมรส	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
โสด	3	2.03
สมรส	132	89.19
หม้าย	5	3.38
หย่าร้าง	8	5.41
รวม	148	100.00

ลูกหนี้ออกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย เมื่อจำแนกตามสถานภาพสมรส พบว่าลูกหนี้ออกระบบมีสถานภาพสมรส (อยู่ด้วยกัน) คิดเป็นร้อยละ 89.19 รองลงมา คือ หย่าร้าง คิดเป็นร้อยละ 5.41 รองลงมา คือ หม้าย คิดเป็นร้อยละ 3.38 รองลงมา คือ โสด คิดเป็นร้อยละ 2.03

ตารางที่ 4-4 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ อำเภอมืองปทุมธานี
จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ระดับประถมศึกษา	43	29.05
ระดับมัธยมศึกษา	85	57.43
ระดับ ปวช.-ปวส.	17	11.49
ระดับปริญญาตรี	3	2.03
รวม	148	100.00

ลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า ลูกหนี้นอกระบบที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 57.43 รองลงมาคือ ประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 29.05 รองลงมาคือ ระดับ ปวช.-ปวส. คิดเป็นร้อยละ 11.49 รองลงมาคือ ระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 2.03

ตารางที่ 4-5 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอมืองปทุมธานี
จำแนกตามอาชีพ

อาชีพของลูกหนี้นอกระบบ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
เกษตรกรรวม	29	19.59
รับราชการ	6	4.05
ค้าขาย	78	52.70
รับจ้าง (ทำงานบริษัท รับจ้าง ฯ)	35	23.65
รวม	148	100.00

ลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ฯ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามอาชีพของลูกหนี้นอกระบบ พบว่า ลูกหนี้ที่เป็นหนี้นอกระบบที่มีอาชีพค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 52.70 รองลงมาคือ อาชีพรับจ้าง (ทำงานบริษัท รับจ้าง หรือขายแรงงานทั่วไป) คิดเป็นร้อยละ 23.65 รองลงมาคือ อาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 19.59 รองลงมาคือ อาชีพรับราชการ คิดเป็นร้อยละ 4.05 ส่วนอาชีพรัฐวิสาหกิจ และทำธุรกิจไม่พบ

ตารางที่ 4-6 ร้อยละของลูกหนี้อุทธรณ์ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามรายได้ต่อเดือน

รายได้ต่อเดือน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ไม่เกิน 10,000	84	56.76
10,001-20,000	60	40.54
20,001-30,000	3	2.03
30,001-40,000	1	0.68
รวม	148	100.00

ลูกหนี้อุทธรณ์ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวินิจฉัย จำแนกตามรายได้ต่อเดือนของลูกหนี้อุทธรณ์ พบว่า ลูกหนี้อุทธรณ์ส่วนใหญ่มีรายได้ต่อเดือนไม่เกิน 10,000 บาท/เดือน คิดเป็นร้อยละ 56.76 รองลงมา คือ ลูกหนี้อุทธรณ์ระบบ ๆ ที่มีรายได้ระหว่าง 10,001-20,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 40.54 รองลงมาคือ ลูกหนี้อุทธรณ์ระบบ ๆ ที่มีรายได้ระหว่าง 20,001-30,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 2.03 รองลงมาคือ ลูกหนี้อุทธรณ์ระบบ ๆ ที่มีรายได้ระหว่าง 30,001-40,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.68 ส่วนลูกหนี้อุทธรณ์ระบบ ๆ ที่มีรายได้สูงกว่า 40,000 บาทขึ้นไปนั้นไม่พบ

ตารางที่ 4-7 ร้อยละของลูกหนี้อุทธรณ์ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามจำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัว

จำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัว	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
1-3 คน	15	11.49
4-6 คน	94	62.84
7-9 คน	29	19.59
10-13 คน	9	6.08
รวม	148	100.00

ลูกหนี้อุทธรณ์ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการวินิจฉัย จำแนกตามจำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัวของลูกหนี้อุทธรณ์ พบว่า ลูกหนี้อุทธรณ์ที่มีจำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ใน

ครอบครัว 4-6 คน คิดเป็น ร้อยละ 62.84 รองลงมาคือ 7-9 คน คิดเป็นร้อยละ 19.59 รองลงมา คือ 1-3 คน คิดเป็นร้อยละ 11.49 รองลงมาคือ 10-13 คน คิดเป็นร้อยละ 6.08

ตารางที่ 4-8 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามตำแหน่งในชุมชน

ตำแหน่งในชุมชน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ไม่มีตำแหน่งชุมชน	146	98.65
มีตำแหน่งในชุมชน	2	1.35
รวม	148	100.00

ลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามตำแหน่งในชุมชนของลูกหนี้ในระบบ พบว่า ลูกหนี้ในระบบส่วนใหญ่ไม่มีตำแหน่งในชุมชน คิดเป็นร้อยละ 98.65 รองลงมาคือ มีตำแหน่งในชุมชน คิดเป็นร้อยละ 1.35

ตอนที่ 2 การเป็นหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี

ตารางที่ 4-9 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามระยะเวลาการกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้ (กู้เงินแล้วชำระหนี้ให้เจ้าหนี้นอกระบบคืนจนครบ)

ระยะเวลาการกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ไม่ระบุระยะเวลาการกู้เงิน	16	10.81
ภายใน 1 เดือน	87	58.78
2-3 เดือน	19	12.84
4-6 เดือน	23	15.54
7 เดือน-1 ปี	3	2.03
รวม	148	100.00

ลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามระยะเวลาการกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้ พบว่า ลูกหนี้ในระบบต้องชำระเงินคืนให้กับเจ้าหนี้นอกระบบ ภายใน

1 เดือน คิดเป็นร้อยละ 58.78 รองลงมา คือ ภายใน 4-6 เดือน คิดเป็นร้อยละ 15.54 รองลงมาคือ 2-3 เดือน คิดเป็นร้อยละ 12.84 รองลงมาคือ กู้เงิน โดยไม่มีการระบุระยะเวลาในการกู้เงิน คิดเป็นร้อยละ 10.81 รองลงมาคือ 7 เดือนถึง 1 ปี คิดเป็นร้อยละ 2.03

ตารางที่ 4-10 ร้อยละของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามจำนวนเงินกู้ของลูกหนี้นอกระบบ

จำนวนเงินกู้ของลูกหนี้นอกระบบ (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ไม่เกิน 5,000	124	83.78
5,001-10,000	15	10.14
10,001-20,000	3	2.03
20001-30,000	2	1.35
30,001-40,000	2	1.35
40,001 บาท ขึ้นไป	2	1.35
รวม	148	100.00

ลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการวิจัย จำแนกตามจำนวนเงินกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้ ๆ (กู้เงินแล้วส่งเงินคืนให้เจ้าหนี้จนครบ) พบว่าลูกหนี้นอกระบบที่มีจำนวนหนี้ ไม่เกิน 5,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 83.78 รองลงมาคือ 5,001-10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 10.14 ลูกหนี้ ๆ รองลงมาคือ 10,001-20,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 2.03 รองลงมาคือ 20001-30,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 1.35 รองลงมา 30,001-40,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 1.35 รองลงมาคือ 40,001 บาท ขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 1.35

ตารางที่ 4-11 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามสภาพปัญหาของลูกหนี้ในระบบที่กำลังประสบในสถานะที่เป็นลูกหนี้
ในระบบ

สภาพปัญหาของลูกหนี้ในระบบที่กำลังประสบ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
อัตราดอกเบี้ยแพง	141	95.27
ถูกข่มขู่ คุกคาม	5	3.38
ถูกยึด ทำลายทรัพย์สิน	2	1.35
รวม	148	100.00

ลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามสภาพปัญหาของลูกหนี้ในระบบที่กำลังประสบในสถานะที่เป็นลูกหนี้ในระบบอยู่ พบว่า ปัญหาที่ลูกหนี้ในระบบกำลังประสบปัญหา อันเนื่องมาจากปัญหาอัตราดอกเบี้ยแพง คิดเป็นร้อยละ 95.27 รองลงมาคือ ปัญหาจากการถูกข่มขู่ คุกคาม คิดเป็นร้อยละ 3.38 รองลงมาคือ ปัญหาจากการถูกยึดทรัพย์สิน คิดเป็นร้อยละ 1.35 ไม่พบว่ามีกรณีการถูกทำร้าย ถูกเจ้าหน้าที่โกงหรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากเจ้าหนี้ในระบบ

ตารางที่ 4-12 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามวัตถุประสงค์การกู้เงินในระบบจนก่อให้เกิดการเป็นหนี้ในระบบ

วัตถุประสงค์การกู้เงินในระบบ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
หนี้จากการประกอบอาชีพ	136	91.89
หนี้จากการซื้อเครื่องอุปโภค และบริโภค รวมทั้งใช้จ่ายภายในครอบครัวอื่น ๆ	9	6.08
หนี้จากการไม่มีวินัยการใช้เงิน	2	1.35
หนี้จากเหตุสุดวิสัย เช่น ผู้หารายได้หลักของครอบครัวประสบอุบัติเหตุจนขาดรายได้/ รายได้ไม่พอใช้ เป็นต้น	1	0.68
รวม	148	100.00

ลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามวัตถุประสงค์การกู้เงินนอกระบบจนเกิดปัญหาหนี้นอกระบบ พบว่า ลูกหนี้ในระบบที่มีวัตถุประสงค์ในการกู้เงินเพื่อนำไปประกอบอาชีพ คิดเป็นร้อยละ 91.89 รองลงมาคือ หนี้จากการซื้อเครื่องอุปโภค และบริโภค รวมทั้งใช้จ่ายภายในครอบครัวอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 6.08 รองลงมาคือ หนี้จากการไม่มีวินัยในการใช้เงิน คิดเป็นร้อยละ 1.35 รองลงมาคือ หนี้จากเหตุสุดวิสัย เช่น ผู้หารายได้หลักของครอบครัวประสบอุบัติเหตุจนขาดรายได้/ รายได้ไม่พอใช้ คิดเป็นร้อยละ 0.68

ตารางที่ 4-13 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามเหตุผลหลักในการกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้

เหตุผลหลักในการกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ต้องการใช้เงินด่วน/ เงินเร็ว	107	72.30
มีความสะดวกในการกู้เงินมากกว่าสถาบันการเงิน	13	8.78
สามารถกู้เงินได้ตามจำนวนที่ต้องการ	7	4.73
ไม่ต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน	16	10.81
กู้สถาบันการเงินไม่ผ่าน/ ธนาคารไม่อนุมัติ	5	3.38
รวม	148	100.00

ลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามเหตุผลหลักในการกู้เงินนอกระบบจนเกิดปัญหาหนี้นอกระบบ พบว่า ลูกหนี้ในระบบ เลือกว่ากู้เงินจากเจ้าหนี้ในระบบ ด้วยเหตุผล เพราะต้องการใช้เงินด่วน/ เงินเร็ว คิดเป็นร้อยละ 72.30 รองลงมาคือ ไม่ต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน คิดเป็นร้อยละ 10.81 รองลงมาคือ มีความสะดวกในการกู้เงินมากกว่าสถาบันการเงิน คิดเป็นร้อยละ 8.78 รองลงมาคือ สามารถกู้เงินได้ตามจำนวนที่ต้องการ คิดเป็นร้อยละ 4.73 รองลงมาคือ กู้สถาบันการเงินไม่ผ่าน/ ธนาคาร ไม่อนุมัติ คิดเป็นร้อยละ 3.38

ตารางที่ 4-14 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามการใช้ค้ำประกันหรือหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้ในระบบ
(ใช้หรือไม่ใช้)

วิธีการค้ำประกันหรือหลักประกันเงินกู้ กับเจ้าหนี้ในระบบ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ไม่ใช้	58	39.19
ใช้	90	60.90
รวม	148	100.00

ลูกหนี้ในระบบในพื้นที่ตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามการใช้ค้ำประกันหรือหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้ในระบบ พบว่า ลูกหนี้ในระบบที่ต้องมีการค้ำประกันหรือต้องมีหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้ในระบบ มีจำนวน 90 คน คิดเป็นร้อยละ 60.90 รองลงมาคือ ลูกหนี้ในระบบที่ไม่ต้องมีการค้ำประกันหรือไม่ต้องมีหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้ในระบบ มีจำนวน 58 คน คิดเป็นร้อยละ 39.19

ตารางที่ 4-15 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามวิธีการค้ำประกันหรือหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้ในระบบ

วิธีการค้ำประกันหรือหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้ในระบบ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
1. ไม่ต้องใช้การค้ำประกัน ๆ	58	39.19
2. ใช้บุคคลที่เจ้าหนี้ในระบบให้การยอมรับมาเป็นผู้ค้ำประกัน	74	50.00
3. นำบัตร ATM/ สมุดบัญชีเงินฝากมาให้เจ้าหนี้ในระบบเป็นหลักประกันเงินกู้ ๆ	13	8.78
4. การเซ็นสัญญากระดาษเปล่า	1	0.68
5. นำทะเบียนรถจักรยานยนต์/รถจักรยานยนต์ของตนเองให้กับเจ้าหนี้ในระบบเป็นหลักประกันเงินกู้ ๆ	2	1.35
รวม	148	100

ลูกหนี้ในระบบในพื้นที่ตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามวิธีการค้าประกันหรือหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้ในระบบ พบว่า ลูกหนี้ในระบบต้องมีการค้าประกันหรือต้องมีหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้ในระบบ โดยใช้บุคคลที่เจ้าหนี้ระบบให้การยอมรับมาเป็นผู้ค้าประกัน จำนวน 74 คน คิดเป็นร้อยละ 50.00 รองลงมาคือไม่ต้องมีการค้าประกันใด ๆ จำนวน 58 คน คิดเป็นร้อยละ 39.19 รองลงมาใช้วิธีนำบัตร ATM/ สมุดบัญชีเงินฝากมาให้เจ้าหนี้ระบบเป็นหลักประกันเงินกู้ ๆ จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 8.78 รองลงมาคือ เลือกใช้วิธีนำทะเบียนรถจักรยานยนต์/รถจักรยานยนต์ของตนเองให้กับเจ้าหนี้ระบบเป็นหลักประกันเงินกู้ ๆ จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 1.35 และรองลงมาคือ การเซ็นสัญญากระดาษเปล่า จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.68

ตารางที่ 4-16 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในพื้นที่ตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จำแนกตามสาเหตุที่ส่งผลให้ลูกหนี้เข้าสู่วงจรของการเป็นหนี้ในระบบในครั้งแรกของลูกหนี้ในระบบ

สาเหตุที่ส่งผลให้ลูกหนี้เข้าสู่วงจรของการเป็นหนี้ในระบบในครั้งแรก	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
1. เพื่อการอุปโภค บริโภค	3	2.03
2. ชำระหนี้เดิม	7	4.73
3. นำไปลงทุน	130	87.84
4. ค่าชื้อยานพาหนะ	1	0.68
5. ค่าเล่าเรียนบุตร	5	3.38
6. ค่ารักษาพยาบาล	2	1.35
รวม	148	100.00

ลูกหนี้ในระบบในพื้นที่ตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามสาเหตุที่ส่งผลให้ลูกหนี้เข้าสู่วงจรของการเป็นหนี้ในระบบในครั้งแรก พบว่า ลูกหนี้ในระบบเป็นหนี้ในระบบครั้งแรก โดยมีสาเหตุมาจากการกู้เงินจากเจ้าหนี้ในระบบ เพื่อนำไปลงทุน คิดเป็นร้อยละ 87.84 รองลงมาคือ เพื่อนำไปชำระหนี้เดิม คิดเป็นร้อยละ 4.73 รองลงมาคือ เพื่อเป็นค่าเล่าเรียนบุตร คิดเป็นร้อยละ 3.38 รองลงมาคือ เพื่อการอุปโภค บริโภค คิดเป็นร้อยละ 2.03 รองลงมาคือ เพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาล คิดเป็นร้อยละ 1.35 รองลงมาคือ เพื่อเป็นค่าชื้อยานพาหนะ คิดเป็นร้อยละ 0.68

ตารางที่ 4-17 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามวิธีการในการแก้ปัญหาของตัวลูกหนี้ในการออกจากวงจรของการเป็นหนี้
นอกระบบอย่างยั่งยืนถาวร (มีหรือไม่มีวิธีแก้)

วิธีการในการแก้ปัญหาของตัวลูกหนี้ในการออกจากวงจรของ การเป็นหนี้ระบบอย่างยั่งยืน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ไม่มีวิธีการในการแก้ปัญหาในการออกจากการเป็นหนี้ นอกระบบ	136	91.89
มีวิธีการในการแก้ปัญหาในการออกจากการเป็นหนี้ นอกระบบ	12	8.11
รวม	148	100

วิธีการในการแก้ปัญหาในการออกจากวงจรของการเป็นหนี้ระบบอย่างยั่งยืนถาวร
ของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย พบว่า ลูกหนี้ในระบบ ๆ ไม่มี
วิธีการแก้ไขปัญหาคือการออกจากการเป็นหนี้ระบบอย่างยั่งยืนถาวร คิดเป็นร้อยละ 91.89 ส่วน
ลูกหนี้ในระบบที่มีวิธีการในการแก้ไขปัญหาคือการออกจากการเป็นหนี้ระบบอย่างยั่งยืนถาวร
คิดเป็นร้อยละ 8.11

ตารางที่ 4-18 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามวิธีการในการแก้ปัญหาของตัวลูกหนี้ในการออกจากวงจรของการเป็นหนี้
นอกระบบอย่างยั่งยืนถาวร

วิธีการในการแก้ปัญหาของตัวลูกหนี้ในการออกจากวงจรของ การเป็นหนี้ระบบอย่างยั่งยืน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
1. ไม่มีวิธีการในการแก้ปัญหาในการออกจากการเป็นหนี้ นอกระบบ	136	91.89
2. ปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีในการดำเนินชีวิตไปจากเดิม ด้วยการ ลดรายจ่ายในครอบครัวที่ไม่จำเป็น หารายได้เพิ่ม/เสริม	7	4.73
3. หาคำรู้เพิ่มเติมเพื่อเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพให้มี รายได้เพิ่ม ๆ	2	1.35

ตารางที่ 4-18 (ต่อ)

วิธีการในการแก้ปัญหาของตัวลูกหนี้ในการออกจากวงจรของการเป็นหนี้ในระบบอย่างยั่งยืน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
4. น้อมนำเอาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้	3	2.03
รวม	148	100

วิธีการในการแก้ปัญหาในการออกจากวงจรของการเป็นหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนถาวรของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ในส่วนที่มีวิธีการในการแก้ปัญหา เพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนถาวร พบว่า ลูกหนี้ ๆ เลือกใช้วิธีการปรับเปลี่ยนวิถีคิด วิถีในการดำเนินดำเนินชีวิตไปจากเดิม ด้วยการลดรายจ่ายในครอบครัวที่ไม่จำเป็น หารายได้เพิ่ม/ รายได้เสริม คิดเป็นร้อยละ 4.73 รองลงมาคือ เลือกใช้วิธีการด้วยการน้อมนำเอาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหการเป็นหนี้ในระบบเพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนถาวร คิดเป็นร้อยละ 2.03 รองลงมาคือ เลือกใช้วิธีการหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพ ให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น คิดเป็นร้อยละ 1.35

ตารางที่ 4-19 ร้อยละของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ อำเภอเมืองปทุมธานี
จำแนกตามความต้องการความช่วยเหลือด้านใดบ้าง

ความต้องการความช่วยเหลือ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
1. หาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยถูก เพื่อนำไปชำระหนี้ระบบที่ก่อไว้เดิม	128	86.49
2. ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้น โดยลดขั้นตอนและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการกู้ยืมให้น้อยลง	20	13.51
รวม	148	100

ลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามความต้องการความช่วยเหลือ พบว่า ลูกหนี้ในระบบต้องการให้หาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยถูก เพื่อนำไปชำระหนี้ระบบที่ก่อไว้เดิม คิดเป็นร้อยละ 86.49 รองลงมาคือ ต้องการให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้น โดยลดขั้นตอนและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการกู้ยืมให้น้อยลง คิดเป็นร้อยละ 13.51

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ของลูกหนี้ นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี มีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1) ศึกษาคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของลูกหนี้ นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี 2) ศึกษาการเป็นหนี้ของลูกหนี้ นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จากกลุ่มประชากรที่เป็นลูกหนี้ นอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย ทั้งหมด รวม 148 ราย เป็นเพศชาย 139 ราย และเพศหญิง 9 ราย โดยเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) จะทำให้ทราบถึงคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ของลูกหนี้ นอกระบบในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี โดยแบบสอบถามนี้ประยุกต์มาจากแบบสอบถามงานศึกษาวิจัย เรื่อง “หนี้ นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม” (สุรางค์รัตน์ จำเนียรผล, 2557) การตอบคำถามเป็นแบบให้เลือกคำตอบ โดยแบ่งคำถามในแบบสอบถาม ออกเป็น 2 ตอน ได้แก่

ข้อมูลตอนที่ 1 เป็นข้อมูลที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของลูกหนี้ นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย โดยมีการแยกเป็นคำถามในแต่ละคุณลักษณะที่ต้องการศึกษาไว้ ดังนี้

1. ข้อมูลที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะทางประชากรของลูกหนี้ นอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษา เป็นข้อมูลที่เกี่ยวกับ เพศ ช่วงอายุ สถานภาพสมรส และระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นลูกหนี้ นอกระบบ รวม 4 ข้อ/คำถาม (คำถามข้อที่ 1-4)
2. ข้อมูลที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะทางเศรษฐกิจของลูกหนี้ นอกระบบในพื้นที่ที่ต้องศึกษาวิจัย เป็นข้อมูลที่เกี่ยวกับอาชีพ รายได้ต่อเดือนและจำนวนบุคคลที่อาศัยรวมกันอยู่ในครอบครัวของผู้ตอบแบบสอบถามหรือตัวลูกหนี้ นอกระบบ รวม 3 ข้อ/คำถาม (คำถามข้อที่ 5-7)
3. ข้อมูลที่จะบ่งบอกถึงคุณลักษณะทางสังคมของลูกหนี้ นอกระบบในพื้นที่ที่ต้องศึกษาวิจัย เป็นข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งในชุมชนของลูกหนี้ นอกระบบ จำนวน 1 ข้อ/คำถาม (คำถามข้อที่ 8)

ตอนที่ 2 การเป็นหนี้ นอกระบบ

สำหรับข้อมูลในตอนที่ 2 จะเป็นข้อมูลที่บ่งบอกถึงการเป็นหนี้ของลูกหนี้ นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี ได้แก่ ระยะเวลาการกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้ (กู้เงินแล้วส่งเงินคืนให้เจ้าหนี้จนครบ) จำนวนเงินกู้ เงินนอกระบบของลูกหนี้ ฯ (กู้เงินแล้วส่งเงิน

คืนให้เจ้าหนี้จนครบ) สภาพปัญหาของลูกหนี้ในระบบที่กำลังประสบในฐานะที่เป็นลูกหนี้ในระบบ วัตถุประสงค์การกู้เงินในระบบจนเกิดปัญหาหนี้ในระบบ เหตุผลหลักในการกู้เงินในระบบจนเกิดปัญหาหนี้ในระบบ วิธีการค้าประกันหรือหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้ ระบบที่ลูกหนี้ในระบบใช้ สาเหตุที่ส่งผลให้ลูกหนี้เข้าสู่วงจรของการเป็นหนี้ในระบบ ในครั้งแรกของลูกหนี้ในระบบ วิธีการในการแก้ปัญหาของตัวลูกหนี้ในการออกจากวงจรของการเป็นหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนถาวร และสิ่งที่ลูกหนี้ในระบบ ฯ ต้องการให้ช่วยเหลือ จำนวน 9 ข้อ/คำถาม (คำถามข้อที่ 9-17)

สำหรับสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูล และตอบวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพรายได้ จำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัว และตำแหน่งในชุมชนของลูกหนี้ ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) โดยใช้ ค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)
2. การเป็นหนี้การเป็นหนี้ในระบบของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี ระยะเวลาการกู้เงินของลูกหนี้ ขนาดเงินกู้ของลูกหนี้ในระบบ สภาพปัญหาของลูกหนี้ในระบบ วัตถุประสงค์การกู้เงินในระบบ รายได้ต่อเดือนของลูกหนี้ในระบบ เหตุผลหลักในการกู้เงินนอกวิธีการค้าประกันที่ลูกหนี้ในระบบใช้ สาเหตุที่เป็นหนี้ในระบบ ในครั้งแรก วิธีการที่ลูกหนี้ในระบบใช้ในการทำให้ตนเองหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ในระบบ อย่างยั่งยืนถาวร (มีหรือไม่ ถ้ามีเลือกใช้วิธีการใด) และสิ่งที่ลูกหนี้ในระบบต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) โดยใช้ค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษา คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และคุณลักษณะทางเศรษฐกิจของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี สรุปได้ดังนี้

1. คุณลักษณะทางประชากรของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี

ลูกหนี้ในระบบ ฯ ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุอยู่ระหว่าง 31-40 ปี ส่วนใหญ่ สถานภาพสมรส โดยลูกหนี้ในระบบ ฯ ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา รองลงมา คือ สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา

2. คุณลักษณะทางเศรษฐกิจของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี

ลูกหนี้ในระบบ ฯ ส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขาย รองลงมา คือ อาชีพรับจ้าง ทำงานในโรงงาน ฯ ลูกหนี้ในระบบ ฯ ส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เกิน 10,000 บาท/ เดือน และลูกหนี้ในระบบ ฯ ส่วนใหญ่ มีจำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัว อยู่ระหว่าง 4-6 คน

3. คุณลักษณะทางสังคมของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี

ลูกหนี้ในระบบ ฯ ส่วนใหญ่ไม่มีตำแหน่งทางสังคมหรือตำแหน่งในชุมชน

4. คุณลักษณะทางเศรษฐกิจของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี

ลูกหนี้ในระบบ ฯ ส่วนใหญ่ มีการกู้เงิน โดยมีการระบุระยะเวลาที่ชัดเจนในการชำระหนี้คืนให้เจ้าหนี้ โดยระยะเวลาในการชำระหนี้คืนให้เจ้าหนี้ ส่วนใหญ่ต้องชำระหนี้คืนให้เจ้าหนี้ภายในระยะเวลา 1 เดือน รองลงมา คือ ให้ชำระหนี้คืนภายในระยะเวลา 4-6 เดือน ลูกหนี้ในระบบ ฯ ส่วนใหญ่มีจำนวนหนี้ไม่เกิน 5,000 บาท รองลงมาคือ ระหว่าง 5,001-10,000 บาท ปัญหาที่ลูกหนี้ในระบบกำลังประสบปัญหาอยู่มากที่สุด คือ ต้องเผชิญกับปัญหาการเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ที่กู้จากสถาบันการเงินหรือสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด รองลงมา คือ ลูกหนี้ในระบบ ฯ มักถูกข่มขู่ คุกคาม และถูกยึดทรัพย์จากเจ้าหนี้ในระบบ สำหรับวัตถุประสงค์ในการกู้เงินของลูกหนี้ในระบบ ส่วนใหญ่กู้เงินไป เพื่อนำไปประกอบอาชีพ รองลงมา คือ เพื่อนำไปซื้อเครื่องอุปโภค บริโภค รวมทั้งนำไปใช้จ่ายภายในครอบครัว ลูกหนี้ในระบบส่วนใหญ่ต้องการกู้เงินนอกระบบไป เพราะมีความต้องการในใช้เงินด่วน/เงินเร็ว รองลงมาคือ มีความสะดวกในการกู้เงินมากกว่าสถาบันการเงิน และไม่ต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน สำหรับการค้ำประกันหรือมีหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้ระบบนั้น ลูกหนี้ในระบบส่วนใหญ่จะใช้วิธี นำบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากเจ้าหนี้ระบบว่าเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือมาเป็นผู้ให้การค้ำประกันเงินกู้ รองลงมาคือ ลูกหนี้ในระบบยอมให้ยึดบัตร ATM/ สมุดบัญชีเงินฝาก รวมทั้งนำรถทะเบียนรถจักรยานยนต์/ รถจักรยานยนต์ของตนเองมาให้เจ้าหนี้ระบบเพื่อใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ ฯตามลำดับ สำหรับสาเหตุของการเป็นหนี้ระบบของลูกหนี้ระบบครั้งแรกนั้น ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากความต้องการในการใช้เงินเพื่อนำไปลงทุนในการค้าขาย รองลงมา คือการนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระหนี้เดิม สำหรับการแก้ปัญหาให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากการเป็นหนี้ระบบนั้น ลูกหนี้ในระบบ ส่วนใหญ่ยังไม่มีวิธีการแก้ไขปัญหาการเป็นหนี้ระบบของตนเองอย่างยั่งยืนถาวร ส่วนลูกหนี้ระบบที่มีวิธีการในการออกจากการเป็นหนี้ระบบอย่างยั่งยืน

ถาวรนั้น ส่วนใหญ่เลือกที่จะแก้ปัญหาการออกจากการเป็นหนี้นอกระบบอย่างยั่งยืนถาวรด้วยการปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีในการดำเนินดำเนินชีวิตไปจากเดิม ด้วยการลดรายจ่ายในครอบครัวที่ไม่จำเป็น และหารายได้เพิ่ม/ รายได้เสริม รวมทั้งลูกหนี้นอกระบบบางส่วนเลือกที่จะใช้วิธีการผ่อนนำเอาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหา สำหรับความต้องการความช่วยเหลือของลูกหนี้นอกระบบ ๆ จากรัฐบาลนั้น ลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่ต้องการให้รัฐบาลช่วยหาแหล่งเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าสินเชื่อที่กู้ตามสถาบันการเงินตามปกติ เพื่อจะได้นำไปใช้ชำระหนี้นอกระบบที่ก่อไว้เดิม และรองลงมาต้องการให้รัฐบาลช่วยให้ลูกหนี้ ๆ สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้น ด้วยการช่วยหาวิธีการในการลดขั้นตอน และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการกู้เงินจากแหล่งเงินในสถาบันการเงินให้น้อยลง

อภิปรายผล

1. คุณลักษณะทางประชากรของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ อำเภอเมืองปทุมธานี

1.1 ลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย เมื่อจำแนกตามเพศ พบว่า ประชากรลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 93.92 และเพศชายคิดเป็นร้อยละ 6.08 เนื่องจากลูกหนี้นอกระบบ ๆ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 52.70 กล่าวคือเป็นลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขายบริเวณตลาดริมน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในพื้นที่ที่ต้องการเงินทุนหมุนเวียนจากแหล่งเงินกู้นอกระบบที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินได้ง่าย โดยไม่มีกฎเกณฑ์หรือขั้นตอนการขอกู้หนี้มากมายเหมือนแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและบริการให้แก่คนส่วนใหญ่ได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ รวมทั้งขาดความยืดหยุ่นในหลักเกณฑ์ในขั้นตอนของการพิจารณาให้กู้ และขาดความยืดหยุ่นในเรื่องเวลา เมื่อถึงเวลาที่ลูกหนี้ต้องชำระหนี้ (ตติยา เอี่ยมลลอ, 2539, หน้า 34-36 อ้างถึงใน ละม่อม บุญศรี, 2550, หน้า 12)

1.2 ลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย เมื่อจำแนกตามช่วงอายุ พบว่า ช่วงอายุของลูกหนี้ที่เป็นหนี้นอกระบบมากที่สุดจะอยู่ในช่วงอายุ 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 69.59 รองลงมาคือช่วงอายุ 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 21.62 และช่วงอายุของลูกหนี้นอกระบบน้อยที่สุด คือ 30 ปี หรือน้อยกว่า คิดเป็นร้อยละ 1.35 จากการศึกษา พบว่า การที่ลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่มีอายุ อยู่ระหว่าง 31-49 ปี ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงวัยที่กำลังสร้างฐานะทางครอบครัว อันเป็นความต้องการของมนุษย์ เช่น การผ่อนชำระค่าเช่า/ ซื้อบ้าน และผ่อนชำระค่าเช่า/ ซื้อรถยนต์ รวมทั้งเป็นค่าเล่าเรียนของบุตรที่อยู่ในระหว่างศึกษา ๆ (Maslow อ้างถึงใน ณีฐพัณณ์ เขจรนันท์, 2547, หน้า

33-34) ดังนั้นการระดมทุน เพื่อประกอบธุรกิจสร้างรายรับเข้ามาในครอบครัวให้มากขึ้นจึงมีความจำเป็น และการประกอบธุรกิจ หรือกิจการการค้าบางประเภท ไม่อาจพึ่งพาแหล่งเงินในระบบได้เต็มที่ เช่น การกู้ยืมเงินเพื่อกักตุนสินค้า จึงกระตุ้นให้เกิดการระดมทุนจากแหล่งเงินนอกระบบ สถาบันการเงิน ประกอบกับการที่ลูกหนี้กับเจ้าหนี้ในระบบที่มีความสัมพันธ์แบบการพึ่งพาอาศัยกันและกัน มีความเกรงอกเกรงใจกันก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดหนี้ในระบบ เพราะในการดำเนินธุรกิจหรือการค้าในชีวิตประจำวัน อาจจะประสบกับปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินได้ การใช้บริการจากแหล่งเงินกู้นอกระบบจึงเป็นเสมือนกันชนที่สำรองไว้ส่วนหนึ่ง รวมทั้งมีความสะดวกรวดเร็ว ความคล่องตัวและการอะลุ่มอล่วยในตลาดเงินนอกระบบมีมากกว่าตลาดเงินในระบบ ซึ่งมีกฎระเบียบและพิธีการที่ซับซ้อนกว่า ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของตติยา เอี่ยมล่อ (2539, หน้า 34-36 อ้างถึงใน ละม่อม บุญศรี, 2550, หน้า 12) ศึกษาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้กู้เงินนอกระบบ: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลท่าบุญมี กิ่งอำเภอเกาะจันทร์ จังหวัดชลบุรี

1.3 ลูกหนี้ในระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย เมื่อจำแนกตามสถานภาพสมรส พบว่า ลูกหนี้ในระบบมีสถานภาพแบบสมรสมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 89.19 รองลงมา คือ มีสถานภาพแบบหย่าร้าง คิดเป็นร้อยละ 5.41 เนื่องจากสถานภาพครอบครัว แบบสมรสมีรายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้นที่เห็นได้ชัดก็คือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเล่าเรียนของบุตรทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของระวีวรรณ เสือสกุล (2549) ศึกษาเรื่อง “พฤติกรรมของผู้บริโภคที่ทำให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ กรณีศึกษา: ลูกหนี้ธนาคาร ไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

1.4 ลูกหนี้ในระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า ลูกหนี้ในระบบที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเป็นลูกหนี้ในระบบมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 57.43 รองลงมา คือสำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 29.05 และระดับการศึกษาที่พบว่าเป็นลูกหนี้ในระบบน้อยมาก คือ ลูกหนี้ในระบบที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 2.03 แต่ที่ไม่พบเลย คือ ลูกหนี้ในระบบที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโท จากสถิติจะเห็นว่า คนที่ได้รับการศึกษาน้อยส่วนใหญ่จะมีหนี้สินจากการเป็นหนี้ในระบบ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า สาเหตุของการเป็นหนี้ในระบบนอกจากจะมีสาเหตุมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาที่เกิดมาจากนิสัยของลูกหนี้ เกิดจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปเป็นวัตถุนิยม รวมทั้งเกิดจากระบบของสถาบันการเงิน ส่วนหนึ่งยังเกิดจากการที่ประชาชนไม่ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ หรือไม่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาทำให้ไม่มีความรู้ทางการเงินหรือไม่สามารถจัดการบริหารหนี้ อาจทำให้เกิดปัญหาด้านการเงินในครอบครัวได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาวิจัย

เรื่อง การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับ ดูแล และแก้ไขเจ้าหน้าที่นอกระบบของอรรถพล อรรถวรเดช (2554) ที่ได้กล่าวถึงสาเหตุของปัญหาของการเป็นเจ้าหน้าที่นอกระบบ

2. คุณลักษณะทางเศรษฐกิจของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ อำเภอเมืองปทุมธานี

2.1 ลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามอาชีพของลูกหนี้นอกระบบ พบว่า ลูกหนี้ที่เป็นเจ้าหน้าที่นอกระบบส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 52.70 รองลงมา คือ อาชีพรับจ้าง (ทำงานในโรงงาน) คิดเป็นร้อยละ 23.65 และอาชีพเกษตรกรกรรม คิดเป็นร้อยละ 19.59 ซึ่งลักษณะทางเศรษฐกิจแบบนี้ เป็นผลมาจากความเจริญทางสังคมที่แปรเปลี่ยนสภาพสังคมในพื้นที่จากสังคมเกษตรกรรมมาที่มีการอาศัยพึ่งพิงกัน กลายมาเป็นการประกอบอาชีพค้าขายภายในตลาดที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขึ้นมาใหม่ ที่มีการแข่งขันกัน แต่เนื่องจากในห้างที่มีอาชีพเกษตรกรกรรม เกษตรกรขาดเงินทุนสะสม เมื่อมาประกอบอาชีพค้าขายที่มีการแข่งขันกัน ทุนในการประกอบอาชีพค้าขาย จึงเป็นเรื่องสำคัญ แต่เมื่อไม่สามารถกู้เงินในระบบได้เนื่องจากไม่มีคุณสมบัติเพียงพอ ก็หันมากู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบสถาบันการเงินที่เข้าถึงได้ง่ายกว่า เช่นเดียวกับสาเหตุการเกิดหนี้สินของเกษตรกรภาคเหนือ (พฤษ์ เกาถวิล, 2543, หน้า 10) ที่ต้องตกอยู่ในภาวะล้มละลาย เนื่องจากในภาวะที่ไม่สามารถสร้างรายได้จากการผลิต พร้อมกับการเป็นหนี้สถาบันทางการเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นในอัตราทวีคูณ ทำให้เกษตรกรตกอยู่ในภาวะล้มละลายหมดหนทางจะชดใช้หนี้ จึงต้องเลิกอาชีพเดิมแล้วหันไปประกอบอาชีพอื่น เช่น อาชีพรับจ้าง เป็นต้น ในขณะที่เกษตรกรบางส่วนหันไปประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย

2.2 ลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามรายได้ต่อเดือนของลูกหนี้นอกระบบ พบว่า ลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้ต่อเดือน ไม่เกิน 10,000 บาท/เดือน คิดเป็นร้อยละ 56.76 รองลงมา คือ 10,001-20,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 40.54 การที่ลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้น้อย ส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ในระดับค่าแรงขั้นต่ำ ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพภายในครอบครัว การกู้เงินนอกระบบจึงเป็นหนทางเดียวในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เมื่อต้องการใช้เงิน โดยเฉพาะเมื่อต้องการความรวดเร็ว เร่งด่วนในการใช้เงินเพื่อแก้ปัญหา เพราะเป็นแหล่งเงินในพื้นที่ที่เข้าถึงได้ง่าย ไม่มีวันหยุดหรือกฎกติกาการยืมเหมือนสถาบันการเงิน

2.3 ลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการวิจัย จำแนกตามจำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัวของลูกหนี้ ๆ พบว่า ลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่มีจำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัว จำนวน 4-6 คน คิดเป็นร้อยละ 62.84 รองลงมามีจำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัว จำนวน 7-9 คน คิดเป็นร้อยละ 19.59 ปัญหาส่วนใหญ่มาจากนิสัยของลูกหนี้นอกระบบและบุคคล

ภายในครอบครัว ที่ไม่มีวินัยในการใช้เงิน มีนิสัยฟุ้งเฟ้อ มีรสนิยมในการบริโภค และการใช้ชีวิต ที่หรูหราตามคำโฆษณาที่กระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายตามระบบทุนนิยมเสรี ทำให้เกิดการใช้จ่ายเกิน รายรับที่หาได้ เช่น การซื้อรถยนต์ที่อ้างว่าเพื่อเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพเพื่อการค้าขาย รายจ่ายที่เกิดจากการใช้โทรศัพท์มือถือที่ใช้เกินความจำเป็น การเล่นหวย การเล่นพนัน ฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถหมุนเงินได้ทัน จนต้องพึ่งพาการกู้เงินจากแหล่งเงินนอกระบบ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการกำกับ ดูแลและแก้ไขเจ้าหน้าที่นอกระบบของ อรรถพล อรรถวรเดช (2554) ที่ได้กล่าวถึงสาเหตุของปัญหา ของการเป็นหนี้นอกระบบ

3. คุณลักษณะทางสังคมของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมือง ปทุมธานี

3.1 ลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ฯ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามตำแหน่ง ในชุมชนของลูกหนี้นอกระบบ พบว่า ลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีตำแหน่งในชุมชน คิดเป็น ร้อยละ 98.65 ส่วนที่มีตำแหน่งในชุมชน คิดเป็นร้อยละ 1.35 (เป็นสมาชิก อบต. (ปัจจุบันยกสถานะ เป็นเทศบาลตำบล) และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน) เนื่องจากลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ค้าขายในตลาดริมน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงที่สำคัญในพื้นที่ ที่ต้องการเงินทุนหมุนเวียน และเพิ่มศักยภาพในการค้าขาย ส่วนใหญ่จะค้าขายได้ดีในช่วงวันหยุดราชการและวันหยุดนักขัต ฤกษ์ แม้หนี้นอกระบบจะเป็นหนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ ก็ไม่ใช่สถาบันการเงิน ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ แต่จากการที่มีเงื่อนไขการกู้และข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่าง ผู้ขอกู้กับผู้ให้กู้ และ เจ้าหน้าที่นอกระบบไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงิน (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2557) อ้างถึงใน กฤตกร จินดาวัฒน์, 2559) จึงทำให้ลูกหนี้นอกระบบที่ประกอบ อาชีพค้าขายในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย นิยมที่จะเลือกใช้บริการเงินกู้นอกระบบมากกว่าแหล่งเงินกู้ จากระบบสถาบันการเงิน เพราะไม่มีความยุ่งยากในขั้นตอน รวมทั้งไม่มีต้องหลักฐานในการ พิจารณาประกอบการขอกู้ โดยเฉพาะในช่วงวันหยุด ฯ หรือนอกเวลาที่ระบบสถาบันการเงินไม่ สามารถให้บริการได้ แต่ลูกหนี้ ฯ มีความต้องการใช้เงินแบบเร่งด่วน

4. ลักษณะของการเป็นหนี้นอกระบบของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ อำเภอเมืองปทุมธานี

4.1 ลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ฯ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามระยะเวลา การกู้เงินนอกระบบของลูกหนี้ (กู้เงินแล้วส่งเงินคืนให้เจ้าหน้าที่จนครบ) พบว่า ลูกหนี้นอกระบบ มีการกู้เงินโดยมีการระบุเวลาระยะเวลาในการกู้ ฯ เป็นส่วนใหญ่ โดยคิดเป็นร้อยละ 89.19 และ

ไม่มีการระบุระยะเวลา 10.81 การระบุเวลาชำระเงินที่กู้เงินแล้วใช้คืน ส่วนใหญ่ให้ชำระคืนภายใน ห้วงระยะเวลา 1 เดือน โดยคิดเป็นร้อยละ 58.78 รองลงมา คือ ให้ชำระเงินที่กู้ไปคืนภายใน ระยะเวลา 4-6 เดือน ทั้งนี้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ในระบบ เพื่อการคิด คำนวณดอกเบี้ย เมื่อสิ้นสุดวันที่ระบุว่าต้องชำระคืนจนครบ หากไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ ตามกำหนด ลูกหนี้จะใช้วิธีหมุนหนี้ คือ กู้หนี้ยืมใหม่เพื่อชำระหนี้ก้อนเก่าพร้อมดอกเบี้ยในอัตรา ที่มีอัตราดอกเบี้ยกันไว้ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ในระบบ เพราะการกู้ยืมเงิน ดังกล่าวจะไม่มีกฎกติกาการขายที่เป็นมาตรฐานแบบระบบในสถาบันการเงิน (เขวเรศ ทับพันธุ์, 2549, หน้า 8 อ้างถึงในสุกานดา กลิ่นขจร และนรรตน์ รื่นกวี, 2555, หน้า 19)

4.2 ลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการวิจัย จำแนกตามจำนวนเงินกู้เงิน นอกระบบของลูกหนี้ ๆ (กู้เงินแล้วส่งเงินคืนให้เจ้าหนี้จนครบ) พบว่าลูกหนี้ในระบบส่วนใหญ่มี จำนวนหนี้ไม่เกิน 5,000 บาท โดยคิดเป็นร้อยละ 83.78 รองลงมาคือ ระหว่าง 5,001-10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 10.14 สำหรับจำนวนเงินกู้ที่เจ้าหนี้ในระบบให้กู้ต่อลูกหนี้ในระบบในพื้นที่ที่ ทำการศึกษาวิจัยนี้ อยู่ในวงเงินที่ไม่สูงมากนัก เนื่องจากเป็นความต้องการของเจ้าหนี้ในระบบ ที่ไม่ต้องการบริหารความเสี่ยงด้วยการปล่อยเงินกู้แต่น้อย แต่ให้ลูกหนี้สามารถหมุนหนี้ได้ โดยพิจารณาเรื่องอื่น ๆ มาเป็นองค์ประกอบในการปล่อยเงินกู้ด้วย เช่น อาชีพรายได้ต่อเดือน มีที่อยู่ ที่อาศัยเป็นหลักแหล่งในพื้นที่ (ไม่ใช่บ้านเช่า) สำคัญที่สุด คือเจ้าหนี้มีความไว้วางใจรายนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ ซึ่งหากมีความไว้วางใจ อันเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัว ลูกหนี้จะได้รับการ พิจารณาให้กู้ในวงเงินที่สูงและมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าลูกหนี้รายอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะ หนี้ หมายถึง ความเชื่อและความไว้วางใจระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย ในการที่จะให้ลูกหนี้กู้ยืม โดยมีสัญญากำหนด เงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาการชำระหนี้คืนในอนาคต (ดารณี พุทธิวิบูลย์, 2537, หน้า 1)

4.3 ลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่ง ๆ ที่ทำการศึกษาวิจัย จำแนกตามสภาพ ปัญหาของลูกหนี้ในระบบที่กำลังประสบในฐานะที่เป็นลูกหนี้ในระบบอยู่ พบว่า ปัญหาที่ ลูกหนี้ในระบบกำลังประสบปัญหาอยู่มากที่สุด คือ อัตราดอกเบี้ยแพง คิดเป็นร้อยละ 95.27 รองลงมา คือ ถูกข่มขู่ คุกคาม คิดเป็นร้อยละ 3.38 และถูกยึดทรัพย์ ร้อยละ 1.35 ซึ่งในงานวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาลำพูน อุทัยวรรณ กาญจนนิรินธน์ (2543) กล่าวว่า “หนี้ในระบบ เป็นหนึ่งในบรรดาสິงที่กฎหมายไม่ สามารถกำหนดได้ คือ อัตราดอกเบี้ย เพราะดอกเบี้ย คือ ราคาของเงินที่เป็นสินค้า เมื่อสินค้าใด เข้าถึง ได้ยาก ก็ย่อมมีราคาแพงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกับเงินกู้ในระบบที่แพร่หลายก็ เพราะผู้คนเข้าถึงเงินกู้ในระบบ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ลูกค้ของเงินกู้ในระบบไม่อาจ “ซื้อ” สินค้าเงินในราคาตามกฎหมายได้ จึงต้องหันไปซื้อกับพ่อค้าเงินนอกระบบ แล้วจะมีพ่อค้าที่

ไปไหนขายสินค้าในราคาเดียวกับในระบบ” อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการปล่อยเงินกู้ในระบบมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ ๕ มาทำการค้ำประกัน เหมือนในระบบสถาบันการเงิน เจ้าหนี้ในระบบจึงต้องคิดค่าบริหารความเสี่ยงที่มีอยู่สูงนี้ สำหรับลูกหนี้ในระบบในพื้นที่ที่ถูกข่มขู่คุกคามนั้น มีสาเหตุมาจากการที่ลูกหนี้ไปปฏิบัติตามสัญญาหรือกฎเกณฑ์ระหว่างตัวลูกหนี้กับเจ้าหนี้ในระบบ กล่าวคือ ไม่ชำระหนี้สินตามที่มีการตกลงกัน

4.4 ลูกหนี้ในระบบ ที่มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการกู้เงิน เพื่อนำไปประกอบอาชีพ เป็นส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 91.89 รองลงมา คือ เป็นหนี้ในระบบเพราะนำไปซื้อเครื่องอุปโภคและบริโภค รวมทั้งใช้จ่ายในครอบครัวอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 6.08 และไม่มีวินัยในการใช้เงิน คิดเป็นร้อยละ 1.35 สำหรับพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัยนี้ เดิมประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่มีอาชีพเป็นเกษตรกร คือ ส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา ทำสวน ทั้งแบบเชิงเดี่ยว และแบบไร่นาสวนผสม มีการเลี้ยงเป็ด เลี้ยงไก่เนื้อ และไก่ไข่ เป็นอาชีพ ในชุมชนมีการดำรงชีวิตในระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพา โดยพึ่งพาธรรมชาติเป็นแหล่งอาหาร แต่เมื่อความเจริญของสังคมเมืองได้เข้าสู่พื้นที่ มีการพัฒนาจากตลาดในชุมชนเล็ก ๆ ให้กลายเป็นตลาดน้ำที่มีชื่อเสียง ตามนโยบายส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาล มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในพื้นที่ เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ผิดหวังจากราคาผลผลิตที่ตกต่ำ มีรายได้ไม่แน่นอน ก็เปลี่ยนอาชีพมาเป็นอาชีพค้าขายในแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่นี้แทน ในขณะที่บุตรหลานก็เข้าทำงานในโรงงานในพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียง เมื่อประกอบอาชีพค้าขายสิ่งที่จำเป็นสำหรับเกษตรกรที่เปลี่ยนมาเป็นพ่อค้า แม่ค้า คือต้องพึ่งพาทุน แต่เนื่องจากเกษตรกรไม่มีทุนที่เก็บสะสมไว้ จึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งสินเชื่อเพื่อการผลิต ไม่สามารถสร้างรายได้จากการผลิต จึงมีความต้องการเงินทุนไปหมุนเวียน เพื่อซื้อสิ่งของ สำหรับอุปโภคบริโภค เพื่อมาจำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยว ซึ่งวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้ในระบบนี้ ก็ไม่ต่างจากสาเหตุการเกิดหนี้สินของเกษตรกรภาคเหนือ (พฤษย์ เกาถวิล, 2543, หน้า 10) มาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่การเป็นหนี้สินของเกษตรกร เพราะการพึ่งพิงหลายของเศรษฐกิจแบบยังชีพ

4.5 ลูกหนี้ในระบบ ๕ มีเหตุผลหลักในการกู้เงินในระบบ เพราะต้องการใช้เงินด่วน/ เงินเร็ว เป็นส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 72.30 รองลงมา คือ มีความสะดวกในการกู้เงินมากกว่าสถาบันการเงิน โดยคิดเป็นร้อยละ 8.78 และไม่ต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน คิดเป็นร้อยละ 10.81 เนื่องจากกลุ่มลูกหนี้ที่ทำการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขายในตลาดริมน้ำ ๕ ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย จึงต้องการเงิน ไปลงทุนค้าขายในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน เมื่อไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ เนื่องจากแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน

เนื่องจากสถาบันการเงินต้องบริหารความเสี่ยง ลูกหนี้นอกระบบจึงเลือกที่จะกู้เงินจากเจ้าหนี้นอกระบบแทน เพราะเข้าถึงได้ง่ายกว่า รวดเร็วกว่า แม้จะมีหลักเกณฑ์อยู่บ้าง แต่ก็ไม่เคร่งครัดตายตัวเหมือนกู้เงินจากแหล่งสถาบันการเงิน โดยเฉพาะการชำระหนี้สามารถพูดคุยกับเจ้าหนี้ขอเลื่อนหรือปลดส่งการชำระหนี้ได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของละม่อม บุญศรี (2550) ศึกษาเรื่องการศึกษาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้กู้เงินนอกระบบ ศึกษากรณี เทศบาลตำบลท่าบุญมี กิ่งอำเภอเกาะจันทร์จังหวัดชลบุรี ที่กล่าวถึงสาเหตุที่หนี้นอกระบบขยายตัวได้รวดเร็ว เพราะแหล่งสถาบันการเงินตั้งอยู่ห่างไกลจากผู้ต้องการใช้เงิน ในขณะที่ตลาดเงินนอกระบบ เช่น นายทุนเงินกู้ พ่อค้า ฯลฯ มีอยู่เกือบทุกหนทุกแห่ง การกู้เงินไม่ต้องผ่านกระบวนการที่ยุ่งยาก เมื่อต้องการจะกู้ก็สามารถไปติดต่อและได้เงินมาโดยสะดวก ผิดกับสถาบันทางการเงินที่จะต้องสอบถามตรวจสอบหลักฐานหรือหาคนค้ำประกันให้ยุ่งยาก นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาปัญหาหนี้สูญที่อาจจะเกิดขึ้นได้กับคนที่ขอกู้ หรือความเป็นไปได้ของจำนวนเงินที่จะให้กู้ การจ่ายเงินชำระหนี้มีความยืดหยุ่นได้มากกว่าการกู้ยืมจากสถาบันทางการเงิน การกู้ยืมเงินยังไม่ต้องมีหลักฐานค้ำประกันเพียงแต่ทำสัญญากันทางวาจาหรือหนังสือสัญญา ซึ่งสอดคล้องกับผู้ต้องการกู้เงิน ซึ่งปกติไม่มีหลักทรัพย์อยู่แล้ว การกู้ยืมเงินจากตลาดเงินนอกระบบ อาศัยความเชื่อใจกัน โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบสินทรัพย์เหมือนตลาดเงินในระบบ และการกู้เงินจากตลาดเงินนอกระบบสามารถนำมาใช้กับธุรกิจเฉพาะอย่างที่สถาบันทางการเงินไม่สนใจนัก หรือความต้องการเร่งด่วนในขณะนั้น รวมทั้งการกู้ยืมเงินในช่วงเทศกาลต่าง ๆ

4.6 ลูกหนี้นอกระบบ ๑ ต้องมีการค้ำประกันหรือมีหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้นอกระบบ โดยคิดเป็นร้อยละ 60.81 และลูกหนี้ที่ไม่ต้องมีการค้ำประกันหรือมีหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้นอกระบบ คิดเป็นร้อยละ 39.19 เนื่องจากการปล่อยเงินกู้นอกระบบมีความเสี่ยง เจ้าหนี้นอกระบบจึงต้องมีการบริหารความเสี่ยง เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน เพียงแต่อาจจะไม่เคร่งครัดเท่า สำหรับการค้ำประกันหรือมีหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้นอกระบบนั้น ลูกหนี้นอกระบบเลือกใช้วิธีการนำบุคคลที่เจ้าหนี้ให้การยอมรับมาเป็นผู้ค้ำประกัน คิดเป็นร้อยละ 50 เนื่องจากลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งนี้ ส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขาย ส่วนที่รองลงมา คือ นำบัตร ATM/ สมุดบัญชีเงินฝากมาให้เจ้าหนี้นอกระบบเป็นหลักประกันเงินกู้ ๑ คิดเป็นร้อยละ 8.78 ซึ่งลูกหนี้นอกระบบ ๑ ในส่วนนี้ส่วนใหญ่ มีอาชีพรับจ้าง คือ ทำงานโรงงาน ซึ่งมีเงินเดือนผ่านระบบบัญชีของธนาคารในทุกสิ้นเดือน ซึ่งกฎเกณฑ์ในการกู้ยืมกันระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้นอกระบบที่มีใช้จากระบบสถาบันการเงินนั้น จะไม่มีกฎกติกา มารยาทที่เป็นมาตรฐานว่าจะต้องใช้อะไรเป็นหลักค้ำประกันหรือหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้นอกระบบ เช่น อาจจะมีการทำสัญญาเงินอาจจะใช้กระดาษเปล่าเขียนข้อความกู้เงิน โดยใช้ลายมือของลูกหนี้หรือเจ้าหนี้

เป็นผู้เขียน ซึ่งบางครั้งก็ไม่มีพยานรับรู้หรือบางครั้งก็มีการขูดลบขีดฆ่า (ยาวเรศ ทับพันธุ์, 2549, หน้า 8 อ้างถึงในสุกานดา กลิ่นขจร และนรรรัตน์ รื่นกวี, 2555, หน้า 19) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเชื่อและความไว้วางใจระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย ในการที่จะให้ลูกหนี้กู้ยืม โดยมีสัญญากำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาการชำระหนี้สินค้ำในอนาคต (ดารณี พุทธวิบูลย์, 2537)

4.7 ลูกหนี้ในระบบเป็นหนี้ในระบบที่เป็นหนี้ในระบบในครั้งแรก ส่วนใหญ่ต้องการกู้เงินไปเพื่อนำไปลงทุน คิดเป็นร้อยละ 87.84 และรองลงมา คือ การนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระหนี้เดิม โดยคิดเป็น ร้อยละ 4.73 เนื่องจากลูกหนี้ ๆ ในตำบลแห่งนี้ ทั้งนี้เนื่องจากลูกหนี้บางคนต้องยากจนลงเนื่องจาก ไม่มีเงินเพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตหรือยากจนลง อันเนื่องมาจากการล้มละลายของการลงทุนในการประกอบอาชีพ เช่น ทำนาแล้วน้ำท่วม ฝนแล้ง ราคาผลผลิตตกต่ำ การลงทุนแล้วไม่ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับการลงทุน ส่งผลให้เกิดการขาดทุน และต้องหาทุนมาเพิ่มอยู่ตลอดเวลา จนทำให้ต้องกู้ยืมเงินในระบบ เนื่องจากตัวลูกหนี้ในระบบไม่มีคุณสมบัติในการกู้ยืมเงินในระบบสถาบันการเงินได้ ซึ่งสอดคล้องกับ ส่วนการก่อหนี้ก้อนใหม่ เพื่อใช้หนี้ก้อนเดิมในลักษณะของการ “หมุนหนี้” ซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งในการเป็นหนี้ในระบบ ที่เกิดจากนิสัยของลูกหนี้ในระบบ ซึ่งสอดคล้องกับสาเหตุการเกิดหนี้ในระบบในงานวิจัยของ อรรถพล อรรวรเดช (2554) ศึกษาเรื่อง การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการกำกับ ดูแล และแก้ไข ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ

4.8 ลูกหนี้ในระบบส่วนใหญ่ไม่มีวิธีการแก้ไขปัญหาในการออกจากการเป็นหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนถาวร โดยคิดเป็นร้อยละ 91.89 ส่วนลูกหนี้ในระบบที่มีวิธีการในการแก้ไขมีเพียง ร้อยละ 8.11 โดยในจำนวนนี้ เลือกที่จะแก้ปัญหาค่าการออกจากการเป็นหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนถาวรด้วยการปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีในการดำเนินดำเนินชีวิต ไปจากเดิม ด้วยการลดรายจ่าย ในครอบครัวที่ไม่จำเป็น หารายได้เพิ่ม/รายได้เสริม โดยคิดเป็นร้อยละ 4.73 และเลือกใช้วิธีการน้อมนำเอาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาค่า โดยคิดเป็นร้อยละ 2.03 การที่ลูกหนี้ไม่มีวิธีการในการแก้ไขปัญหาค่าให้ตนเองออกมาจากวังวนของการเป็นหนี้ในระบบเนื่องจากประชาชนไม่ได้รับการศึกษามาอย่างเพียงพอ ไม่ได้รับการพัฒนาหรือส่งเสริมให้มีความรู้ทางการเงิน ขาดความรู้ในการบริหารจัดการหนี้ จนทำให้เกิดปัญหาด้านการเงินจนไม่สามารถแก้ไขได้ เพราะลูกหนี้ไม่หยุดนิสัยการใช้ยืมที่ฟุ่มเฟือย ดังนั้นการที่ลูกหนี้ไม่สามารถออกจากวัฏจักรของการเป็นหนี้ในระบบ และอยู่ในลักษณะของการ “หมุนหนี้” โดยการกู้หนี้ก้อนใหม่เพื่อใช้หนี้ก้อนเก่าจนไม่สามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ในระบบได้ เพราะเกิดจากตัวลูกหนี้ ๆ ที่ไม่ปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีในการดำเนินชีวิตของตัวเอง เพราะสาเหตุที่ทำให้คนจนไม่อาจปลดหนี้ตัวเองได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงเกินไปเกินกว่าจะ

ประกอบการอะไรให้มีความคุ้มค่าได้ จึงเป็นสาเหตุเดียวของการเป็นหนี้สิน (นิตี เอียวศรีวงศ์, 2547) ซึ่งหากได้มีการน้อมนำเอาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ โดยไม่ก่อกั้นนอกระบบก่อนใหม่เพิ่ม จะช่วยให้การแก้ปัญหาการเป็นหนี้นอกระบบได้อย่างยั่งยืนถาวร

4.9 ลูกหนี้นอกระบบ ฯ ต้องการให้รัฐบาลหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยในอัตราถูก เพื่อนำไปชำระหนี้นอกระบบที่ก่อไว้เดิมมากที่สุด (86.49 %) และรองลงมาลูกหนี้นอกระบบ ฯ ต้องการให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้น โดยลดขั้นตอนและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการกู้ยืมให้น้อยลง (13.51 %) ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหนี้นอกระบบไม่ใช่สถาบันการเงิน เจ้าหนี้นอกระบบบางราย อาจจะใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อกดดันลูกหนี้หรือให้ได้รับความอับอาย เกิดความกลัว ข่มขู่อาจถึงขั้นประทุษร้ายต่อร่างกายและทรัพย์สิน เพื่อกดดันให้ลูกหนี้นอกระบบชำระหนี้ที่กู้ยืม ไปรวมทั้งต้องการเข้าถึงแหล่งสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้น รวมทั้งโดยนิยามของหนี้นอกระบบในความหมายเฉพาะเจาะจงว่าหมายถึงหนี้ เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) (ชูชาติ คงครองธรรม, 2555) ซึ่งหากเข้าถึงระบบสถาบันการเงินได้ จะทำให้เสียดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำกว่าการกู้จากเจ้าหนี้นอกระบบ ซึ่งจะเป็นการช่วยลดภาระในการชำระหนี้ ทำให้มีเงินเหลือในการใช้จ่ายใช้สอยในครัวเรือนเพิ่มมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัยเรื่อง คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ของลูกหนี้นอกระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี พบว่า การที่จะทำให้ประชากรซึ่งเป็นลูกหนี้นอกระบบออกจากวัฏจักรของการเป็นหนี้นอกระบบได้นั้น เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ โดยเริ่มต้นจากการปลูกฝังนิสัยของตัวลูกหนี้นอกระบบและบุคคลที่อาศัยภายในครอบครัวเดียวกันเป็นลำดับแรก โดยทุกคนในครอบครัวต้องร่วมกันป้องกันมิให้ก่อหนี้เพิ่ม สร้างความตระหนักรู้ และมีวินัยในการใช้จ่ายตามแนวทางของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กล่าวคือ ต้องมีความพอประมาณ ใช้จ่ายให้เหมาะสมกับรายได้ มีความสมเหตุสมผล เล็งเห็นความจำเป็นมากน้อยแค่ไหน ต้องมีภูมิคุ้มกัน โดยการให้ประชาชนภายในชุมชนได้มีการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ร่วมกันเพื่อสร้างความสามัคคีต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเครือข่ายชุมชนหรือการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกัน และรวมไปถึงการจัดการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ มีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายในครัวเรือนเพื่อให้ทราบถึงรายรับรายจ่ายของตนเองในแต่ละวันเพื่อที่จะได้ไม่ต้องไปกู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกมานั่นเอง รวมทั้งปลูกฝังให้ประชาชนมีคุณธรรม มีความรู้รักสามัคคี มีความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกันในครัวเรือนและชุมชน

มีการช่วยเหลือกันและกันเมื่อยามเจ็บป่วยและช่วยเหลือคนจนผู้ด้อยโอกาสหรือคนพิการ และให้ประชาชนมีการแสวงหาความรู้เพิ่มเติม เช่น การฝึกหัดอาชีพภายในครอบครัวมีการสืบทอดและใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมีการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษา เรื่อง สภาพปัญหาหนี้ในระบบภาคประชาชนตามทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงของตำบลแคว้นปัส อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ (วุฒิชชาติ ปกสุข, 2550) ศึกษาต้องรู้จักการลงทุนแบบการพึ่งพาตนเอง สร้างรายได้ลดรายจ่าย โดยเฉพาะสิ่งที่ไม่จำเป็น และสิ่งฟุ่มเฟือยให้ออกไปจากชีวิต มีวินัยในการชำระหนี้ นอกเหนือระบบค้ำโดยหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ในระบบแบบวิธีการหมุนเงิน ซึ่งไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนถาวร

ในส่วนของภาคประชาสังคมหรือชุมชน ควรร่วมกันหามาตรการป้องกัน ด้วยการหาแหล่งเงินทุนที่มีดอกเบี้ยในอัตราที่ถูก มาสนับสนุนเป็นสวัสดิการ หรือใช้แก้ปัญหาในยามฉุกเฉิน ควรมีการรวมกลุ่มประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ และเพิ่มอำนาจการต่อรอง ควรมีการจัดตั้งระบบตรวจสอบขึ้นมาในพื้นที่เพื่อมิให้เจ้าหนี้นอกระบบปล่อยเงินกู้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หากพบว่าเจ้าหนี้นอกระบบเข้าการค้าในพื้นที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดควรใช้มาตรการจากเขาไปหนัก เริ่มตั้งแต่การเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ไปจนถึงการใช้มาตรการทางกฎหมาย ดำเนินการต่อเจ้าหนี้นอกระบบที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจัง

ส่วนระดับรัฐบาลควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างจริงจัง และควรให้ความสำคัญเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้ในระบบเป็นลำดับต้น ๆ ของชาติ เพราะหนี้ในระบบเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนโดยตรง รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง ควรให้ธนาคารภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเข้าร่วม โครงการในการแก้ไขปัญหาด้วยการปล่อยสินเชื่อในอัตราต่ำให้กับลูกหนี้ในระบบที่มีการขึ้นบัญชีลูกหนี้ในระบบที่เข้าร่วม โครงการเพื่อให้ช่วยแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ และควรลดขั้นตอน รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อดังกล่าว ขณะเดียวกันต้องมีมาตรการดำเนินการต่อเจ้าหนี้นอกระบบจากเขาไปหนัก ที่เริ่มต้นจากการเข้าไปเจรจาเพื่อประนอมหนี้ ไปจนถึงการจัดระเบียบเจ้าหนี้นอกระบบให้มาอยู่ภายใต้การขออนุญาต และควบคุมกำกับดูแลจากกระทรวงการคลังในการปล่อยสินเชื่อ โดยให้อัตราการเก็บดอกเบี้ยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หากฝ่าฝืนให้ใช้มาตรการทางกฎหมายโดยหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรม เข้าดำเนินการต่อเจ้าหนี้นอกระบบอย่างเด็ดขาด และที่สำคัญรัฐควรดึงหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ในเขตปกครองของหน่วยงานตนเองด้วย

นอกจากนี้ผู้วิจัย ยังมีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ และ ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการ ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1. รัฐบาลควรใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อดำเนินการอย่างจริงจังกับเจ้าหน้าที่นอกระบบ ที่ผิดกฎหมาย โดยในขั้นต้นของการดำเนินการ ภาครัฐควรมุ่งเน้นให้การประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหน้าที่นอกระบบมาร่วม ไกล่เกลี่ยประนอมหนี้และเข้ามาขออนุญาตดำเนินธุรกิจสินเชื่อในระบบ ให้ถูกต้อง และมีการบังคับใช้ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ที่มีผลบังคับใช้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2560 อย่างเคร่งครัด
2. รัฐบาล ควรเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงสินเชื่อในระบบให้กับลูกหนี้นอกระบบและประชาชนทั่วไป โดยลดขั้นตอน และลดเงื่อนไขในการเข้าถึงสินเชื่อในระบบของลูกหนี้นอกระบบ และประชาชนทั่วไป เพื่อให้เขาเหล่านั้นเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้โดยง่าย โดยสินเชื่อที่ให้กับลูกหนี้นอกระบบที่มালงทะเบียนเข้าโครงการการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ควรมีดอกเบี้ยในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าการกู้ปกติ
3. รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานในระดับพื้นที่ในระดับตำบล โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยเพื่อประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหน้าที่นอกระบบกับลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ เพื่อช่วยลดภาระหนี้นอกระบบในระดับ โดยมีหน่วยงานทางกฎหมายในระดับจังหวัดคอยให้การช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการไกล่เกลี่ยหนี้ นอกระบบระหว่างเจ้าหน้าที่กับลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ เพื่อให้ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้ง 2 ฝ่าย ก่อนที่จะมอบหมายให้ ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. พิจารณาสินเชื่อ เพื่อแก้ไขหนี้นอกระบบ ตามมูลหนี้และศักยภาพของลูกหนี้ นอกระบบแต่ละรายต่อไป
4. ส่งเสริมอาชีพ ปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมในการใช้ชีวิตของลูกหนี้นอกระบบ รวมทั้งให้ความรู้และปลูกฝังวินัยทางการเงินให้กับลูกหนี้นอกระบบ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในครอบครัว และเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ของลูกหนี้นอกระบบ ในการเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้นอกระบบ และหารายได้ให้เพิ่มเข้ามาในครอบครัว เพื่อการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบอย่างยั่งยืน โดยใช้แนวทางตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต
5. หน่วยงานในระดับพื้นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยและประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหน้าที่และลูกหนี้นอกระบบ ควรมีการดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลหนี้นอกระบบในพื้นที่ เช่น ฐานข้อมูลของเจ้าหน้าที่ และลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ รวมทั้งมูลหนี้ของลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ อย่างเป็นระบบ โดยให้มีการตรวจสอบหลังมีการดำเนินการตาม โครงการการแก้ไขปัญหาหนี้นอก

ระบบในพื้นที่นั้น ๆ และมีการรายงานให้หน่วยเหนือทราบเป็นระยะ ๆ หากพบปัญหาให้ลงไปดำเนินการแก้ไขทันที

ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

1. จัดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องช่วยในการเจรจาไกล่เกลี่ย ประนีประนอมระหว่างลูกหนี้นอกระบบกับเจ้าหนี้นอกระบบ โดยมีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายคอยให้การสนับสนุน และอำนวยความสะดวกโดยใกล้ชิด โดยในขั้นตอนของการปฏิบัติเจ้าหน้าที่จะต้องวางตัวเป็นกลาง พิจารณาปัญหาและผลกระทบที่จะตามมาอย่างรอบคอบ และมอบความเป็นธรรม ให้แก่ทั้ง 2 ฝ่าย ภายใต้กรอบของกฎหมาย สำหรับเจ้าหนี้นอกระบบที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เปิดช่องให้มีการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมนี้ ให้ใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินการต่อเจ้าหนี้นอกระบบอย่างเฉียบขาด เพื่อมิให้เจ้าหนี้นอกระบบรายอื่น ๆ นำไปเป็นแบบอย่าง

2. ธนาคารภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ที่ได้เข้าร่วม โครงการการแก้ปัญหานี้นอกระบบ ควรลดขั้นตอนและเงื่อนไขในการ พิจารณาสินเชื่อในระบบให้กับลูกหนี้นอกระบบ เพื่อให้ลูกหนี้นอกระบบเข้าถึงสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าได้โดยง่าย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากการเสียดอกเบี้ยให้กับเจ้าหนี้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยที่สูง โดยพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ชีดความสามารถ และศักยภาพในการชำระหนี้ของลูกหนี้นอกระบบในแต่ละราย ได้รับการฟื้นฟูศักยภาพการหารายได้ และสร้างวินัยทางการเงิน

3. จัดเจ้าหน้าที่ลงไปจัดอบรม ให้ความรู้ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพ เพื่อสร้างรายได้ให้กับลูกหนี้นอกระบบเพิ่มมากขึ้น เช่น การอบรมวิชาชีพระยะสั้นให้กับลูกหนี้นอกระบบที่เข้าร่วม โครงการ อาจจะกระทำแบบเป็นกลุ่มวิชาชีพ หรือเป็นรายบุคคลก็ได้ โดยรัฐให้การสนับสนุน หรือ อำนวยความสะดวกด้วยการหาสินเชื่อในสถาบันการเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ สำหรับการลงทุนในระยะเริ่มต้น และช่วยดำเนินการในหาตลาดหรือช่องทางในการกระจายสินค้าที่ผลิตได้ไปสู่ผู้บริโภคทางหนึ่งให้ด้วย

4. หลังการดำเนินในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในพื้นที่ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไข หนี้นอกระบบดังกล่าว จะต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ลงไปประเมินผลการดำเนินการในทุก ๆ 3 เดือน 6 เดือน และ 1 ปี เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ ภายหลังจากไปแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในพื้นที่ โดยหากไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ เช่น ยังมีเจ้าหนี้นอกระบบปล่อยดอกเบี้ยในอัตราเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือ มีจำนวนของลูกหนี้นอกระบบในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ให้พิจารณาทบทวนแนวทางในการดำเนินการใหม่ทั้งหมด พร้อมหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบที่ยังเป็นช่องโหว่ เพื่อสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหา ๆ เพื่อความสัมฤทธิ์ผลที่ยั่งยืนต่อไป

ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการ

1. ควรเร่งรณรงค์ให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม มีทัศนคติต่อปัญหาหนี้นอกระบบให้ถูกต้องว่าปัญหาดังกล่าวมิใช่ปัญหาที่มีผลกระทบเฉพาะลูกหนี้นอกระบบที่เป็นคู่สัญญาที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องจากการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหนี้นอกระบบเท่านั้น หากแต่มีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างด้วย ดังนั้น การแก้ปัญหานี้ในระยะสั้น ต้องเร่งรณรงค์ให้สังคมมีความเข้าใจถึงปัญหาอันเกิดจากความไม่เป็นธรรมที่ลูกหนี้นอกระบบที่ได้รับการถูกเอาเปรียบจากเจ้าหนี้ ๆ ส่วนในระยะยาว ควรรณรงค์ให้สังคมมีความเข้าใจถึงปัญหาหนี้นอกระบบอย่างถูกต้อง ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมในวงกว้าง เช่น ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

2. รัฐโดยหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมจะต้องยื่นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย เพื่อให้ลูกหนี้นอกระบบได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเป็นธรรม

3. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบจะต้องให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบนี้อย่างจริงจัง โดยมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการกับเจ้าหนี้นอกระบบอย่างเข้มงวด ภายใต้กรอบของกฎหมายที่มีอยู่

4. ปัญหาหนี้นอกระบบ เป็นปัญหาที่มีลักษณะของปัญหาเชื่อมโยงกับเรื่องอื่น ๆ ตามคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ของลูกหนี้นอกระบบของลูกหนี้นอกระบบ ได้แก่ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนคนที่อาศัยอยู่ในครอบครัวเดียวกันของตัวลูกหนี้นอกระบบ ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบให้สัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืน โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา ๆ จะต้องมีการบูรณาการในการแก้ปัญหาที่มีความเชื่อมโยงนี้ไปพร้อม ๆ กัน เช่น ส่งเสริม เพื่อยกระดับการศึกษาให้คนในพื้นที่ที่มีการศึกษาที่สูงขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพหรือหารายได้ ให้ได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น ให้ความรู้ในการคุมกำเนิด เพื่อให้แต่ละครอบครัวมีบุตรในจำนวนที่น้อยลงเพื่อลดค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ที่จะตามมาเป็นต้น รวมทั้งให้ความรู้ เพื่อสร้างความเข้าใจในการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมค่าใช้จ่าย เพื่อให้ลูกหนี้นอกระบบมีวินัยทางการเงิน ปลูกฝังในเรื่องการใช้จ่าย ให้เป็นไปตามความจำเป็น มีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกัน ตามแนวทางหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

5. รัฐควรทบทวนนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนมีการใช้จ่ายใช้สอยใหม่ ด้วยการกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนให้มีการใช้สอยอย่างประหยัด ใช้จ่ายอย่างมีเหตุผล ใช้จ่ายตามความจำเป็น และใช้จ่ายแบบมีภูมิคุ้มกัน ตามแนวทางของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มากกว่ากระตุ้นให้มีการใช้จ่ายแบบฟุ่มเฟือย

บรรณานุกรม

- กฤตกร จินดาวัฒน์. (2557). ปัญหาหนี้นอกระบบและแนวทางการแก้ไขโดยภาครัฐ. เข้าถึงได้จาก <http://library2.parliament.go.th>
- กานต์ ปิรันชนคิลก. (2558). กลุ่มคนฐานรากกับปัญหาทางการเงิน: สถาบันการเงินจะช่วยพวกเขาได้อย่างไร. เข้าถึงได้จาก <http://www.sasinconsulting.com>
- คณิจ แก่นจันทร์. (2548). สภาพมีหนี้นอกระบบของประชาชนในกิ่งอำเภอเหล่าเสือโก้ก จังหวัดอุบลราชธานี. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และประยงค์ เนตยารักษ์. (2531). โฉมหน้านายทุนผู้ให้กู้ในชนบทไทย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาติรี สีสึ้ง. (2550). สภาพปัญหาหนี้สินของข้าราชการทหารประจำการ สังกัดกองพลทหารช่าง จังหวัดราชบุรี. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ชนินทร์ พิทยาวิวิธ. (2533). ธนาคารพาณิชย์ใช้มาตรการอะไรในการพิจารณาปล่อยสินเชื่อ. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง กรุ๊ป.
- ชวโรจน์ เข้มกลิ่น. (2554). พฤติกรรมการก่อหนี้นอกระบบของผู้ค้าในตลาดกลางเพื่อการเกษตร ตำบลตะพง จังหวัดระยอง. เข้าถึงได้จาก http://digital_collect.lib.buu.ac.th
- ชูชาติ คงครองธรรม. (2555). หนี้นอกระบบ ตอนที่ 1, บทความ, มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. เข้าถึงได้จาก <http://www.consumerthai.org/การเงิน-ธนาคาร>
- คารณีย์ พุทธิวิบูลย์. (2543). การจัดการสินเชื่อ. กรุงเทพฯ: อาทรการพิมพ์.
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. (2551). พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ: บริษัท วี พริ้นท์ 1991 จำกัด.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2547). กระบวนการสร้างความรู้ของชุมชน. ความรู้ท้องถิ่น: การจัดการความรู้สู่การจัดการทางสังคม. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- ประสิทธิ์ ฝาสุข. (2550). ปัญหาหนี้สินนอกระบบภาคประชาชน:กรณีประชาชนในเขตอำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พฤกษ์ เถาวิล. (2543). บ่วงหนี้เกษตรกร: บทวิเคราะห์สาเหตุการเป็นหนี้ของเกษตรกรภาคเหนือ และข้อเสนอเชิงนโยบายของเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหา. เชียงใหม่: สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับที่ 20 พ.ศ. 2557.

(2557, 10 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 14-20.

พฤษ เกลาวิล. (2543). *ค้นไต่กับ โขตรวน: บทวิเคราะห์ สาเหตุการเป็นหนี้สินของเกษตรกรภาคเหนือ*. เชียงใหม่: สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ.

ภัทรกร เท่งเจิว. (2548). *การจัดการติดตามการทวงหนี้เงินกู้ในระบบ: กรณีผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงินในระบบ เขตดุสิต จังหวัดกรุงเทพมหานคร*. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.

ระวีวรรณ เสือสกุล. (2549). *พฤติกรรมของผู้บริโภคที่ทำให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ กรณีศึกษาถูกหนี้ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา

ละม่อม บุญศรี. (2550). *การศึกษาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้กู้เงินในระบบ: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลท่าบุญมี กิ่งอำเภอเกาะจันทร์ จังหวัดชลบุรี*. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารงานท้องถิ่น, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.

วลาญ ถาวรวิริยะนันท์. (2548). *แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมกับหนี้ในระบบ*. ปัญหาพิเศษ. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.

วุฒิชชาติ ปกสุข. (2550). *สภาพปัญหาหนี้ในระบบภาคประชาชนตามทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงของตำบลแคว้นบ่สน อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์*. รายงานค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองส่วนท้องถิ่น, วิทยาลัยการปกครองส่วนท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สาเหตุของความยากจน. (2549). เข้าถึงได้จาก

<http://www.prdnorth.in.th/problem/cause.htm>.

สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). *แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน*. เข้าถึงได้จาก

http://www.1359.go.th/committee/doc/ภาครัฐ_การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ

สุกานดา กลิ่นขจร และนรรรัตน์ รื่นกวี. (2555). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อภาระหนี้สินของเกษตรกร จังหวัดนครราชสีมา อำเภอด่านขุนทด และอำเภอโนสูง*. นครราชสีมา: คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน.

สุรางค์รัตน์ จำเริญผล. (2557). *หนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม*. เข้าถึงได้จาก <http://www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf>

อนุชา วงศ์ศรีรัตน์. (2553). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเงินกู้นอกระบบ*. *สหศาสตร์ศรีปทุม ชลบุรี*, 1(1), 55-68.

อรรถพล อรรถวรเดช. (2554). *การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการกำกับดูแล และแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ*. เข้าถึงได้จาก <http://www.thailawreform.go.th>

อุทัยวรรณ กาญจนนิรินธน์. (2543). *ปัจจัยที่มีผลต่อการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคาร ออาคารสงเคราะห์ สาขาลำพูน*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาคผนวก

แบบสอบถามเพื่อการวิจัย
เรื่อง คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นหนี้ ของลูกหนี้ในระบบ
ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ อำเภอเมืองปทุมธานี

คำชี้แจงในการตอบแบบสอบถาม

1. แบบสอบถามนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้ประกอบการศึกษาวิจัยเรื่อง คุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคมและการเป็นหนี้ของลูกหนี้ในระบบในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ อำเภอเมืองปทุมธานี โดยเป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคมรวมทั้งการเป็นหนี้ในระบบของลูกหนี้ในระบบที่อาศัยอยู่ในตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ อำเภอเมืองปทุมธานี ผู้วิจัยจึงใคร่ขอความร่วมมือจากท่านในการตอบแบบสอบถาม ข้อมูลที่ได้รับ ถือเป็นผลงานทางวิชาการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ในการตอบแบบสอบถามขอให้ท่านพิจารณา ข้อคำถามให้เข้าใจ แล้วตอบคำถามให้ตรงกับสภาพการเป็นหนี้ในระบบของท่าน ตามแบบสอบถามในข้อนั้น ๆ ให้มากที่สุดเพียงข้อเดียว ข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะเก็บไว้เป็นความลับ โดยจะไม่มีผลกระทบต่อท่านแต่ประการใด เพราะผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์เป็นภาพรวม ซึ่งผลจากความร่วมมือของท่านจะทำให้ได้ ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. คำแนะนำในการตอบแบบสอบถามนี้มี 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคล จำนวน 8 ข้อ

ตอนที่ 2 การเป็นหนี้ในระบบ จำนวน ข้อ 9 ข้อ

ขอความกรุณาท่านตอบแบบสอบถามให้ครบถ้วนทุกข้อ เนื่องจากถ้าคำตอบไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ แบบสอบถามนี้จะไม่สามารถนำไปวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วนตาม วัตถุประสงค์ของผู้วิจัยได้

ตอนที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคล

โปรดทำเครื่องหมาย / ลงใน () ที่ตรงกับข้อมูลของท่าน

1. เพศ

- () 1. หญิง () 2. ชาย

2. อายุ

- () 1. 30 ปี หรือน้อยกว่า () 2. 31-40 ปี
 () 3. 41-50 ปี () 4. 51-60 ปี () 5. 61 ปี ขึ้นไป

3. สถานภาพสมรส

- () 1. โสด () 2. สมรส
 () 3. หม้าย () 4. หย่าร้าง

4. การศึกษา

- () 1. ระดับประถมศึกษา (ป.1- ป.6) () 2. ระดับมัธยมศึกษา (ม.1-ม.6)
 () 3. ระดับ ปวช.-ปวส. () 4. ระดับปริญญาตรี
 () 5. สูงกว่าปริญญาตรี

5. อาชีพ

- () 1. เกษตรกรรม () 2. รับราชการ () 3. รัฐวิสาหกิจ () 4. ค้าขาย
 () 5. ทำธุรกิจ () 6. รับจ้าง (ทำงานบริษัท รับจ้างหรือขายแรงงานทั่วไป)

6. รายได้ต่อเดือน

- () 1. ไม่เกิน 10,000 บาท () 2. 10,001-20,000 บาท
 () 3. 20,001-30,000 บาท () 4. 30,001-40,000 บาท () 5. 40,001 บาท ขึ้นไป

7. จำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครอบครัว

- () 1. 1-3 คน () 2. 4-6 คน
 () 3. 7-9 คน () 4. 10-13 คน

8. ตำแหน่งในชุมชน

- () 1. ไม่มี () 2. มี
 () 2.1 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน () 2.2 ผู้ใหญ่บ้าน
 () 2.3 อสม. () 2.4 อปพร. () 2.5 อื่น ๆ

ตอนที่ 2 การเป็นหนี้นอกระบบ

โปรดทำเครื่องหมาย / ลงใน () ที่ตรงกับข้อมูลของท่าน

9. ระยะเวลาการกู้เงินนอกระบบของท่าน (กู้เงินแล้วส่งเงินคืนให้เจ้าหนี้จนครบ)

- () 1. ไม่ระบุเวลา () 2. กู้วันระบเวลาแน่ชัดไม่ได้ () 3. ภายใน 1 เดือน
() 4. 2-3 เดือน () 5. 4-6 เดือน () 6. 7 เดือน-1 ปี

10. จำนวนเงินกู้ของลูกหนี้นอกระบบรวมทั้งหมด

- () 1. ไม่เกิน 5,000 บาท () 2. 5,001-10,000 บาท () 3. 10,001-20,000 บาท
() 4. 20,001-30,000 บาท () 5. 30,001 บาท-40,000 บาท () 6. 40,001 บาทขึ้นไป

11. สภาพปัญหาของท่านที่กำลังประสบในฐานะที่เป็นลูกหนี้นอกระบบ (ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ)

- () 1. อัตราดอกเบี้ยแพง () 2. ถูกข่มขู่ คุกคาม
() 3. ถูกยึด ทำลายทรัพย์สิน () 4. ถูกทำร้ายร่างกาย ใช้ความรุนแรง
() 5. เจ้าหนี้โกง () 6. ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

12. วัตถุประสงค์การกู้เงินนอกระบบจนก่อให้เกิดการเป็นหนี้นอกระบบของท่าน (ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ)

- () 1. หนี้จากการประกอบอาชีพ () 2. หนี้จากการซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค รวมทั้งใช้จ่ายอื่น ๆ ในครอบครัว
() 3. หนี้จากการไม่มีวินัยการใช้เงิน () 4. หนี้จากเหตุสุดวิสัย เช่น ผู้หารายได้หลักของครอบครัวประสบอุบัติเหตุจนขาดรายได้/ รายได้ไม่พอใช้ เป็นต้น

13. เหตุผลหลักในการกู้เงินนอกระบบของท่าน

- () 1. ต้องการใช้จ่ายเงินด่วน/ เงินเร็ว () 2. มีความสะดวกในการกู้เงินมากกว่าสถาบันการเงิน
() 3. สามารถได้เงินได้ตามจำนวนที่ต้องการ () 4. ไม่ต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน
() 5. กู้สถาบันการเงินไม่ผ่าน/ ธนาคารไม่อนุมัติ () 6. อื่น ๆ

14. การกู้เงินนอกระบบของท่าน ท่านไม่ใช้ หรือ ใช้อะไรเป็นการค้าประกันหรือหลักประกันเงินกู้กับเจ้าหนี้นอกระบบที่让您กู้ยืมเงิน

- () 1. ไม่ใช้ () 2. ใช้ (โปรดระบุ ทั้งนี้สามารถเลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
- () 2.1 ใช้บุคคลที่เจ้าหนี้นอกระบบให้การยอมรับมาเป็นผู้ค้าประกัน
- () 2.2 การเซ็นสัญญากระดาษเปล่า
- () 2.3 นำบัตร ATM/ สมุดบัญชีเงินฝากมาให้เจ้าหนี้ ๆ เป็นหลักประกันเงินกู้
- () 2.4 นำรถทะเบียนรถจักรยานยนต์/ รถจักรยานยนต์ของตนเองให้กับเจ้าหนี้นอกระบบเป็นหลักประกันเงินกู้ ๆ
- () 2.5 นำทะเบียนรถยนต์/ รถยนต์ของตนเองให้กับเจ้าหนี้นอกระบบเป็นหลักประกันเงินกู้ ๆ
- () 2.6 นำโฉนดที่ดินของตนเองมามอบให้เจ้าหนี้นอกระบบเป็นหลักประกันเงินกู้
- () 2.7 เจ้าหนี้ ๆ ใช้วิธีการอื่น ๆ เพื่อเป็นการผูกมัดลูกหนี้ ๆ เพื่อให้มาชำระหนี้

15. เพราะสาเหตุใด จึงส่งผลให้ท่านเข้าสู่วงจรของการเป็นหนี้นอกระบบในครั้งแรกของท่าน

- () 1. เพื่อการอุปโภค บริโภค () 2. ชำระหนี้เดิม () 3. เช่า/ซื้อ ที่อยู่อาศัย
- () 4. นำไปลงทุน () 5. ค่าซื้อยานพาหนะ () 6. ค่าเล่าเรียนบุตร
- () 7. ค่ารักษาพยาบาล () 8. มีเหตุสุดวิสัย เป็นเหตุฉุกเฉินจำเป็นต้องใช้เงินอย่างกะทันหัน เช่น อุบัติเหตุและอื่น ๆ เป็นต้น

16. การแก้ปัญหาเพื่อออกจากวงจรการเป็นหนี้ในระบบของลูกหนี้ในระบบ ต้องกระทำทั้งในระดับนโยบาย และระดับตัวบุคคลคือตัวลูกหนี้ในระบบเอง ท่านในฐานะที่เป็นลูกหนี้ในระบบ ท่านคิดว่า ท่านมีวิธีการที่แก้ปัญหาให้ตัวท่านจะออกจากวงจรของการเป็นหนี้ในระบบของท่าน อย่างยั่งยืนถาวร หรือไม่ อย่างไร

- () 1. ไม่มี () 2. มี (โปรดระบุ ทั้งนี้สามารถเลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
- () 2.1 ชดใช้หนี้ระบบก่อนเก่า ไม่ก่อหนี้ระบบก่อนใหม่
- () 2.2 ปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีในการดำเนินชีวิตไปจากเดิม ด้วยการลดรายจ่ายในครอบครัวที่ไม่จำเป็น หารายได้เพิ่ม/เสริม
- () 2.3 หาดความรู้เพิ่มเติม เพื่อเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพ ให้มีรายเพิ่มได้มากขึ้น
- () 2.4 น้อมนำเอาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้
- () 2.5 ใช้วิธีการอื่น ๆ

17. ท่านต้องการได้รับความช่วยเหลือด้านใดบ้าง

- () 1. หาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยถูก เพื่อนำไปชำระหนี้ระบบที่ก่อไว้เดิม
- () 2. จัดหาอาชีพเสริมเพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อการชำระหนี้
- () 3. ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้น โดยลดขั้นตอนและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการกู้ยืมให้น้อยลง
- () 4. อื่น ๆ ระบุ.....