



## โครงการเชิงปฏิบัติการ

### เรื่อง

นี้ท่วมหัว เอาตัว (ไม่) รอด ด้วยหลักนิติธรรม

### โดย

๑. นางกุลิสราห์ บุญทับ	รหัส	๖๗๑๒๐๔
๒. นายโกศลวัฒน์ อินทุจันทร์ยง	รหัส	๖๗๑๒๐๕
๓. ผศ.นพ.ธนนิตย์ สิริพันธ์	รหัส	๖๗๑๒๑๕
๔. นายนิสิต พงษ์วุฒิประพันธ์	รหัส	๖๗๑๒๑๙
๕. นางสาวประกายดาว เขมะจันทร์	รหัส	๖๗๑๒๒๓
๖. พล.อ.อ.พันธ์ภักดี พัฒนกุล	รหัส	๖๗๑๒๒๖
๗. นายพิสิษฐ์ วรรณวิทยภา	รหัส	๖๗๑๒๒๗
๘. นายชาญศักดิ์ ชื่นชม	รหัส	๖๗๑๒๓๐
๙. นายวิชัย เวชกิจวานิชย์	รหัส	๖๗๑๒๓๖
๑๐. นายสมโภชน์ อานุ้ย	รหัส	๖๗๑๒๓๙
๑๑. นายอดิศักดิ์ ตันติวงศ์	รหัส	๖๗๑๒๔๔
๑๒. ดร.อภิศรารวรรณ วัชรินทร์พร	รหัส	๖๗๑๒๔๗
๑๓. พล.ต.ท.อุตร ยอมเจริญ	รหัส	๖๗๑๒๕๒

เอกสารโครงการเชิงปฏิบัติการฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๒

วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

โครงการกลุ่มเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง “หนี้ท่วมหัว เอาตัว (ไม่) รอด ด้วยหลักนิติธรรม”

อาจารย์ที่ปรึกษา



(ดร. ถวิลวดี บุรีกุล)

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า



(ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



(รองศาสตราจารย์ ดร. เจษฎ์ โทณะวนิก)

ประธานคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยบัณฑิตเอเซีย



(ดร. นพพล ชุกลีน)

ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร RBS กรุ๊ป

บริษัท รีเทล บิซิเนส โซลูชั่นส์ จำกัด

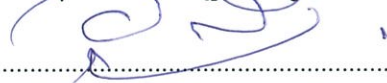
---

อนุมัติโครงการเชิงปฏิบัติการของผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๒  
กรรมการบริหารจัดการหลักสูตรการศึกษาอบรมของวิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ



(ดร. ปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไฉ)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
๑. บทนำ	๑
๑.๑ หลักการและแนวคิด	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๒
๑.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๒
๑.๔ กลุ่มเป้าหมาย	๒
๑.๕ กลยุทธ์สู่ความสำเร็จ	๒
๑.๖ ตัวชี้วัดความสำเร็จและความยั่งยืน	๓
๑.๗ แผนการดำเนินงาน	๓
๒. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๔
๓. ระเบียบวิธีวิจัย	๑๕
๔. ผลการศึกษาวิจัย	๒๗
๕. สรุปและข้อเสนอแนะ	๓๑
๖. บรรณานุกรม	๓๔
๗. ภาคผนวก	๓๕
๘. รายชื่อสมาชิก	๔๖

## บทที่ ๑ บทนำ

### หลักการและแนวคิดในการจัดทำโครงการ

ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่ผู้คนในสังคมต้องเผชิญอยู่ในชีวิตประจำวัน สภาพปัญหาหนี้นอกระบบในสังคมไทย มักจะหมายถึง หนี้ที่เกิดจากการผู้ยืมเงินระหว่างประชาชน โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน หนี้นอกระบบจะเป็นปัญหาเมื่อมีการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงผิดปกติ จึงมีการนิยามหนี้นอกระบบในความหมายเฉพาะเจาะจงขึ้นว่า หมายถึง หนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่อัตรากฎหมายกำหนด (เกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี หรือร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน) โดยที่เจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน เจ้าหนี้นอกระบบบางรายอาจใช้วิธีการต่าง ๆ ในการติดตามทวงหนี้เพื่อกดดันให้ลูกหนี้ได้รับความอับอาย เกิดความกลัว ข่มขู่ อาจถึงขั้นประทุษร้ายต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน ซึ่งในมุมมองของภาครัฐ มีการนิยามหนี้นอกระบบในความหมายที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้นในความหมายของหนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่สถาบันทางการเงิน รวมถึงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุว่าผู้ใดมีไว้เป็นความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนัน หรือหนี้ที่เกิดจากยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น และแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อม ไม่มีระเบียบกฎหมาย ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขการกู้และข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจระหว่างผู้ขอกู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่แตกต่างอย่างเด่นชัด คือ ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันและอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าสถาบันการเงิน หรือสูงเกินกว่าที่กฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้เป็นการล่วงหน้าร่วมกับเงินต้นแล้วเขียนในสัญญากู้ยืมเงินซึ่งไม่ตรงกับจำนวนเงินที่ลูกหนี้ (ผู้ขอกู้) ได้รับ (สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กระทรวงการคลัง, ๒๕๕๔) และในระยะหลัง ๆ มีการใช้รูปแบบการซื้อขายสินค้าบ่งหน้าทั้งที่เป็นเครื่องใช้ไฟฟ้าและทอง ทำให้หนี้นอกระบบมีความหมายครอบคลุมทั้งการกู้ยืมเงินและสิ่งของ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด คือ เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ทั้งนี้ เงื่อนไขในการกู้ยืมและข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจระหว่างผู้ให้กู้ยืมและผู้ขอกู้ยืม ซึ่งผู้ให้กู้ยืมไม่ใช่สถาบันทางการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่มีการติดตาม และควบคุมจากทางราชการ และมักจะมีวิธีการทวงหนี้ที่ใช้ลักษณะการข่มขู่ บังคับ หรือใช้ความรุนแรง (วันชัย มีชาติ และคณะ, ๒๕๕๖)

โดยสรุปหนี้นอกระบบ หมายถึง การกู้หนี้ทั้งในรูปของตัวเงินและสิ่งของที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยการกู้หนี้นี้ยืมเงินไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงิน และมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ, ๒๕๕๗) และมักจะมีวิธีการทวงหนี้ที่ใช้การข่มขู่หรือใช้ความรุนแรง

ดังนั้น การให้ความรู้แก่ลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวที่เกิดจากดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นการช่วยให้ลูกหนี้เข้าสู่หนี้ในระบบด้วยอัตราดอกเบี้ยที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด ซึ่งจะช่วยให้ลูกหนี้เข้าถึงแหล่งสถาบันการเงินที่สามารถพอจะชำระหนี้ได้และพอใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวัน การช่วยเหลือลูกหนี้ให้หลุดพ้นจากการเป็นหนี้ท่วมหัว ควรเสริมสร้างให้ความรู้ข้อกฎหมายถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายด้วยหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมที่สำคัญ คือ ความเสมอภาคทางกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงของสังคมไทย กระบวนการยุติธรรมถูกกล่าวหาเสมอว่าเลือกปฏิบัติ ไม่ยุติธรรม คุณมีไว้ซึ่งแต่คนจน คนจนไม่มีโอกาสเท่าคนรวย แม้คนที่เรียนกฎหมายก็ยังกล่าวหากระบวนการยุติธรรมว่าไม่ยุติธรรม แต่ความจริงแล้วหลักนิติธรรมตามกฎหมายยังคงมีประสิทธิภาพและให้ความยุติธรรมได้จริง เพียงแต่สังคมไทยขาดวินัยขาดความซื่อตรง จนคนเกิดอคติต่อความยุติธรรมและหลักนิติธรรม ผู้ไม่ศึกษาและค้นคว้าอย่างถ่องแท้ไม่สามารถแก้ปัญหาด้วยกลไกทางกฎหมายได้ จึงเป็นประเด็นสำคัญให้กระบวนการยุติธรรมถูกกล่าวหาว่าไร้หลักนิติธรรม การแก้ปัญหาจึงจำเป็นต้องมีการให้ความรู้ทางกฎหมายและสังคมอย่างแท้จริงมีหน่วยงานและพี่เลี้ยงที่ให้คำแนะนำ เช่น ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่อยู่ในตาชั่ง ๒ ข้าง ข้างหนึ่ง คือ อดอยากได้เงิน ดอกเบี้ยสูงเท่าไรไม่หวั่น อีกข้างหนึ่งคือภัยร้ายและอันตรายจากหนี้นอกระบบ ที่สร้างปัญหาให้แก่สังคมไทยจนถึงขั้นรัฐบาลประกาศให้เป็นวาระสำคัญแห่งชาติ เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งแก้ไข

### วัตถุประสงค์

๑. เพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงภัยร้ายของการเป็นหนี้นอกระบบ ผลที่ตามมาทำให้เกิดการข่มขู่ คุกคาม ทำร้ายร่างกาย ทำร้ายจิตใจ ทำร้ายครอบครัว
๒. เพื่อแก้ปัญหาความไม่รู้กฎหมายให้เท่าทันถึงการปกป้องตนเองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย
๓. เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐผลิตเครื่องมือและเน้นเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ช่องทางการสื่อสารให้ความช่วยเหลือประชาชน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ลูกหนี้นอกระบบได้รับการแก้ไขปัญหากจากภัยร้ายของหนี้นอกระบบ
๒. ประชาชนทราบถึงข้อกฎหมายในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการปกป้องตนเอง
๓. ประชาชนเข้าถึงเครื่องมือในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐที่ให้ความช่วยเหลือประชาชน

### กลุ่มเป้าหมาย

ประชาชนที่เป็นลูกหนี้นอกระบบ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะให้ความช่วยเหลือพนักงานหรือบุคลากรให้หลุดพ้นจากปัญหาหนี้นอกระบบของพนักงานในสังกัด

### กลยุทธ์สู่ความสำเร็จ

#### ๑. แผนงาน

๑.๑ เก็บข้อมูลสภาพปัญหาหนี้นอกระบบที่ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานของรัฐ ตามโครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาล โดยการรวบรวมเอกสารและสัมภาษณ์คณะกรรมการอนุกรรมการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเพื่อให้ทราบสภาพปัญหาที่แท้จริงในเชิงลึก

๑.๒ ดูงานการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในปัญหาหนี้นอกระบบ

๑.๓ รับฟังความคิดเห็นปัญหาหนี้นอกระบบ

๑.๔ ร่วมเก็บข้อมูลงานตลาดนัดหนี้นอกระบบ

๑.๕ นำข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา ความร้ายแรงของปัญหา เพื่อหาแนวทางแก้ไข นำไปสู่การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แนวทางการแก้ไขเชิงรุก

๑.๖ ผลิตเครื่องมือในการแก้ปัญหาและสนับสนุนการทำงานในรูปแบบภาพยนตร์สั้น และจัดทำคู่มือการแก้ปัญหาที่นอกระบบสำหรับประชาชน

๑.๗ ให้ความรู้ ให้แนวทาง และเป็นพี่เลี้ยงในการแก้ปัญหาที่นอกระบบ

๑.๘ จัดทำคู่มือในการแก้ปัญหาที่นอกระบบ

## ๒. เจ็อนไขความสำเร็จ

ได้รับการสนับสนุนข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ ในการแก้ปัญหาที่นอกระบบ ตลอดจนวิธีการแก้ปัญหาที่นอกระบบที่สามารถปฏิบัติได้จริงจากสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนอีก ๑๐๐ กว่าสาขาทั่วประเทศ

## ตัวชี้วัดความสำเร็จและความยั่งยืนของโครงการ

๑. ประชาชนมีความรู้ในการแก้ปัญหาที่นอกระบบด้วยกฎหมาย และสามารถนำไปแก้ปัญหาได้จริง

๒. หน่วยงานภาครัฐจัดทำคู่มือการแก้ปัญหาที่นอกระบบ และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนักรู้ในสื่อทุกช่องทาง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาที่นอกระบบ

๓. หน่วยงานภาครัฐจัดตั้งทีมพี่เลี้ยงในการแก้ปัญหาที่นอกระบบ

## แผนการดำเนินงาน

รายละเอียดกิจกรรม/แผนงาน	ระยะเวลาดำเนินการ (เดือน)					
	มี.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.
๑. รวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาที่นอกระบบ	←→					
๒. ดูกงานการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในปัญหาที่นอกระบบ	←→					
๓. ลงพื้นที่ภาคสนามเก็บข้อมูลงานตลาดนัดที่นอกระบบ และรับฟังความคิดเห็น		←→				
๔. นำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา ความร้ายแรงของปัญหา เพื่อหาแนวทางแก้ไข			←→			
๕. ผลิตเครื่องมือในการแก้ปัญหาและสนับสนุนการทำงาน				←→		
๖. ออกให้ความรู้ แนวทาง และเป็นพี่เลี้ยงในการแก้ปัญหาที่นอกระบบ				←→		
๗. จัดทำคู่มือการแก้ปัญหาที่นอกระบบ					←→	

## บทที่ ๒

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ ใช้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความเข้าใจเบื้องต้นเรื่องหนี้สินแนวคิดเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินในระบบและนอกระบบ แนวคิดเกี่ยวกับตลาดเงินกู้นอกระบบ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### ทฤษฎีเกี่ยวกับความเข้าใจเบื้องต้นเรื่องหนี้สิน

##### ๑. ความหมายหนี้สิน

หนี้สิน (Liabilities) หมายถึง จำนวนเงินที่บุคคลหรือกิจการค้างเป็นหนี้ต่อบุคคลภายนอก หรือสิทธิเรียกร้องที่บุคคลอื่นผู้เป็นเจ้าของหนี้มีต่อกิจการเป็นภาระผูกพันตามกฎหมายในปัจจุบันของกิจการ อันเกิดจากรายการค่าหรือการกระทำในอดีตมีผลทำให้กิจการต้องชำระหนี้ตามภาระที่ได้ผูกพันนั้น<sup>๑</sup>

##### ๒. ประเภทหนี้สิน แบ่งเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๒.๑ หนี้ในระบบ หมายถึง หนี้ที่ถูกต้องตามกฎหมายมีสัญญาถูกต้อง และมีการคิดอัตราดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนด สามารถแบ่งประเภทของเจ้าหนี้ได้ ๓ กลุ่ม ดังนี้<sup>๒</sup>

(๑) สถาบันการเงินที่เป็นธนาคาร ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่ให้บริการสินเชื่อ

(๒) สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร ได้แก่ บริษัทผู้ให้บริการด้านสินเชื่อต่าง ๆ เช่น สินเชื่อเงินสด สินเชื่อเช่าซื้อ เป็นต้น

(๓) บุคคลธรรมดาซึ่งให้กู้ยืมโดยปฏิบัติตามกฎหมาย มีการคิดอัตราดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนด

๒.๒ หนี้นอกระบบ หมายถึง หนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหนี้เอารัดเอาเปรียบลูกหนี้ โดยมีการทำสัญญา เขียนสัญญาไม่ตรงกับจำนวนเงินที่กู้จริง หรือคิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งประเภทของหนี้ตามที่มาของหนี้ได้ ดังนี้

(๑) หนี้สินที่เกิดจากการลงทุนเป็นหนี้ที่คาดหวังให้เกิดรายได้ที่เกิดขึ้นมาจากการกู้ยืม เรียกว่า หนี้สินที่ก่อให้เกิดรายได้ แต่จะก่อให้เกิดรายได้หรือไม่นั้นต้องพิจารณาในระยะยาว เช่น การกู้ยืมเพื่อการลงทุนและการค้าขายซึ่งการกู้ยืมประเภทนี้ ลูกหนี้ต้องเขียนแผนธุรกิจเพื่อขออนุมัติเงินกู้และยื่นหลักทรัพย์ค้ำประกันกับสถาบันการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินจะพิจารณาความเป็นไปได้ว่ามีทรัพย์สินมากน้อยแค่ไหน เพราะการลงทุนไม่จำเป็นว่าต้องประสบความสำเร็จเสมอไป ลูกหนี้บางรายอาจประสบภาวะขาดทุนและในที่สุดลูกหนี้เหล่านี้จะกลายเป็นหนี้เสียของสถาบันการเงินนี้<sup>๓</sup>

(๒) หนี้สินเพื่อการบริโภค เป็นหนี้จากภาคครัวเรือนที่กู้ยืมมาเพื่อใช้จ่ายใช้สอย สำหรับชีวิตประจำวันซึ่งบางเรื่องนั้นเป็นสิ่งจำเป็นและไม่จำเป็นเรียกว่าหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

<sup>๑</sup>สุภัชชา นาทอง, ชั้นเชิงการบริหารหนี้ชั้นเทพ (กรุงเทพฯ : เครือบริษัทียปซี กรุ๊ป, ๒๕๕๔), ๔๕-๕๐.

<sup>๒</sup>โทมัส โอ ดาเวนพอร์ต, ทุนทรัพย์ (กรุงเทพฯ : บริษัท เอ. อาร์. บีซิเนส เพรส จำกัด, ๒๕๔๓), ๙.

<sup>๓</sup>มูฮัมมัด ยูนุส, นายธนาคารเพื่อคนจน, แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล (กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๕๑), ๔.

เป็นการกู้เงินมาเพื่อการบริโภคในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บัตรเครดิต บัตรเงินสด บัตรผ่อนสินค้าสินเชื่อเงินสด เงินกู้ต่าง ๆ ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการใช้เงินล่วงหน้าและเป็นการสร้างภาระในอนาคต

### แนวคิดเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินในระบบและนอกระบบ

ภายใต้โครงสร้างระบบสินเชื่อของไทย ได้แบ่งลักษณะของการกู้ยืมเงินออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

๑. การกู้ยืมเงินในระบบ ได้แก่ การกู้ยืมเงินจากแหล่งสถาบันการเงินที่ได้รับการจดทะเบียน จัดตั้งถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ธนาคารพาณิชย์และกลุ่มเกษตรกร<sup>๔</sup>

๒. การกู้ยืมเงินนอกระบบ ได้แก่ การกู้ยืมเงินจากแหล่งนอกสถาบันการเงินที่เป็นแหล่งเงินกู้ที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้อง

สำหรับการกู้ยืมเงินในระบบนั้นจะมีขั้นตอนการให้กู้ยืมเงินที่มีลักษณะยุ่งยากกว่าการกู้ยืมเงินจากนอกระบบ ลักษณะของการกู้ยืมเงินในระบบ ระยะเวลาในการดำเนินการขอกู้ยืมเงินถึงขั้นตอนการอนุมัติเงินให้กู้จะใช้เวลาในการกู้ยืมมาก เนื่องจากผู้ให้กู้ในระบบจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและผลการพิจารณาจะให้กู้ยืมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหลัก ๕C ประกอบด้วย<sup>๕</sup>

(๑) Character คุณสมบัติของผู้กู้ แสดงให้เห็นถึงความต้องการหรือความตั้งใจของผู้ที่กู้ที่จะชำระหนี้คืนเมื่อหนี้ถึงกำหนดระยะเวลา ซึ่งบ่งบอกถึงความซื่อสัตย์ความสามารถในการดำเนินกิจการ

(๒) Capacity หมายถึง ความสามารถในการหารายได้ของผู้กู้เพื่อนำมาชำระหนี้ (Ability to pay)

(๓) Capital หมายถึง ความเข้มแข็งด้านการเงินของลูกค้ำซึ่งจะดูจากส่วนของทุนหรือเงินทุนของผู้กู้ เช่น ในการมาของผู้ให้กู้ (ธนาคาร) จะพิจารณาถึงโครงการที่นำมาเสนอ ถ้าโครงการใช้เงินทุน ๑๐๐ ล้านบาท แต่ถ้าผู้กู้ลงทุนส่วนตัวเพียง ๑๐๐ ล้านบาทแล้วจะขอกู้ธนาคาร ๙๐ ล้านบาทในลักษณะเช่นนี้ ธนาคารจะไม่ให้กู้ เพราะเห็นว่าผู้ขอกู้เอาเปรียบเจ้าหนี้มากเกินไป

(๔) Conditions หมายถึง เงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีผลต่อฐานะของผู้กู้ เช่น

(๔.๑) สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ (economic condition) เช่น ภาวะเงินเฟ้อ เงินฝืด เงินตึง ราคาสินค้า

(๔.๒) สถานการณ์ด้านการเมืองและนโยบายของรัฐ (political Condition) เช่น การปฏิวัติรัฐประหาร การจลาจล หรือปัญหาความวุ่นวายของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

(๔.๓) เงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ขอกู้ ผู้บริหารหรือเกี่ยวกับประสบการณ์ความรู้ความสามารถในการบริหาร

(๕) Collateral ได้แก่ หลักประกันที่ผู้ขอกู้จะนำมาวางไว้เป็นประกันหนี้ เช่น ที่ดิน บ้าน เป็นต้น

---

<sup>๔</sup>กรมการปกครอง, “การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ,”

[www.neesin.com/pdf/๒๒๐๒๒๕๓/dopa.ppt](http://www.neesin.com/pdf/๒๒๐๒๒๕๓/dopa.ppt) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๕).

<sup>๕</sup>พรรณญา ฐวนิมิตรกุล, การเงินธุรกิจ, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพฯ : คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕), ๒๐.



ส่วนการกู้ยืมเงินนอกระบบ นายทุนผู้ให้กู้จะมีลักษณะเป็น ๒ ประเภท คือ นายทุนผู้ให้กู้ประเภทสมัครเล่น เช่น ญาติ หรือผู้ให้กู้เพียง ๑-๒ รายเท่านั้น และในส่วนผู้ให้กู้ประเภทอาชีพจะมีลักษณะเป็นนายทุนผู้ให้กู้ที่มีการดำเนินธุรกิจนอกระบบอย่างจริงจัง ได้แก่ ผู้ที่มีรายได้ประจำ เช่น ครูพยาบาล พ่อค้า เป็นต้น สำหรับขั้นตอนการให้กู้ยืมนอกระบบบางครั้งจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการปล่อยเงินกู้ของสถาบันการเงิน นายทุนผู้ให้กู้บางรายจะพิจารณาการให้กู้โดยมีหลักทรัพย์มาค้ำประกัน และหลักทรัพย์ต้องทำนิติกรรมอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย แต่นายทุนผู้ให้กู้บางประเภทจะอาศัยความรู้จักกันในการพิจารณาให้กู้ โดยการทำสัญญาให้เพียงอย่างเดียว

### ข้อแตกต่างระหว่างการกู้ยืมในระบบและการกู้ยืมนอกระบบ

ระยะเวลาในการดำเนินการขอกู้สำหรับการกู้ยืมในระบบจะมีขั้นตอนต่าง ๆ มากมายในการดำเนินการ เช่น ขั้นตอนในการดำเนินการสัมภาษณ์สอบถามข้อมูลลูกค้า ขั้นตอนการพิจารณาหลักประกันการดำเนินการ การขออนุมัติวงเงิน การดำเนินการจดทะเบียนจำนอง เป็นต้น ภายได้แต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควร หากต้องการกู้ยืมเงินในระบบให้เร็ว ต้องเตรียมติดตามเรื่องราวจากธนาคารอย่างสม่ำเสมอ บางครั้งอาจต้องเสียเงินกินเปล่าได้โตะเพื่อให้ได้เงินที่รวดเร็วขึ้น จะเห็นว่าการส่งผลให้เกิดความไม่สะดวกแก่ผู้ขอกู้

สำหรับการกู้ยืมเงินนอกระบบโดยส่วนใหญ่แล้วการพิจารณาให้กู้ยืมจะใช้เวลาน้อยกว่าการกู้ยืมในระบบมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจในเงื่อนไขที่ตกลงกันระหว่างนายทุนผู้ให้กู้ กับผู้กู้

๑. อัตราดอกเบี้ยแม้ว่า การกู้ยืมเงินในระบบจะมีขั้นตอนและต้องใช้ระยะเวลามาก แต่ข้อดีของการกู้ยืมเงินในระบบ คือ การที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้ยืมนอกระบบมาก

๒. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ การกู้ยืมเงินในระบบจะมีค่าใช้จ่ายมาก เช่น ค่าพาหนะในการดำเนินการติดต่อกับธนาคาร ซึ่งผู้กู้ในระบบจะต้องดำเนินการติดตามเรื่องอย่างสม่ำเสมอ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสำรวจหลักประกันค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนจำนองและค่าไสหุ่ยต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายของรัฐที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยเงินกู้สู่ชนบทมากขึ้น การกู้ยืมเงินในระบบก็ไม่สามารถที่จะทดแทนการให้กู้ยืมเงินนอกระบบได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ เนื่องจาก

(๑) ผู้ที่จะกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบได้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีฐานะดี มีที่ดินเป็นของตนเอง มีกิจการหรือธุรกิจมีผลผลิตส่วนเกิน (กำไร) ส่วนผู้ที่ยากจนโดยเฉพาะเกษตรกรจะไม่สามารถพึ่งพาแหล่งเงินกู้ในระบบได้ สาเหตุเพราะความเสี่ยงของการให้กู้ยืม ถ้าให้ผู้ที่มีฐานะดีมีเอกสารสิทธิในที่ดินของตนเองมีการจดทะเบียนจำนองไว้เป็นหลักประกัน ย่อมมีความเสี่ยงน้อยกว่าผู้ที่ไม่มียกเอกสารสิทธิใด ๆ

(๒) การกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ในระบบ จะมีค่าไสหุ่ยในการกู้ (Transaction Cost) เป็นจำนวนที่สูงมาก เช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการติดต่อกับธนาคารต้องใช้เวลาอย่างน้อย ๑-๒ เดือน เพราะต้องพาเจ้าหน้าที่ไปทำการสำรวจหลักประกันก่อน และค่าจดทะเบียนจำนองที่ดินอีกร้อยละ ๑ ของมูลค่าจำนอง

(๓) แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยเงินกู้สู่ชนบท แต่เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่รัฐบาลกำหนดให้ปล่อยกู้ยืมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าต้นทุนของเงินให้กู้ยืม และค่าใช้จ่ายในการให้กู้ยืมของธนาคารทำให้ธนาคารต่าง ๆ ไม่ค่อยปล่อยเงินกู้ยืมแก่เกษตรกรมากนัก ทำให้เงินกู้ที่จะปล่อยสู่ชนบทต่ำกว่าเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด

(๔) การที่สถาบันการเงินในระบบปล่อยเงินกู้ในปริมาณที่ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้เงินของเกษตรกรทำให้เกษตรกรจำเป็นต้องหันไปพึ่งพานายทุนเงินกู้ให้กู้ยืมในระบบ เพราะนอกจากจะมีความสะดวกกว่าแล้ว ยังสามารถกู้ได้เพียงพอกับความต้องการ

### แนวคิดเกี่ยวกับตลาดเงินกู้ยืมในระบบ

ตามที่รัฐมนตรีมีนโยบายเกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อสู่ชนบท โดยให้มีการจัดสรรผ่านธนาคารพาณิชย์ที่เคยดำเนินการในอดีตและจนถึงปัจจุบันจะเห็นว่า มีปริมาณน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนภายในประเทศที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อการลงทุนและหมุนเวียนในภาคเกษตรกรรมและภาคธุรกิจ ความจำเป็นดังกล่าวจำเป็นต้องหาเงินมาเพื่อการลงทุนและเกิดการหมุนเวียนของประชาชนในภาคเกษตรกรรมและภาคธุรกิจ จึงทำให้ประชาชนในประเทศจำนวนมากจำเป็นต้องหันไปพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากตลาดเงินกู้ยืมในระบบ ทั้งนี้ประชาชนเหล่านั้นทราบดีว่า การหันไปพึ่งพาเงินกู้ยืมในระบบนั้นต้องเสียดอกเบี้ยที่สูงกว่าการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบเช่นธนาคาร แต่เนื่องจากนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อสู่ชนบทมีจำนวนจำกัด ผู้กู้ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนในภาคเกษตรกรรมและภาคธุรกิจที่ไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐได้ ต้องยอมเสียดอกเบี้ยที่สูงกว่าการกู้ในระบบ ดังนั้น จะเห็นว่าปริมาณความต้องการเงินกู้ยืมในตลาดนอกระบบมีผลมาจากปริมาณให้กู้ยืมเงินจากระบบที่ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนในประเทศไทย หรือไม่สามารถบรรจุเงื่อนไขการกู้ยืมเงินจากการกู้ในระบบได้นั้นเอง เมื่อความต้องการเงินลงทุนและหมุนเวียนที่ไม่เพียงพอ เงื่อนไขการกู้ยืมเงินที่ยุ้งยาก ผู้ที่ต้องการเงินจึงหันไปกู้เงินจากตลาดนอกระบบทำให้นายทุนผู้ให้กู้ในตลาดนอกระบบสามารถมีอำนาจผูกขาดในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในระบบและปริมาณเงินกู้ยืมที่จะปล่อยกู้ให้กับผู้กู้แต่ละรายได้ ดังนั้น จึงทำให้ตลาดเงินกู้ยืมในระบบเป็นตลาดที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าตลาดเงินกู้ยืมในระบบหลายเท่าตัวและเป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์นั่นเอง

กล่าวโดยสรุปว่า คนส่วนหนึ่งมักมองภavnายทุนผู้ปล่อยเงินกู้เป็นเสมือนในภavnนตรีไทยที่หน้าเลือด ขูดรีดและโหดร้าย แต่ในภาพที่พบในสินเชื่อชนบทที่เกษตรกรรมองนายทุน คือ ผู้ที่คอยให้การอุปถัมภ์ช่วยเหลือพวกเขา เพราะพวกเขาไม่รู้จะไปกู้ยืมเงินที่ใด บางครั้งยังมีการผ่อนปรนอัตราดอกเบี้ยในช่วงระยะที่เกิดภัยธรรมชาติ แต่ทั้งหมดนี้ก็เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของนายทุนเอง ดังนั้น เมื่อนึกถึงภาพรวมของนายทุนที่เป็นธรรมแล้วรู้สึกสอดคล้องกับในภavnนตรีไทย ความสำคัญของปริมาณเงินกู้ในตลาดสินเชื่อในระบบจากปริมาณเงินกู้ยืมในระบบจะขึ้นอยู่กับผู้ให้กู้ ผู้ที่เป็นพ่อค้าและบริษัทธุรกิจ หุ้นส่วน เพราะนายทุนทั้ง ๒ ประเภทเป็นผู้ที่ทำธุรกิจเชื่อมโยงระหว่าง ๒ ตลาด เช่น การเพิ่ม หรือการลดวงเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จะส่งผลถึงปริมาณเงินกู้ยืมในระบบ แต่การขึ้นหรือลดอัตราดอกเบี้ยในระบบจะไม่กระทบต่ออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในระบบ

การติดตามบังคับทวงถามหนี้ แม้ว่านายทุนผู้ให้กู้จะเป็นผู้แสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตัวผู้กู้อยู่เสมอ แต่บางครั้งการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารจากการประเมินที่ผิดพลาดก็ยังคงมีอยู่ เมื่อนายทุนผู้ให้กู้ปล่อยเงินกู้ไปแล้ว หากเงินกู้ที่ปล่อยไปมีปัญหา ผู้ให้กู้ยังต้องมีการดำเนินการติดตามบังคับทวงถามหนี้ต่อไป ดังนั้น จึงแบ่งวิธีการติดตามบังคับทวงถามหนี้ได้ ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การติดตามบังคับทวงถามหนี้โดยตัวผู้ค้าประกันการกู้ยืม โดยมีผู้ค้าประกันหากว่าผู้กู้ไม่ไปชำระหนี้ตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงกันแล้ว นายทุนผู้ให้กู้อาจบีบบังคับทางอ้อมให้ผู้ค้าประกันเป็นผู้ติดตามหนี้แทน ทั้งนี้ ผู้ค้าประกันเป็นเสมือนผู้มีภาระรับผิดชอบร่วมกันสำหรับกรณีผู้กู้เป็นผู้เบี้ยวหนี้

ขั้นตอนที่ ๒ การติดตามบังคับทวงถามหนี้โดยตัวนายทุนให้กู้เอง ในกรณีการกู้ยืมที่ไม่มีผู้ค้ำประกัน เมื่อผู้กู้ผิดเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ ผู้ให้กู้จำเป็นต้องออกไปติดตามบังคับทวงถามหนี้เอง ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหาการผิดเงื่อนไขการที่ผู้ให้กู้ออกไปติดตามบังคับทวงถามหนี้เอง

ขั้นตอนที่ ๓ การติดตามบังคับทวงถามหนี้โดยอาศัยอำนาจของผู้มีสิทธิพลหรือเจ้าพ่อ เมื่อการติดตามในขั้นที่ ๑-๒ ไม่ประสบผลสำเร็จ นายทุนผู้ให้กู้อาจขอให้ผู้มีสิทธิพลหรือเจ้าพ่อในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการติดตามบังคับทวงถามหนี้ให้โดยอาจจะเสนอผลตอบแทนเป็นสินน้ำใจ หรือหักเปอร์เซ็นต์ของเงินที่ติดตามบังคับทวงถามหนี้ได้คืน

ขั้นตอนที่ ๕ เป็นขั้นตอนการติดตามบังคับทวงถามหนี้โดยอาศัยอำนาจกฎหมายของรัฐเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่ผู้ให้กู้มีการทำสัญญาการกู้ยืมเงินกับผู้กู้ที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการติดตามบังคับทวงถามหนี้ ขั้นตอนนี้ผู้ให้กู้ต้องมีหลักฐานการกู้ยืมที่ถูกต้อง

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชาติรี สีมิ่ง<sup>๖</sup> ศึกษาเรื่องสภาพปัญหาหนี้สินของข้าราชการทหารประจำการ สังกัดกองพลทหารช่างจังหวัดราชบุรี เป็นการศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของข้าราชการทหารประจำการ ผลจากการศึกษาพบว่า ข้าราชการทหารประจำการ สังกัดกองพลทหารช่างจังหวัดราชบุรี โดยเฉลี่ยมีรายได้อยู่ในระดับน้อยถึงปานกลางมีรายจ่ายน้อยกว่ารายได้โดยรวม จึงมีรายได้เพียงพอสำหรับการใช้จ่าย ข้าราชการทหารประจำการส่วนใหญ่มีสภาพหนี้สิน ซึ่งเป็นหนี้ในระบบมากกว่า หนี้นอกระบบ สาเหตุหลัก ๆ ได้แก่ การกู้ยืมเพื่อนำไปใช้จ่ายในครอบครัว เพื่อการอุปโภคและบริโภค กู้ยืมเพื่อใช้ในด้านการศึกษาของตนเองและสมาชิกในครอบครัวซึ่งอยู่ในภาวะเล็ยงดู กู้ยืมเพื่อนำไปซื้อที่พักอาศัย หรือที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับตนเองและครอบครัวในอนาคต กู้ยืมเพื่อนำไปใช้หนี้สินเดิมที่มีอยู่และกู้ยืมเพื่อนำไปซื้อรถยนต์ รถจักรยานยนต์ สิ่งของเครื่องใช้ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับแหล่งเงินกู้ที่ข้าราชการทหารประจำการกู้ยืม ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์ เงินกู้ อทบ. ธนาคารพาณิชย์ และเงินสวัสดิการสำหรับการกู้ยืมของหน่วยงานตามลำดับ การกู้ยืมส่วนใหญ่จะผ่านการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา วิธีผ่อนชำระ ใช้การหักเงินผ่านต้นสังกัดเป็นรายเดือน และหลักประกันการกู้ยืม จะใช้บุคคลค้ำประกันเป็นหลัก ข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ ต้องการให้เพิ่มวงเงินสำหรับการกู้ยืมเพื่อสวัสดิการของหน่วยให้เพียงพอกับความต้องการและความต้องการให้ผู้บังคับบัญชาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ภายในหน่วยโดยจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำมาให้กู้ยืม เพื่อนำไปใช้คืนหนี้นอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูง

จันทิพา บุญยะสมิต<sup>๗</sup> ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงสร้างและพฤติกรรมการกู้เงินตลาดเงินนอกระบบในหน่วยทหาร : กรณีศึกษา นายทหารชั้นประทวนสังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุด ผลการวิจัย

<sup>๖</sup>ชาติรี สีมิ่ง, “สภาพปัญหาหนี้สินของข้าราชการทหารประจำการ สังกัดกองพลทหารช่างจังหวัดราชบุรี เป็นการศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของข้าราชการทหารประจำการ,” (ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๐),

<sup>๗</sup>จันทิพา บุญยะสมิต, “โครงสร้างและพฤติกรรมการกู้เงินตลาดเงินนอกระบบในหน่วยทหาร : กรณีศึกษา นายทหารชั้นประทวนสังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘), ๖๕.

พบว่า โครงสร้างตลาดของตลาดเงินกู้ในระบบในหน่วย ทหารสูงสุด มีการกระจุกตัวสูง มีการแข่งขันต่ำ ส่วนการให้สินเชื่อของตลาดเงินกู้ในระบบพบว่า ผู้ให้กู้ในระบบ ประกอบด้วย ผู้ให้กู้ต่าง ๆ เช่น เพื่อนทหาร ญาติพี่น้อง พ่อค้า แม่ค้า และร้านทอง ส่วนใหญ่มีมูลเหตุจูงใจในการปล่อยเงินกู้ของผู้ให้กู้ คือ การได้รับผลตอบแทนสูงในระยะสั้น เนื่องจากโดยเฉลี่ยได้รับผลตอบแทนร้อยละ ๕ - ๑๐ ต่อเดือน และยังพบว่าเหตุผลประการหนึ่ง คือ ต้องการช่วยเหลือผู้กู้ โดยมีระยะเวลาในการปล่อยเงินกู้จะมีตั้งแต่ ๑ เดือน ถึง ๑๒ เดือน โดยไม่มีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ส่วนปัญหาในการกู้จากผลการศึกษพบว่า ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการให้กู้เงิน คือ การที่ผู้กู้ไม่สามารถชำระเงินคืนตามเงื่อนไขได้ และในบางครั้งต้นทุนในการติดตามสูงกว่าผลตอบแทนที่ได้ และยังพบว่านายทหารชั้นประทวนที่มีหนี้จากแหล่งเงินกู้ในระบบสูงกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท ส่วนใหญ่ คือ กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นนายทหารชั้นประทวนที่มีอายุมากกว่า ๔๐ ปี และมีรายได้สูงกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท รวมถึงกลุ่มที่มีอายุงานช่วงระหว่าง ๑๐ - ๑๕ ปี และกลุ่มนายทหารชั้นประทวนที่มีสถานภาพสมรสและโสด

### ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นระบบของกฎหมาย สถาบัน หลักการ และข้อตกลงของชุมชน ซึ่งทำให้เกิด

๑. ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง รัฐบาล และภาคเอกชน ต้องมีความรับผิดชอบต่อตามกฎหมาย

๒. กฎหมายที่เป็นธรรม (Just Law) หมายถึง กฎหมายมีความชัดเจน ประกาศให้ทุกคนรู้ มีความมั่นคง และบังคับใช้ได้กับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่รับประกันว่าสิทธิมนุษยชน และสิทธิในทรัพย์สิน ปัญญา และกระบวนการ จะเป็นไปด้วยความเป็นธรรม

๓. รัฐบาลที่เปิดกว้าง (Open Government) หมายถึง กระบวนการในการออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมาย ที่สามารถเข้าถึงได้ เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

๔. ความยุติธรรมที่เข้าถึงได้และเป็นกลาง (Accessible and Impartial Justice) หมายถึง มีการให้ความยุติธรรมอย่างไม่ล่าช้า มีประสิทธิภาพ มีจริยธรรม และเป็นอิสระ ผู้แทน และบุคคลที่เป็นกลาง มีทรัพยากรที่เพียงพอและสามารถเป็นผู้แทนของชุมชนได้<sup>๔</sup>

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คำแปลของคำว่า นิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายเป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณเกิดจากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุดโดยเพลโต นักปราชญ์ชาวกรีกได้แบ่งจิตมนุษย์ออกเป็นสามภาค

ภาคแรก คือ จิตเป็นธรรมหรือปัญญา reason แสดงออกด้วยคุณธรรมที่เป็นปัญญา หรือความเฉลียวฉลาด Wisdom

ภาคสอง คือ ส่วนที่เป็นเจตนา Spirit แสดงออกด้วยคุณธรรมที่เป็นความกล้า Courage

ภาคสาม คือ ความต้องการหรือตัณหา Desire แสดงออกด้วยคุณธรรมที่ใช้คำว่า ความพอเหมาะพอควร Proportional

<sup>๔</sup> World Justice Project. “What is the Rule of Law?”

<https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>

ความคิดของเพลโต การปกครองที่ดีที่สุดจะต้องปกครองโดยผู้ที่อุดมปัญญา คือ มีความเฉลียวฉลาดและรู้ว่าอะไรเป็นธรรมอะไรถูกอะไรผิด ซึ่งการปกครองบ้านเมืองจะเน้นหนัก คือ ความถูกต้องชอบธรรม เป็นคนดีมีคุณธรรม ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองบ้านเมืองที่ไม่สามารถหาผู้ที่สมบูรณ์แบบเช่นนี้ได้ จึงให้ความสำคัญกับกฎหมายโดยกำหนดว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่สูงสุด และการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมให้ได้ ควรประพฤติปฏิบัติ ควรคิดความชั่วหันกลับมาคิดทำความดี

ส่วนอริสโตเติล ลูกศิษย์ของเพลโต บอกว่าการมีชีวิตในสังคมของมนุษย์จะเป็นไปได้ต่อเมื่อ เป็นไปภายใต้หลักเหตุผลและความยุติธรรม การมีชีวิตของคนในสังคมจากปกติสุขขึ้นอยู่กับด้านการใช้เหตุผลและความยุติธรรมในการอยู่ภายใต้กฎหมาย สังคมที่มีระเบียบและเป็นธรรมจะสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ ที่จะอยู่ร่วมกันมากที่สุดและนำไปสู่ภาวะที่สมบูรณ์ ในทางกลับกัน มนุษย์ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่ได้ถูกกำกับด้วยเหตุผล อาจใช้ความสามารถความฉลาดไปในทางที่ผิดซึ่งจะเป็นสิ่งที่เลวร้ายและอันตรายที่สุด ดังนั้น การปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยใช้เหตุผลการปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นใหญ่เพราะกฎหมายคือเหตุผลที่ปราศจากกิเลส

**หลักนิติธรรม หมายถึง** หลักการปกครองบุคคลทั้งหลาย สถาบันและหน่วยงาน ไม่ว่าจะ เป็นสาธารณะหรือเอกชนรวมไปถึงรัฐ ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการทั่วไปมีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคกันและสอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการเพื่อเป็นการประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย

**การยึดมั่นในหลักนิติธรรม** คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงาม ให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย ๗ หลักการ คือ หลักการ แบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีความโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

๑. หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

๒. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

๓. หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้

แตกต่างกันไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

๔. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

๕. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระจาก ๓ ประการ กล่าวคือ ความเป็นอิสระจากคู่ความ ความเป็นอิสระจากรัฐ และความเป็นอิสระจากสังคม

๖. หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

๗. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ หลักนิติธรรมเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่รู้จักกันในนาม “Good Governance” หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤต ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน หลักธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๖ ประการดังนี้

๑. หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจ หรืออำนาจบุคคล

๒. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

๓. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยมูลข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

๔. หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคี และความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

๕. หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบ ต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

๖. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการ หรือประชาชนโดยส่วนรวมการบริหารราชการแนวใหม่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย หลายประเทศในโลก กำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้ เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น โดยปกติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกตนเองมีคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยายการให้บริการของตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้น และจากการบริการมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการ จึงทำงานร่วมกัน และระบอบปัญหาและแนวทางการแก้ไขร่วมกันด้วย ทศศนคติที่กล่าวมาแล้วเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดีที่กำลังเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาในการบริหารงานมีความซับซ้อน และทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ทั้งยังมีสาธารณชนคอยวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของข้าราชการอยู่เสมอ หน่วยงานราชการควรจะดำเนินการอย่างไร คำตอบในเรื่องนี้อาจไม่ง่าย แต่การยอมรับที่จะทำงานเพื่อปกป้องประเทศชาติและบริการสาธารณะอาจจะเป็นปัจจัยที่ช่วยทำให้การทำงานประสบความสำเร็จได้ สิ่งที่ยังขาดอยู่ คือ หลักการที่จะแสดงถึงผลของการมีค่านิยมของการบริการสาธารณะ ที่ผ่านมาก็มีการเคลื่อนไหวเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการทำงานของหน่วยงานราชการอยู่มาก เช่น เรื่องของการบริหารราชการแนวใหม่ การทบทวนการทำงาน การบริหารที่มุ่งผลลัพธ์ และการบริหารคุณภาพเป็นสำคัญ

ดังนั้น หลักนิติธรรม จึงอาจหมายถึง “หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ยึดหลักความถูกต้อง เป็นธรรม และความเสมอภาค เพื่อพัฒนาสังคมให้เกิดความผาสุกและเจริญก้าวหน้า” กฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้นต้องมีหลักไว้ให้ยึดซึ่งก็คือหลักนิติธรรม ทั้งการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม เพื่อมุ่งไปสู่ความยุติธรรม และจะช่วยป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ โดยจะเป็นหลักที่ใช้กำกับดูแล ตรวจสอบอำนาจอันไม่ชอบธรรมของอำนาจอธิปไตยทั้งฝ่ายรัฐสภา ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลายอาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสดมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม” อันที่จริงคำว่า “หลักนิติธรรม” ที่มาจากคำว่า Rule of Law ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมาย

ไทยได้ยื่นและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย ประกอบกับหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ยากเข้าใจยากและมีพลวัตรตลอดเวลา นักคิด นักกฎหมาย นักวิชาการ ได้อธิบายให้ความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ ฯลฯ ของคำว่าหลักนิติธรรมไว้ไม่ตรงกันเสียทีเดียว เหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงอาจทำให้นักกฎหมายและบุคคลต่าง ๆ มีความเข้าใจความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันออกไป

อย่างไรก็ตามแม้ในสภาวะการณ์ที่นักคิด นักกฎหมาย อาจอธิบายและเข้าใจความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป แต่ในช่วงหลายปีที่ประเทศไทยประสบวิกฤตความแตกต่างทางความคิด นักกฎหมาย นักวิชาการ องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไปกลับพูดถึงและกล่าวอ้างให้ทุก ๆ ฝ่ายเคารพและยึดหลักนิติธรรมมากเป็นพิเศษ จนทำให้สรุปได้ว่า ไม่ว่าแต่ละบุคคลจะเข้าใจความหมาย สาระสำคัญหรือองค์กรประกอบของหลักนิติธรรมตรงกันหรือไม่อย่างไร แต่ทุกคนต้องเคารพและยึดหลักนิติธรรม

การเสริมสร้างหลักนิติธรรมเป็นกระบวนการทางวัฒนธรรมสังคมที่ทุกฝ่ายจะต้องมีส่วนร่วม การทำให้เกิดรูปธรรมในเรื่องนี้จะต้องเริ่มต้นที่การทำให้ระบบงานยุติธรรมจะต้องได้โดยประชาชนหมายความว่า ประชาชนทุกคนต้องได้รับบริการด้านนี้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เรื่องนี้พูดกันมานานและเห็นว่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้น แต่ยังคงมีปัญหาเรื่องความทั่วถึงและเท่าเทียมกัน อันเนื่องมาจากว่าสังคมไทยมีพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์ที่แข็งแรง นอกจากนั้นต้องเปลี่ยนแนวคิดว่าระบบงานยุติธรรมต้องผูกขาดโดยรัฐเป็นผู้อำนวยความเป็นธรรมเท่านั้น แต่ต้องส่งเสริมให้เกิดระบบยุติธรรมทางเลือกภาคพลเมืองให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนรับรู้และตระหนักในศักยภาพของตนเองในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในระดับชุมชน

### หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการกล่าวคำว่า “หลักนิติธรรม” เป็นจำนวน ๒ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

“มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

อนึ่ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ “ ในคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ว่า



หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นเรื่องที่นักวิชาการให้ความเห็นว่า มีความหมายใกล้เคียงกันมาก คือ เป็นหลักการที่อารยประเทศยึดถือเป็นหลักที่ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษซึ่งใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) สำหรับคำว่า นิติรัฐ (Legal State) เป็นหลักที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งนำโดยประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ซึ่งใช้คำในภาษาเยอรมันว่า เรชท์สตาต (Rechtsstaat) แต่นิติธรรม (Rule of Law) และนิติรัฐ (Legal State) ต่างใช้คติตรงกันว่า

**หลักที่ ๑** ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชน ถ้าเอกชนจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้เสมอ การที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการใด ๆ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติเพื่อป้องกันการละเมิด สิทธิเสรีภาพของประชาชนและแม้จะมีกฎหมายบัญญัติก็จะมีข้อกำหนดเงื่อนไขขอบเขตในการใช้อำนาจไว้ด้วย

**หลักที่ ๒** คือ หลักที่ว่า เมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายภายในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัด ไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ทั้งนี้ มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยเกี่ยวกับ “หลักนิติธรรม” เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๑ คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑ คำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๖๑ คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๑ คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ คำวินิจฉัยที่ ๔-๕/๒๕๖๒ คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒ คำวินิจฉัยที่ ๒-๓/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๓๐-๓๒/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๘-๙/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๑๐.๑๓/๒๕๖๔<sup>๙</sup>

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้สิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันแก่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติศาสนา หรือปัจจัยอื่น ๆ อันจะเป็นการป้องกันและรักษาสิทธิของประชาชนชาวไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่บังคับใช้นั้นเป็นเพียง บทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองรักษาความยุติธรรม แต่สิ่งที่สำคัญเหนือกว่า คือ การนำกฎหมายไปใช้ให้ถูกต้องสมดังเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัตินั้น เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุขและความเจริญก้าวหน้าต่อไปได้

---

<sup>๙</sup> อติเทพ อุยยะพัฒน์. “หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”. ศาลรัฐธรรมนูญ, ๖ สิงหาคม ๒๕๖๕. [http://occ\\_th.constitutionalcourt.or.th/article\\_detail/ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย](http://occ_th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

## บทที่ ๓

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง “หนี้ท่วมหัว เอาตัว (ไม่) รอด ด้วยหลักนิติธรรม” ได้กำหนดแนวทางการเก็บข้อมูลสภาพปัญหาหนี้ในระบบที่ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานของรัฐ ตามโครงการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาล ประกอบด้วย

๑. ประชุมหนี้ในระบบ เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุม ๗๐๑ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ สำนักงานอัยการสูงสุด

๒. สํารวจสถานภาพหนี้ครัวเรือน จำนวน ๑,๓๐๐ ตัวอย่าง ช่วงระหว่างวันที่ ๑ - ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๗

๓. ลงภาคสนามพื้นที่ร่วมกับคณะกรรมการอัยการภาคประชาชน ณ สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและบังคับคดีจังหวัดมุกดาหาร เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๗

#### วิธีการดำเนินงาน ดังนี้

๑. จัดประชุมร่วมกับนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (นายเศรษฐา ทวีสิน) / ประธานกรรมการกำกับดูแลหนี้สินของประชาชนรายย่อย และ ดร.ชจร ณะแพทย กรรมการและเลขาธิการคณะกรรมการกำกับดูแลหนี้สินของประชาชน เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุม ๗๐๑ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ สำนักงานอัยการสูงสุด ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

จากการประชุมนายกิตติรัตน์ฯ ได้มีการกล่าวถึง NPL หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจ การที่ดอกเบี้ยสูงเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (เหมือนปล้น เป็นการเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้) การปล่อยสินเชื่อ (ดอกเบี้ยสูง) เพื่อชดเชยรายลูกหนี้ที่หนี้หนี้ ต้องพยายามให้หนี้ อยู่ในระบบ เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน โดยนำเรื่องเสนอต่อ ครม. เช่น ธนาคารออมสิน (ใจถึง) ไม่ต้องมีหลักประกัน (ใจกล้า) เปิดโอกาสให้ใช้อย่างคุ้มค่า เพื่อเข้าสู่ระบบบันทึกในการให้สินเชื่อ

การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างยั่งยืน เนื่องจาก ผู้ให้กู้มีได้คํานึงถึง

- สร้างบรรยากาศการแข่งขันดอกเบี้ยให้สมเหตุสมผล (หากลดดอกเบี้ยบ้าง จะทำให้ลดหนี้ลงได้)

- ส่วนต่างของดอกเบี้ยเงินฝาก และดอกเบี้ยเงินกู้ แก้ไขอย่างไร

- เขตพื้นที่ไม่มีการแข่งขันดอกเบี้ย เช่น กรณีบุคลากรของรัฐ

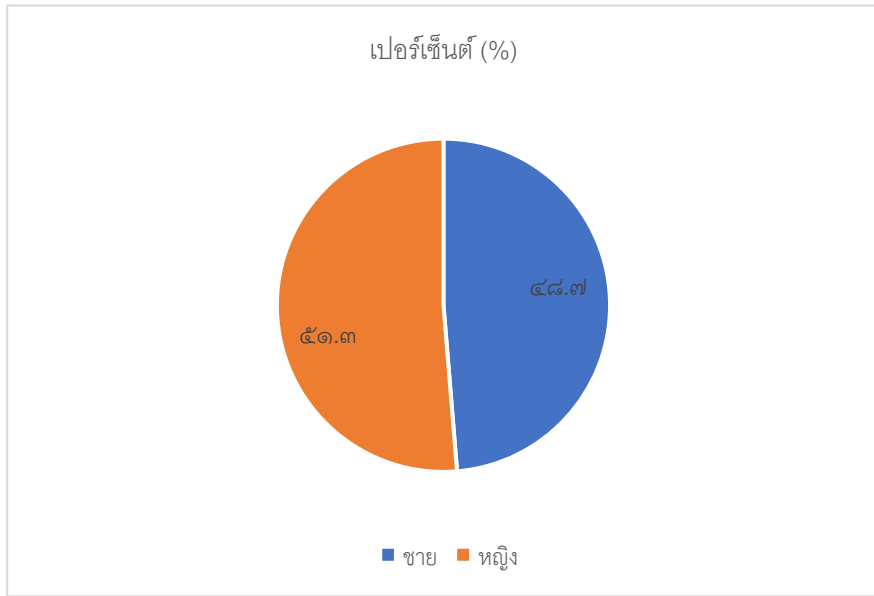
ดังนั้น หน่วยงานแข่งขัน ควรสร้างผู้ประกอบการให้รู้ถึงหน้าที่ หรือสิทธิ กระตุ้นให้แข่งขันดอกเบี้ย



ดร.ขจร ณะแพสย์ ได้ให้ข้อมูลว่า คนไทยส่วนใหญ่ ๓๗% กู้เงินในระบบ ส่วนที่เหลืออีกจำนวนมากกว่า ๖๐% กู้เงินนอกระบบ ซึ่งการบังคับติดตามการชำระหนี้ก็จะเป็นการทำร้ายร่างกาย เช่น ตัดแขน ตัดขา หรือชู้ว่าจะลักพาตัวญาติพี่น้อง เป็นต้น ซึ่งเรื่องแบบนี้เมื่อไปแจ้งความ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะไม่รับแจ้งความ เนื่องจากมิใช่คดีอาญา เห็นว่าเป็นเรื่องหนี้กู้ยืมเงินจึงไม่รับดำเนินคดีให้แต่อย่างใด นี่คือนิสัยที่ทำให้จำต้องมีการกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับเป็นเจ้าภาพหลักในการรับผิดชอบดูแลในเรื่องนี้ และควรให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในระบบ จัดให้มีมาตรฐานกลาง หรือเช่นกรณีการขายฝาก ไม่มีการควบคุมกำกับดูแล เป็นต้น

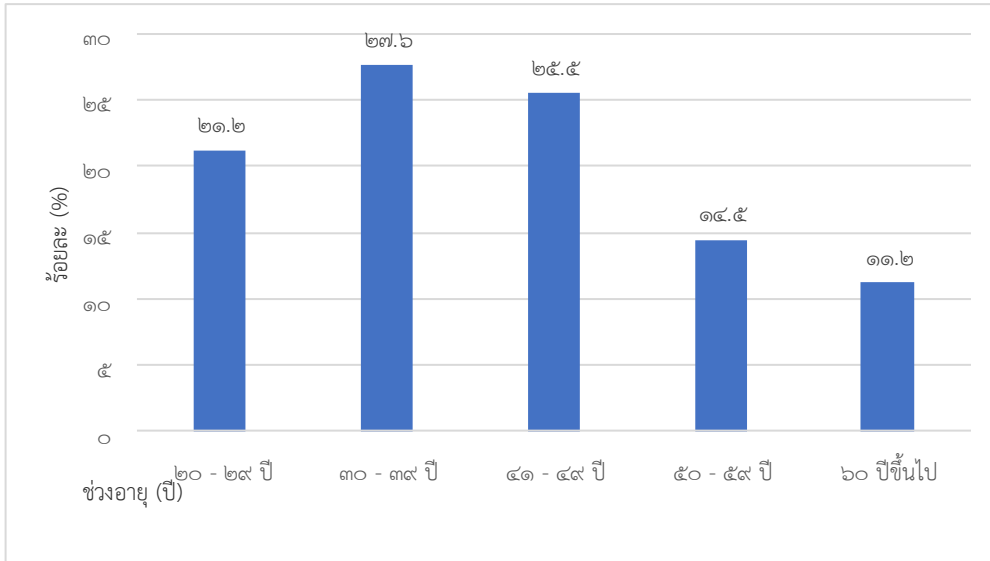
๑. ออกสำรวจสถานภาพหนี้ครัวเรือน จำนวน ๑,๓๐๐ ตัวอย่าง ช่วงระหว่างวันที่ ๑ - ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๗ จำแนกข้อมูลได้ ดังนี้

เพศ	ร้อยละ (%)
ชาย	๔๘.๗
หญิง	๕๑.๓



จากการรวบรวมแบบสอบถามทั้งหมด มีผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ ๕๑.๓ ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๗

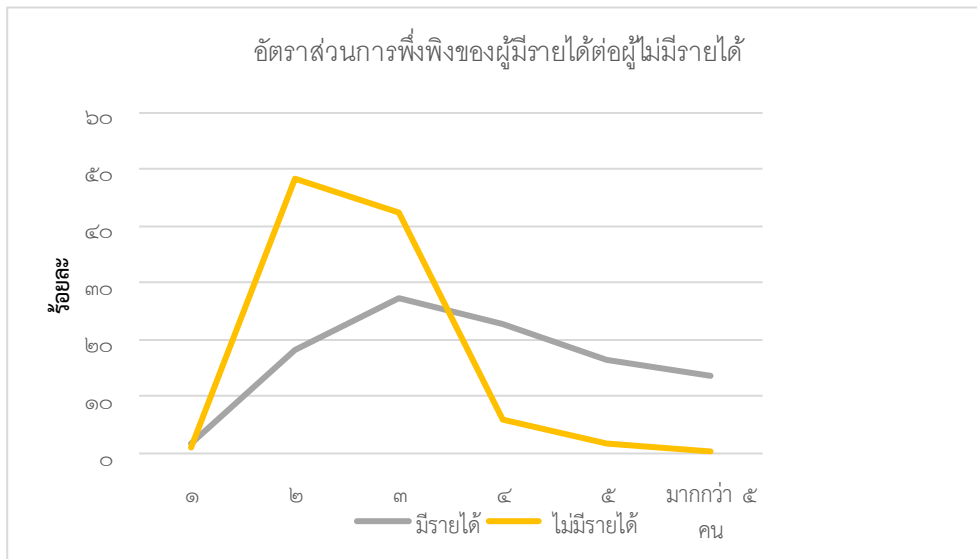
ช่วงอายุ (ปี)	ร้อยละ (%)
๒๐ - ๒๙ ปี	๒๑.๒
๓๐ - ๓๙ ปี	๒๗.๖
๔๐ - ๔๙ ปี	๒๕.๕
๕๐ - ๕๙ ปี	๑๔.๕
๖๐ ปีขึ้นไป	๑๑.๒



จากข้อมูลจะพบว่า จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามมากที่สุด คือ ช่วงอายุระหว่าง 30 – 39 ปี คิดเป็นร้อยละ 27.6 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามรองลงมา คือ ช่วงอายุระหว่าง 40 – 49 ปี คิดเป็นร้อยละ 25.5 ถัดมาเป็นจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามช่วงอายุระหว่าง 20 – 29 ปี คิดเป็นร้อยละ 21.2 ลำดับถัดมาเป็นจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามช่วงอายุระหว่าง 50 – 59 ปี คิดเป็นร้อยละ 14.5 และจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามน้อยที่สุด คือ อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 11.2

**จำนวนสมาชิกในครอบครัว / รายได้ / ไม่มีรายได้**

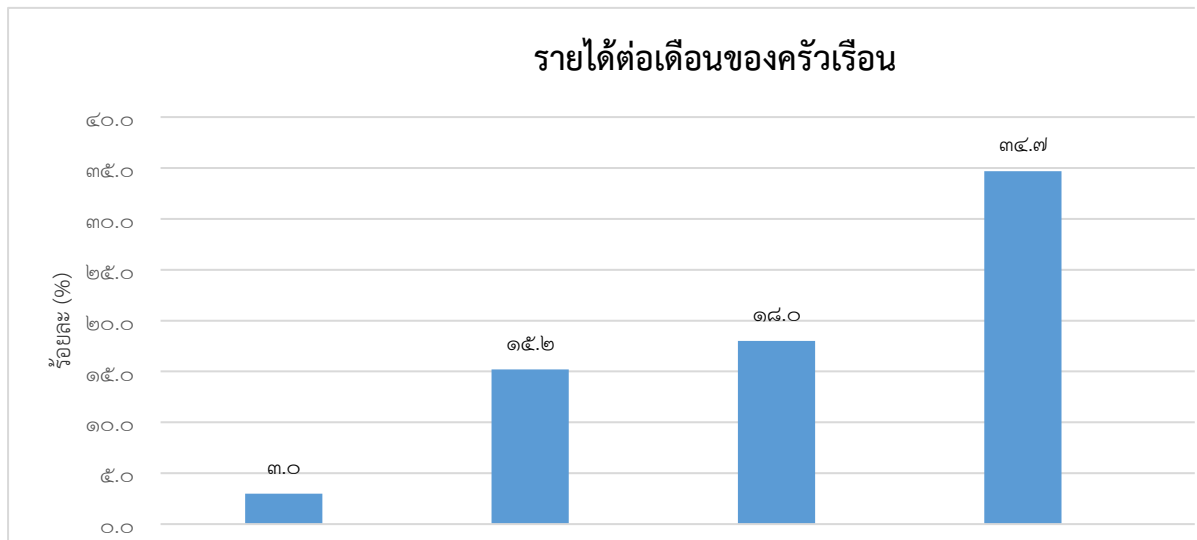
จำนวนสมาชิกในครอบครัว (คน)	มีรายได้ (%)	ไม่มีรายได้ (%)
๑	๑.๖	๑.๐
๒	๑๘.๒	๔๘.๕
๓	๒๗.๕	๔๒.๕
๔	๒๒.๖	๕.๘
๕	๑๖.๕	๑.๘
มากกว่า ๕ คน	๑๓.๖	๐.๔
โดยเฉลี่ย	๓ - ๔ คน	๒ - ๓ คน



จากการรวบรวมแบบสอบถามข้อมูลพบว่า อัตราส่วนของผู้ที่ไม่มีรายได้ต่อผู้ที่มีรายได้ (เข้าใกล้ ๐ ยิ่งดี) คิดเป็น ๐.๓๗๐ ซึ่งเมื่อเทียบกับปี ๒๕๖๕ คิดเป็น ๐.๖๓๓ หมายความว่า อัตราการพึ่งพิงลดลงจากปีก่อน

#### รายได้ต่อเดือนของครอบครัว

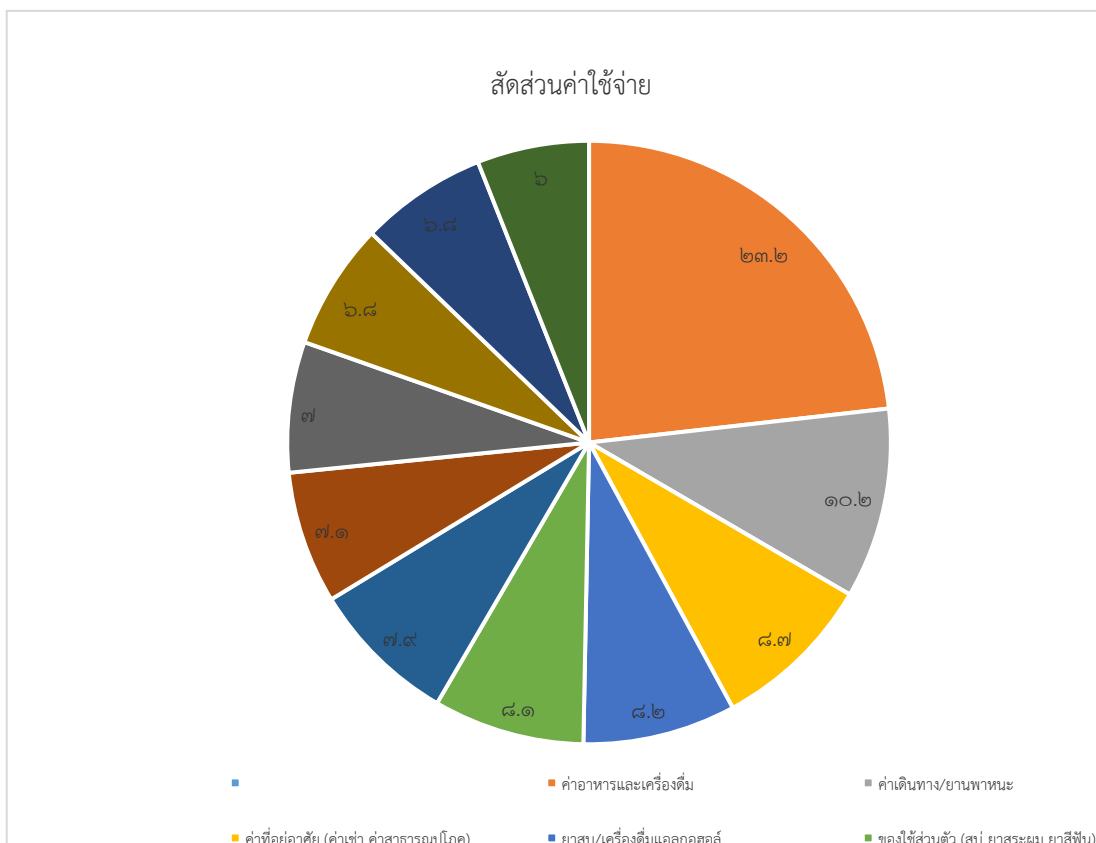
รายได้ต่อเดือน (บาท)	ร้อยละ (%)
๕,๐๐๐ - ๑๕,๐๐๐	๓.๐
๑๕,๐๐๑ - ๓๐,๐๐๐	๑๕.๒
๓๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐	๑๘.๐
๕๐,๐๐๑ - ๑๐๐,๐๐๐	๓๔.๗
มากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป	๒๙.๑



จากการตอบแบบสอบถามพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีรายได้ต่อเดือนของครัวเรือนสูงสุดเป็นอันดับแรก ได้แก่ รายได้ช่วงระหว่าง ๕๐,๐๐๑ - ๑๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๗ รองลงมามีรายได้ต่อเดือนของครัวเรือน มากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ ๒๙.๑ ลำดับถัดมามีรายได้ต่อเดือนของครอบครัว ช่วงระหว่าง ๓๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๐ ถัดมามีรายได้ต่อเดือนของครัวเรือน ช่วงระหว่าง ๑๕,๐๐๑ - ๓๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๒ และรายได้ต่อเดือนของครัวเรือนน้อยที่สุด คือ รายได้ช่วงระหว่าง ๕,๐๐๐ - ๑๕,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๓

### รายการค่าใช้จ่าย

รายการค่าใช้จ่าย	ร้อยละ (%)
ค่าอาหารและเครื่องดื่ม	๒๓.๒
ค่าเดินทาง/ยานพาหนะ	๑๐.๒
ค่าที่อยู่อาศัย (ค่าเช่า ค่าสาธารณูปโภค)	๘.๗
ยาสูบ/เครื่องดื่มแอลกอฮอล์	๘.๒
ของใช้ส่วนตัว (สบู่ ยาสระผม ยาสีฟัน)	๘.๑
ค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว	๗.๙
ค่ารักษาพยาบาล / เวชภัณฑ์	๗.๑
ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา	๗
ค่าใช้จ่ายการสื่อสาร	๖.๘
กิจกรรมทางศาสนา	๖.๘
งานเลี้ยงสังสรรค์ / บันเทิง / งานพิธี	๖



จากการรวบรวมแบบสอบถามสามารถแยกข้อมูลได้จำนวน ๖ กลุ่ม ประกอบด้วย

- กลุ่ม ๑ ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน (ค่าอาหารและเครื่องดื่ม ค่าเดินทาง/ยานพาหนะ ค่าที่อยู่อาศัย (ค่าเช่า ค่าสาธารณูปโภค) ยาสูบ/เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ของใช้ส่วนตัว (สบู่ ยาสระผม ยาสีฟัน) และค่าใช้จ่ายการสื่อสาร
- กลุ่ม ๒ ค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว
- กลุ่ม ๓ ค่ารักษาพยาบาล / เวชภัณฑ์
- กลุ่ม ๔ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา
- กลุ่ม ๕ กิจกรรมทางศาสนา
- กลุ่ม ๖ งานเลี้ยงสังสรรค์ / บันเทิง / งานพิธี

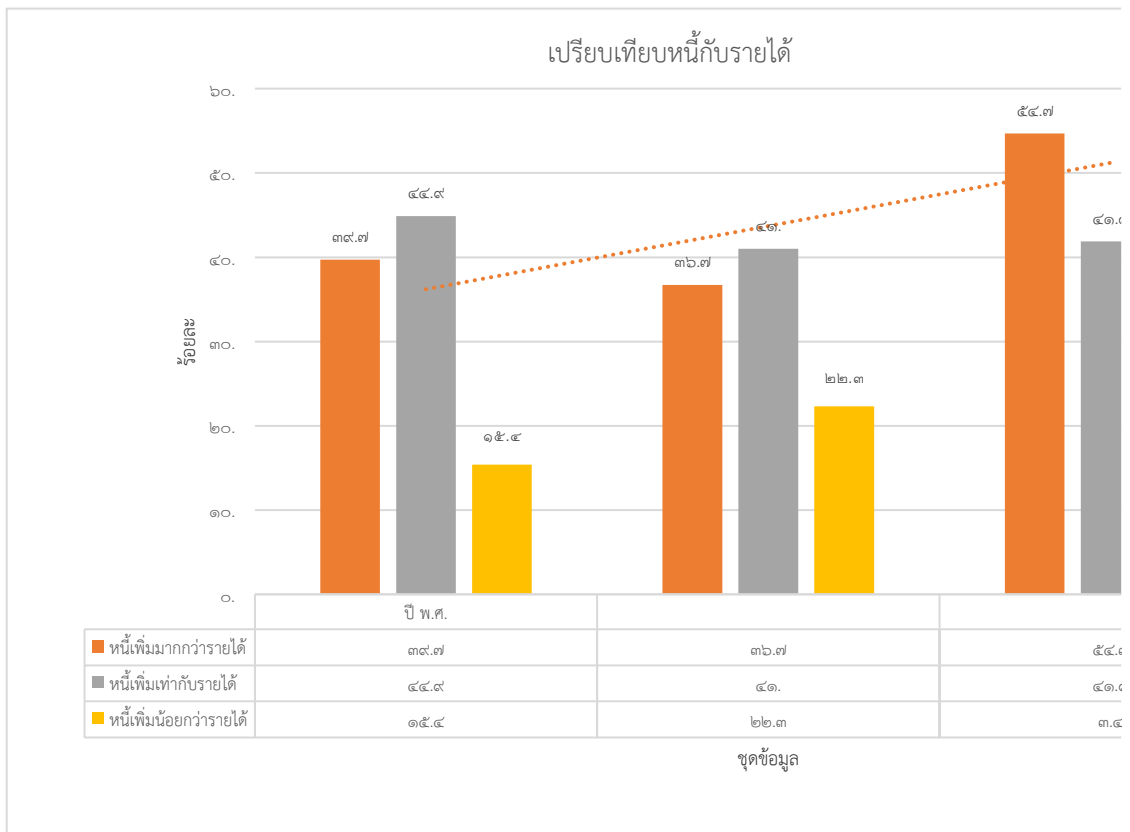
จากข้อมูลพบว่า กลุ่ม ๑ ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ได้แก่ ค่าอาหารและเครื่องดื่ม คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๒ รองลงมามีการใช้จ่ายในค่าเดินทาง/ยานพาหนะ คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๒ ค่าที่อยู่อาศัย (ค่าเช่า ค่าสาธารณูปโภค) คิดเป็นร้อยละ ๘.๗ ยาสูบ/เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ คิดเป็นร้อยละ ๘.๒ ของใช้ส่วนตัว (สบู่ ยาสระผม ยาสีฟัน) คิดเป็นร้อยละ ๘.๑ และค่าใช้จ่ายในการสื่อสาร คิดเป็นร้อยละ ๖.๘

- กลุ่ม ๒ ค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว คิดเป็นร้อยละ ๗.๙
- กลุ่ม ๓ ค่ารักษาพยาบาล / เวชภัณฑ์ คิดเป็นร้อยละ ๗.๑
- กลุ่ม ๔ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา คิดเป็นร้อยละ ๗
- กลุ่ม ๕ กิจกรรมทางศาสนา คิดเป็นร้อยละ ๖.๘
- กลุ่ม ๖ งานเลี้ยงสังสรรค์ / บันเทิง / งานพิธี คิดเป็นร้อยละ ๖



เปรียบเทียบหน้ากับรายได้ในปัจจุบัน	ปี พ.ศ.		
	๒๕๖๓	๒๕๖๕	๒๕๖๖
หน้าเพิ่มมากกว่ารายได้	๓๙.๗	๓๖.๗	๕๔.๗
หน้าเพิ่มเท่ากับรายได้	๔๔.๙	๔๑.	๔๑.๙
หน้าเพิ่มน้อยกว่ารายได้	๑๕.๔	๒๒.๓	๓.๔

หมายเหตุ ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ไม่ได้สำรวจข้อมูลเนื่องจากสถานการณ์โควิด



จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ หน้าเพิ่มมากกว่ารายได้ คิดเป็นร้อยละ ๓๙.๗ ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ หน้าเพิ่มมากกว่ารายได้ คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๗ และปี พ.ศ. ๒๕๖๖ หน้าเพิ่มมากกว่ารายได้ คิดเป็นร้อยละ ๕๔.๗

เมื่อเปรียบเทียบนี้กับรายได้ในปัจจุบัน เป็นระยะเวลา ๓ ปีย้อนหลัง (ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๖) จะเห็นได้ว่าแนวโน้มอัตราส่วนนี้มีจำนวนเพิ่มมากกว่ารายได้

๓. การลงภาคสนามพื้นที่ร่วมกับคณะกรรมการอัยการภาคประชาชน ณ สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและบังคับคดีจังหวัดมุกดาหาร เพื่อดำเนินการรับฟังปัญหา รวมทั้งจัดเก็บข้อมูลและหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้ภาคประชาชน เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ได้ข้อมูล ดังนี้



ข้อมูลหนี้ของข้าราชการประเภท

ข้าราชการประเภท	จำนวนคน (ล้านคน)	มูลหนี้รวม (ล้านล้านบาท)
ครู	0.89	1.40
ตำรวจ	0.24	0.31
ทหาร	0.24	0.13
สาธารณสุข	0.34	0.37
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	0.29	0.28
สถาบันอุดมศึกษา	0.16	0.16
ส่วนท้องถิ่น	0.62	0.33

### ภาพรวมปัญหาหนี้สินครูทั้งระบบ

๑. ครู จำนวน ๙ แสนคนทั่วประเทศ ประมาณ ๘๐% มีหนี้รวมกัน ๑.๔ ล้านล้านบาท
๒. เจ้าหนี้รายใหญ่
  - ๒.๑ สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ๘.๙ แสนล้าน (โดยประมาณ ๖๔%)
  - ๒.๒ ธนาคารออมสิน ๓.๙ แสนล้าน (โดยประมาณ ๒๘%) เป็นหนี้เดิมของสหกรณ์ที่โอนมาให้ธนาคารออมสินรับไป)
๓. ทำไมครูจึงกู้เงิน (นอกจากความจำเป็นในชีวิตประจำวัน)
  - ๓.๑ กู้ง่าย สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่มีความเสี่ยง ตัดเงินครูจากซองเงินเดือนได้ก่อนตามกฎหมาย ไม่มีหนี้เสีย กำไรดี
  - ๓.๒ รัฐไม่ทอดทิ้งครู มีปัญหาให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs) เข้ามาช่วย
๔. ทำไมครูจึงมีหนี้สินค้างเยอะ
  ๑. ดอกเบี้ยเงินกู้สหกรณ์แพง (ถึงแม้ว่าเจ้าหนี้จะไม่เสี่ยง)
  ๒. เงินกู้อาจถูกหักเก็บเป็นค่าหุ้น
  ๓. รัฐรับรองยอดเงินเดือน และตัดเงินเดือนเพื่อจ่ายหนี้ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) ไม่ได้คุ้มครองหนี้รวม (ทำให้กู้อันตราย) แต่คุ้มครองชำระหนี้จากเงินเดือนไม่เกิน ๗๐% (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นดอกเบี้ย)

เงินเดือนครูเหลือสิ้นเดือน	
≥ ๓๐% ของเงินเดือน	น้อยกว่า ๕๐%
≤ ๓๐% ของเงินเดือน	มากกว่า ๕๐%
หนี้เสียถูกดำเนินคดี	๑ - ๒ %

๓. ปัญหา (ร้ายแรง)

๓.๑ ในระยะเวลาอีก ๕-๗ ปี จะมีครูเกษียณมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน จะมีโอกาสมีหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะเกษียณแล้วหนี้ยังไม่หมด เงินที่จ่ายเข้ามาถูกหักส่วนใหญ่เป็นดอกเบี้ย ส่วนเงินออมจะถูกนำมาชำระหนี้ก่อน

๓.๒ ครูที่ยังสอนมีแนวโน้มเงินเดือนไม่พอใช้จ่าย กระทบคุณภาพการสอนและจริยธรรมที่ดี

๔. การแก้ไขปัญหา

๔.๑ ระยะสั้น : ลดค่าใช้จ่าย สร้างความเป็นธรรมให้แก่ครูผู้กู้

๔.๒ ระยะยาว : ประชากรน้อยลง สามารถลดจำนวนครูได้ ลดค่าใช้จ่ายบริหาร นำเทคโนโลยีมาใช้มากขึ้น สามารถเพิ่มรายได้ให้ครู แต่ต้องเข้มงวดการสร้างหนี้

ปัญหานี้นอกระบบ เป็นปัญหาหนี้สินที่สำคัญที่ครูและคนไทยจำนวนไม่น้อยกำลังเดือดร้อนและยังหาทางออกไม่ได้ ปัญหานี้นอกระบบถือเป็นหนึ่งในปัญหาสังคมที่ทุกภาคส่วนต้องช่วยกันเร่งดำเนินการให้เกิดการแก้ไขปัญหา ซึ่งข้อเท็จจริงการเป็นหนี้ของคนไทยซึ่งพบว่าประมาณ ๔๒% ของกว่า ๔,๖๐๐ คริวเรือนทั่วประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือแก้หนี้ มีหนี้นอกระบบเฉลี่ยคนละ ๕๔,๓๐๐ บาท ซึ่งเกิดจากปัจจัย ดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าไม่ถึงหนี้ในระบบ เพราะมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ไม่มีเอกสารยืนยันรายได้ที่แน่ชัด ซึ่งเจ้าหนี้ไม่เห็นข้อมูลที่มาของรายได้ จึงไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ และหากจะปล่อยสินเชื่อ อาจคิดดอกเบี้ยที่สูงมาก

(๒) ลูกหนี้เลือกที่จะกู้นอกระบบ แม้ออกเบี้ยจะแพงก็ตาม เนื่องจากได้เงินรวดเร็วสะดวก ทันต่อความต้องการใช้เงิน ไม่ต้องมีหลักประกัน

(๓) วงเงินการใช้ / ยอดขอสินเชื่อในระบบของลูกหนี้เต็มวงเงินแล้ว จนต้องหันไปกู้หนี้นอกระบบเพื่อนำไปชำระหนี้ในระบบ

ปัญหาต้นทางที่ทำให้ครูต้องหันไปพึ่งหนี้นอกระบบ คือ การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาละเลยไม่ดำเนินการอย่างเคร่งครัด ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการหักเงินเดือน บำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้ระเบียบฯ ข้อ ๗ จะระบุไว้ชัดเจนว่า การหักเงิน ณ ที่จ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ นั้น จะต้องมิเงินเดือนสุทธิหลังหักจากหักชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าอัตราร้อยละ ๓๐% แต่ในข้อเท็จจริงพบว่า ครูในแทบทุกเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศไทยยังคงเดือดร้อนจากการที่เงินเดือนสุทธิหลังจากชำระหนี้เหลือไม่เพียงพอสำหรับใช้ในการดำรงชีพ ดังนั้น เงินเดือน ๓๐% ที่ได้รับเป็น ๓๐% ทิพย์ หรือ ๓๐% เทียมที่ยังต้องนำไปจ่ายเจ้าหนี้รายอื่น ทำให้คงเหลือเงินไม่พอใช้จ่ายในการดำรงชีวิต และถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ครูต้องหันไปใช้บริการบัตรเครดิตและหนี้นอกระบบ

จากการที่เงินเดือนสุทธิหลังหักชำระหนี้แล้วเหลือเงินไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวัน ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่ปัญหาทางการเงินในหลายรูปแบบ เริ่มจากการหันไปพึ่งบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก ข้าราชการครูส่วนใหญ่ทราบน้อยและความเสี่ยงของการที่ต้องไปยุ่งเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ แต่การไม่มีเงินเดือนเหลือเพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตประจำวัน ทำให้ไม่มีทางเลือก อีกทั้งพบว่าปัญหาในเรื่องนี้ยังคงทำให้ข้าราชการต้องไปกู้เงินจากแหล่งอื่น เช่น เงินกู้

ถูกฉีกจากสหกรณ์ออมทรัพย์ หมดอายุอยู่อย่างไม่รู้จักจบสิ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหาทางเร่งแก้ไขปัญหาที่  
ต้นทาง กล่าวคือ จะต้องบังคับให้ใช้ระเบียบฯ ซึ่งเรื่องนี้จำเป็นต้องกำหนดโทษของผู้ที่จงใจละเลยไม่ทำ  
ตามระเบียบให้ชัดเจน เพราะเป็นเรื่องใหญ่ การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาละเลยไม่ทำตามระเบียบฯ  
ซึ่งมีนัยกว้างไกลต่อเพื่อนครูมาก จึงต้องมีการกำหนดโทษทางวินัยและต้องให้มีผลต่อความก้าวหน้าทาง  
อาชีพ

## บทที่ ๔

### ผลการศึกษาวิจัย

ผลจากการศึกษาพบว่า หนี้ในระบบมักนำไปสู่อันตรายในชีวิตและทรัพย์สินของลูกหนี้ เนื่องจากถูกทวงหนี้โดยใช้ความรุนแรง เช่น การข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย หรือทำลายทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาความรุนแรงจากการทวงหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังอาจเผชิญปัญหาการทำสัญญากู้ยืมที่อำพรางดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (เกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี) แม้ว่าหนี้ในระบบจะมีความเสี่ยงด้านความปลอดภัยและมักมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงจนไม่สมเหตุสมผล หลาย ๆ ครีวเรือนยังตัดสินใจกู้เงินนอกระบบจากเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินที่ถูกกฎหมาย หรือตัดสินใจหนี้นอกระบบแทนหนี้ในระบบ เนื่องด้วยมีความจำเป็นต้องใช้เงินเร่งด่วน หรือติดขัดเงื่อนไขของสถาบันการเงินในระบบ ในหลายกรณีครีวเรือนมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถปล่อยกู้ได้ นอกจากนี้การกู้ยืมเงินในระบบมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน จึงทำให้ครีวเรือนที่ต้องการเงินด่วนไม่สามารถรอได้ ดังนั้น แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยของหนี้ในระบบจะสูงกว่าหนี้ในระบบ แต่การกู้ยืมเงินนอกระบบอาจเป็นทางออกเดียวที่ครีวเรือนมีโอกาสเข้าถึงอย่างเร่งด่วนได้

ปัญหาหนี้ในระบบเป็นปัญหาที่กระจายไปทั่วทุกพื้นที่ในประเทศไทย ไม่ใช่เพียงแค่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่อาศัยเงินกู้นอกระบบ แต่ปัจจุบันกลุ่มคนที่มีรายได้สูงก็หันมาอาศัยเงินกู้นอกระบบกันมากขึ้น เนื่องจากเป็นวิธีการที่สะดวกและสามารถหาแหล่งเงินกู้ได้โดยง่าย ซึ่งต่างจากการกู้เงินจากสถาบันการเงินที่มีหลักเกณฑ์การกู้ที่ยุ่งยาก รวมทั้งการอนุมัติเงินกู้ก็ยากขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจภายในประเทศที่ฝืดเคืองจะสู้ดี ทำให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ระมัดระวังในการปล่อยกู้ เป็นเหตุให้ประชาชนหันไปพึ่งพาแหล่งเงินที่อยู่นอกระบบมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาหนี้ในระบบอย่างกว้างขวางและกระทบต่อภาพรวมของเศรษฐกิจภายในประเทศ ดังนี้

๑. ครุทั้งประเทศ ๙๐๐,๐๐๐ คน ประมาณ ๘๐% มีหนี้รวมกัน ๑.๔ ล้านล้านบาท

๒. เจ้าหนี้รายใหญ่ของครุ ได้แก่

๒.๑ สหกรณ์ออมทรัพย์ครุ จำนวนเงิน ๘.๙ แสนล้านบาท (ประมาณ ๖๔%)

๒.๒ ธนาคารออมสิน จำนวนเงิน ๓.๙ แสนล้านบาท (ประมาณ ๒๘%) เป็นหนี้เดิมของ

สหกรณ์ที่โอนมาให้ธนาคารออมสินรับไปดำเนินการ

๓. สาเหตุของการกู้เงิน (กู้ยืมที่นอกเหนือจากการใช้จ่ายความจำเป็นในชีวิตประจำวัน)

๓.๑ กู้ง่าย สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่มีความเสี่ยง เนื่องจากตัดเงินเดือนครุได้ตามกฎหมาย ไม่มีหนี้เสีย กู้ไรดี

๓.๒ ไม่มีการคุมยอดหนี้ เมื่อเกิดปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว แก้ปัญหาด้วยวิธีการหาเงินเพียงอย่างเดียว

"ปัญหาหนี้" ที่จะส่งผลให้คนหรือสังคมมีความเป็นอยู่ที่แย่งลงในระยะยาว สาเหตุของปัญหาหนี้ในสองระดับ **ระดับปัจเจก** ที่มาจากทั้งการขาดความรู้และอคติเชิงพฤติกรรมที่นำไปสู่การตัดสินใจที่ผิด และ **ระดับสังคม** ที่เกิดจากสถาบันที่กำหนดโครงสร้างแรงจูงใจและข้อจำกัดที่ทำให้พฤติกรรมของปัจเจกในสังคมนั้นนำไปสู่สังคมที่ไม่ยั่งยืน สาเหตุจากทั้งสองระดับมีความเกี่ยวโยงกันเป็นวัฏจักร เพราะปัจเจกกำหนดสถาบันที่มากระทบต่อพฤติกรรมปัจเจกอีกทอดหนึ่ง ทางออกของ "ปัญหาหนี้" จึงไม่ใช่เรื่องง่าย จำเป็นต้องแก้ปัญหานี้ทั้งสองระดับไปพร้อม ๆ กัน ผ่านการให้ความรู้

การใช้กลไกช่วยลดอคติเชิงพฤติกรรมต่าง ๆ ไปจนถึงการออกแบบสถาบันที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังมี ความท้าทายอีกหลายอย่างที่ต้อคำนึงถึง และสิ่งที่ขาดไม่ได้เพื่อแก้ "ปัญหาหนี้" ให้เกิดเศรษฐกิจและ สังคมที่ยั่งยืน คือ การคำนึงถึงคนรุ่นหลังและความตระหนักถึงว่าสิ่งที่เราทำในวันนี้จะส่งผลดีหรือผลเสีย ต่อลูกหลานในอนาคตอย่างไร

ทางแก้ต่าง ๆ ในระดับปัจเจกและระดับสถาบัน แต่ต้องไม่ลืมว่าปัจเจกและสถาบันมีส่วน กำหนดซึ่งกันและกันเป็นวัฏจักร จาก **Economics Box : ปัญหาหนี้ในสังคมที่เกิดขึ้นเมื่อปัจเจก มาอยู่ร่วมกัน** เห็นได้ว่าพฤติกรรมในระดับปัจเจกมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ปัญหาหนี้ในระดับสังคม ซึ่งปัจเจก เหล่านี้ก็ย่อมอยากมีสถาบันที่เอื้อให้หล่อเลี้ยงพฤติกรรมดังกล่าว

สำหรับภาพใหญ่ของประเทศในการแก้ไขปัญหานี้ระบบ ถ้าพิจารณาจากบทเรียนที่ ดำเนินการแก้ไขหนี้ในระบบจะพบว่ามีเรื่องสำคัญที่ถือเป็นจุดสำคัญ (painpoints) ที่ทำให้การแก้ไข ปัญหายังไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งหากดำเนินการให้ตรงประเด็นแล้วจะทำให้การแก้ไขปัญหานี้ในระบบจะมี ประสิทธิภาพ และจะแก้ไขปัญหาก็ถูกจุดมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา คือ ประชาชนไม่ทราบ ว่า หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับการแก้ไขหนี้ในระบบ (No Regulator with clear accountability) แม้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะมีหลายหน่วยงาน อาทิ ศูนย์ดำรงธรรม สำนักงาน อัยการสูงสุด กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) แต่เมื่อปัญหาเกิดขึ้นจริง ไม่มี ใครสามารถบอกได้ว่าหน่วยงานใดควรจะเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อาทิ หน่วยงานใดมีหน้าที่ รับผิดชอบออกกติกากลางเกี่ยวกับหนี้ในระบบ เรื่องนี้สำคัญมากเพราะเมื่อไม่มีกติกากลางแล้ว ก็เท่ากับ ว่า เจ้าหนี้ในระบบสามารถกำหนดข้อตกลงการกู้ยืมได้ตามอำเภอใจของเจ้าหนี้ นอกจากนี้ เมื่อเกิด เหตุการณ์เจ้าหนี้มาข่มขู่ ประชาชนก็จะแว้งเหมือนลอยอยู่บนทะเล ไม่รู้ว่าจะสามารถพึ่งพาใครได้ กล่าวคือ แม้มีหลายหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหลายแห่งก็ตาม แต่เมื่อเกิดเหตุจริงที่ประชาชนต้องการ ความช่วยเหลือกลับหาผู้รับผิดชอบที่ให้ความช่วยเหลือไม่ได้ ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติ คือ เจ้าหน้าที่ ตำรวจมักจะมีมุมมองเรื่องหนี้ในระบบว่า เป็นการกู้ยืมเงินเป็นเรื่องทางแพ่ง เวลาที่ประชาชนไปแจ้งความ จึงมักปฏิเสธไม่รับแจ้งความ ดังที่ประชาชนพบและสะท้อนปัญหามาให้ทราบเป็นประจำ

ความสำคัญของการแก้ไขปัญหานี้สินเป็นวาระแห่งชาติ เพราะทวีความรุนแรงอย่างหนัก และกำลังจะกลายเป็นวิกฤตที่ร้ายแรงยิ่งกว่า ต้มยำกุ้ง ไม่ว่าจะหนี้ครัวเรือนไทย ต่อ GDP มากถึง ๙๑ % ซึ่งเป็นตัวเลขบ่งชี้ ถึงความหายนะ และวิกฤตที่ประชาชนรายย่อยเผชิญอยู่ในขณะเมื่อปี ๒๕๖๖ ที่ ธนาคารพาณิชย์ ก่าไร ๒ แสนล้าน สหกรณ์ครุเก่าไร ๓ หมื่นล้าน หรือหนี้ครัวเรือน ๑๓ ล้านล้าน ไม่รวม หนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ ๒ ล้านล้าน หนี้ กยศ. ๗ แสนล้าน รวมกว่า ๑๖ ล้านล้าน ไม่นับหนี้ระบบอีก จำนวนมหาศาล ซึ่ง ๓๒% ของคนไทยที่มีหนี้ มีหนี้ ๔ บัญชีขึ้นไป เหล่านี้ล้วนเป็นภาพสะท้อน จากข้อมูล เครดิตบูโร สัดส่วนหนี้ครัวเรือนใน ๑๐๐ % ของจำนวนบัญชี

หนี้สินเชื่อส่วนบุคคลและสินเชื่อบัตรเครดิต มากถึง ๘๐% ของหนี้ครัวเรือนทั้งหมด ( ๓๑.๗ ล้าน + ๒๓.๘ ล้านบัญชี) มูลค่ามากถึง ๓ ล้านล้าน

หนี้เช่าซื้อ รถยนต์ ๖.๕ ล้านบัญชี คิดเป็น ๘ % ของหนี้ครัวเรือนและเป็นมูลค่ามากถึง ๒ ล้านล้าน รวมกันทั้งหมดประมาณ ๑๖ ล้านล้านบาท

หนี้ กยศ จำนวน ๓.๖ ล้านคน

หนี้ สหกรณ์ จำนวน ๒.๘ ล้านคน



ปัญหาหนี้สิน กำลัง ทำลาย ประเทศชาติทั้งด้าน เพราะจากวิกฤตโควิด ทำให้เกิด Economic Scars ผลเป็นทางเศรษฐกิจ ที่ ส่งผลต่อ คุณภาพชีวิต การศึกษา คดีความ จุดรั้งการพัฒนา ประเทศ เป็นเรื่อง ของ เราทุกคน เป็นความตั้งใจของ รัฐบาล และ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ทั้งหมด ทั้ง กระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรม และ สำนักงานอัยการสูงสุด

กระทรวงยุติธรรมเห็นความไม่เป็นธรรม และสถานการณ์ทางการเงินที่บีบคั้นที่ประชาชน รายย่อยต้องเผชิญ อย่างหนักหน่วงตลอดช่วงโควิด และภายหลังเปิดเมือง

ทางสู่การแก้ไขปัญหา คือ "กลไก" ทางกฎหมาย และ

๑. สร้างความเป็นธรรม ที่เกิดความเอาใจเอียงเอียงจากข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

๒. การจ่ายแต่ดอกเบี้ยย ตลอดอายุสัญญา

๓. การฟ้องร้องด้วยอัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ การไปกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงลิ่ว ในชั้นไกล่เกลี่ยศาล

ปัจจุบัน มีความก้าวหน้าในกฎหมายหลายฉบับ แต่ยังจำเป็นต้องมีการกำกับ ควบคุม ดูแล อย่างเคร่งครัด และภารกิจที่สำคัญ คือ การมีบทบาทที่สร้างความมั่นใจว่า

๑. กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ และกลไกเจ้าพนักงานภาครัฐ ไม่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

๒. ปัญหาหนี้สิน พ้นจากโรคระบาดมา การฟื้นฟูชำระ เพราะประชาชน รายย่อย จมกองหนี้ และได้รับความไม่เป็นธรรม

๓. เป็นหนี้ ต้องใช้ แต่หนี้ที่ชดใช้ต้องเป็นหนี้ที่เป็นธรรม

๔. การบังคับใช้กฎหมายต้องเข้มแข็ง

๕. การไกล่เกลี่ยหนี้สิน จะต้องเปลี่ยนไป จากเดิม อย่างมาก กล่าวคือ

- ต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้ทั้งสองฝ่าย (เจ้าหนี้และลูกหนี้) สามารถใช้ชีวิตต่อไปได้

- ต้องทำให้การผ่อนชำระ เป็นไปตามศักยภาพของลูกหนี้

- การไกล่เกลี่ย จะเป็นทางออกของประเทศ KPI คือ ลดคดีความทางการเงิน

๖. แผนการสำคัญเพื่อผลักดัน การแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

๖.๑ หนี้ กยศ ต้องมีผลบังคับใช้โดยเร็วที่สุด

หนี้ กยศ เป็นหนี้ที่สำคัญต้องเร่งแก้ไข เป็นหนี้ที่มีสิทธิที่จะได้รับการชำระหรือหัก ก่อนเจ้าหนื่นอื่น เมื่อแก้ไขไม่ได้จะทำให้อื่นติดขัดไปด้วย จึงจำเป็นต้องเร่งแก้หนี้ส่วนนี้ก่อน

ที่ผ่านมามีการทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ จำนวน ๘๖,๙๖๒ ราย มีผลทำให้ผู้ค้าประกันหลุด พ้นจากภาวะ

๖.๒ หนี้ข้าราชการ หนี้สินเชื่อสวัสดิการ แก้หนี้ ๒.๘ ล้านคน มูลค่าหนี้ ๓ ล้านล้าน

๖.๓ พลิกชีวิตข้าราชการทุกคร้วเรือน พร้อมครอบครัวของเขาจะส่งผลต่อการบริหาร ราชการแผ่นดินโดยตรง การที่ข้าราชการสามารถใช้ชีวิตอย่างปกติสุข จะเป็นการยกระดับศักยภาพ ของงานเพื่อประชาชน ... ทั้งคุณภาพการศึกษา บุคลากรทางการแพทย์ และความสงบเรียบร้อยของชาติ และลดปัญหาการคอร์รัปชัน

ปัจจุบัน รัฐบาลกำลังหาทางออกให้ลูกหนี้ ข้าราชการที่กู้ยืมสินเชื่อสวัสดิการ

๑. หนี้ เช่าซื้อ รถยนต์ ประเด็นความเดือดร้อนในปัจจุบัน

หนี้เช่าซื้อรถยนต์ ๖.๕ ล้านบัญชี คิดเป็น ๘ % ของหนี้ครัวเรือน และเป็นมูลค่ามากถึง ๒ ล้านล้าน โดนยึดแล้วกว่า ๗ แสนราย จำเป็นต้องมีการไกล่เกลี่ย โดยใช้มาตรฐานของประกาศ สคบ. คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา การค่านวณตั้งหนี้ / อัตราดอกเบี้ย ฯลฯ



๒. หนี้บัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคลที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงอยู่ที่ ๑๘% และ ๒๕% และ มีการนำค่าพิพากษาไปยึดบ้าน ปัจจัยสี่ .... ทั้งที่เริ่มต้น ด้วยความเป็นสินเชื่อ ไม่มีหลักประกัน กรณีเหล่านี้ ต้องได้รับโอกาสในการกลับมาชำระหนี้ต่อได้ ด้วย scheme Clinic แก่หนี้โศกนาฏกรรมที่ต้องเร่งแก้ไข คือ มิให้หนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลที่คิดดอกเบี้ยมากกว่าเงินต้น ๒๐๐-๓๐๐ % มาฟ้องร้อง และ บังคับยึดบ้านและทรัพย์สินของประชาชน

สถิติคดีที่เข้าสู่การพิจารณาและจำนวนข้อหาคดีผู้บริโภคที่ขึ้นสู่การพิจารณาสูงสุด ๕ อันดับ ของศาลชั้นต้นที่วราขอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖

ประเภทคดีแพ่ง / คดีอาญา	สถิติคดีผู้บริโภค	Top ๕ ข้อหาคดีผู้บริโภค
คดีส่วนแพ่ง จำนวน ๑,๓๓๘,๘๘๗ คดี	จำนวน ๙๘๕,๒๑๕ คดี	๑. บัตรเครดิต จำนวน ๒๑๖,๓๒๒ ข้อหา
คดีส่วนอาญา จำนวน ๕๕๓,๙๑๓ คดี		๒. กู้ยืม จำนวน ๒๑๕,๒๘๗ ข้อหา
รวมคดีทั้งสิ้น จำนวน ๑,๘๙๒,๘๐๐ คดี		๓. สินเชื่อบุคคล จำนวน ๑๗๕,๖๘๑ ข้อหา
		๔. เช่าซื้อ (รถยนต์) จำนวน ๙๘,๖๔๙ ข้อหา
		๕. ค่าประกัน จำนวน ๗๒,๕๗๓ ข้อหา

หมายเหตุ : คดีส่วนแพ่งที่เข้าสู่การพิจารณา (รวมคดีผู้บริโภค)

ที่มา : ส่วนระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ

ข้อมูล ณ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๗

## ปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยเสี่ยงของเศรษฐกิจปี 2567



### ปัจจัยสนับสนุนปี 2567

1. การฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องของภาคการท่องเที่ยว การฟื้นตัวของจำนวนและรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติในไตรมาสก่อนปีงบประมาณ ๒๕๖๖ ประกอบกับแนวโน้มการขยายตัวของนักท่องเที่ยวไทย
2. การขยายตัวในเกณฑ์ดีของภาคอุปโภคบริโภคภายในประเทศ การใช้จ่ายในครัวเรือนและสินค้าไม่ทนมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่อง สอดคล้องกับแนวโน้มการฟื้นตัวของรายได้ทั้งปีและนอกภาคเกษตร เช่นเดียวกับสภาพแรงงานที่จ้างเพิ่มขึ้น และความเชื่อมั่นของผู้บริโภคในระดับสูง
3. การเพิ่มขึ้นของแรงขับเคลื่อนจากการใช้จ่ายและการลงทุนภาครัฐในช่วงครึ่งปีหลัง การบริโภคภาคเอกชนประมาณการใช้จ่ายภาครัฐประจำปีงบประมาณ 2567 ส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณโดยสหราชอาณาจักรสูงที่สุดในรอบปีงบประมาณการเบิกจ่ายภายใต้กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2565 ที่คาดว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จตามกรอบเวลาที่กำหนด
4. การกลับมาขยายตัวอย่างช้า ๆ ของภาคการส่งออกตามการฟื้นตัวของค่าเงินบาท การฟื้นตัวของดัชนีชี้วัดภาคการผลิตและบริการในหลายประเทศที่มีแนวโน้มฟื้นตัว ประกอบกับการฟื้นตัวของดัชนีในห่วงโซ่อุปทานภาคการผลิตและบริการในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

### ข้อจำกัดและปัจจัยเสี่ยงปี 2567

1. การฟื้นตัวที่ช้าของเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับสูงและมาตรฐานอื่นที่เชื่อใจความเข้มงวดมากขึ้น หนี้ครัวเรือนอยู่ในระดับสูง เช่นเดียวกับระดับหนี้สินต่อจีดีพี (NPL) และสินเชื่อล่าช้าถึงปีพิเศษ (SAL) อีทีเอ ด้วยผู้กู้ระดับสูง และหนี้ครัวเรือนที่มีภาระหนี้สูงในภาพรวมที่เพิ่มขึ้นและหนี้ครัวเรือนมีภาระหนี้สูง
2. ผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอย่างต่อเนื่อง ประเทศในวงกว้างมีการระงับการส่งออก ส่งผลให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะเผชิญภาวะขาดดุลการค้าที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตรที่พึ่งพาการนำเข้าปัจจัยการผลิต
3. ความเสี่ยงจากความผันผวนของระบบเศรษฐกิจและการเงินโลก จากความไม่แน่นอนของสถานการณ์ความขัดแย้งทางภูมิศาสตร์ การปรับทิศทางราคาสินค้าโภคภัณฑ์และการเงินของประเทศคู่ค้า การชะลอตัวของการขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศคู่ค้าที่มีแนวโน้มขยายตัวช้าลง และการค้าของต่างประเทศที่พึ่งพิงกับจีน โดยเฉพาะกับจีนและฮ่องกงที่พึ่งพิงการนำเข้าสินค้า

## บทที่ ๕

### สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

#### ผลการศึกษา

จากการดำเนินการทั้ง ๔ บท พอจะสรุปได้ ดังนี้

๑. สภาพความไม่เป็นธรรมที่ลูกหนี้นอกระบบในระดับปัจเจกบุคคลต้องเผชิญ ได้แก่

๑.๑ การยินยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก เพื่อแลกกับการได้เงินมาในเวลาเร่งด่วน ทั้ง ๆ ที่ตระหนักดีว่า ถ้ามีการผิดนัดชำระเงิน ก็มีความเสี่ยงต่อการถูกทวงถามด้วยความรุนแรง ที่เป็นเช่นนี้ เพราะลูกหนี้นอกระบบจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่มีรายได้ หรือมีรายได้น้อยไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน และประกอบอาชีพอิสระ จะเป็นกลุ่มเปราะบางที่ไม่สามารถเข้าถึงสถาบันทางการเงินได้ และแม้จะมีการช่วยเหลือจากภาครัฐในการโอนหนี้เข้าสู่สถาบันการเงิน แต่กลุ่มคนเปราะบางเหล่านี้ก็ไม่มีคุณสมบัติพอที่จะเป็นลูกค้าของธนาคาร ทำให้ต้องแบกรับภาระและความเสี่ยงจากการกู้เงินนอกระบบต่อไป

๑.๒ การแบกรับหนี้มากเกินไป เนื่องจากลูกหนี้ต้องยินยอมทำสัญญาเสียเปรียบหลายกรณีต้องสูญเสียทรัพย์สิน เนื่องจากภาระหนี้สินส่วนตัว

ปัญหาสองประการข้างต้น ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถหนีพ้นไปจากวงจรหนี้นอกระบบ ยิ่งแบกรับหนี้มากเท่าไร ก็ยังมีแนวโน้มที่ลูกหนี้จะเป็นหนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ

๒. ปัญหาหนี้นอกระบบสะท้อนให้เห็นความไม่เป็นธรรม ดังนี้

๒.๑ จากข้อค้นพบที่ว่ายิ่งลูกหนี้มีรายได้น้อยเท่าไร ก็จะมีสัดส่วนหนี้สินมากขึ้นเป็นเงาตามตัว และเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือนที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ก็ยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงแรงกดดันทางเศรษฐกิจของลูกหนี้นอกระบบที่อยู่ในภาวะหารายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่าย ในภาวะที่ภาครัฐก็มีนโยบายกระตุ้นการใช้จ่ายออกมาอย่างต่อเนื่อง

๒.๒ การกู้เงินในภาวะฉุกเฉินของลูกหนี้ พบใน ๒ กรณีที่สำคัญ คือ การกู้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษา และเหตุเจ็บป่วยของสมาชิกในครอบครัว ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายสวัสดิการของรัฐโดยเฉพาะนโยบายเรียนฟรี ๑๒ ปี ที่มีการช่วยเหลือค่าเครื่องแต่งกาย ยังมีช่องว่างที่ไม่ครอบคลุมกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง เช่น ค่าอุปกรณ์การศึกษา หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่สถานศึกษาเรียกเก็บ ส่วนสวัสดิการรักษายาบาลภายใต้โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า แม้จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในการรักษายาบาล แต่ในทางปฏิบัติเมื่อสมาชิกในครอบครัวเจ็บป่วย ค่ารักษายาบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ลูกหนี้จึงจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับค่าเดินทาง และแม้แต่ค่ายาในส่วนที่เป็นยานอกบัญชีหลัก ดังนั้น หนี้นอกระบบในภาวะฉุกเฉินจึงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เพียงพอของสวัสดิการที่รัฐจัดให้

๒.๓ ช่องว่างทางนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ทั้งความไม่เชื่อมโยงกันระหว่างการแก้ไขปัญหานี้ในระบบ-หนี้นอกระบบ นโยบายที่เน้นการจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างบุคคล โดยเฉพาะแนวทางการโอนเงินกู้นอกระบบเข้าไปสู่ในระบบ แม้จะมีรายงานประสิทธิผลการดำเนินงาน แต่ในทางปฏิบัติ ลูกหนี้จำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบได้ด้วยข้อจำกัดทางเศรษฐกิจของตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อย ในการดำเนินนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบในอนาคต จึงจำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างของลูกหนี้ และจัดนโยบายสำหรับแต่ละกลุ่มเป็นการเฉพาะ เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อยกว่า ๕,๐๐๐ บาท จำเป็นต้องพิจารณา

การจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อให้ความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินผนวกไปกับนโยบายหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ  
อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหานี้จากระบบ โดยเน้นไปที่การแสวงหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ  
โดยไม่สนใจการลดรายจ่าย และเพิ่มรายได้ให้ประชาชน ทำได้แค่เพียงบรรเทาปัญหานี้จากระบบ หรือ  
อีกนัยหนึ่งเท่ากับเป็นการเติมเงินเข้าไปในห่วงโซ่ของหนี้จากระบบมากขึ้น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้  
จากระบบ และไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ดำเนินการออกเผยแพร่  
ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ข้อมูลในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการปกป้องตนเอง

๒. ดำเนินการออกพื้นที่ด้วยการเชิญคู่ความมาพบ เสร็จจากไกล่เกลี่ย และสร้างความตระหนัก  
ถึงสิทธิตามกฎหมายของแต่ละฝ่ายได้เข้าใจตรงกัน

### ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้จากระบบ

การไกล่เกลี่ยประนอมหนี้จากระบบ มีกระบวนการที่ต้องดำเนินงาน การตรวจสอบข้อมูล  
ข้อเท็จจริงในขั้นตอนก่อน ระหว่าง และหลังการไกล่เกลี่ยอย่างไร เจ้าหน้าที่ที่รับเรื่อง หรือเลขานุการ  
คณะกรรมการไกล่เกลี่ย ควรตรวจสอบข้อมูล ดังต่อไปนี้

#### กระบวนการก่อนการไกล่เกลี่ย (Check list)

๑. ที่อยู่ / เบอร์โทรศัพท์เจ้าหนี้
๒. ที่อยู่ / เบอร์โทรศัพท์ลูกหนี้
๓. เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการเป็นหนี้
๔. ยอดจำนวนหนี้ที่ขอรับความช่วยเหลือ
๕. อัตราดอกเบี้ยการกู้ยืม
๖. คำร้องขอรับความช่วยเหลือ (สคช. ๘) (กรณีมาด้วยตนเอง)
๗. หนังสือของหน่วยงานอื่นที่ส่งมาขอความช่วยเหลือ
๘. รายละเอียดข้อเท็จจริงโดยย่อ
๙. กรณียังไม่มีรายละเอียด ควรเรียกผู้ร้องมาสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสียก่อน

#### กระบวนการระหว่างการไกล่เกลี่ย

๑. หนังสือเชิญเจ้าหนี้ / ลูกหนี้ ครั้งที่ ๑
๒. หนังสือเชิญเจ้าหนี้ / ลูกหนี้ ครั้งที่ ๒
๓. แจ้งสิทธิให้ทราบ สมัครงใจในการไกล่เกลี่ยหรือไม่
๔. แบบสอบถามความพึงพอใจ เจ้าหนี้ / ลูกหนี้
๕. สัญญาประนีประนอมยอมความ

#### กระบวนการหลังการไกล่เกลี่ย ดำเนินการมีหนังสือแจ้ง

๑. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๒. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๓. ผู้ร้อง
๔. คณะกรรมการกำกับดูแลหนี้สินภาคประชาชน (รายไตรมาส)
๕. อธิบดีอัยการ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน
๖. คณะกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้จากระบบประจำจังหวัด (รายไตรมาส)

ดังนั้น การสร้างความเป็นธรรม ความเสมอภาคให้กับประชาชน หรือสังคมครู ข้าราชการนั้นจำเป็นต้องให้ความรู้ในข้อกฎหมายในด้านสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบของ หน่วยงานภาครัฐที่จะต้องออกกฎและมีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ให้หน่วยงานทางการเงินหัก ชำระหนี้ในแต่ละเดือนแล้วให้ผู้กู้มีเงินคงเหลือเพียงพอต่อการดำรงชีพในแต่ละเดือน ให้มีการบังคับใช้ อย่างเสมอภาคทุกหน่วยงานราชการ และสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เพื่อเป็น การประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย ความ โปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมายแก้ไขปัญหา โดยการนำข้อกฎหมายที่ว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็น ธรรม การห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ตามที่กฎหมายกำหนดเข้ามาใช้ช่วยเหลือผู้ที่ถูกเอาเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมสืบไป

## บรรณานุกรม

- World Justice Project. “What is the Rule of Law?” <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>
- กรมการปกครอง, “การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ,” [www.neesin.com/pdf/๒๒๐๒๒๕๓/dopa.ppt](http://www.neesin.com/pdf/๒๒๐๒๒๕๓/dopa.ppt) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๕).
- จันทิพา บุญยะสมิต, “โครงสร้างและพฤติกรรมการกู้เงินตลาดเงินนอกระบบในหน่วยทหาร : กรณีศึกษา นายทหารชั้นประทวนสังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘), ๖๕.
- ชาติรี สี่ผึ้ง, “สภาพปัญหาหนี้สินของข้าราชการทหารประจำการ สังกัดกองพลทหารช่างจังหวัดราชบุรี เป็นการศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของข้าราชการทหารประจำการ,” (ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการ บริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๐), ๙๗
- โทมัส โอ ดาเวนพอร์ต, ทุนทรัพย์ (กรุงเทพฯ : บริษัท เอ. อาร์. บีซิเนส เพรส จำกัด, ๒๕๔๓), ๙.
- พรรณฤฎา ชูนิมิตรกุล, การเงินธุรกิจ, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพฯ : คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕), ๒๐.
- มุฮัมมัด ยูนุส, นายธนาคารเพื่อคนจน, แปลโดย สถณี อาชวานันทกุล (กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๕๑), ๔.
- สุภัชชา นาทอง, ชั้นเชิงการบริหารหนี้ชั้นเทพ (กรุงเทพฯ : เครือบริษัทยิปซี กรุ๊ป, ๒๕๕๔), ๔๕-๕๐.
- อดิเทพ อวยยะพัฒน์. “หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”. ศาลรัฐธรรมนูญ, ๖ สิงหาคม ๒๕๖๕. [http://occ\\_th.constitutionalcourt.or.th/article\\_detail/ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย](http://occ_th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

ภาคผนวก

## ข้อมูลเงินเดือนครูกลุ่มตัวอย่างจาก จังหวัดนครราชสีมา

แบบสรุปรายรับ - รายจ่าย หนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา จังหวัดนครราชสีมา  
สพ.บ.ม. 1-7 + สพ.ม.

ลำดับ	เงินเดือน/ ป้านาย	รายจ่าย										คงเหลือ		30% ที่ครู ได้ตาม ระเบียบ	เงินของครู ที่หายไป	
		สหกรณ์	ธนาคาร ออมสิน	ธนาคาร กรุงไทย	ธนาคาร กรุงเก่า	ธนาคาร อาคาร สงเคราะห์	สวัสดิการ การ เขต 5	ภาษี+กบข+ ชพค+ชพค. +ผศร.+ ฅมาปณกิจ สอ.	รวมจ่าย ทั้งหมด	คิดเป็น %	คงเหลือ	คิดเป็น %				
1	10,842	35,543	0	0	0	0	0	0	0	0	35,543	328	-24,701	-228%	3,252.6	27,954
2	25,627	21,877	22,350	3,776	0	0	0	1,423	49,426	195	49,426	195	-23,799	-93%	7,688.1	31,487
3	18,468	8,813	22,500	2,600	0	0	0	920	34,833	189	34,833	189	-16,365	-89%	5,540.4	21,905
4	33,350	26,784	28,800	0	0	0	0	2,569	58,153	174	58,153	174	-24,803	-74%	10,005.0	34,808
5	37,693	31,483	0	7,207	23,665	0	0	1,860	64,215	170	64,215	170	-26,522	-70%	11,307.9	37,830
6	16539	14,243	11,004	1,500	0	0	0	620	27,367	169	27,367	169	-10,828	-65%	4,961.7	15,790
7	35559	43,884	6,000	3,541	0	0	0	1,886	55,311	155	55,311	155	1,567	4%	10,667.7	9,101
8	16,476	13,057	7,500	2,200	0	0	0	1,966	24,723	150	24,723	150	-8,247	-50%	4,942.8	13,190
9	28,845	12,900	24,400	0	4,080	0	0	1,850	43,230	150	43,230	150	-14,385	-50%	8,653.5	23,039
10	31,127	21,789	11,761	8,838	0	0	0	1,750	44,138	142	44,138	142	-13,011	-42%	9,338.1	22,349
11	34,768	33,526	1,500	4,900	0	8,000	0	0	47,926	138	47,926	138	-13,158	-38%	10,430.4	23,588
12	27,128	10,583	22,492	3,200	0	0	0	1,056	37,331	138	37,331	138	-10,203	-38%	8,138.4	18,341
13	39,717	38,871	7,500	3,623	0	0	0	3,754	53,748	135	53,748	135	-14,031	-35%	11,915.1	25,946
14	58,860	52,000	18,000	0	0	0	0	7,059	77,059	131	77,059	131	-18,199	-31%	17,658.0	35,857
15	31,171	14,552	18,600	4,633	0	0	0	2,817	40,602	130	40,602	130	-9,431	-30%	9,351.3	18,782
16	23,374	17,114	6,367	0	3,700	0	0	3,091	30,272	130	30,272	130	-6,898	-30%	7,012.2	13,910
17	20,843	24,000	0	2,600	0	0	0	0	26,600	128	26,600	128	-6,757	-28%	6,252.9	12,010

### ชีวิตจริงของครู 4 กลุ่ม

1

ครูที่เงินเดือนเหลือไม่พอใช้

ต้องพึ่งนอกระบบ

ถูกข่มขู่คุกคาม

หนี้นอกระบบ กับ หนี้ในระบบจำเป็นต้องแก้ไขไปด้วยกัน

**APP เงินกู้**

**หนี้นอกระบบแบบใหม่**

☎️ 08-88221123

📄 08-88221123

📄 08-88221123

📄 08-88221123

**ทวงถามหนี้**

**แบบประจานให้อาย**

📄 08-88221123

📄 08-88221123

📄 08-88221123

📄 08-88221123

ทั่วประเทศมี **ครูผู้ถูกฟ้องแล้ว** ไม่ต่ำกว่า 1 หมื่นราย ถ้ารวม ผู้ค้าประกันด้วย 3-4 หมื่นราย

**การแก้ปัญหาครูผู้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี**



ที่มา มูลนิธิสภา วงศ์เสนา เพื่อการปฏิรูปสิทธิลูกหนี้

จังหวัดขอนแก่น ผู้กู้ 1,004 ราย ผู้ค้าประกัน 4,000-5,000 ราย

ศูนย์ควบคุม	ปล่อยกู้ สถาบันการศึกษาของรัฐ		อยู่ในชั้นดำเนินคดี			คงเหลือ		
	บัญชี	เงินต้น	บัญชี	เงินต้น	สัดส่วน	บัญชี	เงินต้น	สัดส่วน
ขอนแก่น 1	9,484	7,903.85	636	560.48	7.09%	8,848	7,343.37	92.91%
ขอนแก่น 2	6,168	5,352.90	368	362.23	6.77%	5,800	4,990.67	93.23%
<b>รวม</b>	<b>15,652</b>	<b>13,256.76</b>	<b>1,004</b>	<b>922.72</b>	<b>6.96%</b>	<b>14,648</b>	<b>12,334.04</b>	<b>93.04%</b>

2

**ครูผู้กู้-ผู้ค้า**  
ที่ถูกฟ้องล้มละลาย  
บางส่วนต้องออกจากการงาน



รายละเอียดของเงินที่ครูได้ชำระหนี้ในช่วงที่ผ่านมา พบว่าส่วนใหญ่ติดดอกเบี้ยเป็นหลัก ตัดถึง เงินต้นน้อย


เลขที่	ผู้ขายของบัญชี	วงเงิน	ยอดชำระ	ตัดเงินต้น	ตัดดอกเบี้ย	เงินต้นคงค้าง	ดอกเบี้ยคงค้าง
1	อ.อ.อ.อ.อ.	900,000.00	655,903.12	113,250.89	545,207.95	786,256.27	27,033.75
	อ.อ.อ.อ.อ.	150,000.00	170,838.88	101,228.61	69,675.92	103,269.88	9,034.35
รวม 2 รายการ		1,050,000.00	826,742.00	214,479.50	604,983.82	889,526.15	36,068.10
2	อ.อ.อ.อ.อ.	1,400,000.00	1,144,275.38	103,053.21	915,193.26	1,310,855.54	126,072.11
	อ.อ.อ.อ.อ.	200,000.00	72,298.94	14,588.07	49,684.29	185,411.93	8,514.58
รวม 2 รายการ		1,600,000.00	1,216,574.32	117,641.28	964,877.55	1,496,267.47	134,586.69
3	อ.อ.อ.อ.อ.	600,000.00	438,226.94	105,781.13	305,245.56	524,754.27	30,332.27
4	อ.อ.อ.อ.อ.	1,200,000.00	787,293.04	149,968.87	906,930.04	1,006,352.98	10,430.31
5	อ.อ.อ.อ.อ.	200,000.00	17,292.37	47,123.22	44,369.15	152,876.78	6,300.80
รวม 5 รายการ		4,000,000.00	3,337,616.67	634,654.83	2,402,241.82	4,137,277.65	189,055.14



**3**

ครูที่จ่ายหนี้จนแก่  
แต่ยอดหนี้เงินต้นไม่ลดเลย

เม็ดเงินรวมที่ได้จ่ายชำระหนี้มาทั้งหมด  
คิดเป็นหลายเท่าของเงินต้นแล้ว



- (1) เงินต้น 4 ล้านบาท กู้ปี 2523
- (2) ผ่อนจ่ายมา 42 ปี
- (3) เม็ดเงินที่จ่ายรวม 10+ ล้านบาท แต่ส่วนใหญ่เป็นดอกเบี้ย
- (4) ณ วันนี้ยังติดหนี้สหกรณ์ 3 ล้านบาท

**4** ปล่อยให้เจ้าหนี้กำหนด  
ลำดับการตัดหนี้ตามอำเภอใจ  
โดยกำหนดให้ตัดเงินต้นท้ายสุด



- 1 ลำดับตัดปัจจุบัน
- 2 เงินค้ำหุ้นสหกรณ์
- 3 ค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้
- 4 ดอกเบี้ยตามสัญญา
- 5 เงินต้น



The infographic is divided into three main sections. The top section shows a Grim Reaper with a scythe standing over a person who is surrounded by thought bubbles containing icons for a house, a car, and a smartphone, all labeled with Thai characters for 'mortgage' (บ้าน), 'car' (รถ), and 'phone' (มือถือ). To the right, there is a small portrait of a person and a tombstone with a cross and the letters 'RIP'. Below this, the text reads: **ทำไมบางคนจ่ายหนี้จนเสียชีวิต** (Why do some people pay off debts until they die?). The middle section shows two men, one with his hands on his head in distress and another with his hand to his face in despair. The text reads: **ทำไมบางคนจ่ายหนี้มากมาย แต่เงินต้นที่ค้างชำระไม่ลดลงเลย** (Why do some people pay off many debts but the principal amount of unpaid debts does not decrease at all?). To the right of this text is a 3D illustration of a mountain of coins, with the word 'DEBT' written in large, bold, red letters across the top.



The infographic is divided into two main sections. The left section features a hand holding a magnifying glass over a calendar. The calendar has a red header that says 'วันเงินเดือนออก' (Payday). Below the calendar, the text reads: **เมื่อเจ้านายส่งคำขอตัดเงินเดือนครุมา ให้ดำเนินการ ผู้ที่เกี่ยวข้องก็ทำตามคำสั่ง "ทำเพียงเพราะเคยทำ"** (When the boss sends a request to deduct money from the salary, the relevant parties follow the order "do it just because we've done it before"). The right section is titled **คำถามที่ "นายจ้างที่ดี" ที่ใส่ใจทุกข์สุขของครุควรจะมี** (Questions that "good employers" who care about the well-being of employees should have). Below the title are three people (two women and one man) looking confused, with several question marks around them. Five speech bubbles contain the following text: 

- สิ่งที่ทำอยู่ช่วยให้ครุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างไร (How does what you are doing help improve the quality of life of employees?)
- ทำไมจึงต้องตัดเงินเดือนให้ด้วย ไม่ทำไม่ได้ไหมนะ (Why do we have to deduct salary? Can't we do it another way?)
- ถ้าครูเหลือเงินไม่พอใช้จ่าย ก็ต้องไปกู้ยืมระบบใหม่ (If the teacher doesn't have enough money to spend, they have to go to a new borrowing system.)
- ดอกไม้ที่เรียกเก็บ ถูกแพงแค่ไหน สัมกับที่เป็นสวัสดิการหรือไม่ (How expensive are the flowers, compared to whether they are a benefit or not?)
- กู้ไปมาก ๆ จะมีเงินพอชำระหนี้ไหม (If I borrow a lot, will I have enough money to pay off the debt?)

## รัฐบาลได้ชี้เป้าแนวทางที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ทุกราย สามารถแบ่งเก็บหนี้จากเงินเดือน **70%**

1. ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไม่เกิน 4.75% ต่อปีให้สอดคล้องกับเป็นดอกเบี้ยสวัสดิการ  
เงินกู้ ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้ดอกเบี้ยสูงมาจากเงินปันผลหุ้นเป็นสำคัญ
2. ขยายระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ออกไปเป็น 75 ปี จากเดิมส่วนใหญ่จะจบที่ 60 ปี
3. นำหุ้นสหกรณ์มาขายทอดหนี้ให้ลดลง โดยปรับโครงสร้างหนี้ในส่วนที่มีหุ้นค้ำประกัน  
โดยกำหนดดอกเบี้ยให้เท่ากับเงินปันผลและไม่ต้องมีการเฉลี่ยคืนผู้กู้สำหรับกรณีนี้

36

### การกู้ยืมที่เกินศักยภาพที่จะชำระคืนด้วยเงินเดือน

เงินเดือนของคุณ 100%  
คุณจะต้องเหลืออีก 30%  
และจ่ายหนี้คืน 70%



แต่คุณมีเจ้าหน้าที่ 3 ราย  
เจ้าหน้าที่ต้องการหนี้คืนรวมกัน **105%**



ปัญหานี้ส่งผลให้คุณต้องเจียดเงินดำรงชีพมาชำระหนี้เพราะกลัวถูกเจ้าหน้าที่ฟ้องร้อง

การไกล่เกลี่ย คือ การไกล่เกลี่ยเจ้าหน้าที่ให้ผ่อนปรนจากสิทธิทางกฎหมาย โดยให้มองถึงความเป็นธรรมด้วย

ผู้ไกล่เกลี่ย

บทบาทของนายจ้างสำคัญมาก ไม่ใช่แค่จ่ายเงินเดือน หรือเป็นพระประธาน แต่ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง มีสติ มีเหตุผล และหันกลับมาพิจารณาว่าสิ่งที่ทำอยู่คือ "สวัสดิการ" หรือไม่

### การแก้หนี้ครูจะต้องมองในองค์รวม 3 ส่วน

**1** A DISCIPLINED & WELL INFORMED TEACHER

คุณครูมีวินัย มีธรรมาภิบาล รู้จักออม รวมทั้งมีความรู้ทางการเงิน (ต้องเป็นหนี้อย่างฉลาด และเท่าทัน)

**2** RESPONSIBLE & FAIR LENDERS

เจ้าหนี้ต้องให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม

สินเชื่อสวัสดิการ ??

ข้อควรรู้... ก่อนเป็นคู่ค้าประกัน

อะไรจะเป็น game changer ที่ทำให้การแก้ไขปัญหานี้ครูในครั้งนี้นประสบความสำเร็จต่างจากที่ผ่านมา

**3** บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการในฐานะ "นายจ้างที่ดี" ที่จะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหานี้สินของครู ผ่านการจัดให้มี "ระบบการการตัดจ่ายเงินเดือน" ที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม

ก ศึกษาจ่ายเงินเดือนครูรวมปีละ 4 แสนล้าน น่าจะมีอำนาจต่อรอง เพราะหนี้ส่วนใหญ่คือหนี้สวัสดิการหักเงินเดือน


ตรงนี้คือที่มาของ bargaining power ที่กระทรวงมีใจครับ



### การสร้างระบบที่จะควบคุมยอดหนี้ที่จะกู้ได้

<p style="text-align: center;"><b>1</b> การควบคุมที่ตัวข้าราชการ</p>  <p>การสร้างวินัย นิสัยการออม และการให้ความรู้ทางการเงิน เพื่อปลูกฝังให้ข้าราชการไม่กู้เกินยอดหนี้ที่สามารถชำระคืน</p>	<p style="text-align: center;"><b>2</b> การควบคุมเจ้าหน้าที่ของข้าราชการ</p>  <p>กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย</p> <p>regulators เข้ามามากับดูแล ไม่ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยกู้ให้ข้าราชการจนเกินความสามารถที่จะใช้คืน</p>
<p style="text-align: center;"><b>3</b> กระทรวงศึกษาธิการในฐานะนายจ้างจำเป็นต้องสร้าง “ระบบที่จะควบคุมยอดหนี้ที่ข้าราชการจะกู้ได้” ขึ้นมาเพิ่มเติม เพราะจะทราบข้อมูลเงินกู้ทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่มาขอตัดเงินเดือนเพื่อชำระหนี้</p>	

## การแก้ไขปัญหาหนี้ข้าราชการในองค์กรรวม ให้เบ็ดเสร็จจำเป็นต้องอาศัยการขับเคลื่อน งานทั้ง 4 เรื่องไปพร้อมกัน



- 1** นายจ้างที่จริงใจและใส่ใจ ที่พร้อมจะเข้ามาช่วย ลูกจ้างแก้ไขปัญหาหนี้สิน
- 2** ลูกหนี้ที่มีวินัย มีความรู้และทักษะทางการเงิน ตลอดจนรู้สิทธิทางกฎหมาย
- 3** เจ้าหน้าที่ให้สินเชื่อ อย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม
- 4** การใกล้ชิดและการปรับโครงสร้างหนี้ ที่แท้จริงและมีความหมาย





**ข้อมูลหนี้ของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ**

	จำนวนคน (ล้านคน)	มูลหนี้รวม (ล้านล้านบาท)
ครู	0.89	1.40
ตำรวจ	0.24	0.31
ทหาร	0.24	0.13
สาธารณสุข	0.34	0.37
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	0.29	0.28
สถาบันอุดมศึกษา	0.16	0.16
ส่วนท้องถิ่น	0.62	0.33
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>2.8 ล้านคน</b>	<b>3.0 ล้านล้านบาท</b>









## รายชื่อสมาชิกกลุ่มสี่ฟ้า

๑. นางกุสิศรารพ บัญทับ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
๒. นายโกศลวัฒน์ อินทุจันทร์ยง อธิบดีอัยการ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน
๓. ผศ.นพ.ธนนิตย์ สิริพันธ์ ผู้อำนวยการศูนย์ศรีพัฒน์ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
๔. นายนิสิต พงษ์วุฒิประพันธ์ ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ เลขานุการบริษัทและองค์กรสัมพันธ์ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
๕. นางสาวประกายดาว เขมะจันทร์ กรรมการผู้จัดการ บริษัท สตาร์ ไอแอม จำกัด
๖. พล.อ.อ.พันธ์ภักดี พัฒนกุล ผู้บัญชาการทหารอากาศ
๗. นายพิสิษฐ์ วรรณวิทยานา ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท พี ซี แอล โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)
๘. นายชาญศักดิ์ ชื่นชม รองกรรมการผู้จัดการใหญ่วิศวกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
๙. นายวิชัย เวชกิจวานิชย์ ผู้พิพากษาสมทบในศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดสมุทรปราการ
๑๐. นายสมโภชน์ อาหุนัย ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท พลังงานบริสุทธิ์ จำกัด (มหาชน)
๑๑. นายอดิศักดิ์ ต้นตุงศ์ ประธานแผนกคดีภาษีอากรในศาลฎีกา
๑๒. ดร.อภิศรารวรรณ วัชรินทร์พร ผู้พิพากษาสมทบในศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดนครปฐม
๑๓. พล.ต.ท.อุตร ยอมเจริญ ผู้บัญชาการประจำสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ