# รายงานการพิจารณาศึกษา

# เรื่อง

# กรอบแนวทางการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม

# Holistic Debt Management Framework



**คณะกรรมาธิการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา**



# รายงานการพิจารณาศึกษา
# เรื่อง
# แนวทางหรือระบบการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม
# Holistic Debt Management Framework
# ของ
# คณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ
# วุฒิสภา

สำนักกรรมาธิการ ๓
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

# (สำเนา)
# บันทึกข้อความ

**ส่วนราชการ** คณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

**ที่** สว ๐๐๑๙.๑๙/(ร ๓๘ ) วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๖

**เรื่อง** รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑) ซึ่งคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา เป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมโอกาส สิทธิ ความสามารถ การเข้าถึงทรัพยากร ความเท่าเทียม การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การเข้าถึงบริการ สวัสดิการ ของประชาชนและชุมชน เพื่อบูรณาการในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้งติดตามการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

| | |
|---|---|
| ๑. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์ | ประธานคณะกรรมาธิการ |
| ๒. นายพลเดช ปิ่นประทีป | รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง และโฆษกคณะกรรมาธิการ |
| ๓. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ | รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง |
| ๔. นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์ | รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม |
| ๕. นายภาณุ อุทัยรัตน์ | รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่ |
| ๖. นางสาวภัทรภร วรามิตร | เลขานุการคณะกรรมาธิการ |
| ๗. นายสุธี มากบุญ | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ |
| ๘. นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์ | กรรมาธิการ |
| ๙. พลเอก ธงชัย สาระสุข | กรรมาธิการ |
| ๑๐. นายประพันธุ์ คูณมี | กรรมาธิการ |
| ๑๑. นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน | กรรมาธิการ |

อนึ่ง นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง ได้ลาออกจากคณะกรรมาธิการ ในวันอังคารที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ต่อมานายธานี สุโชดายน รองเลขานุการคณะกรรมาธิการ ได้ลาออกจากคณะกรรมาธิการ ในวันพฤหัสบดีที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ได้มีมติตั้งนายเกียว แก้วสุทอ สมาชิกวุฒิสภา เป็นกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

แทนตำแหน่งที่ว่าง และในวันจันทร์ที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔ นายเกียว แก้วสุทอ กรรมาธิการ ได้ลาออกจากคณะกรรมาธิการ และนายจรินทร์ จักกะพาก กรรมาธิการ ได้ลาออกจากคณะกรรมาธิการ เมื่อวันจันทร์ที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๔ และพลเอก ณัฐ อินทรเจริญ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ พ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการ ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๙ (๔) สมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในขณะได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ก็ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย และนายอำพล จินดาวัฒนะ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง ได้ลาออกจากคณะกรรมาธิการ เมื่อวันอังคารที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ และนายคำนูญ สิทธิสมาน รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สามและโฆษกคณะกรรมาธิการ ได้ลาออกจากคณะกรรมาธิการ เมื่อวันอังคารที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ และพลเอก สกล ชื่นตระกูล กรรมาธิการ ถึงแก่อนิจกรรม เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๑ (๒) ต่อมา ตามลำดับ ต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญประจำปี ครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ ได้มีมติแต่งตั้งนายประพันธุ์ คูณมี เป็นกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มเติม

บัดนี้ คณะกรรมาธิการ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางหรือระบบการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม Holistic Debt Management Framework เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘

จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดทราบและนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

ลงชื่อ สังศิต พิริยะรังสรรค์
(นายสังศิต พิริยะรังสรรค์)
ประธานคณะกรรมาธิการ
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง

(นายอุดร พันธุมิตร)
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ
วุฒิสภา

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๕ วรนันต์ พิมพ์
สำนักกรรมาธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กวี/อุดร ทาน
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๓๐

# รายนามกรรมาธิการ
# การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ



**นายสังศิต พิริยะรังสรรค์**
**ประธานคณะกรรมาธิการ**



**นายพลเดช ปิ่นประทีป**
**รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง**
**และโฆษกคณะกรรมาธิการ**



**นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ**
**รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง**



**นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์**
**รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม**



**นายภาณุ อุทัยรัตน์**
**รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่**



**นางสาวภัทรภร วรามิตร**
**เลขานุการคณะกรรมาธิการ**



นายสุธี มากบุญ
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

## กรรมาธิการ



นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์



พลเอก ธงชัย สาระสุข



นายประพันธุ์ คูณมี



นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน

# ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมาธิการ
# การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ



**นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์**
**ประธานที่ปรึกษากิตติมศักดิ์**



**นายกรรณภาว์ ธนภรรคภวิน**



**นายกนก ยนต์ชัย**



**นายโกวิทย์ ดอกไม้**



**พลโท จเรศักณิ์ อานุภาพ**



**นายจัตุรงค์ เสริมสุข**



**นายเชิดศักดิ์ สันติวรวุฒิ**



**นายณัฐสิทธิ์ สุรารักษ์**



**นายดำรงชัย พุ่มสงวน**



**นายทวีวัฒน์ ธีระกุลสถิตย์**



นางสาวธัญญา ดวงทอง



นายประสาร มฤคพิทักษ์



นายปริญญา จุฑาสงฆ์



นางปริศนา กาญจนกันทร



นายปวิณ ชำนิประศาสน์



พลเรือเอก พิเชฐ ตานะเศรษฐ



นายไพโรจน์ พรหมสาส์น



นางสาวภัทรฐิตา ทุมเกิด



นายมโน เลาหวณิช



นางสาววิชาญา ลิปิพันธ์



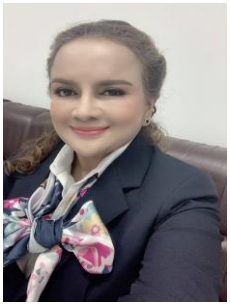
นายวีรวิทย์ วิวัฒนวานิช



ศ.ศรีราชา วงศารยางกูร



ว่าที่ พ.ต. สรชาติ วิชย สุวรรณพรหม



นางสาวสิรินภัสธา ศิรินภัสโภคิน



พลอากาศเอก สุจินต์ แช่มช้อย



พลเอก สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์



นายสุวิทย์ พูลศิลป์



นายสัญชัย จุลมนต์



นายสฤษดิ์ วิฑูรย์



นายธวัชชัย เทอดเผ่าไทย



นายไกร ตั้งสง่า



นายบุญชัย ถิราติ



นายชวน ชูจันทร์



นางสาววนิดา แอล ฮอร์ณ



รศ.อักษรศรี พานิชสาส์น

**รายนามอนุกรรมาธิการ**
**ศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ**



**นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์**
**ประธานคณะอนุกรรมาธิการ**



**นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์**
**รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง**



**นางสาวภัทรภร วรามิตร**
**รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่สอง**



**นายปวิณ ชำนิประศาสน์**
**อนุกรรมาธิการ**



**นายวิฑูรย์ นวลนุกูล**
**อนุกรรมาธิการ**



**นางสัณหจุฑา จิราธิวัฒน์**
**อนุกรรมาธิการ**

**รายนามอนุกรรมาธิการ**
**ศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ (ต่อ)**



**นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล**
**อนุกรรมาธิการ**



**นางถวิลวดี บุรีกุล**
**อนุกรรมาธิการ**



**นางณัติกาญจน์ สูติพันธ์วิหาร**
**อนุกรรมาธิการ**



**นายวิชญะ เครืองาม**
**อนุกรรมาธิการ**



**นายวัชรพงศ์ ระดมสิทธิพัฒน์**
**อนุกรรมาธิการ**



**นางสาววรนันต์ มงคลนำสุวิทย์**
**อนุกรรมาธิการและเลขานุการ**

**ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ**
**ศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ด้านเศรษฐกิจ**



**นายสังศิต พิริยะรังสรรค์**
**ประธานที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ**



**นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ**



**นายณรงค์ คองประเสริฐ**



**นางณฐพร พันธุอุดม**



**นายพฤกษ์ โสโน**



**นายวิฑูรย์ วิริยะสกุลธรณ์**



**นายขวัญพัฒน์ สุทธิธรรมกิจ**

**ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ**
**ศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ด้านเศรษฐกิจ (ต่อ)**



**นายชาญวิทย์ วสันต์ธนารัตน์**



**นายพงศ์นคร โภชากรณ์**



**รศ.สมบัติ เบญจศิริมงคล**



**นางปริศนา กายจนกันทร**

**คณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางระบบการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม**



**นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ**
**ประธานคณะทำงาน**



**นางสาวกมลพร ขำนิล**



**นายขจร ธนะแพสย์**



**นางสาวขวัญดาว ลือเปี่ยม**



**นายชาลี ชูชี**



**นายโชติวิทย์ เกิดสนองพงศ์**



**นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล**



นางณัติกาญจน์ สูติพันธ์วิหาร



นางสาวนภนาง เอกอัคร



นางสาวรวิวรรณ สุวรรณศิลป์



นางนฤมล เมฆบริสุทธิ์



นายสุนทร คุณชัยมัง



นางสาวอาจิน จุ้งลก



นางอุมาพร แพรประเสริฐ

**รายงานการพิจารณาศึกษา**
**เรื่อง การแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม**
**ของคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ**
**วุฒิสภา**

---

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภา ได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑) เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมโอกาส สิทธิ ความสามารถ การเข้าถึงทรัพยากร ความเท่าเทียม การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การเข้าถึงบริการ สวัสดิการ ของประชาชนและชุมชน เพื่อบูรณาการในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้งติดตามการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ ดังนี้

**๑. การดำเนินงาน**

๑.๑ คณะกรรมาธิการได้มีมติเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

| | |
|---|---|
| ๑.๑.๑ นายสังศิต พิริยะรังสรรค์ | เป็นประธานคณะกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๒ นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง |
| ๑.๑.๓ นายอำพล จินดาวัฒนะ | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง |
| ๑.๑.๔ นายพลเดช ปิ่นประทีป | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม |
| ๑.๑.๕ นายคำนูณ สิทธิสมาน | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่ และโฆษกคณะกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๖ นายภาณุ อุทัยรัตน์ | เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๗ นายธานี สุโชดายน | เป็นรองเลขานุการคณะกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๘ นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน | เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๙ พลอากาศเอก มนัส รูปขจร | เป็นประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๑๐ พลเอก ณัฐ อินทรเจริญ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๑๑ พลเอก ธงชัย สาระสุข | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ |

๑.๑.๑๒ พลเอก สกล ...

| | |
|---|---|
| ๑.๑.๑๒ พลเอก สกล ชื่นตระกูล | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๑๓ นายสุธี มากบุญ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๑๔ นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์ | เป็นกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๑๕ นายจรินทร์ จักกะพาก | เป็นกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๑๖ นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ | เป็นกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๑๗ นางสาวภัทรา วรามิตร | เป็นกรรมาธิการ |
| ๑.๑.๑๘ นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์ | เป็นกรรมาธิการ |

กรรมาธิการลาออกจากคณะกรรมาธิการ ดังนี้

| | |
|---|---|
| ๑. นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ | รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง ลาออกเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ |
| ๒. นายธานี สุโชดายน | รองเลขานุการคณะกรรมาธิการ ลาออกเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ |
| ๓. นายเกียว แก้วสุทอ | กรรมาธิการ ลาออกเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔ |
| ๔. นายจรินทร์ จักกะพาก | กรรมาธิการ ลาออกเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๔ |
| ๕. พลเอก ณัฐ อินทรเจริญ | ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ พ้นจากตำแหน่ง ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๙ (๔) สมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งได้เกษียณอายุราชการ |
| ๖. พลอากาศเอกนายมนัส รูปขจร | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ ลาออกจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๑ (๓) |
| ๗. นายอำพล จินดาวัฒนะ | รองประธานกรรมาธิการคนที่หนึ่ง ลาออกจากคณะกรรมาธิการ เมื่อที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ |
| ๘. นายคำนูณ สิทธิสมาน | รองประธานคณะกรรมาธิการคนที่สาม และโฆษกคณะกรรมาธิการ ลาออกจากคณะกรรมาธิการ เมื่อที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ |

อนึ่ง พลเอก สกล ชื่นตระกูล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ ถึงแก่อนิจกรรม ต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ ได้มีมติแต่งตั้งมีมติตั้ง นายประพันธุ์ คูณมี เป็นกรรมาธิการแทนตำแหน่งที่ว่าง

ปัจจุบันคณะกรรมาธิการได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการ ดังนี้

| | |
|---|---|
| ๑. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์ | เป็นประธานคณะกรรมาธิการ |
| ๒. นายพลเดช ปิ่นประทีป | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง และโฆษกคณะกรรมาธิการ |
| ๓. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง |
| ๔. นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์ | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม |
| ๕. นายภาณุ อุทัยรัตน์ | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่ |
| ๖. นางสาวภัทรภร วรามิตร | เลขานุการคณะกรรมาธิการ |
| ๗. นายสุธี มากบุญ | เป็นประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ |
| ๘. นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์ | เป็นกรรมาธิการ |
| ๙. พลเอก ธงชัย สาระสุข | เป็นกรรมาธิการ |
| ๑๐. นายประพันธุ์ คูณมี | เป็นกรรมาธิการ |
| ๑๑. นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน | เป็นกรรมาธิการ |

๑.๒ คณะกรรมาธิการได้มีมติแต่งตั้ง นายกวี จันทจิราภา นิติกรชำนาญการพิเศษ และนายอุดร พันธุมิตร วิทยากรชำนาญการพิเศษ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๗ วรรคสี่

๑.๓ คณะกรรมาธิการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ เพื่อศึกษา ติดตาม เสนอแนะ มาตรการและนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ แนวทางการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ และศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมาย รวมทั้งจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมาธิการ และปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะกรรมาธิการมอบหมาย ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๙ ซึ่งคณะอนุกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

| | |
|---|---|
| ๑.๓.๑ นายคำนูณ สิทธิสมาน | ประธานคณะอนุกรรมาธิการ |
| ๑.๓.๒ นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์ | รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง |
| ๑.๓.๓ นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์ | รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่สอง |
| ๑.๓.๔ นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล | อนุกรรมาธิการ |
| ๑.๓.๕ พลเรือโท ณเดโช เกิดชูชื่น | อนุกรรมาธิการ |
| ๑.๓.๖ นางณัติกาญจน์ สูติพันธ์วิหาร | อนุกรรมาธิการ |

๑.๓.๗ นางถวิลวดี บุรีกุล อนุกรรมาธิการ
๑.๓.๘ นายบัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ อนุกรรมาธิการ
๑.๓.๙ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิษณุ วงศ์สินศิริกุล อนุกรรมาธิการ
๑.๓.๑๐ นายวิชญะ เครืองาม อนุกรรมาธิการ
๑.๓.๑๑ นายอัศวิน โชติพนัง อนุกรรมาธิการ
๑.๓.๑๒ นางสาววรนันต์ มงคลนำสุวิทย์ อนุกรรมาธิการและเลขานุการ
๑.๓.๑๓ นายสังศิต พิริยะรังสรรค์ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ
๑.๓.๑๔ นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ
๑.๓.๑๕ พลโท จเรศักณ์ อานุภาพ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ
๑.๓.๑๖ นางสาวภัทรา วรามิตร ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ
๑.๓.๑๗ นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ เศรษฐกิจสร้างสรรค์
๑.๓.๑๘ นายสุนทร คุณชัยมัง ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ
๑.๓.๑๙ นางสาวนาลินี ศรีกสิกุล ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ
๑.๓.๒๐ นายวรานนท์ ปีติวรรณ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

ต่อมาในคราวการประชุมคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันจันทร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ที่ประชุมมีมติให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการ จึงทำให้คณะอนุกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการตามโครงสร้างเดิมสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ และมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจขึ้นใหม่ โดยปัจจุบันคณะอนุกรรมาธิการประกอบด้วย

**ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ**

๑. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์
๒. นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ
๓. นายณรงค์ คองประเสริฐ
๔. นายพฤกษ์ โสโน
๕. นางณฐพร พันธุอุดม
๖. นายวิฑูรย์ วิริยะสกุลธรณ์
๗. นายขวัญพัฒน์ สุทธิธรรมกิจ
๘. นายชาญวิทย์ วสันต์ธนารัตน์
๙. นายพงศ์นคร โภชากรณ์
๑๐. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิษณุ วงศ์สินศิริกุล
๑๑. รองศาสตราจารย์สมบัติ เบญจศิริมงคล
๑๒. นางปริศนา กาญจนกันทร

**คณะอนุกรรมาธิการ**

| | |
|---|---|
| ๑. นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์ | ประธานคณะอนุกรรมาธิการ |
| ๒. นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์ | รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นางสาวภัทรา วรามิตร | รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่สอง |
| ๔. นายปวิณ ชำนิประศาสน์ | อนุกรรมาธิการ |
| ๕. นายวิฑูรย์ นวลนุกูล | อนุกรรมาธิการ |
| ๖. นางสัณหจุฑา จิราธิวัฒน์ | อนุกรรมาธิการ |
| ๗. นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล | อนุกรรมาธิการ |
| ๘. นางถวิลวดี บุรีกุล | อนุกรรมาธิการ |
| ๙. นางณัติกาญจน์ สูติพันธ์วิหาร | อนุกรรมาธิการ |
| ๑๐. นายวิชญะ เครืองาม | อนุกรรมาธิการ |
| ๑๑. นายวัชรพงศ์ ระดมสิทธิพัฒน์ | อนุกรรมาธิการ |
| ๑๒. นางสาววรนันต์ มงคลนำสุวิทย์ | อนุกรรมาธิการและเลขานุการ |

๑.๔ คณะกรรมาธิการได้มีมติตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางระบบแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวมในคณะอนุกรรมาธิการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ด้านเศรษฐกิจ พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาของมาตรการการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนในปัจจุบัน แนวทางการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม Holistic Debt Management Framework เพื่อเป็นแนวทางและเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนและหนี้สินรายย่อยของกลุ่มรายได้ปานกลางปกติจนถึงกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในระบบเศรษฐกิจฐานราก ตลอดจนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือน พร้อมจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะอนุกรรมาธิการและคณะกรรมาธิการและปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะอนุกรรมาธิการมอบหมาย ซึ่งคณะทำงานคณะนี้ ประกอบด้วย

| | |
|---|---|
| ๑. นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ | ประธานคณะทำงาน |
| ๒. นางสาวกมลพร ชำนิล | คณะทำงาน |
| ๓. นายขจร ธนะแพสย์ | คณะทำงาน |
| ๔. นางสาวขวัญดาว ลือเปี่ยม | คณะทำงาน |
| ๕. นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล | คณะทำงาน |
| ๖. นายชาลี ชูชี | คณะทำงาน |
| ๗. นายโชติวิทย์ เกิดสนองพงศ์ | คณะทำงาน |
| ๘. นางณัติกาญจน์ สูติพันธ์วิหาร | คณะทำงาน |
| ๙. นางสาวนภนาง เอกอัคร | คณะทำงาน |
| ๑๐. นางนฤมล เมฆบริสุทธิ์ | คณะทำงาน |
| ๑๑. นางสาวรวิวรรณ สุวรรณศิลป์ | คณะทำงาน |
| ๑๒. นายสุนทร คุณชัยมัง | คณะทำงาน |
| ๑๓. นางสาวอาจิน จุ้งลก | คณะทำงาน |
| ๑๔. นางอุมาพร แพรประเสริฐ | คณะทำงาน |

**๒. วิธีการพิจารณาศึกษา**

คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ เรื่อง การแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม โดยการจัดประชุม หารือร่วมกัน โดยได้เชิญผู้แทนจากกรมบังคับคดี ธนาคารแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย เครือข่ายลูกหนี้กลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และเครือข่ายลูกหนี้กลุ่มผู้ขับแท็กซี่ ทั้งยังได้ศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริง เอกสารจากหน่วยงาน เอกสารวิชาการ รายงานวิจัย บทความ ข่าว และหนังสืออ้างอิงต่าง ๆ และนำข้อมูลและข้อคิดเห็นดังกล่าวมาสรุปและวิเคราะห์ผล

**๓. ผลการพิจารณาศึกษา**

คณะกรรมาธิการขอรายงานผลการพิจารณาพิจารณาศึกษาเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ เรื่อง แนวทางการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม Holistic Debt Management Framework ซึ่งได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการศึกษา เสนอแนะการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ด้านเศรษฐกิจ ดำเนินการพิจารณาศึกษากรณีดังกล่าว และคณะกรรมาธิการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมาธิการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการ

จากการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมาธิการจึงขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณา หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการ ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

(นางสาวภัทรภร วรามิตร)
เลขานุการคณะกรรมาธิการ
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ
วุฒิสภา

# บทสรุปผู้บริหาร

รายงานการพิจารณาศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางหรือระบบการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมโดยเน้นที่ปัญหาหนี้สินครัวเรือนซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขโดยใช้มาตรการต่าง ๆ ก็ไม่ทำให้สภาพปัญหาได้รับการแก้ไขได้หมดสิ้น เนื่องจากสภาพปัญหาเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายด้านทั้งที่มาจากฝ่ายเจ้าหนี้และฝ่ายลูกหนี้ ตลอดจนปัจจัยของสภาพแวดล้อมทางสังคม กฎหมาย เศรษฐกิจ และ ช่องว่างความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินและรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยประกอบกัน การแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนจึงต้องพิจารณาศึกษาปัจจัยของปัญหาแบบรอบด้านแบบองค์รวม

การพิจารณาศึกษานี้ ได้ออกแบบและสร้างกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม (Holistic Debt Management Framework) เพื่อเป็นเครื่องมือแบบใหม่ในการแก้ไขหนี้สินด้วยระบบองค์รวมแบบสามมิติ คือ **มิติแรก** ได้แก่ การแก้ไขปัญหาด้านความสามารถการชำระหนี้ของลูกหนี้และการวางแผนการเงินของครัวเรือนอย่างมีระบบและการปรับโครงสร้างหนี้ของเจ้าหนี้ทุกรายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการชำระหนี้ของเจ้าหนี้ทั้งปวงด้วยแผนฟื้นฟูหนี้สิน วิธีการดังกล่าวทำให้ลูกหนี้สามารถแก้ไขหนี้สินได้ทั้งหมดและทำให้เจ้าหนี้ทั้งปวงได้รับการชำระหนี้อย่างเป็นธรรมในจำนวนมากที่สุดเท่าที่ลูกหนี้สามารถจะชำระหนี้ได้ และลูกหนี้สามารถกลับมาเริ่มต้นชีวิตใหม่โดยปราศจากปัญหาหนี้สินอีกต่อไปทั้งในปัจจุบันและอนาคต **มิติที่สอง** เป็นการการสร้างโครงสร้างเชิงองค์กรเพื่อให้ระบบการแก้ไขดำเนินการได้เป็นรูปธรรม และ**มิติที่สาม** คือ การใช้กฎหมายเป็นส่วนสนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม (Holistic Debt Management Framework) ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ ดังนี้

## ๑. ผลการศึกษาโดยสรุป

### ๑.๑ ลักษณะสำคัญของกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม (Holistic Debt Management Framework : HDM Framework)

กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม (Holistic Debt Management Framework : HDM Framework) เป็นกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมทั้งปัญหาด้านการเงินของฝั่งลูกหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ และความไม่เป็นธรรมในการได้รับชำระหนี้ของฝั่งเจ้าหนี้ให้เกิดความสมดุลทั้งสองมิติ และสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วมของทั้งสองฝ่าย (Collaborating Debt Management) อันจะทำให้กระบวนการแก้ไขหนี้สินและบริหารหนี้สินมีความเป็นธรรมทั้งสองด้านมากขึ้น




**ภาพที่ ๑** แผนผังแสดงการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบสองมิติ

**๑.๒ องค์ประกอบของ HDM Framework ประกอบด้วย แกน ๓ แกนประสานกัน ได้แก่**




**ภาพที่ ๒** แผนผัง HDM Framework

**๑.๒.๑ แกนใน (Central Core) คือ ระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม หรือ Holistic Debt management : HDM** เป็นหัวใจของระบบทั้งหมดมีลักษณะเป็นระบบการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สิน (Debt Management System) ระบบการแก้ไขหนี้สินแบบสองมิติ ประกอบด้วย ระบบการจัดการย่อย ๓ ส่วน คือ

**๑) ระบบการแก้ไขปัญหาทางการเงินของฝั่งลูกหนี้**

รายได้ของลูกหนี้อาจแบ่งตามแหล่งรายได้ออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ ประเภทแรก ได้แก่ ลูกหนี้ที่มีรายได้ประจำจากเงินเดือน เช่น ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง เป็นต้น และประเภทที่สอง คือ ลูกหนี้ที่มีรายได้ประจำจากการประกอบกิจการ เช่น เปิดร้านขายอาหาร ร้านสะดวกซื้อ ร้านเสริมสวย ร้านซ่อมแซมรยนต์หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ทำเกษตรกรรม หรือมีรายได้จากภาคให้บริการ เช่น ขับรถแท็กซี่ รถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง เป็นต้น ทำให้การวิเคราะห์แก้ไขสภาพปัญหาทางการเงิน อาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้



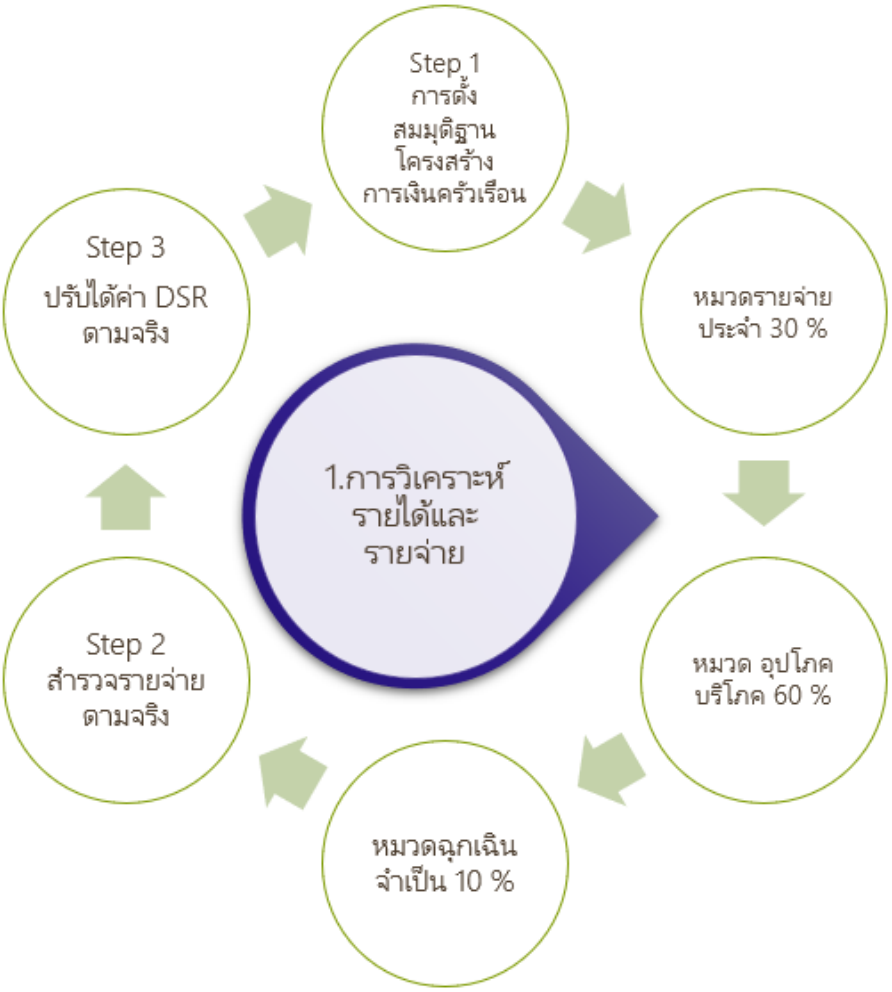

**ภาพที่ ๓** แสดงระบบการจัดการหนี้สินแบบองค์รวมของ แกนกลาง

**(๑). การวิเคราะห์ทางการเงินของลูกหนี้ที่มีเงินเดือนประจำ (Salary Debtors)**

เป็นการจัดการด้านการเงินเพื่อจัดทำกรอบการจัดการด้านรายได้-รายจ่ายให้เป็นระบบ โดยนำหลักการคำนวณค่าสัดส่วนภาระหนี้สินต่อรายได้ หรือ Debt Service Ratio : DSR มาประยุกต์ใช้ กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางว่าครัวเรือนจะต้องมีรายจ่ายเท่าใดจึงจะมีเงินเหลือเพียงพอในการชำระหนี้แบบสมดุลได้ หรือเรียกว่า ค่า DSR ตามจริง (Actual DSR) ซึ่งเป็นค่าดัชนีกรอบการใช้จ่ายในครัวเรือนที่กำหนดขึ้นให้ลูกหนี้ปฏิบัติในการดำรงชีวิต **(Acceptable & Practicable)”**[๑] การหาค่าดัชนีดังกล่าวใช้หลักการของ Hypothesis Method โดยเริ่มต้นจากการตั้งสมมุติฐานว่า

[๑] ความจริงที่ยอมรับและสามารถจะปฏิบัติได้ (Acceptable & Practicable)” หมายถึง ระดับความถูกต้องที่ครัวเรือนยอมรับว่า ใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงมากที่สุดและสามารถจะนำไปปรับใช้เป็นโครงสร้างรายได้รายจ่ายในการดำรงชีพต่อไปตลอดนะยะเวลาการแก้ไขปัญหาหนี้สิน

ครัวเรือนที่มีการเงินที่ดีจะต้องมีค่าสัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้เท่ากับร้อยละ ๕๐ หรือ DSR = < ๕๐ กล่าวคือ มีภาระหนี้สินได้ร้อยละ ๕๐ ของรายได้ และมีค่าใช้จ่ายร้อยละ ๕๐ ของรายได้ โดยค่าใช้จ่ายตั้งสมุมติฐานให้แบ่งออกได้เป็น ๓ หมวด ได้แก่




**ภาพที่ ๔** แผนผังแสดงการวิเคราะห์รายจ่ายมาตรฐานของครัวเรือน

๑) หมวดค่าใช้จ่ายประจำ ร้อยละ ๓๐ ของค่าใช้จ่าย หมายถึง รายจ่ายที่ครัวเรือนต้องจ่ายเป็นประจำในจนวนคงที่หรือเกือบคงที่ ทุกเดือน เช่น ค่าสาธารณูปโภค(ค่าเฉลี่ย) ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น

๒) หมวดค่าอุปโภคบริโภค ร้อยละ ๖๐ ของค่าใช้จ่าย หมายถึง รายจ่ายแบบผันแปรที่ครัวเรือนใช้จ่ายเพื่อการบริโภค เช่น ค่าอาหาร ของใช้ในครัวเรือน และเพื่อการอุปโภค เช่น ค่าเสื้อผ้า ค่าน้ำมันรถ ของใช้ส่วนตัวตามฐานานุรูปและสภาพแวดล้อมของแต่ละครัวเรือน

๓) หมวดฉุกเฉินหรือจำเป็น ร้อยละ ๕-๑๐ ของค่าใช้จ่าย หมายถึง เงินที่เก็บออมไว้เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน เช่น การซ่อมแซมบ้านจากภาวะน้ำท่วม

หรือ ยามจำเป็น เช่น เจ็บป่วยต้องรักษานอนโรงพยาบาล ต้องซื้อเครื่องใช้ที่จำเป็นทดแทนของเดิมที่ชำรุด เป็นต้น




**ภาพที่ ๕** แผนภูมิวงกลมแสดงโครงสร้างสัดส่วนค่าใช้จ่ายในครัวเรือน

อย่างไรก็ดีแต่ละครัวเรือนมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันจึงต้องพิสูจน์ว่ารายจ่ายครัวเรือนที่แท้จริงแตกต่างจากค่าสมมุติฐานว่าครัวเรือนใช้จ่ายร้อยละ ๕๐ ของรายได้เพียงใด เช่น ในความจริงครัวเรือนมีบุตรหลายคนที่อยู่ในวัยเรียนต้องเสียค่าเล่าเรียนสูง หรือเจ็บป่วยเรื้อรังต้องเสียค่ารักษาพยาบาลต่อเนื่อง เป็นต้น ทำให้ค่าใช้จ่ายครัวเรือนตามสภาพที่เป็นจริงมากว่าร้อยละ ๕๐ ของรายได้ จึงทำการค่าสมมุติฐานมาเทียบว่าค่าใช้จ่ายตามจริงควรเป็นเท่าใด โดยลูกหนี้ประมารการจากข้อมูลรายจ่ายที่ผ่านมา และกำหนดขึ้นให้ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด กล่าวคือ กำหนดเป็นค่าสมมุติที่ครัวเรือนยอมรับว่าสามารถปฏิบัติได้จริง **(Acceptable & Practicable)** เช่น หากกำหนดค่า DSR = ๖๓ เป็นค่าที่สามารถยอมรับและปฏิบัติได้จริง เช่นนี้ ให้ใช้ค่า DSR= ๖๓ เป็นค่าดัชนีรายจ่ายของครัวเรือน หมายถึงว่า ครัวเรือนนี้มีค่าใช้จ่ายร้อยละ ๖๓ ของรายได้ จึงต้องมีภาระหนี้หรือก่อหนี้ได้ไม่เกินร้อยละ ๓๗ ของรายได้ เช่น มีเงินเดือน ๆ ละ ๕๐,๐๐๐ บาท ค่า DSR= ๖๓ จะคำนวณสัดส่วนรายจ่ายต่อภาระหนี้ตามจริงได้ ดังนี้

| **รายการค่าใช้จ่าย** | **DSR = ๖๓** | **เงินเดือน = ๕๐,๐๐๐ บาท** |
|---|---|---|
| หมวดรายจ่ายประจำ | ๙,๔๕๐ บาท (ร้อยละ ๓๐) | ส่วนที่เหลืออีก ๑๘,๕00 บาท |
| หมวดรายจ่ายอุปโภคบริโภค | ๑๘,๙๐๐ บาท (ร้อยละ ๖๐) | คือ เงินสำหรับใช้ชำระหนี้สิน |
| หมวดฉุกเฉินจำเป็น | ๓,๑๕๐ บาท(ร้อยละ ๑๐) | |
| รวมค่าใช้จ่ายร้อยละ ๖๓ | ๓๑,๕๐๐ บาท | |

**ตารางที่ ๑** แสดงการคำนวณสัดส่วนรายจ่ายต่อภาระหนี้ตามจริง

กรอบที่คำนวณดังกล่าวนี้ เป็นแนวทางการใช้จ่ายที่ครัวเรือนที่ครัวเรือนยอมตกลงให้เป็นกรอวรายจ่ายที่จะต้องนำไปปฏิบัติเป็นแนวทางใหม่ของครัวเรือน (New Normal Standard) อย่างต่อเนื่องจนกว่าจะสร้างเป็นอุปนิสัยในการใช้จ่ายได้ตามกรอบนี้ และกลายเป็นวินัยทางการเงินของครัวเรือนอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ในระหว่างการปฏิบัติจำเป็นต้องมีการทบทวนผลลัพธ์และปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่องตามแนวคิดของ PDCA ก็จะทำให้ประสบความสำเร็จ

**(๒) การวิเคราะห์ทางการเงินของลูกหนี้ที่มีรายได้ประจำจากการประกอบกิจการ (Consumer Debtors)**

ลูกหนี้ที่ประกอบกิจการนั้นรายได้ที่เกิดขึ้นมีความผันแปรได้ตามจำนวนรายได้ที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการซึ่งมีจำนวนไม่เท่ากันทุกเดือนอย่างครัวเรือนที่มีเงินเดือนประจำ การหาค่าดัชนีรายได้จึงมีวิธีการที่แตกต่างกัน โดยต้องหากรอบรายได้จากค่าเฉลี่ยของรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการย้อนหลังไป ๓ - ๕ ปี ดังนี้

**(๒.๑) การหาค่าเฉลี่ยของรายได้มาตรฐาน** มีวิธีการ ดังนี้

วิเคราะห์ว่า รายได้แต่ละปีของกิจการ มีแนวโน้มอย่างไร (เทียบรายได้ ลด หรือเพิ่มของแต่ละปี) หรือค่าความแปรปรวน (Variance) ของรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเดือน เช่น รายได้เดือนมกราคม ต่างจากเดือนกุมภาพันธ์ เท่าใด และทำการเทียบเช่นนี้ไปเรื่อง ๆ จนครบ ๑๒ เดือน และย้อนหลังไปอีกอย่างน้อย ๓ ปี นำค่าความแปรปรวนมาคำนวณหา ค่ามัธยฐาน (X)_จะทำให้ทราบว่า รายได้เฉลี่ย ณ จุดต่ำสุด คือเท่าใด และรายได้เฉลี่ย ณ จุดสูงสุด คือเท่าใด เช่น ตัวอย่าง ตารางต่อไปนี้

| ตารางรายได้ของกิจการ | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ๒๕๕๙ | ๒๕๖๐ | ๒๕๖๐ | ๒๕๖๒ | ๒๕๖๓ | ๒๕๖๔ | ๒๕๖๕ |
| ๓๐,๐๐๐ | ๓๕,๐๐๐ | ๔๐,๐๐๐ | ๓๘,๐๐๐ | ๑๕,๐๐๐ | ๒๐,๐๐๐ | ๒๕,๐๐๐ |
| | +๕,๐๐๐ | +๕,๐๐๐ | -๒๐๐๐ | ไม่นำมาคำนวณ | | |
| ค่าเฉลี่ยผันแปร | = ๕,๐๐๐+๕,๐๐๐-๒๐๐๐ = ๘,๐๐๐/๓ = ๒๖๖๖.๖๗ | | รายได้ปี ๒๕๕๙/๒๕๖๐/๒๕๖๑/๒๕๖๒/๒๕๖๕ เท่ากับ ๓๕,๖๐๐ บาท ส่วนปี ๒๕๖๓-๒๕๖๕ ไม่นำมาคำนวณเพราะเหตุโควิค - ๑๙ เนื่องจากเป็นเหตุพิเศษ | ค่ารายได้ต่ำสุดเฉลี่ย= รายได้ต่ำสุด+ค่าเฉลี่ยผันแปร | ๓๐,๐๐๐ +๒๖๖๖.๖๗ | ๓๒,๖๖๖ |
| ดังนั้น ค่าความสามารถการสร้างกระแสเงินสดที่แท้จริงของกิจการต้องไม่น้อยกว่าปีละ ๓๒,๖๖๖ บาท (ปัดเศษ) | | | | | | |

**ตารางที่ ๒** แสดงการการหาค่าเฉลี่ยของรายได้มาตรฐานของรายได้เฉลี่ยสูงสุด -ต่ำสุด

**(๒.๒) การวิเคราะห์หาค่าใช้จ่ายสูงสุดมาตรฐาน (Maximum Cash Flow of Business Expense)**

ค่าใช้จ่ายสูงสุดของกิจการ หมายถึง เงินที่ใช้จ่ายมากที่สุดที่ต้องใช้ในการการดำเนินงานของกิจการเพื่อให้ได้มาซึ่ง **กระแสเงินสดต่ำสุดของกิจการ (Minimum Standard Cash Flow )** หลักการในการวิเคราะห์ใช้หลักการตั้งสมมุติฐานเช่นเดียวกับกลุ่มรายได้ประเภทเงินเดือน แต่มีโครงสร้างต่างกัน กล่าวคือ สมมุติฐานโครงสร้างรายจายของกิจการ แบ่งได้เป็น ๔ ส่วน ได้แก่

๑) หมวดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ ร้อยละ ๔๐ ของรายได้ หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ใช้เพื่อดำเนินกิจการให้เกิดรายได้ เช่น เงินทุนหมุนเวียน ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าแรงงาน ค่าน้ำค่าไฟ เป็นต้น

๒) หมวดเงินทุนสำรอง ร้อยละ ๕ ของกำไรเบื้องต้นตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๐๒ บัญญัติให้นิติบุคลต้องจัดสรรเงินทุนสำรองจากกำไรสุทธิหนึ่งในยี่สิบส่วน หรือร้อยละ ๕ ของกำไรสุทธิเพื่อเป็นเงินทุนสำรอง

๓) ค่าใช้จ่ายส่วนของเจ้าของหรือหุ้นส่วน ร้อยละ ๔๐ ของกำไรเบื้องต้น หมายถึง กำไรสุทธิจากการประกอบกิจการภายหลังหักคาใช้จ่ายต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ซึ่งจะเป็นค่าใช้จ่ายการดำรงชีวิตส่วนตัวของเจ้าของกิจการ ซึ่งต้องนำไปวิเคราะห์ตามข้อ ๑.๑ โดยแบ่งเป็น ๓ หมวด ดังกล่าวมาแล้ว หรือส่วนแห่งของกำไรให้แก่หุ้นส่วนต่อไป

๔) หมวดเงินชำระหนี้ของกิจการ หมายถึง ค่า สมมุติฐานของภาระหนี้สินของกิจการไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของรายได้ หากสูงกว่านี้จะะทำให้กิจการมีกำไรลดลงหรือขาดทุน




ภาพที่ ๕ แผนผังแสดงกรอบรายจ่ายมาตรฐานของกิจการ

**ตัวอย่าง**

กิจการร้านขายอาหาร มีกระแสเงินสดต่ำสุดของกิจการ (Minimum Standard Cash Flow ) เท่ากับ ๓๐,๐๐๐ บาท หรือเท่ากับขายได้วันละ ๑,๒๐๐ บาท (๑ เดือนเท่ากับ ๓๐ วัน) ดังนั้น โครงสร้างรายจ่ายสมมุติฐานจะประกอบด้วย

| โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของลูกหนี้ที่มายได้จากการประกอบกิจการ | จำนวน/วัน | จำนวน/เดือน |
|---|---|---|
| ๑. ค่ากระแสเงินสดสำหรับใช้จ่ายสูงสุดของกิจการ (Maximum Cash Flow of Business Expense) | ๑,๒๐๐ | ๓๖,๐๐๐ |
| ๒. ค่ากระแสเงินสดสำหรับใช้จ่ายสูงสุดของกิจการ (Maximum Cash Flow of Business Expense) คิดเป็นค่าเฉลี่ยร้อยละ ๔๐ ของรายได้ | ๔๘๐ | ๑๔,๔๐๐ |
| ๓. ค่าต้นทุนสำรองของกิจการ ร้อยละ ๕ ของกำไรเบื้องต้น (๗๒๐ บาท) | ๓๖ | ๑,๐๘๐ |
| ๔. ค่าส่วนของเจ้าของ ร้อยละ ๑๕ ของกำไรเบื้องต้น | ๒๘๘ | ๘,๖๔๐ |
| ๕. ความสามารถในการชำระหนี้ของกิจการ เท่ากับ รายได้ - รายการที่ ๒ -รายที ๔ | ๓๙๖ | ๑๑,๘๘๐ (DSR= ๓๓) |

ดังนั้น ค่าใช้จ่ายวันละ ๔๘๐ บาทจึงเป็นดัชนีค่าใช้จ่ายสูงสุดที่ต้องควบคุมไม่ให้ค่าใช้จ่ายแต่ละวันเกินกว่าวันละ ๔๘๐ บาท หากมีการใช้จ่ายเกินกว่าวันละ ๔๘๐ บาท จะทำให้รายได้น้อยกว่าวันละ ๑,๒๐๐ บาท หรือ เป็นหนี้เกินกว่าร้อยละ ๓๓ ของรายได้ เป็นสัญญาณเตือนว่า กิจการเริ่มมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ทำให้มี

ความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาหนี้สินหรือเริ่มขาดทุนต้องปรับปรุงและควบคุมค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการ

กรอบทางการเงินดังกล่าวถือเป็น วิถีการดำรงชีวิตใหม่ (New Normal) ของลูกหนี้ที่ต้องตั้งเป้าหมายนำมาปฏิบัติในการใช้จ่ายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้จำนวนเงินที่จะนำไปชำระหนี้มีความมั่นคง ลูกหนี้จึงต้องดำเนินการอย่างมีเป้าหมายด้วยวงจรการบริหารจัดการ เช่น PDCA Cycle เป็นต้น

**๒) การปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล**

กระบวนการที่สอง ลูกหนี้ต้องนำกรอบการเงินที่ได้มาจากกระบวนการแรกเป็นพื้นฐานในการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหมดทุกราย โดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

**(๑) การสำรวจภาวะแห่งหนี้สินทั้งหมด** เช่น ประเภทแห่งหนี้ หลักประกัน จำนวนเจ้าหนี้ การรวบรวมจำนวนหนี้เงินต้น ดอกเบี้ย อายุความ และภาระหนี้อื่น ๆ เช่น ดอกเบี้ยผิดนัด เป็นต้น

**(๒) วิเคราะห์สภาพความรุนแรงของหนี้สิน** ซึ่งแบ่งได้เป็น ๔ ระดับ คือ ระดับปกติ ระดับเริ่มวิกฤติ ระดับวิกฤติปานกลาง และระดับวิกฤติรุนแรง

**(๓) การปรับโครงสร้างภาระหนี้ให้สมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้** โดยอาจทำได้ ๒ วิธี คือ การปรับภาระหนี้โดยใช้ค่าสัดส่วนของจำนวนหนี้ทั้งหมด เพื่อปรับจำนวนเงินที่ต้องชำระใหม่โดยลดลงตามสัดส่วนของจำนวนหนี้สิน และการปรับภาระหนี้โดยใช้ค่าร้อยละของภาระหนี้ส่วนที่เกินจากความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้




**ภาพที่ ๗** แผนภูมิแสดงวิธีการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล

เช่น ภาระหนี้เดิมผ่อนเดือนละ ๗๐,๐๐๐ บาท ความสามารถในการชำระหนี้ ๒๐,๐๐๐ ภาระหนี้เกินกว่าความสามารถของลูกหนี้ ๕๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๗๑.๔๓ ต้องปรับลดภาระหนี้เดิมร้อยละ ๗๑.๔๓ คือผ่อนชำระใหม่ ๑๙,๙๙๙ บาท หรือ ๒๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น

**(๔) การกำหนดช่องทางในการฟื้นฟู** จะต้องปรับโครงสร้างหนี้ตามภาระหนี้หนี้ใหม่อย่างไร เช่น ต้องยืดจำนวนงวดออกไปเนื่องจากเงินงวดที่ผ่อนชำระลดลงจากเดิม ต้องเจรจาขอลดดอกเบี้ยหรือขอพักชำระหนี้ดอกเบี้ยผิดนัด เป็นต้น รวมถึงการจัดกลุ่มเจ้าหนี้เพื่อรวมหนี้ที่ดอกเบี้ยแพงไปรวมกับหนี้ที่ดอกเบี้ยถูกกว่า

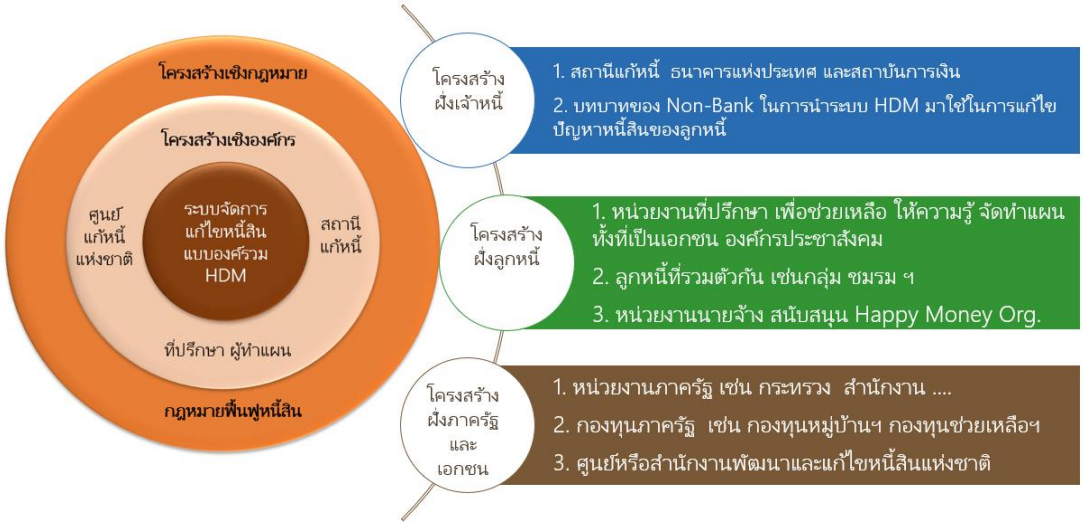
**๓) การจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินและการนำแผนสู่การปฏิบัติ** ประกอบด้วยกระบวนการ ดังนี้

**(๑) การจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน** เพื่อนำเสนอต่อเจ้าหนี้ทั้งปวงและศาลเพื่อพิจารณา

**(๒) การนำเสนอแผนต่อเจ้าหนี้เพื่อพิจารณา** ซึ่งอาจทำโดยการเจรจากับที่ประชุมเจ้าหนี้ หรือ ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาล (หากมีกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สิน) ซึ่งวิธีนี้ลูกหนี้จะได้ประโยชน์มากกว่าจากมาตราการ Automatic Stay ที่คุ้มครองทรัพย์สินของลูกหนี้ระหว่างการร้องขอฟื้นฟู

**(๓) การพิจารณาและเห็นชอบแผน** เมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้และศาลเห็นชอบแผนฟื้นฟูหนี้สิน ทำให้หนี้สินเดิมเปลี่ยนเป็นหนี้ตามแผน ซึ่งลูกหนี้หรือผู้บริหารแผนต้องดำเนินการให้แผนสำเร็จภายในเวลาที่แผนกำหนด เช่น ๓ - ๕ ปี เป็นต้น เมื่อแผนดำเนินการสำเร็จ ลูกหนี้ย่อมพ้นจากหนี้สินทั้งปวงและเริ่มต้นชีวิตใหม่ที่ปราศจากหนี้สิน

**๑.๒.๒ แกนกลาง (Middle Core) คือ โครงสร้างเชิงองค์กร** หมายถึง โครงสร้างที่เป็นองค์กร เพื่อรองรับระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมให้สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ มีองค์กรซึ่งจะเป็นผู้บริหารจัดการในการนำระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมมาดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของลูกหนี้ที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงเป็นผู้ขับเคลื่อนมาตรการเชิงป้องกันและมาตรการทางกฎหมาย แบ่งเป็น เช่น โครงสร้างฝั่งลูกหนี้ ได้แก่ การจัดตั้งหรือปรับบทบาทของหน่วยงานให้มีที่ปรึกษาทางการเงินแก่ลูกหนี้ในการร้องขอฟื้นฟูหนี้สิน การตรากฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สิน ฝั่งเจ้าหนี้ เช่น การนำระบบ HDM มาใช้ปรับโครงสร้างของสถาบันการเงิน และภาครัฐ ในการตั้งหน่วยงานกลางเพื่อแก้ไขแบบองค์รวมและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำแก่ลูกหนี้ในการรวมหนี้หรือเพื่อปลดภาระหนี้ เช่น เปลี่ยนจากหนี้นอกระบบเป็นหนี้ในระบบ เป็นต้น นอกจากนี้ ต้องมีมาตรการเชิงป้องกัน ในการให้ความรู้และผลักดันให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูหนี้สินที่ได้รับการพิจารณาจากเจ้าหนี้แล้วให้สำเร็จ




**ภาพที่ ๘** แผนภูมิแสดง โครสร้างเชิงองค์กร ๓ ด้าน ของ HDM Framework

**๑.๒.๓ แกนนอก (Outer Shell) โครงสร้างกฎหมายที่สนับสนุนระบบ HDM** เพื่อให้การนำระบบ HDM มาใช้ให้เกิดความมั่นคงและมีเงื่อนไขที่บังคับกันได้ทางนิตินัย ไม่ใช่ระดับนโยบายหรือแนวปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงพัฒนาและนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหนี้สินมาใช้ เช่น ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่อง การตัดลำดับการชำระหนี้ อัตราดอกเบี้ยผิดนัด ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการคิดดอกเบี้ย และ กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการเพื่อให้เกิดกระบวนการฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการตามกฎหมาย




**ภาพที่๙** แผนภูมิแสดงโครงสรางเชิงกฎหมายของ HDM Framework

**๑.๓. สรุปผลการนำ HDM Framework มาใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนและหนี้สินกิจการ**

**๑.๓.๑ การแก้ไขความรุนแรงของปัญหาหนี้สินของลูกหนี้ได้ในทุกระดับ** ไม่ว่าจะเป็นลูกหนี้ที่ประสบปัญหาหนี้สินในระดับวิกฤติปานกลางและระดับวิกฤติรุนแรง ระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม HDM สามารถช่วยลูกหนี้แก้ไขปัญหาทางการเงินและปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุลให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ทุกรายได้โดยไม่ผิดนัดอีกและมีเงินเพียงพอการดำรงชีวิต อีกทั้ง ยังมีเงินออมเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉินจำเป็น

**๑.๓.๒ กลไกของระบบการจัดการหนี้สินแบบองค์รวมสามารถใช้ได้กับลูกหนี้ทุกประเภท** การออกแบบ ระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม (HDM) นั้น สามารถวิเคราะห์ด้านรายได้ของลูกหนี้ทั้งที่มีรายได้จากเงินเดือนประจำ หรือที่มีรายได้จากการประกอบกิจการทุกขนาด จึงสามารถครอบคลุมกลุ่มลูกหนี้ได้อย่างกว้างขวาง

**๑.๔. ระบบการจัดการหนี้สินแบบองค์รวม มาตรการแก้ไขในปัจจุบันและอนาคต**

**ปัจจัยเอื้อต่อ HDM Framework**

HDM Framework จะมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน รวมถึงหนี้สินประเภทอื่น ๆ ได้สำเร็จจำเป็นต้องมีปัจจัยเอื้อ (Driving Factors) มาสนับสนุนให้ระบบสามารถทำงานได้อย่างครบถ้วน ดังต่อไปนี้

**๑.๔.๑ ระบบที่ปรึกษา** ลูกหนี้จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาในการดำเนินงาน การจัดทำแผน การเจรจากับที่ประชุมเจ้าหนี้และศาล บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ใน USA Bankruptcy Code Chapter 13 ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ก่อนการยื่นร้องขอฟื้นฟูหนี้สินนั้น ลูกหนี้จะต้องยื่นหนังสือรับรองการให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อจากพนักงานอัยการหรือบุคคลที่จดทะเบียนเป็นที่ปรึกษาต่อกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้แน่ใจว่าลูกหนี้ได้ทราบถึง ข้อดีข้อเสียและความเป็นไปได้ในการจะยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาล

**๑.๔.๒ การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ลูกหนี้** การฟื้นฟูหนี้แบบองค์รวมด้วยแผนฟื้นฟูนั้น ลูกหนี้เป็นผู้ต้องดำเนินการเป็นสำคัญ จึงต้องมีความรู้ความเข้าใจต่อกระบวนการฟื้นฟูหนี้สินแบบองค์รวม ทั้งฝั่งเจ้าหนี้ ฝั่งลูกหนี้ และ รวมทั้งภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องสร้างการรับรู้อย่างกว้างขวางในทุกระดับ

**๑.๔.๓) การใช้กลไกเครือข่ายหรือการรวมกลุ่ม หรือ องค์กรประชาสังคม** ในการผลักดันและส่งเสริมทั้งการช่วยเหลือ การสร้างความรู้ความเข้าใจ และการกระตุ้นให้ภาครัฐและสถาบันเจ้ากนี้ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา

**๒. ข้อเสนอแนะ**

**๒.๑ข้อเสนอในการปฏิบัติการ**

**๒.๑.๑ การจัดตั้งโครงสร้างของระบบจัดการการก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม**

ระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องดำเนินการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจให้แก่ทั้งฝ่ายลูกหนี้ เจ้าหนี้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข่อง เช่นภาคสถาบันการเงิน อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์การเกษตร และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น จึงต้องเริ่มดำเนินการโดยจัดให้มีโครงสร้างองค์กรมารองรับในการขับเคลื่อนระบบการจัดการแก้ไขปัญหานี้สินแบบองค์รวมโดยเร็ว เพื่อให้ระบบดังกล่าวสามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาหนี้สินที่อยู่ในระดับวิกฤติในภาวะปัจจุบันและเริ่มต้นมาตรการเชิงป้องกันปัญหาหนี้สินในอนาคต

๑) **โครงสร้างในระยะเร่งด่วน**

โครงสร้างระยะเร่งด่วน หรือระยะสั้น ต้องเริ่มต้นทำความเข้าใจและสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบมีส่วนร่วม โดย

**๑.๑) ธนาคารแห่งประเทศประเทศไทย** เป็นเจ้าภาพในการกำหนดเป็นนโยบาย ตลอดจน กฎ ระเบียบ ให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในกำกับ ให้นำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม มาใช้ในกระบวนการปรับโครงสร้างเดิมที่ใช้อยู่ และการลดเงื่อนไขการกับที่เอื้อแก่ธนาคารในการปรับโครงสร้างหนี้แบบสูญเสีย และการกำกับติดตามผลการดำเนินงาน

**๑.๒) กรมส่งเสริมสหกรณ์** ต้องเร่งกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบให้สหกรณ์ออมทรัพย์ นำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม มาช่วยเหลือสมาชิกที่มีปัญหา และติดตามผลการดำเนินงาน

นอกจากนี้ ควรทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการนำระบบการจัดการแก้ไขปัญหานี้สินแบบองค์รวมมาใช้ เช่น มาตรา ๔๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น และการกำหนดให้การกู้ยืมเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ ต้องมีการตรวจสอบความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิกจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ รวมถึงเครดิตบูโร เพื่อมิให้ภาระหนี้เกินกว่าความสามารถในการชำระหนี้ ตามค่า DSR ไม่น้อยกว่าร้อนละ ๓๐

**๑.๓) กระทรวงศึกษาธิการ** กำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ ให้สถานีแก้หนี้ทั่วประเทศ นำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมมาใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา

**๑.๔) สำนักงานอัยการสูงสุด** ดำเนินการศึกษาและเผยแพร่ให้ความรู้และความเข้าใจต่อประชาชนถึงระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม เพื่อให้ประชาชนที่มีปัญหาหนี้สินสามารถเข้าใจและเข้าถึง รวมทั้งการปรับเพิ่มบทบาทในการเป็นที่ปรึกษาแก่ประชาชนในการนำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินมาใช้แก้ไขปัญหาของตน เช่น

การวิเคราะห์แก้ไขปัญหาทางการเงิน การปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล การแนะนำในการจดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน และการเจรจากับเจ้าหนี้ในการพิจารณายอมรับแผน เป็นต้น ในรูปแบบถาวรหรือชั่วคราวโดยออกนโยบายการจัดตั้ง ศูนย์หรือสถานีแก้หนี้ระดับพื้นที่ทั่วประเทศขึ้นในกรมหรือสำนักงานที่มีอนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย เช่น สำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เป็นต้น

**๑.๕) กระทรวงยุติธรรม**

๑.๕.๑.) จัดตั้งศูนย์หรือสถานีแก้หนี้ระดับพื้นที่ทั่วประเทศให้มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย หรือเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในการนำระบบ HDM มาใช้

๑.๕.๒.) ดำเนินการศึกษาและเผยแพร่ให้ความรู้และความเข้าใจต่อประชาชนถึงระบบ HDM เพื่อให้ประชาชนที่มีปัญหาหนี้สินสามารถเข้าใจและเข้าถึง รวมทั้งการปรับเพิ่มบทบาทในการเป็นที่ปรึกษาแก่ประชาชนในการนำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินมาใช้แก้ไขปัญหาของตน เช่น การวิเคราะห์แก้ไขปัญหาทางการเงิน การปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล การแนะนำในการจดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน และการเจรจากับเจ้าหนี้ในการพิจารณายอมรับแผน เป็นต้น

๑.๕.๓) ปรับปรุงและพัฒนา กฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูสถานะหนี้สินของบุคคลธรรมดา เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนด้วยระบบ HDM รวมถึง กฎ ระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานและคุณสมบัติ และการขึ้นทะเบียนของที่ปรึกษา และ การฟื้นฟูกิจการของกิจการขนาดย่อม ให้มีกลไกตามกฎหมายที่สนับสนุนให้ลูกหนี้สามารถใช้ประโยชน์ได้จริง

๑.๕.๔) ปรับปรุงกระบวนการบังคับคดี ให้เกิดความเป็นธรรมกับลูกหนี้และเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ในประเด็นสำคัญ ต่อไปนี้

(๑) กระบวนการขายทอดตลาด มีประเด็นสำคัญกล่าวคือการขายทอดตลาดตามราคาประเมินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ ทำให้มูลค่าราคาทรัพย์สินที่ยึดอายัดต่ำกว่าราคามูลค่าจริง เมื่อนำมาขายทอดตลาดทำให้เจ้าหนี้ได้รับเงินจากการบังคับคดีน้อยลงไปด้วยที่ต้อง เช่นเดียวกันลูกหนี้ก็ได้รับการปลดเปลื้องหนี้น้อยเช่นกัน จึงควรปรับปรุงในประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑.๑) การกำหนดราคาขายทอดตลาด ปัจจุบันผู้กำหนดราคาได้แก่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และกรณีที่ทรัพย์มีมูลค่าเกิน ๕๐ ล้านบาท อาจกำหนดโดยคณะกรรมการฯ ซึ่งก่อให้เกดความไม่เป็นธรรม เพราะ มูลค่าหลักประกันหรือทรัพย์ที่ยึดอายัด ควรต้องกำหนดตามราคาตลาดเป็นสำคัญเพราะเป็นมูลคาที่คู่สัญญาได้ตกลงยอมรับกัน การกำหนดราคาทรัพย์ที่ขายจึงควรใช้มูลค่าที่แท้จริง มิใช่ราคาประเมินเพื่อการเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธินิตกรรม ที่ผ่านมาการกำหนดราคามีความไม่เป็นธรรมดังกล่าว จึงเกิดการยื่นคำคัดค้านต่อศาลทำให้กระบวนการบังคับคดีล่าช้า

ซึ่งต่อมากรมบังคับคดีได้แก้ไขประมวลกฎมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อลดสิทธิในการคัดค้านดังกล่าวเพื่อให้กระบวนการบังคับคดีเร็วขึ้น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้องเพราะการบังคับคดีต้องเน้นที่การทำให้เกิดประสิทธิภาพแก่เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่ยึดให้มากที่สุดและลูกหนี้ได้รับการปลอดเปลื้องหนี้ได้มากที่สุด มิใช่พิจารณาแต่ประเด็นความรวดเร็วในการบังคับคดีแต่ประการเดียว และการจำกัดสิทธิในการคัดค้านมิใช่การแก้ไขปัญหาที่ตรงกับสาเหตุที่เกิดจากการกำหนดราคาในกระบวนการบังคับคดีที่ไม่เป็นธรรมแก่คู่ความในคดี

(๑.๒) วิธีการขายทอดตลาด ได้นำหลักการขายทอดตลาดแบบการประมูลทรัพย์มาใช้ ซึ่งไม่เหมาะสมกับการขายทอดตลาดในการยึดทรัพย์สินมาชำระหนี้เพราะการประมูลโดยกำหนดราคาขั้นต่ำเพื่อให้ผู้เข้าซื้อเสนอราคาให้สูงขึ้นใช้กับการประมูลขายทรัพย์สินที่มีราคาและคุณค่าสูง เช่น วัตถุโบราณ หรืออัญมณีที่มีคุณค่าสูงหายากที่คุณค่าของทรัพย์สินนั้นมีแรงจูงใจให้ผู้เข้าประมูลแย่งกันเสนอราคา แต่ทรัพย์สินปกติมีลักษณะเป็นทรัพย์สินใช้แล้ว มีความเสื่อมคาของทรัพย์จากการใช้สอยมาแล้ว ไม่มีแรงจูงใจในการให้แย่งกันเสนอราคา จึงต้องใช้การตั้งราคาตามมูลค่าในตลาดหรือตามสัญญา และให้ผู้ประมูลเสนอราคาแบบลดต่ำลงจนได้ราคาที่สามารถซื้อได้

นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาการขายทอดตลาดแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น การขายแบบเมหาเพื่อให้ทรัพย์สินที่ยึดมามีการถัวเฉลี่ยกัน จะทำให้ขายได้ราคามากกว่าขายทีละชิ้นและเป็นการประหยัดเวลาในการขายทอดตลาด การอนุญาตให้เจ้าหนี้นำทรัพย์สินที่ยึดไปขายแทนการบังคับคดีได้เพื่อให้เงินมากกว่าการขายทอดตลาด (หลัก Power of Sale ตามกฎหมายว่าทรัพย์สินของประเทศอังกฤษ)

**๒.๒ ข้อเสอนแนะเชิงนโยบาย**

**๒.๒.๑ การจัดตั้งศูนย์แก้ไขหนี้สินแห่งชาติ**

การแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม ต้องดำเนินการใน ๓ มิติ ดังนั้น รัฐบาลหรือกระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงการคลัง ต้องจัดตั้งศูนย์หรือสถานีแก้หนี้สินระดับประเทศขึ้นเพื่อรองรับการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสถาบันการเงินฝ่ายเจ้าหนี้ในการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม เป็นเจ้าภาพในการผลักดันในการบัญญัติหรือปรับปรุงกฎหมายเดี่ยวกับหนี้สิน กฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูหนี้สินและการส่งเสริมความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชน นักเรียน นักศึกษา ที่สำเร็จการศึกษาและเข้าสู่ตลาดแรงงานให้สามารถบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายอย่างมีวินัยและเป็นระบบตลอดจน การส่งเสริมให้องค์กรภาครัฐและเอกชนเป็นองค์กรทางการเงินที่เป็นสุข (Happy Money Organization) เพื่อเป็นมาตรเชิงป้องกันในการลดปัญหาหนี้สินในอนาคต

ศูนย์หรือสำนักงานแก้ไขและพัฒนาด้านหนี้สินแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรตามกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินทุกด้านทั้งที่เป็นปัญหาในปัจจุบันปัญหาเชิงโครงสร้าง และการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม ตลอดจนการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายที่

เกี่ยวกับการแก้ไขหนี้สิน การพัฒนาระบบกู้ยืม การยับยั้งและช่วยเหลือลูกหนี้จากการผิดนัดเป็นต้นโดยมีโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ใน ๕ ด้านได้แก่

(๑) รับผิดชอบกำหนดนโยบายและวิธีการในการแก้ไขปัญหาหนี้สินกลุ่มหนี้สินขนาดใหญ่ เช่น กลุ่มหนี้ครัวเรือน กลุ่มหนี้ข้าราชการครูและข้าราชการทั่วไป กลุ่มหนี้เกษตรกร กลุ่มหนี้นอกระบบ เป็นต้น

(๒) สนับสนุนการแก้ไขและฟื้นฟูหนี้สินขนาดใหญ่ หรือกลุ่มหนี้ที่มีปัญหา เช่น

- การให้คำปรึกษาและวิเคราะห์ช่องทางในการฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการในแก่ลูกหนี้รายย่อยและกิจการ SME

- สนับสนุนการจัดการประชุมเจ้าหนี้และกระบวนการไกล่เกลี่ยกับเจ้าหนี้

- กระบวนการพิจารณาแผนฟื้นฟูหนี้สินโดยคณะกรรมการหรือกรรมการที่ได้รับมอบหมาย โดยจัดประชุมให้เจ้าหนี้มาพิจารณายอมรับแผนฟื้นฟูหนี้สิน เจ้าหนี้ที่ไม่มาให้ถือว่า ยอมรับแผน และให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในการยื่นคำร้องต่อศาลถึงเหตุที่ไม่มาประชุมและการขอแก้ไขมติที่ประชุมเจ้าหนี้ อันเป็นวิธีทำให้ลูกหนี้สามารถฟื้นฟูหนี้สินได้สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายน้อยโดยไม่ต้องยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาลเพียงช่องทางเดียว

- การสร้างและส่งเสริมทีปรึกษาแก้ไขหนี้สิน หรือ Debt Consultant) เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา การจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน การช่วยดำเนินคดีฟื้นฟูหนี้สิน และ การให้บริการช่วยเหลือในการบริหารแผนฟื้นฟูหนี้สิน แก่ลูกหนี้ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมประสบความสำเร็จ

(๓) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารและรวบรวมกองทุนเพื่อการแก้ไขหนี้ การรวมหนี้จากเจ้าหนี้สู่หนี้กองทุนดอกเบี้ยต่ำ เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้ตามปกติได้ เช่น อยู่ระหว่างการบังคับคดี หรือ ลูกหนี้มีจำนวนหนี้มากแต่มีเงินรายได้น้อยไม่พอผ่อนชำระภายใต้เงื่อนไขตามปกติได้ เป็นต้น

(๔) ส่งเสริมมาตรการเชิงป้องกันการเกิดปัญหาหนี้สิน เช่น

- การส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ความรู้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนและการบริหารจัดการรายได้ของลูกหนี้

- การส่งเสริมให้หน่วยงานและองค์กรตระหนักในการส่งเสริมการบริหารรายได้และการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่ถูกต้อง เช่น กิจกรรมการเป็นองค์กรที่มีความสุขทางการเงิน หรือ Happy Money Organization

- การส่งเสริมความรู้แก่เยาวชนในการบริหารรายจ่ายและการใช้เงินอย่างถูกต้อง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันแก่เยาวชนรุ่นใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดงาน

(๕) การพัฒนาและปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้สิน การกู้ยืมและการค้ำประกัน การบังคับตามสัญญากู้และบังคับลคดีที่เป็นธรรม กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟู

หนี้สินและกิจการขนาดย่อมและหนี้สินครัวเรือน รวมถึง กฎหมายว่าด้วยแหล่งเงินทุนที่เป็นธรรม (Governance Creditor Bureau)

**๒.๒.๒ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขหนี้สินให้เหมะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและอนาคต**

**๑) กฎหมายฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือน**

ระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม จำเป็นต้องมีกระบวนการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน และการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณายอมรับ ตลอดจนการเป็นชอบของศาลเพื่อให้เกิดผลบังคับกันได้ตามกฎหมาย แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือนและกิจการขนาดย่อม ดังนั้น รัฐบาล และกระทรวงยุติธรรม จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีการตรากฎหมายฟื้นฟูหนี้สินบุคคลและกิจการขนาดย่อมขึ้นโดยเร็ว เช่น ตัวอย่างตามภาคผนวก ๔

**๒) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทางแพ่งเกี่ยวกับสัญญาและการบังคับหนี้จากการกู้ยืมเงิน**

รัฐบาล กระทรวงยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด ธนาคารแห่งประเทศไทย ควรดำเนินการในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินในประเด็น ต่อไปนี้




**๒.๒.๓ การมีกฎหมายหรือ กฎ ระเบียบ ในการกำกับการกู้ยืมที่เป็นธรรม**

**๑) คิดดอกเบี้ยและดอกเบี้ยผิดนัด** การคิดดอกเบี้ยและดอกเบี้ยผิดนัดในปัจจุบัน เจ้าหนี้สามารถคิดดอกเบี้ยจากเงินที่ให้กู้ยืมไปได้โดยไม่สิ้นสุดตราบใดที่ลูกหนี้ยังชำระหนี้ไม่เสร็จ ทำให้จำนวนดอกเบี้ยที่ลูกหนี้ต้องชำระเกินกว่า ค่าผลประโยชน์การลงทุนที่เป็นธรรม จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขโดยกำหนดหลักการของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ เช่น

หลักการกำหนดผลประโยชน์สูงสุดของการกู้ยืมเงิน Total Max Cap เช่น จำนวนดอกเบี้ยที่ลูกหนี้ต้องชำระตามสัญญากู้ทั้งหมดต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐๐ - ๑๒๐ การปรับโครงสร้างหนี้ไม่ควรนำดอกเบี้ยค้างชำระมารวมกับต้นเงินที่ค้างชำระได้ กำหนดสิทธิและหน้าที่ในการพักชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ที่ชัดเจน เป็นต้น

**๒) การจัดการชำระหนี้สินแบบกลุ่ม** ในกรณีที่มีการค้ำประกันหนี้โดยบุคคลหลายคน ควรมีการกำหนดให้สามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันแบบกลุ่มในการร่วมชำระหนี้แบบสมดุล แทนการไล่เบี้ยให้รับผิดแบบลูกหนี้ร่วมกับผู้ค้ำประกันที่ละรายไปเรื่อย ๆ

**๒.๒.๔ การปรับปรุงวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษา**

กรมบังคับคดี ควรปรับปรุงวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งในประเด็น ต่อไปนี้

(ก) วิธีการบังคับคดีต้องเน้นการบังคับคดีด้านประสิทธิภาพในการทำให้เจ้าหนี้ได้รับเงินจากการบังคับคดีมากที่สุด และลูกหนี้ได้รับการปลดหนี้มากที่สุด ไม่ควรเน้นที่ความรวดเร็วเป็นหลัก

(ข) การประเมินราคาทรัพย์โดยใช้ราคาอื่นๆที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดขึ้นโดยไม่อ้างอิงราคาตลาดทำให้ราคาประเมินต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง ทำให้การบังคับคดีไม่อาจบรรลุหลักการตามข้อ (ก) และทำให้ลดถอนประสิทธิภาพของการบังคับตามคำพิพากษา จึงต้องปรับปรุงระบบการเมินราคาใหม่ เช่น การใช้ราคาตามสัญญาในกรณีที่ไม่มีราคาตลาด นอกจากนี้ การขายทอดตลาดควรเป็นแบบกำหนดราคาตลาดเป็นราคาเริ่มต้น และประมูลราคาลดลง แทนการกำหนดราคาต่ำและให้ประมูลสูงขึ้นซึ่งเป็นวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์ที่มีค่าและหายาก เช่น วัตถุโบราณ ทรัพย์หายาก แต่การขายตลาอดในการบังคับคดีเป็นการขายทรัพย์ที่มีการใช้งานแล้ว จึงยากที่จะมีการประมูลโดยเพิ่มราคาให้สูงขึ้นเพราะผู้ประมูลทราบว่าเป็นทรัพย์สินที่ผ่านการใช้งานมาแล้วและไม่ใช่ทรัพย์หายากแต่อย่างใด

(ค) ควรกำหนดให้มีวิธีการบังคับคดีจากทรัพย์สินของลูกหนี้ที่หลากหลายเพิ่มขึ้น แทนการบังคับคดีเฉพาะการขายทอดตลาด เช่น การตกลงให้เจ้าหนี้เป็นผู้ขายทรัพย์เองได้หากสามารถขายได้มากกว่าการบังคับคดีของเจ้าพนักงาน (หลัก Power of sale ของกฎหมายสหราชอาณาจักร) การตกลงตีราคาทรัพย์ใช้หนี้แทนการขายทอดตลาด การนำหลักการ HDM มาใช้ในการชำระหนี้ตามคำพิพากษา แทนการขายทอดตลาดหรือการบังคับคดี เป็นต้น

**๒.๒.๕ การนำแนวคิดของต่างประเทศมาพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและหลักการเกี่ยวกับหนี้สิน**

มีประเด็นที่สำคัญอีกหลายประการที่ยังไม่มีการปรับปรุงและพัฒนาในสอดคล้องกับสถานกราณ์ในปัจจุบัน ซึ่งในบางประเทศได้มีการศึกษาและมีการบัญญัติเป็นกฎหมาย อาทิ

**๑) หลักการ Total Max Cap** หมายถึง การกำหนดเพดานของดอกเบี้ยสูงสุดที่เจ้าหนี้จะได้รับจากสัญญากู้ แทนการที่เจ้หนี้มีสิทธิคิดดอกเบี้ยได้แบบไม่สิ้นสุด ซึ่งในต่างประเทศมีการกำหนดไว้ในหลายรูปแบบ เช่น

- สหราชอาณาจักรอังกฤษ Financial Conduct Authority ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลการบริหารงานของสถาบันการเงินในตลาดการเงินใน ๓ ด้าน คือ การปกป้องลูกค้าอย่างเป็นธรรม กำกับสถาบันการด้านจริยธรรมคุณธรรม และส่งเสริมการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ตามกฎหมาย **Financial Services and Markets Act (FSMA) 2000** กำหนดไม่ให้คิดดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมทั้งหมดเกินร้อยละ ๑๐๐ ของเงินต้น

- ประเทศญี่ปุ่นกำหนดจำนวนดอกเบี้ยต้องไม่เกิน ร้อยละ ๑๐๙.๕ จากต้นเงิน และหากคิดเกินอัตราจะมีโทษอาญาด้วย

**๒) หลักการกำหนดยอดสูงสุดในการกู้เงินของลูกหนี้** หมายถึง การกำหนดให้ลูกหนี้ก่อหนี้ได้ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด และหลักหนึ่งลูกหนี้หนึ่งสัญญา คือ ลูกหนี้ก่อหนี้ได้เพียงหนึ่งสัญญาในเวลาเดียวกันเท่านั้น เช่น

- สหรัฐอเมริกา กำหนดให้ลูกหนี้ก่อหนี้ได้ไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของรายได้ และ หนึ่งคนต่อหนึ่งสัญญานั้น ในรัฐ Florida กรณีที่ลูกหนี้เป็นหนี้ประเภท High-cost short-term credit: จะถูกควบคุมโดย Office of Financial regulation: มีหน้าที่และเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้ลูกหนี้ตกลงในกับดักหนี้ โดยกำหนด number of payday loans ที่ลูกหนี้คนหนึ่งจะมีได้ในช่วงเวลาหนึ่ง (cap on cost of a loan [ceiling on the fees charged of 10% of loan amount) กำหนดยอดเงินสูงสุดที่จะกู้ได้ และการกำหนด ให้มี ‘Grace period’ 60 วัน ทันทีเมื่อลูกหนี้ไม่สามารถจ่ายได้ตามเวลา ภายในสองเดือนนี้ ผู้กู้ต้องเข้าสู่ consumer credit counselling course โดยหน่วยงานรัฐอนุญาตให้ลูกหนี้ทำการ ปรับหรือจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน (repayment plan) ได้

**๒.๒.๖ การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สิน**

การร้องขอฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการของลูกหนี้ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มีหลักการและข้อจำกดที่ควรปรับปรุงโดยสรุป เช่น ข้อจำกัดตัวลูกหนี้เฉพาะลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด และลูหนี้ที่จดทะเบียนเป็นวิสาหกิจขานดกลางและขนาดย่อม เท่านั้น จึงต้องมีการปรับปรุงให้มีกฎหายเกี่ยวกับการฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมให้เกิดประสิทธิภาพสมบูรณ์ หลักการของกฎหมายฟื้นฟูหนี้สินที่สำคัญ ได้แก่

**๑) ระบบการกลั่นกรองก่อนใช้สิทธิร้องขอฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการ**

การฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการได้นั้น ลูกหนี้ต้องมีรายได้ที่สามารถผ่อนชำระหนี้ตามแผนได้อย่างต่อเนื่อง จึงต้องมีกลไกการตรวจสอบถึง ความสามารถในการหารายได้และความมั่นคงของรายได้ของลูกหนี้ ว่ามีช่องทางที่จะฟื้นฟูหนี้สินได้หรือไม่

**๒) ระบบที่ปรึกษา**

การต้องมีระบบที่ปรึกษาเป็นหลักการสำคัญอีกประการที่ต้องมีบทบัญญัติในกฎหมาย มิฉะนั้นลูกหนี้จะไม่สามารถจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิหรือกิจการได้อย่างดีพอที่ศาลจะพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบแผน

**๓) หลักการชี้ขาดแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการโดยที่ประชุมเจ้าหนี้และศาล**

แผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการที่จัดทำขึ้นจากฝั่งลูกหนี้ จะต้องได้รับการยอมรับโดยมติของที่ประชุมเจ้าหนี้ ซึ่งเป็นวงเจรจาแบบองค์รวมจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบการประชุมให้เกิดความสมดุล ซึ่งกฎหมายฟื้นฟูต้องมีประธานที่เป็นคนกลางในการดำเนินการจึงจะทำให้กระบวนการฟื้นฟูหนี้สินของบุคคลประสบผลสำเร็จ

# สารบัญ

**หน้า**


รายนามกรรมาธิการ..... ก
รายนามอนุกรรมาธิการ..... ฎ
รายงานการพิจารณาศึกษา..... ฏ
บทสรุปผู้บริหาร..... ด
สารบัญ..... ห
บทที่ ๑ บทนำ..... ๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา..... ๑
๑.๒ วัตถุประสงค์..... ๘
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา..... ๘
๑.๔ นิยามศัพท์เฉพาะ..... ๙
๑.๕ วิธีการศึกษา..... ๑๑
๑.๖ ผลที่คาดว่าจะได้รับ..... ๑๑
บทที่ ๒ เอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ..... ๑๓
๒.๑ ข้อมูลเบื้องต้น ..... ๑๓
๒.๒. แนวคิด และทฤษฎี ..... ๑๓
๒.๒.๑ การคิดแบบองค์รวม หรือ Holistic Thinking..... ๑๓
๒.๒.๒ สถานกราณ์ภาวะหนี้สินรายย่อยในปัจจุบัน ..... ๑๕
๒.๓. สถานการณ์หนี้นอกระบบ..... ๓๗
๒.๔ การแก้ไขปัญหาหนี้สินของต่างประเทศ ..... ๔๒
๒.๕. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการหนี้สิน..... ๔๓
๒.๖. กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการและหนี้สินของลูกหนี้..... ๕๕
๒.๖.๑ กฎหมายฟื้นฟูของประเทศไทย..... ๕๕
๒.๖.๒ กฎหมายฟื้นฟูของต่างประเทศ..... ๕๘
บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา..... ๗๕
๓.๑ คณะกรรมาธิการ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ..... ๗๕
๓.๒ ผู้ซึ่งคณะกรรมาธิการเชิญมาชี้แจงแสดงความเห็น ..... ๗๕
๓.๓ การเก็บรวบรวมข้อมูล..... ๗๖
บทที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษามาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน..... ๗๙
๔.๑ สภาพปัญหาของมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในปัจจุบัน..... ๗๙
๔.๑.๑ ข้อมูลเบื้องต้น..... ๗๙
๔.๑.๒ ปัจจัยสำคัญของสภาพปัญหา..... ๗๙

๔.๒. การพิจารณาศึกษามาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในปัจจุบันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง..... ๙๐
๔.๒.๑ มาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทย ..... ๙๐
๔.๒.๒ การแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ..... ๙๘
๔.๒.๓ มาตรการไกล่เกลี่ยในการบังคับคดีของกระทรวงยุติธรรม..... ๑๐๘
๔.๒.๔ การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรด้วยแหล่งเงินทุนชุมชน..... ๑๐๙
๔.๒.๕ การแก้ไขปัญหาหนี้สินของกลุ่มผู้มีรายได้รายวันด้วยแหล่งเงินทุนชุมชน.... ๑๑๕
๔.๒.๖ การแก้ไขปัญหาหนี้สินกองทุนเพื่อการศึกษา (กยศ.) ..... ๑๑๗
๔.๒.๗. ผลการพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาหนี้สินในภาพรวม..... ๑๑๙
บทที่ ๕ ผลการพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม..... ๑๒๑
๕.๑. ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาหนี้สินครัวเรือนเพิ่มความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ..... ๑๒๑
๕.๑.๑. โครงสร้างหนี้สินครัวเรือน..... ๑๒๑
๕.๑.๒. สาเหตุเชิงพฤติกรรมการใช้จ่ายของครัวเรือน ..... ๑๒๓
๕.๑.๓. มิติโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและสังคม..... ๑๒๖
๕.๑.๔. ภาครัฐขาดนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้สินอย่างเป็นระบบและบูรณาการ ๑๒๘
๕.๒. กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม (Holistic Debt Management Framework : HDM Framework) ..... ๑๒๙
๕.๒.๑. ความหมายและหลักการสำคัญ..... ๑๒๙
๕.๒.๒. หลักการของ HDM Framework..... ๑๓๐
๕.๒.๓. กรอบแนวทางการแก้ไขหนี้สินด้วยการแก้ไขแบบ HDM Framework..... ๑๓๒
๕.๒.๔. ระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม : HDM..... ๑๓๒
๕.๓. ระบบโครงสร้างและการขับเคลื่อนการแก้ไขหนี้สินครัวแบบองค์รวม..... ๑๘๑
๕.๓.๑. โครงสร้างองค์กรฝั่งลูกหนี้..... ๑๘๒
๕.๓.๒. โครงสร้างองค์กรฝั่งเจ้าหนี้..... ๑๘๒
๕.๓.๓. โครงสร้างองค์กรกลาง..... ๑๘๓
๕.๔. โครงสร้างเชิงกฎหมายของระบบ HDM..... ๑๙๑
๕.๔.๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับฝั่งเจ้าหนี้..... ๒๐๕
๕.๔.๒. แนวทางตามกฎหมายของต่างประเทศ
บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... ๒๐๗
๖.๑ บทสรุปการพิจารณา..... ๒๐๗
๖.๑.๑ กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม เป็นนวัตกรรมใหม่ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินทุกประเภท..... ๒๐๗
๖.๑.๒. ระบบการจัดการหนี้สินแบบองค์รวมเป็นมาตรการแก้ไขปัญหานี้สินทั้งในปัจจุบันและในอนาคต..... ๒๑๒

๖.๒ ปัจจัยเอื้อต่อความสำเร็จของนำ HDM Framework มาใช้การแก้ไขปัญหาหนี้สิน ... ๒๑๒
๖.๒.๑ ระบบที่ปรึกษา..... ๒๑๒
๖.๒.๒ การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ลูกหนี้..... ๒๑๓
๖.๒.๓ การสร้างความเข้าใจต่อเจ้าหนี้ถึงประโยชน์ของ HDM Framework..... ๒๑๗
๖.๓ ข้อเสนอแนะ..... ๒๑๗
๖.๓.๑ ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติการ..... ๒๑๗
๖.๓.๒.ข้อเสอนแนะเชิงนโยบาย..... ๒๒๒
บรรณานุกรม..... ๒๒๕
ภาคผนวก
ภาคผนวก ๑ บทบัญญัติกฎหมาย United States of America Federal Law Bankruptcy Code..... ๒๓๑
ภาคผนวก ๒ โปรแกรมคำนวณเพื่อการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม..... ๒๕๙
ภาคผนวก ๓ แนวทางการสำรวจหนี้สินของมูลนิธิเพื่อการปฏิรูปสิทธิของลูกหนี้..... ๒๖๗
ภาคผนวก ๔ ตัวอย่าง ร่างกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือน..... ๒๗๑
ภาคผนวก ๕ คำสั่งแต่งตั้ง ..... ๒๘๑
ภาคผนวก ๖ การเดินทางศึกษาดูงานของคณะกรรมาธิการ ..... ๒๘๗
ภาคผนวก ๗ ฝ่ายเลขานุการคณกรรมาธิการ ..... ๒๙๑

# สารบัญตาราง

**ตารางที่** **หน้า**


๒.๑ ภาวะเศรษฐกิจครัวเรือนเกษตรกรปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ..... ๓๐
๒.๒ ข้อมูลสถิติคดีที่เกี่ยวกับหนี้นอกระบบ ของศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชน ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ – ๒๕๖๕ (เดือนกันยายน ๒๕๖๕)..... ๔๐
๒.๓ แสดงข้อมูลการยื่นขอฟื้นฟูกิจการของบุคคลธรรมดาตั้งแต่ ค.ศ. 2018 – 2022 ของ United States Federal Court ..... ๖๘
๕.๑ แสดงการคำนวณโครงสร้างรายจ่ายของครัวเรือนบนค่า DSR = ๕๐..... ๑๓๗
๕.๒ แสดงการคำนวณโครงสร้างรายจ่ายของครัวเรือนบนค่า DSR = ๖๕..... ๑๓๗
๕.๓ แสดงการวิเคราะห์หาค่าโครงสร้างรายจ่ายตามจริง (Actual DSR) ..... ๑๓๘
๕.๔ แสดงการคำนวณรายจ่ายครัวเรือนของลูกหนี้ที่มีเงินเดือน ๑ แสนบาท บนค่า DSR = ๕๐..... ๑๓๙
๕.๕ แสดงการคำนวณรายจ่ายครัวเรือนของลูกหนี้ที่มีเงินเดือน ๑ แสนบาท บนค่า DSR = ๖๓..... ๑๓๙
๕.๖ แสดงการวิเคราะห์หากระแสเงินสดต่ำสุดของกิจการ (Minimum Standard Cash Flow..... ๑๔๑
๕.๗ แสดงการวิเคราะห์หาค่าใช้จ่ายสูงสุดของกิจการ (Maximum Expense)..... ๑๔๓
๕.๘ แสดงแนวทางการสำรวจภาระหนี้สินครัวเรือน..... ๑๕๓
๕.๙ แสดงการปรับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ตามสัดส่วนภาระหนี้สิน ต่อเจ้าหนี้แต่ละแห่ง..... ๑๕๗
๕.๑๐ แสดงการปรับการเทียบว่าภาระผ่อนชำระหนี้เดิมตามสัญญาเดิมกับการผ่อนชำระ ตาม DSR %..... ๑๕๗
๕.๑๑ แสดงตัวอย่างการยืดระยะเวลาและลดดอกเบี้ย..... ๑๖๗
๕.๑๒ แสดงตัวอย่างโครงการ หนึ่งครัวเรือนหนึ่งสัญญา..... ๑๘๖
๕.๑๓ แสดงตัวอย่างแนวทางการตัดชำระหนี้แบบแนวนอน..... ๑๙๕

๕.๑๔ แสดงข้อมูลการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับการให้เช่าซื้อรถยนต์ และ รถจักรยานยนต์ (ใหม่ - เก่า) ..... ๒๐๓
๕.๑๕ แสดงข้อมูลสัดส่วนการลดลงของจำนวนดอกเบี้ยจากการให้เช่าซื้อรถยนต์ จักรยานยนต์..... ๒๐๔

# สารบัญภาพ

**ภาพที่** **หน้า**


๒.๑ แสดงการคิดแบบองค์รวม หรือ Holistic Thinking..... ๑๕
๒.๒ กราฟเส้นแสดงหนี้สินครัวเรือนต่อ (GDP)..... ๑๗
๒.๓ กราฟเส้นแสดงหนี้ครัวเรือนชะลอการก่อหนี้ก้อนใหญ่ไตรมาส ๒/๒๕๖๕ ..... ๑๘
๒.๔ แสดงข้อมูลการเปรียบเทียบอัตราหนี้สินครัวเรือนต่อ GDP ประเทศในอาเซียน ..... ๑๙
๒.๕ แสดงข้อมูลภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๔๗ – ๒๕๕๓. ๒๐
๒.๖ แสดงข้อมูลภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.๒๕๕๓..... ๒๒
๒.๗ แผนภูมิวงกลมแสดงสัดส่วนหนี้สินแยกตามประเภทของกลุ่มข้าราชการ ..... ๒๔
๒.๘ แสดงข้อมูลจำนวนคนแต่ละกลุ่มรายได้ที่มีรายได้คงเหลือสิทธิต่ำกว่าร้อยละ ๓๐..... ๒๕
๒.๙ แผนภาพแสดงวัฏจักรการกู้นอกระบบของกลุ่มคนฐานราก..... ๓๖
๒.๑๐ แสดงข้อมูลสถิติการขอฟื้นฟูกิจการของบุคคลธรรมดาตั้งแต่ ค.ศ. 2006 – 2017 ของ United States Federal Court..... ๖๘
๔.๑ แผนภูมิวงกลมแสดงข้อมูลร้อยละของครัวเรือน จำแนกตามแหล่งเงินกู้ พ.ศ. ๒๕๖๔. ๘๐
๔.๒ แสดงฐานการคำนวณดอกบี้ยผิดนัดชำระหนี้..... ๘๖
๔.๓ แสดงตัวอย่างแนวทางการคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ในต่างประเทศ ..... ๘๗
๔.๔ แสดงแนวทางขั้นต่ำการตัดชำระหนี้วิธีการใหม่..... ๘๘
๔.๕ แสดงความคืบหน้ามาตรการช่วยเหลือทางการเงินเพื่อดูแลลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙..... ๙๑
๔.๖ แสดงแนวทางการแก้หนี้เพื่อบรรเทาสถานการณ์ที่ส่งผลในวงกว้าง รุนแรง ยาวนาน ไม่แน่นอนสูง..... ๙๓
๔.๗ แสดงแนวทางการผ่อนปรนผ่อนปรนหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับสินเชื่อบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคลดิจิทัล..... ๙๓
๔.๘ แสดงสินเชื้อที่เข้าข่ายการห้ามเรียกเก็บค่าปรับจากการไถ่ถอนสินเชื่อก่อนครบกำหนด ๙๔
๔.๙ แสดงลูกหนี้รายย่อยโดยวิธีการรวมหนี้..... ๙๕
๔.๑๐ แสดงข้อมูลเงื่อนไขการรวมหนี้ของธนาคารกรุงไทย..... ๙๖
๔.๑๑ ข้อมูลแสดงเงื่อนไขการรวมหนี้ของธนาครกรุงศรีอยุธยา..... ๙๖
๔.๑๒ ตารางตัวอย่างเงื่อนไขการรวมหนี้ของธนาคารไทยธนชาต (TTB) ..... ๙๗
๕.๑ แผนภูมิวงกลมและแผนภูมิแท่งแสดงโครงสร้างหนี้สินครัวเรือน ไตรมาส ๑/๒๕๖๔.. ๑๒๒
๕.๒ แสดงจำนวนบัญชีของผู้กู้ที่มีหนี้มากกว่า ๕ บัญชี ..... ๑๒๓
๕.๓ แสดงสาเหตุการณ์เป็นหนี้ของคนไทย..... ๑๒๔
๕.๔ แสดงสัดส่วนการบริโภคครัวเรือนของไทย..... ๑๒๕
๕.๕ แสดงสถิติแสดงความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และความมั่นคั่ง..... ๑๒๖
๕.๖ แสดงสถิติแสดงแนวทางการแก้หนี้สินแบบสองมิติ..... ๑๓๐

๕.๗ แสดงการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนของเจ้าหนี้ทุกรายทั้งหมดในครั้งเดียวหรือเบ็ดเสร็จ (Holistic Debt management) ..... ๑๓๑
๕.๘ แสดงกรอบแนวทางการแก้ไขหนี้สินด้วยการแก้ไขแบบ HDM Framework..... ๑๓๒
๕.๙ แสดงขั้นตอนของกระบวนการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม :HDM..... ๑๓๓
๕.๑๐ แสดงการวิเคราะห์วิเคราะห์ทางการเงินครัวเรือน..... ๑๓๓
๕.๑๑ แผนภูมิวงกลมแสดงกระบวนการวิเคราะห์โครงสร้างสมมุติฐานรายจ่ายครัวเรือน... ๑๓๔
๕.๑๒ แผนภูมิวงกลมแสดงโครงสร้างรายจ่ายครัวเรือนจากสมมุติฐาน..... ๑๓๖
๕.๑๓ แผนภูมิวงกลมแสดงโครงสร้างสัดส่วนค่าใช้จ่ายในครัวเรือน..... ๑๓๖
๕.๑๔ แผนผังแสดงโครงสร้างรายจ่ายของกิจการ..... ๑๔๒
๕.๑๕ แสดงหลักการของวงจร PDCA หรือ Deming’s Cycle..... ๑๔๔
๕.๑๖ แสดงการปรับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ตามสัดส่วนภาระหนี้สิน..... ๑๕๖
๕.๑๗ แสดงแนวทางการปรับโครงสร้างหนี้ตามแผนการเพิ่มคุ้มกันสู้ภัยโควิด – 19..... ๑๖๒
๕.๑๘ แสดงแผนภูมิโครงสร้างเชิงกฎหมายของ ระบบ HDM..... ๑๙๑
๕.๑๙ แสดงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยผิดนัดที่เหมาะสม..... ๑๙๓
๖.๑ แสดงแนวทางการวางแผนรชำระหนี้ครู ด้วยระบบ HDM..... ๒๐๙
๖.๒ แสดงตัวอย่างการจัดกลุ่มเจ้าหนี้ ด้วยระบบ HDM..... ๒๑๐
๖.๓ แสดงตัวอย่างแนวทางการชำระหนี้ตามแผนการชำระหนี้ด้วยระบบ HDM..... ๒๑๐

# บทที่ ๑
# บทนำ

## ๑.๑. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

คณะอนุกรรมาธิการศึกษา เสนอแนะ การแก้ไขปัญหาหนี้สินความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ภายใต้คณะกรรมาธิการการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภาให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า สถานการณ์ด้านหนี้สินครัวเรือนกลายเป็นประเด็นปัญหาที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยข้อมูลสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับเงินให้กู้ยืมและเงินลงทุนในลูกหนี้ที่สถาบันการเงินให้แก่ครัวเรือน (บุคคลธรรมดา) จำแนกตามวัตถุประสงค์ ณ ไตรมาสที่ ๔[๑] เปรียบเทียบกับ GDP พบว่า ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ มีหนี้สินครัวเรือนรวมทั้งสิ้น ๑๔.๖ ล้านล้านบาท เทียบกับ GDP คิดเป็นร้อยละ ๙๐.๑ ของ GDP โดยแบ่งเป็นหนี้อุปโภคบริโภคส่วนบุคคล ๑๑.๑ ล้านล้านบาท หนี้เพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ ๕.๐ ล้านล้านบาท ซื้อหรือเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ๑.๘ ล้านล้านบาท เพื่อการศึกษา ๐.๒ ล้านล้านบาท เพื่อการอุปโภคบริโภคส่วนบุคคลอื่น ๔.๑ ล้านล้านบาท เพื่อบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ๑.๒ ล้านล้านบาท เพื่อประกอบอาชีพ ๒.๖ ล้านล้านบาทและอื่น ๆ (ประกอบด้วยเงินให้กู้ยืมเพื่อซื้อหลักทรัพย์และเงินให้กู้ยืมไม่สามารถจำแนกวัตถุประสงค์ได้)๐.๘ ล้านล้านบาท และขยับเพิ่มขึ้นมาเป็น ๑๔.๖๕ ล้านล้านบาทในไตรมาสที่ ๑ ปีพ.ศ. ๒๕๖๕คิดเป็นสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยอยู่ที่ร้อยละ ๘๙.๒ ต่อ GDP โดยสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๒.๖ เร่งขึ้นต่อเนื่องเป็นไตรมาสที่ ๕ ติดต่อกัน และสินเชื่อบัตรเครดิตเพิ่มขึ้นเล็กน้อยที่ร้อยละ ๒.๕ สะท้อนปัญหาการขาดสภาพคล่องของครัวเรือน ที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจมาเป็นเวลานาน[๒] และตามรายงานสถานะทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยประจำไตรมาสที่ ๒ ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้รายงานว่า แม้อัตราการเติบโตของหนี้สินครัวเรือนมีการลดลงเล็กน้อยแต่ครัวเรือนยังคงมีความเปราะบางอยู่จากระดับหนี้สินครัวเรือนที่มีอยู่ในระดับสูงเพราะมาตรการในการแก้ไขปัญหาหนี้สินยังไม่เพียงพอและไม่เอื้อ

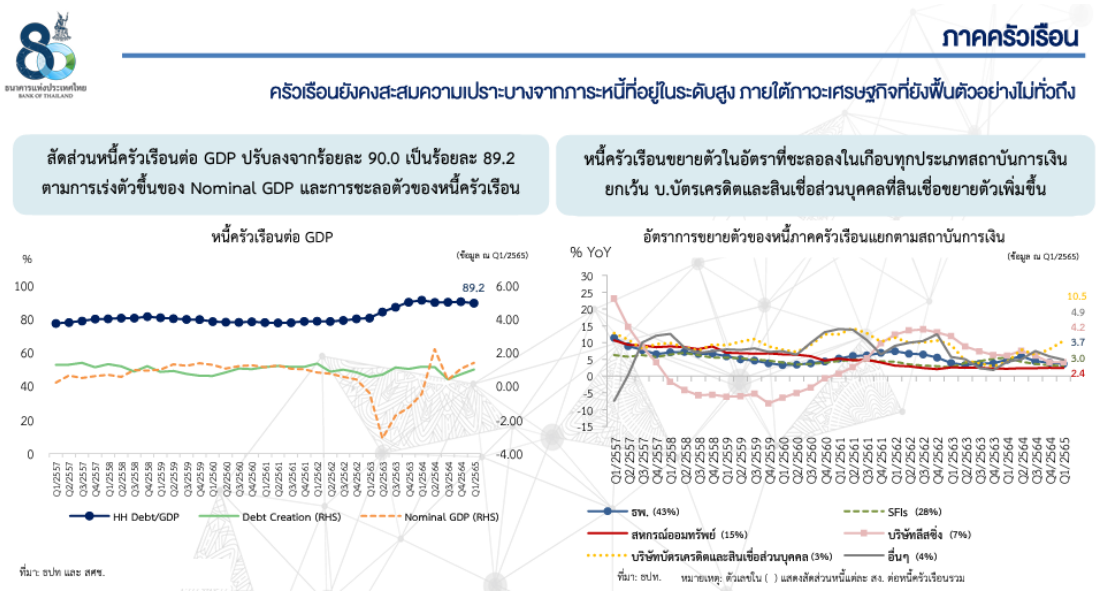
---

[๑] ธนาคารแห่งประเทศไทย,ข้อมูลสถิติเงินให้กู้ยืมและเงินลงทุนในลูกหนี้ที่สถาบันการเงินให้แก่ครัวเรือน (บุคคลธรรมดา) จำแนกตามวัตถุประสงค์, ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๕

[๒] หนี้ครัวเรือน" กับดักเศรษฐกิจไทย ปัญหาใหญ่ฉุดเติบโต สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม. ๒๕๖๕, จากเวปไซต์ https://aec10news.com/contents/special-report/181703/

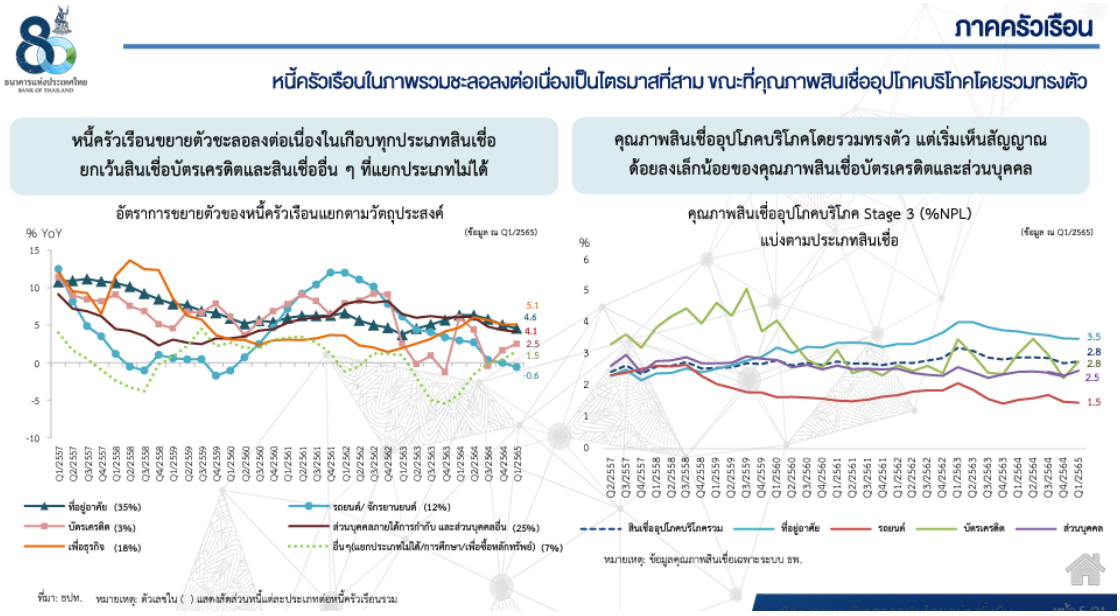
ต่อการแก้ไขหนี้สินนอกระบบสถาบันการเงิน อันเนื่องจากการขาดการบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนแบบครบวงจรหรือการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม และต้องใช้เวลาในการฟื้นตัวยาวนานไม่นอยกว่า ๕ ปี ภายใต้เงื่อนไขว่าประเทศไทยต้องมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ผลกระทบจากปัญหาหนี้สินครัวเรือนดังกล่าว ยังส่งผลต่อระดับคุณภาพชีวิตของลูกหนี้อย่างมากจากการถูกทวงถามหนี้จนไม่สามารถทำงานตามปกติได้ ภาวะเงินเดือนภายหลังถูกหักเพื่อชำระหนี้แล้วเหลือพียงพอที่จะดำรงชีวิตอย่างปกติสุขได้ ทำให้ลูกหนี้บางรายถึงกับฆ่าตนเองพร้อมกับสมาชิกครอบครัว รวมถึงการตัดสินใจก่ออาชญากรรมลักทรัพย์หรือปล้นทรัพย์ อันเป็นการบั่นทอนความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวที่เป็นรากฐานทางสังคมในวงกว้าง




ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ภาพที่ ๑.๑** กราฟแสดงสัดส่วนหนี้แต่ละประเภทต่อหนี้ครัวเรือนในภาพรวม ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๕




ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ภาพที่ ๑.๒** กราฟแสดงสัดส่วนหนี้แต่ละประเภทต่อหนี้ครัวเรือนในภาพรวม ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๕

แม้ว่า ปัจจุบันจะมีมาตรการที่ภาครัฐและธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับสถาบันการเงินภายใต้กำกับถูกกำหนดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น คลินิกแก้หนี้ การไกล่เกลี่ยระหว่างการดำเนินคดี โครงการปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งเป็นมาตรการล่าสุดก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขหนี้สินครัวเรือนในปัจจุบันได้ เนื่องจากภาระหนี้สินครัวเรือนจำนวนมากเป็น ภาวะหนี้สินหมุนเวียน กล่าวคือ มีหนี้สินต่อเจ้าหนี้หลายบัญชี ทั้งที่เป็นหนี้ต่อสถาบันการเงินและหนี้ต่อเจ้าหนี้ที่มิใช่สถาบันการเงิน เช่น สหกรณ์ ออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้านและกองทุนอื่น ๆ หนี้ค่าเช่าซื้อรถและรวมถึงหนี้สินนอกระบบ ประการต่อมา คือ วงจรหนี้หมุนเวียน ในหนี้สินครัวเรือนได้เพิ่มพูนขึ้นต่อเนื่องจนมีจำนวนมากกว่าความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้และรวมถึงบางรายที่มีภาระหนี้สูงเกินกว่าเงินรายได้ทั้งหมดก่อนหักค่าใช้จ่ายแต่มาตรการแก้ไขดังกล่าว ถูกออกแบบกำหนดไว้เฉพาะหนี้สินในสถาบันการเงินเท่านั้น จึงทำให้มาตรการสามารถแก้ไขหนี้สินได้เพียงบางส่วนของหนี้สินทั้งหมดของลูกหนี้ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนมีอัตราลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

จากข้อมูลบนหน้าเว็บไซต์ของ (ธปท.) www.bot.or.th/covid ๑๙ พบว่า ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๔ มีลูกหนี้รายย่อยที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ และสถาบันการเงินที่มิใช่ธนาคารทั้งสิ้น ๕.๓ ล้านบัญชี คิดเป็นมูลหนี้รวมประมาณ ๑.๗ ล้านล้านบาท ขณะที่ ณ สิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๖๔ มีผู้ได้รับความช่วยเหลือผ่าน

ช่องทางทางด่วนแก้หนี้ ๒๕๔,๓๒๔ บัญชี คลินิกแก้หนี้ ๗๒,๑๕๑ บัญชี และมหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้ ๒๓๑,๗๙๕ บัญชี อย่างไรก็ดี ยังมีหนี้ครัวเรือนนอกระบบอีกจำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ใต้กำกับของหน่วยงานใด ๆ ซึ่งในระยะหลัง หนี้นอกระบบเติบโตมากจากปัจจัยเศรษฐกิจตกต่ำ และปัจจัยการให้บริการออนไลน์ที่ทำให้เข้าถึงผู้ต้องการเงินด่วนได้ง่าย ทำให้สถานการณ์ยังมีความสุ่มเสี่ยงอยู่พอสมควร ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าส่วนใหญ่ของลูกหนี้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินเป็นการยืดเวลาชำระหนี้ชั่วคราว ขณะที่หากมองไปข้างหน้าภาคครัวเรือนยังมีความเปราะบาง ทั้งด้านการจ้างงานและด้านรายได้ในระดับสูง โดยเฉพาะผู้มีอาชีพอิสระและลูกจ้างแรงงานในภาคบริการ ที่ยังได้รับผลกระทบจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่ล่าช้าและความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมกันของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ต้องออกมาตรการเพิ่มเติม (มาตรการ ๓ กันยายน ๒๕๖๔) ที่ให้แรงจูงใจกับสถาบันการเงินที่ช่วยเหลือลูกหนี้ ด้วยวิธีที่นอกเหนือจากการขยายระยะเวลาชำระหนี้เพียงอย่างเดียว รวมถึงการออกกฎเกณฑ์เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างหนี้ด้วยการรวมหนี้ (debt consolidation) และการรีไฟแนนซ์ นอกจากนี้ ประเด็นที่น่ากังวล คือ ครัวเรือนรายได้น้อยจำนวนมาก มีทั้งหนี้ในระบบและหนี้นอกระบบ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยต่างกันราวกับฟ้ากับดิน ถ้าเน้นแต่การแก้หนี้ในระบบ แต่ไม่ได้ล้างหนี้นอกระบบไปด้วย สุดท้ายหนี้นอกระบบจะเพิ่มพูน และครัวเรือนก็จะจมกองหนี้อยู่ดี[๓] อีกประเด็นหนึ่ง หนี้ครัวเรือนเป็นปัญหาที่มาจากผลกระทบจากมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ทำให้ครัวเรือนที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างหรือผู้ประกอบกิจการขาดรายได้หรือรายได้ลดลง

นอกจากนี้ ในภาคข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจแม้จะได้รับผลกระทบจากมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ น้อยกว่าครัวเรือนภาคเอกชนก็ตาม แต่สถานการณ์หนี้สินครัวเรือนก็อยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วงเช่นกัน เพราะหนี้สินครัวเรือนกลุ่มนี้มักติดอยู่ในกับดักของวงจรหนี้สิน โดยมีหนี้สินต่อเจ้าหนี้หลายบัญชีตั้งแต่ ๒ - ๕ บัญชีโดยเป็นหนี้สินในสถาบันการเงินและนอกสถาบันการเงิน เช่น สหกรณ์ หนี้กองทุนต่าง ๆ หนี้นอกระบบ และหนี้เงินกู้จากบุคคนที่รู้จักคุ้นเคย บางรายต้องแบกรับภาระจากการค้ำประกันบุคคลอื่นที่ผิดนัดชำระหนี้อีกด้วยโดยเฉพาะลูกหนี้กลุ่มข้าราชการ พนักงานลูกจ้างของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในลักษณะวงจรหนี้สินที่กู้หนี้หมุนวนไปเรื่อย ๆ เพื่อการชำระบางส่วนที่ถึงกำหนดแม้ธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันการเงินได้ออกมาตรการในการช่วยเหลือด้านการชำระหนี้แก่ลูกหนี้ในหลาย

---

[๓] ดร.ดอน นาครทรรพ ,บทความเรื่อง 2565 ปีแห่งการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือน แต่งานนี้ไม่หมู! สืบค้นเมื่อวันที่๒๐ มีนาคม ๒๕๖๕ จากเว็บไซต์ https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_1Feb2022.aspx

ประการ สามารถช่วยลูกหนี้ได้เพียงหนี้สินบางส่วนเฉพาะที่อยู่ในสถาบันการเงินเท่านั้น ไม่อาจแก้ไขหนี้สินครัวเรือนทั้งหมดของลูกหนี้ได้

การที่ระดับหนี้ครัวเรือนของไทยในปัจจุบัน อยู่ในระดับที่น่ากังวลไม่ว่าจะเทียบกับข้อมูลในอดีตของไทยหรือเทียบกับต่างประเทศ โดยข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ชี้ว่า ระดับหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ ๘๙.๓ (ภาพที่ ๑.๑) และเมื่อเทียบกับต่างประเทศไทยมีระดับหนี้ครัวเรือนต่อ GDP สูงเป็นอันดับที่ ๑๒ จาก ๗๐ ประเทศทั่วโลก และสูงเป็นอันดับที่ ๒ ในเอเชียรองจากประเทศเกาหลีใต้ โดยหนี้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นเกิดจากหลายสาเหตุ ได้แก่

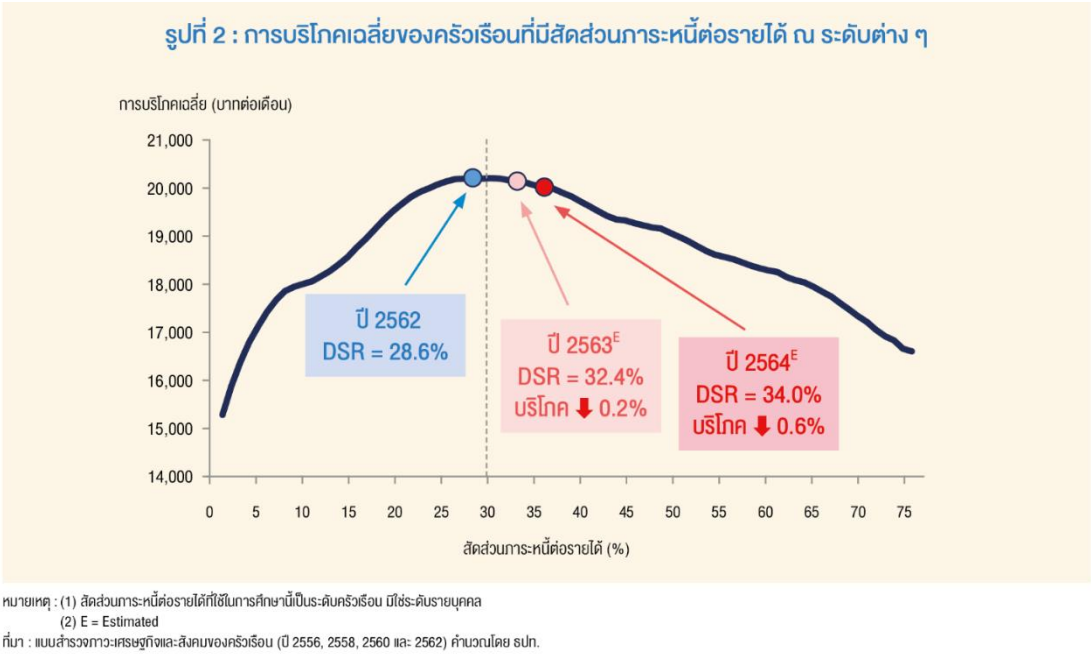
(๑) พฤติกรรมของครัวเรือน จากงานศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) พบว่าครัวเรือนไทยออมน้อย เป็นหนี้สูง และเป็นหนี้นาน เนื่องจากพฤติกรรมใช้จ่ายเกินตัว ทำให้มีเงินออมน้อยเมื่อต้องการซื้อสินค้าที่มีมูลค่าสูงจึงจำเป็นต้องกู้แบบเต็มมูลค่าหรือเป็นหนี้สูง นอกจากนี้ ผู้กู้บางรายยังจำเป็นต้องยืดระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ เพื่อไม่ให้ภาระหนี้ที่ต้องชำระในแต่ละเดือนสูงจนเกินไปทำให้เป็นหนี้นาน

(๒) แรงกระตุ้นจากทั้งภาครัฐและเอกชน ที่ผ่านมามาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐมักมุ่งเน้นไปที่การกระตุ้นการใช้จ่ายของภาคครัวเรือน ซึ่งบางมาตรการมีส่วนทำให้ครัวเรือนเป็นหนี้ในขณะที่ยังไม่พร้อม เช่น โครงการรถยนต์คันแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ขณะเดียวกัน ภาคเอกชนเองก็มีการออกมาตรการส่งเสริมการขายในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำให้ครัวเรือนตัดสินใจซื้อสินค้าและบริการได้ง่ายขึ้น ซึ่งมีส่วนทำให้ครัวเรือนเป็นหนี้เช่นกัน

(๓) การส่งเสริมของสถาบันการเงิน คงปฏิเสธไม่ได้ว่าสถาบันการเงินมีการแข่งขันกันเพื่อดึงดูดให้ลูกค้าเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินของตนเอง โดยการยื่นข้อเสนอที่เย้ายวนใจ ซึ่งอาจทำให้ครัวเรือนติดกับดักภาระหนี้ เช่น โปรโมชันผ่อนร้อยละ ๐ หรือการให้เงินคืน (cash back) เมื่อใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิต รวมทั้งยังมีการเจาะกลุ่มลูกค้าอายุน้อยซึ่งอาจยังไม่มีความพร้อมทางการเงิน โดยงานศึกษาของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ พบว่าคนที่มีอายุต่ำกว่า ๒๕ ปี กู้เงินเพื่อซื้อรถยนต์มากขึ้น ขณะที่จำนวนผู้กู้ เพื่อซื้อบ้านหลังแรกที่มีอายุน้อยกว่า ๓๕ ปีก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน

นอกจากการประเมินสถานการณ์หนี้ผ่านระดับหนี้ครัวเรือนต่อ GDP แล้ว เรายังสามารถประเมินผ่านตัวเลขภาระหนี้ที่ต้องผ่อนชำระเทียบกับรายได้ต่อเดือน (Debt Service Ratio: DSR) ซึ่งสะท้อนความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือน หากตัวเลข DSR ปรับเพิ่มขึ้นสูงจนเกินไป แปลว่ามีภาระหนี้สูงมากเมื่อเทียบกับรายได้ ครัวเรือนก็มีแนวโน้มจะปรับตัวด้วยการลดการบริโภคลงหรือผิดนัดชำระหนี้ ดังนั้น ตัวเลข DSR ถือเป็นเครื่องชี้วัดสำคัญตัวหนึ่งในการติดตามแนวโน้มการบริโภคและแนวโน้มการผิดนัดชำระหนี้

จากการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่เผยแพร่โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (รูปประกอบที่ ๑.๒) พบว่าตัวเลข DSR ณ ระดับร้อยละ ๓๐ ถือเป็นจุดวกกลับ(turning point) ที่การก่อหนี้จะเปลี่ยนบทบาทจากการกระตุ้นเป็นการฉุดรั้งการบริโภคของครัวเรือนซึ่งในช่วงก่อนเกิดวิกฤตโควิด ๑๙ (ปี ๒๕๖๒) ตัวเลข DSR ของครัวเรือนอยู่ที่ร้อยละ ๒๘.๖ นับว่าอยู่ใกล้เส้นวิกฤตมากแล้ว และแน่นอนว่าเมื่อเกิดวิกฤตโควิด ๑๙ ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ รายได้ครัวเรือนหายไปมาก หลายครัวเรือนจำเป็นต้องกู้ยืมเพื่อพยุงกำลังซื้อและรักษาระดับการบริโภคใช้จ่ายสิ่งจำเป็น ทำให้ DSR โดยเฉลี่ยปรับตัวเพิ่มขึ้นจนเกินระดับ ร้อยละ ๓๐ ภาระหนี้จึงกลายเป็นปัจจัยฉุดรั้งการบริโภคและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ




ที่มา : แบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน คำนวณโดยธนาคารแห่งแประเทศไทย

**ภาพที่ ๑.๒** กราฟแสดงการบริโภคเฉลี่ยของครัวเรือนที่มีภาระหนี้ต่อรายได้ ระดับต่าง ๆ

หากครัวเรือนส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจก่อหนี้มากเกินไป ก็จะส่งผลลบต่อเศรษฐกิจผ่านทาง (๑) การบริโภคของครัวเรือนในอนาคตจะลดลง และ (๒) ความสามารถในการรองรับเหตุการณ์ไม่คาดคิดน้อยลง เช่น หากถูกเลิกจ้างหรือถูกลดค่าจ้างลง ก็อาจจะผิดนัดชำระหนี้ที่มีอยู่เดิมซึ่งสร้างความเสี่ยงให้กับระบบสถาบันการเงินหรือผู้ให้กู้ยืม ในกรณีที่การผิดนัดชำระหนี้มีจำนวนมาก ระบบการเงินจะได้รับความเสียหายจนไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติและกระทบเศรษฐกิจอย่างรุนแรง

การที่จะแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนได้ทั้งหมด จำเป็นต้องมีระบบการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม (holistic Debt management) คือ การบริการจัดการหนี้สินทั้งหมดของลูกหนี้ในสองมิติ คือ การแก้ไขด้วยการบริหารรายได้และรายจ่าย และการบริหารด้านการชำระหนี้ ให้เกิดความสมดุลกันระหว่างภาระหนี้สินกับความสามารถในการชำระหนี้ บนพื้นฐานว่า “ลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ได้และเจ้าหนี้รับการชำระหนี้อย่างเป็นธรรม” โดยแนวคิดนี้มีการนำมาใช้ในหลายประเทศโดยเฉพาะ เช่น สหรัฐอเมริกา ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ ตาม Chapter 13 ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายล้มละลายระดับบุคคล ซึ่งเป็นบทหนึ่งในกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา (Federal Law of Bankruptcy) ที่อนุญาตให้ลูกหนี้สามารถยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินของตนต่อศาล เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้พิจารณา ลูกหนี้จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของตนทันที เช่น การห้ามเจ้าหนี้ฟ้องหรือบังคับคดีกับทรัพย์สินของลูกหนี้ หากมีการดำเนินการดังกล่าวต้องหยุดกระบวนการหรือการดำเนินคดีไว้ก่อนเป็นต้น เมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูหนี้สินได้ ลูกหนี้จะทำแผนฟื้นฟูหนี้สินขึ้นเสนอต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เพื่อให้จัดประชุมเจ้าหนี้ในการพิจารณาแผนฟื้นฟูหนี้สิน เมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้ยอมรับแผนฟื้นฟูหนี้สินแล้วจะเสนอต่อศาลเพื่อพิจารณาเห็นชอบแผน ซึ่งมีผลให้หนี้เดิมทั้งหมดกลายเป็นหนี้ตามแผน ด้วยกระบวนการดังกล่าว หนี้สินทั้งหมดของลูกหนี้จึงถูกแก้ไขได้ในคราวเดียวกันตามแผนฟื้นฟูหนี้สินโดยไม่ต้องมีการแก้ไขสัญญาอันเป็นมูลหนี้เดิม

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้เน้นการแก้ไขปัญหาหนี้สินรายย่อยที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีรายได้ปานกลางและระดับรายได้น้อย โดยศึกษาและพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินของบุคคลสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการและพนักงาน โดยเน้นที่กลุ่มข้าราชการครูซึ่งมีลูกหนี้จำนวนมากและมีปัญหาในระดับวิกฤติต่อการถูกฟ้องเป็นบุคคลล้มละลาย กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่มีรายได้ประจำและไม่ประจำ และกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านหรือสหกรณ์การเกษตร ซึ่งการพิจารณาศึกษาดังกล่าวจะทำให้เกิดมุมมองหรือมิติที่พึงประสงค์ในการผลักดันให้เกิดศึกษาและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจฐานรากของประเทศไทยที่ชัดเจนขึ้นและมีแนวทางต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเจริญก้าวหน้าและมีระดับรายได้ที่ดีขึ้น ลดความยากจนและเหลื่อมล้ำทางเศรษกิจและสังคมของกลุ่มบุคคลในระบบเศรษฐกิจฐานรากเหล่านี้ เพิ่มความเข้มแข็งและความผาสุกแก่บุคลากรภาครัฐและภาคเอกชน ในการทำงานอย่างมีความสุขและสามารถบริหารจัดการรายได้และหนี้สินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะอนุกรรมาธิการศึกษา เสนอแนะ การแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ภายใต้คณะกรรมาธิการการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาหนี้สินรายย่อย ที่มีลูกหนี้จำนวนมากนับเป็นแสนรายที่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่มีรายได้ไม่พอจะชำระหนี้ ต้องหลบซ่อนและบางรายถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกข่มขู่ให้เกิดความกลัวต่ออันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน

รวมถึงการถูกเจ้าหนี้ใช้สิทธิฟ้องดำเนินคดียึดทรัพย์สิน ตลอดจนถูกฟ้องคดีเป็นบุคคลล้มละลาย อันมีผลให้อาจต้องออกจากราชการ หรือพ้นสภาพการจ้างงาน ทั้งนี้ สภาพดังกล่าวอันเกิดจากภาวะหนี้ที่มีจำนวนสูงเกินกว่าระดับรายได้ทั้งหมดของลูกหนี้ทำให้ลูกหนี้ต้องถูกบังคับให้ตกสู่กับดักวงจรหนี้สิน และไม่มีหนทางที่จะออกจากกับดักดังกล่าวได้ทำได้เพียงการชำระหนี้ด้วยวิธีการปกติและชำระหนี้บางส่วนไปเรื่อย ๆ จึงได้มีมติตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางระบบแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวมขึ้น ภายใต้คณะอนุกรรมาธิการศึกษา เสนอแนะการแก้ไขปัญหาหนี้สินความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ด้านเศรษฐกิจ ในคราวการประชุมคณะกรรมาธิการ ครั้งที่ ๘/๒๕๖๕ เมื่อวันจันทร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๕ โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม ขึ้นเพื่อเป็นหนทางให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากกับดักหนี้สินได้อย่างสิ้นเชิงและมีคุณภาพชีวิตที่ผาสุก มีภูมิคุ้มกันและลดความเปราะบางต่อการก่อหนี้สินต่อไป โดยมีข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการเพื่อลดปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจต่อไป

**๑.๒. วัตถุประสงค์**

๑.๒.๑. ศึกษากรอบแนวทางการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม (Holistic Debt Management Framework) ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนและกลุ่มเศรษฐกิจฐานรากในปัจจุบันและอนาคต

๑.๒.๒. ศึกษาและข้อเสนอ ข้อนำแนะเพื่อการแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม

**๑.๓. ขอบเขตการศึกษา**

๑.๓.๑. สภาพปัญหาของมาตรการการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนในปัจจุบัน

๑.๓.๒. ศึกษากรอบแนวทางการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม (Holistic Debt management : HDM Framework) เพื่อเป็นแนวทางและเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนและหนี้สินรายย่อยของกลุ่มรายได้ปานกลางปกติจนถึงกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในระบบเศรษฐกิจฐานราก

๑.๓.๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือน

**๑.๔. นิยามศัพท์เฉพาะ**

**๑.๔.๑. ภาวะหนี้สินหมุนเวียน (Debt Cycle Situation)** หมายถึง ภาวะที่ลูกหนี้เป็นหนี้สินต่อเจ้าหนี้หลายบัญชีจนไม่สามารถผ่อนชำระหนี้สินแก่เจ้าหนี้ทั้งหมดได้จากรายได้ที่มี โดยกระบวนการเกิดจากการที่ลูกหนี้ทยอยก่อหนี้ใหม่กันไปเป็นลำดับเพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้รายที่ถึงกำหนดชำระในขั้นต่ำและก่อหนี้ซ้ำ เพื่อนำเงินไปชำระแก่เจ้าหนี้รายที่สองและก่อหนี้เพิ่มขึ้นเพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้รายที่สาม เป็นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ จนเป็นวงจรหมุนวนไม่สิ้นสุด ทำให้ลูกหนี้ตกอยู่ในกับดักหนี้ตลอดไปไม่สามารถชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นได้ และเมื่อวงจรหนี้มากขึ้นจนไม่สามารถหมุนวนได้ก็อาจจะต้องเผชิญกับการถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายในที่สุด




**ภาพที่ ๑.๓** ภาพกับดักและวงจรการสร้างหนี้

**๑.๔.๒. ปัญหาหนี้สิน (Debt Payment Problem)** การที่ครัวเรือนมีหนี้สินไม่ได้หมายถึง ครัวเรือนมีปัญหา แต่ปัญหาหนี้สินหมายถึง ครัวเรือนที่มีหนี้สินจำนวนมากเกินกว่าระดับความสามารถในการชำระหนี้จากรายได้ ซึ่งการบอกระดับปัญหานั้น พิจารณาได้จากสัดส่วนร้อยละของภาระหนี้สินต่อรายได้ หรือ Debt Service Ratio : DSR ซึ่งโดยทั่วไปมาตรฐานกำหนดที่ DSR = ๔๐ หมายถึงภาระหนี้สินของครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ ๔๐ หรือกล่าวอกนัยหนึ่ง ครัวเรือนสามารถก่อหนี้ได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ ๔๐ ขอรายได้ หากครัวเรือนมี DSR เกินกว่าร้อยละ ๔๐ จะเริ่มมีปัญหาในการชำระหนี้ยิ่งค่า DSR สูงมากขึ้นจนเกินร้อยละ ๖๐ ถือว่า ครัวเรือนมีปัญหาหนี้สินในระดับที่ขาดสภาพคล่องในการใช้จ่ายที่เริ่มไม่สามารถชำระหนี้ได้อย่างถาวร เป็นต้น

**๑.๔.๓. การแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม (Holistic Solving Problem)** หมายถึง การแก้ไขปัญหาโดยใช้ “กระบวนการคิดแบบองค์รวม (Holistic Thinking) “ซึ่งเป็นวิธีการมองสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเชิงภาพรวม (Big Picture) ของเป้าหมาย ปัญหา หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยตระหนักถึงองค์ประกอบ (Element) ย่อยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งในแง่องค์ประกอบที่ทำให้เป้าหมายสำเร็จ หรือในแง่สาเหตุต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจบางอย่างเป็นการมองรอบด้านให้ได้ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ให้ครบถ้วนมากที่สุด เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาหรือทำให้เป้าหมายสำเร็จโดยใช้วิธีการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ [๔] เช่น การแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม ต้องเริ่มต้นจากฝั่งลูกหนี้ที่ต้องเข้าใจถึงภาวะหนี้สินว่าเป็นปัญหาด้านใดบ้าง เช่น พฤติกรรมการใช้จ่ายอยู่

---

[๔] นายธนายุทธ์ สิรินุตานนท์ สถาบัน Banana Training and Consultancy จำกัด, บค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ จากเวปไซต์ https://bananatraining.com/sites/10292/files/u/In-House%20Training/2

ในภาวะติดกับดักหนี้แล้วหรือไม่ เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ตนเองสร้างขึ้น จึงมีหน้าที่ลูกหนี้ต้องลงมือแก้ไขด้วยตนเอง หรือเรียกว่า เป็นการสร้างแนวคิด Owner of the Problem เช่น การวิเคราะห์สภาพปัญหาแห่งหนี้สินทั้งในด้านความสามารถในการชำระหนี้ของตน การจัดระเบียบการใช้จ่ายและการวิเคราะห์วางแผนในการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ ตามสภาพที่เป็นไปได้และต้องแสวงหาความร่วมมือจากฝั่งเจ้าหนี้ในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาร่วมกับลูกหนี้ เพื่อทำให้ลูกหนี้สามารถชำระได้และเจ้าหนี้พึงพอใจ ในการได้รับชำระหนี้สูงสุดเท่าที่ลูกหนี้จะสามารถชำระได้วิธีการแก้ไขแบบองค์รวมนี้ เหมาะสมกับสถานการณ์ของลูกหนี้ที่ตกอยู่ในวงจรหนี้สินหมุนวน โดยมีหนี้ต่อเจ้าหนี้หลายบัญชีและหลายแหล่งเงินทุนให้สามารถแก้ไขได้พร้อมกันทุกราย ตัวอย่างการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมในหนี้บัตรเครดิต ต้องกระทำเป็นกระบวนการ คือ งดการจ่ายขั้นต่ำ เริ่มทยอยชำระหนี้ไม่กดเงินเพิ่ม ใช้จ่ายด้วยเงินสด ทำบัญชีรับ - จ่าย วางแผนการชำระหนี้ และรักษาวินัยตามแผนการที่วางไว้ เป็นต้น




ที่มา : เว็บไซต์ sanook.com วางแหนการเงินปลดหนี้บัตรเครดิตอย่างเป็นระบบ ; https://www.sanook.com/money/466207/

**ภาพที่ ๑.๔** ภาพการวางแผนการเงินปลดหนี้บัตรอย่างเป็นระบบ

**๑.๕. วิธีการศึกษา**

๑.๕.๑. ศึกษาสภาพปัญหาการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนและกลุ่มเศรษฐกิจฐานราก โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง แนวคิดและทฤษฎี มาตรการแก้ไขหนี้สินของสถาบันการเงินจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

๑.๕.๒. ศึกษาแนวทางการแก้ไขหนี้สินแบบต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

๑.๕.๓. จัดทำกรอบแนวทาง (Framework) ในการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม (Holistic Debt Management : HDM) เพื่อเป็นแนวทางและเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหนี้สินรายย่อยทั้งในระดับปกติจนถึงระดับวิกฤติ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขหนี้สินกลุ่มเฉพาะในระบบเศรษฐกิจฐานราก(ผู้มีรายได้น้อย) และข้าราชการของประเทศไทย โดยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) : วิเคราะห์เนื้อหา เป็นการศึกษาปัจจัยที่เน่นการเข่าใจปรากฏการณของการก่อหนี้รายย่อยและโครงสร้างหนี้สินในระดับเริ่มมีปัญหาจนถึงระดับวิกฤติ และนำพาลูกหนี้สู่ภาวการณ์ถูกดำเนินคดีและการตกเป็นบุคคลล้มละลาย ทั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ขอมูลภาวะหนี้สินจากลูกหนี้ในกลุ่มประชากรเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มข้าราชการและพนักงาน กลุ่มผู้มีรายได้น้อย (รายได้รายวัน) และกลุ่มเกษตรกร และกระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้สินตัวอย่างที่สามารถดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้สินได้อย่างดี โดยการลงพื้นที่ศึกษาและรวบรวมข้อมูลในภาคสนาม การวิเคราะห์และศึกษาแนวทางหลักการของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม ตลอดจนรายงานการศึกษา งานวิจัย แนวคิด หรือทฤษฎีเพื่อทำาความเขาใจเกี่ยวกับสถานกราณ์หนี้สินรายย่อย

๑.๕.๔. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขหนี้สินครัวเรือน

๑.๕.๕. การศึกษานี้ คณะทำงานฯ จะดำเนินการระหว่าง มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงเมษายน ๒๕๖๖

**๑.๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ**

๑.๖.๑. มีกรอบแนวทาง (Framework) ในการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม เพื่อเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในปัจจุบันและอนาคต ลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

๑.๖.๒. การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการไขหนี้สินครัวเรือนด้วยแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการของลูกหนี้ครัวเรือนหรือลูกหนี้ในกิจการรายย่อย

# บทที่ ๒
# เอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

## ๒.๑ ข้อมูลเบื้องต้น

การพิจารณาศึกษาการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม เป็นการสร้างแนวคิดที่จะอธิบายถึงวิธีการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนในรูปแบบของกรอบแนวทาง (Framework) แบบองค์รวม โดยอาศัยแนวคิดหลักการของ Holistic Thinking ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนทั้งหมดที่สำคัญและจำเป็นในการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนในภาวะปัจจุบันจนถึงอนาคต ทั้งนี้ เพื่ออธิบายถึงสาเหตุและมาตรการการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนที่ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในสถานกราณ์ปัจจุบันได้ ทำให้อัตราหนี้สินครัวเรือนยังมีสถานกราณ์ที่ไม่ดีขึ้นอย่างชัดเจนและยั่งยืน แม้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สินครัวเรือนจะลดลงเล็กน้อย แต่เมื่อพิจารณาในมุมมองของภาระหนี้ครัวเรือนเดิมพบว่า ภาระหนี้กลับไม่ได้ลดลงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกด้วยทำให้มองได้ว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้ครัวเรือนที่ลดลงอาจเกิดจากการความเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อและการขาดกำลังซื้อในการก่อหนี้ของครัวเรือนนอกจากนี้ การแก้ไขด้วยการปรับโครงสร้างหนี้ก็ดี การพักชำระหนี้ก็ดี ไม่ใช่หนทางแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนเพราะมิได้วิเคราะห์และแก้ไขด้านการเงินของครัวเรือนทำให้ความแน่นอนฝั่งรายได้ยังมีความผันผวน

การศึกษาการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม จึงเป็นการศึกษาครอบคลุมใน ๓ ด้าน ด้านแรก คือ การแก้ไขฝั่งลูกหนี้ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของก่อหนี้และการแก้ไขภาวะทางการเงินของครัวเรือนที่เป็นหนี้ให้เกิดความมั่นคงทางรายได้และรายจ่ายเพื่อให้ครัวเรือนมีคุณภาพชีวิตภายใต้การมีปัญหาหนี้สินที่ดีขึ้น ด้านที่สอง คือ การวิเคราะห์ภาระหนี้สินเพื่อหาทางแก้ไขภาระหนี้สินที่มีทั้งหมดด้วยการวางแผนที่สมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ และด้านที่สาม คือ การศึกษาถึงประสิทธิภาพและข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องการแก้ไขหนี้สินครัวเรือน

## ๒.๒ แนวคิด และทฤษฎี

เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อกลไกและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขหนี้สินซึ่งสอดคล้องกับการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมเพื่อเป็นพื้นฐานแนวคิดแบบองค์รวม จึงขอนำเอาแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ มาอธิบายประกอบ ดังนี้

### ๒.๒.๑. การคิดแบบองค์รวม หรือ Holistic Thinking

Holistic Thinking หมายถึง รูปแบบการคิดที่เน้นบริบทของสถานการณ์และความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่แตกต่างกันของสถานการณ์นั้น โดยมีองค์ประกอบ ๓ ประการ ดังนี้

๑. การสำรวจ : นักคิดแบบองค์รวมใช้เวลาในการติดตามความคิดของตนในลักษณะเชิงสำรวจ แทนที่จะพยายามค้นหาคำตอบและเดินหน้าต่อไป

๒. มุมมอง : การคิดแบบองค์รวมคือการมองสิ่งต่าง ๆ จากมุมต่าง ๆ และพิจารณาทางเลือกของคุณอย่างรอบคอบก่อนตัดสินใจ

๓. มาตราส่วน : นักคิดแบบองค์รวมมักจะพิจารณา “ภาพใหญ่” และต่อต้านการจมอยู่กับรายละเอียดเล็ก ๆ น้อย ๆ

นายธนายุทธ สิรินุตานนท์ อาจารย์ที่ปรึกษาด้านทรัพยากรมนุษย์และองค์กรให้ความหมายคำว่า “การคิดแบบองค์รวม (Holistic Thinking)” ว่าเป็นวิธีการมองเชิงภาพรวม (Big Picture) ของเป้าหมาย ปัญหา หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยตระหนักถึงองค์ประกอบ (Element) ย่อยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งในแง่องค์ประกอบที่ทำให้เป้าหมายสำเร็จ หรือในแง่สาเหตุต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสนใจบางอย่าง เป็นการมองรอบด้านให้ได้ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ให้ครบถ้วนมากที่สุด เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา หรือทำให้เป้าหมายสำเร็จ โดยใช้วิธีการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ โดยหลักการสำคัญ ๖ ประการของการคิดแบบองค์รวมเป็นหลักการหรือ Principle ของการพัฒนาทักษะการคิดแบบองค์รวม (Holistic Thinking) และในแต่ละหลักการยังมีเทคนิคและเครื่องมือที่สนับสนุน โดยหลักการสำคัญ ๖ ประการประกอบด้วย

๑. การกำหนดปัญหา (สาเหตุ) ให้ชัดเจน

๒. การเลือกวิธีแก้ปัญหาด้วยการวิเคราะห์ Possibility & Result

๓. การพัฒนาปัจจัยที่ส่งผลต่อเป้าหมาย

๔. การป้องกันผลกระทบทเกิดขึ้น

๕. ประสบการณ์เรียนรู้ของผู้แก้ปัญหา

๖. ความสามารถในการจัดระบบของผู้แก้ปัญหา

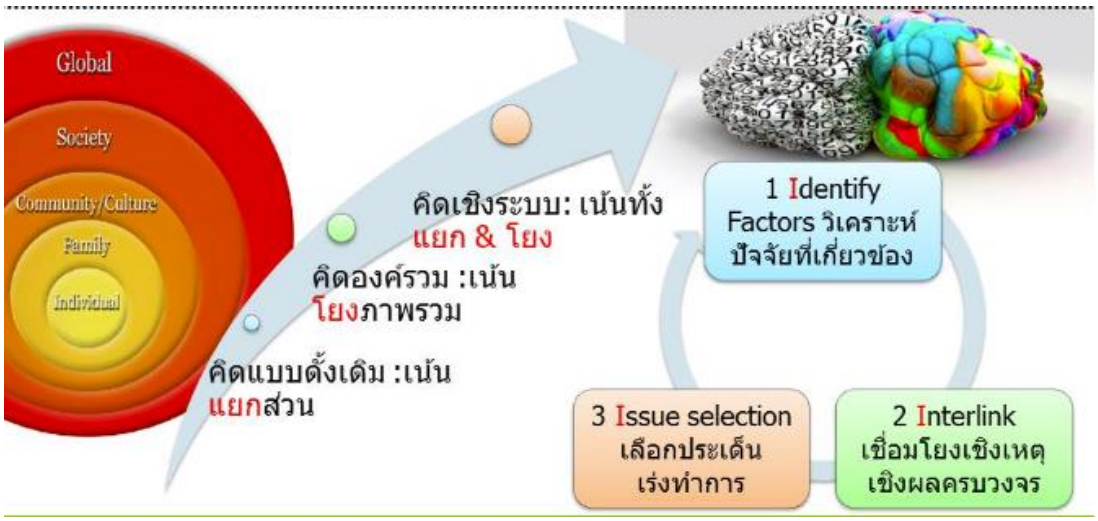
การคิดแบบองค์รวมมีความแตกต่างกับ การคิดเชิงเส้น (Linear Thinking) หรือการคิดเชิงวิเคราะห์ (Analytic Thinking) โดย

การคิดแบบองค์รวมได้ชื่อมาจากองค์รวม กล่าวคือ ใช้หลักการคิดทางปรัชญาเพื่ออธิบายวิธีคิดเกี่ยวกับโลกที่ถือว่า ส่วนต่าง ๆ แยกออกจากส่วนรวมไม่ได้และไม่มีอยู่อย่างอิสระการคิดแบบองค์รวมช่วยให้มีความยืดหยุ่น มีความอดทนต่อความขัดแย้งและความขัดแย้งการคิดแบบองค์รวมช่วยให้คุณพบความสัมพันธ์ที่ซ่อนอยู่ซึ่งนักคิดเชิงเส้นอาจมองข้ามไป

การคิดเชิงเส้น : หรือที่เรียกว่าการคิดเชิงวิเคราะห์ เป็นการคิดเชิงผลลัพธ์มากกว่าการคิดแบบองค์รวมนักคิดเชิงเส้นตรงหรือเชิงวิเคราะห์มีแนวโน้มที่การมีเหตุและเกิดผลที่สัมพันธ์กันและสามารถพิจารณาส่วนต่าง ๆ แยกจากทั้งหมดเป็นวัตถุอิสระ การคิดเชิงเส้นมักจะใช้เวลาเร็วกว่าการคิดแบบองค์รวมเช่นเดียวกับการคิดเชิงวิพากษ์ (Critical Thinking) มันเน้นการวิเคราะห์เชิงตรรกะ นักคิดเชิงเส้นมักจะพบว่าง่ายกว่าที่จะเลือกจากความเป็นไปได้ที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีค่าที่ชัดเจนสำหรับความถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง จริงหรือเท็จ[๑]

---

[๑] บทความเรื่อง “Holistic Thinking” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๖ จากเว็บไซต์จากเว็บไซต์ https://www.masterclass.com/articles/holistic-thinking




ที่มา : ดร.นพ.ยุทธนา ภาระนันท์ : http://howareyou.co.th/?p=2298

**ภาพที่ ๒.๑** แสดงการคิดแบบองค์รวม หรือ Holistic Thinking

### ๒.๒.๒ สถานกราณ์ภาวะหนี้สินรายย่อยในปัจจุบัน

#### ๑) สถานการณ์หนี้สินครัวเรือนของประเทศไทย

จากผลการสำรวจภาวะความเป็นอยู่ของประชากร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ พบว่าครัวเรือนทั่วประเทศ มีรายได้ทั้งสิ้นเฉลี่ยเดือนละ ๒๗,๓๕๒ บาท หรือ ๓๒๘,๒๒๔ บาทต่อปี ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากการทำงาน ๑๘,๒๕๕ บาท ซึ่งได้แก่ ค่าจ้างและเงินเดือน ๑๑,๖๓๙ บาท กำไรสุทธิจากการทำธุรกิจ ๔,๓๑๙ บาท และกำไรสุทธิจากการทำการเกษตร ๒,๒๙๗ บาท ส่วนรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงินซึ่งอยู่ในรูปสวัสดิการ/สินค้าบริการต่าง ๆ ที่ได้รับมาโดยไม่ต้องซื้อ (รวมประเมินค่าเช่าบ้าน/บ้านของตนเอง) ๔,๖๕๐ บาท รายได้ที่ไม่ได้เกิดจากการทำงาน เช่น รายได้จากเงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐหรือบุคคลอื่นนอกครัวเรือน ๓,๘๖๙ บาท และรายได้ไม่ประจำและจากทรัพย์สิน ๕๗๗ บาท ครัวเรือนทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ มีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นเฉลี่ยเดือนละ ๒๑,๖๑๖ บาท หรือ ๒๕๙,๒๙๒ บาทต่อปี โดยเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการ อุปโภคบริโภค๑๘,๘๐๒ บาท ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายหมวดอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ สูงสุดถึง ๗,๖๖๐ บาท รองลงมาเป็นค่าที่อยู่อาศัยและเครื่องใช้ภายในบ้าน ๔,๖๓๒ บาท ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางและยานพาหนะ ๓,๔๖๗ บาท ตามลำดับ ส่วนค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค (เช่น ค่าภาษี ของขวัญ เบี้ยประกันภัย ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล หวย ดอกเบี้ย เป็นต้น) มีจำนวน ๒,๘๑๔ บาท

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ พบว่าครัวเรือนเกินครึ่งเป็นครัวเรือนที่มีหนี้สิน (ร้อยละ ๕๑.๕) โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย ๒๐๕,๖๗๙ บาทต่อครัวเรือน หรือ ๑๗,๑๓๙.๙๒ บาทต่อเดือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการก่อหนี้เพื่อใช้ในครัวเรือน ๑๕๕,๑๖๖ บาท ประกอบด้วยหนี้เพื่อใช้จ่าย

ในการอุปโภคบริโภค ๗๘,๒๐๔ บาท หนี้เพื่อซื้อ/เช่าซื้อบ้านและ/หรือที่ดิน ๗๓,๘๐๘ บาท และหนี้เพื่อใช้ในการศึกษามีเพียง ๓,๑๕๔ บาท เท่านั้น ในขณะที่หนี้เพื่อใช้ในการลงทุนและอื่น ๆ มีจำนวน ๕๐,๕๑๓ บาท นั้น ส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่ใช้ทำการเกษตร ๓๒,๓๗๙ บาท รองลงมาเป็นหนี้เพื่อใช้ทำธุรกิจ ๑๗,๑๔๔ บาท และหนี้อื่น ๆ เช่น หนี้จากการค้ำประกันหนี้ค่าปรับ /จ่ายค่าเสียหาย อีก ๙๙๐ บาท

เมื่อนำรายได้มาเปรียบทียบกับภาระหนี้สินพบว่า ครัวเรือนมีรายได้เท่ากับเดือนละ ๒๗,๓๕๒ บาท มีรายจ่ายเดือนละ ๒๑,๖๑๖ บาท คงเหลือเป็นเงินสำหรับการชำระหนี้ ๕,๒๗๖ บาทต่อเดือน แต่มีหนี้สินต้องชำระเดือนละ ๑๗,๑๓๙.๙๒ บาทต่อเดือน จึงมีรายได้ไม่พอชำระหนี้โดยยังขาดเงินที่ต้องนำมาชำระหนี้ เท่ากับ ๑๑,๘๖๓.๙๒ บาทต่อเดือน คิดเป็นค่า DSR = ๖๙.๒๒ ซึ่งสูงกว่าค่า DSR มาตรฐานที่ไม่ควรเกิน ๔๐ แสดงถึงว่าครัวเรือนไทยนั้นมีภาระหนี้สินเกินกว่าเงินรายได้ถึงเดือนละ ๑๑,๘๖๓.๙๒ บาท จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่หนี้สินครัวเรือนแม้สถิติในเชิงการเพิ่มขึ้นของหนี้สินใหม่ลดลงแต่จำนวนหนี้สินของลูกหนี้ที่มีอยู่กลับเพิ่มจำนวนขึ้น โดยจากผลการสำรวจครัวเรือนทั่วประเทศ พบว่ามีหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนเพิ่มขึ้น คือ จาก ๑๓๔,๙๐๐ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็น ๒๐๕,๖๗๙ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ทั้งนี้ พบว่าหนี้สินเพื่อใช้จ่ายในครัวเรือนเพิ่มขึ้นจาก ๙๙,๕๘๘ บาท (ร้อยละ ๗๓.๘) ใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็น ๑๕๕,๑๖๖ บาท (ร้อยละ ๗๕.๔) ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ หนี้สินที่ใช้ในการทำธุรกิจมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจาก ๑๓,๙๑๒ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็น ๑๗,๑๔๔ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ หนี้สินที่ใช้ในการทำการเกษตรเพิ่มขึ้นจาก ๑๙,๓๙๒ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็น ๓๒,๓๗๙ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ส่วนของหนี้อื่น ๆ ตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๕๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ มีเพียงเล็กน้อย

เมื่อพิจารณา สัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้ และหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน พบว่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๖๒ สัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ ๕๕.๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นร้อยละ ๔๕.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ กลับมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ ๕๑.๕ เมื่อพิจารณาจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๖๔พบว่ามีทิศทางตรงข้ามกับสัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้ และมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือเพิ่มจาก ๑๓๔,๙๐๐ บาท ในปี พ.ศ.๒๕๕๔ เป็น ๒๐๕,๖๗๙ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔

**๑.๑) ระดับหนี้สินครัวเรือนต่อ GDP**

ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงสถานการณ์หนี้สินครัวเรือน ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ว่าหนี้สินครัวเรือนในระบบหมุนเวียนอยู่ที่ ๑๓,๗๖๖,๒๐๙ ล้านบาท (หนี้ในระบบสถาบันการเงิน) เพิ่มขึ้นจากไตรมาส ๒ ของปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๑๘๒,๐๙๑ ล้านบาท และเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนหนี้ครัวเรือนต่อจีดีพีแล้วอยู่ที่ร้อยละ ๘๖.ทำลายสถิติหนี้ครัวเรือน

ต่อ GDP สูงที่สุดในรอบ ๑๘ ปีโดยเพิ่มขึ้นจากไตรมาส ๒ ปี พ.ศ.๒๕๖๓ (ร้อยละ ๘๓.๘) และเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบไตรมาส ๓ ปี พ.ศ.๒๕๖๔ (ร้อยละ ๗๘.๙ )

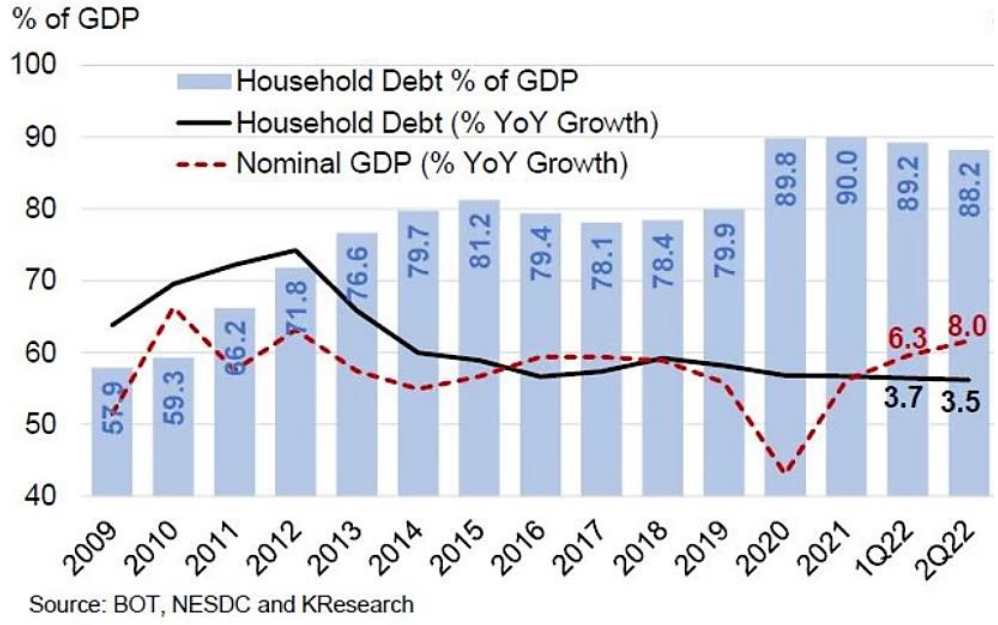



หมายเหตุ: 1/ หนี้ครัวเรือน คือ เงินให้กู้ยืมและเงินลงทุนในลูกหนี้ที่สถาบันการเงินให้แก่ครัวเรือน (บุคคลธรรมดา) ประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ สถาบันการเงินรับฝากเงินอื่น ๆ บริษัทบัตรเครดิต ลิสซิ่ง และสินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกันภัยและประกันชีวิต บริษัทหลักทรัพย์ ธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน โรงรับจำนำ และสถาบันการเงินอื่น

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ภาพที่ ๒.๒** กราฟเส้นแสดงหนี้สินครัวเรือนต่อ (GDP)

สำหรับแนวโน้มในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เผยแพร่สถิติเงินให้กู้ยืมแก่ครัวเรือนหรือหนี้สินครัวเรือน ณ สิ้นไตรมาส ๓/๒๕๖๕ พบว่า หนี้สินครัวเรือนไทยมีจำนวน ๑๔.๙๐ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๖.๘ ต่อ GDP เทียบกับไตรมาส ๒/๒๕๖๕ ที่หนี้สินครัวเรือนไทยมีจำนวน ๑๔.๗๖ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๘.๑ ต่อ GDP หรือมีจำนวนหนี้เพิ่มขึ้น ๑.๓๘ แสนล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๐.๙๓ เมื่อเทียบกับไตรมาสก่อน ขณะที่ยอดเงินกู้ยืมจากสหกรณ์ออมทรัพย์ มีจำนวน ๒.๒๐ ล้านล้านบาท เทียบกับไตรมาส ๒/๒๕๖๕ ที่มีจำนวน ๒.๑๙ ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น ๑.๖๔ หมื่นล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๗๕ และยอดกู้ยืมเงินจากบริษัทบัตรเครดิต ลิสซิ่ง และสินเชื่อส่วนบุคคล มีจำนวน ๑.๖๕ ล้านล้านบาท เทียบกับไตรมาส ๒/๒๕๖๕ ที่มีจำนวน ๑.๖๒ ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น ๒.๗๗ หมื่นล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๗๕




ที่มา : ศูนย์วิจัยกสิกรไทย

**ภาพที่ ๒.๓** กราฟเส้นแสดงหนี้ครัวเรือนชะลอการก่อหนี้ก้อนใหญ่ไตรมาส ๒/๒๕๖๕

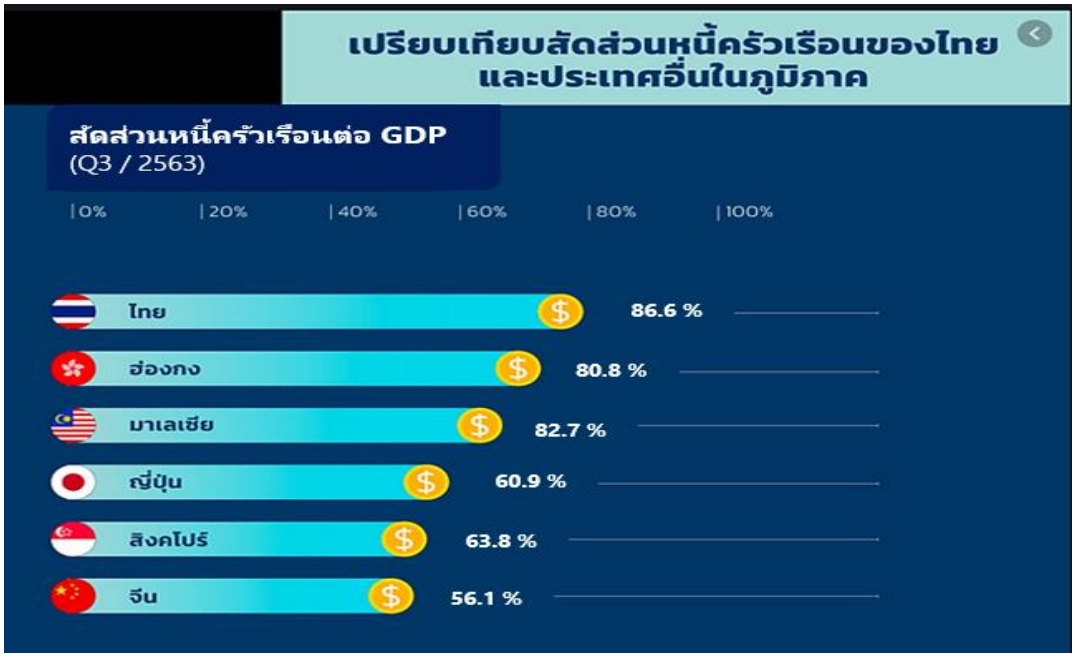
**การมีแนวโน้มสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยที่เพิ่มขึ้น เป็นผลจากการที่เศรษฐกิจเติบโตช้ากว่าการเพิ่มขึ้นของระดับหนี้** ซึ่งเป็นปัจจัยเสี่ยงอันดับรองจากปัจจัยเสี่ยงด้านการเมืองและที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดคือ อัตราดอกเบี้ยที่มีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นในอนาคตซึ่งจะกลายเป็นความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นได้ ปัจจัยหลักที่เป็นตัวเร่งให้สัดส่วนหนี้สินครัวเรือนต่อ GDP เพิ่มขึ้นเกิดจากต้นทุนการกู้เงินที่ต่ำและเงินออมต่ำเป็นเวลานานก็ทำให้เอื้อต่อการกู้ยืมเงินเพื่อการอยู่อาศัยซื้ออสังหาริมทรัพย์ มาตรการของรัฐในการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ การคืนภาษีรถยนต์คันแรกสินเชื่อช่วยผู้ประสบภัยน้ำท่วม ตลอดจนการแข่งขันของธนาคารต่างๆ ในการออกผลิตภัณฑ์ใหม่และรุกตลาดสินเชื่อรายย่อยกันมากขึ้นล้วนเป็นตัวเร่งการขยายสัดส่วนเป็นอย่างมาก

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย มีข้อสังเกตว่า สินเชื่อภาคครัวเรือนที่ยังเติบโตสวนกระแสเศรษฐกิจได้นั้น สะท้อนสถานะของผู้กู้และวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมที่แตกต่างกันระหว่างผู้กู้ ๒ กลุ่ม โดยกลุ่มแรก เป็นการกู้ยืมเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่อาศัย หรือรถยนต์ ซึ่งน่าจะเป็นกลุ่มที่มีกำลังซื้อปานกลางค่อนไปทางสูง และรายได้ไม่ได้ถูกกระทบมากจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส ๒๐๑๙ (COVID – 2019) และกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มครัวเรือนที่มีความจำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อใช้เสริมสภาพคล่อง หรือเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบธุรกิจ ซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีรายได้ไม่แน่นอน และสถานะทางการเงินอ่อนแอลงตามทิศทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะหนี้สินและเงินออมของศูนย์วิจัยกสิกรไทย สะท้อนว่า ภาระหนี้สินและเงินออมของผู้กู้รายย่อยที่ประกอบธุรกิจ และผู้กู้รายย่อยที่มีปัญหาด้านรายได้ ถดถอยลงมากจากผลกระทบของวิกฤตการแร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙มีภาระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio--DSR) ต่อเดือนในช่วงต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๔ อยู่ที่ร้อยละ ๔๔.๑ และร้อยละ ๔๓.๘ ตามลำดับ ซึ่งภาระหนี้ของผู้กู้ทั้ง ๒ กลุ่มดังกล่าวอยู่สูงกว่าค่าเฉลี่ย DSR ของผู้ตอบแบบสอบถามในผลสำรวจฯ ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๔๒.๘ ขณะที่ข้อมูลในฝั่งการออมของภาคครัวเรือนก็สะท้อนว่า ระดับการออมของครัวเรือนทุกกลุ่มลดลงจากผลกระทบของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ด้วยเช่นกัน

**๑.๒) เทียบระดับหนี้สินครัวเรือนกับ GDP ของไทยกับประเทศอื่น[๒]**

เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนหนี้สินครัวเรือนต่อ GDP ของประเทศไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียน พบว่า ณ ไตรมาส ๒ ของปี พ.ศ.๒๕๖๓ ประเทศไทยมีระดับหนี้สินต่อ GDP อยู่ในระดับสูงเป็นอันดับสอง โดยอยู่ที่ร้อยละ ๘๖.๗ ต่อ GDP รองจากเกาหลีใต้ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๑๖๓.๙ ต่อ GDP และอาจมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากยังได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ต่อไปในปีพ.ศ. ๒๕๖๔



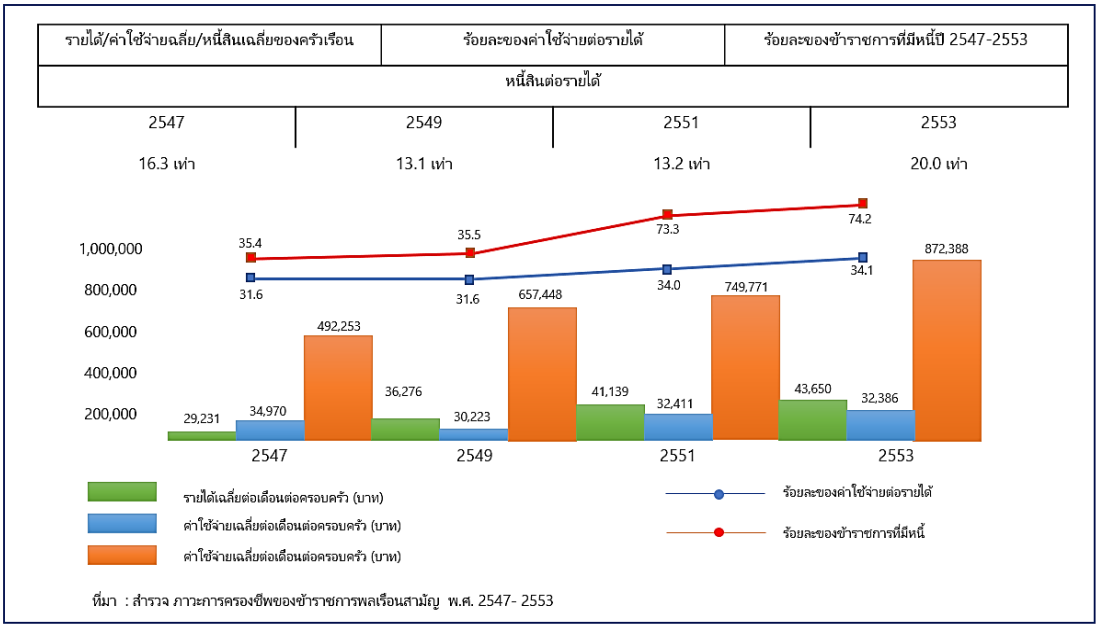

**ภาพที่ ๒.๔** แสดงข้อมูลการเปรียบเทียบอัตราหนี้สินครัวเรือนต่อ GDP ประเทศในอาเซียน

[๒] ข้อมูลแสดงการเปรียบเทียบอัตราหนี้สินครัวเรือนต่อจีดีพี ประเทศในอาเซียน ที่มา CP-E News สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๕ จากเว็บไซต์ http://www.cp-enews.com/news/details/cpnews/3015

**๒) สถานะหนี้สินของครัวเรือนประเภทเงินเดือน ( Household Debt of Salary Income)**

**๒.๑) ข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ**

ข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ เป็นกลุ่มบุคคลรายได้ปานกลางที่มีรายได้ประจำประเภทเงินเดือน และข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงาน ก.พ. พบว่า ข้าราชการมีสภาพปัญหาที่คุกคามคุณภาพชีวิตของข้าราชการพลเรือนสามัญหลายประการ เช่น การมีหนี้เพิ่มสูงขึ้นภาวะความเครียดจากการทำงาน ภาระงานที่เพิ่มมากขึ้น วัฒนธรรมการทำงานร่วมกันลดน้อยลงเป็นต้น สำนักงาน ก.พ.จึงได้ร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ จัดทำการสำรวจภาวการณ์ครองชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญทุก ๒ ปี ซึ่งผลจากการสำรวจพบว่า ในปีพ.ศ. ๒๕๕๓ ครอบครัวข้าราชการที่มีหนี้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๘๑.๖ ในปีพ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นร้อยละ ๘๔.๑ ในปีพ.ศ. ๒๕๕๓ แม้ว่าจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นไม่มากนัก แต่มูลค่าหนี้สินของข้าราชการที่มีหนี้ เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว คือ จาก ๔๙๒,๒๕๓ บาท ในปีพ.ศ. ๒๕๔๗ เพิ่มเป็น ๘๗๒,๓๘๘ บาทในปีพ.ศ. ๒๕๕๓ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ผ่านมาอยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งมีโอกาสในการก่อหนี้บัตรเครดิต และการสร้างสินเชื่อส่วนบุคคลมากขึ้น จึงเป็นแรงจูงใจให้ข้าราชการเป็นหนี้มากขึ้น [๓] โดยมีรายละเอียด ดังนี้




ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

**ภาพที่ ๒.๕** แสดงข้อมูลภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๓

[๓] บทความเรื่อง, “ข้าราชการหนี้พุ่งเฉียดเก้าแสน”, สืบค้นเมื่อสืบค้นเมื่อวันที่ ๖ เดือนมิถุนายน ๒๕๖๖ จากเว็บไซด์สำนักงานสถิติแห่งชาติ http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages

สรุปรายละเอียดของหนี้สินข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ จากการสำรวจภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๕๓ [๔]

**๒.๑.๑) รายได้ของครอบครัวข้าราชการ**

ครอบครัวข้าราชการทุกประเภทและระดับตำแหน่งทั่วประเทศมีรายได้ เช่น เงินเดือน/เงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มพิเศษ มีรายได้ที่ได้รับเป็นครั้งคราว เช่น ค่าเบี้ยประชุมเฉลี่ยเดือนละ ๔๓,๖๕๐ บาท ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๘๔.๑) เป็นค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นประจำ จากการทำงาน/ค่าล่วงเวลา/โบนัส (ร้อยละ ๒.๘) นอกจากนี้ยังมีรายได้จากการประกอบธุรกิจส่วนตัว (ร้อยละ ๘.๑)จากการให้เช่าทรัพย์สิน (ร้อยละ ๑.๔) และรายได้อื่น ๆ เช่น ดอกเบี้ย เงินปันผล และเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่น/รัฐ เป็นต้น (ร้อยละ ๓.๖)

**๒.๑.๒) ค่าใช้จ่ายของครอบครัวข้าราชการ** (ไม่รวมค่าใช้จ่าย เพื่อการสะสมทุน เช่น ค่าชำระบ้าน/ที่ดิน ฯลฯ)

ครอบครัวข้าราชการทุกประเภทและระดับตำแหน่งทั่วประเทศมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเดือนละ ๓๒,๓๘๖ บาท ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๒๔.๙) เป็นค่าอาหารและเครื่องดื่มรองลงมาเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ การเดินทางและการสื่อสาร (ร้อยละ ๑๙.๖)ค่าซื้อยานพาหนะเครื่องเรือน/เครื่องใช้ คอมพิวเตอร์และโทรศัพท์มือถือ (ร้อยละ ๑๔.๖) การศึกษา(ร้อยละ ๙.๖) ค่าที่อยู่อาศัย (ร้อยละ ๖.๕ ) สำหรับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าของใช้และบริการส่วนบุคคลค่าภาษี ดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าใช้จ่ายด้านสังคม ฯลฯ มีร้อยละ ๑๔.๕

**๒.๑.๓) หนี้สินของครอบครัวข้าราชการ**

ครอบครัวข้าราชการทุกประเภทและระดับตำแหน่ง มีหนี้สินร้อยละ ๘๔.๑ มีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย ๘๗๒,๓๓๘ บาท ต่อครอบครัวที่มีหนี้ และพบว่าข้าราชการประเภททั่วไปมีสัดส่วนของครอบครัวที่เป็นหนี้สูงสุด (ร้อยละ ๘๗.๑) รองลงมา คือ ข้าราชการประเภทวิชาการและอำนวยการ (ร้อยละ ๘๓.๐ และร้อยละ ๖๕.๐๔) ในขณะที่ข้าราชการประเภทบริหาร มีสัดส่วนที่เป็นหนี้ต่ำสุด(ร้อยละ ๓๙.๒) แต่จำนวนเงินที่เป็นหนี้กลับมีจำนวนสูงสุด (๑,๖๕๗,๖๙๐ บาท)และข้าราชการประเภททั่วไปมีหนี้สินเฉลี่ยต่อครอบครัวต่ำสุด (๗๙๔,๕๖๕ บาท) โดยจำนวนเงินที่เป็นหนี้ส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นตามประเภทและระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น

**๒.๑.๔) วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ของครอบครัวข้าราชการ**

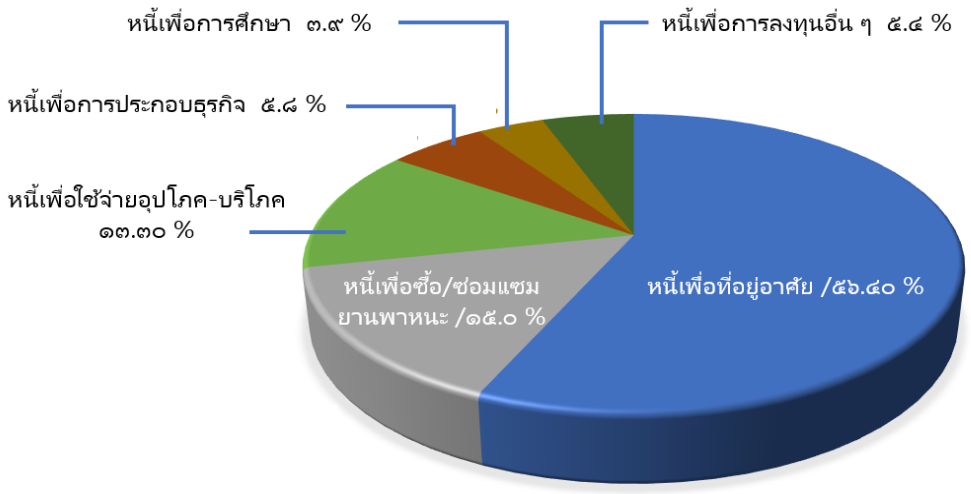
ข้าราชการมีหนี้สินเพื่อที่อยู่อาศัยสูงที่สุด คือ ร้อยละ ๕๖.๔ รองลงมาเป็นหนี้สินเพื่อซื้อหรือซ่อมแซมยานพาหนะ ร้อยละ ๑๕.๒ เพื่อใช้จ่ายในการอุปโภค

---

[๔] รายงานการสำรวจภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๓ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๕ จากเว็บไซต์ RTY9 : https://www.ryt9.com/s/cabt/999815

บริโภคร้อยละ ๑๓.๓ เป็นหนี้เพื่อการลงทุนในธุรกิจของครอบครัว (ร้อยละ ๕.๘) และเป็นหนี้สินเพื่อการศึกษาร้อยละ ๓.๙

**วัตถุประสงค์ของการมีหนี้สิน**




ที่มา : สำรวจภาวการณ์ครองชีพของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

**ภาพที่ ๒.๖** แสดงข้อมูลภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.๒๕๕๓

### ๒.๑.๕) การเปรียบเทียบรายได้ ค่าใช้จ่าย หนี้สิน ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๓

ในปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๓ ครอบครัวข้าราชการมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าค่าใช้จ่ายซึ่งไม่รวมค่าใช้จ่ายเพื่อการสะสมทุน โดยรายได้และค่าใช้จ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น กล่าวคือ รายได้เพิ่มจาก ๓๖,๒๗๖ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็น ๔๓,๖๕๐ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ๖.๔ ต่อปี และค่าใช้จ่ายเพิ่มจาก ๓๐,๒๒๓ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็น ๓๒,๓๘๖ บาทในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๓ ต่อปี สำหรับครอบครัวข้าราชการที่มีหนี้ มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๘๑.๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นร้อยละ ๘๔.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ยเพิ่มจาก ๖๕๗,๔๔๙ บาท เป็น ๘๗๒,๓๘๘ บาท นอกจากนี้ พบว่าหนี้สินต่อรายได้ของครอบครัวข้าราชการเพิ่มขึ้นจาก ๑๘.๑ เท่าในปี พ.ศ.๒๕๔๙ เป็น ๒๐.๐ เท่าในปี พ.ศ.๒๕๕๓

หากพิจารณาถึงความจำเป็นของข้าราชการที่กู้เงินมาใช้นั้น มากกว่าครึ่งหนึ่ง หรือร้อยละ ๕๖.๔ ของข้าราชการมีหนี้สินจากการกู้เงินเพื่อมาใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยร้อยละ ๑๕.๒ นำมาซื้อหรือซ่อมแซมยานพาหนะ ร้อยละ ๑๓.๓ เพื่อใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคร้อยละ ๕.๘ นำมาลงทุนในธุรกิจของครอบครัว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามีเพียงร้อยละ ๓.๙ เท่านั้นที่กู้เพื่อการศึกษา

อย่างไรก็ดี ปัญหาหนี้สินของข้าราชการไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนหนี้ที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระหนี้ด้วย ตัวบ่งชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของความสามารถในการชำระหนี้ คือ สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ ซึ่งได้จากการนำหนี้สินทั้งหมดของครัวเรือนมาหารด้วยรายได้ในแต่ละเดือนของครัวเรือน จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าครัวเรือนข้าราชการมีแนวโน้มความสามารถในการชำระหนี้ถดถอยลง คือ จากที่มีหนี้สินมากกว่ารายได้เฉลี่ยต่อเดือน ๑๖.๘ เท่าในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ปริมาณหนี้สินปรับตัวเพิ่มขึ้นเป็น ๒๐ เท่าของรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

เมื่อเปรียบเทียบรายได้ และค่าใช้จ่ายของข้าราชการในแต่ละตำแหน่ง จะเห็นได้ว่า ครอบครัวข้าราชการระดับปฏิบัติงานเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพมากที่สุด คือ มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้สูงถึงร้อยละ ๙๑.๕ รองลงมาเป็นกลุ่มประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ร้อยละ ๘๘.๗ เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ข้าราชการกลุ่มนี้จำเป็นที่ต้องนำเงินในอนาคตมาใช้จ่าย หรือมีการก่อหนี้ตั้งแต่อายุยังน้อย ในขณะที่ครัวเรือนข้าราชการประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไป ผู้อำนวยการ ผู้บริหารมีสัดส่วนของค่าใช้จ่ายต่อรายได้ไม่เกินร้อยละ ๖๕

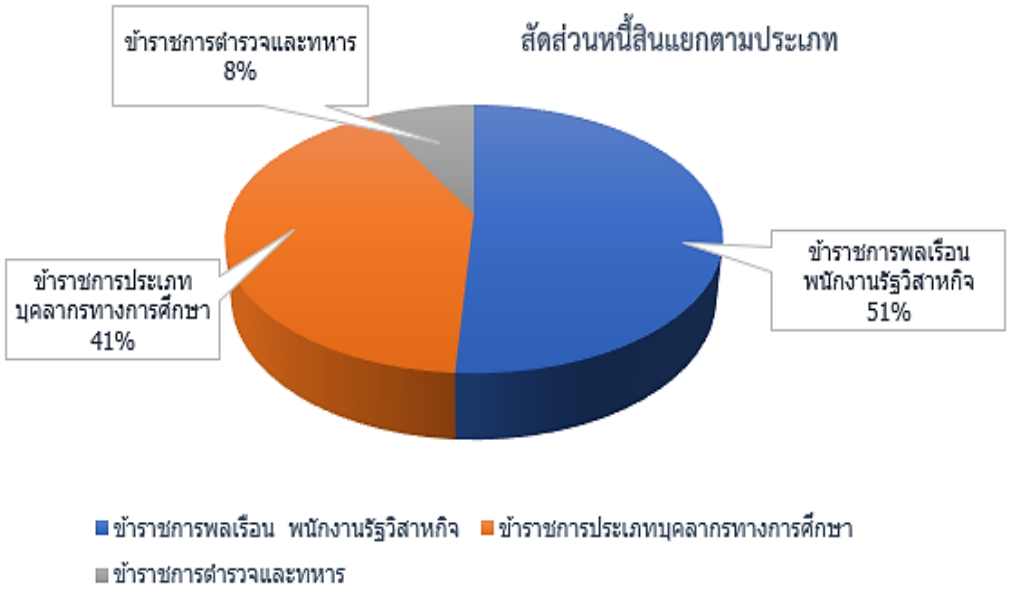
**๒.๑.๖) สถานการณ์หนี้สินข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓**[๕]

ธนาคารออมสินได้สำรวจจำนวนหนี้ของข้าราชการจากข้อมูลบัญชีของธนาคารออมสิน พบว่าธนาคารมีลูกหนี้กลุ่มข้าราชการจำนวน ๑.๑๘ ล้านรายเป็นมูลหนี้ ๖.๒๙ แสนล้านบาท โดยคุณภาพหนี้ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี มีหนี้เสียเพียงร้อยละ ๒.๖๕ แบ่งเป็น

- ข้าราชการพลเรือนและพนักงานรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ ๕.๑ หรือ ๖ แสนราย มูลหนี้ ๑.๘๕ แสนล้านบาท
- ข้าราชการประเภทบุคลากรทางการศึกษา คิดเป็นร้อยละ ๔.๑ จำนวน ๔.๘๙ แสนราย มูลหนี้ ๓.๙๕ แสนล้านบาท และ
- ข้าราชการตำรวจและทหาร คิดเป็นร้อยละ ๘ จำนวน ๙ หมื่นราย มูลหนี้ ๐.๗๙ แสนล้านบาท

---

[๕] บทความเรื่อง, “แกะ 'หนี้ข้าราชการ' ๖ แสนล้าน 'ออมสิน' เร่งคลอดแผนช่วย"กรุงเทพธุรกิจ, (วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓) สืบค้นเมื่อ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๕ จากเวปไซต์ https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/865164




**ภาพที่ ๒.๗** แผนภูมิวงกลมแสดงสัดส่วนหนี้สินแยกตามประเภทของกลุ่มข้าราชการ

สถานการณ์ด้านหนี้สินของข้าราชการ นอกจากจำนวนหนี้ที่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีประเด็นสำคัญอีกประการคือ ความสามารถในการชำระหนี้[๖] พบว่าครัวเรือนข้าราชการมีแนวโน้มด้านความสามารถในการชำระหนี้ถดถอยลง คือ อัตราหนี้สินมากกว่ารายได้เฉลี่ยต่อเดือนในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ คิดเป็น ๑๖.๘ เท่า แต่ในปี พ.ศ.๒๕๕๓ ปรับตัวเพิ่มขึ้นเป็น ๒๐ เท่า ดังนั้น สถานการณ์หนี้สินครัวเรือนของกลุ่มข้าราชการและบุคลากรภาครัฐมีสภาพปัญหาที่มีความเปราะบางทางการเงิน และอยู่ในสถานะที่มีปัญหาทางการเงินไม่แตกต่างไปจากกลุ่มครัวเรือนทั่วไปและสมควรต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังอย่างเร่งด่วนเช่นเดียวกับกลุ่มผู้มีหนี้สินภาคครัวเรือนในกลุ่มประชาชนทั่วไป

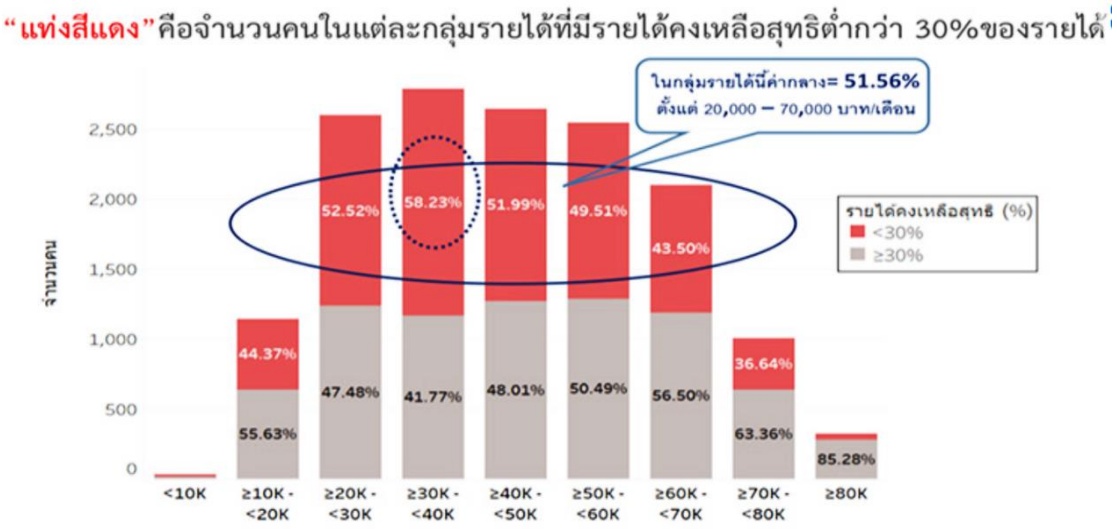
ปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาจึงจัดให้มีนโยบายยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หนึ่งในนโยบายด้านนี้ ได้แก่ การปรับโครงสร้างหนี้รวมทั้งนโยบายการปรับอัตราค่าจ้างให้แก่แรงงานเป็นวันละไม่น้อยกว่า ๓๐๐ บาท และผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งได้เริ่มดำเนินการในกลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มแรก เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ถึงแม้จะเป็นบุคลากรกลุ่มเล็ก ๆแต่ก็เป็นบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญที่ทำให้กลไกภาครัฐของประเทศสามารถขับเคลื่อนไปได้ ฉะนั้นการดูแลพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการน่าจะเป็นแรงจูงใจที่ทำให้ข้าราชการทั้งหลายปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

[๖] คิดคำนวณจากการนำหนี้สินทั้งหมดหารด้วยรายได้ในแต่ละเดือน

**๒.๒) สถานการณ์หนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา** [๗]

ข้าราชการครูเป็นกลุ่มข้าราชการเช่นกัน แต่ปัญหาหนี้สินข้าราชการครูมีความสำคัญกว่ากลุ่มข้าราชการอื่น ๆ ปัจจุบัน ครูทั่วประเทศประมาณ ๙ แสนราย คิดเป็นร้อยละ ๘๐ มีหนี้รวมกัน ๑.๔ ล้านล้านบาท โดยเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุด คือ สหกรณ์ออมทรัพย์ครู วงเงิน ๘.๙ แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๔ รองลงมา คือ ธนาคารออมสิน วงเงิน ๓.๔๙ แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๕ และอีกร้อยละ ๑๑ เป็นของสถาบันการเงินอื่น ๆ แบ่งเป็นธนาคารกรุงไทย ประมาณ ๖ หมื่นล้านบาท และธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ประมาณ ๖ หมื่นล้านบาท เป็นต้น โดยหนี้สินของข้าราชการครูมีสาเหตุมาจากสภาพปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

**๒.๒.๑) เงินเดือนที่ครูได้รับหลังจากการหักชำระหนี้ในแต่ละเดือน (residual income) มีจำนวนคงเหลือไม่เพียงพอสำหรับใช้ดำรงชีพ** กล่าวคือ ครูทั่วประเทศประมาณ ๙ แสนราย คาดว่ามีครูไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ หรือหลายหมื่นราย และจากการสำรวจพบว่าจำนวนครูกว่าครึ่งหนึ่งจากการสำรวจ มีเงินเดือนเหลือภายหลังจากการหักชำระหนี้ ต่ำกว่าร้อยละ ๓๐ของเงินเดือน และเคยพบว่าคงเหลือต่ำที่สุด คือ มีเงินเดือนคงเหลือเพียง ๓๔ บาท “โดยปกติแล้วเงินเดือนภายหลังจากหักชำระหนี้แล้วควรเงินเดือนคงเหลือ ร้อยละ ๔๐ - ๕๐ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายดำรงชีพและการออม แต่จากข้อมูลจากเขตพื้นที่การศึกษาชี้ว่าครูประมาณ ๑ ใน ๔ มีเงินเหลือใช้เป็นค่าใช้จ่ายดำรงชีพภายหลังจากหักจชำระหนี้แล้ว คงเหลือไม่ถึงร้อยละ ๓๐”




**ภาพที่ ๒.๘** แสดงข้อมูลจำนวนคนแต่ละกลุ่มรายได้ที่มีรายได้คงเหลือสิทธิต่ำกว่าร้อยละ ๓๐

---

[๗] นายขจร ขจร ธนะแพสย์, “กางปัญหา 'หนี้สินครู' เจาะสาเหตุ ๓ ประเด็นที่ทำให้เป็นเรื่องเรื้อรังแก้ไม่จบ”อิศรา, ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔, สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ เดือนมิถุนายน ๒๕๖๖, จากเว็บไซต์ https://www.isranews.org /article/isranews - scoop/103845 – isranews - 217.html

นอกจากนี้ ข้อมูลที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างครูหลายหมื่นราย พบว่าครูมากกว่าครึ่งของกลุ่มตัวอย่างมีเงินเดือนคงเหลือไม่ถึงร้อยละ ๓๐ ซึ่งนอกจากหนี้ที่จะหักโดยตรงจากเงินเดือนแล้วครูยังมีหนี้อื่น ๆ ที่ยังต้องจ่ายอีก เช่น หนี้บัตรเครดิต และหนี้นอกระบบหากพิจารณารายละเอียดลึกลงไปจะพบว่า ครูจำนวนไม่น้อยมีเงินเดือนเหลือใช้ภายหลังหลังจากชำระหนี้แล้วไม่ถึง ร้อยละ ๑๐ของเงินเดือน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ สมมุติครูมีเงินเดือน ๕๐,๐๐๐ บาท หลังจากหักชำระหนี้แล้วจะมีเงินคงเหลือใช้ไม่ถึง ๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน เฉลี่ยวันละ ๑๖๖ บาท หรือถ้าครูเงินเดือน ๓๐,๐๐๐ บาท ก็จะมีเงินเดือนเหลือใช้ไม่ถึง ๓,๐๐๐ บาท เฉลี่ยน้อยกว่าวันละ ๑๐๐ บาท

**๒.๒.๒) แม้เกษียณอายุแล้ว ยังมีภาระที่ต้องจ่ายหนี้ต่ออีกหลายปี**ครูแม้อายุเยอะแล้ว เกษียณอายุที่ ๖๐ ปี และเมื่อเกษียณแล้ว เงินเดือนก็ถูกปรับลดลง แต่ก็ยังมีภาระหนี้ที่ต้องจ่ายต่อเนื่องอีกหลายปี จากการสำรวจพบว่า ครูที่มีหนี้อายุมากสุดที่พบ คือ ๑๐๓ ปีตัวอย่าง สหกรณ์ออมทรัพย์แห่งหนึ่งที่มีสมาชิกที่มีหนี้ ๖,๐๔๒ ราย พบว่า ๑ ใน ๔ หรือมากกว่า๑,๕๐๐ รายเป็นข้าราชการครูบำนาญที่เกษียณแล้ว อายุมากกว่า ๖๑ ปีขึ้นไปโดยรายที่มีอายุมากที่สุด คือ ๙๕ ปี

โดยสาเหตุหนึ่งที่ครูกลุ่มนี้ยังมีภาระหนี้อยู่แม้จะเกษียณแล้ว เพราะไม่สามารถนำจำนวนหุ้นที่มีนำมาหักลดหนี้ที่มีอยู่ได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ในปัจจุบันกำหนดไว้ว่า การที่จะนำหุ้นมาหักลดยอดหนี้ที่มีอยู่ได้จะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ฯ และการลาออกจะทำให้เสียสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกพึงได้ และอีกส่วนที่น่าสนใจ คือ กลุ่มที่อายุ ๗๕ ปีขึ้นไป จำนวน ๑๑๗ ราย จากข้อมูลจะเห็นว่ามูลหนี้ที่มีนั้นน้อยกว่ามูลค่าของหุ้นที่ถืออยู่ แต่ก็ไม่สามารถปลดหนี้ได้เนื่องจากติดปัญหาเกณฑ์ดังกล่าว ถ้าหากหลักเกณฑ์นี้ถูกแก้ไข ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาหนี้สินครูสำหรับครูที่เกษียณอายุราชการแล้วได้ ดังเช่น สหกรณ์ในหลายประเทศที่อนุญาตให้สมาชิกสามารถขายหุ้นที่ตนมีบางส่วนได้โดยไม่ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์

**๒.๒.๓) ครูทั้งส่วนของผู้กู้และผู้ค้ำประกัน กำลังถูกเจ้าหนี้ฟ้องร้องดำเนินคดีมากกว่า ๒ หมื่นราย** สถานการณ์หนี้สินครูในปัจจุบันรุนแรงมากขึ้น มีครูที่ไม่สามารถจ่ายชำระหนี้มีสถานะหนี้เสีย และกำลังถูกฟ้องร้องเป็นจำนวนมาก ครูจำนวนไม่น้อยกว่าหมื่นรายกำลังถูกฟ้องดำเนินคดีซึ่งตัวเลขนี้ไม่รวมผู้ค้ำประกัน

ส่วนกรณีการชำระหนี้ของครู คือ การหักเงินเดือนที่มีความเสี่ยงต่ำแต่ยังถูกฟ้องดำเนินคดี เนื่องจากการหักชำระหนี้จากเงินเดือน จะเรียงลำดับการหักชำระหนี้โดยหนี้สหกรณ์ครูฯจะได้รับการหักชำระเป็นลำดับแรก แล้วจึงดำเนินการหักหนี้ที่มีอยู่กับสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น ธนาคาร ตามลำดับที่แต่ละแห่งทำความตกลงไว้กับต้นสังกัด

ของครูแต่ละบุคคลเมื่อมีเงินคงเหลือไม่เพียงพอสำหรับการหักชำระหนี้อื่น ๆ จึงถูกดำเนินการฟ้องและดำเนินคดี

จากการสำรวจ พบว่า ตัวเลขครูที่ถูกฟ้องดำเนินคดีจากสถาบันการเงินเพียงแห่งเดียว มีจำนวนสูงถึง ๗,๐๐๐ ราย ซึ่งโดยปกติผู้กู้หนึ่งรายอาจมีผู้ค้ำประกันมาถึง ๒-๕ รายทำให้คาดการณ์ได้ว่า ข้าราชการครูนับหมื่นรายกำลังเดือดร้อนจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งในฐานะผู้กู้และผู้ค้ำประกัน

**๒.๒.๔) ครูหรือข้าราชการเป็นที่หมายปองของเจ้าหนี้**

เนื่องจากการชำระจ่ายหนี้เป็นแบบการตัดเงินเดือนหน้าซองมีความเสี่ยงที่จะผิดนัดชำระหนี้ต่ำมาก และกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่จัดเก็บหนี้ให้ ทำให้ที่ผ่านมาการแข่งขันปล่อยสินเชื่อให้ครูรุนแรงมาก อีกทั้งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครูต้องจ่ายสูงเกินความเสี่ยงของสินเชื่อที่หักจ่ายจากเงินเดือน เนื่องจากการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้มีความเสี่ยงผิดนัดชำระหรือหนีหนี้มีอัตราที่ต่ำมาก ทำให้เงินที่ครูจ่ายชำระหนี้ถูกนำไปตัดชำระดอกเบี้ยเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ตัดชำระเป็นเงินต้นไม่มาก รวมถึงการบริหารความเสี่ยงด้านสินเชื่อของสหกรณ์ออมทรัพย์และสถาบันการเงินสร้างภาระแก่ครู และผู้ค้ำประกันเกินสมควร ทั้งที่เป็นสินเชื่อหักจากเงินเดือนทความเสี่ยงจึงต่ำมากและระบบในปัจจุบัน ขาดกลไกการควบคุมการก่อหนี้ของครู ทำให้ครูส่วนหนึ่งมีภาระหนี้เกินความสามารถในการชำระหนี้จากเงินเดือนที่ได้รับอีกด้วย

โดยภาพรวมสาเหตุของปัญหาหนี้สินครูว่า “ทำไมจึงต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เป็นรูปธรรม และยั่งยืน” การแก้ไขปัญหาหนี้ครู อาจจะไม่ใช่เพียงแค่การแก้ไขปัญหารายบุคคล เช่น การสร้างวินัยทางด้านการเงินของตัวครูเองเท่านั้น แต่อาจจะรวมถึงการแก้ไขระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

**๓) สถานะหนี้สินของครัวเรือนประเภทรายได้เป็นรายปี (Yearly Debtors Situation)**

**๓.๑) สถานการณ์หนี้สินครัวเรือนของเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗[๕]**

ข้อมูลการวิเคราะห์ความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๗ พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรมีรายได้เฉลี่ย ๘๘,๔๐๒ บาทต่อคนต่อปี ครัวเรือนที่ไม่ยากจนมีรายได้เฉลี่ย ๑๑๓,๓๓๘ บาทต่อคนต่อปี ในขณะที่ครัวเรือนที่ยากจน

---

[๕] สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, “ผลการวิเคราะห์ภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตรปีเพาะปลูก พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗”, สืบค้นเมื่อ ๖ มีนาคม ๒๕๖๖ จากเวปไซต์ https://www.oae.go.th/view/1/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%94%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%95%E0%B8%A3/31802/TH-TH

มีรายได้เฉลี่ย๑๘,๔๑๗ บาทต่อคนต่อปี ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคใต้ มีรายได้เฉลี่ยมากที่สุด คือ ๑๓๐,๑๘๓ บาท

ต่อคนต่อปี ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีรายได้เฉลี่ยน้อยที่สุด ๕๙,๕๔๖ บาทต่อคนต่อปี ครัวเรือนที่ไม่ยากจนที่อาศัยอยู่ในภาคใต้ มีรายได้เฉลี่ยสูงสุด คือ ๑๔๑,๖๙๖ บาทต่อคนต่อปี และครัวเรือนที่ยากจนที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือมีรายได้เฉลี่ยต่ำสุด คือ ๑๗,๒๐๗ บาทต่อคนต่อปี

ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ย ๑๖๕,๔๖๑ บาทต่อครัวเรือนต่อปี โดยครัวเรือนที่ไม่ยากจนมีรายจ่ายสูงสุด ๑๘๘,๕๐๙ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ในขณะที่ครัวเรือนที่ยากจนมีรายจ่ายเฉลี่ย ๑๐๐,๗๗๓ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคใต้มีรายจ่ายเฉลี่ยสูงสุด คือ ๒๕๖,๓๒๖ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ส่วนครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายจ่ายเฉลี่ยต่ำสุด ๑๒๑,๘๘๔ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ครัวเรือนที่ไม่ยากจนที่อาศัยอยู่ในภาคใต้มีรายจ่ายเฉลี่ยสูงสุด ๒๖๘,๕๙๒ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ครัวเรือนที่ยากจนที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายจ่ายเฉลี่ยต่ำสุด ๘๑,๖๑๕ บาทต่อครัวเรือนต่อปี

ครัวเรือนมีหนี้สินเฉลี่ย ๒๑๒,๕๘๖ บาทต่อครัวเรือนต่อปี โดยครัวเรือนที่ไม่ยากจนที่มีหนี้สิน ๒๓๔,๕๐๔ บาทต่อครัวเรือนต่อปี และครัวเรือนที่ยากจนมีหนี้ ๑๕๑,๐๗๓ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือ มีหนี้สินเฉลี่ยสูงสุด คือ ๒๗๘,๕๓๘ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ส่วนครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหนี้สินต่ำสุด ๑๖๗,๒๕๖ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ครัวเรือนที่ไม่ยากจนที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือมีหนี้สินเฉลี่ยสูงสุด ๓๐๓,๗๐๐ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ส่วนครัวเรือนที่ยากจนที่อาศัยอยู่ในภาคใต้ มีหนี้สินต่ำสุด ๑๐๒,๑๘๙ บาทต่อครัวเรือนต่อปี

ครัวเรือนเกษตรภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนครัวเรือนที่ยากจนมากที่สุด คือ ร้อยละ ๓๗,๒๗ ของครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมา คือ ครัวเรือนในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ซึ่งมีสัดส่วนของครัวเรือนที่ยากจนร้อยละ ๒๖,๐๙, ๑๓,๘๖ และ ๙.๕๗ ของครัวเรือนเกษตรในแต่ละภาค ตามลำดับ โดยสัดส่วนของครัวเรือนที่ยากจนเท่ากับร้อยละ ๒๖.๒๗

ครัวเรือนเกษตรที่มีภาวะความยากจนหรือความรุนแรงของความยากจนมากที่สุด คือ ครัวเรือนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมา คือ ครัวเรือนภาคเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ ตามลำดับ ครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีส่วนแบ่งความยากจนสูงที่สุด คือร้อยละ ๕๕.๙๙ ของภาวะความยากจนทั้งหมด รองลงมา คือ ภาคเหนือมีส่วนแบ่งภาวะความยากจนร้อยละ ๒๗.๓๗ ภาคกลางมีส่วนแบ่งภาวะความยากจนร้อยละ ๑๔.๓๐ และภาคใต้มีส่วนแบ่งภาวะความยากจน ร้อยละ ๒.๓๔

จากผลการวิเคราะห์ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความยากจนของครัวเรือนเกษตร มีจำนวน ๙ ตัวแปร ได้แก่ ปัจจัย ภาค เขตชลประทาน อายุของหัวหน้าครัวเรือนระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน จำนวนสมาชิกในครัวเรือน อัตราการเป็นภาระพื้นที่ทำการเกษตร ทรัพย์สินสุทธิของครัวเรือน และจำนวนหนี้สินของครัวเรือน

ครัวเรือนเกษตรที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมีโอกาสที่จะยากจนมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคอื่น ดังนั้น ภาครัฐควรให้ความสำคัญและเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนของครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือเป็นอันดับแรก

การเสริมสร้างกิจกรรมการการผลิตนอกการเกษตรของครัวเรือนควบคู่ไปกับกิจกรรมการเกษตร จะเป็นแหล่งรายได้เสริมของครัวเรือเกษตร กิจกรรมดังกล่าวควรเน้นให้อยู่ในรูปของการรวมกลุ่ม หรือรูปแบบสหกรณ์เพื่อสะดวกต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี การจัดการด้านตลาด และควรส่งเสริมกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับทรัพยากรในท้องถิ่น และควรส่งเสริมและให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มครัวเรือนเกษตรที่ยากจน เพื่อนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจาก เศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่มีความเหมาะสมกับสภาพของครัวเรือนเกษตรของไทยมากที่สุด เป็นกิจกรรมการผลิตที่ให้ความสำคัญต่อการพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพาตลาด และเป็นการส่งเสริมการบริโภคผลผลิตของครัวเรือน ซึ่งเป็นการลดค่าใช้จ่ายให้กับครัวเรือนที่ดีที่สุด

การพัฒนาระบบฐานข้อมูลระดับบุคคลที่บ่งชี้ลักษณะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจสังคม สามารถนำมาใช้ระบุกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสในสังคมและกลุ่มอื่น สำหรับการขับเคลื่อนนโยบายแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง และทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับ ภาวะเศรษฐกิจครัวเรือนเกษตรกรปี พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔[๙] นายฉันทานนท์ วรรณเขจร เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) เปิดเผยว่า จากการสำรวจหนี้สินครัวเรือนเกษตรกรในปี ๒๕๖๓/๒๕๖๔ มีจำนวนหนี้สินประมาณ ๒๖๒,๓๑๗ บาทต่อครัวเรือน เพิ่มขึ้น ร้อยละ ๑๖.๕ เมื่อเทียบกับหนี้สินครัวเรือนในปี ๒๕๖๒/๒๕๖๓ แต่หากเทียบระยะเวลา ๒ ปี หลังการระบาดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หนี้สินเกษตรกรเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๗๔ จากปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ก่อนจะมีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เกษตรกรมีหนี้สินเกษตรกรเฉลี่ย ๑๕๐,๖๓๖ บาทต่อครัวเรือน หนี้สินครัวเรือน

---

[๙] ยุพิน พงษ์ทอง, “บาดแผลโควิด-19 กรีดลึก ปี 64 “หนี้เกษตรกร”, กรุงเทพธุรกิจ, ๔ มกราคม ๒๕๖๕ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๕ , จากเวปไซต์ https://www.bangkokbiznews.com/business/980150

ของเกษตรกร ปรับเพิ่มขึ้น ตามภาวะหนี้สินครัวเรือนของประเทศ สาเหตุหลักมาจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ โดยหนี้สินส่วนใหญ่มาจากค่าใช้จ่ายนอกภาคการเกษตร เนื่องจากอัตราค่าครองชีพในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ปรับตัวขึ้นสูง

**ตัวชี้วัด ภาวะเศรษฐกิจ สังคม ครัวเรือนเกษตร**

| รายการ | 2560/61 | 2561/62 | 2562/63 | 2563/64 | 2564/65 |
|---|---|---|---|---|---|
| **1. รายได้เงินสด (1.1 + 1.2)** | **370,040** | **394,911** | **390,376** | **397,218** | **420,198** |
| **1.1 รายได้เงินสดทางการเกษตร (บาท/ครัวเรือน)** | **197,373** | **204,066** | **184,409** | **187,081** | **206,310** |
| สาขาพืช | 145,969 | 154,675 | 136,355 | 150,225 | 167,009 |
| สาขาสัตว์ | 47,279 | 43,308 | 43,686 | 31,639 | 36,046 |
| รายได้เงินสดทางการเกษตรอื่น | 4,125 | 6,083 | 4,369 | 5,218 | 3,255 |
| **1.2 รายได้เงินสดนอกเกษตร (บาท/ครัวเรือน)** | **172,667** | **190,845** | **205,967** | **210,137** | **213,888** |
| **2. รายจ่ายเงินสด (2.1 + 2.2)** | **297,984** | **307,496** | **275,935** | **280,693** | **306,608** |
| **2.1 รายจ่ายเงินสดทางการเกษตร (บาท/ครัวเรือน)** | **122,890** | **125,462** | **104,924** | **108,759** | **126,039** |
| สาขาพืช | 79,094 | 82,116 | 67,182 | 76,051 | 98,510 |
| สาขาสัตว์ | 29,789 | 29,381 | 21,487 | 17,353 | 15,610 |
| รายจ่ายเงินสดทางการเกษตรอื่น | 14,008 | 13,965 | 16,255 | 15,356 | 11,920 |
| **2.2 รายจ่ายเงินสดนอกการเกษตร (บาท/ครัวเรือน)** | **175,094** | **182,034** | **171,011** | **171,933** | **180,569** |
| การบริโภค | 59,977 | 60,971 | 40,276 | 63,661 | 65,996 |
| การอุปโภค และอื่นๆ | 115,117 | 121,062 | 130,735 | 108,272 | 114,572 |
| **3. รายได้เงินสดสุทธิ (บาท/ครัวเรือน)** | | | | | |
| **3.1 รายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตร (1.1 - 2.1)** | **74,483** | **78,604** | **79,486** | **78,322** | **80,271** |
| **3.2 รายได้เงินสดสุทธิครัวเรือน (3.1 + 1.2)** | **247,150** | **269,448** | **285,453** | **288,459** | **294,159** |
| **3.3 เงินสดคงเหลือก่อนการชำระหนี้ (3.2 - 2.2)** | **72,056** | **87,414** | **114,442** | **116,525** | **113,590** |
| **4. ข้อมูลพื้นฐาน** | | | | | |
| **4.1 อายุเฉลี่ยหัวหน้าครัวเรือน (ปี)** | **58.09** | **58.46** | **58.23** | **58.53** | **59.44** |
| **4.2 ขนาดครัวเรือน (คนต่อครัวเรือน)** | **3.83** | **3.78** | **3.89** | **3.88** | **3.68** |
| **4.3 ขนาดแรงงาน อายุ 15-64 ปี (คนต่อครัวเรือน)** | **2.59** | **2.60** | **2.62** | **2.57** | **2.48** |
| **4.4 ขนาดเนื้อที่ถือครอง (ไร่ต่อครัวเรือน)** | **23.61** | **24.48** | **24.16** | **22.49** | **24.92** |

**หมายเหตุ** :คาบเวลาของข้อมูลแต่ละปีตั้งแต่ 1 พฤษภาคม ถึง 30 เมษายน

**ตารางที่ ๒.๑** ภาวะเศรษฐกิจครัวเรือนเกษตรกรปี พ.ศ. ๒๕๖๕

ในขณะที่หนี้ในภาคการเกษตรนั้นยังเป็นการกู้ยืมเพื่อซื้อปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย อาหารสัตว์ และเกือบทั้งหมดเป็นการกู้ยืมจากสถาบันการเงินในระบบที่มีระยะการกู้ยาว แต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ คาดว่า สถานการณ์จะเริ่มคลี่คลาย เศรษฐกิจของโลกฟื้น จะเป็นผลดีกับภาคการเกษตรของไทยมากขึ้น

ทั้งนี้หากแบ่งรายภูมิภาคพบว่า ภาคใต้มีหนี้สิน ๒๘๕,๓๕๗ บาทต่อครัวเรือนเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๘๗ จากปีก่อนหน้าที่มีหนี้สิน ๑๕๒,๘๒๘ บาทต่อครัวเรือน ภาคกลางมีหนี้สิน ๒๑๒,๙๒๖ บาทต่อครัวเรือนลดลง ร้อยละ ๙ จากปีก่อนหน้าที่มีหนี้สิน ๒๓๔,๗๓๕ บาทต่อครัวเรือน ภาคอีสานมีหนี้สิน ๒๐๙,๑๖๕ บาทต่อครัวเรือนลดลง ร้อยละ ๑๐ จากปีก่อนหน้าที่มีหนี้สิน๒๓๑,๒๙๖ บาทต่อครัวเรือน ภาคเหนือมีหนี้สิน

๒๒๓,๔๓๒ บาทต่อครัวเรือนลดลง ร้อยละ ๑๒ จากปีก่อนหน้าที่มีหนี้สิน ๒๕๔,๕๗๙ บาทต่อครัวเรือน

โดยหนี้สินส่วนใหญ่ยังคงเป็นหนี้สินจากการกู้ยืมเพื่อการเกษตร ได้แก่ การซื้อปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยา อาหารสัตว์ และเกือบทั้งหมดเป็นการกู้ยืมจากสถาบันการเงินในระบบและเป็นหนี้สินระยะยาว มากกว่า ๕ ปีขึ้นไป ภาคใต้มีหนี้สินเพิ่มขึ้นมาก ส่วนใหญ่เป็นหนี้สินนอกการเกษตร เช่น ซื้อที่ดิน/ทรัพย์สินนอกการเกษตร ลงทุนในธุรกิจนอกการเกษตร การศึกษาและเพื่อการอุปโภคบริโภค

**๔) สถานะหนี้สินครัวเรือนประเภทรายได้รายวัน (Household Debt of Daily Income)**

ครัวเรือนที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจฐานราก ส่วนใหญ่จะมีรายได้จากประกอบอาชีพเป็นรายวัน ทั้งในภาคการผลิต เช่น การขายอาหาร ภาคการค้า เช่น หาบเร่ แผงลอย และภาคให้บริการเช่น คนขับรถโดยสาร ลูกจ้างแรงงานรายวัน เป็นต้น ซึ่งมีสถานกราณ์ของรายได้รายจ่ายและหนี้สินดังนี้

**๔.๑) สถานการณ์ของหนี้สินผู้ขับรถรับจ้าง**

กลุ่มผู้ขับขี่รถรับจ้างมีรายได้จากค่าโดยสารจึงเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยประเภทรายวัน การที่รายได้มาจากค่าโดยสารและจำนวนรายได้ ขึ้นอยู่กับจำนวนการเรียกใช้บริการของผู้โดยสารและจำนวนรถที่วิ่งให้บริการ จากสถิติรถโดยสารสาธารณะที่จดทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ พบว่า

**๔.๑.๑) ด้านจำนวนรถโดยสารรับจ้างส่วนบุคคล**

ข้อมูลจากมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย[๑๐] พบว่าผลสำรวจชี้ว่าผู้ประกอบอาชีพขับแท็กซี่แบกภาระหนี้นอกระบบ ฝันอยากมีรถของตัวเอง เพื่อช่วยลดต้นทุนและเพิ่มรายได้ พัฒนาบริการ โดยมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เผยผลสำรวจผู้ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ มีจำนวนกว่า ๑.๒ แสนราย พบส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงแหล่งทุนหันพึ่งพาเงินกู้นอกระบบส่งผลแบกภาระหนี้สูงระบุอยากมีรถเป็นของตัวเอง โดยได้รับบริการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำลดต้นทุนเพิ่มรายได้ ทั้งยังช่วยให้งานบริการดีขึ้น ด้าน SME Development Bank ชี้อาชีพขับรถแท็กซี่มีความสำคัญเชื่อมโยงกับผู้โดยสาร และภาคท่องเที่ยวไทยจำเป็นต้องได้รับการยกระดับพร้อมเก็บข้อมูลเพื่อนำไปพัฒนามาตรการหนุนเสริมให้ตรงเป้า

ผศ.ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย รองอธิการบดีอาวุโสวิชาการและงานวิจัย และผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

---

[๑๐] ผศ.ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย, ผลสำรวจชี้ผู้ประกอบอาชีพขับแท็กซี่แบกภาระหนี้นอกระบบ, ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย, ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑, สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๖ จากเวปไซต์ https://media.thaigov.go.th/uploads/document//142/2018/12/docx/Doc_20181219122653000000.docx

กล่าวถึงผลการสำรวจ “การประเมินศักยภาพธุรกิจท้องถิ่นของประเทศไทย” กรณีศึกษาธุรกิจบริการแท็กซี่ พบว่า ปัจจุบัน จากข้อมูลของกลุ่มสถิติการขนส่ง กองแผนงาน กรมการขนส่งทางบก คาดมีผู้ขับรถแท็กซี่จากจำนวนใบอนุญาตขับรถแท็กซี่ทั่วประเทศ ๑๒๒,๓๕๖ ราย แบ่งเป็นในกรุงเทพฯ ร้อยละ ๕๗.๕๔และส่วนภูมิภาคร้อยละ ๔๒.๔๖ ประสบประสบปัญหา ๑) จำนวนชั่วโมงการขับรถขั้นต่ำต่อวันถึง๑๒ ชั่วโมง เพื่อจะมีรายได้อย่างน้อย ๔๐๐ บาทต่อวัน ๒) การจะประกอบอาชีพขับแท็กซี่ที่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะรถต้องจดทะเบียนกับกรมขนส่งทางบกและคนขับต้องมีใบขับขี่สาธารณะตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและมีสุขภาพแข็งแรง ๓) ผู้ใช้บริการมองภาพลักษณ์แท็กซี่ไทยในด้านลบ ๔. ระบบตัดแต้มคนขับ (Demerit Point System) ๕) การเข้าถึงโทรศัพท์แบบสมาร์ทโฟนทำให้ถูกแบ่งลูกค้า และ ๖) มีรายจ่ายค่าอินเตอร์เน็ต

ทั้งนี้ จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่๑,๒๑๑ ตัวอย่าง แบ่งเป็นแท็กซี่ส่วนบุคคล (เขียว - เหลือง) ร้อยละ ๓๘.๑๘ และเช่าขับ (แท็กซี่นิติบุคคล) ร้อยละ ๖๑.๘๒ พบว่า ร้อยละ ๕๑.๔๔ รถที่ใช้ขับอยู่ยังไม่ใกล้หมดอายุ ๕ ปีขึ้นไปส่วนร้อยละ ๔๘.๕๖ เป็นรถที่ใช้ใกล้หมดอายุใช้งาน ๕ ปีแล้ว โดยผู้ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ถึงร้อยละ ๗๖.๖๙ ทำอาชีพนี้มาตั้งแต่ ๖ ปีขึ้นไปจนถึงมากกว่า ๒๐ ปี ส่วนที่ทำมาไม่เกิน ๕ ปี อยู่ที่ร้อยละ ๒๓.๓๑ นอกจากนั้น ส่วนใหญ่ยังทำงานหนักต้องขับรถหารายได้เฉลี่ยถึง ๒๕ วันต่อเดือนโดยทำทั้งช่วงเช้า – ช่วงเย็น - ช่วงกลางคืน และที่สำคัญยึดการขับรถแท็กซี่เป็นอาชีพหลักถึงร้อยละ ๘๗.๙๘. ส่วนที่ทำเป็นอาชีพเสริมเพียงร้อยละ ๑๒.๐๒

กลุ่มตัวอย่าง เผยรายได้ก่อนหักรายจ่ายจากการประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ ส่วนใหญ่ร้อยละ ๒๗.๒๗ อยู่ที่ ๑,๖๐๑ - ๑,๘๐๐ บาทต่อวัน ขณะที่รายได้ก่อนหักรายจ่ายเฉลี่ยอยู่ที่ ๑,๗๐๒.๕๐ บาทต่อวัน โดยมีรายได้มากกว่ารายจ่ายร้อยละ ๓๙.๒๔ มีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายร้อยละ ๒๒.๑๙ และมีรายได้เท่ารายจ่ายร้อยละ ๓๘.๕๗

ด้านสถานภาพของผู้ขับแท็กซี่ร้อยละ ๕๘,๐๒ มีการออมเป็นรายเดือนโดยเฉลี่ยเงินออมที่ ๗๙๖.๙๗ บาทต่อเดือน ซึ่งส่วนใหญ่ร้อยละ ๔๕.๕๓ ออมได้ต่ำกว่า ๕๐๐ บาท และร้อยละ ๔๑.๙๘ ไม่มีการออมเป็นรายเดือน ขณะที่ ร้อยละ ๔๗.๓๖ บอกว่า ปัจจุบันไม่มีหนี้สินแต่ที่น่าสนใจ คือ ร้อยละ ๔๗.๐๒ ที่ระบุว่าไม่มีหนี้ ด้วยเหตุผลไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อหรือการกู้ยืมได้ส่วนกลุ่มที่บอกว่ามีหนี้สินร้อยละ ๕๒.๖๔ โดยแหล่งที่มาของหนี้สิน ส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๔๖.๑๐ เป็นหนี้นอกระบบอย่างเดียว ส่วนร้อยละ ๓๕.๕๗ เป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบ ขณะที่เป็นหนี้ในระบบอย่างเดียวมีเพียง ร้อยละ ๑๘.๓๓ เท่านั้น

รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน ๗ คน หรือแท็กซี่ ซึ่งมีสถิติการจดทะเบียน จำนวน ๓,๖๗๔ คัน ลดลงจากปีก่อน ร้อยละ ๕๓.๘๒ รถยนต์รับจ้างสามล้อหรือตุ๊กตุ๊กมีสถิติการจดทะเบียน จำนวน ๑๙๔ คัน เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ ๒๕.๒๕ ส่วนรถจักรยานยนต์สาธารณะ มีสถิติการจดทะเบียน จำนวน ๒,๒๗๓ คัน ลดลงจากปีก่อนร้อยละ ๔๔.๕๓สำหรับสถานการณ์การประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่นั้น ส่วนใหญ่ ร้อยละ ๕๙.๙.๗๐ ไม่ได้เป็นเจ้าของรถแท็กซี่เอง ส่วนร้อยละ ๔๐.๓๐ ที่เป็นเจ้าของรถแท็กซี่เอง จำนวนร้อยละ ๖๘.๕๖มีภาระต้องผ่อนชำระรถ เฉลี่ยเดือนละ ๑๗,๙๗๖.๔๓ บาทต่อเดือน ขณะที่มีต้นทุนในการประกอบอาชีพ เมื่อรวมค่าใช้จ่ายต่างๆ แล้ว ประมาณ ๔๑,๕๘๒.๓๑-๔๗,๑๕๖.๑๔ บาทต่อเดือน ซึ่งจากต้นทุนการประกอบอาชีพที่สูงดังกล่าว กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ ๗๒.๘๓ บอกว่าอัตราค่าโดยสารมิเตอร์ที่เริ่มต้น ๓๕ บาท ไม่เหมาะสม โดยอัตราที่เห็นว่าเหมาะสม เฉลี่ยอยู่ที่ ๔๘.๓๕ บาท

**๔.๑.๒) ด้านหนี้สิน**

กลุ่มตัวอย่างเผยด้วยว่า มีภาระต้องผ่อนชำระเฉลี่ย ๔,๔๕๖.๖๗ บาทต่อเดือน และเมื่อเปรียบเทียบภาระหนี้สินปัจจุบันเทียบกับปีที่ผ่านมา กลุ่มที่ระบุว่ามีภาระหนี้เพิ่มขึ้น บอกสาเหตุ เช่น ค่าครองชีพปรับตัวสูงขึ้น ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนบุตรหลานมีรายจ่ายมากกว่ารายได้มีรายได้ลดลง นำเงินไปเสริมสภาพคล่องในกิจการ และลงทุนซื้อรถแท็กซี่ เป็นต้น

ส่วนการผ่อนชำระในช่วง ๑ ปีที่ผ่านมา กลุ่มตัวอย่างร้อยละ ๕๒.๑๑ไม่เคยผิดนัดชำระหนี้เลย ส่วนร้อยละ ๔๗,๘๙ บอกว่าเคยผิดนัดชำระหนี้ เพราะสาเหตุรายได้ไม่เพียงพอ ลืมไปชำระ จำเป็นต้องนำเงินไปใช้จ่ายอย่างอื่น และหมุนเงินไม่ทัน ตามลำดับ

**๔.๑.๓) ความต้องการและข้อเสนอแนะของลูกหนี้**

เมื่อถามถึงวัตถุประสงค์ในการจะกู้เงินในอนาคต ได้แก่ ชำระหนี้เก่าใช้จ่ายทั่วไป ลงทุนประกอบอาชีพ จ่ายบัตรเดรดิต จ่ายค่าการศึกษาบุตรหลาน นำไปเสริมสภาพคล่องธุรกิจ และซื้อรถแท็กซี่ ที่สำคัญกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ ๑๐๐ บอกว่าต้องการกู้เงินในระบบวงเงินที่ต้องการกู้เฉลี่ย ๒๔๕,๘๓๒.๐๘ บาท ทว่า ความสามารถในการกู้เงินในระบบได้นั้น กลับมีเพียงร้อยละ ๓๔.๑๓ เท่านั้น ส่วนร้อยละ ๖๕.๘๗ ไม่สามารถกู้ในระบบได้ เนื่องจากเหตุผล ไม่มีประวัติการเคลื่อนไหวทางการเงิน ไม่มีหลักประกัน รายได้น้อย ไม่มีประวัติการชำระหนี้ โครงการไม่เป็นที่สนใจของธนาคารพาณิชย์ ไม่ได้รับการอนุมัติจากธนาคาร และไม่รู้จะติดต่อธนาคารอย่างไร ตามลำดับ

ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ ๗๐.๔๕ บอกว่าต้องการมีรถแท็กซี่เป็นของตัวเอง โดยให้เหตุผลว่า สะดวกต่อการใช้งาน คุ้มกว่าการเช่ารถ ไม่ต้องจ่ายค่าเช่า จัดสรรเวลาทำงานได้ เป็นต้น โดยเงินทุนที่ต้องการนำไปลงทุนซื้อรถแท็กซี่เฉลี่ยที่ ๔๑๖,๗๒๖.๖๘ บาท

เมื่อถามว่า หากภาครัฐมีการจัดทำโครงการให้สินเชื่อ เพื่อซื้อรถแท็กซี่เป็นของตัวเอง กลุ่มตัวอย่างร้อยละ ๕๖.๙๑ ระบุว่า สนใจเข้าร่วมเพราะอัตราการผ่อนชำระไม่สูงดอกเบี้ยไม่แพง จะได้มีรถเป็นของตัวเอง และไม่ต้องเครียดในการหาค่าเช่ารถ ขณะที่ร้อยละ ๑๖.๒๔บอกว่าไม่แน่ใจ ส่วนร้อยละ ๒๖.๘๕ ระบุว่า ไม่เข้าร่วมเพราะไม่อยากเป็นหนี้เพิ่ม คิดว่าขั้นตอนยุ่งยากคิดว่าขอไปก็ไม่ได้อยู่ดี ไม่รู้ข่าวสาร และคิดว่าไม่น่าจะมีโครงการลักษณะนี้จริง นอกจากนั้นเมื่อถามเสริมว่า หากธนาคารของรัฐมีโครงการให้ผ่อนค่ารถแท็กซี่เป็นรายวันเท่ากับค่าเช่ารถแท็กซี่ในปัจจุบัน กลุ่มตัวอย่างร้อยละ ๕๓.๗๘ สนใจเข้าร่วมโครงการ โดยสามารถผ่อนได้ตั้งแต่ต่ำสุด ๕๙๓.๑๘ บาทต่อวัน ถึงสูงสุด ๘๙๔.๕๓ บาทต่อวัน หรือเฉลี่ยที่ ๖๒๓.๕๗ บาทต่อวัน

กลุ่มตัวอย่างบอกด้วยว่า หากมีรถแท็กซี่เป็นของตัวเอง เชื่อว่าจะช่วยแก้ปัญหาลดภาระหนี้สินได้ในระดับมากร้อยละ ๗๙.๑๒ ช่วยลดต้นทุนค่าเช่ารถแท็กซี่ ได้ในระดับมากร้อยละ ๗๖.๘๒ และช่วยเพิ่มรายได้ในระดับมากร้อยละ ๖๖.๓๕ รวมถึง เมื่อมีรถเป็นของตัวเองยังช่วยแก้ปัญหาด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น ไม่ต้องรีบส่งรถสภาพรถจะได้รับการดูแลดีขึ้นเพราะเป็นรถตัวเอง ผู้โดยสารไม่ถูกส่งลงก่อนถึงที่หมาย ไม่ปฏิเสธรับผู้โดยสาร ไม่ต้องขับรถเร็วเพื่อเร่งทำเวลา เป็นต้น

ทั้งนี้ สิ่งที่กลุ่มตัวอย่างต้องการได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ ได้แก่

- เพิ่มอัตราค่าโดยสารเริ่มต้น
- ช่วยเหลือเรื่องภาระหนี้สิน
- ปรับหรือลดราคาค่าแก๊ส
- ดูแลระดับราคาค่าเช่าให้เหมาะสม
- กระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยเฉพาะด้านการบริโภคและประชาชนผู้มีรายได้น้อย
- ปรับหรือลดอัตราภาษีให้เหมาะสม

ส่วนข้อเสนอและสิ่งที่ต้องการได้รับจากธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) หรือ SME Development Bank ได้แก่๑) ช่วยเหลือในการกู้เงินหรือขอสินเชื่อ ๒) ลดขั้นตอน/เงื่อนไขในการกู้เงิน ๓) ไม่ต้องมีคนหรือหลักทรัพย์มาค้ำประกัน ๔) ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และ ๕) การพัฒนาผลิตภัณฑ์สินเชื่อให้หลากหลายและเข้าถึงความต้องการของธุรกิจหรืออาชีพ

**๔.๒) สถานกราณ์หนี้สินครัวเรือนกลุ่มผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย (Daily Consumer Debtors Situation)**

กลุ่มพ่อค้า หาบเร่ แผงลอยถือเป็นกลุ่มคนรากฐานของระบบเศรษฐกิจของไทย[๑๑] โดยเป็นกลุ่มที่มีรายได้จากการค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภค โดยมีรายได้และรายจ่ายเป็นรายวัน วันที่ไม่ได้ค้าขายจะไม่มีรายได้ นอกจากนี้ส่วนใหญ่ไม่มีรายได้ประจำและไม่มีสินทรัพย์หรือผู้ค้ำประกันจึงเป็นกลุ่มที่อยู่นอกระบบสินเชื่อของแหล่งทุนของไทย

กานต์ ปิลันธนดิลก[๑๒] กล่าวว่า ปัญหาทางการเงินของกลุ่มคนฐานรากส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการเงินและวีถีการดำเนินชีวิตของพวกเขาเองกลุ่มคนฐานรากส่วนใหญ่ใช้ชีวิตยุ่งอยู่กับการทำงานหรือค้าขายตลอดทั้งวัน เมื่อได้เงินมาในหนึ่งวันพวกเขาจะใช้เงินหมดไปโดยไม่มีการเก็บออม และไม่ได้คำนึงถึงการวางแผนทางการเงินทั้งระยะสั้นและระยะยาวทำให้เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินที่ต้องใช้เงิน เช่น เจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุ พวกเขาจะประสบปัญหาอย่างหนัก และจำเป็นต้องหาเงินมาใช้อย่างเร่งด่วน โดยร้อยละ ๙๓.๗ ของคนฐานรากเป็นผู้ที่มีหนี้

เมื่อเกิดความต้องการในการใช้เงิน แหล่งเงินทุนหลักที่กลุ่มคนฐานรากมักนึกถึง คือ การหยิบยืมจากคนรอบตัว การกู้จากธนาคาร และการกู้นอกระบบ แม้ว่าการหยิบยืมจากคนรอบตัวจะเป็นแหล่งเงินทุนที่กลุ่มคนฐานรากนึกถึงเป็นอันดับแรก พวกเขามักไม่ได้รับความไว้ใจหรือเคยหยิบยืมบ่อยเกินไป จึงไม่สามารถยืมเงินจากคนรอบตัวได้อีก และเมื่อพวกเขานึกถึงการกู้จากธนาคาร ก็มีความเชื่อหรือทัศนคติจากที่เคยได้รับการบอกต่อจากคนรอบตัวว่าการกู้จากธนาคารเป็นเรื่องยาก ต้องใช้เอกสารหลักฐานมากมาย ใช้เวลานานไม่ทันนำเงินไปใช้ และคิดเสมอว่าตนเองไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะผ่านการอนุมัติ แม้ว่าจะไม่เคยลองขอกู้จากธนาคารด้วยตนเองก็ตามจึงตัดสินใจไม่เข้าหาธนาคารเพื่อขอกู้เมื่อมีความต้องการใช้เงิน ทั้งนี้กลุ่มคนฐานรากส่วนใหญ่ที่เคยติดต่อกับธนาคารเพื่อขอกู้เงิน ก็ยังคงประสบปัญหาไม่ได้รับการอนุมัติเงินกู้ เนื่องจากไม่มีหลักประกันหรือเครดิตทางการเงิน

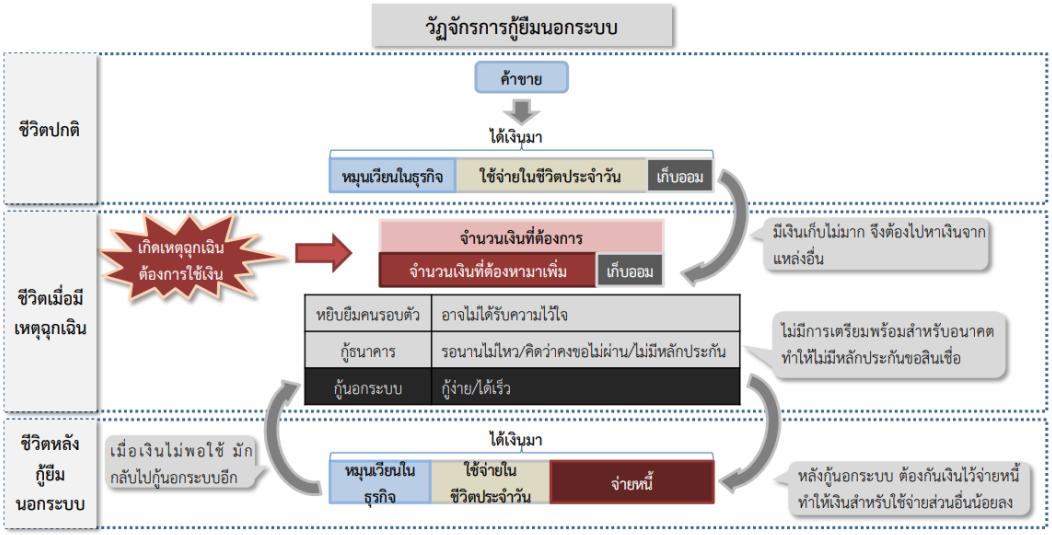
ดังนั้น เมื่อกลุ่มคนฐานรากมองว่า ตนเองไม่สามารถกู้ยืมจากคนรอบตัวและธนาคารได้ พวกเขาจึงหันเข้าหาแหล่งเงินกู้นอกระบบ โดยมักได้รับการแนะนำจากคนรอบตัวของพวกเขาและมักได้รับคำแนะนำว่า “กู้ง่าย ได้เร็ว” พวกเขาจึงตัดสินใจที่จะกู้จากแหล่งเงินกู้นอกระบบเหล่านี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การบอกเล่าของคนรอบตัวมีผลต่อ

---

[๑๑] กานต์ ปิลันธนดิลก .บทความเรื่อง กลุ่มคนฐานรากกับปัญหาทางการเงิน: สถาบันการเงินจะช่วยพวกเขาได้อย่างไร สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๕ จากเว็บไซต์ : https://sasinconsulting.com/wp-content/uploads/2020/02/Low-income-Earners-Financial-Problems-and-the-Role-of-Financial-Institutions by-Karn-Piluntanadilok.pdf

[๑๒] นักวิเคราะห์ (Analyst) ประจำศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการจัดทำวิจัยทางการตลาด (Marketing Research) และกลยุทธ์ทางการตลาด (Marketing Strategy) รวมถึงประสบการณ์การทำวิจัยให้กับธนาคาร

การตัดสินใจเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินของพวกเขามากกว่าร้อยละ ๕๖ ของกลุ่มคนฐานรากที่มีหนี้มีการกู้ยืมนอกระบบโดยกลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้มองว่า เงินกู้นอกระบบเป็นแหล่งเงินทุนที่น่ากลัว แต่กลับมองว่าเป็นแหล่งเงินทุนที่สะดวก (ได้เงินรวดเร็ว ไม่ต้องใช้เอกสารหลักฐาน มีคนมาเก็บเงินค่าผ่อนถึงที่)และไม่ได้มองว่าเงินกู้นอกระบบมีอัตราดอกเบี้ยที่แพง (อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒๐ ต่อเดือน)พวกเขาไม่ได้สนใจว่า อัตราดอกเบี้ยเป็นเท่าใด แต่มองว่าแต่ละวันพวกเขาจะต้องผ่อนจ่ายเท่าไหร่และมีกำลังพอจะผ่อนจ่ายได้หรือไม่ ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว เงินกู้นอกระบบเป็นแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก โดยเมื่อคิดเป็นรายปีแล้วมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ ๒๔๐ ต่อปี สูงกว่าแหล่งเงินกู้ในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๕ - ๒๘ ต่อปีถึง ๑๐ เท่า เมื่อกลุ่มคนฐานรากเริ่มใช้เงินกู้นอกระบบพวกเขาจะมีภาระหนี้สูงมาก ทำให้เมื่อเวลาผ่านไป พวกเขาจะมีเงินไม่พอใช้และท้ายที่สุดมักจะกลับไปกู้นอกระบบเพิ่มอีกเพื่อใช้หนี้สินเดิม เป็นวัฏจักรเช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ




ที่มา: หอการค้าและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

**ภาพที่ ๒.๙** แผนภาพแสดงวัฏจักรการกู้นอกระบบของกลุมคนฐานราก

เพื่อเป็นการช่วยเหลือกลุ่มคนฐานรากให้หลุดพ้นจากวัฏจักรเงินกู้นอกระบบที่ทำให้พวกเขามีภาระหนี้สินมากขึ้นเรื่อย ๆ และมีคุณภาพชีวิตที่แย่ลง ผู้เขียนมองว่าสถาบันการเงินต่าง ๆ สามารถช่วยเหลือพวกเขาได้ด้วย ๔ แนวทางหลัก ได้แก่

แนวทางที่ ๑ ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเงินทั้งด้านการวางแผนทางการเงิน และผลิตภัณฑ์ทางการเงินแก่กลุ่มคนฐานราก โดยอาจใช้สื่อโทรทัศน์เป็นช่องทางหลักในการสื่อสาร เนื่องจากเป็นช่องทางที่กลุ่มคนฐานรากใช้รับข้อมูลมากที่สุด(ร้อยละ ๘๖ ของกลุ่มคนฐานรากรับข้อมูลในชีวิตประจำวันผ่านโทรทัศน์มากที่สุด) ซึ่งสถาบันการเงินต่าง ๆ อาจสื่อสารในรูปแบบของละครซีรี่ส์สั้น หรือเกมส์โชว์ที่ให้ความรู้ด้านการเงิน หรืออาจใช้ตัวละครการ์ตูนที่เข้าใจง่าย

แนวทางที่ ๒ ชักจูงและกระตุ้นให้กลุ่มคนฐานรากมีการออมเงินอย่างสม่ำเสมอเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับเหตุฉุกเฉินที่อาจก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่ไม่คาดฝัน โดยอาจส่งเสริมให้มีการแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งมาเก็บออมก่อนที่จะนำไปใช้จ่ายต่าง ๆ รวมถึงการแบ่งเงินจากค่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเช่น การซื้อลอตเตอรี่หรือหวยต่าง ๆ มาเก็บเป็นเงินออม

แนวทางที่ ๓ ช่วยสร้างตัวตนหรือเครดิตทางการเงินของกลุ่มคนฐานรากเพื่อให้สามารถขอสินเชื่อจากธนาคารได้ โดยนอกจากการส่งเสริมให้มีเงินออมเป็นหลักประกันกับธนาคารตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๒ แล้ว อาจส่งเสริมให้มีการเดินบัญชีอย่างสม่ำเสมอ

แนวทางที่ ๔ มีบริการรับฝากเงินและชำระหนี้ถึงที่ โดยเฉพาะตามตลาดต่าง ๆเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก สร้างระเบียบวินัยทางการเงิน และลดความเสี่ยงที่กลุ่มคนฐานรากจะใช้เงินหมดไปในแต่ละวันก่อนที่จะได้เข้ามาฝากเงินที่ธนาคาร

โดยการช่วยเหลือกลุ่มคนฐานรากด้วยแนวทางเหล่านี้ จะเป็นการขยายฐานลูกค้าของสถาบันการเงินให้สามารถทำตลาดผลิตภัณฑ์เงินฝาก และสินเชื่อในกลุ่มลูกค้าฐานรากได้โดยกลุ่มลูกค้าฐานรากเป็นหนึ่งในตลาดที่น่าสนใจ เนื่องจากเป็นตลาดที่ใหญ่ โดยมีจำนวนประชากรฐานรากในประเทศไทยกว่า ๓๑ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๔๘ ของประชากรไทยทั้งหมด [๑๓] อีกทั้ง ยังมีสถาบันการเงินที่ทำาตลาดกลุ่มนี้ค่อนข้างน้อย โดยนอกจากจะเป็นโอกาสทางการตลาดที่ดีสำหรับสถาบันทางการเงิน [๑๔]ยังเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมของสถาบันทางการเงินต่าง ๆ (Corporate Social Responsibility - CSR) อีกทางหนึ่งด้วย

**๒.๓. สถานการณ์หนี้นอกระบบ**

**๒.๓.๑. สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับปัญหาหนี้สินภาคประชาชน**

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรน่า ๒๐๑๙ (COVID-19) ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาเศรษฐกิจขาดรายได้ สินค้าราคาสูงขึ้น ขณะที่รายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นก่อนที่เศรษฐกิจจะประสบปัญหาดังกล่าวยังคงมีปกติ เช่น ค่าผ่อนรถ ค่าผ่อนบ้านค่าผ่อนคอนโดหนี้บัตรเครดิต และค่าใช้จ่ายประจำวันในครัวเรือน เมื่อขาดรายได้ ก็ไม่สามารถผ่อนชำระหนี้ที่มีในระบบได้ ก็ต้องกู้ยืมเงินนอกระบบเพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและผ่อนชำระหนี้สินที่มีอยู่แต่เดิม รูปแบบการให้กู้ยืมก็มีการพัฒนาปรับเปลี่ยน จากการกู้ยืมเงินโดยทำสัญญากู้ยืม การจำนองโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

---

[๑๓] ผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำานักงานสถิติแห่งชาติ ปี ๒๕๕๔

[๑๔] แม้ว่าสถาบันการเงินอาจมีความเสี่ยงในการให้สินเชื่อแก่กลุ่มคนฐานรากเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับกลุ่มบุคคล Middle Income แต่ความเสี่ยงนั้นจะถูกกระจายตัวมากขึ้นเนื่องจากกลุ่มคนฐานรากมักขอสินเชื่อในมูลค่าที่น้อยกว่า อีกทั้งสถาบันการเงินสามารถคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าสำาหรับกลุ่มคนฐานรากเพื่อแลกเปลี่ยนกับความเสี่ยงที่มากกว่าเนื่องจากกลุ่มคนฐานรากไม่ได้อ่อนไหวกับอัตราดอกเบี้ยมากนัก

การขายฝากหรือขายเสร็จเด็ดขาด ก็เปลี่ยนเป็นการให้กู้ยืมและเก็บหนี้รายวันที่ดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ ๒๐ ต่อวัน/ร้อยละ ๖๐๐ บาทต่อเดือน หรือที่เรียกว่า“แก๊งหมวกกันน็อค”ปัจจุบันยังได้มีการพัฒนาเป็นการให้กู้ยืมเงินผ่าน Social เช่น Facebook หรือแอปพลิเคชัน line รวมไปถึงการให้กูเงินของสถาบันการเงินผ่านแอปพลิเคชันของธนาคารต่าง ๆ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงง่าย ขั้นตอนไม่ยุ่งยาก ไม่ตรวจเครดิตบูโร จากสถิติที่ร้องขอความเป็นธรรมและขอความช่วยเหลือต่อศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ. ยธ)พบว่ามีลูกหนี้ที่ได้รับความเดือดร้อนและถูกข่มขู่ จากการกู้ยืมเงินทางแอปพลิเคชันจำนวนมากโดยเจ้าหนี้แต่ละรายจะมีพฤติกรรมคล้ายคลึงกัน คือ มีการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทาง Facebook จากนั้น จะให้ผู้กู้ดาวน์โหลดแอปพลิเคชัน แล้วให้ส่งภาพถ่ายบัตรประชาชน หมายเลขโทรศัพท์เลขที่บัญชีธนาคารพร้อมข้อมูลส่วนตัวให้กับผู้ให้กู้ยืม โดยยินยอมให้เข้าถึงข้อมูลทั้งหมดของผู้กู้ ซึ่งพฤติการณ์แอปพลิเคชันเหล่านี้ จะให้กู้ยืมเป็นเงินในจำนวนที่ไม่สูงมาก เช่น ขอกู้ ๔,๐๐๐ บาท จะได้รับเงินเพียง๑,๘๐๐ บาท โดยอ้างว่าหักดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายล่วงหน้า กำหนดชำระรายวัน ภายใน ๗ วัน หากผิดนัดจะคิดดอกเบี้ยทบเงินต้นไปเรื่อย ๆ และหากไม่ชำระจะมีการข่มขู่ ใช้ถ้อยคำหยาบคายรวมถึงคุกคามไปยังบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเป็นที่ผู้กู้รู้จักตามรายชื่อโทรศัพท์ที่ผู้กู้ติดต่อหรือใช้ Facebook ของเพื่อนผู้กู้หรือส่งข้อความไปยังไลน์เพื่อนผู้กู้ เพื่อให้ได้รับความอับอาย และมีการข่มขู่ จะทำร้ายร่างกายหรือไปหาถึงที่อยู่อาศัย

เมื่อศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ฯ ได้รับเรื่องจะช่วยประสานส่งต่อศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้ช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่ และศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ.) ได้จัดเก็บเป็นข้อมูลส่วนหนี้ที่มีหลักทรัพย์เป็นประกัน เช่น ที่ดิน บ้านพักอาศัย รูปแบบก็จะเปลี่ยนจากการจำนอง เป็นการขายฝาก หากลูกหนี้ไม่ชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น เจ้าหนี้จะต้องฟ้องร้องต่อศาลขอให้ชำระตามสัญญาจำนอง หากไม่ชำระตามคำพิพากษาก็ต้องบังคับคดีนำยึดทรัพย์ออกขายทอดตลาด หรือหากมีผู้อยู่อาศัยภายในทรัพย์ อาจต้องฟ้องขับไล่ เป็นปัญหายุ่งยากกับเจ้าหนี้ เจ้าหนี้จึงเปลี่ยนเป็นนิติกรรมขายฝากให้ซื้อคืนได้ในระยะเวลาที่ตกลงกัน โดยระหว่างสัญญาลูกหนี้ต้องชำระดอกเบี้ยรายเดือน เมื่อครบกำหนดลูกหนี้ไม่มีเงินมาไถ่ถอน ทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้ทันที เจ้าหนี้จะฟ้องขับไล่ออกจากที่ทรัพย์ที่ขายฝาก ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวเป็นนิติกรรมอำพรางเพราะมีการเรียกเก็บดอกเบี้ยรายเดือน เมื่อมีการร้องเรียนเจ้าหนี้จะเปลี่ยนให้ทำเป็นนิติกรรมซื้อขายแบบเสร็จเด็ดขาดและให้ลูกหนี้ทำสัญญาเช่าแทนการจ่ายดอกเบี้ย ซึ่งกรณีซื้อขายเสร็จเด็ดขาด แม้จะมีการชำระดอกเบี้ยรายเดือนแต่เจ้าหนี้จะทำเป็นนิติกรรมเช่าอยู่อาศัย เป็นค่าเช่า ซึ่งจะเห็นพัฒนาการของการให้สินเชื่อของเจ้าหนี้นอกระบบ

ในรายที่ให้กู้ยืมโดยการทำสัญญากู้ยืมเงิน ส่วนใหญ่เจ้าหนี้จะระบุจำนวนเงินกู้ยืมในสัญญาสูงกว่าเงินที่รับจริง โดยเจ้าหนี้มักจะอ้างว่าเผื่อกรณีที่ลูกหนี้ไม่จ่ายดอกเบี้ย เจ้าหนี้

บางรายให้ทำสัญญากู้ยืมเงิน ๑ ฉบับ และให้ทำสัญญาจำนองอีก ๑ ฉบับ โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการค้ำประกันเงินกู้ ซึ่งมูลหนี้จริงมีเพียงจำนวนเดียวตามสัญญากู้ยืมเมื่อลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระดอกเบี้ย เจ้าหนี้จะนำสัญญากู้ยืมไปฟ้อง เมื่อลูกหนี้ชำระเงินตามสัญญากู้ยืมลูกหนี้มักจะเข้าใจว่าได้ชำระหนี้เจ้าหนี้ครบถ้วนแล้วแต่มีเจ้าหนี้หลายรายจะนำสัญญาจำนองมาฟ้องอีกภายหลัง จึงกลายเป็นลูกหนี้ต้องชำระหนี้ตามสัญญาจำนองด้วย พฤติกรรมแบบนี้จะพบเห็นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวนมาก ซึ่งในกรณีนี้ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ ฯ จะประสานยุติธรรมจังหวัด และกองทุนยุติธรรม ในการจัดหาทนายความในการต่อสู้คดีให้

**๒.๓.๒ ปัจจัยหรือสาเหตุสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการเป็นหนี้นอกระบบ**

- ปัญหาสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ช่วง ๑ - ๒ ปีที่ผ่านมา ประชาชนบางรายที่เคยมีรายได้ประจำถูกเลิกจ้างงาน หรือพ่อค้า - แม่ค้าเคยขายของได้กำไรกลับขายของแล้วขาดทุน คนขับแท็กซี่ไม่มีผู้โดยสาร รายได้ประจำที่เคยมีไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครอบครัวและยังคงชำระหนี้ในระบบปกติ เช่น หนี้บ้าน หนี้รถ หนี้บัตรเครดิต

- ปัญหาด้านการศึกษา ประชาชนขาดความรู้ด้านกฎหมาย ถูกหลอกในการทำนิติกรรมสัญญา ลูกหนี้บางรายต้องไปกู้นอกระบบมาใช้หนี้ที่ตนมิใช่ผู้กู้ แต่ในฐานะผู้ค้ำประกัน ขาดความรู้ในการวางแผนการเงิน ไม่มีที่ปรึกษาทางการเงินที่สามารถให้ความรู้ในการแก้ไขปัญหา เช่น การขอปรับโครงสร้างหนี้ การขอหยุดหรือชะลอการฟ้องคดี หรือการเจรจาไกล่เกลี่ย หรือหากถูกฟ้องคดีต้องทำอย่างไร ด้วยความกลัวจะสูญเสียทรัพย์สินไม่มีทางออกกู้ในระบบไม่ได้ เพราะติดเครดิตบูโรจึงต้องพึ่งพาหนี้นอกระบบ

- ปัญหาจากลักษณะนิสัยของลูกหนี้ ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ขาดวินัยการใช้จ่าย เล่นการพนัน มีหนี้แล้วเกิดความรู้สึกอายเพราะเป็นคนมีหน้าตาทางสังคม

- ปัญหาสถาบันการเงิน การไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ เพราะหลักเกณฑ์เงื่อนไข คุณสมบัติไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน แม้แต่กองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐก็ยังมีข้อจำกัดเรื่องของ คุณสมบัติและวงเงินที่อนุมัติน้อย ลูกหนี้หลายรายเป็นบุคคลที่มีอายุเยอะแต่ยังต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อหาเลี้ยงชีพ จึงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ สถาบันการเงินบางแห่งขาดความรับผิดชอบ มีการแข่งขันทางการตลาดในการอนุมัติบัตรเครดิตของสถาบันการเงิน หรือบางสถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อเกินกว่ารายได้ของลูกหนี้ เช่น การให้สินเชื่อหลายวงเงินมีผู้ค้ำประกันหลายคน เพราะหากลูกหนี้ชำระคืนไม่ได้ก็สามารถบังคับเอาจากผู้ค้ำประกันได้ ตัวอย่างจากกลุ่มข้าราชการครู

- ปัญหาทางกฎหมายที่ควรมีการแก้ไข เช่น การคิดราคาประเมินของกรมบังคับคดี การออกประกาศของกระทรวงยุติธรรมให้มีการประกาศขายทรัพย์เร็วขึ้น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ (เอสเอ็มอี) หรือพระราชบัญญัติฟื้นฟูหนี้สินบุคคลธรรมดาฉบับใหม่เพื่อให้บุคคลธรรมดาที่มีเจ้าหนี้หลายรายสามารถยื่นแผนขอฟื้นฟูตนเองกับเจ้าหนี้ได้

เช่นเดียวกับลูกหนี้ธุรกิจ(เอสเอ็มอี) ยังขาดหน่วยงานและกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจเช่าซื้อ (ลิสซิ่ง) และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมาย กำกับดูแลบัตรเครดิต

- ปัญหาข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนของรัฐ เช่น การกำหนดคุณสมบัติหรือวงเงินที่จำกัด เช่น กองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ให้กู้ยืมเฉพาะหนี้ที่มาจากการเอาทรัพย์ไปทำนิติกรรม แต่ถ้าเป็นการสืบทรัพย์ เช่น ถูกฟ้องหนี้รถยนต์ ไม่ชำระสืบทรัพย์บ้านไม่สามารถกู้กองทุนหมุนเวียนได้ และให้กู้ได้ไม่เกิน ๒.๕ ล้านบาท ส่วนสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ให้กู้ได้ไม่เกิน ๑ ล้านบาท แต่ต้องถูกฟ้องเป็นคดีแล้วเป็นต้น

**๒.๓.๓ ผลกระทบอันเกิดจากปัญหาหนี้นอกระบบ**

- ปัญหาระดับปัจเจกบุคคล ส่งผลกระทบต่อจิตใจ เช่น ฆ่าตัวตาย ตัดสินใจลักขโมย ฯลฯ

- ปัญหาระดับครอบครัว ส่งผลให้ ครอบครัวแตกแยก สามีภรรยาทะเลาะกันเพราะปัญหาหนี้สิน บางรายฆ่าตัวตายทำให้สมาชิกในครอบครัวต้องรับภาระหนี้สิน บางรายฆ่าตัวตายทั้งครอบครัวเพราะทนรับปัญหาไม่ได้ บางครอบครัวไร้ที่อยู่อาศัย บางครอบครัวถูกขับไล่ออกจากที่ดินทำให้ไม่มีที่ดินทำมาหากิน เด็กกำพร้า พ่อแม่ ไม่มีคนอุปการะเลี้ยงดู ไม่ได้เรียนหนังสือ ฯลฯ

- ปัญหาระดับชุมชน สังคม เกิดอาชญากรรมในชุมชน การทำร้ายร่างกายระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ การลักขโมย ปล้นทรัพย์ ตามภาพข่าวที่ปรากฏตามสื่อมวลชน ที่มีการปล้นร้านทองเพื่อนำไปใช้หนี้นอกระบบ หรือนำไปสู่การกระทำความผิดอาญาอื่น ๆ เช่น การค้ายาเสพติด

| ประเภทงานบริการ | ๒๕๖๑ | ๒๕๖๒ | ๒๕๖๓ | ๒๕๖๔ | ๒๕๖๕ |
|---|---|---|---|---|---|
| **การให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์** | ๘๘๐ | ๔๘๔ | ๑,๑๐๒ | ๗๘๖ | ๗๙๖ |
| **การให้คำปรึกษาทาง Facebook** | ๔๖๑ | ๔๙๐ | ๓๕๓ | ๑,๑๘๘ | ๒๑๒ |
| **การให้คำปรึกษาเมื่อเดินทางมาพบเจ้าหน้าที่** | ๗๗ | ๗๔ | ๑๓ | ๑๑ | - |
| **การรับเรื่องเพื่อประสานให้ความช่วยเหลือ** | ๑๓๓ | ๑๗๖ | ๑๕๖ | ๑๒๒ | ๖๑ |
| **รวม** | **๑,๕๕๑** | **๑,๒๒๔** | **๑,๖๒๔** | **๒,๑๐๗** | ๑,๐๖๙ |

**ตารางที่ ๒.๒** ข้อมูลสถิติคดีที่เกี่ยวกับหนี้นอกระบบ ของศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ – ๒๕๖๕ (เดือนกันยายน ๒๕๖๕)

**๒.๓.๔. นโยบาย มาตรการและแนวทางในการป้องกัน ปราบปราม และการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ**

เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา ณ อาคารอิมแพ็ค เมืองทองธานี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการตามที่คณะกรรมการกำกับการแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน กระทรวงการคลัง เสนอ เรื่อง การบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มอบนโยบายดังกล่าวให้แก่ข้าราชการกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ อาทิ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน โดยมอบนโยบาย ๕ ด้าน ได้แก่

๑. การปราบปราม การนำมาตรการทางภาษีมาบังคับใช้ เพิ่มช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อในระบบ การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ และพิโกไฟแนนซ์

๒. การเจรจาไกล่เกลี่ย

๓. การเพิ่มศักยภาพของลูกหนี้โดยการพัฒนาและฟื้นฟู

๔. การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การให้ความรู้เพื่อเป็นการป้องกัน การศึกษาวิจัยแนวโน้มของหนี้

๕. การแก้กฎหมายที่ล้าสมัย

แต่ปรากฏว่าหลังประกาศนโยบาย แต่ละหน่วยงานต่างก็ทำตามหน้าที่เฉพาะของตนเอง เช่น

- การปราบปรามการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราฯ หรือกฎหมายว่าด้วยการทวงถามหนี้ฯ ก็อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (กรณีที่เป็นคดีพิเศษหรือดำเนินการสืบสวน)

- การนำมาตรการทางภาษีมาบังคับใช้ ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากการนำมาตรการทางภาษีมาบังคับใช้ ต้องมาจากข้อมูลการให้กู้ยืมของเจ้าหนี้ รายได้ดอกเบี้ย ทรัพย์สินเปรียบเทียบการแสดงรายการเสียภาษีประจำปี เกิดเหตุ ซึ่งกรมสรรพากรจะดำเนินการได้ต้องมีข้อมูลเจ้าหนี้ก่อน

- การเจรจาไกล่เกลี่ย หน่วยงานรับผิดชอบได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ย หากเจ้าหนี้ไม่ประสงค์ไกล่เกลี่ยจะไม่มีผลบังคับ แม้เจ้าหนี้จะมีการเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็ต้องยุติการให้ความช่วยเหลือ ลูกหนี้หลายรายคาดหวังกับการเจรจาโดยหน่วยงานของรัฐ แต่สุดท้ายก็ต้องสูญเสียทรัพย์สินเพราะเจ้าหนี้ไม่ยอมเจรจาหรือหากเจรจาก็จะเรียกให้ลูกหนี้ชำระคืนในราคาที่สูงกว่าที่กู้ยืมจริง โดยอาศัยช่องทางกฎหมาย เช่น คำพิพากษา คำบังคับ เพราะเจ้าหนี้นำสัญญาที่จัดทำขึ้นสูงกว่าหนี้จริงไป

ฟ้อง หากพิจารณาเพียงแค่คำพิพากษาแต่ไม่พิจารณาองค์ประกอบโดยรวมก็ไม่สามารถช่วยประชาชน การฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้ การบูรณาการและการให้ความรู้

**๒.๔ การแก้ไขปัญหาหนี้สินของต่างประเทศ**

**๒.๔.๑ สาธารณรัฐไอซ์แลนด์** [๑๕]

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ สาธารณรัฐไอซ์แลนด์ประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้หนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้น และหลายครัวเรือนตกอยู่ในสภาวะไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ รัฐบาลได้ออกแบบนโยบายเพื่อเข้าแทรกแซงและให้ความช่วยเหลือต่อการปรับโครงสร้างหนี้ ทั้งขยายระยะเวลาการชำระหนี้และลดจำนวนหนี้สินลง (International Monetary Fund,2021) โดยนโยบายการลดปริมาณหนี้สินที่ค้างอยู่ลง ถูกออกแบบแบ่งเป็น ๔ ส่วน คือ

**๑) การใช้อำนาจการตัดสินใจของตุลาการ (Court-administrated Solution)**

คือ การใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินคดีความและข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการตัดสินคดีในคดีความที่เกี่ว้องกับหนี้สินครัวเรือน เช่น การปรับการพิจารณาคดีความและข้อกฎหมายการเป็นบุคคลล้มละลาย เพื่อให้ครัวเรือนสามารถยื่นร้องขอความช่วยเหลือสำหรับหนี้ที่มีความเสี่ยงต่อการผิดนัดชำระหนี้ของตนได้ ( การร้องขอฟื้นฟูหนี้สิน) การลดจำนวนหนี้ลง เช่น การขอยกเลิกหนี้ที่มีความเสี่ยงผิดนัดชำระ ๆ หรือไม่มีความมั่นคง หรือการขอลดจำนวนการใช้คืนในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เป็นต้น

**๒) การจัดทำข้อตกลง (Sector Agreement)**

คือ สนับสนุนให้มีการคุยกันระหว่างสถาบันการเงินและสถาบันทางกฎหมาย เป็นการร่วมมือกับบุคลที่สาม ที่จะสร้างแนวทางในการชำระหนี้และเพิ่มความเป็นไปได้ในการชำระหนี้ของครัวเรือน เช่น การชำระหนี้โดยการปล่อยทรัพย์สินที่ไม่มีประโยชน์ออกไปแล้วนำเงินมาชำระหนี้บางส่วนเพื่อลดภาระหนี้

**๓) ผู้ตรวจสอบ (The Debtor's Ombudsman) หน่วยงาน Debtor's Ombudsman หรือ DO**

ทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษาและให้ความรู้ทั้งทางกฎหายและทางการเงินสำหรับครัวเรือนที่มีปัญหา และหาตัวแทนให้หากต้องการที่จะเจรจาต่าง ๆ

**๔) การลดหนี้แบบเร่งด่วน (Fast-track Write-down)**

คือ การช่วยลดหนี้ (ส่วนหนึ่ง) แบบเร่งด่วนให้กับครัวเรือนที่มีปัญหาหนักและลดให้อยู่ในระดับที่ครัวเรือนสามารถชำระคืนได้

---

[๑๕] รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน หน้า ๒๐ - ๒๒ สำนักงานกรรมาธิการ ๓ สำนักงานงานเลขานุการวุฒิสภา

**๒.๔.๒ สาธารณรัฐโครเอเชีย** [๑๖]

ในระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๑-๒๐๑๘ ระดับหนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๗ เป็นร้อยละ ๔๑ ต่อ GDP และประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอย ทำให้ครัวเรือนไม่สามารถชำระหนี้ได้ นอกจากนี้ ปัญหาหนี้สินยังกระทบและสะท้อนไปยังการขาดการชำระค่าสาธารณูปโภคและบัญชีธนาคารกว่า ๓ แสนกว่าบัญชีถูกปิดไปในปี ค.ศ. ๒๐๑๔

รัฐบาลสาธารณรัฐโครเอเชียได้กำหนดนโยบายหลายประการ เช่น โครงการ Fresh Start Program เพื่อแก้ไขปัญหาบัญชีธนาคารไม่ให้ถูกระงับโดยให้การช่วยเหลือในการปลดหนี้ครัวเรือนที่ยากจนที่สุด ประเด็นสำคัญ คือ การออกกฎหมายเกี่ยวกับล้มละลายสำหรับผู้กู้รายย่อย หรือครัวเรือน เพิ่มเติมจากที่กฎหมายมีเฉพาะกิจการของบริษัทกับสถาบันการเงิน โดยยึดหลักการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยในขั้นแรกผู้กู้จะต้องพยายามเจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้ให้กู้ก่อน โดยมีบุคคลที่สาม คือสถาบันหรือเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเงินเป็นผู้ร่วมเจรจา หากว่าไม่สามารถหาข้อสรุปได้ก็จะเข้าสู่ขั้นตอนที่สอง คือ นำเรื่องไปพิจารณาต่อหน้าศาล และหากยังไม่ได้ข้อสรุปศาลจะสั่งให้ทำการแบ่งอสังหาริมทรัพย์ของผู้กู้ออก หนี้ที่เหลือจะถูกยกเลิก ในกรณีที่ผู้กู้มีงานประจำ ศาลจะสั่งให้ลดรายรับลงเหลือเท่าที่พอใช้ และให้นำที่เหลือไปทยอยชำระหนี้โดยที่ผู้กู้จะต้องรายงานจำนวนทรัพย์สินของตนต่อผู้จัดการทรัพย์สินซึ่งศาลจะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น ทั้งนี้ผู้กู้ที่จะใช้มาตรการดังกล่าวต้องมีหนี้ค้างชำระมากกว่า ๓๐,๐๐๐ คูนา และผิดนัดชำระหนี้ต่อกัน ๓ เดือนเป็นต้นไป

**๒.๕. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการหนี้สิน**

หนี้สินครัวเรือนมาจากการกู้ยืมในลักษณะต่าง ๆ โดยทั่วไป ได้แก่ สัญญากู้เงินและสัญญาบัตรเครดิต ทั้งนี้ในการทำสัญญาดังกล่าวมีทั้งที่มีหลักประกัน เช่น สัญญากู้ที่มีการจำนองหรือใช้บุคคลค้ำประกัน และการกู้เงินที่ไม่มีหลักประกันโดยพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้เมื่อสัญญากู้มีผลเกิดขึ้นแล้วย่อมผูกพันให้ลูกหนี้มีหน้าที่ต้องชำระหนี้คืน ตามข้อกำหนดในสัญญากู้ยืมเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือตามที่กฎหมายกำหนด หากลูกหนี้ผิดนัดย่อมต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยผิดนัดเพิ่มเติมอีกด้วย และเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีแพ่งเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้ามีสิทธิยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้หรือฟ้องบังคับหนี้จากผู้ค้ำประกัน จนในที่สุดเจ้าหนี้อาจฟ้องคดีให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย นอกจากนี้ ปัจจุบันยังมีมาตรการในเรื่องการฟื้นฟูหนี้สินเพื่อให้โอกาสลูกหนี้ได้แก้ไขภาวะหนี้สินทั้งหมดได้อีกด้วย ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินจึงอาจแบ่งได้ ดังนี้

---

[๑๖] รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน หน้า๒๒-๒๓ สำนักงานกรรมาธิการ ๓ สำนักงานงานเลขานุการวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

**๒.๕.๑ กฎหมายว่าด้วย คดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง**

การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่ง เป็นส่วนหนึ่งของการบังคับชำระหนี้ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ลูกหนี้ต้องปฏิบัติการชำระหนี้ให้ถูกต้องครบถ้วนตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้นั้น โดยการชำระหนี้นั้นแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ๑) การบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง และ ๒) การบังคับชำระหนี้เป็นค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีหลักการว่าเมื่อบุคคลหนึ่งทำสัญญากับอีกบุคคลหนึ่ง คู่สัญญาย่อมประสงค์ให้ปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชำระหนี้ จึงมุ่งเน้นบังคับให้คู่สัญญาปฏิบัติการชำระหนี้ให้ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาหรือให้อยู่ในลักษณะที่ใกล้เคียงตามสัญญามากที่สุด โดยเน้นการบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงเป็นหลัก หากมีเหตุสุดวิสัยเกิดขึ้นทำให้ไม่สามารถชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงได้ จึงนำวิธีการบังคับชำระหนี้เป็นค่าสินไหมทดแทนมาใช้ เพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดไว้ว่าการชำระหนี้ต้องกระทำโดยสุจริตนั่นเอง

ดังนั้น การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับชำระหนี้จึงต้องดำเนินการโดยยึดหลักความสุจริตเช่นเดียวกัน และการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งจึงต้องยึดหลักทั่วไปในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมด้วยเช่นกัน ได้แก่ มีความยุติธรรมมีความสะดวก รวดเร็ว ไม่ลำเอียง สิ้นเปลืองน้อย และไม่ด้อยโอกาส ซึ่งสรุปเป็นหลักใหญ่ ๆ ได้๓ ประการ ดังนี้

หลักความยุติธรรม คือ มุ่งรักษาความเที่ยงธรรมและความเท่าเทียมกัน การบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งนั้นจะต้องให้สิทธิแก่คู่ความแต่ละฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีต้องมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง โดยคำนึงถึงการยุติข้อพิพาทอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

หลักความรวดเร็ว คือ การดำเนินคดีตลอดจนการบังคับคดีนั้นต้องเป็นไปโดยรวดเร็วเนื่องจากในคดีแพ่งเป็นการพิพาทกันด้วยเรื่องสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่ง หากกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างล่าช้า ย่อมทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ช้าลงและทำให้ลูกหนี้ต้องเสียดอกเบี้ยเพิ่มมากขึ้น การบังคับคดีจึงต้องกำหนดเวลาให้ชัดแจ้งและเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับสุภาษิตกฎหมายที่กล่าวว่า “ความล่าช้าคือการปฏิเสธความยุติธรรม” นั่นเอง

หลักความสะดวก เนื่องจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่งส่วนใหญ่ของประเทศไทยนั้น เป็นการบังคับคดีที่ต้องดำเนินการโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือโดยศาลซึ่งเป็นการดำเนินการบังคับคดีโดยหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความในคดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการลดขั้นตอนในการบังคับคดีเพื่อไม่ให้ซับซ้อนยุ่งยากจนเกินไป หรือเรื่องค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีก็ต้องไม่สูงจนเกินไป เพื่อป้องกันไม่ให้มีการบังคับคดีด้วยตนเอง

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในบางกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดี บุคคลที่ชนะคดีก็สามารถนำคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ไปยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ เช่น ศาลพิพากษาให้โจทก์และจำเลยหย่าขาดจากกัน แต่จำเลยไม่ยอมไปจดทะเบียนหย่า เช่นนี้ โจทก์สามารถดำเนินการเองได้ โดยนำคำพิพากษาของศาลไปยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนหย่าตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๔๗๘ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการบังคับคดีอย่างใดอีกต่อไป

ส่วนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีนั้น แบ่งได้เป็นสองประเภท ดังนี้

การบังคับคดีที่ต้องดำเนินการโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี มี ๓ กรณี ได้แก่

- การบังคับให้ใช้เงิน
- การบังคับให้ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์เฉพาะสิ่ง
- การบังคับขับไล่หรือรื้อถอน

การบังคับคดีที่ต้องดำเนินการโดยศาล ซึ่งมีสามกรณีเช่นกัน ได้แก่

- การบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการนอกเหนือจากการส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์เฉพาะสิ่ง และการขับไล่หรือรื้อถอน
- การบังคับให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินที่มีทะเบียน
- การขอให้ศาลสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา

**๑) การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่ง**

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ลักษณะ ๒ ว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ไม่มีผลกระทบถึงกระบวนการพิจารณาของศาลและกระบวนการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ได้กระทำไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยการจัดวางโครงสร้างกฎหมายใหม่และแบ่งออกเป็น ๘ หมวดหมู่ ส่วนเนื้อหาสาระของกฎหมายใหม่นั้นมีทั้งส่วนที่ยังคงหลักเกณฑ์วิธีการแบบเดิมเพียงแต่มีการแก้ไขรายละเอียดเล็กน้อย และมีบทบัญญัติเดิมบางส่วนที่ถูกยกเลิกเพิกถอนและบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการแบบใหม่ขึ้นมาแทน ซึ่งจะได้กล่าวถึงข้อเปลี่ยนแปลงในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่งตามกฎหมายใหม่ ดังนี้

**๑.๑) การจัดวางโครงสร้างกฎหมายใหม่**

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งลักษณะ จึงได้มีการจัดวางโครงสร้างกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่ชัดเจนและเป็นลำดับขั้นตอนมากขึ้น โดยบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งถูกแบ่งออกตามเนื้อหาสาระเป็นแปดหมวดใหญ่ ๆ ได้แก่

**หมวด ๑ ว่าด้วยหลักทั่วไป** ซึ่งบทบัญญัติใหม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายและหลักปฏิบัติเดิมเป็นส่วนใหญ่ แต่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลักกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมให้ชัดเจนมากขึ้น เช่น

(๑) เรื่องผู้ที่มีสิทธิขอบังคับคดีตามคำพิพากษา ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๔ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ผู้ที่มีสิทธิขอบังคับคดีตามคำพิพากษา” คือ คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ได้รับชำระหนี้ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สินอายัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามกฎหมายภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(๒) เรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในการบังคับคดี ซึ่งในกฎหมายเดิมไม่ได้มีบทบัญญัติชัดแจ้ง แต่กฎหมายใหม่ได้อธิบายหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ชัดเจนมากขึ้นในมาตรา ๒๗๑ ว่าศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีซึ่งมีอำนาจกำหนดวิธีการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๖ และมีอำนาจทำคำวินิจฉัยชี้ขาดหรือทำคำสั่งในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง คือ ศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้นหรือตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(๓) เรื่องผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ซึ่งในกฎหมายใหม่ได้บัญญัตินิยามความหมายให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นในมาตรา ๒๘๗ ว่า บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ได้แก่ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และในกรณีที่มีการอายัดสิทธิเรียกร้องให้รวมถึงลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้อง ผู้ทรงสิทธิเรียกร้อง หรือผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องนั้นด้วย และบุคคลผู้มีทรัพยสิทธิหรือได้จดทะเบียนสิทธิของตนเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี และบุคคลผู้เป็นเจ้าของรวมหรือบุคคลผู้มีบุริมสิทธิ สิทธิยึดหน่วง รวมถึงบุคคลอื่นใดที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการดำเนินการบังคับคดีนั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าว การกำหนดนิยามของผู้มีสิทธิขอบังคับคดีตามคำพิพากษา ศาลที่มีเขตอำนาจในการบังคับคดี และผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ทำให้กฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้นและเป็นผลดีในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีที่มีการกำหนดความหมายไว้ครอบคลุมมากกว่ากฎหมายเดิม

**หมวด ๒ ว่าด้วยกระบวนการวิธีการบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน**

ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กันในทางปฏิบัติมากที่สุดและเป็นส่วนสำคัญที่สุด ของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในครั้งนี้โดยเรื่องที่มีแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่

(๑) การบัญญัติเรื่องวิธีการบังคับคดีในกรณีที่เป็นการชำระหนี้เงินให้ชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๒๙๖ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลกำหนดให้ชำระเงิน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจบังคับคดี โดยวิธียึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรืออายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่จะเรียกให้บุคคลภายนอกชำระเงินหรือส่งมอบหรือ โอนทรัพย์สิน หรือชำระหนี้อย่างอื่น หรือขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการยึดหรือการอายัดหรือซึ่งสิทธิเรียกร้องที่ได้อายัดไว้

(๒) การบัญญัติเรื่องวิธีการปฏิบัติในกรณีที่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งมีชื่อบุคคลอื่นเป็นเจ้าของในทะเบียนหรือปรากฏตามหลักฐานอย่างอื่นว่าเป็นของบุคคลอื่น แต่เจ้าหนี้ยืนยันให้ยึดหรืออายัด จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๙๘ ให้ชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีรัดกุมและ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ๑๔ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องนั้น หรือจะสั่งงดการยึดหรือการอายัดก็ได้ ในกรณีที่สั่งงดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งห้ามการโอน ขาย ยักย้าย จำหน่ายทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือเปลี่ยนแปลงซึ่งสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้นไว้ก่อน

(๓) การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทของทรัพย์สินและจำนวนทุนทรัพย์ที่ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันเพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ๑๕ เช่น ในบทบัญญัติมาตรา ๓๐๑ กำหนดให้เครื่องนุ่งห่มหลับนอน เครื่องใช้ในครัวเรือน หรือเครื่องใช้สอยส่วนตัว โดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินประเภทละสองหมื่นบาท ไม่ตกอยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเดิมที่กำหนดราคาไม่เกินห้าหมื่นบาท จึงจะไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี และในมาตรา ๓๐๒ ซึ่งกำหนดว่าเบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ ส่วนเงินรายได้เป็นคราว ๆ ซึ่งบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพนั้น จำนวนไม่เกินเดือนละสองหมื่นบาทหรือตามจำนวนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควร ไม่ตกอยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเดิมที่กำหนดจำนวนไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท

(๔) การบัญญัติขั้นตอนและกระบวนการในการยึดหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ไว้อย่างชัดเจนเป็นการเฉพาะในมาตรา ๓๐๕ เนื่องจากหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ในปัจจุบันนั้นอาจจะไม่มีการออกหลักฐานเป็นหนังสือให้แก่เจ้าของหลักทรัพย์ หรือที่เรียกว่าระบบ Scripless ประกอบกับหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์นั้น เป็นทรัพย์สินที่มีการเปลี่ยนมือได้อย่างรวดเร็วดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติถึงวิธีการและกระบวนการ

ในการยึดให้สอดคล้องกับระบบการโอนกรรมสิทธิ์ในหลักทรัพย์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทำให้การบังคับคดีกับหลักทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษามีประสิทธิภาพมากขึ้น

(๕) การเพิ่มหลักการบังคับคดีใหม่ไว้ในมาตรา ๓๐๖ – ๓๑๑ เพื่อกำหนดวิธีการยึดตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด การยึดหุ้นในห้างหุ้นส่วน จำกัด หรือบริษัทจำกัด การยึดทรัพย์สินทางปัญญาที่มีการจดทะเบียนไว้แล้ว รวมถึงการยึดทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งไม่มีการจดทะเบียนหรือยังมิได้ดำเนินการทางทะเบียน การยึดสิทธิการเช่าทรัพย์สินหรือสิทธิที่จะได้ใช้บริการต่าง ๆ การยึดสิทธิตามใบอนุญาตต่าง ๆ หรือสัมปทาน ซึ่งในกฎหมายเดิมไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ถือเป็นการแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

**หมวด ๓ ว่าด้วยการบังคับคดีที่ศาลพิพากษาให้ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์เฉพาะสิ่ง** ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักกฎหมายใหม่ทั้งหมด โดยกำหนดอำนาจและขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะบังคับเอากับทรัพย์เฉพาะสิ่ง โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดสังหาริมทรัพย์เฉพาะสิ่งที่ต้องคืนแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือส่งมอบ เพื่อชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา โดยมีเหตุผลในการเพิ่มเติมหลักการนี้ขึ้นเพราะกรณีการบังคับเอากับทรัพย์เฉพาะสิ่งนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้จะมีเพียงมาตรา ๒๗๖ วรรคสาม ที่ให้ศาลกำหนดวิธีการในหมายบังคับคดีเท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้กระทำได้ ซึ่งในทางปฏิบัติเดิมก็จะยึดเพื่อขายและนำเงินมาชำระหนี้ ดังนั้นการบังคับคดีให้ส่งคืนหรือส่งมอบสังหาริมทรัพย์เฉพาะสิ่ง จึงต้องสร้างกระบวนการคุ้มครองสิทธิไว้ต่างหากจาก เรื่อง การนำทรัพย์ที่ยึดหรืออายัดออกขายทอดตลาดทรัพย์เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ รวมถึงการบัญญัติวิธีปฏิบัติในกรณีที่ทรัพย์เฉพาะสิ่งนั้นถูกเจ้าหนี้ในคดีอื่นยึดหรืออายัดไว้อยู่ก่อนแล้วด้วย

**หมวด ๔ ว่าด้วยการบังคับคดีขับไล่หรือรื้อถอน** บทบัญญัติส่วนใหญ่ตรงกับหลักกฎหมายเดิมและมีการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดเล็กน้อยเท่านั้น

**หมวด ๕ ว่าด้วยการบังคับคดีที่ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ** บทบัญญัติในส่วนนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ให้สามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ครบถ้วนมากขึ้น

**หมวด ๖ ว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษา** ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินที่มีทะเบียน มีการกำหนดหลักการใหม่ในมาตรา ๓๖๐ เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่อง คำพิพากษาไม่ผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมทะเบียนให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมทะเบียนถือเป็นคนนอกคดี ทำให้ไม่สามารถบังคับคดีให้มีประสิทธิภาพได้ จึงกำหนดบทบัญญัติให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีคำขอให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมทะเบียน ดำเนินการจดทะเบียนให้เป็นไปตามคำสั่งศาลได้ โดยศาลมีอำนาจออกใบแทนหนังสือสำคัญที่จะต้องใช้ เพื่อการจดทะเบียนให้ด้วยก็ได้

**หมวด ๗ ว่าด้วยการขอให้ศาลสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา** ซึ่งบทบัญญัติส่วนใหญ่ตรงกับหลักกฎหมายเดิม

**หมวด ๘ ว่าด้วยการบังคับคดีเอาแก่ผู้ประกันในศาล** เพื่อการชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือการปฏิบัติตามคำสั่งศาลในกรณีอื่น ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมมากขึ้น

**๑.๒) การเพิ่มมาตรการป้องกันการประวิงการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง**

การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่งนั้น เป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม จึงต้องดำเนินการบังคับคดีตามหลักความยุติธรรม ความรวดเร็วและความสะดวกด้วยเช่นกัน อุปสรรคหนึ่งในการบังคับคดีให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว คือ ในระหว่างดำเนินการบังคับคดีคู่ความสามารถยื่นคำร้องคัดค้านกระบวนการต่าง ๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่ความอย่างหนึ่ง แต่ทำให้เกิดปัญหาประวิงการบังคับคดี โดยอาศัยการยื่นคำร้องคัดค้านตามกฎหมายนั่นเอง กฎหมายใหม่จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรการป้องกันการประวิงการบังคับคดี ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้หลายกรณี ได้แก่

**(๑) การยื่นคำร้องขอเพิกถอนการบังคับคดีที่ผิดระเบียบโดยไม่มีมูล**

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๙๕ วรรคห้าและวรรคหกโดยกำหนดว่า ในกรณีที่คำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจำเป็นจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับหมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวนั้น หรือกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการบังคับคดีบกพร่องผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย ในการยื่นคำร้องดังกล่าวหากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่า คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงให้ชักช้า ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรเพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลนั้นสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องนั้น ถ้าผู้ยื่นคำร้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่งยกคำร้องนั้นเสีย ส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าวเมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้

ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพิกถอนการบังคับคดีที่ผิดระเบียบถ้าบุคคลที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการยื่นคำร้องดังกล่าวเห็นว่าคำร้องนั้น ไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงให้ชักช้า บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่งยกคำร้อง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องนั้น ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ยื่น คำร้องนั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าผู้ยื่นคำร้องนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล บุคคลที่ได้รับความเสียหายอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่ผู้ยื่นคำร้องนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

**(๒) การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ถูกยึดโดยไม่มีมูล**

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่และวรรคห้าได้กำหนดมาตรการป้องกันการประวิงการบังคับคดีในกรณีที่มีการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ถูกยึดหรือการยื่นคำร้องขัดทรัพย์ไว้ว่า โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นฟังได้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าว เมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้

ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ถูกยึด ถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควรถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

**(๓) การยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดโดยไม่มีมูล**

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๕ วรรคสี่และวรรคหกได้กำหนดมาตรการป้องกันการประวิงการบังคับคดี กล่าวคือ ในระหว่างการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัด เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องคัดค้านนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นฟังได้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องคัดค้านวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระเงินค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา สำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องคัดค้านนั้น ถ้าผู้ร้องคัดค้านไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคำร้องคัดค้านส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าว เมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้

ในกรณีที่คำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา อาจยื่นคำร้องต่อศาล ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้าน เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องคัดค้านชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณา

เป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ร้องคัดค้านชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้น เสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

จากบทบัญญัติทั้ง ๓ กรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยการกำหนดมาตรการป้องกันการประวิงการบังคับคดี โดยเฉพาะในกรณีที่มีการยื่นคำร้องคัดค้านต่าง ๆ เข้ามาในระหว่างการดำเนินการบังคับคดี ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่ความในคดีแพ่งประการหนึ่ง แต่เพื่อมิให้การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคในการบังคับคดีเสียเองอันจะส่งผลให้การบังคับคดีต้องหยุดชะงักลงหรือทำให้การบังคับคดีล่าช้าเกินสมควร นอกจากนี้บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องคัดค้านต่าง ๆ ต้องวางเงินหรือหาประกันต่อศาลนั้น ซึ่งเป็นการเพิ่มมาตรการในการป้องกันและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการดังกล่าวไปในตัวด้วยเช่นกัน จึงถือได้ว่ากฎหมายใหม่กำหนดมาตรการเหล่านี้เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของคู่ความและการป้องกันการประวิงการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล แต่ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหา ในกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอเพิกถอนการบังคับคดีที่ผิดระเบียบหรือยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ถูกยึด หรือยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดนั้นมีมูลตามข้อคัดค้านจริง แต่ผู้ร้องในกรณีดังกล่าวไม่มีเงินหรือหลักประกันเพียงพอที่จะนำมาวางศาลตามคำสั่งของศาล กฎหมายกำหนดให้ศาลจะต้องมีคำสั่งจำหน่ายคำร้องของผู้ร้องและดำเนินการบังคับคดีต่อไป ในกรณีเช่นนี้อาจทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

**๑.๓) การปรับปรุงวิธีการขายทอดตลาด**

(๑) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งใหม่ ได้มีการปรับปรุงกระบวนการในการขายทอดตลาดให้เหมาะสมกับลักษณะของทรัพย์ในแต่ละประเภท และเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๓๓๑ ซึ่งกำหนดว่าเมื่อได้ยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือได้มีการส่งมอบทรัพย์สินตามสิทธิเรียกร้องที่ถูกอายัดแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว ถ้าไม่มีเหตุสมควรงดการบังคับคดีไว้ก่อนให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น หรือตามที่ศาลมีคำสั่งกำหนด หรือขายโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) ก่อนการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ซึ่งจะทำการขายทอดตลาดให้บรรดาผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ซึ่งปรากฏตามทะเบียนหรือประการอื่นได้ทราบด้วย โดยจะทำ

การขายทอดตลาดในวันหยุดงานหรือในเวลาใด ๆ นอกเวลาทำการปกติก็ได้ ทั้งนี้ กำหนดวันและเวลาขายดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันยึด อายัด หรือส่งมอบทรัพย์สินนั้น

(๓) เพื่อให้การขายทอดตลาดเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีมีสิทธิเต็มที่ในการเข้าสู้ราคาเองหรือหาบุคคลอื่นเข้าสู้ราคา เพื่อให้ได้ราคาตามที่ตนต้องการ และเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดแล้ว ห้ามมิให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีทั้งหลายหยิบยก เรื่องราคาที่ได้จากการขายทอดตลาดมีจำนวนต่ำเกินสมควรมาเป็นเหตุขอให้มีการเพิกถอนการขายทอดตลาดนั้นอีก

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายใหม่ได้ปรับปรุงวิธีการขายทอดตลาด โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑.๑) การกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ซึ่งจะทำการขายทอดตลาดให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ โดยกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่ วันยึด อายัด หรือส่งมอบทรัพย์สินนั้น

(๑.๒) การยกเลิกหลักการที่กำหนดให้ผู้เสนอราคาสูงสุด ต้องผูกพันกับการเสนอราคาเป็นระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่เสนอราคานั้น

(๑.๓) การกำหนดให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีมีสิทธิเต็มที่ในการเข้าสู้ราคาในการขายทอดตลาดได้ด้วยตัวเองหรือหาบุคคลอื่น เข้าสู้ราคาเพื่อให้ได้ราคาตามที่ตนต้องการดังนั้น จึงห้ามมิให้มีการหยิบยกเรื่องราคาต่ำเกินสมควรมาเป็นเหตุขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดอีกต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการประวิงการบังคับคดีโดยอาศัยช่องทางในการยื่นคำร้องคัดค้านการ ขายทอดตลาดราคาต่ำเกินสมควรไปด้วยในตัว

ดังนี้ แม้การห้ามมิให้มีการหยิบยกเรื่องราคาต่ำเกินสมควรมาเป็นเหตุขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดตามบทบัญญัติดังกล่าวนั้นมีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องการประวิงการบังคับคดีและทำให้กระบวนการบังคับคดีรวดเร็วมากขึ้น แต่ในทางกลับกันก็ทำให้ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกขายทอดตลาดโดยกระบวนการที่ง่ายยิ่งขึ้นเช่นกัน อันเป็นผลเสียแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามากขึ้น

**๑.๔) สถิติการขายทอดตลาดจากสำนวนที่ขายทอดตลาดได้** [๑๗]

ระหว่างวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึง วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศไทย จังหวัดที่มีจำนวนครั้งการขายทอดตลาดสูงสุดและรองลงมา พบว่า ภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดพิษณุโลก ภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดสงขลาและจังหวัดนครศรีธรรมราช ภาคตะวันตก ได้แก่ จังหวัดราชบุรีและจังหวัด

---

[๑๗]รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัย ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดและข้อเสนอในการพัฒนาปรับปรุง (Factors affecting the efficiency of public auction and the proposals to development)

ประจวบคีรีขันธ์ ภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดขอนแก่น ภาคกลาง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและจังหวัดนนทบุรี

ส่วนมูลค่ารวมการขายทอดตลาดในช่วงระยะเวลาเดียวกันทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่า จังหวัดที่มีมูลค่ารวมการขายทอดตลาดสูงสุดและรองลงมาในส่วนภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดพิษณุโลก ภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดสงขลาและจังหวัดภูเก็ต ภาคตะวันตก ได้แก่ จังหวัดราชบุรีและจังหวัดกาญจนบุรี ภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดอุดรธานี และภาคกลาง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและจังหวัดนนทบุรี

เมื่อเปรียบเทียบราคาขายทรัพย์สินกับราคาประเมิน พบว่า มีสำนวนที่ขายทอดตลาดที่ราคาที่ขายทรัพย์สินได้สูงกว่าราคาที่ประเมิน คือ ร้อยละ ๔๕.๗๕ ราคาที่ขายทรัพย์สินได้ตามราคาที่ประเมิน คือ ร้อยละ ๑.๐๓ และ**ราคาที่ขายทรัพย์สินน้อยกว่าราคาที่ประเมิน คือร้อยละ ๕๓.๒๒**ส่วนระยะเวลาในการขายทอดตลาด โดยเริ่มนับจากวันที่ประกาศขายจนถึงวันที่ขายทอดตลาดได้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๑ มีระยะเวลาเฉลี่ย คือ ๑๑๑.๗๗๔ วัน หรือ ๑๑๒ วัน หากพิจารณาที่จำนวนครั้งในการขายทอดตลาด พบว่า มีจำนวนครั้งในการขายทอดตลาดเฉลี่ยทั้งหมด คือ ๓.๓๒๖ ครั้ง หรือ ๓ ครั้ง

ส่วนประเภทของทรัพย์สินที่มีการขายทอดตลาดมากที่สุด คือ ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ร้อยละ ๗๕.๒๖ รองลงไป คือ ที่ดินว่างเปล่า ร้อยละ ๒๓.๑๗ รวบรวมทรัพย์ ร้อยละ ๐.๗๖ สิ่งปลูกสร้าง ร้อยละ ๐.๓๖ ห้องชุด ร้อยละ ๐.๑๕ เครื่องจักร ร้อยละ ๐.๑ รถยนต์ ร้อยละ ๐.๐๘ ทรัพย์สินต่าง ๆ ร้อยละ ๐.๐๗๓ ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินต่าง ๆ ร้อยละ ๐.๐๑ ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและเครื่องจักร ร้อยละ ๐.๐๐๔ ที่ดินเปล่าและทรัพย์สินต่าง ๆ ร้อยละ ๐.๐๐๒ และสิทธิในการเช่าพื้นที่ในอาคาร ร้อยละ ๐.๐๐๔

**๑.๕) เหตุผลในการแก้ไขกระบวนการบังคับคดี**

การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่งนั้น เป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะเกิดขึ้นหลังจากที่ศาลได้พิจารณาคดีเสร็จและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วหากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้น จำเป็นต้องมีการบังคับคดีแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาศาลต้องออกคำบังคับทันทีที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ซึ่งในคำบังคับจะกำหนดถึงวิธีการที่ลูกหนี้ตาม คำพิพากษาต้องปฏิบัติการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา พร้อมทั้ง ระบุระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ในการชำระหนี้โดยชัดแจ้ง หากสิ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบังคับแล้วแต่ลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ได้ปฏิบัติการชำระหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สินอายัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่น ๆ ภายในสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีข้อขัดข้องหลายประการ ไม่อาจอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ในปัจจุบัน นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในครั้งนี้เป็นการแก้ไขโดยนำหลักการที่ศาลฎีกาวางหลักไว้ในคำพิพากษาฎีกามาบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งบางเรื่องเป็นการแก้ไขโดยอาศัยมุมมองที่เป็นอคติต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อมองภาพรวมของกฎหมายใหม่แล้วเห็นว่า ทำให้การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่งมีขั้นตอนหรือกระบวนการน้อยลงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายเดิม แม้จะมีผลให้การบังคับคดีรวดเร็วมากขึ้น แต่ในทางกลับกันก็ทำให้ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกขายทอดตลาดได้อย่างรวดเร็วมากขึ้นเช่นกัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง มีความมุ่งหมายให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลในคดีแพ่งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักความสุจริต ความยุติธรรม ความรวดเร็ว และความสะดวก อันเป็นจุดมุ่งหมายเดียวกันกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในส่วนอื่น ๆ และเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งการบังคับคดีโดยมีประสิทธิภาพนั้นไม่ใช่การผลักดันให้มีการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้อย่างรวดเร็วเพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาให้มีความเหมาะสมด้วยเช่นกัน

**๑.๖) มาตรการทางเลือกในการบังคับคดีของต่างประเทศ**

การบังคับคดีในต่างประเทศประเทศมีวิธีการที่หลากหลายมากกว่าประเทศไทยที่กำหนดให้มีเพียงวีการขายทอดตลาดเพียงประการเดียว โดยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางเลือกในการบังคับคดีในอสังหาริมทรัพย์ที่หลากหลายนอกจากการขายทอดตลาด เช่น การบังคับคดีด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ด้วยการนำอสังหาริมทรัพย์นั้นออกให้เช่า หรือ การบังคับคดีโดยดำเนินการร่วมกันทั้งสองวิธีทั้งวิธีการขายทอดตลาดและวิธีการจัดการทรัพย์สินก็ได้ นอกจากนี้การบังคับคดีด้วยการประมูลขายทอดตลาดนั้นก็อาจกระทำได้หลายวีการ เช่น การเปิดซองประมูลราคา วิธีการขายทอดตลาดด้วยการประมูลแบบปกติ หรือวิธีอื่น ๆ ตามที่เจ้าพนักงานศาลและเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่าเหมาะสมก็ได้

การบังคับคดีในต่างประเทศ มีการใช้วิธีการต่าง ๆ หลายรูปแบบเพื่อทำให้การบังคับคดีขายทรัพย์สินมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตัวอย่างเช่น

(๑) หลักการ Power of Sales ในกฎหมาย Property Law ของสหราชอาณาจักรอังกฤษ ที่กำหนดให้เอกชนสามารถทำข้อตกลงกันในการบังคับชำระหนี้ต่อกันโดยไม่ต้องผ่านเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น เจ้าหนี้ที่มีหลักประกันจำนองเป็นที่ดินอาจทำข้อตกลงกับลูกหนี้ยอมให้เจ้าหนี้นำทรัพย์จำนองออกขายได้เอง ซึ่งจะได้ราคาสูงกว่าการขายทอดตลาดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

(๒) ประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายกำหนดว่า หากทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ยึดหรืออายัดไว้มีราคาประเมินเกินกว่า ๒,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ กฎหมายกำหนดให้ผู้ทอดตลาดรับอนุญาต (Authorized auctioneer) เป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดได้ เว้นแต่ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(๓) สาธารณรัฐเกาหลีใต้ นำวิธีการหลายรูปแบบที่จะช่วยพัฒนาการบังคับคดี เช่นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการใช้ระบบสารสนเทศจะเป็นการช่วยลด ระยะเวลาและการเพิ่มจำนวนทนายความลงเพื่อลดค่าใช้จ่าย เป็นต้น

(๔) ประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้มีมาตรการพิเศษสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อาจขายไม่ได้ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ศาลได้ทำการขายครบ ๓ ครั้งแล้ว ไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ ก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงสภาพการใช้สอย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และข้อพิจารณาอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์นั้นแล้วหากศาลเห็นว่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไม่น่าจะขายได้อีกในอนาคต ให้ศาลมีคำสั่งให้หยุดการขายไว้ก่อน และหากไม่มีการร้องขอจากเจ้าหนี้ให้มีการขายอีกครั้งภายใน ๓ เดือน ศาลอาจมีคำสั่งให้ยกเลิกการขายทอดตลาดได้ ซึ่งหากขายไม่ได้ ศาลก็ยังสามารถใช้วิธีการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ เช่น การนำออกให้เช่าได้

(๕). สาธารณรัฐประชาชนจีน การประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินจะลงประกาศผ่านช่องทางอิเทอร์เน็ตเพื่อให้เกิดการรับรู้ในวงกว้างและประมูลออนไลน์ได้

(๖). กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ตาม Sheriff ’s Condition of Sale ที่ประกาศโดยเขต Cumberland, Warren และ Sussex มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ในกรณีที่เป็นการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่มาจากการบังคับจำนองจะเริ่มจากการขายทอดตลาดโดยโจทก์ หรือทนายฝ่ายโจทก์ ถ้าไม่มีผู้เข้าสู้ราคาทรัพย์นั้น จะถูกขายให้โจทก์ในราคาเริ่มต้น

**๒.๖.กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการและหนี้สินของลูกหนี้**

**๒.๖.๑ กฎหมายฟื้นฟูของประเทศไทย**

กฎหมายฟื้นฟูของประเทศไทยบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้แก่ การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด และการฟื้นฟูกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามหมวด ๓/๑ และ หมวด ๓/๒

การฟื้นฟูหนี้สินเป็นกระบวนการสำคัญในการแก้ไขหนี้สินของลูกหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะเป็นการแก้ไขแบบองค์รวมเพื่อจัดการหนี้สินที่ลูกหนี้มีอยู่ต่อเจ้าหนี้ทุกรายในคราวเดียว และลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้โดยยังสามารถรักษาสินทรัพย์สำคัญของตนไว้ได้สำหรับประเทศไทย ได้นำหลักกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินมาใช้เฉพาะการฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ที่ประกอบกิจการค้าขายเท่านั้น โดยบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ หมวดที่ ๓/๑ว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และหมวด ๓/๒ ว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กล่าวคือ

**๑) กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัท (มหาชน) จำกัด ตามหมวด ๓/๑**

การฟื้นฟูหนี้สินตามหมวด ๓/๑ เป็นการฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ที่ประกอบธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ โดยเป็นกิจการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนเป็นบริษัท จำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัด เท่านั้น ซึ่งมีขั้นตอนการฟื้นฟูกิจการโดยสรุป ดังนี้

(๑) ขั้นตอนการร้องขอฟื้นฟูกิจการ การร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ผู้มีสิทธิยื่นร้องขอฟื้นฟูกิจการอาจเป็น ลูกหนี้ หรือ เจ้าหนี้ ก็ได้ โดยลูกหนี้จะต้องมีหนี้สินต่อเจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายรวมกันโดยเป็นหนี้ที่อาจกำหนดจำนวนได้แน่นอนไม่น้อย ๑๐ ล้านบาท (ปัจจุบันมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขเป็น ๕๐ ล้านบาท) และมีเหตุสมควรและช่องทางในการฟื้นฟูกิจการได้สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลล้มละลายเพื่อให้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ เมื่อปรากฏว่าลูกหนี้อยู่ในภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้

(๒) ขั้นตอนการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เมื่อศาลได้รับคำร้องขอไว้พิจารณาลูกหนี้จะได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนหรือ Automatic Stay [๑๘] เช่น การห้ามฟ้องคดีหรือการบังคับคดีต่อทรัพย์สินของลูกหนี้ การห้ามบังคับต่อหลักประกัน การห้ามเจ้าของทรัพย์สินติดตามทวงคืนทรัพย์สินที่ลูกหนี้ครอบครอง เป็นต้น ศาลจะไต่สวนคำร้องขอและหากได้ความว่าลูกหนี้เข้าหลักเกณฑ์ที่อาจร้องขอฟื้นฟูกิจการได้ก็จะมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ทำแผนเพื่อให้มีหน้าที่บริหารกิจการของลูกหนี้ และจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการโดยมีอำนาจในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ ตลอดจนรายละเอียดแห่งหนี้สินทั้งหมดที่ลูกหนี้มีต่อเจ้าหนี้ เพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

(๓) ขั้นตอนการพิจารณายอมรับแผนและเห็นชอบแผนของศาล เมื่อผู้ทำแผนเสร็จแล้วต้องส่งแผนฟื้นฟูให้แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เพื่อจัดประชุมเจ้าหนี้ในการพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการ หากที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผนแล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเสนอแผนดังกล่าวต่อศาลเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนต่อไปและคำสั่ง

---

[๑๘] ดูความหมายในคำนิยาม หน้า ๙ ของรายงานฉบับนี้

ศาลดังกล่าวมีผลผูกมัดเจ้าหนี้ทุกคนและศาลจะแต่งตั้งผู้บริหารแผนเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของลูกหนี้ และรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารแผนฟื้นฟูกิจการให้สำเร็จภายในเวลาตามที่แผนกำหนดซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

(๔) ขั้นตอนการยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ผู้บริหารแผนต้องดำเนินการบริหารตามขั้นตอนที่แผนฟื้นฟูกิจการกำหนดไว้ให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา โดยอาจขยายเวลาออกไปได้หากมีเห็นจำเป็น และเมื่อบริหารแผนครบตามขั้นตอนที่แผนกำหหนดภายในเวลาตามแผนจะเสนอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ทำให้ลูกหนี้สามารถกลับมาดำเนินกิจการของตนได้อีกครั้งโดยปราศจากหนี้สิน หากการบริหารแผนไม่ประสบความสำเร็จภายในเวลาที่กำหนดศาลอาจมีคำสั่งให้ยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ หรือหากเห็นสมควรจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดเพื่อให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการเป็นบุคคลล้มละลายต่อไป

**๒) กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมตามหมวด ๓/๒**

การฟื้นฟูหนี้สินตามหมวด ๓/๒๑ เป็นการฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ที่ประกอบธุรกิจที่มีขนาดกลางถึงขนาดเล็ก โดยลูกหนี้อาจเป็นกิจการที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น บุคคลธรรมดาคณะบุคคลห้างหุนส่วนที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือเป็นนิติบุคคลเช่น ห้างหุ้นส่วน จำกัด บริษัทจำกัดก็ได้แต่ต้องเป็นกิจการที่ได้จดทะเบียนเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมหรือที่เรียกว่า SMEsตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งมีขั้นตอนการฟื้นฟูกิจการโดยสรุป ดังนี้

(๑) ขั้นตอนการร้องขอฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ที่ประสงค์จะร้องขอฟื้นฟูกิจการตามหมวด ๓/๒ จะต้องดำเนินการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการให้แล้วเสร็จและจัดประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายเพื่อพิจารณาและมีมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการที่ลูกหนี้จัดทำให้เสร็จก่อนการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน

(๒) ขั้นตอนการพิจารณาของศาล เมื่อศาลได้รับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผนไว้พิจารณา ลูกหนี้จะได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนหรือ Automatic Stay [๑๙] เช่น การห้ามฟ้องคดีหรือการบังคับคดีต่อทรัพย์สินของลูกหนี้ การห้ามบังคับต่อหลักประกัน การห้ามเจ้าของทรัพย์สินติดตามทวงคืนทรัพย์สินที่ลูกหนี้ครอบครองเป็นต้นศาลจะไต่สวนคำร้องขอและพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งได้รับมติยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้แล้วหากได้ความว่าลูกหนี้เข้าหลักเกณฑ์ที่อาจร้องขอฟื้นฟูกิจการได้ก็จะมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผนไปพร้อมกัน และมีคำสั่งแต่งตั้งผู้บริหารแผนเพื่อให้มีหน้าที่บริหารกิจการของลูกหนี้และบริหารแผนฟื้นฟูกิจการให้สำเร็จตามขั้นตอนที่แผนฟื้นฟูกิจการกำหนดไว้ภายในเวลาตามที่แผนกำหนดแต่ไม่เกินสามปี

(๓) ตอนการยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ผู้บริหารแผนต้องดำเนินการบริหารตามขั้นตอนที่แผนฟื้นฟูกิจการกำหนดไว้ให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา โดยอาจขยายเวลาออกไป

---

[๑๙] ดูความหมายในคำนิยาม หน้า ๙ ของรายงานฉบับนี้

ได้หากมีเห็นจำเป็น และเมื่อบริหารแผนครบตามขั้นตอนที่แผนกำหนดภายในเวลาตามแผน จะเสนอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ทำให้ลูกหนี้สามารถกลับมาดำเนินกิจการของตนได้อีกครั้งโดยปราศจากหนี้สิน หากการบริหารแผนไม่ประสบความสำเร็จภายในเวลาที่กำหนด ศาลอาจมีคำสั่งให้ยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ หรือ หากเห็นสมควรจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดเพื่อให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการเป็นบุคคลล้มละลายต่อไป

**๒.๖.๒ กฎหมายฟื้นฟูของต่างประเทศ**

**๑) กฎหมายฟื้นฟูหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติล้มละลายของสหรัฐอเมริกาบทที่ ๑๓ : ADJUSTMENT OF DEBTS OF AN INDIVIDUAL WITH REGULAR INCOME**

บทที่ ๑๓ เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึง การฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ที่มีรายได้เป็นรายเดือนซึ่งมีปัญหาด้านการชำระหนี้จากรายได้ สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ได้ เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูหนี้สินแล้วลูกหนี้ต้องจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้เสนอต่อศาลเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบแผนฟื้นฟูหนี้สินดังกล่าว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะจัดประชุมเจ้าหนี้เพื่อให้ความยินยอมต่อแผนดังกล่าว เรียกว่า “การประชุม ๓๔๑” เมื่อศาลเห็นชอบแผนฟื้นฟูหนี้สินแล้ว หนี้สินเดิมจะเปลี่ยนเป็นหนี้ตามแผนซึ่งลูกหนี้ต้องดำเนินการตามแผนให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี ไม่เกิน ๕ ปี นอกจากนี้ ในกระบวนการก่อนที่ลูกหนี้จะยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาลได้นั้น จะต้องได้รับการฝึกอบรมด้านการเงินจากสถาบันที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา อย่างน้อย ๑ ชั่วโมง เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการฟื้นฟูหนี้สิน รวมถึงการพิจารณาจากสำนักงานอัยการประจำถิ่นหรือองค์กรที่ได้จดทะเบียนในการที่ลูกหนี้จะขอฟื้นฟู โดยต้องให้คำแนะนำและศึกษาความเป็นไปได้และประโยชน์ได้เสีย ต่อการยื่นขอฟื้นฟูให้แก่ลูกหนี้และออกประกาศรับรองให้แก่ลูกหนี้เพื่อนำมาประกอบการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สิน

กระบวนการร้องขอฟื้นฟูหนี้สินตามบทที่ ๑๓ มีการใช้กันอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา โดยในช่วงตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๘ จนถึง ๒๕๖๐ จากคดีล้มละลายทั้งหมด ๑๒.๘ ล้านคดี มีการยื่นยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ครัวเรือนตามบทที่ ๑๓ จำนวน ๓.๑ ล้านคดี คิดเป็นร้อยละ ๓๒ และเป็นคดีล้มละลาย จำนวน ๘.๗ ล้านคดี คิดเป็นร้อยละ ๖๘[๒๐]

อย่างไรก็ดี กระบวนการร้องขอฟื้นฟูหนี้สินตามบทที่ ๑๓ จากการศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคพบว่า หากเป็นคดีที่ลูกหนี้ฟ้องเอง จะสำเร็จน้อยกว่าการที่มีทนายความดำเนินการให้ทั้งนี้ เพราะขาดความชำนาญในการทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน รวมถึงการบริหารแผนให้สำเร็จเพราะในระหว่างนั้นอาจจะมีปัจจัยภายนอกที่สำคัญเข้ามาทำให้การปฏิบัติ

---

[๒๐] Just the Facts: Consumer Bankruptcy Filings, 2006-2017, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จากเวปไซต์ https://www.uscourts.gov/news/2018/03/07/just-facts-consumer-bankruptcy-filings-2006-2017

ตามแผนมีปัญหาได้ เช่น การเปลี่ยนงาน การต้องออกจากงาน การเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ การเปลี่ยนแปลงฐานะทางครอบครัวอาทิ การแต่งงาน การมีบุตรเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่มิได้คำนวณและวิเคราะห์ไว้ในแผนฟื้นฟู เป็นต้นนอกจากนี้ ยังต้องอาศัยความมุ่งมั่นของลูกหนี้ในการตั้งใจชำระหนี้ตามแผนโดยไม่ผิดนัด ความมีวินัยในการใช้จ่ายในระหว่างการฟื้นฟูหนี้สินอีกด้วย

**รายละเอียดโดยสรุปของ บทที่ ๑๓ มีดังนี้**

บทที่ ๑๓ การล้มละลายเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “แผนของผู้มีรายได้ประเภทค่าจ้าง” ช่วยให้บุคคลที่มีรายได้ประจำสามารถพัฒนาแผนการชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายใต้บทบัญญัตินี้ลูกหนี้เสนอแผนการชำระหนี้เพื่อผ่อนชำระให้กับเจ้าหนี้ในช่วงสามถึงห้าปี หากรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันของลูกหนี้น้อยกว่าค่ามัธยฐานของรัฐที่เกี่ยวข้องแผนจะเป็นเวลาสามปี เว้นแต่ ศาลจะอนุมัติระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น "สำหรับสาเหตุ" (๑) หากรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันของลูกหนี้มากกว่าค่ามัธยฐานของรัฐที่เกี่ยวข้องแผนโดยทั่วไปจะต้องเป็นเวลาห้าปี ไม่ว่าในกรณีใดแผนอาจจัดให้มีการชำระเงินเป็นระยะเวลานานกว่าห้าปี 11 USC § 1322 (ง) ในช่วงเวลานี้กฎหมายห้ามไม่ให้เจ้าหนี้เริ่มต้นหรือดำเนินการเก็บเงินต่อไป บทบัญญัตินี้ประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ ๖ ประการ กล่าวคือ : ข้อดีของการเลือกบทที่ ๑๓ ข้อกำหนดคุณสมบัติของบทที่ ๑๓ วิธีการดำเนินการของบทที่ ๑๓ การจัดทำฟื้นฟูและการบังคับใช้ และ การออกจากการฟื้นฟู

**(๑) ข้อดีของบทที่ ๑๓**

บทที่ ๑๓ เสนอข้อได้เปรียบหลายประการมากกว่าการดำเนินคดีล้มละลายภายใต้บทที่ ๗ โดยจุดที่สำคัญที่สุด คือ บทที่ ๑๓ เปิดโอกาสให้บุคคลสามารถรักษาบ้านของตนจากการถูกยึด โดยการยื่นขอฟื้นฟูภายใต้บทนี้ บุคคลสามารถหยุดการดำเนินการเกี่ยวกับการยึดทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์และสามารถแก้ไขการชำระหนี้จำนองที่ค้างชำระได้ อย่างไรก็ตาม ลูกหนี้ยังคงต้องชำระเงินจำนองทั้งหมดที่ถึงกำหนดชำระจากแผนฟื้นฟูในบทที่ ๑๓ ตามกำหนดเวลาของแผนข้อดีอีกประการหนึ่งของบทที่ ๑๓ คือ ช่วยให้บุคคลสามารถกำหนดเวลาชำระหนี้ที่มีหลักประกัน (นอกเหนือจากการจำนองเพื่อที่อยู่อาศัยหลัก) โดยยืดเวลาออกไปอีกตามระยะเวลาที่กำหนดโดยแผนฟื้นฟูของบทที่ ๑๓ ได้ การทำเช่นนี้ทำให้การชำระหนี้มีจำนวนลดลง บทที่ ๑๓ ยังมีบทบัญญัติพิเศษที่คุ้มครองบุคคลภายนอกที่ต้องรับผิดกับลูกหนี้ในเรื่อง “หนี้สินครัวเรือน” โดยสามารถคุ้มครองความรับผิดของผู้ลงนามร่วมเช่น คู่สมรสและสมาชิกในครัวเรือน สุดท้ายนี้บทที่ ๑๓ ทำหน้าที่เป็นแผนการชำระหนี้ทั้งหมด ที่สามารถรวมหนี้สินทุกบัญชีและชำระหนี้ผ่านเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งจะเป็นคนกลางนำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้แทนลูกหนี้โดย ลูกหนี้ไม่ต้องชำระหนี้โดยตรงกับเจ้าหนี้

**(๒) คุณสมบัติการยื่นฟื้นฟูตามบทที่ ๑๓**

บุคคลใด ๆ แม้ว่าจะประกอบอาชีพอิสระหรือดำเนินธุรกิจที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด มีสิทธิ์ได้รับการบรรเทาทุกข์ในบทที่ ๑๓ ตราบเท่าที่หนี้ที่ไม่มีหลักประกันของแต่ละคนมีน้อยกว่า ๓๙๔,๗๒๕ ดอลลาร์ และหนี้ที่มีหลักประกันน้อยกว่า

๑,๑๘๔,๒๐๐ ดอลลาร์11 USC § 109 (จ) จำนวนเงินเหล่านี้จะมีการปรับปรุงเป็นระยะเพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภค บุคคลไม่สามารถยื่นคำร้องตามบทที่ ๑๓ หรือบทอื่นใดได้หากในช่วง ๑๘๐ วันก่อนหน้าการยื่นคำร้อง ถูกยกฟ้องเนื่องจากลูกหนี้จงใจไม่มาปรากฏตัวต่อหน้าศาลหรือปฏิบัติตามคำสั่งของศาล หรือถูกไล่ออกโดยสมัครใจหลังจากที่เจ้าหนี้ตามหา การผ่อนปรนจากศาลล้มละลายในการเรียกคืนทรัพย์สินที่พวกเขาถือครองอยู่ 11 USC §§ 109 (g), 362 (d) และ (e) นอกจากนี้บุคคลใดไม่สามารถเป็นลูกหนี้ภายใต้บทที่ ๑๓ หรือบทใด ๆ ของประมวลกฎหมายล้มละลาย เว้นแต่เขาหรือเธอจะได้รับคำปรึกษาด้านสินเชื่อจากหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อที่ได้รับอนุมัติภายใน ๑๘๐ วัน ก่อนการยื่นคำร้องไม่ว่าจะเป็นการบรรยายสรุปรายบุคคลหรือแบบกลุ่ม 11 USC §§ 109, 111 ( ผู้ยื่นต้องได้รับการรับรองจากพนักงานอัยการหรือหน่วยงานที่ได้รับการรับรองว่าได้รับทราบข้อดีข้อเสียในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินตามบทที่ ๑๓ แล้ว) มีข้อยกเว้นในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในกรณีที่สหรัฐฯผู้ดูแลผลประโยชน์ (หรือผู้ดูแลการล้มละลาย) ได้พิจารณาแล้วว่ามีหน่วยงานที่ได้รับอนุมัติไม่เพียงพอที่จะให้คำปรึกษาที่จำเป็น หากแผนจัดการหนี้ได้รับการพัฒนาในระหว่างการให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อที่จำเป็นจะต้องยื่นต่อศาล

**(๓) บทที่ ๑๓ ทำงานอย่างไร**

การดำเนินคดีตามบทที่ ๑๓ เริ่มต้นด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายที่ลูกหนี้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่นลูกหนี้จะต้องยื่นต่อศาลด้วย: (๑) กำหนดการของทรัพย์สินและหนี้สิน; (๒) ตารางรายรับและรายจ่ายประจำ (๓) กำหนดการของสัญญาดำเนินการและสัญญาเช่าที่ยังไม่หมดอายุ และ (๔) งบการเงิน เฟด ร. หน้า 1007(b) ลูกหนี้จะต้องยื่นหนังสือรับรองการให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อและสำเนาแผนการชำระหนี้ใด ๆ ที่พัฒนาโดยการให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อ หลักฐานการชำระเงินจากนายจ้าง (ถ้ามี) ได้รับ ๖๐ วันก่อนยื่นฟ้อง งบกำไรสุทธิรายเดือนและรายได้หรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นหลังจากยื่นฟ้องและบันทึกความสนใจใด ๆ ที่ลูกหนี้มีในบัญชีการศึกษาหรือค่าเล่าเรียนที่ผ่านการรับรองของรัฐบาลกลางหรือรัฐ 11 ยูเอส§ 521 ลูกหนี้จะต้องจัดเตรียมสำเนาการคืนภาษีหรือหลักฐานการเสียภาษีสำหรับปีภาษีล่าสุดรวมทั้งการยื่นแบบแสดงรายการภาษีในระหว่างคดี (รวมถึงการคืนภาษีสำหรับปีก่อนที่ยังไม่ได้ยื่นเมื่อเริ่มกรณี) Id. สามีและภรรยาอาจยื่นคำร้องร่วมกันหรือยื่นคำร้องเป็นรายบุคคล 11 USC § 302 (ก)

ศาลจะต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการยื่นฟ้องคดี ๒๓๕ ดอลลาร์และค่าธรรมเนียมการจัดการเบ็ดเตล็ด ๗๕ ดอลลาร์ โดยปกติจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับเสมียนของศาลเมื่อยื่นฟ้อง อย่างไรก็ตามเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลพวกเขาอาจได้รับการผ่อนชำระ ๒๘ ยูเอส§ 1930 (ก); เฟด ร. หน้า 1006 (ข); ตารางค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ดของศาลล้มละลาย ข้อ 8. จำนวนงวด จำกัดไว้ที่ ๔ งวดและลูกหนี้จะต้องผ่อนชำระงวดสุดท้ายไม่เกิน ๑๒๐ วัน หลังจากยื่นคำร้อง เฟด ร. หน้า 1006 (b) สำหรับสาเหตุที่ปรากฏศาลอาจขยายเวลาการผ่อนชำระใด ๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ชำระงวดสุดท้ายไม่เกิน ๑๘๐ วัน

หลังจากยื่นคำร้อง Id. ลูกหนี้อาจจ่ายค่าธรรมเนียมการจัดการ $ 75 เป็นงวด ๆ หากมีการยื่นคำร้องร่วมกันจะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการยื่นและค่าธรรมเนียมการจัดการเพียงครั้งเดียว ลูกหนี้ควรทราบว่าความล้มเหลวในการชำระค่าธรรมเนียมเหล่านี้อาจส่งผลให้คดีถูกยกฟ้อง 11 USC § 1307 (c) (2) ในการกรอกแบบฟอร์มล้มละลายอย่างเป็นทางการซึ่งประกอบไปด้วยคำร้องงบการเงินและกำหนดการลูกหนี้จะต้องรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้:

รายชื่อเจ้าหนี้ทั้งหมดและจำนวนเงินและลักษณะของการเรียกร้อง

- แหล่งที่มาจำนวนเงินและความถี่ของรายได้ของลูกหนี้
- รายการทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้ และ
- รายการค่าครองชีพประจำเดือนของลูกหนี้โดยละเอียด ได้แก่ อาหาร เสื้อผ้าที่อยู่อาศัยค่าสาธารณูปโภคภาษีค่าขนส่งค่ายา ฯลฯ

บุคคลที่แต่งงานแล้วจะต้องรวบรวมข้อมูลนี้ให้กับคู่สมรสของตน ไม่ว่าพวกเขาจะยื่นคำร้องร่วมแยกคำร้องแยกกัน หรือแม้ว่าคู่สมรสเพียงคนเดียวจะยื่นคำร้องก็ตามในสถานการณ์ที่มีคู่สมรสเพียงคนเดียวรายได้และค่าใช้จ่ายของคู่สมรสที่ไม่ได้ยื่นเอกสารเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ศาล ผู้จัดการมรดก และเจ้าหนี้สามารถประเมินฐานะทางการเงินของครัวเรือนได้

เมื่อบุคคลธรรมดายื่นคำร้องในบทที่ ๑๓ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารจัดการคดี 11 USC § 1302 ในบางเขตผู้ดูแลผลประโยชน์หรือผู้ดูแลการล้มละลายของสหรัฐฯ (2) อาจแต่งตั้งผู้ดูแลประจำเพื่อทำหน้าที่ทั้งหมดในการดำเนินการตามบทที่ ๑๓ (28 USC § 586 (ข)) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามบทที่ ๑๓ จะรับผิดชอบทั้งการดำเนินคดีและทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเบิกจ่ายรวบรวมการชำระเงินจากลูกหนี้และทำการแจกจ่ายให้กับเจ้าหนี้ (11 USC § 1302 (ข))

การยื่นคำร้องภายใต้บทที่ ๑๓ มาตรการคุ้มครองทรัพย์สินของลูกหนี้หรือ “Automatic Stay” **(หยุด)** การดำเนินการเรียกเก็บเงินส่วนใหญ่ต่อลูกหนี้หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ 11 USC § 362 ตลอดจนการใช้สิทธิตามกฎหมายของเจ้าหนี้ ตามที่ระบุไว้ภายใต้มาตรา 11 USC § 362 (b) และบางมาตรการคุ้มครองอาจมีผลบังคับในการคุ้มครองเพียงช่วงเวลาสั้น ๆ ในบางสถานการณ์เท่านั้น มาตรการคุ้มครองทรัพย์สินของลูกหนี้หรือ “Automatic Stay” เกิดขึ้น โดยการดำเนินการของกฎหมายและไม่ต้องมีการพิจารณาคดีตราบเท่าที่การพักอาศัยมีผลบังคับ เจ้าหนี้ไม่สามารถเริ่มต้นหรือดำเนินการฟ้องร้องต่อไปรวมถึงการเรียกร้องค่าแม้กระทั่งโทรศัพท์เพื่อเรียกร้องการชำระเงิน ทั้งนี้เสมียนคดีในคดีล้มละลายจะแจ้งให้เจ้าหนี้ทุกรายทราบถึงมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินของลูกหนี้หรือ “Automatic Stay” ตามชื่อและที่อยู่ที่ได้รับจากลูกหนี้

บทที่ ๑๓ ยังมีข้อกำหนดการเข้าพักอัตโนมัติพิเศษที่ปกป้องลูกหนี้ร่วม เว้นแต่ศาลล้มละลายจะอนุญาตเป็นอย่างอื่น เจ้าหนี้จะเรียกเก็บ “หนี้ครัวเรือน” จากบุคคลใด ๆ ที่ต้องรับผิดร่วมกับลูกหนี้ไม่ได้ (11 ยูเอส§ 1301 (ก)) หนี้ครัวเรือน คือ หนี้ที่เกิดขึ้นโดยบุคคลส่วนใหญ่ เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวครอบครัวหรือครัวเรือน (11 ยูเอส§ 101 (8)) ลูกหนี้อาจใช้บทที่ ๑๓ ดำเนินการเพื่อช่วยบ้านของพวกเขาจากการถูก มาตรการ “Automatic Stay” จะหยุดการดำเนินการเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินทันทีที่แต่ละคนยื่นคำร้องในบทที่ ๑๓ จากนั้นบุคคลนั้นอาจนำการชำระเงินที่เลยกำหนดระยะเสลาการชำระในปัจจุบันมาใช้ในช่วงเวลาที่เหมาะสมอย่างไรก็ตาม ลูกหนี้อาจยังคงสูญเสียบ้าน หรือที่อยู่อาศัยหากบริษัทจำนองเสร็จสิ้นการขาย การยึดสังหาริมทรัพย์ภายใต้กฎหมายของรัฐก่อนที่ลูกหนี้จะยื่นคำร้อง 11 USC § 1322 (c) ลูกหนี้อาจสูญเสียบ้านหากเขาหรือเธอไม่สามารถชำระเงินจำนองตามปกติ ซึ่งจะถึงกำหนดชำระหลังจากการยื่นบทที่ ๑๓

ระหว่าง ๒๑ ถึง ๕๐ วัน หลังจากลูกหนี้ยื่นคำร้องบทที่ ๑๓ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามบทที่ ๑๓ จะจัดให้มีการประชุมเจ้าหนี้ หากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ดูแลระบบล้มละลายของสหรัฐฯ กำหนดเวลาการประชุมในสถานที่ที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดูแลหรือผู้ดูแลการล้มละลายในสหรัฐฯการประชุมอาจจัดขึ้นไม่เกิน ๖๐ วันหลังจากที่ลูกหนี้ยื่นเรื่อง (Fed. R. Bankr. P. 2003(a)

ในระหว่างการประชุมครั้งนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะให้ลูกหนี้สาบานตัวและตอบคำถามของทั้งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเจ้าหนี้ที่อาจถามคำถาม

ลูกหนี้จะต้องเข้าร่วมการประชุมและตอบคำถามเกี่ยวกับกิจการทางการเงินของตนและเงื่อนไขที่เสนอของแผน (11 USC § 343) หากสามีและภรรยายื่นคำร้องร่วมกันทั้งคู่จะต้องเข้าร่วมการประชุมเจ้าหนี้และตอบคำถาม เพื่อรักษาดุลยพินิจที่เป็นอิสระของพวกเขาห้ามมิให้ผู้พิพากษาล้มละลายเข้าร่วมการประชุมเจ้าหนี้ (11 USC § 341 (c)) โดยทั่วไปคู่สัญญาจะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแผนไม่ว่าในระหว่างหรือภายจากการประชุมเจ้าหนี้ โดยทั่วไปลูกหนี้สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาในการประชุมได้ โดยตรวจสอบให้แน่ใจว่าคำร้องและแผนครบถ้วนและถูกต้องและปรึกษากับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก่อนการประชุม

ในกรณีบทที่ ๑๓ นั้น เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันจะต้องยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้ต่อศาลภายใน ๙๐ วันหลังจากวันแรกที่กำหนดสำหรับการประชุมเจ้าหนี้ (เฟด ร. หน้า 3002 (c)) อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานพิทักษ์มีเวลา ๑๘๐ วันนับจากวันที่ยื่นคำร้องเพื่อตรวจสอบหลักฐานการยื่นขอรับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ 11 USC § 502 (b) (9)

**(๔) แผนและการยืนยันการรับฟัง**

ลูกหนี้จะต้องยื่นแผนการชำระหนี้พร้อมคำร้องหรือภายใน ๑๔ วันหลังจากยื่นคำร้อง เว้นแต่ ศาลจะอนุญาต (เฟด ร. หน้า 3015) โดยต้องส่งแผนเพื่อขออนุมัติจากศาลและต้องกำหนดจำนวนเงินตามที่แน่อนตามแผนฟื้นฟูสำหรับให้เจ้าพนักงานพิทักษ์

เพื่อจ่ายชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยปกติจะเป็นรายปักษ์หรือรายเดือน เพื่อชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ตามเงื่อนไขของแผน (โดยไม่ต้องชำระเต็มจำนวนตามสิทธิเรียกร้องเดิม) ตามการจัดลำดับสิทธิของเจ้าหนี้แบ่งได้เป็นสามประเภท ได้แก่ เจ้าหนี้บุริมสิทธิ เจ้าหนี้มีประกันและเจ้าหนี้ไม่มีประกัน

เจ้าหนี้บุริมสิทธิ คือ ผู้ที่ได้รับสถานะพิเศษตามกฎหมายล้มละลาย เช่น เจ้าหนี้ภาษีและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการล้มละลาย

สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้มีประกัน หมายถึง การที่เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกคืนทรัพย์สินบางอย่าง (เช่นหลักประกัน) หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ที่เป็นหลักประกัน ในทางตรงกันข้ามกับการเรียกร้องที่มีหลักประกัน

สิทธิของเจ้าหนี้ไม่มีประกัน หมายถึง คือการเรียกร้องที่เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิพิเศษในการได้รับชำระหนี้เป็นการเฉพาะจากทรัพย์สินที่ลูกหนี้เป็นเจ้าของ

แผนฟื้นฟู ดังกล่าวจะต้องจ่ายชำระหนี้ตามลำดับข้างต้น เว้นแต่ เจ้าหนี้ที่มีลำดับความสำคัญรายใดรายหนึ่งจะตกลงยินยอมที่จะปฏิบัติต่อข้อเรียกร้องที่แตกต่างกัน หรือในกรณีของภาระผูกพันในการสนับสนุนภายในประเทศเว้นแต่ลูกหนี้จะจ่าย “รายได้ที่ใช้แล้วทิ้ง” ทั้งหมด - ตามที่กล่าวไว้ด้านล่าง - ในแผนห้าปี .11 USC § 1322 (ก)

หากลูกหนี้ต้องการรักษาหลักประกันที่เป็นหลักประกันสำหรับการเรียกร้องใด ๆ แผนดังกล่าว จะต้องระบุให้ผู้ถือสิทธิเรียกร้องที่มีหลักประกันได้รับอย่างน้อยตามมูลค่าของหลักประกัน หากมีการใช้ภาระผูกพันที่เป็นหลักประกันในการซื้อหลักประกัน (เช่น สินเชื่อรถยนต์) และหนี้เกิดขึ้นภายในกรอบเวลาที่กำหนดก่อนการฟ้องล้มละลายแผนจะต้องชำระหนี้ให้ครบถ้วนไม่ใช่เพียงมูลค่าของหลักประกัน (ซึ่งอาจน้อยกว่าเนื่องจากค่าเสื่อมราคา) การชำระเงินให้กับเจ้าหนี้ที่มีหลักประกันบางราย (เช่นผู้ให้กู้จำนองบ้าน) อาจทำได้เกินกำหนดเวลาชำระคืนเงินกู้เดิม (ซึ่งอาจนานกว่าแผน) ตราบเท่าที่มีการค้างชำระใด ๆ ในระหว่างแผน ลูกหนี้ควรปรึกษาทนายความเพื่อพิจารณาวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมของการเรียกร้องที่มีหลักประกันในแผน

แผนไม่จำเป็นต้องจ่ายหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเต็มจำนวนตราบเท่าที่มีเงื่อนไขว่าลูกหนี้จะจ่าย “รายได้ทิ้ง” ที่คาดการณ์ไว้ทั้งหมดใน “ระยะเวลาผูกพันที่เกี่ยวข้อง” และตราบใดที่เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันจะได้รับเงินภายใต้แผนอย่างน้อยที่สุดเท่าที่พวกเขาจะได้รับ หากทรัพย์สินของลูกหนี้ถูกชำระบัญชีภายใต้บทที่ 7 11 USC § 1325 ในบทที่ ๑๓ “รายได้ทิ้ง”คือ รายได้ (นอกเหนือจากเงินค่าเลี้ยงดูบุตรที่ลูกหนี้ได้รับ) จำนวนน้อยกว่าที่จำเป็นสำหรับการบำรุงรักษาหรือการสนับสนุนของลูกหนี้หรือผู้อยู่ในความอุปการะ และเงินบริจาคเพื่อการกุศลน้อยลงถึง ร้อยละ15 ของรายได้รวมของลูกหนี้ หากลูกหนี้ประกอบธุรกิจคำจำกัดความของรายได้ทิ้งจะไม่รวมจำนวนเงินที่จำเป็นสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานปกติ 11 USC § 1325 (b) (2) (A)และ (B) “ระยะเวลาผูกพันที่บังคับใช้” ขึ้นอยู่กับรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันของลูกหนี้ระยะเวลาผูกพันที่บังคับใช้ต้องเป็นสามปีหากรายได้ต่อเดือนในปัจจุบัน

น้อยกว่า ค่ามัธยฐานของรัฐสำหรับครอบครัวที่มีขนาดเท่ากันและห้าปีหากรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันมากกว่า a ครอบครัวที่มีขนาดเดียวกัน11 USC § 1325 (d) แผนอาจน้อยกว่าระยะเวลาผูกพันที่เกี่ยวข้อง (สามหรือห้าปี) เฉพาะในกรณีที่หนี้ที่ไม่มีหลักประกันได้รับการชำระเต็มจำนวนในช่วงเวลาสั้น ๆ แผนอาจน้อยกว่าระยะเวลาผูกพันที่เกี่ยวข้อง (สามหรือห้าปี) เฉพาะในกรณีที่ชำระหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเต็มจำนวนในช่วงเวลาสั้น ๆ แผนอาจน้อยกว่าระยะเวลาผูกพันที่เกี่ยวข้อง (สามหรือห้าปี) เฉพาะในกรณีที่ชำระหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเต็มจำนวนในช่วงเวลาสั้น ๆ

ภายใน ๓๐ วันหลังจากฟ้องคดีล้มละลายแม้ว่าแผนจะยังไม่ได้รับการอนุมัติจากศาล ลูกหนี้จะต้องเริ่มชำระเงินตามแผนให้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (11 USC § 1326 (ก) (1)) หากการชำระหนี้ที่มีหลักประกันหรือการชำระค่าเช่าเกิดขึ้นก่อนที่แผนของลูกหนี้จะได้รับการยืนยัน (โดยทั่วไปคือการชำระเงินค่าบ้านและรถยนต์) ลูกหนี้จะต้องจ่ายค่าคุ้มครองที่เพียงพอให้กับผู้ให้กู้หรือผู้ให้เช่าที่มีหลักประกันโดยตรงโดยหักจำนวนเงินที่จ่ายออกจากจำนวนเงินที่จะได้รับที่จะจ่ายให้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

ไม่เกิน ๔๕ วันหลังจากการประชุมเจ้าหนี้ ศาลจะต้องมีการพิจารณาคดีเพื่อยืนยันและตัดสินใจว่าแผนดังกล่าวเป็นไปได้หรือไม่และเป็นไปตามมาตรฐานสำหรับการยืนยันที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายล้มละลาย 11 USC §§ 1324, 1325 เจ้าหนี้จะได้รับแจ้งผลการพิจารณาคดีภายใน ๒๘ วัน และอาจคัดค้านการยืนยัน (เฟด ร. หน้า 2002 (b)) ในขณะที่อาจมีการคัดค้านหลายประการ แต่สิ่งที่พบบ่อยที่สุด คือการชำระเงินที่เสนอภายใต้แผนนั้นน้อยกว่าที่เจ้าหนี้จะได้รับหากทรัพย์สินของลูกหนี้ถูกชำระบัญชีหรือแผนของลูกหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ทั้งหมดที่คาดการณ์ไว้ของลูกหนี้สำหรับทั้งสามรายหรือระยะเวลาข้อผูกพันที่มีผลบังคับใช้ ๕ ปี

หากศาลเห็นชอบแผน เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะชำระหนี้ที่ได้รับภายใต้แผน “ทันทีที่ทำได้” ตามมาตรา 11 USC § 1326 (ก) (2) หากศาลไม่เห็นชอบด้วยแผน ลูกหนี้อาจยื่นแผนแก้ไขได้ (11 USC § 1323) หรือ ศาลอาจสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และดำเนินคดีตามบทที่ 7 (4) 11 USC § 1307 (a) หากศาลไม่เห็นชอบแผนหรือแผนที่เสนอแก้ไข และมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์คืนเงินที่เหลือทั้งหมดให้กับลูกหนี้ (นอกเหนือจากเงินที่เบิกจ่ายไปแล้วหรือถึงกำหนดชำระแล้ว ให้เจ้าหนี้). 11 USC § 1326 (ก) (2) เว้นแต่ ส่วนที่เป็นค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

ในบางครั้งสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอาจทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระเงินตามแผนได้ ตัวอย่างเช่น เจ้าหนี้อาจคัดค้านหรือขู่ว่าจะคัดค้านแผนหรือลูกหนี้อาจล้มเหลวในการลงรายชื่อเจ้าหนี้ทั้งหมดโดยไม่ได้ตั้งใจ ในกรณีดังกล่าวอาจมีการแก้ไขแผนก่อนหรือหลังการยืนยัน 11 USC §§ 1323, 1329 การปรับเปลี่ยนหลังจากได้รับการยืนยันไม่ จำกัด เฉพาะการริเริ่มของลูกหนี้แต่อาจเป็นไปตามคำร้องขอของผู้จัดการมรดกหรือเจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน 11 USC § 1329 (ก)

**(๕) การบริหารแผน**

ข้อกำหนดตามแผนมีมีผลผูกพันลูกหนี้และเจ้าหนี้แต่ละราย (11 USC § 1327) เมื่อศาลเห็นชอบแผนลูกหนี้จะต้องบริหารแผนให้สำเร็จ ลูกหนี้จะต้องชำระเงินเป็นประจำให้กับผู้ดูแลผลประโยชน์ไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านการหักเงินเดือน ซึ่งจะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับการใช้ชีวิตในงบประมาณคงที่เป็นเวลานาน นอกจากนี้ในขณะที่ดำเนินการตามแผน ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการและมีสิทธิในการรักษาทรัพย์สินตราบเท่าที่มีการชำระเงิน และลูกหนี้จะต้องไม่ก่อหนี้ใหม่โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เนื่องจากหนี้เพิ่มเติมอาจทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ 11 USC §§ 1305 (c), 1322 (a) (1), 1327

ลูกหนี้อาจชำระเงินตามแผนโดยการหักเงินเดือน แนวปฏิบัตินี้จะเพิ่มโอกาสที่การชำระเงินจะตรงเวลาและลูกหนี้จะดำเนินการตามแผน ไม่ว่าในกรณีใด ๆ หากลูกหนี้ไม่ชำระเงินตามแผนที่ได้รับการยืนยันศาลอาจยกฟ้องหรือเปลี่ยนเป็นคดีชำระบัญชีตามหมวด 7 ของประมวลกฎหมายล้มละลาย 11 USC § 1307 (c) ศาลยังอาจยกฟ้องหรือแปลงคดีของลูกหนี้ได้หากลูกหนี้ไม่ชำระภาระผูกพันการสนับสนุนภายในประเทศหลังการยื่นฟ้อง (เช่นค่าเลี้ยงดูบุตรค่าเลี้ยงดู) หรือไม่สามารถยื่นภาษีที่จำเป็นในระหว่างคดีได้ 11 USC §§ 1307 (c) และ (e), 1308, 521

**(๖) การออกจากการฟื้นฟู**

กฎหมายล้มละลายเกี่ยวกับขอบเขตของบทที่ ๑๓ การปลดประจำการมีความซับซ้อนและเพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ดังนั้นลูกหนี้ควรปรึกษาที่ปรึกษากฎหมายที่มีอำนาจก่อนที่จะยื่นฟ้องเกี่ยวกับขอบเขตของบทที่ ๑๓

ลูกหนี้บทที่ ๑๓ มีสิทธิปลดออกจากการฟื้นฟู เมื่อการชำระเงินทั้งหมดเสร็จสิ้นภายใต้แผน ตราบเท่าที่ลูกหนี้:

(๖.๑) รับรอง (ถ้ามี) ว่าภาระผูกพันในการสนับสนุนภายในประเทศทั้งหมดที่เกิดขึ้นก่อนการรับรองดังกล่าวได้รับการชำระแล้ว

(๖.๒) ไม่ได้รับการปลดออกจากคดีก่อนหน้านี้ที่ยื่นภายในกรอบเวลาที่กำหนด (สองปีสำหรับบทก่อนหน้า ๑๓ คดีและสี่ปีสำหรับบทที่ ๗, ๑๑ และ ๑๒ ก่อนหน้า) และ

(๖.๓) สำเร็จการศึกษาหลักสูตรที่ได้รับการอนุมัติในการจัดการทางการเงิน (หากผู้ดูแลผลประโยชน์หรือผู้ดูแลการล้มละลายในเขตของลูกหนี้พิจารณาแล้วว่าหลักสูตรดังกล่าวพร้อมให้บริการแก่ลูกหนี้) 11 USC § 1328 ศาลจะไม่เข้าสู่การปลดประจำการอย่างไรก็ตามจนกว่าจะมีการพิจารณาหลังจากแจ้งให้ทราบและมีการพิจารณาไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่ามีการดำเนินการใด ๆ ที่รอดำเนินการซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อ จำกัดในการยกเว้นที่อยู่อาศัยของลูกหนี้11 USC § 1328 (ชม.)

การปลดลูกหนี้ออกจากหนี้ทั้งหมดที่จัดทำ โดยแผนหรือไม่ได้รับอนุญาต(ตามมาตรา ๕๐๒) โดยมีข้อยกเว้น จำกัด เจ้าหนี้ที่จัดเตรียมไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนภายใต้แผนบทที่ ๑๓ ไม่สามารถเริ่มต้นหรือดำเนินการทางกฎหมายหรือการดำเนินการอื่นใดต่อลูกหนี้ เพื่อรวบรวมภาระหน้าที่ที่ถูกปลดออกได้อีกต่อไป

ตามกฎทั่วไปการปลดลูกหนี้ออกจากหนี้ทั้งหมดที่จัดทำโดยแผนหรือไม่ได้รับอนุญาต ยกเว้น หนี้บางประเภทที่อ้างถึงใน 11 USC § 1328 หนี้ที่ไม่ได้จ่ายในบทที่ ๑๓รวมถึงภาระผูกพันระยะยาวบางอย่าง (เช่นบ้าน จำนอง) หนี้ค่าเลี้ยงดูหรือค่าเลี้ยงดูบุตรภาษีบางประเภทหนี้สำหรับเงินกู้เพื่อการศึกษา ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนใหญ่หรือเงินที่ได้รับผลประโยชน์มากเกินไปหนี้ที่เกิดจากการเสียชีวิต หรือการบาดเจ็บที่เกิดจากการขับรถขณะมึนเมาหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของยาเสพติดและหนี้เพื่อการชดใช้หรือ ค่าปรับทางอาญารวมอยู่ในประโยคในความเชื่อมั่นของลูกหนี้ในการกระทำความผิด ในกรณีที่พวกเขาไม่ได้รับการชำระเต็มตามแผนบทที่ ๑๓ ลูกหนี้จะยังคงต้องรับผิดชอบต่อหนี้เหล่านี้ หลังจากที่คดีล้มละลายได้ข้อสรุปแล้วหนี้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการแสร้งทำเป็นเท็จ หนี้ที่ฉ้อโกงหรือฉ้อโกงในขณะที่ทำหน้าที่ในความไว้วางใจและหนี้เพื่อการชดใช้หรือความเสียหายที่ได้รับในคดีแพ่ง สำหรับการกระทำโดยเจตนาหรือมุ่งร้ายของลูกหนี้ ที่ทำให้บุคคลได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต จะถูกปลดเว้นแต่เจ้าหนี้จะยื่นคำร้องอย่างทันท่วงทีและมีชัยในการดำเนินการเพื่อให้หนี้ดังกล่าวถูกประกาศว่าไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้ 11 ยูเอส§§ 1328, 523 (c); เฟด ร. หน้า 4007 (c)4007 (ค)4007 (ค)

การออกจากการฟื้นฟูตามบทที่ ๑๓ ค่อนข้างกว้างกว่าในบทที่ ๗ หนี้ที่ปลดได้ในบทที่ ๑๓ แต่ไม่ใช่ในบทที่ ๗ รวมถึงหนี้สำหรับการบาดเจ็บ โดยเจตนาและมุ่งร้ายต่อทรัพย์สิน (ในทางตรงกันข้ามกับบุคคล) หนี้ที่เกิดขึ้นเพื่อจ่ายภาระภาษีที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้และหนี้ที่เกิดจากการชำระทรัพย์สินในการหย่าร้างหรือการแยกทางกัน 11 USC § 1328 (ก)

**(๗) การปลดปล่อยความยากลำบาก (Hardship Discharge)**

หลังจากศาลเห็นชอบแผน หากปรากฏสถานการณ์ที่ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถทำแผนได้สำเร็จ ในสถานการณ์เช่นนี้ โดยทั่วไปลูกหนี้อาจขอให้ศาลอนุญาตปลดจากการปฏิบัติตามแผนได้ (11 USC § 1328 (ข)) การปลดดังกล่าวจะใช้ได้เฉพาะในกรณีที่:

(๗.๑) การที่ลูกหนี้ล้มเหลวในการชำระเงินตามแผนเกิดจากสถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของลูกหนี้และจากความผิดของลูกหนี้

(๗.๒) เจ้าหนี้ได้รับอย่างน้อยที่สุดเท่าที่จะได้รับในคดีชำระบัญชีหมวด ๗ และ

(๗.๓) ไม่สามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ จากการบาดเจ็บหรือความเจ็บป่วยที่กีดกันการจ้างงานที่เพียงพอต่อการจัดหาเงินรายได้

การปลดจากแผนฟื้นฟูเพราะความยากลำบากนั้นมีข้อจำกัดมากกว่าการปลดตามปกติ และไม่สามารถนำไปใช้กับคดีล้มละลายตามบทที่ ๗ ได้ (11 ยูเอส§ 523)

“รายได้ต่อเดือนในปัจจุบัน” ที่ลูกหนี้ได้รับเป็นข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายล้มละลาย และหมายถึงรายได้เฉลี่ยต่อเดือนที่ได้รับในช่วงหกเดือนปฏิทินก่อนที่จะเริ่มคดีล้มละลาย ซึ่งรวมถึงเงินช่วยเหลือปกติสำหรับค่าใช้จ่ายในครัวเรือนจากผู้ที่ไม่ได้รับเงินและรวมถึงรายได้จากการ คู่สมรสของลูกหนี้หากคำร้องเป็นคำร้องร่วม แต่ไม่รวมถึงรายได้ประกันสังคมหรือเงินบางส่วนที่ชำระ เนื่องจากลูกหนี้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมบางอย่าง 11 ยูเอส§ 101 (10A)

**(๘) สถิติคดีตามบทที่ ๑๓[๒๑]**

สถิติการยื่นฟ้องคดีฟื้นฟูหนี้สินของสหรัฐอเมริกาในบทที่ ๑๓ ปรากฏว่าการยื่นขอล้มละลายลดลงร้อยละ ๖.๓ ในช่วงระยะเวลา ๑๒ เดือนสิ้นสุดวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ซึ่งเป็นการลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับการเริ่มต้นของการระบาดใหญ่โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -19) แต่การยื่นฟ้องแต่ละรายการภายใต้บทที่ ๑๓ เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยการยื่นฟ้องล้มละลายประจำปีในปีปฏิทิน ๒๕๖๕ มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๘๗,๗๒๑ ราย เทียบกับ ๔๑๓,๖๑๖ ราย ในปี ๒๕๖๔ ตามสถิติที่ออกโดยสำนักงานบริหารของศาลสหรัฐฯ

การยื่นฟ้องทางธุรกิจลดลง ร้อยละ ๖ จาก ๑๔,๓๔๗ บาท เป็น ๑๓,๔๘๑ บาท ในปีที่สิ้นสุด วันที่ ๓๑ ธ.ค. ๒๕๖๕ การยื่นฟ้องล้มละลายที่ไม่ใช่ธุรกิจลดลงร้อยละ ๖.๓ เป็น ๓๗๔.๒๔๐ บาท เทียบกับ ๓๙๙,๒๖๙ บาทในปีก่อนหน้า

สำหรับการยื่นขอฟื้นฟูกิจการตามบทที่ ๑๑ และบทที่ ๑๓ เพิ่มขึ้นทั้งคู่ในปีสิ้นสุดวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ การฟื้นฟูกิจการตามบทที่ ๑๑ ซึ่งจัดให้มีการปรับโครงสร้างองค์กร ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับองค์กร เพิ่มขึ้น ร้อยละ ๑.๗ เป็น ๔,๙๑๘ บาท เทียบกับ ๔,๘๓๖ บาท ในปีก่อนหน้าการยื่นฟ้องขอฟื้นฟูหนี้สินบุคคลที่มีรายได้ประจำตามบทที่ ๑๓ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๐.๙ จาก ๑๒๐,๐๐๒ บาท เป็น ๑๕๗,๐๘๗ บาท ในปีสิ้นสุดวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕

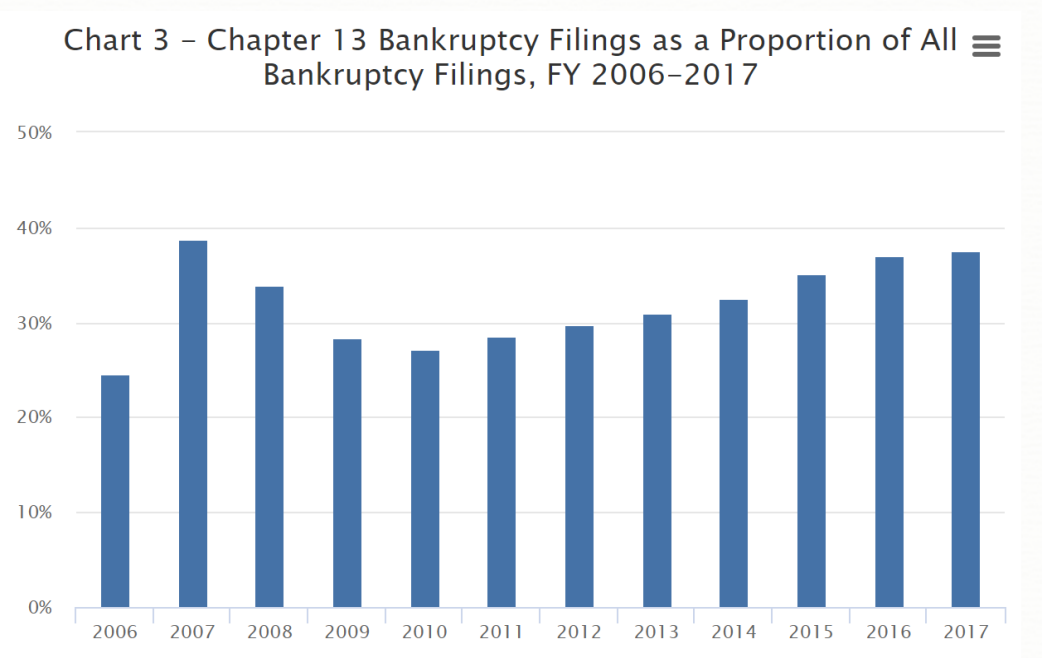
---

[๒๑] United States Federal Court : *Published on February 6, 2023,* https://www.uscourts.gov */news*/2023/02/06/bankruptcy-filings-drop-63-percent

**TOTAL BANKRUPTCY FILINGS BY CHAPTER, YEARS ENDING DECEMBER 31, 2018-2022**

| Year | Chapter | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 7 | 11 | 12 | 13 |
| **2022** | **225,455** | **4,918** | **169** | **157,087** |
| 2021 | 288,327 | 4,836 | 276 | 120,002 |
| 2020 | 378,953 | 8,333 | 560 | 156,377 |
| 2019 | 480,206 | 7,020 | 599 | 286,979 |
| 2018 | 475,575 | 7,095 | 498 | 290,146 |

**ตารางที่ ๒.๓** แสดงข้อมูลการยื่นขอฟื้นฟูกิจการของบุคคลธรรมดา ตั้งแต่ ค.ศ. 2018 – 2022 ของ United States Federal Court




**ภาพที่ ๒.๑๐** แสดงข้อมูลสถิติการขอฟื้นฟูกิจการของบุคคลธรรมดา ตั้งแต่ ค.ศ. 2006 – 2017 ของ United States Federal Court

**๒) การฟื้นฟูหนี้สินเกษตรกรและชาวประมง ตามพระราชบัญญัติล้มละลายสหรัฐอเมริกา บทที่ ๑๒ : ADJUSTMENT OF DEBTS OF A FAMILY FARMER OR FISHERMAN WITH REGULAR ANNUAL INCOME**

กฎหมายล้มละลายใน Chapter 12 บัญญัติขึ้นสำหรับการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนของลูกหนี้กลุ่มที่มีอาชีพ "เกษตรกร" ที่มีรายได้ประจำเป็นรายปี เพื่อช่วยให้เกษตรกรที่ประสบปัญหาทางการเงินสามารถเสนอและดำเนินการแก้ไขหนี้สินผ่านแผนชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายใต้บทที่ ๑๒ ลูกหนี้อาจเสนอแผนการชำระหนี้ เพื่อผ่อนชำระแก่เจ้าหนี้โดยทั่วไปเป็นเวลาห้าปีเพื่อให้มีกฎหมายสอดคล้องกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจของการทำฟาร์มของเกษตรกรโดยลดอุปสรรคหลายประการที่ลูกหนี้ดังกล่าว จะต้องเผชิญหากใช้การฟื้นฟูกิจการภายใต้บทที่ 11 หรือบทที่ ๑๓ ของประมวลกฎหมายล้มละลาย ตัวอย่างเช่น บทที่ ๑๒ มีความคล่องตัวมากกว่าซับซ้อนน้อยกว่า และราคาถูกกว่าบทที่ 11 ซึ่งเหมาะกว่าสำหรับการปรับโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่ส่วนบทที่ ๑๓ ได้รับการออกแบบมาสำหรับผู้มีรายได้ค่าจ้างที่มีหนี้สินน้อยกว่าเกษตรกรและในบทที่ ๑๒ สามารถให้กรอบการทำงานสำหรับการปรับโครงสร้างองค์กรของเกษตรกรให้ประสบความสำเร็จ

ในบทที่ ๑๒ นี้ เฉพาะเกษตรกรที่มี “รายได้ประจำปีไ เท่านั้น จึงจะสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอรับความช่วยเหลือได้ เพื่อให้แน่ใจว่ารายได้ประจำปีของลูกหนี้มีเสถียรภาพเพียงพอและสม่ำเสมอเพื่อให้ลูกหนี้สามารถชำระเงินภายใต้แผน การฟื้นฟูภายใต้บทที่ ๑๒ เป็นไปโดยสมัครใจและมีเพียงลูกหนี้เท่านั้นที่สามารถยื่นคำร้องได้ โดยแบ่งประเภทของเกษตรกรออกเป็นสองประเภท ได้แก่ (๑) บุคคลหรือบุคคลและคู่สมรส และ (๒) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วน

ทั้งนี้เกษตรกรที่อยู่ในประเภทแรกต้องมีคุณสมบัติตามเกณฑ์สี่ข้อต่อไปนี้ ณ วันที่ยื่นคำร้องเพื่อให้มีคุณสมบัติในการบรรเทาทุกข์ภายใต้บทที่ ๑๒: กล่าวคือ

(๑) บุคคลหรือบุคคลและคู่สมรสต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือทำการประมงเชิงพาณิชย์หนี้ทั้งหมด

(๒) มีหนี้ที่มีหลักประกันและไม่มีหลักประกัน ต้องไม่เกิน $11,097,350 (หากเป็นครอบครัวเกษตรกร) หรือ $2,268,550 (หากเป็นครอบครัวชาวประมง)

(๓) ถ้าครอบครัวชาวนาอย่างน้อยร้อยละ 50 และหากเป็นครอบครัวชาวประมงอย่างน้อยร้อยละ ๘๐ ของหนี้ทั้งหมดที่มีกำหนดตายตัว (ไม่รวมหนี้ที่อยู่อาศัยหลักของลูกหนี้ เว้นแต่ หนี้นั้นเกิดจากการทำการเกษตรหรือการทำประมงเชิงพาณิชย์การดำเนินการ) จะต้องเกิดจากการทำการเกษตรหรือการทำประมงเชิงพาณิชย์

(๔) รายได้มากกว่า ร้อยละ ๕๐ ซึ่งรวมรายได้ของบุคคลหรือบุคคลและคู่สมรสสำหรับปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว (หรือสำหรับเกษตรกรในครอบครัวเท่านั้น สำหรับแต่ละปีภาษีที่ ๒ และ ๓ ก่อน) จะต้องมาจากการทำฟาร์มหรือการทำประมงเชิงพาณิชย์

สำหรับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่อยู่ในประเภทที่สองของลูกหนี้ ที่มีสิทธิ์ยื่นคำร้อง ต้องเป็นไปตามเกณฑ์แต่ละข้อข้างต้นด้วย ณ วันที่ยื่นคำร้อง

การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินภายใต้บทที่ ๑๒ ลูกหนี้จะต้องได้รับคำปรึกษาด้านเครดิตจากหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านเครดิตที่ได้รับอนุมัติ ในการบรรยายสรุปรายบุคคลหรือแบบกลุ่มภายใน ๑๘๐ วัน ก่อนที่จะยื่นฟ้อง ยกเว้นในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ผู้ดูแลผลประโยชน์ ได้พิจารณาว่า มีหน่วยงานที่ได้รับอนุมัติไม่เพียงพอที่จะให้คำปรึกษาที่จำเป็น

สำหรับกระบวนการร้องขอฟื้นฟูในบทที่ ๑๒ เริ่มต้นด้วยการที่ลูกหนี้ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายที่ลุกหนี้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำนาจของศาล หรือที่ลูกหนี้ซึ่งเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลมีสำนักงานใหญ่ของธุรกิจหรือทรัพย์สินหลัก เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยคำร้องขอลูกหนี้จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลจะต้องแสดงถึง (๑) กำหนดการของสินทรัพย์และหนี้สิน (๒) กำหนดการรายได้และรายจ่ายในปัจจุบัน (ภ) กำหนดการของสัญญาดำเนินการและสัญญาเช่าที่ยังไม่หมดอายุ และ (๔) งบของกิจการทางการเงิน (สามีภริยาอาจยื่นคำร้องร่วมกันหรือคำร้องรายบุคคลก็ได้) ศาลจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการยื่นคำร้อง ๒๐๐ ดอลลาร์และค่าธรรมเนียมการจัดการเบ็ดเตล็ด ๗๕ ดอลลาร์ โดยปกติค่าธรรมเนียมควรจะจ่ายให้กับเสมียนของศาลเมื่อยื่นโดยได้รับอนุญาตจากศาล แต่อาจแบ่งชำระเป็นงวดได้ไม่เกินสี่งวดและลูกหนี้ต้องชำระงวดสุดท้ายไม่เกิน ๑๒๐ วัน หลังจากยื่นคำร้อง

ในการกรอกแบบฟอร์มล้มละลายอย่างเป็นทางการซึ่งประกอบเป็นคำร้อง คำชี้แจงเกี่ยวกับการเงิน และกำหนดการ ลูกหนี้จะต้องรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้

(๑) รายชื่อเจ้าหนี้ทั้งหมดและจำนวนเงินและลักษณะของการเรียกร้อง

(๒) แหล่งที่มา จำนวน และความถี่ของรายได้ของลูกหนี้

(๓) รายการทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้

(๔) รายละเอียดของรายจ่ายในการทำฟาร์มและค่าครองชีพรายเดือนของลูกหนี้ เช่น อาหาร ที่พักอาศัย สาธารณูปโภค ภาษี ค่าขนส่ง ยา อาหารสัตว์ ปุ๋ย ฯลฯ

บุคคลที่แต่งงานแล้วต้องรวบรวมข้อมูลนี้สำหรับคู่สมรสแต่ละคน ไม่ว่าพวกเขาจะยื่นคำร้องร่วมกัน แยกคำร้องเป็นรายบุคคล หรือแม้แต่คู่สมรสเพียงคนเดียวที่ยื่นคำร้อง ในสถานการณ์ที่คู่สมรสคนเดียวยื่นฟ้อง รายได้และค่าใช้จ่ายของคู่สมรสที่ไม่ได้ยื่นฟ้องจะต้องให้ศาล ผู้ดูแลผลประโยชน์ และเจ้าหนี้สามารถประเมินฐานะการเงินของครัวเรือนได้

เมื่อมีการยื่นคำร้องบทที่ ๑๒ จะมีการแต่งตั้งผู้ดูแลผลประโยชน์ที่เป็นกลางเพื่อดูแลคดี ในบางเขตผู้ดูแลผลประโยชน์ของสหรัฐฯ จะแต่งตั้งผู้ดูแลผลประโยชน์ประจำเพื่อให้บริการในทุกกรณีของบทที่ ๑๒ เช่นเดียวกับในบทที่ ๑๓ ผู้ดูแลผลประโยชน์ทั้งสองจะประเมินคดีและทำหน้าที่เป็นตัวแทนเบิกจ่าย เรียกเก็บเงินจากลูกหนี้และแจกจ่ายให้กับเจ้าหนี้

การยื่นคำร้องตามบทที่ ๑๒ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้พิจารณา ลูกหนี้จะได้รับ Automatic Stay โดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ บทที่ ๑๒ ยังมีข้อกำหนดให้ Automatic Stayคุ้มครองลูกหนี้ร่วมด้วยเว้นแต่ศาลล้มละลายจะอนุญาตเป็นอย่างอื่น โดยเจ้าหนี้ไม่อาจฟ้องคดีบุคคลใด ๆ ที่เป็นหนี้ผู้บริโภคที่ต้องรับผิดต่อลูกหนี้ ซึ่งหนี้ผู้บริโภค คือ หนี้ที่เกิดขึ้นโดยบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว ครอบครัว หรือครัวเรือนเป็นหลัก

ระหว่าง ๒๑ ถึง ๓๕ วันหลังจากยื่นคำร้อง ผู้ดูแลประโยชน์ตามบทที่ ๑๒ จะจัด “การประชุมเจ้าหนี้” หากผู้ดูแลทรัพย์สินของสหรัฐฯ หรือผู้บริหารการล้มละลายของสหรัฐฯ จัดกำหนดการการประชุมในสถานที่ที่ไม่มีผู้ดูแลทรัพย์สินของสหรัฐฯ หรือเจ้าหน้าที่ดูแลการล้มละลายของสหรัฐฯ เป็นประจำ การประชุมอาจจัดขึ้นไม่เกิน ๖๐ วัน หลังจากยื่นเรื่องลูกหนี้ ในระหว่างการประชุม ลูกหนี้ต้องเข้าร่วมประชุมและตอบคำถามเกี่ยวกับกิจการทางการเงินของลูกหนี้และเงื่อนไขที่เสนอในแผนการชำระหนี้ของลูกหนี้ ถ้าสามีภริยาร่วมกันยื่นคำร้องร่วมกันต้องเข้าประชุมเจ้าหนี้ทั้งสองคน

การยื่นคำขอรับชำระหนี้ในบทที่ ๑๒ เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน หลังจากวันแรกที่กำหนดไว้สำหรับการประชุมเจ้าหนี้ อย่างไรก็ตามหน่วยราชการมีเวลา ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ยื่นคำร้องเป็นหลักฐาน หลังจากการประชุมเจ้าหนี้ลูกหนี้ ผู้ดูแลผลประโยชน์หมวด ๑๒ และเจ้าหนี้ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าร่วมการพิจารณาคดีเพื่อพิจารณายอมรับแผนการชำระหนี้ของลูกหนี้ในบทที่ ๑๒ และเว้นแต่ศาลจะอนุญาตให้ขยายเวลา ลูกหนี้ต้องยื่นแผนชำระหนี้พร้อมกับคำร้อง หรือภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันยื่นคำร้อง แผนซึ่งต้องยื่นต่อศาลเพื่อเห็นชอบและขออนุมัติให้ชำระเงินจำนวนคงที่ให้กับผู้ดูแลผลประโยชน์เป็นประจำผู้ดูแลผลประโยชน์จะแจกจ่ายเงินให้กับเจ้าหนี้ตามเงื่อนไขของแผน ซึ่งโดยทั่วไปจะเสนอให้เจ้าหนี้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนน้อยกว่าค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน โดยศาลจะพิจารณาเห็นชอบด้วยหลักการสามประการ: (๑) ลำดับความสำคัญ การเรียกร้องลำดับความสำคัญ คือ การได้รับสถานะพิเศษตามกฎหมายล้มละลาย เช่น ภาษีส่วนใหญ่และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีล้มละลาย (๒) สิทธิเรียกร้องที่มีหลักประกัน คือ สิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะชำระบัญชีทรัพย์สินบางอย่าง หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้อ้างอิง ในทางตรงกันข้ามกับการเรียกร้องที่มีหลักประกัน การเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันโดยทั่วไป คือ การเรียกร้องที่เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิพิเศษในการเรียกเก็บจากทรัพย์สินเฉพาะที่เป็นของลูกหนี้

การบริหารแผนภายใต้บทที่ ๑๒ ใช้เวลาสามถึงห้าปี จะต้องจัดให้มีการชำระเงินเต็มจำนวนสำหรับการเรียกร้องที่มีลำดับความสำคัญทั้งหมด เว้นแต่ว่าเจ้าหนี้ที่มีลำดับความสำคัญตกลงที่จะปฏิบัติต่อข้อเรียกร้องที่แตกต่างกัน การชำระหนี้แก่เจ้าหนี้มีประกันต้องชำระอย่างน้อยเท่ามูลค่าหลักประกันหนี้ โดยอาจผ่อนชำระหนี้ต่อไปนานกว่าระยะเวลาสามถึงห้าปีของแผน ตัวอย่างเช่น หากหนี้อ้างอิงของลูกหนี้มีกำหนดชำระเกินห้าปี

(เช่น เงินกู้อุปกรณ์หรือจำนอง) ลูกหนี้อาจสามารถชำระเงินกู้ได้เกินกว่ากำหนดชำระคืนเงินกู้เดิมตราบเท่าที่ ค่าระวางจัดทำขึ้นระหว่างแผน

แผนไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ไม่มีหลักประกันเต็มจำนวนตราบใดที่แผนนั้นผูกมัด “รายได้ที่ใช้แล้วทิ้ง” ของลูกหนี้ที่คาดการณ์ไว้ทั้งหมด (หรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าเทียบเท่า) เพื่อวางแผนการชำระเงินในช่วงระยะเวลา ๓ ถึง ๕ ปี และตราบเท่าที่ไม่มีหลักประกัน เจ้าหนี้ต้องได้รับอย่างน้อยมากที่สุดเท่าที่จะได้รับหากสินทรัพย์ที่ไม่ได้รับการยกเว้นของลูกหนี้ถูกชำระบัญชีภายใต้บทที่ 7 11 USC § 1225 “รายได้ที่ใช้แล้วทิ้ง” หมายถึงรายได้ที่ไม่จำเป็นสำหรับการบำรุงรักษาหรือการสนับสนุนของลูกหนี้หรือผู้อยู่ในอุปการะหรือ สำหรับการชำระเงินที่จำเป็นเพื่อดำเนินการต่อรักษาและดำเนินธุรกิจของลูกหนี้

ภายใน ๔๕ วันหลังจากยื่นแผน ผู้พิพากษาล้มละลายที่เป็นประธานจะตัดสินที่ “การพิจารณายืนยัน” ว่าแผนเป็นไปได้หรือไม่และเป็นไปตามมาตรฐานการยืนยันตามประมวลกฎหมายล้มละลาย 11 USC §§ 1224, 1225 เจ้าหนี้ที่ได้รับหนังสือแจ้งล่วงหน้า ๒๑ วันอาจปรากฏตัวที่การพิจารณาคดีและคัดค้านการยืนยัน เฟด ร. ป. 2002 (ก) (8). ในขณะที่อาจมีการคัดค้านหลายประการ ข้อโต้แย้งทั่วไป คือ การชำระเงินที่เสนอภายใต้แผนน้อยกว่าที่เจ้าหนี้จะได้รับหากทรัพย์สินของลูกหนี้ถูกชำระบัญชี หรือแผนไม่ได้มอบรายได้ทั้งหมดที่ลูกหนี้ใช้แล้วทิ้งสำหรับสามปี – ระยะเวลาห้าปีของแผน

หากศาลยืนยันแผน ผู้ดูแลทรัพย์สิน บทที่ ๑๒ จะแจกจ่ายเงินที่ได้รับตามเงื่อนไขของแผน USC § 1226(a) หากศาลไม่ยืนยันแผน ลูกหนี้อาจยื่นแผนแก้ไข 11 USC § 1223

ลูกหนี้อาจแปลงคดีเป็นการชำระบัญชีภายใต้บทที่ 7 (3) 11 USC § 1208 (a) หากลูกหนี้ไม่ยืนยันแผนและคดีถูกยกฟ้อง ศาลอาจอนุญาตให้ทรัสตีเก็บเงินบางส่วนไว้เป็นค่าใช้จ่ายแต่ทรัสตีจะต้องคืนเงินที่เหลือทั้งหมดให้กับลูกหนี้

ในบางครั้งสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลต่อความสามารถในการชำระเงินตามแผนของลูกหนี้ เจ้าหนี้อาจคัดค้านหรือขู่ว่าจะคัดค้านแผน หรือลูกหนี้อาจล้มเหลวในการลงบัญชีเจ้าหนี้ทั้งหมดโดยไม่ได้ตั้งใจ ในกรณีดังกล่าว แผนอาจมีการเปลี่ยนแปลงก่อนหรือหลังการยืนยันได้การแก้ไขภายหลังการยืนยันไม่ได้จำกัดอยู่เพียงความคิดริเริ่มโดยลูกหนี้ แต่อาจทำตามคำขอของผู้ดูแลผลประโยชน์หรือเจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน

แผนที่ศาลเห็นชอบมีผลผูกพันลูกหนี้และเจ้าหนี้แต่ละรายโดยลูกหนี้จะต้องชำระเงินให้กับผู้ดูแลผลประโยชน์เป็นประจำ ซึ่งจะต้องมีการปรับเพื่อดำรงชีวิตด้วยงบประมาณคงที่เป็นระยะเวลานาน นอกจากนี้ ในขณะที่บริหารแผนลูกหนี้ต้องไม่ก่อหนี้ใหม่ที่มีนัยสำคัญโดยไม่ปรึกษาผู้ดูแลผลประโยชน์ เนื่องจากหนี้เพิ่มเติมอาจทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้สำเร็จไม่ว่าในกรณีใด การไม่ชำระเงินตามแผนอาจส่งผลให้ศาลสั่งยกเลิกการฟื้นฟูและ ศาลอาจยกฟ้องหรือแปลงคดีเป็นคดีชำระบัญชี

ตามมาตรา ๗ แห่งประมวลกฎหมายล้มละลายได้ เมื่อปรากฏว่าลูกหนี้ได้กระทำการฉ้อฉลอันเกี่ยวเนื่องกับคดี

ลูกหนี้จะได้รับการปลดออกหลังจากเสร็จสิ้นการชำระเงินทั้งหมดภายใต้แผนบทที่ ๑๒ ตราบใดที่ลูกหนี้รับรอง (ถ้ามี) ว่าภาระผูกพันในการสนับสนุนภายในประเทศทั้งหมดที่ครบกำหนดก่อนทำการรับรองดังกล่าวได้รับการชำระแล้ว การปลดหนี้มีผลเป็นการปล่อยลูกหนี้จากหนี้ทั้งหมดตามแผน

# บทที่ ๓
# วิธีการพิจารณาศึกษา

การพิจารณาศึกษา เรื่อง “ระบบการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม” ครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการนำชุดวิจัยที่เกี่ยวข้องมาศึกษาประมวลผลข้อมูล เพื่อให้ทราบองค์ความรู้ของประเด็นที่เกี่ยวข้อง ศึกษาแนวทางปฏิบัติที่ดีของทั้งในประเทศและต่างประเทศ อันจะทำให้พบข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานราก ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพิจารณาศึกษา โดยคณะกรรมาธิการได้กำหนดให้มีวิธีการดำเนินการพิจารณาศึกษา ดังนี้

## ๓.๑ กรรมาธิการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับ“ระบบการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม” ซึ่งคณะอนุกรรมาธิการได้เนินการ โดยตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางระบบแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม เพื่อพิจารณาศึกษา รวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ในการพิจารณาศึกษา คณะกรรมาธิการเห็นว่าเพื่อให้ผลการพิจารณาศึกษามีความละเอียดรอบคอบ จึงได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงาน และผู้แทนภาคประชาชนเครือข่ายผู้ค้าหาแร่ – แผงลอยและเครือข่ายกลุ่มผู้ขับแท็กซี่ มาให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณาด้วย

## ๓.๒ ผู้ซึ่งคณะกรรมาธิการเชิญมาชี้แจงแสดงความเห็น

**<u>กระทรวงยุติธรรม</u>**

<u>กรมบังคับคดี</u>

| | |
|---|---|
| ๑) นางสาวยุพาภรณ์ ศิริกิจพาณิชยกูล | รองอธิบดีกรมบังคับคดี |
| ๒) นางภัทรภร เวชรังษี | ผู้อำนวยการกองฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ |
| ๓) นายเชษฐ์ชฎิล กาญจนอุดมการ | ผู้อำนวยการกองบังคับคดีล้มละลาย |
| ๔) นางสาวดาเนียร วิทยากุล | นิติกรชำนาญการ |
| ๕) นายกรพงศ์ คงสังข์ | นิติกรชำนาญการ |

**<u>ธนาคารแห่งประเทศไทย</u>**

| | |
|---|---|
| ๑) นายจิตเกษม พรประพันธ์ | ผู้อำนวยการอาวุโส ฝ่ายนโยบายโครงสร้างเศรษฐกิจ |
| ๒) นางสาวสุวรรณี เจษฎาศักดิ์ | ผู้อำนวยการอาวุโส ฝ่ายนโยบายและกำกับสถาบันการเงิน ๒ |

| | |
|---|---|
| ๓) นางอรมนต์ จันทพันธ์ | ผู้อำนวยการฝ่ายคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน |
| ๔) นายจิรานุวัฒน์ ธัญญะเจริญ | ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย |

**<u>สมาคมธนาคารไทย</u>**

| | |
|---|---|
| ๑) นายเดชพินันท์ สุทัศนทรวง | ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ อาวุโส ธนาคารทิสโก้ จำกัด (มหาชน) |
| ๒) นายสุกิจ สกุลวงศ์ใหญ่ | รองหัวหน้าปฏิบัติการสินเชื่อรายย่อย ธนาคารทิสโก้ จำกั (มหาชน) |

**<u>เครือข่ายลูกหนี้กลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย</u>**

| | |
|---|---|
| - นายเรวัตร ชอบธรรม | ประธานเครือข่ายแผงลอยไทยเพื่อการพัฒนา |

**<u>เครือข่ายลูกหนี้กลุ่มผู้ขับแท็กซี่</u>**

| | |
|---|---|
| ๑) นายเกรียงไกร แก้วเกตุ | ประธานสมาพันธ์แรงงานแท็กซี่ไทย |
| ๒) นางสาวกิตติภรณ์ แสงปัญญา | |
| ๓) นางสาวศิลป์สุภา เอกบุศย์ | |
| ๔) นายสมชาย เกตุแก้วมณีรัตน์ | |
| ๕) นายบุญเลิศ พวงแก้ว | |
| ๖) นางวิไล ขวักไขว่ | |

**๓.๓. การเก็บรวบรวมข้อมูล**

ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น ๒ ขั้นตอน ดังนี้

๓.๓.๑ การเก็บข้อมูลในขั้นตอนที่ ๑ การเก็บรวมรวมข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ

๑)ในการศึกษาใช้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษาจากงานวิจัยที่มีผู้ทำการศึกษาไว้แล้ว และผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางราชการ บทความ ข่าว หนังสืออ้างอิงต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาศึกษา

๒)การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ

๓.๓.๒ การเก็บข้อมูลในขั้นตอนที่ ๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลปฐมภูมิ

๑) คณะกรรมาธิการได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการรับฟังข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงจากบุคคล ผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และเดินทางศึกษาดูงาน เกี่ยวกับ “แนวทางการแก้หนี้แบบองค์รวม เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ” ระหว่างวันที่ ๒ – ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ณ จังหวัดนครราชสีมา ณ อำเภอปากช่อง จ.นครราชสีมา

๓.๓.๒.๒. คณะทำงานฯ ได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการแนวทางแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม ผ่านโปรแกรม Excel ให้กับข้าราชการครูจังหวัดศรีสะเกษร่วมกับเครือข่ายผู้หญิงปลอดหนี้ มีสุข จังหวัดศรีสะเกษ จำนวน ๒ รุ่น รุ่นที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑๘-๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุมเทศบาลตำบลขุนหาญ อำเภอขุนหาญ จำนวน ๙๘ คน รุ่นที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑๕-๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุมจตุมิตร สำนักงานพื้นที่การศึกษาเขต ๓ จำนวน ๑๐๓ คน

# บทที่ ๔
# ผลการพิจารณาศึกษา

## ๔.๑. สภาพปัญหาของมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในปัจจุบัน

### ๔.๑.๑ ข้อมูลเบื้องต้น

สถิติด้านหนี้สินครัวเรือนในไตรมาส ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๖๕ มีอัตราการลดลงอยู่ที่ร้อยละ ๘๙.๓ ต่อ GDP คิดเป็นมูลค่าหนี้ครัวเรือน ๑๔.๙๗ ล้านล้านบาท ซึ่งถือว่าสูงสุดเป็นประวัติการณ์ในรอบ ๑๖ ปี นับตั้งแต่ที่ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้เคยทำการสำรวจมาตั้งแต่ปี ๕๐ แต่เมื่อเทียบกับไตรมาสที่สี่ของปี พ.ศ. ๒๕๖๔ อยู่ที่ร้อยละ ๙๐.๐ ต่อ GDP แสดงว่าหนี้สินครัวเรือนมีอัตราลดลงเล็กน้อยโดยเป็นหนี้ที่อยู่ในระบบคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ ๗๙ ส่วนหนี้นอกระบบอยู่ที่ ร้อยละ ๒๑ ทั้งนี้ มูลค่าหนี้ครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูงอาจจะเป็นข้อจำกัดที่ทำให้เศรษฐกิจไทยเติบโตได้ไม่โดดเด่นนัก ทั้งนี้ คาดว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนจะสามารถปรับลดลงจากระดับ ร้อยละ ๘๙ - ๙๐ ในปัจจุบันลงมาอยู่ที่ระดับร้อยละ ๘๐ ได้ภายใน ๕ ปี หากเศรษฐกิจไทยในระยะ ๕ ปีข้างหน้าขยายตัวได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖.๒ ต่อปี[๑] ดังนั้น การแก้ไขหนี้สินในภาพรวมจึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาอีกหลายปี

แต่ปัญหาเฉพาะหน้าที่ลูกหนี้กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน คือ ภาวการณ์ไม่สามารถชำระหนี้สินแก่เจ้าหนี้ได้และต้องทนทุกข์อยู่กับการถูกติดตามทวงถามหนี้ ความเสี่ยงต่อการถูกบังคับยึดทรัพย์สินที่อยู่อาศัยและการถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลาย อีกทั้งปัญหานี้ยังขยายขอบเขตไปถึงบุคคลที่เป็นผู้ค้ำประกันของลูกหนี้อีกด้วย จำเป็นต้องมีกลไกในการช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้านหนี้สินของลูกหนี้ในปัจจุบันแบบเร่งด่วนและเบ็ดเสร็จ

### ๔.๑.๒ ปัจจัยสำคัญของสภาพปัญหา

จากการพิจารณาศึกษาพบว่า สภาพปัญหาและข้อจำกัดในการแก้ไขหนี้สินภาคครัวเรือนในปัจจุบันมีอยู่หลายประการ ที่ทำให้ผลให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจขนาดย่อมยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังต่อไปนี้

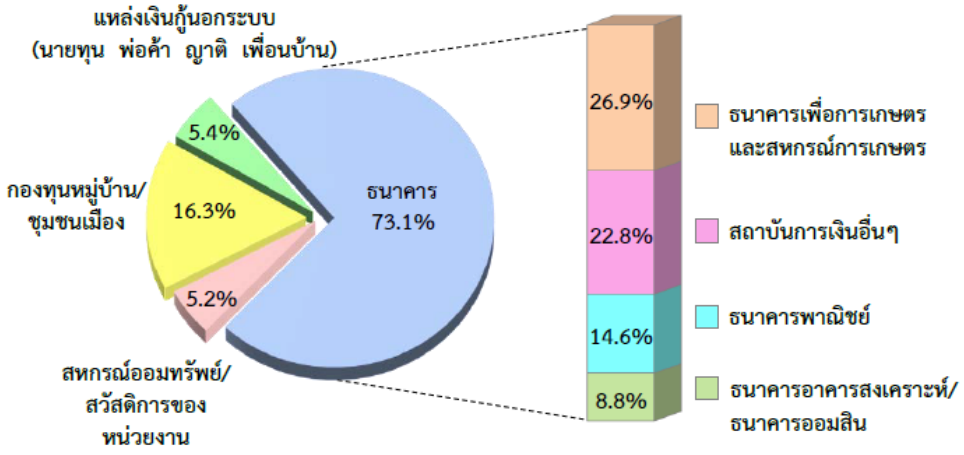
**๑) มาตรการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนไม่เพียงพอต่อสภาพปัญหาหนี้สินครัวเรือนทั้งหมด**

เมื่อพิจารณาโครงสร้างหนี้และแหล่งที่มาของหนี้สินครัวเรือน จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. ๒๕๖๔ ทั่วราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อพิจารณาครัวเรือนที่มีหนี้สินซึ่งบางครัวเรือนอาจมีการกู้เงินจากหลายแหล่งในปี ๒๕๖๔ พบว่าแหล่งเงินกู้หลักส่วนใหญ่เป็นแหล่งเงินกู้ในระบบ คือ ธนาคารร้อยละ ๗๓.๑ ซึ่งธนาคารที่มีการกู้เงินมากที่สุดร้อยละ ๒๖.๙ คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

---

[๑] นายวิเชียร แก้วสมบัติ ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เรื่อง หนี้ต่อครัวเรือน ๕ แสน มูลค่า ๑๔.๙๗ ล้านล้านบาท สูงสุดในรอบ ๑๖ ปี สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ จากเว็บไซต์ ประชาชาติธุรกิจ https://www.prachachat.net/economy/news-1027572

การเกษตร ซึ่งเป็นการกู้เพื่อลงทุนในการประกอบอาชีพทางการเกษตร รวมทั้งจัดหาวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร การจัดหาเครื่องจักร เครื่องยนต์ที่ใช้ในกิจกรรมทางการเกษตร รองลงมาเป็นสถาบันการเงินอื่น ๆ (ร้อยละ ๒๒.๘) สำหรับแหล่งเงินกู้นอกระบบ เช่น นายทุน เงินกู้ ญาติ เพื่อนบ้าน เป็นต้น มีเพียง ร้อยละ ๕.๔




ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2564 ทั่วราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

**ภาพที่ ๔.๑** แผนภูมิวงกลมแสดงข้อมูลร้อยละของครัวเรือน จำแนกตามแหล่งเงินกู้ พ.ศ. ๒๕๖๔

หนี้สินครัวเรือนนั้น เมื่อพิจารณาจากมิติแหล่งเงินพบว่าส่วนใหญ่เป็นหนี้สินในระบบสถาบันการเงิน ส่วนที่เหลือเป็นหนี้สินจากแหล่งเงินนอกสถาบันการเงิน (Non-Bank Sources) เช่น สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และแหล่งเงินกู้นอกระบบ เป็นต้น โดยสภาพหนี้สินของครัวเรือนที่มีปัญหาพบว่า มีการกู้เงินจากหลายแหล่งทั้งที่เป็นสถาบันการเงินในระบบ แหล่งเงินนอกระบบ สาบันการเงิน รวมทั้งหนี้นอกระบบ ทำให้เกิดภาระในการชำระหนี้หลายบัญชีหนี้สิน แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันการเงินภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่วมกันสร้างมาตรการช่วยเหลือหนี้สินครัวเรือนหลายประการ เช่น

- การพักชำระหนี้ เป็นการหยุดการชำระหนี้ตามสัญญาไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง เพื่อหวังว่าสถานกราณ์ด้านความสามารถในการชำระหนี้ฝั่งลูกหนี้จะดีขึ้นที่ฝ่ายเจ้าหนี้เสนอให้ลูกหนี้ โดยมิได้วิเคราะห์ว่า การพักชำระหนี้จะช่วยให้ลูกหนี้สามารถกลับมามีความสามารถในการชำระหนี้ได้เพียงใดขึ้น จึงเป็นมาตรการชั่วคราวไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาหนี้สินทั้งหมดได้

- การปรับโครงสร้างหนี้ ประกอบด้วยวิธีการช่วยเหลือที่หลากหลายกว่ามาตรการอื่น ๆ เช่น การรวมหนี้ การยืดระยะเวลาการชำระหนี้ การลดอัตราดอกเบี้ยและการ Re - finance เป็นต้นแต่ก็เป็นการพิจารณาจากฝั่งเจ้าหนี้แต่ละราย แม้จะพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ด้วยก็ตามแต่ก็คงเป็นการพิจารณาแบบเฉพาะรายของเจ้าหนี้แต่ละรายมิได้

ครอบคลุมหนี้สินทั้งหมดของลูกหนี้โดยเฉพาะหนี้นอกระบบสถาบันการเงินและหนี้นอกระบบ และลักษณะของการปรับโครงสร้างหนี้นั้น โดยพื้นฐานแล้วการปรับโครงสร้างเป็นกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ที่ดำเนินการเพื่อเสริมความแข็งแกร่งให้กับลูกหนี้ ภายใต้เงื่อนไขสัญญาเดิม จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงทำได้จำกัด และการปรับโครงสร้างส่วนใหญ่เกิดขึ้นในกรณีพิเศษ ซึ่งถือว่าผู้กู้มีฐานะทางการเงินไม่มั่นคงและไม่สามารถชำระหนี้ได้ และการปรับโครงสร้างหนี้เป็นทางเลือกที่รุนแรงมากขึ้นเมื่อลูกหนี้มีความเสี่ยงที่จะผิดนัดชำระหนี้และเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาที่มีอยู่ การปรับโครงสร้างอาจส่งผลเสียต่อคะแนนเครดิตของลูกหนี้ ซึ่งเป็นเหตุผลว่าทำไมจึงเป็นกลยุทธ์สุดท้าย

- คลินิกแก้หนี้ เป็นมาตรการแก้ไขหนี้สินสำหรับหนี้สินประเภทบัตรเครดิตและสินเชื่อบุคคลซึ่งเป็นลูกหนี้ที่เป็น NPL เท่านั้น

- มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้ เป็นมาตรการช่วยเหลือในรูปแบบการไกล่เกลี่ยระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้เป็นราย ๆ ในหนี้สินที่ลูกหนี้มีต่อเจ้าหนี้รายนั้น ซึ่งการแก้ไขเป็นไปตามเงื่อนไขของฝ่ายเจ้าหนี้เป็นหลักลูกหนี้ไม่มีอำนาจต่อรอง และมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการชั่วคราวที่มีการกำหนดระยะเวลาในการสมัครเข้าร่วมกิจกรรม เมื่อพ้นกำหนดลูกหนี้ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวได้

- ศูนย์รับเรื่อง ๑๒๓๔ เป็นศูนย์ให้บริการด้านการรับเรื่องจากลูกหนี้และส่งต่อไปยังธนาคารเจ้าหนี้ มิได้เป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเองทำให้ขาดบทบาทในการเป็นเจ้าภาพหลักคนกลางในการแก้ไขปัญหาด้านหนี้สินให้แก่ลูกหนี้ ทำให้ผลการดำเนินการช่วยเหลือจึงเป็นทำนองเดียวกับการไกล่เกลี่ยหนี้ และผลการพิจารณาขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของฝ่ายธนาคารเจ้าหนี้ที่แต่ละธนาคารกำหนดขึ้น

มาตรการช่วยเหลือในการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของสถาบันการเงิน เหตุนี้ มาตรการดังกล่าวจึงไม่ครอบคลุมการแก้ไขหนี้สินนอกระบบสถาบันการเงิน โดยเฉพาะหนี้สินครัวเรือนของข้าราชการพนักงานที่ส่วนใหญ่เป็นหนี้สินนอกระบบสถาบันการเงินได้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้สินรายใหญ่ของหนี้สินข้าราชการส่วนหนี้สินขอกลุ่มเกษตรกรยังมีหนี้สินจากแหล่งอื่น ๆ เช่น สหกรณ์การเกษตร กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนของหน่วยงานภาครัฐ และกลุ่มพ่อค้า หาบเร่แผงลอย หรือกิจการขนาดย่อมยังรวมสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาต เช่น พิโก้ไฟแนนซ์และกลุ่มสินเชื่อรถต่าง ๆ เป็นต้น สภาพเช่นนี้ทำให้มาตรการช่วยเหลือที่ออกมาไม่ครอบคลุมถึงหนี้จากแหล่งเงินทั้งหมดของลูกหนี้ โดยช่วยเหลือได้บางส่วนเฉพาะหนี้สินในสถาบันการเงินที่ร่วมมือกับธนาคารแห่งประเทศไทยในการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกหนี้ เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทลิสซิ่งบางแห่งมีมาตรการลดอัตราดอกเบี้ยและเงินผ่อนชำระรายเดือนในช่วงเวลาสั้น ๆ เป็นต้น ทำให้การแก้ไขหนี้สินครัวเรือนในส่วนที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงินไม่ได้รับการช่วยเหลือ มาตรการแก้ไขหนี้สินที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนทั้งหมดได้

**๒) มาตรการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนเป็นการแก้ไขเฉพาะหนี้ของเจ้าหน้แต่ละราย**

มาตรการช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาหนี้สินในปัจจุบัน เป็นมาตรการจากฝั่งเจ้าหนี้ จึงมีข้อจำกัดที่จะแก้ไขได้เฉพาะหนี้สินที่ตนเองเป็นเจ้าหนี้อยู่เท่านั้น ไม่อาจเข้าไปช่วยเหลือหนี้อื่นของเจ้าหนี้คนอื่นจึงเป็นมาตรการแก้ไขเฉพาะหนี้เป็นราย ๆ การแก้ไขปัญหาหนี้สินแก่ลูกหนี้จึงเป็นมาตรการแบบสมัครใจของเจ้าหนี้แต่ละรายที่เกิดจากฝั่งเจ้าหนี้ โดยเป็นการมองปัญหาหนี้สินเฉพาะรายการหนี้สินของเจ้าหนี้รายนั้น ๆ ที่มาจากแหล่งเงินของสถาบันการเงินเป็นหลัก เช่น การพักชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ เป็นต้น ส่วนหนี้สินฝั่งอื่น ๆ อย่างหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่มีมาตรการช่วยเหลือจากภาครัฐที่กำกับดูแล ทำให้ไม่มีมาตรการช่วยเหลือใด ๆ แก่ลูกหนี้กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือสหกรณ์การเกษตร

**๓) มาตรการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนมีข้อจำกัดในการเข้าถึงการช่วยเหลือ**

มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้เป็นมาตรการของสถบันการเงิน ดังนั้นการพิจารณายังคงใช้หลักการพิจารณาทำนองเดียวกับการปล่อยสินเชื่อ เช่น วงเงินหลักประกันกรอบวงเงินของสินเชื่อที่จะได้รับการช่วยเหลือ ทำให้มีลูกหนี้ที่ไม่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดลูกหนี้จึงไม่อาจเข้าถึงเงื่อนไข ตลอดจนกรอบวงเงินที่จะช่วยเหลือ เช่น

- อายุของลูกหนี้
- สถานะของลูกหนี้ เช่น เป็นลูกหนี้ที่เป็น NPL เท่านั้น
- ข้อจำกัดด้านวงเงิน เช่น การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำไม่เกินหนึ่งแสนบาท แต่ลูกหนี้จำนวนสองแสนบาท จึงทำให้หนี้สินเดิมยังคงเหลืออยู่หนึ่งแสนบาทและเป็นหนี้ใหม่จากการปรับโครงสร้างหนี้หนึ่งแสนบาท ทำให้ภาระหนี้ของลูกหนี้เพิ่มขึ้น เป็นต้น

**๔) ทัศนคติฝั่งลูกหนี้และเจ้าหนี้**

ทัศนคติต่อหนี้สินของฝั่งเจ้าหนี้และลูกหนี้ในมุมมองของการแก้ไขปัญหาหนี้สินเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการที่ทำให้การแก้ไขปัญหามองกันไปคนละทิศละทาง ดังนี้

**ฝั่งเจ้าหนี้** (creditor View) มองปัญหาการแก้ไขหนี้สินเป็นเรื่องหรือภาระของลูกหนี้ที่ต้องแก้ไขและจัดการและการที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้เป็นการที่ลูกหนี้ประพฤติผิดนัดและผิดสัญญาที่ให้ไว้แก่ลูกหนี้ ตามหลักการ “สัญญาต้องเป็นสัญญา”[๒] ไม่ใช่ปัญหาที่ฝั่งเจ้าหนี้ต้องดำเนินการแก้ไข จึงไม่สนใจเข้าร่วมในการเจรจาและการเข้ามาดูแลให้คำแนะนำและหยิบยื่นมาตรการช่วยเหลืออย่างใส่ใจ ทั้งนี้ ในความเป็นจริงการเกิดภาระหนี้สินจนเกินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้นั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย หากเจ้าหนี้ได้ใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาภาระหนี้ของลูกหนี้ก่อนจะอนุมัติให้กู้ **ดังนั้น จึงเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหนี้ส่วนหนึ่งที่ปล่อยให้เกิดปัญหาหนี้สินครัวเรือนขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาร่วมกับลูกหนี้**

---

[๒] สัญญาต้องเป็นสัญญา (pacta sunt servanda) เป็นหลักการที่มีมาตั้งแต่สมัยโรมันยังรุ่งเรือง หลักการ คือ เมื่อสัญญาได้เกิดขึ้นแล้วภายใต้หลักสุจริต (เข้าทำสัญญากันโดยไม่มีเจตนาร้ายแอบแฝง) คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ก่อขึ้น มิฉะนั้นก็จะเป็นการผิดสัญญา

**ฝั่งลูกหนี้ (Debtor View)** มีมุมมองต่อหนี้สินว่า การก่อหนี้เป็นความจำเป็นที่ต้องกระทำเพื่อความอยู่รอด และแก้ไขปัญหาภาระของตนในการชำระหนี้ มองปัญหาด้านการใช้จ่ายและการก่อหนี้แบบแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แก้ไขแบบให้พ้นปัญหาไปเป็นวัน ๆ นิยมการแก้ไขแบบหมุนวนก่อหนี้โดยไม่คิดแก้ไขในภาพรวมของหนี้สินทั้งหมดว่าจะเกิดอะไรในภาพรวมเมื่อภาระหนี้สินเกินกว่ารายได้ที่มีจนเมื่อหนี้สินมากกกว่ารายได้ก็ปล่อยปัญหาเป็นกรรมเก่าเป็นปัญหาที่ไม่มีทางออก จึงปล่อยสภาพปัญหาให้เป็นไปตามยถากรรมแล้วแต่เจ้าหนี้จะจัดการ ขาดความใส่ใจในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังโดยไม่ได้ศึกษาสภาพปัญหาอย่างการเป็นเจ้าของปัญหา (Owner of the Problem) เช่น การตรวจสอบความถูกต้องของภาระหนี้สินของตน ขาดการศึกษาหาความรู้และแนวทางในการแก้ไขหนี้สินปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรมบ้าง เป็นทุกข์แต่ไม่ดิ้นรนแก้ไขอย่างจริงจัง ไม่เป็นเจ้าของปัญหาในการแก้ไข จึงขาดแรงจูงใจและวินัยในการควบคุมการใช้จ่ายและการผ่อนชำระหนี้สิน

**๕) มาตรการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนเป็นเชิงนโยบาย โดยไม่มีกฎหมายรองรับ**

การแก้ไขหนี้สินครัวเรือนที่มีสภาพแห่งหนี้ มาจากแหล่งเงินทั้งในและนอกระบบสถาบันการเงิน ทำให้การแก้ไขแบบเบ็ดเสร็จต้องมีกฎ ระเบียบกลางที่สามารถบังคับใช้ทั้งกับหนี้ทุกแหล่งเงินของเจ้าหนี้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินบุคคล กฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยหนี้สินเป็นต้น การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะการดำเนินงานแก้ไขจึงขาดฐานอำนาจในการบังคับกับทุกฝ่ายเป็นเหตุให้การเจรจาแก้ไขทำได้ยากและประสบความสำเร็จไม่มากพอที่จะสามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนทั้งประเทศได้

**๖) ไม่มีหน่วยงานกลางที่เป็นหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้สินในทุกระดับและทุกพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จ**

แม้จะมีหน่วยงานหลายแห่งออกมาตรการช่วยเหลือ เพื่อแก้ไขสถานการณ์หนี้สินครัวเรือนก็ตาม แต่มาตรการเหล่านั้นเป็นเพียงการดำเนินการตามนโยบายชั่วคราวเฉพาะเรื่องที่ได้รับการสั่งการเท่านั้น แต่ไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้ที่มีหน้าที่หลักหรือรับผิดชอบโดยตรงอย่างแท้จริงในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนหรือหนี้สินของกลุ่มธุรกิจ ทั้งด้านการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน การป้องกันและพัฒนาระบบบริหารจัดการหนี้สินระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้อย่างเป็นธรรม การออกมาตรการป้องกันหรือลดการก่อหนี้สินในอนาคต และการให้ความรู้ด้านการบริหารการเงินครัวเรือนเป็นต้น

**๗) ปัญหาด้านขาดการพัฒนาศักยภาพและจริยธรรมในหน้าที่ของสถาบันการเงิน (Creditor's Responsibility)**

สถาบันการเงินเป็นแหล่งเงินสินเชื่อสำคัญของระบบเศรษฐกิจทั้งด้านจุลภาคและมหภาคจึงต้องมีหน้าที่สำคัญและความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อการพิจารณาสินเชื่อแก่ลูกหนี้อย่างรอบคอบ ไม่ให้เกิดการแข่งขันจนทำให้ลูกหนี้มีหนี้สินเกินกว่ารายได้จนกลายเป็นปัญหาหนี้สินครัวเรือนอย่างที่ปรากฏ ในปัจจุบันและต้องมีส่วนร่วมในการเป็น

เจ้าของปัญหาหนี้สินครัวเรือน แต่ในปัจจุบันไม่มีกฎ ระเบียบของหน่วยงานกำกับดูแล เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในการสร้างมาตรการด้านความรับผิดของของเจ้าหนี้ต่อสังคมแต่อย่างใด ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เป็นสาเหตุของปัญหาหนี้สินครัวเรือนในปัจจุบัน เช่น

(๑) การที่สถาบันการเงินบางแห่ง ให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้โดยไม่ได้ตรวจสอบภาระหนี้สินทั้งหมดของลูกหนี้ที่มีอยู่และศักยภาพของลูกหนี้ที่จะชำระหนี้ได้ก่อนการปล่อยสินเชื่อ ทำให้ลูกหนี้มีหนี้สินมากกว่าศักยภาพของลูกหนี้ที่จะชำระได้[๓] ซึ่งการปล่อยกู้ที่ไม่คำนึงถึงความสามารถของผู้กู้ดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ค้ำประกัน ที่ต้องมาร่วมรับผิดชอบ ปัญหาการออกแบบสินเชื่อที่ไม่ได้อยู่ในวิสัยที่ผู้กู้จะสามารถชำระคืนได้ถือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดอีกเรื่องหนึ่งที่ Regulator มีบทบาทสำคัญที่จะแก้ปัญหานี้ สัญญาที่ไม่อยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้เป็นหนึ่งในตัวอย่างของสัญญาไม่เป็นธรรม เช่น ข้อมูลการสำรวจวงเงินที่ให้กู้ของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ๘๙ แห่ง[๔] เฉลี่ยวงเงินกู้ต่อรายสูงถึง ๔ ล้านบาท มีสหกรณ์ออมทรัพย์ครูถึง ๙ แห่ง ที่ไม่มีการกำหนดเพดานสูงสุดของเงินที่ให้กู้ ในขณะที่ฝั่งสถาบันการเงิน ก็พร้อมจะให้สินเชื่อสวัสดิการเพิ่มเติม ทำให้ครูซึ่งเป็นลูกหนี้ มีหนี้สินอยู่ใน ทั้งสหกรณ์และหนี้อยู่ในสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารออมสิน เป็นต้น เมื่อรวมภาระหนี้ของทั้งสองแหล่งระบบเงิน ครูมีภาระการผ่อนชำระเกินกว่าเงินเดือนก่อนหักค่าใช้จ่าย ที่เป็นเช่นนี้เพราะช่วงนี้ต่างหมายปองสินเชื่อสวัสดิการของครูเนื่องจากเห็นว่าเป็นสินเชื่อที่มีความเสี่ยงต่ำ เพราะนายจ้างหรือกระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้ทำหน้าที่หักเงินเดือนเพื่อจ่ายหนี้แก่เจ้าหนี้เป็นประจำทุกเดือน โดยอาศัยกฎ ระเบียบ ให้สมาชิกต้องทำหนังสือยินยอมให้หน่วยงานต้นสังกัดหักเงินเดือน เพื่อชำระหนี้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ก่อน โดยไม่มีการตรวจสอบว่าภาระหนี้ของสมาชิกหลังเงินชำระแก่สหกรณ์แล้ว เหลือเพียงพอให้สมาชิกใช้จ่ายในการดำรงชีวิตหรือไม่ เมื่อสมาชิกได้รับเงินส่วนที่เหลือจากการชำระหนี้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้นจากสหกรณ์ออมทรัพย์เองและจากแหล่งเงินอื่น ๆ ที่จะหาได้

กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้กำกับดูแลไม่ได้มีมาตรการในการกำกับดูแลในประเด็นดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ จนกลายเป็นปัญหาหนี้สินระดับกว้างขวาง เช่น ปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่นในปัจจุบัน อีกทั้งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๒/๑ ก็เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินของสมาชิกสหกรณ์และ

---

[๓] สภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง สถาบันการเงิน และตลาดการเงิน, ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูบำนาญต่อวิกฤติหนี้ปัจจุบัน, มีนาคม ๒๕๖๖ หน้า ๙๒

[๔] สภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง สถาบันการเงิน และตลาดการเงิน, ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูบำนาญต่อวิกฤติหนี้ปัจจุบัน, มีนาคม ๒๕๖๖ หน้า ๙๒

เป็นสาเหตุให้เกิดการก่อหนี้หมุนวน[๕] ในการนำเงินค่าหุ้นไปหักกลบลบหนี้กับสหกรณ์ และมาตรา ๒๔/๑[๖] ก็เป็นเหตุทำให้สมาชิกมีเงินไม่พอในการใช้จ่าย

(๒) การปรับอัตราดอกเบี้ยผิดนัดของสถาบันการเงิน ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายและไม่เป็นธรรม เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะหน่วยงานกำกับสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ มิได้กำกับการคิดดอกเบี้ยผิดนัด โดยปล่อยให้ธนาคาพาณิชย์คิดดอกเบี้ยผิดนัดที่ไม่เป็นธรรมกล่าวคือ ดอกเบี้ยผิดนัด คือ เป็นค่าเสียหายจากการซึ่งลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามสัญญาในการชำระหนี้ตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ในงวดใด จึงต้องขึ้นดอกเบี้ยผิดนัดจากจำนวนเงินต้นที่ผิดนัดในงวดนั้น แต่สถาบันการเงินกลับคิดดอกเบี้ยผิดนัด โดยถือว่าเมื่อลูกหนี้ผิดนัดในงวดใดการคำนวณดอกเบี้ยผิดนัดจะคิดจากเงินต้นที่ค้างชำระทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่ควรจะคิดดอกเบี้ยผิดเฉพาะงวดที่ผิดนัดเท่านั้น ทำให้ลูกหนี้ต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยผิดนัดที่เพิ่มขึ้นจำนวนมาก โดยไม่เป็นธรรมและไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย

---

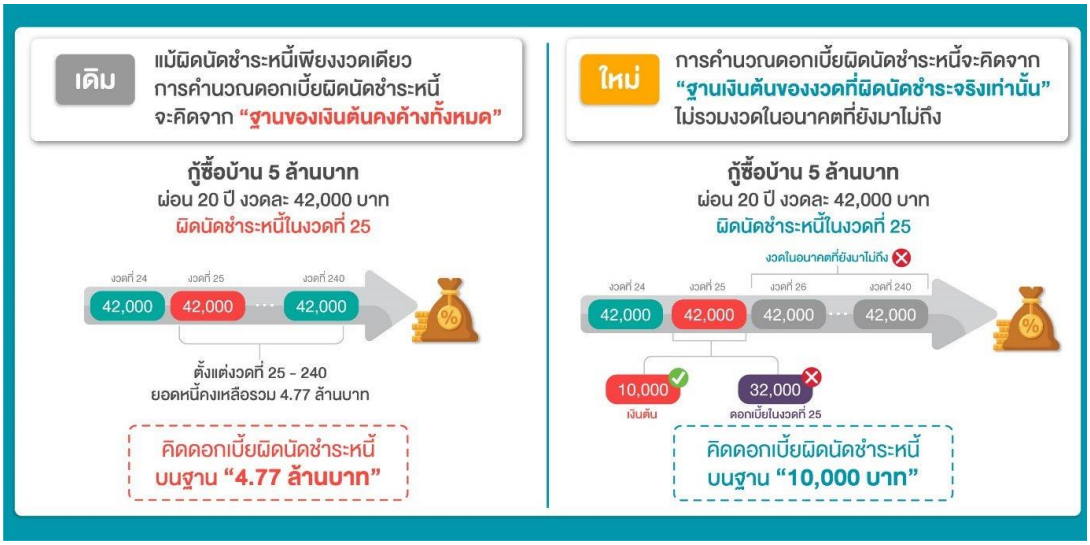
[๕] มาตรา ๔๒ “ในการชำระค่าหุ้น สมาชิกจะนำค่าหุ้นหักกลบลบหนี้กับสหกรณ์ไม่ได้ และสมาชิกมีความรับผิดเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ

ในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง ห้ามมิให้เจ้าหนี้ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายัดค่าหุ้นของสมาชิกผู้นั้น และเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง สหกรณ์มีสิทธินำเงินตามมูลค่าหุ้นที่สมาชิกมีอยู่มาหักกลบลบหนี้ที่สมาชิกผูกพันต้องชำระหนี้แก่สหกรณ์ได้และให้สหกรณ์มีฐานะเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค่าหุ้นนั้น”

[๖] มาตรา ๔๒/๑ “เมื่อสมาชิกได้ทำความยินยอมเป็นหนังสือไว้กับสหกรณ์ ให้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐ หรือนายจ้างในสถานประกอบการ หรือหน่วยงานอื่นใดที่สมาชิกปฏิบัติหน้าที่อยู่หักเงินเดือนหรือค่าจ้างหรือเงินอื่นใดที่ถึงกำหนดจ่ายแก่สมาชิกนั้น เพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันอื่นที่มีต่อสหกรณ์ให้แก่สหกรณ์ตามจำนวนที่สหกรณ์แจ้งไป จนกว่าหนี้หรือภาระผูกพันนั้นจะระงับสิ้นไปให้หน่วยงานนั้นหักเงินดังกล่าวและส่งเงินที่หักไว้นั้นให้แก่สหกรณ์โดยพลัน

การแสดงเจตนายินยอมตามวรรคหนึ่ง มิอาจจะถอนคืนได้เว้นแต่สหกรณ์ให้ความยินยอม

การหักเงินตามวรรคหนึ่ง ต้องหักให้สหกรณ์เป็นลำดับแรก ถัดจากหนี้ภาษีอากรและการหักเงินเข้ากองทุนที่สมาชิกต้องถูกหักตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม”




ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ภาพที่ ๔.๒** แสดงฐานการคำนวณดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้

ในบางประเทศมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า “อัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้”จะสามารถเก็บเพิ่มจากอัตราดอกเบี้ยปกติตามสัญญาเท่าไหร่ เช่น ในประเทศมาเลเซียกำหนดให้สามารถเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ ไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปีของค่างวดที่ค้างชำระนอกเหนือจากดอกเบี้ยปกติในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้สามารถเรียกเก็บ อัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้สำหรับสินเชื่อ high-cost mortgage ได้ไม่เกินร้อยละ ๔ เพิ่มเติมจากดอกเบี้ยปกติและในส่วนของประเทศเยอรมนี ได้มีข้อกำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้สำหรับสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ ที่ให้เรียกเก็บเพิ่ม จากดอกเบี้ยปกติได้ร้อยละ ๒.๕ หากมีการผิดนัดชำระหนี้ การที่หลายประเทศกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ ที่สามารถเรียกเก็บเพิ่มเติมได้จากอัตราดอกเบี้ยปกติ ตามสัญญาเป็นเพราะในด้านหนึ่งแม้เรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลให้ลูกหนี้มีวินัยในการชำระหนี้ให้ตรงเวลา แต่ในอีกด้านก็จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ด้วยเช่นกันว่าหากลูกหนี้ที่ไม่ตั้งใจจะผิดนัดชำระหนี้มีเหตุจำเป็น ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตรงเวลา ดอกเบี้ยปรับที่ต้องจ่ายจะต้องไม่เป็นภาระต่อลูกหนี้ จนเกินพอดี ซึ่งนอกจากจะเป็นผลดีกับลูกหนี้เองแล้ว ยังช่วยลดโอกาสเกิดปัญหาหนี้เสียที่มีสาเหตุจากภาระค่าใช้จ่าย ดอกเบี้ยปรับที่สูงขึ้นเกินกำลังของลูกหนี้นั่นเอง




ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

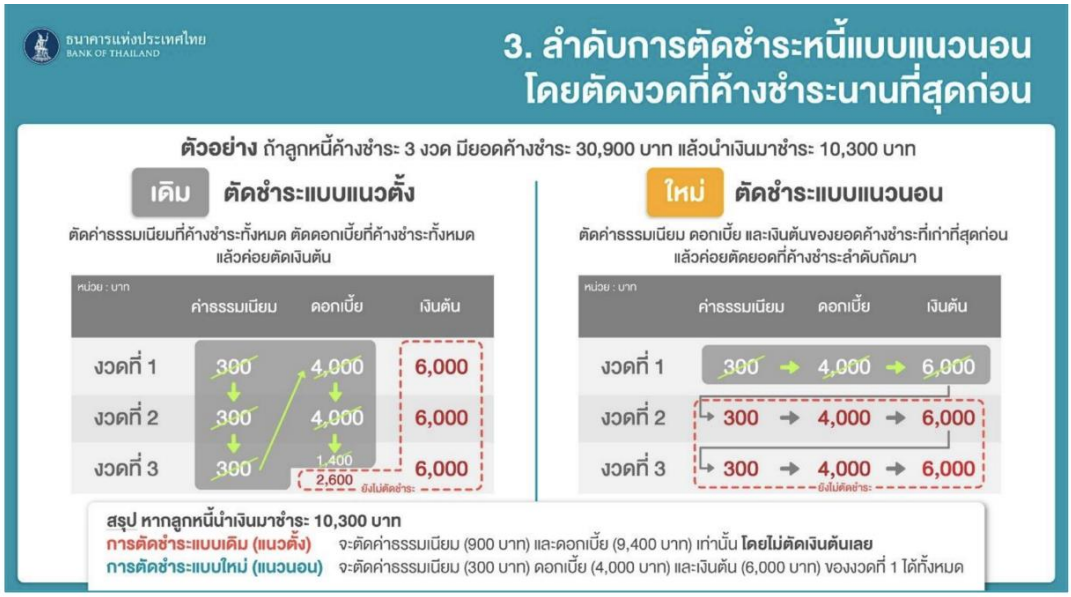
**ภาพที่ ๔.๓** แสดงตัวอย่างแนวทางการคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ในต่างประเทศ

แม้ต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการออกประกาศ ที่ สกส ๒.๓/๒๕๖๓ เรื่องการคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้และการตัดชำระหนี้ และใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ แก้ไขการคิดดอกเบี้ยผิดนัดจากเดิมให้คิดจากเงินต้นงวดที่ผิดนัด แต่ก็ทำให้หนี้ที่มีการผิดนัดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ ยังมิได้รับการแก้ไข

(๓) การกำหนดลำดับการตัดชำระหนี้ที่คำนึงถึงผู้บริโภคโดยให้ตัดงวดที่ค้างนานที่สุดก่อน การกำหนดลำดับการตัดชำระหนี้เพื่อให้รู้ว่าเมื่อลูกหนี้ชำระหนี้ เงินที่จ่ายเข้ามาจะนำไปตัดหนี้ส่วนใดก่อนหลัง

การกำหนดลำดับการตัดชำระหนี้ที่คำนึงถึงผู้บริโภคโดยให้ตัดงวดที่ค้างนานที่สุดก่อนการกำหนดลำดับการตัดชำระหนี้ เพื่อให้รู้ว่าเมื่อลูกหนี้ชำระหนี้เงินที่จ่ายเข้ามาจะนำไปตัดหนี้ส่วนใดก่อนหลัง แนวปฏิบัติเดิมนั้นเงินที่ลูกหนี้จ่ายเข้ามาจะนำไปตัดค่าธรรมเนียมทั้งหมดตามด้วยดอกเบี้ยทั้งหมดก่อน แล้วส่วนที่เหลือจึงจะนำไปตัดเงินต้น เรียกว่า “การตัดชำระหนี้แบบแนวตั้ง” ตัวอย่าง ลูกหนี้มีค่างวดที่ต้องจ่ายเดือนละ ๑๐,๓๐๐ บาท แบ่งเป็นค่าธรรมเนียม ๓๐๐ บาท ดอกเบี้ย ๔,๐๐๐ บาท และเงินต้น ๖,๐๐๐ บาท ลูกหนี้ค้างชำระ ๓ เดือน รวมเป็นเงิน ๓๐,๙๐๐ บาท เดือนที่ ๔ เริ่มพอที่จะหาเงินได้และกลับมาจ่าย ๑๐,๓๐๐ บาท วิธีการตัดชำระหนี้แบบเดิมในแนวตั้งจะไปหักค่าธรรมเนียมทั้งหมด ๙๐๐ บาท ก่อน ส่วนที่เหลืออีก ๙,๔๐๐ บาท นำไปตัดดอกเบี้ยที่ค้างซึ่งสามารถตัดชำระได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เพราะดอกเบี้ยค้าง ๓ งวด รวมเป็น ๑๒,๐๐๐ บาท ทำให้ในงวดที่ ๔ แม้ลูกหนี้จ่ายชำระหนี้เข้ามา ๑๐,๓๐๐ บาท เงินที่จ่ายเข้ามาจะไม่สามารถตัดถึงส่วนเงินต้นได้เลย ๑๓ ตามประกาศฉบับนี้จะกำหนดให้ “ตัดชำระหนี้แบบแนวนอน” กล่าวคือให้นำเงินที่ชำระเข้ามาไปจ่ายค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ย และเงินต้นในงวดที่ค้างชำระนานที่สุดก่อน ซึ่งจากตัวอย่าง

เมื่อลูกหนี้ชำระเงิน ๑๐,๓๐๐ บาท ก็จะถูกนำไปตัดค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ย และเงินต้นของงวดที่ ๑ ก่อนจนครบก่อน และทำให้มียอดค้างชำระเหลือเพียง ๒ งวด การปรับปรุงครั้งนี้ช่วยเพิ่มโอกาสให้เงินงวดที่ลูกหนี้ผ่อนในแต่ละเดือนสามารถตัดถึงเงินต้นได้มากขึ้น และช่วยลดการเกิด NPL รวมทั้งจะช่วยให้ลูกหนี้มีกำลังใจในการจ่ายหนี้ต่อเนื่องและช่วยให้ประวัติการผ่อนชำระหนี้ของลูกหนี้ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงมากขึ้น




**ภาพที่ ๔.๔** แสดงแนวทางขั้นต่ำการตัดชำระหนี้วิธีการใหม่

ต่อมาได้มีการกำหนดการจัดลำดับการตัดชำระหนี้แบบแนวนอน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการออกประกาศ ที่ สกส ๒๓/๒๕๖๓ เรื่อง การคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้และการตัดชำระหนี้ และใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ การแก้ไขการตัดลำดับชำระหนี้ใหม่**แต่ก็ทำให้การตัดชำระหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ ยังมิได้รับการแก้ไข**

(๔) การตัดลำดับการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๒๘ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้ต้องผูกพันต่อเจ้าหนี้ในอันจะกระทำการเพื่อชำระหนี้เป็นการอย่างเดียวกันโดยมูลหนี้หลายราย และถ้าการที่ลูกหนี้ชำระหนี้นั้นไม่เพียงพอจะเปลื้องหนี้สินได้หมดทุกรายไซร้ เมื่อทำการชำระหนี้ ลูกหนี้ระบุว่าชำระหนี้สินรายใดก็ให้หนี้สินรายนั้นเป็นอันได้เปลื้องไป

ถ้าลูกหนี้ไม่ระบุ ท่านว่าหนี้สินรายไหนถึงกำหนดก็ให้รายนั้นเป็นอันได้เปลื้องไปก่อน ในระหว่างหนี้สินหลายรายที่ถึงกำหนดนั้น รายใดเจ้าหนี้มีประกันน้อยที่สุด ก็ให้รายนั้นเป็นอันได้เปลื้องไปก่อน ในระหว่างหนี้สินหลายรายที่มีประกันเท่า ๆ กัน ให้รายที่ตกหนักที่สุดแก่ลูกหนี้เป็นอันได้เปลื้องไปก่อน ส่วนในระหว่างหนี้สินหลายรายที่ตกหนัก

แก่ลูกหนี้เท่า ๆ กัน ให้หนี้สินรายเก่าที่สุดเป็นอันได้เปลื้องไปก่อน และถ้ามีหนี้สินหลายรายเท่า ๆ กัน ก็ให้หนี้สินทุกรายเป็นอันได้เปลื้องไปตามส่วนมากและน้อย”

ดังนั้น กรณีที่ลูกหนี้มีหนี้หลายมูลหนี้ และลูกหนี้ชำระหนี้นั้นไม่เพียงพอที่จะชำระได้ทั้งหมดทุกราย ถ้าหากลูกหนี้ระบุว่าเป็นการชำระหนี้รายใด ก็ให้นำไปชำระหนี้รายนั้นก่อนถ้าลูกหนี้ไม่ระบุให้จับลำดับการชำระหนี้ดังนี้

(๔.๑) หนี้รายใดถึงกำหนดชำระก่อน ก็ให้นำไปชำระหนี้รายนั้นก่อน

(๔.๒) กรณีที่มีหนี้หลายรายถึงกำหนดชำระ ให้ชำระหนี้ที่มีประกันน้อยที่สุดก่อน

(๔.๓) ระหว่างหนี้หลายรายที่มีประกันเท่า ๆ กัน ให้รายที่ตกหนักที่สุดแก่ลูกหนี้ ได้รับชำระก่อน

(๔.๔) ระหว่างหนี้หลายรายที่ตกหนักแก่ลูกหนี้เท่า ๆกัน ให้หนี้สินรายเก่าที่สุดได้รับชำระหนี้ก่อน

(๔.๕) ถ้ามีหนี้สินรายเก่าเท่า ๆ กัน ให้หนี้ทุกรายได้รับชำระไปตามสัดส่วนมากและน้อย

**ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา**

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๖๙๕/๒๕๓๙ จำเลยเป็นหนี้โจทก์อยู่หลายจำนวนและได้ชำระหนี้ให้โจทก์เกินกว่าหนี้ที่ต้องชำระอยู่จำนวนหนึ่ง จึงให้นำเงินจำนวนดังกล่าวชำระหนี้ ซึ่งถึงกำหนดชำระก่อนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๒๘

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๗๖๒/๒๕๔๙ จำเลยไม่ได้นำสืบให้ได้ความชัดเจนว่าชำระหนี้รายใด เมื่อหนี้สินจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ บาท และจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท ไม่ได้กำหนดระยะเวลาชำระหนี้ไว้ แต่หนี้สินรายแรกมีผู้ค้ำประกัน ๒ ราย ส่วนหนี้สินรายหลังมีผู้ค้ำประกันเพียงรายเดียวหนี้สินรายหลังเป็นอันปลดเปลื้องไปก่อนตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๒๘ วรรคสอง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๐๘/๒๕๕๐ ตามบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๒๘ แสดงว่ากฎหมายให้สิทธิแก่ลูกหนี้ที่จะระบุว่าให้ชำระหนี้รายใดรายหนึ่งก็ได้หรือไม่ระบุก็ได้ หากระบุไว้ก็ต้องชำระหนี้รายที่ระบุไว้นั้นตามความประสงค์ของลูกหนี้ เมื่อฟังว่าจำเลยออกเช็คตามใบส่งของอันเป็นการระบุโดยปริยายไว้แล้วว่าให้ชำระหนี้รายใด ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๒๘

สำหรับการตัดลำดับหนี้นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติว่า “มาตรา ๓๒๙ ถ้านอกจากการชำระหนี้อันเป็นประธาน ลูกหนี้ยังจะต้องชำระดอกเบี้ยและเสียค่าฤชาธรรมเนียมอีกด้วยไซร้ หากการชำระหนี้ในครั้งหนึ่ง ๆ ไม่ได้ราคาเพียงพอจะเปลื้องหนี้สินได้ทั้งหมด ท่านให้เอาจัดใช้เป็นค่าฤชาธรรมเนียมเสียก่อนแล้วจึงใช้ดอกเบี้ยและในที่สุดจึงให้ใช้ในการชำระหนี้อันเป็นประธาน

ถ้าลูกหนี้ระบุให้จัดใช้เป็นประการอื่น ท่านว่าเจ้าหนี้จะบอกปัดไม่ยอมรับชำระหนี้ก็ได้”

**๔.๒. การพิจารณาศึกษามาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในปัจจุบันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

เพื่อให้เกิดภาพทัศน์วงกว้างในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน (Scenario of Debt Management) ของหน่วยงานต่าง ๆ ในปัจจุบัน จึงได้รวบรวมแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมาเพื่อประกอบการพิจารณาศึกษา ดังต่อไปนี้

**๔.๒.๑. มาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทย**

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกมาตรการช่วยเหลือและแก้ไขหนี้สินครัวเรือนไว้หลายประการ โดยอาจแบ่งได้เป็น ๒ มาตรการ ได้แก่

**๑) มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้จากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙**[๗] โดยเป็นมาตรการช่วยเหลือในระยะสั้น ช่วงที่มีการระบาดรุนแรงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมมือกับผู้ให้บริการทางการเงินผ่านสมาคมและชมรมต่าง ๆ ออกมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยระยะที่ ๓ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแร่ระบาดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ซึ่งทำให้รายได้และความสามารถในการชำระหนี้ลดลง โดยได้ยกระดับจากมาตรการเดิม ให้ตอบสนองต่อสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่รุนแรงขึ้น รวมทั้งช่วยลดภาระหนี้ในระยะยาวเพิ่มทางเลือกที่มีความยืดหยุ่นและมีวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน สามารถช่วยเหลือลูกหนี้ที่ได้รับความเดือดร้อนที่ไม่เป็น NPL (ค้างชำระหนี้มากกว่า ๓ เดือนติดต่อกัน) ณ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๓ ได้อย่างเหมาะสมตามความเป็นจริงโดยครอบคลุมสินเชื่อ ๔ ประเภท ดังนี้

**(๑.๑) บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล (Revolving & Installment Loan)** : เน้นการบรรเทาภาระหนี้กรณีเปลี่ยนเป็นหนี้ระยะยาวเกินกว่า ๔๘ งวด โดยให้ทบทวนอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำกว่าอัตราเพดาน (บัตรเครดิต ร้อยละ ๑๒ และสินเชื่อส่วนบุคคลฯ ร้อยละ ๒๒ ต่อปี) ตั้งแต่งวดแรก

**(๑.๒) สินเชื่อจำนำทะเบียนรถยนต์และรถจักรยานยนต์** : มีทางเลือกการพักชำระค่างวด ด้วยอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ ๒๒ ต่อปี และสำหรับลูกหนี้จำนำทะเบียนรถยนต์ที่ได้รับผลกระทบรุนแรงให้มีทางเลือกการคืนรถ โดยหากมีภาระหนี้คงเหลือให้ผู้ให้บริการทางการเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมตามเงื่อนไขที่กำหนด

---

[๗] มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยที่ได้รับผลกระทบสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิ.ย. ๒๕๖๔ จากเว็บไซต์ https://www.bot.or.th/covid19/Pages/content/retail/measures/default.aspx

**(๑.๓) เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์** : มีวิธิปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับการควบคุมดอกเบี้ยด้วยอัตรา Effective Interest Rate (EIR) และการคิดดอกเบี้ยสำหรับช่วงที่พักชำระค่างวด และสำหรับลูกหนี้เช่าซื้อรถยนต์ที่ได้รับผลกระทบรุนแรงให้มีทางเลือกการคืนรถ โดยหากมีภาระหนี้คงเหลือให้ผู้ให้บริการทางการเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมตามเงื่อนไขที่กำหนด

**(๑.๔) สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและสินเชื่อที่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักประกัน** : เพิ่มทางเลือกการพักเงินต้นและจ่ายดอกเบี้ยบางส่วน และให้ลูกหนี้สามารถทยอยชำระคืนเป็นขั้นบันได (step up) ตามความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้

| มาตรการ | ความคืบหน้าการช่วยเหลือ |
|---|---|
| **1. การแก้หนี้เดิม** | |
| 1.1 มาตรการการแก้หนี้ระยะยาว 3 กันยายน 2564 (ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2565) | ลูกหนี้ที่อยู่ภายใต้มาตรการปรับโครงสร้างหนี้ทั้งหมด (รวมมาตรการแก้หนี้ระยะยาว) จำนวน 3.83 ล้านบัญชี ยอดหนี้ 2.98 ล้านล้านบาท (รวม ธพ. SFIs และ non-bank) ทั้งนี้ ผลการประเมินการปรับโครงสร้างหนี้สินเชื่อธุรกิจ SMEs ของ ธพ. ในช่วงโควิด 19 สามารถดูเพิ่มเติมได้ในภาคผนวก: บทความที่ 3 |
| 1.2 พักทรัพย์ พักหนี้ (ข้อมูล ณ 19 ธันวาคม 2565) | ลูกหนี้ 406 ราย ยอดหนี้ 5.73 หมื่นล้านบาท โดยกว่าร้อยละ 57 อยู่ในธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว |
| **2. การเติมเงินใหม่ / เพิ่มสภาพคล่อง** | |
| สินเชื่อฟื้นฟู (ข้อมูล ณ 19 ธันวาคม 2565) | อนุมัติสินเชื่อฟื้นฟู 2.05 แสนล้านบาท ครอบคลุมลูกหนี้กว่า 5.87 หมื่นราย คิดเป็นร้อยละ 82 ของวงเงินสินเชื่อฟื้นฟูทั้งหมด 2.50 แสนล้านบาท |
| **3. ช่องทางเสริมในการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่มีปัญหาการชำระหนี้** | |
| 3.1 คลินิกแก้หนี้ (ข้อมูล ณ 30 พฤศจิกายน 2565) | ลูกหนี้ที่เข้าโครงการและได้รับความช่วยเหลือสะสม 9.92 หมื่นบัญชี อัตราการแก้หนี้สำเร็จร้อยละ 85 |
| 3.2 มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้ (ข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2564) | ลูกหนี้เข้ามหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคลและเช่าซื้อ 231,795 บัญชี อัตราการแก้หนี้สำเร็จร้อยละ 72 |
| 3.3 มหกรรมร่วมใจแก้หนี้ มีหนี้ต้องแก้ไข เริ่มต้นใหม่อย่างยั่งยืน (ข้อมูล ณ 19 ธันวาคม 2565) | ลูกหนี้เข้ามหกรรมร่วมใจแก้หนี้ฯ 175,308 ราย จำนวนรายการสะสม 384,328 รายการ |
| 3.4 โครงการหมอหนี้เพื่อประชาชน (ข้อมูล ณ 31 ตุลาคม 2565) | มีลูกหนี้ขอรับคำปรึกษากว่า 5,999 ราย |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ภาพที่ ๔.๕** แสดงความคืบหน้ามาตรการช่วยเหลือทางการเงินเพื่อดูแลลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ [๘]

ลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบสามารถสมัครรับความช่วยเหลือได้ตั้งแต่ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๔ ผ่านช่องทางต่าง ๆ ของผู้ให้บริการทางการเงิน โดยผู้ให้บริการทางการเงินต้องจัดให้มีการช่วยเหลือที่เหมาะสมกับสถานะของลูกหนี้ตามมาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยสนับสนุนให้ผู้ให้บริการทางการเงินมีนโยบายให้ความช่วยเหลือลูกหนี้เพิ่มเติมด้วย

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้คำนึงถึงการดูแลลูกหนี้ที่เดือนร้อนให้ได้รับการช่วยเหลือและได้รับข้อแนะนำในการแก้ไขหนี้อย่างเหมาะสม โดยมีโครงการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

[๘] ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานการประเมินเสถียรภาพระบบการเงินไทย, ๒๕๖๕, น. ๘

(๑.๕) **“มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้”** เป็นช่องทางเพิ่มเติมเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล และเช่าซื้อ ซึ่งได้รับความเดือดร้อนและมีจำนวนมากให้ได้รับความช่วยเหลือที่สะดวกรวดเร็วขึ้น มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลได้ขยายเวลาถึงวันที่๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๔ ลูกหนี้ที่มีหนี้บัตรทุกสถานะยังสามารถเข้ามาใช้ช่องทางของงานมหกรรมไกลเกลี่ยเพื่อแก้ปัญหาหนี้บัตร ทั้งนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ (บบส.) ๔ แห่ง ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ ชโย จำกัดบริษัทบริหารสินทรัพย์ คอนเลคเซียส จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์ ฮาร์โมนิช จำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์ ทวีทรัพย์ จำกัด ได้เข้าร่วมมหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้ในช่วง ๑๗ พฤษภาคม - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๔ ด้วย

มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้สำหรับสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑ มิถุนายน - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔ โดยการช่วยเหลืออ้างอิงแนวทางของมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยระยะที่ ๓ และแนวทางอื่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๑.๖) **โครงการหมอหนี้เพื่อประชาชน** เป็นแหล่งให้ข้อมูลและข้อแนะนำเกี่ยวกับการแก้ไขหนี้รายย่อยและธุรกิจ ซึ่งลูกหนี้สามารถเรียนรู้ด้วยตนเองและนำไปแก้ไขปัญหา หรือบอกต่อข้อแนะนำแก่ผู้ใกล้ชิดได้ โดยศึกษาข้อมูลได้ทาง

**๒) มาตรการช่วยเหลือแก้ไขหนี้สินรายย่อย**

**(๑) มาตรการแก้หนี้ระยะยาว** จากสถานการณ์การระบาดที่ยืดเยื้อของสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ มาอย่างต่อเนื่องเพื่อลดผลกระทบที่มีต่อรายได้และการประกอบอาชีพของประชาชน โดยเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกมาตรการแก้หนี้ระยะยาวเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้โดยมีรายละเอียดดังนี้

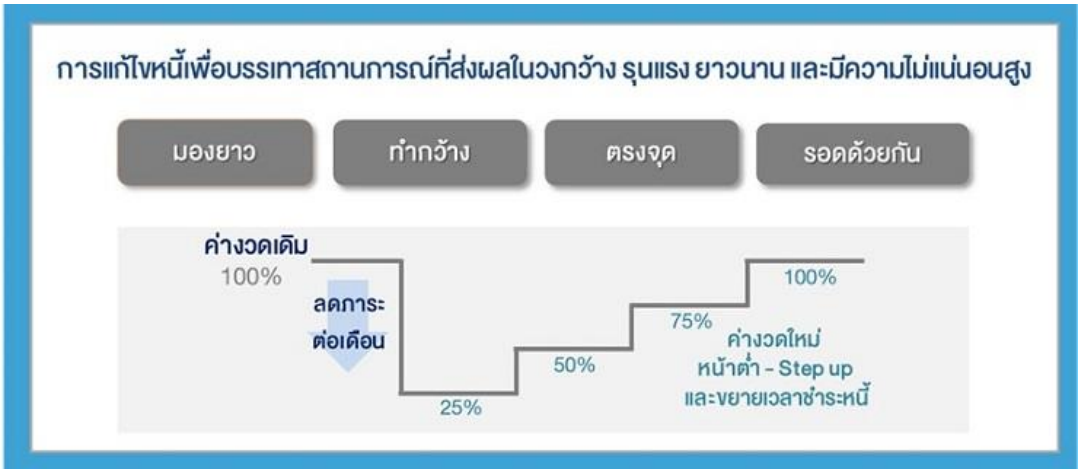
(๑.๑) **มาตรการแก้ไขหนี้เดิม** โดยเน้นให้สถาบันการเงินช่วยเหลือลูกหนี้ผ่านการปรับปรุงโครงสร้างหนี้แบบระยะยาว ซึ่งครอบคลุมสินเชื่อรายย่อยทุกประเภท เช่น สินเชื่อบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อบ้าน ฯลฯ ภายใต้หลักการดังนี้

(๑.๑.๑) **มองสถานการณ์ระยะยาว** โดยกำหนดการจ่ายคืนหนี้ให้สอดคล้องกับรายได้ปัจจุบันที่ลดลงมากและทยอยจ่ายเพิ่มขึ้นเมื่อรายได้กลับมา

(๑.๑.๒) **สามารถ**ช่วยลูกหนี้จำนวนมากได้เร็ว

(๑.๑.๓) **ตรงจุดให้เหมาะกับปัญหาของลูกหนี้**แต่ละรายที่มีปัญหาและการฟื้นตัวต่างกัน โดยแต่ละธนาคารจะพิจารณาความช่วยเหลือตามความเหมาะสม และ

(๑.๑.๔) **เป็นธรรมกับทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้** เพื่อให้ทุกฝ่ายผ่านความยากลำบากไปด้วยกัน




ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ภาพที่ ๔.๖** แสดงแนวทางการแก้หนี้เพื่อบรรเทาสถานการณ์ที่ส่งผลในวงกว้าง รุนแรง ยาวนาน ไม่แน่นอนสูง

**(๒) มาตรการเพื่อรักษาสภาพคล่องเดิมและเติมเงินใหม่แก่ลูกหนี้รายย่อย**

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผ่อนปรนผ่อนปรนหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับสินเชื่อบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ และสินเชื่อส่วนบุคคลดิจิทัล เพื่อบรรเทาภาระการจ่ายชำระหนี้โดยลดอัตราการผ่อนชำระหนี้ขั้นต่ำของบัตรเครดิต ในปีพ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๖ รวมถึงขยายเพดานวงเงินบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (ไม่รวมสินเชื่อที่มีทะเบียนรถเป็นประกัน)และสินเชื่อส่วนบุคคลดิจิทัล จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ รายละเอียด ดังนี้

| ประเภทสินเชื่อ | มาตรการผ่อนปรน |
|---|---|
| บัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ | 1. คงอัตราผ่อนชำระขั้นต่ำสำหรับบัตรเครดิตที่ 5% สำหรับปี 2565 และกำหนดที่ 8% ในปี 2566 (จากปกติที่ 10%)<br><br>2. กลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ต่ำกว่า 30,000 บาท<br>- ขยายเพดานวงเงิน ไม่เกิน 2 เท่าของรายได้<br>- ไม่จำกัดจำนวน ผู้ให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ |
| สินเชื่อส่วนบุคคลดิจิทัล | 1. ขยายเพดานวงเงินเป็น รายละไม่เกิน 40,000 บาท<br>2. ขยายระยะเวลาการชำระคืนไม่เกิน 12 เดือน |

**ภาพที่ ๔.๗** แสดงแนวทางการผ่อนปรนผ่อนปรนหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับสินเชื่อบัตรเครดิตสินเชื่อส่วนบุคคลดิจิทัล

**(๓) มาตรการสนับสนุนการรีไฟแนนซ์ และการรวมหนี้**

หลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกมาตรการแก้หนี้ระยะยาว ในเดือนกันยายน ๒๕๖๔ ยังพบว่าลูกหนี้ยังได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง จึงได้ออกมาตรการสนับสนุนการ**รีไฟแนนซ์ (refinance)*** และการรวมหนี้เพิ่มเติม เพื่อช่วยลดภาระให้กับลูกหนี้ที่มีประวัติการชำระหนี้ดีหรือลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙

**(๓.๑) รีไฟแนนซ์** คือ การปิดสินเชื่อจากเจ้าหนี้เดิมและย้ายไปใช้สินเชื่อของเจ้าหนี้ใหม่ที่ให้เงื่อนไขดีกว่า เช่น อัตราดอกเบี้ยถูกลง เป็นต้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาตรการ**<u>ห้าม</u>**สถาบันการเงิน/ผู้ประกอบธุรกิจภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกเก็บ ***ค่าปรับจากการไถ่ถอนสินเชื่อก่อนครบกำหนด (prepayment fee)*** [๙] ของสินเชื่อส่วนบุคคลหรือสินเชื่อรายย่อยเพื่อประกอบอาชีพ เป็นการชั่วคราว จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๖ เพิ่มเติมจากเดิมที่กำหนด




ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ภาพที่ ๔.๘** แสดงสินเชื้อที่เข้าข่ายการห้ามเรียกเก็บค่าปรับจากการไถ่ถอนสินเชื่อก่อนครบกำหนด

---

[๙] ค่าปรับจากการไถ่ถอนสินเชื่อก่อนครบกำหนด คือ ค่าปรับที่ลูกหนี้ต้องจ่ายให้เจ้าหนี้ในกรณีที่ปิดสินเชื่อก่อนระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญา โดยทั่วไปการรีไฟแนนซ์อาจไม่คุ้มค่า หากค่าปรับส่วนนี้สูงกว่าดอกเบี้ยที่ลูกหนี้ประหยัดจากการรีไฟแนนซ์ได้

**(๓.๒) การปรับโครงสร้างหนี้ด้วยวิธีการรวมหนี้**

ลูกหนี้สามารถนำสินเชื่อรายย่อยประเภทอื่นที่อยู่ภายใต้ผู้ให้บริการทางการเงิน หรือบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของผู้ให้บริการทางการเงินเดียวกัน อาทิ บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ และสินเชื่อที่เกิดจากการให้เช่าซื้อ มารวมหนี้กับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อใช้ประโยชน์จากหลักประกัน ซึ่งจะทำให้ผู้ให้บริการทางการเงินสามารถลดอัตราดอกเบี้ยในส่วนของสินเชื่อรายย่อยประเภทอื่น ให้เหลือไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate: MRR) และขยายระยะเวลาการชำระหนี้ตามความสามารถของลูกหนี้ โดยที่ผู้ให้บริการทางการเงินต้องให้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการตัดสินใจของลูกหนี้ เช่น ข้อดี ข้อเสีย ของการเข้าร่วมมาตรการ ข้อมูลเปรียบเทียบภาระหนี้เดิมกับภาระหนี้ใหม่ และทางเลือกการปรับปรุงโครงสร้างหนี้รูปแบบอื่นที่ลูกหนี้สามารถทำได้ ทั้งนี้ ลูกหนี้สามารถแจ้งความประสงค์เข้าร่วมมาตรการและแสดงข้อมูลว่าได้รับผลกระทบต่อผู้ให้บริการทางการเงินได้ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ ถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๔




ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ภาพที่ ๔.๙** แสดงลูกหนี้รายย่อยโดยวิธีการรวมหนี้

**(๔) ประโยชน์ที่ลูกหนี้จะได้รับจากการรวมหนี้**

ช่วยลดภาระการชำระหนี้โดยที่ลูกหนี้ไม่เสีย ประวัติข้อมูลเครดิตไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เช่น ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการอื่นใด รวมทั้งไม่ต้องจ่ายเบี้ยปรับการชำระหนี้ก่อนกำหนด (prepayment fee) และยังสามารถใช้วงเงินบัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีลักษณะหมุนเวียนที่ยังเหลือได้

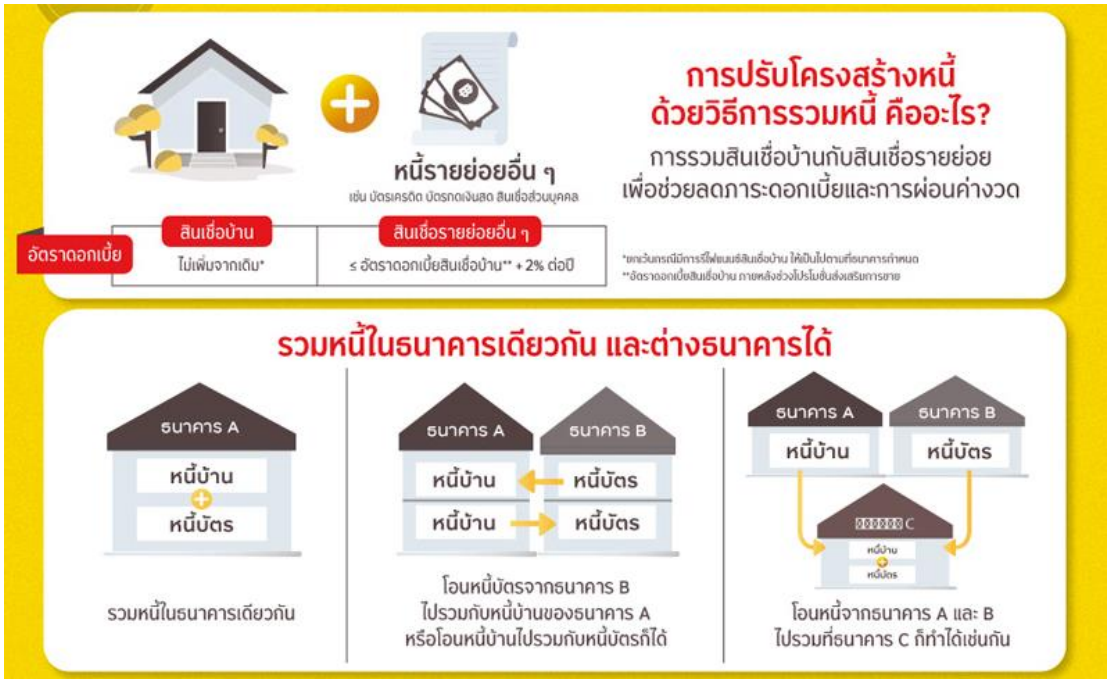
อย่างไรก็ดี มาตรการรวมหนี้ก็ไม่ได้เป็นเอกภาพเหมือนกันในทุกสถาบันการเงิน เนื่องจากแต่ละสถาบันสามารถกำหนดเงื่อนไขการรวมหนี้แตกต่างกันไปตามนโยบายของแต่ละแห่ง เช่น

## (ก) เงื่อนไขการรวมหนี้ของธนาคารกรุงไทย

| หัวข้อ | รวมหนี้ภายในธนาคารกรุงไทย | การรวมหนี้ระหว่างสถาบันการเงิน และ/หรือผู้ประกอบธุรกิจ | |
|---|---|---|---|
| | | รวมหนี้สินเชื่อบุคคลจากสถาบันการเงินอื่น มารวมหนี้ไว้กับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่มีอยู่กับธนาคารกรุงไทย | รวมหนี้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และสินเชื่อบุคคล จากสถาบันการเงินอื่น มารวมไว้ที่ธนาคารกรุงไทย |
| คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมมาตรการ | • สำหรับลูกค้าที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรง และ / หรือทางอ้อมจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19<br>• สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ต้องไม่มีหนี้ค้างชำระ<br>• สินเชื่อบุคคล (ที่ไม่มีหลักประกัน) ได้ทั้งกรณีที่ไม่เป็นหนี้ด้อยคุณภาพ(PL) และกรณีที่เป็นหนี้ด้อยคุณภาพ (NPL)<br>• สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและ/หรือสินเชื่อบุคคล ต้องไม่เป็นบัญชีที่มีคำสั่งศาลพิพากษา | • สำหรับลูกค้าที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรง และ / หรือทางอ้อมจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19<br>• ลูกค้าที่มีสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย กับธนาคารกรุงไทย และมีบัตรเครดิต/บัตรกดเงินสด/สินเชื่อบุคคล ที่ไม่มีหลักประกันกับสถาบันการเงินอื่น และไม่มีประวัติการค้างชำระ | |
| การให้ความช่วยเหลือ | • ปรับลดงวดผ่อนชำระ<br>• ขยายระยะเวลากู้<br>• สำหรับ**สินเชื่อประเภทหมุนเวียน** เปลี่ยนเป็นสินเชื่อที่มีระยะเวลา (Term Loan) | • ให้สินเชื่อ Home For Cash สำหรับปิดหนี้สินเชื่อบุคคล /บัตรเครดิต/บัตรกดเงินสด จากสถาบันการเงินอื่น หรือผู้ประกอบธุรกิจ<br>• แล้วนำมาผูกหลักประกันกับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ที่มีอยู่กับธนาคารกรุงไทย | • ให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับ Refinance และสินเชื่อ Home For Cash ในคราวเดียวกัน |

**ภาพที่ ๔.๑๐** แสดงข้อมูลเงื่อนไขการรวมหนี้ของธนาคารกรุงไทย

## (ข) เงื่อนไขการรวมหนี้ของธนาครกรุงศรีอยุธยา




**ภาพที่ ๔.๑๑** ข้อมูลแสดงเงื่อนไขการรวมหนี้ของธนาครกรุงศรีอยุธยา

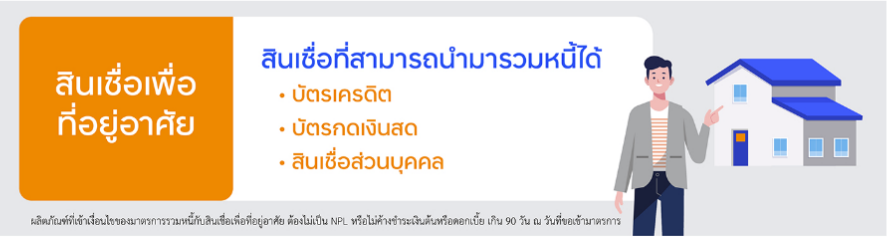
## (ค) เงื่อนไขการรวมหนี้ของธนาคารไทยธนชาต (TTB)

**รายละเอียดที่ควรทราบก่อนขอเข้าร่วมมาตรการ**

1. ต้องมีการจำนองหลักประกันของหนี้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเดิมเป็นประกันหนี้ของผลิตภัณฑ์สินเชื่อรายย่อยอื่นที่นำมารวมหนี้
2. มีค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนจำนองและค่าอากรแสตมป์
3. ไม่สามารถใช้วงเงินของผลิตภัณฑ์สินเชื่อรายย่อยประเภทอื่นที่นำมารวมหนี้ได้ (กรณีโอนยอดหนี้ทั้งหมด) หรือต้องปิดบัตร หรือวงเงินสินเชื่อเดิม หรือ ถูกปรับลดวงเงินบัตรเดิม
4. กรณีไม่สามารถชำระหนี้วงเงินสินเชื่อใหม่ที่เกิดจากการรวมหนี้ได้ อาจถูกบังคับหลักประกันของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย
5. กรณีสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่ใช้ในการรวมหนี้เป็นการกู้ร่วม สินเชื่อใหม่จากการรวมหนี้ต้องเป็นการกู้ร่วม เช่นเดียวกับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเดิม
6. ยอดหนี้ของทุกผลิตภัณฑ์สินเชื่อรายย่อยประเภทอื่นที่นำมารวม เมื่อรวมกับยอดหนี้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเดิม จะต้องไม่เกินกว่ามูลค่าของราคาหลักประกันสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

**เงื่อนไขผลิตภัณฑ์ที่สามารถเข้ามาตรการ**

- ลูกค้าที่เข้าร่วมมาตรการนี้ได้ ต้องเป็นลูกค้าที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19
- ผลิตภัณฑ์ที่เข้าเงื่อนไขของมาตรการรวมหนี้กับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ต้องไม่เป็น NPL หรือไม่ค้างชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ย เกิน 90 วัน ณ วันที่ขอเข้ามาตรการ
- ผลิตภัณฑ์สินเชื่อรายย่อยที่สามารถนำมารวมหนี้กับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Debt Consolidation) ได้แก่ บัตรเครดิต บัตรกดเงินสด และ สินเชื่อบุคคล




**ภาพที่ ๔.๑๒** ตารางตัวอย่างเงื่อนไขการรวมหนี้ของธนาคารไทยธนชาต (TTB)

### (๕) สรุปผลการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขหนี้สินครัวเรือน

มาตรการการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ร่วมกับสถาบันการเงินดังกล่าวข้างต้น ยังไม่เพียงพอต่อการที่จะสามารถช่วยเหลือการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนได้ กล่าวคือ

(๕.๑) มาตรการใช้ได้เฉพาะหนี้ที่มีต่อธนาคารพาณิชย์เท่านั้น โดยการรวมหนี้ระหว่างธนาคารพาณิชย์ที่เข้าร่วมรายการได้ แต่ไม่อาจใช้ได้ในกรณีที่ลูกหนี้มีหนี้สินกับธนาคารพาณิชย์และหนี้สินต่อเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เช่น กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ออมทรัพย์และหนี้นอกระบบได้มาตรการแก้ไขหนี้สินจึงไม่เพียงพอต่อการแก้ไขหนี้สินครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีหลายบัญชีจากหลายแหล่งเงินทั้งในสถบันการเงินและไม่ใช่สถาบันการเงิน

(๕.๒). มาตรการยังไม่เป็นเอกภาพ โดยธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป ทำให้มีข้อจำกัดสำหรับลูกหนี้ในการเข้าถึงมาตรการรวมหนี้

(๕.๓) มาตรการในการคิดดอกเบี้ยผิดนัดและการตัดลำดับหนี้ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้การคิดดอกเบี้ยผิดนัดเกิดความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้มากกว่าแต่เดิม เพราะดอกเบี้ยผิดนัด คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นในการผิดนัดชำระหนี้ในแต่ละเดือน ดังนั้น เมื่อผิดนัดงวดใดงวดหนึ่งควรคิดเป็นค่าเสียหายได้เฉพาะงวดที่ผิดนัดเท่านั้นแต่ที่ผ่านมามีการคิดดอกเบี้นผิดนัดจากยอดเงินต้นที่ยังไม่ชำระทั้งหมด ซึ่งทำให้ลูกหนี้ไม่ได้รับความเป็นธรรม มาตรการนี้จึงเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้ แต่อย่างไรก็ดี

มาตรการของธนาคารแห่งประเทศในเรื่องนี้เป็นประกาศเชิงนโยบาย สมควรนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายด้วยเพื่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่มั่นคงต่อไป

**๔.๒.๒ การแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ**

**๑) ปัญหาหนี้สินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา** มีสาเหตุจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่

(๑) สาเหตุของการปรับค่าดอกเบี้ยผิดนัดที่มีหลักการผิด ทำให้เกิดผล คือ เงินเดือนของข้าราชการครู ครู ถูกจ่ายไปเป็นค่าดอกเบี้ยปรับผิดนัด ซึ่งบางแห่งมีสัญญาไม่เป็นธรรมกับดอกเบี้ยปรับผิดนัด

(๒) ปัญหาเงินเดือนสุทธิหลังใช้หนี้เหลือไม่พอดำรงชีพ เนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ วาด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แกสวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ต่อเดือนเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน ตามนัยแห่งระเบียบดังกล่าว ข้อ ๗ (๕) โดยการหักเงินเดือนจ่ายชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ตามที่สหกรณ์แจ้งยอดชำระหนี้ ทำให้ครูส่วนใหญ่ถูกหักเงินเดือนคงเหลือน้อยกว่าร้อยละ ๓๐ จึงไม่มีเงินเพียงพอในการดำรงชีพ และต้องก่อหนี้หมุนเวียนไปเรื่อย ๆ เพื่อให้มีเงินหมุนเวียนการใช้จ่าย กลายเป็นกับดักหนี้ที่ไม่อาจออกไปได้ แม้จะเกษียณอายุราชการแล้วก็ผ่อนชำระหนี้ไม่หมด

(๓) ปัญหาการขาดกลไกและคนกลางที่จะช่วยไกล่เกลี่ยแก้ปัญหา แม้ว่าระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ วาด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ไหแกสวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ต่อเดือนเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน ตามนัยแห่งระเบียบดังกล่าว ข้อ ๗ (๕) และวรรคสองจะกำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑตามวรรคหนึ่งให้สวนราชการผู้เบิกงวดการหักเงินจนกว่าจะมีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง” ซึ่งหมายถึงเมื่อไม่อาจหักเงินชำระหนี้แก่สหกรณ์ให้เหลือเงินเดือนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ได้ ต้องดำเนินการตามวรรคสอง คือ หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องงดการหักเงินชำระหนี้ตามวรรคหนึ่ง ไว้จนกว่า หน่วยงานจะดำเนินการในการประสานและจัดการให้มีการปรับโครงสร้างหนี้แก่ลูกหนี้กับสหกรณ์จนสามารถทำให้ภาระหนี้ที่ต้องชำระแก่สหกรณ์ไม่เกินร้อยละ ๗๐ ของเงินเดือน ระหว่างการดำเนินการดังกล่าวต้องงดการหักเงินชำระหนี้เพื่อให้เกิดภาวะมาตรการคุ้มครองลูกหนี้หรือ Automatic Stay เพื่อเป็นอำนาจต่อรองกับเจ้าหนี้คือสหกรณ์ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานต้นสังกัดมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนัยแห่งข้อ ๗ วรรคสองของระเบียบดังกล่าว โดยละเลยการปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวทำให้กลไกที่กำหนดไว้ตามระเบียบเพื่อเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยไม่ทำงาน

(๔) ปัญหาดอกเบี้ยเงินกู้แพงเกินความเสี่ยงและฐานคำนวณไม่ถูกต้องในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสหกรณ์อ้างอิงตามต้นทุนของแต่ละสหกรณ์ ทำให้คณะกรรมการสหกรณ์มีการกำหนดอัตราการปันผลกำไรคืนแก่สมาชิกในอัตราที่สูงเพื่อจูงใจสมาชิกให้ได้รับความพึงพอใจ โดยสมาชิกขาดความรู้ที่ถูกต้องหรือไม่ทราบว่ายิ่งอัตราเงินปันผลสูงเท่าใดอัตราดอกเบี้ยจะสูงตามไปด้วยเพราะเงินปันผลดังกล่าวมาจากผลกำไรที่ได้จากดอกเบี้ยเงินกู้ที่สมาชิกจ่ายให้แก่สหกรณ์ ทำให้อัตราดอกเบี้ยของสหกรณ์มีอัตราสูงโดยไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับหลักการของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้เป้ฯสวัสดิการแก่สมาชิกครูมีแหล่เงินกู้ที่เหมาะสม เป็นทางเลือกที่ไม่ต้องพึ่งพิงกับแหล่งเงินทุนอื่นที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่า

(๕) ปัญหาบทบาทและผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันของนายจ้างและเจ้าหนี้ การศึกษาพบว่าในการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนั้น กรรมการสหกรณ์เป็นบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่เป็นผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษา จึงทำให้กรรมการสหกรณ์เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูด้วยในขณะเดียวกันจึงเป็นสาเหตุให้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ วาด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ใหแกสวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ต่อเดือนเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือนตามนัยแห่งระเบียบดังกล่าว ข้อ ๗ (๕) นั้นถูกละเลยและไม่ปฏิบัติตามด้วยเกรงจะกระทบต่อการดำเนินงานในฐานะที่เป็นกรรมการบริหารสหกรณ์

**๒) แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา**

กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครูโดยตั้งคณะกรรมการแก้ไข ปัญหาหนี้สินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินดังกล่าว คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยอ้างอิงระเบียบกระทรวงศึกษาธิการวาด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ใหแกสวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ต่อเดือนเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน ตามนัยแห่งระเบียบดังกล่าว ข้อ ๗ (๕) โดย กำหนดแนวทางขับเคลื่อน ๔ มาตรการ ดังนี้

**มาตรการที่ ๑ ลดดอกเบี้ย** โดยเปิดโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูซึ่งเป็นเจ้าหนี้ครูรายใหญ่เข้าร่วม ขณะนี้มีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ๗๐ แห่ง จากทั้งหมด ๑๐๘ แห่ง เข้าร่วมปรับอัตราดอกเบี้ยแล้ว โดยจะปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลงตั้งแต่ร้อยละ ๐.๐๕- ๑.๐ และพบว่ามีสหกรณ์ ๑๑ แห่ง สามารถปรับลดดอกเบี้ยให้ลงเหลือต่ำกว่าร้อยละ ๕ โดยมีครูที่ได้รับประโยชน์ทันทีกว่า ๔๖๐,๐๐๐ คน และจะเร่งขยายผลให้ครอบคลุมทั่วประเทศในระยะถัดไปซึ่งครูมีหนี้เฉลี่ยอยู่ที่ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท หากอัตราดอกเบี้ยลดลงร้อยละ ๑ จะทำให้ครูมีเงินไว้ใช้จ่ายต่อปีเพิ่มขึ้นถึง ๑๐,๐๐๐ บาท ขณะเดียวกัน

นายสุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงา (พ.ศ. ๒๕๖๔) จะเป็นคนกลางในการประสานขอความร่วมมือกับธนาคารออมสิน เพื่อชะลอการดำเนินคดีทางกฎหมายกับกลุ่มครู ซึ่งคาดว่ามีครูได้รับประโยชน์กว่า ๒๕,๐๐๐ คน

**มาตรการที่ ๒ พิจารณาและควบคุมการอนุมัติเงินกู้อย่างเคร่งครัด** โดยยอดหนี้รวมทั้งหมดของผู้กู้ต้องไม่ให้มากเกินกว่าร้อยละ ๗๐ ของรายได้ เพื่อให้ครูสามารถมีเงินใช้จ่ายได้ร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน เนื่องจากครูมีหนี้หลายด้าน ระบบการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ยังไม่เป็นระบบที่เชื่อมโยงกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) จึงร่วมมือกับบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (เครดิตบูโร)ในการสร้างระบบและเชื่อมโยงหนี้รายบุคคล เพื่อให้ทราบข้อมูลหนี้ครูรายคนสำหรับการบริหารจัดการและไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อน โดยทางเครดิตบูโรสนับสนุนให้ ศธ. ใช้ระบบได้ฟรี ไม่คิดใช้จ่ายหากตรวจพบว่าครูที่ต้องการกู้เงินเพิ่มเติม มีหนี้รวมมากกว่าร้อยละ ๗๐ จะไม่ได้รับการอนุมัติให้กู้เพิ่ม

**มาตรการที่ ๓ จัดตั้งสถานีแก้หนี้ครู**ฯ ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษา ๔๘๑ แห่ง และระดับจังหวัด ๗๗ จังหวัด รวม ๕๕๘ สถานีทั่วประเทศ โดยดำเนินการในรูปคณะกรรมการ – สถานีแก้หนี้ครูฯ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) หรือหัวหน้าหน่วยงานทางการศึกษา เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางแก้หนี้ร่วมกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูส่วนราชการ และสถาบันการเงิน จัดทำระบบข้อมูลปรับปรุง กำหนดมาตรการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้, รับลงทะเบียนแก้ไขปัญหาหนี้สินครูฯ ช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้กับครูและผู้ค้ำประกัน – สถานีแก้หนี้ครูฯ ระดับจังหวัด จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กำกับดูแลในภาพรวมของจังหวัด บูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นภายในจังหวัด ช่วยเหลือสถานีแก้หนี้ตามที่ได้รับการร้องขอ

**มาตรการที่ ๔ ให้ความรู้ด้านการเงินให้ครูฯ** โดยประสานงานกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ครูสามารถวางแผนการเงินและมีระเบียบวินัยในการใช้จ่ายได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

**๓) การดำเนินการตามมาตรการ**

(๓.๑) เปิดให้ครูทั้งประเทศลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการ “สร้างโอกาสใหม่ให้ครูไทย”ตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ – ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๕ ขณะนี้มีครูและบุคลากรทางการศึกษาลงทะเบียนแก้หนี้แล้วกว่า ๔๑,๐๐๐ ราย ซึ่งรายชื่อเหล่านี้จะถูกส่งไปในระดับเขตพื้นที่ฯ ว่ามีจำนวนเท่าไรมีใครบ้าง จากนั้นเขตพื้นที่ฯ จะมีหน้าที่เชิญผู้ลงทะเบียนมาหารือกันว่าอยากให้ช่วยแก้ปัญหาด้านใดบ้าง ซึ่งความต้องการของแต่ละคนก็จะมีความแตกต่างกันไป

(๓.๒) แยกข้อมูลความต้องการของครูที่ลงทะเบียน พบว่าความต้องการลำดับแรก คือการลดดอกเบี้ยเงินกู้ มีจำนวนกว่า ๓๐,๐๐๐ ราย นอกนั้นจะเป็นเรื่องของการช่วยปรับโครงสร้างหนี้เรื่องของความเดือดร้อนในฐานะผู้ค้ำประกัน หรือการจ่ายค่าธรรมเนียมบางรายการที่ไม่จำเป็นและบางส่วนที่กำลังจะถูกดำเนินคดีเนื่องจากไม่มีความสามารถชำระหนี้ได้

(๓.๓) ด้านการดำเนินการตามมาตรการลดดอกเบี้ย ขณะนี้มีสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไม่น้อยกว่า ๗๐ แห่ง จากทั้งหมด ๑๐๘ แห่ง เข้าร่วมปรับอัตราดอกเบี้ยแล้ว โดยจะปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลงตั้งแต่ร้อยละ ๐.๐๕ - ๑.๐ และมีสหกรณ์จำนวน ๑๑ แห่ง สามารถปรับลดดอกเบี้ยต่ำกว่าร้อยละ ๕ แล้ว โดยจะเร่งแก้ปัญหาให้ครูที่ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการครั้งนี้ก่อน และคาดว่าภายใน๑ - ๒ เดือน จะขยายผลเปิดให้ลงทะเบียนระยะที่ ๒ ต่อไป

(๓.๔) การจัดตั้งสถานีแก้หนี้ครูฯ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานทางการศึกษา ๔๘๑ แห่ง และระดับจังหวัด ๗๗ จังหวัด รวม ๕๕๘ สถานีทั่วประเทศ โดยดำเนินการในรูปคณะกรรมการ ซึ่งสถานีแก้หนี้ครูฯ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) เป็นประธาน มีหน้าที่อำนาจกำหนดแนวทางแก้หนี้ร่วมกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูส่วนราชการ และสถาบันการเงิน จัดทำระบบข้อมูลปรับปรุง กำหนดมาตรการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้, รับลงทะเบียนแก้ไขปัญหาหนี้สินครูฯ ช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้กับครูและผู้ค้ำประกัน ส่วนสถานีแก้หนี้ครูฯ ระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กำกับดูแลในภาพรวมของจังหวัด บูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นภายในจังหวัด ช่วยเหลือสถานีแก้หนี้ตามที่ได้รับการร้องขอ

ทั้งนี้ สถานีแก้หนี้ครูฯ ต้องเริ่มต้นทำ “ฐานข้อมูลครู” เป็นรายบุคคล ให้ชัดเจนหาสาเหตุให้เจอ และแก้ปัญหาแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเฉพาะกลุ่มครูที่หักเงินเดือนเหลือไม่ถึงร้อยละ ๓๐ ต้องหาวิธีการแก้ไขปัญหาให้ได้ เช่น ประนอมหนี้ ยืดอายุเงินกู้ ฯลฯ หรือกลุ่มครูในภาวะวิกฤต จะเข้าไปช่วยได้อย่างไร เพราะหนี้สินครูก็เหมือนโรคภัยไข้เจ็บของแต่ละคนย่อมไม่เหมือนกัน การแก้ไขปัญหาครูจึงแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มครูที่บรรจุใหม่ ซึ่งเพิ่งเริ่มต้นทำงาน เงินเดือนน้อย ยังไม่มีเงินวิทยฐานะ และกลุ่มครูชำนาญการขึ้นไป ซึ่งมีเงินวิทยฐานะ มารวมกับอัตราเงินเดือน ทำให้ฐานเงินกู้เยอะมาก แต่เมื่อเกษียณไปแล้วจะถูกปรับลดเงินเดือนลง และไม่ได้รับเงินวิทยฐานะ จึงทำให้เกิดปัญหาการชำระหนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(๓.๕) การปรับโครงสร้างหนี้ บทบาทที่สำคัญการปรับโครงสร้างหนี้ของสถานีแก้หนี้ครูฯ มี ๘ วิธีในการดำเนินการช่วยเหลือเพื่อนครู คือ ๑) ยืดระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ ๒) พักชำระเงินต้น ๓) ลดอัตราดอกเบี้ย ๔) ยกหรือผ่อนปรน ๕) เพิ่มเงินทุนหมุนเวียน ๖) เปลี่ยนประเภทหนี้๗) ปิดจบจ่ายคืนหนี้เร็วขึ้น และ ๘) รีไฟแนนซ์ปิดสินเชื่อจากที่เดิม ซึ่งสถานีแก้หนี้ครูฯ จะเข้ามาเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย หรือประนอมหนี้ด้วย

**๔) สภาพปัญหาและข้อจำกัดของมาตรการแก้ไขหนี้สินครู**

มาตรการแก้ไขหนี้สินข้าราชการครู ๔ ประการข้างต้น ยังมีสภาพปัญหาและข้อจำกัดที่ทำให้มาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินได้ในทุกระดับ ดังนี้

(๔.๑) ด้านเป้าหมายของมาตรการแก้ไข มีวัตถุประสงค์เพียงต้องการลดภาระหนี้สินให้น้อยลง มิได้เน้นการแก้ไขปัญหาหนี้สินของครูให้อยู่ในระดับที่สามารถชำระหนี้ได้และสมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้จากเงินเดือนภายหลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว เพราะหนี้สินของครูมิได้จำกัดเฉพาะกับสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยยังมีหนี้สินกับแหล่งเงินอื่น ๆ อีก เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทยและบัตรเครดิต หนี้นอกระบบ ดังนั้น การแก้ไขหนี้สินเฉพาะกับสหกรณ์ออมทรัพย์ไม่เพียงพอจะแก้ไขหนี้สินของครูทั้งหมด ดังนั้น การหักเงินเดือนชำระหนี้ครูให้เหลือเงินร้อยละ ๓๐ ของรายได้ โดยที่ครูยังมีภาระต้องชำระหนี้ในเงินเดือนร้อยละ ๓๐ ที่ได้รับจึงไม่แก้ไขปัญหาแก่ครูเพราะไม่ครอบคลุมถึงหนี้สินจากเจ้าหนี้แหล่งอื่น ๆ เช่น สถาบันการเงิน สินเชื่อเช่าซื้อ และหนี้นอกระบบ เป็นต้น

(๔.๒) การปรับลดดอกเบี้ยหนี้สินของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู แม้จะทำให้ภาระดอกเบี้ยลดลง แต่ยังเป็นมาตรการที่สหกรณ์ต้องสมัครใจเข้าร่วมโครงการ ซึ่งพบว่ามีจำนวนสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เข้าร่วมโครงการน้อยมากเพียง ๑๐๘ แห่ง จากจำนวน ๒๑,๗๗๑ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๐.๕๐ เท่านั้น และปรับลดดอกเบี้ยให้เพียงร้อยละ ๐.๐๕ - ๑.๐ จึงเป็นโครงการแก้ไขที่ไม่เกิดผลลัพธ์ที่เพียงพอจะแก้ไขปัญหาได้แต่อย่างใด

(๔.๓) สถานีแก้ไขหนี้ และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ยังไม่มีวิธีการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูที่มีประสิทธิภาพอย่าสงเพียงพอ เพราะการอ้างอิงแนวทางตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แกสวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ต่อเดือนเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน ตามนัยแห่งระเบียบดังกล่าว ข้อ ๗ (๕) ให้ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้หมดไป เพราะสภาพปัญหาหนี้สินครูนั้นที่ภาระผ่อนชำระหนี้ต่อเดือนสำหรับหนี้สินทุกรายรวมกันมีจำนวนเงินเกินกว่ารายได้ของครูก่อนหักชำระหนี้ตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้น แนวทางแก้ไขโดยอ้างอิงระเบียบดังกล่าว จึงไม่อาจแก้ปัญหาหนี้สินครูได้

(๔.๔) สหกรณ์และแห่งมีการบริหารจัดการเป็นเอกเทศ กระทรวงศึกษาธิการยังไม่สามารถทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูทุกแห่งยอมรับมาตรการที่กำหนดขึ้นได้อย่างทั่วถึงทุกแห่งอย่างจริงจัง การแก้ไขปัญหาโดยอาศัยความสมัครใจของสหกรณ์ไม่เกิดผลลัพธ์ในการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพ และไม่อาจสร้างผลลัพธ์การแก้ไขที่เป็นเอกภาพในทุกพื้นที่ทั่วประเทศได้

(๔.๕) มาตรการควบคุมการปล่อยสินเชื่อไม่เกินร้อยละ ๗๐ เพื่อให้ครูมีเงินเหลือร้อยละ ๓๐ เป็นมาตรการเชิงป้องกัน จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาหนี้สินที่มีการก่อหนี้เกินกว่า

เงินเดือนที่เกิดขึ้นแล้วได้ นอกจากนี้ พบว่าการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้แก่สหกรณ์โดยต้องให้เหลือเงินใช้จ่ายร้อยละ ๓๐ ยังไม่มีการนำมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ข้าราชการครูยังถูกหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์โดยมีเงินเหลือน้อยกว่าร้อยละ ๓๐ เป็นจำนวนมาก และพบว่าข้าราชการครูบางส่วนได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้กระทรวงศึกษาและสำนักงานเขตการศึกษาฯ ดำเนินการหักเงินเดือนให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาฯ และศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้ทำการหักเงินเดือนให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว แต่ก็ยังปรากฏว่าหน่วยงานผู้มีหน้าที่หักเงินเดือนยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองแต่อย่างใด

(๔.๕) มาตรการจัดตั้งสถานีแก้หนี้ เป็นการกำหนดโครงสร้างของการบริหารจัดการด้านอำนาจหน้าที่เท่านั้น แต่มิได้มีการกำหนดวิธีการโดยละเอียดหรือ ระบบวิธีในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของครูแต่ละคนว่าจะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างไร เช่น การวิเคราะห์ด้านความสามารถในการชำระหนี้วิธีการวิเคราะห์และการปรับโครงสร้างหนี้สิน การจัดทำแผนการแก้ไขหนี้สินเฉพาะราย การกำกับติดตามการผ่อนชำระหนี้และการแก้ไขหนี้สินทั้งหมด เป็นต้น ทำให้การดำเนินงานของสถานีแก้หนี้ขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ นอกจากนี้ไม่มีแนวทางการอบรมแนวทางและวิธีการในการแก้ไขหนี้สินแก่ครูที่ลงทะเบียน มีเพียงการมอบนโยบายและแนวทางกว้าง ๆ ๔ ประการเท่านั้น

(๔.๖) การปรับโครงสร้างหนี้ ของสถานีแก้หนี้ครู เป็นวิธีการที่นำมาจากสถาบันการเงินที่เป็นการปรับเงื่อนไขการชำระหนี้จากฝั่งเจ้าหนี้ที่มีต่อหนี้สินของตนเท่านั้น และวิเคราะห์ฝั่งลูกหนี้ว่ามีความสามารถชำระหนี้ตามที่ปรับโครงสร้างได้หรือไม่เท่านั้น เช่น การปรับลดดอกเบี้ยของหนี้และการพักชำระหนี้ของสหกรณ์ออมทรัพย์ต่อลูกหนี้ จะพิจารณาจากฐานเงินเดือนของลูกหนี้แต่ในความจริงลูกหนี้ยังมีหนี้สินที่ต้องผ่อนชำระกับเจ้าหนี้รายอื่น ๆ อีกหลายราย ดังนั้นเมื่อปรับโครงสร้างหนี้กับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ แล้ว ลูกหนี้ก็ยังมีปัญหาในการชำระหนี้อีกว่าจะสามารถชำระหนี้ตามที่ปรับโครงสร้างไว้หรือไม่ เนื่องจากยังต้องผ่อนชำระหนี้แก่เจ้าหนี้รายอื่น ๆ อีกนอกจากนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ ยังเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้นำหนี้ค้างชำระ เช่น ดอกเบี้ยผิดนัดมารวมเป็นต้นเงินใหม่ในการปรับชำระหนี้ได้ ทำให้ภาระหนี้สินเพิ่มจำนวนมากขึ้นและต้องเสียดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจากเงินต้นใหม่ในการปรับโครงสร้างหนี้ สำหรับมาตรการที่กำหนดขึ้น จำกัดขอบเขตเฉพาะหนี้สินของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ให้ความร่วมมือเพียงบางแห่งเท่านั้น จึงไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้จากหนี้สินของเจ้าหนี้ทุกรายได้พร้อมกันและทั่วถึงทุกพื้นที่

**๕) สรุปผลการแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดจนข้าราชการและพนักงานที่มีรายได้เป็นเงินเดือน**

การแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครูจะต้องทราบถึงสภาวะหนี้สินข้าราชการครูให้ชัดเจนเสียก่อนว่ามีสภาวะแห่งปัญหาอย่างไร ซึ่งจากการพิจารณาศึกษาดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรการที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดขึ้นนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไข

ปัญหาหนี้สินข้าราชการครูได้ครบถ้วน เพราะขาดการมองแบบองค์รวม คือ ไม่ได้พิจารณาถึงการแก้ไขหนี้สินทั้งหมดที่มีโดยมองเพียงการปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งเป็นมุมมองฝั่งของเจ้าหนี้

**ดังนั้น การแก้ไขหนี้สินข้าราชการครูจะต้องออกแบบการแก้ไขแบบองค์รวมผ่านการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน** ดังนี้

**(๔.๑) การปรับปรุงบทบาทของสถานีแก้หนี้**

มาตรการกระทรวงศึกษาธิการกำหนดมีขอบเขตเพียง กำหนดแนวทางแก้หนี้ร่วมกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ส่วนราชการ และสถาบันการเงิน จัดทำระบบข้อมูล ปรับปรุงกำหนดมาตรการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้ รับลงทะเบียนแก้ไขปัญหาหนี้สินครูฯ ช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้กับครูและผู้ค้ำประกัน ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นเพียงการรวมรวมข้อมูลเท่านั้น มิได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขหนี้สินที่เป็นการวิเคราะห์หนี้สินไว้ชัดเจน ที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ในการแก้ไขหนี้สินครูทั้งหมดอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จำเป็นต้องปรับบทบาทและแนวทางการจัดการปัญหาเพิ่มเติมของสถานีแก้หนี้ครู ดังต่อไปนี้

(๔.๑.๑) การจัดทำระบบข้อมูล โดยที่การแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมเป็นการวิเคราะห์สภาพปัญหาและวิธีการจัดการแก้ไขแบบสองมิติหรือสองฝั่ง คือ การวิเคราะห์และแก้ไขฝั่งรายได้ของลูกหนี้ และการวิเคราะห์มาตรการกระทรวงศึกษาธิการความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้จัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินนั้น โดยรูปแบบที่กฎหมายกำหนดจะต้องมีการสำรวจรายละเอียดทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในการปรับโครงสร้างหนี้สิน และกำหนดเงื่อนไขการชำระหนี้ การจัดทำและปรับโครงสร้างหนี้ฝั่งเจ้าหนี้ให้เกิดการสมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ และเป็นแผนฟื้นฟูหนี้สิน ดังนั้น อย่างน้อยจะต้องรวบรวมข้อมูลตามที่แผนฟื้นฟูหนี้สินต้องการ ดังนี้

(ก) ความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ ( Maximum Available of Debtor Payment) หมายถึง จำนวนเงินที่ได้จากการวิเคราะห์ตามสูตร **: เงินรายได้ - เงินค่าใช้จ่าย = ความสามารถในการชำระหนี้** ซึ่งได้กล่าวถึงการวิเคราะห์ดังกล่าวไว้ในแล้วการที่มาตรการกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้หักใช้หนี้และให้มีเงินเหลือใช้จ่ายร้อยละ ๓๐ก็เป็นการกำหนดความสามารถในการชำระหนี้ร้อยละ ๗๐ โดยให้ลูกหนี้ใช้จ่ายร้อยละ ๓๐ ปัญหา คือสัดส่วนนี้เป็นความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้หรือไม่ เนื่องจากครูแต่ละคนมีสภาพการดำรงชีวิต สมาชิกในครอบครัวที่แตกต่างกัน การกำหนดให้ใช้จ่ายในกรอบร้อยละ ๓๐ ทุกคนจึงไม่อาจเป็นไปได้ ทำให้ครูต้องก่อหนี้ขึ้นเพื่อให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ดังนั้น ในการแก้ไขต้องทราบถึงความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของครู (ลูกหนี้) ว่าจะสามารถชำระหนี้ทั้งหมดได้โดยไม่ผิดนัดและมีเงินเหลือเพียงพอต่อการดำรงชีวิต โดยไม่ต้องก่อนหนี้เพิ่มขึ้นอีก

ความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ไม่เพียงจะทำให้สามารถชำระหนี้ได้แล้ว ยังมีผลทำให้เกิดวินัยในการใช้จ่ายของครูที่เข้าร่วมโครงการ โดยมีค่าดัชนีความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ เป็นตัวกำหนดกรอบ

ค่าใช้จ่ายแต่ละเดือนและเงินฉุกเฉินจำเป็นที่เสมือนเป็นเงินออมของครัวเรือน ทำให้ลดความเปราะบางต่อการก่อนหนี้ได้ในปัจจุบันและอนาคต ทำให้ครูไม่กลับมาก่อหนี้สินอีกในอนาคต

(ข) ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน การค้ำประกัน และสิทธิในการได้รับเงินสวัสดิการและเงินที่จะได้ในปัจจุบันและอนาคต การจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินนั้นโดยรูปแบบที่กฎหมายกำหนดจะต้องมีรายละเอียดแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในการปรับโครงสร้างหนี้สินและกำหนดเงื่อนไขการชำระหนี้ เพราะกฎหมายให้แผนฟื้นฟูหนี้จะต้องกำหนดเงื่อนไขให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูหนี้สินมากกว่าการฟ้องบังคับในคดีล้มละลาย

(ค) ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สินทั้งหมดของลูกหนี้ จัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินนั้นโดยรูปแบบที่กฎหมายกำหนดจะต้องมีรายละเอียดแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในการปรับโครงสร้างหนี้สินและกำหนดเงื่อนไขการชำระหนี้ทั้งหมดที่ลูกหนี้มี โดยแผนฟื้นฟูหนี้สินต้องครอบคลุมหนี้สินทั้งหมดและกำหนดการแก้ไขและการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทุกราย มิใช่การปรับโครงสร้างหนี้เฉพาะเจ้าหนี้บางรายอย่างการปรับโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินทั่วไป นอกจากนี้ ข้อมูลเจ้าหนนี้ยังใช้เพื่อการจัดกลุ่มเจ้าหนี้อีกด้วย

**(๔.๑.๒) การกำหนดมาตรการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้** โดยที่การแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมต้องนำเงินรายได้หรือเงินเดือนทั้งหมดมาใช้ เพื่อวิเคราะห์หาความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ ดังนั้น การที่หน่วยงานต้นสังกัดทำการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ก่อนเจ้าหนี้อื่น ๆ จึงเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม ดังนั้น หน่วยงานต้นสังกัดซึ่งมีบริบทในฐานะเป็นสถานีแก้หนี้ครูจะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการหักเงินเดือนให้แตกต่างจากการหักแบบเดิม ดังนี้

(ก) การหักเงินเดือนไว้เพื่อชำระหนี้ตามจำนวนค่าความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ ส่วนที่เหลือคืนแก่ลูกหนี้ เช่น ครูมีเงินเดือน ๆ ละ ๕๐,๐๐๐ บาทค่าความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ เท่ากับ ๒๘,๐๐๐ บาท ดังนั้น จึงหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้ไว้ ณ ที่จ่าย ได้เท่ากับ ๒๘,๐๐๐ บาท ส่วนที่เหลือให้ครูเพื่อการใช้จ่ายในการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอและไม่ต้องก่อหนี้สินเพิ่มขึ้นอีก

(ข) การชำระหนี้ตามค่าความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้หน่วยงานต้นสังกัดนำเงินที่หักไว้ ณ ที่จ่ายไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทุกรายตามจำนวนที่กำหนดเงื่อนไขไว้ในแผนฟื้นฟูหนี้สิน โดยไม่มีการจัดลำดับการชระหนี้ก่อนหลัง เช่น การหักเงินชำระหนี้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ก่อนเจ้าหนี้รายอื่น ๆ เป็นต้น วิธีการนี้จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทุกรายและเกิดความมั่นใจแก่เจ้าหนี้ในการจะได้รับชำระหนี้ตามที่แผนฟื้นฟูหนี้สินกำหนดไว้ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการต้องมีการตกลงกันระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้เป็นหนังสือเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒/๑

และกระทรวงศึกษาธิการควรประสานงานกับกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ต่อไป

**(๔.๑.๓) การสนับสนุนความรู้แก่ครูที่ลงทะเบียน ในการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน** การแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม จะกระทำผ่านแผนฟื้นฟูหนี้สินจำเป็นต้องใช้ความรู้และทักษะเฉพาะ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการอบรมเชิงปฏิบัติการแก่ครูที่ลงทะเบียนให้มีความรู้และทักษะในการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินของตนได้ เนื่องจากครูที่ลงทะเบียนมีจำนวนมากสถานีแก้หนี้อาจไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบทั้งหมดได้ และการที่ให้ครูที่มีปัญหาจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินของตนเองจะทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ตนเองว่ามาจากเหตุใดและการแก้ไขต้องใส่ใจในการปฏิบัติตามแผนอย่างเคร่งครัด เพื่ออะไรและจะได้ประโยชน์ในการปฏิบัติอย่างไรนอกจากนี้ ในการเจรจากับเจ้าหนี้จะสามารถชี้แจงแผนฟื้นฟูหนี้สินของตนต่อเจ้าหนี้ได้

จากการนำร่องจัดทำโครงการฝึกอบรมแก่ข้าราชการครู จำนวน ๓ รุ่นจำนวน ๑๐๐ คนเศษ จำนวน ๒ วัน สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ครูที่เข้าอบรมในการจัดทำ**แผนฟื้นฟูหนี้ได้โดยใช้โปรแกรม Excel** ซึ่งนายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ[๑๐] คณะทำงานของมูลนิธิสุภา วงค์เสนา เพื่อการปฏิรูปสิทธิลูกหนี้ ได้พัฒนาและจัดทำขึ้น ทั้งนี้ โปรแกรมดังกล่าวได้ออกแบบให้มีรูปแบบการปรับโครงสร้างหนี้แบบองค์รวมไว้เป็นแนวทางสำเร็จรูปเพื่อให้ผู้ใช้งานสามารถเปรียบเทียบเงื่อนไขการปรับโครงสร้างที่สมดุลกับบริบทการดำรงชีวิตและความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ เช่น การยืดระยะเวลาการชำระหนี้ เพื่อลดจำนวนเงินผ่อนชำระให้ลดลง เพื่อให้ได้สัดส่วนที่สมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ต่อหนี้ที่มีอยู่แต่ละราย โดยโปรแกรมจะคำนวณ ค่าความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้และเงื่อนไขในการปรับโครงสร้างที่สมดุลกับค่าความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ให้โดยอัตโนมัติ ดังตัวอย่าง ลูกหนี้ที่มีภาวะหนี้สินแบบผ่อนชำระจนแก่เฒ่า โปรแกรมคำนวณแผนฟื้นฟูหนี้สินให้ ดังนี้

ลูกหนี้มีอายุ ๕๘ ปี มีเงินเดือนเดือนละ ๕๕,๐๐๐ บาท มีหนี้สินคงเหลือรวมกันทั้งสิ้น ๕,๑๙๔,๕๔๔.๕๗ บาท มีค่าใช้จ่ายเดือนละ ๒๐,๑๐๐ บาท ค่าความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ เท่ากับ ๓๔,๙๐๐ บาท มีเจ้าหนี้ ๔ บัญชี เมื่อจัดกลุ่มเจ้าหนี้แล้วคงเหลือ ๒ บัญชี คือ ธนาคารออมสิน และสหกรณ์ครู เมื่อจัดกลุ่มเจ้าหนี้โดยการรวมหนี้แล้วคงเหลือเจ้าหนี้สองราย คือ ธนาคารออมสิน และ สหกรณ์ครู ในสัดส่วนร้อยละ ๕๓.๒๘ และ ๔๖.๗๒ ตามลำดับ คิดเป็นความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ ของเจ้าหนี้แต่ละรายได้เท่ากับ ผ่อนชำระแก่ธนาคารออมสิน จำนวน ๑๘,๕๙๔.๑๒ บาท และชำระแก่สหกรณ์ครูเท่ากับ ๑๖,๓๐๕.๘๘ บาท รวมกันเท่ากับความสามารถในการชำระหนี้

[๑๐] รายละเอียดของโปรแกรม ดูภาคผนวก ๒

ที่แท้จริงของลูกหนี้ คือ ๓๔,๙๐๐ บาท และใช้เวลาผ่อนชำระเท่ากับ ๒๐๓ งวด ลูกหนี้มีเวลาในการชำระหนี้สูงสุดเท่ากับ ๒๐๔ งวด จนถึงอายุ ๗๕ ปี ทำให้สามารถผ่อนชำระได้เสร็จสิ้นตาม แผนได้ตามที่โปรแกรมคำนวณให้ลูกหนี้มีค่าความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ ทั้งสิ้น ๓๔,๙๐๐ บาท ปรับดอกเบี้ยเหลือร้อยละ ๔

**(๔.๑.๔) การเจรจากับเจ้าหนี้** สถานีแก้หนี้ครู ได้รับมอบหมายในการประสานงานและเจรจากับเจ้าหนี้

ดังนั้น เพื่อให้สามารถแก้ไขหนี้สินทั้งหมดได้ในคราวเดียวกัน การเจรจากับเจ้าหนี้ควรเป็นการนัดประชุมทุกรายมาพิจารณาและมีมติยอมรับแผนฟื้นฟูหนี้ที่จัดทำขึ้นดังตัวอย่างข้างต้น ได้แก่ การเจรจาในการให้เจ้าหนี้สองราย คือ ธนาคารออมสิน และ สหกรณ์ครู ดังนี้

(ก) เจรจาให้เจ้าหนี้สองราย ทำการรวมหนี้ของเจ้าหนี้รายอื่นตามสัดส่วนหนี้สินให้เหลือหนี้สองกลุ่ม คือ ธนาคารออมสินและสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และ

(ข) เจ้าหนี้สองกลุ่มดังกล่าวพิจารณาเงื่อนไขการปรับลดเงินผ่อนชำระและการลดดอกเบี้ย ตามที่แผนฟื้นฟูหนี้สินกำหนด

(ค) หน่วยงานต้นสังกัด หักเงินชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูหนี้สินที่เจ้าหนี้ตกลงกันแล้วให้แก่เจ้าหนี้ ณ ที่จ่าย และส่งเงินที่เหลือคือค่าใช้จ่ายตามจริงให้แก่ลูกหนี้

ด้วยวิธีการข้างต้น ทำให้การชำระหนี้ผ่านมาตรการหัก ณ ที่จ่าย สมดุลกับแผนฟื้นฟูหนี้สินและความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ เจ้าหนี้ทุกรายได้รับการชำระหนี้อย่างเป็นธรรม และลูกหนี้มีเงินเหลือในการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินเดิมและมีเงินออมใช้จ่ายในยามฉุกเฉินจำเป็น

**(๔.๒) ตัวอย่างกรณีศึกษา : การดำเนินงานของเครือข่ายผู้หญิงปลอดหนี้ มีสุข จังหวดศรีสะเกษ**

(๔.๒.๑) เครือข่ายผู้หญิงปลอดหนี้ มีสุข จังหวดศรีสะเกษ ได้จัดทำโครงการนำร่องการแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครูจังหวัดศรีสะเกษ เพื่อฝึกอบรมสัมมนาข้าราชการครูให้เข้าใจถึงหลักการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมและสามารถจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินของตนเองด้วยโปรแกรมคำนวณหนี้สินแบบองค์รวม จำนวน ๒ รุ่น รุ่นที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑๘-๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุมเทศบาลตำบลขุนหาญ อำเภอขุนหาญ จำนวน ๙๘ คน รุ่นที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุมจตุมิตร สำนักงานพื้นที่การศึกษาเขต ๓ จำนวน ๑๐๓ แห่ง

(๔.๒.๒) จากการฝึกอบรมตามข้อ (๔.๒.๑) สามารถช่วยให้ครูซึ่งเป็นสมาชิก เครือข่ายผู้หญิงปลอดหนี้ มีสุข จังหวัดศรีสะเกษ ในพื้นที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต ๓และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต ๔ จังหวัดศรีสะเกษ สามารถจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน

และได้จัดประชุมร่วมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต ๔ ดำเนินการหักเงินเดือนชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูหนี้สินของครูแต่ละราย เพื่อทำให้มีเงินเดือนเพียงพอในการใช้จ่ายและชำระหนี้ทั้งหมดมิใช่ชำระหนี้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์เพียงรายเดียว แต่ปัญหายังคงอยู่ที่หน่วยงานเนื่องจากเขตการศึกษายังเพิกเฉยต่อการดำเนินการตามหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แกสวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ต่อเดือนเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน ตามนัยแห่งระเบียบดังกล่าว ข้อ ๗ (๕) และข้อ ๗ วรรคสอง ในการประสานงานสหกรณ์ออมทรัพย์ และยังคงฝ่าฝืนไม่ทำตามการหักเงินเดือนให้เหลือร้อยละ ๓๐ ตามระเบียบฯข้อ ๗ (๕) แม้ว่าจะมีคำพิพากษาศาลปกครองให้เขตการศึกษาดำเนินการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการเรื่องดังกล่าว ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ต่อเดือนเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน ตามนัยแห่งระเบียบดังกล่าว ข้อ ๗ (๕) แต่เขตการศึกษาก็ยังฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปครอง ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการขอให้ศาลปกครองออกหมายบังคับคดีต่อเขตการศึกษาที่ฝ่าฝืนต่อไป

**๔.๒.๓ มาตรการไกล่เกลี่ยในการบังคับคดีของกระทรวงยุติธรรม [๑๑]**

ปัจจุบัน กรมบังคับคดีได้มีคำสั่งที่ ๖๐/๒๕๕๔ ให้จัดตั้ง “ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรมบังคับคดี” มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วทั้งก่อนและระหว่างการบังคับคดีติดตามและประเมินผลการไกล่เกลี่ย จัดเก็บสถิติจัดอบรมผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดอบรมเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยในชั้นบังคับคดีให้แก่ประชาชน ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย ปัจจุบันได้จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำสำนักงานบังคับคดีทั่วประเทศ เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของกรมบังคับคดีสามารถอำนวยประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุมทุกจังหวัด

การไกล่เกลี่ยชั้นบังคับคดีเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทเพื่อยุติการบังคับคดี โดยมีบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางที่เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ทำหน้าที่ช่วยเหลือ เสนอแนะแนวทางเพื่อให้คู่กรณีหาทางออกของข้อพิพาทร่วมกัน หากตกลงกันได้จะเป็นผลให้มีการถอนการยึดทรัพย์ ถอนการอายัดทรัพย์หรือถอนการบังคับคดีโดยการทำ บันทึกข้อตกลง ซึ่งมีผลผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะช่วยให้คู่กรณีทุกฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกัน โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะคอยเป็นผู้กระตุ้น แนะนำโน้มน้าวแปลความหรือชี้แนะหนทางที่เป็นไปได้ ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้กับคู่กรณี โดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่กรณีเหมือนดังอนุญาโตตุลาการหรือผู้พิพากษาแต่อย่างใด การจะตกลงหรือไม่จึงเป็นการตัดสินใจของคู่กรณีเอง

---

[๑๑] กรมบังคับคดี, คู่มือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชั้นบังคับคดี, พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๖๑, น. ๙ - ๒๐

**ประเภทของการไกล่เกลี่ยชั้นบังคับคดีมีอะไรบ้าง**

(๑) การไกล่เกลี่ยก่อนการบังคับคดี คือ การไกล่เกลี่ยก่อนที่จะมีการบังคับคดียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ของลูกหนี้ เพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษา คู่กรณีสามารถขอให้มีการไกล่เกลี่ยได้โดยไม่ให้ดำเนินการบังคับคดี

(๒) การไกล่เกลี่ยภายหลังการบังคับคดีแล้ว คือ การไกล่เกลี่ยภายหลังจากที่มีการบังคับคดียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ หรือขายทอดตลาดทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว ซึ่งหากคู่ความสามารถตกลงกันได้จะมีผลให้มีการถอนการยึดทรัพย์ ถอนการอายัดทรัพย์หรือถอนการบังคับคดีต่อไปแล้วทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกันเพื่อใช้บังคับตามที่ตกลงหรือหากตกลงกันได้เพียงบางส่วน ประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้ก็สามารถดำ เนินการบังคับคดีต่อไปได้

ผลของการไกล่เกลี่ยชั้นบังคับคดี กรณีไกล่เกลี่ยสำเร็จเมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ก็จะมีผลให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นลงอัน จะทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้รับการเยียวยาและเป็นที่พึงพอใจทั้งสองฝ่าย ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกันและในการไกล่เกลี่ยในชั้นบังคับคดีนั้น คู่กรณียังสามารถดำเนินการทำเป็นบันทึกข้อตกลงให้มีผลบังคับระหว่างกันได้ โดยถือว่าข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้น โดยผลของการปฏิบัติตามคำพิพากษาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่อาจบอกเลิกหรือปฏิบัติให้เป็นอื่นโดยไม่ได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๕๐/๒๕๕๑ ) กรณีไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จหรือสำเร็จเพียงบางส่วน ในกรณีที่คู่กรณีตกลงกันไม่ได้ ผลของคำพิพากษาที่มีอยู่ทั้งหมดก็ยังไม่ได้หมดไป หากมีการบังคับคดีไว้แล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการต่อไปตามขั้นตอน

**๔.๒.๔ การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรด้วยแหล่งเงินทุนชุมชน**

**๑) กรณีศึกษาของกองทุนหมู่บ้านกุดโง้ง หมู่ที่ ๗ ตำบลวังไทร อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา**

กองทุนหมู่บ้านชุมชนบ้านกุดโง้ง ตำบลวังไทร อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมาจัดตั้งขึ้นใน ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เกิดขึ้นจากแนวคิดในการพึ่งพาตนเองของคนในหมู่บ้าน โดยมีวิสัยทัศน์ของชุมชน คือ “การสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง เป็นแหล่งเรียนรู้สู่การพัฒนา พึ่งพาตนเอง สร้างภูมิคุ้มกันแบบมีเหตุมีผล ทุกคนไม่พึ่งพาภายนอก สร้างกรอบชุมชนให้เป็นสีขาว ด้วยเรื่องราวของภูมิปัญญาประชาอยู่ดีมีสุข ทุกครัวเรือนสู่ความพอเพียง หลีกเลี่ยงอบายมุข สร้างวัฒนธรรม น้อมนำปรัชญาประชาชนมีส่วนร่วม ส่วนรวมมีความสามัคคี มีความพอดีในตนเอง” กองทุนหมู่บ้านฯ ได้รับเงินจากการจัดสรรโครงการจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และมีการเพิ่มทุนระยะที่ ๒ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท และเพิ่มทุนระยะที่ ๓ จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท กองทุนหมู่บ้านฯ ยังได้วงเงินกู้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพิ่มอีก ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท มีเงินสมทบอีก ๓๘๗,๑๔๗.๓๘ บาท จึงมีเงินทุนหมุนเวียน ๔,๕๘๗,๑๔๗.๓๘ บาท กองทุนหมู่บ้านคิดดอกเบี้ยกับสมาชิกกองทุนร้อยละ ๗ บาทต่อปี แบ่งเป็น ลูกหนี้ตามบัญชี ๑ จำนวน ๖๘ ราย และลูกหนี้ตามบัญชี ๒ จำนวน 53 ราย และและลูกหนี้ตามบัญชี ๓ จำนวน 52 ราย

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้เริ่มการพัฒนาการดำเนินงานของกองทุนฯ อย่างต่อเนื่องโดยมีนายประสิทธิ์ กาฬสินธิ์ ผู้ใหญ่บ้านในฐานะประธานกองทุนหมู่บ้าน เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยใช้กลไกของกองทุนหมู่บ้านเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและการแก้ไขหนี้สินไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของระบบการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมกล่าวคือ

**ก) ด้านการพัฒนาและแก้ไขความยากจน**

กองทุนหมู่บ้านกุดโง้ง เป็นแหล่งเงินทุนให้แก่สมาชิกที่ต้องการทุนในการประกอบอาชีพหารายได้ โดยให้สินเชื่อแก่สมาชิกครัวเรือนละ ๑ โครงการ ในวงเงินกู้จำนวน๓๐,๐๐๐ บาท ตามระเบียบของกองทุนหมู่บ้าน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี ระยะเวลาส่งคืน ๑ ปีทั้งนี้ สมาชิกต้องเสนอโครงการใช้เงินต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อพิจารณาโดยการอนุมัติของคณะกรรมการจะพิจารณาจากข้อมูล วัตถุประสงค์และความสามารถในการชำระคืนตามที่ระบุในโครงการ และข้อมูลส่วนตัว เช่น ประวัติการชำระหนี้ที่ผ่านมา ความรู้จักคุ้นเคยกันในฐานะคนในหมู่บ้านเดียวกัน เป็นต้น ทำให้การนำเงินกู้ไปใช้ประโยชน์ตรงกับวัตถุประสงค์ และสามารถชำระหนี้คืนได้ทั้งหมดทุกราย นอกจากนี้คณะกรรมการกองทุนฯ ยังออกแบบการบริหารจัดการหนี้สินที่ให้สมาชิกกู้ยืมไปอย่างมีระบบ เช่น

- การแต่งตั้งกรรมการสองคนเพื่อทำหน้าที่ ติดตามทวงถามหนี้สิน ให้มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลการใช้เงินของสมาชิกทุกสามเดือน เพื่อนำเสนอคณะกรรมการเพื่อทราบและหาทางช่วยเหลือแก้ไขแก่สมาชิกในการประกอบอาชีพและหารายได้ เช่น ส่งเสริมการปลูกพืชสวนระยะสั้นเพื่อรายได้ เป็นต้น

- การกำหนดวันให้กู้ยืมเงินตามรอบฤดูกาล โดยปกติปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับร่องการเพาะปลูก และกำหนดเวลาชำระหนี้คืนเป็นวันเดียวกัน โดยกองทุนจะกำหนดวันที่สมาชิกต้องชำระหนี้คืน เป็นวันเดียวกับวันที่เปิดให้สมาชิกกู้ยืมในฤดูกาลใหม่ เพื่อจูงใจให้สมาชิกนำเงินมาชำระหนี้และสามารถกู้เงินใหม่กลับไปได้ เช่น สมาชิกที่กู้ไป ๓๐,๐๐๐ บาทนำเงินมาชำระคืนก็สามารถกู้เงินไปลงทุนได้ในวันนั้น ทำให้สมาชิกมีเงินทุนหมุนเวียนในการเพาะปลูกที่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ ก่อนถึงกำหนดวันดังกล่าวกอทุนจะแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้าผ่านช่องทางการประชาสัมพันธ์ที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ คือ Application line และเป็นหนังสือ เพื่อให้มีเวลาเตรียมตัวในการหาเงิน เพื่อชำระหนี้และการจัดทำโครงการในการขอกู้เงินในฤดูกาลใหม่ ทำให้การดำเนินการในวันดังกล่าวสามารถรับชำระหนี้และพิจารณาปล่อยสินเชื่อให้เสร็จสิ้นได้โดยใช้เวลาไม่เกิน ๑๒.๐๐ นาฬิกา

- การจัดหาและส่งเสริมรายได้แก่สมาชิก คณะกรรมการกองทุน ใช้ข้อมูลการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ที่กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยจัดทำขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลการพิจารณาความยากจน ที่ใช้เส้นความยากจน (Poverty Line) ที่กำหนดเกณฑ์ไว้ว่า ครัวเรือนต้องมีรายได้พ้นเส้นความยากจน คือ จะต้องมีรายได้ครัวเรือนที่

ไม่น้อยกว่า ๓๘,๐๐๐ บาทต่อปี เมื่อได้ข้อมูลดังกล่าวว่า ครัวเรือนใดยังมีรายได้ไม่พ้นเส้นความยากจน คณะกรรมการจะประชุมเพื่อหาทางช่วยเหลือให้มีรายได้ เช่น

- ครัวเรือนที่มีที่ดินทำกิน จะส่งเสริมด้านเงินทุน ส่วนครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินจะส่งเสริมรายได้โดยการหางานรับจ้างให้ทำ เพื่อทำให้สมาชิกทุกคนมีรายได้ตลอดปี เป็นการใช้แรงงานภายในชุมชนในกระบวนการผลิต โดยจะไม่ใช้แรงงานจากภายนอกชุมชน ซึ่งทำให้สมาชิกของกองทุนทั้งที่มีที่ดินและไม่มีพื้นที่ทำกินสามารถอยู่อาศัยร่วมกันแบบเอื้อเฟื้อกันและกัน และลดความรุนแรงของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และความยากจนของสมาชิกในชุมชน

- ส่งเสริมการผลิตแบบผสมผสาน กล่าวคือ การปลูกพืชระยะยาวและระยะสั้น เพื่อให้มีผลผลิตขายได้ตลอดปี เช่น การปลูกข้างโพด หรืออ้อย เป็นพืชหลัก ระหว่างรอผลผลิตจะปลูกผักชีและผักต่าง ๆ ที่เป็นพืชระยะสั้น โดยมีการวางแผนในการปลูกให้ผลผลิตออกมาในปริมาณที่พอดีกับความต้องการของตลาด เพราะหากแย่งกันปลูกหรือต่างคนต่างปลูกจะทำให้ผลผลิตออกมาพร้อมกันจนเกินความต้องการของตลาด จะทำให้ราคาถูกลง จึงร่วมกันปลูกโดยควบคุมผลผลิตให้สมดุลกับความต้องการของตลาด โดยสมาชิกจะตกลงร่วมกันว่ารายใดจะเริ่มปลูกเมื่อใดและเริ่มทยอยปลูกตามลำดับเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผลผลิตของแต่ละรายออกมาพร้อมกัน จึงสามารถขายให้แก่ผู้ซื้อได้ในปริมาณที่คงที่และต่อเนื่องทั้งปี ราคาผลผลิตจึงไม่ตกต่ำลงทั้งยังขายได้ราคาสูงในช่วงที่ไม่มีผลผลิตจากแหล่งอื่นมาเป็นคู่แข่ง เช่น ในฤดูแล้งผักชีมีผลผลิตน้อยแต่ผักชีจากบ้านกุดโง้งยังสามารถส่งขายตลาดได้ตามปกติ

- การจัดการด้านตลาด สมาชิกในกองทุนจะนำผลลิตที่ได้ส่งขายตลาดผู้บริโภคโดยตรงไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง นอกจากนี้ ในด้านพืชไร่ เช่น อ้อย จะขายแก่ผู้รับซื้อตรงจากเกษรตกรโดยจะรับภาระค่าตัดและขนส่งด้วยตนเองทำให้สมาชิกไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการหาคนงานมาตัดอ้อยและการขนส่ง สำหรับภาคปศุสัตว์ เช่น การเลี้ยงวัว สมาชิกจะตั้งเป็นกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันและกันในการเลี้ยงและการขาย โดยร่วมกันกำหนดราคาซื้อ – ขายที่เป็นมาตรฐานกลาง ทำให้ไม่มีการขายตัดราคากันเองในกลุ่มผู้เลี้ยงวัว เป็นต้น

- การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน นอกจากกองทุนหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายรัฐบาลแล้ว คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกุดโง้งยังได้มีการก่อตั้งกองทุนเพื่อการสวัสดิการของสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งกองทุนแยกจากกองทุนหมู่บ้าน โดยเงินกองทุนนี้ได้มาจากสองช่องทาง คือ ช่องทางแรกเงินออมทรัพย์สัจจะ กำหนดให้สมาชิกต้องมีการออมเงินเดือนละ ๔๐ บาท ปีละ ๔๘๐ บาท ปกติสมาชิกจะฝากเงินเข้ากองทุนเป็นรายปีในวันปล่อยเงินกู้ด้วยการหักกับเงินที่กู้ ช่องทางที่สอง สมาชิกฝากเงินตามความสมัครใจ โดยฝากเป็นทุนเรือนหุ้น หุ้นละ ๕๐ บาท กำหนดให้ฝากได้ไม่เกิน ๒ - ๒๐ หุ้นต่อปีโดยจะได้รับค่าตอบแทนจากเงินปันผล การที่กำหนดจำนวนหุ้นที่ฝากกับกองทุนคณะกรรมการจะพิจารณาการรับฝากโดยคำนึงถึงความต้องการของสมาชิกในการใช้เงินเป็นสำคัญ เนื่องจากหากรับฝาก

เกินกว่าความต้องการกู้เงินของสมาชิกจะทำให้เป็นภาระและส่งผลกระทบต่อด้านรายได้ของกองทุน ทั้งยังจะเป็นช่องทางให้นายทุนนำเงินมาฝากเพื่อรับผลประโยชน์จากเงินปันผลเป็นการส่วนตัวด้วย

ในการใช้เงินรายได้จากกองทุนสวัสดิการ นอกจากคณะกรรมการจะนำมาปันผลคืนให้แก่สมาชิกตามจำนวนหุ้นแล้ว ยังต้องจัดทำโครงการการใช้เงินดังกล่าวเพื่อประโยชน์ต่อสมาชิกเช่น ดอกเบี้ยที่ได้รับจากกองทุนสวัสดิการจะนำมาปันผลคืนแก่สมาชิกร้อยละ ๑๐๐ โดยเฉลี่ยหุ้นละ ๑๑ บาท และเงินที่ได้ยังนำมาใช้จัดสวัสดิการแก่สมาชิก เช่น การนำไปใช้สนับสนุนสำหรับการศึกษาดูงานของกองทุนเพื่อเพิ่มพูนความรู้และพัฒนาศักยภาพให้แก่สมาชิกและคณะกรรมการซึ่งการศึกษาดูงานจะเป็นการส่งเสริมความสามัคคีของสมาชิกในกลุ่มด้วยอีกทางหนึ่งรวมถึงการนำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบให้กับสมาชิก การสงเคราะห์การศึกษาในชุมชน การป้องกันยาเสพติด เป็นต้น

ผลงานที่ผ่านมาในแต่ละรอบปี กองทุนสามารถปล่อยเงินกู้ให้กับสมาชิกที่ยื่นขอกู้จำนวน ๗๓ ราย จำนวนเงิน ๒,๔๐๗,๐๐๐ บาท โดยกองทุนเรียกเก็บเงินคืนเป็นรายปีพร้อมกันทุกรายในรอบปี ๒๕๖๑ กองทุนมีรายได้ ๑๘๐,๘๔๘.๗๗ บาท และได้นำผลกำไรไปจัดสรรตามระเบียบและข้อบังคับของกองทุนเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๘๐,๘๔๘.๗๗ บาท

**ข) การแก้ไขด้านหนี้สินของชุมชน**

กองทุนหมู่บ้านกุดโง้ง เป็นแหล่งเงินทุนระดับชุมชน ที่ปล่อยสินเชื่อเป็นรายปีเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะรายได้ของสมาชิกที่เป็นเกษตรกรพืชไร่ เช่น อ้อย ที่ผลผลิตออกปีละครั้งทำให้สมาชิกสามารถชำระหนี้ได้และเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ โดยไม่ต้องพึงพาสถาบันการเงินพาณิชย์ในระบบที่มีข้อจำกัดด้านระเบียบและหลักประกันที่เป็นจำกัดของสมาชิกบางราย โดยสมาชิกมีแหล่งเงินทุนได้จากกองทุน ๒ กองทุน คือ กองทุนหมู่บ้านและกองทุนสวัสดิการ การกู้เงินจากทั้งสองกองทุนจะกระทำผ่านโครงการที่สมาชิกต้องเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และจำนวนเงินที่ต้องใช้ เช่น กองทุนหมู่บ้านเพื่อการลงทุน กองทุนสวัสดิการเพื่อการสำรองค่าใช้จ่ายในระหว่างรอผลผลิตหรือเพื่อให้เพียงพอต่อการลงทุน เป็นต้น

นอกจากนี้ สมาชิกที่มีหนี้นอกระบบสามารถใช้เงินจากกองทุนสวัสดิการรวมถึงการใช้เพื่อแก้ไขหนี้นอกระบบให้สมาชิกโดยให้สมาชิกกู้เงินจากกองทุนนี้ เพื่อปิดบัญชีหนี้นอกระบบทำให้ปัญหาจากหนี้นอกระบบลดลงจนถึงระดับไม่มีหนี้นอกระบบในชุมชน

- การแก้ไขและปรับโครงสร้างหนี้ ในสมาชิกรายที่มีปัญหาด้านการชำระหนี้คืน คณะกรรมการมีการออกระเบียบให้มีการปรับโครงสร้างหนี้ เมื่อครบกำหนดชำระคืนแล้วสมาชิกไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ทั้งหมด จะให้ชำระคืนเฉพาะดอกเบี้ย สำหรับเงินต้นจะดำเนินการยกเลิกสัญญาเดิมและให้สมาชิกทำสัญญากู้ฉบับใหม่ (ตัดลดหนี้ : Hair cut) เพื่อตัดภาระดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ โดยถือเสมือนว่าได้รับเงินกู้ตามสัญญาฉบับใหม่ ซึ่งเท่ากับจำนวนเงินต้นที่คงค้างชำระเพื่อให้สมาชิกเริ่มต้นในการชำระหนี้ใหม่อีกครั้ง โดยไม่มีหนี้เดิม

หรือต้องเป็นหนี้เพิ่มขึ้น หากสมาชิกยังชำระหนี้ไม่ได้คณะกรรมการจะพิจารณาหาแนวทางหรือวิธีการช่วยเหลือสมาชิกในการหาเงินมาชำระดอกเบี้ยที่ค้างชำระเป็นรายกรณีไป

**ค. การติดตามและช่วยเหลือลูกหนี้**

จะดำเนินการติดตามการใช้จ่ายเงินของสมาชิกทุก ๓ เดือน ซึ่งทำให้สามารถทราบได้ว่าสมาชิกนำเงินที่กู้ไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และมีปัญหาที่ต้องการความช่วยเหลือหรือไม่ อย่างไร ทำให้ความเสี่ยงที่สมาชิกจะไม่มีเงินชำระหนี้คืนมีน้อยลงตามลำดับ ปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านกุดโง้ง ตำบลวังไทร อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ไม่มีสมาชิกที่กู้เงินรายใดผิดนัดชำระหนี้เลย

**สรุป :** หนี้สินกลุ่มเกษตรกร ด้วยกลไกกองทุนหมู่บ้าน สามารถแก้ไขหนี้สินของสมาชิกที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสถานะของลูกหนี้ซึ่งมีข้อจำกัดด้านหลักประกันทำให้ไม่อาจเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินจากระบบสถาบันการเงินได้ แต่อย่างไรก็ดี กองทุนมีข้อจำกัดที่สำคัญสองประการที่เป็นปัจจัยความสำเร็จของการไขปัญหา ประการแรก ได้แก่ การมีผู้นำกองทุนและชุมชนที่เข้มแข็ง สุจริต โปร่งใส และประการที่สอง ได้แก่ การบริหารจัดการกองทุนที่มีประสิทธิภาพ ใส่ใจในการกำกับติดตามการชำระหนี้คืนการเสริมสร้างรายได้เพื่อให้มีเงินพอใช้จ่ายและชำระหนี้ การช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาของสมาชิกในการชำระหนี้ สำหรับข้อจำกัด คือ กองทุนมีระเบียบที่กำหนดเพดานเงินในการช่วยเหลือและข้อจำกัดด้านเงินกองทุนที่รัฐมิได้ให้การสนับสนุนกองทุนที่มีผลงานดีอย่างต่อเนื่อง

**๒) กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน**

กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ.๒๕๒๘ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ.๒๕๔๖ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ.๒๕๖๑ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน เพื่อรักษาที่ดินไม่ให้หลุดมือตกเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น ดังนี้

๒.๑) เพื่อไถ่หรือไถ่ถอนที่ดินคืนจากการขายฝาก หรือจำนอง

๒.๒) เพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน ซึ่งผู้กู้ยืมได้นำที่ดินหรือเอกสารสิทธิในที่ดินให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นประกัน

๒.๓) เพื่อซื้อที่ดินคืนจากการสูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไป เนื่องจากการขายฝากหรือจำนองหรือสัญญากู้ยืมเงิน

๒.๔) เพื่อซื้อที่ดินเช่าตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๕) เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพของผู้กู้ยืม รายละไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับลูกหนี้รายเก่า หรือลูกหนี้รายใหม่ที่ขอกู้เพื่อการประกอบอาชีพพร้อมกับของกู้เงินเพื่อปลดเปลื้องหนี้เดิม

ทั้งนี้ผู้มีสิทธิของความช่วยเหลือ ได้แก่ เกษตรกรหรือผู้ยากจน หรือบิดามารดาหรือคู่สมรส หรือบุตรของเกษตรกร หรือผู้ยากจน[๑๒] ส่วนเจ้าหนี้อาจเป็นหนี้นอกระบบหนี้ในระบบ ได้แก่ สถาบันการเงิน สหกรณ์ บริษัท โดยมีเงื่อนไขว่าหนี้ในระบบต้องถูกฟ้องดำเนินคดีและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ชำระหนี้แล้ว จึงจะรับไว้ให้ความช่วยเหลือ และจำนวนหนี้เงินกู้ตามที่เป็นหนี้จริงไม่เกินรายละ ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี ระยะเวลาชำระหนี้คืนภายใน ๒๐ ปี และที่ดินจะต้องเป็นที่มีเอกสารสิทธิ เช่น โฉนดทีดิน น.ส.๓

กองทุนหมุนเวียนเพื่อเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนมีลักษณะเด่น เช่น การพิจารณาให้ความช่วยเหลือจากความสามารถในการชำระหนี้ตามรายได้และค่าใช้จ่ายครัวเรือนโดยไม่พิจารณาเครดิตบูโร กรณีที่ผู้กู้ยืมยังไม่มีความสามารถในการชำระหนี้คืนได้ในห้าปีแรกเป็นดุลพินิจของคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (อบก.) พิจารณาให้ผู้กู้ยืมชำระคืนเฉพาะดอกเบี้ยในห้าปีแรกได้ ไม่มีเบี้ยปรับค่าทวงถาม ค่าติดตามหนี้กรณีลูกหนี้ผิดนัดเป็นต้น

ตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จนถึง มิถุนายน ๒๕๖๕ กองทุนฯ ได้สนับสนุนเงินกู้ให้แก่เกษตรกรหรือผู้ยากจน เพื่อนำไปปลดเปลื้องหนี้สินและไถ่ถอนที่ดินคืนจากเจ้าหนี้รายเดิม จำนวน ๓๕,๗๔๐ ราย คิดเป็นเงินจำนวน ๘,๕๗๗.๖๔๗ ล้านบาท คิดเป็นเนื้อที่ ๓๑๓,๙๖๑ ไร่

สำหรับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน กอทุนฯมีปัญหาสำคัญ ๆ หลายประการเช่น อัตราการชำระหนี้คืนของหนี้ปกติไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของหนี้ปกติที่พึงชำระและทำให้อัตราการเก็บหนี้ค้างชำระเก็ยได้ต่ำเช่นกัน นอกจากนี้ กองทุนฯ ยังไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลาย ประชาชนยังไม่ทราบว่ามีแหล่งเงินกู้เพื่อปลดเปลื้องหนี้สินอันเนื่องจากนำเอกสารสิทธิหรือกรรมสิทธิในที่ดินเป็นประกันเงินกู้อีกประการหนึ่งคือการที่ลูกหนี้ไม่สามารถเข้าถึงการช่วยเหลือได้ด้วยข้อจำกัดของราคาประเมินที่ดินหลักประกัน รวมทั้งรายได้และความสามารถในการชำระหนี้คืน

**สรุป** : กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ถือเป็นช่องทางหนึ่งในการแก้ไขหนี้สินทั้งหมดที่เกิดจากการนำที่ดินของตนไป จำนองหรือขายฝากหรือทำสัญญากู้เงินไว้กับเจ้าหนี้ ให้สามารถปลดเปลื้องหนี้สินหรือซื้อที่ดินคืนจากการขายฝากจำนอง หรือกู้เงินได้แต่อย่างไรก็ดี ยังมี กฎ ระเบียบ ที่จำกัดการเข้าถึงความช่วยเหลือ เช่น การต้องมีที่ดินเป็นหลักประกันจำกัดเฉพาะเกษตรกรหรือผู้ยากจน และจำกัดวงเงิน

---

[๑๒] ผู้ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้สุทธิต่อปีไม่เกิน ๘๗,๐๐๐ บาท หรือ ตามข้อยกเว้นที่กำหนด

แต่ก็มีข้อเด่นที่เป็นการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ถูกดำเนินคดีและถูกบังคับคดีแล้ว ซึ่งโดยปกติเป็นจุดที่แก้ไขปัญหาได้ยากแล้ว แต่อย่างไรก็ดีหากมีกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สิน ก็สามารถใช้ประโยชน์ของกองทุนฯร่วมกับมาตรการ Automatic Stay จะทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

อนึ่ง ยังมีกองทุนจากภาครัฐอีกหลายกองทุน ที่มีวัตถุประสงค์การให้กู้ยืมเงินเพื่อปลอดเปลื้องหนี้สินของลูกหนี้เฉพาะกลุ่มอีกหลายกองทุน เช่น กองทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครู ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือ “สำนักงาน ก.ค.ศ.” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ.ศ. ๒๕๔๗ โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ได้จัดสรรเงินให้ข้าราชการครูกู้ยืมเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริง เช่น หนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารหรือสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสถาบันการเงินอื่นตามกฎหมาย หนี้บัตรเครดิต หรือหนี้ในฐานะผู้ค้ำประกันที่มีคำพิพากษาให้ชำระหนี้ รายละไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ดอกเบี้ยร้อยละ ๔ ต่อปี ผ่อนชำระภายใน ๑๒ ปี (๑๔๔ งวด) ทั้งนี้ ต้องมีเงินเดือนภายหลังหักหนี้กองทุนฯ แล้ว คงเหลือร้อยละ ๓๐ และต้องมีผู้ค้ำประกันโดยกรณีผู้ยืมไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ให้มีผู้ค้ำประกัน ๒ คน กู้ยืมเกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ให้มีผู้ค้ำประกัน ๓ คน โดยผู้ค้ำประกันจะต้องมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่า ๒๕,๐๐๐ บาท เป็นต้น

**๔.๒.๕ การแก้ไขปัญหาหนี้สินของกลุ่มผู้มีรายได้รายวันด้วยแหล่งเงินทุนชุมชน**

การพิจารณาศึกษาถึงสภาพของลูกหนี้ที่ประกอบอาชีพเป็นกิจการรายวันจากการขายสินค้า เช่น พ่อค้าแม่ค้าในตลาด หาบเร่แผงลอย หรือให้บริการเช่น ขันรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ขับรถแท็กซี่ หรือเป็นคนงานใช้แรงงานรับจ้าง กลุ่มเหล่านี้มีจำนวนมากและถือได้ว่าเป็นกลุ่มเศรษฐกิจฐานรากประเภทรายได้รายวัน (Daily Income Economy) ซึ่งเป็นกลุ่มที่หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญน้อยที่สุด แต่กลับเป็นกลุ่มที่เปราะบางและมีวินัยในการใช้จ่ายมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ เนื่องจากการายได้จำกัดจึงไม่อาจใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย หรือสามารถนำรายได้ในอนาคตมาใช้จ่ายได้ด้วยบัตรเครดิต เพราะการมีรายได้รายวันทำให้กลุ่มนี้มีโอกาสถือครองทรัพย์สินน้อย ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินจากสถาบันการเงินทั่วไปได้ หนี้สินกลุ่มนี้จึงได้แก่แหล่งเงินหนี้นอกระบบ ซึ่งมีโครงสร้างที่เหมาะสมกับกลุ่มนี้ กล่าวคือ เข้าถึงเงินทุนได้ง่ายไม่ต้องมีผู้ค้ำประกันหรือหลักทรัพย์เป็นประกันสามารถกู้เพิ่มจากวงเงินที่ผ่อนชำระไปแล้วได้ และการผ่อนชำระคืนเป็นรายวันทำให้สามารถมีเงินเพียงพอจะชำระได้ เนื่องจากรายได้ของกลุ่มนี้เป็นแบบหามาได้และใช้จ่ายหมดไปเป็นรายวันไม่สามารถเก็บออมเงินได้หากไม่มีกลไกมาสนับสนุน

จากการพิจารณาศึกษาเอกสารวิชาการ เรื่อง ปัญหาหนี้สินครัวเรือนและหนี้สินภาครัฐของคณะกรรมาธิการแก้ไขหนี้สินแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร พบว่า การใช้แหล่งเงินทุนชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินกลุ่มนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากตัวอย่างการศึกษา กรณีสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ ๒ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ดังนี้

อ้างอิงจากการสัมภาษณ์ นายบุญโฮม อินทร์ทอง ผู้จัดการสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ ๒ นาย ดัมพ์รงค์รัฐ ม่วงศรี ที่ปรึกษากฎหมาย และ นางกิ่งแก้ว ลีละยูวะ รองประธานสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ ๒

กองทุนชุมชนเมืองปากเกร็ดร่วมใจ ๒ (Village Bank หรือ V Bank) อำเภอปากเกร็ดจังหวัดนนทบุรี ก่อตั้งด้วยทุนประเดิมเพียง ๑ ล้านบาท จากสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและได้ดำเนินงานนำเงินกองทุนไปต่อยอดจนเกิดดอกออกผล จนทำให้ปัจจุบันมีเงินทุนหมุนเวียนมากถึง ๑๕๘ ล้านบาท

สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ ๒ เป็นแหล่งเงินที่พึ่งยามยากสำหรับผู้มีรายได้น้อยสำหรับประเภทเงินกู้จะปล่อยสินเชื่อทั่วไป ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ๑.๒๕ ต่อเดือน โดยเงื่อนไขการขอกู้ทั่วไปจะให้วงเงินกู้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการลงทุนต่อวันของสมาชิก ซึ่งจะส่งทีมสำรวจเข้าไปดูว่าผู้ขอกู้มีการลงทุนต่อวันประมาณเท่าใด ส่วนการชำระคืนลูกค้าสามารถเลือกได้ตามสะดวกว่าจะชำระเป็นรายเดือนหรือรายวัน แต่ส่วนใหญ่จะให้ชำระเป็นรายวัน ซึ่งใช้รูปแบบเดียวกับเงินกู้นอกระบบAdvertisement นอกจากนั้น ยังให้บริการสินเชื่ออีก ๖ ประเภท ได้แก่

๑) สินเชื่อเพื่อการลงทุนค้าขาย (แปลงสินทรัพย์เป็นทุน) โดยประเมินสินทรัพย์จากแผงขายของว่ามีมูลค่าเท่าใด มูลค่าการลงทุนต่อวัน สมาชิกสามารถกู้ได้ตามสินทรัพย์ที่ตนเองมีอยู่

๒) สินเชื่อโครงการบ้านมั่นคง (สัญญาที่ดินวัด) ประชาชนในปากเกร็ดส่วนใหญ่เช่าที่ดินวัด หากจะมาขอสินเชื่อก็นำสัญญาเช่าและกรรมการวัดมาเป็นพยาน

๓) สินเชื่อเพื่อการศึกษา (บุคคลค้ำประกัน) โดยจะให้ครอบครัวละ ๓๐,๐๐๐ บาทต่อเทอม จะต้องนำใบเสร็จมายืนยัน

๔) สินเชื่อเสื้อวินมอเตอร์ไซค์ (เสื้อวินแปลงเป็นทุน) จะให้วินมอเตอร์ไซค์นำเสื้อมาขอสินเชื่อได้ครึ่งหนึ่งของราคาเสื้อวิน

๕) สินเชื่อสามล้อเครื่องรับจ้าง (ทะเบียนแปลงเป็นทุน) สามารถนำทะเบียนรถมาขอสินเชื่อได้ และ

๖) สินเชื่อคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษา (คอมพิวเตอร์แปลงเป็นทุน) ให้สมาชิกสั่งซื้อคอมพิวเตอร์ผ่านสถาบันการศึกษา และผ่อนจ่ายรายงวด

ทั้งนี้ สินเชื่อทั้งหมดเสียดอกเบี้ยร้อยละ ๑.๒๕ ดีกว่าดอกเบี้ยจากเงินกู้นอกระบบร้อยละ ๒๐ ซึ่งก่อนหน้านี้สมาชิกประสบปัญหาเป็นหนี้นอกระบบ ขณะที่หนี้เสีย (NPL) ไม่มี ถ้าสมาชิกเป็นหนี้เกิน ๓ วัน ก็จะหักเงินออม ปัจจุบันสามารถแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบได้ร้อยละ ๙๐คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น นอกจากนั้น ยังมีสวัสดิการต่าง ๆ มากมาย เช่น นอนโรงพยาบาลจ่าย ๑,๐๐๐ บาท/ครั้ง คลอดบุตรจ่าย ๑,๐๐๐ บาท/ครั้ง เสียชีวิตจ่าย ๓๐,๐๐๐ บาท/คน โดยสมาชิกต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ๓๐๐ บาท/ปี และยังมีเงิน

ปันผลจากกองทุน อีกทั้งยังมี โครงการอบรมวิชาชีพ รวมทั้งหาตลาดให้กับสมาชิกด้วย สมาชิกอาชีพวินมอเตอร์ไซค์รับจ้างและแม่ค้า ต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่าหลังจากเป็นสมาชิกกองทุนคุณภาพชีวิตดีขึ้น ภาวะหนี้สินลดลง ไม่ถูกคุกคามจากเงินกู้นอกระบบ มีเงินออมเพื่ออนาคต และมีเงินส่งให้บุตรเรียนในระดับที่สูง นับเป็นผลงานชิ้นโบแดงของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ ๒ ที่สามารถต่อยอดและบริหารจัดการกองทุนชุมชนเมืองจากทุนประเดิมเพียง ๑ ล้านบาท และเกิดดอกออกผลถึง ๑๕๘ ล้านบาท ดังนั้น รูปแบบการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของกองทุนชุมชนเมืองปากเกร็ดร่วมใจ ๒ จึงเป็นตัวอย่างความสำเร็จที่ไม่อาจมองข้าม

**ข้อสรุป :** ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาหนี้สินด้วยการจัดตั้งแหล่งเงินในรูปแบบกองทุนชุมชนดังกล่าว แม้เป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของกลุ่มลูกหนี้ของระบบเศรษฐกิจฐานรากแบบรายได้รายวันได้ดีมากกว่าช่องทางอื่น ๆ และเมื่อนำหลักการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมมาประยุกต์ร่วมกับแหล่งเงินชุมชน จะเป็นระบบการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพอย่างมาก แต่ปัญหาที่เป็นความท้าทายของสถาบันการเงินชุมชนที่สำคัญ ได้แก่ ภาวะผู้นำของสถาบันการเงินชุมชนเนื่องจากสถาบันประเภทนี้ความสำเร็จเกิดขึ้นจากภาวะผู้นำของผู้ก่อตั้งเป็นส่วนใหญ่ เมื่อความสามารถเฉพาะตัวของผู้นำดังกล่าวเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำเนินงานของแต่ละกองทุน ซึ่งถาหากผู้นำมีอายุมาก หรือพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารอาจทำให้สถาบันการเงินดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงโดยไม่สามารถรักษาระดับของการดำเนินงานที่ผ่านมาให้มั่นคงและยั่งยืนได้ ที่ต้องมีการพิจารณาศึกษาต่อไปเพื่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนแบบถาวร

**๔.๒.๖ การแก้ไขปัญหาหนี้สินกองทุนเพื่อการศึกษา (กยศ.)**

ข้อมูล ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๖๒ พบว่าหนี้ของ กยศ. ประมาณ ๓.๖ ล้านราย มีหนี้ที่ผิดนัดชำระหนี้สูงกว่า ๒.๓ ล้านราย หรือเป็นหนี้เสียร้อยละ ๖๒ สูงกว่าช่วงวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งที่หนี้เสียช่วงนั้น สูงสุดที่ร้อยละ ๔๗ สะท้อนความไม่ปกติและปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องปฏิรูปและต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ปัญหาหนี้ กยศ. ถ้ามองจากภายนอกจะเห็นเฉพาะที่คนทั่วไปเข้าใจว่าผู้กู้กว่า ๒.๓ ล้านคน ไม่ใช้หนี้เนื่องจากความยากจน ขาดวินัยทางการเงิน และทัศนคติที่คิดว่าหนี้ กยศ. ไม่ต้องใช้คืน แต่ถ้าไปถามผู้กู้หนี้ กยศ. ถึงสำเหตุที่ทำให้จ่ายหนี้ไม่ได้ คำตอบที่ได้รับต่างกันมากกว่าที่คนทั่วไปเข้าใจและเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยสรุปได้ ดังนี้

๑) การกำหนดให้ผู้กู้ชำระหนี้คืนเป็นรายปี ในระยะเวลา ๑๕ ปี ในอัตราการชำระคืนแบบอัตราก้าวหน้า เช่น ปีแรกร้อยละ ๑.๕ ปีต่อมาร้อยละ ๒.๕ และเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จนปีที่ ๑๕ ร้อยละ ๑๓ ของเงินที่กู้ยืม ทำให้ภาระหนี้ชำระคืนสูงขึ้นต่อเนื่องทุกปีจนอยู่ไม่วิสัยที่ชำระไม่ได้

๒) อัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ กำหนดในอัตราร้อยละ ๑๘ ต่อปี ในขณะที่ดอกเบี้ยเงินกู้มีอัตราเพียงละ ๑ ต่อปี เพื่อหวังว่าจะจูงใจให้ผู้กู้ยืมไม่ผิดนัด แต่เมื่อโครงสร้างอื่น ๆ

ทำให้ชำระหนี้ไม่ได้ ผู้กู้ยืมที่ผิดนัดจะเกิดภาระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้เกิดการฟ้องคดีจำนวนมาก

๓) การตัดชำระหนี้โดยกำหนดให้ตัดดอกเบี้ยเงินต้นเป็นลำดับสุดท้าย กล่าวคือ เงินที่ผู้กู้ชำระจะนำไปตัดเพื่อชำระดอกเบี้ยที่ค้างชำระก่อน ตามลำดับ คือ ๑) ค่าธรรมเนียม ๒) ดอกเบี้ย ๓) เงินต้น ทำให้เงินที่ผู้กู้ผ่อนชำระไม่ถูกถึงเงินต้น และเกิดความท้อแท้จนเลิกชำระหนี้ไปในที่สุด

๔) การไม่มีงานทำ ทำให้ไม่มีรายได้จะชำระหนี้ กยศ. กำหนดว่าหลังจากสำเร็จการศึกษา ๒ ปี ผู้กู้ต้องเริ่มชำระหนี้คืนทำให้หลังจาก ๒ ปีแล้วยังหางานไม่ได้จะไม่สามารถชำระหนี้ได้และกลายเป็นผู้ผิดนัดทำให้ภาระหนี้เพิ่มขึ้นอยางมาก ซึ่งต่างจากบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย กำหนดให้การชำระหนี้คืนผูกพันกับการได้งานทำของผู้กู้ยืม

๕) การที่ กยศ. เข้าใจว่า หนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้ เพราะเกรงว่าจะทำให้รัฐเสียหาย จึงทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้ของนักศึกษาที่กู้ยืมเงิน กยศ. ไม่อาจทำได้

ปัจจุบัน ได้มีพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ เริ่มมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป ได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาโดยสรุป ดังนี้

- เรื่องอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปี ดอกเบี้ยผิดนัดลดเหลือร้อยละ ๐.๕ ต่อปี ไม่ต้องมีผู้ค้ำประกัน

- เพิ่มให้กู้ยืมหลักสูตรระยะสั้น เพื่อ Reskill หรือ Upskill ครอบคลุมหลักสูตรอาชีพเพื่อยกระดับทักษะ สมรรถนะ เสริมทักษะเฉพาะทางสำหรับวิชาชีพต่าง ๆ

- เปลี่ยนลำดับตัดชำระจากเดิม เป็น (๑) ตัดต้นเงินเฉพาะส่วนที่ครบกำหนด (๒) ดอกเบี้ย และ (๓) เบี้ยปรับตามลำดับ

- ช่วยเหลือผู้กู้ยืมเงินที่อยู่ระหว่างดำเนินคดีหรืออยู่ระหว่างการบังคับคดี ให้สามารถผ่อนผันการชำระเงินคืน ปรับโครงสร้างหนี้ หรือแปลงหนี้ใหม่ ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

นอกจากนั้น กองทุนจะนำยอดรับชำระเงินทุกรายการตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ มาคำนวณการรับชำระใหม่อีกครั้งและปรับข้อมูลให้ถูกต้อง โดยจะนำเงินที่ได้รับมาหักต้นเงินเฉพาะส่วนที่ครบกำหนด ดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดและเงินเพิ่มตามลำดับ และจะคำนวณเบี้ยปรับใหม่จากเดิมร้อยละ ๗.๕ เหลือเพียงร้อยละ ๐.๕ ซึ่งผู้กู้ยืมเงินจะไม่เสียสิทธิอันพึงได้ตามกฎหมายหรือได้รับผลกระทบใด ๆ

**ข้อสรุป**

แนวทางการแก้ไขตาม พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ทั้ง ๕ ประการ เป็นการแก้ไขที่ตรงจุดในฝั่งเจ้าหนี้และปรับปรุงอุปสรรคเชิงโครงสร้างของการบริหารกองทุนให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาเชิงโครงสร้าง สามารถแก้ไข

ปัญหาหนี้สิน กยศ.ได้ในลำดับหนึ่งหากมีการนำหลักเกณฑ์ความสามารถในการชำระหนี้และปัญหาเชิงโครงสร้างของลูกหนี้เช่น เงื่อนไขการชำระคืนที่สมดุลกับรายได้ของผู้กู้ยืมแต่ละคน การให้ความรู้ในการวิเคราะห์ตรวจสอบก่อนการขอกู้ยืมเงินในฝั่งลูกหนี้ จะทำให้มาตรการแก้ไขปัญหามีความสมบูรณ์มากขึ้นและแก้ไขปัญหาได้ครบถ้วน

**๔.๒.๗. ผลการพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาหนี้สินในภาพรวม**

จากกรณีศึกษาการแก้ไขปัญหนี้สินของกลุ่มลูกหนี้ประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหาหนี้สินในมิติต่าง ๆ กันไปตามบริบทของหน่วยงานนั้น ซึ่งอาจสรุปสภาพของปัญหาในการแก้ไขปัญหาหนี้สินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) แนวทางแก้ไขหนี้สินเป็นหลักการแก้ไขในมุมมองของฝั่งเจ้าหนี้ ว่าจะปรับโครงสร้างหนี้อย่างไร โดยไม่ให้ความสนใจต่อปัญหาฝั่งลูกหนี้ว่า จะจัดการด้านรายและรายจ่ายให้มีเงินมาชำระหนี้ได้อย่างต่อเนื่องได้อย่างไร และทำอย่างไรไม่ให้เกิดหนี้สินใหม่เพิ่มขึ้น

(๒) พบแนวทางการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม คือ การแก้ไขด้านรายได้ของลูกหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ ตลอดจนการกำกับติดตามการชำระหนี้ การช่วยเหลือด้านส่งเสริมรายได้ให้แก่ลูกหนี้ของกองทุนหมู่บ้านกุดโง้ง ตำบลวังไทร อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งโดยแนวทางการแก้ไขแบบองค์รวม ทำให้นอกจากแก้ไขปัญหาหนี้สินแก่สมาชิกแล้ว ยังสามารถลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำให้สมาชิกมีรายได้พ้นเส้นแบ่งความยากจนได้อีกด้วย

# บทที่ ๕
# ผลการพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม

ปัญหาหนี้สินนั้นโดยปกติมักคิดเพียงว่าเป็นปัญหาด้านการเงิน การปรับโครงสร้างหนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารเงินเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงหากมองปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมแล้วจะพบว่าปัญหาหนี้สินนั้นมีองค์ประกอบมาจากสาเหตุต่างๆกันหลายด้าน ยกตัวอย่างเช่น ด้านรายได้ เกี่ยวข้องกับภาวะเศรษฐกิจ ความสามารถในการบริหารรายได้ รวมถึงสภาพสังคม แหล่งเงินทุนการสนับสนุนจากนายจ้างและการส่งเสริมความรู้ด้านการเงินและการบริหารรายได้ ด้านรายจ่ายเกี่ยวข้องกับวินัยทางการเงิน พฤติกรรมการใช้จ่าย อิทธิพลของกระแสดิจิตอลและนโยบายไร้เงินสด เป็นต้น

## ๕.๑. ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาหนี้สินครัวเรือนเพิ่มความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

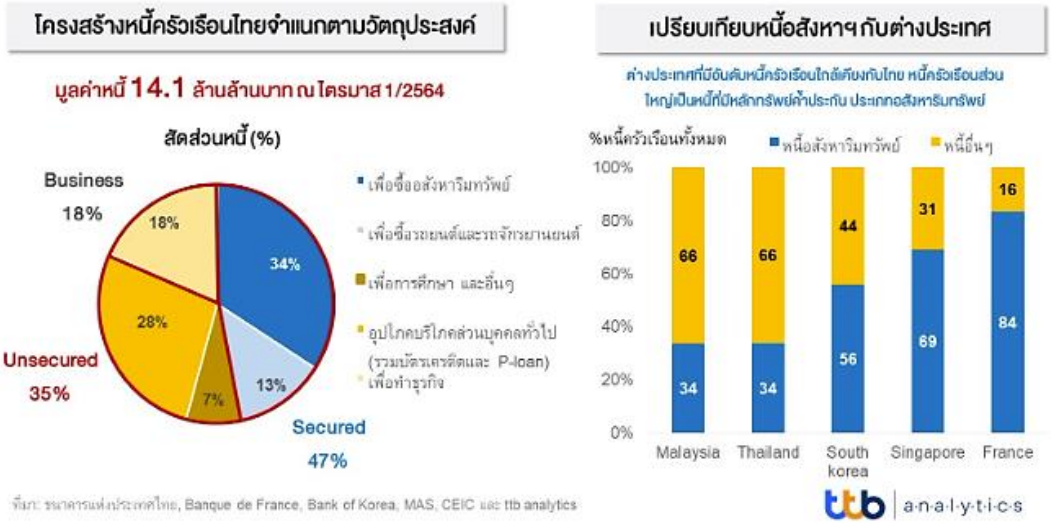
เมื่อพิจารณาศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้นของหนี้สินครัวเรือนและมีระดับความซับซ้อนมากขึ้นในการแก้ไขปัญหา อาจสรุปได้จากสาเหตุดังต่อไปนี้

**๕.๑.๑. โครงสร้างหนี้สินครัวเรือน** ในมติเชิงโครงสร้างของหนี้สินครัวเรือนของไทยพบว่ามีปัจจัยของสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างหนี้ ดังต่อไปนี้

**๑) หนี้ครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นหนี้ระยะสั้นที่ไม่ก่อให้เกิดมูลค่าในสินทรัพย์ของครัวเรือน** หนี้สินครัวเรือนของประเทศไทยมีสัดส่วนเชิงโครงสร้างหนี้ ระหว่างหนี้สินที่เป็นการใช้สอยหรือบริโภคหรือหนี้สินระยะสั้น เทียบกับสัดส่วนหนี้สินเพื่อซื้อสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าอันเป็นหนี้สินระยะยาว โดยสัดส่วนของหนี้สินระยะยาวต่อหนี้สิระยะสั้นเท่ากับ ๖๖ : ๓๔ เมื่อเทียบกับประเทศ เกาหลีใต้มีสัดส่วน ๕๖ : ๔๔ ประเทศสิงค์โปร์ สัดส่วน ๖๙ : ๓๑ ครัวเรือนของประเทศไทยจึงมีสภาพความมั่งคั่งทางสินทรัพย์น้อยกว่าหลายประเทศ และการที่เป็นหนี้สินระยะสั้นจำนวนมากทำให้เกิดภาระในการชำระหนี้ที่มีงวดผ่อนชำระที่มีจำนวนเงินสูงกว่าหนี้สิระยะยาวเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยจะสูงมากหนี้สินระยะยาว เช่น ดอกเบี้ยบัตรเครดิตหรือสินเชื่อบุคคลอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ ๑๐ - ๑๖ ต่อปี ส่วนอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อบ้าน ร้อยละ ๖.๘ ต่อปี[๑] เป็นต้น

---

[๑] ประกาศธนาคารไทยพาณิชย์ ๒/๒๕๖๖ เริ่มใช้ ๖ เมษายน ๒๕๖๖ : สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖, จากเวปไซต์ https://www.scb.co.th/th/personal-banking/loans/home-loans/scb-new-loan.html



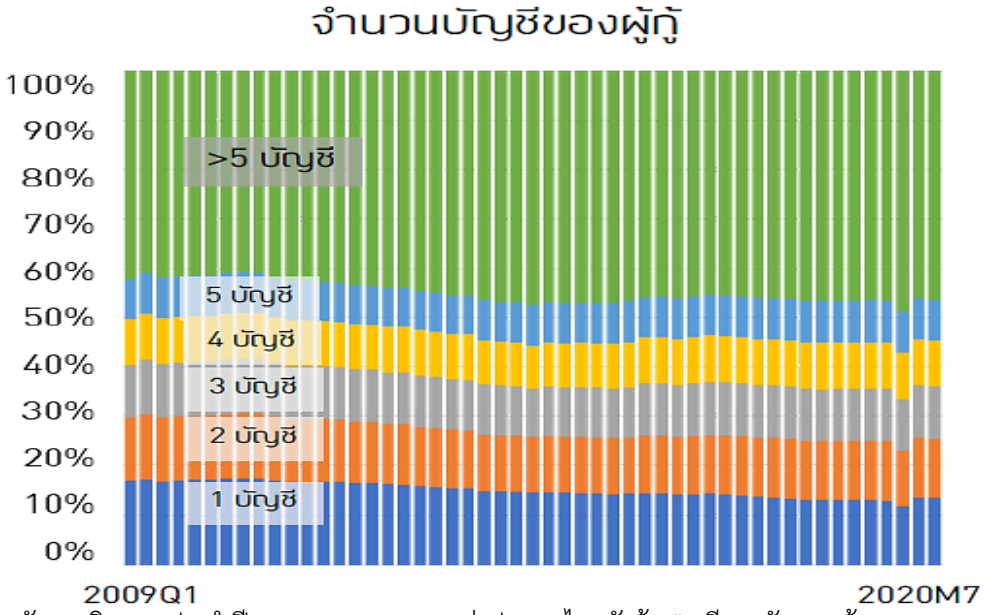

**ภาพที่ ๕.๑** แผนภูมิวงกลมและแผนภูมิแท่งแสดงโครงสร้างหนี้สินครัวเรือน ไตรมาส ๑/๒๕๖๔

**๒) หนี้สินครัวเรือน เป็นหนี้สินหลายบัญชี และตกอยู่ในกับดักวงจรหนี้และส่วนหนึ่งมีมีภาระหนี้สินเกินกว่าระดับรายได้หลายเท่า**

ลูกหนี้ที่มีปัญหาไม่สามารถใช้หนี้ได้ เกิดจากการก่อหนี้สินแบบหมุนวนเพื่อชำระหนี้แต่ละรายโดยชำระหนี้รายแรก และก่อหนี้เพิ่มเพื่อนำมาใช้จ่ายและชำระหนี้รายที่สองจากนั้นก็ก่อหนี้เพิ่มจากฐานหนี้เดิมที่ผ่อนไปเพื่อนำชำระหนี้รายต่อไป ทำให้ภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากการก่อหนี้เพื่อจ่ายหนี้ขั้นต่ำและก่อหนี้หมุนวนไปชำระขั้นต่ำที่วนรอบมาถึงเช่นนี้เรื่อย ๆ ไปจนในที่สุดไม่มีความสามารถในการชำระหนี้เพราะยอดผ่อนชำระเกินกว่ารายได้ที่มี หรือความสามารถในการชำระหนี้เท่ากับ ๐ หรือติดลบ การแก้ไขด้วยการปรับโครงสร้างหนี้จึงไม่อาจทำได้เพราะไม่มีเงินรายได้เพียงพอที่จะนำมาเป็นฐานในการปรับโครงสร้างหนี้

ข้อมูลจากเครดิตบูโร แสดงให้เห็นถึงจำนวนลูกหนี้ที่มีหนี้สินมากกว่า ๕ บัญชีมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ ๕๐ และผลสำรวจของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ้งภากรณ์ พบว่า“การขยายตัวของหนี้ครัวเรือนไทยในรอบ ๙ ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่กับผู้กู้รายเดิมและมีสัดส่วนเพียง ๑ ใน ๕ ที่มาจากการขยายตัวของผู้กู้รายใหม่” โดยสัดส่วนครัวเรือนที่มีหนี้และมีปัญหารายรับไม่พอรายจ่ายแนวโน้มสูงขึ้นต่อเนื่องมาอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๖๐ จากการที่ครัวเรือนมีสัดส่วนหนี้ต่อรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ย่อมทำให้การเข้าถึงแหล่งเงินเพื่อแก้ไขและนำมาลงทุนประกอบอาชีพหรือชำระหนี้ ทำได้ยากขึ้นหรือเข้าถึงได้น้อยลง เพราะเมื่อสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้เกินกว่าร้อยละ ๔๐ สถาบันการเงินหรือแหล่งเงินในระบบทั่วไปย่อมปฏิเสธการอนุมัติสินเชื่อ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อยและมีค่า DSR เฉลี่ยถึงร้อยละ ๗๕ ดังนั้น การที่ครัวเรือนจะมีเงินใช้จ่ายสำหรับการชำระหนี้

ที่ถึงกำหนดหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็น เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน ค่าผ่อนรถยนต์หรือบ้าน ย่อมต้องหาช่องทางแหล่งเงินนอกระบบสถาบันการเงิน ซึ่งบางรายที่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือข้าราชการอาจใช้ช่องทางสหกรณ์หรือสวัสดิการของหน่วยงาน ซึ่งไม่ต้องผ่านการตรวจสอบข้อมูลเครดิตบูโร หรือช่องทางบัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคล เป็นต้น ทั้งนี้ ยังรวมถึงช่องทางการกู้ยืมเงินนอกระบบ ซึ่งสะดวกและไม่ต้องตรวจสอบสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ทำให้ครัวเรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้นเพื่อใช้หมุนเวียนชำระหนี้รายที่ถึงกำหนดชำระก่อนไปเรื่อย ๆ จนกลายเป็นวังวนหนี้หลายรายหมุนเวียนผ่อนชำระไปเรื่อย ๆ โดยยากที่ลดจำนวนหนี้ทุกรายลงได้ หรือเรียกว่า “การติดกับดักการเป็นหนี้”




ที่มา : การสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๖๕ ของธนาคารแห่งประเทศไทยหัวข้อ “เหลียวหลัง แลหน้า อนาคตหนี้ครัวเรือนไทย”

**ภาพที่ ๕.๒** แสดงจำนวนบัญชีของผู้กู้ที่มีหนี้มากกว่า ๕ บัญชี

### ๕.๑.๒. สาเหตุเชิงพฤติกรรมการใช้จ่ายของครัวเรือน

#### ๑) คนไทยเป็นหนี้เร็วขึ้นและก่อหนี้โดยขาดวินัย

การก่อหนี้ทำให้ครัวเรือนอันเกิดจากการใช้สอยของครัวเรือนที่ขาดวินัยทางการเงินที่ดีมีการนำรายได้ในอนาคตมาก่อหนี้ในปัจจุบันผ่านระบบบัตรเครดิตและบัตรกดเงินสด ทำให้ภาระการชำระหนี้ของครัวเรือนที่มีหนี้สินอยู่แล้วมีภาระเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ดังนั้น หากมองในภาพรวมเสมือนว่าโดยสถิติจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้มิได้เพิ่มขึ้นมากนัก แต่ในข้อเท็จจริงภาระหนี้สินครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นนั้นซ่อนอยู่ในภาระหนี้สินเดิมของครัวเรือนที่ขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ การแก้ไขจึงมองถึงสภาวะหนี้สินของครัวเรือนที่มีอยู่ในสภาพที่เป็นจริงมากกว่าการมองเพียงภาพรวม นอกจากนี้ คนไทยยังเป็นหนี้เร็วขึ้นและนานขึ้นอีกด้วย




ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/2023/Pages/n0766.aspx

**ภาพที่ ๕.๓** แสดงสาเหตุการณ์เป็นหนี้ของคนไทย

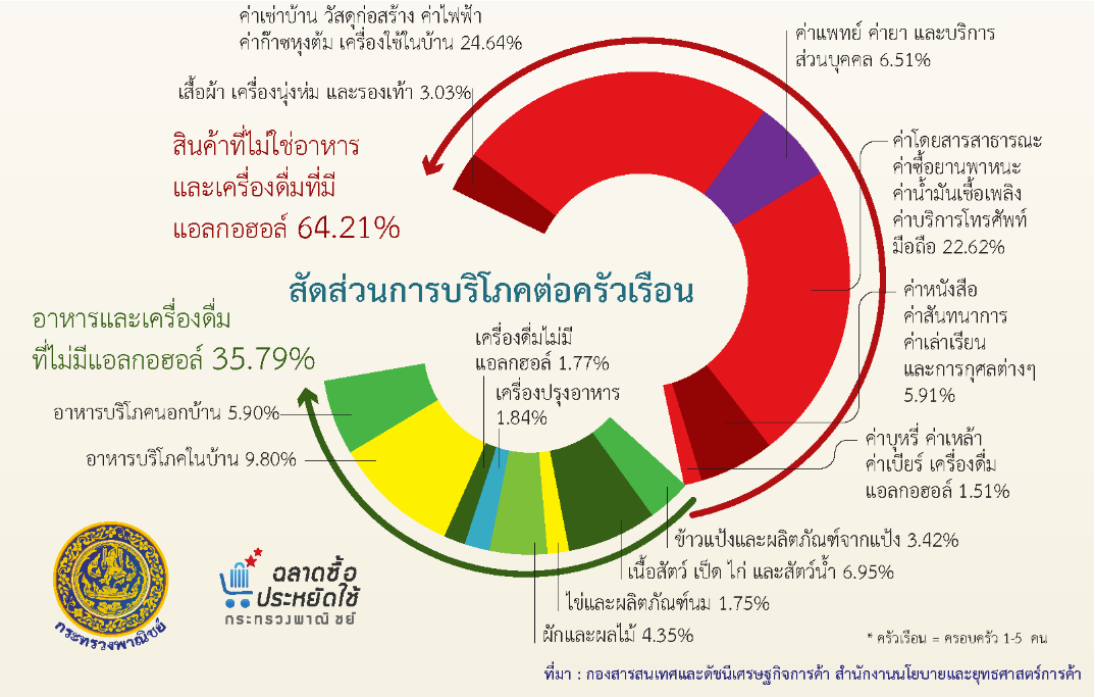
**๒) ครัวเรือนมีพฤติกรรมการใช้จ่ายโดยขาดวินัยทางการเงินที่ดี**

พฤติกรรมการใช้จ่ายของคนในปัจจุบันนิยมนำรายได้ในอนาคตมาใช้สอยก่อนผ่านสินเชื่อต่าง ๆ เช่น บัตรเครดิต การผ่อนชำระโดยไม่มีดอกเบี้ย สินเชื่อส่วนบุคคล โดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่และอายุน้อย อายุ ๒๕ - ๓๐ ปี มีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕๘

**๓) กระแสดิจิตอลและเทคโนโลยีสมัยใหม่**

เทคโนโลยีโดยเฉพาะโลก online นอกจากจะสร้างประโยชน์และความสะดวกสบายในการเข้าถึงข้อมูลให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ยังทำให้ผู้ประกอบการสามารถนาเสนอโฆษณาที่เข้าถึงความสนใจเฉพาะบุคคลของผู้บริโภคได้มากขึ้น นอกจากนี้ การเข้ามาของ social media ช่วยส่งเสริมความเป็นสัตว์สังคมของมนุษย์ ซึ่งกระตุ้นให้เกิดความอยากอวด

อยากได้ อยากเที่ยว อยากแชร์ตามกลุ่มเพื่อน ๆ มากขึ้น สาหรับการศึกษานี้พบว่าเมื่อควบคุมลักษณะและปัจจัยต่าง ๆ ของครัวเรือนให้คงที่แล้ว การใช้ internet มีความสัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายอย่างมีนัยสำคัญ โดยค่าใช้จ่ายจะเพิ่มสูงขึ้นตามสัดส่วนของสมาชิกในครัวเรือนที่มีการใช้ internet โดยครัวเรือนที่มีสัดส่วนการใช้ internet สูง ๆ จะมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๒๗ เทียบกับครัวเรือนที่ไม่ได้ใช้ internet นอกจากนี้ ยังพบอีกว่าแม้จะคุมปัจจัยหลาย ๆ อย่างให้คงที่แล้ว ครัวเรือนที่ซื้อของผ่าน online shopping จะมีการใช้จ่ายมากกว่าครัวเรือนที่ซื้อของในช่องทาง offline โดย Why Generation เป็นผู้ที่เกิดในช่วง พ.ศ. ๒๕๒๓ – ๒๕๓๗ (ค.ศ.1980 – 1994) มีแนวโน้มขาดความระมัดระวังในการใช้จ่ายมากกว่าซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนรุ่นหลังเข้าถึงเทคโนโลยีได้มากกว่าและเข้าถึงเร็วกว่าคนรุ่นก่อนๆ




**ที่มา** :. กองสารสนเทศและดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักนโยบายยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์

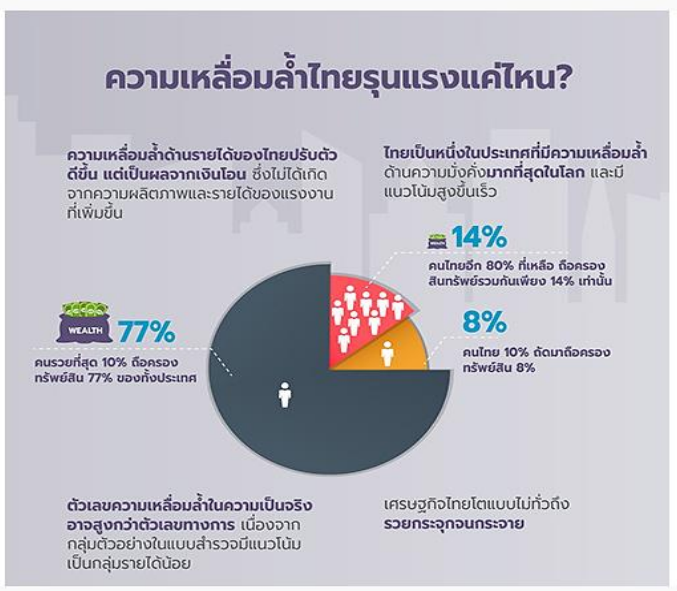
**ภาพที่ ๕.๔** แสดงสัดส่วนการบริโภคครัวเรือนของไทย

**๕.๑.๓ มิติโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและสังคม**

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยเป็นปัจจัยที่ก่อให้ภาวะหนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้นทั้งในระยะที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน และหากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาให้ดีขึ้น ก็จะยังเป็นปัจจัยของการเพิ่มขึ้นของหนี้สินครัวเรือนอย่างต่อเนื่องต่อไปในอนาคตด้วย จากการศึกษาพบปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

**๑) ระบบโครงสร้างด้านแหล่งเงินหรือตลาดเงิน**

ระบบเศรษฐกิจของไทยหรือตลาดเงินของไทยสำหรับครัวเรือนนั้น มีจำกัดเพียงระบบเดียว คือ สถาบันการเงินโดยเฉพาะ ธนาคารทั้งที่เป็นของรัฐและธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ถูกออกแบบเพื่อการพาณิชย์ทั้งสิ้น รูปแบบของสถาบันการเงินดังกล่าวจึงเหมาะสมกับการประกอบการพาณิชย์มากกว่าโครงสร้างของครัวเรือน แม้ว่าจะมีการให้บริการด้านสินเชื่อแก่ครัวเรือนด้วยในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สินเชื่อบุคคล บัตรเครดิต สินเชื่อรายย่อย เป็นต้น แต่ก็ยังคงนำรูปแบบที่ใช้กับการประกอบธุรกิจมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ไม่ว่าด้านกฎเกณฑ์การขอสินเชื่อและหลักประกัน การวิเคราะห์และอนุมัติสินเชื่อ เป็นต้น จึงทำให้การเข้าถึงแหล่งเงินทำได้ในกลุ่มของครัวเรือนที่มีรายได้สูง จนถึงรายได้เกือบจนเท่านั้น กลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะเข้าถึงได้อย่างจำกัด เพราะปัญหาด้านหลักประกันที่ต้องใช้ ประกอบกับประเทศไทยมีระดับความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และการถือครองทรัพย์สินในอัตราสูงโดยความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างกลุ่มที่มีรายได้สูงและกลุ่มที่มีรายได้น้อยต่างกัน ๑๐.๓ เท่า แต่ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองทรัพย์สินของไทยอยู่ในอันดับที่ ๑๐ ของโลกโดยกลุ่มที่มีรายได้สูงที่สุดครอบครองทรัพย์สินถึงร้อยละ ๗๐ ของประเทศ




**ภาพที่ ๕.๕** แสดงสถิติแสดงความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และความมั่นคั่ง

ความจำกัดของแหล่งเงินหรือตลาดเงินดังกล่าว จึงทำให้กลุ่มที่ไม่อาจเข้าถึงได้ต้องแสวงหาแหล่งเงินอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับตนเอง อันเป็นที่มาของแหล่งเงินนอกระบบสถาบันการเงินที่เข้าถึงได้ง่ายและมีระบบบริหารสินเชื่อที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีหลักประกันสามารถเข้าถึงได้ง่ายและเหาะสมกับระบบเศรษฐกิจรายได้รายวันของกลุ่มนี้แม้ว่าจะต้องแลกกับการเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมากจนต้องติดอยู่ในกับดักหนี้นอกระบบก็ตาม

แม้ว่า ปัจจุบันด้วยข้อจำกัด ดังนั้น ได้มีการพัฒนาแหล่งเงินหรือตลอดเงินแบบอื่น ๆ เพิ่มขึ้น เช่น ระบบสหกรณ์หรือกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อเป็นแหล่งเงินทางเลือกของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและเกษตรกร ซึ่งถูกออกแบบเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มดังกล่าวแต่ก็ยังมีข้อจำกัดที่แหล่งเงินประเภทนี้มีอยู่น้อยที่มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองสมาชิกได้อย่างมั่นคงถาวร ครัวเรือนส่วนใหญ่จึงยังต้องอาศัยแหล่งเงินของสถาบันการเงินเป็นหลักใหญ่ต่อไป เพราะภาครัฐยังขาดความชัดเจนทั้งในระดับนโยบายและแนวทางในการพัฒนาแหล่งเงินที่มีความหลากหลายและเหมาะสมกับกลุ่มชนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคมไทยที่มีลักษณะความเหลื่อมล้ำในระดับสูง

**๒) ระบบการบริหารหนี้สินและจัดการหนี้สิน**

ระบบการบริหารหนี้สินหมายถึง ระบบหรือกระบวนการเพื่อบริหารจัดการหนี้สินที่เกิดขึ้นแล้ว สภาพการณ์ของระบบบริหารหนี้สินของไทย ขาดการพัฒนาทั้งด้านนโยบายและแนวคิดให้มีความเหมาะสมสภาพเศรษฐกิจและสังคมของสังคมไทยในปัจจุบันที่มีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ระบบบริหารหนี้สินที่ใช้อยู่เป็นแนวความคิดแบบทุนนิยมเดิมที่เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจไม่มากหรือน้อย จึงมีความไม่เหมาะสมกับสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูงด้านรายได้และการถือครองทรัพย์สินในระดับสูงของไทยในปัจจุบันโดยอาจจำแนกปัจจัยที่เป็นปัญหาของระบบการจัดการกับหนี้สินครัวเรือนที่เกิดขึ้นแล้วได้หลายประการ ได้แก่

**๒.๑) ระบบการบริหารหนี้สินและจัดการหนี้สิน ยึดหลักประโยชน์ของเจ้าหนี้เป็นสำคัญ**

การที่แหล่งเงินของลูกหนี้อยู่ในระบบสถาบันการเงินที่ใช้หลักทุนนิยมในการจัดการ ดังนั้น การบริหารหนี้สินเพื่อการอนุมัติสินเชื่อก็ดี การจัดการกับหนี้สินที่เกิดขึ้นก็ดี ล้วนตั้งอยู่บนหลักการของประโยชน์เจ้าหนี้หรือสถาบันการเงิน เป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญและข้อจำกัดและสภาพการณ์ของลูกหนี้น้อยกว่า ทั้งนี้ โดยความเป็นจริงแล้วการอนุมัติให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ และเกิดปัญหาด้านการชำระหนี้คืนของลูกหนี้นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการละเลยหน้าที่ของเจ้าหนี้ในการติดตามและกำกับดูแลลูกหนี้ ในการใช้จ่ายและทำประโยชน์จากสินเชื่อที่ได้รับอนุมัติดังนั้น การที่ระบบการจัดการหนี้สินที่ออกแบบเพียงการทวงถามและยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ออกขายทอดตลาด เพียงประการเดียวจึงมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายแก่ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้เพราะโดยสถิติพบว่า การชายทอดตลาดส่วนใหญ่ได้เงินไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ที่ค้างอยู่และหากลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นให้ยึดหรืออายัดอีกต่อไป เจ้าหนี้จึงไม่ได้รับเงินครบถ้วน ในขณะนี้การบังคับคดีก็ไม่ทำให้หนี้ของลูกหนี้หมดสิ้นไป ทำให้จำนวนหนี้สินยังคงมีอยู่ต่อไปอันทำให้จำนวนหนี้สินครัวเรือนโดยภาพรวมไม่ลดลง อีกทั้งการที่ลูกหนี้เกรงว่าทรัพย์สินจะถูกยึดอายัดไปขายทอดตลาดทำให้ไม่มีทรัพย์สินที่ดินในการประกอบอาชีพหรือไม่มีบ้านจะอยู่อาศัย ย่อมต้องดิ้นรนหาเงินจากแหล่งอื่น ๆ ที่ทำได้มาหมุนเวียนใช้หนี้ของสถาบันการเงิน ก่อให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้เพิ่มขึ้นรวมทั้งหนี้นอกระบบด้วย

ดังข้อมูลสถิติพบว่า ลูกหนี้โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้ร้อยหรือปานกลางค่อนข้างน้อย มีบัญชีหนี้มากกว่า ๑ บัญชี และที่มีหนี้มากกว่า ๕ บัญชีมีอัตราเพิ่มขึ้นที่ต่อเนื่อง

**๒.๒). ระบบกฎหมายในการจัดการหนี้สิน ขาดการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน**

ระบบกฎหมายเพื่อการจัดการหนี้สินที่เกิดขึ้น ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งออกแบบมาเพื่อการบังคับตามสิทธิเรียกร้องแบบเด็ดขาด กล่าวคือ เมื่อฝ่ายใดผิดเงื่อนไขตามสัญญาสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายปฏิบัติตามสัญญา เมื่อไม่อาจกระทำได้ย่อมต้องถูกบังคับคดีด้วยการยึดอายัดทรัพย์สินมาใช้หนี้จนครบจำนวนทั้งสิน ไม่ว่าลูกหนี้จะมีความจำเป็นหรือไม่อาจดำรงชีพในการประกอบอาชีพต่อทรัพย์สินนั้นหรือไม่ ซึ่งเป็นหลักการเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเรียกร้อง แต่เหตุผลจากการละเลยหน้าที่ของเจ้าหนี้ในการติดตามและกำกับดูแลลูกหนี้ในการใช้จ่ายและทำประโยชน์จากสินเชื่อที่ได้รับอนุมัติ จนเป็นเหตุให้เกิดการค้างชำระหนี้จนลูกหนี้ตกอยู่ในภาพที่ไม่อาจชำระหนี้ได้ไม่อาจนำมาใช้ในการออกเงื่อนไขการบังคับสิทธิเรียกร้องแต่อย่างใด เพราะไม่อยู่ในเงื่อนไขของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ทั้งที่ สภาพแวดล้อมของสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันแนวคิดของกฎหมายบนหลักทุนนิยมเคร่งครัด ไม่อาจแก้ไขปัญหาในปัจจุบันที่สังคมครัวเรือนมีอัตราความเปราะบางที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ดังนั้น ระบบกฎหมายจำเป็นต้องมีการพัฒนาหลักการบังคับสิทธิเรียกร้องที่ยืดหยุ่นกว่าและมองปัญหาการแก้ไขปัญหาแบบสองทิศทางทั้งฝั่งลูกหนี้และฝั่งเจ้าหนี้ เช่น กฎหมายการบังคับคดีที่มีช่องทางเลือกมากกว่าการขายทอดตลาดเท่านั้น รวมทั้งประสิทธิภาพการขายทอดตลาดที่ต้องมีวิธีการเพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้มากที่สุดและลูกหนี้ปลดหนี้ได้มากที่สุดด้วย สังคมในภาวะหนี้สินครัวเรือนสูงและเกิดภาวะความเปราะบางที่มากขึ้น และอยู่ในภาวะที่ไม่ทนทานต่อปัจจัยกระทบภายนอก เช่น ภาวะเศรษฐกิจซบเซา หรือผลกระทบจากมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID – 2019) ได้เป็นต้น จำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมต่อสภาพการณ์ดังกล่าว เช่น กฎหมายว่าด้วยฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือน เป็นต้น แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ แต่มีเงื่อนไขที่บังคับใช้กับธุรกิจขนาดใหญ่ที่ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดเท่านั้น ส่วนลูกหนี้ระดับเอกหรือผู้มีรายได้น้อย ไม่อาจเข้าถึงมาตรการดังกล่าวตามกฎหมายได้

**๕.๑.๔. ภาครัฐขาดนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้สินอย่างเป็นระบบและบูรณาการ**

มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนของภาครัฐในปัจจุบัน ใช้แนวทางการแก้ไขแบบปลายเหตุเพียงด้านเดียว โดยเป็นมาตรการที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานต่างคนต่างดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน เช่น การแก้ไขหนี้สินในระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแล การแก้ไขด้านรายได้ของผู้มีรายได้น้อยเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง เป็นต้น ทำให้มาตรการแก้ไขปัญหาเกิดขึ้นเป็นบางภาคส่วน เช่น เป็นมาตรการมุ่งเน้นการแก้ไขฝั่งรายได้ของกลุ่มใดกลุ่มขึ้นเพียงบางส่วน อาทิเช่น

มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น เช่นเดียวกับมาตรการของระบบสถาบันการเงินเป็นมาตรการแก้ไขหนี้สินของสถาบันการเงินเพียงบางประเภทหนี้สิน ประกอบกับกฎ ระเบียบที่จำกัด ทำให้สามารถแก้ไขหนี้สินได้จำกัดเพียงบางกลุ่มเช่นกัน ทั้งที่สาเหตุปัจจัยของภาวะหนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้นนั้นมีหลายด้าน ทำให้หนี้สินครัวเรือนแก้ไขได้ไม่ครบถ้วน และไม่สามารถแก้ไขหนี้สินครัวเรือนได้อย่างจริงจังและขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน ทั้งหนี้ ในระบบสถาบันการเงินและหนี้นอกระบบที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ดังนั้น การแก้ไขที่ยั่งยืนต้องกระทำทั้งในด้านการแก้ไขและการป้องกัน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวของภาครัฐ

## ๕.๒. กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม (Holistic Debt Management Framework : HDM Framework)

### ๕.๒.๑. ความหมายและหลักการสำคัญ

กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม (Holistic Debt Management Framework) หมายถึง ภาครัฐขาดนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้สินอย่างเป็นระบบและบูรณาการ มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนของภาครัฐในปัจจุบันใช้แนวทางการแก้ไขแบบปลายเหตุเพียงด้านเดียว โดยเป็นมาตรการที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานต่างคนต่างดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน เช่น การแก้ไขหนี้สินในระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแล การแก้ไขด้านรายได้ของผู้มีรายได้น้อยเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง เป็นต้นทำให้มาตรการแก้ไขปัญหาเกิดขึ้นเป็นบางภาคส่วน เช่น เป็นมาตรการมุ่งเน้นการแก้ไขฝั่งรายได้ของกลุ่มใดกลุ่มขึ้นเพียงบางส่วน อาทิเช่น มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น เช่นเดียวกับมาตรการของระบบสถาบันการเงินเป็นมาตรการแก้ไขหนี้สินของสถาบันการเงินเพียงบางประเภทหนี้สิน ประกอบกับการที่มีข้อจำกัดของกฎ ระเบียบทำให้สามารถแก้ไขหนี้สินได้จำกัดเพียงบางกลุ่มเช่นกัน ทั้งที่สาเหตุปัจจัยของภาวะหนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้นนั้นมีหลายด้าน ทำให้หนี้สินครัวเรือนแก้ไขได้ไม่ครบถ้วน และไม่สามารถแก้ไขหนี้สินครัวเรือนได้อย่างจริงจังและขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน ทั้งหนี้ในระบบสถาบันการเงินและหนี้นอกระบบที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ดังนั้น การแก้ไขที่ยั่งยืนต้องกระทำทั้งในด้านการแก้ไขและการป้องกันทั้งในระยะสั้นและระยะยาวของภาครัฐ

**๕.๒.๒. หลักการของ HDM Framework**

การแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม มาจากหลักการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม หรือ Holistic Thinking อันหมายถึง แนวคิดในการวิเคราะห์สิ่งที่พิจารณาหรือประเด็นปัญหาที่พิจารณาแบบมุมกว้างรอบด้านที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน[๒] ดังนั้น หลักการหรือวัตถุประสงค์สำคัญของการออกแบบ HDM Framework ประกอบด้วย

**๑) เป็นการแก้ไขหนี้สินแบบสองมิติหรือสองทาง**

การแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบสองทิศทางหรือสองมิติ คือ การแก้ไขปัญหาหนี้สินทั้งฝั่งของลูกหนี้และฝั่งของเจ้าหนี้ โดยมิติของฝั่งลูกหนี้เป็นการแก้ไขด้านปัญหาสถานะทางการเงินของลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ สาเหตุจากรายได้และรายจ่ายของลูกหนี้ไม่สมดุลกับภาระหนี้สินจึงไม่เหลือเงินที่จะใช้จ่ายในการดำรงชีวิตได้ตามปกติ และไม่มีเงินเหลือที่พอจะชำระหนี้ได้ตามความสามารถ

ส่วนฝั่งของเจ้าหนี้ คือ การปรับโครงสร้างหนี้สินให้สมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ ให้ภาระหนี้สินมีสภาพที่ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ในจำนวนที่มากที่สุดเท่าที่ลูกหนี้จะจ่ายได้ ซึ่งการทำให้เกิดความสมดุลสองฝั่งดังกล่าวจะทำให้ลดการผิดนัดของลูกหนี้และทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้กลับมาอีกครั้งจากเดิมที่กับ ๐ หรือติดลบ ให้มาเป็นบวกและการชำระหนี้ของลูกหนี้จากภาวะเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้และเป็น NPL ให้กลับเข้าสู่ภาวะปกติ



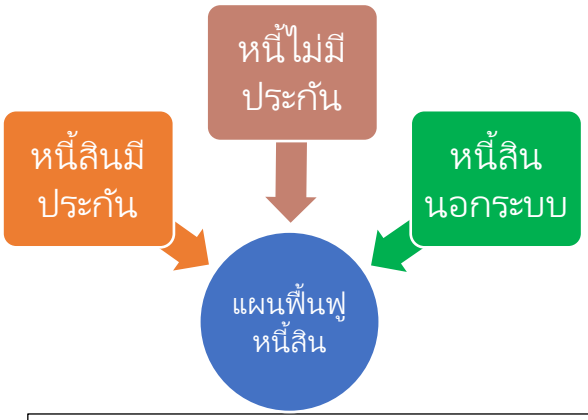

**ภาพที่ ๕.๖** แสดงสถิติแสดงแนวทางการแก้หนี้สินแบบสองมิติ

---

[๒] ธนายุทธ สิรินุตานนท์ ให้ความหมายของการคิดแบบองค์รวม (Holistic Thinking) ว่าเป็นวิธีการมองเชิงภาพรวม (Big Picture) ของเป้าหมาย ปัญหา หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยตระหนักถึงองค์ประกอบ (Element) ย่อยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งในแง่องค์ประกอบที่ทำให้เป้าหมายสำเร็จหรือในแง่สาเหตต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจบางอย่าง เป็นการมองรอบด้านให้ได้ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ให้ครบถ้วนมากที่สุด เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา หรือทำให้เป้าหมายสำเร็จ โดยใช้วิธีการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่

**๒) เป็นการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนของเจ้าหนี้ทุกรายทั้งหมดในครั้งเดียวหรือแบบเบ็ดเสร็จ (Holistic Debt management)**

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า หนี้สินครัวเรือนนั้นมีโครงสร้างหนี้ที่เป็นหนี้หลายบัญชีและหลายแหล่งเงินรวมกันอยู่ในตัวลูกหนี้รายเดียว การแก้ไขที่จะรายของเจ้าหนี้ทำได้ยาก เพราะเจ้าหน้าที่แต่ละรายก็มี วิธีการดำเนินงาน กฎ ระเบียบ ที่แตกต่างกันไป แม้ว่าจะเป็นสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ด้วยกันก็ตาม ดังนั้น เพื่อให้สามารถแก้ไขหนี้สินครัวเรือนทั้งหมดได้จำเป็นต้องใช้หลักการแบบองค์รวม คือ การนำหนี้สินทั้งหมดมาพิจารณาและวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขทั้งหมดในครั้งเดียวโดยใช้กลไกของการรวบรวมหนี้สินทั้งหมดมาจัดการบนแผนฟื้นฟูหนี้สินในทำนองเดียวกับการฟื้นฟูกิจการของภาคธุรกิจ




**ภาพที่ ๕.๗** แสดงการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนของเจ้าหนี้ทุกรายทั้งหมดในครั้งเดียวหรือเบ็ดเสร็จ (Holistic Debt management)

**๓) เป็นการแก้ไขหนี้สินด้วยการแก้ไขแบบมีส่วนร่วมระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ (Collaborating Debt Management)**

การที่ลูกหนี้สามารถจะก่อหนี้สินในระดับที่เกินกว่ารายได้จำนวนมากได้สาเหตุหนึ่งเกิดจากการการควบคุมและการปล่อยสินเชื่อแก่ลูกหนี้ที่ไม่รอบครอบ แต่เมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้วไม่อาจจะโยนว่าเป็นปัญหาของลูกหนี้แต่ฝ่านยเดียวได้ เพราะเมื่อลูกหนี้ตกอยู่ในภาวะที่เงินรายได้น้อยกว่าที่จะชำระหนี้ได้หรือความสามารถในการชำระหนี้เท่ากับ ๐ หรือติดลบการจะให้ลูกหนี้แก้ไขปัญหาฝ่ายเดียวยากที่จะสำเร็จได้ เพราะลูกหนี้มีเงินไม่พอจะดำเนินการใด ๆ ได้โดยปราศจากความช่วยเหลือจากฝ่ายเจ้าหนี้ เหตุนี้ เจ้าหนี้ต้องเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของปัญหาร่วมกับฝ่ายลูกหนี้ด้วยจึงจะแก้ไขได้สำเร็จ ซึ่งการจะดำเนินการได้อาจกระทำได้ด้วยสองแนวทาง คือ การกำหนดนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือโดยรัฐบาล แนวทางที่สองคือใช้กลไกทางกฎหมาย เช่น กฎหมายล้มละลายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สิน ซึ่งกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินของลูกหนี้หรือ Automatic Stay ทำให้เจ้าหน้ไม่อาจใช้สิทธิบังคับชำระหนี้ต่อลูกหนี้ได้ตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องหันมาร่วมมือในการแก้ไขปัญหาร่วมกับลูกหนี้ อันจะทำให้กระบวนการแก้ไขหนี้สินและบริหารหนี้สินมีความเป็นธรรมทั้งสองด้านมากขึ้นในอนาคต

**๕.๒.๓. กรอบแนวทางการแก้ไขหนี้สินด้วยการแก้ไขแบบ HDM Framework**

กรอบแนวทางการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม หรือ HDM Framework เป็นกรอบการแก้ไขแบบ ๓ ชั้นที่มีความสัมพันธ์กันเพื่อให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินมีความครบถ้วนและสอดประสานกัน ประกอบด้วย

**๑) แกนใน (Central Core) คือ ระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมหรือ Holistic Debt management : HDM** ซึ่งเป็นหัวใจของระบบทั้งหมด มีลักษณะเป็นระบบการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สิน (Debt Management System)

**๒) แกนกลาง (Middle Core) คือ โครงสร้างเชิงองค์กร** หมายถึง โครงสร้างที่เป็นองค์กร เพื่อรองรับระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมให้สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ มีองค์กรซึ่งจะเป็นผู้บริหารจัดการในการนำระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมมาดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของลูกหนี้ที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงเป็นผู้ขับเคลื่อนมาตรการเชิงป้องกันและมาตรการทางกฎหมาย

**๓) แกนนอก (First Core)** คือ โครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้สิน เช่น กฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงิน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การฟื้นฟูหนี้สินและกิจการ และการบังคับคดี เป็นต้น โครงสร้างกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นในการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่ต้องมีเพื่อให้กระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมหรือ HDM มีผลบังคับกันได้ระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ทุกรายในภาพรวม




**ภาพที่ ๕.๘** แสดงกรอบแนวทางการแก้ไขหนี้สินด้วยการแก้ไขแบบ HDM Framework

**๕.๒.๔. ระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม : HDM**

ระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม เป็นแกนใน (Central Core) ของ HDM Framework ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินให้แก่ลูกหนี้หรือครัวเรือนที่ไม่สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ เนื่องจากมีภาระหนี้สินมากกว่ารายได้ อีกทั้งบางรายยังติดอยู่ในกับดักหนี้ หรือวงจรหนี้สินแบบหมุนวน จำเป็นต้องแก้ไขด้วยวิธีการของ HDM ซึ่งเป็นระบบการแก้ไขแบบสองมิติ คือ การแก้ไขด้านการเงินของลูกหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล โดยประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้




**ภาพที่ ๕.๙** แสดงขั้นตอนของกระบวนการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม :HDM

**ขั้นตอนที่ ๑ : การวิเคราะห์และแก้ไขสภาพทางการเงินของลูกหนี้ (Analysis of Debtor Financial)**

การที่ลูกหนี้มีปัญหาหนี้สินนั้น สาเหตุเกิดจากการที่ลูกหนี้มีปัญหาด้านบริหารจัดการการเงินรายได้และรายจ่ายของตน เช่น การที่ลูกหนี้มีรายได้ลดลงจากสาเหตุต่าง ๆ อาทิ ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย ผลกระทบสืบเนื่องจากมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -2019) นอกจากนี้ยังรวมถึงสาเหตุจากพฤติกรรมการใช้จ่ายของลูกหนี้ เช่นการใช้จ่ายโดยขาดวินัยทางการเงิน การนิยมบริโภคสินค้าและอุปโภคของที่มีราคาสูงและฟุ่มเฟือยเกินกว่าระดับรายได้ของตน ผลกระทบของกระแสดิจิทัลในโครงการไร้เงินสดทำให้เกิดการใช้บัตรเครดิตเกินกว่ารายได้ การประชาสัมพันธ์และโฆษณาแบบเชิงรุกของกิจการออนไลน์ต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาหนี้สินจึงต้องจัดการปัญหาด้านการเงินของลูกหนี้ ให้เกิดภาวะสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่าย ให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสมสามารถชำระหนี้สินแก่เจ้าหนี้ และมีเงินออมเก็บไว้ยามฉุกเฉินจำเป็นโดยไม่ต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้น โดยประกอบด้วยขั้นตอนย่อย (Step) ดังนี้

**(Step 1) การวิเคราะห์โครงสร้างทางการเงินของครัวเรือน**

**(Step 2) การกำหนดเป้าหมายทางการเงินครัวเรือน**



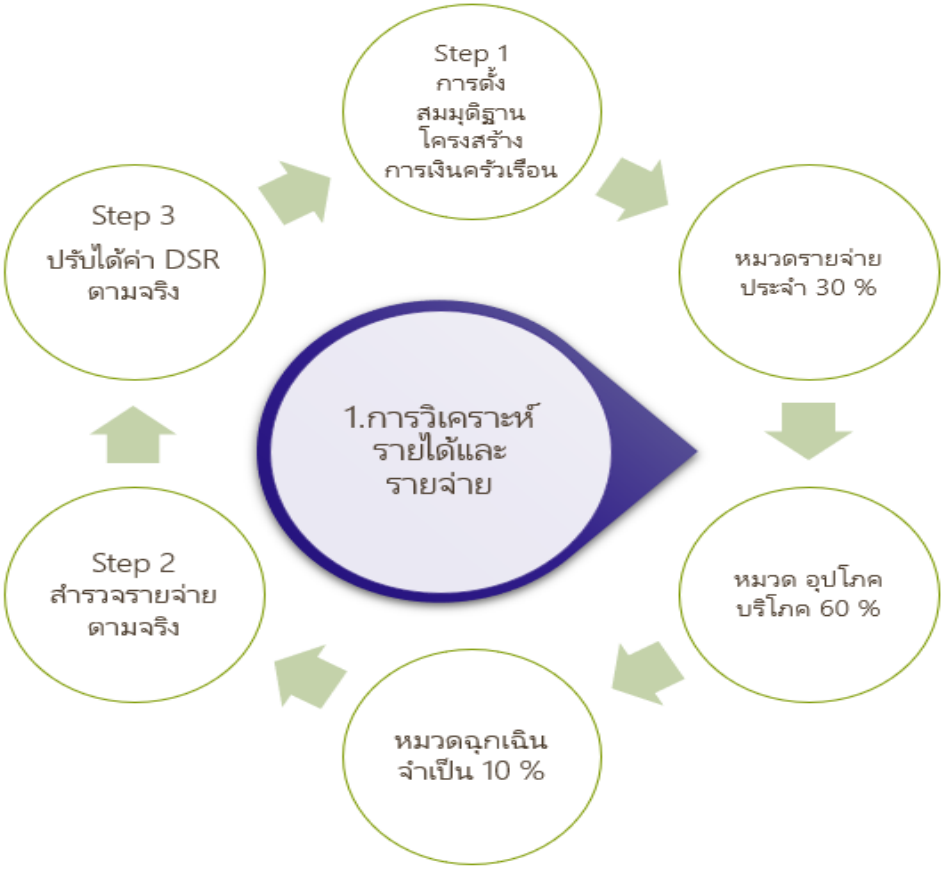

**ภาพที่ ๕.๑๐** แสดงการวิเคราะห์วิเคราะห์ทางการเงินครัวเรือน

**๑) การวิเคราะห์โครงสร้างทางการเงินของครัวเรือน**

โครงสร้างรายได้ของครัวเรือนนั้น อาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ครัวเรือนที่มีรายได้จากเงินเดือน ( Monthly Income ) เช่น ลูกหนี้ที่รับราชการหรือเป็นพนักงาน เป็นต้น และครัวเรือนที่มีรายได้จากการประกอบกิจการ (Business Income) เช่น ธุรกิจค้าขาย เกษตรกรรม ธุรกิจบริการ เป็นต้น ดังนั้น การวิเคราะห์โครงสร้างทางการเงินของครัวเรือน จึงแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

**(๑.๑) การวิเคราะห์โครงสร้างทางการเงินของครัวเรือนรายได้จากเงินเดือน (Salary Income )**

ครัวเรือนที่มีรายได้จากเงินเดือน การวิเคราะห์ฝั่งรายได้ทำได้ง่ายเพราะมีข้อมูลเงินเดือนที่ชัดเจนและมีความแน่นอนว่ามีรายได้เท่าใด ส่วนฝั่งรายจ่ายส่วนใหญ่ ได้แก่ การใช้จ่ายในการดำรงชีวิตตามแต่สภาพแวดล้อมของแต่ละครัวเรือน ซึ่งมีความยากลำบากในการวิเคราะห์มากกว่าฝั่งรายได้เพราะครัวเรือนไม่มีการการจัดทำบัญชีรายจ่าย ทำให้ขาดข้อมูลที่จะใช้วิเคราะห์รายจ่ายของครัวเรือน




**ภาพที่ ๕.๑๑** แผนภูมิวงกลมแสดงกระบวนการวิเคราะห์โครงสร้างสมมุติฐานรายจ่ายครัวเรือน

ดังนั้น การวิเคราะห์ฝั่งรายจ่ายจึงนำหลักการตั้งสมมุติฐาน (Hypothesis Method) มาใช้ในการวิเคราะห์ กล่าวคือ ตั้งสมมุติฐานว่าครัวเรือนมีโครงสร้างทางการเงินตามมาตรฐานที่สมมุติไว้ จากนั้น จะทำการตรวจพิสูจน์ว่าโครงสร้างทางการเงินตามที่เป็นจริงนั้นมีความใกล้เคียงกับโครงสร้างรายได้และรายจ่ายสมมุติฐานเพียงใดโดยใช้หลักการตรวจสอบที่เรียกว่าค่า **"ความจริงที่ยอมรับและสามารถจะปฏิบัติได้ (Acceptable & Practicable Truth)"**[๓] ก็จะได้โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของครัวเรือน ที่จะสามารถนำไปจัดทำระบบการงินครัวเรือนที่ดีและบัญชีครัวเรือน เพื่อใช้เป็นกรอบสำหรับการดำรงชีวิตใหม่ (New Normal for Expense Living) ของลูกหนี้ต่อไป ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตหรือในช่วงระยะเวลาของการแก้ไขปัญหาหนี้สิน

**(๑.๑.๑.) การตั้งสมมุติฐานโครงสร้างรายจ่ายครัวเรือน**

โครงสร้างรายจ่ายครัวเรือนจ่ายสมมุติฐานประกอบด้วยโครงสร้าง ๓ ส่วน ได้แก่ หมวดรายจ่ายประจำ หมวดรายจ่ายอุปโภคบริโภค และหมวดฉุกเฉินจำเป็น โดยมีสัดส่วนดังต่อไปนี้

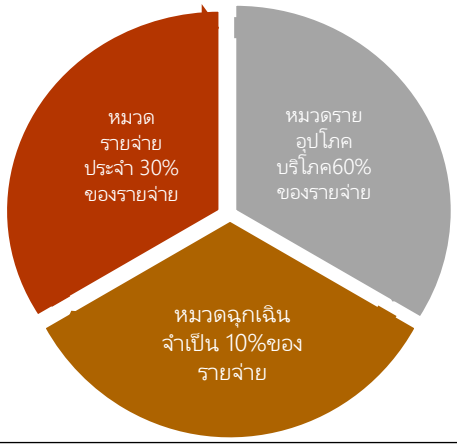
**ก. หมวดรายจ่ายประจำ** หมายถึง ค่าใช้จ่ายคงที่ซึ่งมีภาระต้องจ่ายเป็นประจำงวดละเท่ากันทุกเดินหรือใกล้เคียงกันทุกเดือน เช่น ค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ (ใช้ค่าเฉลี่ย) ค่าเล่าเรียน ค่าภาษี ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อาทิ ค่าหุ้นสหกรณ์ ค่าสมทบกองทุนประกันสังคมหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น ตั้งค่าคิดเป็นร้อยละ ๓๐ ของรายจ่ายทั้งหมด

**ข. หมวดรายจ่ายอุปโภคบริโภค** หมายถึงค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวัน ที่มีภาระการใช้จ่ายตามความจำเป็นและไม่ประจำขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการใช้จ่ายของครัวเรือน จึงเป็นค่าใช้จ่ายผันแปรที่ต้องนำมาบริหารจัดการเพื่อควบคุมการใช้จ่ายให้เกิดความสมดุลกับรายได้และภาระหนี้สิน มีสัดส่วนร้อยละ ๖๐ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

**ค. หมวดฉุกเฉินและจำเป็น** หมายถึง เงินที่เก็บสำรองและสะสมไว้เพื่อใช้จ่ายในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน เช่น การซ่อมแซมบ้านจากพายุฝนหรือน้ำท่วมหรือยามจำเป็น เช่น การเจ็บป่วยต้องเข้ารักษาในโรงพยาบาล และรวมถึงการเก็บสะสมเพื่อซื้อหรือจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการใช้งานแทนการซื้อแบบเช่าซื้อ หรือซื้อชำระเป็นงวดที่ต้องเสียดอกเบี้ยหรือการซื้อด้วยบัตรเครดิตที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก เป็นต้น มีสัดส่วนร้อยละ ๕ - ๑๐ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

---

[๓] "ความจริงที่ยอมรับและสามารถจะปฏิบัติได้ (Acceptable & Practicable)" หมายถึง ระดับความถูกต้องที่ครัวเรือนยอมรับว่า ใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงมากที่สุดและสามารถจะนำไปปรับใช้เป็นโครงสร้างรายได้รายจ่ายในการดำรงชีพต่อไปตลอดนะยะเวลาการแก้ไขปัญหาหนี้สิน




**ภาพที่ ๕.๑๒** แผนภูมิวงกลมแสดงโครงสร้างรายจ่ายครัวเรือนจากสมมุติฐาน

**(๑.๑.๒) การตั้งสมมุติฐานสัดส่วนภาระรายจ่ายต่อรายได้ (Debt Service Ratio)**

ในการตั้งสมมุติฐานรายจ่ายของครัวเรือนนั้น ได้นำหลักการคำนวณสัดส่วนภาระหนี้สินต่อรายได้หรือ Debt Service Ratio : DSR มาเป็นเครื่องมือในการตั้งสมมุติฐาน โดยสมมุติให้ภาระหนี้ตามสูตรการคำนวณ DRS คือ สัดส่วนของรายจ่าย[๔] ซึ่งครัวเรือนที่มีสัดสวนภาระหนี้ต่อรายได้ที่ดีจะต้องมีค่า DSR มาตรฐาน = ๔๐ สูงสุดไม่เกิน ๕๐

กล่าวคือ ครัวเรือนควรมีภาระหนี้สินไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของรายได้ และสูงสุดไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของรายได้ เช่น ตั้งสมมุติฐานว่า DSR= ๕๐ ดังนั้น รายจ่ายของครัวเรือนจึงเท่ากับร้อยละ ๕๐ ของรายได้ หากตั้งค่าสมมุติฐาน DSR = ๖๐ หมายความว่า รายจ่ายของครัวเรือนจึงเท่ากับ ๖๐ ของรายได้ และมีภาระหนี้สินหรือความสามารถในการชำระหนี้ เท่ากับร้อยละ ๔๐ ของรายได้




**ภาพที่ ๕.๑๓** แผนภูมิวงกลมแสดงโครงสร้างสัดส่วนค่าใช้จ่ายในครัวเรือน

[๔] การคำนวณค่า DSR = ภาระหนี้ (ภาระรายจ่าย) x ๑๐๐ /เงินเดือน

**ตัวอย่าง** : ลูกหนี้มีเงินเดือน ๆ ละ ๕๐,๐๐๐ บาท ตั้งสมมติฐานว่าลูกหนี้มีค่า DSR = ๕๐ ดังนั้น โครงสร้างรายจ่ายของลูกหนี้ ปรากฏตามตารางต่อไปนี้

| **รายการค่าใช้จ่าย** | **DSR = ๕๐** | **รายจ่าย = ๒๕,๐๐๐ บาท** |
|---|---|---|
| หมวดรายจ่ายประจำ | ๗,๕๐๐ บาท | ส่วนที่เหลืออีก ๒๕,๐๐๐ บาท |
| หมวดรายจ่ายอุปโภคบริโภค | ๑๕,๐๐๐ บาท | คือ เงินสำหรับใช้ชำระหนี้สิน |
| หมวดฉุกเฉินจำเป็น | ๒,๕๐๐ บาท | |
| **รวม** | ๒๕,๐๐๐ บาท | |

**ตารางที่ ๕.๑** แสดงการคำนวณโครงสร้างรายจ่ายของครัวเรือนบนค่า DSR = ๕๐

หรือ หากค่า DSR = ๖๕ หมายถึง รายจ่ายคิดเป็นร้อยละ ๖๕ ของรายได้ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายจะเท่ากับ๓๐,๐๐๐ บาท แบ่งเป็น

| รายการค่าใช้จ่าย | DSR = ๖๕ | รายจ่าย = ๓๐,๐๐๐ บาท |
|---|---|---|
| หมวดรายจ่ายประจำ | ๙,๐๐๐ บาท | ส่วนที่เหลืออีก ๒๐,๐๐๐ บาท |
| หมวดรายจ่ายอุปโภคบริโภค | ๑๘,๐๐๐ บาท | คือ เงินสำหรับใช้ชำระหนี้สิน |
| หมวดฉุกเฉินจำเป็น | ๓,๐๐๐ บาท | |
| รวม | ๓๐,๐๐๐ บาท | |

**ตารางที่ ๕.๒** แสดงการคำนวณโครงสร้างรายจ่ายของครัวเรือนบนค่า DSR = ๖๕

จะเห็นได้ว่า เมื่อมีภาระค่าใช้จ่าย ค่า DSR เพิ่มขึ้นจะทำให้เหลือเงินในการชำระหนี้หรือ ความสามารถในการชำระหนี้[๕] ของลูกหนี้ลดลงไปด้วย

**(๑.๑.๓.) การวิเคราะห์หาค่าโครงสร้างรายจ่ายตามจริง (Actual DSR)**

โครงสร้างรายจ่ายตามจริง หมายถึง โครงสร้างรายจ่ายที่ได้จากการเทียบค่าโครงสร้างสมมุติฐานกับโครงสร้างรายจ่ายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่ามากกว่าหรือน้อยกว่าโครงสร้างรายจ่ายที่เป็นจริงในปัจจุบันแตกต่างจากค่าสมมุติฐานเพียงใด โดยการสำรวจดูว่ารายจ่ายหลัก ๆ ในชีวิตประจำวันในสามหมวดหลักมีอะไรบ้าง และจัดทำเป็นบัญชีครัวเรือนตามตัวอย่าง เพื่อให้ทราบว่า รายจ่ายที่ใช้จ่ายจริง ๆ ในแต่ละหมวดทั้งสามหมวดตามโครงสร้างมีจำนวนเท่าใด การที่ครัวเรือนไม่มีการจดบันทึกรายจ่ายไว้เป็นฐานข้อมูล

[๕] ความสามารถในการชำระหนี้ ได้แก่ รายได้คือเงินเดือน - รายจ่ายของครัวเรือน (๓ หมวด) เช่น เงินเดือน ๆ ละ ๕๐๐๐๐ บาท มีรายจ่ายรวมกัน เดือนละ ๒๔,๐๐๐ บาท ความสามารถในการชำระหนี้เท่ากับ ๕๐,๐๐๐ - ๒๔,๐๐๐ = ๒๖,๐๐๐ บาท

ดังนั้น ในการหาค่ารายจ่ายที่เป็นจริงจึงเป็นการกำหนดขึ้นจากความจำของลูกหนี้เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ค่ารายจ่ายที่เป็นจริงอาจจะไม่ตรงกันจำนวนรายจ่ายจริงก็ได้เพียงให้ใกล้เคียงที่สุดโดยใช้หลักการ **“ความจริงที่ยอมรับและสามารถจะปฏิบัติได้ (Acceptable& Practicable)”** หมายถึง ระดับความถูกต้องที่ครัวเรือนยอมรับว่าใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงมากที่สุดและสามารถจะนำไปปรับใช้เป็นโครงสร้างรายได้รายจ่ายในการดำรงชีพต่อไปตลอดระยะเวลาการแก้ไขปัญหาหนี้สินโดยต้องพยายามกำหนดค่าใช้จ่ายตามสภาพชีวิตจริงให้ใกล้เคียงกับค่าประมาณการให้มากที่สุด โดยเฉพาะลูกหนี้ที่มีสถานะหนี้สินจำนวนมากจำเป็นต้องกำหนดเปรียบเทียบโดยคำนึงถึงความประหยัดและลดการใช้จ่ายที่จำเป็นน้อยออกไปด้วยเพื่อให้มีเงินเพียงพอที่จะนำไปชำระหนี้ในการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินในขั้นตอนต่อๆไปได้ เพื่อให้ได้โครงสร้างรายจ่ายตามที่เป็นจริง (Actual DSR) ซึ่งหมายถึงค่า DSR ที่ลูกหนี้ยอมรับว่า ใกล้เคียงกับความจริงและสามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ (Acceptable & Practicable)” ดังตารางต่อไปนี้

| สรุปรายการ รายได้และ | | รายจ่ายประมาณการ DSR = | 45 | รายจ่ายตามจริง | |
|---|---|---|---|---|---|
| **รายได้** | **จำนวน** | **รายจ่าย** | 26,515.80 | **รายการ** | จำนวน |
| **เงินเดือน** | 58,924.00 | ค่าใช้จ่ายประจำ | 7,954.74 | ค่าใช้จ่ายประจำ | 11,433.00 |
| รายได้พิเศษ | | ค่าอุปโภคบริโภค | 15,909.48 | ค่าอุปโภคบริโภค | 13,500.00 |
| อื่น ๆ | - | เงินฉุกเฉินจำเป็น | 2,651.58 | เงินฉุกเฉินจำเป็น | 2,000.00 |
| Total | 58,924.00 | รวมรายจ่ายสมมุติ | 26,515.80 | รวมรายจ่ายตามจริง | 26,933.00 |
| **ความสามารถในการชำระหนี้** | | 31,991.00 | DSR ตามจริง | 46 | |

| รายการรายจ่ายประจำ | | | รายการค่าอุปโภคบริโภค | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **ลำดับ** | **รายการ** | **จำนวน** | **ลำดับ** | **รายการ** | **จำนวน** |
| 1 | ค่าผ่อนบ้าน | | 1 | ค่าอาหาร | 4,000.00 |
| 2 | คาเช่าซื้อ | | 2 | ค่าน้ำมันรถ | 4,000.00 |
| 3 | ค่าเล่าเรียน | 6,000.00 | 3 | ค่าไฟฟ้า | 2,500.00 |
| 4 | ค่าพชค | 3,933.00 | 4 | ประปา | 300.00 |
| 5 | ประกันสังคม | 1,500.00 | 5 | โทรศัพท์/อินเทอร์เน็ต | 700.00 |
| 6 | | | 6 | ของใช้อุปโภค | |
| 7 | | | 7 | ของใช้ส่วนตัว | 2,000.00 |
| 8 | | | 8 | การกุศลและสังคม | |
| รวม | | 11,433.00 | รวม | | 13,500.00 |

**ตารางที่ ๕.๓** แสดงการวิเคราะห์หาค่าโครงสร้างรายจ่ายตามจริง (Actual DSR)

ลูกหนี้มีรายได้ เดือนละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ต่อเดือน DSR ประมาณการคือ ร้อยละ ๕๐ของเงินเดือน เท่ากับ ๕๐,๐๐๐ บาท

| ค่า DSR ประมาณการ | ร้อยละ ๕๐ ของรายได้ | ค่า DSR ตามจริง | กำหนดโดยสภาพจริง |
|---|---|---|---|
| หมวด ค่าอุปโภคบริโภค ร้อยละ ๖๐ ของ ๕๐,๐๐๐ บาท | ๓๐,๐๐๐ บาท | หมวด ค่ารายจ่ายอุปโภคบริโภค | ๒๘,๐๐๐ บาท |
| หมวด รายจ่ายประจำ และการลงทุนร้อยละ ๓๐ ของ ๕๐,๐๐๐ บาท | ๑๕,๐๐๐ บาท | หมวด รายจ่ายประจำ | ๒๕,๐๐๐ บาท |
| หมวดฉุกเฉินจำเป็นร้อยละ ๑๐ ของ ๕๐,๐๐๐ บาท | ๕,๐๐๐ บาท | หมวดฉุกเฉินจำเป็น | ๒,๕๐๐ บาท |
| รวมเงิน | ๕๐,๐๐๐ บาท | รวมเงินตามจริง | ๕๕,๕๐๐ บาท |
| DSR ประมาณการ | ๕๐ ของรายได้ | DSR ตามจริง | ๕๕.๕ ของรายได้ |
| ดังนั้น ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ | | ๔๔,๕๐๐ บาท (๑๐๐,๐๐๐ - ๕๕,๕๐๐) | |

**ตารางที่ ๕.๔** แสดงการคำนวณรายจ่ายครัวเรือนของลูกหนี้ที่มีเงินเดือน ๑ แสนบาท บนค่า DSR = ๕๐

จากตารางข้างต้น เมื่อลูกหนี้ได้สำรวจรายละเอียดของรายจ่ายในแต่ละหมวดแล้ว พบว่ารายจ่ายตามจริงที่สำรวจได้มีจำนวน ๕๕,๕๐๐ บาท มากกว่ารายจ่ายประมาณการที่ค่า DSR= ๕๐คือ ๕๐,๐๐๐ บาท แสดงว่าลูกหนี้มีรายจ่ายตามความเป็นจริงเท่ากับ ๕๕.๕ ของรายได้ ( $\frac{๑๐๐ \times ๕๕,๕๐๐}{}$ = ๕๕.๕)

เมื่อลูกหนี้วิเคราะห์พิสูจน์จนได้โครงสร้างรายจ่ายตามจริง หรือ Actual DSR แล้ว โครงสร้างรายจ่ายนี้จะกลายเป็นโครงสร้างรายจ่ายในชีวิตประจำวันของลูกหนี้ที่ต้องทำให้ได้ต่อไป ทั้งในปัจจุบันและอนาคตหรือจนกว่าจะสามารถชำระหนี้ได้สำเร็จตามแผนฟื้นฟูหนี้สิน หากลูกหนี้เห็นว่าค่าสมมุติฐานยังต่ำเกินไปไม่สามารถปฏิบัติได้ก็ต้องทำการปรับค่าสมมุติฐานใหม่จนสามารถยอมรับและปฏิบัติได้ เช่น ค่า Actual DSR =๖๓ ดังนั้น โครงสร้างค่าใช้จ่ายจะเท่ากับ ๓๑,๕๐๐ บาท ประกอบด้วย

| รายการค่าใช้จ่าย | DSR = ๖๓ | เงินเดือน = ๕๐,๐๐๐ บาท |
|---|---|---|
| หมวดรายจ่ายประจำ | ๙,๔๕๐ บาท | ส่วนที่เหลืออีก ๑๘,๕๐๐ บาท |
| หมวดรายจ่ายอุปโภคบริโภค | ๑๘,๙๐๐ บาท | คือ เงินสำหรับใช้ชำระหนี้สิน |
| หมวดฉุกเฉินจำเป็น | ๓,๑๕๐ บาท | |
| รวม | ๓๑,๕๐๐ บาท | |

**ตารางที่ ๕.๕** แสดงการคำนวณรายจ่ายครัวเรือนของลูกหนี้ที่มีเงินเดือน ๑ แสนบาท บนค่า DSR = ๖๓

เมื่อค่า DSR = ๖๓ ทำให้เงินสำหรับใช้หนี้ลดลง ลูกหนี้จึงต้องพยายามปรับค่า DSR ให้ประหยัดและสมเหตุสมผลที่สุดเพื่อให้สมดุลกับภาระหนี้สินที่ต้องดำเนินการในขั้นต่อไป ซึ่งหากในขั้นตอนการปรับโครงสร้างหนี้พบว่า เงินสำหรับใช้หนี้ดังกล่าวไม่เพียงพอ อาจจำเป็นต้องมาปรับค่า DSRให้ลดลง เพื่อให้เงินสำหรับชำระหนี้เพิ่มขึ้นและสมดุลกับภาระหนี้สินอีกครั้ง เพื่อให้เกิดการกำหนดค่า DSR ที่เหมาะสมจึงต้องดำเนินการหารูปแบบการเงินครัวเรือนที่ดี ในขั้นตอนต่อไป

**(๑.๒) การวิเคราะห์โครงสร้างทางการเงินของกลุ่มรายได้จากการประกอบกิจการ (Business Income)**

ครัวเรือนที่มีรายได้จากการประกอบกิจการ หมายถึงกลุ่มที่ประกอบอาชีพต่าง ๆ ที่เป็นกิจการไม่จะเป็น ภาคการผลิต เช่น อุตสาหกรรมขนาดย่อม วิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม การทำเกษตรกรรม ร้านค้าแบบครัวเรือน หรือภาคการให้บริการ เช่น กิจการโรงแรม ขนส่งส่วนบุคคล กิจกรรมเสริมความงามหรือสุขภาพ เป็นต้น

การสำรวจและวิเคราะห์สภาวะโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของลูกหนี้ที่มีรายได้จากการประกอบกิจการค้าขาย นั้น มีความแตกต่างจากลูกหนี้ที่มีรายได้จากเงินเดือนในประการสำคัญ คือ ความผันแปรของรายได้และรายจ่าย กล่าวคือ ลูกหนี้ที่มีเงินเดือนมีความผันแปรของรายได้น้อยถึงไม่มีเลย เช่น ข้าราชการ พนักงานมีอัตรารายได้คงที่ตามตำแหน่งงาน แต่ลูกหนี้ที่มีรายได้จากการประกอบกิจการเป็นการค้าขายทางธุรกิจ รายได้จึงผันแปรไปตามภาวะเศรษฐกิจและความสามารถในการหารายได้และการควบคุมรายจ่ายของกิจการดังนั้น การสำรวจวิเคราะห์โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของลูกหนี้จึงต้องอาศัยข้อมูลเชิงสถิติและบัญชีการเงินของกิจการเป็นสำคัญ ประเด็นสำคัญ คือ ต้องหาความสามารถในการชำระหนี้ของกิจการที่แท้จริงให้ได้ เพราะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจะวิเคราะห์ว่า กิจการของลูกหนี้สามารถจะฟื้นฟูกิจการและสามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินได้หรือต้องปิดกิจการไป สำหรับการสำรวจและวิเคราะห์สภาวะโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของลูกหนี้ที่มีรายได้จากการประกอบกิจการ การพิจารณาศึกษาพบว่า ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

**(๑.๒.๑.) การตั้งค่าสมมุติฐานของกิจการ**

กิจการมีโครงสร้างแตกต่างจากครัวเรือนที่มีรายได้จากเงินเดือน เพราะรายได้และรายจ่ายจะผันแปรไปตามลักษณะ ขนาดและความสามารถในการหารายได้ของกิจการ ทั้งนี้ โครงสร้างรายจ่ายสมมุติฐานของกิจการจำเป็นต้องทราบถึงจำนวนรายได้ของกิจการที่มีความแน่นอนในทุกเดือนหรือทุกปีว่ารายได้ต่ำสุดเฉลี่ย(Minimum Standard Cash Flow) ที่กิจการหาได้ คือ จำนวนเท่าใดเพื่อเป็นฐานในวิเคราะห์โครงสร้างทางการเงินว่า หากรายได้ของกิจการต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่ำสุด

แสดงว่ากิจการเริ่มจะประสบภาวะขาดทุน ต้องทำการแก้ไขโดยเร็วและทราบถึงจำนวนรายจ่ายมาตรฐานของกิจการ สำหรับวิธีการวิเคราะห์ มีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

**(ก) การวิเคราะห์หากระแสเงินสดต่ำสุดของกิจการ (Minimum Standard Cash Flow )**

**ค่ารายได้สมมุติฐานต่ำสุดของกิจการหรือ"ความสามารถการสร้างกระแสเงินสดของกิจการที่แท้จริงของกิจการ"** หมายถึง ความสามารถที่กิจการสามารถทำรายได้จากประกอบการไม่น้อยกว่าค่าที่กำหนดไว้ เช่น

กิจการขายอาหาร มีรายได้อย่างน้อยที่สุดเฉลี่ยวันละ ๓,๐๐๐ บาท สูงสุดเฉลี่ยวันละ ๕,๐๐๐ บาท ค่าเฉลี่ยของรายได้ ( $\underline{X}$ ) คือ ๔,๐๐๐ บาทค่าส่วนต่างจากรายได้ต่ำสุดเท่ากับ + ๑,๐๐๐ บาท ซึ่งเรียกว่า ค่าเฉลี่ยรายได้ต่ำสุดผันแปร ดังนั้นขั้นต่อมา คือ จัดเก็บข้อมูลรายได้ต่ำสุดของแต่ละวัน จำนวน ๓ - ๔ เดือน ว่ามีค่าเฉลี่ยรายได้ต่ำสุดผันแปรของแต่ละวันเป็นอย่างไร จากนั้น นำค่าเฉลี่ยรายได้ต่ำสุดผันแปรทั้งหมดมาหาค่าเฉลี่ยรายได้ต่ำสุดผันแปรเฉลี่ย ซึ่งเมื่อนำไปบวกกับรายได้ต่ำสุดจะได้ค่ากระแสเงินสดมาตรฐานของกิจการซึ่งเป็นค่าประมาณการที่กำหนดขึ้นเป็นตัวชี้วัดที่ลูกหนี้จะต้องกำกับและดำเนินการให้รายได้แต่ละวันจะต้องไม่ต่ำกว่านี้ หากรายได้ต่ำกว่าค่าที่กำหนดต่อเนื่องหรือเกิดขึ้นบ่อย ๆ แสดงว่าค่าที่กำหนดยังไม่ใช่ความสามารถแท้จริงของกิจการในการหารายได้ หรือกำหนดค่าเป้าหมายเกินกว่าความสามารถของกิจการในการหารายได้ ให้ปรับลดค่าดัชนีความสามารถการสร้างกระแสเงินสดของกิจการที่แท้จริงของกิจการใหม่อีกครั้ง จนสามารถทำรายได้เท่ากับหรือมากกว่าค่าที่กำหนด โดยรายได้ไม่น้อยกว่าค่าที่กำหนดอย่างต่อเนื่อง แสดงว่าค่าดัชนีความสามารถการสร้างกระแสเงินสดของกิจการที่แท้จริงของกิจการ มีความมั่นคงและเป็นความสามารถที่แท้จริงของกิจการ

| **ตารางรายได้ของกิจการ** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ๒๕๕๙ | ๒๕๖๐ | ๒๕๖๑ | ๒๕๖๒ | ๒๕๖๓ | ๒๕๖๔ | ๒๕๖๕ |
| ๓๐,๐๐๐ | ๓๕,๐๐๐ | ๔๐,๐๐๐ | ๓๘,๐๐๐ | ๑๕,๐๐๐ | ๒๐,๐๐๐ | ๒๕,๐๐๐ |
| | +๕,๐๐๐ | +๕,๐๐๐ | -๒๐๐๐ | ไม่นำมาคำนวณ | | |
| ค่าเฉลี่ยผันแปร | = ๕,๐๐๐+๕,๐๐๐-๒๐๐๐ = ๘,๐๐๐/๓ = ๒,๖๖๖.๖๗ | | รายได้ปี ๒๕๕๙/๒๕๖๐/๒๕๖๑/๒๕๖๒/๒๕๖๕ เท่ากับ ๓๕,๖๐๐ บาท ส่วนปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ ไม่นำมาคำนวณเพราะเหตุ COVID-19 เนื่องจากเป็นเหตุพิเศษ | ค่ารายได้ต่ำสุดเฉลี่ย= รายได้ต่ำสุด+ ค่าเฉลี่ยผันแปร | ๓๐,๐๐๐ +๒,๖๖๖.๖๗ | ๓๒,๖๖๖ |
| ดังนั้น ค่าความสามารถการสร้างกระแสเงินสดที่แท้จริงของกิจการต้องไม่น้อยกว่าปีละ ๓๒,๖๖๖ บาท(ปัดเศษ) | | | | | | |

**ตารางที่ ๕.๖** แสดงการวิเคราะห์หากระแสเงินสดต่ำสุดของกิจการ Minimum Standard Cash Flow )

**(ข) การวิเคราะห์หาค่าใช้จ่ายสูงสุดของกิจการ (Maximum Expense)** ค่าใช้จ่ายสูงสุดของกิจการ หมายถึง เงินที่ใช้จ่ายมากที่สุดต้องใช้ในการดำเนินงานของกิจการเพื่อให้ได้มาซึ่ง **กระแสเงินสดต่ำสุดของกิจการ (Minimum Standard Cash Flow )**หลักการในการวิเคราะห์ใช้หลักการตั้งสมมุติฐานเช่นเดียวกับกลุ่มรายได้ประเภทเงินเดือนแต่มีโครงสร้างต่างกัน กล่าวคือ สมมุติฐานโครงสร้างรายจายของกิจการ แบ่งได้เป็น ๔ ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ ๑ หมวดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการร้อยละ ๔๐ ของรายได้ หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ใช้เพื่อดำเนินกิจการให้เกิดรายได้ เช่น เงินทุนหมุนเวียนค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าแรงงาน ค่าน้ำค่าไฟ เป็นต้น

ส่วนที่ ๒ หมวดเงินทุนสำรองร้อยละ ๕ ของกำไรเบื้องต้นตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๐๒ บัญญัติให้นิติบุคคลต้องจัดสรรเงินทุนสำรองจากกำไรสุทธิหนึ่งในยี่สิบส่วน หรือร้อยละ ๕ ของกำไรสุทธิเพื่อเป็นเงินทุนสำรอง

ส่วนที่ ๓ ค่าใช้จ่ายส่วนของเจ้าของหรือหุ้นส่วนร้อยละ ๔๐ ของกำไรเบื้องต้น หมายถึง กำไรสุทธิจากการประกอบกิจการภายหลังหักคาใช้จ่ายต่าง ๆข้างต้นแล้ว ซึ่งจะเป็นค่าใช้จ่ายการดำรงชีวิตส่วนตัวของเจ้าของกิจการซึ่งต้องนำไปวิเคราะห์ตามข้อ ๑.๑ โดยแบ่งเป็น ๓ หมวด ดังกล่าวมาแล้วหรือส่วนแห่งของกำไรให้แก่หุ้นส่วนต่อไป

ส่วนที่๔) หมวดเงินชำระหนี้ของกิจการ หมายถึงค่าสมมุติฐานของภาระหนี้สินของกิจการไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของรายได้ หากสูงกว่านี้จะะทำให้กิจการมีกำไรลดลงหรือขาดทุน




**ภาพที่ ๕.๑๔** แผนผังแสดงโครงสร้างรายจ่ายของกิจการ

**ตัวอย่าง**

กิจการร้านขายอาหาร มีกระแสเงินสดต่ำสุดของกิจการ (Minimum Standard Cash Flow ) เท่ากับ ๓๐,๐๐๐ บาท หรือเท่ากับขายได้วันละ ๑,๒๐๐ บาท (๑ เดือนเท่ากับ ๓๐ วัน) ดังนั้น โครงสร้างรายจ่ายสมมุติฐานจะประกอบด้วย

๑. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ เช่น วัตถุดิบในการทำอาหาร ค่าจ้างแรงงาน ค่าน้ำประปาและค่าไฟฟ้า ค่าสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อสำหรับการขายให้ได้เงินรายได้วันละ ๑,๒๐๐ บาท ร้อยละ ๔๐ ของรายได้เท่ากับ วันละ ๔๘๐ บาท (ร้อยละ ๔๐ ของรายได้) กิจการมีกำไรเบื้องต้น (GOP) เท่ากับวันละ ๗๒๐ บาท

๒. ค่าสำรองทุน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๐๒ ของกำไรเบื้องต้น (GOP) เท่ากับ ๓๖ บาท

๓. ค่าใช้จ่ายส่วนของเจ้าของ (ROE) ใช้อัตราร้อยละ ๔๐ ของกำไรเบื้องต้น เท่ากับ ๒๘๘ บาท รวมเป็นค่าใช้จ่าย ๓ รายการ เท่ากับ ๓๙๖ บาท ดังนั้น หมวดชำระหนี้ของกิจการเท่ากับ๓๙๖ บาท หรือร้อยละ ๓๓ ของรายได้ ดังนั้น กิจการสามารถก่อหนี้เพื่อใช้จ่ายในกิจการได้ไม่เกินร้อยละ ๓๓ ของรายได้

| **โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของลูกหนี้ที่มายได้จากการประกอบกิจการ** | **จำนวน/วัน** | **จำนวน/เดือน** |
|---|---|---|
| ๑. ค่ากระแสเงินสดสำหรับใช้จ่ายสูงสุดของกิจการ (Maximum Cash Flow of Business Expense) | ๑,๒๐๐ | ๓๖,๐๐๐ |
| ๒. ค่ากระแสเงินสดสำหรับใช้จ่ายสูงสุดของกิจการ (Maximum Cash Flow of Business Expense) คิดเป็นค่าเฉลี่ยร้อยละ ๔๐ ของรายได้ | ๔๘๐ | ๑๔,๔๐๐ |
| ๓. ค่าต้นทุนสำรองของกิจการ ร้อยละ ๕ ของกำไรเบื้องต้น (๗๒๐ บาท) | ๓๖ | ๑,๐๘๐ |
| ๔. ค่าส่วนของเจ้าของ ร้อยละ ๑๕ ของกำไรเบื้องต้น | ๒๘๘ | ๘,๖๔๐ |
| ๕. ความสามารถในการชำระหนี้ของกิจการ เท่ากับ รายได้ - รายการที่ ๒ -รายที่ ๔ | ๓๙๖ | ๑๑,๘๘๐ (DSR= ๓๓) |

**ตารางที่ ๕.๗** แสดงการวิเคราะห์หาค่าใช้จ่ายสูงสุดของกิจการ (Maximum Expense)

ดังนั้น ค่าใช้จ่ายวันละ ๔๘๐ บาท จึงเป็นดัชนีค่าใช้จ่ายสูงสุดที่ต้องควบคุมไม่ให้ค่าใช้จ่ายแต่ละวันเกินกว่าวันละ ๔๘๐ บาท หากมีการใช้จ่ายเกินกว่าวันละ ๔๘๐ บาท จะทำให้รายได้น้อยกว่าวันละ ๑,๒๐๐ บาท หรือ เป็นหนี้เกินกว่าร้อยละ ๓๓ ของรายได้ เป็นสัญญาณเตือนว่า กิจการเริ่มมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ทำให้มีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาหนี้สินหรือเริ่มขาดทุนต้องปรับปรุงและควบคุมค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการ

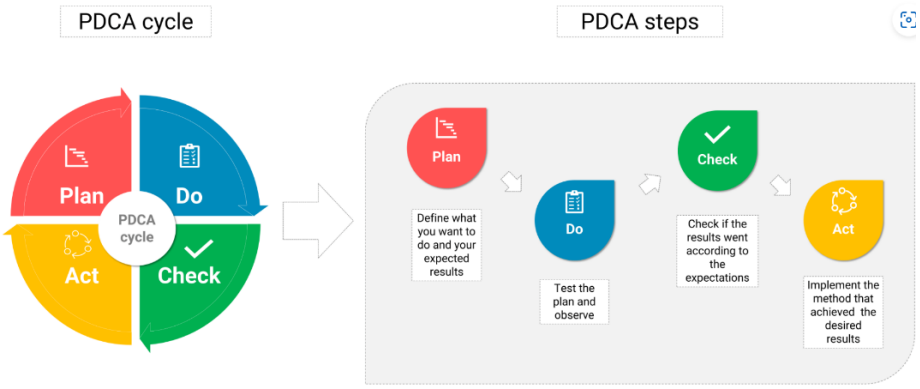
**๒) การกำหนดเป้าหมายทางการเงินครัวเรือน**

เมื่อสามารถทราบถึงโครงสร้างรายจ่ายและความสามารถในการชำระหนี้แล้ว แต่การที่จะนำกรอบมาตรฐานดังกล่าวมาปฏิบัติในการดำรงชีวิตจริงนั้นไม่ง่าย เพราะลูกหนี้ที่มีปัญหาหนี้สินนั้นส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมการใช้จ่ายที่ขาดการวางแผนและขาดวินัยทางการเงิน แต่กรอบโครงสร้างรายจ่ายที่กำหนดขึ้นมีความสำคัญต่อการแก้ไขหนี้สินหากลูกหนี้สามารถใช้จ่ายตามกรอบโครงสร้างที่กำหนดและยอมรับแล้ว จะทำให้จำนวนเงินที่จะนำไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ มีความมั่นคงและแน่อน ดังนั้น หากลูกหนี้ไม่สามารถใช้จ่ายได้ตามกรอบโครงสร้างรายจ่ายดังกล่าวก็จะกระทบต่อจำนวนเงินที่จะต้องนำไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งโดยแผนฟื้นฟูหนี้สินต้องคำนวณและออกแบบบนพื้นฐานของความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ หากจำนวนเงินดังกล่าวคลาดเคลื่อนไปย่อมทำให้แผนฟื้นฟูหนี้สินคลาดเคลื่อนตามไปด้วย

การจะทำให้กรอบโครงสร้างรายจ่ายที่กำหนดประสบความสำเร็จต้องมีการกำหนดเป็นเป้าหมายและกำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

**๒.๑) ลูกหนี้ต้องปรับทัศนคติต่อกรอบโครงสร้างรายจ่ายว่าเป็นเป้าหมายสำคัญ** ที่ต้องทำให้สำเร็จ กรอบโครงสร้างรายจ่ายเป็นเพียงเป้าหมายแต่จะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติว่ามีความจริงใจและประสบกับความทุกข์จากปัญหาหนี้สินเพียงพอหรือยัง ซึ่งเรียกว่าขั้นตอนการสร้างภาวะการเป็นเจ้าของปัญหา (Building the Owner of the Problem) โดยต้องตระหนักให้ได้ว่า ปัญหาหนี้สินลูกหนี้เป็นผู้ก่อขึ้นจึงต้องเป็นผู้แก้ไขนั้นไม่อาจจะหวังพึ่งคนอื่นมาช่วยได้ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจต่อการนำกรอบโครงสร้างรายจ่ายมาใช้กับการดำรงชีวิตให้สำเร็จ

**๒.๒) การดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมั่นคง** หมายถึง การทำให้กรอบโครงสร้างรายจ่ายนั้น เป็นสิ่งสวนกระแสกับพฤติกรรมที่เคยชินของลูกหนี้ ซึ่งต้องใช้เวลาในการฝึกและปฏิบัติระยะหนึ่งจนกว่าจะทำได้ และต้องทำการทบทวนและปรับปรุงต่อเนื่องจนกว่าจะสำเร็จดังนั้น การนำกรอบโครงสร้างรายจ่าย หรือ เป้าหมายมาดำเนินการนั้นอาจประยุกต์หลักการของวงจร PDCA หรือ Deming's Cycle ซึ่งประกอบด้วยวงจร ๔ ขั้นตอน มาใช้ได้ ดังนี้




จาก https://www.passionned.com/pdca-cycle/

**ภาพที่ ๕.๑๔** แสดงหลักการของวงจร PDCA หรือ Deming's Cycle

**- Plan หรือ การวางแผน** หมายถึง การกำหนดวิธีการในการใช้จ่ายตามกรอบค่าใช้จ่ายที่กำหนดให้เพียงพอว่าจะต้องปรับเปลี่ยนอย่างไร เช่น

- **การแยกเงินรายได้**ออกเป็น ๓ หมวด ตามวงเงินที่กำหนดไว้ โดยนำเงินรายได้หรือเงินเดือนมาแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ แยกค่าใช้จ่ายประจำและการลงทุนและเงินฉุกเฉินจำเป็น ออกจากเงินเดือน ส่วนที่เหลือคือ ค่าใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคตามที่จำเป็นในการดำรงชีพโดยห้ามไม่นำเงินหมวดอื่นมาใช้ อย่างเด็ดขาด

**- DO หรือ** การจดบันทึกและสรุปค่าใช้จ่ายหมวดอุปโภคบริโภคเป็นรายสัปดาห์ เพื่อให้ทราบว่า ในแต่ละสัปดาห์ได้ใช้จ่ายเงินหมวดนี้ไปแล้วเท่าใดและเหลืออีกเท่าใด เพื่อให้สามารถวางแผนในการชำจ่ายในสัปดาห์ต่อไปได้ถูกต้องและเพียงพอ

**- Check** หรือ การนำสรุปค่าใช้จ่ายในหมวดอุปโภคบริโภคมาวิเคราะห์เมื่อครบสี่สัปดาห์หรือสิ้นสัปดาห์ ว่าได้ใช้จ่ายอะไรไปบ้าง เป็นสิ่งของจำเป็นมากน้อยเพียงใดและเป็นสิ่งของไม่จำเป็นอย่างไร ทำไมจึงใช้จ่ายไม่ได้ตามกรอบหมวดอุปโภคบริโภคที่กำหนดไว้ควรแก้ไขอย่างไร

**- Act** หรือ การปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดในการใช้จ่ายหมวดอุปโภคบริโภคตลอดจนหมวดอื่นๆ เพื่อให้สามารถใช้จ่ายหมวดอุปโภคบริโภคให้เป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้

เมื่อปฏิบัติตามวงจรดังกล่าวไปอย่างต่อเนื่อง จะเกิดการสร้างนิสัยและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายทีละเล็กละน้อยต่อเนื่องจนกลายเป็นนิสัยที่คุ้นเคย และสามารถทำได้ตามกรอบที่กำหนดโดยไม่รู้สึกยากลำบาก ทำให้ครัวเรือนของลูกหนี้เป็นครัวเรือนที่มีสุขภาพทางการเงินที่ดีอย่างถาวร

**(ค) การกำกับและควบคุมการใช้จ่ายของครัวเรือนตามกรอบโครงสร้างรายจ่าย**

การกำกับให้ลูกหนี้ดำเนินการใช้จ่ายตามกรอบโครงสร้างรายจ่ายดังกล่าวมาข้างต้นนั้น นอกจากการวิธีการสร้างความตระหนักดังกล่าวในข้อ (ข) ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สิน ใช้บังคับ การกำกับ และควบคุมการใช้จ่ายของลูกหนี้ ให้เป็นไปตามกรอบโครงสร้างรายจ่าย อาจทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น

- กำกับและควบคุม โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กรณีซึ่งลูกหนี้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาล และศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูหนี้สินตามแผนฟื้นฟูของลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ไม่สามารถทำนิติกรรมสัญญาหรือกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับทรัพย์สิน

ของลูกหนี้ เช่น การจำหน่าย จ่าย โอน การชำระหนี้ ภายใต้บทบัญญัติแห่ง Automatic Stay หากฝ่าฝืนกันนั้นตกเป็นโมฆะ เว้นแต่ ศาลจะอนุญาตเป็นอย่างอื่น[๖]

- การชำระหนี้ผ่านเจ้าพนักงานพิทักษ์หรือผู้บริหารแผนที่ศาลแต่งตั้งแผนฟื้นฟูหนี้สินที่เสนอศาลนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนและมีคำสั่งตั้ง ผู้บริหารแผน เช่นนี้ การชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามแผนฟื้นฟูหนี้สินสามารถกระทำผ่านผู้บริหารแผน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับติดตามและควบคุมให้ลูกหนี้ดำเนินการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามที่แผ่นพื้นฟูกำหนด

- การกำกับและควบคุม โดยการให้หน่วยงานของลูกหนี้ ดำเนินการหักเงินเดือนของลูกหนี้ ณ ที่จ่าย เพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามแผนฟื้นฟูหนี้สิน

มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ถือเป็นมาตรการที่สามารถกำกับได้ควบคุมการใช้จ่าย และการชำระหนี้ของลูกหนี้ ให้เป็นไปตามที่แผนกำหนดได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ

**ขั้นตอนที่ ๒ การปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล**

ขั้นตอนที่สอง เป็นการวิเคราะห์สภาพแห่งหนี้สินที่เป็นปัญหาโดยเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสองมิติ ได้แก่ **มิติแรก** คือ ภาวะหนี้สินของฝั่งลูกหนี้ ซึ่งจำสำรวจว่า ลูกหนี้มีภาระหนี้สินอยู่กับเจ้าหนี้รายใดบ้างและลักษณะของมูลหนี้เป็นอย่างไร ภาระหนี้ในปัจจุบันและปัญหาอุปสรรคในการผ่อนชำระหนี้ของลูกหนี้ **มิติที่สอง** คือ การปรับสมดุลภาวะหนี้สินกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ มาตรการช่วยเหลือของเจ้าหนี้ที่มีต่อลูกหนี้ของเจ้าหนี้แต่ละราย ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ให้สมดุลกับจำนวนหนี้สินทั้งหมดที่มีอยู่ และจัดทำเป็นแผนฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ต่อไป โดยประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ๆ ดังต่อไปนี้

**๑. การสำรวจและวิเคราะห์ภาระหนี้สินของลูกหนี้ที่ต่อเจ้าหนี้ (Exploring Debt Status)**

**๑.๑) ประเภทแห่งหนี้** โดยทั่วไปประเภทของหนี้อาจแบ่งได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

**๑.๑.๑) หนี้มีประกัน** หมายถึง หนี้ที่มีการค้ำประกันเงินกู้ตามสัญญากู้ยืมเงิน ซึ่งหลักประกันอาจเป็น หลักทรัพย์ทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน บ้าน หรือสังหาริมทรัพย์ เช่น รถยนต์ หลักทรัพย์ ตราสารทางการเงิน เป็นต้น หรืออาจใช้บุคคล

---

[๖] พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๗๓ มาตรา ๙๐/๑๒ (๙) บัญญัติว่า “ .... (๙) ห้ามมิให้ลูกหนี้จำหน่าย จ่าย โอน ให้เช่า ชำระหนี้ ก่อหนี้ หรือกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดภาระในทรัพย์สิน นอกจากเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการค้าตามปกติของ ลูกหนี้สามารถดำเนินต่อไปได้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ทำสัญญาเป็นผู้ค้ำประกัน ก็ได้แต่ในกรณีของกฎหมายล้มละลายของไทยนั้น หนี้ที่ใช้บุคคลค้ำประกันไม่ถือเป็นหนี้มีประกัน

**๑.๑.๒) หนี้ไม่มีประกัน** หมายถึง หนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักประกันหรือบุคคลที่เข้ามาเป็นผู้ค้ำประกัน

**๑.๑.๓) หนี้นอกระบบ** หมายถึง หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมโดยไม่มีสัญญาจากบุคคล โดยมีการคิดดอกเบี้ยนอกจากที่กฎหมายกำหนด และเป็นหนี้ระยะสั้นที่ไม่มีการประกันและไม่อาจฟ้องร้องบังคับกันได้ตามกฎหมาย

**๑.๒) โครงสร้างแห่งหนี้**

หนี้สินโดยทั่วไปมีมูลแห่งหนี้มาจากสัญญากู้ยืมเงิน ซึ่งมีโครงสร้างประกอบด้วย เงินต้น และดอกเบี้ย สำหรับเงินต้นนั้น จะหมายถึง จำนวนเงินต้นที่ผู้ให้กู้ได้ส่งมอบให้แก่ผู้กู้เงินตามสัญญา และเป็นฐานในการคำนวณดอกเบี้ยซึ่งเป็นผลตอบแทนของการลงทุนในเงินที่ผู้ให้กู้ยืมได้นำมาให้กู้ยืม สำหรับการพิจารณาโครงสร้างของหนี้ตามสัญญากู้เงินนั้น ประกอบด้วย

**๑.๒.๑) รูปแบบของสัญญากู้ยืมเงิน** ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๓ บัญญัติว่า “การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืม เป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

ในการกู้ยืมเงินมีหลักฐานเป็นหนังสือนั้น ท่านว่าจะนำสืบการใช้เงินได้ต่อเมื่อมีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ให้ยืมมาแสดงหรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งการกู้ยืมนั้นได้เวนคืนแล้ว หรือได้แทงเพิกถอนลงในเอกสารนั้นแล้ว”

**๑.๒.๒) ระยะเวลาการชำระหนี้** เป็นไปตามที่ผู้กู้และผู้ให้กู้ตกลงกัน หากไม่มีการกำหนดระบยะเวลาชำระหนี้ต่อกัน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๒ บัญญัติว่า “ถ้าในสัญญาไม่มีกำหนดเวลาให้คืนทรัพยสินซึ่งยืมไป ผู้ให้ยืมจะบอกกล่าวแก่ผู้ยืมให้คืนทรัพยสินภายในเวลาอันควร ซึ่งกำหนดให้ในคำบอกกล่าวนั้นก็ได้”

**๑.๒.๓) การคิดดอกเบี้ย**

สัญญากู้เงินสามารถคิดดอกเบี้ยจากเงินที่ให้กู้ยืมได้ในอัตราดอกเบี้ยตามที่คู่สัญญาตกลงกันแต่ต้องไม่เกินกว่าอตราที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดการคิดดอกเบี้ยเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงินไว้ ดังนี้

**๑) การคิดดอกเบี้ยตามสัญญากู้ยืมเงินทั่วไป** มาตรา ๖๕๔ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละ ๑๕ ต่อปี” ดังนั้น

**(๑) กรณีที่สัญญามิได้กำหนดหรือมีข้อตกลงเรื่อง ดอกเบี้ยชัดเจนว่าให้คิดดอกเบี้ยในอัตราเท่าใด** เช่น สัญญาระบุว่าให้คิดดอกเบี้ยตามกฎหมายหรือให้ดอกเบี้ยตามกฎหมายอย่างสูงเป็นต้น เช่นนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์มาตรา ๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พ.ศ. ๒๕๖๔ บัญญัติว่า “ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมิได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอันชัดแจ้งให้ใช้อัตราร้อยละสามต่อปี (เดิมกำหนดอัตราร้อยละ ๗ ครึ่งต่อปี) ทั้งนี้ อัตราดังกล่าวอาจปรับเปลี่ยนให้ลดลงหรือเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและโดยปกติกระทรวงการคลังจะพิจารณาทบทวนทุกสามปี ซึ่งคำนึงถึงความใกล้เคียงกับอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากกับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์” และอัตราดังกล่าวให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไป สำหรับดอกเบี้ยตามสัญญาเงินกู้ในส่วนที่เกิดขึ้นก่อนวันที่๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ ยังสามารถคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗ ครึ่งต่อปีได้ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๖๔ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติตามมาตรา ๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกาหนดนี้ให้ใช้แก่การคิดดอกเบี้ยที่ถึงกำหนดเวลาชำระตั้งแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงการคิดดอกเบี้ยในระหว่างช่วงเวลาก่อนที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ”

**(๒) กรณีที่สัญญากู้ยืมเงินที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ชัดเจน** การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ แต่ทั้งนี้ต้องกำหนดภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดว่า ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี และตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการให้กู้ยืมเงินโดยมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (๑) เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ (๒) กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือ (๓) กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือสิ่งของหรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน”

มาตรา ๕ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา ๔ และใช้สิทธินั้นหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น ต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔”

สัญญากู้ยืมเงินที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้จะต้องไม่เกินร้อยละ ๑๕ต่อปี มิฉะนั้นดอกเบี้ยทั้งหมดตกเป็นโมฆะ ไม่ใช่ลดมาเหลือร้อยละ ๑๕ ต่อปี ผู้ให้กู้ยืมจึงฟ้องบังคับได้เพียงต้นเงินเท่านั้น แต่ไม่อาจเรียกดอกเบี้ยตามข้อตกลงในสัญญาได้ เช่นคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๗๒/๒๕๔๕ การที่จำเลยนำดอกเบี้ยจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นดอกเบี้ยที่คิดอัตราร้อยละ ๒ ต่อเดือน อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายไปรวมเข้ากับต้นเงิน

จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาทแสดงว่า โจทก์และจำเลยมีเจตนาที่จะแบ่งแยกการกู้ยืมเงินออกเป็นสองส่วน เฉพาะนิติกรรมการกู้ยืมเงินส่วนที่เป็นดอกเบี้ยจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท เท่านั้นที่ตกเป็นโมฆะ ส่วนนิติกรรมการกู้ยืมเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ยังคงสมบูรณ์อยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๓

**(๓) ดอกเบี้ยของหนี้นอกระบบ** สำหรับดอกเบี้ยของหนี้นอกระบบมักจะคิดดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด เช่น หนี้นอกระบบดอกเบี้ยร้อยละ ๒๐ ต่อเดือน คืนเงินใน ๑๒ เดือน เท่ากับดอกเบี้ยร้อยละ ๒๔๐ ต่อปี เป็นต้น ซึ่งเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตามกฎหมายจึงตกเป็นโมฆะตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีดอกเบี้ยดังกล่าวซึ่งลูกหนี้ได้ชำระไปแล้วนั้น ถือเป็นการชำระหนี้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายย่อมไม่อาจเรียกคืนได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑๑ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดได้กระทำการเพื่อชำระหนี้เป็นการอันฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี ท่านว่าบุคคลนั้นหาอาจจะเรียกร้องคืนทรัพย์ได้ไม่” เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๓๗๖/๒๕๖๐ (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า การที่จำเลยยอมชำระดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้แก่โจทก์ ถือได้ว่าเป็นการชำระหนี้ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑๑ ซึ่งบัญญัติว่า“บุคคลใดได้กระทำการเพื่อชำระหนี้เป็นการอันฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี ท่านว่าบุคคลนั้นหาอาจจะเรียกร้องคืนทรัพย์ได้ไม่” แต่โจทก์ในฐานะเป็นผู้ให้กู้เป็นฝ่ายเรียกร้องดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้จากจำเลย เมื่อข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยเป็นโมฆะและจำเลยไม่อาจเรียกร้องให้คืนเงินดอกเบี้ยที่ชำระฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายได้ โจทก์ย่อมไม่มีสิทธิได้รับดอกเบี้ยดังกล่าวด้วย ต้องนำดอกเบี้ยที่จำเลยชำระแก่โจทก์ไปหักเงินต้นตามสัญญากู้ยืมบางส่วน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๐๕๖/๒๕๖๒ ตัดสินทำนองเดียวกัน)

**(๔) ดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน**สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์บริษัทประกันชีวิต สามารถคิดดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดย คำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้”และมาตรา ๖ “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้วมิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔” ดังนั้น การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ธนาคารสามารถคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้ตามประกาศของธนาคารที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้สำหรับการกู้ยืมเงินแต่ละรายโดยธนาคาพาณิชย์แต่ละแห่งมีอำนาจ ออกประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารได้ โดยอาศัยอำนาจตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย

เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ดังนั้น การคิดดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ต่อผู้กู้เงินจะต้องเป็นไปตามประกาศของธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น หากธนาคารพาณิชย์คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่ประกาศกำหนดหรือโดยไม่มีประกาศเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เช่น กำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๙ ต่อปี สำหรับลูกค้าที่ปฏิบัติผิดสัญญา การที่ธนาคารคิดดอกเบี้ยร้อยละ ๑๙ ต่อปี กับลูกหนี้ที่ไม่ได้ปฏิบัติผิดสัญญา จึงเป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าประกาศฯ ย่อมตกเป็นโมฆะ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๖๕/๒๕๔๙ และที่ ๕๗๐/๒๕๓๙)

**(๕) ดอกเบี้ยผิดนัด** หมายถึง ค่าเสียหายที่เจ้าหนี้ได้รับความเสียหายจากการที่ลูกหนี้มิได้ผ่อนชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ ตามกำหนดเวลาตามสัญญากู้ยืมเงินดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดตามสัญญากู้ยืมที่กำหนดขึ้นนั้น มีลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗๙ มิใช่เป็นดอกเบี้ยที่คิดแก่กันตามสัญญากู้ยืม โดยกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดมิได้ชำระหนี้ตามกำหนดเวลาตามสัญญากู้ยืมที่กำหนดไว้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๒๒๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๗ บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละสองต่อปี” ซึ่งมาตรา ๗ บัญญัติให้คิดในอัตราร้อยละ ๓ ต่อปีดังนั้นดอกเบี้ยผิดนัดจึงเท่ากับ ร้อยละ ๓ +อัตราเพิ่มร้อยละ ๒ ต่อปี เท่ากับ ร้อยละ ๕ ต่อปี เว้นแต่ สัญญาจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น สัญญากู้ยืมกำหนดให้คิดดอกเบี้ยระหว่างผิดนัด ร้อยละ ๑๕ ต่อปี ดอกเบี้ยผิดนัดเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญานั้น อย่างไรก็ดี หากเจ้าหนี้ได้รับความเสียหายอย่างอื่น ก็อาจพิสูจน์และเรียกร้องเพิ่มเติมได้อีก ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๒๒๔ ดังตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๓๙๖/๒๕๓๘ คดีนี้เมื่อตามสัญญาจำนองจำเลยที่ ๓ ยอมให้ดอกเบี้ยแก่ผู้ร้องร้อยละ ๑๕ ต่อปี ผู้ร้องก็ย่อมมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้อื่น ๆ ในดอกเบี้ยอัตราดังกล่าวนับแต่วันผิดนัดไปจนถึงวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีทำบัญชีส่วนเฉลี่ยแสดงจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือเจ้าหนี้บุริมสิทธิแต่ละคนเสร็จ

นอกจากนี้ การคิดดอกเบี้ยผิดนัดต้องคิดคำนวณบนฐานเงินต้นที่ผิดนัดจริงและโดยที่ดอกเบี้ยผิดนัด มีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ ดังนั้น ในกรณีที่กำหนดไว้สูงเกินส่วนศาลอาจสั่งลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๘๓

**๑.๒.๔) อายุความ**

สัญญากู้ยืมเงินทั่วไปมีอายุความ ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๙๓/๓๐ สำหรับในส่วนดอกเบี้ยตามสัญญานั้นโดยทั่วไปจะคำนวณรวมกับเงินต้นใช้คืนแบ่งเป็นงวด ๆ ซึ่งการคำนวณดอกเบี้ยนั้นอาจทำได้ ๒ แบบ คือ แบบอัตราดอกเบี้ยคงที่ (Flat Rate) และแบบอัตราดอกเบี้ยลดต้นลดดอก (Effective rate)

ส่วนดอกเบี้ยผิดนัดที่เกิดจากการที่ลูกหนี้มิได้ผ่อนชำระตามงวดที่กำหนดไว้ ถือเป็นค่าเสียหายอีกส่วนหนึ่งที่ลูกหนี้ต้องชำระแก่เจ้าหนี้นอกจากดอกเบี้ยตามสัญญา โดยมีอายุความ ๕ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๓(๑)

สำหรับหนี้บัตรเครดิตหรือบัตรกดเงินสด จะมีอายุความ ๒ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๔ (๗)

โดยปกติหนี้สินครัวเรือนมาจากมูลหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน ดังนั้น โครงสร้างของหนี้เงินกู้จึงประกอบด้วยเงินต้น และดอกเบี้ย

สำหรับเงินต้นนั้น จะหมายถึง จำนวนเงินต้นคงเหลือ ณ วันที่จะเสนอแผนฟื้นฟูต่อศาลหรือที่ประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณา หรือ ณ วันที่ศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ[๗] แล้วแต่กรณี การสำรวจเงินต้นและดอกเบี้ยจำเป็นต้องอาศัยหลักฐานเป็นหนังสือ ดังนั้น ลูกหนี้จะต้องรวบรวมข้อมูลจากแหล่งที่น่าเชื่อถือ เช่น Statements จากธนาคารแต่ละแห่งที่เป็นหนี้ข้อมูลจากเครดิตบูโร เป็นต้น

**๑.๓) การตรวจสอบจำนวนหนี้สิน** เป็นการรวบรวมข้อมูลด้านจำนวนหนี้สินของเจ้าหนี้ทุกรายทั้งที่เป็นหนี้มีประกันและไม่มีประกัน โดยที่การฟื้นฟูหนี้สินเป็นหนี้เงิน จำนวนหนี้สินจึงได้แก่ เงินต้นคงเหลือและดอกเบี้ยของเงินต้นคงเหลือรวมทั้งดอกเบี้ยผิดนัด (ถ้ามี) ซึ่งคำนวณถึงณ วันที่กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินกำหนด เช่น

**๑.๓.๑) การตรวจสอบจำนวนหนี้ตามกฎหมายไทย**พระราชบัญญัติล้มละลายพ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๔๒ (๒) กำหนดให้คำนวณจำนวนหนี้สินถึงวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูเนื่องจากกระบวนการขอฟื้นฟูหนี้สินนั้น กฎหมายกำหนดให้ลูกหนี้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูต่อศาลเมื่อศาลพิจารณาและมีคำสั่งให้ฟื้นฟูหนี้สินแล้ว ผู้ยื่นร้องขอต้องจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินเพื่อเสนอให้ที่ประชุมเจ้าหนี้พิจารณา เพื่อมีมติยอมรับแผนฟื้นฟูหนี้สินจากนั้นจึงเสนอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งเห็นชอบ

**๑.๓.๒) การตรวจสอบจำนวนหนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา** Bankruptcy Code Chapter 13 กำหนดให้คิดคำนวณเงินต้นคงค้างและดอกเบี้ย ณ วันที่ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินเพราะลูกหนี้จะต้องเริ่มชำระหนี้ ตามแผนฟื้นฟูหนี้สินต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หากต่อมาศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนและยกเลิกการร้องขอฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็จะคืนเงินให้แก่ลูกหนี้ หากศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูหนี้สินที่เสนอเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็จะส่งเงินที่ได้รับไว้ให้แก่เจ้าหนี้ต่อไป

---

[๗] พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๔๒ บัญญัติว่า

"ในแผนให้มีรายการต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

(๒) "รายละเอียดแห่งสินทรัพย์ หนี้สินและภาระผูกพันต่าง ๆ ของลูกหนี้ในขณะที่ศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ"

นอกจากนี้ การตรวจสอบจำนวนหนี้คงเหลือต้องพิจารณาถึงจำนวนดอกเบี้ยและลำดับการตัดชำระหนี้ให้ถูกต้อง ซึ่งแบ่งเป็นการตัดชำระหนี้ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งให้ตัดคางวดที่ค้างชำระนานที่สุดเป็นลำดับแรก ซึ่งต่างจากเดิมที่ตัดลำดับค่าธรรมเนียมและดอกเบี้ยก่อนเหลือจึงตัดเงินต้น นอกจากนี้กรณีมีหนี้สินหลายรายการชำระหนี้รายใดก่อนหลังเป็นไปตามลำดับตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๒๘[๙]

มีข้อสังเกตว่า ในการดำเนินการของผู้จัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินการตรวจสอบจำนวนหนี้สินต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ เพื่อนำมาสรุปไว้ในแผนฟื้นฟูหนี้สินและต้องปรากฏว่าจำนวนหนี้ที่ลูกหนี้รวบรวมและคิดคำนวณได้นั้นต้องตรงกันกับข้อมูลของฝั่งเจ้าหนี้ เพื่อไม่ให้เกิดข้อโต้แย้งในการประชุมเจ้าหนี้และเสนอแผนต่อศาลเพื่อเห็นชอบ หากข้อมูลไม่ตรงกันและมีจำนวนน้อยกว่าข้อมูลของฝั่งเจ้าหนี้หรือมีรายการเจ้าหนี้บางรายที่ขาดไป จะมีผลทำให้แผนไม่สมบูรณ์และอาจไม่ได้รับความยอมรับของที่ประชุมเจ้าหนี้และศาลสงสัยในความสุจริตของลูกหนี้ในการจัดทำแผนและมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนได้และการตรวจสอบจำนวนหนี้สินมีความสำคัญเพราะเป็นข้อมูลที่ต้องมาบันทึกลงในแผนฟื้นฟูหนี้สิน จึงต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงจำนวนเงินต้นคงเหลือและดอกเบี้ยของเงินต้นดังกล่าว รวมทั้งดอกเบี้ยผิดนัดแยกให้เห็นชัดเจน ซึ่งข้อมูลจำนวนหนี้ดังกล่าวส่วนใหญ่จะอยู่ที่เจ้าหนี้ ดังนั้น ลูกหนี้จำเป็นต้องมีความรู้และความเข้าใจในการคิดคำนวณดอกเบี้ยให้ถูกต้องตัวอย่าง การสำรวจหนี้สิน ดูในภาคผนวก ...

**๑.๔) การจัดทำแบบสรุปรายละเอียดแห่งหนี้สิน**

เมื่อตรวจสอบจำนวนหนี้ได้ครบถ้วนแล้วต้องนำข้อมูลการสำรวจหนี้สินมาจัดทำลงในแบบสรุปหนี้สิน เพื่อให้สะดวกต่อการปรับโครงสร้างหนี้และการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินต่อไป เช่น

[๙] รายละเอียดปรากฏตาม บทที่ ๔ หน้า ๘๗

**ตัวอย่าง** แบบสำรวจหนี้สิน ของ ธนาคารแห่งประเทศไทย



## ตารางสำรวจภาระหนี้

ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2563

| ลำดับที่ | ประเภทหนี้ | หลักประกันสินเชื่อ/สินทรัพย์เช่าซื้อ | เจ้าหนี้ | อัตราดอกเบี้ยต่อปี | ยอดหนี้ที่คงเหลือ | ยอดผ่อนชำระต่อเดือน | ชำระทุกวันที่ ... ของเดือน | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | หนี้บ้าน | บ้าน | ธนาคาร A | 6% | 1,300,000 | 12,500 | 25 | - |
| 2 | หนี้รถจักรยานยนต์ | รถจักรยานยนต์ | ไฟแนนซ์ B | 13% | 17,500 | 3,500 | 1 | flat rate 7% ต่อปี |
| 3 | หนี้บัตรเครดิต | - | ธนาคาร C | 16% | 20,000 | 1,000 | 9 | จ่ายแค่ขั้นต่ำ |
| 4 | ผ่อนมือถือผ่านบัตรเครดิต | - | บริษัท D | 0% | 7,500 | 1,500 | 9 | - |
| รวมยอดคงเหลือและยอดผ่อนชำระต่อเดือน | | | | | 1,345,000 | 18,500 | | |

ที่มา : https://www.1213.or.th/th/Pages/finresilience/debtsrioritise.aspx

**ตารางที่ ๕.๘** แสดงแนวทางการสำรวจภาระหนี้สินครัวเรือน

**๑.๕) การวิเคราะห์ภาวะและปัญหาในการชำระหนี้สินของลูกหนี้**

การแก้ไขหนี้สิน จำเป็นต้องทราบถึงสภาพปัญหาและความรุนแรงของสภาพปัญหาจึงจะสามารถทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินได้ถูกต้อง เมื่อทำการสำรวจภาระหนี้สินทั้งหมดแล้วขั้นตอนต่อมา คือ การวิเคราะห์ว่า ภาระหนี้สินทั้งหมดนั้นมีภาวะและความเสี่ยงหรือความรุนแรงต่อการไม่สามารถชำระหนี้ได้ในระดับใด (Exploring the Level of Unpayable Debt Status) โดยการเปรียบเทียบภาระหนี้สินที่ต้องผ่อนชำระต่องวดกับความสามารถในการชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีอยู่ และกำหนดระดับความรุนแรงของสภาพปัญหาจากการไม่สามารถชำระหนี้สิน

สำหรับระดับความรุนแรงของการไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้น อาจจำแนกได้หลายระดับจากน้อยไปหามาก ดังนี้

**๑.๕.๑) ระดับปกติ (Debt can end)** ค่า DSR อยู่ระหว่าง ๔๐ - ๕๐ หมายถึงลูกหนี้มีภาระหนี้สินร้อยละ ๔๐ ขึ้นไปแต่ยังไม่เกินร้อยละ ๕๐ เช่น ลูกหนี้มีรายได้เดือนละ ๕๐,๐๐๐ บาท ควรมีภาระหนี้สินไม่เกิน ๒๕,๐๐๐ บาท ( ๕๐,๐๐๐x๕๐ /๑๐๐) โดยมีเงินใช้จ่ายเดือนละ ๒๕,๐๐๐ บาท โดยเป็นค่ารายจ่ายประจำ ๗,๕๐๐ บาท ค่ารายจ่ายอุปโภคบริโภค ๑๕,๐๐๐ บาท เงินฉุกเฉินจำเป็น ๒,๕๐๐ บาท คิดเป็นสัดส่วน ภาระหนี้สินต่อค่าใช้จ่ายเท่ากับ ๑ : ๑ ดังนั้น หากลูกหนี้มีภาระหนี้สินเกิน ๒๕,๐๐๐ บาท ลูกหนี้เริ่มมีเงินในการใช้จ่ายลดลงแต่ยังสามารถชำระหนี้ได้ จึงต้องระมัดระวังหรือลดการใช้จ่ายและต้องเริ่มวางแผนและมีวินัยในการใช้จ่าย

**๑.๕.๒) ระดับเริ่มวิกฤติ(Debt Hard)** ค่า DSR ตั้งแต่ ๕๐-๖๐ หมายถึง ลูกหนี้มีภาระหนี้สินร้อยละ ๕๐ ขึ้นไปแต่ยังไม่เกินร้อยละ ๖๐ เช่น ลูกหนี้มีรายได้เดือนละ ๕๐,๐๐๐ บาท แสดงว่ามีภาระหนี้สินได้ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท ( ๕๐,๐๐๐ x ๖๐ /๑๐๐) โดยมีเงินใช้จ่ายเดือนลดลงเหลือ ๒๐,๐๐ บาท โดยเป็นค่ารายจ่ายประจำ ๖,๐๐๐ บาท ค่ารายจ่ายอุปโภคบริโภค ๑๒,๐๐๐ บาท เงินฉุกเฉินจำเป็น ๒,๐๐๐ บาท คิดเป็นสัดส่วนภาระหนี้สินต่อค่าใช้จ่ายเท่ากับ ๑.๕ : ๑ ภาระหนี้สินระดับนี้ทำให้ลูกหนี้มีเงินไม่พอใช้จ่ายและเริ่มเปราะบางต่อการต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้น เพื่อชำระหนี้ในกรณีที่มีรายจ่ายจำเป็นอื่น ๆ เกิดขึ้น จึงเริ่มเสี่ยงต่อการจะเข้าสู่การเป็นหนี้สินมากกว่าหนึ่งถึงสองบัญชีลูกหนี้ต้องเริ่มทบทวนและวางแผนการแก้ไขหนี้สินอย่างจริงจัง

**๑.๕.๓) ระดับวิกฤติปานกลาง (Debt till Old)** ค่า DSR ตั้งแต่ ๖๐-๗๐ หมายถึง ลูกหนี้มีภาระหนี้สินร้อยละ ๖๐ ขึ้นไปแต่ยังไม่เกินร้อยละ ๗๐ เช่น ลูกหนี้มีรายได้เดือนละ ๕๐,๐๐๐ บาท แสดงว่ามีภาระหนี้สิน ได้ไม่เกิน ๓๕,๐๐๐ บาท (๕๐,๐๐๐ x ๗๐ /๑๐๐) โดยมีเงินใช้จ่ายเดือนลดลงเหลือ ๑๕,๐๐๐ บาท โดยเป็นค่ารายจ่ายประจำ ๔,๕๐๐ บาทค่ารายจ่ายอุปโภคบริโภค ๙,๐๐๐ บาท เงินฉุกเฉินจำเป็น ๑,๕๐๐ บาท คิดเป็นสัดส่วนภาระหนี้สินต่อค่าใช้จ่ายเท่ากับ ๑.๔ : ๑ ภาระหนี้สินระดับนี้ทำให้ลูกหนี้มีเงินไม่พอใช้จ่ายและต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้น เพื่อชำระหนี้อื่น ๆ เกิดขึ้นมากกว่าสองบัญชีขึ้นไป ลูกหนี้ต้องรีบดำเนินการเพื่อแก้ไขเพราะเริ่มตกเป็นผิดนัดชำระหนี้สองรายขึ้นไป และอาจต้องผ่อนชำระหนี้จนแก่เฒ่าจนถึงเป็นหนี้ข้ามรุ่น

**๑.๕.๔) ระดับวิกฤติรุนแรง (Debt till Die)** ค่า DSR ตั้งแต่ ๗๐ ขึ้นไป หมายถึง ลูกหนี้มีภาระหนี้สินร้อยละ ๗๐ ขึ้นไปจนถึง หนี้สินเกินกว่าเงินรายได้ เช่น ลูกหนี้มีรายได้เดือนละ ๕๐,๐๐๐ บาท แสดงว่ามีภาระหนี้สินเกิน ๓๕,๐๐๐ บาท (๕๐,๐๐๐x ๗๐ /๑๐๐) จนถึงเกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ทำให้ไม่มีเงินเพียงพอจะใช้จ่ายและใช้หนี้ ภาระหนี้สินระดับนี้ทำให้ลูกหนี้มีเงินไม่พอใช้จ่ายและชำระหนี้ ต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้นเพื่อชำระหนี้แบบหมุนวนและติดอยู่ในกับดักหนี้ในกรณีที่มีรายจ่ายจำเป็นอื่น ๆ เกิดขึ้น จึงก่อหนี้เพิ่มขึ้นมากกว่าสามบัญชีขึ้นไปตกเป็นผู้ผิดนัดต่อเจ้าหนี้เป็นส่วนใหญ่ จึงเสี่ยงต่อการถูกฟ้องยึดทรัพย์สินและอาจตกเป็นบุคคลล้มละลายและการผ่อนชำระหนี้จะกลายเป็นหนี้ข้ามรุ่น คือเป็นภาระของทายาทหรือบุตรที่จะต้องรับผิดผ่อนชำระหนี้ต่อจากพ่อแม่ที่เสียชีวิตไปแล้ว

**๒. การปรับสมดุลภาระหนี้ กับความสามารถในการชำระหนี้ (Balancing of Debt & Payment Ability)**

การปรับสมดุลภาระหนี้ กับความสามารถในการชำระหนี้ หมายถึง การนำค่าดัชนีความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้เป็นฐานในการปรับเงื่อนไขการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ใหม่บนกรอบแนวคิดว่า **“ให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ในจำนวนที่มากที่สุดที่ลูกหนี้จะสามารถทำได้”** ซึ่งวิธีการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล เน้นการปรับโครงสร้างหนี้ให้สมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ กล่าวคือ

**๒.๑ ทำให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทุกรายตามสัดส่วนอย่างเป็นธรรม** โดยเจ้าหนี้ทุกรายต้องได้รับการชำระหนี้ในสัดส่วนที่มากกว่าจำนวนที่เจ้าหนี้จะได้รับจากการดำเนินคดีล้มละลายต่อลูกหนี้ [๙] ทั้งนี้ อาจทำโดยวิธีการประมาณการเปรียบเทียบจาก ราคาสินทรัพย์ของลูกหนี้ทั้งหมดที่คาดว่าจะได้จากการขายทอดตลาดเทียบกับกับจำนวนหนี้ที่เจ้าหนี้จะได้รับตามแผนฟื้นฟูกิจการ หรือการใช้การหามูลค่าเงินที่ลูกหนี้ผ่อนชำระตามหลักการของ มูลค่าเงินในปัจจุบันหรือ Present Value[๑๐] มาใช้ในการเปรียบเทียบกับมูลค่าสินทรัพย์จากการขายทอดตลาด

**๒.๒ จำนวนเงินที่เจ้าหนี้ได้รับนั้น ลูกหนี้ต้องสามารถชำระหนี้ได้จากรายได้ที่ไม่เกินกว่า ความสามารถการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้** เพื่อให้ลูกหนี้สามารถใช้หนี้และมีเงินเหลือพอที่จะดำรงชีวิตได้ตามปกติ โดยไม่ต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้นอีก และลูกหนี้มีเงินเพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขหรือสามารถประกอบกิจการหารายได้ตามปกติโดยไม่มีปัญหาการชำระหนี้อีกต่อไป

สำหรับการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ อาจทำได้สองวิธี ดังนี้

**๒.๒.๑ การปรับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ตามสัดส่วนภาระหนี้สิน (Debt & Payment Ability Ratio)**

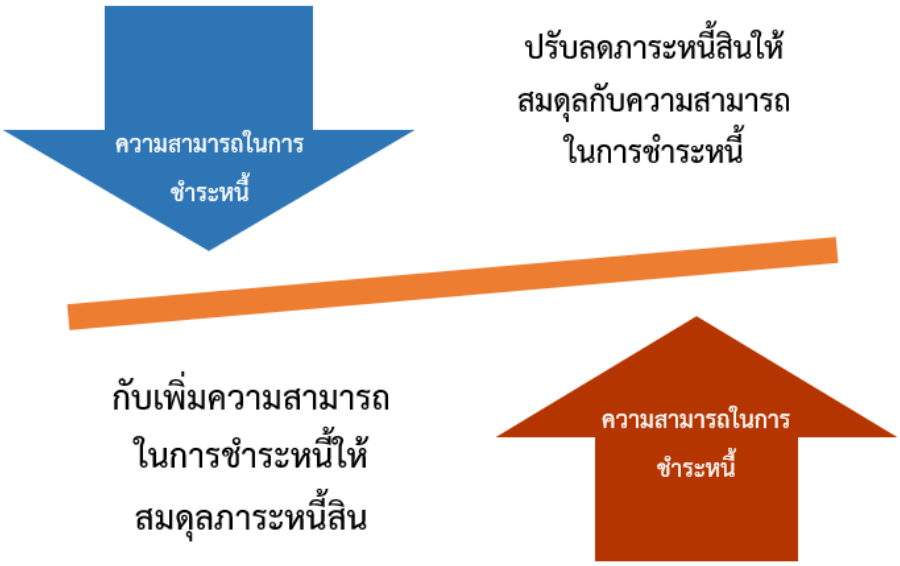
หมายถึง การคำนวณวิเคราะห์ว่า ปรับจำนวนเงินที่ใช้ชำระหนี้แต่ละงวดใหม่จากเดิมที่กำหนดไว้ตามสัญญาให้สมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ตามจำนวนเงินที่ลูกหนี้สามารถชำระได้ โดยเฉพาะลูกหนี้ที่มีความรุนแรงของค่า DSR ตั้งแต่ ๕๕ ขึ้นไป พบว่า จำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระเกินกว่าเงินที่ลูกหนี้จะชำระหนี้มีอยู่ เช่น ลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้เดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท มีภาระผ่อนชำระหนี้สิน เดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท แสดงว่าภาระหนี้สินมากกว่าความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้คิดเป็นร้อยละ ๕๐ (๑๕,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ = ๕,๐๐๐ : ๕๐,๐๐๐x ๑๐๐/๑๐,๐๐๐ ) แสดงว่า ภาระหนี้สินของลูกหนี้มากกว่าความสามารถในการชำระหนี้คิดเป็นร้อยละ ๕๐ ดังนั้นหากจะสามารถชำระหนี้ได้ ลูกหนี้ต้องหารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อให้ความสามารถ

---

[๙] พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๕๘ (๓) บัญญัติว่า “ ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนเมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า . (๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย”

[๑๐] Present Value คือ มูลค่าปัจจุบันของเงินในอนาคตภายใต้ช่วงเวลาและอัตราผลตอบแทนที่ได้กำหนดไว้ Present Value มีหลักแนวคิดว่าเงินในปัจจุบันมีค่ามากกว่าเงินในอนาคต เช่น เงิน ๑ ล้านบาท วันนี้มีค่ามากกว่า๑ ล้านบาท ในอีกหลาย ๆ ปีข้างหน้า เหตุผลก็คือเงินในวันนี้สามารถนำไปลงทุนได้เลยทันที ซึ่งจะสร้างผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นมา เงินในปัจจุบันจึงมีมูลค่ามากกว่าเงินในอนาคต Present Value (มูลค่าปัจจุบัน) เช่น หากมีคนบอกว่าจะให้เงินคุณเป็นจำนวน ๑๐ ล้านบาท ใน ๑๐ ปีข้างหน้า มันก็คงฟังดูเหมือนคุณจะได้เงินเป็นจำนวน ๑๐ ล้านบาทจริงๆ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมันไม่ใช่ มูลค่าของเงิน ๑๐ ล้านบาทในอีก ๑๐ ปีข้างหน้าจะเท่ากับ ๘.๒ ล้านบาทในปัจจุบัน คิดที่อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี

ในการชำระหนี้เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๕๐ ของความสามารถเดิม หรือมิฉะนั้น ต้องลดภาระหนี้ของลูกหนี้ลงร้อยละ ๕๐ จึงจะทำให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ตามความสามารถในการชำระหนี้ที่มีอยู่




**ภาพที่ ๕.๑๖** แสดงการปรับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ตามสัดส่วนภาระหนี้สิน

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจึงต้องปรับลดระดับความรุนแรงของปัญหาให้น้อยลงด้วยวิธีการสร้างสมดุลระหว่างการชำระหนี้กับความสามารถในการชำระหนี้ ให้ลูกหนี้สามารถกลับมาเริ่มต้นชำระหนี้ได้แบบปกติอีกครั้ง ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

**(๑) การลดแบบหาสัดส่วนของภาระหนี้สิน**

หมายถึง การนำรายการหนี้สินทั้งหมดมาบันทึกไว้พร้อมด้วยจำนวนภาระที่ต้องผ่อนชำระแต่ละงวดและนำภาระผ่อนชำระมาเทียบหาสัดส่วนกับจำนวนหนี้ทั้งหมด จะได้สัดส่วนเป็นร้อยละของภาระหนี้แต่ละรายที่ต้องปรับลดภาระการผ่อนชำระ ดังตัวอย่าง ต่อไปนี้

ลูกหนี้มีเงินเดือน ๆ ละ ๔๙,๗๒๐ บาท มีรายจ่ายเดือนละ ๒๙,๘๐๑.๑๙ บาทมีความสามารถในการผ่อนชำระหนี้เดือนละ ๑๙,๙๑๘.๘๑ บาทแต่มีภาระผ่อนชำระหนี้ตามสัญญาเดือนละ ๗๓,๐๓๘.๕๐ บาท จึงมีความรุนแรงของปัญหาหนี้สินในระดับที่ ๔ คือ รายได้ไม่เพียงพอต่อการผ่อนชำระหนี้ได้ โดยคำนวณเป็นค่าDSR = ๑๔๖.๙๐ การปรับสมดุลการชำระหนี้ต้องหาว่าหนี้แต่ละรายลูกหนี้สามารถจะชำระหนี้ได้งวดละเท่าใดโดยการหาสัดส่วนว่าหนี้แต่ละรายมีสัดส่วนเท่าใดเมื่อเทียบกับจำนวนหนี้ทั้งหมด ดังตาราง ต่อไปนี้

| กลุ่ม | ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้เริ่มต้น | ชำระรายเดือน | สัดส่วนร้อยละ | ความสามารถในการผ่อนชำระ |
|---|---|---|---|---|---|
| ๑ | ออมสิน+กรุงไทย+ธกส | ๕,๗๖๐,๑๒๒.๐๐ | ๓๔,๗๑๐.๐๐ | ๕๙.๕๐ | ๑๑,๘๕๒.๕๐ |
| ๒ | สหกรณ์+KTC+อีซีบาย | ๓,๒๓๕,๐๑๒.๐๐ | ๓๗,๓๒๘.๕๐ | ๓๓.๓๕ | ๖,๖๔๒.๐๔ |
| ๓ | หนี้นอกระบบ | ๕๗๐,๐๐๐.๐๐ | ๑,๐๐๐.๐๐ | ๗.๑๕ | ๑,๔๒๔.๒๗ |
| รวม | | ๙,๕๖๕,๑๓๔.๐๐ | ๗๓,๐๓๘.๕๐ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๙,๙๑๘.๘๑ |

**ตารางที่ ๕.๙** แสดงการปรับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ตามสัดส่วนภาระหนี้สินต่อเจ้าหนี้แต่ละแห่ง

เมื่อคำนวณสัดส่วนของภาระผ่อนชำระมาเทียบกับความสามารถในการชำระหนี้จะได้ความสามารถในการผ่อนชำระหนี้แต่ละรายภายในกรอบเงินที่ลูกหนี้มี คือ จำนวน๑๙,๙๑๘.๘๑ บาทซึ่งจะพบว่า ลูกหนี้จะชำระหนี้ได้ตามปกติต้องปรับลดภาระหนี้เงินต้นลงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ จึงจะสามารถผ่อนชำระได้ ซึ่งจะเป็นข้อมูลเพื่อนำใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้ในขั้นตอนต่อไป

**(๒) การลดแบบหาค่าภาระส่วนที่เกิน หรือ ค่า DSR % ส่วนที่เกิน** หมายถึง การเทียบว่าภาระผ่อนชำระหนี้เดิมตามสัญญามีจำนวนมากกว่าความสามารถในการชำระคิดเป็นสัดส่วนร้อยละเท่าใด เช่น

| | ความสามารถในการชำระหนี้ | | | ๑๙,๙๑๘.๘๑ | |
|---|---|---|---|---|---|
| ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้เริ่มต้น | ชำระรายเดือน | DSR% | เงินต้น ณ ก.ค.๖๕ | ปรับการผ่อนชำระตาม DSR % |
| ออมสิน+กรุงไทย+ธกส | ๕,๗๖๐,๑๒๒.๐๐ | ๓๔,๗๑๐.๐๐ | ๗๒.๗๓ | ๔,๗๑๘,๔๗๙.๕๑ | ๙,๔๖๕.๔๒ |
| สหกรณ์+KTC+อีซีบาย | ๓,๒๓๕,๐๑๒.๐๐ | ๓๗,๓๒๘.๕๐ | | ๒,๖๔๔,๑๙๗.๓๖ | ๑๐,๑๗๙.๓๕ |
| หนี้นอกระบบ | ๕๗๐,๐๐๐.๐๐ | ๑,๐๐๐.๐๐ | | ๕๖๗,๐๐๐.๐๐ | ๒๗๒.๗๐ |
| รวม | ๙,๕๖๕,๑๓๔.๐๐ | ๗๓,๐๓๘.๕๐ | | ๗,๙๒๙,๖๗๖.๘๗ | ๑๙,๙๑๗.๔๗ |

**ตารางที่ ๕.๑๐** แสดงการปรับการเทียบว่าภาระผ่อนชำระหนี้เดิมตามสัญญาเดิมกับการผ่อนชำระตาม DSR %

ตามตารางข้างต้น ลูกหนี้ต้องผ่อนชำระเดิมเดือนละ ๗๓,๐๓๘.๕๐ บาท แต่มีความสามารถในการชำระหนี้ได้เพียง เดือนละ ๑๙,๙๑๘.๘๑ บาทเมื่อนำมาเทียบกับภาระผ่อนชำระเดิมคิดเป็นร้อยละ ๗๒.๗๓ ของภาระผ่อนชำระเดิม หรือค่า DSR& = ๗๒.๗๓ แสดงว่า ความสามารถในการชำระหนี้ได้ของลูกหนี้ คือ ร้อยละ ๒๗.๒๗ เท่านั้น (๑๐๐ - ๗๒.๗๓) ดังนั้น ลูกหนี้มีความสามารถผ่อนชำระหนี้ตามความสามารถได้เพียงร้อยละ ๒๗.๒๗ ของเงินผ่อนชำระเดิม การจะทำให้ลูกหนี้ผ่อนชำระหนี้ได้ต้องทำการปรับโครงสร้างหนี้เงินต้นในอัตราร้อยละ ๗๒.๗๓

**๒.๒.๒ วิเคราะห์ช่องทางในการฟื้นฟูหนี้สิน**

เมื่อวิเคราะห์ได้สัดส่วนของเงินผ่อนชำระใหม่ ซึ่งสมดุลกับภาระหนี้สินที่มีแล้ว ขั้นตอนสุดท้าย ได้แก่ การวิเคราะห์หาช่องทางในการฟื้นฟูหนี้สิน หมายถึง วิธีการในการกำหนดเงื่อนไขการชำระหนี้ใหม่ที่สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ ว่าจะต้องปรับโครงสร้างหนี้เดิมอย่างไรตามสัดส่วนการชำระหนี้ เนื่องจากตามสัดส่วนแบบสมดุลกับภาระหนี้ทำให้จำนวนเงินที่ผ่อนชำระหนี้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จึงต้องทำการปรับโครงสร้างหนี้และเงื่อนไขการชำระหนี้เดิมไปเป็นการผ่อนชำระหนี้ใหม่ให้สมดุลกับกรอบชำระหนี้ใหม่ ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขในการชำระหนี้มีหลักการในการวิเคราะห์ช่อทางในการฟื้นฟูหนี้สิน ดังนี้

**(๑) การกำหนดช่องทางในการฟื้นฟูต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขการปรับโครงสร้างหนี้ของฝั่งเจ้าหนี้**

การวิเคราะห์ช่องทางในการฟื้นฟูหนี้สิน เป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน ซึ่งเงื่อนไขที่ลูกหนี้วิเคราะห์นั้น จำเป็นต้องสอดคล้องกับแนวทาง หลักการ หรือระเบียบของฝั่งเจ้าหนี้ด้วย เพราะหากกำหนดเงื่อนไขการชำระหนี้ที่ฝั่งเจ้าหนี้ไม่อาจพิจารณาหรือไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย หรือระเบียบของฝั่งเจ้าหนี้เงื่อนไขการปรับโครงสร้างหนี้นั้น ก็จะไม่ได้รับการยอมรับจากฝั่งเจ้าหนี้ได้ ทำให้ไม่เกิดช่องทางในการฟื้นฟูหนี้สิน เหตุนี้ การวิเคราะห์และกำหนดช่องทางในการฟื้นฟูหนี้สินจะต้องมีการเจรจากับฝั่งเจ้าหนี้ว่า เงื่อนไขใดที่ฝั่งเจ้าหนี้ยอมรับได้ โดยทั่วไปฝั่งเจ้าหนี้จะมีกฎ ระเบียบ และนโยบายในการปรับโครงสร้างหนี้อยู่แล้ว จึงต้องนำมาพิจารณาใช้ให้เหมาะสม เช่น

**ตัวอย่างที่ ๑ : นโยบายของธนาคารพาณิชย์เฉพาะกิจ** [๑๑] กำหนดกรอบแนวทางการปรับโครงสร้างหนี้[๑๒] แบ่งออกเป็น

ความหมายของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้" หมายความว่าการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ทั่วไป และการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีปัญหา

"การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ทั่วไป" หมายความว่าการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ไม่มีส่วนสูญเสีย เช่น การลดอัตราดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้ตามภาวะตลาดหรือเพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้า หรือการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ออกไปโดยมีการตกลงให้มีระยะเวลาปลอดหนี้ โดยลูกหนี้ยังคงจ่ายชำระดอกเบี้ยในอัตราที่ระบุไว้ในสัญญาเดิม และสถาบันการเงินเฉพาะกิจวิเคราะห์แล้วคาดว่า จะได้รับชำระต้นเงินและดอกเบี้ยคืนครบถ้วนตามสัญญาการให้กู้ยืม

"การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีปัญหา" หมายความว่าการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีส่วนสูญเสียเนื่องจาก

- มีการลดต้นเงินหรือดอกเบี้ยค้างรับที่บันทึกเป็นรายได้แล้วให้ลูกหนี้ หรือ
- มีการรับโอนทรัพย์สินที่มีมูลค่ายุติธรรมต่ำกว่ายอดหนี้ที่ตัดจำหน่ายไป หรือ
- มีการผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้ ซึ่งทำให้มูลค่าปัจจุบันของกระแสเงินสดรับต่ำกว่ามูลหนี้ตามบัญชีของลูกหนี้รวมดอกเบี้ยค้างรับที่บันทึกเป็นรายได้แล้ว หรือ
- มีส่วนสูญเสียจากการคำนวณโดยใช้มูลค่ายุติธรรมของหนี้หรือการใช้มูลค่ายุติธรรมของหลักประกัน หรือมีส่วนสูญเสียจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้อันเนื่องมาจากเหตุผลอื่น เช่น การแปลงหนี้เป็นทุน

**ตัวอย่างที่ ๒ : การปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป**

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แนะนำวิธีการปรับโครงสร้างหนี้แก่ลูกหนี้เพื่อนำมาคำนวณสำหรับการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้กับเจ้าหนี้ ไว้รวม ๘ วิธีการ [๑๓] ได้แก่

(ก) ยืดหนี้ การยืดหรือขยายระยะเวลาชำระหนี้ นิยมใช้กันมากที่สุดเพื่อช่วยให้ภาระการผ่อนสอดคล้องกับรายได้ที่ลดลง เช่น สินเชื่อระยะเวลาผ่อน๑๐ ปี ผ่อนมาแล้ว ๖ ปี เหลือ ๔ ปี เริ่มผ่อนไม่ไหว จะขอขยายให้ยาวออกไป เพื่อทำให้ยอดผ่อนชำระต่อเดือนปรับลดลง

---

[๑๑] สถาบันการเงินเฉพาะกิจหมายถึง สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนาเข้า แห่งประเทศไทย และบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

[๑๒] แนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การรปับปรุงโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๒

[๑๓] คมน์ ไทรงาม ,"ปรับโครงสร้างหนี้ สู้ภัยเศรษฐกิจจากโควิด-19" สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๕, จากเวปไซต์ https://www.bot.or.th/covid19/content/retail/restructuring/Pages/default.aspx

สถาบันการเงินอาจพิจารณาอายุตัวของผู้กู้ประกอบด้วย ซึ่งในอดีตค่าเฉลี่ยของระยะเวลาผ่อนชำระหลังจากที่ปรับโครงสร้างหนี้อยู่ที่ประมาณ ๘ ปี

(ข) พักชำระเงินต้น ช่วยลดภาระการผ่อนชั่วคราว โดยปกติค่างวดที่ผ่อนชำระประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ เงินต้นกับดอกเบี้ย เช่น เดิมสัญญาเงินกู้กำหนดค่าผ่อนชำระเท่ากันทุกเดือน เดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท ประกอบด้วยเงินต้น ๘,๐๐๐ บาทและดอกเบี้ย ๑๒,๐๐๐ บาท การพักชำระเงินต้นจะทำให้ค่างวดเหลือเพียง ๑๒,๐๐๐ บาท แต่การผ่อนแบบนี้เงินต้นจะไม่ลดลงในช่วงพัก จะส่งผลให้ลูกหนี้ต้องจ่ายเงินก้อนใหญ่ขึ้นในช่วงท้ายสัญญา (balloon) หรือทำให้ต้องเป็นหนี้และแบกภาระดอกเบี้ยนานขึ้น

สถาบันการเงินอาจพิจารณาพักชำระเงินต้น เป็นเวลา๓ - ๖ เดือน แต่เมื่อสถานการณ์ดีขึ้น ลูกหนี้อาจนำเงินก้อนมา “โปะ” เพื่อลดหนี้ก่อนถึงกำหนดตามสัญญา ซึ่งจะทำให้ภาระดอกเบี้ยจ่ายมีจำนวนลดลง และหนี้หมดเร็วขึ้น ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ได้รณรงค์ปรับปรุงเรื่องการชำระหนี้ก่อนครบกำหน (prepayment) ให้มีการปฏิบัติที่เป็นธรรมมากขึ้นด้วย

(ค) ลดอัตราดอกเบี้ย อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ลดลง ทำให้ค่างวดที่จ่ายแต่ละเดือนแบ่งไปตัดลดเงินต้นได้มากขึ้น และเมื่อเงินต้นลดภาระดอกเบี้ยก็จะลดลง เช่นเรากู้ยืมโดยมีอัตราดอกเบี้ย MOR + ร้อยละ ๒ ต่อปี ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจทำให้ผ่อนชำระที่อัตราดอกเบี้ยเดิมไม่ไหว สามารถยื่นเรื่องขอลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้ต่ำลง

สถาบันการเงินพิจารณาลดให้หรือไม่ ดูจากหลายปัจจัย เช่น ต้นทุนของสถาบันการเงินประวัติการผ่อนชำระของลูกหนี้ ประเภทสินเชื่อ และหลักประกัน เป็นต้น

(ง) ยกหรือผ่อนปรนดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ เมื่อต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๓ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศให้สถาบันการเงิน คิดดอกเบี้ยปรับบนฐานของงวดที่ผิดนัดชำระจริงเท่านั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและให้ความสำคัญกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นด้วย

สถาบันการเงินสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยปรับได้แต่ต้องไม่เป็นภาระแก่ลูกหนี้จนเกินสมควร หรือเป็นเหตุที่ทำให้ภาระหนี้สูงขึ้นมากจนชำระไม่ได้ กลายเป็นหนี้เสียในเวลาต่อมา

(จ) เพิ่มเงินทุนหมุนเวียน ในภาวะที่เหตุการณ์ในอนาคตมีความไม่แน่นอนสูง เงินทุนหมุนเวียน (working capital: WC) เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยหล่อเลี้ยงธุรกิจในยามที่ลำบาก ให้มีโอกาสฟื้นกลับอย่างรวดเร็วได้ในภายหลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสนับสนุนให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ WC ใหม่แก่กิจการที่มีศักยภาพ โดยแยกการจัดชั้นสินเชื่อ WC นี้ออกจากสินเชื่ออื่นซึ่งอาจจะเป็น NPL ไปแล้ว ช่วยให้กิจการยังมีบัญชีสินเชื่อสถานะปกติไว้ใช้งานได้

ผู้กู้ควรเตรียมเหตุผลและประมาณการรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในระยะ ๖ - ๑๒ เดือนข้างหน้า อาทิ ค่าจ้างพนักงาน ค่าซื้อวัตถุดิบเพื่อผลิตสินค้า รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

ในการดำเนินงาน เช่น ค่าไฟ ค่าน้ำ ค่าเช่าสำนักงาน เป็นต้น เพื่อให้สถาบันการเงินใช้ประกอบการพิจารณาวงเงิน สถาบันการเงินจะพิจารณาจากประวัติการผ่อนชำระ เช่น ๑ ปี ที่ผ่านมาลูกหนี้ชำระหนี้ทั้งในส่วนของเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นจำนวนเท่าใด วงเงิน WC ที่ขอเพิ่มเติมคิดเป็นสัดส่วนเท่าใดของภาระหนี้รวม เป็นต้น

(ฉ) เปลี่ยนประเภทหนี้ หนี้ที่อัตราดอกเบี้ยแพงควรถูกเปลี่ยนประเภทเป็นหนี้ที่อัตราดอกเบี้ยถูกลง เช่น ลูกหนี้ SMEs ใช้บัตรเครดิตและบัตรกดเงินสดเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนอัตราดอกเบี้ยสูงร้อยละ ๑๘ และร้อยละ ๒๘ หรือลูกหนี้มีวงเงิน O/D ใช้วงเงินเต็ม สถาบันการเงินอาจพิจารณาเปลี่ยนจากสินเชื่อหมุนเวียนที่อัตราดอกเบี้ยแพงเหล่านี้ไปเป็นสินเชื่อแบบมีกำหนดระยะเวลาชำระ (term loan) ที่ดอกเบี้ยถูกลง

(ช) ปิดจบด้วยเงินก้อน หากพอมีความสามารถหาเงินก้อนได้จำนวนหนึ่ง เช่น จากเงินออม จากการยืมญาติมิตร หรือจากการขายทรัพย์สิน ถึงแม้จะไม่มากเท่ายอดหนี้ที่มีอยู่ แต่ก็สามารถเจรจาขอส่วนลดให้เพียงพอต่อการปิดหนี้จบทั้งบัญชีได้ ซึ่งจะทำให้หมดภาระค่างวดรายเดือนไปอีกหนึ่งก้อน สถาบันการเงินอาจกำหนดให้ชำระเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสั้น ๆ ๖ เดือน หรือเพียง ๑ - ๒ งวด อย่างไรก็ดี การเจรจาขอปิดสัญญาการกู้เงินโดยมีส่วนลด จะทำได้ค่อนข้างยากสำหรับกรณีที่มีหลักประกันมูลค่าสูงกว่ายอดหนี้

(ซ) รีไฟแนนซ์ (refinance) คือ การปิดสินเชื่อจากเจ้าหนี้เดิมและย้ายไปใช้สินเชื่อของเจ้าหนี้ใหม่ที่ให้เงื่อนไขดีกว่า เช่น อัตราดอกเบี้ยถูกลง โดยนำหนี้ใหม่ไปชำระหนี้เดิมที่คงค้างอยู่ก่อน ในประเทศไทยอาจคุ้นเคยกับการรีไฟแนนซ์สินเชื่อบ้านและสินเชื่อธุรกิจที่มีหลักประกันอยู่ระดับหนึ่งแล้ว อย่างไรก็ดี ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มสนับสนุนให้เกิดตลาดรีไฟแนนซ์สำหรับหนี้บัตรเครดิต บัตรกดเงินสด สินเชื่อส่วนบุคคล (หนี้บัตร) โดยเมื่อต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๓ มีสถาบันการเงินเปิดตัวเข้ามานำเสนอผลิตภัณฑ์รีไฟแนนซ์หนี้บัตรเพิ่มขึ้น ได้แก่ธนาคารออมสินซึ่งรับรีไฟแนนซ์หนี้บัตรสำหรับลูกหนี้ที่มีวินัยทางการเงินและประวัติการชำระดี




ที่มา : ๑๒๑๓ ธนาคารแห่งประเทศไทย :
https://www.bot.or.th/covid19/content/retail/restructuring/Pages/default.aspx

**ภาพที่ ๕.๑๗** แสดงแนวทางการปรับโครงสร้างหนี้ตามแผนการเพิ่มคุ้มกันสู้ภัยโควิด - 19

**ตัวอย่างที่ ๓ : การปรับโครงสร้างหนี้ บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลผ่านคลินิกแก้หนี้**

คุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีรายได้อายุไม่เกิน ๗๐ ปี เป็นหนี้เสียบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด หรือสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มี หลักประกันของสถาบันที่เข้าร่วมโครงการและเป็นหนี้เสีย (NPL) ก่อน ๑ ก.พ. ๖๖ ตามรายงานเครดิตบูโร ณ เดือน ม.ค. ๖๖ ต้องมีสถานะค้างชำระ ๙๑ - ๑๒๐ วันขึ้นไป และหนี้รวมไม่เกิน ๒ ล้านบาท ทั้งนี้มีหลักการดำเนินงาน ได้แก่ การเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมโยงระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้หลายรายเพื่อดำเนินการให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้ทุกรายได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ส่งเสริมให้ลูกหนี้มีวินัยทางการเงินที่ดี ด้วยการอบรมให้ความรู้ทางการเงินแก่ลูกหนี้ ลูกหนี้สมัครใจเข้าโครงการ และลูกหนี้ไม่ก่อหนี้ใหม่ในช่วงเวลาที่กำหนดโดยมีอัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาผ่อนชำระเอื้อต่อการแก้ไขหนี้

**(๒) การปรับโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย**

**(๒.๑) การปรับโครงสร้างหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้**

ลูกหนี้ที่ประกอบกิจการซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้กำหนดวิธีการปรับโครงสร้างการชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไว้ในมาตรา ๙๐/๔๒ (๓) ได้แก่ **การปรับโครงสร้างการชำระหนี้ของกิจการที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด** ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓มาตรา ๙๐/๔๒ (๓) (ข) บัญญัติว่า “(๓) หลักการและวิธีการฟื้นฟูกิจการ (ข) การชำระหนี้การยืดกำหนดเวลาชำระหนี้ การลดจำนวนหนี้ลง และการจัดกลุ่มเจ้าหนี้” ซึ่งมาตราดังกล่าวกำหนดวิธีการปรับโครงสร้างการชำระหนี้ ๓ ประการ คือ

**ประการที่ ๑ การยืดกำหนดเวลาการชำระหนี้** หมายถึง การขยายระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้จากเดิมให้ยาวขึ้น

**ประการที่ ๒ การลดจำนวนหนี้ลง**หมายถึง การลดจำนวนหนี้ลงซึ่งหมายถึง การลดจำนวนเงินต้น ดอกเบี้ยอันถือเป็นหนี้อุปกรณ์ของหนี้ประธาน คือ หนี้เงินต้น

**ประการที่ ๓ การจัดกลุ่มเจ้าหนี้**หมายถึง การจัดประเภทเจ้าหนี้ทั้งหมดของลูกหนี้ ออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ มาตรา ๙๐/๔๒ ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า

“ การจัดกลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๙๐/๔๒ (๓) (ข) ให้จัดดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหนี้มีประกันแต่ละรายที่มีจำนวนหนี้มีประกันไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของจำนวนหนี้ทั้งหมดที่อาจขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้ ให้จัดเป็นรายละกลุ่ม

(๒) เจ้าหนี้มีประกันที่ไม่ได้จัดกลุ่มไว้ใน (๑) ให้จัดเป็นหนึ่งกลุ่ม

(๓) เจ้าหนี้ไม่มีประกันอาจจัดได้เป็นหลายกลุ่ม โดยให้เจ้าหนี้ไม่มีประกันที่มีสิทธิ เรียกร้องหรือผลประโยชน์ที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน หรือทำนองเดียวกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน

(๔) เจ้าหนี้ตามมาตรา ๑๓๐ ทวิ ให้จัดเป็นหนึ่งกลุ่ม”

นอกจากนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ของเจ้าหนี้แต่ละรายที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่ง มาตรา ๙๐/๔๒ ตรี ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติ เท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ผู้ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ” ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทุกรายในการได้รับชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูกิจการ

**(๒.๒) การเพิ่มความสามารถในการชำระหนี้**

ปรับโครงสร้างทางการเงินของลูกหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้มีรายได้จากการประกอบกิจการ ลูกหนี้สามารถบริหารจัดการเงินทุนให้เพิ่มขึ้นนอกจากการหารายได้ตามปกติให้มีกระแสเงินสดเพิ่มขึ้นเพื่อการชำระหนี้ โดยตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๔๒ (๓) (ค) (ง )(จ) (ฉ) บัญญัติว่า “(ค) การลดทุนและเพิ่มทุน(ง) การก่อหนี้และระดมเงินทุน รวมตลอดถึงแหล่งของเงินทุนและเงื่อนไขแห่ง หนี้สินและเงินทุนดังกล่าว (จ) การจัดการและการหาประโยชน์จากทรัพย์สินของลูกหนี้ (ฉ) เงื่อนไขการจ่ายเงินปันผลและประโยชน์อื่นใด” ดังนั้น การเพิ่มกระแสเงินสดเพื่อเสริมความสามารถในการชำระหนี้อาจกระทำได้ ๔ ประการดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า การปรับโครงสร้างหนี้สินตามที่กฎหมายนั้น เป็นการปรับโครงสร้างหนี้สินที่ต้องชำระแก่เจ้าหนี้ รวมถึงการปรับโครงสร้างของกระแสเงินสดแก่ลูกหนี้เพื่อให้มีกระแสเงินสดเพียงพอที่จะนำมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้มากที่สุดเท่าที่ลูกหนี้จะชำระได้ อันเป็นการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบมีส่วนร่วม (Collaborating Problem Solving) ระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ ซึ่งแตกต่างกับการปรับโครงสร้างของสถาบันการเงินที่เป็นการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่พิจารณาฝั่งเจ้าหนี้ฝ่ายเดียวที่เป็นการพิจารณาว่าจะหยิบยื่นความช่วยเหลือได้เพียงใด ภายใต้การรักษาผลประโยชน์ของฝั่งสถาบันการเงิน ทำให้ขอบเขตการปรับโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินแคบกว่าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการ

อย่างไรก็ดี แม้ว่า การปรับโครงสร้างหนี้เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการ จะมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาหนี้สินได้เป็นอย่างดี แต่ก็ยังมีข้อจำกัดสำคัญ คือ การฟื้นฟูกิจการนั้นกระทำได้เฉพาะลูกหนี้ที่มีกิจการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กล่าวคือ ลูกหนี้จะต้องเป็นผู้ประกอบกิจการ

ที่เป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด และกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่จดทะเบียนตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ลูกหนี้ที่มีกิจการนอกจากที่กล่าวยังไม่สามารถทำการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายได้

**(๒.๒) การปรับโครงสร้างหนี้สหกรณ์**

การปรับโครงสร้างหนี้ของสหกรณ์ออมทรัพย์ มีข้อจำกัดบางประการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น

“มาตรา ๔๒ ในการชำระค่าหุ้น สมาชิกจะนำค่าหุ้นหักกลบลบหนี้กับสหกรณ์ไม่ได้และสมาชิกมีความรับผิดเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ

ในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง ห้ามมิให้เจ้าหนี้ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายัดค่าหุ้นของสมาชิกผู้นั้น และเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง สหกรณ์มีสิทธินำเงินตามมูลค่าหุ้นที่สมาชิกมีอยู่มาหักกลบลบหนี้ที่สมาชิกผูกพันต้องชำระหนี้แก่สหกรณ์ได้และให้สหกรณ์มีฐานะเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค่าหุ้นนั้น”

“มาตรา ๔๒/๑ เมื่อสมาชิกได้ทำความยินยอมเป็นหนังสือไว้กับสหกรณ์ให้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐ หรือนายจ้างในสถานประกอบการหรือหน่วยงานอื่นใดที่สมาชิกปฏิบัติหน้าที่อยู่หักเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือเงินอื่นใด ที่ถึงกำหนดจ่ายแก่สมาชิกนั้น เพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันอื่นที่มีต่อสหกรณ์ให้แก่สหกรณ์ตามจำนวนที่สหกรณ์แจ้งไป จนกว่าหนี้หรือภาระผูกพันนั้นจะระงับสิ้นไปให้หน่วยงานนั้นหักเงินดังกล่าวและส่งเงินที่หักไว้นั้นให้แก่สหกรณ์โดยพลัน

การแสดงเจตนายินยอมตามวรรคหนึ่ง มิอาจจะถอนคืนได้เว้นแต่สหกรณ์ให้ความยินยอม”

การหักเงินตามวรรคหนึ่ง ต้องหักให้สหกรณ์เป็นลำดับแรก ถัดจากหนี้ภาษีอากรและการหักเงินเข้ากองทุนที่สมาชิกต้องถูกหักตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

“มาตรา ๔๒/๒ สมาชิกอาจทำหนังสือตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับโอนประโยชน์ในเงินค่าหุ้น เงินฝาก หรือเงินอื่นใดจากสหกรณ์เมื่อตนถึงแก่ความตาย โดยมอบไว้แก่สหกรณ์เป็นหลักฐาน”

**(๓) การปรับโครงสร้างหนี้ต้องทำให้สมดุลกับช่วงอายุของลูกหนี้**

การปรับสมดุลกรณีที่ลูกหนี้เป็นบุคคลธรรมดาและมีหนี้สินครัวเรือนหรือลูกหนี้ที่ประกอบกิจการโดยบุคคลธรรมดาเป็นเจ้าของกิจการ จำเป็นต้องคำนึงถึงช่วงอายุของลูกหนี้ด้วยซึ่งแตกต่างจากการปรับโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีช่วงอายุการตาย ดังนั้นการปรับโครงสร้างหนี้จึงต้องพิจารณาและคำนึงถึงว่า “ในขณะทำ

การปรับโครงสร้างหนี้มีลูกหนี้มีอายุเท่าใดและคาดว่าจะมีชีวิตต่อไปอีกเท่าใด ซึ่งอายุเฉลี่ยของคนในปัจจุบัน จากข้อมูลขององค์การอนามัยโลก คนไทยมีอายุขัยคาดการณ์ตามช่วงเวลาที่ประมาณ ๗๕ ปี แต่มีอายุขัยคาดการณ์ที่มีสุขภาพดี (Health Adjusted Life Expectancy) เพียง ๖๗ ปี[๑๔] ดังนั้น การขยายระยะเวลาการชำระหนี้ออกไปจึงต้องไม่เกินช่วงอายุ ๖๗ ปี จนถึง ๗๕ ปี เช่น ลูกหนี้มีหนี้สิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท ผ่อนชำระเดิมจำนวน ๑๐๐ งวด ๆ ละ ๖,๐๐๐ บาท (๘.๓ ปี) แต่เมื่อปรับโครงสร้างหนี้เป็นผ่อนชำระเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท (ความสามารถที่ลูกหนี้จะสามารถชำระหนี้ได้) จะต้องผ่อนชำระ ๑๗๒ งวด (๑๔ ปี) ซึ่งหากลูกหนี้อายุปัจจุบัน ๖๐ ปี จะผ่อนชำระเสร็จเมื่ออายุ ๖๘ ปี ตามสัญญาเดิม และอายุ ๗๔ ปี ตามเงื่อนไขใหม่แต่หากลูกหนี้อายุ ๖๕ ปี แล้วจะต้องผ่อนถึงอายุ ๗๘ ปี ซึ่งเกินกว่าเกณฑ์เฉลี่ย ดังนั้นอาจเสียชีวิตไปก่อนจะผ่อนชำระได้ครบ การปรับโครงสร้างหนี้ในกรณีนี้จึงจำเป็นต้องทำการปรับโครงสร้างหนี้แบบที่มีปัญหาหรือมีส่วนสูญเสีย[๑๕] อาทิเช่น จำเป็นต้องมีปรับจำนวนเงินต้นลดลงและดอกเบี้ยลงเพราะจะได้สมดุลกับจำนวนเงินที่ลูกหนี้สามารถจะชำระหนี้ได้ เช่น ลูกหนี้มีอายุ ๖๔ ปี เมื่อลูกหนี้ผ่อนชำระเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท จนถึงงวดอายุที่ ๗๕ ปี ผ่อนชำระไปแล้ว ๔๖๒,๐๐๐ บาท คงเหลือหนี้อีก ๑๓๘,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๒๓ จึงต้องปรับลดหนี้ ๖๐๐,๐๐๐ บาท ลงไปร้อยละ ๒๓ จึงจะสมดุลให้ลูกหนี้ผ่อนชำระเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท และชำระเสร็จเมื่ออายุ ๗๕ ปี เป็นต้น

**(๔) เงื่อนไขการชำระหนี้ตามการปรับโครงสร้างหนี้จะต้องทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้มากที่สุดเท่าที่ลูกหนี้จ่ายได้**

เนื่องจากลูกหนี้ที่มีปัญหาหนี้สินส่วนใหญ่ คือ การมีความสามารถในการชำระหนี้น้อยกว่าภาระหนี้สินที่ต้องผ่อนชำระ ก่อให้เกิดภาระหนี้สินค้างชำระเพิ่มขึ้นจากอัตราดอกเบี้ยและดอกเบี้ยผิดนัดต่อเนื่อง การปรับโครงสร้างหนี้สำหรับลูกหนี้ในกรณีดังกล่าว จึงมักมีการปรับลดดอกเบี้ยและรวมถึงเงินต้นค้างชำระบางส่วน ซึ่งการปรับโครงสร้างเช่นนี้จะต้องทำให้กระทบต่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ให้น้อยที่สุดนั่น คือ หลักการว่า **“ทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้มากที่สุดเท่าที่ลูกหนี้จ่ายได้”** หมายถึง เงินที่เจ้าหนี้จะได้รับจากการปรับโครงสร้างหนี้ตามช่องทางการฟื้นฟูหนี้สินที่กำหนดขึ้นทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้มากกว่าการที่เจ้าหนี้ทั้งปวงจะได้รับจากการบังคับการชำระหนี้โดยวิธีอื่น ได้แก่ การดำเนินคดีล้มละลาย ทั้งนี้ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๕๘ (๓)[๑๖]

---

[๑๔] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “รายงาน ทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ ๑๕๒,” พฤษภาคม ๒๕๖๒, น. ๖

[๑๕] การปรับโครงสร้างหนี้ที่มีปัญหา ดูความหมายหน้า ๑๖๔

[๑๖] พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๕๘ “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า

**(๕) การวิเคราะห์และคัดเลือกช่องทางการฟื้นฟูหนี้สิน**

ช่องทางการฟื้นฟูหนี้อาจมีทางเลือกได้หลายของทาง จำเป็นต้องวิเคราะห์และพิจารณาเลือกช่องทางการจัดการแก้ไขหนี้สินที่เหมาะสมที่สุดซึ่งอาจเป็นเรื่องที่ต้องให้ความรู้และทักษะ ในการพิจารณาศึกษา จึงออกแบบแนวทางเบื้องต้นสำหรับการวิเคราะห์ช่องทางฟื้นฟูหนี้สิน เพื่อให้ลูกหนี้สามารถวิเคราะห์ได้ด้วยตนเอง ประกอบด้วยหลักการวิเคราะห์ ดังนี้

**(๕.๑) การยืดระยะเวลาชำระหนี้** เป็นการปรับโครงสร้างหนี้โดยยืดระยะเวลาการชำระหนี้จากเดิมออกไปเนื่องจากการปรับโครงสร้างแบบสมดุลดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้จำนวนเงินงวดที่ผ่อนชำระลดลงจากเดิมมีผลทำให้จำนวนงวดที่ผ่อนชำระเพิ่มขึ้น และเพื่อให้เกิดสมดุลในการลดจำนวนดอกเบี้ยลงจึงต้องพิจารณาช่องทางเจรจากับเจ้าหนี้ ในการปรับลดอัตราดอกเบี้ยแบบสมดุลกับจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระนานขึ้น ประกอบด้วย เช่น

| ลำดับ | ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้คงเหลือ | สัดส่วน | ภาระผ่อนใหม่ | ดอกเบี้ยใหม่ | จำนวนดอกเบี้ยใหม่ | เงินต้น+ดอกเบี้ยใหม่ | งวดผ่อน | งวด*/- | | อายุ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | ธนาคารออมสิน | 638,665.41 | 10.61 | 3,394.34 | 4 | 400,562.41 | 1,039,227.82 | 306.16 | 138.16 | | 86.5 |
| 2 | สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ศรี | 2,532,396.00 | 42.06 | 13,455.04 | 4 | 1,588,755.32 | 4,121,151.32 | 306.29 | 138.29 | | 86.5 |

**ตารางที่ ๕.๑๑** แสดงตัวอย่างการยืดระยะเวลาและลดดอกเบี้ย

หนี้ธนาคารออมสิน จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผ่อนชำระงวดละ ๖,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี คงเหลือเงินต้น ๖๓๘,๖๖๕.๔๑ บาทจำนวนงวดผ่อน ๑๗๘ งวด ปรับโครงสร้างแบบสมดุลเป็นผ่อนชำระงวดละ ๓,๓๙๔.๓๔ บาท จำนวนงวดผ่อนเท่ากับ ๔๐๙ งวดดังนั้น หากลูกหนี้อายุ ๖๑ ปี ชำระเสร็จเมื่ออายุ ๙๕ ปีเศษ เมื่อปรับอัตราดอกเบี้ยเหลือร้อยละ ๔ จำนวนงวดผ่อนเท่ากับ ๓๐๗ งวด จะชำระเสร็จเมื่ออายุ ๘๖ ปีเศษ

**(๕.๒) การปรับลดเงินต้นและดอกเบี้ย** เป็นกรณีของลูกหนี้ที่มีภาระหนี้สินในระดับวิกฤติปานกลางจนถึงระดับรุนแรง การปรับโครงสร้างหนี้ตามข้อ (๑) ไม่เพียงพอ จึงต้องปรับลดเงินต้นคงค้างและอัตราดอกเบี้ย พร้อมทั้งยืดระยะเวลาชำระหนี้ออกไป เช่น

---

(๑) .....ฯลฯ.....

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย”

หนี้ธนาคารออมสิน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี คงเหลือเงินต้น ๓๘,๖๖๕.๔๑ บาท ปรับโครงสร้างแบบสมดุลเป็นผ่อนชำระงวดละ ๓,๓๙๔.๓๔ บาท จำนวนงวดผ่อนเท่ากับ ๔๐๙ งวด ดังนั้น หากลูกหนี้อายุ ๖๑ ปี ชำระเสร็จเมื่ออายุ ๙๕ ปีเศษ ซึ่งลูกหนี้อาจเสียชีวิตไปก่อนแล้ว จึงปรับลดเงินต้นลงร้อยละ ๑๐ คงเหลือ ๕๗๐,๙๒๑.๑๘ บาท เมื่อปรับอัตราดอกเบี้ยเหลือร้อยละ ๔ จำนวนงวดผ่อนเท่ากับ ๑๗๗ งวด จะชำระเสร็จเมื่ออายุ ๗๕ ปีเศษ

**(๕.๓) การจัดกลุ่มเจ้าหนี้** กรณีที่มีหนี้ต่อเจ้าหนี้หลายรายสามารถรวมหนี้โดยการรีไฟแนนซ์หนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่า ไปรวมกับหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยถูกกว่า เช่น หนี้บัตรเครดิตอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๖ ต่อปี ไปรวมกับหนี้ระยะยาวอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖.๕ ต่อปี เป็นต้น

**(๕.๔) การเปรียบเทียบจำนวนเงินที่เจ้าหนี้ได้รับจากการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุลกับจำนวนเงินที่เจ้าหนี้ได้รับจากการฟ้องคดีล้มละลายหรือการบังคับคดีตามคำพิพากษา**ช่องทางการฟื้นฟูหนี้สินควรเป็นช่องทางที่ทำให้เจ้าหนี้ได้รับจากการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุลมากกว่าจำนวนเงินที่เจ้าหนี้ได้รับจากการฟ้องคดีล้มละลาย หรือการบังคับคดีตามคำพิพากษาดังนั้น จะต้องคำนวณว่าทรัพย์สินที่ลูกหนี้มีอยู่หรือใช้เป็นหลักประกัน หากมีการนำออกขายทอดตลาดจะได้เงินประมาณเท่าใด และในการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลายเจ้าหนี้จะได้รับส่วนแบ่งการชำระหนี้จากคดีล้มละลายเท่าใด ทั้งนี้ ตามหลักการที่ว่าการฟื้นฟูหนี้สินนั้นแผนฟื้นฟูต้องให้ประโยชน์แก่เจ้าหนี้โดยได้รับชำระหนี้มากที่สุดเท่าที่ลูกหนี้จะมีความสามารถชำระได้ [๑๗]

**(๕.๕) การวิเคราะห์ช่องทางการฟื้นฟูหนี้สินด้วยโปรแกรม**การวิเคราะห์ช่องทางการฟื้นฟูหนี้ของระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมสามารถใช้โปรแกรมที่คณะทำงานฯได้ออกแบบขึ้นในการวิเคราะห์ช่องทางในการฟื้นฟูหนี้สินได้รายละเอียดดูได้จากภาคผนวก ๒

---

[๑๗] พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.. ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๕๘(๓) “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว
เห็นว่า

(๑) .....ฯลฯ.....

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณี ที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

**ขั้นตอนที่ ๓ การทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน**

เมื่อทำการวิเคราะห์และกำหนดแนวทางแก้ไขด้านการเงินและกำหนดแนวทางการบริหารรายได้ - รายจ่าย และทราบถึงความสามารถในการชำระหนี้แล้ว ตลอดจนได้ปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุลจนได้ข้อสรุปในการฟื้นฟูหนี้แล้วมาจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน เช่น ลูกหนี้มีอายุ ๖๔ ปี มีหนี้สินจำนวน ๖๐๐,๐๐๐ บาท ผ่อนชำระงวดละ ๖,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๐๐ งวด แต่มีความสามารถในการชำระหนี้เท่ากับงวดละ ๓,๕๐๐ บาท ดังนั้นจึงปรับโครงสร้างหนี้เดิมเป็น ผ่อนชำระเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท จำนวน ๑๗๒ งวด เมื่ออายุ ๗๘ ปี ซึ่งเกินเฉลี่ยอายุขัย จำนวนงวดที่ต้องชำระต้องปรับลดเหลือเพียง ๑๓๒ งวด และมีหนี้ส่วนเกิน จำนวน ๑๓๘,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๒๓ ฉะนั้นจึงต้องลดเงินต้นจำนวน ๖๐๐,๐๐๐ บาท ลงร้อยละ ๒๓ คงเหลือ ๔๖๒,๐๐๐ บาท ผ่อนชำระ งวดละ ๓,๕๐๐ บาท จำนวน ๑๓๒ งวด เมื่ออายุ ๗๕ ปี

**๑. การจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการ**

เป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ลูกหนี้หรือผู้ร้องขอต้องจัดทำแผนฟื้นฟูขึ้นเพื่อเป็นเอกสารสำคัญในการปรับโครงสร้างหนี้ระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ทุกราย ตามแนวทางการปรับโครงสร้างหนนี้แบบสมดุลที่ดำเนินการไว้แล้วในการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการ

**๑.๑ รูปแบบของแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการ**

**๑.๑.๑.รูปแบบแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการตามกฎหมายของไทย**

การฟื้นฟูหนี้สินโดยตรงตามกฎหมายไทยยังไม่มีการบัญญัติขึ้นใช้เป็นกฎหมายคงมีเพียงการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประกอบกิจการเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ ซึ่งกำหนดรูปแบบรายการของแผนฟื้นฟูกิจการไว้ ในมาตรา ๙๐/๖๒ และมาตรา ๙๐/๙๖ ดังนี้

"(๑) เหตุผลที่ทำให้มีการฟื้นฟูกิจการ

(๒) รายละเอียดแห่งสินทรัพย์ หนี้สินและภาระผูกพันต่าง ๆ ของลูกหนี้ในขณะที่ศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

(๓) หลักการและวิธีการฟื้นฟูกิจการ

(ก) ขั้นตอนของการฟื้นฟูกิจการ

(ข) การชำระหนี้ การยืดกำหนดเวลาชำระหนี้ การลดจำนวนหนี้ลงและการจัดกลุ่มเจ้าหนี้

(ค) การลดทุนและเพิ่มทุน

(ง) การก่อหนี้และระดมเงินทุน รวมตลอดถึงแหล่งของเงินทุนและเงื่อนไขแห่งหนี้สินและเงินทุนดังกล่าว

(จ) การจัดการและการหาประโยชน์จากทรัพย์สินของลูกหนี้

(ฉ) เงื่อนไขการจ่ายเงินปันผลและประโยชน์อื่นใด

(๔) การไถ่ถอนหลักประกันในกรณีที่มีเจ้าหนี้มีประกันและความรับผิดของผู้ค้ำประกัน

(๕) แนวทางแก้ปัญหาในกรณีขาดสภาพคล่องชั่วคราวระหว่างการปฏิบัติตามแผน

(๖) วิธีปฏิบัติในกรณีที่มีการโอนสิทธิเรียกร้องหรือโอนหนี้

(๗) ชื่อ คุณสมบัติ หนังสือยินยอมของผู้บริหารแผน และค่าตอบแทนโดยนำความในมาตรา ๙๐/๖ วรรคสอง มาใช้บังคับเกี่ยวกับผู้บริหารแผนโดยอนุโลม

(๘) การแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่งของผู้บริหารแผน

(๙) ระยะเวลาดำเนินการตามแผนซึ่งไม่เกินห้าปี

(๑๐) การไม่ยอมรับทรัพย์สินของลูกหนี้หรือสิทธิตามสัญญา ในกรณีที่ทรัพย์สินของลูกหนี้หรือสิทธิตามสัญญามีภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้

**๑.๑.๒ รูปแบบตามกฎหมายต่างประเทศ** เช่น Chapter ๑๓ USA Bankruptcy Code มาตรา ๑๓๒๒ กำหนดรูปแบบไว้ ดังนี้

“(ก) แผน—

(๑) จัดให้มีการส่งรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนในอนาคตหรือรายได้อื่นในอนาคตของลูกหนี้ ไปยังการดูแลและควบคุมของทรัสตีเท่าที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามแผน

(๒) จะจัดให้มีการชำระเต็มจำนวนในการชำระด้วยเงินสดที่รอการตัดบัญชีของการเรียกร้องทั้งหมดที่มีสิทธิได้รับบุริมสิทธิตามมาตรา ๕๐๗ ของหัวข้อนี้ เว้นแต่ผู้ถือครองการเรียกร้องเฉพาะจะยินยอมให้ปฏิบัติต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นอย่างอื่น

(๓) หากแผนจัดประเภทข้อถือสิทธิ ให้ปฏิบัติเหมือนกันสำหรับข้อเรียกร้องแต่ละข้อภายในกลุ่มเฉพาะ และ

(๔) แม้จะมีบทบัญญัติอื่นใดในส่วนนี้ อาจกำหนดให้มีการชำระเงินน้อยกว่าเต็มจำนวนที่เป็นหนี้สำหรับการเรียกร้องที่มีสิทธิได้รับบุริมสิทธิตามมาตรา ๕๐๗ (a) (๑) (B) เฉพาะในกรณีที่แผนระบุว่าลูกหนี้ทั้งหมดของ รายได้ที่ใช้แล้วทิ้งที่คาดการณ์ไว้เป็นระยะเวลา ๕ ปี โดยเริ่มตั้งแต่วันที่การชำระเงินงวดแรกครบกำหนดตามแผนจะถูกนำไปใช้กับการชำระเงินตามแผน

(ข) ภายใต้หัวข้อย่อย (ก) และ (ค) ของส่วนนี้ แผนอาจ—

(๑) กำหนดกลุ่มหรือประเภทของการอ้างสิทธิ์ที่ไม่มีหลักประกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๒๒ ของหัวข้อนี้ แต่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมกับกลุ่มใด ๆ ที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามแผนดังกล่าวอาจปฏิบัติต่อสิทธิเรียกร้องหนี้

ผู้บริโภคของลูกหนี้ หากบุคคลต้องรับผิดในหนี้ผู้บริโภคดังกล่าวกับลูกหนี้แตกต่างจากสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันอื่น ๆ

(๒) เปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้ถือสิทธิเรียกร้องที่มีหลักประกันนอกเหนือจากการเรียกร้องที่มีหลักประกันเฉพาะดอกเบี้ยหลักประกันในอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่อยู่อาศัยหลักของลูกหนี้ หรือผู้ถือสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกัน หรือปล่อยให้สิทธิของผู้ถือครองสิทธิประเภทใดประเภทหนึ่งไม่ได้รับผลกระทบ การเรียกร้อง

(๓) จัดให้มีการรักษาหรือยกเว้นการผิดนัด

(๔) จัดให้มีการชำระเงินสำหรับการเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่จะทำพร้อมกับการชำระเงิน สำหรับการเรียกร้องที่มีหลักประกันหรือการเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันอื่น ๆ

(๕) โดยไม่คำนึงถึงวรรค (๒) ของส่วนย่อยนี้ จัดให้มีการรักษาการผิดนัดภายในเวลาที่เหมาะสมและการบำรุงรักษาการชำระเงินในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาสำหรับการเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันหรือการเรียกร้อง ที่มีหลักประกันซึ่งการชำระเงินครั้งสุดท้ายจะครบกำหนดหลังจากวันที่ ซึ่งถึงกำหนดชำระเงินงวดสุดท้ายตามแผน

(๖) จัดให้มีการชำระเงินทั้งหมดหรือบางส่วนของการเรียกร้องใด ๆ ที่ได้รับอนุญาตภายใต้มาตรา ๑๓๐๕ ของหัวข้อนี้

(๗) ภายใต้บังคับมาตรา ๓๖๕ ของหัวข้อนี้ จัดให้มีข้อสันนิษฐานการปฏิเสธ หรือการมอบหมายสัญญาบังคับหรือสัญญาเช่าที่ยังไม่หมดอายุของลูกหนี้ที่ไม่เคยถูกปฏิเสธตามมาตราดังกล่าว

(๘) จัดให้มีการเรียกชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจากทรัพย์สินในกองมรดกหรือทรัพย์สินของลูกหนี้

(๙) จัดให้มีการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกองมรดกเมื่อได้รับการยืนยันแผนหรือในภายหลังในลูกหนี้หรือในกิจการอื่นใด

(๑๐) จัดให้มีการชำระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นหลังจากวันที่ยื่นคำร้องสำหรับสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีประกันซึ่งไม่สามารถชำระได้ตามมาตรา ๑๓๒๘ (ก) เว้นแต่ดอกเบี้ยดังกล่าวจะชำระได้เฉพาะในขอบเขตที่ลูกหนี้มีรายได้ทิ้งที่มีอยู่ เพื่อชำระดอกเบี้ยดังกล่าวหลังจากชำระเงินเต็มจำนวนของการเรียกร้องที่อนุญาตทั้งหมด และ

(๑๑) รวมบทบัญญัติที่เหมาะสมอื่น ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับหัวข้อนี้

(ค) แม้จะมีมาตราย่อย (ข)(๒) และกฎหมายว่าด้วยการไม่ล้มละลาย—

(๑) การผิดนัดที่เกี่ยวกับหรือที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันในที่อยู่อาศัยหลักของลูกหนี้อาจได้รับการเยียวยาตามวรรค (๓) หรือ (๕) ของส่วนย่อย (b) จนกว่าที่อยู่อาศัยดังกล่าวจะถูกขายในราคาปิดการขายที่เป็น ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการไม่ล้มละลายที่ใช้บังคับ; และ

(๒) กรณีที่การชำระหนี้งวดสุดท้ายตามกำหนดเวลาเดิมสำหรับค่าสินไหมทดแทนที่มีเฉพาะดอกเบี้ยหลักประกันในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยหลักของลูกหนี้ถึงกำหนดชำระก่อนวันที่ถึงกำหนดชำระเงินงวดสุดท้ายตามแผน แผนอาจจัดให้มีการชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามที่แก้ไขตามมาตรา ๑๓๒๕ (a) (๕) ของหัวข้อนี้

(ง)

(๑) หากรายได้ต่อเดือนปัจจุบันของลูกหนี้และคู่สมรสของลูกหนี้รวมกัน เมื่อคูณด้วย ๑๒ แล้ว ไม่น้อยกว่า—

(ก) ในกรณีของลูกหนี้ในครัวเรือน ๑ คน รายได้ครอบครัวเฉลี่ยของรัฐที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้มีรายได้ ๑ คน

(ข) ในกรณีของลูกหนี้ในครัวเรือนที่มีบุคคล ๒ ๓ หรือ ๔ คน รายได้เฉลี่ยของครอบครัวสูงสุดในรัฐที่ใช้บังคับสำหรับครอบครัวที่มีบุคคลจำนวนเท่ากันหรือน้อยกว่านั้น หรือ

(ค) ในกรณีของลูกหนี้ในครัวเรือนที่มีบุคคลเกิน ๔ คน รายได้เฉลี่ยของครอบครัวสูงสุดในรัฐที่ใช้บังคับสำหรับครอบครัวที่มีบุคคลไม่เกิน ๔ คน บวก $๕๒๕ ต่อเดือนสำหรับแต่ละบุคคลที่เกิน ๔ คน แผนอาจไม่ให้การชำระเงินในระยะเวลาที่นานกว่า ๕ ปี

(๒) หากรายได้ต่อเดือนปัจจุบันของลูกหนี้และคู่สมรสของลูกหนี้รวมกัน เมื่อคูณด้วย ๑๒ แล้วน้อยกว่า—

(ก) ในกรณีของลูกหนี้ในครัวเรือน ๑ คน รายได้ครอบครัวเฉลี่ยของรัฐที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้มีรายได้ ๑ คน

(ข) ในกรณีของลูกหนี้ในครัวเรือนที่มีบุคคล ๒ ๓ หรือ ๔ คนรายได้เฉลี่ยของครอบครัวสูงสุดในรัฐที่ใช้บังคับสำหรับครอบครัวที่มีบุคคลจำนวนเท่ากันหรือน้อยกว่านั้น หรือ

(ค) ในกรณีของลูกหนี้ในครัวเรือนที่มีบุคคลเกิน ๔ คน รายได้เฉลี่ยของครอบครัวสูงสุดในรัฐที่ใช้บังคับสำหรับครอบครัวที่มีบุคคลไม่เกิน ๔ คน ต่อเดือนสำหรับแต่ละคนที่เกิน ๔ คน แผนอาจไม่กำหนดให้มีการชำระเงินในระยะเวลาที่นานกว่า ๓ ปี เว้นแต่ศาลจะอนุมัติระยะเวลาที่นานกว่านั้น แต่ศาลอาจไม่อนุมัติระยะเวลาที่นานกว่า ๕ ปี

(จ) แม้ว่าจะมีมาตรา ย่อย (b) (๒) ของมาตรานี้และมาตรา ๕๐๖ (b) และ ๑๓๒๕ (a) (๕) ของหัวข้อนี้ หากมีการเสนอแผนเพื่อแก้ไขการผิดนัดชำระ จำนวนเงินที่จำเป็นในการแก้ไข การผิดนัดชำระจะพิจารณาตามข้อตกลงอ้างอิงและกฎหมายว่าด้วยการไม่ล้มละลายที่ใช้บังคับ

(ฉ) แผนไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของเงินกู้ที่อธิบายไว้ในมาตรา ๓๖๒ (b) (๑๙) ในสาระสำคัญ และจำนวนเงินใด ๆ ที่จำเป็นในการชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวจะไม่ถือเป็น “รายได้ทิ้ง” ภายใต้มาตรา ๑๓๒๕

**ข้อสังเกต** เมื่อเทียบรายการในแผนของสหรัฐอเมริกาและแผนตามกฎหมายของไทย จะพบว่า รายการของแผนของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดรายละเอียดของการปรับโครงสร้างหนี้ในรูปแบบต่าง ๆ ไว้ในแผนให้ทราบด้วย ซึ่งตามกฎหมายของไทยเป็นการกำหนดเพียงหัวข้อรายการแบบเบื้องต้นเท่านั้น ผู้ทำแผนจะต้องไปกำหนดรายละเอียดการปรับโครงสร้างหนี้เองภายนอกแผนและนำมาบันทึกลงในแผนเอง ซึ่ง**ข้อดีของแผนฟื้นฟูแบบสหรัฐอเมริกา** คือ มีแนวทางในการกำหนดรายละเอียดของแผนไว้ให้โดยละเอียด **ข้อด้อย** คือ ความยืดหยุ่นในกรณีที่มีแนวทางอื่นที่มิได้ระบุไว้ในแผน **ข้อดีของกฎหมายไทย** คือ กำหนดเพียงรายการเบื้องต้นสามารถเพิ่มรายการอื่น ๆ ได้เอง จึงมีความยืดหยุ่นกว่า แต่**ข้อด้อย** คือ ผู้ทำแผนจะต้องวิเคราะห์และกำหนดรายการในรายละเอียดเอง จึงต้องมีความสามารถในการจัดทำแผน ลูกหนี้จึงต้องอาศัยผู้ทำแผนแบบมืออาชีพจึงจะทำแผนได้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการร้องขอฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการตามกฎหมาย

**๑.๒ ผู้จัดทำแผน**

การจัดทำแผนนั้นกฎหมายกำหนดให้มีผู้ทำแผนเป็นผู้จัดทำ ซึ่งผู้ทำแผนจะเป็นบุคคลที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบและได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่งศาล หรือตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งอาจจะเป็นลูกหนี้ เจ้าหนี้ หรือบุคคลใด ๆ ก็ได้ที่มีคุณสมบติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผู้ทำแผนตามกฎหมายของไทย คือ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๖ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ทำแผนอาจเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคล เจ้าหนี้หรือผู้บริหารของลูกหนี้ก็ได้” ทั้งนี้ กรณีผู้ทำแผนที่เป็นบุคคลทั่วไปต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ พ.ศ. ๒๕๔๕ “ข้อ ๑๑ บุคคลซึ่งจะได้รับการตั้งให้เป็นผู้ทำแผนหรือผู้บริหารแผนในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใด ต้องเป็นบุคคลที่ได้จดทะเบียนไว้ต่อคณะกรรมการตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้”

“ข้อ ๑๓ บุคคลธรรมดาซึ่งจะเป็นผู้ทำแผนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย หรือคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจหรือได้รับหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอจดทะเบียน

(๓) สำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าด้านการเงิน การบัญชี หรือ ด้านกฎหมาย และมีประสบการณ์ในการทำงานในด้านดังกล่าวไม่น้อยกว่าสามปี

(๔) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีและไม่เป็นผู้ได้กระทำการใดซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่น่าไว้วางใจในความซื่อสัตย์สุจริต

(๕) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) ไม่อยู่ในระหว่างต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาให้จำคุกในขณะยื่นคำขอ

(๗) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(๘) ไม่เป็นบุคคลซึ่งถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์

ในกรณีที่เป็นคณะบุคคล บุคคลทุกคนในคณะบุคคลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง”

การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ทำแผนต้องได้รับพิจารณาเห็นชอบและแต่งตั้งโดยศาล ตลอดจนกำหนดให้มีการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อเจ้าหนี้และลูกหนี้ว่า จะได้ผู้ทำแผนที่ที่มีความรู้ความสามารถ เป็นกลาง สุจริต และมีความเป็นมืออาชีพ

แผนฟื้นฟูหนี้สินที่จัดทำขึ้นนั้น โดยทั่วไปต้องจัดให้มีการประชุมเจ้าหนี้ทั้งปวงเพื่อจะได้มีโอกาสพิจารณาและคัดค้านหรือขอแก้ไขรายละเอียดในแผนได้ก่อนที่จะเสนอต่อศาลเพื่อให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งปวงได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการ อันเป็นหลักการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม (Collaborated Problem Solving) เมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้เห็นชอบแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการแล้ว จึงจะเสนอแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการต่อศาลเพื่อพิจารณาและเห็นชอบต่อไปหากที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่มีมติเห็นชอบแผนหรือศาลไม่มีคำสั่งเห็นชอบแผน การฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการเป็นอันยุติลง หากศาลมีคำสั่งเห็นชอบแผนก็จะมีผลทำให้แผนฟื้นฟูนั้นผูกมัดเจ้าหนี้ทุกราย โดยไม่ต้องไปทำการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเดิมหรือจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความใหม่

**๑.๓ กระบวนการพิจารณายอมรับและเห็นชอบแผนฟื้นฟูหนี้สิน**

การนำแผนฟื้นฟูกิจการที่จัดทำเสร็จแล้วให้เกิดผล จำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณายอมรับและเห็นชอบจึงจะสมบูรณ์ หลักการทั่วไปนั้นแผนฟื้นฟูหนี้สินจะต้องให้ฝ่ายเจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยเพราะ แนวทางแก้ไขที่กำหนดขึ้นโดยแผนมีผลกระทบและมีส่วนได้ส่วนเสียของฝ่ายเจ้าหนี้รวมอยู่ด้วย ดังนั้นจำเป็นต้องมีขั้นตอนในการให้เจ้าหนี้เข้ามาพิจารณาแผนฟื้นฟู เช่น การจัดประชุมเจ้าหนี้เพื่อให้ที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผนฟื้นฟู เป็นต้นทั้งนี้ การนำแผนฟื้นฟูหนี้สินสู่การปฏิบัติให้เกิดผลบังคับกันได้ตามกฎหมายนั้น อาจกระทำได้๒ แนวทาง คือ

**แนวทางที่ ๑ กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย** แนวทางนี้เป็นการจัดประชุมระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้เพื่อทำการพิจารณาแผนฟื้นฟูหนี้สินที่จัดทำขึ้นโดยผู้จัดทำแผนหรือฝ่ายลูกหนี้จะต้องนำเสนอและชี้แจงให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหมดทราบ

เพื่อขอให้ที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับและเห็นชอบแผนดังกล่าว เมื่อได้ข้อสรุปตามแผนฟื้นฟูหนี้สินแล้ว ลูกหนี้จะต้องทำสัญญาประนีประนอมยอมความหรือทำสัญญาใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเดิม เปลี่ยนเงื่อนไขการชำระหนี้ตามสัญญาเดิมเป็นเงื่อนไขการชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูหนี้สิน ทั้งนี้ ต้องดำเนินกับกับจ้าหนี้แต่ละรายจนครบทุกราย หรือ กรณีที่มีการรวมหนี้หรือการรีไฟแนนซ์ ก็ต้องชำระหนี้แก่เจ้าหนี้เดิมและทำสัญญากับเจ้าหนี้รายใหม่ที่รับการรวมหนี้ ซึ่งการจัดเจรจาไกล่เกลี่ยตามแนวทางนี้ ผู้จัดประชุมอาจเป็นฝ่ายเจ้าหนี้รายหนึ่งรายใดหรือฝ่ายลูกหนี้เป็นผู้จัดก็ได้ โดยมีข้อดีและข้อด้อย ดังนี้

**ข้อดี**

(๑) เป็นการเจรจาแบบไม่เป็นทางการระหว่างลูกหนี้และฝ่ายเจ้าหนี้ทั้งหมด ไม่มีคนกลางหรืออาจมีคนกล่าวก็ได้ เช่น ที่ปรึกษาที่ฝ่ายลูกหนี้จัดหาได้ หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการร้องขอและมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ทำให้ไม่มีรูปแบบของการเจรจาและขั้นตอนไม่ซับซ้อน หากมีคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยก็มีแนวโน้มจะสำเร็จมากกว่าการไม่มีคนกลาง

(๒) การเจรจาต่อรองสามารถทำได้สะดวก การปรับแผนฟื้นฟูทำได้โดยฝ่ายลูกหนี้หรือผู้ทำแผน โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อศาล

๓.หากเจรจาเป็นผลผลสำเร็จ สามารถจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความหรือจัดทำสัญญาแปลงหนี้เดิมเป็นหนี้ตามแทน และมีผลบังคับใช้ได้ทันที

**ข้อด้อย**

(๑) การมาประชุมของเจ้าหนี้เป็นไปสมัครใจไม่มีบทบังคับให้เจ้าหนี้ต้องร่วมมือในการมาประชุม ดังนั้น หากเจ้าหนี้ไม่มาประชุมก็ไม่สามารถจัดการให้แผนฟื้นฟูหนี้สินได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้ทั้งหมดได้ โดยเฉพาะเจ้าหนี้นอกระบบมักไม่ยอมเปิดเผยตัวตน ทำให้การประชุมเพื่อขอมติยอมรับแผนฟื้นฟูหนี้สินทำได้ค่อนข้างยาก

(๒) การเจรจาไกล่เกลี่ยกับระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ในแนวทางนี้ฝ่ายลูกหนี้ไม่มีอาจต่อรองมากนัก จึงต้องชี้แจงเงื่อนไขของแผนฟื้นฟูหนี้สินให้เจ้าหนี้เข้าใจและยอมรับ ซึ่งลูกหนี้จำเป็นต้องมีความรู้และความเข้าใจในการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน การชี้แจงถึงรายละเอียดในการบริหารแผนฟื้นฟูหนี้สินหากที่ประชุมเจ้าหนี้ยอมรับแผนให้เจ้าหนี้ทั้งรายเชื่อมั่น การมีเทคนิคการเจรจาต่อรองซึ่งจากสถิติในการดำเนินคดีประเภทนี้หากลูกนี้ไม่มีที่ปรึกษาทางการเงินหรือที่ปรึกษาคนกลางมาช่วยเหลือมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จโดยเฉพาะเมื่อเจ้าหนี้หลากหลายทั้งประเภทสถาบันการเงินและไม่ใช่สถาบันการเงิน

(๓) การจะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ ฝ่ายลูกหนี้จำเป็นต้องมีที่ปรึกษาเป็นคนกลางในการดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันที่ปรึกษาในด้านนี้ยังขาดแคลนและยังมีค่าใช้จ่ายสูงโดยมักจะรับดำเนินการเฉพาะแผนฟื้นฟูหนี้สินรายใหญ่ ๆ เท่านั้นสำหรับหน่วยงาน

ภาครัฐและเอกชนยังมีน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนลูกหนี้ที่ต้องการความช่วยเหลือและส่วนใหญ่ขาดทุนทรัพย์ในการขอรับบริการจากที่ปรึกษาดังกล่าว

(๔) การดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ ต้องดำเนินการเป็นรายเจ้าหนี้จนครบ ซึ่งต้องใช้เวลาและการจัดทำสัญญาใหม่จำนวนมาก อีกทั้งอาจมีค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการดำเนินการ

**แนวทางที่ ๒ กระบวนการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาล** หมายถึง การยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้และเสนอแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือฟื้นฟูกิจการต่อศาล เพื่อพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบแผน วิธีการนี้เป็นการกระบวนการดำเนินคดีในศาลตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่กำหนดลูกหนี้สามารถกระทำได้โดยทั่วไป กฎหมายจะกำหนดให้มีขั้นตอนสำคัญใน ๓ ประการ คือ

**ประการที่ ๑ การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูต่อศาล** ซึ่งกฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของลูกหนี้และลักษณะแห่งหนี้สินที่จะสามารถร้องขอต่อศาลได้ และเมื่อศาลรับคำร้องขอไว้พิจารณา ลูกหนี้จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย หรือ Automatic Stay ในระหว่างการดำเนินการร้องขอฟื้นฟู

**ประการที่ ๒ มาตรการคุ้มครองทรัพย์สินของลูกหนี้ในระหว่างการฟื้นฟูหนี้สินหรือ Automatic Stay** ลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูหนี้สินส่วนใหญ่ ได้แก่ ลูกหนี้ที่อยู่ในภาวะไม่สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหมดได้หรืออยู่ในภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวดังนั้น เจ้าหนี้ที่ทราบถึงภาวะดังกล่าวของลูกหนี้จึงมักจะรีบใช้สิทธิเรียกร้องฟ้องคดีเพื่อบังคับคดีต่อทรัพย์สินของลูกหนี้หากปล่อยเกิดเหตุกรณ์ดังกล่าว ลูกหนี้จะไม่เหลือทรัพย์สินที่จะดำรงชีพและหารายได้ตลอดจนชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ทั้งหมด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ลูกหนี้ต้องสูญเสียทรัพย์สินทั้งหมดของตนไปแต่ก็ไม่อาจชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทุกรายได้ครบถ้วน โดยยังมีหนี้สินเหลืออยู่แต่ไม่มีทรัพย์สินที่จะนำมาบังคับขายทอดตลาด เพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้อีก ดังนั้น ในฝ่ายเจ้าหนี้เองก็ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการได้รับชำระหนี้เช่นกันโดยเจ้าหนี้รายใดที่สามาถดำเนินการบังคับคดีกับทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ก่อนก็มีโอกาสได้ชำระหนี้บางส่วนหรือทั้งหมดไปก่อน ส่วนเจ้าหนี้รายอื่น ๆ ก็ไม่ได้รับชำระหนี้เพราะไม่มีทรัพย์สินของลูกหนี้เหลือให้ดำเนินการได้อีก ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งฝ่ายลูกหนี้ให้สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ทั้งหมด และฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้รับชำระหนี้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมทุกรายผ่านแผนฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ จึงต้องมีมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ในระหว่างการฟื้นฟูหนี้ตามแผนฟื้นฟู ซึ่งได้แก่ข้อจำกัดการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อทรัพย์สินของลูกหนี้ และข้อจำกัดในการห้ามลูกหนี้ก่อหนี้เพิ่มเติม เว้นแต่เพื่อการจำเป็นให้การหารายได้ตามปกติดำเนินต่อไปได้ซึ่งเรียกมาตรการดังกล่างว่า Automatic Stay ซึ่งตาม พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๑๒ และมาตรา ๙๐/๑๐๔ บัญญัติไว้จำนวน ๑๑ ประการ ได้แก่

**(ก) ห้ามการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่อกิจการของลูกหนี้** ได้แก่

(๑) ห้ามมิให้ฟ้องหรือร้องขอให้ศาลพิพากษาหรือสั่งให้เลิกนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้ ถ้ามีการฟ้องหรือร้องขอคดีดังกล่าวไว้ก่อนแล้ว ให้ศาลงดการพิจารณาคดีนั้นไว้

(๒) ห้ามมิให้นายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกหรือจดทะเบียนเลิกนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้และห้ามมิให้นิติบุคคลนั้นเลิกกันโดยประการอื่น

(๓) ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรมการประกันภัย หรือหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๙๐/๔ (๖) แล้วแต่กรณี สั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของลูกหนี้หรือสั่งให้ลูกหนี้หยุดประกอบกิจการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอ

**(ข) ห้ามเจ้าหนี้ใช้สิทธิตามกฎหมายในการฟ้องคดี บังคับคดีต่อทรัพย์สินของลูกหนี้ ได้แก่**

(๑) ห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้หรือเสนอข้อพิพาทที่ลูกหนี้อาจต้องรับผิดหรือได้รับความเสียหาย ให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดถ้ามูลแห่งหนี้นั้นเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ในกรณีที่มีการฟ้องคดีหรือเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดไว้ก่อนแล้ว ให้งดการพิจารณาไว้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(๒) ห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ถ้ามูลแห่งหนี้ตามคำพิพากษานั้นเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน ในกรณีที่ได้ดำเนินการบังคับคดีไว้ก่อนแล้วให้ศาลงดการบังคับคดีนั้นไว้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น หรือการบังคับคดีได้สำเร็จบริบูรณ์แล้วก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทราบว่าได้มีการยื่นคำร้องขอ หรือการบังคับคดีตามคำพิพากษาให้ลูกหนี้ส่งมอบทรัพย์เฉพาะสิ่งเสร็จก่อนวันดังกล่าวนั้น

ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้เป็นของเสียง่ายหรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนแห่งค่าของทรัพย์สินนั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายได้โดยวิธีขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นที่สมควร แล้วให้กักเงินไว้ ถ้าศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนก็ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมอบเงินนั้น แก่ผู้บริหารแผนนำไปใช้จ่ายได้ ถ้าศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอหรือจำหน่ายคดีหรือยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการก็ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แต่ถ้าศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดและยังเหลือเงินอยู่ ให้ส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต่อไป

(๓) ห้ามมิให้เจ้าหนี้มีประกันบังคับชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอ หรือเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอ ระยะเวลาดังกล่าวศาลอาจขยายได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกเดือน

(๔) ห้ามมิให้เจ้าหนี้ซึ่งบังคับชำระหนี้ได้เองตามกฎหมาย ยึดทรัพย์สินหรือขายทรัพย์สินของลูกหนี้

**(ค) ห้ามเจ้าของทรัพย์สินที่ลูกหนี้ครอบครองอยู่ในการใช้สิทธิติดตามทรัพย์คืน** ได้แก่

- ห้ามมิให้เจ้าของทรัพย์สินที่เป็นสาระสำคัญในการดำเนินกิจการของลูกหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ สัญญาซื้อขายหรือสัญญาอื่นที่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาในการโอนกรรมสิทธิ์ หรือสัญญาเช่าที่ยังไม่สิ้นกำหนดเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ ติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้หรือของบุคคลอื่นที่อาศัยสิทธิของลูกหนี้ รวมตลอดจนฟ้องร้องบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้ซึ่งเกิดขึ้นจากสัญญาดังกล่าว ถ้ามีการฟ้องคดีดังกล่าวไว้ก่อนแล้ว ให้ศาลงดการพิจารณาคดีนั้นไว้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น หรือหลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้บริหารชั่วคราว ผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน หรือผู้บริหารแผนชั่วคราว แล้วแต่กรณี ผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อ ราคา ค่าตอบแทนการใช้ทรัพย์ หรือค่าเช่าตามสัญญาสองคราวติดต่อกัน หรือกระทำผิดสัญญาในข้อที่เป็นสาระสำคัญ

**(ง) ห้ามลูกหนี้ ก่อหนี้ หรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการเพิ่มภาระต่อทรัพย์สินของตน เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด** ได้แก่

(๑) ห้ามมิให้ลูกหนี้จำหน่าย จ่าย โอน ให้เช่า ชำระหนี้ก่อหนี้หรือกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดภาระในทรัพย์สิน นอกจากเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการค้าตามปกติของลูกหนี้สามารถดำเนินต่อไปได้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(๒) คำสั่งตามวิธีการชั่วคราวของศาลที่ให้ยึด อายัด ห้ามจำหน่าย จ่าย โอน ทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือให้พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ชั่วคราว ซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้เพื่อพิจารณานั้น ให้ศาลที่รับคำร้องขอมีอำนาจสั่งให้ระงับผลบังคับไว้หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ถ้าต่อมาศาลนั้นมีคำสั่งยกคำร้องขอหรือจำหน่ายคดีหรือยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการก็ให้มีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวหรือคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ชั่วคราวดังกล่าวตามที่เห็นสมควรต่อไป

**(จ) ห้ามการงดบริการสาธารณูปโภคต่อลูกหนี้** ได้แก่

- ห้ามมิให้ผู้ประกอบการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ งดให้บริการแก่ลูกหนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอ หรือหลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้บริหารชั่วคราว ผู้ทำแผน ผู้บริหารแผนหรือผู้บริหารแผนชั่วคราว แล้วแต่กรณี ไม่ชำระค่าบริการที่เกิดขึ้นหลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการสองคราวติดต่อกัน

ประโยชน์ของ Automatic Stay นอกจากเป็นการรักษาทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ได้ ยังส่งเสริมให้เจ้าหนี้ให้การสนับสนุนต่อกระบวนการฟื้นฟูหนี้สินด้วย เพราะในการพิจารณาแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือการเจรจาไกล่เกลี่ยหนี้สินนั้น หากเจ้าหนี้ไม่มา

โดยครบถ้วนหรือเป็นส่วนใหญ่ก็ไม่อาจดำเนินการพิจารณาแผนฟื้นฟูหนี้สินได้สำเร็จ การที่มีมาตรการจัดสิทธิของเจ้าหนี้ดังกล่าวย่อมเป็นการจูงใจให้เจ้าหนี้ต้องสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูหนี้สินเพราะมิฉะนั้นเจ้าหนี้จะไม่อาจได้รับชำระหนี้ของตน ขณะเดียวกัน ก็ห้ามมิให้ลูกหนี้ก่อภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นอีก ข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงมีความเป็นธรรมทั้งฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้

การที่ลูกหนี้ จะได้รับมาตรการคุ้มครองทรัพยสินดังกล่าวข้างต้นนั้น ลูกหนี้ต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูหนี้สินตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๑๒ และมาตรา ๙๐/๑๐๔ กำหนดให้ Automatic Stay จะเริ่มขึ้นนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณา

**ประการที่ ๓ การพิจารณาเห็นชอบและการบริหารแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการ** เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว ลูกหนี้จะต้องเสนอแผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการต่อศาลโดยทั่วไป การพิจารณาแผนจะแบ่งเป็น ๒ ขั้นตอน คือ **ขั้นตอนแรก** เป็นการจัดประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟู เมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผน จึงเสนอต่อศาลพิจารณาและเห็นชอบเป็น**ขั้นตอนที่สอง** แผนที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนแล้ว จะมีผลตามกฎหมายให้ปรับโครงสร้างหนี้เดิมเป็นหนี้ตามแผน ศาลจะแต่งตั้งผู้บริหารแผนขึ้นเพื่อมีอำนาจหน้าที่ในการนำแผนที่ศาลเห็นชอบแล้วมาปฏิบัติให้สำเร็จตามแผน นอกจากนี้ผู้บริหารแผนอาจมีหน้าที่เพิ่มเติมจากการบริหารแผน เช่น การบริหารกิจการของลูกหนี้ในระหว่างระยะเวลาบริหารแผนด้วยก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ กำหนดให้ระหว่างการฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการอำนาจจัดการทรัพย์สินหรือกิจการตกเป็นของผู้บริหาร ตามนัยมาตรา ๙๐/๕๙ ประกอบมาตรา ๙๐/๒๕ ดังนั้น ตามกฎหมายดังกล่าวผู้บริหารแผนจะทำหน้าที่ทั้งในด้านการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้และการบริหารแผนฟื้นฟูหนี้สินได้พร้อม ๆ กัน

ผู้บริหารแผนอาจเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลรวมถึงตัวลูกหนี้เองก็ได้ที่ศาลมีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารแผนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้บริหารแผนต้องมีคุณสมบัติตามข้อ ๑๓ และต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียนตาม ข้อ ๑๑ และต้องได้รับการเห็นชอบและแต่งตั้งจากศาล เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้ผู้บริหารแผนที่มีความรู้ความสามารถเป็นกลาง สุจริต และเป็นมืออาชีพที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ในแผน ภายในเวลาที่แผนกำหนดไว้

เมื่อบริหารแผนฟื้นฟูหนี้สินสำเร็จ ผู้บริหารแผนต้องรายงานต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูเพื่อให้ลูกหนี้กลับมามีอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของตนเองอีกครั้ง และเป็นการเริ่มต้นใหม่โดยปราศจากหนี้สิน ซึ่งในระหว่างการบริหารแผนหากมีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขแผนก็เป็นอำนาจของผู้บริหารที่อาจขอแก้ไขแผนให้สอดคล้องกับเหตุที่เกิดขึ้นเพื่อให้แผนสามารถเดินต่อไปได้จนสำเร็จ หากแผนไม่สำเร็จตามที่กำหนดไว้ศาล

จะมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ และหากเห็นสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายก็อาจมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและโอนไปยังการดำเนินคดีล้มละลายต่อไป

ในการปลดลูกหนี้จากแผนฟื้นฟูหนี้สินนั้น นอกจากเกิดจากการที่บริหารแผนไม่สำเร็จแล้ว ในบางกรณีที่ลูกหนี้เป็นบุคคลธรรมดา กฎหมายบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ใน Chapter 13 ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยการปลดลูกหนี้จากแผนเพราะเหตุความยากลำบากของลูกหนี้ หรือ Hardship Discharge อีกด้วย เช่น USA Bankruptcy Code Chapter ๑๓ มาตรา ๑๓๒๘ (ข) การปลดดังกล่าวจะใช้ได้เฉพาะในกรณีที่

(๑) การที่ลูกหนี้ล้มเหลวในการชำระเงินตามแผนเกิดจากสถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของลูกหนี้และจากความผิดของลูกหนี้

(๒) เจ้าหนี้ได้รับอย่างน้อยที่สุดเท่าที่จะได้รับในคดีชำระบัญชีหมวด ๗ คือ เจ้าหนี้ได้รับการชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าในคดีล้มละลาย และ

(๓) ไม่สามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ จากการบาดเจ็บหรือความเจ็บป่วยที่กีดกันการจ้างงานที่เพียงพอต่อการจัดหาเงินรายได้

**ตัวอย่าง การยื่นคำร้องขอตามกฎหมายไทย** : พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓

(ก) การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัท มหาชน จำกัด ตาม มาตรา ๙๐/๓ “เมื่อลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่สามารถที่จะชำระหนี้ตามกำหนดได้ และเป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกันเป็นจำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท ไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม ถ้ามีเหตุอันสมควรและมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ บุคคลตามมาตรา ๙๐/๔ อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีการฟื้นฟูกิจการได้”

(ข) การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมตาม มาตรา ๙๐/๙๒ “เมื่อลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้และเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการซึ่งเป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกัน โดยลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องมีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท ลูกหนี้ที่เป็นคณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องมีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสามล้านบาท และลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดต้องมีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสามล้านบาทแต่ไม่ถึงสิบล้านบาท ไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม ถ้ามีเหตุอันสมควรและมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ บุคคลตามมาตรา ๙๐/๙๓ อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีการฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผนได้”

**ตัวอย่างของ กฎหมายล้มละลาย สหรัฐอเมริกา** ตาม Federal Law : Bankruptcy Code

(ก) Chapter 13 : “บุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะประกอบอาชีพอิสระหรือดำเนินธุรกิจใด ๆ ที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด มีสิทธิ์ยื่นรองขอฟื้นฟูหนี้สินตามบทบัญญัติในบทที่ ๑๓ ได้หากมีหนี้สินที่ไม่มีหลักประกันของแต่ละคนไม่เกิน ๓๙๔,๗๒๕ ดอลลาร์และหนี้ที่มีหลักประกันไม่เกิน ๑,๑๘๔,๒๐๐ ดอลลาร์ ส่วนลูกหนี้ที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดไม่อาจใช้สิทธิตามบทที่ ๑๓ ได้”[๑๘]

(ข) Chapter 12 : “บุคคลธรรมดาหรือบุคคลธรรมดาและคู่สมรสต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือทำการประมงพาณิชย์หนี้สินทั้งหมด (ทั้งแบบมีหลักประกันและไม่มีหลักประกัน) ต้องไม่เกิน ๑๑,๐๙๗,๓๕๐ ดอลลาร์ (หากเป็นครอบครัวเกษตรกร) หรือ ๒,๒๖๘,๕๕๐ ดอลลาร์ (หากเป็นครอบครัวชาวประมง) หากเป็นครอบครัวเกษตรกรอย่างน้อยร้อยละ ๕๐และหากครอบครัวเป็นชาวประมง อย่างน้อยร้อยละ ๘๐ ของหนี้ทั้งหมดที่กำหนดเป็นจำนวนเงิน (ไม่รวมหนี้สำหรับที่อยู่อาศัยหลักของลูกหนี้ เว้นแต่ หนี้ดังกล่าวเกิดจากการทำฟาร์มหรือการประมงเชิงพาณิชย์ การดำเนินการ) ต้องเกิดจากการทำฟาร์มหรือการประมงเชิงพาณิชย์มากกว่าร้อยละ ๕๐ ของรายได้รวมของบุคคลหรือบุคคลธรรมดาและคู่สมรส”[๑๙]

**๕.๓. ระบบโครงสร้างและการขับเคลื่อนการแก้ไขหนี้สินครัวแบบองค์รวม**

**แกนกลางของ HDM Framework** คือ ระบบโครงสร้างเชิงองค์กร และการขับเคลื่อน HDM เป็นองค์ประกอบส่วนที่สองที่ทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นการใช้ HDM เป็นส่วนสำคัญในการแก้ไขโครงสร้างหนี้และปรับสมดุลให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ในจำนวนที่ลูกหนี้มีความสามารถเกิดความสมดุลและความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่ายนั้น พบว่าระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมเป็นระบบงานประเภทหนึ่งซึ่งมีสภาพเป็นนามธรรม (Subjective System) จำเป็นต้องมีโครงสร้างที่เป็นรูปธรรม Objective Organization) มารองรับประกอบกันจึงจะเป็นระบบบริหารจัดการที่สมบูรณ์และสร้างผลลัพธ์ได้ หากไม่มีโครงสร้างเชิงองค์กรมารองรับก็จะเป็นเพียงเครื่องมือในการที่ลูกหนี้ใช้เจรจากับเจ้าหนี้เท่านั้น หากฝ่ายเจ้าหนี้ไม่มีความรู้และความเข้าใจในหลักการของ HDM ทำให้เกิดเจรจาไม่ประสบความสำเร็จเพราะหลักแนวคิดของเจ้าหนี้ยังยึดติดอยู่กับการปรับโครงสร้างแบบเดิมที่มองในมุมของหนี้สินของตนและประโยชน์ที่จะได้รับมิได้มองถึงการแก้ไขปัญหาแบบสองมิติ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำระบบ HDM เข้าสู่องค์กรของฝั่งเจ้าหนี้ หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน รวมถึงการ

---

[๑๘]รายละเอียดดู รายงานหน้า ๕๗

[๑๙]รายละเอียด ดู รายงานหน้า ๖๙

ขับเคลื่อนและพัฒนาระบบ HDMและโครงสร้างทางกฎหมายซึ่งเป็นแกนนอกอีกด้วย ทั้งนี้ การนำระบบ HDM เข้าสู่โครงสร้างเชิงองค์กร ควรดำเนินการทั้งในฝั่งของลูกหนี้และฝั่งของเจ้าหนี้ รวมถึงหน่วยงาน องค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน ได้แก่

**๕.๓.๑. โครงสร้างองค์กรฝั่งลูกหนี้** มีได้ในหลายรูปแบบทั้งที่เป็นภาครัฐและเอกชน เช่น

**๑) หน่วยงานต้นสังกัดของลูกหนี้ที่เป็นภาครัฐหรือนายจ้างของลูกหนี้** หากเพิ่มบทบาทในการบริหารและจัดการปัญหาหนี้สินของพนักงานหรือข้าราชการในสังกัด ก็จะทำให้เกิดการนำระบบ HDM มาใช้ในการดำเนินงาน สร้างคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีแก่บุคลากร เป็น Happy Money Organization หรือ องค์กรแห่งความสุขทางการเงิน ทั้งนี้ หน่วยงานอาจจัดสรรเงินทุนช่วยเหลือในการปรับโครงสร้างหนี้แก่ลูกหนี้ เช่น การรีไฟแนนซ์ หนี้นอกระบบมาเป็นหนี้ในระบบเป็นต้น

**๒) มูลนิธิ สมาคม สำนักงานช่วยเหลือลูกหนี้ที่เป็นภาคเอกชน** เช่น สมาคมวิสาหกิจแห่งประเทศไทย มูลนิธิเพื่อการปฏิรูปสิทธิของลูกหนี้ หรือองค์กรภาคประชาสังคม ที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาหนี้สินแกลูกหนี้ที่เดือดร้อน สามารถนำระบบ HDM มาใช้ในการดำเนินงาน

**๓) กลุ่มนักกฎหมาย** เช่น สำนักงานคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายแก่ประชาชนของภาครัฐสำนักงานทนายความเอกชน สามารถเพิ่มบทบาทในการช่วยเหลือทางกฎหมายโดยนำ ระบบ HDM มาใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ในการดำเนินคดีที่ลูกหนี้ถูกฟ้อง การประนอมหนี้ก่อนล้มในคดีล้มละลายรวมทั้งการร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาล เป็นต้น

**(๔) การรวมตัวของกลุ่มลูกหนี้** หรือลูกหนี้ที่มีปัญหาหนี้สินในองค์กรเดียวกันอาจรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ชมรม หรือเครือข่าย เช่น กลุ่มเครือข่ายครูของจังหวัดศรีสะเกษ เป็นต้น เพื่อให้เกิดเวทีแห่งการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และช่วยเหลือกันในระหว่างสมาชิกของกลุ่ม การจัดการฝึกอบรมการแก้ไขหนี้สินแบบ HDM เป็นต้น

**๕.๓.๒. โครงสร้างองค์กรฝั่งเจ้าหนี้** อาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น

๑) ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ นำระบบ HDM มาเสริมในนโยบายการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยและการปรับโครงสร้างแบบองค์รวมของสถาบันเงินต่าง ๆ จะทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินของลูกหนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าการปรับโครงสร้างเป็นแต่ละมูลหนี้ทำให้ลดการผิดนัดและการลดจำนวนของลูกหนี้ที่เป็น NPL ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีกับลูกหนี้และสุดท้าย ได้รับการชำระหนี้มากกว่าการฟ้องดำเนินคดีและบังคับคดีกับทรัพย์สินของลูกหนี้

๒) กรมส่งเสริมสหกรณ์ นำระบบ HDM มาใช้ในการดำเนินการของสหกรณ์ต่าง ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถช่วยเหลือสมาชิกที่มีปัญหาหนี้สิน หรือไม่สามารถชำระหนี้ได้ เช่น การรวมหนี้อัตราดอกเบี้ยสูง เป็นหนี้สหกรณ์ที่ดอกเบี้ยถูกกว่า การปรับโครงสร้างของสมาชิกที่มีต่อสหกรณ์ให้เกิดความสมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้

ของสมาชิก เป็นต้น ทำให้ลดการผิดนัดและการลดจำนวนของลูกหนี้ที่เป็น NPL ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีกับลูกหนี้ และสุดท้ายได้รับการชำระหนี้มากกว่าการฟ้องดำเนินคดีและบังคับคดีกับทรัพย์สินของลูกหนี้

**๕.๓.๓. โครงสร้างองค์กรกลาง** การแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในปัจจุบัน ไม่มีเจ้าภาพที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างดำเนินการเฉพาะภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของตน แต่สภาพของหนี้สินครัวเรือนกระจายไปหลายแหล่งทุน การแก้ไขแบบองค์รวมจึงดำเนินการได้ยากลำบาก เพราะต้องจัดประชุมเจ้าหนี้ทั้งหมดและเจรจาการปรับโครงสร้างหนี้แบบองค์รวมกับเจ้าหนี้แต่ละราย ดังนั้น จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการ เพื่อใช้กระบวนการทางศาลในการจัดการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้จำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อเสริมการฟื้นฟูหนี้สินแบบองค์รวมให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างอำนาจต่อรองในการเจรจากับเจ้าหนี้และการสร้างมาตรการเชิงป้องกันในอนาคต ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต เช่น

**๑) การจัดตั้งหน่วยงานกลาง หรือ ศูนย์แก้ไขหนี้สินแห่งชาติ**

ศูนย์หรือสำนักงานแก้ไขและพัฒนาด้านหนี้สินแห่งชาติขึ้น เป็นองค์กรตามกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินทุกด้านทั้งที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน ปัญหาเชิงโครงสร้าง และการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม ตลอดจนการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขหนี้สิน การพัฒนาระบบกู้ยืม การยับยั้งและช่วยเหลือลูกหนี้จากการผิดนัด เป็นต้น โดยมีโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ ใน ๔ ด้านได้แก่

๑.๑) รับผิดชอบกำหนดนโยบายและวิธีการในการแก้ไขปัญหาหนี้สินกลุ่มหนี้สินขนาดใหญ่ เช่น กลุ่มหนี้ครัวเรือน กลุ่มหนี้ข้าราชการครูและข้าราชการทั่วไป กลุ่มหนี้เกษตรกร กลุ่มหนี้นอกระบบ เป็นต้น

๑.๒) สนับสนุนการแก้ไขและฟื้นฟูหนี้สินขนาดใหญ่ หรือกลุ่มหนี้ที่มีปัญหา เช่น

- การให้คำปรึกษาและวิเคราะห์ช่องทางในการฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการในแก่ลูกหนี้รายย่อยและกิจการ SME
- สนับสนุนการจัดการประชุมเจ้าหนี้และกระบวนการไกล่เกลี่ยกับเจ้าหนี้
- กระบวนการพิจารณาแผนฟื้นฟูหนี้สินโดยคณะกรรมการหรือกรรมการที่ได้รับมอบหมาย โดยจัดประชุมให้เจ้าหนี้มาพิจารณายอมรับแผนฟื้นฟูหนี้สิน เจ้าหนี้ที่ไม่มาให้ถือว่า ยอมรับแผนและให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในการยื่นคำร้องต่อศาลถึงเหตุที่ไม่มาประชุมและการขอแก้ไขมติที่ประชุมเจ้าหนี้ อันเป็นวิธีทำให้ลูกหนี้สามารถฟื้นฟูหนี้สินได้สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายน้อยโดยไม่ต้องยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาลเพียงช่องทางเดียว

๑.๓) การจัดตั้ง บริหาร และรวบรวมกองทุนเพื่อการแก้ไขหนี้ การรวมหนี้จากเจ้าหนี้สู่หนี้กองทุนดอกเบี้ยต่ำ เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้ตามปกติได้

เช่น อยู่ระหว่างการบังคับคดี หรือ ลูกหนี้มีจำนวนหนี้มากแต่มีเงินรายได้น้อยไม่พอผ่อนชำระภายใต้เงื่อนไขตามปกติได้ เป็นต้น

๑.๔) ส่งเสริมมาตรการเชิงป้องกันการเกิดปัญหาหนี้สิน เช่น

- การส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ความรู้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนและการบริหารจัดการรายได้ของลูกหนี้

- การส่งเสริมให้หน่วยงานและองค์กรตระหนักในการส่งเสริมการบริหารรายได้และการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่ถูกต้อง เช่น กิจกรรมการเป็นองค์กรที่มีความสุขทางการเงิน หรือ Happy Money Organization

- การส่งเสริมความรู้แก่เยาวชนในการบริหารรายจ่ายและการใช้เงินอย่างถูกต้อง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันแก่เยาวชนรุ่นใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดงาน

๑.๕.) การพัฒนาและปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้สิน การกู้ยืมและการค้ำประกัน การบังคับตามสัญญากู้และบังคับลคดีที่เป็นธรรม กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินและกิจการขนาดย่อมและหนี้สินครัวเรือน รวมถึง กฎหมายว่าด้วยแหล่งเงินทุนที่เป็นธรรม (Governance Creditor Bureau)

**๒) การส่งเสริมให้มีที่ปรึกษา (Debt Management Consultant)**

การวิเคราะห์และจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมนั้น จะต้องกระทำโดยผู้มีความรู้และเข้าใจแนวทางการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมดังกล่าวมาแล้ว ลูกหนี้แม้จะผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวมาแล้ว ก็อาจจะยังไม่อาจจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินที่เหมาะสมได้เพราะการที่ลูกหนี้จัดทำแผนให้เกิดความสมมดุลและเป็นกลางทั้งฝั่งเจ้าหนี้และลูกหนี้นั้น แม้จะทำได้ก็ยังมีข้อสงสัยของฝ่ายเจ้าหนี้ในประเด็น Conflict of Interest หรือ การมีส่วนได้เสียต่อผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น การจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินโดยที่ปรึกษาหรือได้รับการรับรองจากที่ปรึกษาเป็นแนวทางหนึ่งที่แก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ นอกจากนี้ที่ปรึกษายังมีบทบาทในการกลั่นกรองเบื้องต้นว่าลูกหนี้มีช่องทางในการฟื้นฟูหนี้สินให้สำเร็จได้เพียงใดและสามารถแนะนำแนวทางที่เหมาะสมกว่าได้ ที่ปรึกษาจึงเป็นโครงสร้างที่สำคัญของระบบการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมดังตัวอย่างของกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกาในบทที่ ๑๓ (Chapter 13) กำหนดให้ลูกหนี้ที่จะยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาลตามบทที่ ๑๓ จะต้องได้รับหนังสือรับรองจาก พนักงานอัยการหรือองค์กรหรือมูลนิธิที่จดทะเบียนต่อกระทรวงยุติธรรมว่า ได้รับการชี้แจงและตรวจสอบสถานะและการมีช่องทางของลูกหนี้ในการฟื้นฟูหนี้สินก่อน จึงจะยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาลได้

ที่ปรึกษาตามกฎหมายของไทย กำหนดในรูปแบบของ “ผู้ทำแผน” ซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๖ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า อาจเป็นบุคคลธรรมดาคณะบุคคล นิติบุคคล เช่น มูลนิธิ สมาคม บริษัทจำกัด เป็นต้น รวมถึงตัวลูกหนี้เองก็ได้ นอกจากนี้ ที่ปรึกษาอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงยุติธรรม

ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินแก่ลูกหนี้ที่มาขอความช่วยเหลือก็ได้ (ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้จัดตั้งหรือกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าว) ในทำนองเดียวกันกับกรณีของสหรัฐอเมริกา

**๓) การจัดตั้งแหล่งเงินทุนเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้สิน**

การแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมในระดับวิกฤติรุนแรงนั้น จำเป็นต้องใช้แหล่งเงินภายนอกมาช่วยในการปรับลดหนี้เงินต้น เพราะในหลายกรณีข้อเท็จจริงพบว่าภาระหนี้สินของลูกหนี้นั้นมีจำนวนมากกว่ารายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายถึง ร้อยละ ๑๔๐ และลูกหนี้มีรายได้น้อยกว่าภาระหนี้ที่ต้องผ่อนชำระ ทำให้การปรับโครงสร้างแบบสมดุลนั้นทำได้ยาก เพราะเมื่อคำนวณความสามารถในการผ่อนชำระหนี้ไม่เพียงพอชำระส่วนที่เป็นดอกเบี้ยต่องวดการแก้ไขอาจต้องทำการลดหนี้ลงร้อยละกว่า ๕๐ ซึ่งโดยกฎหรือระเบียบของเจ้าหนี้ไม่อาจปรับลดจำนวนหนี้ได้เช่นนั้น จึงจำเป็นต้องโอนหนี้สินไปยังแหล่งเงินทุนอื่นที่มีความยืดหยุ่นในการปรับลดจำนวนหนี้ของลูกหนี้ได้ เช่น กองทุนภาครัฐเพื่อการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกองทุนเพื่อการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติรุนแรง เช่น กองทุนเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินครู เป็นต้น ซึ่งในภาวะดังกล่าวโอกาสที่ลูกหนี้จะเข้าถึงแหล่งเงินช่วยเหลือโดยตนเองจะทำได้ยากเพราะภาระหนี้สินที่ตกเป็น NPL หรือการไม่มีหลักทรัพย์หรือผู้ค้ำประกัน การไม่ผ่านมาตรฐานจากข้อมูลเครดิตบูโร ดังนั้น การมีแหล่งเงินที่สามารถช่วยเหลือการปรับโครงสร้างหนี้ตามระบบ HDM ได้จะช่วยให้ลูกหนี้สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินได้สำเร็จ เช่น

**๓.๑) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง** เป็นแหล่งเงินแบบหนึ่งซึ่งจากการศึกษาดูงานของคณะอนุกรรมาธิการฯ และคณะทำงานฯ ณ กองทุนหมู่บ้านกุดโง้ง ตำบลวังไทร อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา พบว่า กองทุนมีการบริหารจัดการเงินทุนที่ได้รับอย่างดีเยี่ยม ทำให้เป็นแหล่เงินที่ช่วยสมาชิกได้อย่างมาก เช่น การแปลงหนี้นอกระบบให้มาเป็นหนี้กองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยถูกกว่า ปัญหาจำนวนหนี้สินนอกระบบของหมู่บ้านจึงลดลงอย่างมาก จึงเป็นรูปแบบสามารถช่วยเหลือแก้ไขในการแก้ไขปัญหาหนี้สินอย่างมีประสิทธิภาพ [๒๐]

**๓.๒) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน** [๒๑] แหล่งเงินทุนเพื่อการแก้ไขหนี้สินในชุมชนมีหลายแห่ง ซึ่งหากมีการนำบูรณการร่วมกัน จะทำให้ขอบเขตการช่วยเหลือแก่ลูกหนี้ทำได้กว้างขวางขึ้น เช่น กรณีศึกษาศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ของกรมพัฒนาชุมชน ดังนี้

---

[๒๐]รายละเอียดดูรายงาน บทที่ ๔ หน้า ๑๐๙

[๒๑] รายงานพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา, “แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน,” ๒๕๖๓, น. ๖๐ - ๖๓

กรมพัฒนาชุมชน โดยสำนักงานพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน ได้จัดทำ **“โครงการ หนึ่งครัวเรือนหนึ่งสัญญา”** โดยจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชนขึ้น เพื่อเป็นศูนย์ประสานงานกับกองทุนชุมชนในพื้นที่ มาจัดทำเป็นบริการร่วมกันระหว่างกองทุน ในรูปแบบ “เมนู” เพื่อบริการในการปรับโครงสร้างหนี้สินเดิมที่มีมารวมกันเป็นหนึ่งสัญญา เพื่อให้ลูกหนี้สามารถเลือกใช้บริการที่เหมะสมกับตนเอง เช่น เมนู วงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย การเปิดให้บริการและรอบการชำระคืนของแหล่งเงินกู้ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก จังหวัดกระบี่ เป็นต้น

| เมนู | วงเงินกู้ต่อราย (บาท) | อัตราดอกเบี้ย | แหล่งกู้ยืม | การเปิดให้บริการ | เงื่อนไขชำระเงินต้น | เงื่อนไขการชำระดอกเบี้ย |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ๑ | ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ | ๓ | กข.คจ. | ทุกเดือน | ชำระคืน ๓ ปี | ทุกเดือน |
| ๒ | ๓๐,๐๐๐-๕๐,๐๐๐ | ๖ | กทบ | ปีละ๑ ครั้ง | ชำระคืน ๓ ปี | |
| จำนวน ๕๐,๐๐๐ ขึ้นไป ให้เลือก “เมนู ๓ ๕ ๗” | | | | | | |
| ๓ | มากกว่า ๕๐,๐๐๐ | ๑๐ | กลุ่มออมทรัพย์ | ทุกเดือน | คืนภายใน ๓ ปี (ร้อยละ ๓๕ ต่อปี) | ทุกเดือน |
| ๕ | มากกว่า ๕๐,๐๐๐ | ๑๒ | กลุ่มออมทรัพย์ | ทุกเดือน | คืนภายใน ๕ ปี (ร้อยละ ๒๐ ต่อปี) | ทุกเดือน |
| ๗ | มากกว่า ๕๐,๐๐๐ | ๑๕ | กลุ่มออมทรัพย์ | ทุกเดือน | คืนภายใน ๗ ปี (ร้อยละ ๑๕ ต่อปี) | ทุกเดือน |

**ตารางที่ ๕.๑๒** แสดงตัวอย่างโครงการ หนึ่งครัวเรือนหนึ่งสัญญา

จากรายงานการพิจารณาศึกษาของอนุกรรมาธิการ ศึกษา เสนอแนะ การแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน ได้ศึกษาพื้นที่จำนวน ๔ แห่ง ประกอบด้วย (๑) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านขากไทย หมู่ที่ ๔ ตำบลขากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี (๒) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน บ้านโป่ง หมู่ที่ ๖ ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย (๓) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก หมู่ที่ ๕ ตำบลเขาต่อ อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ และ (๔) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา หมู่ที่ ๑๐ ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าสามารถลดสัดสวนหนี้ต่อรายได้ได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ อยู่ที่ร้อยละ ๒๔.๖

**๓.๓) กองทุนของราชการ** เช่น

**๓.๓.๑) กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์**

**(ก) วัตถุประสงค์** ในการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน เพื่อรักษาที่ดินไม่ให้ตกเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น ดังนี้

(๑) เพื่อไถ่หรือไถ่ถอนที่ดินคืนจากการขายฝากหรือจำนองโดยที่ดินที่ให้ความช่วยเหลือต้องเป็น น.ส.๔จ (โฉนด), น.ส.๓, น.ส.ภก, น.ส.๓ข

(๒) เพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน ซึ่งผู้กู้ยืมได้นำที่ดินหรือเอกสารสิทธิในที่ดินให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นประกัน

(๓) เพื่อซื้อที่ดินคืนจากการสูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไปเนื่องจากการขายฝาก หรือจำนอง หรือสัญญากู้ยืมเงิน

(๔) เพื่อซื้อที่ดินเช่า ตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๕) เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพของผู้กู้ยืมรายละไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับลูกหนี้รายเก่า หรือลูกหนี้รายใหม่ที่ขอกู้เงินเพื่อการประกอบอาชีพพร้อมกับขอกู้เงินเพื่อปลดเปลื้องหนี้สินเดิม

**(ข) หลักเกณฑ์และประเภทการขอความช่วยเหลือ** ได้แก่ การกู้ยืมเงินเพื่อปลดเปลื้องหนี้สินจากสัญญาขายฝาก จำนอง หรือกู้เงิน การซื้อที่ดินที่กรรมสิทธิ์หลุดไปคืนอันเนื่องมาจากสัญญาขายฝาก จำนอง หรือกู้เงิน หรือเป็นการซื้อที่ดินเช่าตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการกู้ยืมเงินเพื่อการประกอบอาชีพของผู้ขอกู้ยืม

- ผู้มีสิทธิขอความช่วยเหลือ ได้แก่ เกษตรกรหรือผู้ยากจน หรือบิดา มารดา หรือคู่สมรสหรือบุตรของเกษตรกร หรือผู้ยากจน (ผู้ยากจน หมายถึง มีรายได้สุทธิต่อปีไม่เกิน ๘๗,๐๐๐ บาท หรือตามข้อยกเว้นที่กำหนด)

- ลักษณะของหนี้อาจเป็นหนี้นอกระบบ (ไม่ต้องมีคำพิพากษา) หรือ หนี้ในระบบ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME) และสหกรณ์ต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ โดยมีเงื่อนไขต้องถูกฟ้องดำเนินคดีและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ชำระหนี้แล้วจึงจะรับไว้ให้ความช่วยเหลือ

- จำนวนเงินกู้ ตามที่เป็นหนี้จริง แต่ไม่เกินรายละ ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ ๕ ต่อปี ถ้าผ่อนชำระดีไม่มีหนี้ค้างในปีต่อ ๆ

ไปจะลดดอกเบี้ยเหลือร้อยละ ๔, ๓ และ ๒ ตามลำดับ มีระยะเวลาการชำระหนี้คืนภายในระยะเวลา ๒๐ ปี

**(ค) ลักษณะเด่นเฉพาะของกองทุนหมุนเวียนฯ**

(๑) เป็นกองทุนเดียวที่ให้กู้เพื่อปลดเปลื้องหนี้สินเดิมและไถ่หรือไถ่ถอนที่ดินจากเจ้าหนี้รายเดิม โดยมีวงเงินกู้สูงสุด (ตามหนี้ที่เป็นจริง) ถึง๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งยังมีผลการดำเนินงานถึงปัจจุบันอยู่อย่างต่อเนื่อง

(๒) หลักเกณฑ์การขอกู้เงินกองทุนหมุนเวียนฯ แม้จะไม่สามารถให้บริการและเข้าถึงประชาชนกลุ่มที่ยากจนที่สุด (รายได้ต่ำ หรือสินทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ไม่เพียงพอ) แต่เมื่อเทียบกับแหล่งเงินกู้อื่นแล้ว ถือว่ามีหลักเกณฑ์ที่ผ่อนคลายมากกว่าแหล่งเงินกู้อื่น ได้แก่

(๒.๑) ราคาที่ดินที่เป็นหลักประกันมีราคาประเมินไม่ต่ำกว่าจำนวนเงินที่ขอกู้ (สถาบันการเงินอื่นกำหนดราคาหลักประกันเป็นสองเท่าของจำนวนเงินที่ขอกู้ หรือให้กู้ร้อยละ ๘๐ - ๙๐ ของราคาหลักประกัน) ในขณะที่กองทุนหมุนเวียนฯ กำหนดราคาประเมินหลักประกันร้อยละ ๑๐๐ หรือร้อยละ ๗๐ ร่วมกับการใช้บุคคลค้ำประกันเพิ่มเติมหรือร้อยละ ๕๐ ร่วมกับการใช้เสนอที่ดินแปลงอื่นจำนองเพิ่มเติม

(๒.๒) พิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ตามรายได้และค่าใช้จ่ายของครัวเรือน โดยไม่พิจารณาเครดิตบูโร

(๒.๓) มีการกำหนดวงเงินความรับผิดของบุคคลค้ำประกันไม่เกินรายละ ๖๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยบุคคลค้ำประกันไม่ต้องรับผิดหนี้ที่ค้างชำระทั้งจำนวน (ไม่ต้องค้ำประกันในฐานะลูกหนี้ร่วม)

(๓) ดอกเบี้ยเงินกู้เป็นอัตราที่ไม่สูงเมื่อเทียบกับแหล่งเงินกู้อื่น (ปัจจุบันร้อยละ ๕ ต่อปี) และในกรณีที่ผ่อนชำระดี มีส่วนลดอัตราดอกเบี้ยในปีต่อ ๆ ไป ต่ำสุดถึงร้อยละ ๒ ต่อปี

(๔) กรณีที่ผู้กู้ยืมยังไม่มีความสามารถในการชำระหนี้คืนเงินต้นได้ใน ๕ ปีแรก เป็นดุลพินิจของคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (อบก.) ส่วนต่าง ๆ ตามอำนาจวงเงินที่ได้รับมอบอำนาจ พิจารณาให้ผู้กู้ยืมชำระคืนเฉพาะดอกเบี้ยใน ๕ ปีแรก

(๕) ไม่มีเบี้ยปรับ ค่าทวงถาม ค่าติดตามหนี้กรณีลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้

(๖) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ประนอมหนี้ของผู้ที่เป็นลูกหนี้กองทุนหมุนเวียนฯ ทั้งกรณีที่ยังไม่มีการฟ้องร้องคดีกับผู้กู้ยืมต่อศาลหรือกรณีที่คดีอยู่ในชั้นศาลหรือกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วและอยู่ระหว่างการบังคับคดีขาย

ทอดตลาด โดยให้ผู้กู้ยืมชำระเงินต้นค้างชำระเต็มจำนวน และดอกเบี้ยไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของดอกเบี้ยที่ค้างชำระอยู่

**(ง) ผลการดำเนินการ**

๑ ผลการอนุมัติเงินกู้สะสม ตั้งแต่ มกราคม ๒๕๓๔ – ๓๐ กันยายน ๒๕๖๕ มีการอนุมัติเงินกู้ให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน จำนวน ๓๕,๘๕๙ ราย เป็นเงิน ๘,๖๔๗.๑๑ ล้านบาท ที่ดินที่ช่วยเหลือเนื้อที่ ๓๑๔,๗๗๓ -๑ -๙๒.๒ ไร่ และมีลูกหนี้ปัจจุบันที่ยังอยู่ระหว่างการชำระหนี้จำนวน ๙,๘๗๔ สัญญา

๒ ผลการดำเนินงานปีงบประมาณ ๒๕๖๖ (๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ – ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๖) มีการอนุมัติเงินกู้ให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน จำนวน ๒๑๔ ราย เป็นเงิน ๑๖๖.๔๔๗ ล้านบาท ที่ดินที่ช่วยเหลือเนื้อที่ ๑,๕๐๙-๓-๕๐.๗ ไร่

**๔) การขับเคลื่อนมาตรการเชิงป้องกัน**

ระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นมาตรการแนวทางศึกษาในการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ แต่การแก้ไขปัญหาแบบองค์รวมนั้น จำเป็นต้องพิจารณาแนวทางเชิงป้องกันการเกิดขึ้นของหนี้สินด้วยจึงจะทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมสำเร็จโดยสมบูรณ์ จากการพิจารณาศึกษาจากผลการดำเนินงานตามเอกสารวิจัยต่าง ๆ และการเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะอนุกรรมาธิการฯ พบว่า มาตรการเชิงป้องกันที่สำคัญ ได้แก่

**๔.๑) การสร้างให้เกิดรายได้อย่างพอเพียงและต่อเนื่อง**

การที่ลูกหนี้จะไม่ก่อหนี้เพิ่มเติมหรือครัวเรือนจะไม่ก่อหนี้โดยไม่จำเป็นหรือฟุ่มเฟือยนั้น ลูกหนี้หรือครัวเรือนต้องมีรายได้ในการดำรงชีวิตที่เพียงพอและสมดุลกับรายจ่ายที่ต่อเนื่อง เพราะการปรับโครงสร้างหนี้แบบองค์รวมจะทำให้การชำระหนี้มีความมั่นคงได้ ลูกหนี้ต้องสามารถรักษาความสามารถในการชำระหนี้ตามที่แผนฟื้นฟูหนี้สินกำหนดไว้ได้ เหตุนี้ เมื่อมีการจัดทำและอนุมัติแผนฟื้นฟูหนี้สินแล้ว การบริหารแผนต้องมีการติดตามการปฏิบัติตามแผนในการชำระหนี้ต้องมีกระบวนการช่วยเหลือในกรณีที่ลูกหนี้ประสบปัญหาการขาดรายได้ชั่วคราว เช่น เกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ประสบภาวะน้ำท่วมทำให้ขาดรายได้ชั่วคราวจำเป็นต้องมีการพักชำระหนี้ตามแผนไว้ก่อน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีลูกหนี้เป็นผู้ประกอบการรายได้ต้องมีความต่อเนื่องเป็นรายได้ประจำอีกด้วย ซึ่งการที่จะทำให้รายได้พอเพียงและต่อเนื่องนั้นมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น

**กรณีตัวอย่าง**

การช่วยเหลือลูกหนี้ให้มีรายได้ต่อเนื่องของกองทุนหมู่บ้านกุดโง้ง ตำบลวังไทร อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา เมื่อมีการอนุมัติให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกเพื่อสร้างรายได้ สำหรับสมาชิกที่มีปัญหาขาดรายได้และไม่มีที่ทำกิน

กรรมการฯ จะช่วยเหลือโดยการกำหนดนโยบายส่งเสริมให้เกิดการจ้างแรงงานภายในเขตหมู่บ้านแทนการจ้างแรงงานภายนอกเขต เพื่อให้เกิดการจ้างแรงงานให้แก่สมาชิกที่ไม่มีที่ทำกินให้มีรายได้ตลอดปี ทำให้สมาชิกมีรายได้และสามารถชำระหนี้ได้โดยไม่มีปัญหา เป็นต้น

**๔.๒.) การวางแผนและสร้างวินัยในการใช้จ่ายตามหลักการของการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม** เช่น การสร้างความตระหนักและเตือนตนเอง ถึงความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามกรอบที่กำหนดขึ้นทั้ง ๓ หมวด เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือน เป็นต้น

**๔.๒.๑.) การสร้างความรู้ความเข้าใจในกลไกการจัดการกับหนี้สิน**

การที่ครัวเรือนมีหนี้สินไม่ใช่เป็นเรื่องผิดหรือเป็นปัญหา แต่การที่ครัวเรือนมีหนี้สินและไม่บริหารจัดการและปล่อยปะละเลย จนทำให้หนี้สินขยายตัวไปเรื่อย ๆ จนกลายเป็นหนี้สินที่เกินกว่ารายได้หรือเกินกว่าระดับความสามารถในการชำระหนี้ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่แท้จริงที่ต้องหาทางป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น การพิจารณาศึกษาพบว่าปัญหาของหนี้สินครัวเรือนเกิดขึ้นเพราะเหตุจากทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่างขาดความรู้และความตระหนักถึงความสำคัญของการกำกับและควบคุมตลอดจนการบริหารหนี้สินที่เกิดขึ้นเพื่อไม่ให้ก่อตัวจนกลายเป็นประเด็นปัญหา ซึ่งหากมีการควบคุม กำกับ และบริหารจัดการที่ดีย่อมจะไม่ทำให้เกิดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว เช่น มาตรการ Total Max Cap ที่กำกับควบคุมมิให้มีการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ ๑๐๐ ของต้นเงิน หรือโครงการหนึ่งครัวเรือนหนึ่งสัญญา ตลอดจนมาตรการเข้าช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อลูกหนี้เริ่มผิดนัดชำระหนี้เกิน ๓ เดือน เป็นต้น

ดังนั้น การสร้างกลไกการให้ความรู้ในเรื่องดังกล่าวข้างต้น มีความสำคัญต่อการสร้างภูมิคุ้มกันไม่ให้เกิดปัญหาหนี้สิน ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานกลางทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้

**๔.๒.๒.) การสร้างนิสัยและวัฒนธรรมในด้านการใช้จ่ายและการบริหารหนี้สิน**

องค์กรหรือหน่วยงานสามารถจัดโครงการเพื่อส่งเสริมและให้ความรู้ความเข้าใจถึงการใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดหนี้สิน และการบริหารจัดการหนี้สินไม่ให้เกิดปัญหาในการชำระหนี้ เช่น โมเดล Happy Money ที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์ ได้จัดทำคู่มือขึ้นเป็นแนวทาง [๒๒] เป็นต้น

---

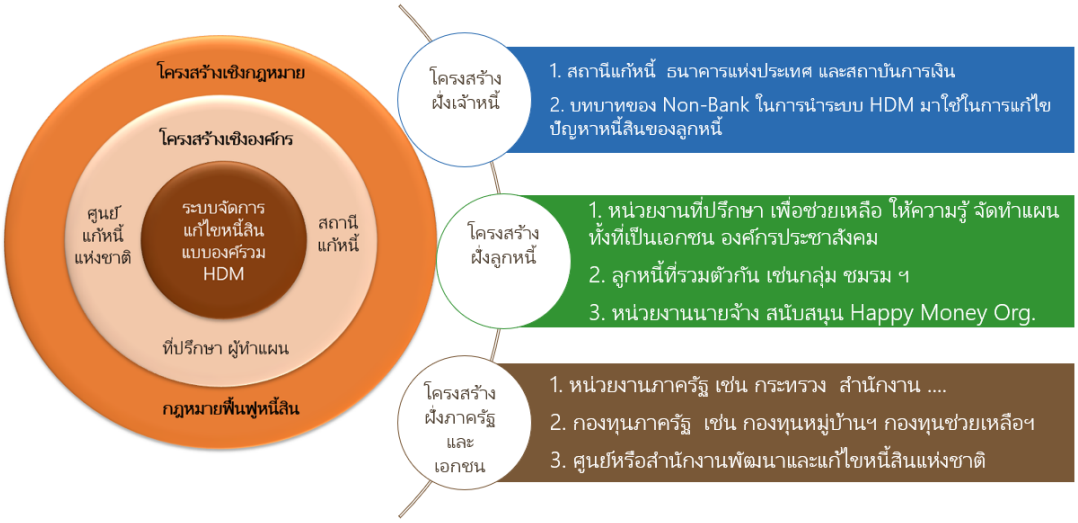
[๒๒] chromextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://weblink.set.or.th/dat/vdoArticle/attachFile/AttachFile_1445845563966.pdf

**๔.๒.๓.) หลักสูตรการบริหารทางการเงินครัวเรือนและเศรษฐกิจครัวเรือน**

การสร้างภูมิคุ้มกันในระยะยาว คือ การสร้างให้เยาวชนรุ่นใหม่มีความรู้เข้าใจถึงการบริหารเงินและการใช้จ่าย การวางแผนทางการเงินและการบริหารหนี้สินไม่ให้กลายเป็นปัญหา ในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่กฎหมายและความรู้แก่ประชาชน ควรต้องสนใจในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจสู่ประชาชนในวงกว้างด้วย เช่นกลุ่มหน่วยงานด้าน Legal Aid เป็นต้น

**๕.๔. โครงสร้างเชิงกฎหมายของระบบ HDM**

แกนชั้นนอกของ HDM Framework ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูหนี้สิน ซึ่งเป็นแกนที่ทำให้เกิดการจัดตั้งโครงสร้างเชิงองค์กรและการขับเคลื่อนระบบ HDM ทั้งนี้โครงสร้างเชิงกฎหมายที่สอดคล้องกับ ระบบ HDM ได้แก่




**ภาพที่ ๕.๑๘** แสดงแผนภูมิโครงสร้างเชิงกฎหมายของ ระบบ HDM

**๕.๔.๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับฝั่งเจ้าหนี้** หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สินซึ่งนำมาใช้กับระบบ HDM เพื่อให้เกิดประโยชน์และความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้ ได้แก่

**๑) กฎหมายเกี่ยวกับการคิดดอกเบี้ยและการบริหารหนี้สิน**

ดอกเบี้ยถือเป็นภาระที่ลูกหนี้ต้องชำระแก่เจ้าหนี้ จึงมีความสำคัญที่ต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมทั้งฝั่งเจ้าหนี้ในฐานะผู้ลงทุนและฝั่งลูกหนี้ในฐานะผู้ต้องชำระ ซึ่งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายของประเทศไทย มีได้ ๒ ลักษณะ คือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งแบ่งเป็น อัตราดอกเบี้ยปกติตาม มาตรา ๗

ที่กำหนดให้เสียดอกเบี้นร้อยละ ๓ ต่อปี ในกรณีที่มิได้มีการตกลงการเสียดอกเบี้ยไว้ต่อกัน ส่วนการตกลงอัตราดอกเบี้ยนั้นต้องไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๖๐ และตามประกาศของธนาคารตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถารบีนการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ ซึ่งอาจคิดดอกเบี้ยได้เกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี

นอกจากนี้ กรณีลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ตามสัญญา ต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยผิดนัด ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๔ ซึ่งกำหนดว่า“ให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๗ บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละสองต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น” ในปัจจุบันการคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศที่ สกส 23/2563 เรื่อง การคิด ดอกเบี้ยผิดนัด ชำระหนี้และการตัดชำระหนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

**๑.๑) เรื่องดอกเบี้ยผิดนัด**

การคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ ให้ใช้กับสินเชื่อที่มีการผ่อนชำระเป็นงวดและสินเชื่อหมุนเวียน สำหรับ ลูกหนี้รายย่อย และลูกหนี้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การกำหนดอัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ที่เหมาะสม และฐานการคำนวณดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ควรสอดคล้องกับภาระหนี้ที่ลูกหนี้ค้างชำระตามความเป็นจริง โดยพิจารณาควบคู่ไปกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ (affordability risk) เพื่อสร้างวินัยและสนับสนุนให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้คืน ลดโอกาสในการผิดนัดชำระหนี้จนเกิดเป็นหนี้เสีย โดยให้ถือปฏิบัติดังนี้

**(๑) อัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้**

(๑.๑) สินเชื่อที่มีการผ่อนชำระเป็นงวดและสินเชื่อหมุนเวียน ให้ผู้ให้บริการคิดอัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้เพิ่มขึ้นจากอัตราดอกเบี้ยปกติสูงสุดที่เรียกเก็บจริงตามที่ระบุในสัญญาได้ไม่เกินร้อยละ ๓ ต่อปี โดยคำนึงจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม เช่น อัตราดอกเบี้ยปกติตามสัญญาที่ได้สะท้อนความเสี่ยงของลูกหนี้ ประวัติการจ่ายชำระหนี้ เป็นต้น และผู้ให้บริการต้องเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนด




**ภาพที่ ๕.๑๙** แสดงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยผิดนัดที่เหมาะสม

(๑.๒) สินเชื่อที่มีกฎหมายกำหนดอัตรารวมสูงสุดของดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใด ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ เช่น สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสินเชื่อ รายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ ให้ถือปฏิบัติตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดด้วย

**(๒) ฐานการคำนวณดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้**

(๒.๑) สินเชื่อที่มีการผ่อนชำระเป็นงวด ให้ผู้ให้บริการคำนวณ ดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ บนฐานเงินต้นของค่างวดที่ลูกหนี้ค้างชำระในแต่ละงวดไปจนถึงวันที่ศาลรับฟ้องเป็นอย่างน้อย ซึ่งการฟ้องคดี ต่อศาลต้องมีระยะเวลาที่ลูกหนี้ค้างชำระหนี้เกินกว่า ๙๐ วัน นับแต่วันถึง กำหนดชำระ

ตัวอย่าง ลูกหนี้กู้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผ่อนชำระ ๒๐ ปี โดยจ่ายค่างวด งวดละ ๓๗,๐๐๐ บาท โดยมีเงื่อนไขดอกเบี้ยปกติตามสัญญาในแต่ละปี ดังนี้

| | |
|---|---|
| ปีที่ ๑ – ๓ | ดอกเบี้ยร้อยละ ๓ ต่อปี |
| ปีที่ ๔ – ๖ | ดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี |
| ปีที่ ๗ – ๒๐ | ดอกเบี้ยร้อยละ ๗ ต่อปี |

เมื่อลูกหนี้ชำระค่างวดไปแล้ว ๒๔ งวด ลูกหนี้ได้ผิดนัดชำระงวดที่ ๒๕ ซึ่งค่างวดงวดที่ ๒๕ เป็นเงินต้น ๒๕,๗๐๐ บาท และดอกเบี้ยปกติตามสัญญา ๑๑,๓๐๐ บาท (ตามวิธีลดต้นลดดอก) ตามหลักเกณฑ์ข้อ ๕.๒.๑

ผู้ให้บริการจะคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ (ดอกเบี้ยปกติบวกส่วนเพิ่ม)กับลูกหนี้รายนี้ที่อัตรา ร้อยละ ๘ ต่อปี (อัตราดอกเบี้ยปกติสูงสุดตามสัญญา ร้อยละ ๗ ต่อปีและบวกส่วนเพิ่มร้อยละ ๑ โดยพิจารณาจากอัตราดอกเบี้ยปกติ และประวัติการจ่ายชำระหนี้ตามกำหนดตลอด ๒๔ งวดที่ผ่านมา)

ดังนั้น ในงวดที่ ๒๕ ลูกหนี้มียอดที่ต้องจ่ายชำระ ประกอบด้วย

(๑) เงินต้น ๒๕,๗๐๐ บาท

(๒) ดอกเบี้ยปกติตามสัญญา ๑๑,๓๐๐ บาท

(๓) ดอกเบี้ยส่วนเพิ่มจากการผิดนัดชำระหนี้ ๑๐๕.๖๒ บาท (คิดจาก ๒๕,๗๐๐ X (๘ - ร้อยละ ๓) X ๓๐/๓๖๕) ยอดที่ต้องจ่ายชำระหนี้รวมทั้งสิ้น (๑) + (๒) + (๓) = ๓๗,๑๐๕.๖๒ บาท

(๒.๒) สินเชื่อหมุนเวียน ให้ผู้ให้บริการคำนวณดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ บนฐานเงินต้นที่ค้างชำระทั้งจำนวน

**(๓) ระยะเวลาผ่อนผันไม่คิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้**

ให้ผู้ให้บริการกำหนดช่วงระยะเวลาการผ่อนผันไม่คิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ (grace period) ในกรณีที่ลูกหนี้อาจมีเหตุสุดวิสัย ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดโดยสามารถกำหนดเป็นเกณฑ์ภายในของผู้ให้บริการได้

**(๔) ลำดับการตัดชำระหนี้**

ให้ใช้กับสินเชื่อที่มีการผ่อนชำระเป็นงวดและสินเชื่อหมุนเวียน สำหรับ ลูกหนี้ทุกกลุ่ม (ลูกหนี้รายย่อย ลูกหนี้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และลูกหนี้ธุรกิจขนาดใหญ่) เพื่อให้การตัดชำระหนี้ของผู้ให้บริการมีมาตรฐานเดียวกัน สอดคล้อง ตามศักยภาพและการจ่ายชำระของลูกหนี้ที่แท้จริง รวมทั้ง ผู้ให้บริการควรคำนึงถึงประโยชน์และการลดภาระหนี้เงินต้นของลูกหนี้เป็นสำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงกำหนดให้

(๔.๑) สินเชื่อที่มีการผ่อนชำระเป็นงวด ให้ผู้ให้บริการนำเงินที่ได้รับชำระหนี้ ไปตัดชำระหนี้ตามยอดหนี้แต่ละงวด โดยให้ตัดค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ย และเงินต้นของยอดหนี้ที่ลูกหนี้ ค้างชำระนานที่สุดก่อน แล้วจึงค่อยตัดชำระยอดหนี้ที่ค้างชำระนานรองลงมาตามลำดับ (ตัดชำระหนี้แบบแนวนอน)

**แนวทางการตัดชำระหนี้แบบแนวนอน** เป็นการตัดค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ยและเงินต้นของยอดค้างที่เก่าที่สุดก่อน แล้วค่อยตัดยอดค้างใหม่

**ตัวอย่าง**

ลูกหนี้ค้างชำระ ๓ งวด มียอดค้างชำระทั้งหมด ๓๐,๙๐๐ บาท แล้วได้นำเงินมาชำระ ๑๐,๐๐๐ บาท ตัดค่าธรรมเนียมงวดที่ ๑ จำนวน ๓๐๐ บาท ดอกเบี้ยงวดที่ ๑ จำนวน๔๐๐๐ บาท และเงินต้นงวดที่ ๑ จำนวน ๕,๗๐๐ บาท

- เหลือยอดค้างชำระรวม ๒๐,๙๐๐ บาท ซึ่งมีเงินต้นค้างชำระ ๑๒,๓๐๐ บาท (เงินที่นำมาชำระได้มีการตัดเงินต้นไปด้วยบางส่วน)

| ค่าธรรมเนียม (บาท) | ดอกเบี้ย (บาท) | เงินต้น (บาท) |
|---|---|---|
| ๓๐๐ | ๔,๐๐๐ | ๖,๐๐๐ |
| ๓๐๐ | ๔,๐๐๐ | ๖,๐๐๐ |
| ๓๐๐ | ๔,๐๐๐ | ๖,๐๐๐ |

**ตารางที่ ๕.๑๓** แสดงตัวอย่างแนวทางการตัดชำระหนี้แบบแนวนอน




**ภาพที่ ๕.๑๙** แสดงตัวอย่างลำดับการตัดชำระหนี้แบบแนวนอน

(๔.๒) สินเชื่อหมุนเวียน ให้ผู้ให้บริการนำเงินที่ได้รับชำระหนี้ไปตัดชำระหนี้ โดยให้ตัดค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ย และเงินต้น ที่ล้างชำระทั้งหมดได้โดยให้นำหลักการตามข้อ ๕.๒.๑ และ ๕.๒.๒. มาใช้กับลูกหนี้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ที่มีการผิดนัดชำระหนี้ระหว่างปรับปรุงโครงสร้างหนี้ด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ

ผู้ให้บริการสามารถดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้มากกว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ เช่น ไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้เรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราหรือจำนวนต่ำกว่าที่ประกาศฉบับนี้กำหนด และตัดชำระเงินต้นก่อนเป็นลำดับแรก เป็นต้น

**(๕) เรื่องข้อกำหนดอื่น**

ให้ใช้กับสินเชื่อที่มีการผ่อนชำระเป็นงวดและสินเชื่อหมุนเวียน สำหรับลูกหนี้ทุกกลุ่ม (ลูกหนี้รายย่อย ลูกหนี้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และลูกหนี้ธุรกิจขนาดใหญ่)

(๕.๑) การแจ้งข้อมูลแก่ลูกหนี้

ผู้ให้บริการต้องแจ้งและแจกแจงรายละเอียดแต่ละรายการที่ลูกหนี้ จะต้องชำระหรือจะมีการเรียกเก็บให้ลูกหนี้ทราบ โดยให้ถือปฏิบัติตามที่กำหนดในประกาศ ธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการด้านการให้บริการแก่ลูกล้าอย่างเป็นธรรม(Market conduct)

(๕.๒) การขายหรือโอนหนี้ไปยังผู้ให้บริการอื่น

ผู้ให้บริการที่ขายหรือโอนหนี้ ต้องนำส่งข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับหนี้ที่ขายหรือโอน เช่น สัญญา ตารางการผ่อนชำระหนี้ รวมถึงประวัติการจ่ายและการค้างชำระหนี้ ให้แก่ผู้ให้บริการที่รับซื้อหรือรับโอนหนี้ด้วย เพื่อให้ผู้ให้บริการที่รับซื้อหรือรับโอนหนี้สามารถคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้และลำดับการตัดชำระหนี้ต่อจากผู้ให้บริการเดิมได้อย่างต่อเนื่อง

**(๖) เรื่องบทเฉพาะกาล**

(๖.๑) ประกาศฉบับนี้ ให้ใช้บังคับรวมถึงสัญญาที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ประกาศฉบับนี้ มีผลใช้บังคับและยังมีผลผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาระหว่างผู้ให้บริการกับลูกหนี้ด้วย ยกเว้น สินเชื่อที่มีเจ้าหนี้หลายรายให้สินเชื่อร่วมกัน โดยมีเจ้าหนี้รายใดรายหนึ่งตั้งอยู่ในต่างประเทศและ ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น การให้กู้ยืมร่วม (Syndicated Loan) ที่สถาบันการเงินที่เข้าข่ายข้างต้น ร่วมให้สินเชื่อด้วย เป็นต้น

(๖.๒) ผู้ให้บริการตามข้อ ๔.๑ - ๔.๔

(๑) หลักเกณฑ์การคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ ตามข้อ ๕.๒.๑ ให้เริ่มมีผลบังคับ ใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔

(๒) หลักเกณฑ์ลำดับการตัดชำระหนี้ ตามข้อ ๕.๒.๒ ให้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔

(๖.๓) ผู้ให้บริการตามข้อ ๔.๕ - ๔.๖ ให้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔

(๖.๔) วันเริ่มต้นบังคับใช้ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔

**๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

**๒.๑.) การตัดลำดับการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๒๘ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้ต้องผูกพันต่อเจ้าหนี้ในอันจะกระทำการ เพื่อชำระหนี้เป็นการอย่างเดียวกันโดยมูลหนี้หลายรายและถ้าการที่ลูกหนี้ชำระหนี้นั้นไม่เพียงพอจะเปลื้องหนี้สินได้หมดทุกรายไซร้ เมื่อทำการชำระหนี้ลูกหนี้ระบุว่าชำระหนี้สินรายใด ก็ให้หนี้สินรายนั้นเป็นอันได้เปลื้องไป

ถ้าลูกหนี้ไม่ระบุ ท่านว่าหนี้สินรายไหนถึงกำหนด ก็ให้รายนั้นเป็นอันได้เปลื้องไปก่อน ในระหว่างหนี้สินหลายรายที่ถึงกำหนดนั้น รายใดเจ้าหนี้มีประกันน้อยที่สุดก็ให้รายนั้นเป็นอันได้เปลื้องไปก่อน ในระหว่างหนี้สินหลายรายที่มีประกันเท่า ๆ กัน ให้รายที่ตกหนักที่สุดแก่ลูกหนี้เป็นอันได้เปลื้องไปก่อน ในระหว่างหนี้สินหลายรายที่ตกหนักแก่ลูกหนี้เท่า ๆ กัน ให้หนี้สินรายเก่าที่สุดเป็นอันได้เปลื้องไปก่อน และถ้ามีหนี้สินหลายรายเก่าเท่า ๆ กัน ก็ให้หนี้สินทุกรายเป็นอันได้เปลื้องไปตามส่วนมากและน้อย”

ดังนั้น กรณีที่ลูกหนี้มีหนี้หลายมูลหนี้ และลูกหนี้ชำระหนี้นั้นไม่เพียงพอที่จะชำระได้ทั้งหมดทุกราย ถ้าหากลูกหนี้ระบุว่าเป็นการชำระหนี้รายใด ก็ให้นำไปชำระหนี้รายนั้นก่อนถ้าลูกหนี้ไม่ระบุให้จับลำดับการชำระหนี้ดังนี้

๑. หนี้รายใดถึงกำหนดชำระก่อนก็ให้นำไปชำระหนี้รายนั้นก่อน

๒. กรณีที่มีหนี้หลายรายถึงกำหนดชำระให้ชำระหนี้ที่มีประกันน้อยที่สุดก่อน

๓. ระหว่างหนี้หลายรายที่มีประกันเท่า ๆ กัน ให้รายที่ตกหนักที่สุดแก่ลูกหนี้ได้รับชำระก่อน

๔. ระหว่างหนี้หลายรายที่ตกหนักแก่ลูกหนี้เท่า ๆ กัน ให้หนี้สินรายเก่าที่สุดได้รับชำระหนี้ก่อน

๕. ถ้ามีหนี้สินรายเก่าเท่า ๆ กัน ให้หนี้ทุกรายได้รับชำระไปตามส่วนมากและน้อย

**ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา**

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๖๙๕/๒๕๓๙ จำเลยเป็นหนี้โจทก์อยู่หลายจำนวนและได้ชำระหนี้ให้โจทก์เกินกว่าหนี้ที่ต้องชำระอยู่จำนวนหนึ่ง จึงให้นำเงินจำนวนดังกล่าวชำระหนี้ซึ่งถึงกำหนดชำระก่อนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๒๘

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๗๖๒/๒๕๔๙ จำเลยไม่ได้นำสืบให้ได้ความชัดเจนว่าชำระหนี้รายใด เมื่อหนี้สินจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ บาท และจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท ไม่ได้กำหนดระยะเวลาชำระหนี้ไว้ แต่หนี้สินรายแรกมีผู้ค้ำประกัน ๒ ราย ส่วนหนี้สินรายหลังมีผู้ค้ำประกันเพียงรายเดียว หนี้สินรายหลังเป็นอันปลดเปลื้องไปก่อนตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๒๘ วรรคสอง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๐๘/๒๕๕๐ ตามบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๒๘ แสดงว่ากฎหมายให้สิทธิแก่ลูกหนี้ที่จะระบุว่าให้ชำระหนี้รายใดรายหนึ่งก็ได้ หรือไม่ระบุก็ได้ หากระบุไว้ก็ต้องชำระหนี้รายที่ระบุไว้นั้นตามความประสงค์ของลูกหนี้ เมื่อฟังว่าจำเลยออกเช็คตามใบส่งของอันเป็นการระบุโดยปริยายไว้แล้วว่าให้ชำระหนี้รายใด ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๒๘

สำหรับการตัดลำดับหนี้นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติว่า “มาตรา ๓๒๙ ถ้านอกจากการชำระหนี้อันเป็นประธาน ลูกหนี้ยังจะต้องชำระดอกเบี้ยและเสียค่าฤชาธรรมเนียมอีกด้วยไซร้ หากการชำระหนี้ในครั้งหนึ่ง ๆ ไม่ได้ราคาเพียงพอจะเปลื้องหนี้สินได้ทั้งหมด ท่านให้เอาจัดใช้เป็นค่าฤชาธรรมเนียมเสียก่อนแล้วจึงใช้ดอกเบี้ย และในที่สุดจึงให้ใช้ในการชำระหนี้อันเป็นประธาน

ถ้าลูกหนี้ระบุให้จัดใช้เป็นประการอื่น ท่านว่าเจ้าหนี้จะบอกปัดไม่ยอมรับชำระหนี้ก็ได้”

**๓) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๖๔**

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗ ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมิได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอันชัดแจ้ง ให้ใช้อัตราร้อยละสามต่อปี

อัตราตามวรรคหนึ่งอาจปรับเปลี่ยนให้ลดลงหรือเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยปกติให้กระทรวงการคลังพิจารณาทบทวนทุกสามปีให้ใกล้เคียงกับอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากกับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์”

“มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๗ บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละสองต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกจากนั้น ให้พิสูจน์ได้”

“มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๒๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

"มาตรา ๒๒๔/๑ ถ้าลูกหนี้มีหน้าที่ผ่อนชำระหนี้เงินเป็นงวด และลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ในงวดใด เจ้าหนี้อาจเรียกดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดได้เฉพาะจากต้นเงินของงวดที่ลูกหนี้ผิดนัดนั้น

ข้อตกลงใดขัดกับความในวรรคหนึ่ง ข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะ"

(ใช้บังคับตั้งแต่ วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔)

**๔) พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓**

การแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม ต้องกระทำผ่านแผนฟื้นฟูหนี้สิน ซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้กำหนดไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และหมวดที่ ๓/๑ ซึ่งว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประกอบกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งรองรับ ระบบ HDM ได้เป็นอย่างดี แต่ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการคือ

**๔.๑) การจำกัดตัวลูกหนี้ที่จะร้องขอฟื้นฟูหนี้สินได้** โดยหมวด ๓ ต้องเป็นกิจการที่เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เท่านั้น ส่วนในหมวด ๓/๑ ลูกหนี้ต้องเป็นกิจการจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมตามกฎหมาย [๒๓] เท่านั้น ดังนั้น นิติบุคคลประเภทอื่นและบุคคลธรรมดาไม่อาจร้องขอฟื้นฟูหนี้สินของตนได้

**๔.๒) การจำกัดจำนวนหนี้** โดยหมวด ๓ ลูกหนี้ต้องเป็นหนี้สินต่อเจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกันไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท ส่วนในหมวด ๓/๑ จำนวนหนี้มีการจำกัดไว้ตามประเภทของลูกหนี้ โดยลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องมีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท ลูกหนี้ที่เป็นคณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องมีจำนวน

---

[๒๓] พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๖๒ ไว้ดังนี้

"ข้อ ๒ วิสาหกิจขนาดย่อม ได้แก่ กิจการที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการผลิตสินค้าที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกินห้าสิบคนหรือมีรายได้ต่อปีไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท

(๒) กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง หรือกิจการค้าปลีก ที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกินสามสิบคนหรือมีรายได้ต่อปีไม่เกินห้าสิบล้านบาท

ข้อ ๓ วิสาหกิจขนาดกลาง ได้แก่ กิจการที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) กิจกำรผลิตสินค้าที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าห้าสิบคนแต่ไม่เกินสองร้อยคน หรือมีรายได้ต่อปีเกินกว่าหนึ่งร้อยล้านบาทแต่ไม่เกินห้าร้อยล้านบาท

(๒) กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง หรือกิจการค้าปลีก ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าสามสิบคนแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยคนหรือมีรายได้ต่อปีเกินกว่าห้าสิบล้านบาทแต่ไม่เกินสามร้อยล้านบาท

ทั้งนี้ ลูกหนี้ที่ประกอบกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไม่จำกัดประเภท ลูกหนี้อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลประเภทต่าง ๆ เช่น ห้างหุ้นส่วนทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียน บริษัทจำกัด ก็ได้"

หนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสามล้านบาทและลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดต้องมีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสามล้านบาทแต่ไม่ถึงสิบล้านบาท

**๔.๓) การสร้างและลักษณะของกฎหมายฟื้นฟูหนี้สินแบบองค์รวมเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน**

กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินในปัจจุบันมุ่งเน้นเฉพาะลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลขนาดใหญ่และลูกหนี้ที่มีรายได้จากกิจการซึ่งเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จึงยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมด้วยระบบ HDM ดังนั้น จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินแบบองค์รวม โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะและหลักการที่สำคัญ ต่อไปนี้

**๔.๓.๑) การฟื้นฟูหนี้สิน** หมายถึง การฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือ ลูกหนี้ที่มีกิจการ (Consumer Debtor) โดยมีหนี้สินไม่เกินห้าสิบล้านบาท[๒๔] สามารถร้องขอฟื้นฟูหนี้สินของตนได้

**๔.๓.๒) ระบบการกลั่นกรองก่อนใช้สิทธิร้องขอฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการ**

การฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการ ระบบ HDM นั้น ลูกหนี้ต้องมีรายได้ที่สามารถผ่อนชำระหนี้ตามแผนได้อย่างต่อเนื่อง จึงต้องมีกลไกการตรวจสอบถึงความสามารถในการหารายได้และความมั่นคงของรายได้ของลูกหนี้ว่ามีช่องทางที่จะฟื้นฟูหนี้สินได้หรือไม่ และมีความรุนแรงของระดับปัญหาหนี้สินที่จำเป็นต้องใช้การแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมเพียงใด หากมีหนี้สินไม่มากหรือไม่ตกอยู่ในกับดักวงจรหนี้สินอาจใช้วิธีการอื่น ๆ ที่สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า เช่น ระบบสถาบันการเงินชุมชนต่าง ๆ การปรับโครงสร้างหนี้ทั่วไป เป็นต้น เพราะการใช้ระบบ HDM ต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน ซึ่งต้องกระทำโดยผู้ทำแผนหรือลูกหนี้ที่ผ่านการอบรมและมีความรู้ความเข้าใจในการวิเคราะห์ตามรูปแบบของระบบ HDM นอกจากนี้ การกลั่นกรองทำให้เจ้าหนี้มั่นใจได้ว่าแผนฟื้นฟูหนี้สินนั้นได้รับการพิจารณาเบื้องต้นแล้วว่ามีความเป็นไปได้จากหน่วยงานที่เชื่อถือได้ กลไกการกลั่นกรองนี้ในกฎหมายฟื้นฟูหนี้ของสหรัฐอเมริกาในบทที่ ๑๓ กำหนดให้เป็นเงื่อนไขในการที่ลูกหนี้จะสามารถยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาลได้ตามกฎหมาย ดังนั้น ระบบกลั่นกรองดังกล่าว จึงเป็นหลักการสำคัญที่ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือน

---

[๒๔] Chapter ๑๒ การฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกร โดยจำกัดจำนวนหนี้สินว่าต้องเกิดจากการประกอบอาชีพกสิกรรมหรือการประมงไม่เกิน ๓๙๔,๗๒๕ ดอลลาร์และหนี้ที่มีหลักประกันไม่เกิน ๑,๑๘๔,๒๐๐ ดอลลาร์ และ Chapter 13 การฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ที่มีรายได้เป็นเงินเดือนประจำ โดยจำกัดหนี้สินที่ไม่มีหลักประกันของแต่ละคนไม่เกิน ๓๙๔,๗๒๕ ดอลลาร์และหนี้ที่มีหลักประกันไม่เกิน ๑,๑๘๔,๒๐๐ ดอลลาร์

**๔.๓.๓) ระบบช่วยเหลือลูกหนี้**

ระบบ HDM ต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินซึ่งต้องกระทำโดยผู้ทำแผนหรือลูกหนี้ที่ผ่านการอบรมและมีความรู้ความเข้าใจในการวิเคราะห์ตามรูปแบบของระบบ HDM ดังนั้นในสถานกราณ์ของประเทศไทยซึ่ง ระบบ HDM ยังเป็นเรื่องใหม่โครงสร้างเชิงองค์กรยังไม่มั่นคงและครอบคลุม จึงมีความจำเป็นที่กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินจะต้องกำหนดให้มีระบบช่วยเหลือลูกหนี้ในการร้องขอฟื้นฟูหนี้สิน เช่น การให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรภาคประชาสังคม ที่จดทะเบียนตามกฎหมายสามารถดำเนินการร้องขอฟื้นฟูหนี้สิน ตลอดจนให้คำปรึกษาในการจัดการหนี้สินด้วยระบบ HDM ให้แก่ลูกหนี้ได้อีกช่องทางหนึ่งในการร้องขอฟื้นฟูหนี้สิน นอกจากนี้ ต้องให้อำนาจแก่บุคคลดังกล่าวในการหมายเรียกให้เจ้าหนี้มาพบเพื่อให้ถ้อยคำ ปรึกษา ประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูหนี้สิน เพราะในหนี้ครัวเรือนเจ้าหนี้บางประเภทอาจไม่อยากมาแสดงตนให้ทราบ เช่น เจ้าหนี้นอกระบบ เป็นต้น จึงต้องมีมาตรการตามกฎหมายในการพบเพื่อเจรจากับลูกหนี้หรือมาประชุมเพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูหนี้สิน

**๔.๓.๔) รูปแบบการพิจารณายอมรับแผนโดยมติของที่ประชุมเจ้าหนี้**

ต้องกำหนดรูปแบบการประชุมให้เกิดความสมดุล ต้องมีประธานที่เป็นคนกลาง เช่น

- เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็นประธานในการประชุม
- มีบทบัญญัติบังคับให้เจ้าหนี้มาประชุม เช่น การไม่มาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรถือเป็นการยอมรับหรือสละสิทธิโต้แย้งแผน
- การลงมติยอมรับแผนนับคะแนนจากเจ้าหนี้ที่มาประชุมเท่านั้น
- กรณีที่ประชุมเจ้าหนี้ยอมรับแผน ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้และมีผลผูกมัดเจ้าหนี้ทุกรายตามแผนโดยไม่ต้องยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินได้
- กรณีที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่ยอมรับแผน ให้มีการแก้ไขแผนและเสนอต่อศาลเพื่อพิจารณาต่อไปอีกครั้ง เพื่อให้ศาลได้ทบวนถึงเหตุปฏิเสธแผนของลูกหนี้มีเหตุผลอันสมควรเพียงใดด้วย

**๔.๓.๕) รูปแบบการพิจารณามีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนศาล**

ต้องกำหนดหลักการเกณฑ์ที่ให้บทบาทแก่ศาลในการตรวจสอบความถูกต้อง ชอบธรรม และสามารถชี้ขาดถึงความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้บนหลักการของ แผนฟื้นฟูหนี้สินหรือกิจการที่จัดทำขึ้นจากฝั่งลูกหนี้ จะต้องได้รับการยอมรับโดยมติของที่ประชุมเจ้าหนี้ซึ่งเป็นวงเจรจาแบบองค์รวมจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบการประชุมให้เกิดความสมดุลซึ่งกฎหมายฟื้นฟูต้องมีประธานที่เป็นคนกลาง เช่น

- เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็นประธานในการประชุม

- มีบทบัญญัติบังคับให้เจ้าหนี้มาประชุม เช่น การไม่มาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรถือเป็นการยอมรับหรือสละสิทธิโต้แย้งแผน

- การลงมติยอมรับแผนนับคะแนนจากเจ้าหนี้ที่มาประชุมเท่านั้น

- กรณีที่ประชุมเจ้าหนี้ยอมรับแผน ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้และมีผลผูกมัดเจ้าหนี้ทุกรายตามแผนโดยไม่ต้องยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินได้

- กรณีที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่ยอมรับแผน ให้มีการแก้ไขแผนและเสนอต่อศาลเพื่อพิจารณาต่อไปอีกครั้ง เพื่อให้ศาลได้ทบวนถึงเหตุปฏิเสธแผนของลูกหนี้มีเหตุผลอันสมควรเพียงใดด้วย

**สำหรับบทบาทของศาลในการเห็นชอบแผน**

- แผนมีความเป็นไปได้ และ กระทำโดยสุจริต

- แผนมีการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล ทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ในจำนวนสูงสุดที่ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ และมากกว่าการที่เจ้าหนี้จะได้รับจากการฟ้องคดีล้มละลาย

- บทบาทในการไกล่เกลี่ยกรณีที่แผนไม่ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้ และปรับแก้ไขแผนในชั้นศาลพิจารณาแผน

- บทบาทในการตรวจสอบถึงความชอบธรรมของการดำเนินกิจการเงินกู้ เช่น การคิดดอกเบี้ยตามสัญญากู้รวมกันต้องไม่เกิน Total Max Cap ที่กำหนดตามกฎหมาย เช่น จำนวนดอกเบี้ยทั้งหมดตลอดสัญญาต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐๐ - ๑๒๐ ของเงินต้น เป็นต้น

- แผนมีความเป็นไปได้ และกระทำโดยสุจริต

- แผนมีการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล ทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ในจำนวนสูงสุดที่ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ และมากกว่าการที่เจ้าหนี้จะได้รับจากการฟ้องคดีล้มละลาย

- บทบาทในการไกล่เกลี่ยกรณีที่แผนไม่ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้ และปรับแก้ไขแผนในชั้นศาลพิจารณาแผน

- บทบาทในการตรวจสอบถึงความชอบธรรมของการดำเนินกิจการเงินกู้ เช่นการคิดดอกเบี้ยตามสัญญากู้รวมกันต้องไม่เกิน Total Max Cap ที่กำหนดตามกฎหมาย เช่น จำนวนดอกเบี้ยทั้งหมดตลอดสัญญาต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐๐ – ๑๒๐ ของเงินต้น เป็นต้น

**๕) ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๕**

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ออกประกาศฯ กำหนดให้สัญญาเช่าซื้อรถฯ ที่ทำใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๖ ต้องถือปฏิบัติตามจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการบังคับใช้กฎหมายใหม่ โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้[๒๕]

๕.๑) กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับการให้เช่าซื้อรถยนต์ใหม่ รถยนต์ใช้แล้ว และรถจักรยานยนต์

กำหนดให้อัตราดอกเบี้ยเช่าซื้อรถยนต์ฯ ที่คำนวณเป็นอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง(Effective Interest Rate: EIR) ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐, ๑๕ และร้อยละ ๒๓ ต่อปี ตามลำดับซึ่งเมื่อคำนวณกลับเป็นอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ (Flat Rate) อยู่ที่ระดับประมาณไม่เกินร้อยละ ๕.๕๘.๕ และร้อยละ ๑๒.๕ ต่อปี ตามลำดับ โดยผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจะแปรผันตามขนาดการวางเงินดาวน์และระยะเวลาที่เลือกผ่อนชำระเป็นสำคัญ ดังนี้

| ประเภทรถ | ผู้ให้บริการและลูกหนี้ กลุ่มที่น่าจะได้รับผลกระทบจำกัด | ผู้ให้บริการและลูกหนี้ กลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบและต้องปรับตัว |
|---|---|---|
| รถยนต์ใหม่ | ดาวน์สูง ผ่อนสั้น* | ดาวน์น้อย ผ่อนนาน* และรถบางรุ่นที่ไม่อยู่ในความนิยมหรือราคาตกไว<br>>> ปัจจุบันอัตราตลาดส่วนใหญ่ต่ำกว่า สคบ. กำหนด |
| รถยนต์ใช้แล้ว | ดาวน์สูง ผ่อนสั้น อายุรถไม่มาก | ดาวน์น้อย ผ่อนนาน รถบางรุ่น รถอายุมาก และผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน<br>>> ปัจจุบันอัตราตลาดบางส่วนสูงกว่า สคบ. กำหนด |
| รถจักรยานยนต์ | ดาวน์สูง ผ่อนสั้น และบริษัทบางแห่งที่ปัจจุบันคิดดอกเบี้ยไม่เกิน 23% | ดาวน์น้อย ผ่อนนาน เครดิตผู้ซื้อ และผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน โดยเฉพาะที่มีอัตราหนี้เสียสูง<br>>> ปัจจุบันอัตราตลาดส่วนใหญ่สูงกว่า สคบ. กำหนด |

ที่มา: บริษัท ลีสซิ่งกสิกรไทย จำกัด และศูนย์วิจัยกสิกรไทย

* ดาวน์สูง/ดาวน์น้อย โดยทั่วไปหมายถึง การวางเงินดาวน์ตั้งแต่ 15% / น้อยกว่า 15%

ส่วนผ่อนสั้น/ผ่อนนาน โดยทั่วไปหมายถึง ระยะเวลาผ่อน 60 งวด / 84 งวด

**ตารางที่ ๕.๑๔** แสดงข้อมูลการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับการให้เช่าซื้อรถยนต์ และรถจักรยานยนต์ (ใหม่ - เก่า)

๕.๒) เพิ่มอัตราส่วนลดดอกเบี้ยกรณีปิดบัญชีล่วงหน้า

หากผู้บริโภคใช้สิทธินี้จะส่งผลกระทบให้ผู้ให้บริการเช่าซื้อมีรายได้จากดอกเบี้ยลดลง และส่งผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงต่อปีที่ลดลง ต่ำกว่าความคาดหมายเมื่อแรกปล่อยสินเชื่อ ดังนั้น การเพิ่มส่วนลดปิดบัญชีล่วงหน้าจึงเป็นความเสี่ยงต่อผู้ให้เช่าซื้อรถยนต์ฯ ที่มีลูกค้าเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพทางการเงิน

[๒๕]ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๕ จากเวปไซต์ https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k-social-media/Pages/OCPB-FB-17-11-2022.aspx

| เดิม | ใหม่ |
|---|---|
| ไม่น้อยกว่า 50% ของดอกเบี้ยเช่าซื้อที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ | เพิ่มส่วนลดดอกเบี้ยตามจำนวนงวดที่ชำระแล้ว เป็นไม่น้อยกว่า 60-100% ของดอกเบี้ยเช่าซื้อที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ ดังนี้<br>1. จ่ายแล้วไม่เกิน 1 ใน 3 ของค่างวด >> ได้ส่วนลดดอกเบี้ยไม่น้อยกว่า 60%<br>2. จ่ายแล้วตั้งแต่ 1 ใน 3 แต่ไม่เกิน 2 ใน 3 ของค่างวด >> ได้ส่วนลดดอกเบี้ยไม่น้อยกว่า 70%<br>3. จ่ายแล้วมากกว่า 2 ใน 3 ของค่างวด >> ได้รับยกเว้นดอกเบี้ยที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ |

ที่มา : บริษัทสีสชิ่งกสิกรไทย จำกัด และศูนย์วิจัยกสิกรไทย

**ตารางที่ ๕.๑๕** แสดงข้อมูลสัดส่วนการลดลงของจำนวนดอกเบี้ยจากการให้เช่าซื้อรถยนต์ จักรยานยนต์

๕.๓) ลดเบี้ยปรับผิดนัดชำระค่างวด

กำหนดเบี้ยปรับเป็นอัตราเดียวที่ไม่เกินร้อยละ ๕ ของยอดเงินที่ผิดนัดชำระจากเดิมที่ให้คิดเบี้ยปรับได้เท่ากับอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงตามสัญญาบวกร้อยละ ๓ แต่ไม่เกินร้อยละ ๑๕ (ปัจจุบัน - สัญญาเช่าซื้อรถที่มีดอกเบี้ย EIR ต่ำประมาณร้อยละ ๒ ต่อปี หากผิดนัดชำระค่างวด ผู้บริโภคต้องจ่ายเบี้ยปรับร้อยละ ๕ ซึ่งเท่ากับประกาศ สคบ. ฉบับใหม่ แต่ในกรณีที่สัญญาเช่าซื้อมีดอกเบี้ย EIR สูงและเดิมเก็บเบี้ยปรับได้ร้อยละ ๑๕ ภายใต้ประกาศฯ ใหม่ จะเก็บเบี้ยปรับได้ไม่เกินร้อยละ ๕ หรือลดลงร้อยละ ๑๐)

๕.๔) ปรับการคิดหนี้ส่วนที่ขาดหลังการขายทอดตลาด

โดยกำหนดเกณฑ์การคิดติ่งหนี้ ให้ลูกหนี้รับภาระเฉพาะเงินต้นสำหรับค่างวดที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ รวมกับค่างวดที่ค้างชำระ (เงินต้นและดอกเบี้ย) และค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการทวงถามหนี้ค่าเช่าซื้อก่อนมีการบอกเลิกสัญญา หรืออีกนัยหนึ่งคือเสมือนกับได้รับยกเว้นดอกเบี้ยจากการปิดบัญชีล่วงหน้า ซึ่งประกาศฯ เดิมปี ๒๕๖๑ ระบุว่าไม่ได้รับสิทธินี้

| เดิม | ใหม่ |
|---|---|
| 1. ค่างวดที่ค้างชำระ | 1. ค่างวดที่ผิดนัดชำระ |
| 2. ค่างวดที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ ( = เงินต้นและดอกเบี้ย) | 2. ค่างวดที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระห้ามคิดดอกเบี้ย (= เฉพาะเงินต้น) |
| 3. เบี้ยปรับ ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการทวงถามหนี้ | 3. ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการทวงถามหนี้ก่อนการบอกเลิกสัญญา |

**ตารางที่ ๕.๑๖** แสดงข้อมูลปรับการคิดหนี้ส่วนที่ขาดหลังการขายทอดตลาด

ประกาศ สคบ. ฉบับนี้ยังคงจำกัดเฉพาะผู้เช่าซื้อที่เป็นบุคคลธรรมดาและใช้รถเป็นการส่วนตัวเท่านั้น ไม่รวมถึงการนำรถไปใช้รับจ้าง หรือใช้ในธุรกิจ ซึ่งผู้บริโภคกลุ่มที่อยู่นอกขอบเขตการคุ้มครองของ สคบ. คงเป็นกลุ่มที่ต้องรอการผลักดันร่างพระราชกฤษฎีกาของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กำกับดูแลผู้ประกอบกิจการให้บริการเช่าซื้อรถยนต์ หรือจักรยานยนต์ โดยไม่แบ่งแยกว่าผู้เช่าซื้อมีสถานะเป็นบุคคลหรือนิติบุคคล หรือใช้รถเพื่อวัตถุประสงค์ใด

**๕.๔.๒. แนวทางตามกฎหมายของต่างประเทศ**

**๑) หลักการกำหนดเพดานดอกเบี้ย** หมายถึง การกำหนดเพดานของดอกเบี้ยสูงสุดที่เจ้าหนี้จะได้รับจากสัญญากู้ ซึ่งดอกเบี้ยตามกฎหมายจะกำหนดเพียงอัตราดอกเบี้ยที่อาจตกลงต่อกันเท่านั้น ดังนั้น ตราบใดที่สัญญายังไม่สิ้นสุดเจ้าหนี้มีสิทธิคิดดอกเบี้ยได้แบบไม่สิ้นสุด ซึ่งทำให้เกิดภาระความไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับโครงสร้างหนี้ที่สามารถนำดอกเบี้ยคงค้างมารวมเป็นเงินต้นใหม่ได้ มีการขยายเวลาการผ่อนชำระออกไปทำให้เกิดภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเกินกว่าค่าตอบแทนทางธุรกิจ เมื่อเทียบกับจำนวนเงินลงทุน ดังนั้น ในบางประเทศได้มีการออกกฎหรือกฎหมายบังคับมีเพดานดอกเบี้ยที่เจ้าหนี้จะพึงได้รับในการให้กู้ยืมเงินในหนึ่งสัญญา เช่น

๑.๑) **สหราชอาณาจักรอังกฤษ** ตามกฎหมาย Financial Services and Markets Act (FSMA) 2000 กำหนดให้มีคณะกรรมการ Financial Conduct Authority ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลการบริหารงานของสถาบันการเงินในตลาดการเงินใน ๓ ด้าน คือ การปกป้องลูกค้าอย่างเป็นธรรมกำกับสถาบันการด้านจริยธรรมคุณธรรม และส่งเสริมการแข่งขันกันอย่างเป็นและกำหนดไม่ให้สถาบันการการเงินคิดดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมทั้งหมดเกินร้อยละ ๑๐๐ ของเงินต้นของหนึ่งสัญญา และกำหนดไม่ให้มีการปรับโครงสร้างหนี้เกินกว่าสองครั้ง

๑.๒) **ประเทศญี่ปุ่น** กำหนดจำนวนดอกเบี้ยต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐๙.๕ จากต้นเงิน และหากคิดเกินอัตราจะมีโทษอาญาด้วย

**๒) หลักการกำหนดยอดสูงสุดในการกู้เงินของลูกหนี้** หมายถึง การกำหนดให้ลูกหนี้ก่อหนี้ได้ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด และหลักหนึ่งลูกหนี้หนึ่งสัญญา คือ ลูกหนี้ก่อหนี้ได้เพียงหนึ่งสัญญาในเวลาเดียวกันเท่านั้น เช่น

**๒.๑) สหรัฐอเมริกา** กำหนดให้ลูกหนี้ก่อหนี้ได้ไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของรายได้และหนึ่งคนต่อหนึ่งสัญญานั้น ในรัฐ Florida กรณีที่ลูกหนี้เป็นหนี้ประเภท High-cost short-term credit: จะถูกควบคุมโดย Office of Financial regulation: มีหน้าที่และเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้ลูกหนี้ตกลงในกับดักหนี้ โดยกำหนด number of payday loans ที่ลูกหนี้คนหนึ่งจะมีได้ในช่วงเวลาหนึ่ง (cap on cost of a loan [ceiling on the fees charged of 10% of loan amount) กำหนดยอดเงินสูงสุดที่จะกู้ได้ และการกำหนด ให้มี ‘Grace period’ ๖๐ วัน ทันที เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถจ่ายได้ตามเวลา ภายในสองเดือนนี้ ผู้กู้ต้องเข้าสู่ consumer credit counselling course โดยหน่วยงานรัฐอนุญาตให้ลูกหนี้ทำการ ปรับหรือจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน (repayment plan) ได้

**๓) การกำกับด้านธรรมาภิบาลของการให้กู้ยืมเงินและการบริหารสินเชื่อ**[๒๖] หมายถึง การมีกฎ หรือกฎหมาย เช่น นโยบาย หรือกฎที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับด้านความชอบธรรม ธรรมาภิบาล สำหรับกรอบการทำสัญญากู้ยืมเงินหรือการบริหารสินเชื่อของเจ้าหนี้ให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และเท่าเทียมกัน เช่น สหราชอาณาจักรอังกฤษ มีการออกกฎบัตรเกี่ยวกับการควบคุมการให้สินเชื่อ เช่น

๓.๑) กำหนดเพดานการคิดดอกเบี้ยต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐๐ ของเงินต้นซึ่งต้องรวมค่ารรมเนียมต่าง ๆ ไว้ด้วย และมีมาตรการในการระงับใบอนุญาตของผู้ให้กู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบที่กำหนด

๓.๒) ออกกฎบัตรประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับการขยายเวลาเงินกู้การประเมินเครดิต เพิ่มความโปร่งใสในการชำระคืนเงินกู้ และช่วยเหลือลูกค้าในความยากลำบากทางการเงิน

๓.๓) จัดทำข้อเสนออื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเครดิตระยะสั้นโดย Consumer Focus ได้เสนอข้อ จำกัด เกี่ยวกับจำนวนสินเชื่อเงินด่วนที่บุคคลสามารถมีได้(เช่น ที่มีการใช้ในบางรัฐของสหรัฐอเมริกา) เพื่อช่วยป้องกันการให้กู้ยืมที่ไม่ยั่งยืนและการเป็นหนี้ซ้ำหลายบัญชี

๓.๔) การจัดการกับปัญหาหนี้สินระยะสั้นโดยการ Re - finance ไปยังแหล่งให้กู้ยืมอื่น ๆ เช่น การจัดหาเงินกู้ที่สามารถจ่ายได้เพิ่มขึ้นผ่านผู้ให้กู้ที่ไม่แสวงหาผลกำไร เช่น สินเชื่อสหภาพแรงงานและองค์กรการเงินชุมชน รัฐบาลให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การจัดหาเงินกู้ที่เหมาะสมผ่าน DWP Growth Fund ตัวอย่าง ผู้บริโภคจำนวนมากที่มีรายได้ลดลงในช่วง ๕ ปีในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในประเทศออสเตรเลีย ธนาคารรายใหญ่ได้ร่วมมือกับองค์กรการกุศลชั้นนำและด้วยความช่วยเหลือจากรัฐบาลเงินทุนพวกเขาสามารถให้สินเชื่อราคาไม่แพงแก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อยในออสเตรเลีย เพื่อแก้ไขปัญหาจากรายได้ลดลง เป็นต้น

---

[๒๖] Personal Finance Research Centre , Department for Business Innovation & Skill University of Bristol : The Impact on business and consumers of cap on the total of credits , March 2013
น. ๘๔-๘๖

# บทที่ ๖
# บทสรุปและข้อเสนอแนะ

## ๖.๑ บทสรุปการพิจารณาศึกษา

### ๖.๑.๑. กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม เป็นนวัตกรรมใหม่ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินทุกประเภท

กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม หรือ Holistic Debt Management Framework ถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนตลอดจนหนี้สินประเภทอื่นๆอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถใช้ได้กับลูกหนี้ทุกประเภท โดยเฉพาะลูกหนี้ที่ตกอยู่ในกับดักหนี้ที่เป็นหนี้สินหมุนวน เนื่องจากระบบการจัดการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม (HDM) ถูกออกแบบให้สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบสองมิติ กล่าวคือ การวิเคราะห์ด้านรายได้ของลูกหนี้ทั้งที่มีรายได้จากเงินเดือนประจำหรือที่มีรายได้จากการประกอบกิจการทุกขนาดโดยเฉพาะกิจการครัวเรือน หรือ กิจการขนาดเล็ก ซึ่งปัจจุบันมีปัญหาหนี้สินจำนวนมากและไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้จนปิดกิจการไปจำนวนมากจากผลกระทบของการปิดกิจการในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -2019) กิจการที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายให้สามารถยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของตนต่อศาลได้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ หมวด ๓/๒ ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จนถึงปัจจุบันแต่ยังไม่มีกิจการรายใดที่เข้าถึงการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายดังกล่าวได้เลย สาเหตุจากไม่มีการนำระบบ HDM มาใช้ในการร้องขอฟื้นฟูกิจการ ดังนั้น ระบบ HDM จะเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินของระบบเศรษฐกิจฐานรากได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังตัวอย่าง ต่อไปนี้

**(๑) การแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน**

ลูกหนี้ครัวเรือนในปัจจุบัน มีสภาพปัญหาที่เกิดจากทั้งปัจจัยฝั่งลูกหนี้ เช่น ขาดการวางแผนการใช้จ่ายที่เป็นระบบ ทำให้การก่อหนี้เป็นไปตามสถานการณ์เฉพาะหน้า เมื่อมีเงินไม่พอใช้จ่ายหรือชำระหนี้ที่ถึงกำหนดจะก่อหนี้เพื่อนำใช้จ่ายและชำระหนี้ โดยขาดการตรวจสอบว่า มีภาระหนี้เพียงใดและหาก่อหนี้ใหม่เพิ่มขึ้น จะสามารถชำระหนี้เดิมและหนี้ใหม่ได้หรือไม่ จนในที่สุดภาระหนี้เข้าถึงระดับวิกฤติรุนแรง นอกจากนี้ ปัจจัยจากฝั่งเจ้าหนี้ก็มีส่วนในการทำให้เกิดปัญหาหนี้สิน เช่น การปล่อยสินเชื่อให้ลูกหนี้โดยไม่มีการตรวจสอบถึงความสามารถในการชำระหนี้ว่า การปล่อยสินเชื่อนั้นแก่ลูกหนี้จะทำให้ภาระหนี้ของลูกหนี้เกินกว่าความสามารถในการชำระหนี้หรือไม่ เช่น ระบบการปล่อยสินเชื่อของสหกรณ์ออมทรัพย์หลายแห่ง โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่ประสบปัญหาหนี้สินในระดับวิกฤติปานกลางและระดับวิกฤติรุนแรงส่วนใหญ่ตกอยู่ในสภาพไม่มีเงินเพียงพอในการชำระหนี้เพราะภาระหนี้ต่อเดือนมากกว่าเงินรายได้ทำให้ตกอยู่ในกับดักหนี้ต้องเป็นหนี้แบบหมุนวนตลอดเวลาไม่อาจออกจากภาวะเป็นหนี้ได้จนถึงวันตาย

การแก้ไขปัญหาหนี้สินดังกล่าวของ HDM Framework เป็นระบบการแก้ไขปัญหาแบบครบวงจร โดยทำการแก้ไขปัญหาฝั่งลูกหนี้ ด้วยการปรับและออกแบบโครงสร้างทางการเงินครัวเรือนขึ้นใหม่แก่ลูกหนี้ ให้สามารถ มีเงินใช้จ่าย มีเงินออมในยามฉุกเฉิน และมีเงินชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทุกรายด้วยการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทุกรายและได้รับการชำระหนี้ในจำนวนมากที่สุดเท่าที่ลูกหนี้มีเงิน ผ่านการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน ดังนั้น จากการนำระบบดังกล่าวไปอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของครู ณ จังหวัดศรีสะเกษ จำนวน ๒ รุ่น พบว่าสามารถแก้ไขและออกแบบโครงสร้างรายจ่ายและจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจแก่ครูที่เข้าอบรมถึงระดับความรุนแรงของสถาพปัญหาหนี้สินของตน และแนวทางในการแก้ไขด้วยการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล ตลอดจนการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้ทั้งหมดได้ คงเหลือเพียงกระบวนการนำแผนฟื้นฟูไปเจรจากับเจ้าหนี้ เนื่องจากไม่สามารถยืนร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาลได้เพราะยังไม่มีกฎหมายฟื้นฟูหนี้สินสำหรับลูกนี้ครัวเรือน ซึ่งพบว่า มีปัญหาด้านการเจรจากับเจ้าหนี้ เนื่องจากเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหนี้อย่างไรและยังไม่เข้าใจในการพิจารณาแผนฟื้นฟู นอกจากนี้ กฎ ระเบียบฝ่ายเจ้าหนี้ ไม่เอื้อต่อการพิจารณาแผนฟื้นฟูหนี้สินเพาะเป็นเรื่องใหม่

ดังนั้น หากมีกลโครงสร้างเชิงองค์กรและเชิงกฎหมายเกิดขึ้น จะทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนได้ทั้งหมด รวมถึงการเป็นภูมิคุ้มกันแก่ครัวเรือนที่ผ่านกระบวนการ HDM ให้มีวินัยทางการเงินและวิเคราะห์ได้ถึงระดับภาระหนี้สินที่จะสามารถก่อหนี้ได้ในอนาคต นอกจาก ยังสนับสนุนฝ่ายเจ้าหนี้ให้ได้รับความเป็นธรรมในการได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินและการชำระหนี้ของลูกหนี้

**(๒) การแก้ไขปัญหาหนี้สินครู**

ข้าราชการครู จำนวนมากพบว่า มีปัญหาหนี้สินที่สำคัญใน ๒ ลักษณะคือ มีหนี้สินหลายรายทั้งที่เป็นหนี้สินต่อสหกรณ์ออมทรัพย์หลายบัญชี และหนี้สินในสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย เป็นต้น ทำให้มีภาระต่อเดือนเกินกว่าเงินเดือนที่จะชำระได้ และปัจจัยที่สอง คือ การถูกหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒/๑ ก่อน ทำให้ไม่มีเงินเหลือพอจะใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ต้องก่อหนี้หมุนวนติดอยู่ในกับดักหนี้ เช่น ข้าราชการครูเงินเดือน ๔๙,๗๒๐ บาท มีหนี้สินต่อสหกรณ์และสถาบันการเงินรวมกัน ๘ ราย จำนวนหนี้ทั้งสิ้น ๙,๕๖๕,๑๓๔ บาท ต้องชำระเดือนละ ๗๓,๐๓๘.๕๐ บาท ถูกหักชำระหนี้สหกรณ์เดือนละ ๓๖,๓๒๘.๕๐ บาท คงเหลือเงินเดือนละ ๑๓,๓๙๑.๕๐ บาท หรือร้อยละ ๒๖.๙๓ ของเงินเดือน ทั้งที่มีรายจ่ายส่วนตัวเดือนละ ๒๙,๘๐๑.๑๙ บาท ดังนั้น ไม่สามารถชำระหนี้รายอื่น ๆ ได้ และในที่สุดต้องถูกเจ้าหนี้รายอื่นฟ้องคดีต่อไป เมื่อนำระบบ HDM มาใช้ทำให้ปรับเงินรายเดือน โดยออกแบบโครงสร้างรายจ่ายใหม่ เป็น ๓ หมวด คือ หมวด ๑ รายจ่ายประจำ ๑๕,๐๑๘.๑๙ บาท หมวด ๒ รายจ่ายอุปโภค ๑๒,๗๘๓ บาท

และหมวด ๓ เงินฉุกเฉินจำเป็น ๒,๐๐๐ บาท ดังนั้น เงินชำระหนี้เท่ากับ ๑๙,๙๑๘.๘๑ บาท นำไปปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุลแก่เจ้าหนี้ทั้งหมด ๘ ราย จะชำระหนี้เสร็จภายในอายุ ๗๕ ปี (ขณะนี้อายุ ๕๔ ปี) เป็นต้น

นอกจากนี้ ในรายที่ลูกหนี้เป็นหนี้สินระดับวิกฤติ คือ หนี้ข้ามรุ่น หรือ Debt Beyond Die ระบบการแก้ไขแบบ HDM สามารถวางแผนการชำระหนี้แก่ครูให้สามารถชำระหนี้เสร็จสิ้นเมื่อถึงแก่ความตายและมีเงินเหลือแก่ทายาทได้ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

| สรุปรายจ่าย | รายจ่ายประมาณการ Projected Cost | รายจ่ายจริง Actual Cost | รายจ่าย สูตร 30 % |
|---|---|---|---|
| | 10,128.53 | 10,000.00 | 6,077.12 |
| สรุปใช้หนี้ | 10,128.53 | 10,257.05 | 14,179.94 |

| รายการรายได้ | | รายการหัก | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| เงินเดือน | 26,100.00 | ภาษี | 1,460.00 | รายรับสุทธิ | 20,257.05 |
| รายได้เสริม | | ชพค | | | |
| อื่น ๆ | | ฌาปนกิจ สอ | | | |
| | | บำเหน็จ | 4,382.95 | | |

**5. รายการหนี้สิน**

| ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้ตามสัญญา | จำนวนหนี้คงเหลือ | ผ่อนชำระ/เดือน |
|---|---|---|---|
| รถน์ออมทรัพย์ครูนครสวรร | 4,850,000.00 | 4,631,939.23 | 21,200.00 |
| ธนาคารออมสิน | 3,000,000.00 | 2,446,064.64 | 1,600.00 |
| ธนาคารกรุงไทย | 581,838.00 | 581,838.40 | 4382.92 |
| รวม | 8,431,838.00 | 7,659,842.27 | 27,182.92 |

**ภาพที่ ๖.๑** แสดงแนวทางการวางแผนรชำระหนี้ครู ด้วยระบบ HDM

ลูกหนี้มีเงินเดือนสุทธิ เดือนละ ๒๐,๒๕๗.๐๕ บาท มีหนี้จำนวนคงเหลือ ๗,๖๕๙,๘๔๒,๒๗ บาท มีค่าใช้จ่ายประจำเดือนจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท คงเหลือเงินชำระหนี้จำนวน ๑๐,๒๕๗.๐๕ บาท เมื่อทำการแก้ไขหนี้แบบองค์รวม โดยทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน ดังนี้

(๑) จัดกลุ่มเจ้าหนี้ออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่ม ที่ ๑ เจ้าหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์และธนาคารออมสิน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ลูกหนี้ทำประกันชีวิตไว้เมื่อถึงแก่ความตาย จะได้รับเงินประกันชีวิตเพื่อชำระหนี้ได้

(๒) กลุ่มที่ ๒ กลุ่มเจ้าหนี้ธนาคารกรุงไทย ซึ่งลูกหนี้ไม่มีประกันชีวิต จึงสามารถนำเงินสิทธิประโยชน์ทีทายาทจะได้รับมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ในกลุ่มนี้ได้

ดังนั้น เมื่อลูกหนี้ถึงแก่ความตายจะสามารถชำระหนี้ได้ทั้งหมดและมีเงินเหลือแก่ทายาทบางส่วน โดยการผ่อนชำระของลูกหนี้จะชำระภายในกรอบเงินที่กำหนดไว้ คือ จำนวน ๑๐,๒๕๗.๐๕ บาท ซึ่งจะทำให้ลูกหนี้มีเงินผ่อนชำระหลังหักค่าใช้จ่าย(เดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท) ได้อย่างพอเพียงจากที่เดิมถูกหักเงินเดือนเหลือน้อยกว่า ๕,๐๐๐ บาท จึงไม่พอใช้จ่าย และเจ้าหนี้ทุกกลุ่มได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมตามสัดส่วนแห่งหนี้

**สรุปการจัดกลุ่มเจ้าหนี้**

| ชื่อกลุ่มที่ 1 | จำนวนหนี้รวม | เงินต้น+ดอกเบี้ย | ผ่อนใหม่ | ผ่อน 70% |
|---|---|---|---|---|
| สหกรณ์นครสวรรค์ | 4,631,939.23 | | 6,202.48 | 8,574.67 |
| | | | | |
| **ชื่อกลุ่มที่ 2** | **จำนวนหนี้รวม** | **เงินต้น+ดอกเบี้ย** | **ผ่อนใหม่** | **ผ่อน 70%** |
| กรุงไทย | 3,027,903.04 | | 4,054.57 | 5,605.27 |
| | | | | |
| **ชื่อกลุ่มที่ 3** | **จำนวนหนี้รวม** | **เงินต้น+ดอกเบี้ย** | **ผ่อนใหม่** | **ผ่อน 70%** |
| รวมหนี้ 1กลุ่ม | - | | - | - |
| | | | | |
| **ชื่อกลุ่มที่ 4** | **จำนวนหนี้รวม** | **เงินต้น+ดอกเบี้ย** | **ผ่อนใหม่** | **ผ่อน 70%** |
| | - | | - | - |

**ภาพที่ ๖.๒** แสดงตัวอย่างการจัดกลุ่มเจ้าหนี้ ด้วยระบบ HDM

**สรุปการชำระหนี้ตามแผน**

| กลุ่มที่ 1 | ดอกเบี้ย EIR | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| จำนวนหนี้สุทธิ | ผ่อนชำระงวดละ | | งวด | เงินต้น | ดอกเบี้ย |
| 6,736,473.74 | | | | | |
| ผ่อนแบบ ESR | 6,202.48 | | 1086.1 | - 61.01 | 6,263.50 |
| ผ่อนแบบ 70 % | 8,574.67 | | 785.63 | 2,311.17 | 6,263.50 |
| การผ่อนชำระ เมื่ออายุ | 90 | ปี | | | |
| จำนวนหนี้คงเหลือ | | | ESR | | 4,652,439.85 |
| | | | 70% | | 3,855,385.61 |

| การผ่อนชำระหลังตาย | จำนวน | หนี้คงเหลือ ESR | หนี้คงเหลือ 70% |
|---|---|---|---|
| เงินค่าหุ้น | 867,110.00 | 3,785,329.85 | 2,988,275.61 |
| เงิน ชพค | | 3,785,329.85 | 2,988,275.61 |
| บำเหน็จตกทอด | | 3,785,329.85 | 2,988,275.61 |
| สสอค | | 3,785,329.85 | 2,988,275.61 |
| ชพส. | | 3,785,329.85 | 2,988,275.61 |
| ฌาปนกิจ สอ | | 3,785,329.85 | 2,988,275.61 |
| เงินประกันชีวิต | 4,800,000.00 | - 1,014,670.15 | - 1,811,724.39 |

| กลุ่มที่ 2 | ดอกเบี้ย EIR | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| จำนวนหนี้สุทธิ | ผ่อนชำระงวดละ | | งวด | เงินต้น | ดอกเบี้ย |
| 4,403,639.24 | | | | | |
| ผ่อนแบบ ESR | 4,054.57 | | 1086.1 | - 39.88 | 4,094.45 |
| ผ่อนแบบ 70 % | 5,605.27 | | 785.63 | 1,510.81 | 4,094.45 |
| การผ่อนชำระ เมื่ออายุ | 90 | ปี | | | |
| จำนวนหนี้คงเหลือ | | | ESR | | 5,056,819.53 |
| | | | 70% | | 2,520,269.21 |

| การผ่อนชำระหลังตาย | จำนวน | หนี้คงเหลือ ESR | หนี้คงเหลือ 70% |
|---|---|---|---|
| เงินค่าหุ้น | | 5,056,819.53 | 2,520,269.21 |
| เงิน ชพค | 900,000.00 | 3,289,709.53 | 1,620,269.21 |
| บำเหน็จตกทอด | 773,920.00 | 2,515,789.53 | 846,349.21 |
| สสอค | | 2,515,789.53 | 846,349.21 |
| ชพส. | | 2,515,789.53 | 846,349.21 |
| ฌาปนกิจ สอ | 1,400,000.00 | 1,115,789.53 | - 553,650.79 |

**ภาพที่ ๖.๓** แสดงตัวอย่างแนวทางการชำระหนี้ตามแผนการชำระหนี้ด้วยระบบ HDM

อย่างไรก็ดี การจะแก้ไขหนี้สินครูด้วยระบบ HDM จำเป็นต้องมีปรับโครงสร้างเชิงองค์กรในการแก้ไขหนี้สินครู ใน ๒ ประการ คือ

(๑) มาตรการช่วยเหลือจากสหกรณ์ออมทรัพย์ เช่น การปรับลดดอกเบี้ยแก่ครูที่มีปัญหาระดับวิกฤติรุนแรง และ

(๒) มาตรการ ให้หน่วยงานต้นสังกัดปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชาระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยต้องดำเนินการตามข้อ ๗ ในการทำหน้าที่ประสานงานให้เจ้าหนี้ทุกรายได้รับการผ่อนชำระหนี้ทั้งหมดไม่เกินร้อยละ ๗๐ ของเงินเดือน หรือ ไม่เกินความสามารถในการผ่อนชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูหนี้สิน แล้วแต่กรณี หากเจ้าหนี้ไม่อาจตกลงกันได้หน่วยงานต้นสังหัดต้องหยุดการหักเงินเดือนชำระหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์

และเจ้าหนี้ทั้งหมด ซึ่งเป็นมาตรการที่ระเบียบสร้างภาวะ Automatic Stay ขึ้นเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับเจ้าหนี้ในการได้รับการหักชำระหนี้และเป็นการทำให้การชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทุกตามสัดส่วนที่เป็นธรรม ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หน่วยงานต้นสังกัดไม่ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว แต่ดำเนินการหักเงินเดือนชำระหนี้จนครูไม่มีเหลือพอจะดำรงชีพได้และก่อให้เกิดการก่อหนี้หมุนวนจนกลายเป็นปัญหาหนี้สินครูอย่างในปัจจุบัน

(๓) การแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ และการกำกับการให้สินเชื่อโดยไม่ตรวจสอบความสามารถในการชำระหนี้ของครูผู้กู้ เช่น ตัวอย่างข้างต้น ครูเงินเดือนเพียง ๒๐,๐๐๐ บาท เศษ สามารถให้กู้เงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ได้ถึง ๔,๘๕๐,๐๐๐ บาท ได้อย่างไร เป็นต้น

**๓) การแก้ไขหนี้สินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กยศ.**

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้แก้ไขให้มีการปรับโครงสร้างหนี้กับลูกหนี้ที่ค้างชำระเงินกู้ยืมได้ ดังนั้น จึงเกิดโอกาสในการแก้ไขหนี้สิน กยศ. โดยการนำระบบการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมมาประยุกต์ใช้ได้ กล่าวคือการแก้ไขปัญหาฝั่งลูกหนี้ในปัญหาทางการเงิน เช่น การวิเคราะห์ภาวะรายได้ของลูกหนี้ในปัจจุบันและระดับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ จากนั้นทำการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุลในฝั่งเจ้าหนี้ เพื่อวิเคราะห์หาช่องทางในการฟื้นฟูหนี้สินที่ค้างชำระ ทำให้ได้แผนฟื้นฟูหนี้ที่ออกแบบให้เหมาะสมเป็นการเฉพาะรายของลูกหนี้แต่ละราย แทนการใช้กฎเดียวกับทุกกรณี (One fix for All) การแก้ไขปัญหานี้สินจะมีความยืดหยุ่นกว่าและสามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินได้มีประสิทธิภาพมากกว่า หากนำระบบการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมมาดำเนินการใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน กยศ. ผ่านการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน กยศ.

**๔). การแก้ไขหนี้นอกระบบ**

การแก้ไขหนี้นอกระบบที่ผ่านมามีการดำเนินการใน ๕ มิติ เช่น มาตรการปราบปราม การเจรจาไกล่เกลี่ย การ Re - finance เป็นต้น แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมด เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะในฝั่งของหนี้สิน แม้จะมีการปิดบัญชีหนี้นอกระบบไปแล้ว ลูกหนี้ก็จะกลับมากู้หนี้นอกระบบอีกเนื่องจากการที่ลูกหนี้ก่อหนี้นอกระบบมักมีปัญหาทางการเงินไม่พอใช้จ่ายและดำรงชีวิต หากไม่แก้ไขปัญหาทางการเงินลูกหนี้ก็จะกลับมาก่อหนี้นอกระบบอีก การนำระบบ HDM มาใช้เป็นช่องทางอีกประการในการแก้ไขด้วยการแก้ไขปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ด้วย จะทำให้ลูกหนี้มีภาระทางการเงินครัวเรือนที่เป็นระบบและมีวินัยทางการเงิน ตลอดจนมีเงินออมเพื่อใช้ในยามฉุกเฉินจำเป็น จึงลดโอกาสในการมาก่อหนี้นอกระบบและด้วยการปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุลทำให้ลูกหนี้ไม่จำต้องพึ่งพิงบริการของหนี้นอกระบบในอนาคตอีกด้วย

**๖.๑.๒. ระบบการจัดการหนี้สินแบบองค์รวมเป็นมาตรการแก้ไขปัญหานี้สินทั้งในปัจจุบันและในอนาคต**

ระบบ HDM ออกแบบระบบการเงินของครัวเรือนลูกหนี้ให้เป็นระบบ ทำให้ครัวเรือนมีระบบการใช้จ่ายที่ชัดเจน ออกเป็น ๓ หมวด ได้แก่ หมวดค่าใช้จ่ายประจำ หมวดค่าอุปโภคบริโภค และหมวดฉุกเฉินจำเป็น จึงเป็นกรอบวินัยทางการเงินของครัวเรือน ที่เป็นเป้าหมายดำเนินงาน (KPI) ทั้งในปัจจุบัน และเป็นแนวทางใหม่ (New Normal) ในอนาคต ทำให้ครัวเรือนหลุดพ้นจากหนี้ และมีวินัยทางการเงินครัวเรือนในปัจจุบัน และในอนาคต จึงทำหน้าที่เชิงป้องกันปัญหาหนี้สินในอนาคตแก่ครัวเรือนด้วย การนำระบบ HDM มาใช้แก้ไขปัญหาจึงได้ผลลัพธ์ทั้งในปัจจุบันและป้องกันรวมทั้งลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

**๖.๒ ปัจจัยเอื้อต่อความสำเร็จของนำ HDM Framework มาใช้การแก้ไขปัญหาหนี้สิน**

HDM Framework แม้จะมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน ดังกล่าวข้างต้น รวมถึงหนี้สินประเภทอื่นๆ ได้สำเร็จจำเป็นต้องมีปัจจัยเอื้อ (Driving Factors) มาสนับสนุนให้ระบบสามารถทำงานได้อย่างครบถ้วน ดังต่อไปนี้

**๖.๒.๑ ระบบที่ปรึกษา**

การฟื้นฟูหนี้แบบองค์รวมมีการดำเนินการในขั้นตอนการวิเคราะห์รายได้และทรัพย์สินของลูกหนี้ การสำรวจและวิเคราะห์หนี้สิน การจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินให้สมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ จนถึงการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินตามแผนและการบริหารแผนฟื้นฟูหนี้สิน ซึ่งต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการ ลำพังความรู้ของลูกหนี้อาจยังไม่เพียงพอจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาในการดำเนินงานดังกล่าว เช่น กฎหมายของสหรัฐอเมริกา คือ USA Bankruptcy Code Chapter 13 ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ก่อนการยื่นร้องขอฟื้นฟูหนี้สินนั้น ลูกหนี้จะต้องยื่นหนังสือรับรองการให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อจากพนักงานอัยการหรือบุคคลที่จดทะเบียนเป็นที่ปรึกษาต่อกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้แน่ใจว่าลูกหนี้ได้ทราบถึง ข้อดีข้อเสียและความเป็นไปได้ในการจะยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินต่อศาล นอกจากนี้ในมาตรา ๑๓๒๘ การที่ศาลจะสั่งยกเลิกการฟื้นฟูหนี้สินตามแผนนั้น นอกจากเงื่อนไขว่า ได้ดำเนินการชำระหนี้ตามแผนแล้วลูกหนี้จะต้องแสดงหลักฐานการฝ่ายการอบรมหลักสูตรบริหารการเงินที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงยุติธรรมแล้วด้วย

ที่ปรึกษาในด้านการฟื้นฟูหนี้สินเป็นบริบทที่ท้าทายสำหรับประเทศไทย เนื่องจากการฟื้นฟูหนี้สินเป็นเรื่องใหม่และมีผู้เชี่ยวชาญที่สามารถดำเนินการได้น้อยมาก หรือยังไม่มีการเสริมสร้างระบบที่ปรึกษาจึงเป็นเรื่องเร่งด่วนในการนำระบบการฟื้นฟูหนี้สินแบบองค์รวมมาใช้ สำหรับรูปแบบของที่ปรึกษา อาจพิจารณาทำได้ใน ๓ รูปแบบ กล่าวคือ

๑) กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน เช่น สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานยุติธรรมจังหวัด กระทรวงยุติธรรม หรือ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยหนี้นอกระบบของศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย ให้มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินด้วยกระบวนการ HDM

๒) บัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินในปัจจุบัน ให้สามารถฟื้นฟูหนี้สินบุคคลธรรมดา โดยมีกลไกการให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ นิติบุคคลของเอกเชนที่ได้รับการจดทะเบียนจากหน่วยงานกำกับดูแล เช่น กระทรวงยุติธรรมในฐานะนายทะเบียน เพื่อให้เกิดมีที่ปรึกษาภาคเอกชน

๓) การจัดตั้งศูนย์กลางแก้ไขหนี้สินแห่งชาติ เพื่อเป็นเจ้าภาพหลักในการ ส่งเสริมระบบที่ปรึกษา การกำกับดูแลและการกำหนดคุณสมบัติที่ปรึกษา ตลอดจนให้บริการที่ปรึกษาทั่วประเทศ

**๖.๒.๒ การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ลูกหนี้**

การฟื้นฟูหนี้แบบองค์รวมด้วยแผนฟื้นฟูนั้น ลูกหนี้เป็นผู้ต้องดำเนินการเป็นสำคัญ จึงต้องมีความรู้ความเข้าใจต่อกระบวนการฟื้นฟูหนี้สินแบบองค์รวมต้องสร้างการรับรู้อย่างกว้างขวางในทุกระดับ โดยเฉพาะลูกหนี้บุคคลธรรมดาซึ่งส่วนใหญ่สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ลูกหนี้ประสบปัญหาหนี้สินจนต้องแก้ไขแบบองค์รวมคือ การตกในวังวนหนี้จากพฤติกรรมการใช้จ่ายที่ขาดระบบการบริหารทางการเงิน การฟื้นฟูหนี้สินแบบองค์รวมนั้นจำเป็นที่ลูกหนี้ต้องเข้าใจการดำรงชีพและใช้จ่ายตลอดจนบริหารทางการเงินตามแผนฟื้นฟูหนี้สินซึ่งจะกำหนดกรอบแนวทางทั้งด้านการใช้จ่ายและการชำระหนี้อย่างมีวินัยและมั่นคงและมีระบบ ทั้งนี้อาจนำระบบการบริหารจัดการ หรือระบบอื่น ๆ มาเป็นแนวทางการดำเนินงานของลูกหนี้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ดังตัวอย่าง ต่อไปนี้

**๑) การนำวงจร PDCA มาบริหารแผนให้แก่ลูกหนี้** โดยการจัดอบรมความรู้ความเข้าใจระบบการฟื้นฟูหนี้สินแบบองค์รวม แผนฟื้นฟูหนี้สินและการบริหารแผนแบบต่อเนื่อง เช่น

**Plan หรือ การวางแผนฟื้นฟูหนี้สิน** หมายถึง การวางแผนแก้ไขปัญหานี้สินแบบองค์รวม เนื่องจากลูกหนี้มีหนี้สินต่อเจ้าหนี้หลายรายทั้งที่เป็นหนี้ในสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ และหนี้นอกสถาบันการเงิน เช่น สหกรณ์ หนี้เช่าซื้อ กองทุนต่าง ๆ รวมถึงหนี้นอกระบบ ดังนั้นการจะแก้ไขหนี้สินทั้งหมดจึงต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูลสำรวจหนี้สินทั้งหมด กำหนดเงื่อนไขและแนวทางในการหาเงินมาชำระหนี้ และการควบคุมค่าใช้จ่ายการหารายได้ ซึ่งกิจกรรมดังกกล่าวมีรายละเอียดและขั้นตอนต้องดำเนินการจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนในรูปแบบของแผนฟื้นฟูหนี้สิน (Re - Payment Plan) เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมาไว้ในทีเดียวกันเพื่อความสะดวกต่อวิเคราะห์และกำหนดแนวทางแก้ไข ซึ่งในการฟื้นฟูหนี้สินนั้นโดยปกติจำเป็นที่ลูกหนี้จะต้องมีที่ปรึกษาทางการเงินเพื่อให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการจัดทำและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้

ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินในประเทศที่มีการใช้บังคับจึงกำหนดให้มีที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำแก่ลูกหนี้ เช่น กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา ใน Chapter 13 มาตรา USC §§ 109.111 กำหนดว่า “บุคคลใดไม่สามารถเป็นลูกหนี้ภายใต้บทที่ ๑๓ หรือบทใด ๆ ของประมวลกฎหมายล้มละลาย เว้นแต่จะได้รับคำปรึกษาด้านสินเชื่อจากหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อที่ได้รับอนุมัติภายใน ๑๘๐ วัน ก่อนการยื่นคำร้องไม่ว่าจะเป็นการบรรยายสรุปรายบุคคลหรือแบบกลุ่ม (ผู้ยื่นต้องได้รับการรับรองจากพนักงานอัยการหรือหน่วยงานที่ได้รับการรับรองว่า ได้รับทราบข้อดีข้อเสียในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินตามบทที่ ๑๓ แล้ว) มีข้อยกเว้นในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในกรณีที่สหรัฐฯ ผู้ดูแลผลประโยชน์ (หรือผู้ดูแลการล้มละลาย) ได้พิจารณาแล้วว่า มีหน่วยงานที่ได้รับอนุมัติไม่เพียงพอที่จะให้คำปรึกษาที่จำเป็น หากแผนจัดการหนี้ได้รับการพัฒนาในระหว่างการให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อที่จำเป็นจะต้องยื่นต่อศาล” ซึ่งสถิติการดำเนินการฟื้นฟูหนี้สินตามบทที่ ๑๓ ของสหรัฐอเมริกา พบว่าลูกหนี้ที่มีที่ปรึกษาสามารถดำเนินการฟื้นฟูหนี้สินได้สำเร็จมากกว่าลูกหนี้ที่ไม่มีที่ปรึกษา ซึ่งถือเป็นความท้าทายของประเทศไทยในประการที่สำคัญเนื่องจากบุคลากรที่มีความรู้และเข้าใจด้านการฟื้นฟูหนี้สินและการออกแบบจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินและกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินยังมีน้อยมาก อีกทั้งองค์กรภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐยังไม่มีความพร้อมต่อบทบาทที่ปรึกษาทางการเงินดังกล่าว อาจต้องใช้เวลาพอสมควรในการสร้างที่ปรึกษาดังกล่าว

**- DO หรือ การบริหารแผน** แผนฟื้นฟูหนี้สินที่จัดทำขึ้นนั้น การนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จไม่ใช้เรื่องง่ายเพราะมีปัจจัยความท้าทายอยู่หลายประการ โดยทั่วไปในสหรัฐอเมริกาสถิติของแผนฟื้นฟูที่ศาลเห็นชอบและบริหารแผนจนสำเร็จนั้น มีเพียงร้อยละ ๓๕ และศาลยกคำร้องขอฟื้นฟูร้อยละ ๕๒ ทั้งนี้ เพราะในการนำแผนไปปฏิบัตินั้นมีตัวแปรด้านลูกหนี้หลายประการ เช่น การที่ลูกหนี้ออกจากงานระหว่างการบริหารแผน การลดลงของรายได้ของลูกหนี้จากปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงการขาดวินัยและความสม่ำเสมอในการชำระหนี้ตามแผนของลูกหนี้ เป็นต้น ดังนั้น การบริหารแผนฟื้นฟูหนี้สินจึงมีความสำคัญและต้องการความร่วมมือของลูกหนี้อย่างมากการปรับทัศนคติและสร้างความรู้ความเข้าใจของการบริหารแผนของลูกหนี้จึงมีความสำคัญที่ต้องให้ความรู้ต่อลูกหนี้เป็นเบื้องต้น

**- Check หรือ กลไกในการกำกับ ติดตาม** การชำระหนี้ตามแผนของลูกหนี้นั้นจะดำเนินการให้สำเร็จตามแผนได้ต้องอาศัยความมุ่งมั่นและความมีวินัยของลูกหนี้อย่างมาก ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาหนี้สินระดับวิกฤติมักมีพฤติกรรมในการใช้จ่ายที่ขาดระเบียบและมีค่าใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นส่วนใหญ่ กลไกการกำกับ ติดตาม จึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างมาก เพื่อเป็นสิ่งเสริมสร้างความมุ่งมั่นและวินัยทางการเงินแก่ลูกหนี้ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การกำกับ ติดตาม สามารถกระทำได้โดยเจ้าหนี้หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็ได้ ตัวอย่างกลไกการกำกับ ติดตาม ที่มีการใช้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้ เช่น

- การให้ลูกหนี้มีหน้าที่ต้องรายงานผลการดำเนินการตามแผนต่อเจ้าพนักพิทักษ์ทรัพย์ เช่น มาตรา ๙๐/๖๖ ผู้บริหารแผนต้องจัดทำรายงานเสนอต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทุกรอบสามเดือนตามที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กำหนด

- การชำระหนี้ตามแผนผ่านเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เพื่อนำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ เช่น Chapter 13 USC § 1326 (ก) ของสหรัฐอเมริกา ลูกหนี้จะต้องชำระหนี้แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ตั้งแต่เริ่มการร้องขอฟื้นฟูและหากศาลเห็นชอบแผนเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะชำระหนี้ที่ได้รับภายใต้แผน “ทันทีที่ทำได้” แก่เจ้าหนี้ หากแผนไม่ผ่านการเห็นชอบของศาลก็จะคืนเงินแก่ลูกหนี้

- การขอให้ศาลตั้งกรรมการเจ้าหนี้ เพื่อติดตามกำกับการดำเนินการตามแผน เช่น มาตรา ๙๐/๕๕ เมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูหนี้สิน ที่ประชุมเจ้าหนี้จะตั้งกรรมการเจ้าหนี้ไม่เกิน ๗ คน เพื่อสอดส่องการปฏิบัติตามแผนแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายก็ได้

**- Act หรือ การแก้ไข ทบทวนแผนฟื้นฟูหนี้สิน** ในการชำระหนี้ตามแผนของลูกหนี้นั้น โดยทั่วไปต้องใช้ระยะเวลาในการผ่อนชำระนานหลายปี ระหว่างการบริหารแผนในช่วงเวลาดังกล่าว อาจมีเหตุที่ทำให้ลูกหนี้ปฏิบัติการไม่ได้ตามแผน ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ลุกหนี้ควบคุมไม่ได้ เช่น การที่บริษัทที่ลูกหนี้ทำงานอยู่ปิดกิจการเนื่องจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 2019) การที่ลูกหนี้ประสบอุบัติเหตุทำให้พิการไม่สามารถทำงานได้ หรือเกิดภัยพิบัติทำให้บ้านหรือโรงงานที่ทำงานอยู่เสียหาย เป็นต้น กรณีเช่นนี้กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินได้กำหนดการแก้ไขปัญหาไว้หลายประการ เช่น

- การขอแก้ไขแผนในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น มาตรา ๙๐/๖๓ บัญญัติว่า “เมื่อศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนแล้ว ถ้ามีความจำเป็นต้องแก้ไขแผนเพื่อให้การฟื้นฟูกิจการสำเร็จลุล่วงไปได้ ผู้บริหารแผนอาจเสนอขอแก้ไขแผน แต่ห้ามมิให้เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ขอแก้ไขข้อเสนอขอแก้ไขแผนนั้น เว้นแต่ผู้บริหารแผนจะยินยอมด้วย”

- การขอขยายกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผน เช่น การขยายระยะเวลาให้ทำได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๑ ปี เว้นแต่ ในกรณีเป็นที่เห็นได้แน่ชัดว่าแผนได้ดำเนินมาใกล้จะสำเร็จแล้ว ผู้บริหารแผนจะขอขยายเวลาต่อไปอีกตามควรแก่กรณีก็ได้

- การขอปลดจากการปฏิบัติตามแผน เช่น Chapter 13 Hardship Discharge : การปลดจากเหตุความยากลำบาก หลังจากศาลเห็นชอบแผนหากปรากฏสถานการณ์ที่ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถทำแผนได้สำเร็จ ในสถานการณ์เช่นนี้โดยทั่วไปลูกหนี้อาจขอให้ศาลอนุญาตปลดจากการปฏิบัติตามแผนได้ (11 USC § 1328 (ข)) การปลดดังกล่าวจะใช้ได้เฉพาะในกรณีที่:

(๑) การที่ลูกหนี้ล้มเหลวในการชำระเงินตามแผนเกิดจากสถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของลูกหนี้และจากความผิดของลูกหนี้

(๒) เจ้าหนี้ได้รับอย่างน้อยที่สุดเท่าที่จะได้รับในคดีชำระบัญชีหมวด ๗ และ

(๓) ไม่สามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ จากการบาดเจ็บหรือความเจ็บป่วยที่กีดกันการจ้างงานที่เพียงพอต่อการจัดหาเงินรายได้

**๒) การใช้เครือข่ายหรือการรวมกลุ่มหรือองค์กรประชาสังคม** การจะทำให้ลูกหนี้มีความเข้าใจและความรู้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินดังกล่าวข้างต้น ต้องมีกลไกการสร้างพื้นที่ให้ลูกหนี้ที่มีปัญหาเหมือนกันเข้ามารวมกันเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ให้กำลังใจกันและกันว่ามีคนอื่นที่มีปัญหาเหมือนกับเราและหนักหนาสาหัสกว่าเรา ทำให้เกิดกำลังใจในการต่อสู้และแก้ไขปัญหา และใช้องค์กรประชาสังคม ในการผลักดันและส่งเสริมทั้งการช่วยเหลือ การสร้างความรู้ความเข้าใจ และการกระตุ้นให้ภาครัฐและสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ซึ่งอาจนำหลักการของการจัดการความรู้ในการสร้างชุมชนนักปฏิบัติ หรือ Community of Practice : CoPs มาใช้ในการจัดตั้งกลุ่มหรือเครือข่ายของลูกหนี้ ให้มีเวทีในการแก้ไขปัญหานี้สินร่วมกันและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เช่น

ตัวอย่างที่๑ เครือข่ายผู้หญิงปลอดหนี้ มีสุข จังหวัดศรีสะเกษ เป็นกลุ่มครูที่มีปัญหาด้านหนี้สินที่เกิดกว่ารายได้ต่อเดือนและเดือดร้อนในการถูกหักเงินเดือนจากหน่วยงานเพื่อชำระหนี้แก่สหกรณ์ครู และเหลือหลังจากหักชำระหนี้แล้วไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพและยังถูกเจ้าหนี้อื่นสถาบันการเงินหลายแห่งทวงถามให้ชำระอีก บางรายถูกฟ้องดำเนินคดีทางแพ่ง จึงรวมตัวกันเป็นกลุ่มเรียกว่า เครือข่ายผู้หญิงปลอดหนี้ มีสุข จังหวัดศรีสะเกษ มีสมาชิก ๗๐ คนเศษ และได้รับความสนับสนุนจากมูลนิธิสุภา วงศ์เสนา เพื่อการปฏิรูปสิทธิของลูกหนี้ เข้ามาให้ความรู้และความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน การสำรวจหนี้และการวางแผนการแก้ไขหนี้สิน เรียนรู้เทคนิคการแก้ไขหนี้สินระบบองค์รวม ทำให้สมาชิกในกลุ่มเครือข่ายสามารถดำเนินการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินแบบองค์รวมได้สำเร็จและดำเนินการเสนอต่อเจ้าหนี้เพื่อพิจารณา ทำให้สมาชิกทุกคนมีความหวังและมีพลังในการแก้ไขปัญหาของตน และยังได้จัดสัมมนาให้ความรู้และความเข้าใจแก่เพื่อนครูอื่น ๆ อีก ๒ รุ่น จำนวนประมาณ ๑๐๐ คนขึ้นไป

ตัวอย่างที่ ๒ เครือข่ายของมูลนิธิเพื่อการปฏิรูปสิทธิลูกหนี้ เป็นกลุ่มเครือข่ายลูกหนี้จากหลายอาชีพที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ โดยมีมูลนิธิฯ เป็นผู้ให้การฝึกอบรมและสนับสนุนในการจัดตั้งและให้ความรู้และความช่วยเหลือ เพื่อให้เกิดกลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองจากปัญหาหนี้สินและมีความรู้เป็นหมอแก้หนี้ให้แก่สมาชิกและบุคคลอื่น ๆ ที่เดือดร้อนจากปัญหาหนี้สิน

ตัวอย่างที่ ๓ กิจกรรมคุณภาพชีวิตและการทำงาน หรือ Work-Life Balance Project) ปัจจุบันองค์กรที่ดีมักจะมีโครงการเสริมสร้างคุณภาพชิตและการทำงานให้แก่พนักงานภายในองค์กร ซึ่งการสร้างองค์กรแห่งความสุขทางการเงิน หรือ Happy Money Workplace ถือเป็นกิจกรรมหรือโครงการที่สามารถนำมาขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม โดยหน่วยงานต้องเข้ามามีบทบาทสนับสนุนการสรางโครงการและขับเคลื่อนให้เกิดกิจกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมให้แก่พนักงาน เช่น การอบรมความรู้การแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม การสนับสนุนการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินและสนับสนุนเงินทุนในการแก้ไขหนี้สิน การจัดโครงการแก้ไขหนี้สินแก่บุคลกรโดยการจ้างที่ปรึกษามาดำเนินงาน การสร้างนโยบายเงินออมสร้าวสุขหรือการออมทรัพย์สัจจะ เพื่อเป็นแหล่งเงินยามฉุกเฉินจำเป็นโดยไม่ต้องพึ่งพาการกู้เงินจากแหล่งเงินนอกองค์กรอื่นๆหรือจากหนี้นอกระบบ เป็นต้น

**๖.๒.๓ การสร้างความเข้าใจต่อเจ้าหนี้ถึงประโยชน์ของ HDM Framework**

HDM Framework เป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทย แม้ว่าจะมีการใช้มานานแล้วในประเทศอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อฝ่ายเจ้าหนี้ว่า HDM Framework ไม่ใช่เครื่องมือที่ช่วยแต่ฝ่ายลูกหนี้มาปรับลดหนี้ลง แต่เป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหนี้ทุกรายและได้รับประโยชน์จากแผนฟื้นฟูหนี้สิน มากกว่าการดำเนินการบังคับตามกฎหมายต่อทรัพย์สินและตัวลูกหนี้ในคดีแพ่งหรือคดีล้มละลายทั้งประหยัดค่าใช้จ่ายและทำให้ลูกหนี้พึงพอใจต่อเจ้าหนี้อันเป็นการสร้างความผูกพันต่อกัน (Customer Engagement) อีกด้วย สุดท้ายเมื่อปัญหาหนี้สินครัวเรือลดระดับความรุนแรงได้จะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมโยเฉพาะเศรษฐกิจรากฐาน

**๖.๓ ข้อเสนอแนะ**

เพื่อให้มีการนำ HDM Framework มาใช้เป็นเครื่องมือแบบใหม่ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนทั่วประเทศ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

**๖.๓.๑ ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติการ**

การนำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมมาดำเนินการจะต้องจัดตั้งโครงสร้างเชิงองค์กรมารองรับระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม HDM ซึ่งเป็นระบบบริหารจัดการที่เป็นนามธรรม ดังนี้

**๑) การจัดตั้งโครงสร้างของระบบจัดการการก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม**

ระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องดำเนินการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจให้แก่ทั้งฝ่ายลูกหนี้ เจ้าหนี้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาคสถาบันการเงิน อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์การเกษตรและ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น ดังนั้นจึงต้องเริ่มดำเนินการโดยจัดให้มีโครงสร้างองค์กรมารองรับในการขับเคลื่อนระบบการจัดการแก้ไขปัญหานี้สินแบบองค์รวมโดยเร็ว เพื่อให้ระบบดังกล่าวสามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาหนี้สินที่

อยู่ในระดับวิกฤติในภาวะปัจจุบันและเริ่มต้นมาตรการเชิงป้องกันปัญหาหนี้สินในอนาคต โดยแบ่งตามระยะเวลาได้ดังต่อไปนี้

**๑.๑) โครงสร้างในระยะเร่งด่วน**

โครงสร้างระยะเร่งด่วน หรือ ระยะสั้น หมายถึง สิ่งที่รีบดำเนินการในทันทีหรือภายใน ๑ - ๒ ปีทั้งในฝั่งของลูกหนี้และฝั่งของเจ้าหนี้ ดังนี้

**๑.๑.๑) ฝั่งเจ้าหนี้**

**๑.๑.๑.๑) การส่งเสริมและการสนับสนุนทำความเข้าใจและสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบมีส่วนร่วม** โดย

**(๑) ธนาคารแห่งประเทศประเทศไทย**

เป็นเจ้าภาพในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ในกำกับนำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม มาใช้ในกระบวนการปรับโครงสร้างเดิมที่ใช้อยู่ และการลดเงื่อนไขในการเข้าถึงระบบ HDM และเพิ่มปัจจัยเอื้อในการนำระบบ HDM มาใช้ รวมถึงให้ทำหน้าที่ในการกำกับติดตามผลการดำเนินงาน เช่น

(๑.๑) ด้านการคิดดอกเบี้ยผิดนัดและการตัดลำดับการชำระหนี้

ก. ประเด็นดอกเบี้ยผิดนัด

ดอกเบี้ยผิดนัด ถือเป็นค่าเสียหายอันเกิดจากการผิดนัดผ่อนชำระเงินกู้ตามสัญญา ในกรณีที่ผิดนัดชำระในงวดใด การคำนวณค่าเสียหายจึงต้องคำนวณดอกเบี้ยเฉพาะเงินต้นงวดที่ผิดนัดเท่านั้น การนำเงินต้นค้างชำระที่เป็นงวด ซึ่งยังไม่ถึงกำหนดชำระมาคิดคำนวณเป็นดอกเบี้ยผิดนัดจึงไม่ชอบ เพราะงวดที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระลูกหนี้ผู้กู้เงินยังไม่มีหน้าที่ต้องชำระจึงไม่ตกเป็นผู้ผิดนัด ซึ่งสอดคล้องกับการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำหลักการดังกล่าวมาใช้ให้ถูกต้อง ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกส ๒.๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไป สำหรับการคิดดอกเบี้ยผิดนัดก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ นั้น ให้ถือเป็นการไม่ชอบด้วยหลักการและบทบัญญัติของกฎหมายในการคำนวณค่าเสียหายดังกล่าว การจะเริ่มต้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ โดยไม่มีการแก้ไขการคิดดอกเบี้ยผิดนัดก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ จึงเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะการปล่อยให้การผิดดอกเบี้ยผิดนัดที่ไม่ชอบดังกล่าวมีผลต่อลูกหนี้ต่อไป เป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวเป็นหลักการขัดต่อหลักนิติธรรม (Rule of law) ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรัฐบาลต้องกำหนดให้นำหลักการตามประกาศดังกล่าวมา คิดคำนวณในส่วนดอกเบี้ยผิดนัดสำหรับลูกหนี้แต่ละรายเพื่อคำนวณเป็นภาระดอกเบี้ยผิดนัดที่ถูกต้องสำหรับลูกหนี้ที่ยังมีหนี้ค้างชำระอยู่ นอกจากนี้ ต้องถือว่าข้อสัญญาที่ว่า ผิดนัดงวดใดให้ถือว่าผิดนัดทุกงวดเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมตามกฎหมายและขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงตกเป็นโมฆะ

ข ประเด็นการตัดลำดับชำระหนี้
ตามประกาศธนาคาร
แห่งประเทศไทยที่ สกส ๒.๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐบาล ต้องกำหนดให้นำหลักการตามประกาศดังกล่าวมาคิดคำนวณในส่วนการตัดลำดับหนี้สำหรับลูกหนี้แต่ละรายเพื่อคำนวณเป็นภาระเงินต้นค้างชำระที่ถูกต้อง สำหรับลูกหนี้ที่ยังมีหนี้ค้างชำระอยู่เพราะการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวขัดต่อหลักธรรมาภิบาลที่บริษัทหรือธนาคารพึงต้องมีในการประกอบกิจการ ไม่สมควรปล่อยให้การกระทำที่ไม่สมควรและขัดหลักการธรรมาภิบาลดังกล่าวยังมีผลต่อลูกหนี้ต่อไป

ธนาคารแห่งประเทศไทย
ในฐานะผู้กำกับดูแลธนาคาร และสถาบันการเงินต้องกำกับให้เกิดความเป็นธรรมต่อลูกค้าของธนาคารโดยการนำหลักเกณฑ์ตามประกาศดังกล่าวใช้บังคับกับหนี้สินที่ค้างชำระทั้งหมดมิใช่เฉพาะหนี้ที่เกิดขึ้นหลังวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ เท่านั้น

(๑.๒) การปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล

ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรดำเนินการออกประกาศกฎ หรือระเบียบให้ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเฉพาะกิจและสหกรณ์ออมทรัพย์ นำระบบฟื้นฟูหนี้สินจากกระบวนการ HDM มาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขหนี้สินแบบเบ็ดเสร็จ โดยสามารถรวมหนี้จากสถาบันการเงินอื่น ๆ ทั้งในระบบธนาคารและนอกระบบธนาคาร มาดำเนินการ โดยยกเว้นกฎ ระเบียบ หรือขอบเขตเกี่ยวกับวงเงินเพื่อให้ธนาคารที่นำระบบ HDM มาใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้แก่ลูกหนี้ เช่น การรวมหนี้ทั้งหมดของลูกหนี้มาไว้ ณ บัญชีเดียวของธนาคารเฉพาะกิจหกหรือธนาคารที่ให้ความร่วมมือ

(๑.๓) กำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม

ธนาคารแห่งประเทศไทย ควรกำหนดกฎ ระเบียบด้านมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับสถาบันการเงิน เกี่ยวกับการจัดการสินเชื่อ ทั้งระยะยาวและระยะสั้นที่เป็นธรรมแก่ลูกค้าและธนาคาร ตัวอย่างเช่น มาตรฐาน Financial Conduct ตามกฎหมาย Financial Service and Market Act (FSMA) ๒๐๐๐ ของสหราชอาณาจักร อังกฤษ ซึ่งกำหนดไว้ ๓ ประการ คือ การปกป้องลูกค้าอย่างเป็นธรรม การกำกับสถาบันด้านจริยธรรมคุณธรรมและการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

(๑.๔) การกำหนดมาตรฐานการบริหารสัญญาเงินกู้ของสถาบันการเงิน

การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมมิให้มีการกำหนดผลตอบแทนการกู้ยืมเงินที่ทำให้เจ้าหนี้ได้รับประโยชน์เกินสมควรจากต้นทุนการให้กู้ยืมเช่น การกำหนดเพดานเงินดอกเบี้ยสูงสุด (Total Max Cap) ให้ได้รับดอกเบี้ยไม่เกินกว่าร้อยละ๑๐๐ ของเงินต้น เป็นต้น

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความสามารถในการชำระหนี้และภาระหนี้ของผู้ขอกู้เงิน ไม่ให้มีภาระหนี้เกินกว่าความสามารถในการชำระหนี้ โดยนำระบบ HDM มาใช้ในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ และกรณีสัญญากู้ซึ่งมีจำนวนดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๐๐ ของเงินต้น ต้องทำการปรับโครงสร้างหนี้ตามระบบ HDM ให้อยู่ในกรอบไม่เกินร้อยละ ๑๐๐ ของเงินต้นตามสัญญา

(๑.๕) สถาบันการเงินต้องตรวจสอบภาระหนีและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ ผ่านแผนฟื้นฟูหนี้สิน เพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่เกิดปัญหาหนี้สินแก่ลูกหนี้และสถาบันการเงินภายหลังการอนุมัติสินเชื่อ

(๑.๖) สถาบันการเงินและรัฐบาลควรนำหลักการเรื่อง Hardship Discharge มาใช้เมื่อลูกหนี้ประสบภาวะยากลำบากในการชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูหนี้สิน โดยถือเป็นเหตุหนี้สูญทางบัญชีได้ และเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินของลูกหนี้

**(๒) กรมส่งเสริมสหกรณ์** ต้องเร่งกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบให้สหกรณ์ออมทรัพย์ นำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมมาช่วยเหลือสมาชิกที่มีปัญหา และติดตามผลการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

(๒.๑) ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้สหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์ที่มีการปล่อยสินเชื่อแก่สมาชิก ต้องตรวจสอบภาระหนี้ของลูกหนี้ตามระบบ HDM รวมถึงการตรวจสอบข้อมูลเครดิตบูโร ประกอบด้วยการเพิ่มบทบาทการกำกับสหกรณ์ให้มีคุณธรรมจริยธรรม ในการดำเนินกิจการ เช่น การกำหนดอัตราเงินปันผลสูง ทำให้สมาชิกต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงตามไปด้วย ซึ่งขัดกับหลักการก่อตั้งสหกรณ์เพื่อเป็นสวัสดิการแหล่งเงินราคาถูกแก่สมาชิกไม่แสวงหากำไรจนเกินไป การตรวจสอบมิให้สมาชิกกู้เงินจนมีภาระการผ่อนชำระมากกว่าร้อยละ ๖๐ ของเงินเดือน

(๒.๒) ดำเนินการทบทวน มาตรา ๔๒ เรื่องการถอนความยินยอมในการหักเงินเดือน เพราะเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชนในการตัดสินใจและเป็นเงื่อนไขเชิงสัญญาข้อตกลง ไม่ควรนำมาเป็นเงื่อนไขเด็ดขาดตามกฎหมายโดยไม่ข้อยกเว้น และมาตรา ๔๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อยู่ในเงื่อนไขว่าไม่นำไปใช้กับกรณีที่ลูกหนี้มีภาระหนี้จนเงินเดือนภายหลังหักหนี้สหกรณ์แล้ว เหลือเงินน้อยกว่าร้อยละ ๔๐ เพื่อป้องกันมิให้สหกรณ์ใช้เอกสิทธิ์นี้ให้สมาชิกกู้โดยไม่คำนึงถึงความสามารถการชำระหนี้ของลูกหนี้ต่อเจ้าหนี้ทุกรายและใช้เป็นช่องทางสร้างประเภทสินเชื่อเพิ่มขึ้นหลายประเภทเพื่อให้สมาชิกสามารถกู้เงินได้หลายบัญชีภายใต้เงินเดือนเท่าเดิม เช่น ปัญหาหนี้สินครูที่มีต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ทั่วประเทศในปัจจุบัน หรือเมื่อลูกหนี้ยื่นแผนฟื้นฟูหนี้สินต่อหน่วยงานต้นสังกัดหากเห็นชอบให้ดำเนินการหักเงินเดือนได้ตามแผนฟื้นฟูหนี้สินที่เสนอ

**(๓) กระทรวงศึกษาธิการ** กำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ ให้สถานีแก้หนี้ทั่วประเทศ นำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมมาใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา และดำเนินการดังต่อไปนี้

(๓.๑) กำกับและสั่งการ ติดตาม ให้สถานีแก้หนี้ข้าราชการครูทั่วประเทศ นำระบบ HDM ไปใช้ในการแก้ไขหนี้สินครู และส่งเสริมสนับสนุนการอบรม ให้ความรู้แก่ข้าราชการครูที่เป็นหนี้ให้มีความรู้การแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม การจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน

(๓.๒) กำกับและสั่งการ ติดตาม ให้หน่วยงานต้นสังกัด ดำเนินการหักเงินเดือนครูให้ครูมีเงินเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า รายใดหักเงินเดือนไม่ได้ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้งดการหักเงินเดือนตามระเบียบที่กำหนด สำหรับ สำนักงานใดที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองและมีคำพิพากษาให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยเคร่งครัดเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเบื้องต้น

(๓.๓) ประสานและตรวจสอบสหกรณ์ออมทรัพย์ ให้ดำเนินกิจการบนหลักความเป็นธรรม และหลักการเป็นสวัสดิการครู ในการช่วยเหลือให้ครูมีเงินเพียงพอในการดำรงชีวิตและยามจำเป็นในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยไม่แสวงหากำไรเกินสมควร และไม่กำหนดผลิตภัณฑ์การเงินที่เป็นการเพิ่มภาระแก่ครูหลายบัญชีบนฐานเงินเดือนเดียวกัน และต้องตรวจสอบภาระหนี้สินครูที่มีอยู่ก่อนการอนุมัติให้กู้ของผู้บังคับบัญชาและของสหกรณ์ออมทรัพย์

**(๔) สำนักงานอัยการสูงสุด**

(๔.๑) ดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน (ส.ค.ช.) ในการเป็นที่ปรึกษา ของระบบ HDM และให้ความรู้แก่ประชาชนให้คำปรึกษาการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน เป็นต้น

(๔.๒) ดำเนินการศึกษาและเผยแพร่ให้ความรู้และความเข้าใจต่อประชาชนถึงระบบ HDM เพื่อให้ประชาชนที่มีปัญหาหนี้สินสามารถเข้าใจและเข้าถึง รวมทั้งการปรับเพิ่มบทบาท ในการเป็นที่ปรึกษาแก่ประชาชนในการนำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินมาใช้แก้ไขปัญหาของตน เช่น การวิเคราะห์แก้ไขปัญหาทางการเงิน การปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล การแนะนำในการจดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินและการเจรจากับเจ้าหนี้ในการพิจารณายอมรับแผน เป็นต้น

**(๕) กระทรวงยุติธรรม**

(๕.๑) จัดตั้ง ศูนย์หรือสถานีแก้หนี้ระดับพื้นที่ทั่วประเทศให้มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย หรือเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในการนำระบบ HDM มาใช้

(๕.๒) ดำเนินการศึกษาและเผยแพร่ให้ความรู้และความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับระบบ HDM เพื่อให้ประชาชนที่มีปัญหาหนี้สินสามารถเข้าใจและเข้าถึงกระบวนการการแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีระบบ รวมทั้งการปรับเพิ่มบทบาทการเป็นที่ปรึกษาให้แก่ประชาชนในการนำระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สิน มาใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและการดำรงชีวิตของตน เช่น การวิเคราะห์แก้ไขปัญหาทางการเงิน การปรับโครงสร้างหนี้แบบสมดุล การแนะนำในการจดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน และการเจรจากับเจ้าหนี้ในการพิจารณายอมรับแผน เป็นต้น

(๑.๕.๓) ปรับปรุงและพัฒนา กฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูหนี้สินของบุคคลธรรมดา เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนด้วยระบบ HDM รวมถึง กฎ ระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานและคุณสมบัติ และการขึ้นทะเบียนของที่ปรึกษา

**๖.๓.๒.ข้อเสอนแนะเชิงนโยบาย**

**๑) การจัดตั้งศูนย์แก้ไขหนี้สินแห่งชาติ**

การแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม ต้องดำเนินการใน ๓ มิติ ดังนั้นต้องจัดตั้งศูนย์หรือสถานีแก้หนี้สินระดับประเทศ ขึ้นเพื่อรองรับการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสถาบันการเงินฝ่ายเจ้าหนี้ ในการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วมโดยเป็นเจ้าภาพในการผลักดันในการบัญญัติหรือปรับปรุงกฎหมายเดียวกับหนี้สิน กฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูหนี้สิน และการส่งเสริมความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชน นักเรียน นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาและเข้าสู่ตลาดแรงงานให้สามารถบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายอย่างมีวินัยและเป็นระบบ ตลอดจน การส่งเสริมให้องค์กรภาครัฐและเอกชนเป็นองค์กรทางการเงินที่เป็นสุข (Happy Money Organization) เพื่อเป็นมาตรการเชิงป้องกันในการลดปัญหาหนี้สินในอนาคต

**๒) การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขหนี้สินให้เหมะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและอนาคต**

**๒.๑) กฎหมายฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือน**

ระบบการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม จำเป็นต้องมีกระบวนการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สิน และการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณายอมรับ ตลอดจนการเป็นชอบของศาลเพื่อให้เกิดผลบังคับกันได้ตามกฎหมาย แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือนและกิจการขนาดย่อม ดังนั้น รัฐบาล และกระทรวงยุติธรรมจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีการตรากฎหมายฟื้นฟูหนี้สินบุคคลและกิจการขนาดย่อมขึ้นโดยเร็ว เช่น ตัวอย่าง ตามภาคผนวก ๔

**๒.๒) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทางแพ่งเกี่ยวกับสัญญาและการบังคับหนี้จากการกู้ยืมเงิน**

รัฐบาล กระทรวงยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด ธนาคารแห่งประเทศไทย ควรดำเนินการในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินในประเด็น ต่อไปนี้

**๒.๒.๑) การมีกฎหมาย ทั้งในระดับพระราชราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองในการกำกับการกู้ยืมที่เป็นธรรม กรณี การคิดดอกเบี้ยและดอกเบี้ยผิดนัด** การคิดดอกเบี้ยและดอกเบี้ยผิดนัดในปัจจุบัน เจ้าหนี้สามารถคิดดอกเบี้ยจากเงินที่ให้กู้ยืมไปได้โดยไม่สิ้นสุดตราบใดที่ลูกหนี้ยังชำระหนี้ไม่เสร็จ ทำให้จำนวนดอกเบี้ยที่ลูกหนี้ต้องชำระเกินกว่า ค่าผลประโยชน์การลงทุนที่เป็นธรรม จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขโดยกำหนดหลักการของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ เช่น หลักการกำหนดผลประโยชน์สูงสุดของการกู้ยืมเงิน Total Max Cap เช่น จำนวนดอกเบี้ยที่ลูกหนี้ต้องชำระตามสัญญากู้ทั้งหมด ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐๐ - ๑๒๐ การปรับโครงสร้างหนี้ไม่ควรนำดอกเบี้ยค้างชำระมารวมกับต้นเงินที่ค้างชำระได้ กำหนดสิทธิและหน้าที่ในการพักชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ที่ชัดเจน เป็นต้น

**๒.๒.๒.) การจัดการชำระหนี้สินแบบกลุ่ม** ในกรณีที่มีการค้ำประกันหนี้โดยบุคคลหลายคน ควรมีการกำหนดให้สามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันแบบกลุ่มในการร่วมชำระหนี้แบบสมดุล แทนการไล่เบี้ยให้รับผิดแบบลูกหนี้ร่วมกับผู้ค้ำประกันทีละรายไปเรื่อย ๆ

**๒.๒.๓.) การปรับปรุงวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษา**

**กรมบังคับคดี** ควรปรับปรุงวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งในประเด็น ต่อไปนี้

(๑) วิธีการบังคับคดีต้องเน้นการบังคับคดีด้านประสิทธิภาพในการทำให้เจ้าหนี้ได้รับเงินจากการบังคับคดีมากที่สุด และลูกหนี้ได้รับการปลดหนี้มากที่สุด ไม่ควรเน้นที่ความรวดเร็วเป็นหลัก

(๒) การประเมินราคาทรัพย์โดยใช้ราคาอื่น ๆ ที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดขึ้นโดยไม่อ้างอิงราคาตลาด ซึ่งทำให้ราคาประเมินต่ำกว่าราคาที่เป็นจริงและทำให้การบังคับคดีตามข้อ (ก) ไม่อาจบรรลุหลักการอย่างมีประสิทธิภาพได้ และเป็นลดถอนประสิทธิภาพของการบังคับตามคำพิพากษา จึงต้องปรับปรุงระบบการเมินราคาใหม่ เช่น การใช้ราคาตามสัญญาในกรณีที่ไม่มีราคาตลาด นอกจากนี้การขายทอดตลาดควรเป็นแบบกำหนดราคาตลาดเป็นราคาเริ่มต้น และประมูลราคาลดลงแทนการกำหนดราคาขั้นต่ำและให้ประมูลสูงขึ้ นซึ่งเป็นวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์ที่มีค่าและหายาก เช่น วัตถุโบราณ ทรัพย์หายาก แต่การขายตลาอดในการบังคับคดีเป็นการขายทรัพย์ที่มีการใช้งานแล้ว จึงยากที่จะมีการประมูลโดยเพิ่มราคาให้สูงขึ้นเพราะผู้ประมูลทราบว่าเป็นทรัพย์สินที่ผ่านการใช้งานมาแล้วและไม่ใช่ทรัพย์หายากแต่อย่างใด

(๓) ควรกำหนดให้มีวิธีการบังคับคดีจากทรัพย์สินของลูกหนี้ที่หลากหลายเพิ่มขึ้น แทนการบังคับคดีเฉพาะการขายทอดตลาด เช่น การตกลงให้เจ้าหนี้เป็นผู้ขายทรัพย์เองได้หากสามารถขายได้มากกว่าการบังคับคดีของเจ้าพนักงาน (หลัก Power of sale ของกฎหมายสหราชอาณาจักร) การตกลงตีราคาทรัพย์ใช้หนี้แทนการขายทอดตลาด การนำหลักการ HDM มาใช้ในการชำระหนี้ตามคำพิพากษา แทนการขายทอดตลาดหรือการบังคับคดี เป็นต้น




**ภาพที่ ๖.๔** แสดงแผนภูมิโครงสร้างเชิงกฎหมายของ ระบบ HDM

# บรรณานุกรม

**บรรณานุกรม**


กานต์ ปิลันธนดิลก., “กลุ่มคนฐานรากกับปัญหาทางการเงิน: สถาบันการเงินจะช่วยพวกเขาได้อย่างไร” สืบค้นเมื่อ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๕. สืบค้นจาก chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://sasinconsulting.com/wp-content/uploads/2020/02/Low-income-Earners-Financial-Problems-and-the-Role-of-Financial-Institutions_by-Karn-Piluntanadilok.pdf

กลุ่มบ้านหน้าพระลาน. (๒๕๖๒). “ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแห่งเงินทุนของผู้มีรายได้น้อยเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้สิน”.(รายงานวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า).

ขจร ธนะแพสย์, และสุพิชา พันธเสน, (๒๕๖๕) การแก้ไขกฎหมายเพื่อปลดล็อคปัญหาหนี้ กยศ. สืบค้นจาก https://www.isranews.org/article/isranews-article/110228-edu-2.html

คณะกรรมาธิการการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา. (๒๕๖๒). แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน. (รายงานการพิจารณาศึกษา, วุฒิสภา).

คณะกรรมาธิการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร .(๒๕๖๕). ปัญหาหนี้สินในครัวเรือน หนี้ภาครัฐ รวมทั้งค่าครองชีพสูงจากราคาน้ำมันแก๊ส ไฟฟ้า. (รายงานการพิจารณาศึกษา, สภาผู้แทนราษฎร).

ธนวรรธน์ พลวิชัย, (๒๕๖๑), ผลสำรวจชี้ผู้ประกอบอาชีพขับแท็กซี่แบกภาระหนี้นอกระบบ. มหาวิทยาลัยหอการค้า. สืบค้นเมื่อ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๕. สืบค้นจาก https://www.bangkokbiznews.com/business/821700

วิชัย สุวรรณประเสริฐ, อุมาพร แพรประเสริฐ, ปรีชา อุยสูงเนิน, จันทร์จิรา เฉลิมวุฒิศักดิ์, และ พิมลพรรณ ชูรัตน์, (๒๕๖๐) โครงการวิจัยเชิงสำรวจสภาพปัญหาและผบกระทบจากปัญหาหนี้นอกระบบและการเข้าถึงความเป็นธรรม. กรุงเทพฯ: ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม”

วิรไท สันติประภพ, (๒๕๖๓), การกำหนดดอกเบี้ยผิดนัดชาระหนี้ และลำดับการตัดชาระหนี้อย่างไรให้เป็นธรรม. สืบค้นจาก https://www.isranews.org/article/isranews-article/93091-bot-loan-debt-mediation.html

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๕๕๓). ข้าราชการหนี้พุ่งเฉียด ๙ แสน. สืบค้นจาก http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/article/article_debt.html.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๕๖๕). รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ ๒๕๖๔. สืบค้นเมื่อ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๕ สืบค้นจาก extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.nso.go.th/site/2014en/Survey/social/household/household/2021/pocketbookSES_64.pdf

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (๒๕๖๒). ภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตร ปีเพาะปลูก ๒๕๕๖/๒๕๕๗. สืบค้นจาก https://www.oae.go.th/view/1/%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%88%E0%B8%99%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%95%E0%B8%A3/TH-TH.

United States of America., Federal Bankruptcy Code Chapter 13 & Chapter 12.

Financial Conduct Authority., Consutation Paper: Proposal for a price cap on high-cost short-term credit ,July 2014

Personal Finance Research Centre , Department for Business Innovation & Skill University of Bristol : The Impact on business and consumers of cap on the total of credits , March 2013

หน้าว่าง

# ภาคผนวก

# ภาคผนวก ๑
# บทบัญญัติกฎหมาย United States of America
# Federal Law Bankruptcy Code

**บทบัญญัติกฎหมาย United States of America**
**Federal Law Bankruptcy Code**
**Chapter 13 & Chapter 12**

**Chapter 13 : ADJUSTMENT OF DEBTS OF AN INDIVIDUAL WITH REGULAR INCOME**

| **คำแปลภาษาไทย** | **บทบัญญัติ Chapter 13** |
|---|---|
| บทที่ ๑๓ การล้มละลายเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า"แผนของผู้มีรายได้ประเภทค่าจ้าง” ช่วยให้บุคคลที่มีรายได้ประจำสามารถพัฒนาแผนการชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ภายใต้บทบัญญัตินี้ลูกหนี้เสนอแผนการชำระหนี้เพื่อผ่อนชำระให้กับเจ้าหนี้ในช่วงสามถึงห้าปี หากรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันของลูกหนี้น้อยกว่าค่ามัธยฐานของรัฐที่เกี่ยวข้องแผนจะเป็นเวลาสามปี เว้นแต่ ศาลจะอนุมัติระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น "สำหรับสาเหตุ" (๑) หากรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันของลูกหนี้มากกว่าค่ามัธยฐานของรัฐที่เกี่ยวข้องแผนโดยทั่วไปจะต้องเป็นเวลาห้าปี ไม่ว่าในกรณีใดแผนอาจจัดให้มีการชำระเงินเป็นระยะเวลานานกว่าห้าปี 11 USC § 1322 (ง) ในช่วงเวลานี้กฎหมายห้ามไม่ให้เจ้าหนี้เริ่มต้นหรือดำเนินการเก็บเงินต่อไป | A chapter 13 bankruptcy is also called a wage earner's plan. It enables individuals with regular income to develop a plan to repay all or part of their debts. Under this chapter, debtors propose a repayment plan to make installments to creditors over three to five years. If the debtor's current monthly income is less than the applicable state median, the plan will be for three years unless the court approves a longer period "for cause." (1) If the debtor's current monthly income is greater than the applicable state median, the plan generally must be for five years. In no case may a plan provide for payments over a period longer than five years. 11 U.S.C. § 1322(d). During this time the law forbids creditors from starting or continuing collection efforts. |
| บทบัญญัตินี้ ประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ ๖ ประการ กล่าวคือ : ข้อดีของการเลือกบทที่ ๑๓ ,ข้อกำหนดคุณสมบัติของบทที่ ๑๓, วิธีการดำเนินการของบทที่ | This chapter discusses six aspects of a chapter 13 proceeding: the advantages of choosing chapter 13, the chapter 13 eligibility requirements, how a chapter 13 proceeding works, |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
| --- | --- |
| ๑๓ , การจัดทำฟื้นฟูและการบังคับใช้ และ การออกจากการฟื้นฟู | making the plan work, and the special chapter 13 discharge. |
| ข้อดีของบทที่ ๑๓<br>บทที่ ๑๓ เสนอข้อได้เปรียบหลายประการมากกว่าการดำเนินคดีล้มละลายภายใต้บทที่ ๗ โดยจุดที่สำคัญที่สุด คือบทที่ ๑๓ เปิดโอกาสให้บุคคลสามารถรักษาบ้านของตนจากการถูกยึด โดยการยื่นขอฟื้นฟูภายใต้บทนี้ บุคคลสามารถหยุดการดำเนินการเกี่ยวกับการยึดทรัพย์อสังหาริมทรัพย์และสามารถแก้ไขการชำระหนี้จำนองที่ค้างชำระได้ อย่างไรก็ตาม ลูกหนี้ยังคงต้องชำระเงินจำนองทั้งหมดที่ถึงกำหนดชำระจากแผนฟื้นฟูในบทที่ ๑๓ ตามกำหนดเวลาของแผน ข้อดีอีกประการหนึ่งของบทที่ ๑๓ คือช่วยให้บุคคลสามารถกำหนดเวลาชำระหนี้ที่มีหลักประกัน (นอกเหนือจากการจำนองเพื่อที่อยู่อาศัยหลัก) โดยยืดออกไปอีกตามระยะเวลาที่กำหนดโดยแผนฟื้นฟูของบทที่ ๑๓ ได้ การทำเช่นนี้ ทำให้การชำระหนี้มีจำนวนลดลง บทที่ ๑๓ ยังมีบทบัญญัติพิเศษที่คุ้มครองบุคคลภายนอกที่ต้องรับผิดกับลูกหนี้ในเรื่อง “หนี้สินครัวเรือน” โดยสามารถคุ้มครองความรับผิดของผู้ลงนามร่วมเช่น คู่สมรสและสมาชิกในครัวเรือน สุดท้ายนี้บทที่ ๑๓ ทำหน้าที่เป็นแผนการชำระหนี้ทั้งหมด ที่สามารถรวมหนี้สินทุกบัญชีและชำระหนี้ผ่านเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งจะเป็นคนกลางนำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้แทนลูกหนี้โดย ลูกหนี้ไม่ต้องชำระหนี้โดยตรงกับเจ้าหนี้ | Advantages of Chapter 13<br>Chapter 13 offers individuals a number of advantages over liquidation under chapter 7. Perhaps most significantly, chapter 13 offers individuals an opportunity to save their homes from foreclosure. By filing under this chapter, individuals can stop foreclosure proceedings and may cure delinquent mortgage payments over time. Nevertheless, they must still make all mortgage payments that come due during the chapter 13 plan on time. Another advantage of chapter 13 is that it allows individuals to reschedule secured debts (other than a mortgage for their primary residence) and extend them over the life of the chapter 13 plan. Doing this may lower the payments. Chapter 13 also has a special provision that protects third parties who are liable with the debtor on "consumer debts." This provision may protect co-signers. Finally, chapter 13 acts like a consolidation loan under which the individual makes the plan payments to a chapter 13 trustee who then distributes payments to creditors. Individuals will have no direct contact with creditors while under chapter 13 protection. |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
| --- | --- |
| คุณสมบัติการยื่นฟื้นฟูตามบทที่ ๑๓<br>บุคคลใด ๆ แม้ว่าจะประกอบอาชีพอิสระหรือดำเนินธุรกิจที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด มีสิทธิ์ได้รับการบรรเทาทุกข์ในบทที่ ๑๓ ตราบเท่าที่หนี้ที่ไม่มีหลักประกันของแต่ละคนมีน้อยกว่า ๓๙๔,๗๒๕ ดอลลาร์และหนี้ที่มีหลักประกันน้อยกว่า ๑,๑๘๔,๒๐๐ ดอลลาร์ 11 USC § 109 (จ) จำนวนเงินเหล่านี้จะมีการปรับปรุงเป็นระยะเพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภค | Chapter 13 Eligibility<br>Any individual, even if self-employed or operating an unincorporated business, is eligible for chapter 13 relief as long as the individual's unsecured debts are less than $394,725 and secured debts are less than $1,184,200. 11 U.S.C. § 109(e). These amounts are adjusted periodically to reflect changes in the consumer price index. A corporation or partnership may not be a chapter 13 debtor. |
| บุคคลไม่สามารถยื่นคำร้องตามบทที่ ๑๓ หรือบทอื่นใดได้หากในช่วง ๑๘๐ วันก่อนหน้าการยื่นคำร้อง ถูกยกฟ้องเนื่องจากลูกหนี้จงใจไม่มาปรากฏตัวต่อหน้าศาลหรือปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือถูกไล่ออกโดยสมัครใจหลังจากที่เจ้าหนี้ตามหาการผ่อนปรนจากศาลล้มละลายในการเรียกคืนทรัพย์สินที่พวกเขาถือครองอยู่ 11 USC §§ 109 (ฐ), 362 (d) และ (e) นอกจากนี้บุคคลใดไม่สามารถเป็นลูกหนี้ภายใต้บทที่ ๑๓ หรือบทใด ๆ ของประมวลกฎหมายล้มละลาย เว้นแต่ เขาหรือเธอจะได้รับคำปรึกษาด้านสินเชื่อจากหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อที่ได้รับอนุมัติภายใน ๑๘๐ วันก่อนการยื่นคำร้อง ไม่ว่าจะเป็นการบรรยายสรุปรายบุคคลหรือแบบกลุ่ม 11 USC §§ 109, 111( ผู้ยื่นต้องได้รับการรับรองจากพนักงานอัยการหรือหน่วยงานที่ได้รับการรับรองว่า ได้รับทราบข้อดีข้อเสียในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูหนี้สินตามบทที่ | An individual cannot file under chapter 13 or any other chapter if, during the preceding 180 days, a prior bankruptcy petition was dismissed due to the debtor's willful failure to appear before the court or comply with orders of the court or was voluntarily dismissed after creditors sought relief from the bankruptcy court to recover property upon which they hold liens. 11 U.S.C. §§ 109(ฐ), 362(d) and (e). In addition, no individual may be a debtor under chapter 13 or any chapter of the Bankruptcy Code unless he or she has, within 180 days before filing, received credit counseling from an approved credit counseling agency either in an individual or group briefing. 11 U.S.C. §§ 109, 111. There are exceptions in emergency situations or |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
| --- | --- |
| ๑๓ แล้ว) มีข้อยกเว้นในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในกรณีที่สหรัฐฯผู้ดูแลผลประโยชน์ (หรือผู้ดูแลการล้มละลาย) ได้พิจารณาแล้วว่า มีหน่วยงานที่ได้รับอนุมัติไม่เพียงพอที่จะให้คำปรึกษาที่จำเป็น หากแผนจัดการหนี้ได้รับการพัฒนาในระหว่างการให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อที่จำเป็นจะต้องยื่นต่อศาล | where the U.S. trustee (or bankruptcy administrator) has determined that there are insufficient approved agencies to provide the required counseling. If a debt management plan is developed during required credit counseling, it must be filed with the court. |
| บทที่ ๑๓ ทำงานอย่างไร<br>การดำเนินคดีตามบทที่ ๑๓ เริ่มต้นด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายที่ลูกหนี้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่นลูกหนี้จะต้องยื่นต่อศาลด้วย: (๑) กำหนดการของทรัพย์สินและหนี้สิน; (๒) ตารางรายรับและรายจ่ายประจำ (๓) กำหนดการของสัญญาดำเนินการและสัญญาเช่าที่ยังไม่หมดอายุ และ (๔) งบการเงิน เฟด ร. หน้า 1007 (b) ลูกหนี้จะต้องยื่นหนังสือรับรองการให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อและสำเนาแผนการชำระหนี้ใด ๆ ที่พัฒนาโดยการให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อ หลักฐานการชำระเงินจากนายจ้าง (ถ้ามี) ได้รับ ๖๐ วันก่อนยื่นฟ้อง งบกำไรสุทธิรายเดือนและรายได้หรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นหลังจากยื่นฟ้อง และบันทึกความสนใจใด ๆ ที่ลูกหนี้มีในบัญชีการศึกษาหรือค่าเล่าเรียนที่ผ่านการรับรองของรัฐบาลกลางหรือรัฐ 11 ยูเอส§ 521 ลูกหนี้จะต้องจัดเตรียมสำเนาการคืนภาษีหรือหลักฐานการเสียภาษีสำหรับปีภาษีล่าสุดรวมทั้งการยื่นแบบแสดงรายการภาษีในระหว่างคดี (รวมถึงการคืนภาษี | How Chapter 13 Works<br>A chapter 13 case begins by filing a petition with the bankruptcy court serving the area where the debtor has a domicile or residence. Unless the court orders otherwise, the debtor must also file with the court: (1) schedules of assets and liabilities; (2) a schedule of current income and expenditures; (3) a schedule of executory contracts and unexpired leases; and (4) a statement of financial affairs. Fed. R. Bankr. P. 1007(b). The debtor must also file a certificate of credit counseling and a copy of any debt repayment plan developed through credit counseling; evidence of payment from employers, if any, received 60 days before filing; a statement of monthly net income and any anticipated increase in income or expenses after filing; and a record of any interest the debtor has in federal or state qualified education or tuition |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
| --- | --- |
| สำหรับปีก่อนที่ยังไม่ได้ยื่นเมื่อ เริ่มกรณี) Id. สามีและภรรยาอาจยื่นคำร้องร่วมกันหรือยื่นคำร้องเป็นรายบุคคล 11 USC § 302 (ก) (สามารถซื้อแบบฟอร์มอย่างเป็นทางการได้ที่ร้านเครื่องเขียนที่ถูกกฎหมายหรือดาวน์โหลดจากอินเทอร์เน็ตที่ www.uscourts.gov/bkforms/index.html ซึ่งไม่สามารถหาซื้อได้จากศาล) | accounts. 11 U.S.C. § 521. The debtor must provide the chapter 13 case trustee with a copy of the tax return or transcripts for the most recent tax year as well as tax returns filed during the case (including tax returns for prior years that had not been filed when the case began). Id. A husband and wife may file a joint petition or individual petitions. 11 U.S.C. § 302(a). (The Official Forms may be purchased at legal stationery stores or downloaded from the Internet at www.uscourts.gov/bkforms/index.html. They are not available from the court.) |
| ศาลจะต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการยื่นฟ้องคดี ๒๓๕ ดอลลาร์และค่าธรรมเนียมการจัดการเบ็ดเตล็ด ๗๕ ดอลลาร์ โดยปกติจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับเสมียนของศาลเมื่อยื่นฟ้อง อย่างไรก็ตามเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลพวกเขาอาจได้รับการผ่อนชำระ 28 ยูเอส§ 1930 (ก); เฟด ร. หน้า 1006 (ข); ตารางค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ดของศาลล้มละลายข้อ ๘. จำนวนงวด จำกัด ไว้ที่สี่งวดและลูกหนี้จะต้องผ่อนชำระงวดสุดท้ายไม่เกิน ๑๒๐ วันหลังจากยื่นคำร้อง เฟด ร. หน้า 1006 (b) สำหรับสาเหตุที่ปรากฏศาลอาจขยายเวลาการผ่อนชำระใด ๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ชำระงวดสุดท้ายไม่เกิน ๑๘๐ วันหลังจากยื่นคำร้อง Id. ลูกหนี้อาจจ่ายค่าธรรมเนียมการจัดการ $ ๗๕ เป็นงวด ๆ หากมีการยื่นคำร้องร่วมกัน | The courts must charge a $235 case filing fee and a $75 miscellaneous administrative fee. Normally the fees must be paid to the clerk of the court upon filing. With the court's permission, however, they may be paid in installments. 28 U.S.C. § 1930(a); Fed. R. Bankr. P. 1006(b); Bankruptcy Court Miscellaneous Fee Schedule, Item 8. The number of installments is limited to four, and the debtor must make the final installment no later than 120 days after filing the petition. Fed. R. Bankr. P. 1006(b). For cause shown, the court may extend the time of any installment, as long as the last installment is paid no later than 180 |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
|---|---|
| จะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการยื่นและค่าธรรมเนียมการจัดการเพียงครั้งเดียว ลูกหนี้ควรทราบว่าความล้มเหลวในการชำระค่าธรรมเนียมเหล่านี้อาจส่งผลให้คดีถูกยกฟ้อง 11 USC § 1307 (c) (2) | days after filing the petition. Id. The debtor may also pay the $75 administrative fee in installments. If a joint petition is filed, only one filing fee and one administrative fee are charged. Debtors should be aware that failure to pay these fees may result in dismissal of the case. 11 U.S.C. § 1307(c)(2). |
| ในการกรอกแบบฟอร์มล้มละลายอย่างเป็นทางการซึ่งประกอบไปด้วยคำร้องงบการเงินและกำหนดการลูกหนี้จะต้องรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้:<br><br>- รายชื่อเจ้าหนี้ทั้งหมดและจำนวนเงินและลักษณะของการเรียกร้อง<br>- แหล่งที่มาจำนวนเงินและความถี่ของรายได้ของลูกหนี้<br>- รายการทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้และ<br>- รายการค่าครองชีพประจำเดือนของลูกหนี้โดยละเอียด ได้แก่ อาหารเสื้อผ้าที่อยู่อาศัยค่าสาธารณูปโภคภาษีค่าขนส่งค่ายา ฯลฯ | In order to complete the Official Bankruptcy Forms that make up the petition, statement of financial affairs, and schedules, the debtor must compile the following information:<br>A list of all creditors and the amounts and nature of their claims;<br>The source, amount, and frequency of the debtor's income;<br>A list of all of the debtor's property; and<br>A detailed list of the debtor's monthly living expenses, i.e., food, clothing, shelter, utilities, taxes, transportation, medicine, etc. |
| บุคคลที่แต่งงานแล้วจะต้องรวบรวมข้อมูลนี้ให้กับคู่สมรสของตนไม่ว่าพวกเขาจะยื่นคำร้องร่วมแยกคำร้องแยกกันหรือแม้ว่าคู่สมรสเพียงคนเดียวจะยื่นคำร้องก็ตาม ในสถานการณ์ที่มีคู่สมรสเพียงคนเดียวรายได้และค่าใช้จ่ายของคู่สมรสที่ไม่ได้ยื่นเอกสารเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ศาลผู้จัดการ | Married individuals must gather this information for their spouse regardless of whether they are filing a joint petition, separate individual petitions, or even if only one spouse is filing. In a situation where only one spouse files, the income and expenses of the non- |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
|---|---|
| มรดกและเจ้าหนี้สามารถประเมินฐานะทางการเงินของครัวเรือนได้ | filing spouse is required so that the court, the trustee and creditors can evaluate the household's financial position. |
| เมื่อบุคคลธรรมดายื่นคำร้องในบทที่ ๑๓ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารจัดการคดี 11 USC § 1302 ในบางเขตผู้ดูแลผลประโยชน์หรือผู้ดูแลการล้มละลายของสหรัฐฯ (๓) อาจแต่งตั้งผู้ดูแลประจำเพื่อทำหน้าที่ทั้งหมดในการดำเนินการตามบทที่ ๑๓ (28 USC § 586 (ข)) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามบทที่ ๑๓ จะรับผิดชอบทั้งการดำเนินคดีและทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเบิกจ่ายรวบรวมการชำระเงินจากลูกหนี้และทำการแจกจ่ายให้กับเจ้าหนี้ (11 USC § 1302 (ข)) | When an individual files a chapter 13 petition, an impartial trustee is appointed to administer the case. 11 U.S.C. § 1302. In some districts, the U.S. trustee or bankruptcy administrator (2) appoints a standing trustee to serve in all chapter 13 cases. 28 U.S.C. § 586(b). The chapter 13 trustee both evaluates the case and serves as a disbursing agent, collecting payments from the debtor and making distributions to creditors. 11 U.S.C. § 1302(b). |
| การยื่นคำร้องภายใต้บทที่ ๑๓ มาตรการคุ้มครองทรัพย์สินของลูกหนี้หรือ "Automatic Stay" (หยุด) การดำเนินการเรียกเก็บเงินส่วนใหญ่ต่อลูกหนี้หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ 11 USC § 362 ตลอดจนการใช้สิทธิตามกฎหมายของเจ้าหนี้ ตามที่ระบุไว้ภายใต้มาตรา 11 USC § 362 (b) และบางมาตรการคุ้มครองอาจมีผลบังคับในการคุ้มครองเพียงช่วงเวลาสั้น ๆ ในบางสถานการณ์เท่านั้น มาตรการคุ้มครองทรัพย์สินของลูกหนี้หรือ "Automatic Stay" พักอาศัยเกิดขึ้นโดยการดำเนินการของกฎหมายและไม่ต้องมีการพิจารณาคดี ตราบเท่าที่การพักอาศัยมี | Filing the petition under chapter 13 "automatically stays" (stops) most collection actions against the debtor or the debtor's property. 11 U.S.C. § 362. Filing the petition does not, however, stay certain types of actions listed under 11 U.S.C. § 362(b), and the stay may be effective only for a short time in some situations. The stay arises by operation of law and requires no judicial action. As long as the stay is in effect, creditors generally may not initiate or continue lawsuits, wage garnishments, or even make telephone |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
|---|---|
| ผลบังคับ เจ้าหนี้ไม่สามารถเริ่มต้นหรือดำเนินการฟ้องร้องต่อไป รวมถึงการเรียกร้องค่าแม้กระทั่งโทรศัพท์เพื่อเรียกร้องการชำระเงิน ทั้งนี้เสมียนคดีในคดีล้มละลายจะแจ้งให้เจ้าหนี้ทุกรายทราบถึงมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินของลูกหนี้หรือ "Automatic Stay" ตามชื่อและที่อยู่ที่ได้รับจากลูกหนี้ | calls demanding payments. The bankruptcy clerk gives notice of the bankruptcy case to all creditors whose names and addresses are provided by the debtor. |
| บทที่ ๑๓ ยังมีข้อกำหนดการเข้าพักอัตโนมัติพิเศษที่ปกป้องลูกหนี้ร่วม เว้นแต่ศาลล้มละลายจะอนุญาตเป็นอย่างอื่น เจ้าหนี้จะเรียกเก็บ "หนี้ครัวเรือน" จากบุคคลใด ๆ ที่ต้องรับผิดร่วมกับลูกหนี้ไม่ได้ (11 ยูเอส§ 1301 (ก)) หนี้ครัวเรือน คือหนี้ที่เกิดขึ้นโดยบุคคลส่วนใหญ่เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวครอบครัวหรือครัวเรือน (11 ยูเอส§ 101 (8)) | Chapter 13 also contains a special automatic stay provision that protects co-debtors. Unless the bankruptcy court authorizes otherwise, a creditor may not seek to collect a "consumer debt" from any individual who is liable along with the debtor. 11 U.S.C. § 1301(a). Consumer debts are those incurred by an individual primarily for a personal, family, or household purpose. 11 U.S.C. § 101(8). |
| ลูกหนี้อาจใช้บทที่ ๑๓ การดำเนินการเพื่อช่วยบ้านของพวกเขาจากการถูกมาตรการ Automatic Stay จะหยุดการดำเนินการเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินทันทีที่แต่ละคนยื่นคำร้องในบทที่ ๑๓ จากนั้นบุคคลนั้นอาจนำการชำระเงินที่เลยกำหนดชำระในปัจจุบันมาใช้ในช่วงเวลาที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ลูกหนี้อาจยังคงสูญเสียบ้านหาก บริษัท จำนองเสร็จสิ้นการขายการยึดสังหาริมทรัพย์ภายใต้กฎหมายของรัฐก่อนที่ลูกหนี้จะยื่นคำร้อง 11 USC § 1322 (c) ลูกหนี้อาจสูญเสียบ้านหากเขา | Individuals may use a chapter 13 proceeding to save their home from foreclosure. The automatic stay stops the foreclosure proceeding as soon as the individual files the chapter 13 petition. The individual may then bring the past-due payments current over a reasonable period of time. Nevertheless, the debtor may still lose the home if the mortgage company completes the foreclosure sale under state law before the debtor files the |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
|---|---|
| หรือเธอไม่สามารถชำระเงินจำนองตามปกติซึ่งจะถึงกำหนดชำระหลังจากการยื่นบทที่ ๑๓ | petition. 11 U.S.C. § 1322(c). The debtor may also lose the home if he or she fails to make the regular mortgage payments that come due after the chapter 13 filing. |
| ระหว่าง ๒๑ ถึง ๕๐ วัน หลังจากลูกหนี้ยื่นคำร้องบทที่ ๑๓ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามบทที่ ๑๓ จะจัดให้มีการประชุมเจ้าหนี้ หากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ดูแลระบบล้มละลายของสหรัฐฯ กำหนดเวลาการประชุมในสถานที่ที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดูแลหรือผู้ดูแลการล้มละลายในสหรัฐฯการประชุมอาจจัดขึ้นไม่เกิน ๖๐ วันหลังจากที่ลูกหนี้ยื่นเรื่อง (Fed. R. Bankr. P. 2003(a)<br><br>ในระหว่างการประชุมครั้งนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะให้ลูกหนี้สาบานตัวและตอบคำถามของทั้งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเจ้าหนี้ที่อาจถามคำถาม<br>ลูกหนี้จะต้องเข้าร่วมการประชุมและตอบคำถามเกี่ยวกับกิจการทางการเงินของตนและเงื่อนไขที่เสนอของแผน (11 USC § 343) หากสามีและภรรยายื่นคำร้องร่วมกัน ทั้งคู่จะต้องเข้าร่วมการประชุมเจ้าหนี้และตอบคำถาม เพื่อรักษาดุลยพินิจที่เป็นอิสระของพวกเขา<br>ห้ามมิให้ผู้พิพากษาล้มละลายเข้าร่วมการประชุมเจ้าหนี้ (11 USC § 341 (c)) โดยทั่วไปคู่สัญญาจะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแผนไม่ว่าในระหว่างหรือภายจากการ | Between 21 and 50 days after the debtor files the chapter 13 petition, the chapter 13 trustee will hold a meeting of creditors. If the U.S. trustee or bankruptcy administrator schedules the meeting at a place that does not have regular U.S. trustee or bankruptcy administrator staffing, the meeting may be held no more than 60 days after the debtor files. Fed. R. Bankr. P. 2003(a).<br>During this meeting, the trustee places the debtor under oath, and both the trustee and creditors may ask questions. The debtor must attend the meeting and answer questions<br>regarding his or her financial affairs and the proposed terms of the plan.11 U.S.C. § 343. If a husband and wife file a joint petition, they both must attend the creditors' meeting and answer questions. In order to preserve their independent judgment,<br>bankruptcy judges are prohibited from attending the creditors' meeting. 11 U.S.C. § 341(c). The parties typically resolve problems with the plan either |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
|---|---|
| ประชุมเจ้าหนี้ โดยทั่วไปลูกหนี้สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาในการประชุมาได้โดยตรวจสอบให้แน่ใจว่าคำร้องและแผนครบถ้วนและถูกต้องและปรึกษากับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก่อนการประชุม | during or shortly after the creditors' meeting. Generally, the debtor can avoid problems by making sure that the petition and plan are complete and accurate, and by consulting with the trustee prior to the meeting. |
| ในกรณีบทที่ ๑๓ นั้น เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันจะต้องยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้ต่อศาลภายใน ๙๐ วันหลังจากวันแรกที่กำหนดสำหรับการประชุมเจ้าหนี้ (เฟด ร. หน้า 3002 (c)) อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานพิทักษ์มีเวลา ๑๘๐ วัน นับจากวันที่ยื่นคำร้องเพื่อตรวจสอบหลักฐานการยื่นขอรับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ 11 USC § 502 (b) (9) | In a chapter 13 case, to participate in distributions from the bankruptcy estate, unsecured creditors must file their claims with the court within 90 days after the first date set for the meeting of creditors. Fed. R. Bankr. P. 3002(c). A governmental unit, however, has 180 days from the date the case is filed file a proof of claim.11 U.S.C. § 502(b)(9). |
| บทที่ ๑๓ แผนและการยืนยันการรับฟัง<br><br>ลูกหนี้จะต้องยื่นแผนการชำระหนี้พร้อมคำร้องหรือภายใน ๑๔ วัน หลังจากยื่นคำร้อง เว้นแต่ ศาลจะอนุญาต (เฟด ร. หน้า 3015)<br>ต้องส่งแผนเพื่อขออนุมัติจากศาลและต้องกำหนดจำนวนเงินตามที่แน่อนตามแผนฟื้นฟูสำหรับให้เจ้าพนักงานพิทักษ์เพื่อจ่ายชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยปกติจะเป็นรายปักษ์หรือรายเดือนเพื่อชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ตามเงื่อนไขของแผน(โดยไม่ต้องชำระเต็มจำนวนตามสิทธิเรียกร้องเดิม) | The Chapter 13 Plan and Confirmation Hearing<br>Unless the court grants an extension, the debtor must file a repayment plan with the petition or within 14 days after the petition is filed. Fed. R. Bankr. P. 3015. A plan must be submitted for court approval and must provide for payments of fixed amounts to the trustee on a regular basis, typically biweekly or monthly. The trustee then distributes the funds to creditors according to the terms of the plan, which may offer |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
|---|---|
| | creditors less than full payment on their claims. |
| การจัดลำดับสิทธิของเจ้าหนี้แบ่งได้เป็นสามประเภท ได้แก่ เจ้าหนี้บุริมสิทธิ เจ้าหนี้มีประกันและเจ้าหนี้ไม่มีประกัน<br>เจ้าหนี้บุริมสิทธิ คือผู้ที่ได้รับสถานะพิเศษตามกฎหมายล้มละลายเช่น เจ้าหนี้ภาษีและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการล้มละลาย<br>สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้มีประกันหมายถึง การที่เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกคืนทรัพย์สินบางอย่าง (เช่นหลักประกัน) หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ที่เป็นหลักประกัน ในทางตรงกันข้ามกับการเรียกร้องที่มีหลักประกัน<br>สิทธิของเจ้าหนี้ไม่มีประกัน หมายถึง คือการเรียกร้องที่เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิพิเศษในการได้รับชำระหนี้เป็นการเฉพาะจากทรัพย์สินที่ลูกหนี้เป็นเจ้าของ<br>แผนฟื้นฟู ดังกล่าวจะต้องจ่ายชำระหนี้ตามลำดับข้างต้น เว้นแต่ เจ้าหนี้ที่มีลำดับความสำคัญรายใดรายหนึ่งจะตกลงยินยอมที่จะปฏิบัติต่อข้อเรียกร้องที่แตกต่างกันหรือในกรณีของภาระผูกพันในการสนับสนุนภายในประเทศเว้นแต่ลูกหนี้จะจ่าย "รายได้ที่ใช้แล้วทิ้ง" ทั้งหมด - ตามที่กล่าวไว้ด้านล่าง - ในแผนห้าปี .11 USC § 1322 (ก) | There are three types of claims: priority, secured, and unsecured. Priority claims are those granted special status by the bankruptcy law, such as most taxes and the costs of bankruptcy proceeding. (3) Secured claims are those for which the creditor has the right take back certain property (i.e., the collateral) if the debtor does not pay the underlying debt. In contrast to secured claims, unsecured claims are generally those for which the creditor has no special rights to collect against particular property owned by the debtor.<br><br>The plan must pay priority claims in full unless a particular priority creditor agrees to different treatment of the claim or, in the case of a domestic support obligation, unless the debtor contributes all "disposable income" - discussed below - to a five-year plan.11 U.S.C. § 1322(a). |
| หากลูกหนี้ต้องการรักษาหลักประกันที่เป็นหลักประกันสำหรับการเรียกร้องใด ๆ แผนดังกล่าวจะต้องระบุให้ผู้ถือสิทธิเรียกร้องที่มีหลักประกันได้รับอย่างน้อยตามมูลค่าของหลักประกัน หากมีการใช้ | If the debtor wants to keep the collateral securing a particular claim, the plan must provide that the holder of the secured claim receive at least the value of the collateral. If the |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
| --- | --- |
| ภาระผูกพันที่เป็นหลักประกันในการซื้อหลักประกัน (เช่นสินเชื่อรถยนต์) และหนี้เกิดขึ้นภายในกรอบเวลาที่กำหนดก่อนการฟ้องล้มละลายแผนจะต้องชำระหนี้ให้ครบถ้วนไม่ใช่เพียงมูลค่า ของหลักประกัน (ซึ่งอาจน้อยกว่าเนื่องจากค่าเสื่อมราคา) การชำระเงินให้กับเจ้าหนี้ที่มีหลักประกันบางราย (เช่นผู้ให้กู้จำนองบ้าน) อาจทำได้เกินกำหนดเวลาชำระคืนเงินกู้เดิม (ซึ่งอาจนานกว่าแผน) ตราบเท่าที่มีการค้างชำระใด ๆ ในระหว่างแผน ลูกหนี้ควรปรึกษาทนายความเพื่อพิจารณาวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมของการเรียกร้องที่มีหลักประกันในแผน | obligation underlying the secured claim was used to buy the collateral (e.g., a car loan), and the debt was incurred within certain time frames before the bankruptcy filing, the plan must provide for full payment of the debt, not just the value of the collateral (which may be less due to depreciation). Payments to certain secured creditors (i.e., the home mortgage lender), may be made over the original loan repayment schedule (which may be longer than the plan) so long as any arrearage is made up during the plan. The debtor should consult an attorney to determine the proper treatment of secured claims in the plan. |
| แผนไม่จำเป็นต้องจ่ายหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเต็มจำนวนตราบเท่าที่มีเงื่อนไขว่าลูกหนี้จะจ่าย "รายได้ทิ้ง" ที่คาดการณ์ไว้ทั้งหมดใน "ระยะเวลาผูกพันที่เกี่ยวข้อง" และตราบใดที่เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันจะได้รับเงินภายใต้แผนอย่างน้อยที่สุดเท่าที่พวกเขาจะได้รับ หากทรัพย์สินของลูกหนี้ถูกชำระบัญชีภายใต้บทที่ 7 11 USC § 1325 ในบทที่ ๑๓ "รายได้ทิ้ง" คือรายได้ (นอกเหนือจากเงินค่าเลี้ยงดูบุตรที่ลูกหนี้ได้รับ) จำนวนน้อยกว่าที่จำเป็นสำหรับการบำรุงรักษาหรือการสนับสนุนของลูกหนี้หรือผู้อยู่ในความอุปการะ และเงินบริจาคเพื่อการกุศลน้อยลงถึงร้อยละ ๑๕ | The plan need not pay unsecured claims in full as long it provides that the debtor will pay all projected "disposable income" over an "applicable commitment period," and as long as unsecured creditors receive at least as much under the plan as they would receive if the debtor's assets were liquidated under chapter 7. 11 U.S.C. § 1325. In chapter 13, "disposable income" is income (other than child support payments received by the debtor) less amounts reasonably necessary for the |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
| --- | --- |
| ของรายได้รวมของลูกหนี้ หากลูกหนี้ประกอบธุรกิจคำจำกัดความของรายได้ทิ้งจะไม่รวมจำนวนเงินที่จำเป็นสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานปกติ 11 USC § 1325 (b) (2) (A) และ (B) "ระยะเวลาผูกพันที่บังคับใช้ "ขึ้นอยู่กับรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันของลูกหนี้ระยะเวลาผูกพันที่บังคับใช้ต้องเป็นสามปีหากรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันน้อยกว่าค่ามัธยฐานของรัฐสำหรับครอบครัวที่มีขนาดเท่ากันและห้าปีหากรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันมากกว่า a ครอบครัวที่มีขนาดเดียวกัน 11 USC § 1325 (d) แผนอาจน้อยกว่าระยะเวลาผูกพันที่เกี่ยวข้อง (สามหรือห้าปี) เฉพาะในกรณีที่หนี้ที่ไม่มีหลักประกันได้รับการชำระเต็มจำนวนในช่วงเวลาสั้น ๆแผนอาจน้อยกว่าระยะเวลาผูกพันที่เกี่ยวข้อง (สามหรือห้าปี) เฉพาะในกรณีที่ชำระหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเต็มจำนวนในช่วงเวลาสั้น ๆ แผนอาจน้อยกว่าระยะเวลาผูกพันที่เกี่ยวข้อง (สามหรือห้าปี) เฉพาะในกรณีที่ชำระหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเต็มจำนวนในช่วงเวลาสั้น ๆ | maintenance or support of the debtor or dependents and less charitable contributions up to 15% of the debtor's gross income. If the debtor operates a business, the definition of disposable income excludes those amounts which are necessary for ordinary operating expenses. 11 U.S.C. § 1325(b)(2)(A) and (B). The "applicable commitment period" depends on the debtor's current monthly income. The applicable commitment period must be three years if current monthly income is less than the state median for a family of the same size - and five years if the current monthly income is greater than a family of the same size. 11 U.S.C. § 1325(d). The plan may be less than the applicable commitment period (three or five years) only if unsecured debt is paid in full over a shorter period. |
| ภายใน ๓๐ วัน หลังจากฟ้องคดีล้มละลายแม้ว่าแผนจะยังไม่ได้รับการอนุมัติจากศาล ลูกหนี้จะต้องเริ่มชำระเงินตามแผนให้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (11 USC § 1326 (ก) (1)) หากการชำระหนี้ที่มีหลักประกันหรือการชำระค่าเช่าเกิดขึ้นก่อนที่แผนของลูกหนี้จะได้รับการยืนยัน (โดยทั่วไปคือการชำระเงินค่าบ้านและรถยนต์) ลูกหนี้จะต้องจ่ายค่าคุ้มครอง | Within 30 days after filing the bankruptcy case, even if the plan has not yet been approved by the court, the debtor must start making plan payments to the trustee. 11 U.S.C. § 1326(a)(1). If any secured loan payments or lease payments come due before the debtor's plan is confirmed (typically home and |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
|---|---|
| ที่เพียงพอให้กับผู้ให้กู้หรือผู้ให้เช่าที่มีหลักประกันโดยตรงโดยหักจำนวนเงินที่จ่ายออกจากจำนวนเงินที่จะได้รับที่จะจ่ายให้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ | automobile payments), the debtor must make adequate protection payments directly to the secured lender or lessor - deducting the amount paid from the amount that would otherwise be paid to the trustee. |
| ไม่เกิน ๔๕ วัน หลังจากการประชุมเจ้าหนี้ ศาลจะต้องมีการพิจารณาคดีเพื่อยืนยันและตัดสินใจว่าแผนดังกล่าวเป็นไปได้หรือไม่และเป็นไปตามมาตรฐานสำหรับการยืนยันที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายล้มละลาย 11 USC §§ 1324, 1325 เจ้าหนี้จะได้รับแจ้งการพิจารณาคดี ๒๘ วัน และอาจคัดค้านการยืนยัน (เฟด ร. หน้า 2002 (b)) ในขณะที่อาจมีการคัดค้านหลายประการ แต่สิ่งที่พบบ่อยที่สุดคือ การชำระเงินที่เสนอภายใต้แผนนั้นน้อยกว่าที่เจ้าหนี้จะได้รับหากทรัพย์สินของลูกหนี้ถูกชำระบัญชีหรือแผนของลูกหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ทั้งหมดที่คาดการณ์ไว้ของลูกหนี้สำหรับทั้งสามราย หรือระยะเวลาข้อผูกพันที่มีผลบังคับใช้ห้าปี | No later than 45 days after the meeting of creditors, the bankruptcy judge must hold a confirmation hearing and decide whether the plan is feasible and meets the standards for confirmation set forth in the Bankruptcy Code. 11 U.S.C. §§ 1324, 1325. Creditors will receive 28 days' notice of the hearing and may object to confirmation. Fed. R. Bankr. P. 2002(b). While a variety of objections may be made, the most frequent ones are that payments offered under the plan are less than creditors would receive if the debtor's assets were liquidated or that the debtor's plan does not commit all of the debtor's projected disposable income for the three or five year applicable commitment period. |
| หากศาลเห็นชอบแผน เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จะชำระหนี้ที่ได้รับภายใต้แผน "ทันทีที่ทำได้" 11 USC § 1326 (ก) (2) หากศาลไม่เห็นชอบบนแผน ลูกหนี้อาจยื่น | If the court confirms the plan, the chapter 13 trustee will distribute funds received under the plan "as soon as is practicable." 11 U.S.C. § 1326(a)(2). If |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
| --- | --- |
| แผนแก้ไขได้(11 USC § 1323) หรือ ศาลอาจสั่งให้พิทักก์ทรัพย์ลูกหนี้และดำเนินคดีตามบทที่ 7 (4) 11 USC § 1307 (a) หากศาลไม่เห็นชอบแผนหรือแผนที่เสนอแก้ไข และมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟู ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์คืนเงินที่เหลือทั้งหมดให้กับลูกหนี้ (นอกเหนือจากเงินที่เบิกจ่ายไปแล้วหรือถึงกำหนดชำระแล้ว ให้เจ้าหนี้). 11 USC § 1326 (ก) (2) เว้นแต่ส่วนที่เป็นค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ | the court declines to confirm the plan, the debtor may file a modified plan. 11 U.S.C. § 1323. The debtor may also convert the case to a liquidation case under chapter 7. (4) 11 U.S.C. § 1307(a). If the court declines to confirm the plan or the modified plan and instead dismisses the case, the court may authorize the trustee to keep some funds for costs, but the trustee must return all remaining funds to the debtor (other than funds already disbursed or due to creditors). 11 U.S.C. § 1326(a)(2). |
| ในบางครั้งสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอาจทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระเงินตามแผนได้ ตัวอย่างเช่น เจ้าหนี้อาจคัดค้านหรือขู่ว่าจะคัดค้านแผนหรือลูกหนี้อาจล้มเหลวในการลงรายชื่อเจ้าหนี้ทั้งหมดโดยไม่ได้ตั้งใจ ในกรณีดังกล่าวอาจมีการแก้ไขแผนก่อนหรือหลังการยืนยัน 11 USC §§ 1323, 1329 การปรับเปลี่ยนหลังจากได้รับการยืนยันไม่ จำกัด เฉพาะการริเริ่มของลูกหนี้ แต่อาจเป็นไปตามคำร้องขอของผู้จัดการมรดกหรือเจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน 11 USC § 1329 (ก) | Occasionally, a change in circumstances may compromise the debtor's ability to make plan payments. For example, a creditor may object or threaten to object to a plan, or the debtor may inadvertently have failed to list all creditors. In such instances, the plan may be modified either before or after confirmation. 11 U.S.C. §§ 1323, 1329. Modification after confirmation is not limited to an initiative by the debtor, but may be at the request of the trustee or an unsecured creditor. 11 U.S.C. § 1329(a). |
| การบริหารแผน<br>ข้อกำหนดตามแผนมีมีผลผูกพันลูกหนี้และเจ้าหนี้แต่ละราย (11 USC § | Making the Plan Work<br>The provisions of a confirmed plan bind the debtor and each creditor. 11 |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
| --- | --- |
| 1327) เมื่อศาลเห็นชอบแผนลูกหนี้จะต้องบริหารแผนให้สำเร็จ ลูกหนี้จะต้องชำระเงินเป็นประจำให้กับผู้ดูแลผลประโยชน์ไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านการหักเงินเดือนซึ่งจะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับการใช้ชีวิตในงบประมาณคงที่เป็นเวลานาน นอกจากนี้ในขณะที่ดำเนินการตามแผน ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการและมีสิทธิในการรักษาทรัพย์สินตราบเท่าที่มีการชำระเงินและลูกหนี้จะต้องไม่ก่อหนี้ใหม่โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เนื่องจากหนี้เพิ่มเติมอาจทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ 11 USC §§ 1305 (c), 1322 (a) (1), 1327 | U.S.C. § 1327. Once the court confirms the plan, the debtor must make the plan succeed. The debtor must make regular payments to the trustee either directly or through payroll deduction, which will require adjustment to living on a fixed budget for a prolonged period. Furthermore, while confirmation of the plan entitles the debtor to retain property as long as payments are made, the debtor may not incur new debt without consulting the trustee, because additional debt may compromise the debtor's ability to complete the plan. 11 U.S.C. §§ 1305(c), 1322(a)(1), 1327. |
| ลูกหนี้อาจชำระเงินตามแผนโดยการหักเงินเดือน แนวปฏิบัตินี้จะเพิ่มโอกาสที่การชำระเงินจะตรงเวลาและลูกหนี้จะดำเนินการตามแผน ไม่ว่าในกรณีใด ๆ หากลูกหนี้ไม่ชำระเงินตามแผนที่ได้รับการยืนยันศาลอาจยกฟ้องหรือเปลี่ยนเป็นคดีชำระบัญชีตามหมวด 7 ของประมวลกฎหมายล้มละลาย 11 USC § 1307 (c) ศาลยังอาจยกฟ้องหรือแปลงคดีของลูกหนี้ได้หากลูกหนี้ไม่ชำระภาระผูกพันการสนับสนุนภายในประเทศหลังการยื่นฟ้อง (เช่นค่าเลี้ยงดูบุตรค่าเลี้ยงดู) หรือไม่สามารถยื่นภาษีที่จำเป็นในระหว่างคดีได้ 11 USC §§ 1307 (c) และ (e), 1308, 521 | A debtor may make plan payments through payroll deductions. This practice increases the likelihood that payments will be made on time and that the debtor will complete the plan. In any event, if the debtor fails to make the payments due under the confirmed plan, the court may dismiss the case or convert it to a liquidation case under chapter 7 of the Bankruptcy Code. 11 U.S.C. § 1307(c). The court may also dismiss or convert the debtor's case if the debtor fails to pay any post-filing domestic support obligations (i.e., child support, alimony), or fails to make required tax |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
|---|---|
| | filings during the case. 11 U.S.C. §§ 1307(c) and (e), 1308, 521. |
| บทที่ ๑๓ การออกจากการฟื้นฟู<br>กฎหมายล้มละลายเกี่ยวกับขอบเขตของบทที่ ๑๓ การปลดประจำการมีความซับซ้อนและเพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ดังนั้นลูกหนี้ควรปรึกษาที่ปรึกษากฎหมายที่มีอำนาจก่อนที่จะยื่นฟ้องเกี่ยวกับขอบเขตของ การออกจากการฟื้นฟูตามบทที่ ๑๓ | The Chapter 13 Discharge<br>The bankruptcy law regarding the scope of the chapter 13 discharge is complex and has recently undergone major changes. Therefore, debtors should consult competent legal counsel prior to filing regarding the scope of the chapter 13 discharge. |
| ลูกหนี้บทที่ ๑๓ มีสิทธิปลดออกจากการฟื้นฟู เมื่อการชำระเงินทั้งหมดเสร็จสิ้นภายใต้แผน ตราบเท่าที่ลูกหนี้:<br>(๑) รับรอง (ถ้ามี) ว่าภาระผูกพันในการสนับสนุนภายในประเทศทั้งหมดที่เกิดขึ้นก่อนการรับรองดังกล่าวได้รับการชำระแล้ว<br>(๒) ไม่ได้รับการปลดออกจากคดีก่อนหน้านี้ที่ยื่นภายในกรอบเวลาที่กำหนด (สองปีสำหรับบทก่อนหน้า ๑๓ คดีและสี่ปีสำหรับบทที่ 7, 11 และ 12 ก่อนหน้า) และ<br>(๓) สำเร็จการศึกษาหลักสูตรที่ได้รับการอนุมัติในการจัดการทางการเงิน (หากผู้ดูแลผลประโยชน์หรือผู้ดูแลการล้มละลายในเขตของลูกหนี้พิจารณาแล้วว่าหลักสูตรดังกล่าวพร้อมให้บริการแก่ลูกหนี้) 11 USC § 1328 ศาลจะไม่เข้าสู่การปลดประจำการอย่างไรก็ตามจนกว่าจะมีการพิจารณาหลังจากแจ้งให้ทราบและมีการพิจารณาไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่ามีการดำเนินการใด ๆ ที่รอดำเนินการซึ่งอาจ | A chapter 13 debtor is entitled to a discharge upon completion of all payments under the chapter 13 plan so long as the debtor: (1) certifies (if applicable) that all domestic support obligations that came due prior to making such certification have been paid; (2) has not received a discharge in a prior case filed within a certain time frame (two years for prior chapter 13 cases and four years for prior chapter 7, 11 and 12 cases); and (3) has completed an approved course in financial management (if the U.S. trustee or bankruptcy administrator for the debtor's district has determined that such courses are available to the debtor). 11 U.S.C. § 1328. The court will not enter the discharge, however, until it determines, after notice and a hearing, that there is no reason to believe there is any pending |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
| --- | --- |
| ก่อให้เกิดข้อ จำกัด ในการยกเว้นที่อยู่อาศัยของลูกหนี้ 11 USC § 1328 (ชม.)<br>การปลดลูกหนี้ออกจากหนี้ทั้งหมดที่จัดทำโดยแผนหรือไม่ได้รับอนุญาต (ตามมาตรา 502) โดยมีข้อยกเว้น จำกัด เจ้าหนี้ที่จัดเตรียมไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนภายใต้แผนบทที่ ๑๓ ไม่สามารถเริ่มต้นหรือดำเนินการทางกฎหมายหรือการดำเนินการอื่นใดต่อลูกหนี้เพื่อรวบรวมภาระหน้าที่ที่ถูกปลดออกได้อีกต่อไป | proceeding that might give rise to a limitation on the debtor's homestead exemption. 11 U.S.C. § 1328(h). |
| ตามกฎทั่วไปการปลดลูกหนี้ออกจากหนี้ทั้งหมดที่จัดทำโดยแผนหรือไม่ได้รับอนุญาต ยกเว้น หนี้บางประเภทที่อ้างถึงใน 11 USC § 1328 หนี้ที่ไม่ได้จ่ายในบทที่ ๑๓ รวมถึงภาระผูกพันระยะยาวบางอย่าง (เช่นบ้าน จำนอง) หนี้ค่าเลี้ยงดูหรือค่าเลี้ยงดูบุตรภาษีบางประเภทหนี้สำหรับเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนใหญ่หรือเงินที่ได้รับผลประโยชน์มากเกินไปหนี้ที่เกิดจากการเสียชีวิตหรือการบาดเจ็บที่เกิดจากการขับรถขณะมึนเมาหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของยาเสพติดและหนี้เพื่อการชดใช้หรือ ค่าปรับทางอาญารวมอยู่ในประโยคในความเชื่อมั่นของลูกหนี้ในการกระทำความผิด ในกรณีที่พวกเขาไม่ได้รับการชำระเต็มตามแผนบทที่ ๑๓ ลูกหนี้จะยังคงต้องรับผิดชอบต่อหนี้เหล่านี้หลังจากที่คดีล้มละลายได้ข้อสรุปแล้วหนี้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการแสร้งทำเป็นเท็จหนี้ที่ฉ้อโกงหรือฉ้อโกงในขณะที่ทำหน้าที่ในความไว้วางใจและหนี้เพื่อการชดใช้หรือความเสียหายที่ได้รับในคดีแพ่ง | As a general rule, the discharge releases the debtor from all debts provided for by the plan or disallowed, with the exception of certain debts referenced in 11 U.S.C. § 1328. Debts not discharged in chapter 13 include certain long term obligations (such as a home mortgage), debts for alimony or child support, certain taxes, debts for most government funded or guaranteed educational loans or benefit overpayments, debts arising from death or personal injury caused by driving while intoxicated or under the influence of drugs, and debts for restitution or a criminal fine included in a sentence on the debtor's conviction of a crime. To the extent that they are not fully paid under the chapter 13 plan, the debtor will still be responsible for these debts after the bankruptcy case has concluded. |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
|---|---|
| สำหรับการกระทำโดยเจตนาหรือมุ่งร้ายของลูกหนี้ที่ทำให้บุคคลได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต จะถูกปลดเว้นแต่เจ้าหนี้จะยื่นคำร้องอย่างทันท่วงทีและมีชัยในการดำเนินการเพื่อให้หนี้ดังกล่าวถูกประกาศว่าไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้ 11 ยูเอส§§ 1328, 523 (c); เฟด ร. หน้า 4007 (c)4007 (ค)4007 (ค) | Debts for money or property obtained by false pretenses, debts for fraud or defalcation while acting in a fiduciary capacity, and debts for restitution or damages awarded in a civil case for willful or malicious actions by the debtor that cause personal injury or death to a person will be discharged unless a creditor timely files and prevails in an action to have such debts declared nondischargeable. 11 U.S.C. §§ 1328, 523(c); Fed. R. Bankr. P. 4007(c). |
| การออกจากการฟื้นฟูตามบทที่ ๑๓ ค่อนข้างกว้างกว่าในบทที่ 7 หนี้ที่ปลดได้ในบทที่ ๑๓ แต่ไม่ใช่ในบทที่ 7 รวมถึงหนี้สำหรับการบาดเจ็บโดยเจตนาและมุ่งร้ายต่อทรัพย์สิน (ในทางตรงกันข้ามกับบุคคล) หนี้ที่เกิดขึ้นเพื่อจ่ายภาระภาษีที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้และหนี้ที่เกิดจากการชำระทรัพย์สินในการหย่าร้างหรือการแยกทางกัน 11 USC § 1328 (ก) | The discharge in a chapter 13 case is somewhat broader than in a chapter 7 case. Debts dischargeable in a chapter 13, but not in chapter 7, include debts for willful and malicious injury to property (as opposed to a person), debts incurred to pay nondischargeable tax obligations, and debts arising from property settlements in divorce or separation proceedings. 11 U.S.C. § 1328(a). |
| บทที่ ๑๓ การปลดปล่อยความยากลำบาก<br><br>หลังจากศาลเห็นชอบแผน หากปรากฏสถานการณ์ที่ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถทำแผนได้สำเร็จ ในสถานการณ์เช่นนี้โดยทั่วไปลูกหนี้อาจขอให้ศาลอนุญาตปลดจากการ | The Chapter 13 Hardship Discharge<br><br>After confirmation of a plan, circumstances may arise that prevent the debtor from completing the plan. In such situations, the debtor may ask the court to grant a "hardship |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
|---|---|
| ปฏิบัติตามแผนได้ (11 USC § 1328 (ข)) การปลดดังกล่าวจะใช้ได้เฉพาะในกรณีที่:<br>(๑) การที่ลูกหนี้ล้มเหลวในการชำระเงินตามแผนเกิดจากสถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของลูกหนี้และจากความผิดของลูกหนี้<br>(๒) เจ้าหนี้ได้รับอย่างน้อยที่สุดเท่าที่จะได้รับในคดีชำระบัญชีหมวด 7 และ<br>(๓) ไม่สามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ จากการบาดเจ็บหรือความเจ็บป่วยที่กีดกันการจ้างงานที่เพียงพอต่อการจัดหาเงินรายได้<br>การปลดจากแผนฟื้นฟูเพราะความยากลำบากนั้นมีข้อจำกัด มากกว่าการปลดตามปกติ และไม่สามารถนำไปใช้กับคดีล้มละลายตามบทที่ 7 ได้ (11 ยูเอส§ 523) | discharge." 11 U.S.C. § 1328(b). Generally, such a discharge is available only if: (1) the debtor's failure to complete plan payments is due to circumstances beyond the debtor's control and through no fault of the debtor; (2) creditors have received at least as much as they would have received in a chapter 7 liquidation case; and (3) modification of the plan is not possible. Injury or illness that precludes employment sufficient to fund even a modified plan may serve as the basis for a hardship discharge. The hardship discharge is more limited than the discharge described above and does not apply to any debts that are nondischargeable in a chapter 7 case. 11 U.S.C. § 523. |
| “รายได้ต่อเดือนในปัจจุบัน” ที่ลูกหนี้ได้รับเป็นข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายล้มละลายและหมายถึงรายได้เฉลี่ยต่อเดือนที่ได้รับในช่วงหกเดือนปฏิทินก่อนที่จะเริ่มคดีล้มละลายซึ่งรวมถึงเงินช่วยเหลือปกติสำหรับค่าใช้จ่ายในครัวเรือนจากผู้ที่ไม่ได้รับเงินและรวมถึงรายได้จากการ คู่สมรสของลูกหนี้หากคำร้องเป็นคำร้องร่วม แต่ไม่รวมถึงรายได้ประกันสังคมหรือเงินบางส่วนที่ชำระเนื่องจากลูกหนี้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมบางอย่าง 11 ยูเอส§ 101 (10A) | The "current monthly income" received by the debtor is a defined term in the Bankruptcy Code and means the average monthly income received over the six calendar months before commencement of the bankruptcy case, including regular contributions to household expenses from nondebtors and including income from the debtor's spouse if the petition is a joint petition, but not including social security income or certain payments made because the |

| คำแปลภาษาไทย | บทบัญญัติ Chapter 13 |
| --- | --- |
| | debtor is the victim of certain crimes. 11 U.S.C. § 101(10A). |

**Chapter 12 : ADJUSTMENT OF DEBTS OF A FAMILY FARMER OR FISHERMAN WITH REGULAR ANNUAL INCOME**

| **Chapter 12 - Bankruptcy Basics** | **บทที่ ๑๒ - พื้นฐานการล้มละลาย** |
|---|---|
| The chapter of the Bankruptcy Code providing for adjustment of debts of a "family farmer," or a "family fisherman" as those terms are defined in the Bankruptcy Code.<br>Background<br>Chapter 12 is designed for "family farmers" or "family fishermen" with "regular annual income." It enables financially distressed family farmers and fishermen to propose and carry out a plan to repay all or part of their debts. Under chapter 12, debtors propose a repayment plan to make installments to creditors over three to five years. Generally, the plan must provide for payments over three years unless the court approves a longer period "for cause." But unless the plan proposes to pay 100% of domestic support claims (i.e., child support and alimony) if any exist, it must be for five years and must include all of the debtor's disposable income. In no case may a plan provide for payments over a period longer than five years. 11 U.S.C. § 1222(b)-(c). | บทของประมวลกฎหมายล้มละลายที่กำหนดให้ปรับปรุงหนี้ของ "ครอบครัวชาวนา" หรือ "ครอบครัวชาวประมง" ตามที่นิยามไว้ในประมวลกฎหมายล้มละลาย<br>พื้นหลัง<br>บทที่ ๑๒ ออกแบบมาสำหรับ “ครอบครัวเกษตรกร” หรือ “ครอบครัวชาวประมง”ที่มี “รายได้ประจำปีเป็นประจำ” ช่วยให้ครอบครัวเกษตรกรและชาวประมงที่ลำบากทางการเงินสามารถเสนอและดำเนินแผนการชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ภายใต้บทที่ ๑๒ ลูกหนี้เสนอแผนการชำระหนี้เพื่อผ่อนชำระกับเจ้าหนี้เป็นเวลาสามถึงห้าปี โดยทั่วไป แผนจะต้องให้การชำระเงินเกินสามปี เว้นแต่ศาลจะอนุมัติระยะเวลาที่นานกว่า “สำหรับสาเหตุ” เว้นแต่แผนเสนอให้จ่ายร้อยละ ๑๐๐ ของการเรียกร้องค่าเลี้ยงดูภายในประเทศ (เช่น ค่าเลี้ยงดูบุตรและค่าเลี้ยงดู) หากมีอยู่ จะต้องเป็นเวลาห้าปี และต้องรวมรายได้ที่ใช้แล้วทั้งหมดของลูกหนี้ ไม่ว่าในกรณีใดแผนจะไม่มีการจ่ายเงินเป็นระยะเวลานานกว่าห้าปี 11 ยูเอสซี § 1222(ข)-(ค) |

| Chapter 12 - Bankruptcy Basics | บทที่ ๑๒ - พื้นฐานการล้มละลาย |
|---|---|
| In tailoring bankruptcy law to meet the economic realities of family farming and the family fisherman, chapter 12 eliminates many of the barriers such debtors would face if seeking to reorganize under either chapter 11 or 13 of the Bankruptcy Code. For example, chapter 12 is more streamlined, less complicated, and less expensive than chapter 11, which is better suited to large corporate reorganizations.<br>In addition, few family farmers or fishermen find chapter 13 to be advantageous because it is designed for wage earners who have smaller debts than those facing family farmers. In chapter 12, Congress sought to combine the features of the Bankruptcy Code which can provide a framework for successful family farmer and fisherman reorganizations. | ในการปรับกฎหมายล้มละลายให้สอดคล้องกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจของการทำฟาร์มของครอบครัวและชาวประมงของครอบครัว บทที่ ๑๒ ได้ขจัดอุปสรรคมากมายที่ลูกหนี้ดังกล่าวจะต้องเผชิญหากทำการฟื้นฟูกิจการภายใต้บทบัญญัติของบทที่ 11 หรือ 13 ของประมวลกฎหมายล้มละลาย ตัวอย่างเช่น บทที่ ๑๒ มีความคล่องตัวมากกว่า ซับซ้อนน้อยกว่า และค่าใช้จ่ายถูกกว่าการฟื้นฟูตามบทที่ 11 ซึ่งเหมาะกับการปรับโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่มากกว่า<br>นอกจากนี้ มีเกษตรกรหรือชาวประมงไม่กี่ครอบครัวที่พบว่าบทที่ ๑๓ มีประโยชน์ เนื่องจากบทนี้ออกแบบมาสำหรับผู้มีรายได้ค่าจ้างที่มีหนี้สินน้อยกว่าบทที่ ๑๓ ที่ต้องเผชิญกับครอบครัวเกษตรกร ในบทที่ ๑๒ สภาคองเกรสพยายามที่จะรวมคุณลักษณะของประมวลกฎหมายล้มละลาย ที่จะสามารถทำให้กระบวนการสำหรับการฟื้นฟูกิจการหรือหนี้สินครอบครัวของเกษตรกรและชาวประมงประสบความสำเร็จ |

| Chapter 12 - Bankruptcy Basics | บทที่ ๑๒ - พื้นฐานการล้มละลาย |
|---|---|
| The Bankruptcy Code provides that only a family farmer or family fisherman with "regular annual income" may file a petition for relief under chapter 12. 11 U.S.C. §§ 101(18), 101(19A), 109(f). The purpose of this requirement is to ensure that the debtor's annual income is sufficiently stable and regular to permit the debtor to make payments under a chapter 12 plan. But chapter 12 makes allowance for situations in which family farmers or fishermen have income that is seasonal in nature. Relief under chapter 12 is voluntary, and only the debtor may file a petition under the chapter. | ประมวลกฎหมายล้มละลาย บทที่ ๑๒ กำหนดคุณสมบัติในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูได้เฉพาะครอบครัวเกษตรกรหรือชาวประมงครอบครัวที่รายได้เป็นรายปี (§§ 101(18), 101(19A), 109(ฉ) จุดประสงค์ของข้อกำหนดนี้คือ เพื่อให้แน่ใจว่ารายได้ประจำปีของลูกหนี้มีความมั่นคงและสม่ำเสมอเพียงพอที่จะอนุญาตให้ลูกหนี้ชำระเงินภายใต้แผนฟื้นฟูตามบทที่ ๑๒ แต่บทที่ ๑๒ ก็ได้กำหนดไว้สำหรับสถานการณ์ที่ครอบครัวเกษตรกรหรือชาวประมงมีรายได้ตามฤดูกาลตามธรรมชาติด้วย การฟื้นฟูหนี้สินภายใต้บทที่ ๑๒ เป็นไปโดยสมัครใจ และมีเพียงลูกหนี้เท่านั้นที่สามารถยื่นคำร้องภายใต้บทนี้ได้ |
| Under the Bankruptcy Code, "family farmers" and "family fishermen" fall into two categories: (1) an individual or individual and spouse and (2) a corporation or partnership. Farmers or fishermen falling into the first category must meet each of the following four criteria as of the date the petition is filed in order to qualify | ภายใต้ประมวลกฎหมายล้มละลาย “เกษตรกรครอบครัว” และ “ครอบครัวชาวประมง” แบ่งออกเป็นสองประเภท: (๑) บุคคลหรือบุคคลธรรมดาและคู่สมรส และ (๒) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วน เกษตรกรหรือชาวประมงที่จัดอยู่ในประเภทแรกต้องเป็นไปตามเกณฑ์สี่ข้อต่อไปนี้ ณ วันที่ยื่นคำร้องเพื่อให้มีคุณสมบัติได้รับการผ่อนปรนภายใต้บทที่ ๑๒: |

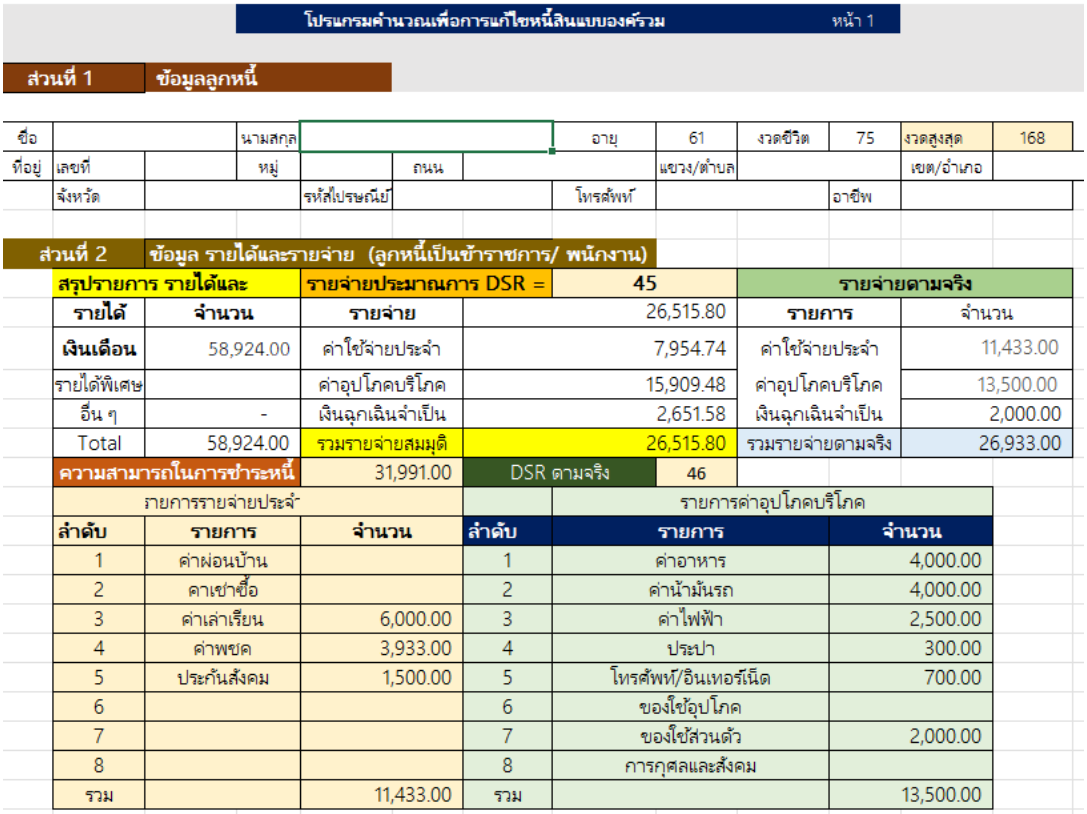
# ภาคผนวก ๒
# โปรแกรมคำนวณเพื่อการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม

## โปรแกรมคำนวณเพื่อการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม

---

เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือนของบุคคลที่มีรายได้ประจำ สามารถทำได้สะดวก รวดเร็ว และมีความถูกต้อง จึงได้จัดทำโปรแกรมเพื่อใช้คำนวณการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวมขึ้นบนโครงสร้างของ Microsoft Excel ขึ้น โดยประกอบด้วย หน้าโปรแกรม (Program Page) จำนวน ๗ หน้า ดังนี้

หน้าที่ ๑ : การวิเคราะห์ รายได้ รายจ่าย และความสามารถในการชำระหนี้



โปรแกรมคำนวณเพื่อการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม หน้า 1

ส่วนที่ 1 ข้อมูลลูกหนี้

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ชื่อ | | | นามสกุล | | | อายุ | 61 | งวดชีวิต | 75 | งวดสูงสุด | 168 |
| ที่อยู่ | เลขที่ | | หมู่ | | ถนน | | แขวง/ตำบล | | | เขต/อำเภอ | |
| | จังหวัด | | | รหัสไปรษณีย์ | | โทรศัพท์ | | | อาชีพ | | |

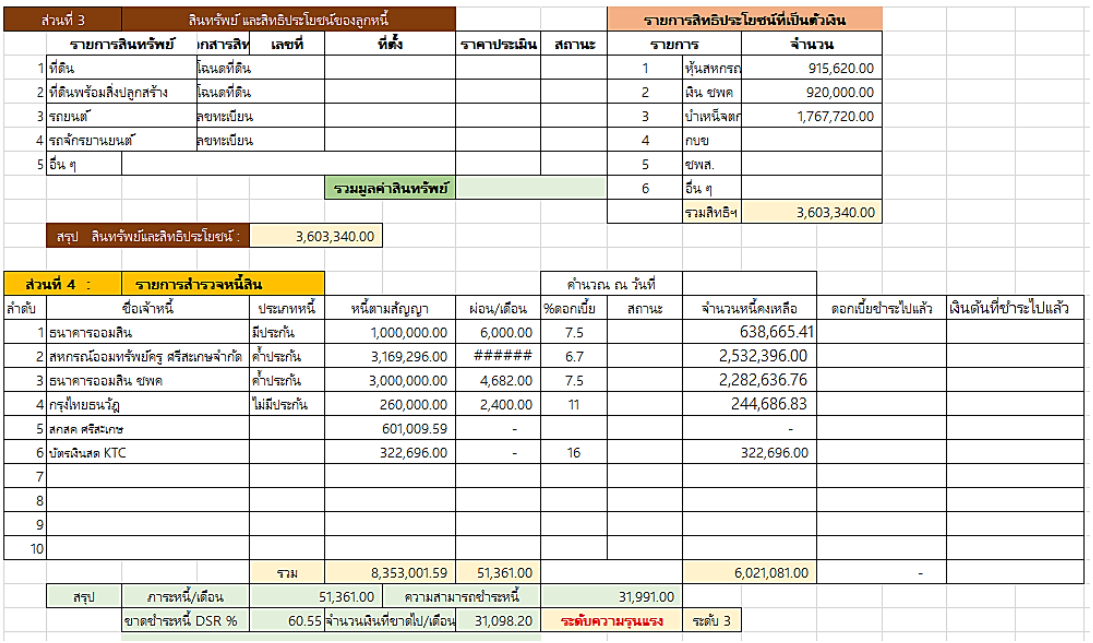
ส่วนที่ 2 ข้อมูล รายได้และรายจ่าย (ลูกหนี้เป็นข้าราชการ/ พนักงาน)

| สรุปรายการ รายได้และ | | รายจ่ายประมาณการ DSR = | 45 | รายจ่ายตามจริง | |
|---|---|---|---|---|---|
| รายได้ | จำนวน | รายจ่าย | 26,515.80 | รายการ | จำนวน |
| เงินเดือน | 58,924.00 | ค่าใช้จ่ายประจำ | 7,954.74 | ค่าใช้จ่ายประจำ | 11,433.00 |
| รายได้พิเศษ | | ค่าอุปโภคบริโภค | 15,909.48 | ค่าอุปโภคบริโภค | 13,500.00 |
| อื่น ๆ | - | เงินฉุกเฉินจำเป็น | 2,651.58 | เงินฉุกเฉินจำเป็น | 2,000.00 |
| Total | 58,924.00 | รวมรายจ่ายสมมุติ | 26,515.80 | รวมรายจ่ายตามจริง | 26,933.00 |
| ความสามารถในการชำระหนี้ | | 31,991.00 | DSR ตามจริง | 46 | |

| รายการรายจ่ายประจำ | | | รายการค่าอุปโภคบริโภค | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ลำดับ | รายการ | จำนวน | ลำดับ | รายการ | จำนวน |
| 1 | ค่าผ่อนบ้าน | | 1 | ค่าอาหาร | 4,000.00 |
| 2 | คาเช่าซื้อ | | 2 | ค่าน้ำมันรถ | 4,000.00 |
| 3 | ค่าเล่าเรียน | 6,000.00 | 3 | ค่าไฟฟ้า | 2,500.00 |
| 4 | ค่าพชด | 3,933.00 | 4 | ประปา | 300.00 |
| 5 | ประกันสังคม | 1,500.00 | 5 | โทรศัพท์/อินเทอร์เน็ต | 700.00 |
| 6 | | | 6 | ของใช้อุปโภค | |
| 7 | | | 7 | ของใช้ส่วนตัว | 2,000.00 |
| 8 | | | 8 | การกุศลและสังคม | |
| รวม | | 11,433.00 | รวม | | 13,500.00 |

คำว่า DSR ประมาณการ หมายถึง การตั้งค่าสมมุติฐานว่า รายจ่ายคิดเป็นร้อยละเท่าใดของรายได้ เช่น DSR=45 หมายถึง กำหนดให้รายจ่ายคิดเป็นร้อยละ ๔๕ ของรายได้ ตามตัวอย่าง รายได้ ๕๘,๙๒๔ บาท ดังนั่นรายจ่ายสมมุติเท่ากับ ๒๖,๕๑๕.๘๐ บาท เมื่อตรวจสอบรายจ่ายตามจริงพบว่า มีรายจ่าย ๒๖,๙๓๓ บาท คิดเป็นร้อยละ ๔๖ ของรายได้ ดังนั้น เมื่อนำรายจ่ายตามจริงไปลบกับรายได้ จะได้ความสามารถในการชำระหนี้เท่ากับ ๓๑,๙๙๑ บาท เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับนำไปปรับโครงสร้างหนี้ต่อไป

หน้าที่ ๒ การสำรวจทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน เพื่อให้ทราบถึง สินทรัพย์ทั้งหมดของลูกหนี้ และการสำรวจจำนวนหนี้สินทั้งหมดของลูกหนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับนำไปปรับโครงสร้างหนี้ต่อไป โดย โปรแกรมทำการเปรียบเทียบ ภาระหนี้สินตามสัญญาและความสามารถในการชำระหนี้ว่า แตกต่างกันเท่าใด



| ส่วนที่ 3 | สินทรัพย์ และสิทธิประโยชน์ของลูกหนี้ | | | | | | รายการสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | รายการสินทรัพย์ | เอกสารสิท | เลขที่ | ที่ตั้ง | ราคาประเมิน | สถานะ | รายการ | | จำนวน |
| 1 | ที่ดิน | โฉนดที่ดิน | | | | | 1 | หุ้นสหกรณ | 915,620.00 |
| 2 | ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง | โฉนดที่ดิน | | | | | 2 | เงิน ธพค | 920,000.00 |
| 3 | รถยนต์ | ลทบ.เบียน | | | | | 3 | บำเหน็จตก | 1,767,720.00 |
| 4 | รถจักรยานยนต์ | ลทบ.เบียน | | | | | 4 | กบข | |
| 5 | อื่น ๆ | | | | | | 5 | ธพส. | |
| | | | | รวมมูลค่าสินทรัพย์ | | | 6 | อื่น ๆ | |
| | | | | | | | | รวมสิทธิฯ | 3,603,340.00 |
| | สรุป สินทรัพย์และสิทธิประโยชน์ : | | 3,603,340.00 | | | | | | |

| ส่วนที่ 4 : | รายการสำรวจหนี้สิน | | | | | คำนวณ ณ วันที่ | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ลำดับ | ชื่อเจ้าหนี้ | ประเภทหนี้ | หนี้ตามสัญญา | ผ่อน/เดือน | %ดอกเบี้ย | สถานะ | จำนวนหนี้คงเหลือ | ดอกเบี้ยชำระไปแล้ว | เงินต้นที่ชำระไปแล้ว |
| 1 | ธนาคารออมสิน | มีประกัน | 1,000,000.00 | 6,000.00 | 7.5 | | 638,665.41 | | |
| 2 | สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ศรีสะเกษจำกัด | ค้ำประกัน | 3,169,296.00 | ###### | 6.7 | | 2,532,396.00 | | |
| 3 | ธนาคารออมสิน ธพค | ค้ำประกัน | 3,000,000.00 | 4,682.00 | 7.5 | | 2,282,636.76 | | |
| 4 | กรุงไทยธนวัฏ | ไม่มีประกัน | 260,000.00 | 2,400.00 | 11 | | 244,686.83 | | |
| 5 | สกสค ศรีสะเกษ | | 601,009.59 | - | | | - | | |
| 6 | บัตรเงินสด KTC | | 322,696.00 | - | 16 | | 322,696.00 | | |
| 7 | | | | | | | | | |
| 8 | | | | | | | | | |
| 9 | | | | | | | | | |
| 10 | | | | | | | | | |
| | | รวม | 8,353,001.59 | 51,361.00 | | | 6,021,081.00 | - | |
| สรุป | ภาระหนี้/เดือน | 51,361.00 | ความสามารถชำระหนี้ | | 31,991.00 | | | | |
| | ขาดชำระหนี้ DSR % | 60.55 | จำนวนเงินที่ขาดไป/เดือน | 31,098.20 | ระดับความรุนแรง | | ระดับ 3 | | |

เช่น ตามตัวอย่าง มีภาระผ่อนชำระหนี้สินทั้งหมดทุกรายรวมกัน ๕๑,๓๖๑ บาท แต่มีเงินสำหรับชำระหนี้ ๓๑,๙๙๑ บาท คิดเป็นร้อยละ ๖๒ .๒๘ ของภาระหนี้ ดังนั้นลูกหนี้ขาดเงินที่จะใช้ชำระหนี้ให้สมดุลเท่ากับ ๓๑.๐๙๘ บาท คิดเป็นร้อยละ ๖๐.๕๕ ของภาระหนี้ แสดงว่าลูกหนี้มีเงินเดือนไม่พอชำระหนี้ได้ ระดับความรุนแรงของปัญหาหนี้สินเท่ากับ ระดับ ๓ คือ หนี้สินล้นพ้นตัว

หน้าที่ ๓ : การปรับภาระหนี้เดิมให้สมดุลกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้

| โปรแกรมคำนวณเพื่อการแก้ไขหนี้สินแบบองค์รวม | | | | | | | | | | | หน้า 3 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ส่วนที่ 5 | การปรับสัดส่วนการชำระหนี้/เดือน ตามความสามารถในการชำระหนี้ | | | | | | | | | | |
| ลำดับ | ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้คงเหลือ | สัดส่วน | ภาระผ่อนใหม่ | ดอกเบี้ยใหม่ | จำนวนดอกเบี้ยใหม่ | เงินต้น+ดอกเบี้ยใหม่ | งวดผ่อน | งวด*/- | | อายุ |
| 1 | ธนาคารออมสิน | 638,665.41 | 10.61 | 3,393.34 | 4 | 400,681.04 | 1,039,346.45 | 306.29 | 138.29 | | 86.5 |
| 2 | สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ศรีสะเกษจำกัด | 2,532,396.00 | 42.06 | 13,455.04 | 4 | 1,588,755.32 | 4,121,151.32 | 306.29 | 138.29 | | 86.5 |
| 3 | ธนาคารออมสิน ชพค | 2,282,636.76 | 37.91 | 12,128.03 | 4 | 1,432,063.27 | 3,714,700.03 | 306.29 | 138.29 | | 86.5 |
| 4 | กรุงไทยธนวัฏ | 244,686.83 | 4.06 | 1,300.06 | 4 | 153,509.76 | 398,196.59 | 306.29 | 138.29 | | 86.5 |
| 5 | สกสค ศรีสะเกษ | - | - | - | 0 | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| 6 | บัตรเงินสด KTC | 322,696.00 | 5.36 | 1,714.54 | 4 | 202,450.56 | 525,146.56 | 306.29 | 138.29 | | 86.5 |
| 7 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| 8 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| 9 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| 10 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| | | 6,021,081.00 | | 31,991.00 | | | | | | | |

ตามตัวอย่าง ลูกหนี้มีภาระหนี้เดิมเดือนละ ๕๑,๓๖๑ บาท มีเจ้าหนี้ ๖ ราย แต่มีความสามารถในการชำระหนี้เพียง ๓๑,๙๙๑ บาท จึงคำนวณสัดส่วนหนี้ภาระหนี้ของเจ้าหนี้แต่ละราย แล้วนำมาคำนวณเป็นสัดส่วนในการชำระหนี้ตามความสามารถที่มี จะได้จำนวนภาระผ่อนหนี้ของเจ้าหนี้ทั้ง ๖ รายใหม่ภายในกรอบความสามารถชำระหนี้ ๓๑,๙๙๑ บาท ในช่อง “ภาระผ่อนใหม่” เมื่อลดดอกเบี้ยลงเหลือร้อยละ ๔ ต่อปี จะผ่อนชำระหนี้เสร็จเมื่ออายุ ๘๖ ปีเศษ ซึ่งเกินกว่าอายุเฉลี่ยที่สามารถผ่อนชำระได้ถึงอายุไม่เกิน ๗๕ ปี

หน้า ๓ : การปรับโครงสร้างหนี้แบบที่ ๑ นำภาระผ่อนใหม่มาปรับกับภาระหนี้ที่คงค้างอยู่ โดยวิธีการปรับเงินต้นลงตามสัดส่วนที่ได้จากหน้า ๒ และลดดอกเบี้ยจากเดิมเหลือร้อยละ ๔ ต่อปี ตามตัวอย่างจะผ่อนชำระหนี้เสร็จเมื่ออายุ ๗๕ ปีเศษ ซึ่งใกล้เคียงกับอายุเฉลี่ยที่สามารถผ่อนชำระได้ถึงอายุไม่เกิน ๗๕ ปี

| 5.1. การปรับลดเงินต้นและดอกเบี้ยลงตามสัดส่วนของจำนวนหนี้คงเหลือ | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ลำดับ | ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้คงเหลือ | สัดส่วนใหม่ | ภาระผ่อนใหม่ | ดอกเบี้ยใหม่ | จำนวนดอกเบี้ยใหม่ | เงินต้น+ดอกเบี้ยใหม่ | งวดผ่อน | งวด*/- | | อายุ |
| 1 | ธนาคารออมสิน | 570,921.18 | 14.29 | 4,571.07 | 4 | 237,691.25 | 808,612.43 | 176.90 | 8.90 | | 75.7 |
| 2 | สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ศรีสะเกษจำกัด | 1,467,299.96 | 36.72 | 11,747.91 | 4 | 610,880.05 | 2,078,180.02 | 176.90 | 176.90 | | 75.7 |
| 3 | ธนาคารออมสิน ชพค | 1,417,272.12 | 35.47 | 11,347.36 | 4 | 590,051.99 | 2,007,324.11 | 176.90 | 176.90 | | 75.7 |
| 4 | กรุงไทยธนวัฏ | 234,743.16 | 5.87 | 1,879.47 | 4 | 97,730.47 | 332,473.63 | 176.90 | 176.90 | | 75.7 |
| 5 | สกสค ศรีสะเกษ | 0.00 | - | - | 0 | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| 6 | บัตรเงินสด KTC | 305,401.31 | 7.64 | 2,445.19 | 4 | 127,147.53 | 432,548.85 | 176.90 | 176.90 | | 75.7 |
| 7 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| 8 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| 9 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| 10 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| | | 3,995,637.74 | | 31,991.00 | | | | | | | |

หน้า ๓.๑ การปรับโครงสร้างหนี้แบบที่ ๒ นำภาระผ่อนใหม่มาปรับกับภาระหนี้ที่คงค้างอยู่ โดยวิธีการปรับเงินต้นลงเป็นสัดส่วนคงทีทกันทุกรายเช่น ลดเงินต้นร้อยละ ๑๕ ทุกราย และลดดอกเบี้ยจากเดิมเหลือร้อยละ ๔ ต่อปี ตามตัวอย่างจะผ่อนชำระหนี้เสร็จเมื่ออายุ ๘๑ ปีเศษ ซึ่งเกินกว่าอายุเฉลี่ยที่สามารถผ่อนชำระได้ถึงอายุไม่เกิน ๗๕ ปี

| 5.1.1. การปรับหนี้แบบ ลดเงินต้นในสัดส่วนคงที่ และปรับลดดอกเบี้ย | | | | | ลดเงินต้น% | 15 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ลำดับ | ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้คงเหลือ | สัดส่วนใหม่ | ภาระผ่อนใหม่ | ดอกเบี้ยใหม่ | จำนวนดอกเบี้ยใหม่ | เงินต้น+ดอกเบี้ยใหม่ | งวดผ่อน | งวด*/- | อายุ |
| 1 | ธนาคารออมสิน | 542,865.60 | 10.61 | 3,393.34 | 4 | 289,492.05 | 832,357.65 | 245.29 | 77.29 | 81.4 |
| 2 | สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ศรีสะเก | 2,152,536.60 | 42.06 | ###### | 5.5 | 1,578,329.11 | 3,730,865.71 | 277.28 | 109.28 | 84.1 |
| 3 | ธนาคารออมสิน ขพค | 1,940,241.25 | 37.91 | ###### | 4 | 1,034,665.71 | 2,974,906.96 | 245.29 | 77.29 | 81.4 |
| 4 | กรุงไทยธนวัฏ | 207,983.81 | 4.06 | 1,300.06 | 4 | 110,910.80 | 318,894.61 | 245.29 | 77.29 | 81.4 |
| 5 | สกสค ศรีสะเกษ | 0.00 | - | - | 0 | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! |
| 6 | บัตรเงินสด KTC | 274,291.60 | 5.36 | 1,714.54 | 4 | 146,270.53 | 420,562.13 | 245.29 | 77.29 | 20.4 |
| 7 | | 0.00 | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! |
| 8 | | 0.00 | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! |
| 9 | | 0.00 | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! |
| 10 | | 0.00 | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! |

หน้า ๔ การปรับโครงสร้างหนี้แบบที่ ๓ จัดกลุ่มเจ้าหนี้ให้เหลือเพียง ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหนี้สถาบันการเงิน และกลุ่มเจ้าหนี้ Non - bank เช่น สหกรณ์ เพื่อลดภาระผ่อนชำระ และรวมเงินผ่อนชำระใหม่ให้สอดคล้องกับกลุ่มเจ้าหนี้ที่จัดใหม่ และลดดอกเบี้ยจากเดิมเหลือร้อยละ ๔ ต่อปี ตามตัวอย่าง จะผ่อนชำระหนี้เสร็จเมื่ออายุ ๘๑ ปีเศษ ซึ่งเกินกว่าอายุเฉลี่ยที่สามารถผ่อนชำระได้ถึงอายุไม่เกิน ๗๕ ปี

| 5.2. การปรับโครงสร้างหนี้ด้วยการจัดกลุ่มเจ้าหนี้ | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ส่วนที่ 5.2.1 : การจัดกลุ่มเจ้าหนี้ | | | | | | | |
| ชื่อกลุ่ม | ชื่อเจ้าหนี้ | รายที่ 1 | รายที่ 2 | รายที่ 3 | รายที่ 4 | รายที่ 5 | จำนวนหนี้รวม |
| 1 | กลุ่มธนาคารออมสิน | 570,921.18 | 1,417,272.12 | 234,743.16 | 305,401.31 | | 2,528,337.77 |
| 2 | กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ศรีสะเกษ | 2,532,396.00 | | | | | 2,532,396.00 |
| 3 | | | | | | | - |
| 4 | | | | | | | - |
| 5 | | | | | | | - |

| 5.2.1. แบบ 1 การจัดกลุ่มเจ้าหนี้ และลดดอกเบี้ย | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ลำดับ | ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้คงเหลือใหม่ | สัดส่วนหนี้ | ภาระผ่อนใหม่ | ดอกเบี้ยใหม่ | จำนวนดอกเบี้ยใหม่ | เงินต้น+ดอกเบี้ยใหม่ | งวดผ่อน | งวด*/- | | อายุ |
| 1 | ธนาคารออมสิน | 2,528,337.77 | 49.9599 | 15,982.67 | 4 | 1,333,212.92 | 3,861,550.69 | 241.61 | 73.61 | | 81.1 |
| 2 | สหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ศรีสะเกษ | 2,532,396.00 | 50.04 | 16,008.33 | 4 | 1,335,352.86 | 3,867,748.86 | 241.61 | 73.61 | | 81.1 |
| 3 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| 4 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| 5 | | - | - | - | | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | | #DIV/0! |
| | | 5,060,733.77 | | 31,991.00 | | | | | | | |

หน้า ๕ : การปรับโครงสร้างหนี้แบบที่ ๓.๑ จัดกลุ่มเจ้าหนี้ให้เหลือเพียง ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหนี้สถาบันการเงิน และ กลุ่มเจ้าหนี้ Non - bank เช่น สหกรณ์ เพื่อลดภาระผ่อนชำระและรวมเงินผ่อนชำระใหม่ให้สอดคล้องกับกลุ่มเจ้าหนี้ที่จัดใหม่ และปรับลดเงินต้นตามสัดส่วนคงที่ และลดดอกเบี้ยจากเดิมเหลือร้อยละ ๔ ต่อปี ตามตัวอย่าง ลดเงินต้นร้อยละ ๒๐ จะผ่อนชำระหนี้เสร็จเมื่ออายุ ๗๗ ปีเศษ ซึ่งใกล้เคียงกับอายุเฉลี่ยที่สามารถผ่อนชำระได้ถึงอายุไม่เกิน ๗๕ ปี

| 5.2.1. แบบ 2 การจัดกลุ่มเจ้าหนี้ ปรับลดเงินต้นตามสัดส่วนคงที่ และลดดอกเบี้ย | | | | | | ลดเงินต้น% | 20 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ลำดับ | ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้คงเหลือ | สัดส่วนใหม่ | ภาระผ่อนใหม่ | ดอกเบี้ยใหม่ | จำนวนดอกเบี้ยใหม่ | เงินต้น+ดอกเบี้ยใหม่ | งวดผ่อน | งวด*/- | อายุ |
| 1 | ธนาคารออมสิน | 2,022,670.22 | 49.96 | 15,982.67 | 4 | 853,256.27 | 2,875,926.48 | 179.94 | 179.94 | 76.0 |
| 2 | สหกรณ์ออมทรัพย์ครู สรีสะเ | 2,025,916.80 | 50.04 | 16,008.33 | 5.5 | 1,175,110.51 | 3,201,027.31 | 199.96 | 199.96 | 77.7 |
| 3 | | | - | - | 0 | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! | #DIV/0! |
| | | | - | - | | | | | | #VALUE! |
| | รวม | 4,048,587.02 | | 31,991.00 | | | | | | |

หน้า ๖ : การปรับโครงสร้างหนี้แบบที่ ๔ จัดกลุ่มเจ้าหนี้ให้เหลือเพียง ๑ กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหนี้สถาบันการเงิน หรือ กลุ่มเจ้าหนี้ Non-bank เช่น สหกรณ์ เพื่อลดภาระผ่อนชำระและรวมเงินผ่อนชำระใหม่ให้สอดคล้องกับกลุ่มเจ้าหนี้ที่จัดใหม่ และลดดอกเบี้ยจากเดิมเหลือร้อยละ ๔ ต่อปี ตามตัวอย่าง ลดเงินต้นร้อยละ ๒๐ จะผ่อนชำระหนี้เสร็จเมื่ออายุ ๘๑ ปีเศษ ซึ่งเกินกว่าอายุเฉลี่ยที่สามารถผ่อนชำระได้ถึงอายุไม่เกิน ๗๕ ปี

| ส่วนที่ 5.2.2. : แบบ 1 การจัดกลุ่มเจ้าหนี้เหลือ 1 กลุ่ม และลดดอกเบี้ย | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ลำดับ | ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้คงเหลือใหม่ | สัดส่วนหนี้ | ภาระผ่อนใหม่ | ดอกเบี้ยใหม่ | จำนวนดอกเบี้ยใหม่ | เงินต้น+ดอกเบี้ยใหม่ | งวดผ่อน | งวด*/- | | อายุ |
| 1 | ธนาคารออมสิน | 5,060,733.77 | 100 | 31,991.00 | 4 | 2,668,565.77 | 7,729,299.54 | 241.61 | 73.61 | | 81.1 |

หน้า ๗ : การปรับโครงสร้างหนี้แบบที่ ๔.๑ จัดกลุ่มเจ้าหนี้ให้เหลือเพียง ๑ กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหนี้สถาบันการเงิน หรือ กลุ่มเจ้าหนี้ Non-bank เช่น สหกรณ์ เพื่อลดภาระผ่อนชำระและรวมเงินผ่อนชำระใหม่ให้สอดคล้องกับกลุ่มเจ้าหนี้ที่จัดใหม่ และปรับลดเงินต้นตามสัดส่วนคงที่และลดดอกเบี้ยจากเดิมเหลือร้อยละ ๔ ต่อปี ตามตัวอย่าง ลดเงินต้นสัดส่วนร้อยละ ๒๐ จะผ่อนชำระหนี้เสร็จเมื่ออายุ ๗๖ ปี ซึ่งใกล้เคียงอายุเฉลี่ยที่สามารถผ่อนชำระได้ถึงอายุไม่เกิน ๗๕ ปี

| 5.2.1.แบบ 2 การปรับหนี้แบบ จัดกลุ่มเจ้าหนี้ 1 กลุ่ม ลดเงินต้นในสัดส่วนคงที่และลด | | | | | | ลดเงินต้น% | 20 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ลำดับ | ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้คงเหลือ | สัดส่วนใหม่ | ภาระผ่อนใหม่ | ดอกเบี้ยใหม่ | จำนวนดอกเบี้ยใหม่ | เงินต้น+ดอกเบี้ยใหม่ | งวดผ่อน | งวด*/- | อายุ |
| 1 | ธนาคารออมสิน | 4,048,587.02 | 100.00 | 31,991.00 | 4 | 1,707,882.09 | 5,756,469.11 | 179.94 | 11.94 | 76.0 |

หน้า ๘ : การปรับโครงสร้างหนี้แบบที่ ๔.๒ จัดกลุ่มเจ้าหนี้ให้เหลือเพียง ๑ กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหนี้สถาบันการเงิน หรือ กลุ่มเจ้าหนี้ Non - bank เช่น สหกรณ์ เพื่อลดภาระผ่อนชำระและรวมเงินผ่อนชำระใหม่ให้สอดคล้องกับกลุ่มเจ้าหนี้ที่จัดใหม่ และปรับลดเงินต้นตามสัดส่วนของงวดที่เกินกว่าอายุเฉลี่ย เช่น ตามตัวอย่าง เมื่อจัดกลุ่มเจ้าหนี้เหลือเพียง ๑ กลุ่ม ผ่อนชำระเต็มตามความสามารถในการชำระหนี้ โดยลดดอกเบี้ยจากเดิมเหลือร้อยละ ๔ ต่อปี ตามตัวอย่าง จากหน้าที่ ๖ ต้องคิดเป็นงวดที่ผ่อนส่งทั้งหมด ๒๔๑.๖๑ งวด แต่เมื่อคำนวณงวดสูงสุดเมื่ออายุ ๗๕ ปี คิดเป็น ๑๖๘ งวด จึงมีงวดเกินจำนวน ๗๓.๖๑ คิดเป็นเงินจำนวน

๒,๓๕๔,๘๕๗.๕๑ บาท จึงลดหนี้เงินต้นส่วนเกินดังกล่าว หรือแขวนหนี้ไว้ก่อน คงเหลือเงินต้นภายหลังลดหนี้แล้ว ๒,๗๐๖๙๒๒.๒๙ บาท จะผ่อนชำระหนี้เสร็จเมื่ออายุ ๗๐ ปีเศษ ซึ่งอยู่ภายในกรอบอายุเฉลี่ยที่สามารถผ่อนชำระได้ถึงอายุไม่เกิน ๗๕ ปี

| ส่วนที่ 5.3 การปรับลดหนี้ เท่ากับงวดที่เกินกว่างวดผ่อนสูงสุด | | | | งวดผ่อนชำระสูงสุด | | 168 | งวดเกิน | 73.61 | ปรับลด | 2,354,811.54 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ลำดับ | ชื่อเจ้าหนี้ | จำนวนหนี้คงเหลือใหม่ | สัดส่วนหนี้ | ภาระผ่อนใหม่ | ดอกเบี้ยใหม่ | จำนวนดอกเบี้ยใหม่ | | เงินต้น+ดอกเบี้ยใหม่ | | งวดผ่อน | งวด*/- | | อายุ |
| 1 | ธนาคารออมสิน | 2,705,922.23 | 100 | 31,991.00 | 4 | 762,924.48 | | 3,468,846.71 | | 108.43 | OK | | 70 |

หน้า ๙ : สรุปช่องทางในการปรับโครงสร้างหนี้ เมื่อลูกหนี้ได้วิเคราะห์การปรับโครงสร้างหนี้ตามรูปแบบทั้งหมดแล้ว ต้องนำมาเปรียบเทียบกันว่ารูปแบบใดเป็นช่องทางฟื้นฟูหนี้ที่ดีที่สุดสำหรับลูกหนี้ และนำไปเป็นแนวทางเพื่อเจรจากับเจ้าหน้าต่อไป

**ข้อ 5 เหตุจำเป็นที่ต้องทำการฟื้นฟูหนี้สิน**

5.1. 1. ลูกหนี้มีภาระหนี้สินต่อเจ้าหนี้ 6 ราย โดยหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ศรีสะเกษเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ ซึ่งปัจจุบันผ่อนชำระเดือนละ 38,2379 บาท คิดเป็น 64.96% เมื่อหัก เงินเดือนส่งสหกรณ์จะทำให้เหลือเงิน 35.4% เท่ากับ 20,627 บาท ซึ่งเมื่อนำไปผ่อนชำระธนาคารออมสิน 2 บัญชี จำนวนรวม 10,682 บาท จะเหลือเงินเพียง 9,945 บาท ซึ่งต้องนำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้อีก 2 ราย คือ บัตรกดเงินสด และ สกสค ทำให้ไม่เหลือเงินที่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการดำรงชีวิต โดยมีค่าใช้จ่ายเดือนละ 26,933 บาท

2. มีภาระผ่อนชำระหนี้ทุกรายรวมกันเดือนละ 51,361 บาท แต่มีความสามารถชำระหนี้ได้เดือนละ 31,991 บาท จึงไม่มีเงินเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ และไม่เหลือเงินที่จะใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ทำให้ต้องหมุนวนและก่อหนี้เพิ่มเติมเพื่อให้มีเงินพอใช้จ่าย

หน้า ๑๐ : สรุปเงื่อนไขการปรับโครงสร้างหนี้ทั้งหมดที่ได้วิเคราะห์ไว้ เพื่อใช้ต่อรองกับเจ้าหนี้

**ข้อ 6**

1. ช่องทางที่ 1 โดยการรวมหนี้ทั้งหมดไปที่ ธนาคารออมสิน หรือสหกรณ์ฯ ภายใต้การลดดอกเบี้ยเหลือจ่อยละ 4 ต่อปี จะผ่อนชำระเสร็จสิ้นภายใน 242 งวด เมื่ออายุ 81 ปี 1 เดือน

2. ช่องทางที่ 2 รวมหนี้ตามช่องทางที่ 1 และลดหนี้เงินต้นให้ร้อยละ 20 และลอดดอกเบี้ยเหลือร้อยละ 4 ต่อปี จะผ่อนชำระเสร็จสิ้นภายใน 180 งวด เมื่ออายุ 76 ปี

3. ช่องทางที่ 3 รวมหนี้เหลือสองกลุ่ม คือ กลุ่มหนี้ธนาคาร และกลุ่มหนี้สหกรณ์ ลดดอกเบี้ยเหลือร้อยละ 4 ต่อปี ทั้งสองกลุ่ม นำค่าหุ้นมาชำระหนี้สหกรณ์ และเงินบำเหน็จฯและเงินอื่น ๆ เช่น ชพค นำมาหักชำระหนี้แก่กลุ่มธนาคาร จะสามารถผ่อนชำระหนี้ส่วนที่เหลือเสร็จสิ้น ภายใน 91 งวดเศษ เมื่ออายุ 68 ปี 6 เดือน

หน้า ๑๑ : ตารางเปรียบเทียบแสดงให้เห็นว่า การชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูหนี้สินทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้มากกว่าการขายทอดตลดในการฟ้องคดีล้มละลาย

**ข้อ 7. เปรียบเทียบเงินที่ชำระหนี้ ตามแผนฟื้นฟูหนีสิน กับ การขายทอดตลาดสินทรัพย์และสิทธิประโยชน์**

| ลำดับ | รายการ | จำนวน | | จำนวนหนี้ตามสัญญา | ดอกเบี้ยชำระแล้ว | ดอกเบี้ยตามแผน |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 7.1. | เงินทั้งหมดตามสัญญา(เงินต้น+ดอกเบี้ยทั้งหมดเมื่อชำระหนี้เสร็จตามแผน) | 1,970,000.00 | | 1,000,000.00 | 500,000.00 | 470,000.00 |
| 7.2. | ดอกเบี้ยที่ชำระทั้งหมด | 970,000.00 | | | | |
| 7.3. | ประเมินเงินที่จะได้จากการขายทอดตลาด | 500,000.00 | | | | |
| 7.4. | สัดส่วนของเงินที่ชำระหนี้สิน : เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดสินทรัพย์ | 1 | 0.3 | | | |

# ภาคผนวก ๓
# แนวทางการสำรวจหนี้สินของมูลนิธิเพื่อการปฏิรูปสิทธิของลูกหนี้

**ภาคผนวก ค**
**แนวทางการสำรวจหนี้สิน**
**ของมูลนิธิสุภา วงค์เสนา เพื่อการปฏิรูปสิทธิลูกหนี้**

**ตัวอย่าง แนวทางการตรวจสอบหนี้ของมูลนิธิเพื่อการปฏิรูปสิทธิลูกหนี้**

การตรวจสอบหนี้สินของลูกหนี้ มูลนิธิฯ ได้กำหนดแนวทางหรือขั้นตอนการตรวจสอบหนี้ไว้โดยสังเขป ซึ่งน่าจะเป็นรูปแบบหรือโมเดลในการใช้ตรวจสอบหนี้ของลูกหนี้ได้ ดังนี้

**ขั้นตอนที่ ๑** : ข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ (Debtor Profile) ประกอบด้วย ข้อมูลส่วนบุคคลของลูกหนี้ เช่น ชื่อ ที่อยู่ อายุ สถานที่ติดต่อ เอกสารแสดงเงินเดือน เอกสารแสดงรายได้ เอกสารแสดงรายจ่าย เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ ๒** : การบันทึกรายการในแบบสำรวจหนี้ที่มูลนิธิฯจัดทำขึ้นแบ่งเป็น แบบสำรวจหนี้ในระบบ และแบบสำรวจหนี้นอกระบบ

**ขั้นตอนที่ ๓** : การตรวจสอบหนี้สิน แบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอนย่อย คือ

๓.๑. ประเภทแห่งหนี้ เป็นขั้นตอนการตรวจสอบว่า เป็นหนี้สินประเภทใด ได้แก่

- กรณีหนี้มีประกัน บันทึกข้อมูลผู้ประกัน หลักประกัน เช่น หนี้จำนองหนี้มีผู้ค้ำประกันหนี้ขายฝากจำนวนเงินหลักประกันการถือหลักประกันโดยไม่มีการจดทะเบียน เป็นต้น
- กรณีหนี้ไม่มีประกันบันทึกรายละเอียดหนี้ ข้อมูลเครดิตบูโร เป็นต้น
- กรณีหนี้นอกระบบ บันทึกรายละเอียดจำนวนหนี้จากลูกหนี้ ดอกเบี้ย หมายเลขโทรศัพท์ของเจ้าหนี้ รายการชำระหนี้และรายการหนี้คงค้าง จำนวนดอกเบี้ยที่ชำระแล้ว

๓.๒. สถานะของลูกหนี้ ตรวจสอบความรุนแรงของลูกหนี้ เช่น ผิดนัดและถูกติดตามทวงถาม กำลังถูกฟ้องดำเนินคดีหรืออยู่ระหว่างการพิจารณาคดี อยู่ระหว่างการบังคับคดีและขายทอดตลาด ถูกขับไล่ ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือตกเป็นบุคคลล้มละลาย อายุความของมูลหนี้

๓.๓. ตรวจสอบยอดหนี้สินและหนี้สินคงค้าง โดยตรวจสอบข้อมูลจำนวนหนี้และดอกเบี้ยจากเอกสารแห่งหนี้ เช่น สำเนาสัญญาเงินกู้ สัญญาจำนอง สัญญาปรับโครงสร้างหนี้ (เพื่อตรวจสอบจำนวนดอกเบี้ยที่นำมารวมเป็นเงินต้นตามสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ รายการเอกสารยืนยันยอดหนี้ (Statement) รายงานข้อมูลเครดิต (NCB Report) อนึ่ง กรณีที่เป็นหนี้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ สินเชื่อรถยนต์ ต้องขอหลักฐานเอกสารยืนยันหนี้จากเจ้าหนี้เพราะไม่มีข้อมูลในเครดิตบูโร)

**ขั้นตอนที่ ๔** ทำการตรวจสอบสถานะของทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อให้ทราบถึงทรัพย์สิน เช่น ที่ดินมีโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส ๓) หรือที่ดินมีสิทธิครอบครองอื่น ๆ

เช่น สปก ๔ - ๐๑ เป็นต้น ราคาประเมินของทรัพย์สิน และภาระของทรัพย์สินมีการจดทะเบียน จำนอง เป็นที่ดินมือเปล่า สังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่า เช่น รถยนต์ บ้าน สิทธิเรียกร้องทางการเงิน เช่น สัญญากู้บุคคลที่เป็นหนี้ต่อลูกหนี้ เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ ๕** จัดทำสรุปข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ และหนี้สิน เพื่อความสะดวกในการนำไปใช้วิเคราะห์หนี้สินต่อไป การจัดทำฐานข้อมูลและสถิติ

**ตัวอย่าง แบบสำรวจหนี้ข้าราชการครู**

**แบบสำรวจข้อมูลครู**

สถานีแก้หนี้.....

**๑. ข้อมูลทั่วไป**

๑.๑ ชื่อ นาย/นาง/นางสาว.....

เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน (เลข ๑๓ หลัก) .....

๑.๒ บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....บ้าน.....ตำบล.....

อำเภอ.....จังหวัด..... โทรศัพท์.....

๑.๓ หน่วยงาน/สถานศึกษา.....

๑.๔ ตำแหน่ง.....

๑.๕ สังกัด.....

๑.๖ อายุ ( ✓ )

☐ ๒๐ – ๒๔ ปี ☐ ๒๕ -๒๙ ปี
☐ ๓๐ - ๓๔ ปี ☐ ๓๕ -๓๙ ปี
☐ ๔๐ - ๔๔ ปี ☐ ๔๕ -๔๙ ปี
☐ ๕๐ - ๕๔ ปี ☐ ๕๕ -๕๙ ปี
☐ ๖๐ - ๖๔ ปี ☐ ๖๕ -๖๙ ปี
☐ ๗๐ - ๗๔ ปี ☐ ๗๕ ปี ขึ้นไป

๑.๗ เวลาการรับราชการ ( ✓ )

☐ ๑ - ๕ ปี ☐ ๖ -๑๐ ปี
☐ ๑๑ - ๑๕ ปี ☐ ๑๖ -๒๐ ปี
☐ ๒๑ - ๒๕ ปี ☐ ๒๖ -๓๐ ปี
☐ ๓๑ - ๓๕ ปี ☐ ๓๖ -๓๙ ปี
☐ ๔๐ ปี ขึ้นไป

**๒. ข้อมูลการกู้ยืมเงิน**

**๒.๑ ปัจจุบันท่านมีหนี้สินกับสหกรณ์และสถาบันการเงิน ดังนี้**

| สัญญาเงินกู้ | สหกรณ์หรือสถาบันการเงิน | วงเงินกู้ (บาท) | เงินกู้คงเหลือ (บาท) | ความสามารถในการชำระหนี้ (๑.ชำระได้ตามปกติ ๒. ชำระได้เป็นบางงวด) |
|---|---|---|---|---|
| ๑ | | | | |
| ๒ | | | | |
| ๓ | | | | |
| ๔ | | | | |
| ๕ | | | | |
| ยอดรวม | | | | |

# ภาคผนวก ง
# ตัวอย่าง ร่างกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูหนี้สินครัวเรือน

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

---

.....
.....
.....

..... .....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย

..... .....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๓/๔ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา มาตรา ๙๐/๑๕๓ ถึงมาตรา ๙๐/๑๗๙ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

“หมวด ๓/๔
กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา

---

ส่วนที่ ๑
บทนิยาม

---

มาตรา ๙๐/๑๕๒/๑ ในหมวดนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้บุคลธรรมดา

“ที่ปรึกษา” หมายความว่า ผู้มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาในการร้องขอตลอดจนการจัดทำแผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ ซึ่งได้แก่

(๑) พนักงานอัยการ

(๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษา

(๓) บุคคล คณะบุคล มูลนิธิ สมาคม หรือ องค์กร ที่จดทะเบียนต่อนายทะเบียนในฐานะเป็นที่ปรึกษา ผู้ทำแผนหรือผู้บริหารแผนตามกฎกระทรวง

## ส่วนที่ ๒
## การขอและการให้ฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้

มาตรา ๙๐/๑๕๓ เจ้าหนี้หรือลูกหนี้อาจร้องขอให้มีการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ได้ตามบทบัญญัติแห่งหมวดนี้ ไม่ว่าลูกหนี้จะถูกฟ้องให้ล้มละลายแล้วหรือไม่

กระบวนพิจารณาส่วนใดที่มิได้บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติในหมวดอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๙๐/๑๕๔ เมื่อลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้ตามมาตรา ๙๐/๙๒ ถ้าลูกหนี้นั้นเป็นบุคคลธรรมดา

(๑) ที่มีรายได้ประจำและมีหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาท หรือ

(๒) ประกอบกิจการที่มีหนี้อันอาจกำหนดจำนวนแน่นอนไม่ต่ำกว่าสามแสนบาท แต่ไม่เกินสิบล้านบาท

เจ้าหนี้หรือลูกหนี้อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ได้

มาตรา ๙๐/๑๕๕ บุคคลตามมาตรา ๙๐/๑๕๔ จะยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ไม่ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดหรือมีคำสั่งให้ฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้แล้ว

(๒) ศาลได้เคยมีคำสั่งยกคำร้องขอให้ฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ตามความในหมวดนี้ภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนยื่นคำร้องขอ

(๓) ลูกหนี้ได้รับการปลดจากล้มละลายหรือได้รับการปลดจากการฟื้นฟูฐานะหรือศาลคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูฐานะแล้ว และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันปลดจากล้มละลาย

หรือวันปลดจากการฟื้นฟูฐานะหรือวันที่มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูฐานะ

(๔) ลูกหนี้ไม่มีหนังสือรับรองตาม มาตรา ๙๐/๑๕๕/๑

มาตรา ๑๕๕/๑ ลูกหนี้ผู้ประสงค์จะยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูฐานะ จะต้องได้รับหนังสือรับรองจากที่ปรึกษาว่า ลูกหนี้มีช่องทางและเหตุสมควรในการฟื้นฟูฐานะและแผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย เพื่อประกอบคำร้องขอในการยื่นร้องขอต่อศาลให้ฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้

การขอหนังสือรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้ลูกหนี้ทำเป็นคำขอยื่นต่อที่ปรึกษาซึ่งมีสำนักงานหรือสถานที่ทำการอยู่ในพื้นที่ซึ่งลูกหนี้มีภูมิลำเนาภายใน ๑ เดือนก่อนยื่นคำร้องขอ หลักเกณฑ์ วิธีการ ค่าธรรมเนียม และ การอุทธรณ์กรณีที่ปรึกษาไม่ออกหนังสือรับรองให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนด

มาตรา ๙๐/๑๕๕/๒ ที่ปรึกษาซึ่งได้รับคำขอตามมาตรา ๙๐/๑๕๕/๑ หากเห็นว่า การฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ไม่มีข้อยุ่งยาก จะจัดประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณามีมติยอมรับแผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ก่อนออกหนังสือรับรองก็ได้ ทั้งนี้ ให้ที่ปรึกษานัดประชุมเจ้าหนี้ทั้งปวงมาประชุมโดยให้นำมาตรา ๙๐/๔๔ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

เจ้าหนี้อาจยื่นคำขอแก้ไขแผนฟื้นฟูฐานะต่อที่ปรึกษาก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน

การประชุมเจ้าหนี้ให้นำความในมาตรา ๙๐/๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กรณีที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูฐานะ ให้ที่ปรึกษาดำเนินการตามมาตรา ๙๐/๑๕๕/๑ วรรคหนึ่งต่อไป กรณีที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูฐานะ ให้ที่ปรึกษาออกหนังสือรับรองตามมาตรา ๙๐/๑๕๕/๑ และหนังสือรับรองมติยอมรับแผนฟื้นฟูฐานะของที่ประชุมเจ้าหนี้

มาตรา ๙๐/๑๕๖ ผู้ยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้จะต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึงการที่ลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้

ถ้าเจ้าหนี้เป็นผู้ร้องขอจะต้องแนบรายชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้อื่นเท่าที่ทราบมาพร้อมคำร้องขอ

ถ้าลูกหนี้เป็นผู้ร้องขอ จะต้องแนบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดที่มีรายชื่อและที่อยู่โดยชัดแจ้งของเจ้าหนี้ทั้งหลาย และประมาณการรายได้และรายจ่ายในรอบระยะเวลาหนึ่งปีข้างหน้า และหนังสือรับรองตาม มาตรา ๙๐/๑๕๕/๑ มาพร้อมคำร้องขอ

มาตรา ๙๐/๑๕๗ ในการร้องขอฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ ผู้ร้องขอต้องชำระค่าขึ้นศาลจำนวนห้าร้อยบาท และต้องวางเงินประกันค่าใช้จ่ายที่ผู้ร้องขอต้องรับผิดชอบในการขอฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ไว้ต่อศาลเป็นจำนวนห้าพันบาทในขณะยื่นคำร้องขอ หากค่าใช้จ่ายนั้น

ไม่เพียงพอ ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้ร้องขอวางเงินประกันค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควรก็ได้

ในกรณีที่ผู้ร้องขอไม่ยอมวางเงินประกันตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้ร้องทิ้งคำร้องขอ ให้ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

มาตรา ๙๐/๑๕๘ ผู้ร้องขอจะถอนคำร้องขอไม่ได้ เว้นแต่ศาลจะอนุญาต แต่ถ้าศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้แล้ว ศาลจะอนุญาตให้ถอนคำร้องขอไม่ได้

มาตรา ๙๐/๑๕๙ เมื่อศาลสั่งรับคำร้องขอแล้ว ถ้าลูกหนี้เป็นผู้ร้องขอ ให้ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้โดยทันที เว้นแต่ศาลจะพิจารณาเห็นว่าลูกหนี้ยื่นคำร้องขอโดยไม่สุจริต ให้ศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอ

ถ้าเจ้าหนี้เป็นผู้ร้องขอ ให้ศาลดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) นัดไต่สวนเป็นการด่วน และให้ศาลประกาศคำสั่งรับคำร้องขอและวันเวลานัดไต่สวนในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายหนึ่งฉบับ กับให้ส่งสำเนาคำร้องขอไปยังเจ้าหนี้ทั้งหลายเท่าที่ทราบก่อนวันนัดไต่สวนไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ลูกหนี้ถูกพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราว ให้ผู้ร้องขอส่งสำเนาคำร้องขอแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ด้วย

(๒) ให้เจ้าหนี้ผู้ร้องขอส่งสำเนาคำร้องขอไปยังลูกหนี้ให้ทราบก่อนวันนัดไต่สวนไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และให้ลูกหนี้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดที่มีอยู่ รายชื่อและที่อยู่โดยชัดแจ้งของเจ้าหนี้ทั้งหลายต่อศาลก่อนวันนัดไต่สวนด้วย

ลูกหนี้และเจ้าหนี้อาจยื่นคำคัดค้านก่อนวันนัดไต่สวนนัดแรกไม่น้อยกว่าสามวัน

มาตรา ๙๐/๑๖๐ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๐/๙๙ ถึงมาตรา ๙๐/๑๐๕ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

## ส่วนที่ ๓
## การประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้

---

มาตรา ๙๐/๑๖๑ ในแผนให้มีรายการต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

(๑) เหตุผลที่ทำให้มีการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้

(๒) รายละเอียดแห่งสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพันต่าง ๆ ของลูกหนี้ในขณะที่ศาลสั่งให้ฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้

(๓) วิธีการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้

(๔) ระยะเวลาการดำเนินการตามแผนซึ่งไม่เกินห้าปี

(๕) การไม่ยอมรับทรัพย์สินของลูกหนี้หรือสิทธิตามสัญญา ในกรณีที่ทรัพย์สินของลูกหนี้หรือสิทธิตามสัญญามีภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้

การฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ตามแผนในวรรคหนึ่ง ให้ลูกหนี้เป็นผู้บริหารแผน

มาตรา ๙๐/๑๖๒ การจัดกลุ่มเจ้าหนี้ ให้จัดดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหนี้มีประกันให้จัดเป็นหนึ่งกลุ่ม

(๒) เจ้าหนี้ไม่มีประกันอาจจัดได้เป็นหลายกลุ่ม โดยให้เจ้าหนี้ไม่มีประกันที่มีสิทธิเรียกร้องหรือผลประโยชน์ที่มีสาระสำคัญเหมือนกันหรือทำนองเดียวกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน

มาตรา ๙๐/๑๖๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๙๐/๑๑๑ เจ้าหนี้ดังต่อไปนี้ให้ถือเป็นเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนแล้ว

(๑) เจ้าหนี้ที่ได้รับข้อเสนอจากผู้ทำแผนให้ได้รับชำระหนี้ที่ผิดนัดเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ยและจะได้รับชำระหนี้ที่ผิดนัดเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ยภายในสี่สิบห้าวัน

(๒) นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนและเจ้าหนี้นั้นยังคงมีสิทธิได้รับชำระหนี้ตามสัญญาหรือข้อตกลงเดิมต่อไป โดยให้ถือเสมือนว่าลูกหนี้ไม่เคยตกเป็นผู้ผิดนัดเลย

(๓) จ้าหนี้ที่ได้รับข้อเสนอจากผู้ทำแผนให้ได้รับชำระหนี้ตามสัญญาหรือข้อตกลงเดิม

(๔) เจ้าหนี้ตามมาตรา ๑๓๐ ทวิ

(๕) เจ้าหนี้มีประกันซึ่งหลักประกันนั้นเป็นสถานที่อยู่อาศัยของลูกหนี้อันเป็นแหล่งสำคัญและได้รับข้อเสนอจากผู้ทำแผนให้ได้รับชำระหนี้ที่ผิดนัดเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ยภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน และเจ้าหนี้นั้นยังคงมีสิทธิได้รับชำระหนี้ตามสัญญาหรือข้อตกลงเดิมต่อไป โดยให้ถือเสมือนว่าลูกหนี้ไม่เคยตกเป็นผู้ผิดนัดเลย

(๖) เจ้าหนี้ภาษีอากรซึ่งได้รับข้อเสนอจากผู้ทำแผนที่จะชำระหนี้ค่าภาษีอากรพร้อมเงินเพิ่มที่คงค้างเป็นงวด ๆ งวดละเท่า ๆ กัน ภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน

มาตรา ๙๐/๑๖๔ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๐/๑๐๘ ถึงมาตรา ๙๐/๑๑๐ และมาตรา ๙๐/๑๑๒ ถึงมาตรา ๙๐/๑๑๓ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการตามส่วนนี้ด้วยโดยอนุโลม (สิทธิเจ้าหนี้ในกลุ่มเดียวกัน การจัดประชุมเจ้าหนี้ มติยอมรับแผน เจ้าหนี้ที่ถือว่ายอมรับแผน ระยะเวลาการทำแผน กรรมการเจ้าหนี้)

ส่วนที่ ๔
การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้

มาตรา ๙๐/๑๖๕ ในการพิจารณาแผนของศาล ให้ศาลพิจารณารายงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และผู้ทำแผน และข้อคัดค้านของเจ้าหนี้

มาตรา ๙๐/๑๖๖ ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๙๐/๑๖๑

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๙๐/๑๐๘ และในกรณีที่มติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๙๐/๑๑๐ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กำหนดไว้ใน

มาตรา ๙๐/๑๖๘ เว้นแต่เจ้าหนี้จะให้ความยินยอม และ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

มาตรา ๙๐/๑๖๗ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๐/๑๑๖ ถึงมาตรา ๙๐/๑๒๒ และมาตรา ๙๐/๑๒๔ ถึงมาตรา ๙๐/๑๒๕ มาใช้บังคับนี้ด้วยโดยอนุโลม *(หนี้ตกหล่น ผลเมื่อศาลไม่เห็นชอบด้วยแผน ผลเมื่อศาลเห็นชอบด้วยแผน การแก้ไขแผน การรายงานแผน และการไม่ปฏิบัติตามแผน)*

มาตรา ๙๐/๑๖๘ ในกรณีที่มติยอมรับแผนของเจ้าหนี้เป็นมติตามมาตรา ๙๐/๑๑๐ (๒) ลำดับการชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ ให้เป็นไปตามลำดับดังต่อไปนี้

(๑) หนี้ซึ่งลูกหนี้ก่อขึ้นเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ รวมถึงหนี้ที่ลูกหนี้ก่อขึ้นโดยชอบตามมาตรา ๙๐/๑๐๑ (๘) นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้จนถึงวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน

(๒) ค่าธรรมเนียมของเจ้าหนี้ผู้ยื่นคำร้องขอ

(๓) ค่าภาษีอากรที่ถึงกำหนดชำระภายในหกเดือนก่อนมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ และเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับก่อนมีคำสั่งให้ฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้เพื่อการงานที่ได้ทำให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นนายจ้างตามมาตรา ๒๕๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

(๔) หนี้ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรและค่าเลี้ยงชีพของคู่สมรส

## ส่วนที่ ๔
## การดำเนินการภายหลังศาลมีคำสั่งเห็นชอบแผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้

มาตรา ๙๐/๑๖๙ ถ้าผู้บริหารแผนเห็นว่าการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผนแล้ว ให้รายงานขอให้ศาลมีคำสั่งปลดลูกหนี้จากการฟื้นฟูฐานะ และให้ศาลนัดพิจารณา หากได้ความว่าการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผน ก็ให้ศาลมีคำสั่งปลดลูกหนี้จากการฟื้นฟูฐานะโดยไม่ชักช้า แต่ถ้าได้ความว่าการฟื้นฟูกิจการยังไม่เป็นผลสำเร็จ ก็ให้ศาลมีคำสั่งให้ดำเนินการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ต่อไปภายในกำหนดระยะเวลาของลูกหนี้ตามแผน

เมื่อระยะเวลาตามแผนสิ้นสุดลง แต่การฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ยังไม่เป็นผลสำเร็จตามแผน ให้ผู้บริหารแผนหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานให้ศาลทราบภายในสิบสี่วันนับแต่ระยะเวลาการดำเนินการตามแผนสิ้นสุดลง ในกรณีเช่นนี้ ให้ศาลนัดพิจารณาเป็นการด่วนและแจ้งวันเวลานัดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทราบ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ส่งแจ้งความให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้ทั้งหลายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันในการพิจารณา ให้ศาลพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนและฟังคำชี้แจงของผู้บริหารแผนและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ถ้าศาลเห็นว่าการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ยังไม่เป็นผลสำเร็จตามแผน ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด เว้นแต่มีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ก็ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูฐานะ

มาตรา ๙๐/๑๗๐ ถ้าลูกหนี้ถึงแก่ความตายก่อนที่จะดำเนินการตามแผนสำเร็จ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูฐานะ แต่ถ้าทายาทของลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลว่าจะดำเนินการตามแผนต่อไปจนเป็นผลสำเร็จ ศาลอาจมีคำสั่งให้ทายาทผู้นั้นเข้าเป็นผู้บริหารแผนแทนลูกหนี้ก็ได้

มาตรา ๙๐/๑๗๑ คำสั่งปลดลูกหนี้จากการฟื้นฟูฐานะ มีผลให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้ทั้งปวง ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เว้นแต่

(๑) หนี้ซึ่งลูกหนี้ยังต้องรับผิดตามแผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้
(๒) หนี้ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรและค่าเลี้ยงชีพของคู่สมรส
(๓) หนี้ละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยจงใจของลูกหนี้

(๔) หนี้ซึ่งเกิดขึ้นโดยความทุจริตฉ้อโกงของลูกหนี้ หรือหนี้ซึ่งเจ้าหนี้ไม่ได้เรียกร้องเนื่องจากความทุจริตฉ้อโกงซึ่งลูกหนี้มีส่วนเกี่ยวข้องสมรู้

(๕) หนี้ของเจ้าหนี้ที่ผู้ทำแผนมิได้เรียกให้เข้าประชุมเพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้

มาตรา ๙๐/๑๗๒ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด ให้ถือว่าวันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้เพื่อพิจารณาเป็นวันที่มีการขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย และให้เจ้าหนี้ทั้งหลายเสนอคำขอรับชำระหนี้ รวมทั้งหนี้ที่ลูกหนี้ได้กระทำขึ้นภายหลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนจนถึงก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ด้วย

ให้ที่ประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรกแต่งตั้งเจ้าหนี้คนหนึ่งหรือหลายคนทำหน้าที่เป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์

มาตรา ๙๐/๑๗๓ คำสั่งของศาลที่ให้พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดไม่กระทบถึงการใดที่ได้กระทำโดยสุจริตและเป็นไปตามแผนแล้วก่อนศาลมีคำสั่งเช่นว่านั้น และมีผลให้เจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ในการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้กลับคืนสู่สถานะดังที่เป็นอยู่เดิม เว้นแต่สภาพหนี้ในขณะนั้นจะไม่เปิดช่องให้กระทำได้

## ส่วนที่ ๕
## บทกำหนดโทษว่าด้วยกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา

---

มาตรา ๙๐/๑๗๓ ผู้ใดยื่นคำร้องขอตามมาตรา ๙๐/๑๕๔ อันเป็นเท็จในสาระสำคัญซึ่งอาจทำให้ลูกหนี้ เจ้าหนี้ ผู้อื่น หรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาทหรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๙๐/๑๗๔ ผู้ใดจำหน่าย จ่าย โอน ให้เช่า ชำระหนี้ ก่อหนี้ หรือกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดภาระในทรัพย์สินของลูกหนี้ ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๙๐/๑๐๑ (๘) นอกจากเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการค้าตามปกติของลูกหนี้สามารถดำเนินต่อไปได้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๙๐/๑๗๕ ลูกหนี้ผู้ใดโดยทุจริตปกปิดรายละเอียดแห่งหนี้สินในสาระสำคัญ หรือแสดงจำนวนหนี้ที่ค้างชำระของเจ้าหนี้ทั้งหลายอันเป็นเท็จในสาระสำคัญ

ซึ่งอาจทำให้เจ้าหนี้เสียหาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๙๐/๑๗๖ ผู้ใดล่วงรู้กิจการหรือข้อมูลใด ๆ ของลูกหนี้ที่ได้รับการฟื้นฟูฐานะเนื่องมาจากการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในหมวดนี้ อันเป็นกิจการหรือข้อมูลที่ตามปกติวิสัยของลูกหนี้ที่ได้รับการฟื้นฟูกิจการจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยด้วยประการใด ๆ นอกจากตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูฐานะตามหมวดนี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๙๐/๑๗๗ ผู้บริหารแผนผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งหมวดนี้ โดยมุ่งหมายให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๙๐/๑๗๘ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามความในหมวดนี้เป็นนิติบุคคลถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เกิดจากการสั่งการหรือไม่สั่งการหรือกระทำการหรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

มาตรา ๙๐/๑๗๙ ให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้เป็นผู้เสียหายในความผิดตามความในหมวดนี้ด้วย” เนื่องมาจากการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในหมวดนี้ อันเป็นกิจการหรือข้อมูลที่ตามปกติวิสัยของลูกหนี้ที่ได้รับการฟื้นฟูกิจการจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยด้วยประการใด ๆ นอกจากตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูฐานะตามหมวดนี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๙๐/๑๗๗ ผู้บริหารแผนผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งหมวดนี้ โดยมุ่งหมายให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๙๐/๑๗๘ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามความในหมวดนี้เป็นนิติบุคคลถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เกิดจากการสั่งการหรือไม่สั่งการหรือกระทำการหรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

มาตรา ๙๐/๑๗๙ ให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้เป็นผู้เสียหายในความผิดตามความในหมวดนี้ด้วย”

.....

.....

# ภาคผนวก ๕
# คำสั่งแต่งตั้ง



**คำสั่งคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา**
**ที่ ๑๔/๒๕๖๕**
**เรื่อง ตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางระบบแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม**

---

ด้วยคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๕ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมโอกาส สิทธิ ความสามารถ การเข้าถึงทรัพยากร ความเท่าเทียม การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การเข้าถึงบริการ สวัสดิการ ของประชาชนและชุมชน เพื่อบูรณาการในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้งติดตามการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการ ศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจขึ้น และคณะอนุกรรมาธิการได้เสนอตั้งคณะทำงานขึ้นภายใต้คณะอนุกรรมาธิการ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ ๘/๒๕๖๕ เมื่อวันจันทร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๕ มีมติให้ตั้งคณะทำงานพิจารณาการศึกษาแนวทางระบบแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยให้คณะทำงานประกอบด้วย

| | |
|---|---|
| ๑. นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ | ประธานคณะทำงาน |
| ๒. นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล | คณะทำงาน |
| ๓. นางสาวขวัญดาว ลือเปี่ยม | คณะทำงาน |
| ๔. นายชาลี ชูชี | คณะทำงาน |
| ๕. นายสุนทร คุณชัยมง | คณะทำงาน |
| ๖. นายขจร ธนะแพสย์ | คณะทำงาน |
| ๗. นางสาวนภนาง เอกอัคร | คณะทำงาน |
| ๘. นางสาวกมลพร ขำนิล | คณะทำงาน |
| ๙. นางสาวรวิวรรณ สุวรรณศิลป์ | คณะทำงาน |
| ๑๐. นางสาวอาจิน จุ้งลก | คณะทำงาน |
| ๑๑. นางอุมาพร แพรประเสริฐ | คณะทำงาน |
| ๑๒. นางณัติกาญจน์ สูติพันธ์วิหาร | คณะทำงาน |

ให้คณะทำงาน...

ให้คณะทำงาน มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑. ศึกษากระบวนการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม อันจะทำให้การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒. ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดกฎหมาย รูปแบบ หรือกระบวนการฟื้นฟูหนี้สินของบุคคลธรรมดาที่เหมาะสมกับบริบทและลักษณะการเป็นหนี้ของประชาชนแต่ละบุคคล

๓. รายงานผลการศึกษาต่อคณะอนุกรรมาธิการ

๔. ปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะอนุกรรมาธิการมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๓๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

(นายสังศิต พิริยะรังสรรค์)
ประธานคณะกรรมาธิการ
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ
วุฒิสภา



**คำสั่งคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา**
**ที่ ๑๗/๒๕๖๕**
**เรื่อง แต่งตั้งบุคคลเป็นคณะทำงาน**
**พิจารณาศึกษาแนวทางระบบแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม (เพิ่มเติม)**

---

ตามคำสั่งคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ที่ ๑๔/๒๕๖๕ เรื่อง ตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางระบบแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาศึกษากระบวนการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม อันจะทำให้การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะทำงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในคราวประชุมคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๕ เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมจึงได้มีมติแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในคณะทำงานเป็นการเพิ่มเติม จำนวน ๒ คน ดังนี้

**คณะทำงาน**

๑. นางนฤมล เมฆบริสุทธิ์
๒. นายโชติวิทย์ เกิดสนองพงศ์

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

(นายสังศิต พิริยะรังสรรค์)
ประธานคณะกรรมาธิการ
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ
วุฒิสภา

# ภาคผนวก ๖

## การเดินทางศึกษาดูงานของคณะกรรมาธิการ

## การเดินทางศึกษาดูงาน

คณะกรรมาธิการได้เดินทางไปศึกษาดูแนวทางการการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวม เมื่อวันที่ วันพฤหัสบดีที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ นำโดยนายอภิชาติ โตดิลกเวชช์ รองประธานคณะกรรมาธิการ นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ นายสฤษดิ์ วิฑูรย์ คณะอนุกรรมาธิการ และคณะทำงาน เดินทางศึกษาดูงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้สิน จากแนวคิดในการพึ่งพาตนเองของคนในหมู่บ้าน โดยมีวิสัยทัศน์ของชุมชนคือ “การสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง เป็นแหล่งเรียนรู้ สู่การ พัฒนา พึ่งพาตนเอง สร้างภูมิคุ้มกัน แบบมีเหตุมีผล ทุกคนไม่พึ่งพาภายนอก สร้างกรอบชุมชนให้เป็นสีขาว ด้วยเรื่องราวของภูมิปัญญา ประชาอยู่ดีมีสุข ทุกครัวเรือนสู่ความพอเพียง หลีกเลี่ยงอบายมุข สร้างวัฒนธรรม น้อมนำปัญญา ประชาชนมีส่วนร่วม ส่วนรวมมีความสามัคคี มีความพอดีในตนเอง” ณ กองทุนหมู่บ้าน บ้านชุมชนกุดโง้ง ตำบลวังไทร อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา









**การเพาะปลูก การปศุสัตว์ และผลผลิตของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน บ้านชุมชนกุดโง้ง**













# ภาคผนวก ๗

# ฝ่ายเลขานุการประจำคณะ

**ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ**

**จัดทำโดย**

เจ้าหน้าที่ประจำกลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๕ โทร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๙ – ๓๐

| | |
|---|---|
| ๑. นายอุดร พันธุมิตร | วิทยากรชำนายการพิเศษ |
| ๒. นายกวี จันทจิราภา | นิติกรชำนาญการพิเศษ |
| ๓. ว่าที่ ร.ต.ปฐมภณณ์ แป้นจรัสธีรมี | นิติกรชำนาญการ |
| ๔. นางสาววรนันต์ มงคลนำสุวิทย์ | นิติกรชำนาญการ |
| ๕. นายประสิทธิ์ อนุกูลวิทยา | นิติกรชำนาญการ |
| ๖. นายธารณ์ธรรม์ ธรรมวงค์ | วิทยากรชำนาญการ |
| ๗. นายเทียนชัย พันธ์เลิศ | วิทยากรปฏิบัติการ |
| ๘. นางสาวสิริลักษณ์ เหมชาติลือชัย | วิทยากรปฏิบัติการ |
| ๙. นางสาวไอยวริน สุขแก้ว | นิติกรปฏิบัติการ |
| ๑๐. นางสาวอาดีบะห์ อูบี | เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส |
| ๑๑.นางสาววัลย์ณภัสร์ ยอดแย้ม | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน |
| ๑๒. นางสาวอังสถา เนตรทอง | เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน |
| ๑๓. นายเศรณี พงษ์พันธุ์ | นักวิชาการสนับสนุนงานวิชาการ |

**รายงานคณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา**
**เรื่อง แนวทางหรือระบบการแก้ไขหนี้สินครัวเรือนแบบองค์รวม**
**Holistic Debt Management Framework**

**ผู้รับผิดชอบ :**
คณะกรรมาธิการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

**ปีที่พิมพ์ :**
พ.ศ. ๒๕๖๖

**เบอร์โทร:**
๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๙ -๓๐

**จัดพิมพ์โดย :**
กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๒, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๘ - ๙