



รายงานของคณะกรรมการ

การเงิน การคลัง  
การธนาคารและสถาบันการเงิน  
อุตสาหกรรม

เรื่อง

การพิจารณาศึกษาและติดตาม  
นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไข

ปัญหานี้ในระบบ



สำนักกรรมการ ๑  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

Legislative Institutional Repository of Thailand



(สำเนา)

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา  
 ที่ สว (กมธด) ๐๐๐๘/ร.๑ ) วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔  
 เรื่อง รายงานของคณะกรรมการธิการการเงิน การคลัง ฯ วุฒิสภา เรื่อง การพิจารณาศึกษาและติดตาม  
 นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ (๔) ได้กำหนดให้กรรมการคณะนี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดเงิน ตลาดทุน สถาบันการเงินของประเทศ และอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย

- |                                 |                                |
|---------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายถาวร สิกขุพงษ์            | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒. นายวิฑูรย์ บุญญสฤติย์        | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นางกิริธนา สุมาวงศ์          | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์        | เลขานุการคณะกรรมการ            |
| ๕. นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล       | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๖. พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ  | กรรมการและประธานที่ปรึกษา      |
| ๗. พลเอก เกษมศักดิ์ ปลุกสวัสดิ์ | กรรมการและประธานที่ปรึกษา      |
| ๘. นายสมบูรณ์ งามลักษณะ         | กรรมการและที่ปรึกษาประธาน      |
| ๙. นายชลิต แก้วจันดา            | กรรมการและที่ปรึกษาประธาน      |
| ๑๐. นายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์     | กรรมการและที่ปรึกษาประธาน      |
| ๑๑. นายวิทยา อินาลา             | กรรมการ                        |
| ๑๒. นายอโณทัย ฤทธิปัญญาวงศ์     | กรรมการ                        |

ในการนี้ คณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการการธนาคาร โดยคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้มีการพิจารณาศึกษาและติดตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อให้การดำเนินโครงการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบรายงานดังกล่าวแล้ว รายละเอียดปรากฏตามรายงานที่แนบมาพร้อมนี้



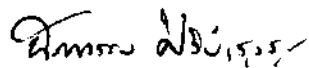
LIBRT  
 จึงกราบเรียนมา ...

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อวุฒิสภา  
เพื่อพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ถาวร สีนุตพงษ์  
(นายถาวร สีนุตพงษ์)  
ประธานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ  
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข)  
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ  
สำนักกรรมการ ๑

สำนักกรรมการ ๑

กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๔-๕

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๕

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๕๘๘๕-๗ (ศูนย์ประสานงานข้อมูลด้านกรรมการ)

เว็บไซต์ <http://www.senate.go.t>

ศศิگانต์ พิมพ์  
กนิศ/สิริโฉม ทาน



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา



นายถาวร สีนุตพงษ์  
ประธานคณะกรรมการ



นายวิทวัส บุญญสถิตย์  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



นางกีระณา สุมาวงศ์  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นายเรืองไกร ลิกิจวัจนะ  
เลขานุการคณะกรรมการ



นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล  
โฆษกคณะกรรมการ



LIRT

(1)  
Legislative Institutional Repository of Thailand



**พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ**  
กรรมการและประธานที่ปรึกษา



**พลเอก เกษมศักดิ์ ปลุกสวัสดิ์**  
กรรมการและประธานที่ปรึกษา



**นายสมบุญ งามลักษณ์**  
กรรมการและที่ปรึกษาประธาน



**นายชลิต แก้วจินดา**  
กรรมการและที่ปรึกษาประธาน



**นายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์**  
กรรมการและที่ปรึกษาประธาน



**นายวิทยา อินาลา**  
กรรมการ



**นายอโณทัย ฤทธิปัญญาวงค์**  
กรรมการ



**LIRT**

(2)

Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะอนุกรรมการการธนาคาร  
ในคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา



พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ  
ประธานคณะอนุกรรมการ



นายชลิต แก้วจินดา  
รองประธานคณะอนุกรรมการ



พลเรือเอก ประเสริฐ บุญทรง  
อนุกรรมการ



นายวรชัย ชวพงศ์  
อนุกรรมการ



นางมาลีรัตน์ ปลั่งจิตรชม  
อนุกรรมการ



LIRT

(3)



นายประยูร เจนลาภวัฒนกุล  
อนุกรรมการ



นายสมเกียรติ แสงสุเรนทร์  
อนุกรรมการ



นางสาวเพ็ญดาว วัฒนายากร  
อนุกรรมการ



นางสาวทิพวรรณ อุทัยสง  
อนุกรรมการ



นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข  
เลขานุการคณะอนุกรรมการ



LIRT

(4)

Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการการธนาคาร



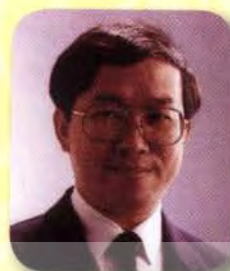
นายอภิชาติ รมยะรูป  
ที่ปรึกษา



นายบรรจง ตะริโย  
ที่ปรึกษา



นายวิชัย วัฒนประกายรัตน์  
ที่ปรึกษา



นายประเสริฐ ชีรนาคณา  
ที่ปรึกษา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand (5)

## บทสรุปผู้บริหาร

รายงานของคณะอนุกรรมการการธนาคาร เรื่อง “การพิจารณาศึกษาและติดตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ” คณะอนุกรรมการการธนาคารได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ให้ดำเนินการพิจารณาศึกษา โดยได้พิจารณาศึกษาจากเอกสารข้อมูล และการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการมาให้ข้อมูล และความคิดเห็น ทั้งนี้จากการพิจารณาศึกษาสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### สาเหตุของการเป็นหนี้นอกระบบ

๑. การล้มละลายของการลงทุนทำมาหากิน
๒. การใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินตัว ทหารายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย และวัตถุนิยมมากเกินไป
๓. พฤติกรรม ‘การหมุนหนี้’ คือลูกหนี้ที่กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้หนึ่งไปใช้คืนแหล่งกู้ยืม อีกแห่งหนึ่งที่เร่งรัดมากกว่า กลายเป็นหนี้สินที่พอกพูนไม่รู้จบ
๔. การเสพยาติดอบายมุข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเล่นการพนัน สาเหตุนี้ยังไม่ได้รับการสำรวจ ให้เป็นที่ประจักษ์ แต่มีสิ่งบอกเหตุหลายประการที่ทำให้เชื่อได้ว่าเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งของการเป็นหนี้นอกระบบ
๕. การขาดความขยันขันแข็งในการทำงาน เลือกลงงาน ค่านิยมของสังคมไทยยังไม่เกิดแรงผลักดันให้คนในวัยทำงานที่ไม่มีงานทำถูกกดดันให้รับแสวงหางานทำ
๖. เหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องการใช้เงิน เช่น การประสบอุบัติเหตุ การเจ็บป่วย
๗. การเป็นเจ้าหนี้นอกระบบ เป็นธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนในอัตราที่สูงมาก นายทุนเงินกู้จำนวนมากเป็นผู้ที่มีอิทธิพลหนุนหลัง
๘. การกู้เงินนอกระบบกระทำได้ง่าย ไม่มีขั้นตอนที่ยุงยาก ส่วนใหญ่ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ ไม่ต้องมี ผู้ค้ำประกัน

### ผลการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบและปัญหาอุปสรรค

รัฐบาลปัจจุบันได้เปิดโครงการนี้เมื่อ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ผลการดำเนินโครงการ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ มีจำนวนลูกหนี้ที่ธนาคารทั้ง ๖ แห่งรับไปพิจารณา ๑,๑๘๔,๘๖๘ ราย มีผู้ที่ประสงค์ขอกู้จำนวน ๕๔๘,๒๘๑ ราย (ร้อยละ ๔๖.๒๗) จำนวนผู้ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้ ๔๐๖,๓๐๔ ราย มูลหนี้ ๓๔,๐๓๓.๒๗ ล้านบาท จำนวนผู้ที่ไม่ได้รับการอนุมัติ ๖๕,๘๙๗ ราย อยู่ในระหว่างการดำเนินการพิจารณาของธนาคาร ๗๖,๐๘๐ ราย กล่าวในภาพรวมของโครงการสรุปได้ว่าประสบความสำเร็จประมาณ ร้อยละ ๔๖ โดยจากการดำเนินโครงการดังกล่าวมีปัญหาอุปสรรคคือ ข้อมูลลูกหนี้ที่ลงทะเบียนไม่ถูกต้อง ครบถ้วน ไม่สามารถติดต่อลูกหนี้และเจ้าหนี้ได้ ลูกหนี้ขาดคุณสมบัติ ลูกหนี้ไม่มีอาชีพ หรือมีอาชีพแต่มีรายได้ไม่เพียงพอชำระหนี้ ลูกหนี้มีประวัติหนี้ค้างชำระในรายงานของเครดิตบูโร ลูกหนี้หาผู้ค้ำประกันไม่ได้ ลูกหนี้ขอยุติเรื่องลูกหนี้และเจ้าหนี้ขาดความซื่อสัตย์ หลีกเลียง หรือปิดบังข้อเท็จจริง ธนาคารไม่สามารถพิสูจน์

ได้ชัดว่าเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และการเจรจาหนี้มีการกำหนดพื้นที่การเจรจาตาม ภูมิสำเนา และตามที่อยู่ติดต่อไม่ได้ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติของหน่วยเจรจาหนี้ หรือกรณีลูกหนี้มาประกอบอาชีพอยู่ในกรุงเทพมหานครหรือเขตปริมณฑล การเดินทางไปมา ทำให้ไม่สะดวกที่จะเจรจา

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

#### ๑. การกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา

การแก้ไขปัญหานี้ นอกกรอบเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ ควรกำหนด ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจัดทำ แผนแม่บทการแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบและชัดเจน

#### ๒. การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ

การแก้ไขปัญหานี้ นอกกรอบเป็นการแก้ไขปัญหามาให้ประชาชนส่วนใหญ่ในระดับ ฐานราก การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรให้หน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับฐานราก อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดำเนินการให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

#### ๓. การบริหารงานของรัฐบาล

ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก ในการนี้ รัฐบาลควรกำหนดให้มี หน่วยงานกลางในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภาพรวม เพื่อเป็นการผลักดัน ให้หน่วยงานหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นมีการขับเคลื่อนอย่างบูรณาการและมี ประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินงานในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องกัน

#### ๔. การสร้างแหล่งเงินทุนฐานราก

การสนับสนุนจากภาครัฐให้มีจัดตั้งธนาคารประชาชนหรือธนาคารชุมชนที่ บริหารจัดการโดยคนในชุมชน เพื่อสนับสนุนให้มีแหล่งเงินทุนฐานราก (Microfinance) ทดแทนการการพึ่งพานายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวนี้ต้องเปิดโอกาสให้ ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้โดยง่ายและสะดวกมากขึ้น

#### ๕. การเสริมสร้างรายได้ให้กับประชาชน

รัฐบาลต้องสร้างงาน เพื่อให้ประชาชนมีงานทำมากที่สุด และมีมาตรการส่งเสริมให้ ประชาชน มีโอกาสแสวงหาความรู้และทักษะ ในการประกอบอาชีพ

#### ๖. การให้การศึกษาประชาชน

ในการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง รัฐบาลควรปรับปรุงอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนให้แก่ ผู้ที่เรียนจบด้านอาชีพศึกษาในระดับ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ให้เทียบเท่าผู้ที่จบปริญญาตรี เพื่อจูงใจให้ผู้ปกครองและนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น เลือกเรียนต่อในสายอาชีพมากกว่าสายสามัญ ทั้งนี้เพื่อลดค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาของ ผู้ปกครอง สร้างรายได้ให้แก่ครัวเรือนเร็วขึ้น และสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

### ๗. การน้อมนำแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ

รัฐบาลต้องน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวคิดในการแก้ไขปัญหา  
หนี้นอกระบบ ที่มีความยั่งยืน กล่าวคือ ต้องเสริมสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างรายได้  
ของประชาชน

### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

#### ๑. การจัดทำฐานข้อมูลของประชาชน

รัฐบาลควรให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ จัดทำฐานข้อมูลอย่างละเอียด  
ในด้านต่างๆ ของประชาชนทั่วประเทศ เพื่อให้สามารถทราบสภาพปัญหาและสาเหตุของการเป็น  
หนี้นอกระบบอย่างแท้จริงและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับ  
ข้อเท็จจริง

#### ๒. การประชาสัมพันธ์สู่ผู้ปฏิบัติ

รัฐบาลควรมีการประชาสัมพันธ์การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่  
ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ และประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการอย่างชัดเจน

#### ๓. การผ่อนคลายนโยบายการให้สินเชื่อ

รัฐบาลได้มอบหมายให้ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์  
การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารอิสลาม  
แห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)  
เป็นผู้ดำเนินการในการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ที่ลงทะเบียน ในการนี้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)  
ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ มีข้อจำกัดด้านการให้สินเชื่อบุคคล (ให้วงเงินไม่  
เกิน ๕-๑๐ เท่าของรายได้) มากกว่าธนาคารอีก ๕ แห่งดังกล่าว ในเรื่องนี้รัฐบาลควรพิจารณา  
ความเป็นไปได้ในการแก้ไขข้อจำกัด ดังกล่าว

#### ๔. การกำหนดมาตรการอื่นๆ รองรับ

กรณีทีลูกหนี้เข้าร่วมโครงการไม่สามารถขอกู้เงินกับธนาคารทั้ง ๖ แห่งได้ รัฐบาลควร  
เตรียมมาตรการอื่นๆ รองรับ เพื่อบรรเทาปัญหาและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนอย่างยั่งยืนด้วย



**รายงานของคณะอนุกรรมการการธนาคาร**  
**ในคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา**  
**เรื่อง การศึกษาและติดตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ**

ตามที่คณะอนุกรรมการการธนาคารได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ให้พิจารณาศึกษาและติดตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ นั้น

บัดนี้ คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายและได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ปรากฏผลดังนี้

**๑. คณะอนุกรรมการการธนาคาร ประกอบด้วย**

**อนุกรรมการ**

- |                                 |                        |
|---------------------------------|------------------------|
| ๑) พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ  | ประธานคณะอนุกรรมการ    |
| ๒) นายชลิต แก้วจันดา            | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๓) พลเรือเอก ประเสริฐ บุญทรง    | อนุกรรมการ             |
| ๔) นายสมเกียรติ แสงสุเรนทร์     | อนุกรรมการ             |
| ๕) นายวรวิทย์ ชวพงศ์            | อนุกรรมการ             |
| ๖) นางมาลีรัตน์ ปลื้มจิตรชม     | อนุกรรมการ             |
| ๗) นางสาวเพียงดาว วัฒนายากร     | อนุกรรมการ             |
| ๘) นายประยูร เจนลาภวัฒนกุล      | อนุกรรมการ             |
| ๙) นางสาวทิพวรรณ อุทัยสง        | อนุกรรมการ             |
| ๑๐) นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |

**ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ**

- ๑) นายประเสริฐ อีรนาคนาท
- ๒) นายชววินัย สวัสดิ์-ชูโต
- ๓) นายอภิชาติ รมยะรูป
- ๔) นางจันทร์เลขา วิริยะวิทย์
- ๕) นายบรรจง ตะริโย
- ๖) รศ.สุนทร ราชวงศ์ศึก
- ๗) นายวิชัย วัฒนประกายรัตน์
- ๘) นายเชิดชัย ชันธนะภา
- ๙) นายนะเพ็งพาแสง กฤษณามระ
- ๑๐) นายสุเทพ สืบสันติวงศ์
- ๑๑) นายปรีชา ปรมาพจน์
- ๑๒) นางสาวรุ่งรัตน์ กุญสุวรรณ



## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
บทที่ ๑ บทนำ	๔
ความสำคัญของเรื่องที่พิจารณาศึกษา	๔
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๔
วิธีการศึกษา	๔
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๕
บทที่ ๒ สภาพปัญหาและการดำเนินการ	๖
ความหมายของหนี้นอกระบบ	๖
สภาพปัญหาหนี้นอกระบบ	๖
สาเหตุของการเป็นหนี้นอกระบบ	๗
ความเป็นมาของโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ	๘
วัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ	๒๐
หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๒๑
ขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ	๒๒
ความคืบหน้าการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ	๒๕
บทที่ ๓ ข้อพิจารณา	๔๑
ประเด็นพื้นฐาน	๔๑
การวิเคราะห์สาเหตุการเป็นหนี้นอกระบบ	๔๑
การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของโครงการแก้ไข	
ปัญหานี้นอกระบบของรัฐบาล	๔๒
บทที่ ๔ ข้อเสนอแนะ	๔๗
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๔๗
ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ	๔๙



LIRT

**รายงานของคณะอนุกรรมการการธนาคาร**  
**ในคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา**  
**เรื่อง การศึกษาและติดตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ**

ตามที่คณะอนุกรรมการการธนาคารได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ให้พิจารณาศึกษาและติดตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ นั้น

บัดนี้ คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายและได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ปรากฏผลดังนี้

**๑. คณะอนุกรรมการการธนาคาร ประกอบด้วย**

**อนุกรรมการ**

- |                                 |                        |
|---------------------------------|------------------------|
| ๑) พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ  | ประธานคณะอนุกรรมการ    |
| ๒) นายชลิต แก้วจันดา            | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๓) พลเรือเอก ประเสริฐ บุญทรง    | อนุกรรมการ             |
| ๔) นายสมเกียรติ แสงสุเรนทร์     | อนุกรรมการ             |
| ๕) นายวรวิทย์ ชวพงศ์            | อนุกรรมการ             |
| ๖) นางมาลีรัตน์ ปลื้มจิตรชม     | อนุกรรมการ             |
| ๗) นางสาวเพียงดาว วัฒนายากร     | อนุกรรมการ             |
| ๘) นายประยูร เจนลาภวัฒนกุล      | อนุกรรมการ             |
| ๙) นางสาวทิพวรรณ อุทัยสง        | อนุกรรมการ             |
| ๑๐) นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |

**ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ**

- ๑) นายประเสริฐ อีรนาคนาท
- ๒) นายชววินัย สวัสดิ์-ชูโต
- ๓) นายอภิชาติ รมยะรูป
- ๔) นางจันทร์เลขา วิริยะวิทย์
- ๕) นายบรรจง ตะริโย
- ๖) รศ.สุนทร ราชวงศ์ศึก
- ๗) นายวิชัย วัฒนประกายรัตน์
- ๘) นายเชิดชัย ชันธนะภา
- ๙) นายนะเพ็งพาแสง กฤษณามระ
- ๑๐) นายสุเทพ สืบสันติวงศ์
- ๑๑) นายปรีชา ปรมหาพจน์
- ๑๒) นางสาวรุ่งรัตน์ กุญสุวรรณ



๒. หน่วยงานภาครัฐที่คณะอนุกรรมการการธนาคารได้เชิญมาให้ข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว มีดังนี้

ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.)

- |                            |  |
|----------------------------|--|
| ๑) นายพงษ์เทพ ธิฐาพันธ์    | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกิจการพิเศษระบบการเงินการคลัง |
| ๒) นางสาวนันทา เมธาพิพัฒน์ | นักวิชาการสรรพากรชำนาญการ                          |
| ๓) นางสาวกนกวรรณ สุขใจ     | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน                   |

กรมบัญชีกลาง

- |                               |                                     |
|-------------------------------|-------------------------------------|
| ๑) นายเกียรติณรงค์ วงศ์น้อย   | ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ   |
| ๒) นางสาวสุดจิตร ลาภเลิศสุข   | ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบการคลัง |
| ๓) นางสาวภัทรคุณ ยุทธดน้อยกุล | นักวิชาการคอมพิวเตอร์ ชำนาญการพิเศษ |

กรมการปกครอง

- |                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| นายจรรวัฒน์ เกลี้ยงเกล้า<br>ห้องที่ | ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงาน |
|-------------------------------------|---|

ธนาคารออมสิน

- |                            |                                   |
|----------------------------|-----------------------------------|
| ๑) นางสาวนงเยาว์ พาชีรัตน์ | ผู้ช่วยผู้อำนวยการธนาคารออมสิน    |
| ๒) นางสาวจินตนา หงส์ทอง    | รองผู้อำนวยการฝ่ายสินเชื่อประชาชน |

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

- |                           |  |
|---------------------------|--|
| ๑) นายวันชัย เจริญชัยมงคล | ผู้อำนวยการกองบริหารหนี้สินภาคประชาชน        |
| ๒) นายสุชาติ นิตยพงศ์ชัย  | ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองบริหารหนี้สินภาคประชาชน |

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| ๑) นางนิตานถ โยธาสุมุท   | ผู้อำนวยการฝ่ายอาวุโส ผู้บริหารฝ่ายธนาคารชุมชน |
| ๒) นางศิริพร นพวัฒน์พงศ์ | ผู้อำนวยการอาวุโสผู้บริหารกลุ่ม                |
| ๓) นายศุภชัย เกตุมณี     | หัวหน้าส่วนผู้บริหารงาน                        |

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

- |                             |                              |
|-----------------------------|------------------------------|
| ๑) นายสมานพงษ์ เกลี้ยงลำยอง | ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ      |
| ๒) นายบุญเชิด ทองมั่ง       | รองผู้อำนวยการฝ่ายกิจการสาขา |



LIART

### ธนาคารอาคารสงเคราะห์

- |                                |                                       |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| ๑) นางนวลลออ วัจนะพุกกะ        | ผู้อำนวยการกิจการนโยบายภาครัฐและสังคม |
| ๒) นางสมลักษณ์ ศาสตร์ประสิทธิ์ | หัวหน้าแก้ไขปัญหานี้สิน               |
| ๓) นางสาวโซชญา ปันยารชุน       | พนักงานนโยบายภาครัฐ                   |

### ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

- |                             |                                      |
|-----------------------------|--------------------------------------|
| ๑) ดร. ครรชิต สิงห์สุวรรณ   | รองกรรมการผู้จัดการ                  |
| ๒) นายบัณฑิต อุดมภักดี      | รองผู้อำนวยการฝ่ายสินเชื่อจุฬาลงกรณ์ |
| ๓) นายกิตติโชติ ลภนโชติ     | ผู้อำนวยการส่วนสินเชื่อ              |
| ๔) นายภาณุพันธ์ สุวรรณไตรภพ | รองผู้อำนวยการส่วนเรียกเก็บ          |
| ๕) นายเจนวิทย์ ยกบัตร       | ผู้จัดการส่วน ส่วนสนับสนุนการตลาด    |

### ๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะอนุกรรมการการธนาคาร คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ได้พิจารณาศึกษาและติดตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบ โดยมีวิธีการดำเนินการและผลการดำเนินการ สรุปได้ดังต่อไปนี้

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความสำคัญของเรื่องที่พิจารณาศึกษา

คณะอนุกรรมการการธนาคาร ในคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ได้มีการพิจารณาศึกษาและติดตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยคณะอนุกรรมการการธนาคารเล็งเห็นว่า โครงการดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจฐานรากซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเข้มแข็งและชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือการนำหนี้นอกระบบซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีต้นทุนการผลิตสูง ขาดวินัยทางการเงิน และมีหนี้สินล้นพ้นตัวให้มาอยู่ในระบบ จะทำให้ง่ายต่อการควบคุมดูแล บริหารจัดการหรือให้ความช่วยเหลือ ประชาชนผู้กู้เองก็ลดความเสี่ยงต่อการถูกเอาเปรียบ อีกทั้งเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่สถาบันการเงินในการพัฒนาระบบการเงินการธนาคารเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกระดับ และเปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้นและสะดวกขึ้นกว่าเดิม ซึ่งหากทำได้สำเร็จ ก็จะทำให้ประชาชนมีศักยภาพในการสร้างรายได้ พึ่งพาตนเองได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

คณะอนุกรรมการการธนาคาร ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาและติดตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไว้ ๓ ประการ คือ

๑. เพื่อศึกษานโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ
๒. เพื่อศึกษาและติดตามการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ
๓. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและให้ข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน โดยทำเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา

#### วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ คณะอนุกรรมการการธนาคารได้กำหนดแนวทางดำเนินการ โดยให้เชิญผู้แทนหน่วยงานผู้รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูล เสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ และให้ศึกษาจากเอกสารข้อมูลของหน่วยงานและสื่อมวลชนต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายหรือเกี่ยวข้อง รวมทั้งให้ขอความอนุเคราะห์หรือค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการหรือรายงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ จากสถาบันต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย



LIRT

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

มีความเข้าใจในนโยบาย ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกกระบบของรัฐบาลและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ เพื่อพิจารณาผลความสำเร็จ หรือให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาการดำเนินโครงการ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายดียิ่งขึ้น



## บทที่ ๒

### สภาพปัญหาและการดำเนินการ

#### ความหมายของหนี้นอกระบบ

หนี้นอกระบบ หมายถึง หนี้อันมีเจ้าหนี้อาจไม่ใช่สถาบันการเงิน หรือสถาบันการเงินในระบบชุมชน หรือผู้ประกอบการที่มีไม่ใช่สถาบันการเงินซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) หรือหน่วยงานของรัฐ จำแนกรายละเอียด ดังนี้

##### ๑. สถาบันการเงิน

๑.๑ สถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน (ธ.ออมสิน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (ธ.กรุงไทย) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธ.อิสลาม) และธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) เป็นต้น

๑.๒ ธนาคารพาณิชย์และนิติบุคคลผู้ประกอบการการเงินอื่นๆ

๒. สถาบันการเงินในระบบชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กองทุนฟื้นฟูพัฒนาเกษตรกร กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เครดิตยูเนียน และสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น

๓. ผู้ประกอบการธุรกิจที่มีใช่สถาบันการเงิน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. ได้แก่

๓.๑ ธุรกิจบัตรเครดิต หมายถึง การให้สินเชื่อเครดิตเพื่อซื้อสินค้าและบริการ รวมถึงการเบิกเงินสดล่วงหน้า

๓.๒ ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับของ ธปท. หมายถึง การให้กู้ยืม การรับซื้อ การซื้อลด หรือการรับช่วงซื้อลดตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใดแก่บุคคลธรรมดาโดยมิได้ระบุวัตถุประสงค์ หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ และไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจของตนเอง (เงินให้กู้ยืมแก่บุคคลธรรมดาเพื่อซื้อเครื่องจักรกลหรือเครื่องใช้สำนักงานของบริษัทจะไม่อยู่ภายใต้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับของ ธปท.)

#### สภาพปัญหาหนี้นอกระบบ

ผู้เป็นหนี้นอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้น้อย ไม่มีหลักทรัพย์หรือบุคคลที่จะไปค้ำประกันกู้เงินกับสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตามยังมีผู้เป็นหนี้นอกระบบส่วนหนึ่งที่เป็นหนี้นอกระบบอยู่กับสถาบันการเงินด้วย แต่เนื่องจากได้กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบจนเต็มวงเงินเครดิตที่มีอยู่หมดแล้ว เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพิ่มเติมและไม่สามารถขอกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ในระบบได้อีก จึงต้องอาศัยการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ โดยการกู้ยืมนั้นมีทั้งที่มีหลักประกันและไม่มีหลักประกัน การกู้ยืมนอกระบบอาจกระทำกันโดยไม่มีกติกากำหนดหรือมีกติกากำหนดแต่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เช่น การเขียนข้อความหรือเงื่อนไขการกู้ยืมที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ไม่เป็นธรรม ให้โอนลอยทรัพย์สินที่ใช้ค้ำประกัน ไม่มีพยานรู้เห็นหรือใช้พยานเท็จ เป็นต้น โดยมีแหล่งเงินกู้นอกระบบที่สำคัญ เช่น นายทุน คนรู้จักญาติพี่น้อง หรือเพื่อนฝูง เป็นต้น ทั้งนี้ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบมักจะมีอัตราสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินมาก เป็นสาเหตุที่ทำให้ลูกหนี้หลุดพ้น จากวงจรการเป็นหนี้นายก และบ่อยครั้งที่เจ้าหนี้ใช้วิธีการรุนแรงในการทวงหนี้



LIART

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ได้จัดงานสัมมนาเรื่อง “หนี้สินภาคประชาชน กับทางออกที่สร้างสรรค์และเป็นธรรม” เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ มีข้อสรุปและข้อคิดเห็นที่เป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑. จำนวนประชาชนที่เป็นหนี้ในระบบ มีจำนวนประมาณ ๑.๗ ล้านคน คิดเป็นจำนวนเงินหนี้นอกระบบประมาณ ๑.๒ แสนล้านบาท

๒. แนวโน้มการเป็นหนี้ของคนไทยมีปริมาณหนี้และอัตราการเพิ่มของหนี้ที่ “สูงขึ้น” กล่าวคือ ในอดีตคนไทยโดยเฉลี่ยมีหนี้คิดเป็นอัตราประมาณร้อยละ ๒๐-๓๐ ของรายได้ แต่ในปัจจุบันการเป็นหนี้ของคนไทยเพิ่มขึ้นมาอยู่ในระดับอัตราประมาณร้อยละ ๕๐ ของรายได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนมีช่องว่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น มีหนี้สินพอกพูนมากขึ้น โดยเฉพาะประชาชนในระดับรากหญ้าที่มีรายได้ต่ำและมีความเสี่ยงในการประกอบอาชีพหรือการทำกินสูง จะมีปัญหาหนี้สินเรื้อรังและมีความทุกข์ร้อนเร่งด่วนเกี่ยวกับหนี้นอกระบบเป็นจำนวนมาก

### สาเหตุของการเป็นหนี้นอกระบบ

ในปี ๒๕๔๗ กระทรวงมหาดไทยได้ร่วมกับสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เพื่อสำรวจหาสาเหตุที่ทำให้คนยากจนในชนบทมีหนี้สินนอกระบบ ผลจากการสำรวจพบว่ามีสาเหตุที่สำคัญหลาย ประการคือ

๑. การขาดทุนในการประกอบอาชีพหรือทำกิน ไม่ว่าจะเป็นการ ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ หรือค้าขายเล็กๆ น้อยๆ เนื่องจากในการผลิตยุคใหม่เปลี่ยนวิถีมาเป็นระบบทุนนิยม ซึ่งต้องอาศัยปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง วัสดุค้ำ ขน อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกล แรงงาน การดูแลและการบริหารจัดการที่มีราคา ค่าใช้จ่ายหรือค่าจ้างที่สูงขึ้น ในขณะที่ผลผลิตที่มีความเสี่ยงด้านภัยธรรมชาติและราคาที่ผูกติดกับกลไกตลาดการค้าโลก ที่มีความวิปริตแปรปรวนผกผันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาผลิตผลการเกษตร จึงทำให้การประกอบธุรกิจเกิดภาวะขาดทุนอยู่เสมอ ชาวชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรจึงมีปัญหาเรื่องหนี้สินที่เรื้อรังและพอกพูน

๒. การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย เนื่องจากกระแสการบริโภคนิยมที่ขยายตัวไปถึงจังหวัด อำเภอ และครัวเรือน ทั่วประเทศ เช่น การจับจ่ายในห้างสรรพสินค้าเพื่อบริโภคสิ่งฟุ่มเฟือยและไม่จำเป็น การซื้อสินค้าบริโภคและอุปโภคที่เกินความจำเป็น เช่น เครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ ตู้เย็น เครื่องเสียง รถยนต์ รถมอเตอร์ไซด์ เครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นต้น ถึงแม้ว่าการบริโภคสิ่งของเหล่านี้ด้านหนึ่งเป็นการทำให้ชีวิตมีความสะดวกสบายขึ้นและนับเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่อีกด้านหนึ่งก็ทำให้คนชนบทมีรายจ่ายมากกว่ารายได้

๓. การหมุนหนี้ คือ กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้แห่งหนึ่งไปใช้คืนให้แหล่งเงินกู้อีกแห่งหนึ่ง เมื่อครบกำหนดชำระหรือถูกเร่งรัดหนี้ การกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้หลายแห่งทำให้ลูกหนี้สามารถหมุนเงินเพื่อทอดเวลาการชำระหนี้ได้ แต่ก็เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อใดที่ลูกหนี้ไม่มีรายได้จริงมากพอมาชำระหนี้ได้ ท้ายที่สุดก็จะถึงทางตัน เพราะวงเงินเครดิตหมดและหนี้หมุนเวียนที่พอกพูนขึ้นมีมากเกินความสามารถในการชำระ เมื่อถูกเจ้าหนี้เร่งรัดการชำระและไม่สามารถกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ในระบบได้อีกต่อไป จึงทำให้ลูกหนี้ต้องหันไปพึ่งกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งจะมีผลทำให้ภาระหนี้รุนแรงมากยิ่งขึ้น

๔. การขาดหลักค้ำประกันที่ใช้ในการกู้ยืม เนื่องจากระบบสินเชื่อของแหล่งเงินกู้ในระบบ ต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลมาค้ำประกันการกู้ยืม ดังนั้น ประชาชนที่ประกอบอาชีพเล็กๆ น้อยๆ หาเช้ากินค่ำที่ขาดทุนทรัพย์และหลักค้ำประกันการกู้ยืม จึงจำเป็นต้องพึ่งการกู้ยืมเงินนอกระบบจาก คนใกล้ชิดหรือนายทุนท้องถิ่นซึ่งรู้จักกันและไม่ต้องใช้หลักค้ำประกัน โดยยอมจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูง หรือยอมรับเงื่อนไข ที่ตนเองเสียเปรียบ

### ความเป็นมาของโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ

“การแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ” ถือเป็นส่วนหนึ่งของ “การแก้ไขปัญหานี้สิน ภาครัฐบาล” ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ “การแก้ไขปัญหาความยากจน” ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เป็นต้นมา

โดยในเบื้องต้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ ถึง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๐๖ - ๒๕๒๔) เป็นแผนพัฒนาฯ ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการมุ่งเน้น การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ดังนั้น การพัฒนาจึงเน้นด้านการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ประปา ไฟฟ้า เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนเอกชนเป็นหลัก ส่วนเป้าหมายด้าน การกระจายรายได้นั้น จะเขียนไว้เพียงคร่าวๆ ภายใต้แผนนโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ดังนั้น ใน ๔ แผนพัฒนาฯ นี้ จึงเป็นเพียงการสร้างสาธารณูปโภคให้กับพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ ทางทรัพยากร เพื่อให้สะดวกแก่การนำทรัพยากรและแรงงานราคาถูกในพื้นที่นั้นมาใช้เท่านั้น มิได้เป็น นโยบายที่มีจุดประสงค์เพื่อลดปัญหาความยากจนในชนบทอย่างแท้จริง ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เริ่มโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มั่งคั่ง ทำชื่อว่า “โครงการเงินผัน” โดยจัดสรรเงิน ๒,๕๐๐ ล้านบาท ให้กับสภาตำบล ตำบลละ ๔.๘ แสนบาท โดยสภาตำบล สามารถกำหนดโครงการพัฒนาขึ้นเองและต้องเน้นการจ้างแรงงานของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนมีงานทำในฤดูแล้ง และให้ท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อการก่อสร้าง ต่อมาในสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ “โครงการเงินผัน” ได้ถูก ปรับเปลี่ยนเป็น “โครงการสร้างงานในชนบท” และได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และ พ.ศ. ๒๕๒๔ ประมาณปีละ ๓,๕๐๐ ล้านบาท เพื่อว่าจ้างชาวบ้านซึ่งว่างงานในฤดูแล้งมาสร้าง สาธารณูปโภคในท้องถิ่นเอง โดยให้เน้นการพัฒนาแหล่งน้ำและการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการเพิ่ม ผลผลิตทางการเกษตร

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ให้ความสำคัญกับปัญหาความยากจน มากขึ้น โดยแผนพัฒนาชนบทมีเนื้อหาและแนวทางดำเนินการชัดเจนมาก ตัวอย่างเช่น การยุบเลิก คณะกรรมการที่เกี่ยวกับชนบทในระดับชาติชุดต่างๆ ให้เหลือเพียงกรมการชุดเดียว โดยมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.)” เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารงานพัฒนาชนบท แผนงานตามนโยบายมีทั้งเพื่อแก้ไขปัญห การขาดแคลนอาหารและน้ำ การอนามัยป้องกันโรคติดต่อ การสาธารณสุขมูลฐาน การฟื้นฟูและแก้ปัญหาทรัพยากรเพื่อเพิ่มผลผลิต ทางการผลิต รวมถึงมีนโยบายการสร้างงานในชนบทเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้และการพัฒนา ท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ ประมาณปีละ ๒,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อสนับสนุน “โครงการสร้างงานในชนบท” อย่างต่อเนื่องเป็นการเฉพาะ และจากนโยบายการสร้างงานดังกล่าว จึงส่งผลทำให้เกิดโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ

และสาธารณประโยชน์อื่นๆ อีกหลายโครงการเพื่อรองรับการดำเนินงานตามนโยบาย โดยรัฐบาลได้ระบุว่าปัญหาคนจนเมืองเกิดขึ้นจากการอพยพเข้ามาของแรงงานชนบทที่มาทำงานในเขตกรุงเทพและปริมณฑล จึงทำให้กรุงเทพฯ และจังหวัดในปริมณฑลมีปัญหา ที่พักอาศัย ดังนั้น รัฐบาลจึงมีแนวนโยบายที่จะพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในภาคต่างๆ รวมถึงการพัฒนาพื้นที่เมืองบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมใหม่ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในเรื่องของความหนาแน่นของประชากร และปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ และจังหวัดในปริมณฑล และเป็นการกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศอีกด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยังได้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนาชนบท” ขึ้นเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนกองทุนหรือเงินทุนเฉพาะกิจต่างๆ ในหมู่บ้านชนบทในรูปการให้เงินยืมสมทบโดยไม่มีดอกเบี้ย เพื่อดำเนินกิจการประเภทต่างๆ ที่ก่อให้เกิดรายได้ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนในหมู่บ้านรวมกลุ่มเพื่อจัดทำกิจกรรมที่อำนวยความสะดวกต่อสมาชิกและหมู่บ้าน เพื่อช่วยให้ชาวบ้านที่อยู่ในชนบทที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือสินเชื่อ เพราะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายสะดวกขึ้นและเป็นแหล่งสินเชื่อที่มีต้นทุนในการกู้ยืมที่ต่ำกว่าสถาบันการเงิน (ธ.ก.ส. และสหกรณ์การเกษตร) ทั้งนี้ การกู้ยืมเงินจากกองทุนชาวบ้านจะต้องรวมเป็นกลุ่มมากู้ยืม โดยให้กลุ่มในชุมชนเป็นผู้ค้ำประกันซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้านและการพึ่งตนเอง ทั้งนี้ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๗ - ๒๕๓๔ กองทุนพัฒนาชนบทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๗ ถูกโอนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ โดยทำงานร่วมกับธนาคารออมสิน และเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ถูกโอนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยธนาคารออมสิน และในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ กองทุนพัฒนาชนบทได้ถูกรวมเข้ากับ “กองทุนพัฒนาชุมชนเมืองเป็นสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)”

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) ยังคงดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ แต่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปยังส่วนจังหวัดมากขึ้น และต่อมารัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้เปลี่ยนชื่อ “คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.)” มาเป็น “คณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.)” และให้จังหวัดกำหนดพื้นที่พัฒนาด้วยตนเอง พร้อมกับขยายพื้นที่พัฒนาไปทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาชนบทเป็นไปตามปัญหาของพื้นที่นั้นๆ โดยมุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งปัญหาผลผลิตตกต่ำ การว่างงาน การศึกษา การเจ็บป่วย และการขาดแคลนแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค พร้อมกันนี้ยังมีการนำระบบข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือน (จปฐ.) มาใช้ในการวางแผนเพื่อกำหนดเป้าหมายและการประเมินผลของการพัฒนา สำหรับประชาชนในเมืองก็มีการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย โดยจัดสร้างที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัดเพื่อให้สามารถรับบริการขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึง และสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนแออัดมีสิทธิถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในช่วงระยะเวลาที่แน่นอน ในด้านการศึกษา ยังมีการจัดฝึกอบรมอาชีพและการศึกษาภาคบังคับและการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงดูเด็ก นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมากขึ้น โดยการสนับสนุนให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนผู้มีรายได้น้อยเพื่อประโยชน์ในด้านการรักษาพยาบาลและโภชนาการ และเพื่อให้ชุมชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ทั้งนี้ ต่อมารัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (อานันท์ ๑) ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน

พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้เปลี่ยนโครงการสร้างงานในชนบทมาเป็น "โครงการพัฒนาตำบล" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาความยากจนและสร้างเศรษฐกิจชุมชน โครงการพัฒนาตำบลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยการสนับสนุนด้านงบประมาณของโครงการพัฒนาตำบล ถูกจัดสรรไปสู่โครงการ ๗ ประเภท ดังนี้

- (๑) น้ำกินน้ำใช้
- (๒) น้ำเพื่อโครงการเกษตร
- (๓) พัฒนาอาชีพและรายได้
- (๔) สิ่งสาธารณประโยชน์
- (๕) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๖) การพัฒนาองค์กรท้องถิ่นและบุคลากรท้องถิ่น และ
- (๗) โครงการพัฒนาระหว่างตำบล

เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (อานันท์ ๑) มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติ "โครงการพัฒนาคนจนในเมือง" และจัดตั้ง "สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)" ขึ้นเพื่อดำเนินงานสนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงในชีวิต มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และมีความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น รวมทั้งมีการส่งเสริมกระบวนการออมทรัพย์และการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยได้รับเงินทุนเริ่มต้นจำนวน ๑,๒๕๐ ล้านบาท

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙) ยังเน้นการกระจายรายได้และความเจริญสู่ภูมิภาค เพื่อแก้ปัญหาความยากจนโดยตรง พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือน (จปฐ.) โดยนโยบายกระจายรายได้เน้นการเข้าถึงปัจจัยการผลิต เช่น การจัดหาที่ดินทำกิน และ สินเชื่อ บริการพื้นฐานต่างๆ เพื่อยกระดับการผลิต และคุณภาพชีวิตของประชาชน รัฐบาลมีแนวทางที่จะปรับปรุงชุมชนแออัด โดยการลงทุนก่อสร้างระบบสาธารณูปการให้ได้มาตรฐานมากขึ้น และสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดสร้างที่อยู่อาศัย ในลักษณะเป็นอาคารเช่า มีการส่งเสริมอาชีพและการฝึกอบรมฝีมือแรงงานระยะสั้นควบคู่กับการจัดตั้ง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ซึ่งเป็นหน่วยงานพิเศษในสังกัดการเคหะแห่งชาติ เพื่อให้เงินกู้ยืมและสนับสนุนกลุ่มออมทรัพย์ สำหรับการประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ชุมชนแออัดแก้ไขปัญหาของชุมชนแออัดด้วยตนเองเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ชวน ๑) มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ ให้ดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๖ - ๒๕๔๐) ภายใต้ "โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.)" โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินนโยบาย และมีกรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ มีหมู่บ้านเป้าหมายจำนวน ๑๑,๖๐๘ หมู่บ้าน ซึ่งเป็นหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาลำดับแรกตามข้อมูลพื้นฐาน กขช.๒ ค. ที่สำรวจในปี ๒๕๓๓ (คือหมู่บ้านที่ครัวเรือนมีรายได้ต่ำกว่า ๑๕,๐๐๐ บาทต่อคนต่อปี) โดยใช้งบประมาณ ๓,๔๓๑ ล้านบาท แยกเป็นเงินทุนสำหรับหมู่บ้าน ๓,๒๕๐ ล้านบาท งบบริหารโครงการ ๒๒๑ ล้านบาท รัฐบาลได้จัดสรรเงินกองทุนให้หมู่บ้านละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท โดยไม่มีดอกเบี้ย ครัวเรือนยากจนในหมู่บ้านเป้าหมายสามารถยืมเงินทุนจากกองทุนหมู่บ้านได้ เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพใน ๕ ประเภท ได้แก่ เกษตร

ช่างอุตสาหกรรมในครัวเรือน ค้าขาย และอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ครัวเรือนมีรายได้ให้มากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาทต่อคนต่อปี

ต่อมาในช่วงปลายของการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ชวน ๑) ได้เสนอให้เปลี่ยนชื่อ “คณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.)” มาเป็น “คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)” และเพิ่มหน่วยงานจากกระทรวงหลัก ๔ กระทรวงมาเป็น ๘ กระทรวงหลักและ ๒ หน่วยงานเสริม (ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม กระทรวงกลาโหม สำนักงานอัยการสูงสุด และการกีฬาแห่งประเทศไทย)

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔)** เน้นการพัฒนาคน โดยการให้คนเป็นศูนย์กลาง ของการพัฒนา จึงได้ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กยากจนเป็นพิเศษ ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรประชาชนและกองทุนในท้องถิ่นชนบท เพื่อระดมทุนในท้องถิ่นมาช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาในชุมชนเอง นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยสามารถประกอบอุตสาหกรรมครัวเรือนและอุตสาหกรรมชุมชนขนาดเล็กและขนาดกลาง เพื่อเพิ่มรายได้ มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบาย ประสานและกำกับ ดูแล การดำเนินงานและงบประมาณในการพัฒนาชุมชนแออัด พร้อมทั้งจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมือง เพื่อให้การสนับสนุนชุมชนด้านสินเชื่อสำหรับการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย อาชีพ สภาพแวดล้อม สุภาพอนามัย และการรื้อย้ายชุมชน เนื่องจากปัญหานี้สินนอกระบบเป็นปัญหาที่สำคัญของชุมชนเมือง จึงได้มีการให้ความรู้ด้านการจัดการทางการเงินให้ชาวชุมชนและส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนเข้มแข็ง เพื่อให้สามารถระดมเงิน ทั้งจากแหล่งงบประมาณของรัฐ ภาคเอกชนและแหล่งเงินกู้ในระบบ เพื่อการพัฒนาชุมชน อาชีพและที่อยู่อาศัยได้ในระยะยาว

หลังการสิ้นสุดโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนระยะที่ ๑ คณะรัฐมนตรีซึ่งมี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ดำเนินโครงการแก้ไข ปัญหาความยากจน ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔) โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อยกระดับคุณภาพ ชีวิตของครัวเรือนยากจนในหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนา ๒๘,๐๓๘ หมู่บ้าน ในพื้นที่ ๗๐ จังหวัด มีกิจกรรมหลักที่จะต้องดำเนินการคือ ฝึกอบรมชุมชนและสนับสนุนเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ ซึ่งในการนี้ กรมพัฒนาชุมชนได้ตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการทั้งสิ้น ๘,๓๖๗ ล้านบาท (งบประมาณรวม ๔ ปี) แบ่งเป็นเงินงบประมาณ ๑,๗๘๗ ล้านบาท เงินนอกงบประมาณ ๕๘๐ ล้านบาท ให้คณะกรรมการ หมู่บ้าน (กม.) เป็นองค์กรรับผิดชอบบริหารจัดการเงินทุนของหมู่บ้านและติดตามการสนับสนุนการ ประกอบอาชีพของครัวเรือนเป้าหมาย โดยมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับ ตำบล (คปต.) เป็นผู้ให้คำแนะนำในเรื่องความเป็นไปได้ของโครงการ

เนื่องจากประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ “ต้มยำกุ้ง” ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ อย่างรุนแรง รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ชวน ๒) จึงดำเนินนโยบาย “โครงการลงทุนเพื่อสังคม (SIP: Social Investment Project)” โดยใช้เงินกู้จากธนาคารโลก (World Bank) และรัฐบาลญี่ปุ่น (Miyazawa) เพื่อนำมาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤต เศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ระยะสั้น ที่เน้นการสนับสนุนกิจกรรมให้เกิดการจ้างงาน เกิดรายได้และการจัดบริการ และสวัสดิการสังคมแก่ผู้มี รายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส และผู้ว่างงาน จำนวน ๗๙ โครงการ วงเงิน ๑๓,๒๘๔ ล้านบาท โดยมอบให้

หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการ และวัตถุประสงค์ระยะยาวที่เน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ วงเงิน ๖,๐๐๐ ล้านบาท รัฐบาลมอบให้ธนาคารออมสินเป็นหน่วยงานรับผิดชอบบริหารจัดการ ซึ่งแยกการจัดการเป็น ๒ กองทุน ได้แก่

(๑) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (RUDF: Regional Urban Development Fund) หรือ “กองทุนเมือง” เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้การบริหารจัดการของธนาคารออมสิน มีเงินทุนหมุนเวียนจากการจัดสรรเงินของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเงินกู้ของธนาคารโลกจำนวน ๓๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ประมาณ ๑,๒๐๐ ล้านบาท) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนระยะยาวไม่เกิน ๑๕ ปี สำหรับให้ เทศบาลได้กู้ยืมในวงเงินโครงการละไม่เกิน ๑๒๐ ล้านบาท เพื่อนำไปพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้กว้างขวางรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องรอนงบประมาณจากรัฐบาลหรือรอให้เก็บภาษีได้มากพอจึงจะลงทุนได้

(๒) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF: Social Investment Fund) หรือ “กองทุนชุมชน” เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้การบริหารจัดการของธนาคารออมสินเช่นกัน มีระยะเวลาดำเนินงาน ๕๐ เดือน ตั้งแต่ มกราคม ๒๕๔๒ - เมษายน ๒๕๔๕ และใช้เงินกู้จากธนาคารโลกจำนวนเงิน ๑๒๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ประมาณ ๔,๘๐๐ ล้านบาท) โดยธนาคารออมสินแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการ ๑ ชุด ดำเนินงานกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินสนับสนุนคนในชุมชน ทั้งด้านการเลี้ยงชีพและสิ่งแวดล้อม โดยส่วนใหญ่มักเป็นโครงการเพื่อสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิต เครื่องมือ เครื่องจักร และเงินทุนหมุนเวียน ในรูปแบบต่างๆ ให้กับสมาชิกของกลุ่มคนในชุมชน

ในขณะเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยซึ่งมี พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการก็ได้อัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งเป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ มาเป็นแนวปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประชาชน โดยมอบให้ กรมการพัฒนาชุมชน กรมการปกครอง และผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ร่วมมือกับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO's) ทั่วประเทศ รณรงค์ให้ประชาชนมีการตื่นตัวเพื่อพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจด้วยการพึ่งตนเอง และการดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยเฉพาะเกษตรกร มีการรณรงค์ให้รู้จักการเกษตรทฤษฎีใหม่ การทำเกษตรผสมผสาน การใช้ปุ๋ยอินทรีย์และจุลินทรีย์ การเกษตรปลอดสารพิษ การปลูกพืชสมุนไพร การใช้อาสมุนไพรรักษาโรค และแพทย์แผนไทย และการทำบัญชีครัวเรือน เป็นต้น

เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๒ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ชวน ๒) ได้ดำเนินนโยบาย “โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤติ” เป็นการเพิ่มเติม โดยให้เป็นโครงการภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐด้วยเงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่น ใช้งบประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านบาท แบ่งออกเป็นงบบริหารจัดการ ประสานงาน สนับสนุน เตรียมความพร้อมและติดตามประเมินผล ๕๐ ล้านบาท และงบดำเนินโครงการ ๙๕๐ ล้านบาท บริหารงานโดยการเคหะแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของคนจนเมือง มีพื้นที่เป้าหมายของโครงการ ได้แก่ ชุมชนแออัดหรือชุมชน ผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและภูมิภาค ซึ่งในการดำเนินงาน การเคหะแห่งชาติได้ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและธุรกิจชุมชน ปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชน บริการพื้นฐานและบริการสังคมในชุมชน โดยจัดสรรงบประมาณให้กับเขตในกรุงเทพมหานคร จำนวน ๕๐ เขต เขตละ ๑ ล้านบาท รวมเป็นเงิน ๕๐ ล้านบาท ให้กับจังหวัดทั่วประเทศ จำนวน ๗๕ จังหวัด

จังหวัดละ ๒ ล้านบาท รวมเป็นเงิน ๑๕๐ ล้านบาท ให้กับชุมชนแออัดต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร ปริมาณพลและภูมิภาค รวมเป็นเงิน ๓๕๐ ล้านบาท เป็นงบสำรองให้แก่ชุมชนแออัดที่ไม่ปรากฏตามฐานข้อมูล ซึ่งคาดว่าจะมีประมาณ ๑๑๕,๐๐๐ ครัวเรือน รวมเป็นเงิน ๑๐๐ ล้านบาท จัดสรรให้สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองเพื่อดำเนิน “โครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง” จำนวน ๒๕๐ ล้านบาท และส่วนที่เหลือให้กับ “โครงการแก้ไข ปัญหาผู้สูงอายุในชุมชน” จำนวน ๘๐ ล้านบาท ทั้งนี้ องค์กรชุมชนสามารถของบประมาณจากโครงการนี้ได้ โดยการเสนอโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ สร้างงาน การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การสร้างโครงสร้างพื้นฐานชุมชน การปรับปรุงสวัสดิการสังคมและความปลอดภัยในทรัพย์สิน การส่งเสริมพัฒนากลุ่มเยาวชนและการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง การของบสนับสนุนนั้นองค์กรชุมชนหรือเครือข่ายจะต้องร่วมสมทบงบประมาณอย่างน้อยร้อยละ ๑๐ ในรูปตัวเงินหรืออย่างอื่น ประกอบมาด้วย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) ด้วยเหตุที่ในช่วงของการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับใหม่ ประเทศได้ประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้ทุกๆ ฝ่ายมีความตระหนักว่าการพัฒนาประเทศที่เน้นแต่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนในอดีตที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาที่ไม่มีความยั่งยืน ดังนั้นคณะผู้ร่างแผนพัฒนาฯ จึงได้ อัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม และเน้นการพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืนเป็นหลัก นอกจากนี้ ในแผนนี้ยังมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ไข ปัญหาความยากจนไว้อย่างชัดเจน คือ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง โดยให้ประชาชนได้รับโอกาสในการศึกษาและบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง สร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา รวมทั้งการปรับกลไกภาครัฐให้เอื้อต่อการแก้ปัญหา โดยมีเป้าหมายที่จะลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ ๑๒ ของประชากรภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนั้นในการดำเนินงานจึงมุ่งเน้นการเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้ โดยส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ และกลุ่มธุรกิจชุมชน สนับสนุนแหล่งเงินทุนที่ให้บริการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ การเปลี่ยนชุมชนแออัดให้เป็นแหล่งผลิตของชุมชน ตลอดจนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังให้มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยมีการส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีการรับรองสถานะอย่างถูกต้อง เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย และพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งเพื่อเป็นแกนกลางในการพัฒนาแก้ไข ปัญหาได้อย่างครบวงจรและประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนและประชาสังคมทุกระดับมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายของภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจน รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙) มีโครงการที่สำคัญ ๕ โครงการได้แก่



LIRT

## ๑.) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นโครงการที่ดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลทักษิณ เป็นแหล่งเงินทุนให้กับหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ทั้งด้านการพัฒนาอาชีพ สร้างงานสร้างรายได้ และด้านสวัสดิการสังคม โดยรัฐบาลจะให้เงินสนับสนุน กองทุนฯ ละ ๑ ล้านบาท โดยมีชาวบ้านเป็นผู้บริหารและควบคุมดูแลในการจัดการเงินกองทุนเอง การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหาร กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงาน พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจากทางฝ่ายราชการ ส่วนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจะต้องจัดตั้งกองทุนและจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวน ๑๕ คน ซึ่งคณะกรรมการอาจจะประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มองค์กรประชาชน และประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน พร้อมทั้งจัดทำระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุนหมู่บ้าน รับสมัครสมาชิก ระดมทุน จัดทำระบบบัญชี จัดทำระบบตรวจสอบ มอบหมายภารกิจและความรับผิดชอบ แล้วจึงขอขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อเปิดบัญชีกับธนาคารสำหรับขอรับเงินกองทุน ๑ ล้านบาท จากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

แต่ก่อนที่จะได้รับเงินสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านจะต้องถูกประเมินความพร้อมจากคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ซึ่งมีประเด็นต่างๆ ได้แก่

- การคัดเลือกคณะกรรมการกองทุน
- คุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุน
- ความรู้ ประสบการณ์และความมั่นใจในการบริหารกองทุนของคณะกรรมการกองทุน
- ระเบียบข้อบังคับในการดำเนินการกองทุน
- การมีส่วนร่วมของชาวบ้านหรือสมาชิกในการจัดการกองทุน
- การปฏิบัติของสมาชิกตามระเบียบและข้อบังคับของกองทุน
- การเปิดบัญชีเงินฝากของกองทุน

การประเมินความพร้อมของกองทุนหมู่บ้านจะแบ่งกองทุนหมู่บ้านออกเป็น ๓ ประเภท คือ กลุ่มที่มีความพร้อม กลุ่มที่ต้องปรับปรุง และกลุ่มที่ต้องติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด โดยกลุ่มที่มีความพร้อมอยู่แล้วเป็นกลุ่มที่ผ่านการประเมินในประเด็นทั้งหมดข้างต้น และพร้อมที่จะดำเนินกิจกรรมให้กู้แก่สมาชิกได้ทันที ส่วนอีกสองกลุ่มที่เหลือเป็นกลุ่มที่ยังมีข้อบกพร่อง ซึ่งจะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงเพื่อเลื่อนฐานะขึ้นมาเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมต่อไป

## ๒.) โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา ๓ ปี

โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย เป็นโครงการที่ดำเนินงานผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและความยากจนให้กับเกษตรกรรายย่อย เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยสามารถมีเงินออมเพื่อใช้ในการลงทุนพัฒนาอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้น ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกร

โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นมา ธ.ก.ส.ใช้วิธีการลงพื้นที่เรียกประชุม กลุ่มลูกค้า ธ.ก.ส. เพื่อให้เกษตรกรตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ ซึ่งเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการจะต้องมีหนี้เงินกู้ ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่รวมหนี้เงินกู้ที่เกิดจากโครงการสินเชื่อตามนโยบายรัฐและไม่รวมดอกเบี้ยเงินกู้) และต้องแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการสามารถเลือก ที่จะรับความช่วยเหลือได้ ๒ แนวทาง คือ หนึ่ง เกษตรกรขอพักชำระหนี้ และสอง เกษตรกรขอลดภาระหนี้สิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### แนวทางที่ ๑ ขอพักชำระหนี้

เกษตรกรรายย่อยที่ขอพักชำระหนี้จะได้รับการพักชำระเงินต้นและ ดอกเบี้ยตลอดระยะเวลา ๓ ปี จาก ธ.ก.ส. (ตั้งแต่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗) โดยในส่วนของดอกเบี้ยที่เกษตรกรจะต้องจ่ายในช่วงเวลาการพักชำระหนี้รัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระจ่ายดอกเบี้ยให้กับ ธ.ก.ส. เมื่อครบกำหนดพักชำระหนี้เกษตรกรจะต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในอัตราเดิมก่อนเข้าร่วมโครงการ เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการแล้วจะไม่มีสิทธิกู้เงินเพิ่มจาก ธ.ก.ส. ได้อีกตลอดระยะเวลา ๓ ปี แต่รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรภายใต้ "โครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรภายหลังการพักชำระหนี้" โดยมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะต้องจัดทำแผนการออมเงินตามกำลังความสามารถของตนเองกับ ธ.ก.ส. ให้สอดคล้องกับโครงการฟื้นฟูอาชีพหลังการพักชำระหนี้เพื่อป้องกันการใช้เงินโดยไม่เหมาะสม และเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินให้กับครอบครัวและสมาชิก หากเกษตรกรรายย่อยต้องการออกจากโครงการพักชำระหนี้เพื่อเปลี่ยนไปขอรับความช่วยเหลือในรูปแบบการลดภาระหนี้สินได้ โดยมีเงื่อนไขว่าเกษตรกรรายนั้นจะต้องอยู่ในโครงการพักชำระหนี้มาไม่น้อยกว่า ๑ ปี นอกจากนี้เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มจากอัตราปกติที่ ธ.ก.ส. จ่ายให้อีกร้อยละ ๑ ต่อปี ในจำนวนเงินฝาก ไม่เกินรายละเอียด ๕๐,๐๐๐ บาท บทลงโทษสำหรับเกษตรกรที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการพักชำระหนี้ คือ จะถูกให้ออกจากโครงการและต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยแก่ ธ.ก.ส.ตามเกณฑ์ลูกค้าชั้น B พร้อมดอกเบี้ยปรับอีกร้อยละ ๓ ต่อปี

#### แนวทางที่ ๒ ขอลดภาระหนี้

เกษตรกรรายย่อยที่เลือกรับความช่วยเหลือนี้จะได้รับการลดอัตราดอกเบี้ยจากรัฐบาล ในอัตราร้อยละ ๓ ต่อปี ตลอดระยะเวลา ๓ ปี (ตั้งแต่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗) กล่าวคือ รัฐบาลจะช่วยเกษตรกรจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ ธ.ก.ส. ตัวอย่างเช่น ลูกค้าชั้น AAA จะได้รับการลดอัตราดอกเบี้ยจากอัตราปกติร้อยละ ๘ ต่อปี เหลือร้อยละ ๕ ต่อปี เป็นต้น เกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้มีสิทธิที่จะขอกู้เงินเพิ่มใหม่ได้ในวงเงินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท กู้ฉุกเฉินพิเศษในวงเงินไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มจากอัตราปกติที่ ธ.ก.ส. จ่ายให้อีกร้อยละ ๑ ต่อปี ในจำนวนเงินฝากไม่เกินรายละเอียด ๕๐,๐๐๐ บาท แต่เกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้จะไม่สามารถเปลี่ยนการรับความช่วยเหลือเป็นการขอพักชำระหนี้ได้ในภายหลังเพื่อเป็นการป้องกันเกษตรกรที่มีเจตนาไม่สุจริตซึ่งจะเป็นภาระแก่รัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณและควบคุมดูแลในกรณีที่เกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดจะถูกให้ออกจากโครงการ และเสียดอกเบี้ยตามเกณฑ์ ในการดำเนินนโยบายพักชำระหนี้และลดภาระ

หนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยนี้ รัฐบาลได้ตั้งเงินงบประมาณ ในการดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ จำนวน ๖,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยดอกเบี้ยแทนเกษตรกรรายย่อยให้แก่ ธ.ก.ส.

### ๓.) โครงการธนาคารประชาชน

โครงการธนาคารประชาชนเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เพื่อให้คนจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้สะดวกขึ้นด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อนำเงินทุนดังกล่าวไปประกอบอาชีพ ธนาคารออมสินเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลกำหนดให้จัดตั้งโครงการธนาคารคนจนขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการเงินทุนของประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย โดยการให้บริการด้านการออมทรัพย์ บริการด้านสินเชื่อที่มีเงื่อนไขไม่ยุ่งยากในวงเงินที่เพียงพอต่อความจำเป็น ตลอดจนบริการด้านการเงินในรูปแบบอื่นๆ ตามความต้องการ นอกจากนี้ยังจัดให้มีบริการให้การฝึกอบรมที่จำเป็น ให้คำปรึกษา และแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านการเงิน อาชีพ และด้านอื่นๆ เป็นการพิเศษแก่สมาชิกของโครงการธนาคารประชาชนด้วย ผู้เป็นสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนจะต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบการรายย่อย ผู้ที่มีรายได้ประจำหรือผู้ที่ยังไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ โดยสมาชิกต้องมีถิ่นที่อยู่อาศัยแน่นอน และสมัครเข้าโครงการโดยเปิดบัญชีเงินฝากประเภทเผื่อเรียกในชื่อผู้สมัคร ๑ บัญชี หลังจากที่มีเงินฝากอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา ๒ เดือน สมาชิกจึงจะมีสิทธิ์ขอกู้เงินได้ ยกเว้นกรณีที่มีเงินฝากอยู่กับธนาคารออมสินมากกว่า ๒ เดือน อยู่ก่อนแล้ว สามารถขอกู้เงินได้ทันที โดยวงเงินกู้ปีแรก ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท วงเงินกู้ครั้งต่อไปไม่เกินรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท ในกรณีที่ลูกค้ำขอกู้เงินมากกว่า ๓๐,๐๐๐ บาท ให้ใช้หลักทรัพย์ตามที่ธนาคารกำหนด โดยธนาคารคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑ ต่อเดือน ทั้งนี้ ธนาคารจะพิจารณาให้วงเงินกู้ตามที่สมาชิกจำเป็นต้องใช้จริงในการประกอบอาชีพ และตามความสามารถที่ลูกค้ำจะสามารถชำระคืนทั้งเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยได้เท่านั้น การกู้เงินจากโครงการธนาคารประชาชนจะต้องมีหลักทรัพย์ หรือบุคคลที่เข้าร่วมโครงการค้ำประกัน ๒ คน หรือข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๓ ขึ้นไปมาค้ำประกัน มีระยะเวลาการผ่อนชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยไม่เกิน ๑๓ งวด โดยวิธีหักจากบัญชีเงินฝากที่เปิดไว้กับธนาคาร สิทธิพิเศษของผู้ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้จะได้รับการประกันอุบัติเหตุในวงเงินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ธนาคารออมสินได้เริ่มดำเนินโครงการ ธนาคารประชาชน เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔

### ๔.) โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือที่เรียกกันว่า “โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค” เป็นโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ที่มีสิทธิในการได้รับการบริการทางด้านสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน มีความเท่าเทียม และทั่วถึงกัน นอกจากนี้ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยรัฐบาลมีหลักการและเหตุผลในการเสนอนโยบายนี้เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของประชาชนที่ยากจนและมีรายได้น้อย เพราะจากข้อมูลพบว่าค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของคนไทยที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสัดส่วนถึงประมาณร้อยละ ๖๐ ของยอดรวมค่าใช้จ่ายสาธารณสุขทั้งหมด โดยโครงการประกันสุขภาพใหม่ที่ทางรัฐบาลจัดให้นี้ ประชาชนจ่ายค่ารักษาพยาบาลเพียงครั้งละ ๓๐ บาท ประกอบกับโครงการสงเคราะห์คนยากจนและผู้มีรายได้น้อยทางด้านสาธารณสุขในอดีตไม่ประสบความสำเร็จทั้งในด้านการบริหารจัดการและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหลักการพื้นฐานในการดำเนินโครงการเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ และเป็นเจ้าของร่วมกัน และประชาชนต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิในการรับบริการที่มีคุณภาพ

และสามารถเลือกขึ้นทะเบียนกับสถานบริการปฐมภูมิที่ตนพึงพอใจได้เอง และสถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการทั้งภาครัฐและเอกชนจะมีการรับรองคุณภาพ (Quality Accreditation) โดยจะต้องให้ความสำคัญกับระบบบริการปฐมภูมิเป็นสถานบริการด่านแรก (Primary Caregatekeeper)

สำหรับการบริหารจัดการจะต้องทำ ในลักษณะเครือข่ายทั้งระหว่างภาครัฐด้วยกันเองและภาครัฐกับเอกชน ให้มีระบบการคลังที่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ในระยะยาว (Cost containment system) โดยไม่กระทบต่อคุณภาพและการเข้าถึงบริการของประชาชนและไม่เกิดการใช้และให้บริการมากเกินไปจนความจำเป็น

รูปแบบการจ่ายเงินแก่สถานบริการต้องเป็นการจ่ายแบบปลายเปิด และเป็นการจ่ายเงินแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์การดำเนินงาน (performance related payment) ในส่วนของสิทธิประโยชน์และรูปแบบหรือกลไกการจ่ายเงินแก่ผู้ให้บริการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในระบบประกันสุขภาพ และมีเป้าหมายว่าระบบประกันสุขภาพในอนาคตจะเป็นระบบกองทุนเดียว

การดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุข ได้ออกระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในการดำเนินการนำร่องใน ๖ จังหวัด โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการดำเนินงานในด้านต่างๆ ตลอดจนการควบคุม กำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และฉบับที่ ๓ ว่าด้วยการกำหนดให้มีคณะกรรมการ หลักประกันสุขภาพจังหวัด ที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาสุขภาพของพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนด้านสุขภาพของประเทศ จัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการในการพัฒนาสุขภาพในพื้นที่ กำหนดหลักเกณฑ์และจัดสรรทรัพยากรด้านสุขภาพให้แก่หน่วย เครือข่ายบริการ ตามกรอบนโยบายที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพส่วนกลางกำหนด ทั้งนี้ ระเบียบฯ ฉบับที่ ๓ นี้ ได้ยกรวมผู้มีสิทธิตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล ผู้มีสิทธิตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนโครงการรักษาพยาบาล ผู้มีรายได้น้อย ผู้ที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล และบุคคลผู้มีสิทธิตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยบัตรประกันสุขภาพ ให้อยู่ในการคุ้มครองตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

โครงการนำร่องในพื้นที่ ๖ จังหวัดแรก เริ่มต้นในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้แก่ พะเยา ยโสธร ปทุมธานี นครสวรรค์ สมุทรสาคร และยะลา ภายใต้ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และระเบียบเงินอุดหนุนโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อการลงทุนทางสังคม (SIP) หลังจากนั้น ในวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ขยายพื้นที่ดำเนินการออกไปอีก ๑๕ จังหวัด ได้แก่ นนทบุรี สระบุรี สระแก้ว เพชรบูรณ์ นครราชสีมา สุรินทร์ หนองบัวลำภู อุบลราชธานี ศรีสะเกษ อำนาจเจริญ สุโขทัย แพร่ เชียงใหม่ ภูเก็ต และนราธิวาส และในวันที่ ๑ ตุลาคมในปีเดียวกันได้ขยายการดำเนินการครอบคลุมไปยังทุกจังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานคร ๑๓ เขต ทั้งนี้ ได้มีคำสั่งยุติการขายบัตรประกันสุขภาพ ๕๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ (ตามระเบียบฯ ฉบับที่ ๓) และให้ใช้บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าแทนบัตร สปร. หรือใช้บัตร สปร. ต่อไปได้จนกว่าบัตรจะหมดอายุ การดำเนินการนี้จึงเป็นการยุบรวมโครงการที่ดำเนินการตามระเบียบต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นมาเป็นหนึ่งเดียว

### ๕.) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นอีกหนึ่งโครงการเร่งด่วนของรัฐบาลที่ต้องการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลิตภัณฑ์ที่มาจากท้องถิ่น โดยมุ่งให้ชุมชนสามารถผลิตสินค้าจากวัตถุดิบและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภคทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อสร้างงานและสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น และเพื่อเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อีกทางหนึ่ง โดยรัฐให้การสนับสนุนในเรื่องความรู้สมัยใหม่ การบริหารจัดการและเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชน เพื่อการจัดจำหน่ายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ได้มีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ (กอ.นตผ.) พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยมี นายพงษ์พล อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการ กอ.นตผ. เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนแม่บทในการดำเนินงาน รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบล และสนับสนุนให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนแม่บทอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเป้าหมายที่จะขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์ นตผ. ที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ต่างๆ เช่น อย. มอก. ฮาลาล และอื่นๆ จำนวนไม่น้อยกว่า ๓,๕๐๐ ผลิตภัณฑ์ จากผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่จำนวน ๖,๓๕๘ ผลิตภัณฑ์ และพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ได้รับคัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นในจังหวัดเพิ่มเป็น ๑,๕๐๐ ผลิตภัณฑ์ จากเดิม ๙๒๕ ผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้จะพัฒนาผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับชาติให้เพิ่มเป็นไม่น้อยกว่า ๗๕๐ ผลิตภัณฑ์ จากเดิมที่ประกาศขึ้นบัญชีแล้ว ๔๖๑ ผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้จะยกระดับผลิตภัณฑ์ดีเด่นตามกลุ่มสินค้า ๖ ประเภท ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ผ้าและสิ่งทอ จักสานและเส้นใย พืช อาหารและผลิตภัณฑ์สมุนไพร เครื่องปั้นดินเผา ศิลปหัตถกรรมและสุราแช่ และกลุ่มศิลปวัฒนธรรมและสถานที่บริการ โดยจะส่งเข้าประกวด นตผ. ดีเด่นระดับจังหวัด และระดับประเทศ นอกจากนี้ยังมีแผนเพิ่มช่องทางด้านการตลาดให้มีแหล่งรวมและกระจายสินค้า นตผ. ระดับภาค จำนวน ๖ แห่ง และสร้างเครือข่ายด้านการตลาด จังหวัดละ ๑ เครือข่าย รวม ๗๕ เครือข่าย นอกจากนี้จะจัดให้มีช่องทางตลาดในสถานที่อื่นๆ เช่น ห้างสรรพสินค้า แหล่งท่องเที่ยว ปิมน้ำมัน และสถานศึกษา จำนวน ๑๘,๐๐๐ แห่ง ทั้งนี้ ยังมีเป้าหมายที่จะให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชนจำนวน ๙,๐๐๐ คน ในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการจัดการและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และส่งเสริมการเป็นวิทยากรถ่ายทอดการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน จำนวน ๖,๐๐๐ คน สำหรับการประชาสัมพันธ์และการเพิ่มช่องทางตลาด มีการจัดระบบข้อมูลสินค้า นตผ. ทั่วประเทศ และจัดทำเว็บไซต์อีคอมเมิร์ซแสดงสินค้าจำนวนไม่น้อยกว่า ๓,๕๐๐ ผลิตภัณฑ์

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้บริหารจัดการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนโดยให้มีการจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)” เพื่อเป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติ และให้ ศตจ. จัดตั้ง “คณะอนุกรรมการการแก้ไขปัญหานี้สินคนยากจน” ขึ้น และยังได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังมี คำสั่งที่ ๒๓๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน กระทรวงการคลัง และศูนย์อำนวยการปฏิบัติการ แก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนให้บรรลุวัตถุประสงค์ กระทรวงการคลังจึงนำข้อมูลการลงทะเบียนปัญหาความยากจนในเรื่องปัญหานี้สินของประชาชนจากกระทรวงมหาดไทยมาทำการวิเคราะห์เพื่อวางแผนการดำเนินการต่อไป

โดยในเบื้องต้นได้แยกหนี้ภาคประชาชน ออกเป็นหนี้ในระบบและหนี้ในระบบ และจากข้อมูลการลงทะเบียนของประชาชนพบว่าปัญหาเร่งด่วนของประชาชนที่จะต้องได้รับการแก้ไข คือ การเป็นหนี้ในระบบ เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากจึงต้องการให้รัฐบาลหาแหล่งเงินกู้ใหม่ในอัตราดอกเบี้ยที่ถูกลงเพื่อชำระหนี้ในระบบ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง จึงเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในระบบก่อน โดยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐทั้ง ๕ แห่ง ได้แก่ ธ.ออมสิน ธ.กรุงไทย ธ.ก.ส. ธพว. และธอส. เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน โดยแบ่งลูกหนี้ให้แต่ละธนาคารรับผิดชอบ จากมูลเหตุแห่งการเป็นหนี้ตามความชำนาญของแต่ละธนาคาร ตัวอย่างเช่น ให้ ธ.ก.ส. รับผิดชอบการแก้ไขปัญหานี้สินของลูกหนี้ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการเกษตร ให้ ธอส. รับผิดชอบการแก้ไขปัญหานี้สินของลูกหนี้ที่มีปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เป็นต้น

สำหรับ แผนพัฒนา ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) เน้นการพัฒนาสู่ “สังคมที่มีความสุขอย่างยั่งยืน” โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลของการพัฒนาให้เกิดขึ้นในทุกมิติ ทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย และเกิดการพัฒนายั่งยืนตลอดไป โดยยังคงยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางในการบริหารและพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ ๙ โดยมีการขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติในแต่ละยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ในการประชุมเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีซึ่งมี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติให้จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.)” แทน “ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)” และให้ขึ้นตรงต่อ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอรมน.) โดยมี พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นผู้อำนวยการ การจัดตั้งครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคความยากจนซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ เพื่อมุ่งเน้นการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และสร้างความเข้มแข็งและความสงบสุขภายในสังคม โดยการมีส่วนร่วมของคนในชาติอย่างรู้รักสามัคคี โดยยึดหลักความโปร่งใส ประหยัด เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน ซึ่งรวมถึงการแก้ไขปัญหานี้ในระบบและนอกระบบ ดังนี้

“... ”

๓. นโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

“... ”

๓.๕.๒ ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนเพื่อนำไปสู่การลดหนี้ หรือยืดเวลาการชำระหนี้ หรือลดอัตราดอกเบี้ย หรือพักชำระดอกเบี้ย

๔. นโยบายเศรษฐกิจ

“... ”

๔.๒ นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

“... ”



LIART

๔.๒.๑.๑๐ แก้ปัญหาหนี้สิน ฟื้นฟูอาชีพ และความเป็นอยู่ของเกษตรกร โดยเร่งดำเนินการจัดการหนี้สินของเกษตรกรทั้งในและนอกระบบ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและรักษาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร

...

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ มีคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๒๔๙/๒๕๕๒ จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.)” เพื่อดำเนินการในด้านการอำนวยการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจนเชิงบูรณาการให้กับประชาชน และเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๖๖/๒๕๕๒ แต่งตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน” และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๖๗/๒๕๕๒ แต่งตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ” เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาในส่วนของหนี้สินภาคประชาชนและปัญหาในส่วนของหนี้สินนอกระบบแบบบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสามารถดำเนินการให้ลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้

### วัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ

การแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน ซึ่งจุดเริ่มต้นที่มีความสำคัญต่อการบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

๑. ช่วยเหลือให้ประชาชนที่มีหนี้นอกระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ
๒. ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ของประชาชนเพื่อให้ประชาชนจ่ายน้อยลงและมีเงินเหลือ
๓. ช่วยให้ประชาชนมีเงินเหลือจากภาระดอกเบี้ยที่ลดลงเพื่อนำมาใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็นหรือการออม
๔. ฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของประชาชนให้มีความเข้มแข็งและสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคง โดยมีหลักการดำรงชีพและประกอบอาชีพภายใต้แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
๕. ส่งเสริมและกระตุ้นประชาชนให้มีการออมเงินเพื่อรักษาวินัยทางการเงินอันเป็นรากฐานที่สำคัญของครอบครัวและประเทศชาติ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการ

๑. สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้กู้เงินนอกระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยแพงและไม่เป็นธรรม
๒. ลดปัญหาอาชญากรรมจากการถูกเร่งรัดหนี้อย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบ
๓. เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ของลูกหนี้เสร็จสิ้นในคราวเดียว
๔. ผู้เข้าร่วมโครงการได้มีโอกาสเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการดำเนินชีวิตไปในทางที่ดีขึ้น
๕. สามารถเพิ่มโอกาสและช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงิน

### ในระบบของรัฐ

๖. เพิ่มปริมาณการให้สินเชื่อในระบบเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ



LIRT

๗. ทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงความปรารถนาดีจากภาครัฐที่เข้ามาดูแลแก้ไขความทุกข์ยากของประชาชนผู้เดือดร้อน

### หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในการดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ ๔ หน่วยงาน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ คือ

#### ๑. กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการรับหนี้นอกระบบมาไว้ในระบบ โดยมีหลักการว่าเป็นการทำเพื่อ “นำลูกหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบ” และจะ “ไม่ใช่วิธีแจกเงิน” ซึ่งก็หมายความว่าสาระสำคัญของการดำเนินงาน คือ การรับหนี้ภายนอกมาไว้กับสถาบันการเงินเพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ มิใช่การชำระหนี้แทน ดังนั้น วงเงินที่จะให้ความช่วยเหลือต้องพิจารณาจากฐานข้อมูลทั้งระบบเพื่อให้ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม ซึ่งในการสำรวจเบื้องต้นพบว่า ลูกหนี้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณามีหนี้เฉลี่ยประมาณ ๖๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย และจะสามารถให้ความช่วยเหลือได้เฉพาะผู้เดือดร้อนที่มีมูลหนี้ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย เท่านั้น

ในทางปฏิบัติ กระทรวงการคลังได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สภาคประชาชน (ศกอ.นส.) เพื่อเป็นศูนย์กลางหรือหน่วยงานหลักในการอำนวยการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ โดยร่วมกับกรมบัญชีกลางและธนาคารเฉพาะกิจ ๖ ธนาคาร ได้แก่

- ๑) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.)
- ๒) ธนาคารออมสิน (ธ.ออมสิน)
- ๓) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (ธ.กรุงไทย)
- ๔) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)
- ๕) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธ.อิสลาม)
- ๖) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)

#### ๒. กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเจรจากับเจ้าหนี้และลูกหนี้นอกระบบที่มีมูลหนี้ตั้งแต่ ๕๐,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวน ๗๕๖,๐๗๓ ราย

#### ๓. กระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหากฎอัยยิมที่มีความผิดปกติ โดยให้ความช่วยเหลือด้านข้อกฎหมาย

#### ๔. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ที่เกิดขึ้นในการเจรจาเพื่อการตกลงชำระหนี้ระหว่างเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้เกี่ยวข้อง โดยใช้อำนาจปราบปรามตามกฎหมายสำหรับเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ที่ใช้ความรุนแรง

### กลุ่มเป้าหมายและคุณสมบัติของผู้ร่วมโครงการ

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ ลูกหนี้กลุ่มเป้าหมายต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติ และมีหนี้อยู่ในเกณฑ์ ดังนี้

๑. เป็นผู้มิใช่สัญชาติไทย
๒. เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ
๓. เป็นลูกหนี้นอกระบบที่มีต้นเงินเป็นหนี้ ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท
๔. เป็นหนี้ที่เกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็น และ
๕. เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

### ขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ

การดำเนินงานแก้ไขปัญหานี้นอกระบบมี ๕ ขั้นตอน ดังนี้

#### ๑. การลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ

ธ.ออมสิน และ ธ.ก.ส. ซึ่งมีสำนักงานสาขากระจายอยู่ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ทำหน้าที่เป็นหน่วยรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ โดย ธ.ออมสิน มีสำนักงานสาขา ๘๐๐ แห่ง และ ธ.ก.ส. มีสำนักงานสาขา ๙๖๕ แห่ง กำหนดวันลงทะเบียนในวันที่ ๑ - ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ทั้งนี้ ลูกหนี้ที่มาลงทะเบียนจะต้องเป็นลูกหนี้ที่มีหนี้นอกระบบที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้และลูกหนี้จัดทำเอกสารสมยอมมาขอรับการช่วยเหลือ

#### ๒. การประมวลผลข้อมูลลูกหนี้

หลังจากการลงทะเบียนเสร็จสิ้น ธ.ออมสินและ ธ.ก.ส. ประมวลผลข้อมูลร่วมกับกรมบัญชีกลางและคลังจังหวัดในแต่ละพื้นที่

#### ๓. การคัดแยกข้อมูลลูกหนี้

การคัดแยกข้อมูลลูกหนี้มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๓.๑ ลูกหนี้ภาคเกษตรกรรม ส่งต่อให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือ

๓.๒ ลูกหนี้นอกภาคเกษตรกรรม

๑) ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ส่งต่อให้ ธ.กรุงไทย เป็นผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือ

๒) ลูกหนี้ที่เป็นผู้ประกอบการค้ารายย่อย ส่งต่อให้ ธพว. เป็นผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือ

๓) ลูกหนี้ที่มีบ้านหรือสังหาริมทรัพย์ ส่งต่อให้ ธอส. เป็นผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือ

๔) ลูกหนี้บัตรเครดิต Non-Bank ที่อยู่ในเขต ๔ จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ สตูล ปัตตานี ยะลา สงขลา และนราธิวาส ส่งต่อให้ ธ.อิสลาม เป็นผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือ

๕) ลูกหนี้นอกภาคเกษตรกรรม นอกเหนือจากลูกหนี้ตามข้อ ๑) - ๔) ส่งต่อให้ ธ.ออมสิน รับไปดูแลให้ความช่วยเหลือ

เมื่อคัดแยกข้อมูลลูกหนี้และส่งต่อข้อมูลไปยังธนาคารที่เกี่ยวข้องแล้ว จะส่งข้อมูลลูกหนี้ในแต่ละจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ เพื่อดำเนินการช่วยเหลือลูกหนี้ในขั้นตอนและวิธีการต่อไป

#### ๔. หลักในการเจรจาหนี้

การเจรจาหนี้จะยึดหลักกฎหมาย โดยการติดต่อกับเจ้าหนี้ต้องไม่เกินที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกช่วยเหลือลูกหนี้ในขั้นตอนการเจรจาหนี้และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้ขึ้นขึ้นมา ๒ ชุด คือ

**ชุดที่ ๑** คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สภาคณะประชาชน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ที่ปรึกษาและปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ

**ชุดที่ ๒** คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สภานอกระบบ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ที่ปรึกษาและปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ โดยมีคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาลูกหนี้ในพื้นที่ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะอนุกรรมการและคลังจังหวัดเป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการ อีกทั้งยังมีคณะกรรมการเจรจาแก้ไขปัญหานี้สภาระดับอำเภอ ซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน

ในการเจรจาหนี้ มีกรณีที่เกิดขึ้นแยกเป็น ๒ กรณี คือ

##### ๔.๑ กรณีเจ้าหนี้ไม่มาเจรจาโดยมีเจตนาที่จะไม่ให้ความร่วมมือ

กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายเป็นดูแล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมสวัสดิการและช่วยเหลือประชาชนของสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้เป็นสำคัญ มิได้เป็นการปราบปรามเจ้าหนี้

##### ๔.๒ กรณีลูกหนี้ผ่านการเจรจาหนี้แล้ว

เมื่อผ่านเจรจาหนี้แล้ว ลูกหนี้จะเข้าสู่การดำเนินการของธนาคารของรัฐทั้ง ๖ ธนาคาร โดยแต่ละธนาคารจะใช้หลักเกณฑ์กลางที่กำหนดในการพิจารณาช่วยเหลือลูกหนี้แต่ละราย ดังนี้

๑) เป็นหนี้นอกระบบที่มีเงินต้นคงค้างไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย

๒) เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

๓) ต้องลงทะเบียนในเวลาที่กำหนด (๑ - ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒)

๔) ต้องผ่านการเจรจาหนี้ตามที่กำหนด

๕) วงเงินให้กู้ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อราย

๖) อัตราดอกเบี้ย

๖.๑) ธ.ออมสิน คิดในอัตราไม่เกินร้อยละ ๐.๗๕ ต่อเดือน ตลอดระยะเวลาการกู้ ๘ ปี

๖.๒) ธนาคารอื่นๆ คิดในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๒ ต่อปี ในระยะเวลา ๓ ปีแรก

๗) ระยะเวลาการผ่อนชำระไม่น้อยกว่า ๘ ปี เว้นแต่ผู้กู้สมัครใจที่จะทำสัญญาสั้นน้อยกว่า ๘ ปี

๘) ผู้กู้สามารถชำระหนี้ก่อนกำหนดได้โดยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

๙) หลักประกัน

๙.๑) กรณีของ ธ.ก.ส. ใช้เกณฑ์ ดังนี้

- วงเงินกู้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ใช้เกษตรกรเป็นผู้ค้ำประกัน ๒ คน

- วงเงินกู้ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท ใช้หนังสือรับรอง  
เพื่อการรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมอย่างน้อย ๒ คน

๔.๒) กรณีของธนาคารอื่นๆ ใช้เกณฑ์ ดังนี้

- วงเงินกู้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน ๑ คน

- วงเงินกู้ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๑-๒๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน ๒ คน  
โดยผู้ค้ำประกันต้องมีรายได้รวมไม่น้อยกว่า ๑๐ % ของวงเงินกู้

## ๕. กระบวนการดำเนินงานแก้ไขหนี้ออกระบบ

๕.๑ กรมบัญชีกลางคัดแยกและส่งข้อมูลผู้ขึ้นทะเบียนที่ได้รับจาก ธ.ก.ส. และ ธ.ออมสิน  
ให้กับธนาคารรัฐทั้ง ๒ แห่งที่เกี่ยวข้อง ตามที่ได้รับมอบหมายให้นำไปดำเนินการ

๕.๒ นายอำเภอแต่งตั้งคณะผู้เจรจาหนี้ ซึ่งประกอบด้วย ส่วนราชการและส่วนของ  
ธนาคาร ดังนี้

(๑) นายอำเภอหรือผู้แทน

(๒) สรรพากรอำเภอ

(๓) พัฒนาการอำเภอ

(๔) กำนัน/ ผู้ใหญ่บ้าน

(๕) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของลูกหนี้

(๖) ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอหรือผู้แทน

(๗) ผู้แทนธนาคาร

ทั้งนี้ จำนวนบุคคลในคณะผู้เจรจาหนี้จะมีมากหรือน้อยกว่านี้เพื่อให้มีจำนวน  
คณะมากขึ้นและเพียงพอต่อปริมาณงานในพื้นที่ก็ได้ เว้นแต่ผู้แทนธนาคารต้องมีทุกคณะ

๕.๓ ผู้แทนธนาคารซึ่งเป็นเลขานุการคณะเจรจาประนอมหนี้ เป็นผู้นัดหมายให้คณะ  
ผู้เจรจาหนี้เข้าร่วมเจรจาประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้

๕.๔ คณะผู้เจรจาหนี้ดำเนินการเจรจาประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ ดังนี้

(๑) หากลูกหนี้รายใดไม่เข้าร่วมเจรจาให้คณะผู้เจรจาเชิญลูกหนี้รายนั้นมาเจรจา  
อีกครั้งโดยมีระยะเวลาห่างกับการเจรจาครั้งแรกไม่เกิน ๗ วันทำการ ยกเว้น  
กรณีมีเหตุผลอันควรขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะผู้เจรจา

(๒) หากเจ้าหนี้รายใดไม่เข้าร่วมเจรจาให้พักการเจรจาและส่งให้นายอำเภอ  
ดำเนินการนัดหมายระยะเวลาห่างกับการเจรจาครั้งแรกไม่เกิน ๗ วันทำการ

(๓) กรณีสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที ให้ เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และนายอำเภอลงนามใน  
แบบ นบ. ๒ หลังจากนั้นให้ธนาคารบันทึกข้อมูลผลการเจรจาเพื่อรายงาน  
กระทรวงการคลัง หากการเจรจาไม่สำเร็จให้คณะผู้เจรจาหนี้บันทึกแจ้งผลการเจรจา  
และปัญหาให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินระดับจังหวัดพิจารณาตามที่  
เห็นสมควร

๕.๕ กรอบปฏิบัติการในการเจรจาไกล่เกลี่ยหนี้ของคณะเจรจาหนี้

(๑) การเจรจาให้ใช้ภูมิสำเนาลูกหนี้เป็นหลัก

(๒) ให้จำแนกลูกหนี้ เป็นรายเจ้าหนี้

- (๓) ในกรณีที่ลูกหนี้มีเจ้าหนี้หลายราย ให้เชิญเจ้าหนี้มาเจรจาในคราวเดียวกัน
- (๔) ในกรณีที่เจ้าหนี้มีภูมิลำเนาอยู่นอกท้องที่ลูกหนี้ ให้เชิญเจ้าหนี้มาเจรจาในท้องที่ของลูกหนี้

๕.๖ หลักเกณฑ์การเจรจาประนอมหนี้ของคณะเจรจาหนี้กับเจ้าหนี้นอกระบบ ในกระบวนการเจรจาต่อรองหนี้กับเจ้าหนี้ มีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

- (๑) กรณีลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ให้คณะเจรจาหนี้ พิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ประกอบกับหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพื่อให้สถาบันการเงินรับเข้าเป็นลูกหนี้ในระบบตามความสมัครใจ
- (๒) กรณีที่เจ้าหนี้กับลูกหนี้ประนอมหนี้กันได้ แต่เมื่อวิเคราะห์ประมาณการกระแสเงินสดยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อของแต่ละธนาคาร เช่น ระยะเวลาการชำระหนี้เกินกว่าที่ธนาคารกำหนดก็ให้คณะเจรจาหนี้ต่อรองลงให้เหลี่ยยอดหนี้ที่จะรับซื้อเพียงเท่านั้น เพื่อให้ธนาคารรับเป็นลูกหนี้ในระบบตามความสมัครใจ

๕.๗ ในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารดังกล่าวข้างต้น แต่ละธนาคารจะต้องมีกระบวนการให้ความช่วยเหลือแบบฟื้นฟูกับลูกหนี้ทุกรายควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินเป็นไปอย่างเบ็ดเสร็จ ยั่งยืนและถาวร ไม่เกิดปัญหาการก่อหนี้ซ้ำซ้อนและการกลับมาเป็นหนี้ซ้ำอีก

## ๖. การติดตามประเมินผล

กำหนดให้มีการติดตามประเมินผลในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ระหว่างการลงทะเบียน ระหว่างการเจรจาหนี้ และหลังสิ้นสุดโครงการ เพื่อป้องกันมิให้ลูกหนี้กลับไปเป็นหนี้นอกระบบอีก

## ๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จโครงการ

- (๑) ลูกหนี้นอกระบบได้รับการชี้แจงทำความเข้าใจทุกรายพร้อมทั้งได้รับความช่วยเหลือเจรจาประนอมหนี้จนเหลือจำนวนหนี้ที่เป็นธรรมหรือสามารถขอรับสินเชื่อจากธนาคาร
- (๒) ลูกหนี้นอกระบบที่ผ่านการเจรจาที่เข้ารับการฟื้นฟูปรับแนวคิดในการดำเนินชีวิตจะสามารถชำระต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ของหนี้ถึงกำหนด
- (๓) ลูกหนี้นอกระบบมีทรัพย์สินและรายได้เพิ่มมากขึ้น
- (๔) ลูกหนี้นอกระบบที่ได้รับการช่วยเหลือมีความพึงพอใจจากนโยบายของรัฐ

## ความคืบหน้าการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

### ๑. ส่วนของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังได้ประกาศเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ ๑-๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ และวันที่ ๑-๓๐ มกราคม ๒๕๕๓ โดยผ่านสำนักงานสาขาของ ธ.ก.ส. และ ธ.ออมสิน มีลูกหนี้นอกระบบลงทะเบียนรวมทั้งสิ้นจำนวน ๑,๑๘๑,๑๓๓ ราย มูลหนี้จำนวน ๑๒๒,๔๐๖.๒๔ ล้านบาท ดังนี้

กลุ่มที่มูลหนี้	จำนวนลูกหนี้ (ราย)	มูลหนี้ (ล้านบาท)	หมายเหตุ
ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐	๓๘๓,๔๙๓	๑๒,๘๒๐.๖๕	ธนาคารทั้ง ๖ แห่ง ดำเนินการเจรจา หนี้
๕๐,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐	๗๕๖,๐๗๓	๙๑,๗๑๓.๒๓	กรมการปกครองดำเนินการเจรจาหนี้
มากกว่า ๒๐๐,๐๐๐	๔๑,๕๖๗	๑๗,๘๗๒.๓๖	ธนาคารทั้ง ๖ แห่ง ดำเนินการเจรจา หนี้
รวม	๑,๑๘๑,๑๓๓	๑๒๒,๔๐๖.๒๔	

## ๒. ส่วนของกรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางได้ประมวลผลและคัดแยกข้อมูลส่งให้กรมการปกครองและธนาคารผู้ร่วม  
โครงการทั้ง ๖ แห่ง ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ มีรายละเอียด ดังนี้

ธนาคาร	รับผิดชอบ	จำนวนลูกหนี้ (ราย)	มูลหนี้ (ล้านบาท)
ธ.ก.ส.	หนี้ในระบบของภาคเกษตร	๖๐๖,๗๐๘	๖๔,๓๗๘.๖๙
ธ.ออมสิน	หนี้ในระบบของนอกภาคเกษตร	๔๒๑,๐๔๗	๔๓,๒๓๕.๓๙
ธ.กรุงไทย	หนี้ในระบบของข้าราชการ	๖๔,๑๗๒	๖,๕๕๖.๕๒
ธ.พว.	หนี้ในระบบของธุรกิจขนาดย่อม	๓๕,๔๕๑	๓,๘๗๑.๘๘
ธนาคาร	รับผิดชอบ	จำนวนลูกหนี้ (ราย)	มูลหนี้ (ล้านบาท)
ธ.อิสลาม	หนี้บัตรเครดิตและมีหนี้ในระบบด้วย	๓๕,๘๕๗	๒,๓๓๒.๓๐
ธอส.	หนี้ในระบบที่เกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์	๑๗,๘๘๘	๒,๐๓๑.๔๕
รวม		๑,๑๘๑,๑๓๓	๑๒๒,๔๐๖.๒๓

สรุปผลการดำเนินงาน ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ มีดังนี้

ลูกหนี้ประสงค์กู้	๕๔๘,๒๘๑ ราย
อนุมัติเงินกู้ (วงเงินที่อนุมัติ ๒๒,๓๐๘.๒๕ ล้านบาท)	๔๐๖,๓๐๔ ราย
ไม่อนุมัติเงินกู้	๖๕,๘๘๗ ราย
อยู่ระหว่างการดำเนินการ	๗๖,๐๘๐ ราย



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

### ๓. ส่วนของธนาคารเฉพาะกิจ

การดำเนินงานเพื่อ การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) ของธนาคารเฉพาะกิจทั้ง ๖ ธนาคาร มีรายละเอียด ดังนี้

#### ๓.๑ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

##### หลักการ

- ๑) มุ่งแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่เกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็นที่เป็นภาระหนัก
- ๒) ให้โอกาสในการปรับโครงสร้างหนี้ โดยนำเข้าสู่การเป็นหนี้ในระบบ
- ๓) ลูกหนี้นอกระบบที่มีต้นเงินเป็นหนี้ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

##### วิธีการดำเนินงาน

- ๑) จัดให้ลูกหนี้นอกระบบลงทะเบียน โดยอาศัยความร่วมมือของภาครัฐ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจคัดแยกกลุ่มผู้ขึ้นทะเบียน โดยแบ่งออกเป็น
  - กลุ่มที่เป็นหนี้จากเหตุสุจริตและคาดว่าจะไม่สามารถชำระหนี้ได้
  - กลุ่มที่เป็นหนี้จากการประกอบอาชีพซึ่งต้องนำเข้าสู่ขบวนการช่วยเหลือฟื้นฟูและผ่อนปรน
  - กลุ่มที่ไม่มีวินัยทางการเงินหรือเป็นหนี้ที่ไม่สุจริตและไม่จำเป็น
- ๒) นำเข้าสู่ขั้นตอนการเจรจาหนี้ และจัดให้มีการเข้าสู่ขบวนการปรับเปลี่ยนด้านต่างๆ ดังนี้
  - วิธีหนี้ โดยการนำเข้าสู่การเป็นหนี้ในระบบ เพื่อลดภาระดอกเบี้ยและให้มีการออมเพื่อความมั่นคงด้านการเงิน
  - วิธีชีวิต เปลี่ยนวิถีคิดและการดำรงชีวิต โดยนำลูกหนี้นอกระบบทุกรายเข้ารับการฝึกอบรมและเรียนรู้ เพื่อปรับวิถีคิดให้เกิดจิตสำนึกในการใช้ชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีพออยู่พอกิน และสามารถพึ่งพาตนเองได้
  - วิธีทำกิน เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตอาชีพหลัก เพื่อพัฒนาความรู้ในการประกอบอาชีพ ทั้งในและนอกภาคเกษตร เพื่อให้สามารถวิเคราะห์หาช่องทางในการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพด้านการผลิตของอาชีพหลัก และสร้างอาชีพรองหรือหารายได้เสริมให้แก่ตนเอง

##### เกณฑ์ในการสนับสนุน

ผู้ที่ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจาก ธ.ก.ส. ต้องอยู่ในเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- ๑) ขึ้นทะเบียนและผ่านการเจรจาประนอมหนี้แล้ว
- ๒) มีคุณสมบัติตามข้อบังคับของธนาคาร
- ๓) วงเงินกู้ไม่เกินวงเงินตามที่คณะเจรจาเห็นชอบและไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท
- ๔) ระยะเวลาชำระหนี้คืน ไม่เกิน ๑๒ ปี
- ๕) อัตราดอกเบี้ย อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศของธนาคาร
- ๖) หลักประกัน มีดังนี้

- ๖.๑) ใช้สัญญาจ้างของสหกรณ์ทรัพย์ค่าประกัน
- ๖.๒) ใช้พันธบัตรหรือเงินฝากค่าประกัน
- ๖.๓) ใช้บุคคลค่าประกัน

#### การลดหย่อนหลักประกันการให้สินเชื่อ

ธ.ก.ส. กำหนดมาตรการผ่อนปรนให้ใช้บุคคลค่าประกันหนี้ได้ ดังนี้

- ๑) กรณีเกษตรกรค่าประกัน
  - ๑.๑) วงเงินกู้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน ๒ คน
  - ๑.๒) วงเงินกู้ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๑-๒๐๐,๐๐๐ บาท ใช้หนังสือรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ ร่วมไม่น้อยกว่า ๕ คน
- ๒) กรณีใช้บุคคลทั่วไปค้ำประกัน
  - ๒.๑) วงเงินกู้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน ๑ คน
  - ๒.๒) วงเงินกู้ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๑-๒๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน ๒ คน ทั้งนี้ ผู้ค้ำประกันต้องมีรายได้รวมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินกู้

#### ข้อมูลลูกหนี้นอกระบบ

ในเบื้องต้น ธ.ก.ส. ได้รับข้อมูลลูกหนี้นอกระบบจากกรมบัญชีกลาง จำนวน ๖๐๘,๕๔๘ ราย มีมูลหนี้จำนวน ๖๔,๕๕๓.๗๒ ล้านบาท และต่อมามีการทยอยส่งมาเพิ่มเติมอยู่เรื่อยๆ

#### ผลการดำเนินงานโครงการ

ผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของ ธ.ก.ส. ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ มีดังนี้

- ๑) ลูกหนี้ที่ลงทะเบียน จำนวน ๖๓๔,๗๓๔ ราย มูลหนี้ ๖๗,๙๖๔.๖๖ ล้านบาท
- ๒) ลูกหนี้ที่ประสงค์กู้ จำนวน ๓๔๐,๙๘๘ ราย
- ๓) ลูกหนี้ที่กู้ได้ จำนวน ๒๕๖,๙๘๖ ราย มูลหนี้ ๒๖,๒๒๐.๔๑ ล้านบาท
- ๔) ลูกหนี้ที่กู้ไม่ได้ จำนวน ๕๕,๓๓๐ ราย
- ๕) ลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๒๘,๖๗๒ ราย
- ๖) ลูกหนี้ที่ยุติเรื่อง จำนวน ๒๔๑,๑๘๗ ราย

#### ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

- ๑) เจ้าหน้าที่บางรายมีลูกหนี้ในมือจำนวนมาก ธ.ก.ส. จึงตั้งข้อสังเกตในกรณีดังกล่าวนี้ว่า มีการเป็นหนี้สินกันจริงหรือเป็น “หนี้เทียม” หรือไม่ โดยผู้แสดงตนเป็นเจ้าของหนี้และลูกหนี้อาจสมรู้ร่วมคิดกันเพื่อใช้ประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น คณะกรรมการประเมินหนี้ระดับจังหวัดซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่จากกรมสรรพากรต้องร่วมกันใช้วิธีการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่ ดำเนินวิธีการกักยึดถูกต้องหรือไม่ เจ้าหน้าที่บิบบังคับหรือสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินควรหรือไม่

- ๒) ลูกหนี้เกษตรกรบางรายมาขึ้นทะเบียนกับ ธ.ก.ส. แต่ไม่สะดวกในการใช้บริการตามมาตรการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาภัย ธ.ก.ส.

### ๓.๒ ธนาคารออมสิน

#### ข้อมูลลูกหนี้ในระบบ

ในเบื้องต้น ธ.ออมสิน ได้รับข้อมูลลูกหนี้ในระบบจากกรมบัญชีกลาง จำนวน ๔๒๑,๐๔๗ ราย มีมูลหนี้จำนวน ๔๓,๒๓๕.๓๙ ล้านบาท และต่อมามีการทยอยส่งมาเพิ่มเติมอยู่เรื่อยๆ

#### ผลการดำเนินงานโครงการ

ผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของ ธ.ออมสิน ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ มีดังนี้

- ๑) ลูกหนี้ที่ลงทะเบียน จำนวน ๔๙๗,๗๕๐ ราย มูลหนี้ ๔๙,๕๐๘.๙๕ ล้านบาท
- ๒) ลูกหนี้ที่ประสงค์กู้ จำนวน ๑๙๖,๔๘๑ ราย
- ๓) ลูกหนี้ที่กู้ได้ จำนวน ๑๔๔,๘๙๖ ราย มูลหนี้ ๗,๓๒๓.๒๕ ล้านบาท
- ๔) ลูกหนี้ที่กู้ไม่ได้ จำนวน ๑๐,๐๓๒ ราย
- ๕) ลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๔๑,๕๕๓ ราย
- ๖) ลูกหนี้ที่ยุติเรื่อง จำนวน ๑๓๓,๘๔๓ ราย

### ๓.๓ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

การดำเนินการของ ธ.กรุงไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ นั้น จะแตกต่างจากธนาคารเฉพาะกิจแห่งอื่นๆ ของรัฐ เนื่องจาก ธ.กรุงไทย เป็นธนาคารของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ จึงมีข้อจำกัดด้านการให้สินเชื่อบุคคลได้ไม่เกิน ๕ - ๑๐ เท่าของรายได้ ทั้งนี้ ธนาคารได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบลูกหนี้ส่วนที่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและลูกหนี้เดิม จึงปรากฏผลการดำเนินงาน ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ดังนี้

#### ข้อมูลลูกหนี้ในระบบ

ธ.กรุงไทย ได้รับข้อมูลลูกหนี้ในระบบจากกรมบัญชีกลาง จำนวน ๖๔,๒๑๙ ราย มีมูลหนี้ ๖,๕๕๖.๕๒ ล้านบาท จากการตรวจสอบพบว่ามีลูกหนี้จำนวน ๓๕,๐๐๐ ราย ไม่ได้เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในกรณีนี้ทางธนาคารจึงได้นำส่งลูกหนี้จำนวนดังกล่าวกลับไปยังกรมบัญชีกลาง เพื่อให้กรมบัญชีกลางนำส่ง ต่อไปยังธนาคารที่เกี่ยวข้องต่อไป



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

### ผลการดำเนินงานโครงการ

ผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของ ธ.กรุงเทพ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ มีดังนี้

- ๑) ลูกหนี้ที่ลงทะเบียน จำนวน ๕,๓๕๑ ราย มูลค่า ๔๐๐.๗๑ ล้านบาท
- ๒) ลูกหนี้ที่ประสงค์กู้ จำนวน ๓๔๐ ราย
- ๓) ลูกหนี้ที่กู้ได้ จำนวน ๒๙๗ ราย มูลค่า ๓๒.๓๑ ล้านบาท
- ๔) ลูกหนี้ที่กู้ไม่ได้ จำนวน ๔ ราย
- ๕) ลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๓๙ ราย
- ๖) ลูกหนี้ที่ยุติเรื่อง จำนวน ๔,๐๒๙ ราย

### ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

- ๑) มูลหนี้นอกระบบที่เกินกว่า ๕ เท่าของรายได้ของลูกหนี้ ตามบทจำกัดของธนาคารแห่งประเทศไทยธนาคารไม่สามารถอนุมัติสินเชื่อได้
- ๒) ลูกหนี้ที่ส่งมาให้ธนาคารพิจารณา ไม่ใช่กลุ่มลูกหนี้ที่ธนาคารรับผิดชอบ ทำให้ลูกหนี้เสียสิทธิที่ได้รับการพิจารณาช่วยเหลือ
- ๓) ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการส่วนใหญ่ มีภาระหนี้เต็มความสามารถในการชำระหนี้อยู่แล้ว ทำให้ไม่สามารถผ่อนชำระหนี้ใหม่ที่ขอกู้เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบได้
- ๔) ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการส่วนหนึ่งเปลี่ยนใจไม่ขอกู้ เมื่อมีการนัดหมายเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ให้มาเจรจา

### **๓.๔ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย**

#### ข้อมูลลูกหนี้นอกระบบ

ธพว. ได้รับข้อมูลลูกหนี้นอกระบบจากกรมบัญชีกลาง จำนวน ๓๕,๔๗๗ ราย มีมูลหนี้ ๓,๘๘๘ ล้านบาท แยกออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

- ๑) ลูกหนี้ที่มีมูลหนี้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๐,๐๙๙ ราย (ร้อยละ ๒๘.๔๗)
- ๒) ลูกหนี้ที่มีมูลหนี้เกิน ๕๐,๐๐๑ บาท จำนวน ๒๕,๓๗๘ ราย (ร้อยละ ๗๑.๕๓)

### ผลการดำเนินงานโครงการ

ผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของ ธพว. ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ มีดังนี้

- ๑) ลูกหนี้ที่ลงทะเบียน จำนวน ๓๑,๓๓๕ ราย มูลค่า ๓,๕๒๕.๖๒ ล้านบาท
- ๒) ลูกหนี้ที่ประสงค์กู้ จำนวน ๕,๖๓๖ ราย
- ๓) ลูกหนี้ที่กู้ได้ จำนวน ๒,๙๖๕ ราย มูลค่า ๓๐๗ ล้านบาท
- ๔) ลูกหนี้ที่กู้ไม่ได้ จำนวน ๑๐ ราย
- ๕) ลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๒,๖๖๑ ราย
- ๖) ลูกหนี้ที่ยุติเรื่อง จำนวน ๖,๓๘๕ ราย

## ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

เนื่องจากทางธนาคารจำเป็นต้องดำเนินการช่วยเหลือเร่งช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการย่านราชประสงค์ ซึ่งเป็นลูกค้าปกติที่ได้รับความเดือดร้อนและส่งผลกระทบต่อธุรกิจของธนาคารก่อน จึงทำให้การดำเนินงานโครงการนี้ค่อนข้างล่าช้า

### **๓.๕ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย**

ธ.อิสลาม ได้ดำเนินโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบและโครงการสินเชื่อฉุกเฉิน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑) โครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (นอกระบบ)

##### ๑.๑) ข้อมูลลูกหนี้นอกระบบ

ธ.อิสลาม ได้รับข้อมูลลูกหนี้นอกระบบและลูกหนี้หนี้บัตรเครดิตที่ลงทะเบียนแล้ว จากกรมบัญชีกลาง จำนวน ๓๕,๘๕๗ ราย มูลค่าหนี้ ๕,๑๒๔.๖๗ ล้านบาท

##### ๑.๒) ผลการดำเนินงานโครงการ

ผลการดำเนินงานโครงการ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ มีดังนี้

๑) ลูกหนี้ที่ลงทะเบียน จำนวน ๒,๐๒๙ ราย มูลค่าหนี้ ๒๕๕.๐๑ ล้านบาท

๒) ลูกหนี้ที่ประสงค์กู้ จำนวน ๑,๘๒๖ ราย

๓) ลูกหนี้ที่กู้ได้ จำนวน ๖๘๔ ราย มูลค่าหนี้ ๘๓.๑๖ ล้านบาท

๔) ลูกหนี้ที่กู้ไม่ได้ จำนวน ๑๐๓ ราย

๕) ลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๑,๐๓๙ ราย

๖) ลูกหนี้ที่ยุติเรื่อง จำนวน ๔๑ ราย

##### ๑.๓) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

(๑) เจ้าหนี้ไม่ให้ความร่วมมือ

(๒) ธนาคารไม่สามารถพิสูจน์ได้ชัดว่าเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่ เช่น กรณีที่ไม่มีสัญญากู้ เงิน หนี้ที่เกิดจากพ่อแม่ พี่น้องหรือญาติ เป็นต้น

(๓) ลูกหนี้และเจ้าหนี้ขาดความซื่อสัตย์ หลีกเลียงหรือบิดบังข้อเท็จจริง

(๔) การแจ้งมูลหนี้ที่สูงเกินความเป็นจริง

(๕) ลูกหนี้มีภาระหนี้มากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ บาท

(๖) ลูกหนี้มีอายุเกิน ๖๐ ปี

(๗) ลูกหนี้ไม่สามารถหาบุคคลมาทำสัญญาค้ำประกันการกู้กับธนาคารได้

(๘) กรณีประกอบธุรกิจส่วนตัว เช่น รับจ้างทั่วไป อาชีพอิสระ อาชีพแม่ค้า หรือแม่บ้าน ผู้เป็นหนี้ไม่สามารถพิสูจน์หลักฐานการแสวงหาที่มาของรายได้

(๙) ลูกหนี้ไม่เข้าหลักเกณฑ์การพิจารณา เช่น ลูกหนี้เข้าสู่ขั้นตอนการฟ้องร้องคดี

(๑๐) มูลเหตุแห่งหนี้ขัดต่อหลักศาสนาอิสลามซึ่งเป็นหลักการดำเนินงานของธนาคาร



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

๒) โครงการสินเชื่อจุลภาค

๒.๑) พื้นที่รับผิดชอบโครงการ : ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สงขลา และสตูล)

โครงการ	วัตถุประสงค์	คุณสมบัติผู้ขอสินเชื่อ	ขั้นตอนการขอสินเชื่อ
๑. โครงการสินเชื่อธนาคารชุมชน	เพื่อเป็นเงินทุนในการดำเนินกิจการค้าขาย หรือขยายกิจการขนาดเล็ก	๑. เป็นผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป แต่ต้องไม่เป็นธุรกิจ SME ๒. เป็นผู้ประกอบอาชีพสุจริตที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์	๑. ลูกค้าไปติดต่อที่ธนาคารโดยตรง
๒. โครงการสินเชื่อรีไฟแนนซ์หนี้นอกระบบ (จุลภาค)	เพื่อบรรเทาภาระหนี้สินนอกระบบของ ผู้ประกอบอาชีพค้าขายและ ผู้ประกอบการรายย่อย	๑. เป็นผู้ประกอบกิจการรายย่อยหรือค้าขาย มีภาระหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ ๒. เป็นผู้ประกอบอาชีพสุจริตที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์	๑. ลูกค้าไปติดต่อที่ธนาคารโดยตรง
๓. โครงการสินเชื่อรากหญ้า I BANK	เพื่อเป็นเงินทุนในการค้าขาย หรือขยายกิจการขนาดเล็ก	๑. เป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองจากผู้ประสานงานธนาคาร(Bank Coordinator) ๒. เป็นคนดี มีฐานะยากจน ๓. เป็นผู้ประกอบอาชีพสุจริตที่ไม่ขัดต่อหลักการชะรีอะฮ์	๑. ผู้ประสานงานธนาคาร (Bank Coordinator) เป็นผู้คัดเลือกลูกค้าส่งมาให้ธนาคาร
๔. โครงการรับจํานำ ทองอัครเรษะฮ์	ลูกค้าที่ต้องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในยามฉุกเฉิน หรือเพิ่มสภาพคล่องในกิจการ	๑. เป็นบุคคลที่มีรายได้ประจำ/เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ๒. เป็นผู้ประกอบอาชีพสุจริตที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์	๑. ลูกค้าไปติดต่อที่ธนาคารโดยตรง

๒.๒) พื้นที่รับผิดชอบโครงการ : เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร

โครงการ	วัตถุประสงค์	คุณสมบัติผู้ขอสินเชื่อ	ขั้นตอนการขอสินเชื่อ
๕. โครงการสินเชื่อเพื่อยกระดับอาชีพชุมชนเมืองเขตบางซื่อ	ลูกค้าที่ต้องการเงินทุนในการดำเนินธุรกิจการค้า หรือขยายกิจการขนาดเล็กของผู้ประกอบอาชีพสุจริตที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์	๑. เป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองจากผู้ประสานงานธนาคาร (Bank Coordinator) ๒. เป็นผู้ประกอบอาชีพสุจริตที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์	๑. ผู้ประสานงานธนาคาร(Bank Coordinator) เป็นผู้คัดเลือกลูกค้าส่งมาให้ธนาคาร
๖. โครงการสินเชื่อธนาคารชุมชนเมืองเขตบางซื่อ	ลูกค้าที่ต้องการเงินทุนในการดำเนินธุรกิจการค้า หรือขยายกิจการขนาดเล็กของผู้ประกอบอาชีพสุจริตที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์	๑. เป็นผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน ตั้งแต่ ๒ คน ขึ้นไป ๒. เป็นผู้ประกอบอาชีพสุจริตที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์	๑. ผู้ประสานงานธนาคาร(Bank Coordinator) เป็นผู้คัดเลือกลูกค้าส่งมาให้ธนาคาร

๓) โครงการสินเชื่อรายย่อย (Islamic Micro Finance)

๓.๑) พื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สงขลา และสตูล)

(๑) โครงการสินเชื่อธนาคารชุมชน

(๑.๑) วงเงินให้แก่แต่ละรายผู้ จำนวน ๕,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท

(๑.๒) หลักประกัน ไม่มีคนค้ำประกัน (สินเชื่อร่วม)/จ้างองหลักทรัพย์

(๑.๓) ค่าธรรมเนียม/กำไร (ต่อปี) ร้อยละ ๑๒

(๑.๔) เป้าหมาย จำนวน ๗,๐๐๐ ราย และ ๓๕๐ ล้านบาท

(๑.๕) เริ่มโครงการ มกราคม - เมษายน ๒๕๕๓

(๑.๖) การอนุมัติสินเชื่อ จำนวน ๕๖๙ ราย เป็นเงิน จำนวน ๕๐.๘๖ ล้านบาท

(๒) โครงการสินเชื่อรีไฟแนนซ์หนี้นอกระบบ

(๒.๑) วงเงินแต่ละราย จำนวน ๕,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ บาท

(๒.๒) หลักประกัน วงเงิน ๕,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาท บุคคลค้ำประกันจำนวน ๑ คน และวงเงิน ๒๐,๐๐๑ - ๑๐๐,๐๐๐ บาท มีบุคคลค้ำประกัน จำนวน ๒ คน

(๒.๓) ค่าธรรมเนียม/กำไร (ต่อปี) ร้อยละ ๑๒

(๒.๔) เป้าหมาย จำนวน ๖,๐๐๐ ราย และ ๓๐๐ ล้านบาท

(๒.๕) เริ่มโครงการ เดือนเมษายน ๒๕๕๓

(๓) โครงการสินเชื่อรอกาพญ้ำ (I Bank)

(๓.๑) วงเงินแต่ละราย จำนวน ๕,๐๐๐ – ๕๐,๐๐๐ บาท

(๓.๒) หลักประกัน วงเงิน ๕,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐ บาท ไม่มีบุคคลค้ำประกัน และวงเงิน ๑๐,๐๐๑ – ๕๐,๐๐๐ บาท มีบุคคลค้ำประกัน จำนวน ๑ คน

(๓.๓) ค่าธรรมเนียม/กำไร (ต่อปี) ร้อยละ ๖

(๓.๔) เป้าหมาย จำนวน ๒๖,๐๐๐ ราย และ ๖๕๐ ล้านบาท

(๓.๕) เริ่มโครงการเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๓

(๔) โครงการสินเชื่อรับจำนำทอง

(๔.๑) วงเงินให้แต่ละราย กู้ จำนวน ๕,๐๐๐ – ๒๐๐,๐๐๐ บาท

(๔.๒) วงเงินสินเชื่อสูงสุดไม่เกินร้อยละ ๘๐ ของราคาที่ได้รับรองมูลค่า

(๔.๓) ค่าธรรมเนียม/กำไร (ต่อปี) ร้อยละ ๙

(๔.๔) เป้าหมาย จำนวน ๑๔,๐๐๐ ราย และ ๒๐๐ ล้านบาท

(๔.๕) เริ่มโครงการเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๓

๓.๒) โครงการให้สินเชื่อรายย่อย (Islamic Micro Finance)

พื้นที่รับผิดชอบโครงการ: เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร

(๑) โครงการสินเชื่อยกระดับอาชีพชุมชนเมืองเขตบางซื่อ

(๑.๑) วงเงินแต่ละราย จำนวน ๕,๐๐๐ – ๕๐,๐๐๐ บาท

(๑.๒) หลักประกัน วงเงิน ๕,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐ บาท ไม่มีบุคคลค้ำประกัน และวงเงิน ๑๐,๐๐๑ – ๕๐,๐๐๐ บาท มีบุคคลค้ำประกัน จำนวน ๒ คน

(๑.๓) ค่าธรรมเนียม/กำไร (ต่อปี) ร้อยละ ๖

(๑.๔) เป้าหมาย จำนวน ๘๐๐ ราย และ ๒๐ ล้านบาท

(๑.๕) เริ่มโครงการระหว่างเดือนกรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๕๓

(๒) โครงการสินเชื่อธนาคารชุมชนเมืองเขตบางซื่อ

(๒.๑) วงเงินให้แต่ละราย กู้ จำนวน ๕,๐๐๐ – ๒๐๐,๐๐๐ บาท

(๒.๒) ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

(๒.๓) ค่าธรรมเนียม/กำไร (ต่อปี) ร้อยละ ๑๒

(๒.๔) เป้าหมาย จำนวน ๒๐๐ ราย และ ๑๐ ล้านบาท

(๒.๕) เริ่มโครงการระหว่างเดือนกรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๕๓

๓.๖ ธนาคารอาคารสงเคราะห์

ในปี ๒๕๕๐ การดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ในส่วนของธนาคาร นอกจากจะติดตามลูกหนี้ในกลุ่มเดิมแล้ว ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) กระทรวงการคลัง ยังได้นำข้อมูลผู้จดทะเบียน (สย. ๖) หลังวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๗



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

จากกระทรวงมหาดไทยมาให้พิจารณาเพิ่มเติมอีกจำนวน ๖๒,๔๓๕ ราย โดยให้ ๕ ธนาคารรัฐ  
รับไปดูแลหาทางแก้ไขลูกหนี้ของตนตามหลักเกณฑ์ของแต่ละธนาคาร และให้รายงานผลการ  
ช่วยเหลือลูกหนี้ทั้ง ๒ กลุ่ม เพื่อให้ สอภ.นส. รวบรวมผลการดำเนินงานในภาพรวมต่อไป

ปี ๒๕๕๑ ธนาคารได้รายงานผลการดำเนินงานลูกหนี้ที่ได้รับเพิ่มเติมให้ สอภ.นส.  
กระทรวงการคลัง ทราบ โดยธนาคารพบว่าจากรายชื่อผู้จดทะเบียนจำนวน ๖๒,๔๓๕ ราย  
เป็นลูกหนี้ของธนาคารเพียง ๒,๖๖๗ ราย และปิดบัญชีไปแล้วจำนวน ๑,๖๘๑ ราย มีบัญชีที่  
ติดหนี้กับธนาคารเพียง ๙๘๖ ราย จำนวน ๑,๓๗๑ บัญชี แจ้งขอยุติเรื่อง ๑,๑๘๗ บัญชี ที่  
เหลือเพียง ๑๘๔ บัญชี ที่มาเจรจาปรับโครงสร้างหนี้กับธนาคาร

ในส่วนของแก้ไขปัญหานี้สภ.ภาคประชาชน(นอกระบบ) หลังจาก  
กระทรวงการคลังได้ปรับปรุงการบริหารจัดการ สอภ.นส. เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นมา  
ธอส. มีการดำเนินการเกี่ยวกับโครงการโดยมีรายละเอียดดังนี้

#### ข้อมูลลูกหนี้นอกระบบ

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ส่งทะเบียนลูกหนี้ให้ธนาคารพิจารณาจำนวน ๑๗,๙๑๘  
ราย มีมูลหนี้ ๒,๐๓๔ ล้านบาท

#### การคัดกรองประเภทลูกหนี้

##### ๑) ลูกหนี้ประเภทที่ ๑

(๑) มูลหนี้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท มีลูกหนี้ ๕,๐๕๘ ราย มูลหนี้ ๑๒๙ ล้านบาท

(๒) มูลหนี้ตั้งแต่ ๕๐,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท มีลูกหนี้ ๑๑,๙๗๑ ราย มูลหนี้ ๑,๖๒๙  
ล้านบาท

(๓) มูลหนี้มากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ บาท มีลูกหนี้ ๘๖๙ ราย มูลหนี้ ๒๗๓ ล้านบาท

##### ๒) ลูกหนี้ประเภทที่ ๒

(๑) มูลหนี้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ธนาคารติดต่อลูกหนี้ เพื่อเจรจານี้

(๒) มูลหนี้ที่มากกว่า ๕๐,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท ลูกหนี้ทุกรายต้องผ่านการเจรจານี้จาก  
เขตหรืออำเภอ หากผ่านการเจรจาต้องนำใบ นบ. ๒ มาขอสินเชื่อกับธนาคารต่อไป

(๓) มูลหนี้ ๒๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป กรมบัญชีกลางขอให้ส่งรายชื่อกลับไปยังกรมบัญชีกลาง

#### ผลการดำเนินงานโครงการ

ผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของ ธอส. ณ วันที่ ๓  
พฤศจิกายน ๒๕๕๓ มีดังนี้

๑) ลูกหนี้ที่ลงทะเบียน จำนวน ๑๓,๖๖๔ ราย มูลหนี้ ๑,๕๔๔ ล้านบาท

๒) ลูกหนี้ที่ประสงค์กู้ จำนวน ๓,๐๑๐ ราย

๓) ลูกหนี้ที่กู้ได้ จำนวน ๔๗๖ ราย มูลหนี้ ๖๗.๑๒ ล้านบาท

๔) ลูกหนี้ที่กู้ไม่ได้ จำนวน ๔๑๘ ราย

๕) ลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๒,๑๑๖ ราย

๖) ลูกหนี้ที่ยุติเรื่อง จำนวน ๑,๐๓๔ ราย



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

### ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ

- ๑) ลูกหนี้ที่มีที่อยู่ไม่ชัดเจนและข้อมูลที่อยู่ลูกหนี้ที่กรมบัญชีกลางไม่ตรงกับที่เขตหรืออำเภอ ทำให้ติดต่อลูกหนี้ไม่ได้
- ๒) ลูกหนี้มีความประสงค์กู้เงินกับธนาคารออมสินหรือธนาคารที่เข้าร่วมโครงการแต่รายชื่อลูกหนี้ถูกส่งมายังธนาคารอาคารสงเคราะห์ และเมื่อธนาคารฯ ส่งรายชื่อลูกหนี้ดังกล่าวกลับไปยังธนาคารออมสินหรือธนาคารอื่นๆ ทางเจ้าหน้าที่ของธนาคารเหล่านั้นแจ้งว่าไม่มีรายชื่อลูกหนี้ ธนาคารจึงต้องส่งรายชื่อลูกหนี้กลับไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อจัดส่งให้ธนาคารออมสินและธนาคารอื่นๆ ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาในทันที

### ๔. ส่วนของกรมการปกครอง

กรมการปกครองรับผิดชอบในการเจรจาหนี้ของลูกหนี้ที่ลงทะเบียนที่อยู่นอกเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยเป็นหนึ่งวงเงิน ๕๐,๐๐๐-๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งในส่วนของกรมการปกครองมีลูกหนี้-เจ้าหนี้เข้าสู่กระบวนการเจรจา ๗๕๖,๐๗๓ ราย โดยเริ่มดำเนินการเจรจาดังแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๓ และดำเนินการแล้วเสร็จทุกราย ในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งผลการเจรจายุติเรื่องได้ทั้งสิ้น ๗๔๐,๖๘๘ ราย คิดเป็น ๙๗.๙๗ เปอร์เซ็นต์ และไม่สามารถยุติเรื่องได้เนื่องจาก เจ้าหนี้ ลูกหนี้ ตกลงกันไม่ได้ ๑๕,๓๘๕ ราย คิดเป็น ๒.๐๓ เปอร์เซ็นต์ (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓)

### ผลการดำเนินงานโครงการ

กรณีที่ยุติเรื่องได้ มีแนวทางปฏิบัติ ๓ แนวทาง

- ๑) เจรจาได้ข้อยุติ เจ้าหนี้ ลูกหนี้ตกลงกันได้ ๕๖๓,๓๑๕ ราย โดยแบ่งเป็น
  - ๑.๑) ตกลงปรับลดจำนวนเงินกันได้ รวมวงเงิน ๖,๐๑๐,๓๗๘,๑๓๕ บาท เฉลี่ยคนละ ๑๐,๖๖๙ บาท
  - ๑.๒) ลูกหนี้ไม่ประสงค์ขอสินเชื่อกับธนาคาร ๔๙,๑๘๐ ราย คิดเป็น ๘.๓๗ เปอร์เซ็นต์
  - ๑.๓) ลูกหนี้ประสงค์ขอสินเชื่อกับธนาคาร ๕๑๔,๑๓๕ ราย คิดเป็น ๙๑.๒๗ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งลูกหนี้ในกลุ่มนี้ ธนาคารอนุมัติสินเชื่อและโอนเงินให้กับลูกหนี้แล้ว ๔๙,๕๑๐ ราย คิดเป็น ๙.๖๓ เปอร์เซ็นต์ ธนาคารพิจารณาอนุมัติสินเชื่อแต่ลูกหนี้ยังหาหลักประกันไม่ได้ ๑๑,๑๓๑ ราย คิดเป็น ๒.๑๖ เปอร์เซ็นต์ ธนาคารไม่อนุมัติสินเชื่อ ๑๘,๑๐๐ ราย คิดเป็น ๓.๕๒ เปอร์เซ็นต์ และอยู่ระหว่างการพิจารณาของธนาคาร ๔๓๕,๓๙๔ ราย คิดเป็น ๘๔.๖๘ เปอร์เซ็นต์
- ๒) บัญชีพักคอยเจรจา เนื่องจากมีการเชิญทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ ๒ ครั้งแล้วไม่มาเจรจา จำนวน ๑๑๕,๓๓๐ ราย โดยส่วนใหญ่เชิญแล้วไม่มาทั้งสองฝ่าย
- ๓) ขอดอนเรื่องเนื่องจากการชำระหนี้กันแล้วหรือจากสาเหตุอื่น อาทิ ลูกหนี้เข้าใจผิดคิดว่าเมื่อเจรจาทันทีแล้วรัฐจะเป็นผู้ชำระหนี้ให้



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

## ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ

สำหรับสาเหตุที่ธนาคารไม่อนุมัติสินเชื่อ กรมการปกครองสรุปได้ ดังนี้

- ๑) ลูกหนี้ขาดคุณสมบัติ เช่น ธนาคารกรุงไทยต้องเป็นข้าราชการแต่เป็นเกษตรกร
- ๒) ลูกหนี้ไม่มีอาชีพ หรือมีอาชีพแต่มีรายได้ไม่พอชำระหนี้ หรือไม่ผ่านการวิเคราะห์กระแสการเงิน
- ๓) ลูกหนี้หากคนค้ำประกันไม่ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารกำหนด เช่น ธนาคารออมสิน ต้องเป็นข้าราชการที่มีเงินเดือนคงเหลือเพียงพอต่อการค้ำประกันหนี้
- ๔) ลูกหนี้มีสินเชื่อกับธนาคารอื่นจำนวนมาก แต่มีบัญชีขอกู้ตามโครงการกับธนาคารออมสิน
- ๕) ลูกหนี้มีประวัติหนี้ค้างชำระในรายงานของเครดิตบูโร
- ๖) ลูกหนี้มีอายุ ๖๐ ปี
- ๗) ลูกหนี้ขอถอนเรื่องในระหว่างการพิจารณาของธนาคาร
- ๘) ลูกหนี้มีมูลหนี้ที่ขอกู้กับธนาคารเกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท เช่น ลูกหนี้ลงทะเบียนมีมูลหนี้ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ทีมเจรจาหนี้เจรจาดีที่ ๒๐๕,๐๐๐ บาท ซึ่งรวมดอกเบี้ยแล้ว แต่ธนาคารไม่สามารถอนุมัติเงินได้เนื่องจากเกินกรอบโครงการดังกล่าวกำหนดให้ธนาคารอนุมัติสินเชื่อให้กับลูกหนี้ได้ไม่เกินรายละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท

## แนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบสำเร็จ ประชาชนได้รับสินเชื่อจากธนาคารมากที่สุด กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานต่อไป ดังนี้

- ๑) มอบหมายผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ กำกับ ติดตาม ผลการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อของธนาคารสาขาพื้นที่ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ หากพบปัญหาอุปสรรคให้เร่งแก้ไขปัญหาโดยด่วน
- ๒) มอบหมายให้กรมพัฒนาชุมชนรับลูกหนี้จากอำเภอไปดำเนินการส่งเสริมอาชีพและหาแหล่งกองทุนในพื้นที่เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้
- ๓) มอบหมายให้อำเภอจัดส่งข้อมูลลูกหนี้ให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลรับไปดำเนินการช่วยเหลือโดยด่วน
- ๔) บังคับใช้กฎหมายกรณีพบการกระทำความผิด
- ๕) จัดให้มีการสัมมนานายอำเภอ จ่าจังหวัดและคณะทำงานเจรจาทันทีนอกระบบในระหว่างวันที่ ๒๒-๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างยั่งยืนต่อไป

## **๕. สรุปผลการดำเนินโครงการ**

สรุปผลการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓  
รายละเอียดปรากฏในตารางที่ ๑ ดังนี้



LIRT

ตารางที่ ๑ รายงานผลการเจรจาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) แยกรายธนาคาร  
ของศูนย์อำนวยความสะดวกการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน

ธนาคาร ที่เข้าร่วม โครงการ	จำนวน ลูกหนี้ ที่ได้รับ (ราย)	จำนวน มูลหนี้ ที่ลงทะเบียน (บาท)	จำนวน ลูกหนี้ ที่ประสงค์กู้ (ราย)	จำนวน ลูกหนี้ ที่กู้ได้ (ราย)	จำนวน มูลหนี้ ที่อนุมัติเงินกู้ (บาท)	จำนวน ลูกหนี้ ที่กู้ไม่ได้ (ราย)	จำนวน ลูกหนี้ ที่อยู่ระหว่าง ดำเนินการ (ราย)	จำนวน ลูกหนี้ ที่ยุติเรื่อง (ราย)
ธ.ก.ส.	๖๓๔,๓๓๙	๖๗,๙๖๔,๖๖๓,๒๙๔.๑๐	๓๔๐,๙๘๘	๒๕๖,๙๕๖	๒๖,๒๒๐,๔๑๘,๘๖๐.๐๐	๕๕,๓๓๐	๒๘,๖๗๒	๒๔๑,๑๙๗
ธ.ออมสิน	๔๙๗,๗๕๐	๔๙,๕๐๘,๙๕๐,๖๙๒.๗๘	๑๙๖,๔๘๑	๑๔๔,๘๙๖	๗,๓๒๓,๒๔๖,๒๐๒.๑๒	๑๐,๐๓๒	๔๑,๕๕๓	๑๓๓,๘๔๓
ธ.กรุงไทย	๕,๓๕๑	๕๐๐,๗๑๕,๗๖๗.๕๙	๓๔๐	๒๙๗	๓๒,๓๑๖,๗๗๙.๐๐	๕	๓๙	๔,๐๒๙
ธ.พว.	๓๑,๓๓๕	๓,๕๒๕,๖๒๖,๕๐๐.๗๘	๕,๖๓๖	๒,๙๖๕	๓๐๗,๐๐๘,๕๕๘.๐๐	๑๐	๒,๖๖๑	๖,๓๘๕
ธ.อิสลาม	๒,๐๒๙	๒๕๕,๐๑๔,๔๔๐.๐๐	๑,๘๒๖	๖๘๔	๘๓,๑๖๘,๓๒๐.๐๐	๑๐๓	๑,๐๓๙	๕๑
ธ.อิส.	๑๓,๖๖๔	๑,๕๔๔,๐๐๖,๙๘๐.๒๘	๓,๐๑๐	๔๗๖	๖๗,๑๒๐,๗๐๐.๐๐	๔๑๘	๒,๑๑๖	๑,๐๓๗
รวม	๑,๑๘๔,๘๖๘	๑๒๓,๑๙๘,๙๗๗,๖๗๕.๕๓	๕๔๘,๒๘๑	๔๐๖,๓๐๔	๓๔,๐๓๓,๒๗๙,๔๑๙.๑๒	๖๕,๘๙๗	๗๖,๐๘๐	๓๘๖,๕๓๒

ที่มา : ธ.ก.ส. ธ.ออมสิน ธ.กรุงไทย ธ.พว. ธ.อิส. ธ.อิสลาม

รวบรวม : กรมบัญชีกลาง

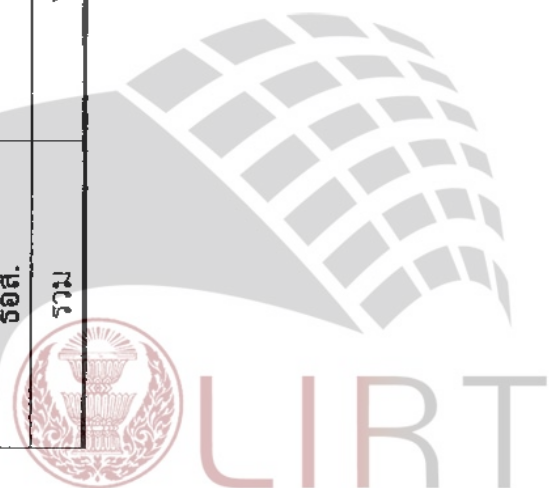
หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

จำนวนลูกหนี้คงเหลือ : ๑,๑๘๔,๘๖๘ - ๕๕๘,๒๘๑ - ๓๘๖,๕๓๒ = ๒๕๐,๐๕๕ ราย โดยมีสาเหตุ อาทิ เจรจาไม่สำเร็จ ไม่ประสงค์ขอกู้ ไม่มาติดต่อกับ

ธนาคารที่รับผิดชอบ

ตารางที่ ๒ รายละเอียดตุลาการที่ผู้ไม่  
 ของศูนย์อำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน

ธนาคารที่เข้าร่วมโครงการ	จำนวนลูกหนี้ ที่ได้รับ (ราย)	สาเหตุ				ไม่ระบุเหตุผล
		มีอาชีพแต่ไม่มี ความสามารถ พอชำระหนี้	ไม่มีอาชีพ ไม่มีรายได้	ไม่มีคน ค้ำประกัน	สาเหตุอื่น ๆ	
ธ.ก.ส.	๕๕,๓๓๐	๒๑,๑๙๒	๒๖๒	๑๔,๗๖๐	๑๙,๑๑๐	๖
ธ.ออมสิน	๑๐,๐๓๒	๑,๒๕๕	๑,๒๑๕	๑,๓๘๖	๖,๐๗๙	๙๗
ธ.กรุงไทย	๔	๑	-	๑	-	๒
ธ.พว.	๑๐	-	-	-	๑	๙
ธ.อิสลาม	๑๐๓	๕๙	-	๑๖	๒๘	-
ธ.อิต.	๔๑๘	๕	๑	-	๔๑๒	-
รวม	๖๕,๘๙๗	๒๒,๕๑๒	๑,๔๗๘	๑๖,๑๖๓	๒๕,๖๓๐	๑๑๔



๖. สรุปปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ

- ๑) ข้อมูลลูกหนี้ที่ลงทะเบียนไม่ถูกต้อง ครบถ้วน
- ๒) ไม่สามารถติดต่อลูกหนี้ได้
- ๓) ไม่สามารถติดต่อเจ้าหนี้ได้
- ๔) ลูกหนี้ขาดคุณสมบัติ
- ๕) ลูกหนี้ไม่มีอาชีพ หรือมีอาชีพแต่มีรายได้ไม่เพียงพอชำระหนี้
- ๖) ลูกหนี้มีประวัติหนี้ค้างชำระในรายงานของเครดิตบูโร
- ๗) ลูกหนี้หาผู้ค้ำประกันไม่ได้
- ๘) ลูกหนี้ขอยุติเรื่อง
- ๙) ลูกหนี้และเจ้าหนี้ขาดความซื่อสัตย์ หลีกเลียง หรือบิดบังข้อเท็จจริง
- ๑๐) ธนาคารไม่สามารถพิสูจน์ได้ชัดว่าเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่ เช่น กรณีไม่มีสัญญากู้เงิน  
หนี้ที่เกิดจากพ่อแม่ พี่น้อง หรือญาติ เป็นต้น
- ๑๑) การเจรจาหนี้มีการกำหนดพื้นที่การเจรจาตามภูมิลำเนา และตามที่อยู่ติดต่อไม่ได้ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติของหน่วยเจรจาหนี้ หรือกรณีลูกหนี้มาประกอบอาชีพ  
อยู่ในกรุงเทพมหานครหรือเขตปริมณฑล การเดินทางไปมาทำให้ไม่สะดวกที่จะเจรจา



ข้อพิจารณา

ประเด็นพื้นฐาน

๑) การแก้ไขปัญหาความยากจนภาคประชาชนที่รัฐบาลได้พยายามดำเนินงานมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา ผ่านการบริหาร แนวคิดและแนวดำเนินการของรัฐบาลชุดต่างๆ มาจนกระทั่งถึง ปัจจุบันนี้ ยังไม่ประสบความสำเร็จ ประชาชนยังมีหนี้สินต่อเนื่องเรื้อรังและมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น หนี้สินนอกระบบมีเพิ่มมากขึ้นทั้งจำนวนผู้เป็นหนี้และมูลค่าหนี้ รวมทั้งคดีฟ้องยึดทรัพย์และการบังคับคดีโดยการขายทรัพย์ที่เป็นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยก็มีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย

๒) การดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นต้นมา ถึงแม้ว่าในภาพรวมทำให้เกิดพัฒนาการทางกายภาพของประเทศที่ดีขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรม แต่การพัฒนาที่ขาดการบูรณาการในแต่ละด้านของแผนพัฒนาต่อมาอย่างต่อเนื่องไปทำให้มีผลกระทบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เกิดความแตกต่างด้านรายได้ โอกาส อำนาจต่อรองและฐานะการดำรงชีวิตในสังคม ซึ่งนับวันจะเกิดความแตกต่างมากยิ่งขึ้น

๓) การพัฒนาที่มุ่งเน้นการแข่งขันในระบบทุนนิยมและการเจริญเติบโตทางกายภาพ รวมทั้ง การให้ความสำคัญกับการพัฒนาและตัวชี้วัดระดับมหภาค ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดปัญหาเกี่ยวเนื่องในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านจริยธรรม การเมือง ความแตกแยกในสังคม คนจนมีหนี้สินเรื้อรัง และธุรกิจนอกระบบ เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความแข็งแรง มีความรู้และความฉลาดกว่า หรือมีต้นทุนโดยกำเนิดสูงกว่า ได้เปรียบผู้ที่อ่อนแอ มีความรู้น้อย หรือมีต้นทุนต่ำ

๔) ปัญหาหนี้นอกระบบแตกต่างกับปัญหาความยากจน ในประเด็นที่ผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบ ส่วนหนึ่งมีรายได้เกินเส้นความยากจนและดัชนีชี้วัดความยากจนโดยรวม (HPI: Human Poverty Index) ในความเป็นจริงแล้วการเป็นลูกหนี้ ไม่ว่าจะเป็หนี้นอกระบบหรือในระบบ ไม่ว่าจะเป็หนี้ที่มีปัญหาหรือไม่ มีปัญหา กับการเป็นคนยากจนนั้น เป็นประเด็นปัญหาที่ต่างกัน แต่อาจมีบางกรณีที่ดินเหตุหรือที่มาของปัญหาเกี่ยวพันกัน แม้ว่าจากการวิเคราะห์จำนวนผู้ที่ไปลงทะเบียนลูกหนี้ และเงื่อนไขในการให้กู้ของ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เมื่อรวมจำนวนลูกหนี้ของธนาคารทั้งสี่แห่งแล้วจะมีจำนวนน้อยกว่า ลูกหนี้ของธนาคารที่ให้บริการแก่ลูกค้าระดับฐานรากมากกว่า ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตรและธนาคารออมสิน แต่ก็มิได้หมายความว่าผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบต้องเป็นคนยากจน และในขณะที่ คนยากจนก็ได้หมายความว่าต้องเป็นหนี้นอกระบบ

การวิเคราะห์สาเหตุการเป็นหนี้นอกระบบ

ผลสำรวจของสวนดุสิต เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๒ เกี่ยวกับสาเหตุของการเป็นหนี้นอกระบบพบว่าเกิดจาก (๑) เศรษฐกิจไม่ดี คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๙๗ (๒) เงินขาดมือไม่พอใช้จ่ายร้อยละ ๑๕.๘๙ (๓) มีภาระต้องรับผิดชอบมาก มีเพียงเงินเดือน/ค่าจ้าง/รายได้อย่างเดียวไม่พอใช้ร้อยละ ๑๕.๓๑ (๔) ไม่มีเครดิตพอที่จะกู้กับธนาคารเพื่อนำเงินไปลงทุนได้ร้อยละ ๑๓.๐๓ (๕) หยิบยืมได้สะดวก ไม่ต้องมีขั้นตอนยุ่งยากร้อยละ ๑๐.๘๐ รวมทั้งมีการสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๒ เกี่ยวกับเงินที่กู้ยืมมาว่าถูกนำไปใช้จ่ายในเรื่องใด ผลการสำรวจพบว่า มีการนำไปซื้อทรัพย์สินร้อยละ ๓๐ นำไปลงทุนประกอบอาชีพร้อยละ

๑๘.๓ นำไปซื้อบ้านร้อยละ ๗.๙ นำไปใช้จ่ายในเรื่องอื่นๆ ร้อยละ ๑.๑ ส่วนที่เหลือร้อยละ ๔๒.๗ นำไปใช้เพื่อการบริโภคในแต่ละวัน

เมื่อนำผลสำรวจที่กล่าวข้างต้นไปประมวลเข้ากับผลสำรวจเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กล่าวในบทที่ ๒ รวมทั้งการสอบถามผู้ที่มาชี้แจง คณะอนุกรรมการการธนาคารมีความเห็นว่าสาเหตุของการเป็นหนี้นอกระบบมีดังต่อไปนี้

(๑) การล้มละลายของการลงทุนทำมาหากิน เช่น ทำนาแล้วได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ (ฝนแล้ง น้ำท่วม เพลี้ยลง ฯลฯ) ผลผลิตตกต่ำ ผลตอบแทนไม่คุ้มกับการลงทุน ทำให้เกิดความจำเป็นต้องกู้หนี้นอกระบบเพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า

(๒) การใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินตัว หารายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย และวัตถุนิยมมากเกินไป เช่น ซื้อมอเตอร์ไซด์ บ้าน ราคาแพง กินอยู่หรูหราเกินฐานะ

(๓) พฤติกรรม 'การหมุนหนี้' คือลูกหนี้ที่กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้หนึ่งไปใช้คืนแหล่งกู้ยืมอีกแห่งหนึ่งที่เร่งรัดมากกว่า กลายเป็นหนี้สินที่พอกพูนไม่รู้จบ

(๔) การเสพยาติดต่อบายมุข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเล่นการพนัน สาเหตุนี้ยังไม่ได้มีการสำรวจให้เป็นที่ประจักษ์ แต่มีสิ่งบอกเหตุหลายประการที่ทำให้เชื่อได้ว่าเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งของการเป็นหนี้นอกระบบ คนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อยที่มีค่านิยมว่าการพนันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ เป็นเรื่องที่มีอยู่ในสังคมไทยมาตั้งแต่ในสมัยโบราณ เนื่องจากคนไทยส่วนมากยังทำอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักเมื่อพ้นฤดูทำนาแล้วจะมีเวลาเหลืออยู่มาก เปิดโอกาสให้มีเวลาเล่นการพนัน ในสมัยปัจจุบันค่านิยมนี้ยังคงดำรงอยู่ในบางพื้นที่ โดยสังเกตได้จากการจัดงานศพ หรืองานบวชในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าถึงได้ยาก จะมีเปิดบ่อนการพนันเถื่อนเพื่อให้ ความสำราญกับแขกที่มาร่วมงานบางส่วน

(๕) การขาดความขยันขันแข็งในการทำงาน เลือกลงงาน ค่านิยมของสังคมไทยยังไม่เกิดแรงผลักดันให้คนในวัยทำงานที่ไม่มีงานทำถูกกดดันให้รับแสวงหางานทำ เหมือนในประเทศตะวันตก ในประเทศไทยมีความว่างงานจำนวนไม่น้อยที่คิดว่าการว่างงาน ยังมีหน้ามีตามากกว่าไปทำงานที่ลำบาก อันตราย สกปรก หรือที่เรียกว่าเป็นงานต่ำๆ

(๖) เหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องการใช้เงิน เช่น การประสบอุบัติเหตุ การเจ็บป่วยของตนเองหรือญาติที่เข้ารับการรักษาพยาบาลเกินสวัสดิการที่รัฐจัดให้

(๗) การเป็นเจ้าหนี้นอกระบบ เป็นธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนในอัตราที่สูงมาก นายทุนเงินกู้จำนวนมากเป็นผู้ที่มีอิทธิพลหนุนหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลที่มาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนหรือกลุ่มอิทธิพลนอกกฎหมายดังกล่าวสามารถลดอัตราเสี่ยงจากหนี้สูญ หรือลูกหนี้หนีได้

(๘) การกู้เงินนอกระบบกระทำได้ง่าย ไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ส่วนใหญ่ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ ไม่ต้องมี ผู้ค้ำประกัน

### การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของรัฐบาล

๑. ปัญหาเรื่องหนี้สินภาคประชาชนโดยเฉพาะการเป็นหนี้นอกระบบยังคงเป็นปัญหาใหญ่มีอยู่ในสังคมไทย การดำเนินโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบให้แก่ประชาชนของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต่อเนื่องจากนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในลักษณะที่ดำเนินการอยู่นี้ ทำให้โครงการมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จได้ในที่สุด เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ สามารถนำข้อมูลและบทเรียนที่ได้จาก

การดำเนินงานใน พ.ศ. ๒๕๕๗ มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินงานใน พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่สำคัญคือได้รับการ สนับสนุนจากรัฐบาลโดยจริงจัง พร้อมทั้งมีระยะเวลาทำงานยาวนานมากขึ้น

๒. รัฐบาลปัจจุบันได้เปิดโครงการนี้เมื่อ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ผลการดำเนินโครงการ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ มีจำนวนลูกหนี้ที่ธนาคารทั้ง ๖ แห่งรับไปพิจารณา ๑,๑๘๔,๘๖๘ ราย มีผู้ที่ประสงค์ขอกู้จำนวน ๕๔๘,๒๘๑ ราย (ร้อยละ ๔๖.๒๗) จำนวนผู้ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้ ๔๐๖,๓๐๔ ราย มูลหนี้ ๓๔,๐๓๓.๒๗ ล้านบาท จำนวนผู้ที่ไม่ได้รับการอนุมัติ ๖๕,๘๘๗ ราย อยู่ในระหว่างการดำเนินการพิจารณาของธนาคาร ๗๖,๐๘๐ ราย กล่าวในภาพรวมของโครงการสรุปได้ว่าประสบความสำเร็จประมาณ ร้อยละ ๔๖

๓. การที่กระทรวงการคลังได้จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยความสะดวกปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน” เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการอำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ โดยความร่วมมือระหว่าง กรมบัญชีกลาง และธนาคารของรัฐทั้ง ๖ แห่ง เป็นวิธีการทำงานที่มีความเหมาะสมมาก และเห็นว่ากรมบัญชีกลางควรเพิ่มบทบาทในการประสานงาน ติดตามและควบคุมการดำเนินงานให้เข้มข้น สามารถตอบคำถามและแก้ปัญหาของประชาชนที่ติดต่อเข้ามาให้เร็วขึ้น นอกจากนี้ควรนำข้อมูลหนี้ในระบบที่สามารถรวบรวมได้ ไปประกอบการพิจารณาหามาตรการการป้องกันไม่ให้ประชาชนเป็นหนี้ในระบบขึ้นอีกในอนาคต

๔. เมื่อประชาชนที่เป็นหนี้ในระบบเข้ามาเป็นหนี้ในระบบแล้ว ภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องดอกเบี้ยจะลดลงมาก เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยของธนาคารฯ น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบมากเงินส่วนที่เหลือนี้ลูกหนี้ในระบบสามารถนำไปบรรเทาปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริโภคประจำวัน หรือเพื่อการดำรงชีพได้

๕. การแก้ปัญหาในเรื่องความเสียหายและความขาดแคลนในการลงทุนของประชาชนระดับฐานรากเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เรื้อรังมานาน ปัญหานี้สินโดยเฉพะอย่างยิ่ง หนี้ในระบบเป็นปัญหาที่เกินกำลังของประชาชนที่จะแก้ไขด้วยตนเอง รัฐบาลได้มีนโยบายและมาตรการให้ความช่วยเหลือ เช่น โครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร (ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ฯลฯ) การหาตลาดต่างประเทศ รวมทั้งการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร เช่น แหล่งน้ำให้แก่เกษตรกร มาตรการเหล่านี้ต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งจึงจะประเ็นผลโครงการได้

๖. การแก้ปัญหาในประเด็นการล้มละลายของการลงทุน มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายปัจจัยจากการวิเคราะห์จำนวนผู้ที่เป็นหนี้ในระบบ ส่วนมากเป็นเกษตรกร และผู้รับจ้าง คณะอนุกรรมการธนาคาร มีความเห็นว่าแนวความคิด นโยบาย และมาตรการของภาคเอกชนและของรัฐบาลที่จะส่งเสริมเกษตรกรและเพิ่มการจ้างงาน ยังไม่ได้ถูกนำมาวิเคราะห์วิจัย เพื่อหาข้อยุติ และนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เช่น

๖.๑ การวางแผนจัดสรรพื้นที่สำหรับการประกอบการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมให้มีความสมดุลเหมาะสมกับพัฒนาการของชุมชนและการรักษาสภาพแวดล้อม ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากมีข้อขัดแย้งในเรื่องสิทธิทำกินและเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่สุจริตของประชาชน การแก้ไขต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การออกกฎหมายควบคุมให้สิทธิหรือจำกัดสิทธิสามารถกระทำได้ ขั้นตอนต่างๆ ต้องใช้เวลาอีกมาก

๖.๒ การพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้มีคุณภาพและมีขีดความสามารถในการแข่งขัน การเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งจะ ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างเสรีเพื่อลดต้นทุนในการผลิต การพัฒนาฝีมือ

แรงงานไทยให้สามารถเป็นหัวหน้างานได้เพื่อประสานผลประโยชน์ของผู้จ้างงานกับผู้รับจ้าง ยังดำเนินการ  
ไปได้น้อยมาก

๖.๓ การส่งเสริมการทำเกษตรกรรมที่มีความยั่งยืน มีผลผลิตเป็นที่ต้องการของตลาดโลก  
มีการเพิ่มมูลค่าผลผลิต และไม่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นงานที่  
ต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่ายรวมทั้งการสนับสนุนทางด้านต่างๆ จากรัฐบาลเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ด้านงบประมาณ

๖.๔ นโยบายการแจกเงิน หรือสิ่งของเพื่อการหาเสียงหรือสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง  
ที่มีส่วนสร้างนิสัยการรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐของประชาชนจำนวนมากยังเป็นนโยบายที่พรรค  
การเมืองไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในการที่จะยุตินโยบายลักษณะนี้

๗. การแก้ปัญหาเรื่องค่านิยมในการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ซึ่งเป็นปัญหาสังคมจิตวิทยา เป็นปัญหา  
ที่รัฐบาลยังไม่ได้ใช้สื่อหรือหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้  
ประชาชนเกิดสติและเลิกค่านิยมที่ผิด โดยการสร้างความเข้าใจและชี้ให้เห็นประโยชน์ของการนำปรัชญา  
เศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินชีวิตอย่างมีความสุข

๘. การแก้ปัญหาในเรื่องการเล่นการพนัน โดยเฉพาะเรื่องการเล่นหวย พนันบอล ฯลฯ  
รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่และยังไม่ได้ดำเนินการรณรงค์ให้ประชาชน  
รู้ถึงโทษของการพนัน รวมทั้งรัฐบาลยังไม่มีโครงการวิจัยเพื่อศึกษาผลกระทบและความเสียหายทางด้าน  
เศรษฐกิจและสังคมจากการพนัน โดยเริ่มจากสลากกินแบ่งของรัฐบาลก่อนเพราะมีข้อมูลพื้นฐานที่จะวิจัย  
ได้ง่ายว่าขณะนี้จำนวนผู้ซื้อสลากกินแบ่งมีเท่าไร เป็นประชากรกลุ่มใด คนในครอบครัวของผู้ที่ซื้อสลากกินแบ่ง  
ของรัฐบาลซึ่งไม่ถูกรางวัลได้รับความเดือดร้อนอะไรบ้าง รายได้จากขายสลากกินแบ่งมีความคุ้มค่ากับปัญหา  
สังคมที่เกิดขึ้นหรือไม่ เมื่อสำเร็จแล้วจึงขยายผลไปยังการพนันประเภทอื่น เช่น หวยใต้ดิน การพนันบอล ฯลฯ

๙. การแก้ปัญหาในเรื่องธุรกิจการออกเงินกู้ที่ผิดกฎหมาย รัฐบาลยังไม่ได้ใช้อำนาจรัฐ  
และกลไก ที่มีอยู่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเต็มที่ เช่น ยังไม่ได้  
พัฒนามาตรฐานการทำสัญญา และระบบการบังคับสัญญาที่ชัดเจนเป็นธรรม รวมทั้งปรับปรุงการกำหนด  
ระบบรายงานภาษีและการยื่นภาษีรายได้ ของประชาชนทุกคนที่บรรลุนิติภาวะ เพื่อให้มีผลด้านการจัดเก็บ  
การควบคุมและการลงโทษที่ชัดเจน

๑๐. การช่วยปลดหนี้ของประชาชนจากหนี้ในระบบมาเป็นหนี้ในระบบนับเป็นนโยบายที่ดี  
เพื่อลดความเดือดร้อนของประชาชนที่เป็นหนี้ได้ในเบื้องต้น ในกรณี กำนันผู้ใหญ่บ้านรวมทั้งผู้นำชุมชน  
ในเขตเทศบาล เคยดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ เพื่อลด  
หนี้ให้กับคนที่เป็หนี้ให้น้อยลงจนหมดไป ป้องกันไม่ให้คนที่ยังไม่เป็นหนี้ไม่เข้าไปอยู่ในวังวนของการ  
เป็นหนี้ รวมทั้งช่วยลดพฤติกรรมการหมุนหนี้ได้ส่วนหนึ่ง เนื่องจากในชนบท กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำ  
ชุมชนเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงมีข้อมูลพื้นฐานว่าผู้ใดเป็นหนี้ ผู้ใดเป็นเจ้าหนี้ในระบบ  
การดำเนินงานที่ควรจะนำมาขยายผลต่อได้แก่

๑๐.๑ รณรงค์ให้คนในหมู่บ้านและชุมชนในเมือง ยึดหลักความพอเพียง ตามปรัชญา  
เศรษฐกิจพอเพียงแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่จะต้องลงทุนอย่างพอเพียง ใช้จ่ายซึ่งทรัพย์สิน  
อย่างพอเพียง ประหยัดและอดออม

๑๐.๒ ส่งเสริมแต่ละครัวเรือนทำบัญชีรับจ่ายรายเดือน ครอบครั้วที่ประสบปัญหาหนี้  
ทั้ง ในและนอกระบบจัดทำบัญชีรับจ่ายรายเดือน

๑๐.๓ ส่งเสริมการทำปัจจัยการผลิตการเกษตรที่มีต้นทุนต่ำ เช่น ทำปุ๋ยหมัก พืชผักสวนครัว ริมรั้วกินได้ เป็นต้น เพาะพันธุ์ด้วยตนเองไม่ต้องซื้อ และใช้พื้นที่ให้คุ้มค่า แต่ไม่หวังผลกำไรจนเกินควร

๑๐.๔ ประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมอาชีพเสริมชุดลอก แหล่งน้ำ คู คลอง และเป็นศูนย์ประสานข้อมูลทางการเกษตรให้กับประชาชนในพื้นที่ตลอดจนประสานงานกับโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัยเพื่อเป็นแหล่งถ่ายทอดความรู้และอบรมในเรื่องด้านวิชาการที่สำคัญ และอาชีพเสริมให้กับประชาชน

๑๐.๕ ใช้หอกระจายข่าวและวิทยุชุมชนเผยแพร่บทความข้อมูลข่าวสาร ในการดำรงชีวิต ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีความรัก ความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

๑๐.๖ ส่งเสริมการรวมกลุ่มและใช้งบประมาณโครงการเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อยกระดับชุมชนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โรงสี โรงงานทำปุ๋ย ธนาคารคนจน เป็นต้น เพื่อลดรายจ่าย การลงทุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนได้เก็บออมมากยิ่งขึ้น

๑๐.๗ เป็นตัวอย่างให้กับประชาชน ในการทำการเกษตร และการมีชีวิตที่พอเพียง มีเหตุผล ไม่ประมาท และมีธรรมาภิบาล และรู้จักสามัคคี

๑๐.๘ ถวายเป็นความรู้และข่าวสารแก่พระและนักบวชในศาสนาที่ประชาชนนับถือ ให้ได้รับทราบข้อมูลตลอดจนความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ เพื่อให้ท่านสามารถนำข้อมูลและความรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์กับหลักศาสนาและคำสอน เพื่อการเผยแพร่ให้แก่ประชาชน เข้าใจและนำไปประพฤติปฏิบัติตน และร่วมกันสร้างค่านิยม พอเพียง พอประมาณ มีความรักเอื้ออาทร และรู้จักช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกันให้เกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชน

๑๑. เพื่อแก้ปัญหาในประเด็นที่การกู้ยืมเงินในระบบล่าช้ามีเงื่อนไขยุ่งยาก เมื่อเปรียบกับการกู้ยืมนอกระบบที่กระทำได้โดยสะดวกและรวดเร็ว ในเชิงนโยบายรัฐบาลสามารถประสานงานกับธนาคารแห่งประเทศไทยในการ ปรับปรุงกฎหมายการเงิน หรือระเบียบต่างๆ เพื่อเปิดโอกาส ลดความยุ่งยากหรือการเลือกปฏิบัติ หรือมีเงื่อนไขที่ยุ่งยาก ซึ่งทำให้ประชาชน สามารถใช้บริการจากแหล่งเงินทุนในระบบได้โดยสะดวก และรวดเร็ว และมีความเป็นไปได้ในการใช้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ ดำเนินการตาม

๑๒. ปัจจุบันนี้ มีกองทุนที่คนในชุมชนระดมทุนกันเอง โดยจัดตั้งเป็นกลุ่มออมทรัพย์ให้สมาชิกของกลุ่มสามารถกู้เงินไปทำทุน หรือนำไปใช้จ่ายตามความจำเป็นได้ กลุ่มออมทรัพย์จำนวนมากมีเงินทุนมากจนสามารถจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกของกลุ่มได้ และใช้มาตรการทาง สังคมในการปล่อยกู้ ทำให้จำนวนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ มีจำนวนน้อยมาก กลุ่มออมทรัพย์ดังกล่าวเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้โดยสะดวก จึงเป็นกลไกในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบได้กลไกหนึ่ง แต่ควรส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ที่ชุมชนจัดตั้งขึ้นให้มีกฎหมายรองรับ เพื่อให้การกำกับดูแล และการดำเนินงานที่มีมาตรฐานเหมือนกับสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องแตกต่างจากกฎหมายที่ใช้กับธนาคารพาณิชย์ เพื่อความเหมาะสม และชุมชนให้ความเห็นชอบ

๑๓. การแก้ปัญหาหนี้ในระบบ ที่เกิดจากความจำเป็นที่ต้องใช้เงินเร่งด่วนในการจ่ายค่ารักษาพยาบาล ในส่วนที่เกินความคุ้มครองเป็น งานที่รัฐบาลสามารถให้กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบดำเนินการศึกษาในรายละเอียดว่าสาเหตุแห่งปัญหาเกิดจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้ป่วย ญาติผู้ป่วย หรือตกเป็นเหยื่อของโรงพยาบาลเอกชน การขาดแคลน แพทย์ พยาบาล โรงพยาบาล อุปกรณ์การแพทย์ รวมไปถึงงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ในด้านสาธารณสุข นอกจากนี้การส่งเสริมและการขยายผลงานในเรื่อง

การประกันสุขภาพถ้วนหน้าและการประกันสุขภาพกลุ่มสามารถช่วยลดภาระทางด้านค่าใช้จ่ายของผู้มีรายได้น้อยแต่มีงานทำได้

๑๔. ขณะนี้ยังไม่มีความชัดเจนว่าธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้ง ๒ แห่งที่เข้าโครงการแก้ไขปัญหานั่นอกระบบมีแผนฟื้นฟูหนี้้อย่างเป็นรูปธรรม

๑๕. เนื่องจากโครงการแก้ไขปัญหานั่นอกระบบ ระยะที่ ๑ ได้จบสิ้นลงแล้ว ดังนั้น เพื่อให้มีความต่อเนื่อง และมีผลสำเร็จมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องริบขยายผลไปยังโครงการแก้ไขปัญหานั่นอกระบบระยะ ที่ ๒



## บทที่ ๔

### ข้อเสนอแนะ

การดำเนินโครงการแก้ไขปัญหานี้ออกระบบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือสนภาคประชาชน เป็นนโยบายที่ดำเนินการต่อเนื่องมา จากนโยบายของรัฐบาลในอดีต สมัยที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ – วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘ – วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙) เป็นต้นมา การดำเนินการของรัฐบาลชุดปัจจุบันซึ่งมี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี (วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ – ปัจจุบัน) จึงอนุมานได้ว่ารัฐบาลได้เล็งเห็นปัญหาในระบบ เศรษฐกิจฐานรากที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหอย่างมุ่งมั่น และเป็นระบบเป็นอย่างมาก หากรัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่เดือดร้อนจากปัญหานี้สิน นอกกรอบได้อย่างน้อยร้อยละ ๗๐ - ๘๐ ของปัญหาที่มีอยู่ทั้งหมด จะช่วยลดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมที่สร้างความหลากหลายและซับซ้อนที่จะตามมาในอนาคตได้เป็นอย่างดี สมควรที่จะรณรงค์ ให้ทุกฝ่ายให้ความร่วมมือในการทำงาน และเร่งรัดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบเร่งดำเนินการอย่างจริงจังและหวังผลให้มากยิ่งขึ้น ขั้นตอนการกำหนดแผนระดับมหภาคที่ชัดเจนก่อนการกำหนดแผนระดับจุลภาคนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ในการดำเนินการควรให้ความสำคัญในการทำแผนดำเนินงานระดับจุลภาคเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลกับกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก ดังนั้นเพื่อให้การแก้ไขปัญหานี้ออกระบบ บรรลุผลสำเร็จอย่าง มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง คณะอนุกรรมการการธนาคารจึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

#### ๑. การกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา

การแก้ไขปัญหานี้ออกระบบเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ ควรกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไข ปัญหาดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจัดทำแผนแม่บทการแก้ไขปัญหอย่างเป็น ระบบและชัดเจน ประกอบด้วย วัตถุประสงค์หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ระยะเวลา ทรัพยากร ที่ใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงาน อาทิ งบประมาณ อัตราค่าจ้าง เทคโนโลยี การประชาสัมพันธ์เพื่อให้ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนแม่บทแก่ประชาชน ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ไม่เป็นธรรม การติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม ความเสี่ยงและภัยจากการเป็นหนี้ออกระบบ ฯลฯ ปัญหานี้ออกระบบไม่ใช่ ปัญหาความยากจน แต่ปัญหาความยากจนส่วนหนึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับหนี้ออกระบบ ดังนั้น ควรมองว่า “การแก้ไขปัญหานี้ออกระบบ” เป็นส่วนหนึ่งของ “การแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน” ส่วน “การแก้ไขปัญหาความยากจน” นั้น ควรมองในมิติที่กว้างกว่าแค่ปัญหานี้สิน ทั้งนี้ เห็นว่ารัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เริ่มต้นจากแนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหานี้สินที่น่าจะถูกต้องเหมาะสมแล้ว แต่เนื่องจากการแก้ไขปัญหานี้ออกระบบจะเกี่ยวข้องกับหลายๆ หน่วยงาน หากไม่มีนโยบายการบริหาร จัดการที่ละเอียดชัดเจนหรือไม่มีการบูรณาการในการแก้ไขปัญหานี้สิน อาจจะทำให้การดำเนินโครงการ ขาดความเข้มข้นจริงจังและไม่ต่อเนื่อง ซึ่งในที่สุดก็อาจจะไม่บรรลุผลสำเร็จ และยังคงเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลขาดความเอาใจใส่หรือความจริงจังในการแก้ไขปัญหานี้สิน กลายเป็นเพียงนโยบายที่รัฐบาลหวังผลทาง การเมืองมากกว่าการหวังผลที่จะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลควรกำหนดระยะเวลา

ที่เหมาะสมในการดำเนินโครงการดังกล่าว เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เรื้อรังอยู่สังคมไทยมายืดเยื้อยาวนาน

## ๒. การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ

การแก้ไขปัญหานี้ นอกเหนือจากระบบเป็นการแก้ไขปัญหามาให้ประชาชนส่วนใหญ่ในระดับฐานราก การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรให้หน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับฐานราก อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล อบต. และอบจ. มีส่วนร่วมในการดำเนินการให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ มีความเข้าใจปัญหาและสามารถวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาในพื้นที่ในเชิงลึกได้ดีกว่าผู้ที่อยู่นอกพื้นที่หรือห่างไกลจนผู้เดือดร้อนในสังคมท้องถิ่น ผู้บริหารจากส่วนกลางควรยอมรับความเป็นจริงว่าในสังคมระดับฐานรากที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่นนั้น มุมมอง ความคิดหรือความเชื่อในสิ่งเดียวกันหรือปัญหาเดียวกันนั้นอาจจะไม่เหมือนกัน และวิธีการเข้าถึงตัวปัญหาหรือการแก้ไขปัญหานั้นก็อาจจะไม่เหมือนกัน และไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางควรมีบทบาทในการกำกับดูแล ตรวจสอบและผลักดันให้การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นธรรมและจริงจัง เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมก็น่าจะเพียงพอ

## ๓. การบริหารงานของรัฐบาล

ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก อาทิ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานคณะกรรมการจัดการสถานธนาถนาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ธนาถนาถเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาถนาถออมสิน ในการนี้ รัฐบาลควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภาพรวม เพื่อเป็นการผลักดันให้หน่วยงานหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นมีการขับเคลื่อนอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินงานในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกัน

นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ มีบทบาทเกี่ยวข้องกับชุมชนและสังคมฐานราก เพิ่มบทบาทในการแก้ไขปัญหานี้ นอกเหนือจากระบบให้กับประชาชนให้มากขึ้น อาทิเช่น กรมการพัฒนาชุมชน ควรให้มีการจัดตั้งสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานช่วยขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหานี้ นอกเหนือจากระบบภายในชุมชนนั้นให้หันเข้าสู่ระบบ ทั้งนี้ รัฐบาลควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนให้ครอบคลุมชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้มากขึ้น อีกทั้งหากชุมชนใดมีศักยภาพ มีความพร้อม และมีระบบการบริหารจัดการที่ดี ก็ควรสนับสนุนให้สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนนั้นมีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้สถาบันสามารถขยายเงินทุนของชุมชนได้มากขึ้น ซึ่งแนวทางนี้เชื่อว่าจะเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้

## ๔. การสร้างแหล่งเงินทุนฐานราก

การสนับสนุนจากภาครัฐให้มีจัดตั้งธนาถนาถประชาชนหรือธนาถนาถชุมชนที่บริหารจัดการโดยคนในชุมชน เพื่อสนับสนุนให้มีแหล่งเงินทุนฐานราก (Microfinance) ทดแทนการพึ่งพานายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวนี้ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างง่ายและสะดวกมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลควรสนับสนุนให้ชุมชนมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ให้ครอบคลุมทุกหมู่บ้าน

โดยรัฐให้การสนับสนุนในการให้องค์ความรู้ในการบริหารจัดการทางการเงิน การจัดทำบัญชี กลุ่มออมทรัพย์ การอบรมด้านการประกอบอาชีพให้แก่ชุมชน ทั้งนี้หากรัฐบาลจัดให้มีกลไกลักษณะธนาคารประชาชนหรือ ธนาคารชุมชน หรือสนับสนุนให้ชุมชนมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบที่มีกฎหมายรองรับ เช่น สหกรณ์ ออมทรัพย์ จะเป็นการส่งเสริมการออม และเป็นการสร้างเสริมวินัยทางการเงิน อีกทั้งเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ ประชาชน

#### ๕. การเสริมสร้างรายได้ให้กับประชาชน

รัฐบาลต้องสร้างงาน เพื่อให้ประชาชนมีงานทำมากที่สุด และมีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชน มีโอกาสแสวงหาความรู้และทักษะ ในการประกอบอาชีพ เช่น การจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมหรือแหล่งเพิ่มเติมความรู้ รัฐบาลควรจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคที่เหมาะสมและเพียงพอ สร้างแหล่งน้ำ ระบบขนส่ง หรือตลาดกลาง ฯลฯ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างรายได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รัฐบาลควรส่งเสริมให้ประชาชนมีการ รวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง การรวมกลุ่มดังกล่าวจะเป็นกลไกสำคัญ ในการป้องกันการกลับไปวนเวียนเป็นหนี้นอกระบบอีก ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลจะต้องมีการติดตามประเมินผล หรือให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอแก่ประชาชนที่รัฐบาลได้ให้ช่วยเหลือไปแล้วด้วย

#### ๖. การให้การศึกษาประชาชน

ในการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง รัฐบาลควรปรับปรุงอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนให้แก่ ผู้ที่เรียนจบด้านอาชีวศึกษาในระดับ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ให้เทียบเท่าผู้ที่จบปริญญาตรี เพื่อจูงใจให้ผู้ปกครองและนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น เลือกเรียนต่อในสายอาชีพมากกว่าสายสามัญ ทั้งนี้เพื่อลดค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาของผู้ปกครอง สร้างรายได้ให้แก่ครัวเรือนเร็วขึ้น และสอดคล้องกับ ความต้องการของตลาดแรงงาน

#### ๗. การน้อมนำแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ

รัฐบาลต้องน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ที่มีความยั่งยืน กล่าวคือ ต้องเสริมสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างรายได้ของประชาชน อาทิ การให้ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยของหนี้นอกระบบ การปลูกฝังค่านิยมของประชาชนในเรื่องการออม การมีวินัย ทางการเงิน โดยการส่งเสริมให้ประชาชนจัดทำบัญชีครัวเรือน เพื่อให้ประชาชนรู้จักความพอเพียงในการใช้จ่าย และไม่ลงทุนเกินกำลังที่เพิ่มความเสี่ยงต่อการล้มละลายของทุน

### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

#### ๑. การจัดทำฐานข้อมูลของประชาชน

รัฐบาลควรให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ จัดทำฐานข้อมูลอย่างละเอียดในด้านต่างๆ ของประชาชน ทั่วประเทศ เพื่อให้สามารถทราบสภาพปัญหาและสาเหตุของการเป็นหนี้นอกระบบอย่างแท้จริงและสามารถ แก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริง

#### ๒. การประชาสัมพันธ์สู่ผู้ปฏิบัติ

รัฐบาลควรมีการประชาสัมพันธ์การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ และประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการอย่างชัดเจน การดำเนินโครงการ อาทิเช่น โครงการแก้ไขปัญหา หนี้นอกระบบระยะที่สอง ซึ่งมีแผนงานประเมินผลการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและการแก้ไขปัญหาหนี้ของ

ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการและออก “บัตรลดหนี้ วินัยดี มีวงเงิน ” เพื่อให้วงเงินเครดิตและเพิ่มความสะดวกในการใช้เงินเพื่อการลงทุน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าเป็นโครงการที่รัฐบาลจะ “ลดหนี้” หรือ “ปลดหนี้” หนี้ในระบบให้แก่ประชาชน เป็นต้น

๓. การผ่อนคลายนโยบายการให้สินเชื่อ

ในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ รัฐบาลได้มอบหมายให้ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ดำเนินการในการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ที่ลงทะเบียน ในการนี้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ มีข้อจำกัดด้านการให้สินเชื่อบุคคล (ให้วงเงินไม่เกิน ๕-๑๐ เท่าของรายได้) มากกว่าธนาคารอีก ๕ แห่งดังกล่าว ในเรื่องนี้รัฐบาลควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการแก้ไขข้อจำกัด ดังกล่าว

๔. การกำหนดมาตรการอื่นๆ รองรับ

กรณีลูกหนี้เข้าร่วมโครงการไม่สามารถขอกู้เงินกับธนาคารทั้ง ๖ แห่งได้ รัฐบาลควรเตรียมมาตรการอื่นๆ รองรับ เพื่อบรรเทาปัญหาและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนอย่างยั่งยืนด้วย เช่น สวัสดิการสงเคราะห์

รายงานของคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา  
เรื่อง การพิจารณาศึกษาและติดตามนโยบายของรัฐบาล  
ในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ

**คณะผู้รับผิดชอบ**

**ในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการ**

นายฉัตรไชย รอดประเสริฐ                      ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

**ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ**

นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ
นางสุภาพร วิเชียรเพชร	วิทยากร ๕
นายสุถິน แสนแก้ว	นิติกร ๕
นางสาวกนิศ สามารถ	วิทยากร ๕
นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม	นิติกร ๔
นางสาวอัญชลี วุฒิศิริ	นิติกร ๔
นางสาวศศิกานต์ พรามจร	เจ้าหน้าที่ธุรการ ๑

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๔-๕ / โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๕



LIART



พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑-๒, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๕



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand