

10 ชีวิตติดหนี้: ปัญหาใหญ่ครัวเรือนไทย



ที่มา: ปรับจาก www.freepik.com

“ ปัญหาหนี้ครัวเรือนไม่ใช่ปัญหาในระดับปัจเจก แต่ส่งผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม และการก่อหนี้ก็ไม่ได้เกิดจากพฤติกรรมใช้จ่ายเกินตัวเท่านั้น แต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องล้วนเป็นสมการที่สำคัญ ดังนั้น การแก้ปัญหาก็ต้องทำแบบครบวงจร ทั้งก่อนเป็นหนี้ ขณะเป็นหนี้ และเมื่อหนี้มีปัญหา โดยต้องร่วมมือกันทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ – เจ้าหนี้ – ลูกหนี้ – ภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ”

บทนำ

จากข้อมูลสถิติทางเศรษฐกิจและการเงินจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก (CEIC Data: Economic Database System) พบว่า สัดส่วนหนี้สินครัวเรือนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (gross domestic product - GDP) ของประเทศไทยอยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก โดยอยู่ในอันดับที่ 3 จาก 21 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย รองจาก สาธารณรัฐเกาหลี และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และอยู่อันดับที่ 6 เมื่อเปรียบเทียบกับ 65 ประเทศทั่วโลก¹ จากข้อมูลสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานว่า หนี้สินครัวเรือนของไทยในไตรมาสสอง ปี 2567 มีมูลค่ารวม 16.3 ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 89.6 ของ GDP ทั้งนี้ หนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยเกินร้อยละ 80 ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2558 โดยเกือบ 1 ใน 3 เป็นการก่อหนี้เพื่อการอุปโภคบริโภคอย่างสิ้นเชิงส่วนบุคคลและสิ้นเชิงบัตรเครดิต หรือเรียกได้ว่าเป็นหนี้ที่ไม่สร้างรายได้ (non-productive loan) ซึ่งค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศใกล้เคียงอย่างมาเลเซียและจีนที่ร้อยละ 14 และ ร้อยละ 13 ตามลำดับ หนี้ครัวเรือนไทยในระยะต่อไปมีความเปราะบางสูงจาก 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่²

1 เศรษฐกิจและระดับรายได้ของคนไทยเติบโตช้า ทำให้ฐานะทางการเงินของผู้ประกอบการขนาดเล็กมีความอ่อนแอ ซึ่งกระทบต่อแรงงานที่มีมากถึง 71% ของแรงงานทั่วประเทศ

2 ต้นทุนทางการเงินของไทยสูงกว่าในอดีต เนื่องจากต้นทุนการกู้ยืมปรับตัวสูงขึ้นต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2566 โดยเฉพาะสินเชื่อรายย่อยที่มีความอ่อนไหวต่อการปรับขึ้นของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ จึงส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ ทำให้ลูกหนี้มีแนวโน้มผิดนัดชำระหนี้ในอัตราสูง

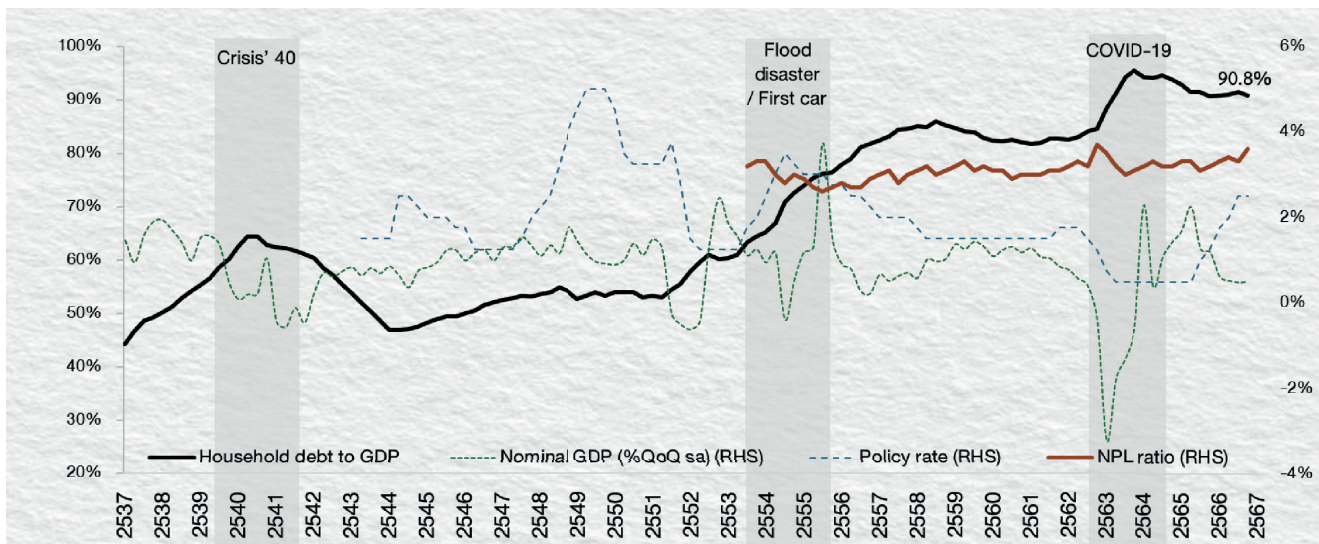
3 พฤติกรรมการก่อหนี้โดยขาดวินัยทางการเงินที่ดี การขยายตัวของสินเชื่อที่ไม่สร้างรายได้ รวมถึงความต้องการหนี้ในระบบที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนการสร้างหนี้อย่างผิดวัตถุประสงค์ และพฤติกรรมการก่อหนี้โดยขาดวินัยทางการเงินที่ดี ซึ่งหนี้ประเภทดังกล่าวจะต้องเผชิญกับอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก และเสี่ยงก่อให้เกิดเป็นกับดักหนี้ไม่สิ้นสุด ทำให้การลดลงของหนี้ครัวเรือนเป็นเรื่องค่อนข้างยาก

ทั้งนี้ หนี้ที่สูงเกินระดับ 80% ต่อ GDP ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ แต่ยังส่งผลกระทบต่อภาคครัวเรือนในระยะยาว และปัญหาสังคม ในระดับครัวเรือน ปัญหาหนี้ส่งผลให้มาตรฐานการครองชีพต่ำลง เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ผลที่ตามมาคือ ความเครียด ปัญหาครอบครัว อาชญากรรม เป็นต้น

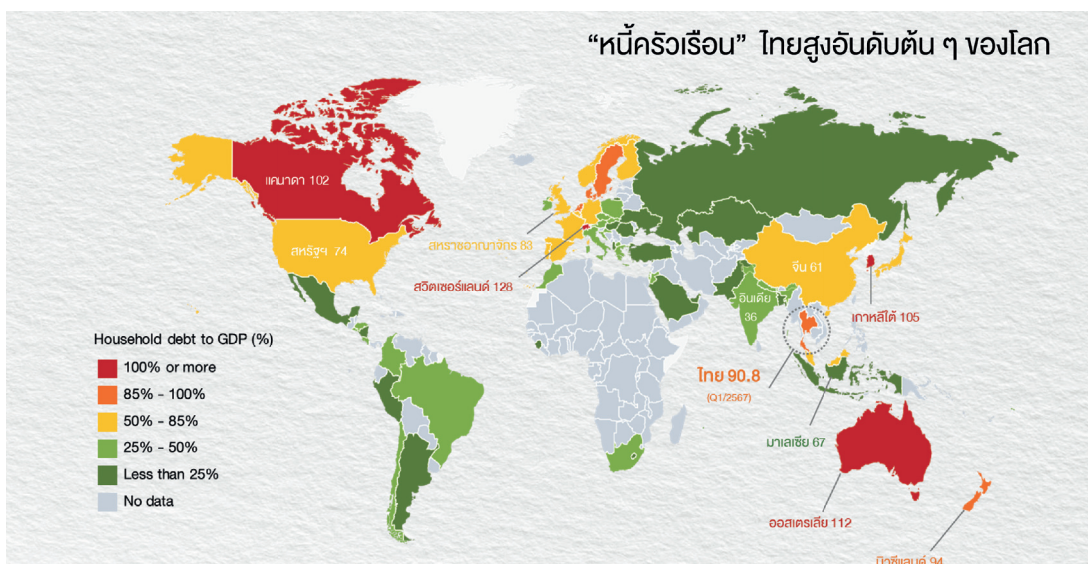
บทความนี้ เป็นการอภิปรายถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงแนวทางแก้ไข
ปัญหาของรัฐ และภาคประชาสังคม อาทิ แนวทางความร่วมมือการลดรายจ่ายครัวเรือน ระหว่าง
ภาคีเครือข่ายต่างๆ เป็นต้น

สถานการณ์และแนวโน้มหนี้ครัวเรือนของไทย

สถานการณ์ “หนี้ครัวเรือน” ของประเทศไทยค่อยๆ ขยับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ตั้งแต่ปี 2537-2567 ทั้งสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP อัตราหนี้เสีย (NPL) และจำนวนหนี้ต่อครัวเรือน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเชื่อมโยงกับวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยครัวเรือนไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตต้มยำกุ้งในปี 2540 น้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 และวิกฤตโควิด 19 ในปี 2563-65 ซึ่งยังคงส่งผลกระทบมาถึงปัจจุบัน ปัญหาที่ถาโถมมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้รายได้ของประชาชนเติบโตช้า ไม่ทันกับการก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนในช่วงปลายปี 2566-ต้นปี 2567 หนี้ครัวเรือนได้ขึ้นมาสูงถึงร้อยละ 90.8 ของ GDP (ภาพที่ 1) ทำให้หนี้ครัวเรือนของไทยสูงเป็นอันดับต้นๆ ของโลก โดยมีสัดส่วนสูงกว่าประเทศตลาดเกิดใหม่ เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ กับประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา (ภาพที่ 2) ที่สำคัญสัดส่วนหนี้ต่อ GDP ของไทยยังขยายตัวเร็วกว่าหลายประเทศในช่วงสิบปีที่ผ่านมา และส่วนใหญ่เป็นหนี้ครัวเรือนที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ จึงเป็นอุปสรรคใหญ่ในการพัฒนาประเทศ



ภาพที่ 1: สัดส่วนหนี้ครัวเรือนของไทยต่อ GDP
ที่มา: ธปท.สภาพัฒนาฯ และเครดิตบูโร ประมวลข้อมูลโดย โสมวัศม์ จันทรัตน์และคณะ (2567)



ภาพที่ 2: สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของประเทศต่างๆ
ที่มา: IMF Global Debt Database, (Sep.2023)

แม้ว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รายงานไว้ว่าหนี้สินครัวเรือนของไทยขยายตัวชะลอลง ไตรมาสสองของปี 2567 โดยมีมูลค่ารวม 16.3 ล้านล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 1.3 จากร้อยละ 2.3 ของไตรมาสที่ผ่านมา ทำให้สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ปรับลดลงจากร้อยละ 90.7 ของไตรมาสก่อน มาอยู่ที่ร้อยละ 89.6 แต่ยังเป็นสัดส่วนที่สูงมาก โดยสูงเป็นอันดับที่ 3 จาก 21 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย³ จึงมีคำถามว่า สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ที่ทยอยปรับลดลงนี้ (หรือเรียกว่า กระบวนการ debt deleveraging) แสดงถึงภาวะหนี้ครัวเรือนของไทยดีขึ้นหรือไม่

ธนาคารไทยพาณิชย์ได้วิเคราะห์ว่า กระบวนการ debt deleveraging เคยเกิดขึ้นมาแล้วอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่ปี 2559 แต่มาสะดุดในช่วงที่เกิดวิกฤตโควิด-19 โดยกระบวนการ debt deleveraging ดำเนินมาอย่างช้าๆ ทำให้สัดส่วนหนี้ครัวเรือนของไทยต่อ GDP ลดลงจาก ณ สิ้นปี 2558 ที่ 85.9% เหลือ 84.1% ในช่วงก่อนเกิดโควิด-19 แต่กระบวนการนี้ต้องหยุดชะงักลงจากการระบาดของโควิด-19 และเพิ่มสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ที่ 95.5% ณ ไตรมาส 1 ของปี 2564 กระบวนการ Debt deleveraging เริ่มเกิดขึ้นใหม่หลังวิกฤตโควิด-19 คลี่คลาย โดยสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ลดลงต่อเนื่องเหลือ 89.6% ในไตรมาส 2 ปี 2567 อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ลดลงมาจากยอดคงค้างหนี้ครัวเรือนที่ขยายตัวลดลงเป็นหลัก เนื่องจากการปฏิเสธสินเชื่อของสถาบันการเงิน จากปัญหาคุณภาพสินเชื่อครัวเรือนในทุกประเภทสินเชื่อ⁴ แม้หนี้ครัวเรือนจะชะลอหรือหดตัวในเกือบทุกประเภทสินเชื่อ ยกเว้นสินเชื่อเพื่อซื้อสังหาริมทรัพย์ที่ยังขยายตัวเล็กน้อยในไตรมาส 2 ปี 2567⁵ ทั้งนี้ สินเชื่อรายย่อยที่มีความอ่อนไหวต่อการปรับขึ้นของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ มีแนวโน้มผิวน้ำชำระหนี้ในอัตราเร่งขึ้นอย่างชัดเจน⁶

หนี้ในระบบ พันธนาคารหนี้ที่น่ากังวล

นอกจากหนี้ครัวเรือนจากสถาบันการเงินแล้ว ครัวเรือนไทยจำนวนมากยังถูกพันธนาการด้วยหนี้ในระบบจำนวนมากที่ไม่สามารถล้มตา อ้าปากและฟื้นตัวได้ จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในปี 2566 พบว่า ครัวเรือนไทยก่อนหนี้ในระบบคิดเป็นมูลค่า 6.7 หมื่นล้านบาท โดยร้อยละ 47.5 เป็นการก่อหนี้เพื่อใช้จ่ายอุปโภคบริโภค สะท้อนให้เห็นถึงการขาดสภาพคล่องของครัวเรือน ทำให้ตกอยู่ในความเสี่ยงวงวนหนี้สินไม่รู้จบ ทั้งการถูกโกงจากสัญญาที่ไม่ชัดเจน และการใช้วิธีการทวงหนี้ที่ผิดกฎหมายและรุนแรง⁷

นัยยะสำคัญที่ส่งผลต่อสภาพคล่องทางการเงินในระดับครัวเรือน มาจากรายได้ที่ไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย จากผลกระทบทางการเงินระยะยาวของโควิด-19 โดยลูกหนี้ที่เคยเข้าร่วมโครงการพักชำระค่าบ้าน ค่ารถ ในช่วงโควิด-19 ต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยที่เพิ่มสูงขึ้นหลังจากมาตรการผ่อนปรนสิ้นสุดลง ทำให้ไม่สามารถผ่อนชำระคืนเงินต้นต่อสถาบันการเงินได้ ส่งผลต่อเครดิตบูโร และไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้อีก สุดท้ายต้องหันไปพึ่งพาหนี้ในระบบจนเป็นลูกหนี้ไม่รู้จบ แม้เศรษฐกิจจะค่อยๆ ฟื้นตัวขึ้นภายหลังวิกฤตโควิด-19 แต่ไม่ได้เกิดขึ้นกับทุกธุรกิจ ขณะที่การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรม การผลิตและเทคโนโลยี ส่งผลโดยตรงต่อการปิดกิจการและการเลิกจ้างในหลายอุตสาหกรรม แม้ภาพรวมเศรษฐกิจไทยปี 2567 จะดีขึ้นจากปีก่อน โดยได้รับแรงสนับสนุนจากการส่งออกที่กลับมาขยายตัว แต่ด้วยรายได้จากการส่งออกกว่า 90% กระจุยตัวอยู่ในธุรกิจขนาดใหญ่ ขณะเดียวกันภาคการท่องเที่ยวซึ่งส่วนใหญ่ขับเคลื่อนจากธุรกิจขนาดเล็ก มีการกระจุกตัวในบางพื้นที่เท่านั้น ทำให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งมีการจ้างงานมากถึง 71% ของแรงงานทั่วประเทศ มีแนวโน้มฟื้นตัวช้า ซึ่งกระทบต่อรายได้ของแรงงานไทยจำนวนมาก ส่งผลให้ครัวเรือนบางส่วนอาจต้องกู้ยืมเงินเพิ่มเติมเพื่อทดแทนสภาพคล่องที่หายไป

ผลกระทบของปัญหาหนี้ครัวเรือน

จากการสำรวจเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี 2566 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนไทยกำลังเผชิญปัญหาการเงินรุนแรงขึ้น สาเหตุหลักมาจากครัวเรือนกลุ่มรายได้ต่ำมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย เมื่อเทียบกับปี 2564 ขณะที่ครัวเรือนกลุ่มรายได้ปานกลางก็เริ่มเผชิญปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายมากขึ้น ทำให้ครัวเรือนเหล่านี้ขาดภูมิคุ้มกันในการรองรับเหตุการณ์เลวร้ายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น หากถูกเลิกจ้าง หรือค่าจ้างถูกปรับลดลง นอกจากครัวเรือนจะลดการบริโภคแล้ว ยังอาจส่งผลให้ครัวเรือนผิวน้ำชำระหนี้ สร้างความเสี่ยงให้กับระบบสถาบันการเงินหรือผู้ให้กู้ยืม และในกรณีเลวร้ายหากเกิดการผิวน้ำชำระหนี้ในวงกว้าง ระบบการเงินอาจได้รับความเสียหายไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ ซึ่งจะกระทบกิจกรรมทางเศรษฐกิจรุนแรง และอาจนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจได้ในที่สุด ภาระหนี้จึงกลายเป็นปัจจัยฉุดรั้งการบริโภคและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ มองไปข้างหน้า แม้รายได้ของครัวเรือนจะมีแนวโน้มทยอยฟื้นตัวตามเศรษฐกิจ แต่คาดว่าภาระหนี้ที่สูงยังคงเป็นปัจจัยฉุดรั้งเศรษฐกิจต่อไป เนื่องจากครัวเรือนจำเป็นต้องนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปชำระหนี้ที่มีอยู่เดิมก่อน ทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายได้อย่างเต็มที่

ธนาคารไทยพาณิชย์ วิเคราะห์ถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับภาพรวมเศรษฐกิจเอาไว้ 2 กรณี ที่มีความแตกต่างกันมาก เช่น กรณีที่ 1 ระบบเศรษฐกิจโตมาก หนี้เพิ่มขึ้นช้า รายได้ครัวเรือนจะฟื้นตัว การปล่อยสินเชื่อครัวเรือนจะดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง เพราะครัวเรือนมีแนวโน้มสามารถชำระหนี้ได้ในอนาคต ซึ่งจะช่วยประคับประคองการบริโภคและการลงทุนของภาคครัวเรือน และทำให้เศรษฐกิจในภาพรวมขยายตัวได้อย่างยั่งยืน⁹ กรณีที่ 2 ระบบเศรษฐกิจโตช้า รายได้ครัวเรือนฟื้นตัวช้าต่อเนื่อง สถาบันการเงินระมัดระวังการปล่อยสินเชื่อใหม่ให้ภาคครัวเรือน ภาวะสินเชื่อหดตัวนี้จะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังการบริโภคและการลงทุน ส่งผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมในที่สุด กลไกนี้จะเกิดเป็นวัฏจักรของการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนจะทำให้ยากขึ้น¹⁰ สถานการณ์ของไทยในปัจจุบันเริ่มคล้ายกรณีที่ 2 กระบวนการลดหนี้เกิดจากการลดลงของสินเชื่อมากกว่าการเติบโตของรายได้ เศรษฐกิจไทยอาจถูกแรงกดดันจากการปล่อยสินเชื่อที่ลดลง และนำไปสู่การชะลอตัวของเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ยังทำให้การปรับโครงสร้างหนี้เก่าเป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากปัญหาความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือนไม่ดีขึ้น

ผลกระทบของหนี้ครัวเรือนต่อบุคคลพื้นฐานที่สุดคือ การส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ลดลงถ้ายังชำระหนี้ไม่หมดหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัวส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิต สุขภาพกายและความสัมพันธ์ต่อบุคคลรอบข้าง และอาจส่งผลกระทบต่อเป็นปัญหาในระดับสังคม เช่น ภาวะที่คนรุ่นใหม่ไม่ต้องการมีลูก เนื่องจากแบกรับภาระค่าใช้จ่ายไม่ไหว ซึ่งปัญหานี้จะยิ่งซ้ำเติมต่อโครงสร้างประชากรไทย ซึ่งมีแนวโน้มผู้สูงอายุมากขึ้นแซงทุกช่วงวัย กลายเป็นสังคมที่เต็มไปด้วยผู้สูงอายุ ที่มีสวัสดิการรองรับไม่พอเพียง

นโยบายและมาตรการของรัฐในการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือน

หากดูนโยบายแก้หนี้ในอดีตที่ผ่านมา หลายรัฐบาลใช้นโยบายที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เช่น

ยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (2544-2549) ประกาศ “โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร” ให้เกษตรกรพักชำระหนี้กับ ธ.ก.ส. เป็นเวลา 3 ปี และมี “กองทุนหมู่บ้าน” ที่จัดสรรเงินหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็น “แหล่งทุน” ให้ชาวบ้านกู้ยืมไปประกอบอาชีพ แต่หลายกองทุนประสบปัญหา “หนี้เสีย” และบางแห่งถึงขั้น “ล้มละลาย”



รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551-2554) เผชิญกับ “วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์” ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั่วโลก ใช้มาตรการ “พักชำระหนี้” และ “ปรับโครงสร้างหนี้” เพื่อช่วยประชาชนและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (หรือที่เรียกว่า ธุรกิจ SMEs) แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ รัฐบาลชุดนี้เริ่มให้ความสำคัญกับ “การเพิ่มความยืดหยุ่น” ในการชำระหนี้มากกว่าการ “ยกเว้น” หรือ “ปลดหนี้” แบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งอาจเป็นแนวทางที่ยั่งยืนกว่า แต่ก็มีข้อจำกัดด้วยวงเงินงบประมาณที่จำกัด

รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554-2557) ใช้ “โครงการสินเชื่อเกษตรกร” ที่ให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และ “โครงการคลินิกแก้หนี้” ที่พยายามจะเป็น “ศูนย์กลาง” ในการประสานงานระหว่างลูกหนี้กับสถาบันการเงิน แต่ปัญหาที่พบคือ การขาด “ความโปร่งใส” ในการบริหารโครงการ และการ “เข้าไม่ถึง” กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือจริงๆ



รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-2566) เผชิญกับ “วิกฤตโควิด-19” จึงกำหนดให้ปี 2565 เป็นปีแห่งการแก้หนี้ครัวเรือน ครอบคลุมลูกหนี้สินเชื่อประเภทต่างๆ อาทิ สินเชื่อบุคคล สินเชื่อบ้าน สินเชื่อธุรกิจ สินเชื่อภาคการเกษตร นาโนไฟแนนซ์ รวมถึงลูกหนี้บัตรเครดิต ตลอดจนบริการให้คำปรึกษาแก้ปัญหานี้ อย่างยั่งยืน ผ่าน 3 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

- (1) แก้ไขปัญหานี้สินที่มีอยู่เดิม เจาะจงกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ลูกหนี้ กยศ. ลูกหนี้สถาบันการเงิน ลูกหนี้เข้าซื้อ ลูกหนี้ข้าราชการ ลูกหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล และผู้ที่ประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุน
- (2) สร้างรายได้ ผ่านการให้สินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพเพิ่มเติม สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำผ่านสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ
- (3) สร้างภูมิคุ้มกัน ด้วยการสร้างทักษะทางการเงิน (financial literacy) เป้าหมายครอบคลุมทุกช่วงวัย สร้างความตระหนักรู้ สร้างทักษะ และสร้างระบบนิเวศด้านการพัฒนาทักษะทางการเงิน¹⁰ นอกจากนี้ ยังมีโครงการแก้หนี้ที่เป็นรูปธรรม 3 โครงการ ได้แก่ คลินิกแก้หนี้ สำหรับหนี้เสียบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคลไม่มีหลักประกัน และทางด่วนแก้หนี้สำหรับหนี้ทุกประเภท

รัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน (2566) แลลงจะแก้หนี้ทั้งระบบ โดยยกเป็นระเบียบวาระแห่งชาติช่วงปลายปี 2566 ผ่านลูกหนี้ 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 ลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มที่มีรายได้ประจำ แต่มีภาระหนี้จำนวนมาก จนเกินศักยภาพในการชำระคืนหนี้ กลุ่มที่ 3 คือกลุ่มที่มีรายได้ไม่แน่นอน ทำให้การชำระคืนหนี้ไม่ต่อเนื่อง และกลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มที่เป็นหนี้เสีย คงค้าง เป็นระยะเวลานาน รูปแบบการช่วยเหลือ โดยมีการพักชำระหนี้เพื่อผ่อนปรนภาระเป็นการชั่วคราว สำหรับบางกลุ่ม¹¹



รัฐบาลแพทองธาร ชินวัตร (2567-2568) โดยนโยบายแรกรัฐบาลจะผลักดันให้เกิดการปรับโครงสร้างหนี้สินทั้งระบบ โดยเฉพาะกลุ่มสินเชื่อบ้านและรถ ช่วยเหลือลูกหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ ภายใต้ปรัชญาที่จะไม่ขัดต่อวินัยทางการเงิน และไม่ทำให้เกิดภาวะภัยต่อศีลธรรม (moral hazard) ของผู้มีภาระหนี้สิน ควบคู่กับการเพิ่มความรู้ทางการเงินและส่งเสริมการออมในรูปแบบใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย โดยจะดำเนินนโยบายผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ ทั้งนี้มาตรการ “คุณสู้เราช่วย” เป็นโครงการที่ประกอบด้วย 2 มาตรการหลัก คือ มาตรการที่ 1 “จ่ายตรง คงทรัพย์” เป็นการช่วยเหลือลูกหนี้สินเชื่อบ้าน รถ และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่มีวงเงินหนี้ไม่สูงมาก ให้สามารถรักษาทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันทั้งบ้าน รถ และสถานประกอบการไว้ได้ โดยเป็นการปรับโครงสร้างหนี้แบบลดค่างวดและลดภาระดอกเบี้ย โดยค่างวดที่จ่ายจะนำไปตัดเงินต้น¹² มาตรการที่ 2 “จ่าย ปิดจบ” เป็นการช่วยลูกหนี้รายย่อยที่มีหนี้เสียและยอดหนี้ไม่สูง ผ่านการปรับโครงสร้างหนี้แบบผ่อนปรนเพื่อเปลี่ยนสถานะจากหนี้เสียเป็นปิดจบหนี้ ลูกหนี้จะได้รับการปรับโครงสร้างหนี้แบบผ่อนปรน โดยลูกหนี้จะชำระหนี้บางส่วน เพื่อให้สามารถจ่ายและปิดจบหนี้ได้เร็วขึ้น¹³

จะเห็นว่ามาตรการแก้หนี้ของทุกรัฐบาลยังคงเน้นที่การแก้ปัญหาที่ตัว “หนี้” เป็นหลัก หลายมาตรการคือการบรรเทาลูกหนี้ในระยะสั้น เช่น มาตรการพักหนี้ ปรับโครงสร้างหนี้ การเข้าถึงสินเชื่อก้อนใหม่ในอัตราดอกเบี้ยที่ถูกลง ไม่ว่าจะเป็นการแก้ปัญหานี้นอกระบบหรือในระบบ แต่ความแตกต่างของมาตรการในยุคของพลเอกประยุทธ์ฯ กับนายเศรษฐาฯ และนางสาวแพทองธารฯ คือ รัฐบาลประยุทธ์ฯ ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมแหล่งสินเชื่อสำหรับการพัฒนาอาชีพ ให้ความรู้ทางการเงิน และมีคลินิกแก้หนี้ ขณะที่ยุคนายเศรษฐาฯ พุ่งเป้าหวังผล คือพยายามแก้ไขในระดับสัญญาที่มีผลเชิงกฎหมาย เช่น การยกเลิกผู้ค้ำประกัน หนี้ยกยศ. การเปลี่ยนลำดับการตัดชำระหนี้ กำหนดดอกเบี้ยเช่าซื้อรถยนต์ และคำติดตามทวงถามหนี้ ขณะที่มาตรการคุณสู้เราช่วย ในยุคแพทองธารฯ ถูกตั้งคำถามว่า การช่วยเหลือลูกหนี้ในลักษณะนี้อาจส่งผลให้เกิดหนี้เสียมากขึ้น และสร้างความบิดเบี้ยวให้กับวินัยในการใช้หนี้หรือไม่

นายอนุสรณ์ ธรรมใจ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้า วิเคราะห์ว่า มาตรการพักหนี้ที่ทำกันมาเกือบทุกรัฐบาลทำได้เพียงแค่บรรเทาปัญหาวิกฤตหนี้สินครัวเรือน แต่ไม่ได้แก้ปัญหาที่รากฐานแห่งการเป็นหนี้ หากดำเนินการไม่รัดกุมและใช้มาตรการแบบนี้บ่อยๆ จะทำให้เกิดภัยอันตรายทางศีลธรรม ในระบบการเงินมากขึ้นเรื่อยๆ และจะสะสมความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตของระบบสถาบันการเงินในอนาคต สิ่งที่ทุกรัฐบาลไม่สามารถทำได้ คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อให้ระดับครัวเรือนมีขีดความสามารถในการชำระหนี้คืนได้ ด้วยการมีรายได้ที่มากขึ้นโดยแสดงทัศนะว่า

“มาตรการแก้ไขหนี้สินนั้นต้องกระจายรายได้ และกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้เป็นธรรม สร้างโอกาสการทำงานด้วยรายได้สูงให้กับประชาชน ธุรกิจอุตสาหกรรมต้องสามารถเพิ่มมูลค่าด้วยความรู้และนวัตกรรม แปรูปผลิตภัณฑ์ให้มีราคาและมูลค่าสูงขึ้น”¹⁴

ซึ่งเรื่องนี้นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า เป็นโจทย์ใหญ่ของภาครัฐที่ต้องทำ หากจะแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนไม่ให้เกิดกลับมาอีกซ้ำ แม้ว่าหลายกิจการเกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน แต่รายได้จากการจ้างงานไม่ปรับเพิ่มมากนัก ส่วนการปรับลดเพดานดอกเบี้ยก็อาจไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ตรงจุดนัก เนื่องจากสถาบันการเงินจะไม่ปล่อยกู้หากมีความเสี่ยง เท่ากับผลทำให้ผู้มีรายได้น้อยและฐานะการเงินอ่อนแอต้องไปกู้เงินนอกระบบแทนทางด้าน ดร.ณณริฏ พิศลยบุตร นักวิชาการอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ระบุว่า นโยบายของรัฐบาลในเรื่องแก้หนี้ “ยังไปไม่สุด” ส่วนที่ขาดหายไปเป็นเรื่องการสร้างวินัย การสร้างความเข้าใจถึงความเสี่ยงในการก่อหนี้ ซึ่งรัฐควรส่งเสริมเรื่องนี้เข้าไปด้วย¹⁵

แนวคิดต่อการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือน

ปัญหาหนี้ครัวเรือนไม่ใช่ปัญหาในระดับปัจเจก แต่ส่งผลต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม และการก่อหนี้ไม่ได้เกิดจากปัจจัยเดียว จากพฤติกรรมใช้จ่ายเกินตัวเท่านั้น แต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องล้วนเป็นสมการที่สำคัญ ดังนั้นการแก้ปัญหา จึงต้องทำแบบครบวงจร ทั้งก่อนเป็นหนี้ ขณะเป็นหนี้ และเมื่อหนี้มีปัญหา โดยต้องร่วมมือกันทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ-เจ้าหน้าที่-ลูกหนี้-ภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ

สำหรับลูกหนี้ ต้องมีวินัยทางการเงิน เช่น สำรวจสถานะทางการเงิน ความจำเป็นในการก่อหนี้ของตนเอง เป็นหนี้ให้ช้า เป็นหนี้ให้น้อย เป็นหนี้ให้ยาก ใช้เงินกู้ให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ชำระหนี้อย่างมีวินัย จ่ายคืนตรงเวลา และสำรจรายรับรายจ่าย หากต้องขอปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ก็ควรปฏิบัติตามเงื่อนไขใหม่อย่างมีวินัย

สำหรับเจ้าหน้าที่ ปลดปล่อยสินเชื่อให้สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ และไม่กระตุ้นให้ลูกหนี้ก่อหนี้เกินจำเป็น ให้ข้อมูลเพียงพอต่อการตัดสินใจ สร้างแรงจูงใจให้ลูกหนี้ที่ดีให้ชำระหนี้ได้เร็วขึ้น เช่น ลูกหนี้ดีได้รับดอกเบี้ยลดลง หมายความว่าความเสี่ยง มีกลไกแก้หนี้สำหรับลูกหนี้ที่เริ่มมีปัญหาชำระหนี้ เช่น ปรับโครงสร้างหนี้ให้สอดคล้องกับรายได้ที่ลดลงของลูกหนี้

สำหรับภาครัฐ ยกระดับการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน แก้ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของรัฐและกำหนดระบบรัฐสวัสดิการที่เหมาะสมยกระดับความเชื่อมโยงของข้อมูลในประเทศ เพิ่มการเข้าถึงสินเชื่อของคนกลุ่มต่างๆ อย่างเหมาะสม ประมวลข้อมูลรายได้และข้อมูลพฤติกรรมชำระหนี้ของลูกหนี้ ยกระดับตัวช่วยลูกหนี้ทั้งในแง่กฎหมาย และบุคคล/เครือข่าย เช่น ปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย/ฟื้นฟู และพัฒนาระบบเครือข่ายคนช่วยแก้หนี้ ให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดวินัยทางการเงินและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของลูกหนี้ ยกระดับสถาบันการเงินให้ปล่อยสินเชื่อด้วยความรับผิดชอบ และครบวงจร ครอบคลุมทุกประเภทหนี้ สิ่งที่ภาครัฐไม่ควรทำ คือ พักชำระหนี้เป็นวงกว้างเป็นเวลานาน เพราะจะส่งผลให้ลูกหนี้มีการระดมดอกเบี้ยเพิ่มตลอดช่วงพักชำระหนี้ และลูกหนี้อาจเสียวินัยทางการเงินได้ เพราะชินกับการไม่ต้องจ่ายหนี้ อีกทั้งทำให้สถาบันการเงินมีสภาพคล่องไม่พอปล่อยสินเชื่อใหม่ เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้รายอื่น และไม่ควรลบหรือแก้ประวัติข้อมูลเครดิตของลูกหนี้ เพราะจะทำให้สถาบันการเงินไม่มีประวัติผู้กู้จึงอาจไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ หรือหากปล่อยก็จะคิดดอกเบี้ยในอัตราสูง ทำให้ลูกหนี้เข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ยากขึ้น¹⁶

ภาคประชาสังคมกับโมเดลแก้หนี้ระดับชุมชน

นอกเหนือจากการแก้ปัญหาหนี้ในระดับมหภาคแล้ว ภาคประชาสังคมอาจศึกษา การแก้ปัญหาหนี้ในระดับชุมชน ที่มีโมเดลที่เป็นรูปธรรมและสำเร็จมาแล้วไม่น้อย โดยเฉพาะในรูปแบบของสหกรณ์ออมทรัพย์ชุมชน เช่น ศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงบ้านหนองเอะ-หนองลิม อ.ตระการพืชผล จ.อุบลราชธานี เริ่มต้นจากการรวมกลุ่มสร้างระบบบริหารจัดการเงินฝากออมทรัพย์ที่เข้มแข็ง สร้างอาชีพรายได้ให้สมาชิกเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอในการใช้จ่ายและออมได้สม่ำเสมอ มีแหล่งเงินทุนที่เข้าถึงได้ในยามฉุกเฉิน เร็ว และมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และใช้ระบบความสัมพันธ์ในการติดตามสถานะทางการเงินในระดับครัวเรือน หากโมเดลลักษณะนี้ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลก็จะเสริมความเข้มแข็งของระบบสินเชื่อในชุมชนได้ และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวบ้านที่ไม่ได้มีเครดิตที่จะเข้าถึงสถาบันการเงินได้ และยังช่วยลดการกู้ยืมในระบบได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ยังมีโมเดลแก้หนี้เฉพาะ “เกษตรกร” ซึ่งมีหลายโมเดลที่ดำเนินการอยู่ในหลายพื้นที่ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการแก้ปัญหา คือ ลดรายจ่าย มีรายได้สม่ำเสมอ และมีเงินออม ผ่าน 4 โมเดลซึ่งเสนอโดย ดร.รุ่งทอง ครามานนท์ นักวิชาการอิสระ ดังนี้

- 1 โมเดลที่หนึ่ง ‘เน้นการปรับวิถีคิดและวิเคราะห์สาเหตุของการเกิดหนี้ที่แท้จริง’ ผ่านการทำบัญชีครัวเรือน มุ่งเน้นการปลดหนี้ โดยในช่วงเวลา 1-3 ปีจะไม่มีการเพิ่มหนี้ก้อนใหม่ และ ‘ลดต้นทุน’ เช่น การเปลี่ยนมาใช้สารอินทรีย์ที่สามารถปลูกได้ในพื้นที่แทนสารเคมี ‘ลดรายจ่าย’ ด้วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมส่วนตัวและเพิ่มรายรับ ‘ต่อยอดรายได้เสริม’ ด้วยแนวคิดการทำเกษตรแบบสร้างรายได้รายวันแทนรายได้ตามฤดูกาล เช่น การปลูกพืชแบบผสมผสาน หลังฤดูปลูกข้าว ปลูกพืชนอกฤดู หรือปลูกพืชตามบริบทพื้นที่ของตัวเอง ที่สำคัญคือ ต้องลงมือปฏิบัติในทันที พร้อมติดตามเพื่อเป้าหมายของการปลดหนี้ สร้างระบบเครือข่ายแบบกลุ่มเพื่อเปิดโลกทัศน์ และช่วยกันหาทางออกของการเป็นหนี้
- 2 โมเดลที่สอง ‘เน้นการลดรายจ่ายครัวเรือน’ แก้ปัญหาด้วยการพึ่งพาทรัพยากรที่ตัวเองมีอยู่และสามารถทำได้ เช่น ปลูกพืชผักกินเอง ผลิตสบู่ ยาสระผม น้ำยาอเนกประสงค์ รวมไปถึงมีวินัยในการชำระหนี้ และไม่สร้างหนี้เพิ่ม
- 3 โมเดลที่สาม ‘มุ่งสร้างเงินออม’ เช่น การสร้างรายได้เสริม หรือมีอาชีพที่สองตามความถนัด สำหรับเป็นบัญชีเงินออมแบบรายปี
- 4 โมเดลที่สี่ ‘เน้นการสร้างวินัยในการชำระหนี้’ ด้วยการแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งไปชำระหนี้ให้ได้ แม้ว่ารายได้จะมากหรือน้อยก็ตาม ด้วยการหาอาชีพเสริม เพื่อให้เกิดรายได้และนำไปแบ่งชำระหนี้ในทันที

ขณะที่ ดร.โสภณ สุเมธรัตน์ สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นว่า ระบบการวางแผนด้านการเงินที่ดีจะมีบทบาทสำคัญที่ช่วยให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ รวมทั้ง ‘ส่งเสริมให้เกิดการออม’ การทำบัญชีครัวเรือน การทำประกันภัยต่างๆ เช่น การประกันภัยข้าวนาปี และการทำประกันชีวิต อาทิ ประกันชีวิตคุ้มครองเงินกู้ ประกันชีวิตแบบออมทรัพย์ เป็นต้น โมเดลการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพและเป็นทางออกนี้ ชาวนาได้จริงนั้นคือ เกษตรกรเองจะต้องมีความรอบรู้ มีการศึกษาเพิ่มเติมจากการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ จากทางภาครัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มศักยภาพของตัวเองอย่างต่อเนื่อง เน้นลงมือปฏิบัติเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ สามารถลุกขึ้นมาจัดการกับปัญหาการเงินของตัวเองได้ ประกอบกับการเลือกใช้นโยบายต่างๆ ของภาครัฐมาเป็นตัวเสริม เพื่อช่วยปลดหนี้ในที่สุด¹⁷



บทส่งท้าย

ปัญหานี้ครัวเรือนเป็นปัญหาใหญ่ที่เหนียวรั้งการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย และเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่กัดกร่อนคุณภาพชีวิตของคนไทย แม้ว่ารัฐบาลที่ผ่านมาจะพยายามแก้ปัญหาโดยกำหนดมาตรการต่างๆ มากมาย เช่น การพักหนี้ ลดหนี้ ยืดหนี้ ขอความร่วมมือกับสถาบันการเงินเพื่อช่วยลูกหนี้ที่มีศักยภาพ แต่การแก้ปัญหาต่างๆ ล้วนเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ปัญหานี้ครัวเรือนเกี่ยวกันโดยตรงกับเศรษฐกิจมหภาคของประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัย ตลาดในประเทศไม่เติบโต แรงงานขาดแคลน และโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศตกยุค ไม่สามารถยกระดับเทคโนโลยีและการลงทุนไปสู่อุตสาหกรรมสมัยใหม่ในยุคดิจิทัลได้ ทำให้เศรษฐกิจจะล่อตัวลง กระทบการจ้างงานและการเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชาชน เมื่อรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ครัวเรือนต่างๆ จึงก่อหนี้เพิ่มขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งปัญหานี้ก็เป็นผลมาจากการขาดวินัยทางการเงิน และการไม่สามารถปรับตัวของประชาชนให้เพิ่มพูนทักษะใหม่ๆ และพัฒนาตนเองเพื่อเป็นที่ยต้องการของตลาดแรงงานด้วย

ดังนั้นการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนจำเป็นต้องปรับกระบวนการของรัฐเพื่อกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งสร้างรายได้ให้กับประชาชน เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และทักษะแรงงาน และกระจายการลงทุนไปยังพื้นที่ต่างๆ เพื่อยกระดับรายได้ของประชาชน อีกทั้งเพิ่มโอกาสให้คนกลุ่มต่างๆ เข้าถึงสินเชื่อมากขึ้น โดยไม่เป็นการขัดต่อวินัยทางการเงิน เช่น ใช้กลไกสหกรณ์ออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่ม/องค์กรในชุมชนต่างๆ ในการขยายสินเชื่อ นอกเหนือจากการอัดฉีดสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงิน โดยมีเป้าหมายให้เกิดผลในเรื่อง “การลดรายจ่าย มีรายได้สม่ำเสมอ และมีเงินออม” สำหรับครัวเรือนทั่วไทย