

ความเหลื่อมล้ำ และความเปราะบาง ที่เกิดจากหนี้ในระบบในสังคมไทย Inequality and Vulnerability among Informal Debt in Thai Society

ศยามล เจริญรัตน์^{1*} วิชัย สุวรรณประเสริฐ² และไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ³
Sayamol Charoenratana¹ Wichai Suwanprasert² and Chinarong Sretthachau³

¹นักวิจัยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CUSRI, Chulalongkorn University, Thailand.

²ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม

Legal Aid Center for Debtors and Victims of Injustice, Thailand.

³คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Faculty of Humanities and Social Sciences, Mahasarakham University, Thailand.

*Corresponding Author. Email: saya21@yahoo.com.

Doi: 10.14456/jmcpupeace.2016.12



บทคัดย่อ

สถานการณ์ความยากจนและภาวะความเป็นหนี้ในสังคมไทยเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะปัญหาหนี้ในระบบที่มีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ สถานการณ์เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อสร้างความเหลื่อมล้ำและเปราะบางต่อประชากรจำนวนมาก วัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เพื่อ แสดงสถานการณ์และปัญหาหนี้ในระบบในสังคมไทย โดยเฉพาะที่ส่งผลต่อการสร้างสร้างความเปราะบางและเหลื่อมล้ำในสังคม และเพื่อสร้างมาตรการป้องกันปัญหาดังกล่าว การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงปริมาณและคุณภาพ จาก 12 จังหวัดทั่วประเทศ โดยการสำรวจแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างผู้เป็นหนี้ จำนวน 4,709 ตัวอย่าง และการสนทนากลุ่ม จำนวน 18 ครั้ง ร่วมกับการสัมภาษณ์กรณีศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง จำนวน 66 กรณีศึกษา บทความนี้ชี้ว่า ผู้มีรายได้ประจำที่เป็นผู้มีความมั่นคงทางรายได้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อเดือน และผู้ไม่มีความมั่นคงทางรายได้ ประกอบด้วย ผู้ที่ไม่มีรายได้ประจำที่มีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาท รวมถึงผู้อยู่ในภาวะฟุ้งฟิง และไม่มีรายได้จะประสบ

ปัญหาหนี้นอกระบบและมักตกอยู่ในความเปราะบาง โดยกลุ่มหลังจะมีปัญหาที่ซับซ้อนและรุนแรงกว่า ปัญหารายได้ไม่พอกับรายจ่ายในครัวเรือนเป็นสาเหตุหลักร่วมกับปัญหาค่าใช้จ่ายฉุกเฉินที่จำเป็น และปัญหาพฤติกรรมยังส่งผลต่อการสร้างหนี้นอกระบบในสังคมไทย เงื่อนไขของหนี้นอกระบบ และปัญหาเศรษฐกิจเชิงโครงสร้างยังส่งผลให้ปัญหาหนี้นอกระบบยังวนเวียนอยู่ในสังคมไทยรวมถึงสร้างความเปราะบางและขยายความเหลื่อมล้ำให้กว้างมากขึ้น การแก้ปัญหานี้นอกระบบต้องเกิดจากการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นระบบมากกว่าการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและรายกรณี

คำสำคัญ: หนี้นอกระบบ, ความเปราะบาง, ความเหลื่อมล้ำ, ความยากจน และสังคมไทย

Abstract

In a few decades, poverty and debt was spread among Thai society, specifically informal debt was speedily increased. Impact from informal debt was significantly related to vulnerability and inequality of people. This article is present situations and problems of informal debt in Thai society which engender vulnerability and inequality and suggest the solutions. Qualitative and quantitative were selected for data rechecking. 4,709 respondents whom was debt from questionnaire, 18 focus groups and 66 case study interviews were collected among 12 provinces through Thailand. It shows that the group of security income, salary man who is lowers 20,000 baht and the group of insecurity income, informal sector labor who is lower 10,000 baht, non-income and dependency people were forced to vulnerability when face with informal debt problems. The problem in insecurity income group was more hazardous and complicate than security income group. The household expenses over income, emergency expenses and consumer behaviors were a cause of informal debt. Socio-economic problem and cause of informal debt remain this problem and drive debtor more vulnerability and stretch gap of inequality. A systematic solution to the problem is more function than case by case solution.

Key words: Informal Debt, Vulnerability, Inequality, Poverty and Thai Society

บทนำ

สถานการณ์ความยากจนในสังคมไทยจะเป็นปัญหาที่ตัดไม่ขาดจากระบบโครงสร้างหลักของสังคม และเป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลต่างให้ความสำคัญ แม้ว่าสถานการณ์ความยากจนของไทยจะลดลงในทุกๆ ปี ตามรายงานสรุปสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2557, 2558a) แต่การกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้นส่งผลให้เกิดความยากจนที่มากขึ้นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดปัญหาหนี้ และปัญหาอื่นๆ ตามมาในสังคม เมื่อพิจารณาจากรายได้ และรายจ่ายของครัวเรือนในประเทศไทยจะพบว่า ที่ผ่านมารายได้ของครัวเรือนไม่มีความสมดุลกับรายจ่ายของครัวเรือน ส่วนต่างของค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาซึ่งปัญหาหนี้ในสังคมไทย กว่าสิบปีที่ผ่านมาปัญหานี้ในระบบมีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี ค่าเฉลี่ยหนี้ของครัวเรือน พ.ศ. 2558 อยู่ที่ 163,276 บาท ซึ่งสูงขึ้น 15 เท่าจากปี พ.ศ. 2543 ที่ 68,405 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558) รายจ่ายในครัวเรือนที่ประกอบด้วยค่าอุปโภคและบริโภค เป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งที่เกิดหนี้ในระบบ (วันชัย มีชาติ และคณะ, 2546) อย่างไรก็ตามปัญหานี้ในระบบมีความเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกกับหนี้ในระบบ โดยเฉพาะในกลุ่มเศรษฐกิจนอกระบบ และกลุ่มประชากรชายขอบในสังคมที่ไม่สามารถเข้าถึงการกู้ยืมในระบบได้เช่นเดียวกับกลุ่มที่มีรายได้ประจำ และกลุ่มเหล่านี้จะกลายเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบาง (vulnerability) เมื่อต้องเผชิญหน้ากับปัญหานี้ในระบบและกลายเป็นความเหลื่อมล้ำในที่สุด

ปัญหานี้ในระบบมีความรุนแรงในแง่ของผลกระทบต่อลูกหนี้ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ความรุนแรงสามารถพบเห็นได้จากข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์และรายงานของหน่วยงานรัฐชี้ชัดให้เห็นว่า ลูกหนี้หลายรายฆ่าตัวตาย หรือล้มละลาย หรือถูกกระทำรุนแรงจากปัญหานี้ในระบบ (เดลินิวส์, 2558, ไทยรัฐออนไลน์, 2557) เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปจะพบว่า ส่วนมากของลูกหนี้ในระบบที่ประสบปัญหารุนแรงมักอยู่ในภาคของเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ที่มีรายได้ไม่มั่นคง และกลุ่มที่ไม่มีรายได้แทบทั้งสิ้น ดังนั้นบทความนี้มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อแสดงสถานการณ์และปัญหานี้ในระบบในสังคมไทย โดยเฉพาะที่ส่งผลต่อการสร้างสร้างความเปราะบางและเหลื่อมล้ำในสังคม และเพื่อสร้างมาตรการป้องกันปัญหาดังกล่าว

แนวคิดและระเบียบวิธีการศึกษา

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษามุ่งแนวคิดเชิงสังคม และแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ โดยแนวคิดเชิงสังคมประกอบด้วยแนวคิดบริโภคนิยม และทุนนิยมเสรี ที่จะสามารถอธิบายถึงพฤติกรรมและปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ที่ส่งผลต่อการใช้จ่ายและการก่อให้เกิดหนี้ ในขณะที่แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ใช้แนวคิดว่าด้วยเรื่องตลาดสินเชื่อ และแนวคิดการกักขังสินทรัพย์ ที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพการกักขังในตลาดสินเชื่อที่มีเงื่อนไขและข้อจำกัด ซึ่งผลักให้เกิดการกักขังนอกระบบ รวมไปถึงแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคม ความเสี่ยง และความเปราะบางที่จะถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์และอธิบายผลเพื่อนำไปสู่มาตรการและแนวทางในการป้องกันและแก้ไขต่อไป

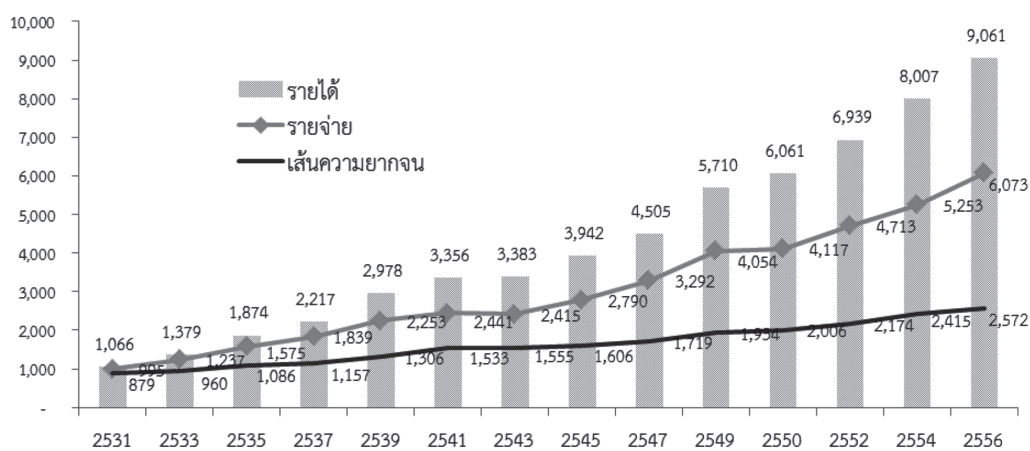
ระเบียบวิธีวิจัยของการศึกษารั้งนี้ถูกเลือกเพื่อให้สามารถแสวงหาคำตอบของวัตถุประสงค์ของงานชิ้นนี้ได้อย่างครบถ้วน และสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้ ดังนั้นการศึกษาจึงเลือกใช้การวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพประกอบกันเพื่อเป็นการสนับสนุนและตรวจสอบข้อมูลซึ่งกันและกันในพื้นที่ 12 จังหวัด ทั่วประเทศ โดยพื้นที่ศึกษาเป็นการเลือกตัวแทนพื้นที่จังหวัดที่เป็นตัวแทนในแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย รวม 12 จังหวัด จาก 6 ภูมิภาค รวม กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประกอบด้วย เชียงราย พิชณุโลก หนองคาย มหาสารคาม ยโสธร นครศรีธรรมราช สงขลา สระบุรี ชลบุรี ราชบุรี ปทุมธานีและกรุงเทพมหานคร โดยเลือกจังหวัดตัวอย่างจากข้อมูลสามแหล่ง คือ 1) จังหวัดที่มีการลงทะเบียนลูกหนี้สูงที่สุดในพ.ศ. 2552 เรียงลำดับของแต่ละภูมิภาค 2) ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติระหว่างพ.ศ. 2543-2554 3) ข้อมูลความรุนแรงของคดีจากศูนย์ลูกหนี้ กระทรวงยุติธรรม

การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ เป็นการศึกษาเชิงปริมาณผ่านการสำรวจแบบสอบถามในกลุ่มตัวอย่างที่มีหนี้รวม 4,709 ตัวอย่าง ในเขตเมือง และเขตชนบท ในขณะที่การศึกษาเชิงคุณภาพ เป็นการเก็บข้อมูล ด้วยการสนทนากลุ่มเจ้าหน้าที่ในระบบ กลุ่มลูกหนี้ในระบบ และผู้เกี่ยวข้อง จำนวนรวม 18 ครั้ง ร่วมกับการสัมภาษณ์กรณีศึกษาที่เป็นเจ้าหน้าที่ในระบบ ลูกหนี้ในระบบ ผู้นำชุมชนและผู้เกี่ยวข้องจำนวน 66 กรณีศึกษา

ภาวะความยากจนและความเป็นหนี้ของคนไทย

ปัญหาความยากจนของประเทศปรากฏเป็นปัญหาสำคัญของประเทศมาโดยตลอด แม้ว่าหลายภาคส่วนโดยเฉพาะในภาครัฐบาลได้พยายามสร้างมาตรการและนโยบายในการแก้ไขปัญหามาแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อดูจากเส้นความยากจน (poverty line) ที่เป็นตัวชี้วัดเรื่องความยากจนของประเทศมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 นั้นแสดงให้เห็นว่ามีเส้นความยากจนมีค่าที่สูงขึ้นมาโดยตลอด และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 879 บาทต่อคนในพ.ศ. 2531 เป็น 2,647 บาทต่อคน ในพ.ศ. 2557 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558) สภาพเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าค่าครองชีพสูงของประชาชนมีค่าเฉลี่ยที่สูงขึ้นเรื่อยๆ เมื่อพิจารณารายได้และรายจ่ายของบุคคลในประเทศไทยจะพบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2531 ถึง พ.ศ. 2556 บุคคลมีรายจ่ายต่อรายได้ได้อยู่ประมาณ สองในสาม (สำนักงานสถิติ, 2558) (กราฟที่ 1) ซึ่งสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้เพียงลำพังภายใต้รายได้ดังกล่าว และสามารถมีค่าเฉลี่ยอยู่เหนือเส้นความยากจนใน

กราฟที่ 1 แสดงรายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อ และเส้นความยากจน ปีพ.ศ. 2531 - 2556



ที่มา: ปรับปรุงจากข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558b, 2558c. เข้าถึงเมื่อ 3 มิ.ย.2559 http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatSubDefault_Final.aspx?catid=13

****ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป** ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน

แต่ละปี แต่หากลงไปในรายละเอียดจะพบว่าการศึกษาเหล่านี้ไม่อาจใช้หน่วยของบุคคลในการพิจารณาได้ เพราะยังมีบุคคลที่ยังอยู่ในภาวะพึ่งพิง เช่น เด็ก และผู้สูงอายุ ที่ยังต้องพึ่งพิงรายได้จากผู้ปกครอง ดังนั้นเมื่อมองในภาพของหน่วยครัวเรือนแล้วจะพบว่ามีประชากรในประเทศจำนวนไม่น้อยที่ยังอยู่ใต้เส้นความยากจน แม้ว่าความยากจนในประเทศจะลดลงจากร้อยละ 13.2 ในพ.ศ. 2554 เหลือ ร้อยละ 12.6 ในพ.ศ. 2555 ก็ตาม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557)

หากพิจารณาในหน่วยของครัวเรือนจะพบว่า ครัวเรือนในประเทศไทยมีรายจ่ายต่อรายได้ที่ไม่สมดุลกันเนื่องจากภาวะพึ่งพิงในครัวเรือนของผู้ไม่มีรายได้ ภาวะเช่นนี้ล้วนนำไปสู่การเกิดหนี้ทั้งใน และนอกระบบ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2558) รายงานรายได้ครัวเรือน พ.ศ. 2549 และพ.ศ. 2558 พบว่ารายได้ครัวเรือนเฉลี่ยเพิ่มจาก 17,787 บาท เป็น 26,915 บาท ในขณะที่รายจ่ายครัวเรือน ในปีเดียวกันเพิ่มจาก 14,311 บาท เป็น 21,157 บาท ส่วนต่างระหว่างรายได้ และรายจ่ายที่ไม่เปลี่ยนแปลงเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงภาวะความไม่มั่นคงของชีวิตของประชากร อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาด้านภาวะหนี้ของครัวเรือนกลับพบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา ครัวเรือนในประเทศไทยมีหนี้สินทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบเกินครึ่งหนึ่งของครัวเรือนทั่วประเทศ ข้อมูลจากการศึกษายืนยันว่ากลุ่มตัวอย่างลูกหนี้ร้อยละ 48.4 เป็นลูกหนี้ที่มีหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ และลูกหนี้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 51.5) เป็นลูกหนี้ที่มีหนี้ในระบบอย่างเดียว เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมูลหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ พบว่า ค่าเฉลี่ยมูลหนี้ในระบบสูงกว่ามูลหนี้ในระบบที่ 5.43 เท่า โดยค่าเฉลี่ยมูลหนี้ในระบบมีมูลค่า 289,284.01 บาท

หนี้ในระบบกับความเปราะบางที่เกิดในสังคม

หนี้ (debt) สามารถแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือหนี้ในระบบ (formal debt) และหนี้ในระบบ (informal debt) หนี้ในระบบหมายถึงหนี้สินที่เกิดกับเจ้าหนี้ที่มีฐานะเป็นสถาบันการเงิน และมีการควบคุมเพดานดอกเบี้ยจากกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะที่หนี้ในระบบ ให้ความหมายถึงการปล่อยสินเชื่อหรือการให้กู้ยืมอื่นๆ ที่นอกเหนือจากลักษณะของหนี้ในระบบซึ่งถูกนิยามไว้หลากหลาย เช่น หนี้ที่มีดอกเบี้ยสูงเกินกว่าเพดานหนี้ที่กฎหมายกำหนด หรือการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ที่ไม่มีใช้สถาบันทางการเงิน เมื่อมองจากมุมมองของต่างประเทศจะพบว่า หนี้ในระบบถูกเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป แต่ยังให้นัยยะที่ใกล้เคียงกันเช่น **Loan Shark** หมายถึงลักษณะการกู้ยืมที่มึนของการ

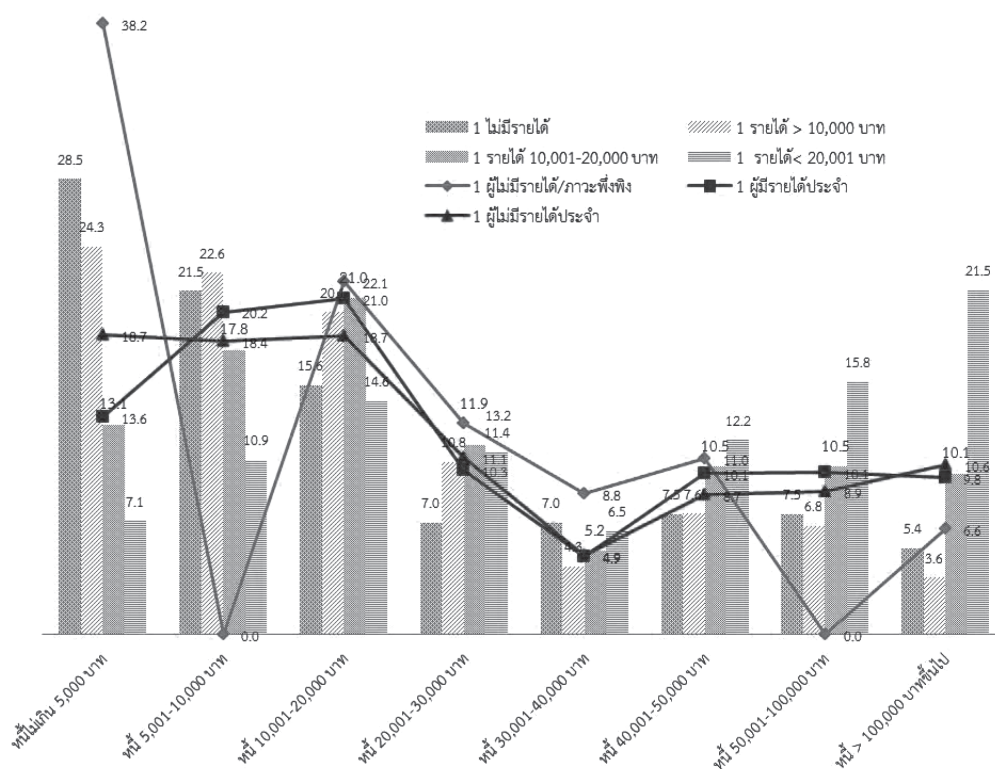
หลอกลวงให้กู้ยืมแล้วคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าปกติ หรือการคดโกงในการกู้ยืม เน้นที่มีพฤติกรรมไม่ถูกกฎหมายของเจ้าหนี้ **Usury** หมายถึง การคิดอัตราดอกเบี้ยสูงผิดปกติ หรือการให้กู้ยืมโดยมีดอกเบี้ยที่ผิดศีลธรรม และมักอ้างอิงกับหลักศาสนา **Shylock** จะให้ความหมายถึงการให้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูง และการกู้ยืมแบบ **Pay day loan** (ร้านเงินด่วน) เป็นธุรกิจให้กู้ยืมเงินรายวันในต่างประเทศที่คำนวณดอกเบี้ยสูงและมีระยะเวลาสั้นประมาณ 14 วัน (Consumer Financial Protection Bureau, 2014)

ความเปราะบาง (vulnerability) เป็นสถานการณ์ที่บุคคลไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้หลังจากเกิดเหตุการณ์บางอย่าง เนื่องจากมิได้มีการเตรียมการหรือไม่มีการบริหารความเสี่ยงไว้ก่อน ดังนั้นกลุ่มคนที่ไม่สามารถจัดการต่อสถานการณ์ใดๆ ได้ถือว่าเป็นผู้มีความเปราะบาง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549) ในขณะที่ความเปราะบางทางสังคม (Social Vulnerability) (Adger, 1999) เกิดจากการรับผลกระทบ(Exposure) ของกลุ่มคนหรือปัจเจกบุคคลต่อภาวะกดดันที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย ความเปราะบางของส่วนรวม (Collective Vulnerability) และความเปราะบางของปัจเจกบุคคล (Individual Vulnerability) ที่มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันผ่านระบบตลาดและสถาบัน เป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือให้บรรลุเป้าหมายอันยิ่งใหญ่ คือความสงบสันติของบ้านเมือง (พระมหาดวงเด่น จิตญาโณ, 2558 : 115) ดังนั้นกลุ่มที่เชื่อว่าจะมีความเปราะบางในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วยกลุ่มผู้ที่ไม่มียาได้ประจำ และอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น กลุ่มลูกจ้าง เกษตรกร กลุ่มอาชีพอิสระ รวมถึงผู้ไม่มีรายได้ และอยู่ในภาวะพึ่งพิง คือ เด็ก นักเรียน นักศึกษา ผู้สูงอายุ และผู้ว่างงาน ประชากรกลุ่มนี้เป็นประชากรที่มีจำนวนไม่น้อยในสังคม เช่น กลุ่มของแรงงานนอกระบบเมื่อเทียบในสัดส่วนของกลุ่มแรงงานทั้งประเทศแล้วจะพบว่า ในพ.ศ. 2558 กลุ่มแรงงานนอกระบบมีจำนวน 21.4 ล้านคน จากจำนวนแรงงานทั้งหมด 38.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 55.9 ซึ่งชนชั้นแรงงานในกลุ่มนี้เป็นส่วนที่มาร์ก (Karl Marx) มองว่าเป็นชนชั้นกรรมาชีพที่มักถูกกลุ่มนายทุนกดขี่ และถูกลดทอนคุณค่าของมนุษย์ลงเป็นเพียงสินค้าหรือเครื่องจักร เพื่อให้นายจ้างสามารถแบ่งปันผลกำไรให้กับลูกจ้างในสัดส่วนที่น้อยแค่เพียงพอกับการประทังชีวิต (พระมหาดวงเด่น จิตญาโณ และ วีรชาติ นิมนงค์, 2556) เป็นต้น ดังนั้นผลกระทบจากปัญหาการเป็นหนี้ที่ส่งต่อกลุ่มนี้เป็นแรงกระแทกที่สำคัญ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ไม่มีความมั่นคงทางรายได้เช่นเดียวกับแรงงานในระบบที่มีรายได้ประจำ และปัญหาการขาดสวัสดิการและการคุ้มครองที่ครอบคลุม ซึ่งส่งผลต่อการดำรงชีวิตของบุคคล ครอบครัว และต่อสังคมในภาพรวม

หนี้ในระบบที่ส่งผลกระทบต่อความเปราะบางของบุคคลนั้นสามารถพิจารณาได้จากปัจจัยสองส่วนคือ ปัจจัยด้านลูกหนี้ หรือสถานะความเป็นหนี้ของบุคคลและครัวเรือน และปัจจัยด้านเจ้าหนี้ หรือเงื่อนไขการปล่อยกู้ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านลูกหนี้ ในปัจจัยด้านนี้ประกอบด้วยประเด็นที่ต้องพิจารณาโดยแบ่งออกเป็น สามประเด็นคือ ประเด็นด้านรายได้และอาชีพ ประเด็นด้านจำนวนและมูลค่าของหนี้ และประเด็นสาเหตุการเป็นหนี้ สำหรับประเด็นเรื่องอาชีพและรายได้นั้นพบว่า กลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 43.4 มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ทั้งที่มีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 14,260 บาทต่อเดือน ซึ่งสูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวทั่วประเทศที่ 9,061 บาทใน พ.ศ. 2556 แต่ในความเป็นจริงแล้ว หน่วยของการวิเคราะห์จะต้องพิจารณาจากหน่วยของครัวเรือนที่รวมเอาผู้มีรายได้ร่วมกับผู้มีภาวะพึ่งพิงด้วยทำให้เกิดภาวะที่รายจ่ายเหนือรายได้หากมีคนอยู่ในภาวะพึ่งพิงในครอบครัวมากขึ้น เมื่อแบ่งกลุ่มอาชีพออกเป็นผู้มีความมั่นคงทางรายได้ หรือผู้ที่มีรายได้ประจำ ผู้ไม่มีความมั่นคงทางรายได้หรือกลุ่มผู้ที่ไม่มีความรายได้ประจำซึ่งมีอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ และกลุ่ม

กราฟที่ 2 แสดงร้อยละของลูกหนี้ในระบบที่มีมูลหนี้ระดับต่างๆ แยกตามรายได้หลัก และประเภทความมั่นคงทางรายได้



ผู้ไม่มีรายได้และอยู่ในภาวะพึ่งพิง จะพบว่า กลุ่มผู้มีรายได้ที่ไม่มั่นคงกลับเป็นกลุ่มที่มีหนี้ที่มีมูลค่าสูงกว่าอีกสองกลุ่ม และผู้ที่มีรายได้และอยู่ในภาวะพึ่งพิงก็ยังมีหนี้ในระบบด้วยเช่นกัน เมื่อใช้มูลค่าหนี้เป็นตัวตั้งจะพบว่า กลุ่มผู้ที่มีรายได้ไม่มั่นคงกลับเป็นกลุ่มที่มีหนี้สูงสุดในทุกช่วงของมูลค่าหนี้ในระบบ แต่เมื่อใช้รายได้ของทุกกลุ่มเป็นตัวพิจารณาจะพบว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาท เป็นผู้มีหนี้ในระบบมากที่สุด รองลงมาคือผู้ที่มีรายได้ระหว่าง 10,001-20,000 บาท (ร้อยละ 47.8 และ 34.3 ตามลำดับ) ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนของหนี้ในระบบต่อรายได้พบว่า ในกลุ่มผู้มีรายได้ประจํานั้นมีมูลค่าหนี้ในระบบเฉลี่ยมากกว่ารายได้เฉลี่ยประมาณ 5 เท่า กลุ่มที่มีรายได้ที่ไม่มั่นคง มีมูลค่าหนี้ในระบบเฉลี่ยมากกว่ารายได้เฉลี่ยประมาณ 4 เท่า แต่กลุ่มที่ไม่มีงานและอยู่ในภาวะพึ่งพิงมีสัดส่วนหนี้ในระบบเฉลี่ยสูงเกือบ 100 เท่าเพราะไม่มีรายได้

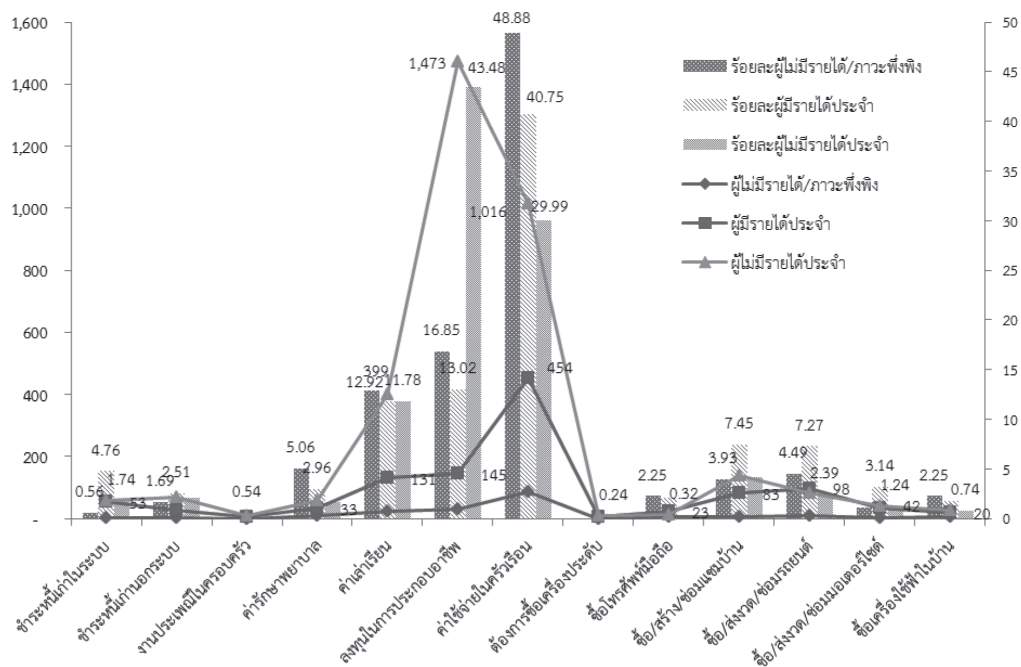
มูลค่าของหนี้ในระบบที่ลูกหนี้กู้ยืมนั้นมีมูลค่าที่แตกต่างกันมากตั้งแต่ 1,000 บาท ถึง 7,000,000 บาท และมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 53,237 บาทต่อคน และพบอีกว่ามีลูกหนี้อย่างน้อยหนึ่งรายที่มีจำนวนเจ้าหนี้ที่เคยกู้ยืมในระยะเวลาเดียวกันสูงสุดถึง 14 ราย และมียอดเงินกู้ที่คงเหลือสูงสุดถึง ณ ปัจจุบันรวม 14 ยอดด้วยกัน แต่ข้อมูลโดยรวมของลูกหนี้ในระบบมียอดกู้ยืมและยอดที่คงเหลือเฉลี่ยประมาณ 2 ยอดในแต่ละคน แม้ว่าข้อมูลค่าเฉลี่ยจะอยู่ในระดับปกติทั่วไปแต่ข้อมูลที่สุดขั้วเช่นนี้ชี้ให้เห็นถึงโอกาสของลูกหนี้ที่จะมีมูลค่าหนี้และจำนวนหนี้ที่สูงมากได้อย่างน่ากลัวถึงผลกระทบในระยะยาวเมื่อไม่สามารถจ่ายหนี้คืนได้ นอกจากนี้ยังพบว่าร้อยละ 27.7 ของตัวอย่างประสบปัญหาจากหนี้ในระบบในกลุ่มที่มีมูลค่าหนี้แตกต่างกัน โดยผู้ที่มีรายได้ประจําและมีรายได้ไม่ถึง 10,000 บาทและมีรายได้ระหว่าง 10,001-20,000 บาทเป็นกลุ่มที่มีปัญหาสูงที่สุด (ร้อยละ 41.28 และร้อยละ 21.56)

เมื่อพิจารณาจากสาเหตุการเป็นหนี้ ข้อมูลชี้ชัดว่า วัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเพราะต้องการใช้เงินด่วนและความสะดวกของลูกหนี้ เป็นวัตถุประสงค์สำคัญ (ร้อยละ 89.8 และร้อยละ 84.5 ตามลำดับ) โดยมีสาเหตุของการกู้เงินในระบบเกิดจากความต้องการกู้เพื่อการใช้จ่ายในครัวเรือน ร้อยละ 39.1 เพราะรายได้ไม่พอกับรายจ่าย อันดับรองลงมาเป็นการลงทุนเพื่อประกอบอาชีพ ร้อยละ 36.4 และการใช้จ่ายค่าเล่าเรียน วัสดุการศึกษาของสมาชิกในครอบครัว ร้อยละ 11.8 แต่เมื่อพิจารณาจากความมั่นคงทางรายได้แล้วผู้ที่มีรายได้จะมีหนี้ในมูลค่าต่ำกว่าผู้ที่มีรายได้ไม่ประจําและมีรายได้ประจํา แต่ทั้งนี้มูลหนี้ส่วนมากอยู่ที่ไม่เกิน 20,000 บาท และเมื่อจำแนกตามประเภทของรายได้แล้วข้อมูลมีความสอดคล้องกันว่า ค่าใช้จ่ายในครัวเรือนเป็นสาเหตุของทุกกลุ่มสูงที่สุด เช่นเดียวกับเรื่องค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่ทุกกลุ่มต่างใช้เป็นสาเหตุของการกู้หนี้ในระบบ ในขณะที่การลงทุนเพื่อการประกอบอาชีพจะ

เกิดในกลุ่มผู้ที่ไม่มียาได้ประจำสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ ข้อมูลจากการศึกษาเชิงคุณภาพชี้ให้เห็นชัดมากขึ้นว่า ปัจจัยเหล่านี้มักเป็นเรื่องของการประสบภาวะขาดทุนในการค้าขาย ผลผลิตทางการเกษตรไม่ได้ตามเป้าหมาย เงินขาดมือ ไม่สามารถลงทุนค้าขายได้ ภาวะเช่นนี้มักปรากฏในช่วงเปิดภาคเรียนของบุตรหลาน ที่แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายให้เรียนฟรี 12 ปี และช่วยเหลือค่าเครื่องแต่งกายบ้าง แต่ก็ยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะค่าวัสดุการศึกษาที่ผู้ปกครองต้องจ่ายเพิ่มเติม หรือในกรณีที่เงินค่าจำนำข้าวออกมาล่าช้า จนเกษตรกรต้องไปกู้เงินนอกระบบมาลงทุนเพื่อผลิตในฤดูกาลต่อไป เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าลูกหนี้จะรู้ว่าเงินกู้นอกระบบมีดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก แต่ก็ยินยอมรับเงื่อนไขเพราะไม่มีทางเลือกอื่น

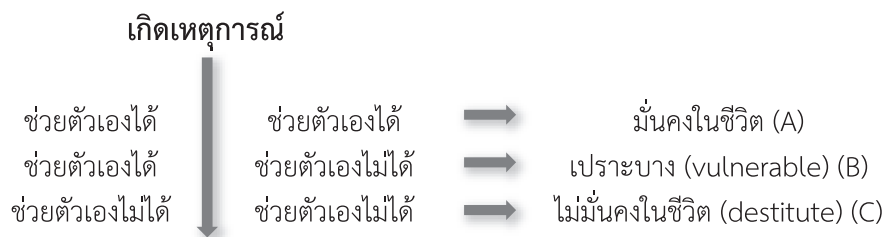
สาเหตุของการกู้หนี้ยืมสินนอกระบบส่วนมากมุ่งไปที่ความจำเป็นในการใช้ชีวิตประจำวัน และการลงทุนเพื่ออนาคตเมื่อแบ่งตามประเภทของความมั่นคงทางรายได้แล้วพบว่า กลุ่มผู้ไม่มีรายได้ประจำเป็นกลุ่มที่มีการกู้ยืมสูงที่สุดและมากกว่ากลุ่มที่มีรายได้ประจำมากกว่าสองเท่าตัว ในประเด็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและการลงทุนในอาชีพซึ่งไม่เป็นที่น่าแปลกใจ เพราะปัจจัยของค่าครองชีพที่สูงมากขึ้นกับรายได้ที่ไม่สม่ำเสมอทำให้อโอกาสของการหยิบยืมเงินเกิดขึ้นได้

กราฟที่ 3 แสดงจำนวนและร้อยละของลูกหนี้ตามวัตถุประสงค์การกู้หนี้ยืมสินนอกระบบแบ่งตามประเภทความมั่นคงทางรายได้



เช่นเดียวกับการลงทุน ที่พนักงานที่มีรายได้ประจำในฐานะลูกจ้างย่อมไม่ต้องการเงินก้อนเพื่อการลงทุน เช่น อาชีพอิสระ หรือกลุ่มค้าขาย แต่เป็นเรื่องที่ต้องย่ำในเชิงการแก้ไขว่า กลุ่มผู้ไม่มีรายได้และกลุ่มที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงมีจำนวนหนึ่งที่เป็นหนี้ในระบบ และอาจจะไม่สามารถชำระหนี้ได้เพราะไม่มีรายได้ แม้ว่าจะมีทรัพย์สินในครอบครองก็มีโอกาสสูงที่จะต้องสูญเสียทรัพย์สินไปในที่สุด

2. ปัจจัยด้านเจ้าหนี้ หรือเงื่อนไขการปล่อยกู้เงินกู้ในระบบ เงื่อนไขของการกู้เงินในระบบที่สำคัญคือประเด็นเรื่องดอกเบี้ยที่สูงกว่าปกติอย่างมาก ข้อมูลฝั่งเจ้าหนี้ในระบบพบว่าเจ้าหนี้ในระบบ 4 อันดับแรกที่พบ คือ ญาติ (ร้อยละ 22.9) คนรู้จัก (ร้อยละ 17.5) และนายทุนนอกพื้นที่ (ร้อยละ 13.6) แก๊งค์หมวกกันน็อค (ร้อยละ 12.7) ตามลำดับ และน่าสนใจที่ว่ามีนายทุนที่มาจากนอกพื้นที่เป็นเจ้าหนี้มากกว่านายทุนในพื้นที่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เจ้าหนี้แต่ละประเภทมีวิธีการและเงื่อนไขในการกู้ยืมที่แตกต่างกัน การเป็นหนี้ระหว่างญาติและคนรู้จักเป็นหนี้ในระบบที่พบมากและมีอัตราดอกเบี้ยที่ไม่สูงสุดชั่วคราวแต่ก็ยิ่งมากกว่าเพดานที่กฎหมายกำหนด โดยอัตราดอกเบี้ยอยู่ระหว่าง ไม่คิดดอกเบี้ย ถึง ร้อยละ 20 ต่อรอบการกู้ แต่หากเป็นเจ้าหนี้ที่เป็นกลุ่มนายทุนหรือแก๊งค์หมวกกันน็อคจะมีอัตราดอกเบี้ยขั้นต่ำที่ ร้อยละ 20 จนถึง ร้อยละ 150 ต่อรอบการกู้ไปซึ่งส่วนมากคือ 24 วันหรือนับเป็น 1 เดือนโดยหักวันหยุด (วันอาทิตย์) ออก ดังนั้นหากคำนวณดอกเบี้ยเป็นรายปีแล้ว เงินกู้ในระบบจะมีดอกเบี้ยสูงถึง ร้อยละ 240 ถึงร้อยละ 1,800 ต่อปี โดยเฉพาะในกรณี “ดอกลอย” จะเป็นภาวะที่ดอกเบี้ยทบเงินต้นให้กลายเป็นมูลค่าเงินต้นแล้วคำนวณดอกเบี้ยใหม่ซึ่งทำให้ดอกเบี้ยมีมูลค่าสูงขึ้นเรื่อยๆ ข้อมูลจากการศึกษาพบว่า ลักษณะของดอกเบี้ยที่พบแบ่งออกเป็น ดอกเบี้ยรายวัน ดอกเบี้ยรายเดือน (24 วัน) และดอกเบี้ยรายปี หรือตามแต่จะตกลงระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ ซึ่งในการกู้ยืมจะมีสัญญาหรือหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อลูกหนี้โดยส่งผลต่อกลุ่มความเปราะบางที่เกิดจากดอกเบี้ยที่สูงเกินเพดานกฎหมายที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี โดยส่วนมากแล้วดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบอยู่ที่ ร้อยละ 5-20 ต่อ 24 วัน หรือรอบการกู้ และยังพบอีกว่าเจ้าหนี้ที่ปล่อยกู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยสูงจะเป็นนายทุนในและนอกพื้นที่ และแก๊งค์หมวกกันน็อค กรณีศึกษาในแต่ละกลุ่มพบว่ามีความหนี้ในระบบที่แตกต่างกันออกไป แต่มีดอกเบี้ยที่เฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 20 ต่อรอบ วิธีการคำนวณดอกเบี้ยและการชำระเงิน คือ หากมีการกู้ยืมที่เงินต้น 10,000 บาทที่ดอกเบี้ย ร้อยละ 20 ในรอบ 24 วัน จะต้องคืนเงินต้นรวมดอกเบี้ย รวม 12,000 บาท ซึ่งปกติจะแบ่งจ่ายเป็นรายวัน คือวันละ 500 บาท ดังนั้นจะเห็นได้ว่าโอกาสของการชำระเงินคืนเป็นไปได้ยากสำหรับกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ และไม่มั่นคงทางรายได้

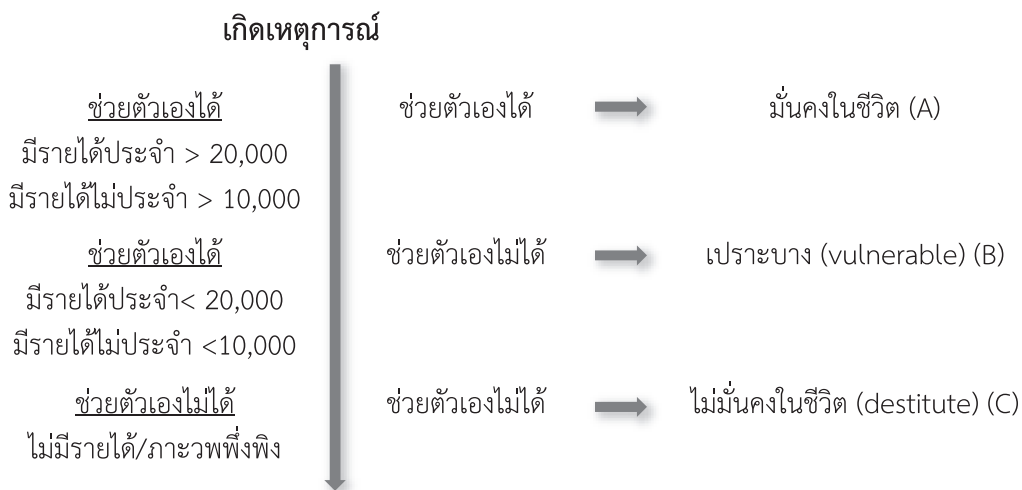


ภาพที่ 1 แสดงโอกาสของการเกิดความเปราะบาง

ที่มา: ไมตรี วสันตวงศ์, 2548

ดังนั้นความเปราะบางกับความเปราะบางนั้น หากพิจารณาจากภาวะความเปราะบางกับสภาพความเปราะบางแล้วเมื่อประสบปัญหาที่นำไปสู่การเป็นหนี้ในระบบแล้ว ในกลุ่มต่างๆ ข้างต้นล้วนประสบปัญหาเกี่ยวกับความเสี่ยงและการรับมือทั้งสิ้น เพราะปัญหาเรื่องดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นตัวผลักดันให้เกิดความเปราะบางในกลุ่มคนในสังคม จากภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาจากรายได้แล้ว กลุ่มผู้มีรายได้ประจำทั้งหมดเป็นกลุ่มบนสุดที่ช่วยตัวเองได้ เช่นเดียวกับกลุ่มที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งไม่มีรายได้ประจำ แต่กลุ่มผู้ไม่มีรายได้และอยู่ในภาวะพึ่งพิง จะอยู่ในกลุ่มที่ช่วยตัวเองไม่ได้ ดังนั้นเมื่อเกิดหนี้ในระบบขึ้นแล้ว ทั้งสามกลุ่มจะมีสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป

หากพิจารณาเรื่องความเปราะบางด้วยตรรกะง่ายๆ จะพบว่า ความเปราะบางคือผลของความเสี่ยงที่เกิดขึ้นลดทอนด้วยวิธีการปรับตัวหรือแก้ปัญหา ซึ่งก็คือ $Vulnerability = Risk - Adaptation$ ดังนั้น การจำแนกกลุ่มตามความมั่นคงหรือช่วยตัวเองไม่ได้เมื่อประสบภาวะปัญหาที่เกิดจากหนี้ในระบบตามภาพที่ 1 จะพบว่า ในกลุ่มที่มีรายได้ประจำแม้ว่า จะมีรายได้ที่สม่ำเสมอเฉลี่ยประมาณ 20,000 บาทต่อเดือน แต่เมื่อเทียบรายได้กับค่าใช้จ่ายแล้วก็ยังมีค่าใช้จ่ายส่วนเกิน โดยเฉพาะข้าราชการที่มีค่าเฉลี่ยของสัดส่วนหนี้ประมาณ 5 เท่าเมื่อเทียบกับรายได้ ในขณะที่กลุ่มรัฐวิสาหกิจและพนักงานบริษัทเอกชนอยู่ที่ ประมาณ 2-3 เท่า ในกลุ่มผู้ไม่มีรายได้ประจำซึ่งส่วนมากเป็นกลุ่มเกษตรกร ค่าขาย ลูกจ้าง รับจ้าง อาชีพอิสระ กิจการส่วนตัว นั้น มีรายได้ที่ค่อนข้างแตกต่างกันตั้งแต่ 9,460 – 23,716 บาท แต่กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีหนี้ในระบบมากที่สุดเช่นกัน เมื่อพิจารณาเฉพาะสองกลุ่มแรกในด้านความเปราะบางแล้ว ผู้ประสบปัญหาร้อยละ 40 ไม่สามารถชำระหนี้ในระบบได้ ร้อยละ 52.2 ต้องเผชิญหน้ากับภาวะดอกเบี้ยแพง



ภาพที่ 2 แสดงกลุ่มที่จะเกิดความเปราะบางเมื่อประสบปัญหาหนี้ในระบบ

เมื่อพิจารณารายกลุ่มในภาพที่ 2 พบว่า ผู้ที่มีรายได้ประจำที่มีเงินเดือนไม่ถึง 20,000 บาทซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่เช่นเดียวกับกลุ่มที่ไม่มีรายได้ประจำที่มีรายได้ที่ไม่ถึง 10,000 บาทจะประสบปัญหา และตกเข้าสู่ภาวะที่ช่วยตัวเองไม่ได้ กลายเป็นกลุ่มเปราะบาง (B) ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ในขณะที่กลุ่มที่ไม่มีรายได้และอยู่ในภาวะพึ่งพิง ที่ประกอบด้วย คนว่างงาน ผู้สูงอายุ นักเรียน แรงงานในครัวเรือน จะอยู่ในภาวะช่วยตัวเองไม่ได้ตั้งแต่ต้น ดังนั้นกลุ่มนี้เมื่อประสบปัญหาหนี้สินจะเข้าสู่ความไม่มั่นคงในชีวิต (C) การรับมือของกลุ่มต่างๆ ทำได้อย่างจำกัด เนื่องจากภาวะของโครงสร้างรายได้ และโครงสร้างเศรษฐกิจ ไม่สามารถทำให้คนกลุ่มนี้ขยับความมั่นคงทางรายได้ที่เพิ่มขึ้นได้ ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างทางสังคมไม่ว่าจะเป็นค่าครองชีพที่สูงมากขึ้น การลงทุนในธุรกิจต่างๆ ร่วมกับพฤติกรรมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย (วันชัย มีชาติ และคณะ, 2556: อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ, 2554: 9) การส่งเสริมในการใช้จ่ายทั้งจากภาครัฐกิจและรัฐ (วันชัย มีชาติ, 2556) ยิ่งทำให้รายจ่ายของบุคคลและครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายฉุกเฉินที่จำเป็น หรือรายได้ที่ขาดหายจากเหตุที่ไม่คาดคิด เช่น ค่ารักษาพยาบาลจากโรคฉับพลัน อุบัติเหตุ และรายได้ที่หายไปจากความสูญเสียอื่นๆ ทำให้ต้องไปกู้เงิน ซึ่งเงื่อนไขของเงินกู้ในระบบเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เกิดกันให้ต้องตกอยู่ในวังวนของการกู้เงินในระบบ เช่น ความสะดวกและรวดเร็วของการได้เงินสด วงเงินกู้ในระบบเต็ม หรือปัญหาเรื่องเอกสารและการค้ำประกัน

ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ (Income Inequality) เป็นความยากจนเชิงเปรียบเทียบ (Relative Poverty) มีความหมายถึง การที่รายได้รวมของประเทศถูกกระจายไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ ในประเทศอย่างไม่เป็นธรรม เรียกว่า เกิดการกระจุกตัวของรายได้อยู่ที่ประชาชนเพียงบางกลุ่ม และเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคมที่มีรายได้สูง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553) ซึ่งวิธีจะวัดความเหลื่อมล้ำทางรายได้มีวิธีการวัดได้หลายวิธีในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่วิธีที่เข้าใจได้ง่ายคือการดูจากความแตกต่างของสัดส่วนรายจ่ายและรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้สูงที่สุดและกลุ่มที่มีรายได้ต่ำที่สุด หรือความแตกต่างของการกระจายรายได้ (หรือ Gini coefficient) ซึ่งไม่ได้ขึ้นในระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา และดูจะยิ่งห่างมากขึ้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559, มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา, 2557) ดังนั้นความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากการเป็นหนี้ในระบบที่ทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มรายได้อ่อนแอที่มีรายได้น้อย ดังนั้นความเปราะบางที่เกิดขึ้นจากปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ในสังคม ที่พบว่า สัดส่วนของคนส่วนมากของประเทศยังมีรายได้ไม่มากกับคนส่วนน้อยที่มีรายได้สูงนั้นไม่สมดุลกัน โครงสร้างระบบเศรษฐกิจยังเอื้อให้เกิดแรงงานราคาถูก แรงงานในบ้านยังไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและไร้ค่าแรง และสวัสดิการที่ไม่ครอบคลุมให้กับระบบเศรษฐกิจนอกระบบ การขยายตัวของแรงงานราคาถูกเกิดขึ้นภายใต้การแข่งขันของเศรษฐกิจเสรีที่ต้องการลดต้นทุนค่าจ้างและค่าสวัสดิการ เกิดแรงงานนอกระบบในช่วงหลัง พ.ศ. 2540 จำนวนมาก (ตะวัน วรรณรัตน์, 2557) ซึ่งกลุ่มนี้ไม่มีความมั่นคงทางรายได้และสวัสดิการ โครงสร้างเศรษฐกิจลักษณะแบบนี้เอื้อให้ระบบหนี้ในระบบเติบโต และหนี้ในระบบยังสร้างช่องว่างของความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะด้านรายได้ให้กว้างมากขึ้น

สรุป

ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเปราะบางข้างต้นส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยฝั่งเจ้าหนี้ และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยส่วนลูกหนี้ ที่อาจจะกล่าวได้ว่า ดอกเบี้ยที่สูงเกินไป ส่งผลให้เกิดภาวะที่ลูกหนี้ไม่สามารถจ่ายหนี้คืนได้ตามระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ ในขณะที่ฝั่งลูกหนี้อยู่ในภาวะค่าครองชีพสูงแต่รายได้ต่ำ หรือไม่ขยับตามค่าความเป็นอยู่ ปัญหาความต้องการใช้เงินฉุกเฉินต่างๆ ที่ส่วนหนึ่งเกิดจากสวัสดิการ และบริการของรัฐไม่ครอบคลุมหรือไม่ตอบสนองต่อความจำเป็นนั้นๆ เช่น การรักษาพยาบาล ระบบการศึกษา หรือแหล่งเงินกู้เงินฉุกเฉินที่ถูกกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น เมื่อรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ต้องหยิบยืมและเป็นหนี้ แต่เมื่อเป็นหนี้สะสม ไม่สามารถชำระหนี้ได้ รายจ่ายของครัวเรือนยิ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่รายได้เท่า

เดิม หรืออาจจะน้อยลงกว่าเดิมภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวน ความเปราะบางของบุคคลจะเกิดตามมากับทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่มีรายได้ประจำ ไม่ประจำ หรือไม่มีรายได้ แต่ระดับของความเปราะบางจะมากน้อยตามสภาพของแต่ละกลุ่ม

การแก้ปัญหาความเปราะบาง และลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากปัญหานี้นั้น องค์กรบวรนั้นต้องแก้และป้องกันจากการดำเนินการเชิงโครงสร้าง โดยเบื้องต้นต้องปรับปรุงระบบสวัสดิการและบริการพื้นฐานให้สามารถครอบคลุม และมีคุณภาพเพียงพอกับความต้องการของคนในสังคม โดยต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและใช้ได้ อย่างเป็นธรรมเป็นประการสำคัญ ที่อาจมิใช่รัฐสวัสดิการที่รัฐแบกภาระทั้งหมด แต่อาจเป็นสังคมสวัสดิการที่เกิดจากภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ครอบครัวและประชาชนต่างมีส่วนร่วมในการดูแลสวัสดิการทางสังคม (อนรรฆ พิทักษ์ธานิน, 2557) ในขณะเดียวกันต้องพยายามลดช่องว่างของความยากจนให้เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันให้มากขึ้น นโยบายของภาครัฐที่ผ่านมาเน้นนโยบายเรื่องการแก้ปัญหาความยากจนซึ่งได้ผลในบางระดับ แต่ยังไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง เพราะคนจนแม้จะมีสภาพที่ดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เกิดการลดช่องว่างของรายได้สูงสุดกับรายได้ที่ต่ำที่สุด มาตรการทางภาษีเป็นอีกหนทางหนึ่งที่สามารถทำให้ลดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มของผู้มีรายได้สูงและต่ำได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553) ในขณะเดียวกันรัฐต้องชั่งน้ำหนักในการออกนโยบายบางอย่างอย่างรอบด้าน เพราะบางนโยบายที่มีทั้งผลดีและผลเสียโดยเฉพาะนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจและนโยบายประชานิยมต่างๆ ที่สร้างผลดีในระยะสั้นแต่จะผูกพันเป็นผลกระทบในระยะยาว เช่น นโยบายรถคันแรก ส่วนนโยบายด้านการแก้ปัญหานี้ทั้งในและนอกระบบของรัฐ มุ่งเน้นการเพิ่มแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำซึ่งแก้ปัญหาปลายเหตุซึ่งแม้จะสามารถบรรเทาปัญหาได้ในระยะหนึ่งแต่ หากไม่มีการปรับพฤติกรรมผู้บริโภคและไม่สร้างโครงสร้างที่สามารถเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนได้ ปัญหานี้ในระบบและนอกระบบก็จะกลายเป็นการพยายเรือในอ่างไม่จบสิ้น

บรรณานุกรม

- เดลินิวส์. (2558). **เจ้าหน้าที่นอกระบบ” ตามทวง เครียดชด ยาพิษ ฆ่าตัวตาย**; วันที่ 8 ตุลาคม 2558. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: www.dailynews.co.th/regional/353045 สืบค้น 2 มิถุนายน 2559.
- ตะวัน วรณรัตน์, (2557). การศึกษาแรงงานนอกระบบในสังคมไทย. **วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร**. 34(3), 119-150.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2557). **สาวตากผูกคอตายหนีหนี้นอกระบบ-เครียดค่าเทอมลูก ข่าวนวันที่ 26 ตุลาคม 2557**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/459292> สืบค้น 2 มิถุนายน 2559.
- พระมหาดวงเด่น ฐิตญาโณ. (2558). การแก้ปัญหาความขัดแย้งทางสังคมตามแนวคิดของนิโคล มาเคียวเวลลี. **วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร**. 3 (2), 15-132.
- พระมหาดวงเด่น ฐิตญาโณ และ วีรชาติ นิ่มอนงค์. (2556). สันติภาพบนพื้นฐานความยุติธรรม : วิเคราะห์แนวคิดปรัชญาการเมืองของคาร์ล มาร์กซ์. **วารสารสันติศึกษาปริทัศน์ มจร**. 1(2), 29-42.
- มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา. (2557). **8 ข้อเท็จจริง: ความเหลื่อมล้ำในไทย**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: http://www.thailandtourismcouncil.org/imgadmins/news_file/TCT_news_file_th_2014-04-25_14-46-46.pdf สืบค้น 4 มิถุนายน 2559.
- ไมตรี วสันตวิวงศ์. (2548). **การศึกษาความเสี่ยง และความเปราะบางทางสังคม เอกสารประกอบการอบรม ครั้งที่ 1 เรื่องโครงการส่งเสริมศักยภาพเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์และการประเมินความเสี่ยงทางสังคม**. วันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 ณ โรงแรมตะวันนารามาตา กรุงเทพมหานคร.
- วันชัย มีชาติ และคณะ. (2556). **โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ**. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2549). **การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางสังคม: การวัดสถานะความยากไร้และความเปราะบางสังคม สู่แนวทางการนำไปปฏิบัติได้ในประเทศไทย**. รายงานวิจัย. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://tdri.or.th/tag/ความเปราะบางทางสังคม>. สืบค้น 2 มิถุนายน 2559.

- สถาบันวิจัยเพื่อการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). **ความเหลื่อมล้ำที่จับต้องได้**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://tdri.or.th/tdri-insight/inequality-worawan/> สืบค้น 5 มิถุนายน 2559.
- สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557). **รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: http://www.nesdb.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=2669 สืบค้น 2 มิถุนายน 2559.
- สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558a). **รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: http://www.nesdb.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=2668 สืบค้น 2 มิถุนายน 2559.
- สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558c). **รายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน และรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Quintile by income) ปี พ.ศ. 2531 - 2556 รายปี**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=693&template=1R2C&yeartype=M&subcatid=0 สืบค้น 3 มิถุนายน 2559.
- สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558c). **รายได้รายจ่ายครัวเรือน และจำนวนครัวเรือน**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries11.html> สืบค้น 3 มิถุนายน 2559.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2558). **บทสรุปสำหรับผู้บริหาร การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2557**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: https://www.m-society.go.th/article_attach/13611/17628.pdf สืบค้น 3 มิถุนายน 2559.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2558). **เส้นความยากจน (Poverty line) จำแนกตามภาคและเขตพื้นที่ ปีพ.ศ. 2531 - 2557 รายปี**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=854&template=2R1C&yeartype=M&subcatid=59 สืบค้น 3 มิถุนายน 2559.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2559). **คนไทยมีรายได้แตกต่างกันแค่ไหน**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news/news_income.jsp สืบค้น 3 มิถุนายน 2559.

อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ. (2554). **การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ: รายงานฉบับสมบูรณ์**. สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=2896> สืบค้น 2 มิถุนายน 2559.

อนรรฆ พิทักษ์ธานิน. (2557). ปรัชศน์งานศึกษาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย. ใน **วารสารวิจัยสังคม**. 37(2). 281-292.

Adger W. Neil. (1999). "Social Vulnerability to Climate Change and Extremes in Coastal Vietnam". **World Development**, 27(2): 249-269.

Consumer Financial Protection Bureau. (2014). **CFPB Data Point: Payday Lending**. (Online). Available: http://files.consumerfinance.gov/f/201403_cfpb_report_payday-lending.pdf. (Access 2016, 4 June).

TRANSLATED THAI REFERENCES

Attaworadej, Attapol and al.. (2011). **The Study of Legal Approach by Monitoring, Salving Problems Cause by Informal Creditor: Final Report**. Law section ,The Fiscal Policy Office. (Online). Available: <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=2896> (Access 2016, 2 June). [in Thai]

Dalinews.. (2015). **"informal Creditor" Pursuing, Nervous and "Poisoning" Suicide**; 2015, 8 October. (Online). Available: www.dailynews.co.th/regional/353045. (Access 2016, 2 June). [in Thai]

Meechart, Wanchai and al. (2013). **Study of Justice Policy against Informal Debt Problem**. Report for Office of the Permanent Secretary, Ministry of Justice. Political Faculty, Chulalongkorn University. [in Thai]

- National Statistical Office. (2015). **Annual of Poverty Line: Quintile by Reginal and Local in 1988 -2014**. (Online). Available: http://social.nesdb.go.th/SocialStat/Stat Report _Final.aspx?reportid=854&template=2R1C&yeartype=M&subcatid=59 (Access 2016, 3 June). [in Thai]
- National Statistical Office. (2015). **Executive Summary: Household Socio-economic Survey in 2014**. (Online). Available: https://www.m-society.go.th/article_attach/13611/17_628.pdf (Access 2016, 3 June). [in Thai]
- National Statistical Office. (2016). **How Difference of Thai People Income?**. (Online). Available: http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news/news_income.jsp (Access 2016, 3 June). [in Thai]
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2015). **Income, Expend and Household**. (Online). Available: <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries11.html> (Access 2016, 3 June). [in Thai]
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2557). **The Analysis of Poverty and Inequality in Thailand in 2012**. (Online). Available: http://www.nesdb.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=2669 (Access 2016, 2 June). [in Thai]
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2558a). **The Analysis of Poverty and Inequality in Thailand in 2013**. (Online). Available: http://www.nesdb.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=2668. (Access 2016, 2 June). [in Thai]
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2558c). **Annual of Average Income per head per month and Average Expend of Household Consumption per head per month Quintile by Income in 1988- 2013**. (Online). Available: http://social.nesdb.go.th/SocialStat/Stat Report _Final.aspx?reportid=693&template=1R2C&yeartype=M&subcatid=0. (Access 2016, 3 June). [in Thai]

- Pitukthanin, Anuk. (2014). The Study of Social Inequality and Social Injustice in Thailand. in **Journal of Social Research**. 37(2). 281-292. [in Thai]
- TDRI. (2006). **Risk and Social Vulnerability Assessment: Poverty Measurement and Social Vulnerability to Practice in Thailand**. Report.(Online). Available: <http://tdri.or.th/tag/ความเปราะบางทางสังคม>. (Access 2016, 2 June). [in Thai]
- TDRI. (2553). **Visible Inequality**. (Online). Available: <http://tdri.or.th/tdri-insight/inequality-worawan/> (Access 2016, 5 June). [in Thai]
- Thailand Future Foundation. (2014). **8 Facts: Inequality in Thailand**. (Online). Available: http://www.thailandtourismcouncil.org/imgadmins/news_file/TCT_news_file_th_2014-04-25_14-46-46.pdf. (Access 2016, 4 June). [in Thai]
- Thairath online. (2014). **Hanged Girl form Tak Province, Informal Debt Problem-cause of Child Tuition Fee**. 2014, 26 October. (Online). Available: <http://www.thairath.co.th/content/459292>. (Access 2016, 2 June). [in Thai]
- Phramaha Duangden Thitanano. (2015). Resolving Social Conflicts According to the Concept of Nicolo Machiavell. **Journal of MCU Pace Studies**. 3(2), 115-132. [in Thai]
- Phramaha Duangden Thitanano and Nimanong, Veerachat. (2013). Peace on the Basis of Justice: An Analytical Study of Karl Marx's Concept of the Political Philosophy. in **Journal of MCU Pace Studies**. 1(2), 29-42. [in Thai]
- Wannarat, Tawan. (2014). "Study of Informal Labour in Thailand". In **Silpakorn University Journal**, 34(4), 119-150. [in Thai]
- Wasontiwong, Mitree. (2005). **"Social Risk and Vulnerability Study"** Training Document, the first of officer capacity building in social vulnerability analysis and assessment, 2005, 4 November. Tawanna Ramada, Bangkok. [in Thai]