

การขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อ นาโนไฟแนนซ์) กับทางเลือกในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทย Reinforcing Nano Finance Policy and an Alternative Approach to the Reduction on Social Inequality in Thailand

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์¹
Surasak Chamaram

บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมในปัจจุบันได้กลายมาเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญในสังคม ซึ่งได้รับความสนใจและมีการโต้เถียงกันอย่างกว้างขวางในทุกๆประเทศทั่วโลก ซึ่งดูเหมือนว่าประเด็นความเหลื่อมล้ำทางสังคมจะยังคงเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างของสังคมไทยที่ส่งผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อน รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ปี 2557-ปัจจุบัน) ได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการออกนโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับหรือสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ (Nano Finance) ซึ่งเชื่อกันว่าจะเป็นการช่วยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ดังนั้น บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อต้องการวิเคราะห์ให้เห็นถึงการขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์) ของรัฐบาลกับผลกระทบต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทย รวมตลอดทั้งยังได้มีการนำเสนอประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาตรการนโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังอีกหนึ่งทางเลือกในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างประสบผลสำเร็จต่อไป

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ, สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์, ความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ABSTRACT

Social inequality, currently, has become another important issue in society that has been widely popular and discussed in every country throughout the world. It seems that the issue of social inequality will continue to be a structural problem in Thai society that has caused the majority of Thai people in the country to suffer. The government of General Prayut Chan-Ocha (year B.E. 2557-present) has recognized and appreciated the people's needs to formulate Nano Finance under supervision which is believed to increase economic opportunities and to reduce long-term economic and

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

social disparities. Thus, this article aims at explaining the division of Nano Finance under supervision and Impacts on the reduction of social inequality in Thailand. In addition, offering of policy recommendations on the driving of Nano Finance Policy more effectively. It is expected that this will be beneficial to the planning, developing, and improving of Nano Finance policy measures to be used as an alternative fiscal tool for successfully social inequality reducing in Thai society.

Keywords: Public Policy, Nano Finance, Social Inequality

บทนำ

เมื่อกล่าวถึงประเด็นความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม (Social Inequality) ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้กลายมาเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งในสังคมที่ได้รับความสนใจและมีการโต้เถียงกันอย่างกว้างขวางในทุกๆประเทศทั่วโลก มักถูกนำมาพิจารณาว่าเป็นสาเหตุที่นำมาสู่ความขัดแย้งกันเองระหว่างคนในสังคมเดียวกัน ทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความรู้สึกว่าถูกเอารัดเอาเปรียบ มีความไม่เสมอภาค รวมตลอดทั้งมีความไม่ชอบธรรม อาจนำมาสู่ความขัดแย้งในสังคมได้อีกทั้งยังมีความวิตกกังวลอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มมากขึ้นและการใช้มาตรการด้านนโยบายการคลังที่แตกต่างกันออกไป เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว (ยงยุทธ บุราสิทธิ์, 2556: 69, กังสดาล เขาวัฒนกุล, 2557: 67, วีระชาติ กิเลนทอง, 2559: 62 และ Davtyan, K., 2016 :1) ความเหลื่อมล้ำทางสังคมนั้นมีจุดกำเนิดมาจากข้อเท็จจริงในแง่ที่ว่ามนุษย์เรานั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือจุดเริ่มต้นของชีวิตมนุษย์แต่ละคนนั้นมีความไม่เหมือนกัน โดยความแตกต่างกันประการสำคัญที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนคือ ในเรื่องชาติกำเนิด ซึ่งเป็นสิ่งติดตัวที่มนุษย์เลือกเกิดไม่ได้ได้แก่ เพศ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ โรคทางพันธุกรรม รวมตลอดทั้งภูมิหลังของครอบครัว สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยมูลฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในลำดับต่อมา (นิสาพร วัฒนศัพท์, ฐานิดา บุญวรรณ และศิวภรณ์ ไชยเจริญ, 2559: 363)

ความเหลื่อมล้ำนั้นมีได้หลายมิติ ดังเช่น ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ ความเหลื่อมล้ำทางด้านโอกาสการเข้าถึงบริการภาครัฐและการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทางด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น โดยที่ทุกมิตินี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงถึงกัน เนื่องความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งก็อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในด้านอื่นๆ อีกด้วย ส่วนสาเหตุของความเหลื่อมล้ำหรือปัจจัยที่ผลักดันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำสูงมากยิ่งขึ้นนั้นมีอย่างน้อย 8 ประการดังนี้คือ 1) แนวโน้มของโลก ซึ่งเป็นเรื่องราวด้านที่ดี (Global trends: the good side of the story) 2) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (Technological change) 3) โลกาภิวัตน์ทางการค้า: เหยี่ยสองด้าน (Trade globalization: two sides of a coin) 4) โลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial globalization) 5) ความสามารถในการปล่อยเงินกู้ (financial deepening) 6) การเปลี่ยนแปลงในสถาบันตลาดแรงงาน (Changes in labor market institutions) 7) นโยบายมุ่งเน้นการกระจายความมั่งคั่ง (Redistributive Policies) และ 8) การศึกษา (Education) (Era Dabla-Norris, Kalpana Kochhar, Nujin Suphaphiphat, Frantisek Ricka, Evridiki Tsounta, 2015: 18-22)

การพัฒนาประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาสามารถที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมให้ดีขึ้น ประชาชนมีภาวะการมีงานทำ และมีความมั่นคงในอาชีพมากขึ้น รายได้เฉลี่ยของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาความยากจนลดลง ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณูปโภคอันเป็นปัจจัยจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้มากขึ้น อันมีผลทำให้ในภาพรวมของประเทศไทยกลายเป็นประเทศหลุดพ้นจากกับดักของระดับประเทศที่มีรายได้ปานกลางขั้นต่ำ (a lower-middle income economy) มาสู่ระดับประเทศที่มีรายได้ปานกลางขั้นสูงขึ้นไป (an upper-middle income economy) ตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยอยู่ที่ 3.5 เปอร์เซ็นต์ในช่วงปี 2548-2558 ทั้งนี้ เป็นเพราะรัฐบาลได้ริเริ่มโครงการปฏิรูปประเทศอย่างจริงจัง เพื่อสร้างเส้นทางการเจริญเติบโตในระยะยาวของประเทศไทยและประสบความสำเร็จกับการเป็นประเทศที่มีสถานะรายได้สูงขึ้น ประเทศไทยจึงประสบความสำเร็จอย่างมากในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจโดยสามารถเคลื่อนย้ายจากประเทศที่มีรายได้ต่ำไปสู่อันดับประเทศที่มีรายได้สูงกว่า (World Bank, 2016: 1) อย่างเห็นได้ชัด

แต่ดูเหมือนว่าประเด็นความเหลื่อมล้ำทางสังคมจะยังคงเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างของสังคมไทยที่ส่งผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อน ความเหลื่อมล้ำทางสังคมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในโอกาสของการเข้าถึงการศึกษาระหว่างคนเมืองและคนชนบท ก่อให้เกิดความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างคนเมืองและคนชนบท ขณะที่ช่องว่างทางรายได้ระหว่างคนในกลุ่มชั้นรายได้ต่างๆกลับกว้างขึ้น ซึ่งสะท้อนได้เป็นอย่างดีจากข้อมูลทางสถิติจากรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2558 ในประเด็นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างกลุ่มรวยสุดกับกลุ่มจนสุดของไทย พบว่ายังมีความแตกต่างกันประมาณ 22.1 เท่า ในปี 2558 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558: 3) เฉกเช่นเดียวกันกับข้อมูลทางสถิติล่าสุดเกี่ยวกับข้อมูลสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของโลกในปี พ.ศ. 2559 ของธนาคารเครดิตสวิส (Credit Suisse Group) มีการจัดให้ประเทศไทยติดอันดับที่ 3 ของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในโลก รองจากประเทศรัสเซีย และประเทศอินเดีย ธนาคารเครดิตสวิส (Credit Suisse Group) ได้มีการเผยแพร่รายงานมั่งคั่งโลกปี 2559 (Global Wealth Report 2016) โดยรายงานดังกล่าวระบุว่าประเทศที่มีสัดส่วนกลุ่มบุคคลร่ำรวยที่สุด 1% ของประเทศถือครองทรัพย์สินภายในประเทศสูงที่สุดคือ รัสเซีย โดย 1% ของคนร่ำรวยที่สุดของรัสเซีย ถือครองทรัพย์สินถึง 74.5% ของประเทศ ด้านอินเดียตามมาเป็นอันดับ 2 โดย 1% ของคนร่ำรวยที่สุดของอินเดีย ถือครองทรัพย์สินถึง 58.4% ของอินเดีย และอันดับ 3 ไทย สัดส่วนคนร่ำรวยที่สุด 1% ของไทยถือครองทรัพย์สินมากถึง 58% ของประเทศ การถือครองทรัพย์สินของคนร่ำรวย 1% ที่มีสัดส่วนมากถึงกึ่งหนึ่งของมูลค่าทรัพย์สินภายในประเทศ นั้นเป็นสิ่งที่ชี้ถึงความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในประเทศเหล่านี้นี้ชัดเจนที่สุด โดยเฉพาะช่องว่างระหว่างรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน (Global Wealth Report 2016, อ้างถึงใน ชารา แบด, 2016: 1)

ถึงแม้ว่าตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น รัฐบาลไทยได้มีความพยายามขับเคลื่อนนโยบายเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมมาโดยตลอดก็ตาม ตัวอย่างเช่น ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2548) ที่มีการดำเนินนโยบายภายใต้การแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนที่รู้จักกันในชื่อการลงทะเบียนคนจน ส่วนในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ปี 2551-

2554) ได้มีการดำเนินการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมด้วยการแก้ปัญหาหนี้ในระบบโดยตรงในชื่อที่เป็นที่รู้จักกันดีคือ โครงการลงทะเบียนหนี้ในระบบ จวบจนมาถึงในสมัยรัฐบาลชุดปัจจุบันคือ รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ปี 2557-ปัจจุบัน) ก็ได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง จึงมีการออกมาตรการพิเศษเพื่อคุมไม่ให้การปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยสูงเกินไปในรูปแบบที่เรียกกันว่าโครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ (Nano Finance) ซึ่งมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2557 ที่ผ่านมา โดยให้ความสำคัญต่อการมุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานแบบมีส่วนร่วมร่วมกันของทุกฝ่ายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยทุกฝ่ายจะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันเพื่อการแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้อย่างบูรณาการและยั่งยืนต่อไป

นโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของนโยบายด้านการคลังที่รัฐบาลนำมาใช้เป็นมาตรการในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ที่มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ง่ายและมีความสะดวกมากขึ้น โดยที่ไม่ต้องไปพึ่งพาอาศัยเงินกู้ในระบบ ซึ่งมีการคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติ เป็นการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) ซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ตลอดจนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากการใช้บริการหนี้ในระบบ มีหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยที่เป็นธรรมและไม่เอาเปรียบผู้บริโภค รวมตลอดทั้งยังเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมให้เจริญเติบโตในอีกทางหนึ่งด้วย

และด้วยเหตุผลที่นโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์เป็นนโยบายที่สำคัญนโยบายหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งได้มีการขับเคลื่อนมาเป็นระยะเวลามากกว่า 2 ปีแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อต้องการช่วยเหลือประชาชนผู้ที่มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ง่ายและมีความสะดวกมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลมองว่าจะเป็นการช่วยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดประเด็นคำถามที่น่าสนใจว่า นโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อ การลดปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำตามที่มีการระบุไว้หรือไม่ อย่างไร และอะไรคือผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างไม่ได้ตั้งใจของนโยบายดังกล่าวนี้ นอกจากนั้น อะไรคือผลกระทบของนโยบายดังกล่าวนี้ที่มีต่อกลุ่มคนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในสังคม

ดังนั้น เพื่อให้สามารถตอบประเด็นคำถามดังกล่าว ในบทความฉบับนี้ ผู้เขียนจึงได้ใช้แนวทางการประเมินผลกระทบนโยบายของศูนย์ความร่วมมือแห่งชาติเพื่อนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (NCCHPP) ที่ประกอบด้วย การประเมินประสิทธิผล (Effectiveness) ผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ (Unintended effects) และความเป็นธรรม (Equity) มาเป็นกรอบสำหรับการศึกษาเรื่องนี้ โดยมุ่งเน้นให้ความสนใจทำการศึกษาวเคราะห์ข้อมูลในชั้นทุติยภูมิเป็นสำคัญที่ได้มาจากเอกสารวิชาการต่างๆ อันได้แก่ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย หนังสือพิมพ์ รายงานการสำรวจ และสื่อออนไลน์ เป็นต้น บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญคือ เพื่อต้องการวิเคราะห์ให้เห็นถึงการขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์) ของรัฐบาลว่าจะมีผลกระทบต่อ การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทย หรือไม่ อย่างไร รวมตลอดทั้งยังได้มีการนำเสนอประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาและการ

ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาตรการนโยบายสินเชื่อรายย่อย เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังอีกหนึ่งทางเลือกในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างประสบผลสำเร็จต่อไป

การขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อรายย่อย)

นโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับหรือ สินเชื่อรายย่อย (Nano Finance) ถือเป็นผลิตภัณฑ์สินเชื่อรายย่อยที่ไม่มีหลักประกันให้แก่บุคคลธรรมดาที่เป็นผู้มีความสามารถในการชำระหนี้ โดยมีวงเงินกู้ได้ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อราย และจะมีดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมรวมกันไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี (Effective Rate) ขณะที่ผู้ประกอบการจะต้องเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท รวมตลอดจนถึงจะต้องมีอัตราส่วนหนี้สินรวมทั้งหมดต่อส่วนของผู้ถือหุ้น ไม่เกิน 7 เท่า และได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจจากกระทรวงการคลัง แต่สินเชื่อรายย่อยไม่รวมถึงสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพที่เกิดจากการให้เช่าซื้อและการขายแล้วเช่ากลับคืน (Sale and Lease Back) ในสินค้าประเภทรถยนต์ รถจักรยานยนต์ การให้สินเชื่อจำนำทะเบียนรถ (Car for Cash) การให้สินเชื่อจำนำทะเบียนรถจักรยานยนต์ การให้เช่าซื้อและการให้เช่าแบบลีสซิงในสินค้าที่ผู้ประกอบการจำหน่าย เป็นทางการค้าปลีก สินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ และสินเชื่ออื่นตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

ทั้งนี้ สินเชื่อรายย่อยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อเป็นการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ การพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่โดยรวมของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน อันเนื่องมาจากปัญหานั่นคือการขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ โดยไม่มีเอกสารแสดงหลักฐานรายได้ที่แน่นอน (ไม่มี slip เงินเดือน) เป็นต้น มีระยะเวลาการให้สินเชื่อตามที่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคได้ตกลงกัน รัฐบาลยังคงคาดหวังอย่างยิ่งว่าสินเชื่อรายย่อยดังกล่าวจะเป็นการช่วยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาวอีกด้วย

1. ที่มาและหลักการ

เนื่องจากเหตุผลที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยต้องประสบกับปัญหาความยากลำบากในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบที่เป็นธนาคารหรือสถาบันทางการเงินต่างๆ ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่ตนเองเป็นผู้ที่มีรายได้น้อย ประกอบกับไม่มีหลักทรัพย์สินในการค้ำประกันเงินกู้ทำให้ไม่เข้าเงื่อนไขตามแต่ธนาคารหรือสถาบันการเงินตั้งไว้ ดังนั้น เมื่อขอกู้เงินไม่ได้ก็มีความจำเป็นที่จะต้องไปพึ่งพาทางออกอื่นๆ ด้วยแหล่งเงินให้กู้ในระบบ จนทำให้เกิดปัญหานั่นคือการขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ดี เป็นการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) มีกระบวนการกู้ยืมเงินที่ไม่เป็นไปตามหลักของกฎหมาย รวมตลอดทั้งมีการใช้ความรุนแรงในการทวงหนี้อีกด้วย

ประกอบกันกับในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้พยายามผลักดันแหล่งเงินทุนใหม่ๆ เพื่อให้รายย่อย หรือคนจนเข้าถึงได้มากขึ้น เช่น นโยบาย

สินเชื่อไม่โครไฟแนนซ์ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จในวงกว้างมากนัก เนื่องจากการดำเนินการยังมีข้อจำกัด โดยสถาบันการเงินเห็นว่าการปล่อยกู้ในกลุ่มรายย่อยยังมีความเสี่ยงสูง และธนาคารแต่ละแห่งแม้จะเป็นสถาบันการเงินของรัฐ ก็ต้องมีหลักเกณฑ์การปล่อยกู้ที่เข้มงวดในระดับหนึ่ง จึงทำให้การเข้าถึงเงินทุนของรายย่อยยังเป็นไปได้ยาก และกลุ่มฐานรากต้องหันไปพึ่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งพบว่ามีปัญหาทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น ความจำเป็นที่ต้องมีนโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ขึ้นมาทดแทนนโยบายสินเชื่อไม่โครไฟแนนซ์ เนื่องจากที่ผ่านมากระทรวงการคลังมีนโยบายให้สถาบันการเงินของรัฐทำหน้าที่ในการปล่อยกู้กลุ่มดังกล่าว เพื่อทดแทนการกู้เงินนอกระบบ และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ก็สนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนปล่อยกู้สินเชื่อไม่โครไฟแนนซ์ แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (ณัฐรัชิตา เกิดแดง, 2557: 1)

จากเงื่อนไขของข้อเท็จจริงดังกล่าว รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบและให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2557 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติรับทราบมาตรการสินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ ที่เสนอโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งถือเป็นการออกมาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองไม่ให้มีการปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยสูงเกินไป และเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ เพื่อนำไปลงทุนหรือประกอบอาชีพ โดยไม่ต้องไปพึ่งพาอาศัยแหล่งเงินกู้นอกระบบ จนกระทั่งในเวลาต่อมา กระทรวงการคลังได้คลอดมาตรการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ที่มีการระบุเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี ซึ่งมีผลใช้ตั้งแต่วันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2558 เป็นต้นไป

2. รายละเอียดต่างๆ

นโยบายสินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุญาตให้มีนิติบุคคลประเภทใหม่ในระบบสถาบันการเงินไทย เพื่อสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการรายย่อย และกำหนดแนวทางการประกอบธุรกิจสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ ให้มีความเป็นธรรม ไม่เอาเปรียบผู้บริโภค และแก้ไขปัญหาการดอกเบี้ยจากการกู้ยืมนอกระบบที่สูงจนเกินควร ทั้งนี้ นโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ ประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ คือ 1) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 2) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2557 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 และ 3) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส.1/2558 เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ลงวันที่ 22 มกราคม 2558 โดยประกาศทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดที่สำคัญของนโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ ดังนี้ (สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2558: 1-2)

2.1 ประเภทสินเชื่อที่จะกำกับดูแล กำหนดนิยามสินเชื่อที่จะกำกับดูแลประเภทใหม่ โดยใช้ชื่อว่า “สินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ” ซึ่งหมายความว่า การให้สินเชื่อแก่บุคคลธรรมดาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ นำไปใช้ในการประกอบอาชีพที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน

โดยมีกระบวนการให้สินเชื่อที่ยืดหยุ่น สอดคล้องกับคุณลักษณะของกลุ่มลูกหนี้ เช่น ผู้ที่เริ่มต้นธุรกิจใหม่ เป็นต้น และมีวงเงินรวมสินเชื่อไม่เกินหนึ่งแสนบาทต่อลูกหนี้แต่ละราย

2.2 ผู้กำกับดูแล ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) จะเป็นผู้กำกับดูแลสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ โดยหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการธุรกิจต้องถือปฏิบัติ และตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อออนไลน์

2.3 คุณสมบัติของผู้ประกอบการ เป็นนิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนที่มีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท และมีอัตราส่วนหนี้สินรวมทั้งสิ้นต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D/E Ratio) ไม่เกิน 7 เท่า (มีทุนจดทะเบียน 50 ล้านบาท จะปล่อยกู้ได้ไม่เกิน 400 ล้านบาท)

2.4 ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ โดยที่สินเชื่อออนไลน์เป็นสินเชื่อประเภทใหม่ที่มีกระบวนการให้สินเชื่อที่ยืดหยุ่นกว่าสินเชื่อประเภทอื่นที่มีอยู่แล้วในระบบสถาบันการเงิน ดังนั้น เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น แต่อยู่ในระดับที่ไม่เป็นการมากเกินไปจนควรต่อผู้บริโภค จึงกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจอาจเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ จากลูกหนี้รวมกันแล้วคิดเป็นอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (Effective rate) ไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี (All in ไม่เกินร้อยละ 36 ซึ่งอยู่ระดับที่ไม่สูงจนเกินไป โดยในต่างประเทศอัตราดอกเบี้ย Microfinance อยู่ที่ช่วงร้อยละ 27-75 ต่อปี)

2.5 กระบวนการพิจารณาสินเชื่อ มีกระบวนการให้สินเชื่อที่ยืดหยุ่นสอดคล้องกับคุณลักษณะของกลุ่มลูกหนี้ เช่น ผู้ที่เริ่มต้นธุรกิจใหม่ ผู้ที่ไม่มีเอกสารแสดงหลักฐานรายได้ที่แน่นอน (ไม่มี slip เงินเดือน) เป็นต้น

2.6 เงื่อนไขการดำเนินงานอื่นๆ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานอื่นๆให้ผู้ประกอบธุรกิจถือปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ เช่น การรายงานต่อภาครัฐ การบริหารจัดการข้อมูลผู้บริโภค การปฏิบัติ เมื่อมีข้อร้องเรียน เป็นต้น

2.7 การยื่นขอใบอนุญาต ผู้ประกอบธุรกิจที่ประสงค์จะขอใบอนุญาตให้สินเชื่อออนไลน์สามารถยื่นแบบฟอร์มตามที่ ธปท. กำหนด (สามารถ download ได้จาก www.bot.or.th) ได้ตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 2558 เป็นต้นไป ที่ ธปท. สำนักงานใหญ่และสำนักงานภาค หรือสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ ธปท. โทร 02-283-5828 หรือ กระทรวงการคลัง 02-273-9020 ต่อ 3288 และสำหรับประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะขอสินเชื่อออนไลน์ สามารถสอบถามได้ที่โทร 1213 ศูนย์คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน (ศคง.) ทั้งนี้ มีกระบวนการขอรับใบอนุญาต (ไม่เกิน 60 วันทำการ) ดังนี้คือ 1) ผู้ประกอบธุรกิจที่ประสงค์จะขอใบอนุญาตให้สินเชื่อออนไลน์ ยื่นคำขออนุญาต พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ ธปท. สำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขา 2) จากนั้นเจ้าหน้าที่ของ ธปท. จะทำการตรวจสอบเอกสาร 3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาให้ใบอนุญาต โดยให้ยื่นคำขออนุญาตผ่าน ธปท. 4) ธปท. แจ้งผลการอนุมัติ/ไม่อนุมัติ และ 5) จากนั้น บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตต้องเปิดทำการภายใน 1 ปี

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในภาพรวม

นโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ หรือสินเชื่อออนไลน์ จะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญคือ ช่วยสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อยได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่ใช้บริการหนี้ในระบบ 581,973 ครัวเรือน และที่ไม่สามารถ

เข้าถึง บริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินใดๆ จำนวน 1.3 ล้านครัวเรือน ซึ่งถือเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ และการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกันก็มีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่เป็นธรรม และไม่เอาเปรียบผู้บริโภค โดยอยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

4. ความคืบหน้าของการดำเนินนโยบาย

นับตั้งแต่วันที่เปิดรับคำขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อสินเชื่อโนโฝแนนซ์ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2558 จนถึงปัจจุบัน มี Non- Bank ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจดังกล่าว จำนวน 28 บริษัท โดยมีทุนจดทะเบียนรวม 21,191.3 ล้านบาท และมีจำนวนสาขารวม 2,754 สาขา ทั้งนี้ ผู้ยื่นขอใบอนุญาตตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2558 ที่ผ่านการพิจารณาทั้งสิ้น จำนวน 29 บริษัท และมี 1 สถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารไทยเครดิตเพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน) นอกจากนี้ มีกลุ่มที่ขอยกเลิกใบอนุญาต จำนวน 2 ราย ได้แก่ 1) บริษัท ตะวันออกพาณิชย์ลีสซิ่ง จำกัด (มหาชน) และ 2) บริษัท เจเอ็ม ที พลัส จำกัด โดย ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2559 มีการให้สินเชื่อแล้วจำนวน 66,146 ราย เป็นวงเงินรวม 1,710.7 ล้านบาท (วงเงิน 10,000-20,000 บาทต่อราย) (สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2559: 3)

สำหรับปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการดำเนินนโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อโนโฝแนนซ์) ได้แก่ 1) ประชาชนที่ยังเข้าใจผิดเกี่ยวกับมาตรการสินเชื่อโนโฝแนนซ์ โดยคิดว่าเงินของรัฐบาลที่จะให้เปล่ากับประชาชน 2) มีการร้องเรียนจากประชาชนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสินเชื่อโนโฝแนนซ์ หลังจากที่กระทรวงการคลังได้ออกนโยบายสินเชื่อโนโฝแนนซ์ ไปแล้วประมาณ 1 ปี และ 3) การกำหนดบทลงโทษหากมีการแอบอ้างให้ประกอบธุรกิจสินเชื่อโนโฝแนนซ์ การประกอบธุรกิจสินเชื่อโนโฝแนนซ์ ไม่มีการรับเงินฝากจากประชาชน หากมีการแอบอ้างให้ประกอบธุรกิจสินเชื่อโดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังจะถือเป็นความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ การรับฝากเงินจากประชาชนที่ไม่ได้รับอนุญาตถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 200,000-1,000,000 บาท (สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2559: 4-5)

นอกจากที่กล่าวมา เป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อโนโฝแนนซ์) ไม่ได้รับการตอบรับจากธนาคารชั้นนำในประเทศมากนัก เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงในการปล่อยกู้ของธนาคารหรือสถาบันการเงิน ซึ่งว่ากันตามหลักการนั้น เมื่อผู้ขอกู้มีความเสี่ยงสูงในการชำระหนี้ อัตราดอกเบี้ยย่อมจะสูงกว่าผู้กู้ที่มีความเสี่ยงต่ำ และส่วนใหญ่ธนาคารจะระมัดระวัง หรือหลีกเลี่ยงการปล่อยสินเชื่อกับผู้กู้ที่มีความเสี่ยงสูงมากเกินไป เนื่องจากเห็นว่าไม่คุ้มทุน ในประเด็นนี้ จากข้อเท็จจริงของสถาบันไมโครไฟแนนซ์จำนวนมากในโลก อาทิ บังกลาเทศ อินเดีย และจีน พบว่า อัตราหนี้เสียเฉลี่ยของสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์อยู่ที่ประมาณร้อยละ 4-5 ของจำนวนสินเชื่อทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งสูงกว่าอัตราหนี้เสียเฉลี่ยของภาคธนาคาร แต่ไม่สูงถึงขั้นที่จะไม่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้ หรือไม่คุ้มทุนที่จะดำเนินธุรกิจ (ณัฐพงศ์ พันธุ์ไชย, 2558: 17)

การวิเคราะห์นโยบายสินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนานาไฟแนนซ์) ในฐานะเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทย

สำหรับแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นการศึกษาในเรื่องนี้ ผู้เขียนได้เลือกใช้แนวทางการประเมินผลนโยบายตามทฤษฎีความร่วมมือแห่งชาติเพื่อนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (NCCHPP) แห่งประเทศแคนาดาได้นำเสนอไว้เป็นแนวทางในการประเมินผลกระทบนโยบาย (Policy Effects) ซึ่งมีอยู่ 3 ประการคือ 1) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) คือ เป็นการประเมินความสำเร็จของนโยบายสาธารณะ คือ มีประสิทธิภาพในการบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ ซึ่งเป็นการประเมินผลเพื่อพิจารณาในแง่ที่ว่านโยบายนั้นมีผลกระทบต่อการช่วยแก้ไขปัญหาตามที่มีการระบุไว้ในวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร 2) ผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ (Unintended effects) เป็นการพิจารณาผลทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะภายใต้ประเด็นการศึกษาต่างๆ ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ กล่าวคือ เป็นผลกระทบที่อยู่นอกห่วงโซ่ของผลกระทบที่แสดงโดยรูปแบบตรรกะ อันเนื่องจากสังคมมนุษย์ที่มีความซับซ้อน จึงทำให้ไม่สามารถที่จะควบคุมนโยบายได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้สามารถแน่ใจว่านโยบายจะก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการและ/หรือไม่เลย โดยผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจอาจเป็นทั้งในเชิงบวกหรือเชิงลบ เพราะฉะนั้น การประเมินผลด้านผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจจึงเป็นการพิจารณาในแง่ที่ว่า อะไรคือผลที่เกิดขึ้นอย่างไม่ได้ตั้งใจของนโยบายดังกล่าว

3) ความเป็นธรรม (Equity) คือ เป็นการพิจารณาผลทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะภายใต้ประเด็นการศึกษาต่างๆ ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ กล่าวคือ เป็นผลกระทบที่อยู่นอกห่วงโซ่ของผลกระทบที่แสดงโดยรูปแบบตรรกะ อันเนื่องจากสังคมมนุษย์ที่มีความซับซ้อน จึงทำให้ไม่สามารถที่จะควบคุมนโยบายได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้สามารถแน่ใจว่านโยบายจะก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการและ/หรือไม่เลย โดยผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจอาจเป็นทั้งในเชิงบวกหรือเชิงลบ เพราะฉะนั้น การประเมินผลด้านผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจจึงเป็นการพิจารณาในแง่ที่ว่า อะไรคือผลที่เกิดขึ้นอย่างไม่ได้ตั้งใจของนโยบายดังกล่าว (National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, 2012: 2-4)

1. มิติด้านประสิทธิผล (Effectiveness)

นโยบายสินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนานาไฟแนนซ์) เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาหนี้ในระบบซึ่งได้กลายมาเป็นปัญหาที่เรื้อรังควบคู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และนับวันจะยังเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ จากข้อมูลทางสถิติหนี้สินของครัวเรือนไทยของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า สัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้ลดลงตามลำดับคือ ลดลงจากร้อยละ 64.4 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 49.1 ในปี 2558 แต่จำนวนเงินที่เป็นหนี้กลับมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเพิ่มจาก 116,585 บาท ในปี 2549 เป็น 163,087 บาท ในปี 2556 จากนั้นในปี 2558 จำนวนเงินที่เป็นหนี้เริ่มปรับตัวลดลงอีก (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558: 2-4) ซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจสภาพหนี้ครัวเรือนไทย ปี 2559 ของศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยที่พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 85.7 มีหนี้สินครัวเรือน ซึ่งสูงกว่าปีก่อน โดยประชาชนเป็นหนี้จากการใช้จ่ายทั่วไป การซื้อสินทรัพย์ การลงทุนประกอบธุรกิจ การศึกษา การจ่ายบัตรเครดิต และการซื้อบ้าน โดยคิดเป็นมูลหนี้ 298,000 บาทต่อครัวเรือน ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ

20.2 สูงสุดในรอบ 9 ปี ตั้งแต่มีการสำรวจมา โดยร้อยละ 62.3 เป็นหนี้ในระบบ และเป็นหนี้นอกระบบ ร้อยละ 37.7 (สำนักข่าวไอ.เอ็น.เอ็น., 2559: 1)

ว่ากันตามหลักแล้ว สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์นั้นจะเป็นสินเชื่อรายย่อยที่ให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถกู้เงินเพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพได้ และนอกจากนั้นยังสามารถกู้เงินเพื่อนำไปแก้ปัญหาเรื่องหนี้นอกระบบที่ต้องเผชิญอยู่ได้ด้วย สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์จึงเหมาะสมกับประชาชนรายย่อยที่ต้องการเงินทุนไปประกอบอาชีพ แต่ไม่สามารถเข้าถึงระบบสินเชื่อสถาบันการเงินปกติได้ เนื่องจากไม่มีเอกสารหลักฐานที่ใช้แสดงแหล่งที่มาของรายได้อย่างชัดเจน ไม่มีสินทรัพย์เป็นหลักประกันหรือไม่เคยมีข้อมูลที่สามารถแสดงประวัติในการชำระหนี้ได้ อย่างไรก็ตาม สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ไม่ใช่ธุรกิจของภาครัฐ หากแต่เป็นธุรกิจของภาคเอกชนที่ได้ใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจจากกระทรวงการคลัง การให้บริการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์จึงขึ้นอยู่กับกาพิจารณาของภาคเอกชนเป็นหลัก แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธป.ท.)

สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ เป็นนโยบายสินเชื่อที่มีความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญคือ ช่วยสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อยได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่ใช้บริการหนี้นอกระบบ 581,973 ครัวเรือน และที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินใดๆ จำนวน 1.3 ล้านครัวเรือน ซึ่งถือเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ และการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ภายหลังจากที่ได้มีการเปิดรับคำขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มี Non- Bank ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจดังกล่าว จำนวน 28 บริษัท โดยมีทุนจดทะเบียนรวม 21,191.3 ล้านบาท และมีจำนวนสาขารวม 2,754 สาขา ทั้งนี้ ผู้ยื่นขอใบอนุญาตตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2558 ที่ผ่านการพิจารณาทั้งสิ้น จำนวน 29 บริษัท ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2559 มีการให้สินเชื่อแล้วจำนวน 66,146 ราย เป็นวงเงินรวม 1,710.7 ล้านบาท (วงเงิน 10,000-20,000 บาทต่อราย) (สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2559: 3) ซึ่งตัวเลขดังกล่าวถือว่ายังมีจำนวนที่มีปริมาณน้อยกว่าที่มีการคาดการณ์เอาไว้ค่อนข้างมาก

ถึงแม้จะยังไม่มีผลการศึกษาในเชิงประจักษ์ใดที่สามารถนำมาเป็นเครื่องยืนยันที่แน่ชัดได้ว่า การขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ของรัฐบาลมีผลกระทบต่อการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมตามที่มีการระบุไว้หรือไม่ อย่างไร แต่จากหลักฐานเอกสารต่างๆ ที่หยิบยกมาอธิบายก็พอจะสรุปเป็นเบื้องต้นว่า รัฐบาลประสบผลสำเร็จในแง่ที่ทำให้หนี้นอกระบบลดลงอย่างมากถึงเกือบร้อยละ 15 ของสัดส่วนหนี้นอกระบบและหนี้ในระบบ ตามข้อมูลทางสถิติผลสำรวจสถานภาพหนี้ครัวเรือนไทย ปี 2559 ของศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าจำนวนหนี้เพิ่มขึ้น แต่พบว่า จำนวนหนี้ในระบบเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 62.3 จากปีก่อนที่อยู่ร้อยละ 48.7 ในขณะที่หนี้นอกระบบลดลงอย่างเห็นได้ชัดจากร้อยละ 51.3 ในปี 2558 มาอยู่ที่ร้อยละ 37.7 ในปี 2559 นี้ และลดลงมาอยู่ระดับต่ำสุดในรอบ 8 ปี โดยมีเหตุผลสำคัญน่าจะเกิดขึ้นมาจากการที่รัฐบาลออกนโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ อันมีผลตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2558 จนถึงในปัจจุบัน ทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพได้สะดวกมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากที่มีการให้สินเชื่อแล้วจำนวน 66,146 ราย เป็นวงเงินรวม 1,710.7 ล้านบาท (โดยเฉลี่ย

วงเงิน 10,000-20,000 บาทต่อราย) ซึ่งมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอย่างมาก และถือเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและทรัพยากรด้านต่างๆของประชาชนผู้มีรายได้น้อยโดยแท้

2. มิติด้านผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ (Unintended effects)

ความพยายามลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมโดยการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบด้วยการขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อโนไฟแนนซ์ของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีส่วนที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจทั้งในแง่บวกและในแง่ลบ ถึงแม้ว่าความคาดหวังหรือเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่แท้จริงก็คือ นโยบายสินเชื่อโนไฟแนนซ์มีแนวโน้มที่จะสร้างความตระหนักและนำเสนอให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไปสู่ความต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมทั้งสามารถป้องกันและบรรเทาภาระหนี้ในระบบให้ลดลงไป สำหรับในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้มีพยายามดึงความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยทุกฝ่ายจะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กัน เพื่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้อย่างบูรณาการและยั่งยืน แต่ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เห็นกันโดยทั่วไปคือ มีจำนวน Non-Bank ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสินเชื่อโนไฟแนนซ์ดังกล่าวค่อนข้างมีจำนวนน้อย โดยปัจจุบัน มี Non-Bank ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจดังกล่าว จำนวนเพียง 28 บริษัทเท่านั้น ในขณะที่มีสถาบันการเงินเพียง 1 แห่งเท่านั้นคือ ธนาคารไทยเครดิตเพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน)

และยังพบอีกว่า มีกลุ่มที่ขอยกเลิกใบอนุญาตในภายหลังจำนวน 2 ราย ได้แก่ 1) บริษัท ตะวันออกพาณิชย์ลีสซิ่ง จำกัด (มหาชน) และ 2) บริษัท เจ เอ็ม ที พลัส จำกัด อันเกิดมาจากเงื่อนไขสำคัญที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้เพื่อที่จะให้ธุรกิจแต่ละแห่งสามารถนำมาขออนุญาตได้นั้นคือ จะต้องเป็นบริษัทที่มีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท แต่สภาพความเป็นจริงกลับพบว่า เจ้าหนี้ส่วนใหญ่จะมีการปล่อยกู้ในวงเงินที่ไม่สูงมากนัก ขณะเดียวกันวงเงินที่หมุนเวียนของเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ในแต่ละรายก็ไม่แน่ว่าจะสูงมากเช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดการปฏิเสธเงื่อนไขที่จะเข้าร่วมดังกล่าว ซึ่งเป็นการสวนกระแสในแง่ที่มีการคาดการณ์กันว่า นโยบายสินเชื่อโนไฟแนนซ์จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จูงใจให้ภาคเอกชนหันเข้ามาสนใจเป็นจำนวนมาก

นอกจากนโยบายสินเชื่อโนไฟแนนซ์จะไม่จูงใจทำให้ภาคเอกชนหลายรายให้เข้ามาขอรับอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจดังกล่าวแล้ว ในส่วนของประชาชนบางส่วนก็ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสินเชื่อโนไฟแนนซ์ได้ และยังพบว่าประชาชนยังมีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับมาตรการสินเชื่อโนไฟแนนซ์ ว่าเป็นเงินของรัฐบาลที่จะให้เปล่ากับประชาชน จึงมีหลายคนไปต่อว่ากับบริษัทผู้ประกอบการสินเชื่อโนไฟแนนซ์ ว่าไม่ยอมให้เงินกับประชาชน นอกจากนี้ ลูกหนี้ในระบบบางรายที่ติดมีศักยภาพในการประกอบอาชีพจะสามารถ refinance เข้ามาอยู่ในระบบได้ โดยมีการคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่า และมีการทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม แต่ขณะเดียวกันถ้าลูกหนี้ที่มีการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยย่อมอาจถูกปฏิเสธการขอกู้เงินจากผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อโนไฟแนนซ์ได้ ประชาชนผู้ส่วนใหญ่จะขาดวินัยทางการเงิน กล่าวคือ ขาดการวางแผน และขาดเป้าหมายในการนำเงินไปลงทุนหรือประกอบอาชีพ บางรายนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมมาใช้ในสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดทรัพย์หรือเกิดโอกาสในการสร้างรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใช้เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลผลการศึกษาด้านสถานการณ์ภาระหนี้สิน และสถานะทางการเงินของครัวเรือนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยของศูนย์วิจัยเศรษฐกิจธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน (2559: 6) ที่แสดงให้เห็นว่า เนื่องจากค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่

มาจากค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค และจากสภาพสังคมในปัจจุบันที่มีการปลูกฝังค่านิยมด้านวัตถุมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมกรรมการบริโภค รวมถึงการเข้าถึงสื่อต่างๆ ในปัจจุบันที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย ทำให้เกิดความต้องการใช้จ่ายใช้สอยได้ง่ายขึ้น และท้ายสุดก็อาจจะทำให้ครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายที่เกินความจำเป็น ซึ่งการขาดวินัยทางการเงินดังกล่าวส่งผลให้หนี้สินที่ก่อขึ้นมานอกจากจะไม่เกิดผลเป็นทรัพย์สินหรือรายได้ให้กับผู้กู้แล้ว ยังพอกพูนเพิ่มเติมด้วยดอกเบี้ยและเงินต้นที่ต้องกู้มาแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุดอีกด้วย

3. มิติด้านความเป็นธรรม (Equity)

ประโยชน์ที่จะได้รับและความคาดหวังในภาพรวมจากการดำเนินนโยบายสินเชื่อรายได้น้อยของรัฐบาลคือ การส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนและธุรกิจ โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่ใช้บริการหนี้ในระบบ 581,973 ครัวเรือน และที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินใดๆ จำนวน 1.3 ล้าน ครัวเรือน (ข้อมูลจากการสำรวจของ ธปท. ปี 2556) ซึ่งถือเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ มีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพ โดยจะดูแลให้การประกอบธุรกิจดังกล่าวมีความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบผู้บริโภค และอยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนสามารถได้รับผลตอบแทนจากการประกอบธุรกิจที่คุ้มค่างบความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจ แต่ไม่เป็นการแบกรับภาระหนี้สินจนเกินควร ทั้งนี้ ประชาชนจะต้องรู้จักการนำเงินสินเชื่อที่ได้รับไปประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดรายได้และนำมาใช้ในการลงทุนต่อ โดยจะต้องมีวินัยทางการเงินที่เคร่งครัดเพื่อไม่ให้เกิดหนี้เสียในระบบ (สำนักงานนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2559: 4)

ในส่วนประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น พบว่าจากผลการดำเนินงานตามนโยบายสินเชื่อรายได้น้อยที่ผ่านมาของรัฐบาลทำให้ ประชาชนกลุ่มรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ง่ายขึ้น เนื่องจากไม่มีค่าธรรมเนียมสินเชื่อในการขอสินเชื่อ และส่วนใหญ่มีภาระหนี้สินจากแหล่งเงินทุนนอกระบบที่ต้องการนำไปชำระหนี้สินดังกล่าว สอดคล้องกับงานวิจัยของยุภาวณี เล้าตระกูลชัย (2558, 629) ที่พบว่า กลุ่มตัวอย่างผู้ค้ารายย่อยที่มีความต้องการใช้สินเชื่อรายได้น้อยจากธนาคารออมสิน จำนวน 56 คนหรือร้อยละ 84.8 โดยปัจจัยที่มีผลต่อการใช้สินเชื่อคือ ปัจจัยด้านการไม่มีค่าธรรมเนียมสินเชื่อในการขอสินเชื่อ ส่วนใหญ่มีภาระหนี้สินจากแหล่งเงินทุนนอกระบบมากที่สุด ร้อยละ 40.6 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโอกาสในการเข้าถึงสินเชื่อรายได้น้อยของประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีสัดส่วนจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยมีการให้สินเชื่อแล้วจำนวน 66,146 ราย เป็นวงเงินรวม 1,710.7 ล้านบาท (โดยเฉลี่ยวงเงิน 10,000-20,000 บาทต่อราย) ซึ่งนั่นย่อมเป็นเครื่องที่แสดงให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายสินเชื่อรายได้น้อยของรัฐบาลสามารถช่วยส่งเสริมต่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนทั่วไปอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในสังคมอย่างเห็นเป็นรูปธรรม ถึงแม้จะยังไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้ก็ตาม

ในขณะที่ประเด็นการสร้างความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบผู้บริโภค และอยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานเดียวกันคือ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ เพื่อให้สามารถกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานเดียวกันคือ 1) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง

สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 2) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2557 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 และ 3) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส.1/2558 เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ลงวันที่ 22 มกราคม 2558 โดยประกาศทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดที่สำคัญของนโยบายสินเชื่อนานาโไฟแนนซ์ และนอกจากนี้ ยังมีการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบผ่านเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชนต่างๆ เผยแพร่ ความรู้และทักษะเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการเงินส่วนบุคคลแก่ประชาชนฐานราก ประชาสัมพันธ์ช่องทางที่ ประชาชนจะขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาหนี้ในระบบจากหน่วยงาน ภาครัฐ รวมถึงสร้างและพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ในระบบของประชาชนต่อไป (กลุ่มสารนิเทศ กระทรวงการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, 2559: 1-2)

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อนานาโไฟแนนซ์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทย

การดำเนินนโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนานาโไฟแนนซ์) เพื่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในลักษณะที่เป็นเพียงแต่การให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ ในอันที่จะนำไปลงทุนหรือประกอบอาชีพ โดยที่ไม่ต้องไปพึ่งพาอาศัยแหล่งเงินกู้ในระบบอย่างเดียวนั้น จึงไม่ใช่แนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในระยะยาว ผู้เขียนเห็นว่าควรมุ่งเน้นให้ความสำคัญไปที่การปรับปรุง/แก้ไขอย่างน้อยๆ ในประเด็นด้านโครงสร้างและระบบการดำเนินงาน และประเด็นพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะที่คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อนานาโไฟแนนซ์ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการคลังที่สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทยอย่างแท้จริง มีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านการปรับปรุง/แก้ไขในประเด็นด้านโครงสร้างและระบบการดำเนินงาน มีดังนี้คือ

1.1 การเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนในการวิพากษ์วิจารณ์ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เพื่อปรับปรุงนโยบายให้เกิดประโยชน์ และตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากในระหว่างที่มีการขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนานาโไฟแนนซ์) ในช่วงระยะเวลานั้นต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย ได้แก่ มีประชาชนที่ยังเข้าใจผิดเกี่ยวกับมาตรการสินเชื่อนานาโไฟแนนซ์ โดยคิดว่าเป็นเงินของรัฐบาลที่จะให้เปล่ากับประชาชน จึงมีหลายคนไปต่อว่ากับบริษัทผู้ประกอบการสินเชื่อนานาโไฟแนนซ์ ว่าไม่ยอมให้เงินกับประชาชน และยังมีการร้องเรียนจากประชาชนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสินเชื่อนานาโไฟแนนซ์หลังจากที่กระทรวงการคลังได้ออกนโยบายสินเชื่อนานาโไฟแนนซ์ไปแล้วประมาณ 1 ปี (สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2559: 4-5) การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมจะทำให้มีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหา นโยบาย กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล และยังทำให้ได้เรียนรู้

ทักษะการทำงานร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต ดังนั้น จึงเห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงควรมีการเปิดช่องทางในการติดต่อประสานงาน เพื่อสร้างความเข้าใจกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและประชาชนโดยทั่วไปให้มากขึ้น

1.2 การสนับสนุนสินเชื่อพร้อมเป็นที่ปรึกษาในการวางแผนทางธุรกิจแบบครบวงจร เนื่องจากที่ผ่านมา การดำเนินนโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อโนโไฟแนนซ์) ไม่ได้ให้ความสำคัญและมีการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นคือ ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอย่างมากมาย การสนับสนุนสินเชื่อพร้อมเป็นที่ปรึกษาในการวางแผนทางธุรกิจแบบครบวงจรสามารถดำเนินการใน 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ ประการแรก การให้สินเชื่อพร้อมการเป็นที่ปรึกษาด้านการประกอบธุรกิจ เช่น การให้ข้อมูลด้านการตลาด การผลิต การเงิน และกลุ่มลูกค้าเป้าหมายที่เหมาะสม เพื่อร่วมวางแผน ธุรกิจให้มีการเชื่อมโยงอย่างครบวงจรทั้งกระบวนการผลิต คือ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ การเป็นที่ปรึกษาเมื่อประสบกับปัญหาที่ไม่คาดคิด รวมตลอดทั้งการเป็นสื่อกลางในการจับคู่ความต้องการของกลุ่มลูกหนี้ที่ได้รับการสนับสนุนเงินทุน (Business Matching) ส่วนอีกประการคือ การให้ความสนับสนุนด้านแหล่งเงินทุนในฐานะผู้ร่วมทุน (Venture Capital) จะทำให้เกิดการช่วยเหลืออย่างยั่งยืน ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดเวลาและเงื่อนไขในการเป็นผู้ร่วมทุนในระยะเวลาหนึ่ง และเมื่อกิจการสามารถดำเนินได้ด้วยตัวเองหรือพึ่งพาตัวเองได้แล้ว ก็อาจมีการถอนทุนหรือขายหุ้นคืนแก่เจ้าของกิจการ โดยหากกิจการมีความต้องการเงินทุนเพิ่มเติมก็สามารถให้การสนับสนุนในรูปแบบสินเชื่อต่อไปได้ ทั้งนี้ การร่วมทุนอาจดำเนินการได้หลายแบบซึ่งอาจจะเป็นการร่วมทุนในด้านเงินทุน หรือ แม้กระทั่งการร่วมทุนในด้านปัจจัยพื้นฐานหรือด้านความรู้เทคนิคในการประกอบธุรกิจ เช่น การร่วมทุนผ่านทางคนกลางซึ่งเป็นกลุ่มคนกลางน้ำของธุรกิจ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการต่อยอดทางธุรกิจ การร่วมทุนกับคนกลางเพื่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน เช่น การสร้างตลาดเพื่อเป็นสถานที่ในการซื้อขายสินค้า การถือหุ้นองค์กรการเงินชุมชนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อช่วยเหลือด้านการเงินและการบริหารจัดการ เป็นต้น (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน, 2559: 7-8)

1.3 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขบางประการให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการกระตุ้นหรือเชิญชวนให้เจ้าหนี้นอกระบบนำธุรกิจปล่อยกู้หนี้นอกระบบเข้ามาขออนุญาตเปิดเป็นสถานที่หรือธุรกิจที่ให้บริการสินเชื่ออย่างถูกต้องตามกฎหมาย ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เห็นกันโดยทั่วไปคือมีจำนวน Non-Bank ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสินเชื่อโนโไฟแนนซ์ซึ่งตั้งกล่าวค่อนข้างน้อย จากข้อมูลของสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (2559: 3) พบว่า นับตั้งแต่วันที่เปิดรับคำขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อโนโไฟแนนซ์ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2558 จนถึงปัจจุบัน มี Non-Bank ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจดังกล่าว จำนวน 28 บริษัท โดยมีทุนจดทะเบียนรวม 21,191.3 ล้านบาท และมีจำนวนสาขารวม 2,754 สาขา ทั้งนี้ ผู้ยื่นขอใบอนุญาตตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2558 ที่ผ่านการพิจารณาทั้งสิ้น จำนวน 29 บริษัทเท่านั้น โดยมีสถาบันการเงินเพียง 1 แห่ง ได้แก่ ธนาคารไทยเครดิตเพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน) เลวร้ายไปกว่านั้น มีกลุ่มที่ขอยกเลิกใบอนุญาต จำนวน 2 ราย ได้แก่ 1) บริษัท ตะวันออกพาณิชย์ลีสซิ่ง จำกัด (มหาชน) และ 2) บริษัท เจ เอ็ม ที พลัส จำกัด กล่าวได้ว่า เงื่อนไขสำคัญที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้เพื่อที่จะให้ธุรกิจแต่ละแห่งสามารถนำมาขออนุญาตได้นั้นจะต้องมีทุนจด

ทะเบียนไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท แต่จากสภาพความเป็นจริงแล้ว กลับพบว่า เจ้าหนี้ส่วนใหญ่มักจะมีการปล่อยกู้ในวงเงินที่ไม่สูงมากนัก ขณะเดียวกันวงเงินที่หมุนเวียนของเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ในแต่ละรายก็ไม่แน่ว่าจะสูงมากเช่นเดียวกัน

2. ข้อเสนอแนะด้านการปรับปรุง/แก้ไขในประเด็นด้านพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล มีดังนี้คือ

2.1 การปลูกฝังนิสัยการออมหรือวินัยทางการเงินให้แก่ประชาชนผู้กู้ เพื่อให้ประชาชนผู้กู้สามารถใช้เงินอย่างสมเหตุสมผลมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่พบเห็นอยู่โดยทั่วไปคือ ประชาชนผู้กู้มักจะขาดการวางแผน ขาดเป้าหมายในการลงทุน นำเงินที่ได้จากการกู้ยืมมาใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดทรัพย์สินหรือเกิดโอกาสในการสร้างรายได้ เช่น การซื้อสินค้าฟุ่มเฟือย หรือการกู้เพื่อนำมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน เนื่องจากขาดการวางแผนทางการเงินภายในครอบครัวจนทำให้มีรายจ่ายมากกว่ารายได้ ซึ่งทั้งหมดนั้นมีสาเหตุหลักประการเดียวคือ การขาดวินัยทางการเงิน ซึ่งส่งผลให้หนี้สินที่ก่อขึ้นมานอกจากจะไม่เกิดผลเป็นทรัพย์สินหรือรายได้ให้กับผู้กู้แล้ว ยังพอกพูนเพิ่มเติมด้วยดอกเบี้ยและเงินต้นที่ต้องกู้มาแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด (กิจการปลดหนี้สิน สวัสดิการกองทัพเรือ, 2557: 67) ดังนั้น การปลูกฝังนิสัยการออมและการใช้เงินอย่างสมเหตุสมผลจะทำให้ประชาชนผู้กู้มีความรับผิดชอบและมีวินัยทางการเงินมากขึ้น ทั้งนี้ โดยควรกำหนดให้สถาบันการเงินที่เข้าร่วมนโยบายสินเชื่อแนโนไฟแนนซ์ (Nano Finance) สามารถที่จะให้บริการในด้านเงินฝากหรือด้านอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการให้บริการด้านสินเชื่อดังกล่าว โดยที่เงินฝากจะมีส่วนช่วยในการบริหารจัดการความเสี่ยงและสร้างความมั่นใจให้แก่สถาบันการเงินหรือเจ้าหนี้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม สถาบันไมโครไฟแนนซ์หลายแห่งในต่างประเทศก็ประสบความสำเร็จด้วยการใช้วิธีการแบบนี้มาแล้ว

2.2 การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อการใช้จ่ายเงินให้แก่ประชาชนผู้กู้ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้เงินอย่างเหมาะสม เนื่องจากในปัจจุบัน การที่ประชาชนมีปัญหาหนี้สินนอกระบบ สาเหตุเพราะมีรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายและการชำระหนี้ รวมตลอดทั้งการพฤติกรรมการใช้จ่ายที่เกินตัวจากกระแสบริโภคนิยม จากรายงานผลการศึกษาภาวะหนี้สินของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย ปี 2558 (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน, 2558: 4) พบว่า ปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สินน่าจะมาจากปัญหาที่สำคัญ อาทิ 1) รายได้ที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายและการชำระหนี้ ซึ่งมาจากหลายสาเหตุไม่ว่าจะเป็นภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวหรือสภาวะภัยแล้งที่เกิดขึ้นในวงกว้าง และ 2) พฤติกรรมการใช้จ่ายที่เกินตัวจากกระแสบริโภคนิยม การแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบแม้จะเป็นความหวังดีของรัฐบาลในแง่ที่เป็นการถ่วงดุลหรือเปลี่ยนแปลงหนี้สินนอกระบบให้เป็นหนี้ในระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ถ้าผู้ที่เป็นลูกหนี้ในระบบมาก่อนมิได้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างเช่นที่เคยปฏิบัติ ก็จะไม่ทำให้สามารถหลุดพ้นจากวงจรหนี้สินนอกระบบได้ เลวร้ายไปกว่านั้น คือ ลูกหนี้จะต้องจ่ายหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มภาระที่มากขึ้นไปอีก และในท้ายที่สุดก็จะส่งผลทำให้การดำเนินนโยบายสินเชื่อแนโนไฟแนนซ์ของรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร

บทสรุป

โดยหลักการของนโยบายสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์) จึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ทรงประสิทธิภาพและเป็นทางเลือกหนึ่งที่มีความเหมาะสมในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทยได้ เพราะมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในแง่ที่เป็นการส่งเสริมโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนผู้มีรายได้น้อย อันเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการสร้างความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบผู้บริโภค และอยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทยด้วยการใช้นโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ โดยมุ่งหวังแต่เพียงจะให้ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้อย่างสะดวกมากขึ้น เพื่อนำไปลงทุนหรือประกอบอาชีพ โดยที่ไม่ต้องไปพึ่งพาอาศัยแหล่งเงินกู้แบบอย่างเดียวนั้น จึงไม่ใช่แนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในระยะยาว

ดังนั้น ในการขับเคลื่อนนโยบายสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ เพื่อให้สามารถเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมไปด้วยกันในทุกภาคส่วนทั้งระบบทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคองค์กรอิสระ (NGOs) รวมทั้งภาคประชาชน โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนในการวิพากษ์วิจารณ์ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เพื่อปรับปรุงนโยบายให้เกิดประโยชน์ และตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง สนับสนุนสินเชื่อพร้อมเป็นที่ปรึกษาในการวางแผนทางธุรกิจแบบครบวงจร ดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขบางประการให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการกระตุ้นหรือเชิญชวนให้เจ้าหน้าที่ในระบบนำธุรกิจปล่อยกู้ที่ในระบบเข้ามาขออนุญาตเปิดเป็นสถานที่หรือธุรกิจที่ให้บริการสินเชื่ออย่างถูกต้องตามกฎหมาย และทำการปลูกฝังนิสัยการออมหรือวินัยทางการเงินให้แก่ประชาชนผู้กู้ รวมทั้งการสร้างความรู้เข้าใจที่ถูกต้องต่อการใช้จ่ายเงินให้แก่ประชาชนผู้กู้ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้เงินอย่างเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มสารนิเทศกระทรวงการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (2559). *การบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหานี้่นนอกระบบอย่างยั่งยืน*. ข่าวกระทรวงการคลัง, 136/2559: 1-3.
- กังสดาล เขาวัววัฒนกุล. (2557). “ความเหลื่อมล้ำทางสังคมของชุมชนหมู่บ้านจัดสรรในเขตกรุงเทพมหานครเหนือ”. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 40 (2) : 67-80.
- กิจการปลดหนี้สิน สวัสดิการกองทัพเรือ. (2557). *การขาดวินัยทางการเงินหันดักยไถ่ตัว*. นาวิกศาสตร์, 97 (12) : 66-69.
- ซารา แบต. (2559). *ระดับโลก!!! ไทยติดอันดับ 3 ประเทศความเหลื่อมล้ำรายได้มากที่สุด!!!*. [Online] : <http://www.ispacethailand.org/%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88/10374.html>. [12 เมษายน 2559]

- ณัฐชิตา เกิดแดง. (2557). จาก'ไม่ใคร่ถึง'นาโนไฟแนนซ์'หวังอุดหนุนผู้ประกอบการ. [Online] :
<http://www.komchadluek.net/news/economic/194767>[12 เมษายน 2559]
- ณัฐพงศ์ พันธุ์ไชย. (2558). *หนี้ในระบบ: นาโนไฟแนนซ์ (Nano-Finance)*. สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นิสาพร วัฒนศัพท์, ฐานิดา บุญวรรณ และศิวาภรณ์ ไชยเจริญ. (2559). “ช่วงชั้นทางสังคมความไม่เท่า
เทียมกันทางสังคมและการอธิบายถึงความเป็นประชากรกลุ่มเปราะบางในสังคม”. *วารสารวิจัย
ระบบสาธารณสุข*, 10 (4) : 362-376.
- ยงยุทธ บุราสิทธิ์. (2556). “ชุมชนคนอีสานกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในกรุงเทพมหานคร:
กรณีศึกษาชุมชนแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานคร”. *วารสารภาษาและวัฒนธรรม*, 32 (1) : 67-92.
- ยุภาณิ เล้าตระกูลชัย. (2558). *ความต้องการใช้บริการสินเชื่อรายวันผ่านช่องทางธนาคารออมสินของ
ผู้ค้ารายย่อยในเขตเทศบาลตำบลพายัพ จังหวัดเชียงใหม่*. ในเอกสารการประชุมวิชาการ
ระดับชาติ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา “การวิจัยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” 3 – 4 กันยายน
2558: 622-632.
- วีระชาติ ทิเลนทอง. (2559). “บทบาทของการเงินต่อความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย”. *วารสาร
เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 34 (3) : 60-95.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน. (2558). *รายงานผลการศึกษาระยะ
หนี้สินของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และ
เศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน. (2559). *รายงานผลการศึกษาระยะ
หนี้สินของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และ
เศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน.
- สำนักข่าวไอ.เอ็น.เอ็น. (2559). *หนี้ครัวเรือนปี 59 พุ่ง 20.2% สูงสุดใน 9 ปี*. [Online] :
<http://www.innnews.co.th>. [12 เมษายน 2559]
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (2559). *รายงานประจำปี 2559 สำนักงานเศรษฐกิจการ
คลัง*. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *รายงานการวิเคราะห์
สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2558*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2558). *การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2558*. [Online]
<https://www.service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/SocioPocket58M6.pdf>
[15 มีนาคม 2559]
- สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). *เรื่องมาตรการ
สนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อย (สินเชื่อรายวันผ่าน)*. [Online]
: <https://www.mof.go.th/home/AnnualReport/58-07-01-anoFinance.pdf>. [12
เมษายน 2559]

- สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). *เรื่อง มาตรการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อย (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์)*. [Online] <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=12325> [12 เมษายน 2559]
- Davtyan, K., (2016). *Income Inequality and Monetary Policy: An Analysis on the Long Run Relation*. Barcelona: Research Institute of Applied Economics.
- Era Dabla-Norris, Kalpana Kochhar, Nujin Suphaphiphat, Frantisek Ricka, Evridiki Tsounta. (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. International Monetary Fund.
- Global Wealth Report (2016). *The 2016 Global Wealth Report has been published by the Credit Suisse Research Institute*. [Online] <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/articles/news-and-expertise/the-global-wealth-report-2016-201611.html>
- National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. (2012). *A Framework for Analyzing Public Policies: Practical Guide*. [Online] http://www.ncchpp.ca/docs/Guide_framework_analyzing_policies_En.pdf. [April 15, 2016]
- World Bank. (2016). *Thailand became an upper-middle income economy in 2011*. [Online] <http://www.worldbank.org/en/country/thailand/overview>. [April 15, 2016]