
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบหมายให้เป็นหนึ่งในหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงการคลัง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบซึ่งถูกกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายเศรษฐา ทวีสิน) เพื่อลดการใช้ความรุนแรงในการติดตามทวงถามหนี้ โดยใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ แต่หากไม่สามารถดำเนินการด้วยวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยให้สำเร็จได้ และมีองค์ประกอบความผิดครบตามที่กฎหมายกำหนดจึงดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย และกำหนดให้ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสนับสนุนวงเงินสินเชื่อไม่เกินรายละ 20,000.00 บาท ให้แก่ลูกหนี้้นอกระบบที่ผ่านกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามแนวทางของกรมการปกครอง

จากการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่เริ่มดำเนินงานในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2566 จนถึงสิ้นสุดการดำเนินงานในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2567 มีประเด็นข้อตรวจพบ ดังนี้

ข้อตรวจพบ : การดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

จากการตรวจสอบพบว่า การดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบยังไม่เกิดประสิทธิผล โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยและประนอมหนี้้นี้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด การอนุมัติสินเชื่อแก่ลูกหนี้้นอกระบบมีสัดส่วนที่น้อย และการดำเนินคดีกับเจ้าหนี้้นอกระบบมีจำนวนน้อย โดยมีรายละเอียดผลการตรวจสอบ ดังนี้

1. การเจรจาไกล่เกลี่ยและประนอมหนี้้นี้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

ตามข้อมูลการรายงานผลการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบ ของสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ได้รวบรวมข้อมูลลูกหนี้และแยกประเภทเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ระหว่างวันที่ 15 ธันวาคม 2566 ถึงเดือนมีนาคม 2567 ซึ่งสิ้นสุดระยะเวลาการเปิดรับลงทะเบียน มีลูกหนี้้นอกระบบลงทะเบียนเข้าร่วมการดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 153,400 ราย ในจำนวนนี้มีลูกหนี้ที่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการของรัฐ (มีข้อมูลลูกหนี้และเจ้าหนี้ที่ถูกต้อง ครบถ้วน และสามารถติดต่อได้) จำนวน 53,170 ราย คิดเป็นร้อยละ 34.66 ของจำนวนลูกหนี้ที่ลงทะเบียนทั้งหมด และมีลูกหนี้ที่ไม่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการของรัฐ (มีข้อมูลลูกหนี้และเจ้าหนี้ไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน หรือไม่สามารถติดต่อได้) เป็นจำนวน 100,230 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 65.34 ของจำนวนลูกหนี้ที่ลงทะเบียนทั้งหมด ซึ่งจากลูกหนี้ที่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการของรัฐ

จำนวน 53,170 ราย สามารถแบ่งตามกรณีพิพาทระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ได้เป็นจำนวน 128,089 กรณี โดยกรมการปกครองสามารถนำลูกหนี้และเจ้าหนี้เข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยและประนอมหนี้ได้เพียง 34,284 กรณี คิดเป็นร้อยละ 26.77 ซึ่งไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดให้นำลูกหนี้และเจ้าหนี้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยให้ได้ร้อยละ 100.00

2. การอนุมัติสินเชื่อแก่ลูกหนี้ในระบบมีสัดส่วนที่น้อย

จากการตรวจสอบเอกสารรายงานผลการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ของกรมการปกครอง เกี่ยวกับผลการอนุมัติสินเชื่อแก่ลูกหนี้ผู้เข้าร่วมการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2567 พบว่า ลูกหนี้ที่มีความประสงค์ขออนุมัติสินเชื่อ ทั้งจากธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ได้ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมหนี้สำเร็จ หรือยังไม่ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมหนี้ แต่ได้รับพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ จำนวน 21,104 ราย และมีผลการอนุมัติสินเชื่อสำหรับลูกหนี้ผู้เข้าร่วมการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ จำนวน 982 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 4.65 ของลูกหนี้ที่ยื่นขอสินเชื่อทั้งหมด คิดเป็นจำนวนเงิน 31,538,700.00 บาท ประกอบด้วย (1) ธนาคารออมสิน อนุมัติสินเชื่อลูกหนี้ผู้เข้าร่วมการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ จำนวน 789 ราย คิดเป็นสินเชื่อรวม 19,199,000.00 บาท และ (2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อนุมัติสินเชื่อลูกหนี้ผู้เข้าร่วมการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ จำนวน 193 ราย คิดเป็นสินเชื่อรวม 12,339,700.00 บาท

3. การดำเนินการเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหนี้ในระบบมีจำนวนน้อย

จากการตรวจสอบข้อมูลผลการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้รับเรื่องเพื่อดำเนินคดีอาญากับเจ้าหนี้ในระบบจากกรมการปกครอง ตามรายงานกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง จำนวน 379 กรณี มีผลการดำเนินคดีกับเจ้าหนี้โดยการรับคำร้องทุกข์ของลูกหนี้ จำนวน 15 กรณี หรือคิดเป็นร้อยละ 3.96 กรณีไม่รับคำร้องทุกข์จากลูกหนี้ จำนวน 362 กรณี หรือคิดเป็นร้อยละ 95.51

จากผลการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่ยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ส่งผลกระทบให้ลูกหนี้ในระบบยังคงต้องพึ่งพาหนี้ในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าการกู้ยืมจากสถาบันการเงินในระบบ และยังคงติดกับดักหนี้จากการกู้ยืมหนี้ใหม่เพื่อชำระหนี้เดิมจนไม่สามารถหลุดออกจากวงจรของการเป็นหนี้ในระบบ มีความเสี่ยงที่จะพบปัญหาความรุนแรงจากการติดตามทวงถามหนี้ หรือการกระทำผิดทางอาญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้ในระบบของเจ้าหนี้บางราย ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในท้ายที่สุดจะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติในด้านเศรษฐกิจในภาพรวม เช่น การลดกำลังซื้อของประชาชน การบริโภคลดลง เศรษฐกิจภายในประเทศไม่เจริญเติบโตเท่าที่ควร รวมถึงผลกระทบด้านสังคม เช่น เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนและคนรวยเพิ่มมากขึ้น เกิดความรุนแรงหรือการกระทำผิดกฎหมายในการทวงถามหนี้

และเกิดปัญหาความรุนแรงในครอบครัว

โดยสาเหตุ ประการแรก แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในระบบตามวาระแห่งชาติ ยังดำเนินการไม่ครอบคลุมต่อการแก้ไขปัญหาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง เช่น การประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนลงทะเบียนเข้าร่วมการแก้ไขปัญหานี้ในระบบไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดการช่วยเหลือที่ชัดเจน การไม่ได้กำหนดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในระบบที่กำหนดไว้ยังไม่รองรับหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการแก้ไขปัญหาลูกหนี้ในระบบที่ต้องการเฉพาะเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้จากสถาบันการเงินโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยร่วมกับเจ้าหนี้ รวมถึงยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนทางการเงิน วินัยทางการเงิน และทักษะทางการเงินอย่างจริงจัง ทั้งยังขาดการให้ความสำคัญการส่งเสริมในมิติอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่การลดการพึ่งพิงเงินกู้ในระบบ ประการที่สอง แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในระบบที่กำหนดโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยและประนอมหนี้ยังมีข้อจำกัด ทำให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยและประนอมหนี้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด เนื่องจากในกรณีที่เจ้าหนี้ไม่สมัครใจเข้าร่วมการเจรจาไกล่เกลี่ย จะทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ และต้องยุติเรื่อง และปัญหาด้านข้อมูลของลูกหนี้และเจ้าหนี้สำหรับให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ประกอบการเจรจาไกล่เกลี่ยและประนอมหนี้มีไม่ครบถ้วนและไม่ชัดเจน ประการสาม การเข้าถึงแหล่งเงินทุนและเงื่อนไขการกู้ยืมจากสถาบันการเงินในระบบมีความยุ่งยาก ไม่ยืดหยุ่น โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ผู้มีรายได้น้อยมีรายได้น้อยเพียงพอกับรายจ่าย และมีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ประกอบกับลูกหนี้ยังขาดคุณสมบัติที่จำเป็นในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินในระบบ และประการสุดท้าย เจ้าหนี้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้กู้ที่หลบเลี่ยงกฎหมาย และลูกหนี้บางส่วนไม่กล้าขอรับความช่วยเหลือจากทางการหรือแจ้งความดำเนินคดี

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การแก้ไขปัญหานี้ในระบบเกิดประสิทธิผล โดยปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่องจริงจัง และเป็นรูปธรรม ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้อธิบดีกรมการปกครองพิจารณาดำเนินการ กรณีหากมีการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในระบบในลักษณะเดียวกัน ดังนี้

1. ควรระบุหลักเกณฑ์ เงื่อนไข รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงาน และมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ให้มีความแน่นอนและชัดเจน ก่อนเริ่มดำเนินการประชาสัมพันธ์และเปิดรับลงทะเบียน นอกจากนี้ ควรพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในระบบ รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีความครอบคลุม มีความสอดคล้องหรือรองรับความต้องการแก้ไขปัญหานี้ในระบบของประชาชนที่จะทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมหนี้สามารถดำเนินการต่อไปได้

2. กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบโดยให้ความสำคัญกับกรณีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กำหนดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ทั้งกรณีลูกหนี้ไม่ทราบข้อมูลของเจ้าหนี้ และกรณีลูกหนี้ทราบข้อมูลของเจ้าหนี้โดยลูกหนี้ประสงค์เข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย หากไม่สามารถนำเจ้าหนี้เข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยได้และปรากฏว่ามีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำผิดทางอาญา กรมการปกครองควรประสานความร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการส่งเสริมความรู้การวางแผนการเงิน วินัยทางการเงิน และทักษะทางการเงิน เพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการวางแผนการเงิน ความมีวินัยทางการเงิน และทักษะทางการเงินที่เพียงพอที่จะนำไปประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมในการดำเนินชีวิตและไม่ก่อหนี้สินเกินตัวที่จะนำมาซึ่งการเป็นหนี้ในระบบ นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญในการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพลูกหนี้ที่มีความสามารถในการชำระหนี้ด้วยการส่งเสริมการประกอบอาชีพในการเพิ่มรายได้

4. สำรวจ รวบรวมข้อมูลลูกหนี้ในระบบหรือบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลลูกหนี้ในระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีฐานข้อมูลลูกหนี้ในระบบที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นปัจจุบันสำหรับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนบูรณาการกำหนดแนวทางหรือมาตรการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ในระบบระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ การสนับสนุนด้านสินเชื่อในการปรับโครงสร้างหนี้หรือลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ยืม และการบังคับใช้กฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 รวมถึงเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามและประเมินผลการดำเนินการช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5. ทบทวนปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดของการดำเนินการให้กู้ยืมจากสถาบันการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่ผ่านมา โดยประสานงานถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้สินเชื่อที่มีความยืดหยุ่น ผ่อนปรนยิ่งขึ้น และอำนวยความสะดวกแก่ลูกหนี้ในระบบให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบที่เป็นธรรมมากขึ้น ทำให้กลไกการให้สินเชื่อสามารถดำเนินการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ควรพิจารณาสนับสนุนการเข้าถึงเงินทุนในระบบแหล่งอื่น ๆ ให้กับประชาชนรายย่อยในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรมเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ และเป็นการพัฒนาระบบการเงินในระดับจุลภาค