

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ

นางสาวรจนา อึ้งคง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย

are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

FACTORS AFFECTING SUCCESS IN IMPLEMENTING POLICY ON INFORMAL DEBT

Miss Rojana Inkhong



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration Program in Public Administration

Department of Public Administration

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี นอกระบบไปปฏิบัติ
โดย	นางสาวรจนา อินคง
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย)  
.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ)  
.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(นาง สุวนา สุวรรณจุฑะ)

รจนา อินคง : ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ (FACTORS AFFECTING SUCCESS IN IMPLEMENTING POLICY ON INFORMAL DEBT) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. วันชัย มีชาติ, 236 หน้า.

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร และสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ จำนวน 16 คน ผลการศึกษาวินิจฉัยพบว่า รัฐบาลในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2547-2556) กำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบในรูปแบบโครงการต่างๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบทั้งนี้ในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพหลัก รัฐบาลดำเนินการผ่านหน่วยงานชั่วคราวในรูปแบบคณะกรรมการ และศูนย์ประสานงานซึ่งเป็นการฉีกกำลังของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ และมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติกลับไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาต่างๆ ได้แก่ 1) ปัญหาหนี้นอกระบบมีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไข 2) ลักษณะของตัวนโยบายขาดความเหมาะสม 3) ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพหลัก 4) ผู้ปฏิบัติขาดความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาและขาดความผูกพันต่อนโยบาย 5) ลูกหนี้และเจ้าหนี้ไม่เปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมมาก่อน 6) การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ค่านิยมบริโภคนิยม และการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาล และ 7) ขาดการติดตามประเมินผลนโยบายที่เหมาะสม ผลการศึกษาวินิจฉัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา 2) ปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย 3) ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย 6) ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจสังคม และการเมือง และ 7) ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย นอกจากนี้ปัจจัยดังกล่าวยังมีความสัมพันธ์ระหว่างกันซึ่งสามารถจัดกลุ่มปัจจัยได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ปัจจัยด้านกระบวนการ และปัจจัยด้านการประเมินผล ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติควรตระหนักถึงความสำคัญและทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติอย่างชัดเจน เพื่อนำองค์ความรู้ไปใช้ในการวิเคราะห์และออกแบบแนวทางที่เหมาะสมต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จต่อไป

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

ปีการศึกษา 2557

# # 5580622324 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORDS: FACTORS AFFECTING / INFORMAL DEBT / POLICY IMPLEMENTATION / SUCCESSFUL IMPLEMENTATION

ROJANA INKHONG: FACTORS AFFECTING SUCCESS IN IMPLEMENTING POLICY ON INFORMAL DEBT. ADVISOR: ASSOC. PROF. WANCHAI MEECHART, 236 pp.

The purposes of this study are to study implementing policy on informal debt, to study implementing policy on informal debt's problems, and to study factors affecting success in implementing policy on informal debt. This research is a qualitative research based on document study and in-depth interview of 16 key informants who are involved in informal debt policy implementation. The results showed that the government, over the past 10 years (2004-2013), set up informal debt policy in various projects. The purposes of these projects are to resolve informal debt problems. Informal debt policy was practiced by setting up a temporary agency in a form of committee, coordinating center and government agencies. Although the government gives priority to the informal debt problems solving by having many agencies involve in policy implementation, the implementing policy is not successful because of the following seven problems; 1) the informal debt problems are complex and difficult to resolve, 2) the lack of appropriate policies, 3) there is no primary agency responsible for the policy, 4) the lack of expertise and policy commitment, 5) debtor and creditor do not change attitudes and behavior towards debt incurring, 6) economic crisis, consumerism values, and populist policies and 7) the lack of appropriate policy monitoring and evaluation. The research found seven factors that affect implementing policy on informal debt including: 1) problem-solving ability, 2) informal debt policy characteristics, 3) characteristics of the implementing agencies, 4) attitudes and commitment of implementers, 5) target groups compliance with policy outputs, 6) economic, social, and political conditions, and 7) policy monitoring and evaluation. Moreover, there are relationship among the seven factors that can be put in three groups, which are environmental factors, process factors, and evaluation factors. All the relevant agencies that carry out informal debt policy implementation should clearly recognize the seven factors affecting success in implementing policy on informal debt, in order to analyze and design appropriate guidelines for successful implementation.

Department: Public Administration                      Student's Signature .....

Field of Study: Public Administration                      Advisor's Signature .....

Academic Year: 2014

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความอนุเคราะห์และความเมตตาจาก รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ให้ข้อคิดและคำแนะนำเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงได้ถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ในการวิจัย การเขียนงานวิชาการ การทำงาน และการดำเนินชีวิตที่มีค่ายิ่งแก่ผู้วิจัยเสมอมา อีกทั้งยังคอยให้กำลังใจและห่วงใยติดตาม ความคืบหน้าของวิทยานิพนธ์อย่างต่อเนื่อง พร้อมด้วยรองศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำปรึกษาและแนะนำด้วยความเมตตาเกี่ยวกับรูปแบบการวิจัย ความถูกต้องของข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล โครงสร้างเนื้อหา รูปแบบการเขียนวิทยานิพนธ์ และคอย สอบถามความคืบหน้าของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความห่วงใยตลอดมา และท่านสุภณา สุวรรณจุฑะ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ แม้ท่านจะมีภารกิจจำนวนมากแต่ท่านได้สละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการ วิทยานิพนธ์ มอบคำแนะนำ ข้อมูลสำคัญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ นอก ระบบไปปฏิบัติในฐานะของผู้ปฏิบัติที่มีความมุ่งมั่นทุ่มเทต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นประโยชน์ อย่างยิ่งต่องานวิจัยในครั้งนี้ และเป็นแนวทางสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการทำงานต่อไปของผู้วิจัย ผู้วิจัย ขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 16 ท่าน ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าถ่ายทอดเรื่องราว ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลสำคัญ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการ ศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบคุณสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวง ยุติธรรม และบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่มอบทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

ขอขอบคุณ คุณมนฤดี ยิ้มเป็นใย เจ้าหน้าที่ประจำภาควิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ เจ้าหน้าที่ ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต และเจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ทุกท่านที่มีส่วนในการช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกให้กระบวนการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอบคุณเพื่อนๆ รม.ม. ภาคในเวลาราชการรุ่น 33 และ รุ่น 37 ที่คอยช่วยเหลือ ให้กำลังใจ และเป็นห่วงเป็นใยทั้งในเรื่องการเรียนและการจัดทำวิทยานิพนธ์ อีกทั้งคุณวิษุตา อิศรานูวรรธน์ และ คุณนันทพัช ไซยอัครพงค์ ที่คอยให้คำปรึกษา แนะนำ ช่วยเหลือ และให้กำลังใจเสมอมา ตลอดจนผู้ที่มี ส่วนช่วยเหลือและสนับสนุนให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้เสร็จสิ้นลงด้วยดี

สุดท้ายขอขอบคุณ พ่อ แม่ พี่สาว และน้องสาวซึ่งเป็นผู้ผลักดัน ส่งเสริม สนับสนุน และเป็น กำลังใจสำคัญในทุกๆ เรื่อง รวมถึงเป็นผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จที่ผ่านมาและความสำเร็จในครั้งนี้

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามในการวิจัย.....	5
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตของงานวิจัย.....	5
1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ.....	9
2.1.1 นิยามความหมายของหนี้นอกระบบ.....	10
2.1.2 องค์ประกอบของการเป็นหนี้นอกระบบ.....	15
2.1.3 สาเหตุของการเป็นหนี้นอกระบบ.....	15
2.1.4 รูปแบบของการเป็นหนี้นอกระบบ.....	18
2.1.5 ผลกระทบจากปัญหาหนี้นอกระบบ.....	18
2.1.6 แนวทางแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ.....	19
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	29

2.2.1 ความหมาย ลักษณะ และความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	30
2.2.2 ขอบเขตการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	35
2.2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	48
2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	62
2.3.1 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้นอกระบบ.....	63
2.3.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	71
2.4 กรอบแนวความคิดการวิจัย .....	78
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย .....	82
3.1 รูปแบบการวิจัย .....	82
3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	82
3.2.1 ข้อมูลที่ต้องการ.....	82
3.2.2 แหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูล.....	83
3.3 หน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis).....	84
3.3.1 การเลือกพื้นที่หน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) .....	84
3.3.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) .....	85
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative data analysis).....	88
3.4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร .....	88
3.4.2 การวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดของข้อมูล (typological analysis).....	88
บทที่ 4 นโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ .....	91
4.1 นโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ .....	91
4.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ .....	102
4.3 สรุปนโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ.....	106
บทที่ 5 ผลการศึกษาและอภิปรายผล.....	113



5.1. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ .....	113
5.1.1 ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา .....	113
5.1.2 ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย.....	120
5.1.3 ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ.....	137
5.1.4. ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ.....	150
5.1.5 ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย.....	157
5.1.6 ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง.....	160
5.1.7 ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย .....	167
5.2. ความสัมพันธ์ของปัจจัยมีผลต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ.....	171
5.3 การสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ .....	176
5.3.1 การส่งเสริมปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา .....	176
5.3.2 การส่งเสริมปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย .....	178
5.3.3 การส่งเสริมปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ .....	181
5.3.4 การส่งเสริมปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ .....	183
5.3.5 การส่งเสริมปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย.....	185
5.3.6. การส่งเสริมปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง.....	189
5.3.7 การส่งเสริมปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย.....	189
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	191
6.1. นโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ.....	191
6.2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ.....	194
6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	202
6.4 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ .....	207
6.5 ข้อจำกัดของงานวิจัย .....	208

ญ

หน้า

รายการอ้างอิง .....	210
ภาคผนวก.....	218
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	236



## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 แสดงผลการสำรวจสถานภาพหนี้ภาคครัวเรือนไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2556 .....	2
ตารางที่ 2 แสดงการสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	78
ตารางที่ 3 แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ.....	85
ตารางที่ 4 แสดงรายละเอียดหน่วยงาน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และช่วงเวลาในการสัมภาษณ์ .....	86
ตารางที่ 5 สรุปโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ .....	110



## สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	36
แผนภาพที่ 2 แสดงปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ .....	81
แผนภาพที่ 3 แสดงนโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ .....	109
แผนภาพที่ 4 แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ .....	139
แผนภาพที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ นอกระบบไปปฏิบัติ .....	176



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากวิกฤตต้มยำกุ้ง ปี พ.ศ. 2540 วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ ปี พ.ศ. 2551-2552 วิกฤตหนี้สาธารณะของกรีซ ปี พ.ศ. 2552 รวมถึงการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยทั้งทางด้านการค้าและการลงทุน (อนุสรณ์ ธรรมใจ และคณะ, 2554) เมื่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขาดสภาพคล่องจึงก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน และปัญหาสินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาแพงตามมา ประกอบกับนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ผ่านมาส่งผลให้ประชาชนมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในขณะที่มีรายได้เท่าเดิม เมื่อประชาชนมีรายรับไม่พอกับรายจ่ายจึงนำไปสู่การกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนต่างๆ สำหรับผู้ที่มีศักยภาพในการกู้เงิน มีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกันจะเริ่มจากการก่อหนี้สินในระบบก่อน เมื่อเกินวงเงินการอนุมัติจากสถาบันการเงินในระบบแล้วจึงนำไปสู่การก่อหนี้สินนอกระบบ สำหรับผู้มีรายได้น้อยหาเช่ากินค่าและกลุ่มคนรากหญ้าที่ขาดคุณสมบัติตามเงื่อนไขการอนุมัติสินเชื่อของธนาคาร ด้วยความจำเป็นและความอยู่รอดของครอบครัวจึงต้องพึ่งพาเงินจากแหล่งทุนนอกระบบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้การกู้ยืมเงินนอกระบบนั้นมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น เพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ใช้จ่ายในครอบครัว ใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภค รักษาพยาบาล ใช้จ่ายด้านการศึกษาของบุตรหลาน และลงทุนประกอบอาชีพ เป็นต้น

ปัจจุบันปัญหาหนี้สินภาคประชาชนโดยเฉพาะปัญหานี้นอกระบบในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งด้านจำนวนและความรุนแรงของปัญหา ดังผลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2556 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จากครัวเรือนทั่วประเทศประมาณ 20 ล้านครัวเรือน พบว่าครัวเรือนที่มีหนี้สินประมาณ 10.8 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 53.8 โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย 163,087 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการก่อหนี้เพื่อใช้ในครัวเรือนร้อยละ 75.0 ทั้งนี้ครัวเรือนเป็นหนี้ในระบบอย่างเดียวร้อยละ 91.7 ครัวเรือนที่มีหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบร้อยละ 3.7 และครัวเรือนที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียวมีร้อยละ 4.6 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557)

จากผลสำรวจสถานภาพหนี้ภาคครัวเรือนผ่านกลุ่มตัวอย่างจากทั่วประเทศ จำนวน 1,200 ตัวอย่าง ระหว่างวันที่ 18-23 มิถุนายน 2556 โดยศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 64.6 มีหนี้สิน โดยจำนวนหนี้เฉลี่ยของครัวเรือนในปี พ.ศ. 2551 มีหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนประมาณ 135,166.34 บาท เป็นหนี้ในระบบร้อยละ 65 และหนี้นอกระบบร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2552 มีหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนประมาณ 147,542.15 บาท

เป็นหนี้ในระบบร้อยละ 52.4 และหนี้นอกระบบร้อยละ 47.6 ในปี พ.ศ. 2553 มีหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนประมาณ 151,432.74 บาท เป็นหนี้ในระบบร้อยละ 53.4 และหนี้นอกระบบร้อยละ 46.6 ในปี พ.ศ. 2554 มีหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนประมาณ 159,432.23 บาท เป็นหนี้ในระบบร้อยละ 54.2 และหนี้นอกระบบร้อยละ 45.8 ในปี พ.ศ. 2555 มีหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนประมาณ 168,517.16 บาท เป็นหนี้ในระบบร้อยละ 53.6 และหนี้นอกระบบร้อยละ 46.4 และ ในปี พ.ศ. 2556 มีหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนประมาณ 188,774.54 บาท เป็นหนี้ในระบบร้อยละ 50.4 และหนี้นอกระบบร้อยละ 49.6

ปรากฏรายละเอียดดังตารางที่ 1 (ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2556)

ตารางที่ 1 แสดงผลการสำรวจสถานภาพหนี้ภาคครัวเรือนไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2556

หนี้สิน	ปี พ.ศ.					
	2551	2552	2553	2554	2555	2556
เฉลี่ย	135,166	147,542	151,432	159,432	168,517	188,774
นอกระบบ	47,308	70,230	70,567	72,101	78,529	93,632
ร้อยละของหนี้ นอกระบบ	35	47.6	46.6	45.8	46.6	49.6

ที่มา: ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2556

จากการสำรวจสภาพหนี้ภาคครัวเรือน โดยศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยข้างต้น พบว่า ประชาชนกลุ่มที่รายได้ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน จะมีสัดส่วนการก่อหนี้นอกระบบร้อยละ 50 ขณะที่กลุ่มรายได้ 5,000-15,000 บาท จะมีทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 42-44 ส่วนกลุ่มที่รายได้เกิน 15,000 บาท พบว่าส่วนใหญ่จะเป็นหนี้ในระบบคิดเป็นร้อยละ 43-46 โดยสาเหตุที่ทำให้หนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้นอันดับแรกมาจากค่าครองชีพที่สูงขึ้นคิดเป็นถึงร้อยละ 23.3 รองลงมาคือ ค่าเล่าเรียนของบุตรหลานคิดเป็นร้อยละ 22 และการซื้อสินทรัพย์ถาวร เช่น บ้าน และรถยนต์คิดเป็นร้อยละ 13.5 เป็นต้น

ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ ไตรมาสที่ 3 ของปี พ.ศ. 2556 พบว่าสัดส่วนหนี้ภาคครัวเรือนต่อ GDP เพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากร้อยละ 63 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2553 เป็นร้อยละ 77.3 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2555 และร้อยละ 80.1 ณ ไตรมาส 3 ปี พ.ศ. 2556 ซึ่งสาเหตุสำคัญในการเพิ่มขึ้นของหนี้สินภาคครัวเรือนดังกล่าว คือ การกู้ยืมเงินเพื่อมาซื้อทรัพย์สินทดแทนความเสียหายจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 และการเข้าซื้อรถยนต์ที่มากขึ้นอันเป็นผลมาจากนโยบายรถคันแรก นอกจากนั้น

รายงานภาวะสังคมไทยของ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังปี พ.ศ. 2556 ยังพบว่าโดยเฉลี่ยครัวเรือน เป็นหนี้นอกระบบประมาณ 3,136 บาทต่อครัวเรือน โดยมีมูลหนี้รวม 63,661 ล้านบาท ประกอบกับ ข้อมูลของ บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (เครดิตบูโร) ระบุว่า มีจำนวนบัญชีที่เริ่มค้างชำระ แต่ยังไม่เป็นหนี้เสียในช่วงไตรมาส 1 ของปี พ.ศ. 2557 สูงถึง 1.1 ล้านบัญชี เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของ ปี พ.ศ. 2556 ที่มี 8.5 แสนบัญชี (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556)

จากข้อมูลสถิติและผลการสำรวจของหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือน และปัญหาหนี้สินนอกระบบแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงปัญหาหนี้สินนอกระบบทางด้านปริมาณ กล่าวคือ หนี้สินนอกระบบขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ปัญหาหนี้ นอกระบบยังส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่ต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยเงินกู้ นอกระบบในอัตราสูง และถูกเจ้าหนี้สินนอกระบบทวงหนี้ด้วยความรุนแรง เช่น การข่มขู่คุกคาม การประจานให้เกิดความอับอาย และการอาศัยช่องทางของกฎหมายในการเอาผิดเอาเปรียบลูกหนี้ อย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น (วันชัย มีชาติ และคณะ, 2556)

ปัญหาหนี้สินนอกระบบเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนสามารถเกิดกับประชาชนได้ทุกกลุ่ม ไม่เพียงแต่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสและขาดความรู้ในสังคมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้มีการศึกษาสูง มีศักยภาพในการประกอบอาชีพ และมีรายได้สูงอีกด้วย ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้จะมีทั้งหนี้ในระบบและ หนี้สินนอกระบบ เนื่องจากมีพฤติกรรมการใช้จ่ายเกินความสามารถในการชำระหนี้ มีค่านิยมใน การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย และมีพฤติกรรมบริโภคนิยม หรืออาจเป็นผู้ที่ติดการพนันหรือติดสุรา เป็นต้น ปัจจุบันในภาวะเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มชะลอตัวส่งผลให้ค่าครองชีพสูงขึ้น รัฐบาลใช้นโยบายกระตุ้น เศรษฐกิจ และนโยบายประชานิยมส่งผลให้ประชาชนใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนนำไปสู่การขาดความตระหนัก ในปัญหาหนี้สินและขาดการวางแผนทางการเงินที่ดี ประกอบกับธุรกิจหนี้สินนอกระบบเกิดขึ้นอย่าง เปิดเผย ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้นอกระบบได้โดยง่าย นอกจากนี้สังคมไทยยังเห็นว่า ปัญหาหนี้สินนอกระบบเป็นปัญหาส่วนบุคคล ทำให้สังคมขาดความตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหา หนี้สินนอกระบบ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ประชาชนเข้าสู่วงจรของการเป็นหนี้สินนอกระบบได้โดยง่ายและ รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาหนี้สินนอกระบบไม่เพียงแต่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ลูกหนี้นอกระบบ โดยตรงเท่านั้น แต่ยังสร้างผลกระทบในวงกว้างต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของ ประเทศอีกด้วย ปัญหาหนี้สินนอกระบบก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น เศรษฐกิจโดยรวม ปัญหา ครอบครัว ปัญหาการใช้ความรุนแรง และปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น (วันชัย มีชาติ และคณะ, 2556) การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และสร้างความสงบสุขแก่สังคมโดยรวมเป็น เป้าหมายของการบริหารจัดการภาครัฐ (public administration) ดังนั้นรัฐบาลในฐานะผู้บริหาร ประเทศได้ตระหนักถึงปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนจากการเป็นหนี้สินนอกระบบ จึงได้ กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบขึ้นเป็นนโยบายสาธารณะในรูปแบบโครงการต่างๆ และ

มอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว นโยบายแก้ปัญหาห็นนอกระบบเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบภายใต้นโยบายขจัดความยากจน เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าปัญหาห็นนอกระบบนั้นเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความยากจน ในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติรัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรอำนวยการในการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับชาติ ต่อมา ศตจ. ได้จัดตั้ง คณะอนุกรรมการการแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบขึ้น รัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการรับจดทะเบียนผู้ประสบปัญหาห็นนอกระบบประชาชน และให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพในการศึกษาวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบในระบบสถาบันการเงินและห็นนอกระบบ ต่อมารัฐบาลมีนโยบายแก้ปัญหาห็นนอกระบบ โดยมีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 230/2547 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2547 จัดตั้งศูนย์เอาชนะความยากจน และศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบประชาชน (ศอก.นส.) ขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบให้แก่ประชาชน โดยเร่งแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบก่อนเนื่องจากเป็นปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชน (ศูนย์วิจัยและพัฒนาครอบครัวไทยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553)

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เห็นว่า ปัญหาห็นนอกระบบเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ประชาชนเกิดความอ่อนแออันนำไปสู่ความไม่เข้มแข็งของประเทศชาติ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีโครงการแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบประชาชน (ห็นนอกระบบ) เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ภายใต้โครงการไทยเข้มแข็ง โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรมดำเนินการแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบร่วมกัน พร้อมทั้งมอบหมายให้ ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบประชาชน (ศอก.นส.) กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่อำนวยการแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบ นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการระดับชาติแก้ปัญหาห็นนอกระบบ ขึ้นเพื่อนำนโยบายแก้ไขปัญหาห็นนอกระบบไปดำเนินการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่มีนโยบายแก้ปัญหาห็นนอกระบบโดยตรง รัฐบาลมุ่งเน้นนโยบายทางด้านการเงิน ได้แก่ โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย โครงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสนับสนุนสินเชื่อรายย่อย และโครงการปรับปรุงการเข้าถึงความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554)

จะเห็นได้ว่าปัญหาห็นนอกระบบเป็นปัญหาที่สำคัญ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทั้งในด้านปริมาณและความรุนแรงของปัญหา นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ความสงบสุขของสังคม และเศรษฐกิจสังคมโดยรวมของประเทศ ซึ่งรัฐบาลในช่วง 10 ปี (พ.ศ. 2547-2556)



ที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบและ  
 ดำเนินการ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำในระบบ ด้านการเจรจาประนอมหนี้  
 และรับเรื่องร้องทุกข์ ด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และด้านการปราบปรามอาชญากรรมหนี้  
 นอกระบบ ทั้งนี้รัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมี  
 หน่วยงานภาครัฐที่ได้รับมอบหมายภารกิจโดยตรง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม  
 กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ดำเนินการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ  
 ไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของแต่ละหน่วยงาน แม้ว่าที่ผ่านมาปัญหาหนี้  
 นอกระบบจะได้รับความสนใจจากรัฐบาลจนนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ และมี  
 หน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบ แต่ปัญหาความรุนแรง  
 ดังกล่าวยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงควรมีการศึกษานโยบายและแนวทางในการนำนโยบาย  
 แก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ  
 และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ เพื่อหาแนวทาง  
 ที่เหมาะสมในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ซึ่งจะทำการนำนโยบายแก้ไขปัญหานี้  
 นอกระบบไปให้ปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาแก่ประชาชนต่อไป

## 1.2 คำถามในการวิจัย

ปัจจัยสำคัญใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

## 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษานโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

1.3.2 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

1.3.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

## 1.4 ขอบเขตของงานวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ  
 ไปปฏิบัติในครั้งนี้ เป็นการศึกษานโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของ  
 รัฐบาลไปปฏิบัติในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2547-2556) ความหมาย กระบวนการ ขั้นตอน องค์การ  
 และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบในช่วงดังกล่าวไปปฏิบัติ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้  
 สังเคราะห์และจำแนกปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ  
 เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จต่อไป  
 การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานส่วนกลางที่

ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ จำนวนทั้งสิ้น 10 หน่วยงาน ได้แก่

1) **หน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง** ได้แก่ กรมบัญชีกลาง สำนักงานนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สังกัดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน (ธ.ออมสิน)

2) **หน่วยงานภายในกระทรวงมหาดไทย** ได้แก่ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่นในสำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น สังกัดกรมการปกครอง ศูนย์ดำรงธรรม และสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน สังกัดกรมการพัฒนาชุมชน

3) **หน่วยงานภายในกระทรวงยุติธรรม** ได้แก่ ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

4) **หน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ** ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศูนย์ปราบปรามการปล่อยเงินกู้และทวงหนี้ในระบบ สังกัดกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ จำนวน 14 คนและผู้นำชุมชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ จำนวน 2 คน

## 1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย

**1.5.1 หนี้ในระบบ** หมายถึง หนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยลูกหนี้ทำสัญญากู้ยืมเงินเป็นหลักฐานมีจำนวนหนี้และอัตราดอกเบี้ยที่ชัดเจน รวมถึงการชำระเงินคืนกับสถาบันการเงินหรือธนาคารที่มีกฎหมายรับรองและควบคุมอยู่ ลูกหนี้จะได้รับเงินตามที่ระบุในสัญญา และเจ้าหนี้เรียกเก็บดอกเบี้ยไม่เกินที่กฎหมายกำหนด โดยกรณีที่เจ้าหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาจะมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี สำหรับเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินที่อยู่ในรูปธนาคารต่างๆ และในรูปเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (non-bank) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกับธนาคารสามารถคิดอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมได้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี และเมื่อรวมกับค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ แล้วต้องไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี

**1.5.2 หนี้ในระบบ** หมายถึง หนี้สินที่เกิดจากการกู้เงินหรือสิ่งของจากเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามกฎหมาย โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินกว่ากฎหมายกำหนด (เกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี) และมีกระบวนการกู้ยืมเงินที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย เจ้าหนี้บางรายใช้กระบวนการกู้ยืมที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ หรือใช้ความรุนแรงในการทวงหนี้

**1.5.3 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง** หมายถึง หน่วยงานภาครัฐที่ได้รับมอบหมายให้นำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาลไปปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่และภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง ซึ่งรับผิดชอบแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำในระบบ หน่วยงานภายในกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบด้านการเจรจาประนอมหนี้และรับเรื่องร้องทุกข์ หน่วยงานภายในกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบด้านการปราบปรามอาชญากรรมหนี้ในระบบ

**1.5.4 นโยบายสาธารณะ** หมายถึง กิจกรรม โครงการ หรือแผนงาน ที่รัฐเลือกที่จะดำเนินการในลักษณะกระบวนการ โดยมุ่งหวังผลผลิตและผลลัพธ์เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

**1.5.5 นโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ** หมายถึง กิจกรรม โครงการ หรือแผนงานที่รัฐบาลเลือกที่จะดำเนินการโดยออกเป็นกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งที่มีผลบังคับใช้ให้หน่วยงานภาครัฐนำไปดำเนินการในลักษณะกระบวนการ เพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแก่ประชาชน

**1.5.6 การนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ** หมายถึง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในรูปของแผน แผนงาน โครงการ กิจกรรม และงานภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งเพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแก่ประชาชน

**1.5.7 เจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** หมายถึง ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานในการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานตามนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบระหว่าง ปี พ.ศ. 2547-2556

**1.5.8 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ** หมายถึง ความสามารถในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบให้แก่ประชาชนได้ เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วสามารถทำให้จำนวนผู้เป็นหนี้ในระบบลดลง รวมถึงทำให้สถานการณ์และความรุนแรงของปัญหาหนี้ในระบบลดลงด้วย

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ” ช่วยให้ทราบถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคจากการนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

### 1.6.1 ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ

1.6.1.1 ช่วยเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ

1.6.1.2 ช่วยเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข และสร้างมาตรการที่เหมาะสมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

**1.6.2 ประโยชน์ในเชิงวิชาการ** ช่วยเป็นแนวทางและเป็นข้อมูลสำหรับผู้สนใจศึกษาค้นคว้าและวิจัยเพื่อเป็นการพัฒนาและเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาหนี้นอกระบบ และการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติต่อไป



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 1 ผู้วิจัยชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาและความสำคัญของหนี้อาระบบ ผลกระทบของปัญหา และการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้อาระบบของรัฐบาลที่ผ่านมา และความพยายามในการแก้ไขปัญหาหนี้อาระบบของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และเป้าหมายของงานวิจัยในครั้งนี้ สำหรับในบทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้ ผู้วิจัยได้สำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ได้แก่ การพิจารณาว่าที่ผ่านมามีองค์ความรู้ที่นักวิชาการได้ศึกษาและเสนอแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องไว้อย่างไร โดยผู้วิจัยจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนากรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้อาระบบไปปฏิบัติต่อไป สำหรับเนื้อหาในบทนี้แบ่งออกเป็น 4 หัวข้อย่อย ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหนี้อาระบบ ผู้วิจัยทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับ นิยามความหมาย องค์ประกอบ สาเหตุ รูปแบบ ผลกระทบ และแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้อาระบบ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับ ความหมาย ลักษณะ และความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขอบเขต การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ กระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลไกและหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ของเครือข่ายองค์การสาธารณะในระบบนโยบาย แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนคือการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้อาระบบ และการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย เป็นสิ่งที่ผู้วิจัยสังเคราะห์ขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรม เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดการวิจัยชั่วคราวในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหนี้อาระบบ

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องให้ความสนใจศึกษาปรากฏการณ์หนี้อาระบบที่เกิดขึ้นในสังคมไทยจำนวนมาก รวมถึงได้สังเคราะห์นิยามความหมาย องค์ประกอบ สาเหตุ รูปแบบ และผลกระทบจากปัญหาหนี้อาระบบไว้ ดังนี้

### 2.1.1 นิยามความหมายของหนี้ในระบบ

คำว่า “หนี้ในระบบ” เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม โดยเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมลักษณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมสิ่งของหรือเงินระหว่างบุคคลกับบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ด้วยลักษณะ วิธี และกระบวนการที่ไม่เป็นไปตามระบบกฎหมาย ระบบศีลธรรม และความสงบเรียบร้อยของสังคม จนทำให้สังคมอยู่ในภาวะไร้ระเบียบและเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา จึงมีการสร้างคำเพื่อใช้นิยามปรากฏการณ์ดังกล่าวขึ้น จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่ามีคำว่า “หนี้” และ “หนี้ในระบบ” มีการให้คำนิยามไว้ ดังนี้

#### 2.1.1.1 ความหมายของหนี้ในระบบตามพจนานุกรม

**ราชบัณฑิตยสถาน (2542)** ให้ความหมายคำว่า “หนี้” ซึ่งเป็นคำนาม หมายถึง เงินที่ผู้หนึ่งติดค้างอยู่จะต้องใช้ให้แก่อีกผู้หนึ่ง โดยมีนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป ซึ่งฝ่ายหนึ่งเรียกว่า เจ้าหนี้ มีสิทธิที่จะบังคับบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่า ลูกหนี้ ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกจากนั้นคำว่าหนี้โดยปริยายยังหมายถึง การที่จะต้องตอบแทนบุญคุณผู้ที่ให้การช่วยเหลืออีกด้วย (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542 )

**Dictionary of Economics and Commerce (1977)** ให้ความหมายคำว่า “usury” หมายถึง การเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูงมาก ซึ่งในยุคกลางแห่งศาสนจักรตามกฎหมายของโมเสส (law of Moses) และบันทึกของอริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญากรีก (Greek philosopher) กล่าวว่า การเรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูงนั้นเป็นความผิดบาป ผิดศีลธรรม และไม่เป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม ทั้งนี้จากอดีตจนถึงปัจจุบันลักษณะของผู้กู้และผู้ให้กู้นั้น มีหลายรูปแบบ กล่าวคือ ในอดีตผู้กู้เป็นคนยากจนหรือผู้ที่ด้อยโอกาส และผู้ให้กู้เป็นผู้มีฐานะมั่งคั่ง แต่ในปัจจุบันนี้ผู้ให้กู้อย่างใหญ่คือ ธนาคาร และแหล่งทุนที่สามารถกู้ยืมได้ง่าย ซึ่งผู้กู้จะต้องจ่ายดอกเบี้ยและค่าบริการ ในสมัยของพระเจ้าเฮนรี่ที่ 8 (Henry VIII) มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายขึ้น แต่กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนด (usury laws) นี้ใช้บังคับกับธนาคาร และแหล่งทุนในระบบเท่านั้นซึ่งถือเป็นเครื่องมือของนโยบายทางการเงิน ส่วนคำว่า “debt” หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากเงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากการให้ผู้อื่นกู้ยืม ซึ่งคำว่าหนี้เกิดขึ้นจากแนวคิดเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือในการให้กู้ยืมเงินหรือสิ่งของเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของแหล่งทุนเพื่อการกู้ยืม (loan capital) ในโลกสมัยใหม่ (Hanson, 1977)

**Black’s Law Dictionary (1979)** ให้ความหมายคำว่า “usury” หมายถึง การกู้ยืมเงินหรือสิ่งของโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนด และได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ว่าหนี้ในระบบจะมีการทำสัญญาเงินกู้ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากโดยให้ลูกหนี้ยินยอมที่จะปฏิบัติตามสัญญา ทั้งนี้ลูกหนี้ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่

สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดอย่างมากซึ่งเป็นสิ่งที่ผิดศีลธรรมและไม่มีเหตุผลสมควร นอกจากนี้หนี้  
นอกระบบยังทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ได้เพราะต้องจ่ายดอกเบี้ยจำนวนมากอยู่  
ตลอดเวลา ส่วนคำว่า “debt” หมายถึง ผลรวมของเงินที่ได้จากการทำสัญญากู้ยืมเงินหรือสิ่งของ  
ระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ ซึ่งผู้กู้จะมีภาระในการชำระหนี้เป็นเงิน สิ่งของ และการบริหารตามสัญญา  
ที่ได้ตกลงไว้กับผู้ให้กู้ และเป็นสิทธิที่ผู้ให้กู้จะได้รับดอกผลจากเงินหรือสิ่งของที่ให้ผู้กู้ยืม ซึ่งสิทธิ  
การได้รับดอกผลดังกล่าวนี้จะต้องชอบด้วยกฎหมายและหลักศีลธรรม และให้ความหมายคำว่า  
“loan sharking” หมายถึง วิธีการให้กู้ยืมเงินซึ่งคิดดอกเบี้ยสูงเกินกว่ากฎหมายกำหนด โดยใช้กำลัง  
บังคับให้ลูกหนี้จ่ายดอกเบี้ยและเงินต้นคืน (Henry, 1979)

**Oxford English Dictionary (2006)** ให้ความหมายคำว่า “debt” หมายถึง การติดหนี้  
หรือหมายถึง ความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณ ให้ความหมายคำว่า “usury” หมายถึง การกู้ยืมเงินจากแหล่งทุน  
ที่คิดอัตราดอกเบี้ยสูงอย่างไม่สมเหตุผล ให้ความหมายคำว่า “loan” หมายถึง การยืมสิ่งของ  
โดยเฉพาะเงินซึ่งคาดว่าจะสามารถชำระคืนได้พร้อมดอกเบี้ย ให้ความหมายคำว่า “loan sharking”  
เป็นคำที่ไม่เป็นทางการ หมายถึง การกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนด  
และให้ความหมายคำว่า “loan shark” ซึ่งเป็นคำที่ไม่เป็นทางการ หมายถึง เจ้าหนี้เงินกู้ที่คิด  
ดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนด (*Oxford English Dictionary, 2006*)

**Concise Oxford English Dictionary (2006)** ให้ความหมายคำว่า unlawful เป็น  
คำคุณศัพท์ หมายถึง ไม่ได้รับการรับรองจากกฎหมายให้กระทำ หรือไม่ได้รับการอนุญาต  
โดยกฎหมายหรือข้อบังคับ และให้ความหมายคำว่า loan เป็นคำนาม หมายถึง การกู้ยืมเงินที่คาดว่าจะ  
จะสามารถชำระคืนได้พร้อมดอกเบี้ย ทั้งนี้สำหรับเว็บไซต์ investopedia.com (2014) ได้ให้  
ความหมาย unlawful loan หมายถึง พฤติกรรมการแลกเปลี่ยนเงินหรือสิ่งของระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้  
โดยในอนาคตผู้กู้ต้องชำระเงินต้นคืนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดแก่ผู้ให้กู้ ทั้งนี้  
รวมถึงการกู้ยืมเงินที่มีดอกเบี้ยสูง หรือการให้กู้เงินในจำนวนที่สูงเกินกว่ากฎหมายกำหนดหรือ  
การกู้ยืมที่ไม่เป็นไปตามต้นทุนที่แท้จริงตามกฎหมายกำหนด (*Concise Oxford English  
Dictionary, 2006*)

การให้ความหมายคำว่า “หนี้นอกระบบ” ตามพจนานุกรมข้างต้นนั้น เมื่อศึกษาพบว่า  
ราชบัณฑิตยสถาน ปี พ.ศ. 2542 ให้ความหมายไว้เพียงคำว่า “หนี้” แต่ไม่ได้ให้ความหมายคำว่า  
“หนี้นอกระบบ” ไว้ เมื่อพิจารณาจากพจนานุกรมภาษาอังกฤษเพิ่มเติมพบว่าได้ให้ความหมายคำว่า  
“หนี้นอกระบบ” ไว้ในลักษณะทั่วไป โดยอธิบายถึงปรากฏการณ์การกู้ยืมเงินหรือสิ่งของระหว่าง  
เจ้าหนี้และลูกหนี้ โดยมีการเรียกดอกเบี้ยในจำนวนที่สูงอย่างไม่สมเหตุผล โดยเจ้าหนี้หวังในทรัพย์สิน  
ของลูกหนี้อย่างไม่เป็นธรรมทั้งในด้านศีลธรรมและตามกฎหมาย ซึ่งมีการกำหนดกฎหมายห้ามเรียก  
ดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กำหนด (usury law) เพื่อใช้บังคับกับเจ้าหนี้ที่คิดดอกเบี้ยเงินกู้สูงเกินกว่า

อัตราที่กฎหมายกำหนด จึงสรุปคำว่า “หนี้นอกระบบ” ตามพจนานุกรม หมายถึง การที่ผู้กู้ยืม (ลูกหนี้นอกระบบ) กู้ยืมเงินหรือสิ่งของจากผู้ให้กู้ยืม (เจ้าหนี้นอกระบบ) โดยเจ้าหนี้คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนดไว้ ดังนั้นการกู้ยืมเงินในลักษณะนี้จึงเป็นการกู้ยืมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 2.1.1.2 ความหมายของหนี้นอกระบบในทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ

**คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจน (2547)** ให้ความหมาย หนี้นอกระบบว่าเป็นหนี้ซึ่งเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงินหรือเจ้าหนี้ในระบบชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะออมทรัพย์เครดิตยูเนียน สหกรณ์ และกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร เป็นต้น (คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจน, 2547)

**กรมบัญชีกลาง (2552)** ให้ความหมาย หนี้นอกระบบ ว่าเป็นหนี้ซึ่งเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน เจ้าหนี้ในระบบชุมชน หรือผู้ประกอบการที่มีไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น การกู้ยืมเงินระหว่างเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้อง บุคคลทั่วไป นายทุนหรือเงินด่วนเสไฟฟ้า เป็นต้น (กรมบัญชีกลาง, 2552)

**ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (2554)** ให้ความหมาย “หนี้นอกระบบ” หมายถึง หนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน<sup>1</sup> โดยเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุว่าผู้ใดมิไว้เป็นความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนันหรือหนี้ที่เกิดจากยาเสพติดให้โทษ (ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศน.ย.ย.), 2556)

**กลุ่มป้องกันปรามการเงินนอกระบบ กระทรวงการคลัง (2555)** ให้ความหมายว่า “หนี้นอกระบบ” หมายถึง หนี้ที่เกิดจากการที่ลูกหนี้ไม่สามารถขอกู้เงินจากสถาบันการเงินหรือธนาคารได้ เนื่องจากมีปัญหาบางประการหรือมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงิน

<sup>1</sup> ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ซึ่งตามมาตรา 3 กำหนดโทษอาญาสำหรับเจ้าหนี้ที่ให้บุคคลอื่นกู้เงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือกำหนดข้อความเท็จเกี่ยวกับจำนวนเงินกู้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา หรือเรียกเอาประโยชน์มากเกินไปจนสมควรตามเงื่อนไขการกู้ยืมเงิน รวมทั้งผู้รับโอนสิทธิในหนี้ที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 กำหนดว่า ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละ 15 ต่อปี



จึงต้องเลี่ยงไปใช้บริการหนี้นอกระบบ โดยเจ้าหนี้จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนด

**กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (2556)** ให้ความหมาย “เงินกู้หนี้นอกระบบ” หมายถึง การให้กู้ยืมโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี) โดยนายทุนไม่ใช่สถาบันการเงิน อาจมีสัญญากู้ยืมหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้อาจมีหลักประกันหรือไม่ก็ได้ แต่หากมีหลักประกันผู้ให้กู้จะยึดหลักประกันพร้อมทั้งให้ผู้กู้ลงลายมือชื่อในใบมอบฉันทะเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ไว้แก่ผู้ให้กู้ หรือทำนิติกรรมอำพรางในลักษณะต่างๆ และหากผู้กู้ไม่สามารถชำระเงินแก่ผู้ให้กู้ได้ ผู้ให้กู้จะใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ในลักษณะที่ไม่เหมาะสม เช่น การชู้กรรโชก หรือทำร้ายร่างกาย เป็นต้น ทั้งนี้บุคคลที่กู้ยืมเงินกู้หนี้นอกระบบส่วนมากจะเป็นบุคคลที่ไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารได้ เช่น คนที่มีรายได้น้อย หรือมีรายได้ไม่แน่นอน ขาดทรัพย์สินหรือบุคคลในการค้ำประกันกับธนาคาร รวมถึงมีความต้องการในการใช้เงินด่วน เป็นต้น (กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค, 2556)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้นได้ให้ความหมายคำว่า “หนี้นอกระบบ” ไว้เป็นการเฉพาะในมิติที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ ภารกิจ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะให้ความหมายหนี้นอกระบบเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน เช่น **กระทรวงการคลัง** ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ด้านการเงินการคลัง ได้ให้ความหมาย “หนี้นอกระบบ” โดยเน้นเรื่องการกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน ภายใต้การกำกับของรัฐ และปัญหาที่หนี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ ส่วน**กระทรวงยุติธรรม** ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกตามกฎหมาย ให้ความหมาย “หนี้นอกระบบ” โดยยึดความผิดตามบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นสำคัญ และ**กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค** ให้ความหมาย “หนี้นอกระบบ” โดยเน้นกระบวนการกู้ยืมเงินหรือสิ่งของที่ผิดกฎหมาย และการติดตามทวงหนี้ในลักษณะที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น

### 2.1.1.3 ความหมายของหนี้นอกระบบในทางวิชาการ

**ไพฑูริศ เอกจริยกร (2554)** ให้ความหมาย “หนี้นอกระบบ” เป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินระหว่างประชาชนด้วยกันเอง โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นหนี้ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับหนี้ในระบบซึ่งหมายถึงหนี้เงินกู้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินในระบบ (ไพฑูริศ เอกจริยกร, 2554)

**อรรรถพล อรรถวณิช และคณะ (2554)** ให้ความหมายคำว่า “หนี้นอกระบบ” หมายถึง การกู้ยืมเงินจากแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อมไม่มีระเบียบกฎหมายเกณฑ์ ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขในการกู้ยืมและข้อตกลงต่างๆ ขึ้นอยู่กับ

ความพอใจระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัด คือ ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด และอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้ารวมเข้ากับเงินต้นแล้วเขียนในสัญญาไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ ทั้งนี้เงินกู้นอกระบบนั้นสามารถพบได้ตามการโฆษณาเงินด่วนต่างๆ ไม่ว่าจะบนสิ่งพิมพ์ หรือป้ายประกาศตามที่สาธารณะต่างๆ นอกจากนั้นหนี้นอกระบบยังรวมถึงการกู้ยืมเงินในชุมชนซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือการกู้ยืมเงินจากผู้ที่ยากไร้ในแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชน เป็นต้น สำหรับบุคคลที่ให้สินเชื่อในลักษณะนี้ เรียกว่า “เจ้าหนี้นอกระบบ” (อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ, 2554)

**วันชัย มีชาติ และคณะ (2556)** ให้ความหมาย “หนี้นอกระบบ” หมายถึง การให้กู้ยืมเงินหรือสิ่งของ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด เกินร้อยละ 15 ต่อปี ทั้งนี้เงื่อนไขในการกู้ยืมและข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ให้กู้ยืมและผู้ขอกู้ยืม ซึ่งผู้ให้กู้ยืมไม่ใช่สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่มีการติดตามควบคุมจากทางราชการ และมีวิธีการทวงหนี้ที่ใช้การข่มขู่บังคับหรือใช้ความรุนแรง โดยผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบเรียกว่า “เจ้าหนี้นอกระบบ” (วันชัย มีชาติ และคณะ, 2556)

**อารี วิบูลย์พงศ์ และคณะ (2557)** ให้ความหมาย “หนี้นอกระบบ” หมายถึง การกู้หนี้ยืมสินที่ไม่ได้อยู่ในระบบสถาบันการเงิน เช่น การกู้ยืมกันระหว่างเพื่อนหรือญาติพี่น้อง ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวไม่มีกฎกติกา มารยาทที่เป็นมาตรฐาน โดยในการทำสัญญากู้ยืมบางครั้งใช้กระดาษเปล่าในการทำสัญญาเงินกู้และให้ผู้กู้ลงลายมือชื่อในกระดาษเปล่า และนำไปใช้ดำเนินคดีกับผู้กู้ในชั้นศาล (อารี วิบูลย์พงศ์ และคณะ, 2557b)

การให้ความหมายคำว่า “หนี้นอกระบบ” ตามงานวิจัยนั้น นักวิชาการได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับหนี้นอกระบบแล้วสังเคราะห์เป็นคำนิยามเชิงลึก ซึ่งให้ความหมายหนี้นอกระบบไว้อย่างครอบคลุมทั้งมิติด้านความผิดต่อกฎหมาย ด้านสาเหตุ และด้านพฤติกรรม โดยมีการอธิบายรายละเอียดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสามารถสรุปความหมาย “หนี้นอกระบบ” ตามงานวิจัย หมายถึง การกู้ยืมเงินหรือสิ่งจากแหล่งเงินกู้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในระบบ การกู้ยืมนี้ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายและไม่มีการติดตามควบคุมจากหน่วยงานราชการ เงื่อนไขและข้อตกลงอยู่บนความพึงพอใจระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ ซึ่งเจ้าหนี้จะคิดอัตราเกินกว่ากฎหมายกำหนด นอกจากนั้นเจ้าหนี้บางรายใช้การข่มขู่หรือทวงหนี้ด้วยความรุนแรง

จากการทบทวนความหมายของ “หนี้นอกระบบ” จากพจนานุกรม หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการที่ทำการศึกษเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ พบว่าปัญหาการกู้ยืมเงินนอกระบบไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ แต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานและแพร่หลาย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์การกู้ยืมเงินหรือสิ่งของระหว่าง 2 ฝ่าย ซึ่งฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ให้กู้ เรียกว่า “เจ้าหนี้นอกระบบ” และอีกฝ่ายซึ่งเป็นผู้กู้ เรียกว่า “ลูกหนี้นอกระบบ” ทั้งนี้ความสัมพันธ์ในการกู้ยืมระหว่างกัน

ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับดูแลอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปตามระบบกฎหมายหรือระบบศีลธรรม

ดังนั้นจากการศึกษาจึงสรุปความหมาย “หนี้นอกระบบ” ได้ว่าหมายถึง *หนี้สินที่เกิดจากการกู้เงินหรือสิ่งของจากเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามกฎหมาย โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินกว่ากฎหมายกำหนด (เกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี) และมีกระบวนการกู้ยืมเงินที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย เจ้าหนี้บางรายใช้กระบวนการกู้ยืมที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ หรือใช้ความรุนแรงในการทวงหนี้*

### 2.1.2 องค์ประกอบของการเป็นหนี้นอกระบบ

จากการศึกษาของวันชัย มีชาติ และคณะ (2556) พบว่า องค์ประกอบของการเป็นหนี้นอกระบบเป็นสิ่งสำคัญในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาหนี้นอกระบบ โดยองค์ประกอบของการเป็นหนี้นอกระบบ มีรายละเอียดดังนี้

**2.1.2.1 เจ้าหนี้** เจ้าหนี้ทำหน้าที่ในการให้ยืมเงินแก่ประชาชน ซึ่งเจ้าหนี้เป็นทั้งสถาบันการเงินในระบบและประชาชนทั่วไปที่ประกอบกิจการให้กู้ยืม ซึ่งมีทั้งเจ้าหนี้ทั้งในและนอกระบบสามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) สถาบันการเงิน ได้แก่ หน่วยงานที่ทำธุรกิจด้านการเงินซึ่งจะมีหน้าที่ในการให้กู้ยืมเงินแก่ประชาชน (2) เจ้าหนี้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มคนที่ทำหน้าที่ในการปล่อยกู้หรือให้ผู้อื่นกู้ยืมเงินโดยคิดอัตราดอกเบี้ยเป็นผลตอบแทนจากธุรกิจ

**2.1.2.2 ลูกหนี้** คือ ประชาชนที่มีความจำเป็นหรือความต้องการในการใช้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง ลูกหนี้ต้องการแหล่งเงินทุนในการกู้ยืมจากสถาบันการเงินหรือเจ้าหนี้

**2.1.2.3 หน่วยงานของรัฐ** มีส่วนในการทำหน้าที่กำหนดกติกา ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน โดยรัฐต้องรักษาสมดุลระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันให้การดำเนินการเป็นไปตามกฎหมาย และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องมีนโยบายในการจัดหาแหล่งทุนแก่ประชาชนที่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน ต้องกำหนดกติกาไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน และช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับความเป็นธรรม

### 2.1.3 สาเหตุของการเป็นหนี้นอกระบบ

วันชัย มีชาติ และคณะ (2556) ได้ศึกษาสาเหตุของการเป็นหนี้นอกระบบ พบว่าหนี้นอกระบบเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุประกอบกันจนนำไปสู่การพึ่งพาเงินจากแหล่งทุนนอกระบบ ทั้งนี้การเข้าใจมูลเหตุของการเกิดหนี้นอกระบบจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจปัญหาหนี้นอกระบบอย่างแท้จริง และสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างเหมาะสม ก่อให้เกิด

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้สาเหตุสำคัญของปัญหานี้ในระบบในประเทศไทย มีรายละเอียด ดังนี้

### 2.1.3.1 ความจำเป็นหรือความต้องการในการใช้เงินของประชาชน

ประชาชนต้องการเงินเพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนสิ่งของ เครื่องใช้ เครื่องอำนวยความสะดวกที่สามารถตอบสนองความจำเป็นหรือความต้องการของประชาชน ซึ่งประชาชนจะต้องใช้เงินจำนวนมากกว่าเงินที่ประชาชนสามารถหาได้จากการประกอบอาชีพหรือเงินออมที่มีอยู่ ประชาชนจึงต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนต่างๆ ทั้งนี้ความจำเป็นหรือความต้องการในการใช้เงินของประชาชนนั้นมีสาเหตุย่อย ดังนี้

1) **สภาพทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป** จากการเปลี่ยนแปลงของสังคมเกษตรแบบพึ่งตนเองมาเป็นสังคมแห่งการผลิตเพื่อขาย ทำให้ความจำเป็นหรือความต้องการในการใช้เงินของประชาชนเพิ่มมากขึ้นในขณะที่ความสามารถในการพึ่งตนเองของประชาชนลดลง ประชาชนต้องพึ่งพาสินค้าและบริการจากตลาดเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชาชนยากจนลงเนื่องจากมีเงินไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต นำไปสู่การกู้เงินทั้งในและนอกระบบซึ่งเห็นได้จากปัจจุบันสังคมไทยมีหนี้ภาคครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น

2) **ลักษณะนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้** ปัญหาการก่อหนี้ทั้งในและนอกระบบนั้นส่วนสำคัญเกิดจากนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้เองที่ต้องการใช้จ่ายเงินจำนวนมากกว่ารายได้ที่สามารถหาได้จนนำไปสู่การก่อหนี้สินขึ้น ซึ่งลักษณะนิสัยดังกล่าวของลูกหนี้ ได้แก่ นิสัยการใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือยเกินกว่าความสามารถในการหาเงิน นิสัยการบริโภคนิยมของลูกหนี้ซึ่งติดกับวัตถุนิยม สินค้าราคาแพง และเป็นไปตามกระแสสังคมมากกว่าความจำเป็นจนนำไปสู่การก่อหนี้ในระบบตามมา ลูกหนี้ขาดการวางแผนการใช้เงินทำให้ไม่สามารถจัดระบบควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ และลูกหนี้นอกระบบไม่ได้คิดถึงผลเสียจากการเป็นหนี้ในระบบ นอกจากนั้นลูกหนี้ยังขาดความรู้ทั้งในการประกอบอาชีพ การเข้าถึงแหล่งทุนอื่นๆ และความรู้ในด้านกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องของการทำสัญญาต่างๆ จนตกเป็นเหยื่อของเจ้าหนี้นอกระบบ

3) **การประกอบอาชีพ** เป็นภาวะการเกิดหนี้นอกระบบจากความจำเป็นอันเนื่องมาจากการที่ผู้กู้ขาดเงินทุนที่จะนำไปใช้ในการประกอบอาชีพทำให้ต้องพึ่งพาเงินกู้นอกระบบ ซึ่งการกู้เงินนอกระบบเพื่อนำไปประกอบอาชีพนั้นมีสาเหตุย่อย เช่น การไปทำงานต่างประเทศซึ่งจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การลงทุนเพื่อแสวงหากำไรซึ่งมักเป็นการลงทุนในกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งโดยหนี้ประเภทนี้มักเกิดจากความโลภ การกู้เงินมาเพื่อการทำกิจการต่างๆ ทั้งในด้านการเกษตร การค้าขาย และการทำกิจการส่วนตัว เป็นต้น

4) **นโยบายของรัฐที่เน้นการบริโภคนิยม** นโยบายรัฐบาลเน้นกระตุ้นการบริโภคหรือนโยบายในกลุ่มนโยบายประชานิยมเป็นส่วนหนึ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนมีการใช้จ่ายต่างๆ เพิ่มขึ้นและในบางกรณีมีการกู้เงินไปใช้ในทางที่ไม่ตรงกับเป้าหมายของนโยบาย

6) **เหตุฉุกเฉิน** ทำให้ประชาชนเกิดความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้เงินแต่ไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบได้ทันกับความต้องการ ณ เวลานั้น จึงทำให้ประชาชนต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบที่สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก รวดเร็ว และสามารถกู้ยืมได้ตลอดเวลา สำหรับกรณีเหตุฉุกเฉินที่นำไปสู่ความจำเป็นในการใช้เงินอย่างเร่งด่วน ได้แก่ ลูกหนี้ในระบบมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดูแลความเจ็บป่วยของตนเองและคนในครอบครัว ต้องใช้เงินเพื่อเป็นค่าเทอมบุตรหลานในช่วงเปิดเทอม หรือต้องใช้เงินในการซ่อมแซมบ้านเรือนในกรณีเกิดภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ หรือแผ่นดินไหว เป็นต้น ซึ่งการกู้ในลักษณะนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ทำให้สถาบันการเงินในระบบไม่ค่อยให้กู้ และการอนุมัติของสถาบันการเงินในระบบก็ไม่ทันกับความต้องการของลูกหนี้

### 2.1.3.2 ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเป็นหนี้ในระบบนั้นเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้จึงจำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบโดยปัจจัยที่ลูกหนี้ไม่สามารถกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบได้เนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้

1) **การขาดคุณสมบัติของลูกหนี้** เนื่องมาจากลูกหนี้ขาดเอกสารสำคัญในการขอกู้ ขาดหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน ขาดเหตุผลในการกู้เงินหรือเหตุผลในการขอกู้เงินไม่เข้าเกณฑ์การให้กู้ของแหล่งทุนในระบบ และลูกหนี้มีประวัติการชำระหนี้ไม่ดีทำให้ไม่สามารถกู้เงินกับสถาบันการเงินในระบบได้

2) **การขาดความรู้** เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสถาบันการเงินในระบบได้ และนำไปสู่การเป็นหนี้ในระบบ และปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะการตกเป็นเหยื่อถูกเจ้าหนี้นอกระบบหลอกลวงหรือเอาเปรียบ ลูกหนี้นอกระบบขาดความรู้ที่สำคัญ ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับแหล่งเงินทุนในระบบดอกเบี้ยต่ำที่ตรงกับความต้องการและเป้าหมายของลูกหนี้ และความรู้ในแนวทางการดำเนินการตามขั้นตอนของสถาบันการเงินหรือแหล่งทุนในระบบ ทั้งนี้ลูกหนี้มักไม่ได้รับคำแนะนำเพื่อเข้าสู่กระบวนการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน

3) **กระบวนการในการกู้เงินในระบบมีความยุ่งยาก** ทำให้ประชาชนต้องเข้าสู่วงจรของการเป็นหนี้ในระบบ กระบวนการที่ยุ่งยาก มีความสลับซับซ้อน และใช้เอกสารจำนวนมากในการดำเนินการ ตลอดจนกระบวนการอนุมัติเงินกู้ของสถาบันการเงินในระบบที่ใช้ระยะเวลานานไม่ทันต่อความต้องการหรือความจำเป็น อีกทั้งยังทำให้ประชาชนเกิดความกังวล ความกลัว และรู้สึกไม่สะดวก นอกจากนี้สถาบันการเงินในระบบบางแห่งยังขาดเจ้าหน้าที่คอยแนะนำช่วยเหลือผู้ที่ขอกู้เงินซึ่งไม่ทำกำไรให้กับสถาบัน ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยหันไปพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ

ซึ่งมีความสะดวกสบาย รวดเร็ว และรู้สึกเป็นกันเองมากกว่าสถาบันการเงินในระบบ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบจากการกู้ยืมเงินนอกระบบที่จะตามมา

4) **ลูกหนี้ได้กู้เงินเต็มวงเงินที่แหล่งเงินกู้ในระบบกำหนดไว้แล้ว** จึงไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินหรือแหล่งเงินทุนในระบบได้ ทำให้ต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบแม้จะมีอัตราเงินกู้ที่สูงกว่าหรือต้องเสียเปรียบในด้านอื่นๆ แต่เมื่อไม่สามารถกู้เงินจากในระบบได้ประกอบกับความจำเป็นจึงทำให้ต้องพึ่งพาเงินกู้นอกระบบ

#### 2.1.4 รูปแบบของการเป็นหนี้นอกระบบ

วันชัย มีชาติ และคณะ (2556) ได้ศึกษารูปแบบของการเป็นหนี้นอกระบบ พบว่า สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ตามลักษณะของการให้กู้ยืม ดังนี้

**2.1.4.1 การใช้รูปแบบการกู้เงิน** เป็นการให้กู้นอกระบบโดยการใช้รูปแบบการกู้เงินที่เจ้าหนี้อ่อนเงินกู้ให้แก่ลูกหนี้โดยมีการทำสัญญาเงินกู้เป็นหลัก การให้กู้เงินในลักษณะนี้จะมีรายละเอียดและพฤติกรรมที่แตกต่างจากการกู้เงินตามปกติ ได้แก่ การเขียนจำนวนเงินในสัญญาสูงกว่าเงินที่ได้กู้ไปจริง การกำหนดจำนวนเงินกู้ในสัญญาไว้สูงกว่าจำนวนที่ลูกหนี้ได้รับจริง การให้ลูกหนี้ลงนามในกระดาษเปล่า การแก้ไขตัวเลขในสัญญาเงินกู้ เจ้าหนี้หักดอกเบี้ยล่วงหน้า การทำสัญญาเงินกู้ย้อนหลังและฟ้องบังคับคดีโดยให้ลูกหนี้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

**2.1.4.2 การไม่ใช้รูปแบบการกู้เงินโดยตรง** เป็นการทำนิติกรรมอำพรางหรือเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายแบบหนึ่ง เจ้าหนี้นอกระบบพยายามหลีกเลี่ยงการทำสัญญาเนื่องจากการกู้เงินตามกฎหมายจะไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี เจ้าหนี้นอกระบบจึงใช้รูปแบบอื่นเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย สำหรับรูปแบบที่มักจะพบบ่อยครั้ง ได้แก่ (1) การซื้อสินค้า ซึ่งเจ้าหนี้นอกระบบจะให้ลูกหนี้ทำสัญญาซื้อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง เช่น ทองคำ และการซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น (2) รูปแบบการขายฝาก ซึ่งลูกหนี้ต้องนำทรัพย์สินไปทำสัญญาขายฝากแทนการทำสัญญาเงินกู้ โดยมีการกำหนดเวลาไม่นานทำให้เมื่อครบกำหนดทรัพย์สินของลูกหนี้จึงตกเป็นของเจ้าหนี้โดยสมบูรณ์

#### 2.1.5 ผลกระทบจากปัญหาหนี้นอกระบบ

จากการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากปัญหาหนี้นอกระบบของวันชัย มีชาติ และคณะ (2556) พบว่า หนี้นอกระบบจัดเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่สูงผลกระทบ ดังนี้

**2.1.5.1.1 ผลกระทบต่อลูกหนี้** เนื่องจากกระบวนการกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบนั้นลูกหนี้จะถูกเจ้าหนี้เอารัดเอาเปรียบและหลอกลวงให้ทำสัญญาเงินกู้ที่ระบุจำนวนเงินในสัญญาสูงเกินความเป็นจริง รวมทั้งการกู้ยืมที่มีดอกเบี้ยสูงเกินกว่ากฎหมายกำหนด ทำให้ลูกหนี้ต้องพยายาม

หาช่องทางในการประกอบอาชีพและนำเงินมาใช้คืนเจ้าหนี้นอกระบบ ลูกหนี้หลายรายเกิดความเครียด บางรายที่หาทางออกไม่ได้จึงนำไปสู่การฆ่าตัวตาย ปัญหาหนี้นอกระบบส่งผลกระทบต่อครอบครัวของลูกหนี้โดยเฉพาะในด้านของความสัมพันธ์ของคนในครอบครัว ปัญหาเหล่านี้ อาจกดดันให้ลูกหนี้หรือสมาชิกในครอบครัวของลูกหนี้ต้องประกอบอาชีพผิดกฎหมายเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ จึงก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อสังคมในวงกว้างตามมา

**2.1.5.1.2 ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ** เนื่องจากหนี้นอกระบบจัดเป็นอาชญากรรม เศรษฐกิจประเภทหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของบุคคลและสังคมส่วนรวม ลูกหนี้ต้องแบกรับภาระในการหาเงินจำนวนมากเพื่อชดเชยหนี้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยที่สูง อาจทำให้ลูกหนี้ไม่มีเงินเก็บหรือเงินที่สามารถนำไปใช้ในการลงทุนสร้างรายได้ หากในสังคมมีผู้ตกเป็นหนี้นอกระบบจำนวนมากอาจทำให้รัฐต้องระดมนำเงินงบประมาณและทรัพยากรจำนวนมากเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้จนอาจไม่มีงบประมาณและทรัพยากรที่เพียงพอต่อการลงทุนในการสร้างรายได้ การจัดการโครงการที่เร่งด่วน และการพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ ของประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาหนี้นอกระบบอาจส่งผลทำให้ระบบเศรษฐกิจในระบบของประเทศไม่สามารถดำเนินไปตามระบบกลไกที่ถูกต้องเหมาะสมได้ เพราะอาจตกอยู่ในอำนาจของเจ้าหนี้นอกระบบที่มีอิทธิพลต่อประชาชนส่วนใหญ่ที่ต้องตกเป็นหนี้นอกระบบ และทำให้ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากถูกแทรกแซงด้วยเงินนอกระบบที่ไม่สามารถควบคุมได้

**2.1.5.1.3 ผลกระทบต่อสังคม** ปัญหาหนี้นอกระบบอาจมีผลต่อความเสื่อมโทรมทางสังคม เพราะเมื่อสมาชิกของสังคมเป็นหนี้นอกระบบเพิ่มมากขึ้นจะส่งผลกระทบต่อปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรมที่เกิดจากตัวเจ้าหนี้ โดยเฉพาะการทำร้ายร่างกายลูกหนี้ การข่มขู่ คุกคาม และทำให้ลูกหนี้เกิดความหวาดกลัวหรืออับอายเพื่อชำระหนี้ นอกจากนี้หากลูกหนี้ไม่สามารถทนแรงบีบบังคับจากการทวงหนี้ได้อาจนำไปสู่การก่ออาชญากรรมอื่น เช่น การทำร้ายร่างกายหรือการฆาตกรรมเจ้าหนี้ การกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน และการประกอบอาชีพผิดกฎหมายเพื่อให้สามารถหาเงินมาใช้คืนเจ้าหนี้นอกระบบ เป็นต้น

## 2.1.6 แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อลูกหนี้นอกระบบ สังคม และสภาพโดยรวมของประเทศ นอกจากนี้ปัญหาหนี้นอกระบบยังสามารถเกิดกับคนทุกกลุ่มในสังคม ดังนั้นหลายประเทศจึงถือว่าปัญหาหนี้นอกระบบนั้นเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่จะต้องเร่งแก้ไข ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบนั้นมีหลายแนวทาง จากผลการศึกษาพบว่า มีแนวทางที่ปรากฏในการแก้ปัญหานี้ที่สำคัญตามสาเหตุของปัญหา ได้แก่ **การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบภายใต้แนวคิดการสังคมสงเคราะห์** ซึ่งเชื่อว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนเป็น

หนี้ในระบบเนื่องมาจากประชาชนผู้มีรายได้น้อย ไม่ได้รับโอกาสให้สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้และไม่ได้รับการช่วยเหลือที่เหมาะสมกับศักยภาพของแต่ละบุคคล **การแก้ปัญหาหนี้ในระบบด้วยการเงินรายย่อยเชิงพาณิชย์** เชื่อว่าปัญหาหนี้ในระบบที่มีขนาดใหญ่ขึ้นมีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนไม่กู้เงินในระบบ เนื่องจากการกู้เงินในระบบนั้นมีรูปแบบการกู้ยืมที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาจึงต้องใช้เวลาเงินรายย่อยเชิงพาณิชย์ **การแก้ปัญหาหนี้ในระบบด้วยการรวมกลุ่ม** เชื่อว่าสาเหตุที่ปัญหาหนี้ในระบบไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังเนื่องจากคนในสังคมมองว่าปัญหาหนี้ในระบบนั้นเป็นปัญหาส่วนบุคคล ดังนั้นต้องมีการรวมกลุ่มของภาคส่วนต่างๆ เพื่อประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และ **การแก้ปัญหาหนี้ในระบบด้วยกฎหมาย** เชื่อว่าปัญหาหนี้ในระบบที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาเจ้าหน้าที่ใช้ช่องทางกฎหมายเพื่อเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้ ประกอบกับลูกหนี้ต้องแบกรับภาระด้านข้อผูกมัดจากการทำสัญญาเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรม ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ให้อยู่ภายใต้กฎหมายและความเป็นธรรม ซึ่งแต่ละแนวทางมีรายละเอียด ดังนี้

#### 2.1.6.1 การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบภายใต้แนวคิดการสังคมสงเคราะห์

การสังคมสงเคราะห์มีรากฐานมาจากความรู้สึกห่วงใยที่คนในสังคมมีต่อเพื่อนมนุษย์ที่เดือดร้อน หรือช่วยเหลือตนเองไม่ได้ โดยปรัชญาพื้นฐานของการสังคมสงเคราะห์นั้นมีลักษณะเป็นสากล เป็นความคิดในลักษณะการกุศล ต่อมาได้มีนักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ในสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาแนวคิดการสังคมสงเคราะห์ให้มองธรรมชาติของมนุษย์ในด้านดี เป็นการให้ความสำคัญกับศักยภาพ สิทธิ และศักดิ์ศรีของมนุษย์ที่เท่าเทียมกันไม่ใช่การทำให้ (work with, not work for) แต่เป็นการช่วยผู้ที่ได้รับความทุกข์ให้สามารถช่วยตนเองได้ (help them to help themselves) ซึ่งในการดำเนินงานด้านการสังคมสงเคราะห์นั้นมีหลักที่สำคัญ ดังนี้ (วันทนี วาสิกะสิน และคณะ, 2553)

- 1) เชื่อมั่นในคุณค่า ศักดิ์ศรี และการบูรณาการของมนุษย์เชื่อมั่นในสิทธิของบุคคลว่าบุคคลย่อมมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงตนเอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับบุคคลแต่ละคน และปัจจัยทางสังคมแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง
- 2) เชื่อว่าในสังคมประชาธิปไตย มนุษย์ทุกคนย่อมมีโอกาสเท่าเทียมกันในการได้รับบริการทางการสังคมสงเคราะห์
- 3) เชื่อว่าทุกคนมีหน้าที่ของตน ผู้ที่เข้ามาใช้บริการสังคมสงเคราะห์เนื่องจากไม่สามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความล้มเหลว และไม่สามารถพัฒนาศักยภาพในหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้



4) คำนึงถึงความสามารถของผู้ใช้บริการ โดยให้ความสำคัญกับความสามารถในการเรียนรู้ ความคิด การเปลี่ยนแปลงตนเอง การตัดสินใจ และการลงมือกระทำการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วยตนเอง

5) ความภูมิใจในตนเอง ผู้ที่มีความภูมิใจในตนเองจะเป็นผู้ที่มีพื้นฐานจิตใจและสังคมดี มีความสามารถในการพัฒนาตนเองเพื่อแก้ปัญหาชีวิตย่อมมีการพัฒนาที่เหมาะสมกว่าผู้ที่ขาดความภูมิใจในตนเอง ฯลฯ

การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ มีการปฏิบัติงานหลายรูปแบบด้านการบำบัดแก้ไข การฟื้นฟูสมรรถภาพ การป้องกัน และการพัฒนา ทั้งนี้การแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบโดยการช่วยเหลือลูกหนี้ในลักษณะเช่นนี้ ได้แก่ การดำเนินงานของธนาคารกรามีน ในประเทศบังกลาเทศ ซึ่งอาศัยแนวทางแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบและปัญหาความยากจนที่สำคัญ 2 แนวทางหลัก ได้แก่ การใช้การเงินรายย่อย (microfinance) และแนวคิดเพื่อสังคมในลักษณะกึ่งสังคมสงเคราะห์เป็นสำคัญ ดังนี้

#### **ธนาคารกรามีน ในประเทศบังกลาเทศ**

ศาสตราจารย์ ดร. มุฮัมหมัด ยูนุส (Muhammad Yunus) ผู้ก่อตั้งธนาคารกรามีนขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในบังกลาเทศ ซึ่งปัญหาความยากจนดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ นั่นคือ “ปัญหาหนึ่งนอกระบบ” ทั้งนี้ปัญหาหนึ่งนอกระบบมีสาเหตุสำคัญจากการที่ประชาชนรากหญ้าผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ ดังนั้น ยูนุส จึงได้ก่อตั้งธนาคารกรามีนขึ้น โดยผสมผสานพลังของตลาดเสรี ศักยภาพของมนุษย์ และจิตสำนึกเพื่อโลกที่เอื้ออาทรเข้าด้วยกัน (มุฮัมหมัด ยูนุส. แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล, 2555 )

ยูนุสเห็นความยากจนของชาวบ้านรอบๆ มหาวิทยาลัยจิตตะกองที่เกิดจากปัญหาหนึ่งนอกระบบ ประกอบกับปัญหาด้านนโยบายของหน่วยงานรัฐบาล หน่วยงานอนุมติสินเชื่อ และองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations (NGOs)) ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบและจัดความยากจนของประชาชนซึ่งมีแนวคิดที่ว่า “ปัญหาความยากจน และปัญหาหนึ่งนอกระบบนั้นเป็นปัญหาที่ซับซ้อน มีขนาดใหญ่เกินไปและยากจะแก้ไขได้” ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนได้ และการดำเนินการหรือการจัดกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้รับการตระหนักถึงศักยภาพของประชาชน โดยประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในสร้างประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม จึงทำให้ยูนุสสนใจศึกษาและทำความเข้าใจกับปัญหาของการนำไปสู่ความยากจนอย่างแท้จริง ยูนุสพบว่าประชาชนยากจนเนื่องมาจากไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบได้ เพราะคนจนไม่มีความน่าเชื่อถือในการชำระเงินคืน ไม่มีประวัติการกู้เงิน ไม่มีหลักประกันใดๆ และไม่รู้หนังสือจึงไม่สามารถกรอกเอกสารได้ ยูนุสจึงเริ่มต้นโครงการด้วยการนำเงินของตนเองโดยกู้จากธนาคารและนำไปปล่อยกู้ให้กับคนจนอีกทอดหนึ่ง ผลปรากฏว่าลูกหนี้ซึ่งเป็นประชาชน

ผู้ยากไร้สามารถส่งเงินกู้และดอกเบี้ยคืนครบตรงเวลาทุกคน จึงได้ดำเนินการก่อตั้งธนาคารกรามีน (กรามีน หมายถึง หมู่บ้าน) อย่างเต็มรูปแบบขึ้น มีกฎหมายเฉพาะในปี 1983 และดำเนินงานภายใต้ความเชื่อว่าการเป็นผู้ประกอบการนั้นมีความเป็นสากล ทุกคนมีพรสวรรค์ที่จะสามารถมองเห็นโอกาสรอบตัว เมื่อได้รับเครื่องมือที่จะไขว่คว้าโอกาส ทุกคนจะกระตือรือร้น ทั้งนี้ยูนุสไม่เห็นด้วยกับ การแจกฟรีหรือให้เปล่า เนื่องจากเห็นว่าจะต้องคิดริเริ่มสร้างสรรค์และความรับผิดชอบไปจากผู้คน การกุศลจึงเหมาะในภาวะฉุกเฉินและคนที่ทุพพลภาพจนช่วยเหลือตนเองไม่ได้เท่านั้น สำหรับธนาคารกรามีนแม้แต่ในภาวะฉุกเฉิน ธนาคารยังสนับสนุนให้ลูกหนี้ตั้งกองทุนฉุกเฉินของตนเองแทนการพึ่งพาเงินบริจาค

การดำเนินงานของธนาคารเป็นลักษณะการปล่อยกู้สินเชื่อขนาดเล็ก (microcredit) ซึ่งช่วยคนจนโดยการปล่อยสินเชื่อปลอดหลักประกันที่ตั้งอยู่บนความไว้วางใจระหว่างลูกหนี้กับธนาคาร โดยใช้ความเชื่อใจกันแทนเอกสารสัญญา มีการปล่อยกู้บ่อยครั้ง ครั้งละประมาณ 30-40 เหรียญสหรัฐ เพื่อให้คนยากจนได้เริ่มธุรกิจขนาดเล็กของตนเอง เมื่อเวลาผ่านไปจะสามารถทำกำไรจากธุรกิจขนาดเล็กเหล่านี้ได้ ซึ่งจะช่วยให้คนจนและครอบครัวหลุดพ้นจากความจน การดำเนินงานของธนาคารกรามีนใช้วิธีการศึกษาปัญหาและออกแบบเครื่องมือที่มีความชัดเจน ประกอบกับเน้นหลักวิชาการในการศึกษาพัฒนากระบวนการทำงานของธนาคาร ทำให้ธนาคารประสบความสำเร็จอย่างมากในการให้บริการทางการเงินไปสู่สตรียากไร้ในชนบทของบังกลาเทศ และมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลายสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและทำให้คนจนสามารถเข้าถึงเงินทุนได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น

การพัฒนาธุรกิจของธนาคารกรามีนนั้นดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยแบ่งเป็นช่วงเวลาอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วยธุรกิจที่แสวงหากำไร และธุรกิจที่ไม่แสวงหากำไร มีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร โทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ห่างไกล รวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านการวางแผนการตลาดสินค้าพื้นเมืองเพื่อให้แนวคิดของกรามีนเข้าถึงประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้งานของธนาคารกรามีนและบริษัทในเครือช่วยให้คนหลายล้านคนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับโลก โดยช่วยให้ประชาชนที่ยากจนได้มีส่วนร่วมในตลาด มีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวได้

ผลการดำเนินการนั้นธนาคารกรามีนประสบความสำเร็จอย่างมาก ลูกหนี้ของธนาคารกรามีนถือหุ้นร้อยละ 93 ที่เหลือร้อยละ 7 เป็นของรัฐบาลบังกลาเทศ ธนาคารมีลูกหนี้ทั้งหมด 2.6 ล้านคน ร้อยละ 95 เป็นผู้หญิง มียอดชำระคืนเกือบร้อยละ 100 สามารถช่วยเหลือคนจนในประเทศบังกลาเทศส่วนหนึ่งให้หลุดพ้นจากความยากจน ธนาคารกรามีนสามารถพึ่งตนเองได้ ลูกหนี้ชำระคืนเงินกู้ในอัตราที่สูงและธนาคารสามารถทำกำไรได้ทุกปี นอกจากนั้นธนาคารกรามีนยังสร้างกรามีนโมเดลขึ้นซึ่งเป็นโครงการเผยแพร่แนวคิดกรามีนแก่ประเทศที่สนใจ ปัจจุบันมีกรามีนทรัสต์ซึ่งเป็น

บริษัทในเครือของธนาคารกรามีนได้รับเงินอุดหนุนกว่า 19.8 ล้านเหรียญสหรัฐ ในการสร้างโครงการเรียนแบบกรามีนกว่า 65 โครงการใน 27 ประเทศทั่วโลก โครงการปล่อยเงินกู้ไปแล้วกว่า 444 ล้านเหรียญสหรัฐ ให้กับคนจนกว่า 1.14 ล้านคนทั่วโลก ซึ่งจากการดำเนินงานของกรามีนทรัสต์นั้นพบว่า กรามีนโมเดลสามารถใช้ได้ในระดับสากล แนวคิดของกรามีนสามารถปรับปรุงคุณภาพชีวิตผู้ยากไร้ทั่วโลกให้ปรากฏขึ้นจริง โดยมีการนำร่องใช้ในประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์ (มุฮัมหมัด ยูनुส. แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล, 2551 )

จากการศึกษาวิจัยและการดำเนินงานอย่างจริงจังของยูนูส พบว่าปัจจัยที่ทำให้ธนาคารกรามีนในฐานะธนาคารเพื่อคนจนประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายที่ธนาคารตั้งไว้เป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้ (วันชัย มีชาติ และคณะ, 2556)

1) แนวคิดเบื้องหลังในการแก้ไขปัญหาความยากจน ในการแก้ไขปัญหาความยากจนสำหรับธนาคารกรามีนมีสมมติฐานที่ว่า คนจนจะชำระเงินคืนเสมอ คนจนมีความคิดสร้างสรรค์ และรู้ว่าจะประกอบอาชีพได้ รู้ว่าจะเปลี่ยนแปลงชีวิตอย่างไร ความยากจนหรือปัญหาหนึ่งนอกระบบสามารถแก้ไขได้โดยต้องคิดเสมอว่า มีแนวทางที่สามารถแก้ไขได้และประชาชนมีศักยภาพที่จะจัดการกับปัญหาของตนเอง

2) การใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และการวิจัยในการแก้ไขปัญหา ธนาคารพยายามค้นหาและสร้างแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาหนึ่งนอกระบบ ภายใต้การบริหารจัดการที่ดีบนพื้นฐานข้อมูลที่เป็นจริง มีการเรียนรู้จากการลองผิดลองถูก การค้นคว้าวิจัยตามหลักวิธีทางวิทยาศาสตร์ โดยธนาคารกรามีนมีการศึกษาและเข้าใจลูกหนี้อย่างลึกซึ้งซึ่งจากการเก็บข้อมูลความยากจนและความต้องการกู้เงินของประชาชนตามหมู่บ้านต่างๆ โดยนำข้อมูลมาจำแนกลูกหนี้ออกเป็นหลายประเภท หลายอาชีพ เพื่อออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีความหลากหลายเหมาะกับแต่ละกลุ่ม

3) เน้นการพัฒนาและฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ธนาคารกรามีนมีการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (work-shop) ประจำปีสำหรับผู้นำศูนย์ลูกหนี้แต่ละสาขา เพื่อทบทวนปัญหาและความสำเร็จ ประเด็นที่นำกังวล และคิดวิธีการแก้ปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีการฝึกอบรมและพัฒนาพนักงานให้พนักงานสามารถรับมือกับปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขโดยลำพังได้ และสามารถเป็นครูที่ช่วยให้ลูกหนี้ค้นพบศักยภาพและข้อบกพร่องของตนเองเพื่อการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

4) ธนาคารกรามีนปฏิเสธการแทรกแซงจากภาครัฐ หรือเป็นไปในลักษณะที่น้อยที่สุด เพราะผู้บริหารมองว่ารัฐควรมีขนาดเล็กที่สุดเท่าที่จะทำได้ การดำเนินงานควรอาศัยตลาดเสรีและสถาบันที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจที่สนับสนุนเป้าหมายเพื่อสังคมเป็นสำคัญ ในขณะเดียวกันธนาคารกรามีนก็ต่อต้านเศรษฐกิจที่สนใจความโลภโดยมองผลกำไรเพียงอย่างเดียว

### 2.1.6.2 การแก้ปัญหาหนี้ในระบบด้วยการเงินรายย่อยในเชิงพาณิชย์ (commercial microfinance)

การเงินรายย่อยในเชิงพาณิชย์ (commercial microfinance) ถือเป็นอีกกิจกรรมทางการเงินรูปแบบหนึ่งที่ผู้ประกอบการให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงสถาบันการเงินหลักในระบบได้ เนื่องจากขาดบุคคลหรือหลักทรัพย์ในการค้ำประกันสินเชื่อ ดังนั้นการเงินรายย่อยในเชิงพาณิชย์จึงเข้ามาช่วยเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพให้ผู้มีรายได้น้อยให้สามารถยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นได้ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547) ดังนั้นการเงินรายย่อยในเชิงพาณิชย์จึงกลายเป็นแนวทางที่มีบทบาทสำคัญต่อการแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ สำหรับประเทศที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### ธนาคารรากยาท ในประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียนั้นมีตลาดสินเชื่อในระบบมีขนาดใหญ่โดยเฉพาะในเขตชนบทซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนไม่กู้ยืมเงินในระบบ เนื่องจากมีระบบการให้กู้ยืมที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนรากหญ้าผู้มีรายได้น้อย มีผู้ศึกษาระบบสินเชื่อในประเทศอินโดนีเซียไว้คือ มาร์เกอริต เอส โรบินสัน (2001) พบว่า สินเชื่อในระบบในประเทศอินโดนีเซียสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบคือ 1) สินเชื่อในระบบเชิงพาณิชย์ (informal commercial lender) ซึ่งเป็นสินเชื่อจากพ่อค้าเงินกู้ นายจ้าง ผู้ค้าของส่ง เจ้าของที่ดิน และ 2) สินเชื่อในระบบที่ไม่ได้เป็นเชิงพาณิชย์ (informal uncommercial lender) ซึ่งเป็นสินเชื่อที่ไม่ได้คาดหวังกำไรจากดอกเบี้ย ซึ่งผู้ที่ให้กู้ยืมมักจะมีสายสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้ให้กู้ กล่าวคือมักจะเป็นเพื่อน ครอบครัว และเพื่อนบ้าน แต่มักจะให้กู้ยามฉุกเฉินเท่านั้น สำหรับสินเชื่อในระบบเชิงพาณิชย์นั้น ประเทศอินโดนีเซียต้องประสบปัญหาพ่อค้าเงินกู้คิดกำไรสูงมากและกำหนดเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองจนลูกหนี้เสียเปรียบและไม่มีอำนาจในการต่อรอง (มาร์เกอริต เอส โรบินสัน, 2545)

จากปัญหาดังกล่าวจึงเริ่มนำแนวคิดการให้บริการแบบสถาบันการเงินแบบจุลภาค (microfinance) มาใช้โดยในปี ค.ศ.2009 ประเทศอินโดนีเซียมีองค์กรการเงินระดับจุลภาคจำนวนทั้งสิ้น 94,320 แห่ง และมีจำนวนผู้ใช้บริการกว่า 36 ล้านคน โดยมีธนาคารพาณิชย์ที่ประสบความสำเร็จในการให้บริการเงินแบบจุลภาค (microfinance) ได้แก่ ธนาคารสาขาระดับหมู่บ้าน (Desa Unit) ของธนาคารรากยาทอินโดนีเซีย (Bank Rakyat Indonesia: BRI)

ธนาคารสาขาระดับหมู่บ้าน (Desa Unit) ของธนาคารรากยาทอินโดนีเซีย (Bank Rakyat Indonesia: BRI) เป็นธนาคารที่ให้บริการด้านสินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยแก่ประชาชนในชนบทของประเทศไทย โดยก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1970 มีสำนักงานระดับภาค 18 แห่ง ทำหน้าที่ดูแลสาขาทั่วประเทศ โดยสำนักงานสาขาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) สำนักงานใหญ่ในเมือง (branch office) ให้บริการกลุ่มผู้ค้ารายย่อย ซึ่งดำเนินการแบ่งเป็นสาขาย่อยและสำนักงานกลาง

2) สำนักงานสาขาระดับรากหญ้า (microfinance) โดยมีสาขาย่อยหน่วย BRI (BRI Unit) และหน่วยรถเคลื่อนที่ (Teras BRI)

BRI Unit Desa นั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นสถาบันทางการเงินสำหรับผู้รายย่อยระดับรากหญ้าที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน เนื่องจากสามารถพึ่งพาตนเองได้ และสามารถเริ่มทำกำไรได้ในปี ค.ศ. 1986 โดยดำเนินงานได้โดยไม่ต้องมีเงินอุดหนุนในปี 1987 อัตราสินเชื่อคงค้างในปี ค.ศ. 1985 มีเงินกู้คงค้างเพียง ร้อยละ 10 ของเงินกู้คงค้างในระบบการเงินอินโดนีเซีย มีอัตราเงินฝากต่อสินเชื่อเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 38 ในปี ค.ศ. 1984 เป็นร้อยละ 244 ในปี ค.ศ. 2000 และมีอัตราชำระคืนสูงถึงร้อยละ 99 ทั้งนี้ปัจจัยแห่งความสำเร็จของ BRI Unit Desa นั้น มีดังนี้ (วันชัย มีชาติ และคณะ, 2556)

1) มีนโยบายการปล่อยสินเชื่อที่ชัดเจนโดยมีกลุ่มลูกค้าหลักคือ ผู้มีรายได้น้อยในชนบท และองค์กรมีความเป็นอิสระ

2) มีนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบ เน้นการประเมินผลการทำงานของหัวหน้าและผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว มีการเลื่อนตำแหน่งและการจูงใจผู้ปฏิบัติงานที่ขึ้นอยู่กับผลประกอบการของหน่วยงานเป็นหลัก มีการฝึกอบรมพนักงานที่เน้นให้พนักงานมีศักยภาพสูง และตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนอย่างดี

3) มีระบบบัญชี ระเบียบ ขั้นตอน และผลิตภัณฑ์ที่เรียบง่ายแต่มีมาตรฐาน ทำให้พนักงานทุกระดับสามารถเข้าใจรายละเอียดได้เป็นอย่างดี

4) ในการอนุมัติสินเชื่อ นั้น ผู้อนุมัติสินเชื่อต้องทำได้โดยไม่ถูกแทรกแซง การตัดสินใจปล่อยกู้ นั้นจะขึ้นอยู่กับประเมินลักษณะผู้กู้ของพนักงานโดยอาศัยข้อมูลของผู้กู้ที่เป็นจริง

5) การปล่อยกู้มีลักษณะเรียบง่าย มีแบบบันทึกข้อมูลสั้นๆ ให้ผู้กู้กรอก และมีเจ้าหน้าที่คอยให้คำแนะนำ ก่อนการอนุมัติสินเชื่อ นั้นเจ้าหน้าที่ไปเยี่ยมชมกิจการของผู้กู้ คุยกับผู้ใหญ่บ้าน หรือตัวแทนของรัฐบาลถึงประวัติการชำระเงินกู้ของผู้ขอ

6) มีกระบวนการให้บริการผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีความสะดวกและสามารถเข้าถึงลูกค้าในแหล่งชุมชนได้ โดย ธนาคาร BRI จะให้หน่วยงาน Teras BRI ใช้รถเคลื่อนที่ Teras ในการขยายการดำเนินงานให้เข้าถึงและครอบคลุมพื้นที่กลุ่มลูกค้าเป้าหมายมากที่สุด โดนเน้นการดำเนินการที่มีต้นทุนต่ำแต่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ความสำเร็จของธุรกิจการเงินรายย่อยของธนาคาร BRI ที่เติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนนั้น เกิดจากการให้ความสำคัญและความเข้าใจลักษณะของผู้กู้ที่เป็นประชาชนที่มีรายได้น้อย แต่มีความจำเป็นในการใช้เงิน โดยเฉพาะการกู้เพื่อนำมาดำเนินธุรกิจ ธนาคาร BRI จึงได้สร้างผลิตภัณฑ์

และบริการทางการเงินที่สามารถให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก มีการดำเนินการอย่างโปร่งใส ประกอบกับการมีนโยบายที่ชัดเจน จึงสามารถช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยของประเทศให้หลุดพ้นจากปัญหาหนี้ในระบบ ในขณะเดียวกันธนาคารก็มีผลกำไรตอบแทนที่ทำให้ธนาคารสามารถดำรงอยู่ได้

### 2.1.6.3 การแก้ปัญหาหนี้ในระบบด้วยการรวมกลุ่ม

ปัญหาหนี้ในระบบถูกมองว่าเป็นปัญหาส่วนบุคคล ทำให้ปัญหาหนี้ในระบบไม่ถูกแก้ไขอย่างจริงจังและขาดการประสานความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหา ทำให้ปัญหาหนี้ในระบบยังคงดำรงอยู่และเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นจนสร้างผลกระทบไปสู่สังคมในวงกว้าง ดังนั้นแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่ง คือ การแก้ปัญหาหนี้ในระบบด้วยการรวมกลุ่ม (self-help groups) (อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ, 2554) ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างมากในประเทศไทย

ปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทยนั้น เป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะปัญหาการฆ่าตัวตายเพื่อหนีหนี้ และปัญหาการคุกคามติดตามทางหนี้หลากหลายรูปแบบของเจ้าหนี้ในระบบ ซึ่งในปี 2550 มีชาวญี่ปุ่นประมาณ 1,500,000-2,000,000 คน เป็นหนี้สินจำนวนมาก โดยผู้กู้ยืมหลักของประเทศญี่ปุ่นนั้นเป็นลูกจ้างชั่วคราวและคนในวัยเกษียณ มีระยะเวลาเป็นหนี้ประมาณ 6.5 ปี ในขณะที่ร้อยละ 30 เป็นผู้ที่ติดหนี้ในระยะยาวเป็นเวลานานประมาณ 30 ปี นอกจากนั้นปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทยยังมีการเอาไรต์เอาเปรียบลูกหนี้จนทำให้ลูกหนี้ต้องทนทุกข์ทรมานจากการเป็นหนี้ โดยในปี 2549 ประเทศไทยมีบุคคลที่สูญหายประมาณ 100,000 คน ในจำนวนนี้หลายรายกลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย หลายรายฆ่าตัวตายเพื่อหนีหนี้ในระบบ ซึ่งจากผลสำรวจของ National Consumer Affairs Center of Japan ปี 2550 ระบุผลร้าย 3 ลำดับ ของผู้เป็นหนี้ในระบบในประเทศไทย คือ 1) การฆ่าตัวตาย 2) การเกิดโรคร้ายเนื่องจากความเครียด และ 3) ครอบครัวแตกแยก (วันชัย มีชาติ และคณะ, 2556)

ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่แนวทางแก้ปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทยที่สำคัญ นั่นคือ การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา ดังนี้ (วันชัย มีชาติ และคณะ, 2556)

#### 1) The Cresala Taikyo (The National Coalition for Fair Customer Credit)

เป็นการรวมตัวกันของนักวิชาการ ทนายความ และตุลาการอาลักษณ์ (เสมียนของผู้พิพากษา) ทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2521 เป็นองค์การระดับชาติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการให้บริการสินเชื่อ องค์การมีกิจกรรมหลักคือ การป้องกันและกำจัดภาระหนี้สินที่รุนแรงเนื่องจากความไม่เป็นธรรมทางด้านอัตราการให้สินเชื่อส่วนบุคคล โดยองค์การได้รับความร่วมมืออย่างดีจากทนายความญี่ปุ่นในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับธุรกิจการให้สินเชื่อ

โดยการปรับปรุงกฎหมายให้ลดอัตราดอกเบี้ย มีการปรับปรุงบทลงโทษหรือข้อบังคับต่างๆ ให้มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นและมีการจำกัดวงเงินในการกู้ยืม เป็นต้น

2) **The Japanese Federation of Bar Associations (JFBA)** ทำหน้าที่คล้ายกับสภาวิชาชีพทนายความ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถพึ่งพาได้หากถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมทางสังคมซึ่งรวมถึงปัญหาหนี้นอกระบบด้วย ทั้งนี้ JFBA ให้ความสำคัญกับปัญหาหนี้นอกระบบเป็นอย่างมาก จึงมีการจัดกิจกรรมและดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างจริงจัง ได้แก่ กิจกรรมสัมมนาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ การให้ความรู้แก่ลูกหนี้เงินกู้นอกระบบ และเป็นสื่อกลางที่ช่วยประสานเรื่องร้องเรียนระหว่างลูกหนี้นอกระบบกับรัฐบาล เป็นต้น

3) **Central Union of Agricultural Co-operatives : JA-ZENCHU** เป็นองค์กรชั้นสูงสุดของสหกรณ์การเกษตรในประเทศญี่ปุ่น ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของสหกรณ์การเกษตรเพื่อเป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์และสนองความต้องการของสหกรณ์การเกษตรทั่วประเทศ นอกจากนี้ JA-ZENCHU ได้จัดตั้งสหกรณ์อเนกประสงค์ขึ้นและพัฒนาสหกรณ์การเกษตร โดยเป็นหน่วยงานกลางในการประสานระหว่างสหกรณ์จังหวัดและรัฐบาล มีการจัดตั้งวิทยาลัยสำหรับฝึกอาชีพแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานในสหกรณ์ รวมถึงมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาความร่วมมือด้านเกษตรแห่งเอเชีย เพื่อทำการเผยแพร่ สนับสนุน และพัฒนาการสหกรณ์ในแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นของประเทศญี่ปุ่นมีส่วนสำคัญในการช่วยแก้ปัญหาหนี้นอกระบบและเป็นที่พึ่งให้กับลูกหนี้นอกระบบ หน่วยงานดังกล่าวเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มในรูปอาสาสมัคร โดยเฉพาะผู้ที่มีความรู้เรื่องเดียวกันในลักษณะองค์การวิชาชีพขึ้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะคอยเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้นอกระบบเพื่อจัดการกับปัญหาหนี้นอกระบบ นอกจากนี้หน่วยงานเหล่านี้ยังอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมที่ตระหนักถึงความสำคัญและมีความมุ่งมั่นในการช่วยแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบแก่ผู้ที่เดือดร้อน จึงทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ

#### 2.1.6.4 การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบด้วยกฎหมาย

ปัญหาเจ้าหนี้ใช้ช่องทางกฎหมายเพื่อเอาผิดเอาเปรียบลูกหนี้เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้โดยตรง เนื่องจากลูกหนี้จะต้องแบกรับภาระด้านข้อผูกมัดจากการทำสัญญาเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่ง คือ การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมาย สำหรับในต่างประเทศจะมีแนวทางในลักษณะที่เน้นแก้ปัญหาคู่ตัวของเจ้าหนี้ด้วยการปรับปรุงกฎหมาย (อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ) ดังนี้

ปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบในต่างประเทศที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคม เช่น การเรียกดอกเบี้ยที่สูงเกินสมควร ส่งผลให้ลูกหนี้ต้องรับภาระในการชำระหนี้สูงอย่างไม่เป็นธรรม แม้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษต่างประสบปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบเช่นเดียวกัน โดยที่ผ่านมาในประเทศเหล่านี้พยายามออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบอย่างต่อเนื่อง และมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความเป็นธรรมทางกฎหมาย รวมทั้งการเน้นการสร้างหลักเกณฑ์ในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลในการเปรียบเทียบข้อสัญญาการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินต่างๆ นอกจากนี้ในประเทศที่พัฒนาแล้วยังมีระบบสถาบันการเงินที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง และการให้ความช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ เช่น การให้เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ว่างงาน (job seeker's allowances) ในประเทศอังกฤษ หรือการจัดตั้งให้มีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน (financial ombudsman service) ตามกฎหมาย Financial Services and Markets Act 2000 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำทางการเงินแก่ผู้บริโภค พิจารณาการกระทำผิดของผู้ถือใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่ออกโดย Office of Fair Trade การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการขอสินเชื่อการตรวจสอบบัญชี เป็นต้น นอกจากนี้ ทั้งในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกายังได้กำหนดเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคไว้ในกฎหมายที่กำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อ เช่น การเสริมสร้างเกณฑ์ในการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบข้อสัญญาการให้สินเชื่อจากสถาบันการเงินต่างๆ การผลักดันให้ผู้บริโภคเกิดความตระหนักในการบริโภคที่เป็นธรรม (consumer awareness) ตาม Truth in Lending Act 1968 และ การกำหนดเกณฑ์เรื่อง ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นธรรมระหว่างคู่สัญญา (unfair relationship) ตามกฎหมาย Consumer Credit Act 2006 กำหนดว่า สัญญาที่มีข้อผูกพันให้ลูกหนี้มีภาระการชำระหนี้มากเกินไปถือว่าเป็นสัญญาที่ไม่ยุติธรรม เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ การกำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อต้องพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอกู้ก่อนทำข้อตกลงให้สินเชื่อโดยให้ค้ำประกันถึง อายุ ประสบการณ์ สถานะทางการเงินของลูกหนี้ด้วย

ในประเทศสิงคโปร์ได้นำเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคมาเป็นบทบัญญัติใน Singapore Money Lender Act 2008 เช่น เกณฑ์ในการโฆษณาที่กำหนดไม่ให้โฆษณาเกินจริง และการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม (social responsibility) นอกจากนี้ กฎหมาย Singapore Money Lender Act 2008 ได้กำหนดเกณฑ์ในการให้สินเชื่อเฉพาะสำหรับสินเชื่อที่มีจำนวนเกิน 30,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อปี และผู้ขอสินเชื่อมีรายได้น้อยกว่า 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อปี โดยกำหนดให้สินเชื่อที่มีหลักประกันให้คิดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี และสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันให้คิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 18 ต่อปี



ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสิงคโปร์ได้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสินเชื่อรายย่อย (microcredit) กับสินเชื่อทั่วไป จึงมีการกำหนดเกณฑ์เฉพาะขึ้นและได้ให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย (อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ, 2554)

จะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นสามารถจัดการกับปัญหาหนี้ในระบบได้ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัย มีความชัดเจน และมีการบังคับใช้อย่างจริงจังโดยผู้มีอำนาจของรัฐที่เข้ามาปกป้องสิทธิและให้ความคุ้มครองประชาชน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหนี้ในระบบและกิจการการเงินพาณิชย์ในระบบให้ดำเนินการด้วยความเป็นธรรมต่อประชาชน รวมถึงการควบคุมพฤติกรรมการกู้ยืมเงินของประชาชนให้เป็นไปในลักษณะที่เหมาะสมกับสถานภาพและความสามารถในการชำระหนี้ของแต่ละบุคคลด้วย

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Dye T. R., 1978) ครอบคลุมกิจกรรมในอดีตที่ผ่านมา กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552) โดยที่รัฐบาลตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกและกลุ่มผลประโยชน์ โดยใช้ระบบการเมืองกำหนดว่าใครควรได้อะไร เมื่อไหร่ อย่างไร (Easton. D., 1971 ) กิจกรรมดังกล่าวเป็นการบริหารนโยบายของรัฐซึ่งมีลักษณะเป็น กระบวนการ (process) ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน ภายใต้สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (จุมพล หนิมพานิช, 2554)

สามารถสรุปได้ว่า “นโยบายสาธารณะ” เป็นโครงการ แผนงาน และกิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะดำเนินการในลักษณะกระบวนการ โดยมุ่งหวังผลผลิต และผลลัพธ์เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ดังนั้นโครงการ แผนงาน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาลจึงถือเป็นนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ในการศึกษา นโยบายสาธารณะนั้นมีศาสตร์ที่เรียกว่า การวิเคราะห์นโยบาย (science of policy analysis) ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาการกำหนดนโยบาย (policy making) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) การประเมินนโยบาย (policy evaluation) และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย (จุมพล หนิมพานิช, 2554) สำหรับการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติในครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาการวิเคราะห์นโยบาย ในส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

## 2.2.1 ความหมาย ลักษณะ และความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การดำเนินนโยบายสาธารณะนั้นรัฐบาลได้พยายามผลักดันให้เกิดความสำเร็จ ทั้งนี้การจะบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้นั้นกระบวนการสำคัญหนึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (policy life cycle) คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นการทำให้นโยบายเคลื่อนตัวไปสู่การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นยังประสบความสำเร็จน้อย นอกจากนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็มีสาเหตุที่ไม่แน่ชัด โดยเฉพาะความล้มเหลวที่ส่งผลให้นโยบายสาธารณะบางนโยบายต้องล้มเลิกไป ทั้งนี้ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังก่อให้เกิดผลเสียต่อการดำเนินงานของภาครัฐทั้งในด้านของการสูญเสียงบประมาณ สิ้นเปลืองเวลาในการดำเนินงาน และสูญเสียความรู้ความสามารถ รวมถึงศักยภาพของบุคลากรในการปฏิบัติงานตามนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2552)

ดังนั้นในการศึกษาคำนี้จึงมุ่งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจในข้อค้นพบของการศึกษาเกี่ยวกับ “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติ” ก่อนที่จะพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอันดับแรก ซึ่งมีนักวิชาการให้ความหมายและศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ดังนี้

### 2.2.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมนและวิลด์ฟสกี (Pressman, J. L., and A. B. Wildavsky, 1973) เป็นผู้บุกเบิกและจุดประกายการศึกษานโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางจนการศึกษานโยบายไปปฏิบัติเป็นที่ยอมรับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพรสแมนและวิลด์ฟสกีได้นิยามว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” หมายถึง การดำเนินงานให้ลุล่วง ประสบความสำเร็จ มีความครบถ้วน เกิดความสมบูรณ์ และก่อให้เกิดผลผลิตตามเป้าหมายของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกำลังให้ความสนใจอยู่ และเป็นภารกิจขององค์การราชการที่จะต้องรับผิดชอบการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องให้ประสบความสำเร็จในทุกด้าน ทั้งความเรียบร้อยในการดำเนินงาน และความครบถ้วนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพื่อให้เกิดผลผลิตที่ต้องการ สำหรับลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญของเพรสแมนและวิลด์ฟสกี คือ

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ทั้งหมดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) กระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกาหนดเป้าประสงค์ของนโยบายและการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว

3) ความสำเร็จเป็นการกำหนดกรอบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความชัดเจน โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินความสำเร็จให้ชัดเจนเป็นที่ยอมรับแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแปลงความเป็นนามธรรมของเป้าประสงค์ไปสู่ความเป็นรูปธรรมที่มีความเฉพาะเจาะจงและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจในการกระทำดังกล่าว

5) การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ร่วมรับผิดชอบจำนวนมาก ทั้งบุคลากรภายในหน่วยงานและบุคลากรระหว่างหน่วยงานที่ต้องทำงานประสานกัน

#### **แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter, Donald S. and Van Horn, Cark E., 1975)**

ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นครอบคลุมถึงกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำทั้งโดยรัฐบาลและเอกชน ปัจเจกและกลุ่มบุคคลด้วย การกระทำดังกล่าวมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย รวมถึงความพยายามในการเปลี่ยนรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่มาตรการเชิงปฏิบัติ และพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจนโยบายด้วย ซึ่งจากความหมายดังกล่าวสามารถจำแนกลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังนี้

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมของรัฐและเอกชน

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลของการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ล่วงหน้า และผู้ปฏิบัติจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับความพยายามในการแปลงรูปแบบของการตัดสินใจนโยบายจากลักษณะที่เป็นนามธรรมไปเป็นมาตรการเชิงรูปธรรม

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จเป็นภารกิจที่ต้องใช้ความพยายามสูง ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานอย่างดี

#### **แมซแมนเนียนและซาบาเตียร์ (Mazmanian. D.A., and Sabatier. P. A., 1980 )**

ชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการในการนำนโยบายพื้นฐานที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจ (basic policy decision) ไปสู่การดำเนินงานให้ลุล่วง นโยบายพื้นฐานนี้อาจอยู่ในรูปของกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ คำพิพากษาของศาล

คำสั่งของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องจะนำไปปฏิบัติตามเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของนโยบายที่ผู้ตัดสินใจกำหนดไว้ ทั้งนี้ในความเป็นจริงนั้นผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีทั้งผลลัพธ์ ที่ตั้งใจและผลลัพธ์ที่ไม่ได้ตั้งใจเกิดขึ้น ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องจึงต้องรับรู้ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและปรับปรุงแก้ไขนโยบายเพื่อนำไปสู่นโยบายที่เหมาะสมต่อไป แมชเมเนียนและซาบาเตียร์ได้อธิบายขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบไปด้วยขั้นตอน ดังนี้

- 1) การพิจารณาผลลัพธ์ของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามเป้าประสงค์ที่นโยบายกำหนดไว้
- 2) การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายต่อการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย หากนโยบายใดกลุ่มเป้าหมายไม่ยินยอมปฏิบัติตาม จะก่อให้เกิดอุปสรรคที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ
- 3) พิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ เพื่อจำแนกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลกระทบทางบวกหรือทางลบ ถ้าเป็นผลกระทบทางลบจะปรับปรุงแก้ไขได้อย่างไร
- 4) พิจารณาผลกระทบจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งผู้ตัดสินใจนโยบายจะประเมินได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่
- 5) การประเมินกระบวนการทางการเมืองที่มีบทบาทในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

**สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2540)** ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ดังนี้ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2540)

- 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การปฏิบัติภารกิจให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายได้ตัดสินใจไว้ การปฏิบัติตามภารกิจเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การภาครัฐที่รับผิดชอบ
- 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมืองซึ่งอาจปรากฏในรูปของกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งฝ่ายบริหารหรือมติคณะรัฐมนตรี รวมไปถึงคำพิพากษาของศาล ทั้งหมดถือเป็นนโยบายที่หน่วยงานรัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย
- 3) การตัดสินใจนโยบายครอบคลุมประเด็นของการบ่งชี้ปัญหาสังคมที่ต้องการแก้ไข การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชน และการกำหนดโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจน และเพื่อเตรียมความพร้อมทางด้านบุคลากรและทรัพยากรที่จำเป็น รวมถึงกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียว

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ การกำหนดกฎระเบียบสำหรับการปฏิบัติ การคาดหมายผลลัพธ์ในการปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบทั้งที่เจตนาและไม่เจตนา การพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบและมาตรการที่ใช้ในการปฏิบัติต่อไป

**เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551)** สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภาหรือนโยบายได้รับการอนุมัติแล้ว ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายกับผลลัพธ์ ทั้งนี้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงนั้นอาจไม่ตรงกับที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจากในการปฏิบัติจริงเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่แน่นอนและความไม่ชัดเจนจำนวนมาก เช่น จำนวนหน่วยงาน ผลประโยชน์ของหน่วยงาน และผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทรัพยากรและการสนับสนุนของฝ่ายต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทั้งนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถมองได้ทั้งจากบนลงล่าง ล่างขึ้นบน หรือแบบผสมก็ได้ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2551)

**จุมพล หนิมพานิช (2554)** ให้ความหมาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ว่า เป็นการบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ (organization behaviour) ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่ม สมรรถนะและความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบ และปัจจัยอื่นๆ ที่กระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย โดยมีขอบเขตการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายมิติ นอกจากนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (policy process) ที่ทำให้ทราบถึงระดับความสำเร็จ (success) หรือความล้มเหลว (failure) ของนโยบาย ขณะเดียวกันก็จะช่วยให้ทราบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ทรัพยากร การบริการจัดการของกลไก หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนทราบผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) ของนโยบายว่าเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร (จุมพล หนิมพานิช, 2554)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นหนึ่งในกระบวนการนโยบายที่มีความสำคัญ เกิดขึ้นภายหลังจากที่นโยบายถูกกำหนดหรือตัดสินใจ รวมถึงได้รับการอนุมัติจากฝ่ายบริหาร ผ่านมติจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกฎหมายผ่านสภาแล้ว จึงนำไปสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานภาครัฐและผู้ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งจะแปลงเป้าหมายของนโยบายที่เป็นนามธรรมสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม โดยมีการบริหารจัดการทรัพยากรให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้ การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจออกมาในรูปของแผน แผนงาน โครงการ กิจกรรม และงาน ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆ เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติให้

บรรลุเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ตั้งไว้ นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องพิจารณาจากปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาทั้งปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก และปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ในนโยบายเป็นสำคัญ ทั้งนี้ผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงมีทั้งผลลัพธ์ที่ตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายต้องให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

### 2.2.1.2 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญอย่างมากในกระบวนการนโยบาย ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องในการบริหารรัฐกิจ (public administration) และการบริหารนโยบาย (executive of policy) เนื่องจากความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2540)

1) **ผู้ตัดสินใจนโยบาย** ต้องรับผิดชอบต่อผลของนโยบายที่เกิดขึ้น หากนโยบายประสบความสำเร็จย่อมส่งผลให้ผู้ตัดสินใจได้รับความเชื่อถือจากประชาชน แต่ในทางกลับกัน หากการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวผู้ตัดสินใจก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน และอาจไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้

2) **กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง** เป็นผู้ได้รับผลจากนโยบายโดยตรง ดังนั้นเมื่อนโยบายประสบความสำเร็จนั้นหมายความว่าปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไข แต่หากเกิดความล้มเหลวปัญหาของกลุ่มเป้าหมายจะไม่ได้รับการแก้ไขหรืออาจทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังอาจเกิดปัญหาอื่นตามมา

3) **หน่วยปฏิบัติ** เป็นผู้นำนโยบายไปสู่กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม เมื่อนโยบายประสบความสำเร็จย่อมส่งผลให้หน่วยปฏิบัติได้รับความเชื่อถือจากกลุ่มเป้าหมายและความไว้วางใจจากผู้ตัดสินใจ แต่ในทางกลับกันหากเกิดความล้มเหลวอาจส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานถูกตำหนิหรือลงโทษได้

4) **ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร** หากนโยบายประสบความสำเร็จแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในการแก้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย แต่หากเกิดความล้มเหลวก็แสดงว่าการใช้ทรัพยากรสูญเปล่าหรืออาจต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้น

5) **ความก้าวหน้าของประเทศ** หากการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จะทำให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไข ประชาชนจึงอยู่ดีกินดีและมีความสุข ในทางตรงกันข้ามหากเกิดความล้มเหลวทำให้ปัญหาของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขอาจทวีความรุนแรง การแก้ไขปัญหาเกิดความยากลำบาก และ

ทรัพยากรที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาเกิดความสูญเสียเปล่าและอาจต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ประเทศมีทรัพยากรที่จำกัด

**6) ความสำคัญต่อกระบวนการนโยบาย** เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดทางเลือกของนโยบาย เพื่อให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและบรรลุเป้าหมายของนโยบายมากที่สุด นอกจากนี้ผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีความเกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบายเพื่อเสนอให้ดำเนินนโยบายต่อไป ปรับปรุงแก้ไขนโยบาย หรือยกเลิกนโยบายในที่สุด

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมาก เพราะแม้ว่านโยบายจะถูกกำหนดขึ้นสมบูรณ์แบบอย่างไร แต่หากนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว นโยบายดังกล่าวก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในขณะเดียวกันอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนต่อทรัพยากรอันมีค่าของประเทศ และต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบายและความน่าเชื่อถือของผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย ดังนั้นจึงควรทำความเข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งประกอบด้วย กรอบแนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ ดังนี้

## 2.2.2 ขอบเขตการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถจำแนกคำถามอันนำไปสู่การค้นคว้าองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในหลายประเด็น ดังนี้ 1) นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างไร และทำไมจึงได้นำไปปฏิบัติเช่นนั้น 2) มีองค์การหรือหน่วยงานใดบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 3) ควรทำเช่นไรจึงจะสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) มีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 5) กลยุทธ์ใดบ้างที่สามารถนำมาใช้สร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (จุมพล หนีพพานิช, 2547) จากประเด็นคำถามดังกล่าวนำไปสู่การแสวงหาคำตอบที่ครอบคลุมการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังนี้

### 2.2.2.1 กระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากคำถามที่ว่า *นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างไร และทำไมจึงนำไปปฏิบัติเช่นนั้น* ในการหาคำตอบจำเป็นที่จะต้องศึกษากระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งเป็นการศึกษาถึง ปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง และการพึ่งพา รวมไปถึงความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล

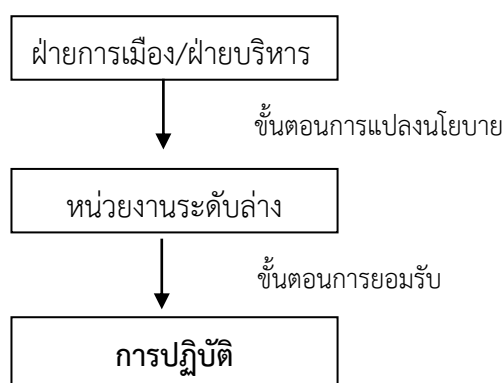
โดย พอล เบอร์แมน (Paul Berman, 1978 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2552) ได้ทำการศึกษากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกขั้นตอนออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) ดังนี้

### 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (macro implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคเป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับสูงซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และต้องบริหารจัดการให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยวิธีที่เหมาะสม แต่ในทางปฏิบัติจริงนั้นมักเกิดปัญหาที่หน่วยงานระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบาย ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายมหภาคไปปฏิบัติแล้วเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น เบอร์แมนและแมคคลาฟลิน (Berman and McLaughlin, 1977 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2552) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย การให้ความสนับสนุนหรืออำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน การขาดแคลนทรัพยากร และอุปสรรคในการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร นอกจากนี้ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่จะต้องอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลายหน่วยงาน ยังมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องมากเท่าใดย่อมทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหามากขึ้นเท่านั้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายไปสู่แนวทางปฏิบัติในรูปแบบงานหรือโครงการ และขั้นตอนของการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ ดังปรากฏตามแผนภาพที่ 1 (วรเดช จันทรศร, 2552)

แผนภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ที่มา: วรเดช จันทรศร, 2552: 34



**1.1 ขั้นตอนการแปลงนโยบาย** เมื่อฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้กำหนดนโยบายออกมาแล้วจะระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือองค์การที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบหลัก หน่วยงานเหล่านี้จึงดำเนินการแปลงนโยบายไปสู่แนวทางในการปฏิบัติในรูปแบบแผนงานหรือโครงการต่อไป ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางซึ่งเป็นฝ่ายที่แปลงนโยบายนั้นออกไปให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างยึดถือปฏิบัติ ในขั้นตอนการแปลงนโยบายนั้นมีความสำคัญมากเนื่องจากหากหน่วยงานรับผิดชอบหลักแปลงนโยบายผิดไปจากวัตถุประสงค์แท้จริงของนโยบายแล้วย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลวของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งปัจจัยที่มีผลทำให้หน่วยงานแปลงนโยบายผิดไปจากวัตถุประสงค์เดิม มีดังนี้

1. ความคลุมเครือหรือขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย
2. ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
3. ระดับความเข้าใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบในวัตถุประสงค์ของนโยบาย
4. ระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของ

หน่วยงานรับผิดชอบ

**1.2 ขั้นตอนการยอมรับ** ในการทำงานของหน่วยงานระดับล่างนั้นการยอมรับแนวทางนโยบายไปปฏิบัติขึ้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องที่ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองท้องถิ่นนั้น รวมถึงประโยชน์ที่หน่วยงานท้องถิ่นจะได้รับจากรัฐ ปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อการสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างยึดถือแนวทางนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ปัจจัยด้านความร่วมมือร่วมใจของหน่วยงานระดับล่างถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติที่เป็นข้าราชการระดับล่าง (street-level bureaucracy) เป็นสำคัญ ดังนั้นในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องมีความเข้าใจขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

## 2) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาค (micro implementation)

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากหน่วยงานที่อยู่ด้านบน แล้วนำแผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานของหน่วยงานเดิมก่อน รวมถึงต้องอาศัยปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการกับองค์การระดับล่างในลักษณะของการปรับตัวเข้าหากัน ทั้งนี้ในขั้นของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นมีขั้นตอนย่อย 3 ขั้นตอน ดังนี้

**2.1 ขั้นระดมพลัง** หน่วยงานระดับล่างจะต้องดำเนินกิจกรรม 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาการสนับสนุน โดยพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลาง

มีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด สำหรับในกิจกรรมที่ 2 ด้านการแสวงหาการสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยการสร้างความร่วมมืออย่างกว้างขวางมีผลต่อความสำเร็จและความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

**2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติเป็นกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วให้ออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง** ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติโดยตรง ผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจหรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำ หรือนำเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมมาใช้ในการปฏิบัติงาน ดังนั้นพฤติกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน ดังนั้นการสร้างความสำเร็จที่เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมในพื้นที่แต่ละช่วงเวลา

**2.3 ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่อง** หน้าที่ประจำของผู้ปฏิบัติ คือ การสร้างความต่อเนื่อง (continuation) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าระยะเวลาของนโยบายจะสิ้นสุดลงแล้วแต่ยังคงมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเพื่อทำให้นโยบายเกิดการปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับมากขึ้น ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องต้องหาแนวทางในการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (institutionalization) หรือความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นกับนโยบายเพื่อให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ทั้งนี้มีแนวทางสำคัญในการสร้างความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การนำแนวคิดด้านการพัฒนาองค์กร (organization development) มาใช้ในการสร้างแรงจูงใจโดยอาศัยการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติเกิดความผูกพันและยอมรับในการปฏิบัติงานตามนโยบาย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เน้นศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนีนอกระบบไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (macro implementation) ที่มีหน่วยงานระดับสูงซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารจัดการนโยบาย โดยแปลงเป็นโครงการต่างๆ และมอบหมายให้หน่วยงานระดับล่างนำโครงการไปปฏิบัติ

#### 2.2.2.2 กลไกและหน่วยงานในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากคำถามในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ว่า *มีองค์กรหรือหน่วยงานใดบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ* การจะตอบคำถามดังกล่าวนั้นจำเป็นต้องเข้าใจกลไกและหน่วยงานในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญในกระบวนการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติ องค์กรและผู้เกี่ยวข้องล้วนแต่มีความคาดหวังและเป้าหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่มีความจำเป็นต้องมาปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์กรและผู้เกี่ยวข้องมีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยต่างกัน แต่ไม่มีผู้ใดสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตนเองทั้งหมด องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ประกอบไปด้วย ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย ซึ่งมีบทบาทต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2540 และ มยรี อนุมานราชธน, 2547)

### 1) ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมืองนั้นครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีความสำคัญในการกำหนดขอบเขต การนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ โดยการกำหนดเป็นกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ นอกจากนั้นฝ่ายการเมืองยังเป็นผู้เริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย โดยเริ่มจากการรับข้อร้องเรียนหรือปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง และประชาชนทั่วไปมาแปลงเป็นนโยบาย เพื่อให้ฝ่ายข้าราชการรับไปปฏิบัติ และทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสถาบันการเมืองจะพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีความสามารถและสมรรถนะที่เหมาะสมในการรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อนโยบายดำเนินไประยะหนึ่งแล้วฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงนโยบาย หรือพิจารณาว่านโยบายนั้นควรจะยุติหรือควรได้รับการสนับสนุนต่อไป

สำหรับฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำกระทรวง สำหรับนโยบายแก้ปัญหาที่นั้นอกระบบนั้นมีผู้เกี่ยวข้องหลายกระทรวง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น แต่ละหน่วยงานจะมีขอบข่ายการนำนโยบายไปปฏิบัติตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน สำหรับฝ่ายการเมืองมีความสำคัญมากในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบและได้รับการดูแลเอาใจใส่ รวมถึงการติดตามอย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็จะนำนโยบายไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษจึงทำให้นโยบายประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ฝ่ายการเมืองไม่ได้ให้ความสนใจ (วรเดช จันทรศร, 2540)

### 2) ระบบราชการ

ระบบราชการ ได้แก่ หน่วยงานราชการต่างๆ ซึ่งเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นผู้เก็บรวบรวมวิเคราะห์ และสนับสนุนข้อมูลให้แก่ฝ่ายการเมือง ในส่วนของบทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น หน่วยงานราชการเป็นผู้รับผิดชอบหลัก แต่ละหน่วยงานวางแผนโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบ พยายามรักษาอาณาเขตความรับผิดชอบและอำนาจของตน นอกจากนั้นหน่วยงานราชการยังมีลักษณะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ยากต่อการควบคุม และมักมีแนวโน้มเลือกนำนโยบายที่มีประโยชน์

ต่อหน่วยงานไปปฏิบัติ นอกจากนั้นความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานมักมีปัญหา กล่าวคือหากนโยบายใดที่ต้องมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการหลายๆหน่วยงาน มักมีแนวโน้มที่จะประสบความล้มเหลว เนื่องจากมีความขัดกันในด้านกรบรรลุเป้าหมายของนโยบาย มีทัศนคติไม่ตรงกัน และมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน หรือบางหน่วยงานอาจวางเฉยต่อนโยบาย เป็นต้น

### 3) ข้าราชการ

ข้าราชการในฐานะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้าราชการนั้นสามารถแบ่งได้หลายระดับ แต่ละระดับมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน นอกจากนั้นยังมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่ 1) *ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน* ลักษณะการสนับสนุนและอุทิศตนให้กับนโยบายของผู้บริหารระดับสูงส่งผลต่ออุปสรรคและความราบรื่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) *ผู้บริหารโครงการ* เป็นผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน โดยทำหน้าที่แปลงความสนับสนุนหรือเจตนาารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงไปเป็นผลลัพธ์ 3) *ผู้ให้บริการตามโครงการ* เป็นผู้มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก เพราะเป็นผู้ให้บริการและใกล้ชิดประชาชนโดยตรง ข้าราชการกลุ่มนี้มีอิสระและอำนาจในการใช้วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจอย่างมาก โดยผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ เนื่องจากผู้บังคับบัญชามีจำนวนน้อยและสถานที่ปฏิบัติงานอยู่ห่างไกล นอกจากนั้นงานบางด้านข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความกฎระเบียบ หรือข้อบังคับตามนโยบายมีผลกระทบต่อชีวิตของผู้ให้บริการ ทั้งนี้หากนโยบายส่งผลเสียหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ผู้ให้บริการอาจจะไม่ยอมรับ หากทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นๆ เสียใหม่ (มยุรี อนุমানราชชน 2547)

### 4) ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ ผู้ได้ประโยชน์ หรือผู้เสียประโยชน์ ทั้งในส่วนของบุคคล กลุ่ม หน่วยงานเอกชน และหน่วยงานที่มีได้มุ่งหวังผลกำไรในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ได้รับผลจากนโยบายเหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม มีการประสานทรัพยากรซึ่งกันและกัน เกิดความเข้มแข็งของกลุ่มทำให้ข้อเรียกร้องมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น ก็จะสามารถเรียกร้องให้กลุ่มของตนได้รับผลประโยชน์มากยิ่งขึ้น และสามารถเรียกร้องให้มีการปรับปรุง ดำเนินการต่อ หรือยุตินโยบายลงได้

#### 2.2.2.3 ความสัมพันธ์ของเครือข่ายองค์การสาธารณะในระบบนโยบาย

จากคำถามที่ว่า “หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์กันอย่างไรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” การจะตอบปัญหาดังกล่าวต้องทำความเข้าใจกับความสัมพันธ์ของเครือข่ายองค์การสาธารณะในระบบนโยบายก่อน เนื่องจากกิจกรรมในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นมีหน่วยงานภาครัฐ

หลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวง กรม กอง และหน่วยงานภายในต่างๆ ซึ่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานเหล่านี้ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบายเป็นสำคัญ โดยหน่วยงานดังกล่าวถือเป็นองค์การสาธารณะที่มีบทบาทเป็นตัวแสดง (policy actor) ในกระบวนการนโยบาย ซึ่งกระบวนการนโยบายหนึ่งนั้นจะประกอบด้วยตัวแสดงที่รวมถึงปัจเจกบุคคล กลุ่มคน และองค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีบทบาทแตกต่างกันออกไปแต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันนั้นคือ ต้องการให้งานด้านนโยบายนั้นๆ ดำเนินไปอย่างราบรื่นและประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบาย (พิทยา บวรวัฒนา, 2545)

ทั้งนี้ในกระบวนการนโยบายใดนโยบายหนึ่ง องค์การสาธารณะจะมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินนโยบายแตกต่างกันสามารถแยกประเภทได้ 3 ประเภท (พิทยา บวรวัฒนา, 2545) ดังนี้

1) ตัวแสดงเจ้าของเรื่อง (focal actor) โดยทั่วไประบบนโยบายหนึ่งมักจะมีองค์การสาธารณะองค์การหนึ่งทำหน้าที่คล้ายเป็นตัวแสดงเจ้าของเรื่องนโยบายนั้น เช่น กระทรวงสาธารณสุข และกรมต่างๆ ของกระทรวงจะทำหน้าที่หลักในนโยบายสาธารณสุขของประเทศ

2) ตัวแสดงนโยบายอื่นที่มีตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการในการนำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติ แต่ไม่ได้เป็นตัวแสดงนโยบายเจ้าของเรื่อง หรือเป็นเพียงตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายการตัดสินใจ (decision network) ของระบบนโยบาย คือ มีอำนาจอย่างเป็นทางการในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายนั้นๆ

3) ตัวแสดงนโยบายที่ไม่มีตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการ หรืออยู่นอกเครือข่ายการตัดสินใจ แต่มีบทบาทที่ทรงอิทธิพลต่อระบบนโยบายได้ สามารถเรียกดั้แสดงนโยบายเหล่านี้ว่า ชุมชนนโยบาย (policy community)

นอกจากนี้องค์การสาธารณะยังอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของระบบราชการ (bureaucratic environment) ที่กำหนดอานัติอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตขององค์การสาธารณะด้วยกฎหมาย การที่สำนักงบประมาณกำหนดกรอบงบประมาณที่หน่วยงานราชการจะได้รับเพื่อใช้ในการดำเนินงานขององค์การ และการที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนกำหนดกรอบอัตรากำลังคน เป็นต้น ด้วยสภาพดังกล่าวทำให้องค์การสาธารณะมีอิสระในการบริหารงานน้อยกว่าองค์การเอกชนเนื่องจากถูกจำกัดขอบเขตในการทำงาน และถูกควบคุมโดยกฎระเบียบราชการที่มาจากภายนอกองค์การ นอกจากนี้ องค์การสาธารณะยังถูกกำกับตรวจสอบจากองค์การสาธารณะอื่นอีกด้วย

ทั้งนี้ตัวแสดงนโยบายมีความแตกต่างกันในเรื่องอาณาเขตที่ประกาศ โดยตัวแสดงนโยบายหนึ่งอาจเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องจึงประกาศจับจองพื้นที่หรืออาณาเขตของตนในลักษณะมีขนาดเล็กแต่ทำหน้าที่ในเชิงลึก (a narrow niche-width) ในขณะที่ตัวแสดงนโยบายอื่นอาจเป็น

ผู้มีความรู้ทั่วไป (generalist) จึงจับจองพื้นที่ในลักษณะกว้างแต่ตื้น (a broader niche-width) ในระบบนโยบาย (พิทยา บวรวัฒนา, 2545)

การนำนโยบายสาธารณะนโยบายหนึ่งไปปฏิบัตินั้นมีองค์การสาธารณะมากกว่าหนึ่งองค์การที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบของประเทศไทยนั้น ไม่มีหน่วยงานเจ้าของเรื่องโดยตรงที่แก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบในภาพรวม แม้จะมีองค์การสาธารณะหลายองค์การที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแต่ก็ดำเนินการแก้ไขปัญหาเฉพาะในมิติที่หน่วยงานมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เช่น กระทรวงการคลังรับผิดชอบแก้ปัญหาหนี้นอกระบบด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำในระบบ กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบแก้ปัญหาหนี้นอกระบบด้านการเจรจาประนอมหนี้และรับเรื่องร้องทุกข์ กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบแก้ปัญหาหนี้นอกระบบด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งรับผิดชอบแก้ปัญหาหนี้นอกระบบด้านการปราบปรามอาชญากรรมหนี้นอกระบบ เป็นต้น ทั้งนี้ องค์การสาธารณะจะมีการประนีประนอมและเจรจาต่อรองระหว่างกัน ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน (interdependence) นักวิชาการเรียกเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในกระบวนการนำนโยบายว่า ระบบของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (พิทยา บวรวัฒนา, 2545)

#### 2.2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการตอบคำถามเกี่ยวกับการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญข้อหนึ่งที่ว่า *ควรทำเช่นไรจึงจะสร้างความสำเร็จขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ* จะต้องทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีความซับซ้อน โดยจะต้องพิจารณาตั้งแต่เรื่องรายละเอียดในการปฏิบัติงานว่าถูกนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ และการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์ (outcome) ที่ต้องการตามเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ ผลลัพธ์เหล่านั้นเป็นที่ยอมรับจากสังคมในเวลาและสภาพแวดล้อมขณะนั้นหรือไม่ หรือก่อให้เกิดผลอื่นๆ ตามมาอย่างไร (สุพรรณเสียนสลาย, 2539) การศึกษาความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสนใจและอธิบายแนวคิดไว้ ดังนี้

ไซมอน (Simon, H.A 1949) ได้เสนอแนะให้มีการกำหนดนโยบายโดยใช้หลักเหตุผลที่สมบูรณ์และศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกำหนดนโยบายที่อาศัยเหตุผล และศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าได้ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนั้นแนวคิดของฮูด (Hood, C.C., 1976) ในงานเรื่อง *The Limit of Administration* และ กันต์ (Gunn, L.A., 1978) ในผลงานชื่อ *Why is Implementation so difficult ?* รวมทั้งแนวคิดของเพรสแมนและวิลด์ฟัสกี (Pressman, J. L., and A. B. Wildavsky, 1973) และ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E., 1975) ศึกษาและสรุปปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและก่อให้เกิดความล้มเหลว

ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางให้การนำนโยบายไปปฏิบัติพึงระมัดระวังและหลีกเลี่ยงปัจจัยแห่งความล้มเหลวต่างๆ นอกจากนั้นยังมีการศึกษาและค้นหาปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สมบูรณ์มากขึ้น ทั้งนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์นั้น หมายถึง แนวคิดที่สมบูรณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย โดยแนวคิดที่สมบูรณ์นี้ไม่จำเป็นต้องสมฤทธิ์ผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสมบูรณ์แบบซึ่งนักวิชาการก็ได้ยืนยันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์นั้นต้องประกอบไปด้วยปัจจัยต่างๆ เช่น การยอมรับโดยปราศจากเงื่อนไขในนโยบาย หรือการติดตามควบคุมอย่างเต็มที่ เป็นต้น (มยุรี อนุমানราชชน 2547)

สำหรับแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 เริ่มจากการพัฒนามาจากแนวการศึกษาจากบนลงล่าง (top-down approach) เน้นว่าผู้ตัดสินใจมีความสามารถกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายให้ชัดเจน และสามารถควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ แนวคิดแบบล่างขึ้นบน (bottom up approach) นั้นไม่เห็นด้วยกับแนวคิดแบบบนลงล่าง โดยเห็นว่าผู้ปฏิบัติในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติในการให้บริการตามนโยบาย รวมทั้งเห็นว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวคิดผสมจากบนลงล่างและแบบล่างขึ้นบนเป็นการรวมส่วนสำคัญของทั้งสองแนวคิดข้างต้นและแนวคิดอื่นๆ โดยนำมาบูรณาการเข้าด้วยกัน

การศึกษาแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (top-down approach) นั้นมีฐานคิดที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง นอกจากนั้นยังได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีระบบ (system theory) โดยถือว่านโยบายเป็นผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ (outcome) โดยทฤษฎีกำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (output) ทั้งนี้สามารถสรุปแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างได้ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ 2551) ดังนี้

- 1) ยึดตัวแบบระบบเชิงเหตุผล (rational system model) หรือ ตัวแบบในอุดมคติ (ideal type) เนื่องจากมุ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์ (perfect implementation)
- 2) จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์ต้องการสร้างทฤษฎีทั่วไป เพื่อใช้ทำนายว่านโยบายอื่นๆ จะประสบความสำเร็จหรือไม่ และใช้เป็นคำแนะนำแก่ผู้กำหนดนโยบาย
- 3) กลยุทธ์การวิจัยการตัดสินใจเริ่มจากระดับบนของระบบการเมืองและทำงานตามเส้นทางที่ไหลลงไปสู่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4) ตัวแบบกระบวนการนโยบายแบ่งนโยบายออกเป็นขั้นตอนอย่างชัดเจน แต่อาจวิเคราะห์ไม่หมดทุกชั้น พิจารณาเพียงว่ามีอะไรเกิดขึ้นหลังจากที่มีการออกกฎหมายแล้ว

5) ลักษณะของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาเรื่องการเมืองโดยเน้นกระบวนการบริหารและอำนาจสูงสุดของนโยบายอยู่ที่ผู้ตัดสินใจส่วนกลาง

6) พื้นฐานของแนวคิดของตัวแบบเกี่ยวกับตัวแบบประชาธิปไตย ทฤษฎีบนลงล่าง มีรากฐานมาจากแนวคิดผู้นำของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งมีตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจแทนประชาชน นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่านักวิชาการสนใจศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เพื่อทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จเป้าหมายของนโยบาย โดยอาศัยองค์ความรู้ การศึกษาค้นคว้า และค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้นักวิชาการได้แบ่งแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 แนวคิดหลัก คือ แนวคิดจากบนลงล่าง (top-down approach) แนวคิดจากล่างขึ้นบน (bottom up approach) และแนวคิดผสมจากบนลงล่างและแบบล่างขึ้นบน เพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจกับรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับการศึกษากำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบของประเทศไทย ไปปฏิบัตินั้น เป็นการศึกษาและสรุปปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติโดยอาศัยแนวคิดจากบนลงล่าง (top-down approach) ในการทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

#### 2.2.2.5 การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation evaluation)

การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation evaluation) เป็นเรื่องที่สำคัญมากในช่วงของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐที่ต้องการให้มีการวัดผลลัพธ์ จึงมีการกำหนดให้นโยบายหรือโครงการต้องมีการวัดผลลัพธ์ตามที่ต้องการ และการสร้างบริการที่มีคุณภาพให้กับผู้รับบริการหรือประชาชน เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างแผน กลยุทธ์ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555)

นอกจากนั้นการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังเป็นการวัดระดับของความสามารถ (level of performance) หรือการวัดประสิทธิผล (effective-ineffective) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะช่วยชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ผู้ศึกษาสามารถจำแนกปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้มีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ดังนี้

##### 1) เอ็ดเวิร์ด ซุชแมน (Edward A Suchman)

สำหรับเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เอ็ดเวิร์ด ซุชแมน (Edward A Suchman อ้างถึงใน สุรพร เสียนสลาย, 2539 และ คณิตกิจ ดวงจิต, 2541) กล่าวว่าการวัดนั้นมีหลายวิธีขึ้นอยู่กับเกณฑ์ในการพิจารณา 5 ประการ ดังนี้



1.1 เกณฑ์ความพยายาม (effort) เป็นการประเมินจากปริมาณและคุณภาพของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (input) หรือพลังงานที่ใช้ไปโดยไม่สนใจผลผลิต (output)

1.2 เกณฑ์การปฏิบัติงาน (performance) เป็นการประเมินจากการกระทำหรือการปฏิบัติงาน มองที่ผลลัพธ์ของความพยายาม

1.3 เกณฑ์ความเพียงพอ (adequacy) เป็นการประเมินโดยพิจารณาว่าการปฏิบัติงานทั้งหมดเพียงพอกับความต้องการหรือไม่

1.4 เกณฑ์ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นการประเมินโดยมองในด้านค่าใช้จ่าย (cost)

1.5 เกณฑ์กระบวนการ (process) เป็นการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากการพิจารณาว่าโครงการนั้นได้ผลหรือไม่อย่างไร ทำให้ถึงเป็นเช่นนั้น มีกระบวนการและการดำเนินงานอย่างไร

## 2) นากามูระและสแมลวูด (Nakamura, R. T., and Smallwood, F., 1980)

นากามูระและสแมลวูด (Nakamura, R. T., and Smallwood, F., 1980) ได้เสนอเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 ประการคือ

2.1 เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (policy goal attainment) เป็นความพยายามในการวัดผลที่มองเห็นได้ว่าบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ โดยการใช้วิธีการเชิงปริมาณมาวัดผลผลิต (output) เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายของนโยบาย

2.2 เกณฑ์ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นการประเมินคุณภาพของการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย มักใช้ในกรณีที่ผลผลิตของนโยบายไม่ชัดเจน เช่น ในกรณีนโยบายด้านความปลอดภัย และนโยบายด้านการป้องกันประเทศ เป็นต้น

2.3 เกณฑ์ความพึงพอใจของผู้ลงคะแนนเสียง (constituency satisfaction) เป็นการพิจารณาถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อนโยบาย โดยพิจารณาเสียงสนับสนุนให้ดำเนินนโยบายนั้นว่ามีมากขึ้นหรือน้อยลง

2.4 เกณฑ์การตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า (client responsiveness) เป็นการประเมินความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ซึ่งเหมาะกับหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน เช่น โรงพยาบาล หรือโรงเรียน เป็นต้น

2.5 เกณฑ์การดำรงอยู่ของระบบ (system maintenance) เป็นเกณฑ์การพิจารณาถึงความมั่นคงภายในองค์การว่าการจัดสรรการใช้ทรัพยากรขององค์การเป็นอย่างไร

### 3) วรเดช จันทรรคร (2552)

วรเดช จันทรรคร ได้ศึกษาถึงการประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาของนักวิชาการหลายท่านและสรุปได้ว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถประเมินได้จากผลรวมของมิติต่างๆ 3 มิติ ได้แก่ (วรเดช จันทรรคร, 2552)

มิติที่ 1 การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับคือ การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการประเมินทั้งกระบวนการ โดยเริ่มจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจนถึงการสิ้นสุดนโยบาย การประเมินผลตั้งแต่ต้นจนจบจะทำให้ทราบว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายโดยรวมจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาผลที่ได้จากนโยบาย 3 ประการคือ

- 1) ผลผลิต (outputs) สามารถวัดได้โดยการใช้หลักเกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ
- 2) ผลลัพธ์ (outcome) สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย
- 3) ผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) สามารถวัดได้จากผลต่อการพัฒนาโดยรวม

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่นๆ ตามมา โดยต้องเป็นความสำเร็จของนโยบายอย่างแท้จริง สามารถพิจารณาได้ 4 ประการ คือ

- 1) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่นๆ
- 2) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือในผลของนโยบาย
- 3) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านมาตรฐาน
- 4) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิติที่ 3 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องพิจารณาที่ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาด้วย อย่างไรก็ตามการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตินี้ไม่สามารถทำได้โดยตรง และต้องอาศัยระยะเวลา รวมถึงต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย

จากแนวคิดการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้นนั้น เมื่อนำมาพิจารณากรณีการศึกษา การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้สาธารณะของประเทศไทยไปปฏิบัติ ผู้วิจัยเห็นว่า การประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้สาธารณะไปปฏิบัติที่ตรงกับการศึกษาครั้งนี้ควรใช้เกณฑ์การพิจารณา 4 ประการคือ

1) เกณฑ์ความพยายาม (effort) โดยการประเมินจากปริมาณและคุณภาพของกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้น พิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (input) หรือพลังงานที่ใช้ไปในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

2) เกณฑ์กระบวนการ (process) เป็นการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากการพิจารณากระบวนการหรือการดำเนินนโยบายที่ถูกแปลงไปเป็นโครงการเพื่อแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบอย่างไร ซึ่งจากกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่อย่างไร และทำไมถึงเป็นเช่นนั้น

3) เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (policy goal attainment) เป็นความพยายามในการประเมินผลที่มองเห็นได้ว่าการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัตินั้นบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่

4) เกณฑ์ความเพียงพอ (adequacy) เป็นการประเมินโดยพิจารณาว่าการปฏิบัติตามนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบทั้งหมดนั้นเพียงพอกับความต้องการของประชาชนและเหมาะสมกับสภาพความรุนแรงของปัญหาหนึ่งนอกระบบหรือไม่อย่างไร

ซึ่งจากแนวคิดที่นำมาใช้ในการประเมินผลการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติข้างต้นนั้นตรงกับตัวแบบการประเมินผลรวบยอดหรือ ตัวแบบ CIPP ( Context-Input-Process-Product Model หรือ CIPP Model) ซึ่งพัฒนาโดยสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam) และซิงค์ฟิลด์ (Kinkfield) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ และก่อให้เกิดความร่วมมือ รับผิดชอบ ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจกลยุทธ์ของโครงการหรือสิ่งที่ถูกประเมิน ทั้งนี้ตัวแบบ CIPP ประกอบด้วยการประเมินใน 4 ประเด็นหลัก (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555) คือ

1) การประเมินผลบริบท (Context) คือ การประเมินความต้องการ ปัญหา ทรัพยากรและโอกาส เพื่อช่วยผู้ตัดสินใจและผู้ใช้ผลการประเมินสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย ลำดับความสำคัญ และผลลัพธ์

2) การประเมินผลปัจจัยนำเข้า (Inputs) คือ การประเมินแนวทางการปฏิบัติของโครงการและแผนงานต่างๆ เช่น แผนปฏิบัติงาน กำลังคน งบประมาณ เพื่อดูความเป็นไปได้ของความต้องการและจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้มีต้นทุนและประสิทธิภาพเพียงใด ผู้ตัดสินใจจะใช้ข้อมูลจากการประเมินเพื่อเลือกแผน เขียนโครงการ จัดสรรทรัพยากร มอบหมายงาน กำหนดตารางงาน และช่วยตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับแผนงานและงบประมาณ

3) การประเมินผลกระบวนการ (Process) คือ การประเมินการนำโครงการไปปฏิบัติเพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจกรรมให้ลุล่วง และช่วยให้ผู้ใช้ผลวิจัยประเมินการตัดสินใจเกี่ยวกับการนำโครงการไปปฏิบัติและแปลความผลลัพธ์

4) การประเมินผลผลิต (Product) คือ การระบุและประเมินผลลัพธ์ ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่มุ่งสู่เป้าหมายและช่วยให้กลุ่มผู้ใช้ผลการประเมินความสำเร็จตามเป้าหมาย ส่วนระยะยาว อาจมีการประเมินผลกระทบ ประสิทธิภาพ ความยั่งยืน และความสามารถในการส่งมอบสินค้าและบริการประกอบด้วย

### 2.2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบไปปฏิบัติ ผู้วิจัยมุ่งการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (macro implementation) ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะแบบบนลงล่าง (top-down approach) เนื่องจากนโยบายนั้นออกแบบถูกกำหนดจากบนลงล่าง มีการปฏิบัติงานเป็นไปตามโครงสร้างลำดับชั้นจากนโยบายของรัฐบาลสู่การนำไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกอบด้วยหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในลำดับชั้นต่างๆ ที่มีความร่วมมือกัน (co-operation) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้

ดังนั้นในการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นจึงเป็นการศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะแบบบนลงล่าง (top-down approach) ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านให้ความสนใจศึกษาค้นคว้า และวิจัยด้วยเครื่องมือวิจัยทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมถึงการศึกษาโดยการทบทวนองค์ความรู้ การรวบรวมแนวคิดที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการรุ่นก่อนๆ แล้วจึงสร้างประเด็นเฉพาะเรื่องที่ตนเองสนใจประกอบกับการนำองค์ความรู้ที่ได้มาทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และรวบรวมปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มาสร้างเป็นรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

#### 2.2.3.1 แนวคิดของเพรสแมนและวิลด์ฟสกี (Pressman, J. L., and A. B. Wildavsky, 1973)

การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นครั้งแรกโดยเพรสแมนและวิลด์ฟสกี (Pressman, J. L., and A. B. Wildavsky, 1973) ที่ได้ทำการศึกษาความล้มเหลวของโครงการสร้างงานขนาดใหญ่ให้ชนกลุ่มน้อยในเมืองโอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งพบว่ากำหนดยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติไม่บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้เนื่องจากสาเหตุต่างๆ ได้แก่ นโยบายไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักทฤษฎีที่เหมาะสม นโยบายมีขั้นตอนต่างๆ ที่ต้องตัดสินใจมาก นโยบายมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก และนโยบายเผชิญกับการต่อต้านจากฝ่ายการเมือง เป็นต้น

สำหรับงานของเพรสแมนและวิลด์ฟสกีนั้นเน้นการศึกษาในตัวนโยบายเป็นหลัก โดยพัฒนาตัวแบบสำหรับการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติบน *ความเชื่อพื้นฐานว่านโยบายแต่ละนโยบายย่อมสะท้อนให้เห็นเป้าหมาย (goal) และแนวทางในการบรรลุเป้าหมาย (means) อยู่ในตัวแล้ว* ดังนั้นการศึกษาของเพรสแมนและวิลด์ฟสกีจึงเน้นไปที่การวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการทั้งสองเริ่มจากการตั้งสมมติฐานว่า ผู้ตัดสินใจส่วนกลางเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย การศึกษาวิจัยจึงทำเพื่อวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นอุปสรรคของการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย และเน้นเรื่องความสัมพันธ์แบบเส้นตรง เริ่มจากต้นทางจะต้องมีการกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบและมีระเบียบวิธีการที่จะทำให้นโยบายมีความชัดเจนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ ส่วนปลายทางนั้นหน่วยปฏิบัติจะต้องมีทรัพยากรเพียงพอ มีความรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีการควบคุมตามลำดับชั้น ในงานของการศึกษาในเมืองไอค์แลนด์ของเพรสแมนและวิลด์ฟสกี ให้ความสำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย คือ หากมีจุดตัดสินใจมากเกินไป จะทำให้นโยบายมีความล่าช้าและล้มเหลว (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551) และได้จำแนกปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการนโยบายออกเป็น 3 กลุ่มตัวแปรที่สำคัญคือ

- 1) ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย
  - 1.1 ความเหมาะสมของกลุ่มประชากรในพื้นที่เป้าหมาย
  - 1.2 ลักษณะสังคมและความร่วมมือในท้องถิ่น
  - 1.3 ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  - 1.4 การเปลี่ยนแปลงระหว่างหน่วยงานที่สนับสนุนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 2) ปัจจัยด้านความซับซ้อนในการประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วย
  - 2.1 ความสามารถในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ
  - 2.2 ความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ
  - 2.3 ความขัดแย้งของเป้าหมายของโครงการ หรือการไม่สอดคล้องของเป้าหมายหลักที่มีมากกว่า 1 เป้าหมาย
  - 2.4 ความสามารถในการแก้ปัญหาความล่าช้าของงานที่เกิดขึ้น
- 3) ตัวแปรด้านความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าด้วยกัน ประกอบด้วย
  - 3.1 ความสามารถในการพัฒนาแนวทางที่ได้จากการศึกษาเรียนรู้และจากประสบการณ์เพื่อทำให้เกิดการแก้ไขปัญหา
  - 3.2 ความล้มเหลวของกระบวนการนโยบาย ที่ต้องเข้าใจและยอมรับความต่อเนื่องและความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (ends) และวิธีปฏิบัติ (means)
  - 3.3 การขาดทฤษฎีที่เหมาะสมเพื่อใช้อธิบายลักษณะของนโยบาย

### 2.2.3.2 แนวคิดของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter, Donald S. and Van Horn, Cark E., 1975)

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter, Donald S. and Van Horn, Cark E., 1975) ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยพื้นฐาน 3 ประการ คือ ทฤษฎีองค์การ ผลกระทบของนโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น มีแนวคิดที่คล้ายกับเพรสแมนและวิลต์ฟสกี คือ พยายามศึกษาว่าผลลัพธ์ของนโยบายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ ส่วนที่ต่างกันคือ มีการใช้ตัวแบบวิเคราะห์ที่ประกอบไปด้วยตัวแบบต่างๆ โดยแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น เห็นว่าการเห็นพ้องในจุดมุ่งหมายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของนโยบาย และสร้างกรอบวิเคราะห์ในทางวิชาการมากกว่าการให้คำแนะนำแก่ผู้ตัดสินใจ

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น ยังได้เสนอตัวแบบเชิงระบบสำหรับการศึกษาปัญหาในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ กระบวนการสื่อความหมาย สมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งนี้แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้เสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งแสดงขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมทั้งสรุปปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายและผลการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 6 ตัวแปร ได้แก่

1) **มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy standard and objectives)** เนื่องจากนโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมและมีมาตรฐานที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายต้องดำเนินการเป็นอันดับแรก ซึ่งมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายจะต้องมีความสอดคล้องกับความเป็นจริงและมีความชัดเจน เพราะหากนโยบายปราศจากเป้าหมายและข้อกำหนดที่ชัดเจนก็ไม่สามารถที่จะทราบผลสำเร็จหรือล้มเหลวจากการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

2) **ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources)** ได้แก่ ความเพียงพอของเงิน สิ่งจูงใจอื่นๆ และการช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินนโยบายเป็นไปได้อย่างดีและเกิดประสิทธิผล

3) **การสื่อสารระหว่างองค์การและการบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย (inter-organizational communication and enforcement activities)** คือ การสื่อสารกันด้วยความเข้าใจอย่างชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานกลางสามารถบังคับใช้นโยบายให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในทุกๆระดับได้ ทั้งนี้การสื่อสารที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีความชัดเจน (clarity) ความเที่ยงตรง (accuracy) และสื่อสาร

อย่างสม่ำเสมอ (consistency) ในระหว่างการสื่อสาร ทั้งนี้การสื่อสารที่สำคัญคือ การให้คำแนะนำทางด้านเทคนิคและความช่วยเหลือโดยหน่วยงานระดับบน เพื่อให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินงานเป็นไปตามต้องการ

4) **ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies)** แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นทางการขององค์การ และลักษณะอย่างไม่เป็นทางการขององค์การ ซึ่งทั้งสองส่วนนี้ล้วนแล้วแต่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปริมาณและความสามารถของบุคคลในหน่วยงาน ระดับการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา ความอยู่รอดขององค์การ ระดับการสื่อสารแบบเปิด และความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างผู้ปฏิบัตินโยบาย

5) **เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (economic, social, and political condition)** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยส่งผลกระทบต่อลักษณะของมติมหาชน และกลุ่มผลประโยชน์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมต่อนโยบาย ทั้งนี้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สภาพความเป็นอยู่ของประชาชน กลุ่มเป้าหมาย ทรัพยากรของชุมชน และระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและสังคม เป็นต้น เงื่อนไขทางสังคม ได้แก่ คุณภาพของประชาชน ความเชื่อและค่านิยมของคนในชุมชนหรือสังคม และความร่วมมือของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น เงื่อนไขทางการเมือง ได้แก่ การสนับสนุนหรือคัดค้านต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น

6) **ท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition the implementers)** มีส่วนสำคัญและถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก โดยเน้นที่ตัวผู้ปฏิบัติซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย 2) ทิศทางการสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ ได้แก่ การยอมรับ การนิ่งเฉย หรือการปฏิเสธนโยบาย เป็นต้น และ 3) ระดับของการตอบสนองในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ ได้แก่ การยอมรับหรือการปฏิเสธมีระดับมากน้อยเพียงใด เป็นต้น ทั้งนี้หากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายขัดกับค่านิยมส่วนตัวของผู้ปฏิบัติ ย่อมส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติปฏิเสธวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวตั้งแต่ต้น ทั้งนี้สามารถแก้ไขได้โดยการให้ผู้ปฏิบัติเข้ามามีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น

ตัวแบบของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น เป็นการจำแนกตัวแปรออกตามปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีลักษณะเป็นการเปรียบเทียบอย่างง่าย โดยมีสมมติฐานว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากที่สุดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก และทุกคนเห็นด้วยกับจุดมุ่งหมายของนโยบายในระดับสูง”

### 2.2.3.3 แนวคิดของแมชเมเนียนและซาบาเตียร์ (Mazmanian. D.A, and Sabatier. P. A., 1980)

แมชเมเนียนและซาบาเตียร์ (Mazmanian. D.A. and Sabatier. P. A., 1980) ได้สร้างตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นมาจากการทบทวนวรรณกรรมตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการก่อนหน้า ประกอบกับการศึกษาวิจัยทดลองกรอบแนวคิดที่สร้างขึ้นในพื้นที่ที่มีการเมืองแตกต่างกันใน 21 แห่ง ภายใต้นโยบาย 10 นโยบาย ได้แก่ นโยบายด้านการควบคุมการใช้ที่ดิน นโยบายทางด้านการศึกษา และนโยบายด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งกรณีศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาดังกล่าวแมชเมเนียนและซาบาเตียร์พบว่า ตัวแบบที่ระบุตัวแปรที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 16 ตัวแปร นอกจากนั้นนักวิชาการทั้งสองยังให้ความสนใจในการวิเคราะห์กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมองที่ตัวนโยบายเป็นสำคัญ และเน้นศึกษาเฉพาะนโยบายและการควบคุมนโยบายจากผู้กำหนดนโยบายแมชเมเนียนและซาบาเตียร์เห็นว่า การควบคุมตามลำดับขั้นนั้นในทางปฏิบัติทำได้ยากและอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลว แต่ทั้งสองก็เห็นว่าควรมีการออกแบบนโยบายและจัดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ดี

จากการศึกษาของแมชเมเนียนและซาบาเตียร์ ได้เสนอแนวคิดการศึกษาแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะแบบบนลงล่าง (top-down approach) ที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าทฤษฎีที่ผ่านมา คือ เป็นตัวแบบที่สามารถชี้ให้เห็นได้ว่าปัจจัยใดมีผลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ตลอดจนขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้แมชเมเนียนและซาบาเตียร์ได้สังเคราะห์กลุ่มตัวแปรที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จไว้ 4 กลุ่ม ดังนี้

**1) ความสามารถจัดการกับปัญหา (tractability of the problems)** ตัวแปรกลุ่มแรกเป็นตัวแปรอิสระที่สัมพันธ์กับความสามารถในการจัดการกับปัญหาของนโยบาย ทั้งนี้ในการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องพิจารณากลุ่มนี้เป็นลำดับแรกเนื่องจากปัญหาของนโยบายแต่ละปัญหามีความยากง่ายและซับซ้อนในการแก้ไขแตกต่างกันออกไป ตัวแปรอิสระกลุ่มแรกสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ตัวแปรย่อย ดังนี้

1.1 ปัญหาทางเทคนิค (technical difficulties) หมายถึง ความยากน้อยของปัญหาที่ต้องใช้เทคโนโลยีหรือวิทยาการด้านต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติจะพบว่าหากมีปัญหาน้อยก็สามารถจัดการได้ง่ายแต่หากมีมากก็จัดการได้ยาก ซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



1.2 ความหลากหลายของพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องควบคุม (diversity of proscribed behavior) หมายถึง ความมากน้อยของพฤติกรรมที่ห้ามไม่ให้ทำ หรือพฤติกรรมที่ต้องมีการควบคุม หากมีมากก็ไม่สามารถกำหนดกฎระเบียบให้เกิดความชัดเจนได้และต้องปล่อยให้มีการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แต่หากมีน้อยก็สามารถกำหนดกฎระเบียบให้ชัดเจนได้ง่าย

1.3 จำนวนกลุ่มเป้าหมายเมื่อเปรียบเทียบกับประชากร (target group as percentage of the population) หมายถึง หากกลุ่มเป้าหมายมีน้อยจะสามารถระดมทรัพยากรมาปฏิบัติงานให้บรรลุความสำเร็จ และสามารถจัดการกับปัญหาได้ง่ายกว่ากลุ่มเป้าหมายจำนวนมาก

1.4 ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ต้องการ (extent of behavioural change required) หมายถึง ขอบเขตของการกำหนดวัตถุประสงค์ในนโยบายเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเป้าหมายขึ้นอยู่กับขอบเขต หากต้องการเปลี่ยนพฤติกรรมมากย่อมกระทำได้ยาก แต่หากเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมน้อยย่อมนำไปสู่การปฏิบัติได้ง่ายกว่า

**2) ความสามารถของนโยบายในการวางโครงสร้างของการนำไปปฏิบัติ (ability of statute to structure implementation)** เป็นตัวแปรในกลุ่มที่สองที่มีลักษณะเป็นตัวแปรตามที่มีอิทธิพลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตของวัตถุประสงค์ สถาบันที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดทรัพยากรให้กับสถาบัน นอกจากนี้ยังมีเรื่องของ การให้ความรู้และแนวทางในการปฏิบัติแก่ผู้ปฏิบัติ การกำหนดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในนโยบายหรือพระราชบัญญัติที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ คำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้จะสามารถทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับตัวแปรตามย่อย ๆ 7 ตัวแปร ดังนี้

2.1 นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนและสามารถจัดลำดับได้อย่างชัดเจน (precision and clear ranking of legal observes) เนื่องจากนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแน่นอนนั้น จะช่วยการประเมินผลเป็นไปได้ง่ายและทำให้การปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังนำมาซึ่งการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรอย่างเหมาะสมเพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2.2 ความเที่ยงตรงของทฤษฎีเชิงเหตุและผล (validity of the casual theory) เนื่องจากนโยบายทุกนโยบายต้องมีแนวคิดทฤษฎีสนับสนุนเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ทั้งนี้ทฤษฎีต้องประกอบด้วย ความมีเหตุผลทางวิชาการ และประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังนโยบายจะต้องมีลักษณะความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างนโยบายกับความสำเร็จ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างดีและมีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินนโยบายให้สำเร็จ

2.3 การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินแก่นโยบายในช่วงต้น (initial allocation of financial resource) เนื่องจากนโยบายต้องมีเงินเพียงพอที่จะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า

การปฏิบัติตามนโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จตั้งแต่เริ่มต้น เนื่องจากเงินเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานต่างๆ ตามนโยบาย โดยเฉพาะ ในด้านของการจ้างเจ้าหน้าที่และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.4 การบูรณาการลำดับชั้นการบังคับบัญชาภายในสถาบันและระหว่างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (hierarchical integration within and among implementing institutions) มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับฝ่าย แผนก หรือหน่วยงานที่ต่างระดับ ดังนั้นหากนโยบายต้องมีการประสานงานมากเท่าใดโอกาสที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีน้อยมากเท่านั้น

2.5 เกณฑ์การตัดสินใจของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (decision rules of implement agencies) มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะหากมีความชัดเจนจะทำให้การตัดสินใจและการทำตามนโยบายสามารถทำได้ง่ายขึ้น ย่อมมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากฎเกณฑ์ที่คลุมเครือยากต่อการตัดสินใจ

2.6 ความผูกพันของเจ้าหน้าที่ต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย (officials' commitment objectives) มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จอย่างมาก เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่ไม่เชื่อมั่นในนโยบายหรือแนวทางใหม่ แต่กลับยึดมั่นในแนวทางเดิมๆ ในการปฏิบัติงานจะทำให้การนำสิ่งใหม่ไปปฏิบัติต้องเผชิญกับการต่อต้าน หรือทำให้เกิดความท้อถอย นอกจากนี้การเข้าถึงนโยบายของบุคคลภายนอก (formal access by outsiders) โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากมีมากจะทำให้เกิดพลังสนับสนุนจากภายนอกซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญอันนำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

**3) ปัจจัยที่ไม่ใช่ตัวนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (non-statutory variables affecting implementation)** เป็นตัวแปรอิสระที่เกิดจากแรงผลักดันอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ แรงสนับสนุนทางการเมือง เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ตัวแปรย่อย ดังนี้

3.1 เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี (socioeconomic conditions and technology) มีผลต่อความรุนแรงของปัญหาและเป็นอุปสรรคในการบรรลุความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี มีผลต่อการรับรู้ของประชาชนต่อปัญหาที่แตกต่างกันออกไป หรือทำให้เกิดปัญหาหรือแรงสนับสนุนต่อนโยบายเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์เหล่านี้ด้วย

3.2 การสนับสนุนจากประชาชน (public support) เนื่องจากประชาชนเป็นพลังสำคัญในการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นการสนับสนุนจากประชาชนมีมากหรือน้อยย่อมนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

แต่ปกติแล้วความสนใจของประชาชนจะเป็นวงจรคือ เริ่มจากการสนใจมาก และค่อยๆ ลดน้อยลง หรือไปสนใจประเด็นปัญหาใหม่ๆ

3.3 ทักษะและทรัพยากรของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (attitudes and resources of constituency groups) เมื่อเปลี่ยนแปลงไปทำให้ความสำเร็จของนโยบายเปลี่ยนแปลงไปด้วย เนื่องจากทัศนคติของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นสัมพันธ์กับการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในนโยบาย

3.4 การสนับสนุนจากผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (support from sovereigns) เช่น จากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและศาล มีอำนาจที่จะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การควบคุมนโยบาย การอนุมัติงบประมาณ การแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

3.5 ความผูกพันและภาวะผู้นำของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (commitment and leadership skill of implement official) มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด โดยประกอบด้วย 1) การที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถจัดลำดับความสำคัญของทิศทางและลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์นโยบาย 2) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทักษะในการจัดลำดับความสำคัญในเรื่องต่างๆ ได้ เช่น รู้ว่าควรดำเนินงานเรื่องใดก่อนหลัง หรือต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการแก้ปัญหาอะไรก่อนหลัง อย่างไร เพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบาย เป็นต้น

4) **ขั้นตอนต่างๆ หรือตัวแปรตามในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (stages or dependent variables in the implementation process)** เป็นตัวแปรตามซึ่งเป็นผลมาจากตัวแปรอิสระทั้ง 3 กลุ่มโดยมีตัวแปรย่อย 5 ตัวแปร ได้แก่

4.1 ผลผลิตของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (policy outputs of implementing agencies) ได้แก่ การแปลงวัตถุประสงค์ของนโยบายไปเป็นวิธีการปฏิบัติที่เจาะจง กฎระเบียบมาตรฐานการทำงาน และการตัดสินใจในการอนุมัติ เช่น การออกใบอนุญาต การบังคับใช้ให้เป็นไปตามการตัดสินใจ และการให้บริการตามนโยบาย เป็นต้น ทั้งนี้ต้องระมัดระวังในขั้นตอนนี้เนื่องจากอาจก่อให้เกิดการต่อต้านและนำไปสู่ความล่าช้าได้ ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้หากวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน การมอบหมายภารกิจมีความสำคัญสูง การสร้างแรงจูงใจเพื่อเอาชนะผู้ที่ไม่เห็นด้วย การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินอย่างเพียงพอ และการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

4.2 กลุ่มเป้าหมาย ยอมรับและปฏิบัติตามผลผลิตของนโยบาย (target group compliance with policy outputs) ทั้งนี้กลุ่มเป้าหมายจะทำตามนโยบายหรือไม่ขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ของนโยบายว่าทำให้กลุ่มเป้าหมายได้หรือเสียประโยชน์จากนโยบาย นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับ การควบคุม การลงโทษ การสร้างทัศนคติต่อนโยบาย การกระตุ้น และต้นทุนของกลุ่มเป้าหมายด้วย

4.3 ผลกระทบที่เป็นจริงของผลผลิตนโยบาย (actual impacts of policy outputs) เกิดจากการนำผลผลิตของนโยบายไปใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ นโยบายจะก่อให้เกิดผลกระทบที่ต้องการเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไข 4 ประการคือ 1) ผลผลิตของการนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) กลุ่มเป้าหมายทำตามผลผลิตดังกล่าว 3) ไม่เกิดการทำลายผลผลิตหรือผลกระทบจากกฎหมายขัดแย้งกันเอง และ 4) นโยบายมีทฤษฎีที่มีเหตุและผลเพียงพอ เงื่อนไขเหล่านี้สามารถเชื่อมโยงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายเข้ากับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

4.4 ผลกระทบที่รับรู้ของผลผลิตนโยบาย (perceived impacts of policy outputs) เป็นผลกระทบที่รับรู้จากกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีอำนาจ เนื่องจากผลกระทบที่รับรู้กันในที่สุดอาจนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายต่อไป

4.5 การแก้ไขนโยบาย (major revision in statute) เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วควรมีการนำข้อบกพร่องไปแก้ไขหรือกำหนดนโยบายใหม่ โดยความพยายามในการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงแก้ไขนโยบายนั้นขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขต่าง ๆ ทรัพยากรที่มีอยู่ และการสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนของผู้มีอำนาจ

ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีตัวแบบที่สมบูรณ์ ตัวแบบของแมชเมเนี่ยนและซาบาเตียร์ นั้นถือได้ว่ามีตัวแปรที่ครอบคลุมมากที่สุดโดยนำทุกสิ่งทุกอย่างมาพิจารณาร่วมกัน แต่การรวบรวมตัวแปรต่างๆ นั้นนักวิชาการทั้งสองท่านพบว่า มีตัวแปรมากเกินไปและยากต่อการนำไปใช้ในการวิเคราะห์ รวมถึงยากที่จะทำนายได้ว่าตัวแปรใดสำคัญที่สุดภายใต้สถานการณ์ต่างๆ ดังนั้นแมชเมเนี่ยนและซาบาเตียร์จึงได้สังเคราะห์ตัวแปรต่างๆ จำนวนมากเหล่านั้นให้เหลือเพียง 6 ตัวแปรที่สำคัญ โดยจำแนกตัวแปรที่มีความหลากหลายทางด้านกฎหมาย การเมือง และตัวแปรอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ตัวแปรหลัก 6 ตัวแปรหลักของแมชเมเนี่ยนและซาบาเตียร์มีความครอบคลุม และมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ได้แก่ (Sabatier, P. A., 1986)

1) **ความชัดเจนและความต่อเนื่องของวัตถุประสงค์** ได้รับอิทธิพลจากการศึกษาของ แวน มิเตอร์ แลแวน ฮอร์น (1975) คือ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย (legal objectives) ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานในการประเมินผล และมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน

2) **ความเพียงพอของเหตุผลทางทฤษฎี** ได้รับแนวคิดพื้นฐานมาจากเพรสแมนและวิลด์ฟัสกี (1973) ซึ่งปัจจัยแทรกทางทฤษฎีที่มีผลต่อนโยบายนั้น เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แมชเมเนี่ยนและซาบาเตียร์ชี้ให้เห็นความสำคัญของขอบเขตอำนาจและความเที่ยงตรงของเหตุผลทางทฤษฎีทำให้หน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้หลักการและความเป็นเหตุเป็นผล

3) **โครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ** โดยหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลุ่มเป้าหมาย เป็นการหยิบยืมแนวคิดมาจากเพรสแมนและวิลด์ฟสกี (1973) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายต่างๆ อำนาจในการยับยั้งโครงการต่างๆ การลงโทษ และการจูงใจ รวมถึงการสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4) **การยอมรับและทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** การยอมรับวัตถุประสงค์และการจัดสรรทรัพยากร ของเจ้าหน้าที่รัฐมักได้รับอิทธิพลจากการเมือง

5) **การได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์และผู้ใช้อำนาจอริปไตย** ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่นโยบายจะต้องได้รับการสนับสนุนจากทางการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์ และผู้ใช้อำนาจอริปไตยตลอดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6) **การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ-สังคม** ส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงและแรงสนับสนุนที่ไม่แน่นอนจากทางการเมือง หรือเหตุผลทางทฤษฎีถูกแทรกแซง

#### 2.2.3.4 ตัวแบบของเอ็ดเวิร์ดส์ที่สาม (Edwards, G.C. III.)

ตัวแบบของเอ็ดเวิร์ดส์ที่สาม (Edwards, G.C. III.) เป็นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (top-down approach) เกิดจากการตั้งคำถามว่าอะไรเป็นเงื่อนไขที่สำคัญลำดับแรกที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ อะไรเป็นอุปสรรคของความสำเร็จดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาของเอ็ดเวิร์ดส์ที่สามพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 4 ปัจจัย ได้แก่ (Edwards, G.C. III., 1980)

1) **การสื่อสาร (communication)** ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ การที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และขั้นตอนของนโยบาย อันจะนำไปสู่การปฏิบัติที่ถูกต้องเป็นผลให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนั้น คำสั่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องถ่ายทอดไปให้ถูกต้อง และผู้ได้รับคำสั่งจะต้องเข้าใจอย่างแม่นยำและสม่ำเสมอ เพราะหากเข้าใจไม่ชัดเจนอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความผิดพลาดได้ หรืออาจมีการบิดเบือนในการปฏิบัติ แต่หากคำสั่งมีความชัดเจนมากเกินไปอาจเป็นการปิดกั้นความคิดสร้างสรรค์และการปรับตัวของผู้ปฏิบัติซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวได้

2) **ทรัพยากร (resources)** หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดแคลนทรัพยากรในการทำงาน ย่อมส่งผลให้นโยบายไม่ถูกนำไปปฏิบัติ และไม่เกิดการให้บริการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ทรัพยากรที่สำคัญประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนที่เพียงพอ มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ มีข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานตามนโยบาย มีการเปิดโอกาสให้

ผู้อื่นเข้ามามีส่วนร่วม มีอำนาจหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้รวมถึงเครื่องอำนวยความสะดวก เช่น อาคารสถานที่ อุปกรณ์หรือเครื่องมือในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

**3) ท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (dispositions of the implementers)** ท่าทีหรือทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากผู้ปฏิบัติต้องรู้และเข้าใจสิ่งที่จะทำ และมีความรู้ความสามารถที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีการใช้ดุลยพินิจมาก เหตุผลหนึ่งเป็นเพราะมีความเป็นอิสระจากผู้กำหนดนโยบาย และความซับซ้อนของนโยบาย ซึ่งการใช้ดุลยพินิจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับท่าทีหรือทัศนคติต่อนโยบาย หรือความคิดที่ว่านโยบายมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนตัวและองค์การอย่างไร ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายต้องให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าว และหากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีท่าทีไม่ตรงกับที่ผู้กำหนดนโยบายมุ่งหวัง ผู้กำหนดนโยบายต้องหาแนวทางในการปรับท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้ถูกต้อง

**4) โครงสร้างระบบราชการ (bureaucratic structure)** การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีอุปสรรคจากโครงสร้างระบบราชการ เนื่องจากการที่โครงสร้างระบบราชการแบ่งออกเป็นส่วนๆ อาจเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานที่ต้องรวมคนและทรัพยากรตามนโยบาย เช่น ก่อให้เกิดการขัดขวางการเปลี่ยนแปลง หรือเกิดความสับสนในการทำงานข้ามสายงานจนเป็นผลให้ผู้ปฏิบัติไม่เห็นความสำคัญของนโยบาย แม้องค์การจะพยายามสร้างมาตรฐานใหม่ๆ ขึ้นแต่อาจไม่เหมาะสมกับนโยบายและอาจเป็นต้นเหตุให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ถ่วงเวลา ทำให้งานเกิดความล่าช้าหรือเกิดพฤติกรรมที่ไม่ต้องการอื่นๆ ตามมา

ดังนั้น ตัวแบบของเอ็ดเวิร์ดส์ที่สามจึงตอบคำถามได้ว่า การสื่อสาร ทรัพยากร ท่าทีหรือทัศนคติ และโครงสร้างระบบราชการ มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางด้านบวกและด้านลบ ดังนั้นจึงควรพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ เหล่านี้พร้อมกัน เมื่อผู้เกี่ยวข้องเข้าใจปัจจัยต่างๆ แล้วจึงสามารถแยกพิจารณาถึงหลักการแต่ละด้านได้ ก็ต้องตระหนักว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต (dynamic process) ซึ่งเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยหลายปัจจัยพร้อมกันด้วย

### 2.2.3.5 แนวคิดของสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2540)

สมบัติ อารังธัญวงศ์ ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติและสรุปปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จหรือล้มเหลวนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2540) ได้แก่

1) **แหล่งที่มาของนโยบาย (source of policy)** นโยบายมีที่มาและผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายจากหลายลักษณะ ได้แก่ มาจากแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร มาจากเนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย มาจากความร่วมมือของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มาจากข้าราชการระดับสูง และมาจากการวินิจฉัยของศาล แหล่งที่มาของนโยบายมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากผู้กำหนดนโยบายมีความหลากหลายทั้งด้านอำนาจ และบทบาทหน้าที่ ซึ่งมีผลต่อความสามารถในการคัดเลือกและบริหารนโยบาย ทั้งนี้แหล่งที่มาของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกัน และอาจเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

2) **ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (clarity of policy)** ประกอบด้วยการระบุสภาพปัญหาของนโยบายอย่างครอบคลุม การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลบรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้หากวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้ขาดความชัดเจน มีรายละเอียดมาก หรือน้อยเกินไปอาจทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนและไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย และอาจนำไปสู่การบิดเบือนนโยบายโดยการนำไปปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม

3) **การสนับสนุนนโยบาย (support for policy)** นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติได้จริงหรือไม่ และนำไปปฏิบัติอย่างไรขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบาย การสนับสนุนนโยบายประกอบด้วยระดับความสนใจของผู้ริเริ่มนโยบาย ซึ่งขึ้นอยู่กับประการแรก ระยะเวลาในการเอาใจใส่ของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีการเบี่ยงเบนได้ โดยมีเป้าหมายอื่นเข้ามาแทรก เช่น เมื่อมีนโยบายอื่นมาแทรก อาจทำให้ผู้ริเริ่มนโยบายลี้ภัยความมุ่งมั่นที่มีต่อนโยบายเดิม ประการที่สอง อำนาจของผู้กำหนดนโยบายมีความเป็นเอกภาพ และความยินยอมอย่างเต็มที่ของผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นพลังสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ก็เป็นแรงสนับสนุนที่สำคัญเช่นกัน ดังนั้นนโยบายจึงควรมีกลุ่มสนับสนุนมากกว่ากลุ่มที่คัดค้านเพื่อที่จะได้มีพลังมากพอที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

4) **ความซับซ้อนในการบริหาร (complexity of administration)** ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ

หากมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องกับหรือนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนตามไปด้วย เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีความคาดหวัง มีผลประโยชน์ และมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้หากมีจำนวนหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากเท่าใดจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นห่างจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ทำให้โอกาสที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายจะถูกบิดเบือนสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดหรือบริหารนโยบายควรหลีกเลี่ยงการใช้องค์การที่มีความซับซ้อนสูง หรือมีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป หรือมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไป เพราะจะทำให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5) **สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติงาน (incentives of implementers)** ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารที่มีต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องของการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ ดังนั้นนโยบายต้องไม่ทำให้ผู้กำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติรู้สึกถึงความสูญเสียประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตนเองเพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้าน การจูงใจนั้นควรทำอย่างต่อเนื่องและเพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลได้ด้วยดี สิ่งจูงใจในแง่บวกทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดขวัญและกำลังใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เต็มกำลังความสามารถ ได้แก่ การยกย่องชมเชย การให้กำลังใจ และการให้สิ่งตอบแทนจากการทำงานด้วยการอุทิศตนและเสียสละในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยความเต็มใจ

6) **การจัดสรรทรัพยากร (resource allocate)** ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ทรัพยากรหมายถึงรวมถึงเงินทุน เวลา และบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ต่างๆ เนื่องจากการมีเงินทุนที่เพียงพอจำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงไปเป็นทรัพยากรอื่นๆ และกิจกรรมเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมาย การมีเวลาที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานให้เกิดผลจากกิจกรรมของนโยบายให้เป็นที่ประจักษ์และเห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน และการมีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ และมีทัศนคติและพฤติกรรมที่สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ



### 2.2.3.6 แนวคิดของของ วรเดช จันทรศร (2548)

วรเดช จันทรศร (2548) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติและพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎี โดยมีความเห็นเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการศึกษารื่อง องค์การที่รับผิดชอบสามารถ นำและกระตุ้นในการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญต่างๆ ให้สามารถปฏิบัติงาน บรรลุตามนโยบายที่ตั้งเป้าหมายไว้ได้มากน้อยเพียงใด เพื่อเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น ดังนั้น วรเดช จึงได้เสนอ ตัวแบบทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติรวมทั้งสิ้น 6 ตัวแบบ ดังนี้

1) **ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (rational model)** ตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า นโยบายจะ ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และ กำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานต่างๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจน ระบบการให้คุณให้โทษ

2) **ตัวแบบด้านการจัดการ (management model)** ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของ ทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ดังนั้นนโยบายจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่กับโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้าน การบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การจะต้องมีการเตรียมการวางแผน หรือ มีความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณสนับสนุนด้วย

3) **ตัวแบบการพัฒนาองค์การ (organization development model)** ตัวแบบนี้เน้น ศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่ง ตอบสนองความต้องการด้านจิตวิทยาและทางด้านสังคมของมนุษย์ ตัวแบบนี้จึงเน้นเรื่องของ การมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคิดที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานอย่าง มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงขึ้นอยู่กับแรงจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำ ที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์การ เพื่อเกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้าง ทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุมหรือใช้อำนาจบังคับบัญชา

4) **ตัวแบบด้านกระบวนการระบบราชการ (bureaucratic process model)** ตัวแบบนี้ พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาขององค์การ ที่พยายามสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริง ในองค์การ โดยมองว่า สมาชิกในองค์การทุกคนมีอำนาจในด้านการใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะ

ข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (street-level bureaucrats) โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นอย่างไรจึงขึ้นอยู่กับการยอมรับและการตีความเพื่อปรับนโยบายของผู้ปฏิบัติหรือข้าราชการ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงอาจมาจากการที่ผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติ ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นจึงต้องคำนึงถึงการกำหนดนโยบายหรือการออกแบบนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติ หรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของการพัฒนาจากเบื้องล่างในการพัฒนาให้เกิดลักษณะดังกล่าวต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้เกิดความเข้าใจสภาพความเป็นจริง พฤติกรรมปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง

5) **ตัวแบบการเมือง (politic model)** ตัวแบบนี้มีความเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (player) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์ของปัจจัยภายนอก ดังนั้นความเป็นไปได้ในการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ขององค์กร จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ และความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคน

6) **ตัวแบบเชิงบูรณาการ** เป็นตัวแบบที่รวมแนวคิดทั้ง 5 แบบมาไว้ด้วยกัน โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบต่อดัชนีตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ โดยมองว่าความสำเร็จเกิดขึ้นจาก 3 มิติ คือ ประการแรก เป็นการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น ประการที่สองเป็นการพิจารณาผลกระทบของนโยบาย และประการที่สาม เป็นการวัดผลของนโยบายจากการส่งผลประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ทั้งนี้พบว่าตัวแปรที่เกี่ยวข้องสำคัญ 4 ตัวแปร คือ ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ และตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

### 2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาน้ำท่วมระบบไปปฏิบัติ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วนคือเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กับสภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบในประเทศไทย และเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 2.3.1 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้นอกระบบ

มีนักวิชาการและผู้สนใจศึกษาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบอย่างแพร่หลาย ได้แก่

พัศตร์พริ่ง สิงห์คำ (2554) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาปัจจัยที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจกู้ยืมหนี้นอกระบบและ/หรือในระบบ ศึกษาประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา (a study of factor affecting people’s decision to use informal and/or formal debt)” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและอธิบายปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจกู้ยืมหนี้นอกระบบ/หรือในระบบ พร้อมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคและความต้องการของประชาชน เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ การศึกษาวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ พบว่าปัจจัยที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจกู้ยืมหนี้นอกระบบมี 4 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ 1) ปัจจัยตามความพอใจ ประกอบด้วยปัจจัยด้านคุณลักษณะส่วนตัว ด้านความรู้ประสบการณ์ ด้านประวัติและฐานะทางการเงิน ด้านความสามารถในการชำระหนี้ 2) ปัจจัยด้านตัวแบบเหตุผลด้านผลได้ ประกอบด้วยปัจจัยด้านความยากง่าย จำนวนเงินที่ได้รับ ด้านเวลา และด้านความสะดวกสบาย 3) ปัจจัยตามตัวแบบถึงขยะ ได้แก่ ปัจจัยด้านสถานการณ์ฉุกเฉิน และ 4) ปัจจัยด้านการศึกษา

ปัญหาอุปสรรคของประชาชนที่นำไปสู่การกู้ยืมหนี้นอกระบบ คือ ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของสถาบันการเงินในระบบได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามที่สถาบันการเงินกำหนด ซึ่งคนกลุ่มนี้ไม่มีทางเลือกจึงต้องพึ่งพาเงินจากแหล่งทุนนอกระบบ ประกอบกับแหล่งทุนนอกระบบสามารถพึ่งพาได้ในยามที่ประชาชนเดือดร้อนหรือจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากไม่มีเงื่อนไขยุ่งยาก และบางครั้งไม่ต้องมีหลักประกันก็สามารถกู้ยืมเงินได้ ในขณะที่การกู้เงินของสถาบันการเงินในระบบมีขั้นตอนจำนวนมาก ต้องอาศัยหลักทรัพย์ค้ำประกัน ไม่สามารถกู้ได้ไม่เต็มจำนวน และต้องรอการอนุมัติที่ใช้ระยะเวลานาน อย่างไรก็ตามเมื่อประชาชนเป็นหนี้นอกระบบปัญหาที่ตามมา คือ ประชาชนต้องแบกรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูงเกินกว่ากฎหมายกำหนด

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนั้น ผู้วิจัยเสนอให้รัฐบาลควรมีนโยบายอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ กำหนดมาตรการและแนวทางให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและขาดโอกาสสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบได้ง่าย รัฐบาลควรออกมาตรการและกฎหมายให้ผู้ประกอบการเงินกู้นอกระบบสามารถประกอบธุรกิจได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนของเจ้าหนี้นอกระบบที่กระทำความผิดนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการป้องกันและปราบปราม พร้อมทั้งบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางในการป้องกันปัญหาหนี้นอกระบบแก่ประชาชน โดยการให้ความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงภัยของหนี้นอกระบบ พร้อมทั้งปลูกฝังค่านิยมในการใช้จ่ายอย่างประหยัด อดออม และมีการวางแผนทางการเงินแก่ประชาชน เป็นต้น

**ศิริรัตน์ เจนศิริศักดิ์ (2554)** ศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนในมุมมองของเกษตรกร: กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (management of poverty reduction project in the view of agriculturists: case study north east of Thailand)” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ประเมินผลการดำเนินงานด้านการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้ที่ได้รับการแก้ไขปัญหานี้สินที่มีการจัดการโดย ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ศตจ. ธ.ก.ส.) ในมุมมองของเกษตรกร และ 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการโครงการที่คล้ายคลึงกันในอนาคต ครอบคลุมประเด็นใหญ่ 2 ประเด็น คือ 2.1 กระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้ ซึ่งประกอบด้วย การชี้แจงและปฐมนิเทศลูกหนี้ การดำเนินการอบรมและฟื้นฟูศักยภาพของลูกหนี้ และการติดตามผลหลังการอบรม และ 2.2 ผลลัพธ์ คือ การเปลี่ยนแปลงต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกร โดยพิจารณาถึงความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกร

งานวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อวัดประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนโดย ศตจ. ธ.ก.ส. แต่ไม่ได้กล่าวถึงการประเมินผลในส่วนของปัจจัยนำเข้า คือ นโยบายและการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงเฉพาะการประเมินผลในส่วนของกระบวนการและผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของกลุ่มเกษตรกรเท่านั้น สำหรับการดำเนินงานวิจัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การวิจัย ได้แก่ 1) ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ 2) การศึกษาข้อมูลในระดับบุคคลจะใช้วิธีสัมภาษณ์ โดยใช้แบบสอบถามที่มีโครงสร้าง โดยสุ่มจากประชากร 2 ประเภท คือ กลุ่มหนี้นอกระบบ และหนี้ในระบบจากจังหวัดที่มีผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุด และจังหวัดที่มีผู้เข้าร่วมโครงการน้อยที่สุด 3) จัดการสนทนากลุ่ม (focus group) เกษตรกรจาก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหนี้ในระบบและกลุ่มหนี้นอกระบบ โดยคัดเลือกจากจังหวัดที่มีผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุดจาก 4 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนได้ช่วยลดภาระหนี้สินได้อย่างมาก ก่อให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง แต่ยังคงมีปัญหาในเรื่องกระบวนการบริหารจัดการ เช่น ขาดความชัดเจนในการดำเนินงาน การให้ความรู้เกี่ยวกับโครงการแก่เกษตรกรยังไม่ทั่วถึงและถูกต้อง รวมทั้ง มีความไม่ต่อเนื่องของการติดตามการดำเนินงานของเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือเพื่อประเมินผลโครงการ ดังนั้น ธ.ก.ส. ควรมีการปรับปรุงการบริหาร

โครงการที่คล้ายคลึงกันในอนาคต คือ ช่วงเวลาของการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของการทำงาน ควรให้ความรวดเร็วและกระชับมากขึ้นกว่าเดิม การพัฒนาเพิ่มเติมให้ความรู้ของ ธ.ก.ส. นั้นควรเน้นวิธีการจัดการอบรมร่วมกับการศึกษาระณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จจริงด้วย ควรเพิ่มความชัดเจนในการอธิบายขั้นตอน โดยเจ้าหน้าที่ของ ธ.ก.ส. จำเป็นต้องชี้แจงและอธิบายผู้ที่เข้าร่วมโครงการ ให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์และนโยบาย ควรมีการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับกลุ่มเกษตรกร เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ควรให้ความสำคัญกับการติดตามผลให้มากขึ้น นอกจากนี้การดำเนินงานตามโครงการยังขาดประสิทธิภาพด้วยข้อจำกัดด้านปริมาณและประเภทของทรัพยากร ที่มีในท้องถิ่น บทบาทของ ธ.ก.ส. นอกจากจะให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรแล้ว ธ.ก.ส. ควรเพิ่มการบริการเกี่ยวกับการให้ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง และการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนนี้ ควรเน้นที่การลดหนี้สินและเพิ่มรายได้ของเกษตรกรเป็นสำคัญ

**อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ (2554)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ (a study of legal measure for supervision policy and solution in money lending problem)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการ และการคิดดอกเบี้ยของเจ้าหนี้นอกระบบ เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อ การกำหนดอัตราดอกเบี้ย และการกำกับสินเชื่อของประเทศไทย เพื่อศึกษากฎหมายและแนวทางในการกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อ (money lender) ของต่างประเทศและเพื่อเสนอแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเจ้าหนี้นอกระบบ โดยใช้การศึกษาวิจัยแบบประยุกต์ (applied research) ทั้งวิธีศึกษาวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพในการทำความเข้าใจกับปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ โดยศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของการให้สินเชื่อของเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (non-bank) และศึกษากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของการให้สินเชื่อ รวมถึงศึกษารูปแบบการกำกับดูแลการให้สินเชื่อและการคิดอัตราดอกเบี้ยในปัจจุบันของประเทศไทย นอกจากนี้มีการศึกษากฎหมายและแนวทางของต่างประเทศที่ใช้กำกับดูแลการให้สินเชื่อ โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากงานวิจัย บทความเชิงวิชาการ และการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขปัญหา และการกำกับดูแลเจ้าหนี้นอกระบบ

ผลจากการวิจัยพบว่า สาเหตุของปัญหาหนี้นอกระบบเกิดจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย คือ ปัญหาลักษณะส่วนตัวของลูกหนี้ที่ใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยไม่เหมาะสมกับฐานะ ปัญหาสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมีการใช้จ่ายตามกระแสวัตถุนิยมและการบริโภคนิยม ปัญหาไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบสถาบันการเงินได้ และปัญหาด้านการขาดความรู้ความเข้าใจในการกู้ยืมและการวางแผนการเงิน ซึ่งที่ผ่านมามาภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

โดยตรง แต่ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการ ทำให้ยังไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ประกอบกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลมีความไม่แน่นอนและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านกฎหมายและมาตรการในการกำกับดูแลอีกด้วย

ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบแก่หน่วยงานภาครัฐว่า ภาครัฐต้องให้การยอมรับการมีอยู่ของเจ้าหน้าที่นอกระบบ และสร้างระบบที่ให้เจ้าหน้าที่นอกระบบสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยให้ถือว่าเป็นหนึ่งในกลไกทางการเงินระดับฐานรากที่มีความสำคัญ และเป็นอาชีพที่มีศักดิ์ศรีสามารถประกอบกิจการได้อย่างเปิดเผยและมีกฎหมายรองรับ โดยภาครัฐควรมีการเปิดช่องทางในการดำเนินธุรกิจให้แก่บุคคลเหล่านี้ด้วยเพื่อให้เข้ามาอยู่ในระบบ นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนะมาตรการในการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบ โดยนำแนวทางมาตรการและกฎหมายในต่างประเทศมาพิจารณาอย่างเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย เนื่องจากในแต่ละประเทศที่มีลักษณะเฉพาะตัว ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบจึงต้องพิจารณาถึงหลายองค์ประกอบ เพื่อสร้างระบบที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทยและลักษณะของเจ้าหน้าที่นอกระบบ ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการเสริมสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ประชาชน และการส่งเสริมให้ลูกหนี้ที่ได้กู้ยืมเงินไป ควรนำเงินไปลงทุนต่อเพื่อเสริมสร้างรายได้เพิ่มและลดรายจ่าย ซึ่งจะเป็นแนวทางที่ช่วยทำให้ลูกหนี้ไม่ต้องกลับมาเป็นหนี้ซ้ำอีกอันเป็นการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างยั่งยืนต่อไป

**จุไรรัตน์ เจริญจำรูญ (2555)** ศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินผลโครงการโอนหนี้เข้าระบบ เพื่อพบชีวิตใหม่ : กรณีศึกษาศูนย์แก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบระดับอำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี” มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อประเมินผลโครงการในด้านปัจจัยบริบท ปัจจัยนำเข้า ปัจจัยกระบวนการ และผลผลิตในการดำเนินงานตามโครงการโอนหนี้เข้าระบบ เพื่อพบชีวิตใหม่ของอำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี และ 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ตามโครงการโอนหนี้เข้าระบบ เพื่อพบชีวิตใหม่ ของอำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการดำเนินการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถามรวมทั้งแบบสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ทีมเจ้าหน้าที่นอกระบบระดับอำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี จำนวน 77 คน และประชาชนที่มาขึ้นทะเบียนหนี้นอกระบบและเข้าสู่กระบวนการเจรจาหนี้นอกระบบแล้ว จำนวน 299 คน ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ หัวหน้าทีมเจ้าหน้าที่นอกระบบจำนวน 3 คน และเจ้าหน้าที่สินเชื่อหนี้นอกระบบ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรแห่งละ 1 คน รวมกลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพ จำนวนทั้งสิ้น 5 คน

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า จากผลการประเมินปัจจัยบริบท ปัจจัยนำเข้า ปัจจัยกระบวนการ และผลผลิตในการดำเนินงานตามโครงการโอนหนี้เข้าระบบ เพื่อพบชีวิตใหม่ของอำเภอเมือง จังหวัดสระบุรีโดยภาพรวม อยู่ในระดับสูงทุกด้าน และมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบตามโครงการโอนหนี้เข้าระบบ เพื่อพบชีวิตใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี ได้แก่ เจ้าหน้าที่ใช้เวลามากเกินไปในการคัดเลือกลูกหนี้นอกระบบ ประชาชนที่มาขึ้นทะเบียนหนี้นอกระบบ เข้าใจผิดคิดว่ารัฐบาลเป็นคนชำระหนี้สินหนี้นอกระบบแทนตนเอง ขาดบุคคลและขาดหลักทรัพย์เข้ามาค้ำประกันตามที่สถาบันการเงินภาครัฐกำหนด ขาดหลักฐานสัญญาเงินกู้ เนื่องจากบุคคลส่วนใหญ่จะยืมจากญาติพี่น้องหรือบุคคลที่สนิทสนมกันจึงไม่ได้ทำสัญญาเงินกู้ไว้ เจ้าหน้าที่หลายรายไม่ให้ความร่วมมือในการนัดหมายเจรจาหนี้นอกระบบ ลูกหนี้ที่มาขึ้นทะเบียนไม่ยอมมาตามนัดหมายเจรจาหนี้นอกระบบ ทางธนาคารมีเงื่อนไขในการกู้ยืมจำนวนมากทำให้ประชาชนที่ยากจนไม่สามารถกู้ยืมเงินได้โดยสะดวก เป็นต้น

จากผลการศึกษาผู้วิจัยได้เสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ในครั้งต่อไปไว้ว่า ประชาชนที่ขึ้นทะเบียนควรที่จะศึกษาและทำความเข้าใจในหลักการของโครงการดังกล่าวอย่างถ่องแท้ และคำนึงถึงหลักความเป็นจริงในการดำเนินโครงการว่าการแก้ไขปัญหาต้องเริ่มต้นที่ตนเองก่อน ภาครัฐควรดำเนินการอย่างจริงจังกับแหล่งเงินทุนนอกระบบ โดยเฉพาะแผ่นป้ายโฆษณาตามตู้โทรศัพท์ และสถานที่ต่างๆ โดยอาจมีการออกกฎหมายหรือข้อบังคับอย่างเข้มงวดต่อเจ้าหน้าที่นอกระบบหากยังคงฝ่าฝืนเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการโทรติดต่อไปยังเบอร์โทรศัพท์ที่โฆษณาเหล่านั้นเพื่อจับกุมแหล่งเงินทุนนอกระบบต่อไป นอกจากนี้รัฐบาลควรมีนโยบายหรือโครงการเกี่ยวกับการฟื้นฟูหรือส่งเสริมอาชีพภายหลังชำระหนี้นอกระบบ หรือโครงการสำหรับประชาชนที่ไม่ผ่านกระบวนการเจรจาหนี้ เพื่อให้เกิดการส่งเสริมอาชีพและสร้างรายได้ให้ครอบครัวลูกหนี้นอกระบบต่อไป

**วันชัย มีชาติ และคณะ (2556) ศึกษาวิจัยเรื่อง “พัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ”** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการก่อหนี้นอกระบบในประเทศไทย ศึกษาสาเหตุ และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากหนี้นอกระบบ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบแก่กระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ อาศัยการศึกษาจากเอกสาร กรณีศึกษา และการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า การก่อหนี้นอกระบบเกิดจาก 1) ความจำเป็นหรือความต้องการใช้เงินของประชาชน 2) สภาพทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป 3) ลักษณะนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้ ได้แก่ นิสัยใช้จ่ายฟุ่มเฟือย เน้นการบริโภคนิยม ขาดการวางแผนการใช้จ่ายเงิน ขาดความรู้ไม่คิดถึงผลเสียที่เกิดขึ้นหลังจากการเป็นหนี้นอกระบบ 4) การประกอบอาชีพ เช่น การไปทำงานต่างประเทศ

การลงทุนเพื่อแสวงหากำไร 5) การดำเนินนโยบายของรัฐที่เน้นการบริโภคนิยมและประชานิยม 6) เหตุฉุกเฉิน 7) ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และ 8) ภัยเงินเต็มวงเงินที่แหล่งเงินทุนในระบบกำหนดไว้แล้ว

รูปแบบของการเป็นหนี้นอกระบบสามารถแบ่งรูปแบบของการเป็นหนี้นอกระบบได้เป็นสองกลุ่มตามลักษณะของให้กู้ คือ 1) การใช้รูปแบบการกู้เงิน แต่ในสัญญาเงินกู้มีการกำหนดจำนวนเงินในสัญญาเงินกู้สูงกว่าเงินที่ลูกหนี้ได้รับจริงนี้ การลงนามในกระดาษเปล่าของลูกหนี้ การแก้ไขตัวเลขในสัญญาเงินกู้ เจ้าหนี้หักดอกเบี้ยล่วงหน้า และการทำสัญญาเงินกู้ย้อนหลังแล้วฟ้องบังคับคดีโดยให้ลูกหนี้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ เป็นต้น 2) การไม่ใช้รูปแบบการกู้เงินโดยตรง ได้แก่ การซื้อสินค้า และการขายฝาก เป็นต้น

ผลกระทบจากปัญหาหนี้นอกระบบนั้นก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาสังคม ปัญหาการใช้ความรุนแรง และปัญหาอาชญากรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของลูกหนี้และส่งผลกระทบต่อประชาชนในสังคม นอกจากนี้ปัญหาหนี้นอกระบบยังสร้างปัญหาในวงกว้างต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศอีกด้วย

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ 2 ระยะ ในแต่ละเรื่อง คือ ข้อเสนอแนะในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้รัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเจ้าหนี้และลูกหนี้สามารถนำองค์ความรู้ไปออกแบบแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานได้อย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง ได้แก่ การปรับกระบวนการทบทวนหนี้ของสังคมต่อหนี้นอกระบบ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินและการให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านกฎหมาย การปรับนโยบายของรัฐและองค์การเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบและตอบสนองความต้องการของประชาชน การสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้โดยสะดวกโดยมีมาตรการในการติดตามประเมินผลที่ดี และแนวทางในการแก้ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

อารี วิบูลย์พงศ์ และคณะ (2557) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การสร้างแบบจำลองทางเศรษฐกิจสำหรับการวิเคราะห์หนี้นอกระบบของครัวเรือนและการสร้างดัชนีชี้เตือน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายการจัดการและป้องกันหนี้นอกระบบตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (econometric modelling for the analysis of household informal personal debt and building warning indicators towards policy formulation to manage and prevent the debt based on sufficiency economy philosophy)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อออกแบบจำลองทางเศรษฐกิจมิติ (Econometric Modelling for Information Debt: EMID) ที่สามารถนำมาใช้ในการสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินตามหลักคิดเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อเพิ่มความสามารถในการชำระหนี้



ของลูกหนี้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต และได้เสนอแนะนโยบายเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากลุ่มประชาชน ผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบให้เกิดความเข้มแข็งและสามารถจัดการปัญหาหนี้นอกระบบได้ในที่สุด

ผู้วิจัยได้จัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มครัวเรือนตัวอย่างใน 5 ภูมิภาค 10 จังหวัด รวม 1,044 ตัวอย่าง พบว่าครัวเรือนเป็นหนี้นอกระบบสูงถึงร้อยละ 60 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่อยู่อาศัยใน เขตชุมชนเมือง ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย ทำการเกษตรกรรม และรับจ้างนอกภาคเกษตร เนื่องจากอาชีพดังกล่าวมีความผันผวนทางด้านรายได้ค่อนข้างสูง ในส่วนของข้อมูลทางเศรษฐกิจ ครัวเรือนพบว่า ค่าเฉลี่ยของรายได้ครัวเรือนต่ำกว่ารายจ่ายคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.02 ซึ่งหมายความว่ารายได้ของครัวเรือนสามารถรองรับรายจ่ายได้ร้อยละ 76.02 ส่วนรายจ่ายอีกร้อยละ 23.98 นั้นครัวเรือนต้องหากเงินจากแหล่งอื่นมาเป็นค่าใช้จ่ายของครอบครัว ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลัก ในการกู้ยืมเงิน กลุ่มตัวอย่างครึ่งหนึ่งกู้ยืมเงินจากนายทุนเงินกู้นอกระบบ ในขณะที่หนึ่งในสี่ของ กลุ่มตัวอย่างกู้ยืมเงินจากญาติพี่น้อง และอีกส่วนหนึ่งกู้ยืมเงินจากเพื่อนร่วมงานและแหล่งเงินกู้อื่นๆ โดยส่วนใหญ่จะกู้ยืมเงินนอกระบบประมาณ 10,000-50,000 บาท ครัวเรือนส่วนใหญ่เห็นด้วยใน ระดับมากที่สุดในทุกโครงการของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบและเห็นว่า โครงการเหล่านี้ช่วยลดหนี้นอกระบบ ซึ่งแบบจำลองทางเศรษฐกิจพบว่าการเข้าร่วมโครงการของรัฐ มีผลให้โอกาสของการกู้ยืมไม่มีกำหนดลดลง และโอกาสการเป็นหนี้นอกระบบลดลง นอกจากนี้ ยังช่วยลดระยะเวลาในการทำสัญญาหนี้นอกระบบลงด้วย

ผลการศึกษาในครั้งนี้ได้สร้างแบบจำลองหนี้นอกระบบ (Econometric Modelling for Information Debt: EMID) เซึ่งประจักษ์ที่สร้างขึ้นจากข้อมูลของครัวเรือนตัวอย่างเพื่อใช้อธิบาย การเป็นหนี้นอกระบบ ได้แก่ 1) โอกาสการเป็นหนี้นอกระบบอย่างไม่มีกำหนดระยะเวลา 2) ระยะเวลาที่หนี้นอกระบบมีสัญญา 3) ระยะเวลาคาดว่าจะคืนหนี้นอกระบบ สำหรับแบบจำลอง ทั้ง 3 นี้ใช้เพื่อพยากรณ์ระยะเวลาสัญญาและระยะเวลาที่คาดว่าจะใช้เงินกู้คืนโดยอาศัย แบบจำลอง duration model และการสร้างสถานการณ์จำลองเพื่อส่งสัญญาณเตือนและวัดผล กระทบจากหนี้นอกระบบ จากแบบจำลองเตือนภัยโอกาสการเป็นหนี้นอกระบบนี้ชี้ให้เห็นว่า หากมี โอกาสที่จะเข้าถึงเงินกู้ในระบบสูงขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการต่างๆ ของรัฐบาล นอกจากนี้ มีความสมบูรณ์ของแหล่งประกอบอาชีพ และหัวหน้าครอบครัวได้รับการศึกษาก็จะช่วยลดโอกาส การเป็นหนี้นอกระบบลงได้ การศึกษาในครั้งนี้ได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 4 ด้าน คือ

1) ด้านการทำบัญชีครัวเรือน ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญแต่ควรมีมาตรการรองรับ เช่น ร่วมสร้างความร่วมมือให้กับสถานศึกษาเพื่อให้นักเรียนนักศึกษามีส่วนร่วมในการช่วยทำบัญชี ครัวเรือน ธนาคารควรร่วมมือกับนักศึกษาเพื่อร่วมวิเคราะห์และตีความทางการเงินให้แก่ครัวเรือน

2) จัดทำโครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบอย่างต่อเนื่อง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เป็หนี้ นอกระบบได้เข้าร่วมโครงการเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบอย่างทั่วถึง โดยเพิ่มหลักสูตรหรือโครงการ

เสริมจากโครงการหลัก เช่น การสร้างความรู้ทางการเงิน การจัดการทางการเงินครัวเรือน การจัดการผลผลิต การสร้างทักษะให้ประชาชนมองเห็นนอกระบบเป็นภัยทางเศรษฐกิจสังคม และการสร้างความรู้ทางอาชีพที่มั่นคง เป็นต้น

3) ปรับปรุงบริการให้กู้ยืมของธนาคารในระบบ เพื่อแทนที่หนี้นอกระบบ โดยปรับปรุงรวมไว้ในโครงการให้กู้ยืมวงเงินต่ำ สร้างแนวทางให้บริการประชาชนให้เกิดความรวดเร็ว และแปลงหนี้นอกระบบไปเป็นหนี้ในระบบ

4) เสริมความรู้ให้ประชาชน ซึ่งเป็นมาตรการในระยะยาวเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ รวมถึงสร้างความมั่นคงทางด้านอาชีพแก่ประชาชน

**สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล (2557)** ศึกษาวิจัยเรื่อง “หนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจจากปัญหาหนี้นอกระบบ ซึ่งเป็นตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่ผู้คนในสังคมต้องเผชิญอยู่ในชีวิตประจำวัน โดยการศึกษาได้ดำเนินการสำรวจสภาพปัญหาที่ลูกหนี้ต้องเผชิญ และเชื่อมโยงให้เห็นถึงสาเหตุและสภาพปัญหาความไม่เป็นธรรมในกรณีปัญหาหนี้นอกระบบ และช่องว่างทางนโยบายในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่ผ่านมา

ผู้วิจัยใช้ผลสำรวจโครงการวิจัยเพื่อสำรวจสภาพปัญหาความไม่เป็นธรรมในกรณีปัญหาหนี้นอกระบบ และการเข้าถึงความเป็นธรรม ซึ่งสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการสำรวจลูกหนี้นอกระบบจำนวน 4,790 ราย จาก 12 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ราชบุรี สระบุรี ชลบุรี พิษณุโลก เชียงราย หนองคาย มหาสารคาม ยโสธร นครราชสีมา นครราชสีมา และสงขลา พบว่าสภาพหนี้นอกระบบในสังคมไทยไม่ได้แยกขาดจากหนี้ในระบบ แต่มีความเชื่อมโยงกับปัญหาหนี้ในระบบอย่างมาก และพบว่ารูปแบบและประเภทของหนี้นอกระบบสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ หนี้สินระยะสั้น (หนี้รายวัน) และหนี้สินระยะยาว (หนี้รายเดือน/รายปี) ในส่วนของประเภทเจ้าหนี้นอกระบบพบว่า เจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบมีหลายรูปแบบ ได้แก่ เจ้าหนี้ที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ของลูกหนี้ เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนเงินกู้ มีทั้งนายทุนในพื้นที่และนายทุนที่มาจากพื้นที่อื่น แยกให้กู้ยืมเงิน กลุ่มนายทุนปล่อยกู้ในตลาด เจ้าหนี้ที่เป็นเจ้าของกิจการสินค้า เป็นต้น ทั้งนี้จากผลการศึกษาพบว่า สาเหตุของปัญหาหนี้นอกระบบเกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม ระบบการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน ปัจจัยระดับปัจเจกบุคคล ได้แก่ ลักษณะนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้ การขาดความรู้ และความต้องการใช้เงินทุนในการประกอบอาชีพ เป็นต้น และเหตุฉุกเฉินหรือความจำเป็นเร่งด่วนต่างๆ สำหรับความพยายามในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบที่ผ่านมาปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมที่สุด 2 ครั้งในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และจากผลการศึกษาพบว่านโยบายหรือโครงการแก้ปัญหานี้นอกระบบที่ผ่านมา

มามีปัญหาเชิงนโยบาย ปัญหาการดำเนินการตามนโยบาย การปฏิบัติต่อลูกหนี้ในระบบโดยใช้รูปแบบเดียวกันหมดทำให้การแก้ปัญหาหนี้ในระบบไม่มีประสิทธิผล และโครงการให้ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับหนี้สินกระทำได้ยาก ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปการศึกษาในครั้งนี้ ว่าลูกหนี้ในระบบไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจาก (1) สภาพความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่ลูกหนี้ในระบบในระดับปัจเจกต้องเผชิญ ได้แก่ ต้องยินยอมเสียอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก และต้องแบกรับภาระหนี้สินที่มากกว่าปกติ (2) ปัญหาหนี้ในระบบสะท้อนให้เห็นความไม่เป็นธรรมในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบข้างต้น มีทั้งงานวิจัยที่ศึกษาปัญหาหนี้ในระบบในภาพรวมทั้งในระดับประเทศ และระดับพื้นที่ นอกจากนี้ นักวิชาการยังศึกษาปัญหาหนี้ในระบบหลายลักษณะ ได้แก่ การศึกษาสภาพปัญหาหนี้ในระบบ ปัจจัยที่มีผลต่อการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนในระบบ การศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในมิติต่างๆ รวมถึงการประเมินผลโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินในระบบของรัฐบาลที่ผ่านมา เป็นต้น ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวล้วนแต่มุ่งหาแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาหนี้ในระบบแก่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่เหมาะสมกับสังคมไทยต่อไป

### 2.3.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มีนักวิชาการและผู้สนใจศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอย่างแพร่หลาย ได้แก่

**วันชัย มีชาติ (2532) ศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล : ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ (the paddy price raising policy of the government : policy implementation in Nakhon Sawan)”** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายของรัฐบาลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกตลอดจนวิธีการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

จากผลการศึกษาพบว่า ผลสำเร็จของการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ คือ 1) นโยบายของรัฐบาล 2) สภาพเศรษฐกิจและการค้าข้าวโลก 3) ทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ลักษณะการประสานงานและการติดต่อสื่อสาร และ 6) สภาพการเมือง ทั้งนี้การศึกษพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจาก 1) นโยบายของรัฐบาลไม่เอื้ออำนวย เช่น นโยบายขาดความชัดเจน มีความขัดแย้งกันเอง และพิจารณาปัญหาไม่ครบทั้งระบบ 2) สภาพเศรษฐกิจและสภาพการค้าข้าวในตลาดโลกตกต่ำ 3) ทรัพยากรที่ใช้ในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงพอ นอกจากนั้นยังมีปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จซึ่งมีอิทธิพลน้อยกว่า 3 กลุ่มแรก ได้แก่ 1) การขาดการประสานงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ 2) องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความรู้ และมีขั้นตอนในการปฏิบัติมาก และสภาพทางการเมืองทั้งระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผล

**กล้า ทองขาว (2534)** ศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ (the analysis of factors affecting the success of public policy implementation : a case of the national literacy campaign)” มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แสวงหาปัจจัยและชุดปัจจัยที่มีอิทธิพลสามารถอธิบายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพื่อทดสอบตัวแปรการอธิบายปรากฏการณ์ของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคคลที่เข้าร่วมโครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3 จังหวัด คือ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดมุกดาหาร แบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 4 กลุ่มคือ ผู้บริหารโครงการ ผู้ประสานงาน อาสาสมัคร และผู้ผ่านโครงการ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณในการเก็บรวบรวม ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ปลายเปิด และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ

จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาด้านความไม่ชัดเจนและไม่เป็นรูปธรรมของนโยบาย ปัญหาด้านผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความสนใจและไม่ให้ความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาด้านความไม่เพียงพอด้านงบประมาณในการสนับสนุนนโยบาย ปัญหาด้านการประสานงานในระดับต่างๆ และปัญหาด้านการติดตามประเมินผล ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติสามารถจำแนกได้ 6 ด้าน คือ 1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ 2) การมอบหมายงานและภารกิจที่ดีและมีการวางแผนดำเนินงานที่ชัดเจน 3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น 5) มาตรการควบคุม การประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม 6) การเห็นประโยชน์ของนโยบายจากผู้เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ คือ 1) รัฐบาลควรให้ความสนับสนุนหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 2) หน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง รวมถึงมีการจัดกระบวนการที่อำนวยความสะดวกต่อการมีส่วนร่วมและการทำงาน 3) ผู้บริหารโครงการต้องให้

ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลโครงการอย่างต่อเนื่อง 4) ใช้หลักการแบ่งงานตามความชำนาญ ในการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน 5) วัตถุประสงค์ของนโยบายทั่วไปควรมี ความชัดเจน สามารถวัดได้ และมีการนิยามกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน

**เทพศักดิ์ บุญรัตน์ (2536)** ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผล ของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตของ กรุงเทพมหานคร (factors affecting the effectiveness of the implementation of the public services delivery policy : a case study of the Bangkok metropolitan administration)” มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล การเปรียบเทียบอิทธิพลของปัจจัยต่างๆ ระดับประสิทธิภาพของการนำนโยบายให้บริการแก่ ประชาชนไปปฏิบัติเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานต่าง ๆ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณในการเก็บ รวบรวมข้อมูลจากแบบสำรวจประชาชนและเจ้าหน้าที่ในกรุงเทพมหานคร 36 เขต และนำมา วิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติโดยอาศัยแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (top-down approach) ในการอภิปรายผลการศึกษา ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า มีตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ที่มีอิทธิพล ต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา สำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร คือ ความสลับซับซ้อนของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ทั้งนี้ผู้วิจัยสามารถอธิบาย ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยตัวแปรที่อธิบายประสิทธิผลได้มากที่สุด คือ ความพร้อมของทรัพยากร รองลงมา คือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ตามลำดับ

ผู้วิจัยเสนอแนะแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลว่า ควรนำแนวทางและ กลยุทธ์ต่าง ๆ ต่อไปนี้มาประยุกต์ใช้ ได้แก่ จัดระบบงานให้มีความง่ายและรวดเร็ว รวมการให้บริการ สาธารณะไว้จุดเดียว เน้นการกระจายอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการให้มากขึ้น เน้นใช้หลัก ความยืดหยุ่นในการให้บริการ ส่งเสริมให้มีการทำงานเป็นทีมและยึดวัตถุประสงค์ของการให้บริการ อยู่ที่ประโยชน์ของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับรายละเอียด โครงการ ขั้นตอนกระบวนการ และคุณสมบัติของผู้รับบริการไว้อย่างชัดเจนและทั่วถึง สนับสนุน ทรัพยากรแก่โครงการควรมีความเพียงพอกับประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการ ส่งเสริมการนำเทคโนโลยี ที่ทันสมัยมาใช้สร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่ และเน้นฝึกอบรมในการการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์

สุรพร เลี่ยนสลาย (2539) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย” (the analysis of factors affecting public policy implementation : a case study of the agricultural land reform policy in Thailand)” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรไปปฏิบัติตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการในการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรไปปฏิบัติในบริบทของระบบราชการและสังคมไทย และเพื่อแสวงหาข้อเสนอแนะในการพัฒนาแนวทางและกลยุทธ์การนำนโยบายเพื่อการปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพแก่เกษตรกรต่อไป รวมถึงเพื่อศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทยและสังคมไทยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษากรณีศึกษา (case study) จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกในการเก็บรวบรวมข้อมูล และอภิปรายผลการศึกษาด้วยแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (top-down approach) ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนของงานจัดซื้อและเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกรไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากเป็นผลมาจากตัวแปรอิสระจำนวน 6 ตัวแปร ได้แก่ 1) การสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบาย 2) บทบาทของตัวการสำคัญ 3) ความผูกพันต่อนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ความชัดเจนของนโยบาย 5) ความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้ 6) ความเหมาะสมของราคาประเมินที่ดิน และมีตัวแปรแทรกซ้อนอีก 2 ตัวแปรคือ ความพึงพอใจขายที่ดินของเจ้าของที่ดิน การขยายตัวของงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ

ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะออกเป็น 3 ส่วนคือ 1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร 2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะนโยบายกระจายคุณค่าไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในสังคมไทย 3) ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยต่อไป ทั้งนี้ในส่วนขอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั้น ผู้วิจัยเสนอแนะดังนี้ 1) นโยบายจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอน ทั้งในเรื่องเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุ โดยมีแผนการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และมีทรัพยากรที่เพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ 2) นโยบายจะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเมืองอย่างดีและต่อเนื่อง 3) บุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความผูกพันต่อนโยบายในระดับสูง โดยการเลือกบุคคลที่มีความสนใจนโยบายเป็นพิเศษอยู่ก่อนแล้ว และพัฒนาบุคคลผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความผูกพันต่อนโยบาย 4) นโยบายควรมีวิธีการทำงานที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

คณิงนิจ ดวงจิต (2541) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การเมืองในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณี นโยบายกำลังคน (the politics of public policy implementation : a case study of manpower policy)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description) โดยใช้การสำรวจเอกสารและการสัมภาษณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยศึกษานโยบายกำลังคนภาครัฐ ของกระทรวงที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีสมมติฐาน 3 ประการ คือ 1) ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภาและการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองต้องอาศัยกลไกของข้าราชการเป็นเครื่องมือในการขยายการปฏิบัติงานในภารกิจสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อความชอบธรรมทางการเมืองและฐานคะแนนเสียง ทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อนโยบายกำลังคน เป็นผลให้นโยบายขาดความชัดเจน 2) นโยบายกำลังคนส่งผลกระทบต่อองค์กรของระบบราชการ ส่งผลให้เกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มักมีการอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและสนองนโยบายของรัฐ เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้มีผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณของหน่วยงานและข้าราชการอยู่เบื้องหลัง 3) จากปัจจัยด้านโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกี่ยวเนื่องกัน ส่งผลให้ข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบายไม่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติแต่อย่างใด แต่ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติคือการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติเกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการทั้ง 4 กระทรวง โดยอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเป็นเหตุผลเพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนของหน่วยงาน รวมทั้งการปฏิบัตินโยบายยังขาดความร่วมมือจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เพราะต่างมีผลประโยชน์ซึ่งกันและกันต่อการขยายตัวของกำลังคน จึงทำให้การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จ

กมล อ่าวอุดมสุข (2548) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กของสำนักการระบายน้ำกรุงเทพมหานคร (a case of factors effected the success of policy implementation: project constructing of retaining wall of department of drainage and sewerage

Bangkok metropolitan administration)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในระดับสูงมาก สูง ปานกลาง ต่ำ และต่ำมาก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของสำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร โดยผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ประกอบกับการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากวิศวกร นายช่าง ช่างของสำนักการระบายน้ำที่ปฏิบัติหน้าที่ จำนวน 95 คน ด้วยแบบสอบถามเชิงปริมาณ และใช้หลักสถิติพื้นฐานและโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กของสำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย 8 ปัจจัย ได้แก่ การสนับสนุนและความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการ ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความเพียงพอของทรัพยากร ดังนั้นในการนำโครงการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กไปปฏิบัติของสำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ผู้เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับปัจจัยดังกล่าวและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

กานดา เขียวอินทร์ (2549) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาโครงการร้านค้าชุมชน จังหวัดชัยนาท (factor for success in policy implementation: the case of Chainat community general store project)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการร้านค้าชุมชน รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการ เพื่อหาผลสรุปนำมาใช้ในการพัฒนาโครงการร้านค้าชุมชนให้มีประสิทธิภาพ การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิจัยเอกสารและใช้วิธีการสัมภาษณ์กรรมการและสมาชิกร้านค้าชุมชน

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการนำโครงการร้านค้าชุมชนจังหวัดชัยนาทไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ความชัดเจนของโครงการและผู้นำร้านค้า โดยผู้นำต้องเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน มีความรู้ความสามารถ มีความเสียสละ และสามารถสร้างการรวมกลุ่มในชุมชนได้ 2) สถานที่ตั้งร้านค้า ที่มีความเหมาะสมในการดำเนินงาน ซึ่งตั้งอยู่ที่จุดศูนย์กลางของชุมชน 3) ทศนคติของกรรมการและสมาชิกร้านค้า โดยเห็นว่าโครงการเป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์ต่อส่วนรวมจึงได้รับความร่วมมืออย่างดี 4) ความเหมาะสมของบุคลากร พบว่ากรรมการร้านค้าให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม 5) ทรัพยากรด้านจำนวนเงินที่ได้จากการดำเนินงานร้านค้า ต้องมีการเพิ่มวงเงินในการดำเนินงานร้านค้าเพิ่มขึ้นเมื่อมีการขยายกิจการ

ข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการ 1) หน่วยงานราชการและประธานร้านค้าควรให้ความรู้แก่ประชาชน เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งร้านค้าเพื่อช่วยเหลือชุมชน และประโยชน์ของ



โครงการ 2) ภาครัฐควรเข้ามาสนับสนุนด้านการเพิ่มทุนเพื่อการขยายกิจการของร้านค้า 3) ประธานร้านค้าและผู้บริหารควรร่วมกันแก้ไขปัญหาเมื่อสมาชิกไปขึ้นค่าที่ตลาดนัดเพิ่มมากขึ้น 4) ภาครัฐควรให้การสนับสนุนโครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ร้านค้าขยายกิจการได้ รวมถึงสนับสนุนข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่องแก่ร้านค้า

**กรณีศึกษา วัลลิภากร (2554)** ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลสำเร็จและ/หรือ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายการดูแลรักษาและการบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (factor to success and/or failure for policy implementation: a case study government policy on prevention and administration of public land)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้การนำนโยบายการดูแลรักษาและการบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ และ/หรือ ความล้มเหลว จากปัจจัยสาเหตุซึ่งเป็นอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ นโยบาย กฎหมาย การบริหารราชการ รวมถึงอิทธิพลและอำนาจแฝง โดยการศึกษาในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณและการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ซึ่งดูแลบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินจำนวน 484 คน เพื่อทดสอบแบบจำลองสมมติฐานด้วยโปรแกรม AMOS 18.0 (Analysis of Moment Structures) เพื่อวิเคราะห์หาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ ของตัวแปรและสมการเชิงโครงสร้างที่ทำให้เกิดความสำเร็จและ/หรือความล้มเหลวของนโยบาย

ผลการศึกษาพบว่า งานวิจัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ และตัวแบบบูรณาการของ วรเดช จันทรศร มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จ และ/หรือ ความล้มเหลว ได้รับอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมมาจากปัจจัยผู้มีอิทธิพล กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่มีอิทธิพลทางอ้อมสูงต่อความสำเร็จ และ/หรือ ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านการบริหารราชการ ผู้วิจัยได้เสนอแนะมาตรการในการนำนโยบายดูแลรักษาและบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไปปฏิบัติ 3 มาตรการ คือ 1) มาตรการเก็บภาษีมรดกในอัตราก้าวหน้า ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อแก้ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำและการกระจายรายได้ 2) การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อจัดการที่ดินให้กับเกษตรกร และผู้ยากจนให้สามารถเข้าถึงที่ดิน และเกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน 3) การส่งเสริมโฉนดชุมชน เพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินที่เป็นประโยชน์ รวมถึงการปกป้อง ดูแลที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติด้วย

จากการศึกษาพบว่า การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้น ได้รับความสนใจจากนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ โดยเน้นศึกษาการนำนโยบายสาธารณะนโยบายใดนโยบายหนึ่งโดยเฉพาะเพียงนโยบายเดียวไปปฏิบัติในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด หรือหลายๆ พื้นที่

นอกจากนั้นยังมีการศึกษานโยบายเดี่ยวแต่มีองค์การนำนโยบายไปปฏิบัติหลายองค์การด้วย ทั้งนี้ การวิจัยดังกล่าวจะเริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามการวิจัย (research question) ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นใน กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีขั้นตอนอะไรบ้าง เกิดขึ้นอย่างไร มีหลักฐานหรือข้อสังเกตอะไร ที่แสดงให้เห็นความสำเร็จหรือข้อผิดพลาดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเสนอแนะว่าจะต้อง ดำเนินการแก้ไขในประเด็นใดบ้าง อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้นักวิจัยข้างต้นใช้วิธีการศึกษาวิจัยที่หลากหลาย ทั้งการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) และการวิจัยคุณภาพ (qualitative research) โดยงานวิจัยทั้งหมดได้ใช้ผลลัพธ์ (outcome) เป็นตัวแปรตาม และใช้จุดมุ่งหมาย (goals) ของนโยบายเป็นตัววัดผลลัพธ์ นักวิชาการมุ่งหมายศึกษาและสรุปปัจจัยที่สร้างความสำเร็จหรือ ล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหลักเล็งปัจจัยแห่งความล้มเหลวต่างๆ และมุ่งสร้างปัจจัยแห่ง ความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สมบูรณ์ขึ้น

#### 2.4 กรอบแนวความคิดการวิจัย

จากการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในลักษณะบนลงล่าง (top-down approach) ของนักวิชาการที่มีแนวคิดเป็นที่ยอมรับ ผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์ปัจจัยร่วม ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านการจัดการกับปัญหา ปัจจัยด้าน วัตถุประสงค์/เป้าหมายนโยบาย ปัจจัยด้านแนวคิดทฤษฎีของนโยบาย ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านทรัพยากรที่ใช้ ปัจจัยด้านท่าทีของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านท่าทีของ กลุ่มเป้าหมาย ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสภาพสังคม และปัจจัยด้านสภาพการเมือง ดังปรากฏในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงการสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัย	นักวิชาการ					
	เพรสแมน และ วิลด์ฟสกี (1973)	แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (1975)	แมชเม เนียนและ ซาบาเตียร์ (1980)	เอ็ดเวิร์ดส์ ที่สาม (1980)	สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2540)	วรเดช จันทร์ศรี (2548)
การจัดการกับ ปัญหา			✓		✓	✓
วัตถุประสงค์/ เป้าหมายนโยบาย	✓	✓	✓		✓	
แนวคิดทฤษฎีของ	✓		✓		✓	✓

ปัจจัย	นักวิชาการ					
	เพรสแมน และ วิลด์ฟล็ก (1973)	แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (1975)	แมชเม เนียนและ ซาบาเตียร์ (1980)	เอ็ดเวิร์ดส์ ที่สาม (1980)	สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2540)	วรเดช จันทร์ศร (2548)
นโยบาย						
ลักษณะหน่วยงาน ที่นำนโยบายไป ปฏิบัติ	✓	✓		✓	✓	✓
ทรัพยากรที่ใช้		✓	✓	✓	✓	✓
ท่าทีของผู้ปฏิบัติ		✓	✓	✓	✓	✓
ท่าทีของ กลุ่มเป้าหมาย	✓		✓			
สภาพเศรษฐกิจ		✓	✓			
สภาพสังคม		✓	✓			
สภาพการเมือง		✓				✓
การติดตาม ประเมินผล			✓			✓

ที่มา: จากทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับนอกระบบและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยการวิเคราะห์ปัจจัยร่วมจากการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์ปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนีนอกระบบไปปฏิบัติ ได้ 7 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการกับปัญหา 2) ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย 3) ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย 6) ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ 7) ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบายดังปรากฏในแผนภาพที่ 2 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) **ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา** หมายถึง ลักษณะของปัญหาหนีนอกระบบที่สามารถแก้ไขหรือสามารถจัดการได้ด้วยเครื่องมือหรือองค์ความรู้ที่มีอยู่ และสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงของปัญหาได้ กลุ่มเป้าหมายสามารถปรับพฤติกรรมไปตามที่ต้องการเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา อันจะนำไปสู่การลดจำนวนและความหลากหลายของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายลง ย่อมส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนีนอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

2) **ปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย** หมายถึง ลักษณะของนโยบายที่สนับสนุนการแก้ไข ปัญหาหนึ่งนอกระบบและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วย การที่นโยบายมีทฤษฎีเบื้องหลัง ที่เป็นเหตุเป็นผลตามหลักวิชาการและสัมพันธ์กับความสำเร็จในทางปฏิบัติ นโยบายมีความชัดเจนใน วัตถุประสงค์และเป้าหมายซึ่งทุกฝ่ายยอมรับและเข้าใจตรงกัน และนโยบายมีความต่อเนื่องใน การนำไปปฏิบัติ ทุกฝ่ายให้ความสำคัญและสนใจนโยบายอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งให้การสนับสนุน นโยบายให้ดำรงอยู่และดำเนินต่อไปเพื่อแก้ไขปัญหาดังนอกระบบให้เป็นผลสำเร็จ

3) **ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** หมายถึง ลักษณะของหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่สนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาดังนอกระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การโดยมีแผนกหรือฝ่ายที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาดัง นอกระบบอย่างครอบคลุม มีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรม มีเครื่องมือและวิทยาการ ในการจัดการกับปัญหา มีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ พร้อมทั้งมีอำนาจและกลไกภายใน ที่เหมาะสมต่อการสนับสนุนการแก้ปัญหาดังนอกระบบ และเปิดโอกาสให้หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง จากภายนอกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดแรงสนับสนุนต่อ นโยบาย ส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาดังนอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

4) **ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** หมายถึง ลักษณะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาดังนอกระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความรู้ความสามารถ และ ประสบการณ์เกี่ยวกับการแก้ปัญหาดังนอกระบบ และทัศนคติและความผูกพันต่อนโยบาย เนื่องจาก หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติและความผูกพันที่ดี ยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ มีความรู้ ความสามารถ และดำเนินนโยบายด้วยความเต็มใจ และนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยความถูกต้องตาม วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายซึ่งจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ มากกว่าการที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต่อต้านและขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ใน การดำเนินงาน

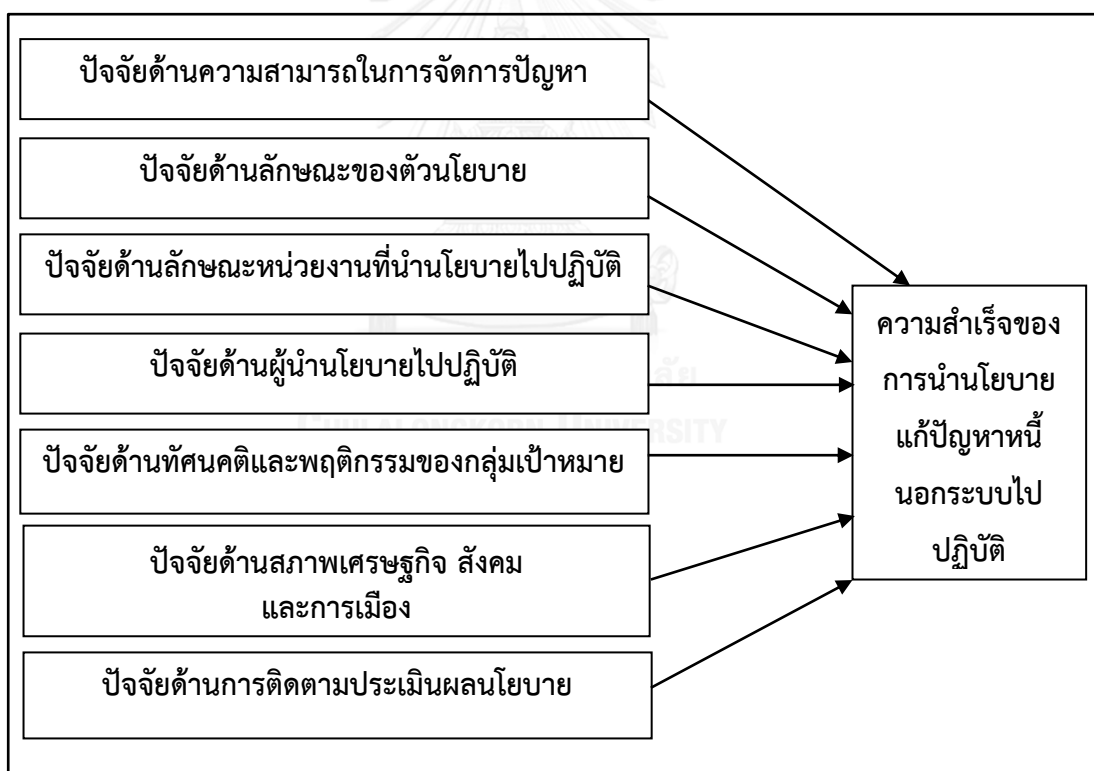
5) **ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย** หมายถึง ทัศนคติและพฤติกรรม ของกลุ่มเป้าหมายที่สนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาดังนอกระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วยทัศนคติ และพฤติกรรมของลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบ หากกลุ่มเป้าหมายมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายก็จะทำให้ กลุ่มเป้าหมายพยายามปรับพฤติกรรมให้เป็นไปตามที่นโยบายต้องการด้วยความเต็มใจ ซึ่งจะช่วยให้ การนำนโยบายแก้ปัญหาดังนอกระบบไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จมากกว่าการที่กลุ่มเป้าหมาย มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนโยบายและไม่ให้ความร่วมมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามที่นโยบายต้องการ

6) **ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง** หมายถึง ลักษณะของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่สนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาดังนอกระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากสภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นปัจจัยภายนอกกระบวนการนโยบายที่มีผลกระทบต่อ การนำ

นโยบายแก้ปัญหาที่นั้นระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมีผลต่อการรับรู้ปัญหาของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป และส่งผลให้ปัญหามีความยากง่ายในการจัดการเปลี่ยนแปลงไปด้วย นอกจากนี้ยังทำให้แรงสนับสนุนต่อนโยบายเปลี่ยนแปลงไปด้วย

7) **ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย** หมายถึง ลักษณะการติดตามประเมินผลนโยบายสนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นั้นระบบไปปฏิบัติ โดยการใช้มาตรฐานหรือตัวชี้วัดในการติดตามการปฏิบัติงานตามโครงการอย่างต่อเนื่องทั้งผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) จากโครงการ เพื่อศึกษาว่านโยบายไปถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด และนำข้อเท็จจริงจากการติดตามประเมินผลนโยบายไปสู่การปรับปรุงและพัฒนานโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาที่นั้นระบบต่อไป

แผนภาพที่ 2 แสดงปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นั้นระบบไปปฏิบัติ



ที่มา: จากการทบทวนแนวคิดแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับที่นั้นระบบและ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

### บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

ในบทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย เป็นการกล่าวถึงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการดำเนินการวิจัย โดยผู้วิจัยแบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น 4 หัวข้อย่อย ได้แก่

3.1 รูปแบบการวิจัยที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยผู้วิจัยอธิบายถึงแหล่งข้อมูลและวิธีเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

3.3 หน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยอธิบายถึงหลักการเลือกพื้นที่หน่วยวิเคราะห์และผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เมื่อผู้วิจัยได้ข้อมูลตามที่ต้องการแล้ว ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและการวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดของข้อมูล (typological analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามงานวิจัยครั้งนี้

#### 3.1 รูปแบบการวิจัย

รูปแบบการวิจัยที่ในการศึกษาครั้งนี้ คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เนื่องจากมีความสอดคล้องกับการศึกษารายละเอียดเชิงลึกเกี่ยวกับลักษณะของปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จ กระบวนการ และปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังศึกษาปรากฏการณ์การแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบของรัฐบาลในระยะยาวซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจากรยะเวลาหนึ่งไปอีกระยะเวลาหนึ่ง ประกอบกับมีข้อมูลสำคัญที่ผู้วิจัยต้องการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ของเหตุการณ์กับสภาพแวดล้อม ความรู้สึกนึกคิด ทศนคติ พฤติกรรม และอุดมการณ์ของบุคคล ที่ต้องอาศัยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยอาศัยเครื่องมือทางการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structure interview) ประกอบกับการศึกษาจากเอกสาร (document study) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลและตอบคำถามการวิจัยต่อไป (สุรางค์ จันทวานิช, 2555)

#### 3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

##### 3.2.1 ข้อมูลที่ต้องการ

ข้อมูล (data) ที่ผู้วิจัยต้องการในการศึกษาครั้งนี้ คือ ข้อเท็จจริง (facts) เกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

### 3.2.2 แหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งที่มาสำคัญ 2 แหล่ง คือ ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) และข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ดังนี้

**1. ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data)** ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร สถิติ กฎหมาย คำสั่ง ประกาศ บันทึก หนังสือ รายงานวิจัย เอกสารการวิเคราะห์ บทความวิชาการ และรายงาน ประเมินผลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับความหมาย แนวคิด สถานการณ์ องค์ประกอบ สาเหตุ และแนวทาง แก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เช่น เอกสารทางวิชาการ รายงาน การวิจัย บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ และเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ เป็นต้น นอกจากนี้ยังศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น วารสาร บทความ ข้อมูลสถิติ และข่าวสารที่เกี่ยวข้องสำคัญจากแหล่งสื่อสารมวลชน เป็นต้น

- ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด กระบวนการ และปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไป ปฏิบัติ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ เช่น หนังสือเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ หนังสือทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

- ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้ นอกระบบของรัฐบาลระหว่างปี 2547-2556 โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ เอกสาร ราชการ เช่น คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี รายงานการประชุม คณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น วารสาร บทความ และข่าวสารที่เกี่ยวข้องสำคัญจากแหล่งสื่อสารมวลชน เป็นต้น

- ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ นอกระบบไปปฏิบัติ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ เอกสารราชการ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ คำสั่ง ระเบียบ และประกาศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น รวมถึงเอกสารอื่นๆ เช่น ข้อมูลรายงาน ผลการดำเนินงานของหน่วยงาน รายงานการสัมมนา คู่มือปฏิบัติงานโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ภาคประชาชน วารสาร และบทความที่สำคัญจากแหล่งต่างๆ เป็นต้น

**2. ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data)** ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบ เจาะลึก (in-depth interview) เพื่อสอบถามรายละเอียดของข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคล ประสบการณ์ในอดีต ทักษะคติ และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structure interview)

ซึ่งประกอบด้วยคำถามปลายเปิด (open-ended) ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ทั้งนี้แบบสัมภาษณ์ประกอบขึ้นจากประเด็นคำถามหลักที่มีเนื้อหาสาระเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกที่สามารถตอบปัญหาและวัตถุประสงค์การวิจัยได้อย่างครบถ้วน ซึ่งประกอบไปด้วย

- 1) ข้อมูลส่วนบุคคล
- 2) ปัญหาที่นอกระบบและนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบ
- 3) การนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติ
- 4) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติ
- 5) ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติ
- 6) ข้อเสนอแนะต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม

จากนั้นผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ดังกล่าวให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (panel of experts) พิจารณาและแสดงความคิดเห็นก่อนการนำแบบสัมภาษณ์ไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) เพื่อให้แบบสัมภาษณ์มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2553)

### 3.3 หน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis)

ในงานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) โดยใช้วิธีการเลือกโดยวิธีการแบบเจาะจง (purposive technique) เนื่องจากผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าข้าราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการตอบคำถามและวัตถุประสงค์งานวิจัยได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน เนื่องจากเป็นผู้มีประสบการณ์ตรงจากการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติ นอกจากนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการแบบสโนว์บอลล์ (snowball technique) เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้นำชุมชนที่มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาที่นอกระบบ (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2553) ทั้งนี้การเลือกกลุ่มเป้าหมายในงานวิจัยครั้งนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอนคือ

#### 3.3.1 การเลือกพื้นที่หน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis)

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการวิจัยเฉพาะการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่นอกระบบของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานภาครัฐในระดับมหภาค ดังนั้นพื้นที่หน่วยการวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยต้องการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ หน่วยงานภาครัฐในการบริหารราชการส่วนกลาง ที่ได้รับมอบหมายนโยบายแก้ไขปัญหาที่นอกระบบในช่วงปี พ.ศ. 2547-2556 ดังนี้



ตารางที่ 3 แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานภายใน	การดำเนินงาน
1.กระทรวงการคลัง	1. กรมบัญชีกลาง	ด้านการเข้าถึงแหล่ง เงินทุนดอกเบี้ยต่ำ ในระบบ
	2. สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง)	
	2. ธนาคารของรัฐที่ทำหน้าที่หลัก คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน (ธ.ออมสิน)	
2. กระทรวงมหาดไทย	1. ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องที่ สำนักบริหารการปกครองท้องที่ (กรมการปกครอง)	ด้านการเจรจาประนอม หนี้และรับเรื่องร้องทุกข์
	2. สำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน)	
	3. ศูนย์ดำรงธรรม	
3. กระทรวงยุติธรรม	ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ.)	ด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1. กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง	ด้านการปราบปราม อาชญากรรม หนี้นอกระบบ
	2. กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค	
	3. ศูนย์ปราบปรามการปล่อยเงินกู้และทวงหนี้นอกระบบ	

### 3.3.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ในงานวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ข้าราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ และผู้นำชุมชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติและการดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ทำให้ได้ข้อมูลสำคัญที่ครอบคลุมสามารถตอบคำถามและวัตถุประสงค์งานวิจัยได้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) **ข้าราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** จำนวน 14 คน ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกลุ่มเป้าหมายโดยวิธีการแบบเจาะจง (purposive technique) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นข้าราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากผู้วิจัยพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัตินั้นเกิดขึ้นผ่านกระบวนการของระบบราชการไทย ซึ่งจะต้องผ่านหน่วยงาน

ราชการในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และนำไปสู่การปฏิบัติงานในระดับบุคคล ผู้วิจัยจึงตรวจสอบข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้างต้น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติระหว่างปี พ.ศ. 2547-2556 ผู้วิจัยจึงเริ่มจากการพิจารณาส่วนราชการจากระดับกระทรวงเป็นลำดับแรก ต่อมาจึงเลือกกรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และเลือกสำนักหรือกองที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนและนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลไปปฏิบัติ หลังจากนั้นผู้วิจัยจึงเลือกข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักหรือกองที่เลือกไว้ โดยมีคุณลักษณะดังนี้

1.1 ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จำนวน 10 คน ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งประเภทบริหาร และตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมถึงข้าราชการตำรวจที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการหน่วยงานซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบระหว่างปี พ.ศ. 2547-2556

1.2 ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 4 คน ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งประเภทวิชาการ ตำแหน่งประเภททั่วไป และข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบระหว่างปี พ.ศ. 2547-2556

2) ผู้นำชุมชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของชุมชน จำนวน 2 คน ได้แก่ ผู้บริหารชุมชนซอยสวนเงิน เขตราชเทวี กรุงเทพฯ และผู้บริหารกองทุนชุมชนและสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ทั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการแบบสโนว์บอลล์ (snowball technique) โดยการสอบถามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อค้นหาผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบในชุมชน รายละเอียดดังปรากฏตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงรายละเอียดหน่วยงาน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และช่วงเวลาในการสัมภาษณ์

ลำดับที่	ชื่อหน่วยงาน	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	วัน/เดือน/ปีที่สัมภาษณ์
<b>1 .กระทรวงการคลัง</b>			
1.1	กรมบัญชีกลาง	ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง	16 ธ.ค. 57
1.2	สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง)	ผู้บริหารสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน	25 ธ.ค. 57
		เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน	25 ธ.ค. 57
1.3	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)	พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ	27 พ.ย. 57

ลำดับ ที่	ชื่อหน่วยงาน	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	วัน/เดือน/ปี ที่สัมภาษณ์
1.4	ธนาคารออมสิน	ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ ธนาคารออมสิน	4 ธ.ค. 57
<b>2. กระทรวงมหาดไทย</b>			
2.1	ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการ บริหารงานท้องถิ่น สำนักบริหาร การปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง)	ผู้บริหารโครงการและนโยบายพิเศษ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงาน ท้องถิ่น สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง)	25 พ.ย. 57
		พนักงานปกครองปฏิบัติการ	25 พ.ย. 57
2.2	ศูนย์ดำรงธรรม	ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจ ราชการและเรื่องราวร้องทุกข์	2 ธ.ค. 57
		นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์	2 ธ.ค. 57
2.3	สำนักพัฒนาทุนและองค์กร การเงินชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน)	ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์กร การเงินชุมชน	19 ธ.ค. 57
		นักวิชาการพัฒนาชุมชนปฏิบัติการ สำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน	19 ธ.ค. 57
<b>3. กระทรวงยุติธรรม</b>			
3.1	ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และ ประชาชนที่ไม่ได้รับ ความเป็นธรรม	ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และ ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม	18 ธ.ค. 57
<b>4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ</b>			
4.1	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ผู้บริหารสำนักงานจรตำรวจ	17 พ.ย. 57
		ผู้บริหารกองอุทธรณ์	17 พ.ย. 57
4.2	กองบังคับการปราบปรามการ กระทำความผิดเกี่ยวกับ การคุ้มครองผู้บริโภค	ผู้บริหารกองบังคับการปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครอง ผู้บริโภค	24 ธ.ค. 57
<b>5. ชุมชนที่ประสบปัญหาหนี้ในระบบ</b>			
5.1	ชุมชนซอยสวนเงิน เขตราชเทวี กรุงเทพฯ	ผู้บริหารชุมชนซอยสวนเงิน เขตราชเทวี กรุงเทพฯ	11 ธ.ค. 57
5.2	ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2	ผู้บริหารกองทุนชุมชนและสถาบันการเงิน ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2	13 มี.ค. 58

### 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative data analysis)

ภายหลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) และข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research methods) ผู้วิจัยจึงดำเนินการตรวจสอบข้อมูลว่ามีความครบถ้วนและมีคุณภาพเพียงพอต่อการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการตอบปัญหาและวัตถุประสงค์ของงานวิจัยได้หรือไม่ (สุภางค์ จันทวานิช, 2551) เมื่อตรวจสอบข้อมูลแล้วพบว่าข้อมูลมีความครบถ้วนสมบูรณ์ ในลำดับต่อไปจึงเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative data analysis) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร

ผู้วิจัยตีความสร้างข้อสรุปจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยการแบ่งประเภทตามเนื้อหาของเอกสาร จัดลำดับข้อมูล เปรียบเทียบเนื้อหาประเภทต่างๆ แล้วเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ผู้วิจัยยังค้นหาและตีความหมายที่แฝงอยู่ในข้อความเหล่านั้นประกอบกับข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ข้อมูลภูมิหลัง และข้อมูลสภาพแวดล้อมอื่นๆ ประกอบการวิเคราะห์ เพื่อตอบคำถามและวัตถุประสงค์การวิจัยต่อไป (เอี่ยมพร หลินเจริญ, 2555)

#### 3.4.2 การวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดของข้อมูล (typological analysis)

ผู้วิจัยจะได้จำแนกข้อมูลจากการเก็บรวบรวมออกมาเป็นชนิด (typologies) เพื่อจัดระเบียบข้อมูลด้วยหลักเกณฑ์การจำแนกข้อมูลในระดับมหภาค คือ การจำแนกข้อมูลในระดับเหตุการณ์ (events) หรือการวิเคราะห์เหตุการณ์ (event analysis) และการจำแนกเป็นประเภทหรือชนิด (typology) ต่างๆ ที่เป็นขั้นตอนของเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกันไป (สุภางค์ จันทวานิช, 2551) ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าผู้วิจัยนำข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าทั้งหมดมาจัดระเบียบเป็นโครงสร้างของข้อมูลใหม่ เพื่อให้อยู่ในรูปแบบที่บ่งชี้ลักษณะ กระบวนการ และความเป็นเหตุเป็นผลของเหตุการณ์ที่จะศึกษาได้ชัดเจนขึ้น

ผู้วิจัยเลือกใช้การแบ่งชนิดของข้อมูลในเหตุการณ์แบบการจำแนกชนิดเหตุการณ์โดยใช้ทฤษฎีการจำแนกประเภทเหตุการณ์ที่ศึกษา โดยยึดแนวคิดเป็นกรอบในการจำแนกซึ่งกรอบการจำแนกเหตุการณ์มีลักษณะทั่วไป คือ การวิเคราะห์เหตุการณ์ว่า ใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร และเพราะเหตุใดจึงทำเช่นนั้น ในงานวิจัยครั้งนี้ใช้ กรอบแนวคิดการจำแนกของ Lofland ที่แบ่งข้อมูลออกเป็น 6 ชนิด (สุภางค์ จันทวานิช, 2551) ดังนี้

**1) ฉากและบุคคล (settings)** ฉาก หมายถึง ลักษณะทางกายภาพและทางสังคมของเหตุการณ์ที่ต้องการศึกษา ประกอบด้วยสถานที่ บุคคลที่อยู่ในสถานที่ และลักษณะทางกายภาพอื่นๆ ที่สามารถบันทึกหรือรวบรวมได้จากสถานที่และบุคคลที่ต้องการศึกษา ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ฉากและ

บุคคล ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ซึ่งการพิจารณาจากนั้นช่วยให้สามารถกำหนดข้อมูลของเจ้าของพฤติกรรม (actor) ได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การจำแนกข้อมูลในฉากก็คือ การค้นหาคำตอบจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นว่า มีใคร อยู่ที่ไหน และเกิดขึ้นเมื่อไหร่

**2) พฤติกรรม (acts)** คือ การกระทำที่ผู้วิจัยพบในปรากฏการณ์นั้นมีตัวแสดงและพฤติกรรมจำนวนมาก ผู้วิจัยจำแนกบุคคลต่างๆ ในเหตุการณ์ที่เก็บรวบรวมนั้นว่ากำลังทำอะไร เช่น การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีโครงการหรือกิจกรรมใดบ้าง และมีใครนำโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นไปปฏิบัติอย่างไร ซึ่งการจำแนกพฤติกรรมดังกล่าวช่วยให้สามารถตอบคำถามได้ว่า ใครทำอะไร

**3) แบบแผนพฤติกรรม (กิจกรรม) (activities)** คือ การนำพฤติกรรมที่จำแนกในข้อที่ 2 มาเรียงลำดับด้วยหลักเหตุผลเพื่อร้อยเรียงพฤติกรรมที่ปรากฏในปรากฏการณ์ที่ผู้วิจัยศึกษาให้เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้แบบแผนพฤติกรรม ได้แก่ ขั้นตอนหรือกระบวนการในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการหาคำตอบว่า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติอย่างไร นอกจากนั้นข้อมูลบางส่วนยังสามารถตอบคำถามได้ว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

**4) ความสัมพันธ์ (relationship)** ในศึกษาการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัตินั้นมีหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ในส่วนนี้ผู้วิจัยต้องจำแนกว่าการกระทำที่กำลังศึกษาอยู่นั้นกระทำโดยใคร และกระทำกับใคร คู่กระทำมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร การกระทำนั้นเป็นไปตามบทบาทของสถานภาพใดหรือไม่ ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของคู่พฤติกรรมนั้นช่วยให้ผู้วิจัยทราบเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทของแต่ละฝ่าย นอกจากนั้นยังช่วยให้ผู้วิจัยเข้าใจพฤติกรรมต่าง ๆ ในปรากฏการณ์ที่ศึกษาได้ดีขึ้น โดยความเข้าใจดังกล่าวจะนำไปสู่ความเข้าใจในโครงสร้างระบบราชการ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ซึ่งอาจมีทั้งความเกี่ยวข้องทางบวกหรือความขัดแย้งระหว่างกัน การศึกษาในเรื่องความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงช่วยให้ผู้วิจัยสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างใครกับใคร ได้

**5) การมีส่วนร่วมในกิจกรรม (participation)** เนื่องจากในศึกษาการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัตินั้นมีหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงต้องจำแนกว่ามีผู้กระทำเป็นใครบ้างที่อยู่ในเหตุการณ์หรือไม่ได้อยู่ในเหตุการณ์ เพื่อให้ให้เห็นภาพปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ข้อมูลในส่วนนี้จะช่วยตอบคำถามว่า **ใครบ้าง**ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

6) **ความหมาย (meaning)** เมื่อผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลทั้งหมดจากปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาแล้ว ในลำดับต่อมาจะเป็นการอธิบายความสำคัญหรือการรับรู้ปรากฏการณ์ของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ ตลอดจนการแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยอาศัยกรอบทฤษฎีและคำแนะนำจากผู้รู้เพื่อช่วยอธิบายความหมายของปรากฏการณ์และพฤติกรรมที่ปรากฏได้อย่างถูกต้องและชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้ช่วยให้สามารถตอบคำถามได้ว่า ปรากฏการณ์ต่างๆ ในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติและรูปแบบพฤติกรรมที่ปรากฏนั้นดำเนินไปอย่างไร และทำไมจึงมีพฤติกรรมเช่นนี้

การวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดของข้อมูลดังกล่าวจะช่วยอธิบายถึงความเป็นมา สาเหตุ และผลลัพธ์ของสิ่งที่ผู้วิจัยกำลังศึกษา ทำให้ข้อมูลที่ผู้วิจัยรวบรวมมา มีความเป็นระบบ ทำให้ทราบว่า เหตุการณ์ที่ผู้วิจัยกำลังศึกษานั้นเกิดขึ้นอย่างไร มีใครเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง เหตุการณ์มีรูปแบบหรือกระบวนการดำเนินไปอย่างไร มีปัจจัยใดเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีอิทธิพลบ้าง เพราะเหตุใด และมีผลกระทบต่อเหตุการณ์อื่นๆ อย่างไร ซึ่งช่วยให้ผู้วิจัยทราบปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรค รวมถึงแนวทางที่เหมาะสมในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

## บทที่ 4

### นโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

บทที่ 4 นโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ผู้วิจัยศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ( พ.ศ. 2547-2556) ซึ่งปัญหาหนี้นอกระบบมีความรุนแรงและซับซ้อนส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐบาลได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาดังกล่าวจนนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จากการจัดมหกรรมคลายทุกข์ ๓๖๕ วันของรัฐบาล ซึ่งพบว่าปัญหาหนี้สินภาคประชาชน โดยเฉพาะปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่ประชาชนร้องเรียนเข้ามาจำนวนมาก รัฐบาลจึงดำเนินโครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน โดยใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาหนี้สินทั้งในและนอกระบบ ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีโครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) เช่นเดียวกับในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ แต่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์เน้นการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรง เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า เป็นปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชนที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการ ในสมัยของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรงเช่นรัฐบาลที่ผ่าน แต่มีโครงการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย โครงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสนับสนุนสินเชื่อรายย่อย และโครงการปรับปรุงการเข้าถึงความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เป็นต้น

รัฐบาลแต่ละสมัยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบแตกต่างกันไป ดังนั้น การศึกษานโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ จึงเป็นสิ่งสำคัญในการทำความเข้าใจกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อย่อย ได้แก่

- 4.1 นโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ
- 4.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ
- 4.3 สรุปนโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

#### 4.1 นโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ

##### 4.1.1 นโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติในสมัยรัฐบาล

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 -19 กันยายน 2549)

ในช่วงปี พ.ศ. 2540 สภาพสังคมเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปสู่กระแสโลกาภิวัตน์ มีการพัฒนาเทคโนโลยี สินค้า และบริการต่างๆ ในรูปแบบที่หลากหลายสามารถตอบสนองความต้องการ

ของประชาชนมากขึ้น ประกอบกับเกิดปัญหาค่าเงินบาทอ่อนตัวอย่างรวดเร็วทำให้เกิดการล่มลงของสถาบันการเงินเป็นจำนวนมากซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรของภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนมีความต้องการใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นเนื่องจากราคาสินค้าและบริการที่เพิ่มสูงขึ้น เกิดภาวะยากจนนำไปสู่การเกิดปัญหาหนี้สินภาคประชาชนโดยเฉพาะปัญหาหนี้นอกระบบ ดังนั้นรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนทั้งในและนอกระบบ ภายใต้นโยบายเร่งด่วนและนโยบายต่อสู้กับความยากจน เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าปัญหาหนี้นอกระบบนำไปสู่การเกิดภาวะยากจนแก่ประชาชนในประเทศ จำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไข และเมื่อวันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ไขหนี้นอกระบบ ดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544)

### 1) นโยบายเร่งด่วน

ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาพบว่า นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบปรากฏอยู่ในนโยบายข้อ 1. นโยบายเร่งด่วน ซึ่งในการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ มีปรากฏในรูปโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ ดังนี้

**1.1 โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย** ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลจะเร่งดำเนินการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเร่งด่วน โดยโครงการวางระบบฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร รัฐบาลเห็นว่าเกษตรกรเป็นกลุ่มที่มีปัญหาด้านภาระหนี้สินมากที่สุดซึ่งนำไปสู่ความยากจน รัฐบาลจึงเร่งแก้ไขปัญหาโดยการบรรเทาและลดภาระหนี้สินทั้งในและนอกระบบแก่เกษตรกร โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2544 เห็นชอบให้ดำเนินงาน “**โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย**” เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้รัฐบาลได้มอบหมายให้**ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)** ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยที่ประสบปัญหาหนี้สินเนื่องจากเหตุสุดวิสัยและจำเป็นให้ลดภาระหนี้สิน 3 ปี เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพ สร้างรายได้ และปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้มีรายได้เพิ่มขึ้น สามารถชำระหนี้ได้หลังสิ้นสุดโครงการเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเร่งด่วน ซึ่งกลุ่มเป้าหมายได้แก่ ลูกค้านายธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่มีหนี้ไม่เกิน 100,000 บาท จำนวน 2.39 ล้านคน

**2) โครงการธนาคารประชาชน** ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารประชาชนเพื่อเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงานสร้างรายได้ด้วยตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการที่ประชาชน



ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้โดยสะดวก ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2544 เห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอให้ดำเนินงานโครงการธนาคารประชาชน เพื่อกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย และเพื่อสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงาน สร้างรายได้ด้วยตัวเอง ซึ่งธนาคารออมสินได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว โดยเริ่มโครงการเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 และดำเนินการกิจเป็นแหล่งทุนเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ทั้งนี้รัฐบาลได้มอบหมายให้ **ธนาคารออมสิน** ดำเนินโครงการธนาคารประชาชนเพื่อสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการรายย่อยและผู้ที่มีสนใจประกอบอาชีพอิสระรายย่อย เช่น อาชีพค้าขายประเภทรถเข็น หาบเร่ รถยนต์เร่ แผงลอย แผงประจำหรือร้านค้า หรืออาชีพบริการต่างๆ เช่น ร้านเสริมสวย ร้านตัดเย็บเสื้อผ้า ร้านซักรีด เป็นต้น ให้สามารถเข้าถึงบริการแหล่งเงินทุนในระบบ เพื่อสร้างงานสร้างรายได้ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีการออมทรัพย์ และมีวินัยทางการเงิน เพื่อลดการพึ่งพาเงินทุนนอกระบบ

### 3) นโยบายขจัดความยากจน

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศเป็นสมัยที่ 2 จึงได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ซึ่งมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ นอกระบบ ได้แก่ นโยบายข้อ 1 รัฐบาลจะดำเนินนโยบายและมาตรการขจัดความยากจนของประเทศให้หมดไปโดยปรับปรุงระบบบริหารจัดการทั้งระบบ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหา ความยากจนประสบผลสำเร็จ รัฐบาลจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 272/2546 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 เรื่อง การจัดตั้ง **ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)** ขึ้น และได้มีการจัดตั้ง **ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)** ทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอขึ้น โดยศูนย์ดังกล่าวประกอบด้วยองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนเพื่อผนึกกำลังให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหา ในทุกพื้นที่ของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และกำกับ ดูแล ตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการต่อสู้กับปัญหาความยากจน และเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้อง

ต่อมามีคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ที่ 3/2546 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2546 เรื่อง แต่งตั้ง **คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินความยากจน** โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการ แนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจนและบูรณาการ การดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว เร่งรัด กำกับ ติดตาม สั่งการให้ส่วนราชการ ดำเนินการไปตามแนวทางและมาตรการที่กำหนด เร่งรัดให้มีการใช้มาตรการทางกฎหมาย และ มาตรการทางภาษีอากร จัดวางระบบข้อมูลหนี้สินคนจน เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการแก้ไขปัญหา

วางมาตรการป้องกันภาวะหนี้สินของคนจนยากจนในระยะสั้นและระยะยาว และดำเนินการอื่นๆ ตามที่ ศตจ. มอบหมาย

สำหรับนโยบายขจัดความยากจนนั้น รัฐบาลมีแนวทางดำเนินนโยบายและมาตรการในการขจัดความยากจนของประเทศให้หมดไป โดยปรับปรุงระบบบริหารจัดการทั้งระบบ เพื่อให้ นโยบายบรรลุผลสำเร็จ รัฐบาลได้จัดมหกรรมคล้ายทุกซ์ ณ ทำเนียบรัฐบาลขึ้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2547 เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนลงทะเบียนแจ้งปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ โดยรัฐบาลทำหน้าที่ รับฟังปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนเพื่อนำไปสู่การแก้ไขต่อไป (ศูนย์พิทักษ์ธรรมเพื่อ ประชาชน, 2556) รัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับจดทะเบียนเพื่อรับทราบปัญหาและ ความต้องการของประชาชน จากการศึกษาที่ประชาชนมาลงทะเบียนพบว่าปัญหาเร่งด่วนปัญหาหนึ่ง ที่รัฐบาลต้องเร่งแก้ไข คือ ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน โดยเฉพาะปัญหานี้ออกระบบ เนื่องจากเป็น สาเหตุของปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น เมื่อประชาชนเป็นหนี้สินโดยเฉพาะปัญหานี้ออกระบบ ก็อาจนำไปสู่ การถูกยึดทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดินทำกินและเครื่องมือประกอบอาชีพ นอกจากนั้นเมื่อลูกหนี้ออกระบบ ไม่สามารถหาเงินเพื่อนำมาชำระหนี้ได้อาจนำไปสู่การประกอบอาชีพผิดกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน โดยเฉพาะปัญหานี้ออกระบบจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิด ความยากจนซึ่งรัฐบาลต้องเร่งแก้ไข

จากข้อมูลด้านปัญหาหนี้สินภาคประชาชนดังกล่าวรัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงการคลัง แก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน กระทรวงการคลังจึงมีคำสั่งที่ 230/2547 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2547 จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน กระทรวงการคลัง และมี ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) เพื่อดำเนินการแก้ไข ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนให้บรรลุวัตถุประสงค์ และมีการแต่งตั้ง คณะทำงานด้านการพิจารณา จัดทำแผนปฏิบัติการและการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สินคนยากจน ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ให้ปฏิบัติงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหานี้สินในเชิงลึกและรวดเร็ว โดยคณะทำงานดังกล่าว มีกรอบอำนาจหน้าที่สำคัญ (คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหานี้สินคนยากจน, 2549) คือ (1) จัดทำ ระบบข้อมูลทะเบียนคนยากจน รวมถึงการนำข้อมูลผู้ลงทะเบียนผ่านกระทรวงมหาดไทยมาใช้เพื่อ แก้ปัญหานี้สิน (2) กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหานี้สินในเชิงบูรณาการ ตามที่คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหานี้สินคนยากจนกำหนด (3) จัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหา นี้สิน ทั้งนี้กระทรวงการคลังได้นำข้อมูลการลงทะเบียนปัญหาความยากจนในเรื่องปัญหานี้สินของ ประชาชนมาวิเคราะห์และวางแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน โดยแยกหนี้ ออกเป็นหนี้ออกระบบและหนี้ในระบบ ทั้งนี้จากข้อมูลการลงทะเบียนของประชาชนพบว่าปัญหา เร่งด่วนของประชาชน คือ การเป็นหนี้ออกระบบ เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากจึงต้องการให้ รัฐบาลหาแหล่งเงินกู้ใหม่ในอัตราดอกเบี้ยที่ถูกลงเพื่อชำระหนี้สินออกระบบ กระทรวงการคลัง

จึงเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในระบบภายใต้ “โครงการแก้ไขปัญหานี้สภาวะประชาชน” ซึ่งแก้ไขปัญหานี้สภาวะประชาชนทั้งนี้ในระบบและนอกระบบ กระทรวงการคลังประสานงานกับผู้บริหารของสถาบันการเงินและธนาคารที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดวิธีการ มาตรการ และจัดตั้งศูนย์พี่เลี้ยงของแต่ละธนาคารขึ้นเพื่อเป็นตัวกลางของธนาคารในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีการจัดตั้งคณะทำงานด้านการพิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สภาวะประชาชน และประสานงานกับคณะทำงานเพื่อการฟื้นฟูอื่นๆ เช่น ด้านการส่งเสริมอาชีพและการทำงาน และด้านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย เพื่อให้การแก้ไขปัญหานี้สภาวะประชาชน

สำหรับ “แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ” นั้นกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 5 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหานี้สภาวะประชาชน โดยแบ่งลูกหนี้ให้ธนาคารรับผิดชอบในการปรับโครงสร้างหนี้โดยการโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบตามมูลเหตุแห่งการเป็นหนี้และความชำนาญของแต่ละธนาคาร นอกจากนี้กระทรวงการคลังจัดส่งข้อมูลเจ้าหนี้และลูกหนี้ที่ได้รับจากกระทรวงมหาดไทยให้ศูนย์อำนวยความสะดวกเพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) จังหวัด หรืออำเภอ เพื่อเจรจาประนอมหนี้ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ในระบบธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

#### 4) โครงการปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบและผู้รับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง

รัฐบาลได้มอบหมายนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งมีบทบาทในการรักษาความมั่นคงภายใน การปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2546 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 กำหนดแนวทางในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล เครือข่ายของผู้มีอิทธิพล และการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และเพื่อ นำความสงบสุขสู่สังคมอันจะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทย โดยให้ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.) มีอำนาจในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลอีกหน้าที่หนึ่ง ทั้งนี้รัฐบาลได้กำหนดลักษณะที่เข้าข่ายเป็นผู้มีอิทธิพลไว้ทั้งหมด 15 ลักษณะ ซึ่งเจ้าหนี้นอกระบบและผู้รับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง ถือเป็นผู้มี

ความผิดฐานเป็นผู้มีอิทธิพลตามนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลของรัฐบาล ตามลักษณะที่ 12 คือผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง (กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, 2556)

ตามที่รัฐบาลมอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการ “ปราบปรามเจ้าหนีนอกระบบและผู้รับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง” สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการปราบปรามเจ้าหนีนอกระบบและผู้รับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลังตามยุทธศาสตร์การปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย 4 ด้าน คือ 1) ด้านการระดมพลังแผ่นดินปราบปรามผู้มีอิทธิพล 2) ด้านการปราบปรามเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล 3) ด้านการปราบปรามมือปืนรับจ้าง บริวาร และเครือข่ายผู้มีอิทธิพล และ 4) ด้านการปราบปรามผู้อยู่เบื้องหลังผู้มีอิทธิพล (วินัย ทองสอง, 2551)

#### 4.1.2 นโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (วันที่ 20 ธันวาคม 2551 - 9 สิงหาคม 2554)

จากวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. 2551 (วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์) ส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนของไทย ทำให้การจ้างงานในประเทศชะลอตัวลง ในขณะที่ราคาสินค้าและบริการเพิ่มสูงขึ้นประชาชนมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นแต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ จึงเกิดการกั๊ยืมเงินนอกระบบเพิ่มมากขึ้น เกิดเจ้าหนีนอกระบบที่คิดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่ากฎหมายกำหนดอย่างไม่เป็นธรรม และเจ้าหนี้บางรายใช้การติดตามทวงหนี้ด้วยวิธีการรุนแรงสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างเป็นรูปธรรมขึ้น ได้แก่ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551)

##### 1) นโยบายสวัสดิการสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ และนโยบายเศรษฐกิจ ด้านการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เห็นว่าปัญหานี้นอกระบบเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ประชาชนเกิดความอ่อนแออันจะนำไปสู่ความไม่เข้มแข็งของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลได้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหานี้นอกระบบที่มีความชัดเจนมากขึ้น และแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 โดยกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 โดยแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบปรากฏในนโยบายข้อ 3 นโยบายสวัสดิการสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งรัฐบาลประกาศว่าจะดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การลดหนี้ ยืดเวลาชำระหนี้ ลดอัตราดอกเบี้ย หรือพักชำระดอกเบี้ย และนโยบายข้อ 4 นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ที่รัฐบาลประกาศว่าจะแก้ไขปัญหานี้สิน ฟืนฟูอาชีพและความเป็นอยู่ของเกษตรกร โดยเร่งดำเนินการจัดการหนี้สินของ

เกษตรกรทั้งในและนอกระบบ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และรักษาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ภายใต้นโยบายดังกล่าวมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ดังนี้

**1.1 โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ)** จากแนวนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาข้างต้น รัฐบาลได้ดำเนินการ “โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ)” อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนที่มีหนี้นอกระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ โดยเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบสถาบันการเงินในเครือข่ายของรัฐได้ง่ายขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบที่สูงมากเกินไป เพื่อให้มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับรายจ่ายที่จำเป็นและมีเงินเหลือออมในที่สุด นอกจากนี้ยังมีการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของผู้มีปัญหาหนี้สินให้มีความเข้มแข็งและสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคง มีการดำรงชีพภายใต้แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริม กระตุ้นประชาชนให้ออมเงินเพื่อรักษาวินัยทางการเงินอันเป็นรากฐานที่สำคัญของครอบครัวและประเทศชาติ

เพื่อให้การนำ “โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ)” ไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ รัฐบาลจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 267/2552 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานที่ปรึกษา และมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม ร่วมกันดำเนินการ “โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ)” โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ประสานกับธนาคารในเครือข่ายของรัฐเพื่อเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบพร้อมข้อเสนอเงินกู้ภายใต้เงื่อนไขพิเศษ และให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ร่วมดำเนินการในคณะกรรมการประเมินหนี้ในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

รัฐบาลได้มอบหมายให้ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานอำนวยการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ มีการเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบพร้อมข้อเสนอเงินกู้ภายใต้เงื่อนไขพิเศษ ซึ่งกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งจำนวน 6 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้รับโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบของธนาคาร ทั้งนี้รัฐบาลได้มอบหมายให้ ธ.ก.ส. และธนาคารออมสินทั่วประเทศ และศูนย์ลงทะเบียนอีก 12 แห่งในกรุงเทพฯ ทำหน้าที่ในการรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ เพื่อนำไปสู่การเจรจาประนอมหนี้ และโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่เข้าร่วมโครงการต่อไป กลุ่มเป้าหมายของโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) คือ ลูกหนี้ที่มีหนี้ไม่เกิน 200,000 บาท ต่อราย

และมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อของธนาคารจึงจะสามารถโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบได้ สำหรับในกรณีที่ลูกหนี้มีคุณสมบัติที่ไม่ผ่านหลักเกณฑ์จะมีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือลูกหนี้กลุ่มนี้อีกครั้ง

**1.2 โครงการบัตรลดหนี้ วินัยดี มีวงเงิน** เป็นโครงการต่อเนื่องมาจากโครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้สินนอกระบบ) เพื่อให้ลูกหนี้ที่เข้ามาอยู่ในระบบไม่ต้องกลับไปกู้ยืมเงินนอกระบบอีก โดยให้ลูกหนี้นอกระบบสามารถกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งกระทรวงการคลังได้จัดให้มีบัตรสำหรับสมาชิกที่ลูกหนี้ที่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อภายใต้โครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้สินนอกระบบ) เพื่อใช้ในการชำระเงินกู้รายเดือนผ่านเคาน์เตอร์ของทุกธนาคารที่เข้าร่วมโครงการ หากลูกหนี้ผ่อนชำระเงินกู้รายเดือนตรงตามกำหนดเป็นระยะเวลา 1 ปี ธนาคารจะมีวงเงินฉุกเฉินให้ในเดือนที่ 13 โดยจะออกบัตรเครดิตและใส่วงเงินจำนวนครึ่งหนึ่งของวงเงินที่ชำระหนี้ไว้ เมื่อลูกหนี้มีความจำเป็นต้องใช้เงินสามารถนำบัตรดังกล่าวไปกดจากตู้ของธนาคารทั้ง 6 แห่งที่เข้าร่วมโครงการได้ นอกจากนี้ผู้ถือบัตรยังได้รับสิทธิการประกันชีวิตที่ธนาคารอนุมัติเงินกู้ได้จัดให้แก่ลูกหนี้ ในวงเงินที่เท่ากับสินเชื่อที่ขอเมื่อลูกหนี้เสียชีวิต

**1.3 โครงการไปรษณีย์เพื่อสินเชื่อรายย่อย (Post Bank) คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งบริษัทในเครือของ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท.) เพื่อดำเนินโครงการไปรษณีย์เพื่อสินเชื่อรายย่อย (Post Bank) ในชื่อ บริษัท สินเชื่อไปรษณีย์ไทย จำกัด (สปณ.) มีทุนจดทะเบียนตั้งบริษัท 50 ล้านบาท โดย ปณท. ถือหุ้นร้อยละ 100 สปณ. ดำเนินการเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนแก่ประชาชนที่มีรายได้น้อย ผู้ยากจน รวมถึงผู้ที่เป็หนี้นอกระบบ และผู้ที่มีแนวโน้มจะเป็นหนี้นอกระบบ โดยมุ่งดำเนินการด้านการเงิน การธนาคาร การให้สินเชื่อ ทั้งนี้มีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่าเส้นความยากจน ประชาชนที่มีรายได้น้อยต่ำกว่าอัตราค่าแรงขั้นต่ำ และประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ ทั้งนี้ดำเนินการปล่อยเงินกู้สูงสุดต่อรายไม่เกิน 10,000 บาท แบบไม่มีหลักประกัน คิดอัตราดอกเบี้ยรวมค่าบริการแล้วไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี**

**1.4 โครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (โครงการหมอหนี้)** ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553 โดยมีมติอนุมัติโครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (หมอหนี้) เห็นชอบในหลักการและแนวทางการดำเนินการโครงการ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการการเงินภายในครัวเรือน เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือน การดำเนินชีวิตภายใต้เศรษฐกิจพอเพียง เมื่อประชาชนมีความสามารถในการบริหารจัดการการเงินที่ดี ก็จะเป็นการลดการก่อหนี้จากเจ้าหนี้นอกระบบได้ทางหนึ่ง โดยการสร้างและพัฒนาบุคลากรในชุมชนให้เป็นอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (หมอหนี้) เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและเกษตรกร ให้มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการ

ทางการเงิน การทำบัญชีครัวเรือน และการเข้าถึงสถาบันการเงินในระบบ ทั้งนี้ในการดำเนินการ ธนาคารออมสิน และธกส. เป็นผู้คัดเลือก ผูกอบรม ให้ความรู้ และกำกับติดตามประเมินผลหมอนี่

**1.5 โครงการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม** ซึ่งเป็นการบูรณาการการแก้ไข ปัญหาหนี้ในระบบของของกระทรวงยุติธรรมตามนโยบายแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนของรัฐบาล โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ นอกระบบ รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้แก่ลูกหนี้ในระบบที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจาก การกู้ยืมเงินนอกระบบ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 36/2551 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดูแลให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ต่อมา มีคำสั่ง กระทรวงยุติธรรมที่ 325/2552 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2552 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหา หนี้สินนอกระบบขึ้น และมีคำสั่งที่ 382/ 2553 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2553 เรื่องจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือ ลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อให้การช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกรอบของ กระทรวงยุติธรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

#### 4.1.3 นโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติในสมัยรัฐบาล

##### นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (วันที่ 9 สิงหาคม 2554 - 22 พฤษภาคม 2557)

รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร บริหารประเทศภายใต้ภาวะที่เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบ โดยตรงจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก เนื่องจากเศรษฐกิจโลกขยายตัวได้เพียงร้อยละ 3.8 โดยชะลอลงจากร้อยละ 5 ในปี พ.ศ. 2553 เป็นผลมาจากความกังวลเกี่ยวกับเศรษฐกิจในกลุ่ม สหภาพยุโรปที่ชะลอตัวจากปัญหาหนี้สาธารณะในยุโรป สภาพเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลต่อการส่งออก ของประเทศไทย เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจไทยยังคงพึ่งพาการส่งออกสินค้าและการลงทุนจาก ต่างประเทศอย่างมาก จึงเกิดความเสี่ยงสูงจากความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ส่งผลกระทบต่อการทำงานของจ้างงานที่ลดลง ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินภาคประชาชนตามมา การแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน โดยเฉพาะปัญหาหนี้ในระบบนั้น รัฐบาลไม่มีแนวทางใน การแก้ไขปัญหาโดยตรง แต่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบตามคำแถลงนโยบาย ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ดังนี้

##### 1) นโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลที่ต้องเร่งดำเนินการ

ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้น พบว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ นอกระบบปรากฏอยู่ในนโยบายข้อ 1. นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ซึ่งมีโครงการ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบภายใต้ต้นนโยบายดังกล่าว ดังนี้ (สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, 2554)

**1.1 โครงการพักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย** ปรากฏอยู่ในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในข้อ 1.8) การดำเนินการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างความสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค โดยการพักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 500,000 บาท อย่างน้อย 3 ปี และปรับโครงสร้างหนี้สำหรับผู้ที่มีหนี้เกิน 500,000 บาท รวมทั้งจัดทำแผนฟื้นฟูอาชีพและแผนการปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร เพื่อสร้างโอกาสในการยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการมีรายได้ที่มั่นคงและสามารถใช้หนี้คืนได้ ในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติปรากฏในรูป **“โครงการพักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย”** ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2556 เรื่องโครงการพักหนี้ชำระหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้คงค้างต่ำกว่า 500,000 บาท โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1 (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ในการประชุมครั้งที่ 4/2556 เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2556 ซึ่ง 1) เห็นชอบโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้คงค้างต่ำกว่า 500,000 บาท ผ่านสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ 2) เห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณการดำเนินโครงการระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2558 รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 3,684,714 ล้านบาท

รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังทำหน้าที่ประสานงานกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 6 แห่ง ได้แก่ (1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (2) ธนาคารออมสิน (3) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) (4) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) (5) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และ (6) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) เพื่อดำเนินโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้คงค้างต่ำกว่า 500,000 บาท และปรับปรุงคุณสมบัติของลูกหนี้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการนโยบายพักหนี้ครัวเรือนครอบคลุมเกษตรกรรายย่อยที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรหรือสถาบันเกษตรกรอื่นด้วย

## **1.2 โครงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสนับสนุนสินเชื่อรายย่อย**

รัฐบาลกำหนดนโยบายเร่งด่วนไว้ในข้อ 1.10) โดยรัฐบาลจะดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน สนับสนุนสินเชื่อรายย่อย โดยเฉพาะสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย รวมถึงเพิ่มสวัสดิการของรัฐเพื่อเป็นการดูแลสังคมในชุมชน จัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชน ได้แก่ 1) เพิ่มเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอีกแห่งละ 1 ล้านบาท 2) จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี โดยมีวงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท 3) จัดตั้งกองทุนตั้งตัวได้ในวงเงินประมาณ 1,000 ล้านบาทต่อสถาบันอุดมศึกษาที่ร่วมโครงการ สนับสนุนการสร้างผู้ประกอบการรายย่อย เพื่อให้สามารถกู้ยืมเพื่อการสร้างอาชีพ ผนวกกับกลไกของ “หน่วยบ่มเพาะวิสาหกิจ” ในสถานศึกษาโดยมุ่งให้เกิดวิสาหกิจนวัตกรรมใหม่ที่จะเป็นกลไกใหม่



ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ 4) จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จำนวน 300,000 บาท 400,000 บาท และ 500,000 บาท ตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน เพื่อให้หมู่บ้านบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง

## 2) นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้นมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ คือ นโยบายในข้อ 8 นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยรัฐบาลจะดำเนินการปรับปรุงระบบการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วยมาตรการเชิงรุก ให้เข้าถึงความเป็นธรรมได้ง่าย รวดเร็ว ทั้งการช่วยเหลือด้านกฎหมาย ส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาส การคุ้มครองดูแลรักษาสิทธิเสรีภาพประชาชน การเยียวยาผู้บริสุทธิ์และผู้ได้รับผลกระทบที่เกี่ยวข้อง การกระจายโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมไปสู่ระดับจังหวัด การเสริมสร้างความเข้มแข็งและยุติธรรมระดับชุมชนและหมู่บ้าน การพัฒนาทางเลือกของกระบวนการยุติธรรม

ภายใต้นโยบายดังกล่าวมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ คือ โครงการปรับปรุงการเข้าถึงความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินนโยบายปรับปรุงการเข้าถึงความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อให้ความช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกรอบแนวทางของกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมจึงมีบันทึกข้อความที่ ยธ 02025/75 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2555 เรื่อง ปรับปรุงการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ต่อมาได้มีคำสั่งกระทรวงยุติธรรม ที่ 135/2555 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการและจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อปรับปรุงระบบการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วยมาตรการเชิงรุกให้เข้าถึงความเป็นธรรมได้โดยง่าย ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ.) ดำเนินงานสร้างเสริมความเป็นธรรมและให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายและด้านต่างๆ แก่ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ฯ มีภารกิจ 3 ด้านหลัก คือ การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน การแก้ไขปัญหาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ไขปัญหาการไม่ได้รับความยุติธรรมด้านอื่นๆ เป็นการทำงานเชิงรุกและบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานทั้งในภาครัฐ เครือข่ายองค์กรภาคเอกชนและประชาสังคม และมีเป้าหมายให้ประชาชนได้รับบริการงานยุติธรรมอย่างสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยดำเนินการดังนี้ 1) ดำเนินโครงการสัมมนา เชิงปฏิบัติการเพิ่มศักยภาพประชาชนทางด้านกฎหมายและการเข้าถึงความเป็นธรรม 2) เผยแพร่คู่มือประชาชน เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้นอกระบบพร้อมแผ่นพับ ความรู้ทางกฎหมาย

ให้แก่ประชาชนชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่นหน่วยงานภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐ วิทยาลัยชุมชน และองค์กรภาคเอกชน 3) เรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ขอความช่วยเหลือ และ 4) จัดทำรายงานการวิจัย การพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อ แก้ปัญหา หนี้นอกระบบเพื่อเสนอเป็นยุทธศาสตร์ชาติ

#### 4.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ รัฐบาลได้อาศัยอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้มีหน่วยงานภาครัฐที่มี บทบาทสำคัญในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ 4 หน่วยงาน ได้แก่ *กระทรวงการคลัง* รับผิดชอบแก้ปัญหาหนี้นอกระบบในส่วนของ การสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ *กระทรวงมหาดไทย* รับผิดชอบการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบในด้านของการการเจรจาประนอมหนี้และ รับเรื่องราวร้องทุกข์ *กระทรวงยุติธรรม* รับผิดชอบการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบด้านการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมของลูกหนี้ และ *สำนักงานตำรวจแห่งชาติ* รับผิดชอบการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ ด้านการปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบที่เป็นผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

**4.2.1 กระทรวงการคลัง** ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการ แก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่มีสาเหตุจากการที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนใน ระบบได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเกิดอำนวยการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการให้แก่ ประชาชนในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพตามนโยบายรัฐบาล จึงมีคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 1249/ 2552 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 เรื่อง การบริหารจัดการภายในศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) กระทรวงการคลัง และให้มีการบริหารจัดการภายในศูนย์ฯ ดังกล่าว โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็น ผู้อำนวยการศูนย์ มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ (1) กำหนดมาตรการ และการดำเนินงานการแก้ไขปัญหา หนี้สินคนยากจนภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (2) ดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน แก้ไขปัญหาหนี้เสียดิตและปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสังคมความยากจน และบูรณาการ แผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ ข้อมูล งบประมาณ และการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนจน เป็นต้น

กระทรวงการคลังดำเนินการประสานธนาคารของรัฐในการเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ และโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์ในเครือข่ายของรัฐ และพัฒนาศักยภาพลูกหนี้ให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพอย่างเป็นปกติโดยทำการอบรม ฟื้นฟูลูกหนี้ควบคู่กันไป (กรมบัญชีกลาง, 2552) เพื่อให้ลูกหนี้นอกระบบสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน

ในระบบได้โดยการปรับโครงสร้างนี้ได้ตามนโยบายรัฐบาล กระทรวงการคลังได้มอบหมายภารกิจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบแก่หน่วยงานภายในกระทรวงการคลังที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ **กรมบัญชีกลาง** ซึ่งมีบทบาทในการเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลลูกหนี้ที่ลงทะเบียนและทำหน้าที่ในการคัดกรองข้อมูลของลูกหนี้นอกระบบ **สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน** ภายใต้ **สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง** มีบทบาทในการเสนอแนะและออกแบบนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนแก่รัฐบาล และ **ธนาคารเฉพาะกิจ โดยเฉพาะ ธ.ก.ส. และ ธนาคารออมสิน** มีบทบาทในการสนับสนุนนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ในส่วนของการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย การรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ การสนับสนุนด้านแหล่งทุนแก่ลูกหนี้นอกระบบ และการพัฒนาฟื้นฟูอาชีพแก่ลูกหนี้นอกระบบหลังเข้าสู่ระบบที่เข้าร่วมโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบกับรัฐบาล

**4.2.2 กระทรวงมหาดไทย** ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบผ่านการเจรจาประนอมหนี้ในระดับจังหวัดและอำเภอ และดูแลลูกหนี้ที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบ หรือไม่ได้รับการช่วยเหลือจากธนาคารได้ รวมถึงให้ความช่วยเหลือประชาชนทั่วประเทศให้ได้รับความเป็นธรรมจากการกู้ยืมเงิน กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทเป็นหน่วยงานเจรจาประนอมหนี้ในระดับจังหวัดและอำเภอที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบธนาคารได้ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ กระทรวงมหาดไทยขึ้นใน 3 ระดับ (กระทรวงมหาดไทย, 2552) ได้แก่ ศูนย์แก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบระดับกระทรวงมหาดไทย ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบกระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานภายในที่มีบทบาทขับเคลื่อนภารกิจตามนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาล ได้แก่ **สำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน)** ดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบด้วยการพัฒนาศักยภาพกลุ่มลูกหนี้ โดยอาศัยองค์การการเงินชุมชนร่วมแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบและเป็นแหล่งทุนให้ลูกหนี้นอกระบบที่ไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารได้ **ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องที่สำนักบริหารการปกครองท้องที่ (กรมการปกครอง)** มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนไปปฏิบัติภายใต้อำนาจหน้าที่และภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ในการอำนวยความสะดวก ด้านการเจรจาประนอมหนี้โดยทีมเจรจาหนี้ทั่วประเทศ ส่งเสริมด้านการลดรายจ่าย ส่งเสริมอาชีพ และสร้างรายได้แก่ประชาชน นอกจากนี้กรมการปกครองยังมีกลไกสำคัญทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยส่งเสริมการทำบัญชีครัวเรือน ให้ความรู้เกี่ยวกับแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการสนับสนุนเกิดการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในระดับชุมชน เป็นต้น ในด้านปัญหาความเดือดร้อนจากเจ้าหนี้นอกระบบที่คิดดอกเบี้ยเกินอัตรา ดำเนินการในลักษณะองค์การอาชญากรรม

และแก้งมหวกกันนือคทวงหนึ้ด้วยวิธีการร่นแรง กรมการปกครองโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและ นายอำเภอได้ร่วมกับทางตำรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามเจ้าหน้าที่นือกระบบที่เป็นผู้ มีอิทธิพลและการทวงหนึ้ด้วยวิธีการร่นแรงเหล่านี้ ในส่วนของศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทยในส่วนกลาง และศูนย์ดำรงธรรมในส่วน ภูมิภาค แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ มีบทบาทหน้าที่ ในการรับเรื่องราร้องทุกข้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนึ้นนือกระบบเพือดำเนินการส่งเรื่องราร้องทุกข้ไปยัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระทรวงมหาดไทยเพือดำเนินการแก้ไขปัญหาแก่ประชาชนต่อไป

**4.2.3 กระทรวงยุติธรรม** ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากปัญหาหนึ้นนือกระบบอันมีสาเหตุจากการที่เจ้าหน้าที่นือกระบบใช้รูปแบบการ หลอกลวงลูกหนึ้นนือกระบบที่หลากหลาย รวมถึงใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการเอาัดเอาเปรียบลูกหนึ้น ซึ่งลูกหนึ้นส่วนใหญ่ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมทำให้ไม่ สามารถปกป้องหรือดูแลตนเองได้ รัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักในการ ช่วยเหลือประชาชนที่ ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากปัญหาหนึ้นนือกระบบอันมีสาเหตุจากการที่เจ้าหน้าที่ นือกระบบใช้รูปแบบการหลอกลวงลูกหนึ้นนือกระบบที่หลากหลาย รวมถึงการใช้ช่องว่างทางกฎหมาย ในการเอาัดเอาเปรียบลูกหนึ้น ซึ่งลูกหนึ้นส่วนใหญ่ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและเข้าไม่ถึง กระบวนการยุติธรรมจะไม่สามารถปกป้องหรือดูแลตนเองได้ กระทรวงยุติธรรมจึงดำเนินงาน แก้ปัญหาหนึ้นนือกระบบด้วยมาตรการเชิงรุกโดยการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจความยุติธรรมทางแพ่ง และอาญา และส่งเสริมบทบาทของกองทุนยุติธรรม เพือคุ้มครองช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ตลอดจน เสริมสร้างความเข้มแข็งและอำนาจความยุติธรรมสู่ประชาชนในระดับชุมชนและหมู่บ้านในรูปแบบ ของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ซึ่งที่ผ่านมากกระทรวงยุติธรรมได้มุ่งสร้างการรับรู้ต่อสาธารณะเพือเตือน ภัย ป้องปราม และเฝ้าระวัง ให้ความช่วยเหลือโดยการหาพยานหลักฐาน สืบสวนข้อเท็จจริงที่ เกี่ยวข้องมาสนับสนุนข้อมูลของลูกหนึ้นในแต่ละคดีตามกระบวนการยุติธรรม มีการประสานงานกับ กองทุนยุติธรรมเพือจัดหาที่ปรึกษาทางกฎหมายให้ลูกหนึ้น และสร้างความยุติธรรมทั้งต่อเจ้าหน้าที่และ ลูกหนึ้น นอกจากนี้ยังมีการถอดบทเรียนประสบการณั้ตรงจากลูกหนึ้นที่ถูกหลอกลวง มีการลงพื้นที่เก็บ ข้อมูลเชิงลึกเพือนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในการวางแผนและกำหนดทิศทางการดำเนินการแก้ไขปัญหา หนึ้นนือกระบบที่เหมาะสมต่อไป (ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนึ้นและประชาชนที่ ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ.), 2555)

ตามที่กระทรวงยุติธรรมได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้รับผิดชอบในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาหนึ้นนือกระบบ กระทรวงยุติธรรมบังคับใช้กฎหมายและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ รวมถึงการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่บรรดาลูกหนี้ที่ได้รับความเดือดร้อน จึงมีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 32/2551 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง **แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม** โดยมีอำนาจหน้าที่ 1) ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยเจรจาหนี้กรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างเจ้าหนี้สถาบันการเงินกับลูกหนี้สถาบันการเงิน 2) สร้างกลไกหรือหลักเกณฑ์ในการเจรจาหนี้หรือการอื่นใด เพื่อให้ลูกหนี้สถาบันการเงินได้รับความเป็นธรรม 3) เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ความเห็นหรือชี้แจงข้อเท็จจริงและขอให้ส่งข้อมูลและเอกสารใดๆ ต่อคณะกรรมการ 4) ให้ประธานคณะกรรมการรายงานผลการดำเนินงานให้ทราบ

ต่อมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 267/2552 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 กระทรวงยุติธรรมจึงได้มีการแต่งตั้ง **คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ กระทรวงยุติธรรม** มีอำนาจหน้าที่ (1) พิจารณาแนวทางและวิธีดำเนินงานอำนวยความสะดวกยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบตามแนวทางที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ (2) พิจารณาดำเนินการทางด้านกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย กรณีเจ้าหนี้มีพฤติกรรมเรียกดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนดและมีพฤติกรรมทางหนี้โดยการข่มขู่และใช้กำลังกับการทวงหนี้แบบไร้ศีลธรรม โดยใช้มาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการทางภาษีอย่างเหมาะสม รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (3) ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานเอกชน และองค์กรภาคประชาชนและประชาชนในการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (4) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการสนับสนุนงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการ (5) รายงานผลการปฏิบัติตลอดจนปัญหาและอุปสรรค ข้อขัดข้อง ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

มีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 325/2552 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2552 แต่งตั้ง **คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ** เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ และต่อมามีคำสั่งกระทรวงยุติธรรม ที่ 123/2553 ลงวันที่ 30 เมษายน 2553 เรื่องแต่งตั้ง **คณะกรรมการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม** ในกรณีสถาบันการเงินและหนี้สินเชื่อบัตรเครดิต โดยมีอำนาจหน้าที่ในการ (1) พิจารณาแนวทางและวิธีดำเนินการอำนวยความสะดวกยุติธรรม รวมทั้งสร้างกลไกหรือหลักเกณฑ์ในการเจรจาหนี้ หรือการอื่นใด เพื่อให้ลูกหนี้สถาบันการเงินและหนี้สินเชื่อบัตรเครดิตได้รับความเป็นธรรม (2) ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานเอกชน องค์กรเอกชนและประชาชน ในการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้สถาบันการเงินและหนี้สินเชื่อบัตรเครดิตในบังคับคดี (3) ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยเจรจา และการประนอมหนี้

กรณีพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่กับลูกหนี้ เป็นต้น และได้มีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 382/2553 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2553 เรื่อง **จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม** มีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางสำหรับการแจ้งปัญหา การคัดกรอง การบันทึกข้อมูล การพิจารณาแนวทางการให้คำแนะนำ ความช่วยเหลือ การส่งต่อ การตรวจสอบข้อเท็จจริง การประสานการดำเนินงานกับส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

เพื่อให้ความช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกรอบแนวทางของกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมจึงมีบันทึกข้อความที่ ยช 02025/75 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2555 เรื่อง **ปรับปรุงการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม** ต่อมาได้มีคำสั่งกระทรวงยุติธรรม ที่ 135/2555 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2555 เรื่อง **แต่งตั้งคณะกรรมการและจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม** เพื่อปรับปรุงระบบการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วยมาตรการเชิงรุก

**4.2.4 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ** ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการปราบปรามการปล่อยเงินกู้และทวงหนี้นอกระบบ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมอบนโยบายให้ **กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง** เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่เกิดจากประชาชนอันเนื่องมาจากสาเหตุการทวงหนี้ด้วยการใช้กำลังกระทำความรุนแรงหลากหลายรูปแบบและกระทำการในลักษณะเครือข่ายธุรกิจปล่อยเงินกู้และทวงหนี้นอกระบบ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางได้ดำเนินการโดยมีคำสั่งให้ทุกพื้นที่รวบรวมข้อมูลบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบทั้งหมด ทั้งนี้ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางมีหน่วยงานภายในรับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาหนี้นอกระบบ ได้แก่ **กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค** ซึ่งได้จัดตั้ง **ศูนย์ปราบปรามการปล่อยเงินกู้และทวงหนี้นอกระบบ** ดำเนินการเกี่ยวกับการปราบปรามเจ้าหน้าที่นอกระบบที่เป็นผู้มีอิทธิพลและใช้วิธีการทวงหนี้นอกระบบด้วยความรุนแรงโดยตรง (กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, 2556)

### 4.3 สรุปนโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

จากนโยบายแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2556 ที่ผ่านมา แสดงให้เห็นความเร่งด่วนของปัญหาหนี้นอกระบบที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาเป็นนโยบายสาธารณะและได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบให้ประสบผลสำเร็จ

การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบเริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลกำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบอยู่ในรูปโครงการต่างๆ ภายใต้ นโยบายขจัดความยากจน เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าปัญหาหนี้สินภาคประชาชน โดยเฉพาะปัญหาหนี้ นอกระบบเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความยากจนในประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการในการ แก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนทั้งนี้ในระบบและหนี้นอกระบบควบคู่กันไป ได้แก่ โครงการพักชำระ หนี้เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี โครงการธนาคารประชาชน โครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาค ประชาชน (หนี้ในระบบและหนี้นอกระบบ) และโครงการปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบและผู้รับจ้าง ทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง เป็นต้น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติรัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ ระดับชาติขึ้น ได้แก่ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) โดย ศตจ. ได้ จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจน ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความ ยากจนระดับกระทรวง และศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน กระทรวงการคลัง ศูนย์ อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) และคณะทำงานด้านการ พิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการและการดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจน เพื่อแก้ปัญหา ความยากจน โดยมีภารกิจที่สำคัญคือ การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนทั้งนี้ในระบบและหนี้ นอกระบบ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังทำหน้าที่ในการจัดหาแหล่งทุน ดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายและประสานกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อรับโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบของธนาคาร รัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ ในการขึ้นทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ เจรจาประนอมหนี้ และช่วยเหลือลูกหนี้นอกระบบที่ไม่สามารถ โอนหนี้เข้าสู่ระบบได้ รวมถึงได้มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าหนี้นอกระบบ และปราบปรามเจ้าหนี้นอก ระบบที่เป็นผู้มีอิทธิพล รวมถึงผู้มีอิทธิพลที่รับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง แม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบแต่การดำเนินการเป็นไปในลักษณะเร่งรีบ ขาดการศึกษาทำความเข้าใจกับสภาพปัญหา และการดำเนินโครงการเป็นไปในระยะสั้นๆ เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบยุติลงหรือลี้ลี้เล็ดไปนั่นเอง

ต่อมาสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีโครงการในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยตรง คือ โครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) ซึ่งอยู่ภายใต้แผนปฏิบัติการ ไทยเข้มแข็ง โดยเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และนโยบาย เศรษฐกิจในด้านการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีโครงการย่อยๆ ที่สนับสนุนการ แก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ได้แก่ โครงการบัตรลดหนี้ วินยัติ มีวงเงิน โครงการไปรษณีย์เพื่อสินเชื่อ รายย่อย (Post Bank) และโครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (โครงการหมอนี่) เป็นต้น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติ ได้แก่

**คณะกรรมการการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชน** เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชนแบบบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ**คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สัณนอกระบบ** ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหานี้สัณนอกระบบให้แก่ลูกหนี้กรณีนี้ที่เจ้าหนี้ไม่เข้าสู่กระบวนการเจรจาของทางราชการ จัดวางระบบฐานข้อมูลเครือข่ายปัญหานี้สัณนอกระบบที่ลงทะเบียนให้สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตรวจสอบได้ และดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สัณนอกระบบให้ลูกหนี้สามารถเข้าสู่ระบบของสถาบันการเงินในระบบได้ และเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ด้วยความเป็นธรรม สำหรับในระดับหน่วยงานได้มีการจัดตั้งและปรับปรุงศูนย์อำนวยการและคณะกรรมการต่างๆ ได้แก่ กระทรวงการคลังได้จัดตั้ง**ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชน (ศอก.นส.) กระทรวงการคลัง** และมีการจัดตั้ง**คณะกรรมการเพื่ออำนวยการบริหารงานการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชน กรมบัญชีกลาง** เพื่อดำเนินการโครงการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) โดยตรง นอกจากนี้รัฐบาลได้มอบหมายให้**กระทรวงการคลัง**หาแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบและประสานงานกับธนาคารเฉพาะกิจในการรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการฯ และประสานธนาคารรับโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบ พร้อมทั้งฟื้นฟูอาชีพของลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการฯ และมอบหมายให้**กระทรวงมหาดไทย** ดำเนินการเจรจาประนอมหนี้และหาแนวทางในการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการฯ ได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มอบหมายให้**กระทรวงยุติธรรม**ดำเนินการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเนื่องมาจากการที่เจ้าหนี้นอกระบบใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการเอาเปรียบลูกหนี้นอกระบบ และรัฐบาลได้มอบหมายให้**สำนักงานตำรวจแห่งชาติ**แก้ไขปัญหาคriminalของประชาชนอันเนื่องมาจากเจ้าหนี้นอกระบบติดตามทวงหนี้ด้วยวิธีการรุนแรง

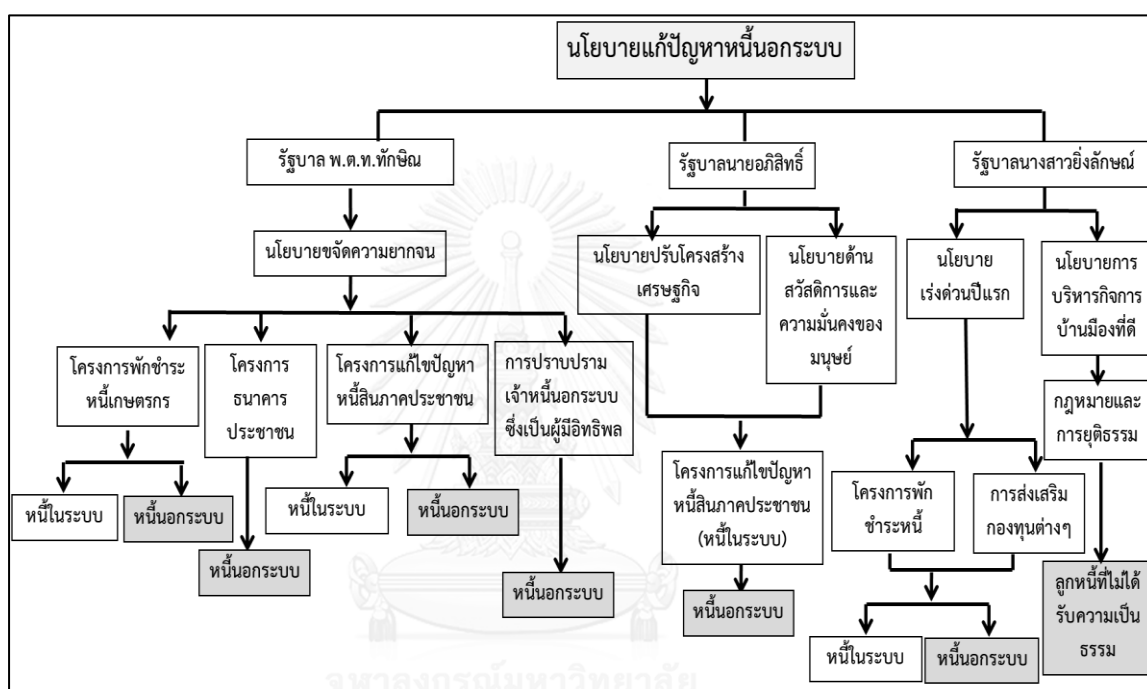
สำหรับในสมัยของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบโดยตรงเช่นรัฐบาลที่ผ่านมา รัฐบาลเน้นนโยบายทางด้านการเงินและนำไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหานี้นอกระบบ ได้แก่ โครงการพักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย โครงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสนับสนุนสินเชื่อรายย่อย และโครงการปรับปรุงการเข้าถึงความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยมอบหมายให้**กระทรวงการคลัง**ประสานธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเพื่อให้การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่กองทุนต่างๆ ที่รัฐบาลตั้งขึ้น และให้ความช่วยเหลือประชาชนที่เป็นเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้สินอยู่ในระบบให้สามารถพักชำระหนี้เป็นเวลา 3 ปี เพื่อนำเงินไปใช้ในการพัฒนาตนเองและครอบครัว และได้มอบหมายให้**กระทรวงยุติธรรม**แก้ไขปัญหาลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกู้ยืมเงิน โดยการปรับปรุง**ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความ**



เป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ.) เพื่อให้ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้สามารถสรุปนโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดังแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 แสดงนโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ



ที่มา จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, 2557

จากการศึกษานโยบายและแนวทางแก้ปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาลที่ผ่านมาพบว่า ที่ผ่านมารัฐบาลมีแนวทางในการแก้ไขปัญหา 4 แนวทางคือ 1) การแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่มีสาเหตุจากการที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ รับผิดชอบโดยกระทรวงการคลัง 2) การเจรจาประนอมหนี้และดูแลลูกหนี้ที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบหรือไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรธนาคาร รับผิดชอบโดยกระทรวงมหาดไทย 3) การช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากปัญหาหนี้ในระบบ รับผิดชอบโดยกระทรวงยุติธรรม และ 4) การแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่เกิดจากประชาชนอันเนื่องมาจากสาเหตุการทวงหนี้ด้วยการใช้กำลังกระทำความรุนแรง รับผิดชอบโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่รัฐบาลที่ผ่านมานั้นการแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่มีสาเหตุจากการที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ โดยการปรับโครงสร้างหนี้ หรือการบริหารจัดการหนี้สินของประชาชนผ่านธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ และถูกนำไปปฏิบัติ

ในรูปโครงการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ซึ่งโครงการดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามการกำหนดนโยบายของแต่ละรัฐบาล กล่าวคือ ในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการ นโยบายขจัดความยากจน และนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล ต่อมาในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และนโยบายเศรษฐกิจ สำหรับรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการและนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น นอกจากนี้โครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่ผ่านมายังมีความแตกต่างทั้งในด้านวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งสามารถสรุปโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาลในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา (2546-2557) ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 5

#### ตารางที่ 5 สรุปโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ

รัฐบาล/โครงการ	รายละเอียดนโยบาย		
	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
<b>1. พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 -19 กันยายน 2549)</b>			
1.1 โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย	เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยได้มีโอกาสฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพ และลดภาระหนี้สิน	ลูกค้า ธ.ก.ส. ที่มีหนี้ไม่เกิน 100,000 บาท	ธ.ก.ส.
1.2 โครงการธนาคารประชาชน	เพื่อให้บริการสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการอิสระรายย่อยนำไปลงทุนและลดการพึ่งพาเงินกู้ในระบบ	ประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ผู้มีรายได้ประจำที่ต้องการประกอบอาชีพเสริม/อาชีพอิสระรายย่อย	ธนาคารออมสิน
1.3 โครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้ในระบบและนอกระบบ)	เพื่อแก้ปัญหาหนี้ในระบบสถาบันการเงินและหนี้ในระบบชุมชน และแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ	ประชาชนที่มีหนี้ไม่จำกัดวงเงิน	กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง
1.4 โครงการปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบและผู้รับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง	เพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง	ลูกหนี้ที่ถูกเจ้าหนี้นอกระบบ ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

รัฐบาล/โครงการ	รายละเอียดนโยบาย		
	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
2. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (วันที่ 20 ธันวาคม 2551 - 9 สิงหาคม 2554)			
โครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ)	1) เพื่อช่วยให้ประชาชนที่มีหนี้นอกระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ 2) เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้	1) ลูกหนี้นอกระบบที่มีหนี้ไม่เกิน 200,000 บาท 2) เป็นหนี้ที่เกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็น 3) มีเอกสารการเป็นหนี้	กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม
3. รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (วันที่ 9 สิงหาคม 2554 - 22 พฤษภาคม 2557)			
3.1 โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย	เพื่อบรรเทาภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีปัญหาชำระหนี้	เกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 500,000 บาท	ธ.ก.ส. ธนาคารออมสิน ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ
3.2 โครงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสนับสนุนสินเชื่อรายย่อย	เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้โดยง่าย เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพและพัฒนาตนเอง	ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน สนับสนุนสินเชื่อรายย่อย โดยเฉพาะสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย	กระทรวงการคลัง ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ
3.3 โครงการปรับปรุงการเข้าถึงความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม	เพื่อให้ความช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกรอบแนวทางของกระทรวงยุติธรรม	ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม	กระทรวงยุติธรรม

ที่มา: จากการศึกษาข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, 2557

การดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลที่ผ่านมา มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ รัฐบาลมุ่งเน้นแก้ปัญหาหนี้นอกระบบด้วยนโยบายทางการเงิน การปรับโครงสร้างหนี้หรือการบริหารจัดการหนี้สินของประชาชนผ่านธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งปรากฏในรูปโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ทั้งนี้ปัญหาหนี้นอกระบบมีมิติและสาเหตุของปัญหาที่หลากหลาย ประกอบกับที่ผ่านมานโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบยังขาดความชัดเจน ขาดความสามารถในการแก้ไขปัญหา รวมถึงขาดหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการรับผิดชอบแก้ปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรง อีกทั้งนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ผ่านมา รัฐบาลกำหนดวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย และมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบ

แก้ไขปัญหานี้ นอกกรอบแตกต่างกันออกไป ทำให้การแก้ไขปัญหานี้ นอกกรอบขาดความต่อเนื่อง และดำเนินการได้เพียงช่วงสั้นๆ และไม่มีแผนการแก้ปัญหาในระยะยาว ประกอบกับเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายแก้ปัญหานี้ นอกกรอบก็จะเปลี่ยนแปลงไปหรือถูกยกเลิกไป เป็นต้น ส่งผลให้ที่ผ่านมาแม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสนใจกับการแก้ปัญหานี้ นอกกรอบ จนนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะในการแก้ไขปัญหานี้ และมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องและนำนโยบายแก้ปัญหานี้ นอกกรอบไปปฏิบัติหลายหน่วยงาน แต่นโยบายแก้ปัญหานี้ นอกกรอบที่ผ่านมากลับไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาต่างๆ ได้แก่ 1) ปัญหานี้ นอกกรอบมีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไข 2) ลักษณะของตัวนโยบายที่ขาดความเหมาะสม 3) ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพหลัก 4) ผู้ปฏิบัติขาดความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหานี้ และขาดความผูกพันต่อนโยบาย 5) ลูกหนี้และเจ้าหนี้ไม่เปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมการก่อหนี้ 6) การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ค่านิยมบริโภคนิยม และการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาล และ 7) ขาดการติดตามประเมินผลนโยบายแก้ปัญหานี้ นอกกรอบที่เหมาะสม ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ นอกกรอบไปปฏิบัติ ทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหานี้ นอกกรอบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือ ภายหลังจากลูกหนี้เข้าร่วมโครงการแล้วยังคงกลับไปเป็นหนี้ นอกกรอบอีก และมีลูกหนี้ นอกกรอบรายใหม่ๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงยังปรากฏเจ้าหนี้ นอกกรอบใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้และใช้วิธีการรุนแรงในการติดตามทวงหนี้ สร้างความเดือดร้อนแก่ลูกหนี้และประชาชนในสังคม และส่งกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความสงบสุขของสังคม และการพัฒนาประเทศโดยรวม

## บทที่ 5

### ผลการศึกษาและอภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ” มุ่งตอบคำถามการวิจัยที่ว่า ปัจจัยสำคัญใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ และมีผลอย่างไร ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าผลการศึกษาสอดคล้องกับกรอบแนวคิดการวิจัย คือ ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา 2) ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย 3) ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย 6) ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ 7) ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบว่า ปัจจัยดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อปัจจัยในลักษณะของความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน ซึ่งในบทที่ 5 ผลการศึกษาและอภิปรายผล ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อย่อย ได้แก่

5.1. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ

5.2. ความสัมพันธ์ของปัจจัย

#### 5.1. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ

##### 5.1.1 ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา

ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา หมายถึง ลักษณะของปัญหาหนี้ในระบบที่สามารถแก้ไขหรือสามารถจัดการได้ด้วยเครื่องมือหรือองค์ความรู้ที่มีอยู่ และสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงของปัญหาได้ โดยกลุ่มเป้าหมายสามารถปรับพฤติกรรมไปตามที่ต้องการเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา อันจะนำไปสู่การลดจำนวนการเป็นหนี้ในระบบและความหลากหลายของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายลง ซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหนี้ในระบบมีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไขเนื่องจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

1) การเกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างยาวนานของปัญหา กล่าวคือ หนี้ในระบบเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน ในอดีตเป็นการกู้ยืมเงินหรือสิ่งของระหว่างบุคคลในลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ได้แก่ การกู้ยืมเงินหรือสิ่งของในหมู่เครือญาติ เพื่อนฝูง หรือผู้มีฐานะในชุมชนเมื่อยามฉุกเฉิน เช่น เพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลของตนเองหรือคนในครอบครัวในยามเจ็บป่วย เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพ หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียน

ของบุตรหลาน เป็นต้น ทั้งนี้ระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวถือเป็นช่องทางหนึ่งในการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนทางด้านการเงินแก่คนในสังคม

“หนี้้นอกระบบไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปจากสังคมไทยได้ เนื่องจากเป็นรากเหง้าที่ฝังลึกอยู่กับสังคมไทยมาช้านาน”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

**2) ความรุนแรงของปัญหาที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง** กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจสังคมเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและกระแสบริโภคนิยมซึ่งส่งผลกระทบต่อรูปแบบวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมไทย เมื่อประชาชนมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพิ่มขึ้นในขณะที่สถาบันการเงินในระบบมีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่ธนาคารต้องดูแลเงินฝากของลูกค้า ธนาคารจึงไม่สามารถให้บริการประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีความเสี่ยงได้ ทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ เมื่อมีผู้ที่ต้องการใช้เงินเพิ่มมากขึ้นนายทุนหรือผู้ที่เห็นช่องทางในการประกอบอาชีพจึงพัฒนากระบวนการกู้ยืมเงินให้มีความซับซ้อนขึ้น เช่น กลุ่มบุคคลจัดตั้งสถาบันการเงินนอกระบบดำเนินการปล่อยเงินกู้ที่ผิดกฎหมาย ซึ่งดำเนินการในลักษณะเป็นองค์การที่มีระบบการบริหารจัดการคล้ายสถาบันการเงินในระบบแต่คิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูงเกินกว่ากฎหมายกำหนด และมีการเรียกเก็บดอกเบี้ยเป็นรายวัน รวมถึงใช้กลอุบายหลอกลวงและเอาเปรียบเปรียบลูกหนี้อย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังมีเจ้าหนี้นอกระบบที่เป็นผู้มีอิทธิพลและกระทำความผิดกฎหมายประกอบธุรกิจปล่อยเงินกู้ในระบบในลักษณะเครือข่ายที่มีสาขาทั่วประเทศ มีการจ้างวานมือปืนรับจ้างและแก๊งหมวกกันน็อค รวมถึงใช้กำลังบังคับ ช่มชู้ หรือทำร้ายร่างกายและทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้ชำระเงินกู้ ทั้งนี้การที่มีผู้เป็นหนี้นอกระบบจำนวนมาก และมีมูลค่าหนี้นอกระบบสูงขึ้น ประกอบกับประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการกู้ยืมเงินที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ความสงบสุขของสังคม และสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

“หนี้นอกระบบระยะหลังมีการพัฒนาตัวเอง มีการเก็บดอกเบี้ย ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ได้”

(ผู้บริหารชุมชนซอยสวนเงิน เขตราชเทวี, สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2557)

“รัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบมาก เนื่องจากเป็นภัยคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีการทำร้ายร่างกายลูกหนี้ และการคิดดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนด”

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์

(กระทรวงมหาดไทย) , สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2557)

“คนมองว่าปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาส่วนบุคคล เป็นปัญหาเล็กน้อย แต่ความจริงไม่ใช่ ปัญหาหนี้นอกระบบสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ และก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม  
(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาสำคัญ เกิดจากปัญหาปากท้องของประชาชน และสะท้อนให้เห็นภาวะเศรษฐกิจของประเทศ”

(ผู้บริหารกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค,  
สัมภาษณ์ ,24 ธันวาคม 2557)

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้สำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2556 โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทุกเดือนในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาล (มกราคม - ธันวาคม 2556) พบว่าจำนวนเงินที่ครัวเรือนเป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 104,571 บาท ในปี 2547 เป็น 163,087 บาท ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าครัวเรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า ที่ผ่านมามีปัญหาหนี้นอกระบบมีความรุนแรงมากขึ้นดังปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะการเอารัดเอาเปรียบของเจ้าหนี้เรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินกว่าลูกหนี้จะสามารถชำระหนี้ได้ การใช้วิธีหลอกลวงและใช้ช่องทางกฎหมายเพื่อหวังในทรัพย์สินของลูกหนี้ การทวงหนี้ด้วยความรุนแรง จนนำไปสู่การฆ่าตัวตายของลูกหนี้นอกระบบเพื่อหนีปัญหา เป็นต้น

3) ความหลากหลายของสาเหตุและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย กล่าวคือ ปัญหาหนี้นอกระบบมีสาเหตุที่หลากหลาย ได้แก่ ปัญหาด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ปัญหาด้านการประกอบอาชีพ ปัญหาด้านการเข้าถึงกฎหมาย ปัญหาด้านอาชญากรรม และปัญหาด้านลักษณะนิสัยส่วนตัวที่มีผลต่อการก่อหนี้ของลูกหนี้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย การติดการพนันหรือการเสพติดสิ่งมีนเมา เป็นต้น จากผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาของวันชัย มีชาติ และคณะ (2556) เรื่อง “โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ” ที่ว่า ปัญหาหนี้นอกระบบเกิดจากสาเหตุต่างๆ ได้แก่ 1) ความจำเป็นและความต้องการในการใช้เงินของประชาชนซึ่งเกิดจากสภาพทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ลักษณะนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้ ปัญหาจากการประกอบอาชีพ นโยบายของรัฐที่เน้นการบริโภคนิยม และเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้และคนในครอบครัว 2) ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเกิดจากการขาดคุณสมบัติของลูกหนี้ ลูกหนี้ขาดความรู้ กระบวนการในการกู้เงินในระบบมีความยุ่งยาก หรือลูกหนี้ได้กู้เงิน

จากแหล่งเงินกู้ในระบบเต็มวงเงินที่กำหนด และการเข้าถึงแหล่งทุนนอกระบบได้โดยง่าย นอกจากนี้ยังมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้นอกระบบจำนวนมาก ได้แก่ ลูกหนี้นอกระบบ เจ้าหนี้นอกระบบ ผู้มีอิทธิพล แก๊งหมวกกันน็อค และมือปืนรับจ้าง เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ปัญหาหนี้นอกระบบยากต่อการแก้ไข การกำหนดแนวทางหรือนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบทำได้ยาก และไม่มียุทธศาสตร์นโยบายหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบได้ครอบคลุมสาเหตุของปัญหาได้ การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบต้องอาศัยนโยบายหลายนโยบายประกอบกัน และต้องใช้ความร่วมมือจากหลายหน่วยงานในการแก้ไขปัญหา

นอกจากความหลากหลายของสาเหตุของปัญหาหนี้นอกระบบดังกล่าวข้างต้นแล้ว จากผลการศึกษาพบว่า ลูกหนี้และเจ้าหนี้มีลักษณะที่หลากหลายสามารถแบ่งได้ ดังนี้

**ลูกหนี้นอกระบบ** คือ ผู้กู้ยืมเงินหรือสิ่งของจากผู้ให้กู้ยืมซึ่งเรียกอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่ากฎหมายกำหนด โดยผู้กู้ยืมยินยอมที่จะมีภาระในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เงินต้น และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ผู้ให้กู้ยืมกำหนดตามสัญญาเงินกู้ที่ทำร่วมกันและผูกพันต่อผู้กู้ สามารถจำแนกลูกหนี้นอกระบบได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. **ลูกหนี้นอกระบบที่มีความจำเป็น** คือ ลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่ซึ่งเป็นประชาชนที่ขาดความรู้ มีรายได้น้อย และขาดทักษะในการบริหารจัดการทางการเงินในครัวเรือนให้มีประสิทธิภาพ ทำให้ลูกหนี้ขาดคุณสมบัติ ขาดหลักประกัน และมีความเสี่ยงต่อการไม่ชำระหนี้สูงจึงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบหรือสถาบันการเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่ลูกหนี้เหล่านี้มีความจำเป็นต้องใช้เงินด้วยเหตุผลทางด้านอาชีพ ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพ และค่าใช้จ่ายฉุกเฉินต่างๆ จึงต้องใช้บริการเงินกู้นอกระบบเพื่อความอยู่รอดของตนเองและครอบครัว ทั้งนี้จะพบลูกหนี้ที่เป็นหนี้จากความจำเป็นในชุมชนชนบทมากกว่าชุมชนเมือง

2. **ลูกหนี้นอกระบบที่เกิดจากความต้องการ** ลูกหนี้นอกระบบกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความรู้ มีโอกาส และสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบได้แต่มีความต้องการทรัพย์สินหรือสิ่งของเกินกว่าความจำเป็นพื้นฐาน ประกอบกับมีค่านิยมในการบริโภคนิยมต้องการให้เกิดความทัดเทียมคนอื่น ๆ ในสังคม เช่น ต้องการรถยนต์ โทรศัพท์มือถือ หรือของใช้ฟุ่มเฟือยอื่น ๆ เป็นต้น จึงเริ่มก่อหนี้ในระบบก่อนเมื่อเกินวงเงินที่แหล่งทุนในระบบสามารถอนุมัติได้แล้วจึงต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบมาใช้จ่าย รวมถึงการชำระหนี้ในระบบ ทั้งนี้จะพบลูกหนี้ที่เป็นหนี้จากความต้องการในชุมชนเมืองมากกว่าในชุมชนชนบท

*“แม้ลูกหนี้จะเป็นคนที่มีความรู้ มีการศึกษาสูง มีเงินเดือนมากแต่ก็ยินยอม เจ้าหนี้นอกระบบหมดทุกอย่าง แม้แต่การมีค่าพิพากษาก่อนจ่ายเงินกู้ก็ยอม”*

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)



**เจ้านั้นนอกระบบ** คือ ผู้ให้กู้ยืมที่เป็นบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของเงินทุนหรือสิ่งของที่นำไปให้ผู้อื่นกู้ยืม สามารถจำแนกเจ้านั้นนอกระบบได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. **เจ้านั้นนอกระบบโดยทั่วไป** เป็นเจ้านั้นนอกระบบที่ให้ผู้อื่นกู้ยืมเงินโดยไม่คิดดอกเบี้ยเงินกู้หรือคิดดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูงเกินกฎหมายกำหนดไม่มากนัก บางรายไม่มีการใช้สัญญาเงินกู้ อาศัยความไว้นื้อเชื่อใจกันเป็นสำคัญ หรือไม่ใช้รูปแบบการกู้เงินโดยตรง เช่น การซื้อสินค้า/เช่าซื้อ การจำนำ และการจำนอง/ขายฝาก เป็นต้น ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อเป็นหลักประกันการชำระเงินกู้คืนมิได้หวังในทรัพย์สินของลูกหนี้ เจ้านั้นกลุ่มนี้จึงเป็นที่พึ่งแก่ลูกหนี้ในเวลาฉุกเฉินหรือเมื่อลูกหนี้มีความเดือดร้อน โดยลูกหนี้จะถือว่าเจ้านั้นเหล่านี้เป็นผู้มีพระคุณ สำหรับการทวงหนี้เจ้านั้นจะไม่ใช้วิธีที่รุนแรงกับลูกหนี้แต่อาศัยความเคารพนับถือและความเกรงใจเป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของลูกหนี้ในการจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้และชำระเงินต้นคืน

“พูดถึงเรื่องเจ้านั้นนอกระบบหลายคนคิดว่าเป็นเรื่องน่ากลัวและผิดกฎหมาย แต่ผมมองว่าเจ้านั้นนอกระบบมีทั้งส่วนที่ดีและส่วนที่ไม่ดี มีมุมที่เป็นเรื่องผิดกฎหมาย แต่บางกรณีเป็นการเกื้อกูลกันในยามเดือดร้อน เจ้านั้นนอกระบบจึงไม่ใช่เรื่องเลวร้าย เจ้านั้นนอกระบบจึงไม่มีทางหายไปจากสังคมไทย”

(ผู้บริหารโครงการและนโยบายพิเศษ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น  
สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง),  
สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

“เจ้านั้นนอกระบบไม่ใช่เรื่องที่เลวร้ายทั้งหมดแต่เป็นการเกื้อกูล และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในกรณีเร่งด่วน โดยเฉพาะในหมู่เครือญาติ และเพื่อนฝูง และเจ้านั้นนอกระบบอยู่กับสังคมไทยมาช้านาน”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
(ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“การแก้ปัญหาเจ้านั้นนอกระบบของรัฐบาลที่ให้ประโยชน์กับลูกหนี้ อาจไม่เป็นธรรมกับเจ้านั้นนอกระบบบางรายที่เป็นเจ้านั้นดี”

(ผู้บริหารกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค,  
สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2557)

2. **เจ้านั้นนอกระบบฉ้อฉลและใช้การทวงหนี้ด้วยวิธีการรุนแรง** เป็นเจ้านั้นนอกระบบส่วนใหญ่ที่เป็นผู้มีอิทธิพล มีอำนาจและมีฐานะทางสังคม บางรายประกอบธุรกิจผิดกฎหมายร่วมด้วย

เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะคิดดอกเบี้ยลูกหนี้ในอัตราที่สูงเกินกว่ากฎหมายกำหนดมาก ประมาณร้อยละ 20-60 ต่อเดือน ใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการเอาเปรียบและหลอกลวงลูกหนี้ เช่น การเขียนจำนวนเงินกู้สูงกว่าเงินที่กู้จริงในสัญญากู้ยืมเงิน การให้ลูกหนี้ลงนามในกระดาษเปล่า การแก้ไขตัวเลขในสัญญาเงินกู้ การหักดอกเบี้ยเงินกู้ล่วงหน้า และการทำสัญญาเงินกู้ย้อนหลังและฟ้องบังคับคดี เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการใช้รูปแบบที่ไม่ใช่รูปแบบการกู้เงินโดยตรงในการซื้อสินค้า/เช่าซื้อ การจำนำ และการจำนอง/ขายฝาก เป็นต้น สำหรับการทวงหนี้ นั้นจะใช้การทวงหนี้ที่รุนแรงเพื่อเป็นการบังคับให้ลูกหนี้จ่ายดอกเบี้ยและเงินต้นที่เกินจริง โดยใช้การต่าทอ การประจานลูกหนี้ให้อับอาย การโทรศัพท์ ก่อวาทภัยทั้งที่บ้านและที่ทำงาน การส่งกลุ่มแฉ้เกิดตำหนิหรือพวกรวมกันน็อกไปข่มขู่และทำร้ายร่างกายพร้อมทั้งยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะทวงหนี้โดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย และการใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการฟ้องร้องบังคับคดีหรือการยึดทรัพย์สินจากลูกหนี้อีกด้วย

“เจ้าหน้าที่ใช้รูปแบบการปล่อยกู้ที่หลากหลายและดำเนินการด้วยวิธีที่ซับซ้อน ใช้ช่องว่างทางกฎหมาย และอำนาจที่เหนือกว่าลูกหนี้ในการเอาเปรียบเพื่อหวังในทรัพย์สินลูกหนี้ และมีระบบทวงหนี้ด้วยความรุนแรง ทำร้ายร่างกาย ข่มขู่หรือกดดันลูกหนี้จนไม่สามารถอยู่บ้านได้ มีลูกหนี้ตัดสินใจฆ่าตัวตายเพื่อหนีเจ้าหน้าที่”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม  
(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“หนี้ในระบบมีความหลากหลาย มีทั้งมิติที่เป็นการก่อถูกระหว่างกันจึงไม่ใช่สิ่งเลวร้าย และมีมิติไม่ดี โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ในระบบซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลดำเนินการปล่อยกู้แบบเครือข่าย และใช้กำลังทำร้ายลูกหนี้”

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์  
(กระทรวงมหาดไทย) , สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2557)

“หนี้ในระบบเป็นสิ่งที่อยู่คู่สังคมไทยมานานไม่ใช่เรื่องแปลก แต่แปลกที่มีนายทุนมาฉกฉวยผลประโยชน์ และลูกหนี้ที่เราที่คิดจะเปี้ยวหนี้ เป็นสิ่งไม่ถูกต้อง”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
(ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“ปัญหาหนี้นอกระบบที่มีการร้องเรียนเข้ามามาก คือ ปัญหาการติดตามทวงถามหนี้โดยใช้ความรุนแรง”

(ผู้บริหารสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

จึงสรุปได้ว่า ปัญหาหนี้นอกระบบมีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไข เนื่องจากปัญหาหนี้นอกระบบเกิดขึ้นและดำรงอยู่ในสังคมไทยมายาวนาน เมื่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้ความรุนแรงของปัญหาหนี้นอกระบบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบมีพฤติกรรมที่หลากหลายมากขึ้น รวมถึงปัญหาหนี้นอกระบบยังเกิดจากหลายสาเหตุ ประกอบกับการที่รัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบได้ครอบคลุมสาเหตุปัญหาและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายได้ นโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบที่มุ่งแก้ไขปัญหานี้นอกระบบเพียงสาเหตุของปัญหาที่เกิดจากการเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุนของลูกหนี้นอกระบบจึงไม่มีความสามารถเพียงพอในการจัดการกับปัญหานี้นอกระบบได้ ทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ ซึ่งต้องอาศัยการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับความซับซ้อนและลักษณะของปัญหาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมตามหลักวิชาการในการจัดการกับปัญหานี้นอกระบบให้ง่ายขึ้น รวมถึงการแสวงหาแนวทางในการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหานี้นอกระบบ และควบคุมพฤติกรรมการปล่อยเงินกู้นอกระบบของเจ้าหนี้ซึ่งจะทำให้จำนวนของผู้เป็นหนี้นอกระบบลดลง ส่งผลให้การนำนโยบายแก้ไขปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากขึ้น

จากผลการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับการศึกษาของ แมซเมเนียนและซาบาเตียร์ (1980) ที่ว่า ความสามารถในการแก้ไขปัญหานั้นขึ้นอยู่กับความยากง่ายในการจัดการปัญหา หากปัญหาสามารถแก้ไขได้ด้วยแนวทางที่มีทฤษฎีซึ่งเป็นเหตุเป็นผล มีความสามารถที่จะแก้ปัญหาได้จริง และสามารถวัดผลการเปลี่ยนแปลงจากการแก้ไขปัญหได้ง่าย มีเทคโนโลยี หรือเครื่องมือที่ช่วยในการแก้ไขปัญห โดยการปรับพฤติกรรมที่เป็นสาเหตุของปัญหาให้ลดน้อยลง มีวิธีการที่สามารถจำแนกกลุ่มเป้าหมายได้อย่างชัดเจน และหากกลุ่มเป้าหมายมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรทั้งหมด รวมถึงกลุ่มเป้าหมายมีพฤติกรรมที่ต้องเปลี่ยนแปลงไม่มากก็จะทำให้การแก้ปัญหานั้นสามารถเป็นไปได้มากขึ้น ส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ดังนั้น การตระหนักถึงความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบนับว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติ

### 5.1.2 ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย

**ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย** หมายถึง ลักษณะของนโยบายที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่นั่นนอกระบบและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วย การที่นโยบายมีทฤษฎีเบื้องหลังที่เป็นเหตุเป็นผลตามหลักวิชาการและสัมพันธ์กับความสำเร็จในทางปฏิบัติ นโยบายมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายซึ่งทุกฝ่ายยอมรับและเข้าใจตรงกัน และนโยบายมีความต่อเนื่องในการนำไปปฏิบัติ ทุกฝ่ายให้ความสำคัญและสนใจนโยบายอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งให้การสนับสนุนนโยบายให้ดำรงอยู่และดำเนินต่อไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่นั่นนอกระบบให้เป็นผลสำเร็จ

ลักษณะของตัวนโยบายเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายถูกกำหนดบนแนวคิดทฤษฎีที่มีความสมเหตุสมผลและมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จมากน้อยเพียงใด นโยบายครอบคลุมเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาหรือไม่ นโยบายมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์อย่างไร และนโยบายมีความต่อเนื่องหรือไม่ ทั้งนี้หากนโยบายมีทฤษฎีเบื้องหลังที่มีเหตุผลเชื่อถือได้ตามหลักวิชาการ มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นที่เข้าใจตรงกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีความต่อเนื่องในการนำไปปฏิบัติย่อมส่งผลให้นโยบายมีลักษณะที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาและทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความชัดเจน ผู้ปฏิบัติเห็นถึงความเป็นไปได้ของนโยบายและเข้าใจขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปตามที่มุ่งหมาย สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้เป็นผลสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ปัญหานั่นนอกระบบมีลักษณะดังนี้

1) **ความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบาย** เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายทุกนโยบายมีแนวคิดทฤษฎีเบื้องหลังในการสนับสนุนเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ตั้งแต่เริ่มต้น นโยบายจึงสะท้อนวิธีการแก้ไขปัญหา นอกจากนั้นการแก้ปัญหาสังคมไม่ใช่เรื่องของการลองผิดลองถูกเพราะปัญหาสังคมส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก หากแก้ปัญหาด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ อาจทำให้ปัญหาเพิ่มความรุนแรงขึ้นจนยากที่จะแก้ไข ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงควรมีรากฐานมาจากการศึกษาที่น่าเชื่อถือหรือมีความชัดเจนของความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างนโยบายกับความสำเร็จที่จะปรากฏขึ้นจริงเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว

จากผลการศึกษาพบว่า **นโยบายแก้ปัญหานั่นนอกระบบขาดความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบายที่สัมพันธ์กับความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ** เนื่องจากนโยบายแก้ปัญหานั่นนอกระบบนั้นไม่ได้มาจากการศึกษาวิจัยเพื่อทำความเข้าใจกับธรรมชาติของปัญหานั่นนอกระบบและความต้องการในการกู้ยืมเงินของประชาชน และไม่มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสีย

ของโครงการก่อนการนำไปปฏิบัติ ที่ผ่านมารัฐบาลดำเนินนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปในลักษณะลองผิดลองถูก อีกทั้งการดำเนินโครงการยังเป็นไปในระยะเวลาสั้นๆ คือ ช่วงที่รัฐบาลให้ความสนใจหรือมีกรณีการเรียกร้องจากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนปรากฏขึ้นในสังคมเท่านั้น เมื่อเวลาผ่านไปความสำคัญในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบก็จะลดลง จึงทำให้นโยบายไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบให้ปรากฏผลสำเร็จได้จริง

“การจัดทำนโยบายขาดการศึกษาปัญหาที่ครอบคลุมทุกมิติ แต่เน้นที่ความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก เนื่องจากมีความง่าย สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยมีผลทางด้านการตลาด”

(ผู้บริหารสำนักงานการเงินการคลัง

(กรมบัญชีกลาง), สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

รัฐบาลที่ผ่านมานั้นการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่มีสาเหตุจากการที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างหนี้ การบริหารจัดการหนี้สินของประชาชนผ่านธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ และการสนับสนุนแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชน เป็นต้น โดยแปลงไปสู่โครงการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเริ่มต้นขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2547) ซึ่งได้แปลงนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปสู่การปฏิบัติในรูป “โครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน” ซึ่งมีมาตรการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนทั้งหนี้ในและหนี้นอกระบบ ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2552) ได้นำโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนดังกล่าวมาใช้อีกครั้ง แต่ในครั้งนี้รัฐบาลมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหานี้นอกระบบโดยตรงจึงใช้ชื่อโครงการว่า “โครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ)” มีเป้าหมายหลักเพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนที่มีหนี้นอกระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ และช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ของประชาชนให้ลดลง และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบสถาบันการเงินในเครือข่ายของรัฐได้ง่ายขึ้น รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้หนี้นอกระบบ และให้กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรมดำเนินการเจรจาประนอมหนี้ระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้สามารถโอนภาระหนี้นอกระบบที่มีมูลค่าหนี้ไม่เกิน 200,000 บาท เข้าสู่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ร่วมโครงการ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี ใน 3 ปีแรก โดยมีระยะเวลาการผ่อนชำระไม่น้อยกว่า 8 ปี เว้นแต่ผู้กู้สมัครใจทำสัญญาสั้นกว่า 8 ปี ทั้งนี้หลักประกันในการกู้ยืมให้ใช้ผู้ค้ำประกัน 2 คน โดยผู้ค้ำประกันต้องมีรายได้รวมไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินกู้ สำหรับหลักประกันกรณีของ ธ.ก.ส. ที่เป็นเกษตรกรค้ำประกัน ให้ใช้หนังสือรับรองรับผิดชอบหนี้ร่วมอย่างน้อย 5 คน เป็นต้น

“นโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่ผ่านมารัฐบาลแยกหนี้ในระบบออกจากหนี้ในระบบ”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

จากลักษณะแนวคิดทฤษฎีเบื้องหลังนโยบาย ที่สะท้อนออกมาเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ วัตถุประสงค์โครงการ กระบวนการ และเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินจากการโอนหนี้เข้าสู่ระบบตามโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้ในระบบ) นั้น มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติการกู้ยืมเงินและความต้องการในการกู้ยืมเงินของลูกหนี้ในระบบ ดังนี้

1.1 เป้าหมายของโครงการฯ ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐบาลให้ธนาคารของรัฐเป็นผู้รับโอนหนี้จากเจ้าหนี้ในระบบเพื่อมาดำเนินการบริหารจัดการเงินกู้ของลูกหนี้เอง แต่ธนาคารมีเงื่อนไขในการกู้เงินเนื่องจากธนาคารต้องดูแลเงินฝากของลูกค้าและต้องรักษาความน่าเชื่อถือทางการเงิน ในขณะที่ลูกหนี้ในระบบมีความเสี่ยงสูงในการผิดนัดชำระหนี้ ธนาคารจึงมีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยง ได้แก่ การแบ่งลูกหนี้ให้แก่ธนาคารต่างๆ ตามอาชีพของลูกหนี้ เช่น ลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรให้โอนหนี้ในระบบเข้าสู่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ส่วนลูกหนี้มีอาชีพรายย่อย หาบเร่ แผงลอยให้โอนหนี้ให้กับธนาคารออมสิน เป็นต้น และลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการต้องมีบุคคลค้ำประกันตามเงื่อนไขการกู้ยืมเงิน ทำให้ลูกหนี้รากหญ้าผู้มีรายได้น้อยแต่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาหนี้ในระบบและมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน แต่ไม่สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขของธนาคารได้ เนื่องจากความจำเป็นหรือสาเหตุต่างๆ เช่น ไม่มีคนค้ำประกัน หรือไม่ผ่านการประเมินความเสี่ยงของธนาคารจึงไม่ได้รับการช่วยเหลือจากโครงการ เป็นต้น ทำให้ลูกหนี้ในระบบส่วนหนึ่งที่เดือดร้อนไม่ได้รับความช่วยเหลือจากโครงการจึงต้องกลับไปกู้เงินนอกระบบอีกโดยที่ไม่สามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ในระบบได้

“ลูกหนี้ในระบบที่มาลงทะเบียนได้รับการช่วยเหลือจากโครงการไม่ถึงร้อยละ 50 เมื่อได้รับการช่วยเหลือแล้วมีการสำรวจหรือไม่ว่ากลับไปเป็นหนี้ใหม่อีกหรือไม่ และคนที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือประมาณร้อยละ 60 นี้ไปไหน ปัญหาหนี้ในระบบจึงยังคงดำรงอยู่เพราะไม่มีนโยบายแก้ปัญหาที่ชัดเจนในการแก้ปัญหา”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม  
กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“การโอนหนี้เข้าสู่ระบบ ธนาคารมีเงื่อนไขเนื่องจากหนี้ในระบบมีความเสี่ยงสูง สำหรับกลุ่มคนรากหญ้าที่ไม่มีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกันก็ไม่ได้รับการช่วยเหลือ”

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง

(กรมบัญชีกลาง), สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

1.2 แนวทางของโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (หนี้ในระบบ) ไม่สอดคล้องกับ ธรรมชาติของการกู้ยืมเงินนอกระบบ กล่าวคือ โครงการฯ กำหนดจำนวนเงินที่ให้ลูกหนี้กู้ยืมสูงเกินไป คิดดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่ต่ำเกินไป และมีระยะเวลาในการชำระหนี้กับทางธนาคารยาวนานเกินไป ลักษณะการกู้ยืมเงินตามโครงการฯ ดังกล่าวไม่เหมาะสมกับลักษณะความต้องการในการหารายได้ และการผ่อนชำระหนี้ของลูกหนี้ กล่าวคือ ธนาคารให้กู้ยืมสูงสุด 200,000 บาท โดยคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี ใน 3 ปีแรก และมีระยะเวลาผ่อนชำระสูงถึง 8 ปี ในขณะที่ความต้องการของลูกหนี้ในระบบ คือ ลูกหนี้ในระบบเป็นผู้มีรายได้น้อย ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย มีรายได้เป็นรายวันหรือรายสัปดาห์ และมีความจำเป็นต้องใช้เงินประมาณ 5,000-10,000 บาท ในขณะที่ลักษณะความต้องการในการกู้ยืมเงินของลูกหนี้สอดคล้องกับลักษณะการให้กู้ยืมเงินนอกระบบ กล่าวคือ การกู้ยืมเงินนอกระบบจะคิดอัตราดอกเบี้ยสัมพันธ์กับความเสี่ยงในการชำระหนี้ โดยแบ่งการผ่อนชำระเป็น 2 แบบคือ แบบแรก ลูกหนี้กู้ยืมเงินจำนวนไม่มากแต่มีระยะเวลาในการผ่อนชำระนาน โดยเจ้าหนี้จะคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูง และแบบที่สอง หากลูกหนี้กู้เงินจำนวนมากโดยผ่อนชำระในระยะเวลาอันสั้น เจ้าหนี้จะคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ ดังนั้นการกู้ยืมเงินนอกระบบเมื่อลูกหนี้มีรายได้ก็จะรีบนำเงินไปชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ในระบบทันที โดยรูปแบบการชำระมีทั้งในลักษณะรายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน และรายปี เป็นต้น เนื่องจากลูกหนี้กลัวว่าดอกเบี้ยจะเพิ่มสูงขึ้นเมื่อระยะเวลาผ่านไป ในขณะที่เมื่อลูกหนี้เข้าร่วมโครงการฯ กับรัฐบาล ลูกหนี้เป็นหนี้กับธนาคารซึ่งมีระบบการผ่อนชำระเป็นเวลาหลายรายปี (3-8 ปี) ในอัตรการผ่อนชำระจำนวนน้อย และมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทำให้เมื่อลูกหนี้มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้เงินระหว่างเดือน หรือระหว่างปีลูกหนี้ก็จะไม่สามารถชำระหนี้กับทางธนาคารได้ ลูกหนี้จะกลับไปกู้หนี้ในระบบเช่นเดิม เพื่อนำมาใช้จ่าย ลงทุนในการประกอบอาชีพ หรือจ่ายเงินกู้แก่ธนาคารที่โอนหนี้เข้าระบบ ดังนั้นการที่นโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบไม่เข้าใจธรรมชาติและลักษณะการกู้ยืมเงินของประชาชนทำให้นโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ในระบบได้และทำให้ลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการฯ เป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบในเวลาเดียวกัน ลูกหนี้จึงมีแนวโน้มสูงที่จะไม่ชำระหนี้ในระบบโดยเลือกที่จะชำระหนี้ในระบบก่อน เนื่องจากหนี้ในระบบเสียอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าหนี้ในระบบและไม่มีบุคคลติดตามทวงหนี้โดยใช้กำลังบังคับเช่นหนี้ในระบบ เป็นต้น

“ลูกหนี้ทำงานได้เงินเป็นรายวัน ไม่เหลือเงินถึงสิ้นเดือน”

(ผู้บริหารชุมชนซอยสวนเงิน เขตราชเทวี, สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2557)

1.3 ความคิดเห็นของลูกหนี้ในระบบก่อนนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบ ลูกหนี้ในระบบเห็นว่านโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบเป็นการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลแก่ประชาชน และเป็นสิทธิที่ลูกหนี้ในระบบจะต้องได้รับโดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์การชำระหนี้เงินกู้ ประกอบกับลูกหนี้ในระบบรู้สึกห่างไกลจากรัฐบาลทำให้เมื่อลูกหนี้เข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลแล้ว เมื่อถึงกำหนดเวลาผ่อนชำระหนี้แล้วลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ลูกหนี้จะไม่ชำระหนี้กับธนาคารเพราะคิดว่ารัฐบาลต้องรับผิดชอบความเดือดร้อนของประชาชน และรัฐบาลไม่มีทางที่จะทำร้ายหรือฟ้องร้องประชาชนที่เดือดร้อน ในขณะที่การกู้หนี้ในระบบเป็นการกู้เงินระหว่างบุคคลกับลูกหนี้ในระบบโดยตรง ลูกหนี้รู้สึกใกล้ชิดและรู้สึกมีตัวตนที่ชัดเจนกับเจ้าหนี้ในระบบมากกว่ารัฐบาล ทำให้ลูกหนี้ในระบบมีความรับผิดชอบต่อการใช้เงินกับเจ้าหนี้ในระบบมากกว่าการกู้เงินจากโครงการของรัฐบาล ลูกหนี้ในระบบที่เข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลจึงมีโอกาสในการผิดชำระหนี้หรือไม่ชำระหนี้สูง

“ลูกหนี้ในระบบบางรายเข้าใจว่าเป็นสิทธิที่ลูกหนี้ในระบบต้องได้รับเงินกู้จากรัฐบาลโดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์การให้เงินกู้”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

“ลูกหนี้และเจ้าหนี้ในระบบบางรายฉกฉวยโอกาสจากโครงการของรัฐบาลโดยร่วมมือกันในการสร้างหนี้ที่เป็นเท็จ เพราะคิดว่ารัฐบาลจะให้เงิน”

(ผู้บริหารสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาค

ประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

1.4 วิธีการแก้ปัญหาของนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบไม่สอดคล้องกับสาเหตุของปัญหา กล่าวคือ ปัญหาหนี้ในระบบเกิดจากการที่ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ เช่น ปัญหาจากการประกอบอาชีพ ปัญหาด้านสุขภาพและค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และปัญหาด้านการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย เป็นต้น แต่นโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาลเน้นใช้นโยบายทางการเงิน โดยเฉพาะการโอนหนี้ในระบบเข้าสู่ในระบบเพื่อให้ธนาคารบริหารจัดการหนี้สินของลูกหนี้ และให้ลูกหนี้ในระบบเข้าถึงแหล่งทุนโดยง่ายเป็นสำคัญ นโยบายขาดความครอบคลุมการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่เกิดจากสาเหตุอื่นๆ นอกจากนั้นนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบยังขาดการคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ กล่าวคือ นโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบออกแบบให้ลูกหนี้ในระบบสามารถเข้าถึงแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำและมีระยะในการชำระเงินกู้ยาวนาน เพื่อให้ลูกหนี้สามารถชำระ



หนี้ในระบบได้ และไม่กลับไปสู่การกู้หนี้ยืมสินนอกระบบอีก แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้นมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ส่งผลให้ความจำเป็นและความต้องการในการใช้จ่ายเงินของลูกหนี้เพิ่มสูงขึ้นทำให้นโยบายแก้ปัญหานี้ยืมสินนอกระบบของรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหานี้ยืมสินนอกระบบได้ และเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด รวมถึงขาดความครอบคลุมในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

“นโยบายแก้ปัญหานี้ยืมสินนอกระบบเป็นการแก้ปัญหที่ปลายเหตุเมื่อลูกหนี้เป็นหนี้แล้ว”

(พนักงานปกครองปฏิบัติการ สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง),

สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

“นโยบายแก้ปัญหานี้ยืมสินนอกระบบไม่มี road map ที่ชัดเจน ขาดความต่อเนื่อง และเป็นการแก้ปัญหที่ปลายเหตุ”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“การแปลงหนี้สินนอกระบบเข้ามาเป็นหนี้ในระบบเป็นการแก้ปัญหที่ปลายเหตุ และไม่มีมาตรการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง”

(เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

“นโยบายทางการเงินเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถแก้ปัญหานี้ยืมสินนอกระบบได้ ลูกหนี้มีรายได้เท่าเดิม แต่มีหนี้เพิ่มขึ้นจากการกู้ยืมเงิน”

(ผู้บริหารกองทุนชุมชนและสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2,

สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2558)

ดังนั้นนโยบายแก้ปัญหานี้ยืมสินนอกระบบที่ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างหนี้ การบริหารจัดการหนี้สินของประชาชนผ่านธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ และการสนับสนุนแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชนเพียงด้านเดียว จึงไม่สามารถทำให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากการเป็นหนี้ได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวยังส่งผลให้ลูกหนี้สินนอกระบบที่เข้าร่วมโครงการแก้ปัญหานี้ยืมสินนอกระบบเป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบพร้อมกัน และอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐได้อีกด้วย ดังนั้นการมุ่งเน้นแก้ปัญหานี้ยืมสินนอกระบบด้วยการสนับสนุนด้านแหล่งทุนในระบบแก้ลูกหนี้โดยขาดความเข้าใจธรรมชาติของหนี้สินนอกระบบและลักษณะความต้องการในการกู้ยืมเงินของประชาชนกลุ่มเป้าหมายทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหานี้ยืมสินนอกระบบได้

จึงสรุปได้ว่า เนื่องจากนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลขาดทฤษฎีเบื้องหลังที่เป็นเหตุเป็นผลตามหลักวิชาการสัมพันธ์กับความสำเร็จในทางปฏิบัติ ทำให้แนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบตามนโยบายของรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้ จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหนี้นอกระบบเกิดจากหลายสาเหตุ มีความซับซ้อนในธรรมชาติของปัญหาและลักษณะความต้องการในการกู้ยืมเงินของลูกหนี้นอกระบบ นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลที่ผ่านมาซึ่งเน้นเพียงการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชน โดยการจัดการกับหนี้สินนอกระบบและสนับสนุนด้านแหล่งทุนแก่ลูกหนี้นอกระบบจึงไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างยั่งยืน โดยนโยบายดังกล่าวสามารถช่วยบรรเทาปัญหาเท่านั้นแต่เหมือนนโยบายหรือโครงการฯ จบลง และนโยบายไม่ได้รับการให้ความสำคัญจากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลูกหนี้นอกระบบก็จะกลับไปเป็นหนี้นอกระบบอีก นอกจากนี้ลูกหนี้นอกระบบอาจเป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบพร้อมกันจากการเข้าร่วมโครงการของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ **วันชัย มีชาติ และคณะ (2556)** เรื่อง “**โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ**” ที่กล่าวว่า นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลขาดความชัดเจนในการแก้ไขปัญหา และการแก้ไขปัญหาไม่เป็นระบบ การดำเนินงานเป็นไปใน 2 ส่วนกว้างๆ คือ นโยบายเศรษฐกิจเกี่ยวกับด้านตลาดการเงินและนโยบายด้านการเข้าถึงความเป็นธรรมของประชาชน ซึ่งยังไม่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างยั่งยืน และ **สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล (2557)** ศึกษาเรื่อง “**หนี้นอกระบบกับความเปราะบางทางสังคม**” ที่ว่า นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ผ่านมารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญเฉพาะด้านการจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือการพักชำระหนี้ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะมิติของสาเหตุของปัญหาอื่นๆ เช่น การเพิ่มศักยภาพของลูกหนี้ (การเพิ่มรายได้) ลดรายจ่ายที่จำเป็น (เช่น ค่าใช้จ่ายในการศึกษา และค่ารักษาพยาบาล) ตลอดจนการหาแนวทางให้เงินกู้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ลูกหนี้ต้องเผชิญ

ดังนั้นความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบายที่สะท้อนวิธีการที่เหมาะสมและสัมพันธ์กับความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบให้ปรากฏถึงความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ สอดคล้องกับการศึกษาของ **เพรสแมนและวิลด์ฟสกี (1973)** ที่ได้ทำการศึกษาถึงความล้มเหลวของนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยในเมืองไอคแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่าแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะเป็นแบบบนลงล่าง (top-down) เนื่องจากการปฏิบัติงานประกอบด้วยหน่วยงานหลายหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในลำดับต่างๆ ต้องร่วมมือกันเพื่อทำให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้เพรสแมนและวิลด์ฟสกีได้สรุปสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวของนโยบายดังกล่าวเกิดจากการที่โครงการไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักทฤษฎีที่เหมาะสม เช่น โครงการสร้างโรงงานซ่อมเครื่อง และทำประตูซ่อมเครื่องบินไปยังท่าอากาศยานต้องอาศัยแรงงานที่มีความชำนาญสูง แต่คนส่วนใหญ่เป็นคน

ผิวดำและคนกลุ่มน้อยไม่มีความรู้เพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมทำให้โครงการล่าช้า ไม่สามารถดำเนินการได้ เป็นต้น และสอดคล้องกับการศึกษาของ แมซเมเนียนและซาบาเตียร์ (1980) ที่ว่า ความเที่ยงตรงของทฤษฎีเชิงเหตุและผล (validity of the casual theory) ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายทุกนโยบายต้องมีแนวคิดทฤษฎีสนับสนุน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ทั้งนี้ทฤษฎีต้องประกอบด้วย ความมีเหตุผลทางวิชาการ และประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังนโยบายจะต้องมีลักษณะความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างนโยบายกับความสำเร็จ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างดีและมีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินนโยบายให้สำเร็จ ดังนั้น การตระหนักถึงความเป็เหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบายนับเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

2) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรหรือปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน สามารถจัดลำดับได้และมีจำนวนไม่มาก ช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันนำมาซึ่งการสนับสนุนทางทรัพยากรที่เหมาะสม สามารถกำหนดสิ่งที่ต้องปฏิบัติ กระบวนการขั้นตอน และผู้รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่ผู้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็สามารถปฏิบัติงานตามนโยบายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม นอกจากนั้นความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบายยังช่วยให้การกำหนดมาตรฐานในการติดตามประเมินผลนโยบายกระทำได้ง่ายสามารถเห็นการเปลี่ยนแปลงได้จริงซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลที่ผ่านมามีนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบในภาพรวม นโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบของรัฐบาลปรากฏในรูปนโยบายด้านการเงิน โดยรัฐบาลเน้นการจัดการหนี้สินนอกระบบของประชาชนผ่านการโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบธนาคารของรัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้โดยง่ายผ่านกองทุนต่างๆ เป็นต้น นโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบของรัฐบาลถูกแปลงเป็นโครงการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบ ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ปัญหาหนี้ในระบบสถาบันการเงิน หนี้ในระบบชุมชน และหนี้นอกระบบควบคู่กันไป ต่อมารัฐบาลในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) ซึ่งแยกการแก้ไขปัญหานี้ในระบบออกจากหนี้นอกระบบ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบเป็นอันดับแรก โดยโครงการมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนที่มีหนี้นอกระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ 2) เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ของประชาชนให้ลดลง 3) เพื่อช่วยให้ประชาชนมีเงินเหลือจากการลดภาระการจ่ายดอกเบี้ยมาออมเงินและเพื่อใช้จ่ายในส่วนที่จำเป็น 4) เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของประชาชนให้มีความเข้มแข็งและสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคงให้แก่

ประชาชน มีการดำรงชีพและประกอบอาชีพภายใต้แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 5) ส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนให้มีการออมเงินเพื่อรักษาวินัยทางการเงินอันเป็นรากฐานที่สำคัญของครอบครัวและประเทศชาติ

จากผลการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจนในประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1 โครงการฯ มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุจำนวนมาก ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลายข้อต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ ทำให้วัตถุประสงค์บางข้อไม่ถูกนำไปปฏิบัติจริง ดังนั้นผลการนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติจึงไม่ประสบผลสำเร็จ ได้แก่ วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 ที่มุ่งฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของประชาชนให้มีความเข้มแข็งและสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคง มีการดำรงชีพและประกอบอาชีพภายใต้แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และ ข้อ 5 ที่มุ่งส่งเสริมและกระตุ้นประชาชนให้มีการออมเงินเพื่อรักษาวินัยทางการเงิน รัฐบาลกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แต่ไม่ได้กำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการ ไม่มีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้แม้ว่าธนาคารจะมีโครงการฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพให้กับผู้ที่เข้าร่วมโครงการฯ แต่เป็นการดำเนินการในช่วงสั้นๆ ตามกิจกรรมที่ธนาคารได้กำหนดไว้เท่านั้น ในขณะที่วัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการและเป็นเรื่องยากที่จะนำไปกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

*“การพัฒนาอาชีพหน่วยงานภาครัฐทำระยะเวลาสั้นๆ แล้วก็จบ  
ไม่มีตลาดรองรับ และไม่มีการติดตามผล”*

(ผู้บริหารชุมชนชวยสวนเงิน เขตราชเทวี, สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2557)

2.2 วัตถุประสงค์ของโครงการฯ ไม่สอดคล้องกัน คือ วัตถุประสงค์ข้อที่ 1) รัฐบาลมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบโดยง่ายโดยการโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่หนี้ในระบบสถาบันการเงิน แต่ไม่มีการกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการปรับพฤติกรรมของลูกหนี้อย่างจริงจัง ซึ่งอาจทำให้ประชาชนขาดวินัยทางการเงิน หรือหากไม่มีระบบการกำกับติดตามที่มีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนก่อหนี้สินเพิ่มมากขึ้นทั้งในและนอกระบบ ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายข้อที่ 5) ที่รัฐบาลมุ่งส่งเสริมและกระตุ้นประชาชนให้มีการออมเงินเพื่อรักษาวินัยทางการเงิน

2.3 ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์โครงการฯ ทำให้ไม่สามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสมในการแก้ปัญหานี้นอกระบบได้ ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในการดำเนินโครงการแก้ปัญหานี้นอกระบบไม่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและวงเงินเป็นหนี้นอกระบบไว้ นโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบจึงขาดความชัดเจนว่าจะมุ่งแก้ปัญหานี้นอกระบบให้กับลูกหนี้นอกระบบกลุ่มใด ทำให้มีลูกหนี้นอกระบบทั้งที่เป็นลูกหนี้นอกระบบซึ่งประสบปัญหานี้นอกระบบจาก

การประกอบอาชีพหรือความจำเป็นอื่นๆ และลูกหนี้ที่ขาดวินัยเป็นลูกหนี้ที่ประสบปัญหาจากความ ต้องการ หรือความฟุ่มเฟือยเข้าสู่โครงการฯ ทั้งหมด ลูกหนี้ดีเมื่อเข้าร่วมโครงการก็สามารถหลุดพ้น จากการเป็นหนี้ได้เนื่องจากมีความตั้งใจในการแก้ไขปัญหาหนี้ของตนเอง ส่วนลูกหนี้ที่ไม่มีวินัยนั้นเมื่อ เข้าร่วมโครงการแล้วไม่สามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ได้เนื่องจากขาดวินัยและขาดความพยายามใน การแก้ไขปัญหาหนี้ของตนเองหรือไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมกับทางธนาคาร ต่อมาในสมัย รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แม้จะมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้นอก ระบบตามโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) คือ ลูกหนี้นอกระบบที่มีหนี้ไม่ เกิน 200,000 บาท เป็นหนี้ที่เกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็น รวมถึงมีเอกสารการเป็นหนี้ เป็นต้น แต่ ในทางปฏิบัติจริงยังคงมีลูกหนี้ที่ขาดวินัยรวมถึงเป็นหนี้จากความต้องการเข้าสู่โครงการฯ และมีลูกหนี้ ที่เป็นหนี้ที่เกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็น แต่ขาดคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่โครงการกำหนดก็จะไม่ได้รับ ความช่วยเหลือจากโครงการ

*“มีลูกหนี้นอกระบบมีหลายรูปแบบ แต่นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ ผ่านมาแก้ปัญหาแบบเหมารวม จึงแก้ปัญหาไม่ได้”*

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ (ธนาคารออมสิน),  
สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

2.4 การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นหน่วยงานกลางมีการกำหนดกระบวนการขั้นตอนและ ระเบียบปฏิบัติตามระบบการบริหารงานโครงการของราชการอย่างเคร่งครัดเกินไป กล่าวคือ เมื่อ รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับธนาคารเฉพาะกิจ ของรัฐในการรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบและรับโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ธนาคารเฉพาะกิจของ รัฐ โดยมีกรมบัญชีกลางทำหน้าที่ศูนย์ประสานงานด้านข้อมูลลูกหนี้และจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) โดยการกำหนดเกณฑ์ลูกหนี้ที่เข้าร่วม โครงการ ระยะเวลาในการดำเนินงาน สถานที่รับลงทะเบียน และขั้นตอนการทำงานแก่หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ นอกจากนั้นรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรม ดำเนินการเจรจาประนอมหนี้ตามเงื่อนไข มีกรอบการเจรจา และมีการกำหนดด้านเวลา ทำให้ ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่าการมอบหมายนโยบายดังกล่าวเป็นการสั่งการมาจากหน่วยงานกลางในลักษณะ จากเบื้องบนลงล่าง โดยสั่งการให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนที่หน่วยงาน กลางกำหนดอย่างเคร่งครัด แม้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่เห็นด้วยหรือไม่รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับ นโยบาย แต่ผู้ปฏิบัติก็ต้องดำเนินงานตามที่หน่วยงานในระดับบนสั่งการลงมา ผู้ปฏิบัติบางส่วนจึง ทำงานเพียงเพราะเป็นหน้าที่แต่ขาดความคิดสร้างสรรค์ที่จะแสวงหาแนวทางหรือการพัฒนานวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

“นโยบายสาธารณะในประเทศไทยเป็นไปตามกระแสการเมือง ถูกกำหนดจากบนลงล่าง ถ้าหน่วยงานภาครัฐคิดหรือทำอะไรที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลก็จะต้องทำเจ็บบๆ และเลิกทำไป เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน  
(กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

จึงสรุปได้ว่า นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบมีวัตถุประสงค์จำนวนมาก วัตถุประสงค์แต่ละข้อขาดความสอดคล้องกัน วัตถุประสงค์บางข้อไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวขาดความชัดเจนและไม่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือกระบวนการ ขั้นตอน และการบรรลุวัตถุประสงค์ต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ นอกจากนี้ ยังไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการกระตุ้นส่งเสริมให้ประชาชนมีการออมเพื่อรักษาวินัยทางการเงิน เป็นต้น ทั้งนี้ความไม่ชัดเจนและวัตถุประสงค์ดังกล่าวส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสับสนและเลือกที่จะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่งเพียงข้อเดียว ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติจะเลือกปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ข้อแรก คือ เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนที่มีหนี้นอกระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ เนื่องจากเป็นวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลเน้นและหน่วยงานส่วนกลางได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการไว้อย่างชัดเจนแล้ว ผู้นำนโยบายเพียงไปปฏิบัติตามขั้นตอนของนโยบายให้ครบถ้วนเท่านั้น นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ยังส่งผลให้การติดตามประเมินผลนโยบายเป็นไปได้ยากและการประเมินผลทำได้เพียงการพิจารณาว่านโยบายได้ถูกนำไปปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดแล้วเท่านั้น จึงไม่มีการติดตามประเมินผลลัพธ์ และผลกระทบจากนโยบาย ด้วยลักษณะความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบดังกล่าว ส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนและความแน่นอนของวัตถุประสงค์ มีวัตถุประสงค์ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป สามารถจัดลำดับได้และกำหนดกลุ่มเป้าหมายได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ วัตถุประสงค์จะต้องมีความสอดคล้องกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์ทุกข้อสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงอย่างครบถ้วน ในส่วนของระเบียบ ขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติไม่ควรมีความเคร่งครัดมากเกินไป ควรมีการกำหนดอย่างเหมาะสมเพื่อไม่ให้ผู้ปฏิบัติรู้สึกว่าเป็นการสั่งการ และรู้สึกไม่เป็นส่วนหนึ่งกับนโยบายซึ่งไม่ก่อให้เกิดการคิดสร้างสรรค์ในการศึกษาและพัฒนาแนวทางใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบขึ้น เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอน (1975) ที่ว่า มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy standard and objectives) ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมและ

มีมาตรฐานที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความสะดวต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายต้องดำเนินการเป็นอันดับแรก ซึ่งมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายจะต้องมีความสอดคล้องกับความเป็นจริงและมีความชัดเจน เพราะหากนโยบายปราศจากเป้าหมายและข้อกำหนดที่ชัดเจนก็ไม่สามารถที่จะทราบผลสำเร็จหรือล้มเหลวจากการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับการศึกษาของ แมซเมเนียนและซาบาเตียร์ (1980) ที่ว่า นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนและสามารถจัดลำดับได้อย่างชัดเจน (precision and clear ranking of legal observes) ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนจะช่วยให้การประเมินผลเป็นไปได้ง่ายและทำให้การปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังนำมาซึ่งความสนับสนุนทางด้านทรัพยากรอย่างเหมาะสมเพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย สอดคล้องกับการศึกษาของสมบัติ อารงธวงค์ (2540) ที่ว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (clarity of policy) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการสภาพปัญหาของนโยบายอย่างครอบคลุม การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลบรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้หากวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้ขาดความชัดเจน มีรายละเอียดมาก หรือน้อยเกินไปอาจทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนและไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย และอาจนำไปสู่การบิดเบือนนโยบายโดยการนำไปปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม สอดคล้องกับการศึกษาของ เอ็ดเวิร์ดส์ที่สาม (Edwards III, 1980) ที่ว่า หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความผิดพลาดได้ หรืออาจมีการบิดเบือนในการปฏิบัติ แต่หากคำสั่งมีความชัดเจนมากเกินไปอาจเป็นการปิดกั้นความคิดสร้างสรรค์และการปรับตัวของผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นสาเหตุให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวได้ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับการศึกษาของ สุรพร เลี่ยนสลาย (2539) ที่ได้ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย” พบว่า ความชัดเจนของนโยบายเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกรณีของนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทยนั้นขาดความชัดเจนระดับกฎหมาย ระดับนโยบายของรัฐบาล และนโยบายในระดับการตัดสินใจของข้าราชการ สุรพรได้เสนอว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้น นโยบายต้องมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ และต้องแสดงเจตนารมณ์ของนโยบายออกมาให้ชัดเจน เข้าใจง่าย นโยบายสาธารณะที่ดีจะต้องทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่ายว่า นโยบายต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง อย่างไรก็ตาม ในประชาชนกลุ่มใด หากสามารถแสดงออกมาเป็นเป้าหมายเชิงปริมาณที่ชัดเจนก็จะทำให้เกิดผลดีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น

นอกจากนั้นวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะไม่ควรมีหลายวัตถุประสงค์ในเวลาเดียวกัน เพราะอาจทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสับสน และอาจเลือกทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง และละเลยวัตถุประสงค์อื่นๆ ไป ทำให้นโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไม่สมบูรณ์ ดังนั้น การตระหนักถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายแก้ไขปัญหานี้ในระบบนับว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหานี้ในระบบไปปฏิบัติ

3) ความต่อเนื่องของนโยบายเป็นตัวแปรหรือปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากปัญหาที่มีความยากต่อการแก้ไข และกลุ่มเป้าหมายมีพฤติกรรมที่ต้องปรับเปลี่ยนมากจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการดำรงอยู่ของนโยบายและการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญห โดยไม่ให้ปัญหากลับมาเกิดขึ้นอีก และปรับพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายได้อย่างถาวร ดังนั้นความต่อเนื่องของนโยบายจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหานี้ในระบบไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหานี้ในระบบนั้นมีความยากต่อการแก้ไข ดำรงอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน ปัญหาเพิ่มความรุนแรงขึ้นจากหลายสาเหตุ และกลุ่มเป้าหมายมีพฤติกรรมที่หลากหลาย ดังนั้นในการแก้ไขปัญหานี้ในระบบผู้กำหนดนโยบายต้องอาศัยระยะเวลาในการทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายอย่างดี รวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความต่อเนื่องเพื่อให้นโยบายแก้ไขปัญหานี้ในระบบสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และไม่ทำให้ลูกหนี้ในระบบกลับไปเป็นหนี้ในระบบอีก นอกจากนี้ความต่อเนื่องของนโยบายยังช่วยให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขวัญและกำลังใจ รวมถึงมีความมุ่งมั่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จในการแก้ไขปัญหานี้ด้วย

“ การดำเนินการปราบปรามเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบที่เป็นผู้มีอิทธิพลต้องใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากมีกระบวนการวางแผน การศึกษาข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบเครือข่าย การกำหนดวิธีปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล จึงจะสามารถจัดการกับหนี้ในระบบที่ดำเนินการเป็นขบวนการได้”

(ผู้บริหารกองทุนธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ,

สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2557)

จากผลการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ไขปัญหานี้ในระบบขาดความต่อเนื่องจึงส่งผลให้การนำนโยบายแก้ไขปัญหานี้ในระบบไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ นโยบายแก้ไขปัญหานี้ในระบบถูกแปลงเป็น โครงการแก้ไขปัญหานี้สืบทอดประชาชนซึ่งเริ่มต้นขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (กุมภาพันธ์ 2544-กันยายน 2549) โดยใช้ชื่อโครงการว่า โครงการแก้ไขปัญหานี้สืบทอดประชาชน



ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สิ้นคร้วเรือนทั้งในและนอกระบบ รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการรับลงทะเบียนและรวบรวมรายชื่อลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบ และดำเนินการเจรจาประนอมหนี้ และรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังประสานธนาคารเฉพาะกิจของรัฐโอนหนี้ผู้ผ่านเกณฑ์ของธนาคารเข้าสู่ระบบ เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่ง โครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบจึงถูกหยุดการดำเนินงานตามโครงการลง ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ (ตุลาคม 2549 -กุมภาพันธ์ 2551) รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช (มกราคม 2551-กันยายน 2551) และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (กันยายน 2551- ธันวาคม 2551) รัฐบาลมีระยะเวลาในการบริหารประเทศในช่วงสั้นๆ ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลกำหนดและนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติ นโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบถูกนำกลับมาดำเนินการอีกครั้งในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ธันวาคม 2551- สิงหาคม 2554) ในรูปโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (หนี้้นอกระบบ) ที่รัฐบาลแยกการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบออกจากหนี้ในระบบ โดยเน้นเฉพาะการแก้ปัญหานี้นอกระบบ รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังรับลงทะเบียนและรวบรวมรายชื่อลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบแทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งเดิมเคยมีบทบาทหน้าที่ดังกล่าว และให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพในการโอนหนี้้นอกระบบที่ผ่านเกณฑ์ของโครงการเข้าสู่ระบบธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเช่นเดียวกับโครงการแก้ปัญหานี้นอกระบบในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่โครงการแก้ปัญหานี้สินของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์แตกต่างจากในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ตรงที่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์มีการกำหนดเกณฑ์และกลุ่มเป้าหมายผู้ที่เข้าร่วมโครงการฯ คือ เป็นลูกหนี้้นอกระบบที่มีหนี้ไม่เกิน 200,000 บาท เป็นหนี้ที่เกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็น และต้องมีเอกสารการเป็นหนี้ เป็นต้น รัฐบาลให้กระทรวงการคลังทำหน้าที่รวบรวมรายชื่อลูกหนี้และเจ้าหนี้แทนกระทรวงมหาดไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่ในการเจรจาประนอมหนี้ และช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่สามารถเข้าโครงการฯ ได้ นอกจากนั้นยังมีการเพิ่มจำนวนธนาคารเฉพาะกิจที่เข้าร่วมโครงการให้มากขึ้น นโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบจึงได้รับความสนใจจากสังคมอีกครั้ง และถือว่าเป็นผลงานที่สำคัญของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เมื่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์พ้นจากตำแหน่ง ต่อมาในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (สิงหาคม 2554- พฤษภาคม 2557) ไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหานี้นอกระบบโดยตรง จึงไม่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นลูกหนี้้นอกระบบโดยเฉพาะ รัฐบาลเน้นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจการเงินและนโยบายปัญหาหนี้สินในระบบ ได้แก่ โครงการพักหนี้คร้วเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย โครงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสนับสนุนสินเชื่อรายย่อย และโครงการปรับปรุงการเข้าถึงความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เป็นต้น

“การเมืองไทยเปลี่ยนผู้นำบ่อย ผู้นำที่เข้ามาใหม่ก็เปลี่ยนนโยบายของผู้นำเก่า เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองมากกว่าลักษณะทางนโยบาย ทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง ทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ต้องสูญเสียงบประมาณ และเสียเวลา”

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์  
(กระทรวงมหาดไทย) , สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2557)

“รัฐบาลแต่ละสมัยเน้นนโยบายแตกต่างกัน เมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามาก็เปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลเก่า ข้าราชการและหน่วยงานต่างๆ ก็ต้องไปยุ่งทำงานตามนโยบายใหม่ นโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบก็เป็นอันหยุดลงหรือได้รับความสำคัญน้อยลง ”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน  
(กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

“รัฐบาลต้องมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบ ความต่อเนื่องของนโยบายมีความสำคัญมาก หากนโยบายใดดีมีประโยชน์ต่อประชาชนอยู่แล้ว รัฐบาลที่เข้ามาใหม่ต้องยอมรับ หรือปรับปรุงให้ดีขึ้น”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
(ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“นโยบายจบลงเมื่อโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบ ดูว่าคนมาขึ้นทะเบียนตามกำหนดไหม มากน้อยแค่ไหน และรัฐบาลก็ได้เครดิตไป เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลนโยบายก็ถูกลืมเลิก”

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง),  
สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

“นโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบที่ผ่านมามีส่วนดี คือ ภาครัฐพยายามจะแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน เมื่อดูจากข้อมูลการไม่ชำระหนี้ของผู้เข้าร่วมโครงการแล้วผมมองว่ายังเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่เบ็ดเสร็จ ลูกหนี้บ้างกลับไปเป็นหนี้นอกระบบอีก”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลที่ผ่านมาแม้จะเป็นการหยิบบิ่ยมและต่อยอดนโยบายที่เคยปฏิบัติมาแล้วในอดีต แต่นโยบายขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ ทั้งนี้ส่วนสำคัญมาจากการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลที่ผ่านมา และอีกส่วนหนึ่งมาจากการเล่นการเมืองของรัฐบาล กล่าวคือ นโยบายหนี้นอกระบบถือเป็นตัวแทนของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามาก็จะล้มเลิกนโยบายของรัฐบาลเก่า และใช้นโยบายใหม่ que แสดงถึงความเป็นตัวตนของรัฐบาลใหม่ ทั้งนี้การยกเลิกนโยบายเก่าเป็นไปเพื่อแสดงให้ เห็นว่านโยบายของรัฐบาลเก่านั้นประสบความสำเร็จ จากสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ผ่านมามีความล้มเหลว ในระยะเวลาสั้นๆ รัฐบาลและสังคมตื่นตัวกับปัญหาหนี้นอกระบบเมื่อมีโครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ หรือมีลูกหนี้นอกระบบที่ได้รับความเดือดร้อนเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือผ่านสื่อ เป็นต้น

“นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ผ่านมามีการแก้ปัญหาอย่างชั่วคราว ไม่มีนโยบายแก้ปัญหาอย่างจริงจัง เมื่อนโยบายหรือโครงการจบแล้วก็จบไป เป็นการแก้ปัญหาแบบไฟไหม้ฟาง”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม  
(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน เมื่อเปลี่ยน  
รัฐบาลนโยบายเก่าก็จะถูกล้มเลิกไป

(ผู้บริหารสำนักงานการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง),  
สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

จึงสรุปได้ว่า ที่ผ่านมานโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบขาดความจริงจังและความต่อเนื่องในการดำเนินงานส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ และทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความไม่มั่นใจในความคงอยู่ของนโยบาย จึงไม่กล้านำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่เข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลใหม่ก็จะล้มเลิกนโยบายหนี้นอกระบบเดิมที่ผู้ปฏิบัติดำเนินการอยู่ทำให้หน่วยงานสูญเสียทรัพยากรทั้งด้านการเงิน เวลา และกำลังคนในการปฏิบัติตามนโยบาย จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับการศึกษาของ สุรางค์รัตน์ จำเริญพล (2557) เรื่องหนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งพบว่า นโยบายหรือโครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ผ่านมามีปัญหาเชิงนโยบาย ที่ผ่านมามีการดำเนินนโยบายขาดความต่อเนื่อง และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในลักษณะแยกส่วนตามโครงสร้างหน่วยงาน

ดังนั้นความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องของนโยบาย เนื่องจากการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบต้องอาศัยระยะเวลาในการทำความเข้าใจกับธรรมชาติของปัญหา และพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายเป็นอย่างดี การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความต่อเนื่องเพื่อให้โครงการสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และเพื่อให้ลูกหนี้ไม่กลับไปเป็นหนี้นอกระบบอีก นอกจากนี้ความต่อเนื่องของนโยบายยังช่วยให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขวัญและกำลังใจ มีความมุ่งมั่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา สอดคล้องกับแนวคิดของ **แมชเมเนียนและชาวบาเตียร์ (1980)** ที่ว่า หากนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและเต็มที่ได้จากประชาชนและผู้นำคนสำคัญทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ ควบคุมนโยบาย และแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับการศึกษาของ **วรเดช จันทรศร (2548)** ที่ว่า ความต่อเนื่องของนโยบายส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (continuation) โดยผู้ปฏิบัติ แม้ว่าระยะเวลาจะสิ้นสุดแล้วย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของ **สุรพร เสียนสลาย (2539) เรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย** พบว่า ความต่อเนื่องของนโยบาย คือ ความมั่นคงหรือการดำรงอยู่ของนโยบายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดและระดับความสำคัญของนโยบายในแต่ละช่วง ทั้งนี้หากนโยบายได้รับแรงสนับสนุนทางการเมืองอย่างดีและต่อเนื่องจากรัฐบาลและประชาชนย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ จากการศึกษาวิจัยข้อเสนอเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า นโยบายที่ดีควรได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากรัฐ คือ นโยบายที่เป็นที่ยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต้องถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ต้องนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การตระหนักถึงความต่อเนื่องของนโยบายนับว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

จากการศึกษาปัจจัยด้านลักษณะตัวนโยบายของรัฐบาลประกอบด้วยตัวแปรย่อยได้แก่ ตัวแปรด้านความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบาย ตัวแปรด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และตัวแปรด้านความต่อเนื่องของนโยบาย พบว่าปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบายของรัฐบาลมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ กล่าวคือ การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัตินั้นขาดความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบายที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหานโยบาย ไม่มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ และขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ

ดังนั้น การตระหนักถึงลักษณะของตัวนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบนับว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

### 5.1.3 ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

**ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** หมายถึง ลักษณะของหน่วยงานที่สนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การโดยมีแผนกหรือฝ่ายที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบอย่างครอบคลุม มีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรม มีเครื่องมือและวิทยาการในการจัดการกับปัญหา มีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ พร้อมทั้งมีอำนาจและกลไกภายในที่เหมาะสมต่อการสนับสนุนการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบ และเปิดโอกาสให้หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องจากภายนอกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดแรงสนับสนุนต่อนโยบายย่อมส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรหรือปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้นโยบายบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ตามที่ผู้กำหนดนโยบายมุ่งหมาย ทั้งนี้หากขาดหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือหน่วยงานที่มีลักษณะที่ไม่มีความเหมาะสมก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ มีลักษณะดังนี้

**1) ความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การ** เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายปฏิบัติ กล่าวคือ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหากมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการจัดองค์การภายในที่เหมาะสม มีแผนกหรือฝ่ายที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหา มีเครื่องมือและวิทยาการในการจัดการกับปัญหา พร้อมทั้งมีกลไกภายในที่เหมาะสมต่อการสนับสนุนการแก้ปัญหา ย่อมส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ แต่ในทางกลับกัน หากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การ หรือมีวัตถุประสงค์องค์การที่ขัดกับเป้าหมายของนโยบายย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างองค์การที่นำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัตินั้น มีการบริหารจัดการในรูปคณะกรรมการระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ และมีศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) เป็นต้น ซึ่งใช้รูปแบบการบริหารจัดการผ่านคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการเพื่ออำนวยการบริหารงานการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนทำหน้าที่บริหารนโยบาย โดยมีคณะอนุกรรมการด้านการเงิน ด้านการเจรจาประนอมหนี้ และด้านพัฒนาอาชีพทำ

หน้าที่บริหารจัดการเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าวยังอาศัยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนกระบวนการการบริหารจัดการหนี้สินนอกระบบของประชาชน ได้แก่

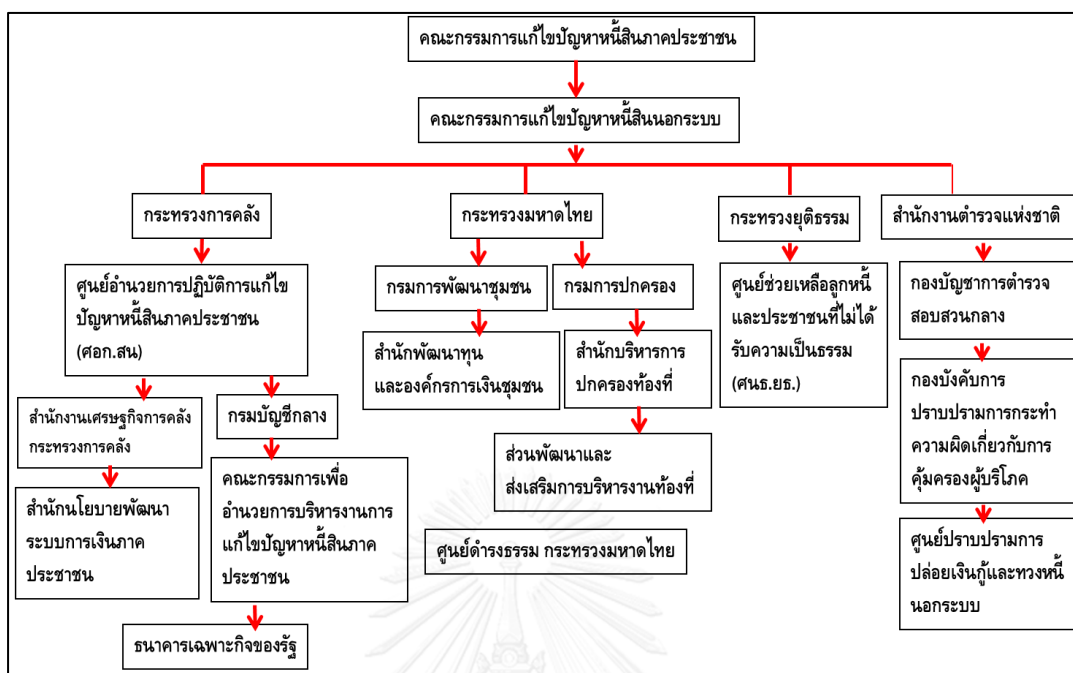
**1.1 หน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง** ได้แก่ กรมบัญชีกลาง สำนักงานนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สังกัดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน เป็นต้น รับผิดชอบด้านการเข้าถึงแหล่งทุนและฟื้นฟูอาชีพแก่ลูกหนี้ในระบบ โดยดำเนินการแก้ปัญหาหนี้สินนอกระบบที่เกิดจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้ กรมบัญชีกลางทำหน้าที่ในการประสานธนาคารเฉพาะกิจเพื่อรับลงทะเบียนลูกหนี้ในระบบและโอนหนี้ระบบเข้าสู่ระบบ และจัดอบรมฟื้นฟูอาชีพแก่ลูกหนี้ในระบบที่เข้าร่วมโครงการ พร้อมทั้งสนับสนุนแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชน

**1.2 หน่วยงานภายในกระทรวงมหาดไทย** ได้แก่ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น สังกัดกรมการปกครอง ศูนย์ดำรงธรรม และสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน สังกัดกรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น รับผิดชอบด้านการเจรจาประนอมหนี้และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยอาศัยกลไกของจังหวัดและอำเภอในการดำเนินการ นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังร่วมกับกองทุนชุมชนต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ในระบบที่ไม่สามารถโอนหนี้เข้าสู่ระบบได้

**1.3 หน่วยงานภายในกระทรวงยุติธรรม** ได้แก่ ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับผิดชอบต่อหนี้ เป็นต้น รับผิดชอบด้านการอำนวยความสะดวกแก่ลูกหนี้ในระบบ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ฯ ใช้มาตรการเชิงรุกเพื่อบังคับใช้กฎหมายทั้งทางแพ่งและอาญาในการให้ความคุ้มครองลูกหนี้ในระบบที่ด้อยโอกาส ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งและอำนวยความสะดวกสู่ประชาชนทั้งระดับชุมชนและหมู่บ้านในรูปแบบเครือข่ายยุติธรรมชุมชน

**1.4 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ** ได้แก่ ศูนย์ปราบปรามการปล่อยเงินกู้และทวงหนี้นอกระบบ สังกัดกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น รับผิดชอบด้านการปราบปรามเจ้าหนี้ในระบบซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพล เพื่อแก้ไขปัญหาจากการทวงหนี้ด้วยวิธีการรุนแรง และการปล่อยเงินกู้ในลักษณะเครือข่ายของกลุ่มผู้มีอิทธิพล ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ลูกหนี้ว่าจะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย รวมถึงสร้างความเกรงกลัวต่อเจ้าหนี้ที่กระทำความผิด

#### แผนภาพที่ 4 แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ



ที่มา: จากการศึกษาข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, 2557

จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลไปปฏิบัตินั้นไม่มีหน่วยงานที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกลไกรับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรง รัฐบาลดำเนินการผ่านคณะกรรมการและอนุกรรมการบริหารจัดการนโยบายในลักษณะชั่วคราว ทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติขาดความต่อเนื่องในการบริหารงาน นอกจากนี้คณะกรรมการเหล่านี้ประกอบด้วยกรมการที่เป็นข้าราชการประจำระดับหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเหล่านี้ไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบเนื่องจากมีภาระงานประจำจากส่วนราชการต้นสังกัดจำนวนมาก ประกอบกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นข้าราชการที่มีงานประจำของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว และมีงานที่ต้องดำเนินการตามนโยบายด้านอื่นๆ ของรัฐบาลด้วย อีกทั้งคณะกรรมการดังกล่าวยังประกอบขึ้นจากหน่วยงานราชการจำนวนมากส่งผลต่อการติดต่อประสานงาน และผลงานที่ได้เป็นของคณะกรรมการแต่ไม่ได้มาจากส่วนราชการทำให้ผู้ปฏิบัติขาดแรงจูงใจในการทำงาน

“การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาไม่มีหน่วยงานหรือองค์การที่ทำหน้าที่แก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่เป็นหน่วยงานหลัก ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้”... “การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบเป็นเพียงการประกอบกำลัง

แต่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานต่างๆ มีภารกิจหลักของตนอยู่ มีงานประจำจำนวนมาก งานแก้ปัญหานี้จึงเป็นงานฝาก”  
(ผู้บริหารโครงการและนโยบายพิเศษ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง) , สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

“มีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับแก้ปัญหานี้จำนวนมาก แต่ไม่รู้ว่ามีหน่วยงานไหนเป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลเรื่องนี้โดยตรง”

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง),  
สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

“ไม่มีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการแก้ปัญหานี้ในระบบที่ถาวร จึงทำให้ไม่มีฐานข้อมูลในระบบในภาพรวมของประเทศ”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

นอกจากการดำเนินงานผ่านโครงสร้างองค์การในรูปศูนย์ประสานงานแล้ว การนำนโยบายแก้ปัญหานี้ไปปฏิบัติยังถูกนำไปปฏิบัติโดยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ภายใต้เงื่อนไขและระเบียบขั้นตอนแบบราชการทำให้การดำเนินงานมีความล่าช้า เนื่องจากมีขั้นตอนในการดำเนินงานจำนวนมาก ประกอบกับหน่วยงานราชการเหล่านี้มีงานประจำที่ต้องดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว นโยบายหรือโครงการแก้ปัญหานี้เป็นเพียงงานชั่วคราวที่หน่วยงานได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดอำนาจตามกฎหมาย ขาดงบประมาณ และขาดกำลังคนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน อีกทั้งยังมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาในด้านการประสานงาน ทำให้เกิดความไม่เข้าใจในการทำงานระหว่างหน่วยงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะแยกส่วนตามโครงสร้างส่วนราชการ โดยแก้ปัญหานี้ตามบทบาทหน้าที่ของตนโดยขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ปัจจัยอุปสรรคดังกล่าวของหน่วยงานทำให้หน่วยงานไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้อย่างครอบคลุมปัญหาทั้งระบบ ส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหานี้ไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

“กลไกขับเคลื่อนนโยบายขาดความจริงใจ ไม่เหมาะสม ไม่มีระบบการติดตามผล ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพและขาดความต่อเนื่อง ”

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง),  
สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)



“การฆ่าตัวตายหรือการเผาตัวเองของลูกหนี้สะท้อนให้เห็นผลของการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของหน่วยงานราชการ...การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและการช่วยเหลือลูกหนี้ต้องรวดเร็วทันที่ ระบบราชการยังมีอุปสรรคเรื่องขั้นตอนกระบวนการดำเนินงาน”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม  
(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติขาดการบูรณาการ เป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่สามารถทำงานเป็นชิ้นใหญ่ได้”

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์  
(กระทรวงมหาดไทย), สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2557)

“การทำงานแก้ปัญหาหนี้นอกระบบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างคนต่างแก้ไขปัญหาในบทบาทหรือภารกิจของตนเอง ไม่ครอบคลุมการแก้ปัญหาระบบ”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม  
(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“10 ปีที่ผ่านมามีหน่วยงานภาครัฐจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยดำเนินโครงการจำนวนมาก แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้ เพราะต่างคนต่างทำ ยึดหน่วยงานเป็นตัวตั้ง”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
(ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

จึงสรุปได้ว่า การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติผ่านคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน และศูนย์อำนาจการที่บริหารจัดการนโยบายโดยคณะกรรมการซึ่งมีลักษณะองค์การชั่วคราวเป็นลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ต้องใช้ระยะเวลาและความทุ่มเทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาและทำความเข้าใจกับธรรมชาติของปัญหาและแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา อีกทั้งกรรมการที่บริหารงานซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการยังมีภาระงานจำนวนมากจากส่วนราชการที่ตนประจำอยู่ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังขาดแรงจูงใจในการบริหารงาน ประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะเป็นระบบราชการซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ

วันชัย มีชาติ (2532) ศึกษาเรื่อง “นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล: ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์” พบว่า โครงสร้างองค์การแบบชั่วคราวที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อปฏิบัติตามนโยบายเป็นปีๆ โดยใช้รูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการนั้นเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำที่มีภาระงานมาก ทำให้ไม่มีเวลาในการดำเนินการตามนโยบายได้ จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามที่วางไว้ ดังนั้น การออกแบบหน่วยงานที่มีภารกิจโดยตรงเกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบ และมีการจัดองค์การภายในที่เหมาะสม โดยมีแผนกหรือฝ่ายที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบอย่างครอบคลุม มีเครื่องมือและวิทยาการในการจัดการกับปัญหา พร้อมทั้งมีอำนาจและกลไกภายในที่เหมาะสมต่อการสนับสนุนการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบจะส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับแนวคิดของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอน (1975) และ วรเดช จันทรร (2548) ที่เห็นสอดคล้องกันว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากองค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานสอดคล้องกับนโยบาย มีโครงสร้างที่เหมาะสม มีทรัพยากรที่เพียงพอทั้งด้านงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอมากเท่าใด ย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น อีกทั้ง แมซเมเนียนและซาบาเตียร์ (1980) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า หากมีจำนวนหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมากเท่าใดย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานมากขึ้นตามไปด้วย และหากมีปัญหาด้านการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลว ดังนั้น การตระหนักถึงความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับนโยบายนับเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

2) ความเพียงพอของทรัพยากรต่อการดำเนินกิจกรรม เป็นตัวแปรหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ทรัพยากรขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ เงิน เจ้าหน้าที่ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบาย หากหน่วยงานมีทรัพยากรที่เพียงพอก็ย่อมส่งผลให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติกิจกรรมเพื่อสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายนโยบายได้อย่างครบถ้วน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ในทางกลับกันหากหน่วยงานมีทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายไม่เพียงพอ หน่วยงานย่อมไม่สามารถสร้างผลผลิตตามเป้าหมายของนโยบายได้จึงส่งผลให้การนำนโยบาย

ไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการตามนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบผ่านศูนย์ประสานงานและคณะกรรมการในการขับเคลื่อนนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบนั้น เป็นไปในลักษณะชั่วคราว ขาดอำนาจ ทรัพยากร และงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญกับนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ แต่เนื่องด้วยรัฐบาลมีนโยบายสาธารณะจำนวนมากที่ต้องใช้งบประมาณในการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ เช่นกัน ประกอบกับมีผู้เป็นหนี้นอกระบบจำนวนมากที่ต้องให้การความช่วยเหลือ และนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบมีค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการดำเนินการ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ การเจรจาประนอมหนี้ การชดเชยดอกเบี้ยให้กับธนาคารเฉพาะกิจที่เข้าร่วมโครงการ การอบรมฟื้นฟูอาชีพแก่ลูกหนี้ ค่าวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน และค่าจ้างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งจากรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) ของคณะกรรมการเพื่ออำนวยความสะดวกในการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน กรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2553 พบว่า กรมบัญชีกลางได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 5,000,0000 บาท จากศูนย์อำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน กระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายแก่สำนักงานคลังเขตและคลังจังหวัด เพื่อดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) ดังนี้ 1) การฝึกอบรมและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการฯ แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง 2) เป็นค่าดำเนินกิจกรรมที่กำหนดตามโครงการ 3) ค่าอุปกรณ์ที่จำเป็น ได้แก่ ค่าวัสดุสำนักงาน รถยนต์ในการใช้ตรวจเยี่ยมลูกหนี้นอกระบบ คอมพิวเตอร์และโปรแกรมในการบันทึกข้อมูลลูกหนี้นอกระบบที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ เป็นต้น ทั้งนี้นอกจากงบประมาณที่รัฐบาลได้จัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินงานขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบแล้ว งบประมาณอีกส่วนหนึ่งเป็นงบประมาณที่มาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอง ได้แก่ งบประมาณส่วนหนึ่งที่ธนาคารต้องใช้ในการรับโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบ และงบประมาณที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องจัดสรรเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานสนับสนุนนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาล ซึ่งในเวลาเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีงานประจำและมีภารกิจที่ต้องสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในด้านอื่นๆ ทำให้งบประมาณและทรัพยากรที่หน่วยงานมีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างเต็มที่

“ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบต้องใช้ทั้งนักรัฐศาสตร์และนักกฎหมาย แต่หน่วยงานเราขาดนักกฎหมายเพราะปัญหาหนี้นอกระบบมีความเกี่ยวข้องกับทั้งกฎหมายแพ่งและอาญา”

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์  
(กระทรวงมหาดไทย), สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2557)

“เรามีเจ้าหน้าที่ตำรวจจำกัดในขณะที่มีคดีอื่นที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมาก ประกอบกับเรามีกระบวนการในการดำเนินงาน เราไม่สามารถดำเนินการได้ทันที ที่ลูกหนี้โทรเข้ามา บางครั้งทำให้การให้ความช่วยเหลือไม่ทันกับความต้องการ”

(ผู้บริหารกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค, สัมภาษณ์ ,24 ธันวาคม 2557)

จากปัญหาด้านความขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินงานประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีงานประจำจำนวนมากที่ต้องดำเนินอยู่ก่อนแล้ว การดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบจึงเป็นงานฝากของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่รัฐบาลสั่งการ หน่วยงานจึงสามารถดำเนินงานได้เพียงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเบื้องต้นตามคำสั่งการจากหน่วยงานกลางเท่านั้น ทำให้ปัญหาหนี้ในระบบไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะด้านการศึกษาวิจัยและพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีและวิทยาการที่ก้าวหน้าในการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลหนี้ในระบบในภาพรวมระดับประเทศได้ และการดำเนินงานจำกัดอยู่ในหน่วยงานเท่านั้นไม่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกได้เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ดังนั้นความเพียงพอของทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ระบบไปปฏิบัติ

จึงสรุปได้ว่า เนื่องจากหน่วยงานที่นำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ระบบไปปฏิบัติมีทรัพยากรทางการเงินไม่เพียงพอ ขาดแคลนทรัพยากรด้านบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบ และไม่มีวิทยาการและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมนอกเหนือจากกิจกรรมที่ต้องทำตามนโยบาย จึงทำให้หน่วยงานไม่สามารถสร้างนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบได้ ส่งผลให้การนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับการศึกษาของ **แวน มิเตอร์ และแวน ฮอน (1975)** ที่ว่า ทรัพยากร ได้แก่ ความเพียงพอของเงิน สิ่งจูงใจอื่นๆ และการช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปได้ด้วยดีและเกิดประสิทธิผล สอดคล้องกับการศึกษาของ **เอ็ดเวิร์ดส์ที่สาม (Edwards III, 1980)** ที่ว่า การที่องค์กรมีทรัพยากร (resources) ที่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ เนื่องจากหากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดแคลนทรัพยากรในการทำงานย่อมส่งผลให้นโยบายไม่ถูกนำไปปฏิบัติ และไม่เกิดการให้บริการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ทรัพยากรที่สำคัญประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ มีข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานตามนโยบาย มีการเปิดโอกาสให้ผู้อื่นเข้ามามีส่วนร่วม มีอำนาจหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้รวมถึง

เครื่องอำนวยความสะดวก เช่น อาคารสถานที่ อุปกรณ์หรือเครื่องมือในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับ **สมบัติ อารังญวงค์ (2540)** ที่ว่า การจัดสรรทรัพยากร (resource allocate) เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ทรัพยากรหมายถึงรวมถึงเงินทุน เวลา และบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ต่างๆ เนื่องจากการมีเงินทุนที่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงไปเป็นทรัพยากรอื่นๆ และกิจกรรมเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมาย การมีเวลาที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานให้เกิดผลจากกิจกรรมของนโยบายให้เป็นที่ประจักษ์และเห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน และการมีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ และมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ **วันชัย มีชาติ (2532)** เรื่อง “**นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล: ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์**” พบว่า ทรัพยากรเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ เนื่องจากงบประมาณที่ใช้ในจังหวัดมีไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์ได้ ส่วนด้านจำนวนเจ้าหน้าที่เนื่องจากนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกเป็นนโยบายจรรยาหรือนโยบายฝากไม่สร้างความดีความชอบให้กับข้าราชการ ทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ไม่เข้ามาปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ดังนั้นแม้จะมีเจ้าหน้าที่มาก แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ไม่บรรลุผล ดังนั้น **การตระหนักถึงความเพียงพอของทรัพยากรต่อการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายนับเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ**

3) **การเข้าถึงนโยบายของหน่วยงานจากภายนอก** เป็นตัวแปรหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นหรือบุคคลภายนอก ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมทำให้เกิดแรงสนับสนุนทั้งทางด้านทรัพยากรและการดำรงอยู่ต่อไปของนโยบายซึ่งจะช่วยให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหนี้นอกระบบมีความยากต่อการแก้ไขทำให้ไม่สามารถแก้ไขด้วยนโยบายใดนโยบายหนึ่ง และไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภายนอก ทั้งนี้พบว่าหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ซึ่งมีลักษณะดังนี้

**3.1 การมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง** จากผลการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ผ่านมาเป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (top down) นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบถูกกำหนดโดยรัฐบาลและคณะกรรมการระดับชาติมอบหมายให้

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อได้รับนโยบายดังกล่าวมาก็จะนำไปกำหนดเป็นแผนงาน โครงการ งาน และกิจกรรมต่างๆ โดยมอบหมายให้กับหน่วยงานภายในของ ส่วนกลางและหน่วยงานปฏิบัติในส่วนภูมิภาคนำไปปฏิบัติต่อไป หน่วยงานปฏิบัติส่วนใหญ่จะอยู่ใน ส่วนภูมิภาคซึ่งมีความใกล้ชิดกับปัญหาหั้นนอกระบบและประชาชนมากกว่าส่วนกลาง ภารกิจของ หน่วยงานปฏิบัติเหล่านี้มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอน หรือแนวทางแก้ปัญหาหั้นนอกระบบตามที่หน่วยงานกลางกำหนด โดยไม่มีโอกาสได้สะท้อนปัญหาหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แก้ปัญหาหั้นนอกระบบ ทั้งนี้การที่หน่วยงานปฏิบัติไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แก้ปัญหาหั้นนอกระบบทำให้วัตถุประสงค์ของโครงการมีความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น โครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หั้นนอกระบบ) มีเป้าหมาย เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนที่มีหั้นนอกระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ โดยให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเป็นผู้ แบกรับภาระหั้นนอกระบบของลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งเป็นลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงสูงในการค้างชำระหนี้สิน ในขณะที่ธนาคารมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมการออม และมีภาระต่อผลประโยชน์ของ ลูกค้าที่ฝากเงิน เป็นต้น ทำให้หน่วยงานที่นำนโยบายแก้ปัญหาหั้นนอกระบบไปปฏิบัติไม่สามารถ ดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และเมื่อหน่วยงานปฏิบัติไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบายทำให้หน่วยงานขาด ความผูกพันต่อนโยบาย ขาดความต้องการที่จะทำให้นโยบายบรรลุผลได้โดยเร่งด่วนจึงส่งผลให้การนำ นโยบายแก้ปัญหาหั้นนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

“นโยบายหั้นนอกระบบไม่ได้ทำให้ธนาคารขาดทุน แต่ทำให้ผลกำไรของธนาคาร ลดลง โบนัสพนักงานก็จะลดลง ทำให้ธนาคารต้องหารายได้จากช่องทาง การลงทุนอื่นๆ มาชดเชย”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

“รัฐบาลต้องให้อิสระกับธนาคาร ถ้าธนาคารไม่ไหวรัฐต้องเข้ามาช่วย หรือรับฟัง ปัญหาของธนาคาร”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ (ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

**3.2 การมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม และภาคประชาชนต่อการนำนโยบายแก้ปัญหา หั้นนอกระบบไปปฏิบัติ** พบว่ามีไม่มากนักเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังนำนโยบาย แก้ปัญหาหั้นนอกระบบไปปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่เฉพาะภายในหน่วยงานราชการที่ได้รับมอบหมาย เท่านั้น แม้จะมีการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง แต่การ ประสานงานและความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ ยังมีไม่มาก เนื่องจากประชาชนในสังคมยังไม่ให้

ความสำคัญกับนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ สังคมยังมองว่า “ปัญหาหนี้ในระบบเป็นปัญหาส่วนบุคคลที่เกิดจากความพึงพอใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ รวมถึงเป็นเรื่องของการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่มีความเดือดร้อนเร่งด่วนทางการเงิน และสาเหตุสำคัญของปัญหาหนี้ในระบบเกิดจากลักษณะนิสัยในการใช้จ่ายของลูกหนี้ในระบบ” ทำให้ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ยังไม่เข้ามาร่วมในการกำหนดนโยบายและน่านโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติมากนัก ประกอบกับการดำเนินงานต่างๆ ของชุมชนในประเทศไทยมีความหลากหลาย มีทั้งชุมชนที่เข้มแข็งและชุมชนที่อ่อนแอ ในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยชุมชนนั้น พบว่า มีปัญหาของชุมชนแต่ละแห่งมีความเข้มแข็งแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ ผู้นำชุมชน สมาชิก และระบบบริหารจัดการ นอกจากนี้แต่ละชุมชนยังเข้าใจปัญหาหนี้ในระบบแตกต่างกันออกไป มีชุมชนไม่มากที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบและสมัครใจเข้าร่วมโครงการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานราชการบางหน่วยงานซึ่งดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในเชิงรุกและได้พยายามสร้างความร่วมมือ โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการน่านโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติพบว่าภาคส่วนต่างๆ มีความสนใจเข้าร่วมกิจกรรมเป็นอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีการทำงานอย่างจริงจัง มีกิจกรรมที่ต่อเนื่องโดยเฉพาะการให้ความรู้เกี่ยวกับหนี้ในระบบทำให้ภาคส่วนต่างๆ ให้เข้าใจหนี้ในระบบและเข้าใจการทำงานของหน่วยงาน ทำให้ภาคส่วนต่างๆ ต้องการเข้ามาร่วมในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวยังมีการจำกัดอยู่ในหน่วยงานบางหน่วยงานเท่านั้น

“กลุ่มทุนชุมชนมีความเข้มแข็งแตกต่างกันมีกลุ่มเข้มแข็ง ปานกลาง และอ่อนแอ บางกลุ่มเข้มแข็งแต่ไม่ต้องการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ในระบบ เนื่องจากมองว่าลูกหนี้ในระบบเป็นคนขาดวินัย ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย เป็นภาระของกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชน”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน

(กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

“องค์การการเงินชุมชนแต่ละแห่งเข้มแข็งไม่เท่ากัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาหนี้ในระบบจึงแตกต่างกัน”

(ผู้บริหารสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

“ความไม่รับผิดชอบของสื่อมวลชนต่อการทำข่าวนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบ ขาดความเข้าใจในธรรมชาติของปัญหา และรายละเอียดนโยบาย จึงกลายเป็นการเร่งเร้าให้รัฐบาลรีบดำเนินการนโยบาย ทำให้ธนาคารปล่อยกู้เจ้าหน้าที่รีบดำเนินการจนขาดการศึกษาวเคราะห์ปัญหาอย่างรอบครอบ”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
(ธนาคารออมสิน), **สัมภาษณ์**, 4 ธันวาคม 2557)

จึงสรุปได้ว่า เนื่องจากปัญหาหนี้ในระบบยากต่อการแก้ไขและต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการดำเนินการ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐมีทรัพยากรจำกัด ทำให้ต้องอาศัยภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจากหลายส่วนทั้งจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนในการสนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ แต่ที่ผ่านมามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมมากนัก การเข้าถึงนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบจากหน่วยงานและบุคคลภายนอกยังเป็นไปอย่างจำกัด นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานภาครัฐไม่มากที่พยายามสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในเชิงรุก ทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับแนวคิดของ **แมชเมเนียนและซาบาเตียร์ (1980)** ที่ว่า ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย *การเข้าถึงนโยบายของบุคคลภายนอก (formal access by outsiders)* คือ การเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติของบุคคลภายนอก หากมีมากจะทำให้เกิดพลังสนับสนุนจากภายนอกซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญอันนำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ *การสนับสนุนจากประชาชน (public support)* เนื่องจากประชาชนเป็นพลังสำคัญในการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นการสนับสนุนจากประชาชนมีมากหรือน้อยย่อมนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายโดยตรง แต่ปกติแล้วความสนใจของประชาชนจะเป็นวงจร คือ เริ่มจากการสนใจมาก และค่อยๆ ลดน้อยลงหรือไปสนใจประเด็นปัญหาใหม่ๆ และ *การสนับสนุนจากผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (support from sovereigns)* เช่น จากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและศาล มีอำนาจที่จะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การควบคุมนโยบาย การอนุมัติงบประมาณ การแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น สอดคล้องกับการศึกษาของ **สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2540)** ที่ว่า การสนับสนุนนโยบาย (support for policy) จากภายนอกนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติได้จริงหรือไม่ และนำไปปฏิบัติอย่างไรขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบาย การสนับสนุนนโยบายประกอบด้วยระดับความสนใจของผู้ริเริ่มนโยบาย ซึ่งขึ้นอยู่กับ ประการแรก ระยะเวลาใน



การเอาใจใส่ของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีการเบี่ยงเบนได้ โดยมีเป้าหมายอื่นเข้ามาแทรก เช่น เมื่อมีนโยบายอื่นมาแทรก อาจทำให้ผู้ริเริ่มนโยบายล้มเลิกความมุ่งมั่นที่มีต่อนโยบายเดิมประการที่สอง อำนาจของผู้กำหนดนโยบายมีความเป็นเอกภาพ และความยินยอมอย่างเต็มใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นพลังสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ก็เป็นแรงสนับสนุนที่สำคัญเช่นกัน ดังนั้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรมีก่อนสนับสนุนมากกว่ากลุ่มที่คัดค้านเพื่อที่จะได้มีพลังมากพอที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับการศึกษาของ **กล้า ทองขาว (2534)** ได้ศึกษาเรื่อง **“การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ”** ผลการศึกษาพบว่า การสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และจากประชาชน รวมถึงนิสิตนักศึกษา สื่อมวลชน และอาสาสมัครในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมของโครงการและเพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน เกิดความร่วมมือร่วมใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ดังนั้น การตระหนักถึงการเปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกเข้าถึงนโยบายของหน่วยงานนับว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

จากการศึกษาปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยย่อย ได้แก่ ความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การ ความเพียงพอของทรัพยากรต่อการดำเนินกิจกรรม การเข้าถึงนโยบายของหน่วยงานภายนอก พบว่า **ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ** กล่าวคือ หากหน่วยงานที่นำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัตินั้นขาดความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การ มีทรัพยากรที่ไม่มีความเพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรม และหน่วยงานยังมีการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมไม่มากจึงทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับการศึกษาของ **วรเดช จันทรศร (2548)** ที่ว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ดังนั้นนโยบายจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การจะต้องมีการเตรียมการวางแผน หรือมีความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณสนับสนุนด้วย สอดคล้องกับการศึกษาของ **กล้า ทองขาว (2534)** ได้ศึกษาเรื่อง **“การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์**

**เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ”** ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน มีการวางแผนที่ดี และผู้มีส่วนร่วมมีความรับผิดชอบ องค์กรที่รับผิดชอบโครงการจะต้องมีความเข้าใจขั้นตอนการทำงานอย่างชัดเจน หน่วยงานต้องมีศักยภาพ เจ้าหน้าที่ต้องผนึกกำลังกัน มีทีมงานที่เข้มแข็งจริงจัง และผู้ปฏิบัติงานสำคัญจะต้องมุ่งมั่นในการทำงานอย่างจริงจังจึงจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ดังนั้น การตระหนักถึงลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัตินับว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

#### 5.1.4. ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

**ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** หมายถึง ลักษณะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่สนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบ และทัศนคติและความผูกพันต่อนโยบาย เนื่องจากหากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติและความผูกพันที่ดี และมีความรู้ความสามารถก็สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างเต็มที่และเป็นไปด้วยความถูกต้องตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายซึ่งจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากกว่าการที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต่อต้านและขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินงาน

ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรหรือปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ตัดสินใจสุดท้ายและเป็นผู้ที่มีปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ โดยตรงจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ รวมถึงทัศนคติและความผูกพันต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติเป็นสำคัญ จากผลการศึกษาพบว่า ผู้นำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติมี ดังนี้

1) **ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** เป็นปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากหากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์เกี่ยวกับหนึ่งนอกระบบ ย่อมส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจปัญหาหนึ่งนอกระบบเข้าใจวัตถุประสงค์ และวิธีการปฏิบัติงานตามนโยบาย ดังนั้นความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่ดีย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้มากกว่าการที่ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจและไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับหนึ่งนอกระบบ จากผลการศึกษาพบว่า ผู้นำนโยบาย

แก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัติส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ที่สำคัญในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ดังนี้

1.1 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของหนึ่่นอกระบบ ได้แก่ องค์ประกอบ สาเหตุ รูปแบบ ผลกระทบ และแนวทางแก้ไขปัญหาหนึ่่นอกระบบ ความรู้ดังกล่าวจะช่วยให้ผู้่นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจปัญหาหนึ่่นอกระบบได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายได้อย่างชัดเจน และสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างถูกต้อง มีความรู้ความสามารถในการเจรจาประนอมหนึ่่น และสามารถค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาหนึ่่นอกระบบ รวมถึงสามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาหนึ่่นอกระบบต่อไปได้

*“ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความจริงจังของเจ้าหน้าที่ ความรู้ความสามารถและการเข้าใจปัญหาหนึ่่นอกระบบ ทาวิธีการที่เป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนจริงๆ”*

(ผู้บริหารโครงการและนโยบายพิเศษ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง) , สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

1.2 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนึ่่นอกระบบและองค์กรอาชญากรรม ความรู้ดังกล่าวช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถหาช่องทางในการช่วยเหลือลูกหนึ่่นที่ได้รับความเป็นธรรม และบังคับใช้กฎหมายกับเจ้าหน้าที่เอารัดเอาเปรียบลูกหนึ่่นได้อย่างจริงจังสามารถสร้างความเกรงกลัวแก่เจ้าหน้าที่นอกระบบที่กระทำผิด ซึ่งมีกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องวัตถุประสงค์ของนิติกรรมในมาตรา 150 เรื่องเจตนาหลง และนิติกรรมอำพรางในมาตรา 155 เรื่องการขายฝากมาตรา 491 และมาตรา 499 เรื่องการยืมใช้สิ่งเปลืองและการยืมเงินในมาตรา 650 มาตรา 653 และเรื่องการจำนองในมาตรา 720 และมาตรา 733

(2) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3

(3) พระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 4 และมาตรา 11

(4) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 93

(5) คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนึ่่นอกระบบ ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1277/2493 ที่ 531/2505 ที่ 497/2506 ที่ 136/2507 ที่ 286/2507 ที่ 263-264/2508 ที่ 1104/2508 ที่ 678/2509 ที่ 761/2509 ที่ 296/2515 ที่ 1290/2516 ที่ 2356/2534 ที่ 547/2536 ที่ 3337/2538 ที่ 4653/2539 ที่ 407/2542 ที่ 1651/2548 ที่ 178/2549 ที่ 6446/2552

(6) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ข้อ 5 (7) และข้อ 16

- (7) พระราชบัญญัติโรรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 8 และมาตรา 39  
 (8) ประมวลกฎหมายอาญา ตามแต่ข้อเท็จจริงที่กระทำความผิด  
 (9) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 4 (2) และมาตรา 8

“ปัจจุบันขาดเจ้าหน้าที่ที่เข้าใจปัญหาหนี้นอกระบบที่แท้จริง ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรม และลักษณะการปล่อยเงินกู้นอกระบบ จึงดำเนินการไปตามขั้นตอนปกติ แต่ปัญหาหนี้นอกระบบมีความซับซ้อนมีการดำเนินการเป็นเครือข่ายผู้มีอิทธิพล ดังนั้นจะใช้วิธีปกติไม่สามารถแก้ปัญหาได้”

(ผู้บริหารสำนักงานจรตำรวจ, สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2557)

1.3 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติจำนวนมากและหน่วยงานแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบแตกต่างกันออกไป ดังนั้นหากผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่ลูกหนี้ได้

“ความสามารถในการวิเคราะห์งานสำคัญมากเมื่อเจ้าหน้าที่รับเรื่องมาแล้วต้องรู้ว่าดำเนินการอย่างไร หรือต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใดจึงจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ปัญหาให้กับลูกหนี้มากที่สุด” พลตำรวจโทมหาวิทยาลัย

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ (กระทรวงมหาดไทย) , สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2557)

“ที่ผ่านมามีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐที่รับเรื่องเกี่ยวกับปัญหาหนี้นอกระบบจากประชาชน ทำหน้าที่เหมือนนายไปรษณีย์ ขาดความรู้ความเข้าใจปัญหาและไม่สามารถแนะนำหรือแก้ไขปัญหาให้กับลูกหนี้ได้ ทำได้เพียงส่งเรื่องไปมาระหว่างหน่วยงาน”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ (ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

ที่ผ่านมามีผู้นำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของหนี้นอกระบบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบและองค์การอาชญากรรม และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมีบทบาทหน้าที่ประจำของตนเองในการขับเคลื่อนภารกิจหลักของหน่วยงานอยู่แล้ว ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความชำนาญในหน้าที่ประจำในหน่วยงานมากกว่าความชำนาญในการแก้ปัญหา หนี้นอกระบบซึ่งเป็นงานฝากของหน่วยงาน เช่น พนักงานสินเชื่อ มีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ การปล่อยสินเชื่อให้ลูกค้า ตรวจสอบคุณสมบัติของลูกค้าที่เข้ามาติดต่อขอสินเชื่อกับธนาคาร ติดตาม ควบคุม ดูแลลูกค้า ขยายธุรกิจด้านอื่นของธนาคาร นักวิเคราะห์นโยบายและแผนมีความเชี่ยวชาญในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ประสานแผน ประมวลผลแผน พิจารณาเสนอแนะเพื่อประกอบการกำหนด นโยบาย จัดทำแผนหรือโครงการในหน่วยงานที่ตนประจำอยู่ และเจ้าพนักงานปกครองมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านการปกครอง การพิจารณา วินิจฉัยคำร้อง ข้อกฎหมาย และการตัดสินใจทางการปกครอง เป็นต้น ประกอบกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหานี้

2) ปัจจัยด้านทัศนคติและความผูกพันต่อนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นและการยอมรับในแนวคิดของนโยบายจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายและมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติก็จะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยความเต็มใจ และทุ่มเทแรงกายแรงใจเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบาย จากผลการศึกษาพบว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติและความผูกพันต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ดังนี้

2.1 ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานต่อการกู้ยืมเงินนอกระบบ เจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติเห็นว่าหากไม่รวมเรื่องเจ้าหน้าที่เงินกู้ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลใช้กลอุบายหลอกลวง เอารัดเอาเปรียบลูกหนี้เพื่อหวังในทรัพย์ของลูกหนี้ และใช้วิธีทวงหนี้ด้วยความรุนแรงแล้ว การกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนนอกระบบถือเป็นทางเลือกที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนานในสังคมไทย โดยเป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนด้านการเงินแต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ยังเห็นว่า ปัญหาหนี้นอกระบบนั้นมีสาเหตุสำคัญมาจากความจำเป็นและความต้องการของลูกหนี้ ส่วนแนวทางแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ คือ การปรับพฤติกรรมและทัศนคติในการใช้จ่ายของลูกหนี้เป็นอันดับแรก

“หนี้นอกระบบไม่ใช่เรื่องเลวร้าย แต่ที่เลวร้าย คือ หนี้นอกระบบที่คิด ดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ากำหนดมากๆ ใช้ความรุนแรงในการทวงหนี้”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ

(ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“เจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนเห็นว่าเป็นเรื่องของคนจนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้ เห็นเป็นเรื่องเล็กน้อย จนปล่อยเป็นตลาดเสรี (free market) แต่ความจริงไม่ใช่ หนี้ในระบบเป็นการริดเลียดกับปู เพราะเป็นการปล่อยกู้ร้อยละ 10-60 ต่อเดือน”

(ผู้บริหารสำนักงานจเรตำรวจ, สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2557)

“ลูกหนี้ที่ต้องเริ่มต้นแก้ไขที่ตนเอง คนอื่นแก้ไขก็ไม่จบ โครงการแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้ในระบบได้ ไม่มีหน่วยงานติดตามลูกหนี้ที่ร่วมโครงการว่ากลับไปเป็นหนี้หรือไม่ แต่ผมมองว่ามีโอกาสสูงที่ลูกหนี้จะกลับไปเป็นหนี้”

(ผู้บริหารโครงการและนโยบายพิเศษ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง) , สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

“สาเหตุของปัญหาหนี้ในระบบที่สำคัญอยู่ที่ตัวลูกหนี้ และเป็นเรื่องของวินัยทางการเงิน”

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ (กระทรวงมหาดไทย), สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2557)

**2.2 ทักษะของผู้ปฏิบัติงานต่อนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบ** เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติเห็นว่าการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบเป็นเรื่องที่ดี ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสนใจความเดือดร้อนของประชาชนและพยายามจะแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยนโยบายมุ่งหวังที่จะให้ลูกหนี้ในระบบสามารถประหยัดเงินในส่วนที่เป็นดอกเบี้ยซึ่งลูกหนี้จะต้องจ่ายให้กับเจ้าหนี้ในระบบ และนำเงินในส่วนดังกล่าวมาชำระหนี้ที่ได้โอนเข้าสู่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่มีดอกเบี้ยต่ำ แต่ในหลักการและแนวทางแก้ปัญหาหนี้ในระบบตามนโยบายของรัฐบาลนั้นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติเห็นว่ารัฐบาลยังขาดความจริงใจต่อการแก้ปัญหา เนื่องจากนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่ผ่านมาเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า และเป็นนโยบายระยะสั้นที่หวังผลทางการเมือง นอกจากนั้นนโยบายยังเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบก็จะถูกล้มเลิกไป และการแก้ปัญหาโดยการจัดการกับหนี้สินในระบบโดยการโอนหนี้ในระบบเข้าสู่ระบบหรือการสนับสนุนให้ลูกหนี้ในระบบเข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้ง่ายขึ้นไม่ใช่แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างยั่งยืน แต่กลับทำให้ลูกหนี้เป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบ นโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาลเน้นจัดการกับปัญหาที่ปลายเหตุจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

**2.3 ความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานต่อนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ** เจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติมีความผูกพันต่อนโยบายไม่มาก เนื่องจากผู้ปฏิบัติมีเห็นว่านโยบายหนี้นอกระบบสามารถแก้ปัญหาได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบในภาพรวมได้อย่างยั่งยืน ประกอบกับผู้ปฏิบัติไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ เนื่องจากการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบนั้นเป็นการกำหนดนโยบายที่มาจากส่วนกลางในลักษณะจากบนลงล่าง (top down) จึงทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่มีความผูกพันกับนโยบาย ผู้ปฏิบัติเห็นว่านโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นการสั่งการมาจากหน่วยงานในระดับบน จึงดำเนินการไปตามคำสั่งการตามบทบาทหน้าที่เพื่อให้ได้ดำเนินงานครบตามขั้นตอนของนโยบายเพียงเท่านั้น

*“นโยบายเป็นคำสั่งจากบนลงล่าง เหมือนการสั่งให้ไปทำ มากกว่าที่จะเป็นการขับเคลื่อนไปด้วยกัน”*

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง), สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

*“ปัญหาหนี้นอกระบบยากต่อการแก้ไขผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีใจที่จะช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อน เนื่องจากต้องเข้าไปชุกกับปัญหา คอยช่วยเหลือ คอยติดตามปัญหาอย่างใกล้ชิด และมีเทคนิคในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม”*

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ (ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

*“เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจปัญหาแท้จริง ทำงานเพราะเป็นหน้าที่ ”*

(ผู้บริหารชุมชนซอยสวนเงิน เขตราชเทวี, สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2557)

*“การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ เจ้าหน้าที่นั่งอยู่ในห้องแอร์อย่างเดียวแก้ปัญหาไม่ได้ ต้องลงมาเห็นปัญหาจริงในพื้นที่”*

(ผู้บริหารกองทุนชุมชนและสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2558)

จึงสรุปได้ว่า ผู้นำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติขาดความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เกี่ยวกับธรรมชาติของหนี้นอกระบบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้นอกระบบ และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมีบทบาทหน้าที่ประจำของตนเองในการขับเคลื่อนภารกิจหลักของหน่วยงานอยู่มากกว่าความชำนาญใน

การแก้ไขปัญหานี้นอกระบบซึ่งเป็นงานฝากของหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความชำนาญในหน้าที่ประจำของตนเองอยู่แล้ว นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติยังขาดความผูกพันต่อนโยบายเนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลกำหนดนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบยังไม่ตรงจุด โดยนโยบายเป็นไปในลักษณะหวังผลประโยชน์ทางการเมือง และนโยบายถูกกำหนดมาจากหน่วยงานระดับบนในลักษณะเป็นคำสั่งการ ทำให้ผู้ปฏิบัติดำเนินงานเพียงเพื่อให้ครบตามขั้นตอนของนโยบายเท่านั้น ขาดความคิดสร้างสรรค์ในการแสวงหาแนวทางแก้ปัญหานี้นอกระบบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น ความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ เชื่อมมั่นและยอมรับในแนวคิดของนโยบายเพียงใด ทั้งนี้ความเชื่อมั่นและการยอมรับนโยบายจากผู้ปฏิบัติจะเกิดขึ้นเมื่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายและมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางแก้ปัญหานี้นอกระบบ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความเต็มใจและทุ่มเทแรงกายแรงใจในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบายต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ **แวน มิเตอร์ และแวน ฮอน (1975)** ซึ่งกล่าวว่า ท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (the disposition of implementers) เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย 2) ทิศทางการสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ ได้แก่ การยอมรับ การนิ่งเฉย หรือการปฏิเสธนโยบาย เป็นต้น และ 3) ระดับของการตอบสนองในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ ได้แก่ การยอมรับหรือการปฏิเสธมีระดับมากน้อยเพียงใด เป็นต้น ทั้งนี้หากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายขัดกับค่านิยมส่วนตัวของผู้ปฏิบัติ ย่อมส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติปฏิเสธวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวตั้งแต่ต้น ทั้งนี้สามารถแก้ไขได้โดยการให้ผู้ปฏิบัติเข้ามามีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ **เอ็ดเวิร์ดส์ที่สาม (Edwards III, 1980)** ที่กล่าวว่า ท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ท่าทีหรือทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากผู้ปฏิบัติต้องรู้และเข้าใจสิ่งที่จะทำ และมีความรู้ความสามารถที่จะทำ ทั้งนี้การที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติใช้ดุลยพินิจมากเนื่องมาจากมีความเป็นอิสระจากผู้กำหนดนโยบาย และมีความซับซ้อนของนโยบาย และการใช้ดุลยพินิจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับท่าทีหรือทัศนคติต่อนโยบาย หรือความคิดที่ว่านโยบายมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนตัวและองค์การอย่างไร ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายต้องให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าว และหากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีท่าทีไม่ตรงกับที่ผู้กำหนดนโยบายมุ่งหวัง ผู้กำหนดนโยบายต้องหาแนวทางในการปรับท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ **วรเดช จันทรศร (2548)** ที่กล่าวว่า ความผูกพันและการยอมรับต่อนโยบายของผู้นำนโยบายไป



ปฏิบัติหากมีมากขึ้นจะส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับ **สุรพร เสียนสลาย (2539)** ที่ได้ศึกษาเรื่อง **“การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย”** กล่าวว่า ความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการ คือ การยอมรับแนวคิดของนโยบายและตั้งใจที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาพฤติกรรมหรือการกระทำของข้าราชการในช่วงที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผลการศึกษาพบว่า หากข้าราชการที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีระดับความผูกพันต่อนโยบายระดับสูง ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จสูงเช่นกัน เนื่องจากนโยบายถูกนำไปปฏิบัติโดยระบบราชการหรือข้าราชการเป็นหลัก ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการตัดสินใจโดยผู้ปฏิบัติซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ดูแลนโยบายต้องคำนึงถึงการพิจารณาตัวบุคคลเข้ารับช่วงในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสม **ดังนั้น การตระหนักถึงความรู้ความสามารถ ทักษะ และความผูกพันต่อนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นับเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ**

#### 5.1.5 ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย

**ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย** หมายถึง ทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่สนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วยทัศนคติและพฤติกรรมของลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบ หากกลุ่มเป้าหมายมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายก็จะทำให้กลุ่มเป้าหมายพยายามปรับพฤติกรรมให้เป็นไปตามที่นโยบายต้องการด้วยความเต็มใจ ซึ่งจะช่วยให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จมากกว่าการที่กลุ่มเป้าหมายมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนโยบายและไม่ให้ความร่วมมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามที่นโยบายต้องการ

ทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากหากกลุ่มเป้าหมายมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายก็จะทำให้กลุ่มเป้าหมายพยายามปรับพฤติกรรมให้เป็นไปตามที่นโยบายต้องการด้วยความเต็มใจซึ่งจะช่วยให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติประสบผลความสำเร็จมากกว่าการที่กลุ่มเป้าหมายมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนโยบายและไม่ให้ความร่วมมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามที่นโยบายต้องการ จากผลการศึกษาพบว่า กลุ่มเป้าหมายในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ ได้แก่ ลูกหนี้นอกระบบและเจ้าหนี้นอกระบบ สำหรับทัศนคติและพฤติกรรมของลูกหนี้นอกระบบนั้น ลูกหนี้มีทัศนคติที่ดีต่อโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) เนื่องจากเห็นว่าโครงการดังกล่าวเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐบาล ลูกหนี้บางรายคิดว่าเมื่อเข้าร่วมโครงการแล้วอาจจะไม่ต้องชำระหนี้คืนรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ **จุไรรัตน์ เจริญจำรูญ (2555)** เรื่อง

“การประเมินผลโครงการโอนหนี้เข้าระบบ เพื่อพบชีวิตใหม่ : กรณีศึกษาศูนย์แก้ไขปัญหานี้นอกระบบระดับอำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี” พบว่า ลูกหนี้มีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานตามโครงการโดยภาพรวมอยู่ในระดับสูงมีค่าเฉลี่ย 3.69 (จากคะแนนเฉลี่ยเต็ม 4) เนื่องจากประชาชนเห็นว่าโครงการนี้จะสามารถช่วยเหลือผู้ที่มีหนี้นอกระบบ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถยืดเวลาชำระหนี้ออกไปได้ เป็นต้น แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติพบว่าแม้ลูกหนี้จะมีทัศนคติที่ดีต่อโครงการ แต่ลูกหนี้ยังมีปัญหาด้านพฤติกรรม กล่าวคือ ลูกหนี้นอกระบบที่เข้าร่วมโครงการแก้ปัญหานี้นอกระบบกับทางรัฐบาลแล้วไม่สามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ได้หรือไม่สามารถเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลได้ เนื่องจากลูกหนี้นอกระบบไม่ให้ข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับการเป็นหนี้ มูลค่าของการเป็นหนี้ และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหนี้นอกระบบแก่เจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ลูกหนี้นอกระบบยังขาดความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาของตนเอง ลูกหนี้ไม่พยายามเปลี่ยนพฤติกรรมในการก่อหนี้นอกระบบ ยังคงใช้จ่ายฟุ่มเฟือย และไม่ปฏิบัติตามกิจกรรมหรือเงื่อนไขของโครงการ จากการศึกษาพบว่า เมื่อลูกหนี้ส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไม่สามารถชำระหนี้ในระบบกับทางธนาคารได้ จึงปรากฏเป็นหนี้ค้างชำระในธนาคารเฉพาะกิจที่เข้าร่วมโครงการจำนวนมาก และข้อมูลดังกล่าวยังแสดงให้เห็นว่าลูกหนี้มีปัญหาในการใช้จ่าย ซึ่งมีโอกาสสูงที่ลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการจะกลับไปเป็นหนี้นอกระบบอีก ปัญหาด้านทัศนคติและพฤติกรรมดังกล่าวของลูกหนี้นอกระบบส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ

“ลูกหนี้ที่เป็นหนี้นอกระบบส่วนใหญ่เกิดจากการมีทัศนคติและวิถีคิดของลูกหนี้ในการใช้จ่ายแบบผิดๆ และขาดความรอบคอบในการใช้จ่าย”

(ผู้บริหารโครงการและนโยบายพิเศษ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง) , สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

“ลูกหนี้นอกระบบต้องการเข้าร่วมโครงการมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้กับธนาคาร บางรายไม่มีอาชีพหรือรายได้ที่แน่นอนเป็นหลักแหล่ง ไม่มีผู้ค้ำประกันเงินกู้ และมีหนี้ค้างชำระเป็นหนี้ดำเนินคดี มีการปลอมแปลงเอกสารการเป็นหนี้ และลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการไม่มีความตั้งใจในการชำระหนี้”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อก (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

“ลูกหนี้นอกระบบบางรายไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบเนื่องจากมีความเกรงกลัวอิทธิพลของเจ้าหนี้นอกระบบ”

(นักวิชาการพัฒนาชุมชนปฏิบัติการ สำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 57)

“ลูกหนี้นอกระบบที่เข้าร่วมโครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไม่พูดความจริง หรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สินของตนแก่ธนาคารไม่หมด และเมื่อธนาคารฟื้นฟู อาชีพหรือฝึกอบรมให้มีลูกหนี้ มีส่วนน้อยที่จะนำไปปฏิบัติ จึงสำเร็จเพียง ประมาณร้อยละ 20”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
(ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“จากการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาหนี้นอกระบบของ ชาวบ้านที่สระบุรี พบว่า ร้อยละ 40 เห็นว่าปัญหาเกิดจากตัวลูกหนี้เอง คือ ความฟุ่มเฟือย การพนัน และอบายมุข”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม  
(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

สำหรับทัศนคติและพฤติกรรมของเจ้าหนี้นอกระบบนั้น จากผลการศึกษาพบว่า เจ้าหนี้นอกระบบมีทัศนคติไม่ดีต่อโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) เนื่องจากเห็นว่าโครงการไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง เนื่องจากการเจรจาประนอมหนี้ อาจทำให้ตนเองต้องสูญเสีย รายได้จากการลดดอกเบี้ยให้กับลูกหนี้ หรืออาจถูกดำเนินคดีเนื่องจากกระทำความผิดตามกฎหมาย ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินหรือถูกดำเนินการหักภาษีเงินได้ย้อนหลังอีกด้วย เจ้าหนี้นอกระบบจึงไม่ให้ความร่วมมือกับโครงการฯ ไม่ยินยอมมาเจรจาประนอมหนี้กับลูกหนี้ ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ นอกจากนี้เจ้าหนี้บางรายยังเป็นผู้มีอิทธิพลไม่ต้องการมาแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่ และยังมีพฤติกรรมในการเอาเปรียบและใช้อำนาจอิทธิพลในการทวงหนี้ด้วยความรุนแรงโดยไม่เกรงกลัวกฎหมายจึงทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ

“เวลาเจรจาประนอมหนี้เจ้าหนี้ไม่มาตามนัด ลูกหนี้ก็ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ เพราะธนาคารจะปล่อยกู้ให้ลูกหนี้นอกระบบเมื่อลูกหนี้มีใบประนอมหนี้”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.) , สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

จึงสรุปได้ว่า การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัตินั้นแม้ลูกหนี้นอกระบบจะมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายแต่ลูกหนี้นอกระบบกลับมีพฤติกรรมไปในทิศทางตรงกันข้าม คือ ไม่พูดความจริงเกี่ยวกับการเป็นหนี้ มูลค่าของการเป็นหนี้ และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหนี้นอกระบบ เป็นต้น ลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและกิจกรรมของโครงการ รวมถึงไม่ยินยอมในการเปลี่ยนพฤติกรรมในการก่อหนี้ จึงทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ สำหรับเจ้าหนี้นอกระบบ

มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบเนื่องจากเห็นว่านโยบายทำให้ต้นทุนสูญเสียรายได้จากการลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้แก่ลูกหนี้ และอาจมีความผิดจากการคิดดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ให้ความร่วมมือกับนโยบายโดยไม่มาเจรจาประนอมหนี้กับลูกหนี้ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลได้ จึงทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นหากลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการและเชื่อมั่นว่านโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง ย่อมส่งผลให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบปฏิบัติตามเงื่อนไข และกระบวนการของนโยบายด้วยความเต็มใจและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของ **แมชเมเนียนและซาบาเตียร์ (1980)** ที่ว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับการยอมรับและปฏิบัติตามผลผลิตของนโยบาย ทั้งนี้กลุ่มเป้าหมายจะทำตามนโยบายหรือไม่ขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ของนโยบายว่าทำให้กลุ่มเป้าหมายได้หรือเสียประโยชน์ เนื่องจากบุคคลจะพิจารณาถึงผลได้หรือผลเสียของตนเป็นหลัก ทั้งนี้หากต้องการให้เกิดการยอมรับปฏิบัติตามนโยบายจะต้องค้นหาและจำแนกผู้ที่ไม่ยอมรับปฏิบัติตามนโยบายออกมา เพื่อหาแนวทางในการทำให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติตามนโยบายด้วยดี โดยอาจจะใช้วิธีการลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม วิธีการกระตุ้นหรือต้องสร้างแรงจูงใจ และทัศนคติที่ดีต่อกลุ่มเป้าหมายให้การปฏิบัติตามนโยบายกลายเป็นความชอบธรรม ดังนั้น การตระหนักถึงทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายในการยอมรับและปฏิบัติตามผลผลิตนโยบายนับเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบไปปฏิบัติ

#### 5.1.6 ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

**ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง** หมายถึง ลักษณะของสภาพเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ สภาพสังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นปัจจัยที่ห่อหุ้มกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อการรับรู้ปัญหาของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป และส่งผลให้ปัญหามีความยากง่ายในการจัดการเปลี่ยนแปลงไปด้วย นอกจากนี้ยังทำให้แรงสนับสนุนต่อนโยบายเปลี่ยนแปลงไปด้วย หากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเอื้อต่อการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบไปปฏิบัติย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ในระบบไปปฏิบัติมีลักษณะดังนี้

**1) สภาพเศรษฐกิจ** เป็นปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะวิกฤติเศรษฐกิจโลกที่ผ่านมา ได้แก่ วิกฤตต้มยำกุ้งปี พ.ศ. 2540 วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ปี พ.ศ. 2551 วิกฤตหนี้สาธารณะของกรีซปี พ.ศ. 2552 มีผลต่อสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศไทยอย่างมาก กล่าวคือ ปัญหาเศรษฐกิจโลกส่งผลให้เศรษฐกิจไทยชะลอตัว เกิดภาวะขาดสภาพคล่องในด้านการค้าและการลงทุน ธุรกิจด้านการส่งออกสินค้าและบริการในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากประเทศคู่ค้าได้รับผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจโลกเช่นเดียวกับประเทศไทย ก่อให้เกิดปัญหาด้านการค้าและการลงทุนในต่างประเทศ คือ ไม่สามารถขายสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นและอาจมีการลดจำนวนการส่งสินค้าออก ลดลง ทำให้ให้ภาคธุรกิจต้องชะลอการผลิตหรือหยุดการผลิตลง ภาคธุรกิจจึงต้องลดรายจ่ายเนื่องจากรายได้ลดลงจึงต้องใช้วิธีการลดการจ้างงานหรือลดพนักงานลง ทำให้เกิดภาวะว่างงานในประเทศตามมา ในขณะที่เดียวกันสินค้าและบริการปรับราคาสูงขึ้นเนื่องจากปัญหาเงินเฟ้อทำให้ประชาชนมีค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตเพิ่มขึ้น เมื่อประชาชนมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินแต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบได้ แหล่งทุนทางเลือกที่สำคัญที่ประชาชนนึกถึงเป็นอันดับต่อมาคือ แหล่งทุนนอกระบบ จะเห็นได้ว่าปัญหาเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับการเป็นหนี้นอกระบบ เมื่อเศรษฐกิจประสบปัญหารุนแรงขึ้นจะส่งผลให้การเป็นหนี้นอกระบบเพิ่มความรุนแรงของปัญหาขึ้นตามไปด้วย ในทางกลับกันปัญหาหนี้นอกระบบก็เป็นปัจจัยที่สะท้อนสภาพปัญหาเศรษฐกิจของประเทศเช่นกัน ดังนั้นปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจจึงมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

*“หนี้นอกระบบเป็นทางเลือกสุดท้ายที่ประชาชนจะเลือกก่อนนี้ ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของหนี้นอกระบบจึงเป็นตัวบ่งชี้ภาพเศรษฐกิจ”*

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

**2) สภาพสังคม** เป็นปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก อันเป็นผลจากการพัฒนาเทคโนโลยีและเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ก่อให้เกิดสินค้าและบริการทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็นจำนวนมาก การเปลี่ยนแปลงด้านวัตถุประสงค์ผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติในการดำรงชีวิตของประชาชน จากสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมไทยซึ่งเดิมที่เป็นสังคมเกษตรมีค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพไม่มาก เนื่องจากประชาชนบริโภคและใช้สิ่งที่ตนเองผลิตขึ้นเองหรือแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างกัน ต่อมาเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปเกิดการพัฒนาวិทยาการ เทคโนโลยี และสิ่งอำนวยความสะดวกขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรไปเป็นสังคมเมืองมากขึ้น รูปแบบวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนจึงเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่ประชาชนมี

การบริโภคเพื่อการดำรงชีพเปลี่ยนไปเป็นการบริโภคเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองและบริโภคตามค่านิยมของสังคมเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนมีความต้องการในด้านค่าใช้จ่ายเงินเพิ่มมากขึ้น เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบหรือได้กู้ยืมเงินในระบบเต็มจำนวนแล้ว ประชาชนก็จะเริ่มก่อหนี้สินนอกระบบขึ้น

“แต่ก่อนสังคมยังไม่ก้าวไกลประชาชนอยู่แบบเศรษฐกิจพอเพียง เมื่อโลกาภิวัตน์เข้ามา การเปลี่ยนแปลงจากภายนอกส่งผลให้คนอยากจะกินดีอยู่ดี มีเครื่องอำนวยความสะดวกเหมือนคนอื่นในสังคม เมื่อรายได้ไม่พอก็กู้หนีนอกระบบมาใช้จ่าย”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน  
(กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

“เดิมทีปัญหาหนี้นอกระบบไม่รุนแรงขนาดนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของสังคมทันสมัยขึ้น และการที่ประชาชนมีบัตรเครดิตได้ง่ายขึ้น ทำให้คนใช้จ่ายเพิ่มขึ้น”

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์  
(กระทรวงมหาดไทย), สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2557)

“หนี้นอกระบบเกิดจากค่านิยม และวัฒนธรรมของคนทำให้เกิดความต้องการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น นำไปสู่การเติบโตของธุรกิจเงินกู้นอกระบบ”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

**3) สภาพการเมือง** เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมส่งผลให้เกิดการเมืองเชิงการตลาดที่รัฐบาลกำหนดมาตรการหรือนโยบายที่จะสร้างความพึงพอใจและความนิยมในระยะสั้นเพื่อหวังผลจากการเลือกตั้งทำให้นโยบายขาดความสมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์ส่งผลให้เกิดปัญหาและภาระด้านการเงินการคลังของประเทศในระยะยาว จนอาจนำไปสู่การขาดดุลงบประมาณภาครัฐเนื่องจากรัฐต้องกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการประชานิยม และการสนับสนุนของรัฐบาลโดยการกระตุ้นการใช้จ่ายภาคครัวเรือนส่งผลให้ประชาชนใช้จ่ายเกินตัวอันจะนำไปสู่การก่อหนี้นอกระบบตามมา ดังนั้นนโยบายประชานิยมจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจในประเทศ และส่งผลให้ประชาชนก่อหนี้ทั้งในและนอกระบบตาม จากผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลที่ผ่านมามีการใช้นโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย โครงการยกเว้นภาษีบ้านหลังแรก และโครงการลดภาษีรถยนต์คันแรก เป็นต้น ซึ่งเป็นการกระตุ้นการใช้จ่ายภาคครัวเรือนส่งผลให้หนี้สินครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ ไตรมาสที่ 4 ของปี 2556 ที่ว่าหนี้สินครัวเรือนมีมูลค่ากว่า 9.79 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 82.3 ของจีดีพี (GDP) ซึ่งสาเหตุสำคัญในการเพิ่มขึ้นของหนี้สินภาคครัวเรือนมาจากการกู้ยืมเงินเพื่อมาซื้อทรัพย์สินทดแทนความเสียหายจากอุทกภัยในปี 2554 และการเข้าซื้อรถยนต์ที่มากขึ้นอันเป็นผลมาจากนโยบายรถคันแรก เป็นต้น

“นโยบายของรัฐก็ชัดเจนเลยว่าก่อให้เกิดหนี้นอกระบบกับประชาชน”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ

(ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“จากการลงพื้นที่พูดคุยกับชาวบ้านพบว่า แหล่งทุนในระบบที่ไม่มีบริการจัดการที่ดี เมื่อชาวบ้านกู้ยืมเงินไปแล้วไม่ก่อให้เกิดรายได้ จึงเป็นหนี้นอกระบบ”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“การมีกองทุนเพิ่มขึ้นเป็นเหมือนดาบสองคม เนื่องจากชาวบ้านยังขาดความพร้อมและการบริหารจัดการกองทุนขาดประสิทธิภาพ การใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงนำไปสู่การเป็นหนี้”

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์

(กระทรวงมหาดไทย), สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2557)

“ชาวบ้านเป็นหนี้กองทุนต่างๆ ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน กขคจ. และกลุ่มออมทรัพย์ เมื่อหมุนเวียนส่งเงินกู้ทั้ง 3 กองทุนไม่ทันก็ไปกู้หนี้นอกระบบ”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน

(กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

“นโยบายประชานิยมทำให้รัฐบาลได้คะแนนเสียง รัฐบาลจึงเผลอไปให้ประชาชนมากจนปัญหาเพิ่มมากขึ้น เช่น นโยบายจำนำข้าว นโยบายรถคันแรก ส่งผลให้ประชาชนเป็นหนี้นอกระบบ”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.) , สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

“การเป็นหนี้นอกระบบส่วนหนึ่งมาจากการขาดวินัยทางการเงินของลูกหนี้ แต่อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญคือ การอัดฉีดนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจให้ประชาชนใช้เงินมากเกินไป”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน

(กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

จากผลการศึกษาพบว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหลายท่านเห็นว่านโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลเข้าข่ายนโยบายประชานิยม เนื่องจากมีลักษณะของการนำเงินของรัฐบาลซึ่งเป็นภาษีประชาชนไปใช้เพื่อดำเนินโครงการโดยมีเป้าหมายในการก่อให้เกิดความพึงพอใจจากประชาชน อันจะนำมาซึ่งคะแนนเสียงจากการเลือกตั้ง รัฐบาลดำเนินนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบด้วยความเร่งรีบ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้างานขาดการศึกษาวิจัยผลลัพธ์ของนโยบายอย่างละเอียด ทำให้นโยบายขาดความครอบคลุมและขาดเหตุผลทางทฤษฎีที่สะท้อนความสำเร็จในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2547-2556) ได้ดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่องจนทำให้ประชาชนอ่อนแอและมีทัศนคติเป็นผู้รอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว ซึ่งประเด็นดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากการที่ประชาชนเห็นว่า รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือลูกหนี้นอกระบบโดยการชำระหนี้สินนอกระบบให้ลูกหนี้ ทำให้ลูกหนี้บางกลุ่มร่วมกับเจ้าหนี้นอกระบบในการสร้างหนี้ที่เป็นเท็จเพื่อต้องการเงินจากรัฐบาล ลูกหนี้บางรายเริ่มก่อหนี้นอกระบบใหม่เพื่อหวังให้รัฐบาลชดใช้หนี้สินให้ ทำให้หนี้นอกระบบหลากหลายรูปแบบเข้าสู่โครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้สินนอกระบบ) ในบางรายแม้จะไม่ใช่ภาระหนี้ก่ออย่างการกู้ยืมเงินระหว่างญาติพี่น้องที่ไม่เสียดอกเบี้ยก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากลูกหนี้นอกระบบคิดว่าเมื่อเข้าร่วมโครงการแล้วจะได้รับเงินกู้จากรัฐบาลโดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ลูกหนี้เหล่านี้เมื่อรัฐบาลเปิดให้มีการลงทะเบียนก็จะเข้ามาลงทะเบียนแต่เมื่อเห็นว่าโครงการมีเงื่อนไขหรือเห็นว่ารัฐไม่ชดใช้หนี้สินให้ก็จะยกเลิกการขอรับความช่วยเหลือ ดังปรากฏในรายงานผลการดำเนินงานโครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้สินนอกระบบ) โดยกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ณ วันที่ 15 สิงหาคม 2554 มีลูกหนี้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 2,320,273 ราย มูลหนี้รวม 246,178,705,634.99 บาท ในจำนวนนี้ลูกหนี้ที่ลงทะเบียนไม่ประสงค์โอนหนี้นอกระบบเข้าธนาคารจำนวน 12,851 ราย คิดเป็นมูลค่าหนี้สินจำนวนทั้งสิ้น 984,865,338.96 บาท นอกจากนั้นลูกหนี้บางรายที่โอนหนี้เข้าสู่ธนาคารตามนโยบายของรัฐบาลแล้วเมื่อไม่สามารถชำระหนี้ดังกล่าวได้ก็จะไม่ชำระหนี้แก่ธนาคารเนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลต้องการช่วยประชาชนอยู่แล้ว ดังนั้นหนี้สินของประชาชนจึงเป็นภาระหน้าที่ที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบคล่องกับการศึกษาของจรูไรรัตน์ เจริญจำรูญ (2555) ที่ได้ศึกษาเรื่อง “การประเมินผลโครงการโอนหนี้เข้าระบบ เพื่อพบชีวิตใหม่ : กรณีศึกษาศูนย์แก้ไขปัญหานี้นอกระบบระดับอำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี” พบว่า ปัญหาสำคัญของโครงการฯ คือ ประชาชนที่มาขึ้นทะเบียนหนี้นอกระบบเข้าใจผิดคิดว่ารัฐบาลจะเป็นคนชำระเงินคืนหนี้นอกระบบแทนลูกหนี้นอกระบบเนื่องจากการประชาสัมพันธ์ต่างๆ ของนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ต้องการให้ประชาชนมาขึ้นทะเบียนกับโครงการฯ จำนวนมาก ทำให้ประชาชนคิดว่าทางรัฐบาลจะเป็นผู้ชำระหนี้นอกระบบแทนตน เมื่อเข้าสู่การเจรจาหนี้นอกระบบก็ไม่ใช่ผลสำเร็จเพราะขาดความเข้าใจที่ชัดเจนถึงวัตถุประสงค์โครงการ จะเห็นได้ว่าสภาพการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะการเมืองเชิงการตลาดโดยการใช้



นโยบายประชานิยมส่งผลให้ประชาชนใช้จ่ายเงินเพิ่มสูงขึ้นจนอาจนำไปสู่การขาดวินัยทางการเงิน และก่อหนี้สินทั้งในและนอกระบบที่ยากที่จะแก้ไขตามมา นอกจากนี้ นโยบายประชานิวยังทำให้ประชาชนอ่อนแอและมีพฤติกรรมรอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

“การพัฒนาศักยภาพหรือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของลูกหนี้ต้องใช้ระยะเวลา แต่ถ้าจะให้เห็นผลงานเร็วต้องใช้การลงทะเบียนปลดหนี้ซึ่งจะได้ตัวเลขชัดเจน สามารถแสดงความสำเร็จของนโยบายรัฐบาล”

(ผู้บริหารโครงการและนโยบายพิเศษ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง) , สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

“การใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาลมากเกินไป ทำให้ประชาชนเป็นหนี้นอกระบบ อ่อนแอ และเป็นผู้รับฝ่ายเดียว นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเองก็เข้าข่ายนโยบายประชานิยมเพราะมีการโฆษณาชวนเชื่อ”

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ (กระทรวงมหาดไทย), สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2557)

“นโยบายของรัฐบาลหวังผลเป็นคะแนนเสียงเพื่อเข้ามาเป็นรัฐบาล โดยอาศัยการโฆษณาให้คนสนใจ”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ (ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“ปัญหาหนี้นอกระบบจะแก้ไขได้อย่างไรเมื่อค่าครองชีพของประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น มีกระแสการบริโภคนิยม และรัฐบาลใช้นโยบายกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชน ”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

“ที่ผ่านมารัฐบาลใช้นโยบายประชานิยมเพื่อหวังประโยชน์ทางการเมือง ไม่เห็นคุณค่าในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่แท้จริง นโยบายจึงมีลักษณะที่ไม่ยั่งยืน และเป็นการสร้างนิสัยไม่ดีแก่ประชาชน”

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง), สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

จึงสรุปได้ว่า สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจโลกโดยเฉพาะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลให้เศรษฐกิจในประเทศไทยชะลอตัว การค้าและการลงทุนประสบปัญหาเกิดการว่างงานและประชาชนมีรายได้น้อยลงในขณะที่สินค้าและบริการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นทำให้ประชาชนมีรายได้น้อยลงเพียงพอดำรงชีวิตอยู่ได้ต้องพึ่งพาแหล่งทุนนอกระบบจึงนำไปสู่การเป็นหนี้ในระบบที่เพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมไทยจากสังคมเกษตรสู่การเป็นสังคมเมืองส่งผลให้ประชาชนมีรูปแบบวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ และทัศนคติเปลี่ยนแปลงไป ประชาชนใช้จ่ายตามความต้องการจนเกิดการบริโภคนิยมเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้ความต้องการในการใช้เงินของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น เมื่อประชาชนไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบได้จึงนำไปสู่การกู้ยืมเงินนอกระบบ ดังนั้นเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปมากจนประชาชนขาดความระมัดระวังในการใช้จ่ายย่อมทำให้เกิดปัญหาหนี้ในระบบเพิ่มสูงขึ้น การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนั้นรัฐบาลใช้นโยบายประชานิยม โดยการกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชนและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนเพื่อหวังผลทางการเมืองมากเกินไป ทำให้ประชาชนขาดวินัยทางการเงิน เกิดความอ่อนแอ และมีทัศนคติในการรอคอยความช่วยเหลือจากทางภาครัฐเพียงอย่างเดียว ส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับการศึกษาของ **วันชัย มีชาติ และคณะ (2556)** เรื่อง “โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้ในระบบ” และ **สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล (2557)** ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง “หนี้ในระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม” พบว่า สาเหตุสำคัญของการเป็นหนี้ในระบบในสังคมไทยมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ความสามารถในการพึ่งตนเองของคนในสังคมลดลง เงินมีความจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนมากขึ้น ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่เน้นการบริโภคนิยมและประชานิยมเป็นส่วนหนึ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และในบางกรณีมีการกู้เงินไปใช้ในทางที่ไม่ตรงกับเป้าหมาย

ดังนั้นสภาพเศรษฐกิจที่ดี การลดการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาล และการส่งเสริมให้สังคมมีค่านิยมต่อการใช้จ่ายอย่างมีเหตุผล มีวินัยทางการเงิน เน้นการออมและการวางแผนการเงินในอนาคต และพัฒนาตนเองเพื่อให้มีศักยภาพในการหารายได้ที่เหมาะสมจะส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ **แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอน (1975)** และ **แมชเมเนียนและซาบาเตียร์ (1980)** ที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ปัจจัยด้านสถานะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อการรับรู้ปัญหาของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป และทำให้ปัญหามีความยากง่ายในการจัดการเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนั้นยังทำให้แรงสนับสนุนต่อนโยบายเปลี่ยนแปลงไปด้วย แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ **วันชัย มีชาติ (2532)**

เรื่อง “นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล: ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์” พบว่า สภาพเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาวะการค้าข้าวในตลาดของโลก เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์อย่างมาก และพบว่า สภาพทางการเมืองหรือสถานการณ์ทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 2 ระดับ คือ การเมืองระดับประเทศ และการเมืองระดับท้องถิ่น ดังนั้น การตระหนักถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนับเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

### 5.1.7 ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย

**ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย** หมายถึง ลักษณะการติดตามประเมินผลนโยบายสนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ โดยการใช้มาตรฐานหรือตัวชี้วัดในการติดตามการปฏิบัติงานตามโครงการอย่างต่อเนื่องทั้งผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) จากโครงการ เพื่อศึกษาว่านโยบายไปถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด และนำข้อเท็จจริงจากการติดตามประเมินผลนโยบายไปสู่การปรับปรุงและพัฒนานโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบต่อไป

การติดตามประเมินผลนโยบายเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการติดตามประเมินผลเป็นการติดตามความคืบหน้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในแต่ละช่วงระยะต่างๆ ว่านโยบายเป็นอย่างไร โดยมีการใช้มาตรฐาน หรือตัวชี้วัดในการติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง เพื่อศึกษาว่านโยบายไปถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด มีการให้บริการหรือการปฏิบัติตามวิธีการต่างๆ ในขั้นตอนของนโยบายจริงตามแผนงานหรือไม่อย่างไร และเกิดผลอย่างไร ทั้งนี้หากไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนงานหรือกิจกรรมที่กำหนดมีสาเหตุจากอะไร เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งจะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสำเร็จได้มากกว่าการที่นโยบายขาดการติดตามประเมินผลที่เหมาะสม จากผลการศึกษาพบว่า การติดตามประเมินผลนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบรัฐบาลมีการติดตามประเมินผลโดยการพิจารณาเพียงผลผลิตจากโครงการ (output) เท่านั้น แต่ไม่มีการประเมินผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) ทั้งนี้ในการติดตามประเมินผลโครงการแก้ไขปัญหานี้ สีนภาคประชาชน(หนึ่งนอกระบบ) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้หลักเกณฑ์ในการประเมินผลโดยการพิจารณาจำนวนลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการ จำนวนลูกหนี้ที่ผ่านกระบวนการโอนหนี้ นอกระบบเข้าสู่ระบบ ความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการและประชาชนที่มีต่อโครงการ เป็นต้น

ซึ่งที่ผ่านมานโยบายขาดการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องทั้งในกระบวนการทำงานของผู้ปฏิบัติงานและการติดตามลูกหนี้ภายหลังจากเข้าร่วมโครงการแล้ว เป็นต้น

“เราไม่รู้วาลูกหนี้นอกระบบที่เข้าร่วมโครงการแล้วเขากลับไปกู้หนี้ยืมสินนอกระบบอีกหรือไม่ เนื่องจากเราไม่มีระบบติดตามลูกหนี้”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

ลูกหนี้ประมาณร้อยละ 40 เมื่อได้รับการช่วยเหลือแล้วมีการสำรวจหรือไม่ว่ากลับไปเป็นหนี้ใหม่อีกหรือไม่ และคนที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือประมาณร้อยละ 60 นี้ไปไหน

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“ไม่มีการติดตามผลนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบในระยะยาว มีการติดตามผลช่วงสั้นๆ ในขณะที่นโยบายกำลังดำเนินการโดยการรายงานจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการนั้น”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

“กระทรวงการคลังไม่ได้มีการติดตามข้อมูลลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่ผ่านมา ตรงนี้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะที่ดำเนินการโดยตรง”

(ผู้บริหารสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบปฏิบัตินั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำเสนอผลจากการติดตามประเมินผลนโยบายหรือโครงการในลักษณะการรายงานถึงจำนวนลูกหนี้ทั้งหมดที่เข้าร่วมโครงการ จำนวนที่สามารถเจรจาสำเร็จ จำนวนที่ประสงค์จะโอนหนี้ในระบบเข้าธนาคาร จำนวนที่สามารถกู้ได้หรือกู้ไม่ได้ จำนวนที่ไม่ประสงค์เข้าธนาคาร จำนวนที่เจรจาไม่สำเร็จ จำนวนที่ยุติเรื่องหรือคงเหลือ และมูลค่าหนี้สินในประเด็นต่างๆ เป็นเครื่องวัดผลสำเร็จของนโยบาย เช่น การรายงานผลการดำเนินงานโครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน กระทรวงมหาดไทย (ศตจ.มท.) มีผู้มาลงทะเบียนผู้เป็นหนี้ในระบบจำนวน 1,765,033 ราย คิดเป็นมูลค่าหนี้ 136,383 ล้านบาท ในจำนวนนี้มีลูกหนี้ที่มีความประสงค์จะขออยู่กับธนาคารจำนวน 218,000 ราย ธนาคารอนุมัติให้กู้

จำนวน 74,629 ราย ลูกหนี้ไม่มาติดต่อหรือยุติเรื่องขอกู้กับธนาคารจำนวน 63,836 ราย และการรายงานผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้สินนอกระบบ) ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดย กรมบัญชีกลาง (กระทรวงการคลัง) มีลูกหนี้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 2,320,273 ราย มูลหนี้รวม 246,178,705,634.99 บาท ในจำนวนนี้สามารถเจรจาสำเร็จทั้งสิ้น 578,622 ราย มูลหนี้รวม 65,948,351,603.18 บาท เจรจาไม่สำเร็จจำนวน 139,296 ราย มูลหนี้รวม 14,474,190,355.08 บาท สามารถยุติเรื่องได้จำนวน 466,950 ราย มูลหนี้รวม 45,841,954,570.17 บาท เป็นต้น รัฐบาลจะใช้ตัวเลขผู้เข้าร่วมโครงการและผู้ผ่านกระบวนการและกิจกรรมต่างๆ ของโครงการเป็นเป้าหมายในการวัดผลสำเร็จของนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ทำให้การติดตามประเมินผลดังกล่าวเกิดความผิดพลาดในการวัดผลนโยบายหรือโครงการว่ามีศักยภาพเพียงพอในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญอะไรบ้าง และทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหลงลืมผลลัพธ์ที่แท้จริงของโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไป คือ การสนับสนุนให้ลูกหนี้นอกระบบสามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้นอกระบบและไม่กลับไปเป็นหนี้ใหม่อีก รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพต่อการปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลเพื่อให้หนี้นอกระบบในสังคมไทยมีจำนวนน้อยลง ดังนั้นที่ผ่านมากการติดตามประเมินผลการนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่เหมาะสมส่งผลให้การนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

จึงสรุปได้ว่า การติดตามและประเมินผลนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบโดยพิจารณาเพียงผลผลิตจากโครงการ โดยมีเป้าหมายในการวัดความสำเร็จเป็นจำนวนผู้ที่เข้าร่วมโครงการ ผู้ผ่านกิจกรรมต่างๆ และมูลค่าหนี้สินที่ได้รับการโอนเข้าสู่ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งปราศจากการติดตามประเมินผลในระยะยาวโดยเฉพาะการติดตามผลลัพธ์และผลกระทบจากนโยบาย ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ทราบผลที่แท้จริงว่านโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบนั้นสามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้หรือไม่ และประชาชนที่เข้าร่วมโครงการสามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้นอกระบบโดยไม่กลับไปเป็นหนี้สินใหม่อีกหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้นการติดตามประเมินผลดังกล่าวจึงส่งผลให้การนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้การทราบผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบจากนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่แท้จริง จะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้การนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จในที่สุด **สอดคล้องกับแนวคิดของ เพรสแมนและวิลด์ฟัสกี (1973) และ แมชเมเนียนและซาบาเตียร์ (1980) ที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การติดตามและประเมินผลนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ** เนื่องจากทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบความคืบหน้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเป็นอย่างไร โดยมีการใช้มาตรฐาน หรือตัวชี้วัดในการติดตามการปฏิบัติงานตามโครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อ

ศึกษาว่านโยบายไปถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด มีการให้บริการ หรือการปฏิบัติตามวิธีการต่างๆ ในขั้นตอนของนโยบายจริงตามแผนงานที่วางไว้หรือไม่อย่างไร และเกิดผลอย่างไร ทั้งนี้หากไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนงานหรือกิจกรรมที่กำหนดมีสาเหตุจากอะไร เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งจะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับการศึกษาของ แอตทิเวลและเกอร์สทิน (Pall Attewell and Dean R. Gerstein, 1979 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2548) ได้ศึกษากรณีความล้มเหลวของการนำนโยบายการบำบัดผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี 1979 พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายมีสาเหตุหลักจากรัฐบาลกลางได้กำหนดตัวชี้วัดประเมินผลสำเร็จของโครงการ และกำหนดข้อปฏิบัติที่เข้มงวดเพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามได้โดยตรง แต่เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าประสบความล้มเหลว เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดตัวชี้วัดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (input) ของโครงการ คือ จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการหรือผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลต่างๆ และวัดที่ผลผลิต (output) คือ จำนวนของผู้ป่วยที่รักษาจนครบกระบวนการรักษาที่รัฐกำหนดไว้แล้ว ซึ่งหากสถานพยาบาลใดมีผลผลิตของโครงการดีก็ถือว่าโครงการประสบความสำเร็จ การวัดผลความสำเร็จของโครงการวิธีนี้ทำให้เกิดข้อผิดพลาดและเป็นผลให้โครงการล้มเหลวในที่สุด เนื่องจากขาดการคำนึงถึงผลลัพธ์ (outcome) ของโครงการ คือ การที่ผู้ป่วยได้รับการรักษาจนหายขาด และสามารถกลับสู่สังคมไปใช้ชีวิตประจำวันได้ สอดคล้องกับการศึกษาของ กล้า ทองขาว (2534) ได้ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ” ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดมาตรฐานควบคุม ประเมิน และการกระตุ้นส่งเสริม ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ ได้แก่ การดำเนินการในรูปแบบองค์การหรือคณะกรรมการในระดับต่างๆ โดยมีแผนการควบคุม ติดตาม กำกับ ดูแล ประเมินผลและรายงานผลอย่างต่อเนื่อง มีมาตรการควบคุมโดยใช้การตรวจเยี่ยมพื้นที่ของคณะกรรมการ มีการพบปะผู้ปฏิบัติงานเพื่อรับฟังและเสนอแนะทางแก้ไขอย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งรายงานความคืบหน้าของงาน ปัญหาอุปสรรค และแผนงานที่กำหนดไว้ เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยการประชุมสัมมนาระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ และให้มีการจัดทำเป็นแผน และมีระบบที่รัดกุม โดยการประเมินผลมุ่งที่จะใช้เกณฑ์การประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่แท้จริงโครงการเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปสู่การปรับปรุงการกำหนดนโยบายและแก้ไขปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไปซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จสำหรับแนวทางในการประเมินผลนโยบายนั้น **วรเดช จันทรศร (2548)** เห็นว่าควรประเมินผลนโยบายไว้ 3 มิติ คือ มิติที่ 1 การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับคือ การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการประเมินทั้งกระบวนการ โดยเริ่มจากการนำ

นโยบายไปปฏิบัติจนถึงการสิ้นสุดนโยบาย การประเมินผลตั้งแต่ต้นจนจบจะทำให้ทราบวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายโดยรวมว่าสามารถบรรลุความสำเร็จได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาผลที่ได้จากนโยบาย 3 ประการคือ คือ 1) ผลผลิต (output) สามารถวัดได้โดยการใช้หลักเกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ 2) ผลลัพธ์ (outcome) สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย 3) ผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) สามารถวัดได้จากผลต่อการพัฒนาโดยรวม มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่น ๆ ตามมา และ มิติที่ 3 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องพิจารณาที่ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาด้วย **ดังนั้น การตระหนักถึงการติดตามและประเมินผลนโยบายที่ถูกต้องและครอบคลุมนับเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ**

## 5.2. ความสัมพันธ์ของปัจจัยมีผลต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ นั้น พบว่ามีปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติที่สำคัญ 7 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา 2) ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย 3) ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง 6) ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย และ 7) ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดการวิจัย นอกจากนี้ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติดังกล่าวมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เชื่อมโยงระหว่างกัน โดยสามารถจัดกลุ่มปัจจัยได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ ปัจจัยสภาพแวดล้อม ปัจจัยด้านกระบวนการ และปัจจัยด้านการติดตามประเมินผล ดังปรากฏในแผนภาพที่ 5 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

**1. ปัจจัยสภาพแวดล้อม** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งต่อหุ้มกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ **สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง** ซึ่งเมื่อปัจจัยสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลให้ปัจจัยด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันด้วย **ประการแรก** เมื่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเปลี่ยนแปลงไปส่งผลต่อความสามารถในการจัดการกับปัญหา กล่าวคือ เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงค่านิยมไปสู่สังคมบริโภคนิยม และการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาลส่งผลให้ประชาชนมีความจำเป็นและมีความต้องการในการใช้เงินเพิ่มมากขึ้น นำไปสู่การก่อหนี้นอกระบบของประชาชนตามมา นอกจากนี้ยังส่งผลให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบมีพฤติกรรมที่หลากหลายทำให้ปัญหาหนี้นอกระบบยากต่อ

การแก้ไข ประการที่สอง จากวิกฤตเศรษฐกิจและการชะลอตัวของเศรษฐกิจในประเทศส่งผลให้รัฐบาลมีงบประมาณจำกัดในการจัดสรรให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาขึ้นนอกระบบไปปฏิบัติ ส่งผลให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรทางการเงินซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการแปลงไปสู่ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับการแก้ปัญหาขึ้นนอกระบบ นอกจากนี้การใช้นโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมืองส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นนอกระบบที่รุนแรงขึ้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความเชื่อมั่นในตัวนโยบาย และขาดขวัญกำลังใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความผูกพันต่อนโยบาย ประการที่สาม การกำหนดนโยบายแก้ปัญหาขึ้นนอกระบบที่หวังผลทางการเมืองส่งผลให้การติดตามประเมินผลเป็นไปในลักษณะการวัดผลระยะสั้นที่พิจารณาเพียงผลผลิตที่หน่วยงานต่างๆ นำนโยบายไปปฏิบัติตามขั้นตอนที่รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางกำหนด เมื่อหน่วยงานปฏิบัติกิจกรรมครบตามที่กำหนดและรายงานผลผลิตที่สะท้อนความสำเร็จของโครงการเพื่อนำเสนอเป็นผลงานของรัฐบาล ขาดการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบจากโครงการ ทำให้การติดตามประเมินผลโครงการไม่สามารถสะท้อนความสำเร็จที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

**2. ปัจจัยด้านกระบวนการ** เป็นปัจจัยด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีผลต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาขึ้นนอกระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วย **ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา** **ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย** **ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** **ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** และ**ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย** ปัจจัยเหล่านี้ได้รับผลกระทบจากปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและมีอิทธิพลระหว่างปัจจัยด้านกระบวนการดังนี้

**2.1 ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหามีผลต่อปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย** **ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** และ**ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ** กล่าวคือ ประการแรก ลักษณะของปัญหาขึ้นนอกระบบที่มีความซับซ้อนและลูกหนี้นอกระบบมีพฤติกรรมที่หลากหลายส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายแก้ปัญหาขึ้นนอกระบบได้ครอบคลุมสาเหตุปัญหาและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายได้ นโยบายแก้ปัญหาขึ้นนอกระบบที่มุ่งแก้ไขปัญหาเพียงสาเหตุที่เกิดจากการเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุนของลูกหนี้นอกระบบจึงไม่สามารถจัดการปัญหาขึ้นนอกระบบได้ ประการที่สอง ลักษณะของปัญหาขึ้นนอกระบบที่มีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไขส่งผลให้ผู้ปฏิบัติเกิดความท้อถอย และขาดแรงจูงใจในการนำนโยบายแก้ปัญหาขึ้นนอกระบบไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย เนื่องจากผู้ปฏิบัติเห็นว่าปัญหาขึ้นนอกระบบไม่สามารถแก้ไขได้ และสาเหตุสำคัญเกิดจากพฤติกรรมการก่อหนี้ของลูกหนี้นอกระบบที่ยากจะแก้ไข ต้องใช้ระยะเวลา ความพยายาม และมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการปรับพฤติกรรมลูกหนี้นอกระบบให้เป็นไปตามที่ต้องการ ประการที่สาม ปัญหาขึ้นนอกระบบที่มีความซับซ้อนและ



ลูกหนี้นอกระบบมีพฤติกรรมที่หลากหลายส่งผลให้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายและขอบเขตของพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายเป็นเรื่องยาก อีกทั้งการติดตามประเมินผลนโยบายหนี้นอกระบบต้องใช้ระยะเวลา ความใกล้ชิด และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ

**2.2 ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบายมีผลต่อปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย และปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ประการแรก เนื่องจากนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลขาดทฤษฎีเบื้องหลังที่เป็นเหตุเป็นผลตามหลักวิชาการที่สัมพันธ์กับความสำเร็จในทางปฏิบัติ ทำให้นโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้ และยังส่งผลให้ลูกหนี้นอกระบบเป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบเพิ่มขึ้นทำให้ปัญหาหนี้นอกระบบมีความยากในการแก้ไข นอกจากนี้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยังเห็นว่านโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้เพียงบางส่วน หรือเป็นเพียงการบรรเทาปัญหาช่วงหนึ่งเท่านั้น แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างตรงจุด ประการที่สอง นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์ มีวัตถุประสงค์จำนวนมาก และวัตถุประสงค์แต่ละข้อขาดความสอดคล้องกัน นอกจากนี้วัตถุประสงค์บางข้อไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับการบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ ทั้งนี้ความไม่ชัดเจนและวัตถุประสงค์ของนโยบายส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสับสนและเลือกที่จะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่งเพียงข้อเดียวซึ่งเป็นข้อที่รัฐบาลให้ความสนใจ อีกทั้งความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ยังส่งผลให้การติดตามประเมินผลนโยบายเป็นไปได้ยากจึงไม่มีการติดตามประเมินผลผลลัพธ์ และผลกระทบจากนโยบาย ประการที่สาม เนื่องจากปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง และการใช้นโยบายประชานิยมนั้น ส่งผลให้นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ผ่านมาขาดความต่อเนื่องอันทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างครอบคลุม จึงทำให้นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบขาดความต่อเนื่องและนโยบายที่ไม่ต่อเนื่องส่งผลให้โครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายให้เป็นไปตามที่ต้องการได้อย่างถาวร ทำให้ผู้ปฏิบัติไม่สามารถปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบต่อไปได้เนื่องจากต้องไปปฏิบัติงานตามนโยบายใหม่ ทำให้ผู้ปฏิบัติเห็นว่ารัฐบาลขาดความจริงใจในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความผูกพันต่อนโยบายและขาดขวัญกำลังใจในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ

“เมื่อนโยบายลงไปข้าราชการก็ปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างเต็มที่ แต่เมื่อรัฐบาลเปลี่ยน นโยบายก็เปลี่ยนไป ข้าราชการต้องหมุนไปทำงานประจำ

และทำงานใหม่ตามนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบก็ต้องหยุดลงหรือไม่ได้รับความสำคัญเท่าเดิม”

(ผู้บริหารโครงการและนโยบายพิเศษ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง) , สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

“เนื่องจากการเมืองไทยไม่นิ่ง ทำให้ข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่กล้าตัดสินใจหรือปฏิบัติงานอย่างเต็มที่เนื่องจากกลัวว่าเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล อาจถูกตรวจสอบการดำเนินงาน”

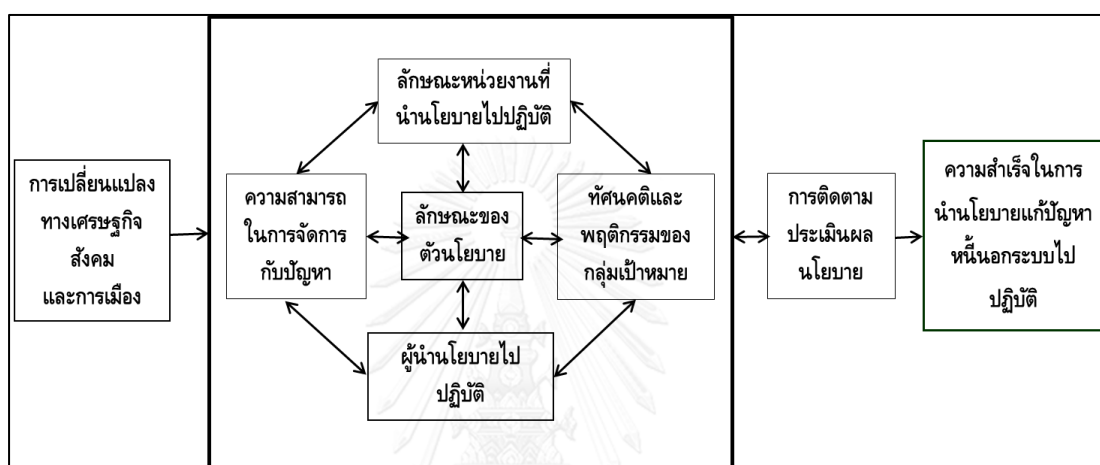
(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ (ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

**2.3 ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีผลต่อปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา ปัจจัยด้านลักษณะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ประการแรก เนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ถูกออกแบบองค์การมาเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบโดยเฉพาะ จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การ และมีลักษณะเป็นองค์การชั่วคราวส่งผลให้นโยบายแก้ปัญหานี้ขาดความต่อเนื่อง ทำให้ปัญหานี้ขาดการแก้ไขอย่างเหมาะสมจึงทำให้ปัญหานี้ขาดการแก้ไข ประการที่สอง หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะชั่วคราวในรูปศูนย์ประสานงานและคณะกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการในตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีบทบาทหน้าที่และงานประจำจำนวนมากในส่วนราชการประจำอยู่แล้ว เมื่อมีนโยบายแก้ปัญหานี้เพิ่มขึ้นแต่ไม่มีผลประโยชน์ต่อหน่วยงานต้นสังกัดทำให้ข้าราชการให้ความสำคัญกับงานประจำมากกว่า ส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดแรงจูงใจและความผูกพันในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ไปปฏิบัติ ขาดการทุ่มเทในการแก้ปัญหา และขาดความชำนาญในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ประการที่สาม ลักษณะหน่วยงานที่ไม่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหานี้ขาดการติดตามประเมินผลนโยบายแก้ปัญหานี้ขาดการกำหนดตัวชี้วัดหรือมีการติดตามประเมินผลที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายหรือเป้าหมายการแก้ปัญหานี้ขาดการที่แท้จริง ประกอบกับนโยบายขาดความต่อเนื่องส่งผลให้การติดตามประเมินผลขาดความต่อเนื่องด้วยเช่นกัน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนไม่ทราบผลที่แท้จริงของนโยบายแก้ปัญหานี้ขาดการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ไปปฏิบัติ ทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหานี้ไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

3. **ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผล** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นการวัดและติดตามผลลัพธ์จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ **ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ** มีผลต่อปัจจัยด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้รับอิทธิพลจากปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ การติดตามและประเมินผลนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบโดยพิจารณาเพียงผลผลิตจากโครงการ โดยนำเสนอในรูปของการรายงานผลการปฏิบัติงานและจำนวนผู้ที่เข้าร่วมโครงการหรือมูลค่าหนี้สินที่ได้รับการแก้ไขเท่านั้น แต่ปราศจากการติดตามประเมินผลในระยะยาวโดยเฉพาะการติดตามผลลัพธ์และผลกระทบจากนโยบาย ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ทราบผลลัพธ์และผลกระทบจากนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบที่แท้จริงจึงไม่เกิดการนำข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะที่ได้ไปสู่การแก้ไขปรับปรุงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีผลต่อปัจจัยด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ **ประการแรก** เมื่อนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไม่ทราบผลที่แท้จริงว่าปัญหาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นจากสาเหตุใด และปัญหานั้นมีลักษณะอย่างไรจึงส่งผลให้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไม่ถูกแก้ไขอย่างถูกต้องหรือไม่ได้รับการแก้ไขส่งผลให้ปัญหาหนึ่งนอกระบบมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น **ประการที่สอง** เมื่อไม่ทราบผลที่แท้จริงว่านโยบายเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วมีปัญหาอุปสรรค ข้อผิดพลาด และส่งผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนอย่างไร ย่อมไม่เกิดการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย นอกจากนี้การติดตามประเมินผลนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบที่พิจารณาเพียงผลผลิตของนโยบายทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นว่าการดำเนินการตามขั้นตอนและกิจกรรมที่นโยบายกำหนดไว้ให้ลุล่วงไป มีประชาชนเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก และประชาชนผ่านกิจกรรมที่หน่วยงานจัดขึ้นตามเงื่อนไขของนโยบายแล้วถือว่านโยบายประสบความสำเร็จนั้นเป็นความเข้าใจที่ผิดและทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลว **ประการที่สาม** เมื่อไม่มีการติดตามประเมินผลว่าเมื่อนำนโยบายไปแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติแล้วมีปัญหาอุปสรรคหรือข้อผิดพลาด รวมถึงผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนอย่างไร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงไม่ทราบว่าลักษณะหน่วยงานในลักษณะใดที่เหมาะสมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือหน่วยงานเดิมที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาอุปสรรค หรือมีโครงสร้างองค์การไม่สอดคล้องกับปัญหาหนึ่งนอกระบบอย่างไร จึงไม่ก่อให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงหรือออกแบบหน่วยงานให้เหมาะสมต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ การแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบที่ผ่านมาจึงดำเนินไปเช่นเดิมคือเป็นงานฝากของหน่วยงานราชการหรือเป็นภารกิจของหน่วยงานชั่วคราวเท่านั้นส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ **ประการที่สี่** เมื่อไม่ทราบผลที่แท้จริงว่านโยบายมีผลต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรจึงทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มีการปรับนโยบายหรือสร้างแรงจูงใจอย่างถูกต้องเพื่อสนับสนุนให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความสามารถ รวมถึงมีทัศนคติและพฤติกรรมที่สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม **ประการที่ห้า** เมื่อไม่ทราบผลที่แท้จริงว่า

นโยบายและการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติมีผลต่อทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายอย่างไร ผู้เกี่ยวข้องย่อมไม่สามารถปรับทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายให้มีทัศนคติและพฤติกรรมที่ถูกต้องต่อนโยบายได้ ส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จในที่สุด

**แผนภาพที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ**



ที่มา: ผลการศึกษาวิจัยและการอภิปรายผล

### 5.3 การสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา 2) ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย 3) ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย 6) ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ 7) ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย ดังนั้นในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จผู้เกี่ยวข้องควรตระหนักถึงปัจจัยดังกล่าว พร้อมทั้งหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคูอุปสรรคและส่งเสริมปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติดังนี้

#### 5.3.1 การส่งเสริมปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา

จากผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถในการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบ ซึ่งต้องอาศัยการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับ

ความซับซ้อนและลักษณะของปัญหาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมตามหลักวิชาการในการจัดการกับปัญหาหนี้นอกระบบ รวมถึงการแสวงหาแนวทางในการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ และสามารถพฤติกรรมกรรมการปล่อยเงินกู้นอกระบบของเจ้าหนี้ซึ่งจะทำให้จำนวนของผู้เป็นหนี้นอกระบบลดลง ส่งผลให้การนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากขึ้น ดังนั้นการสนับสนุนให้เกิดปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหามีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ นั่น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง **ควรดำเนินการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ** ให้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนในสังคม โดยให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาหนี้นอกระบบ รูปแบบ ธรรมชาติของหนี้นอกระบบ รวมถึงสาเหตุของหนี้นอกระบบ โดยอาศัยการศึกษารายได้จากนักวิชาการและหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้นอกระบบ เพื่อนำไปสู่การออกแบบวิธีการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่เหมาะสมกับลักษณะของปัญหาหนี้นอกระบบ ทั้งนี้หน่วยปฏิบัติงานมีความสำคัญอย่างมากในการศึกษาปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างชัดเจนและสามารถกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับปัญหาและกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งสร้างทัศนคติต่อสังคมเกี่ยวกับหนี้นอกระบบซึ่งไม่ใช่เรื่องระหว่างบุคคล แต่เป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญและร่วมกันแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะปัญหาหนี้นอกระบบที่เป็นการเอาผิดเอาเปรียบลูกหนี้ผู้มีรายได้น้อยอย่างไม่เป็นธรรม การใช้กำลังทำร้ายลูกหนี้ การข่มขู่หรือทำให้ลูกหนี้อับอาย รวมถึงการปล่อยเงินกู้นอกระบบในลักษณะเครือข่ายผู้มีอิทธิพล เป็นต้น การให้ความสำคัญกับนโยบายด้านการเงินเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้ ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องจึงควรมีการกำหนดนโยบายปราบปรามเจ้าหนี้ที่มีอิทธิพล นโยบายด้านการลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ และนโยบายสนับสนุนการศึกษาเรียนรู้ของประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีภูมิคุ้มกันหนี้นอกระบบ มีวินัยในการใช้จ่ายเงิน และไม่ปฏิบัติตนในลักษณะที่สุ่มเสี่ยงต่อการก่อหนี้นอกระบบ เป็นต้น

*“การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบต้องอยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้ การวิจัยข้อเท็จจริง และประสบการณ์เพื่อพัฒนาแนวทางแก้ปัญหาที่เหมาะสม”*

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม  
(กระทรวงยุติธรรม), **สัมภาษณ์**, 18 ธันวาคม 2557)

*“การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบต้องอาศัยนโยบายหลายด้านในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญคือต้องเริ่มสร้างคนตั้งแต่เด็กให้มีความรู้เท่าทันหนี้นอกระบบ ขยันอดทน และยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง”*

(ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการสำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์  
(กระทรวงมหาดไทย), **สัมภาษณ์**, 2 ธันวาคม 2557)

“นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบต้องไม่ใช่แค่การแก้ไขปัญหาหนี้สินในอดีต แต่ต้องคิดถึงการจัดการกับค่าใช้จ่ายในปัจจุบันและในอนาคตด้วย”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
(ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“หากรัฐไม่ต้องการให้มีการกู้ยืมหนี้นอกระบบ ต้องคิดว่าจะหาแหล่งทุนใดมา แทนที่ให้กับลูกหนี้ ซึ่งต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะของลูกหนี้ หรือคล้ายกับ ลักษณะระบบการกู้ยืมเงินนอกระบบที่สอดคล้องกับความต้องการของลูกหนี้”

(ผู้บริหารกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค,  
สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2557)

“การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่สำคัญอยู่ที่ตัวลูกหนี้เองว่ามีใจในการแก้ปัญหา หรือไม่ คนอื่นมาช่วยแต่เมื่อเขาเลิกช่วยลูกหนี้ถ้าไม่มีใจคิดแก้ไขก็จะกลับไปเป็น หนี้นอกระบบอีก”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน),  
สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

### 5.3.2 การส่งเสริมปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย

จากผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับลักษณะของตัวนโยบาย ซึ่งประกอบไปด้วย ความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบายที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหา ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความต่อเนื่องของนโยบาย ดังนั้นการสนับสนุนให้เกิดปัจจัยดังกล่าว รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย แก้ปัญหาหนี้นอกระบบควรดำเนินการดังนี้

1) **นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบต้องมีความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบาย** ในการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบขึ้น ผู้เกี่ยวข้องควรตระหนักว่านโยบายควรมีพื้นฐานมาจากการศึกษาวิจัยที่สามารถยืนยันแนวทางหรือวิธีการในการแก้ไขปัญหานอกระบบอย่างมีเหตุผล และสามารถสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์กับความสำเร็จของนโยบายแก้ไขปัญหานอกระบบได้ ปัจจุบันประเทศไทยมีนักวิชาการหลายท่านให้ความสนใจศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานอกระบบ ผลการศึกษาดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายอย่างมาก เนื่องจากช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจธรรมชาติของหนี้ นอกระบบ และสามารถค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหานอกระบบในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

“นโยบายแก้ปัญหานี้นอกกรอบที่ดีต้องมีความครอบคลุมในการแก้ไขปัญหา และต้องไม่ใช่นโยบายประชานิยมที่หวังผลทางการเมือง”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

“การแก้ปัญหานี้นอกกรอบไม่ใช่แค่การหาแหล่งทุนหรือนำเงินไปให้ประชาชน แต่มีเรื่องการแก้ไขกฎหมาย การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความ เป็นธรรม การเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างเหมาะสม เป็นต้น”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความ เป็นธรรม

(กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“การแก้ปัญหานี้นอกกรอบ รัฐต้องแก้ไขโดยเริ่มจากการพัฒนาคุณภาพ ประชาชน สนับสนุนด้านการศึกษา คุณธรรมจริยธรรม และจัดสวัสดิการที่ จำเป็นอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษา”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

“การแก้ปัญหานี้นอกกรอบต้องให้ประชาชนมีรายได้เพิ่ม มีการออม รัฐต้องเน้น สร้างงานสร้างรายได้ และดูแลด้านสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนอย่างเหมาะสม โดยต้องไม่สนับสนุนให้มีการให้เงินแบบให้เปล่าแก่ประชาชน”

(ผู้บริหารสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

“ควรมีการป้องกันและปราบปรามปัญหานี้นอกกรอบอย่างครบวงจร ทั้งการ สนับสนุนแหล่งทุน การพัฒนาศักยภาพประชาชน และการจัดสวัสดิการต่างๆ อย่างเหมาะสม ”

(เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

“การนำแนวคิดการแก้ปัญหานี้นอกกรอบจากต่างประเทศมาใช้ต้องให้ ความสำคัญกับความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับในแนวคิดและวัฒนธรรมของเขา กับวัฒนธรรมของเรา”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน

(กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

## 2) นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบต้องมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายควรตระหนักถึงความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่เป็นวัตถุประสงค์ระยะสั้นที่มุ่งผลประโยชน์ในคะแนนเสียงหรือความนิยมทางการเมือง หรือการวัดผลเพียงจำนวนผู้ผ่านกิจกรรมของโครงการและนำไปเป็นความสำเร็จของรัฐบาล แต่รัฐบาลควรกำหนดวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ คือ การลดจำนวนลูกหนี้นอกระบบโดยทำให้ลูกหนี้นอกระบบที่เข้าร่วมโครงการของรัฐบาลไม่กลับไปเป็นหนี้นอกระบบอีก แม้วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเป็นวัตถุประสงค์ที่ยากต่อการดำเนินการแต่หากรัฐบาลมีความจริงใจในการแก้ไขปัญหาย่อมสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้หากรัฐบาลทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวมีความชัดเจน และมีวิธีการสื่อสารที่ถูกต้องเหมาะสมย่อมทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องน่านโยบายไปปฏิบัติโดยมีเป้าหมายเดียวกัน คือ “การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างยั่งยืน” นอกจากนี้นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่สำคัญของรัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบตามกลุ่มผู้เป็นหนี้และเจ้าหนี้ที่แตกต่างกัน รวมถึงต้องพิจารณาสภาพความรุนแรงและวิกฤตของปัญหาประกอบด้วย นอกจากนี้รัฐบาลต้องเร่งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาแก่ลูกหนี้นอกระบบที่เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือเป็นหนี้นอกระบบด้วยเหตุสุดวิสัยอย่างเหมาะสม

“นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่สำคัญต้องมีความชัดเจน สื่อสารถูกต้องไปยังผู้ปฏิบัติ แก้ปัญหาที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำในเชิงลึกอย่างครอบคลุมทั้งสาเหตุ กลุ่มเป้าหมายต้องแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุดอย่างยั่งยืน”

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง),

สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

## 3) นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบต้องมีความต่อเนื่องของนโยบาย

เนื่องจากรัฐบาลที่ผ่านมาขาดเสถียรภาพทางการเมือง และมีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลอย่างต่อเนื่องส่งผลให้การกำหนดและน่านโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติเป็นไปเพียงระยะเวลานั้นๆ นโยบายถูกล้มเลิกและปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ทำให้การน่านโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรตระหนักในประเด็นดังกล่าว และหลีกเลี่ยงการให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรง ทั้งนี้มีหลายแนวทางในการก้าวผ่านเงื่อนไขทางการเมือง ได้แก่ การให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบและดำเนินการที่เหมาะสมโดยมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือสนับสนุน ทรัพยากรและวิชาการในการดำเนินงาน การมอบนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบให้กับหน่วยงานอิสระ



ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบโดยเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการ และการสนับสนุนให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของคนในชุมชนเอง เป็นต้น

“การแก้ปัญหาหนี้ในระบบต้องไม่ทำในลักษณะไฟไหม้ฟาง แต่ต้องมีความต่อเนื่อง และบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหาย่างจริงจัง”

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง),  
สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

“รัฐต้องไม่ใช้นโยบายแบบแจกฟรีหรือให้เงินกับชาวบ้านเพราะนอกจากจะทำลายความคิดสร้างสรรค์ของคนแล้ว ผลประโยชน์จากนโยบายทำให้ชุมชนแตกแยก และทำให้คนในสังคมเห็นแก่ตัว...นโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไม่ควรมาจากพรรคการเมืองซึ่งมีลักษณะหวังผลทางการเมือง แต่มีควรเป็นนโยบายที่เพื่อประชาชนจริงๆ”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน  
(กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

### 5.3.3 การส่งเสริมปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย ความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การ ความเพียงพอของทรัพยากรต่อการดำเนินกิจกรรม และการเปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอกสามารถเข้าถึงนโยบายของหน่วยงานได้โดยง่าย ดังนั้นการสนับสนุนให้เกิดปัจจัยดังกล่าว ผู้เกี่ยวข้องควรดำเนินการดังนี้

1) **การจัดองค์การที่นำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ** กล่าวคือ องค์การหรือหน่วยงานระดับชาติที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการแก้ปัญหาหนี้ในระบบโดยตรง ควรมีลักษณะองค์การที่ทำงานแบบถาวรเพื่อให้การดำเนินการมีความต่อเนื่อง มีความเป็นอิสระ มีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างองค์การที่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ มีงบประมาณ และกำลังคนเพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจให้บรรลุเป้าหมาย อีกทั้งประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญด้านการแก้ปัญหาหนี้ในระบบในทุกด้าน การบริหารจัดการต้องไม่ยึดติดกับระบบราชการ มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน มีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และมีการประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานขององค์การควรทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลข่าวสาร และ

เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลแก่สังคม โดยเน้นการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และการพัฒนาแนวทางการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

“การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบควรมีองค์การถาวรระดับชาติที่รับผิดชอบเรื่องนี้ โดยตรง และต้องไม่ยึดติดกับองค์การระบบราชการ โดยต้องมีอำนาจและ ทรัพยากรที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

2) การสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน กล่าวคือ การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ดังนั้นในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบจึงต้องอาศัยความร่วมมือของภาคส่วนที่สำคัญ 3 ส่วน คือ 1) ภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ควรประสานงานแก้ปัญหาให้ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งมิติทางด้านการเงิน การอำนวยความสะดวก การเจรจาประนอมหนี้ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบที่เป็นผู้มีอิทธิพลและใช้วิธีการทวงหนี้ด้วยความรุนแรง 2) ภาคประชาสังคม ได้แก่ ภาคส่วนที่มีงบประมาณ เทคโนโลยี และความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง จึงควรเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ ด้วยการสนับสนุนงบประมาณหรือประสานความร่วมมือด้านต่างๆ แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 3) ภาคประชาชน ได้แก่ ผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบ และประชาชนทั่วไปในสังคม ควรให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหา สำหรับลูกหนี้ต้องมีวินัยและมีความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของตนเอง นอกจากนี้สังคมควรร่วมกันสร้างค่านิยมที่ดีโดยเฉพาะเรื่องการใช้จ่ายที่เหมาะสม สร้างวินัยทางการเงิน และการร่วมกันเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่ประสบปัญหาหนี้สินทั้งในและนอกระบบ

“การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบอย่างยั่งยืนต้องอาศัยความร่วมมือภาคส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ รัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“นโยบายของรัฐบาลจำนวนมากส่งเสริมให้ประชาชนใช้เงิน ไม่มีสมถะอดออม ลือ ดารา และประชาชนต้องลุกขึ้นมาเปลี่ยนแปลงแก้ไข ซึ่งเป็นมิติที่ต้องเร่งแก้ไขร่วมกัน”

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง), สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

“ชุมชนมีความสำคัญในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ โดยเฉพาะองค์กรการเงินชุมชนที่ทำงานร่วมกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐจะเป็นแหล่งทุนสำคัญของประชาชน”

(ผู้บริหารสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

“ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ เพราะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นผู้รู้ปัญหาหนี้นอกระบบของสมาชิกเป็นอย่างดี”

(เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน  
(สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง), สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

“การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบคนในชุมชนรู้ดีที่สุดว่าปัญหาคืออะไร ลูกหนี้และเจ้าหนี้คือใคร และต้องแก้ปัญหายังไง”

(ผู้บริหารกองทุนชุมชนและสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2,  
สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2558)

#### 5.3.4 การส่งเสริมปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ รวมถึงทัศนคติและความผูกพันที่ดีต่อนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นการสนับสนุนให้เกิดปัจจัยดังกล่าว ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ มีความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับธรรมชาติของหนี้นอกระบบ มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบและองค์กรอาชญากรรมเพื่อดำเนินการกับเจ้าหนี้นอกระบบที่เป็นผู้มีอิทธิพลหลอกลวงลูกหนี้เพื่อหวังในทรัพย์สินและใช้กำลังบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ด้วยวิธีการที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ และมีทัศนคติและความผูกพันที่ดีต่อนโยบาย โดยมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1) **การฝึกอบรมและพัฒนา** เป็นแนวทางสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของหนี้นอกระบบ มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบและองค์กรอาชญากรรม และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบมากขึ้น โดยการฝึกอบรมต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

และมีการติดตามประเมินผลหลังจากการฝึกอบรม นอกจากนี้การส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติศึกษาวิจัยพัฒนากระบวนการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบ โดยหาแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานและเป็นข้อมูลเกี่ยวกับนั้นนอกระบบสำหรับผู้ที่สนใจต่อไป เมื่อผู้ปฏิบัติมีความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและสามารถพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบก็จะทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหานั้นนอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

2) การเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริง การที่ผู้ปฏิบัติได้สัมผัสกับปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาโดยตรงทำให้ผู้ปฏิบัติเรียนรู้และจดจำลักษณะและพฤติกรรมต่างๆ ที่เป็นปัญหาของนั้นนอกระบบและกระบวนการนำนโยบายแก้ปัญหานั้นนอกระบบไปปฏิบัติได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจเป้าหมายของนโยบายได้อย่างชัดเจน และปฏิบัติตามกระบวนการนำนโยบายแก้ปัญหานั้นนอกระบบได้อย่างถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้นส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ทั้งนี้การเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริงสามารถทำได้โดยการลงพื้นที่เพื่อสัมผัสกับปัญหาที่แท้จริง โดยการลงไปพูดคุยทำความเข้าใจกับลูกหนี้และเจ้านั้นนอกระบบ การตรวจเยี่ยมและติดตามพฤติกรรมของลูกหนี้นอกระบบอย่างต่อเนื่อง เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ปัญหานั้นนอกระบบ และพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหานั้นนอกระบบต่อไป

3) การให้ผู้ นำนโยบายไปปฏิบัติได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแก้ปัญหานั้นนอกระบบ โดยการสร้างช่องทางให้ผู้ปฏิบัติสามารถสะท้อนปัญหา อุปสรรค และแนวทางปรับปรุงแก้ไขนโยบายแก้ปัญหานั้นนอกระบบและกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้รัฐบาลและหน่วยงานกำหนดนโยบายต้องเปิดใจรับฟังข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์จากผู้ปฏิบัติ และนำไปปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้ปรากฏเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นการแสดงให้ผู้ปฏิบัติเห็นถึงความจริงจังและจริงจังในการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบของรัฐบาล นอกจากนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้ผู้ นำนโยบายแก้ปัญหานั้นนอกระบบไปปฏิบัติได้รับความดีความชอบจากการปฏิบัติงานด้วยความทุ่มเทในการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันกับนโยบายและมีความมุ่งมั่นในการทำงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้ปฏิบัติเกิดความภูมิใจในตนเอง และเห็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานตามนโยบายแก้ปัญหานั้นนอกระบบของรัฐบาล จึงส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหานั้นนอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

*“การจะแก้ปัญหานั้นนอกระบบให้สำเร็จเจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ความสามารถ มีความตั้งใจจริง มีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหา เพราะการดำเนินการต้องใช้ ความพยายามและความอดทนสูง”*

(ผู้บริหารสำนักงานจเรตำรวจ, สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2557)

“การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ  
เจ้าหน้าที่ต้องมีความจริงจัง และจริงใจ มีความทุ่มเท และผูกพันต่อนโยบาย  
รวมถึงเข้าใจปัญหาหนี้ในระบบและนโยบายอย่างดี”

(นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์  
(กระทรวงมหาดไทย) , **สัมภาษณ์**, 2 ธันวาคม 2557)

“ปัญหาหนี้ในระบบยากต่อการแก้ไขผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีใจที่จะ  
ช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อน เนื่องจากต้องเข้าไปชลูกกับปัญหา คอย  
ช่วยเหลือ ติดตามปัญหาอย่างใกล้ชิด และแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
(ธนาคารออมสิน), **สัมภาษณ์**, 4 ธันวาคม 2557)

“การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จได้ เจ้าหน้าที่ต้องมีความจริงใจและเห็น  
ความสำคัญของการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ...การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบควร  
มาจากผู้ปฏิบัติหรือหน่วยงานปฏิบัติเนื่องจากสัมผัสกับปัญหาโดยตรงเป็นผู้ที่รู้ว่า  
จะต้องแก้ปัญหาด้วยวิธีใดจึงจะเหมาะสม”

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง),  
**สัมภาษณ์**, 16 ธันวาคม 2557)

“ผู้ที่ปฏิบัติงานต้องมีจิตอาสา ต้องการแก้ปัญหาและช่วยเหลือประชาชนที่  
เดือดร้อนจริงๆ ไม่ใช่ทำเพราะเป็นนโยบายที่ถูกสั่งการลงมา”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม  
(กระทรวงยุติธรรม) , **สัมภาษณ์**, 18 ธันวาคม 2557)

“คนที่ทำงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้ในระบบต้องมีความมุ่งมั่น มีความ  
เสียสละ ไม่หวังผลประโยชน์จากนโยบายหรือโครงการเพียงอย่างเดียว”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน  
(กรมการพัฒนาชุมชน), **สัมภาษณ์**, 19 ธันวาคม 2557)

### 5.3.5 การส่งเสริมปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย

จากผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับกลุ่มเป้าหมายเข้าใจวัตถุประสงค์และเงื่อนไขต่างๆ ของนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบมากขึ้นเพียงใด หากกลุ่มเป้าหมายมีความเข้าใจอันดีและเชื่อมั่นว่านโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบจะ

ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง ย่อมส่งผลให้กลุ่มเป้าหมายปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกระบวนการของนโยบายแก้ปัญหาหนึ่นอกระบบด้วยความเต็มใจและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ดังนั้นการสนับสนุนให้เกิดปัจจัยดังกล่าว ผู้ที่เกี่ยวข้องควรประชาสัมพันธ์นโยบายแก้ปัญหาหนึ่นอกระบบอย่างถูกต้อง โดยไม่มุ่งให้เกิดการโฆษณาเกินความจริงเพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจต่อนโยบายโดยที่รัฐบาลหวังผลเป็นความนิยมทางการเมืองซึ่งจะแปลงไปเป็นคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องต้องสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ถูกต้องต่อลูกหนึ่นในการใช้จ่าย และการประกอบอาชีพ รวมถึงต้องให้ลูกหนึ่นตระหนักว่า “เมื่อเป็นหนึ่นแล้วลูกหนึ่นต้องใช้หนึ่น” เพื่อให้ลูกหนึ่นมีความรับผิดชอบในการใช้จ่ายอย่างเหมาะสม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายแก้ปัญหาหนึ่นอกระบบเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน ให้ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงในการเป็นหนึ่นอกระบบ และให้ความรู้ด้านกฎหมายเพื่อไม่ให้ลูกหนึ่นถูกหลอกลวงจากเจ้าหนึ่นอกระบบ ส่งเสริมให้ลูกหนึ่นมีวินัยในการใช้จ่าย มีการออม และประกอบอาชีพที่เหมาะสมและมีรายได้เพียงพอต่อการใช้จ่าย เพื่อให้ให้ลูกหนึ่นมีความสามารถเพียงพอต่อการชำระคืนและไม่กลับไปเป็นหนึ่นอกระบบอีก ในการแก้ไขปัญหาหนึ่นอกระบบผู้ที่เกี่ยวข้องควรตระหนักว่า ลูกหนึ่นอกระบบแต่ละประเภทควรใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) การแก้ปัญหาของลูกหนึ่นอกระบบที่มีความจำเป็น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดหางบกองทุนหรือสนับสนุนแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำที่เหมาะสมกับลักษณะและความต้องการของลูกหนึ่น จัดให้มีการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพแก่ลูกหนึ่น เป็นต้น สำหรับลูกหนึ่นที่ทุพพลภาพ เจ็บป่วย หรือเป็นหนึ่นโดยเหตุสุดวิสัยผู้เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วว่าลูกหนึ่นไม่สามารถจะหลุดพ้นจากการเป็นหนึ่นได้ ผู้เกี่ยวข้องต้องเร่งให้ความช่วยเหลือหรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

“การสนับสนุนแหล่งทุนของรัฐหนึ่น ควรมีการสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องในการพัฒนาและฟื้นฟูศักยภาพลูกหนึ่นให้สามารถชำระหนึ่นได้ เพื่อไม่ให้ลูกหนึ่นกลับไปเป็นหนึ่นอกระบบอีก ”

(เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

“ลูกหนึ่นอกระบบที่เจ็บป่วยหรือเป็นหนึ่นแบบสุดวิสัยจริงๆ รัฐต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือเป็นอันดับแรก ”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนึ่นและกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“รัฐควรมีช่องทางการให้ประชาชนกู้ยืมเมื่อเกิดกรณีฉุกเฉินหรือเจ็บป่วย”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)

2) การแก้ไขปัญหาลูกหนี้ในระบบที่เกิดจากความต้องการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรหาแนวทางในการปรับทัศนคติและพฤติกรรมของลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้มีวินัยในการใช้จ่าย รู้จักอดออมและพัฒนาตนเองเพื่อมีรายได้ที่เหมาะสม เป็นต้น นอกจากนี้ลูกหนี้ในระบบเองต้องมีความมุ่งมั่นตั้งใจในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และให้ความร่วมมือกับโครงการหรือแนวทางของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ปัญหาหนี้ในระบบให้เป็นผลสำเร็จ

“การแก้ปัญหาลูกหนี้ในระบบที่สำคัญอยู่ที่ตัวลูกหนี้เองว่ามีใจในการแก้ปัญหานั้นหรือไม่ คนอื่นมาช่วยแต่เมื่อเขาเลิกช่วยลูกหนี้ถ้าไม่มีใจคิดแก้ไขก็จะกลับไปเป็นหนี้ในระบบอีก”

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน

(กรมการพัฒนาชุมชน), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

“สิ่งแรกในการแก้ปัญหาลูกหนี้ในระบบต้องแก้ไขปรับปรุงทัศนคติในการใช้จ่ายของลูกหนี้ก่อน ลดการใช้จ่ายฟุ้งเฟ้อ เพื่อนำไปสู่การสร้างศักยภาพในการชำระหนี้ การลดรายจ่ายเพิ่มรายได้”

(ผู้บริหารโครงการและนโยบายพิเศษ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง) , สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

“ลูกหนี้ต้องพูดความจริงเกี่ยวกับปัญหาลูกหนี้ในระบบของตนเอง มีวินัยในการใช้จ่ายเงิน”

(ผู้บริหารสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

“ลูกหนี้ในระบบต้องเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม...ลูกหนี้ต้องไม่รอความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว แต่ต้องตั้งใจแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูตัวเองด้วย”

(เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557)

“หัวใจหลักของการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ คือ ประชาชนต้องมีวินัยทางการเงิน มีความอดทน ตั้งใจทำงาน ลูกหนี้เมื่อเป็นหนี้ต้องใช้”

(ผู้บริหารสายงานบริหารหนี้และกฎหมาย กลุ่มปฏิบัติการ  
(ธนาคารออมสิน), สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบสิ่งสำคัญคือ การปรับทัศนคติและพฤติกรรมของ ลูกหนี้ให้คิดอย่างถูกต้อง ไม่เหลวไหล หรือขาดระเบียบ”

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง),  
สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

ในส่วนของการแก้ไขปัญหาด้านทัศนคติและพฤติกรรมของเจ้าหนี้นอกระบบนั้นผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรตระหนักว่า เจ้าหนี้นอกระบบแต่ละประเภทควรใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) การแก้ปัญหาของเจ้าหนี้นอกระบบโดยทั่วไป ผู้เกี่ยวข้องควรเปิดโอกาสโดยการ ยอมรับการมีอยู่ของเจ้าหนี้นอกระบบ และสร้างระบบที่ให้เจ้าหนี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมแก้ปัญหา หนี้นอกระบบในฐานะกลไกทางการเงินระดับรากหญ้าที่มีความสำคัญและมีศักดิ์ศรีสามารถประกอบ อาชีพได้อย่างเปิดเผย โดยกฎหมายจะต้องเปิดช่องทางในการทำธุรกิจให้กับบุคคลเหล่านี้ เนื่องจาก แหล่งทุนนอกระบบในลักษณะนี้เป็นช่องทางสำคัญที่ช่วยเหลือคนยากจนในยามฉุกเฉินหรือต้องการ ใช้เงินเร่งด่วนแต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้

2) การแก้ปัญหาของเจ้าหนี้นอกระบบฉ้อฉลและใช้การทวงหนี้ด้วยวิธีการรุนแรง รวมถึงเจ้าหนี้ที่เอารัดเอาเปรียบและหวังในทรัพย์สินของลูกหนี้โดยการใช้วิธีการหลอกลวงลูกหนี้ด้วยวิธี ต่างๆ นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายควร ดำเนินการอย่างจริงจัง รวดเร็ว บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ปราบปรามและจับกุมเจ้าหนี้นอกระบบรายใหญ่ที่เป็นผู้มีอิทธิพลเบื้องหลังเครือข่ายปล่อยเงินกู้เพื่อลงโทษตามกฎหมายอย่างจริงจัง ให้เกิดความเกรงกลัวและไม่ให้เกิดเจ้าหนี้นอกระบบในลักษณะนี้ขึ้นในสังคมอีก

“รัฐต้องไม่ปล่อยให้เจ้าหนี้และลูกหนี้นอกระบบไปทำสัญญากันเอง ต้องดึง เจ้าหนี้และลูกหนี้เข้ามาอยู่ในระบบทั้งหมดเพื่อให้การกำกับดูแลง่ายขึ้น... หากมีการติดตามทวงถามหนี้โดยการทำร้ายร่างกายหรือข่มขู่ รัฐต้อง ดำเนินการด้านกฎหมายกับผู้กระทำผิดอย่างเด็ดขาด”

(พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่ (ธ.ก.ส.), สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2557)



“แม้ว่าหนึ่นนอกระบบจะไม่ใช้สิ่งเลวร้าย แต่หากมีหนึ่นนอกระบบที่เจ้าหนึ่นนอกระบบซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลดำเนินการปล่อยกู้แบบเครือข่าย และใช้กำลังทำร้ายลูกหนึ่น รัฐหรือผู้เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการอย่างจริงจัง”

(ผู้บริหารโครงการและนโยบายพิเศษ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรมการปกครอง), สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

### 5.3.6. การส่งเสริมปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

จากผลการศึกษาพบว่าความสำเร็จในการน่านโยบายแก้ปัญหาหนึ่นนอกระบบไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจที่ดี การลดการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาล และการส่งเสริมให้สังคมมีค่านิยมต่อการใช้จ่ายอย่างมีเหตุผล มีวินัยทางการเงิน เน้นการออมและการวางแผนการเงินในอนาคต และพัฒนาตนเองเพื่อให้มีศักยภาพในการหารายได้ที่เหมาะสม ดังนั้นการสนับสนุนให้เกิดปัจจัยดังกล่าว ผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้มีการเจริญเติบโตแบบยั่งยืนและมีเสถียรภาพ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการรองรับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของโลก รวมถึงพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีวินัยทางการเงิน ใช้จ่ายอย่างมีเหตุผล และมีการออมที่เหมาะสม รัฐบาลควรหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายประชานิยม โดยหันมาสร้างนโยบายแก้ปัญหาหนึ่นนอกระบบที่มีลักษณะที่ยั่งยืน โดยมุ่งแก้ไขปัญหาที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่ทำให้กลไกตลาดถูกบิดเบือน รักษากรอบนโยบายการเงินและการคลังที่ดี และส่งเสริมการการสร้งงาน สร้งรายได้เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายและการชำระหนึ่น นอกจากนี้ต้องทำให้ประชาชนมีวินัยในการใช้จ่ายเงิน มีความรู้เท่าทันกลอุบายของเจ้าหนึ่นนอกระบบ รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งไม่เกียจคร้าน มีเหตุผล พอประมาณ และมีภูมิคุ้มกันตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยไม่ดำเนินชีวิตหรือประกอบธุรกิจแบบสุ่มเสี่ยงมากเกินไป

“รัฐต้องไม่สร้างนิสัยการบริโภคนิยมให้กับประชาชน แต่ต้องเร่งสร้งความเข้มแข็งให้กับประชาชนและชุมชน สู้ท้าทายปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถช่วยประชาชนได้”

(ผู้บริหารศูนย์ช่วยเหลือลูกหนึ่นและประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (กระทรวงยุติธรรม), สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

### 5.3.7 การส่งเสริมปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย

จากผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จในการน่านโยบายแก้ปัญหาหนึ่นนอกระบบไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ การติดตามประเมินผลเพื่อให้ทราบผลผลิตของหน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติ ผลลัพธ์ และผลกระทบจากนโยบายแก้ปัญหาหนึ่นนอกระบบที่แท้จริง เพื่อนำข้อเท็จจริงดังกล่าว ปัญหาอุปสรรค

และข้อเสนอแนะที่ได้ไปสู่การแก้ไขปรับปรุงการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จในที่สุด ดังนั้น การสนับสนุนให้เกิดปัจจัยดังกล่าวผู้ที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ ดังนี้

1) **หน่วยงานในการติดตามประเมินผลการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ** ควรมีความเป็นอิสระในการดำเนินการติดตามประเมินผลโครงการด้วยจรรยาบรรณนักประเมินผล โดยปราศจากอคติ และการรับผลประโยชน์จากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องใช้ความรู้ความสามารถหรือวิทยาการที่ก้าวหน้าเพียงพอต่อการประเมินผล เพื่อให้ผลการประเมินมีความถูกต้องและแม่นยำตามหลักวิชาการ ผู้เกี่ยวข้องสามารถนำผลการประเมินไปปรับปรุงแก้ไขนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

*“การติดตามประเมินผลจากหน่วยงานภายในมักกลายเป็นการดำเนินโครงการแบบทำหิ้งทำชว้าง จึงควรมีหน่วยงานอิสระภายนอกเข้ามาตรวจสอบผลการดำเนินงาน เพื่อสะท้อนผลสำเร็จหรือล้มเหลวที่แท้จริง”*

(ผู้บริหารสำนักการเงินการคลัง (กรมบัญชีกลาง), สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

*“การติดตามประเมินผล หรือการวิจัยประเมินผลของรัฐบาลนั้น ต้องไม่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้และผู้รับทุนวิจัย แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสะท้อนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น”*

(ผู้บริหารสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน (กรมการพัฒนารัฐบาล), สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2557)

2) **องค์ความรู้และเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ต่อการติดตามประเมินผล** ต้องมีความสามารถในการติดตามกระบวนการทำงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และผลจากการเข้าร่วมโครงการตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพสามารถดำเนินการประเมินผลโครงการได้อย่างครอบคลุมถึงผลลัพธ์ของโครงการด้วย เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกระบวนการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ ซึ่งตัวแบบการติดตามประเมินผลนโยบายหรือโครงการที่ได้รับความนิยม คือ ตัวแบบการประเมินผลรวบยอดหรือตัวแบบ CIPP ( Context-Input-Process-Product Model หรือ CIPP Model) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ และก่อให้เกิดความพร้อมรับผิด ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจกลยุทธ์ของโครงการหรือสิ่งที่ถูกประเมิน ทั้งนี้ตัวแบบ CIPP ประกอบด้วย การประเมินใน 4 ประเด็นหลัก คือ การประเมินผลบริบท (Context) การประเมินผลปัจจัยนำเข้า (Input) การประเมินผลกระบวนการ (Process) และการประเมินผลผลิต (Product)

## บทที่ 6

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ในบทที่ 6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ เป็นการกล่าวถึงบทสรุปของงานวิจัย ได้แก่ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ข้อจำกัดของงานวิจัย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะทางวิชาการ โดยผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่

- 6.1 นโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ
- 6.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ
- 6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
- 6.4 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ
- 6.5 ข้อจำกัดของงานวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ” มุ่งตอบวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษานโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ 2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ และ 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไป โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ จำนวน 16 คน ซึ่งแบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 2 ส่วนคือ 1) ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้นำนโยบายไปปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งได้แก่ หน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง หน่วยงานภายในกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานภายในกระทรวงยุติธรรม และ หน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2) จากผู้บริหารชุมชนชวยสวนเงิน และผู้บริหารสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เมื่อผู้วิจัยได้ข้อมูลที่ครบถ้วนแล้วจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์โดยการตีความและสร้างข้อสรุปจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และจำแนกชนิดของข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยอาศัยกรอบแนวคิดในการวิจัยเป็นโครงสร้างในการจำแนกปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ซึ่งปรากฏผลการศึกษาวจัยและข้อเสนอแนะดังนี้

#### 6.1. นโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

นโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 -19 กันยายน 2549) ได้กำหนดนโยบายขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไป

ภายใน 5 ปี ทั้งนี้รัฐบาลเห็นว่าปัญหาหนี้นอกระบบนั้นเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความยากจน รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการในการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนทั้งนี้ในระบบและหนี้นอกระบบ ควบคู่กันไป นอกจากนี้รัฐบาลมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ได้แก่ โครงการ พักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย โครงการธนาคารประชาชน โครงการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้ในระบบและหนี้นอกระบบ) และโครงการปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบและผู้รับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง เป็นต้น รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรระดับชาติ ต่อมา ศตจ. ได้จัดตั้ง คณะอนุกรรมการการแก้ไขปัญหาหนี้สิน คนยากจนขึ้น รัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการรับจดทะเบียนผู้ประสบปัญหา หนี้สินภาคประชาชน และให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพในการศึกษาวิเคราะห์และแก้ไข ปัญหาหนี้สินในระบบสถาบันการเงินและหนี้สินนอกระบบ ต่อมารัฐบาลมีนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ โดยมีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 230/2547 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2547 ให้มีการจัดตั้งศูนย์เอาชนะ ความยากจน และศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) กระทรวงการคลัง เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนทั้งในและ นอกระบบ

เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สิ้นสุดลง นโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่ดำเนินการมา ถูกต้องยุติการดำเนินงานเช่นกัน ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ (ตุลาคม 2549 - กุมภาพันธ์ 2551) รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช (มกราคม 2551-กันยายน 2551) และในสมัย รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (กันยายน 2551- ธันวาคม 2551) รัฐบาลมีระยะเวลาในการบริหาร ประเทศในช่วงสั้นๆ ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลกำหนดและนํานโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (วันที่ 20 ธันวาคม 2551 - 9 สิงหาคม 2554) เห็นว่าปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ประชาชนเกิดความอ่อนแออันนำไปสู่ความไม่ เข้มแข็งของประเทศชาติ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มี โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอก ระบบ) ขึ้นเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง นโยบายสวัสดิการสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ และนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ รัฐบาลเน้นการดำเนินโครงการ แก้ปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรง โดยมีโครงการย่อยๆ ที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ได้แก่ โครงการบัตรลดหนี้ วินัยดี มีวงเงิน โครงการไปรษณีย์เพื่อสินเชื่อรายย่อย (Post Bank) และ โครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (โครงการหมอหนี้) เป็นต้น โดยได้มอบหมายให้ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม ดำเนินการร่วมกันในการแก้ไขปัญหา หนี้นอกระบบ พร้อมทั้งมอบหมายศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานอำนวยการโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ)

สำหรับรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยตรงเช่นรัฐบาลที่ผ่านมา รัฐบาลมุ่งเน้นนโยบายทางการเงินในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ซึ่งดำเนินการในรูปแบบนโยบายพักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยอย่างน้อย โครงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสนับสนุนสินเชื่อรายย่อย และการปรับปรุงการเข้าถึงความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยได้มอบหมายให้ **กระทรวงการคลัง** ประสานธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเพื่อให้การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่กองทุนต่างๆ ที่รัฐบาลตั้งขึ้น และให้ความช่วยเหลือประชาชนที่เป็นเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้สินอยู่ในระบบให้สามารถพักชำระหนี้เป็นเวลา 3 ปี เพื่อนำเงินไปใช้ในการพัฒนาตนเองและครอบครัว และได้มอบหมายให้ **กระทรวงยุติธรรม** แก้ไขปัญหาลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกู้ยืมเงิน โดยการปรับปรุง **ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ.)** เพื่อให้ลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้โดยสะดวกและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

**การนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ** นั้น รัฐบาลมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่มีสาเหตุจากการที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ นโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบจึงให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างหนี้ การบริหารจัดการหนี้สินของประชาชนผ่านธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ และการสนับสนุนแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชน เป็นต้น โดยแปลงไปสู่โครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานชั่วคราวระดับชาติ ได้แก่ **คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.)** และ **คณะกรรมการเพื่ออำนวยการบริหารงานการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน** ทำหน้าที่บริหารนโยบาย โดยมอบหมายหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่และภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วย **กระทรวงการคลัง** รับผิดชอบแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำในระบบ **กระทรวงมหาดไทย** รับผิดชอบแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบด้านการเจรจาประนอมหนี้และรับเรื่องร้องทุกข์ **กระทรวงยุติธรรม** รับผิดชอบแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และ **สำนักงานตำรวจแห่งชาติ** รับผิดชอบแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบด้านการปราบปรามอาชญากรรมหนี้นอกระบบ อย่างไรก็ตามแม้ว่าปัญหาหนี้นอกระบบจะได้รับความสนใจจากรัฐบาลจนนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ และมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ แต่การนำนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ปัญหาหนี้นอกระบบยังคงมีรุนแรงเพิ่มขึ้นสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง

## 6.2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา 2) ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย 3) ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย 6) ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ 7) ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย ดังนี้

**1) ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากหากปัญหามีลักษณะที่เอื้อต่อการแก้ไขหรือสามารถจัดการได้ด้วยเครื่องมือหรือองค์ความรู้ที่มีอยู่ และสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงของปัญหาได้ กลุ่มเป้าหมายยินยอมปรับพฤติกรรมไปตามที่ต้องการเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา อันจะนำไปสู่การลดจำนวนการเป็นหนี้ในระบบและความหลากหลายของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายลง ย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหนี้ในระบบมีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไข เนื่องจากปัญหาหนี้ในระบบเกิดขึ้นและดำรงอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน เมื่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้ความรุนแรงของปัญหาหนี้ในระบบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ลูกหนี้และเจ้าหนี้ในระบบมีพฤติกรรมที่หลากหลายประกอบด้วย ลูกหนี้ในระบบที่มีความจำเป็นและลูกหนี้ในระบบที่เกิดจากความต้องการ เจ้าหนี้ในระบบประกอบด้วยเจ้าหนี้ในระบบโดยทั่วไปและเจ้าหนี้ระบบฉ้อฉลและใช้การทวงหนี้ด้วยวิธีการรุนแรง นอกจากนี้ ปัญหาหนี้ในระบบยังเกิดจากหลายสาเหตุ ได้แก่ 1) ความจำเป็นและความต้องการใช้เงินของประชาชนซึ่งเกิดจากสภาพทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ลักษณะนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้ ปัญหาจากการประกอบอาชีพ นโยบายของรัฐที่เน้นการบริโภคนิยม และเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้และคนในครอบครัว และ 2) ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเกิดจากการขาดคุณสมบัติของลูกหนี้ ลูกหนี้ขาดความรู้ กระบวนการในการกู้เงินในระบบมีความยุ่งยาก หรือลูกหนี้ได้กู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบเต็มวงเงินที่กำหนด และการเข้าถึงแหล่งทุนนอกระบบได้โดยง่าย จึงเป็นเรื่องยากที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบได้ครอบคลุมพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายและสาเหตุปัญหาที่ซับซ้อนดังกล่าวได้ นโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่ผ่านมามุ่งแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเพียงสาเหตุของปัญหาที่เกิดจากการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของลูกหนี้ในระบบจึงไม่สามารถจัดการปัญหาหนี้ในระบบได้ทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

**2) ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากตัวนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายถูกกำหนดบนแนวคิดและทฤษฎีที่มีความสมเหตุสมผลและมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จน้อยเพียงใด นโยบายครอบคลุมเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาหรือไม่ นโยบายมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์อย่างไร และนโยบายมีความต่อเนื่องหรือไม่ ทั้งนี้หากนโยบายมีทฤษฎีเบื้องหลังที่มีเหตุผลเชื่อถือได้ตามหลักวิชาการ มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นที่เข้าใจตรงกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีความต่อเนื่องในการนำไปปฏิบัติย่อมส่งผลให้นโยบายมีลักษณะที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหา และการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมส่งผลให้ผู้ปฏิบัติเห็นถึงความเป็นไปได้ของนโยบายและเข้าใจขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปตามที่มุ่งหมาย สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบายของรัฐบาลประกอบด้วยปัจจัยย่อย ได้แก่ ปัจจัยด้านความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบาย ปัจจัยด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และปัจจัยด้านความต่อเนื่องของนโยบาย ทั้งนี้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติขาดความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบายที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหา นโยบายไม่มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ และขาดความต่อเนื่องของนโยบายจึงทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนี้

**2.1 ปัจจัยด้านความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบาย** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายทุกนโยบายมีแนวคิดทฤษฎีเบื้องหลังในการสนับสนุนเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ตั้งแต่เริ่มต้น นโยบายจึงสะท้อนวิธีการแก้ไขปัญหา การแก้ปัญหาสังคมไม่ใช่เรื่องของการลองผิดลองถูกเพราะปัญหาสังคมส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก หากแก้ปัญหาด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง นอกจากจะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้วอาจทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงขึ้นจนยากที่จะแก้ไข ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงควรมีรากฐานมาจากการศึกษาที่น่าเชื่อถือหรือมีความชัดเจนของความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างนโยบายกับความสำเร็จที่จะปรากฏขึ้นจริงเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบของรัฐบาลขาดทฤษฎีเบื้องหลังที่เป็นเหตุเป็นผลตามหลักวิชาการสัมพันธ์กับความสำเร็จในทางปฏิบัติ ทำให้แนวทางในการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบตามนโยบายของรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบได้ เนื่องจากปัญหาหนึ่งนอกระบบเกิดจากหลายสาเหตุ มีความซับซ้อนในธรรมชาติและลักษณะความต้องการในการกู้ยืมเงินของลูกหนี้นอกระบบ ที่ผ่านมานโยบายของรัฐบาลเน้นแก้ปัญหาเพียงการบริหารจัดการหนี้สินนอกระบบและการสนับสนุนด้านแหล่งทุนแก่ลูกหนี้นอกระบบเป็นสำคัญ แนวทางดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบได้ ทำได้เพียงการช่วยบรรเทาปัญหาเท่านั้น เมื่อนโยบายหรือโครงการจบลงลูกหนี้ก็จะกลับไปเป็นหนี้นอกระบบอีกหรือลูกหนี้ อาจเป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบพร้อมกันจากการเข้าร่วมโครงการของรัฐบาล

**2.2 ปัจจัยด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน สามารถจัดลำดับได้และมีจำนวนไม่มาก ซึ่งช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก่อให้เกิดการสนับสนุนทางทรัพยากรที่เหมาะสม และสามารถกำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติ กระบวนการขั้นตอน และผู้รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็สามารถปฏิบัติงานตามนโยบายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม นอกจากนี้ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายยังช่วยให้การกำหนดมาตรฐานในการติดตามประเมินผลนโยบายกระทำได้ง่ายสามารถเห็นการเปลี่ยนแปลงได้จริงซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบมีวัตถุประสงค์หลายประการ วัตถุประสงค์แต่ละข้อขาดความสอดคล้องกัน วัตถุประสงค์บางข้อไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวขาดความชัดเจนและไม่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือกระบวนการขั้นตอน ทั้งนี้การจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการและไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนและวัตถุประสงค์ดังกล่าวส่งผลให้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสับสนและเลือกที่จะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่งเพียงข้อเดียว ซึ่งผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่จะเลือกปฏิบัติตามวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนที่มีหนึ่งนอกระบบเข้าเป็นหนึ่งในระบบ เนื่องจากรัฐบาลเน้นเป้าหมายดังกล่าวและหน่วยงานส่วนกลางได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการไว้อย่างชัดเจนแล้ว ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเพียงปฏิบัติตามขั้นตอนของนโยบายให้ครบถ้วนเท่านั้น นอกจากนั้นความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ยังส่งผลให้การติดตามประเมินผลนโยบายเป็นไปได้ยากและการประเมินผลทำได้เพียงการพิจารณาว่านโยบายได้ถูกนำไปปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดแล้วเท่านั้น จึงไม่มีการติดตามประเมินผลผลลัพธ์ และผลกระทบจากนโยบาย ดังนั้นความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบดังกล่าวส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ

**2.3 ปัจจัยด้านความต่อเนื่องของนโยบาย** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากปัญหามีความยากต่อการแก้ไข และกลุ่มเป้าหมายมีพฤติกรรมที่ต้องปรับเปลี่ยน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการดำรงอยู่ของนโยบายและการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาโดยไม่ให้ปัญหากลับมาเกิดขึ้นอีก และปรับพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายได้อย่างถาวร ดังนั้นความต่อเนื่องของนโยบายจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบขาดความจริงจังและความต่อเนื่องในการดำเนินงานส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ และทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความไม่มั่นใจในความคงอยู่ของนโยบาย จึงไม่กล้านำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล รัฐบาลชุดใหม่ที่เข้ามา



บริหารประเทศก็จะล้มเลิกนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเดิมที่ผู้ปฏิบัติดำเนินการอยู่ทำให้หน่วยงานสูญเสียทรัพยากรทั้งด้านการเงิน เวลา และกำลังคนในการปฏิบัติตามนโยบาย จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

3) **ปัจจัยด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ เพื่อทำให้นโยบายบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ตามที่ผู้กำหนดนโยบายมุ่งหมาย ทั้งนี้หากขาดหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความเหมาะสมก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จได้ จากผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่นำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัตินั้นขาดความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การ มีทรัพยากรที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรม และหน่วยงานเปิดโอกาสให้ภาคส่วนจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมไม่มากนัก จึงทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนี้

3.1 **ปัจจัยด้านความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์การ** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติผ่านคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ และศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (คอก.นส.) ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรชั่วคราว มีลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่ต้องใช้ระยะเวลาและความทุ่มเทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาและทำความเข้าใจกับธรรมชาติของปัญหาและหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา อีกทั้งกรรมการที่บริหารงานซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการยังมีภาระงานจำนวนมากจึงไม่สามารถบริหารจัดการนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างเต็มที่ รวมถึงขาดแรงจูงใจในการบริหารงาน ประกอบกับข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีงานประจำจำนวนมาก ดังนั้นงานแก้ปัญหาหนี้นอกระบบจึงเป็นงานฝากของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบริหารจัดการด้วยระบบราชการซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

3.2 **ปัจจัยด้านความเพียงพอของทรัพยากรต่อการดำเนินกิจกรรม** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ กล่าวคือ ทรัพยากรขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ งบประมาณ เจ้าหน้าที่ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบาย หากหน่วยงานมีทรัพยากรที่เพียงพอก็ย่อมส่งผลให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติกิจกรรมเพื่อสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายนโยบายได้อย่างครบถ้วน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาซึ่งจะส่งผลให้การนำ

นโยบายแก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ในทางกลับกันหากหน่วยงานมีทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายไม่เพียงพอ หน่วยงานย่อมไม่สามารถสร้างผลผลิตตามเป้าหมายของนโยบายได้จึงส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่นำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัติมีทรัพยากรทางการเงินไม่เพียงพอขาดแคลนทรัพยากรด้านบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนึ่่นอกระบบและไม่มีวิทยาการและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมนอกเหนือจากกิจกรรมที่ต้องทำตามนโยบาย ปัญหาดังกล่าวทำให้หน่วยงานไม่สามารถสร้างนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาหนึ่่นอกระบบได้ จึงส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

**3.3 ปัจจัยด้านการเข้าถึงนโยบายของหน่วยงานจากภายนอก** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นหรือบุคคลภายนอก ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมทำให้เกิดแรงสนับสนุนทั้งทางด้านทรัพยากรและการดำรงอยู่ของนโยบายซึ่งจะช่วยให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหนึ่่นอกระบบยากต่อการแก้ไขและต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการดำเนินการ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐมีทรัพยากรจำกัด ทำให้ต้องอาศัยภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจากหลายส่วนทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการสนับสนุนการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัติ แต่ที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐที่ยังขาดการเปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมและเข้าถึงนโยบายหนึ่่นอกระบบนอกจากนั้นยังมีหน่วยงานภาครัฐไม่มากที่พยายามสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในเชิงรุก ทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

**4) ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ตัดสินใจสุดท้ายและเป็นผู้ที่ปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ โดยตรง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินกิจกรรมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ รวมถึงทัศนคติและความผูกพันต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติเป็นสำคัญ หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ รวมถึงมีทัศนคติและความผูกพันที่ดีก็สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย และดำเนินการด้วยความทุ่มเทและเต็มใจซึ่งจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากกว่าการที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต่อต้านและขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินงาน จากผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่่นอกระบบไปปฏิบัตินั้น การที่ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความสามารถและ

ประสบการณ์เกี่ยวกับหนีนอกระบบ รวมถึงมีทัศนคติและความผูกพันที่ไม่ดีนักต่อนโยบายส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนีนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนี้

**4.1 ปัจจัยด้านความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนีนอกระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากหากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์เกี่ยวกับหนีนอกระบบ ย่อมส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจปัญหาหนีนอกระบบ เข้าใจวัตถุประสงค์ และวิธีการปฏิบัติงานตามนโยบาย ดังนั้นความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่ดีย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้มากกว่า การที่ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจและไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับหนีนอกระบบ จากผลการศึกษาพบว่า ผู้นำนโยบายแก้ปัญหาหนีนอกระบบไปปฏิบัติขาดความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เกี่ยวกับธรรมชาติของหนีนอกระบบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนีนอกระบบ และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนีนอกระบบ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมีบทบาทหน้าที่ประจำของตนเองในการขับเคลื่อนภารกิจหลักของหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานจึงมีความรู้ความชำนาญในหน้าที่ประจำในหน่วยงานเท่านั้น ทำให้ขาดความชำนาญในการแก้ปัญหาหนีนอกระบบ

**4.2 ปัจจัยด้านทัศนคติและความผูกพันต่อนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนีนอกระบบไปปฏิบัติ กล่าวคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นและการยอมรับในแนวคิดของนโยบายจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายและมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติก็จะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยความเต็มใจ และทุ่มเทแรงกายแรงใจเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบาย จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติยังขาดความผูกพันต่อนโยบายเนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนีนอกระบบยังไม่ครอบคลุมสภาพปัญหาหนีนอกระบบที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นการมุ่งแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และเป็นไปในลักษณะหวังในผลทางการเมือง อีกทั้งนโยบายถูกกำหนดมาจากหน่วยงานระดับบนในลักษณะเป็นคำสั่งการจากบนลงล่าง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานไม่มีส่วนร่วม และไม่มีความคิดเห็นที่ดีความชอบที่จะได้รับจากการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหานอกระบบตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเพียงเพื่อให้ครบตามขั้นตอนของนโยบายเท่านั้น ขาดความคิดสร้างสรรค์ในการแสวงหาแนวทางแก้ปัญหาหนีนอกระบบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนีนอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ

**5) ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนีนอกระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากหากกลุ่มเป้าหมายมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายก็จะทำให้กลุ่มเป้าหมายพยายามปรับพฤติกรรมให้เป็นไปตามที่นโยบายต้องการด้วยความเต็มใจจะช่วยให้

การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากกว่าการที่กลุ่มเป้าหมายมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนโยบายและไม่ให้ความร่วมมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามที่นโยบายต้องการ จากผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัตินั้นแม้ลูกหนี้นอกระบบจะมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายแต่ลูกหนี้นอกระบบกลับมีพฤติกรรมไปในทิศทางตรงกันข้าม คือ ไม่พูดความจริงเกี่ยวกับการเป็นหนี้ มูลค่าของการเป็นหนี้ และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหนี้นอกระบบ เป็นต้น ลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและกิจกรรมของโครงการ รวมถึงไม่ยินยอมในการเปลี่ยนพฤติกรรมในการก่อหนี้ จึงทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ สำหรับเจ้าหนี้นอกระบบนั้นมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเนื่องจากเห็นว่านโยบายทำให้ตนสูญเสียรายได้จากการลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้แก่ลูกหนี้ และอาจมีความผิดจากการคิดดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ให้ความร่วมมือกับนโยบายโดยไม่มาเจรจาประนอมหนี้กับลูกหนี้ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลได้ จึงทำให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

**6) ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ กล่าวคือ เศรษฐกิจ สภาพสังคม และการเมือง เป็นปัจจัยภายนอกกระบวนการนโยบายที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลต่อการรับรู้ปัญหาของประชาชนที่เปลี่ยนแปลง และส่งผลให้ปัญหามีความยากง่ายในการจัดการ และทำให้แรงสนับสนุนต่อนโยบายเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทั้งนี้ หากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเอื้อต่อการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ จากผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและวิกฤตเศรษฐกิจโลกส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ทำให้ประชาชนมีค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพเพิ่มสูงขึ้นในขณะที่รายได้เท่าเดิมหรือลดลงเนื่องจากการชะลอตัวของการค้าและการลงทุน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมเมืองส่งผลให้รูปแบบวิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่บริโภคน้อยเนื่องจากความจำเป็นก็กลายเป็นการบริโภคเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอจ่ายนำไปสู่การก่อหนี้นอกระบบ นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง โดยเฉพาะการเมืองเชิงการตลาดและนโยบายประชานิยมส่งผลให้ประชาชนเป็นหนี้นอกระบบมีความอ่อนแอและมีพฤติกรรมรอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

**7) ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผล** มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ เนื่องจากการติดตามประเมินผลเป็นการติดตามความคืบหน้าในการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติ ในแต่ละช่วงเวลา ว่านโยบายดำเนินไปอย่างไร โดยมีการใช้มาตรฐาน หรือการกำหนดตัวชี้วัดในการติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง เพื่อศึกษาว่าผลการดำเนินนโยบายต่อกลุ่มเป้าหมายว่ามีการให้บริการ หรือการปฏิบัติตามวิธีการต่างๆ ในขั้นตอนของนโยบายจริงตามแผนงานหรือไม่ อย่างไร และเกิดผลอย่างไร ทั้งนี้หากไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนงานหรือกิจกรรมที่กำหนดมีสาเหตุจากอะไร เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งจะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จได้มากกว่าการที่นโยบายขาดการติดตามประเมินผลที่เหมาะสม จากผลการศึกษาพบว่า การติดตามและประเมินผลนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบโดยพิจารณาเพียงผลผลิตจากโครงการ โดยนำเสนอในรูปของการรายงานผลการปฏิบัติงานและจำนวนผู้ที่เข้าร่วมโครงการหรือมูลค่าหนี้สินที่ได้รับการโอนเข้าสู่ในระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แต่ปราศจากการติดตามประเมินผลในระยะยาวโดยเฉพาะการติดตามผลลัพธ์และผลกระทบจากนโยบาย ทำให้ไม่ทราบผลที่แท้จริงว่านโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบนั้นสามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้จริงหรือไม่ และประชาชนที่เข้าร่วมโครงการสามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้นอกระบบโดยไม่กลับไปเป็นหนี้สินอีกหรือไม่ เป็นต้น การติดตามประเมินผลการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

**ความสัมพันธ์ของปัจจัย** จากการศึกษาพบว่า นอกจากปัจจัยทั้ง 7 จะมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติแล้ว ยังพบว่าปัจจัยดังกล่าวยังมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เชื่อมโยงกัน โดยสามารถจัดกลุ่มปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ปัจจัยด้านกระบวนการ และปัจจัยด้านการติดตามประเมินผล กล่าวคือ **สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม**ส่งผลให้ความรุนแรงของปัญหาหนี้นอกระบบเพิ่มขึ้น เนื่องจากเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยมไปสู่สังคมนิยม และการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาลส่งผลให้ประชาชนมีความจำเป็นและมีความต้องการในการใช้เงินเพิ่มมากขึ้นนำไปสู่การก่อหนี้นอกระบบตามมา และส่งผลให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบมีพฤติกรรมที่หลากหลายทำให้ปัญหาหนี้นอกระบบยากต่อการแก้ไข ปัญหาหนี้นอกระบบต้องการหน่วยงานเฉพาะที่มีการออกแบบและจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหา ต้องการนโยบายที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุม สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง และมีความต่อเนื่อง รวมถึงต้องการผู้ปฏิบัติที่มีความทุ่มเท มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ แต่การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในประเทศไทยที่ผ่านมาไม่มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรง การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติดำเนินการผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่ง

ไม่ได้ออกแบบองค์การมาเพื่อแก้ไขปัญหานี้ นอกเหนือจากนี้หน่วยงานยังขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินกิจกรรม และขาดการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม เมื่อขาดหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่เหมาะสมต่อการแก้ปัญหานี้ นอกเหนือจากนี้ **ส่งผลให้นโยบายแก้ปัญหานี้** **นอกระบบไม่มีความต่อเนื่อง** ทำให้ปัญหานี้ นอกระบบไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม ปัญหานี้ นอกระบบจึงดำรงอยู่มาเป็นเวลานานจนอยากต่อการแก้ไข ประกอบกับนโยบายแก้ปัญหานี้ นอกระบบที่ผ่านมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจน ไม่มีความต่อเนื่อง และไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้อย่างครอบคลุม ส่งผลให้ผู้มีนโยบายไปปฏิบัติขาดความผูกพันต่อนโยบาย ไม่รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับนโยบาย ขาดความทุ่มเทในการแก้ไขปัญหานี้ และขาดความรู้ความสามารถ รวมถึงความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบเนื่องจากผู้ปฏิบัติมีงานประจำจำนวนมากและต้องสนับสนุนนโยบายด้านอื่นๆ ของรัฐบาลด้วย การนำนโยบายแก้ปัญหานี้ นอกระบบไปปฏิบัติจึง **ไม่สามารถเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของลูกหนี้และเจ้าหนี้ นอกระบบ** ให้เอื้อต่อการแก้ปัญหานี้ นอกระบบได้ ลูกหนี้ นอกระบบที่เข้าร่วมโครงการแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบของรัฐบาลยังคงมีพฤติกรรมใช้จ่ายฟุ่มเฟือยและไม่สามารถแก้ปัญหานี้ นอกระบบทางการเงินของตนเองและครอบครัวได้ ทำให้ลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการกลับไปเป็นหนี้ นอกระบบอีก ในขณะที่เจ้าหนี้ นอกระบบยังคงมีพฤติกรรมเอาเปรียบและใช้กำลังอำนาจในการติดตามทวงหนี้ด้วยวิธีการรุนแรงอย่างไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้เช่นเดิม ทำให้การนำนโยบายแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ประกอบกับการติดตามประเมินผลนโยบายแก้ปัญหานี้ นอกระบบที่ผ่านมาขาดการพิจารณาในประเด็นความสำเร็จที่แท้จริงของนโยบาย แต่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จจากจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ทำให้การติดตามประเมินผลนโยบายขาดการสะท้อนผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย จึงไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบไปปฏิบัติ ส่งผลให้การแก้ปัญหานี้ นอกระบบในประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ

### 6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ นอกระบบไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จผู้เกี่ยวข้องควรตระหนักถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบไปปฏิบัติดังกล่าว พร้อมทั้งหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบอุปสรรคและส่งเสริมปัจจัยแห่งความสำเร็จดังกล่าว เพื่อให้การนำนโยบายแก้ปัญหานี้ นอกระบบไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ดังนี้

#### 6.3.1 การส่งเสริมปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา

จากผลการศึกษาพบว่า การสนับสนุนให้เกิดปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหามีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบไปปฏิบัติ ดังนั้นผู้เกี่ยวข้อง

**ควรดำเนินการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหนี้ในระบบให้กับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้อง และ ประชาชนในสังคมเกี่ยวกับปัญหาหนี้ในระบบ รูปแบบ ธรรมชาติของหนี้ในระบบ ผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องเร่งสร้างทัศนคติต่อสังคมเกี่ยวกับหนี้ในระบบซึ่งไม่ใช่เรื่องระหว่างบุคคล แต่เป็นเรื่องที่ทุกภาค ส่วนต้องให้ความสำคัญและร่วมกันแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะปัญหาหนี้ในระบบที่เป็นการเอารัดเอา เปรียบลูกหนี้ผู้มีรายได้น้อยอย่างไม่เป็นธรรม การใช้กำลังทำร้ายลูกหนี้ รวมถึงการปล่อยเงินกู้นอก ระบบในลักษณะเครือข่ายผู้มีอิทธิพล เป็นต้น การให้ความสำคัญกับนโยบายด้านการเงินเพียงอย่าง เดียวจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบได้ ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องจึงควรมีการกำหนดนโยบายเพื่อ ปราบปรามเจ้าหน้าที่ที่มีอิทธิพล การลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ การสนับสนุนด้านการศึกษาเรียนรู้ของ ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีภูมิคุ้มกันหนี้ในระบบ การสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงิน และไม่ปฏิบัติตน ในลักษณะที่สุ่มเสี่ยงต่อการก่อหนี้ในระบบควบคู่กันไปด้วย**

### 6.3.2 การส่งเสริมปัจจัยด้านลักษณะของตัวนโยบาย

จากผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับลักษณะของตัวนโยบาย ซึ่งประกอบไปด้วย ความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลังนโยบายที่ ครอบคลุมการแก้ไขปัญหา ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความต่อเนื่องของนโยบาย ดังนั้นการสนับสนุนให้เกิดปัจจัยดังกล่าว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบ ควรดำเนินการดังนี้

1) **นโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบต้องมีความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎีเบื้องหลัง นโยบาย** ในการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบขึ้น ผู้เกี่ยวข้องควรตระหนักว่านโยบายควรมี พื้นฐานมาจากการศึกษาวิจัยที่สามารถยืนยันแนวทางหรือวิธีการในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ อย่างมีเหตุผล และสามารถสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์กับความสำเร็จของ นโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบได้

2) **นโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบต้องมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย** ผู้กำหนดนโยบายควรตระหนักถึงความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยวัตถุประสงค์ของนโยบายควรมีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่เป็นวัตถุประสงค์ ระยะสั้นที่มุ่งผลประโยชน์ในคะแนนเสียงหรือความนิยมทางการเมือง รัฐบาลควรกำหนดวัตถุประสงค์ ที่แท้จริงในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ คือ การลดจำนวนลูกหนี้ในระบบโดยทำให้ลูกหนี้นอก ระบบที่เข้าร่วมนโยบายหรือโครงการของรัฐบาลไม่กลับไปเป็นหนี้ในระบบอีก นอกจากนั้นนโยบาย แก้ปัญหาหนี้ในระบบที่สำคัญของรัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายแก้ปัญหาตามลักษณะของกลุ่มผู้ เป็นหนี้และเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกัน เนื่องจากลูกหนี้และเจ้าหนี้มีความหลากหลายมีปัญหาที่แตกต่างกัน ผู้เกี่ยวข้องต้องตระหนักว่าปัญหาหนี้ระบบมีมิติของปัญหาที่หลากหลาย ดังนั้นนโยบายแก้ปัญหา

หนึ่งนอกระบบต้องไม่เป็นไปในลักษณะเหมารวมโดยมุ่งแก้ปัญหาด้วยวิธีการเดียวกับทุกกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้รัฐบาลต้องเร่งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาแก่ลูกหนึ่งนอกระบบที่เจ็บป่วย ทุกพลภาพ หรือเป็นหนึ่งนอกระบบด้วยเหตุสุดวิสัยอย่างเหมาะสม

3) **นโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบต้องมีความต่อเนื่องของนโยบาย** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความต่อเนื่องในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ โดยให้หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบโดยตรงเป็นผู้กำหนดนโยบาย และแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบ โดยมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือสนับสนุนทรัพยากรและวิชาการ ในการดำเนินการ การมอบนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบให้กับหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบโดยเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการ และการสนับสนุนให้ชุมชนเป็นผู้ กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบของคนในชุมชนเอง เป็นต้น

### 6.3.3 การส่งเสริมปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

การส่งเสริมปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติผู้เกี่ยวข้องควรดำเนินการดังนี้

1) **การจัดองค์การที่นำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ** ทั้งนี้องค์การหรือ หน่วยงานระดับชาติที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบโดยตรง ควรจะมีลักษณะ องค์การที่ทำงานแบบถาวรเพื่อให้การดำเนินการมีความต่อเนื่อง มีความเป็นอิสระ มีอำนาจหน้าที่ และโครงสร้างองค์การที่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาหนึ่งนอกระบบ มีงบประมาณ และกำลังคน ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจให้บรรลุเป้าหมาย และมีการประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ และในด้าน การปฏิบัติงานขององค์การควรทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลข่าวสาร และเสนอแนะแนวทาง แก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลแก่สังคม โดยเน้นการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และ การพัฒนาแนวทางการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

2) **การสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน** กล่าวคือ การนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ดังนั้นในการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบจึง ต้องอาศัยความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน นอกจากนี้สังคมควรร่วมกันสร้างค่านิยมที่ดีโดยเฉพาะเรื่องการใช้จ่ายที่เหมาะสม สร้างวินัยทางการเงิน และการร่วมกันเพื่อช่วยเหลือลูกหนึ่งนอกระบบที่ประสบปัญหาหนึ่งนอกระบบ

### 6.3.4 การส่งเสริมปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหนึ่งนอกระบบ มีความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับธรรมชาติของหนึ่งนอกระบบ มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับหนึ่งนอกระบบและองค์การอาชญากรรมเพื่อดำเนินการกับเจ้าหนึ่งนอกระบบที่เป็นผู้มี อิทธิพลลอบหลวงลูกหนึ่งนอกระบบเพื่อหวังในทรัพย์ และใช้กำลังบังคับให้ลูกหนึ่งนอกระบบที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนึ่ง



รวมถึงผู้ปฏิบัติควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1) **การฝึกอบรมและพัฒนา** เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของหนี้ในระบบ มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบและองค์การอาชญากรรม และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบมากขึ้น

2) **การเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริง** ทำให้ผู้ปฏิบัติได้สัมผัสกับปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาโดยตรงทำให้ผู้ปฏิบัติเรียนรู้และจดจำลักษณะและพฤติกรรมต่างๆ ที่เป็นปัญหาของหนี้ในระบบและกระบวนการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจเป้าหมายของนโยบายได้อย่างชัดเจน และปฏิบัติตามกระบวนการนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบได้อย่างถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้นส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

3) **การให้ผู้ชำนาญการไปปฏิบัติได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบ** โดยการสร้างช่องทางให้ผู้ปฏิบัติสามารถสะท้อนปัญหา อุปสรรค และแนวทางปรับปรุงแก้ไขนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบและกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้รัฐบาลและหน่วยงานกำหนดนโยบายต้องเปิดใจรับฟังข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์จากผู้ปฏิบัติ และนำไปปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้ปรากฏเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นการแสดงให้ผู้ปฏิบัติเห็นถึงความจริงจังและจริงใจในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาล

### 6.3.5 การส่งเสริมปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน ให้ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงในการเป็นหนี้ในระบบ และให้ความรู้ด้านกฎหมายเพื่อไม่ให้ลูกหนี้ถูกหลอกลวงจากเจ้าหนี้ในระบบ ส่งเสริมให้ลูกหนี้มีวินัยในการใช้จ่าย มีการออม และประกอบอาชีพที่เหมาะสมและมีรายได้เพียงพอต่อรายจ่าย เพื่อให้ลูกหนี้มีความสามารถเพียงพอต่อการชำระคืนและไม่กลับไปเป็นหนี้ในระบบอีก ในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบผู้ที่เกี่ยวข้องควรตระหนักว่า ลูกหนี้ในระบบแต่ละประเภทควรใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) **การแก้ปัญหาของลูกหนี้ในระบบที่มีความจำเป็น** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดหางบทุนหรือสนับสนุนแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำที่เหมาะสมกับลักษณะและความต้องการของลูกหนี้ จัดให้มีการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพแก่ลูกหนี้ เป็นต้น สำหรับลูกหนี้ที่ทุพพลภาพ เจ็บป่วย หรือเป็นหนี้โดยเหตุสุดวิสัยผู้เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วว่าลูกหนี้ไม่สามารถจะหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ได้ ผู้เกี่ยวข้องต้องเร่งให้ความช่วยเหลือหรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

2) การแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบที่เกิดจากความต้องการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรหาแนวทางในการปรับทัศนคติและพฤติกรรมของลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้มีวินัยในการใช้จ่าย รู้จักออมและพัฒนาตนเองเพื่อมีรายได้ที่เหมาะสม เป็นต้น นอกจากนี้ลูกหนี้้นอกระบบเองต้องมีความมุ่งมั่นตั้งใจในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และให้ความร่วมมือกับโครงการหรือแนวทางของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบให้เป็นผลสำเร็จ

ในส่วนของการแก้ไขปัญหาด้านทัศนคติและพฤติกรรมของเจ้าหนี้้นอกระบบนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องควรตระหนักว่า เจ้าหนี้้นอกระบบแต่ละประเภทควรใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) การแก้ปัญหาของเจ้าหนี้้นอกระบบโดยทั่วไป ผู้เกี่ยวข้องควรเปิดโอกาสโดยการยอมรับการมีอยู่ของเจ้าหนี้้นอกระบบเหล่านี้ และสร้างระบบที่ให้กับบุคคลเหล่านี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในกลไกทางการเงินระดับรากหญ้าที่มีความสำคัญและมีศักดิ์ศรีในการประกอบอาชีพได้อย่างเปิดเผย โดยกฎหมายจะต้องเปิดช่องทางการทำธุรกิจให้กับบุคคลเหล่านี้ เนื่องจากแหล่งทุนนอกระบบในลักษณะนี้เป็นช่องทางสำคัญที่ช่วยเหลือคนยากจนในยามฉุกเฉินหรือต้องการใช้เงินเร่งด่วนแต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้

2) การแก้ปัญหาของเจ้าหนี้้นอกระบบฉ้อฉลและใช้การทวงหนี้ด้วยวิธีการรุนแรง รวมถึงเจ้าหนี้ที่เอาเปรียบและหวังในทรัพย์สินของลูกหนี้โดยการใช้วิธีการหลอกลวงลูกหนี้ด้วยวิธีต่างๆ นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายควรดำเนินการอย่างจริงจัง รวดเร็ว บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ปราบปรามและจับกุมเจ้าหนี้้นอกระบบรายใหญ่ที่เป็นผู้มีอิทธิพลเบื้องหลังเครือข่ายปล่อยเงินกู้เพื่อลงโทษตามกฎหมายอย่างจริงจัง ให้เกิดความเกรงกลัวและไม่ให้เกิดเจ้าหนี้้นอกระบบในลักษณะนี้ขึ้นในสังคมอีก

### 6.3.6 การส่งเสริมปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้มีการเจริญเติบโตแบบยั่งยืนและมีเสถียรภาพ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการรองรับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของโลก รวมถึงพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีวินัยทางการเงิน ใช้จ่ายอย่างมีเหตุผล และมีการออมที่เหมาะสม รัฐบาลควรหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายประชานิยม โดยหันมาสร้างนโยบายแก้ปัญหาหนี้้นอกระบบที่มีลักษณะที่ยั่งยืน โดยมุ่งแก้ไขปัญหาที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่ทำให้กลไกตลาดถูกบิดเบือน รักษากรอบนโยบายการเงินและการคลังที่ดี และส่งเสริมการการสร้างงาน สร้างรายได้เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายและการชำระหนี้ นอกจากนี้ต้องทำให้ประชาชนมีวินัยในการใช้จ่ายเงิน มีความรู้เท่าทันกลอุบายของเจ้าหนี้้นอกระบบ รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งไม่เกียจคร้าน มีเหตุผล พอประมาณ และมีภูมิคุ้มกันตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยไม่ดำเนินชีวิตหรือประกอบธุรกิจแบบสุ่มเสี่ยงมากเกินไป

### 6.3.7 การส่งเสริมปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลนโยบาย

การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับ การติดตามประเมินผลเพื่อให้ทราบผลผลิตของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลลัพธ์ และผลกระทบจากนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบที่แท้จริง เพื่อนำข้อเท็จจริงดังกล่าว ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะที่ได้ไปสู่การแก้ไขปรับปรุงการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้เกิดการติดตามประเมินผลนโยบายที่เหมาะสม ดังนี้

1) หน่วยงานในการติดตามประเมินผลการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ ควรมีความเป็นอิสระในการติดตามประเมินผลโครงการ และดำเนินการด้วยจรรยาบรรณนักประเมินผล โดยปราศจากอคติและการรับผลประโยชน์จากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงต้องมีความรู้ความสามารถหรือวิทยาการที่ก้าวหน้าเพียงพอต่อการประเมินผล เพื่อให้ผลการประเมินมีความถูกต้องและแม่นยำตามหลักวิชาการ ผู้เกี่ยวข้องสามารถนำผลการประเมินไปปรับปรุงแก้ไขนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

2) องค์ความรู้และเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ต่อการติดตามประเมินผล ต้องมีความสามารถในการติดตามกระบวนการทำงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และผลจากการเข้าร่วมโครงการตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการประเมินผลโครงการได้อย่างครอบคลุมถึงผลลัพธ์ของโครงการด้วย เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกระบวนการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ

### 6.4 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ” เป็นการศึกษา นโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และสะท้อนองค์ความรู้ผ่านประสบการณ์และมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ และผู้นำชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุมมิติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้ในระบบ ดังนั้นในการศึกษาครั้งต่อไปควรพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

1) การศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักจึงทำให้มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับลักษณะการอธิบายปรากฏการณ์ที่เป็นหลักทั่วไป และความสามารถในจำแนกระดับความมากน้อยของปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบาย

แก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการทดสอบปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณต่อไป

2) การศึกษาโดยการเปลี่ยนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นผู้บริหารและข้าราชการในส่วนกลางที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติ จึงทำให้มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับความไม่ครอบคลุมมิติของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการทดสอบปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติโดยสะท้อนผ่านผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) ผู้เกี่ยวข้องในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติ (2) ลูกหนี้ที่นอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพ เนื่องจากกลุ่มอาชีพแต่ละประเภทมีลักษณะปัญหานี้ที่นอกระบบที่แตกต่างกันมีผลต่อการกำหนดและนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติ (3) ลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบที่เข้าร่วมโครงการแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบ เป็นต้น

## 6.5 ข้อจำกัดของงานวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติ ซึ่งในกระบวนการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติจำนวนมาก ผู้วิจัยมีข้อจำกัดด้านระยะเวลาและงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้จากทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงดำเนินการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพียง 2 ส่วน คือ 1) ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบของรัฐบาลไปปฏิบัติในส่วนกลาง และ 2) ผู้บริหารชุมชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้ที่นอกระบบ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ตรงในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติและการแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบ ทำให้ผู้วิจัยได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติ ข้อเท็จจริงจากการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติ ทศนคติต่อนโยบาย และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อนโยบายและกระบวนการการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบไปปฏิบัติ ทั้งนี้ยังคงมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ผู้วิจัยยังไม่สามารถดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ ได้แก่ ลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบที่เข้าร่วมโครงการแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบของรัฐบาล ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคประชาสังคมที่ดำเนินงานเกี่ยวกับแก้ปัญหานี้ที่นอกระบบ เป็นต้น ทั้งนี้ในการแก้ไขปัญหาและ

ข้อจำกัดดังกล่าวผู้วิจัยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ผลสำรวจความคิดเห็น เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติและพฤติกรรมของลูกหนี้และเจ้าหนี้นอกระบบที่เข้าร่วมโครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาล ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานภาคประชาสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ ซึ่งผู้วิจัยนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประกอบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กมล อ่าวอุดมสุข. (2548). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็ก ของสำนักการระบายน้ำ. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมบัญชีกลาง. (2552). คู่มือปฏิบัติการโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้ในระบบ) สำหรับคลังเขต และคลังจังหวัด. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.
- กรีษณะ วัลลิภากร. (2554). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ และ/หรือ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายการดูแลรักษาและการบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กล้า ทองขาว. ( 2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. (ปริญญาดุษฎีบัณฑิต), สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์.
- กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค. (2556). เอกสารประกอบการดำเนินงานเรื่องการปราบปรามเจ้าหนี้เงินกู้ยืมในระบบซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพล. กรุงเทพฯ: กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค.
- กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง. (2556). แผนปฏิบัติการราชการกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557. กรุงเทพฯ.
- กานดา เขียวอินทร์. (2549). ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาโครงการร้านค้าชุมชน จังหวัดชัยนาท. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจน. (2547). คู่มือเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน . ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน. [ออนไลน์]. 2547 แหล่งที่มา [www.trang.go.th/cnb/5\\_neesin.doc](http://www.trang.go.th/cnb/5_neesin.doc) [5 พฤศจิกายน 2557]
- คณินิจ ดวงจิตตร. (2541). การเมืองในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายกำลังคน (ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุมพล หนิมพานิช. (2547). การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี: โรงพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช.

- จุมพล หนีพานิข. (2554). การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์ การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จู่ไรรัตน์ เจิมจำรูญ. (2555). การประเมินผลโครงการอินทนนท์เข้าระบบ เพื่อพบชีวิตใหม่ : กรณีศึกษา ศูนย์แก้ไขปัญหาน้ำน้อกกระบบระดับอำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี. วารสารวิทยบริการ 23(2).
- เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์. (2536). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบาย การให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร. (ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนา)), สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556). รายงานการประเมินเสถียรภาพระบบการเงินไทย 2556. กรุงเทพฯ.
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร. (2554). ปัญหาน้ำน้อกกระบบในสังคมไทย. วารสารราชบัณฑิตยสถาน. , 36(มกราคม-มีนาคม 2554 ), 14-15.
- พงศ์ระพีพร อากาศ. (2557). มาตรการสินเชื่อเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน รายย่อย (มาตรการสินเชื่อ Nano – Finance). สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา: <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=5909> [5 มกราคม 2557]
- พัชร์พริ้ง สิงห์คำ. (2554). การศึกษาปัจจัยที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจหันน้ำน้อกกระบบหรือในระบบ. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2545). ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.
- มยุรี อนุมานราชชน (2547). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์. เชียงใหม่: คณินิจการพิมพ์.
- มาร์เกอริต เอส โรบินสัน. (2545). การปฏิรูปการเงินรายย่อย: เล่มที่ 2 บทเรียนจากประเทศ อินโดนีเซีย. วอชิงตัน ดีซี: ธนาคารเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2547). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการ ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- มูฮัมหมัด ยูनुส. แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล. (2551 ). นายธนาคารเพื่อคนจน. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน.

- มูฮัมหมัด ยูนูส. แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล. (2555). *สร้างโลกไร้เงิน (Creating a World Without Poverty)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน
- ราชบัณฑิตยสถาน. ( 2542 ). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). *การประเมินผลนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บริษัทบพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2540). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4 ). กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA).
- วันชัย มีชาติ. (2532). *นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล : ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์*. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วันชัย มีชาติ และคณะ. (2556). *โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- วันทนี วาสิกะสิน และคณะ. ( 2553). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์* (พิมพ์ครั้งที่7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิทวัส เหมทานนท์. (2551). *ผลกระทบจากการเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน*. (หลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วินัย ทองสอง. (2551). *มาตรการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลและมีมือปืนรับจ้าง วิทยาลัยยุติธรรมกระทรวงยุติธรรม, กรุงเทพฯ.*
- วิไลลักษณ์ โพธิ์เงิน และคณะ. (2555). *ปัญหาหนี้นอกระบบ...ในปัจจุบันและแนวทางการแก้ไขในอนาคต*. กลุ่มป้องกันการเงินนอกระบบ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา [http://www.1359.in.th/fincrime2004/index.php?option=com\\_content&task=view&id=59&Itemid=71](http://www.1359.in.th/fincrime2004/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=71) [3 ธันวาคม 2557]
- วิชญ์ บุญมาร์ตัน. (2548 ). *ล้างหนี้นอกระบบ .. ช่วยคนจนให้หายจนได้จริงหรือนายกฯทักษิณ ?*. [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา: [http://www.wiszanu.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=272&Itemid=49](http://www.wiszanu.com/index.php?option=com_content&task=view&id=272&Itemid=49) [15 มกราคม 2558]
- ศิริรัตน์ เจนศิริศักดิ์. (2554). *การบริหารจัดการโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนในมุมมองของเกษตรกร: กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. *วารสารวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น* 16 (3) (มีนาคม 2554), หน้า 271-180.



- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2552). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2553). *การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ.). (2555). *วิกฤตินั้นนอกระบบ ทางออกของสังคมไทย*. กรุงเทพฯ กระทรวงยุติธรรม.
- ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ.). (2556). *คู่มือประชาชนเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย. (2554). *คู่มือดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ ร้องเรียน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2554) *โครงการพิกหนีเกษตรกรรายย่อยและประชาชน ผู้มีรายได้น้อย*. [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา:<http://paknee.mof.go.th/> [4 มกราคม 2558].
- ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. (2556). *ผลสำรวจสถานภาพหนี้ภาคครัวเรือน ระหว่างวันที่ 18-23 มิถุนายน 2556*. [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://www.thaipost.net/news/260613/75566> [20 สิงหาคม 2557].
- ศูนย์พิทักษ์ธรรมเพื่อประชาชน. (2556). *ขอให้รัฐบาลใช้มาตรการทางกฎหมายและนโยบายปราบปรามเงินกู้ยืมนอกระบบซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉียบขาด และให้แก้ไขกฎหมายให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน*. (หนังสือราชการที่ ศพธ. 008/2556 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2556 ). กรุงเทพฯ: ศูนย์พิทักษ์ธรรมเพื่อประชาชน.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2551 ). *วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ และวิกฤตต้มยำกุ้ง ผลกระทบที่แตกต่าง*. *ธนาคารกสิกรไทย*, 14 (2111).
- ศูนย์วิจัยและพัฒนาครอบครัวไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2553). *รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาและพัฒนารูปแบบการเสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงของครอบครัว*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.). (2547). *คู่มือเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.
- ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.). (2553). *โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2540). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2547). รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าและหลักประกันสังคมของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่หนึ่ง (วันที่ 23 สิงหาคม 2554 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2555). กรุงเทพฯ
- สำนักงานคลังจังหวัดอำนาจเจริญ. สรุปผลการดำเนินการด้านหนี้สินภาคประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ ประจำปี 2549. [ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา <http://klang.cgd.go.th/acr/pages50/neesin49/neesin49-f01.htm> [20 กุมภาพันธ์ 2557]
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557). สรุปผลที่สำคัญ การสำรวจเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2556. กรุงเทพฯ: สำนักสถิติพยากรณ์.
- สำนักบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2549). เอกสารประกอบการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการผู้รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนของหน่วยงานตามโครงสร้างศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติประจำปี 2549. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2544). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2547). รายงานการประชุม นอกสถานที่อย่างเป็นทางการ วันอังคารที่ 7 กันยายน 2547 ณ หอประชุมกรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม ศาลาประชาคมจังหวัดหนองคาย. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2547). สรุปการประชุมคณะรัฐมนตรี 7 เมษายน 2547 (ผลการดำเนินการโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ครบ 3 ปี). กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2547). สรุปการประชุมคณะรัฐมนตรี 27 ธันวาคม 2548 ( รายงานผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย). กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2551). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551. (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 198 ง, หน้า 1-34). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2554). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ต่อรัฐสภา วันที่ 23 สิงหาคม 2554*. (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 94 ง. 23 สิงหาคม 2554 หน้า 1-53). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สุพจน์ ชววีวรรณ. (2548). *การสำรวจถึงความสำเร็จของโครงการพักชำระหนี้ที่ให้แก่เกษตรกร รายย่อย*. กรุงเทพฯ: คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2551). *การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2555). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*. (พิมพ์ครั้งที่ 20). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุพร เสียนสลาย. (2539). *การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย*. (ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนา)), สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สุรางค์รัตน์ จำเริญพล. (2557). *หนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ และคณะ. ( 2554). *ประชานิยม ประชาวิวัฒน์ : ผลต่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลัง*. ปทุมธานี: คณะเศรษฐศาสตร์ และศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจเพื่อการปฏิรูป มหาวิทยาลัยรังสิต.
- อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ. (2554). *การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.
- อารี วิบูลย์พงศ์ และคณะ. (2557). *การสร้างแบบจำลองทางเศรษฐกิจสำหรับการวิเคราะห์หนี้นอกระบบของครัวเรือนและการสร้างดัชนีชี้เตือน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายการจัดการและป้องกันหนี้นอกระบบตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อารี วิบูลย์พงศ์ และคณะ. (2557). *หนี้นอกระบบ: ปัญหาและแนวทางแก้ไขภายใต้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง*. เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอี่ยมพร หลินเจริญ. (2555). *เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ*. *วารสารการวัดผลการศึกษามหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 17(1), 17-29.

## ภาษาอังกฤษ

- Concise Oxford English Dictionary*. (2006). (C. S. a. A. Stevenson Ed. 11 ed.). New York: Oxford University Press Inc.
- Dye, T. R. (1978). *Understanding Public Policy*. New York: Longman.
- Easton, D. (1971 ). *The political system : an inquiry into the state of political science* New York Knopf.
- Edwards, G.C. III. ( 1980). *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Hanson, J. L. (1977). *Dictionary of Economics and Commerce*. London: The English Language Book Society and Macdonald and Evans Ltd.
- Henry, C. B. (1979). *Black's Law Dictionary* (fifth ed.). United State of America: West Publishing co.
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice*: Wiley Online Library.
- Mazmanian, D.A. and Sabatier, P.A. . (1980). The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.
- Nakamura, R. T. and Smallwood. F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. 175 Fifth Avenue, New York, USA St. Martin's Press, Inc.
- Oxford English Dictionary*. (2006). New York: Oxford University Press.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. . ( 1973 ). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley. CA and London: University of California Press.
- Sa, Y. (2013). Policy Implementation Framework and Family-Friendly Work Policy: Evidence from Flex-Working Programs in South Korea's Public Sectors. School of Public and International Affairs. *Asian Social Science*, Vol. 9, . doi: 10.5539/ass.v9n15p189
- Sabatier, P.A. . (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In M. Hill (Ed.), *The policy process : a reader* New York Harvester Wheatsheaf, 2005.

- Saetren, H. (2005). Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-Fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *Policy Studies Journal*, 33(4), 559-582.
- Van Meter. Donald S. and Van Horn. Carl E. (1975). The Policy Implementation Process: A conceptual Framework. *Administration and Society*, 6 (4), 445-487





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัตินั้นมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก เนื่องจากรัฐบาลต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบไปปฏิบัติ ทั้งนี้มีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง รับผิดชอบแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบในมิติของการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ หน่วยงานภายในกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบในมิติของการเจรจาประนอมหนี้และรับเรื่องราวร้องทุกข์ หน่วยงานภายในกระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบในมิติการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของลูกหนี้ และหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รับผิดชอบการแก้ปัญหาหนึ่งนอกระบบในมิติการปราบปรามเจ้าหน้าที่นอกระบบที่เป็นผู้มีอิทธิพล ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

### 1. กระทรวงการคลัง

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 มาตรา 10 กำหนดให้กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการ กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจ ดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้ สาธารณะ การบริหารและการพัฒนา รัฐวิสาหกิจ และหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงการคลัง หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง (ราชกิจจานุเบกษา, 2545)

#### 1.1 กรมบัญชีกลาง

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 ข้อ 2 ให้กรมบัญชีกลาง มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและของหน่วยงานภาครัฐ ให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยการวางกรอบหลักเกณฑ์ กลางให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติ การให้บริการคำแนะนำปรึกษาด้านการเงินการคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน และการพัสดุภาครัฐ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคงคลังให้มีใช้จ่ายอย่างเพียงพอและการเสนอข้อมูลในเชิงนโยบายการคลังแก่ฝ่ายบริหารโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการคลัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลัง ภาครัฐ การกำกับดูแล นโยบายและมาตรฐานค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ของบุคลากร ภาครัฐ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารการคลังของประเทศในด้าน การบริหารเงินคลัง ต่อกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรี (2) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และหลักเกณฑ์ด้านการเงินการคลัง การบัญชี การพัสดุภาครัฐ และการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการ กำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (4) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนด นโยบายและมาตรฐาน การกำกับดูแล และการพัฒนาเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในภาครัฐ (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐในความรับผิดชอบของกรม รวมทั้งติดตาม การดำเนินงานและการบริหารด้านการคลัง เพื่อประกอบการพิจารณาเสนอแนะนโยบายด้านการคลัง ของประเทศ (6) ควบคุม ดูแล และตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐ การกักหนี้ยุทธ การนำเงินส่งคลัง และการถอนคืนเงินรายได้ของส่วนราชการ รวมทั้งพิจารณาทำความเข้าใจใน การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ตามที่ส่วนราชการขอทำความเข้าใจ (7) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหาร เงินคลัง รวมทั้งการบริหาร การกำกับดูแล การติดตามและการประเมินผลการใช้จ่ายเงิน นอกงบประมาณของส่วนราชการ (8) กำหนด ปรับปรุง และพัฒนามาตรฐานค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐ (9) พัฒนาระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ แบบอิเล็กทรอนิกส์ และกำกับดูแลการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (10) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ ระบบบัญชีตลอดจนการจัดทำและวิเคราะห์ รายงานการเงินของแผ่นดิน (11) ดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของ ส่วนราชการ (12) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลลูกจ้างของส่วนราชการ (13) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรด้านการเงิน การคลัง การบัญชี การตรวจสอบ (14) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการทางการเงิน การคลังการบัญชี การพัสดุภาครัฐ การตรวจสอบภายในแก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ และการปฏิบัติงานแก่ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ (15) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

## 1.2 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลัง

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 (ข้อ 2) ให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะและออกแบบนโยบายและ มาตรการด้านการคลัง ระบบการเงิน รวมทั้งเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มี คุณภาพและเป็นไปอย่างเชิงรุกต่อกระทรวงการคลัง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และ ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน รวมทั้งพัฒนาระบบบริหารที่มีมาตรฐาน และ



เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการติดตาม กำกับ ประเมิน และรายงานผลการดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลัง ตลอดจนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับในนโยบายและผลงานให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ประชาชน และหน่วยงานทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึงมีอำนาจหน้าที่ (ราชกิจจานุเบกษา, 2551:164) ดังนี้

(1) เสนอแนะนโยบายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการเงินระดับฐานราก ซึ่งรวมถึงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันการเงินและชุมชน และ/หรือ สถาบันการเงินสำหรับผู้มีรายได้น้อยและการกำกับดูแลความมั่นคงขององค์กรการเงินระดับฐานราก (2) ศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเงิน (financial literacy) แก่ชุมชนและองค์กรการเงินระดับฐานราก (3) เสนอแนะนโยบายระบบความคุ้มครองทางสังคม ซึ่งรวมถึงสวัสดิการของแรงงานภาคสังคมและชุมชน (4) เสนอแนะนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน และดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน รวมทั้งติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (5) เสนอแนะนโยบาย และมาตรการป้องปรามการเงินนอกระบบ และดำเนินการตรวจสอบติดตามและดำเนินการเกี่ยวกับผู้มีพฤติการณ์สงสัยว่ากระทำความผิด (6) จัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์และจัดทำรายงานข้อมูลการเงินและการออมภาคประชาชน (7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

### 1.2.1 สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน (สพช.)

สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ในข้อ 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 11/1 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 ข้อ 11/1 ให้สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน มีอำนาจหน้าที่ (ราชกิจจานุเบกษา, 2552: 81) ได้แก่ (1) เสนอแนะและออกแบบนโยบายในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของการให้บริการทางการเงินภาคประชาชน และการพัฒนาระบบความคุ้มครองทางสังคม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการเงินฐานราก (2) เสนอแนะและออกแบบนโยบาย แผน และมาตรการในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (3) จัดทำและพัฒนาระบบสารสนเทศการเงินและการออมภาคประชาชน (4) เสนอแนะนโยบายและดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการเงินนอกระบบรวมทั้งรับข้อร้องเรียนจากประชาชนและนิติบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือถูกหลอกลวงทั้งในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวกับความผิดอันเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจการเงิน (5) ตรวจสอบ ติดตาม และดำเนินการเกี่ยวกับผู้มีพฤติการณ์สงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และความผิดอันเป็น

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจการเงินรวมทั้งเป็นศูนย์ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอันเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจการเงิน(6) ปฏิบัติงานเลขานุการในคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจการเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบ (7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

### 1.3 ธนาการเฉพาะกิจของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีปัญหาหนี้นอกระบบ ได้แก่ เกษตรกร และผู้มีรายได้น้อยที่มีรายได้นิ่ไม่แน่นอนเป็นรายวัน เป็นต้น มีสาเหตุที่สำคัญมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินในระบบได้ อันเนื่องมาจากประชาชนขาดคุณสมบัติตามที่สถาบันการเงินในระบบกำหนด ขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าสู่กระบวนการของสถาบันการเงินในระบบ รวมถึงกระบวนการในการกู้เงินของสถาบันการเงินในระบบมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ต้องใช้ออกสารจำนวนมาก และต้องใช้เวลาในการอนุมัติเป็นเวลานานทำให้ ประชาชนจึงต้องหันไปพึ่งพาแหล่งทุนนอกระบบที่มีความสะดวกสบายและรวดเร็วกว่า ดังนั้นรัฐบาลที่ผ่านมาจึงพยายามกำหนดนโยบายเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีหนี้นอกระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ ได้แก่ ธนาการและสถาบันการเงินในเครือข่ายของรัฐได้ง่ายขึ้น กระทรวงการคลังจึงได้มอบหมายให้ธนาการในเครือข่ายของรัฐทั้ง 6 แห่ง ได้แก่ ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาการออมสิน (ธ.ออมสิน) ธนาการอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาการอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และธนาการกรุงไทยจำกัด (มหาชน) (ธ.กรุงไทย) ร่วมกันดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยให้ ธ.ก.ส. และ ธนาการออมสิน เป็นหน่วยงานรับขึ้นทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ รวมถึงปรับทัศนคติในการดำรงชีวิตของลูกหนี้ที่มาขึ้นทะเบียน ดังนี้

#### 1.3.1 ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ธ.ก.ส. เป็นรัฐวิสาหกิจสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศบนพื้นฐานการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล เป็นกลไกของภาครัฐที่สร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนควบคู่กับการยกระดับคุณภาพชีวิตภายใต้การบริหารจัดการองค์การที่มั่นคง มีมาตรฐาน ตลอดจนใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งเน้นการให้บริการทางการเงินอย่างครบวงจรแก่ภาคการเกษตรและชนบท ควบคู่กับการเสริมสร้างองค์ความรู้และสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารและบริการประชาชน ทั้งนี้ ธ.ก.ส.

มีบทบาทหน้าที่สำคัญ ได้แก่ (1) ให้บริการทางการเงินครบวงจร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของห่วงโซ่คุณค่าสินค้าเกษตร และตอบสนองความต้องการของลูกค้าอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ (2) พัฒนาการบริหารและการจัดการทรัพยากร เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร ชุมชน สถาบันการเงิน ชุมชน และสถาบันเกษตรกร อย่างเกื้อกูล แบ่งปันและเป็นธรรม (3) บริหารจัดการเงินทุนให้เพียงพอและมีต้นทุนที่เหมาะสมต่อลูกค้าและการดำเนินงาน (4) ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการบริการ (5) มุ่งมั่นหลักการทำกำไรควบคู่กับกิจการที่ดีและยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อความมั่นคงและยั่งยืน (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2557)

### 1.3.2 ธนาคารออมสิน (ธ.ออมสิน)

ธนาคารออมสินมุ่งเน้นสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ชุมชนและเศรษฐกิจฐานราก และส่งเสริมการออมของประชาชน โดยมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ (1) ส่งเสริมการออม (2) สนับสนุนนโยบายรัฐบาล (3) สนับสนุนและสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ลูกค้าธุรกิจขนาดเล็ก ลูกค้ารายย่อยและฐานราก ให้บริการทางการเงินที่ครบวงจร และสะดวกต่อการเข้าถึง (4) บริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล (5) รับผิดชอบต่อสังคม ด้วยการสนับสนุนและสร้างคุณค่าต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

## 2. กระทรวงมหาดไทย

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย (ราชกิจจานุเบกษา, 2545)

### 2.1 สำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน)

สำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมการพัฒนาชุมชน มีอำนาจหน้าที่ (1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท รูปแบบและแนวทางในการเสริมสร้างและพัฒนาระบบทุนชุมชนและการบริหารจัดการทุนชุมชน (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการแสวงหาแหล่งทุนและความร่วมมือในการพัฒนารูปแบบและวิธีการด้านการขยาย

กิจกรรมของชุมชนเพื่อพัฒนาระบบทุนชุมชน (3) ประสานงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านการพัฒนาชุมชน ตามความรับผิดชอบของส่วนราชการ และปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมายประกอบด้วย 5 กลุ่มงาน คือ 1. กลุ่มงานประสานแผน และข้อมูล 2. กลุ่มงานส่งเสริมองค์การการเงินชุมชน 3. กลุ่มงานส่งเสริมกองทุนชุมชน 4. กลุ่มงานส่งเสริมการพัฒนาทุนชุมชน 5. กลุ่มงานการพัฒนาทุนชุมชนตามแนวพระราชดำริ

## 2.2 ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องที่ สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง

สำนักบริหารการปกครองท้องที่ มีอำนาจหน้าที่ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน รวมทั้งการจัดทำแผนที่ แนวเขต การปกครองและการดูแล ที่สาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินตามกฎหมาย (2) บริหารและพัฒนา การปกครองท้องที่และการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และคณะกรรมการ หมู่บ้าน (3) ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ที่ได้รับมอบหมาย หรือนโยบายซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการใด (4) อำนาจการ สนับสนุน และดำเนินการ เลือกลงตามทีกฎหมายกำหนด หรือที่ได้รับมอบหมาย (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุน การปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย สำนักบริหารการปกครองท้องที่ มีโครงสร้างองค์กร แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

1) ส่วนบริหารงานกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่รับผิดชอบอำนาจการ ควบคุม กำกับ ดูแล ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการบริหารและการพัฒนากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน การพิจารณาเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ อุทธรณ์ ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อหารือเกี่ยวกับการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การบริหารงานบุคคล การปรับปรุงสวัสดิการค่าตอบแทน การดำเนินการงานวินัยตลอดจนการพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การจัดทำวารสารกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งปฏิบัติงาน อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

2) ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องที่ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พัฒนาความรู้ ในการบริหารงานท้องที่และการจัดทำ แผนพัฒนาหมู่บ้านให้แก่คณะกรรมการหมู่บ้าน ประสานงานกับหน่วยงานภายนอกเกี่ยวกับการ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน หมู่บ้าน และการจัดทำแผนชุมชน การศึกษา วิเคราะห์ พัฒนา ระบบ รูปแบบและวิธีการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานท้องที่ ดำเนินงานโครงการ การแก้ไขปัญหาความยากจนในความรับผิดชอบของกรม จัดทำแผนงานและบริหารงานโครงการ SML ดำเนินงานตามนโยบายและโครงการพิเศษต่างๆ ที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินงานโครงการ

อันเนื่องมาจากพระราชดำริที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม ดำเนินงานโครงการ พัฒนาเฉพาะพื้นที่ ดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและเศรษฐกิจพอเพียงของกรม ประสานการดำเนินงาน ที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ดำเนินงานเกี่ยวกับ การช่วยเหลือเกษตรกร ตลอดจนให้คำแนะนำเกี่ยวกับการสั่งการอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกร บำรุงท้องที่ และการปฏิบัติงานอื่น ตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้ง การบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนพัฒนา และส่งเสริมการบริหารงาน ท้องที่

3) ส่วนระบบการปกครองท้องที่ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา วิจัย และพัฒนา รูปแบบ โครงสร้าง และการบริหารงานการปกครองท้องที่ การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ และการจัดทำแนวเขตการปกครองจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ให้คำปรึกษาแนะนำ และวินิจฉัยปัญหากรณีพิพาทแนวเขตการปกครอง การวางระบบการสนับสนุนการบริหารงาน ปกครองท้องที่ และการดูแลรักษาใช้ประโยชน์ และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ราชพัสดุในความรับผิดชอบของ กรมการปกครอง และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

4) ส่วนการเมืองและการเลือกตั้ง หน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารและ อำนาจการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การดำเนินการตาม กฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การอำนวยความสะดวก ประสานงาน และเป็นศูนย์กลางการสนับสนุนช่วยเหลือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งอื่น ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการดำเนินงานตาม แผนพัฒนาการเมืองตามรัฐธรรมนูญในความรับผิดชอบของกระทรวง และงานอื่นตามที่ได้รับ มอบหมาย ได้แก่ การอำนวยความสะดวกเลือกตั้งผู้แทนต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวง ทบวง กรม และการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505

### 2.3 ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุง “ศูนย์บริการข่าวสารกระทรวงมหาดไทย” ให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยใช้ชื่อว่า “ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย” เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2537 และมีพิธีเปิดศูนย์ดำรงธรรมในมิติใหม่อย่างเป็นทางการในวันที่ 1 ธันวาคม 2545 โดยมีบทบาท หน้าที่ในการทำงานเชิงรุกในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างจริงจัง มีหน้าที่ในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” แก่ประชาชนอย่างจริงจังบังเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม โดยประชาชนสามารถ แจ้งขอรับความช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ได้ทุกเรื่องตลอดเวลา นอกจากนั้น

ศูนย์ฯ ยังมีภารกิจเสริมในด้านส่งเสริมสงเคราะห์ ยกย่องเชิดชูพลเมืองดีที่เสียสละ กล้าหาญ เสียชีวิตเข้าช่วยเหลือผู้อื่นที่ตกอยู่ในภาวะคับขันอันตรายด้วยคุณธรรม

ศูนย์ดำรงธรรมประกอบด้วย ศูนย์ดำรงธรรมในส่วนกลาง แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย และศูนย์ดำรงธรรมหรือศูนย์ให้บริการประชาชนในลักษณะเดียวกับศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย ของหน่วยงานระดับกรมและรัฐวิสาหกิจ และศูนย์ดำรงธรรมในส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ (ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย, 2554)

### 3. กระทรวงยุติธรรม

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545 มาตรา 32 กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างและอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม

#### 3.1 ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (คนธ.ยธ.)

ตามที่กระทรวงยุติธรรมได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้รับผิดชอบในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ กระทรวงยุติธรรมบังคับใช้กฎหมายและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ นอกระบบ รวมถึงการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่บรรดาลูกหนี้ที่ได้รับเดือดร้อน จากปัญหา ดังกล่าว จึงมีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 32/2551 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง แต่งตั้ง คณะทำงานเพื่อดูแลให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยเจรจาหนี้ กรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างเจ้าหนี้สถาบันการเงินกับลูกหนี้ สถาบันการเงิน
- 2) สร้างกลไกหรือหลักเกณฑ์ในการเจรจาหนี้หรือการอื่นใด เพื่อให้ลูกหนี้สถาบันการเงินได้รับความเป็นธรรม
- 3) เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ความเห็นหรือชี้แจงข้อเท็จจริงและขอให้ส่ง ข้อมูลและเอกสารใดๆ ต่อคณะทำงาน
- 4) ให้ประธานคณะทำงานรายงานผลการดำเนินงานให้ทราบ

ต่อมาได้มีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 325/2552 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2552 แต่งตั้ง คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาในส่วนของหนี้สินนอกระบบ แบบบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงยุติธรรมสามารถดำเนินการให้ลุล่วงได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สิน นอกระบบ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 267/2552 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 กระทรวง

ยุติธรรมจึงได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สื่อนอกระบบ กระทรวงยุติธรรมขึ้น มีอำนาจหน้าที่ (1) พิจารณาแนวทางและวิธีดำเนินงานอำนวยความสะดวกยุติธรรมในการแก้ไขปัญหานี้สื่อนอกระบบตามแนวทางที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 267/2552 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 (2) พิจารณาดำเนินการทางด้านกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย กรณีเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมเรียกดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนด และมีพฤติกรรมทางหนี้โดยการข่มขู่และใช้กำลังกับการทวงหนี้แบบไร้ศีลธรรม โดยใช้มาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการทางภาษีอย่างเหมาะสม รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (3) ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานเอกชน และองค์กรภาคประชาชน และประชาชนในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (4) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการสนับสนุนงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานที่ร่วมดำเนินการ (5) รายงานผลการปฏิบัติตลอดจนปัญหาและอุปสรรค ข้อขัดข้อง ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (6) ให้ประธานกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม (7) ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ แต่งตั้งชุดปฏิบัติการสืบสวนเพื่อรองรับภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ (8) ดำเนินการอื่นใดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดหรือมอบหมาย

ในปี 2553 มีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 382/2555 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2553 แต่งตั้ง คณะกรรมการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมพร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ต่อมากระทรวงยุติธรรม มีนโยบายที่สำคัญเร่งด่วนด้านการช่วยเหลือประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากปัญหาด้านหนี้สินภาคประชาชน ด้านที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ และการไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านอื่นๆ ซึ่งจำเป็นต้องบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เครือข่ายองค์กรภาคเอกชน และประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ต่อมากระทรวงยุติธรรมจึงได้มีคำสั่งที่ 135/2555 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2555 ปรับปรุงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (ศนธ.ยธ.) โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ (1) กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางดำเนินงาน ให้คำปรึกษา แนะนำ วิธีดำเนินงานด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรม การให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากปัญหานี้สื่อนอกระบบ ปัญหาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ และไม่ได้รับความเป็นธรรมอื่นๆ ให้เป็นไปตามกรอบนโยบายของกระทรวงยุติธรรม (2) พิจารณากรอบดำเนินการด้านยุทธศาสตร์ ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาในอนาคต (3) อำนวยความสะดวก กำกับ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ ให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่กำหนดไว้ (4) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการสนับสนุน

ด้านบุคลากร งบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (5) รายงานผลการปฏิบัติ ปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน การดำเนินนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทราบ

อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้ในระบบ (1) เป็นหน่วยงานกลางสำหรับการรับแจ้ง ปัญหา การคัดกรอง การบันทึกข้อมูล การพิจารณาแนวทางการให้ความช่วยเหลือ การส่งต่อสำหรับ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากปัญหานี้สภาคณะประชาชน ปัญหาที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติ และการไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านอื่นๆ เพื่อให้บรรลุนโยบายตามกระทรวง ยุติธรรมและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง สนธ.ยธ. (2) การตรวจสอบข้อเท็จจริง การประสาน การปฏิบัติกับหน่วยงานส่วนราชการทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงยุติธรรม ดำเนินการ ติดตามผล ตามมาตรการและการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามกรอบแห่งกฎหมายและ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหรือจากผู้บังคับบัญชา (3) การประสานการปฏิบัติกับ หน่วยงานของรัฐ เอกชน และองค์กรภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งเชิญผู้เกี่ยวข้องมาให้ความเห็น ชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (4) จัดวาง ระบบฐานข้อมูล จัดตั้งเครือข่าย ศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรม ด้านของการบังคับบัญชา (1) มอบหมายให้ผู้อำนวยการ สนธ.ยธ. ควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปตาม นโยบายของกระทรวงยุติธรรม (2) ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษบริหารงานบุคคลและจัดสรรบุคลากร พร้อมมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายสอบสวนคดีพิเศษและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และ สนับสนุนด้านงบประมาณ การเงิน ยานพาหนะ สถานที่ และอื่นๆ (3) ให้ศูนย์บริการร่วมกระทรวง ยุติธรรมเป็นหน่วยงานรับแจ้งข้อมูลเบื้องต้นเพื่อส่งข้อมูลให้กับ สนธ.ยธ.

CHULALONGKORN UNIVERSITY

#### 4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เจ้าหน้าที่ในระบบที่มีพฤติกรรมปล่อยกั้ผิดกฎหมาย ตั้งตนเป็นสถาบันการเงินนอกระบบ กระทำการเป็นเครือข่าย คิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด และใช้แก๊งทวงหนี้บังคับข่มขู่ ให้ลูกหนี้จ่ายดอกเบี้ยและเงินต้นที่ไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่กระทำการในลักษณะเช่นนี้ถือว่าเป็นผู้มี อธิสิทธิ์หนึ่งในลักษณะของผู้มีอิทธิพลตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ทั้งหมด 15 ลักษณะของผู้มี อิทธิพลที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการปราบปรามและดำเนินคดี ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยตรงตามบทบัญญัติ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 (1) รักษาความปลอดภัยต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ (2) ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (3) ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา (4) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของ



ประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (6) ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย (7) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ ตามข้อ 1, 2, 3, 4 หรือ 5 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2546 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 กำหนดแนวทางในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล เครือข่ายของผู้มีอิทธิพลและการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องโดยเด็ดขาด แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินนโยบายดังกล่าวมาโดยตลอดเนื่องจากเห็นว่าเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความสำเร็จในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ จากแนวนโยบายดังกล่าวนำไปสู่การตั้งศูนย์ปราบปรามผู้มีอิทธิพลและมือปืนรับจ้าง (ศปอ.ตร.) ทำหน้าที่ในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลและมือปืนรับจ้างในภาพรวมทุกลักษณะรวมถึงผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลังด้วย ต่อมาเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้เปิดศูนย์ปราบปรามการปล่อยเงินกู้และทวงหนี้หนี้นอกระบบขึ้น เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการปล่อยเงินกู้หนี้นอกระบบที่ไม่เป็นธรรมและการทวงหนี้นอกระบบด้วยความรุนแรง ซึ่งมีรายละเอียดของหน่วยงานและการดำเนินงานภายใต้ศูนย์ดังกล่าว ดังนี้

#### 4.1 กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 กำหนดอำนาจหน้าที่กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางไว้ ได้แก่ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์งานช่วยอำนวยความสะดวก และงานเลขานุการของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานการข่าวและสถิติข้อมูลของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (4) ดำเนินการเกี่ยวกับงานการเงิน การบัญชี การงบประมาณ งานพัสดุอาคารสถานที่ งานพลาดิการ งานส่งกำลังบำรุง งานยานพาหนะ และงานสื่อสารของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (5) ดำเนินการเกี่ยวกับงานประสานงานและจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการงานวิจัย งานประเมินผล และงานเทคโนโลยีสารสนเทศของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (6) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและวินัยของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (7) ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิเทศสัมพันธ์และกิจการต่างประเทศของ

กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (8) ดำเนินการเกี่ยวกับงานฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรของ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (9) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตพกพาอาวุธปืน ในอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (10) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา รวมถึงรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร จึงดำเนินงานสนับสนุนนโยบาย ดังกล่าวของรัฐบาลในด้านปราบปรามการปล่อยเงินกู้และทวงหนี้นอกระบบ สำนักงานตำรวจ แห่งชาติมอบนโยบายให้แก่กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อน การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบที่เกิดจากประชาชนอันเนื่องมาจากสาเหตุการทวงหนี้ด้วยการใช้วิธีการ ที่ใช้กำลังกระทำความรุนแรงหลากหลายรูปแบบและกระทำการในลักษณะเครือข่ายธุรกิจปล่อยเงินกู้ และทวงหนี้นอกระบบ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางได้ดำเนินการโดยมีคำสั่งให้ทุกพื้นที่ รวบรวมข้อมูลบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบทั้งหมด ทั้งนี้กองบัญชาการตำรวจสอบสวน กลางมีหน่วยงานภายในรับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาหนี้นอกระบบ ได้แก่ กองบังคับการปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งได้จัดตั้ง ศูนย์ปราบปรามการปล่อยเงินกู้และ ทวงหนี้นอกระบบ ดำเนินการเกี่ยวกับการปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบที่เป็นผู้มีอิทธิพลและใช้วิธีการ ทวงหนี้นอกระบบด้วยความรุนแรงโดยตรง (กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, 2556) ดังนี้

#### 4.1.1 กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นส่วนราชการ ภายใต้อำนาจของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ซึ่งตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วย การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ข้อ 13 กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (กฎ) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจหน้าที่ (1) รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่ รับผิดชอบ รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือ ตามที่ได้รับมอบหมาย (2) รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบ เรียบร้อย ป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สืบสวนสอบสวน ปฏิบัติงานตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุน การปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย (3) รับผิดชอบเกี่ยวกับ

การรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับอาหารและยา สืบสวนสอบสวน ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับอาหารและยา และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย (4) รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สืบสวนสอบสวนการกระทำผิดที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม อาหารและยา หรือการกระทำผิดทางอาญาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั่วราชอาณาจักร รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

#### 4.1.1.1 ศูนย์ปราบปรามการปล่อยเงินกู้และทวงหนี้นอกระบบ

ปัญหาหนี้นอกระบบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบแสวงหาประโยชน์และเอาเปรียบลูกหนี้นอกระบบ โดยเจ้าหนี้นอกระบบดำเนินการอย่างเป็นระบบ ในลักษณะบุคคลผู้ประกอบการทางธุรกิจ หรือองค์กรเครือข่าย มีการอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และหากลูกหนี้ไม่สามารถชำระเงินคืนได้ครบตามจำนวนจะใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ในหลายลักษณะ เช่น การข่มขู่คุกคาม การและทำร้ายร่างกาย ซึ่งเป็นภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของลูกหนี้ รัฐบาลเล็งเห็นปัญหาดังกล่าวจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อการแก้ไขหนี้สินแก่ประชาชน โดยเฉพาะหนี้นอกระบบ รวมทั้งมีมาตรการในการปราบปรามการปล่อยเงินกู้และการทวงหนี้นอกระบบ จึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการปราบปรามการปล่อยเงินกู้และการทวงหนี้นอกระบบ เพื่อให้การปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการปล่อยเงินกู้ และการทวงหนี้นอกระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้อง และทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางจึงได้เปิดศูนย์ปราบปรามการปล่อยเงินกู้และทวงหนี้นอกระบบและเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด การทวงหนี้โดยไม่เป็นธรรมและการเอาเปรียบในการกู้เงินจากนายทุน โดยอาศัยคำสั่งกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ที่ 375/ 2552 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2553 เรื่อง กำหนดลักษณะงานและการมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้รองผู้บัญชาการ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง โดยการมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบงานปราบปรามอาชญากรรมพิเศษ ให้รองผู้บัญชาการ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางรับผิดชอบงานปราบปรามอาชญากรรมพิเศษ

## แบบสัมภาษณ์สำหรับผู้บริหาร

เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ  
(FACTORS AFFECTING SUCCESS IN IMPLEMENTING POLICY ON INFORMAL DEBT)

### คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ โดยแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

- ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล
- ส่วนที่ 2 ปัญหาหนี้นอกระบบและนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ
- ส่วนที่ 3 การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ
- ส่วนที่ 4 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบไปปฏิบัติ
- ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณที่ท่านให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลในการสัมภาษณ์เป็นอย่างดี ไว้ ณ โอกาสนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

.....  
(นางสาวรจนา อินคง)

นิสิตรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## แบบสัมภาษณ์สำหรับผู้บริหาร

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล

- 1.1) ชื่อ-นามสกุล .....
- 1.2) ตำแหน่ง/ระดับที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ.....
- 1.3) สังกัด/หน่วยงาน.....
- 1.4) ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง/ระดับที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ.....

### ส่วนที่ 2 ปัญหาหนี้ในระบบและนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบ

- 2.1) ท่านเห็นว่าสภาพปัญหาหนี้ในระบบของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นอย่างไร
- 2.2) ท่านเห็นว่าสภาพปัญหาข้างต้น ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

### ส่วนที่ 3 การนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ

- 3.1) หน่วยงานของท่านเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติอย่างไร
- 3.2) ท่านบริหารจัดการการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติอย่างไร
- 3.3) ในการบริหารจัดการการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ ท่านประสานงานกับหน่วยงานใดบ้าง อย่างไร
- 3.4) หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร
- 3.5) หากมีการติดตามประเมินผล ท่านทราบผลหรือไม่ อย่างไร
- 3.6) ในการบริหารจัดการการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ ท่านประสบปัญหาอุปสรรค หรือข้อขัดข้องหรือไม่ อย่างไร
- 3.7) ท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นอย่างไร

### ส่วนที่ 4 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ

ท่านเห็นว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาหนี้ในระบบไปปฏิบัติ และมีผลอย่างไร

### ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

.....

## แบบสัมภาษณ์สำหรับผู้ปฏิบัติงาน

เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ออกระบบไปปฏิบัติ

(FACTORS AFFECTING SUCCESS IN IMPLEMENTING POLICY ON INFORMAL DEBT)

### คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ออกระบบไปปฏิบัติ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายและแนวทางในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ออกระบบไปปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ออกระบบไปปฏิบัติ และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ออกระบบไปปฏิบัติ โดยแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล

ส่วนที่ 2 ปัญหานี้ออกระบบและนโยบายแก้ปัญหานี้ออกระบบ

ส่วนที่ 3 การนำนโยบายแก้ปัญหานี้ออกระบบไปปฏิบัติ

ส่วนที่ 4 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ออกระบบไปปฏิบัติ

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ผู้วิจัย ขอขอบพระคุณที่ท่านให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลในการสัมภาษณ์เป็นอย่างดี ไว้ ณ โอกาสนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

.....  
(นางสาวรจนา อินคง)

นิสิตรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## แบบสัมภาษณ์สำหรับผู้ปฏิบัติงาน

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล

- 1.1) ชื่อ-นามสกุล .....
- 1.2) ตำแหน่ง/ระดับที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาที่นอกระบบ.....
- 1.3) สังกัด/หน่วยงาน.....
- 1.4) ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง/ระดับที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาที่นอกระบบ.....

### ส่วนที่ 2 ปัญหาที่นอกระบบและนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบ

- 2.1) ท่านเห็นว่าสภาพปัญหาที่นอกระบบของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นอย่างไร
- 2.2) ท่านเห็นว่าสภาพปัญหาข้างต้น ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

### ส่วนที่ 3 การนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติ

- 3.1) หน่วยงานของท่านเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติอย่างไร
- 3.2) ท่านนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติอย่างไร
- 3.3) ในการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติ ท่านประสานงานกับหน่วยงานใดบ้าง  
อย่างไร
- 3.4) หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร
- 3.5) หากมีการติดตามประเมินผล ท่านทราบผลหรือไม่ อย่างไร
- 3.6) ในการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติ ท่านประสบปัญหา อุปสรรค หรือข้อขัดข้องหรือไม่ อย่างไร
- 3.7) ท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นอย่างไร

### ส่วนที่ 4 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติ

ท่านเห็นว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหาที่นอกระบบไปปฏิบัติ และมีผลอย่างไร

### ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

.....

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ-สกุล: นางสาวรจนา อินคง

วัน เดือน ปี และสถานที่เกิด: วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2530 จังหวัดปราจีนบุรี

ประวัติการศึกษา: 1) รัฐศาสตรบัณฑิต (ร.บ.) สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา เกียรตินิยมอันดับ 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2553 และ 2) รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2558

ทุนสนับสนุนวิทยานิพนธ์ที่ได้รับ: 1) ทุนสนับสนุนวิทยานิพนธ์ระดับดี จากสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม และ 2) ทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์สำหรับนิสิต จากบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

