

แนวทางการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยจากวิกฤต Covid-19

โดย

หม่อมหลวง จีระเดช จักรพันธุ์
รองผู้จัดการใหญ่อาวุโส
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 63
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2563 – 2564

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยจากวิกฤติ Covid-19” ลักษณะวิชาการเศรษฐกิจ ของ หม่อมหลวง จีระเดช จักรพันธุ์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 63 ประจำปีการศึกษา 2563-2564

พลโท

(วิโรจน์ เกิดแสง)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยจากวิกฤต COVID-19

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย หม่อมหลวง จีระเดช จักรพันธ์

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 63

ปัญหาหนี้ครัวเรือนเป็นปัญหาสำคัญของไทยที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไข การวิจัยเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยจากวิกฤต COVID-19” จึงถูกจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาสถานการณ์หนี้ครัวเรือนของไทยก่อนที่จะเกิดวิกฤต COVID-19 2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย และ 3) เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว โดยเป็นการศึกษาปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อปัญหาหนี้ครัวเรือน 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านรายได้ และปัจจัยด้านภาระหนี้ครัวเรือน และเป็นการรวบรวมข้อมูลในช่วงเดือนธันวาคม 2563 ถึงเดือนพฤษภาคม 2564 ทั้งข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องจากธนาคารแห่งประเทศไทย และข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลการสำรวจฐานะทางการเงินของครัวเรือนไทยของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลเงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนของธนาคารแห่งประเทศไทย และตำราและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผ่านการวิเคราะห์เปรียบเทียบและสังเคราะห์ข้อมูลตามทฤษฎี หลักการ และประสบการณ์ต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ ทั้งนี้ผลจากการศึกษาพบว่า สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงก่อนวิกฤต COVID-19 โดยวิกฤต COVID-19 ส่งผลกระทบต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยยิ่งทวีความรุนแรงและน่าเป็นกังวลมากขึ้น จากทั้งรายได้ครัวเรือนที่ลดลงและหนี้ครัวเรือนที่ยังอยู่ในระดับสูง โดยมาตรการเพื่อเยียวยาปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะสั้น ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือด้านรายได้ของครัวเรือน และการบรรเทาภาระหนี้ เช่น มาตรการพักชำระหนี้ การปรับลดอัตราดอกเบี้ย และการปรับโครงสร้างหนี้ เป็นต้น ขณะที่แนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะยาว ได้แก่ 1) การให้ความสำคัญกับการยกระดับรายได้ของครัวเรือนควบคู่ไปกับการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมผ่านทางยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2) การสร้างความรู้และวินัยทางการเงินแก่ภาคครัวเรือน 3) การปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือนระยะยาว 4) การส่งเสริมการปล่อยสินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบของสถาบันการเงิน 5) การกำกับสถาบันการเงินเพื่อดูแลระบบเศรษฐกิจ (Macropprudential) และ 6) การเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาด้วยการยกระดับคุณภาพของข้อมูลสินเชื่อและรายได้

Abstract

Title Policy Recommendations for Thailand’s Household Debt Problem during the COVID-19 Crisis

Field Economics

Name ML.Chiradej Chakrabandhu **Couse** NDC Class 63

Household Debt is one of the alarming issues in Thailand that need urgent solutions. In this research, we explored the Thai household debt issue based on three objectives which are 1) To examine an overall household debt situation in Thailand before the COVID-19 pandemic, 2) To assess the burden of COVID-19 crisis and its impacts on Thailand’s household debt condition, and 3) To policy recommendations for household debt crisis in both short and long term. The research examined two primary factors leading to household indebtedness—income and debt burden factors. Data were collected from primary and secondary sources between December 2020 to May 2021. Primary data were based on in-depth interviews with an expert from the Bank of Thailand (BOT), while secondary data included the National Statistical Office’s (NSO) Household Socio-Economic Survey, BOT’s loans to household data, and evidences from relevant documents and literatures. In this study, we conducted the data analysis through comparative and synthetic reviews based upon diverse theories, principles, and real occurrences in Thailand and across the globe. Our study found that Thailand’s household debt to GDP ratio has been rising consistently even before the COVID-19 pandemic. Also, the COVID-19 outbreaks have exacerbated household indebtedness, as evident in a falling household income while the debt level continued to hover high. The measures to alleviate household debt burden in the short term included financial aids to households and debt burden reliefs, for example, debt moratorium, interest rate cuts, and debt restructuring. As for the long-term strategy to solve Thailand’s household debt problem, we suggested the relevant authority to 1) Place emphasis on strengthening household income along with fair opportunity and social equality according to the 20-Year National Strategy and the National Economic and Social Development Plan, 2) Build up financial literacy and discipline among households, 3) Promote the long-term household debt restructuring, 4) Foster responsible lending among financial institutions, 5) Establish a comprehensive framework for macroprudential policy to monitor financial institutions, and 6) Improve the quality of loan and income data to enhance problem-solving strategies.

คำนำ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยจากวิกฤต COVID-19” เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เพื่อศึกษาสถานการณ์หนี้ครัวเรือนของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ตลอดจนการกระจายตัวของหนี้ในมิติต่าง ๆ ก่อนที่จะเกิดวิกฤต COVID-19 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย ซึ่งรวมถึงนัยต่อการฟื้นตัวของค่าใช้จ่ายของภาคครัวเรือนและเศรษฐกิจโดยรวม ตลอดจนความสามารถในการชำระหนี้ของภาคครัวเรือนและนัยต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนทั้งในระยะสั้นเพื่อให้การปรับตัวของภาคครัวเรือนและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในระยะยาวเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของฐานะการเงินในภาคครัวเรือนอย่างยั่งยืน โดยได้ดำเนินการศึกษารวบรวมข้อมูลแล้วนำมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุและผลกระทบของปัญหาหนี้ครัวเรือนภายใต้วิกฤต COVID-19 ตลอดจนแนวทางและนโยบายของไทยในการรับมือกับปัญหาหนี้ครัวเรือนในช่วงที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการวางยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลในระยะต่อไป

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

(หม่อมหลวง จีระเดช จักรพันธุ์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 63

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	4
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
ทฤษฎี Permanent Income Hypothesis และการผ่อนคลายสมมติฐานต่าง ๆ	6
การทบทวนวรรณกรรมด้านผลกระทบของหนี้ครัวเรือนต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ	8
มาตรการการพักหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้	10
มาตรการการสร้างความเข้มแข็งให้กับฐานะการเงินของครัวเรือนในระยะยาว	14
กรอบแนวคิดของการวิจัย	16
สรุป	17
บทที่ 3 ผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย	18
ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยก่อนช่วงวิกฤต COVID-19	18
ผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย	27
ปัญหาหนี้ครัวเรือนหลังวิกฤต COVID-19 และผลกระทบทางเศรษฐกิจ	32
สรุป	35
บทที่ 4 แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย	37
กรอบแนวคิดการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทย	37
มาตรการเพื่อช่วยเหลือเยียวยาปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะสั้น	39
แนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะยาว	45
สรุป	49

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	51
สรุป	51
ข้อเสนอแนะ	55
บรรณานุกรม	57
ประวัติย่อผู้วิจัย	62

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2 - 1	สรุปความช่วยเหลือลูกหนี้ตามมาตรการช่วยเหลือระยะที่ 1	10

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2 - 1	สรุปมาตรการช่วยเหลือระยะที่ 2 ด้านการลดเพดานดอกเบี้ย	12
2 - 2	สรุปมาตรการช่วยเหลือระยะที่ 2	13
3 - 1	สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP และอัตราการเติบโต ของหนี้ครัวเรือนและ GDP	19
3 - 2	หนี้ครัวเรือนต่อ GDP และ GDP ต่อหัวรายประเทศ ณ สิ้นปี 2019	20
3 - 3	สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนทั้งปี (ข้อมูล สสช.) เปรียบเทียบกับสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP (ข้อมูล ธปท.)	21
3 - 4	อัตราการออม และกันชนทางการเงินของครัวเรือนไทย	22
3 - 5	สัดส่วนหนี้ต่อรายได้ครัวเรือนแยกตามกลุ่มรายได้	23
3 - 6	สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio, DSR) แยกตามกลุ่มรายได้	23
3 - 7	คนไทยเป็นหนี้และเริ่มเป็นหนี้เสียตั้งแต่อายุน้อย อีกทั้งยังเป็นหนี้จนถึงวัยสูงอายุ	24
3 - 8	สัดส่วนหนี้เสียต่อสินเชื่อบุคคลบริโภค	25
3 - 9	ความคิดเห็นของผู้บริหารฝ่ายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ต่อมาตรฐานการปล่อยสินเชื่อผู้บริโภค	26
3 - 10	สัดส่วนหนี้เสีย และอัตราการเติบโตของสินเชื่อใหม่ สำหรับสินเชื่อเพื่อการซื้อที่อยู่อาศัย	26
3 - 11	การจดทะเบียนนิติบุคคลใหม่	29
3 - 12	สัดส่วนบริษัทที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ (Zombie Firm)	29
3 - 13	ความเสี่ยงแรงงานไทยในวิกฤต COVID-19	30
3 - 14	อัตราการเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อผู้บริโภคคงค้าง และสินเชื่อปล่อยใหม่	31

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
3 - 15	การให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ของสถาบันการเงิน ผ่านการปรับโครงสร้างหนี้	32
3 - 16	สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP และอัตราการเติบโตของหนี้ ครัวเรือนและ GDP	33
3 - 17	สัดส่วนหนี้เสีย (Stage 3, NPL) และ Stage 2	34
3 - 18	ผลการดำเนินงานของระบบธนาคารพาณิชย์ ปี 2020	35
4 - 1	กรอบแนวคิดการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือน	39
4 - 2	มาตรการภาครัฐรองรับสถานการณ์ COVID-19	40
4 - 3	มาตรการปรับโครงสร้างหนี้ลูกหนี้รายย่อยโดยวิธีการรวมหนี้	43
4 - 4	เปรียบเทียบกระบวนการใกล้เคียงหนี้รูปแบบเดิม และรูปแบบใหม่	44

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิกฤต COVID-19 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรง โดยในไตรมาสที่ 2 ปี 2563 เศรษฐกิจไทยหดตัวถึงร้อยละ 12.2 ซึ่งถือเป็นการหดตัวมากที่สุดนับแต่ วิกฤตต้มยำกุ้งในปี 2540 นอกจากนั้น การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วงข้างหน้าจะเป็นไปอย่างช้า ๆ โดยหลายสำนักวิจัย เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์ (EIC) ต่างประเมินว่า จะต้องใช้เวลาอีกอย่างน้อย 2 ปีหรือปี 2565 กว่าที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของไทยจะกลับมาเท่ากับระดับของปี 2562

ทั้งนี้ สาเหตุที่เศรษฐกิจไทยจะได้รับผลกระทบค่อนข้างมากและฟื้นตัวช้าจากวิกฤต COVID-19 นอกจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาคการท่องเที่ยวซึ่งจะฟื้นตัวช้าในสัดส่วนที่สูงแล้ว ปัญหาความเปราะบางของฐานะการเงินของภาคครัวเรือน ซึ่งสะท้อนจากระดับหนี้ครัวเรือนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับรายได้ ก็เป็นอีกสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง โดยล่าสุด ณ ไตรมาสที่ 3 ปี 2563 หนี้ครัวเรือนของไทยเทียบกับ GDP อยู่ที่ร้อยละ 86.6 ซึ่งถือว่าเป็นระดับที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด และยังมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นต่อเนื่องไปแตะระดับร้อยละ 90 ของ GDP ตามแนวโน้ม GDP ที่จะยังหดตัวอย่างน้อยจนถึงช่วงไตรมาสที่ 1 ของปี 2564 ทั้งนี้ ระดับหนี้ดังกล่าวจะสูงกว่า ตัวเลข 85% ซึ่งเป็นระดับที่นักเศรษฐศาสตร์ของ Bank of International Settlement (BIS) ได้เคย ประเมินคร่าว ๆ ไว้ว่าจะเป็น tipping point ของหนี้ครัวเรือนที่จะทำให้เศรษฐกิจนั้น ๆ ชะลอตัว ในระยะปานกลางอย่างชัดเจน ประเด็นเหล่านี้ทำให้ไทยเผชิญกับความท้าทายที่มากกว่าหลาย ประเทศที่ระดับหนี้ครัวเรือนไม่สูงนัก

การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ในครั้งนี้ แตกต่างจากการเพิ่มขึ้นในอดีตที่ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการเร่งตัวของทั้งหนี้และ GDP ที่ขยายตัวเป็นบวกเพียงแต่การก่อหนี้ขยายตัวเร็วกว่า GDP แต่ครั้งนี้การเพิ่มขึ้นกลับเป็นผลจากการหดตัวของ GDP ตามผลกระทบของ COVID-19 เป็นหลัก ขณะที่ระดับหนี้ครัวเรือนคงค้างขยายตัวในอัตราที่ชะลอตัวต่อเนื่อง ตามการหดตัวของ สินเชื่อปล่อยใหม่โดยเฉพาะสินเชื่อที่อยู่อาศัยและสินเชื่อรถตั้งแต่ช่วงครึ่งแรกของปีที่แล้ว ตามเศรษฐกิจ และความเชื่อมั่นของผู้บริโภคที่ปรับแย่ลง การระมัดระวังการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงิน และ มาตรการ LTV หรือมาตรการกำหนดสัดส่วนเงินกู้ต่อมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ขณะที่สินเชื่อปล่อยใหม่บัตรเครดิตและส่วนบุคคลของธนาคารพาณิชย์ก็เริ่มมีแนวโน้ม หดตัวในครึ่งแรกของปี 2563 และหากไม่มีมาตรการพักชำระหนี้ของภาครัฐ ยอดคงค้างของสินเชื่อ ภาคครัวเรือนจะมีแนวโน้มชะลอมากกว่านี้

ระดับหนี้ครัวเรือนที่สูงขึ้นมากอย่างรวดเร็ว จะส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของไทยอย่างรุนแรงและกว้างขวาง อย่างน้อยใน 3 มิติ ได้แก่

1. การบริโภคชะลอตัวอย่างมากและส่งผลกระทบต่อขยายตัวของเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและปานกลาง ภาระหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้ที่ลดลง รวมทั้งราคาสินทรัพย์ทั้งหุ้นและอสังหาริมทรัพย์ที่ปรับลดลง จะทำให้ภาคครัวเรือนมีงบดุลที่แย่งลงและเผชิญกับปัญหา debt overhang ส่งผลให้ต้องปรับตัวผ่านกระบวนการซ่อมแซมงบดุลและลดภาระหนี้ (deleveraging) ซึ่งหมายถึง การลดค่าใช้จ่ายและการเลี่ยงก่อหนี้ใหม่ที่ไม่จำเป็น ขณะที่ความเชื่อมั่นผู้บริโภคที่ลดลงมากและฟื้นช้า ทำให้ภาคครัวเรือนโดยรวมเพิ่มการออมเพื่อรองรับความเสี่ยงในอนาคต (precautionary saving) สะท้อนจากปริมาณเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ที่เพิ่มสูงขึ้นกว่า 10% ในช่วงกลางปี 2563 ที่ผ่านมามีเมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า ทั้งนี้ การซ่อมแซมงบดุลที่ต้องใช้เวลาหลายปี การระมัดระวังการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงิน และพฤติกรรมของครัวเรือนที่มีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการออมมากขึ้นจากบทเรียน COVID-19 จะส่งผลให้การบริโภคและเศรษฐกิจโดยรวมฟื้นตัวอย่างช้า ๆ ในระยะข้างหน้า

2. ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้รายย่อยจะลดลง ทำให้ NPL เพิ่มสูงขึ้นและอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงิน วิกฤต COVID-19 ส่งผลให้จำนวนคนว่างงานเสมือนว่างงาน หรือทำงานต่ำกว่าศักยภาพ เพิ่มขึ้นสูงเป็นประวัติการณ์ ขณะที่ครัวเรือนที่ทำธุรกิจ SME ก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน ส่งผลให้รายได้และความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือนโดยเฉพาะครัวเรือนในภาคการท่องเที่ยวและการค้า ซึ่งคิดเป็นกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนครัวเรือนและหนี้ครัวเรือนโดยรวม ทั้งนี้ มาตรการพักหนี้ของภาครัฐมีส่วนลดภาระการชำระหนี้ได้ในระยะสั้น และแม้สถาบันการเงินจะมีนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ลูกหนี้อย่างเต็มที่ที่ภายหลังมาตรการพักหนี้สิ้นสุดลงแต่ NPL น่าจะมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมีนัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากผลกระทบเศรษฐกิจที่ชะลอตัวต่อเนื่องในช่วงก่อนหน้าและหดตัวอย่างรุนแรงจากวิกฤต COVID-19 ซึ่งจะส่งผลให้สถาบันการเงินส่วนใหญ่วิเคราะห์ความเสี่ยงในการให้สินเชื่ออย่างต่อเนื่องจนกว่าเศรษฐกิจจะส่งสัญญาณฟื้นตัวอย่างชัดเจน

3. ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมจากครัวเรือนที่มีความเปราะบางทางการเงินจะรุนแรงขึ้น วิกฤต COVID-19 รอบนี้ในช่วงแรกจะกระทบกับครัวเรือนในภาคการท่องเที่ยวมากเป็นพิเศษซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของครัวเรือนโดยรวม และกว่า 57% มีเงินออมที่สามารถนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายได้ไม่เกิน 3 เดือน มาตรการเยียวยาผ่านการโอนเงินของภาครัฐจะประคับประคองการใช้จ่ายได้บ้างในระยะสั้น แต่ความเปราะบางทางการเงินของครัวเรือนรายได้น้อยจะมีสูงขึ้น โดยเฉพาะหาก COVID-19 ทำให้โอกาสในการหารายได้ในระยะข้างหน้าของครัวเรือนกลุ่มนี้ลดลงด้วย เช่น ลูกหลานต้องออกจากระบบการศึกษากลางคัน หรือบัณฑิตจบใหม่ไม่สามารถหางานได้จนกลายเป็นผู้ว่างงานระยะยาว เป็นต้น

การศึกษานี้จึงต้องการวิเคราะห์ถึงเหตุผลที่มาและผลกระทบของปัญหาหนี้ครัวเรือนภายใต้วิกฤต COVID-19 ตลอดจนแนวยุทธศาสตร์ของไทยในการรับมือกับปัญหาในระยะสั้นเพื่อทำให้การปรับตัวของภาคครัวเรือนเป็นไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม และแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินของภาคครัวเรือนไทยในระยะยาวผ่านการยกระดับทักษะแรงงานในการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิตและรายได้ของครัวเรือนไทย ซึ่งจะสนับสนุนการบริโภค

ได้อย่างแท้จริงแทนการพึ่งพาการก่อกำหนดที่มากเกินไป และการสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงิน ผ่านการยกระดับความรู้และวินัยทางการเงินของครัวเรือน รวมทั้งปรับกฎเกณฑ์การกำกับสถาบันการเงินให้เท่าเทียมและขยายเชื่อมต่อฐานข้อมูลของลูกค้า เพื่อส่งเสริมการปล่อยสินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบ และลดความเสี่ยงของการก่อกำหนดที่มากเกินไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์หนี้ครัวเรือนของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและสูงมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ตลอดจนการกระจายตัวของหนี้ในมิติต่าง ๆ จากวิกฤต COVID-19
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย ซึ่งรวมถึงนัยต่อการฟื้นตัวของค่าใช้จ่ายของภาคครัวเรือนและเศรษฐกิจโดยรวม ตลอดจนความสามารถในการชำระหนี้ของภาคครัวเรือนและนัยต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน
3. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนทั้งในระยะสั้นเพื่อให้การปรับตัวของภาคครัวเรือนและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในระยะยาวเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของฐานะการเงินในภาคครัวเรือนอย่างยั่งยืน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เน้นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาหนี้ครัวเรือนที่เกิดจากสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบเป็นสำคัญ ไม่ครอบคลุมถึงปัญหาและการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ รวมทั้งการวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงแนวโน้มนโยบายและมาตรการในมิติใหญ่ ๆ ที่สำคัญ จะไม่ลงลึกในรายละเอียดการปฏิบัติของแต่ละมาตรการ

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ภาคครัวเรือนที่มีการก่อหนี้ โดยจะใช้ข้อมูลการสำรวจฐานะทางการเงินของครัวเรือนไทย ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นตัวแทนประชากรสำหรับการศึกษา

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาดำเนินการวิจัยตั้งแต่ เดือนธันวาคม 2563 – พฤษภาคม 2564

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารจากธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้บริหารของ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้บริหารของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ ผู้บริหารด้านสินเชื่อรายย่อยของธนาคารไทยพาณิชย์ ผู้บริหารจากธุรกิจสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ที่ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อย

1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการใช้ข้อมูลการสำรวจฐานะทางการเงินของครัวเรือนไทย ที่จัดทำโดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลเงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนศึกษาจากตำราและเอกสารต่าง ๆ

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจครัวเรือน และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลตามทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ ตลอดจนประสบการณ์ทั้งในและต่างประเทศ

3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาถึงผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อนำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากการวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบสาเหตุของการเพิ่มขึ้นของหนี้ครัวเรือนไทยในช่วงที่ผ่านมา ทั้งจากปัจจัยมหภาคและจุลภาค
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบและนัยของหนี้ครัวเรือนที่สูงมากภายใต้วิกฤต COVID-19 ทั้งนัยที่มีต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ เสถียรภาพของระบบการเงิน และความเปราะบางทางการเงินของภาคครัวเรือน
3. ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนทั้งในระยะสั้น เพื่อให้การปรับตัวของภาคครัวเรือนและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในระยะยาวเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของฐานะการเงินในภาคครัวเรือนอย่างยั่งยืน

คำจำกัดความ

ครัวเรือน	หมายถึง	บุคคลคนเดียว หรือหลายคนซึ่งอาศัยเป็นประจำในบ้าน หรือ สถานที่อยู่เดียวกันทั้งนี้ ไม่คำนึงถึงว่าบุคคลเหล่านั้น จะมีความสัมพันธ์ฉันญาติหรือไม่ก็ตาม โดยบุคคลเหล่านั้น จัดหา หรือใช้สิ่งอุปโภค บริโภค อันจำเป็นแก่การครองชีพร่วมกัน
หนี้ครัวเรือน	หมายถึง	เงินให้กู้ยืมที่สถาบันการเงินให้แก่บุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศ ซึ่งบุคคลธรรมดาอาจนำเงินที่กู้ยืมไปใช้เพื่อการใช้จ่ายใช้สอยต่าง ๆ หรือเพื่อประกอบธุรกิจ โดยข้อมูลหนี้ครัวเรือนจะครอบคลุมเฉพาะเงินให้กู้ยืมของสถาบัน

หนี้ครัวเรือนต่อ GDP	หมายถึง	การเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเก็บข้อมูลได้ ดังนั้นหนี้ครัวเรือนในที่นี้จึงไม่รวมหนี้นอกระบบ คำนวณจากเงินที่ภาคครัวเรือนกู้ยืมจากสถาบันการเงินหารด้วยผลรวมของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาประจำปี 4 ไตรมาสย้อนหลัง โดยเริ่มนับจากไตรมาสที่อ้างอิง
สถาบันการเงิน	หมายถึง	ประกอบด้วย 1) สถาบันรับฝากเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และ 2) สถาบันการเงินอื่น ได้แก่ บริษัทบัตรเครดิต ลิสซิ่ง และสินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกันภัยและประกันชีวิต บริษัทหลักทรัพย์ ธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน โรงรับจำนำ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ บริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และบริษัทประกันสินเชื่อ อุตสาหกรรมขนาดย่อม

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาหัวข้อเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยจากวิกฤต COVID-19 จะได้มีการนำทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ทฤษฎี Permanent Income Hypothesis และการผ่อนคลายสมมติฐานต่าง ๆ
2. การทบทวนวรรณกรรมด้านผลกระทบของหนี้ครัวเรือนต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ
3. มาตรการการพักหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้
4. มาตรการการสร้างความเข้มแข็งให้กับฐานะการเงินของครัวเรือนในระยะยาว
5. กรอบแนวคิดของการวิจัย
6. สรุป

ทฤษฎี Permanent Income Hypothesis และการผ่อนคลายสมมติฐานต่าง ๆ

ตามทฤษฎี Permanent Income Hypothesis (PIH) ของ Friedman (1957) และ Hall (1978) การที่ครัวเรือนสามารถกู้ยืมเงินได้ถือเป็นผลดีต่อทั้งครัวเรือนเองและต่อเศรษฐกิจมหภาคในภาพรวม เพราะ ครัวเรือนที่คาดการณ์ว่า รายได้ของตนในอนาคต (Expected future income) จะเพิ่มขึ้นจะสามารถกู้ยืมเงินเพื่อยกระดับการใช้จ่ายในปัจจุบัน หรือลงทุนขนาดใหญ่ในการศึกษาหรือการสะสมสินทรัพย์ระยะยาว เช่น ที่อยู่อาศัย ได้ในปัจจุบันแทนที่จะต้องรอการใช้จ่ายจนกระทั่งตนเองจะมีรายได้เพิ่มขึ้นมาจริงในอนาคต ซึ่งกลไกดังกล่าวนี้จะช่วยทำให้การกู้ยืมของครัวเรือนในปัจจุบันนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้ (IMF, 2017) ดังนั้น รูปแบบการรักษาระดับการบริโภคระหว่างช่วงเวลาให้สมดุล (Intertemporal consumption smoothing) จึงเป็นการเพิ่มผลประโยชน์ให้กับทั้งครัวเรือนและส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาคไปด้วยกัน ภายใต้ทฤษฎีนี้ ระบบสถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงผู้กู้เงินและผู้ออมเงิน จึงมีความสำคัญต่อการตอบสนองความต้องการทางการเงินของครัวเรือน ขณะที่การก่อกำหนดหนี้ครัวเรือนมีส่วนช่วยสนับสนุนเสถียรภาพของระบบการเงินด้วย

สมมติฐานหลักของทฤษฎี PIH ประกอบไปด้วย ความมีเหตุมีผลและการปราศจากอคติเชิงพฤติกรรม (behavioral biases) ของผู้กู้ และความสามารถในการเข้าถึงการกู้ยืมได้โดยไม่มีอุปสรรค ทำให้ครัวเรือนสามารถกู้ยืมได้ในระดับที่เหมาะสมกับรายได้ระยะยาว ไม่นำไปสู่การก่อกำหนดหนี้เกินตัว ส่งผลกระทบเชิงลบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและความเสี่ยงต่อระบบการเงิน อย่างไรก็ตาม หลักฐานเชิงประจักษ์ในช่วงถัดมา ได้แสดงให้เห็นว่า ทฤษฎี PIH แบบดั้งเดิมนั้นมีข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกความเป็นจริง ที่การก่อกำหนดของภาคครัวเรือนมักนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงในระยะถัดไป รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างหนี้ครัวเรือนและเสถียรภาพ

เศรษฐกิจที่อาจเป็นไปได้ในเชิงลบได้ การประยุกต์ใช้ทฤษฎีโดยการผ่อนคลายสมมติฐานหลักจึงเป็นสิ่งที่งานศึกษาในช่วงหลังได้นำมาต่อยอด เช่น การผ่อนคลายข้อสมมติของความสามารถในการเข้าถึงการกู้ยืมได้อย่างไม่มีอุปสรรคโดยการพิจารณาข้อจำกัดในการกู้ยืม (Borrowing Constraints) จากความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงินในโลกความเป็นจริง ข้อจำกัดของความสามารถในการกู้ยืมของผู้กู้ รวมถึงความสามารถและความสมัครใจของผู้ให้กู้

การผ่อนคลายสมมติฐานของความเป็นเหตุมีผล (Rationality) และการปราศจากอคติด้านพฤติกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มทำให้ความสัมพันธ์เชิงบวกของการกู้ยืมของภาคครัวเรือนต่อระบบเศรษฐกิจนั้นมึลดน้อยลงหรือมีทิศทางเป็นลบ ตัวอย่างที่สำคัญของการผ่อนคลายสมมติฐานในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การพิจารณาครัวเรือนที่ให้ความสำคัญกับการบริโภคในปัจจุบันมากกว่าอนาคต การประเมินความเสี่ยงต่ำเกินไปหรือการมองโลกในแง่ดีมากเกินไป (Overoptimism) ทั้งในฝั่งผู้กู้ที่อาจมั่นใจกับรายได้ในอนาคตหรือความสามารถในการจ่ายคืนหนี้ของตนเองส่งผลให้เกิดการก่อหนี้ที่มากเกินไป ซึ่งภาวะมองโลกในแง่ดีมากเกินไปนี้ก็เกิดกับฝั่งผู้ให้กู้ได้เช่นกันผ่านการผ่อนคลายมาตรฐานในการปล่อยกู้มากเกินไป (Mian, Sufi, and Verner, 2017) ในทางกลับกันการมองโลกในแง่ร้าย (Pessimism) ที่ครัวเรือนคาดว่าจะเกิดปัจจัยที่ทำให้รายได้ลดลงในอนาคต ก็จะทำให้ครัวเรือนทำการกู้ยืมมาเสริมสภาพคล่องในปัจจุบันเพื่อรองรับผลกระทบดังกล่าวล่วงหน้า (Precautionary Saving) ในกรณีนี้หนี้ครัวเรือนที่สูงขึ้นจึงนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลง บ่งชี้ทิศทางความสัมพันธ์ที่ต่างไปจากทฤษฎี PIH ดั้งเดิม

นอกจากนี้ ความไม่สมบูรณ์ของตลาดอื่น ๆ ก็อาจมีผลทำให้ผลดีของการก่อหนี้ภาคครัวเรือนต่อเศรษฐกิจไม่ได้เป็นไปตามทฤษฎี PIH ดั้งเดิมเช่นกัน อาทิ ผลกระทบภายนอกด้านลบ (Negative Externality) จากการที่ครัวเรือนดำเนินการกู้โดยไม่ได้มองถึงความเสี่ยงจากการกู้ที่มากเกินไปของครัวเรือนทั้งระบบ (Mian, Sufi, and Verner, 2017) การเข้าไม่ถึงกลไกป้องกันความเสี่ยงอย่างประกันภัย ที่ทำให้รายได้ อาจถูกกระทบจากเหตุการณ์ไม่คาดฝัน (Sheedy, 2014) และส่งผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ เป็นต้น

ผลเสียของการก่อหนี้ของภาคครัวเรือนที่มากเกินไปต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจยังมีแนวโน้มถูกทวีคูณได้จากหลายปัจจัย เช่น ข้อจำกัดของนโยบายการเงินที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ระดับต่ำใกล้ศูนย์ (Zero Lower Bound) ที่ธนาคารกลางไม่สามารถใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยกระตุ้นกำลังซื้อและแบ่งเบาภาระหนี้ได้ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ (Eggertsson et al., 2012) รวมทั้ง หากพิจารณาถึงผลของงบดุลและการเปลี่ยนแปลงของราคาสินทรัพย์ (Kiyotaki and Moore, 1997) เช่น ราคาบ้านที่มักจะตกต่ำในช่วงเศรษฐกิจซบเซา ที่ทำให้งบดุลของผู้กู้แย่ลง ส่งผลทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ด้อยลง ขณะเดียวกันข้อจำกัดในการกู้ยืมก็จะมีมากขึ้นจากการที่สถาบันการเงินมีแนวโน้มจะเข้มงวดมากขึ้นด้วย กลไกดังกล่าวก็จะมีส่วนทำให้การปรับตัวของครัวเรือนในช่วงซบเซาของวัฏจักรสินเชื่อโดยการลดการก่อหนี้ (Deleverage) ที่ทำให้การบริโภคภาคเอกชนและอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจในระยะถัดไปมีการหดตัวที่มากกว่าปกติ

การทบทวนวรรณกรรมด้านผลกระทบของหนี้ครัวเรือนต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ

IMF (2017) พบว่า การเพิ่มขึ้นของหนี้ครัวเรือนอาจเพิ่มการเติบโตในระยะสั้นได้ แต่จะนำไปสู่การชะลอตัวทางเศรษฐกิจรวมถึงความเสี่ยงต่อเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจและการเงินได้ในระยะกลาง โดยเฉพาะหากการเพิ่มขึ้นของหนี้ครัวเรือนนั้นเกิดจากปัจจัยทางฝั่งอุปทาน (supply-side driven) ได้แก่ การกระตุ้นให้เกิดการก่อหนี้ครัวเรือนจากการผ่อนคลายมาตรฐานการพิจารณาด้านสินเชื่อของสถาบันการเงิน การลดทอนกฎระเบียบในภาคการเงิน (deregulation) รวมถึงความผ่อนคลายของนโยบายการเงิน หรือมาตรการกระตุ้นการก่อหนี้ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจไม่ได้เป็นไปแบบเส้นตรง (Nonlinear) กล่าวคือ แม้การเพิ่มขึ้นของหนี้จะทำให้การเติบโตของ GDP ชะลอลง แต่การลดลงของหนี้ไม่ได้ทำให้การเติบโตของ GDP เติบโตขึ้นแต่อย่างใด (Mian, Sufi, and Verner, 2017)

ปัจจัยกำหนดที่สำคัญของระดับและทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างการก่อหนี้ครัวเรือนและการเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คือ ระดับของหนี้ครัวเรือนต่อ GDP โดยหลักฐานเชิงประจักษ์จากข้อมูลรายประเทศทั่วโลกศึกษาโดย IMF (2017) พบว่าหากอัตราส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP อยู่ในระดับต่ำ ความสัมพันธ์ของการขยายตัวของหนี้และการเติบโตของ GDP จะเป็นบวก แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเปลี่ยนเป็นลบเมื่ออัตราส่วนหนี้ต่อ GDP มากกว่า 30% ขึ้นไป สอดคล้องกับงานศึกษาของ Bank of International Settlement (BIS) โดย Lombardy, Mohanty, and Shim (2017) ที่พบว่า ระดับของอัตราส่วนหนี้ต่อ GDP ณ ที่ระดับต่ำ (20%) การเพิ่มขึ้นของหนี้ครัวเรือนไม่มีผลกระทบต่อการขยายตัวของการบริโภค แต่หากอัตราส่วนเพิ่มขึ้นไปอยู่ในระดับตั้งแต่ 60% จะกระทบกับการเติบโตของการบริโภค ขณะที่ระดับที่สูงกว่า 80% จะกระทบกับการเติบโตของ GDP อย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ การศึกษาของ IMF (2017) ยังชี้ว่าการเพิ่มขึ้นของหนี้ครัวเรือนมักเป็นสัญญาณเตือนล่วงหน้า (Early Warning Indicator) ของวิกฤตภาคธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระดับหนี้ครัวเรือนต่อ GDP อยู่สูงกว่า 65% ผลกระทบที่สูงขึ้นเมื่อสัดส่วนหนี้สูงขึ้นเกิดจากกลุ่มประเทศที่หนี้สูงเมื่อเผชิญกับ Negative shock ด้านรายได้จะปรับตัวได้ยาก ทำให้เกิดการหดตัวในด้านการใช้จ่ายและการผิมนัดชำระหนี้ อันนำไปสู่ปัญหาในภาคธนาคาร อีกทั้งการเพิ่มขึ้นของหนี้ครัวเรือนยังมีส่วนทำให้ผลตอบแทนของตลาดหุ้นมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะกลุ่มธนาคาร ซึ่งสะท้อนการมองโลกในแง่ดีที่มากเกินไป และการมองข้ามความเสี่ยงที่ตามมาในช่วงที่หนี้ครัวเรือนเร่งตัว

ทั้งนี้ งานศึกษาของต่างประเทศหลายงาน (Eggertsson et al., (2012), IMF (2017), Lombardy, Mohanty, and Shim (2017) และ Mian, Sufi, และ Verner (2017)) ยังพบว่า นอกเหนือจากปัจจัยในส่วนในระดับของอัตราส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP แล้ว ผลกระทบเชิงลบของหนี้ครัวเรือนต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตภาคธนาคารจะยังมีความแตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะในด้านต่าง ๆ ของแต่ละประเทศด้วย อาทิ ระดับการพัฒนาของภาคการเงิน คุณภาพการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และการให้ข้อมูลด้านสินเชื่อแก่สาธารณะ ถ้าปัจจัยเหล่านี้อยู่ในเกณฑ์ที่ดีก็จะมีส่วนช่วยลดผลกระทบจากหนี้ครัวเรือนที่เพิ่มต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้

ขณะที่ปัจจัยข้อจำกัดของนโยบายการเงินก็จะมีส่วนสำคัญ โดยหากนโยบายการเงินมีข้อจำกัด เช่น อัตราดอกเบี้ยนโยบายระดับต่ำใกล้ศูนย์ (ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ธนาคารกลางกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการลดดอกเบี้ยไม่ได้) หรืออยู่ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (อัตราแลกเปลี่ยนไม่ผันแปรตามพื้นฐานเศรษฐกิจประเทศ) ก็จะทำให้การเพิ่มขึ้นของหนี้ครัวเรือนก็มีแนวโน้มจะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจมากขึ้น เป็นต้น

สำหรับงานศึกษากรณีของประเทศไทย Suwanik และ Peerawattanachart (2018) พบว่าหลักฐานเชิงประจักษ์ของไทยในช่วงปี 2007-2017 สอดคล้องกันกับการศึกษาในต่างประเทศ คือ หนี้ภาคครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นช่วยกระตุ้นการบริโภคในระยะสั้น แต่ในระยะยาวจะทำให้การขยายตัวของการบริโภคภาคเอกชนชะลอตัวลง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio หรือ DSR) สูง ซึ่งก็สอดคล้องกับอภินิหารศึกษาของไทยโดย Muthitacharoen และคณะ (2014) ที่พบว่า โดยเฉลี่ยหากครัวเรือนมี DSR สูง (สูงกว่า 40%) จะทำให้ครัวเรือนมีโอกาสสูงขึ้นที่จะประสบปัญหาในการจ่ายคืนหนี้ โดยงานศึกษาดังกล่าวพบว่าปัญหาดังกล่าวจะมีมากเป็นพิเศษในกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อย

ทั้งนี้ ยังไม่พบหลักฐานเชิงประจักษ์โดยตรงถึงวิกฤตการเงินในไทยที่มีสาเหตุมาจากหนี้ครัวเรือน เนื่องจากในอดีตเท่าที่มีการเก็บข้อมูลไทยยังไม่ตรงกับสถานการณ์ในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย (รายงานนโยบายการเงิน กันยายน 2561) ได้ประเมินว่า สถานการณ์หนี้ครัวเรือนของไทยมีความเสี่ยงมากขึ้นต่อเสถียรภาพระบบการเงินไทยใน 3 ด้านด้วยกัน ได้แก่ 1) ระดับและอัตราการเร่งของหนี้ (Level and Speed of Leverage) คือหนี้ครัวเรือนมีการขยายตัวต่อเนื่องมาอยู่ในระดับสูง ขณะที่การเพิ่มขึ้นของรายได้ไม่ทั่วถึง 2) ความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Serviceability) มีทิศทางด้อยลงสะท้อนจากทิศทางหนี้เสีย (NPL) ที่เพิ่มขึ้น ขณะที่สัดส่วน DSR เพิ่มสูงขึ้น และ 3) ความสามารถในการรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจ (Vulnerability to Income and Interest Rate Shock) ซึ่งครัวเรือนไทยมีลดน้อยลงสะท้อนจากสัดส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ทางการเงิน (เงินออม) ของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นในทุกกลุ่มรายได้และอาชีพ

จากสถานการณ์หนี้ครัวเรือนในไทยที่ค่อนข้างเปราะบางอยู่แล้ว การเผชิญกับความเสี่ยงครั้งใหญ่จากผลกระทบของการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 ทั่วโลก อาจทำให้ปัญหาของหนี้ครัวเรือนกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินได้ จากการศึกษาของ Economic Intelligence Center ระบุว่า ผลกระทบของ COVID-19 จะส่งผลเชิงลบต่อรายได้ครัวเรือนอย่างมากผ่านหลายช่องทาง โดยเฉพาะในส่วนของรายได้จากต่างประเทศและผลกระทบต่อตลาดแรงงาน ขณะที่ครัวเรือนไทยส่วนใหญ่มีกันชนทางการเงิน (สินทรัพย์ทางการเงินเทียบกับรายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน) ที่สะสมมาในช่วงก่อนวิกฤตไม่มากนัก (EIC, 2020) ทำให้มีความเสี่ยงสูงที่ในภาวะวิกฤต COVID-19 ความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือนจะถดถอยลงมาก และอาจนำไปสู่ผลกระทบต่อเสถียรภาพภาคการเงินผ่านคุณภาพสินเชื่อที่ด้อยลงได้ ด้วยเหตุนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงร่วมมือกับภาครัฐและสถาบันการเงินในการออกมาตรการทางการเงินต่าง ๆ มาเพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบและป้องกันความเสี่ยงที่อาจตามมา

มาตรการการพักหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้

หนี้ครัวเรือนถือเป็นปัญหามาตั้งแต่ก่อน COVID-19 คืออยู่ในระดับสูง เป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวของบริโภค และยังเป็นความเสี่ยงต่อคุณภาพสินเชื่อ ดังนั้นเมื่อเกิดผลกระทบจาก COVID-19 หนี้ครัวเรือนจึงถือเป็นจุดเสี่ยงที่อาจนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงได้ ทางธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) จึงได้มีการออกมาตรการต่าง ๆ มาเพื่อให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ทั้งประเภทธุรกิจและรายย่อย เพื่อให้ลูกหนี้สามารถบริหารจัดการภาระหนี้ในช่วงเวลาของวิกฤตการณ์นี้ โดยมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือปัญหาหนี้ครัวเรือนในช่วง COVID-19 แบ่งออกได้เป็น 2 ระยะ ในช่วงปี 2563 และการต่ออายุมาตรการเพื่อรองรับผลกระทบจากการระบาดของ COVID-19 ระลอกใหม่ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปลายปี 2563 และมีผลกระทบมาจนถึงช่วงต้นปี 2564 โดยมาตรการในแต่ละระยะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อย ระยะที่ 1

การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และมาตรการควบคุมโรคที่ตามมา ย่อมมีผลกระทบต่อรายได้ของประชาชน เพื่อลดภาระทางการเงินให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะผู้ที่เป็หนี้ ธปท. จึงทำงานร่วมกับสถาบันการเงินเพื่อออกมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 โดยเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องและการเร่งปรับโครงสร้างหนี้ และ ธปท. ก็ปรับปรุงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดชั้นและการกันเงินสำรองเพื่อให้สถาบันการเงินให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม การพิสูจน์หรือวิเคราะห์ว่าลูกหนี้รายใดได้รับผลกระทบจาก COVID-19 อาจใช้เวลานาน ไม่ทันต่อการขาดรายได้ของประชาชนอย่างกะทันหัน เมื่อวันที่ 25 มี.ค. 2563 ธปท. ร่วมกับธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และผู้ให้บริการทางการเงินอื่นผ่านสมาคมและชมรมต่าง ๆ รวม 9 แห่ง จึงกำหนดมาตรการขั้นต่ำเพื่อช่วยลูกหนี้ทุกรายที่ใช้ผลิตภัณฑ์บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล เช่าซื้อ ลีสซิ่ง สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และสินเชื่อธุรกิจ SMEs ซึ่งยังไม่เป็นหนี้ค้างชำระเกินกว่า 90 วัน (ยังไม่เป็น NPL)

ตารางที่ 2 - 1 สรุปความช่วยเหลือลูกหนี้ตามมาตรการช่วยเหลือระยะที่ 1

ประเภทสินเชื่อ	รายละเอียด
บัตรเครดิตและสินเชื่อเงินสดหมุนเวียน	ลดอัตราผ่อนชำระขั้นต่ำเหลือ - 5% ในปี 2563-64 - 8% ในปี 2565 - 10% ในปี 2566 นอกจากนี้ ลูกหนี้สามารถแปลงหนี้เป็นสินเชื่อระยะยาวที่ดอกเบี้ยต่ำลงได้
สินเชื่อส่วนบุคคลที่ผ่อนชำระเป็นงวด และสินเชื่อจำนำทะเบียนรถ	- ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ : เลื่อนชำระหนี้ต้นและดอกเบี้ย 3 เดือน - ผู้ให้บริการอื่น : เลือกระหว่าง เลื่อนชำระหนี้ต้นและดอกเบี้ย 3 เดือน หรือ ลดค้างจ่ายอย่างน้อย 30% ของค้างงวดเดิม 6 เดือน
สินเชื่อเช่าซื้อ - รถมอเตอร์ไซด์ วงเงินไม่เกิน 35,000 บาท - รถทุกประเภท วงเงินไม่เกิน 250,000 บาท ลีสซิ่ง มูทนี่คเคพเหลือไม่เกิน 3 ล้านบาท	ผู้ให้บริการเลือกระหว่าง เลื่อนชำระหนี้ต้นและดอกเบี้ย 3 เดือน หรือ พักชำระหนี้ต้น 6 เดือน
สินเชื่อบ้าน วงเงินไม่เกิน 3 ล้านบาท	พักชำระหนี้ต้น 3 เดือน และลดดอกเบี้ยให้ตามความเหมาะสม
สินเชื่อธุรกิจ วงเงินไม่เกิน 20 ล้านบาท	พักชำระหนี้ต้น 3 เดือน และลดดอกเบี้ยให้ตามความเหมาะสม (มาตรการนี้ถูกทดแทนด้วยมาตรการเลื่อนกำหนดชำระหนี้)

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2563

การเลื่อนกำหนดชำระหนี้ จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายได้ในระยะสั้น แต่ดอกเบี้ยจะยังเดินอยู่ เมื่อพ้นช่วงนี้แล้ว ก็จะไม่ค่อย ๆ ทอยจ่ายดอกเบี้ยในช่วงที่เลื่อนกำหนดชำระหนี้ โดยอาจเป็นการจ่ายงวดสุดท้ายครั้งเดียว กระจายจ่ายในแต่ละงวดที่เหลือเท่า ๆ กัน หรือขยายจำนวนงวดการผ่อนออกไป ลูกหนี้ที่ยังสามารถชำระหนี้ได้ก็ควรชำระตามปกติเพื่อลดภาระดอกเบี้ยที่ยังเดินอยู่นอกจากนี้ ยังช่วยให้สถาบันการเงินมีสภาพคล่องสำหรับช่วยเหลือลูกหนี้รายอื่นด้วย โดยมาตรการข้างต้นนี้เป็นมาตรการขั้นต่ำ ซึ่งออกมาเพื่อความรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือเท่านั้น ลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบ ประสบปัญหาขาดรายได้ อาจสามารถติดต่อผู้ให้บริการทางการเงินเพื่อขอรับความช่วยเหลือเพิ่มเติมได้

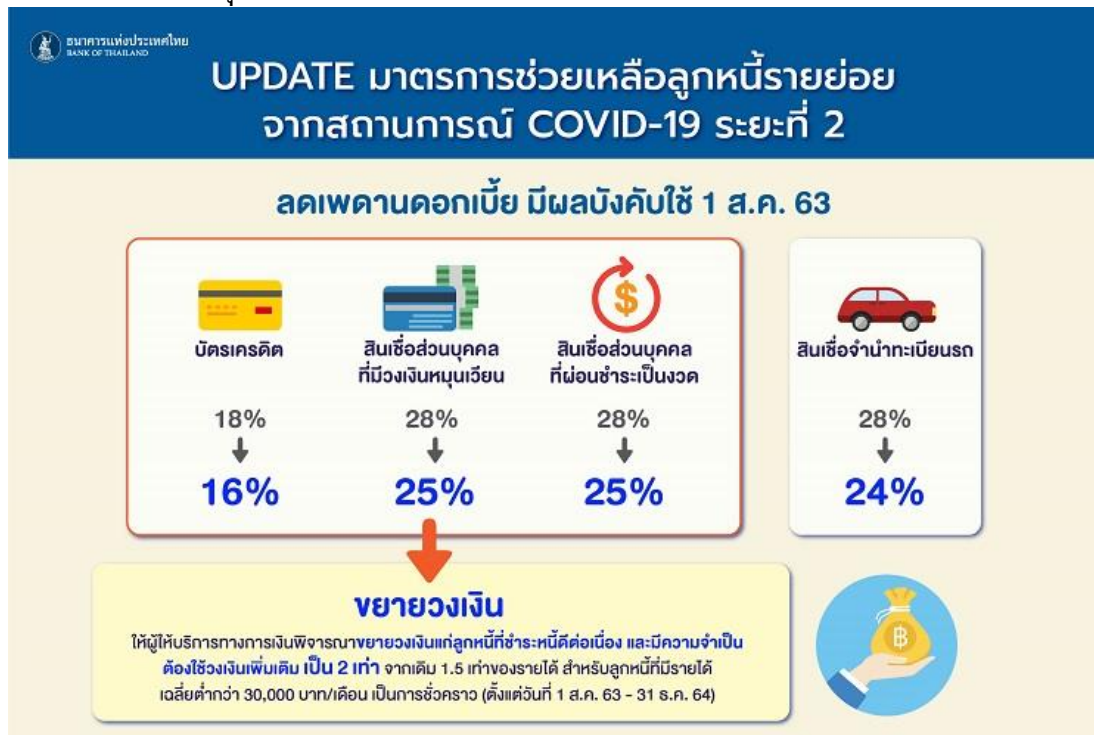
2. มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อย ระยะที่ 2

นับตั้งแต่ปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2563 ธปท. ได้มีมาตรการเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยที่ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 มาเป็นลำดับ ซึ่งมาตรการต่าง ๆ นั้นจะทยอยครบกำหนด ธปท. จึงได้หารือกับผู้ให้บริการทางการเงิน ประกอบด้วย สถาบันการเงิน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สมาคมและชมรมของผู้ให้บริการทางการเงินรวม 9 แห่ง ออกมาตรการเพิ่มเติมระยะที่ 2 เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อย สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 ปรับลดเพดานดอกเบี้ยเป็นการทั่วไป 2 - 4 % ต่อปี สำหรับบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (มีผลตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2563)

2.2 เพิ่มวงเงินบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับประเภทวงเงินหมุนเวียนหรือที่ผ่อนชำระเป็นงวด สำหรับลูกหนี้ที่มีความจำเป็นต้องใช้วงเงินเพิ่มเติม และมีพฤติกรรมการชำระหนี้ที่ดีมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 30,000 บาท ขยายวงเงินจากเดิม 1.5 เท่า เป็น 2 เท่าของรายได้เฉลี่ยต่อเดือน เป็นการชั่วคราวถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2564 (มีผลตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2563)

แผนภาพที่ 2 -1 สรุปมาตรการช่วยเหลือระยะที่ 2 ด้านการลดเพดานดอกเบี้ย



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2563

2.3 มาตรการขั้นต่ำเพิ่มเติมเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยระยะที่ 2 (มีผลตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2563) ขยายขอบเขตและระยะเวลาการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกหนี้รายย่อยที่ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 และไม่เป็น NPLs ณ วันที่ 1 มีนาคม 2563 โดยผู้ให้บริการทางการเงินต้องจัดให้มีทางเลือกความช่วยเหลือขั้นต่ำให้ลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบได้เลือกตามประเภทสินเชื่อ เช่น การผ่อนชำระขั้นต่ำ การเปลี่ยนสินเชื่อระยะสั้นเป็นระยะยาว การลดค่างวด การเลื่อนชำระค่างวดหรือเงินต้น เป็นต้น และกำหนดให้ผู้ให้บริการทางการเงินต้องอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการตัดสินใจของลูกหนี้ เช่น เปรียบเทียบภาระหนี้เดิมและหนี้ใหม่ จำนวนหนี้และจำนวนงวดที่เพิ่มขึ้น และดอกเบี้ยที่ลูกหนี้ต้องจ่ายเพิ่มจากการขอเลื่อนชำระหนี้ รายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 2 -2 สรุปมาตรการช่วยเหลือระยะที่ 2

ธนาคารแห่งประเทศไทย BANK OF THAILAND	
UPDATE มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อย จากสถานการณ์ COVID-19 ระยะที่ 2	
ลูกหนี้สามารถลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการได้ตั้งแต่วันที่ 1 ก.ค. – 31 ธ.ค. 63	
ประเภทสินเชื่อ	มาตรการการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ขั้นต้น
 บัตรเครดิต	เปลี่ยนเป็นสินเชื่อระยะยาว 48 งวด หรือ ยาวยเวลาชำระหนี้ ดอกเบี้ยไม่เกิน 12% (พิจารณาให้ใช้วงเงินที่เหลือตามความสามารถในการชำระหนี้)
 สินเชื่อส่วนบุคคล ที่มีวงเงินหมุนเวียน เช่น บัตรกดเงินสด	<ul style="list-style-type: none"> ลดอัตราผ่อนขั้นต้น ตามความสามารถในการชำระหนี้ หรือ เปลี่ยนเป็นสินเชื่อระยะยาว 48 งวด หรือ ยาวยเวลาชำระหนี้ ดอกเบี้ยไม่เกิน 22% (พิจารณาให้ใช้วงเงินที่เหลือตามความสามารถในการชำระหนี้)
 สินเชื่อส่วนบุคคล ที่ผ่อนชำระเป็นงวด และ  สินเชื่อจำนำทะเบียนรถ	ลดค่างวดอย่างน้อย 30% โดยคิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกิน 22%
 สินเชื่อเช่าซื้อ	<ul style="list-style-type: none"> เลื่อนชำระค่างวด (เงินต้นและดอกเบี้ย) 3 เดือน หรือ ลดค่างวดโดยขยายเวลาการชำระหนี้
 สินเชื่อบ้าน	<ul style="list-style-type: none"> เลื่อนชำระค่างวด (เงินต้นและดอกเบี้ย) 3 เดือน หรือ เลื่อนชำระเงินต้น 3 เดือน และพิจารณาลดดอกเบี้ยให้ตามความเหมาะสม หรือ ลดค่างวดโดยขยายเวลาการชำระหนี้
	<ul style="list-style-type: none"> กรณีลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามสัญญา หรือมาตรการขั้นต้น หรือมาตรการอื่น ให้ผู้ให้บริการทางการเงินเร่งปรับปรุงโครงสร้างหนี้กับลูกหนี้ ผู้ให้บริการทางการเงินต้องจัดให้มีแผนปรับโครงสร้างหนี้ในลักษณะเดียวกับคลินิกแก้หนี้ สำหรับลูกหนี้ที่เป็น NPL

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2563

3. การขยายระยะเวลาให้ลูกหนี้สมัครรับความช่วยเหลือจากสถานการณ์การระบาดของ COVID-19 ระลอกใหม่

สถานการณ์การระบาดของ COVID-19 ระลอกใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี 2563 และส่งผลมาถึงช่วงไตรมาสแรกของปี 2564 ส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น ธพท. จึงขอให้สถาบันการเงิน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และผู้ประกอบการธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน

(ผู้ให้บริการทางการเงิน) เร่งช่วยเหลือลูกหนี้ เพื่อบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 ขยายเวลาให้ลูกหนี้รายย่อยสมัครรับความช่วยเหลือได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2564 (จากเดิมที่ครบกำหนดในวันที่ 31 ธันวาคม 2563) โดยลูกหนี้สามารถสมัครขอรับความช่วยเหลือด้วยตนเอง หรือนายจ้างหรือเจ้าของกิจการสมัครขอรับความช่วยเหลือแทนลูกหนี้ได้ เช่น ในกรณีสินเชื่อสวัสดิการ โดยต้องได้รับความยินยอมจากลูกหนี้ที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง เพื่อให้การขอรับความช่วยเหลือของลูกหนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันเหตุการณ์

3.2 ให้ผู้ให้บริการทางการเงินเร่งให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ทุกประเภท (ลูกหนี้รายย่อย ลูกหนี้ SMEs และลูกหนี้ธุรกิจขนาดใหญ่) ตามความเหมาะสมกับประเภทสินเชื่อและคำนึงถึงความเสี่ยงของลูกหนี้ จำแนกตามลักษณะธุรกิจและพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งมีแนวทางต่าง ๆ ดังนี้

3.2.1 ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เช่น ลดค่างวด ขยายระยะเวลาชำระหนี้ ต่ออายุวงเงินหรือคงวงเงิน เปลี่ยนประเภทหนี้จากสินเชื่อระยะสั้นเป็นสินเชื่อระยะยาว ปลดชำระเงินต้นและ/หรือดอกเบี้ยชั่วคราว ลดอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำกว่าอัตราตลาด เป็นต้น

3.2.2 ให้เงินทุนหมุนเวียนและเสริมสภาพคล่องเพิ่มเติม

3.2.3 พิจารณาชะลอการชำระหนี้สำหรับลูกหนี้ SMEs ที่มีวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 100 ล้านบาท ภายใต้ พ.ร.ก. Soft Loan

3.2.4 ผ่อนปรนเงื่อนไขอื่นตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้มาตรการระยะสั้นจะเป็นสิ่งจำเป็นในการบรรเทาผลกระทบและหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้ในวงกว้างอันจะนำไปสู่ความเสี่ยงต่อเสถียรภาพในภาคการเงิน แต่ปัญหานี้คร่าเรือนของไทยถือเป็นความเปราะบางเชิงโครงสร้างซึ่งต้องการมาตรการระยะยาวในการแก้ไขควบคู่กันไปด้วย

มาตรการการสร้างความเข้มแข็งให้กับฐานะการเงินของครัวเรือนในระยะยาว

ในด้านการวางแผนนโยบายภาคการเงินระยะยาว จากแผนยุทธศาสตร์ 3 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) พ.ศ. 2563-2565 ธปท. ได้มองถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเงินที่จะมีความผันผวน ไม่แน่นอน ซับซ้อน และคลุมเครือ หรือที่เรียกกันว่าสภาพแวดล้อมแบบ VUCA (Volatile, Uncertain, Complex, and Ambiguous) ซึ่งทาง ธปท. มองว่าภาวะ VUCA จะทวีความรุนแรงขึ้นจากการเร่งตัวของเทคโนโลยี ประกอบกับ ระบบเศรษฐกิจสังคมไทยยังต้องเผชิญกับความท้าทายที่มีมาอย่างต่อเนื่องซึ่งหนึ่งในปัญหาเชิงโครงสร้างและความเปราะบางของสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญก็คือ ปัญหานี้คร่าเรือน

ทาง ธปท. ได้ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ฯ ให้มีการเร่งแก้ปัญหานี้คร่าเรือนและลดความเปราะบางของฐานะทางการเงินของครัวเรือนในเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีแผนการดำเนินงาน ได้แก่ จัดทำแนวนโยบายที่ช่วยลดปัญหาความเปราะบางทางการเงินของครัวเรือนและส่งเสริมการออมอย่างยั่งยืน รวมทั้งยกระดับคลินิกแก้หนี้ให้ครอบคลุมลูกหนี้ที่หลากหลายขึ้น เป็นต้น โดยคาดหวังเป้าหมาย คือ การลดปัญหานี้คร่าเรือนลง และความเปราะบางของฐานะทางการเงินของครัวเรือนได้รับการดูแล และไม่เปราะบางของระบบเศรษฐกิจสังคมไทยในระยะยาว

สำหรับรายละเอียดของแนวทาง อาจพิจารณาได้จากรายงานนโยบายการเงิน มีนาคม 2562 ที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของปัญหาหนี้ครัวเรือน โดยมองว่าปัญหาหนี้ครัวเรือนไม่สามารถแก้ได้ด้วยการลดหนี้ ยืดเวลาชำระหนี้ หรือพักชำระหนี้เพียงเท่านั้น แต่ต้องแก้ด้วยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายและวินัยทางการเงินของคนไทย โดยบทบาทของ ธปท. ในการช่วยแก้ไขปัญหานี้ ครัวเรือนมีด้วยกัน 3 มิติ ได้แก่

มิติที่หนึ่ง การกำกับดูแลสถาบันการเงินให้นำเสนอผลิตภัณฑ์ทางการเงินด้วยความรับผิดชอบมากขึ้น (Responsible Lending) กล่าวคือสถาบันการเงินต้องไม่ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นหนี้เกินตัว เพราะการเร่งให้สินเชื่อขยายตัวโดยขาดความรับผิดชอบจะส่งผลให้สถาบันการเงินมีหนี้เสียเพิ่มขึ้นในที่สุด โดย ธปท. ได้ออกกฎเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลสินเชื่อบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อจำนำทะเบียนรถ รวมทั้งยกระดับการกำกับดูแลการนำเสนอผลิตภัณฑ์ทางการเงิน โดยต้องให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์อย่างตรงไปตรงมาและเพียงพอ รวมทั้งจะต้องดูแลอัตราดอกเบี้ยไม่ให้สูงเกินไปจนไม่เป็นธรรมกับประชาชนและส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้

มิติที่สอง การแก้ไขวงจรหนี้สินผ่านตัวผ่านโครงการคลินิกแก้หนี้ (Debt Clinic) ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือระหว่าง ธปท. กับสมาคมธนาคารไทย สมาคมนานาชาติ และบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด (SAM) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาทางออกให้ลูกหนี้ที่สุจริตและตั้งใจที่จะปรับพฤติกรรมของตัวเองให้สามารถออกจากวงจรหนี้ได้ในระยะแรกได้เริ่มดำเนินการให้กลุ่มลูกหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักประกัน โดย SAM ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ในการแก้ไขปัญหานี้ โดยให้ลูกหนี้ที่ค้างชำระอยู่กับ ธพ. หลายแห่งสามารถแก้ไขหนี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จในทีเดียว (One Stop Service) ซึ่งจากข้อมูลล่าสุด ณ เดือน ธันวาคม 2561 โครงการคลินิกแก้หนี้ช่วยลูกหนี้ให้สามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้สำเร็จถึง 1,067 ราย โดยโครงการในระยะที่สองจะขยายขอบเขตให้ครอบคลุมหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลของผู้ประกอบการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) ด้วย

มิติที่สาม การส่งเสริมความรู้และวินัยทางการเงินที่ดีให้แก่ประชาชน (Financial literacy) อย่างต่อเนื่องให้ระมัดระวังไม่ใช้จ่ายเกินตัว สามารถวางแผนบริหารจัดการเงินได้อย่างเหมาะสม และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของผลิตภัณฑ์ทางการเงิน โดยล่าสุดในปี 2561 ธปท. ได้เน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายสำคัญ คือ กลุ่มคนรุ่นใหม่ (Generation-Y) ได้แก่ กลุ่มนักศึกษา อาชีวะ และกลุ่มเริ่มต้นวัยทำงาน (First Jobber) เพื่อปลูกฝังพฤติกรรมทางการเงินที่เหมาะสม สร้างภูมิคุ้มกันและทักษะทางการเงินที่ดีสามารถรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ ได้ ซึ่งการดำเนินงานในส่วนนี้ได้รับการสนับสนุนจากสมาคมธนาคารไทย สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มูลนิธิยุวสถิรกุล และภาคีเครือข่ายอื่น ๆ

กรอบแนวคิดของการวิจัย

กรอบแนวคิดของการวิจัยได้พัฒนาจากทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาปัญหาและผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือน โดยแบ่งที่มาของผลกระทบออกเป็น 2 ปัจจัยหลัก ๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านรายได้ และปัจจัยด้านภาระหนี้ครัวเรือน ทั้งนี้ ในแต่ละปัจจัยมีหัวข้อในการศึกษาดังนี้

1. ปัจจัยด้านรายได้

1.1 รายได้จากภาคต่างประเทศ : รายได้จากต่างประเทศอันประกอบไปด้วย รายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติและรายได้จากการส่งออกสินค้า ซึ่งทั้งสองส่วนล้วนได้รับผลกระทบอย่างมากจากมาตรการจำกัดการเดินทางระหว่างประเทศทั่วโลก และการชะงักของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Disruption) โดยเฉพาะรายได้จากการท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มใช้เวลานานในการฟื้นตัว และขึ้นอยู่กับการพัฒนาวัคซีนและการสร้างภูมิคุ้มกันในวงกว้างซึ่งยังมีความไม่แน่นอน

1.2 อุปสงค์ภายในประเทศ : อุปสงค์ภายในประเทศอ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัด ทั้งด้านการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน โดยได้รับผลกระทบทั้งทางตรงคือรายได้ของธุรกิจและแรงงานที่พึ่งพากำลังซื้อจากต่างประเทศที่หายไป และผลกระทบทางอ้อมคือความเชื่อมั่นภาคธุรกิจและผู้บริโภคที่ลดน้อยลงนำไปสู่การชะลอการใช้จ่าย และทำให้ราคาสินทรัพย์ต่าง ๆ ลดต่ำลงส่งผลให้ความมั่งคั่งภาคครัวเรือนลดลง ซึ่งเป็นเหตุให้การใช้จ่ายของผู้บริโภคถูกระทบได้อีกต่อหนึ่ง

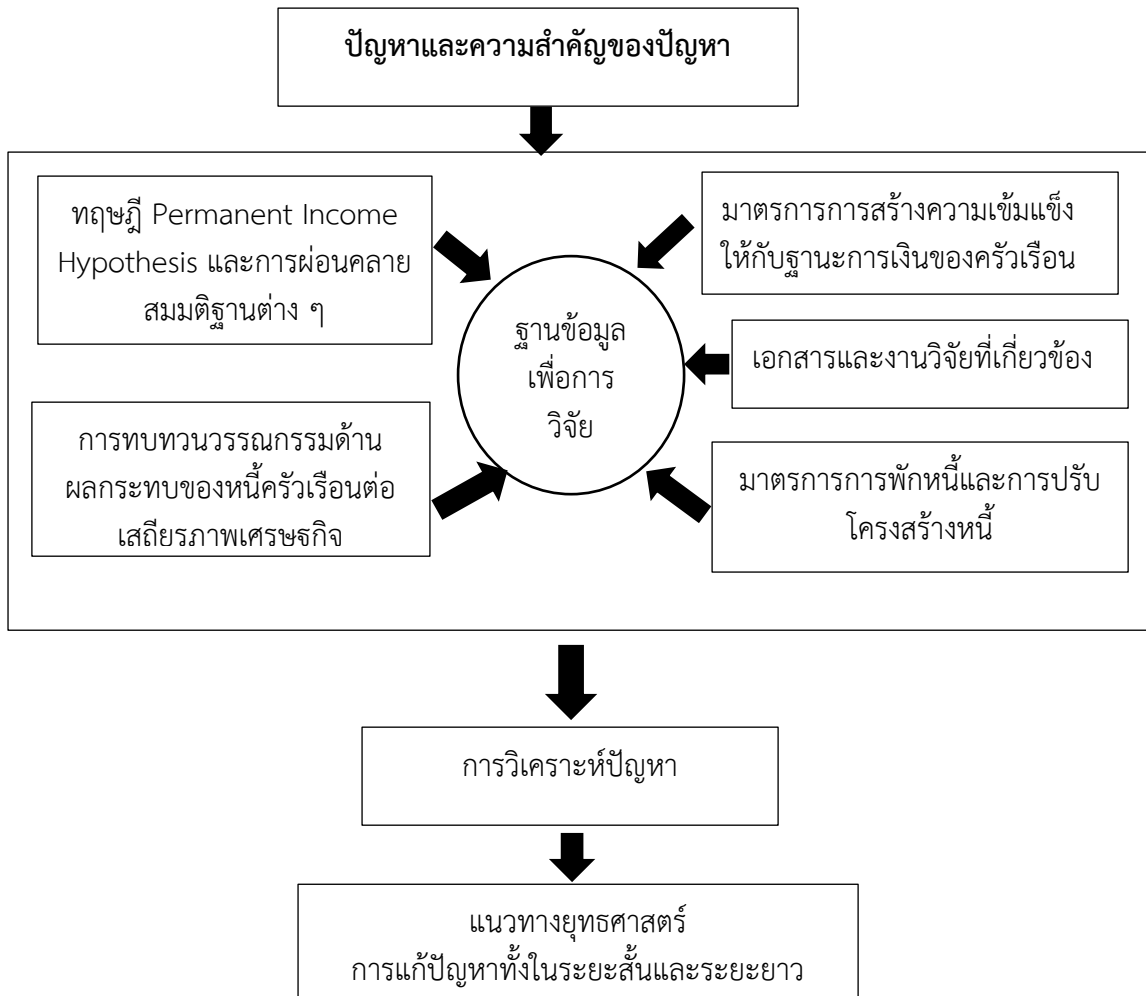
1.3 ผลกระทบต่อภาคธุรกิจและตลาดแรงงาน : ผลกระทบจากทั้งในและนอกประเทศ ส่งผลอย่างรุนแรงต่อภาคธุรกิจและตลาดแรงงานของไทย ทำให้เกิดการหดตัวของจำนวนกิจการเปิดใหม่รวมถึงแนวโน้มการปิดกิจการที่เพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งยังก่อให้เกิดวิกฤตในตลาดแรงงานที่อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นสูงสุดในรอบกว่าทศวรรษ เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคอุตสาหกรรมและบริการไปสู่ภาคเกษตรกรรมซึ่งมีรายได้น้อย หรือการเปลี่ยนจากการทำงานเป็นลูกจ้าง ไปเป็นงานอิสระซึ่งมีรายได้และความมั่นคงน้อยกว่า ซึ่งส่งผลต่อรายได้ภาคครัวเรือนและกีดกันการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในภาพรวม

2. ปัจจัยด้านภาระหนี้ครัวเรือน

2.1 การเปลี่ยนแปลงของการให้สินเชื่อใหม่ : การขอสินเชื่อใหม่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมีแนวโน้มมีข้อจำกัดมาก ทั้งจากฝั่งผู้กู้ที่รายได้และงบดุลมีแนวโน้มแยลง ขณะที่ฝั่งผู้ให้กู้ก็มีแนวโน้มเพิ่มความระมัดระวังในการให้สินเชื่อใหม่ภายใต้ภาวะความไม่แน่นอนที่สูง

2.2 มาตรการช่วยเหลือทั้งจากธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันการเงินเอกชน : ทั้งภาครัฐ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินในภาคเอกชน เห็นความสำคัญของเรื่องสภาพคล่องทางการเงินซึ่งเป็นตัวตัดสินความอยู่รอดของลูกหนี้หลายราย จึงเป็นที่มาของมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องหลายรูปแบบ ทั้งการลดภาระหนี้ การพักหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) การค้ำประกันสินเชื่อ (Credit Guarantee) และมาตรการอื่น ๆ ซึ่งปัจจัยนี้จะเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 ไม่ลุกลามกลายเป็นวิกฤตภาคการเงินที่รุนแรงได้

จากผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือน จะนำมาสู่การศึกษาแนวทางยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว



สรุป

จากการทบทวนทฤษฎี แนวคิด และวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่าการแพร่ระบาดของ COVID-19 มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ทั้งในด้านรายได้และด้านหนี้สิน ทำให้สถานการณ์หนี้ครัวเรือนในไทยซึ่งมีความน่ากังวลมาอยู่ก่อนแล้วนั้น ต้องเผชิญกับความยากลำบากเพิ่มเติม และมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ความตกต่ำทางเศรษฐกิจที่ยาวนาน หรือกระทั่งความเสี่ยงที่จะกระทบกับเสถียรภาพของภาคการเงินอย่างรุนแรง การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อภาวะหนี้ครัวเรือน เพื่อนำมาสู่การศึกษา

บทที่ 3

ผลกระทบของวิกฤต COVID-19

ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย

ในส่วนของการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย จะประกอบไปด้วยหัวข้อสำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยก่อนช่วงวิกฤต COVID-19
2. ผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย
3. ปัญหาหนี้ครัวเรือนหลังวิกฤต COVID-19 และผลกระทบทางเศรษฐกิจ

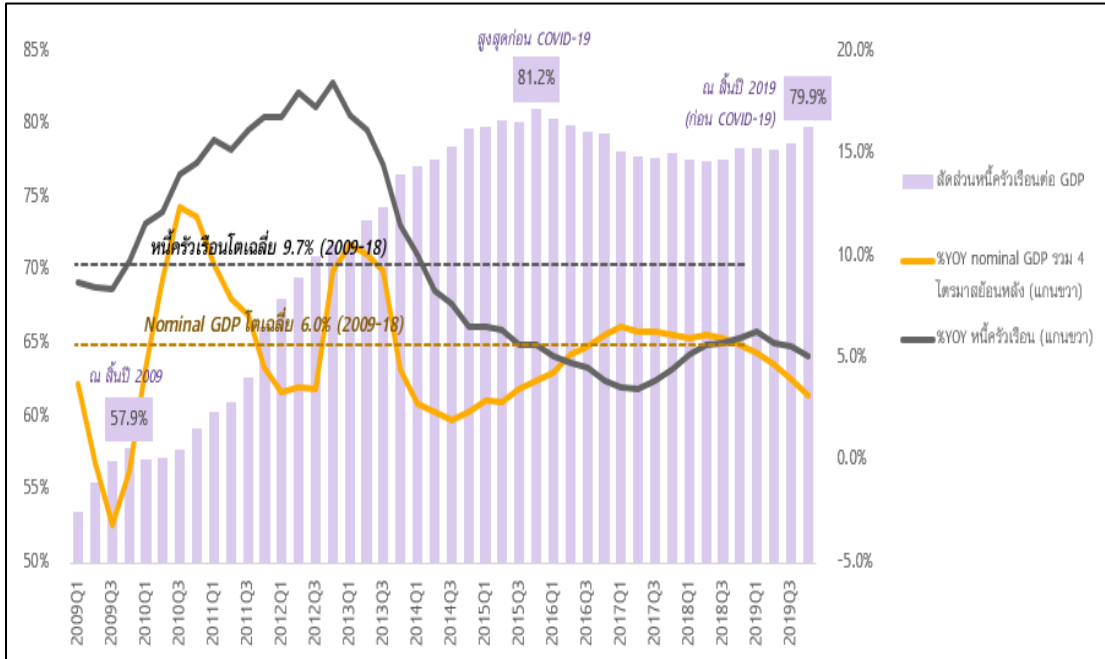
ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยก่อนช่วงวิกฤต COVID-19

1. การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ในช่วงทศวรรษก่อนวิกฤต COVID-19

หนี้ครัวเรือนของไทยมีการขยายตัวมาโดยตลอดในช่วงทศวรรษก่อนวิกฤต COVID-19 และเป็น การขยายตัวในอัตราที่เร็วกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อวัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวม ประชาชาติ หรือ GDP โดยหนี้ครัวเรือนของไทยขยายตัวโดยเฉลี่ยที่ 9.7% ต่อปี ในช่วงปี 2009-2018 ขณะที่อัตราการเติบโตของ GDP ณ ราคาปัจจุบัน (Nominal GDP) เติบโตที่ 6.0% ต่อปี ในช่วง เดียวกัน ทั้งนี้ปัจจัยที่ทำให้หนี้ครัวเรือนมีการเร่งตัวในช่วงดังกล่าวมีหลายประการด้วยกัน ได้แก่ อัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำ สภาพคล่องทางการเงินในระบบที่มีเพียงพอ การขยายตัวของการ เข้าถึงสินเชื่อที่มีมากขึ้น ความต้องการสินเชื่อภาคครัวเรือนที่เติบโตตามการบริโภคภาคเอกชน รวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อที่ยังมีความผ่อนคลายเป็นพิเศษ ขณะที่ความสามารถในการก่อหนี้ ของครัวเรือนที่ยังมีอยู่พอสมควรจากสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ในช่วงแรกที่ยังอยู่ในระดับไม่สูงมากนัก (ณ สิ้นปี 2009 หนี้ครัวเรือนต่อ GDP ไทยอยู่ที่ 57.9%) ทิศทางการขยายตัวดังกล่าวได้ส่งผลทำให้ อัตราส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทย เพิ่มสูงขึ้นจาก 57.9% ณ สิ้นปี 2009 มาเป็น 79.9% ณ สิ้นปี 2019 โดยได้เคยทำจุดสูงสุด ณ ไตรมาส 4 ปี 2015 ที่ 81.2% ก่อนจะปรับลดลงบ้างในช่วงที่หนี้ครัวเรือน เติบโตชะลอลงต่ำกว่าอัตราการเติบโตของ GDP หรือที่เรียกว่าช่วงของการ deleverage อย่างไรก็ตาม สัดส่วนหนี้ครัวเรือนของไทยก็ยังถือว่าทรงตัวในระดับสูงในช่วงดังกล่าวก่อนที่จะกลับมาเร่งตัวอีกครั้ง ในช่วงปี 2018 เป็นต้นมา หลังจากหนี้ครัวเรือนกลับมาขยายตัวเพิ่มขึ้น

แผนภาพที่ 3 – 1 สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP และอัตราการเติบโตของหนี้ครัวเรือนและ GDP

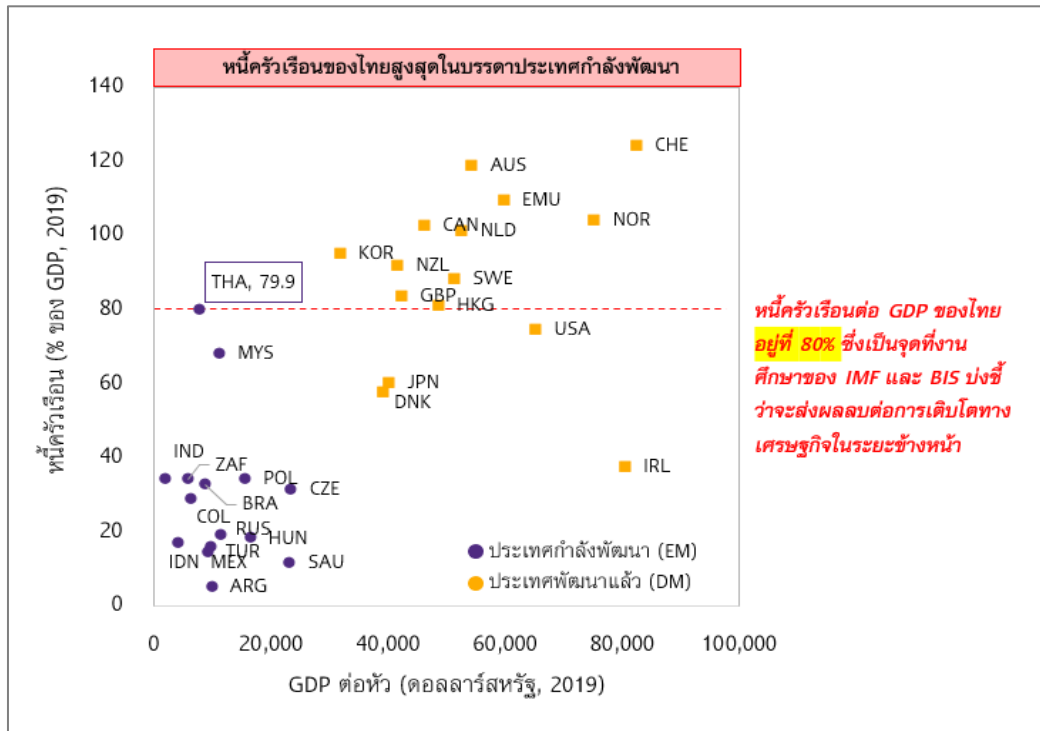
หน่วย : % ต่อ nominal GDP รวม 4 ไตรมาสย้อนหลัง (แกนซ้าย) %YOY (แกนขวา)



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ออนไลน์, 2563

ระดับของสัดส่วนหนี้ครัวเรือนของไทยเพิ่มขึ้นจนอยู่ในช่วงราว 80% ซึ่งเป็นช่วงเกณฑ์ที่งานศึกษาจากต่างประเทศ ได้แก่ IMF (2017) และ Lombardy, Mohanty, and Shim (2017) ได้บ่งชี้ว่าเป็นระดับที่จะเพิ่มความเสี่ยงของการชะลอตัวทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ต่างประเทศ จะพบว่า ณ สิ้นปี 2019 สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยเมื่อเทียบกับต่างประเทศนั้นถือว่าอยู่ในระดับสูงอย่างเห็นได้ชัด (แผนภาพที่ 3 - 2) โดยสัดส่วนของไทยอยู่สูงเป็นอันดับต้น ๆ ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และสูงเทียบเท่ากับสัดส่วนในประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีการเข้าถึงบริการทางการเงินที่ดีกว่าและมีรายได้และความมั่งคั่งที่สูงกว่าในการรองรับภาระของการชำระหนี้ซึ่งสอดคล้องกับระดับหนี้ครัวเรือนที่สูงได้ สะท้อนให้เห็นว่าผลกระทบของปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยถือว่ามีความน่ากังวลสูงเมื่อเทียบกับนานาประเทศ

แผนภาพที่ 3 – 2 หนี้ครัวเรือนต่อ GDP และ GDP ต่อหัวรายประเทศ ณ สิ้นปี 2019



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2562

2. ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนี้ครัวเรือนจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมภาคครัวเรือนและข้อมูลจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ

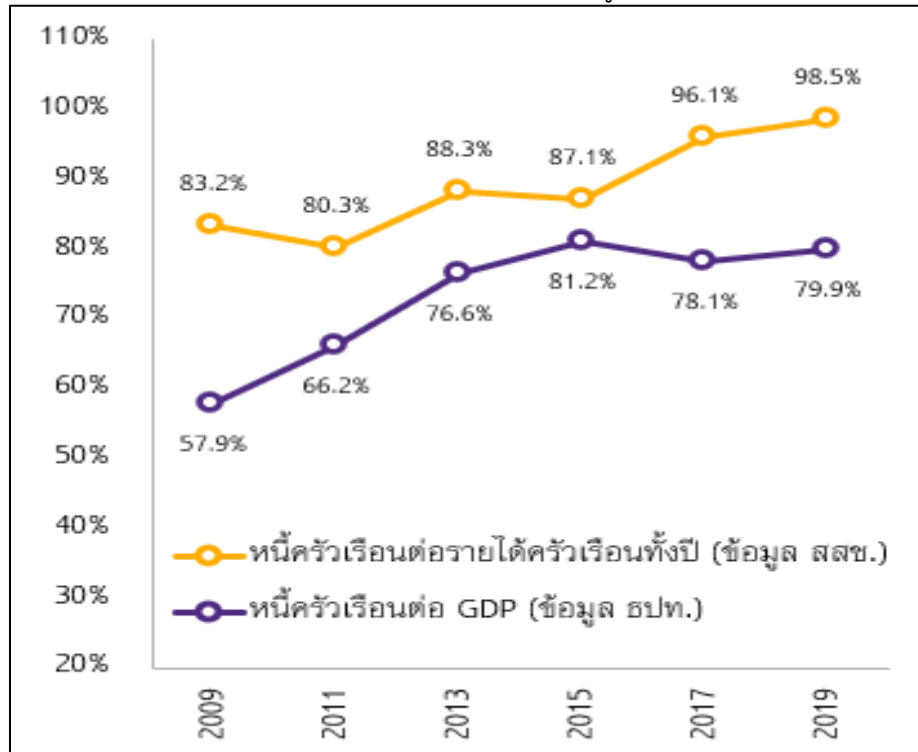
นอกจากภาพของปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยที่สะท้อนจากสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP แล้ว ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมภาคครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติและข้อมูลจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติถือเป็นอีก 2 แหล่งข้อมูลที่สำคัญในการแสดงให้เห็นถึงมิติเชิงลึกของปัญหา ซึ่งสามารถสรุปเป็น 4 ข้อค้นพบที่สำคัญที่บ่งชี้ถึงปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยก่อน COVID-19 ได้ดังนี้

2.1 สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนสูงกว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP

หากพิจารณาถึงตัวชี้วัดที่อาจสะท้อนสถานการณ์ปัญหาหนี้ครัวเรือนได้ชัดเจนขึ้น คือ สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือน จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) จะพบว่า หนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนทั้งปี มีการปรับตัวสูงขึ้นมาโดยตลอดและสัดส่วนอยู่ในระดับที่สูงกว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP โดย สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนเพิ่มขึ้นจาก 83.2% ในปี 2009 มาเป็น 98.5% ในปี 2019 (แผนภาพที่ 3 - 3) การที่สัดส่วนหนี้ต่อรายได้ครัวเรือนปรับตัวสูงขึ้นเร็วกว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP นั้น สาเหตุมาจากการที่รายได้ของครัวเรือนเติบโตช้ากว่า GDP ในช่วงดังกล่าว สะท้อนถึงอีกปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทย คือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของแรงงานและธุรกิจภาคครัวเรือนที่อยู่ในระดับต่ำกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ ทำให้สัดส่วนรายได้ของภาคครัวเรือนต่อ GDP ลดต่ำลงตามลำดับ

แผนภาพที่ 3 - 3 สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนทั้งปี (ข้อมูล สสช.) เปรียบเทียบกับ สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP (ข้อมูล ธพท.)

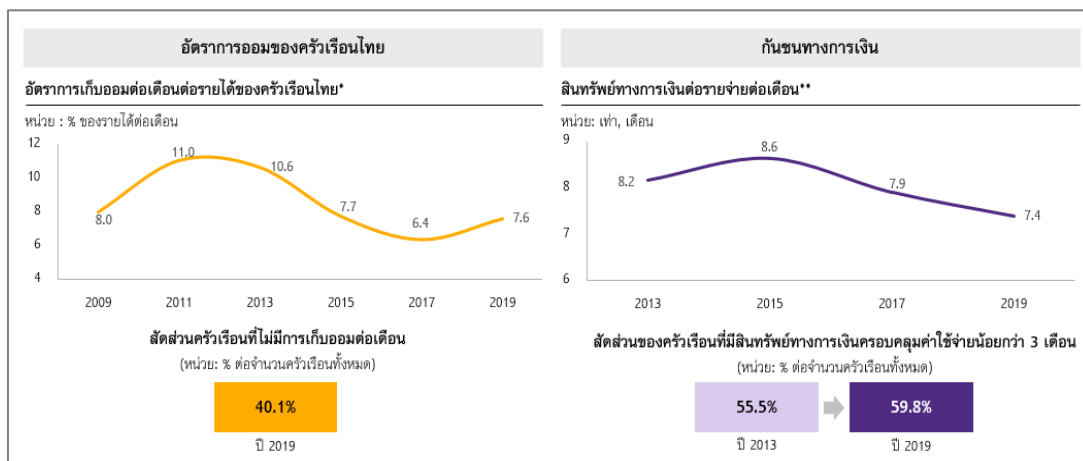
หน่วย : % ต่อ รายได้ครัวเรือนทั้งปี คิดเฉพาะครัวเรือนที่มีหนี้ (ข้อมูล สสช.) และ % ต่อ GDP (ข้อมูล ธพท.)



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2562

2.2 ครัวเรือนไทยมีความเปราะบางด้านการเงินซึ่งบ่งชี้ถึงความสามารถในการรับมือกับปัญหาหนี้ที่มีไม่มาก นอกจากมูลค่าหนี้จะสูงขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้แล้ว ครัวเรือนยังมีความเปราะบางมากขึ้นในแง่ของสถานะการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ สะท้อนจากสัดส่วนเงินออมที่ลดลงเมื่อเทียบกับรายได้ และ “ก้นชนทางการเงิน” หรือสัดส่วนสินทรัพย์ทางการเงินซึ่งประกอบไปด้วย เงินฝาก ผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ ต่อรายจ่ายครัวเรือนที่ลดน้อยลงด้วยเช่นกัน โดยอัตราการออมของครัวเรือนไทยเฉลี่ยในปี 2019 อยู่ที่ 7.6% มีแนวโน้มลดลงจากที่เคยสูงสุดที่ 11.0% ในปี 2011 ขณะที่ก้นชนทางการเงินเฉลี่ยก็ลดลงจาก 8.2 เดือนในปี 2013 ลงมาเหลือ 7.4 เดือน ในปี 2019 โดยสัดส่วนของครัวเรือนไทยที่มีก้นชนทางการเงินไม่เกิน 3 เดือนมีถึง 10.9 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็น 59.8% ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในปี 2019 เพิ่มขึ้นจากในปี 2013 ที่อยู่ที่ 55.5% (แผนภาพที่ 3 - 4) สะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนไทยเกินครึ่งมีความเสี่ยงสูงหากจะต้องเผชิญภาวะที่รายได้ลดลงหรือหายไปต่อเนื่องเป็นเวลานาน

แผนภาพที่ 3 – 4 อัตราการออม และกันชนทางการเงินของครัวเรือนไทย



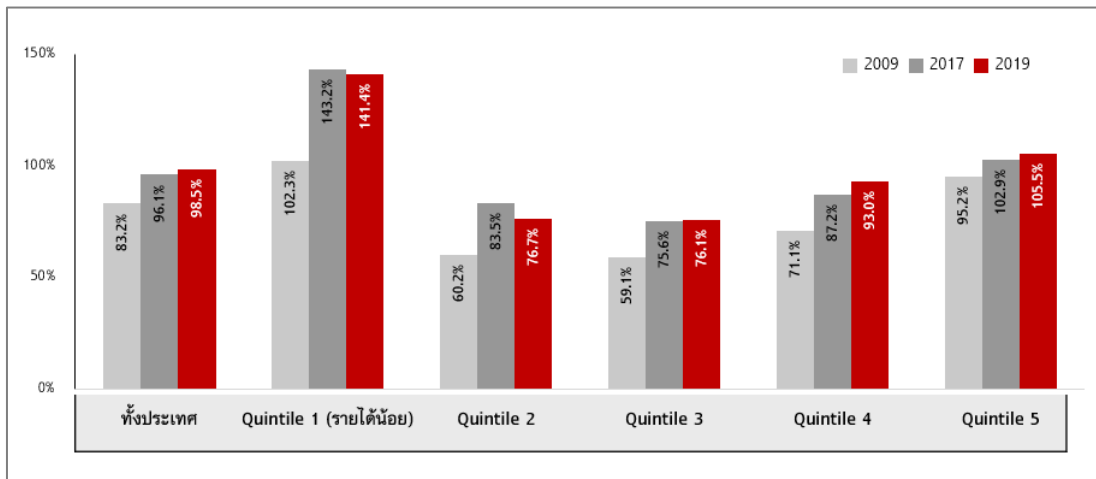
หมายเหตุ: *การเก็บออมต่อเดือนคำนวณจาก รายได้เฉลี่ยต่อเดือนหักด้วยรายจ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน ซึ่งเป็นการวัดแบบ flow **ข้อมูลสินทรัพย์ทางการเงินมีตั้งแต่ปี 2013 เป็นต้นมา

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ออนไลน์, 2563

2.3 กลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยเป็นกลุ่มที่เปราะบางที่สุด เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดทางการเงินต่าง ๆ แบ่งตามระดับรายได้ครัวเรือนพบว่ากลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยมีปัญหาเกี่ยวกับหนี้ครัวเรือนและสถานะทางการเงินที่อ่อนแอมากที่สุด ประเมินจาก (1) สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนที่สูงที่สุด โดยในปี 2019 กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อย (ครัวเรือนที่มีรายได้อยู่ในกลุ่ม 25% แรก หรือ quintile ที่ 1 จากจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยที่ 6.7 พันบาทต่อเดือน) มีสัดส่วนหนี้ต่อรายได้เฉลี่ยสูงถึง 141.1% ขณะที่ค่าเฉลี่ยของครัวเรือนรวมอยู่ที่ 98.5% (แผนภาพที่ 3 - 5) (2) สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อมูลค่าสินทรัพย์ทางการเงินของครัวเรือนอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ ในปี 2019 ครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยมีหนี้สินเทียบกับสินทรัพย์ทางการเงิน อยู่สูงถึง 322.6% เพิ่มขึ้นค่อนข้างมากจาก 199.4% ในปี 2013 ขณะที่ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่เพียง 247.1% ในปี 2019 และ (3) สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายได้หรือที่เรียกว่า Debt Service Ratio (DSR) สูงที่สุด โดยในปี 2019 ครัวเรือนรายได้น้อยมี DSR อยู่ที่ 45.8% สูงที่สุดในทุกกลุ่มรายได้ และสูงกว่าค่าเฉลี่ยที่ 23.5% อย่างมีนัยสำคัญ (แผนภาพที่ 3 - 6) อีกทั้งหากพิจารณาสัดส่วนครัวเรือนที่มี DSR สูงเกิน 60% ซึ่งถือว่าเปราะบางมาก จะพบว่าในกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยมีถึง 18.6% ของจำนวนครัวเรือนในกลุ่มรายได้น้อยที่มีความเปราะบางสูง ขณะที่ค่าเฉลี่ยอยู่ที่เพียง 6.6% กล่าวโดยสรุป กลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยจึงมีความอ่อนแอต่อภาวะวิกฤตจากความเปราะบางทางการเงินที่สูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัดในหลายมิติ และเป็นมาโดยตลอดในช่วงหลายปีก่อนหน้าช่วงวิกฤต

แผนภาพที่ 3 – 5 สัดส่วนหนี้ต่อรายได้ครัวเรือนแยกตามกลุ่มรายได้

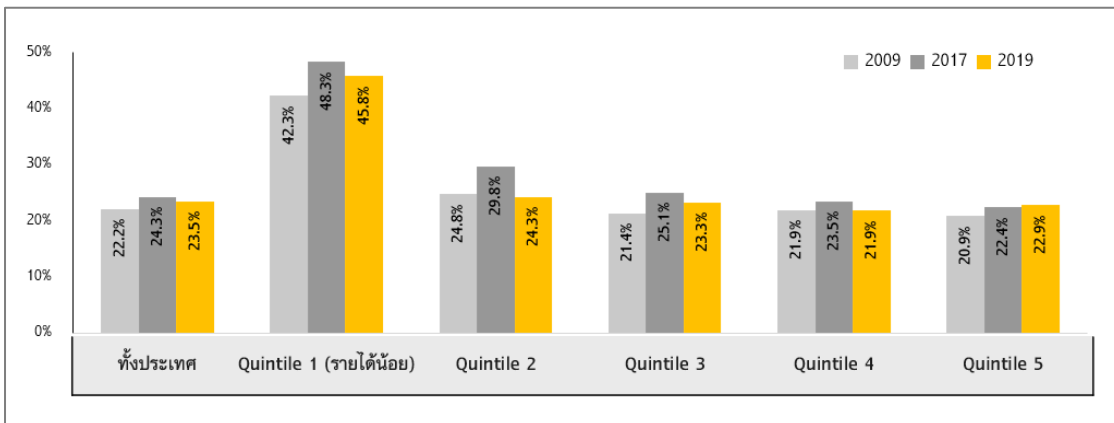
หน่วย : % ต่อ รายได้ครัวเรือน (เฉพาะครัวเรือนที่มีหนี้)



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ออนไลน์, 2563

แผนภาพที่ 3 – 6 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio, DSR) แยกตามกลุ่มรายได้

หน่วย : % ต่อ รายได้ครัวเรือน (เฉพาะครัวเรือนที่มีหนี้)

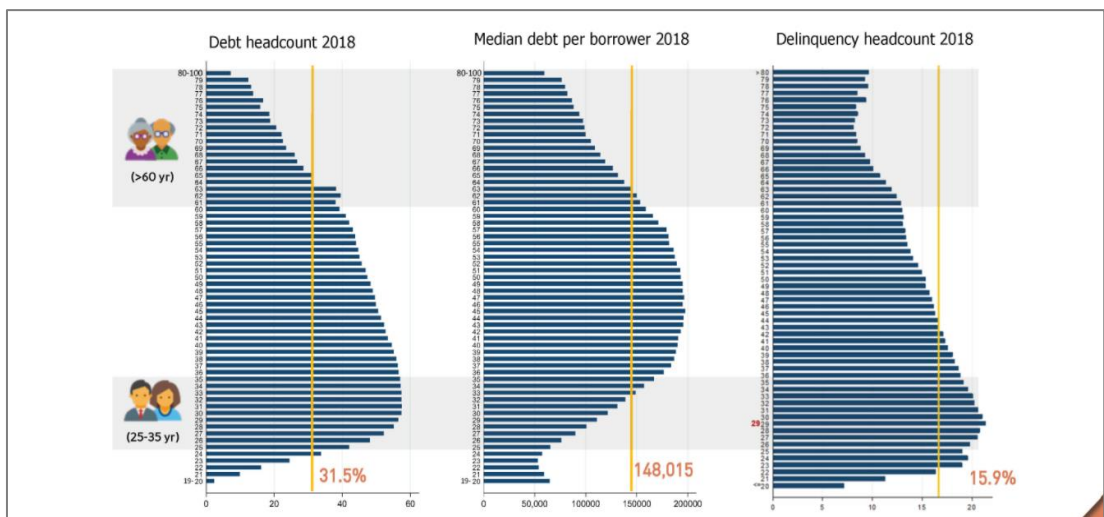


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ออนไลน์, 2563

2.4 คนไทยเป็นหนี้เร็วขึ้นและนานขึ้น เมื่อพิจารณาการเป็นหนี้ของคนไทยจากแง่มุมโครงสร้างประชากรของคนที่เป็นหนี้ จากข้อสรุปจากงานวิจัยของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (โสภรัศม์ และคณะ, 2020) ซึ่งได้ศึกษาข้อมูลจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติพบว่าคนไทยเริ่มเป็นหนี้เร็วขึ้น และเป็นหนี้เสียตั้งแต่อายุน้อย โดยครึ่งหนึ่งของคนอายุประมาณ 30 ปี มีหนี้จากสินเชื่ออุปโภคบริโภคและ/หรือหนี้บัตรเครดิต ขณะที่หนึ่งในห้าของคนที่เป็นหนี้เสียกระจุกอยู่ในกลุ่มลูกหนี้ที่ช่วงอายุ 29 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มคนวัยทำงานและอยู่ในช่วงสร้างรากฐานครอบครัว ขณะเดียวกันคนไทยยังเป็นหนี้ยาวนานขึ้นด้วย โดยปริมาณหนี้ต่อหัวเร่งขึ้นสำหรับคนในช่วงอายุประมาณปลาย 20 เข้า 30 ปี และยังคงอยู่ในระดับสูงตลอดอายุการทำงาน ที่สำคัญระดับหนี้ไม่ได้ลดลงแม้จะเข้าสู่วัยใกล้เกษียณ

(แผนภาพที่ 3 - 7) สะท้อนถึงปัญหาความมั่นคงในชีวิต รวมถึงความเปราะบางเมื่อต้องเผชิญกับภาวะวิกฤต โดยเฉพาะกลุ่มคนสูงอายุที่ความสามารถในการหารายได้โดยเฉลี่ยลดต่ำลง

แผนภาพที่ 3 - 7 คนไทยเป็นหนี้และเริ่มเป็นหนี้เสียตั้งแต่อายุน้อย อีกทั้งยังเป็นหนี้จนถึงวัยสูงอายุ



ที่มา : โสมรัศมี และคณะ, ออนไลน์, 2563

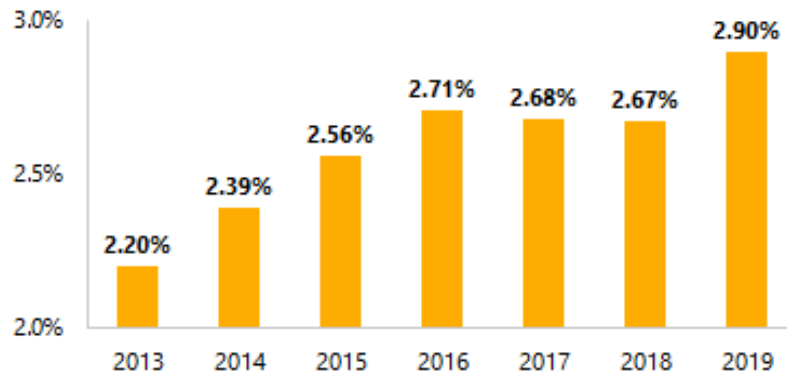
3. ผลกระทบของปัญหาหนี้ครัวเรือนในช่วงก่อนวิกฤต COVID-19

งานศึกษาของ Suwanik และ Peerawattanachart (2018) ได้แสดงให้เห็นว่าการเร่งตัวของหนี้ครัวเรือนไทยเมื่อเทียบกับการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นได้ทำให้หนี้ภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้นซึ่งช่วยกระตุ้นการบริโภคในระยะสั้น แต่ในระยะยาวจะทำให้การขยายตัวของการบริโภคภาคเอกชนชะลอตัวลง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายได้ (Debt service ratio หรือ DSR) สูง โดยรายงานนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (มีนาคม 2018) วิเคราะห์ว่าภาระหนี้ครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูงถือเป็นหนึ่งในปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ทำให้การบริโภคภาคเอกชนขยายตัวน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้สัดส่วนการบริโภคภาคเอกชนต่อ GDP ของไทยลดต่ำลงในช่วงตั้งแต่ปี 2015

นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของหนี้ครัวเรือนไม่ว่าจะเทียบกับ GDP หรือรายได้ครัวเรือนก็มีส่วนทำให้คุณภาพสินเชื่อในส่วนของผู้บริภคนั้นถดถอยลง สะท้อนจากหนี้เสีย (Non-Performing Loans หรือ NPL) ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยอัตราส่วนหนี้เสียต่อสินเชื่อผู้บริภครวมเพิ่มขึ้นจาก 2.2% ณ สิ้นปี 2013 มาเป็น 2.9% ณ สิ้นปี 2019

แผนภาพที่ 3 – 8 สัดส่วนหนี้เสียต่อสินเชื่ออุปโภคบริโภค

หน่วย : % ต่อ สินเชื่ออุปโภคบริโภคทั้งหมด

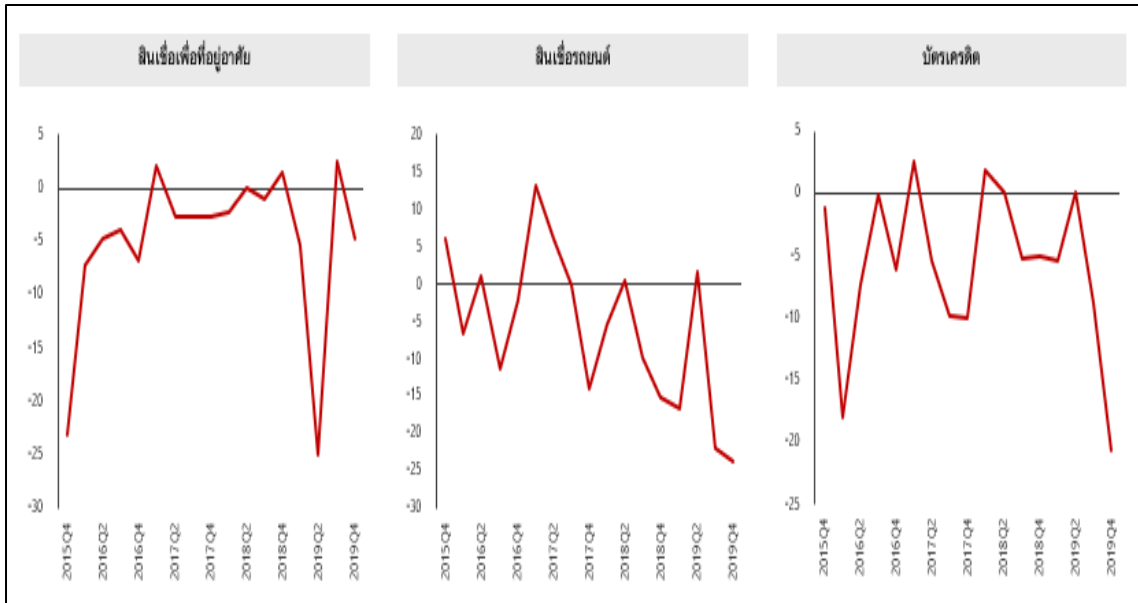


ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2562

หนี้เสียที่เร่งตัวนี้ได้ส่งผลทำให้ทั้งสถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการปรับตัวเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดกับเสถียรภาพได้ โดยสถาบันการเงินมีความเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น บ่งชี้จากผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารฝ่ายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ต่อมาตรฐานการปล่อยสินเชื่อซึ่งจัดทำโดย ธปท. ที่มีแนวโน้มตึงตัวมากขึ้นมาโดยตลอด (แผนภาพที่ 3 - 9) เป็นผลทำให้อัตราการขยายตัวของหนี้ครัวเรือนมีการชะลอลงบ้าง นำไปสู่การชะลอของสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP หรือการ Deleverage ขณะที่ ธปท. ก็ได้มีการออกมาตรการกำกับดูแลสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ด้วยการตั้งเกณฑ์ขั้นต่ำของอัตราส่วนสินเชื่อต่อราคาบ้าน (Loan-to-Value Ratio หรือ LTV) ในการซื้อที่อยู่อาศัยของบุคคลทั่วไปในเดือนพฤศจิกายนปี 2018 และมีผลในช่วงเดือนเมษายนปี 2019 หลังจากพบสัญญาณของการกู้ซื้อบ้านหลายหลังพร้อมกัน และมีการแข่งขันการปล่อยสินเชื่อบ้านในระดับสูงจนคุณภาพการปล่อยสินเชื่อลดลง ผลของมาตรการ LTV ก็ได้ทำให้การเติบโตของสินเชื่อใหม่สำหรับการซื้อที่อยู่อาศัยหดตัวลง (แผนภาพที่ 3 - 10)

แผนภาพที่ 3 – 9 ความคิดเห็นของผู้บริหารฝ่ายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ต่อมาตรฐานการปล่อยสินเชื่อผู้บริโภค

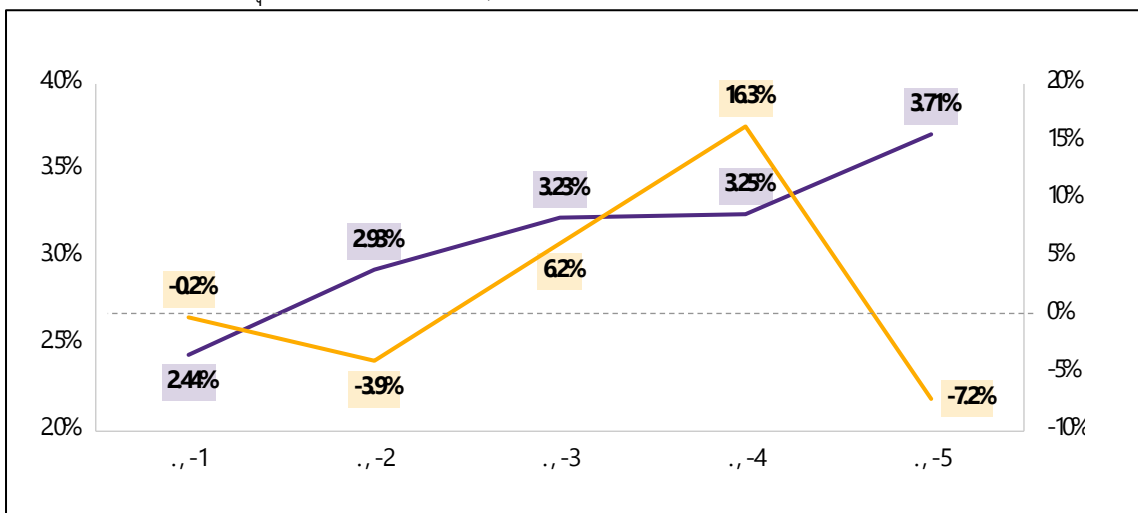
หน่วย: ดัชนีติดลบสะท้อนว่ามาตรฐานการปล่อยสินเชื่อมีความเข้มงวดจากไตรมาสก่อนหน้า (ดัชนีเป็นบวกสะท้อนทิศทางตรงกันข้าม)



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2562

แผนภาพที่ 3 – 10 สัดส่วนหนี้เสีย และอัตราการเติบโตของสินเชื่อใหม่ สำหรับสินเชื่อเพื่อการซื้อที่อยู่อาศัย

หน่วย : % ต่อ สินเชื่ออุปโภคบริโภคทั้งหมด, %YOY



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2562

ผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย

จากปัญหานี้และความเปราะบางทางการเงินของภาคครัวเรือนไทยที่สะสมมาในช่วงก่อนหน้า ทำให้ความพร้อมการรับมือกับภาวะวิกฤตมีไม่มากนัก โดยผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 ได้ทำให้ปัญหาหนี้ครัวเรือนยิ่งทวีความรุนแรงผ่านทั้งช่องทางด้านรายได้ครัวเรือน คือทำให้รายได้ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดความสามารถในการชำระหนี้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และด้านสินเชื่อ คือทำให้คุณภาพสินเชื่อเดิมปรับแย่ลงและการขอสินเชื่อใหม่ทำได้ยากขึ้น โดยปัจจัยแต่ละด้านมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านรายได้ ก่อนหน้าวิกฤต COVID-19 ภาคครัวเรือนไทยได้เผชิญความชุกชุมมาก่อนแล้วจากรายได้ครัวเรือนที่ลดลงเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปีในปี 2019 หลังจากที่เติบโตมาโดยตลอดในช่วงก่อนหน้านั้น แม้ว่าเศรษฐกิจในภาพรวมสะท้อนจาก GDP จะยังเติบโตได้ในช่วงเวลาเดียวกัน ในช่วงของวิกฤต COVID-19 ภาคครัวเรือนในฐานะเจ้าของกิจการและแรงงานของระบบเศรษฐกิจต้องเผชิญกับการหดตัวของรายได้ครั้งใหญ่ ซึ่งสามารถแบ่งตามประเภทได้ 3 ช่องทางด้วยกัน ได้แก่

1.1 รายได้จากภาคต่างประเทศ : รายได้ที่เศรษฐกิจไทยได้รับจากต่างประเทศประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลักได้แก่ รายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติและรายได้จากการส่งออกสินค้า ซึ่งล้วนได้รับผลกระทบอย่างมากจากมาตรการจำกัดการเดินทางระหว่างประเทศทั่วโลก และการชะงักของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Disruption)

1.1.1 รายได้จากการท่องเที่ยว หดตัวลดลงมาก จากจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ลดลงไปถึง -83.2% ในปี 2020 เหลือเพียง 6.7 ล้านคน จาก 39.9 ล้านคนในปีก่อนหน้า โดยในช่วงเดือนเมษายน-กันยายน ของปี 2020 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติได้หายไปทั้งหมด ถือเป็นผลกระทบที่รุนแรงและรวดเร็วมาก อีกทั้งยังมีแนวโน้มใช้เวลานานในการฟื้นตัว ตามระยะเวลาที่ใช้ในการฉีดวัคซีนทั่วโลกและการสร้างภูมิคุ้มกันในวงกว้าง (Herd Immunity) รวมถึงมาตรการเปิดประเทศ และการฟื้นตัวของรายได้และความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยว โดยการคาดการณ์ของ Economic Intelligence Center (EIC) ณ ไตรมาส 1 ปี 2021 ระบุว่าจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติจะมีโอกาสกลับมา ณ ระดับปี 2019 ที่ 39.9 ล้านคนได้ภายในปี 2024 ทั้งนี้ธุรกิจที่พึ่งพาการท่องเที่ยวถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้สำคัญของคนจำนวนมาก โดยมีกิจการ SMEs ราว 2.9 แสนราย คิดเป็น 37.0% ของจำนวนบริษัททั้งหมด และมีแรงงานจำนวนราว 9.1 ล้านคน คิดเป็น 24.2% ของกำลังแรงงานรวม ซึ่งกิจการและแรงงานจำนวนดังกล่าวต้องเผชิญกับการหายไปของรายได้ การถูกพักหรือปลดออกจากงาน หรือการเลิกกิจการ

1.1.2 รายได้จากการส่งออกสินค้า มูลค่าการส่งออกสินค้าในรูปดอลลาร์สหรัฐ หดตัวลดลงไปถึง -6.0% ในปี 2020 ในเกือบทุกสินค้าและตลาดส่งออก ตามเศรษฐกิจโลกที่เผชิญภาวะซบเซา ปัญหาการชะงักของห่วงโซ่อุปทาน ไปจนถึงปัญหาการขาดแคลนตู้คอนเทนเนอร์ ส่งผลให้ธุรกิจส่งออกและกิจการเกี่ยวเนื่อง รวมถึงแรงงานที่อยู่ในธุรกิจที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมกว่า 6 ล้านคนซึ่งส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและอ้อมจากการหดตัวของภาคการส่งออก ทั้งนี้การ

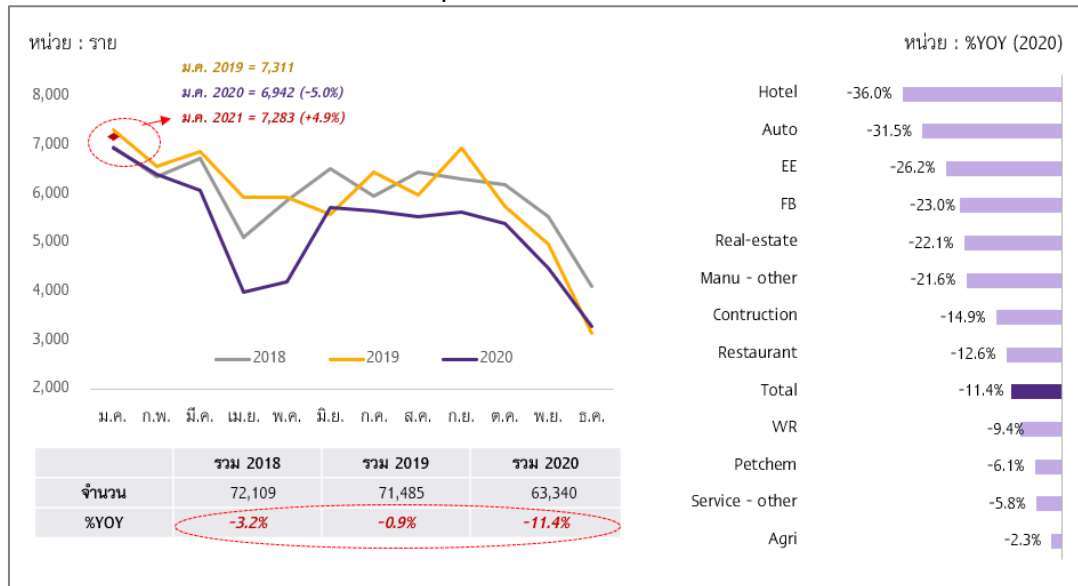
คาดการณ์ของ EIC ณ ไตรมาส 1 ปี 2021 ระบุว่า การส่งออกสินค้ามีโอกาสรุ่งขึ้นได้ในปี 2021 ที่ 6.4% ตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและการค้าโลก รวมถึงราคาสินค้าโภคภัณฑ์

1.2 อุปสงค์ภายในประเทศ : กำลังซื้อจากต่างประเทศที่หายไปส่งผลต่อเนื่องให้อุปสงค์ภายในประเทศอ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในส่วนของค่าใช้จ่ายภาคครัวเรือน สะท้อนจากตัวเลขการบริโภคภาคเอกชน โดยดัชนีการบริโภคภาคเอกชนของ ธปท. ในปี 2020 ที่ลดลงจากปีก่อนหน้า -1.8% โดยเฉพาะในส่วนของสินค้าคงทนสำคัญ คือ ยอดขายรถยนต์นั่งที่ลดลง -27.6% ในช่วงเดียวกัน สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของครัวเรือนในภาวะวิกฤตที่จะลดค่าใช้จ่ายสินค้าที่มีมูลค่าสูงลงเป็นอันดับต้น ๆ แม้ภาครัฐจะมีการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านหลายมาตรการ อาทิ มาตรการเงินโอน 3 พันบาท มาตรการ “คนละครึ่ง” และ “เราเที่ยวด้วยกัน” ในช่วงดังกล่าวก็ตาม นอกจากนี้ ราคาสินทรัพย์ต่าง ๆ ก็ได้ปรับตัวลดลงซึ่งส่งผลให้ความมั่งคั่งภาคครัวเรือนลดลง อาทิ ราคาอสังหาริมทรัพย์ประเภทคอนโดมิเนียมในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ณ สิ้นปี 2020 ที่ลดลง -6.1% ขณะที่ดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยปรับตัวลดลง -8.3% ในช่วงเดียวกัน เป็นต้น ทั้งนี้ การลดลงของความมั่งคั่งก็เป็นอีกสาเหตุที่ทำให้การใช้จ่ายของผู้บริโภคถูกกระทบได้อีกต่อหนึ่ง

1.3 ผลกระทบต่อภาคธุรกิจและตลาดแรงงาน : ผลกระทบจากทั้งในและนอกประเทศ ส่งผลอย่างรุนแรงต่อภาคธุรกิจและตลาดแรงงานของไทย

1.3.1 ผลกระทบต่อพลวัตรทางธุรกิจ ผลกระทบจาก COVID-19 ทำให้เกิดการหดตัวของจำนวนกิจการเปิดใหม่ โดยในปี 2020 จากข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าพบว่า การจดทะเบียนนิติบุคคลใหม่ในปี 2020 อยู่ที่ 63,340 ราย ลดลงจากปีก่อนหน้า -11.4% โดยเป็นการลดลงเป็นปีที่ 3 ติดต่อกัน และยังเป็นการลดลงในทุกอุตสาหกรรม (แผนภาพที่ 3 - 11) สะท้อนถึงความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการต่อโอกาสในการทำธุรกิจที่ถดถอยเป็นวงกว้าง แนวโน้มดังกล่าวบ่งชี้ถึงแนวโน้มในการลงทุนและจ้างงานที่ต่ำลงด้วย อันจะเป็นการกดดันแนวโน้มรายได้ครัวเรือนอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์ของ EIC (EIC, 2020) บริษัทที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ (Zombie Firms) ก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย โดยผลพวงจากการเพิ่มขึ้นของบริษัท zombie จะทำให้ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมลดต่ำลง เพราะบริษัทเหล่านี้จะมีผลิตภาพ (productivity) ที่ต่ำและใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (แผนภาพที่ 3 - 12)

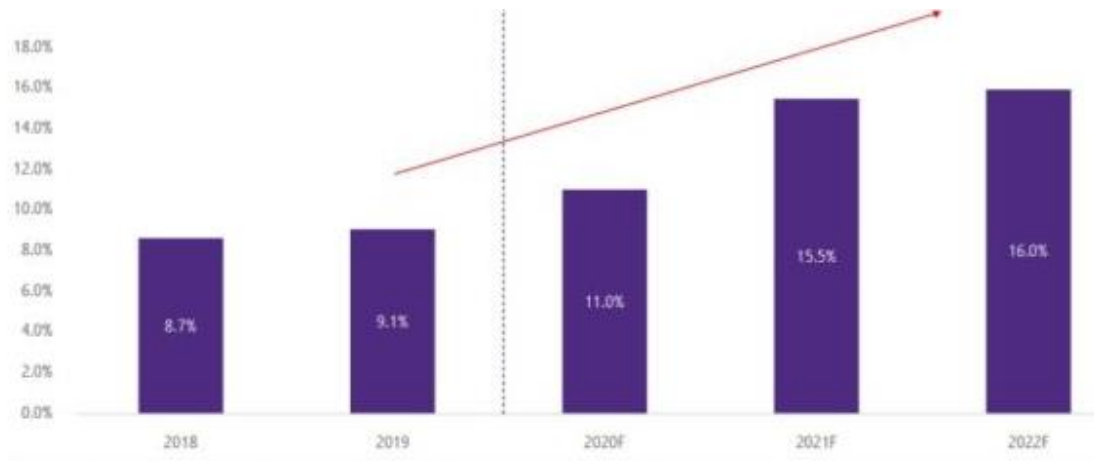
แผนภาพที่ 3 – 11 การจดทะเบียนนิติบุคคลใหม่



ที่มา : กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, ออนไลน์, 2563

แผนภาพที่ 3 – 12 สัดส่วนบริษัทที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ (Zombie Firm)

หน่วย: % ต่อจำนวนบริษัททั้งหมด



ที่มา : กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, ออนไลน์, 2563

1.3.2 ผลกระทบต่อตลาดแรงงาน วิกฤต COVID-19 ยังได้ก่อให้เกิดวิกฤตในตลาดแรงงานที่อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นสูงสุดในรอบกว่าทศวรรษในช่วงเดือนกรกฎาคมปี 2020 ที่ 2.1% ทำให้อัตราการว่างงานเฉลี่ยในปี 2020 อยู่ที่ 1.7% อยู่กว่าค่าเฉลี่ยช่วง 5 ปีก่อนหน้าที่อยู่ที่เพียง 1.0% โดยการหดหายไปของรายได้จากต่างประเทศกระทบกับแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะการหายไปของรายได้จากภาคการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานจำนวนมากถึงราว 9.4 ล้านคน (แผนภาพที่ 3 - 13) นอกจากนี้ วิกฤต COVID-19 ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สะท้อนถึงรายได้ของคนไทยที่ลดลงในด้านอื่นที่สำคัญอีก ได้แก่ การเปลี่ยนจากการทำงานเป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง

ไปเป็นงานอิสระซึ่งมีรายได้และความมั่นคงน้อยกว่า ซึ่งส่งผลต่อรายได้ภาคครัวเรือนและกดดันการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในภาพรวม

แผนภาพที่ 3 – 13 ความเสี่ยงแรงงานไทยในวิกฤต COVID-19

หน่วย: ล้านคน

จำนวนแรงงานไทย (ล้านคน)		ความเสี่ยงสูง ←				→ ความเสี่ยงต่ำ
		ลูกจ้างชั่วคราว/ ประกอบอาชีพ อิสระ	ลูกจ้างในธุรกิจ ขนาดกลางและ เล็ก	ผู้ประกอบการและ สมาชิกครัวเรือนที่ ทำงานในธุรกิจขนาด กลางและเล็ก	ลูกจ้างและ ผู้ประกอบการในธุรกิจ ขนาดใหญ่ และลูกจ้าง ภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ	รวม
ความเสี่ยงสูง ↑ ↓ ความเสี่ยงต่ำ	ธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ได้แก่ โรงแรม ร้านอาหาร บันเทิง ค้าส่งค้าปลีก	3.9	2.7	2.0	0.9	9.4
	ธุรกิจอุตสาหกรรมขนส่ง และก่อสร้าง	2.3	3.7	0.8	2.8	9.6
	ธุรกิจการเกษตร ปศุสัตว์ ประมง	7.1	0.6	4.1	0.02	11.8
	ธุรกิจบริการทั่วไป เช่น สื่อสาร การเงิน การศึกษา	1.1	1.8	0.2	1.3	4.3
	ธุรกิจสาธารณูปโภค บริการภาครัฐ และสาธารณสุข	0.2	0.1	0.01	2.1	2.5
รวม	14.5	8.9	7.1	7.1	37.6	
จำนวนแรงงานตามระดับความเสี่ยง		6.5	8.0	16.8	4.2	2.1
		เสี่ยงสูงสุด	เสี่ยงสูง	เสี่ยงปานกลาง	เสี่ยงน้อย	เสี่ยงน้อยที่สุด

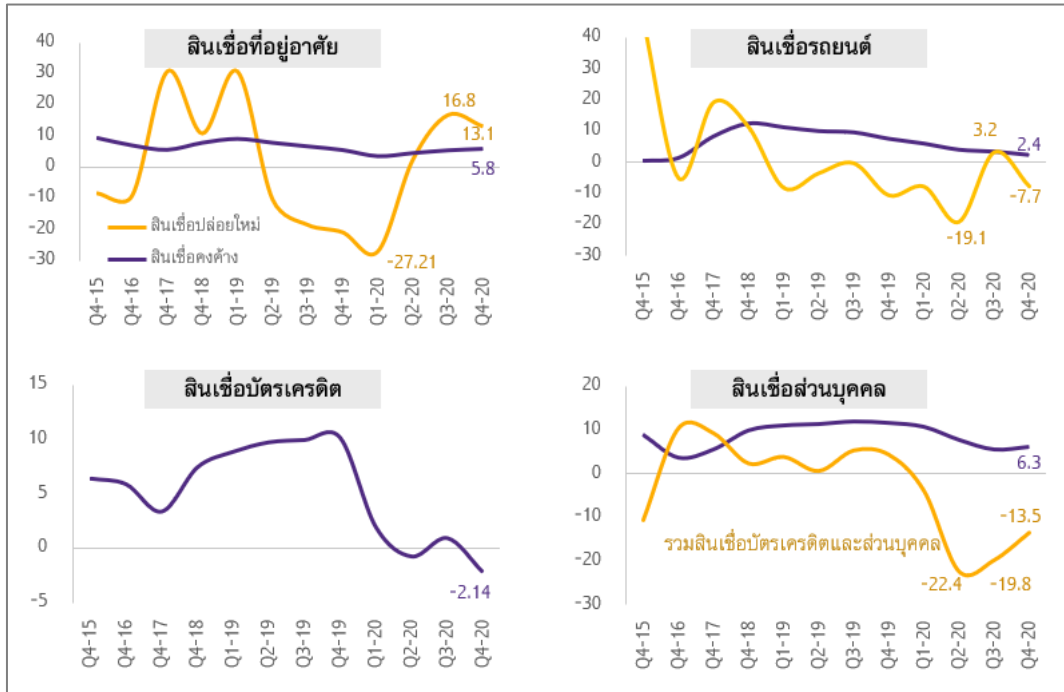
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ออนไลน์, 2563

2. ปัจจัยด้านภาระหนี้ครัวเรือน

ผลกระทบของ COVID-19 ได้ส่งผลทำให้การขอสินเชื่อใหม่มีแนวโน้มมีข้อจำกัดมากขึ้นจากฝั่งผู้กู้ที่รายได้และงบดุลมีแนวโน้มแย่ลง ขณะที่ฝั่งผู้ให้กู้ก็มีแนวโน้มเพิ่มความระมัดระวังในการให้สินเชื่อใหม่ภายใต้ภาวะความไม่แน่นอนที่สูง ทำให้อัตราการเติบโตของสินเชื่อผู้บริโภคปล่อยใหม่หดตัวลงทั้งในส่วนของสินเชื่อรถยนต์และสินเชื่อบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ทั้งนี้สำหรับสินเชื่อปล่อยใหม่ของการซื้อที่อยู่อาศัยปรับตัวดีขึ้นในปี 2020 เป็นผลมาจากฐานต่ำปีก่อนหน้าที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการ LTV ที่ควบคุมการกู้ยืมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยโดย ธปท. อีกทั้งผู้ประกอบการภาคอสังหาฯ ยังมีการกระตุ้นยอดขายผ่านการลดราคาและออกโปรโมชั่นจูงใจ เพื่อระบายสต็อกคงค้างและสร้างสภาพคล่อง อย่างไรก็ตาม อัตราการเติบโตของยอดคงค้างสำหรับสินเชื่อที่อยู่อาศัยในภาพรวมยังถือว่าชะลอตัวลงจากค่าเฉลี่ยในอดีต

แผนภาพที่ 3 – 14 อัตราการเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อผู้บริโภครายคงค้างและสินเชื่อปล่อยใหม่

หน่วย: %YOY

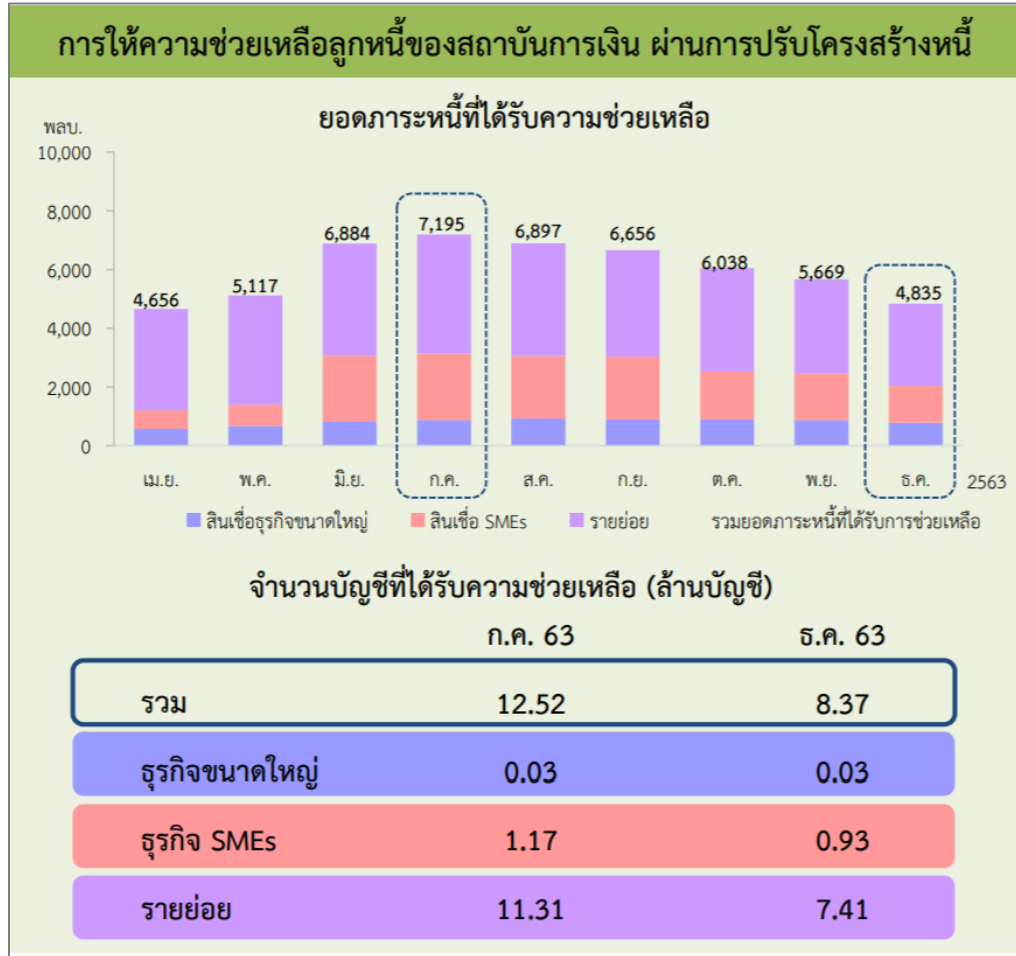


ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2563

อย่างไรก็ตาม ทั้งภาครัฐ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินในภาคเอกชน ได้เห็นถึงความสำคัญของเรื่องสภาพคล่องทางการเงินซึ่งเป็นตัววัดสินความอยู่รอดของลูกค้าหลายราย ประกอบกับเสถียรภาพในเชิงเศรษฐกิจมหภาคที่แข็งแกร่งสะท้อนจากทุนสำรองระหว่างประเทศที่มีมากและระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ไม่สูง รวมถึงเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในเกณฑ์ดีจากอัตราส่วนความเพียงพอเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio หรือ CAR) ที่มีมากจึงเป็นที่มาของมาตรการการให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องหลายรูปแบบ ทั้งการลดภาระหนี้ การพักหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) การค้ำประกันสินเชื่อ (Credit Guarantee) และมาตรการอื่น ๆ ซึ่งปัจจัยนี้จะเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 ไม่ลุกลามกลายเป็นวิกฤตภาคการเงินที่รุนแรงได้ ทั้งนี้ทาง ธปท. ได้มีการร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และผู้ให้บริการทางการเงินอื่น ในการออกมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยจากสถานการณ์ COVID-19 ตั้งแต่ช่วงปลายไตรมาส 1 ของปี 2020 มาจนถึงช่วงต้นปี 2021 เพื่อประคับประคองสถานะทางการเงินของภาคครัวเรือน โดย ณ สิ้นปี 2020 มีลูกหนี้รายย่อยได้รับความช่วยเหลือถึง 7.41 ล้านบัญชี และสินเชื่อรายย่อยที่ได้รับการช่วยเหลือยังมีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเทียบกับสินเชื่อประเภทอื่น ๆ (แผนภาพที่ 3 - 15) ทั้งนี้ ผลของมาตรการช่วยเหลือทางการเงินต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นเพียงการบรรเทาปัญหาหนี้ครัวเรือนเป็นการชั่วคราว หลังจากหมดมาตรการภาคครัวเรือนจะต้องกลับมาเผชิญกับความท้าทายของภาระหนี้ที่อยู่ในระดับสูงอีกครั้ง

แผนภาพที่ 3 – 15 การให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ของสถาบันการเงิน ผ่านการปรับโครงสร้างหนี้

หน่วย: พันล้านบาท



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2563

ปัญหาหนี้ครัวเรือนหลังวิกฤต COVID-19 และผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ด้วยผลกระทบของ COVID-19 ผ่าน 2 ปัจจัยข้างต้น ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยหลังวิกฤตฯ มีความรุนแรงและผลกระทบที่เพิ่มมากขึ้นสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

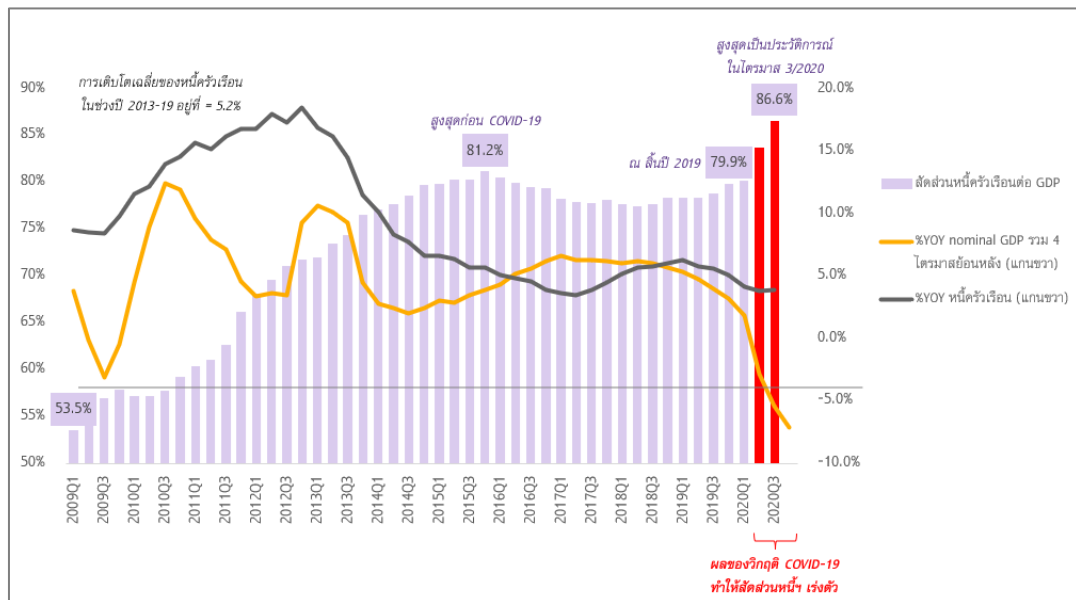
1. หนี้ครัวเรือนต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วไปอยู่สูงกว่าระดับบ่งชี้การชะลอตัวของเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ

จากการเปลี่ยนแปลงในเชิงลบของปัจจัยด้านรายได้ตามที่กล่าวไปข้างต้น ส่งผลให้เศรษฐกิจในภาพรวมหดตัวสูง สะท้อนจากการหดตัวของ GDP โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่แท้จริง (Real GDP) ในปี 2020 ปรับตัวลดลง -6.1% จากปีก่อนหน้า โดยในไตรมาส 2 ของปี Real GDP หดตัวถึง -12.1% ซึ่งถือเป็นอัตราการหดตัวที่มากที่สุดตั้งแต่มีการเก็บข้อมูลรายไตรมาสในปี 1993 เป็นต้นมา การลดลงของ GDP นี้จะส่งผลโดยตรงทำให้สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ

GDP เพิ่มสูงขึ้น ขณะเดียวกันยอดคงค้างของหนี้ครัวเรือนยังคงเติบโตจากมาตรการพักชำระหนี้ โดย ณ ไตรมาส 3 ปี 2020 หนี้ครัวเรือนโดยรวมขยายตัว 3.9% จากช่วงเดียวกันปีก่อนหน้า และเป็นการขยายตัวในทุกประเภทผู้ปล่อยสินเชื่อสำคัญ (แผนภาพที่ 3 - 15) ส่งผลนี้ต่อ GDP สูงสุดเป็นประวัติการณ์ที่ 86.6% ในไตรมาสดังกล่าว ถือเป็นสัญญาณบ่งชี้สถานะงบดุลของภาคครัวเรือนที่อ่อนแอลง จากที่อ่อนแออยู่แล้ว โดยอยู่ในระดับเกิน 80% อันเป็นจุดที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะข้างหน้าตามการศึกษาของ IMF และ BIS **ทั้งนี้ สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นได้อีกไปอยู่ในช่วง 88-90% ภายในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2021** จาก GDP ที่ยังคงหดตัวในช่วงไตรมาส 4 ปี 2020 และไตรมาส 1 ปี 2021 จากสมมติฐานการเติบโตทางเศรษฐกิจตามการคาดการณ์ของ EIC (2020) ขณะที่มาตรการพักชำระหนี้มีการขยายเวลาซึ่งทำให้อัตราคงค้างสินเชื่อยังมีแนวโน้มทรงตัวหรือขยายตัวได้เล็กน้อย นอกจากนี้ สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP แล้ว ในส่วนของหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือน รวมถึงสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายได้ (DSR) ก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นหลังวิกฤตเช่นกัน จากรายได้ที่ลดลงมาก ทำให้ความเสี่ยงจากปัญหาหนี้ครัวเรือนที่มีมากอยู่แล้วก่อนวิกฤตจะยิ่งมีความเปราะบางมากขึ้น

แผนภาพที่ 3 - 16 สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP และอัตราการเติบโตของหนี้ครัวเรือนและ GDP

หน่วย: % ต่อ nominal GDP รวม 4 ไตรมาস্য้อนหลัง (แกนซ้าย) %YOY (แกนขวา)



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติออนไลน์, 2563

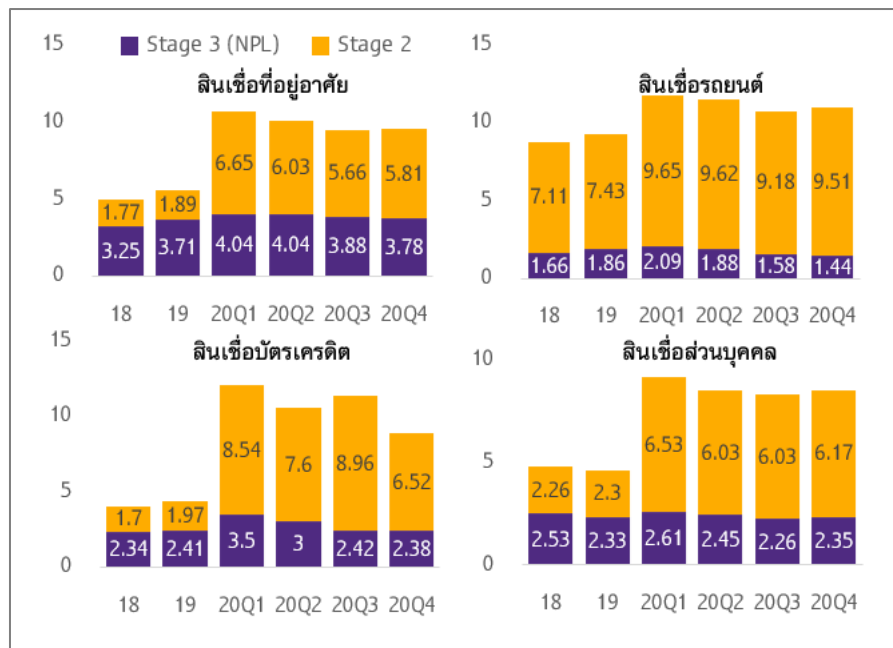
2. หนี้เสียมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงภาคการเงินมีมากขึ้น

คุณภาพสินเชื่อผู้บริโภคหลังเกิดวิกฤต COVID-19 มีแนวโน้มเสื่อมถอยลงจากสัดส่วนหนี้เสีย (NPL หรือ stage 3) ที่เพิ่มขึ้น และสัดส่วนหนี้ Stage 2 ที่เพิ่มขึ้นสูงในทุกประเภทผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่ช่วงไตรมาสแรกของปี 2020 (แผนภาพที่ 3 - 17) โดยเฉพาะสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

และสินเชื่อบัตรเครดิตและส่วนบุคคลที่มีสัดส่วนนี้ Stage 2 ที่เพิ่มขึ้นสูงเป็นอย่างมาก โดยการที่สัดส่วนนี้ทั้ง NPL และ Stage 2 ที่เพิ่มสูงขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงผลจากรายได้ครัวเรือนที่ลดลงมาก ขณะที่ภาระหนี้ที่อยู่ในระดับสูง ทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ถดถอยลงในภาพรวม ทั้งนี้จะเห็นว่าแนวโน้ม NPL ในช่วงปี 2020 ไม่ได้เร่งตัวอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นผลจากมาตรการพักชำระหนี้ของ ธปท. และสถาบันการเงิน ทำให้ลูกหนี้หลายรายยังไม่ประสบภาวะหนี้เสีย ซึ่งอาจไม่ได้สะท้อนภาพของคุณภาพสินเชื่อที่แท้จริงที่มีแนวโน้มจะแย่กว่านั้น

แผนภาพที่ 3 – 17 สัดส่วนหนี้เสีย (Stage 3, NPL) และ Stage 2

หน่วย: % ต่อยอดสินเชื่อรวมในแต่ละพอร์ต



หมายเหตุ : stage 2 หมายถึง สินเชื่อที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของความเสี่ยงด้านเครดิต ซึ่งครอบคลุมสินเชื่อมากกว่า SM ตามเกณฑ์การจัดชั้นก่อน TFRS 9

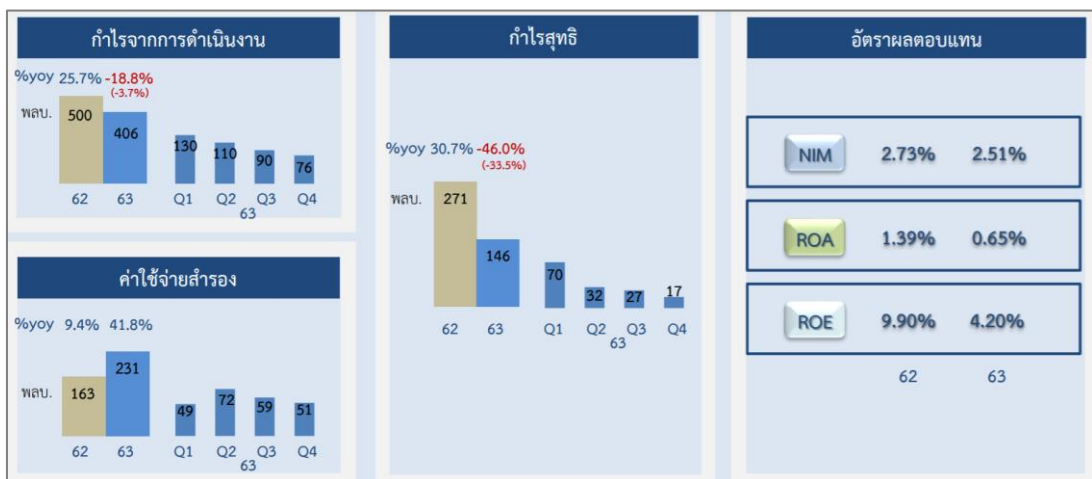
ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2563

3. ผลประกอบการธนาคารพาณิชย์ปรับแก้

จากแนวโน้มคุณภาพสินเชื่อที่ด้อยลง ส่งผลให้ความเสี่ยงต่อเสถียรภาพระบบการเงินเพิ่มสูงขึ้น แต่ภาคการเงินของไทยก็ยังมีเสถียรภาพที่ดีเพียงพอในการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ผ่านมาตรการพักชำระและปรับโครงสร้างหนี้เพื่อไม่ให้ผลกระทบของ COVID-19 ส่งผลรุนแรงต่อภาคเศรษฐกิจโดยเฉพาะภาคครัวเรือนที่มีความเปราะบางสูงเป็นทุนเดิม อย่างไรก็ตาม ผลจากทั้งความเสี่ยงที่เพิ่มสูงขึ้นและการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ในปี 2020 ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงมีผลประกอบการขาดทุน ตามการตั้งสำรองสำหรับหนี้เสียเป็น

สำคัญ โดยในภาพรวมกำไรสุทธิของกลุ่มธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในปี 2020 อยู่ที่ 146 พันล้านบาท ลดลงถึง -33.5% เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า จากค่าใช้จ่ายในการตั้งสำรองที่อยู่ 231 พันล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าถึง 41.8% (แผนภาพที่ 3 - 18) ผลประกอบการที่ปรับแก้ส่งผลทำให้มูลค่าตลาด (market capitalization) ของกลุ่มธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยปรับลดลงถึง -23.7% ในปี 2020 ถือเป็นหนึ่งในกลุ่มที่มูลค่าตลาดปรับตัวลดลงมากที่สุดในช่วงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จากการประเมินของ ธปท. ในการแถลงผลการดำเนินงานของระบบธนาคารพาณิชย์ปี 2020 ระบุว่าธนาคารพาณิชย์ยังมีความเข้มแข็ง โดยมีเงินสำรอง เงินกองทุนและสภาพคล่องอยู่ในระดับสูง สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจจากผลกระทบของ COVID-19 ได้

แผนภาพที่ 3 – 18 ผลการดำเนินงานของระบบธนาคารพาณิชย์ ปี 2020



หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคืออัตราขยายตัวเทียบระยะเวลาเดียวกันปีก่อน หากตัดผลของรายการพิเศษจากการขายเงินลงทุนของธนาคารพาณิชย์ไทยบางแห่งในปี 2019 และรายได้เงินปันผลที่จ่ายระหว่างธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในขั้นตอนการควบรวมกันในไตรมาส 1 ปี 2020

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2563

สรุป

หนี้ครัวเรือนของไทยมีการขยายตัวมาโดยตลอดในช่วงทศวรรษก่อนวิกฤต COVID-19 และเป็นภาระขยายตัวในอัตราที่เร็วกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลให้สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP เร่งตัวสูงขึ้น ขณะที่สถานะทางการเงินในหลายมิติของครัวเรือนมีความอ่อนแอลง ทั้งสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ที่สูงขึ้น ขณะที่อัตราการออมลดลงและกันชนทางการเงินก็มีน้อยลงด้วย โดยเฉพาะกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยที่มีความเปราะบางมากเป็นพิเศษ เมื่อเข้าสู่วิกฤต COVID-19 ตั้งแต่ในช่วงปลายไตรมาส 1 ของปี 2020 เป็นต้นมา ปัญหาหนี้ครัวเรือนก็ถูกทวีความรุนแรงจากผลกระทบทางเศรษฐกิจของการแพร่ระบาดของ COVID-19 ผ่านทั้งการหดตัวของรายได้ครัวเรือนในหลาย

ช่องทาง ทั้งรายได้จากต่างประเทศ การใช้จ่ายในประเทศ และความชบเซาของภาคธุรกิจและตลาดแรงงาน รวมถึงการขอสินเชื่อใหม่ที่มีอุปสรรคมากขึ้น จากมาตรฐานการปล่อยสินเชื่อที่เข้มงวดมากขึ้นตามแนวโน้มคุณภาพสินเชื่อที่ด้อยลง กลไกของผลกระทบดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาหนี้ครัวเรือนที่แย่งสะท้อนจากสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ที่เร่งตัวสูงและยังมีแนวโน้มจะปรับเพิ่มขึ้นได้มากกว่าระดับปัจจุบันซึ่งได้อยู่ในจุดที่สูงกว่าเกณฑ์สัดส่วนหนี้ครัวเรือนที่จะทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะต่อไปชะลอลงและเพิ่มความเสี่ยงต่อเสถียรภาพภาคการเงิน นอกจากนี้คุณภาพสินเชื่อผู้บริโภคในทุกประเภทสินเชื่อก็มีการเสื่อมถอยลง ส่งผลไปยังผลประกอบการกลุ่มธุรกิจธนาคารพาณิชย์ที่ปรับตัวแย่งลง

จากการวิเคราะห์ทั้งในส่วนของปัญหาหนี้ครัวเรือนที่มีอยู่ก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 และผลกระทบของวิกฤตที่มีต่อสถานการณ์หนี้ครัวเรือนในปัจจุบันและอนาคต ทำให้ทราบถึงช่องทางของผลกระทบและความเสี่ยงต่อเศรษฐกิจและภาคการเงิน ผลการศึกษาดังกล่าวจะได้ถูกนำมาวิเคราะห์ต่อยอดเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทย โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นจะมีการนำเสนอในบทถัดไป

บทที่ 4

แนวทางการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย

ในส่วนของการศึกษาถึงแนวทางการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย จะประกอบไปด้วยประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. กรอบแนวคิดในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทย
2. มาตรการเพื่อช่วยเหลือเยียวยาปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะสั้น
3. แนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะยาว

กรอบแนวคิดการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทย

จากการวิเคราะห์ผลกระทบของ COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในบทก่อนหน้าพบว่า ในช่วงวิกฤตฯ ครัวเรือนไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงผ่านการลดลงหรือขาดหายไปของรายได้ ส่งผลให้ความสามารถในการชำระหนี้ลดลงมาก ขณะที่ภาระหนี้ที่มีอยู่เดิมก็มีค่าน้ำหนักสูงเมื่อเทียบกับระดับรายได้ ในสภาวะดังกล่าวจึงมีความเสี่ยงสูงที่การผิดนัดชำระหนี้จะมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งมิติของการช่วยเหลือด้านรายได้และการบริหารจัดการกับภาระหนี้ควบคู่กัน นอกจากนี้ ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยยังมีองค์ประกอบของความเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างด้วย เช่น ปัญหาความเปราะบางในกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อย การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบทำให้ต้องพึ่งพาหนี้นอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูง การขาดความรู้หรือวินัยทางการเงิน เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว การออกแบบมาตรการจึงควรประกอบไปด้วยทั้งมาตรการในระยะสั้นเพื่อรับมือกับภาวะวิกฤต COVID-19 และมาตรการระยะยาวในการปรับโครงสร้างเพื่อให้ภาคครัวเรือนหลุดพ้นจากปัญหาภาระหนี้สูงเกินความสามารถอย่างยั่งยืน โดยไม่กลับมาเป็นปัญหาอีกในอนาคต

การพิจารณาถึงนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนที่สามารถนำมาใช้ในภาวะวิกฤต COVID-19 นี้ อาจศึกษาบทเรียนจากประสบการณ์ของต่างประเทศในการรับมือกับปัญหาหนี้ครัวเรือนในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในอดีต ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ IMF (2012) ได้รวบรวมประสบการณ์ของนานาประเทศที่ประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจทั้งในช่วงทศวรรษ 1990 และวิกฤตการเงินโลกปี 2008 - 2009 ซึ่งทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาหนี้ครัวเรือนที่มีความรุนแรง ในช่วงเวลาเหล่านั้นรัฐบาลและธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ จึงได้มีการออกนโยบายหลายด้านมาเพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าว ทั้งนโยบายเพื่อช่วยพยุงทางฝั่งรายได้ภาคครัวเรือน อาทิ การอัดฉีดเม็ดเงินลงสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านนโยบายการคลัง โดยเฉพาะการช่วยเหลือกลุ่มครัวเรือนที่มีข้อจำกัดทางการเงิน และการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ว่างงานแบบอัตโนมัติผ่านหลักประกันทางสังคม และนโยบายเพื่อรับมือกับปัญหาหนี้ เช่น การผ่อนคลายนโยบายการเงินเพื่อช่วยลดภาระหนี้โดยเฉพาะในประเทศที่ครัวเรือนกู้ยืมด้วยอัตราดอกเบี้ยลอยตัว การปรับโครงสร้างหนี้ หรือการปรับปรุงกระบวนการในการเจรจาไกล่เกลี่ยหนี้ระหว่างสถาบันการเงินและลูกหนี้ รวมถึงการให้การสนับสนุนแก่ภาคการเงินผ่านมาตรการเพิ่ม

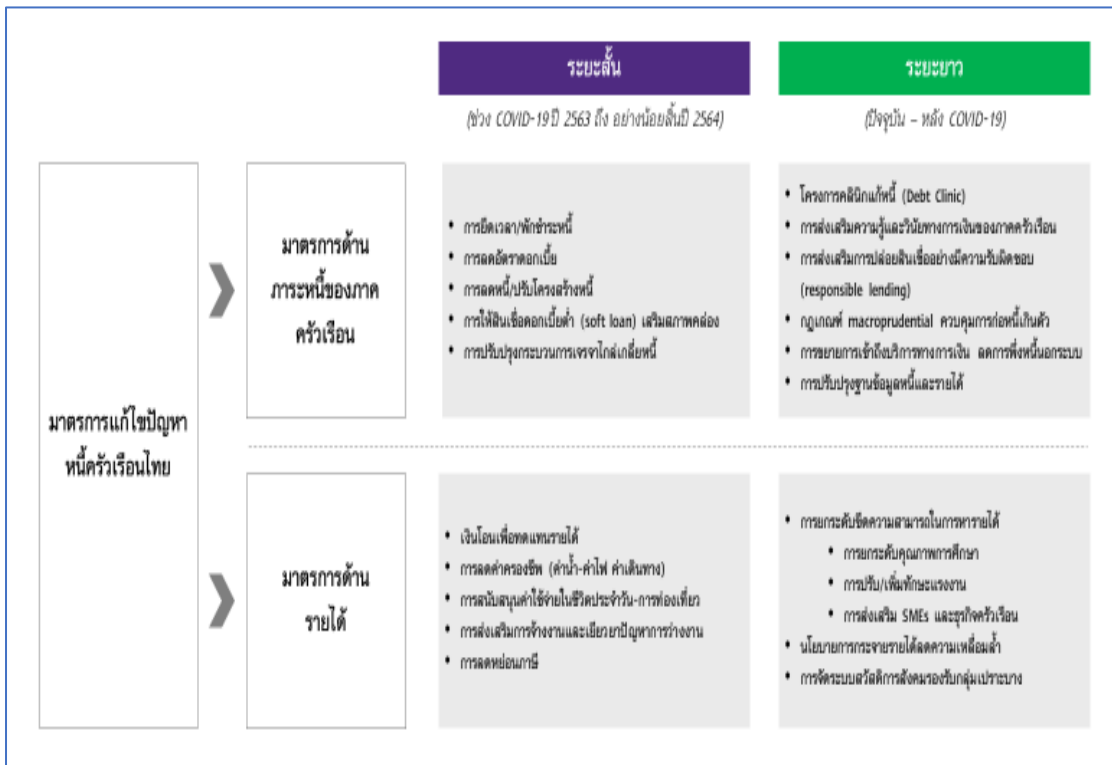
เงินกองทุนแก่สถาบันการเงิน (Recapitalization) และการรับซื้อสินทรัพย์ที่มูลค่าลดลงมาก (Distressed asset purchase) เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดเชิงลบที่เกิดกับบุคคลภาคครัวเรือน ลูกหลานไปสู่ภาคการเงินจนเกิดการขาดสภาพคล่องในระบบ อีกทั้งยังทำให้สถาบันการเงินมีความสามารถที่จะช่วยลูกหนี้ในการปรับโครงสร้างหนี้ได้อีกด้วย

สำหรับในภาวะวิกฤต COVID-19 ซึ่งเป็นวิกฤตโรคระบาดที่ต้องตามมาด้วยการควบคุมจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การสูญเสียรายได้และขาดสภาพคล่องของภาคธุรกิจและครัวเรือนจำนวนมากเป็นเวลานาน ส่งผลทำให้ความเสี่ยงของการผิดนัดชำระหนี้มีเพิ่มสูงขึ้นมากซึ่งหากเกิดขึ้นจริงจะมีผลซ้ำเติมทำให้วิกฤตรุนแรงมากยิ่งขึ้น Garrido et al (2020) เสนอว่าในช่วงวิกฤต COVID-19 ควรเน้นให้ความสำคัญมากเป็นพิเศษกับมาตรการเชิงป้องกันการเป็นหนี้เสียหรือการล้มละลาย อาทิ การพักหนี้ การเจรจาไกล่เกลี่ย การปรับโครงสร้างหนี้ก่อนเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย (informal debt restructuring) เพื่อป้องกันผลกระทบทางเศรษฐกิจซ้ำเติมวิกฤตที่มีอยู่และยังเป็นการลดภาระในการพิจารณาตีของศาลที่จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสูงมากในช่วงวิกฤต เพื่อเลี่ยงปัญหาคอขวดซึ่งจะทำให้การแก้ปัญหาล่าช้ากระทบกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจได้อีกเช่นกัน ซึ่งในช่วงของวิกฤต COVID-19 นี้ มาตรการชะลอหรือพักชำระหนี้จึงเป็นมาตรการที่มีความสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกรณีของไทยที่ภาระหนี้ของภาคครัวเรือนมีค่อนข้างสูงอยู่ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ช่วงวิกฤตฯ

สำหรับมาตรการระยะยาวเพื่อแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยนั้น ควรมุ่งเน้นการเสริมสร้างความสามารถในการหารายได้ของครัวเรือนอันจะเป็นตัวกำหนดความสามารถในการชำระหนี้เดิมก่อนใหม่ในระยะยาว รวมถึงการกำกับดูแลภาคการเงินให้มีการดำเนินธุรกิจสินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบ อีกทั้งยังควรมีนโยบายในการให้ความรู้และสร้างวินัยทางการเงินแก่ภาคครัวเรือน ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการนำเอาแนวทางในการยกระดับรายได้และแก้ไขปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนที่ได้ถูกวางไว้เป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทยมาใช้ ทั้งนี้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการขับเคลื่อนทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคการเงิน และภาคครัวเรือน จึงจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนในระยะยาวได้

โดยสรุป จากผลการวิเคราะห์ปัญหาหนี้ครัวเรือน บทเรียนนโยบายของต่างประเทศ และแนวนโยบายระยะยาวของประเทศ สามารถสรุปได้เป็นกรอบแนวคิดการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนดังแผนภาพที่ 4-1 โดยในรายละเอียดของแต่ละมาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจะได้นำเสนอในส่วนถัดไป

แผนภาพที่ 4-1 กรอบแนวคิดการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือน



ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2564

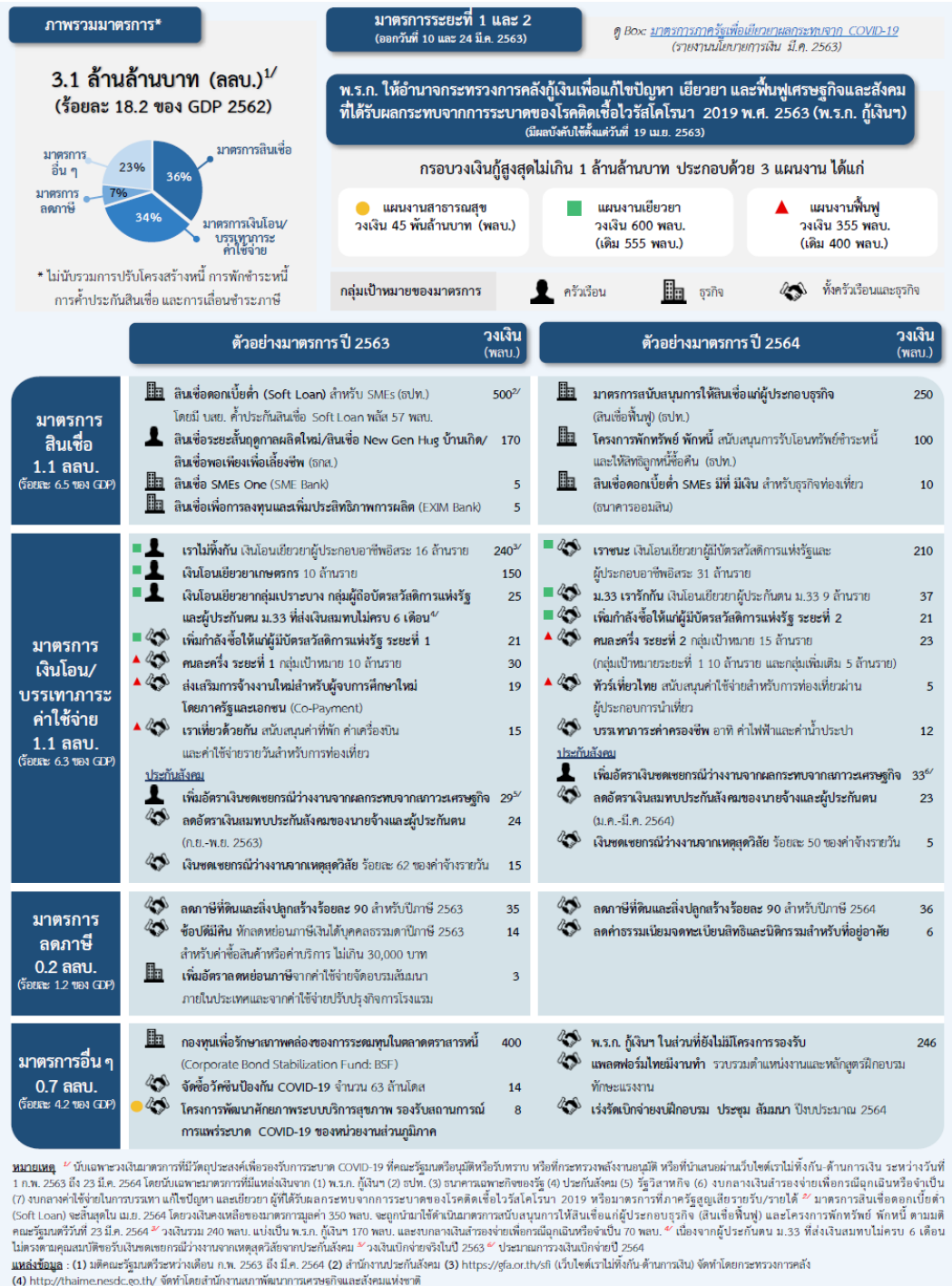
มาตรการเพื่อช่วยเหลือเยียวยาปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะสั้น

วิกฤต COVID-19 กระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจผ่านหลายช่องทางทั้งรายได้จากภาคต่างประเทศโดยเฉพาะในส่วนของรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ และรายได้ในประเทศ ซึ่งในแต่ละช่องทางล้วนส่งผลกระทบต่อรายได้ภาคครัวเรือนมีความเปราะบางจากภาระหนี้ที่สูงอยู่เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว มาตรการระยะสั้นจึงจำเป็นต้องมีการช่วยเหลือทั้งด้านรายได้และปัญหาหนี้ ภาครัฐ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ออกมาตรการหลายด้านควบคู่กันเพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบและประคับประคองความเป็นอยู่ในช่วงวิกฤตฯ โดยมีมาตรการที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจภาคครัวเรือน

ในช่วงปี 2563 - 2564 ภาครัฐได้มีการอนุมัติชุดมาตรการรองรับสถานการณ์ COVID-19 ซึ่งมีมูลค่าเม็ดเงินรวมกันถึงกว่า 3.1 ล้านล้านบาท เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการเยียวยาในด้านรายได้ ช่วยสนับสนุนด้านรายจ่าย และเพิ่มสภาพคล่องแก่ภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจในรูปแบบมาตรการทั้งในรูปแบบเงินโอนแก่คนกลุ่มต่าง ๆ การลดภาระค่าสาธารณูปโภค การให้สวัสดิการเพิ่มเติมแก่คนตกงานสำหรับแรงงานประกันสังคม การกระตุ้นการใช้จ่ายด้านการท่องเที่ยวและสินค้าบริการทั่วไป ฯลฯ

แผนภาพที่ 4-2 มาตรการภาครัฐรองรับสถานการณ์ COVID-19



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2563

ทั้งนี้ มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนของการเงินโอนทดแทนรายได้และการช่วยเหลือรายจ่ายถือเป็นมาตรการสำคัญในการแบ่งเบาผลกระทบจากวิกฤตได้ อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่ได้จากมาตรการอาจไม่สามารถทดแทนรายได้เดิมที่ครัวเรือนเคยได้ก่อนวิกฤตฯ

ตัวอย่างเช่นแรงงานที่พึ่งพารายได้จากกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติซึ่งโดยเฉลี่ยจะมีรายได้ที่ราว 1.1 หมื่นบาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งในช่วง COVID-19 รายได้ส่วนดังกล่าวของคนจำนวนมากได้หายไปเกือบจะทั้งหมด ขณะที่ความช่วยเหลือจากภาครัฐในส่วนเงินโอนเฉลี่ยอยู่ที่เพียงราว 3 พันบาทต่อคนต่อเดือนเท่านั้น หรือมาตรการการกระตุ้นการใช้จ่าย เช่น “มาตรการเราเที่ยวด้วยกัน” หรือ “ช้อปดีมีคืน” แม้จะสามารถช่วยประคับประคองได้บ้าง แต่ก็ไม่สามารถทดแทนกำลังซื้อต่างชาติที่หายไปได้ทั้งหมด ทั้งนี้ รายได้ในส่วนดังกล่าวยังมีแนวโน้มการฟื้นตัวที่ช้ามาก โดยจากการคาดการณ์ของ EIC (EIC, 2021) จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามายังประเทศไทยมีโอกาสกลับมาเท่ากับในปี 2562 ที่ 39.9 ล้านคน ในปี 2568 นอกจากนี้ ไม่ใช่เพียงแค่ภาคการท่องเที่ยวเท่านั้น ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากวิกฤตฯ ยังเกิดขึ้นในวงกว้างกระทบกับภาคธุรกิจอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น หากครัวเรือนยังต้องชำระหนี้ตามปกติจะมีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระสูงมาก มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจจึงต้องทำควบคู่ไปกับมาตรการช่วยเหลือทางด้านภาระหนี้ในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย

2. มาตรการพักชำระหนี้

ธปท. ร่วมกับธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และผู้ให้บริการทางการเงินอื่นผ่านสมาคมและชมรมต่าง ๆ รวม 9 แห่ง ออกแนวทางในการช่วยเหลือประชาชนในด้านหนี้สิน ด้วยการพักชำระหนี้ในหลายรูปแบบ โดยในส่วนของสินเชื่อภาคครัวเรือน จะมีทั้งการพักชำระเงินต้นและ/หรือดอกเบี้ยอย่างน้อยเป็นเวลา 3 เดือนสำหรับสินเชื่อ ได้แก่ สินเชื่อส่วนบุคคลที่ผ่อนชำระเป็นงวด สินเชื่อจำนำทะเบียนรถ สินเชื่อเช่าซื้อยานพาหนะ และสินเชื่อบ้าน โดยเริ่มตั้งแต่ในช่วงปลายเดือนมีนาคม 2563 และได้มีการขยายการให้ความช่วยเหลือในส่วนของการพักหนี้รวมถึงความช่วยเหลือเกี่ยวกับหนี้ในรูปแบบอื่น ๆ ไปจนถึง 31 ธันวาคม 2564 (ข้อมูล ณ พฤษภาคม 2564) ทั้งนี้ ธปท. ยังมีการปรับเกณฑ์ในการจัดกลุ่มลูกหนี้ การเป็นหนี้เสีย และการตั้งสำรองเป็นการชั่วคราว โดยภาระหนี้ของลูกหนี้ที่เข้ารับการช่วยเหลือตามมาตรการ COVID-19 จะไม่ถูกจัดเป็นหนี้ที่มีปัญหา เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถให้ความช่วยเหลือในการพักหนี้และปรับโครงสร้างหนี้แก่ลูกหนี้ได้ และด้วยเสถียรภาพภาคการเงิน โดยเฉพาะกลุ่มธนาคารพาณิชย์ของไทยที่อยู่ในเกณฑ์ดี กล่าวคือ มีระดับเงินกองทุนและสภาพคล่องที่สูง ทำให้ไทยเป็นประเทศที่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ลูกหนี้ผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ในรูปแบบต่าง ๆ ได้

3. การปรับลดอัตราดอกเบี้ย

ในการรับมือกับสถานการณ์ COVID-19 คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ได้มีการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายลง 3 ครั้งด้วยกัน ครั้งละ 0.25% ต่อปี ในรอบการประชุมเดือนกุมภาพันธ์ มีนาคม และพฤษภาคม ปี 2563 ตามลำดับ เพื่อช่วยเหลือเศรษฐกิจในระดับมหภาค ทำให้อัตราดอกเบี้ยนโยบายของไทย ณ สิ้นปี 2562 ที่ 1.25% ลดลงมาทั้งสิ้น 0.75% มาอยู่ที่ 0.50% ต่อปี ในปัจจุบัน (ข้อมูล ณ พฤษภาคม 2564) นอกจากนี้ ทาง ธปท. ยังมีการประกาศลดอัตราเงินนำส่งจากสถาบันการเงินเข้าบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนเงินกู้ขาดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) ลงจาก 0.46% เป็น 0.23% ต่อปี โดยให้มีผลบังคับใช้ในช่วงปี 2563 -2564 โดยให้เริ่มมีผลตั้งแต่ 7 เมษายน 2563 เพื่อให้ต้นทุนทางการเงินของสถาบันการเงินลดลงซึ่งจะถูกส่งผ่านไปยังลูกหนี้ภาคธุรกิจและประชาชนได้ในที่สุด ขณะเดียวกันสำหรับหนี้บุคคลรายย่อย ทาง ธปท. ยังได้มีการปรับลดเพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับผลิตภัณฑ์

ทางการเงิน โดยปรับลดเพดานดอกเบี้ยสำหรับบัตรเครดิตลดลงจาก 18% เป็น 16% ต่อปี สินเชื่อบุคคลจาก 28% เป็น 25% ต่อปี และสินเชื่อจำนำทะเบียนรถจาก 28% เป็น 24% ต่อปี โดยให้มีผลตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2563 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยจากสถานการณ์ COVID-19 ระยะที่ 2 การลดดอกเบี้ยในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีส่วนช่วยลดภาระหนี้ของภาคครัวเรือนนอกเหนือไปจากมาตรการด้านอื่น ๆ

4. การปรับโครงสร้างหนี้

นอกเหนือจากการพักชำระหนี้และการลดอัตราดอกเบี้ยแล้ว ธปท. และสถาบันการเงินของไทยยังมีการดำเนินการสนับสนุนการปรับโครงสร้างหนี้ในรูปแบบอื่น ๆ ให้แก่ลูกหนี้รายย่อยอีกด้วย อาทิ การปรับเป็นหนี้ระยะสั้นให้เป็นระยะยาวเพื่อลดภาระการผ่อนชำระ การรีไฟแนนซ์จากเจ้าหนี้เดิมและย้ายไปใช้สินเชื่อของเจ้าหนี้ใหม่ที่ให้เงื่อนไขดีกว่า การเปลี่ยนประเภทหนี้จากที่อัตราดอกเบี้ยแพง เช่น สินเชื่อส่วนบุคคล ไปเป็นหนี้ที่มีกำหนดระยะเวลาชำระ (term loan) ที่อัตราดอกเบี้ยถูกลง รวมไปถึง ธปท. ร่วมกับสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังได้เพิ่มทางเลือกในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้สำหรับลูกหนี้รายย่อยอีกเพิ่มเติมด้วยวิธีการรวมหนี้ (Debt consolidation) โดยให้สามารถนำสินเชื่อรายย่อยประเภทอื่นที่อยู่ภายใต้ผู้ให้บริการทางการเงินหรือบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของผู้ให้บริการทางการเงินเดียวกัน อาทิ บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ และสินเชื่อที่เกิดจากการให้เช่าซื้อ มาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ด้วยวิธีการรวมหนี้กับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเพื่อใช้ประโยชน์จากหลักประกัน ซึ่งจะช่วยให้ผู้ให้บริการทางการเงินสามารถลดอัตราดอกเบี้ยในส่วน of สินเชื่อรายย่อยประเภทอื่นให้เหลือไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate: MRR) และขยายระยะเวลาการชำระหนี้ตามความสามารถของลูกหนี้ โดยที่ผู้ให้บริการทางการเงินต้องให้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการตัดสินใจของลูกหนี้ เช่น ข้อดีข้อเสียของการเข้าร่วมมาตรการ ข้อมูลเปรียบเทียบภาระหนี้เดิมกับภาระหนี้ใหม่ และทางเลือกการปรับปรุงโครงสร้างหนี้รูปแบบอื่นที่ลูกหนี้สามารถทำได้ มาตรการดังกล่าวจะช่วยลดภาระการชำระหนี้โดยที่ลูกหนี้ไม่เสียประวัติข้อมูลเครดิต และไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เช่น ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการอื่นใดโดยไม่จำเป็น และยังสามารถใช้วงเงินบัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีลักษณะหมุนเวียนที่ยังเหลือได้ รวมทั้งไม่ต้องจ่ายเบี้ยปรับการชำระหนี้ก่อนกำหนด (Prepayment fee) ทั้งนี้ ลูกหนี้สามารถแจ้งความประสงค์เข้าร่วมมาตรการและแสดงข้อมูลว่าได้รับผลกระทบต่อผู้ให้บริการทางการเงินได้ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2563 ถึง 31 ธันวาคม 2564

แผนภาพที่ 4-3 มาตรการปรับโครงสร้างหนี้ลูกหนี้รายย่อยโดยวิธีการรวมหนี้



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2564

5. การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเสริมสภาพคล่องหรือขยายวงเงินสินเชื่อ

นอกจากการบรรเทาภาระหนี้เดิมแล้ว ธุรกิจและครัวเรือนบางส่วนยังอาจมีปัญหาด้านสภาพคล่องจากผลกระทบของวิกฤต ทำให้ความต้องการสินเชื่อมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการเสริมสภาพคล่องให้แก่ครัวเรือนด้วยอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ ภาครัฐ ได้มีการช่วยเหลือในประเด็นดังกล่าว ผ่านการให้สินเชื่อโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFI) โดยเป็นสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำวงเงินรวม 7.5 หมื่นล้านบาท เพื่อช่วยเหลือด้านรายจ่ายฉุกเฉินแก่ทั้งกลุ่มเกษตรกรผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตนี้ นอกจากนี้ ในส่วนของ ธพท. ยังได้มีการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับประเภทวงเงินหมุนเวียนหรือที่ผ่อนชำระเป็นงวด สำหรับลูกหนี้ที่มีความจำเป็นต้องใช้วงเงินเพิ่มเติม และมีพฤติกรรมการชำระหนี้ที่ติดมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 30,000 บาท ขยายวงเงินจากเดิม 1.5 เท่า เป็น 2 เท่าของรายได้เฉลี่ยต่อเดือน เป็นการชั่วคราวถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2564 (มีผลตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2563)

6. การปรับปรุงกระบวนการไกล่เกลี่ย

กระบวนการไกล่เกลี่ยหนี้ (debt mediation) ให้เจ้าหนี้ปรับโครงสร้างหนี้ให้ลูกหนี้ เพื่อให้ค่างวดที่ต้องจ่ายสอดคล้องกับรายได้ที่ลดลงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากต่อเศรษฐกิจไทยในสถานะที่รายได้ลูกหนี้ลดลงมาก ขณะที่ยังมีหนี้ที่อยู่สูง อย่างไรก็ตาม กระบวนการไกล่เกลี่ยที่มีอยู่เดิมอาจยังมีความล่าช้าและอุปสรรค เช่น มักไม่มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องร้อง แผนการปรับโครงสร้างหนี้เจ้าหนี้เป็นผู้กำหนด ไม่สอดคล้องกับความสามารถของลูกหนี้ หรือ การขาดตัวกลางในการไกล่เกลี่ย เป็นต้น ในช่วงวิกฤต COVID-19 จึงได้เกิดความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม กรมบังคับคดี และ ธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้ตกลงร่วมกันว่าจะให้

ความสำคัญกับการสร้างข้อตกลงมาตรฐานกลางสำหรับการไกล่เกลี่ยคดีผู้บริโภค และเน้นการพัฒนา ศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ยให้มีความชำนาญในการไกล่เกลี่ยคดีทางด้านการเงิน และขับเคลื่อนให้เกิด วัฒนธรรมไกล่เกลี่ยขึ้นในระบบการเงินไทย

สำหรับการไกล่เกลี่ยรูปแบบใหม่ สปท.ได้เข้าไปช่วยดูข้อตกลงที่จะใช้เป็นแนวทาง กลางในการไกล่เกลี่ยคดีผู้บริโภค ซึ่งคล้ายกับบทบาทที่ สปท.ทำในการหาข้อตกลงมาตรฐานกลางใน ส่วนของหนี้บัตรของคลินิกแก้หนี้ รวมถึงมีการจัดงาน “มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อ ส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักประกัน” (เบื้องต้นเป็นในรูปแบบออนไลน์) เพื่อเป็นช่องทางช่วยประชาชน แก้ไขปัญหาหนี้สินแบบครบวงจร ประชาชนที่มีหนี้บัตรและสินเชื่อส่วนบุคคลไม่ว่าสถานะใด สามารถ ใช้ช่องทางของงานมหกรรมในครั้งนี้ไกล่เกลี่ยปัญหาที่มีกับเจ้าหนี้ ทั้งนี้ จากข้อมูล ณ วันที่ 14 เมษายน 2564 ผลตอบรับโดยรวมต่อมาตรการนี้ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ดี กล่าวคือ มีประชาชนมากกว่า 2 แสนคนให้ความสนใจและได้ลงทะเบียนเข้าร่วมงานมหกรรมไกล่เกลี่ยครั้งนี้เกือบ 5 แสนบัญชี โดยภาพรวมการให้ ความช่วยเหลือเบื้องต้น พบว่า กลุ่มลูกหนี้ที่เข้าเงื่อนไข ณ วันที่ 31 มีนาคม 2564 มีอยู่จำนวน 110,956 บัญชี โดยลูกหนี้และเจ้าหนี้สามารถตกลงเจรจาไกล่เกลี่ยกันได้ประมาณร้อยละ 63

แผนภาพที่ 4-4 เปรียบเทียบกระบวนการไกล่เกลี่ยหนี้รูปแบบเดิม และรูปแบบใหม่



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2564

โดยสรุป ในระยะสั้น ด้วยผลของวิกฤตที่รุนแรง มาตรการช่วยเหลือเพื่อบรรเทา ผลกระทบซ้ำเติมกับปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยที่ค่อนข้างเปราะบางอยู่แล้ว จำเป็นต้องมีมาตรการ ช่วยเหลือในหลายด้านควบคู่กัน เพื่อให้มีความเพียงพอและครอบคลุม ทั้งในด้านรายได้ รายจ่ายการ บริหารสภาพคล่อง และการชำระหนี้ที่มีอยู่ หากขาดไปซึ่งด้านใดด้านหนึ่ง ภาคครัวเรือนอาจไม่ สามารถจัดการกับปัญหาหนี้ได้ กลายเป็นหนี้เสียในวงกว้างซึ่งส่งจะผลเสียต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง นอกจากนี้ ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยนั้นยังมีลักษณะของความเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างอยู่ด้วย สะท้อนจากแนวโน้มการสะสมของปัญหาตั้งแต่ช่วงก่อนวิกฤต การแก้ไขปัญหาของไทยจึงควรมี นโยบายระยะยาวควบคู่กันไปด้วย

แนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะยาว

ถึงแม้ว่ามาตรการระยะสั้นจะสามารถช่วยประคับประคองความสามารถในการชำระหนี้ของภาคครัวเรือนได้ผ่านมาตรการช่วยเหลือด้านรายได้และหนี้ในรูปแบบต่าง ๆ แต่มาตรการเหล่านั้นก็เป็นเพียงมาตรการชั่วคราว อีกทั้งการพึ่งพามาตรการระยะสั้นอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาในมิติเชิงโครงสร้างที่สำคัญ อาทิ ความสามารถในการหารายได้ของครัวเรือนไทยที่ชะลอตัวลงตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบอันนำไปสู่การกู้ยืมนอกระบบที่มีต้นทุนสูง หรือ การขาดความรู้ทางการเงิน (Financial literacy) และวินัยทางการเงินของภาคครัวเรือนซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมการใช้จ่าย การออม การลงทุน และการก่อหนี้ ด้วยเหตุนี้ ในระยะยาว ปัญหาหนี้ครัวเรือนจึงจำเป็นต้องมีนโยบายระยะยาวในการแก้ไขด้วย โดยนโยบายที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปี โดยกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนา ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศคือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” ทั้งนี้ การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่าง การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
2. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
3. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
4. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
5. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

6. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564 ได้ถูกจัดทำขึ้นในการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9-11 โดยน้อมนำเอาหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทาง เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืดหยุ่นได้อย่างมั่นคงเกิดภูมิคุ้มกัน และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสมส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ นอกจากนั้นได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องเพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564 ฉบับนี้ได้มีการวาง 10 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 : การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 6 : การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพตมิชอบและ ธรรมาภิบาลในสังคมไทย

ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

ยุทธศาสตร์ที่ 8 : การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 9 : การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์ที่ 10 : ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

จะเห็นได้ว่าทั้งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นี้ ได้ให้

ความสำคัญอย่างชัดเจนกับในการยกระดับรายได้ของภาคครัวเรือนผ่านการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในด้านต่าง ๆ และการมุ่งเน้นการกระจายรายได้ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งทั้ง 2 ด้านนี้จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหานี้ครัวเรือนได้ผ่านช่องทางรายได้และสถานะทางการเงินของครัวเรือนที่ดีขึ้น เพิ่มความสามารถในการชำระหนี้เก่า-ก่อนหนี้ใหม่ของภาคครัวเรือน ทำให้ปัญหาของภาคครัวเรือนมีแนวโน้มลดลง ผลดีดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น รวมถึงเสถียรภาพภาคการเงินที่มั่นคงมากขึ้นเช่นกัน

นอกจากนี้ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นี้ยังได้มีส่วนที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนโดยตรง โดยสำหรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนได้ถูกจัดอยู่เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ภายใต้แผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติประเด็นเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งมีเป้าหมายให้รายได้ประชากรกลุ่มรายได้น้อยเพิ่มขึ้นอย่างกระจายอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นให้มีการยกระดับศักยภาพการเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ก่อให้เกิดการสร้างรายได้ได้ด้วยตนเอง รวมถึงการบริหารจัดการหนี้สิน ครอบคลุมทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินอย่างยั่งยืน นอกจากนี้แผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติประเด็นเศรษฐกิจฐานรากยังให้ความสำคัญกับการสร้างสภาพแวดล้อมและกลไกที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งหนึ่งในตัวชี้วัดสำคัญคือการทำให้กลุ่มประชากรรายได้ต่ำสุดร้อยละ 40 มีความสามารถในการบริหารจัดการหนี้สินได้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกันนี้ ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ปัญหานี้ครัวเรือนได้ถูกให้ความสำคัญในยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการขยายโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่กลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด การให้คนไทยทุกคนเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง และการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน โดยมีหนึ่งในตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือการตั้งเป้าหมายให้สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้

ทั้งหมดของครัวเรือนของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุดซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางมากที่สุดลดลง ผ่านการสร้างโอกาสในการมีที่ดินทำกินของตนเองและยกระดับรายได้ การขยายโอกาสในการเข้าถึง ข่าวสาร สารสนเทศและองค์ความรู้ในการประกอบอาชีพและการสนับสนุนด้านการตลาด ตลอดจน ส่งเสริมทักษะการบริหารการเงินเพื่อให้สามารถจัดการรายได้ เงินทุน และหนี้สินอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การสร้างความรู้และวินัยทางการเงินแก่ภาคครัวเรือน

ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยนอกจากจะเกิดจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจแล้ว อีกปัจจัยที่สำคัญยังมาจากพฤติกรรมของภาคครัวเรือนในการกู้ยืมที่เกินระดับความสามารถที่จะบริหารจัดการ ได้อีกด้วย โดยงานวิจัยของ โสมรัฐและคณะ (2020) ได้ชี้ให้เห็นในหลายประเด็นถึงแนวโน้มพฤติกรรมของ ผู้กู้ในปัจจุบันที่เปลี่ยนไปในทางที่อาจนำไปสู่ความเสี่ยงของผู้กู้มากขึ้น เช่น การกู้ยืมตั้งแต่อายุน้อย การกู้ยืมเพื่อการบริโภคในสัดส่วนที่สูงขึ้น การกู้ยืมหลายบัญชีพร้อมกัน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เพื่อ เสริมสร้างภูมิคุ้มกันต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนในระยะข้างหน้า มาตรการเพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ และวินัยทางการเงินของภาคครัวเรือนจึงเป็นอีกสิ่งที่มีความจำเป็น นอกเหนือไปจากการควบคุมกำกับดูแล ฝั่งผู้ให้กู้ ทั้งนี้ ทาง ธปท. ก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในประเด็นนี้จึงได้มีการระบุดึงการส่งเสริมความรู้ และวินัยทางการเงินที่ดีให้แก่ประชาชน (Financial Literacy) ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ธนาคาร แห่งประเทศไทยด้วย เพื่อให้ครัวเรือนระมัดระวังไม่ใช้จ่ายเกินตัว สามารถวางแผนบริหารจัดการเงิน ได้อย่างเหมาะสม และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของผลิตภัณฑ์ทางการเงิน โดยในปี 2561 ธปท. ได้เน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายสำคัญ คือ กลุ่มคนรุ่นใหม่ (Generation-Y) ได้แก่ กลุ่มนักศึกษาอาชีวศึกษา และกลุ่ม เริ่มต้นวัยทำงาน (First Jobber) เพื่อปลูกฝังพฤติกรรมทางการเงินที่เหมาะสม สร้างภูมิคุ้มกันและทักษะ ทางการเงินที่ดีสามารถรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ ได้ ซึ่งการดำเนินงานในส่วนนี้ได้รับการสนับสนุน จากสมาคมธนาคารไทย สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มูลนิธิยุวสถิรกุล และภาคีเครือข่ายอื่น ๆ

3. การปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือนระยะยาว

อีกมาตรการหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหานี้ครัวเรือนที่สำคัญ คือ การปรับโครงสร้างหนี้แก่ ครัวเรือนที่มีปัญหาให้สามารถตั้งต้นใหม่ในจุดที่บริหารจัดการได้ ทั้งนี้ ธปท. ได้มีความร่วมมือกับ สมาคมธนาคารไทย สมาคมธนาคารนานาชาติ และบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด (Sukhumvit Asset Management - SAM) ในการแก้ไขวงจรหนี้สินผ่านตัวผ่านโครงการคลินิกแก้หนี้ (Debt Clinic) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาทางออกให้ลูกหนี้ที่สุจริตและตั้งใจที่จะปรับพฤติกรรมของ ตัวเองให้สามารถออกจากวงจรหนี้ได้ในระยะแรกได้เริ่มดำเนินการให้กลุ่มลูกหนี้บัตรเครดิตและ สินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักประกัน โดย SAM ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ในการ แก้ไขปัญหาหนี้สิน โดยให้ลูกหนี้ที่ค้างชำระอยู่กับธนาคารพาณิชย์หลายแห่งสามารถแก้ไขหนี้ได้อย่าง เบ็ดเสร็จในที่เดียว (One Stop Service)

4. การส่งเสริมการปล่อยสินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบ (Responsible Lending) ของสถาบันการเงิน

ปัญหาหนี้ครัวเรือนในระยะยาวอาจสามารถถูกบรรเทาลงได้อีกทางหนึ่ง จากการ ที่สถาบันการเงินประเมินภาระหนี้และความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้เมื่อพิจารณาปล่อยกู้โดยไม่ ส่งเสริมผลิตภัณฑ์หรือเร่งขยายสินเชื่อในลักษณะที่กระตุ้นให้ประชาชนก่อหนี้เกินตัว ซึ่งจะ

ย้อนกลับมาเป็นหนี้เสียของสถาบันการเงินในที่สุด โดย ธปท. ออกกฎเกณฑ์กำกับดูแลสถาบันการเงินในการปล่อยสินเชื่อบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อจำนำทะเบียนรถ รวมทั้งยกระดับการกำกับดูแลการนำเสนอผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่จะต้องให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาเพียงพอ และตรงกับความต้องการของลูกค้า รวมทั้งจะต้องดูแลอัตราดอกเบี้ยไม่ให้สูงเกินไป รวมถึงยังมีการระมัดระวังไม่ให้มีการปล่อยสินเชื่อที่ประเมินความเสี่ยงต่ำกว่าที่ควร อันจะนำไปสู่ผลเสีย โดยเฉพาะภาวะฟองสบู่ในราคาสินทรัพย์ ประเด็นเหล่านี้ถือเป็นโจทย์ที่ ธปท. พยายามสร้างความเข้าใจกับประชาชน ผู้ประกอบการ และสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ธปท. ได้มีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์ 15 แห่งตั้งแต่ในปี 2562 ในกำหนดแนวทางการดำเนินกิจการธนาคารอย่างยั่งยืนในด้านการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ (Sustainable Banking Guidelines – Responsible Lending) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางให้ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้จัดสรรเงินทุนเพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ ดำเนินกิจการภายใต้หลักการ “การธนาคารเพื่อความยั่งยืน (Sustainable Banking)” โดยนำปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (Environmental, Social, and Governance: ESG) มาร่วมพิจารณาในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์สำหรับการให้สินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบ ตลอดจนมีกระบวนการบริหารจัดการความเสี่ยงและผลกระทบที่เกิดจากการให้สินเชื่อของธนาคาร

5. มาตรการกำกับสถาบันการเงินเพื่อดูแลระบบเศรษฐกิจ (Macroprudential)

นอกจากการส่งเสริมการปล่อยสินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบแล้ว ธปท. ในฐานะผู้กำกับดูแลยังได้มีการออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการปล่อยสินเชื่อไม่ให้นำไปสู่การก่อหนี้เกินความสามารถของผู้กู้ อันจะนำไปสู่ผลเสียต่อผู้กู้เองรวมถึงผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินด้วย โดยที่ผ่านมา ธปท. ได้มีการออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมสินเชื่อที่อยู่อาศัยในช่วงปลายปี 2561 หลังจากที่แนวโน้มการก่อหนี้ที่อยู่อาศัยหลายหลังเพิ่มมากขึ้นสะท้อนภาวะการเก็งกำไรและความเสี่ยงของการก่อหนี้เกินความสามารถ ทั้งนี้ในอนาคต ธปท. ยังสามารถออกกฎเกณฑ์ในรูปแบบอื่นกับผลิตภัณฑ์สินเชื่ออื่นได้ หากพบสัญญาณความเสี่ยงที่บ่งชี้การก่อหนี้เกินตัว อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าการนำมาตรการ Macroprudential มาใช้ในช่วง COVID-19 อาจส่งผลทำให้การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากมาตรการนี้เป็นการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อซึ่งจะกระทบกับอุปสงค์ในตลาด ดังนั้นมาตรการลักษณะนี้ควรนำมาพิจารณาในช่วงที่เศรษฐกิจกลับเข้าสู่ภาวะปกติ นอกจากนี้ ความท้าทายอีกประการของการนำมาตรการลักษณะนี้มาใช้คือเรื่องของข้อมูลสินเชื่อและรายได้ของผู้กู้ ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการออกแบบมาตรการและการนำไปใช้ของสถาบันการเงิน โดยในปัจจุบันข้อมูลสินเชื่อของไทยยังไม่ครบถ้วนในส่วนของสินเชื่อจากสถาบันการเงินที่ไม่ได้อยู่ในการกำกับดูแลของ ธปท. และที่สำคัญยังขาดแคลนข้อมูลรายได้ของผู้กู้ ทำให้การประเมินและควบคุมระดับหนี้ต่อรายได้ของผู้กู้ที่แท้จริงนั้นยังได้ค่อนข้างยาก

6. การเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาด้วยการยกระดับคุณภาพของข้อมูลสินเชื่อและรายได้

ฐานข้อมูลสินเชื่อของภาคครัวเรือนอันประกอบไปด้วย ข้อมูลระดับหนี้ครัวเรือนในแต่ละผลิตภัณฑ์ ในแต่ละสถาบันการเงิน และข้อมูลรายได้ครัวเรือน ที่ถูกต้องและครบถ้วนถือเป็น

สิ่งสำคัญในการใช้เพื่อวางนโยบายในการกำกับดูแลด้านสินเชื่อที่ตรงจุดและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนจะช่วยให้สถาบันการเงินวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงและความต้องการของผู้บริโภคได้แม่นยำมากขึ้น นำไปสู่การให้สินเชื่ออย่างตรงกลุ่มเป้าหมายในต้นทุนที่เหมาะสมอีกทั้งการมีข้อมูลที่ครอบคลุมมีแนวโน้มจะช่วยให้กลุ่มคนที่เคยเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบ สามารถเข้าถึงบริการดังกล่าวได้มากขึ้น ลดการพึ่งพาทางเลือกนอกระบบที่มีต้นทุนสูง ทั้งนี้ ข้อมูลที่ดีจะเป็นประโยชน์ต่อภาคครัวเรือนในฐานะผู้กู้ด้วยเช่นกัน โดยจะช่วยให้ครัวเรือนมีความเข้าใจในสถานะการเงินและระดับความเสี่ยงของตนได้ดียิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การตัดสินใจทางการเงินที่ดีขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ฐานข้อมูลสินเชื่อของไทยยังมีช่องว่างในการพัฒนาอีกหลายจุด เช่น การขาดข้อมูลรายได้ผู้กู้ ซึ่งทำให้การวางนโยบายเพื่อดูแลสัดส่วนหนี้ต่อรายได้นั้นทำได้ยาก นอกจากนี้ ข้อมูลนี้ภายใต้การจัดเก็บของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่ธนาคารพาณิชย์มีการนำส่งและใช้ข้อมูล ยังมีการขาดข้อมูลสินเชื่อจากผู้ให้กู้นอกร่างการกำกับดูแลของ ธปท. โดยเฉพาะการกู้ยืมจากสหกรณ์ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึง 15% ของหนี้ครัวเรือนทั้งหมด ณ สิ้นปี 2563 ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นดังกล่าวควรมีการเร่งพัฒนาเพื่อพัฒนาฐานข้อมูลสินเชื่อซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการยกระดับการกำกับดูแลของ ธปท. รวมถึงการดำเนินธุรกิจสินเชื่อรายย่อยของสถาบันการเงินที่จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สรุป

วิกฤต COVID-19 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาหนี้ครัวเรือนซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สะสมมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษก่อนหน้ายิ่งทวีความรุนแรง และมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อเชิงลบอย่างมีนัยสำคัญต่อทั้งการเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะต่อไป การแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยต้องคำนึงถึงทั้งการประคับประคองสถานการณ์ในระยะสั้นที่วิกฤตฯ มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อรุนแรง รวมถึงการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างในระยะยาว ทั้งในมิติของรายได้และการบริหารจัดการภาระหนี้

ในระยะสั้น ผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 ทำให้ความเสี่ยงของการผิมนัดชำระของครัวเรือนเพิ่มขึ้นสูงอย่างฉับพลัน จากการสูญเสียรายได้ของภาคครัวเรือนในวงกว้าง ขณะที่ภาระหนี้เดิมมีอยู่สูง มาตรการจึงจำเป็นต้องมุ่งเน้นการเยียวยาด้านรายได้ครัวเรือน และต้องชะลอการเกิดขึ้นของปัญหาหนี้เสียให้มากที่สุด มาตรการที่สำคัญในระยะนี้ ได้แก่ มาตรการเงินโอนทดแทนรายได้ การเยียวยาคนตกงาน การพักชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ และการเสริมสภาพคล่อง

ในระยะยาว นโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาหนี้ครัวเรือนควรมุ่งเน้นการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ภาคครัวเรือนทั้งในแง่ของการเพิ่มความสามารถในการหารายได้ในระยะยาวและการสร้างความรู้และวินัยทางการเงิน ซึ่งองค์ประกอบทั้งสองส่วนนี้มีความสำคัญต่อความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ของภาคครัวเรือนเองอย่างยิ่ง ขณะที่ในฝั่งของผู้ปล่อยสินเชื่อ ควรมีแนวทางในการดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ ไม่มุ่งเน้นกำไรโดยละเลยความเสี่ยงของการก่อหนี้เกินตัวของภาคครัวเรือน ซึ่งถือเป็นหนึ่งในหลักการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลและสนับสนุน นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังควรพัฒนาฐานข้อมูลสินเชื่อและรายได้

ครัวเรือนให้มีความครอบคลุม ครบถ้วน และถูกต้องซึ่งจะช่วยให้ทั้งการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินและการกำกับดูแลของ ธปท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาวนั้น มีหลายประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน เพื่อให้เป้าหมายสำเร็จลุล่วงได้อย่างยั่งยืน

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยมีการก่อตัวมาตั้งแต่ช่วงก่อนมีการแพร่ระบาดของ COVID-19 จากการที่หนี้ครัวเรือนขยายตัวในอัตราที่สูงกว่า GDP ส่งผลให้สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้เมื่อเข้าสู่ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดจากการระบาดของ COVID-19 ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยก็มีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม จึงถือเป็นหนึ่งในเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งแก้ไขเพื่อไม่ให้ลุกลามกลายเป็นวิกฤตทางการเงินของครัวเรือนไทย งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้มีเป้าหมายเพื่อศึกษาทำความเข้าใจถึงสาเหตุและผลกระทบของปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย เพื่อนำไปสู่การออกแบบมาตรการที่จะช่วยผ่อนคลายเป็นปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยสาระสำคัญของงานวิจัยสามารถสรุปตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่มาของระดับหนี้ครัวเรือนของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ตลอดจนการกระจายตัวของหนี้ในมิติต่าง ๆ ก่อนที่จะเกิดวิกฤต COVID-19 ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยมีการเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดในช่วงก่อนวิกฤต COVID-19 โดยเพิ่มจาก ณ สิ้นปี 2009 ที่อยู่ที่ 57.9% มาเป็น 79.9% ณ สิ้นปี 2019 โดยสูงสุด ณ ไตรมาส 4 ปี 2015 ที่ 81.2% ก่อนจะปรับลดลงบ้าง แต่ยังคงทรงตัวในระดับสูงและกลับมาเร่งตัวอีกครั้งในช่วงปี 2018 เป็นต้นมา สัดส่วนที่เพิ่มขึ้นมาจากการก่อหนี้ภาคครัวเรือนที่มีการเร่งตัวสูงกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เป็นผลมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ อัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำ สภาพคล่องทางการเงินในระบบที่มีเพียงพอ การขยายตัวของการเข้าถึงสินเชื่อที่มีมากขึ้น ความต้องการสินเชื่อภาคครัวเรือนที่เติบโตตามการบริโภคภาคเอกชน รวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อที่ยังมีความผ่อนคลายเป็น

2. ครัวเรือนไทยมีความเปราะบางทางการเงินในหลายมิติ นอกจากเรื่องของสัดส่วนหนี้ต่อ GDP ที่สูงแล้ว ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยยังหมายถึงความเปราะบางที่ปรากฏอยู่ในหลายมิติ ดังนี้

2.1. สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนสูงกว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) พบว่าหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนทั้งปีเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด และสูงกว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP โดยสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนอยู่ที่ 98.5% ในปี 2019 สูงกว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ณ สิ้นปี 2019 ที่อยู่ที่ 79.9% ซึ่งมาจากการที่รายได้ของครัวเรือนเติบโตช้ากว่า GDP ในช่วงดังกล่าว

สะท้อนได้ถึงความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ที่ภาคครัวเรือนไม่ได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่

2.2. ครัวเรือนไทยมีความเปราะบางด้านการเงินซึ่งบ่งชี้ถึงความสามารถในการรับมือกับปัญหาหนี้ที่มีไม่มาก ครัวเรือนไทยมีความเปราะบางทางการเงินมากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา โดยอัตราการออมของครัวเรือนไทยเฉลี่ยในปี 2019 อยู่ที่เพียง 7.6% ลดลงจากที่เคยสูงสุดที่ 11.0% ในปี 2011 ขณะที่สินทรัพย์ทางการเงินเมื่อเทียบกับรายจ่ายโดยเฉลี่ย หรือ ก้นชนทางการเงินก็ลดลงจาก 8.2 เดือนในปี 2013 ลงมาเหลือ 7.4 เดือน ในปี 2019 ด้วยเช่นกัน สะท้อนถึงความสามารถในการรองรับผลกระทบเชิงลบทางเศรษฐกิจที่ลดลง

2.3. กลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยเป็นกลุ่มที่เปราะบางที่สุด เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดทางการเงินต่าง ๆ ที่สำคัญ พบว่า กลุ่มครัวเรือนไทยที่มีรายได้น้อยมีส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนที่สูงที่สุด และมีสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อมูลค่าสินทรัพย์ทางการเงินของครัวเรือนอยู่ในระดับสูงเช่นกัน นอกจากนี้ ครัวเรือนรายได้น้อยยังเป็นกลุ่มครัวเรือนที่มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายได้สูงที่สุดอีกด้วย

2.4. คนไทยเป็นหนี้เร็วขึ้นและนานขึ้น จากข้อสรุปของงานวิจัยของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (โสมรัฐ และคณะ, 2020) พบว่า คนไทยเริ่มเป็นหนี้เร็วขึ้น และเป็นหนี้เสียตั้งแต่อายุน้อย นอกจากนั้น คนไทยยังเป็นหนี้ยาวนานขึ้นด้วยเช่นกัน สะท้อนถึงพฤติกรรมการก่อหนี้ของคนไทยที่เปลี่ยนไปในทางที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นปัญหาหนี้สินมากขึ้น

3. ปัญหาหนี้ครัวเรือนได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจตั้งแต่ในช่วงก่อนวิกฤต COVID-19 จากการศึกษาข้อมูลของไทยในช่วงที่ผ่านมาที่การก่อหนี้ขยายตัวสูงต่อเนื่อง พบว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP นั้น แม้จะสามารถช่วยกระตุ้นการบริโภคภาคเอกชนได้ในระยะสั้น แต่จะมีผลจำกัดการขยายตัวของภาคการบริโภคในระยะยาวเนื่องจากภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นของภาคครัวเรือนทำให้ความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ใหม่ลดน้อยลง นอกจากนี้ ความเสี่ยงที่จะเกิดหนี้เสียยังมีโอกาสที่จะเพิ่มสูงขึ้นด้วยเช่นกัน

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย ซึ่งรวมถึงนัยต่อการฟื้นตัวของค่าใช้จ่ายของภาคครัวเรือนและเศรษฐกิจโดยรวม ตลอดจนความสามารถในการชำระหนี้ของภาคครัวเรือนและนัยต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน โดยผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 ที่มีต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. รายได้ครัวเรือนถูกกระทบผ่านหลายช่องทาง ได้แก่ (1) รายได้จากต่างประเทศที่ลดลง ทั้งจากรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติที่หายไปทั้งหมด ซึ่งนับเป็นผลกระทบที่รุนแรงและรวดเร็ว อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะฟื้นตัวได้ช้า และรายได้จากการส่งออกสินค้าที่หดตัวในปี 2020 ตามเศรษฐกิจโลกที่ซบเซา การชะงักของห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงการขาดแคลนตู้คอนเทนเนอร์ **(2) อุปสงค์ภายในประเทศที่อ่อนแอลง** ซึ่งเกี่ยวโยงมาจากการที่กำลังซื้อจากต่างประเทศที่หายไป โดยภาคครัวเรือนมีการปรับตัวที่จะลดการใช้จ่ายในสินค้าที่มีมูลค่าสูงลงก่อน เช่น รถยนต์ เป็นต้น นอกจากนี้ ราคาสินทรัพย์ต่าง ๆ ก็ปรับลดลงเช่นเดียวกัน เช่น ราคาอสังหาริมทรัพย์ และดัชนีตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ความมั่งคั่งของครัวเรือนปรับลดลง และส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังการ

ใช้จ่ายภาคครัวเรือน การลดลงของอุปสงค์ทั้งภายในและภายนอกประเทศส่งผลให้ภาคธุรกิจของไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก่อให้เกิด (3) **ภาคธุรกิจและตลาดแรงงานที่ซบเซา** โดยในปี 2020 นั้นมีจำนวนธุรกิจจดทะเบียนนิติบุคคลใหม่ลดลงในทุกอุตสาหกรรมสะท้อนความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการที่มีต่อโอกาสในการทำธุรกิจที่ลดลง และยังสะท้อนถึงแนวโน้มของการจ้างงานที่ลดลง ซึ่งจะกดดันรายได้ครัวเรือนอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ตลาดแรงงานที่ซบเซายังเป็นเรื่องที่น่ากังวลต่อแรงงานอายุน้อย หรือแรงงานที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงานในช่วงนี้อีกด้วย

2. หนี้ภาคครัวเรือนยังอยู่ในระดับสูง ขณะที่สภาพคล่องและความสามารถในการชำระหนี้ลดลง ปัจจัยด้านรายได้ครัวเรือนที่ลดลง ยิ่งตอกย้ำให้ครัวเรือนขาดสภาพคล่องและอาจจะต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่มีภาระหนี้ที่สูง อีกทั้งวิกฤต COVID-19 ยังส่งผลทำให้การขอสินเชื่อใหม่ทำได้ยากมากขึ้น ทั้งจากฝั่งผู้กู้ที่รายได้มีแนวโน้มลดลง และฝั่งผู้ให้กู้ที่เพิ่มความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อใหม่ ทั้งนี้ ทั้งภาครัฐ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินในภาคเอกชน ได้เห็นถึงความสำคัญของสภาพคล่องของครัวเรือนในการระดับประกอบสถานการณ์หนี้ครัวเรือน จึงมีมาตรการการให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องของครัวเรือนต่าง ๆ เช่น การลดภาระหนี้ การพักหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ การค้าประกันสินเชื่อ และมาตรการอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นอย่างหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 ที่มีต่อหนี้ครัวเรือนไม่ลุกลามกลายเป็นวิกฤตภาคการเงินที่รุนแรงได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าว จะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระหนี้ของครัวเรือนในระยะสั้นเท่านั้น หลังหมดมาตรการแล้วภาคครัวเรือนของไทยยังต้องกลับมาเผชิญกับภาระหนี้ที่อยู่ในระดับสูงอีกครั้ง

จากผลกระทบของวิกฤต COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนข้างต้น ได้ทำให้ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยมีความรุนแรงและน่ากังวลมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ

2.1 มาตรการหนี้ครัวเรือนต่อ GDP เพิ่มขึ้นไปอยู่ในระดับที่สูง โดย ณ ไตรมาส 3 ปี 2020 หนี้ครัวเรือนต่อ GDP เพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ 86.6% และเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในไตรมาส 4 ปี 2020 ไปอยู่ที่ 88.7% ซึ่งสูงกว่า 80% อันเป็นจุดที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะข้างหน้าตามการศึกษาของ IMF และ BIS นอกจากนี้ สัดส่วนดังกล่าวจะยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตาม GDP ที่ยังมีแนวโน้มหดตัว ขณะที่ภาระหนี้จำนวนมากไม่ได้ลดลงเนื่องจากอยู่ในระหว่างการพักชำระหรือปรับโครงสร้าง นอกจากนี้ยังมีความต้องการสินเชื่อเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่จะนำมาทดแทนสภาพคล่องที่ขาดหายในช่วงเศรษฐกิจซบเซา

2.2 หนี้เสียมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นส่งผลความเสี่ยงภาคการเงินมีมากขึ้น สะท้อนจากสัดส่วนหนี้เสีย (NPL หรือ stage 3) เพิ่มขึ้นหลังเกิดวิกฤต COVID-19 ในทุกประเภทของสินเชื่อผู้บริโภค ขณะที่ยังมีหนี้อีกจำนวนไม่น้อยที่คุณภาพด้อยลงแต่ยังอยู่ภายใต้ความช่วยเหลือของสถาบันการเงินผ่านการพักชำระหนี้

2.3 ผลประกอบการธนาคารพาณิชย์ปรับแย่ลง โดยเป็นผลจากทั้งความเสี่ยงด้านหนี้เสียที่เพิ่มสูงขึ้นและการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ผ่านมาตรการพักชำระและปรับโครงสร้างหนี้ในช่วงปี 2020 ทั้งนี้ ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงมีผลประกอบการที่ถดถอยลงอย่างชัดเจน ตามการตั้งสำรองสำหรับหนี้เสียเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนทั้งในระยะสั้น เพื่อให้การปรับตัวของภาคครัวเรือนและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในระยะยาวเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของฐานะการเงินในภาคครัวเรือนอย่างยั่งยืน

จากผลการวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบของปัญหา สามารถสรุปได้ว่าการแก้ไข ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยนั้นต้องคำนึงถึงทั้งการปรับระดับประกอบสถานการณ์ในระยะสั้นที่วิกฤตๆ มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ รวมถึงการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างในระยะยาว ทั้งในมิติของรายได้ และการบริหารจัดการภาระหนี้ โดยสามารถสรุปเป็นรายละเอียดของมาตรการในแต่ละระยะ ได้ดังนี้

1. เพื่อช่วยเหลือเยียวยาปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะสั้นทั้งในด้านรายได้และภาระหนี้ ในส่วนนี้ต้องประกอบไปด้วยทั้งมาตรการในด้านรายได้และการช่วยเหลือด้านภาระหนี้ โดยในส่วนของมาตรการเยียวยาด้านรายได้นั้นในช่วงวิกฤตจากประสบการณ์ต่างประเทศควรเป็น มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านรายได้ของครัวเรือน โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤต ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลได้มีมาตรการกระตุ้น เศรษฐกิจ ในช่วงปี 2563 - 2564 ซึ่งมีเม็ดเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการเยียวยาในด้านรายได้ ครัวเรือนเป็นส่วนสำคัญ สำหรับมาตรการด้านการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาภาระหนี้สินภาคครัวเรือน และชะลอความเสี่ยงด้านหนี้เสีย ภาครัฐและธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีมาตรการสำคัญ ประกอบไปด้วย **(1) มาตรการพักชำระหนี้** ในการช่วยเหลือประชาชนในด้านหนี้สินด้วยการพักชำระหนี้ อย่างน้อย 3-6 เดือน และมีการต่ออายุมาตรการตามสถานการณ์ **(2) การปรับลดอัตราดอกเบี้ย** ทั้งในส่วนของ การปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภาพรวม และยังได้มีการลดเพดาน ดอกเบี้ยสำหรับบางกลุ่มสินเชื่อเพื่อแบ่งเบาภาระหนี้ด้วยอีกทางหนึ่ง **(3) การปรับโครงสร้างหนี้** เพื่อเป็นอีกทางหนึ่งในการบรรเทาภาระหนี้ ทั้งการปรับหนี้ระยะสั้นให้เป็นระยะยาว การรีไฟแนนซ์ และการเปลี่ยนประเภทหนี้จากที่อัตราดอกเบี้ยแพงไปเป็นหนี้ที่อัตราดอกเบี้ยถูกลง ทำให้ภาระหนี้ที่ ต้องผ่อนชำระลดลง ลดแรงกดดันต่อสภาพคล่องทางการเงินของครัวเรือน **(4) การให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำเสริมสภาพคล่องหรือขยายวงเงินสินเชื่อ** เพื่อช่วยด้านสภาพคล่องสำหรับครัวเรือนและ ธุรกิจที่มีความจำเป็นจะต้องก่อหนี้เพื่อสภาพคล่องของตนเอง และ **(5) การปรับปรุงกระบวนการ โกลด์สตรีทให้เจ้าหน้าที่ปรับโครงสร้างหนี้ให้ลูกหนี้** เพื่อให้การผ่อนชำระสอดคล้องกับรายได้ของลูกหนี้ ที่ลดลงและหลีกเลี่ยงการเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายที่ทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้าและมีผลกระทบต่อราคาสินทรัพย์หากมีการขายทอดตลาดในปริมาณมาก

2. แนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะยาว สำหรับการแก้ไข ปัญหาหนี้ครัวเรือนในระยะยาวนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมุ่งเน้นการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ภาค ครัวเรือน ทั้งในด้านความสามารถในการหารายได้และการสร้างความรู้และวินัยทางการเงิน รวมไปถึง การกำกับและควบคุมฝั่งผู้ปล่อยสินเชื่อให้ดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ ทั้งนี้ แนวทางแก้ไข ปัญหาหนี้ครัวเรือนระยะยาว ได้แก่

2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 ที่ได้มีการให้ความสำคัญกับการยกระดับรายได้ของ ครัวเรือนควบคู่ไปกับการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมซึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถในการ หารายได้ของภาคครัวเรือนอันเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสามารถในการจัดการกับหนี้สิน

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยังจัดให้การแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนเป็นหนึ่งในมิติที่สำคัญอีกด้วย เช่นกัน โดยเฉพาะสำหรับปัญหาหนี้ครัวเรือนในกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อย

2.2 การสร้างความรู้และวินัยทางการเงินแก่ภาคครัวเรือน เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันด้านการเงินให้ครัวเรือนระมัดระวังไม่ใช้จ่ายเกินตัว วางแผนบริหารจัดการเงินได้ และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ทั้งนี้ ธปท. ได้มีการระบุดึงการส่งเสริมความรู้และวินัยทางการเงินที่ดีให้แก่ประชาชนภายใต้แผนยุทธศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

2.3 การปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือนระยะยาว เพื่อช่วยให้ครัวเรือนที่มีปัญหาเรื่องหนี้สินสามารถตั้งต้นใหม่ในจุดที่บริหารจัดการได้ เช่น โครงการคลินิกแก้หนี้ของ ธปท.

2.4 การส่งเสริมการปล่อยสินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบต่อสถาบันการเงิน เพื่อกำกับดูแลให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อให้ตรงกับความต้องการของลูกค้า และไม่แสวงหากำไรเกินควรโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงและความสามารถของภาคครัวเรือน ทั้งนี้ ธปท. ได้มีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์ 15 แห่งตั้งแต่ในปี 2562 ในกำหนดแนวทางการดำเนินกิจการธนาคารอย่างยั่งยืนในด้านการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบต่อ

2.5 มาตรการกำกับสถาบันการเงินเพื่อดูแลระบบเศรษฐกิจ (Macroprudential) โดย ธปท. ได้มีการออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการปล่อยสินเชื่อไม่ให้นำไปสู่การก่อหนี้เกินความสามารถของผู้กู้ อย่างไรก็ตาม การนำมามาตรการ Macroprudential ควรนำมาใช้ในช่วงที่เศรษฐกิจกลับเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว เนื่องจากเป็นมาตรการที่อาจส่งผลให้เกิดการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังการฟื้นตัวของเศรษฐกิจที่ล่าช้ามากขึ้น

2.6 การเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาด้วยการยกระดับคุณภาพของข้อมูลสินเชื่อและรายได้ โดยในปัจจุบัน ฐานข้อมูลสินเชื่อของไทยยังสามารถพัฒนาได้อีกหลายจุด ทั้งข้อมูลด้านรายได้ของผู้กู้ และข้อมูลสินเชื่อของผู้ให้กู้นอกการกำกับของ ธปท. ซึ่งหากฐานข้อมูลสินเชื่อมีความถูกต้องและครบถ้วนก็จะช่วยให้ผู้ให้กู้สามารถประเมินความเสี่ยงของผู้กู้ได้แม่นยำมากขึ้น รวมถึงช่วยให้ผู้กู้เข้าใจในสถานะการเงินและระดับความเสี่ยงของตนได้ดียิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

จากผลการศึกษาถึงสาเหตุ ปัจจัย และผลกระทบของปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยทั้งก่อนและหลังวิกฤต COVID-19 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อให้การวางแผนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการวิจัยนี้ 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม 2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน 3) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคง แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่ง และยั่งยืน ดังนี้

1.1 การให้ความช่วยเหลือปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างต่อเนื่องแม้วิกฤต COVID-19 จะคลี่คลาย เพราะปัญหาหนี้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตมีแนวโน้มเป็นปัญหาที่ต้องใช้เวลานานในการแก้ไข

1.2 การวางรากฐานด้านความรู้และวินัยทางการเงินแก่ภาคประชาชนตั้งแต่ระดับเยาว์วัย ไปจนถึงการส่งเสริมการเรียนรู้ทางการเงินตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทั่วไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มมีความรู้ทางการเงินเพียงพอ มีความสามารถในการบริหารจัดการหนี้้อย่างเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจของตน ซึ่งจะช่วยเสริมเสถียรภาพภาคการเงินของประเทศ

1.3 การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยลดและแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือน เช่น การลดต้นทุนและข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางการเงินและแหล่งเงินทุนที่มีความน่าเชื่อถือ การเพิ่มความโปร่งใสในการนำเสนอข้อมูลทางการเงินอันเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจทางการเงินของผู้บริโภค การเพิ่มความปลอดภัยทางไซเบอร์เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภค เป็นต้น

1.4 การส่งเสริมความร่วมมือด้านข้อมูลระหว่าง ธปท. สถาบันการเงินที่อยู่นอกกำกับของ ธปท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะช่วยให้การวิเคราะห์ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยทำได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น นำไปสู่นโยบายที่ตรงจุดและมีประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

งานวิจัยชิ้นนี้สามารถถูกต่อยอดเพื่อสร้างความเข้าใจของปัญหาได้ดียิ่งขึ้นและสามารถค้นพบแนวทางเพิ่มเติมในการแก้ปัญหาได้มากขึ้น โดยตัวอย่างของแนวทางในการต่อยอดสำหรับการวิจัยในอนาคต ประกอบไปด้วย 1) การทำการสำรวจข้อมูลจากครัวเรือนจริง ทั้งกลุ่มที่มีปัญหาและไม่มีปัญหา เพื่อให้เข้าใจถึงปัจจัยและผลกระทบที่ครัวเรือนได้รับจากการมีหนี้ หรืออุปสรรคที่ทำให้ครัวเรือนไม่สามารถบริหารจัดการงบดุลของครัวเรือนได้ รวมถึงกรณีตัวอย่างที่เป็นประโยชน์จากประสบการณ์ของครัวเรือนที่สามารถผ่านพ้นวิกฤตได้ 2) การเข้าถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือฐานข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติได้ เช่น ข้อมูลของสถาบันการเงินที่อยู่นอกกำกับของ ธปท. เป็นต้น ก็จะทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยได้ดียิ่งขึ้น 3) การศึกษาเชิงลึกของประสบการณ์ต่างประเทศที่มีปัญหาหนี้ครัวเรือนสูงและแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

วารสาร

ยรรยง ไทยเจริญ, เกียรติพงศ์ อริยปรัชญา, และ จิตติมา ชูเชิด. “ภาวะหนี้ครัวเรือนไทย : ความเสี่ยงและนัยเชิงนโยบาย”, *BOT Symposium*, 2004.

Suwanik และ Peerawattanachart. หนี้ครัวเรือนไทย: ข้อเท็จจริงที่ได้จาก BOT-Nielsen Household Financial Survey . *ธนาคารแห่งประเทศไทย*, ฉบับ 143 มีนาคม 2018.

กฎหมาย

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก 13 ตุลาคม 2561.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “ข่าว ธปท. ฉบับที่ 5/2564 เรื่อง ธปท. ขยายระยะเวลาให้ลูกหนี้สมัครรับความช่วยเหลือและให้ผู้ให้บริการทางการเงินเร่งปรับโครงสร้างหนี้เชิงรุก”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/2021/Pages/n064.aspx>, 2563

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “ข่าว ธปท. ฉบับที่ 10/2564 เรื่อง ผลการดำเนินงานของระบบธนาคารพาณิชย์ ปี 2563”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press /2021/Pages/n1064.aspx>, 2563

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “นัยของหนี้ครัวเรือนต่อเศรษฐกิจและเสถียรภาพระบบการเงินไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/MonetPolicy Comittee/MPR/BOX_MPR/BOX_MPR_32018_1.pdf, 2563

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “นัยของหนี้ครัวเรือนต่อเศรษฐกิจและเสถียรภาพระบบการเงินไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.bot.or.th/ Thai/ResearchAndPublications/Report/Pages/AnnualReport2018_box04.aspx, 2563

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากโรคโควิด 19”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.bot.or.th/covid19/ Pages/content/retail/measures/default.aspx>, 2563.

ธนาคารแห่งประเทศไทย มาตรการปรับโครงสร้างหนี้ลูกหนี้รายย่อยโดยวิธีการรวมหนี้ , <https://www.bot.or.th/covid19/Pages/content/retail/debtconsolidation/default.aspx>, 2564.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “มาตรการภาครัฐรองรับสถานการณ์ COVID-19”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/MonetPolicyComittee/MPR/BOX_MPR/BOX1_GovernmnetCOVID-19.pdf, 2563.

- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “ถอดรหัสปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2019/10/session1-Sra.pdf>, 2562.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “ธนาคารแห่งประเทศไทยกับการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2019/10/session1-Sra.pdf>, 2562.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “แผนยุทธศาสตร์ 3 ปี ธพท. พ.ศ. 2560 – 2562”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/RolesAndHistory/PublishingImages/StrategicPlan/write-up.pdf>, 2560.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “แผนยุทธศาสตร์ 3 ปี ธพท. พ.ศ. 2563 – 2565”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/RolesAndHistory/DocLib_StrategicPlan/BOT-StrategicPlan2020to2022.pdf, 2563.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “แผนยุทธศาสตร์ ธพท. ตอบโจทย์คนไทย สังคมไทย อย่างไร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256206Conversation_Gov.aspx, 2562.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “8 ข้อเท็จจริง ปัญหาการเงินของครัวเรือนไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_30Oct2019.aspx, 2562.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “Bankers’ Talk - Household debt”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/ASEANCommunity/BankersTalk/Vol3Issue1.pdf>, 2563.
- ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ. “สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP และอัตราการเติบโตของหนี้ครัวเรือนและ GDP”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Publications/DocLib_FSR2563/FSR2020.pdf, 2563.
- พัฒนาธุรกิจการค้า, กรม. “การจดทะเบียนนิติบุคคลใหม่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.dbd.go.th/more_news.php?cid=36, 2563.
- โสมรัมย์ และคณะ. “เหลียวหลัง แลหน้า อนาคตหนี้ครัวเรือนไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2020/09/Symposium2020_paper3_presenter.pdf, 2563.
- สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. “สำรวจเศรษฐกิจ ภาคครัวเรือนไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://brandinside.asia/thailand-economic-slowdown-low-income-and-expenditure-high-debt-and-low-saving/>, 2563.
- BBC News ไทย. “เทียบมาตรการลดหนี้ครัวเรือนเกาหลีใต้-ไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.bbc.com/thai/international-42191913>, 2563.
- Post Today. “เกาหลีใต้ดึงเงินกองทุน "ความสุข" ปลดหนี้ให้คนจน 1.6 ล้าน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.posttoday.com/world/528664>, 2563.

- RYT9. “แบงก์ชาติออสเตรเลียเผยหนี้ภาคครัวเรือนที่ระดับสูงอาจทำให้การตัดสินใจเรื่องดอกเบี้ยยุ่งยากมากขึ้น”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.ryt9.com/s/iq29/3035152>, 2563.
- RYT9. “FAQ Issue 82: หนี้ภาคครัวเรือนนั้นสำคัญไฉน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.ryt9.com/s/bot/1733410>, 2563.
- SCB EIC. “Outlook Quarter 3 2020”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.scbeic.com/th/detail/file/product/7046/frfbw4jkqp/TH_Outlook_Q3_2020_Final.pdf, 2563.
- ThaiPublica. บทความ “ทางออกจากรักบี้กับหนี้ครัวเรือน” โดย ดร.วิโรฒ สันติประภพ เสนอต่อที่ประชุมสำนักเศรษฐศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตสภา. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://thaipublica.org/2021/04/veerathai-48-2/>, 2564.

ภาษาต่างประเทศ

Journal

- Alter A., and Xiaochen Feng A., and Valckx N. “Understanding the Macro-Financial Effects of Household Debt: A Global Perspective”, IMF Working Paper.WP/18/76., 2018.
- Cecchetti S., and Mohanty M., and Zampolli F. “The real effects of debt”, BIS Working Papers 352, Bank for International Settlements, 2011.
- Eggertsson, Gauti B. and Paul Krugman. “Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap: A FisherMinsky-Koo Approach”. Quarterly Journal of Economics. 127, 2012 p. 1469–151, 2012.
- Friedman. “Nuclear Emulsion Evidence for Parity Nonconservation in the Decay Chain”. Physical review Journals archive. 15 June 1957
- Garrido J., and Nadeem S., and Riad N., and DeLong C., and Rendak N., and Rosha A. “Tackling Private Over-Indebtedness in Asia: Economic and Legal Aspects”, IMF Working Paper, WP/20/172, 2020.
- Hall, R. E. “Stochastic implications of the life cycle-permanent income hypothesis: theory and evidence”. Journal of Political Economy. 86(6), 1978 pp. 971-987.
- International Monetary Fund. “Dealing with Household Debt”. In International Monetary Fund (editor) World Economic Outlook: growth resuming, dangers remain. Washington, D.C, 2012. p 89-124.
- International Monetary Fund. “Household Debt and Financial Stability”. In International Monetary Fund (editor) Global Financial Stability Report: Is growth at risk? Washington, D.C. 2017. p 53-89.

- Kiyotaki and Moore, “Credit Cycles”. Journal of Political Economy. Vol. 105, No. 2 April 1997, pp. 211-248.
- Lombardi M., and Mohanty M., and Shim I. “The real effects of household debt in the short and long run*”, BIS Working Papers No 607. 2017.
- Mian A., and Sufi A., and Verner E. “Household Debt and Business Cycles Worldwide*”, The Quarterly Journal of Economics, vol 132 (4), pages 1755-1817. 2017.
- Muthitacharoen et al. “Rising Household Debt: Implications for Economic Stability”, Thailand and The World Economy, 33(3), 43-65. 2014.
- Sheedy, Kevin D.. “Debt and Incomplete Financial Markets: A Case for Nominal GDP Targeting.”, Brookings Papers on Economic Activity (Spring): 301–72, Brookings Institution, Washington, DC. 2014.
- Suwanik S. and Peerawattanachart K. “Household Debt in SEACEN Economies: Thailand”, SEACEN Research Paper, 2018.

Electronic database

- Bank of Canada. “Household indebtedness risks in the wake of COVID-19”. (online). Available :<https://www.bankofcanada.ca/2020/06/staff-analytical-note-2020-8/#Fiscal-policy-measures-are-replacing-a-portion-of-lost-incomes>, 2020.
- Bank of Thailand. “Financial disciplines of Thai households and the BOT’s role in mitigating the household debt problem”. (online). Available : https://www.bot.or.th/English/MonetaryPolicy/MonetPolicyCommittee/MPR/BOX_MRP/BOXMPR_EN_March2019_03.pdf, 2019.
- Bank of Thailand. “Implications of household debt on the Thai economy and financial system stability”. (online). Available : https://www.bot.or.th/English/MonetaryPolicy/MonetPolicyCommittee/MPR/BOX_MRP/BOX_EN_, 2018.
- Better Dwelling. “Bank of Canada Data Shows Why Household Debt Is The Biggest Vulnerability”. (online). Available :<https://betterdwelling.com/bank-of-canada-data-shows-why-household-debt-is-the-biggest-vulnerability/>, 2020.
- EIC. “Regional COVID-19 resurgences have been significantly weighing on CLMV growth prospects”. (online). Available : <https://www.scbeic.com/en/detail/product/7764>, 2020.
- IMF. “IMF Annual Report 2017”. (online). Available : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/index.htm>, 2017.

The Guardian. "Bank of England warns of complacency over big rise in personal debt". (online). Available : <https://www.theguardian.com/business/2017/jul/24/bank-of-england-household-debt-bank-credit-card-car-loans>, 2017.

The Korea Times. "Bank of Korea freezes key rate amid virus fallout and growing household debt". (online). Available : <https://www.koreatimes.co.kr/>, 2562.

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ** : หม่อมหลวง จีระเดช จักรพันธ์
- วันเดือนปีเกิด** : 16 กันยายน 2510
- การศึกษา** : ปริญญาตรี เศรษฐศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
: ปริญญาโท บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์
- ประวัติการทำงานโดยย่อ** : Senior Associate
: ผู้จัดการสายลูกค้าขนาดใหญ่ 2
: ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ ผู้บริหารสาย Multi-Corporate Segment 2
: ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ ผู้บริหารสูงสุดบริหารความเสี่ยงสินเชื่อ
: รองผู้จัดการใหญ่ ผู้บริหารสายงานบริหารความเสี่ยงสินเชื่อ
: รองผู้จัดการใหญ่อาวุโส ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร กลุ่มงาน Credit
- ตำแหน่งปัจจุบัน** : รองผู้จัดการใหญ่อาวุโส ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยจากวิกฤติ covid-19
ผู้วิจัย หม่อมหลวง จีระเดช จักรพันธ์ **หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 63**
ตำแหน่ง รองผู้จัดการอาวุโส ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร กลุ่มงาน Credit
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยมีการก่อตัวมาตั้งแต่ช่วงก่อนมีการแพร่ระบาดของ COVID-19 จากการที่หนี้ครัวเรือนขยายตัวในอัตราที่สูงกว่า GDP ส่งผลให้สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยอยู่ในระดับที่สูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจและทำให้เศรษฐกิจภาคครัวเรือนมีความเปราะบาง ทั้งนี้เมื่อเข้าสู่ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดจากการระบาดของ COVID-19 ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยก็มีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม จึงถือเป็นหนึ่งในเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งแก้ไข เพื่อไม่ให้ลูกกลมกลายเป็นวิกฤติทางการเงินของครัวเรือนไทย งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้มีเป้าหมายเพื่อศึกษาทำความเข้าใจถึงสาเหตุและผลกระทบของปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย เพื่อนำไปสู่การออกแบบมาตรการที่จะช่วยผ่อนคลายเป็นปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์หนี้ครัวเรือนของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ตลอดจนการกระจายตัวของหนี้ในมิติต่าง ๆ ก่อนที่จะเกิดวิกฤติ COVID-19
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของวิกฤติ COVID-19 ต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนไทย ซึ่งรวมถึงนัยต่อการฟื้นตัวของการใช้จ่ายของภาคครัวเรือนและเศรษฐกิจโดยรวม ตลอดจนความสามารถในการชำระหนี้ของภาคครัวเรือนและนัยต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน
3. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนทั้งในระยะสั้นเพื่อให้การปรับตัวของภาคครัวเรือนและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในระยะยาวเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของฐานะการเงินในภาคครัวเรือนอย่างยั่งยืน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เน้นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาหนี้ครัวเรือนที่เกิดจากสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบเป็นสำคัญ ไม่ครอบคลุมถึงปัญหาและการแก้ปัญหานี้นอกระบบ รวมทั้งการวิจัย

นี่เป็นการศึกษาถึงแนวนโยบายและมาตรการในมิติใหญ่ ๆ ที่สำคัญ จะไม่ลงลึกในรายละเอียด การปฏิบัติของแต่ละมาตรการ

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ภาคครัวเรือนที่มีการกักกัน โดยจะใช้ข้อมูล การสำรวจฐานะทางการเงินของครัวเรือนไทย ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นตัวแทน ประชากรสำหรับการศึกษา

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาดำเนินการวิจัยตั้งแต่ ธ.ค.63 - พ.ค.64

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารจากธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้บริหารของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้บริหารของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ ผู้บริหารด้านสินเชื่อรายย่อยของธนาคารไทยพาณิชย์ ผู้บริหารจากธุรกิจสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ที่ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อย

1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยใช้ข้อมูลการสำรวจฐานะทางการเงินของครัวเรือนไทย ที่จัดทำโดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลเงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนศึกษาจากตำราและเอกสารต่าง ๆ

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจครัวเรือน และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลตามทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ ตลอดจนประสบการณ์ทั้งในและต่างประเทศ

3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาถึงผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณ และคุณภาพ เพื่อนำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากการวิจัย

ผลการวิจัย

1. ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยมีมาตั้งแต่ในช่วงก่อนวิกฤติ COVID-19

1.1 สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยมีการเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดในช่วงก่อนวิกฤติ COVID-19 โดยเพิ่มจาก ณ สิ้นปี 2552 ที่อยู่ที่ 57.9% มาเป็น 79.9% ณ สิ้นปี 2562 โดยสูงสุด

ณ ไตรมาส 4 ปี 2015 ที่ 81.2% ก่อนจะปรับลดลงบ้าง แต่ยังทรงตัวในระดับสูงและกลับมาเร่งตัวอีกครั้งในช่วงปี 2018 เป็นต้นมา สัดส่วนที่เพิ่มขึ้นมาจากการก่อหนี้ภาคครัวเรือนที่มีการเร่งตัวสูงกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เป็นผลมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ อัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำ สภาพคล่องทางการเงินในระบบที่มีเพียงพอ การขยายตัวของการเข้าถึงสินเชื่อที่มีมากขึ้น ความต้องการสินเชื่อภาคครัวเรือนที่เติบโตตามการบริโภคภาคเอกชน รวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อที่ยังมีความผ่อนคลาย

1.2 ครัวเรือนไทยมีความเปราะบางทางการเงินในหลายมิติ

นอกจากเรื่องของสัดส่วนหนี้ต่อ GDP ที่สูงแล้ว ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยยังหมายรวมถึงความอ่อนแอทางการเงินที่ปรากฏอยู่ในหลายมิติ เช่น **สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนสูงกว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP** โดยสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนอยู่ที่ 98.5% ในปี 2562 ขณะที่สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ณ สิ้นปี 2562 ที่อยู่ที่ 79.9% ซึ่งมาจากการที่รายได้ของครัวเรือนเติบโตช้ากว่า GDP ในช่วงดังกล่าว สะท้อนได้ถึงความเสี่ยงในการกระจายรายได้ ที่ภาคครัวเรือนไม่ได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ **นอกจากนี้ ครัวเรือนไทยยังมีความเปราะบางด้านการเงิน** โดยอัตราการออมของครัวเรือนไทยเฉลี่ยในปี 2562 อยู่ที่เพียง 7.6% ลดลงจากที่เคยสูงสุดที่ 11.0% ในปี 2554 ขณะที่สินทรัพย์ทางการเงินเมื่อเทียบกับรายจ่ายโดยเฉลี่ย หรือ ก้นชนทางการเงินก็ลดลงจาก 8.2 เดือนในปี 2556 ลงมาเหลือ 7.4 เดือนในปี 2562 ด้วยเช่นกัน สะท้อนถึงความสามารถในการรองรับผลกระทบเชิงลบทางเศรษฐกิจที่ลดลง โดยกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยเป็นกลุ่มที่เปราะบางที่สุด จากสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือนที่สูงที่สุด และมีสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อมูลค่าสินทรัพย์ทางการเงินของครัวเรือนอยู่ในระดับสูงเช่นกัน นอกจากนี้ ครัวเรือนรายได้น้อยยังเป็นกลุ่มครัวเรือนที่มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายได้สูงที่สุดอีกด้วย ในแง่ของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ข้อสรุปของงานวิจัยของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (ไสมรัฐและคณะ, 2020) พบว่า **คนไทยเป็นหนี้เร็วขึ้นและนานขึ้น** และเป็นหนี้เสียตั้งแต่อายุน้อย สะท้อนถึงพฤติกรรมการก่อหนี้ของคนไทยที่เปลี่ยนไปในทางที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นปัญหาหนี้สินมากขึ้น

1.3 ปัญหาหนี้ครัวเรือนได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจตั้งแต่ในช่วงก่อนวิกฤติ

COVID-19 จากการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ในช่วงก่อนวิกฤติ COVID-19 นั้น แม้จะสามารถช่วยกระตุ้นการบริโภคภาคเอกชนได้ในระยะสั้น แต่จะมีผลจำกัดการขยายตัวของการบริโภคในระยะยาวเนื่องจากภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้นของภาคครัวเรือนทำให้ความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ใหม่ลดน้อยลง นอกจากนี้ ความเสี่ยงที่จะเกิดหนี้เสียยังมีโอกาสที่จะเพิ่มสูงขึ้นด้วยเช่นกัน

2. วิกฤติ COVID-19 ทำให้ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยที่สะสมมาในช่วงก่อนหน้ามีความรุนแรงขึ้น

2.1 วิกฤติ COVID-19 เป็นวิกฤติต่อรายได้ครัวเรือนในหลายด้าน ได้แก่

(1) **รายได้จากต่างประเทศที่ลดลง** ทั้งจากรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติที่หายไปทั้งหมด ในเวลาอันสั้นและยังมีแนวโน้มที่จะฟื้นตัวได้ช้า และรายได้จากการส่งออกสินค้าที่หดตัวในปี 2563

ตามเศรษฐกิจโลกที่ซบเซาและการชะงักของห่วงโซ่อุปทาน (2) อุปสงค์ภายในประเทศที่อ่อนแอลง ซึ่งเกี่ยวโยงมาจากการที่กำลังซื้อจากต่างประเทศที่หายไป โดยภาคครัวเรือนจะปรับตัวด้วยการลดค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ราคาสินทรัพย์ต่าง ๆ ก็ปรับลดลงเช่นเดียวกัน เช่น ราคาอสังหาริมทรัพย์ และดัชนีตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ความมั่งคั่งของครัวเรือนลดลง กระทบต่อเนื่องไปยังการใช้จ่ายภาคครัวเรือน การลดลงของอุปสงค์ทั้งภายในและภายนอกประเทศส่งผลให้ภาคธุรกิจของไทยถูกกระทบอย่างรุนแรงก่อให้เกิด (3) ภาคธุรกิจและตลาดแรงงานที่ซบเซา โดยการจัดตั้งธุรกิจใหม่ลดลงในทุกอุตสาหกรรมซึ่งสะท้อนถึงแนวโน้มของการจ้างงานที่ลดลงซึ่งจะกดดันรายได้ครัวเรือนอีกทางหนึ่ง

2.2 ปัจจัยด้านรายได้ครัวเรือนที่ลดลง ทำให้ครัวเรือนขาดสภาพคล่องและเผชิญกับความยากลำบากในภาวะหนี้สูง หนี้ครัวเรือนต่อ GDP เพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ 88.7% ณ ไตรมาส 4 ปี 2563 ซึ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก ณ ระดับก่อนวิกฤติฯ ที่ 79.8% และสูงกว่าจุดที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะข้างหน้าตามการศึกษาของ IMF และ BIS ขณะที่หนี้เสียมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุกประเภทของสินเชื่อผู้บริโภค และยังมีหนี้อีกจำนวนไม่น้อยที่คุณภาพด้อยลงแต่ยังอยู่ภายใต้ความช่วยเหลือของสถาบันการเงินผ่านการพักชำระหนี้ โดยการเข้าช่วยเหลือของสถาบันการเงินต่าง ๆ ส่งผลทำให้ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีผลประกอบการที่ถดถอยลงอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม มาตรการทางการเงินช่วยเหลือแบ่งเบาภาระหนี้ เช่น การพักหนี้ จะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระหนี้ของครัวเรือนได้เพียงในระยะสั้นเท่านั้น หลังหมดมาตรการแล้วภาคครัวเรือนของไทยยังต้องกลับมาเผชิญกับภาระหนี้ที่อยู่ในระดับสูงอีกครั้งและต้องมีแนวทางการแก้ไขในระยะยาว

3. การแก้ไขปัญหานี้ครัวเรือนไทยต้องมีทั้งมาตรการระยะสั้นเพื่อรับมือกับวิกฤติและมาตรการระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง

จากผลการวิเคราะห์ปัญหา สามารถสรุปได้ว่าการแก้ไขปัญหานี้ครัวเรือนไทยนั้นต้องคำนึงถึงทั้งการประคับประคองสถานการณ์ในระยะสั้นที่วิกฤติฯ มีแนวโน้มส่งผลกระทบรุนแรงรวมถึงการแก้ไขปัญหาลักษณะเชิงโครงสร้างในระยะยาว ทั้งในมิติของรายได้และการบริหารจัดการภาระหนี้ โดยสามารถสรุปเป็นรายละเอียดของมาตรการในแต่ละระยะ ได้ดังนี้

กรอบแนวคิดการแก้ไขปัญหานี้ครัวเรือน



3.1 มาตรการเพื่อช่วยเหลือเยียวยาปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะสั้นทั้งในด้านรายได้และภาระหนี้ โดยในส่วนของมาตรการเยียวยาด้านรายได้นั้นในช่วงวิกฤติจากประสบการณ์ต่างประเทศควรเป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านรายได้ของครัวเรือน ในส่วนนี้รัฐบาลได้มีมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ในช่วงปี 2563 - 2564 ซึ่งมีเม็ดเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการเยียวยาในด้านรายได้ครัวเรือนเป็นส่วนสำคัญ สำหรับ**มาตรการด้านการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาภาระหนี้สินภาคครัวเรือน**และชะลอความเสี่ยงด้านหนี้เสีย มีมาตรการสำคัญอันประกอบไปด้วย **(1) มาตรการพักชำระหนี้** ในการช่วยเหลือประชาชนในด้านหนี้สินด้วยการพักชำระหนี้อย่างน้อย 3-6 เดือน และมีการต่ออายุมาตรการตามสถานการณ์ **(2) การปรับลดอัตราดอกเบี้ย** ทั้งการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภาพรวม และการลดเพดานดอกเบี้ยสำหรับบางกลุ่มสินเชื่อเพื่อแบ่งเบาภาระหนี้ด้วยอีกทางหนึ่ง **(3) การปรับโครงสร้างหนี้** เพื่อบรรเทาภาระหนี้ผ่านการปรับหนี้ระยะสั้นให้เป็นระยะยาว การรีไฟแนนซ์ และการเปลี่ยนหนี้จากที่อัตราดอกเบี้ยแพงไปเป็นหนี้ที่ดอกเบี้ยถูกลง **(4) การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเสริมสภาพคล่องหรือขยายวงเงินสินเชื่อ** เพื่อช่วยด้านสภาพคล่องสำหรับครัวเรือนและธุรกิจที่มีความจำเป็นจะต้องก่อหนี้เพื่อสภาพคล่องของตนเอง และ **(5) การปรับปรุงกระบวนการไกล่เกลี่ยให้เจ้าหนี้ปรับโครงสร้างหนี้ให้ลูกหนี้** เพื่อให้การผ่อนชำระสอดคล้องกับรายได้ของลูกหนี้ที่ลดลงและเลี่ยงการเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายที่ทำให้การแก้ปัญหาล่าช้าและมีผลต่อราคาสินทรัพย์หากมีการขายทอดตลาด

3.2 แนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยในระยะยาว มุ่งเน้นการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ภาคครัวเรือน ทั้งในด้านความสามารถในการหารายได้และการสร้างความรู้และวินัยทางการเงิน รวมไปถึงการกำกับและควบคุมฝั่งผู้ปล่อยสินเชื่อให้ดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ โดยแนวทางที่สำคัญมีดังนี้

3.2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 ที่ได้มีการให้ความสำคัญกับการยกระดับรายได้ของครัวเรือนควบคู่ไปกับการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมซึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถในการหารายได้ของภาคครัวเรือนอันเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสามารถในการจัดการกับหนี้สิน นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยังจัดให้การแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนเป็นหนึ่งในมิติที่สำคัญด้วย โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อย

3.2.2 การสร้างความรู้และวินัยทางการเงินแก่ภาคครัวเรือน เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันด้านการเงินให้ครัวเรือนระมัดระวังไม่ใช้จ่ายเกินตัว วางแผนบริหารจัดการเงินได้ และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ทั้งนี้ ธปท. ได้มีการระบุดึงการส่งเสริมความรู้และวินัยทางการเงินที่ดีให้แก่ประชาชนภายใต้แผนยุทธศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

3.2.3 การปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือนระยะยาว เพื่อช่วยให้ครัวเรือนที่มีปัญหาเรื่องหนี้สินสามารถตั้งต้นใหม่ในจุดที่บริหารจัดการได้ เช่น โครงการคลินิกแก้หนี้ของ ธปท.

3.2.4 การส่งเสริมการปล่อยสินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบต่อสถาบันการเงิน เพื่อกำกับดูแลให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อให้ตรงกับความต้องการของลูกค้า และไม่แสวงหากำไรเกินควรโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงและความสามารถของภาคครัวเรือน

3.2.5 มาตรการกำกับสถาบันการเงินเพื่อดูแลระบบเศรษฐกิจ (Macroprudential) โดย ธปท. ได้มีการออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการปล่อยสินเชื่อไม่ให้นำไปสู่การก่อหนี้เกินความสามารถของผู้กู้ อย่างไรก็ตาม การนำมามาตรการ Macroprudential ควรนำมาใช้ในช่วงที่เศรษฐกิจกลับเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว เนื่องจากเป็นมาตรการที่อาจส่งผลให้เกิดการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อ ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องไปยังการฟื้นตัวของเศรษฐกิจที่ล่าช้ามากขึ้น

3.2.6 การเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาด้วยการยกระดับคุณภาพของข้อมูลสินเชื่อและรายได้ โดยในปัจจุบัน ฐานข้อมูลสินเชื่อของไทยยังสามารถพัฒนาได้อีกหลายจุด ทั้งข้อมูลด้านรายได้ของผู้กู้ และข้อมูลสินเชื่อของผู้ให้กู้นอกการกำกับของ ธปท. ซึ่งหากฐานข้อมูลสินเชื่อมีความถูกต้องและครบถ้วนก็จะช่วยให้ผู้ให้กู้สามารถประเมินความเสี่ยงของผู้ขอู้ได้แม่นยำมากขึ้น รวมถึงช่วยให้ผู้กู้เข้าใจในสถานะการเงินและระดับความเสี่ยงของตนได้ดียิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

จากผลการศึกษาถึงสาเหตุ ปัจจัย และผลกระทบของปัญหานี้ครัวเรือนไทยทั้งก่อนและหลังวิกฤติ COVID-19 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อให้การวางแผนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการวิจัยนี้ 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม 2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน 3) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคง แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่ง และยั่งยืน ดังนี้

1.1 การให้ความช่วยเหลือปัญหานี้ภาคครัวเรือนอย่างต่อเนื่องแม้วิกฤติ COVID-19 จะคลี่คลาย เพราะปัญหานี้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤติมีแนวโน้มเป็นปัญหาที่ต้องใช้เวลานานในการแก้ไข

1.2 การวางรากฐานด้านความรู้และวินัยทางการเงินแก่ภาคประชาชนตั้งแต่ระดับเยาว์วัย ไปจนถึงการส่งเสริมการเรียนรู้ทางการเงินตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทั่วไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มมีความรู้ทางการเงินเพียงพอ มีความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจของตน ซึ่งจะส่งเสริมเสถียรภาพภาคการเงินของประเทศ

1.3 การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยลดและแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือน เช่น การลดต้นทุนและข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางการเงินและ แหล่งเงินทุนที่มีความน่าเชื่อถือ การเพิ่มความโปร่งใสในการนำเสนอข้อมูลทางการเงินอันเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจทางการเงินของผู้บริโภค การเพิ่มความปลอดภัยทางไซเบอร์เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภค เป็นต้น

1.4 การส่งเสริมความร่วมมือด้านข้อมูลระหว่าง ธปท. สถาบันการเงินที่อยู่นอกกำกับของ ธปท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะช่วยให้การวิเคราะห์ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยทำได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น นำไปสู่นโยบายที่ตรงจุดและมีประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

งานวิจัยชิ้นนี้สามารถถูกต่อยอดเพื่อสร้างความเข้าใจของปัญหาได้ดียิ่งขึ้นและสามารถค้นพบแนวทางเพิ่มเติมในการแก้ปัญหาได้มากขึ้น โดยตัวอย่างของแนวทางในการต่อยอดสำหรับการวิจัยในอนาคต ประกอบไปด้วย 1) การทำการสำรวจข้อมูลจากครัวเรือนจริง ทั้งกลุ่มที่มีปัญหาและไม่มีปัญหา เพื่อให้เข้าใจถึงปัจจัยและผลกระทบที่ครัวเรือนได้รับจากการมีหนี้ หรืออุปสรรคที่ทำให้ครัวเรือนไม่สามารถบริหารจัดการงบดุลของครัวเรือนได้ รวมถึงกรณีตัวอย่างที่เป็นประโยชน์จากประสบการณ์ของครัวเรือนที่สามารถผ่านพ้นวิกฤติได้ 2) การเข้าถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือฐานข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติได้ เช่น ข้อมูลของสถาบันการเงินที่อยู่นอกกำกับของ ธปท. เป็นต้น ก็จะทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาหนี้ครัวเรือนไทยได้ดียิ่งขึ้น 3) การศึกษาเชิงลึกของประสบการณ์ต่างประเทศที่มีปัญหาหนี้ครัวเรือนสูงและแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือ