



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการการศึกษาเปรียบเทียบการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของ
ผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย และประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และ
บังคลาเทศ

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

มิถุนายน 2563

สัญญาเลขที่ RDG 6110009

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการศึกษาเปรียบเทียบการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของ
ผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย และประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และ
บังคลาเทศ

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และ

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย วช.และ สกสว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

รายงานวิจัยเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย และประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และบังคลาเทศ” ดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบของประเทศไทย และศึกษาเปรียบเทียบการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศบังคลาเทศ รวมถึงเพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายและที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาหนี้ในระบบของผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย

การดำเนินการวิจัยประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยรวบรวมและศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศบังคลาเทศ รวมถึงมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย นอกจากนี้ ยังได้ใช้การวิจัยภาคสนาม (field research) โดยการลงพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีเพื่อเป็นกรณีศึกษา โดยได้สัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ลูกหนี้ในระบบ เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับหนี้ในระบบ

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศบังคลาเทศ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทยแล้ว พบว่า ประเทศที่ศึกษาเปรียบเทียบทั้งหมดมีกฎหมายที่กำกับดูแลเกี่ยวกับหนี้ในระบบ ประเทศบังคลาเทศบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ.1918 (Usurious Loans Act of 1918) และพระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1940 (Money-Lenders Act of 1940) ประเทศมาเลเซียบังคับใช้พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1951 (Moneylenders Act 1951) และกฎหมายอิสลาม ประเทศฟิลิปปินส์บังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับที่ 2655 (กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา) และประเทศไทยบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 นอกจากนี้ กฎหมายของแต่ละประเทศได้มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการให้กู้ยืมเงินนอกระบบด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทุกประเทศที่ศึกษาเปรียบเทียบมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบก็ตาม แต่ประเทศไทยอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายของประเทศเหล่านั้นมาเป็นแบบอย่างเพื่อแก้ไขกฎหมายของประเทศไทย เพราะกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบของแต่ละประเทศอาจไม่ช่วยโดยตรงในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ ปัญหาหนี้ในระบบยังพบได้อยู่ในทุกประเทศ กฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือที่นำผู้กระทำความผิดเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามาลงโทษและเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

ส่วนมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายในแต่ละประเทศนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะการใช้ระบบการเงินแบบรากฐาน (micro finance) โดยประเทศอื่นได้ประยุกต์จากประเทศบังคลาเทศในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ กล่าวคือ ในประเทศบังคลาเทศ ได้มีการจัดตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank) โดยมีศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนัส (Muhammad Yunus) เป็นผู้ริเริ่มให้จัดตั้งขึ้น ธนาคารกรามีนเป็นธนาคารหมู่บ้านแห่งแรกของโลกเพื่อผู้ยากไร้ ผลงานการก่อตั้งธนาคารกรามีนทำให้ศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนัสได้รับรางวัลโนเบลใน พ.ศ. 2539 ธนาคารกรามีนนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเงินแบบรากฐานและเป็นแบบอย่างให้กับอีกหลายประเทศในการจัดตั้งธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อผู้มีรายได้น้อย ประเทศมาเลเซียได้มีสถาบันการเงินแบบรากฐานซึ่งได้แก่ Amanah Ikhtiar Malaysia (AIM), Yayasan Usaha Maju (YUM), Economic Fund for National Entrepreneurs Group (TEKUN) และ People's Credit

Cooperation (KKR) ประเทศฟิลิปปินส์มีสถาบันการเงินระดับรากฐาน หลายสถาบันเพื่อช่วยแก้ปัญหาความยากจนและหนี้สินของประชาชนโดยจัดตั้งขึ้นในรูปของสหกรณ์ ธนาคาร และองค์การภาคประชาชน ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งธุรกิจสินเชื่อ Pico Finance และ Nano Finance เพื่อช่วยแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการกำหนดเพดานดอกเบี้ย ผลการวิเคราะห์พบว่า การที่กฎหมายไทยได้กำหนดเพดานดอกเบี้ยมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีของการกำหนดเพดานดอกเบี้ย เช่น เป็นการคุ้มครองผู้กู้มิให้ถูกเรียกดอกเบี้ยเกินสมควรและจัดระเบียบสังคมไม่ให้นายทุนเอาเปรียบขูดรีดผลประโยชน์บนความทุกข์ยากของผู้อื่น เป็นการสนับสนุนให้ต้นทุนของเงินทุนต่ำ (Cost of fund) ซึ่งส่งผลต่อการหารายได้ของผู้กู้และเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และเป็นการสนับสนุนให้ประสิทธิภาพส่วนเพิ่มของเงินทุนหน่วยสุดท้าย (Marginal Efficiency of Capital) มากขึ้น เป็นต้น สำหรับข้อเสียของการกำหนดเพดานดอกเบี้ย เช่น ทำให้อัตราดอกเบี้ยไม่เป็นไปตามอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพ (Effective rate) และเป็นการจูงใจให้ผู้กู้เรียกประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบอื่นจากผู้กู้มากขึ้นเพื่อชดเชยความเสี่ยง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 แล้ว ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ในกรณีที่เป็นการค้าเงินคืดโดยผู้เสียหายซึ่งก็คือลูกหนี้นอกระบบ ลูกหนี้นอกระบบไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเอาผิดแก่เจ้าหนี้นอกระบบเพราะไม่ได้เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์อัตราโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ภายใต้ทฤษฎีลงโทษเพื่อความสามัคคี ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน ทฤษฎีลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู และทฤษฎีการลงโทษเพื่อตัดโอกาสการกระทำความผิด พบว่า อัตราโทษสำหรับเจ้าหนี้นอกระบบยังเป็นอัตราโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิดและการลงโทษยังไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของทฤษฎีการลงโทษ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเครื่องมือสุดท้ายที่มีสภาพบังคับทางอาญาหรือทางแพ่งเท่านั้น กฎหมายอาจไม่ใช่เครื่องมือหลักในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ กฎหมายเป็นเพียงฟันเฟืองหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ มาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายอาจเป็นเครื่องมือหลักในการช่วยแก้ปัญหาหรือบรรเทาปัญหาหนี้นอกระบบ ความเห็นนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนของหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งได้ให้ความเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในเบื้องต้นเท่านั้น

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- 1) ยังคงมีความจำเป็นในการจำกัดเสรีภาพสำหรับการตกลงอัตราดอกเบี้ยกู้ยืม โดยยังให้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) แต่ควรเปลี่ยนจากเพดานอัตราดอกเบี้ยที่แน่นอนตายตัวมาเป็นการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยให้ยืดหยุ่นตามความเหมาะสมด้วยการออกเป็นกฎหมายลำดับรอง
- 2) ควรจะแก้ไขปรับปรุงอัตราโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ให้มีอัตราโทษที่สูงขึ้น เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และให้เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ

- 3) ควรใช้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ เพราะเป็นการแก้ไข
ปัญหาหนี้ในระบบที่ต้นเหตุ
- 4) ควรใช้มาตรการอื่นๆ ในการแก้ปัญหาด้วย เช่น การสร้างวินัยทางการเงินในตนเอง การเพิ่มช่องทาง
ในการเข้าถึงแหล่งเงินให้มีเพิ่มมากขึ้น การฝึกอบรมและจัดหาตลาดรองรับสินค้าหรือแรงงาน
 เป็นต้น

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG 6110009
ชื่อโครงการ : การศึกษาเปรียบเทียบการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย และ
ประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และบังคลาเทศ
ชื่อผู้ดำเนินการ : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ
E-mail Address : fsocsbi@ku.ac.th
ระยะเวลาโครงการ : มกราคม 2561 ถึง มิถุนายน 2563

ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบโดยเฉพาะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2560 และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 แต่ประเทศไทยยังคงมีปัญหาหนี้นอกระบบอยู่และปัญหาหนี้นอกระบบก็เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย เช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม เป็นต้น

โครงการวิจัยนี้ดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบของประเทศไทย และศึกษาเปรียบเทียบการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศบังคลาเทศ รวมถึงเพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายและที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย

การดำเนินการวิจัยประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยรวบรวมและศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศบังคลาเทศ รวมถึงมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย นอกจากนี้ ยังได้ใช้การวิจัยภาคสนาม (field research) โดยการลงพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีเพื่อเป็นกรณีศึกษา โดยได้สัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ลูกหนี้นอกระบบ เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ

ผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่า การที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดเพดานดอกเบี้ยมีทั้งข้อดีและข้อเสียแต่ก็ยังคงควรให้มีการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยและควรเปลี่ยนจากเพดานอัตราดอกเบี้ยตายตัวเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ยืดหยุ่น นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์อัตราโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ภายใต้อรรถกถาแล้วพบว่า อัตราโทษสำหรับเจ้าหนี้นอกระบบยังเป็นอัตราโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิดและการลงโทษยังไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของทฤษฎีการลงโทษ

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอาจไม่ใช่เครื่องมือหลักในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ กฎหมายเป็นเพียงฟันเฟืองหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ มาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือหลักที่สำคัญในการช่วยแก้ปัญหาหรือบรรเทาปัญหาหนี้นอกระบบ เช่น การใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การสร้างวินัยทางการเงินในตนเอง การเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงแหล่งเงินให้มีเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

คำหลัก : หนี้นอกระบบ, พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560, ประเทศไทย

Abstract

Project Code : RDG 6110009
Project Title : A comparative study on solutions to informal debts of low income earners among Thailand, Malaysia, the Philippines and Bangladesh
Director of the project: Assistant Professor Dr. Setthabut Ittithumwinit
E-mail Address : fsocsbi@ku.ac.th
Project Duration : January 2018 to June 2020

Although laws relating to informal debts particularly the Civil and Commercial Code and the Excessive Interest Rate Prohibition Act B.E. 2560 are enforced, Thailand still faces with informal debt problems. Other ASEAN countries such as Singapore, Malaysia, Laos and Vietnam also face with the same problems.

The aims of this research project are to analyze laws and non-legal measures of Thailand relating to informal debts, to compare solutions to informal debt problems among Malaysia, the Philippines and Bangladesh and to propose solutions to the informal debt problems in Thailand.

The research methodology used are documentary research, field research and in-depth interview. Laws and non-legal measures relating to informal debts are reviewed and analyzed. The field research is conducted in Ubonratchathani. Debtors, law enforcement officer including scholars are interviewed.

The findings show that there are pros and cons for a maximum interest rate ceiling of 15% prescribed under the Civil and Commercial Code. It can be suggested that the interest rate ceiling should not be repealed but it should be flexible. Moreover, the penalty under the Excessive Interest Rate Prohibition Act B.E. 2560 may be inappropriate and may not serve the objectives of the punishment theories.

The Excessive Interest Rate Prohibition Act B.E. 2560 and other related laws may not be primary tools to resolve the informal debt problems. Non-legal measures would be the key factors to help relieve the informal debt problems such as applying the philosophy of sufficiency economy, building financial discipline and increasing access fund.

Key words : informal debts, the Excessive Interest Rate Prohibition Act B.E. 2560, Thailand

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	i
บทคัดย่อ	iv
สารบัญ	vi
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
3. ขอบเขตการวิจัย	4
4. วิธีดำเนินการวิจัย	4
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับหนี้ในระบบและการแก้ปัญหา	5
1. การกำหนดเพดานดอกเบี้ยตามกฎหมาย	5
1.1 แนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์	5
1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยในประเทศไทย	9
2. การกำหนดโทษทางกฎหมายอาญา	11
2.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อความสาม	11
2.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน	12
2.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู	12
3. การจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย	13
3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์	15
3.2 ธนาคารกรามีน	16
4. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	19
4.1 แนวคิดของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	20
4.2 องค์ประกอบของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	21
บทที่ 3 การแก้ปัญหานี้ในระบบของต่างประเทศ	23
1. ประเทศบังคลาเทศ	23
1.1 กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบ	23
1.2 มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบ	26

สารบาญ (ต่อ)

	หน้า
2. ประเทศมาเลเซีย	28
2.1 กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ	28
2.2 มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ	30
3. ประเทศฟิลิปปินส์	31
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ	32
3.2 มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ	38
บทที่ 4 การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของประเทศไทยและการศึกษาเปรียบเทียบ	41
1. สถานการณ์ประเทศไทย	41
1.1 ข้อมูลทั่วไป	41
1.2 นิติกรรมเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ	44
2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ	45
2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	45
2.2 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560	51
2.3 พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523	55
2.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540	58
2.5 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ	62
3. มาตรการที่มีกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ	71
3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)	72
3.2 แผนพัฒนาการเกษตร พ.ศ. 2560 – 2564	73
3.3 แผนนโยบายสินเชื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)	75
3.4 แผนนโยบายสินเชื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของธนาคารออมสิน	78
3.5 โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของรัฐบาล	80
4. การศึกษาเปรียบเทียบ	84
บทที่ 5 กรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในจังหวัดอุบลราชธานี	87
1. ข้อมูลทั่วไป	87
2. สภาพปัญหาหนี้นอกระบบของจังหวัดอุบลราชธานี	88
3. การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน	89
3.1 คณะอนุกรรมการใกล้เคียงประนอมหนี้นอกระบบประจำจังหวัดอุบลราชธานี	89

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 คณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบ ประจำจังหวัดอุบลราชธานี	90
4. ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน	91
5. มาตรการและความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของ จังหวัดอุบลราชธานี	95
5.1 ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี	96
5.2 ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี	97
5.3 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี	99
5.4 สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี	100
5.5 ศาลจังหวัดอุบลราชธานี	100
5.6 สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี	105
5.7 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี	106
5.8 ธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานี	108
5.9 สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานี	111
5.10 เจ้าหนี้ในระบบ	112
5.11 ลูกหนี้ในระบบ	114
5.12 นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ	116
บทที่ 6 วิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	129
1. วิเคราะห์	129
1.1 การกำหนดเขตแดนดอกเบี้ย	129
1.2 การดำเนินคดีอาญาโดยลูกหนี้ในระบบ	132
1.3 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	134
1.4 โทษทางอาญาสำหรับเจ้าหนี้ในระบบ	135
1.5 กฎหมายกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ	138
1.6 มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย	140
1.7 โอกาสและอุปสรรคของหน่วยงานที่มีต่อการดำเนินการตามนโยบาย การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน : กรณีศึกษาพื้นที่ จังหวัดอุบลราชธานี	141

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. ข้อเสนอแนะ	153
2.1 การกำหนดเขตแดนดอกเบี้ย	153
2.2 โฆษทางอาญาสำหรับเจ้าหนี้ในระบบ	153
2.3 แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	154
2.4 มาตรการอื่นๆ	155
บรรณานุกรม	156

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

หนี้นอกระบบเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินระหว่างเอกชนด้วยกันเองซึ่งไม่ใช่เป็นการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินและมีการคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ปัญหาหนี้นอกระบบไม่ได้เกิดขึ้นเพียงแต่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นในประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม เป็นต้น ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศก็มีมาตรการทางกฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ปัญหานี้ นอกระบบ เช่น ประเทศสิงคโปร์ได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า Moneylender Act 2008 เพื่อเป็นคุ้มครองผู้กู้ยืมเงินซึ่งถือว่าเป็นผู้บริโภค ประเทศมาเลเซียก็มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า Moneylender Act 1951 เพื่อใช้บังคับในการกำกับดูแลการกู้ยืมเช่นกัน

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินนอกระบบ โดยที่มาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี หากการกู้ยืมเงินโดยคิดอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยไม่ชอบด้วยกฎหมายและดอกเบี้ยจะตกเป็นโมฆะทั้งหมด อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินสามารถให้กู้ยืมเงินโดยคิดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ได้ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ ก่อนวันที่ 16 มกราคม 2560 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ได้ใช้บังคับโดยกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับสำหรับการให้กู้ยืมเงินโดยอัตราดอกเบี้ยสูงเกินควร ต่อมา สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2560 และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 เนื่องจากพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือการเรียกเอาประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยยังเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้หนี้นอกระบบก็ยังคงมีอยู่แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับกรณีของการกู้ยืมเงินนอกระบบ งานวิจัยภายใต้โครงการศึกษาพัฒนานโยบายยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหานี้หนี้นอกระบบ โดย รศ.วันชัย มีชาติ และคณะ ซึ่งเสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมเมื่อเดือนมิถุนายน 2556 ได้ผลการวิจัยว่า แม้ในบางกรณี บทบัญญัติของกฎหมายจะครอบคลุมเพียงพอในการแก้ไขปัญหาได้บ้าง แต่ก็มีปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายอีกหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหานี้หนี้นอกระบบ เช่น ประชาชนขาดความรู้และความเข้าใจในกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินและสิทธิของตน เป็นต้น คณะผู้วิจัยดังกล่าวเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับปัญหานี้หนี้นอกระบบในประเทศไทยนั้นยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งในด้านของความล้าหลังของตัวบทกฎหมาย อัตราโทษที่ไม่เป็นที่เกรงกลัวของผู้กระทำความผิด และในด้านของการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

รัฐบาลไทยก็ยังยอมรับว่าประเทศไทยยังมีปัญหานี้นอกระบบซึ่ง พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวระหว่างเปิดงานการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2560 ว่า การแก้ไขปัญหานี้นอกระบบให้หมดไปเป็นวาระสำคัญของชาติ เพราะเกิดปัญหากับสังคมไทยมายาวนาน นอกจากนี้ ในการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “หนี้นอกระบบ: บริหารจัดการอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนได้อย่างไร?” เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2560 จัดโดยศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (สนธ.ยธ.) ร่วมกับสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และนักศึกษาหลักสูตรอบรมด้านหลักนิติธรรมและการพัฒนา (ROLD) ในการประชุมนี้ พันตำรวจเอก ดุษฎี อารยวุฒิ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม และผู้อำนวยการศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ได้กล่าวเกี่ยวกับปัญหานี้นอกระบบว่า “ปัญหานี้นอกระบบส่วนใหญ่เกิดจากประชาชนฐานรากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุน ขาดความรู้ สิ่งที่แย่ที่สุดคือ ประชาชนไม่เข้าใจกฎหมาย ไม่เข้าใจเรื่องการทำสัญญาหนี้ยืมสิน เมื่อถูกฟ้องร้องก็ไม่มีความรู้ รวมทั้งไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ จนนำไปสู่การถูกบังคับคดี ถูกยึดที่ดิน ยึดที่อยู่อาศัย และเมื่ออยู่ในชั้นบังคับคดี ก็ไม่รู้ว่าจะต้องสู้ในเรื่องการขายทอดตลาดอย่างไร ซึ่งไม่มีประชาชนคนไหนที่รู้กฎหมายทุกฉบับ ทำให้ถูกเอาเปรียบจากกลุ่มเจ้าหนี้นอกระบบ” พันตำรวจเอก ดุษฎี อารยวุฒิ ยังให้ความเห็นอีกว่า พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้และมีปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งควรให้มีบทบาทมากกว่านี้

สำหรับข้อมูลสถิติเกี่ยวกับหนี้นอกระบบนั้น ก็ได้มีการสำรวจภาวะหนี้สินโดยมีรายงานผลการศึกษาระยะหนี้สินของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยศูนย์วิจัยเศรษฐกิจธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน ผลการศึกษาของรายงานนี้พบว่า กลุ่มตัวอย่างครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยยังมีการกู้เงินจากบุคคลอื่นภายนอกครัวเรือนซึ่งคาดว่าเป็นแหล่งเงินกู้นอกระบบร้อยละ 7.12 และ การใช้บริการแหล่งเงินกู้นอกระบบมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เผยผลสำรวจสถานภาพหนี้ภาคครัวเรือนในปี พ.ศ. 2559 พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 85.7 มีหนี้สินครัวเรือน ซึ่งคิดเป็นมูลหนี้ 298,005.81 บาทต่อครัวเรือน ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 20.2 สูงสุดในรอบ 9 ปี ตั้งแต่มีการสำรวจมา โดยร้อยละ 62.3 เป็นหนี้ในระบบ และเป็นหนี้นอกระบบร้อยละ 37.7

อนึ่ง ได้มีผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับหนี้นอกระบบและได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหานี้นอกระบบของประเทศไทย เช่น สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง “การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหากู้เงินนอกระบบ” รายงานวิจัยฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2554 โดยคณะผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ภาครัฐต้องให้ความสำคัญยอมรับการมีอยู่ของเจ้าหนี้นอกระบบเหล่านี้ และสร้างระบบที่ทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยให้ถือว่าเป็นหนึ่งในกลไกทางการเงินระดับฐานรากที่มีความสำคัญและมีศักดิ์ศรีในการประกอบอาชีพดังกล่าวได้อย่างเปิดเผย และกฎหมายต้องเปิดช่องทางในการดำเนินธุรกิจให้แก่บุคคลเหล่านี้ด้วย คณะผู้วิจัยยังได้

เสนอแนะว่า สมควรที่จะออกกฎหมายเฉพาะลักษณะการให้สินเชื่อระบบ และการกำกับดูแลที่เหมาะสม รวมถึงกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งอาจเป็นสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือสำนักพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สังกัดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการเงินภาคประชาชนโดยตรง

ปัญหานี้เงินกู้ยืมระบบยังได้ถูกนำมาศึกษาวิจัยในรูปแบบของวิทยานิพนธ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต นางสาวเยาวนารถ เพาะผล ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ใช้บริการเงินกู้ยืมระบบ” ซึ่งจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2558 นางสาวเยาวนารถ เพาะผล ผู้วิจัย ได้เสนอแนะให้บัญญัติกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจเงินกู้ยืมระบบขึ้นเป็นการเฉพาะ และกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลและแก้ไขปัญหที่เกิดจากการกู้เงินกู้ยืมระบบ รวมถึงควรกำหนดให้คดีธุรกิจเงินกู้ยืมระบบเป็นคดีผู้บริโภคเพื่อให้สามารถนำวิธีพิจารณาความตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับแก่ธุรกิจเงินกู้ยืมระบบ

อย่างไรก็ตาม รายงานวิจัยทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นได้มีการวิเคราะห์พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่ใช้บังคับกับการกู้ยืมเงินกู้ยืมระบบ แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกและให้นำพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาใช้บังคับแทนกฎหมายฉบับเดิม ทั้งนี้ ยังไม่มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 นอกจากนี้ การสำรวจข้อมูลของงานวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ใช้บริการเงินกู้ยืมระบบ” เป็นการสำรวจข้อมูลในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ยังไม่ถูกยกเลิก

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาต่อยอดงานวิจัยดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อมูลและผลการวิจัยที่ทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและนโยบายของรัฐโดยจะทำการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอมาตรการในการแก้ปัญหาหนี้ของระบบของผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทยโดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนและยังศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศบังคลาเทศอีกด้วย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ของระบบของประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายหรือมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายซึ่งเกี่ยวกับหนี้ของระบบของประเทศไทย
- 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการแก้ปัญหาหนี้ของระบบของประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศบังคลาเทศ
- 4) เพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายและที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาหนี้ของระบบของผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย

3. ขอบเขตการวิจัย

โครงการวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาในด้านกฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบของประเทศไทยและศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบของประเทศบังคลาเทศ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็นการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

1) การวิจัยเอกสาร

1.1) รวบรวมและศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 เป็นต้น

1.2) รวบรวมและศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับหนี้ในระบบของประเทศไทย

1.3) ศึกษากฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบของประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศบังคลาเทศ

1.4) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบของประเทศไทยกับสามประเทศข้างต้นตามข้อ 1.3)

2) สัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหนี้ในระบบ ลูกหนี้ในระบบ เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับหนี้ในระบบของประเทศไทย

ทั้งนี้ การดำเนินการวิจัยภายใต้โครงการนี้ได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ (COE No. COE62/011 โครงการวิจัยรหัส KUREC-SS61/059) จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์โดยไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ผลการวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายรัฐเกี่ยวกับหนี้ในระบบของประเทศไทย

2) ผลการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบของประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศบังคลาเทศ

3) ข้อเสนอแนะและมาตรการทางกฎหมายและที่ไม่ใช้กฎหมายเพื่อการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับหนี้ในระบบและการแก้ปัญหา

บทนี้เป็นการนำเสนอแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับหนี้ในระบบและการแก้ไขปัญหาซึ่งประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดเพดานดอกเบี้ยตามกฎหมาย การกำหนดโทษทางกฎหมายอาญาสำหรับผู้ให้กู้ยืมที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบโดยการจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย และแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบโดยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

1. การกำหนดเพดานดอกเบี้ยตามกฎหมาย

1.1 แนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า ประวัติศาสตร์กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากยุคศาสนจักรและได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่เรียกว่า Usury Law โดยมีหลักการสำคัญมาจากหลักพื้นฐานทางศาสนาที่มุ่งจัดระเบียบสังคมไม่ให้นายทุนเอารัดเอาเปรียบขูดรีดเอาผลประโยชน์จากความทุกข์ยากของผู้อื่น เมื่ออิทธิพลทางความคิดของศาสนจักรเสื่อมคลายลง หลักการดังกล่าวยังคงมีผลต่อมาในการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต่อมา ได้มีประเด็นว่ารัฐควรกำหนดเพดานดอกเบี้ยหรือควรให้เป็นไปอย่างเสรี ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย

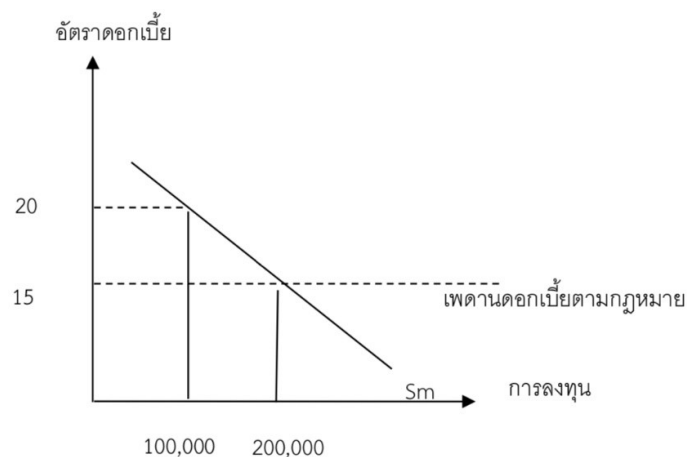
ความเห็นฝ่ายที่ 1 มีความเห็นว่ารัฐควรจำกัดเสรีภาพในการตกลงอัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในการกู้ยืมเพื่อคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายที่ด้อยกว่าไม่ให้ถูกคู่สัญญาอีกฝ่ายเอารัดเอาเปรียบและเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

อดัมสมิธ (Adam Smith) เสนอทฤษฎีทั่วไปว่าราคาคุณภาพของสินค้าและบริการเป็นผลตอบแทนของการซื้อขายแลกเปลี่ยน หรือถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานของตลาด และรัฐควรปล่อยให้ตลาดสินค้าและบริการไปอย่างเสรีตามทฤษฎีระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม (*laissez fair economics*) แต่ในกรณีการกู้ยืมเงินนี้ อดัมสมิธกลับมีความเห็นว่ารัฐควรเข้ามาแทรกแซงคู่สัญญาโดยการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (ceiling rate) เนื่องจากมีข้อสมมติฐานว่า ผู้กู้ยืมสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผู้กู้ยืมเงินที่นำเงินไปใช้ลงทุนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ และผู้กู้ยืมเงินที่นำเงินไปจ่ายฟุ่มเฟือยซึ่งอาจสร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจ ดังนั้น หากรัฐยินยอมให้ผู้ให้กู้เรียกอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมากเกินไปจนเกินสมควร ผู้กู้ประเภทแรกก็จะต้องแบกรับต้นทุนในการสร้างประโยชน์ต่อเศรษฐกิจมากเกินไป จึงจำเป็นและสมควรให้รัฐเข้ามาจำกัดเสรีภาพในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเพื่อคุ้มครองผู้กู้ประเภทนี้ แม้ผู้กู้ประเภทที่สองซึ่งเป็นผู้สร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจจะได้รับประโยชน์จากการเสียดอกเบี้ยต่ำไปด้วยก็ตาม¹

¹ David Levy, *Adam Smith's Case for Usury Laws: History of Political Economy*, (Durham: Duke University Press, 1987), p.387-400.

จอห์น เมย์นาร์ดเคนส์ (John Maynard Keynes) เสนอทฤษฎีประสิทธิภาพส่วนเพิ่มของเงินทุน (marginal efficiency of capital) มีหลักการว่า ผู้ลงทุนจะตัดสินใจลงทุนเพิ่มขึ้นโดยเปรียบเทียบระหว่างอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนกับอัตราต้นทุนของการลงทุน ถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงก็จะทำให้อัตราต้นทุนสูง ไม่คุ้มค่าต่ออัตราผลตอบแทนจากการลงทุน จึงไม่ตัดสินใจลงทุน ทำให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจ ในทางกลับกัน ถ้าอัตราดอกเบี้ยต่ำก็จะทำให้อัตราต้นทุนคุ้มค่าต่ออัตราผลตอบแทนจากการลงทุน จึงตัดสินใจลงทุนทำให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจ

จอห์น เมย์นาร์ดเคนส์ มีความคิดเห็นขยายความต่อไปจากอดัมสมิธ ว่าความต้องการถือเงินของผู้ก้สามารถแบ่งได้ 3 ประเภท ได้แก่ ผู้ก้ที่ต้องการถือเงินเพื่อจับจ่ายใช้สอย (transaction demand for money) ผู้ก้ที่ต้องการถือเงินเพื่อสำรองไว้ใช้ยามฉุกเฉิน (precautionary demand for money) และผู้ก้ที่ต้องการถือเงินเพื่อลงทุนเก็งกำไร (speculative demand for money) การที่รัฐเข้ามาจำกัดเสรีภาพในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการลงทุนโดยตรง หากแต่กระทบต่อตัดสินใจลงทุนของผู้ก้เงินเพื่อการลงทุนที่พิจารณาความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพส่วนเพิ่มของเงินทุน (marginal efficiency of capital)²



ตัวอย่าง นาย ก กำลังตัดสินใจกู้ยืมเงินลงทุนเพิ่มเติม ภายใต้สมมติฐานว่า นาย ก ไม่มีต้นทุนการผลิตอื่นนอกจากการกู้ยืมเงินอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 บาทต่อปี นาย ก ตัดสินใจกู้ยืมเงินลงทุนโดยเปรียบเทียบระหว่างอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนกับอัตราต้นทุนของการลงทุน ดังนั้น นาย ก กู้ยืมเงินลงทุนเพิ่มก็ต่อเมื่อเล็งเห็นว่าจะได้รับอัตราผลตอบแทนผลตอบแทนตั้งแต่ร้อยละ 21 ขึ้นไปเท่านั้น นาย ก จึงกู้เงินมาลงทุน 100,000 บาท ส่งผลทำให้เศรษฐกิจมีการลงทุนเพิ่มขึ้น 100,000 บาท ต่อมา มีการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเป็นร้อยละ 15 ก็จะทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลงเหลือร้อยละ 15 ต่อปี ดังนั้น นาย ก กู้ยืมเงินลงทุนเพิ่มก็ต่อเมื่อเล็งเห็นว่าจะได้รับอัตราผลตอบแทนผลตอบแทนตั้งแต่ร้อยละ 16 บาทขึ้นไปเท่านั้น จึงกู้เงินมาลงทุนเพียง 200,000 บาท ส่งผลทำให้เศรษฐกิจมีการลงทุนเพิ่มขึ้น 200,000 บาท

² สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “ความต้องการถือเงิน (Demand for Money),” สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2562, จาก <http://www2.fpo.go.th/S-I/Source/ECO/ECO22.htm>

ดังนั้น ในกรณีการกู้ยืมเงินนี้จอห์น เมย์นาร์ดเคนส์มีความเห็นว่ารัฐควรเข้ามาแทรกแซงคู่สัญญาโดยการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย เนื่องจากมีข้อสมมติฐานว่าหากต้นทุนจากการกู้ยืมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ผู้กู้ที่นำเงินไปลงทุนก็จะได้พิจารณาความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพส่วนเพิ่มของเงินทุน โดยเล็งเห็นอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนไม่มากนักก็คุ้มค่าเพียงพอที่จะลงทุนแล้ว ผู้กู้ยืมเงินก็จะตัดสินใจลงทุนเพิ่มมากขึ้นอันจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ

มาร์กิต เคนเนดี้ (Margrit Kennedy) เสนอแนวคิดที่ว่า อัตราดอกเบี้ยมีความสัมพันธ์กับระดับราคาสินค้าเนื่องจากดอกเบี้ยเงินกู้เป็นต้นทุนของเงินทุน (cost of fund) ซึ่งเป็นสื่อกลางในการได้มาซึ่งปัจจัยการผลิต ถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงก็จะทำให้ต้นทุนปัจจัยการผลิตสูงและทำให้ผู้ผลิตต้องผลักราคาแก่ผู้บริโภคโดยการกำหนดราคาสินค้าสูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น ดังนั้น ในกรณีการกู้ยืมเงินนี้จึงมีความเห็นว่า รัฐควรเข้ามาแทรกแซงคู่สัญญาโดยการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) เนื่องจากมีข้อสมมติฐานว่าหากรัฐยินยอมให้ผู้ให้กู้เรียกอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินสมควรก็จะส่งผลทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นเกิดภาวะเงินเฟ้อที่ไม่สามารถควบคุมได้จนสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ³

เวย์น วิสเซอร์และอลาสแตร์ แมคอินทอช (Wayne Visser and Alastair McIntosh) เสนอแนวคิดที่ว่า อัตราดอกเบี้ยมีผลต่อการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจ (principle of distribution) การปล่อยให้คู่สัญญาตกลงอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมกันเองอย่างเสรีจะสร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ เนื่องจากผู้ให้กู้ซึ่งเป็นผู้มีเงินออมจะได้รับผลตอบแทนมากขึ้นไปอีกตามสัดส่วนเงินออมที่นำมาปล่อยกู้ ในขณะที่ผู้กู้ซึ่งเป็นผู้ขาดแคลนเงินทุนกลับมีเงินทุนลดน้อยลงไปอีกเพราะต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้ตามสัดส่วนเงินที่กู้ยืม ทำให้เกิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจทวีคูณมากยิ่งขึ้น (The rich get richer and the poor get poorer) ดังนั้น ในกรณีการกู้ยืมเงินนี้จึงมีความเห็นว่ารัฐควรเข้ามาแทรกแซงคู่สัญญาโดยการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย เนื่องจากมีข้อสมมติฐานว่า หากรัฐยินยอมให้ผู้ให้กู้เรียกอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินสมควรก็จะส่งผลเป็นการซ้ำเติมผู้กู้ซึ่งเป็นผู้ขาดแคลนเงินทุน รัฐจึงควรเข้ามาแทรกแซงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ⁴

ความเห็นฝ่ายที่ 2 มีความเห็นว่ารัฐไม่ควรจำกัดเสรีภาพในการตกลงอัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในการกู้ยืมเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ รายละเอียดที่ปรากฏต่อไปนี้

ดอนน่า แวนเดนบริงค์ (Donna Vandenbrink) เสนอแนวคิดว่าการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย มีเจตนารมณ์คุ้มครองผู้กู้เป็นสำคัญ แต่กลับเป็นผลร้ายซ้ำเติมผู้กู้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้กู้ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงโดยตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด (market distortion) ดอนน่า แวนเดนบริงค์ได้ทำการศึกษาเชิงสถิติพบว่า การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนี้

³ Margrit Kennedy, Interest and Inflation Free Money, (Okemos: SevaInternational, 1995), p.120.

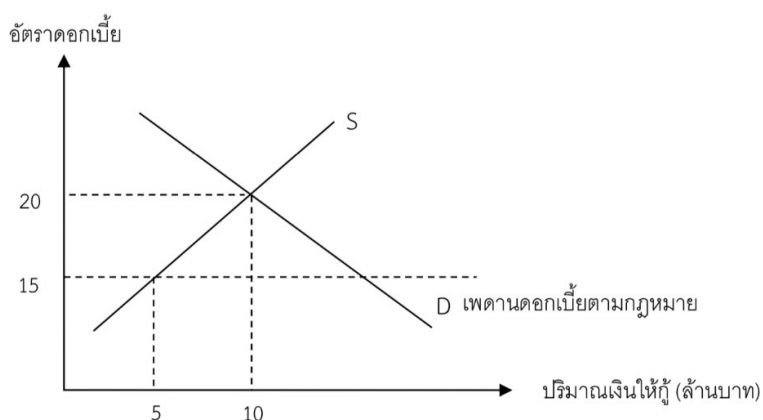
⁴ Wayne A.M. Visser and Alastair McIntosh, A Short Review of the Historical Critique of Usury, (Edinburgh: Edinburgh's Centre for Human Ecology, 1998), p.76.

(1) ทำให้ปริมาณเงินทุนที่จะให้กู้ยืมในตลาดเงินลดลง ทำให้ผู้กู้เสียโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้กู้ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อย

(2) ผู้ให้กู้ยืมนอกระบบรายย่อยมีจำนวนลดลง ทำให้ผู้ให้กู้ยืมนอกระบบรายใหญ่ซึ่งมักเป็นผู้มีอิทธิพลและยังคงดำเนินธุรกิจอยู่ได้กลับมีอำนาจต่อรองกับผู้กู้มากยิ่งขึ้นไปอีก ส่งผลทำให้ผู้กู้โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ต้องพึ่งพาผู้ให้กู้ยืมนอกระบบเป็นหลักมีอุปสรรคในการเข้าถึงแหล่งทุนมากขึ้น

(3) การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายเป็นการจูงใจให้ผู้ให้กู้เรียกเก็บประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบอื่นจากผู้กู้มากขึ้น

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่ารัฐควรให้คู่สัญญาตกลงอัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในการกู้ยืมกันอย่างเสรี⁵



ตัวอย่าง เดิมอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพหรืออัตราดอกเบี้ยตามตกลง (effective rate) ร้อยละ 20 ต่อปี ผู้ให้กู้จะเต็มใจให้กู้ยืมเงินจำนวน 10 ล้านบาท ทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้ต่างพอใจที่จะกู้ยืมเงินกันตามเสรีภาพในการแสดงเจตนา ต่อมา มีการตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี อาจเกิดผลกระทบต่อผู้กู้ได้ 2 แนวทาง

(1) ผู้ให้กู้อย่างน้อยไม่เต็มใจที่จะให้กู้ต่อไปและเลิกกิจการ ทำให้มีผู้ให้กู้เต็มใจที่จะให้กู้ยืมเงินเพียงจำนวน 5 ล้านบาท ส่งผลเสียทำให้ผู้กู้มีโอกาสดูแลแหล่งเงินทุนน้อยลง

(2) ผู้ให้กู้ทุกรายต่างยังคงเต็มใจที่จะให้กู้ต่อไป 10 ล้านบาทแต่ผู้ให้กู้ดังกล่าวจะพยายามเรียกค่าตอบแทนอื่นเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 (20%-15%) ซึ่งเป็นส่วนต่างมูลค่าระหว่างอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพกับเพดานอัตราดอกเบี้ย

ซิลวิโอ กีเซล (Silvio Gesell) เสนอแนวคิดที่ว่า เงินทุนเปรียบเสมือนสินค้าประเภทหนึ่งซึ่งมีต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมและมีความเสี่ยงไม่ต่างจากการผลิตสินค้าชนิดอื่น อัตราดอกเบี้ยจึงเป็นผลตอบแทนของเงินทุนที่สะท้อนต้นทุนและความเสี่ยงต่างๆ ไว้ในอัตราดอกเบี้ย หากรัฐเข้ามาแทรกแซงโดยกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย ก็จะทำให้ดอกเบี้ยไม่สามารถชดเชยต้นทุนและความเสี่ยงต่างๆ ที่แท้จริงได้ ดังนั้น จึงมี

⁵ Donna Vandenbrink, The Effect of Usury Ceiling: The Economic Evidence, (Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago, 1982), p.44-55.

ความเห็นว่ารัฐควรให้คู่สัญญาตกลงอัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในการกู้ยืมกันอย่างเสรี ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวได้พัฒนาไปสู่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการทำธุรกรรมต่างๆ ของสถาบันการเงินอีกด้วย⁶

นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์กลุ่ม Socio-Economics ยังเสนอแนวคิดการแก้ไขปัญหาของผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ โดยใช้ “คะแนนเครดิตทางสังคม” (social credit) ในการกู้ยืมหรือขออนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ภายใต้ระบบคะแนนเครดิตทางสังคมนี้ ให้จัดตั้งคณะกรรมการข้อมูลเครดิตทางสังคมแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ รวบรวมจัดทำบัญชีและฐานข้อมูลคะแนนเครดิตทางสังคมของสมาชิกให้เข้าเชื่อถือและได้มาตรฐาน

1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยในประเทศไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมในประเทศไทย พบว่า รัฐควรมีบทบาทต่อการจำกัดเสรีภาพในการตกลงอัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในการกู้ยืม รัฐจึงตรากฎหมายเพื่อกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) ดังจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในปี พ.ศ.2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 คณะกรรมการราษฎรได้มีคำแถลงการณ์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ คำแถลงการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งมีความว่า “เนื่องในการที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 คณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรออกคำแถลงการณ์เพื่อแสดงนโยบายรัฐบาลในการออกกฎหมายฉบับนี้ เหตุผลจูงใจรัฐบาลออกกฎหมายฉบับนี้คือ หวังจะบำรุงการกู้ยืมให้เป็นไปในทางที่ควร

การกู้ยืมเงินนั้นโดยปกติ ผู้ที่ต้องการทุนเมื่อได้ทุนแล้วไปประกอบกิจการอันใดอันหนึ่งมีผลออกมาขึ้นก็แบ่งผลนั้นใช้เป็นดอกเบี้ยบ้างเหลือรวบรวมไว้เพื่อใช้หนี้ต่อไปดังนี้ฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้ดอกเบี้ยเป็นค่าปวยการและมีโอกาสที่จะได้รับใช้ทุนคืนในภายหลังแต่ถ้าดอกเบี้ยสูงเกินไป ลูกหนี้ได้ผลไม่พอที่จะใช้ดอกเบี้ยได้ย่อมต้องระงับด้วยกันทั้งสองฝ่าย ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้งหลายและประเทศของเราเองจึงมีกฎหมายแต่โบราณการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างสูงไว้ กล่าวคือ ชั่งละ 1 บาท อันที่จริงอัตรานี้เป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่แม้กระนั้นยังปรากฏว่าทุกวันนี้มีการให้กู้ยืมเงินกันด้วยอัตราสูงกว่านั้นและเจ้าหนี้กับลูกหนี้ต่างร่วมใจร่วมมือกันหลีกเลี่ยงกฎหมายเพราะฝ่ายหนึ่งอย่างใด อีกฝ่ายหนึ่งก็มีความจำเป็นบังคับ ในที่สุดก็ได้ผลอันไม่พึงปรารถนา ดังกล่าว

ก่อนที่จะร่างกฎหมายนี้รัฐบาลได้คิดแล้วถึงอัตราดอกเบี้ย เห็นว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่ข้างฝ่ายลูกหนี้ได้ทุนมาประกอบการด้วยตนเองได้โอกาสดำเนินอาชีพได้มีโอกาสพอควรที่จะหากำไรมาใช้ดอกเบี้ย เหลือบ้างรวบรวมไว้ใช้ทุน เพราะฉะนั้นถ้าทั้งสองฝ่ายต่างคิดไปในทางควรของการค้า ก็ไม่มีทางที่จะได้รับความขัดข้องเพราะกฎหมายฉบับนี้ แต่ถ้าจะดำเนินความคิดไปในทางไม่ดูทางไกลแล้วก็จะหาเรื่องบ่นได้ เพราะฉะนั้นเป็นการสมควรที่จะเพิ่มเติมข้อบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับนี้”

⁶ Silvio Gesell, “Free-economics: The vision of reformer Silvio Gesell,” *International Journal of Social Economics* Vol 31, p.945 (2004).

นอกจากนี้ คำปรารภในพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ระบุว่า “การให้กู้ยืมเงินโดยอัตราดอกเบี้ยสูงเกินควรนั้น ย่อมเป็นทางเสื่อมประโยชน์ของบ้านเมือง สมควรจะป้องกันมิให้ราษฎรต้องเสียดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้” สะท้อนให้เห็นว่า หากให้เอกชนตกลงอัตราดอกเบี้ยโดยไม่มีกำหนดเพดาน อาจจะทำให้เกิดผลกระทบกับประเทศ รวมระบบเศรษฐกิจได้

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ก็ยังคงหลักเกณฑ์เดิมตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 รัฐควรต้องกำหนดเพดานดอกเบี้ยโดยเห็นได้จากคำปรารภของฝ่ายนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ระบุว่า “โดยที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 ได้บังคับมาเป็นเวลานานทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือเรียกเอาประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยยังเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ยังสะท้อนให้เห็นว่า รัฐควรเข้าแทรกแซงในการควบคุมอัตราดอกเบี้ย เพราะอัตราดอกเบี้ยมีผลต่อการการเงินการคลังของประเทศ ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542 ระบุว่า “การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ นอกจากต้นทุนของเงินแล้ว ธนากรยังต้องคำนึงถึงความเสี่ยงในการให้สินเชื่อและความน่าเชื่อถือของลูกค้าเป็นสำคัญ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้นหรือลดลงยังมีความสำคัญต่อนโยบายการบริหารการเงินการคลังของประเทศอันเป็นเงื่อนไขในการพัฒนาเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

(1) ประเทศไทยมีนโยบายเปิดเสรีทางการค้าและการเงิน จึงจำเป็นต้องกำหนดหรือใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝากตามกลไกตลาด ให้สอดคล้องกับสภาพคล่องทางการเงินของประเทศและตลาดการเงินของโลกเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสังคมโลก

(2) อัตราดอกเบี้ยในประเทศจะต้องปรับตัวขึ้นลงตลอดเวลาเพื่อให้ใกล้เคียงหรือเท่ากับอัตราดอกเบี้ยของตลาดโลกเพื่อควบคุมการไหลเข้าหรือไหลออกของเงินทุนต่างประเทศหรือในประเทศเพราะประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาเสริมสภาพคล่อง

(3) อัตราดอกเบี้ยที่ปรับตัวขึ้นลงเป็นโอกาสให้ประชาชนนักธุรกิจสามารถเลือกใช้บริการจากสถาบันการเงินที่ใช้อัตราดอกเบี้ยที่ตนพอใจ

(4) เป็นการพัฒนาการบริหารการเงินของสถาบันการเงินและธนากรพาณิชย์เพื่อประสิทธิภาพในการแข่งขันกับนานาชาติ และ

(5) ธนากรแห่งประเทศไทยและธนากรพาณิชย์ใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือในการเสริมหรือชะลอสภาพคล่องให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในขณะใดขณะหนึ่ง จึงเห็นได้ว่ากฎหมายบังคับให้สถาบันการเงินคิดดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654 ก็อาจทำให้ธุรกิจของสถาบันการเงินไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและนโยบายการบริหารการเงินการคลังของรัฐบาล ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติดอกเบี้ยให้กู้ยืมของสถาบันการเงินได้ระบุมูลเหตุผลการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ว่าเมื่อสถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป

การที่จำกัดให้สถาบันการเงินมีสิทธิติดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 จึงไม่สอดคล้องกับภาวะการเงินของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศอันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศโดยมีบทบัญญัติให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมบริหารการเงินการคลังของประเทศร่วมกันควบคุมการกำหนดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวโดยออกเป็นประกาศของกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย”⁷

สรุปได้ว่า กรณีการกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดา รัฐจำกัดเสรีภาพในการตกลงอัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในการกู้ยืมโดยตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่แน่นอนตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ส่วนในกรณีการกู้ยืมจากสถาบันการเงินนั้น รัฐควรจำกัดเสรีภาพในการตกลงอัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในการกู้ยืมเช่นกันแต่พึงกระทำเท่าที่จำเป็นโดยให้หน่วยงานของรัฐกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ

2. การกำหนดโทษทางกฎหมายอาญา

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับทฤษฎีการลงโทษที่สำคัญ ประกอบด้วย ทฤษฎีการลงโทษเพื่อความสามม ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน ทฤษฎีลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู และทฤษฎีการลงโทษเพื่อตัดโอกาสการกระทำความผิด สารสำคัญโดยสังเขปของแต่ละทฤษฎีการลงโทษมีดังนี้

2.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อความสามม (retributive theory)

วัตถุประสงค์หลักของการลงโทษตามทฤษฎีนี้คือเพื่อให้โทษที่ลงกับผู้กระทำความผิดได้สัดส่วนกับความผิด ซึ่งทำให้การลงโทษนั้นยุติธรรมสำหรับการกระทำความผิด⁸ หลักเกณฑ์สำคัญสำหรับการลงโทษผู้กระทำความผิดภายใต้ทฤษฎีนี้ ได้แก่

- (1) ผู้ที่กระทำผิดเท่านั้นที่จะถูกลงโทษ หากบุคคลใดไม่ได้กระทำความผิด ก็จะลงโทษบุคคลนั้นไม่ได้ ความผิดจึงต้องเกิดขึ้นเสียก่อน การลงโทษจึงลงโทษได้เฉพาะตัวผู้กระทำผิดเท่านั้น⁹
- (2) ผู้กระทำผิดทุกคนต้องถูกลงโทษโดยไม่มีข้อยกเว้น การลงโทษตามทฤษฎีนี้มุ่งรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม ผู้กระทำผิดเป็นผู้ละเมิดกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครก็ตามหากเป็นผู้ละเมิดกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมก็ต้องถูกลงโทษทุกๆ คนแม้ว่าการลงโทษบุคคลนั้นจะไม่เกิดประโยชน์อะไรต่อสังคมก็ตาม¹⁰

⁷ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542

⁸ สหชน รัตนไพจิตร, “ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา,” (วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2527), น.37.

⁹ เพิ่งอ้าง, น.38-39.

¹⁰ เพิ่งอ้าง, น.39-40.

(3) จำนวนโทษต้องพอเหมาะกับความผิด การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อความสาสม มุ่งหมายที่จะลงโทษให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไป การลงโทษจึงต้อง “สาสม” กับความผิดโทษที่จะลง แก่ผู้กระทำความผิด กล่าวคือ ความสาสมต้องเป็นโทษที่หนักหรือเบาได้สัดส่วนกับความผิดนั้น¹¹

2.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน (deterrence theory)

ทฤษฎีนี้มีแนวคิดว่าการลงโทษควรมีลักษณะเพื่อป้องกันสังคม เมื่อผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดขึ้นมาแล้ว ความเสียหายในอดีตย่อมไม่สามารถที่จะเยียวยาให้ดีขึ้นแต่อาจใช้ประโยชน์จากการลงโทษเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดเช่นนั้นขึ้นม่อีกในสังคม การลงโทษเป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดกลัวต่อโทษ¹² วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีนี้ คือ

(1) เพื่อให้มีผลต่อตัวผู้กระทำความผิดเอง (special prevention) คือทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งถูกลงโทษมีความเข็ดหลาบ ไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก

(2) เพื่อเป็นตัวอย่างแก่บุคคลทั่วไป (general prevention) โดยให้คนทั่วไปเห็นว่าเมื่อกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษเพื่อคนทั่วไปที่ได้ทราบ จะได้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด¹³

แนวความคิดของทฤษฎีนี้ไม่ได้คำนึงถึงแต่เพียงผลของการลงโทษต่อตัวผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว แต่ได้คำนึงถึงผลต่อประชาชนทั่วไป วิธีการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันนี้ มีหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

- (1) ให้มีปริมาณโทษที่เหมาะสม
- (2) มีความแน่นอนและรวดเร็วในการลงโทษ และ
- (3) ใช้การลงโทษเป็นเครื่องมือให้คนอื่นกลัวโทษ¹⁴

2.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (reformatory theory)

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูเป็นได้รับอิทธิพลมาจาก วิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ (Positivist) ที่ใช้วิธีการศึกษาแบบเชิงประจักษ์ (Empirical method) มาศึกษาวิเคราะห์โดยมีการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ มาพิสูจน์ความเชื่อและสมมติฐาน ศึกษาสาเหตุการกระทำผิดเป็นรายบุคคล ศึกษาหาวิธีการลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด ตลอดจนหาวิธีการที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิดเพื่อไม่ให้กระทำความผิดซ้ำ แนวคิดของทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูแตกต่างจากทฤษฎีการลงโทษเพื่อความสาสมและทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน กล่าวคือ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูเน้นการวิเคราะห์เชิงเหตุผลเชิงตรรกะ (Rational)¹⁵

¹¹ เฟื่องอ้าง, น.41.

¹² เฟื่องอ้าง, น.43.

¹³ เฟื่องอ้าง, น.44.

¹⁴ เฟื่องอ้าง, น.48-53.

¹⁵ เฟื่องอ้าง, น.58-59.

การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้มีความสำคัญที่ควรปฏิบัติ 5 ประการ ดังนี้

- (1) พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำความผิดประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา เช่น ไม่ให้มีการประจาน เป็นต้น
- (2) พยายามหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้นโดยหันมาใช้วิธีการอย่างอื่นแทน
- (3) การลงโทษต้องลงโทษให้เหมาะสมกับบุคคล
- (4) เมื่อผู้กระทำความผิดได้รับการแก้ไขดีแล้วก็ไม่ต้องลงโทษต่อ
- (5) ให้มีการปรับปรุงผู้ต้องโทษระหว่างถูกคุมขังซึ่งวิธีการทั้งหลายเหล่านี้สามารถนำวิธีการหนึ่งวิธีการใด หรือหลายๆ วิธีมาใช้ร่วมกันได้¹⁶

2.4 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อตัดโอกาสการกระทำความผิด (Incapacitation)

การลงโทษเพื่อตัดโอกาสการกระทำความผิดมีหลักการสำคัญว่าอาชญากรรมย่อมไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีอาชญากร ดังนั้น ควรป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมขึ้นในสังคม จึงจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้กระทำความผิดไว้โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำจัดผู้กระทำความผิดให้ออกจากสังคมอย่างถาวรหรือชั่วคราวซึ่งเป็นการป้องกันคนในสังคมให้อยู่ได้ปลอดภัย ไม่ต้องหวาดระแวงภัยจากบุคคลนั้นๆ อีกต่อไป การลงโทษตอบสนองต่อวัตถุประสงค์นี้คือการลงโทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง โดยเฉพาะการลงโทษประหารชีวิต ถือเป็นการตัดโอกาสผู้กระทำความผิดออกจากสังคมอย่างถาวร ส่วนการลงโทษจำคุกกักขังเป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพียงชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้นเพื่อให้สังคมปลอดภัย¹⁷

3. การจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย

ลักษณะโดยทั่วไปของผู้มีรายได้น้อยและแหล่งเงินทุนปรากฏอยู่ในวรรณกรรมต่างๆ เช่น Daryl Collins, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford และ Orlanda Ruthven ทำการศึกษาไว้ในหนังสือ *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day* ได้ตั้งประเด็นเกี่ยวกับการบริหารเงินของผู้มีรายได้น้อยว่า ผู้ที่มีรายได้น้อยกว่าวันละ 2 ดอลลาร์เป็นผู้ที่ไม่มีงานประจำ จึงทำให้บางวันมีรายได้ บางวันก็ไม่มีรายได้ รายได้ที่ได้รับมาเกือบทั้งหมดเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าอาหารและสิ่งของเพื่อการดำรงชีพ ทำให้คนเหล่านี้ต้องมีการวางแผนทางการเงินว่าจะใช้จ่ายเงินอย่างไรเพื่อให้มีอาหารกินทุกวันไม่ใช่เฉพาะวันที่ตัวเองมีรายได้ และเก็บออมจากรายได้ที่เพียงน้อยนิดได้อย่างไร¹⁸

¹⁶ เพ็งอ้วน, น.61-62.

¹⁷ นที จิตสง่า, “วัตถุประสงค์ในการลงโทษ,” สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2562 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/454719>

¹⁸ Daryl Collins, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford, and Orlanda Ruthven, *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on 2 dollar a Day*, (Princeton: Princeton University Press, 2010), pp.6-7.

นอกจากนี้ ยังมีวรรณกรรมอื่นที่แบ่งผู้มีรายได้น้อยออกแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

- (1) ผู้มีรายได้น้อยที่มีวินัยทางการเงิน และ
- (2) ผู้มีรายได้น้อยที่ขาดวินัยทางการเงิน

ผู้มีรายได้น้อยที่มีวินัยทางการเงินจะมีวิธีการบริหารเงินทั้งด้านการออมและการกู้ยืม ในด้านการออมของผู้มีรายได้น้อยมีหลายวิธี เช่น เก็บออมเงินไว้ที่บ้าน เก็บออมโดยฝากไว้กับคนอื่นหรือกับสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น ส่วนด้านวิธีการกู้ยืมของผู้มีรายได้น้อยมีหลายวิธี เช่น กู้ยืมจากจากเพื่อนบ้าน ญาติ นายจ้าง นายทุนปล่อยเงินกู้ เป็นต้น แต่พบว่า ผู้มีรายได้น้อยมีอุปสรรคอย่างมากในการกู้ยืมเงินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินเพราะไม่มีแหล่งรายได้ที่แน่นอนและไม่มีหลักทรัพย์ประกัน¹⁹

หากวิเคราะห์การบริหารเงิน จะพบว่า การบริหารเงินของผู้มีรายได้น้อยที่มีวินัยทางการเงินกับการบริหารเงินของผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ มีความคล้ายคลึงกันเป็นอย่างมากในด้านการจัดการทรัพย์สิน (Portfolio Management) แตกต่างกันเพียงความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงินได้ ถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาก็จะส่งผลกระทบต่อเนื่องทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากขึ้นไปอีก

สำหรับการแก้ไขปัญหาอุปสรรคการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้มีรายได้น้อยข้างต้นคือการจัดให้มีระบบการเงินรายย่อย (micro finance) ซึ่งหลายประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญและประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุน การเงินรายย่อยเป็นการให้บริการของสถาบันการเงินรายย่อยในการรับฝากเงิน และให้สินเชื่อ รวมทั้งการให้บริการประกันภัยและบริการการชำระเงิน ซึ่งมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นประโยชน์กับผู้ที่มีรายได้น้อยและว่างงาน โดยสถาบันการเงินรายย่อยสามารถเป็นได้ทั้งธนาคารพาณิชย์ (Bank) หรือผู้ประกอบการที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non-bank) และส่วนใหญ่นอกจากที่จะเป็นสื่อกลางในการบริการทางการเงินแล้ว ยังเป็นสื่อกลางทางสังคมด้วย เช่น การฝึกอบรมให้ความรู้ และการเอื้อให้เกิดการบริหารจัดการในหมู่สมาชิก²⁰

ระบบการเงินรายย่อยที่ประสบความสำเร็จคือธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนระบบการเงินรายย่อยที่จัดตั้งขึ้นในประเทศบังกลาเทศ แนวคิดธนาคารกรามีนได้นำไปใช้กับการแก้ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้มีรายได้น้อย เป็นการให้กู้เงินโดยไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน สำหรับประเทศไทยก็ได้มีการนำระบบการเงินรายย่อยมาใช้แก้ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อเป็นการให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อย เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นต้น²¹

¹⁹ ปรีดี บุญซื่อ, “Grameen Bank จากสินเชื่อรายย่อยสู่พอร์ตการลงทุนของคนยากจน,” สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2562, จาก <https://thaipublica.org/2016/11/pridi15/>

²⁰ พิชชา วีรกุลเทวัญ, “ระบบการเงินรายย่อยกับปัญหาความยากจน”, (การค้นคว้าอิสระ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการเงิน คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.4.

²¹ เพิ่งอ้าง, น.7-8.

นอกจากนี้ รัฐบาลยังอนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ Nano Finance และ Pico Finance อีกด้วย

แนวคิดของการจัดหาแหล่งเงินทุนที่สำคัญก็คือระบบการเงินรายย่อยซึ่งประกอบด้วยรูปแบบต่างๆ ตามที่กล่าวข้างต้น ในส่วนนี้ ผู้วิจัยนำเสนอแนวคิดเพียงบางรูปแบบซึ่งได้แก่

- (1) แนวคิดการให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ประเภท Nano Finance และ Pico Finance และ
- (2) แนวคิดธนาคารกรามีน (Grameen Bank)

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ (Micro Finance)

การให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์เป็นการให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยโดยไม่ต้องมีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน หรือบุคคลค้ำประกัน สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1) นาโนไฟแนนซ์ (Nano Finance)

นาโนไฟแนนซ์ หมายถึง การให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่ต้องมีทรัพย์สินเป็นหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบอาชีพ ซึ่งผู้ให้สินเชื่อจะได้รับผลตอบแทนจากดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมชำระ รวมถึงค่าปรับ ค่าบริการและค่าธรรมเนียม ผู้ให้สินเชื่อซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้กับรัฐบาลสามารถเรียกค่าตอบแทนได้สูงกว่าอัตราเพดานดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดสำหรับการกู้ยืมระหว่างประชาชนทั่วไป เนื่องจากการให้สินเชื่อลักษณะดังกล่าวมีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้สูงกว่ากรณีทั่วไปและผู้ให้สินเชื่อไม่มีโอกาสบังคับเอาจากทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันได้ มีแต่เพียงโอกาสได้รับชำระหนี้เอจากรายได้ของกิจการที่ผู้กู้ยืมนำไปลงทุนเท่านั้น²²

2) พิกิไฟแนนซ์ (Pico Finance)

พิกิไฟแนนซ์ หมายถึง การให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่ต้องมีทรัพย์สินเป็นหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายเอนกประสงค์หรือจำเป็นฉุกเฉิน ผู้ให้สินเชื่อจะได้รับผลตอบแทนจากดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมชำระ รวมถึงค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียม ผู้ให้สินเชื่อซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้กับรัฐบาลสามารถเรียกค่าตอบแทนได้สูงกว่าอัตราเพดานดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดสำหรับการกู้ยืมระหว่างประชาชนทั่วไป²³ เนื่องจากการให้สินเชื่อลักษณะดังกล่าวมีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้สูงกว่ากรณีทั่วไปและผู้ให้สินเชื่อไม่มีโอกาสบังคับเอาจากทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือจากกิจการที่ผู้กู้ยืมนำไปลงทุน²⁴

²² กระทรวงการคลัง, “นาโนไฟแนนซ์,” สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2562 จาก www.fpo.go.th/aroundfpo

²³ สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, “การเข้าสู่วาระนโยบายการคลังด้านการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทย: บทวิเคราะห์สะท้อนผ่านโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico finance),” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 7, ปีที่ 56, น.43-77 (กรกฎาคม 2560).

²⁴ กระทรวงการคลัง, “Pico finance คืออย่างไร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2562, จาก www.fpo.go.th/getattachment

สำหรับความแตกต่างระหว่างนาโนไฟแนนซ์กับฟิโกไฟแนนซ์นั้น มีความเหมือนกันในด้านการได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่าอัตราผลตอบแทนที่กฎหมายกำหนด แต่ก็มีความแตกต่างกัน 3 ประการ

(1) วัตถุประสงค์การให้สินเชื่อ นาโนไฟแนนซ์มีวัตถุประสงค์การให้สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ ส่วนฟิโกไฟแนนซ์มีวัตถุประสงค์การให้สินเชื่อเพื่อการใช้จ่ายเอนกประสงค์หรือจำเป็นฉุกเฉิน ดังนั้นผู้ให้สินเชื่อฟิโกไฟแนนซ์จึงมีความเสี่ยงที่จะถูกผิดนัดชำระหนี้มากกว่า

(2) การจดทะเบียนกับรัฐ ผู้ให้สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีทุนจดทะเบียนเป็นจำนวนสูงมากใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์และต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของรัฐนั้น ส่วนผู้ให้สินเชื่อฟิโกไฟแนนซ์ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นกันแต่มีทุนจดทะเบียนน้อยกว่าและต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังของรัฐนั้น ดังนั้น ผู้ให้สินเชื่อฟิโกไฟแนนซ์จึงมีจำนวนมากและสามารถให้บริการสินเชื่อได้เข้าถึงประชาชนมากกว่าผู้ให้สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์

(3) การชำระหนี้ นาโนไฟแนนซ์และฟิโกไฟแนนซ์ต่างก็มีวิธีการคำนวณหนี้โดยการหักหนี้เงินต้นทำให้เมื่อผู้กู้ชำระหนี้จะได้รับการการลดต้นเงินกู้และลดดอกเบี้ยในงวดต่อไป อย่างไรก็ตามนาโนไฟแนนซ์จะลดอัตราการเรียกเก็บค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียม แต่สำหรับฟิโกไฟแนนซ์จะเรียกเก็บค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมในอัตราคงที่ตลอดสัญญา

3.2 ธนาคารกรามีน (Grameen Bank)

ธนาคารกรามีนเป็นแนวคิดการจัดตั้งสถาบันการเงินในแต่ละชุมชนของศาสตราจารย์ ดร.มูฮัมหมัด ยูนัส (Muhammad Yunas) หลักการของธนาคารกรามีนมีแนวคิดพื้นฐานว่า คนจนไม่ได้ยากจนเพราะเขาไร้เงาหรือเกียจคร้าน เขาทำงานทั้งวันเช่นกัน งานในลักษณะเดียวกัน เขายากจนเพราะสถาบันการเงินของประเทศไม่ช่วยพวกเขาให้ขยายฐานทางเศรษฐกิจ²⁵ แนวคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การจัดตั้งธนาคารชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลกและได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพในเวลาต่อมา ซึ่งสาระสำคัญ ดังนี้

1) ความเป็นมาธนาคารกรามีน (Grameen Bank)

ประเทศบังกลาเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและภาวะความยากจน ศาสตราจารย์ ดร. มูฮัมหมัด ยูนัส ได้ศึกษาหมู่บ้านโจร่าซึ่งเป็นหมู่บ้านในชนบทของประเทศบังกลาเทศแล้วพบว่าสาเหตุหลักของความยากจนในชนบทคือ ภัยแล้ง เมื่อในฤดูแล้งเกษตรกรจะใช้น้ำจากบ่อบาดาล แต่ถ้าหากฤดูฝนนั้นฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาลก็จะมีน้ำสำหรับทำการเกษตร เมื่อไม่ได้ทำการเกษตรก็ไม่มีสินค้าออกขาย เมื่อไม่มีสินค้าออกขายในฤดูกาลนั้น ก็ทำให้ขาดรายได้และไม่มีรายได้เงินมาใช้จ่ายเป็นค่าเชื้อเพลิงและซ่อมบำรุงรักษาปั้มน้ำบาดาลที่จะนำมาทำเกษตรในฤดูแล้งที่จะมาถึง ทำให้เกิดวงจรความยากจนของเกษตรกรในหมู่บ้านโจร่า ศาสตราจารย์ ดร.มูฮัมหมัด ยูนัส เสนอแนวคิดให้จัดตั้งสหกรณ์เพื่อการเกษตรรูปแบบใหม่ที่มีชื่อว่า “ฟาร์มสามหุ้น” (Tebhaga Khamar) โดยให้เจ้าของที่ดินยอมให้ชาวนาใช้ที่นาปลูกข้าวในหน้าแล้ง และศาสตราจารย์ ดร.มูฮัมหมัด ยูนัส ยินดีเป็นคนออกค่าเชื้อเพลิงและซ่อมบำรุงรักษาปั้มน้ำบาดาล ค่าเมล็ดพืช

²⁵ นันทกานต์ สมบัติสวัสดิ์, “แนวคิดเรื่องธุรกิจเพื่อสังคมของมูฮัมหมัด ยูนัส,” วารสารปณิธาน, ฉบับที่ 1, ปีที่ 12, น.15 (มกราคม – มิถุนายน 2559).

ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เมื่อได้ผลผลิตก็จะมาแบ่งกันฝ่ายละ 1 ใน 3 ผลลัพธ์คือโครงการฟาร์มสามขั้นประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมากทำให้สามารถเก็บเกี่ยวข้าวในฤดูแล้งได้ และช่วยแก้ไขปัญหาคาความยากจนของชาวหมู่โจบร้าได้อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนัสไม่อาจสนับสนุนเงินทุนค่าเชื้อเพลิงและซ่อมบำรุงรักษาปั้มน้ำบาดาล ค่าเมล็ดพืช ปุ๋ย ยาฆ่าแมลงได้ตลอดไปจึงเสนอให้มีแนวความคิดธนาคารหมู่บ้านขึ้นมา²⁶

2) แนวคิดของธนาคารกรามีน (Grameen Bank)

รูปแบบของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปมีแนวคิดอยู่บนการทำสัญญากู้ยืมและการเรียกทรัพย์สินเป็นหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกัน โดยพิจารณาถึงกระแสเงินสดและรายการเดินบัญชี (Financial Statement) ของผู้กู้ ซึ่งผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่ไม่มีคุณสมบัติเหล่านี้ จึงมีประเด็นปัญหาว่าธนาคารจะมีหลักเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ที่ไม่ใช่หลักประกันในขณะที่ไม่ทำให้ธนาคารรับความเสี่ยงจากการผิดนัดชำระหนี้มากเกินไปได้อย่างไร²⁷

ศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนัส (Muhammad Yunas) ได้เสนอแนวคิดเรียกว่า นโยบายสินเชื่อ Grameen I โดยเสนอให้สินเชื่อให้แก่ผู้ยากไร้โดยให้ความสำคัญแก่ครัวเรือนที่ยากจนที่สุดและครอบครัวที่มีที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ แต่มีเงื่อนไขว่าผู้กู้จะต้องรวมตัวกันเป็นกลุ่มและมีการประชุมสัปดาห์ละ 1 ครั้งกับพนักงานของธนาคารกรามีนเพื่อปรึกษากันว่าจ่ายคืนเงินกู้ให้ธนาคารอย่างไรภายในกำหนดเวลา 1 ปี และกำหนดแผนค่าใช้จ่ายในครัวเรือนของสมาชิกสำหรับสัปดาห์ถัดไป อีกทั้งสมาชิกกลุ่มต้องคอยตรวจสอบการชำระหนี้เงินกู้ของสมาชิกในกลุ่ม ที่เรียกว่า “หลักประกันทางสังคม (Social collateral)” แนวความคิดนี้ได้ผลสำเร็จทำให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ในขณะที่ธนาคารก็ได้รับชำระหนี้ตามที่กำหนด อย่างไรก็ตามเงื่อนไขการชำระหนี้ภายในกำหนดเวลา 1 ปีดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับสถานะทางการเงินของผู้ยากไร้ และผู้ยากไร้ที่เข้าร่วมโครงการยังไม่มีเงินออมมากพอ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่ออกมา²⁸

ในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการกำหนดนโยบายใหม่ที่เรียกว่า นโยบายสินเชื่อ Grameen II ซึ่งเปลี่ยนบทบาทธนาคารจากการให้สินเชื่อรายย่อยแก่ครัวเรือนที่ยากไร้มาเป็นการให้บริการด้านการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยธนาคารกรามีนได้เปลี่ยนหลักเกณฑ์การปล่อยเงินกู้ที่เคยกำหนดไว้ 1 ปี และต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในทุกๆ สัปดาห์ มาเป็น 3 เดือน จนถึง 3 ปี และในกรณีที่ผู้กู้มีเหตุจำเป็นไม่สามารถชำระเงินกู้ยังสามารถกู้เงินเพิ่มได้ หรือขออนุมัติสามารถขยายเวลาการชำระเงินกู้ให้นานออกไปได้ นอกจากนี้ธนาคารยังให้ความสำคัญกับเรื่องการออม โดยกำหนดให้สมาชิกเงินกู้ของธนาคารต้องออมเงินจำนวนหนึ่งในแต่ละสัปดาห์ และฝากในบัญชีออมทรัพย์ของกลุ่มที่สังกัด สมาชิกจะสามารถถอนเงินฝากนี้ได้หลังจากออมครบ 10 ปี หรือลาออกจากการเป็นสมาชิก พร้อมจัดทำผลิตภัณฑ์การออมเงินเพื่อบำนาญ หรือ Grameen Pension Saving ที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูงสำหรับการฝากประจำทุกเดือน โดยมีการฝากขั้นต่ำ 1 ดอลลาร์ต่อเดือนเป็นเวลา 5 หรือ

²⁶ ปรีดี บุญซื่อ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19.

²⁷ นันทกานต์ สมบัติสวัสดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น.16.

²⁸ ปรีดี บุญซื่อ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19.

10 ปีแนวความคิดนี้ได้ผลสำเร็จทำให้ธนาคารก็ได้รับชำระหนี้ตามที่กำหนด และผู้มีรายได้น้อยการมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีเงินออมหลังจากชำระหนี้ครบถ้วนตามสัญญาแล้ว²⁹

3) แนวทางการบริหารงานธนาคารกรามีน (Grameen Bank)

ธนาคารกรามีนมีวัตถุประสงค์เพื่อการขยายบริการทางการเงินการธนาคารให้เข้าถึงผู้ยากไร้ การขจัดเจ้าหน้าที่นอกระบบที่เอาเปรียบผู้ยากไร้ การให้โอกาสแก่ผู้ไม่มีงานในการทำมาหากินหรือสร้างงานในแถบชนบทของประเทศบังคลาเทศ ส่งเสริมให้ผู้ด้อยโอกาสซึ่งส่วนใหญ่เป็นสตรีในแต่ละครัวเรือนเข้าสู่ระบบหรือองค์กรที่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยบุคคลในท้องถิ่น และแปลงสภาพปัญหา “รายได้น้อย-เงินอมน้อย-ลงทุนน้อย” เป็น “รายได้น้อย-เข้าถึงสินเชื่อ-เริ่มการลงทุน-เพิ่มรายได้-เพิ่มเงินออม-เพิ่มการลงทุน-เพิ่มรายได้”³⁰ โดยมีปรัชญาแนวคิดการบริหารธนาคาร ดังนี้

(1) ธนาคารกรามีนไม่ใช่องค์กรการกุศล ธนาคารกรามีนยังคงเป็นธนาคารพาณิชย์เพียงแต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างผลกำไรสูงสุดโดยมีวัตถุประสงค์เพียงให้บริการการเงินแก่คนจนเพื่อให้สามารถสร้างรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวและมีฐานะมั่นคง³¹

(2) ธนาคารกรามีนให้สินเชื่อโดยไม่มีหลักประกัน แต่สร้างระบบอนุมัติสินเชื่อแบบกลุ่มโดยผู้กู้แต่ละคนในกลุ่มเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ซึ่งกันและกัน ทำให้ผู้กู้ในกลุ่มช่วยเหลือกันเองและสร้างแรงจูงใจในการชำระหนี้ให้ตรงต่อเวลา³²

(3) ธนาคารกรามีนดำเนินธุรกิจด้วยความเชื่อมั่นในศักยภาพของผู้กู้และสนับสนุนการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้กู้ซึ่งเป็นคนยากจนด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการหารายได้และนำมาชำระหนี้แก่ธนาคาร เช่น การให้สินเชื่อเพื่อการศึกษาแก่ผู้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้บุตรหลานของผู้กู้ได้มีโอกาสในการศึกษาและเพิ่มศักยภาพ³³ เป็นต้น และผู้กู้มีเงื่อนไขที่จะต้องผูกพันตนตามพันธสัญญา 16 ประการ ดังนี้

- 1) ผู้กู้ต้องอยู่ในระเบียบ วินัย กล้าหาญ ทำงานหนักและมีความสามัคคีกัน
- 2) ผู้กู้ต้องนำความมั่งคั่งมาสู่ครอบครัว
- 3) ผู้กู้ต้องซ่อมแซมบ้านให้น่าอยู่ ไม่อาศัยในบ้านที่เสื่อมโทรมหรือผุพัง
- 4) ผู้กู้ต้องปลูกผักไว้กินเองภายในรั้วบ้าน
- 5) ผู้กู้ต้องปลูกพืชตามฤดูกาล

²⁹ เฟิ่งอว้าง.

³⁰ อรรถพล อรรถวรเดช, ปรนาคินทร์ กัตถุญญตานนท์, ขมฤทัย ต้นหยงมาศ, วรปรานี สิทธิสรวง และธีรวิภา สุขมาวงศ์, “การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบ,” (รายงานวิจัยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554), น.105.

³¹ ศศิวิมล การพวงศ์สถิตย์, “ปัญหาการเข้าถึงการเงินรากฐาน (microfinance) ของประชาชน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.71.

³² เฟิ่งอว้าง, น.71.

³³ เฟิ่งอว้าง, น.71.

- 6) ผู้กู้ต้องจำกัดปริมาณสมาชิกในครอบครัว
- 7) ผู้กู้ต้องให้การศึกษากับลูกหลาน
- 8) ผู้กู้ต้องรักษาสัตว์เลี้ยงให้สะอาด
- 9) ผู้กู้ต้องใช้ส้วมหลุม
- 10) ผู้กู้ต้องต้มน้ำก่อนดื่ม
- 11) ผู้กู้ต้องไม่ให้ลูกแต่งงานตั้งแต่ยังเล็ก
- 12) ผู้กู้ต้องยินดีให้ความช่วยเหลือกับผู้อื่นเสมอ
- 13) ผู้กู้ต้องช่วยกันรักษาภูมิลำเนา
- 14) ผู้กู้ต้องให้ความร่วมมือกับสังคม
- 15) เมื่อผู้กู้มีเงินมากขึ้น ต้องรู้จักลงทุนมากขึ้น
- 16) ผู้กู้ต้องไม่ลงโทษคนอื่นโดยไม่ยุติธรรม³⁴

จากแนวคิดการบริหารธนาคารกรามีนของศาสตราจารย์ ดร.มูฮัมหมัด ยูนิส จะเห็นได้ว่า ธนาคารกรามีนมิใช่องค์กรการกุศลแต่เป็นองค์กรธุรกิจที่มีแนวทางการบริหารธุรกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยมีแนวทางส่งเสริมให้ประชาชนวางแผนทางการเงินและหารายได้เพิ่มได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมโดยมีรัฐและธนาคารเป็นผู้สนับสนุนในการจัดอุปสรรคต่อหารายได้อย่างสุจริต มิใช่จำกัดไว้แต่เพียงที่รัฐจะส่งเสริมให้ประชาชนลดจำนวนการบริโภคและดำรงชีวิตอย่างสมถะพอเพียง³⁵

4. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร (พระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 9) ได้ทรงแนะนำเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทย ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงปรากฏอยู่ในพระบรมราโชวาทที่พระราชทานแก่นิสิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 มีใจความว่า “การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้นตอนต้องสร้างพื้นฐานคือ ความพอมีพอกินพอใช้ของประชาชนส่วนใหญ่เบื้องต้นก่อนโดยวิธีการและอุปกรณ์ที่ประหยัดแต่ถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อให้พื้นฐานความมั่นคงพร้อมพอสมควรและปฏิบัติได้แล้วจึงค่อยสร้างเสริมและฐานทางเศรษฐกิจขึ้นสูงโดยลำดับต่อไป” ปรัชญานี้เป็นหลักคิดและหลักปฏิบัติในการดำเนินชีวิตเพื่อนำไปสู่ความพอเพียง

การใช้หลักความพอเพียงเป็นหลักคิดและหลักปฏิบัติในการดำเนินชีวิต บุคคลนั้นก็จะสามารถอยู่ได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ปรับตัว และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงได้ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่ชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนเพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์และเพื่อให้เกิด

³⁴ Grameen Bank, “16 decisions,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2563, จาก <http://www.grameen.com/category/16-decisions/>

³⁵ นันทกานต์ สมบัติสวัสดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 25*, น.16.

ความก้าวหน้าควบคู่กับความสมดุล ตลอดจนพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้าน วัตถุ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านวัฒนธรรม³⁶

4.1 แนวคิดของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 เป็นแผนที่จัดทำขึ้นโดยใช้แนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งมีใจความว่า “เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชน ในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไป ในทางสายกลางโดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมี ผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และ ขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจ ในทุกระดับให้มีความสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์ และมีความรอบรู้ที่เหมาะสมดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญาและความรอบคอบเพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและ กว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี”³⁷

แนวคิดของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงข้างต้นนี้ถือว่ามีความหมายเช่นเดียวกับทางสายกลางในพุทธ ศาสนา กล่าวคือ สามารถพึ่งพาตนเองได้ พอมีพอกิน พอดีกินพอดีใช้ ไม่มีหนี้สิน ไม่ได้มีความหมายถึงการ พึ่งตนเองแบบสุดโต่ง คือ ผลิตทุกอย่าง หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นวิธีการที่กระจายความเสี่ยง ไม่ผลิต สินค้าเกษตรเพียงประเภทเดียวซึ่งมีความเสี่ยงต่อการผันผวนและตกต่ำของราคาพืชผลทางการเกษตรการที่ เกษตรกรทำการเกษตรหลายอย่างทั้งการปลูกข้าว ปลูกสวนครัวผักกิมมี่ สวนผลไม้ วนเกษตร หรือสวนป่า ฯลฯ ทำให้เกษตรกรสามารถผลิตอาหารไว้บริโภคเองโดยไม่ต้องซื้ออาหารจากผู้อื่นเมื่อเหลือจากการบริโภคแล้ว จึง ขายเพื่อเป็นรายได้ของครัวเรือน³⁸

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นปรัชญาการพึ่งตนเองตั้งแต่ระดับครัวเรือนจนถึงประเทศ คือ

- (1) ระดับครัวเรือน ผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน เหลือจากบริโภคแล้วจึงขายเพื่อเป็นรายได้
- (2) ระดับประเทศ ผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศ เหลือจากบริโภคแล้วจึงส่งออกเพื่อนำเงิน

เข้าประเทศ

³⁶ ขยูนันท์ ศิริกิจเสถียร และคณะ, “การน้อมนำแนวคิดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติงานในคณะ วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร,” (รายงานวิจัย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2558), น.5.

³⁷ สุชีรา ธนาวุฒิ, “การศึกษาขั้นตอน รูปแบบ วิธีการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติจริงในการพัฒนาธุรกิจ,” (ดุสิตนิพนธ์ วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2559), น.15.

³⁸ มานิต กิตติงจติ, ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง วิถีชีวิตแห่งความสมดุล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กิจอักษร, 2555), น.17.

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นศาสตร์ที่มุ่งเน้นความสมดุลหรือดุลยภาพระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง และระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักของคุณธรรมและจริยธรรมเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ดังกล่าว³⁹

4.2 องค์ประกอบของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

จากแนวคิดของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงข้างต้นที่ว่า “ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรู้ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอนและขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์และความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญา และความรอบคอบเพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี” สามารถแบ่งองค์ประกอบได้เป็น “สามห่วง สองเงื่อนไข”

1) สามห่วง

สามห่วงประกอบด้วย

(1) ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป โดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ⁴⁰

(2) ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ อย่างรอบคอบ⁴¹

(3) ภูมิคุ้มกัน หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต⁴²

2) สองเงื่อนไข

เงื่อนไข หมายถึง เงื่อนไขของการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้อยู่ในระดับพอเพียง ซึ่งประกอบด้วย

(1) เงื่อนไขความรู้ ประกอบด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาให้เชื่อมโยงกัน เพื่อประกอบการวางแผนและความ

³⁹ เฟื่องอ้าง, น.18.

⁴⁰ มูลนิธิชัยพัฒนา, “เศรษฐกิจพอเพียง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2563, จาก <https://www.chaipat.or.th/publication/publish-document/sufficiency-economy.html>

⁴¹ เฟื่องอ้าง.

⁴² เฟื่องอ้าง.

ระมัดระวังในการปฏิบัติ⁴³ ถือได้ว่าเป็นการทำงานแบบบูรณาการ กล่าวคือ การทำให้สมบูรณ์โดยทำให้หน่วยย่อยๆที่มีความสัมพันธ์กันร่วมกันทำหน้าที่อย่างผสมกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัวเอง⁴⁴

(2) เงื่อนไขคุณธรรม ที่จะต้องเสริมสร้าง ประกอบด้วย มีความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความอดทน มีความเพียร ใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต⁴⁵

⁴³ เฟิงอ๋าง.

⁴⁴ มานิต กิตติจุจิต, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 38, น.31.

⁴⁵ มูลนิธิชัยพัฒนา, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 40.

บทที่ 3

การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของต่างประเทศ

บทนี้นำเสนอเกี่ยวกับหนี้นอกระบบของประเทศบังคลาเทศ และประเทศสมาชิกอาเซียน 2 ประเทศ คือประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์ เนื้อหาของแต่ละประเทศประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ นอกระบบและมาตรการที่ไม่ใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบซึ่งได้แก่ระบบการเงินแบบรากฐาน ทั้งนี้ หนี้ นอกระบบของประเทศดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินกันโดยมีอัตราดอกเบี้ยที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายในลักษณะ เช่นเดียวกับประเทศไทย

การศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศบังคลาเทศเนื่องจากประเทศบังคลาเทศเป็นประเทศหนึ่งที่เป็น แม่แบบของการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบโดยให้มีการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านหรือเรียกว่า “ธนาคารกรามีน” ซึ่งเป็นธนาคารเพื่อผู้ยากไร้แห่งแรกของโลกและผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งธนาคารดังกล่าวก็ได้รับรางวัลโนเบลใน พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ ประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบกับก็ได้จัดตั้งสถาบันการเงิน ระดับรากฐานโดยนำแนวคิดมาจากธนาคารกรามีน สำหรับประเทศฟิลิปปินส์และมาเลเซียเป็นประเทศที่มี ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจหลายประการที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยจึงได้ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศดังกล่าว

1. ประเทศบังคลาเทศ

การกู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้เอกชนมีมาช้านานในชุมชนชนบท แม้ว่าการกู้ยืมเงินจะอยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ.1918 (Usurious Loans Act of 1918) และพระราชบัญญัติ ผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1940 (Money-Lenders Act of 1940) ก็ตาม แต่อัตราดอกเบี้ยของการกู้ยืมเงินจากผู้ให้ กู้เอกชนยังมีอัตราที่สูงกว่าสถาบันการเงินแบบรากฐานและธนาคาร ผู้ให้กู้ยืมเงินยังคงใช้ความรุนแรงและข่มขู่ เพื่อบังคับให้ผู้กู้ชำระเงินคืนให้กับผู้ให้กู้ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ปรากฏให้เห็นคล้ายกับประเทศอื่นๆ¹

1.1 กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ

1.1.1 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ.1981

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้อำนาจเพิ่มเติมแก่ศาลในการดำเนินคดีการกู้ยืมเงินหรือสิ่งอื่นที่ คิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (Act to Give Additional Powers to Courts to Deal in Certain Cases with Usurious Loans of Money or in Kind) หรือเรียกโดยย่อว่า พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ย การกู้ยืมเงินเกินอัตรา ค.ศ.1981 (Usurious Loans Act 1981)

¹ European Asylum Support Office, EASO Country of Origin Information Report Bangladesh: Country Overview, (2017), p.75.

1) ขอบเขตการบังคับใช้

กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับประเทศบังคลาเทศ แต่รัฐบาลอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่พื้นที่ใด บุคคลใด หรือธุรกรรมใดตามที่ได้กำหนดในประกาศ² กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า “การกู้ยืม” โดยมีหมายความว่า การกู้ยืมไม่ว่าจะเป็นเงินหรือสิ่งอื่น และรวมถึงธุรกรรมใดๆ ที่ศาลเห็นว่าเป็นธุรกรรมมีสาระสำคัญเป็นการกู้ยืม และคำว่า “ดอกเบี้ย” หมายความว่า อัตราดอกเบี้ยและรวมถึงผลตอบแทนที่ได้รับจากให้ยืม ไม่ว่าจะเรียกเก็บอย่างดอกเบี้ยหรืออย่างอื่น³

2) อำนาจศาล

หากศาลมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า (ก) อัตราดอกเบี้ยนั้นเป็นอัตราที่เกินสมควร (the interest is excessive) และ (ข) ธุรกรรมไม่เป็นธรรมอย่างมาก (the transaction was substantially unfair) ศาลอาจใช้อำนาจพิพากษาให้มีการเริ่มสัญญาใหม่โดยให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบทั้งหมดจากดอกเบี้ยที่สูงเกินสมควร และหากลูกหนี้ได้มีการชำระหนี้ ศาลก็อาจสั่งให้เจ้าหนี้คืนทรัพย์สินที่ได้รับจากการชำระหนี้ของลูกหนี้ นอกจากนี้ ศาลอาจใช้อำนาจสั่งให้มีการระงับทั้งหมดหรือบางส่วน ทบทวน หรือเปลี่ยนแปลงซึ่งหลักประกันที่ลูกหนี้ให้ไว้หรือซึ่งความตกลงเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่ทำไว้ และหากเจ้าหนี้ได้รับหลักประกันนั้นแล้ว ศาลก็อาจสั่งให้เจ้าหนี้จ่ายค่าชดเชยแก่ลูกหนี้ตามที่เห็นสมควร⁴

ในการพิจารณาว่าดอกเบี้ยมีอัตราที่มากเกินสมควรหรือไม่ ศาลพิจารณาจากจำนวนที่ถูกเรียกเก็บหรือที่ได้ชำระไปเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย ค่าปรับ ค่าธรรมเนียมพิเศษ ค่าต่ออายุสัญญา หรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ ทั้งนี้ การเรียกเก็บดังกล่าวอาจเป็นการเรียกเก็บเงินหรือทรัพย์สินอื่นก็ได้ สำหรับกรณีที่มีการคิดดอกเบี้ยทบต้น ให้ศาลพิจารณาถึงระยะเวลาที่ถูกคิดคำนวณ และจำนวนผลประโยชน์ทั้งหมดที่อาจได้รับจากธุรกรรมนั้นๆ⁵

ในการพิจารณาว่า ธุรกรรมไม่เป็นธรรมอย่างมากหรือไม่นั้น ศาลต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์ทั้งหมดที่มีผลกระทบต่ออย่างมาก (materially affecting) ต่อความสัมพันธ์ของคู่สัญญาในขณะเวลาที่กู้ยืม หรือพิจารณาถึงพฤติการณ์มีแนวโน้มที่จะแสดงได้ว่าธุรกรรมนั้นไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ศาลอาจพิจารณาถึงความจำเป็นของลูกหนี้ในขณะเวลาที่กู้ยืมที่ปรากฏแก่เจ้าหนี้ สำหรับดอกเบี้ยนั้น ก็อาจเป็นพยานหลักฐานได้เพียงพอในตัวเองว่าธุรกรรมนั้นไม่เป็นธรรมอย่างมาก⁶

² Usurious Loans Act 1981, section 1.

³ Usurious Loans Act 1981, section 2.

⁴ Usurious Loans Act 1981, section 3.

⁵ Usurious Loans Act 1981, section 3.

⁶ Usurious Loans Act 1981, section 3.

1.1.2 พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1940

พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1940 (Money-Lenders Act of 1940) กำหนดสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ให้กู้เอกชนและของผู้กู้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและจัดการปัญหาสถานการณ์ด้านสังคมและเศรษฐกิจ

1) ขอบเขตการบังคับใช้

กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับธุรกิจการให้กู้ยืม (money-lending business) เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้กู้ยืมและผู้ยืม ผู้ให้กู้ยืมเงิน (money lender) หมายความว่าบุคคลที่ดำเนินธุรกิจการให้กู้ยืมเงินในประเทศบังคลาเทศ หรือบุคคลผู้มีสถานประกอบธุรกิจในประเทศบังคลาเทศ รวมถึงผู้รับจํานำ ส่วนการยืมหมายความว่า การได้รับไปล่วงหน้าซึ่งเงินหรือทรัพย์สินอื่นและมีเงื่อนไขให้ชำระหนี้คืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย และรวมถึงธุรกรรมใดๆที่มีสาระสำคัญเป็นการยืม⁷

2) การดำเนินธุรกิจให้กู้ยืมเงิน

ห้ามมิให้ผู้ให้กู้ยืมเงินดำเนินธุรกิจการกู้ยืมเงิน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต⁸ ผู้ประสงค์จะประกอบธุรกิจการกู้ยืมเงินต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว ผู้ให้กู้ยืมเงินมีสิทธิประกอบธุรกิจการกู้ยืมเงินได้ในประเทศบังคลาเทศเป็นระยะเวลา 3 ปีนับจากวันที่ได้รับใบอนุญาตหรือจนกว่าจะถูกเพิกถอนใบอนุญาต⁹

3) อัตราดอกเบี้ย

กฎหมายได้กำหนดอัตราเพดานดอกเบี้ยร้อยละ 10 สำหรับการกู้ยืมโดยไม่มีหลักทรัพย์ และร้อยละ 8 สำหรับการกู้ยืมที่มีหลักทรัพย์¹⁰

4) ผลของการกำหนดหรือเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

เมื่อผู้ให้กู้ฝ่าฝืนโดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ผู้กู้หลุดพ้นจากความรับผิดในหนี้ที่ยังคงค้างชำระ ดังนี้

- (1) ผู้กู้ไม่ต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยหากผู้กู้ได้เคยชำระแล้ว
- (2) ผู้กู้ไม่ต้องชำระดอกเบี้ยหากมีการกำหนดดอกเบี้ยเกินอัตรา แต่ผู้กู้ยังคงต้องรับผิดชอบชำระเงินต้น¹¹

⁷ Money-Lenders Act 1940, section 2

⁸ Money-Lenders Act 1940, section 8.

⁹ Money-Lenders Act 1940, section 9.

¹⁰ Money-Lenders Act 1940, section 30(1)(c).

¹¹ Money-Lenders Act 1940, section 30(1)(a)(b).

1.2 มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบ

มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบคือการจัดตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนัส (Muhammad Yunas) เป็นผู้ริเริ่มธนาคารกรามีนซึ่งแปลว่าธนาคารหมู่บ้าน ธนาคารกรามีนเป็นธนาคารเพื่อผู้ยากไร้ซึ่งถือได้ว่าเป็นธนาคารเพื่อผู้ยากไร้แห่งแรกของโลก ผลงานการก่อตั้งธนาคารกรามีนทำให้ศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนัส ได้รับรางวัลโนเบลใน พ.ศ. 2539

1) ที่มาของการจัดตั้ง

ในปี พ.ศ.2517 ศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนัส ได้นำนักศึกษาของตนเองจากมหาวิทยาลัยจิตตะกองลงพื้นที่ศึกษาภาคสนามในหมู่บ้านที่ยากจนแห่งหนึ่งและพบว่าชาวบ้านในหมู่บ้านนั้นได้กู้ยืมเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูง เช่น ร้อยละ 10 ต่อสัปดาห์ ชาวบ้านได้กู้ยืมเงินเพื่อนำมาซื้อไผ่เพื่อผลิตสินค้า หลังจากที่ยขายสินค้าให้พ่อค้าคนกลาง ชาวบ้านได้กำไรเพียงเล็กน้อย ศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนัส จึงได้ให้ชาวบ้านยืมเงินของตนเองในจำนวนที่ไม่มาก ผลปรากฏว่า จำนวนเงินเพียงเล็กน้อยทำให้ชาวบ้านสามารถดำรงชีพได้และจุดประกายให้ชาวบ้านได้มีความริเริ่มประกอบธุรกิจที่จะทำให้ชาวบ้านหลุดพ้นจากความยากจน¹²

ในปี พ.ศ.2526 ได้มีการจัดตั้งธนาคารกรามีนขึ้นเป็นครั้งแรกด้วยหลักการของความเชื่อมั่นและความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ธนาคารกรามีนมีวัตถุประสงค์ 5 ประการ ดังนี้

- (1) เพื่อขยายบริการทางการเงินธนาคารให้เข้าถึงผู้ยากไร้
- (2) เพื่อการจัดเจ้าหน้าที่ในระบบที่เอาเปรียบผู้ยากไร้
- (3) เพื่อสร้างโอกาสแก่ผู้ไม่มีงานในการทำมาหากินหรือสร้างงานในแถบชนบทของประเทศ

บังคลาเทศ

(4) เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสซึ่งส่วนใหญ่เป็นสตรีในแต่ละครัวเรือนเข้าสู่ระบบหรือองค์กรที่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยบุคคลในท้องถิ่น และสามารถเข้าใจระบบการบริหารงานขององค์กรนั้นๆได้ด้วยตัวเอง และ

(5) เพื่อแปลงสภาพปัญหา “รายได้น้อย-เงินออมน้อย-ลงทุนน้อย” เป็น “รายได้น้อย-เข้าถึงสินเชื่อ-เริ่มการลงทุน-เพิ่มรายได้-เพิ่มเงินออม-เพิ่มการลงทุน-เพิ่มรายได้”¹³

ธนาคารกรามีนได้มีการจัดตั้งสาขาในประเทศบังคลาเทศหลายสาขา ในปี พ.ศ.2558 มี 2,568 สาขา พนักงาน 21,751 คนเพื่อให้บริการผู้กู้ยืม 8.81 ล้านคนใน 81,392 หมู่บ้าน ในจำนวนผู้กู้ยืมเงินนี้เป็นผู้หญิงร้อยละ 97 ธนาคารกรามีนได้รับการชำระหนี้คืนจากลูกหนี้คิดเป็นร้อยละ 97 ซึ่งเป็นอัตราการชำระหนี้คืนที่

¹² Grameen Bank, “Founder,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.grameen.com/founder-2/>

¹³ อรรถพล อรรถวรเดช, ปณาคินทร์ กัตติญตานนท์, ขมฤทัย ต้นหยงมาศ, วรปราณี สิทธิสรวง และธีรวิภา สุขมาวงศ์, “การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ,” (รายงานวิจัยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554), น.105.

สูงกว่าธนาคารอื่นๆ นอกจากนี้ ธนาคารกรามีนถือว่าเป็นรูปแบบที่สำคัญ มีประเทศต่าง ๆ นำประยุกต์ใช้มากกว่า 58 ประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์¹⁴

2) ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จ

ความสำเร็จของธนาคารกรามีนประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

(1) การยึดมั่นในเป้าหมายที่จะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่แสวงหากำไร ไม่ใช่องค์กรการกุศล ธนาคารกรามีนปล่อยสินเชื่อโดยไม่คิดดอกเบี้ยทบต้นแต่คิดดอกเบี้ยในอัตราปกติ แต่ธนาคารกรามีนไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างผลกำไรสูงสุด ธนาคารกรามีนมีวัตถุประสงค์เพียงให้บริการการเงินแก่คนคน เพื่อให้สามารถสร้างรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวและมีฐานะมั่นคง¹⁵

(2) การสร้างระบบอนุมัติสินเชื่อแบบกลุ่มและเป็นการให้สินเชื่อโดยไม่มีหลักประกัน ผู้กู้แต่ละคนในกลุ่มเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ผู้กู้ในกลุ่มช่วยเหลือกันเองและสร้างแรงจูงใจในการชำระหนี้ให้ตรงต่อเวลา¹⁶

(3) การดำเนินธุรกิจด้วยความเชื่อมั่นในศักยภาพของลูกค้า ธนาคารกรามีนต้องการยกระดับของผู้กู้ซึ่งเป็นคนยากจนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การให้สินเชื่อเพื่อการศึกษาแก่ผู้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้บุตรหลานของผู้กู้ได้มีโอกาสในการศึกษาและเพิ่มศักยภาพ¹⁷

3) กฎหมายที่กำกับดูแลธนาคารกรามีน

กฎหมายธนาคารกรามีน (Grameen Bank Ordinance 1983) เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลธนาคารกรามีนและก็ยังเป็นกฎหมายจัดตั้งธนาคารกรามีน¹⁸ กฎหมายกำหนดให้ธนาคารมีทุนเริ่มต้นโดยรัฐบาลถือหุ้นร้อยละ 25 และผู้กู้ยืมเงินของธนาคารถือหุ้นร้อยละ 75¹⁹ ให้มีคณะกรรมการของธนาคาร 12 คนประกอบด้วยกรรมการ 3 คนที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลและ 9 คนที่มาจากการเลือกตั้งของผู้ถือหุ้นที่เป็นผู้กู้ยืมเงิน²⁰

หน้าที่ของธนาคารกรามีนคือการให้สินเชื่อโดยมีหลักประกันหรือไม่มีหลักประกันก็ได้ สินเชื่อจะเป็นเงินหรือทรัพย์สินอื่นก็ได้ การให้สินเชื่อนี้ให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินซึ่งการเป็นผู้ไม่มีที่ดินต้องพิจารณาจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำนิยามของคำว่าผู้ไม่มีที่ดิน การให้สินเชื่อดังกล่าวเป็นการให้สินเชื่อเพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินนำไปดำเนินการต่างๆ ในทางเศรษฐกิจ เช่น การเพาะ แต่ไม่รวมถึงการทำธุรกิจแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

¹⁴ Grameen Bank, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 12*.

¹⁵ ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์, “ปัญหาการเข้าถึงการเงินรากฐาน (microfinance) ของประชาชน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.71.

¹⁶ *เพ็งอ้าว*.

¹⁷ *เพ็งอ้าว*.

¹⁸ Grameen Bank Ordinance 1983, section 3.

¹⁹ Grameen Bank Ordinance 1983, section 7.

²⁰ Grameen Bank Ordinance 1983, section 9.

นอกจากนี้ ธนาคารกรามีนยังมีอำนาจในการดำเนินการทางธุรกรรมต่างๆ เช่น การรับฝากเงิน การดำเนินการจัดการ ควบคุม และให้คำปรึกษากับองค์กรในชุมชนเพื่อประโยชน์และความก้าวหน้าต่อผู้ไม่มีที่ดิน การสำรวจ และวิจัย การตีพิมพ์ และการเก็บสถิติเกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของผู้ไม่มีที่ดิน เป็นต้น²¹

2. ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีทั้งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรและกฎหมายที่เป็นคำพิพากษาของศาล รวมถึง ได้นำหลักศาสนาอิสลามมาใช้เป็นกฎหมายในการกำกับควบคุมหนี้ในระบบ นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียยังได้มีมาตรการในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบโดยใช้ระบบการเงินแบบรากฐานซึ่งนำระบบของธนาคารกรามีนของประเทศบังคลาเทศมาใช้เป็นแบบอย่าง

2.1 กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบ

2.1.1 พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1951

พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1951 (Moneylenders Act 1951) เป็นกฎหมายที่กำกวดูแลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน มาตรา 5 ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดว่า ห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต หากประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้นั้นจะต้องโทษปรับ 250,000 ถึง 1,000,000 ริงกิตหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อได้มีการขออนุญาตแล้ว ผู้ให้กู้ยืมเงินสามารถติดดอกเบี้ยสำหรับการให้กู้ยืมเงินได้ไม่เกินร้อยละ 12 สำหรับการกู้ยืมเงินที่มีหลักประกัน และไม่เกินร้อยละ 18 สำหรับการกู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักประกัน ทั้งนี้ การให้กู้ยืมเงินโดยสถาบันการเงินจะไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม การให้กู้ยืมเงินเป็นครั้งคราวที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจ (friendly loan) ไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ผู้ให้กู้ยืมเงินจึงต้องพิสูจน์ว่า ตนไม่ได้ประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน นอกจากนี้ กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการติดดอกเบี้ยสำหรับการให้กู้ยืมเงินเป็นครั้งคราว ผู้ให้กู้ยืมเงินก็อาจจะติดดอกเบี้ยจากผู้กู้ได้ ในกรณีศาลก็มีคำพิพากษาที่แตกต่างกันและยังไม่เป็นบรรทัดฐาน กล่าวคือ ศาลได้พิพากษาคดี Tan Aik Teck v Tang Soon Chye ในปี ค.ศ.2007 ว่า การให้ยืมเงินที่ไม่ใช่เป็นการดำเนินธุรกิจเป็นการยืมเงินที่อาศัยความไว้นื้อเชื่อใจ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอาจจะทำสัญญาหรือจะให้หลักประกันหรือไม่ก็ได้ แต่สิ่งที่สำคัญคือจะต้องไม่มีการติดดอกเบี้ยสำหรับการยืมเงินนั้น แต่ศาลในคดี Menta Construction Sdn Bhd v SPM Property & Management Sdn Bhd & Anor ได้พิพากษาในปี ค.ศ.2016 ว่า ดอกเบี้ยไม่ควรจะคิดสำหรับการยืมเงินที่ไม่ใช่เป็นการดำเนินธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ให้ยืมเงินประสงค์จะติดดอกเบี้ย ก็อาจจะทำได้ แต่จะต้องพิสูจน์ว่า การติดดอกเบี้ยนั้นไม่ได้ทำให้ผู้ให้ยืมได้กำไรจากการติดดอกเบี้ยเหมือนเช่นผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงิน

²¹ Grameen Bank Ordinance 1983, section 19.

2.1.2 กฎหมายอิสลาม

ประเทศมาเลเซียได้ใช้กฎหมายอิสลามมาบังคับใช้กับการให้ยืมเงิน การให้ยืมเงินหรือเรียกว่า qard²² เป็นสิ่งที่กฎหมายอิสลามอนุญาตให้ทำได้ซึ่งต้องเป็นการให้ยืมเงินโดยไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้ที่มีความต้องการเงิน การให้เงินแก่ผู้ที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินเป็นการกระทำที่น่าชมเชยและยกย่องสำหรับผู้นับถืออิสลาม แต่กฎหมายอิสลามห้ามไม่ให้มีการคิดดอกเบี้ย (riba)

qard มีความหมายตามตัวอักษรว่าการตัดทิ้ง qard ในสัญญายืมคือการที่ทรัพย์สินบางส่วนของผู้ให้ยืมถูกตัดออกไปจากผู้ให้ยืมและนำไปให้กับผู้ยืม กล่าวคือ สัญญากู้ยืมเงินหรือ qard เป็นสัญญาให้เปล่าโดยที่ผู้ให้ยืมให้เงินแก่ผู้ยืมและผู้ยืมต้องคืนทรัพย์สินอย่างเดียวกันซึ่งก็คือเงินให้แก่ผู้ให้ยืม

1) ลักษณะของสัญญาการให้ยืมเงิน

สัญญาการให้ยืมเงิน (qard) มีความแตกต่างกับสัญญาอื่นสิ่งของ (i'arah)²³ กล่าวคือ การให้ยืมเงินนั้น ความเป็นเจ้าของในเงินได้โอนไปยังผู้ยืม ผู้ยืมเพียงคืนเงินตามจำนวนที่ได้รับไปโดยไม่จำเป็นต้องคืนธนบัตรฉบับที่รับไป จะคืนเป็นธนบัตรฉบับอื่นก็ได้ ส่วนการยืมสิ่งของนั้น ความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่ยืมไม่ได้โอนไปยังผู้ยืม ผู้ยืมต้องคืนทรัพย์สินชิ้นนั้นๆ ภายในเวลาที่กำหนด²⁴ ลักษณะสำคัญของสัญญาการให้ยืมเงินได้แก่

- ผู้ยืมและผู้ให้ยืมมีความสามารถในการทำสัญญา
- เงินที่ผู้ให้ยืมถูกโอนไปยังผู้ยืมและอยู่ในความครอบครองของผู้ยืม
- ผู้ยืมได้มาซึ่งความเป็นเจ้าของในเงินอย่างเด็ดขาดและไม่มีเงื่อนไขในการใช้เงิน
- เงินที่ยืมและเงินที่ชำระคืนต้องเป็นจำนวนเงินที่เท่ากันและเป็นสกุลเงินเดียวกัน
- ตามความเห็นของนักกฎหมายส่วนมาก กำหนดระยะเวลาในการคืนเงินไม่ควรกำหนดในสัญญาการให้ยืมเงิน ผู้ยืมอาจคืนเงินที่ยืมเมื่อใดก็ได้เมื่อผู้ยืมมีความสามารถที่จะคืนเงินได้ ผู้ให้ยืมก็อาจจะเรียกให้ผู้ยืมคืนเงินเมื่อใดก็ได้เมื่อผู้ให้ยืมต้องการเงินนั้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการให้ข้อเสนอแนะว่า ผู้ให้ยืมควรให้เวลาพอสมควรแก่ผู้ยืมเป็นผู้อยู่ในสถานะที่มีปัญหาทางการเงินซึ่งอาจไม่สามารถคืนเงินได้ทันที
- การคืนเงินควรคืนให้ครบตามจำนวนที่ยืมภายในงวดเดียว
- ห้ามมิให้มีเงื่อนไขว่าผู้ยืมจะมีสิทธิได้รับกำไรเป็นการตอบแทนการให้ยืม²⁵

²² อ่านว่า “กือรด”

²³ Borrowing things ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับสัญญาอื่นใช้คงรูปตามกฎหมายไทย

²⁴ Muhammad Yusuf Saleem, *Islamic Commercial Law*, (John Wiley & Sons, 2013), p.81.

²⁵ *Ibid*, pp.81-82.

2) ดอกเบี้ย

riba หมายถึง ส่วนเพิ่มที่จ่ายโดยผู้ยืมให้กับผู้ให้ยืมควบคู่กับการจ่ายเงินต้นซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องห้ามกระทำในคำสอนของศาสนาอิสลาม เทียบเท่ากับดอกเบี้ยในปัจจุบัน²⁶ ข้อห้ามเกี่ยวกับบริบามีก้าวไว้ในคัมภีร์อัลกุรอาน บทแรกเน้นว่า ดอกเบี้ยเป็นการตัดการให้พรของพระเจ้า บทที่สองกล่าวโทษดอกเบี้ยและชี้ให้เห็นว่าดอกเบี้ยอยู่ในพวกเดียวกับทรัพย์สินของผู้อื่นที่ได้มาโดยมิชอบ บทที่สามเห็นว่าชาวมุสลิมควรอยู่ห่างจากดอกเบี้ยเพื่อความอยู่ดีกินดีของตน และบทที่สี่ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างดอกเบี้ยและการค้ารวมทั้งสนับสนุนให้ชาวมุสลิมรับแต่เงินต้น และแม้กระทั่งให้ยกเลิกเงินจำนวนดังกล่าวถ้าผู้ยืมไม่สามารถจ่ายคืนได้ โดยคัมภีร์ได้กล่าวว่า ผู้ซึ่งละเลยข้อห้ามเกี่ยวกับดอกเบี้ยจะเป็นศัตรูกับพระเจ้าและศาสนา ข้อห้ามเกี่ยวกับดอกเบี้ยยังพบในหะดีษ (Hadith หรือคำกล่าวของศาสดา) โดยท่านศาสดาจะไม่ประณามเพียงผู้รับดอกเบี้ย แต่ยังรวมถึงผู้ที่ให้ดอกเบี้ย ผู้บันทึก และผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวด้วย²⁷

นักกฎหมายยังเห็นพ้องตรงกันว่า การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ยืมต้องคืนทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นมากกว่าทรัพย์สินที่ยืมเป็นสิ่งต้องห้าม ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นในการคืนนั้นไม่จำกัดว่าต้องเป็นทรัพย์สินประเภทเดียวกับที่ยืม อาจเป็นทรัพย์สินประเภทอื่นก็ได้ นักกฎหมายอิสลามได้สรุปความเห็นที่ผลประโยชน์ที่ได้จากการให้ยืมเงินให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยเกินอัตราถ้าผลประโยชน์นั้นได้ถูกระบุไว้ในสัญญาการให้ยืมเงินและยังเป็นการต้องห้ามอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ยืมได้คืนเงินในจำนวนที่สูงกว่าได้รับมาโดยสมัครใจ การกระทำนี้เป็นสิ่งที่น่ายกย่อง ในทำนองเดียวกัน ถ้าผู้ให้ยืมตกลงให้ผู้ยืมคืนเงินในจำนวนที่น้อยกว่าที่ได้ยืมไป การกระทำนี้ก็เป็นที่น่ายกย่องเช่นกัน กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวไม่เป็นที่ต้องห้ามตามกฎหมาย²⁸

2.2 มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบ

ระบบการเงินแบบรากฐาน (microfinance system) เป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของประเทศมาเลเซีย ระบบการเงินแบบรากฐานในประเทศมาเลเซียมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของประเทศในการกำจัดความยากจนของประชาชน สถาบันการเงินแบบรากฐานมี 4 สถาบันที่สำคัญ ได้แก่ Amanah Ikhtiar Malaysia (AIM), Yayasan Usaha Maju (YUM), Economic Fund for National Entrepreneurs Group (TEKUN) และ People's Credit Cooperation (KKR)

AIM และ YUM จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2530 ซึ่งใช้ธนาคารกามีนของประเทศบังคลาเทศเป็นต้นแบบในการจัดตั้ง ส่วน TEKUN จัดตั้งเมื่อ พ.ศ.2538 AIM เป็นองค์กรภาคเอกชน ในขณะที่ YUM และ TEKUN อยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร

²⁶ พรชัย เพชรทองคำ, “บทบาทหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาด้านศาสนา (ชะรีอะฮ์): กรณีศึกษาธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.106.

²⁷ เฟิงอ้าว, น.18.

²⁸ Muhammad Yusuf Saleem, *supra note 24*, pp.82-83.

3. ประเทศฟิลิปปินส์

การกู้ยืมเงิน (Utang) อาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมของคนประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งได้มีการกู้ยืมกันเป็นระยะเวลาหลายร้อยปี ผู้กู้ยืมเงินมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อแก้ปัญหาทางการเงินที่ตนประสบอยู่รูปแบบการกู้ยืมเงินมีหลายประเภทในประเทศฟิลิปปินส์

การกู้ยืมเงินนอกระบบหรือที่เรียกว่า ระบบการกู้ยืมเงิน 5-6 (5-6 money lending system) ได้นำมาใช้ในประเทศฟิลิปปินส์ในช่วงปี ค.ศ.1970 โดยชาวอินเดีย ผู้ให้กู้จะเก็บเงินที่ผู้กู้ได้ยืมไปพร้อมดอกเบี้ยเป็นรายวัน อัตราดอกเบี้ยมักจะเป็นร้อยละ 20 ต่อเดือน เช่น ผู้กู้ได้ยืมเงิน 500 เปโซโดยมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 ผู้กู้จะต้องชำระดอกเบี้ย 100 เปโซ เงินต้นและดอกเบี้ยจึงรวมเป็น 600 เปโซ สัดส่วนของเงินต้นต่อเงินที่ต้องคืนจึงเป็น 5 ต่อ 6 จำนวนเงิน 600 เปโซนี้จะนำมาแบ่งเป็นงวดซึ่งผู้กู้จะต้องคืนเงินให้แก่ผู้ให้กู้เป็นรายวัน จึงทำให้ผู้กู้รู้สึกว่าจำนวนเงินสำหรับการชำระเงินคืนในแต่ละวันเป็นจำนวนที่ไม่มาก

จากข้อมูลของธนาคารกลางแห่งประเทศฟิลิปปินส์ (Bangko Sentral) พบว่า ในปี พ.ศ.2558 ประชากรประมาณร้อยละ 47 เป็นหนี้ ซึ่งประชากรที่เป็นหนี้ดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ได้กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนทางการ เช่น ธนาคาร สหกรณ์ เป็นต้น ผู้เป็นหนี้ร้อยละ 61.9 ได้กู้ยืมเงินจากครอบครัว ญาติ และเพื่อน และผู้เป็นหนี้ร้อยละ 10.1 ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้นอกระบบ เช่น การกู้ยืมเงิน 5-6 เป็นต้น



ที่มา: 2015 National Baseline Survey on Financial Inclusion (BSP)

Jan Carlo B. Punongbayan ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ University of the Philippines Diliman ได้อธิบายว่า ผู้กู้ยืมเงินร้อยละ 56 ต้องการกู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ในระบบ เช่น ธนาคาร แต่ผู้กู้ยืมเงินมักจะกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนนอกระบบเพราะการกู้ยืมเงินในระบบมีค่าใช้จ่ายสูงและไม่สะดวก เช่น มีข้อกำหนดให้ผู้กู้ต้องมีหลักประกันที่สูง หรือต้องดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารเป็นจำนวนมาก ธุรกิจขนาดเล็ก และกลางก็ประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเช่นกัน ปัญหาที่สำคัญคือธุรกิจเหล่านี้ไม่สามารถดำเนินการหาหลักประกัน

สำหรับการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนในระบบ และอาจไม่สามารถเตรียมเอกสารต่างๆได้ตามที่กำหนด เช่น แผนธุรกิจ เป็นต้น²⁹

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ

ประเทศฟิลิปปินส์มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ ผู้วิจัยได้รวบรวมเฉพาะกฎหมายที่สำคัญบางฉบับที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

3.1.1 กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

พระราชบัญญัติฉบับที่ 2655 (Act No 2655) ซึ่งมีชื่อเต็มว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมและการประกาศกำหนดผลของการรับหรือเอาไว้อัตราดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมายและเพื่อกำหนดอัตราดอกเบี้ย (Act Fixing Rates of Interest upon Loans and Declaring the Effect of Receiving or Taking Usurious Rates, and for Other Purposes) หรือเรียกโดยย่อว่ากฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (Usury Law) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2459³⁰

พระราชบัญญัตินี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งโดยพระราชบัญญัติฉบับที่ 2992 ค.ศ. 1921 พระราชบัญญัติฉบับที่ 3291 ค.ศ.1926 พระราชบัญญัติฉบับที่ 4070 ค.ศ.1933 ประกาศประธานาธิบดีฉบับที่ 116 (ค.ศ.1973) ประกาศประธานาธิบดีฉบับที่ 858 (ค.ศ.1975) และประกาศประธานาธิบดีฉบับที่ 1680 (ค.ศ.1980)

1) สัญญาที่ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ย

อัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินหรือการดัดแปลงการชำระหนี้เงิน สินค้า หรือสินเชื่อในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยไม่ได้ระบุไว้ในสัญญา และอัตราดอกเบี้ยตามคำพิพากษา ให้มีอัตราร้อยละ 6 ต่อปี หรืออาจเป็นอัตราที่คณะกรรมการการเงินของธนาคารกลางแห่งฟิลิปปินส์ (Monetary Board of the Central Bank) กำหนดขึ้น³¹

คณะกรรมการการเงินดังกล่าวมีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับการกู้ยืมเงิน การต่ออายุการกู้ยืมเงิน หรือการดัดแปลงการชำระหนี้เงิน สินค้า หรือสินเชื่อ คณะกรรมการการเงินฯ ยังมีอำนาจเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเมื่อใดก็ได้ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมซึ่งการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยอาจให้เริ่มมีผลอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามวันที่ประกาศกำหนดล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเงินฯ อาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้นได้อีกสำหรับการกู้ยืมเงินบางประเภท เช่น สินเชื่อผู้บริโภคหรือการต่ออายุสินเชื่อนั้น ตลอดจนการกู้ยืมเงินจากโรงรับจำนำ บริษัทเงินทุน และสถาบันให้สินเชื่อที่คล้ายคลึงกันอื่น ๆ เป็นต้น และอัตราดอกเบี้ยอาจจะแตกต่างกันได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการการเงินฯ ยัง

²⁹ Jan Carlo B. Punongbayan, “‘5-6’ lending? Symptom of a larger problem,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2560, จาก <https://www.rappler.com/thought-leaders/158306-loan-sharks-money-lending-symptom-larger-problem>

³⁰ Usury Law, section 12.

³¹ Usury Law, section 1.

มีอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้แตกต่างกันสำหรับการกู้ยืมเงินแต่ละประเภท เงินฝาก เงินทดแทนการฝากเงิน (deposit substitutes) หรือการกู้ยืมของตัวกลางทางการเงิน(financial intermediaries)³²

2) การกู้ยืมเงินโดยมีหลักประกัน

สำหรับการกู้ยืมเงินที่มีหลักประกันทั้งหมดหรือบางส่วนโดยการจดทะเบียนจำนองหรือมีหลักประกันที่เป็นเอกสารสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเอาไว้หรือรับดอกเบี้ยเกินร้อยละ 12 ต่อปีหรือเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่คณะกรรมการการเงินฯกำหนด เจ้าหนี้ไม่สามารถเอาไว้หรือรับไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งเงินดอกเบี้ยที่เกินอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว รวมถึงกรณีที่เจ้าหนี้เอาไว้หรือรับทรัพย์สินอื่น ค่าธรรมเนียมพิเศษ ค่าปรับ หรือเบี้ยปรับที่เกี่ยวข้องหรือเกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินที่มีการจดทะเบียนจำนอง โดยที่เจ้าหนี้ไม่สามารถเรียกหรือรับทรัพย์สินอื่น ค่าธรรมเนียมพิเศษ ค่าปรับ หรือเบี้ยปรับซึ่งเมื่อคำนวณแล้วเกินอัตราร้อยละ 12 ต่อปี³³

อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปีหรืออัตราดอกเบี้ยที่กำหนดโดยคณะกรรมการการเงินฯ อาจใช้บังคับกับเงินกู้ยืมที่มีหลักประกันอื่นตามที่คณะกรรมการการเงินฯ กำหนดไว้ก็ได้³⁴

3) การกู้ยืมเงินโดยไม่มีหลักประกัน

สำหรับการกู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักประกัน กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเรียก เอาไว้ รับหรือตกลงที่จะคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 14 ต่อปีหรือเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่คณะกรรมการการเงินฯกำหนด เจ้าหนี้ไม่สามารถที่จะเรียก เอาไว้ รับ หรือตกลงที่จะคิดดอกเบี้ยไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งเงินดอกเบี้ยหรือทรัพย์สินที่เกินอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสมาคมเพื่อการเคหะและสินเชื่อ (building and loan association) ที่จัดตั้งตามกฎหมายนั้น อัตราดอกเบี้ยรวมถึงค่าธรรมเนียมพิเศษ หรือค่าปรับสำหรับการกู้ยืมต้องไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี หรือเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่คณะกรรมการการเงินฯกำหนด³⁵

ข้อสังเกตคือการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราสำหรับการกู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันนั้น กฎหมายกำหนดห้ามมิให้ผู้ใด “เอาไว้” หรือ “รับไว้” ซึ่งดอกเบี้ยที่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หากฝ่าฝืนก็จะมีโทษทางอาญา เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า การกระทำที่เป็นความผิดอาญาในกรณีนี้ต้องเป็นการเอาไว้หรือรับไว้ซึ่งดอกเบี้ย กล่าวคือ มีการได้มาซึ่งดอกเบี้ยแล้ว แต่การกู้ยืมเงินโดยไม่มีหลักประกัน แม้ยังไม่ได้มาซึ่งดอกเบี้ยที่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ก็อาจเป็นความผิดทางอาญาได้ ดังจะเห็นได้จากข้อความในบทบัญญัติซึ่งกฎหมายห้ามมิให้ผู้ใด “เรียก” เอาไว้ รับ หรือ “ตกลงที่จะคิดดอกเบี้ย” ซึ่งการ “เรียก” หรือ “ตกลงที่จะคิดดอกเบี้ย” เป็นการกระทำที่ยังไม่ได้ทำให้ผู้ยืมได้มาซึ่งดอกเบี้ย และทำให้ผู้ยืมมีความผิดอาญา

³² Usury Law, section 1-a.

³³ Usury Law, section 2.

³⁴ Usury Law, section 2.

³⁵ Usury Law, section 3.

4) การจำนำ

กฎหมายห้ามมิให้ผู้รับจำนำหรือตัวแทนผู้รับจำนำเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนด ไม่ว่าเป็นการเรียกดอกเบี้ยทางตรงหรือทางอ้อมสำหรับการจำนำ ดังนี้

- (1) ร้อยละ 2.5 ต่อเดือนสำหรับจำนวนเงินที่น้อยกว่า 100 บาท
- (2) ร้อยละ 2 ต่อเดือนสำหรับจำนวนเงินตั้งแต่ 100 บาท แต่ไม่เกิน 500 บาท
- (3) ร้อยละ 14 ต่อปีสำหรับจำนวนเงินตั้งแต่ 500 บาท

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเงินฯ อาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับการจำนำก็ได้ ซึ่งผู้รับจำนำจะคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่คณะกรรมการการเงินฯ กำหนดไม่ได้³⁶

ผู้รับจำนำหรือตัวแทนผู้รับจำนำภายใต้กฎหมายฉบับนี้หมายถึงผู้ที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีสถานประกอบการเปิดให้บริการแก่ประชาชน³⁷

กฎหมายฉบับนี้ยังห้ามมิให้ผู้รับจำนำหรือตัวแทนผู้รับจำนำแบ่งหนี้การจำนำออกเป็นส่วนๆ เพื่อที่จะได้รับดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นมากกว่าอัตราที่กฎหมายในมาตรานี้กำหนด หากผู้รับจำนำหรือตัวแทนผู้รับจำนำฝ่าฝืน การกระทำความผิดดังกล่าวนั้นเป็นการขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ กฎหมายยังห้ามมิให้ผู้รับจำนำหรือตัวแทนผู้รับจำนำเรียกให้ผู้จำนำชำระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเป็นเบี้ยประกันในการคุ้มครองหรือรักษาไว้ซึ่งสิ่งที่จำนำ หากผู้รับจำนำหรือตัวแทนผู้รับจำนำฝ่าฝืน การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการอันขัดต่อกฎหมาย³⁸

5) อำนาจคณะกรรมการการเงินของธนาคารกลางแห่งฟิลิปปินส์

คณะกรรมการการเงินฯ มีอำนาจดังนี้

(1) กำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินหรือสินเชื่อเพื่อเป็นเพดานอัตราดอกเบี้ย เจ้าหนี้จึงห้ามคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่คณะกรรมการการเงินฯ กำหนด³⁹ การกำหนดอัตราเพดานดอกเบี้ยนั้น คณะกรรมการการเงินฯ ต้องพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้

1.1) สภาพเศรษฐกิจที่มีอยู่ในประเทศและแนวโน้มทั่วไปของเศรษฐกิจประเทศ

1.2) อุปทานและอุปสงค์ของสินเชื่อ

1.3) อัตราการเพิ่มขึ้นของระดับราคา (price levels)

1.4) กฎเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการการเงินฯ อาจนำมาใช้⁴⁰

³⁶ Usury Law, section 4.

³⁷ Usury Law, section 4.

³⁸ Usury Law, section 4.

³⁹ Usury Law, section 1-4.

⁴⁰ Usury Law, section 4-b.

(2) ยกเลิก ยกเว้น หรือระงับการบังคับใช้เพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินให้กู้ยืมบางประเภทหรือสำหรับการงดเว้นการชำระหนี้เงิน สิ้นค้า หรือสินเชื่อ⁴¹

6) การคำนวณดอกเบี้ย

กฎหมายห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้นในหนี้ ตัวสัญญาใช้เงิน หนังสือตราสาร หรือสัญญา เว้นแต่ได้มีการตกลงกันไว้ ในกรณีที่ได้ตกลงให้มีการคิดดอกเบี้ยทบต้น ดอกเบี้ยนั้นต้องไม่เกินอัตราสูงสุดที่กำหนดโดยคณะกรรมการการเงินฯ หากมีการผิดนัดในหนี้ ตัวสัญญาใช้เงิน หนังสือตราสาร หรือสัญญา ให้คิดดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปีหรืออัตราที่คณะกรรมการการเงินฯ กำหนด

นอกจากนี้ กฎหมายยังห้ามมิให้ผู้ใดเรียกให้ลูกหนี้ชำระดอกเบี้ยล่วงหน้าเกินกว่า 1 ปีโดยที่อัตราดอกเบี้ยต้องไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการการเงินฯ กำหนด⁴²

7) ผลของการกำหนดหรือเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

กฎหมายได้กำหนดถึงผลของการกำหนดหรือเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราดังนี้

(1) ผู้ที่ได้ชำระดอกเบี้ยเกินอัตราตามที่กฎหมายฉบับนี้มีสิทธิเรียกคืนดอกเบี้ยที่ชำระเกินอัตราได้ทั้งหมด หากดอกเบี้ยที่เรียกเกินอัตราอยู่ในรูปของค่านายหน้าหรือค่าธรรมเนียมพิเศษที่ลูกหนี้ถูกเรียกให้ชำระ ลูกหนี้ก็มีสิทธิขอคืนได้เช่นกัน รวมถึงยังมีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายและค่าทนายความจากเจ้าหนี้ที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา อายุความในการฟ้องร้องคือ 2 ปีนับตั้งแต่วันที่ได้มีการชำระดอกเบี้ยเกินอัตรา⁴³

อย่างไรก็ตาม เจ้าหนี้ไม่ต้องคืนดอกเบี้ย ค่านายหน้า หรือค่าธรรมเนียมพิเศษที่เจ้าหนี้เรียกเก็บล่วงหน้าในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีก่อนที่หนี้ถึงกำหนดชำระหากอัตราดอกเบี้ย ค่านายหน้า หรือค่าธรรมเนียมพิเศษนั้นไม่เกินอัตราที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด⁴⁴

(2) บรรดาข้อตกลงและข้อกำหนดที่ระบุไว้ในการโอนกรรมสิทธิ์ การจำนอง พันธะบัตร ตัวเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน การฝากสินค้าหรือสิ่งของอื่น หรือสัญญาอื่นๆ หากได้มีการกำหนด เรียกเก็บเรียกเอา เก็บไว้ ให้มีหลักประกัน เอาไป หรือรับเอาทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งเงิน สิ่งของ หรือสินเชื่อ ที่มีอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด บรรดาข้อตกลงและข้อกำหนดดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะ อย่างไรก็ตาม การคำนวณดอกเบี้ยผิดพลาดโดยปราศจากเจตนาหลีกเลี่ยงบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ทำให้สัญญาตกเป็นโมฆะ⁴⁵

⁴¹ Usury Law, section 4-a.

⁴² Usury Law, section 5.

⁴³ Usury Law, section 6.

⁴⁴ Usury Law, section 6.

⁴⁵ Usury Law, section 7.

คู่สัญญาอาจตกลงให้มีการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยได้ในกรณีที่กฎหมายหรือคณะกรรมการการเงินฯ มีการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยสูงสุด ข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลก็ต่อเมื่อมีข้อตกลงในสัญญาว่าจะลดอัตราดอกเบี้ยลงในกรณีที่กฎหมายหรือคณะกรรมการการเงินลดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด ทั้งนี้ การปรับอัตราดอกเบี้ยที่ตกลงกันจะมีผลในวันหรือหลังวันอัตราดอกเบี้ยสูงสุดมีผลบังคับใช้⁴⁶

8) การชำระหนี้โดยสิ่งของ

กฎหมายกำหนดว่า สัญญาใดที่ลูกหนี้ได้รับเงินไปล่วงหน้าแล้วให้มีการชำระหนี้ภายหลังด้วยผลิตภัณฑ์ทางเกษตร เมล็ดพันธุ์ หรือโภคภัณฑ์ต่าง ๆ ให้ถือว่าเป็นการกู้ยืมเงิน บรรดาการกู้ยืมที่กำหนดให้การชำระหนี้ต้องชำระเป็นผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร เมล็ดพันธุ์ หรือสินค้าโภคภัณฑ์อื่น ๆ ถือว่าไม่มีผลทางกฎหมายและตกเป็นโมฆะ เว้นแต่ผลิตภัณฑ์ เมล็ดพันธุ์ หรือโภคภัณฑ์นั้นจะได้รับการประเมินราคาตามราคาตลาดท้องถิ่นในปัจจุบันขณะหนี้ถึงกำหนดชำระ⁴⁷ กฎหมายกำหนดเช่นนี้เนื่องจากป้องกันไม่ให้เจ้าหนี้หลีกเลี่ยงกฎหมายในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย

หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ลูกหนี้ที่ได้ชำระหนี้ด้วยผลิตภัณฑ์ทางเกษตร เมล็ดพันธุ์ หรือโภคภัณฑ์ต่าง ๆ มีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกคืนผลิตภัณฑ์หรือเมล็ดพันธุ์ทั้งหมดที่ส่งมอบเสมือนเป็นดอกเบี้ย รวมทั้งมีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายและค่าทนายความตามที่ศาลอนุญาต การฟ้องร้องต้องดำเนินการภายใน 2 ปีนับแต่ได้ส่งมอบหรือชำระหนี้ด้วยผลิตภัณฑ์ทางเกษตร เมล็ดพันธุ์ หรือโภคภัณฑ์ต่าง ๆ แต่กฎหมายไม่ห้ามผู้ให้ยืมจากการเรียกดอกเบี้ยซึ่งดอกเบี้ยที่เรียกต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้⁴⁸

9) โทษทางอาญา

นอกจากเจ้าหนี้ที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราอาจถูกฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งแล้ว เจ้าหนี้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้และกฎหรือระเบียบที่ประกาศใช้โดยคณะกรรมการการเงินฯ ต้องถูกดำเนินคดีอาญาด้วยกฎหมายฉบับนี้กำหนดโทษให้ผู้กระทำความผิดต้องโทษปรับไม่น้อยกว่า 50 เปโซ แต่ไม่เกิน 500 เปโซ หรือมีโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ การกำหนดจำนวนเงินเพื่อเป็นโทษปรับหรือระยะเวลาในการจำคุกเป็นดุลพินิจของศาล ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ยังต้องคืนดอกเบี้ยให้แก่ผู้เสียหาย ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ให้จำคุกแทนค่าปรับในอัตราวันละ 2 เปโซ⁴⁹

สำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นบริษัทหรือสมาคม ผู้ที่ต้องรับผิดทางอาญาสำหรับการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้คือผู้จัดการบริษัท ผู้บริหาร หรือบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการหรือบริหารองค์กรดังกล่าว⁵⁰

⁴⁶ Usury Law, section 7-a.

⁴⁷ Usury Law, section 8.

⁴⁸ Usury Law, section 8.

⁴⁹ Usury Law, section 10.

⁵⁰ Usury Law, section 10.

3.1.2 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติฉบับที่ 1199 (Act No 1199) ซึ่งมีชื่อเต็มว่า พระราชบัญญัติควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือครองที่ดินและผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Act to Govern the Relations between Landholders and Tenants of Agricultural Lands) หรือเรียกโดยย่อว่า พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Tenancy Act)

กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ในมาตรา 15 ว่า อัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินหรือการได้รับเงินล่วงหน้าต้องไม่เกินร้อยละ 8 ต่อปีปฏิทิน อัตราดอกเบี้ยนี้ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(1) การกู้ยืมเงินหรือการได้รับเงินล่วงหน้าจากผู้เช่าที่ดินที่ได้รับจากผู้ถือครองที่ดินซึ่งเกี่ยวกับการเตรียมการเพาะปลูก การเพาะปลูก การเก็บเกี่ยว และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ สำหรับการปรับปรุงพัฒนาพืชที่เพาะปลูก

(2) การกู้ยืมเงินหรือการได้รับเงินล่วงหน้าสำหรับการดำรงชีพของผู้เช่าและครอบครัว

การให้ยืมอาจเป็นการให้ยืมโดยสิ่งอื่นที่ไม่ใช่เงินก็ได้ เช่น การให้ยืมเมล็ดพืช ผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ ให้คำนวณสิ่งดังกล่าวตามราคา ณ ขณะที่มีการให้ยืม

หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติข้างต้น ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

สำหรับจำนวนเงินที่กู้ยืมหรือมูลค่าของสิ่งของที่ทำให้ผู้เช่าได้ยืมจากผู้ถือครองที่ดิน รวมถึงดอกเบี้ยตามสัญญา ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและลงนามโดยคู่สัญญาหรือโดยตัวแทนผู้มีอำนาจ มิฉะนั้นสัญญาดังกล่าวตกเป็นโมฆะ⁵¹

3.1.3 กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลในการกู้ยืมเงิน

พระราชบัญญัติฉบับที่ 3765 (Act No 3765) ซึ่งมีชื่อเต็มว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยค่าธรรมเนียมการเงินเกี่ยวกับการกู้ยืม (Act to Require the Disclosure of Finance Charges in Connection with Extensions of Credit) หรือเรียกโดยย่อว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลในการกู้ยืมเงิน (Truth Lending Act)

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ให้กู้ รวมถึงธนาคารและผู้ให้กู้เอกชน ต้องมีความโปร่งใสในเงื่อนไขและข้อตกลง และต้องเปิดเผยค่าใช้จ่ายต่างๆ ในสัญญาเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินอาจจะไม่ได้ตระหนักถึงค่าใช้จ่ายที่แฝงอยู่ในการกู้ยืมเงิน ดอกเบี้ยก็เป็นข้อมูลประเภทหนึ่งให้ผู้ให้กู้ต้องเปิดเผยให้แก่ผู้กู้ก่อนที่จะได้มีการทำสัญญา การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการเงินต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ สัญญาหรือข้อตกลงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่แต่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายต้องรับโทษปรับหรือจำคุกตามที่กำหนด

⁵¹ Agricultural Tenancy Act, section 16.

3.1.4 กฎหมายว่าด้วยข้อบังคับสำหรับบริษัทให้กู้ยืมเงิน

พระราชบัญญัติฉบับที่ 9474 (Act No 9474) ซึ่งมีชื่อเต็มว่า พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้ง ดำเนินการ และข้อบังคับสำหรับบริษัทให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.2007 (An Act Governing the Establishment, Operation and Regulation of Lending Companies) หรือเรียกโดยย่อว่า พระราชบัญญัติข้อบังคับสำหรับบริษัทให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.2007

กฎหมายฉบับนี้ไม่ใช่บังคับกับสถาบันทางการเงิน แต่เป็นการอนุญาตให้เอกชนดำเนินธุรกิจให้กู้ยืมเงินได้แต่ต้องจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทและจะต้องได้รับอนุญาตก่อนที่จะดำเนินธุรกิจให้กู้ยืมเงิน บริษัทให้กู้ยืมเงินอาจให้กู้ยืมโดยมีจำนวนเงินและอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่สมเหตุสมผลตามที่บริษัทให้กู้ยืมเงินและผู้กู้ยืมเงินตกลงกัน แต่การกู้ยืมเงินต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับที่ 3756 (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลในการกู้ยืมเงิน) และพระราชบัญญัติฉบับที่ 7394 (พระราชบัญญัติผู้บริโภค) ทั้งนี้ คณะกรรมการการเงิน (Monetary Board) โดยการหารือกับคณะกรรมการหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission) และภาคอุตสาหกรรมอาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมก็ได้

3.2 มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับนัยนอกระบบ

มาตรการที่สำคัญในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของประเทศฟิลิปปินส์ คือ ระบบการเงินระดับรากฐาน (microfinance) ประเทศฟิลิปปินส์ได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการเงินระดับรากฐานซึ่งเป็นแหล่งทุนสำคัญสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ประกอบการรายย่อย สถาบันการเงินระดับรากฐาน (microfinance institutions) ในประเทศฟิลิปปินส์ได้จัดตั้งขึ้นหลายสถาบันเพื่อช่วยแก้ปัญหาความยากจนและหนี้สินของประชาชน การจัดตั้งสถาบันการเงินระดับรากฐานของประเทศฟิลิปปินส์ได้นำแนวคิดมาจากธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ซึ่งก่อตั้งโดยนาย Muhammad Yunus และให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มคนที่ยากจน

ดร. Raymund Habaradas และนาย Mar Andriel Umali ได้รวบรวมสถิติของจำนวนสถาบันการเงินระดับรากฐานระหว่างปี ค.ศ. 2004 – 2011 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มีการแจ้งไปยังธนาคารกลางของประเทศฟิลิปปินส์⁵² ปรากฏตามตารางดังนี้

⁵² Raymund Habaradas and Mar Andriel Umali, The Microfinance Industry in the Philippines: Striving for Financial Inclusion in the Midst of Growth, (Center for Business Research & Development, De La Salle University, 2013), p.6.

ประเภทของสถาบันการเงินระดับ รากฐาน	ปี ค.ศ.							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. ธนาคาร	184	193	214	229	221	212	203	190
II. สหกรณ์	6	4	4	1	1	2	2	3
III. องค์การภาคประชาชน	28	30	30	28	26	27	25	25
รวม	218	227	248	258	248	241	230	218

นอกเหนือจาก การนำระบบการเงินระดับรากฐานมาใช้เป็นมาตรการในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบแล้ว ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีมาตรการอื่น เช่น

1) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

ในช่วงระยะเวลาที่นายดูเตร์เต (Rodrigo Duterte) ดำรงตำแหน่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศฟิลิปปินส์ ประธานาธิบดีดูเตร์เตได้ออกคำสั่งให้มีการกำจัดและปราบปรามการกู้ยืมเงินนอกระบบ โดยได้สั่งให้หน่วยงานต่างๆดำเนินการ เช่น คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission: SEC)

คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินคดีกับผู้ให้กู้ที่ผิดกฎหมายหลายรายซึ่งผู้ให้กู้จำนวนหนึ่งฝ่าฝืนกฎหมายข้อกำหนดบริษัทให้กู้ยืม (Lending Company Regulation Act) กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้บริษัทให้กู้ยืมเงินต้องชำระทุนจดทะเบียนอย่างน้อย 1 ล้านเปโซซึ่งมีผู้ฝ่าฝืนโดยใช้เอกสารรับรองการชำระทุนจดทะเบียนที่เป็นเท็จ นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินคดีกับผู้ให้ยืมเงินที่เรียกอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นจำนวนมากซึ่งเรียกดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 20 ต่อเดือน คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ก็ได้มีคำเตือนสำหรับผู้ให้กู้นอกระบบไม่ให้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา⁵³

2) การให้กู้ยืมโดยหน่วยงานรัฐ

เมื่อปี พ.ศ.2560 กรมการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) ได้มีแผนดำเนินการให้ธุรกิจขนาดจิ๋วและเล็กได้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ซึ่งเป็นทางเลือกที่ทำให้ธุรกิจขนาดจิ๋วและเล็กไม่กู้ยืมเงินจากระบบการกู้ยืม 5-6 กรมการค้าและอุตสาหกรรมได้กำหนดจำนวนเงินไว้หนึ่งล้านเปโซสำหรับการให้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นเงินที่ได้รับมาจากสำนักงานประธานาธิบดี (Office of the President) อัตราดอกเบี้ยของกรมการค้าและอุตสาหกรรมต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยนอกระบบมากเพราะอัตราดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบคิดเป็นร้อยละ 20 หลังจากที่ได้ดำเนินการตามนโยบายนี้แล้ว กรมการค้าและอุตสาหกรรมก็จะ

⁵³ Iris Gonzales, "SEC's marching order: Crack down on loan sharks," สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก <https://www.philstar.com/business/2017/07/27/1722036/secs-marching-order-crack-down-loan-sharks#MZdcL28X6WLspVeP.99>

พิจารณาถึงความต้องการเงินกู้ซึ่งถ้าหากธุรกิจขนาดจิ๋วและเล็กมีความต้องการเงินกู้ ก็อาจเพิ่มงบประมาณเป็น
หนึ่งล้านเปโซต่อหนึ่งภูมิภาค ทั้งนี้ นโยบายการให้กู้ยืมเงินโดยหน่วยงานรัฐเป็นการดำเนินการภายใต้ช่วง
ระยะเวลาของประธานาธิบดีดูเตร์เต⁵⁴

⁵⁴ Chrisee Dela Paz, “DTI seeks to stop ‘5-6’ lending,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก
<https://www.rappler.com/business/154520-dti-lopez-stop-5-6-lending-micro-small-enterprises>

บทที่ 4

การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของประเทศไทยและการศึกษาเปรียบเทียบ

บทนี้นำเสนอสถานการณ์หนี้ในระบบในประเทศไทย การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของประเทศไทยทั้งมาตรการด้านกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ และมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ รวมถึงการศึกษาเปรียบเทียบการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของประเทศไทยกับประเทศบังคลาเทศ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์

1. สถานการณ์หนี้ในระบบในประเทศไทย

1.1 ข้อมูลทั่วไป

หนี้ในระบบเกิดขึ้นด้วยปัจจัยต่างๆ เช่น

(1) ปัญหาเศรษฐกิจ ปัจจัยโครงสร้างทางเศรษฐกิจทำให้สภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนไป ลูกหนี้บางคนต้องยากจนลงเนื่องจากมีเงินไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ลูกหนี้กู้เงินไปใช้ไม่ตรงกับเป้าหมาย¹ หรือยากจนจากการล้มละลายของการลงทุนในการประกอบอาชีพ

(2) พฤติกรรมของลูกหนี้ ลูกหนี้ไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายเนื่องจากลูกหนี้บางคนมีพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นวัตถุนิยมโดยมีค่านิยมในการยึดติดกับวัตถุหรือสินค้าบางประเภทที่มีราคาแพงและเกินความจำเป็น หรือลูกหนี้บางคนมีลักษณะนิสัยใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินตัว²

(3) การเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมในระบบ ลูกหนี้อาจไม่กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้เนื่องจากข้อกำหนดของสถาบันการเงินสำหรับการกู้ยืมเงินที่ส่งผลให้ลูกหนี้ขาดคุณสมบัติในการกู้ยืมเงิน ลูกหนี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือไม่สามารถหาผู้ค้ำประกัน หรือรูปแบบการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้เงินของประชาชน³

(4) การขาดความรู้ทางการเงิน การวางแผนทางการเงิน หรือไม่สามารถจัดการบริหารหนี้ตนเองได้⁴

การสำรวจเพื่อจัดเก็บสถิติหนี้ในระบบของคนไทยให้ได้อย่างครบถ้วนจัดทำได้ยาก อย่างไรก็ตามจากฐานข้อมูลของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เมื่อปี พ.ศ. 2559 พบว่า ในจำนวนผู้มีรายได้น้อย (ผู้มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี) ที่มีสิทธิรับเงินสวัสดิการทั้งสิ้น 6.98 ล้านคน เป็นผู้ที่มีหนี้ในระบบ

¹ อริยพร โพธิ์ใส, “มาตรการและแนวทางแก้ปัญหานี้ในระบบโดยกฎหมาย,” จลนิต, ฉบับที่ 1, ปีที่ 14, น.153 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2560).

² อภิรัตน์ นิยมไทย, “ปัญหานี้ในระบบกับสภาพสังคมไทย,” จลนิต, ฉบับที่ 6, ปีที่ 11, น.116 (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2557).

³ อริยพร โพธิ์ใส, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.154.

⁴ เพ็ญอ้อ.

ประมาณ 1.33 ล้านคน คิดเป็นมูลหนี้ในระบบรวม 86,000 ล้านบาท (เฉลี่ยรายละ 64,600 บาท) เมื่อจำแนกเป็นแต่ละภาค พบว่า

ภาคเหนือ มีผู้มีหนี้ในระบบ 220,113 ราย (ร้อยละ 16.5) เป็นเงิน 13,468 ล้านบาท

ภาคอีสาน มีผู้มีหนี้ในระบบ 624,373 ราย (ร้อยละ 46.9) เป็นเงิน 43,407 ล้านบาท

ภาคกลาง มีผู้มีหนี้ในระบบ 55,573 ราย (ร้อยละ 4.2) เป็นเงิน 3,386 ล้านบาท

ภาคตะวันออก มีผู้มีหนี้ในระบบ 58,526 ราย (ร้อยละ 4.4) เป็นเงิน 3,426 ล้านบาท

ภาคตะวันตก มีผู้มีหนี้ในระบบ 58,765 ราย (ร้อยละ 4.4) เป็นเงิน 3,413 ล้านบาท

ภาคใต้ มีผู้มีหนี้ในระบบ 199,458 ราย (ร้อยละ 15.0) เป็นเงิน 12,644 ล้านบาท

กรุงเทพฯและปริมณฑล มีผู้มีหนี้ในระบบ 114,787 ราย (ร้อยละ 8.6) เป็นเงิน 6,316 ล้านบาท⁵

ในการดำเนินการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559 ได้มีมติเห็นชอบหลักการ เรื่อง การบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดย มอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง “บริหารจัดการปัญหาหนี้ระบบด้านลูกหนี้และด้านเจ้าหนี้ ควบคู่กันไปอย่างเป็นระบบ ครบวงจร และมีความต่อเนื่อง” แนวทางการดำเนินการประกอบด้วย 5 มิติ

(1) ดำเนินการอย่างจริงจังกับเจ้าหนี้ระบบที่ผิดกฎหมาย โดยประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหนี้ระบบมาร่วมไกล่เกลี่ยประนอมหนี้และเข้ามาขออนุญาตดำเนินธุรกิจสินเชื่อในระบบให้ถูกต้อง และเร่งรัดการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2560

(2) เพิ่มช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อในระบบให้กับลูกหนี้ระบบและประชาชนทั่วไป ได้แก่ การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ “สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์)” และการจัดตั้ง “หน่วยแก้หนี้ระบบ” (Business Unit) ภายในธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อให้คำปรึกษาปัญหาหนี้ระบบ และออกแบบผลิตภัณฑ์สินเชื่อแก้ไขปัญหานี้ระบบที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน

(3) ลดภาระหนี้ระบบโดยการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้โดยจัดให้มี “จุดให้คำปรึกษาปัญหานี้ระบบ” ณ สาขาธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ทุกสาขาทั่วประเทศ โดยธนาคารจะประสานงานกับ “คณะกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ระบบประจำกรุงเทพมหานครหรือประจำจังหวัด” ซึ่งมีอธิบดีอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หรือ อัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดเป็นประธานเพื่ออำนวยความสะดวกในการไกล่เกลี่ยหนี้ระบบระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ระบบให้เกิดมูลหนี้ที่เป็นธรรมก่อนที่ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. จะพิจารณาสินเชื่อเพื่อแก้ไขหนี้ระบบตามศักยภาพของลูกหนี้ระบบแต่ละรายต่อไป

⁵ คณะกรรมการกำกับการแก้ไขปัญหานี้ระบบภาคประชาชน กระทรวงการคลัง, “การแก้ไขปัญหานี้ระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2561, จาก https://1359.go.th/committee/doc/ภาครัฐ_การแก้ไขปัญหานี้ระบบ.pdf

(4) เพิ่มศักยภาพของลูกหนี้ในระบบ ลูกหนี้ในระบบที่ไม่มีศักยภาพในการหารายได้หรือมีความสามารถในการชำระหนี้ต่างๆ จะได้รับการสนับสนุนด้านการฟื้นฟูอาชีพเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ระบบผ่านกลไกคณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบประจำกรุงเทพมหานครหรือประจำจังหวัด ซึ่งมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยมุ่งเน้นให้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรม ปลุกฝังความรู้และวินัยทางการเงิน รวมถึงฝึกอบรมอาชีพหรือทักษะฝีมือแรงงานเพื่อให้ลูกหนี้มีศักยภาพในการหารายได้เพิ่มขึ้นอย่างแท้จริงจากการประกอบอาชีพที่ได้รับการอบรมนั้น ๆ ทั้งในภาคการเกษตร ธุรกิจ การค้า หรือบริการ ภายใต้ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ภาคธุรกิจเอกชน และสถาบันการศึกษา นอกจากนี้ อาจมีการพิจารณาให้ทุนสนับสนุนในการประกอบอาชีพตามแต่ความเหมาะสม ตลอดจนมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อไม่ให้กลับไปเป็นหนี้ระบบอีก

(5) สนับสนุนการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรการเงินชุมชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สร้างเครือข่ายองค์กร การเงินชุมชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาหนี้ระบบ เผยแพร่ความรู้และทักษะทางการเงินแก่ประชาชน และจัดทำฐานข้อมูลหนี้ระบบ⁶

การแก้ไขปัญหาหนี้ระบบตามมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559 เป็นการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบอย่างบูรณาการตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 กระทรวงการคลังได้ออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ไปแล้ว 386 ราย ใน 64 จังหวัด ซึ่งในจำนวนนี้ได้เปิดดำเนินการแล้ว 310 ราย ใน 63 จังหวัด และมีผู้ประกอบการที่ให้สินเชื่อแล้ว 287 ราย ใน 60 จังหวัด การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์เป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบเพราะจะทำให้ผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงิน ผลการดำเนินการธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2561 มียอดสินเชื่ออนุมัติสะสม 3.03 หมื่นบัญชี รวมเป็นเงิน 785.45 ล้านบาท คิดเป็นวงเงินสินเชื่ออนุมัติเฉลี่ย 2.58 หมื่นบาทต่อบัญชี ประกอบด้วย สินเชื่อแบบมีหลักประกัน 1.58 หมื่นบัญชี เป็นเงิน 474.98 ล้านบาท คิดเป็น 60.47% ของจำนวนสินเชื่ออนุมัติ และสินเชื่อแบบไม่มีหลักประกัน 1.44 หมื่นบัญชี เป็นเงิน 310.47 ล้านบาท คิดเป็น 39.53% ของจำนวนสินเชื่ออนุมัติ ขณะที่ยอดสินเชื่อคงค้างรวมทั้งสิ้น 1.35 หมื่นบัญชี คิดเป็นเงิน 329.41 ล้านบาท ส่วนสินเชื่อค้างชำระไม่เกิน 3 เดือน อยู่ที่ 796 บัญชี คิดเป็นวงเงิน 26.51 ล้านบาท หรือ 8.05% ของยอดสินเชื่อคงค้างรวม และมีสินเชื่อค้างชำระเกินกว่า 3 เดือน (เอ็นพีแอล) อยู่ที่ 276 บัญชี คิดเป็นเงิน 8.06 ล้านบาท หรือ 2.45% ของสินเชื่อคงค้างรวม

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการกวาดล้างจับกุมเจ้าหนี้ในระบบและผู้ติดตามทวงถามหนี้โดยวิธีการผิดกฎหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยผลการดำเนินการสะสมตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.2559 ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ.2561 มีการจับกุมผู้กระทำความผิดรวมทั้งสิ้น 3.17 พันราย รัฐบาลยังได้จัดตั้งศูนย์ป้องกันปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน และดำเนินการนำที่ดินที่ถูกยึดไปโดยไม่เป็นธรรมและมีการ

⁶ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานคณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบประจำกรุงเทพมหานครและประจำจังหวัด, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2560), น.3.

ปลอมแปลงเอกสารสิทธิเอามาคืนให้กับลูกหนี้ซึ่งมีมากกว่า 180 ล้านโฉนด รวมที่ดินกว่า 7,000 ไร่ คิดเป็นมูลค่าหนี้มากกว่า 52,000 ล้านบาท จากนั้นก็จัดขึ้นทะเบียนนายทุนเงินกู้และกำหนดดอกเบี้ยที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย

1.2 นิติกรรมเกี่ยวกับหนี้ในระบบ

การก่อหนี้ในระบบของผู้มีรายได้น้อยมิได้เกิดจากสัญญากู้ยืมเงินเพียงเท่านั้นแต่ในทางปฏิบัติมักจะมีการตกลงทำสัญญาในหลายรูปแบบ

(1) การกู้ยืมเงินโดยการทำสัญญากู้ยืมเงินโดยปกติ เป็นกรณีที่เจ้าหนี้อาศัยอำนาจต่อรองที่มีเหนือกว่าลูกหนี้ ซึ่งมีการกำหนดข้อสัญญาในสัญญากู้ยืมเงินโดยกำหนดจำนวนต้นเงินที่สูงกว่าความเป็นจริงหรือกำหนดค่าตอบแทนในรูปแบบอย่างอื่นลงในสัญญา และมีได้เรียกดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด เมื่อลูกหนี้ยอมลงนามในสัญญาสัญญาดังกล่าวก็มีผลบังคับใช้ได้และมีผลผูกพันลูกหนี้ ด้วยเหตุอาศัยหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาอาศัยเป็นช่องทางกฎหมายเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้⁷

(2) การกู้ยืมเงินโดยทำสัญญาขายฝากทรัพย์สิน เป็นการกระทำของเจ้าหนี้อันเป็นการเลี่ยงกฎหมายตามสัญญากู้ยืมเงิน โดยให้ลูกหนี้ทำสัญญาขายฝากทรัพย์สิน ในอดีตมิได้มีการกำหนดจำนวนสูงสุดของสินไถ่ไว้จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้ได้เปรียบเกินสมควรในการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนดได้โดยอยู่ในรูปของสินไถ่ แต่ในปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดจำนวนสูงสุดของสินไถ่ ซึ่งเมื่อคำนวณรวมกันแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 หากสัญญาขายฝากกำหนดประโยชน์เกินสมควรจะเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมศาลจึงมีอำนาจพิจารณาให้สามารถบังคับใช้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีได้⁸

(3) การกู้ยืมเงินโดยทำเป็นลักษณะของการเข้าซื้อทรัพย์สิน เป็นการที่เจ้าหนี้ได้ทำการเลี่ยงกฎหมายให้ลูกหนี้ทำสัญญาเข้าทรัพย์สินจากร้านค้าของเจ้าหนี้หรือผู้เกี่ยวข้องกับเจ้าหนี้แทนที่จะทำสัญญากู้ยืมเงิน ซึ่งลูกหนี้จะได้รับเงินตามราคาทรัพย์สินที่เข้าซื้อแต่เจ้าหนี้จะหักค่าธรรมเนียมไว้ส่วนหนึ่งหรือมีการกำหนดราคาเข้าซื้อทรัพย์สินสูงกว่าราคาจริงโดยมีการรวมกับดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ไว้ในค่าเข้าซื้อ ทำให้เจ้าหนี้ได้เปรียบลูกหนี้เกินสมควรเป็นเหตุให้ลูกหนี้ต้องรับภาระเกินสมควรเพราะเจ้าหนี้อำนาจการต่อรองมากกว่าโดยที่ลูกหนี้จะต้องยินยอมทำสัญญาเช่นนั้นด้วยที่ตนมีความจำเป็นทางการเงิน⁹

⁷ อรรถพล อรรถวรเดช, ปรมณิศร กตัญญูตานนท์, ขมฤทัย ตันหยงมาศ, วรปรานี สิทธิสรวง และธีรวัธน์ สุมาวงศ์, “การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาลูกหนี้นอกระบบ,” (รายงานวิจัย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554), น.76.

⁸ เพิ่งอ้าง.

⁹ เพิ่งอ้าง.

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบได้ออกเป็นกฎหมายฉบับ รวมถึง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 อีกทั้งยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขหนี้ในระบบ ได้แก่

- (1) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลซึ่งมิใช่ธนาคาร (Non-Bank)
- (2) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ (Nano Finance)
- (3) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อไพโคไฟแนนซ์ (Pico Finance)

2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1) กฎหมายเอกเทศสัญญาลักษณะยืม

กู้ยืมเงินเป็นการตกลงว่าผู้ให้กู้จะส่งมอบเงินต้นให้แก่ผู้กู้และผู้ให้กู้ตกลงจะให้ดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้ให้กู้ เมื่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันด้วยวาจาและส่งมอบเงินให้แก่กันก็จะเกิดนิติสัมพันธ์ และก่อนนี้ผูกพันอย่างสมบูรณ์ที่จะมีผลทำให้ผู้กู้มีหน้าที่คืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้โดยไม่ต้องมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร¹⁰ อย่างไรก็ดี ในกรณีกู้ยืมเงินกันเป็นจำนวนมาก กฎหมายได้บังคับว่าหากผู้ให้กู้ประสงค์จะฟ้องร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับผู้กู้คืนเงินต้นนั้นก็ต้องมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรมาแสดงต่อศาลด้วย เนื่องจากหากยินยอมให้ผู้ให้กู้สามารถฟ้องร้องบังคับหนี้เงินกู้ยืมแก่กันได้โดยไม่ต้องมีหลักฐานก็จะเป็นการเปิดช่องทางให้อาศัยศาลเป็นเครื่องมือในการบังคับผู้กู้ให้คืนเงินตามจำนวนที่ตนต้องการอย่างไม่เป็นธรรม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักฐานการกู้ยืมเงินของประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 วรรคแรกว่า “การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่” ดังนั้น ถ้าการกู้ยืมเงินตั้งแต่สองพันบาทขึ้นไปถ้าไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างผู้กู้ยืมกับผู้ให้กู้แล้วนั้น ผู้ให้กู้จะไม่สามารถฟ้องร้องบังคับคดีเพื่อเรียกให้ผู้กู้ชำระเงินที่กู้ยืมได้และไม่สามารถนำพยานบุคคลมานำสืบถึงการกู้ยืมเงินดังกล่าวได้อีกด้วย แต่ถ้าวการกู้ยืมเงินรายใดที่ไม่ถึงสองพันบาท กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือจึงสามารถนำพยานบุคคลมานำสืบถึงการกู้ยืมเงินได้ หลักฐานแห่งการกู้ยืมอาจทำเป็นเอกสารใดๆ ไม่ว่าจะเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ตามไม่จำเป็นต้องทำในรูปของสัญญากู้ยืมซึ่งจะเป็นเอกสารอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้แต่ต้องปรากฏข้อความที่อ่านและมีความเข้าใจว่าได้มีการกู้ยืมเงินกัน พร้อมทั้งระบุถึงจำนวนเงินที่กู้ยืมและผู้กู้ได้รับเงินจำนวนดังกล่าวครบถ้วนแล้วและจะใช้เงินคืนให้โดยไม่ต้องมีข้อความว่าใครเป็นผู้กู้ ผู้ให้กู้หรือมีถ้อยคำหรือข้อความว่าได้มีการกู้ยืมเงิน และที่

¹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 650

สำคัญจะต้องลงลายมือชื่อของผู้กู้ยืม¹¹ หลักฐานแห่งการกู้ยิมนั้นจะเกิดขึ้นในขณะทำสัญญากู้ยืมเงินกันหรือจะเกิดขึ้นในภายหลังก็ได้ แต่จะต้องมีขึ้นก่อนที่จะมีการฟ้องร้องคดีแม้จะไม่มี การลงวันที่ก็ตาม¹² อีกทั้งไม่จำเป็นต้องมีพยาน เว้นแต่จะเป็นการพิมพ์ลายนิ้วมือลงในเอกสารแทนการลงลายมือชื่อซึ่งจะต้องมีพยานลงลายมือชื่อรับรอง 2 คน¹³

ในทางกลับกันเมื่อหนี้เงินกู้ถึงกำหนดชำระ ผู้กู้จะต้องชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้ โดยต้องทำหลักฐานการชำระหนี้เช่นกัน เนื่องจากหากยินยอมให้ผู้กล่าวอ้างด้วยวาจาได้ว่าการชำระหนี้แก่ผู้ให้กู้ไปแล้วก็จะทำให้ผู้ให้กู้เสียเปรียบในการบังคับชำระหนี้ กฎหมายไทยจึงได้กำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักฐานการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการกู้ยืมเงินมีหลักฐานเป็นหนังสือนั้น ท่านว่าจะนำสืบการใช้เงินได้ต่อเมื่อมีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ให้ยืมมาแสดงหรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งการกู้ยิมนั้นได้เวนคืนแล้ว หรือได้แทงเพิกถอนลงในเอกสารนั้นแล้ว” กรณีการกู้ยืมเงินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ กฎหมายบังคับให้การใช้เงินจะต้องมีหลักฐานการใช้เงิน คือ หลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้ให้กู้ยืม หรือเวนคืนเอกสารอันเป็นหนังสือหลักฐานแห่งการกู้ยืม หรือแทงเพิกถอนเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งการกู้ยืมอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วเท่านั้นมาแสดง ถึงแม้ว่าผู้กู้ยืมจะได้ชำระหนี้เงินกู้ไปแล้วแต่ไม่มีหลักฐานการใช้เงิน ก็จะไม่สามารถนำพยานบุคคลเข้ามานำสืบถึงการชำระหนี้เงินกู้นั้นได้และอาจจะต้องถูกบังคับให้ชำระหนี้เงินกู้ใหม่อีกครั้งหนึ่งทั้งนี้ หลักฐานแห่งการใช้เงินนั้นจะเป็นเอกสารใดๆ ก็ได้ ไม่จำเป็นต้องต้องปรากฏข้อความว่าได้มีการชำระหนี้แล้วโดยตรงแต่ขอให้มีความว่าได้มีการชำระหนี้เงินกู้คืนแล้วและที่สำคัญจะต้องมีการลงลายมือชื่อของผู้ให้กู้ยืมลงในเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งการใช้เงินนั้น¹⁴

ในส่วนข้อตกลงเกี่ยวกับดอกเบี้ยนั้น ผู้ให้กู้คิดดอกเบี้ยเงินกู้หรือไม่ก็ได้และการคำนวณจะต้องคิดจากเงินต้นเท่านั้น¹⁵ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการกำหนดในเรื่องของการคิดดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินไว้ 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีที่ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในสัญญากู้ยืมเงิน คือ กรณีที่ผู้ให้กู้กับผู้กู้ยืมตกลงกันว่า จะคิดดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงินดังกล่าว แต่คู่สัญญายังไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินไว้ จึงต้องคิดอัตราดอกเบี้ยตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 7 บัญญัติว่า “ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอันขัดแจ้ง ให้ใช้อัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี” ดังนั้น การกู้ยืมเงินที่คู่สัญญาได้มีการตกลงว่าจะมีการคิดดอกเบี้ย แต่ไม่ได้ตกลงว่าจะคิดดอกเบี้ยในอัตราเท่าใดไว้ในสัญญากู้ยืม จึงทำให้ผู้ให้กู้ยืมซึ่งเป็นเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี¹⁶

¹¹ ไพฑูริย์ เอกเจริญกร, คำอธิบายยืม ผูกทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558), น.79 – 80.

¹² เพ็งอ้วน, น.85.

¹³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 9

¹⁴ ไพฑูริย์ เอกเจริญกร, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 11, น.151-157.

¹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1050/2512

¹⁶ ไพฑูริย์ เอกเจริญกร, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 11, น.106 – 109.

(2) กรณีที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในสัญญากู้ยืมเงิน คือ กรณีที่ผู้ให้กู้กับผู้กู้ยืมตกลงกันว่าจะคิดดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงินดังกล่าว โดยมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ ซึ่งกรณีนี้ผู้ให้กู้ซึ่งเป็นเจ้าหนี้สามารถเรียกดอกเบี้ยแห่งการกู้ยืมเงินจากผู้กู้ยืมซึ่งเป็นลูกหนี้ได้ตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ในสัญญากู้ยืมเงินแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” ดังนั้น ถึงแม้ว่าการกำหนดอัตราดอกเบี้ยแห่งการกู้ยืมเงินจะเป็นไปตามหลักเสรีภาพแห่งการแสดงเจตนาก็ตาม กล่าวคือ การเรียกดอกเบี้ยเกิดขึ้นจากความสมัครใจระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้ยืม แต่กฎหมายได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดคือ ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน เหตุที่กฎหมายห้ามมิให้มีการเรียกดอกเบี้ยเกิดอัตราที่กฎหมายกำหนดเพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองผู้กู้ยืมเงินที่มีความเดือดร้อนไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบมากเกินไปจนไม่สามารถหาเงินมาชำระต้นเงินและดอกเบี้ยได้¹⁷

ผลของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจะต้องมาพิจารณาก่อนว่าเป็นการกู้ยืมเงินระหว่างบุคคลประเภทใด ถ้าหากเป็นการกู้ยืมเงินระหว่างบุคคลธรรมดา จะต้องทำการพิจารณากฎหมาย 2 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ซึ่งวางหลักว่าห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี แต่ถ้าหากมีการกำหนดเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งหมายความว่าหากคู่สัญญาฝ่าฝืนเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด สัญญาจะบังคับได้เพียงร้อยละ 15 ต่อปี อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มีผลให้การฝ่าฝืนการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตกเป็นโมฆะ¹⁸ เป็นเหตุให้ผู้ให้กู้ไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยได้ แต่สามารถบังคับเอาดอกเบี้ยตามสัญญาเงินกู้ได้ เพราะสัญญาไม่ได้ตกเป็นโมฆะทั้งฉบับเพียงแต่ตกเป็นโมฆะในส่วนของดอกเบี้ยเท่านั้น จึงสามารถแยกส่วนที่เป็นโมฆะออกจากส่วนเงินต้นที่สมบูรณ์ได้¹⁹

ในส่วนประเด็นเกี่ยวกับดอกเบี้ยทบต้นนั้น การที่ผู้ให้กู้เอาดอกเบี้ยค้างชำระบวกกับเงินต้นแล้วคิดดอกเบี้ยจากต้นเงินและดอกเบี้ยค้างชำระที่ได้รวมเข้าด้วยกันทำให้ผู้ให้กู้จะได้รับค่าตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยสูงขึ้นเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดแต่ส่งผลให้ผู้กู้เสียเปรียบเนื่องจากจำนวนดอกเบี้ยจะเท่ากับหรือท่วมต้นเงินอย่างรวดเร็วเป็นเหตุให้ผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้ ด้วยเหตุนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 655 ได้กำหนดมิให้สามารถคิดดอกเบี้ยทบต้นได้ แต่ในกรณีที่ผู้ให้กู้และผู้กู้ตกลงกันเป็นหนังสือให้เอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระไม่น้อยกว่าหนึ่งปีทบเข้ากับต้นเงิน และในกรณีที่เป็นการเพี้ยนคำขายในบัญชีเดินสะพัดหรือการค้าขายอย่างอื่นในทำนองเดียวกันกฎหมายก็อนุญาตให้คิดดอกเบี้ยทบต้นได้เช่นกัน²⁰ ดังนั้น

¹⁷ เพิ่งอ้าง.

¹⁸ ยาวนารถ เพาะผล, “มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ใช้บริการเงินกู้ในระบบ,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558), น.49.

¹⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4372/2545

²⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 655 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยในดอกเบี้ยที่ค้างชำระ แต่หาเมื่อดอกเบี้ยค้างชำระไม่น้อยกว่าปีหนึ่ง คู่สัญญาผู้ยืมจะตกลงกันให้เอาดอกเบี้ยนั้นทบเข้ากับต้นเงินแล้วให้คิดดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่ทบเข้ากันนั้นก็ได้ แต่การตกลงเช่นนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

การคิดดอกเบี้ยทบต้นจึงมีหลักเกณฑ์อยู่ 2 ประการด้วยกัน ประการแรก ต้องมีดอกเบี้ยที่ค้างชำระไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ประการที่สอง คู่สัญญาต้องตกลงกันเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้กู้ยืมเพียงฝ่ายเดียวก็ได้²¹ ให้เอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระทบต้นเงินและไม่ว่าการตกลงนั้นจะทำในขณะที่กู้ยืมหรือภายหลังก็ได้เมื่อการคิดดอกเบี้ยทบต้นได้กระทำตามหลักเกณฑ์ทั้งสองประการแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวย่อมมีผลใช้บังคับได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 655 วรรคแรก จึงไม่ถือว่าเป็นการคิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดเพราะดอกเบี้ยเมื่อทำการทบต้นแล้วย่อมมีสภาพเป็นเงินต้นจึงไม่เป็นดอกเบี้ยอีกต่อไป²² เมื่อข้อตกลงให้คิดดอกเบี้ยทบต้น ฝ่ายเงินยืมตามกฎหมายตรา 655 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมตกเป็นโมฆะ แต่ไม่ได้ทำให้สัญญากู้ยืมนั้นตกเป็นโมฆะด้วย เป็นเหตุให้ผู้กู้ยืมยังคงมีสิทธิเรียกให้ชำระเงินต้นพร้อมทั้งดอกเบี้ยได้ตามอัตราที่ตกลงกัน เพียงแต่จะคิดดอกเบี้ยทบต้นไม่ได้เท่านั้นโดยไม่ทำให้ดอกเบี้ยทั้งหมดตกเป็นโมฆะ²³

2) กฎหมายเอกเทศสัญญาลักษณะขายฝาก

โดยทั่วไปในการกู้ยืมเงิน ผู้ให้กู้มักเรียกให้ผู้กู้นำทรัพย์สินของผู้กู้มาวางเป็นหลักประกันหนึ่งว่าหากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ก็จะยินยอมให้ผู้ให้กู้นำทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของเจ้าหนี้หรือให้นำออกขายทอดตลาดนำแล้วเงินมาชำระหนี้ก็ได้ กรณีเช่นนี้หากผู้กู้นำสังหาริมทรัพย์ เช่น สร้อยทอง รถจักรยานยนต์ เป็นต้นมาวางเป็นหลักประกันหนึ่งก็จะเรียกว่า “จำนำ” แต่หากเป็นผู้กู้นำสังหาริมทรัพย์ เช่น บ้าน ที่ดิน อาคารพาณิชย์ ห้องชุด เป็นต้น มาวางเป็นหลักประกันหนึ่งก็จะเรียกว่า “จำนอง” แต่การทำข้อตกลงทางธุรกิจดังกล่าวมีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติเนื่องจากคู่สัญญาต้องทำนิติกรรมขึ้น 2 นิติกรรม ได้แก่ สัญญากู้ยืมเงินซึ่งเป็นนิติกรรมประธานนิติกรรมหนึ่ง และสัญญาจำนำหรือจำนองซึ่งเป็นนิติกรรมประกันหนึ่งประธานอีกนิติกรรมหนึ่ง และมีขั้นตอนยุ่งยากและข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการในการบังคับจำนองที่ทำให้เกิดความไม่สะดวกต่อการกู้ยืมเงินระยะสั้นที่ไม่เป็นทางการและจำนวนเงินต้นไม่มากนัก

ในทางปฏิบัติผู้ให้กู้ที่ประสงค์จะให้กู้ยืมเงินโดยมีทรัพย์สินเป็นหลักประกันหนึ่งแต่เป็นการให้กู้ยืมเงินระยะสั้นและจำนวนเงินต้นไม่มากนัก คู่สัญญาจะทำตกลงกันทำสัญญาประเภทหนึ่งเรียกว่า “ขายฝาก” โดยตกลงให้ผู้กู้นำทรัพย์สินหลักประกันของตนมาขายให้แก่ผู้ให้กู้และเมื่อผู้ให้กู้ส่งมอบเงินให้แล้วก็จะทำให้ทรัพย์สินหลักประกันดังกล่าวตกเป็นของผู้ให้กู้ทันที แต่มีข้อตกลงกันว่าผู้กู้สามารถมาซื้อไถ่คืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีเช่นนี้ ผู้กู้จะอยู่ในฐานะ “ผู้ขายฝาก” และผู้ให้กู้จะอยู่ในฐานะ “ผู้รับซื้อฝาก” ทั้งนี้การทำสัญญาขายฝากดังกล่าวสามารถลดข้อยุ่งยากและข้อจำกัดทางกฎหมายเนื่องจากคู่สัญญาต้องทำสัญญาขายฝากเพียงนิติกรรมเดียว และหากมีการผิดนัดเกิดขึ้น ผู้ให้กู้ก็ไม่ต้องปฏิบัติขั้นตอนทางกฎหมายที่ยุ่งยากในการบังคับจำนองเพราะผู้ให้กู้ได้ทรัพย์สินหลักประกันนั้นมาเป็นของตนอยู่แล้วตั้งแต่วันที่ทำสัญญาขายฝาก

ส่วนประเพณีการค้าขายที่คำนวณดอกเบี้ยทบต้นในบัญชีเดินสะพัดก็ดี ในการค้าขายอย่างอื่นทำนองเช่นว่านี้ก็ดี หาอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติซึ่งกล่าวมาในวรรคก่อนนั้นไม่”

²¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 342/2540

²² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7908/2538

²³ ไพฑูริย์ เอกจริยกร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น.125.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงการขายฝากของประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 491 ว่า “อันว่าขายฝากนั้น คือสัญญาซื้อขายซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้” เห็นได้ว่า สัญญาขายฝากเป็นสัญญาซื้อขายอย่างหนึ่งที่มีกฎหมายพิเศษของตัวเอง คือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากตกไปยังผู้ซื้อโดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

ในส่วนข้อตกลงเกี่ยวกับสินไถ่นั้น ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 499 บัญญัติว่า “สินไถ่ถ้าไม่ได้กำหนดกันไว้ว่าเท่าใดไซ้รทำนให้ไถ่ตามราคาที่ขายฝาก ถ้าปรากฏในเวลาไถ่ว่าสินไถ่หรือราคาขายฝากที่กำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากที่แท้จริงเกินอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี ให้ไถ่ได้ตามราคาขายฝากที่แท้จริงรวมประโยชน์ตอบแทนร้อยละ 15 ต่อปี” จะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปกฎหมายกำหนดให้ผู้กู้หรือผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ได้ในราคาที่ขายฝากตอนต้นโดยไม่มีดอกเบี้ย แต่ถ้าหากมีข้อตกลงเกี่ยวกับสินไถ่ไว้ก็สามารถตกลงกันมากกว่าหรือต่ำกว่าราคาขายฝากตอนต้นก็ได้ แต่ถ้าหากมากกว่ากฎหมายก็กำหนดเพดานไว้ให้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี กรณีนี้มีข้อสังเกตว่าเมื่อนาหลักการขายฝากเปรียบเทียบกับการกู้ยืมเงิน “สินไถ่” ก็จะเปรียบได้กับ “เงินต้น” และ “ดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนจากขายฝาก” ก็จะเปรียบได้กับ “ดอกเบี้ยเงินกู้” ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ไม่เกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปีเช่นกัน

ในประเด็นการนำสัญญาขายฝากมาอำพรางนิติกรรมการกู้ยืมนั้น ในอดีตก่อนที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ใช้บังคับ มักมีการทำสัญญาขายฝากเพื่อหลบเลี่ยงการกู้ยืมนอกระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง เนื่องจากแต่เดิมการสัญญาทั้งสองมีผลทางกฎหมายต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีการกู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าร้อยละ 15 ปีจะมีผลทำให้ดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะไปทั้งสิ้นเนื่องจากตกอยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและมีโทษทางอาญา แต่ในกรณีการขายฝากที่มีการเรียกดอกเบี้ยรวมในสินไถ่ขายฝากเกินกว่าร้อยละ 15 ปี มีผลเพียงทำให้ลดอัตราดอกเบี้ยลงมาเหลือเท่ากับร้อยละ 15 ปีตามที่กฎหมายกำหนดโดยมิได้มีผลทำให้ดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะเนื่องจากไม่ตกอยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราดังเช่นการทำนิติกรรมกู้ยืมอีกทั้งไม่มีโทษทางอาญา

นอกจากนี้ ในส่วนของความรับผิดทางแพ่ง เมื่อสัญญาขายฝากเป็นนิติกรรมอำพรางสัญญาการกู้ยืมเงิน เป็นการแสดงเจตนาหลงสัญญาขายฝากจึงเป็นนิติกรรมที่ตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 155 วรรคแรกเจ้าหนี้จะขอให้บังคับให้ลูกหนี้ชำระเงินตามราคาขายฝากเป็นต้นเงินกู้ไม่ได้ต้องบังคับตามที่เจ้าหนี้และลูกหนี้มีเจตนาจะผูกพันในนิติกรรมการกู้ยืมเงินที่ถูกอำพรางไว้ซึ่งเป็นนิติกรรมที่เกิดจากการแสดงเจตนาที่แท้จริง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 155 วรรคสองโดยถือเพียงว่าสัญญาขายฝากเป็นหลักฐานว่าลูกหนี้ได้กู้ยืมเงินเจ้าหนี้เท่านั้น²⁴

3) กฎหมายเอกเทศสัญญาลักษณะเช่าซื้อ

โดยทั่วไป เมื่อผู้ซื้อต้องการซื้อสินค้าแต่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระราคาทั้งหมดในคราวเดียวก็จะตกลงกับผู้ขายเป็น “สัญญาซื้อขาย” โดยแบ่งผ่อนชำระค่าสินค้าเป็นงวดๆ การทำสัญญาซื้อขายนั้นผู้ขายจะส่ง

²⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4686/2552

มอบสินค้าให้แก่ผู้ซื้อและกรรมสิทธิ์ของสินค้าชิ้นนั้นก็โอนไปยังผู้ซื้อนับตั้งแต่วันที่ได้ตกลงซื้อขายกันทันทีแม้จะยังไม่ชำระราคาไม่ครบก็ตาม ถ้าหากผู้ซื้อผิดสัญญาผู้ขายมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลบังคับผู้ซื้อชำระราคาสินค้าที่ค้างจ่ายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ตนเท่านั้นและไม่สิทธิเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือครอบครองสินค้าชิ้นนั้นอีก ดังนั้น ผู้ขายมักจะบริหารความเสี่ยงดังกล่าวโดยการทำสัญญาประเภทหนึ่งที่กำหนดให้ผู้ซื้อสามารถชำระค่าสินค้าเป็นงวดๆ เช่นกันแต่กรรมสิทธิ์ของสินค้าชิ้นนั้นจะยังไม่โอนไปยังผู้ซื้อจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามสัญญาครบถ้วนเพื่อให้ผู้ขายสามารถกลับเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือครอบครองสินค้าชิ้นนั้นอีกในทันทีที่ผู้ซื้อผิดสัญญา เรียกว่า “สัญญาเช่าซื้อ”

ในทางปฏิบัติ ผู้ขายสินค้าอาจจะไม่ได้ตกลงทำสัญญาเช่าซื้อกับลูกค้าเองโดยตรง เมื่อลูกค้าประสงค์จะซื้อสินค้าแต่ไม่มีเงินสดเพียงพอที่จะชำระสินค้าทั้งหมดได้ ผู้ขายก็จะดำเนินการขายสินค้าชิ้นนั้นแก่ผู้ประกอบการธุรกิจเงินทุน ผู้ประกอบธุรกิจเงินทุนก็จะชำระราคาสินค้าเป็นเงินสดทั้งจำนวนให้แก่ผู้ขายไปแล้วให้ผู้ขายส่งมอบสินค้าให้แก่ลูกค้า จากนั้นผู้ประกอบการธุรกิจเงินทุนก็ดำเนินการทำสัญญาเช่าซื้อกับลูกค้าคนดังกล่าวโดยตกลงให้ลูกค้าชำระค่าสินค้าเป็นรายงวดแก่ตน ถ้าหากผิดสัญญาผู้ประกอบการธุรกิจเงินทุนก็จะยึดสินค้าชิ้นนั้นกลับคืนมาและรับเงินค่างวดก่อนที่ได้ส่งมาแล้วโดยไม่ต้องฟ้องศาล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาเช่าซื้อของประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 572 บัญญัติว่า “อันว่าเช่าซื้อนั้นคือสัญญาซึ่งเจ้าของเอาทรัพย์สินออกให้เช่า และให้ค้ำมัดว่าจะขายทรัพย์สินนั้นหรือจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่าโดยเงื่อนไขที่ผู้เช่าได้ใช้เงินเป็นจำนวนเท่านั้นเท่านั้นคราวสัญญาเช่าซื้อนั้นถ้าไม่ทำเป็นหนังสือท่านว่าเป็นโมฆะ” แสดงว่า สัญญาเช่าซื้อที่มีคู่สัญญา 2 ฝ่าย คือ “ผู้ให้เช่าซื้อ” กับ “ผู้เช่าซื้อ” โดยสัญญาเช่าซื้อจะต้องทำเป็นหนังสือมิฉะนั้นจะตกเป็นโมฆะ มีข้อตกลงหรือค้ำมัดว่าจะขายหรือจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่าหากผู้เช่าซื้อชำระค่าเช่าซื้อเป็นงวดๆ จนกว่าจะครบกำหนดตามที่ระบุไว้ในสัญญา²⁵ ถ้าหากเป็นสังหาริมทรัพย์ เช่น สร้อยทอง รถจักรยานยนต์ เป็นต้น กรรมสิทธิ์ก็จะตกเป็นของผู้เช่าซื้อทันทีที่ปฏิบัติตามสัญญาครบถ้วน แต่หากเป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน ห้องชุด บ้าน อาคารพาณิชย์ เป็นต้น กรรมสิทธิ์ก็จะตกเป็นของผู้เช่าซื้อเมื่อมีการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่²⁶

ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขการผิดสัญญาเช่าซื้อของประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 574 วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีผิดนัดไม่ใช้เงินสองคราวติด ๆ กันหรือกระทำความผิดสัญญาในข้อที่เป็นส่วนสำคัญ เจ้าของทรัพย์สินจะบอกเลิกสัญญาเสียก็ได้ ถ้าเช่นนั้นบรรดาเงินที่ได้ใช้มาแล้วแต่ก่อน ให้รับเป็นของเจ้าของทรัพย์สินและเจ้าของทรัพย์สินชอบที่จะกลับเข้าครองทรัพย์สินนั้นได้ด้วย อนึ่ง ในกรณีกระทำความผิดสัญญาเพราะผิดนัดไม่ใช้เงินซึ่งเป็นคราวที่สุดนั้น ท่านว่าเจ้าของทรัพย์สินชอบที่จะรับบรรดาเงินที่ได้ใช้มาแล้วแต่ก่อนและกลับเข้าครองทรัพย์สินได้ต่อเมื่อระยะเวลาใช้เงินได้พ้นกำหนดไปอีกงวดหนึ่ง” แสดงว่ากฎหมายกำหนดให้ผู้เช่าซื้อสามารถผิดนัดชำระค่างวดได้ไม่เกินสองงวดติดกันเท่านั้น หากผิดนัดงวดที่สามติดต่อกันผู้ให้เช่าซื้อสามารถยึดทรัพย์สินคืนได้โดยไม่ต้องฟ้องศาลและยังมีสิทธิรับเงินที่ผู้เช่า

²⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 423/2528

²⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4219/2531

ซื้อชำระมาแล้วในงวดก่อนหน้านี้อีกด้วย จึงเห็นได้ว่าสัญญาเช่าซื้อเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการทำธุรกิจ และลดความเสี่ยงของผู้ให้เช่าซื้อโดยมีสินค้าที่ตกลงทำสัญญากันเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา

2.2 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560

แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด คือ ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวด้วยการเรียกดอกเบี้ยในอัตราเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจะมีบทลงโทษในทางแพ่ง คือ ให้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงเป็นร้อยละ 15 ต่อปี จึงมิได้ทำให้อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวตกเป็นโมฆะแต่อย่างใด แต่ในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้มีการตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราขึ้น เนื่องจากมาตรการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654 ไม่เพียงพอที่จะระงับยั้งการกู้ยืมเงินที่มีดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดได้ รัฐจึงได้ใช้กลไกทางกฎหมายอาญาโดยกำหนดโทษทางอาญาเพื่อป้องปรามมิให้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดซึ่งเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ รัฐบาลหวังที่จะบำรุงการกู้ยืมให้เป็นไปในทางที่ควรเพื่อป้องกันไม่ให้มีการเรียกดอกเบี้ยที่รุนแรงมากเกินไปจนเป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้ลูกหนี้ไม่สามารถมีเงินที่จะชำระเงินกู้ได้²⁷

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายดังกล่าวจะพบว่า ถึงแม้ว่าในขณะนั้นจะมีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด คือ ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีก็ตามแต่ก็ยังคงมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเนื่องจากเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่างร่วมกันหลีกเลียงบทบัญญัติของกฎหมายเพราะฝ่ายลูกหนี้ก็มีความจำเป็นที่จะใช้เงินจึงไม่อาจที่จะปฏิเสธการกู้ยืมเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2547 มาบังคับใช้เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนเสียดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กำหนดแต่อย่างอื่นต่อไปจึงได้มีการบัญญัติให้การกู้ยืมเงินที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาอันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้นข้อตกลงในส่วนดอกเบี้ยจึงตกเป็นโมฆะทั้งหมดถือว่าไม่มีข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยหรือข้อตกลงนั้นเสียเปล่า แต่ในส่วนของต้นเงินตามสัญญากู้ยืมยังคงสมบูรณ์เจ้าหนี้ยังคงบังคับให้ชำระหนี้ได้²⁸

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2560 มีการตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ขึ้นมา โดยให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 16 มกราคม 2560 เป็นเหตุให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2547 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “โดยที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2547 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือการเรียกเอาประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยยังเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สมควรปรับปรุง

²⁷ คำแถลงการณ์ คณะกรรมการราษฎรเกี่ยวแก่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2547

²⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1238/2502

กฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มีสาระสำคัญ²⁹ ดังนี้

1) ลักษณะของการกระทำความผิด

มาตรา 4 กำหนดว่า บุคคลใดให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการให้กู้ยืมเงิน โดยมีลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือ ปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ อัตราดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดในการกู้ยืมเงินเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 กำหนดว่า ห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยในการให้กู้ยืม เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ดังนั้น หากบุคคลใดที่ให้กู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการให้กู้ยืมเงิน โดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี จึงถือว่ากระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามพระราชบัญญัตินี้

(2) การกำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด กรณีการกำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้ คือ การที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ตกลงกู้ยืมเงินกันโดยมีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดโดยเจ้าหนี้กำหนดจำนวนเงินที่กู้ยืมไม่ตรงกับความเป็นจริงซึ่งกู้ยืมเงินเป็นจำนวนหนึ่งแต่ได้กำหนดไว้ในสัญญาเป็นอีกจำนวนหนึ่ง เช่น กู้ยืมเงินกันจำนวน 100,000 บาท แต่เจ้าหนี้ระบุในสัญญากู้ยืมเงินเป็น 120,000 บาท หรือระบุไว้ในตราสารเปลี่ยนมือ เช่น ในเช็คเป็นอีกจำนวนหนึ่ง อันเป็นการกระทำโดยมีมูลเหตุชักจูงใจหรือเจตนาพิเศษเป็นการหลอกลวงกฎหมาย เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ไม่ให้รู้ว่าการกู้ยืมเงินดังกล่าวได้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา³⁰

ส่วนกรณีกำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องอื่น ๆ เช่น กำหนดข้อความว่า ผู้กู้ได้รับเงินครบถ้วนแล้วนับตั้งแต่วันที่ทำสัญญา แต่ความเป็นจริงผู้กู้ยืมได้รับเงินไปเพียงบางส่วนเพราะโดนผู้ให้กู้ยืมหักเป็นดอกเบี้ยที่คิดไว้เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด³¹

(3) กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือสิ่งของหรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน กรณีที่ผู้ให้กู้ยืมนอกจากจะเรียกดอกเบี้ยซึ่งอาจจะไม่เกินกว่าที่กฎหมายระบุ แต่ยังสามารถจะเอาหรือรับเอาซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นจากผู้กู้ยืมเงินนอกเหนือจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเป็นเงิน เช่น กำหนดเบี้ยปรับ หรือสิ่งของ เช่น เครื่องประดับ หรือสิ่งของมีค่า ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าเมื่อคิดคำนวณออกมาแล้ว

²⁹ ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ก็ตามแต่ยังคงหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 จึงสามารถนำตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาตามกฎหมายเดิมมาเป็นกรณีศึกษาได้

³⁰ พรชนก ขวอรอด, “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558), น.57.

³¹ เยาวนารถ เพาะผล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 18*, น.85.

ประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ให้กู้ยืมเงินได้รับนั้นมากเกินไปจนส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน คือ เกินกว่าอัตราดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดร้อยละ 15 ต่อปี เช่น เจ้าหนี้ให้ลูกหนี้กู้ยืมเงินจำนวน 7,000 บาทโดยทำหนังสือเป็นหลักฐานแห่งการกู้ยืมสองฉบับ และตกลงกับลูกหนี้ว่าหากลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ลูกหนี้จะยอมให้เจ้าหนี้ฟ้องเรียกดอกเบี้ยจำนวน 14,000 บาท เห็นได้ว่าเป็นการเรียกเอาประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ให้กู้ได้รับนั้นมากเกินไปจนส่วนอันสมควรจึงเป็นการที่มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย³²

2) บุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 แล้วนั้น จะพบว่าผู้กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา มี 2 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

(1) บุคคลตามมาตรา 4 ซึ่งก็คือบุคคลที่ได้ให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการให้กู้ยืมเงินโดยกฎหมายกำหนดว่าเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้กระทำการ ดังนี้

1.1) เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

1.2) กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

1.3) กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือสิ่งของหรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปจนส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน

(2) บุคคลตามมาตรา 5³³ ซึ่งก็คือบุคคลที่ได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิด และใช้สิทธินั้นหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น กฎหมายกำหนดว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ซึ่งก็คือบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหนี้

กรณีที่บุคคลอื่นนอกจากผู้ให้กู้ยืมได้รับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ที่ได้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยบุคคลผู้รับโอนสิทธิดังกล่าวได้รู้ว่าการให้กู้ยืมนั้นมีการกระทำอันเป็นความผิดตามมาตรา 4 ซึ่งเป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น มีการโอนสิทธิเรียกร้องในดอกเบี้ยเกินอัตราให้ หรือให้โดยเสนหาและบุคคลดังกล่าวได้ใช้สิทธินั้นหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น เช่น มีการทวงถามให้ผู้กู้ชำระหนี้หรือการให้ทนายความมีหนังสือเรียกให้ผู้กู้ยืมเงินปฏิบัติตามสิทธิที่ตนได้มา เป็นต้น

เมื่อบุคคลผู้รับโอนซึ่งสิทธิเรียกร้องและใช้สิทธิหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น บุคคลดังกล่าวย่อมมีความผิดและระวางโทษเช่นเดียวกับบุคคลผู้กระทำความผิดตามมาตรา 4 หากบุคคลดังกล่าวไม่รู้มาก่อน ผู้กระทำย่อมไม่มีความผิดถือว่าขาดเจตนา

³² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 730/2508

³³ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาตรา 5 บัญญัติว่า “บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา 4 และใช้สิทธินั้นหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น ต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4”

3) ข้อยกเว้นการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

กรณีผู้ให้กู้ยืมเงินเป็นสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ผู้ให้กู้สามารถเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 แม้จะมีการฝ่าฝืนเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 กำหนด แต่ได้รับการยกเว้นไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้³⁴

4) บทกำหนดโทษ

มาตรา 4 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้แก่บุคคลผู้กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ ยังมีโทษในทางแพ่ง คือ ดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นโมฆะทั้งหมดกล่าวคือพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางอาญา โดยถือว่าข้อตกลงที่เรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปีเป็นความผิดและมีโทษ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจึงเป็นกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น การตกลงเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าเป็นการตกลงที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ย่อมมีผลให้ข้อตกลงนั้นตกเป็นโมฆะไม่มีผลบังคับได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 โดยความเป็นโมฆะจะมีผลทำให้ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยเสียเปล่าทั้งหมดเท่ากับว่าไม่ได้มีการตกลงเรื่องดอกเบี้ยกันมาก่อนเลยเมื่อสัญญาไม่อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้ จึงส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพบังคับ มาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทำให้หลักการที่ว่าหากการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ให้มีการบังคับกันได้เพียงร้อยละ 15 ต่อปี จึงไม่มีผลบังคับได้อีกต่อไป³⁵

อย่างไรก็ตาม สัญญากู้ในส่วนของต้นเงินนั้นยังคงสมบูรณ์ ผู้ให้กู้สามารถบังคับให้ผู้กู้ยืมเงินชำระในส่วนของต้นเงินได้เพราะความเป็นโมฆะนั้นเฉพาะดอกเบี้ยที่เรียกเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถแยกส่วนที่เป็นโมฆะออกจากส่วนที่คู่สัญญาเจตนาให้มีผลสมบูรณ์ คือ ต้นเงินจริง เป็นไปตามมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ผู้ให้กู้ยืมจะไม่มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยนับแต่วันกู้แต่ผู้ให้กู้ยืมยังมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยในระหว่างเวลาที่ลูกหนี้ผิดนัดร้อยละ 7.5 ต่อปี ตามมาตรา 224 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพราะเป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยโดยผลของกฎหมาย³⁶

³⁴ วิชัย สุวรรณประเสริฐ, “ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมกับความรับผิดทางอาญาตอน 3 ปฐมบทของการแก้ไขกฎหมาย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2561, จาก https://www.moj.go.th/attachments/20170418080730_41333.pdf

³⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 966/2534

³⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2034/2522, 567/2536 และ 178/2549

ตารางเปรียบเทียบ

ความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 กับ พ.ศ. 2560

ที่	เรื่อง	พ.ศ. 2475	พ.ศ. 2560
1	อัตราโทษทางอาญา	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
2	การบัญญัติถึงการปล่อยเงินกู้ที่มีลักษณะเป็นการอำพรางการกู้ยืมเงิน	ไม่มี	มี ³⁷
3	วิธีการเพื่อความปลอดภัย	ไม่มี	มี ³⁸
4	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา	ไม่มี	มี ³⁹

2.3 พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523

กฎหมายบังคับการกู้ยืมเงินให้เรียกอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654 หากฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวก็จะมีผลผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ตาม สถาบันทางการเงินสามารถคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ได้โดยมีพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ให้อำนาจไว้

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและทำให้เกิดความคล่องตัวในการที่ทางราชการจะใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงินในอันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 โดยมีเจตนารมณ์ คือ ด้วยมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี เป็นกฎหมายที่ได้ใช้บังคับมานานแล้ว เมื่อ

³⁷ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาตรา 4 บัญญัติว่า “...กระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการให้กู้ยืมเงิน...”

³⁸ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาตรา 6 บัญญัติว่า “เมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดต่อการกำหนดโทษหรือการลงโทษไว้ไม่ว่าจะมีคำขอหรือไม่ ศาลอาจนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 39 (3) และ (5) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

³⁹ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

การเงินของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น หากยังคงจำกัดดอกเบี้ยไว้ในอัตราเดิมจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและทำให้ขาดความคล่องตัวในการที่ทางราชการจะใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงินในอันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ของประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น⁴⁰

1) ความหมายของสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ที่สามารถเรียกดอกเบี้ยได้เกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

- (1) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (2) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- (3) บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์
- (4) สถาบันการเงินอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในปัจจุบันได้มีการออกประกาศกำหนดสถาบันการเงินอื่นแล้ว ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทประกันชีวิต ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย สหกรณ์เครดิตยูเนียน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย รวมถึงสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก และธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นที่จดทะเบียนและตั้งอยู่ในต่างประเทศ

2) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงิน

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 มาตรา 4 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน ในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่าจะสามารถใช้นโยบายการเงินเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยในส่วนของสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีก็ได้ ตามคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่พิจารณาเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว และเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อออกประกาศกำหนดลงในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

สำหรับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภทโดยกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสูงสุดซึ่งอนุญาตให้เรียกเก็บได้ เช่น กำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและ

⁴⁰ เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523

สหกรณ์การเกษตร อาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 19 ต่อปี⁴¹ หรือกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนอาจคิดจากผู้กู้ยืม ไม่เกินร้อยละ 19 ต่อปี⁴² เป็นต้น หรืออาจจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่เป็นอัตราอ้างอิงในลักษณะอื่นก็ได้ เช่น กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย อาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยกำหนด⁴³

ทั้งนี้ กำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภทโดยกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสูงสุดซึ่งอนุญาตให้เรียกเก็บได้ อาจจะมีการกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามก็ได้ เช่น การกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่ธนาคารออมสิน อาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 19 ต่อปี ทั้งนี้ เว้นแต่การกู้ยืมจากธนาคารออมสินตามโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสินอาจคิดอัตราดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 25 ต่อปี⁴⁴

3) ผลของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงิน

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 มีผลต่อการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงิน ดังนี้

(1) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินพ.ศ. 2523 ไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แต่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายนั้นจะต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด⁴⁵

(2) ห้ามมิให้นำมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด⁴⁶

ดังนั้น การกู้ยืมเงินในระบบสถาบันการเงินจึงได้รับการยกเว้นให้เรียกดอกเบี้ยได้เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินพ.ศ. 2523 จึงไม่เป็นการต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654 และไม่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา⁴⁷ แต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด หากสถาบันการเงิน

⁴¹ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535

⁴² ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2550

⁴³ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2541

⁴⁴ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535

⁴⁵ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินพ.ศ. 2523 มาตรา 5

⁴⁶ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินพ.ศ. 2523 มาตรา 6

⁴⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6934/2544

เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าที่รัฐมนตรีกำหนด ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยที่กำหนดไว้จึงตกเป็นโมฆะ

2.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอยู่ตลอดเวลา จึงเกิดสัญญารูปแบบใหม่ขึ้นมาเป็นเหตุให้คู่สัญญามีอำนาจในการต่อรองหรือเจรจาไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือกว่านำเอาหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมหรือสัญญาที่ใช้บังคับอยู่มีพื้นฐาน คือ หลักเสรีภาพในการทำสัญญาและหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาอาศัยเป็นช่องทางเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจด้อยกว่า จึงก่อให้เกิดสัญญาที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมขึ้นทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมไทยด้วยเหตุนี้รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงโดยกำหนดกรอบของการใช้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาและเสรีภาพของบุคคล เพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมดังกล่าว โดยกำหนดแนวทางให้แก่ศาลเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าข้อสัญญา หรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรม และให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมนั้นมีผลใช้บังคับเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี⁴⁸

1) ขอบเขตของการบังคับใช้

ลักษณะของสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม⁴⁹ มีอยู่ 4 ประเภท ดังนี้

(1) สัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ คือ สัญญาที่ทำกันระหว่างผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการหรือซื้อสินค้าฝ่ายหนึ่ง กับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ ซึ่งเป็นผู้ขายหรือผู้ให้บริการอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีคำตอบแทน⁵⁰

ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีคำตอบแทน ทั้งนี้ การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้าทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้น และให้หมายความรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าว ซึ่งมีได้กระทำการการค้าด้วย

ผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ หมายความว่า ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ขาย ผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าซื้อ ผู้ให้เช่ากู้ ผู้รับประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อจัดให้ซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปเพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้นเป็นทางค้าปกติของตน

⁴⁸ เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

⁴⁹ ศนันท์กรณ โสถิพันธ์, คำอธิบายนิติกรรม – สัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 19 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558), น.506 – 520.

⁵⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 3 และมาตรา 4

(2) สัญญาสำเร็จรูป คือ สัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจหรือวิชาชีพได้มีการกำหนดเนื้อหาของสัญญาอันสาระสำคัญไว้ล่วงหน้าแต่เพียงฝ่ายเดียวนำมาใช้ในการประกอบกิจการของตนเพื่อให้ผู้บริโภคหรือบุคคลใดก็ตามสามารถเข้าแสดงเจตนาทำสัญญาตามเนื้อหาดังกล่าวได้ทันที โดยไม่ต้องมีการต่อรองหรือเจรจาใดๆ กันอีก⁵¹ เช่น แบบฟอร์มของสัญญาเช่าเป็นแบบพิมพ์ที่ผู้ให้เช่ากำหนดขึ้นล่วงหน้าและนำมาใช้กับผู้เช่าทุกคน⁵²

(3) สัญญาขายฝาก คือ สัญญาซื้อขายโดยมีการตกลงกันเป็นพิเศษว่าผู้ขายมีสิทธิที่จะสามารถไถ่ทรัพย์สินคืนได้ในอนาคตตามเวลาที่ตกลงกำหนดกันไว้ในสัญญาหรือตามเวลาที่กฎหมายกำหนด⁵³ ในทางปฏิบัติมีการทำสัญญาเอาเปรียบผู้ขายฝากอยู่มาก เช่น กำหนดค่าสินไถ่สูงกว่าราคาขายฝากมากเท่าไรก็ได้ เพราะสินไถ่มิใช่ดอกเบี้ยเงินกู้ จึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560

ข้อตกลงในกรณีตามสัญญา (1) (2) และ (3) ข้างต้นนี้ หากทำให้ผู้ประกอบการค้าหรือวิชาชีพ ผู้กำหนดสัญญาสำเร็จรูป หรือผู้ซื้อฝากได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควรกฎหมายถือว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น

(4) ข้อสัญญาที่กำหนดไว้โดยเฉพาะโดยไม่จำกัดว่าอยู่ในสัญญาประเภทใด คือ สัญญาหรือข้อตกลงอื่นๆ ที่มีการกำหนดเกี่ยวกับ

4.1) ข้อตกลงการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพการงาน หรือข้อตกลงจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการทำนิติกรรมที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ทำให้ผู้ถูกจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพต้องรับภาระมากกว่าที่จะพึงคาดหมายได้ตามปกติข้อตกลงเช่นนี้กฎหมายให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี⁵⁴

4.2) ข้อตกลงการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการค้าหรือวิชาชีพเพื่อความชำรุดบกพร่องหรือเพื่อการรอนสิทธิในทรัพย์สินที่ส่งมอบให้แก่ผู้บริโภคตามสัญญาที่ได้ทำขึ้น ข้อตกลงเช่นนี้กฎหมายห้ามเป็นการเด็ดขาด แต่ถ้าผู้บริโภคได้รู้ถึงความชำรุดบกพร่องหรือเหตุแห่งการรอนสิทธิอยู่แล้วในขณะทำสัญญา กฎหมายให้ข้อตกลงนั้นมีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควร⁵⁵

4.3) ข้อตกลงที่มีการให้สิ่งใดไว้เป็นมัดจำและมีการยึดมัดจำสูงเกินส่วนความเสียหายที่แท้จริง⁵⁶

4.4) ข้อตกลง ประกาศ หรือคำแจ้งความที่ทำไว้ล่วงหน้า เพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิดหรือผิดสัญญาในความเสียหายต่อชีวิตร่างกาย หรือนามยของผู้อื่น⁵⁷

⁵¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 3 และมาตรา 4

⁵² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2298/2553

⁵³ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 4

⁵⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 5

⁵⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 6

⁵⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 7

⁵⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 8

4.5) ข้อตกลงหรือการยินยอมของผู้เสียหายสำหรับการกระทำที่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน⁵⁸ อันเป็นหลักกฎหมายเสริมหลักกฎหมายละเมิดที่ว่า “ความยินยอมของผู้เสียหายไม่เป็นละเมิด” (Volenti non fit injuria)

4.6) ข้อตกลงที่ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมาใช้บังคับทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วน⁵⁹

2) การวินิจฉัยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

(1) ความไม่เป็นธรรมในเนื้อหาของข้อสัญญา

ตามบทบัญญัติ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 นั้น ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม หมายถึง ข้อตกลงในสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควร นอกจากนี้ ยังรวมถึงข้อตกลงที่มีลักษณะหรือมีผลให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าที่วิญญูชนจะพึงคาดหมายได้ตามปกติ เป็นข้อตกลงที่อาจถือได้ว่าทำให้ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีการยกตัวอย่างข้อตกลงเช่นนั้นไว้ ดังนี้

- 1.1) ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบที่เกิดจากการผิดสัญญา
- 1.2) ข้อตกลงให้ต้องรับผิดชอบหรือรับภาระมากกว่าที่กฎหมายกำหนด
- 1.3) ข้อตกลงให้สัญญาสิ้นสุดลงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือให้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ผิดสัญญาในข้อสาระสำคัญ
- 1.4) ข้อตกลงให้สิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อหนึ่งข้อใด หรือปฏิบัติตามสัญญาในระยะเวลาที่ล่าช้าได้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- 1.5) ข้อตกลงให้สิทธิคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเรียกร้องหรือกำหนดให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระเพิ่มขึ้นมากกว่าภาระที่เป็นอยู่ในเวลาทำสัญญา
- 1.6) ข้อตกลงในสัญญาขายฝากที่ผู้ซื้อฝากกำหนดราคาสินไถ่สูงกว่าราคาขายบวกอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี
- 1.7) ข้อตกลงในสัญญาเช่าซื้อที่กำหนดราคาค่าเช่าซื้อ หรือกำหนดให้ผู้เช่าซื้อต้องรับภาระสูงเกินกว่าที่ควร
- 1.8) ข้อตกลงในสัญญาบัตรเครดิตที่กำหนดให้ผู้บริโภคต้องชำระดอกเบี้ย เบี้ยปรับ ค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์อื่นใดสูงเกินกว่าที่ควรในกรณีที่ผิดนัดหรือที่เกี่ยวเนื่องกับการผิดนัดชำระหนี้
- 1.9) ข้อตกลงที่กำหนดวิธีคิดดอกเบี้ยทบต้นที่ทำให้ผู้บริโภคต้องรับภาระสูงเกินควร

⁵⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 9

⁵⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 11

(2) ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญา

ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญาปรากฏอยู่ในมาตรา 10⁶⁰ การวินิจฉัยว่าข้อสัญญาจะมีผลบังคับเพียงใดจึงจะเป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีให้พิเคราะห์ถึงพฤติกรรมทั้งปวง รวมทั้ง

2.1) ความสุจริต อำนาจต่อรอง ฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้ ความเข้าใจ ความสันทัด จัดเจน ความคาดหวัง แนวทางที่เคยปฏิบัติ ทางเลือกอย่างอื่น และทางได้เสียทุกอย่างของคู่สัญญาตามสภาพที่เป็นจริง

2.2) ปกติประเพณีของสัญญาชนิดนั้น

2.3) เวลาและสถานที่ในการทำสัญญาหรือในการปฏิบัติตามสัญญา

2.4) การรับภาระที่หนักกว่ามากของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

3) ผลบังคับของข้อสัญญาไม่เป็นธรรม

สัญญาที่อยู่ในขอบเขตบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้ ถึงแม้ว่าสัญญาดังกล่าวจะมีข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม แต่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต้องตกเป็นโมฆะหรือเสียเปล่าไปทั้งหมด ข้อสัญญาเหล่านั้นยังคงสมบูรณ์ตามกฎหมายจึงมีผลผูกพันคู่สัญญาและใช้บังคับกันได้ แต่ในส่วนที่เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมนั้น ในแต่กรณีจะมีผล ดังนี้

(1) ข้อตกลงที่เป็นโมฆะ⁶¹

ข้อตกลงที่เป็นโมฆะ คือ สัญญายอมไม่สมบูรณ์หรือตกเป็นโมฆะมาตั้งแต่ในขณะที่ทำสัญญา และสัญญายอมเสียเปล่ามาตั้งแต่แรก เพราะเป็นข้อตกลงที่ผิดแผกแตกต่างจากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 151 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁶² ประกอบมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อสัญญาไม่เป็นธรรม ได้แก่

1.1) ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ เพื่อความชำรุดบกพร่องหรือเพื่อการรอนสิทธิในทรัพย์สินที่ส่งมอบให้แก่ผู้บริโภค โดยผู้บริโภคมิได้รู้ถึงความชำรุดบกพร่องหรือเหตุแห่งการรอนสิทธินั้นในขณะทำสัญญาตามมาตรา 6

1.2) ข้อตกลง ประกาศ หรือคำแจ้งความที่ทำให้ล่วงหน้าเพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรืออนามัยของผู้อื่น อันเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของผู้ตกลง ผู้ประกาศ ผู้แจ้งความ หรือบุคคลอื่นซึ่งผู้ตกลง ผู้ประกาศ หรือผู้แจ้งความต้องรับผิดชอบด้วย มาตรา 8 วรรคแรก

⁶⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 10

⁶¹ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 49, น.521.

⁶² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 151 บัญญัติว่า “การใดเป็นการแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้ามิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นไม่เป็นโมฆะ”

1.3) ความตกลงหรือความยินยอมของผู้เสียหายในคดีละเมิดซึ่งมีลักษณะต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มาตรา 9

(2) ข้อสัญญาที่บังคับได้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี

แม้จะเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในส่วนเนื้อหาของข้อสัญญาตามมาตรา 4 วรรคสาม ก็ไม่ทำให้ข้อสัญญาดังกล่าวตกเป็นโมฆะทั้งหมดเพียงแต่จะบังคับกันได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น โดยให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยว่าแค่ไหนเพียงไรจึงจะเป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี ซึ่งในการใช้ดุลพินิจของศาลนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 คือ ความสุจริต ประเพณีปฏิบัติ และภาระของคู่สัญญาประกอบกัน

2.5 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ

ผู้วิจัยจำแนกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

2.5.1 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลซึ่งมิใช่ธนาคาร (Non-Bank)

การประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล โดยผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อจะอยู่ในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด และดำเนินการปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้า โดยใช้เงินทุนของผู้ประกอบการเอง ซึ่งมีได้มีการรับฝากเงินจากประชาชน ดังนั้น ธุรกิจดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นสถาบันการเงินเมื่อมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) เพราะเป็นการให้สินเชื่อที่สามารถเข้าถึงประชาชนผู้บริโภคหรือผู้กู้ได้ง่าย ประกอบกับผู้ขอสินเชื่อได้รับการอนุมัติสินเชื่อได้ง่ายกว่ากับการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน แต่มีการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังมีการกำหนดรูปแบบของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือค่าธรรมเนียมทั้งที่มีใช้สถาบันการเงิน จึงถือเป็นกิจการที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ

เมื่อยังไม่มีกฎหมายในการควบคุมหรือกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควรว่าควรที่จะตรากฎหมายมาควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับธนาคาร โดยต้องมีการขออนุญาตประกอบธุรกิจก่อนจึงจะสามารถประกอบธุรกิจได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงต้องอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กำกับควบคุมกิจการอันส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2548⁶³ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

⁶³ อรรถพล อรรถวรเดช, ปณานิรินทร์ กัตถุญญตานนท์, เขมฤทัย ดันหยงมาศ และธีรรา สมวรงค์, *อ้าวแล้ว เจิงอรรถที่ 7*, น.70.

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตทำตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) มีรายละเอียดดังนี้

1) สินเชื่อส่วนบุคคลซึ่งเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต⁶⁴

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของคำว่า “สินเชื่อส่วนบุคคล” และ “สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ” ในข้อ 1⁶⁵ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตทำตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) จะเห็นได้ว่าการให้สินเชื่อส่วนบุคคลต้องเป็นการให้สินเชื่อแก่บุคคลธรรมดา โดยมีรูปแบบของการให้สินเชื่อ ได้แก่ การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อ ซื้อลด หรือ รับช่วงซื้อลดตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่น ซึ่งการให้สินเชื่อดังกล่าวอาจเป็นได้ทั้งการให้สินเชื่อโดยทั่วไปที่ไม่มีวัตถุประสงค์หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการทั้งนี้ ผู้ขอสินเชื่อจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อเพื่อไปใช้สำหรับการประกอบธุรกิจของผู้ขอสินเชื่อเอง ดังนั้น สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่ต้องขออนุญาตจึงแบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

(1) สินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกัน เป็นการให้สินเชื่อในลักษณะที่ผู้ขอสินเชื่อจะได้รับสินเชื่อเป็นเงินสด โดยที่ผู้ขอสินเชื่อไม่ต้องมีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ เช่น สินเชื่อในรูปของบัตรเครดิตเงินสดของผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เช่น First Choice หรือสินเชื่อในรูปของบัตรผ่อนสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เป็นต้น

(2) สินเชื่อประเภทเช่าซื้อและลีสซิ่ง ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ได้จำหน่ายสินค้าเป็นทางการค้าปกติ เป็นการให้สินเชื่อที่ผู้ประกอบการให้บริการเช่าซื้อหรือลีสซิ่งในสินค้าที่ผู้ประกอบการไม่ได้จำหน่ายในทางการค้าโดยปกติ เช่น ผู้ประกอบกิจการสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้จำหน่ายเครื่องจักรได้ให้บริการเช่าซื้อเครื่องจักรแก่ลูกค้า เว้นแต่การเช่าซื้อและลีสซิ่งในสินค้าประเภทรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์

อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นสินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ สินเชื่อเพื่อรักษาพยาบาล สินเชื่อเพื่อสวัสดิการพนักงานที่หน่วยงานต้นสังกัดได้มีการทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจและสินเชื่อตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดรวมถึงสถาบันการเงินและผู้ประกอบการที่ให้

⁶⁴ เพิ่งอ้าง, น.71.

⁶⁵ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตทำตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ข้อ 1 บัญญัติว่า “สินเชื่อส่วนบุคคล” หมายความว่า การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตัวเงิน หรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด แก่บุคคลธรรมดาโดยมิได้ระบุมีวัตถุประสงค์หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการและไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจของตนเอง

“สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ” หมายความว่า สินเชื่อส่วนบุคคลเฉพาะที่ไม่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกัน และเพื่อประโยชน์แห่งประกาศฉบับนี้ ให้รวมถึงสินเชื่อที่เกิดจากการให้เช่าซื้อและการให้เช่าแบบลีสซิ่งในสินค้าที่ผู้ประกอบการไม่ได้จำหน่ายเป็นทางการค้าปกติ ยกเว้นในสินค้าประเภทรถยนต์และรถจักรยานยนต์

ทั้งนี้ไม่รวมถึง สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ สินเชื่อเพื่อรักษาพยาบาล สินเชื่อเพื่อสวัสดิการพนักงานที่หน่วยงานต้นสังกัดได้มีการทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจและสินเชื่อตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

สินเชื่อส่วนบุคคลแก่ผู้บริโภคเพื่อชำระค่าสินค้า ค่าบริการ หรือค่าอื่นใดอันเป็นธุรกิจของตนเอง⁶⁶ไม่ใช่สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่ต้องขออนุญาตตามประกาศนี้

2) การขออนุญาต

สำหรับเงื่อนไขในการยื่นคำขอนั้น⁶⁷ ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้⁶⁸

- (1) เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
- (2) มีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท
- (3) กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัทผู้ยื่นคำขออนุญาต ต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามดังนี้ คือ เคยเป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริต หรือเคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ

วิธีการยื่นคำขอ⁶⁹ ต้องดำเนินการดังนี้

- (1) ให้ยื่นคำขอรับอนุญาตผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่ระบุไว้ในแบบดังกล่าว ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ คือ สำเนาใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสำเนาหนังสือบริคณห์สนธิสำเนาข้อบังคับ และสำเนาทะเบียนผู้ถือหุ้น
- (2) ผู้ประกอบธุรกิจต้องระบุรายละเอียดค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายต่างๆ อันเนื่องจากสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ให้ชัดเจนครบถ้วนในเอกสารชี้ชวน ใบสมัคร และสัญญา ทั้งนี้ ตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

⁶⁶ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตทำตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ข้อ 2

⁶⁷ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “คู่มือสำหรับประชาชน : การขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2561, จาก

https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Doc_Form/Doc_peoplemanual/108_การขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ.pdf

⁶⁸ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตทำตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ข้อ 3 ข้อ 4 และข้อ 9

⁶⁹ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตทำตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ข้อ 3 และ ข้อ 5

3) การกำกับดูแล

การกำกับดูแล ให้เป็นไปตามต่อไปนี้

(1) การกำหนดและเปิดเผยถึงรายละเอียดการให้สินเชื่อโดยให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องระบุรายละเอียดค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจนในเอกสาร ชีวชน ใบสมัคร และสัญญา

(2) การรักษาความลับของผู้ขอสินเชื่อ

(3) ห้ามผู้ประกอบธุรกิจคิดดอกเบี้ยทบเข้ากับต้นเงิน

(4) กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการ ผู้จัดการ หรือ พนักงานผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจ เช่น ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยได้รับโทษจำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้กระทำโดยทุจริต เป็นต้น

(5) กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการสั่งระงับการดำเนินกิจการหรือสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

(6) กำหนดให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของกิจการที่ได้รับอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับนี้

4) ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม

อัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อส่วนบุคคลที่ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) สามารถเรียกได้นั้น จะต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด คือ อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี สำหรับกรณีค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใด ๆ นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) โดยประกาศดังกล่าว กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินสามารถเรียกได้คือไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ส่วนค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใด ๆ ไม่ได้มีการกำหนดอัตราไว้เป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อรวมอัตราดอกเบี้ยค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใด ๆ ทั้งหมดแล้วจะต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 28 ต่อปี

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเรียกค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่นอกเหนือจากค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ข้างต้นอีกได้ตามจำนวนที่จ่ายจริงกรณีได้แก่

(1) ค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการได้จ่ายแก่ราชการ

(2) ค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการได้จ่ายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่น โดยต้องมีหลักฐานการชำระเงินที่ผู้ประกอบการได้ชำระไว้

(3) ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการให้บริการผู้บริโภค หรือค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ทั้งนี้ จะสามารถเรียกเก็บได้เฉพาะรายที่ผิดนัดชำระหนี้เท่านั้น

2.5.2 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อ Nano Finance)

กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่วมกันจัดทำมาตรการสินเชื่อเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อย (สินเชื่อ Nano-Finance) โดยอนุญาตให้นิติบุคคลประเภทใหม่ในระบบสถาบันการเงินไทย เพื่อสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการรายย่อย และกำหนดแนวทางการประกอบธุรกิจสินเชื่อ Nano-Finance ให้มีความเป็นธรรม ไม่เอาเปรียบผู้บริโภค และแก้ไขปัญหาการระดมเงินจากการกู้ยืมนอกระบบที่สูงจนเกินควร ซึ่งสรุปสาระสำคัญกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจสินเชื่อ Nano-Finance ได้ดังนี้

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) มีรายละเอียดดังนี้

1) สินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของคำว่า “สินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพ” และ “สินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ” ตามความในข้อ 1 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) จะเห็นได้ว่าสินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพที่อยู่ภายใต้การกำกับแห่งประกาศนี้ คือ สินเชื่อที่เป็นการให้สินเชื่อแก่บุคคลธรรมดา โดยมีรูปแบบของการให้สินเชื่อ ได้แก่ การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อ เชื้อลดหรือรับช่วงซื้อลดตัวเงิน หรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด การให้เช่าซื้อ การให้เช่าแบบลีสซิ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพที่ไม่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกัน โดยมีกระบวนการให้สินเชื่อที่ยืดหยุ่นสอดคล้องกับคุณลักษณะของกลุ่มลูกหนี้เช่น ผู้ที่เริ่มต้นธุรกิจใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้จะต้องมีวงเงินรวมสินเชื่อไม่เกิน 100,000 บาทต่อลูกหนี้แต่ละรายและมีระยะเวลาการให้สินเชื่อตามที่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจได้ตกลงกัน

อย่างไรก็ตาม สินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพที่อยู่ภายใต้การกำกับแห่งประกาศนี้ ไม่รวมถึงสินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพที่เกิดจากการให้เช่าซื้อและการขายแล้วเช่ากลับคืน (Sale and Lease Back) ในสินค้าประเภทรถยนต์ รถจักรยานยนต์ การให้สินเชื่อจำนำทะเบียนรถ (Car for Cash) การให้สินเชื่อจำนำทะเบียนรถจักรยานยนต์ การให้เช่าซื้อและการให้เช่าแบบลีสซิ่งในสินค้าที่ผู้ประกอบการจำหน่ายเป็นทางการค้าปกติ สินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ รวมถึงสถาบันการเงิน ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพแก่ผู้บริโภคเพื่อชำระค่าสินค้าค่าบริการ หรือค่าอื่นใดอันเป็นธุรกิจของตนเอง⁷⁰ และสินเชื่ออื่นตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

⁷⁰ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ข้อ 2

2) การขออนุญาต

ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต โดยต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้⁷¹

(1) ผู้ประกอบธุรกิจต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี

(2) ผู้ประกอบธุรกิจต้องมีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท

(3) กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจ ต้องไม่มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ เคยเป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริต หรือเคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนการอนุญาต

การยื่นคำขอรับอนุญาตให้ยื่นผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยตามหลักเกณฑ์และแบบที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

3) การกำกับดูแล

ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้กำกับดูแลสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ โดยมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่ผู้ประกอบธุรกิจต้องถือปฏิบัติ และตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (Nano-Finance)

4) ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม

การประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (Nano-Finance) เป็นสินเชื่อประเภทใหม่ที่มีกระบวนการให้สินเชื่อที่ยืดหยุ่นสอดคล้องกับคุณลักษณะของกลุ่มลูกหนี้ เช่น ผู้ที่เริ่มต้นธุรกิจใหม่ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น แต่อยู่ในระดับที่ไม่เป็นภาระมากเกินไปจนควรต่อผู้บริโภค จึงกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจอาจเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใด ๆ จากลูกหนี้รวมกันแล้วคิดเป็นอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (Effective rate) ไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี⁷²

⁷¹ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ข้อ 3 ข้อ 4 และ ข้อ 10

⁷² ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ข้อ 5

2.5.3 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อไฟแนนซ์ (Pico Finance)

กระทรวงการคลังเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องเพิ่มช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบให้แก่ประชาชนรายย่อย โดยจะเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแก่ประชาชนไปด้วยในเวลาเดียวกัน จึงมีการออกประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) เพื่อบังคับให้มีการประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยประเภทใหม่ ได้แก่ สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico Finance) ซึ่งมีสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจ

ทั้งนี้ ได้ประกาศกำหนดให้การให้สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico Finance) อันเป็นกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการธนาคาร ถือเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้น ผู้ที่ให้สินเชื่อแก่บุคคลอื่น เป็นทางการค้าปกติโดยมีลักษณะสินเชื่อเข้าข่ายตามลักษณะของสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico Finance) ดังกล่าว จึงต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจให้ถูกต้อง และดำเนินงานให้เป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลัง⁷³

ประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) มีรายละเอียดดังนี้

1) สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของคำว่า “สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัด” และ “สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ” ตามความในข้อ 1 ของประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) จะเห็นได้ว่าสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับของประกาศฉบับนี้ คือ สินเชื่อที่เป็นการให้สินเชื่อแก่บุคคลธรรมดาที่อยู่ในจังหวัดที่สำนักงานใหญ่ของผู้ประกอบธุรกิจตั้งอยู่ ซึ่งมีวงเงินรวมสินเชื่อไม่เกิน 50,000 บาทต่อลูกหนี้แต่ละราย และมีระยะเวลาการให้สินเชื่อตามที่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจได้ตกลงกัน โดยมีรูปแบบของการให้สินเชื่อ ได้แก่ การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตัวเงิน หรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด การให้เช่าซื้อ การให้เช่าแบบลีสซิงซึ่งการให้สินเชื่อดังกล่าวอาจเป็นได้ทั้งการให้สินเชื่อโดยทั่วไปที่ไม่มีวัตถุประสงค์หรือมีวัตถุประสงค์และจะมีหรือไม่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกันก็ได้

ทั้งนี้ สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับไม่รวมถึงสินเชื่อที่เกิดจากการให้เช่าซื้อและการขายแล้วเช่ากลับคืน (Sale and Lease Back) ในสินค้าประเภทรถยนต์ รถจักรยานยนต์ การให้สินเชื่อจำนำทะเบียนรถ (Car for Cash) การให้สินเชื่อจำนำทะเบียนรถจักรยานยนต์ การให้เช่าซื้อและการให้เช่าแบบลีสซิงในสินค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจจำหน่ายเป็นทางการค้าปกติและเครื่องจักรหรืออุปกรณ์เพื่อการประกอบอาชีพ สินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ สินเชื่อเพื่อสวัสดิการพนักงานที่หน่วยต้น

⁷³ สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “คู่มือประชาชน เรื่อง การขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อไฟแนนซ์),” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2561 จาก <http://www.1359.go.th/fidp/doc/คู่มือขออนุญาตประกอบธุรกิจ.pdf>

สังกัด ได้มีการทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจ และสินเชื่ออื่นตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังประกาศกำหนด และไม่รวมถึงสถาบันการเงิน ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพแก่ผู้บริโภคเพื่อชำระค่าสินค้าค่าบริการ หรือค่าอื่นใดอันเป็นธุรกิจของตนเอง⁷⁴

2) การขออนุญาต

ผู้ประกอบการที่ต้องการยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico Finance) ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้⁷⁵

(1) ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี

(2) ต้องมีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วหรือเงินลงทุนตามแต่กรณีไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท ซึ่งจะต้องเป็นเงินทุนของตนเอง โดยห้ามระดมทุนจากประชาชน

(3) ต้องไม่เป็นผู้ประกอบธุรกิจประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับและสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (Nano-Finance)

(4) กรรมการ ผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจต้องไม่มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ เคยเป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริต หรือเคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนการอนุญาต หรือเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามหรือขาดคุณสมบัติอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังประกาศกำหนด

การยื่นคำขอรับอนุญาตให้ยื่นผ่านสำนักงานเศรษฐกิจการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังกำหนด ตามหลักเกณฑ์และแบบที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังกำหนด

3) การกำกับดูแล

กระทรวงการคลังมอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico Finance) จึงมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ หรือเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการธุรกิจต้องถือปฏิบัติ รวมถึงตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico Finance) ดังต่อไปนี้

(1) คุณสมบัติของผู้ให้บริการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ

⁷⁴ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) ข้อ 2

⁷⁵ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) ข้อ 3 ข้อ 4 ข้อ 5 และข้อ 13

(2) ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใด ๆ เกี่ยวกับสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับอย่างไรก็ดี ผู้ประกอบธุรกิจอาจเรียกค่าใช้จ่ายตามที่ได้จ่ายไปจริงและพอสมควรแก่เหตุจากผู้บริโภคได้ นอกเหนือจากที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังกำหนด

(3) การตรวจสอบและการรักษาความปลอดภัยรักษาข้อมูลของผู้บริโภคไว้เป็นความลับเกี่ยวกับสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ

(4) การเรียกให้ชำระหนี้ การติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ และการจำหน่ายและโอนหนี้

(5) การปฏิบัติและจัดการเกี่ยวกับข้อมูลผู้บริโภค

(6) การปฏิบัติเมื่อมีข้อร้องเรียน

4) ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม

สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico Finance) มีลักษณะเป็นสินเชื่อเนกประสงค์ทั้งแบบมีประกันหรือแบบไม่มีประกัน มีการพิจารณาสินเชื่อที่มีความยืดหยุ่น โปร่งใส และเป็นธรรม โดยกำหนดให้วงเงินสินเชื่อแก่ลูกหนี้ได้สูงสุดไม่เกิน 50,000 บาทต่อราย ซึ่งการคิดอัตราดอกเบี้ยเป็นแบบลดต้นลดดอก (Effective rate) อัตราสูงสุดของดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมอื่นๆ จะต้องไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี ตามความในข้อ 8 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) ดังนั้น จึงเป็นทางเลือกของประชาชนที่จะกู้ยืมเงินในระบบได้ในยามฉุกเฉินจำเป็น และเป็นโอกาสของผู้มีเงินทุนที่จะให้กู้ยืมเงินแก่ประชาชนทั่วไปโดยคิดอัตราดอกเบี้ยได้สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ และสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ

ที่	เรื่อง	สินเชื่อส่วนบุคคล ภายใต้การกำกับ (Non-Bank)	สินเชื่อรายย่อยเพื่อ การประกอบอาชีพ ภายใต้การกำกับ (Nano Finance)	สินเชื่อรายย่อยระดับ จังหวัดภายใต้การ กำกับ (Pico Finance)
1.	วัตถุประสงค์	สินเชื่อโดยทั่วไปที่ไม่มี หรือมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า หรือบริการ	สินเชื่อเพื่อการ ประกอบอาชีพ	สินเชื่อเนกประสงค์

ที่	เรื่อง	สินเชื่อส่วนบุคคล ภายใต้การกำกับ (Non-Bank)	สินเชื่อรายย่อยเพื่อ การประกอบอาชีพ ภายใต้การกำกับ (Nano Finance)	สินเชื่อรายย่อยระดับ จังหวัดภายใต้การ กำกับ (Pico Finance)
2.	ผู้ขออนุญาต	บริษัทจำกัดหรือบริษัท มหาชนจำกัด	บริษัทจำกัดหรือ บริษัทมหาชนจำกัด	ห้างหุ้นส่วน บริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชนจำกัด
3.	ทุนทรัพย์ในการขอจด ทะเบียน	ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท	ไม่ต่ำกว่า 50 ล้าน บาท	ไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท
4.	วงเงิน	ไม่จำกัดจำนวนวงเงิน	ไม่เกิน 100,000 บาท	ไม่เกิน 50,000 บาท
5.	หลักประกัน	ไม่มีหลักประกัน	ไม่มีหลักประกัน	มี หรือไม่มีหลักประกัน
6.	พื้นที่ให้บริการ	ไม่จำกัดพื้นที่ให้บริการ	ไม่จำกัดพื้นที่ ให้บริการ	จำกัดพื้นที่บริการแก่ บุคคลที่มีทะเบียนบ้าน หรืออาศัย หรือทำงาน ภายในจังหวัดที่ สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่
7.	การขออนุญาต	ยื่นคำขอกับธนาคาร แห่งประเทศไทย	ยื่นคำขอกับธนาคาร แห่งประเทศไทย	ยื่นคำขอกับสำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง
8.	ผู้กำกับดูแล	ธนาคารแห่งประเทศไทย	ธนาคารแห่งประเทศไทย	สำนักงานเศรษฐกิจการ คลัง

3. มาตรการที่มีใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ

ในส่วนนี้จะนำเสนอมาตรการที่มีใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบในประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการเกษตร แผนนโยบายการให้สินเชื่อแก้ไขปัญหาหนี้ระบบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) แผนนโยบายการให้สินเชื่อแก้ไขปัญหาหนี้ระบบของธนาคารออมสิน และโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของรัฐบาล

3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ถูกกำหนดจากยุทธศาสตร์ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศโดยนำหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัญชาแนวทางในการพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9-11 เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงเกิดภูมิคุ้มกัน และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติในการกำหนดเป็นแนวทางในรายละเอียด เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและการตอบสนองต่อเป้าหมายที่ต้องบรรลุในระยะ 5 ปี ซึ่งในแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นการพัฒนา พร้อมทั้งแผนงานและโครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและการแก้ปัญหาสำคัญที่เป็นรากเหง้าของปัญหาต่างๆอันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างมีทิศทางและเกิดประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยต่อเนื่องกันไปตลอด 20 ปี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มีการกำหนดถึงยุทธศาสตร์พร้อมทั้งแผนงานและโครงการอันเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบซึ่งปรากฏในยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืนให้ความสำคัญกับการบริหารเศรษฐกิจมหภาคให้มีเสถียรภาพ เพิ่มประสิทธิภาพภาคการเงิน และดูแลวินัยทางการเงินการคลัง ควบคู่กับการดำเนินยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจรายสาขาทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการที่เป็นฐานรายได้เดิมและขยายสาขาการผลิตและบริการใหม่ๆ สำหรับอนาคต โดยมีการปรับปรุงด้านกฎระเบียบและการบริหารจัดการที่ดีเป็นปัจจัยในการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจโดยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงความต้องการของผู้บริโภคอย่างรวดเร็วและมาตรฐานสากลของสินค้าและบริการที่สูงขึ้นรวมถึงมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมรวมทั้งพัฒนาระบบและกลไก ตลอดจนการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อกระจายโอกาสเศรษฐกิจให้คนในชุมชนและท้องถิ่นและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

(1) วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ที่ 3 ในเรื่องของการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืนได้มีวัตถุประสงค์อันเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ โดยกล่าวไว้ในวัตถุประสงค์ข้อ 1.2 คือ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจรายสาขา เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร อุตสาหกรรม บริการ และการค้าการลงทุน เพื่อพัฒนาระบบการเงินของประเทศให้สนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ การค้า และการลงทุน และเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินฐานรากและระบบสหกรณ์ให้สนับสนุนบริการทางการเงินในระดับฐานรากและเกษตรกรรายย่อย

(2) เป้าหมายและตัวชี้วัด เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบตามยุทธศาสตร์ที่ 3 ของการสร้างเสริมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน กำหนดไว้ในเป้าหมายที่ 6 คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของภาคการเงินเพื่อให้เป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นหนึ่งในเป้าหมายของข้อ 2.2 ซึ่งกล่าวถึงการสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจรายสาขา เพื่อให้สัดส่วนการกู้เงินนอกระบบลดลงอันเป็นตัวชี้วัด 6.3 ของเป้าหมายดังกล่าว

(3) แนวทางการพัฒนา การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเป็นเรื่องของการบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวม เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพของเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวได้สูงขึ้น โดยไม่สร้างแรงกดดันให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ภาวะเงินเฟ้อ และแรงกดดันต่อการการคลังที่มากเกินไป มีการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการกระจายผลประโยชน์การพัฒนา โดยมีแนวทางการพัฒนา ตามข้อ 3.1.2 คือ การพัฒนาภาคการเงิน โดยมี การขยายการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยการสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยงของระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ ทั้งสถาบันการเงินเอกชน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และองค์กรการเงินฐานรากเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึงในต้นทุนที่เหมาะสมทั้งด้านการออม การลงทุน สินเชื่อ ประกันภัย การชำระเงินและการโอนเงิน ทั้งนี้ จะต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มองค์กรการเงินชุมชน โดยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการ ตลอดจนมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลทางการเงินของผู้ใช้บริการเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน และยกระดับองค์กรการเงินชุมชนที่มีศักยภาพให้มีฐานะทางกฎหมายเพื่อให้องค์กรการเงินชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการออมเงิน ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้คนในชุมชนขณะเดียวกันภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการให้ความรู้ทางการเงินและสร้างวินัยทางการเงินเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการทางการเงินได้อย่างชาญฉลาด รู้เท่าทัน และมีทักษะในการบริหารจัดการการเงินส่วนบุคคลได้ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการกู้เงินนอกระบบ ควรมีการจัดทำแผนแม่บทในการสร้างความรู้ทางการเงินให้กับประชาชนที่กำหนดแนวทางดำเนินการอย่างชัดเจนและเป็นระบบ และมีการบูรณาการดำเนินงานจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น สถาบันการเงิน สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน นอกจากนี้ ควรกำหนดให้สถาบันการเงินทุกแห่งจัดทำแผนงานโครงการสร้างความรู้และวินัยทางการเงินให้กับประชาชนเพื่อเป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้ใช้บริการ

3.2 แผนพัฒนาการเกษตร พ.ศ. 2560 - 2564

แผนพัฒนาการเกษตร ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) เป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ถือเป็นกรอบแนวทางสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคการเกษตรในระยะ 5 ปีแรก (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) และนโยบายรัฐบาล ภายใต้วิสัยทัศน์ “ภาคเกษตรก้าวไกลด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม ตลาดนำการผลิตชีวิตเกษตรกรมีคุณภาพ ทรัพยากรการเกษตรมีความสมดุลและยั่งยืน” ซึ่งเป็นการพัฒนาประเทศภายใต้นโยบายไทยแลนด์ 4.0 โดยมีการกำหนดกรอบแนวคิดและทิศ

ทางการพัฒนาให้ความสำคัญกับการพัฒนาเกษตรกรให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาอย่างสมดุล มีการรวมกลุ่มเป็นสถาบันเกษตรกรในชุมชนต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้สามารถดำเนินงานในรูปของธุรกิจเกษตรที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาขยายผลและประยุกต์ใช้อย่างต่อเนื่องการพัฒนาการเกษตรในระยะต่อไป ถือเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาประเทศจากวิถีการทำเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่การบริหารจัดการการเกษตรแบบสมัยใหม่ โดยอาศัยเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาสนับสนุนการผลิตสินค้าเกษตร

ในแผนพัฒนาการเกษตร ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) มุ่งเน้นในการพัฒนาภาคการเกษตรใน 5 ด้าน ซึ่งในด้านการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้มีการจัดทำแผนงานหรือโครงการสำคัญในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาหนี้จากระบบจากสถานการณ์ด้านการเกษตรของข้อมูลด้านเศรษฐกิจการเกษตร พบว่าหนี้สินและทรัพย์สินเกษตรกรปลายปีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (ปี 2557/58) คราวเรือนเกษตรกรมีแนวโน้มเป็นหนี้สินเพิ่มขึ้นเป็น 117,346 บาทต่อครัวเรือน โดยเป็นเงินกู้ระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว ส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่ใช้เพื่อการลงทุนของทรัพย์สินเกษตร ซื้อปัจจัยการผลิตซึ่งมีราคาสูงขึ้นและหนี้จากการใช้จ่ายในครัวเรือนเกษตรกรเอง โดยในช่วงที่ผ่านมาภาครัฐได้มีนโยบายให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เพื่อลดปัญหานี้จากระบบ รวมถึงการนำเม็ดเงินลงสู่ชุมชนเพื่อสร้างโอกาสของการเพิ่มรายได้ เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน กองทุนเงินล้าน เป็นต้น และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรในแหล่งทุนของเกษตรกร หรือแหล่งเงินทุนของเกษตรกร ประกอบด้วย 3 แหล่งหลัก ได้แก่

(1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

(2) สหกรณ์การเกษตร และ

(3) กองทุนต่างๆ โดยแหล่งทุนส่วนใหญ่ของเกษตรกรมาจาก ธ.ก.ส. ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล อาทิ โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการแก้ไขปัญหาหนี้จากระบบ ทำหน้าที่ให้บริการสินเชื่อทางการเกษตรโดยตรงและผ่านสถาบันเกษตรกร มุ่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพเกษตรกรหรือการดำเนินงานของเกษตรกร เช่น การให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย การโอนหนี้จากระบบเข้ามาเป็นหนี้ในระบบ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรให้หมดสิ้นไปได้ จึงส่งผลให้ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรในส่วนของการที่ดินทางการเกษตรที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรนั้นมีแนวโน้มลดลงซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อลักษณะการถือครองที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป คือ การครอบครองที่ดินของนายทุนซึ่งไม่ได้เป็นเกษตรกร อันเกิดจากการติดจำนองหรือฝากขายกับสถาบันการเงินหรือแหล่งเงินทุน ด้วยเหตุนี้ หนี้จากระบบก็เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรมีการถือครองที่ดินทำกินลดน้อยลงเนื่องจากเกษตรกรทำการกู้ยืมเงินการกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้จากระบบเพื่อนำเงินมาลงทุนในการประกอบอาชีพ เมื่อเกษตรกรซึ่งเป็นลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้จึงเจ้าหนี้จากระบบทำการยึดที่ดินทำกิน

ด้วยเหตุนี้ แผนพัฒนาการเกษตร ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไข ปัญหาหนี้ระบบของเกษตรกร ซึ่งปรากฏในยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบัน เกษตรกร

(1) วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบัน เกษตรกร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรมีความมั่นคง สามารถพัฒนาอาชีพเกษตร เพื่อสร้างรายได้และมี ความภาคภูมิใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรเป็น ผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรมืออาชีพ และเพื่อพัฒนาและเชื่อมโยงเครือข่ายในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

(2) เป้าหมายและตัวชี้วัด เป้าหมายของการสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบัน เกษตรกรนั้นคือ ให้เกษตรกรมีรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 59,460 บาทต่อครัวเรือน เพิ่ม พื้นที่การทำเกษตรกรรมยั่งยืนเป็น 5,000,000 ไร่ และรักษามาตรฐานระดับความเข้มแข็งของสถาบัน เกษตรกรที่มีศักยภาพ และปริมาณธุรกิจของสถาบันเกษตรกรเพิ่มขึ้น ร้อยละ 3 ต่อปีโดยมีตัวชี้วัด คือ รายได้ เงินสดสุทธิทางการเกษตรจำนวนพื้นที่การทำเกษตรกรรมยั่งยืนและจำนวนสถาบันเกษตรกรที่มีความเข้มแข็ง และรายได้สุทธิของสถาบันเกษตรกรให้เกิดขึ้นในปี 2564

(3) แนวทางการพัฒนา แนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเข้มแข็งให้กับ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบของเกษตรกร คือ แนวทางในการเสริมสร้าง ความภาคภูมิใจและความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ด้วยการปรับโครงสร้างหนี้สินเกษตรกร อย่างต่อเนื่องและเป็นแผนระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนี้กองทุนในกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือสถาบันการเงิน รวมทั้งหนี้ระบบ เพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยมีการจัดตั้งศูนย์ ให้คำปรึกษาแนะนำช่วยเหลือแก้ปัญหาหนี้สินและการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีของเกษตรกร รวมทั้งส่งเสริมการ สร้างวินัยทางการเงินเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกร

3.3 แผนนโยบายสินเชื่อแก้ไขปัญหานี้ระบบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นสถาบันการเงินเพื่อพัฒนาชนบท มี วิสัยทัศน์ขององค์กร คือ “เป็นธนาคารพัฒนาชนบทที่มั่นคง มีการจัดการที่ทันสมัย ให้บริการทางการเงินครบ วงจรเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรอย่างยั่งยืน” ซึ่งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึง เป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง มีภารกิจหลักในการให้ความช่วยเหลือ ทางการเงินและสนับสนุนการพัฒนาแก่กลุ่มเป้าหมายในชนบท ทั้งที่เป็นเกษตรกร ผู้ประกอบการ กลุ่มบุคคล องค์กร ชุมชน และสหกรณ์ทุกประเภท ที่เป็นองค์ประกอบในระบบเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงเป็นธนาคารพัฒนาชนบทที่มั่นคง เพื่อให้ ภาคชนบทได้รับโอกาสในการพัฒนาทุกระดับ มีความแข็งแกร่งทางการเงิน มีเงินทุนที่เหมาะสมเพียงพอ โดย ตระหนักถึงความสำคัญของระบบธรรมาภิบาล (Corporate Governance: CG) ถือเป็นปัจจัยหลักในการสร้าง ความเป็นธรรม ตลอดจนสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนภารกิจให้

บรรลวิสัยทัศน์ของธนาคาร เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของลูกค้าในการบริการทางการเงินครบวงจร โดยเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของเกษตรกร ชุมชน สถาบันเกษตรกร และองค์กรการเงินชุมชน ให้มีความเกื้อกูล และแบ่งปันเป็นธรรมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรอย่างยั่งยืนมีความพอเพียง ตลอดจนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง โดยมีแผนงานระยะ 5 ปี (ปีบัญชี 2560 - 2564) และแผนงานประจำปีบัญชี 2561 ด้านธรรมาภิบาลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์

สถานการณ์ปัจจุบันที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรพบว่า ความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากเกษตรกรมีภาระหนี้สูง และบางส่วนยังมีหนี้นอกระบบ อีกทั้งรายได้ของเกษตรกรมีความอ่อนไหวเนื่องจากราคาสินค้าเกษตรยังมีความผันผวน และกลุ่มลูกค้าหลักที่มีอายุเฉลี่ยที่สูง จึงทำให้เห็นได้ว่าปัญหานี้ระบบของเกษตรกรจึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยในขัดขวางการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ด้วยเหตุนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานและเป้าหมาย ระยะ 5 ปี (2560 - 2564) เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบปัญหานี้ระบบ ในยุทธศาสตร์ที่ 1 เพิ่มขีดความสามารถภาคเกษตรไทย เพื่อให้เกิดการพัฒนา ยกระดับ และสนับสนุน ประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือ มีหนี้นอกระบบให้เข้าถึงและมีโอกาสสร้างรายได้เพิ่ม ดังนั้น ธนาคารจึงมีนโยบายสนับสนุนสินเชื่อผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตร (SMAEs)สถาบันเกษตรกร ชุมชน และสินเชื่อเพื่อการแก้ไขลูกหนี้รายย่อยที่มีปัญหานี้ระบบ (Small) รวมถึงการสนับสนุนด้านการให้ความรู้แก่เกษตรกรเพื่อเพิ่มความสามารถการวางแผนการผลิตของเกษตรกรให้เหมาะสม การเพิ่มมูลค่าของผลผลิตด้วยการแปรรูปหรือสร้างผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องทั้งด้านการผลิตและการตลาด เพื่อให้การช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย และหรือผู้ที่มีหนี้นอกระบบ

2) โครงการสินเชื่อแก้ไขปัญหานี้ระบบ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กำหนดสินเชื่อให้แก่เกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหานี้ระบบของผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรดังนี้

(1) สินเชื่อสถาบันการเงินชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหานี้ระบบของสมาชิก

สินเชื่อเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนให้กู้แก่สมาชิกของสถาบันการเงินชุมชน (Two Steps Loan) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหานี้ระบบของสมาชิกของสถาบันการเงินชุมชน มีรายละเอียดซึ่งเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

1.1) คุณสมบัติของผู้กู้ ผู้กู้ต้องเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และเป็นลูกค้าธนาคารตามข้อบังคับฉบับที่ 45 ซึ่งสมาชิกมีหนี้ค้างต่อสถาบันการเงินชุมชนไม่เกินร้อยละ 8 โดยสถาบันการเงินชุมชนจะต้องไม่มีเงินขาดบัญชีมีการเงินย้อนหลัง 3 ปี และมีผลกำไรอีกทั้ง มีเงินออมสมาชิก (หุ้น สัจจะสะสม เงินรับฝาก) ไม่น้อยกว่า 100,000 บาท

1.2) หลักค้ำประกันเงินกู้ การค้ำประกันเงินกู้ของสินเชื่อสถาบันการเงินชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหานี้ของระบบของสมาชิกให้คณะกรรมการสถาบันการเงินชุมชนทั้งคณะค้ำประกัน เป็นไปตามข้อบังคับฉบับที่ 45

1.3) อัตราดอกเบี้ย สินเชื่อสถาบันการเงินชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหานี้ของระบบของสมาชิก คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 5 ต่อปี (Effective Rate)

1.4) เอกสารการขอกู้เงินของผู้กู้ เอกสารการขอกู้สินเชื่อสถาบันการเงินชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหานี้ของระบบของสมาชิก ประกอบด้วยแบบรายงานการประชุมคณะกรรมการสถาบันการเงินชุมชน แบบสรุปผลการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ของระบบสมาชิก หนังสือกู้เงินเพื่อชำระหนี้สินภายนอก หนังสือค้ำประกัน เอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

1.5) ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ กำหนดชำระหนี้เป็นรายงวด ตามแหล่งที่มาแห่งรายได้ รอบการผลิตหรือการบริการ โดยต้องชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยเสร็จสิ้นภายใน 5 ปี นับจากวันรับเงินกู้

1.6) วงเงินให้กู้ สถาบันการเงินชุมชนละไม่เกิน 1,000,000 บาท

(2) สินเชื่อแก้ไขหนี้ของเกษตรกรและบุคคลในครัวเรือน

คณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในการประชุมวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2557 มีมติให้ความเห็นชอบดำเนินโครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือและแก้ไขความเดือดร้อนของเกษตรกรและบุคคลในครัวเรือนที่มีหนี้ของระบบเข้ามาเป็นหนี้ในระบบ ช่วยลดภาระหนี้ที่เกิดจากเหตุสุดวิสัยจำเป็นและเป็นภาระหนัก ขยายโอกาสฟื้นฟู และพัฒนาอาชีพให้เกิดความเข้มแข็ง ตลอดจนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถดำรงชีพได้อย่างเป็นปกติสุข โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชำระหนี้ของระบบที่เกิดจากตัวลูกค้า คู่สมรส บุตร คู่สมรสของบุตร บิดามารดาของผู้กู้ หรือผู้อุปการะเลี้ยงดู ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันมีรายละเอียดซึ่งเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

2.1) คุณสมบัติผู้กู้ ผู้กู้ต้องเป็นเกษตรกรขึ้นทะเบียนตามข้อบังคับฉบับที่ 44 การเป็นหนี้ของระบบนั้นต้องเกิดจากตัวลูกค้า คู่สมรส บุตร คู่สมรสของบุตร บิดามารดาของผู้กู้หรือผู้อุปการะเลี้ยงดู ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน และผู้กู้ต้องมีรายได้ทางการเงินเกษตร และหรือรายได้อื่นเพียงพอต่อการชำระหนี้เงินกู้ สำหรับกรณีผู้กู้อายุเกิน 60 ปี ต้องมีทายาทเป็นลูกหนี้ร่วม

2.2) หลักประกันเงินกู้ หลักประกันเงินกู้ของสินเชื่อแก้ไขหนี้ของระบบของเกษตรกรและบุคคลในครัวเรือนสามารถใช้หลักประกันอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ จำนวนที่ดิน หรือบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปค้ำประกัน หรือชำระค่าเช่ารถอย่างน้อย 1 คน ค้ำประกัน

2.3) อัตราดอกเบี้ย สินเชื่อแก้ไขหนี้ของระบบของเกษตรกรและบุคคลในครัวเรือน คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 12 ต่อปี (Effective Rate) กรณีผิดนัดชำระหนี้ คิดดอกเบี้ยในอัตราผิดนัดชำระตามประกาศธนาคาร (ปัจจุบันร้อยละ 15 ต่อปี)

2.4) เอกสารการขอกู้เงินของผู้กู้ เอกสารการขอกู้สินเชื่อแก้ไขหนี้ของระบบของเกษตรกรและบุคคลในครัวเรือน ประกอบด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน

สำเนาทะเบียนสมรส (ถ้ามี) สำเนาหลักฐานการเป็นหนี้ สำเนาหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (ถ้ามี) เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

2.5) ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ กำหนดชำระหนี้เป็นรายเดือน รายไตรมาส ราย 6 เดือน หรือรายปี ตามความสามารถในการชำระหนี้และที่มาแห่งรายได้ของลูกค้ำ และกำหนดชำระหนี้คืนเสร็จไม่เกิน 10 ปี ในกรณีพิเศษไม่เกิน 12 ปีนับแต่วันกู้

2.6) วงเงินให้กู้ สิ้นเชื้อแก้ไขหนี้ในระบบของเกษตรกรและบุคคลในครัวเรือน จำกัดวงเงินรายละไม่เกิน 100,000 บาทและกรณีสงวนที่ดินจำนองหรือขายฝาก ไม่เกิน 150,000 บาท

2.7) เงื่อนไขพิเศษ ผู้กู้สิ้นเชื้อแก้ไขหนี้ในระบบของเกษตรกรและบุคคลในครัวเรือน ต้องอบรมหลักสูตรบริหารทุนและหนี้ก่อนรับเงินกู้ อีกทั้ง ยังได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองสินเชื่อกรณีเสียชีวิตรายละไม่เกิน 100,000 บาท

ผลการดำเนินงานสิ้นเชื้อแก้ไขหนี้ในระบบของเกษตรกรและบุคคลในครัวเรือน โดยมียอดสะสมถึงเดือนมีนาคม 2561 ปีบัญชี 2560 จ่ายสิ้นเชื้อเพื่อแก้ไขปัญหานี้สิ้นในระบบ (รายละไม่เกิน 100,000 บาท) จำนวน 39,435 ราย เป็นเงิน 3,444 ล้านบาท จ่ายสิ้นเชื้อเพื่อสงวนสิทธิที่ดินทำกิน (รายละไม่เกิน 150,000 บาท) จำนวน 2,166 ราย เป็นเงิน 236 ล้านบาท

3.4 แนวนโยบายสิ้นเชื้อแก้ไขปัญหานี้ในระบบของธนาคารออมสิน

1) สิ้นเชื้อโครงการธนาคารประชาชน

สิ้นเชื้อโครงการธนาคารประชาชนเป็นสิ้นเชื้อตามนโยบายรัฐของธนาคารออมสินเพื่อเงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ หรือชำระหนี้อื่นๆ สิ้นเชื้อที่สนับสนุนให้ประชาชนประกอบอาชีพ หรือมีธุรกิจขนาดย่อมเป็นของตนเอง โดยให้สิ้นเชื้อเพื่อเป็นเงินทุนหรือใช้ในการหมุนเวียนในการใช้จ่ายและชำระหนี้ต่างๆมีรายละเอียดซึ่งเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

(1) คุณสมบัติของผู้กู้ ผู้กู้ต้องเป็นผู้ประกอบการรายย่อย หรือผู้มีรายได้ประจำ และเป็นผู้ที่ยังไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ ที่มีความตั้งใจจะประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ซึ่งผู้กู้ต้องมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เมื่อรวมอายุผู้กู้และระยะเวลาชำระคืนต้องไม่เกิน 65 ปี อีกทั้ง ผู้กู้ต้องมีถิ่นที่อยู่แน่นอนสามารถติดต่อได้ และมีสถานที่ประกอบอาชีพแน่นอน โดยเปิดบัญชีเงินฝากประเภทเผื่อเรียก ณ สาขาที่ยื่นขอกู้เงิน

(2) จุดเด่นของบริการ ผู้กู้เป็นเจ้าของกิจการขนาดเล็ก ที่ต้องการเพิ่มรายได้ มีความตั้งใจจะประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งมีสถานที่ประกอบอาชีพ หรือให้บริการลูกค้าที่แน่นอนและมีสมุดบัญชีเงินฝากกับธนาคารออมสิน

(3) ผู้ค้ำประกัน ผู้ค้ำประกันจะต้องมีเอกสาร ดังนี้ สำเนาบัตรประชาชน และทะเบียนบ้านผู้ค้ำประกัน หนังสือรับรองการเป็นพนักงาน และสำเนาใบสำคัญจ่ายเงินเดือน เอกสารหรือข้อมูลแสดงรายได้

(4) หลักประกันการกู้เงิน ผู้เงินของสิ้นเชื้อโครงการธนาคารประชาชนต้องมีหลักประกันการกู้เงินอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ บุคคลค้ำประกันหลักประกันอื่น หรืออสังหาริมทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารกำหนด

(5) อัตราดอกเบี้ย อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไม่เกินร้อยละ 8 ต่อปี และอัตราดอกเบี้ยกรณีผิดนัดไม่ชำระหนี้ ให้เป็นไปตามที่ธนาคารประกาศกำหนด

(6) เอกสารประกอบการกู้เงินของผู้กู้ เอกสารประกอบการกู้เงินของผู้กู้ตามสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน ประกอบด้วยรูปถ่าย 1 นิ้ว และภาพถ่ายกิจการ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และทะเบียนผู้กู้ สำเนาใบทะเบียนทะเบียนพาณิชย์ / ทะเบียนการค้า หรือเอกสารอื่นที่แสดงว่าประกอบธุรกิจ เช่น สัญญาเช่าสถานที่ประกอบการ, บิลใบสั่งซื้อสินค้า แบบแสดงรายการภาษีเงินได้ ฯลฯ (ถ้ามี) สำเนาใบเสร็จเงินกู้ หรือ Statementจากธนาคารที่ติดต่อยู่ ย้อนหลัง 6 เดือน (ถ้ามี) เอกสารหรือข้อมูลแสดงรายรับ – รายจ่าย

(7) ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ และดอกเบี้ยไม่เกิน 8 ปี (96 งวด) โดยชำระเงินต้น และดอกเบี้ยเป็นงวดรายเดือน และคำนวณชำระหนี้แบบอัตราดอกเบี้ยคงที่ (Flat Rate)

(8) วงเงินให้กู้ ธนาคารจะให้กู้ตามความจำเป็นและความสามารถในการชำระคืน ไม่เกินร้อยละ 200,000 บาท

2) โครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน

โครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉินเป็นโครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ โดยให้สินเชื่อแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและเกษตรกรรายย่อยให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนภายในครอบครัว เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน เป็นต้น โดยต้องไม่เป็นการนำไปชำระคืน (Re-finance) หนี้ในระบบ ซึ่งวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนการกู้หนี้ยืมสินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่สูง การดำเนินโครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉินของรัฐ ได้ดำเนินโครงการผ่านธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินโครงการในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 ในวงเงิน 10,000 ล้านบาทต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน ระยะที่ 2 ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2561 และธนาคารออมสิน เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ สินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉินมีความเสี่ยงที่ค่อนข้างสูง รัฐบาลจึงกำหนดเงื่อนไขในการขดเชยสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing Loan: NPL) ที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการนี้ไว้ไม่เกินร้อยละ 40 คิดเป็นวงเงินประมาณไม่เกิน 4,000 ล้านบาทหรือตามที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและเกษตรกรรายย่อยให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนภายในครอบครัว สามารถขอสินเชื่อได้ที่ธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งมีรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญของโครงการดังนี้

(1) คุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมาย ประชาชนที่มีการประกอบอาชีพ มีรายได้ มีถิ่นที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ ที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินฉุกเฉิน ทั้งนี้ ต้องมีการสมัครลงทะเบียนลูกหนี้ในระบบกับธนาคารออมสินหรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สาขาที่สะดวกใช้บริการ

(2) วงเงินให้สินเชื่อต่อราย วงเงินให้สินเชื่อไม่เกิน 50,000 บาทต่อราย เป็นวงเงินกู้แบบมีระยะเวลา (L/T) และหรือสินเชื่อบัตรเงินสด (People Card) ทั้งนี้ วงเงินสินเชื่อบัตรเงินสด (People Card) ต้องไม่เกิน 30,000 บาทต่อราย สำหรับเป็นบัตรกดเงินสดใช้จ่ายฉุกเฉินรวมทั้ง 2 วงเงิน ต้องไม่เกิน 50,000 บาทต่อราย

(3) ระยะเวลาการผ่อนชำระ ระยะเวลาในการผ่อนชำระไม่เกิน 5 ปี โดยชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นงวดรายเดือน

(4) อัตราดอกเบี้ย อัตราดอกเบี้ยคงที่ (Flat Rate) ตลอดอายุสัญญาไม่เกินร้อยละ 0.85 ต่อเดือน หรือไม่เกินร้อยละ 10.2 ต่อปี ขึ้นอยู่กับหลักประกัน ดังนี้ กรณีใช้บุคคลค้ำประกัน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.85 ต่อเดือน กรณีใช้หลักประกันบางส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ร่วมกับบุคคลค้ำประกัน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.75 ต่อเดือน กรณีใช้หลักประกันค้ำประกันค้ำประกันเต็มวงเงิน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.50 ต่อเดือน

(5) หลักประกัน สำหรับหลักประกันจะต้องมีบุคคลค้ำประกันอย่างน้อย 1 คนหรือมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

(6) เอกสารประกอบการกู้ เอกสารประกอบการกู้สินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน ประกอบด้วย สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาบัตรอื่นๆ ที่มีเลขที่บัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้กู้และผู้ค้ำประกัน สำเนาสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารออมสินหรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สาขาที่ยื่นเรื่องขอกู้ กรณีผู้กู้และผู้ค้ำประกันเป็นผู้มีรายได้ประจำใช้หนังสือรับรองการเป็นพนักงานหรือเอกสารแสดงรายได้ เช่น สลิปเงินเดือน(ถ้ามี) หรือหลักฐานอื่นเช่น สมุดบัญชีธนาคารที่มีการนำเงินเดือนเข้าบัญชี สำเนาเอกสารหลักประกัน (กรณีใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้)

(7) หลักเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อ พิจารณาความสามารถในการชำระหนี้จากรายได้และค่าใช้จ่ายรวมของบุคคลในครอบครัวเป็นหลัก โดยสามารถตรวจสอบประวัติการชำระหนี้จากเครดิตบูโรได้แต่จะไม่นำมาเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาสินเชื่อ

3.5 โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของรัฐบาล

โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นหนึ่งในโครงการสำคัญของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี คือ โครงการ National E-Payment ซึ่งมีโครงการย่อยสำคัญคือ โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ (โครงการลงทะเบียนฯ) เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐให้กับผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2559 รับทราบโครงการลงทะเบียนฯ ปี 2559 ซึ่งเป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดอันได้แก่ 1) มีสัญชาติไทย 2) อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และ 3) มีรายได้ในปี 2558 ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปีสามารถลงทะเบียน ณ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2559

มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่มาลงทะเบียนในโครงการลงทะเบียนฯ 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่ใช่เกษตรกร (มาตรการเพิ่มรายได้ฯ) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2559 และวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 โดยอ้างอิงเส้นความยากจนที่อยู่ 30,000 บาทต่อปี หากผู้ลงทะเบียนมีรายได้ 0 – 30,000 บาทต่อปี จะได้รับเงินโอน 3,000 บาท แต่หากผู้ลงทะเบียนมีรายได้ 30,001 – 100,000 บาทต่อปี จะได้รับเงินโอน 1,500 บาท ทั้ง 2 มาตรการมีระยะเวลาดำเนินมาตรการตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2559 และได้สิ้นสุดลงในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2560 ดังนั้น จากการดำเนินโครงการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2559 พบว่ามีจำนวนผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 8,375,383 คน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิและผู้ได้รับเงินโอนทั้งสิ้น 7,525,363 คน คิดเป็นร้อยละ 97.5 ของผู้มีสิทธิทั้งหมด คิดเป็นเงินงบประมาณ 17,469 ล้านบาท

โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ครั้งที่ 2 ในปี 2560 เพื่อจัดทำฐานข้อมูลเชิงลึกของบุคคลที่มาลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อให้การจัดสรรสวัสดิการภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุดและตรงกลุ่มเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล เนื่องจากโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ครั้งที่ 1 ในปี 2559 ที่ผ่านมาการจัดสวัสดิการสังคมและการให้เงินช่วยเหลือของภาครัฐยังมีข้อจำกัด โดยภาครัฐไม่สามารถให้สวัสดิการและเงินช่วยเหลือตามมาตรการต่าง ๆ ได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบายกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ยังไม่มีการบูรณาการข้อมูลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน อีกทั้งยังขาดข้อมูลเชิงลึกส่วนบุคคลที่จำเป็นต่อการเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยมีรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ครั้งที่ 2 ในปี 2560 ดังนี้

(1) ระยะเวลาของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 แบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่ 1) ก่อนลงทะเบียน คือ ช่วงเดือนมีนาคมหลังคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เป็นช่วงเตรียมความพร้อมของตัวผู้ลงทะเบียน หน่วยรับลงทะเบียน และหน่วยประมวลผลข้อมูล 2) เริ่มลงทะเบียน คือ ช่วงที่เปิดให้ประชาชนมาลงทะเบียนระหว่างวันจันทร์ที่ 3 เมษายน – วันจันทร์ที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ประชาชนสามารถไปลงทะเบียนหน่วยงานใด สาขาใด ก็ได้ทั่วประเทศ เพียงที่ใดที่หนึ่งเท่านั้น 3) หลังลงทะเบียน คือ ช่วงเดือนมิถุนายน เป็นช่วงที่จะแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วน หลังจากการประมวลผลและตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) หน่วยรับลงทะเบียนในปี 2560 ในปี 2560 หน่วยรับลงทะเบียนประกอบไปด้วย 5 หน่วยงาน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย คลังจังหวัดทั่วประเทศ (สังกัดกรมบัญชีกลาง) และสำนักงานเขตกรุงเทพฯ ทุกเขต รวมทั้งสิ้น 3,669 สาขา

(3) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 1) มีสัญชาติไทย 2) มีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (โดยต้องเกิดก่อนวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2542) 3) วางงานหรือมีรายได้ที่เกิดขึ้นในปี 2559 ทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท 4) ไม่มีหรือมีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสินสลาก ธ.ก.ส. พันธบัตร ตราสารหนี้ รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง และ 5) ไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายหรือถ้าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

3.1) ที่อยู่อาศัยที่เป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (บ้านพร้อมที่ดิน) กรณีอยู่อาศัยอย่างเดียว คือ บ้านหรือทาวเฮ้าส์ต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 25 ตารางวา หรือห้องชุดต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 35 ตารางเมตร กรณีเป็นอยู่อาศัย และใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่ หรือในกรณีที่ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นที่ไม่ใช่เพื่อการเกษตรจะต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ไร่

3.2) ที่ดินแยกจากที่อยู่อาศัย ในกรณีที่ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นที่ไม่ใช่เพื่อการเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ไร่ ในกรณีที่ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่

(4) การให้สวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อย เมื่อบุคคลผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนด รัฐจะจัดพระราชรัฐสวัสดิการซึ่งให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือรวมทั้งยืนยันสิทธิในการรับความช่วยเหลือจากภาครัฐทุกครั้ง ใช้เป็นเครื่องมือในการชำระค่าสินค้าและบริการทั้งในภาคการขนส่งและนอกภาคการขนส่งอีกด้วย บัตรยังมีคุณสมบัติเป็นกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) สามารถเติมเงินลงในบัตรได้และถอนเงินในส่วนที่เติมนี้เป็นเงินสดที่ตู้ ATM หรือสาขาธนาคารได้

(5) ประเภทของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐคนจนแบ่งเป็น 2 แบบตามพื้นที่การลงทะเบียน ดังนี้

5.1) บัตร Hybrid 2 Chips เป็น Contact Chip และ Contactless Chip และแถบแม่เหล็ก Contactless Chip จะเป็นไปตามมาตรฐานกลางระบบตัวร่วม (แมงมุม) สำหรับผู้มีสิทธิที่ลงทะเบียนกับหน่วยรับลงทะเบียนในเขตกทม. นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ นครปฐม และสมุทรสาคร โดยบัตรนี้จะสามารถใช้ขึ้นรถเมล์ในกรุงเทพฯ ได้ ซึ่งในช่วงเริ่มต้นจะมีการติดตั้งเครื่องรับบัตรให้กับรถเมล์จำนวน 800 คัน

5.2) บัตร EMV เป็น Contact Chip และแถบแม่เหล็ก สำหรับผู้มีสิทธิที่ลงทะเบียนกับหน่วยรับลงทะเบียนนอกเขตจังหวัดดังกล่าว (นอกเขต กทม. นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ นครปฐม และสมุทรสาคร) สำหรับบัตรนี้จะไม่สามารถใช้ขึ้นรถเมล์ในกรุงเทพฯ ได้ แต่สามารถซื้อตั๋วรถ บขส.ได้

(6) การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เรียกว่า “พระราชรัฐสวัสดิการ” เป็นการให้เงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อใช้ชำระค่าสินค้าและบริการผ่านเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานหรือร้านค้าที่กำหนด เมื่อชำระค่าสินค้าและบริการแล้ววงเงินจะลดลงตามยอดที่ใช้จ่าย และถึงรอบวันที่ 1 ของทุกเดือน (ยกเว้นวงเงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้ม ทุกวันที่ 1 ของทุก 3 เดือน) วงเงินจะถูกปรับเป็นค่าเริ่มต้นของวงเงินแต่ละสวัสดิการเสมอ ซึ่งวงเงินคงเหลือของเดือนที่ผ่านมาจะไม่มีผลกระทบในเดือนถัดไป นอกจากนี้ไม่สามารถถอนวงเงินสวัสดิการจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นเงินสดได้ โดยสรุปแนวทางการจัดพระราชรัฐสวัสดิการ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2560 ดังนี้

ตารางแสดงแนวทางการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ระบบของผู้มีรายได้น้อยใน
โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของรัฐบาล พ.ศ.2560

สวัสดิการ	บาท/คน/ เดือน	หน่วยงานหรือร้านค้า ที่รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
ลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน		
1. วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคฯ		
1.1 ผู้ที่มีรายได้เกินกว่า 30,000 บาท/ปี	200	ร้านธงฟ้าประชารัฐ และร้านอื่นๆ
1.2 ผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท/ปี	300	ที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด
2. วงเงินส่วนลดค่าก๊าซหุงต้ม (ต่อ 3 เดือน)	45	ร้านค้าก๊าซที่กระทรวงพลังงานกำหนด
ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง		
1. วงเงินค่าโดยสารรถ ขสมก./รถไฟฟ้า	500	รถเมล์ที่มีระบบ e-Ticket/รถไฟฟ้า
2. วงเงินค่าโดยสารรถ บขส.	500	สถานีรถ บขส.
3. วงเงินค่าโดยสารรถไฟสถานี	500	รถไฟ

4. การศึกษาเปรียบเทียบ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบของประเทศบังคลาเทศ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทย ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบมีดังนี้

1) กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับหนี้ในระบบ ประเทศบังคลาเทศ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทยมีกฎหมายที่กำกับดูแลเกี่ยวกับหนี้ในระบบ กล่าวคือ ประเทศบังคลาเทศบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ.1918 (Usurious Loans Act of 1918) และพระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1940 (Money-Lenders Act of 1940) ประเทศมาเลเซียบังคับใช้พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1951 (Moneylenders Act 1951) และกฎหมายอิสลาม ประเทศฟิลิปปินส์บังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับที่ 2655 (กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา) และประเทศไทยบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560

2) กฎหมายที่กำหนดอัตราดอกเบี้ย การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมในแต่ละประเทศจะกำหนดไว้ในกฎหมายที่แตกต่างกัน ประเทศบังคลาเทศกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในพระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ประเทศมาเลเซียกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในพระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศบังคลาเทศ ส่วนประเทศฟิลิปปินส์กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา แต่ประเทศไทยกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) การอนุญาตให้เอกชนดำเนินธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ประเทศบังคลาเทศ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทยอนุญาตให้เอกชนที่ไม่ใช่สถาบันทางการเงินสามารถดำเนินธุรกิจการให้กู้ยืมเงินได้ ซึ่งทั้ง 4 ประเทศมีกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ประเทศบังคลาเทศได้ตราพระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1940 เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ให้กู้เอกชนและของผู้กู้ ผู้จะประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินต้องได้รับอนุญาตเสียก่อนจึงจะประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินได้ ประเทศมาเลเซียได้ตราพระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1951 เพื่อกำกับดูแลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน โดยห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ประเทศฟิลิปปินส์ได้ตราพระราชบัญญัติข้อบังคับสำหรับบริษัทให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.2007 เพื่อกำกับดูแลในการจัดตั้ง การดำเนินการ และข้อบังคับสำหรับบริษัทให้กู้ยืมเงิน เป็นการอนุญาตให้เอกชนดำเนินธุรกิจให้กู้ยืมเงินได้แต่ต้องจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทและจะต้องได้รับอนุญาตก่อนที่จะดำเนินธุรกิจให้กู้ยืมเงิน สำหรับประเทศไทย กฎหมายไม่ได้ห้ามบุคคลธรรมดาให้กู้ยืม บุคคลธรรมดาด้วยกันเองสามารถกู้ยืมเงินกันได้ แต่ถ้าหากต้องการประกอบธุรกิจสินเชื่อประเภท Nano Finance บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดต้องขออนุญาตก่อนตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สิ้นเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) หรือหากต้องการประกอบธุรกิจสินเชื่อประเภท Pico Finance ห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ต้องขออนุญาตในการดำเนินธุรกิจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สิ้นเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ)

4) ความผิดทางอาญา บางประเทศไม่มีการกำหนดความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินนอกระบบ แต่บางประเทศกำหนดให้มีความผิดทางอาญา กล่าวคือ ประเทศบังคลาเทศไม่ได้มีการกำหนดความผิดทางอาญาในพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ.1918 และพระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1940 ประเทศมาเลเซียกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับผู้ประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมเงินโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งพระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1951 กำหนดโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำคุกและปรับ ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้มีโทษทางอาญาโดยพระราชบัญญัติฉบับที่ 2655 กำหนดให้ผู้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนดกำหนดต้องได้รับโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำคุกและปรับ ประเทศไทยได้มีการกำหนดโทษทางอาญาในลักษณะเช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์โดยพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 กำหนดโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำคุกและปรับสำหรับผู้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

5) มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ปัญหา ประเทศบังคลาเทศ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทยได้ใช้มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายมาใช้ในการแก้ปัญหานี้ในระบบ มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายในแต่ละประเทศมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น การใช้ระบบการเงินแบบรากฐานโดยประยุกต์จากประเทศบังคลาเทศในการแก้ปัญหานี้ในระบบให้กับประเทศอื่นๆ ประเทศมาเลเซียได้มีสถาบันการเงินแบบรากฐานซึ่งได้แก่ Amanah Ikhtiar Malaysia (AIM), Yayasan Usaha Maju (YUM), Economic Fund for National Entrepreneurs Group (TEKUN) และ People's Credit Cooperation (KKR) ประเทศฟิลิปปินส์มีสถาบันการเงินระดับรากฐาน หลายสถาบันเพื่อช่วยแก้ปัญหาความยากจนและหนี้สินของประชาชนโดยจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของสหกรณ์ ธนาคาร และองค์การภาคประชาชน ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งธุรกิจสินเชื่อ Pico Finance และ Nano Finance เพื่อช่วยแก้ปัญหานี้ในระบบ นอกจากนี้ ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ในช่วงระยะเวลานายาดูเตร์เต (Rodrigo Duterte) ดำรงตำแหน่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศฟิลิปปินส์ ได้ออกคำสั่งให้มีการกำจัดและปราบปรามการกู้ยืมเงินนอกระบบ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีประเทศไทยในช่วงรัฐประหารก็มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและดำเนินการอย่างจริงจังกับปัญหานี้ในระบบ

ตารางการศึกษาเปรียบเทียบ

	บังคลาเทศ	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
1) กฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับหนี้นอกระบบ	- พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ.1918 - พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1940	- พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.1951 - กฎหมายอิสลาม	- พระราชบัญญัติฉบับที่ 2655 (กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา)	- ประมวลกฎหมายแพ่ง - พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560

	บังคลาเทศ	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
2) กฎหมายที่กำหนดอัตราดอกเบี้ย	- พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 1940	- พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 1951	- พระราชบัญญัติฉบับที่ 2655 (กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา)	- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
3) การอนุญาตให้เอกชนดำเนินธุรกิจให้กู้ยืมเงิน	- พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 1940	- พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 1951	- พระราชบัญญัติข้อบังคับสำหรับบริษัทให้กู้ยืมเงิน ค.ศ.2007	- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (Nano Finance และ Pico Finance)
4) ความผิดทางอาญา	- ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ.1918 - พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 1940	- พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 1951	- พระราชบัญญัติฉบับที่ 2655 (กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา)	- พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560
5) มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ปัญหานี้ในระบบ	- ระบบการเงินแบบรากฐาน	- ระบบการเงินแบบรากฐาน	- ระบบการเงินแบบรากฐาน	- ระบบการเงินแบบรากฐาน

บทที่ 5

กรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในจังหวัดอุบลราชธานี

บทนี้นำเสนอการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของประเทศไทยซึ่งเป็นกรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาหนี้ในระบบของจังหวัดอุบลราชธานี หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ รวมถึงมาตรการและความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาหนี้ในระบบของจังหวัดอุบลราชธานี

ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกลูกหนี้ในระบบ เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีข้อจำกัด กล่าวคือ ผู้วิจัยไม่สามารถได้มาซึ่งข้อมูลปฐมภูมิจากเจ้าหนี้ในระบบเนื่องจากเจ้าหนี้ในระบบไม่ประสงค์เปิดเผยตนเองเพื่อให้สัมภาษณ์เนื่องจากเกรงว่าจะถูกดำเนินคดี ข้อมูลในส่วนของเจ้าหนี้ในระบบจึงเป็นข้อมูลทุติยภูมิซึ่งได้มาจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหนี้ในระบบ เช่น เจ้าพนักงานที่ใกล้ชิดประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหนี้ในระบบและลูกหนี้ในระบบ เป็นต้น

1. ข้อมูลทั่วไป

จังหวัดอุบลราชธานีเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยมีพื้นที่ 15,774.00 ตารางกิโลเมตรมีจำนวนประชากร 1,869,633 คน (พ.ศ.2560) และเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดเป็นอันดับที่ 3 ของประเทศไทย

การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคของจังหวัดอุบลราชธานีแบ่งการปกครองออกเป็น 25 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี อำเภอศรีเมืองใหม่ อำเภอโขงเจียม อำเภอเขื่องใน อำเภอเขมราฐ อำเภอเดชอุดม อำเภอนาจะหลวย อำเภอน้ำยืน อำเภอบุณฑริก อำเภอตระการพืชผล อำเภอกุดข้าวปุ้น อำเภอม่วงสามสิบ อำเภวารินชำราบ อำเภอพิบูลมังสาหาร อำเภอตาลสุม อำเภอโพธิ์ไทร อำเภอสำโรง อำเภอดอนมดแดง อำเภอสรินธร อำเภอทุ่งศรีอุดม อำเภอนาเยีย อำเภอนาตาล อำเภอเหล่าเสือโก้ก อำเภอสว่างวีระวงศ์และอำเภอน้ำขุ่น

สาเหตุที่เลือกศึกษาจังหวัดอุบลราชธานีเนื่องจาก จังหวัดอุบลราชธานีเป็นพื้นที่ซึ่งมีประชากรที่มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวของประเทศเป็นจำนวนมาก และเป็นพื้นที่เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบตามนโยบายการบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ในปี พ.ศ.2562 จังหวัดอุบลราชธานีประสบความสำเร็จอย่างมากในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนโดยการแปลงหนี้ในระบบซึ่งผิดกฎหมายให้เป็นหนี้ซึ่งถูกกฎหมายและนำโฉนดหรือหลักประกันหนี้ซึ่งเจ้าหนี้ยึดถือไว้คืนให้แก่ลูกหนี้

2. สภาพปัญหาหนี้ในระบบของจังหวัดอุบลราชธานี

จากการลงพื้นที่พบว่า นิติกรรมที่ทำให้เกิดหนี้ในระบบเป็นกรณีที่ผู้ให้กู้เรียกดอกเบี้ยฝ่าฝืนกฎหมายเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี และมีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีการผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นรายวันหรือรายเดือนตามที่ตกลงกัน ผู้ให้กู้จะเรียกให้ผู้กู้นำบุคคลมาค้ำประกัน หากไม่มีก็จะให้นำทรัพย์สินหรือโฉนดที่ดินมาวางไว้เพื่อเป็นประกันหนี้ มีข้อสังเกตว่าผู้ให้กู้มักจะให้ผู้ยืมเงินแก่บุคคลทั่วไปอย่างเป็นปกติธุระ ผู้ให้กู้ไม่กระทำการด้วยตนเองแต่จะตั้งตัวแทนหรือบริวารให้กระทำการแทนตนโดยอาจมีการตั้งตัวแทนช่วงมากกว่าหนึ่งทอดขึ้นไปก็ได้เพื่อปิดบังการดำเนินธุรกิจของตน และการเรียกให้ผู้กู้นำโฉนดที่ดินมาวางไว้นั้น ผู้ให้กู้มิได้ประสงค์ให้ที่ดินมีผลการจำนองประกันหนี้กู้ยืมซึ่งต้องมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เพียงต้องการมีหลักประกันในการต่อรองให้ผู้กู้ชำระหนี้แก่ตนเท่านั้น

สาเหตุที่ผู้ให้กู้เรียกดอกเบี้ยฝ่าฝืนอัตราที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากผู้ให้กู้ประกอบการให้ผู้ยืมเงินอย่างเป็นปกติธุระโดยต้องการที่จะได้ผลตอบแทนจากเงินลงทุนสูงสุด เมื่อผู้ให้กู้ได้รับดอกเบี้ยซึ่งเป็นผลตอบแทนจากการลงทุนนี้แล้วก็จะนำไปใช้ลงทุนในการดำเนินกิจการอื่นเพื่อแสวงหากำไรของตนต่อไป อีกทั้งเพื่อเป็นการพอกเงินหรือปิดบังแหล่งที่มาของรายได้โดยไม่สุจริตอีกทางหนึ่งด้วย

ส่วนการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ นั้น หากผู้ให้กู้กับผู้กู้มีความรู้จักคุ้นเคยต่อกัน ก็จะไม่มีความจำเป็นต้องติดตามทวงถามโดยใช้กำลังประทุษร้ายแก่กัน แต่จะใช้วิธีการบังคับทางสังคม (Social sanction) เช่น การดูถูกรู้ว่ากล่าว การนินทา การสาปแช่ง การประกาศให้คนในชุมชนไม่คบค้าสมาคมด้วย เป็นต้น เพื่อให้ผู้กู้เกิดความอับอายและนำเงินมาชำระหนี้ หากผู้กู้ยังคงไม่นำเงินมาชำระหนี้ก็จะใช้วิธีการบังคับตามกฎหมาย (Legal sanction) โดยฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้กู้ชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยมาชำระหนี้แก่ตน แต่ถ้าเป็นการกู้ยืมเงินจากกลุ่มนายทุน ผู้ให้กู้จะใช้วิธีจ้างวานใช้ให้ตัวแทนหรือกลุ่มบริวารซึ่งมักจะเป็นบุคคลว่างงานหรือผู้ที่ติดยาเสพติด ทำการติดตามทวงถามหนี้โดยขู่เชิญหรือใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ รวมถึงชื่อเสียงของผู้กู้หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้กู้ และในบางรายได้มีการใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดในการติดตามทวงถามหนี้ด้วย

นอกจากนี้ ลักษณะพิเศษของหนี้ในระบบคือ มักจะมีการทำนิติกรรมกู้ยืมหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือนิติกรรมอื่นขึ้นเพื่ออำพรางนิติกรรมกู้ยืมในระบบ ซึ่งในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีผู้วิจัยพบรูปแบบการทำนิติกรรม ดังนี้

- (1) สัญญากู้ยืมเงินโดยผู้ให้เรียกเก็บดอกเบี้ยรายวัน ซึ่งเมื่อรวมคำนวณเป็นอัตราดอกเบี้ยต่อปีแล้วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด
- (2) สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุเงินต้นโดยผู้ให้กู้จะระบุอัตราดอกเบี้ยในภายหลังจากวันทำสัญญา แต่ผู้กู้ต้องชำระดอกเบี้ยตามที่ผู้ให้กู้กำหนด
- (3) สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุเงินต้นและอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย แต่ผู้กู้ต้องชำระดอกเบี้ยตามที่ผู้ให้กู้กำหนด

(4) สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุเงินต้นและอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย แต่ผู้กู้ต้องชำระค่าตอบแทนพิเศษในการทำสัญญาอีกส่วนหนึ่ง

(5) สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุเงินต้นและอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย แต่ผู้ให้กู้ส่งมอบเงินต้นให้ไม่ครบจำนวนโดยถือว่าเงินส่วนขาดเป็นดอกเบี้ยพิเศษซึ่งชำระแล้วล่วงหน้า

(6) สัญญาซื้อขายโดยผ่อนชำระค่าสินค้าเป็นงวด อำพรางสัญญากู้ยืมเงินที่อัตราดอกเบี้ยฝ่าฝืนกฎหมาย

3. การแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2557 ได้มีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนตามที่กระทรวงการคลังเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหที่สาเหตุของปัญหาทั้งในด้านสินเชื่อและศักยภาพการหารายได้ โดยจะให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบผ่านองค์กรการเงินชุมชนที่เข้มแข็งและมีศักยภาพควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พร้อมทั้งสร้างกลไกในการเจรจาประนอมหนี้ระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ซึ่งรวมถึงการสร้างกลไกในการพัฒนาและฟื้นฟูเพื่อให้ลูกหนี้มีศักยภาพในการหารายได้และป้องกันไม่ให้เกิดกลับไปเป็นหนี้นอกระบบอีก

ที่ประชุมในคราวประชุมดังกล่าวได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ต่อมา กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 182/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการแก้ปัญหานี้สินภาคประชาชน ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการแก้ปัญหานี้สินภาคประชาชน คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น กำหนดกรอบการดำเนินงานและแนวปฏิบัติในการแก้ปัญหานี้สินภาคประชาชน รวมถึง มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหานี้นอกระบบได้ตามความเหมาะสม

คณะกรรมการกำกับการแก้ปัญหานี้สินภาคประชาชนจึงใช้อำนาจตามประกาศกระทรวงการคลัง ที่ 182/2558 ดังกล่าวข้างต้น ออกคำสั่งคณะกรรมการกำกับการแก้ปัญหานี้สินภาคประชาชน ที่ 2/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการใกล้เคียงประนอมหนี้นอกระบบประจำจังหวัดลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2558 เพื่อแต่งตั้งคณะอนุกรรมการใกล้เคียงประนอมหนี้นอกระบบประจำจังหวัดและออกคำสั่งคณะกรรมการกำกับการแก้ปัญหานี้สินภาคประชาชน ที่ 4/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้นอกระบบประจำจังหวัดลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2558 เพื่อแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้นอกระบบประจำจังหวัด

3.1 คณะอนุกรรมการใกล้เคียงประนอมหนี้นอกระบบประจำจังหวัดอุบลราชธานี

คณะอนุกรรมการใกล้เคียงประนอมหนี้นอกระบบประจำจังหวัดอุบลราชธานีมีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับปัญหานี้นอกระบบโดยการเป็นตัวกลางในการเจรจาใกล้เคียงประนอมหนี้

รวมทั้งกำหนดกรอบแนวทางการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีองค์ประกอบ ดังนี้

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี
- (2) อัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดอุบลราชธานี
- (3) ปลัดจังหวัดอุบลราชธานี
- (4) ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี
- (5) คลังจังหวัดอุบลราชธานี
- (6) สรรพากรพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี
- (7) ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุบลราชธานี
- (8) หัวหน้าสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขาในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี
- (9) ผู้แทนธนาคารออมสิน
- (10) ผู้อำนวยการสำนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจังหวัดอุบลราชธานี
- (11) เจ้าหน้าที่สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดอุบลราชธานี
- (12) เจ้าหน้าที่ธนาคารออมสินสาขาอุบลราชธานี
- (13) เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสาขาอุบลราชธานี

ทั้งนี้ ในการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ ให้อัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดในฐานะประธานอนุกรรมการมีอำนาจในการเชิญหรือขอความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำข้อเท็จจริงและเข้าร่วมเจรจาได้ ในกรณีที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนได้ก็ให้ส่งเรื่องกรณีดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบประจำจังหวัดต่อไป

3.2 คณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบประจำจังหวัดอุบลราชธานี

คณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบประจำจังหวัดอุบลราชธานี มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่สามารถผลักดันตนเองให้หลุดพ้นจากปัญหานั้นในระบบได้รวมถึงการจัดหาสวัสดิการหรือสงเคราะห์จากภาครัฐเพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำรงชีพอยู่ได้และสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบในจังหวัดอุบลราชธานีตามแนวทางคณะกรรมการกำกับการแก้ไขปัญหาค่าหนี้สินภาคประชาชน

คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีองค์ประกอบ ดังนี้

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี
- (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี
- (3) คลังจังหวัดอุบลราชธานี
- (4) เกษตรและสหกรณ์จังหวัดอุบลราชธานี
- (5) แรงงานจังหวัดอุบลราชธานี
- (6) จัดหางานจังหวัดอุบลราชธานี
- (7) ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี
- (8) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี
- (9) ผู้แทนศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี
- (10) ผู้แทนสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขาในพื้นที่จังหวัด

อุบลราชธานี

- (11) ผู้อำนวยการสำนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์จังหวัดอุบลราชธานี
- (12) ผู้แทนธนาคารออมสินสาขาอุบลราชธานี
- (13) ปลัดจังหวัดอุบลราชธานี
- (14) เจ้าหน้าที่ธนาคารออมสินสาขาอุบลราชธานี
- (15) เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสาขาอุบลราชธานี

4. ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน

กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้ประสานงานกับศูนย์ดำรงธรรมทุกจังหวัดรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับเรื่องร้องทุกข์และเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาหนี้สินภาคประชาชนทั้งหนี้สินในระบบและหนี้สินนอกระบบของประชาชนในพื้นที่ และบูรณาการในการทำงานแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบกับสถาบันการเงินต่างๆ ในสังกัดกระทรวงการคลังเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปได้รวดเร็วและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสูงสุด

ศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัดได้รับมอบหมายให้เป็นศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนและเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการประสานงานระหว่างหน่วยงานนอกจากนี้ ผู้แทนของศูนย์ดำรงธรรมเป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้้นอกระบบจังหวัดอุบลราชธานีอีกด้วย ทั้งนี้ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานีมีขั้นตอนการดำเนินแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบในจังหวัดอุบลราชธานี 7 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นตอนการประชาสัมพันธ์¹

ในเบื้องต้นศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมประจำอำเภอในจังหวัดอุบลราชธานีได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิและช่องทางการร้องทุกข์ปัญหาหนี้ในระบบให้ประชาชนทราบ โดยวิธีการติดป้ายประชาสัมพันธ์ตามสถานที่ราชการหน่วยงานของรัฐหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างๆภายในจังหวัด เผยแพร่ข้อมูลผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เผยแพร่ข้อมูลผ่านสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยและวิทยุชุมชน ออกหน่วยเคลื่อนที่เข้าถึงประชาชนในชุมชน รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้บริหารท้องถิ่น

ลูกหนี้ในระบบสามารถร้องทุกข์หรือปรึกษาปัญหานั้นในระบบ ตลอดจนลงทะเบียนลูกหนี้ได้หลายช่องทางและอย่างทั่วถึง โดยลูกหนี้สามารถลงทะเบียนได้ที่

- (1) ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี
- (2) ศูนย์ดำรงธรรมทุกอำเภอในจังหวัดอุบลราชธานี
- (3) ธนาคารออมสินทุกสาขาในจังหวัดอุบลราชธานี
- (4) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรทุกสาขาในจังหวัดอุบลราชธานี

2) ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนลูกหนี้²

เมื่อประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหานั้นในระบบได้มีคำร้องขอลงทะเบียนลูกหนี้ บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องแสดงหลักฐานเกี่ยวกับการยืนยันตนและหลักฐานเกี่ยวกับการเป็นหนี้ในระบบ และให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นของลูกหนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณามีดังนี้

- (1) ลูกหนี้เป็นผู้มีสัญชาติไทย
- (2) ลูกหนี้เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ
- (3) เป็นหนี้ในระบบซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 2 แสนบาท
- (4) เป็นหนี้ที่เกิดจากการกระทำที่สุจริตและมีเหตุจำเป็น
- (5) เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนวันรับลงทะเบียน
- (6) มีหลักฐานเกี่ยวกับการเป็นหนี้ในระบบมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้อง

หลังจากลงทะเบียนแล้วและคำร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์คุณสมบัติเบื้องต้นให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องรวบรวมส่งให้ศูนย์ดำรงธรรมในท้องที่ของตนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมในท้องที่จำแนกประเภทของลูกหนี้ในระบบและพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้นในระบบที่เหมาะสมสำหรับลูกหนี้แต่ละราย

¹ โปรดดู คู่มือการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี (ฉบับสมบูรณ์) จัดทำโดย ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี พุทธศักราช 2557.

² โปรดดู คู่มือการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี (ฉบับสมบูรณ์) จัดทำโดย ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี พุทธศักราช 2557.

ส่วนในกรณีคำร้องซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์คุณสมบัติเบื้องต้น ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องรวบรวมส่งให้ศูนย์ดำรงธรรมในท้องที่ของตนเช่นกันเพื่อให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมในท้องที่นั้น พิจารณาเสนอเรื่องต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานีต่อไป

3) ขั้นตอนสำรวจและจำแนกข้อมูล³

เมื่อเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมในท้องที่ที่ได้รับคำร้องซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์คุณสมบัติเบื้องต้นแล้วก็ให้พิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่เหมาะสมสำหรับลูกหนี้แต่ละราย เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ย ประนอมหนี้ เป็นต้น หรือพิจารณาส่งเรื่องไปยังธนาคารซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อขออนุมัติวงเงินสินเชื่อและเพื่อทำการรีไฟแนนซ์ (Refinance) จากการเป็นหนี้เดิมกับเจ้าหนี้ในระบบแล้วเปลี่ยนให้มาเป็นหนี้ใหม่กับธนาคารซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในระบบ หลังจากนั้น ก็จะรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีทราบ ทั้งนี้ ลูกหนี้ในระบบและธนาคารผู้รับผิดชอบแบ่งออกเป็น 5 ประเภทดังนี้

ประเภทที่ 1 ลูกหนี้ภาคเกษตรกรรม โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) สาขาอุบลราชธานีเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ประเภทที่ 2 ลูกหนี้นอกภาคเกษตรกรรม โดยมีธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานีเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ประเภทที่ 3 ลูกหนี้ซึ่งเป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีธนาคารกรุงไทยสาขาอุบลราชธานีเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ประเภทที่ 4 ลูกหนี้เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย โดยมีธนาคารอาคารสงเคราะห์สาขาอุบลราชธานีเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ประเภทที่ 5 ลูกหนี้ซึ่งมีอาชีพค้าขายทั่วไป โดยมีธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

4) ขั้นตอนการจัดหาแหล่งเงินทุนอื่น⁴

ในกรณีที่คำร้องซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์คุณสมบัติเบื้องต้นหรือคำร้องซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์คุณสมบัติเบื้องต้นแต่ธนาคารไม่สามารถอนุมัติวงเงินสินเชื่อได้ ให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานีส่งเรื่องให้ส่วนราชการดำเนินการต่อไป ดังนี้

(1) จัดตั้งสหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ โดยให้ลูกหนี้รวมกลุ่มกันและจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ แล้วให้สหกรณ์ซึ่งเป็นนิติบุคคลกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อนำเงินทุนมาให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์กู้ยืมไปใช้ชำระหนี้ในระบบหรือลงทุนประกอบอาชีพ

³ โปรดดู คู่มือการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี (ฉบับสมบูรณ์) จัดทำโดย ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี พุทธศักราช 2557.

⁴ โปรดดู คู่มือการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี (ฉบับสมบูรณ์) จัดทำโดย ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี พุทธศักราช 2557.

(2) จัดตั้งกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหานี้ในระบบ โดยให้ลูกหนี้รวมกลุ่มกันและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แล้วนำนิติบุคคลดังกล่าวเข้าเป็นสมาชิกกองทุนซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เช่น กองทุนหมู่บ้าน กองทุนพัฒนาบทบาทสตรีจังหวัด กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นต้น จากนั้นให้ลูกหนี้กู้ยืมเงินตามเงื่อนไขที่กองทุนกำหนดเพื่อนำเงินไปใช้ชำระหนี้ในระบบหรือลงทุนประกอบอาชีพ

(3) เสนอเรื่องต่อธนาคารเฉพาะกิจอื่นๆ กล่าวคือ หากลูกหนี้มีหลักทรัพย์หรือกิจการ ให้ลูกหนี้ขอกู้เงินสินเชื่อในโครงการอื่นซึ่งอาจมีใช้โครงการแก้ไขปัญหานี้ในระบบโดยตรง เช่น สินเชื่อเพื่อการลงทุน สินเชื่อเพื่อการรีไฟแนนซ์บ้านและที่อยู่อาศัย เป็นต้น

5) ขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลเจ้าหนี้⁵

ให้ศูนย์ดำรงธรรมทุกอำเภอในจังหวัดอุบลราชธานีรวบรวมและสรุปข้อมูลรายชื่อเจ้าหนี้ ชุมชนหรือพื้นที่การปล่อยเงินกู้ในระบบ ผลการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ หนี้ในระบบที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขหนี้ในระบบของประชาชน เสนอต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานีและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีทราบ

ในกรณีหนี้ในระบบที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนโดยมีการขู่เข็ญหรือใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกายทรัพย์สินเสรีภาพ หรือชื่อเสียงของลูกหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ให้รีบนำผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์หรือกล่าวโทษว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นต่อพนักงานสอบสวนท้องที่ซึ่งมีเขตอำนาจสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

6) ขั้นตอนเจรจาประนอมหนี้⁶

ในกรณีที่เจ้าหนี้ที่ศูนย์ดำรงธรรมท้องที่พิจารณาเห็นว่าคำร้องของลูกหนี้มีโอกาสที่สามารถเจรจาประนอมหนี้ได้ ให้พิจารณาแยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีมูลหนี้มีจำนวนไม่เกิน 2 แสนบาท ให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการเจรจาและประนอมหนี้และเรียกเจ้าหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยนี้อาศัยอำนาจตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและการประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ทั้งนี้ในกรณีเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อแก้ไขปัญหานี้ในระบบจะต้องมีผู้แทนของธนาคารร่วมอยู่ด้วยทุกครั้ง

คณะกรรมการเจรจาและประนอมหนี้ระดับอำเภอในจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบไปด้วยผู้แทนจาก 8 หน่วยงาน ได้แก่ นายอำเภอหรือผู้แทน ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรในท้องที่ พัฒนาการอำเภอ สรรพากรอำเภอ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนธนาคาร และปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย

⁵ โปรดดู คู่มือการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหานี้ในระบบของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี (ฉบับสมบูรณ์) จัดทำโดย ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี พุทธศักราช 2557.

⁶ โปรดดู คู่มือการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหานี้ในระบบของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี (ฉบับสมบูรณ์) จัดทำโดย ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี พุทธศักราช 2557.

(2) กรณีมูลหนี้มีจำนวนเกินกว่า 2 แสนบาทขึ้นไป ให้คณะทำงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี เป็นผู้รับผิดชอบตามคำสั่งจังหวัดอุบลราชธานีที่ 388/2557 เรื่องการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2557 ให้คณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ในระบบประจำจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบตามคำสั่งคณะกรรมการกำกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนที่ 2/2558 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2558 และให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบประจำจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบตามคำสั่งคณะกรรมการกำกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนที่ 4/2558 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2558

7) ขั้นตอนการปรับแนวความคิดการดำรงชีพ⁷

ให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานีประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้นำความรู้เกี่ยวกับวินัยทางการเงินและการเพิ่มศักยภาพในการสร้างรายได้มาเผยแพร่แก่ประชาชนเพื่อทำให้ปัญหานี้ในระบบได้รับการแก้ไขอย่างยั่งยืน

8) ขั้นตอนการติดตามและประเมินผล⁸

ภายหลังที่ลูกหนี้ได้เข้าสู่ระบบและรับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบด้วยวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้หรือวิธีการขอกองเงินสินเชื่อจากธนาคารหรือวิธีการจัดตั้งกองทุนและสหกรณ์แล้ว ให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานีติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับการชำระหนี้ของลูกหนี้ดังกล่าว หากมีการผิดนัดให้ตรวจสอบสาเหตุของการผิดนัดชำระหนี้ รวมถึงประเมินผลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ของลูกหนี้ เพื่อรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีทราบต่อไป

5. มาตรการและความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของจังหวัดอุบลราชธานี

ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการในการแก้ปัญหานี้ในระบบของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสัมภาษณ์หน่วยงาน องค์กร และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการแก้ไขปัญหานี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนของจังหวัดอุบลราชธานี

⁷ โปรดดู คู่มือการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี (ฉบับสมบูรณ์) จัดทำโดย ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี พุทธศักราช 2557.

⁸ โปรดดู คู่มือการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี (ฉบับสมบูรณ์) จัดทำโดย ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี พุทธศักราช 2557.

5.1 ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี⁹

ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี มีบทบาทหน้าที่ทั้งในการดำเนินการมาตรการทางกฎหมายและมาตรการที่มีใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ เป็นศูนย์กลางเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหนี้ในระบบและประสานงานไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงเป็นศูนย์กลางรับขึ้นทะเบียนและพิจารณาจำแนกประเภทของลูกหนี้ในระบบเพื่อส่งต่อไปยังธนาคารที่มีมาตรการสนับสนุนทางการเงินที่เกี่ยวข้อง และรายงานผลการปฏิบัติการโดยตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี

5.1.1 มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานีเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบดังนี้

- (1) เผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง
- (2) รับขึ้นทะเบียนหนี้ในระบบและจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ลูกหนี้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนแผนการกู้ยืมในระบบโดยจำแนกตามประเภทของลูกหนี้
- (3) ดำเนินการเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้ในระบบและทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่ให้เป็นหนี้ที่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับกรณีมีการเรียกอัตราดอกเบี้ยผิดกฎหมาย หรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความโดยวิธีการปรับโครงสร้างระหว่างเจ้าหนี้ระบบกับลูกหนี้สำหรับกรณีที่มีการเรียกอัตราดอกเบี้ยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วแต่ลูกหนี้ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้
- (4) นำลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์หรือการกล่าวโทษว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นต่อพนักงานสอบสวนท้องที่ซึ่งมีเขตอำนาจสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย
- (5) เข้าร่วมไกล่เกลี่ย เป็นพยาน และพิจารณามาตรการซึ่งมิใช่กฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในคณะกรรมการไกล่เกลี่ยหนี้ในระบบจังหวัดอุบลราชธานีสำหรับคู่กรณีเจ้าหนี้และลูกหนี้ในระบบแต่ละราย

5.1.2 ความคิดเห็นต่อมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ

ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของจังหวัดอุบลราชธานีสามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นลูกหนี้ในระบบได้ เนื่องจากเป็นการบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานรัฐและสถาบันการเงินเพื่อระดมมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแก่ประชาชนอย่างจริงจัง โดยมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในเชิงหลักเกณฑ์ของประเทศไทยมีอย่างครอบคลุมและเพียงพอแล้ว จึงควรมุ่งเน้นในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิผล ส่วนมาตรการที่มีใช้กฎหมายนั้นควรมุ่งเน้นในการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกหนี้เพื่อป้องกันมิให้ลูกหนี้กลับไปก่อหนี้ในระบบซ้ำอีก

⁹ สัมภาษณ์ ผู้แทนศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี, ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี, 13 มีนาคม 2562.

สำหรับความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหานี้ในระบบอย่างยั่งยืนนั้น ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า ระบบไม่สามารถจัดออกไปจากสังคมไทยได้ทั้งหมด การแก้ไขปัญหานี้ในระบบตามนโยบายของรัฐบาลเป็นเพียงการบรรเทาความเดือดร้อนของลูกหนี้เท่านั้น เนื่องจากการกู้ยืมกันเองของคนในชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบเป็นวิถีชีวิตของชาวบ้าน トラบใดที่เจ้าหน้าที่ได้เรียกผลประโยชน์เกินสมควรและมีได้กระทำการทวงถามหนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระบบก็ยังเป็นสิ่งที่สามารถดำรงอยู่กับคนในสังคมได้ต่อไปโดยไม่ขัดแย้งกัน อย่างไรก็ตาม ลูกหนี้ควรที่จะมีวินัยทางการเงิน ดำรงชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และก่อหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

5.2 ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี¹⁰

ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี มีบทบาทหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับแก้ไขปัญหานี้ในระบบ รวมถึงจัดให้มีการเจรจาประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหนี้ระบบกับลูกหนี้ โดยมีเจ้าพนักงานตำรวจเป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยและเป็นพยานและทำสัญญากู้ยืมให้ถูกต้องตามกฎหมายในทางแพ่ง

5.2.1 มาตรการแก้ไขปัญหานี้ในระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี ได้จัดให้มียุทธการ “ซุรากลอนโค่นอาชญากรรม ทำบ้านเมืองน่าอยู่” เจ้าพนักงานตำรวจติดตามตัวเจ้าหนี้มาทำการสอบถามข้อเท็จจริง หมายถึง จับกุม ตรวจค้น ยึดโฉนดซึ่งเป็นหลักประกันของหนี้ในระบบและดำเนินคดีทางอาญาเกี่ยวกับหนี้ในระบบตามกฎหมาย รวมถึงเจรจาไกล่เกลี่ยและทำสัญญากู้ยืมให้ถูกต้องตามกฎหมายในทางแพ่ง

เมื่อลูกหนี้ในระบบได้มาร้องทุกข์แก่เจ้าพนักงานตำรวจเองหรือมีการส่งตัวมาจากศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด เจ้าพนักงานตำรวจจะทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเดือดร้อนของลูกหนี้ โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณีได้แก่

(1) กรณีที่ลูกหนี้ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่มีความสามารถพอที่จะชำระหนี้ตามที่ตกลงหรือลูกหนี้ไม่สามารถใช้สิทธิในทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันที่ได้มอบให้ไว้แก่เจ้าหนี้ได้ หากหนี้สามารถแปลงให้เป็นหนี้ที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ก็ให้เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการติดต่อเชิญเจ้าหนี้รายนั้นมาพบเพื่อสอบถามข้อเท็จจริง หากเจ้าหนี้และลูกหนี้สามารถเจรจาประนอมหนี้กันได้ที่ตกลงกันแปลงหนี้ให้เป็นหนี้ใหม่โดยมีอัตราดอกเบี้ยไม่เกินที่กฎหมายกำหนดและทำหลักฐานเป็นหนังสือไว้แก่กัน หากเจ้าหนี้ได้ยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้เป็นหลักประกัน เช่น โฉนดที่ดิน ของมีค่า เชื้อเพลิงที่ล่วงหน้า เป็นต้น ก็ให้เจ้าหนี้ส่งมอบคืนให้แก่ลูกหนี้ในวันนั้น แต่หากลูกหนี้ประสงค์ที่จะขอสินเชื่อสนับสนุนทางการเงินเพื่อชำระหนี้ นอก

¹⁰ สัมภาษณ์ ผู้แทนศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี, ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี, 13 มีนาคม 2562.

ระบบแก่เจ้าหนี้ก็ให้เจ้าพนักงานตำรวจแนะนำสินเชื่อของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องและให้ลูกหนี้ไปดำเนินการขอสินเชื่อด้วยตนเองต่อไป

(2) กรณีที่ลูกหนี้ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เช่น มีการทวงถามหนี้โดยขู่เชือดโดยใช้กำลังประทุษร้ายต่อลูกหนี้ เป็นต้น และกรณีที่เจ้าหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการแปลงหนี้ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ให้เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินคดีตั้งข้อหาในฐานความผิดซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 6 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมที่เป็น การฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ กฎหมายว่าด้วยเครดิตฟองซิเอร์ ประมวลกฎหมายอาญา เกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ และกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตำรวจจะตั้งข้อหาฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไว้ด้วยอันจะนำไปสู่การยึดทรัพย์สินของ ผู้กระทำความผิดต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหนี้ก็นำไปทำให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้ในทางแพ่ง ลูกหนี้ก็ยังคงมีหน้าที่ชำระหนี้ในส่วนเงินต้นที่ขอด้วยกฎหมายดั้งเดิม

5.2.2 ความคิดเห็นต่อมาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ

ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า มาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของจังหวัดอุบลราชธานี สามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นลูกหนี้นอกระบบได้ เนื่องจากเป็น การบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานรัฐและสถาบันการเงินเพื่อระดมมาตรการต่างๆในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบแก่ประชาชนอย่างจริงจัง โดยมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในเชิง หลักเกณฑ์ของประเทศไทยมีอย่างเพียงพอแล้วและประสบผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมากจนทำให้ธุรกิจเงินกู้นอกระบบบางรายในจังหวัดอุบลราชธานีเลิกกิจการไป

สำหรับความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืนนั้นผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในเบื้องต้นเท่านั้น เนื่องจากเมื่อลูกหนี้ได้รับโฉนดที่ดินหรือทรัพย์สินซึ่งเป็นหลักประกันกลับคืนไปแล้วก็มีโอกาสที่จะกลับไปก่อ หนี้นอกระบบขึ้นอีกหากลูกหนี้ยังคงใช้จ่ายเงินเกินกว่ารายได้หรือไม่มีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ดังนั้น การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรการที่มีใช้กฎหมายควรที่จะส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ของผู้มีรายได้น้อยโดยการอนุญาตให้ธนาคารกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาเงินสินเชื่อโดยไม่จำกัดเพียงการ พิจารณาความสามารถในการชำระหนี้กับทรัพย์สินหลักประกันเท่านั้นแต่ควรพิจารณาประกอบกับวินัยทาง การเงินด้วย หรือนำหลักเกณฑ์อื่นมาใช้พิจารณาอนุมัติวงเงินสินเชื่อแทนทรัพย์สินหลักประกัน เช่น เครดิต สกอร์ (Credit score) ซึ่งเป็นการกำหนดคะแนนตามคุณสมบัติหรือความรู้ความสามารถของผู้กู้ตามที่ธนาคาร กำหนด และเมื่อธนาคารให้วงเงินสินเชื่อแล้วผู้กู้มีการผ่อนชำระตรงตามเวลาและมีวินัยทางการเงินดีก็จะทำให้ ได้รับคะแนนเพิ่มมากขึ้นและสามารถนำคะแนนรวมที่ได้มาขอขยายวงเงินสินเชื่อได้มากขึ้น เป็นต้น เพื่อ ส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยที่มีได้มีทรัพย์สินมรดกจากครอบครัวแต่มีความขยันหมั่นเพียรและวินัยทางการเงินดี สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น

5.3 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี¹¹

ปัญหาหนี้นอกระบบถือว่าเป็นภัยคุกคามทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและความมั่นคงภายในจังหวัด กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานีจึงมีบทบาทหน้าที่ในการสังเกตเฝ้าระวัง ติดตาม สถานการณ์การกู้ยืมหนี้นอกระบบในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี และรายงานให้สภาความมั่นคงแห่งชาติทราบ รวมทั้ง มีบทบาทหน้าที่ในการเข้าร่วมเป็นคณะอนุกรรมการใกล้เคียงหนี้นอกระบบจังหวัดอุบลราชธานีตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

อย่างไรก็ตาม กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี ไม่มีบทบาทในการจับกุม ตรวจค้นหรือยึดโฉนดซึ่งเป็นหลักประกันหนี้การกู้ยืมซึ่งเจ้าหน้าที่นอกระบบได้ยึดถือไว้ เว้นแต่เจ้าพนักงานตำรวจจะประสานขอความร่วมมือเป็นรายกรณีไป

5.3.1 มาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อย

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี มีมาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อย ดังนี้

(1) ปฏิบัติการทางการข่าว สังเกตเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์การกู้ยืมหนี้นอกระบบในพื้นที่ต่างๆ ของจังหวัดอุบลราชธานี และรายงานให้สภาความมั่นคงแห่งชาติทราบ

(2) สนับสนุนกำลังในการปฏิบัติการตรวจค้นหรือยึดทรัพย์สินเจ้าหน้าที่นอกระบบตามที่เจ้าพนักงานตำรวจร้องขอ

(3) เข้าร่วมใกล้เคียง เป็นพยาน และพิจารณามาตรการซึ่งมิใช่กฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในคณะอนุกรรมการใกล้เคียงหนี้นอกระบบจังหวัดอุบลราชธานีสำหรับคู่กรณีเจ้าหน้าที่และลูกหนี้นอกระบบแต่ละราย

5.3.2 ความคิดเห็นต่อมาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ

ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า มาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของจังหวัดอุบลราชธานีสามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นลูกหนี้นอกระบบได้ เนื่องจากเป็นการบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานรัฐและสถาบันการเงินเพื่อระดมมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบแก่ประชาชนอย่างจริงจัง โดยมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในเชิงหลักเกณฑ์ของประเทศไทยมีอย่างเพียงพอแล้วและประสบผลสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล

สำหรับความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืนนั้นผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในเบื้องต้นเท่านั้นสาเหตุที่ผู้มีรายได้น้อยต้องไปเป็นลูกหนี้นอกระบบเนื่องจากการเข้าถึงแหล่งเงินทุนนอกระบบสามารถทำได้

¹¹ สัมภาษณ์ ผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี, กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี, 13 มีนาคม 2562.

ง่ายกว่าแม้จะมีอัตราดอกเบี้ยที่สูง เพราะการเข้าถึงแหล่งเงินทุนนอกระบบในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี

(1) กรณีการกู้ยืมเงินโดยตรงจากผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมเงินนอกระบบที่ผิดกฎหมายแล้วนำไปชำระค่าสินค้ากับผู้ประกอบการค้าขายสินค้า และ

(2) กรณีการกู้ยืมเงินจากผู้ประกอบกิจการค้าขายสินค้า โดยผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยกับผู้ประกอบกิจการค้าขายทำสัญญาซื้อขายสินค้าที่มีการตกลงให้ผู้ซื้อผ่อนชำระเงินค่าสินค้าเป็นรายงวดที่ได้บวกกำไรที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามกฎหมาย ซึ่งมีข้อสังเกตว่าผู้ประกอบการกิจการค้าขายสินค้าเหล่านี้มักจะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่และเป็นบุคคลผู้มีชื่อเสียงของจังหวัด ดังนั้น หากประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาอกระบบอย่างยั่งยืนจึงควรที่จะมีมาตรการสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ง่ายขึ้น และส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนววิถีปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

5.4 สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี¹²

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานีมีบทบาทหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้นอกระบบและทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างเจ้าหนี้ระบบกับลูกหนี้ในชั้นเจ้าพนักงาน และมีบทบาทหน้าที่ในการเข้าร่วมเป็นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยหนี้นอกระบบจังหวัดอุบลราชธานีตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

5.4.1 มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อย

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานีมีมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อย ดังนี้

(1) เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ของคู่สัญญาในการทำสัญญานี้นอกระบบ

(2) ดำเนินการเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้นอกระบบและทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่ให้เป็นหนี้ที่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับกรณีมีการเรียกอัตราดอกเบี้ยผิดกฎหมาย หรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความโดยวิธีการปรับโครงสร้างระหว่างเจ้าหนี้ระบบกับลูกหนี้สำหรับกรณีที่มีการเรียกอัตราดอกเบี้ยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วแต่ลูกหนี้ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้

(3) รายงานต่อกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้ส่งกรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินคดีทางการเงินหรือบังคับใช้มาตรการทางภาษี ในกรณีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบได้

(4) เข้าร่วมไกล่เกลี่ย เป็นพยาน และพิจารณามาตรการซึ่งมิใช่กฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยหนี้นอกระบบจังหวัดอุบลราชธานีสำหรับคู่กรณีเจ้าหนี้และลูกหนี้นอกระบบแต่ละราย

¹² สัมภาษณ์ ผู้แทนสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี, สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี, 13 มีนาคม 2562.

5.4.2 ความคิดเห็นต่อมาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ

ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า มาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของจังหวัดอุบลราชธานี สามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นลูกหนี้นอกระบบได้ เนื่องจากเป็นการบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานรัฐและสถาบันการเงินเพื่อระดมมาตรการต่างๆในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบแก่ประชาชนอย่างจริงจัง โดยเสนอให้เพิ่มมาตรการทางกฎหมาย 2 ประการ คือ

(1) ควรมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดให้สัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างเจ้าหนี้นอกระบบกับลูกหนี้ที่มีเจ้าพนักงานยุติธรรมเป็นพยาน และให้สามารถใช้ดำเนินการบังคับคดีได้โดยไม่ต้องเสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อป้องกันมิให้เกิดลูกหนี้นอกระบบซึ่งไม่สุจริตและลดจำนวนปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

(2) ควรกำหนดให้ผู้แทนของสำนักงานที่ดินจังหวัดร่วมเป็นองค์ประกอบคณะกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้้นอกระบบประจำจังหวัดแต่ละจังหวัดด้วยเนื่องจากการกู้ยืมนอกระบบมักมีการทำนิติกรรมการขายฝากอำพรางนิติกรรมกู้ยืมที่ผิดกฎหมาย หากมีผู้แทนของสำนักงานที่ดินเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการด้วยก็จะสามารถทำการตรวจสอบผู้ซื้อฝากที่ได้ทำนิติกรรมขายฝากเป็นจำนวนมากจนเป็นที่น่าสงสัยได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

ส่วนมาตรการที่มีใช้กฎหมายนั้น ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า ควรมีมาตรการทางภาษีโดยกำหนดให้มีการตรวจสอบภาษีย้อนหลังแก่บุคคลซึ่งกระทำความผิดเพื่อเรียกเก็บภาษีให้แก่รัฐ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการในการเจรจาต่อรองเพื่อไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ได้อีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืนนั้นผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในเบื้องต้นเท่านั้น นอกจากนี้ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีพบว่าลูกหนี้บางรายเป็นลูกหนี้ที่ไม่สุจริต กล่าวคือ เมื่อประชาชนบางรายเห็นว่ารัฐบาลมีโครงการสิทธิพิเศษทางการเงินเกี่ยวกับหนี้นอกระบบก็จะทำการแกล้งเป็นหนี้นอกระบบโดยสมคบกับบุคคลอื่นเพื่อให้มีหลักฐานการกู้ยืมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาล จึงทำให้เกิดมูลหนี้ที่ไม่จำเป็นและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาล ดังนั้น การแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืนจึงควรปลูกฝังวินัยทางการเงิน ส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนววิถีปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงควบคู่ไปกับการใช้มาตรการต่าง ๆ ด้วย

5.5 ศาลจังหวัดอุบลราชธานี¹³

ศาลจังหวัดอุบลราชธานีมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาที่เกี่ยวกับการกู้ยืมนอกระบบโดยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งฝ่ายเจ้าหนี้นอกระบบและลูกหนี้ โดยในคดีที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคดี ได้แก่ คดีแพ่ง และคดีอาญา

คดีแพ่ง เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ในทางแพ่งเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้คู่กรณีปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ตกลงกันหรือชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดประชาชนสามารถ

¹³ สัมภาษณ์ ผู้แทนศาลจังหวัดอุบลราชธานี, ศาลจังหวัดอุบลราชธานี, 14 และ 15 มีนาคม 2562.

เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยการแต่งตั้งทนายความเพื่อเสนอคำฟ้องคดีแพ่งต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นหรือศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลนั้น เช่น เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้ให้ชำระหนี้กู้ยืมพร้อมดอกเบี้ยตามที่ตกลงกัน แต่ลูกหนี้ให้การต่อสู้ว่าดอกเบี้ยที่ตกลงกันเป็นโมฆะเพราะฝ่าฝืนกฎหมายขอให้ศาลพิพากษาให้ลูกหนี้รับผิดชอบเฉพาะส่วนเงินต้นเท่านั้น เป็นต้น

คดีอาญา เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมาย เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ หรือริบทรัพย์สิน ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยแต่งตั้งทนายความเพื่อเสนอคำฟ้องคดีอาญาต่อศาลท้องที่ซึ่งความผิดอาญาเกิดขึ้นด้วยตนเอง หรือแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนท้องที่ซึ่งความผิดอาญาเกิดขึ้นเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนและทำความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการเสนอคำฟ้องอาญาต่อศาลท้องที่ซึ่งความผิดอาญาเกิดขึ้นก็ได้ เช่น พนักงานอัยการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกเจ้าหนี้ซึ่งเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ยืมฝ่าฝืนกฎหมาย พนักงานอัยการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกเจ้าหนี้ซึ่งมีการทวงถามหนี้โดยขู่เชือดหรือใช้กำลังประทุษร้ายลูกหนี้ เป็นต้น

5.5.1 มาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ศาลจังหวัดอุบลราชธานีเป็นองค์กรซึ่งใช้อำนาจตุลาการในการบังคับใช้กฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการช่วยเหลือปัญหานี้นอกระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ศาลจังหวัดอุบลราชธานีได้มีการช่วยเหลือประชาชนซึ่งมีรายได้น้อยในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายดังนี้

(1) จัดให้มีทนายความขอแรงเพื่อให้ประชาชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนมีที่ปรึกษาทางกฎหมายและทนายความว่าต่างหรือแตกต่างกันการต่อสู้คดีโดยไม่มีค่าใช้จ่ายทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

(2) ในคดีแพ่ง ศาลมีดุลยพินิจยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลหากคู่ความไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือหากไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรโดยให้คู่ความทำเป็นคำร้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ส่วนคดีอาญาคู่ความไม่มีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามกฎหมาย

(3) ในคดีอาญา ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานคุมประพฤติตรวจสอบ ติดตามและทำรายงานการสืบเสาะพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด แม้จะไม่สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการลงโทษผู้กระทำความผิดได้โดยตรงแต่ก็สามารถใช้ประกอบดุลพินิจในการกำหนดโทษได้เพื่อให้การลงโทษเหมาะสมกับการกระทำความผิดที่ได้กระทำต่อผู้เสียหายและความสงบเรียบร้อยของสังคม

(4) การปรับใช้กฎหมายของศาล ศาลเป็นองค์กรปลายทางในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายตามบทบัญญัติเท่านั้นโดยมีอำนาจพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนและพิพากษาไม่เกินกว่าที่ขอมาในฟ้อง

คดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับนี้นอกระบบแบ่งออกเป็นคดีแพ่งและคดีอาญา ข้อสังเกตในคดีแต่ละประเภทมีดังนี้

(1) คดีแพ่งเกี่ยวกับหนี้ในระบบ ในทางปฏิบัติพบว่า คดีที่เกี่ยวกับหนี้ในระบบในเขตอำนาจศาลจังหวัดอุบลราชธานี มีการกู้ยืมเงินกันเองในชุมชน การกู้ยืมเงินกับเจ้าหนี้ผู้ประกอบการธุรกิจเงินกู้ในระบบ โดยส่วนใหญ่เป็นการเรียกเก็บดอกเบี้ยรายวันซึ่งเมื่อรวมพิจารณาเป็นรายปีแล้ว คิดเป็นอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 120-700 ต่อปี นอกจากนี้ยังผู้ให้กู้หรือตัวแทนผู้ให้กู้ยังมีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการทำสัญญากู้ยืม เรียกว่า “เงินปากถุง” ซึ่งเป็นผลตอบแทนจากการให้ยืมกู้เงินจึงถือว่าเป็นดอกเบี้ยประเภทหนึ่ง ศาลจึงนำมารวมคำนวณในการพิจารณาอัตราดอกเบี้ยรายปีตามกฎหมายโดยนำจำนวนเงินปากถุงมาเฉลี่ยด้วยจำนวนปีของอายุสัญญาด้วย

การพิพากษาคดีแพ่งเกี่ยวกับหนี้ในระบบนั้น ตามแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานของศาลฎีกาในกรณีคดีกู้ยืมที่มีการเรียกดอกเบี้ยฝ่าฝืนกฎหมาย ศาลจะมีคำพิพากษาโดยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายโดยวินิจฉัยให้ สัญญากู้ยืมดังกล่าวยังคงมีผลบังคับใช้ระหว่างคู่สัญญาได้ โดยให้ “ดอกเบี้ยตามสัญญา” ตกเป็นโมฆะทั้งสิ้นมิใช่เพียงโมฆะบางส่วนแล้วลดมาเหลือเพียงร้อยละ 15 ต่อปีตามอัตราที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้กู้ยังคงมีสิทธิเรียกให้ผู้กู้ชำระ “ดอกเบี้ยผิดนัดตามกฎหมาย” ได้ในอัตราร้อยละ 7.5 นับตั้งแต่วันที่ผิดนัดได้ ดังนั้น ผู้กู้มิได้หลุดพ้นจากหนี้แต่ต้องรับผิดชำระหนี้เงินต้นพร้อมอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อไปให้แก่ผู้ให้กู้

นอกจากนี้ โดยทั่วไปเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ข้อตกลงในสัญญาตกเป็นโมฆะแล้ว คู่กรณีจะต้องกลับสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมโดยส่งมอบทรัพย์สินตามข้อตกลงที่โมฆะคืนแก่คู่กรณีอีกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ในคดีเกี่ยวกับการกู้ยืมในระบบนี้ ถ้าปรากฏว่าผู้กู้ได้ชำระดอกเบี้ยตามสัญญาไปบ้างแล้วและต่อมาศาลได้พิพากษาให้ดอกเบี้ยนั้นตกเป็นโมฆะ เช่นนี้ ผู้ให้กู้ไม่ต้องส่งมอบดอกเบี้ยคืนลูกหนี้แต่ให้ถือว่าการชำระดอกเบี้ยดังกล่าวมีผลเป็นการชำระหนี้ส่วนเงินต้นไปโดยปริยาย และไม่ถือว่าผู้กู้ชำระหนี้ตามอำเภอใจโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายในอันที่จะไม่มีผลเป็นการชำระหนี้ในทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองลูกหนี้ในระบบมิให้การชำระหนี้ที่กระทำโดยสุจริตเป็นอันเสียเปล่าไป

(2) คดีอาญาเกี่ยวกับหนี้ในระบบ ในทางปฏิบัติพบว่า คดีที่เกี่ยวกับหนี้ในระบบในเขตอำนาจศาลจังหวัดอุบลราชธานี มีการให้กู้ยืมเงินที่ผิดกฎหมายทั้งการกระทำความผิดโดยตรงและโดยผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ และพบว่ามีความหวงหนี้ด้วยการขู่เข็ญหรือใช้กำลังประทุษร้ายลูกหนี้โดยใช้อาวุธปืน รวมถึงมีการต่อสู้อย่างรุนแรงจนเจ้าพนักงานซึ่งได้กระทำการตามหน้าที่ด้วย

การพิพากษาคดีอาญาเกี่ยวกับหนี้ในระบบนั้น ส่วนใหญ่เป็นคดีของพนักงานอัยการโจทก์ ซึ่งได้เสนอคำฟ้องข้อหาว่าเจ้าหนี้ในระบบได้กระทำความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ กฎหมายว่าด้วยเครดิตฟองซิเอร์ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ และกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยศาลจะพิจารณาพยานหลักฐานจากพนักงานอัยการนำเสนอและปรากฏในสำนวน หากจำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาจึงจะมีเหตุบรรเทาโทษและได้รับการลดโทษลงกึ่งหนึ่ง และศาลมีอำนาจพิพากษาริบของกลางที่ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการให้กู้ยืมในระบบด้วย ซึ่งคำพิพากษาคดีอาญาของศาลแบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่

2.1) ศาลพิพากษายกฟ้องและปล่อยจำเลยไปในกรณีที่พยานหลักฐานไม่พอรับฟังได้ว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง

2.2) ศาลพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดและลงโทษโดยไม่รอการลงอาญาหากจำเลยมีพฤติกรรมการกระทำความผิดร้ายแรงหรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนหรือเคยได้รับการรอการลงโทษมาก่อน

2.3) ศาลพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดและรอการลงอาญา หากจำเลยไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนและศาลเห็นสมควรให้ออกสลับตัวเป็นพลเมืองดี โดยรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ ทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติเห็นสมควร และเข้าอบรมกฎหมายทั่วไปตามเวลาที่กำหนด มีข้อสังเกตว่า จำเลยผู้กระทำความผิดที่พนักงานอัยการนำมาฟ้องศาลนั้นมักเป็นตัวแทนหรือบริวารมิใช่เจ้าของเงินทุนผู้ประกอบการเงินกู้ในระบบ

ส่วนในการกำหนดอัตราโทษนั้น ในบางองค์คณะมีการกำหนดมาตราส่วนโทษหรือที่เรียกว่า “ยี่ตอก” ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการทำคำพิพากษาของศาลในแต่ละท้องที่เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาจำคุกหรือจำนวนเงินค่าปรับที่จะลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในคดีที่มีข้อเท็จจริงในลักษณะเป็นอย่างเดียวกัน และกระทำลงในท้องที่เดียวกันด้วย เพื่อคำพิพากษามีบรรทัดฐานเป็นไปในทางเดียวกัน

นอกจากนี้ การพิจารณาคดีส่วนแพ่งต้องถือข้อเท็จจริงตามที่พิจารณาได้ความในคดีส่วนอาญา หากคู่ความมีการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับนั้นในระบบทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา ก็ให้ศาลที่พิจารณาคดีส่วนแพ่งรอการพิพากษาไว้ก่อน และเมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมูลนั้นในระบบเป็นที่ยุติในคดีอาญาแล้วจึงนำข้อเท็จจริงดังกล่าวไปปรับบทกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของคู่กรณีในทางแพ่งในคำพิพากษาคดีแพ่งต่อไป

5.5.2 ความคิดเห็นต่อมาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ

สำหรับความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืนนั้นผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในเบื้องต้นเท่านั้น นอกจากนี้ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายรวมถึงความรัดกุมในการจัดทำเอกสารทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหลักฐานการกู้ยืมเงินซึ่งเป็นเงื่อนไขประการสำคัญในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินนอกระบบ นอกจากนี้ ยังพบว่าประชาชนได้มีการรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์เพื่อกู้ยืมเงินต่อสถาบันการเงินตามโครงการของรัฐบาลเพื่อนำเงินมาให้สมาชิกกู้ยืมต่อกันเองโดยไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กฎหมาย อีกทั้ง เมื่อสหกรณ์ได้รับเงินทุนมาแล้วก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารทางการเงินจนมีการผิดนัดชำระหนี้และเกิดข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืนจึงควรให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนทั้งในด้านกฎหมายและด้านการบริหารการเงิน ตลอดจนมีการติดตามตรวจสอบการบริหารเงินทุนโครงการตามมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลภายหลังจากที่ได้มอบเงินสนับสนุนแก่ประชาชนแล้วด้วย

5.6 สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี¹⁴

สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานีมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินมาตรการซึ่งมีใช้กฎหมายโดยการสนับสนุนการเพิ่มศักยภาพการหารายได้ของผู้มีรายได้น้อยเพื่อป้องกันมิให้ก่อนั้นนอกระบบและมีบทบาทหน้าที่ในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการใกล้เคียงนั้นนอกระบบจังหวัดอุบลราชธานีตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

5.6.1 มาตรการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อย

สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานีมีมาตรการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบโดยมีมาตรการสร้างรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยมิให้ก่อนั้นนอกระบบ ดังนี้

(1) จัดให้มีศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์และโครงการแก้ไขปัญหาคะดัดรื้อด้านอาชีพ เพื่อการพัฒนาทักษะฝีมือโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ ผู้ว่างงานผู้ไม่มีรายได้ และผู้ประสบความเดือดร้อนด้านอาชีพให้มีความก้าวหน้าด้วยการจ้างงาน เช่น การจ้างชุดลอกร่องน้ำฝิ่งท่อฝิ่งท่อส่งน้ำ การจ้างชุดลอกท่อระบายน้ำหมู่บ้าน เป็นต้น และพัฒนาทักษะฝีมือในสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ เช่น ช่างปูกระเบื้อง นวดแผนไทย ช่างต่อเรือไฟเบอร์กลาส ช่างทอผ้า เป็นต้น

(2) จัดให้มีศูนย์ข่าวสารประกาศรับสมัครงานของหน่วยงานรัฐและเอกชนพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีและพื้นที่ใกล้เคียง

(3) จัดให้มีโครงการกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นกองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนสินเชื่อแก่กลุ่มอาชีพในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีกู้ยืมเงินลงทุนซื้อวัตถุดิบ วัสดุอุปกรณ์ในการผลิตหรือขยายกิจการในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.25 – 3.00 บาทตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงแรงงาน โดยไม่ต้องไปกู้ยืมเงินนอกระบบ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 3.1) ต้องเป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางาน
- 3.2) ต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบและดำเนินกิจการมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน
- 3.3) ต้องมีทุนหรือทรัพย์สินของกลุ่มไม่น้อยกว่า 10,000 บาท
- 3.4) ต้องมีสถานประกอบกิจการที่ชัดเจนและแน่นอน

5.6.2 ความคิดเห็นต่อมาตรการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบ

ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า มาตรการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบของจังหวัดอุบลราชธานีสามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นลูกหลานนอกระบบได้ เนื่องจากเป็นการบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานรัฐและสถาบันการเงินเพื่อระดมมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบแก่ประชาชนอย่างจริงจัง โดยมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบในเชิงหลักเกณฑ์ของประเทศไทยมีอย่างเพียงพอแล้วและประสบผลสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล ซึ่งจังหวัดอุบลราชธานีสามารถฝึกอาชีพผู้มีรายได้น้อยได้เป็นจำนวน 13,000 คนจากจำนวนผู้มาลงทะเบียน

¹⁴ สัมภาษณ์ ผู้แทนสำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี, สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี, 15 มีนาคม 2562

15,000 คนซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุดในประเทศ (พ.ศ.2561-พ.ศ.2562) โดยมีเป้าหมายให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมมีงานทำอย่างน้อยร้อยละ 60 ของจำนวนทั้งหมดและมีรายได้ต่อปีเพิ่มขึ้นมากกว่าคนละ 30,000 บาท

สำหรับความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืนนั้น ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้น หากประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหานอกระบบอย่างยั่งยืนจึงควรที่จะมีมาตรการสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ง่ายขึ้น ส่งเสริมให้มีการจ้างงานแก่แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยควบคู่ไปกับการฝึกให้มีวินัยทางการเงินและการดำเนินชีวิตตามแนววิถีปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

5.7 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี¹⁵

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินมาตรการซึ่งมีใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ โดยให้บริการสินเชื่อโครงการพิเศษแก่ลูกหนี้นอกระบบซึ่งเป็นเกษตรกรหรือสหกรณ์ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ดำเนินนโยบายการเผยแพร่ส่งเสริมความรู้ทางการเงินและการจัดทำบัญชีครัวเรือนแก่ชุมชนตามแผนปฏิบัติการของธนาคารสำนักงานใหญ่ และโดยจัดให้มีศูนย์บริการให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบโดยเป็นตัวกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมหนี้ระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้นอกระบบและมีบทบาทหน้าที่ในการเข้าร่วมเป็นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยหนี้นอกระบบจังหวัดอุบลราชธานีตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

5.7.1 มาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อยในจังหวัดอุบลราชธานี

การให้กู้ยืมเงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 ธนาคารมีภารกิจหลักในการให้สินเชื่อสนับสนุนทางการเงินแก่บุคคลหรือสหกรณ์เพื่อการประกอบอาชีพทางการเกษตรและธนาคารมีนโยบายช่วยเหลือประชาชนของธนาคารอยู่แล้ว เมื่อรัฐบาลมีนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน จึงทำให้ในปัจจุบันสามารถแบ่งมาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบเฉพาะในส่วนเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย แบ่งออกเป็น 3 มาตรการ ได้แก่

(1) มาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกรตามนโยบายของธนาคารโดยทั่วไปเป็นมาตรการเดิมของธนาคารก่อนที่รัฐบาลจะมีโครงการแก้ปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน ซึ่งธนาคารมีแนวทางสนับสนุนสินเชื่อแก่เกษตรกรทั่วไปทั้งที่เป็นลูกค้าใหม่และลูกค้าเดิม ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับลูกค้ารายย่อย (Minimum Retail Rate หรือ MRR) คิดอัตราร้อยละ 7-10 ต่อปี ขึ้นอยู่กับประวัติทางการเงินของผู้กู้ แต่ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยสูงสุดกรณีผิดนัดชำระหรือผิดเงื่อนไขตามสัญญา (Highest Rate for Defaulted Account หรือ HRDA) ร้อยละ 13 ต่อปี (เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ.2562) โดยผู้กู้จะต้องมีบุคคลค้ำประกันหรือทรัพย์สินหลักประกันในการกู้ยืมเงินกับธนาคารด้วย นอกจากนี้ ธนาคารยังมีแนวทางการขยายเวลาผ่อนชำระหนี้หรือลดดอกเบี้ยลงให้แก่ลูกหนี้เดิม โดยเป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติวงเงินสินเชื่อของ

¹⁵ สัมภาษณ์ ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี, 14 มีนาคม 2562.

คณะกรรมการของธนาคารเองตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ธนาคารกำหนด เช่น โครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อลดต้นทุนปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร (บัตรเกษตรกรสุขใจ) โครงการสนับสนุนสินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน โครงการชำระหนี้ค้ำคินดอกเบี้ยยให้เกษตรกร โครงการพักชำระหนี้และลดดอกเบี้ยเกษตรกร เป็นต้น

(2) มาตรการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการแก้ไขหนี้ในระบบตามนโยบายของรัฐบาล เป็นมาตรการของธนาคารเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน ซึ่งธนาคารมีแนวทางสนับสนุนสินเชื่อแก่เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดา คิดอัตราร้อยละ 12 ต่อปี ส่วนสหกรณ์หรือสถาบันการเงินชุมชนหรือกองทุนหมู่บ้าน คิดอัตราร้อยละ 5-7 ต่อปี ขึ้นอยู่กับประวัติทางการเงินของผู้กู้ แต่ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยสูงสุดกรณีผิดนัดชำระหรือผิดเงื่อนไขตามสัญญา (Highest Rate for Defaulted Account หรือ HRDA) ร้อยละ 10 ต่อปี (เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ.2562) โดยผู้กู้จะต้องเป็นหนี้ในระบบโดยจำเป็นและสุจริต ซึ่งต้องมีหลักฐานการเป็นหนี้มาแสดง และต้องมีบุคคลค้ำประกันหรือทรัพย์สินหลักประกันในการกู้ยืมเงินกับธนาคารด้วย เช่น โครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉินตามนโยบายของรัฐบาล โครงการสินเชื่อสนับสนุนกองทุนหมู่บ้าน และสถาบันการเงินชุมชนเพื่อแก้ไขป้องกันปัญหาหนี้ในระบบ เป็นต้น โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

2.1) กรณีการขออนุมัติวงเงินสินเชื่อเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบซึ่งมีวงเงินไม่เกิน 150,000 บาท เมื่อเกษตรกรซึ่งเป็นลูกหนี้ในระบบได้มายื่นคำร้องขออนุมัติวงเงินต่อธนาคารแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ธนาคารประจำศูนย์บริการให้คำปรึกษาแก้ไขปัญหานี้ในระบบของธนาคารดำเนินการเรียกเจ้าหนี้ในระบบมาทำการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้กับลูกหนี้ผู้ยื่นคำร้อง เมื่อทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ก็ให้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือไว้แก่กันและธนาคารก็ดำเนินการอนุมัติวงเงินสินเชื่อแล้วส่งมอบเงินนั้นให้แก่เจ้าหนี้ในระบบดังกล่าวในทันที จากนั้นธนาคารก็ดำเนินการเรียกเก็บเงินจากลูกหนี้ผู้ยื่นคำร้องตามเงื่อนไขการผ่อนชำระและอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารกำหนด

2.2) กรณีการขออนุมัติวงเงินสินเชื่อเพื่อการแก้ไขปัญหานี้ในระบบซึ่งมีวงเงินเกินกว่า 150,000 บาทขึ้นไป เมื่อเกษตรกรซึ่งเป็นลูกหนี้ในระบบได้มายื่นคำร้องขออนุมัติวงเงินต่อธนาคารแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ธนาคารประจำศูนย์บริการให้คำปรึกษาแก้ไขปัญหานี้ในระบบของธนาคารส่งเรื่องให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ในระบบประจำจังหวัดอุบลราชธานีดำเนินการ โดยอัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดอุบลราชธานีในฐานะประธานอนุกรรมการมีอำนาจในการเรียกให้เจ้าหนี้ในระบบ มาทำการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้กับลูกหนี้ผู้ยื่นคำร้อง เมื่อทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ก็ให้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือไว้แก่กันและธนาคารก็ดำเนินการอนุมัติวงเงินสินเชื่อแล้วส่งมอบเงินนั้นให้แก่เจ้าหนี้ในระบบดังกล่าวในทันที จากนั้นธนาคารก็ดำเนินการเรียกเก็บเงินจากลูกหนี้ผู้ยื่นคำร้องตามเงื่อนไขการผ่อนชำระและอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ประจำจังหวัด

(3) มาตรการป้องกันการเกิดปัญหานี้ในระบบ เป็นมาตรการของธนาคารป้องกันมิให้ลูกหนี้ในระบบซึ่งได้รับการแก้ไขหนี้แล้วกลับไปก่อหนี้ในระบบขึ้นอีกเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาลให้

บรรลุผลอย่างยั่งยืน โดยการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการสร้างรายได้ทางอื่นเพิ่มเติมจากอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับการประกอบอาชีพอื่นสำหรับสำหรับลูกค้ารายย่อยขั้นต่ำ (Minimum Retail Rate หรือ MRR) คิดอัตราร้อยละ 7 ต่อปี โดยในเจ็ดปีแรกคิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 4 ต่อปี (เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ.2562) เช่น โครงการสินเชื่ออาชีพเสริมเพิ่มรายได้ เป็นต้น นอกจากนี้ธนาคารยังมีแนวทางการส่งเสริมความรู้ทางการเงินและวินัยทางการเงินการลงทุนการทำบัญชีครัวเรือนโดยวิธีการพัฒนาผู้นำซึ่งเป็นแกนกลางชุมชนเพื่อนำความรู้ไปขยายต่อแก่สมาชิกในชุมชนต่อไป เช่นโครงการพัฒนาศักยภาพผู้นำกองทุนหมู่บ้านและผู้นำชุมชนต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น

5.7.2 ความคิดเห็นต่อมาตรการแก้ไขปัญหานี้อกระบบ

ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า มาตรการแก้ไขปัญหานี้อกระบบของจังหวัดอุบลราชธานีสามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นลูกหนี้อกระบบได้ เนื่องจากเป็นการบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานรัฐและสถาบันการเงินเพื่อระดมมาตรการต่างๆในการแก้ไขปัญหานี้อกระบบแก่ประชาชนอย่างจริงจัง โดยมาตรการทางกฎหมายและมาตรการสนับสนุนทางการเงินในการแก้ไขปัญหานี้อกระบบในเชิงหลักเกณฑ์ของประเทศไทยมีอย่างเพียงพอแล้วและประสบผลสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาลซึ่งจากการติดตามผลการภายหลังอนุมัติวงเงินสินเชื่อพบว่า ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี เกษตรกรผู้กู้สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้ร้อยละ 70 ของจำนวนรายผู้กู้ทั้งหมด (พ.ศ.2561-พ.ศ.2562) ส่วนที่ผิดนัดชำระหนี้ก็เป็นผลเนื่องมาจากการค้าขายสินค้าการเกษตรบางประเภทหรือเกิดภัยแล้งตามธรรมชาติ

สำหรับความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหานี้อกระบบอย่างยั่งยืนนั้น ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า มาตรการการแก้ไขนี้อกระบบต่างๆ สามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้นเท่านั้นสาเหตุของการเป็นหนี้อกระบบมาจากการบริหารการเงินเป็นรายบุคคลมิได้เกิดจากระบบเศรษฐกิจเท่านั้นเนื่องจากเกษตรกรซึ่งเป็นลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานีจำนวนไม่น้อยที่เริ่มต้นจากการเป็นเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยแล้วประสบความสำเร็จทางการเงินในเวลาต่อมา ดังนั้น การแก้ไขปัญหานี้อกระบบอย่างยั่งยืนจึงควรปลูกฝังวินัยทางการเงิน ส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนววิถีปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงควบคู่ไปกับการใช้มาตรการต่าง ๆ ด้วย

5.8 ธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานี¹⁶

ธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานีมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินมาตรการซึ่งมีใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้อกระบบ โดยให้บริการสินเชื่อโครงการพิเศษแก่ลูกหนี้อกระบบซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพค้าขาย รับจ้างและผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ดำเนินนโยบายการเผยแพร่ส่งเสริมความรู้ทางการเงินตามแผนปฏิบัติการของธนาคารสำนักงานใหญ่ จัดให้มีศูนย์บริการให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในการแก้ไขปัญหานี้อกระบบโดยให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้อกระบบและมีบทบาทหน้าที่

¹⁶ สัมภาษณ์ ผู้แทนธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานี, ธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานี, 14 มีนาคม 2562.

ในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการใกล้เคียงหนึ่่นอกระบบจังหวัดอุบลราชธานีตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

5.8.1 มาตรการแก้ไขปัญหานึ่่นอกระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อยในจังหวัดอุบลราชธานี

มาตรการแก้ไขปัญหานึ่่นอกระบบแก่ผู้มีรายได้น้อยของธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานีสามารถแบ่งออกเป็น 2 มาตรการ ได้แก่

(1) มาตรการสนับสนุนทางการเงินตามนโยบายของธนาคารโดยทั่วไป ที่เรียกว่า “โครงการสินเชื่อประชาชน” ซึ่งเป็นสินเชื่อสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการอาชีพตามภารกิจของธนาคารสามารถแบ่งออกเป็น 4 โครงการ ได้แก่

1.1) สินเชื่อประชารัฐเพื่อผู้สูงวัย ซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งมีที่อยู่ประกอบการแน่นอน เช่น ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย บริการ ผลิตภัณฑ์ค้าอุปโภคบริโภค เป็นต้น มีวัตถุประสงค์ใช้เป็นทุนหมุนเวียนแทนการกู้ยืมนอกระบบ วงเงินกู้รายละไม่เกิน 200,000 บาท ระยะเวลาผ่อนชำระตามสัญญาไม่เกิน 10 ปี โดยคิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 1 ต่อเดือน (ร้อยละ 12 ต่อปี) และมีบริษัทประกันสินเชื่ออุสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) เป็นหลักประกันโดยคิดค่าธรรมเนียมการค้ำประกันอัตราร้อยละ 2 ต่อปีของภาระค้ำประกันตั้งแต่ปีที่สองเป็นต้นไป

1.2) สินเชื่อประชาชนสุขใจ ซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งมีที่อยู่ประกอบการแน่นอน เช่น ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย หาบเร่ แผงลอยมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นต้น มีวัตถุประสงค์ใช้เป็นทุนหมุนเวียนแทนการกู้ยืมนอกระบบ วงเงินกู้รายละไม่เกิน 200,000 บาท ระยะเวลาผ่อนชำระตามสัญญาไม่เกิน 10 ปี โดยคิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 1 ต่อเดือน (ร้อยละ 12 ต่อปี) และมีบริษัทประกันสินเชื่ออุสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) เป็นหลักประกันโดยไม่เรียกเก็บคิดค่าธรรมเนียมการค้ำประกัน

1.3) สินเชื่อออมสุขใจ ซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่ลูกค้าผู้มีเงินออมของธนาคารซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายย่อยหรือผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการลงทุน มีวัตถุประสงค์ใช้เป็นทุนหมุนเวียนแทนการกู้ยืมนอกระบบ วงเงินกู้รายละไม่เกิน 5 เท่าของเงินฝากในบัญชีของผู้กู้แต่ไม่เกิน 200,000 บาท ระยะเวลาผ่อนชำระตามสัญญาไม่เกิน 8 ปี โดยคิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 1 ต่อเดือน (ร้อยละ 12 ต่อปี) และมีเงินฝากในบัญชีของผู้กู้เป็นหลักประกัน

1.4) สินเชื่อคืนความสุข ซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่ลูกค้าสินเชื่อเดิมของธนาคารซึ่งมีประวัติการชำระหนี้ดีและไม่เคยปรับปรุงโครงสร้างหนี้ แต่ประสบปัญหาทางการเงินฉุกเฉิน มีวัตถุประสงค์ใช้จ่ายฉุกเฉินหรือบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีพ วงเงินกู้รายละไม่เกิน 40,000 บาท ระยะเวลาผ่อนชำระตามสัญญาไม่เกิน 5 ปี โดยคิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 1 ต่อเดือน (ร้อยละ 12 ต่อปี) โดยไม่ต้องมีหลักประกันเพิ่มเติม

(2) มาตรการสนับสนุนทางการเงินแก้ไขนึ่่นอกระบบตามนโยบายของรัฐบาล ที่เรียกว่า “โครงการนึ่่นอกระบบเป็นศูนย์” ซึ่งเป็นสินเชื่อสนับสนุนทางการเงินแก่เพื่อแก้ไขปัญหานึ่่นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน มีดังนี้

สินเชื่อย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน ซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่ลูกหนี้ นอกระบบที่ได้ขึ้นทะเบียนลูกหนี้ไว้กับธนาคาร มีรายได้และประกอบอาชีพที่มีสถานที่แน่นอน มีวัตถุประสงค์ ใช้จ่ายฉุกเฉินหรือบรรเทาความเดือดร้อนในครอบครัว เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน เป็นต้น แต่ต้องมีใช้ การนำเงินไปชำระหนี้ในระบบ (Refinance) วงเงินกู้รายละไม่เกิน 50,000 บาท ระยะเวลาผ่อนชำระตาม สัญญาไม่เกิน 5 ปี โดยคิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 0.50-0.85 ต่อเดือน (ร้อยละ 6.0-10.2 ต่อปี) ขึ้นอยู่กับ จำนวนหลักประกัน โดยต้องมีทรัพย์สินหรือบุคคลค้ำประกันหรือถ้าหากมีทรัพย์สินเป็นหลักประกันเต็มจำนวน ก็จะได้รับอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า

นอกจากนี้ ธนาคารออมสินยังมีมาตรการส่งเสริมวินัยทางการเงินด้วย ซึ่งกำหนดให้ ผู้กู้ได้รับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราพิเศษ 3 เท่าของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากทั่วไป หากร่วมโครงการและ ได้รับอนุมัติวงเงินสินเชื่อดังกล่าว

5.8.2 ความคิดเห็นต่อมาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ

ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า มาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของจังหวัดอุบลราชธานี สามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นลูกหนี้ระบบได้ เนื่องจากเป็น การบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานรัฐและสถาบันการเงินเพื่อระดมมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบแก่ประชาชนอย่างจริงจัง โดยมาตรการทางกฎหมายและมาตรการสนับสนุนทางการเงินในการ แก้ไขปัญหานี้นอกระบบในเชิงหลักเกณฑ์ของประเทศไทยมีอย่างเพียงพอแล้วและประสบผลสำเร็จเป็นไป ตามเป้าหมายของรัฐบาล ซึ่งจากการติดตามผลการภายหลังอนุมัติวงเงินสินเชื่อในโครงการของรัฐบาลพบว่า ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ลูกค้ายกย่องผู้กู้สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้ร้อยละ 70 ของจำนวนรายผู้กู้ ทั้งหมด (พ.ศ.2561-พ.ศ.2562) ส่วนที่ผิดนัดชำระหนี้มักจะเป็นกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่มีรายได้ประจำ เช่น ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย หาบเร่ แผงลอย มอเตอร์ไซด์รับจ้าง เป็นต้น

สำหรับความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืนนั้น ผู้แทนหน่วยงานมี ความคิดเห็นว่า มาตรการการแก้ไขนอกระบบต่างๆ สามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้นเท่านั้น สาเหตุของการเป็นนอกระบบมาจากการบริหารการเงินเป็นรายบุคคลมิได้เกิดจากระบบเศรษฐกิจเท่านั้น เนื่องจากพบว่าลูกค้ายกย่องที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานผู้มีเงินเดือนประจำเข้าร่วมโครงการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบจำนวนมากถึงร้อยละ 80 ของจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการทั้งหมด (พ.ศ.2560-2561) ดังนั้นการ แก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืนจึงควรปลูกฝังวินัยทางการเงิน ส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนววิถีปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียงควบคู่ไปกับการใช้มาตรการต่างๆ ด้วย

5.9 สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานี¹⁷

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานีมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินมาตรการซึ่งมีใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบโดยเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านและชุมชนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี สำหรับทั้งการกู้ยืมลงทุนเพื่อการประกอบอาชีพและการกู้ยืมเพื่อบรรเทาเหตุฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนนอกจากนี้ยังมีบทบาทหน้าที่ในการเสริมสร้างการพึ่งพาตนเองของประชาชนส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากในจังหวัดและเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการใกล้เคียงประมอหนึ่นอกระบบและคณะกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนึ่นอกระบบประจำจังหวัดอุบลราชธานีอีกด้วย

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลกองทุนละ 1 ล้านบาท โดยมีคณะกรรมการของแต่ละกองทุนเป็นผู้บริหารเงินทุนซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลผู้มีภูมิสำเนาและมีชื่อในทะเบียนในหมู่บ้านหรือชุมชนนั้นไม่น้อยสองปีจำนวนตั้งแต่ 9 คนแต่ไม่เกิน 15 คน

เมื่อกองทุนได้รับเงินทุนมาแล้วก็จะดำเนินการจัดสรรเป็น 2 ส่วนคือ ทุนสนับสนุนเงินกู้ยืมสามัญเพื่อประกอบอาชีพของสมาชิกในสัดส่วนร้อยละ 90 ของเงินทุนที่ได้รับมาทั้งหมด และทุนช่วยเหลือสมาชิกในการกู้ยืมฉุกเฉินในสัดส่วนร้อยละ 10 ของเงินทุนที่ได้รับมาทั้งหมด ทั้งนี้ กองทุนแต่ละแห่งจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การอนุมัติวงเงิน อัตราดอกเบี้ย และหลักประกันที่แตกต่างกันโดยจะกำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุนและมีคณะกรรมการกองทุนแห่งนั้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการกู้ยืม

นอกจากนี้ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถบริหารเงินทุนที่ได้รับมาจากรัฐบาลได้โดยจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชนเพื่อกู้ยืมเงินจากธนาคารและดำเนินกิจการของชุมชน เช่น การกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อนำมาให้สมาชิกกองทุนกู้ยืมต่อ การลงทุนกิจการท่องเที่ยววิถีเกษตรธรรมชาติ เป็นต้น

5.9.1 มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบสำหรับผู้มีรายได้น้อยในจังหวัดอุบลราชธานี

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบสำหรับสำหรับสมาชิกกองทุนดังนี้

(1) มาตรการสนับสนุนเงินกู้ยืมสามัญเพื่อประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่สมาชิกของกองทุนเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการลงทุนประกอบอาชีพแทนการกู้ยืมนอกระบบ โดยคณะกรรมการกองทุนแต่ละแห่งมีอำนาจพิจารณาอนุมัติเงินกู้ไม่เกินรายละไม่เกิน 30,000 บาท หรือเกินกว่าจำนวนดังกล่าวให้เป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติตามมติที่ประชุมของประชาคมในชุมชนแต่ไม่เกิน 75,000 บาท ระยะเวลาผ่อนชำระเป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวงเงินกู้เป็นผู้กำหนด โดยคิดอัตราดอกเบี้ยตามที่กำหนดไว้ข้อบังคับของกองทุนซึ่งแต่ละพื้นที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยแตกต่าง สำหรับจังหวัดอุบลราชธานีนั้น กองทุนในพื้นที่เขตหมู่บ้านคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3-6 ต่อปี ส่วนกองทุนในพื้นที่เขตชุมชนเมืองคิดอัตรา

¹⁷ สัมภาษณ์ ผู้แทนสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานี, สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานี, 15 มีนาคม 2562.

ดอกเบี๋ยร้อยละ 10-12 ต่อปีมีหลักประกันหนี้เป็นทรัพย์สินหรือบุคคลค้ำประกันตั้งแต่ 2 ขึ้นไปและสมาชิกผู้กู้จะต้องมีการฝากประจำตามโครงการ “เงินออมสัจจะ” อย่างต่อเนื่องด้วย

โครงการ “เงินออมสัจจะ” เป็นโครงการส่งเสริมวินัยทางการเงินของสมาชิกในกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยให้สมาชิกของกองทุนฝากประจำรายเดือนตามจำนวนเงินที่ผู้ฝากเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินเองและได้แจ้งไว้ต่อนายทะเบียนกองทุน ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีจะทำการฝากเงินออมสัจจะรายเดือนคนละ 10-50 บาท

(2) มาตรการช่วยเหลือกู้ยืมฉุกเฉิน ซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่สมาชิกของกองทุนเพื่อนำไปใช้จ่ายฉุกเฉินหรือบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีพ โดยคณะกรรมการกองทุนแต่ละแห่งมีอำนาจพิจารณาอนุมัติเงินกู้ไม่เกินรายละไม่เกิน 15,000 บาท ระยะเวลาผ่อนชำระเป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวางเงินกู้เป็นผู้กำหนด โดยคิดอัตราดอกเบี้ยตามที่กำหนดข้อบังคับของกองทุนซึ่งแต่ละพื้นที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยแตกต่างกัน สำหรับจังหวัดอุบลราชธานีนั้นกองทุนในพื้นที่ทั้งเขตหมู่บ้านและเขตชุมชนเมืองคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5-10 ต่อปีและมีหลักประกันหนี้เป็นทรัพย์สินหรือบุคคลค้ำประกันตั้งแต่ 2 ขึ้นไป

5.9.2 ความคิดเห็นต่อมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ

ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่า มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของจังหวัดอุบลราชธานีสามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นลูกหนี้ในระบบได้ เนื่องจากเป็นการบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานรัฐและสถาบันการเงินเพื่อระดมมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแก่ประชาชนอย่างจริงจัง โดยมาตรการทางกฎหมายและมาตรการสนับสนุนทางการเงินในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในเชิงหลักเกณฑ์ของประเทศไทยมีอย่างเพียงพอแล้วและประสบผลสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล

สำหรับความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนนั้น ผู้แทนหน่วยงานมีความเห็นว่าการมีมาตรการสนับสนุนทางการเงินเป็นสิ่งดี แต่ในทางปฏิบัติเมื่อประชาชนได้รับการช่วยเหลือทางการเงินที่มากเกินไปโดยไม่มีความรู้ ก็จะไม่รู้จักพึ่งพาตนเองและก่อให้เกิดปัญหาการก่อหนี้ในระบบซ้อนหนี้ในระบบตามมา ดังนั้น การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนจึงควรให้ความรู้ทางการเงิน ปลูกฝังวินัยทางการเงิน ส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนววิถีปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงควบคู่ไปกับการใช้มาตรการต่าง ๆ ด้วย

5.10 เจ้าหนี้ในระบบ¹⁸

เจ้าหนี้ในระบบเป็นผู้ให้กู้ยืมในระบบทั้งโดยวิธีการทำสัญญากู้ยืมโดยเรียกดอกเบี้ยผิดกฎหมายโดยตรงและโดยวิธีการทำสัญญาอำพรางการเรียกดอกเบี้ยผิดกฎหมาย เช่น สัญญากู้ยืมเงินโดยผู้ให้กู้เรียกเก็บดอกเบี้ยรายวันซึ่งเมื่อรวมค่านวนเป็นอัตราดอกเบี้ยต่อปีแล้วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุ

¹⁸ ข้อจำกัดในการสัมภาษณ์เจ้าหนี้ในระบบคือเจ้าหนี้ไม่เปิดเผยตนเองเนื่องจากเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีอาญา ความเห็นของเจ้าหนี้ในระบบนี้เป็นข้อมูลทฤษฎีที่ได้จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบ

เงินต้นโดยผู้ให้กู้จะระบุอัตราดอกเบี้ยในภายหลังจากวันทำสัญญาแล้วผู้กู้ต้องชำระดอกเบี้ยตามที่ผู้ให้กู้กำหนด ภายหลัง สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุเงินต้นและอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายแต่ผู้กู้ต้องชำระค่าตอบแทนพิเศษในการทำสัญญาอีกส่วนหนึ่ง สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุเงินต้นและอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายแต่ผู้ให้กู้ส่งมอบเงินต้นให้ ไม่ครบจำนวนโดยถือว่าเงินส่วนขาดเป็นดอกเบี้ยพิเศษซึ่งชำระแล้วล่วงหน้า สัญญาซื้อขายโดยผ่านชำระค่า สิ้นค้าเป็นงวดเพื่ออำพรางสัญญากู้ยืมเงินที่อัตราดอกเบี้ยฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น

ธุรกิจให้กู้ยืมเงินนอกระบบมีสาเหตุจากลูกหนี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้จากสถาบันทางการเงินได้ และลูกหนี้มีความจำเป็นฉุกเฉิน เช่น ต้องการเงินไปรักษาพยาบาล ลูกหนี้จึงกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบซึ่ง ไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและไม่ต้องใช้หลักทรัพย์หรือบุคคลมาค้ำประกัน เจ้าหนี้บางรายให้กู้ยืมเงินเพราะ มีความเห็นใจลูกหนี้ที่จำเป็นต้องใช้เงินในยามฉุกเฉิน¹⁹ เจ้าหนี้เหล่านี้ไม่ได้เป็นผู้ร้ายโดยอาชีพ²⁰

เหตุที่เจ้าหนี้นอกระบบเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงก็เนื่องมาจากลูกหนี้เหล่านี้ไม่มีหลักประกันหรือ บุคคลค้ำประกัน ทำให้มีความเสี่ยงที่จะผิดนัดชำระหนี้สูงมากและมีโอกาสเกิดเป็นหนี้เสียแก่ตน จึงต้องเรียก ดอกเบี้ยเพื่อชดเชยความเสี่ยง เจ้าหนี้ในจังหวัดอุบลราชธานีคิดว่าตนเองเป็นผู้มีบุญคุณต่อลูกหนี้เนื่องจากการ ให้กู้ยืมเงิน และคิดว่าอัตราดอกเบี้ยที่คิดกับลูกหนี้เป็นอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมเนื่องจากเจ้าหนี้มีความเสี่ยงที่ จะไม่ได้รับการชำระหนี้จากลูกหนี้²¹

เจ้าหนี้นอกระบบบางคนเป็นผู้ที่อยู่ในชุมชนนั้นมานานเป็นที่รู้จักอย่างดีในชุมชน เช่น เป็นเจ้าของ ตลาดหรือเป็นผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ในชุมชน เจ้าหนี้บางคนได้มีการผ่อนผันการชำระหนี้ให้ลูกหนี้ ตกเดือนหรือให้ข้อคิดกับลูกหนี้สำหรับการก่อหนี้ รวมถึงไม่อยากทวงหนี้โดยใช้ความรุนแรงกับลูกหนี้เพราะ เห็นว่าเป็นคนในชุมชนด้วยกันเอง²²

เจ้าหนี้บางรายทวงถามให้ชำระหนี้โดยใช้ความรุนแรง ลูกหนี้ให้สัมภาษณ์โดยกล่าวว่า “ไม่กล้าแจ้ง ความเพราะหมวกกันน็อคโหด”²³ ทั้งนี้ คำว่า “หมวกกันน็อค” เป็นคำที่รู้จักในบรรดาผู้กู้ยืมเงินนอกระบบโดย หมายถึง ผู้ที่มาทวงหนี้โดยมักจะขับรถจักรยานยนต์และสวมหมวกนิรภัยตลอดเวลาที่ทวงถามให้ชำระหนี้เพื่อ อำพรางใบหน้า

¹⁹ สัมภาษณ์ ผู้แทนกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี, กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน จังหวัดอุบลราชธานี, 13 มีนาคม 2562.

²⁰ สัมภาษณ์ ผู้แทนศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด อุบลราชธานี, ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด อุบลราชธานี, 13 มีนาคม 2562.

²¹ สัมภาษณ์ อาจารย์ประจำคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 11 เมษายน 2562.

²² สัมภาษณ์ ผู้แทนสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานี, สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานี, 15 มีนาคม 2562.

²³ สัมภาษณ์ นายชัยสิทธิ (นามสมมติ), จังหวัดอุบลราชธานี, 11 เมษายน 2562.

นอกจากนี้ ลูกหนี้จำนวนไม่น้อยที่เห็นช่องทางว่ารัฐช่วยเหลือก็ฉวยโอกาสบิดพลิ้วที่จะไม่ชำระเงินต้น และให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาไกล่เกลี่ย ทั้งที่ลูกหนี้ก็ได้รับเงินต้นและนำไปใช้จ่ายส่วนตัวหมดแล้ว²⁴

5.11 ลูกหนี้นอกระบบ

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกลูกหนี้นอกระบบในจังหวัดอุบลราชธานีถึงสาเหตุการกู้ยืมเงินนอกระบบ ลักษณะของหนี้นอกระบบ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน และความคิดเห็นต่อนโยบายการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ ของรัฐบาล

1) นายชัยสิทธิ (นามสมมติ)²⁵

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก มีดังนี้

(1) สาเหตุการกู้ยืมเงินนอกระบบ นายชัยสิทธิ ประกอบอาชีพค้าขาย มีรายได้ต่อเดือน 5,000 – 6,000 บาท สาเหตุของการกู้ยืมเงินนอกระบบคือเพื่อใช้ในการผ่อนค่างวดรถยนต์และใช้ลงทุน ได้เคย กู้ยืมเงินนอกระบบมาแล้ว 10 ครั้ง

(2) ลักษณะของหนี้นอกระบบ การกู้ยืมเงินนอกระบบครั้งนี้ได้กู้เงิน 10,000 บาทโดยเจ้าหนี้ คิดดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อเดือน (หรือร้อยละ 240 ต่อปี) ลูกหนี้ก็ทราบว่ายืมเงินนี้ไปเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ เกินกฎหมายกำหนดแต่ลูกหนี้ยังมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพราะไม่มีทางออก ต้องนำเงินมาลงทุน และใช้เป็น ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน นอกจากนี้ ลูกหนี้ยังทราบอีกว่าการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดเป็น ความผิด แต่ลูกหนี้ไม่กล้าแจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหนี้เพราะเกรงจะได้รับอันตรายถึงชีวิตและร่างกายจาก การทวงถามให้ชำระหนี้

(3) การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ลูกหนี้ได้เคยดำเนินการกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันทาง การเงิน แต่เนื่องจากเป็นผู้มีประวัติการเงินไม่ดี เคยผิดนัดชำระหนี้และค้างชำระหนี้ จึงไม่สามารถกู้ยืมเงินจาก ธนาคารหรือสถาบันทางการเงินได้

(4) ความคิดเห็นต่อนโยบายการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาล ลูกหนี้ทราบถึงนโยบาย ของรัฐบาลในการช่วยเหลือประชาชนแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ เช่น ให้ความช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยระหว่าง เจ้าหนี้กับลูกหนี้ ลูกหนี้ได้ขอความช่วยเหลือจากกระทรวงยุติธรรมซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้ให้คำปรึกษาและ คำแนะนำ

²⁴ สัมภาษณ์ ผู้แทนศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด อุบลราชธานี, ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด อุบลราชธานี, 13 มีนาคม 2562.

²⁵ สัมภาษณ์ ชัยสิทธิ (นามสมมติ), จังหวัดอุบลราชธานี, 11 เมษายน 2562.

2) นายสรศักดิ์ (นามสมมติ)²⁶

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก มีดังนี้

(1) สาเหตุการกู้ยืมเงินนอกระบบ นายสรศักดิ์ ประกอบธุรกิจส่วนตัว มีรายได้ต่อเดือน 20,000 บาท การกู้ยืมเงินนอกระบบครั้งนี้เพื่อนำเงินไปลงทุนทำธุรกิจบ่อปลา เคยกู้ยืมเงินนอกระบบมาแล้ว 1 ครั้ง

(2) ลักษณะของหนี้นอกระบบ ลูกหนี้ได้กู้ยืมเงิน 400,000 บาท เจ้าหนี้คิดอัตราดอกเบี้ย 2 ต่อเดือน (หรือร้อยละ 24 ต่อปี) ซึ่งเป็นการคิดอัตราดอกเบี้ยฝ่าฝืนกฎหมาย และมีที่ดินเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน ลูกหนี้ได้รับเงินกู้เพียง 338,000 บาท และได้ชำระดอกเบี้ยให้เจ้าหนี้รวมทั้งสิ้นประมาณหนึ่งแสนบาท ขณะนี้จำนวนเงินกู้ที่เป็นเงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระให้แก่เจ้าหนี้รวมเป็น 700,000 บาท ข้อสังเกตของการสัมภาษณ์คือลูกหนี้ไม่ทราบว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่กฎหมายกำหนดคือร้อยละ 15 ต่อปี จึงไม่ทราบว่า การคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดเป็นความผิดและดำเนินคดีกับผู้ให้กู้ยืมเงินได้

(3) การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ลูกหนี้ไม่ได้กู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงินเนื่องจากไม่มีความรู้ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและมีความจำเป็นต้องรีบกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้

(4) ความคิดเห็นต่อนโยบายการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาล ลูกหนี้ทราบถึงนโยบายการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐ จึงได้ขอให้หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานีช่วยเจรจาต่อเรื่อง การชำระหนี้ไถ่ถอนที่ดินซึ่งเกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินนอกระบบ

3) นายวันชัย (นามสมมติ)²⁷

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก มีดังนี้

(1) สาเหตุการกู้ยืมเงินนอกระบบ นายวันชัยมีอาชีพเกษตรกร มีรายได้ 5,000 บาทต่อเดือน การกู้ยืมเงินนอกระบบเพื่อนำมาผ่อนรถที่ใช้ในการเกษตร

(2) ลักษณะของหนี้นอกระบบ ลูกหนี้เคยกู้ยืมเงินนอกระบบมาแล้วหนึ่งครั้ง สำหรับครั้งนี้ได้กู้ยืมเงิน 16,000 บาทและเจ้าหนี้คิดดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ลูกหนี้ก็ทราบว่าอัตราดอกเบี้ยที่เกินร้อยละ 15 ต่อปีเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมาย แต่ลูกหนี้จำเป็นต้องกู้ยืมเงินโดยกล่าวว่า “ไม่มีทางเลือก” และไม่ประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้ให้กู้เป็นคดีอาญาเพราะลูกหนี้สมัครใจยินยอมขอกู้เงินเอง

(3) การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ลูกหนี้ไม่กู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงินเนื่องจากขั้นตอนที่ยุ่งยากมาก

(4) ความคิดเห็นต่อนโยบายการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาล ลูกหนี้ทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือและแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ให้กู้ยืมเงิน ลูกหนี้ยังได้เสนอแนะการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบโดยให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของรัฐได้ง่ายขึ้น

²⁶ สัมภาษณ์ สรศักดิ์ (นามสมมติ), จังหวัดอุบลราชธานี, 11 เมษายน 2562.

²⁷ สัมภาษณ์ วันชัย (นามสมมติ), จังหวัดอุบลราชธานี, 30 มิถุนายน 2562.

4) นายวิศวุธ (นามสมมติ)²⁸

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก มีดังนี้

(1) สาเหตุการกู้ยืมเงินนอกระบบ นายวิศวุธมีอาชีพเกษตรกร มีรายได้ 6,000 บาทต่อเดือน ได้กู้ยืมเงินนอกระบบเพื่อนำไปผ่อนรถที่ใช้ในการเกษตร

(2) ลักษณะของหนี้นอกระบบ ลูกหนี้ได้เคยกู้ยืมเงินนอกระบบมาก่อนหนึ่งครั้ง สำหรับการกู้ยืมเงินนอกระบบในครั้งนี้ ได้กู้เงินเป็นจำนวน 200,000 บาทโดยมีอัตราดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด และก็ทราบว่ายืมอัตราดอกเบี้ยที่กู้ยืมนี้ฝ่าฝืนกฎหมายแต่ก็ยังกู้ยืมเงินโดยกล่าวว่า “ไม่มีทางเลือก” นอกจากนี้ ลูกหนี้ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีการคิดดอกเบี้ยเกินอัตรากับเจ้าหนี้เนื่องจากสมัครใจและยินยอมในการกู้ยืมเงิน

(3) การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ลูกหนี้ไม่ได้กู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงินเนื่องจาก การกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงินมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก

(4) ความคิดเห็นต่อนโยบายการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาล ลูกหนี้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ เช่น ธนาคารปล่อยเงินกู้ นอกจากนี้ ลูกหนี้ได้เสนอแนะการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบว่า รัฐบาลควรหาแหล่งเงินกู้ให้กับประชาชนและการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ ควรจะสามารถเข้าถึงได้ง่าย

5.12 นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิในจังหวัดอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ

1) อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี²⁹

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ได้ให้ความเห็นหรือแสดงทัศนคติต่อกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบว่า เงื่อนไขต่าง ๆ ในการกู้ยืมเงินและข้อตกลงรวมถึงอัตราดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ แม้จะมีกฎหมายบังคับแต่ด้วยความจำเป็นในภาวะทางเศรษฐกิจหรือฐานะหรือความน่าเชื่อถือของผู้กู้ที่ไม่สามารถกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ที่ให้กู้โดยถูกกฎหมายได้ จึงมีความจำเป็นต้องพึ่งเงินกู้นอกระบบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้นกฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับเรื่องการกู้ยืมและอัตราดอกเบี้ยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่มีต่อความพึงพอใจหรือความต้องการของผู้กู้ ส่วนผู้ให้กู้เองก็มีวิธีเขียนสัญญาหลบหลีกกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังให้ความเห็นหรือแสดงทัศนคติต่อนโยบายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบว่า นโยบายรัฐบาลที่ต้องการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและขาดโอกาสจากปัญหาหนี้นอกระบบ เช่น การจัดการกับเจ้าหนี้นอกระบบอย่างจริงจัง เป็นการดำเนินการที่เป็นไปได้ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากเจ้าหนี้นอกระบบมักเป็นผู้มีอำนาจและมีอิทธิพล ยากแก่การจัดการ

²⁸ สัมภาษณ์ วิศวุธ (นามสมมติ), จังหวัดอุบลราชธานี, 30 มิถุนายน 2562.

²⁹ สัมภาษณ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, 1 พฤศจิกายน 2562.

สำหรับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ภาครัฐควรช่วยเหลือโดยเพิ่มช่องทางเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้แก่ประชาชน โดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ

(2) ปราบปรามแหล่งเงินกู้ในระบบอย่างจริงจัง และมีรางวัลที่จูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแส

(3) ให้ความรู้ และสร้างอาชีพที่มั่นคง เพื่อเพิ่มรายได้แก่ลูกหนี้

2) อาจารย์ประจำคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี³⁰

อาจารย์ประจำคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้ให้ข้อมูลพร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นหรือทัศนคติต่อปัญหาหนี้ในระบบในจังหวัดอุบลราชธานี ดังนี้

(1) ลูกหนี้เป็นหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ แต่สัดส่วนของหนี้ในระบบมีสูงและเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากจำนวนเงินที่กู้ยืมจากสถาบันการเงินมีจำนวนไม่เพียงพอ

(2) สาเหตุของหนี้ในระบบมีหลายปัจจัย เช่น ความต้องการใช้เงินยากฉุกเฉินเพื่อรักษาพยาบาลหรือใช้เป็นค่าเทอมของบุตร ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้จากสถาบันทางการเงินได้ การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย

(3) หนี้ในระบบยังคงมีอยู่ไม่อาจจะหมดลงได้เนื่องจากยังมีอุปสงค์ (demand) จากลูกหนี้เนื่องจากลูกหนี้มีความจำเป็นต้องใช้เงิน แต่ไม่เป็นไปตามกลไกตลาดตามทฤษฎีของ Adam Smith กล่าวคือ อุปสงค์ (demand) ของลูกหนี้มีมากกว่าอุปทาน (supply) ของผู้ให้กู้ ทำให้ผู้ให้กู้มีอำนาจต่อรองสูงกว่าผู้กู้ จึงทำให้ผู้ให้กู้สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น รัฐจึงควรแทรกแซงซึ่งจะสอดคล้องกับทฤษฎีของ John Maynard Keynes

(4) การแก้ปัญหาในปัจจุบันยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เช่น

4.1) สินเชื่อพีโกไฟแนนซ์ (PICO Finance) ไม่สามารถเป็นแหล่งเงินกู้ในกรณีที่ลูกหนี้ต้องการใช้เงินอย่างฉุกเฉินเพราะการเข้าถึงสินเชื่อพีโกไฟแนนซ์มีขั้นตอนในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ ลูกหนี้จึงเลือกกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ในระบบเพราะสามารถได้รับเงินอย่างรวดเร็ว

4.2) ระบบสหกรณ์อาจจะไม่สามารถนำมาใช้การแก้ปัญหาหนี้ในระบบได้เนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการของสหกรณ์ เช่น กรรมการของสหกรณ์ไม่มีความเป็นธรรม การประเมินหลักทรัพย์ไม่ตรงกับความเป็นจริง เป็นต้น

(5) การแก้ปัญหาหนี้ในระบบ รัฐบาลควรปลูกฝังและใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และควรใช้นโยบาย “เครดิตความดี” กล่าวคือ เมื่อบุคคลใดทำความดี เช่น มีจิตอาสา ชำระหนี้ตรงกำหนด เป็นต้น การทำความดีนั้นจะถูกบันทึกไว้เป็นแต้มคะแนนหรือเครดิตความดีเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลนั้นโดยอาจจะให้กู้ยืมเงินโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน

³⁰ สัมภาษณ์ อาจารย์ประจำคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 11 เมษายน 2562.

ตารางแสดงความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหานี้ในระบบในจังหวัดอุบลราชธานีของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหานี้ในระบบ	ความคิดเห็น ต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อ ผลของการบังคับใช้มาตรการ
1	ศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดอุบลราชธานี	(1) เผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหานี้ในระบบให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง (2) รับขึ้นทะเบียนหนี้ในระบบและจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ลูกหนี้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนแทนการกู้ยืมนอกระบบโดยจำแนกตามประเภทของลูกหนี้ (3) ดำเนินการเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้ในระบบและทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่ให้เป็นหนี้ที่ชอบด้วยกฎหมาย (4) นำลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์หรือการกล่าวโทษว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นต่อพนักงานสอบสวนท้องที่ซึ่งมีเขตอำนาจสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย (5) เข้าร่วมไกล่เกลี่ย เป็นพยาน และพิจารณามาตรการซึ่งมีใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้ในระบบในคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยหนี้ในระบบจังหวัดอุบลราชธานี	(1) มาตรการทางกฎหมายมีอย่างเหมาะสม ครอบคลุมและเพียงพอแล้วจึงควรมุ่งเน้นในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิผล (2) มาตรการที่มีใช้กฎหมายควรมุ่งเน้นในการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกหนี้เพื่อป้องกันมิให้ลูกหนี้ไปก่อหนี้ในระบบซ้ำอีก	(1) หนี้ในระบบไม่สามารถจัดออกไปจากสังคมไทยได้ทั้งหมด การแก้ไขปัญหานี้ในระบบตามนโยบายของรัฐบาลเป็นเพียงการบรรเทาความเดือดร้อนของลูกหนี้เท่านั้น เนื่องจากการกู้ยืมกันเองของคนในชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ในระบบเป็นวิถีชีวิตของชาวบ้านตราบโตที่เจ้าหนี้มิได้เรียกผลประโยชน์เกินสมควรและมีได้กระทำการทวงถามหนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หนี้ในระบบก็ยังคงเป็นสิ่งที่สามารถดำรงอยู่กับคนในสังคมได้ต่อไปโดยไม่ขัดแย้งกัน (2) ลูกหนี้ควรที่จะมีวินัยทางการเงิน ดำรงชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และก่อหนี้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ความคิดเห็น ต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อ ผลของการบังคับใช้มาตรการ
2	ศูนย์ปฏิบัติการ ป้องกันและ ปราบปราม การฉ้อโกงทรัพย์สิน ของประชาชน กองบังคับการ ตำรวจภูธรจังหวัด อุบลราชธานี	(1) จัดให้มียุทธการ “ซุตรากลอนโค่นอาชญากรรม ทำบ้านเมืองน่าอยู่” เจ้าพนักงานตำรวจติดตามตัวเจ้าหนี้ มาทำการสอบถามข้อเท็จจริง หมายถึง จับกุม ตรวจค้น ยึดโฉนดซึ่งเป็นหลักประกันของหนี้ในระบบ (2) เป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยและทำสัญญา กู้ยืมให้ถูกต้องตามกฎหมายในทางแพ่ง (3) สืบสวน สอบสวนและดำเนินคดีตั้งข้อหาในฐานะ ความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 6 ฉบับ ได้แก่ กฎหมาย ว่าด้วยห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายว่าด้วยการ กู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยโรงรับ จำนำ กฎหมายว่าด้วยเครดิตฟองซิเอร์ ประมวลกฎหมาย อาญาเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ และ กฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตำรวจจะตั้งข้อหาฉ้อโกง ประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นความผิดมูล ฐานตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไว้ด้วยอันจะนำไปสู่การยึดทรัพย์สินของผู้กระทำ ความผิดต่อไป	(1) มาตรการทางกฎหมายมีอย่าง เหมาะสม ครอบคลุมและเพียงพอ แล้ว (2) มาตรการที่มีใช้กฎหมายควร ส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนใน ระบบของผู้มีรายได้น้อยโดยการ กำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาการเงิน สินเชื่อโดยไม่จำกัดเพียงการพิจารณา ความสามารถในการชำระหนี้กับ ทรัพย์สินหลักประกันเท่านั้น เช่น เครดิตสกอร์ (Credit score) เป็นต้น	(1) ประสบผลสำเร็จในการบังคับ ใช้กฎหมายอย่างมากจนทำให้ธุรกิจ เงินกู้ในระบบบางรายในจังหวัด อุบลราชธานีเลิกกิจการไป (2) การบังคับใช้มาตรการทาง กฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขปัญหา หนี้ในระบบในเบื้องต้นเท่านั้น เนื่องจากเมื่อลูกหนี้ได้รับโฉนดที่ดิน หรือทรัพย์สินซึ่งเป็นหลักประกัน กลับคืนไปแล้วหากลูกหนี้ยังคงใช้ จ่ายเงินเกินกว่ารายได้หรือ ไม่มี โอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนใน ระบบก็มีโอกาสที่จะกลับไปก่อหนี้ ในระบบขึ้นอีก

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ความคิดเห็น ต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อ ผลของการบังคับใช้มาตรการ
3	กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี	(1) ปฏิบัติการทางการข่าว สังเกตเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์การกู้ยืมหนี้ในระบบในพื้นที่ต่างๆ ของจังหวัดอุบลราชธานี และรายงานให้สภาความมั่นคงแห่งชาติทราบ (2) สนับสนุนกำลังในการปฏิบัติการตรวจค้นหรือยึดทรัพย์สินเจ้าหนี้ในระบบตามที่ เจ้าพนักงานตำรวจร้องขอ (3) เข้าร่วมไกล่เกลี่ย เป็นพยาน และพิจารณามาตรการซึ่งมีใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในคณะกรรมการไกล่เกลี่ยหนี้ในระบบจังหวัดอุบลราชธานี	(1) มาตรการทางกฎหมายมีอย่างเหมาะสม ครอบคลุมและเพียงพอแล้ว (2) มาตรการที่มีใช้กฎหมายมีอย่างเหมาะสม ครอบคลุม และเพียงพอแล้ว	(1) ประสบผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายตามเป้าหมายของรัฐบาล (2) การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในเบื้องต้นเท่านั้น เนื่องจากการผู้มีรายได้น้อยมีการศึกษาไม่สูงนักจึงไม่คุ้นเคยกับการกู้ยืมที่ต้องมีเอกสารธุรกรรมจำนวนมาก จึงนิยมกู้ยืมเงินกับแหล่งเงินทุนนอกระบบที่ทำได้ง่ายกว่า
4	สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี	(1) เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี (2) ดำเนินการเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้ในระบบและทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่ให้เป็นหนี้ที่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับกรณีมีการเรียกอัตรดอกเบี้ยผิดกฎหมาย หรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความโดยวิธีการปรับโครงสร้างหนี้	(1) มาตรการทางกฎหมายควรกำหนดให้สัญญาประนีประนอมยอมความที่เจ้าพนักงานยุติธรรมเป็นพยานสามารถใช้ดำเนินการบังคับคดีได้โดยไม่ต้องเสนอคำฟ้อง และควรกำหนดให้ผู้แทนของสำนักงานที่ดินจังหวัดเข้าร่วมตรวจสอบการทำนิติ	(1) เกิดมูลหนี้ที่ไม่จำเป็นขึ้นและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาล เนื่องจากพบว่าลูกหนี้บางรายเป็นลูกหนี้ที่ไม่สุจริต กล่าวคือ เมื่อประชาชนบางรายเห็นว่ารัฐบาลมีโครงการสิทธิพิเศษทางการเงินเกี่ยวกับหนี้ระบบก็จะ

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ความคิดเห็น ต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อ ผลของการบังคับใช้มาตรการ
		(3) รายงานต่อกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้ส่งกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือบังคับใช้มาตรการทางภาษี ในกรณีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในระบบได้ (4) เข้าร่วมไกล่เกลี่ย เป็นพยาน และพิจารณามาตรการซึ่งมิใช่กฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้ในระบบในคณะกรรมการไกล่เกลี่ยหนี้ในระบบจังหวัด	กรรมขายฝากอำพรางนิติกรรมกู้ยืมที่มีดอกเบี้ยยผิดปกติ (2) มาตรการที่มีกฎหมาย ควร มีมาตรการทางภาษีย้อนหลังแก่บุคคล ซึ่งกระทำความผิด	ทำการแก้งเป็นหนี้ในระบบโดยสมคบกับบุคคลอื่นเพื่อให้มีหลักฐานการกู้ยืมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาล
5	ศาลจังหวัดอุบลราชธานี	(1) พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับหนี้ในระบบในคดีส่วนแพ่งและคดีส่วนอาญา และมีดุลยพินิจสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (2) เป็น คน กลาง ไกล่เกลี่ย และ ทำ สัญญา ประนีประนอมยอมความให้แก่คู่กรณีในคดีส่วนแพ่ง (3) สั่งให้เจ้าพนักงานคุมประพฤติตรวจสอบ ติดตาม และทำรายงานการสืบเสาะพฤติกรรมของผู้กระทำ ความผิดประกอบดุลพินิจในการกำหนดโทษให้เหมาะสม (4) จัดให้มีทุนความขอแรงเพื่อให้ประชาชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนมีที่ปรึกษาทางกฎหมายและ	(1) มาตรการทางกฎหมายมีอย่างเหมาะสม ครอบคลุมและเพียงพอแล้ว (2) มาตรการที่มีกฎหมาย ควร มีการตรวจสอบการบริหารเงินทุน โครงการตามมาตรการต่าง ๆ ของ รัฐบาลภายหลังจากที่ได้มอบเงิน สนับสนุนแก่ประชาชนแล้วด้วย	(1) แก้ปัญหาเดิม แต่ก่อให้เกิด ปัญหาใหม่ เนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมาย รวมถึงความรัดกุมในการจัดทำ เอกสารทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหลักฐานการกู้ยืมเงิน นอกจากนี้ ยังพบว่าประชาชนได้มีการรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์เพื่อกู้ยืมเงินต่อสถาบันการเงินตามโครงการของรัฐบาลเพื่อนำเงินมาให้สมาชิก

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ความคิดเห็น ต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อ ผลของการบังคับใช้มาตรการ
		หมายความว่าต่างหรือแตกต่างในการต่อสู้คดีแก่โดยไม่มี ค่าใช้จ่ายทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา		กัวยืมต่อกันเองโดยไม่ได้ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์กฎหมาย (2) สามารถดำเนินคดีได้แต่เพียง ลูกน้องหรือบริวารของนายทุนผู้ให้กู้ นอกระบบที่กระทำผิดกฎหมาย เท่านั้น
6	สำนักงานแรงงาน จังหวัดอุบลราชธานี	(1) จัดให้มีศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์และโครงการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนด้านอาชีพเพื่อการพัฒนาทักษะ ฝีมือ (2) จัดให้มีศูนย์ข่าวสารประกาศรับสมัครงานของ หน่วยงานรัฐและเอกชนพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีและ พื้นที่ใกล้เคียง (3) จัดให้มีโครงการกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้านโดย สนับสนุนสินเชื่อแก่กลุ่มอาชีพในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี กัวยืมเงินลงทุนซื้อวัตถุดิบ วัสดุอุปกรณ์ในการผลิตหรือ ขยายกิจการในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ	(1) มาตรการแก้ไขปัญหานี้นอก ระบบของจังหวัดอุบลราชธานี สามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อน ของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็น ลูกหนี้ในระบบได้ (2) มาตรการทางกฎหมายมีอย่าง เหมาะสม ครอบคลุมและเพียงพอ แล้ว (3) มาตรการที่มีใช้กฎหมาย ควร ส่งเสริมให้มีการจ้างงานแก่แรงงาน นอกระบบซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยควบคู่ ไปกับการฝึกให้มีวินัยทางการเงิน	(1) ประสบผลสำเร็จเป็นไปตาม เป้าหมายของรัฐบาล ซึ่งจังหวัด อุบลราชธานีสามารถฝึกอาชีพผู้มี รายได้น้อยได้เป็นจำนวน 13,000 คนจากจำนวนผู้มาลงทะเบียน 15,000 คนซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุด ในประเทศ (พ.ศ.2561-พ.ศ.2562) (2) การบังคับใช้มาตรการทาง กฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขปัญห หนี้ในระบบในเบื้องต้น หากไม่มี ตลาดแรงงานหรือตลาดสินค้ารองรับ

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ความคิดเห็นต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อผลของการบังคับใช้มาตรการ
				แม้ฝึกอาชีพสำเร็จก็ไม่ก่อให้เกิดรายได้ขึ้นมา
7	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี	(1) จัดให้มีสินเชื่อสนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกรตามนโยบายของธนาคารโดยทั่วไป โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน (2) จัดให้มีสินเชื่อการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการแก้ไขหนี้ในระบบตามนโยบายของรัฐบาลในวงเงินไม่เกิน 150,000 บาทซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติของสาขา และวงเงินเกินกว่า 150,000 บาทซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการประจำจังหวัด โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน (3) จัดให้มีมาตรการป้องกันการเกิดปัญหาหนี้ในระบบโดยจัดสินเชื่อเพื่อการสร้างรายได้ทางอื่นเพิ่มเติมจากอาชีพเกษตรกรรม โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน	(1) มาตรการทางกฎหมายมีอย่างเหมาะสม ครอบคลุมและเพียงพอแล้ว (2) มาตรการที่มีใช้กฎหมายของรัฐบาลเข้าซ้อนกับภารกิจหลักของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรผู้มีรายได้น้อยอยู่แล้ว จึงเป็นสินเชื่อประเภทเดียวกัน และกลุ่มลูกค้าเดียวกัน ก่อให้เกิดภาระงานซ้ำซ้อนในขณะที่จำนวนพนักงานธนาคารเท่าเดิม	(1) ผู้กู้สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้ร้อยละ 70 ของจำนวนรายผู้กู้ทั้งหมด (พ.ศ.2561-พ.ศ.2562) ส่วนที่ผิดนัดชำระหนี้ก็เป็นผลเนื่องมาจากการค้าขายสินค้าการเกษตรบางประเภทหรือเกิดภัยแล้งตามธรรมชาติ (2) เกิดมูลหนี้ที่ไม่จำเป็นขึ้นและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาล เนื่องจากพบว่าลูกหนี้บางรายเป็นลูกหนี้ที่ไม่สุจริต กล่าวคือ เมื่อประชาชนบางรายเห็นว่ารัฐบาลมีโครงการสิทธิพิเศษทางการเงินเกี่ยวกับหนี้ในระบบก็จะทำการแก้งเป็นหนี้ในระบบโดยสมคบกับบุคคลอื่นเพื่อให้มีหลักฐาน

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ความคิดเห็น ต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อ ผลของการบังคับใช้มาตรการ
				การกู้ยืมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาล
8	ธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานี	(1) จัดให้มีสินเชื่อสนับสนุนทางการเงินตามนโยบาย ของธนาคารโดยทั่วไป “โครงการสินเชื่อประชาชน” คือ 1) สินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพ ได้แก่ สินเชื่อประชารัฐเพื่อ ผู้สูงวัย สินเชื่อประชาชนสุขใจ สินเชื่อออมสุขใจ และ 2) สินเชื่อเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน ได้แก่ สินเชื่อคืนความสุข โดย ต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน (2) จัดให้มีสินเชื่อสนับสนุนทางการเงินแก้ไขหนี้นอก ระบบตามนโยบายของรัฐบาล “โครงการหนี้ในระบบ เป็นศูนย์” โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำ ประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน (3) จัดให้มีมาตรการส่งเสริมวินัยทางการเงินโดยให้ ดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราพิเศษ 3 เท่าของอัตราดอกเบี้ย เงินฝากทั่วไป หากร่วมโครงการและได้รับอนุมัติวงเงิน สินเชื่อดังกล่าว	(1) มาตรการทางกฎหมายมีอย่าง เหมาะสม ครอบคลุมและเพียงพอ แล้ว (2) มาตรการที่มีใช้กฎหมายมี อย่างเหมาะสม ครอบคลุมและ เพียงพอแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานธนาคารสามารถติดตาม ตรวจสอบได้ยากว่าการกู้ยืมเงิน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ สินเชื่อหรือไม่	(1) ผู้กู้สามารถชำระหนี้ตาม กำหนดได้ร้อยละ 70 ของจำนวนราย ผู้กู้ทั้งหมด (พ.ศ.2561-พ.ศ.2562) ส่วนที่ผิดนัดชำระหนี้มักจะเป็นกลุ่ม ผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่มีรายได้ ประจำ เช่น ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย หาบเร่ แผงลอย มอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นต้น (2) เกิดมูลหนี้ที่ไม่จำเป็นขึ้นและ ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง ของรัฐบาล เมื่อประชาชนบางราย เห็นว่ารัฐบาลมีโครงการสิทธิพิเศษ ทางการเงินเกี่ยวกับหนี้ในระบบก็ จะใช้สิทธิกู้ยืมไว้ก่อนทั้งที่มิได้กู้ยืม นำไปลงทุนโดยมากมักจะเป็นลูกค้า กลุ่มข้าราชการ

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ความคิดเห็น ต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อ ผลของการบังคับใช้มาตรการ
9	กองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขา 8 จังหวัด อุบลราชธานี	(1) จัดให้มีสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพของสมาชิกซึ่งคณะกรรมการกองทุนมีอำนาจพิจารณาอนุมัติวงเงินไม่เกิน 30,000 บาท ส่วนประชาคมหมู่บ้านมีอำนาจพิจารณาอนุมัติวงเงินไม่เกิน 30,001-75,000 บาท และคณะกรรมการประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุมัติตั้ง 75,001 บาทขึ้นไป โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันและผู้กู้ต้องฝากประจำกับกองทุนในโครงการเงินออมสัจจะ (2) จัดให้มีสินเชื่อเพื่อการใช้จ่ายฉุกเฉิน ซึ่งคณะกรรมการกองทุนมีอำนาจพิจารณาอนุมัติวงเงินไม่เกิน 15,000 บาท โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกัน	(1) มาตรการทางกฎหมายมีอย่างเหมาะสม ครบคลุมและเพียงพอแล้ว (2) มาตรการที่มีใช้กฎหมายมีอย่างเหมาะสม ครบคลุมและเพียงพอแล้ว แต่ชาวบ้านยังคงก่อหนี้ด้วยการเล่นการพนันทั้ง หวยไทย หวยลาว หวยเวียดนาม ซึ่งมีผู้นำมาขายในพื้นที่	(1) ประสบผลสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล (2) เกิดปัญหาการ “หนี้นอกระบบซ้อนหนี้ในระบบ” เนื่องจากสมาชิกยังไม่มี ความเข้าใจทางการเงิน ทำให้เมื่อครบกำหนดชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านแต่ไม่มีเงินชำระ ก็เกรงว่าจะถูกเพื่อนสมาชิกว่ากล่าวนินทาว่าร้ายทำให้อับอาย จึงไปกู้ยืมเงินนอกระบบมาชำระซึ่งมีดอกเบี้ยสูงซึ่งเป็นหนี้นอกระบบมาชำระหนี้ในระบบ
10	เจ้าหนี้ในระบบ	(1) เป็นคู่สัญญาผู้ให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (อัตราร้อยละ 15 ต่อปี) ทั้งโดยวิธีกู้ยืมทางตรงและโดยวิธีการทำนิติกรรมอำพราง ดังนี้ 1) สัญญากู้ยืมเงินโดยผู้ให้เรียกเก็บดอกเบี้ยรายวัน ซึ่งเมื่อรวมคำนวณเป็นอัตราดอกเบี้ยต่อปีแล้วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด	-	-

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ความคิดเห็น ต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อ ผลของการบังคับใช้มาตรการ
		2) สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุเงินต้นโดยผู้ให้กู้จะระบุอัตราดอกเบี้ยในภายหลังจากวันทำสัญญา แต่ผู้กู้ต้องชำระดอกเบี้ยตามที่ผู้ให้กู้กำหนด 3) สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุเงินต้นและอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย แต่ผู้กู้ต้องชำระดอกเบี้ยตามที่ผู้ให้กู้กำหนด 4) สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุเงินต้นและอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย แต่ผู้กู้ต้องชำระค่าตอบแทนพิเศษในการทำสัญญาอีกส่วนหนึ่ง (เงินปากถุง) 5) สัญญากู้ยืมเงินซึ่งระบุเงินต้นและอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย แต่ผู้ให้กู้ส่งมอบเงินต้นให้ไม่ครบจำนวนโดยถือว่าเงินส่วนขาดเป็นดอกเบี้ยพิเศษซึ่งชำระแล้วล่วงหน้า 6) สัญญาซื้อขายโดยผ่อนชำระค่าสินค้าเป็นงวด อำนวยสัญญากู้ยืมเงินที่อัตราดอกเบี้ยฝ่าฝืนกฎหมาย		

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ความคิดเห็น ต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อ ผลของการบังคับใช้มาตรการ
11	ลูกหนี้ในระบบ	(1) เป็นคู่สัญญาผู้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (อัตราร้อยละ 15 ต่อปี) ทั้งโดยวิธีกู้ยืมทางตรงและโดยวิธีการทำนิติกรรมอำพราง	(1) มาตรการทางกฎหมาย ช่วยลดปัญหาการทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมได้ และทำให้การใกล้เคียงประណหนี้ได้สำเร็จโดยไม่ต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยทั้งหมด (2) มาตรการที่มีใช้กฎหมายสามารถบรรเทาความเดือดร้อนได้ แต่ก็ไม่ช่วยแก้ไข้ปัญหาทั้งหมดเพราะสินเชื่อที่รัฐจัดหาให้ทั้งหมดมีเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกัน ซึ่งผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถดำเนินการหามาเข้าร่วมโครงการได้	(1) ผลการใช้มาตรการแก้ปัญหาสามารถแก้ไข้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง ควรให้มีการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	ความเกี่ยวข้องต่อมาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ	ความคิดเห็น ต่อมาตรการของรัฐ	ความคิดเห็นต่อ ผลของการบังคับใช้มาตรการ
12	นักวิชาการหรือ ผู้ทรงคุณวุฒิด้าน กฎหมาย	-	(1) กฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับ เรื่องการกู้ยืมและอัตราดอกเบี้ยที่ใช้ อยู่ในปัจจุบันจึงไม่มีประสิทธิภาพ เพียงพอในการแก้ไขปัญหาหนี้นอก ระบบเพราะสามารถทำสัญญาหลบ หลีกกฎหมายได้	(1) ปัญหาหนี้ในระบบอาจจะไม่ สามารถหมดไปได้ เพราะผู้ให้กู้เป็นผู้ มีอิทธิพล (2) ควรแก้ปัญหาของการเข้าถึง แหล่งเงินทุนให้แก่ประชาชน โดยคิด อัตราดอกเบี้ยต่ำ ปราบปรามแหล่ง เงินกู้ในระบบอย่างจริงจัง ให้ ความรู้ และสร้างอาชีพที่มั่นคง เพื่อ เพิ่มรายได้แก่ลูกหนี้
	นักวิชาการหรือ ผู้ทรงคุณวุฒิด้าน เศรษฐศาสตร์	-	(1) การแก้ปัญหาในปัจจุบัน เช่น การให้สินเชื่อโปไฟแนนซ์ หรือระบบ สหกรณ์ ยังไม่ประสบความสำเร็จ เท่าที่ควร	(1) รัฐ ควร แทรกแซง เพื่อ แก้ปัญหาหนี้ในระบบ (2) รัฐบาลควรปลูกฝังและใช้หลัก ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และควร ใช้นโยบาย “เครดิตความดี” เพื่อ นำมาประกอบการพิจารณาการให้ กู้ยืมเงินแทนการนำทรัพย์สินหรือ บุคคลมาค้ำประกัน

บทที่ 6

วิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

บทนี้เป็นการวิเคราะห์กฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบและเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบสำหรับประเทศไทย

1. วิเคราะห์

1.1 การกำหนดเพดานดอกเบี้ย

หนี้ในระบบเกิดขึ้นจากการกู้ยืมที่มีการเรียกดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายจำกัดเสรีภาพการแสดงเจตนาของเอกชนในการตกลงดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในการกู้ยืมเงินโดยตราเป็นพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 โดยมีเจตนารมณ์ป้องกันมิให้มีการเรียกดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนเกินสมควรเพื่อกู้ยืมไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบนั้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานของกฎหมายแล้ว การกู้ยืมเป็นการกอนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนในทางบุคคลสิทธิประเภทหนึ่งโดยทั่วไปบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะตกลงเงื่อนไขแห่งสัญญาได้อย่างอิสระตามหลักเสรีภาพของการแสดงเจตนาของเอกชน (Freedom of Contract) และรัฐพึงต้องบังคับสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาไปตามตามทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of Will) จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า รัฐควรแทรกแซงการแสดงเจตนาของเอกชนในการตกลงอัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในการกู้ยืมหรือไม่ เพียงใด

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีการกำหนดเพดานดอกเบี้ยตามกฎหมายในบทที่ 2 ผู้วิจัยวิเคราะห์ในประเด็นผลกระทบจากการที่รัฐจำกัดเสรีภาพในการตกลงอัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในการกู้ยืมโดยตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยโดยจะพิจารณาผลกระทบเฉพาะบริบทการกู้ยืมระหว่างบุคคลธรรมดาของผู้มีรายได้น้อย ผลการวิเคราะห์เป็นดังนี้

ข้อดี

(1) การตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเป็นการคุ้มครองผู้กู้มิให้ถูกเรียกดอกเบี้ยเกินสมควรและจัดระเบียบสังคมไม่ให้นายทุนเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคผลประโยชน์บนความทุกข์ยากของผู้อื่น

(2) การตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเป็นการสนับสนุนให้ต้นทุนของเงินทุนต่ำ (Cost of fund) ส่งผลดีต่อการหารายได้ของผู้กู้และเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงก็จะทำให้ต้นทุนปัจจัยการผลิตสูงและทำให้ผู้ผลิตต้องผลัดภาระแก่ผู้บริโภคโดยการกำหนดราคาสินค้าสูงขึ้น และส่งผลกระทบทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น

(3) การตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเป็นการสนับสนุนให้ประสิทธิภาพส่วนเพิ่มของเงินทุนหน่วยสุดท้าย (Marginal Efficiency of Capital) มากขึ้น เนื่องจากการลงทุนนั้น ผู้กู้จะพิจารณาเปรียบเทียบความคุ้มค่าของการลงทุนระหว่างอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมกับอัตราผลตอบแทนที่คาดหวัง หาก

กฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยไว้ต่ำก็จะทำให้อัตราดอกเบี้ยกู้ยืมซึ่งเป็นต้นทุนลดลง ทำให้เกิดความคุ้มค่าในการลงทุนมากขึ้น จึงตัดสินใจลงทุนจำนวนมากขึ้น เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ

(4) การตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ หากไม่มีเพดานอัตราดอกเบี้ย ผู้ให้กู้จะเรียกอัตราดอกเบี้ยเท่าไรก็ได้ ผู้ให้กู้ซึ่งเป็นผู้มีเงินเก็บออมอยู่แล้วนำเงินออมมาปล่อยกู้ ก็จะได้รับดอกเบี้ยแล้วนำกลับมาเก็บออมมากขึ้นไปอีกตามสัดส่วนจำนวนเงินที่ปล่อยกู้ ในขณะที่ผู้กู้ซึ่งเป็นผู้ที่ขาดแคลนเงินออมก็ต้องเสียดอกเบี้ยตามสัดส่วนจำนวนเงินกู้ยืมมา ทำให้เงินออมของตนลดน้อยลงไปอีก ส่งผลทำให้เกิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจทวีคูณมากยิ่งขึ้น หากกฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยไว้ก็จะทำให้ผู้กู้ต้องเสียอัตราดอกเบี้ยน้อยลงและมีเงินเก็บออมมากขึ้น และส่งผลทำให้ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลง

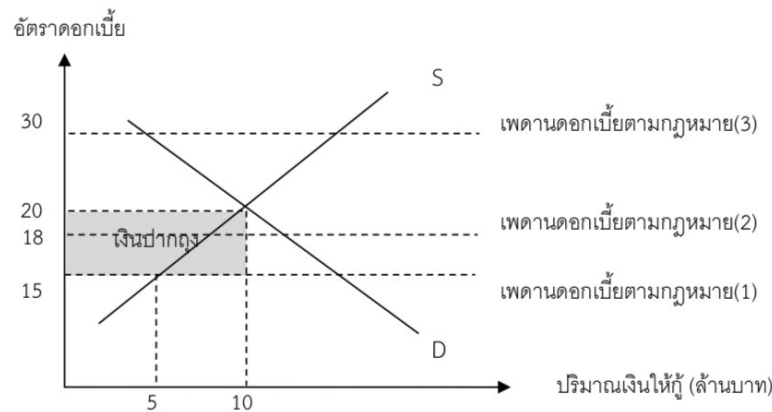
(5) การตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยช่วยส่งเสริมการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจ ดอกเบี้ยเงินกู้เป็นรายได้ของผู้ให้กู้ยืมในขณะที่เป็นรายจ่ายของผู้กู้ การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยไว้ ทำให้ผู้ให้กู้มีรายได้น้อยลง แต่ก็ทำให้ผู้กู้มีรายได้จากการลงทุนมากขึ้นเพราะรายจ่ายที่เป็นดอกเบี้ยก็น้อยลง ส่งผลทำให้ส่งเสริมการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้กู้ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยอยู่แล้ว

ข้อเสีย

(1) การตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย ผู้ให้กู้ยืมนอกระบบจะมีจำนวนลดลง ส่วนผู้ให้กู้ยืมนอกระบบรายใหญ่ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลจะสามารถดำรงอยู่ในธุรกิจต่อไป เมื่อผู้ให้กู้ยืมนอกระบบมีจำนวนน้อยรายก็จะมีอำนาจต่อรองเหนือผู้กู้มากยิ่งขึ้น ส่งผลทำให้ผู้กู้โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินถูกซ้ำเติมให้มีอุปสรรคในการเข้าถึงแหล่งทุนขึ้นไปอีก อันเป็นผลแห่งการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะผลย้อนกลับมาก่อผลร้ายแก่ผู้ที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง (Reverse effect)

(2) การตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย ทำให้อัตราดอกเบี้ยไม่เป็นไปตามอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพ (Effective rate) เป็นการจูงใจให้ผู้ให้กู้เรียกประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบอื่นจากผู้กู้มากขึ้นเพื่อชดเชยความเสี่ยงจากการที่ผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้และชดเชยความเสี่ยงจากการกระทำผิดกฎหมายจากการลงพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีพบว่า ผู้ให้กู้จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการทำสัญญากู้ยืมนอกระบบเรียกว่า “เงินปากถุง”

สำหรับปัญหาเงินปากถุงนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าเป็นคำตอบแทนการให้กู้ยืมซึ่งผู้ให้กู้เรียกเอาจากผู้กู้เป็นจำนวนเท่ากับส่วนต่างมูลค่าระหว่างอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพ (Effective rate) กับเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) ปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่อัตราดอกเบี้ยดุลยภาพสูงกว่าเพดานอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายและยิ่งเพดานอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายอยู่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพมากเท่าใดก็จะยิ่งจูงใจให้มีการเรียกจำนวนเงินปากถุงมากขึ้นเท่านั้น แต่ในทางกลับกันปัญหาดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นหากอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพเท่ากับหรือต่ำกว่าเพดานอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย



ตัวอย่าง สมมติฐานว่า ผู้ให้กู้และผู้กู้ทุกคนกระทำการโดยสุจริต และปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจอื่นคงที่

เดิมอัตราดอกเบี้ยดูดยภาพหรืออัตราดอกเบี้ยตามตกลง (Effective rate) ร้อยละ 20 ต่อปี ผู้ให้กู้จะเต็มใจให้กู้ยืมเงินจำนวน 10 ล้านบาท ทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้ต่างพอใจที่จะกู้ยืมเงินกันตามเสรีภาพในการแสดงเจตนา ต่อมา มีการตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) อัตราร้อยละ 15 ต่อปีตามเส้นเพดานดอกเบี้ยตามกฎหมาย (1) ซึ่งเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) อยู่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยดูดยภาพ (Effective rate) ผู้ให้กู้จะพยายามเรียกค่าตอบแทนอื่นหรือเงินปากถุงเป็นจำนวนเท่ากับส่วนต่างมูลค่าระหว่างอัตราดอกเบี้ยดูดยภาพกับเพดานอัตราดอกเบี้ยคิดเป็นร้อยละ 5 (20%-15%) เพื่อชดเชยความเสี่ยงและผลตอบแทนที่ผู้ให้กู้คาดหวัง เนื่องจากผู้ให้กู้ถูกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญา

ถ้าหากข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป มีการตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) อัตราร้อยละ 18 ต่อปีตามเส้นเพดานดอกเบี้ยตามกฎหมาย (2) ซึ่งเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) อยู่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยดูดยภาพ (Effective rate) ผู้ให้กู้จะพยายามเรียกค่าตอบแทนอื่นหรือเงินปากถุงลดลงจากร้อยละ 5 (20%-15%) เหลือเพียงร้อยละ 2 (20%-18%) เนื่องจากอัตราผลตอบแทนดูดยภาพกับอัตราผลตอบแทนที่กฎหมายกำหนดมีความเหมาะสมและใกล้เคียงกัน

ถ้าหากข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป กฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) อัตราร้อยละ 30 ต่อปีตามเส้นเพดานดอกเบี้ยตามกฎหมาย (3) ซึ่งเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) อยู่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยดูดยภาพ (Effective rate) ผู้ให้กู้จะไม่มีอาการพยายามเรียกค่าตอบแทนอื่นหรือเงินปากถุงเนื่องจากสมประโยชน์ระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้แล้ว แต่กรณีนี้ผู้กู้จะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและไม่เกิดประสิทธิผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ จะเห็นได้ว่าการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

1.2 การดำเนินคดีอาญาโดยลูกหนี้นอกระบบ

ผู้วิจัยวิเคราะห์ประเด็นการดำเนินคดีอาญาโดยลูกหนี้นอกระบบ กล่าวคือ เมื่อลูกหนี้ได้กู้ยืมเงินนอกระบบและมีอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้ว พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับลูกหนี้นอกระบบเพื่อดำเนินคดีอาญาได้มากน้อย เพียงใด

บุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 คือ บุคคลที่ให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการอำพราง การให้กู้ยืมเงิน โดยมีลักษณะ

- (1) เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้
- (2) กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือ
- (3) กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือสิ่งของ หรือโดยวิธีการใดๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน

นอกจากนี้ ยังรวมถึงบุคคลใดที่ได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา รวมถึงบุคคลที่ใช้สิทธินั้นหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 แล้ว ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ในกรณีที่เป็นการดำเนินคดีโดยผู้เสียหายซึ่งก็คือลูกหนี้นอกระบบ ลูกหนี้นอกระบบไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเอาผิดแก่เจ้าหนี้นอกระบบเพราะไม่ได้เป็นผู้เสียหายตามบทนิยามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ มาตรา 2(4) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “ผู้เสียหายหมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6” ผู้เสียหายนอกจากต้องเป็นบุคคลผู้ได้รับความเสียหายแล้วยังจะต้องเป็น “ผู้เสียหายโดยนิตินัยด้วย” ผู้เสียหายโดยนิตินัยคือผู้เสียหายที่ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด เมื่อลูกหนี้นอกระบบได้มีความตกลงยินยอมกู้ยืมเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้กู้หรือลูกหนี้นอกระบบจึงมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560

ทั้งนี้ ศาลฎีกาก็ได้วางบรรทัดฐานในกรณีดังกล่าวไว้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1281/2503 ซึ่งศาลพิจารณาพิพากษาว่า “คดีนี้ ผู้ว่าคดีฯ ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3 และ 4

จำเลยให้การปฏิเสธและต่อสู้ว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องและคดีนี้ไม่มีผู้เสียหาย

นายสมพงษ์ เชาวน์ประดิษฐ์ ยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมศาลอนุญาโต

ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษายกฟ้องโจทก์

โจทก์และโจทก์ร่วมอุทธรณ์ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้ว่า ให้ยกคำพิพากษาศาลชั้นต้นเฉพาะส่วนที่ไม่ลงโทษจำเลย ให้ศาลชั้นต้นเรียกสำนวนจากศาลแพ่งและศาลอาญา พร้อมทั้งเอกสารมาประกอบการพิจารณาและพิพากษาใหม่ตามรูปคดี นอกนั้นยืนตามศาลชั้นต้น

โจทก์ร่วมและจำเลยฎีกา

ศาลฎีกาเห็นว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ผู้กู้ที่ยอมตกลงในการกู้ให้เขาเรียกเช่นนั้นย่อมได้ชื่อว่าเป็นผู้สนับสนุนให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอยู่ด้วยจึงมิใช่ผู้เสียหายในกรณีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ส่วนที่โจทก์ร่วมฎีกาว่า โจทก์ร่วมมิได้สมัครใจให้มีการเรียกดอกเบี้ยเช่นนั้นเลย โจทก์ร่วมผิดใจตกลงไปเพราะถูกขู่เข็ญบังคับนั้นศาลฎีกาเห็นว่า โจทก์ร่วมชอบที่จะไปดำเนินคดีเอาแก่จำเลยในฐานความผิดกระชอกหรือรีดเอาทรัพย์สินในคดีความผิดเช่นนั้น ซึ่งโจทก์ร่วมชอบที่จะอ้างว่าเป็นผู้เสียหายได้ จะอ้างความเสียหายในการกระทำความผิดอย่างอื่นมาเป็นโจทก์ร่วมในคดีเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหาได้ไม่

ฎีกาของจำเลยว่า นายสมพงษ์ ไม่มีฐานะเป็นคู่ความ จึงไม่อาจอ้างพยานหลักฐานใด ๆ เข้ามาในคดีได้นั้น ศาลฎีกาเห็นว่า คดีนี้ศาลชั้นต้นได้ส่งอนุญาตให้นายสมพงษ์เข้าเป็นโจทก์ร่วมกับผู้ว่าคดีฯ แล้ว นายสมพงษ์ย่อมเป็นคู่ความมีสิทธิที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีนั้นได้ แม้ในที่สุดศาลจะพิพากษาว่านายสมพงษ์ไม่ใช่ผู้เสียหาย ไม่มีสิทธิที่จะเป็นโจทก์ก็ดี ก็เป็นแต่เพียงทำให้นายสมพงษ์ไม่ได้รับผลของการฟ้องเท่านั้น หากทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของนายสมพงษ์ในคดีเสียเปล่าไป เท่ากับไม่ได้ดำเนินคดีเลยแต่อย่างใดไม่ ส่วนที่ว่าพยานหลักฐานที่โจทก์ร่วมอ้างอิง จะนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานสำหรับคดีของผู้ว่าคดีผู้เป็นโจทก์ไม่ได้นั้น ศาลฎีกาเห็นว่า ในคดีอาญานั้น แม้จะมีโจทก์หลายคนพยานหลักฐานของโจทก์แต่ละคนที่อ้างอิงมา ศาลย่อมนำมาประมวลวินิจฉัยข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ ไม่มีอะไรจำกัดห้ามให้ต้องรับฟังแต่เฉพาะคดีของโจทก์แต่ละคน

พิพากษายืน”

คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ได้วินิจฉัยตามแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 642/2486 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1222/2502 แม้คำพิพากษาศาลฎีกาจะเป็นคำพิพากษาที่ตัดสินใน พ.ศ. 2503 ก็ตาม ซึ่งเป็นการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 แต่ยังถือเป็นบรรทัดฐานที่นำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ได้ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ลูกหนี้ในระบบไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญากับเจ้าหนี้ในระบบได้เมื่อลูกหนี้ในระบบได้นียอมกู้ยืมเงินหรือนียอมให้เจ้าหนี้ในระบบกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการให้กู้ยืมเงิน โดยมีลักษณะเป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือกำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยจนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน

การดำเนินคดีโดยผู้เสียหายมีปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475¹ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า แม้จะมีการตรากฎหมายใหม่เพื่อยกเลิกและใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ก็ตาม การดำเนินคดีแก่เจ้าหนี้โดยลูกหนี้ในระบบก็ยังคงเป็นปัญหาสำหรับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 เพราะลูกหนี้ในระบบไม่ได้มีสถานะเป็น

¹ ญัตติ วุฒิสภาครั้งที่ ๖๖๖, “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ : ศึกษากรณีหนี้ในระบบของผู้ประกอบธุรกิจมิใช่สถาบันการเงิน ภายใต้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น.223-224.

ผู้เสียหายโดยนิตินัย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ลูกหนึ่นอกระบบยังมีทางออกสำหรับการดำเนินคดีแก่เจ้าหน้าที่ แม้ลูกหนึ่นไม่ได้ร้องทุกข์แต่พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้เองตามมาตรา 121 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดิน มิใช่ความผิดต่อส่วนตัว หลังจากได้มีการสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ ตามมาตรา 120 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 20395/2555 ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า ความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 เป็นคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดิน มิใช่ความผิดต่อส่วนตัวที่ห้ามพนักงานสอบสวนทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคสอง พนักงานสอบสวนจึงมีอำนาจสอบสวนโดยมิพักต้องมีผู้เสียหายตามกฎหมายมาร้องทุกข์กล่าวโทษ การที่ผู้เสียหายจะเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยหรือไม่ จึงมิใช่ข้อสาระสำคัญของการสอบสวน แม้ผู้เสียหายจะยินยอมให้ดอกเบี้ยแก่จำเลยในอัตราที่ขัดต่อกฎหมาย พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจสอบสวนและพนักงานอัยการย่อมมีอำนาจฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120

ดังนั้น แม้ลูกหนึ่นอาจไม่สามารถดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่นอกระบบได้เนื่องจากไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัย ผู้วิจัยเห็นว่าพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560

1.3 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

แม้ลูกหนึ่นอกระบบจะมีข้อจำกัดในการฟ้องคดีอาญาก็ตาม แต่ลูกหนึ่นก็ยังสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อยู่ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เกี่ยวกับหนึ่นอกระบบเพราะกฎหมายอาจเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีส่วนช่วยแก้ปัญหาหนึ่นอกระบบ

ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นทางแพ่งหรืออาญาที่เกี่ยวกับหนึ่นอกระบบ ในการวิเคราะห์ในประเด็นนี้ต้องพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เช่น มาตรา 68 บัญญัติว่า รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทุนความให้ และมาตรา 258 บัญญัติ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านกระบวนการยุติธรรม โดยให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมาย อย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

เมื่อวิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและลูกหนี้นอกระบบได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายต่างๆ ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็ยังคงมีอยู่ เช่น

(1) การไม่ใช้ผู้เสียหายโดยนิตินัย ในกรณีที่ลูกหนี้ประสงค์จะดำเนินคดีอาญากับเจ้าหนี้นอกระบบ ลูกหนี้น้อยไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติเพราะไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัย ต้องให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นผู้บริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม

(2) การไม่รู้กฎหมาย ในบทที่ 5 จากการสัมภาษณ์นายสรศักดิ์ (นามสมมติ) ลูกหนี้นอกระบบที่จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งให้ข้อมูลว่า ตนไม่ทราบเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และผู้แทนศาลจังหวัดอุบลราชธานีก็ได้ให้ความเห็นว่า ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมาย ผลการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า ความไม่รู้กฎหมาย ทำให้ลูกหนี้ไม่ทราบว่าเจ้าหนี้ฝ่าฝืนกฎหมาย ผลที่ตามมาคือเจ้าหนี้ไม่ถูกดำเนินคดี

(3) การไม่มีทุนทรัพย์ในการดำเนินคดี ในบทที่ 5 จากการสัมภาษณ์ลูกหนี้นอกระบบ พบว่า ลูกหนี้บางคนมีรายได้ต่อเดือนประมาณ 5,000 – 6,000 บาท รายได้ดังกล่าวถือว่าเป็นรายได้ที่น้อยมากและเป็นรายได้ที่จำเป็นต้องนำไปใช้ในครัวเรือน ทำให้ลูกหนี้ไม่มีเงินว่าจ้างทนายความเพื่อดำเนินคดีต่อเจ้าหนี้

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ข้างต้นสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยในอดีต ผลการศึกษาในอดีตแสดงให้เห็นว่า ในความเป็นจริงลูกหนี้นอกระบบไม่ได้รับสิทธิอันพึงมีตามกฎหมาย ลูกหนี้นอกระบบไม่มีศักยภาพหรือความสามารถในการจ้างทนายเพื่อให้ความช่วยเหลือหรือต่อสู้คดี รวมถึงลูกหนี้นอกระบบไม่มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น ลูกหนี้นอกระบบไม่ได้ยื่นคำให้การ หรือถูกหลอกให้เจรจาไกล่เกลี่ยหรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำให้ลูกหนี้นอกระบบเสียเปรียบ² ผลการศึกษาของโครงการวิจัยนี้ก็ยังแสดงให้เห็นว่า ลูกหนี้ยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอยู่ซึ่งเป็นปัญหาที่เคยมีมาตั้งแต่ในอดีตและยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของลูกหนี้นอกระบบยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

1.4 โทษทางอาญาสำหรับเจ้าหนี้นอกระบบ

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2575 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว ได้กำหนดอัตราโทษคือ โทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นอัตราโทษที่ไม่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เพราะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ.2475 โดยเฉพาะโทษปรับที่กำหนดอัตราโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาทซึ่งเป็นอัตราโทษที่ต่ำมากเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางการเงิน พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 จึงได้เพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นจากเดิม โดยได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

² วิชัย สุวรรณประเสริฐ, “การสร้างความเป็นธรรมในสังคม : ศึกษากรณีหนี้นอกระบบจังหวัดชัยภูมิ,” วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 6, น. 131 (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2555).

อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาก็ยังคงเป็นเรื่องของความเหมาะสมของอัตราโทษ กล่าวคือ อัตราโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ถือเป็นอัตราโทษที่เหมาะสมหรือไม่ การพิจารณาความเหมาะสมของอัตราโทษนั้น ต้องพิจารณาว่าอัตราโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 เป็นไปตามหรือสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษหรือไม่ ทฤษฎีการลงโทษที่สำคัญประกอบด้วย ทฤษฎีลงโทษเพื่อความสะดวก ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน ทฤษฎีลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู และทฤษฎีการลงโทษเพื่อตัดโอกาสการกระทำความผิด สารสำคัญของทฤษฎีดังกล่าวได้ปรากฏในบทที่ 2

เมื่อพิจารณาอัตราโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ประกอบกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อความสะดวกแล้ว การลงโทษที่สาสมนั้นต้องมีอัตราโทษที่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การลงโทษอาญาตามกฎหมายฉบับนี้ยังอาจไม่ใช่เป็นการลงโทษที่สาสมกับการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เนื่องจาก

(1) โทษจำคุกได้กำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกิน 2 ปีซึ่งอัตราโทษนี้อาจจะเป็นโทษที่เบาและไม่ได้สัดส่วนกับความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราถือได้ว่าเป็นเรื่องที่กระทบกับความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ดังจะเห็นได้จากผลการสัมภาษณ์ของการลงพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี กล่าวคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบเพราะถือว่าการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นเรื่องความมั่นคงภายในราชอาณาจักร อัตราโทษที่กำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกิน 2 ปีเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นความผิดที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 กับกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดเกี่ยวกับเงินในระบบ พบว่า อัตราโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 มีอัตราโทษที่เบากว่าอัตราโทษตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ได้กำหนดโทษในความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน (มาตรา 4) โดยให้ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายประเภทเดียวกันกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 เพราะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเงินในระบบ แต่อัตราโทษของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 กำหนดให้มีโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี ในขณะที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 กำหนดโทษจำคุกไม่เกินสองปี

(2) โทษปรับได้กำหนดไว้ให้ปรับไม่เกินสองแสนบาทซึ่งอัตราโทษนี้อาจจะเป็นโทษที่เบาและไม่ได้สัดส่วนกับความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เมื่อพิจารณาถึงผลตอบแทนของเจ้าหนี้ระบบที่ได้รับจากอัตราดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมาย จะพบว่าดอกเบี้ยที่เจ้าหนี้ระบบได้รับมักจะเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าจำนวนเงินที่เป็นค่าปรับ ข้อมูลจากการลงพื้นที่ของผู้วิจัยที่จังหวัดอุบลราชธานีพบว่า อัตราดอกเบี้ยตามที่ปรากฏในการฟ้องร้องคดีนั้นมีอัตราดอกเบี้ยอยู่ระหว่างร้อยละ 120-700 ต่อปี หากนำอัตราดอกเบี้ยนี้มา

คำนวณเป็นเงินได้ ก็พบว่าเงินได้จากอัตราดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดอาจจะเป็นจำนวนเงินที่เกินกว่าอัตราโทษปรับ เช่น ให้กู้เงิน 100,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 30 ต่อเดือน (ร้อยละ 360 ต่อปี) ดอกเบี้ยต่อปี เจ้าหนี้จะระบบจะได้รับดอกเบี้ยคิดเป็นเงิน 360,000 บาทซึ่งมากกว่าอัตราโทษปรับสูงสุดที่กำหนดไว้ 200,000 บาท

(3) ศาลอาจใช้ดุลพินิจลงโทษเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งก็ได้ เช่น ลงโทษปรับเพียงอย่างเดียวก็ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เพราะโทษปรับที่ได้รับยังอาจน้อยกว่าผลประโยชน์ที่เจ้าหนี้ระบบได้รับ

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์การลงโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ภายใต้ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การลงโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของทฤษฎีนี้เท่าที่ควร เนื่องจากการจะทำให้ตัวผู้กระทำความผิดมีความเข็ดหลาบและไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก รวมถึงบุคคลทั่วไปได้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด การลงโทษต้องเป็นเครื่องมือทำให้คนอื่นกลัวโทษและปริมาณโทษจะต้องมีความเหมาะสม อัตราโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ยังอาจถือไม่ได้ว่าเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เจ้าหนี้ระบบและบุคคลทั่วไปเกิดความเข็ดหลาบหรือไม่เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดเพราะอัตราโทษจำคุกและโทษปรับไม่มีปริมาณโทษที่เหมาะสมกับความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กล่าวคือ โทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือโทษปรับไม่เกิน 2 แสนบาท หรือทั้งจำคุกและปรับ เป็นอัตราโทษที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกระบบและรายได้จากดอกเบี้ยเกินอัตราคุมกับอัตราโทษปรับ

หากวิเคราะห์การลงโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ภายใต้ทฤษฎีการลงโทษเพื่อตัดโอกาสการกระทำความผิด ผู้วิจัยเห็นว่า โทษจำคุกทำให้เจ้าหนี้ระบบออกจากสังคม ทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นไม่มีโอกาสกระทำความผิดในขณะที่ต้องโทษจำคุกและทำให้ชาวบ้านไม่ต้องเกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่ก่อให้เกิดหนี้ระบบ อย่างไรก็ตาม อัตราโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 เป็นโทษจำคุกไม่เกินสองปี ผู้กระทำความผิดจึงไม่ได้ถูกตัดโอกาสจากการกระทำความผิดตลอดไป หากศาลพิพากษาให้รอลงอาญา ผู้กระทำความผิดก็ไม่ต้องรับโทษจำคุก ผู้กระทำความผิดยังสามารถกระทำความผิดได้อยู่ หรือในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุกไม่ถึงสองปี ระยะเวลาในการตัดโอกาสเจ้าหนี้ระบบในการกระทำความผิดก็สั้นลง หรือในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุกสองปี ระยะเวลาสองปีก็ไม่ถือว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนานสำหรับการตัดโอกาสการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์อัตราโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 ประกอบกับทฤษฎีการลงโทษต่างๆ ข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าอัตราโทษสำหรับเจ้าหนี้ระบบยังเป็นอัตราโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิด ควรเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นเพื่อจะได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษ

1.5 กฎหมายกับการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงการนำกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาหนี้ในระบบ ดังนี้

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามสัญญากู้ยืม คือ ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี แต่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือเจ้าหนี้ในระบบ พยายามหาหนทางหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมายในการที่จะเรียกดอกเบี้ยแห่งการกู้ยืมเงินให้สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดโดยมีการคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดตลอดระยะเวลาของสัญญากู้ยืมรวมเข้าเป็นต้นเงินในสัญญากู้ยืมหรือการทำสัญญากู้ยืมเงินสองฉบับเป็นสัญญากู้ยืมเงินในส่วนของต้นเงินที่ทำการกู้ยืมกันจริงฉบับหนึ่ง และอีกฉบับหนึ่งเป็นสัญญากู้ยืมเงินในส่วนของการเรียกดอกเบี้ยการกู้ยืมเงิน โดยมีการคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดตลอดระยะเวลาของการกู้ยืมเงินลงเป็นต้นเงินในสัญญาฉบับนั้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่าถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีการบัญญัติกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดในการกู้ยืมเงินเพื่อมิให้ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือเจ้าหนี้ได้รับผลประโยชน์จากการให้กู้ยืมเงินมากเกินไป และเป็นการป้องกันมิให้ผู้กู้ยืมหรือลูกหนี้ที่มีความจำเป็นทางการเงินถูกเอารัดเอาเปรียบ แต่กฎหมายก็ยังมียช่องว่างในการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดตลอดระยะเวลาของสัญญากู้ยืมอันเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาหนี้ในระบบ

(2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 499 บัญญัติว่า “สินไถ่ถ้าไม่ได้กำหนดกันไว้ว่าเท่าใดไซ้ท่านให้ไถ่ตามราคาซื้อขายฝาก ถ้าปรากฏในเวลาไถ่ว่าสินไถ่หรือราคาซื้อขายฝากที่กำหนดไว้สูงกว่าราคาซื้อขายฝากที่แท้จริงเกินอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี ให้ไถ่ได้ตามราคาซื้อขายฝากที่แท้จริงรวมประโยชน์ตอบแทนร้อยละ 15 ต่อปี” เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 พบว่าการขายฝากที่มีการเรียกดอกเบี้ยรวมในสินไถ่ขายฝากเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี มีผลเพียงทำให้ลดอัตราดอกเบี้ยลงมาเหลือเท่ากับร้อยละ 15 ต่อปีตามที่กฎหมายกำหนด มิได้มีผลทำให้ดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะเนื่องจากการขายฝากไม่ตกอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 จึงไม่มีโทษทางอาญา

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ปัญหาดังกล่าวในส่วนของการรับผิดทางอาญาได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราของประเทศไทยให้การกู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดมีขอบเขตครอบคลุมถึงการขายฝากที่มีการเรียกดอกเบี้ยรวมในสินไถ่เพื่ออำพรางการกู้ยืมลักษณะดังกล่าวด้วยเพื่อป้องกันมิให้ผู้ให้กู้ในระบบหลบเลี่ยงกฎหมายดังที่เคยกระทำในอดีต³ ดังนั้น พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ได้อุดช่องว่างของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจากการขายฝาก

³ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาตรา 4 บัญญัติว่า บุคคลใดให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการให้กู้ยืมเงิน โดยมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) ในประเด็นการนำสัญญาเข้าซื้อเกี่ยวกับการกีดกันนั้น กระบวนการทำสัญญาเข้าซื้อจะมีการชำระค่าเข้าซื้อเป็นงวดๆ ซึ่งเงินที่ใช้เป็นงวดๆ นั้น เป็นการผ่อนชำระราคาทรัพย์สินที่ให้เข้าซื้อที่รวมผลประโยชน์เข้าไปแล้ว โดยผู้ให้เข้าซื้อคิดเหมาตามยอดเงินตั้งแต่วันแรกของการชำระเงินค้างงวดจนถึงงวดสุดท้ายซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเหมือนการคิดดอกเบี้ยรวมกับต้นเงินโดยค่าเข้าซื้อที่มีลักษณะเป็นราคาทรัพย์สินที่เข้าซื้อ (ราคาตามท้องตลาด) รวมกับดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อื่นๆ จึงจะได้เป็นค่าเข้าซื้อทั้งหมด อีกทั้งเมื่อมีการผิดสัญญาเข้าซื้อผู้ให้เข้าซื้อยังสามารถเรียกค่าติดตาม ค่าเสื่อมราคา ค่าดำเนินการต่างๆ ได้อีก ดังนั้นเมื่อสัญญาเข้าซื้อเป็นสัญญาที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากสัญญากู้ยืมเงินทำให้ฝ่ายผู้ให้เข้าซื้ออาศัยเป็นช่องทางในการคิดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปีเพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยเข้าซื้อไว้และไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 เพราะเป็นการห้ามเรียกดอกเบี้ยเฉพาะแต่การกู้ยืมเงินเท่านั้นจึงไม่อาจนำมาใช้แก่การเข้าซื้อได้⁴ และไม่เป็น การขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน⁵ ด้วยเหตุนี้ สัญญาเข้าซื้อจึงเป็นนิติกรรมที่ผู้ประกอบธุรกิจเงินทุนมักนำมาใช้เกี่ยวกับหนี้ในระบบในการชำระค่าสินค้าของผู้มีรายได้น้อย

(4) บทที่ 4 ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบของประเทศบังคลาเทศ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทย เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่า แม้กฎหมายทั้ง 4 ประเทศมีการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยและกำหนดโทษทางอาญา แต่กฎหมายเหล่านั้นอาจจะไม่ช่วยในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบโดยตรง กฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือที่นำผู้กระทำความผิดเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามาลงโทษ ประเทศไทยอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายของประเทศบังคลาเทศ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์มาเป็นแบบอย่างเพื่อแก้ไขกฎหมายของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงกรณีของประเทศไทย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 เป็นเครื่องมือสำหรับขั้นตอนสุดท้ายที่บังคับใช้เพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่ในระบบพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ การแก้ปัญหาหนี้ในระบบไม่สามารถแก้ไขได้โดยพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 แต่เครื่องมือที่จะสามารถแก้ไขปัญหาคือ การใช้นโยบายต่างๆ เช่น การเพิ่มการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เป็นต้น การวิเคราะห์นี้สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ในบทที่ 5 ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนสำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานีและผู้แทนศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด

(1) เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือ

(3) กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือสิ่งของหรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน

⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9571/2544

⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1206/2539 และ 957/2544

อุบลราชธานี ผู้แทนของหน่วยงานดังกล่าวได้ให้ความเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขปัญหานี้ในระบบในเบื้องต้นเท่านั้น

1.6 มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย

มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ปัญหานี้ในระบบที่สำคัญ ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ผลการศึกษาพบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ได้กำหนดถึงการแก้ปัญหาอย่างชัดเจนไว้ในยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัดซึ่งมีความเป็นสากลสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) อย่างไรก็ตาม ก็ยังต้องมีการแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหานี้ในระบบอย่างจริงจัง ความสำเร็จของมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายจึงขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้รับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์

ประเทศไทยได้มีมาตรการต่างๆ หลายมาตรการในการแก้ปัญหานี้ในระบบ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาโดยระบบการเงินแบบรากฐาน (Micro Finance) จากการวิเคราะห์ เห็นได้ว่า แม้มาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ปัญหานี้ในระบบถือว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพและมุ่งแก้ไขปัญหานี้ในระบบ แต่การใช้มาตรการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหานี้ในระบบให้หมดสิ้นอาจเป็นไปได้ยาก มาตรการเหล่านั้นเป็นเพียงการบรรเทาปัญหาของหนี้ในระบบ จึงควรยอมรับการมีอยู่ของหนี้ในระบบซึ่งปรากฏอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในบทที่ 5 ก็แสดงให้เห็นเช่นกันว่า หนี้ในระบบไม่อาจหมดไปจากสังคมไทยได้ ผู้แทนศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานีให้ความคิดเห็นว่า หนี้ในระบบไม่สามารถขจัดออกไปจากสังคมไทยได้ทั้งหมด การแก้ปัญหานี้ในระบบตามนโยบายของรัฐบาลเป็นเพียงการบรรเทาความเดือดร้อนของลูกหนี้เท่านั้น เนื่องจากการกู้ยืมกันเองของคนในชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ในระบบเป็นวิถีชีวิตของชาวบ้าน ตราบใดที่เจ้าหนี้ได้เรียกผลประโยชน์เกินสมควรและมีได้กระทำการทวงถามหนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หนี้ในระบบก็ยังคงเป็นสิ่งที่สามารถดำรงอยู่กับคนในสังคมได้ต่อไปโดยไม่ขัดแย้งกัน นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ (อาจารย์ประจำคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี) ก็ได้ให้ความเห็นว่า หนี้ในระบบยังคงมีอยู่ไม่อาจจะหมดลงได้เนื่องจากยังมีอุปสงค์ (demand) จากลูกหนี้เนื่องจากลูกหนี้มีความจำเป็นต้องใช้เงิน นอกจากนี้ ผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาได้เคยให้ข้อเสนอแนะว่า “ไม่ใช่ภาครัฐจะต้องดำเนินการ ให้เจ้าหนี้ในระบบเหล่านี้สูญหายไป หากแต่ภาครัฐต้องให้ความยอมรับการมีอยู่ของเจ้าหนี้ในระบบเหล่านี้ และสร้างระบบที่ให้กับบุคคลเหล่านี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้”⁶

มาตรการบางมาตรการก็ไม่สามารถแก้ปัญหานี้ในระบบให้กับลูกหนี้ได้ทุกคน ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกลูกหนี้ในระบบในบทที่ 5 แสดงให้เห็นว่า แม้รัฐบาลจะใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน แต่ลูกหนี้บางคนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินจากระบบการเงินรากฐานตามโครงการหรือนโยบายของ

⁶ อรรถพล อรรถวรเดช, ปณานิพันธ์ กัตถุญตานนท์, ขมฤทัย ดันหยงมาศ, วรปรานี สิทธิสรวง และธีรวิภา สุขวาทย์, “การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ,” (รายงานวิจัย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554), น.124.

รัฐบาลเนื่องจากการกู้ยืมมีขึ้นตั้งแต่ลูกหนี้มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้เงิน หรือสถาบันการเงินกำหนดให้ลูกหนี้ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงิน

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย พบว่า ประเทศไทย บังคลาเทศ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ มีกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน แต่ก็ยังคงพบปัญหาหนี้ในระบบอยู่ จึงเป็นการแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า กฎหมายอาจไม่ได้เป็นมาตรการหลักในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ และอาจไม่มีความจำเป็นต้องนำกฎหมายต่างประเทศมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทย นอกจากนี้ การศึกษาเปรียบเทียบแสดงให้เห็นว่า มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ปัญหานี้ในระบบของทั้งสี่ประเทศที่เหมือนกันคือการใช้ระบบการเงินรากฐานโดยมีประเทศบังคลาเทศเป็นต้นแบบ แม้ว่าประเทศต่าง ๆ จะใช้มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ปัญหานี้ในระบบ แต่ปัญหานี้ในระบบก็ยังคงมีอยู่ มาตรการเหล่านั้นจึงเป็นเพียงการบรรเทาปัญหานี้ในระบบในแต่ละประเทศ

ดังนั้น มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายสำหรับการแก้ปัญหานี้ในระบบจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น การแก้ปัญหานี้ที่แท้จริงของหนี้ในระบบ จึงควรแก้ไขที่ต้นเหตุซึ่งก็คือบุคคลผู้เป็นลูกหนี้

1.7 โอกาสและอุปสรรคของหน่วยงานที่มีต่อการดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหานี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน : กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการ เรื่อง การแก้ไขปัญหานี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการปัญหานี้ในระบบด้านลูกหนี้ และเจ้าหน้าที่ควบคุมกันไปอย่างเป็นระบบ ครบวงจร และต่อเนื่อง หลังจากผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลภาคสนามในจังหวัดอุบลราชธานีแล้ว ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์ถึงโอกาสและอุปสรรคของหน่วยงานที่มีต่อการดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหานี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน ผลการวิเคราะห์ปรากฏดังนี้

1.7.1 ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี

ในส่วนโอกาสต่อการดำเนินมาตรการนั้น ศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัดทุกจังหวัดมีโอกาสนในการช่วยให้มาตรการต่างๆ บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากศูนย์ดำรงธรรมท้องที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆซึ่งเป็นศูนย์ประสานงานย่อยทั่วทั้งจังหวัดทำให้ประชาชนสามารถเข้ารับการช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งศูนย์ดำรงธรรมได้รับความเชื่อถือจากประชาชนในการเข้ารับบริการเนื่องจากได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมเรื่องต่างๆของประชาชนอยู่แล้ว

ส่วนอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประการ ได้แก่

(1) ศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัดทุกจังหวัดไม่มีสถานะทางกฎหมายที่แน่นอนและชัดเจนเนื่องจากได้ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยอำนาจของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีข้อจำกัดซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ดังนั้น หากคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้สิ้นสภาพลงก็ย่อมส่งผลกระทบต่อภารกิจขององค์กรต่อไปในอนาคต และ

(2) ศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัดมิใช่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย จึงไม่มีอำนาจสั่งการให้บุคคลหรือหน่วยงานกระทำการหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับข้อเท็จจริงตามที่ตนร้องขอได้ ศูนย์ดำรงธรรมสามารถทำได้เพียงการประสานขอความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้บางกรณีมีการดำเนินการที่ล่าช้าออกไป

1.7.2 ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี

ในส่วนโอกาสต่อการดำเนินมาตรการนั้น ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานีมีจุดแข็งซึ่งเป็นโอกาสในการช่วยทำให้การดำเนินมาตรการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายได้โดยตรง มีกำลังพลพร้อมในการปฏิบัติการกิจและผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญต่อมาตรการช่วยเหลือประชาชนดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่นอกกระบวนที่เป็นผู้กระทำผิดกฎหมายมีความเกรงขามและสามารถช่วยเหลือลูกหนี้ผู้สุจริตได้

ส่วนอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการคือ การสืบสวนให้ทราบถึงเจ้าหน้าที่นอกกระบวนซึ่งเป็นตัวการผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมีความยุ่งยาก เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมนอกกระบวนจะไม่ดำเนินการด้วยตนเองแต่จะมีพฤติการณ์ใช้ให้บุคคลอื่นกระทำการแทนบุคคลอื่นผู้ดำเนินการแทนก็จะใช้ผู้ซึ่งเป็นบริวารของตนกระทำการต่อไปอีกหลายทอด เมื่อผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมนอกกระบวนเห็นว่าเจ้าพนักงานตำรวจใช้มาตรการเคร่งครัดในการดำเนินคดีสั่งการก็ให้บุคคลซึ่งถูกใช้ให้กระทำความผิดรีบไปดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับคดีกันตั้งแต่ตอนต้นเพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินคดีและสืบสวนมาถึงตน

1.7.3 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี

ในส่วนโอกาสต่อการดำเนินมาตรการนั้น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี มีจุดแข็งซึ่งเป็นโอกาสในการช่วยทำให้การดำเนินมาตรการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากประชาชนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีมีความเชื่อถือและไว้วางใจต่อหน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรกึ่งทหารและหน่วยงานมีกำลังพลกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆในจังหวัดเพื่อปฏิบัติการกิจเกี่ยวกับความมั่นคงด้านอื่นอยู่แล้วทำให้เข้าใจพฤติกรรมของประชาชนในพื้นที่อย่างถ่องแท้

ส่วนอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการนั้น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานีมิใช่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายโดยตรงไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งเรียกให้บุคคลเข้ามาให้ข้อเท็จจริงหากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานีจะดำเนินการใดๆเกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้นอกกระบวนก็สามารถทำได้แต่เพียงการขอความร่วมมือหรือเป็นเพียงการเข้าร่วมดำเนินการหรือปฏิบัติการในกรณีที่หน่วยงานอื่นร้องขอเท่านั้น อีกทั้งอาจมีปัญหาเกี่ยวกับความต่อเนื่องของนโยบายหากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในอนาคต

1.7.4 สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี

ในส่วนโอกาสต่อการดำเนินมาตรการนั้น สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานีมีจุดแข็งซึ่งเป็นโอกาสในการช่วยทำให้การดำเนินมาตรการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

- (1) มีศูนย์ประสานงานตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ระดับอำเภอและระดับจังหวัดทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย
- (2) ประชาชนมีความเชื่อถือหน่วยงานว่าจะได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่และ
- (3) มีทนายความประจำสำนักงานยุติธรรมทำให้สามารถเป็นที่ปรึกษากฎหมายและทำเอกสารทางกฎหมายได้ทันทีและชัดเจนรัดกุมเมื่อมีการใกล้เคียงสำเร็จ

ส่วนอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการนั้น มีข้อขัดข้องในการติดตามตัวบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหนี้มาทำการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ในชั้นเจ้าพนักงานยุติธรรมเนื่องจากเจ้าหนี้นอกระบบมักปกปิดที่อยู่แท้จริงและสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานีมิใช่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายโดยตรง จึงไม่มีอำนาจสั่งการหรือเรียกให้บุคคลเข้ามาให้ข้อเท็จจริงหรือกระทำการใดจึงสามารถทำได้แต่เพียงการขอความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

1.7.5 สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี

ในส่วนโอกาสต่อการดำเนินมาตรการนั้น สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานีมีจุดแข็งซึ่งเป็นโอกาสในการช่วยทำให้การดำเนินมาตรการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากลูกหนี้นอกระบบในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ จึงมีกลุ่มเป้าหมายตามนโยบายของกระทรวงแรงงานกับนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน และกระทรวงแรงงานก็ได้มีมาตรการเพื่อพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของผู้มีรายได้น้อยอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมีโครงการกองทุนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีศักยภาพในกู้ยืมจากธนาคารได้มีช่องทางสามารถกู้ยืมเงินเพื่อประกอบกิจการของตน

ส่วนอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการนั้น ในทางปฏิบัติแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยสามารถกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนนอกระบบได้ง่ายกว่ามาตรการของหน่วยงาน เนื่องจากไม่มีขั้นตอนทางเอกสารหรือหลักเกณฑ์การขออนุมัติวงเงินสินเชื่อที่เคร่งครัด และผู้ให้กู้นอกระบบสามารถเข้าถึงผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่ได้ดีกว่า

1.7.6 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี

ในส่วนโอกาสต่อการดำเนินมาตรการนั้น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานีมีจุดแข็งซึ่งเป็นโอกาสในการช่วยทำให้การดำเนินมาตรการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) มีภารกิจหลักในการสนับสนุนสินเชื่อแก่

เกษตรกรอยู่แล้ว ในทางปฏิบัติเมื่อเกษตรกรผู้มียาได้น้อยมาปรึกษาปัญหาการเงิน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็จะดำเนินการตามมาตรการช่วยเหลือในโครงการทั่วไปของธนาคารก่อนเนื่องจากเป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติวงเงินสินเชื่อของธนาคารเองซึ่งสะดวกและรวดเร็วกว่า แต่หากเกษตรกรผู้ยื่นคำขอไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามโครงการของธนาคารทั่วไปของธนาคารก็จะดำเนินการตามมาตรการช่วยเหลือในโครงการแก้ไขหนี้ระบบของรัฐบาล

ส่วนอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการนั้น อาจมีปัญหาเกษตรกรผู้ได้รับอนุมัติวงเงินสินเชื่อใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เนื่องจากในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีพบว่าเกษตรกรลูกหนี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) หนี้นอกระบบแท้ ซึ่งเป็นหนี้ที่เกษตรกรส่วนใหญ่ก่อขึ้นโดยกู้ยืมเงินนอกระบบตามความเป็นจริงและโดยสภาพที่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการสินเชื่อตามปกติได้ และ

(2) หนี้นอกระบบเทียม ซึ่งเป็นหนี้ที่เกษตรกรบางรายก่อขึ้นโดยเห็นว่ารัฐบาลมีโครงการสิทธิพิเศษทางการเงินเกี่ยวกับหนี้นอกระบบก็จะทำการแปลงเป็นหนี้นอกระบบโดยสมคบกับบุคคลอื่นเพื่อให้มีหลักฐานการกู้ยืมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาล จึงทำให้เกิดมูลหนี้ที่ไม่จำเป็นขึ้นเพื่อนำอนุมัติเงินไปใช้ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาล นอกจากนี้ การดำเนินมาตรการของรัฐบาลทำให้เกิดปริมาณงานเพิ่มขึ้นโดยซ้ำซ้อนกับปริมาณงานเดิมที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกันโดยมีจำนวนพนักงานเท่าเดิม ส่งผลกระทบทำให้ต้องชะลอการดำเนินภารกิจหลักของธนาคารออกไป

1.7.7 ธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานี

ในส่วนโอกาสต่อการดำเนินมาตรการนั้น ธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานีมีจุดแข็งซึ่งเป็นโอกาสในการช่วยทำให้การดำเนินมาตรการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากธนาคารมีการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการชำระหนี้ของผู้กู้ภายหลังจากที่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อไปแล้ว โดยกำหนดหน้าที่ให้ของศูนย์ควบคุมหนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของธนาคาร

ส่วนอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการนั้น เดิมมีปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานการกู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งผู้กู้จะต้องนำมาแสดงต่อธนาคารเพื่อประกอบการอนุมัติสินเชื่อตามโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของรัฐบาล แต่ปัจจุบันธนาคารได้แก้ไขหลักเกณฑ์ให้สามารถอนุมัติสินเชื่อโครงการดังกล่าวได้โดยไม่ต้องนำหลักฐานดังกล่าวมาแสดง อย่างไรก็ตาม อาจมีปัญหาประการอื่นตามมาว่า ผู้กู้อาจนำเงินไปใช้จ่ายอย่างอื่นที่ไม่ใช่เป็นการชำระหนี้หนี้นอกระบบซึ่งเป็นใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

1.7.8 สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานี

ในส่วนโอกาสต่อการดำเนินมาตรการนั้น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีจุดแข็งซึ่งเป็นโอกาสในการช่วยทำให้การดำเนินมาตรการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจาก

(1) มีการส่งเสริมการสร้างวินัยทางการเงินโดยฝากเงินออมสัจจะหากสมาชิกไม่ร่วมโครงการก็จะมีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุน

(2) มีมาตรการทางสังคมในการติดตามตรวจสอบการชำระหนี้ หากสมาชิกผิดนัดไม่ชำระหนี้ก็ต้องมีดำเนินการตามที่ประชุมของหมู่บ้านหรือชุมชนเพื่อพิจารณาถึงเหตุจำเป็นของผู้นั้น ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่มักจะเกรงกลัวว่าจะเกิดความอับอายหรือถูกนินทาว่ากล่าวจึงชำระหนี้ตรงต่อเวลา

ส่วนอุปสรรคต่อการดำเนินมาตรการมีดังนี้

(1) สมาชิกยังขาดความรู้ความเข้าใจการบริหารทางการเงินอย่างมาก เนื่องจากพบว่าในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีมีสมาชิกจำนวนมากที่เกรงว่าจะผิดนัดชำระหนี้กองทุนจึงไปกู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งมีดอกเบี้ยสูงมาชำระหนี้กองทุนซึ่งเป็นหนี้ในระบบที่มีดอกเบี้ยต่ำกว่า โดยพิจารณาเพียงว่าดอกเบี้ยที่จ่ายรายวันว่ามีจำนวนน้อยแต่ไม่ได้คำนึงถึงดอกเบี้ยรวมทั้งหมด

(2) สมาชิกขาดวินัยทางการเงินและไม่มีความพยายามสร้างรายได้แต่กลับนิยมการลงทุนมีความเสี่ยงสูง เช่น หว่ยใต้ดินไทยฉลากกินแบ่งไทย ฉลากกินแบ่งลาวฉลากกินแบ่งพม่า เป็นต้น และ

(3) มีนายหน้าชักชวนให้กู้ยืมนอกระบบจึงทำให้ผู้ให้กู้ยืมนอกระบบเข้าถึงประชาชนได้ง่ายกว่า

**ตารางแสดงผลการวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคต่อการดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนในพื้นที่จังหวัด
อุบลราชธานี**

ที่	หน่วยงาน	มาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของหน่วยงาน	โอกาส	อุปสรรค
1	ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี	(1) เผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง (2) รับขึ้นทะเบียนหนี้ในระบบและจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ลูกหนี้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนแทนการกู้ยืมนอกระบบโดยจำแนกตามประเภทของลูกหนี้ (3) ดำเนินการเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้ในระบบและทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่ให้เป็นหนี้ที่สอดคล้องกฎหมาย (4) นำลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์หรือการกล่าวโทษว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นต่อพนักงานสอบสวนท้องที่ซึ่งมีเขตอำนาจสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย (5) เข้าร่วมไกล่เกลี่ย เป็นพยาน และพิจารณามาตรการซึ่งมิใช่กฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในคณะกรรมการไกล่เกลี่ยหนี้ในระบบจังหวัดอุบลราชธานี	(1) ศูนย์ดำรงธรรมมีหน่วยงานย่อยประจำท้องที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆซึ่งเป็นศูนย์ประสานงานย่อยทั่วทั้งจังหวัดทำให้ประชาชนสามารถเข้ารับการช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง (2) ศูนย์ดำรงธรรมได้รับความเชื่อถือจากประชาชนในการเข้ารับบริการเนื่องจากได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมเรื่องต่างๆของประชาชนอยู่แล้ว	(1) ศูนย์ดำรงธรรมไม่มีสถานะทางกฎหมายที่แน่นอนและชัดเจนเนื่องจากได้ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยอำนาจของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีข้อองค์กรซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ดังนั้น หากคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้สิ้นสภาพลงก็ย่อมส่งผลกระทบต่อเครื่องมือขององค์กรต่อไปในอนาคต และ (2) ศูนย์ดำรงธรรมมิใช่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย จึงไม่มีอำนาจสั่งการให้บุคคลหรือหน่วยงานกระทำการหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับข้อเท็จจริงตามที่ตนร้องขอได้ ทำได้เพียงการประสานขอความร่วมมือในการดำเนินงาน

ที่	หน่วยงาน	มาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของหน่วยงาน	โอกาส	อุปสรรค
				ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้บางกรณีมีการดำเนินการที่ล่าช้าออกไป
2	ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี	(1) จัดให้มียุทธการ “ชุดรากถอนโคนอาชญากรรมทำบ้านเมืองน่าอยู่” เจ้าพนักงานตำรวจติดตามตัวเจ้าหน้าที่มาทำการสอบถามข้อเท็จจริง หมายถึง จับกุม ตรวจค้นยึดโฉนดซึ่งเป็นหลักประกันของหนี้ในระบบ (2) เป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยและทำสัญญาไถ่กู้ยืมให้ถูกต้องตามกฎหมายในทางแพ่ง (3) สืบสวน สอบสวนและดำเนินคดีตั้งข้อหาในฐานความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 6 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ กฎหมายว่าด้วยเครดิตฟองซิเอร์ ประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ และกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตำรวจจะตั้งข้อหาฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไว้ด้วยอันจะนำไปสู่การยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดต่อไป	(1) กองบังคับการตำรวจภูธรฯ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายได้โดยตรง มีกำลังพลพร้อมในการปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมาย (2) ผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญต่อมาตรการช่วยเหลือประชาชนในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบทำให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้นำการกระทำผิดกฎหมายมีความเคารพยำเกรงและสามารถช่วยเหลือลูกหนี้ผู้สุจริตได้	การสืบสวนให้ทราบถึงตัวการผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมีความยุ่งยาก เนื่องจากนายทุนผู้ให้กู้ยืมในระบบจะไม่ดำเนินการด้วยตนเองแต่จะมีพฤติการณ์ใช้ให้บุคคลอื่นกระทำการแทน และบุคคลผู้ดำเนินการแทนก็จะใช้ผู้ซึ่งเป็นบริวารของตนกระทำการต่อไปอีกหลายทอด เมื่อนายทุนผู้ให้กู้ยืมในระบบเห็นว่าเจ้าพนักงานตำรวจใช้มาตรการเคร่งครัดก็ให้บริวารรีบไปไกล่เกลี่ยระงับคดีกันตั้งแต่ตอนต้นเพื่อมิให้มีการดำเนินคดีและสืบสวนมาถึงตนและตัดอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ

ที่	หน่วยงาน	มาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของหน่วยงาน	โอกาส	อุปสรรค
3	กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี	(1) ปฏิบัติการทางการข่าว สังเกตเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์การก่อกวนหนี้ในระบบในพื้นที่ต่างๆ ของจังหวัดอุบลราชธานี และรายงานให้สภาความมั่นคงแห่งชาติทราบ (2) สนับสนุนกำลังในการปฏิบัติการตรวจค้นหรือยึดทรัพย์สินเจ้าหนี้ในระบบตามที่เจ้าพนักงานตำรวจร้องขอ (3) เข้าร่วมใกล้เคียง เป็นพยาน และพิจารณามาตรการซึ่งมิใช่กฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในคณะกรรมการใกล้เคียงหนี้ในระบบจังหวัดอุบลราชธานี	(1) ประชาชนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีมีความเชื่อถือและไว้วางใจต่อหน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรกึ่งทหาร (2) หน่วยงานมีกำลังพลกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ในจังหวัดเพื่อปฏิบัติการกิจเกี่ยวกับความมั่นคงด้านอื่นอยู่แล้วทำให้เข้าใจพฤติกรรมของประชาชนในพื้นที่อย่างถ่องแท้	(1) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในมิใช่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายโดยตรง จึงไม่มีอำนาจสั่งการหรือเรียกให้บุคคลเข้ามาให้ข้อเท็จจริงหรือกระทำการใดจึงสามารถทำได้แต่เพียงการขอความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น (2) รัฐบาลแต่ละสมัยมีนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงแตกต่างกันออกไป จึงมีปัญหาความต่อเนื่องของโครงการในนโยบายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
4	สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี	(1) เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี (2) ดำเนินการเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้ในระบบและทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่ให้เป็นหนี้ที่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับกรณีมีการเรียกอัตราดอกเบี้ยผิดกฎหมาย หรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความโดยวิธีการปรับโครงสร้างหนี้	(1) มีศูนย์ประสานงานตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ระดับอำเภอและระดับจังหวัดทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย (2) ประชาชนมีความเชื่อถือหน่วยงานว่าจะได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่และ	(1) มีข้อขัดข้องในการติดตามตัวบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหนี้มาทำการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมหนี้ในชั้นเจ้าพนักงานยุติธรรมเนื่องจากเจ้าหนี้ในระบบมักปกปิดที่อยู่แท้จริง (2) สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมิใช่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจบังคับใช้

ที่	หน่วยงาน	มาตรการแก้ปัญหาที่นอกกรอบของหน่วยงาน	โอกาส	อุปสรรค
		(3) รายงานต่อกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้ส่งกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือบังคับใช้มาตรการทางภาษี ในกรณีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ที่นอกกรอบได้ (4) เข้าร่วมไกล่เกลี่ย เป็นพยาน และพิจารณามาตรการซึ่งมิใช่กฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้ที่นอกกรอบในคณะกรรมการไกล่เกลี่ยที่นอกกรอบจังหวัด	(3) มีทนายความปฏิบัติหน้าที่ประจำทำให้สามารถเป็นที่ปรึกษากฎหมายและทำเอกสารทางกฎหมายได้ชัดเจนและรัดกุมเมื่อมีการไกล่เกลี่ยสำเร็จ	กฎหมายโดยตรง จึงไม่มีอำนาจสั่งการหรือเรียกให้บุคคลเข้ามาให้ข้อเท็จจริงหรือกระทำการใดจึงสามารถทำได้แต่เพียงการขอความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น
5	สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี	(1) จัดให้มีศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์และโครงการแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนด้านอาชีพเพื่อการพัฒนาทักษะฝีมือ (2) จัดให้มีศูนย์ข่าวสารประกาศรับสมัครงานของหน่วยงานรัฐและเอกชนพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีและพื้นที่ใกล้เคียง (3) จัดให้มีโครงการกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยสนับสนุนสินเชื่อแก่กลุ่มอาชีพในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี กู้ยืมเงินลงทุนซื้อวัตถุดิบ วัสดุอุปกรณ์ในการผลิตหรือขยายกิจการในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ	(1) ลูกหนี้ที่นอกกรอบในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ จึงเป็นกลุ่มเป้าหมายบุคคลเดียวกัน และกระทรวงแรงงานก็ได้มีมาตรการเพื่อพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของผู้มีรายได้น้อยอย่างต่อเนื่อง (2) สำนักงานแรงงานฯมีโครงการกองทุนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่ ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารให้มีแหล่งเงินทุนในการประกอบกิจการของตน	(1) เมื่อแรงงานได้สำเร็จการฝึกอาชีพและฝึกอบรมทักษะแรงงานมาแล้ว แต่ก็ไม่มีตลาดสินค้าหรือตลาดแรงงานรองรับอย่างเพียงพอ

ที่	หน่วยงาน	มาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของหน่วยงาน	โอกาส	อุปสรรค
6	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี	(1) จัดให้มีสินเชื่อสนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกรตามนโยบายของธนาคารโดยทั่วไป โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน (2) จัดให้มีสินเชื่อการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการแก้ไขหนี้ในระบบตามนโยบายของรัฐบาลในวงเงินไม่เกิน 150,000 บาทซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติของสาขา และวงเงินเกินกว่า 150,000 บาทซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติของคณะอนุกรรมการประจำจังหวัด โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน (3) จัดให้มีมาตรการป้องกันการเกิดปัญหาหนี้ในระบบโดยจัดสินเชื่อเพื่อการสร้างรายได้ทางอื่นเพิ่มเติมจากอาชีพเกษตรกรรม โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน	ธกส.มีภารกิจหลักในการสนับสนุนสินเชื่อแก่เกษตรกรอยู่แล้ว ในทางปฏิบัติเมื่อเกษตรกรผู้มียาได้น้อยมาปรึกษาปัญหาหนี้ในระบบก็จะดำเนินการตามมาตรการช่วยเหลือในโครงการทั่วไปของธนาคารก่อนเนื่องจากเป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติวงเงินสินเชื่อของธนาคารเองซึ่งสะดวกและรวดเร็วกว่า แต่หากเกษตรกรผู้ยื่นคำขอกู้ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามโครงการของธนาคารทั่วไปของธนาคารจึงจะดำเนินการตามมาตรการช่วยเหลือในโครงการแก้ไขหนี้ในระบบของรัฐบาล	(1) ปัญหาหนี้ในระบบเทียมกล่าวคือ หนี้ที่เกษตรกรก่อขึ้นโดยเล็งเห็นว่ารัฐบาลมีโครงการสิทธิพิเศษทางการเงินเกี่ยวกับหนี้ในระบบก็จะทำการแปลงเป็นหนี้ในระบบโดยสมคบกับบุคคลอื่นเพื่อให้มีหลักฐานการกู้ยืมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐบาล ทำให้การใช้วงเงินที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม (2) ปริมาณงานเพิ่มขึ้นโดยซ้ำซ้อนกับปริมาณงานเดิมที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน ในขณะที่มีจำนวนพนักงานเท่าเดิม ส่งผลกระทบทำให้ต้องชะลอการดำเนินการหลักของธนาคารออกไป

ที่	หน่วยงาน	มาตรการแก้ปัญหาหนี้ของระบบของหน่วยงาน	โอกาส	อุปสรรค
7	ธนาคารออมสิน สาขา อุบลราชธานี	(1) จัดให้มีสินเชื่อสนับสนุนทางการเงินตามนโยบายของธนาคารโดยทั่วไป “โครงการสินเชื่อประชาชน” คือ 1) สินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพ ได้แก่ สินเชื่อประชารัฐเพื่อผู้สูงวัย สินเชื่อประชาชนสุขใจ สินเชื่อออมสุขใจ และ 2) สินเชื่อเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน ได้แก่ สินเชื่อคั้นความสุข โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน (2) จัดให้มีสินเชื่อสนับสนุนทางการเงินแก้ไขหนี้ของระบบตามนโยบายของรัฐบาล “โครงการหนี้ของระบบเป็นศูนย์” โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน (3) จัดให้มีมาตรการส่งเสริมวินัยทางการเงินโดยให้ดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราพิเศษ 3 เท่าของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากทั่วไป หากร่วมโครงการและได้รับอนุมัติวงเงินสินเชื่อดังกล่าว	(1) ธนาคารออมสินมีภารกิจหลักในการสนับสนุนสินเชื่อในการประกอบอาชีพและสินเชื่อฉุกเฉินให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยทั่วไปอยู่แล้ว (2) ธนาคารออมสินมีระบบการติดตามและประเมินผลการชำระหนี้ของผู้กู้ภายหลังจากที่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อไปแล้ว โดยกำหนดหน้าที่ให้ของศูนย์ควบคุมหนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของธนาคาร	เกิดปัญหาผู้กู้นำเงินไปใช้จ่ายอย่างอื่นที่ไม่ใช่เป็นการชำระหนี้ของระบบซึ่งเป็นใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เนื่องจากธนาคารได้ผ่อนคลายหลักเกณฑ์ให้สามารถอนุมัติสินเชื่อโครงการได้โดยไม่ต้องนำหลักฐานเกี่ยวกับหนี้ของระบบมาแสดงเพื่อให้ลดความยุ่งยากให้แก่ลูกหนี้ของระบบที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ
8	กองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขา 8 จังหวัด อุบลราชธานี	(1) จัดให้มีสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพของสมาชิกซึ่งคณะกรรมการกองทุนมีอำนาจพิจารณาอนุมัติวงเงินไม่เกิน 30,000 บาท ส่วนประชาคมหมู่บ้านมีอำนาจพิจารณาอนุมัติวงเงินไม่เกิน 30,001-75,000 บาท และคณะกรรมการประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุมัติตั้ง 75,001 บาทขึ้นไป โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกัน	(1) มีการส่งเสริมการสร้างวินัยทางการเงินโดยฝากเงินออมสัจจะ หากสมาชิกไม่ร่วมโครงการก็จะมีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุน (2) มีมาตรการทางสังคมในการติดตามตรวจสอบการชำระหนี้ หาก	(1) สมาชิกยังขาดความรู้ความเข้าใจการบริหารทางการเงินอย่างมาก เนื่องจากพบว่าสมาชิกจำนวนมากที่เกรงว่าจะผิดนัดชำระหนี้กองทุนจึงไปกู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งมีดอกเบี้ยสูงมาชำระหนี้กองทุนซึ่งเป็น

ที่	หน่วยงาน	มาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบของหน่วยงาน	โอกาส	อุปสรรค
		หรือบุคคลค้ำประกันและผู้กู้ต้องฝากประจำกับกองทุนในโครงการเงินออมสัจจะ (2) จัดให้มีสินเชื่อเพื่อการใช้จ่ายฉุกเฉิน ซึ่งคณะกรรมการกองทุนมีอำนาจพิจารณาอนุมัติวงเงินไม่เกิน 15,000 บาท โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกัน	สมาชิกผิดนัดไม่ชำระหนี้ก็ต้องมีดำเนินการตามที่ประชุมของหมู่บ้านหรือชุมชนเพื่อพิจารณาถึงเหตุจำเป็นของผู้หนี้ ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่มักจะเกรงกลัวว่าจะเกิดความอับอายหรือถูกนิทนาว่ากล่าวจึงชำระหนี้ตรงต่อเวลา	หนี้ในระบบที่มีดอกเบี้ยต่ำกว่า โดยพิจารณาเพียงว่าดอกเบี้ยที่จ่ายรายวันว่ามีจำนวนน้อยแต่ไม่ได้คำนึงถึงดอกเบี้ยรวมทั้งหมด (2) สมาชิกขาดวินัยทางการเงิน และไม่มีความพยายามสร้างรายได้ แต่กลับนิยมการลงทุนมีความเสี่ยงสูง เช่น หว่ยไต่ดินไทยฉลากกินแบ่งไทย ฉลากกินแบ่งลาวฉลากกินแบ่งพม่า เป็นต้น และ (3) มีนายหน้าชักชวนให้กู้ยืมนอกระบบจึงทำให้ผู้ให้กู้ยืมนอกระบบเข้าถึงประชาชนได้ง่ายกว่า

2. ข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้วิเคราะห์ข้างต้นว่า พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเครื่องมือสุดท้ายที่มีสภาพบังคับทางอาญาหรือทางแพ่งเท่านั้น กฎหมายอาจไม่ใช่เครื่องมือหลักในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ กฎหมายเป็นเพียงฟันเฟืองหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาหนี้ในระบบ มาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายอาจเป็นเครื่องมือหลักในการช่วยแก้ปัญหาหรือบรรเทาปัญหาหนี้ในระบบ ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1 การกำหนดเพดานดอกเบี้ย

กฎหมายของประเทศไทยได้มีการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมเงินระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยนี้ถือว่ารัฐแทรกแซงการแสดงเจตนาของเอกชนในการตกลงอัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืม ผลกระทบของการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสียรวมถึงผลข้างเคียงจากบังคับใช้กฎหมายบางประการ

สำหรับปัญหาว่าในการกู้ยืมระหว่างบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นบ่อเกิดของหนี้ในระบบ รัฐควรจำกัดเสรีภาพของคู่สัญญาโดยตรากฎหมายกำหนดอัตราเพดานดอกเบี้ยเงินกู้ยืมหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐควรจำกัดเสรีภาพในการตกลงอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมโดยการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) แต่ควรเปลี่ยนจากการตรากฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่แน่นอนตายตัวมาเป็นการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยให้ยืดหยุ่นตามความเหมาะสมด้วยการออกเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีความเท่าทันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เช่น ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือ กฎกระทรวง เป็นต้น โดยให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (Ceiling rate) และคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยดูสภาพ (Effective rate) และปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจอื่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการบังคับใช้กฎหมายและป้องกันมิให้เกิดผลย้อนกลับมาก่อผลร้ายแก่ผู้ที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง (Reverse effect)

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยเสนอให้แก้ไขกฎหมายกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

เดิม	ข้อเสนอแนะ
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา 654 ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี”	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา 654 ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปีหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

2.2 โทษทางอาญาสำหรับเจ้าหนี้ในระบบ

จากบทวิเคราะห์ เมื่อพิจารณาทฤษฎีการลงโทษประกอบกับอัตราโทษทางอาญาสำหรับเจ้าหนี้ในระบบ ภายใต้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2560 พบว่า อัตราโทษยังอาจจะเป็นโทษที่เบาและไม่

เหมาะสมกับลักษณะความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พระราชบัญญัตินี้กำหนดโทษทางอาญาให้จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้วิจัยเห็นว่า อัตราโทษจำคุกและโทษปรับควรจะแก้ไขปรับปรุงให้มีอัตราโทษที่สูงขึ้น เป็นจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท โดยเทียบเคียงกับโทษตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ซึ่งอาจถือว่าเป็นกฎหมายจำพวกเดียวกัน การเพิ่มโทษนี้เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและให้เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ

2.3 แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและเห็นด้วยกับผลการวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้สิน ว่าควรใช้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการแก้ปัญหานี้ในระบบ เพราะเป็นการแก้ไขปัญหานี้ในระบบที่ต้นเหตุ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเป็นหนี้ในระบบตามที่นำเสนอในบทที่ 4 คือ พฤติกรรมการใช้จ่ายของลูกหนี้ การใช้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงแก้ปัญหานี้ที่พฤติกรรมของลูกหนี้ จึงเป็นการแก้ปัญหานี้สาเหตุอย่างแท้จริง

จากผลการสัมภาษณ์เชิงลึกในบทที่ 5 นั้น ผู้แทนศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนสำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี ผู้แทนธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานี ผู้แทนสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานี และอาจารย์ประจำคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้ให้ความเห็นในแนวทางเดียวกันว่า การแก้ปัญหานี้ในระบบควรใช้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินชีวิต

นอกจากนี้ ผลการวิจัยต่างๆ ที่ผ่านมาก็แสดงให้เห็นว่าแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถแก้ไขปัญหานี้ในระบบได้ เช่น สิริกร บุญสังข์ ศึกษาพบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาและการสร้างภูมิคุ้มกันจากหนี้สินร่วมกับชุมชนได้อย่างยั่งยืนคือ การพัฒนาปรับเปลี่ยนวิถีคิดของชาวบ้านให้การดำเนินชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงโดยเน้นในเรื่อง พอเพียง พอประมาณ ภูมิคุ้มกัน (ขยัน ซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน)⁷ ธัญญพัทธ์ วัฒนจิรพันธุ์ และคณะ ให้ข้อเสนอแนะในงานวิจัยว่า การบริหารจัดการหนี้สินควรใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจ

⁷ สิริกร บุญสังข์, “การสร้างภูมิคุ้มกันหนี้สินเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง,” (รายงานวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, 2562), น.102.

พอเพียง⁸ ศศิเพ็ญ พวงสายใจ และคณะ ให้ข้อเสนอแนะโดยใช้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงว่า ควรส่งเสริมให้เกิดการสร้างกระบวนการปฏิบัติการดำเนินชีวิต โดยผ่านการคิดตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ประชาชนและครัวเรือนต้องเรียนรู้วิถีแก้ไขปัญหาทางการเงิน เรียนรู้หลักและวิธีการลงทุนโดยพึ่งตนเอง หาวิธีการเพิ่มรายได้ลดค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะสินค้าหรือบริการที่ไม่จำเป็น และต้องมีวินัยในการใช้หนี้ที่ก่อขึ้นอย่างสม่ำเสมอ⁹

ดังนั้น ผู้วิจัยเสนอแนะให้ใช้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ สาเหตุหนึ่งซึ่งเป็นที่มาของหนี้ในระบบคือการใช้ชีวิตอย่างไม่พอเพียง หากลูกหนี้ดำเนินชีวิตภายใต้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ก็จะไม่มีความจำเป็นต้องไปกู้ยืมเงินจากผู้อื่น และหน่วยงานของรัฐหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรมีการให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินชีวิตด้วย

2.4 มาตรการอื่นๆ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ รวมถึง

(1) การสร้างวินัยทางการเงินในตนเองซึ่งถือเป็นอีกมาตรการที่สำคัญ เพราะเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของหนี้ในระบบ ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้แทนหน่วยงานก็ได้ให้ความเห็นในทำนองเดียวกันว่า ลูกหนี้ควรที่จะมีวินัยทางการเงินและก่อหนี้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

(2) การเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงแหล่งเงินให้มีเพิ่มมากขึ้น เมื่อได้วิเคราะห์ถึงนโยบายที่รัฐบาลได้ดำเนินมาแล้ว พบว่าการเข้าถึงแหล่งเงินยังมีข้อจำกัด เช่น ธนาคารออมสินจัดให้มีสินเชื่อสนับสนุนทางการเงินแก่ชนชั้นกรรมาชนตามนโยบายของรัฐบาล “โครงการหนี้ในระบบเป็นศูนย์” โดยต้องมีทรัพย์สินหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกันหรือ บสย.ค้ำประกัน กรณีนี้ ทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อตามโครงการนี้ได้ เพราะผู้มีรายได้น้อยเป็นผู้อายากจน อาจจะไม่มียอดหลักประกันเพื่อการกู้ยืม การเพิ่มช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนยังสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ เช่น ผู้แทนศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี

(3) การฝึกอาชีพและจัดหาตลาดรองรับสินค้าหรือแรงงาน การฝึกอาชีพและฝึกอบรมทักษะแรงงานเป็นมาตรการหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาหนี้ในระบบ เพราะทำให้ประชาชนสามารถมีอาชีพ สร้างรายได้ และ

⁸ ธัญญพัทธ์ วัฒนจิรพันธุ์ และคณะ, “แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของกลุ่มเกษตรกรอำเภอพนสนิมคม จังหวัดชลบุรี,” (รายงานวิจัย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก, 2561), น.71.

⁹ ศศิเพ็ญ พวงสายใจ, ไพรัช กาญจนการุณ, สุชาติ พรหมชัดแก้ว, สุขุม พันธุ์รงค์ และพิมลพรรณ บุญเสนา, “หนี้ในระบบ: ปัญหาและแนวทางแก้ไขภายใต้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง,” วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ฉบับที่ 1, ปีที่ 20, น.98 (มกราคม - มิถุนายน 2559).

พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งต้องมีมาตรการหรือนโยบายให้มีตลาดรองรับสินค้าหรือตลาดแรงงานอย่างเพียงพอ

(4) รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบให้ต่อเนื่อง การดำเนินนโยบายที่ไม่ต่อเนื่อง ทำให้การแก้ปัญหาไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการคลัง. “Pico finance คืออย่างไร.” จาก www.fpo.go.th/getattachment, 25 ธันวาคม 2562.

กระทรวงการคลัง. “นาโนไฟแนนซ์.” จาก www.fpo.go.th/aroundfpo, 25 ธันวาคม 2562

คณะกรรมการกำกับการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน กระทรวงการคลัง. “การแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน.” จาก https://1359.go.th/committee/doc/ภาครัฐ_การแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบ.pdf, 30 ธันวาคม 2561.

ชฎานันท์ ศิริกิจเสถียร และคณะ. “การน้อมนำแนวคิดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติงานในคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.” รายงานวิจัย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2558.

ณัฐวิทย์ วิทยศักดิ์พันธ์. “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ : ศึกษากรณีนี้สินนอกระบบของผู้ประกอบธุรกิจมีใช้สถาบันการเงินภายใต้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “คู่มือสำหรับประชาชน : การขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ.” จาก https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Doc_Form/Doc_peoplem anual/108_การขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ.pdf, 27 พฤษภาคม 2561.

ธัญญพัทธ์ วัฒนจิรพันธุ์ และคณะ. “แนวทางการแก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกรตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของกลุ่มเกษตรกร อำเภอนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี.” รายงานวิจัย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก, 2561.

นที จิตสว่าง. “วัตถุประสงค์ในการลงโทษ.” จาก <https://www.gotoknow.org/posts/454719>, 25 ธันวาคม 2562.

นันทกานต์ สมบัติสวัสดิ์. “แนวคิดเรื่องธุรกิจเพื่อสังคมของมุฮัมหมัด ยูนุส.” วารสารปัญญา. ฉบับที่ 1. ปีที่ 12, (มกราคม – มิถุนายน 2559).

ปรีดี บุญซื่อ. “Grameen Bank จากสินเชื่อรายย่อยสู่พอร์ตการลงทุนของคนยากจน.” จาก <https://thaipublica.org/2016/11/pridi15/>, 25 ธันวาคม 2562.

ไพฑูริย์ เอกจริยกร. คำอธิบายยืม ผาสุกทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558.

พรชนก ขาวรอด. “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.

พรชัย เพชรทองคำ. “บทบาทหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาด้านศาสนา (ชะรีอะฮ์): กรณีศึกษาธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

พิชชา วีรกุลเทวัญ. “ระบบการเงินรายย่อยกับปัญหาความยากจน.” การค้นคว้าอิสระ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการเงิน คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

มานิต กิตติจุจิต. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง วิธีชีวิตแห่งความสมดุล. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กิจอักษร, 2555.

มูลนิธิชัยพัฒนา. “เศรษฐกิจพอเพียง.” จาก <https://www.chaipat.or.th/publication/publish-document/sufficiency-economy.html>, 8 มกราคม 2563.

เยาวนารถ เพาะผล. “มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ใช้บริการเงินกู้นอกระบบ.” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.

วิชัย สุวรรณประเสริฐ. “การสร้างความเป็นธรรมในสังคม : ศึกษากรณีหนี้นอกระบบจังหวัดชัยภูมิ.” วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์. ฉบับที่ 3. ปีที่ 6, (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2555).

วิชัย สุวรรณประเสริฐ. “ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมกับความรับผิดชอบทางอาญาตอน 3 ปฐมบทของการแก้ไขกฎหมาย.” จาก https://www.moj.go.th/attachments/20170418080730_41333.pdf, 24 พฤษภาคม 2561.

ศันท์กรณ โสถถิพันธุ์. คำอธิบายนิติกรรม – สัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558.

ศศิเพ็ญ พวงสายใจ. ไพรัช กาญจนการุณ. สุชาติ พรหมขัดแก้ว. สุขุม พันธุ์รงค์ และพิมลพรรณ บุญเสนา. “หนี้นอกระบบ: ปัญหาและแนวทางแก้ไขภายใต้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง.” วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ฉบับที่ 1. ปีที่ 20, (มกราคม - มิถุนายน 2559).

ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์. “ปัญหาการเข้าถึงการเงินรากฐาน (microfinance) ของประชาชน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

สหธน รัตนไพจิตร. “ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา.” วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานคณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบประจํากรุงเทพมหานครและประจําจังหวัด. (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2560), น.3.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. “ความต้องการถือเงิน (Demand for Money).” จาก <http://www2.fpo.go.th/S-l/Source/ECO/ECO22.htm>, 25 ธันวาคม 2562.

สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. “คู่มือประชาชน เรื่อง การขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพีโกไฟแนนซ์).” จาก <http://www.1359.go.th/fidp/doc/คู่มือขออนุญาตประกอบธุรกิจ.pdf>, 25 พฤษภาคม 2561.

สิริกร บุญสังข์. “การสร้างภูมิคุ้มกันหนี้สินเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง.” รายงานวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, 2562.

สุชีรา ธนาวุฒิ. “การศึกษาขั้นตอน รูปแบบ วิธีการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติจริงในการพัฒนาธุรกิจ.” คุชฌ์นิพนธ์ วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2559.

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. “การเข้าสู่วาระนโยบายการคลังด้านการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทย: บทวิเคราะห์สะท้อนผ่านโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (Pico finance).” รัฐสภาสาร. ฉบับที่ 7. ปีที่ 56, (กรกฎาคม 2560).

อรรถพล อรรถวรเดช. ปณานิคม กตัญญูตานนท์. ขมฤทัย ต้นหยงมาศ. วรปรานี สิทธิสรวง และธีรรา สุมาวงศ์. “การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ.” รายงานวิจัย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554.

อริยพร โพธิโส. “มาตรการและแนวทางแก้ปัญหาหนี้ในระบบโดยกฎหมาย.” จุลนิติ. ฉบับที่ 1. ปีที่ 14, (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2560).

อวิการ์ตน์ นิยมไทย. “ปัญหาหนี้ในระบบกับสภาพสังคมไทย.” จุลนิติ. ฉบับที่ 6. ปีที่ 11, (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2557).

สัมภาษณ์

ชัยสิทธิ (นามสมมติ). สัมภาษณ์. จังหวัดอุบลราชธานี. 11 เมษายน 2562.

ผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดอุบลราชธานี. 13 มีนาคม 2562.

ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอุบลราชธานี. 14 มีนาคม 2562.

ผู้แทนธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. ธนาคารออมสิน สาขาอุบลราชธานี. 14 มีนาคม 2562.

ผู้แทนศาลจังหวัดอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. ศาลจังหวัดอุบลราชธานี. 14 และ 15 มีนาคม 2562.

ผู้แทนศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี. 13 มีนาคม 2562.

ผู้แทนศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธร
จังหวัดอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทรัพย์สินของ
ประชาชน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี. 13 มีนาคม 2562.

ผู้แทนสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. สำนักงาน
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 8 จังหวัดอุบลราชธานี. 15 มีนาคม 2562.

ผู้แทนสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุบลราชธานี. 13 มีนาคม
2562.

ผู้แทนสำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี. 15 มีนาคม
2562.

วันชัย (นามสมมติ). สัมภาษณ์. จังหวัดอุบลราชธานี. 30 มิถุนายน 2562.

วิศรุ (นามสมมติ). สัมภาษณ์. จังหวัดอุบลราชธานี. 30 มิถุนายน 2562.

สรศักดิ์ (นามสมมติ). สัมภาษณ์. จังหวัดอุบลราชธานี. 11 เมษายน 2562.

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. มหาวิทยาลัยราชภัฏ
อุบลราชธานี. 1 พฤศจิกายน 2562.

อาจารย์ประจำคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. สัมภาษณ์. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. 11
เมษายน 2562.

ภาษาต่างประเทศ

Chrissee Dela Paz. “DTI seeks to stop ‘5-6’ lending.” จาก

<https://www.rappler.com/business/154520-dti-lopez-stop-5-6-lending-micro-small-enterprises>, 15 มกราคม 2561.

Daryl Collins. Jonathan Morduch. Stuart Rutherford. and Orlanda Ruthven. Portfolios of the Poor: How the World’s Poor Live on 2 dollar a Day. Princeton: Princeton University Press, 2010.

David Levy. Adam Smith's Case for Usury Laws: History of Political Economy. Durham: Duke University Press, 1987.

- Donna Vandenbrink, The Effect of Usury Ceiling: The Economic Evidence. Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago, 1982.
- European Asylum Support Office. EASO Country of Origin Information Report Bangladesh: Country Overview, 2017.
- Grameen Bank. “16 decisions.” จาก <http://www.grameen.com/category/16-decisions/>, 8 มกราคม 2563.
- Grameen Bank. “Founder.” จาก <http://www.grameen.com/founder-2/>, 20 มิถุนายน 2561.
- Iris Gonzales. “SEC’s marching order: Crack down on loan sharks.” จาก <https://www.philstar.com/business/2017/07/27/1722036/secs-marching-order-crack-down-loan-sharks#MZdcl28X6WLspVeP.99>, 15 มกราคม 2561.
- Jan Carlo B. Punongbayan. “‘5-6’ lending? Symptom of a larger problem.” จาก <https://www.rappler.com/thought-leaders/158306-loan-sharks-money-lending-symptom-larger-problem>, 14 มกราคม 2560.
- Margrit Kennedy. Interest and Inflation Free Money. Okemos: SevaInternational, 1995.
- Muhammad Yusuf Saleem. Islamic Commercial Law. John Wiley & Sons, 2013.
- Raymund Habaradas and Mar Andriel Umali. The Microfinance Industry in the Philippines: Striving for Financial Inclusion in the Midst of Growth. Center for Business Research & Development, De La Salle University, 2013.
- Silvio Gesell. “Free-economics: The vision of reformer Silvio Gesell.” International Journal of Social Economics. Vol 31, (2004).
- Wayne A.M. Visser and Alastair McIntosh. A Short Review of the Historical Critique of Usury. Edinburgh: Edinburgh’s Centre for Human Ecology, 1998.