



# ปัญหานี้นอกระบบกับ สภาพสังคมไทย

## ๑. บทนำ

ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมาย รวมทั้งปัญหา “นี้นอกระบบ” ซึ่งเกิดขึ้นในสังคมไทยอยู่ในขณะนี้ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับกรณีมีการทวงหนี้นอกระบบหรือปัญหาอาชญากรรมอันเนื่องมาจากสาเหตุการเป็นหนี้นอกระบบ โดยหนี้นอกระบบดังกล่าวนี้ปฏิเสธมิได้ว่าเกิดจากสภาพปัญหาเศรษฐกิจในสังคมโดยเฉพาะในกรณีที่ถูกหนีไม่สามารถึงแหล่งเงินทุนที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือจากสถาบันการเงินตามปกติได้จึงต้องเข้าสู่วงจรหนี้นอกระบบ หรือเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่อัยฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงกว่าเอาเปรียบลูกหนี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น อาศัยช่องทางกฎหมายทำสัญญากู้ยืมเงินที่ไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้ลูกหนี้ต้องรับภาระชำระหนี้เกินกว่าความเป็นจริง หากเมื่อใดที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้เจ้าหน้าที่ก็จะใช้ช่องทางกฎหมายฟ้องร้องบังคับคดีกับลูกหนี้จนบางครั้งต้องถูกยึดทรัพย์สินที่ดินทำกิน หรือที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ปัจจุบันพบว่าได้มีการกระทำในลักษณะที่เป็นขบวนการปล่อยเงินกู้ ซึ่งจะเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ โดยการให้กู้ยืมเงินโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันแต่เรียกเก็บดอกเบี้ยเป็นรายวัน เช่น ร้อยละ ๓ บาท ต่อวัน หรือร้อยละ ๑,๐๙๕ บาท ต่อปี เป็นต้น ซึ่งเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดและอาจมากกว่าจำนวนเงินต้นหลายเท่า และหากลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ กลุ่มขบวนการนี้จะไม่ใช้ช่องทางกฎหมายฟ้องร้องดำเนินคดีแต่จะใช้อำนาจอิทธิพลข่มขู่ทำร้ายร่างกายหรือยึดเอาทรัพย์สิน การกระทำในลักษณะนี้มีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่างต่อเนื่องจะเห็นได้จากแผ่นใบปลิวโฆษณาที่ติดบริเวณเสาไฟฟ้า ตู้โทรศัพท์สาธารณะ หรือหนังสือพิมพ์รายวันซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจของศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ที่พบว่าอัตราการขยายตัวของหนี้ในปี ๒๕๕๗ เมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๖ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๑๒ สูงที่สุดในรอบ ๙ ปี นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ หนี้ส่วนใหญ่มาจากการซื้อทรัพย์สินและการใช้จ่ายทั่วไปโดยประชาชนเป็นหนี้ในระบบเฉลี่ย ๑๓,๓๕๘ บาท จากเดิม ๑๑,๐๒๒ บาท ในส่วนของหนี้นอกระบบพบว่าภาระการผ่อนชำระหนี้เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖ ผ่อนเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท เป็นเดือนละ ๘,๐๐๐ บาท



ดังนั้น ปัญหาหนี้ในระบบดังกล่าวจึงเป็นปัญหาในระดับประเทศที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน และนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเชื่อมั่นและความเป็นธรรมให้กับสังคม คอลัมน์การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงขอนำเสนอบทความ เรื่อง “ปัญหาหนี้ในระบบกับสภาพสังคมไทย” ดังนี้

## ๒. ลักษณะของหนี้ในระบบ

### ๒.๑ ความหมายของ “หนี้ในระบบ”

คำว่า “หนี้ในระบบ” นั้นเป็นคำที่ใช้กันอยู่ทั่วไปตามความเป็นจริงในปัจจุบันแต่ในทางกฎหมายนั้นไม่พบว่ามีคำให้ความหมายของคำว่า “หนี้ในระบบ” ไว้ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “หนี้ในระบบ” ไว้ว่า “หนี้ในระบบ” หมายถึง หนี้ซึ่งเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน<sup>๑</sup> หรือเจ้าหนี้ในชุมชนหรือผู้ประกอบการที่มีใช้สถาบันการเงินซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นการกู้ยืมเงินระหว่างเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้องหรือบุคคลทั่วไป หรือนายทุนหรือเงินด่วนเสไฟฟ้า เป็นต้น

### ๒.๒ สาเหตุที่เกิดหนี้ในระบบ

สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ในระบบขึ้นในสังคมไทย โดยหนี้ในระบบดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจาก

(๑) **ปัจจัยทางเศรษฐกิจ** กล่าวคือ ในปัจจุบันค่าครองชีพได้เพิ่มสูงขึ้นในขณะที่ประชาชนยังคงมีรายได้เท่าเดิมหรือลดน้อยลง ทำให้ประสบปัญหารายรับไม่พอกับรายจ่าย

(๒) **ปัจจัยทางลูกหนี้** กล่าวคือ ลูกหนี้มีความต้องการใช้เงินด้วยเหตุผลนานาประการ โดยอาจเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายทั่วไป เป็นการกู้ยืมเงินเพื่อซื้อทรัพย์สิน เป็นการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการลงทุนหรือประกอบธุรกิจ หรือเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อหมุนหนี้กู้ยืมเงินจากแหล่งหนึ่งเพื่อนำไปใช้คืนให้กับแหล่งเงินกู้ยืมอีกแห่งหนึ่งที่เร่งรัดมากกว่า รวมถึงปัญหาหนี้การพนัน อาทิ การเสียพนันฟุตบอล การเสียพนันในบ่อนการพนัน และจากสาเหตุของความต้องการใช้เงินข้างต้นหากลูกหนี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมในระบบหรือจากสถาบันการเงินได้อาจเป็นเพราะการกู้ยืมเงินเพียงเล็กน้อยไม่เหมาะสมที่จะไปทำเรื่องขอกู้เงินจากสถาบันการเงิน หรือขาดความน่าเชื่อถือไม่สามารถที่จะขอกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ ประกอบกับการกู้ยืมในระบบสามารถกระทำได้โดยสะดวก ไม่ต้องมีขั้นตอนที่ยุ่งยากเหมือนกับการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนต้องตกเป็นลูกหนี้เงินในระบบ

(๓) **ปัจจัยทางเจ้าหนี้** เจ้าหนี้ซึ่งเป็นสถาบันการเงินมักจะปล่อยสินเชื่อให้กับบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือ เชื่อว่าสามารถที่จะชำระคืนเงินกู้ยืมได้เพื่อลดความเสี่ยงภัย ดังนั้น สถาบันการเงินจึงมักที่จะกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติทางการเงินของผู้ที่จะกู้เอาไว้ในระดับที่สูง เช่น กำหนดให้ผู้ที่ขอกู้ต้องเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นพนักงานของบริษัทเอกชนที่มั่นคง

<sup>๑</sup>สถาบันการเงิน หมายความว่า (๑) ธนาคารพาณิชย์ (๒) บริษัทเงินทุน (๓) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์.



มีเงินเดือนสุทธิตั้งแต่จ่ายผ่านเข้าบัญชีติดต่อกันอย่างน้อย ๓ เดือน และจะต้องมีเงินเดือนขั้นต่ำ ๑๕,๐๐๐ บาท เป็นต้น นอกจากนี้ การดำเนินการขอกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินยังมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และมีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ อย่างละเอียด โดยเบื้องต้นผู้ที่ต้องการกู้ยืมเงินจะต้องมีภาระในการพิสูจน์สถานะทางเศรษฐกิจของตน ต้องแสดงบัญชีกระแสรายวัน (statement) ว่ามีการหมุนเวียนทางการเงินในลักษณะใด จากนั้นสถาบันการเงินก็จะพิจารณาและตรวจสอบประวัติการกู้ยืมเงินของผู้ขอกู้หรือที่เรียกว่า “เครดิตบูโร”<sup>๒</sup> เพื่อตรวจสอบประวัติการกู้ยืมเงินว่าลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ตรงเวลาหรือเคยผิดนัดชำระหนี้หรือไม่และในกรณีของผู้ประกอบธุรกิจอาจมีการเรียกเอกสารทางทะเบียนธุรกิจการค้ามาประกอบการพิจารณาด้วย จากนั้นสถาบันการเงินก็จะขอหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าสูงเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ และโดยมากสถาบันการเงินจะปล่อยวงเงินกู้เพียงร้อยละ ๘๐ ของหลักทรัพย์ที่นำมาประกัน จะเห็นได้ว่าภาระในการพิสูจน์ความน่าเชื่อถือและขั้นตอนการตรวจสอบเอกสารหลักฐานมากมายนี้ทำให้การขออนุมัติเงินกู้มีความยากลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นรากหญ้าที่มีได้มีสภาพคล่องทางการเงินที่น่าพึงพอใจตามเกณฑ์ที่สถาบันการเงินกำหนดไว้ ความยุ่งยากซับซ้อนเหล่านี้เป็นสาเหตุของการพึ่งพาหนี้นอกระบบ

ทั้งนี้ นอกจากปัญหาความยุ่งยากในการขออนุมัติเงินกู้จากสถาบันการเงินดังกล่าวแล้ว การที่เจ้าหนี้อาศัยฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงกว่าเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ หรือกระทำในลักษณะที่เป็นขบวนการชักชวนให้กู้ยืมเงินโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูงหรือการทำนิติกรรมอำพรางการกู้ยืมเงินโดยมีการเรียกผลตอบแทนอย่างอื่นรวมทั้ง

<sup>๒</sup>ข้อมูลเครดิตหรือ Credit Bureau คือ ข้อมูลประวัติการชำระสินเชื่อและการชำระบัตรเครดิตของบุคคลจากสถาบันการเงินหลาย ๆ แห่ง เช่น ธนาคารพาณิชย์ หรือผู้ให้บริการสินเชื่อบุคคลและสินเชื่อบัตรเครดิต โดยเมื่อลูกค้าให้ความยินยอมให้สถาบันการเงินตรวจสอบข้อมูลการชำระสินเชื่อและการชำระบัตรเครดิตของตนในขณะที่ยื่นขอสินเชื่อแล้วนั้นสถาบันการเงินก็สามารถที่จะเรียกดูข้อมูลดังกล่าวจาก Credit Bureau เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อได้.



ดอกเบี้ยในอัตราเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนเป็นหนี้ในระบบ เจ้าหนี้เงินกู้ในระบบนี้ส่วนมากจะเป็นผู้มีอิทธิพลที่สามารถดำเนินการบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ด้วยวิธีการนอกกฎหมายไม่ว่าจะใช้การข่มขู่แก่ชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของลูกหนี้และครอบครัวและเมื่อเป็นหนี้ในระบบแล้วลูกหนี้มักไม่สามารถหาเงินมาชำระดอกเบี้ยในอัตราสูงได้โดยครบถ้วน ดังนั้นลูกหนี้ในระบบจึงไม่มีความสามารถในการชำระหนี้เงินต้นได้ เพราะหนี้เงินกู้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นจำนวนเงินที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับกับต้นเงินที่รับไป ผลแห่งหนี้ดังกล่าวทำให้ลูกหนี้ต้องตกอยู่ในสภาพที่ยากจนและได้รับความเดือดร้อนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

### ๓. บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

**๓.๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** บรรพ ๓ เอกเทศสัญญา ลักษณะ ๙ ยี่ม หมวด ๒ ยี่ม ใช้สิ้นเปลือง ถือเป็นบทบัญญัติกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการรองรับและควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหนี้เงินกู้ยืมให้มีการเอาเปรียบลูกหนี้มากจนเกินสมควรโดยบทบัญญัติในเรื่อง “การกู้ยืมเงิน” นั้นปรากฏอยู่ในมาตรา ๖๕๓ ถึง มาตรา ๖๕๖ ของ ป.พ.พ. ดังนี้

มาตรา ๖๕๓ “การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

ในการกู้ยืมเงินมีหลักฐานเป็นหนังสือนั้น ท่านว่าจะนำสืบการใช้เงินได้ต่อเมื่อมีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ให้ยืมมาแสดงหรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งการกู้ยืมนั้นได้เวนคืนแล้ว หรือได้แทงเพิกถอนลงในเอกสารนั้นแล้ว”

มาตรา ๖๕๔ “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี”

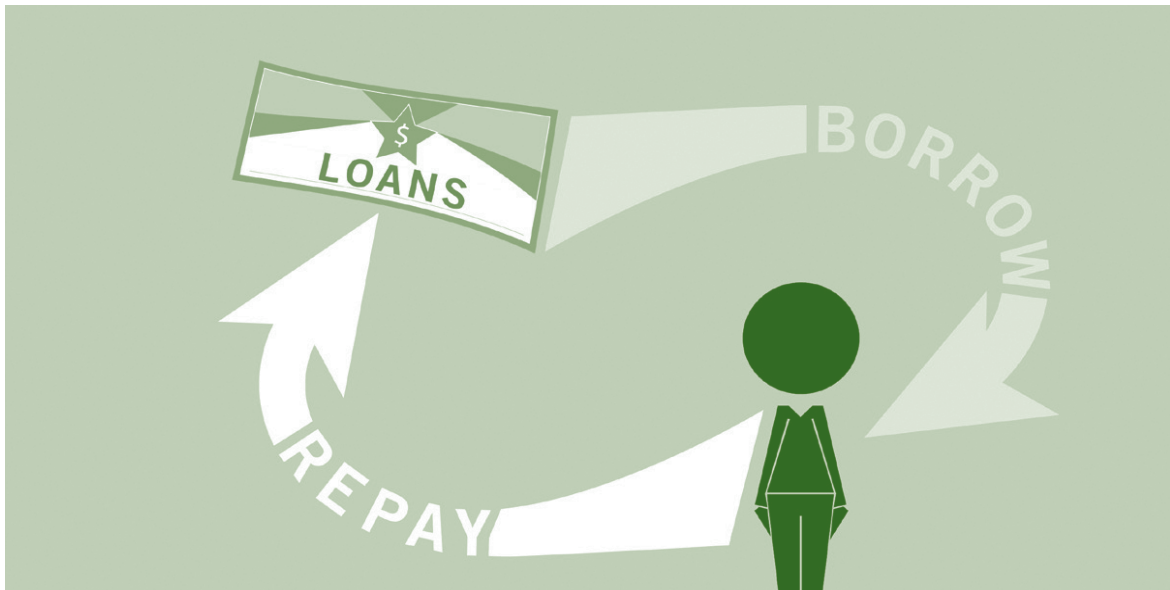
มาตรา ๖๕๕ “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยในดอกเบี้ยที่ค้างชำระ แต่ทว่าเมื่อดอกเบี้ยค้างชำระไม่น้อยกว่าปีหนึ่ง คู่สัญญาจะตกลงกันให้เอาดอกเบี้ยนั้นทบเข้ากับต้นเงินแล้วให้คิดดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่ทบเข้ากันนั้นก็ได้ แต่การตกลงเช่นนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

ส่วนประเพณีการค้าขายที่คำนวณดอกเบี้ยต้นในบัญชีเดินสะพัดก็ดี ในการค้าขายอย่างอื่นทำนองเช่นว่านี้ก็ดี หาอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติซึ่งกล่าวมาในวรรคก่อนนั้นไม่”

มาตรา ๖๕๖ “ถ้าทำสัญญากู้ยืมเงินกัน และผู้กู้ยืมยอมรับเอาสิ่งของหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแทนจำนวนเงินนั้นไซ้ ท่านให้คิดเป็นหนี้เงินค้างชำระโดยจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดแห่งสิ่งของหรือทรัพย์สินนั้นในเวลาและ ณ สถานที่ส่งมอบ

ถ้าทำสัญญากู้ยืมเงินกัน และผู้ให้กู้ยืมยอมรับเอาสิ่งของหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นการชำระหนี้แทนเงินที่กู้ยืมไซ้ หนี้อันระงับไปเพราะการชำระเช่นนั้น ท่านให้คิดเป็นจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดแห่งสิ่งของหรือทรัพย์สินนั้นในเวลาและ ณ สถานที่ส่งมอบ

ความตกลงกันอย่างใด ๆ ขัดกับข้อความดังกล่าวมานี้ ท่านว่าเป็นโมฆะ”



การที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้การให้กู้ยืมเงินเกินกว่า ๒,๐๐๐ บาทขึ้นไป จะต้องมียุทธศาสตร์แห่งการกู้ยืมเงินที่เป็นลายลักษณ์อักษรลงลายมือชื่อผู้กู้ยืมเป็นสำคัญ หากไม่ปฏิบัติตามนี้แล้วต่อมาปรากฏว่าผู้กู้ยืมไม่ยอมชำระเงินกู้ยืมคืน ผู้ให้กู้จะฟ้องบังคับคดีเพื่อบังคับให้ผู้กู้ยืมคืนเงินไม่ได้ ทั้งนี้ แม้ว่าจะได้ความว่าผู้กู้ยืมมีเจตนาคดโกง และหากไปใช้ช่องทางอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือวิถีทางตามกฎหมายแล้วผู้ให้กู้ย่อมมีความผิดทางอาญา อย่างไรก็ดี หากปรากฏว่าผู้กู้ยืมยอมชำระหนี้เงินกู้ที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือให้แก่ผู้ให้กู้ไปแล้วผู้กู้ยืมยอมไม่สามารถเรียกเงินกู้ที่ชำระไปแล้วคืนได้ เพราะถือว่าการทำสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวได้ก่อให้เกิดหนี้เงินกู้ตามกฎหมายจริง สำหรับอัตราดอกเบี้ยตามสัญญากู้ยืมเงินที่ผู้ให้กู้จะสามารถเรียกได้นั้นจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใดก็ได้ขึ้นอยู่กับตกลงกันของคู่สัญญาแต่ก็ต้องไม่สูงเกินกว่าเพดานแห่งอัตราดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี หรือร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน

**๓.๒ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓** นอกจากหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่ง ป.พ.พ. ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้บังคับกันระหว่างเอกชนด้วยกันแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่จะนำมาใช้บังคับกับการกู้ยืมเงิน แต่คู่สัญญาที่จะอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้จะต้องเป็นการกู้ยืมเงินระหว่างเอกชนกับสถาบันการเงิน โดยการคิดดอกเบี้ยเงินกู้ตามสัญญานี้อาจจะมีอัตราที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ซึ่งในทางปฏิบัติสถาบันการเงินจะคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ ๑๘ - ๑๙ ต่อปี ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้สถาบันการเงินสามารถคิดดอกเบี้ยได้เกินกว่าอัตราขั้นสูงที่ ป.พ.พ. กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ เพราะการห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตามมาตรา ๖๕๔ แห่ง ป.พ.พ. ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพทางการเงินของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศในปัจจุบันนี้ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและจะทำให้ทางราชการขาดความคล่องตัวในการที่จะใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงิน ฝ่ายนิติบัญญัติจึงให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงกว่าอัตราดังกล่าวได้ ทั้งนี้ จำกัดเฉพาะในส่วนที่เป็นการให้กู้ยืมของสถาบันการเงินเท่านั้น



พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้สถาบันการเงินสามารถคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมในอัตราสูงสุดที่สถาบันการเงินอาจคิดได้โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนี้

“มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้

ในการกำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภทโดยกำหนดเป็นอัตราสูงสุดหรืออัตราที่อ้างอิงได้ในลักษณะอื่นก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้

การกำหนดตามมาตรานี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

“มาตรา ๖ เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔”

อย่างไรก็ดี ถึงแม้สถาบันการเงินจะมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้เกินกว่าอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่การเรียกเก็บดอกเบี้ยของสถาบันการเงินนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่ว่าจะต้องไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๖ ที่กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่อาจเรียกได้ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรอีกด้วย

**๓.๓ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕** ในกรณีมีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นกรณีหนี้ในระบบที่เอกชนทำการกู้ยืมเงินกันเองหรือหนี้ในระบบที่กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินก็ย่อมต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

“มาตรา ๓ บุคคลใด

(ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ

(ข) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราท่านบัญญัติไว้ในกฎหมาย บังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่น ๆ ไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ

(ค) นอกจากดอกเบี้ย ยังบังอาจกำหนดจะเอา หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่น ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทกำหนดโทษในทางอาญาเอาไว้ จึงถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนอันส่งผลให้การคิดดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายตามป.พ.พ. มาตรา ๑๕๐ “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายเป็นการพนันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย



หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ” จึงทำให้ดอกเบี้ยทั้งหมดต้องตกเป็นโมฆะ ข้อตกลงเกี่ยวกับดอกเบี้ยเสียเปล่าหรือถือว่าไม่มีสัญญากันในเรื่องนี้

#### ๔. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญ

หนี้นอกระบบนั้นเป็นปัญหาระดับสังคมของประเทศที่มีมาเนิ่นนานและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเชื่อมั่น และความเป็นธรรมให้กับสังคม โดยแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ดังนี้

๔.๑ **ควรน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาปรับใช้ในการดำเนินชีวิต** ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้นเป็นปรัชญาที่ยึดหลักทางสายกลาง ซึ่งแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติของประชาชนในทุกระดับให้ดำเนินไปในทางสายกลาง มีความพอเพียง และมีความพร้อมที่จะจัดการต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยความรู้ รอบคอบ และระมัดระวัง ในการวางแผนและดำเนินการทุกขั้นตอนในชีวิต เพื่อดำเนินชีวิตอย่างสมดุลและยั่งยืน และสามารถอยู่ได้แม้ในโลกที่มีการแข่งขันสูง

๔.๒ **สร้างอุปนิสัยการมีวินัยทางการเงิน** มีวางแผนการใช้จ่ายเงิน จำกัดจำนวนเงินที่ใช้จ่าย และมีการจัดทำบัญชีรายรับ – รายจ่าย

๔.๓ **ต้องมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ** เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และการกระจายรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เป็นธรรมในด้านการศึกษา เพื่อให้ประชาชนหลุดพ้นจากวงเวียนความไม่รู้และความยากจนอย่างยั่งยืน

๔.๔ **ต้องมีการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชน** เพื่อนำไปสู่การลดหนี้ หรือยืดเวลาชำระหนี้ หรือลดอัตราดอกเบี้ย หรือพักชำระดอกเบี้ย

๔.๕ **ฟื้นฟูอาชีพและความเป็นอยู่ของเกษตรกร** โดยภาครัฐต้องเร่งดำเนินการจัดการหนี้สินของเกษตรกรทั้งในและนอกระบบ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องต้นทุนการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์พืช ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และเพื่อให้เกษตรกรสามารถรักษาที่ดินทำกินเอาไว้ได้



๔.๖ ต้องมีการชี้แนะแนวทาง ให้คำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมาย และให้ความช่วยเหลือ ผู้ที่ประสบปัญหาหนี้นอกระบบ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและ ทางอาญาได้โดยง่าย

๔.๗ ต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมาย เพื่อปราบปรามกลุ่มขบวนการปล่อยเงินกู้ นอกระบบอย่างจริงจัง

๔.๘ ต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ และแจ้งเตือนให้ประชาชนได้ทราบถึงอันตรายจาก กลุ่มขบวนการปล่อยเงินกู้นอกระบบ

๔.๙ ควรมีการพิจารณาศึกษาว่าควรมีกฎหมายเฉพาะเพื่อการจัดการปัญหาหนี้นอกระบบ หรือไม่ โดยในขณะนี้มีข้อเท็จจริงว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติกำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. ....<sup>๓</sup> ซึ่งมีหลักการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทวงถามหนี้และการควบคุม การทวงถามหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ โดยไม่ครอบคลุมถึงหนี้นอกระบบ แต่คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. .... พิจารณาแล้วเห็นควรให้มีผลครอบคลุมถึง หนี้นอกระบบด้วย ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ

## ๕. บทสรุป

“อณทานน ทุกข์ โลก แผลว่า การกู้หนนเป็นทุกข์ในโลก” จากพุทธสุภาษิตข้างต้นจะเห็นได้ว่า หากประชาชนคนไทยเราทุกคนต่างรู้จักความพอดีก็จะนำมาซึ่งความสุขและไม่มีความทุกข์จากการ ก่อหนน การเป็นหนนนั้นยอมก่อให้เกิดความทุกข์ เพราะต้องจ่ายดอกเบี้ยและคินต้นเงินกู้ ต้องถูกติดตาม ทวงถาม ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และบางครั้งอาจต้องก่อให้เกิดหนนใหม่เพื่อนำเงินมาใช้คินหนนเก่า เกิดเป็นความทุกข์ที่ไม่มีที่ล้นสุด ดังนั้น การไม่เป็หนน การมีความพอดี การมีความขยันหมั่นเพียร และมีความสันโดษ จึงเป็หนทางหลุดพ้นจากทุกข์แห่งหนนได้อย่างแท้จริง ๑

<sup>๓</sup>สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. .... เมื่อวันที่๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ.