

โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกกระบวนการ

ที่ปรึกษาโครงการ

นายชนะชัย ประยูรสิน

คณะผู้วิจัย

นายอรรถพล อรรถวรเดช

นายปรนาคินทร์ กัตัญญตานนท์

นางสาวเขมฤทัย ตันหยงมาศ

นางสาววรปราณี สิทธิสรวง

นายธีรวิภา สุมาวงศ์

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

เรื่อง การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมาย
ในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาล้างหนี้ในระบบ

โดย

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กันยายน ๒๕๕๔

ชื่อโครงการวิจัย : การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไข
ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ
A Study of Legal Measure for Supervision Policy and Solution
in Money Lending Problem)

คณะผู้วิจัย :	นายชนะชัย ประยูรสิน	ที่ปรึกษาโครงการ
	นายอรรถพล อรรถวรเดช	หัวหน้าโครงการ
	นายปรนาคินทร์ กตัญญูตานนท์	นักวิจัย
	นางสาวเขมฤทัย ตันหยงมาศ	นักวิจัย
	นางสาววรปราณี สิทธิสรวง	นักวิจัย
	นายธีรวิรา สุมาวงศ์	นักวิจัย

ปีที่พิมพ์ผลงาน : ๒๕๕๔

เจ้าของผลงาน : สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ สืบเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาความยากจน และเกิดจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้จาก ข้อมูลสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี ๒๕๕๒ พบว่า จำนวนหนี้ต่อครัวเรือนร้อยละ ๘๒.๔ เป็นหนี้ในระบบ ร้อยละ ๙.๗ เป็นทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบ และร้อยละ ๗.๙ เป็นหนี้นอกระบบเพียงอย่างเดียว แม้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนการเป็นหนี้นอกระบบกับหนี้ในระบบจะมีไม่มากนัก แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนเป็นหนี้นอกระบบ ๖,๙๘๔ บาท ต่อครัวเรือน จากจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น ๒๐.๘ ล้านครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาแนวโน้มของปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบที่มีเพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องการเรียกดอกเบี้ยการกู้ยืมเงินในอัตราสูงการเอาเปรียบลูกหนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ตลอดจนเกิดปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่ใช้ความรุนแรง การข่มขู่ คุกคาม การประจานให้เกิดความอับอาย จนกลายเป็นปัญหาสังคมและปัญหาอาชญากรรมตามมา

สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาหนี้นอกระบบอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ปัญหาจากลักษณะนิสัยของลูกหนี้ในการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย ไม่เหมาะสมกับฐานะของตน ปัญหาของสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นวัตถุนิยมมากยิ่งขึ้น ปัญหาการไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบสถาบันการเงินได้ และปัญหาด้านการศึกษาทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผนทางการเงิน ดังนั้น บรรดาบุคคลที่มีเงินทุนจึงอาศัยช่องทางเหล่านี้ในการประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินแก่ประชาชน โดยอาศัยความได้เปรียบและมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เหนือกว่าเอาเปรียบในการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ โดยเฉพาะการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงถึงร้อยละ ๑๕ ถึง ๒๐ ต่อเดือน

แม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาตลอด โดยมีนโยบายที่เป็น การแก้ไขปัญหานี้โดยตรง เช่น การออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาต ตามข้อ ๕ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ ที่ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อมาขอรับใบอนุญาต แต่การขอรับใบอนุญาตตามประกาศดังกล่าว ต้องเป็นนิติบุคคล และมีทุนจดทะเบียน ๕๐ ล้านบาท ทำให้เจ้าหนี้นอกระบบที่เป็นบุคคลธรรมดาจำนวนมากไม่เข้ามาสู่ระบบ และยังคงให้กู้ยืมเงินนอกระบบต่อไป นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อีกหลายมาตรการ ในการสร้างระบบการเงินฐานราก เช่น โครงการธนาคารประชาชน โครงการกองทุนหมู่บ้าน และธนาคาร ไพรชาณีย์ เป็นต้น แต่โครงการต่าง ๆ ดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการ ที่ยังไม่สามารถเข้าถึง ความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ประกอบกับการดำเนินตามโครงการดังกล่าว มีลักษณะเป็น นโยบายของรัฐบาลซึ่งมีความไม่แน่นอนและอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ ทำให้การดำเนินการไม่มีความต่อเนื่อง

สำหรับกฎหมายเกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินนอกระบบ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ กำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สามารถเรียกได้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี แต่หากผู้ให้สินเชื่อเป็นสถาบันการเงินสามารถเรียกดอกเบี้ยได้เกินกว่าอัตราดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ รวมทั้งเมื่อในปี ๒๕๔๘ มีการออกประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ โดยผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่ไม่ใช่สถาบันการเงินสามารถเรียกอัตราดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่าง ๆ เมื่อรวมกันแล้วเรียกได้ไม่เกินร้อยละ ๒๘ ต่อปี ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการผ่อนปรนเรื่องอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นสถาบันการเงินเนื่องจากเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะที่การกู้ยืมเงินในกรณีอื่น ๆ ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เรียกดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ เท่านั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่าการประกอบธุรกิจดังกล่าวอยู่ในการกำกับดูแลของภาครัฐโดยมีกฎหมายกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ ภาครัฐจึงสามารถควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวอย่างเข้มงวดไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอยู่แล้วก็ได้ นอกจากนี้ ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อมีการดำเนินคดีและฟ้องร้องคดีต่อศาล สัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวยังคงใช้บังคับได้ตามกฎหมายจะมีเพียงข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเท่านั้นที่เป็นโมฆะ รวมทั้งการให้กู้ยืมเงินมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบเพื่อหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมายทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ส่วนแนวทางของกฎหมายและการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบของต่างประเทศพบว่า ปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบในต่างประเทศมีลักษณะคล้ายคลึงกับปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบของไทยในแง่ของปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคม เช่น การเรียกดอกเบี้ยที่สูงเกินสมควร ส่งผลให้ลูกหนี้ต้องรับภาระในการชำระหนี้สูงอย่างไม่เป็นธรรม แม้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษจะประสบปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบน้อยกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา แต่ที่ผ่านมาก็ได้มีความพยายามออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบมาโดยตลอดเช่นกัน รวมทั้งการเน้นสร้างหลักเกณฑ์ในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลในการเปรียบเทียบข้อสัญญาการให้สินเชื่อกับสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาในประเทศอินเดีย บังกลาเทศ และประเทศฟิลิปปินส์ ได้พยายามจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่มีลักษณะคล้ายกับการจัดทำ “Self-Help Groups” หรือ “Non-Governmental Organizations” เพื่อให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือดูแลคนในท้องถิ่น และการสร้างระบบ “linkage” ระหว่างสถาบันการเงิน ธนาคาร หรือกับองค์กรอื่นใดในการปล่อยสินเชื่อและประชาชน เพื่อส่งเสริมให้เกิดช่องทางใหม่ ๆ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนผ่านโครงการหรือองค์กรต่าง ๆ

แนวคิดของคณะผู้วิจัยในการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบนั้น ภาครัฐต้องให้ความยอมรับการมีอยู่ของเจ้าหน้าที่นอกระบบเหล่านี้ และสร้างระบบที่ให้ผู้บริโภคเหล่านี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยให้ถือว่าเป็นหนึ่งในกลไกทางการเงินระดับฐานรากที่มีความสำคัญและมีศักดิ์ศรีในการประกอบอาชีพดังกล่าวได้อย่างเปิดเผย และกฎหมายต้องเปิดช่องทางในการดำเนินธุรกิจให้แก่บุคคลเหล่านี้ด้วย การเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบ รวมทั้ง การพิจารณาแนวทางของกฎหมายต่างประเทศมาต้องพิจารณาให้เหมาะสม

กับสภาพของสังคมในแต่ละประเทศที่มีลักษณะเฉพาะตัว ดังนั้น การแก้ไขปัญหาลูกหนี้ในระบบจึงต้องพิจารณาถึงหลายองค์ประกอบเพื่อสร้างระบบที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทยและลักษณะของลูกหนี้ในระบบ โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) มาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลลูกหนี้ในระบบ

(๑) สมควรที่จะออกกฎหมายเฉพาะลักษณะการให้สินเชื่อในระบบ และการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับ รวมทั้ง การนำระบบ “linkage” ของประเทศอินเดียมาเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดช่องทางใหม่สำหรับสถาบันการเงิน ธนาคาร หรือกับองค์กรอื่นใดในการปล่อยสินเชื่อ และช่วยผลักดันให้การกระจายสินเชื่อในระบบไปสู่ประชาชนระดับฐานรากได้ดียิ่งขึ้นด้วย โดยมีสาระสำคัญ เช่น

(๑.๑) กำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดา รวมทั้ง บุคคลที่มีสัญญากับสถาบันการเงิน เพื่อนำสินเชื่อที่ตนได้รับจากสถาบันการเงินนั้น ไปให้กู้ยืมแก่บุคคลอื่นในนามของตนเอง หรือที่เรียกว่าระบบ linkage ต้องได้จดทะเบียนการให้สินเชื่อกับหน่วยงานภาครัฐ

(๑.๒) ไม่มีการกำหนดวงเงิน เงื่อนไข คุณสมบัติในการให้สินเชื่อ โดยให้เจ้าหน้าที่พิจารณาการให้สินเชื่อนั้น ตามความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอสินเชื่อและข้อตกลงกันเองระหว่างเจ้าหน้าที่และลูกหนี้

(๑.๓) ยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ และให้หน่วยงานของภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้

(๑.๔) กำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งอาจเป็นสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือสำนักพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สังกัดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการเงินภาคประชาชนโดยตรง สามารถเข้ามาดูแลรับผิดชอบเรื่องดังกล่าวได้

(๒) ปรับปรุงพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ เพื่อให้มีความครอบคลุมรูปแบบการให้การให้กู้ยืมเงินหรือการดำเนินการในลักษณะทำนองเดียวกันแต่เรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อให้เป็นช่องทางในการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้ง เพิ่มบทลงโทษจากการกระทำความผิดดังกล่าวให้สูงขึ้น เพื่อให้ผู้ที่กระทำความผิดเกรงกลัวต่อบทบัญญัติของกฎหมายมากขึ้น

๒) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

(๑) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินของภาครัฐ ไม่ควรกระทำบ่อยจนเกินไป เพราะประชาชนจะได้รับความช่วยเหลือจนเคยชินแล้ว ทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการได้ด้วยตัวเองและอ่อนแอเนื่องจากคาดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่เรื่อย ๆ แต่ภาครัฐควรจะทำเฉพาะเท่าที่จำเป็น และควร

ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดำเนินดำรงชีพของตนได้ โดยการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ส่งเสริมอาชีพให้สามารถสร้างรายได้ด้วยตัวเอง

(๒) การเสริมสร้างวินัยทางการเงิน ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบนั้นเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาความยากจนของประชาชนโดยรวม ดังนั้น การแก้ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบจึงต้องพิจารณาถึงการแก้ปัญหาความยากจนไปด้วยพร้อม ๆ กัน โดยเฉพาะการเสริมสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ประชาชน และการส่งเสริมให้ลูกหนี้ที่ได้กู้ยืมเงินไปนำเงินดังกล่าวไปลงทุนต่อเพื่อเพิ่มรายได้ ไม่ทำให้ลูกหนี้ต้องกลับมาเป็นหนี้ใหม่อันจะเป็นการแก้ไขปัญหายั่งยืนต่อไป

Executive Summary

Illegal Moneylenders is a problem faced by many countries. The cause of which is related to the country's economic instability, poverty and consumers' ability to borrow from financial institutions. The National Survey Organisation, in 2009, found that 82.4 % of Thai families are in debt to a formal financial institution (legal moneylenders), 9.7% are in debt to both legal and illegal source of moneylenders while 7.9% are in debt to illegal moneylenders. Out of the total of 20.8 million families in Thailand, an average family carries a debt from illegal moneylender at 6,985 baht. Although the amount of debt owe to an illegal moneylender is proportionately small in comparison to the amount of debt owe to a legal source, the rising trend of money being borrowed from an illegal moneylender is increasing together with the connected problems from illegal debt collection practices such as use of violence, harassment, defamation and other criminal acts which leads to the rise of crime rate.

There may be many causes to illegal money lending practices to blossom in Thailand such as consumer's insufficient income, overspending, materialism, inability to borrow from a legal source and the lack of education or understanding about financial management. Therefore, illegal moneylenders have found a comfortable market in society to carryout their businesses through harsh lending terms and collection high interest rates from 15-20% per month.

In its effort to directly combat such problems, the Government has issued the Ministry of Finance Notification on Businesses and Undertakings that requires authorisation as specified under the Revolutionary Council Order number 58 on personal loans. The Notification stipulates for anyone who wish to carryout such businesses or undertakings must be authorized and to carry a license. However, the Notification only allows for corporate bodies with authorized capital of no less than 50 million baht to register for a license. Such requirement renders persons who lends with small capital unable to register themselves and to carry out their businesses in compliance with the law. Other efforts to combat illegal money lending practices include the use of Microfinance through the People's Bank, Village Funds and Posts Bank. However, there are yet limitations to which Microfinance projects are

able to provide assistance and the continuation of some projects which are managed through uncertain financial policy.

Other legislations related to illegal money lending practices includes The Civil and Commercial Code, section 654 allowing the maximum of interest to be collected must be no more than 15% per year while a financial institution lender may collect higher interest than the aforesaid as prescribed under the Financial Institution Interests Act 1980. In the year 2005, the Ministry of Finance has issued a Ministerial Notification on Personal Loan Businesses which allows of persons authorized under the Notification who are not Financial Institutions to collect interest, financial charge, service charge or other types of charges altogether must not exceed 28% per year. Therefore, we have witnessed a more relaxed terms of legislation for moneylenders who are financial institutions for reasons that these institutions are important pieces of mechanics for the country's overall financial stability and enforcements of fiscal policies while other lenders are bind under the Thai Civil and Commercial Code which allows for the maximum interest of 15% per year to be calculated. With the current legislations involved, the Government has, to a certain extent, means for supervision of money lending practices. However, where there is a contract, a Court of Law may only render terms on interest rates to be unenforceable. General practices of money lending has evolved through time so as to avoid legal enforcements making the current law inefficient and insufficient to regulate money lending in Thailand.

From International experiences with illegal moneylenders, this study has found similarities regarding social problems faced in Thailand such as the charging of interests at usurious rates which inflicts extortionate financial burden for borrowers to repay. In developed countries such as the United States and the United Kingdom, the problems are found to be at lower scale than problems faced by developing countries although there has been continuous efforts in enacting legislations to promote consumer protection and consumer awareness to prepare sufficient information for consumers to be able to make comparison between different loans and to decide on the best term. In developing countries such as India, Bangladesh and the Philippines, efforts have been put into microfinance projects similar to the organizations of Self-Help Groups or SHGs, and Non-Governmental Organisation or NGOs to encourage communities to be aware of social responsibility together with the creation of "linkage" model between financial institutions, Bank or other credit providing institutions to come together under one ambit of microfinance

structure and to be able to carry out microfinance businesses with the same integrity as the other financial institutions or institutions with larger capital scale to create greater variety of credit channels.

This project has highlighted certain options or solutions for the Government to the current problem regarding illegal moneylenders in Thailand. The solution does not include means to “combat” illegal moneylenders but to “accept” these moneylenders as important personnel to society and for certain groups of consumers. A system should there for be created to allow these moneylenders to form a part of society as an honest businessmen who conduct their business with the same integrity as banks or financial institutions personnel. Legislations must also allow for this system to be created and must realize the current limitations in the current legal system which does not take into account the existence of these personnel. Other solutions which the project has introduce includes the consideration of international experiences and legislations which must be viewed in light of differences in social, culture and other related factors. Therefore, to find a solution to illegal moneylender predicament, this project proposes the following measures to be adopted by the Government:

1) Legal measures for supervision of illegal moneylenders

(1) A proposed draft Illegal Moneylender Act should be considered together with the adoption of “linkage” system from the experience in India to create new channels for financial institutions, banks or other credit providing organization to be integrated into microfinance policy and to stimulate greater spread of capital from formal credit sector to informal credit sector in Thailand. The draft should include the following measures:

(1.1) To allow for “creditors” to include a person or corporation or a person under a contract with a financial institution to take a loan from that institution for the purpose of lending under his/her own name for the purpose of creating a “linkage” system between formal credit institutions and consumers who are unable to access loans through a formal credit channel.

(1.2) Removal of financial limits or other conditions in granting a loan. A creditor will be under burden to assess borrower’s ability to repay in drawing of a loan agreement.

(1.3) A waiver from section 654 of the Civil and Commercial Code and to allow for a governmental body to have the power to set maximum rate of interest through Ministerial Notification or other legislative means.

(1.4) To elect a governmental body to carry out supervision of money lending business. This project has proposed the Office of Consumer Protection Board or the Bureau of Microfinance Policy, Fiscal Policy Office to act as supervisors.

(2) To amend the Usurious Interest Act 1932 to cover current money lending practices which has eluded legal enforcement by undertaking a different name or by conducting business with bad-faith. This amendment should include the increase in penalties or legal sanctions for any persons who are found to be in breach of the law.

2) Additional proposals

(1) Financial assistance from the Government must be given with greater diligence so as to hinder financial discipline from consumers which encourage people to depend on Government's aid when in time of crisis instead of trying to solve the problem themselves and to take on the responsibility as a person should do. Therefore any financial assistance should only be give when in time of real crisis and the Government must encourage the people to be able to stand on their own without help from the government by generating sufficient income, promote savings and to acknowledge social responsibility.

(2) To encourage financial discipline. Illegal money lenders exist in areas with problems related to poverty. Therefore, in finding a solution to illegal money lenders, one must also find a solution to combat poverty. The two problems simultaneously exists, one as a result of another, thus, encouragement of financial discipline and to promote lending which generate greater income must be part of the Government's agenda. Lending which creates greater debt in the long-run must be discouraged at all costs.

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัยนี้เกิดขึ้นเพื่อศึกษาวิจัยแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐในการใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้แก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ และช่วยให้ผู้ขอสินเชื่อได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรม

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ผู้บริหารระดับสูงของ สศค. ทุก ระดับ ที่ได้กลั่นกรองและพิจารณาเสนอชื่อโครงการวิจัยนี้ให้เป็นโครงการวิจัยของ สศค. เพื่อขอใช้เงินฝาก ค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ขอขอบคุณคณะกรรมการพิจารณาตรวจรับงานวิจัย ได้แก่ คุณจิระ พันธุ์ศิริ คุณวาสนา สินเสถียรพร คุณพยอม ทองสุริยาพงศ์ คุณสุภาณี จันทราศ และคุณสงศรี ศรีสุข ที่ได้ประเมิน ให้ความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงงานวิจัย จนจัดทำเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ ขอขอบคุณ คุณชนะชัย ประยูรสิน ที่ปรึกษาโครงการ ซึ่งได้ให้คำปรึกษามาโดยตลอดในการปรับปรุงงานวิจัย ขอขอบคุณสำนักนโยบายพัฒนาการเงินภาคประชาชน (สพช.) ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) กระทรวงการคลัง ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร. พงษ์ภุชงค์ มงคลสินธุ์ อาจารย์ประจำภาควิชาสังคม เศรษฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคุณวีระชาติ ศรีบุญมา ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและติดตามทรัพย์สิน สายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ให้เกียรติเป็นผู้วิพากษ์ในการสัมมนาเพื่อเผยแพร่โครงการวิจัย เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมปวย อิงภากรณ์ ชั้น ๗ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และยังได้ประเมินผลโครงการวิจัยนี้จนผ่านสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอขอบคุณผู้เข้าร่วมสัมมนาเพื่อเผยแพร่โครงการวิจัยทุกท่านที่ได้ให้ความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้มีโอกาสมเผยแพร่ผลงานวิจัยต่อสาธารณชนและรับฟังข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จากงานสัมมนานั้น จนนำมาสู่การปรับปรุงรายงานฉบับสมบูรณ์

เนื่องจากโครงการวิจัยนี้มีการเก็บข้อมูลเพื่อสำรวจความคิดเห็นจากเจ้าหนี้และลูกหนี้ในระบบ โดยการตอบแบบสอบถาม คณะผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าหนี้และลูกหนี้ในระบบทุกท่านเป็นอย่างสูงที่ให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถามด้วยความตั้งใจอย่างดียิ่ง

รายงานฉบับสมบูรณ์ซึ่งเป็นผลผลิตของโครงการวิจัยนี้ เป็นเพียงฐานข้อมูลเชิงวิชาการในระดับหนึ่งที่พอจะเป็นประโยชน์ในการเสนอแนะแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบในเบื้องต้น ทั้งนี้ ข้อบกพร่องทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดขึ้นในรายงานฉบับสมบูรณ์ล้วนเป็นความรับผิดชอบของคณะผู้วิจัยทั้งสิ้น ซึ่งต้องขออภัยมา ณ โอกาสนี้ด้วย

คณะผู้วิจัย

กันยายน ๒๕๕๔

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	i
Executive Summery	v
กิตติกรรมประกาศ	ix
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๒
๑.๓ สมมุติฐาน	๒
๑.๔ ขอบเขตของโครงการวิจัย	๒
๑.๕ นิยามความหมาย	๒
๑.๖ ระเบียบวิธีวิจัย	๓
๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๕
บทที่ ๒ การกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบในปัจจุบัน	
๒.๑ ความหมายและที่มาของเจ้าหน้าที่นอกระบบ	๖
๒.๒ ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ในประเทศไทยทั้งในระบบและนอกระบบ	๑๓
๒.๓ อุปสรรคของการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบในปัจจุบัน	๑๘
๒.๔ แนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบในปัจจุบัน	๒๐
บทที่ ๓ ข้อมูลสำรวจจากแบบสอบถามลูกหนี้และเจ้าหน้าที่นอกระบบ	
๓.๑ ขอบเขตและที่มาของข้อมูล	๓๖
๓.๒ การวิเคราะห์ข้อมูล	๓๖
๓.๓ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ	๓๖
๓.๔ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ	๔๙
๓.๕ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแบบสอบถามทั้งในส่วน of ลูกหนี้ นอกระบบ และเจ้าหน้าที่นอกระบบ	๕๐
บทที่ ๔ แนวความคิดทฤษฎีในการก่อให้เกิดสัญญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อของไทย	
๔.๑ แนวความคิดทฤษฎีในการก่อให้เกิดสัญญา	๕๒
๔.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อของไทย	๕๘

บทที่ ๕ กฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของต่างประเทศ

๕.๑ กฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบในประเทศ ที่พัฒนาแล้ว	๗๘
๕.๒ กฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบในประเทศ กำลังพัฒนา	๙๕
๕.๓ บทสรุปกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ ของต่างประเทศ	๑๑๕

บทที่ ๖ บทสรุปและเสนอแนะ

๖.๑ บทสรุป	๑๑๘
๖.๒ ข้อเสนอแนะ	๑๒๔

บรรณานุกรม	๑๒๘
------------	-----

ภาคผนวก

- ก. แบบสอบถาม (สำหรับเจ้าหนี้)
- ข. แบบสอบถาม (สำหรับลูกหนี้)

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศทั่วโลก มากบ้างน้อยบ้างขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ แต่ว่าปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาจะมีความชัดเจนมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ และปัญหาความยากจนที่ประชาชนมีรายได้ต่ำและไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงิน ทำให้ความต้องการเงินที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงินมีเป็นจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ

จากข้อมูลสถิติแนวโน้มของการเป็นหนี้นอกระบบก็มีเพิ่มมากขึ้นในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี ๒๕๕๒ พบว่าครัวเรือนที่มีหนี้สินในระบบเพียงอย่างเดียวมีประมาณร้อยละ ๘๒.๔ ครัวเรือนที่มีหนี้สิน ทั้งนี้ในระบบและหนี้นอกระบบ มีประมาณร้อยละ ๙.๗ และครัวเรือนที่มีหนี้สินนอกระบบเพียงอย่างเดียวมีประมาณร้อยละ ๗.๙ สำหรับวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมหนี้นอกระบบเพื่อการอุปโภคบริโภคร้อยละ ๓๓.๘ การทำธุรกิจร้อยละ ๒๗.๗ การซื้ออสังหาริมทรัพย์ร้อยละ ๑๗ ต้นทุนในการประกอบการเกษตรร้อยละ ๑๑.๗ และเพื่อการศึกษาร้อยละ ๒.๗ สำหรับข้อมูลยอดหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนในปี ๒๕๔๓ คิดเป็นจำนวน ๖๘,๔๐๐ บาท ต่อครัวเรือน และในปี ๒๕๕๒ เพิ่มขึ้นเป็น ๑๓๔,๐๐๐ บาท ต่อครัวเรือน ทั้งนี้ อัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้นอกระบบ ระหว่างปี ๒๕๔๓ ถึง ๒๕๕๒ เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว

จากข้อมูลดังกล่าวปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องของการเรียกดอกเบี้ย การกู้ยืมเงินในอัตราที่สูง เกิดการเอารัดเอาเปรียบไม่เป็นธรรมและปัญหาการทวงหนี้ที่ใช้ความรุนแรง ส่งผลกระทบจนกลายเป็นปัญหาทางสังคมและปัญหาอาชญากรรมตามมา

ที่ผ่านมาปัญหาเรื่องเจ้าหนี้นอกระบบมีการดำเนินการแก้ไขมาเป็นลำดับ โดยในส่วนของการทวงถามการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (เรื่อง สิ้นเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ซึ่งสามารถนำเจ้าหนี้นอกระบบที่เป็นนิติบุคคลเข้ามาในระบบการกำกับดูแลได้ในระดับหนึ่ง ปัจจุบันมีผู้ที่ขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับทั้งสิ้นจำนวน ๒๖ ราย ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๓ มีจำนวนบัญชีทั้งสิ้น ๖,๔๓๖,๔๕๗ บัญชี โดยมียอดสินเชื่อคงค้างทั้งสิ้น ๙๖,๖๙๖ ล้านบาท และเป็นสินเชื่อค้างชำระเกิน ๓ เดือนขึ้นไปจำนวน ๒,๗๕๒ ล้านบาท นอกจากนี้ รัฐบาลมีนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น โครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินตามโครงการดังกล่าว สำหรับข้อมูลหนี้นอกระบบที่วัดจากจำนวนลูกหนี้ที่มามีปัญหาทางการเงินกับธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีลูกหนี้ที่มีปัญหาทางการเงินทั้งหมดจำนวน ๑,๑๘๔,๘๖๘ ราย คิดเป็นจำนวนหนี้รวมสุทธิ ๑๒๓,๒๓๔ ล้านบาท สำหรับหนี้ที่เข้าตามเกณฑ์ ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ มีจำนวน ๗๕๖,๐๗๓ ราย เป็นมูลหนี้จำนวน ๙๑,๗๑๓,๒๓๖,๖๐๖ บาท

อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาสามารถแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนทั้งหมด และการกำหนดเป็นนโยบายหรือมาตรการอาจไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินการ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล และส่วนใหญ่เน้นการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน ทำให้ในอนาคตอาจจะเกิดปัญหานี้สินภาคประชาชนขึ้นอีกได้ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเพื่อหามาตรการ

ทางกฎหมายเพื่อให้มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนแน่นอนเพื่อให้ภาครัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหา
เจ้าหนี้นอกระบบได้อย่างยั่งยืนต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์

- ๑.๒.๑ เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการ และการคิดดอกเบี้ยในการให้สินเชื่อของเจ้าหนี้นอกระบบ
- ๑.๒.๒ เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อ การกำหนดอัตราดอกเบี้ย และการกำกับดูแล
ผู้ให้สินเชื่อของประเทศไทย
- ๑.๒.๓ เพื่อศึกษากฎหมายและแนวทางในการกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อ (Money Lender) ของต่างประเทศ
- ๑.๒.๔ เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเจ้าหนี้นอกระบบ

๑.๓ สมมุติฐาน

การแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นนโยบายหรือมาตรการซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาระยะสั้น
และไม่มีความต่อเนื่อง ประกอบกับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหานี้นอกระบบ
ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีกฎหมายเฉพาะเพื่อแก้ปัญหากำกับดูแลเจ้าหนี้นอกระบบ

๑.๔ ขอบเขตของโครงการวิจัย

ศึกษาปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบโดยศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของการให้สินเชื่อของเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่ธนาคาร
พาณิชย์ ผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) และศึกษากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้
สินเชื่อและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของการให้สินเชื่อ รวมถึงศึกษารูปแบบการกำกับดูแลการให้สินเชื่อ
และการคิดอัตราดอกเบี้ยในปัจจุบันของประเทศไทย นอกจากนี้ จะมีการศึกษากฎหมายและแนวทางของ
ต่างประเทศที่ใช้กำกับดูแลการให้สินเชื่อ โดยจะทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลงานวิจัย บทความเชิง
วิชาการ และการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ และจัดทำ ข้อเสนอแนะมาตรการใน
การแก้ไขปัญหาและการกำกับดูแลเจ้าหนี้นอกระบบ

๑.๕ นิยามความหมาย

๑.๕.๑ สินเชื่อ (Loan) หมายความว่า การให้กู้ยืมเงิน หรือซื้อ ชื้อลด รับช่วงซื้อลดตัวเงิน
เป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายหรือสั่งให้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของผู้เคยค้า หรือเป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายเงิน
ตามภาระผูกพันตามเลตเตอร์ออฟเครดิตหรือภาระผูกพันอื่น

๑.๕.๒ เจ้าหนี้นอกระบบ (Loan Shark) หมายความว่า บุคคลใด ๆ ที่ให้กู้ยืมเงินไม่ว่าวัตถุประสงค์
ใด ๆ โดยไม่มีกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแลและควบคุมจากทางราชการ และมีเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงิน
ไม่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มีการเรียกดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

๑.๕.๓ มาตรการทางกฎหมาย (Legal Measure) หมายความว่า การกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์
ต่าง ๆ เพื่อใช้อำนาจในการกำกับดูแลในการดำเนินการ

๑.๕.๔ การกำกับดูแล (Supervision) หมายความว่า การทำหน้าที่ในการติดตามและดูแลให้ผู้ที่อยู่
ภายใต้การบังคับปฏิบัติหรือดำเนินงานให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย

๑.๖ ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยประยุกต์ (Applied Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ ซึ่งได้ดำเนินการวิจัย ดังนี้

๑.๖.๑ การรวบรวมข้อมูล

จะทำการรวบรวมข้อมูลจากกฎหมายต่าง ๆ ในปัจจุบันที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อในประเทศไทย ที่มีผลใช้บังคับแล้ว เช่น

๑) การฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

๒) การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้

๓) กฎหมายที่กำกับดูแลการให้สินเชื่อส่วนบุคคลในปัจจุบัน เช่น ในการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๑ กำหนดให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับสถาบันการเงิน โดยอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเงินทุนเพื่อการจำหน่ายและบริโภคสามารถประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

๔) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งมีหลักเกณฑ์การกำกับดูแล เช่น

(๔.๑) กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non - Bank) สามารถประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับได้ โดยจะต้องเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดและมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า ๕๐ ล้านบาท และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(๔.๒) สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่ครอบคลุมถึง คือ การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อข้อลด รับช่วงข้อลดตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใดแก่บุคคลธรรมดา โดยการให้สินเชื่อดังกล่าวเป็นการทั่วไป ไม่ใช่การให้สินเชื่อเพื่อนำไปใช้จ่ายในธุรกิจของผู้ให้สินเชื่อเอง โดยไม่มีหลักประกัน และรวมถึงสินเชื่อเพื่อการเช่าซื้อและลีสซิ่ง สินเชื่อส่วนบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับไม่รวมถึงการเช่าซื้อ และลีสซิ่งรถยนต์ และรถจักรยานยนต์ สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อการทำงานในต่างประเทศ สินเชื่อเพื่อการรักษาพยาบาล สินเชื่อเพื่อสวัสดิการพนักงาน และสินเชื่ออื่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด และไม่รวมสินเชื่อของสถาบันการเงิน

(๔.๓) ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ทั้งสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non-Bank) จะต้องประกอบธุรกิจตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดในลักษณะเดียวกัน อาทิ กำหนดวงเงินในการให้สินเชื่อ กำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ กำหนดการรายงาน การโฆษณา การแจ้งยอดรายการต่อลูกค้า เป็นต้น

๑.๖.๒ ข้อมูลที่ใช้

๑) ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจตามหลักการทางสถิติ และแนวทางของคำพิพากษาของศาล

๒) ข้อมูลโครงสร้างการกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อส่วนบุคคลของประเทศไทย และต่างประเทศ นอกจากจะพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังได้พิจารณาข้อมูลการให้สินเชื่อในระบบของไทยได้จากแหล่งต่างๆ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจผู้ประกอบการที่มีใช้สถาบันการเงิน (การให้สินเชื่อส่วนบุคคล) บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุน/บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และสถานธนาถบาล (โรงรับจำนำ) โดยข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ – ๒๕๕๓

๓) ข้อมูลการกำกับดูแลที่เป็นมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการให้สินเชื่อส่วนบุคคล ซึ่งจะได้ศึกษาแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ อินเดีย บังคลาเทศ สิงคโปร์ ฮ่องกงและฟิลิปปินส์ ซึ่งกฎหมายต่างประเทศดังกล่าวจะอยู่ในช่วงศตวรรษ ๑๙ เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๐ เป็นต้นมา

๑.๖.๓ แหล่งข้อมูล

๑) จากการสำรวจ คณะผู้วิจัยได้ออกแบบสอบถามเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มเป้าหมายในการกู้ยืมนอกระบบ ให้กู้ยืมนอกระบบ จำนวนหนี้ และแรงจูงใจในการกู้ยืม เป็นต้น โดยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างบุคคลภายนอกเพื่อดำเนินการ ซึ่งข้อมูลเจ้าหนี้และลูกหนี้ในระบบได้มาจาก ๒ แหล่ง ดังนี้

(๑) มีการจัดทำแบบสอบถามเพื่อทำการออกสำรวจข้อมูลผู้ที่เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ในระบบ โดยมีการลงพื้นที่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร ครอบคลุมเขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตบางกอกน้อย เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตลาดพร้าว เขตพญาไท และจังหวัดใกล้เคียง ได้แก่ จังหวัดอ่างทอง (อำเภอเมือง อำเภอป่าโมก) และจังหวัดสุพรรณบุรี (อำเภอสามชูก) เป็นต้น

(๒) ข้อมูลของศูนย์แก้ไขหนี้สินภาคประชาชน

แบบสอบถาม (สำหรับลูกหนี้ในระบบ) ได้ใช้ฐานข้อมูลระบบ CALL CENTER ของกระทรวงการคลัง สายตรงหนี้ในระบบ ๑๖๘๙ โดยการโทรศัพท์ไปสอบถามลูกหนี้ในระบบจากการสุ่มรายชื่อของรายงานแยกประเภท ซึ่งเป็นข้อมูลของลูกหนี้ในระบบที่เคยติดต่อกับศูนย์ข้อมูลดังกล่าว โดยเป็นฐานข้อมูลลูกหนี้ในระบบทั่วประเทศ

ข้อมูลทั้ง ๒ ส่วนเป็นการรวบรวมข้อมูลในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ จำนวนแบบสอบถามทั้งหมด ๔๕๐ ชุด ซึ่งเป็นข้อมูลจากฐานข้อมูลลูกหนี้ในระบบ ประมาณ ๑๐๐ ชุด ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามดังกล่าวเป็นตัวอย่างกลุ่มเป้าหมายที่คณะผู้วิจัยจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ต่อไป

๒) จากการประชุม หรือสัมมนา

๓) ห้องสมุดและเว็บไซต์ของธนาคารแห่งประเทศไทย หน่วยงานรัฐอื่นๆ และสถาบันการเงิน

๔) หอสมุดแห่งชาติ และห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

๑.๖.๔ การวิเคราะห์ข้อมูล

๑) การวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ การประชุมสัมมนา และจากการรวบรวมจากแหล่งข้อมูลอื่นๆ

๒) การวิเคราะห์เชิงสถิติเบื้องต้นโดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ

๓) การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลการให้สินเชื่อทั้งในและต่างประเทศ

๑.๖.๕ การสรุปผลเชิงนโยบาย

เสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการกำหนดการกำกับดูแลเจ้าหนี้ในระบบ

๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๗.๑ ทำให้ทราบและเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อ การกำหนดอัตราดอกเบี้ย และการกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อของประเทศไทย รวมถึงรูปแบบ วิธีการ และการกำหนดดอกเบี้ยในการให้สินเชื่อของเจ้าหน้าที่นอกระบบ

๑.๗.๒ ทำให้ทราบและเข้าใจกฎหมายและแนวทางในการกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อ (Money Lender) ของต่างประเทศ

๑.๗.๓ ข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ อันจะเป็นผลดีต่อประชาชน และระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

๑.๗.๔ ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลเพียงพอในการเตรียมการเพื่อรองรับผลของการดำเนินการให้ผู้ขอสินเชื่อได้รับความคุ้มครองมากกว่าในปัจจุบัน และสามารถชี้แจงต่อสาธารณะได้อย่างชัดเจน

๑.๗.๕ การกำกับดูแลเจ้าหน้าที่นอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบจะเป็นการจูงใจให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเข้าสู่ระบบภาษีอากรซึ่งจะเป็นการขยายฐานภาษีของรัฐ และจะทำให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้มากยิ่งขึ้น

บทที่ ๒

การกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ

๒.๑ ความหมายและที่มาของหนี้ในระบบ

๒.๑.๑ ความหมาย

หนี้ที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้ทั้งหลายอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ หนี้ในระบบกับหนี้นอกระบบ

๑) หนี้ในระบบ

หนี้ในระบบ เป็นการกู้ยืมเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ลูกหนี้ทำกับสถาบันการเงินหรือธนาคารที่มีกฎหมายรับรองและควบคุมอยู่ โดยมีการทำสัญญากู้ยืมไว้เพื่อเป็นหลักฐานการกู้ยืม มีจำนวนหนี้และอัตราดอกเบี้ยที่ชัดเจน โดยลูกหนี้จะได้รับเงินตามที่ระบุในสัญญา และเจ้าหนี้ก็เรียกเก็บดอกเบี้ยไม่เกินที่กฎหมายกำหนด โดยกรณีที่เจ้าหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาจะมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยได้ไม่เกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ซึ่งจะแตกต่างไปจากเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น บริษัท อีออน บริษัท จีอี แคปปิตอล เป็นต้น โดยสามารถคิดอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมได้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งคิดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี และเมื่อรวมกับค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๒๘ ต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการประกอบธุรกิจได้

ปัจจุบันสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย มีจำนวน ๑๖ แห่ง บริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ จำนวน ๑ แห่ง สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ จำนวน ๑๕ แห่ง บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จำนวน ๓ แห่ง บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ จำนวน ๓ แห่ง สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นบริษัทผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ จำนวน ๒๕ แห่ง บริษัทผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต จำนวน ๑๑ แห่ง นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้สินเชื่อที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวน ๘ แห่ง และบริษัทบริหารสินทรัพย์ จำนวน ๒๐ แห่ง^๑

ซึ่งบุคคลที่ให้สินเชื่อในลักษณะนี้ เรียกว่า “เจ้าหนี้ในระบบ”

๒) หนี้นอกระบบ

หนี้นอกระบบ เป็นแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อมไม่มีระเบียบกฎหมาย ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขในการกู้ยืมและข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัด คือ ไม่มีหลักทรัพย์ ค้ำประกันและอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยอาจเป็นการคิดดอกเบี้ย วัลล่วงหน้ารวมเข้ากับเงินต้นแล้วเขียนในสัญญาที่ไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ ตัวอย่างเช่น กู้ยืมเงินและลูกหนี้ได้รับเงินไป ๒๐,๐๐๐ บาท

^๑ ธนาคารแห่งประเทศไทย. สถิติสถาบันการเงิน. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialInstitutions/CommercialBank/Pages/StatNumberofBranches.aspx> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

แต่มีการระบุในสัญญา ๓๐,๐๐๐ บาท และยังมีการคิดดอกเบี้ยอีกจาก ๓๐,๐๐๐ บาท สามารถพบได้ตามโฆษณาเงินด่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะบนสิ่งพิมพ์ หรือป้ายประกาศที่ติดในที่สาธารณะต่าง ๆ หรือจะเป็นการให้กู้ยืมเงินในชุมชน อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือผู้ที่กว้างขวางในแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชนต่าง ๆ ซึ่งมีการเรียกดอกเบี้ยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งบุคคลที่ให้สินเชื่อในลักษณะนี้ เรียกว่า “เจ้าหนี้นอกระบบ”

ความแตกต่างระหว่างหนี้ในระบบกับหนี้นอกระบบ มีดังนี้

(๑) หนี้ในระบบจะมีกฎหมายควบคุม บุคคลผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ผู้ค้ำประกัน ฯลฯ จะต้องปฏิบัติและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างยุติธรรม กฎเกณฑ์ กติกา เงื่อนไข และข้อบังคับต่าง ๆ ของหนี้ในระบบจะมีความยุติธรรมไม่มีการเอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับหนี้ เช่น ปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ ก็จะมีขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการตามกฎหมายที่ชัดเจนตรงไปตรงมา หนี้ในระบบหากฟ้องคดีแล้วก็จะมีการบังคับจำนองหรือขายทอดตลาดหลักประกันไปตามขั้นตอน ทั้งฝ่ายลูกหนี้และเจ้าหนี้ก็ได้รับโอกาสที่จะต่อสู้กันในศาลได้อย่างเท่าเทียมกันไม่มีความเหลื่อมล้ำและอยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนกัน

(๒) หนี้นอกระบบ ลูกหนี้ที่เป็นหนี้นอกระบบส่วนมากเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้และไม่สามารถกู้ยืมในระบบได้ จึงต้องใช้บริการของหนี้นอกระบบที่เจ้าหนี้นอกระบบจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์กติกา เงื่อนไขต่าง ๆ ตามความพอใจ การเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหนี้นอกระบบ เริ่มตั้งแต่การปล่อยกู้มักจะปล่อยกู้โดยไม่มีสัญญาหรือหลักฐานใด ๆ แล้วมีการเรียกเก็บเงินเป็นการผ่อนชำระรายวัน ดอกเบี้ยที่คิดจากลูกหนี้จะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของหนี้ในระบบมาก

(๓) หนี้นอกระบบในรายที่มีการทำสัญญาเงินกู้ เจ้าหนี้มักจะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดโดยอาศัยช่องว่างหรือจุดอ่อนของลูกหนี้ที่ไม่รู้หนังสือและไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ลูกหนี้นอกระบบส่วนมากจึงต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น การถูกเรียกดอกเบี้ยจากเจ้าหนี้นอกระบบสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดมาก การระบุจำนวนเงินในสัญญาเงินกู้สูงกว่าความเป็นจริง หรือการทำสัญญาจดทะเบียนจำนองหรือขายฝากด้วยยอดเงินที่สูงกว่าความเป็นจริง เป็นต้น

(๔) ลูกหนี้ที่เป็นหนี้นอกระบบตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบแก่เจ้าหนี้นอกระบบอย่างมาก คือลูกหนี้ที่ต้องการกู้เงินจากเจ้าหนี้นอกระบบต้องไวใจ เชื่อใจเจ้าหนี้ โดยการลงลายมือชื่อในสัญญาเงินกู้โดยที่ไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดในสัญญาเงินกู้ว่าถูกต้อง ตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ บางรายด้วยความเดือดร้อนมีความจำเป็นต้องใช้เงินอาจต้องยอมลงลายมือชื่อในสัญญาเงินกู้ที่ว่างเปล่า ซึ่งหากลูกหนี้ทักท้วงหรือไม่ยินยอม เจ้าหนี้จะอ้างความไว้วางใจ ในที่สุดลูกหนี้ก็มักจะต้องยินยอมกับความไม่เป็นธรรมดังกล่าวของเจ้าหนี้นอกระบบ

อย่างไรก็ตาม ลูกหนี้ที่เลือกการเป็นหนี้นอกระบบมักจะประสบกับความสูญเสียต่าง ๆ ทั้งทรัพย์สิน ได้รับความเจ็บ หรือแม้กระทั่งเสียชีวิต เนื่องจากเจ้าหนี้นอกระบบมักมีวิธีการติดตามหนี้โดยผู้มีหน้าที่ติดตามทวงหนี้จะใช้วิธีรุนแรง ซึ่งมักเป็นผู้มีอิทธิพล ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย เป็นต้น^๒

^๒ ข้อมูลสำหรับแก้ปัญหาหนี้สิน. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://thai-debt-solutions.blogspot.com/๒๐๐๙/๐๓/informal-debt.html> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

๒.๑.๒ สาเหตุของการเกิดหนี้ในระบบ

การเกิดหนี้ในระบบในประเทศไทยนั้น อาจเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งสามารถแบ่งประเภทได้ ๕ ประการ ดังนี้

๑) เกิดจากปัญหาเศรษฐกิจ

ลูกหนี้บางคนต้องยากจนลง เนื่องจากมีเงินไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตหรือยากจนจากการล้มละลายของการลงทุนในการประกอบอาชีพ เช่น ทำนาแล้วน้ำท่วม ฝนแล้ง ราคาผลผลิตตกต่ำ ผลตอบแทนไม่คุ้มกับการลงทุน ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องกู้ยืมเงินในระบบ เนื่องจากไม่มีคุณสมบัติที่จะสามารถกู้ยืมเงินในระบบได้

๒) เกิดจากตัวลูกหนี้

(๑) ลักษณะนิสัยของลูกหนี้

ลูกหนี้บางคนมีลักษณะนิสัยใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินตัว ไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นก็ก่อหนี้เพิ่มขึ้น เช่น ซื้อรถ ซื้อบ้านราคาแพง กินอยู่หรูหราเกินฐานะ เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้อาจเกิดจากการพัฒนาของเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วซึ่งผู้ผลิตจะมีผลิตภัณฑ์นวัตกรรมใหม่ ออกสู่ตลาดอยู่เสมอ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งให้ประชาชนมีการใช้เครื่องอุปโภค บริโภคในการอำนวยความสะดวกมากขึ้น ลูกหนี้บางคนเมื่อก่อหนี้ขึ้นแทนที่จะหาทางชำระหนี้ กลับก่อหนี้เพิ่มโดยกู้หนี้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า หรือที่เรียกว่า “หมุนหนี้” คือ ลูกหนี้ที่กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้หนึ่งไปใช้คืนแหล่งกู้ยืมอีกแห่งหนึ่งที่เร่งรัดมากกว่า กลายเป็นหนี้สินที่เพิ่มขึ้นจนยากจะชำระให้หมดได้

(๒) ไม่มีคุณสมบัติที่จะเข้าสู่อการกู้ยืมเงินในระบบ

การเข้าสู่อการกู้ยืมเงินในระบบนั้น สถาบันการเงินจำเป็นที่จะต้องเรียกเอกสารหลักฐานต่าง ๆ จากลูกหนี้จำนวนมากเพื่อประกอบการวิเคราะห์สินเชื่อว่าลูกหนี้มีความสามารถที่จะชำระหนี้ได้หรือไม่ สถาบันการเงินควรอนุมัติหรือไม่ ซึ่งเอกสารต่าง ๆ เหล่านั้น จะแบ่งเป็น ๔ ประเภทหลัก ๆ ดังนี้

(๒.๑) เอกสารที่เกี่ยวกับผู้ขอกู้ เช่น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาใบสำคัญการสมรส สำเนาบัญชีเงินฝากของธนาคาร ย้อนหลัง ๖ เดือน สำเนาบัตรประจำตัวผู้เสียภาษี และหลักฐานการชำระภาษี เป็นต้น

(๒.๒) เอกสารที่เกี่ยวกับผู้ค้ำประกัน เช่น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาใบสำคัญการสมรส เป็นต้น

(๒.๓) เอกสารที่เกี่ยวกับฐานะการดำเนินการของบริษัทผู้กู้ เช่น สำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการ สำเนาทะเบียนการค้า หรือทะเบียนพาณิชย์ แผนธุรกิจหรือโครงการ แผนที่แสดงที่ตั้งของสถานประกอบการและทรัพย์สินทั้งหมด จดหมายจากผู้ขอกู้และเจ้าของทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อยืนยันว่าทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกันให้กับธนาคารนั้น ไม่มีภาระผูกพันใด ๆ ทั้งที่มีอยู่แล้ว และจะมีต่อไปในอนาคต เป็นต้น

(๒.๔) เอกสารที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกัน เช่น สำเนาเอกสารสิทธิในสินทรัพย์ที่เสนอเป็นหลักประกัน เป็นต้น

เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นในการขอสินเชื่ออาจมีจำนวนมากกว่าดังที่กล่าวมา ซึ่งขึ้นอยู่กับสถาบันการเงินแต่ละแห่งและประเภทสินเชื่อด้วย ซึ่งก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ผู้กู้ไม่สามารถเข้าสู่การกู้ยืมในระบบได้

๓) เกิดจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นวัตถุนิยม

ปัจจุบันเทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนในหลายประเทศเปลี่ยนแปลงแนวความคิดและค่านิยมในการยึดติดกับวัตถุมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการโฆษณาที่เกินความเป็นจริงก็เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้มีการบริโภคผลิตภัณฑ์นั้นมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย ในปัจจุบันจะพบว่าผลิตภัณฑ์ด้านเสริมความงาม เครื่องแต่งกาย เครื่องประดับ ฯลฯ จะได้รับส่วนแบ่งในตลาดอยู่ในอันดับต้น ๆ อยู่เสมอ

๔) เกิดจากระบบของสถาบันการเงิน

การกู้ยืมเงินในระบบนั้น สถาบันการเงินจำเป็นที่จะต้องเรียกให้ลูกหนี้หาหลักทรัพย์มาค้ำประกัน หากเกิดกรณีที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ สถาบันการเงินเหล่านั้นจะบังคับกับทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาเป็นหลักประกัน เนื่องจากสถาบันการเงินจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ มิฉะนั้นหากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้โดยไม่มีหลักทรัพย์มาค้ำประกัน สถาบันการเงินจะไม่ได้รับชำระหนี้ ซึ่งก็จะเกิดความเสียหายต่อการดำเนินการของสถาบันการเงินนั้น ๆ สถาบันการเงินจึงไม่อนุมัติการกู้ยืมที่ปราศจากหลักประกัน จึงทำให้ประชาชนที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือไม่สามารถหาผู้ค้ำประกันได้ไม่สามารถเข้าสู่การกู้ยืมเงินในระบบได้

๕) เกิดจากการที่ประชาชนไม่ได้รับการศึกษา

การที่ประชาชนไม่ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ ไม่ได้รับการส่งเสริมพัฒนา ทำให้ไม่มีความรู้ทางการเงิน ขาดการวางแผนการใช้เงิน รวมทั้งไม่มีวินัยทางการเงิน หรือไม่สามารถจัดการบริหารหนี้จนทำให้เกิดปัญหาทางการเงินในครอบครัวได้

๒.๑.๓ รูปแบบการกู้ยืมแบ่งตามประเภทของแหล่งเงินกู้ได้ดังนี้^๓

๑) การกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนในระบบ

การกู้ยืมเงินมีทั้งภายในและภายนอกประเทศ และมีทั้งการกู้ยืมระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เพื่อนำไปใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานของกิจการ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะแหล่งกู้ยืมภายในประเทศที่สำคัญเท่านั้น การกู้ยืมผ่านสถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ระดมเงินทุนที่เหลือใช้จากผู้ออมและกระจายเงินออมนั้นให้กับผู้ต้องการใช้เงินทุนเพื่อใช้ลงทุนในการประกอบธุรกิจด้านต่าง ๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) การกู้ยืมเงินกับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญที่สุดที่ให้กู้แก่ลูกค้าทั่วไปในทุกส่วนภูมิภาคของประเทศ โดยต้องมีหลักประกันการกู้ยืม เช่น บัญชีเงินฝาก สินทรัพย์อื่น ๆ ได้แก่

^๓ Institute of Data and Information Services. การกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนนอกและในระบบ [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=๓๕๑.๐ (วันที่ค้นข้อมูล : ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

ที่ดิน โรงงาน อาคารพาณิชย์ หรือบุคคลที่ธนาคารเชื่อถือ เป็นต้น แหล่งเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์ไม่ว่าจะเป็นเงินทุนระยะยาว หรือเงินทุนหมุนเวียนสามารถแบ่งออกได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(๑.๑) เงินเบิกเกินบัญชี เป็นการให้กู้ยืมแบบเงินเกินบัญชีลูกค้าที่ทำกับธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ โดยลูกค้าจะต้องมีบัญชีกระแสรายวันอยู่กับธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ และธนาคารยินยอมให้ผู้ฝากสั่งจ่ายเช็คของธนาคาร เพื่อดถอนเงินจากบัญชีเกินจำนวนที่ฝากที่ตนมีอยู่หลังจากที่ธนาคารพาณิชย์ได้ตรวจสอบมาตรฐานเครดิตว่าอยู่ในเกณฑ์ให้สินเชื่อได้ และได้มีการทำสัญญากำหนดวงเงินสูงสุดที่จะเบิกเกินบัญชีได้ กำหนดอัตราดอกเบี้ย กำหนดระยะเวลาชำระคืนเรียบร้อยแล้ว การให้กู้ยืมประเภทนี้ได้รับความนิยมนอกจากลูกค้าทั่วไปเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมและธุรกิจอื่น ๆ ที่มีการหมุนเวียนของเงินเข้าออกเป็นประจำ จำนวนเงินค่าดอกเบี้ยสำหรับเงินเบิกเกินบัญชีคำนวณจากยอดค้างแต่ละวัน โดยคำนวณเป็นรายเดือน แล้วนำเข้าบัญชีลูกหนี้เป็นเงินต้น เมื่อลูกหนี้นำเงินเข้าฝากบัญชียอดหนี้จะลดลงตามจำนวนเงินที่ฝากไว้ดอกเบี้ยก็จะลดลงด้วย ลูกหนี้จะสามารถถอนเงินออกไปได้อีกเมื่อต้องการใช้เงิน แต่ยอดเบิกเกินบัญชีในขณะหนึ่งต้องไม่เกินวงเงินที่ธนาคารพาณิชย์กำหนดไว้ตามสัญญากรณีนี้ ผู้กู้จะเป็นลูกหนี้เท่ากับยอดเฉพาะที่เบิกเกินไปจริงเท่านั้น และจ่ายดอกเบี้ยเฉพาะส่วนที่เป็นหนี้ในแต่ละงวดด้วย

(๑.๒) เงินให้กู้ เป็นการให้กู้ยืมเงินก่อนตามแต่จะตกลงกันหลังจากที่ธนาคารพาณิชย์ได้มอบหมายให้ฝ่ายสินเชื่อตรวจสอบฐานะทางเครดิตของผู้กู้อย่างละเอียด และได้มีการทำสัญญากำหนดวงเงินกู้กำหนดอัตราดอกเบี้ย กำหนดระยะเวลาการชำระคืน กำหนดหลักประกัน การตรวจสอบฐานะจะต้องทำอย่างรอบคอบกว่าการให้เบิกเกินบัญชี และวงเงินให้กู้ อาจเป็นจำนวนมาก ระยะเวลาการให้กู้ยืมเงินทางธนาคารพาณิชย์ต้องรับภาระการเสี่ยงสูงกว่า การรับเงินกู้กระทำโดยการโอนเงินเข้าบัญชีของผู้กู้ที่มีบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์แล้วถอนไปภายหลัง อาจรับแคชเชียร์เช็คหรือเงินสดไป ซึ่งการรับเงินทุนทุกวิธีอาจรับเป็นเงินก้อน หรือเต็มจำนวนที่ตกลงกันครั้งเดียว หรือแบ่งรับเป็นส่วนตามระยะเวลาที่ตกลงกันก็ได้ เมื่อผู้กู้ชำระคืนแล้วจะขอเบิกอีกไม่ได้ แม้จะยังไม่ครบกำหนดเวลาชำระคืนก็ตาม ในปัจจุบันนี้แหล่งเงินทุนทุกแห่งไม่สนับสนุนให้กู้ยืมประเภทนี้เนื่องจากกระแสเงินของผู้กู้มิได้หมุนเวียนกับธนาคาร คือ เมื่อผู้กู้มีเงินจะไม่นิยมชำระคืนก่อนครบกำหนดเพราะจะถอนออกไปอีกไม่ได้ ทำให้เงินไม่หมุนเวียนเข้าธนาคาร การชำระคืนเงินกู้ อาจเป็นการชำระคืนทั้งหมดเมื่อครบกำหนดเวลาหรือผ่อนชำระเป็นรายเดือน สำหรับดอกเบี้ยธนาคารพาณิชย์จะเรียกเก็บเต็มจำนวนเงินกู้คำนวณเป็นรายเดือน โดยไม่ทบต้นเหมือนกับเบิกเกินบัญชี วันคำนวณดอกเบี้ยอาจเป็นวันสิ้นเดือนหรือวันใดวันหนึ่งก็ได้

(๑.๓) การซื้อลดตั๋วเงิน เป็นการให้สินเชื่อโดยมีตั๋วเงินเป็นหลักฐานการเป็นหนี้โดยธนาคารพาณิชย์จะคิดส่วนลดตามอัตราที่กำหนดตามระยะเวลาที่ธนาคารพาณิชย์ถือตั๋วเงินหักจากจำนวนเงินตามตั๋วเงินแล้วจ่ายให้ผู้กู้ยืมตามยอดคงเหลือ ผู้กู้ยืมตั๋วเงินซึ่งยังไม่ถึงกำหนดชำระหนี้แต่มีความจำเป็นทางด้านการเงินจึงนำมาขายลดที่ธนาคารพาณิชย์ และเมื่อตั๋วเงินครบกำหนดชำระธนาคารพาณิชย์จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้เงินตามตัว

ตั๋วเงินที่ธนาคารพาณิชย์รับซื้อลด เป็นตราสารการพาณิชย์ เช่น ตั๋วแลกเงินที่สามารถนำไปขายในตลาดเงินได้ เชื่อกันว่าตั๋วสัญญาใช้เงิน ตลาดเงินเป็นแหล่งระดมเงินทุนระยะสั้นที่ทำให้ผู้ให้กู้และผู้กู้มาพบปะแลกเปลี่ยนกัน

(๒) การกู้ผ่านสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเหล่านี้จะให้กู้ยืมเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ เพียงแต่อาจจะมิเงื่อนไขพิเศษกำหนดไว้เพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

(๒.๑) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือ สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉพาะแต่ละแห่งจะมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละสถาบันซึ่งถือว่ามิบทบาทที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีทั้งหมด ๘ แห่ง ดังนี้

(๒.๑.๑) ธนาคารออมสิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ เป็นธนาคารที่จัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์และออกสลากออมสินรับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย

(๒.๑.๒) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนที่มีฐานะปานกลางให้มีอาคารและหรือที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นการให้กู้ยืมในระยะยาวอัตราดอกเบี้ยต่ำ

(๒.๑.๓) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ มีวัตถุประสงค์ คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิกที่ประกอบอาชีพการเกษตรเป็นหลัก เพื่อเกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตและรายได้ทางการเกษตรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๒.๑.๔) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อรับโอนกิจการของกองทุนประกันสินเชื่อ การจัดตั้ง บสย. จะช่วยให้ภาคธุรกิจขนาดย่อมได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินมากที่สุด นอกจากนี้สถาบันการเงินยังมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อกับธุรกิจขนาดย่อมมากที่สุด อีกทั้งเร่งกระจายสินเชื่อไปยังทั่วประเทศได้เร็วขึ้นทำให้การพัฒนาภาคธุรกิจอุตสาหกรรมบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๒.๑.๕) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการส่งเสริม และสนับสนุนการส่งออก การนำเข้า และการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาประเทศโดยการให้สินเชื่อ คำประกัน รับประกันความเสี่ยง หรือให้บริการที่จำเป็นอื่น

(๒.๑.๖) บริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและกิจการอื่นที่ส่งเสริมและพัฒนาตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

(๒.๑.๗) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยายหรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อ คำประกัน ร่วมลงทุน ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือให้บริการที่จำเป็นอื่น

(๒.๑.๘) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ยและประกอบธุรกิจที่สอดคล้องกับหลักการของศาสนาอิสลาม ซึ่งจะส่งเสริมและสนับสนุนการระดมเงินออมและการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๒.๒) บริษัทหลักทรัพย์ ให้บริการเกี่ยวกับการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ ตามที่ผู้ประกอบการต้องการ ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ ตามประเภทของหลักทรัพย์โดย

ได้รับค่าบริการเป็นผลตอบแทน ให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์และรับจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ให้แก่ประชาชน เป็นต้น

(๒.๓) บริษัทเงินทุน เป็นบริษัทที่ให้สินเชื่อทั้งในระยะยาวและระยะสั้นตามจุดประสงค์เฉพาะอย่าง เช่น เพื่อการจำหน่าย เพื่อการพัฒนา เพื่อการพาณิชย์และบริโภค และเพื่อการเคหะ เป็นต้น โดยบริษัทระดมเงินจากประชาชนทั่วไปในรูปของการใช้ตัวสัญญาใช้เงินเป็นหลักประกัน

(๒.๔) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทจะให้กู้ยืมโดยวิธีใช้ข้อหาสิทธิเป็นหลักทรัพย์ในการกู้ โดยมีทั้งประเภทไม่ต้องส่งมอบสินทรัพย์นั้นให้และทั้งประเภทที่กรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ต้องตกเป็นของบริษัท และการให้เช่าซื้อสินทรัพย์ที่บริษัทยืดอกินมาจากลูกค้าหรือผู้เช่าที่ทำผิดสัญญากับบริษัท

(๒.๕) บริษัทประกันชีวิต เป็นการระดมเงินจากเอกชนหรือบุคคลภายนอกในรูปของเบี้ยประกัน และนำเบี้ยประกันที่เหลือหลังจากที่ได้จัดสรรเป็นประกันตามที่กฎหมายกำหนดแล้วไปลงทุนในหลักทรัพย์ต่าง ๆ หรือให้กู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกันตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

(๒.๖) โรงรับจำนำ หมายถึง สถานที่ประกอบการรับหรือซื้อสิ่งของโดยจ่ายเงินค่าสิ่งของแต่ละรายการตามจำนวนที่พนักงานตีราคาของที่มาจำนำ โดยมีข้อตกลงหรือเข้าใจกันว่าจะได้คืนในภายหลังโดยมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น สถานธนาณูเคราะห์ สถานธนาณูบาล และโรงรับจำนำของเอกชน เป็นต้น

๒) การกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนนอกระบบ

(๑) การให้เงินกู้ยืม

(๑.๑) การให้กู้ยืมในรูปของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือบริษัทจำกัด วงเงินที่ให้กู้ยืมจะอยู่ในระดับตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ไม่มีการทำสัญญากู้ยืมเงิน อัตราดอกเบี้ยประมาณร้อยละ ๓ - ๕ ต่อเดือน ผู้ที่ต้องการกู้ยืมเงินต้องนำโฉนดที่ดินมาให้นายทุนเงินกู้ยืมถือและเซ็นใบมอบฉันทะ และเก็บดอกเบี้ยทุกเดือน หากผู้กู้ยืมผิดนัดไม่ชำระดอกเบี้ยงวดใด นายทุนเงินกู้จะนำใบมอบฉันทะที่ผู้กู้ยืมให้ไว้ไปจดทะเบียนโอนที่ดินที่ยึดไว้ทันที

(๑.๒) บริษัทจำกัดปล่อยเงินกู้โดยรับเฉพาะผู้ที่มีเงินเดือนมั่นคง ส่วนใหญ่จะทำสัญญากู้เงินกันเป็นลายลักษณ์อักษร บางรายจะรวมดอกเบี้ยกับเงินต้นโดยกรอกไว้เป็นจำนวนเดียวกันในสัญญากู้เพื่อหลบเลี่ยงกฎหมาย ผู้ให้กู้จะยึดบัตร ATM ของผู้กู้ไว้และให้ผู้กู้ผ่อนชำระเงินกู้ผ่านธนาคารผู้กู้จะต้องมีคู่เพื่อค้ำประกันซึ่งกันและกันคือเป็นผู้กู้ทั้งคู่ นายทุนจะปล่อยเงินกู้ในวงเงินซึ่งจะขึ้นอยู่กับนายทุนและผู้กู้จะตกลงกัน โดยจะเรียกดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๕ - ๓๐ ต่อเดือน ในการกู้เงินนอกระบบนี้จะมีการทำสัญญาโดยเก็บไว้ที่นายทุนและผู้กู้คนละฉบับ ระยะเวลาในการกู้เงินจะไม่กำหนดไว้ หากตราใบที่สามารถจ่ายดอกเบี้ยได้ มีทั้งเงินกู้อย่างวัน เงินกู้อย่างสัปดาห์ และเงินกู้อย่างเดือน

(๑.๓) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดจัดทีมไปปล่อยเงินกู้ในย่านชุมชนให้กับประชาชนผู้ต้องการเงินด่วนในวงเงิน ๓,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ บาท โดยที่ผู้กู้ต้องจ่ายดอกเบี้ยรายวันวันละ ๒๐ บาท คิดเป็นดอกเบี้ยร้อยละ ๗๓ - ๒๒๓ ต่อปี ส่วนใหญ่จะทำสัญญาเงินกู้เป็นลายลักษณ์อักษรและรวมดอกเบี้ยกับเงินต้นกรอกไว้เป็นจำนวนเดียวกันในสัญญาเงินกู้เพื่อหลบเลี่ยงกฎหมาย นายทุนบางรายจะยึดบัตรประจำตัวประชาชนของผู้กู้ไว้หากผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระดอกเบี้ยงวดใดก็จะข่มขู่และทำร้ายร่างกาย หรือนายทุนบางรายจะถ่ายรูปทรัพย์สินในบ้านของผู้กู้ไว้ หากผู้กู้ผิดนัดชำระดอกเบี้ยเมื่อใดก็จะเข้ายึดทรัพย์สินในบ้านผู้กู้เพื่อนำมาชำระหนี้เงินกู้นี้รวมทั้งดอกเบี้ยทันที

(๒) การให้เงินผ่านบัตรเครดิตหรือบัตรผ่อนสินค้า

(๒.๑) กรณีให้ผู้ถือบัตรเครดิตหรือบัตรผ่อนสินค้าไปรูดซื้อสินค้าภายในวงเงินของบัตรนั้น ซึ่งผู้ให้กู้เงินจะรับซื้อสินค้านั้นไว้และมอบเงินสดให้แก่ลูกค้าที่ต้องการกู้ยืมเงินโดยมีการคิดค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ ๑๐ – ๑๕ สำหรับสาเหตุที่เจ้าของบัตรดังกล่าวไม่ใช้บริการกดเงินสดจากเครื่อง ATM เนื่องจากติดข้อจำกัดของบัตรเครดิตต่าง ๆ เช่น บางกรณีอาจกดเงินสดได้ไม่เต็มจำนวนของวงเงินบัตรโดยอาจใช้ได้เพียง ๑ ใน ๓ ของวงเงินบัตร หรือกรณีบัตรผ่อนสินค้าก็ไม่สามารถใช้บริการกดเงินสดได้

(๒.๒) กรณีที่นำบัตรเครดิตไปรูดซื้อสินค้าในร้านค้าที่ให้บริการเงินกู้ โดยร้านค้าดังกล่าวจะรับซื้อสินค้าดังกล่าวทันทีและมอบเงินสดให้แก่ผู้ซื้อ โดยมีค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ ๑๐ – ๑๕ ของมูลค่าสินค้า

(๒.๓) กรณีบัตรเครดิตเต็มวงเงินที่ได้รับอนุมัติ ผู้ให้กู้เงินจะให้เจ้าของบัตรรูดบัตรในจำนวนเงินเล็กน้อย เช่น ๑๐๐ บาท และให้นำสลิปที่รูดนั้นเป็นหลักฐานเพื่อขอทำบัตรผ่อนสินค้าทั่วไปกับผู้ประกอบการประเภท Non-Bank และใช้บัตรผ่อนสินค้าดังกล่าวไปซื้อของกับร้านค้าที่ร่วมกับผู้ให้กู้เงินดังกล่าว โดยจะมีค่าดำเนินการประมาณร้อยละ ๓๐ ของมูลค่าสินค้า

(๓) การซื้อขายลดเช็ค เป็นการนำเช็คที่เขียนส่งจ่ายลงวันที่ล่วงหน้าไปฝากขายลดเพื่อนำเงินไปใช้หมุนเวียนในธุรกิจของตนเองก่อนวันครบกำหนดในเช็ค อัตราดอกเบี้ยขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างผู้รับซื้อลดเช็คมาขายว่าราคาซื้อขายเช็คมากน้อยเท่าใด

(๔) เครดิตการค้า เครดิตที่ขายให้แก่ผู้รับสินค้าไปขายต่ออีกทอดหนึ่งโดยผู้รับสินค้านั้นไม่ต้องชำระเงินทันทีในตอนรับสินค้า สามารถยืดเวลาชำระเงินไปได้ช่วงหนึ่งวิธีนี้เป็นแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญสำหรับกิจการค้า

(๕) การเล่นเกมแชร์ การที่บุคคลกลุ่มหนึ่งสัญญาว่าจะส่งเงินแชร์เป็นงวด งวดละเท่ากันเข้ากองกลาง ผู้ใดที่ต้องการใช้เงินจะเสนออัตราประมูลแชร์มาแข่งขันกัน ผู้เสนออัตราประมูลสูงสุดจะได้รับเงินกองกลางนั้นไป จำนวนเงินกองกลางจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างผู้เล่นในกลุ่มแชร์นั้น ๆ

๒.๒ ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ในประเทศไทยทั้งในระบบและนอกระบบ

๒.๒.๑ ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ในระบบในประเทศไทย

- ๑) การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์
- ๒) การให้สินเชื่อของสถาบันการเงินอื่นที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์
 - (๑) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ
 - (๒) บริษัทหลักทรัพย์
 - (๓) บริษัทเงินทุน
 - (๔) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์
 - (๕) บริษัทประกันชีวิต
 - (๖) ไร่รับจำนำ

จำนวนเงินให้สินเชื่อทั้งระบบ พ.ศ. ๒๕๔๙ – ๒๕๕๓

(หน่วย : ล้านบาท)	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓
ธนาคารพาณิชย์*	๕,๓๐๘,๕๔๓	๕,๖๕๑,๒๘๔	๖,๘๔๙,๕๓๐	๖,๙๖๔,๘๓๘	๗,๗๘๓,๓๓๔
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ**	-	-	๑๗๔,๔๖๐๓	๒,๕๖๒,๕๑๑	๖,๙๑๓,๓๑๐
ผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน (การให้สินเชื่อส่วนบุคคล)*	๙๑,๖๐๒	๑๐๐,๙๐๗	๑๐๒,๙๐๓	๙๕,๕๘๔	๑๐๐,๗๐๙
บริษัทหลักทรัพย์***	-	-	๑,๒๘๗,๗๗๔	๑,๐๐๑,๙๐๘	๙๔๗,๒๕๖
บริษัทเงินทุน/บริษัทเงินทุน หลักทรัพย์*	๕๘,๙๗๒.๔	๓๓,๔๙๑.๘	๓๖,๕๓๓.๖	๒๘,๕๐๒.๖	-
บริษัทเครดิตฟองซิเอร์*	๑,๐๔๒.๔	-	-	-	-
สถานธนาบาล (โรงรับจำนำ) ****	๑๑,๔๐๖.๖๘	๑๐,๗๘๔.๓๗	-	-	-
ผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non – Bank)*	๙๑,๖๐๒	๑๐๐,๙๐๗	๑๐๒,๙๐๓	๙๕,๕๘๔	๑๐๐,๗๐๙
บริษัทประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ มีใช้สถาบันการเงิน*	๗๙,๘๒๙	๘๓,๐๙๑	๘๖,๖๘๖	๘๔,๙๖๓	๘๙,๒๖๔

*ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

** ที่มา : สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

*** ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

**** ที่มา : สถานธนาบาล

๒.๒.๒ ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ในระบบในประเทศไทย

ปัจจุบันข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ในระบบในประเทศไทยนั้น เป็นข้อมูลที่หลายหน่วยงานได้รวบรวมเป็นสถิติไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหนี้ระบบก็เป็นข้อมูลที่ไม่มีการเปิดเผยอย่างชัดเจน เนื่องจากผู้เป็นเจ้าหนี้ระบบนั้น มักจะไม่แสดงตน นอกจากบุคคลใกล้ชิดเท่านั้นที่ทราบ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลลูกหนี้ที่เป็นหนี้ระบบซึ่งได้มาลงทะเบียนกับธนาคารตามโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ดังนี้

ข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ แบ่งแยกตามธนาคารที่ให้ลูกหนี้มาลงทะเบียน ดังนี้

ข้อมูลธนาคาร ธ.ก.ส.		
จำนวนลูกหนี้(คน)		มูลหนี้(บาท)
จำนวนลูกหนี้ทั้งหมด	๖๓๔,๘๙๘	๖๘,๐๑๙,๘๐๙,๘๔๔.๑๐
กรณีเจรจาสำเร็จ	๓๕๓,๕๙๔	๓๘,๗๓๔,๙๒๐,๙๙๓.๙๘
กรณีเจรจาไม่สำเร็จ	๒๘,๖๗๓	๓,๒๐๕,๒๑๙,๗๗๑.๑๑
กรณียุติเรื่อง	๒๕๑,๖๓๑	๒๕,๘๓๕,๐๑๓,๓๙๐.๐๓
คงเหลือ	๐	๒๔๔,๖๕๕,๖๘๘.๙๘

ข้อมูลธนาคาร ธ.อ.ส.		
จำนวนลูกหนี้(คน)		มูลหนี้(บาท)
จำนวนลูกหนี้ทั้งหมด	๑๓,๖๗๔	๑,๕๔๕,๗๒๕,๙๘๐.๒๘
กรณีเจรจาสำเร็จ	๒,๘๗๘	๓๒๖,๔๑๕,๖๗๔.๐๐
กรณีเจรจาไม่สำเร็จ	๑,๕๔๓	๑๔๐,๑๒๕,๑๓๙.๙๓
กรณียุติเรื่อง	๙,๒๕๓	๑,๐๑๑,๓๙๒,๘๒๗.๕๙
คงเหลือ	๐	๖๗,๗๙๒,๓๓๘.๗๖

ข้อมูลธนาคาร ธพว.		
จำนวนลูกหนี้(คน)		มูลหนี้(บาท)
จำนวนลูกหนี้ทั้งหมด	๓๑,๓๓๖	๓,๕๒๕,๘๐๖,๕๐๐.๗๘
กรณีเจรจาสำเร็จ	๗,๔๓๑	๘๙๖,๐๓๔,๗๒๙.๑๒
กรณีเจรจาไม่สำเร็จ	๓,๒๑๔	๓๕๔,๕๕๖,๗๒๓.๗๖
กรณียุติเรื่อง	๒๐,๖๙๑	๒,๒๗๕,๗๕๙,๔๕๔.๖๔
คงเหลือ	๐	-๕๔๔,๔๐๖.๗๔

ข้อมูลธนาคารออมสิน		
จำนวนลูกหนี้(คน)		มูลหนี้(บาท)
จำนวนลูกหนี้ทั้งหมด	๔๙๗,๓๓๖	๔๙,๔๕๙,๒๔๙,๑๐๐.๗๘
กรณีเจรจาสำเร็จ	๒๑๒,๐๗๕	๒๕,๖๖๙,๕๘๙,๒๙๓.๙๔
กรณีเจรจาไม่สำเร็จ	๑๐๔,๑๓๐	๑๐,๖๙๒,๑๒๗,๙๕๘.๔๐
กรณียุติเรื่อง	๑๘๑,๑๓๑	๑๖,๔๔๘,๘๕๐,๘๕๒.๐๑
คงเหลือ	๐	-๓,๓๕๑,๓๑๙,๐๐๓.๕๗

ข้อมูลธนาคารกรุงไทย		
จำนวนลูกหนี้(คน)		มูลหนี้(บาท)
จำนวนลูกหนี้ทั้งหมด	๕,๓๗๗	๔๐๔,๗๓๒,๘๖๗.๕๙
กรณีเจรจาสำเร็จ	๔๐๐	๔๑,๙๔๐,๗๒๙.๕๐
กรณีเจรจาไม่สำเร็จ	๗๓๖	๘๒,๑๖๐,๗๖๑.๘๘
กรณียุติเรื่อง	๔,๒๔๑	๒๗๐,๖๙๒,๐๔๕.๙๐
คงเหลือ	๐	๙,๙๓๙,๓๓๐.๓๑

ข้อมูลธนาคารอิสลาม		
จำนวนลูกหนี้(คน)		มูลหนี้(บาท)
จำนวนลูกหนี้ทั้งหมด	๒,๒๔๗	๒๗๙,๐๙๕,๐๑๒.๐๐
กรณีเจรจาสำเร็จ	๒,๒๔๔	๒๗๙,๔๕๐,๑๘๒.๖๔
กรณีเจรจาไม่สำเร็จ	๐	๐.๐๐
กรณียุติเรื่อง	๓	๒๔๖,๐๐๐.๐๐
คงเหลือ	๐	-๖๐๑,๑๗๐.๖๔

*ที่มา: กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔

ข้อมูลรวมผลการเจรจาของลูกหนี้ในระบบทั้งหมด

ข้อมูลผลการเจรจาทั้งหมด		
จำนวนลูกหนี้ (คน)		มูลหนี้ (บาท)
จำนวนลูกหนี้ทั้งหมด	๑,๑๘๔,๘๖๘	๑๒๓,๒๓๔,๔๑๙,๓๐๕.๕๓
กรณีเจรจาสำเร็จ	๕๗๘,๖๒๒	๖๕,๙๔๘,๓๕๑,๖๐๓.๑๘
กรณีเจรจาไม่สำเร็จ	๑๓๙,๒๙๖	๑๔,๔๗๔,๑๙๐,๓๕๕.๐๘
กรณียุติเรื่อง	๔๖๖,๙๕๐	๔๕,๘๔๑,๙๕๔,๕๗๐.๑๗
คงเหลือ	๐	-๓,๐๓๐,๐๗๗,๒๒๒.๙๐

*ที่มา: กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔

นอกจากนี้คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลสถิติเกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน รวมทั้งจำนวนหนี้ต่อครัวเรือนเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ภาพรวมของฐานะของประชากรทั้งประเทศ ดังนี้

รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน จำแนกตามภาค พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๕๒

หน่วย : บาท

ภาค และจังหวัด	๒๕๔๓	๒๕๔๔	๒๕๔๗	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๒
ทั่วราชอาณาจักร	๑๒,๑๕๐	๑๓,๗๓๖	๑๔,๙๖๓	๑๗,๗๘๗	๑๘,๖๖๐	๒๐,๙๐๔
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	๒๕,๒๔๒	๒๘,๒๓๙	๒๘,๑๓๕	๓๓,๐๘๘	๓๕,๐๐๗	๓๗,๗๓๒
ภาคกลาง	๑๓,๐๑๒	๑๔,๑๒๘	๑๖,๓๕๕	๑๙,๒๗๙	๑๘,๙๓๒	๒๐,๙๖๐
ภาคเหนือ	๘,๖๕๒	๙,๕๓๐	๑๐,๘๘๕	๑๓,๑๔๖	๑๓,๕๖๘	๑๕,๗๒๗
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๗,๗๖๕	๙,๒๗๙	๑๐,๑๓๙	๑๑,๘๑๕	๑๒,๙๙๕	๑๕,๓๕๘
ภาคใต้	๑๑,๑๘๖	๑๒,๔๘๗	๑๔,๔๖๙	๑๘,๖๖๘	๑๙,๗๑๖	๒๒,๙๒๖

*ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน จำแนกตามภาคและจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๕๒

หน่วย : บาท

ภาค และจังหวัด	๒๕๔๓	๒๕๔๔	๒๕๔๗	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๒
ทั่วราชอาณาจักร	๙,๘๔๘	๑๐,๘๘๙	๑๒,๒๙๗	๑๔,๓๑๑	๑๔,๕๐๐	๑๖,๒๐๕
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	๑๙,๕๘๒	๒๑,๐๘๗	๒๑,๗๑๖	๒๔,๑๙๔	๒๓,๙๙๖	๒๗,๙๕๘
ภาคกลาง	๑๐,๓๘๙	๑๑,๒๒๗	๑๓,๒๗๐	๑๕,๓๗๓	๑๕,๑๖๘	๑๗,๑๐๖
ภาคเหนือ	๗,๓๑๘	๗,๗๔๗	๙,๓๖๑	๑๑,๑๘๕	๑๐,๙๙๐	๑๒,๐๕๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๖,๕๔๖	๗,๕๕๐	๘,๔๘๔	๑๐,๓๑๖	๑๐,๙๒๐	๑๒,๒๖๐
ภาคใต้	๙,๒๖๘	๑๐,๗๐๑	๑๒,๘๙๑	๑๕,๒๖๐	๑๕,๘๗๕	๑๗,๒๙๘

*ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๓ – ๒๕๕๒

หน่วย : บาท

วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม	๒๕๔๓	๒๕๔๕	๒๕๔๗	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๒
จำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน	๖๘,๔๐๕	๘๒,๔๘๕	๑๐๔,๕๗๑	๑๑๖,๕๘๕	๑๑๖,๖๘๑	๑๓๔,๖๙๙
- ใช้ซื้อ/เช่าซื้อบ้านและ/หรือที่ดิน	-	-	๓๘,๑๔๐	๓๙,๒๙๘	๓๖,๕๐๘	๔๖,๒๕๓
- ใช้ในการศึกษา	-	-	-	๓,๙๘๒	๓,๑๓๐	๓,๕๔๕
- ใช้จ่ายอุปโภคบริโภคอื่น ๆ ในครัวเรือน	๔๑,๒๔๒	๕๒,๔๐๓	๓๐,๖๐๗	๓๒,๑๕๖	๓๘,๙๐๙	๔๑,๔๗๐
- ใช้ในการทำธุรกิจ	๑๕,๑๙๑	๑๖,๕๙๗	๑๕,๘๘๘	๒๑,๓๖๘	๑๖,๗๖๖	๒๑,๘๙๓
- ใช้ในการทำเกษตร	๑๑,๖๓๗	๑๒,๐๗๑	๑๖,๙๕๒	๑๖,๕๐๗	๑๗,๗๑๑	๑๙,๐๘๕
- อื่น ๆ	๓๓๕	๑,๔๑๓	๒,๙๘๔	๓,๒๗๔	๓,๖๕๗	๒,๔๕๔

*ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

๒.๓ อุปสรรคของการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในปัจจุบัน

ปัจจุบันรัฐบาลมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมในสังคมไทยมายาวนาน การแก้ไขปัญหาการกู้ยืมเงินในระบบที่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น มีอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

๒.๓.๑ การขาดข้อมูลเจ้าหนี้ในระบบ

เนื่องจากเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบแต่ละรายจะทำธุรกิจเฉพาะแต่ในพื้นที่ของตัวเองเท่านั้น และหลายรายเป็นผู้มีอิทธิพลและเป็นผู้กว้างขวางในท้องถิ่น ทำให้เจ้าหนี้ที่ตำรวจไม่สามารถเข้าไปวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างจริงจัง

๒.๓.๒ ความยินยอมของลูกหนี้

การก่อหนี้ในระบบอาจเกิดจากการที่ลูกหนี้ยินยอมอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ของเจ้าหนี้ เนื่องจากการกู้ยืมเงินในระบบนั้น สามารถกระทำได้ง่าย ไม่ต้องผ่านขั้นตอนพิธีการที่ยุ่งยากและไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันดังเช่นการกู้ยืมเงินในระบบ ดังนั้น เมื่อลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้ที่เสียเปรียบในการกู้ยืมเงินลักษณะดังกล่าวยินยอมแล้ว การป้องกันหรือปราบปรามหนี้ในระบบก็คงกระทำได้ยาก

๒.๓.๓ กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่มีมาตรการบังคับที่เพียงพอ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ รวมทั้งประกาศกระทรวงการคลัง และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินในระบบปัจจุบัน มี ๒ ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ กำหนดว่า ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละ ๑๕ ต่อปี

๒) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งตามมาตรา ๓ กำหนดโทษอาญาสำหรับเจ้าหนี้ที่ให้บุคคลอื่นกู้เงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือกำหนด

ข้อความเท็จเกี่ยวกับจำนวนเงินกู้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา หรือเรียกเอาประโยชน์มากเกินไปจนสมควรตามเงื่อนไขการกู้ยืมเงิน รวมทั้งผู้รับโอนสิทธิในหนี้ที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

จากการศึกษาพบว่าแนวคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนั้น อาจไม่มีสภาพบังคับที่ไม่รุนแรงพอที่จะเป็นการยับยั้งป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิด เช่น หากมีการทำสัญญากู้ยืมเงินระหว่างบุคคลที่ผู้ให้กู้มิใช่สถาบันการเงินฝ่าฝืนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ โดยเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี และมีการนำสัญญาดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาล โดยศาลได้มีแนวทางการวินิจฉัย ดังนี้

๑) การเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ต้องอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓ ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี (คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๒๙๘/๒๕๕๑)

๒) การออกตั๋วสัญญาใช้เงินและผู้ออกคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๖ ต่อปี เป็นการตกลงกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๙๑๑ และมาตรา ๙๖๘ (๑) ประกอบด้วยมาตรา ๙๘๕ ซึ่งกฎหมายมิได้วางข้อจำกัดอันใดไว้ จึงแล้วแต่คู่กรณีจะตกลงกัน จึงมิใช่การให้กู้ยืมเงินตามความหมายของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ทั้งไม่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ตั๋วสัญญาใช้เงินและดอกเบี้ยตามตั๋วสัญญาใช้เงินจึงไม่เป็นโมฆะ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๗๘๓/๒๕๕๑)

คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๒๒๙/๒๕๕๒^๔ เนื่องจากสัญญาขายลดเช็ค ไม่มีกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราไว้เหมือนเช่นการกู้ยืมเงิน ดังนั้น การที่โจทก์คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๓ ต่อเดือนในมูลหนี้เดิม จึงมิใช่เป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามกฎหมาย ในการซื้อขายลดตั๋วเงิน ค่าตอบแทนเรียกว่า “ค่าส่วนลด” ถ้าเป็นกรณีการซื้อลดของสถาบันการเงินจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ในกรณีนิติบุคคลอื่น ๆ และบุคคลธรรมดาอื่น ไม่มีความหมายควบคุมในเรื่องการคิดค่าตอบแทนที่เป็นส่วนลด จึงขึ้นอยู่กับการตกลงกันของคู่กรณีเนื่องจากเป็นสัญญาไม่มีข้อขัดหนึ่ง และหากกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปีก็ทำได้ เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ เพราะการรับซื้อลดตั๋วเงิน มิได้เป็นการกู้ยืมเงิน

๓) โจทก์คิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓ ประกอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ มีผลให้ดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะ แต่เมื่อจำเลยชำระดอกเบี้ยดังกล่าวด้วยความสมัครใจ จึงเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจและเป็นการชำระหนี้อันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๗ และมาตรา ๔๑๑ จำเลยจะเรียกดอกเบี้ยคืนหรือนำมาหักชำระหนี้ต้นเงินหาได้ไม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๖๗/๒๕๕๕)

การที่ศาลวางแนวทางการพิพากษาโดยให้ข้อตกลงในส่วนที่เป็นดอกเบี้ยที่ฝ่าฝืนทั้งหมดตกเป็นโมฆะเท่านั้น แต่ก็มีได้นำมาตรการบังคับทางอาญา ที่กำหนดให้มีโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี มาใช้บังคับโดยลงโทษแก่เจ้าหนี้ที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้มีผลเป็นการป้องกันและปราบปรามมิให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ดังกล่าว

^๔ เสาวนีย์ อัครโรจน์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตั๋วเงิน, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔), หน้า ๔๕.

นอกจากนี้ เห็นว่าการที่ไม่มีกฎหมายสำหรับกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดาโดยเฉพาะ ตั้งแต่เมื่อเริ่มตกลงกู้ยืมเงิน จึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเพียงมาตรการทางแพ่งเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการฝ่าฝืนจึงไม่มีมาตรการที่เหมาะสมในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจดังกล่าวซึ่งมีลักษณะเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาในภายหลัง ซึ่งข้อมูลการดำเนินคดีเกี่ยวกับการให้กู้ยืมนอกระบบ ในช่วงเดือน ตุลาคม ๒๕๕๓ – กันยายน ๒๕๕๔ พบว่ามีการดำเนินคดีทั่วประเทศทั้งสิ้น ๘ คดี มีผู้กระทำความผิดจำนวน ๒๓ ราย^๕

๒.๔ แนวทางการแก้ปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบที่ผ่านมา

รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ และดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชนมาโดยตลอด ซึ่งมีการดำเนินการ ดังนี้

๒.๔.๑ โครงการแก้ปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบโดยตรง

๑) สินเชื่อส่วนบุคคล^๖

(๑) ความเป็นมา

ในปี ๒๕๔๘ รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะกำกับการให้สินเชื่อที่ไม่มีหลักประกัน หรือสินเชื่อประเภทสินเชื่อส่วนบุคคล เนื่องจากสินเชื่อประเภทดังกล่าวได้มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และเข้าถึงประชาชนจำนวนมาก ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากผู้ประกอบการไม่ได้รับฝากเงินจากประชาชนและการให้สินเชื่อก็ไม่ได้มีหลักประกัน ดังนั้น กระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ (เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ)^๗

โดยสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับตามประกาศดังกล่าว คือ สินเชื่อที่ให้แกบุคคลธรรมดาโดยมิได้ระบุวัตถุประสงค์หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ และไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจ และเป็นสินเชื่อที่ไม่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกัน โดยให้ความหมายครอบคลุมถึงสินเชื่อที่เกิดจากการให้เชื่อซื้อและการให้เช่าแบบลิสซิงในสินค้าที่ผู้ประกอบการมิได้จำหน่ายเป็นทางการค้าปกติ ยกเว้นในสินค้าประเภทรถยนต์และรถจักรยานยนต์

(๒) การดำเนินการ

ผู้ที่ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน โดยให้ยื่นขออนุญาตผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องมีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า ๕๐ ล้านบาท และจะต้องระบุรายละเอียดค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อันเนื่องจากสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับให้ชัดเจนครบถ้วนในเอกสารชี้ชวน ใบสมัคร และสัญญาตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

^๕ กองบังคับการปราบปรามกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

^๖ กระทรวงการคลัง. ข่าวกระทรวงการคลัง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.mof.go.th/news๒๐๐๕/๔๑.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

^๗ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๒ ตอนพิเศษ ๔๓ ง หน้า ๗ (๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๘).

ผู้ประกอบการธุรกิจอาจเรียกเก็บดอกเบี้ย^{๘๘} ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใด ๆ เกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ทั้งนี้ดอกเบี้ยที่เรียกเก็บต้องไม่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ (ร้อยละ ๑๕ ต่อปี) โดยอัตรารวมสูงสุดของดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใด ๆ ดังกล่าวรวมกันแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละ ๒๘ ต่อปี (Effective rate)

(๓) ผลการดำเนินการ

ปัจจุบัน ณ มิถุนายน ๒๕๕๓^{๘๙} มีผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับจำนวน ๒๖ แห่ง มีจำนวนบัญชีทั้งสิ้น ๖,๔๓๖,๔๕๗ บัญชี โดยมียอดสินเชื่อคงค้างทั้งสิ้น ๙๖,๖๙๖ ล้านบาท และเป็นสินเชื่อค้างชำระเกิน ๓ เดือนขึ้นไปจำนวน ๒,๗๕๒ ล้านบาท

๒) โครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน^{๙๐}

(๑) ความเป็นมา

ในปี ๒๕๕๒ เศรษฐกิจโลกโดยรวมมีแนวโน้มจะขยายตัวได้เพียงเล็กน้อย ดังนั้นประเทศไทยจะเผชิญกับการชะลอตัวของการส่งออก การลดลงของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ การลดลงของราคาสินค้าเกษตร และการชะลอการลงทุนของภาคเอกชน อันจะส่งผลให้ความยากจน ปัญหาสังคม และอาชญากรรมเพิ่มขึ้น ประชาชนที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินได้ จึงก่อให้เกิดการกู้ยืมเงินนอกระบบ เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการติดตามหนี้และการคิดดอกเบี้ยที่ไม่เป็นธรรม

รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี จึงมีนโยบายในการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน โดยเฉพาะลูกหนี้ที่เป็นหนี้ในระบบ ซึ่งถือเป็นภารกิจจำเป็นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนที่เป็นหนี้ในระบบเข้าเป็นหนี้ในระบบ ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ของประชาชนให้ลดลง ช่วยให้ประชาชนมีเงินเหลือจากการลดภาระการจ่ายดอกเบี้ยมาออมเงินและเพื่อใช้จ่ายในส่วนที่จำเป็น เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของประชาชนให้มีความเข้มแข็งและสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคงให้แก่เกษตรกร มีการดำรงชีพและประกอบอาชีพภายใต้แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมและกระตุ้นประชาชนให้มีการออมเงินเพื่อรักษาวินัยทางการเงินอันเป็นรากฐานที่สำคัญของครอบครัวและประเทศชาติโดยเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบสถาบันการเงินในเครือข่ายของรัฐได้ง่ายขึ้นอันเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่าย ดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบที่สูงมากเกินไปเพื่อให้มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับรายจ่ายที่จำเป็นและมีเงินเหลือออมในที่สุด โครงการนี้ยังรวมถึงโครงการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของผู้มีปัญหาหนี้สินให้มีความเข้มแข็งและสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคง มีการดำรงชีพภายใต้แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมและกระตุ้นประชาชนให้มีการออมเงินเพื่อรักษาวินัยทางการเงินอันเป็นรากฐานที่สำคัญของครอบครัวและประเทศชาติ

^{๘๘} ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล ภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๒ ตอนพิเศษ ๔๖ ง หน้า ๑๐ (๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘).

^{๘๙} ธนาคารแห่งประเทศไทย. การให้บริการบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialInstitutions/CommercialBank/Pages/StatCreditCardServices.aspx#> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

^{๙๐} ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน. กระทรวงการคลัง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.neesin.com/> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

(๒) การดำเนินการ

โครงการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชนมีระยะเวลาดำเนินงานเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ รวมระยะเวลา ๑ ปี โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ ประชาชนผู้มีปัญหานี้่นอกระบบที่เกิดจากเหตุสุจริตจำเป็นและเป็นภาระหนัก ซึ่งมีมูลหนี้ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินโครงการ คือ สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ผู้กู้เงินนอกระบบ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงและไม่เป็นธรรม ลดปัญหาการทำร้ายร่างกายจากการถูกเร่งรัดหนี้ อย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหนี้่นอกระบบ ผู้เข้าร่วมโครงการได้มีโอกาสเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการดำเนินชีวิตไปในทางที่ดีขึ้น สามารถเพิ่มโอกาสและช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงิน ในระบบของรัฐ เพิ่มปริมาณการให้สินเชื่อในระบบเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงความปรารถนาดีจากภาครัฐที่เข้ามาดูแลแก้ไขความทุกข์ยากของประชาชนผู้เดือดร้อน

(๓) ตัวชี้วัดความสำเร็จโครงการ คือ

(๓.๑) ลูกหนี้่นอกระบบได้รับการชี้แจงทำความเข้าใจทุกรายพร้อมทั้งได้รับความช่วยเหลือโดยสามารถขอรับสินเชื่อจากธนาคาร

(๓.๒) ลูกหนี้่นอกระบบที่ผ่านการเจรจาที่เข้ารับการฟื้นฟูปรับแนวคิดในการดำเนินชีวิต จะสามารถชำระต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ของหนี้ถึงกำหนด

(๓.๓) ลูกหนี้่นอกระบบมีทรัพย์สินและรายได้เพิ่มมากขึ้น

(๓.๔) ลูกหนี้่นอกระบบที่ได้รับการช่วยเหลือมีความพึงพอใจจากนโยบายของรัฐ

ในการนี้ รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง ยุติธรรม ร่วมกันผลักดันโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบ โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการ ประสานธนาคารในเครือข่ายของรัฐในการเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้่นอกระบบพร้อมข้อเสนอเงินกู้ ภายใต้เงื่อนไขพิเศษ และให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการคลัง เป็นผู้ร่วมดำเนินการ ในขณะเจรจาประนอมหนี้ในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

ในส่วนของกระทรวงการคลังนั้น ได้มีการมอบหมายให้ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้่นสัณภาคประชาชน (ศอก.นส.) กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานหลักในการอำนวยการแก้ไขปัญหานี้่นสัณภาคประชาชน (หนี้่นอกระบบ) และได้มอบหมายภารกิจให้ธนาคารในเครือข่ายของรัฐทั้ง ๖ แห่ง ได้แก่ ธกส. ธนาคารออมสิน ธอส. ธพว. ธอท. และธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) (ธ. กรุงไทย) ไป ร่วมกันดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบ โดยให้ ธกส. และ ธนาคารออมสิน เป็นหน่วยงานรับลงทะเบียนหนี้่นอกระบบ รวมถึงการปรับทัศนคติในการดำรงชีวิตของผู้ลงทะเบียน

(๔) ขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้่นอกระบบนั้น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้^{๑๑}

(๔.๑) เปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้่นอกระบบผ่านสาขาของ ธกส. และธนาคารออมสิน ทั่วประเทศ และศูนย์ลงทะเบียนอีก ๑๒ แห่งในกรุงเทพฯ

(๔.๒) ประมวลผล คัดกรองประเภทลูกหนี้ และสรุปยอดลูกหนี้่นอกระบบ โดยความร่วมมือของกรมบัญชีกลาง

^{๑๑} กระทรวงการคลัง. ข่าวกระทรวงการคลัง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.neesin.com/pdf/mof๑๖๓.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

(๔.๓) เจริญและประណอนหนึ้เพื่อนำลูกหนึ้เข้าสู่ระบบ โดยมีคณะทำงานแก้ไขปัญหานนี้สนระดับจังหวัดและระดับอำเภอ พร้อมธนาคารของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการเจริญ

(๔.๔) ลูกหนึ้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อของธนาคารภายใต้โครงการนี้สามารถเริ่มเข้าสู่ระบบในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓

(๔.๕) กรณีลูกหนึ้มีคุณสมบัติไม่ผ่านหลักเกณฑ์ จะมีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือลูกหนึ้กลุ่มนี้อีกครั้งหากยังไม่สำเร็จ จะมีโครงการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพให้มีความเข้มแข็งและสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคงต่อไป โดยความร่วมมือระหว่างศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานนี้สนภาคประชาชน ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ คลังจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๕) หลักเกณฑ์การพิจารณาโอนหนึ้สำหรับลูกหนึ้เบื้องต้น

(๕.๑) เป็นหนึ้นอกระบบที่มีเงินต้นคงค้างไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท และเป็นหนึ้ที่เกิดก่อนวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

(๕.๒) ผ่านการเจริญจากหนึ้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และธนาคารที่ร่วมโครงการจะพิจารณาให้เงินกู้ภายในวงเงินไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

(๕.๓) อัตราดอกเบี้ย

- อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ ๑๒ ต่อปี ใน ๓ ปีแรก

- สำหรับธนาคารออมสินใช้อัตราดอกเบี้ยคงที่ไม่เกินร้อยละ ๐.๗๕ ต่อเดือน (ร้อยละ ๙ ต่อปี) ตลอดระยะเวลาการกู้

(๕.๔) เวลาการผ่อนชำระไม่น้อยกว่า ๘ ปี เว้นแต่ผู้กู้สมัครใจทำสัญญากู้้น้อยกว่า ๘ ปี

(๕.๕) ผู้กู้สามารถชำระหนึ้ก่อนกำหนดได้ โดยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

(๕.๖) หลักประกันการโอนหนึ้

- วงเงินกู้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน ๑ คน

- วงเงินกู้ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน ๒ คน

- ผู้ค้ำประกันต้องมีรายได้รวมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินกู้

(๕.๗) หลักประกันกรณีเฉพาะการกู้กับ ธกส. ที่เกษตรกรเป็นผู้ค้ำประกัน

- วงเงินกู้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน ๒ คน

- วงเงินกู้ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้ใช้หนังสือรับรองรับผิดชอบ

ลูกหนึ้รวมอย่างน้อย ๕ คน

จากการดำเนินการโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลลูกหนี้ที่มาลงทะเบียนกับโครงการและจำนวนหนี้ ได้ดังนี้

โครงการแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน (๑ - ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒)		
ธนาคาร	จำนวนราย	จำนวนหนี้ (บาท)
๑. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	๕๐๔,๗๗๙	๕๔,๘๓๗,๐๐๑,๓๕๕.๘๔
๒. ธนาคารออมสิน	๓๓๑,๖๓๘	๓๕,๖๖๗,๖๑๓,๓๔๓.๘๗
๓. ธนาคารกรุงไทย	๔๘,๙๙๒	๕,๑๖๓,๙๗๑,๙๗๔.๕๐
๔. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๒๘,๑๑๕	๓,๑๘๙,๔๘๔,๙๖๑.๗๓
๕. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๒๘,๓๔๑	๑,๙๐๑,๘๕๘,๕๑๓.๔๔
๖. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๑๔,๔๗๑	๑,๖๘๔,๙๕๓,๘๑๔.๓๘
รวม	๙๕๖,๓๓๖	๑๐๒,๔๔๔,๘๘๔,๕๒๔.๗๖

* ที่มา: คณะกรรมการเพื่ออำนวยการบริหารงานแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน

โครงการแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน (๑ - ๒๙ มกราคม ๒๕๕๓)		
ธนาคาร	จำนวนราย	จำนวนหนี้ (บาท)
๑. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	๑๐๑,๙๒๙	๙,๕๔๐,๓๗๐,๔๕๖.๓๕
๒. ธนาคารออมสิน	๘๙,๔๐๙	๗,๕๖๕,๘๘๐,๐๐๙.๘๕
๓. ธนาคารกรุงไทย	๑๕,๑๘๐	๑,๓๙๒,๓๗๕,๓๖๑.๔๕
๔. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๗,๓๓๖	๖๘๒,๐๕๗,๙๗๑.๒๔
๕. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๗,๕๑๖	๔๓๐,๔๕๐,๑๓๘.๔๗
๖. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๓,๔๒๗	๓๔๖,๕๐๐,๕๑๙.๑๑
รวม	๒๒๔,๗๙๗	๑๙,๙๕๗,๖๓๔,๔๕๖.๔๗

* ที่มา: คณะกรรมการเพื่ออำนวยการบริหารงานแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน

สำหรับข้อมูลหนี้นอกระบบพิจารณาจากจำนวนลูกหนี้ที่มาลงทะเบียนกับธนาคารออมสินและ ธกส. ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ มีลูกหนี้มาลงทะเบียนทั้งหมด จำนวน ๑,๑๘๑,๑๓๓ ราย จำนวน ๑๒๒,๔๐๖ ล้านบาท สำหรับหนี้ที่เข้าตามเกณฑ์ ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ มีจำนวน ๗๕๖,๐๗๓ ราย เป็นลูกหนี้จำนวน ๙๑,๗๑๓ ล้านบาท

(๖) การลงทะเบียนหนี้นอกระบบครั้งที่ ๑^{๑๒} มีการดำเนินการ ดังนี้

(๖.๑) รัฐบาลได้เปิดให้ประชาชนลงทะเบียนการเป็นหนี้นอกระบบเมื่อวันที่ ๑ - ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ เป็นระยะเวลา ๑ เดือน และได้ขยายระยะเวลาออกไปจนถึงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๓

^{๑๒} สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

(๖.๒) ผลการดำเนินงานครั้งที่ ๑ สรุปได้ว่า

(๖.๒.๑) มีประชาชนมาลงทะเบียนทั้งสิ้น ๑,๒๐๑,๕๕๔ ราย โดยมีผู้ผ่านเกณฑ์ และได้รับการพิจารณา รวมทั้งสิ้น ๑,๑๘๔,๘๖๘ ราย มูลหนี้รวม ๑๒๓,๒๓๔,๔๑๙,๓๐๕.๕๓ บาท

(๖.๒.๒) เจริญสำเร็จจำนวน ๕๗๙,๒๖๘ ราย มูลหนี้ ๕๗,๐๕๕,๗๕๙,๓๔๙.๗๘ บาท มีการกู้เงิน จำนวน ๔๑๒,๗๙๔ ราย มูลหนี้ ๓๔,๙๒๑,๑๖๒,๗๕๗.๑๒ บาท

(๖.๒.๓) เจริญไม่สำเร็จจำนวน ๑๓๕,๘๕๘ ราย มูลหนี้ ๑๓,๙๗๓,๐๘๔,๒๑๕.๓๖ บาท

(๖.๒.๔) ยุติเรื่องจำนวน ๔๖๓,๐๓๓ ราย มูลหนี้ ๔๖,๐๕๗,๑๐๘,๓๙๙.๐๓ บาท

(๖.๓) ในการเปิดให้ประชาชนลงทะเบียนหนี้ในระบบ และการเจรจาแก้ไขปัญหาหนี้ นอกกระบบมีปัญหาอุปสรรคแยกได้ตามขั้นตอน ดังนี้

(๖.๓.๑) การลงทะเบียน การประชาสัมพันธ์โครงการฯ ไม่ทั่วถึง ขาดความชัดเจน ในการประชาสัมพันธ์ เรื่องของหลักเกณฑ์ ขาดเอกสารยืนยันการกู้ยืมเงิน การไม่ให้ความร่วมมือของ เจ้าหนี้และลูกหนี้ในการให้ข้อมูล การบันทึกข้อมูลลูกหนี้ผิดพลาด การขาดความเข้าใจที่ถูกต้องของ ความหมายหนี้ในระบบ

(๖.๓.๒) การเจรจาประนอมหนี้ ลูกหนี้และเจ้าหนี้ไม่ให้ความร่วมมือ ผู้ประนอม หนี้ขาดทักษะและความรู้ ในการเจรจาประนอมหนี้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเจรจาที่ไม่มีผู้แทนสถาบัน การเงินเข้าร่วมด้วย) ไม่มีการใช้กฎหมายเพื่อบังคับเจ้าหนี้อย่างจริงจัง ในการเจรจาระดับอำเภอ ขาดฐานข้อมูล เจ้าหนี้ที่สถาบันการเงินไม่ได้เข้าร่วมการเจรจา การจำกัดให้ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมในการเจรจาเท่านั้น ขาดความชัดเจนในการกำหนดสถานที่สำหรับการเจรจา ข้อมูลในการเจรจา ไม่ตรงกับข้อมูลที่ได้แจ้งไว้ ลูกหนี้มีภาระหนี้สินมากเกินไป ไม่มีสัญญากู้เงินหรือสัญญากู้เงินไม่น่าเชื่อถือ ผู้เข้าร่วมเจรจาฝ่ายเจ้าหนี้ไม่ใช่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ

(๖.๓.๓) การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ ผู้ลงทะเบียนบางรายไม่ทราบหลักเกณฑ์ การให้ความช่วยเหลือของภาครัฐหรือการกู้เงิน หลักเกณฑ์ของธนาคารต่างกัน มีการรับจำนองประกันโดย คิดค่าจ้างในอัตราที่สูง การแสดงข้อมูลหนี้ไม่ครบถ้วน ผู้ขึ้นทะเบียนขาดความสามารถในการชำระหนี้ ปัญหาความน่าเชื่อถือของเอกสารสนับสนุนการกู้ยืมเงิน ประวัติการกู้เงินมีปัญหา

(๖.๓.๔) การขอโอนลูกหนี้ระหว่างธนาคาร ลูกหนี้ที่ได้รับการปฏิเสธจากธนาคาร หนึ่งจะขอโอนไปอีกระบบหนึ่ง

๓) โครงการบัตรลดหนี้ วินัยดี มีวงเงิน^{๑๓}

(๑) ความเป็นมา

"บัตรลดหนี้ วินัยดี มีวงเงิน" เป็นโครงการต่อเนื่องจากการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาค ประชาชน ของรัฐบาลเพื่อให้ลูกหนี้ที่เข้ามาอยู่ในระบบไม่ต้องกลับไปกู้ยืมเงินนอกกระบบอีก เป็นการแก้ ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบอย่างยั่งยืน โดยสามารถกู้ยืมเงินในระบบแทนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งมี วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างวินัยทางการเงินและสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน ฐานรากเพื่อลดปัญหาเจ้าหนี้ในระบบและปัญหาสังคม

^{๑๓} กระทรวงการคลัง. ข่าวกระทรวงการคลัง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mof.go.th/News๒๐๑๐/๑๔๕.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

(๒) การดำเนินการ

กระทรวงการคลังได้จัดให้มีบัตรสำหรับสมาชิกซึ่งเข้าร่วมโครงการลงทะเบียนหนี้นอกระบบเพื่อใช้ในการชำระเงินกู้รายเดือนผ่านเคาน์เตอร์ของทุกธนาคารที่เข้าร่วมโครงการเมื่อลูกหนี้นอกระบบที่เข้ามาอยู่ในระบบและมีวินัยในการชำระเงิน โดยหากลูกหนี้จ่ายผ่อนชำระเงินกู้รายเดือนตรงตามกำหนดเป็นระยะเวลา ๑ ปี ธนาคารจะมีวงเงินสำรองฉุกเฉินให้ในเดือนที่ ๑๓ โดยจะออกบัตรเดบิตและใส่วงเงินจำนวนครึ่งหนึ่งของวงเงินที่ชำระหนี้ไว้ เมื่อลูกหนี้มีความจำเป็นในการใช้เงินก็สามารถนำบัตรดังกล่าว ไปกดเงินสดจากตู้เอทีเอ็มของธนาคารรัฐ ๖ แห่งที่เข้าร่วมโครงการได้ร้อยละ ๕๐ ของวงเงินที่ชำระในปีแรก และยังสามารถกดเงินสดได้อีกร้อยละ ๕๐ ของวงเงินที่ชำระในแต่ละปี แต่ไม่เกินปีที่ ๕ ซึ่งธนาคารจะคิดอัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราดอกเบี้ยในโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน หรือร้อยละ ๑ ต่อเดือน

วงเงินสำรองฉุกเฉินจะมีจำนวนเท่ากับครึ่งหนึ่งของเงินที่ผู้เข้าร่วมโครงการชำระคืนในแต่ละปี และผู้เข้าร่วมโครงการสามารถเบิกเงินสำรองฉุกเฉินด้วยบัตรลดหนี้ ได้ไม่เกิน ๔ ครั้งต่อปี หากไม่ได้เบิกไปใช้วงเงินดังกล่าวก็จะไปสมทบกับวงเงินในปีถัดไป ซึ่งสามารถสะสมได้ ๔ ปี เงินสำรองที่เบิกมาใช้จะถือเป็นหนี้ระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการกับธนาคารในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

ผู้ถือบัตรยังได้รับสิทธิการประกันชีวิตที่ทางธนาคารที่อนุมัติเงินกู้ได้จัดให้แก่ลูกหนี้ทุกคนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยจะทำประกันภัยกับบริษัทประกันภัย ในวงเงินเท่ากับสินเชื่อที่ขอซึ่งเมื่อลูกหนี้เสียชีวิต หรือประสบอุบัติเหตุจนทุพพลภาพทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทายาทหรือตัวลูกหนี้จะไม่ต้องชำระหนี้ส่วนที่เหลือ

ธนาคารที่เข้าร่วมโครงการแก้หนี้้นอกระบบของรัฐบาลทั้ง ๖ แห่ง ได้แก่ ธกส. ธนาคารออมสิน ธ. กรุงไทย ธพว. ธอท. และ ธอส.

สถาบันการเงินได้ออกบัตรลดหนี้ วินัยดี มีวงเงิน ให้กับผู้ที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อภายใต้โครงการลงทะเบียนหนี้นอกระบบตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๕๓

๔) โครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (โครงการหมอนี่)^{๑๔}

(๑) ความเป็นมา

เพื่อสร้างวินัยทางการเงินและลดการเป็นหนี้บนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังในการดำเนินโครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (โครงการหมอนี่) เพื่อสร้างและพัฒนาบุคลากรอาสาสมัครที่เป็นคนในพื้นที่ที่ได้รับการยอมรับจากชุมชน โดยให้ชุมชนคัดเลือกผู้ที่มีจิตอาสา มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจของคนในชุมชน มาอบรมให้ความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินในครัวเรือน ในการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ แนะนำให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเกษตรกร ให้ความรู้ความเข้าใจในการจัดการทางการเงิน การจัดทำบัญชีครัวเรือนของครอบครัวภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและเป็นคนกลางในการสื่อสารข้อมูลข่าวสารกับหน่วยงานของรัฐและธนาคาร เพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการของสถาบันการเงินในระบบ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาภาระหนี้ของประชาชนซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลอย่างยั่งยืน นอกจากนี้เพื่อเป็นกลไกในการฟื้นฟูและเสริมสร้างวัฒนธรรมด้าน

^{๑๔} กระทรวงการคลัง. ข่าวกระทรวงการคลัง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mof.go.th/News๒๐๑๐/๑๔๔.pdf> และ <http://www.mof.go.th/News๒๐๑๑/๐๒๔.pdf>

(วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

การออมและสนับสนุนหลักการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยเน้นการพึ่งพาตนเองภายในชุมชนซึ่งจะช่วยสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในระดับชุมชนได้อย่างยั่งยืน โดยตั้งเป้าหมายภายในปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๕ นี้จะมีหมอนี่ไม่ต่ำกว่า ๑๘๐,๐๐๐ รายทั่วประเทศ

(๒) การดำเนินงาน^{๑๕}

(๒.๑) ธนาคารออมสินและ ธกส. ทำการคัดเลือก ผูกอบรมให้ความรู้และกำกับติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของ “หมอนี่” โดยการคัดเลือกจะไม่มี ความซ้ำซ้อนกันระหว่าง ๒ ธนาคาร เนื่องจากแยกพื้นที่รับผิดชอบตามบัญชี ๑ ของบัญชีกองทุนหมู่บ้าน

(๒.๒) ธนาคารออมสินและ ธกส. จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการอบรม คัดเลือกและ ประเมินผลหมอนี่ ส่วนรัฐช่วยเหลือในส่วน “เงินช่วยค่าใช้จ่าย” จำนวน ๖๐๐ บาท/เดือน/คน ในปีแรก โดยแบ่งเป็น ธกส. ๑๑๓.๘๖ ล้านบาท และธนาคารออมสิน ๒๗๔.๘๐ ล้านบาท เพื่อพัฒนาหมอนี่จำนวน ๒๖,๐๐๐ คน และ ๖๒,๐๐๐ คนตามลำดับ (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓)^{๑๖}

(๒.๓) ธนาคารออมสินและ ธกส. คัดเลือกหมอนี่จากผู้มีคุณสมบัติ ๓ ประการคือ เป็นผู้ที่มีจิตอาสาในชุมชน มีภูมิลำเนาในพื้นที่ไม่น้อยกว่า ๑ ปี และมีชื่อเสียงดีเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน ส่วนในด้านการพัฒนาหลักสูตรการอบรมหมอนี่นั้น มีโครงการพัฒนาที่ปรึกษาทางการเงิน เพื่อไปเป็นผู้ให้ความรู้แก่หมอนี่โดยมีกรอบระยะเวลาการอบรมก่อนส่งหมอนี่ลงทำงานในพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ ๓ วัน

(๓) ผลการดำเนินงานในปัจจุบัน^{๑๗}

(๓.๑) ณ สิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๕๓ ธนาคารออมสิน ได้ทำการอบรมหมอนี่แล้ว จำนวน ๑๒,๘๑๙ คน ขณะที่ ธกส. อบรมหมอนี่แล้วจำนวน ๗๘๑ คน ซึ่งได้มีการลงพื้นที่ให้คำปรึกษาแก่ ประชาชนแล้ว

(๓.๒) เป้าหมายการดำเนินงาน ธนาคารออมสินและ ธกส. มีเป้าหมายในการผลิต “หมอนี่” จำนวน ๖๒,๐๐๐ คน และ ๒๖,๐๐๐ คน ตามลำดับ ทำให้เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ ๒๕๕๔ จะมี จำนวน “หมอนี่” ที่ได้รับการอบรมแล้วทั้งสิ้น จำนวน ๘๘,๐๐๐ คน

(๔) การจัดสรรเงินงบประมาณ

(๔.๑) วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ธนาคารออมสินและ ธกส. สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงบประมาณได้มีการประชุมเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อตกลงเรื่องแหล่ง งบประมาณที่เหมาะสม โดยที่ประชุมมีมติให้ธนาคารออมสินและ ธกส. นำส่งแผนการทำงานและ งบประมาณโดยละเอียดตั้งแต่วันเริ่มและสิ้นสุดโครงการฯ แก่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง พร้อมกับ พิจารณาความเป็นไปได้หากแนวทางการเบิกจ่ายเงินโครงการเป็นการของงบประมาณปี ๒๕๕๕

(๔.๒) วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้รวบรวมแผนการ ทำงานและงบประมาณโครงการหมอนี่ของ ๒ ธนาคาร เสนอสำนักงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณอยู่ ระหว่างพิจารณาความเหมาะสมของแหล่งเงิน (เบิกจ่ายจากงบกลางฯ หรือตั้งเป็นงบประมาณของปี ๒๕๕๕ หรืออื่น ๆ) โดย ธนาคารออมสินและ ธกส. ได้เสนอของบประมาณสำหรับการดำเนินงานจำนวน ๒ ปี

^{๑๕} สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

^{๑๖} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program๒-๒.jsp?key_word=&meet_date_dd=๑๔&meet_date_mm=๑๒&meet_date_yyyy=๒๕๕๓&meet_date_dd๒=๑๔&meet_date_mm๒=๑๒&meet_date_yyyy๒=๒๕๕๓&doc_id๑=&doc_id๒=&owner_dep=&Input=+%A๔%E๙%B๙%CB%D๒+ (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

^{๑๗} สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

(๒๕๕๔ – ๒๕๕๕) จำนวน ๓๗๔.๙๗๐ ล้านบาท และ ๗๑๕.๑๑๗ ล้านบาท ตามลำดับ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑,๐๙๐.๐๘ ล้านบาท

นอกจากการแก้ไขปัญหาที่มุ่งแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบโดยตรงดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังมีโครงการที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้สะดวกขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีทางเลือกและลดการเป็นหนี้นอกระบบมาเป็นลำดับ ดังนี้

๒.๔.๒ โครงการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น

๑) กองทุนพัฒนาชนบท^{๑๘}

(๑) ความเป็นมา

กองทุนพัฒนาชนบทเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๗ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนกองทุนหรือเงินทุนเฉพาะกิจต่าง ๆ ในหมู่บ้านชนบทในรูปการให้เงินยืมสมทบโดยไม่มีดอกเบี้ยเพื่อดำเนินกิจการประเภทต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดรายได้ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนในหมู่บ้านรวมกลุ่มเพื่อจัดทำกิจกรรมที่อำนวยความสะดวกต่อสมาชิกและหมู่บ้าน ช่วยให้ชาวบ้านที่อยู่ในชนบทที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือสินเชื่อเพราะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย สะดวกขึ้นและเป็นแหล่งสินเชื่อที่มีต้นทุนในการกู้ยืมที่ต่ำกว่าสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร การกู้ยืมเงินจากกองทุนชาวบ้านจะต้องรวมเป็นกลุ่มมากู้ยืมโดยให้กลุ่มในชุมชนเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้านและการพึ่งพาตนเอง โดยผลการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาชนบทที่อยู่ภายใต้การดูแลของธนาคารออมสินได้อนุมัติโครงการจำนวน ๔,๐๔๔ โครงการ เป็นจำนวนเงิน ๑,๒๐๐.๙๔ ล้านบาท ในจำนวนโครงการทั้งหมดที่อนุมัติมี ๑,๖๐๖ โครงการที่ใช้เงินคืนครบตามจำนวน เป็นเงิน ๓๐๘.๑๗ ล้านบาท ส่วนโครงการที่เหลือ ๓,๒๓๘ โครงการ มีการคืนเงินกู้มาแล้ว ๓๐๖.๙๒ ล้านบาท และยังคงมียอดค้างชำระ ๕๘๕.๘๕ ล้านบาท ซึ่งผลการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาชนบทประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เนื่องจากอัตราการชำระคืนเงินกู้ของกองทุนมากกว่าร้อยละ ๕๐ ของเงินที่ให้กู้ไปทั้งหมด

กองทุนพัฒนาชนบทได้ผ่านการดำเนินงานมา ๑๗ ปี ภายใต้การกำกับดูแลของหลายหน่วยงาน ดังนี้

(๑.๑) ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๗ – ๒๕๓๔ กองทุนพัฒนาชนบทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

(๑.๒) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๓๗ ถูกโอนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยดำเนินงานร่วมกับธนาคารออมสิน และเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๘ – ๒๕๔๓ กองทุนพัฒนาชนบทก็ถูกโอนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคาร ออมสิน

(๑.๓) ต่อมาเมื่อมีความคิดในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๓๗ โดยหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ได้ประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรที่จะทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง เพื่อเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาสังคม

^{๑๘} Poverty Reduction in Thailand. การลดปัญหาความยากจนในประเทศ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.tdri.or.th/poverty/report๒.htm> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

และประเทศชาติ ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ปี ๒๕๓๘ กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมจัดทำ แผนการเงินการคลังขึ้น ภายใต้มาตรการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนให้ครอบคลุมทั้งเมืองและชนบท โดยมีข้อเสนอให้รวม ๒ หน่วยงาน คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ในสังกัดการเคหะแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เข้าด้วยกัน ระหว่างปี ๒๕๓๘ – ๒๕๔๓ ได้มีการประชุมสัมมนาผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรชุมชนเมืองและชนบท องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิรวม ๘ เวที มีหน่วยงานเข้าร่วมระดมความคิดเห็น ๑๐๑ องค์กร จนมีข้อสรุปให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนกระบวนการพัฒนาและสนับสนุนการเงินแก่องค์กรชุมชน ในรูปแบบองค์การมหาชน โดยใช้ชื่้องค์กรว่า “สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.)”^{๑๙} เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓

(๒) การดำเนินการ

พอช. จึงเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓

พอช. เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ หลังจากนั้น พอช. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จนถึงปัจจุบัน

พอช. ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัย การพัฒนาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกชุมชนเมืองและชนบท โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวม หรือบูรณาการบนหลักการพัฒนาที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม รวมทั้งสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ซึ่งสาระสำคัญของทุกกิจกรรม คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการบริหารจัดการชุมชนให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีกิจกรรมและโครงการพัฒนาที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน เช่น

๑) โครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนา เป็นโครงการในการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนาให้กับองค์กรชุมชนทั้งในภาคเมืองและชนบทเพื่อนำไปพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาตามแผนของชุมชน อาทิ การแก้ปัญหาค่าเช่าที่ไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย โดยสินเชื่อเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย (โครงการบ้านมั่นคง) หรือสนับสนุนการพัฒนาตามแผนชุมชนในภาคชนบทโดยให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาแบบองค์รวม หรือสินเชื่อเพื่อพัฒนาธุรกิจชุมชน สินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน สินเชื่อหมุนเวียนและสินเชื่อเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยสินเชื่อส่วนใหญ่ของ พอช. จะเป็นสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย โดย ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๓ พอช. ได้สนับสนุนสินเชื่อต่อองค์กรชุมชนแล้ว จำนวน ๔,๘๕๑.๙๔ ล้านบาท แก่องค์กรชุมชน ๖๖๔ องค์กร มีชุมชนที่รับประโยชน์ ๔,๓๐๙ ชุมชน ๓๗๕,๓๘๒ ครัวเรือน สินเชื่อเฉลี่ยต่อองค์กร ๗.๓๐ ล้านบาท จำนวนสินเชื่อเฉลี่ยต่อ ๑ ครัวเรือนที่รับประโยชน์ ๑๒,๙๒๕ บาท สินเชื่อเฉลี่ยต่อชุมชน ๑.๑๒ ล้านบาท และมียอดสินเชื่อคงเหลือ ๒,๗๔๑.๔๒ ล้านบาท

๒) โครงการพัฒนาองค์กรการเงิน เศรษฐกิจ และทุนชุมชน เป็นการสนับสนุนการพัฒนาระบบทุนชุมชนให้เกิดการเชื่อมโยงทุนชุมชนเพื่อพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งจัดการตนเองได้ พัฒนา

^{๑๙} สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.codi.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=๒&Itemid=๓๙&lang=en (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

ระบบการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรการเงินและทุนชุมชน การแก้ปัญหาหนี้สินโดยองค์กรการเงินชุมชน และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในการแก้ปัญหาชุมชนท้องถิ่น โดยในช่วงปี ๒๕๔๖ – ๒๕๔๙ เป็นช่วงของการผลักดัน เรื่องการแก้ไขหนี้สินโดยองค์กรชุมชนมีการดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศกว่า ๑๒๐ ชุมชน มีครัวเรือนเข้าร่วมกว่า ๕,๓๐๐ ครัวเรือน ระหว่างปี ๒๕๔๙ – ๒๕๕๑ มีการจัดทำโครงการบูรณาการกองทุนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศกว่า ๒๕๐ ตำบล

๓) โครงการสวัสดิการชุมชน เริ่มดำเนินการสนับสนุนกองทุนผู้สูงอายุระดับจังหวัด ในปี ๒๕๔๕ และกองทุนสวัสดิการระดับตำบล/เมืองในปี ๒๕๔๘ กองทุนสวัสดิการชุมชนมีเป้าหมายเพื่อจัดสวัสดิการชุมชนทุกประเภทให้กับคนทุกกลุ่มในชุมชน โดยองค์กรชุมชนบริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง ซึ่งเงินกองทุนมาจากการออมของสมาชิก การสมทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลส่วนกลาง คาดว่าจะสามารถดำเนินการให้ครบทุกตำบล/เทศบาลทั่วประเทศในปี ๒๕๕๕ ปัจจุบันมีการจัดตั้งกองทุนแล้วกว่า ๓,๔๕๓ กองทุนทั่วประเทศ สมาชิกรวมประมาณ ๒ ล้านคน

๒) โครงการธนาคารประชาชน^{๒๐}

(๑) ความเป็นมา

โครงการธนาคารประชาชนเกิดขึ้นเนื่องจากภาครัฐได้ตระหนักถึงความต้องการของประชาชนรายย่อยที่ต้องการลงทุนในธุรกิจส่วนตัว (Micro Business) แต่ไม่มีทุนเริ่มต้นและไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพียงพอที่จะขอกู้เงินจากระบบธนาคารพาณิชย์ตามปกติ เนื่องจากข้อจำกัดทางฐานะ ความน่าเชื่อถือและไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ภาครัฐจึงมีนโยบายที่จะจัดหาแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำให้ประชาชนกลุ่มนี้กู้ยืม โดยอาศัยกลไกของการให้สินเชื่อของธนาคารรัฐ โดยให้ธนาคารออมสิน จัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนขึ้น เพื่อคอยให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการเงินก้อนแรกเพื่อลงทุนประกอบธุรกิจส่วนตัว (Home and Retail Business) โดยการให้บริการสินเชื่อที่ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่พิจารณาสินเชื่อจากบุคคลค้ำประกัน รวมทั้งความสามารถในการทำรายได้ของธุรกิจส่วนตัวนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(๒) การดำเนินงาน^{๒๑}

ธนาคารออมสินจึงได้จัดทำโครงการธนาคารประชาชนขึ้น โดยมีหลักการสำคัญเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ หรือชำระหนี้อื่น ๆ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพ รายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอันจะเป็นการเสริมสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ส่งเสริมให้เกิดการออมทรัพย์อย่างเป็นระบบในหมู่สมาชิก พัฒนาอาชีพให้สมาชิกและส่งเสริมให้สมาชิกมีงานทำ เป็นแหล่งเงินทุนให้กับสมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งไม่สามารถเข้าสู่ระบบการเงินที่เป็นปกติได้อย่างต่อเนื่องและเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ที่จะเป็นธนาคารในดวงใจของประชาชน โดยมีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ผู้มีรายได้ประจำที่ต้องการประกอบอาชีพเสริม ผู้ที่สนใจประกอบอาชีพอิสระรายย่อย

โครงการธนาคารประชาชน เริ่มเปิดให้บริการในลักษณะของโครงการทดลอง ณ ธนาคารออมสินสำนักงานใหญ่ ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็น “วันออมสิน” และได้เปิด

^{๒๐} Poverty Reduction in Thailand. การลดปัญหาความยากจนในประเทศ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก

: <http://www.tdri.or.th/poverty/report๒.htm> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

^{๒๑} โครงการธนาคารประชาชน. ธนาคารออมสิน. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.thaigov.go.th/webold/general/policy/thaksin/ktb_bank.htm (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

ให้บริการโครงการธนาคารประชาชนผ่านธนาคารออมสินทุกสาขาทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ เป็นต้นมา โดยให้บริการใน ๓ รูปแบบ คือ

(๒.๑) ด้านเงินฝาก โดยส่งเสริมการออมทรัพย์ สมาชิกสามารถใช้บริการเงินฝากทุกประเภทของธนาคาร

(๒.๒) ด้านการพัฒนา โดยการจัดตั้งเป็นศูนย์พัฒนาลูกค้าขึ้นเพื่อให้บริการด้านการฝึกอบรม และคำปรึกษาในการประกอบอาชีพแก่สมาชิก ซึ่งจะเป็นการให้บริการแก่สมาชิกโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม

(๒.๓) ด้านสินเชื่อ สมาชิกของโครงการสามารถขอสินเชื่อเพื่อไปลงทุนหรือเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ

การขอสินเชื่อในโครงการนั้น ผู้ที่ประสงค์จะขอสินเชื่อจะต้องเป็นสมาชิกโครงการธนาคารประชาชน และฝากเงินอย่างสม่ำเสมอเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ เดือน เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี กรณีที่อายุต่ำกว่า ๒๐ ปี ให้ผู้ปกครองเป็นผู้ยื่นกู้แทน เมื่อรวมอายุผู้กู้และระยะเวลาชำระคืนต้องไม่เกิน ๖๕ ปี และมีสถานประกอบการ หรือมีที่อยู่ที่แน่นอนและสามารถติดต่อได้ โดยธนาคารมีเงื่อนไขในการให้สินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพ หรือเพื่อชำระคืนเงินกู้ในระบบที่ได้กู้ยืมเพื่อลงทุนในการประกอบอาชีพ หรือเพื่อความจำเป็นในการดำรงชีพตามวงเงินที่จำเป็นต้องใช้จริงและอยู่ในวิสัยที่ผู้กู้จะสามารถชำระคืนได้ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวงเงิน^{๒๒} ดังนี้

๑) วงเงินกู้

(๑.๑) กรณีกู้ครั้งแรก กู้ได้ไม่เกินรายละเอียด ๓๐,๐๐๐ บาท

(๑.๑) กรณีกู้ครั้งต่อไป กู้ได้ไม่เกินรายละเอียด ๕๐,๐๐๐ บาท

๒) ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้

(๒.๑) กรณีวงเงินกู้ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท ระยะเวลาชำระหนี้ไม่เกิน ๑๓ งวด

(๒.๒) กรณีวงเงินกู้เกิน ๑๕,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลาชำระหนี้ไม่เกิน ๒๕ งวด

(๒.๓) กรณีวงเงินกู้เกิน ๓๐,๐๐๐ แต่ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลาชำระหนี้ไม่เกิน ๓๗ งวด

๓) อัตราดอกเบี้ย

(๓.๑) เมื่อเริ่มโครงการ ธนาคารคิดอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ร้อยละ ๑.๐๐ ต่อเดือน ซึ่งผู้กู้จะต้องผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นงวดรายเดือน โดยหักจากบัญชีเงินฝากของสมาชิก หากสมาชิก รายใดไม่ชำระหนี้ตามกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ธนาคารจะคิดค่าปรับจากเงินต้นของงวดนั้นในอัตราร้อยละ ๑.๕๐ ต่อเดือน

(๓.๒) ปัจจุบัน กรณีวงเงินกู้ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ ๐.๕๐ ต่อเดือน กรณีวงเงินกู้ตั้งแต่ ๓๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป อัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ ๐.๗๕ ต่อเดือน

(๓.๓) การชำระคืนเงินกู้ โดยวิธีหักบัญชีเป็นงวดรายเดือน

^{๒๒} ธนาคารออมสิน. สินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.gsb.or.th/products/business/loan/government/people.php> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

๔) หลักประกัน ผู้กู้สามารถใช้หลักประกันประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังนี้

(๔.๑) กรณีบุคคลค้ำประกัน ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป คือ ผู้ค้ำประกันต้องมีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ มีถิ่นที่อยู่แน่นอนสามารถติดต่อได้ สามารถค้ำประกันผู้กู้ได้ไม่เกิน ๒ คน ไม่เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ประเภทอื่นของธนาคาร และมีคุณสมบัติเฉพาะ คือ เป็นสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนค้ำประกัน ซึ่งเป็นสมาชิกในธนาคารออมสินสาขาเดียวกันกับผู้กู้จำนวน ๒ คน เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์การของรัฐ ซึ่งจะต้องดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๓ ขึ้นไป หรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ หรือมีเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ ๓ จำนวน ๑ คน เป็นผู้มีรายได้ประจำของบริษัท/องค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งทำงานในองค์กรนั้นเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓ ปี จำนวน ๒ คน หรือเป็นลูกค้าเงินฝากประเภทต่าง ๆ ของธนาคารออมสินที่น่าเชื่อถือ

(๔.๒) กรณีใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน สามารถใช้หลักทรัพย์ได้ทั้งอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นของผู้กู้ หรือเป็นของบุคคลอื่นที่ยินยอมให้ค้ำประกัน ดังต่อไปนี้

(๔.๒.๑) สมุดเงินฝากออมสิน และหรือสลากออมสินพิเศษ โดยเงินฝากในบัญชีต้องคุ้มกับมูลหนี้

(๔.๒.๒) สังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน ได้แก่ รถยนต์ และรถจักรยานยนต์ ที่อยู่ในสภาพใช้งานได้และได้ทำประกันภัยเรียบร้อยแล้ว โดยค้ำถึงอายุการใช้งานประกอบการพิจารณา

(๔.๒.๓) อสังหาริมทรัพย์ ที่ตั้งอยู่ในแหล่งชุมชน มีสาธารณูปโภคตามความจำเป็นและทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งรถยนต์ผ่านเข้า – ออกได้สะดวก

(๔.๓) การชำระคืนเงินกู้ โดยวิธีหักบัญชีเงินฝาก

(๓) ผลการดำเนินการในปัจจุบัน

ข้อมูลปี ๒๕๕๒ ธนาคารออมสินได้อนุมัติสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน จำนวน ๔๒๖,๘๕๗ ราย เป็นจำนวนเงิน ๑๙,๑๘๓ ล้านบาท ยอดรวมหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ปี ๒๕๕๒ คิดเป็นร้อยละ ๗.๕๔

๓) กองทุนหมู่บ้าน^{๒๓}

(๑) ความเป็นมา

นับจาก พ.ศ. ๒๕๐๔ ประเทศไทยได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผนพัฒนาฯ) เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ – ๗ ที่ผ่านมามีเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และความได้เปรียบด้านแรงงานที่มีราคาถูกและมีอยู่อย่างเหลือเฟือของประเทศมาใช้สนับสนุนการพัฒนาและขยายฐานการผลิต ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวในอัตราที่สูงแต่การเติบโตดังกล่าวนอกจากจะต้องแลกเปลี่ยนด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่ร่อยหรอ และเสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมากและต้องมีการลงทุนเทคโนโลยีและการตลาดจากต่างประเทศ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา คือ ความขัดแย้งในสังคมจากการเหลื่อมล้ำของรายได้ และการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่เพียงเล็กน้อยนั้นมากขึ้น รวมถึงการพัฒนาจะกระจุกอยู่เฉพาะพื้นที่ในเขตเมือง และชุมชนด้านอุตสาหกรรม ไม่เกิดการกระจายการพัฒนาสู่ชนบทซึ่งเป็น

^{๒๓} สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก

: <http://www.villagefund.or.th/index.aspx?parent=๔๓๓&pageid=๔๖๙&directory=๑๙๖๙&pagename=content>
(วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

พื้นที่ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ เกิดการอพยพปัจจัยการผลิตของชุมชนโดยเฉพาะแรงงาน ซึ่งส่งผลถึงการแยกคนออกจากชุมชน ทำให้สรุปได้ว่าแม้การพัฒนาเศรษฐกิจจะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย แต่ความสำเร็จดังกล่าวได้นำไปสู่ผลการพัฒนาที่ไม่พึงปรารถนาทางด้านสังคม และการพัฒนานั้นอาจจะไม่ยั่งยืน เพราะคนในสังคมส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการพัฒนาที่ต่อเนื่องกันมายาวนาน

จากกระบวนการทัศน์ใหม่ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ และความต่อเนื่องของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ จึงได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์การพัฒนาใหม่ โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคนโดยมุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่มี "คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา" และมีกระบวนการที่บูรณาการทุกด้านในการเชื่อมโยงกัน ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้มีความสามารถหรือประสิทธิภาพต่อการสร้างความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทย นอกจากนี้ยังมีการคำนึงถึงปรัชญาของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเสริมสร้างสำนึกความเป็นชุมชนและท้องถิ่น โดยชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านและชุมชนด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง และเกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน เสริมสร้างการเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ราชการ เอกชน และประชาสังคม รวมถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐานและวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุนละ ๑ ล้านบาท เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉิน และจำเป็นเร่งด่วนสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบการบริหารจัดการเงินทุนของตนเองเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในด้านการเรียนรู้การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต และเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ เป็นการมุ่งเสริมให้สังคมไทยอยู่เย็นเป็นสุขด้วยวิถีปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงชุมชนที่เข้มแข็งจึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาโดยที่ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจะช่วยสนับสนุน ส่งเสริมให้ชุมชนสามารถจัดกิจกรรมที่เป็นองค์ความรู้ รวมมีกระบวนการเรียนรู้และการจัดการความรู้ร่วมกันของคนในชุมชนในรูปแบบที่หลากหลายตามภูมิสังคม ด้วยทุนทางทรัพยากรและศักยภาพของชุมชน มีการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองอย่างพอเพียงพึ่งพาตนเองได้ มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทั้งภายในและภายนอกชุมชนบนพื้นฐานการเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรม นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยสรุปได้เป็น ๓ แนวทางหลัก คือ

(๑.๑) การบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง

(๑.๒) การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน

(๑.๓) การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูลกัน

จากแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว กองทุนหมู่บ้านจึงเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้กับหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ทั้งด้านการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้และด้านสวัสดิการสังคม โดยรัฐบาลจะให้เงินสนับสนุนกองทุนละ ๑ ล้านบาท โดยมีชาวบ้านเป็นผู้บริหารและควบคุมดูแลในการจัดการเงินกองทุนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน

สำหรับการลงทุน การพัฒนาอาชีพ การสร้างงาน เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย บรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถ มีการจัดระบบเงินกองทุนและบริหารจัดการเงินกองทุน เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตัวเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยสร้างการเรียนรู้พัฒนาความคิดริเริ่ม เสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก เสริมสร้างภูมิคุ้มกัน ทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต ทำให้เกิดศักยภาพและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(๒) การดำเนินการ

โครงการกองทุนหมู่บ้านเป็นการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งการจัดตั้งจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ^{๒๔} โดยกฎหมายกำหนดให้หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองแต่ละแห่งจัดตั้ง “กองทุนหมู่บ้าน” หรือ “ชุมชนเมือง” ขึ้น และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงาน พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด ระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจากทางฝ่ายราชการ ส่วนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจะต้องจัดตั้งกองทุนและจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวน ๑๕ คน โดยคณะกรรมการอาจจะประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มองค์กรประชาชน และประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน พร้อมทั้งจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุนหมู่บ้าน รับสมัครสมาชิก ระดมทุนจัดทำระบบบัญชี จัดทำระบบตรวจสอบ มอบหมายภารกิจและความรับผิดชอบ แล้วจึงขอขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพื่อเปิดบัญชีกับธนาคารสำหรับขอรับเงินกองทุน ๑ ล้านบาท จากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ แต่ก่อนที่จะได้รับเงินสนับสนุนจะต้องมีการถูกประเมินความพร้อมของกองทุนหมู่บ้านโดยคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ซึ่งมีประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

- การคัดเลือกคณะกรรมการกองทุน
- คุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุน
- ความรู้ประสบการณ์และความมั่นใจในการบริหารกองทุนของคณะกรรมการกองทุน
- ระเบียบข้อบังคับในการดำเนินการกองทุน
- การมีส่วนร่วมของชาวบ้านหรือสมาชิกในการจัดการกองทุน
- การปฏิบัติของสมาชิกตามระเบียบและข้อบังคับของกองทุน
- การเปิดบัญชีเงินฝากของกองทุน

การประเมินความพร้อมของกองทุนหมู่บ้านจะแบ่งกองทุนหมู่บ้านออกเป็น ๓ ประเภท คือ กลุ่มที่มีความพร้อม กลุ่มที่ต้องปรับปรุง และกลุ่มที่ต้องติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด

กลุ่มที่มีความพร้อมอยู่แล้วเป็นกลุ่มที่ผ่านการประเมินในประเด็นทั้งหมดข้างต้นและพร้อมที่จะดำเนินกิจกรรมให้กู้แก่สมาชิกได้ทันที ส่วนอีกสองกลุ่มที่เหลือเป็นกลุ่มที่ยังมีข้อบกพร่องซึ่งจะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงเพื่อเลื่อนฐานะขึ้นมาเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมต่อไป การดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในขณะนี้ได้ผ่านขั้นตอนระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและ

^{๒๔} Poverty Reduction in Thailand. การลดปัญหาความยากจนในประเทศไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.tdri.or.th/poverty/report๒.htm> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

ชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ และได้ส่งเงินกองทุนให้หมู่บ้านครั้งแรกในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

ในปี ๒๕๔๕ มีการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สรุปได้ดังนี้

๑) การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีการขอขึ้นทะเบียนเพื่อจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแล้ว จำนวน ๗๔,๒๑๕ กองทุน คิดเป็นร้อยละ ๙๘.๒๓ ของหมู่บ้านและชุมชนเป้าหมาย ๗๕,๕๔๗ กองทุน

๒) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้รับการอนุมัติและจัดสรรโอนเงินแล้ว ๗๓,๙๔๑ กองทุน คิดเป็นร้อยละ ๙๗.๘๗ ของหมู่บ้านและชุมชนเป้าหมาย ๗๕,๕๔๗ กองทุน โดยแยกเป็นกองทุนหมู่บ้าน ๗๑,๒๔๗ กองทุน และกองทุนชุมชนเมือง ๒,๖๙๔ กองทุน

๓) การเบิกจ่ายเงินกองทุน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ปล่อยเงินกู้ให้สมาชิกเพื่อนำไปพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ลดรายจ่าย และบรรเทาเหตุฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนแล้วจำนวน ๕,๙๓๑,๕๖๔ ราย รวมเป็นเงิน ๗๘,๖๑๓.๒๔ ล้านบาท

วัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินกองทุนจำแนกได้ดังนี้ การเกษตรร้อยละ ๗๑.๙๑ ค่าขายร้อยละ ๑๖.๓๓ อุตสาหกรรมร้อยละ ๔.๐๘ การบริการร้อยละ ๓.๙๙ บรรเทาเหตุฉุกเฉินร้อยละ ๑.๙๖ กิจกรรมกลุ่มร้อยละ ๑.๕๐ และกรณีอื่น ๆ ร้อยละ ๐.๒๓

(๓) ผลการดำเนินการ

การชำระคืนเงินกู้ พบว่าสมาชิกกองทุนที่ขอกู้เงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อไปลงทุนในการประกอบกิจกรรมซึ่งส่วนใหญ่กำหนดให้มีการชำระคืนภายใน ๑ ปี ถึงแม้บางส่วนจะยังไม่ถึงกำหนดชำระคืน แต่สมาชิกกองทุนต่างก็เริ่มทยอยในการส่งคืนเงินกู้แล้ว โดยมีการชำระคืนเงินต้นจำนวน ๒,๔๖๙,๓๒๔ ราย รวมเป็นเงิน ๕,๑๙๐.๘๓ ล้านบาท และดอกเบี้ย จำนวน ๒,๓๙๑,๔๙๔ ราย รวมเป็นเงิน ๑,๐๓๑.๗๖ ล้านบาท

จากการติดตามประเมินผลการส่งคืนเงินของผู้กู้ โดยกรมการพัฒนาชุมชน พบว่าสมาชิกที่ครบกำหนดชำระคืนเงินงวดสามารถนำเงินงวดมาส่งชำระกับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านครบตามกำหนดทุกครั้งร้อยละ ๘๙.๑ โดยร้อยละ ๗๐.๗ ชำระคืนครั้งเดียวหมด และอีกร้อยละ ๒๙.๓ ชำระคืนเป็นงวด ๆ ทั้งนี้ มีเพียงร้อยละ ๑ เท่านั้น ที่ไม่สามารถส่งคืนเงินได้ตามกำหนดเวลา

๔) โครงการไปรษณีย์เพื่อสินเชื่อรายย่อย (Post Bank)^{๒๕}

(๑) ความเป็นมา

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบในหลักการจัดตั้งบริษัทในเครือของ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท.) เพื่อดำเนินโครงการไปรษณีย์เพื่อสินเชื่อรายย่อย ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ ปณท. เห็นชอบให้ใช้ชื่อบริษัทในเครือว่า บริษัท สินเชื่อไปรษณีย์ ไทย จำกัด (สปน.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในเครือของ ปณท. ทุนจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ๕๐ ล้านบาท โดย ปณท. ถือหุ้นร้อยละ ๑๐๐ เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนที่มีรายได้น้อย ผู้ที่ยากจน รวมถึงผู้ที่เป็นหนี้ในระบบ และผู้ที่มีแนวโน้มจะเป็นหนี้ในระบบ โดยมุ่งเน้นดำเนินธุรกิจด้านการเงิน การธนาคาร การให้สินเชื่อ โดยมีกลุ่มเป้าหมายประชาชนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจน ประชาชนที่มีรายได้

^{๒๕} กระทรวงการคลัง. ข่าวกระทรวงการคลัง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mof.go.th/News๒๐๑๑/๐๒๐.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล : ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

เท่ากับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ และประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนระดับฐานรากโดยตรง โดยอาศัยจุดแข็งในด้านเครือข่ายที่มีศักยภาพ ความใกล้ชิดคนไทยและความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ

(๑.๑) ประชาชนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจน (เส้นความยากจนปี ๒๕๕๐ ที่ระดับ ๑,๔๔๓ บาท ต่อคนต่อเดือน)

(๑.๒) ประชาชนที่มีรายได้เท่ากับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ เช่น กรุงเทพมหานคร วันละ ๒๐๖ บาท ต่อวัน หรือประมาณ ๕,๐๐๐ บาท ต่อเดือน

(๑.๓) ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนหรือที่เป็นหนี้ในระบบหรือมีแนวโน้มที่จะเป็นหนี้ในระบบ

(๒) การดำเนินงาน

เป็นการให้สินเชื่อตามประเภทกลุ่มเป้าหมาย โดยวงเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยจะขึ้นอยู่กับผลการพิจารณารูปแบบผลิตภัณฑ์ ส่วนการชำระคืนเงินกู้ อาจมีการพิจารณาให้มีการชำระเป็นรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน ส่วนหลักประกันขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้

ในเบื้องต้นจะเปิดให้บริการ ๑๐ สาขาทั่วประเทศ โดยคัดเลือกจังหวัดที่มีประชากรยากจนมากที่สุด และมีปัญหาเข้าถึงแหล่งทุนมากที่สุด และคาดว่าจะสามารถให้บริการสินเชื่อได้ภายในเดือนกรกฎาคม ปี ๒๕๕๔ สำหรับอัตราดอกเบี้ยจะสูงที่สุดต่อรายไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท แบบไม่มีหลักประกัน คิดอัตราดอกเบี้ยรวมค่าบริการแล้วไม่เกินร้อยละ ๒๘ ต่อปี โดยการผ่อนชำระคืนเงินต้นเดือนแรกจะคิดเป็น ๑,๑๐๐ บาท และเดือนต่อไปจะเสียประมาณ ๘๐๐ - ๙๐๐ บาท ภายในระยะเวลา ๑ ปี อีกทั้งจะประเมินผล ในระยะ ๓ - ๖ เดือนแรก เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานต่อไป

สำหรับโครงการนี้ นอกจากช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อยได้มีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินโดยไม่ต้องไปกู้เงินนอกระบบแล้ว ยังเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นโอกาสที่ดีในการพัฒนาธุรกิจของปณท. ในด้านการเงินการธนาคาร ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกับการไปรษณีย์ทั่วโลก ที่จะให้บริการใน ๓ ธุรกิจหลัก คือ ไปรษณีย์ ธนาคาร และการประกันภัย อีกทั้งยังช่วยพัฒนาระบบบริการทางการเงินในระดับฐานรากให้มีความหลากหลายและเพิ่มช่องทางการเข้าถึงผู้ใช้บริการผ่านเครือข่ายของภาครัฐเพื่อเพิ่มโอกาสให้ผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการมากขึ้น โดยเฉพาะการเข้าถึงบริการสินเชื่อในระดับฐานราก ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการกู้ยืมเงินนอกระบบ ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนมากขึ้นอันจะนำไปสู่การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันให้แก่สังคมไทยทุกระดับ อนึ่ง หากผู้กู้ที่มีวินัยทางการเงิน เมื่อชำระหนี้ครบตามกำหนดอาจมีการพิจารณาลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยในครั้งถัดไปหรือเพิ่มวงเงินกู้มากขึ้นในปีถัด ๆ ไป และบางส่วนนำไปสมทบเงินออมในกองทุนการออมแห่งชาติของผู้กู้เพื่อสร้างความมั่นคงและหลักประกันในชีวิตให้กับผู้กู้ อีกทั้งการมีวินัยของผู้กู้จะสามารถช่วยให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนสถาบันการเงินอื่น ๆ หรือธนาคารของรัฐได้ต่อไปในอนาคต

บทที่ ๓

ข้อมูลสำรวจจากแบบสอบถามลูกหนี้และเจ้าหนี้ในระบบ

๓.๑ ขอบเขตและที่มาของข้อมูล

คณะผู้วิจัยได้ออกแบบสอบถามเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มเป้าหมายในการกู้ยืมเงินนอกระบบ ให้กู้ยืมเงินนอกระบบ จำนวนหนี้ และแรงจูงใจในการกู้ยืมเงิน เป็นต้น โดยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดจ้างบุคคลภายนอกเพื่อดำเนินการ ซึ่งข้อมูลเจ้าหนี้และลูกหนี้ในระบบได้มาจาก ๒ แหล่งดังนี้

๓.๑.๑ มีการจัดทำแบบสอบถามเพื่อทำการออกสำรวจข้อมูลผู้ที่เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ในระบบ โดยแบ่งเป็นเจ้าหนี้ในระบบจำนวน ๕๐ ชุด และลูกหนี้ในระบบจำนวน ๔๐๐ ชุด และมีการลงพื้นที่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร ครอบคลุมเขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตบางกอกน้อย เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตลาดพร้าว เขตพญาไท เขตพระนคร และจังหวัดใกล้เคียง ได้แก่ จังหวัดอ่างทอง (อำเภอเมือง, อำเภอป่าโมก) และจังหวัดสุพรรณบุรี (อำเภอสามชุก) เป็นต้น

๓.๑.๒ ข้อมูลลูกหนี้ศูนย์แก้ไขหนี้สินภาคประชาชน จำนวน ๑๐๐ ชุด

แบบสอบถาม (สำหรับลูกหนี้ในระบบ) ได้ใช้ฐานข้อมูลระบบ CALL CENTER ของกระทรวงการคลัง สายตรงหนี้ในระบบ ๑๖๘๙ โดยการโทรศัพท์สอบถามลูกหนี้ในระบบจากการสุ่มรายชื่อของรายงานแยกประเภท ซึ่งเป็นข้อมูลของลูกหนี้ในระบบที่เคยติดต่อกับศูนย์ข้อมูลดังกล่าว โดยเป็นฐานข้อมูลของลูกหนี้ในระบบทั่วประเทศ

ทั้งนี้ ข้อมูลทั้ง ๒ ส่วนเป็นการรวบรวมข้อมูลในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ จำนวนแบบสอบถามทั้งหมด ๔๕๐ ชุด โดยเป็นข้อมูลจากฐานข้อมูลลูกหนี้ในระบบ ประมาณ ๑๐๐ ชุด ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามดังกล่าวเป็นตัวอย่างกลุ่มเป้าหมายที่คณะผู้วิจัยจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ต่อไป

๓.๒ การวิเคราะห์ข้อมูล

๓.๒.๑ การวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ

๓.๒.๒ การวิเคราะห์เชิงสถิติเบื้องต้น โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ

๓.๓ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ

๓.๓.๑ ในส่วนของลูกหนี้ในระบบ

๑) ข้อมูลส่วนตัว

ลูกหนี้ในระบบจำนวน ๔๐๐ คน แบ่งเป็นเพศชาย จำนวน ๑๖๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๗๕ เพศหญิง จำนวน ๒๓๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๒๕ โดยมีสถานภาพโสด จำนวน ๑๓๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๕ สมรสแล้ว จำนวน ๒๗๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๕

การสอบถามได้แบ่งเป็นช่วงอายุดังนี้ ช่วงอายุ ๒๑ – ๓๐ ปี จำนวน ๕๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓ ช่วงอายุ ๓๑ – ๔๐ ปี จำนวน ๑๔๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๕ ช่วงอายุ ๔๑ – ๕๐ ปี จำนวน ๑๓๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๗๕ และอายุ ๕๑ ปี ขึ้นไป จำนวน ๗๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๒๕

การประกอบอาชีพของลูกหนี้ ได้แบ่งเป็นอาชีพ ดังนี้ ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ จำนวน ๑๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๓.๕ พนักงานบริษัทเอกชน จำนวน ๘๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๗๕ อาชีพอิสระ ได้แก่ ธุรกิจส่วนตัว จำนวน ๖๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖ ค้าขาย จำนวน ๑๓๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๔ เกษตรกรรม จำนวน ๑๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๒.๗๕ ลูกจ้างรายเดือน จำนวน ๑๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓.๒๕ รับจ้างทั่วไป จำนวน ๗๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๕ ว่างาน จำนวน ๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๒๕

รายได้ของลูกหนี้แบ่งเป็นประเภทรายได้ต่อวัน รายได้ต่อสัปดาห์ และรายได้ต่อเดือน แยกได้ดังนี้

ประเภทของรายได้	จำนวน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
รายได้ต่อวัน	๑๐๐ - ๑,๐๐๐	๑๓๗	๓๔.๒๕
	๑,๐๐๑ - ๒,๐๐๐	๒๖	๖.๕
	๒,๐๐๑ - ๓,๐๐๐	๕	๑.๒๕
	๓,๐๐๑ - ๔,๐๐๐	๕	๑.๒๕
	๔,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๔	๑
รายได้ต่อสัปดาห์	๓,๐๐๐ - ๔,๕๐๐	๒	๐.๕
รายได้ต่อเดือน	ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐	๗๐	๑๗.๕
	๑๐,๐๐๑ - ๒๐,๐๐๐	๙๓	๒๓.๒๕
	๒๐,๐๐๑ - ๓๐,๐๐๐	๓๕	๘.๗๕
	๓๐,๐๐๑ - ๔๐,๐๐๐	๑๑	๒.๗๕
	๔๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐	๑	๐.๒๕
	มากกว่า ๕๐,๐๐๐	๑๑	๒.๗๕

รายจ่ายของลูกหนี้แบ่งเป็นประเภทรายจ่ายต่อวัน รายจ่ายต่อสัปดาห์ และรายจ่ายต่อเดือน ดังนี้

ประเภทของรายจ่าย	จำนวน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
รายจ่ายต่อวัน	๑๐๐ - ๑,๐๐๐	๑๕๒	๓๘
	๑,๐๐๑ - ๒,๐๐๐	๒๓	๕.๗๕
	๒,๐๐๑ - ๓,๐๐๐	๔	๑
	๓,๐๐๑ - ๔,๐๐๐	๒	๐.๕
	๔,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๑	๐.๒๕
รายจ่ายต่อสัปดาห์	-	-	-
รายจ่ายต่อเดือน	ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐	๗๕	๑๘.๗๕
	๑๐,๐๐๑ - ๒๐,๐๐๐	๑๐๒	๒๕.๕
	๒๐,๐๐๑ - ๓๐,๐๐๐	๒๔	๖
	๓๐,๐๐๑ - ๔๐,๐๐๐	๗	๑.๗๕
	๔๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐	๕	๑.๒๕
	สูงกว่า ๕๐,๐๐๐	๕	๑.๒๕

รายการที่สำคัญของลูกหนี้แยกตามประเภท ดังนี้

รายการที่สำคัญ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ค่าใช้จ่ายส่วนตัวประจำวัน	๒๓๖	๒๗.๑๐
ค่าใช้จ่ายในครอบครัว รายเดือน เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ ค่าประกันชีวิต เลี้ยงดูพ่อแม่ เป็นต้น	๒๓๓	๒๖.๗๕
ค่าใช้จ่ายในการค้าขาย ประกอบธุรกิจ	๑๕๙	๑๘.๒๕
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตร	๑๓๖	๑๕.๖๑
ชำระหนี้ธนาคาร, Non – Bank เช่น ค่าบัตรเครดิต ผ่อนบ้าน ผ่อนรถยนต์ สิ้นค้าเงินผ่อน เป็นต้น	๗๖	๘.๗๓
ชำระหนี้เงินกู้ยืมนอกระบบ	๓๑	๓.๕๖

๒) ข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

ลูกหนี้ในระบบ จำนวน ๔๐๐ คน มีหนี้สินทั้งหมด ๔๐๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐๐ โดยมีหนี้ในระบบ จำนวน ๔๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐ และหนี้นอกระบบ จำนวน ๔๐๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐๐ ซึ่งปัจจุบันลูกหนี้มีหนี้ในระบบและหนี้นอกระบบแยกตามประเภท ดังนี้

หนี้ในระบบ

ประเภทของหนี้ในระบบ	จำนวน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
หนี้ในระบบ	๕,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐	๓	๗.๕
	๑๐,๐๐๑ – ๕๐,๐๐๐	๑๘	๔๕
	๕๐,๐๐๑ – ๑๐๐,๐๐๐	๗	๑๗.๕
	๑๐๐,๐๐๑ – ๕๐๐,๐๐๐	๙	๒๒.๕
	๕๐๐,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๓	๗.๕
กู้ยืมจาก	ธนาคาร	๒๘	๕๓.๘๕
	Non – Bank	๑๘	๓๔.๖๑
	สหกรณ์ออมทรัพย์	๓	๕.๗๗
	กองทุนหมู่บ้าน	๓	๕.๗๗
อัตราดอกเบี้ย (ร้อยละ)	๑ – ๕ ต่อเดือน	๓	๗.๕
	ตามอัตราธนาคาร	๒๕	๖๒.๕
	๑ – ๑๐ ต่อปี	๕	๑๒.๕
	๑๑ – ๒๐ ต่อปี	๕	๑๒.๕
	๒๘ ต่อปี	๒	๕

หนี้นอกระบบ

ประเภทของหนี้นอกระบบ	จำนวน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
หนี้นอกระบบ	๑,๐๐๐ – ๕,๐๐๐	๙๓	๒๓.๒๕
	๕,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐	๒๘	๗
	๑๐,๐๐๑ – ๕๐,๐๐๐	๑๑๑	๒๗.๗๕
	๕๐,๐๐๑ – ๑๐๐,๐๐๐	๗๔	๑๘.๕
	๑๐๐,๐๐๑ – ๕๐๐,๐๐๐	๙๐	๒๒.๕
	๕๐๐,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๔	๑
กู้ยืมจาก	เจ้าหนี้นอกระบบ	๒๒๔	๕๖
	คนรู้จัก	๘๙	๒๒.๒๕
	เพื่อน	๔๖	๑๑.๕
	ญาติพี่น้อง	๔๑	๑๐.๒๕
อัตราดอกเบี้ย (ร้อยละ)	๕ – ๑๐	๒๖๐	๖๕
	๑๑ – ๑๕	๓๙	๙.๗๕
	๑๖ – ๒๐	๖๘	๑๗
	๒๑ – ๓๐	๑๘	๔.๕
	๓๑ ขึ้นไป	๒	๐.๕
	ไม่คิด	๑๓	๓.๒๕

จำนวนลูกหนี้ที่คิดว่าอัตราดอกเบี้ยที่ต้องชำระจากการกู้ยืมนอกระบบในปัจจุบันสูงไป จำนวน ๓๗๑ คน โดยคิดว่าอัตราที่เหมาะสมคือ ร้อยละ ๑ – ๕ จำนวน ๓๕๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๘๗.๗๕ รองลงมาคือ ร้อยละ ๕ – ๑๐ จำนวน ๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๕ และคิดว่าอัตราดอกเบี้ยไม่สูง จำนวน ๒๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๗.๒๕

หลักประกันที่ลูกหนี้นำมาใช้ในการกู้ยืมเงินนอกระบบ แยกได้ดังนี้

หลักประกัน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
สัญญาเงินกู้	๗๖	๕๘.๐๒
บัตร ATM	๑๓	๙.๙๒
โฉนดที่ดิน	๑๒	๙.๑๖
สำเนาบัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน	๑๑	๘.๔๐
สังหาริมทรัพย์ เช่น รถจักรยานยนต์ ทองคำ	๙	๖.๘๗
นำบุคคลมาค้ำประกัน	๗	๕.๓๔
สัญญาขายฝากบ้าน	๓	๒.๒๙

จำนวนครั้งต่อเดือนที่ลูกหนี้ไปกู้ยืมเงินนอกระบบ แยกได้ดังนี้

จำนวนครั้งต่อเดือน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
๑ - ๒	๓๗๔	๙๓.๕
๒ - ๓	๑๘	๔.๕
๓ - ๔	๓	๐.๗๕
๔ - ๕	๒	๐.๕
๕ ครั้งขึ้นไป	๓	๐.๗๕

จำนวนเงินต่อเดือนที่ลูกหนี้ไปกู้ยืมเงินนอกระบบ แยกได้ดังนี้

จำนวนเงินต่อเดือน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
๑,๐๐๐ - ๕,๐๐๐	๔๗	๒๖.๗
๕,๐๐๑ - ๑๐,๐๐๐	๔๔	๒๕
๑๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐	๔๙	๒๗.๘๕
๕๐,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๓๖	๒๐.๔๕

การผ่อนชำระหนี้ของลูกหนี้แบ่งเป็นรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน แยกได้ดังนี้

ระยะเวลาการผ่อนชำระ	จำนวน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
รายวัน	๑๐๐ - ๕๐๐	๑๑๖	๒๙
	๕๐๑ - ๑,๐๐๐	๖	๑.๕
	๑,๐๐๑ - ๒,๐๐๐	๗	๑.๗๕
	๒,๐๐๑ - ๓,๐๐๐	๑	๐.๒๕
	๓,๐๐๐ บาทขึ้นไป	๒	๐.๕
รายสัปดาห์	๑,๐๐๐ - ๒,๐๐๐	๓	๐.๗๕
รายเดือน	๑,๐๐๐ - ๕,๐๐๐	๑๗๙	๔๔.๗๕
	๕,๐๐๑ - ๑๐,๐๐๐	๖๓	๑๕.๗๕
	๑๐,๐๐๑ - ๒๐,๐๐๐	๑๒	๓
	๒๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐	๗	๑.๗๕
	๕๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป	๔	๑

วัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินนอกระบบของลูกหนี้ แยกได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินนอกระบบของลูกหนี้	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ซื้อสินค้าอุปโภคหรือบริโภค เช่น ของกินหรือของใช้ที่จำเป็น	๒๒๖	๒๙.๗๐
ค่าใช้จ่ายในการค้าขาย หมุนเวียนในกิจการ	๑๕๘	๒๐.๗๖
ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์	๘๗	๑๑.๔๓
ค่าใช้จ่ายส่วนตัวในชีวิตประจำวัน	๖๘	๘.๙๔
ชำระหนี้ธนาคาร (บัตรเครดิต ผ่อนบ้าน ผ่อนรถ)	๕๙	๗.๗๕
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตร	๕๕	๗.๒๓
ค่าใช้จ่ายในครอบครัว รายเดือน	๒๘	๓.๖๗
ค่ารักษาพยาบาล	๒๗	๓.๕๕
ชำระหนี้นอกระบบ	๑๗	๒.๒๓
ซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์มือถือ โทรทัศน์	๑๓	๑.๗๑
ชำระหนี้ทั่วไป (ค่าเช่า ค่าเช่าบ้าน ค่าเช่ารถ)	๘	๑.๐๕
ค่าใช้จ่ายทั่วไป	๖	๐.๗๙
ซื้อเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย	๕	๐.๖๖
ชำระหนี้ Non – Bank (บัตรเครดิต เงินกู้ ค่าผ่อนสินค้า)	๔	๐.๕๓

ลูกหนี้ให้เหตุผลในการกู้ยืมเงินนอกระบบ แยกได้ดังนี้

เหตุผลในการกู้ยืมเงิน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ได้เงินเร็ว ง่าย สะดวก ต้องการเงินสด ไม่มีขั้นตอน	๓๒๗	๗๕
ไม่ต้องมีหลักประกัน	๔๒	๙.๖๓
กู้ธนาคารไม่ผ่าน ไม่มีแหล่งเงินกู้อื่น จำเป็น	๓๗	๘.๔๙
รู้จักกัน	๓๐	๖.๘๘

หากลูกหนี้ผิพนัดชำระหนี้ เจ้าหนี้จะมีวิธีการติดตามหนี้นอกระบบ แยกได้ดังนี้

วิธีการติดตามหนี้นอกระบบของเจ้าหนี้	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ตามมาทวงที่ทำงาน ร้านที่ค้าขาย บ้าน	๖๑	๒๓.๔๕
ไม่ตาม (เนื่องจากมีสัญญา) ผ่อนผันให้	๖๑	๒๓.๔๕
โทรมาทวง	๕๑	๑๙.๖๑
เจอหน้าแล้วทวงถาม	๔๔	๑๖.๙๒
คิดค่าปรับเพิ่ม	๓๐	๑๑.๕๓
ข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย ทำลายทรัพย์สิน	๗	๒.๖๗
ยึดของที่ขาย	๖	๒.๓๗

จำนวนลูกหนี้ที่ทราบโครงการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชนของกระทรวงการคลังตามสื่อต่างๆ แยกได้ดังนี้

ทราบโครงการหรือไม่	ทางสื่อ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ทราบ	โทรทัศน์	๒๕๐	๕๖.๘๓
	เพื่อนบอก	๓๐	๖.๘๑
	วิทยุ	๑๘	๔.๐๙
	ธนาคาร อปท.	๑๘	๔.๐๙
	ทางเว็บไซต์	๑๔	๓.๑๘
	หนังสือพิมพ์ นิตยสาร	๗	๑.๕๙
	ใบปลิว	๑	๐.๒๓
ไม่ทราบ	-	๑๐๒	๒๓.๑๘

จำนวนลูกหนี้ที่ทราบโครงการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชนของกระทรวงการคลังและเคยลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการ มีจำนวน ๑๙๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๘.๘๒ และไม่เคยเข้าร่วมโครงการ จำนวน ๙๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๑๘

ลูกหนี้ที่ได้เคยเข้าร่วมโครงการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชน มีความพอใจและไม่พอใจ แยกได้ดังนี้

ความพึงพอใจ	เหตุผล	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
พอใจ	ได้รับอนุมัติ	๑๗	๑๘.๔๘
ไม่พอใจ	หาผู้ค้ำประกันไม่ได้	๒๓	๒๕
	ไม่ได้รับการติดต่อกลับจากธนาคาร	๒๒	๒๓.๙๑
	ไม่ได้รับการอนุมัติ ไม่ได้รับการแก้ไขปัญห	๑๗	๑๘.๔๘
	ขั้นตอนยุ่งยาก ธนาคารดำเนินการล่าช้า	๑๐	๑๐.๘๖
	ได้รับอนุมัติไม่เต็มจำนวน	๑	๑.๐๙
	ไม่ได้อย่างที่ประกาศ	๑	๑.๐๙
	ไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหนี้	๑	๑.๐๙

ลูกหนี้ที่เคยเข้าร่วมโครงการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชน จะยังกลับไปกู้ยืมเงินนอกระบบอีก จำนวน ๒๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๘๘ เนื่องจากธนาคารไม่อนุมัติ จำนวน ๑๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๔๖ ต้องการใช้เงินด่วน จำนวน ๑๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๕๘ ต้องการนำเงินไปชำระหนี้เดิม จำนวน ๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๒.๘๘ และไม่มีแหล่งเงินกู้อื่น จำนวน ๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๙๖ และจะไม่กลับไปกู้ยืมเงินนอกระบบอีก จำนวน ๗๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๒.๑๒ เนื่องจากไม่ยากเป็นหนี้ นอกระบบ จำนวน ๗๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๓๑ และรอเข้าโครงการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชน จำนวน ๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๔.๘๑

หากมีโครงการแก้ไขปัญหเจ้าหนี้้นนอกระบบ ผู้ตอบแบบสอบถามมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ ต้องการให้เพิ่มช่องทางการกู้ยืมเงินในระบบ จำนวน ๓๓๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๘๔.๕ และเห็นว่าให้ออกกฎหมายรองรับการให้กู้เงินของเจ้าหนี้้นนอกระบบ โดยมีการจำกัดเรื่องดอกเบี้ยไม่ให้มีจำนวนที่สูงมาก เช่น

ร้อยละ ๑ - ๕ จำนวน ๑๘๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๖.๐๒ ร้อยละ ๖ - ๑๐ จำนวน ๕๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕๔ และเห็นว่าควรจำกัดเฉพาะการกู้เงินจำนวนไม่สูงมาก เช่น ประมาณ ๑๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๒๒ และเห็นว่าปัญหาหนี้ในระบบเป็นปัญหาที่แก้ไขไม่ได้ จำนวน ๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๒๒

๓.๓.๒ ในส่วนของเจ้าหน้าที่นอกระบบ

๑) ข้อมูลส่วนตัว

เจ้าหน้าที่นอกระบบจำนวน ๕๐ คน ชาย ๑๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๖ หญิง ๓๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๔ โดยสถานภาพโสด จำนวน ๓๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๒ สมรสแล้ว จำนวน ๑๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๘

แบ่งเป็นช่วงอายุ ๒๑ - ๓๐ ปี จำนวน ๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๒ ช่วงอายุ ๓๑ - ๔๐ ปี จำนวน ๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๘ ช่วงอายุ ๔๑ - ๕๐ ปี จำนวน ๑๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๕ อายุ ๕๑ ปี ขึ้นไป จำนวน ๒๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๔

การประกอบอาชีพ แบ่งเป็นอาชีพข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ จำนวน ๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐ พนักงานบริษัทเอกชน จำนวน ๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๘ อาชีพอิสระ ได้แก่ ธุรกิจส่วนตัว จำนวน ๒๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๔ ค้าขาย จำนวน ๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖ แม่บ้าน จำนวน ๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๔ เล่นหุ้น จำนวน ๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๔ รับจ้างทั่วไป จำนวน ๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๖ ปลอยกู้ จำนวน ๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๘

รายได้ของเจ้าหน้าที่แบ่งเป็นรายได้ต่อวัน รายได้ต่อสัปดาห์ และรายได้ต่อเดือน แยกได้ดังนี้

ประเภทของรายได้	จำนวน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
รายได้ต่อวัน	๑,๐๐๐ - ๒,๐๐๐	๗	๑๔
	๒,๐๐๑ - ๓,๐๐๐	๕	๑๐
	๓,๐๐๑ - ๕,๐๐๐	๒	๔
	๕,๐๐๑ - ๗,๐๐๐	๐	๐
	๗,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๑	๒
รายได้ต่อสัปดาห์	-	-	-
รายได้ต่อเดือน	ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐	๒	๔
	๑๐,๐๐๑ - ๒๐,๐๐๐	๖	๑๒
	๒๐,๐๐๑ - ๓๐,๐๐๐	๘	๑๖
	๓๐,๐๐๑ - ๔๐,๐๐๐	๗	๑๔
	๔๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐	๒	๔
	มากกว่า ๕๐,๐๐๐	๑๐	๒๐

รายการของเจ้าหน้าที่แบ่งเป็นรายจ่ายต่อวัน รายจ่ายต่อสัปดาห์ และรายจ่ายต่อเดือน แยกได้ดังนี้

ประเภทของรายจ่าย	จำนวน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
รายจ่ายต่อวัน	๒๐๐ – ๓๐๐	๕	๑๐
	๓๐๑ – ๕๐๐	๔	๘
	๕๐๑ – ๘๐๐	๑	๒
	๘๐๑ – ๑,๐๐๐	๒	๔
	๑,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๓	๖
รายจ่ายต่อสัปดาห์	-	-	-
รายจ่ายต่อเดือน	ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐	๑๖	๓๒
	๑๐,๐๐๑ – ๒๐,๐๐๐	๑๔	๒๘
	๒๐,๐๐๑ – ๓๐,๐๐๐	๑	๒
	๓๐,๐๐๑ – ๔๐,๐๐๐	๒	๔
	๔๐,๐๐๑ – ๕๐,๐๐๐	-	-
	สูงกว่า ๕๐,๐๐๐	๒	๔

รายการที่สำคัญของเจ้าหน้าที่แยกตามประเภท ได้ดังนี้

รายการที่สำคัญ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ชำระหนี้ธนาคาร Non – Bank เช่น ค่าบัตรเครดิต ผ่อนบ้าน ผ่อนรถยนต์ สินค้าเงินผ่อน เป็นต้น	๙	๑๒.๖๗
ค่าใช้จ่ายในการค้าขาย, ประกอบธุรกิจ	๑๕	๒๑.๑๒
ค่าใช้จ่ายในครอบครัว รายเดือน เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ ค่าประกันชีวิต เลี้ยงดูพ่อแม่ เป็นต้น	๓๕	๔๙.๓๐
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตร	๑๒	๑๖.๙๑

๒) ข้อมูลเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงิน

เจ้าหน้าที่นอกระบบ จำนวน ๕๐ คน มีการปล่อยกู้ให้ลูกหนี้ทั้งหมด ๕๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐๐ ซึ่งปัจจุบันมีลูกหนี้และหนี้นอกระบบแยกตามประเภท ดังนี้

จำนวนลูกหนี้นอกระบบ แยกได้ดังนี้

จำนวนลูกหนี้	มีจำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
๑- ๑๐	๔๐	๘๐
๑๑ – ๒๐	๗	๑๔
๒๑ – ๓๐	๓	๖
มากกว่า ๓๐ คน	๐	๐

จำนวนเงินที่ให้กู้แต่ละรายและอัตราดอกเบี้ยหนี้นอกระบบ แยกได้ดังนี้

ประเภทของหนี้	จำนวน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
จำนวนเงินที่ให้กู้นอกระบบ	๑,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐	๑๓	๒๖
	๑๐,๐๐๑ – ๕๐,๐๐๐	๒๓	๔๖
	๕๐,๐๐๑ – ๑๐๐,๐๐๐	๖	๑๒
	๑๐๐,๐๐๑ – ๕๐๐,๐๐๐	๖	๑๒
	๕๐๐,๐๐๑ – ๑,๐๐๐,๐๐๐	๑	๒
	๑,๐๐๐,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๑	๒
อัตราดอกเบี้ยต่อเดือน (ร้อยละ)	๑ – ๕ ต่อเดือน	๑๓	๒๖
	๖ – ๑๐ ต่อเดือน	๑๔	๒๘
	๑๐ – ๑๕ ต่อเดือน	๔	๘
	๑๕ – ๒๐ ต่อเดือน	๑๕	๓๐
	๒๐ ต่อเดือนขึ้นไป	๒	๔
	ไม่คิดอัตราดอกเบี้ย	๒	๔

หลักประกันสำหรับการให้กู้ยืมเงินนอกระบบ แยกได้ดังนี้

หลักประกัน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ไม่มีหลักประกัน	๓๗	๗๔
สัญญาเงินกู้	๔	๘
บัตร ATM	๒	๔
โฉนดที่ดิน	๔	๘
สำเนาบัตรประชาชน บัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน	๑	๒
นำบุคคลมาค้ำประกัน	๑	๒
สัญญายืมทอง	๑	๒

จำนวนลูกหนี้นอกระบบต่อเดือนที่ขอกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบ แยกได้ดังนี้

จำนวนลูกหนี้ต่อเดือน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
๑- ๕	๒๔	๔๘
๖ – ๑๐	๑๕	๓๐
๑๑ – ๑๕	๕	๑๐
๑๕ คนขึ้นไป	๖	๑๒

รวมเป็นเงินต่อเดือนที่เจ้าหนี้ปล่อยกู้แก่ลูกหนี้ในระบบ แยกได้ดังนี้

จำนวนเงินต่อเดือน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
๑,๐๐๐ - ๑๐,๐๐๐	๑๓	๒๖
๑๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐	๒๓	๔๖
๕๐,๐๐๑ - ๑๐๐,๐๐๐	๖	๑๒
๑๐๐,๐๐๑ - ๕๐๐,๐๐๐	๖	๑๒
๕๐๐,๐๐๑ - ๑,๐๐๐,๐๐๐	๑	๒
๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป	๑	๒

จำนวนเงินต่อเดือนที่ลูกหนี้ไปกู้ยืมเงินนอกระบบ แยกได้ดังนี้

จำนวนเงินต่อเดือน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
๑,๐๐๐ - ๑๐,๐๐๐	๑๓	๒๖
๑๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐	๒๓	๔๖
๕๐,๐๐๑ - ๑๐๐,๐๐๐	๖	๑๒
๑๐๐,๐๐๑ - ๕๐๐,๐๐๐	๖	๑๒
๕๐๐,๐๐๑ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท	๑	๒
๑,๐๐๐,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๑	๒

การผ่อนชำระหนี้ของลูกหนี้ให้แก่เจ้าหนี้แบ่งเป็นรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน แยกได้ดังนี้

ระยะเวลาการผ่อนชำระ	จำนวน (บาท)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
รายวัน	๑๐๐ - ๕๐๐	๑๑	๒๒
	๕๐๑ - ๑,๐๐๐	๙	๑๘
	๑,๐๐๑ - ๒,๐๐๐	๗	๑๔
	๒,๐๐๑ - ๕,๐๐๐	๓	๖
	๕,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๑	๒
รายสัปดาห์	ไม่มี	-	-
รายเดือน	แล้วแต่จะให้	๒	๔
	๑๐๐ - ๑,๐๐๐	๒	๔
	๑,๐๐๑ - ๑๐,๐๐๐	๙	๑๘
	๑๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐	๕	๑๐
	๕๐,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๑	๒

วัตถุประสงค์ของลูกหนี้ในการกู้ยืมเงิน แยกได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ของลูกหนี้ในการกู้ยืมเงิน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ซื้อสินค้าอุปโภคหรือบริโภค เช่น ของกินหรือของใช้ที่จำเป็น	๓๗	๒๙.๖
ค่าใช้จ่ายในการค้าขาย หมุนเวียนในกิจการ	๕	๔
ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์	๑๐	๘
ค่าใช้จ่ายส่วนตัวในชีวิตประจำวัน	๘	๖.๔
ชำระหนี้ธนาคาร (บัตรเครดิต ผ่อนบ้าน ผ่อนรถ)	๑๐	๘
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตร	๘	๖.๔
ค่ารักษาพยาบาล	๕	๔
ชำระหนี้ในระบบ	๑๖	๑๒.๘
ซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าต่างๆ เช่น โทรศัพท์มือถือ โทรทัศน์	๑๓	๑๐.๔
ชำระหนี้ทั่วไป (ค่าเช่า ค่าเช่าบ้าน ค่าเช่ารถ)	๘	๖.๔
ซื้อเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย	๕	๔

ลูกหนี้ให้เหตุผลในการกู้ยืมเงินในระบบ แยกได้ดังนี้

เหตุผลการกู้ยืมหนี้ในระบบ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ได้เงินเร็ว ง่าย สะดวก ต้องการเงินสด ไม่มีขั้นตอน	๒๕	๕๐
ไม่ต้องมีหลักประกัน	๑๔	๒๘
กู้ธนาคารไม่ผ่าน ไม่มีแหล่งเงินกู้อื่น จำเป็น	๗	๑๔
รู้จักกัน	๔	๘

เจ้าหนี้จะมีวิธีการติดตามหนี้ในระบบ หากลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ แยกได้ดังนี้

วิธีการติดตามหนี้ในระบบ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ตามมาทางที่ทำงาน ร้านที่ค้าขาย บ้าน	๑๕	๓๐
ไม่ตาม (เนื่องจากมีสัญญา) ผ่อนผันให้	๔	๘
โทรมาทาง	๒๒	๔๔
เจอหน้าแล้วทวงถาม	๗	๑๔
ข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย ทำลายทรัพย์สิน	๑	๒
ยึดของที่ขาย	๑	๒

๓.๔ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ

๓.๔.๑ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของลูกหนี้ในระบบ

๑) ลูกหนี้ในระบบจำนวนกว่าร้อยละ ๗๕ มีรายได้ต่อเดือน ไม่เกินเดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท แต่มีรายจ่ายต่อเดือน ประมาณเดือนละ ๒๐,๐๐๐ – ๓๐,๐๐๐ บาท ซึ่งค่าใช้จ่ายที่สำคัญและจำเป็นของลูกหนี้กว่าร้อยละ ๕๓ เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัวในชีวิตประจำวัน และค่าใช้จ่ายภายในครอบครัว ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นทุกเดือน เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตร เห็นได้ว่าลูกหนี้มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย

๒) เมื่อรายจ่ายมีมากขึ้นแต่รายได้มีเท่าเดิม จึงทำให้ลูกหนี้ต้องไปหาแหล่งเงินกู้อื่น ๆ ที่พอจะนำมาใช้จ่ายได้ โดยลูกหนี้ที่มีอาชีพเป็นข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานบริษัท ที่มีหลักฐานการรับเงินเดือนก็สามารถทำเรื่องขอกู้เงิน หรือทำบัตรเครดิต จากธนาคารหรือสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคารได้ แต่ลูกหนี้กว่าร้อยละ ๗๕ ที่ประกอบอาชีพอิสระอื่น ๆ เช่น ประกอบธุรกิจส่วนตัว ค้าขาย เกษตรกรรม ลูกจ้างรายเดือน หรือรับจ้างทั่วไป ซึ่งไม่มีหลักฐานแสดงรายได้ทำให้ไม่สามารถไปกู้เงินกับธนาคารได้ ลูกหนี้กว่าร้อยละ ๖๕ จึงจำเป็นต้องกลับไปกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ปล่อยเงินกู้ในระบบ โดยยอมเสียอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก เช่น อัตราร้อยละ ๕ – ๒๐ บาทต่อเดือน โดยในแต่ละเดือนลูกหนี้กว่าร้อยละ ๙๓ จะไปกู้ยืมเงินในระบบจำนวนไม่ต่ำกว่า ๑ – ๒ ครั้ง จำนวนเงินต่อเดือนที่ลูกหนี้กู้ยืมในระบบ มีจำนวนตั้งแต่ ๑,๐๐๐ – ๕๐,๐๐๐ บาท

โดยลูกหนี้กว่าร้อยละ ๗๕ ให้เหตุผลในการไปกู้ยืมเงินในระบบ คือ เงินกู้ในระบบได้เงินเร็ว ง่าย สะดวก และไม่ต้องมีหลักประกัน ทำให้ลูกหนี้ที่ต้องการเงินด่วนยอมเป็นหนี้ในระบบ แต่ลูกหนี้ก็มีความเสี่ยงในการชำระหนี้เงินกู้ในระบบ กล่าวคือ ลูกหนี้กว่าร้อยละ ๗๕ หาเงินได้ไม่ทันและไม่พอในการที่จะผ่อนชำระหนี้ เจ้าหนี้บางรายก็จะทวงถามหนี้ด้วยวิธีการที่โหดร้าย เช่น ช่มชู้ ทำร้ายร่างกาย ทำลายทรัพย์สิน ให้อาบน้ำตามมาทางที่บ้าน ที่ทำงาน หรือร้านค้า แต่เจ้าหนี้บางรายก็จะยอมผ่อนผันให้หากลูกหนี้ทำสัญญาเงินกู้ไว้ให้

๓) ในส่วนของโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ลูกหนี้กว่าร้อยละ ๕๖ ทราบข่าวโครงการจากทางสื่อโทรทัศน์ และลูกหนี้มากกว่าร้อยละ ๒๓ ไม่ทราบว่ามีการโครงการดังกล่าว ซึ่งลูกหนี้ที่ทราบข่าวโครงการและเคยลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการมีจำนวนถึงร้อยละ ๖๘ แต่ลูกหนี้ที่ได้รับการอนุมัติจากโครงการดังกล่าวมีเพียงร้อยละ ๑๘ เท่านั้น

ลูกหนี้ที่เคยลงทะเบียนกับโครงการดังกล่าวกว่าร้อยละ ๔๘ จะกลับไปกู้ยืมเงินในระบบอีก เนื่องจากไม่ได้รับการอนุมัติจากธนาคาร ต้องการใช้จ่ายเงินด่วน ต้องการนำเงินกู้ในระบบไปใช้หนี้เดิม และไม่มีแหล่งเงินกู้อื่นอีก แต่ลูกหนี้กว่าร้อยละ ๕๑ จะไม่กลับไปกู้ยืมในระบบอีก เนื่องจากไม่อยากเป็นหนี้ในระบบ และจะรอเข้าโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน

หากมีแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ลูกหนี้กว่าร้อยละ ๘๔ ต้องการให้เพิ่มช่องทางการกู้ยืมเงินในระบบมากขึ้นและอยากให้ออกกฎหมายรองรับการให้กู้เงินของเจ้าหนี้ในระบบ โดยมีการจำกัดไม่ให้เจ้าหนี้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑ – ๕

๓.๔.๒ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของเจ้าหนี้ในระบบ

๑) ร้อยละ ๕๔ ของจำนวนเจ้าหนี้ในระบบทั้งหมด มีอายุเกินกว่า ๕๑ ปีขึ้นไป และส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอิสระ รายได้ส่วนใหญ่จะเป็นรายเดือนและมีรายได้เกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป

๒) จำนวนลูกหนี้ของเจ้าหนี้แต่ละรายส่วนใหญ่จะมีจำนวนไม่เกิน ๑๐ คน จำนวนเงินปล่อยกู้ อยู่ที่ประมาณ ๑๐,๐๐๐ – ๕๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๔๖ ของยอดจำนวนเงินที่ปล่อยกู้ทั้งหมด

๓) อัตราดอกเบี้ยที่เจ้าหนี้มอบระบบคิดต่อเดือนนั้น โดยส่วนใหญ่อยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๕ – ๒๐ รองลงมาคือ ร้อยละ ๖ – ๑๐ ต่อเดือน และร้อยละ ๑ – ๕ ต่อเดือน ตามลำดับ

๔) ในเรื่องหลักประกันสำหรับการกู้ยืมเงินนั้น พบว่า ร้อยละ ๗๔ ไม่มีการให้หลักประกันแก่ เจ้าหนี้ หากมีการวางหลักประกันส่วนใหญ่จะเป็นการทำสัญญาเงินกู้ หรือนำบุคคลมาค้ำประกัน

๕) ในเรื่องการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับเจ้าหนี้มอบระบบเข้าในระบบนั้น มีเจ้าหนี้มอบระบบ เห็นด้วยจำนวน ๒๕ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๐ เพราะเห็นว่าหากมีการเข้าสู่ในระบบจะทำให้เจ้าหนี้มอบ ระบบที่เข้าสู่ในระบบมีหลักประกันที่เพียงพอมากขึ้น ในส่วนเจ้าหนี้มอบระบบที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวน ๑๓ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๖ โดยให้ความเห็นว่าหากเจ้าหนี้มอบระบบเข้าสู่ในระบบอาจจะทำให้ตนเองถูก ตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐ และอาจถูกริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการปล่อยสินเชื่อมอบระบบทั้งหมด และเจ้าหนี้มอบระบบอีกจำนวน ๑๒ คน หรือร้อยละ ๒๔ ไม่ได้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

๓.๕ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแบบสอบถามทั้งในส่วนของลูกค้าหนี้มอบระบบและเจ้าหนี้มอบระบบ

๓.๕.๑ ข้อเสนอแนะของผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนของลูกค้าหนี้มอบระบบ

๑) การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อของธนาคารต่าง ๆ และธนาคารที่ลูกหนี้มอบระบบได้ขึ้นทะเบียน ไว้กับโครงการแก้ไขปัญหานี้สันทัดประชาชน ธนาคารจะมีขั้นตอนและเงื่อนไขในการอนุมัติสินเชื่อที่ ยุ่งยาก และใช้เวลาในการพิจารณานาน โดยเฉพาะเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการอนุมัติ จำนวนผู้ค้ำประกัน ซึ่งต้องเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ซึ่งลูกหนี้ไม่สามารถหาบุคคลมาค้ำประกันตามคุณสมบัติที่ ธนาคารกำหนดไว้ได้ ทำให้ลูกหนี้มอบระบบส่วนมากไม่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อ และไม่สามารถแก้ไขปัญหา ได้ ดังนั้น ธนาคารควรลดเอกสารบางรายการ ลดจำนวนหลักประกัน ผ่อนผันเรื่องคุณสมบัติและจำนวน ผู้ค้ำประกันให้น้อยลง เพื่อลูกหนี้จะได้รับการแก้ไขปัญหามากขึ้น

๒) กรณีลูกหนี้มีข้อมูลรายงานทางการเงินที่ค้างชำระปรากฏอยู่ในบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ ธนาคารควรตรวจสอบคุณสมบัติการกู้ยืมอีกครั้ง และยอมผ่อนผันการชำระหนี้ให้โดยไม่คิดค่าปรับหรือ ดอกเบี้ยเพิ่ม เพื่อให้ลูกหนี้ได้มีโอกาสในการเข้าสู่ระบบการกู้ยืมเงิน และยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกหนี้ ให้ดีขึ้นได้

๓) โครงการแก้ไขปัญหานี้สันทัดประชาชนของรัฐบาล ควรทำให้ปฏิบัติได้ตามวัตถุประสงค์ ของโครงการ และรัฐบาลควรเข้ามาแก้ไขปัญหาค่าดอกเบี้ย ไม่ใช่ว่าเฉพาะพ่อค้า แม่ค้า หรือผู้มีรายได้น้อย จะได้มีความเสมอภาค และโครงการควรจะมีมาตรการอื่นรองรับหากไม่สามารถอนุมัติสินเชื่อให้แก่ ลูกหนี้มอบระบบได้

๔) การแก้ปัญหานี้สันทัดประชาชน สิ่งแรกที่ต้องทำคือ การลดค่าครองชีพ ค่าสินค้าให้ถูกลง หรือให้คงที่ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของประชาชนให้ดีขึ้นในระดับหนึ่ง

๕) การลงทะเบียนเจ้าหนี้มอบระบบอาจจะทำได้ยาก แต่หากมีมาตรการออกมาคุ้มครอง เจ้าหนี้และลูกหนี้มอบระบบโดยการให้มีคนกลางซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือตำรวจเข้ามารับรู้ในการกู้ยืม เพื่อตรวจสอบจำนวนเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และจำนวนเงิน อาจจะสามารถดูแลและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้

๖) ปัญหาหนี้นอกระบบที่เกิดจากตัวลูกหนี้ ลูกหนี้ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการใช้เงิน เพราะหากลูกหนี้มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ลูกหนี้ก็ต้องลดค่าใช้จ่ายลง ต้องมีการทำบัญชีครัวเรือน จะได้ทราบและสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้เงินลงไปได้

๗) ลูกหนี้ที่มีบัตรเครดิตหลายใบ ควรจำกัดให้เหลือเพียงใบเดียว เนื่องจากลูกหนี้มีแหล่งเงินได้แห่งเดียว เช่น จากเงินเดือน ลูกหนี้ก็สามารถนำหลักฐานการรับเงินเดือนไปขอทำบัตรเครดิตได้จากหลายธนาคาร แต่เวลาผ่อนชำระลูกหนี้จะผ่อนหลายธนาคาร ทำให้มีเงินไม่พอชำระหนี้ แต่ถ้าหากลดบัตรเครดิตลูกหนี้ให้เหลือเพียงแค่กับธนาคารแห่งเดียว และรวมหนี้ของลูกหนี้มาไว้ที่ธนาคารแห่งเดียว ลูกหนี้ก็จะสามารถชำระหนี้ได้มากขึ้น และธนาคารก็จะสามารถติดตามหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๓.๕.๒ ข้อเสนอแนะของผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนของผู้หนี้นอกระบบ

๑) เจ้าหนี้จำนวน ๒๒ ราย หรือร้อยละ ๔๔ เห็นว่าไม่อยากเข้าในระบบเพราะจำนวนเงินที่ปล่อยกู้ให้ลูกหนี้นอกระบบในแต่ละรายมีไม่มาก โดยได้ดอกเบี้ยวันละ ๒๐๐ - ๓๐๐ บาท เท่านั้น เป็นรายได้ที่เจ้าหนี้นอกระบบนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ถ้าหากเจ้าหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบจะไม่คุ้มค่ากับการลงทุนเพราะหากเปรียบเทียบลูกหนี้ในระบบที่กู้ยืมจากธนาคาร ยังเกิดปัญหาที่ไม่สามารถที่จะส่งคืนต้นเงินและผิคนัดที่จะชำระหนี้

๒) เจ้าหนี้จำนวน ๒๗ รายหรือร้อยละ ๕๔ เห็นด้วยในการที่จะนำเจ้าหนี้นอกระบบเข้าในระบบ โดยให้ความเห็นว่าเจ้าหนี้นอกระบบเข้ามาในระบบอาจมีอำนาจต่อรองกับรัฐบาล และเป็นกลไกหนึ่งของการให้สินเชื่อแก่คนฐานราก อีกทั้งสามารถคิดอัตราดอกเบี้ยได้สูงขึ้นมากกว่ากฎหมายในปัจจุบันที่กำหนดไว้

จากผลสำรวจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเจ้าหนี้นอกระบบไม่ได้ปฏิเสธการเข้าสู่กฎหมายอย่างสิ้นเชิง เพียงแต่ยังต้องพิจารณาผลประโยชน์ได้เสียของตนเองเป็นหลัก

บทที่ ๔
แนวความคิดทฤษฎีในการก่อให้เกิดสัญญา
และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อของไทย

๔.๑ แนวความคิดทฤษฎีในการก่อให้เกิดสัญญา

๔.๑.๑ หลักความความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of will)

หลักความความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาเกิดขึ้นในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ เช่นเดียวกับแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เนื่องจากในสมัยนั้นมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวความคิดทั้งของนักนิติศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ และนักรัฐศาสตร์ คริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ เป็นยุคเริ่มต้นของการยกย่องความสามารถของมนุษย์ ซึ่งความสามารถของมนุษย์ไม่เป็นที่ยอมรับและถูกรับจากแนวความคิดของศาสนาคริสต์สมัยกลางตั้งแต่ศตวรรษที่ ๖ ถึงศตวรรษที่ ๑๕ ซึ่งเรียกว่า “ยุคมืด” (Dark Age) ที่ศาสนาคริสต์มีอิทธิพลสูงสุด และมีผลต่อความคิดของคนในสมัยนั้น ในยุคนั้นศาสนาคริสต์สอนให้คนไม่เชื่อในธรรมชาติแห่งสติปัญญาของมนุษย์ เนื่องจากต้องการให้มนุษย์ยอมรับในพระเจ้าซึ่งมีอำนาจและปัญญาที่เหนือมนุษย์ การสั่งสอนเช่นนี้เพื่อให้มนุษย์ยอมรับการสอนตามความเชื่อของศาสนาคริสต์และไม่ต้องการให้มนุษย์หาเหตุผลหักล้างความเชื่อและคำสั่งสอนของศาสนาคริสต์^{๒๖}

กระทั่งราวปลายศตวรรษที่ ๑๔ เป็นต้นมา สมัยกลางหรือยุคมืดค่อยๆ เสื่อมคลายลงเกิดยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ขึ้นมา ซึ่งในยุคนี้นิเทศความคิดยกย่องและเชื่อว่ามนุษย์มีเหตุผลและความคิดนี้พัฒนาจนเข้าสู่กฎหมายสมัยใหม่ ในราวศตวรรษที่ ๑๗ - ๑๘ เริ่มมีแนวคิดของลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) ซึ่งเห็นว่ามีเหตุผล ดังนั้น จึงควรปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประกอบกับในราวศตวรรษที่ ๑๗ ยังเกิดความคิดของลัทธิปัจเจกนิยม (Individual) ที่เชื่อว่าปัจเจกชนหรือเอกชนมีคุณค่าในตัวเองและมีลักษณะเป็นอัตโนมิติ (Autonomy) รัฐจึงต้องรับรู้สิทธิส่วนบุคคลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รัฐจะต้องไม่ทำลายสิทธิพื้นฐานของบุคคล บุคคลทุกคนมีเสรีภาพ เว้นแต่บางเรื่องที่เป็นกรณีสมควรจึงจะมีข้อจำกัดเสรีภาพได้ เสรีภาพจะถูกจำกัดด้วยความสมัครใจของบุคคลเองเท่านั้น ดังนั้น เจตนาของบุคคลจึงมีอิสระและศักดิ์สิทธิ์^{๒๗}

แนวความคิดลัทธิปัจเจกชนนิยมเห็นว่า เอกชนต้องมีอิสระทางแพ่ง (Private Autonomy) ซึ่งหมายถึง อำนาจของเอกชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับขอบเขตทางกฎหมายของตนเองด้วยตนเอง ทั้งในทางส่วนตัวและในทางทรัพย์สิน ในทางส่วนตัวอาจเป็นเรื่องการสมรส การหย่า ส่วนในทางทรัพย์สินอาจจัดการโดยใช้นิติกรรมสัญญา หลักอิสระในทางแพ่งเป็นหลักที่ค่อนข้างกว้างและมีลักษณะทั่วไป ซึ่งหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาก็เป็นหลักหนึ่งที่อยู่ภายในหลักอิสระทางแพ่ง ดังนั้น เมื่อต้องเคารพความอิสระทางแพ่งของเอกชนแล้วก็ต้องเคารพเจตนาของบุคคลด้วยเพราะเจตนาเป็นแหล่งกำเนิดของสิทธิหน้าที่

^{๒๖} สมยศ เชื้อไทย, ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๖),

หน้า ๘๗ - ๘๘.

^{๒๗} ดารารพ ธีระวัฒน์, กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๕.

บุคคลมีอิสระที่จะผูกมัดตนเองต่อผู้อื่นตามที่ตนเองต้องการ เจตนาเป็นตัวก่อให้เกิดสัญญาเป็นตัวกำหนดเนื้อหาของสัญญา และเป็นตัวกฎเกณฑ์ที่จะทำให้สัญญามีผลใช้บังคับแก่คู่สัญญาตลอดจนปัญหาการตีความสัญญา ซึ่งเจตนาที่มีความสำคัญต่อสัญญา ๓ ประการ คือ^{๒๘}

๑) เจตนาเป็นตัวก่อให้เกิดสัญญา

เจตนาเป็นกลไกสำคัญในขั้นตอนของการเจรจา ไม่ว่าคำเสนอหรือสนองล้วนต้องแสดงออกทางเจตนาของคู่สัญญา เจตนาต้องเกิดโดยความยินยอมสมัครใจของบุคคลที่แสดงให้ปรากฏออกมา ซึ่งต้องไม่มีความบกพร่องของเจตนาจึงจะถือว่าการแสดงเจตนาสมบูรณ์

๒) เจตนาเป็นตัวกำหนดเนื้อหาของสัญญา

เมื่อคู่สัญญาแสดงเจตนาออกมาแล้ว ย่อมสามารถกำหนดเนื้อหาของข้อตกลงต่าง ๆ ไว้ในสัญญาตามที่เห็นว่าเหมาะสม โดยคู่สัญญาสามารถกำหนดเนื้อหาของสัญญาในส่วนที่เป็นรายละเอียดอื่น ๆ ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นข้อสันนิษฐานไว้หรือจะกำหนดเนื้อหาของสัญญาไว้ต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ หากเนื้อหาของสัญญาในเรื่องนั้นไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน สัญญานั้นก็มีผลใช้บังคับ เพียงแต่ไม่มีหลักเกณฑ์ของเอกเทศสัญญา แต่สามารถบังคับได้ในลักษณะของสัญญาไม่มีชื่อ

๓) เจตนาเป็นตัวกำหนดผลของสัญญา

เมื่อสัญญาเกิดขึ้นย่อมต้องมีผลผูกพันคู่สัญญาที่ทำสัญญานั้นตามที่ตกลง ซึ่งต้องมีการชำระหนี้ตามข้อตกลงดังกล่าว หากมีข้อสงสัยว่าสัญญานั้นผูกพันกันอย่างไร ยังต้องค้นหาถึงเจตนาที่แท้จริง (True Intention) ของคู่สัญญาเพราะสัญญาดังกล่าว เพราะสัญญาก็เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของคู่สัญญา

๔.๑.๒ หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract)

หลักเสรีภาพในการแสดงเจตนามีประวัติความเป็นมาจากแนวความคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งเมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงความคิดทางเศรษฐศาสตร์ย่อมมีผลต่อกฎหมายที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ลัทธิเสรีนิยมมีอิทธิพลมากขึ้น แนวคิดที่ต้องการให้เอกชนมีอิสระในการทำกิจกรรมทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงมีแนวความคิดทางนิติศาสตร์ด้วยว่าไม่ควรบัญญัติกฎหมายเข้าไปแทรกแซงในการทำสัญญาของเอกชน เอกชนควรมีอิสระในการทำสัญญา ดังนั้น “Freedom of Contract” จึงหมายความว่า สัญญามีพื้นฐานจากความตกลงร่วมกัน (Mutual Agreement) คือคู่สัญญาต้องมีเจตนาตรงกันโดยตกลงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของสัญญา และสัญญาเกิดจากการใช้สิทธิโดยเสรีโดยบุคคลไม่ถูกบังคับให้เข้าทำสัญญา ถ้าเขาไม่ประสงค์เช่นนั้น และบุคคลมีอิสระที่จะเลือกเข้าทำสัญญากับใครก็ได้ โดยเงื่อนไขอย่างไรก็ได้^{๒๙}

^{๒๘} ดาราวรรณ ธีระวัฒน์, กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม, หน้า ๑๒-๑๕.

^{๒๙} คณิง ฤาไชย, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลเกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓.

เสรีภาพในการแสดงเจตนาอาจแบ่งได้ ๔ ประการ คือ^{๓๐}

๑) เสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom to make a contract) เป็นเสรีภาพในการทำคำเสนอและคำสนองเพื่อให้เกิดสัญญาขึ้น ไม่ว่าจะทำสัญญาอย่างไรก็ได้ ตราบที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

๒) เสรีภาพในการเลือกคู่สัญญา (Freedom to select the other party) เป็นเสรีภาพของคู่สัญญาที่จะเลือกเข้าทำสัญญากับใครก็ได้ และไม่ถูกบังคับให้เข้าทำสัญญากับบุคคลที่ไม่ประสงค์จะเข้าทำสัญญาด้วย

๓) เสรีภาพในการกำหนดเงื่อนไขของสัญญา (Freedom to decide the contract) บุคคลที่ประสงค์จะทำสัญญามีอิสระเสรีที่จะทำสัญญาด้วยเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

๔) เสรีภาพที่จะไม่ต้องทำตามแบบ (Freedom from form) เป็นเสรีภาพของบุคคลที่จะทำสัญญาโดยไม่ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขความไม่สมบูรณ์เพราะไม่ได้ทำตามแบบ แต่อย่างไรก็ดี การที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องมีแบบของสัญญาในบางสัญญา ซึ่งหากไม่ทำตามแบบจะตกเป็นโมฆะนั้น เนื่องจากกฎหมายประสงค์จะคุ้มครองบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่สัญญา จึงเป็นเหตุผลของนโยบาย ซึ่งในทางทฤษฎีมิได้เป็นผลให้สัญญาไม่เกิด เพียงแต่ไม่อาจบังคับได้เพราะกฎหมายจะไม่บังคับให้ เช่น ห้ามฟ้องร้องบังคับตามสัญญาหรือตกเป็นโมฆะ

นอกจากเสรีภาพในการทำสัญญาจะแบ่งเป็น ๔ ประการข้างต้นแล้ว ยังอาจแบ่งได้ดังนี้

๕) เสรีภาพที่จะทำนิติกรรมนั้นด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำแทน

๖) เสรีภาพที่จะทำนิติกรรมในประเภทที่แตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนด

๗) เสรีภาพที่แสดงเจตนาทำนิติกรรมด้วยวิธีการใด ๆ ก็ได้

๘) เสรีภาพที่จะให้เหตุผลส่วนตัวในการทำนิติกรรม

๔.๑.๓ หลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญา (Sanctity of Contract)

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญาเป็นหลักสำคัญควบคู่กับหลักเสรีภาพในการทำสัญญา เมื่อบุคคลสองคนเข้าทำสัญญากันโดยอิสระเสรี สัญญาที่เกิดขึ้นตามความประสงค์ย่อมเป็นของศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้นองค์กรของรัฐซึ่งรวมถึงศาลจะไม่เข้าไปแทรกแซง ศาลจะเข้าเกี่ยวข้องยอมบังคับบัญชาให้ตามคำร้องของอีกฝ่ายก็ต่อเมื่ออีกฝ่ายไม่ปฏิบัติตามสัญญาเท่านั้น ศาลในศตวรรษที่ ๑๙ ยังไม่มีความคิดที่จะเข้าไปแทรกแซงในกรณีที่เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง แม้ว่าความไม่เป็นธรรมนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่คู่สัญญาฝ่ายนั้นจำยอมเข้าทำสัญญาด้วย ซึ่งข้อสัญญานั้นมีข้อความทำให้ตนเสียเปรียบ^{๓๑}

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้ยอมรับหลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญาดังกล่าว โดยในมาตรา ๑๕๓ บัญญัติว่า “การใดเป็นการแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้ามิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นไม่เป็นโมฆะ” ซึ่งคู่กรณีจะตกลงเงื่อนไขในสัญญาอย่างไรก็ได้ตราบเท่าที่การนั้นไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

^{๓๐} ไชยยศ เหมะรัชตะ, กฎหมายว่าด้วยสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๘๓ – ๘๖.

^{๓๑} คณิง ธาไชย, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลเกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศ, หน้า ๒๕.

๔.๑.๔ แนวความคิดพื้นฐานของรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

ความคิดว่าด้วยบทบาทและภารกิจของรัฐระหว่างศตวรรษที่ ๑๘ คือการลดบทบาทของรัฐในการควบคุมกิจการของเอกชนให้น้อยที่สุด โดยให้เสรีภาพแก่เอกชนในการประกอบกิจการและเสรีภาพในการทำสัญญาให้มากที่สุด บทบาทของรัฐมีเพียงการรักษาความเรียบร้อยภายใน ป้องกันประเทศ และอำนวยความสะดวกให้แก่เอกชนด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และจัดเก็บภาษีเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การใช้จ่ายของรัฐเท่านั้น ซึ่งแนวความคิดนี้เรียกว่า “Laissez – faire”^{๓๒}

ต่อมาต้นศตวรรษที่ ๑๙ ลักษณะของรัฐดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาความทุกข์ยากของคนส่วนใหญ่ในสังคม เพราะเสรีภาพในการทำสัญญานี้เป็นเสรีภาพที่แท้จริงของคนจำนวนน้อย เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในสังคมมีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ ไม่มีอำนาจต่อรองเท่าเทียมกับประชากรอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจดีกว่า ดังนั้น เสรีภาพในการทำสัญญาจึงเป็นการเอารัดเอาเปรียบเปิดช่องให้ผู้แข็งแกร่งกว่าทางเศรษฐกิจแสวงหาประโยชน์จากผู้อ่อนแอกว่าซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ระบบดังกล่าวนำไปสู่การรวมศูนย์ความมั่งคั่งอยู่ที่คนจำนวนน้อย การถูกขูดรีดแรงงานของคนยากจน ในที่สุดยุค Laissez – faire ก็สิ้นสุดลง ประชาชนเริ่มเข้าไปพึ่งพิงรัฐอีกครั้งหนึ่ง โดยการเรียกร้องให้รัฐเอาใจใส่กับการปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตของคนยากจนให้ดีขึ้น และขอเรียกร้องให้นำไปสู่ปรัชญาการเมืองแบบสังคมนิยมซึ่งสนับสนุนให้รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการของเอกชนและแนวความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการก็เริ่มเกิดขึ้นจากการผสมผสานระหว่างความคิดแบบเสรีนิยมและสังคมนิยม^{๓๓} การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้น ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รูปแบบการปกครอง และกิจกรรมของรัฐ ด้วยเหตุผลของการที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้กับสังคมดังกล่าว จึงเป็นข้ออ้างให้รัฐใช้อำนาจบังคับและควบคุมประชาชนให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้น^{๓๔}

๔.๑.๕ แนวความคิดพื้นฐานและทฤษฎีสังคมพิทักษ์

มุมมองต่อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในด้านสังคมศาสตร์เกิดขึ้นเมื่อแนวความคิดของลัทธิเสรีนิยมเริ่มเสื่อมความนิยมลง โดยมีกฎหมายซึ่งประกอบด้วยแนวคิดประโยชน์ของสังคมเริ่มเกิดขึ้นแทนที่ กฎหมายที่มีแนวคิดของประโยชน์สังคมสอดแทรกอยู่เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นภาวะวิสัย (Objective Law) คือไม่ขึ้นอยู่กับประโยชน์ของปัจเจกชนหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กฎหมายที่มีลักษณะเป็นภาวะวิสัยนี้มีขึ้นเพื่อวางมาตรฐานความประพฤติของบุคคลในสังคมให้อยู่อย่างเป็นปกติ กฎหมายเหล่านี้ไว้เพื่อควบคุมการใช้สิทธิของปัจเจกชนมิให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์กันมากขึ้น^{๓๕} ลัทธิสังคมพิทักษ์เป็นลักษณะของสังคมนิยมประเภทหนึ่ง ซึ่งถือว่าสิทธิของปัจเจกชนไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดแต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ซึ่งต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายสังคมที่เป็นภาวะวิสัย แนวความคิดนี้เห็นว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่อาศัยรวมกัน

^{๓๒} สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๕. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๑๐๖.

^{๓๓} สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า ๑๐๖.

^{๓๔} คาร์ล บุรณนันท, ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๘), หน้า ๑๓๔.

^{๓๕} รองพล เจริญพันธ์, กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป เล่ม ๑ (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๒๐), หน้า ๗๕.

เป็นกลุ่ม ดังนั้น มนุษย์แต่ละคนจึงไม่มีสิทธิที่จะอ้างอภิสิทธิ์เกินขอบเขตอย่างที่เราหลายคนเข้าใจ สิทธิของบุคคลเป็นเพียงสิทธิสัมพัทธ์ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้^{๓๖}

๑) กรรมสิทธิในทรัพย์สิน ถือว่าสังคมเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยแท้ ส่วนปัจเจกชนเป็นเพียงผู้ครอบครองที่มีสิทธิดีกว่าปัจเจกชนที่เป็นผู้ครอบครองด้วยกัน การใช้ทรัพย์สินจึงต้องใช้ภายใต้กฎหมายของสังคมที่เป็นภาวะวิสัย

๒) เสรีภาพในการทำสัญญา ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายสังคมที่เป็นภาวะวิสัย

๓) เสรีภาพของบุคคล คือ การปฏิบัติหน้าที่ ส่วนความรับผิดชอบของบุคคล คือ การไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนในสังคม

แนวคิดแบบสังคมพิทักษ์ถือว่าเสรีภาพไม่ใช่เป็นเรื่องของสิทธิเหมือนแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยม การพูดถึงสิทธิโดยไม่มองสังคมนั้นเป็นไปได้ ลัทธิสังคมพิทักษ์นี้เกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ ๑๙ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานะทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการเกิดขึ้นชั้นที่ถูกดขี่ในสังคม จากแนวคิดปัจเจกชนนิยมเริ่มเสื่อมคลายลง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในศตวรรษที่ ๑๙ ทำให้นักปราชญ์เกิดความคิดถึงมนุษยธรรม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดสังคมพิทักษ์

๔.๑.๖ ประวัติความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม^{๓๗}

กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบ้านเมือง ในอดีตสภาพทางสังคมไม่มีความซับซ้อน สัญญาที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเรียบง่าย และกฎหมายลักษณะสัญญาที่มีผลใช้บังคับอยู่ก็เพียงพอที่ผู้รองรับและบังคับให้ตามสัญญา แต่เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงมีความสลับซับซ้อนทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะเมื่อมีแนวความคิดเสรีนิยม หรือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นการส่งเสริมให้มีการติดต่อค้าขายมากขึ้น มีการทำธุรกรรมระหว่างกันมากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตสินค้าเพื่อใช้ในครอบครัวเป็นการผลิตเพื่อขาย จนกระทั่งเป็นการผลิตเชิงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการแสวงหาความมั่งคั่งในลักษณะเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ผลที่ตามมาในด้านสัญญา คือ การทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียดจำนวนมาก มักเป็นข้อสัญญาที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้จัดทำสัญญา ดังนั้น เงื่อนไขของสัญญาจึงมีแต่ข้อกำหนดที่ฝ่ายที่ไม่ได้จัดทำสัญญาเสียประโยชน์อยู่ฝ่ายเดียว

ต่อมาเริ่มมีนักกฎหมายตระหนักถึงผลของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมว่า หากปล่อยให้มีการบังคับตามสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ย่อมจะเกิดผลเสียทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้นักกฎหมายที่เห็นถึงปัญหาดังกล่าวจึงเริ่มคิดและหาวิธีการที่จะควบคุมสัญญาที่ไม่เป็นธรรม จึงทำให้เกิดกฎหมายข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมขึ้น

๑) แนวความคิดเพื่อวินิจฉัยความไม่เป็นธรรมในสัญญา

แนวความคิดในการแบ่งแยกความไม่เป็นธรรมในสัญญาสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ

(๑) ความไม่เป็นธรรมในเนื้อหาของสัญญา (Substantive Unfairness) คือ การที่เนื้อหา

^{๓๖} รองพล เจริญพันธ์, กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป เล่ม ๑, หน้า ๗๕-๗๖.

^{๓๗} วัฒนา เทพวุฒิสถาพร, “แนวความคิดและวิธีการเพื่อการวินิจฉัยความไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐”, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๒๕-๒๖.

ในสัญญา มีการกำหนดเงื่อนไขเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมาก เงื่อนไขในสัญญานั้นจึงเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมซึ่งความไม่เป็นธรรมนี้จะพิจารณาจากเนื้อหาของสัญญาเพียงอย่างเดียว โดยไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายนอกอื่น ๆ เช่น ความสมัครใจ ความไม่รู้ ความไม่เข้าใจเนื้อหาหรือผลของสัญญา โดยความไม่เป็นธรรมในเนื้อหาของสัญญาสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ^{๓๘}

(๑.๑) ความไม่เป็นธรรมในด้านเนื้อหาของสัญญาในลักษณะเด็ดขาด หมายถึง เนื้อหาที่กำหนดในข้อสัญญานั้นมีลักษณะที่เอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นอย่างมากและเป็นเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมต่อคู่สัญญาจนอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง กฎหมายจึงบังคับมิให้คู่สัญญาระบุข้อสัญญาในลักษณะที่เอาเปรียบกันอย่างมากลงในข้อความของสัญญา หากมีการกำหนดเป็นเงื่อนไขของสัญญาก็ไม่สามารถใช้บังคับกันได้ (unenforceable) หรือมีผลเป็นโมฆะ (void)

(๑.๒) ความไม่เป็นธรรมในเนื้อหาของสัญญาที่ไม่เด็ดขาด หมายถึง เนื้อหาที่กำหนดในข้อสัญญานั้นมีลักษณะที่เอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง แต่อยู่ในระดับที่กฎหมายยังยอมรับว่าหากคู่สัญญาสมัครใจยินยอมจะรับเงื่อนไขที่ตนเสียเปรียบเช่นนั้นก็สามารถที่จะตกลงกันได้ ยังไม่ถือว่าเป็นการเอาเปรียบกันเกินสมควร รัฐยังยอมรับถึงความมีเสรีภาพของบุคคลในสังคมที่จะเข้าทำสัญญาและตกลงเงื่อนไขกันอย่างไรก็ได้ ข้อสัญญาดังกล่าวจะไม่ถือว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมทันที แต่จะต้องพิจารณาจากพฤติการณ์แวดล้อมในคดีประกอบ ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าว หมายถึง ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญา ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

(๒) ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญา (Procedural Unfairness) คือ กระบวนการนอกเหนือจากเงื่อนไขหรือเนื้อหาของสัญญา ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญามักจะมีส่วนสัมพันธ์กับความไม่เป็นธรรมในเนื้อหาของสัญญา เพราะเนื้อหาของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมักจะเกิดจากความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญา เพราะตามปกติจะไม่มีบุคคลใดจะยอมรับเอาเงื่อนไขหรือข้อสัญญาที่ไม่มีความเป็นธรรมต่อตนเองหรือทำให้ตนเสียเปรียบมาก หากเลือกได้ทุกคนย่อมต้องการทำสัญญาที่มีเงื่อนไขเป็นประโยชน์ต่อตนเองมากที่สุด การที่บุคคลยอมรับเอาสัญญาที่ทำให้ตนเองเสียเปรียบมักเกิดจากความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญา ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการทำสัญญา หากในการทำสัญญานั้นๆ ไม่มีเสรีภาพในการทำสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว การทำสัญญานั้นจะไม่มีความเป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญาเสมอ

๔.๑.๗ หลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๐ บัญญัติว่า การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพนันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

มาตรา ๑๕๐ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยเป็นบทบัญญัติหลักเกี่ยวกับนิติกรรมสัญญาว่าจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย พันวิสัย และความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเป็นกรอบทั่วไปของนิติกรรมสัญญาว่าจะสามารถทำสัญญาได้กว้างขวางเพียงใด การที่จะพิจารณาว่านิติกรรมใดเป็นอันขัดต่อมาตรา ๑๕๐ นั้น ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ตายตัวได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับยุคสมัยและทัศนคติหรือมุมมองของศาล พอที่จะกล่าวได้ว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นเป็นข้อห้ามซึ่ง

^{๓๘} วัฒนา เทพวุฒิสถาพร, “แนวความคิดและวิธีการเพื่อการวินิจฉัยความไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐”, หน้า ๒๔๔ - ๒๔๗.

สังคมบังคับเอาแก่เอกชน ทั้งนี้เพื่อสังคมจะได้ดำรงอยู่ได้ และที่ต้องการให้สังคมดำรงอยู่ได้ก็เพื่อจะได้ปกป้องรักษาเอกชนซึ่งอยู่ในสังคม ส่วนศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นหลักบังคับเกี่ยวกับธรรมเนียมประเพณีซึ่งอาจแตกต่างกันแล้วแต่ท้องถิ่นและในสมัยต่าง ๆ กัน และหลักบังคับตามธรรมเนียมประเพณีซึ่งกฎหมายห้ามมิให้บุคคลทำนิติกรรมมีวัตถุประสงค์ฝืนนั้นอยู่ในระดับสูงกว่าธรรมเนียมประเพณีธรรมดาอยู่บ้าง เพราะหลักธรรมเนียมประเพณีธรรมดาเปลี่ยนแปลงได้ง่าย อันจะทำให้แนวทางในการวินิจฉัยปัญหากลับไปกลับมาเสมอ^{๓๙}

๔.๑.๘ หลักสุจริต

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนที่ดี ในการชำระหนี้ก็ดี ท่านว่าบุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต”

มาตรา ๕ เป็นหลักทั่วไปสำหรับช่วยคุ้มครองความยุติธรรมในการที่คู่กรณีจะปฏิบัติต่อกันและกัน หรือในการที่บุคคลจะใช้สิทธิของตนเมื่อกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างคู่กรณีได้แสดงไว้โดยละเอียดถึงวิธีปฏิบัติหรือกระทำการใด ๆ มาตรานี้ให้ถือความสุจริตเป็นหลัก หลักสุจริตเป็นหลักเกี่ยวกับความซื่อสัตย์และความไว้วางใจ คำว่า “สุจริต” เป็นคำที่มีมาแต่สมัยโรมัน ที่เป็นภาษาละตินว่า “Bona fide” แปลว่า “ความซื่อสัตย์” หรือ “สัจจะที่ดี” ที่เป็นการแสดงถึงความประพฤติปฏิบัติระหว่างบุคคลในสังคม เป็นหลักธรรมดาสามัญในสังคมประเทศที่เจริญแล้ว โดยถือว่าในนิติสัมพันธ์ที่มีอยู่ทุกคนจะต้องซื่อสัตย์และไว้วางใจต่อกัน^{๔๐} ถือว่ามาตรา ๕ เป็นหัวใจของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพราะเป็นมาตราที่นำมาใช้อย่างกว้างขวางเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจและอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

๔.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อของไทย

๔.๒.๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑) การยืม

การยืมถูกกำหนดอยู่ในจำพวกของเอกเทศสัญญาอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากมีบทบัญญัติกำหนดใช้บังคับไว้เป็นการเฉพาะ โดยการยืมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ยืมใช้คงรูป และยืมใช้สิ้นเปลือง

(๑) ยืมใช้คงรูป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๔๐ กำหนดความหมายของการยืมใช้คงรูปไว้ คือ “สัญญาที่บุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้ให้ยืม ให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้ยืม ใช้สอยทรัพย์สินสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้เปล่า และผู้ยืมตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินนั้น เมื่อได้ใช้สอยเสร็จแล้ว” กล่าวคือ การยืมใช้คงรูปนั้น ผู้ยืมและผู้ให้ยืมมีสัญญาต่อกันว่า ผู้ให้ยืมจะให้ผู้ยืมใช้สอยทรัพย์สินสิ่งหนึ่งโดยไม่มีค่าตอบแทน และเมื่อผู้ยืมใช้ทรัพย์สินนั้นแล้วเสร็จ ก็จะส่งคืนทรัพย์สินอันเดียวกันนั้นให้แก่ผู้ยืม

^{๓๙} จิต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรมและหนี้, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: เอร่าวิณการพิมพ์, ๒๕๒๒), หน้า ๑๖ – ๑๘.

^{๔๐} ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๒๕), หน้า ๑๐๑.

(๒) ยืมใช้สิ้นเปลือง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๐ กำหนดความหมายของการยืมใช้สิ้นเปลืองไว้ คือ “สัญญาซึ่งผู้ให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้นไปนั้นเป็นปริมาณมีกำหนดให้แก่ผู้ยืม และผู้ยืมตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันให้แก่ผู้ยืมซึ่งให้ยืม” โดยสัญญายืมใช้สิ้นเปลืองนี้จะสมบูรณ์เมื่อผู้ให้ยืมได้มีการส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ยืมแล้ว สำหรับการยืมใช้สิ้นเปลืองนั้น เมื่อผู้ให้ยืมได้ส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ยืมแล้วกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะโอนไปยังผู้ยืมด้วย ซึ่งผู้ยืมมีสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ยืมนั้นเสมือนเป็นทรัพย์สินของตนโดยเมื่อครบกำหนดตามสัญญาแล้วนั้น ผู้ยืมก็เพียงแต่ส่งคืนทรัพย์สินที่เป็นชนิดหรือประเภทเดียวกันและในปริมาณเช่นเดียวกับทรัพย์สินที่ยืมมานั้น ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินอันเดียวกับทรัพย์สินที่ยืมไปนั้น เนื่องจากทรัพย์สินประเภทที่เป็นยืมใช้สิ้นเปลืองจะเป็นทรัพย์สินที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป เช่น เงิน ข้าวสาร เป็นต้น ดังนั้น การคืนทรัพย์สินจึงคืนได้เพียงทรัพย์สินที่เป็นชนิดหรือประเภทเดียวกันในปริมาณที่เท่ากันเท่านั้น นอกจากนี้ การยืมใช้สิ้นเปลืองอาจกำหนดให้มีค่าตอบแทนด้วยก็ได้

๒) การยืมเงิน

ในส่วนของการกู้ยืมเงินนั้น จะอยู่ในประเภทของการยืมใช้สิ้นเปลือง เนื่องจากเมื่อครบกำหนดตามสัญญาแล้วนั้น ผู้ยืมเพียงแต่คืนเงินเป็นจำนวนเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในสัญญาเท่านั้น โดยไม่ต้องคืนเงินที่เป็นอันเดียวกับที่ได้รับมอบจากผู้ให้ยืม นอกจากนี้ การกู้ยืมเงินเมื่อเป็นการยืมประเภทหนึ่งแล้วนั้น ความสมบูรณ์ของการกู้ยืมก็จะมีผลสมบูรณ์เมื่อมีการส่งมอบทรัพย์สินที่ยืมซึ่งได้แก่เงินตรา^{๔๑}

สำหรับกรณีการกู้ยืมเงินนั้น นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้การกู้ยืมเงินมีผลสมบูรณ์เมื่อมีการส่งมอบเงินตราแล้วนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๓ ยังได้กำหนดถึงเรื่องหลักฐานการกู้ยืมเงินไว้เป็นการเฉพาะโดยกำหนดไว้ว่า “การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่ง ลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่” กรณีการกู้ยืมเงินไม่ถึงสองพันบาทนั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ หากมีกรณีพิพาทระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้แล้วนั้น คู่กรณีสามารถนำสืบบุคคลเพื่อเป็นพยานในการกู้ยืมเงินดังกล่าวได้ สำหรับกรณีการกู้ยืมเงินที่มีจำนวนตั้งแต่สองพันบาทขึ้นไปนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ต้องมีหลักฐานการกู้ยืมเงินเป็นหนังสือ ดังนั้น หากผู้ให้กู้ไม่ได้ทำหลักฐานการกู้ยืมเงินเป็นหนังสือแล้วนั้น ผู้ให้กู้จะไม่สามารถฟ้องร้องบังคับคดีเพื่อเรียกให้ลูกหนี้ชำระเงินที่กู้ยืมได้

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๓ วรรคสอง ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้คืนเงินที่กู้ยืมไว้ว่า “ในการกู้ยืมเงินมีหลักฐานเป็นหนังสือนั้น ท่านว่าจะนำสืบการใช้เงินได้ต่อเมื่อมีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ให้ยืมมาแสดง หรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งการให้กู้ยืมนั้นได้เวนคืนแล้ว หรือได้แทงเพิกถอนลงในเอกสารนั้นแล้ว” สำหรับการกู้ยืมเงินที่มีหลักฐานการกู้ยืมเป็นหนังสือนั้น การชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวกฎหมายยังกำหนดให้ต้องมีหลักฐานแสดงถึงการชำระเงินเป็นหนังสือที่ลงลายมือชื่อของเจ้าหนี้ไว้ด้วย ดังนั้น กรณีลูกหนี้ได้ชำระคืนเงินที่กู้ยืมให้แก่เจ้าหนี้แล้ว โดยมิได้ทำหลักฐานเป็นหนังสือถึงการชำระคืนหนี้จำนวนดังกล่าว หากเกิดกรณีพิพาทถึงการชำระเงินกู้ยืมนั้น ลูกหนี้จะไม่สามารถยกเป็นข้ออ้างถึงการชำระคืนหนี้ได้ และไม่สามารถอ้างบุคคลอื่นเป็นพยานได้ ทั้งนี้ หลักฐานเป็นหนังสือสำหรับการชำระคืนเงินกู้ยืมนี้ ไม่จำเป็นต้องระบุว่าได้มีการชำระหนี้โดยตรงก็ได้

^{๔๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๖๕๐ วรรคสอง

เพียงแต่มีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ให้กู้ยืมพร้อมข้อความแสดงให้เห็นว่ามีการดใช้เงินกันก็ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๙๖/๒๕๒๓)

๓) การขายฝาก

การขายฝากเป็นการซื้อขายประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการทำสัญญาซื้อขายโดยมีการตกลงกันเป็นพิเศษเพิ่มจากสัญญาซื้อขายธรรมดาว่าผู้ขายจะสามารถไถ่ทรัพย์สินคืนได้ โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการขายฝากไว้

“มาตรา ๔๙๑ อันว่าการขายฝากนั้น คือสัญญาซื้อขายซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้”

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๙๑ นั้น การขายฝากสามารถพิจารณาได้คือ

(๑) การขายฝากเป็นสัญญาซื้อขายประเภทหนึ่ง และเป็นการซื้อขายที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นโอนไปยังผู้ซื้อเมื่อมีการทำสัญญาขายฝากแล้ว เมื่อกฎหมายใช้คำว่า “กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ” ย่อมหมายความว่า การซื้อขายดังกล่าวเป็นการซื้อขายเสร็จเด็ดขาดหรือเป็นการขายที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นได้โอนไปยังผู้ซื้อแล้วตามกฎหมาย ดังนั้น ความสมบูรณ์ของสัญญาขายฝากจึงต้องพิจารณาเหมือนกับกรณีสัญญาซื้อขายโดยทั่วไป กล่าวคือ การขายฝากสังหาริมทรัพย์กรรมสิทธิ์ย่อมโอนเมื่อมีการทำสัญญากัน^{๔๒} หากเป็นกรณีสังหาริมทรัพย์พิเศษ เช่น เรือที่มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป กรรมสิทธิ์ย่อมโอนเมื่อมีการทำสัญญาเป็นหนังสือและจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ และกรณีขายฝากอสังหาริมทรัพย์กรรมสิทธิ์จะโอนเมื่อมีการทำสัญญาเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่^{๔๓}

(๒) นอกจากสัญญาขายฝากจะเป็นสัญญาซื้อขายแล้วนั้น สัญญาดังกล่าวต้องมีข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายว่า ผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้ โดยข้อตกลงในการไถ่ทรัพย์สินนั้น ต้องเป็นข้อตกลงที่ทำในขณะที่ทำสัญญาซื้อขายด้วย หากข้อตกลงในการไถ่ถอนทรัพย์สินเกิดขึ้นภายหลังการทำสัญญาซื้อขายเสร็จแล้ว ข้อตกลงในการไถ่ทรัพย์สินดังกล่าวอาจเป็นเพียงคำมั่นว่าจะขายทรัพย์สินแยกต่างหากจากสัญญาซื้อขาย (คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๖๗๐/๒๕๒๘)

(๓) สำหรับสิทธิในการไถ่ทรัพย์สินนั้น กฎหมายใช้คำว่า “อาจไถ่” ดังนั้น แม้มีการกำหนดในสัญญาขายฝากว่าผู้ขายสามารถไถ่ทรัพย์สินคืนได้ก็ตาม แต่ก็มีได้เป็นการบังคับผู้ขายให้ไถ่คืนทรัพย์สินที่ทำการขายฝากนั้น ซึ่งผู้ขายฝากอาจไม่ดำเนินการไถ่ทรัพย์สินคืนก็ได้ ไม่เป็นการผิดสัญญาขายฝากแต่อย่างใด

สำหรับกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องกำหนดไว้ในสัญญาขายฝาก จึงสามารถแยกได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีคู่สัญญาไม่มีการตกลงเรื่องระยะเวลาในการไถ่ทรัพย์สินคืนไว้ ก็เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือ กรณีอสังหาริมทรัพย์สามารถไถ่คืนได้ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี นับแต่เวลาซื้อขาย หากเป็นสังหาริมทรัพย์สามารถไถ่คืนได้ภายในระยะเวลา ๓ ปี นับแต่เวลาซื้อขาย^{๔๔}

^{๔๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๔๕๘

^{๔๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๔๕๖

^{๔๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๔๙๔

(๒) กรณีคู่สัญญาได้ตกลงเรื่องระยะเวลาในการไถ่ทรัพย์สินคืนไว้ก็เป็นไปตามข้อตกลงของผู้ซื้อและผู้ขาย ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาไถ่ถอนที่ตกลงกันไว้ดังกล่าว ต้องไม่เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากมีการตกลงระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินคืนเกินกำหนดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๙๔ ระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินคืนจะใช้บังคับได้เพียงไม่เกิน ๑๐ ปี กรณีเป็นอสังหาริมทรัพย์ และไม่เกิน ๓ ปี กรณีเป็นสังหาริมทรัพย์^{๔๕} นอกจากนี้ ข้อตกลงเรื่องระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินคืนต้องมีการจดทะเบียนไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย หากไม่มีการจดทะเบียนข้อตกลงดังกล่าวจะเป็นโมฆะ

๔) การเช่าซื้อ

การเช่าซื้อถือเป็นการทำสัญญาประเภทหนึ่ง โดยเป็นเสมือนการเช่าทรัพย์สินรวมกับการซื้อทรัพย์สิน กล่าวคือ ผู้เช่าซื้อจะได้สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินแต่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังคงเป็นของผู้ให้เช่าซื้อ โดยผู้ให้เช่าซื้อให้ค้ำประกันว่า เมื่อผู้เช่าซื้อได้ชำระเงินครบจำนวนครั้งที่ตกลงกันไว้ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวจะตกเป็นของผู้เช่าซื้อ

การเช่าซื้อเป็นที่นิยมกันในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่มีราคาสูงได้ด้วยการเช่าซื้อสินค้าซึ่งผู้เช่าซื้อสามารถผ่อนชำระราคาได้เป็นระยะเวลานาน โดยการเช่าซื้อได้มีการกำหนดเฉพาะในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา ๕๗๒ อันว่าเช่าซื้อนั้น คือสัญญาซึ่งเจ้าของเอาทรัพย์สินออกให้เช่า และให้ค้ำประกันว่าจะขายทรัพย์สินนั้น หรือว่าจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่า โดยเงื่อนไขที่ผู้เช่าได้ใช้เงินเป็นจำนวนเท่านั้นเท่านั้นคราว

สัญญาเช่าซื้อนั้นถ้าไม่ทำเป็นหนังสือ ท่านว่าเป็นโมฆะ”

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น การเช่าซื้อสามารถอธิบายได้ ดังนี้

(๑) การเช่าซื้อเป็นการเอาทรัพย์สินออกให้เช่า กล่าวคือ ผู้ให้เช่าซื้อเอาทรัพย์สินออกให้ผู้เช่าซื้อเช่า ผู้เช่าซื้อจะมีสิทธิและหน้าที่เพียงการครอบครองและใช้สอยทรัพย์สินดังกล่าวเสมือนการเช่าทรัพย์สินปกติ โดยกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่เช่าซื้อนั้นยังคงเป็นของผู้ให้เช่าซื้ออยู่

(๒) ผู้ที่นำทรัพย์สินออกให้เช่าตามข้อ ๑ ต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สาเหตุที่ผู้ให้เช่าซื้อจะต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น เนื่องจากสัญญาเช่าซื้อนั้นจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขให้ชำระเงินเป็นคราว โดยเมื่อผู้เช่าซื้อชำระเงินครบตามจำนวนหรือชำระค่าเช่าซื้อครบตามจำนวนงวดแล้ว กรรมสิทธิ์ในสินค้านั้นก็จะตกเป็นของผู้เช่าซื้อ ดังนั้น ผู้ที่จะสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้ผู้เช่าซื้อได้ จึงต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั่นเอง

(๓) ผู้ให้เช่าซื้อให้ค้ำประกันว่าจะขายหรือให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่า กล่าวคือ ผู้ให้เช่าซื้อ มีการแสดงเจตนาว่าจะขายทรัพย์สินที่ทำการเช่าซื้อกันนั้นให้กับผู้เช่าซื้อ หรือแสดงเจตนาว่าจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่าซื้อ โดยการแสดงเจตนาที่เพียงแต่เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของผู้ให้เช่าซื้อก็ทำให้เกิดผลสมบูรณ์ในเรื่องของการเช่าซื้อแล้ว เนื่องจากกฎหมายกำหนดเพียงแต่มีการให้ค้ำประกันของฝ่ายผู้ให้เช่าซื้อว่าจะมีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปให้ผู้เช่าซื้อถือถือเป็นการแสดงเจตนาที่สมบูรณ์ในการเช่าซื้อแล้ว

(๔) การเช่าซื้อต้องมีการตกลงกันว่าจะมีการใช้เงินกันเป็นจำนวนเท่านั้นเท่านั้นคราว กล่าวคือ ในการตกลงทำการเช่าซื้อนั้น ผู้ให้เช่าซื้อและผู้เช่าซื้อต้องมีการตกลงกันเรื่องการชำระเงินค่าเช่าซื้อเป็นคราว ๆ หรือชำระเป็นจำนวนกี่งวด เช่น ตกลงกันว่าผู้เช่าซื้อจะชำระเงินตามสัญญาเช่าซื้อเดือนละครั้ง

^{๔๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๔๙๕

เป็นจำนวน ๒๔ เดือน ทั้งนี้ หากในสัญญาตกลงกันว่าจะมีการชำระเงินเต็มจำนวนเพียงครั้งเดียวก็จะเป็นการเข้าซื้อ

(๕) การเข้าซื้อต้องมีสัญญาเป็นหนังสือ ซึ่งเรื่องการทำสัญญาเป็นหนังสือนั้นถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการเข้าซื้อ หากการเข้าซื้อไม่ได้มีการทำสัญญาเป็นหนังสือแล้วจะส่งผลให้การเข้าซื้อดังกล่าวเป็นโมฆะ

๕) การจำนำ

การจำนำ คือ การเอาทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ โดยผู้จำนำส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันดังกล่าวให้แก่ผู้รับจำนำ ตามที่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่

“มาตรา ๗๔๗ อันว่าจำนำนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้จำนำ ส่งมอบสังหาริมทรัพย์สิ่งหนึ่งให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจำนำ เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้”

การจำนำจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเป็นหนี้กัน กล่าวคือ มีการกู้ยืมเงินกันระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ โดยฝ่ายลูกหนี้เป็นผู้วางหลักประกันโดยการจำนำทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นประกันในการชำระหนี้ดังกล่าว โดยการจำนำจะสมบูรณ์เมื่อมีการส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้รับจำนำ หากไม่มีการส่งมอบก็จะเป็นการจำนำ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๔๑/๒๕๐๕) สำหรับผู้จำนำนั้น ลูกหนี้อาจเป็นผู้จำนำทรัพย์สินเองก็ได้ หรือเป็นกรณีบุคคลอื่นนำทรัพย์สินมาจำนำเพื่อเป็นประกันแทนลูกหนี้ก็ได้ แต่ผู้ที่จะสามารถจำนำได้ต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่จำนำนั้น ทั้งนี้ หากหนี้ที่ทรัพย์สินจำนำเป็นหลักประกันสิ้นสุดลงสัญญาประกันก็จะระงับตามไปด้วย^{๔๖}

นอกจากกรณีของการจำนำทรัพย์สินเพื่อเป็นประกันหนี้ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้แล้ว ยังมีกรณี ของการจำนำทรัพย์สินกับโรงรับจำนำ ซึ่งเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงรับจำนำนั้นได้มีพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาจำนำที่ทำกับโรงรับจำนำนั้น ก็ยังคงใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของการจำนำเหมือนกับกรณีสัญญาจำนำทั่วไป^{๔๗}

สำหรับกรณีโรงรับจำนำนั้น พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้กำหนดความหมายของโรงรับจำนำไว้^{๔๘} ดังนี้

๑) สถานประกอบการที่รับจำนำสิ่งของเพื่อเป็นประกันการกู้ยืมเงินเป็นธุรกิจปกติ โดยหนี้เงินกู้ของผู้จำนำแต่ละรายจะมีจำนวนเงินไม่เกินหนึ่งแสนบาท

๒) สถานประกอบการที่รับหรือซื้อสิ่งของโดยจ่ายเงินให้สำหรับสิ่งของนั้นเป็นธุรกิจปกติ โดยมีจำนวนเงินไม่เกินรายละหนึ่งแสนบาท โดยมีการตกลงกันว่าจะไถ่คืนในภายหลังด้วย

^{๔๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๗๖๙ (๑)

^{๔๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๗๔๗

^{๔๘} พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔, มาตรา ๔

๖) อัตราดอกเบี้ย

(๑) การกู้ยืมเงิน

สำหรับการยืมเงินนั้น เนื่องจากการเป็นการยืมประเภทการยืมใช้สลับเปลี่ยนซึ่งอาจมีการกำหนดให้มีการเรียกค่าตอบแทนในการยืมด้วยก็ได้ ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีการยืมใช้คงรูปที่เป็นลักษณะของการยืมใช้เปล่าที่ไม่มีการกำหนดค่าตอบแทน โดยค่าตอบแทนกรณีการยืมเงินนั้น ได้แก่ ดอกเบี้ยซึ่งค่าตอบแทนที่เป็นดอกเบี้ยนั้นจะคิดจากต้นเงินที่ยืม (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๕๐/๒๕๑๒) หากการกู้ยืมเงินจะมีการคิดดอกเบี้ยนั้น จะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในสัญญากู้ยืมเงินว่าผู้กู้และผู้ให้กู้ตกลงกันว่าจะมีการคิดดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินนั้น หากไม่ได้มีการตกลงกันอย่างชัดเจนในสัญญากู้ยืมเงิน ก็จะไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยกันได้

การคิดดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังนี้

(๑.๑) กรณีไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยในสัญญากู้ยืมเงิน เป็นกรณีของการกู้ยืมเงินที่ได้ตกลงกัน ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ว่าจะคิดดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงินดังกล่าว แต่ในการทำสัญญากู้ยืมเงินมิได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินไว้ ซึ่งกรณีดังกล่าวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายไว้ในมาตรา ๗ “ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอันชัดแจ้ง ให้ใช้อัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี” ดังนั้น การกู้ยืมเงินที่คู่สัญญาได้ตกลงว่าจะมีการเรียกดอกเบี้ยกันแล้วนั้น หากไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในสัญญากู้ยืมเงิน เจ้าหนี้จะมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยได้ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีตามกฎหมาย (ร้อยละ ๗.๕)

(๑.๒) กรณีมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในสัญญากู้ยืมเงิน เป็นกรณีของการกู้ยืมเงินที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ตกลงกันว่าจะคิดดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงินดังกล่าวโดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ ซึ่งกรณีนี้เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยจากลูกหนี้ได้ตามที่ตกลงกัน เนื่องจากการเรียกดอกเบี้ยการกู้ยืมเงินนั้นเกิดขึ้นจากการตกลงด้วยความสมัครใจระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่เจ้าหนี้สามารถเรียกได้สำหรับการกู้ยืมเงิน คือ ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” ดังนั้น เจ้าหนี้และลูกหนี้จึงสามารถตกลงกันเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยได้แม้ว่าจะเกินกว่าร้อยละ ๗.๕ ต่อปี แต่อัตราดอกเบี้ยที่ตกลงกันนั้นจะต้องไม่เกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี และต้องมีการกำหนดไว้ในสัญญากู้ยืมเงินด้วย สำหรับการที่กฎหมายได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่เจ้าหนี้สามารถเรียกได้ในกรณีการให้กู้ยืมเงินนั้น เนื่องจากการจะเป็นการช่วยเหลือประชาชนที่มีความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมเงินจะได้ไม่ถูกเรียกค่าตอบแทนเป็นดอกเบี้ยในอัตราที่สูงจนลูกหนี้ไม่สามารถหาเงินมาชำระต้นเงินและดอกเบี้ยได้

สำหรับการกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินกู้ยืมนั้น ได้มีการกำหนดไว้ตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะกูหนับบทที่ ๙ โดยกำหนดไว้จากต้นเงิน ๑ เฟื้อง อัตราดอกเบี้ย ๑ ตำลึง ต่อเดือน หรือเท่ากับเงินต้น ๔ บาท จะเสียดอกเบี้ย ๑๒ สตางค์ต่อเดือน^{๔๔} หรือเท่ากับร้อยละ ๓๖ ต่อปี ต่อมาในช่วงสมัยรัชกาลที่ ๔ ถึงรัชกาลที่ ๕ อัตราดอกเบี้ยได้ลดจำนวนลงมาเรื่อย ๆ

^{๔๔} จารุณี ฐานรตาภรณ์, ย้อนอดีต: ภูมิหลังของสังคมไทยในเรื่องความยุติธรรมและระบบศักดินา, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: http://elib.coj.go.th/Article/courtP๒_๑_๘.pdf (วันที่ค้นข้อมูล: วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔)

จนกระทั่งเหลืออัตราดอกเบี้ยที่มีการกำหนดไว้อย่างสูงไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปีนั้น เป็นการกำหนดตาม การกู้ยืมเงินที่ได้มีการกระทำมาตั้งแต่สมัยโบราณที่คิดดอกเบี้ยการกู้ยืมเงินในจำนวนซึ่งละ ๑ บาทต่อเดือน ซึ่งเงิน ๑ ชั่ง คิดได้เท่ากับ ๒๐ ตำลึง หรือ ๘๐ บาท ดังนั้น เงินต้น ๘๐ บาท ได้ดอกเบี้ย ๑ บาทต่อเดือน จึงเทียบได้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน หรือเท่ากับร้อยละ ๑๕ ต่อปีนั่นเอง^{๕๐}

ทั้งนี้ ในกรณีที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ตกลงกันว่าการกู้ยืมเงินจะคิดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่า ร้อยละ ๑๕ ต่อปีนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะให้ถือว่าอัตราดอกเบี้ยนั้นลดลงมาเป็น ร้อยละ ๑๕ ต่อปี ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕๔

(๒) การขายฝาก

การทำสัญญาขายฝากนั้น ต้องมีการกำหนดเรื่องของสินไถ่ ซึ่งได้แก่จำนวนเงินที่ผู้ขายฝาก ต้องชำระให้แก่ผู้ซื้อฝากทรัพย์สินเมื่อมีการไถ่ทรัพย์สินที่ได้ขายฝากไว้ตามสัญญา โดยการกำหนดราคาสินไถ่ สำหรับกรณีการขายฝากนั้น ประโยชน์ที่ได้รับจากการขายฝากนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นเรื่องของการตกลง กันระหว่างคู่สัญญาโดยเรียกว่าสินไถ่ ซึ่งไม่ใช่ดอกเบี้ยเหมือนกับการกู้ยืมเงิน

เดิมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการขายฝากไม่ได้มีกำหนดอัตราสูงสุดของ สินไถ่ไว้ คู่สัญญาจะกำหนดสินไถ่เป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ หากไม่มีการกำหนดจำนวนสินไถ่ก็ให้ถือเอาตาม ราคายขายฝาก^{๕๑} ดังนั้น เจ้าหนี้เงินกู้จึงให้ลูกหนี้กู้ยืมเงินโดยบังคับให้ทำสัญญาขายฝากทรัพย์สินไว้เพื่อเป็น การหลักเลียงพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ และการกำหนดสินไถ่ไว้ จำนวนที่สูงจะทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถไถ่ทรัพย์สินของตนคืนได้เมื่อถึงกำหนดเวลาไถ่คืนทรัพย์สิน ซึ่งจะมีผล ทำให้เจ้าหนี้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นโดยเด็ดขาดโดยลูกหนี้ก็ไม่สามารถใช้สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินคืนได้อีก^{๕๒} ต่อมาในปี ๒๕๔๑ ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องขายฝากโดยได้กำหนดจำนวน สูงสุดของสินไถ่ไว้ โดยสินไถ่สามารถกำหนดได้สูงกว่าราคายขายฝากไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี^{๕๓} เพื่อแก้ไข ปัญหาการทำสัญญาขายฝากเพื่อหลักเลียงพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ และไม่ให้ผู้ซื้อฝากเอาเปรียบผู้ขายฝากมากเกินไป อย่างไรก็ดี หากสัญญาขายฝากมีการกำหนดสินไถ่ ไว้สูงกว่าราคายขายฝากเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ก็ให้ใช้ราคายขายฝากที่แท้จริงรวมประโยชน์ตอบแทนร้อยละ ๑๕ ต่อปี อัตราผลประโยชน์ตอบแทนนอกเหนือจากราคายขายฝากไม่ตกเป็นโมฆะเหมือนกรณีการเรียก ดอกเบี้ยเกินอัตรา

เนื่องจากสินไถ่ไม่ถือเป็นการเรียกดอกเบี้ย จึงไม่มีโทษทางอาญาเหมือนกรณีการเรียก ดอกเบี้ยเกินอัตรา

^{๕๐} คำแถลงการณ์ คณะกรรมการราษฎรเกี่ยวแก่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕, ราชกิจจานุเบกษา , เล่ม ๔๙ หน้า ๔๖๔ (วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๔๗๕)

^{๕๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๔๙๙

^{๕๒} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๑, ราชกิจจานุเบกษา , เล่ม ๑๑๕ หน้า ๑-๓ (วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑)

^{๕๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๔๙๙ วรรคสอง

(๓) การเช่าซื้อ

การทำสัญญาเช่าซื้อนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้มีการกำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยไว้ ซึ่งโดยปกติการเช่าซื้อที่มีการชำระเงินเป็นคราว ๆ นั้น การผ่อนชำระดังกล่าวผู้ให้เช่าซื้อจะรวมผลประโยชน์ที่ผู้เช่าซื้อจะเรียกรวมเข้าไปกับราคาสินค้าที่ให้เช่าซื้อแล้ว โดยผู้ให้เช่าซื้อคิดเหมาตามยอดเงินต้นตั้งแต่วันแรกของการชำระเงินค่างวดจนถึงงวดสุดท้าย ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวก็เป็นลักษณะเหมือนการคิดดอกเบี้ยรวมกับต้นเงิน แต่เนื่องจากสัญญาเช่าซื้อเป็นสัญญาที่มีลักษณะเฉพาะ จึงเป็นสัญญาที่แตกต่างจากการกู้ยืมเงิน และไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องดอกเบี้ยที่กำหนดไว้ตามประมวลแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๖๕๔ เนื่องจากดอกเบี้ยของการให้เช่าซื้อไม่ใช่ดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืมเงิน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๕๗๑/๒๕๔๔) ดังนั้น ตามสัญญาเช่าซื้อ ผู้ให้เช่าซื้อจึงสามารถเรียกเอาประโยชน์ได้สูงกว่าการกู้ยืมเงิน กล่าวคือเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับจากการเช่าซื้อแล้วจะมีอัตราสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ก็ได้

(๔) การจำนำ

สัญญาจำนำนั้น เนื่องจากการเป็นการจำนำทรัพย์สินเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ ดังนั้น สัญญาจำนำเองจึงไม่ใช่สัญญาหลักแห่งการกู้ยืมเงินแต่เป็นเพียงสัญญาที่เป็นหลักประกันการใช้หนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินเท่านั้น อัตราดอกเบี้ยจึงเป็นไปตามที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ตกลงกันในสัญญากู้ยืมเงิน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยของการกู้ยืมเงินได้ถูกกำหนดไว้ตามกฎหมายแล้ว ทั้งในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สำหรับกรณีการกู้ยืมเงินของบุคคลทั่วไป และอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี กรณีเป็นการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓

สำหรับกรณีของโรงรับจำนำนั้น พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่โรงรับจำนำสามารถเรียกได้จากผู้จำนำ^{๕๔} ดังนี้

(๑) กรณีเงินต้นไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท เรียกดอกเบี้ยได้ร้อยละ ๒ ต่อเดือน หรือเท่ากับร้อยละ ๒๔ ต่อปี

(๒) ในส่วนของเงินต้นที่เกิน ๒,๐๐๐ บาท เรียกดอกเบี้ยได้ร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน หรือเท่ากับร้อยละ ๑๕ ต่อปี

อัตราดอกเบี้ยที่กำหนดนี้ยังรวมถึงเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่โรงรับจำนำได้รับจากการจำนำทรัพย์สินนั้นด้วย

๔.๒.๒ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินนั้น ถูกกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๖๕๔ ซึ่งการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวจะมีบทลงโทษทางแพ่ง คือ การปรับลดอัตราดอกเบี้ยของการกู้ยืมเงินดังกล่าวให้เหลืออัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องเอกเทศสัญญา (บรรพ ๓) ซึ่งรวมถึงการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๔ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลได้มีการตรากฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราขึ้น โดยมีเหตุผลในการออกกฎหมาย ดังนี้

^{๕๔} พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕, มาตรา ๑๗

“เหตุผลที่จูงใจให้รัฐบาลออกกฎหมายฉบับนี้ คือหวังจะบำรุงการกู้ยืมให้เป็นไปในทางที่ควร การกู้ยืมนั้นโดยปกติผู้ต้องการทุน เมื่อได้ทุนแล้วไปประกอบกิจการอันใดอันหนึ่งมีผลงอกงามขึ้น ก็แบ่งผลนั้นใช้เป็นดอกเบี้ยบ้าง เหลือรวบรวมไว้เพื่อใช้หนี้ทุนต่อไป ดังนั้นฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้ดอกเบี้ยเป็นค่าป่วยการ และมีโอกาสที่จะได้รับใช้ทุนคืนในภายหลัง แต่ถ้าดอกเบี้ยเรียกแรงเกินไปแล้ว ลูกหนี้ได้ผลไม่พอที่จะใช้ดอกเบี้ยได้ ย่อมต้องยอเยยับไปด้วยกันทั้ง ๒ ฝ่าย ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้งหลายและประเทศของเราเองจึงมีกฎหมายมาแต่โบราณกาลกำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างสูงไว้ กล่าวคือ ชั่งละ ๑ บาทต่อเดือน (หรือร้อยละ ๑๕ ต่อปี) อันที่จริงอัตรานี้เป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่แม้กระนั้นยังปรากฏว่าทุกวันนี้มีการให้กู้ยืมกันโดยอัตราสูงกว่านั้น และเจ้าหนี้กับลูกหนี้ต่างร่วมมือกันหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะฝ่ายหนึ่งอยากได้ อีกฝ่ายหนึ่งก็ความจำเป็นบังคับ ในที่สุดก็ได้ผลอันไม่พึงปรารถนาดังกล่าวแล้ว”

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเหตุผลการออกกฎหมายดังกล่าวพบว่า ในขณะนั้นแม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สามารถเรียกได้สำหรับการกู้ยืมเงินคือร้อยละ ๑๕ ต่อปีก็ตาม แต่ผู้ให้กู้ก็ยังมีการเรียกดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี และลูกหนี้เองก็ยอมผูกพันตนในการกู้ยืมเงินโดยยินยอมชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี เนื่องจากลูกหนี้เองก็มีความจำเป็นในการใช้เงิน จึงไม่สามารถปฏิเสธที่จะไม่กู้ยืมเงินดังกล่าวได้ ดังนั้น กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจึงถูกบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันประชาชนไม่ให้เสียดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้กำหนดขอบเขตของการบังคับตามกฎหมายไว้ ดังนี้

“มาตรา ๓ บุคคลใด

(ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ

(ข) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราท่านบัญญัติไว้ในกฎหมาย บังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่น ๆ ไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ

(ค) นอกจากดอกเบี้ย ยังบังอาจกำหนดจะเอา หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่น ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากบทบัญญัติข้างต้น ความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา นั้น สามารถแบ่งได้ออกเป็น ๓ กรณี ดังนี้

(๑) การให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดซึ่งความผิดตาม (ก) จะเกิดขึ้นเฉพาะกรณีของการยืมเงินเท่านั้น และเป็นการกู้ยืมเงินดังกล่าวที่มีการตกลงคิดดอกเบี้ยกันในอัตราเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ หากเป็นกรณีการยืมสิ่งของอย่างอื่นแม้จะมีการตกลงเรียกค่าตอบแทนเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ก็ไม่มีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เช่น กรณีการขายฝาก แม้เวลาไถ่ถอนสินค้าจะกำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากเกินร้อยละ ๑๕ ก็ไม่มีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามกฎหมายนี้ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๑๐/๒๕๑๐)

สำหรับกฎหมายที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินที่กระทำกันทั่วไปนั้น ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ซึ่งได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการยืมเงินไว้ใน อัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ดังนั้น การให้กู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ผู้ให้กู้จะมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามกฎหมายนี้

(๒) กรณีการปิดบังอัตราดอกเบี้ยโดยการกำหนดข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับจำนวนเงินกู้ เป็นกรณีที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ตกลงกู้ยืมเงินกันโดยมีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยเจ้าหนี้ กำหนดจำนวนเงินกู้ยืมในสัญญากู้ยืมเงินไม่ตรงกับจำนวนที่กู้ยืมกันจริงเพื่อไม่ให้รู้ว่าการกู้ยืมดังกล่าวมีการ เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยเจตนาเป็นการหลอกลวงกฎหมาย เช่น กู้ยืมเงินกันจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่เจ้าหนี้ระบุในสัญญากู้ยืมเงินเป็นต้นเงิน ๑๒๐,๐๐๐ บาท

(๓) การกู้ยืมเงินที่เรียกดอกเบี้ยและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเงินหรือสิ่งของ ซึ่งมีจำนวนมากเกินสมควร เป็นกรณีที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ตกลงกู้ยืมเงินกันและมีการคิดอัตราดอกเบี้ย รวมถึงมี การกำหนดให้ลูกหนี้ให้ทรัพย์สินนอกเหนือจากดอกเบี้ยเพื่อเป็นการตอบแทนเจ้าหนี้อีกด้วย โดยเมื่อรวมกันแล้ว จะเป็นผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นจำนวนมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เจ้าหนี้ให้ลูกหนี้กู้ยืมเงิน จำนวน ๗,๐๐๐ บาท แต่ตกลงกับลูกหนี้ว่าหากลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ลูกหนี้จะยอมให้เจ้าหนี้ฟ้องเรียก ร้องเงินกู้จำนวน ๑๔,๐๐๐ บาท เป็นการเรียกเอาประโยชน์ตอบแทนมากเกินสมควร (คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๓๐/๒๕๐๘)

๒) บุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ แล้วนั้น ผู้ที่กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ได้แก่

(๑) บุคคลตามมาตรา ๓ ได้แก่

(๑.๑) บุคคลที่ให้บุคคลอื่นกู้เงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

(๑.๒) บุคคลที่กำหนดข้อความอันไม่จริงเรื่องจำนวนเงินกู้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

(๑.๓) บุคคลที่เรียกเอาประโยชน์มากเกินสมควรตามเงื่อนไขการกู้ยืมเงิน

ทั้งนี้ จากบทบัญญัติมาตรา ๓ บุคคลที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐาน เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามมาตรา ๓ ก็คือ เจ้าหนี้นั่นเอง

(๒) บุคคลตามมาตรา ๔ ได้แก่ ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องในการกู้ยืมเงินที่เรียกดอกเบี้ยเกิน อัตรา โดยกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา มาตรา ๔ ได้กำหนดไว้ว่า “บุคคลใดโดยรู้อยู่แล้วได้มาแม้จะ ได้ เปล่าซึ่งสิทธิที่จะเรียกร้องจากบุคคลอื่นอันผิดบัญญัติที่กล่าวไว้ในมาตราก่อน และใช้สิทธินั้นหรือ พยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อน นั้น” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบุคคลที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานเรียก ดอกเบี้ยเกินอัตราที่นอกเหนือจากเจ้าหนี้ ก็คือผู้รับโอนสิทธิในหนี้ที่ได้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดย บุคคลผู้รับโอนได้รู้ว่าการให้กู้ยืมเงินนั้นมีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราซึ่งขัดกับกฎหมาย และบุคคลดังกล่าวได้ ใช้หรือ พยายามใช้สิทธิที่ได้รับโอนมานั้นเรียกร้องชำระหนี้จากลูกหนี้ ก็ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานเรียก ดอกเบี้ยเกินอัตราด้วย

๓) บทกำหนดโทษ

ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ผู้ที่กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายได้กำหนดโทษทางอาญาไว้คือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษทางอาญานั้น การให้กู้ยืมโดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด เมื่อดอกเบี้ยที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ตกลงกันมีกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา ซึ่งถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้โดยถือเป็นโมฆะ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๒๔/๒๕๔๕)

๔.๒.๓ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓

การกู้ยืมเงินระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ที่ได้กระทำกันโดยทั่วไปนั้น จะอยู่ภายใต้ข้อกำหนดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งเรื่องของการกู้ยืมเงินที่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือเพื่อใช้ในการฟ้องร้องดำเนินคดี รวมถึงการตกลงกันระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ในเรื่องของอัตราดอกเบี้ยการให้กู้ยืมเงินที่กฎหมายกำหนดไว้ที่อัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี แต่สำหรับกรณีการกู้ยืมเงินที่ผู้ให้กู้ยืมเงินเป็นสถาบันการเงินนั้น การกำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยจะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยกำหนดยกเว้นบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องอัตราดอกเบี้ย ดังนั้น กรณีสถาบันการเงินให้กู้ยืมเงินนั้น สถาบันการเงินจึงสามารถเรียกดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืมเงินในอัตราสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้ตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงิน

สำหรับเหตุผลการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินนั้น เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้ถูกกำหนดและใช้บังคับมาเป็นเวลานานมาแล้ว ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศในเรื่องของภาวะการเงินได้เปลี่ยนไปจากในอดีต การจำกัดอัตราดอกเบี้ยจะทำให้ไม่เกิดความสะดวกตัวในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะสามารถใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงินในอันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้ ดังนั้น จึงมีการกำหนดกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินขึ้น เพื่อให้อำนาจแก่ทางราชการในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยการให้กู้ยืมเงินในส่วนของภาคสถาบันการเงินได้^{๕๕}

๑) ความหมายของสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา ๓ ดังนี้^{๕๖}

“สถาบันการเงิน หมายความว่า

(๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

^{๕๕} พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๙๗ (ฉบับพิเศษ) (วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๓)

^{๕๖} พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๕ หน้า ๑ (วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑)

(๓) บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๔) สถาบันการเงินอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ดังนั้น สถาบันการเงินที่สามารถเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ยืมได้เกินร้อยละสิบห้าต่อปี ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สำหรับสถาบันการเงินอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดนั้น ในปัจจุบันได้มีการออกประกาศกำหนดสถาบันการเงินตามมาตรา ๓ (๔) แล้วทั้งสิ้น จำนวน ๑๒ ฉบับ โดยสถาบันการเงินอื่นที่ได้มีการประกาศไปแล้วนั้น ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทประกันชีวิต ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย รวมถึงสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก และธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นที่จดทะเบียนและตั้งอยู่ในต่างประเทศ

๒) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงิน

“มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้”

ในการกำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภทโดยกำหนดเป็นอัตราสูงสุดหรืออัตราที่อ้างอิงได้ในลักษณะอื่นก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามก็ได้

การกำหนดตามมาตรานี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัตินี้ จะเป็นการกำหนดสำหรับกรณีที่รัฐบาลเห็นว่าจะสามารถใช้นโยบายการเงินเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยในส่วน of สถาบันการเงิน เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นหน่วยงานที่พิจารณาเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว และเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อออกประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ย

สำหรับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยนั้น รัฐมนตรีจะออกประกาศโดยกำหนดประเภทของสถาบันการเงินและกำหนดเพดานดอกเบี้ยที่จะอนุญาตให้เรียกเก็บได้ เช่น กำหนดให้ธนาคารออมสินอาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ ๑๙ ต่อปี^{๕๗} หรืออาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นอัตราที่อ้างอิงในลักษณะอื่น เช่น กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินอาจคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินประกาศกำหนด^{๕๘}

^{๕๗} ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๐๙ (วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๕)

^{๕๘} ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม

๔.๒.๔ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ (เรื่อง สิ้นเชื้อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ)

ในอดีตการประกอบธุรกิจในรูปแบบของสินเชื่อส่วนบุคคลมีการดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น การให้สินเชื่อสำหรับผ่อนสินค้าต่าง ๆ ซึ่งธุรกิจประเภทนี้ยังไม่มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมหรือกำกับดูแล การประกอบธุรกิจเป็นการเฉพาะ อีกทั้งผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อจะอยู่ในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด และดำเนินการปล่อยสินเชื่อให้กับลูกค้า โดยใช้เงินทุนของผู้ประกอบธุรกิจเอง ไม่ได้มีการรับฝากเงินจาก ประชาชน ดังนั้น ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวจึงไม่เข้าข่ายเป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ หรือ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ หรือที่เรียกกันว่า “สถาบันการเงิน” ที่จะต้องขออนุญาตในการประกอบธุรกิจตาม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน หลักทรัพย์ หรือเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกทั้งไม่ได้ถูกกำกับกับการประกอบธุรกิจโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) จึงยังไม่มีหน่วยงานของรัฐที่มาควบคุมอย่าง ชัดเจน^{๕๙}

การขยายตัวของธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคหรือผู้ได้ง่าย เนื่องจากการเป็นกรให้สินเชื่อในวงเงินที่ไม่สูงเมื่อเทียบกับสินเชื่อของสถาบันการเงิน และผู้ขอสินเชื่อได้รับการอนุมัติสินเชื่อง่ายกว่าการขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน แต่อย่างไรก็ดี ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลจะมีการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูง โดยมีการกำหนดทั้งในรูปแบบของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือค่าธรรมเนียม ดังนั้น ภาครัฐจึงมีแนวคิดที่จะควบคุมธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลในส่วนของผู้ประกอบการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน โดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ซึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสกแห่งสาธารณชน

ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (เรื่อง สิ้นเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) โดยกำหนดให้การประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการธนาคารโดยเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๑, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๕ (ตอนพิเศษ) (วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑)

๕๔ ฐานวุฒิ วิทยศักดิ์พันธุ์, อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ: ศึกษากรณีหนี้นอกระบบของผู้ประกอบธุรกิจที่ใช้สถาบันการเงิน
ภายใต้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๓๕, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙) หน้า ๑๗๘.

๑) ขอบเขตของสินเชื่อส่วนบุคคล และสินเชื่อส่วนบุคคลที่ต้องขออนุญาต

ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ได้ให้คำนิยามของคำว่าสินเชื่อส่วนบุคคลไว้ดังนี้

“สินเชื่อส่วนบุคคล หมายความว่า การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อ ซื้อมด หรือรับช่วง ซื้อมดตัวเงิน หรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด แก่บุคคลธรรมดาโดยมิได้ระบุวัตถุประสงค์หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการและไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจของตนเอง”

เมื่อพิจารณาคำนิยามของคำว่าสินเชื่อส่วนบุคคลแล้วจะเห็นได้ว่า การให้สินเชื่อที่จะถือว่าเป็นสินเชื่อส่วนบุคคลตามประกาศนี้ จะต้องเป็นการให้สินเชื่อแก่บุคคลธรรมดา โดยมีรูปแบบของการให้สินเชื่อ ได้แก่ การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อ ซื้อมด หรือรับช่วงซื้อมดตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่น ซึ่งการให้สินเชื่อดังกล่าวอาจเป็นได้ทั้งการให้สินเชื่อโดยทั่วไปที่ไม่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ หรือเป็นการให้สินเชื่อเพื่อสำหรับซื้อสินค้าหรือบริการก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ขอสินเชื่อจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อเพื่อไปใช้สำหรับการประกอบธุรกิจของผู้ขอสินเชื่อเอง กล่าวคือ สินเชื่อส่วนบุคคลไม่ใช่สินเชื่อประเภทสินเชื่อเพื่อธุรกิจนั่นเอง

นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ยังได้กำหนดประเภทของสินเชื่อส่วนบุคคลที่ต้องมีการขออนุญาต ดังนี้

“สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ หมายความว่า สินเชื่อส่วนบุคคลเฉพาะที่ไม่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกัน และเพื่อประโยชน์แห่งประกาศฉบับนี้ ให้รวมถึงสินเชื่อที่เกิดจากการให้เช่าซื้อ และการให้เช่าแบบลีสซิงในสินค้าที่ผู้ประกอบการได้จำหน่ายเป็นทางการค้าปกติ ยกเว้นในสินค้าประเภทรถยนต์และรถจักรยานยนต์

ทั้งนี้ไม่รวมถึง สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ สินเชื่อเพื่อรักษาพยาบาล สินเชื่อเพื่อสวัสดิการพนักงานที่หน่วยงานต้นสังกัดได้มีการทำสัญญากับผู้ประกอบการและสินเชื่อตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

สำหรับสินเชื่อส่วนบุคคลที่ต้องขออนุญาตนั้น ได้แก่

(๑) สินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกัน เป็นการให้สินเชื่อในลักษณะที่ผู้ขอสินเชื่อจะได้รับสินเชื่อเป็นเงินสด โดยที่ผู้ขอสินเชื่อไม่ต้องมีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ เช่น สินเชื่อในรูปของบัตรเครดิตเงินสดของผู้ประกอบการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เช่น First Choice หรือสินเชื่อในรูปของบัตรผ่อนสินค้าของผู้ประกอบการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เป็นต้น

(๒) สินเชื่อประเภทเช่าซื้อและลีสซิงกรณีผู้ประกอบการไม่ได้จำหน่ายสินค้าเป็นทางการค้าปกติ เป็นการให้สินเชื่อที่ผู้ประกอบการให้บริการเช่าซื้อหรือลีสซิงในสินค้าที่ผู้ประกอบการไม่ได้จำหน่ายในทางการค้าโดยปกติ เช่น ผู้ประกอบกิจการสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้จำหน่ายเครื่องจักรได้ให้บริการเช่าซื้อเครื่องจักรแก่ลูกค้า

ทั้งนี้ การเช่าซื้อและลีสซิงสินค้าประเภทรถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์นั้น ไม่เข้าข่ายเป็นสินเชื่อ ส่วนบุคคล ไม่ว่าการให้เช่าซื้อและลีสซิงรถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์ดังกล่าวจะเป็นการให้สินเชื่อโดยผู้ให้สินเชื่อที่เป็นผู้ประกอบการซื้อขายรถยนต์เอง หรือผู้อื่นก็ตาม

๒) การขออนุญาต

ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยผู้ที่ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลดังกล่าวต้องมีลักษณะดังนี้

(๑) จัดตั้งเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

(๒) มีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า ๕๐ ล้านบาท

ทั้งนี้ ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจจะต้องยื่นเอกสารการขออนุญาตผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาการขออนุญาตแต่ละรายและเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา

๓) การกำกับดูแล

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ได้กำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลไว้ ได้แก่

(๑) การกำหนดและเปิดเผยถึงรายละเอียดการให้สินเชื่อโดยให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องระบุรายละเอียดค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจนในเอกสาร ชี้ชวน ใบสมัคร และสัญญา

(๒) การรักษาความลับของผู้ขอสินเชื่อ

(๓) ห้ามผู้ประกอบธุรกิจคิดดอกเบี้ยทบเข้ากับต้นเงิน

(๔) กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจ เช่น ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยได้รับโทษจำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้กระทำโดยทุจริต เป็นต้น

(๕) กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการสั่งระงับการดำเนินกิจการหรือสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

(๖) กำหนดให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของกิจการที่ได้รับอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับนี้

๔) ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม

อัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อส่วนบุคคลที่ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) สามารถเรียกได้นั้น จะต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด คือ อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี สำหรับกรณีค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใด ๆ นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) โดยประกาศดังกล่าวกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินสามารถเรียกได้คือไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ส่วนค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใด ๆ ไม่ได้มีการกำหนดอัตราไว้เป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อรวมอัตราดอกเบี้ยค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใด ๆ ทั้งหมดแล้วจะต้องไม่เกินอัตราร้อยละ ๒๘ ต่อปี

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเรียกค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ข้างต้นอีกได้ตามจำนวนที่จ่ายจริงกรณีได้แก่

- ๑) ค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการได้จ่ายแก่ราชการ
- ๒) ค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการได้จ่ายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่น โดยต้องมีหลักฐานการชำระเงินที่ผู้ประกอบการได้ชำระไว้
- ๓) ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการให้บริการผู้บริโภค หรือค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการผิมนัดชำระหนี้ ทั้งนี้ จะสามารถเรียกเก็บได้เฉพาะรายที่ผิมนัดชำระหนี้เท่านั้น

๔.๒.๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐

การทำสัญญาทางธุรกิจระหว่างคู่สัญญาที่มีอำนาจต่อรองไม่เท่าเทียมกัน จะส่งผลให้ผู้ที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจมากกว่าถือโอกาสเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่มีอำนาจต่อรองที่น้อยกว่า และคู่สัญญาดังกล่าวก็มีความจำเป็นต้องยอมรับข้อตกลงของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งจะส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นระหว่างคู่สัญญา ในปี ๒๕๕๐ จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมขึ้นซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีเจตนาเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมในสังคมโดยกำหนดกรอบของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเพื่อให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าข้อสัญญาหรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรม และให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมนั้นมีผลใช้บังคับได้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี^{๖๐} โดยกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ

๑) ขอบเขตการบังคับใช้

กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมจะบังคับใช้กับสัญญา ดังต่อไปนี้

(๑) สัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ^{๖๑} คือ สัญญาที่ทำกันระหว่างผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการหรือซื้อสินค้าฝ่ายหนึ่ง กับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ ซึ่งเป็นผู้ขายหรือผู้ให้บริการอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีค่าตอบแทน

(๒) สัญญาสำเร็จรูป^{๖๒} คือ สัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร มีการกำหนดสาระสำคัญไว้ล่วงหน้า โดยผู้ประกอบการนำมาใช้ในการประกอบกิจการของตน

(๓) สัญญาขายฝาก^{๖๓} คือ สัญญาซื้อขายโดยมีการตกลงกันเป็นพิเศษว่าผู้ขายจะสามารถไถ่ทรัพย์สินคืนได้^{๖๔}

(๔) สัญญาหรือข้อตกลงอื่น ๆ ที่มีการกำหนดเกี่ยวกับ

(๔.๑) การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพการงานหรือการทำนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ^{๖๕}

^{๖๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๔ หน้า ๓๒

(วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐)

^{๖๑} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐, มาตรา ๓

^{๖๒} เรื่องเดียวกัน

^{๖๓} เรื่องเดียวกัน

^{๖๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๔๙๑

(๔.๒) ข้อตกลงที่มีการให้สิ่งใดไว้เป็นมัดจำและมีการยึดมัดจำสูงเกินส่วน^{๖๖}

(๔.๓) ข้อตกลง ประกาศ หรือคำแจ้งความที่ทำได้ล่วงหน้า เพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิดหรือผิดสัญญา^{๖๗}

(๔.๔) ข้อตกลงหรือการยินยอมของผู้เสียหายสำหรับการกระทำที่ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน^{๖๘}

(๔.๕) ข้อตกลงที่ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมาใช้บังคับ^{๖๙}

๒) ความหมายของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม คือ ข้อตกลงในสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควร^{๗๐}

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดข้อตกลงที่อาจถือได้ว่าเป็นข้อตกลงที่ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ได้แก่

(๑) ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดที่เกิดจากการผิดสัญญา

(๒) ข้อตกลงให้ต้องรับผิดหรือรับภาระมากกว่าที่กฎหมายกำหนด

(๓) ข้อตกลงให้สัญญาสิ้นสุดลงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือให้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ผิดสัญญาในข้อสาระสำคัญ

(๔) ข้อตกลงให้สิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อหนึ่งข้อใด หรือปฏิบัติตามสัญญาในระยะเวลาที่ล่าช้าได้โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(๕) ข้อตกลงให้สิทธิคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเรียกร้องหรือกำหนดให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระเพิ่มขึ้นมากกว่าภาระที่เป็นอยู่ในเวลาทำสัญญา

(๖) ข้อตกลงในสัญญาขายฝากที่ผู้ซื้อฝากกำหนดราคาสินไถ่สูงกว่าราคาบวกอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี

(๗) ข้อตกลงในสัญญาเช่าซื้อที่กำหนดราคาเช่าซื้อ หรือกำหนดให้ผู้เช่าซื้อต้องรับภาระสูงกว่าที่ควร

(๘) ข้อตกลงในสัญญาบัตรเครดิตที่กำหนดให้ผู้บริโภคต้องชำระดอกเบี้ย เบี้ยปรับ ค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์อื่นใดสูงกว่าที่ควรในกรณีที่ผิดนัดหรือที่เกี่ยวข้องกับการผิดนัดชำระหนี้

(๙) ข้อตกลงที่กำหนดวิธีคิดดอกเบี้ยทบต้นที่ทำให้ผู้บริโภคต้องรับภาระสูงกว่าที่ควร

การพิจารณาว่าข้อสัญญาตาม (๑) ถึง (๙) เป็นข้อตกลงที่ทำให้ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควรหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากสิ่งต่างๆประกอบกัน ได้แก่

(๑) ความสุจริต อำนาจต่อรอง ฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้ความเข้าใจ ความสันทัดจัดเจน ความคาดหวัง แนวทางที่เคยปฏิบัติ ทางเลือกอย่างอื่น และทางได้เสียทุกอย่างของคู่สัญญาตามสภาพที่เป็นจริง

^{๖๕} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐, มาตรา ๕

^{๖๖} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐, มาตรา ๗

^{๖๗} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐, มาตรา ๘

^{๖๘} เรื่องเดียวกัน

^{๖๙} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐, มาตรา ๑๑

^{๗๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐, มาตรา ๔

- (๒) ปกติประเพณีของสัญญาชนิดนั้น
- (๓) เวลาและสถานที่ในการทำสัญญาหรือในการปฏิบัติตามสัญญา
- (๔) การรับภาระที่หนักกว่ามากของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเมื่อเปรียบกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

๓) ผลของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

ความสมบูรณ์ของสัญญาแต่ละประเภทนั้น แม้ว่าสัญญาดังกล่าวจะมีข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม แต่ก็ได้มีผลทำให้สัญญาดังกล่าวไม่สมบูรณ์ ข้อตกลงตามสัญญายังคงมีผลผูกพันคู่สัญญาและใช้บังคับกันได้ จะมีเพียงแต่ข้อกำหนดในสัญญาในส่วนที่เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น ที่จะถูกบังคับตามกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งแต่ละกรณีจะมีผลแตกต่างกัน ดังนี้

(๑) ข้อตกลงที่เป็นโมฆะ เพราะเป็นการตกลงที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน^{๗๑} ได้แก่

(๑.๑) ข้อตกลงที่ยกเว้น หรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจการค้า หรือวิชาชีพเพื่อความชำรุดบกพร่องหรือการรอนสิทธิในทรัพย์สินที่ส่งมอบให้แก่ผู้บริโภค โดยผู้บริโภคมิได้รู้ถึงความชำรุดบกพร่องหรือเหตุแห่งการรอนสิทธินั้นในขณะทำสัญญา^{๗๒}

(๑.๒) ข้อตกลง ประกาศ หรือคำแจ้งความที่ทำให้ล่วงหน้าเพื่อยกเว้น หรือจำกัดความรับผิดชอบในความเสียหายต่อชีวิตและร่างกาย หรืออนามัยของผู้อื่น อันเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของผู้ตกลง ผู้ประกาศ หรือผู้แจ้งความ^{๗๓}

(๑.๓) ความตกลงหรือความยินยอมของผู้เสียหายในคดีละเมิด ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน^{๗๔}

(๒) ข้อสัญญาที่บังคับได้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี

นอกจากข้อกำหนดที่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ทำให้ข้อสัญญาเป็นโมฆะแล้ว ข้อสัญญาในลักษณะอื่น (ตามข้อ ๒) ใน (๑) ถึง (๔)) แม้เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม แต่ก็ยังสามารถบังคับใช้ได้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณาข้อตกลงดังกล่าวว่าการบังคับใช้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีนั้นจะบังคับใช้แค่ไหนและเพียงใด โดยศาลจะพิจารณาถึงความสุจริต ประเพณีปฏิบัติ และภาระของคู่สัญญาประกอบกัน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ จะใช้บังคับกับข้อสัญญาที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติฯ มีผลบังคับใช้แล้วเท่านั้น

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวแล้วข้างต้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกักเงินสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่กำหนดบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการทำสัญญา ทั้งการกักเงิน การขายฝาก การเช่าซื้อ และการจำนำทรัพย์สิน รวมถึงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของเรื่อง

^{๗๑} นายปิยะ กันตังกุล, เปรียบเทียบ พ.ร.บ.ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับหลักนิติกรรมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มหาวิทยาลัยนครสวรรค์, ปี ๒๕๔๙

^{๗๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐, มาตรา ๖

^{๗๓} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐, มาตรา ๘

^{๗๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐, มาตรา ๙

ดังกล่าว ดังนั้น การทำนิติกรรมระหว่างบุคคลธรรมดาด้วยกันเอง หรือบุคคลธรรมดา กับสถาบันการเงิน ก็ยังคงใช้บทบัญญัติทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒) การกู้ยืมเงินนอกระบบที่ก่อให้เกิดปัญหากับลูกหนี้ส่วนใหญ่เกิดจากการที่ลูกหนี้กู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ไม่ใช่การกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงิน โดยเจ้าหนี้ดังกล่าวเรียกอัตราดอกเบี้ยเป็นจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

๓) กรณีการกู้ยืมเงินนอกระบบมีการกระทำกันอยู่ในปัจจุบัน มีการดำเนินการหลายรูปแบบ ได้แก่

(๑) การกู้ยืมเงินโดยการทำสัญญากู้ยืมเงินปกติ โดยเจ้าหนี้จะอาศัยอำนาจต่อรองที่มีเหนือกว่าลูกหนี้ในการกำหนดให้ลูกหนี้ทำสัญญากู้ยืมเงินโดยอาจกำหนดจำนวนเงินต้นสูงกว่าความเป็นจริงเพื่อจะได้บังคับชำระหนี้กับลูกหนี้โดยอาศัยช่องทางตามกฎหมายได้ ซึ่งเมื่อลูกหนี้ยอมลงนามในสัญญา การนำสืบในขั้นตอนการพิจารณาของศาลก็จะทำให้ลูกหนี้เสียเปรียบเจ้าหนี้ เนื่องจากเจ้าหนี้มีสัญญาและลูกหนี้เป็นผู้ลงนามผูกพันตามสัญญาประกอบกับข้อตกลงที่ปรากฏในสัญญาก็มิได้ขัดต่อกฎหมาย

(๒) การกู้ยืมเงินโดยทำสัญญาเป็นการขายฝากทรัพย์สิน เป็นการทำสัญญาในลักษณะของการเลี่ยงกฎหมาย เนื่องจากในอดีตสัญญาขายฝากทรัพย์สินไม่ได้กำหนดจำนวนสูงสุดของสินไถ่ไว้ เจ้าหนี้จึงให้ลูกหนี้กู้ยืมเงินโดยทำสัญญาขายฝากทรัพย์สินแทนการทำสัญญากู้ยืมเงิน และกำหนดสินไถ่เป็นจำนวนที่สูงต่อมาในปี ๒๕๔๑ จึงได้มีการแก้ไขประมวลแพ่งและพาณิชย์เรื่องขายฝากโดยกำหนดประโยชน์ที่ได้จากการขายฝากเมื่อคำนวณรวมกันแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ซึ่งเป็นจำนวนเท่ากันกับกรณีการกู้ยืมเงิน นอกจากนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกรณีการขายฝาก รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยสัญญาขายฝากหากกำหนดประโยชน์เกินสมควรข้อกำหนดดังกล่าวจะเป็นข้อสัญญาไม่เป็นธรรมซึ่งศาลจะพิจารณาให้สามารถบังคับใช้ได้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี

(๓) การกู้ยืมเงินโดยทำเป็นลักษณะของการเช่าซื้อทรัพย์สิน เป็นการทำสัญญาในลักษณะของการเลี่ยงกฎหมายโดยเจ้าหนี้จะให้ลูกหนี้ทำสัญญาเช่าซื้อสินค้าจากร้านค้าซึ่งอาจเป็นร้านค้าของเจ้าหนี้หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหนี้ โดยลูกหนี้จะได้รับเงินตามราคาสินค้าที่เช่าซื้อแต่เจ้าหนี้จะหักค่าธรรมเนียมไว้ส่วนหนึ่ง

เมื่อพิจารณารูปแบบของหนี้้นอกระบบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ปัญหาของหนี้้นอกระบบไม่ได้เกิดจากกฎหมายที่ใช้บังคับกับการกู้ยืมเงิน เนื่องจากรูปแบบของหนี้้นอกระบบถูกปรับเปลี่ยนไปในหลายรูปแบบซึ่งเป็นการเลี่ยงกฎหมายเพื่อให้เจ้าหนี้สามารถใช้กระบวนการทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้

(๔) กรณีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานั้น แม้จะมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่มีโทษทางอาญาก็ตาม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบังคับใช้เฉพาะกับการกู้ยืมเงินเท่านั้น ดังนั้น เมื่อรูปแบบของหนี้้นอกระบบที่เลี่ยงไปทำสัญญาเป็นการขายฝากหรือการเช่าซื้อ แม้เรียกเอาประโยชน์เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ก็จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกจากนี้ แม้ว่าหนี้้นอกระบบจะกระทำในรูปแบบของสัญญากู้ยืมเงินก็ตาม แต่เนื่องจากโทษของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑ พันบาท ในชั้นการพิจารณาคดี หากศาลพิจารณาความประพฤติ สภาพความผิดและเห็นว่าควรปรานีแล้ว ศาลก็มีอำนาจพิจารณากำหนดโทษในความผิดนั้น แต่เพียงให้รอการลงโทษและปล่อยตัวจำเลยก็ได้ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๕๖ ดังนั้น จึงพิจารณา

ได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดโทษที่ยังไม่สามารถทำให้เจ้าหนี้เกรงกลัวต่อการกระทำความผิด
เรื่องเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้

(๕) สำหรับการให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการ
ที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ นั้น แม้ว่า
จะเป็นการเพิ่มช่องทางในการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ที่ไม่มีหลักประกันซึ่งเป็นลักษณะคล้าย ๆ กับการที่ลูกหนี้
ไปขอกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบก็ตาม แต่ก็เป็นการแก้ไขปัญหาให้กับลูกหนี้ได้เพียงบางกลุ่มเนื่องจาก
หลักเกณฑ์การพิจารณาให้สินเชื่อของผู้ประกอบการยังคงพิจารณาจากรายได้ของผู้ขอสินเชื่อ จึงทำให้ผู้ขอ
สินเชื่อบางกลุ่มยังไม่สามารถขอสินเชื่อส่วนบุคคลได้ และยังมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบ
ต่อไป

บทที่ ๕

กฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบของต่างประเทศ

๕.๑ กฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว (developed countries) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบจะพบเห็นได้น้อยกว่าประเทศที่ด้อยพัฒนา (underdeveloped countries) หรือประเทศที่กำลังพัฒนา (developing countries) เนื่องจากระบบสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพส่งผลให้ประชาชนในทุกระดับสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้โดยไม่ต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากระบบ เช่น ระบบ “Payday Loan” ของประเทศอังกฤษ ซึ่งให้สินเชื่อแก่ผู้กู้ยืมเงินเฉลี่ยครั้งละ ๓๐๐ ปอนด์ โดยไม่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดไว้ ส่งผลให้มีผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อในลักษณะดังกล่าว อยู่อย่างแพร่หลายโดยในปี ๒๐๐๙ มีการให้สินเชื่อ Payday Loan มากถึง ๔.๑ ล้านครั้ง

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา มีผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อสำหรับผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินทั่วไปได้ หรือที่เรียกกันว่า “Non-standard Lenders” โดยผู้ที่ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อในลักษณะดังกล่าวต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งโดยปกติแล้ว จะเป็นการกู้ยืมเงินในช่วงระยะเวลาสั้นๆ (short - term lending) โดยเฉลี่ย ๒ สัปดาห์ต่อ ๑ ครั้งสำหรับการชำระหนี้ โดยอัตราดอกเบี้ยนั้นเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๓-๕ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวมีการ “ค่าธรรมเนียม” หรือ “ค่าบริการ” ที่กำหนดให้อยู่ในอัตราที่สูงเนื่องจากการให้สินเชื่อที่มีมูลค่าไม่มากนักและระยะสั้นสำหรับการกู้ยืม ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจไม่สามารถสร้างกำไรได้เท่าที่ต้องการ

๕.๑.๑ ประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายที่กำกับดูแลการให้สินเชื่อของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ

๑) Truth in Lending Act ๑๙๖๘ เป็นกฎหมายในระดับประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นกฎหมายหลักที่กำกับดูแลการให้สินเชื่อโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสินเชื่อให้แก่ผู้บริโภคทั้งก่อนหรือในขณะที่มีการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคและภายหลังที่มีการให้สินเชื่อแล้วด้วย กฎหมายฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Act) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างให้ผู้บริโภคเกิดความตื่นตัว (Consumer Awareness) โดยให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเปรียบเทียบข้อตกลงต่างๆ ในการกู้ยืมเงิน และเพื่อป้องกันข้อกำหนดที่ไม่เป็นธรรมในการกู้ยืมเงิน ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ให้บังคับใช้กับสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภค (Consumer Credit) ทุกประเภท ซึ่งรวมถึงการให้สินเชื่อเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยเพื่อประโยชน์ ในการคุ้มครองผู้บริโภคและใช้บังคับกับผู้ให้สินเชื่อทุกประเภท โดยมีสาระสำคัญ^{๗๕} ดังนี้

(๑.๑) การกำหนดคำนิยามของคำว่า “creditor” หรือ “เจ้าหนี้” ให้หมายความรวมถึงบุคคลใดที่ให้เงินสินเชื่อในลักษณะทางการค้าปกติไม่ว่าจะเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงิน ชำระค่าสินค้าหรือค่าบริการ โดยกำหนดการกู้ยืมเป็นสัญญาให้มีการผ่อนชำระ ๔ งวดขึ้นไป และมีการคิดค่าธรรมเนียมหรือ

^{๗๕} “Truth in Lending Act ๑๙๖๘”, <<http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/๖๕๐๐-๒๐๐.html>>, May ๒๐๑๑.

ค่าใช้จ่ายอื่นใดจากการกู้ยืมดังกล่าว และเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในสถานะของการเป็นเจ้าของหนี้จากหลักฐานการทำสัญญากู้ยืมเงิน หรือสันนิษฐานได้ว่ามีสถานะเป็นเจ้าหนี้ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานในการกู้ยืมเงิน โดยผู้ให้สินเชื่อในระดับสหพันธรัฐ (Federal) ให้ความหมายรวมถึง บุคคลธรรมดา องค์กร (Organization) ได้แก่ Corporation, Government, Government Subdivision, Agency, trust, estate, partnership, cooperative และ association ส่วนผู้ให้สินเชื่อในระดับมลรัฐ นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำกับดูแลหรือที่เกี่ยวข้องในแต่ละรัฐ

(๑.๒) การกำหนดคำว่า “Financial Charge” หรือ “ค่าธรรมเนียม” ให้ความหมายรวมถึง การคิดค่าเงินเพิ่มเติมใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากสัญญากู้ยืมเงินที่ผู้กู้ยืมต้องชำระให้แก่เจ้าหนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เช่น ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าประกันใดๆ ค่าพรีเมียม และค่าคิดบัญชีหรือการตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

(๑.๓) การกำหนดความนิยามของคำว่า “consumer” หรือ “ผู้บริโภค” ให้ความหมายรวมถึงผู้ที่มีสถานะเป็นลูกหนี้หรือผู้ที่ได้รับสินเชื่อ ซึ่งกำหนดให้ผู้บริโภคตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ ต้องเป็นบุคคลธรรมดาและการให้กู้ยืมเงินหรือการให้สินเชื่อดังกล่าวนั้น เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้ส่วนบุคคล เช่น เพื่อการอุปโภคบริโภคภายในครัวเรือนหรือเพื่อการใช้สอยส่วนบุคคล มิใช่การกู้ยืมเงินเพื่อนำไปประกอบธุรกิจหรือการให้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ซึ่งมีเกณฑ์ในการกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อตามกฎหมายอื่นแยกตามประเภท อาทิ สถาบันการเงิน หรือผู้ให้สินเชื่อระดับมลรัฐ

(๑.๔) สินเชื่อบุคคลธรรมดาตามกฎหมายนี้จำกัดขอบเขตให้รวมถึงการให้สินเชื่อที่มีหรือไม่มีหลักประกันโดยผู้ให้สินเชื่อนั้นให้สินเชื่อในทางการค้าปกติ ทั้งนี้ต้องเป็นสินเชื่อที่ไม่เกินวงเงิน ๒๕,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ

(๑.๕) การให้สินเชื่อตามกฎหมายนี้ไม่รวมถึง สินเชื่อทางธุรกิจ การพาณิชย์หรือการเกษตร หรือเป็นการให้สินเชื่อแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ธุรกิจที่เกี่ยวกับบัญชีหลักทรัพย์ ธุรกิจภายใต้พิทักษ์ตราภาษีศุลกากรที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ธุรกิจที่ Federal Trade Commission (FTC) กำหนดยกเว้นสินเชื่อเพื่อการศึกษาตาม Higher Education Act ๑๙๖๕

(๑.๖) หน่วยงานที่กำกับดูแลได้แก่ Fair Trade Commission ในระดับสหพันธรัฐ ส่วนในระดับมลรัฐนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลจะเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ

(๑.๗) การประกอบธุรกิจให้สินเชื่อกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐโดยส่วนใหญ่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องมีใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแล

๕.๑.๒ ประเทศอังกฤษ

ในส่วนของกฎหมายกำกับดูแลการกู้ยืมเงินในประเทศอังกฤษนั้นมีประวัติอันยาวนานและสามารถสืบไปได้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๒๓๕ ในกฎหมาย Magna Carta^{๗๖} และกฎหมายกำกับการคิดดอกเบี้ยกู้ยืมเงินที่ไม่เป็นธรรม (Usury Law) ที่กำหนดให้ผู้ใดที่เสียชีวิตโดยมีหนี้สินค้างชำระกับชาวยิว ให้ถือว่าจำนวนดอกเบี้ยที่นำมาคิดเป็นมูลหนี้สินสิ้นสุดลง และหากมีบุตรก็ให้ภรรยาสามารถมีเงินใช้อย่างพอเพียงในการเลี้ยงบุตรก่อนที่จะต้องนำเงินมาเพื่อชำระหนี้ดังกล่าว

^{๗๖} <http://www.๑๙๑๑encyclopedia.org/Money-lending>, May ๒๐๑๑.

ปัจจุบัน กฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการให้สินเชื่อได้แก่ Consumer Credit Act ๒๐๐๖ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแล (Office of Fair Trade – “OFT”)

ปัญหาเรื่องเจ้าหนี้ในระบบในประเทศอังกฤษนั้นถือว่าพบน้อยกว่าประเทศอื่นๆ ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา (developing country) เนื่องจากอังกฤษมีระบบสถาบันการเงินที่สามารถเข้าถึงประชาชนในทั่วทุกภาคส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้บริโภคส่วนใหญ่จึงไม่มีความจำเป็นในการใช้บริการจากเจ้าหนี้ในระบบ

อย่างไรก็ดี ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๒๐ – ๑๙๔๐ ช่วงที่สงครามโลกครั้งที่ ๑ และมีการทำสงครามโลกครั้งที่ ๒ ในพื้นที่แถบยุโรป ส่งผลให้ประเทศอังกฤษต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจและประชาชนขาดเงินเนื่องจากผู้ที่เป็นสมาชิกต้องออกรบในสงครามดังกล่าว ประกอบกับระบบสถาบันการเงินที่ยังไม่มีเสถียรภาพเทียบเท่ากับระบบในปัจจุบัน ส่งผลให้มีการกู้ยืมเงินนอกระบบอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในเมืองลเวอร์พูล พบว่ามีผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินทั้งในและนอกระบบอย่างเป็นกิจลักษณะ

การกำกับดูแลการปล่อยสินเชื่อซึ่งยังขาดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่ชัดเจน ณ ขณะนั้น ส่งผลให้ผู้บริโภคหลายรายที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูง การติดตามทวงถามหนี้อย่างไม่เป็นธรรม และการมีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงได้มีการเสนอให้แก้ไขกฎหมายที่กำกับดูแลการให้กู้ยืมเงินที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น คือ Moneylenders Act ๑๙๒๐

Moneylenders Act ฉบับแรกได้ผ่านสภาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๐๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลผู้ให้กู้ยืมเงินที่ใช้ชื่อในการประกอบธุรกิจมากกว่า ๑ ชื่อ เพื่อให้สามารถปล่อยสินเชื่อให้กับลูกหนี้รายเดิมได้หลายๆ ครั้ง โดยการคิดคำนวณการให้สินเชื่อครั้งต่อๆ ไปถือเป็นการรวมกับหนี้เดิมส่งผลให้ลูกหนี้ติดหนี้เป็นวงจรรุ่นนี้ไปเรื่อยๆ จึงได้มีการกำหนดเรื่องการจดทะเบียนและการขออนุญาตในการประกอบธุรกิจขึ้นในกฎหมายดังกล่าวเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ โดยกำหนดให้ “moneylender” รวมถึงบุคคลธรรมดาด้วย

ดังนั้น ในรายงานวิจัยฉบับนี้ จึงได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาการให้กู้ยืมเงินในประเทศอังกฤษระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๒๐-๑๙๔๐ รวมถึงเหตุและผลของการเสนอกฎหมาย Moneylenders Act ที่ต่อมาได้มีการแก้ไขในปี ค.ศ. ๑๙๒๗ เพื่อแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบโดยเฉพาะ ประกอบกับกฎหมายปัจจุบันที่ใช้กำกับดูแลตาม Consumer Credit Act เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบในประเทศไทยต่อไป

๑) Consumer Credit Act ๑๙๗๔ (และแก้ไขเพิ่มเติมปี ๒๐๐๖) เป็นกฎหมายของประเทศอังกฤษที่มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๔ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับธุรกรรมในภาคการเงินหรือธุรกรรมที่เกี่ยวกับการให้เครดิตโดยเฉพาะ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับระบบการเงิน ณ ขณะนั้น การกำกับดูแลนั้นเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดโดยกรมการค้าภายในของประเทศอังกฤษ - Office of Fair Trade (OFT) เช่น เกณฑ์ในการออกใบอนุญาตต่างๆ การให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค การกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการแสดงข้อมูล การให้สินเชื่อเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับการให้เครดิตหรือการให้กู้ยืมเงิน ซึ่งรวมไปถึงการประกอบธุรกิจเช่าซื้อ การรับจำนำและการให้กู้ยืมเงิน (Money Lenders) และธุรกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Consumer Credit Act ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ให้สอดคล้องกับสถานะการทางการเงินและระบบการเงินของประเทศที่ได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ปี ค.ศ.

๑๙๗๔ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างเกณฑ์สำหรับการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคและการเข้าซื้อ รวมทั้งกฎเกณฑ์ในการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ให้เครดิต (เจ้าหนี้) การเข้าซื้อ และธุรกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของ OFT อีกทั้งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ Unfair Relationship หรือ ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นธรรม ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ โดยกำหนดสิทธิของลูกหนี้ในกรณีดังกล่าว และสุดท้ายคือการกำหนดให้มี Financial Ombudsman มีอำนาจหน้าที่ในการรับข้อร้องเรียนต่างๆ ในธุรกรรมที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และให้ดำเนินการเปรียบเสมือนกึ่งอนุญาโตตุลาการ โดยมีสาระสำคัญ^{๗๗} คือ

(๑.๑) กฎหมายฉบับนี้ให้ใช้บังคับกับสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภค (Consumer Credit) และผู้ให้สินเชื่อทุกประเภท รวมถึงผู้ให้สินเชื่อที่ถูกกำกับจากกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งจะแยกตามประเภทของสถาบันการเงินด้วย

(๑.๒) กำหนดให้การให้สินเชื่อที่อยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมายฉบับนี้ รวมถึงการให้สินเชื่อของบุคคลธรรมดาที่ทำการค้าปกติ ไม่ว่าจะจะมีหรือไม่มีหลักประกัน ทั้งนี้กฎหมายในปัจจุบันไม่มีการกำหนดเพดานของวงเงินสินเชื่อที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากที่กำหนดไว้ ๒๕,๐๐๐ ปอนด์ และไม่จำกัดวิธีในการให้สินเชื่อ

(๑.๓) ผู้ให้สินเชื่อรวมถึง ผู้ให้สินเชื่อทุกประเภทที่ให้สินเชื่อที่เป็นลักษณะ Consumer Credit อาทิ บุคคลธรรมดา คณะบุคคล และรวมถึงห้างหุ้นส่วนและนิติบุคคลด้วย

(๑.๔) กำหนดให้ OFT เป็นหน่วยงานกำกับดูแล โดยมีอำนาจหลักๆ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตต่างๆ การให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแสดงข้อมูล การให้สินเชื่อเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย รวมทั้งดูแลเสถียรภาพของภาคธุรกิจ Consumer Credit โดยรวม ให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม

(๑.๕) การออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจ Consumer Credit นั้นเป็นไปตามเกณฑ์ที่ OFT กำหนด โดยผู้ขอใบอนุญาตต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ ที่เรียกว่า Fitness Test ว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายที่ประกาศของ OFT เช่น ประวัติและความสามารถในการบริหารจัดการด้านการเงินและประวัติทางด้านอาชญากรรม ซึ่งแต่ละประเภทธุรกิจก็มีกฎเกณฑ์ที่ต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของภาครุณกิจนั้นๆ โดย OFT จะเป็นผู้พิจารณาในการออก การเพิกถอน การต่ออายุใบอนุญาต และการกำหนดประเภทของใบอนุญาตต่างๆ

(๑.๖) ไม่มีการกำหนดวงเงินการให้สินเชื่อ โดยการให้สินเชื่อจะพิจารณาจากความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอสินเชื่อ ทั้งนี้ ไม่มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือการคิดค่าธรรมเนียม ส่วนการพิจารณาลักษณะของสัญญาที่ไม่เป็นธรรมนั้น กำหนดไว้ในหมวดที่กำหนดเรื่อง Unfair Relationship หรือความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นธรรม โดยจะพิจารณาจากเนื้อหาของสัญญาการให้กู้ยืมเงินว่าเป็นธรรมหรือไม่โดยพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้บริโภคแต่ละราย

(๑.๗) ผู้ให้สินเชื่อต้องจัดทำใบรับหนี้พร้อมแสดงรายละเอียดของหนี้ที่จ่ายหนี้ที่เหลือและวิธีร้องเรียนหนี้ที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงจัดส่งเอกสารและบัญชีตามที่กฎหมายกำหนด และการรายงานอื่นตามประเภทของผู้ให้สินเชื่อ

^{๗๗} “Consumer Credit Act ๒๐๐๖”, <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/๒๐๐๖/๑๔/contents>>, May

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศอังกฤษได้ยกร่าง Consumer Credit Directive^{๗๘} เป็นกฎหมายที่ออกตาม Consumer Credit Act ๒๐๐๖ กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคภายใต้กฎหมาย Consumer Credit เกณฑ์ใน Consumer Credit Directive ฉบับนี้ ได้แก่ การเพิ่มความชัดเจนในข้อมูลที่สถาบันการเงินหรือบุคคลซึ่งปล่อยสินเชื่อตามกฎหมาย Consumer Credit เพื่อให้ผู้บริโภคมีความเข้าใจในการขอสินเชื่อได้ดียิ่งขึ้น เช่น การกำหนดมาตรฐานการให้ข้อมูลก่อนการทำสัญญา (pre-contractual information) เพื่อให้ผู้บริโภคทราบถึงทางเลือกและรายละเอียดต่างๆ ที่สถาบันการเงินมีให้บริการในการขอสินเชื่อ การกำหนดให้สัญญาการขอกู้ยืมเงินมีผล ๑๔ วัน นับจากวันที่ผู้บริโภคได้ลงนามในสัญญา โดยกำหนดให้ผู้บริโภคสามารถยกเลิกสัญญาดังกล่าวได้ภายในระยะเวลา ๑๔ วัน หลังจากที่ได้มีการลงนามหรือตกลงกับเจ้าหนี้โดยไม่ต้องให้เหตุผลใดๆ อีกทั้ง การกำหนดให้สถาบันการเงินหรือผู้ปล่อยสินเชื่อมีหน้าที่ตามกฎหมายในการอธิบายรายละเอียด ของสัญญาสินเชื่อและการตรวจสอบสถานะของผู้ขอสินเชื่อว่าได้รับข้อเสนอที่เหมาะสมกับความพร้อมทางการเงินของแต่ละบุคคล การกำหนดสิทธิทางกฎหมายอื่นๆ รวมถึง การกำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อต้องตรวจสอบความเสี่ยงทางเครดิตหากจะมีการเพิ่มวงเงินสินเชื่อในสัญญาเดิม และการกำหนดหน้าที่ในการแจ้งให้ลูกหนี้ทราบกรณีที่มีการโอนหนี้ เป็นต้น

๒) Moneylenders Act ๑๙๐๐ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ๑๙๒๗) ในระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ และระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๐๐ - ๑๙๔๐ หลายๆ คริวเรือนที่เป็นชนชั้นกลาง (working class) ในเมืองลิเวอร์พูล ประเทศอังกฤษ ต้องประสบกับปัญหาเจ้าหนีนอกระบบเนื่องจากบุคคลซึ่งเป็นเสาหลักของครอบครัวหรือสามีต้องทำหน้าที่ออกรบในสงคราม จึงส่งผลให้ผู้หญิงหรือผู้เป็นภรรยาต้องอาศัยอยู่กับครอบครัวและทำหน้าที่บริหารจัดการการเงินภายในครัวเรือนโดยลำพัง ซึ่งรายได้ของหลายๆ คริวเรือนนั้นไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ บ่อยครั้งที่ต้องมีการกู้ยืมเงินไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของสินเชื่อส่วนบุคคลหรือการนำทรัพย์สินไปจำนำเพื่อแลกกับเงินสด ดังนั้น เจ้าหนีนอกระบบจึงเป็นอาชีพที่พบเห็นได้แพร่หลายในช่วงดังกล่าว จากผลงานวิจัยของศาสตราจารย์ Peter Fearon แห่งมหาวิทยาลัย Leicester ประเทศอังกฤษ ได้ทำการศึกษาผลกระทบและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนีนอกระบบในเมืองลิเวอร์พูลระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๓ - ๒๔๘๓ ซึ่งในผลงานวิจัยดังกล่าวได้พูดถึงผลของการบังคับใช้กฎหมาย Moneylenders Act (๑๙๐๐ และ ๑๙๒๗) โดยกฎหมายฉบับแรกซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๐๐ นั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขในปี ค.ศ. ๑๙๒๗ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาลูกหนี้ที่ประสบกับปัญหาโดยตรง

(๒.๑) ความเป็นมาและสภาพปัญหา (Moneylenders Act)^{๗๙}

การให้กู้ยืมเงินในลักษณะสินเชื่อส่วนบุคคลนั้น ต่างจากการนำสังหาริมทรัพย์ไปจำนำ เนื่องจากสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน โดยลักษณะของการกู้ยืมเงินกับเจ้าหนีนอกระบบนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการกู้ยืมที่มีมูลค่าหนี้ไม่สูงนัก เจ้าหนี้และลูกหนี้จะมีการทำการตกลงกันว่าจะมีการชำระหนี้ภายในระยะเวลาเท่าไรและอัตราการคิดดอกเบี้ยก็จะเป็นไปตามการเจรจา

^{๗๘} “New consumer credit rules herald 'responsible lending culture’”, <http://www.guardian.co.uk/money/blog/๒๐๑๑/feb/๐๑/consumer-credit-rules-responsible-lending-culture>, May ๒๐๑๑

^{๗๙} The accounting system of ๑๒ pence = ๑ shilling, ๒๐ shillings = ๑ pound

การตกลงระหว่างสองฝ่าย แต่การทำสัญญากู้ยืมเงินส่วนใหญ่ขาดความชัดเจนและลูกหนี้ยังขาดความเข้าใจถึงข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าว ดังนั้น การนำข้อพิพาทขึ้นสู่ชั้นศาลในกรณีนี้ลูกหนี้มีต้นทุนการฟ้องร้องสูงเกินไปจึงพบเห็นได้น้อยเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวนี้ไม่คุ้มต่อมูลหนี้

(๒.๒) Moneylenders Act ๑๙๐๐

เป็นกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลเจ้าหนี้ยนอกระบบ ในช่วงแรก ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังคงมีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่ไม่เข้มงวดเท่าไรนัก เช่น การกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงิน (moneylenders) ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ โดยการคิดค่าธรรมเนียมในการขอใบอนุญาตดังกล่าวอยู่ที่ ๑ ปอนด์ สำหรับใบอนุญาตมีอายุ ๓ ปี หรือ ๖ ชิลลิงกับอีก ๘ เพนนีสำหรับใบอนุญาตที่มีอายุ ๑ ปี โดยไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ในการพิจารณาถึงความเหมาะสมหรือลักษณะของผู้ที่จะขอใบอนุญาตดังกล่าว อีกทั้งไม่มีหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้และไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคิดอัตราดอกเบี้ย หากมีกรณีที่น่าขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาล ศาลจะยึดหลัก Common law ซึ่งพิจารณาจากลักษณะของการกู้ยืมเงินที่มองได้ว่า “ไม่สมเหตุสมผลและไม่ขาดสามัญสำนึก” (“harsh and unconscionable”) หรือไม่ ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวยังคงไม่มีความชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้การประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องมีใบอนุญาต แต่ยังคงพบเห็นว่ามีบุคคลให้กู้ยืมเงินโดยไม่มีใบอนุญาตอยู่จำนวนมาก

สำหรับผู้ที่ไม่มีทรัพย์สินที่จะนำไปจำนำแล้ว การกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ยนอกระบบเหล่านี้เป็นทางออกเดียวในการหาเงินเพื่อดำรงชีพ นักวิชาการได้วิจารณ์และตำหนิกระบวนการปล่อยเงินกู้ยืมนอกระบบอย่างแพร่หลาย รวมถึงพฤติกรรมของเจ้าหนี้ยเหล่านี้ที่หลายๆ คนมองว่ามีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้และเป็นการกดขี่ให้ลูกหนี้ มีหลายกรณีที่พบว่าลูกหนี้ต้องเป็นหนี้อย่างไร้ที่สิ้นสุดจากการคิดดอกเบี้ยซึ่งอยู่ในอัตราที่สูง จนถึงกระบวนการทวงถามหนี้ที่นำไปสู่ความอับอายโดยการเปิดเผยข้อมูลของลูกหนี้แก่สาธารณะและการใช้กำลังข่มขู่ ลักษณะของผู้ติดตามทวงถามหนี้ในเมืองลิเวอร์พูลในช่วงนั้นจะดำเนินการโดยผู้หญิง ๗ คน ซึ่งก็เพียงพอในการใช้กำลังข่มขู่กับลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้หญิงด้วยกันเอง^{๘๐}

จากรายงานประจำปีของ Liverpool Personal Service Society ซึ่งเป็นหน่วยงานสังคมสงเคราะห์ของเมืองลิเวอร์พูล กล่าวถึงเจ้าหนี้ยนอกระบบเหล่านี้ว่า “Probably no other social evil inflicts greater distress and mental agony” หรือ “คงไม่มีมารสังคมที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดและทุกข์ทรมานมากเท่านี้อีกแล้ว”^{๘๑}

ในช่วงต้นปี ค.ศ. ๑๙๒๐ Dorothy Clarissa Keeling ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการสภาสังคมสงเคราะห์แห่งเมืองลิเวอร์พูล (ซึ่งในปี ค.ศ. ๑๙๒๒ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Liverpool Personal Service Society) รวมถึงเป็นกรรมการในคณะกรรมการการกู้ยืมเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยสมาคมพลเมืองสตรีแห่งเมืองลิเวอร์พูล (Liverpool Women’s Citizens Association)^{๘๒} ได้ทำการสำรวจจำนวนบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหนี้ยที่ได้มาลงทะเบียนไว้ในเขตเมืองลิเวอร์พูลและเบอร์เคนเฮด (Birkenhead) พบว่ามีผู้มาลงทะเบียนรวม ๑,๓๘๐ คน โดยจากจำนวนบุคคลเหล่านี้มีอัตราผู้ลงทะเบียนที่เป็นผู้หญิงกว่าร้อยละ ๘๐ และพบว่าการคิดอัตราดอกเบี้ยนั้นอยู่สูงถึงร้อยละ ๔๓๓ ต่อปี โดยส่วนใหญ่จะให้กู้ยืมที่มีมูลค่าไม่สูงมากและ

^{๘๐} Pat O’Mara, *The Autobiography of a Liverpool Irish Slummy*, (London: Martin Hopkinson Ltd., ๑๙๓๔)

๖๖-๘

^{๘๑} Liverpool Personal Service Society: Annual Report, (๑๙๒๗). Liverpool Records Office, M๓๖๔:๓ PSS

^{๘๒} Susan Pedersen, “Dorothy Clarissa Keeling, ๑๘๘๑ -๑๙๖๗”, *Dictionary of National Biography* (Oxford: Oxford University Press, ๒๐๐๔)

จะกระทำในวันจันทร์ โดยกำหนดให้ลูกหนี้ต้องชำระหนี้รวมดอกเบี้ยในวันเสาร์ หากชำระหนี้ล่าช้าก็จะคิดค่าปรับที่ ๑/๒ เพนนี ซึ่งพบว่าการคิดอัตราดอกเบี้ยและข้อกำหนดในการกู้ยืมเงินของเจ้าหนี้เหล่านี้ขาดความยุติธรรมอย่างเกินที่จะรับได้ (extortionate) และการกระทำเหล่านี้เป็นการกระทำของเจ้าหนี้ซึ่งรัฐได้ออกใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจดังกล่าวเสียด้วยซ้ำ แต่สำหรับเจ้าหนี้เหล่านี้ การปล่อยเงินกู้นั้นจะกำหนดให้การกู้เงิน ๑ ชิลลิงต่ออาทิตย์มีอัตราดอกเบี้ยจำนวน ๑ เพนนี ซึ่งเป็นธรรมเนียมการปฏิบัติที่ถือว่าปกติ

การกู้ยืมเงินในเมืองลิเวอร์พูลเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในสังคมชั้นฐานรากโดยพบว่าทุกๆ ๑ ใน ๓ ของครัวเรือนมีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินโดยเจ้าหนี้ซึ่งเป็นคนในพื้นที่เดียวกันและในบางกรณีก็พบว่าเป็นการกู้ยืมเงินจากเพื่อนบ้าน ซึ่งนอกจากจะดำเนินการปล่อยเงินกู้แล้วเจ้าหนี้เหล่านี้ยังมีอาชีพเสริม เช่น เป็นแม่ค้าขายปลาหรือขายเสื้อผ้ามือสอง จากการศึกษาของสมาคมพลเมืองสตรีแห่งเมืองลิเวอร์พูล พบว่าในการกู้ยืมเงินแต่ละครั้ง ลูกหนี้ส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงรายละเอียดในการกู้ยืมเงินและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับชีวิตครอบครัวหลังจากที่ได้ก่อหนี้ เช่น ปัญหาจากการทวงถามหนี้และความอับอายหากคนในครอบครัวรู้ว่าตนมีหนี้สินล้นพ้นตัว ส่งผลให้ผู้หญิงหลายๆ คนที่ก่อหนี้ต้องทนทุกข์จากการถูกประณาม ดังนั้น Keeling จึงเห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมองว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย Moneylenders Act ๑๙๐๐ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถรองรับกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ณ ขณะนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ (not fit for purpose)^{๘๓}

ในปี ค.ศ. ๑๙๒๕ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่าง House of Lords และ Commons เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย Moneylenders Bill ขึ้น ซึ่งทางภาครัฐเองก็ได้มีนโยบายที่จะปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้ว ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการได้รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกรวม ๖๐ ราย ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ Dorothy Keeling ได้อธิบายถึงพฤติกรรมของเจ้าหนี้ในระบบในการคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงจนเกินความสามารถในการชำระหนี้ การออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการที่ไม่มีเกณฑ์ที่เพียงพอ การทำสัญญากู้ยืมเงินที่ขาดความชัดเจนระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ และการติดตามทวงถามหนี้อย่างไม่เป็นธรรมในเมืองลิเวอร์พูล โดยได้เสนอให้มีการเพิ่มค่าธรรมเนียมในการทำใบอนุญาตประกอบธุรกิจเป็นจำนวน ๑๐ ปอนด์ต่อปี และให้มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดร้อยละ ๖๐ ต่อปี เว้นแต่ในกรณีที่หนี้มีหลักประกันให้กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องแสดงบัญชี ข้อเสนอดังกล่าวส่งผลให้ Keeling ตกเป็นเป้าหมายของเจ้าหนี้ในระบบที่ไม่พอใจกับการกระทำของเธอ และส่งผลให้เธอถูกทำร้ายในเวลาต่อมา^{๘๔}

แม้จะทราบดีว่าการกำหนดข้อบังคับในกฎหมายตามที่เธอได้เสนอให้คณะกรรมการนั้นอาจส่งผลให้จำนวนเจ้าหนี้ในระบบมีเพิ่มขึ้น^{๘๕} แต่เธอยืนยันว่าหากมีกฎหมายให้การยอมรับพฤติกรรมดังกล่าวแล้ว ก็จะหมดหนทางในการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบโดยแท้จริง

กฎหมาย Moneylenders Act (๑๙๒๗) ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๑๙๒๘ กำหนดให้ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจเพิ่มขึ้นจาก ๑ ปอนด์ ต่อ ๓ ปี

^{๘๓} The Times, February ๑๐, ๑๙๒๕, ๙

^{๘๔} Dorothy C. Keeling, The Crowded Stairs (London: The National Council of Social Service, ๑๙๖๑) ๑๑๒

^{๘๕} Report by the Joint Select Committee of the House of Lords and the house of Commons on the Moneylenders Bill and the Moneylenders (Amendment) Bill, (London: HMSO, ๒๘ July ๑๙๒๕) evidence of Dorothy Clarissa Keeling, ๑๙ June ๑๙๒๕ ๙๐๐-๙๔๔

เป็นปีละ ๑๕ ปอนด์ และให้ Commissioner of Customs and Excise เป็นผู้ออกใบอนุญาต ใบอนุญาตแต่ละฉบับนั้นต้องกำหนดชื่อและที่อยู่ของผู้ถือใบอนุญาตโดยกำหนดให้มีที่อยู่ในใบอนุญาตได้เพียงที่เดียวเท่านั้น ข้อกำหนดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อผู้ประกอบการธุรกิจต้องขอใบอนุญาตเพิ่มในกรณีที่จะดำเนินธุรกิจในพื้นที่อื่นซึ่งเป็นมาตรการในการกำกับธุรกิจดังกล่าวกำหนดข้อห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจว่าจ้างตัวแทนในการประกอบธุรกิจและต้องใช้ชื่อของตนในการประกอบธุรกิจตามบัตรประชาชน และห้ามไม่ให้เกิดการโฆษณาชักชวน ในขณะที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจรับจำนำสินทรัพย์กำหนดค่าธรรมเนียมไว้ ๗ ปอนด์ ๑๐ ชิลลิง ต่อปี

นอกจากข้อกำหนดข้างต้นแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวได้ให้ความเห็นว่า ควรมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๐ – ๑๕ ต่อปี ซึ่งผู้ประกอบการหลายๆ คนมองว่าข้อกำหนดดังกล่าว นั้น ไม่คุ้มกับความเสี่ยงในการปล่อยสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกัน และหากกำหนดไว้ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ต่อปี ก็จะส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ โดยเฉพาะในการปล่อยสินเชื่อที่มูลค่าไม่สูง ควรกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้สูงกว่าการปล่อยสินเชื่อที่มูลค่าสูง อย่างไรก็ตาม การกำหนดในลักษณะดังกล่าว นั้นจะเป็นการสนับสนุนให้ลูกหนี้ต้องกู้เงินในอัตราที่สูงขึ้นและส่งผลให้เกิดหนี้สินเพิ่มขึ้น อีกทั้ง การกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ต่ำจะส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตเปลี่ยนไปประกอบธุรกิจนอกกรอบแทน

ดังนั้น กฎหมายฉบับใหม่นี้จึงไม่ได้มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดไว้ แต่ได้ใช้มาตรการทางกฎหมาย Common Law เดิม โดยอาศัยแนวทางการวินิจฉัยเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ย “ไม่สมเหตุสมผลและไร้ซึ่งสามัญสำนึก” (“harsh and unconscionable”) ซึ่งจากแนวคำพิพากษาได้กำหนดให้อัตราดอกเบี้ยสูงสุดอยู่ร้อยละ ๔๘ ต่อปี แต่ให้คำนวณเฉพาะอัตราดอกเบี้ยทั่วไป (simple interest) และห้ามไม่ให้คิดดอกเบี้ยทบต้น (compound interest) ทั้งนี้ การคิดอัตราดอกเบี้ยทั่วไปนั้น ให้คำนวณตั้งแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ จนถึงวันที่ได้มีการชำระหนี้จริง

คณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำตารางการคิดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการให้สินเชื่อ โดยกำหนดให้การคิดอัตราดอกเบี้ยต่อการกู้ยืมเงิน ๑ ปอนด์ สามารถคิดดอกเบี้ย ๒ เพนนีต่อสัปดาห์ หากกำหนดให้การกู้ยืมเงินมีระยะเวลาการชำระหนี้ ๑ เดือน ก็จะคิดดอกเบี้ยไม่เกิน ๙ ๑/๒ เพนนี กรณีการกู้ยืมเงินที่มีระยะเวลาชำระหนี้ ๖ เดือน ให้คิดดอกเบี้ยไม่เกิน ๔ ชิลลิง กับอีก ๙ เพนนี และกรณีกู้ยืมเงิน ๕ ปอนด์ต่อหนึ่งสัปดาห์ให้คิดดอกเบี้ย ๙ เพนนี ต่อ ๑ เดือน ให้คิดดอกเบี้ยที่ ๔ ชิลลิง และระยะเวลา ๖ เดือน ให้คิดดอกเบี้ยที่ ๑.๔ ชิลลิง หากเจ้าหนี้สามารถเสนอหลักฐานต่อศาลได้ว่าการคิดดอกเบี้ยที่สูงกว่าร้อยละ ๔๘ มีเหตุผลอันพอสมควร ศาลอาจวินิจฉัยให้การคิดดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ ๔๘ นั้น เป็นการคิดดอกเบี้ยที่เป็นธรรมได้

ตารางแสดงจำนวนใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่ออกในเขตเมืองลิเวอร์พูลระหว่าง ค.ศ. ๑๙๓๔-๑๙๔๙^{๘๖}

ปี (ค.ศ.)	ผู้ประกอบการขาย	ผู้ประกอบการสตรี	รวม
๑๙๓๔-๓๕	๖๖	๒๑๖	๒๘๒
๑๙๓๕-๓๖	๖๓	๒๐๐	๒๖๓
๑๙๓๖-๓๗	๕๘	๑๘๖	๒๔๔
๑๙๓๗-๓๘	๔๙	๑๖๕	๒๑๔

^{๘๖} (ข้อมูลจาก Liverpool Record Office, ๓๔๗ MAG/๑๑/**)

ปี (ค.ศ.)	ผู้ประกอบการราย	ผู้ประกอบการสตรี	รวม
๑๙๓๘-๓๙	๔๘	๑๕๑	๑๙๙
๑๙๓๙-๔๐	๔๘	๑๓๘	๑๘๖
๑๙๔๐-๔๑	๔๔	๑๐๓	๑๔๗
๑๙๔๑-๔๒	๔๓	๕๓	๙๖
๑๙๔๒-๔๓	๒๙	๕๐	๗๙
๑๙๔๓-๔๔	๒๘	๕๓	๘๑
๑๙๔๔-๔๕	๒๗	๔๗	๗๔
๑๙๔๕-๔๖	๑๙	๔๘	๖๗
๑๙๔๖-๔๗	๓๑	๔๙	๘๐
๑๙๔๗-๔๘	**	**	๑๐๖
๑๙๔๘-๔๙	๓๓	๕๐	๘๓

การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่สูงในการขอใบอนุญาต การคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยของหนี้ในระบบ รวมทั้งกระบวนการในการขอใบอนุญาตที่กำหนดให้ผู้สมัครขอใบอนุญาตต้องแสดงตนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐพิจารณาถึงคุณสมบัติที่เหมาะสมในการให้ใบอนุญาตของผู้ขอใบอนุญาตที่ใช้ระยะเวลานาน ล้วนเป็นเงื่อนไขในการคัดกรองบุคคลที่ต้องการแสดงเจตนาในการประกอบธุรกิจโดยสุจริต ซึ่งผู้สมัครต้องมีความมั่นใจในศักยภาพของตนในระดับหนึ่งจึงได้ตัดสินใจมาสมัครขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจ

ในช่วงปลายปี ค.ศ. ๑๙๔๐ ผู้ประกอบการให้สินเชื่อโดยได้รับใบอนุญาต (moneylender) ในเมืองลิเวอร์พูลและในเมืองอื่นๆ นั้น มีจำนวนลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัดหากเทียบกับจำนวนผู้ประกอบการ ในปี ค.ศ. ๑๙๒๕ ที่มีผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจสูงถึง ๑,๓๘๐ ราย จากการสำรวจของ Keeling พบว่าการเข้าถึงสินเชื่อสำหรับชุมชนชั้นล่างในเมืองลิเวอร์พูลได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด อันเป็นผลมาจากอัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ความต้องการขอสินเชื่อลดน้อยลง การจัดให้มีระบบบริการทางสังคม (social service) การจัดทำแผนผังที่อยู่เพื่อคนยากไร้ที่ได้รับผลกระทบจากสงครามและโครงการแก้ไขปัญหามลพิษ (slum clearance project) จากปัจจัยเหล่านี้ ส่งผลให้ชาวลิเวอร์พูลมีรายได้เพิ่มขึ้นและไม่จำเป็นต้องใช้บริการจากเจ้าหนี้เหล่านี้อีกต่อไป จากข้อเท็จจริงดังกล่าว อาจอนุมานได้ว่าปัญหาเจ้าหนี้ในระบบในเมืองลิเวอร์พูลและประเทศอังกฤษได้รับการแก้ไขจากการตรา Moneylenders Act ฉบับใหม่ในปี ค.ศ. ๑๙๒๗ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากตัวเลขจำนวนใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่รัฐได้ออกแล้ว อาจไม่สามารถสรุปได้ว่ากฎหมายดังกล่าวได้ส่งผลให้เจ้าหนี้ในระบบลดจำนวนลงได้จริงหรือไม่

การแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบในประเทศอังกฤษนั้น แท้จริงแล้วอาจเป็นการใช้ระบบการเงินที่เข้าถึงแหล่งชุมชนด้อยพัฒนาเสียมากกว่า รวมถึงการจัดให้มีระบบสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพ การลดอัตราการว่างงาน และการพัฒนาของระบบสถาบันการเงินโดยรวมที่ส่งผลให้ผู้บริโภคไม่ต้องพึ่งพาการกู้ยืมเงินนอกระบบอีกต่อไป

๕.๑.๓ ประเทศสิงคโปร์

๑) สภาพปัญหาเจ้าหนี้ในระบบในประเทศสิงคโปร์

Ah Long^{๘๗} เป็นรูปแบบการให้สินเชื่อแบบไม่มีหลักประกันและไม่ได้รับใบอนุญาตการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อหรือที่เรียกว่าเจ้าหนี้ในระบบ (loan sharks) เป็นที่รู้จักอยู่ในทั้งประเทศสิงคโปร์รวมทั้งประเทศมาเลเซีย โดยจะหาแหล่งเงินจากธนาคารและแหล่งเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อมาปล่อยกู้แก่กลุ่มเป้าหมายซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนักพนันโดยคิดอัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๔๐ ต่อวัน และอัตราดอกเบี้ยต่อปีสูงถึงร้อยละ ๑,๐๐๐ และยังปรากฏว่ามีการกระทำที่รุนแรงต่อลูกหนี้หากไม่มีการคืนเงินที่ยืมภายในระยะเวลาที่กำหนด

สำหรับการติดตามทวงถามหนี้ที่ลูกหนี้ที่ผิดนัดนั้น เจ้าหนี้ในระบบจะทำการฟ้องร้องเป็นข้อความว่า “O\$ P\$” ซึ่งหมายความว่า “เป็นหนี้ต้องชำระ” (Owe money, Pay money) ที่ผนังกำแพงบ้านของลูกหนี้ อีกทั้งคุกคามลูกหนี้โดยใช้ความรุนแรงจนทำให้ลูกหนี้อับอาย หรือบางครั้งจะใช้วิธีการไปขโมยทรัพย์สินที่บ้านของลูกหนี้มาเท่ากับจำนวนหนี้ที่ลูกหนี้ติดค้างชำระเงิน เป็นต้น และวิธีการล่าสุดที่เจ้าหนี้ในระบบใช้กับลูกหนี้เพื่อติดตามหนี้ก็คือ การฟ้องข้อความของลูกหนี้ที่ปรากฏอยู่ในบัตรประจำตัวประชาชนของลูกหนี้เอง รวมทั้งเบอร์โทรศัพท์ สถานที่ทำงาน บนกำแพงสร้างความอับอายให้แก่ลูกหนี้ รวมทั้งการส่งลูกหนี้ไปให้ลูกหนี้ การจุดไฟเผารถยนต์ของลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้ชำระหนี้จนหมดตามรายงานของตำรวจพบว่ามิจฉาชีพที่ลูกหนี้ถูกทำร้ายร่างกายถูกทำลายทรัพย์สินจนได้รับความเสียหายหรือบางครั้งลูกหนี้ทนต่อความอับอายไม่ไหวจึงหาทางออกโดยการฆ่าตัวตาย

สำหรับผู้ที่ต้องการสินเชื่อแบบไม่มีหลักประกันนั้น ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำและต้องการสินเชื่อเพียงเล็กน้อย คือ ประมาณ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ ๕,๐๐๐ – ๗,๕๐๐ บาท)^{๘๘} เพื่อใช้สำหรับซื้ออาหารและเสื้อผ้าสำหรับครอบครัว ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งของการขอสินเชื่อแหล่งสุดท้ายที่เขาสามารถหาได้

รัฐบาลของสิงคโปร์ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้ออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแลกฎหมาย Moneylender Act ครั้งแรกในปี ๑๙๕๙ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งจนถึงปัจจุบันคือ Singapore Moneylender Act ๒๐๐๘^{๘๙} ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๐๐๘ โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนคือ The Moneylenders Act ๑๙๕๙ เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัยในเรื่องของการกำกับดูแลและการให้สินเชื่อในประเทศสิงคโปร์ สอดรับกับการเคลื่อนย้ายทุนรวมของกองทุนต่างประเทศที่จะเข้ามาขอรับใบอนุญาตการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนบำเหน็จบำนาญกองทุนอสังหาริมทรัพย์ และกองทุนทรัสต์ เป็นต้น อีกทั้งยังมีผลต่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตกฎหมายเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดและปัญหาอาชญากรรมที่รุนแรง รวมถึงกฎหมายอาญาอีกด้วย

^{๘๗} http://en.wikipedia.org/wiki/Loan_shark, May ๒๐๑๑

^{๘๘} ๑ ดอลลาร์สิงคโปร์ = ๒๕ บาท (โดยประมาณ)

^{๘๙} <http://statutes.agc.gov.sg/>, May ๒๐๑๑

๒) Singapore Moneylender Act ๒๐๐๘

เป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจ Money Lending อีกทั้งเพื่อประโยชน์ในการปกป้องผู้บริโภคจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เป็นธรรมและการทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม โดยมีสาระสำคัญ คือ

(๒.๑) กำหนดขอบเขตการให้สินเชื่อภายใต้การกำกับนั้นต้องเป็นการให้สินเชื่อแก่บุคคลธรรมดา โดยผู้ให้สินเชื่อกระทำการเป็นทางการค้าปกติ ซึ่งจะเป็นการให้สินเชื่อที่มีหรือไม่มีหลักประกัน โดยไม่มีการกำหนดวงเงินสินเชื่อ

(๒.๒) กำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และผู้ประกอบการที่มีสถานประกอบการการให้สินเชื่ออยู่นอกประเทศสิงคโปร์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้สินเชื่อตามกฎหมายอื่น การให้กู้แก่พนักงานในลักษณะของการให้สวัสดิการ การให้กู้ยืมแก่ตัวแทนผู้ลงทุน (Accredited Investors) ตามกฎหมายหลักทรัพย์เพียงอย่างเดียว การให้กู้ยืมแก่นิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนประเภทจำกัดความรับผิด ทรัสต์ ทรัสตีและผู้จัดการทรัสตีเพื่อการดำเนินการของทรัสตีนั้น ทรัสตีของทรัสตีเพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และการให้กู้ยืมซึ่งธุรกิจหลักไม่ใช่การให้กู้ยืมโดยตรง แต่ในการดำเนินการต้องมีการให้กู้ยืม

(๒.๓) กำหนดให้หน่วยงานที่จะกำกับดูแล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Law) มีอำนาจที่จะกำหนดให้ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจสินเชื่อและผู้แต่งตั้งนายทะเบียนในการทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อไม่ว่าจะเป็นการออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต การยกเลิกใบอนุญาต การปฏิเสธการให้ใบอนุญาต (กรณีผู้ยื่นคำร้องให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ไม่สมบูรณ์ เป็นเท็จ หลอกลวงหรือการให้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน) รวมทั้งการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการขอใบอนุญาต จำนวนเงินในการสมัครขอรับใบอนุญาต เป็นต้น

(๒.๔) เรื่องการขออนุญาตในการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อต้องได้รับใบอนุญาตซึ่งมีอายุ ๑ ปี ออกให้โดยนายทะเบียนและก่อนที่ใบอนุญาตจะหมดอายุ ในเวลาไม่น้อยกว่า ๑ เดือน จะต้องดำเนินการต่ออายุใบอนุญาต กรณีที่ไม่ต้องการที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปต้องแจ้งก่อน ๑ เดือนก่อนที่ใบอนุญาตหมดอายุ อีกทั้งหากมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินธุรกิจ เช่น เปลี่ยนสถานที่ในการประกอบธุรกิจ เปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นหรือกรรมการบริษัทต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น ไม่น้อยกว่า ๑๔ วัน หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิดตามกฎหมายโดยมีโทษทั้งจำและปรับ

(๒.๕) การปฏิเสธการให้ใบอนุญาตหรือไม่ให้ต่อใบอนุญาต ถ้าผู้ยื่นคำร้อง กรรมการบริษัท หรือหุ้นส่วน หรือบุคคลใดที่ต้องรับผิดชอบต่อการกิจการในการให้สินเชื่อ โดยบุคคลนั้นมีอายุต่ำกว่า ๒๑ ปี หรือเชื่อได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำที่ไม่สุจริตเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการทุจริต การค้ายาเสพติด กฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมรุนแรง กฎหมายว่าด้วยการก่อการร้าย หรือกฎหมายหรือกฎหมายภายใต้บังคับการสหประชาชาติ นายทะเบียนมีอำนาจที่จะปฏิเสธการให้ใบอนุญาตหรือการต่ออายุใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ

(๒.๖) กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจที่จะดำเนินการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อต้องเป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนด เช่น มีอายุเกินกว่า ๒๑ ปี มีถิ่นที่อยู่ในประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

(๒.๗) เรื่องของวงเงินให้สินเชื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำหนดโดยมียอดวงเงิน ดังนี้

(๒.๗.๑) วงเงินกู้ยืมสูงสุด ๓,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับผู้มีรายได้ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี

(๒.๗.๒) วงเงินไม่เกิน ๒ เท่าของเงินเดือนสำหรับผู้มีรายได้เกินกว่า ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ แต่ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี

(๒.๗.๓) วงเงินไม่เกิน ๔ เท่าของเงินเดือนสำหรับผู้มีรายได้เกินกว่า ๓๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ แต่ไม่เกิน ๑๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี

(๒.๗.๔) มีการกำหนดหลักเกณฑ์การกู้ยืมสำหรับสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกัน

(๒.๗.๕) หลักเกณฑ์การขอสินเชื่อนี้ไม่ใช่บังคับกับผู้ที่มีรายได้เกินกว่า ๑๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี หรือมีสินทรัพย์เกินกว่า ๒,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ขึ้นไป

(๒.๘) การกำหนดอัตราดอกเบี้ย ได้กำหนดไว้ใน Moneylenders Rules ๒๐๐๙^{๙๐} ซึ่งได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ผู้ให้สินเชื่อสามารถคิดได้จากผู้ขอสินเชื่อ ดังนี้^{๙๑}

ลำดับที่	เงื่อนไขการให้กู้ยืมเงิน	อัตราดอกเบี้ยสูงสุด
A	การให้เงินกู้รายบุคคลที่มีรายได้น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ กรณีแรก ให้กู้ ๓,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์สำหรับหนี้ที่มีหลักประกัน กรณีที่สอง ให้กู้ ๓,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์สำหรับหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน	ร้อยละ ๑๒ ต่อปี ร้อยละ ๑๘ ต่อปี
B	การให้กู้โดยมีหรือไม่มีหลักประกันจำนวนเกินกว่า ๓,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ แก่บุคคลผู้มีรายได้ต่อปีตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์หรือมากกว่านั้น	ให้ทำความตกลงกันระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้
C	การให้กู้โดยมีหรือไม่มีหลักประกันจำนวนเกินกว่า ๓,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์	ให้ทำความตกลงกันระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้

*ในข้อ A และ B อัตราดอกเบี้ยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและข้อกำหนด รวมทั้งระยะเวลาของการให้สินเชื่อและการจ่ายเงิน

(๒.๙) การกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการขอรับใบอนุญาต ผู้ที่จะขอใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อจะต้องเสียค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจจะกำหนดค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกันตามประเภทหรือชนิดของใบอนุญาต

(๒.๑๐) เรื่องการยกเลิกหรือการระงับใบอนุญาตเป็นการชั่วคราว นายทะเบียนมีอำนาจในการยกเลิกหรือการระงับใบอนุญาตเป็นการชั่วคราวจะการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อในกรณีที่ผู้ประกอบการมีการตกแต่งบัญชี รายงานข้อมูลอันเป็นเท็จหรือประกอบธุรกิจในสถานที่โดยไม่ได้รับการอนุญาต เป็นต้น

(๒.๑๑) การกำกับดูแลธุรกิจการให้สินเชื่อและกระบวนการบังคับใช้ ได้กำหนดในเรื่องของการโฆษณาและการตลาด หากมีการโฆษณาและการทำการตลาด ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องระบุถึงชื่อ

^{๙๐} <http://๒๐๗.๗.๘๘.๗๘/wp-content/uploads/๒๐๑๐/๐๖/MoneylenderRules.pdf>, May ๒๐๑๑

^{๙๑} Moneylender Rules ๒๐๐๙, Part II Regulations of business of moneylending, Interest (๑๑)

สถานที่แห่งการประกอบธุรกิจ ระบุถึงอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น อีกทั้งกฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อไม่ว่าโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โฆษณาหรือประกาศต่อสาธารณชน ไม่ว่าทางเอกสาร จดหมาย หรือเอกสารอื่นใดด้วยข้อความที่หลอกลวง เป็นเท็จ ตลอดจนห้ามให้สินเชื่อโดยมิได้รับร้องขอจากผู้ขอสินเชื่อ ผู้รับใบอนุญาตต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อกำหนดของสินเชื่อแก่ผู้ขอสินเชื่อ ผลประโยชน์จากการให้สินเชื่อที่ผู้ประกอบการได้รับ อัตราดอกเบี้ย

ในส่วนข้อความในสัญญาการให้สินเชื่อที่ผู้ประกอบการสินเชื่อต้องให้แก่ผู้ขอสินเชื่อนั้น หากผู้ขอสินเชื่อไม่สามารถเข้าใจภาษาอังกฤษ (ซึ่งเป็นภาษาที่ใช้ในสัญญาการให้สินเชื่อ) ผู้ให้สินเชื่อจะต้องอธิบายเงื่อนไขและข้อกำหนดในสัญญาการให้สินเชื่อเป็นภาษาที่ผู้ขอสินเชื่อเข้าใจความหมาย ก่อนที่จะลงชื่อในสัญญา อีกทั้งทำสำเนาเอกสารของสัญญาและให้ผู้ขอสินเชื่อและผู้ค้าประกันเก็บไว้ด้วย

(๒.๑๒) ในเรื่องการรายงานและการตรวจสอบผู้ประกอบการให้สินเชื่อนั้น จะต้องส่งรายงานการประกอบธุรกิจปีละ ๒ ครั้ง ให้นายทะเบียน ประกอบด้วยข้อมูลของผู้ขอสินเชื่อ ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่ สำเนาเอกสารเกี่ยวกับการกู้ยืม บัญชีข้อมูลที่เก็บรวบรวมทางคอมพิวเตอร์ อีกทั้งนายทะเบียนมีอำนาจในการเรียกดูเอกสาร สำเนาเอกสารหรือรูปภาพ และมีอำนาจให้ผู้ประกอบการให้สินเชื่อให้ส่งข้อมูลหรือเอกสารเพิ่มเติมไม่ว่าเวลาใดๆ

(๒.๑๓) ในเรื่องของการติดตามทวงถามหนี้ ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อต้องไม่กระทำการที่เป็นการรบกวนลูกหนี้หรือที่อยู่อาศัยของลูกหนี้ ฯลฯ (การติดตามทวงถามหนี้) แสดงหรือคุกคาม ช่มเหງ พุดจาหยาบคายหรือเขียนหรือแสดงข้อความ หรือกระทำการใด ๆ ที่ทำให้เป็นการรบกวนหรือข่มขู่ หรือทำให้ลูกหนี้หรือบุคคลในครอบครัวของลูกหนี้หวาดกลัว หากมีการกระทำได้กล่าวถึงว่าบุคคลนั้นมีความผิด

(๒.๑๔) ในเรื่องการคุ้มครองผู้ขอสินเชื่อตามกฎหมายอื่น หากผู้ให้สินเชื่อปฏิบัติต่อผู้ขอสินเชื่อ ไม่เป็นไปตามกฎ ข้อบังคับ ข้อกฎหมาย หรือตามสัญญาการให้สินเชื่อ ผู้ขอสินเชื่อสามารถส่งเรื่องต่อศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (The Consumer Protection (Fair Trading) Act) โดยศาลมีอำนาจปรับลดข้อกำหนดในสัญญาหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนั้น ให้สามารถบังคับกันได้เท่าที่เป็นธรรม

๓) Singapore Moneylender Act ๒๐๑๐ (แก้ไขเพิ่มเติม)

จากข้อมูลที่ได้รายงานข่าวในช่วงปี ๒๐๐๙^{๙๒} พบว่ามีเหยื่อที่เป็นหนี้ในระบบโดยมีอายุน้อยที่สุด โดยมีอายุเพียง ๑๓ ปี เป็นหนี้ในระบบสูงถึง ๓๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (หรือประมาณ ๗๕๐,๐๐๐ บาท) โดยหนี้ดังกล่าวเกิดจากการที่เล่นพนันฟุตบอลทางอินเทอร์เน็ตโดยใช้บัญชีของเพื่อนในการเข้าใช้จากการเริ่มพนันเพียง ๕๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (หรือประมาณ ๑,๒๕๐ บาท) เมื่อมีการเล่นพนันมากขึ้นเพื่อนจึงแนะนำให้หาเงินจากแหล่งของเจ้าหนี้ในระบบ จากเหตุการณ์ดังกล่าวและจำนวนคดีที่เกิดจากเจ้าหนี้ในระบบที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลมองเห็นปัญหาของหนี้ในระบบว่าควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จนทำให้ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ รัฐสภาของสิงคโปร์ได้ออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม Singapore Moneylender Act ๒๐๑๐ (แก้ไขเพิ่มเติม) มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๐๑๐

^{๙๒} Chen Jing Ting, "Singapore's youngest loanshark victim?", <http://www.asiaone.com/News/AsiaOne%2BNews/Crime/Story/A๑Story๒๐๐๙๐๔๒๐-๑๓๖๑๘๔.html>, May ๒๐๑๑

ซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อที่ไม่มีใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ โดยมีสาระสำคัญ คือ

(๓.๑) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการออกคำสั่งให้ธนาคารหยุดการดำเนินการทำธุรกรรมของกองทุนที่ดำเนินการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับใบอนุญาต

(๓.๒) ให้อำนาจอัยการในการตรวจสอบเอกสารหรือพยานหลักฐานจากการธนาคารในการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าเพื่อหาผู้กระทำความผิดกรณีการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับใบอนุญาต

(๓.๓) กำหนดโทษให้สูงขึ้นทั้งโทษจำคุกและโทษปรับแก่บุคคลที่ให้แก่เด็กอายุต่ำกว่า ๑๖ ปี ดำเนินการข่มขู่ลูกหนี้หรืออยู่ในกระบวนการการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับใบอนุญาต

(๓.๔) กำหนดอัตราโทษเพิ่มขึ้นแก่ผู้กระทำความผิดที่ดำเนินการธุรกิจการให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับใบอนุญาต รวมทั้งการข่มขู่ลูกหนี้และผู้ค้าประกัน

(๓.๕) ภายใต้กฎหมาย Singapore Moneylender Act ๒๐๑๐ (แก้ไขเพิ่มเติม) ยังได้ให้อำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคารหรือบัตร ATM (Automated Teller Machine) ของบุคคลใดที่ใช้สำหรับการดำเนินธุรกิจการให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือบุคคลใด ซึ่งสันนิษฐานได้ว่าให้ความช่วยเหลือแก่การดำเนินธุรกิจดังกล่าว ถือว่ามีความผิดต้องเสียค่าปรับไม่น้อยกว่า ๓๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (หรือประมาณ ๗๕๐,๐๐๐ บาท) หรือไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (หรือประมาณ ๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท) จำคุกไม่น้อยกว่า ๔ ปี

จากสถิติข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสิงคโปร์^{๙๓} พบว่าในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ จำนวนของคดีของเจ้าหน้าที่นอกระบบและการข่มขู่จากการทวงถามหนี้ไม่เป็นธรรม มีจำนวนคดีที่สูงมากเป็นประวัติการณ์ คือ ๑๘,๖๔๙ คดี สำนักงานตำรวจเห็นความสำคัญและต้องการยุติความรุนแรงในเรื่องดังกล่าว ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ จึงมีการใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ คือ Singapore Moneylender Act ๒๐๑๐ (แก้ไขเพิ่มเติม) พร้อมทั้งดำเนินการติดตั้งระบบกล้องวงจรปิด CCTV (Closed-Circuit Television) ในเขตพื้นที่ของลูกหนี้ที่มีการถูกทวงถามจากเจ้าหน้าที่นอกระบบเป็นจำนวนมาก จนทำให้คดีการให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับใบอนุญาตและการข่มขู่ลูกหนี้ในการทวงถามหนี้มีจำนวนคดีที่ลดลง ๑,๘๑๖ คดี (หรือลดลงร้อยละ ๑๐) อยู่ที่ ๑๖,๘๓๓ คดี จากการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพส่งผลให้จำนวนผู้ถูกจับกุมจากการกระทำผิดดังกล่าวจาก ๕๔๑ คน (หรือประมาณร้อยละ ๕๖) จากจำนวน ๙๖๕ คน จากปี ค.ศ. ๒๐๐๙ เป็น ๑,๕๐๖ คน ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ และจากสถิติของกรมตำรวจได้เผยให้เห็นอีกว่าจำนวน ๑ ใน ๓ ของผู้ถูกจับกุมเป็นลูกหนี้ที่ผิดนัดชำระหนี้ และไม่มีเงินที่จะชำระหนี้ได้นั้นได้พัฒนาตนเองอยู่ในขบวนการให้สินเชื่อโดยไม่มีหลักประกันด้วย

ผลจากการปรับปรุงอัตราโทษในกรณีผู้ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้มีอัตราโทษปรับและจำคุกที่เพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งความพยายามของสำนักงานตำรวจที่ต้องการป้องกันการกระทำความผิดของผู้ให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับใบอนุญาตและการข่มขู่ที่ใช้ความรุนแรง จึงทำให้จำนวนกลุ่มหรือบริษัทหรือผู้ดำเนินธุรกิจดังกล่าวถูกจับจำนวน ๑๑๔ กลุ่มสมาชิก ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ เปรียบเทียบกับปี ๒๐๐๙ ที่จับกลุ่มได้เพียง ๘๖ กลุ่มสมาชิกเท่านั้น

แนวโน้มในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ของกลุ่มผู้ให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับใบอนุญาต คือ การให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับใบอนุญาต รวมทั้งการข่มขู่จากการทวงถามหนี้ของกลุ่มของชาวต่างชาติได้เข้ามา

^{๙๓} http://www.spf.gov.sg/stats/stats๒๐๑๐_decreases.htm, MaY ๒๐๑๑

มีบทบาทที่สำคัญ โดยมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๐๙ อีกทั้งกลุ่มเจ้าหนี้ในระบบได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการติดตามทวงถามหนี้ โดยให้กลุ่มชาวต่างชาติจากไต้หวันและเวียดนาม ทำหน้าที่ดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับกุมเพราะกลุ่มชาวต่างชาติจะเข้ามาในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง (โดยอาศัยใบอนุญาตเข้าประเทศในลักษณะที่เป็นนักท่องเที่ยว) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ชาวต่างชาติจำนวน ๕๐ คน จากประเทศเวียดนามและประเทศไต้หวันถูกจับกุม เนื่องจากทำงานให้กับกลุ่มเจ้าหนี้ในระบบ ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็น ๒ เท่า เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ที่ถูกจับกุมจำนวน ๒๒ คน อีกทั้งจากรายงานข้อมูลด้านอาชญากรรม สิงคโปร์ซึ่งถือเป็นเมืองที่ปลอดภัยมากที่สุดแห่งหนึ่งของเอเชีย ผลการจัดอันดับของเมืองที่ปลอดภัยได้ลดลงมาร้อยละ ๐.๖ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐

สำหรับจำนวนผู้ขออนุญาตการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ มีจำนวน ๑๘๗ บริษัท ส่วนในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ เพิ่มจำนวนเป็น ๒๖๗ บริษัท^{๙๔} จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศสิงคโปร์จะมีกฎหมายให้การควบคุมดูแลการให้สินเชื่อ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอยู่หลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการคิดดอกเบี้ยที่สูงมาก การติดตามทวงถามหนี้อย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งกรณีที่คณะกรรมการการต่อต้านอาชญากรรมแห่งชาติ (The National Crime Prevention Council (NCPC)) ออกโครงการ “X Ah Long” เพื่อต่อต้านการดำเนินธุรกิจเจ้าหนี้ในระบบ โดยเป็นศูนย์ที่รับข้อมูลและเรื่องราวร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหานี้จากระบบที่สามารถให้ข้อมูลได้หลายช่องทาง เช่น เบอร์โทรศัพท์สายด่วน เป็นต้น เพื่อให้บุคคลผู้รู้ข้อมูลหรือเบาะแสสามารถให้ข้อมูลโดยไม่ต้องเปิดเผยตัวตนของตนเองและข้อมูลดังกล่าวจะถูกเก็บเป็นความลับ

การกำหนดโทษที่สูงขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ อีกทั้งการลดปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจจากการให้สินเชื่อของเจ้าหนี้ในระบบ Moneylender Act ก็ยังไม่สามารถที่จะดึงดูดเจ้าหนี้ในระบบเข้าสู่ในระบบได้เท่าที่ควร แม้แก้ไขกฎหมายในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๐ จะมีส่วนช่วยลดปัญหาในกลุ่มเจ้าหนี้ระบบลดจำนวนลงก็ตาม

๕.๑.๔ เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China (Hong Kong SAR))^{๙๕}

๑) สภาพปัญหาเจ้าหนี้ในระบบในเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในอดีตของฮ่องกงเคยตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษ ส่งผลให้ช่วงที่ฮ่องกงยังเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษอยู่ ณ ขณะนั้น^{๙๖} ได้รับแบบอย่างจากประเทศอังกฤษทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นระบบสังคม วัฒนธรรมรวมทั้งระบบกฎหมาย ทำให้ในช่วงที่ประเทศอังกฤษมีกฎหมายต่อต้านการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราในประเทศอังกฤษที่มีผลใช้บังคับจนถึงปี ค.ศ. ๑๘๕๔ ก็ส่งผลให้กฎหมายฉบับดังกล่าวถูกบังคับใช้ในเกาะฮ่องกงด้วย อย่างไรก็ตามในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๔๔ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าไม่มีสภาพบังคับใช้ในฮ่องกงได้อย่างแท้จริง เพราะยังมีเจ้าหนี้ในระบบที่ปล่อยกู้โดยมีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้จำนวนมาก ทำให้ในปี ค.ศ. ๑๙๑๑ ฮ่องกงได้ออกกฎหมายเพื่อควบคุมผู้ให้สินเชื่อเป็นฉบับแรก

^{๙๔} <http://apple2.ipto.gov.sg>, May ๒๐๑๑

^{๙๕} <http://th.wikipedia.org/wiki>, May ๒๐๑๑

^{๙๖} Allcock, Money Lender Ordinance. The [article] Hong Kong Law Journal , Vol.๑๑ , Part ๓ (๑๙๘๑) ,pp. ๒๙๓ – ๓๓๘ Bob ๑๑ Hong Kong L.J. ๒๙๓ (๑๙๘๑)

คือ Money Lender Ordinance ๑๙๑๑ กฎหมายดังกล่าวได้นำหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายของประเทศอังกฤษมาใช้ (The English Act of ๑๙๐๐) ต่อมาได้มีการยกเลิก Money Lender Ordinance ๑๙๑๑ และออกกฎหมาย Money Lender Ordinance ๑๙๘๐ เพื่อเป็นการสอดคล้องกับปัญหาในสังคมของประเทศฮ่องกง ณ ขณะนั้น เนื่องจากการให้สินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันหรือเจ้าหนี้ในระบบ (Loan Sharks) ที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก โดยมีอัตราสูงที่สุดคือร้อยละ ๑,๐๐๐ ต้นแบบของกฎหมายดังกล่าวได้นำหลักการและสาระสำคัญมาจากหลายประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกและมีการออกกฎหมาย Money Lender Ordinance ๑๙๙๗^{๙๗} ใช้บังคับแทน และยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

๒) Money Lender Ordinance ๑๙๙๗

กฎหมาย Money Lender Ordinance ๑๙๙๗ มีหลักการและสาระสำคัญที่จะควบคุมและกำกับดูแลในการเป็นผู้ให้สินเชื่อและกระบวนการการให้สินเชื่อและการแต่งตั้งนายทะเบียน ในการให้ใบอนุญาตแก่บุคคลผู้ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ อีกทั้งให้ความคุ้มครองควบคุมการคิดดอกเบี้ยและกำหนดเงื่อนไขในการให้สินเชื่อ อีกทั้งเป็นการยกเลิกกฎหมาย Money lenders Ordinance ๑๙๘๐ เพื่อให้การประกอบธุรกิจ Money Lending ได้รับการกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบในอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เป็นธรรมรวมถึงการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมโดยมีสาระสำคัญ คือ

(๒.๑) ขอบเขตการสินเชื่อภายใต้การกำกับนั้น ได้กำหนดกรณีการให้สินเชื่อบุคคลธรรมดาที่เป็นลักษณะของการให้กู้ยืมเงินซึ่งผู้ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อได้ดำเนินการค้าปกติ ซึ่งการให้สินเชื่อดังกล่าวมีหรือไม่มีหลักประกันก็ได้และไม่จำกัดวงเงินสินเชื่อ แต่การให้สินเชื่อดังกล่าวไม่รวมถึงการให้กู้ของบริษัทแก่พนักงาน, เงินกู้บริษัทที่รับจ้าง (เครดิตฟองซิเออร์), เงินกู้บริษัทบัตรเครดิต, เงินกู้เพื่อการจ้าง, เงินกู้กับบริษัทหรือสำนักงานที่ธุรกิจหลักไม่ใช่การให้กู้เงิน, เงินกู้จากโรงรับจำนำ, เงินกู้ตามที่กฎหมายกำหนด

(๒.๒) กำหนดให้การกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อมีหน่วยงานที่จะพิจารณาทั้งหมด ๓ หน่วยงาน คือ

(๒.๒.๑) นายทะเบียน (The Registrar) โดย The Hong Kong Monetary Authority แต่งตั้งนายทะเบียน (The Registrar of company) ทำหน้าที่กำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในเรื่อง การกำหนดรูปแบบและเงื่อนไขของใบสมัครและค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ ต่อใบอนุญาต การระงับใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตหรือกรณีอื่นๆ ที่เหมาะสม อีกทั้งต้องเก็บรักษาข้อมูล ของการทำหน้าที่ของตน เว้นแต่กรณีให้ข้อมูลในกระบวนการทางอาญาซึ่งมีลักษณะที่เป็นการทั่วไป เช่น อัตราดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ หากนายทะเบียนและพนักงานหรือบุคคลใดฝ่าฝืนในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลใดสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวย่อมมีความผิดโดยมีอัตราโทษ ปรับและโทษจำคุก

(๒.๒.๒) อธิบดีกรมตำรวจ (Commissioner of Police) หลังจากที่ยื่นคำร้องได้ดำเนินการขอใบอนุญาตต่อนายทะเบียนแล้วผู้ยื่นคำร้องต้องส่งสำเนาเอกสารไปยังอธิบดีกรมตำรวจเพื่อพิจารณาตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการสมัครขอใบอนุญาตการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ

^{๙๗} <http://www.legislation.gov.hk>, May ๒๐๑๑

(๒.๒.๓) The licensing court มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการตรวจสอบเอกสารและให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการให้สินเชื่อ หากบุคคลใดไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของ The licensing court ในเรื่องของการตรวจสอบใบอนุญาต การยกเลิกหรือการระงับชั่วคราวของใบอนุญาต สถานที่ประกอบธุรกิจ การโอนหรือการเปลี่ยนผู้ประกอบการธุรกิจในใบอนุญาต สามารถอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้น (Court of first Instance) หากศาลมีคำตัดสินเป็นเช่นไร ย่อมถือเป็นที่สุด

(๒.๓) กำหนดให้คุณสมบัติของผู้ประกอบการให้สินเชื่อเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลและคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อโดยจะต้องต่ออายุใบอนุญาตทุก ๆ ๑๒ เดือน หากประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อโดยไม่มีใบอนุญาตย่อมมีความผิดตามกฎหมาย ซึ่งมีอัตราโทษปรับและโทษจำคุก แต่การขอใบอนุญาตดังกล่าวไม่รวมถึงสถาบันการเงิน กลุ่มสหกรณ์ เครดิตยูเนียนและกลุ่มประกันภัย เพราะองค์กรดังกล่าวได้มีกฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแลไว้เรียบร้อยแล้ว

(๒.๔) กำหนดให้รูปแบบของสัญญาสินเชื่อระหว่างผู้ให้สินเชื่อกับผู้ขอสินเชื่อ รายละเอียดในสัญญาจะต้องประกอบด้วยชื่อและที่อยู่ของผู้ให้สินเชื่อ ผู้ขอสินเชื่อ ผู้ค้ำประกัน จำนวนเงินที่ให้สินเชื่อ และการผ่อนชำระ รวมถึงอัตราดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายที่คิดต่อปี

(๒.๕) กำหนดอัตราดอกเบี้ยโดยมิให้ผู้ให้สินเชื่อคิดดอกเบี้ยทบต้นในสัญญาการให้สินเชื่อไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งการคิดอัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นโดยเหตุผลที่ผิดนัดชำระหนี้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยเพดานอัตราดอกเบี้ยที่สามารถคิดได้สูงสุดอยู่ที่ร้อยละ ๖๐ ต่อปี หากฝ่าฝืนถือว่ามีความผิดตามกฎหมายมีโทษทางอาญาทั้งปรับและจำคุก ส่วนอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(๒.๖) กำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อมีหน้าที่แจ้งหนี้ให้ลูกหนี้ทราบ รวมทั้งการให้ข้อมูลแก่ผู้ขอสินเชื่อในสัญญาไม่ว่าจะเป็นการให้สินเชื่อ หรือการจ่ายเงินคืน ซึ่งต้องระบุไว้ในสัญญา ผู้ให้สินเชื่อมีหน้าที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ขอสินเชื่อในเรื่องเกณฑ์การจ่ายเงินคืนหรือการให้สินเชื่อ ค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่าย โดยกำหนดไว้ในสัญญา ถ้าผู้ขอสินเชื่อต้องการรายละเอียดเกี่ยวกับสินเชื่อ ผู้ให้สินเชื่อจะต้องให้ข้อมูล ได้แก่ วันที่ในการทำสินเชื่อ ยอดจำนวนเงินการให้สินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่อปี ผู้ให้สินเชื่อจะต้องระบุวันที่ได้รับชำระหนี้ ยอดจำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับชำระหนี้ และกำหนดเวลาวันชำระหนี้ โดยต้องใช้เป็นภาษาอังกฤษและภาษาจีน ขนาดตัวอักษรที่เห็นชัดเจน โดยผู้ขอสินเชื่อต้องลงลายมือชื่อในเอกสารดังกล่าวรวมทั้งจัดทำใบรับหนี้พร้อมแสดงรายละเอียดของจำนวนหนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

จากการรายงานข่าวของ The Standard^{๙๘} ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๙ มีข้อมูลว่าตำรวจได้เข้าไปทลายกลุ่มของเจ้าหนี้นอกระบบ โดยมีผู้ตกเป็นเหยื่อของเจ้าหนี้นอกระบบจำนวน ๑๕๐ คนที่ถูกคิดดอกเบี้ยถึงอัตราร้อยละ ๕๔๐ ต่อปี ตำรวจสงสัยว่ากลุ่มเจ้าหนี้นอกระบบดังกล่าวมีการปล่อยสินเชื่อมากถึง ๘,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ฮ่องกง (หรือประมาณ ๓๒ ล้านบาท) ในระยะเวลา ๓ ปี ที่ผ่านมา และได้รับอัตราดอกเบี้ยต่อเดือนโดยประมาณเท่ากับ ๖๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ฮ่องกง (หรือประมาณ ๒,๔๐๐,๐๐๐ บาท)

โดยกลุ่มเจ้าหนี้นอกระบบจะโฆษณาเรื่องการให้สินเชื่อทางนิตยสาร รวมทั้งในกลุ่มแสดงความคิดเห็นทางอินเทอร์เน็ต และจะเสนอการให้สินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำและไม่ต้องแสดงหลักฐานที่มาของรายได้และมีข้อมูลเพิ่มเติมว่าในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ มีเสมียนอายุ ๒๘ ปี ได้ขอกู้ยืมเงินจำนวน

^{๙๘} <http://www.thestandard.com.hk>, May ๒๐๑๑

๘,๐๐๐ ดอลลาร์ฮ่องกง (หรือประมาณ ๓๒,๐๐๐ บาท) แต่ต้องจ่ายเงินคืนในจำนวนที่มากกว่า ๔๐,๐๐๐ ดอลลาร์ฮ่องกง (หรือประมาณ ๑๖๐,๐๐๐ บาท) ซึ่งคิดจากอัตราดอกเบี้ยทบต้น อีกทั้งกลุ่มเจ้าหนี้ในระบบยังเรียกร้องหนี้ที่ค้างชำระเป็นจำนวนเงินอีก ๗๐,๐๐๐ ดอลลาร์ฮ่องกง (หรือประมาณ ๒๘๐,๐๐๐ บาท)

ในเรื่องวิธีการดำเนินการให้สินเชื่อของเจ้าหนี้ในระบบนั้น จะใช้โทรศัพท์ในการติดต่อกับผู้ขอสินเชื่อ มีการย้ายสถานที่ในการดำเนินธุรกิจและเปลี่ยนเบอร์โทรศัพท์บ่อยครั้ง เพื่อหลบเลี่ยงการติดตามของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ลูกหนี้ที่ผิดนัดชำระหนี้ก็จะถูกขู่ คุกคามทางโทรศัพท์ ลูกหนี้บางคนถูกเจ้าหนี้ในระบบบังคับ เพื่อจะยืมใช้บัญชีธนาคารในการรับเงินคืนจากลูกหนี้รายอื่น นอกจากนี้ตำรวจยังกล่าวอีกว่า ได้รับการรายงานจำนวน ๑๙ คดี ที่สงสัยว่าเป็นเจ้าหนี้ในระบบ ในช่วงเดือนมกราคม – มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙ เปรียบเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ที่มีจำนวนรายงาน ๔๖ คดี และปี ค.ศ. ๒๐๐๗ มีจำนวนรายงาน ๘๑ คดี

Money Lenders Ordinance ได้กำหนดว่าบุคคลที่ให้สินเชื่อโดยคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๖๐ ต่อปี ถือว่ามีความผิด โดยมีโทษปรับมากกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ฮ่องกง (หรือประมาณ ๒๐ ล้านบาท) และจำคุก ๑๐ ปี ส่วนกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงินก็มีอัตราโทษสูงสุดที่ใกล้เคียงกัน

โดยสรุป กฎหมาย Money Lenders Ordinance ๑๙๙๗ สามารถแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ ระบบได้ในระดับหนึ่งโดยดูจากข้อมูลรายงานผู้ต้องสงสัยในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๘ กับปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ได้ลดจำนวนลง อีกทั้งอัตราดอกเบี้ยที่สามารถคิดได้ถูกต้องตามกฎหมายร้อยละ ๖๐ ต่อปี ก็ถือว่าเป็นการสร้างความมั่นใจเพื่อให้เจ้าหนี้ระบบเข้าสู่ในระบบ แต่ด้วยตัวบทกฎหมายที่นำมาจากหลายๆ ประเทศ โดยมีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบของกฎหมายที่สำคัญ ส่งผลให้รูปแบบของกฎหมายที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีในประเทศหนึ่ง อาจจะไม่เหมาะสมหรือแก้ปัญหาได้ไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากฮ่องกงเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษมาก่อนรูปแบบการปกครองรวมทั้งกฎหมายที่รับมาอาจจะไม่สอดคล้องกับปัญหาในสังคมของฮ่องกง แม้จะได้มีการปฏิรูปกฎหมายจาก Money Lenders Ordinance ๑๙๘๐ เป็น Money Lenders Ordinance ๑๙๙๗ เพราะเป็นช่วงที่ประเทศอังกฤษคืนฮ่องกงให้กับประเทศจีน แต่หลักการและสาระสำคัญในกฎหมาย Money Lenders Ordinance ๑๙๙๗ ยังคงเหมือนกับ Money Lenders Ordinance ๑๙๘๐ ในสมัยที่ยังเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษอยู่มาก อีกทั้งกระบวนการในการสมัครขอสินเชื่อ การตรวจดูประวัติและความเหมาะสมในการประกอบธุรกิจ การให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งกระบวนการต่างๆ ก็อาจจะเป็นอุปสรรคที่สร้างความยุ่งยาก ซับซ้อน และมีความล่าช้าจากกระบวนการที่สร้างขึ้นของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อตรวจสอบผู้ที่ต้องการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ ก็อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ปัญหาเจ้าหนี้ระบบไม่ได้รับการแก้ไขได้ดีเท่าที่ควร

๕.๒ กฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ระบบในประเทศกำลังพัฒนา

๕.๒.๑ ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียได้ประสบปัญหาเจ้าหนี้ระบบเช่นเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาอีกหลายๆ ประเทศ วงจรการปล่อยสินเชื่อโดยการคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงที่มีมาช้านานยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าจะมีการพัฒนาระบบสถาบันการเงินฐานราก (microfinance) มาในระยะหนึ่งแล้วก็ตาม โดยจากข้อมูลของ

ธนาคารกลางในประเทศอินเดีย (Reserve Bank of India) พบว่าผู้ลงทะเบียนประกอบธุรกิจให้สินเชื่อในระบบในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๖ มีอัตราที่เพิ่มขึ้นจาก ๑๒,๖๐๑ ราย เป็น ๑๙,๖๒๗ ราย หรือเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๕๖ ธนาคารกลางอินเดียกล่าวถึงผู้ประกอบการที่ไม่ได้ลงทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่นอกระบบว่า แม้จะไม่มีหลักฐานว่ามีผู้ประกอบการนอกระบบจำนวนเท่าไร แต่ก็คาดว่าจะมีอัตราที่เพิ่มขึ้นในลักษณะเดียวกับผู้ประกอบการที่ได้ลงทะเบียน

การประกอบธุรกิจให้สินเชื่อในประเทศอินเดียนั้น เรียกได้ว่าเป็นระบบการให้สินเชื่อแบบ “round-the-clock” หรือ “๒๔-๗” คือ สามารถขอสินเชื่อได้ตลอดเวลาไม่มีวันหยุด โดยการให้สินเชื่อนั้นส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ระหว่าง ๑,๐๐๐ - ๓๐,๐๐๐ รูปี แต่ก็มีในบางกรณีการให้สินเชื่ออาจต่ำถึง ๑๐ รูปี หรืออาจสูงได้ถึง ๕๐๐,๐๐๐ รูปี

รูปแบบของการให้สินเชื่อนั้นมีหลากหลาย ในรัฐ Karnataka และ Rajasthan มีการให้สินเชื่อแบบ ๑๐๐ วัน โดยกำหนดให้มีการหักดอกเบี้ย ณ วันที่มีการกู้ยืมเงิน โดยการกู้ยืมเงินจำนวน ๑,๐๐๐ รูปี จะถูกหัก ๑๒๐ รูปี และจะมีการเรียกเก็บเงินคืนทุกวัน วันละ ๑๐ รูปี เป็นเวลา ๑๐๐ วัน การคิดอัตราดอกเบี้ยนั้นก็ยังมีอัตราที่หลากหลาย โดยอาจอยู่ระหว่างร้อยละ ๑๒ - ๑๕๐ ต่อปี โดยเฉลี่ย อัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงินจากผู้ประกอบการให้สินเชื่อจะอยู่ระหว่างร้อยละ ๑๘ - ๓๖ ต่อปี ดังนั้น การให้สินเชื่อในประเทศอินเดียจึงถือได้ว่าเป็นส่วนที่มีผลกระทบค่อนข้างมากสำหรับการดำรงชีพของประชากรในประเทศ

จากคำแถลงของประธานาธิบดี Dr. Manmohan Singh ที่กล่าวไว้ใน Agricultural Summit ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กล่าวถึงปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบและการเข้าถึงระบบการเงินฐานราก ว่า

“เราควรให้ความสำคัญกับการเข้าถึงสินเชื่อ (credit) ระบบสถาบันการเงินควรให้ความสำคัญกับการให้สินเชื่อหรือการให้เครดิตกับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร อย่างไรก็ตาม เราควรต้องถามคำถามในเชิงนโยบายด้วยว่า เกษตรกรต้องการอะไร เช่น การลดอัตราดอกเบี้ยหรือการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อในอัตราที่พอสมควร ระบบสถาบันการเงินปัจจุบันในประเทศของเรานั้นเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับชาวเกษตรกรในประเทศหรือไม่ หรือเราควรสร้างระบบทางการเงินใหม่ขึ้น (เช่นระบบ microfinance) เพื่อสร้างหรือพัฒนาการเข้าถึงสินเชื่อหรือเครดิตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือเราควรมีเกณฑ์ทางกฎหมายในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ (moneylenders) ผมมองว่า คำถามเหล่านี้จำเป็นต้องหาคำตอบให้ได้ภายในอนาคตอันใกล้นี้”

จากคำแถลงการดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบหรือการสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่นั้น มีความเกี่ยวเนื่องกับมาตรการทางระบบสถาบันการเงินโดยเฉพาะในระดับฐานรากเนื่องจากผู้บริโภคส่วนใหญ่ในระดับฐานรากนั้นมีรายได้น้อยและไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อจากระบบสถาบันการเงินปกติได้ อันเป็นที่มาของการกู้ยืมเงินจากผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ใช่สถาบันการเงินหรือเจ้าหน้าที่นอกระบบ ดังนั้น ส่วนหนึ่งของมาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบจึงต้องพิจารณาควบคู่ไปกับมาตรการทางการเงินฐานราก ซึ่งในเชิงกฎหมายนั้นอาจดำเนินการผ่านสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เช่น ในประเทศบังกลาเทศได้มีการจัดตั้งธนาคารกรามีนขึ้น โดยเป็นธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ประกอบกับกฎหมายในการให้สินเชื่อการประกอบธุรกิจ การให้ผู้ให้สินเชื่อเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้สินเชื่อของธนาคาร ซึ่งธนาคารกลางของประเทศอาจใช้ช่องทางดังกล่าวเป็นช่องทางในการกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อก็เป็นได้

รัฐบาลอินเดียและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non - Profit Organisation (NGOs)) ได้ร่วมมือกันเพื่อสร้างระบบการเงินฐานรากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้ว่าการธนาคารกลางประเทศอินเดีย (Governor of the Reserve Bank of India) ได้แถลงนโยบาย โดยให้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาทบทวนสภาพและความพร้อม รวมถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่กำกับดูแลการปล่อยสินเชื่อ (Money Lending) นอกจากนี้ คณะทำงานได้ทบทวนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในแต่ละมลรัฐในประเทศอินเดียและให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีผู้แทนจากหน่วยงาน ของภาครัฐในหลายๆ มลรัฐ เช่น ผู้ว่าการจากรัฐ Andhra Pradesh ที่ปรึกษาระบบการเงิน (Finance Secretary) จากรัฐ Rajasthan และผู้แทนจากธนาคารกลาง (Reserve Bank of India) นอกจากนี้ ยังมีผู้แทนจากอีกหลายๆ มลรัฐเข้าร่วมให้คำปรึกษาและข้อมูลในการทำการศึกษาดังกล่าว

กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียกำหนดให้รัฐมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแลเจ้าหนี้หรือผู้ให้สินเชื่อในประเทศ ซึ่งในแต่ละมลรัฐในประเทศอินเดีย (ปัจจุบัน ประเทศอินเดียมีมลรัฐรวม ๒๘ รัฐ) ก็ได้ออกกฎหมายกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อ โดยมีเนื้อหาที่แตกต่างกันออกไป เช่น ในรัฐ Andhra Pradesh ได้ออก Moneylenders Act ๑๓๔๙ F (Act No. V of ๑๓๔๙ F) และ Moneylenders Regulation, ๑๙๖๐ (A. P. Regulation No. ๑ of ๑๙๖๐) ซึ่งกำหนดเกณฑ์ในการทวงถามหนี้ไว้ด้วย กฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในต่างพื้นที่กัน ในรัฐ Orissa ก็มีกฎหมายซึ่งกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อหรือเจ้าหนี้อีกสองฉบับ กล่าวคือ The Orissa (Scheduled Areas) Moneylenders' Regulation, ๑๙๖๗ และ Orissa Moneylenders' Act, ๑๙๓๙ ซึ่งก็มีผลบังคับใช้ในต่างพื้นที่ของรัฐ Orissa หรือในรัฐ Nagaland ก็มีกฎหมาย Nagaland Moneylenders Act, ๒๐๐๕ ซึ่งกำหนดให้บุคคลซึ่งผู้ประกอบการให้สินเชื่อว่าจ้างให้ดำเนินการทวงถามหนี้ต้องมีใบอนุญาตต่างหากอีกด้วย

จากผลการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อหรือการกู้ยืมเงินใน ๒๒ มลรัฐของประเทศอินเดียพบว่าข้อกำหนดในกฎหมายมีความคล้ายกัน เช่น ข้อกำหนดดังต่อไปนี้

- ๑) การกำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมเงินในแต่ละมลรัฐ
- ๒) การกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการธุรกิจให้ส่งข้อมูลทางบัญชีให้กับลูกหนี้ (statement of account)
- ๓) การกำหนดโทษสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจโดยไม่ได้รับใบอนุญาต และการคุมคามลูกหนี้หรือการกักขังหรือการรบกวนลูกหนี้อย่างไม่เป็นธรรม
- ๔) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด
- ๕) ข้อกำหนดเรื่องการพิจารณาของศาลกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับผู้ให้กู้ยืมเงิน
- ๖) ข้อกำหนดสำหรับบริษัทที่ผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมเงิน (ในบางรัฐได้กำหนดให้ยกเว้นบทบัญญัติไม่ให้ผลกับผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นบริษัท)
- ๗) ข้อยกเว้นกรณีที่เป็นสินเชื่อหรือการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน ธนาคาร หรือองค์กรทางการเงินต่างๆ

ดังนั้น วัตถุประสงค์ของกฎหมายกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อหรือให้กู้ยืมเงิน (moneylender) ในประเทศอินเดียนั้นจึงรวมถึงการกำหนดนิยามของคำว่า “moneylender” ให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อหรือการให้กู้ยืมเงินไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพหลักหรือไม่ก็ตาม แม้ในหลายๆ มลรัฐ นิยามของความดังกล่าวจะกำหนดไม่ให้อ้างอิงถึงสถาบันการเงิน ธนาคาร หรือองค์กรทางการเงินที่ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อหรือให้กู้ยืมเงิน

อีกทั้ง กฎหมายของรัฐ Nagaland และ Andhra Pradesh ได้กำหนดไม่ให้รวมถึงนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด

ปัญหาเจ้านั้นนอกระบบนั้นเกิดขึ้นจากการที่ผู้ประกอบการไม่ต้องการที่จะลงทะเบียนจากการ ศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้เจ้านั้นนอกระบบไม่ต้องการเข้าสู่ในระบบสามารถแยกออกได้เป็น ๖ ข้อหลักๆ คือ

- ๑) การถูกจำกัดเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ย
- ๒) ระบบการจดทะเบียนยุ่งยาก
- ๓) ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสูง
- ๔) ไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินบัญชี หรือต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบบัญชี
- ๕) ไม่ต้องการเสียค่าปรับ
- ๖) การกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องทำการรายงาน

อย่างไรก็ดี ในการสนับสนุนให้เจ้านั้นนอกระบบเข้าสู่ในระบบนั้น หน่วยงานของรัฐควรมีการประชาสัมพันธ์ข้อดีในการจดทะเบียนเพื่อประกอบการตัดสินใจดังกล่าวด้วย เช่น

- ๑) เมื่อมีเหตุให้ขึ้นสู่การพิพาทในชั้นศาล ผู้ประกอบการมีสิทธิทางกฎหมายในการบังคับหนี้
- ๒) ในเชิงธุรกิจ ผู้ประกอบการสามารถแสดงชื่อหน้าร้านหรือสถานที่ทำการซึ่งเป็นการโฆษณากับผู้บริโภคในอนาคต
- ๓) ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของภาครัฐ

ในบางมลรัฐของประเทศอินเดีย มีกฎหมายซึ่งกำหนดเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ยตามหลัก “Damdupat” ซึ่งหลักดังกล่าวมาจากหลักทางกฎหมายศาสนาฮินดูว่าด้วยหนี้ ตามหลักดังกล่าว กำหนดให้การคิดอัตราดอกเบี้ยนั้น เมื่อรวมจำนวนดอกเบี้ยทั้งหมดแล้ว ห้ามไม่ให้คิดเป็นจำนวนเงินสูงเกินกว่าจำนวนเงินต้นที่ได้มีการกู้ยืม ซึ่งหลักการทางกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ทั้งในกรณีที่เป็นการกู้ยืมเงินที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน (secured loan) และกรณีที่เป็นสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ในกฎหมาย Rajasthan Moneylenders Act กำหนดให้เจ้านั้นต้องคืนเงินส่วนเกินที่คิดเป็นดอกเบี้ยแล้วมากกว่าจำนวนเงินต้นคืนให้กับลูกหนี้อีกด้วย

๑) Usurious Loans Act ๑๙๑๘

ปัจจุบัน กฎหมาย Usurious Loans Act ๑๙๑๘ เป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการให้กู้ยืมเงินในประเทศอินเดีย โดยกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันไม่ให้การคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น ข้อกำหนดในกฎหมาย Usurious Loans Act จึงกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาถึงกรณีซึ่งมีการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงอย่างไม่เป็นธรรม กรณีที่มีการทำธุรกรรมซึ่งไม่เป็นธรรมและเมื่อมีการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นควรให้คู่กรณีทบทวนสาระของสัญญากู้ยืมเงินใหม่ เช่น การปรับลดอัตราดอกเบี้ยให้เป็นระดับที่ศาลเห็นว่าเหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอินเดียมีอำนาจโดยการออกเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Gazette) ให้ยกเว้นประเภทธุรกรรมหรือบุคคลที่กฎหมาย Usurious Loans Act จะมีผลบังคับใช้ได้

๒) Interest Act ๑๙๗๘

ในบางกรณีที่มีข้อพิพาทขึ้นสู่ชั้นศาลที่มีประเด็นเรื่องอัตราดอกเบี้ย ศาลอาจอาศัยอำนาจตามกฎหมาย Interest Act ๑๙๗๘ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในทุกรัฐของประเทศอินเดีย และมีวัตถุประสงค์เพื่อ

กำหนดให้ข้อกำหนดเรื่องการคิดดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินหรือการให้สินเชื่อในประเทศอินเดียเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ข้อกำหนดในกฎหมายดังกล่าว รวมถึงการให้อำนาจศาลในการพิจารณาอัตราดอกเบี้ยในทุกกรณีเพื่อการชำระหนี้คงค้าง กรณีที่มีความเสียหาย หรือกรณีอื่นใดที่มีการเรียกร้องค่าดอกเบี้ยให้อำนาจพิจารณาว่าอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนั้นเกินกว่าจำนวนอัตราดอกเบี้ยทั่วไป (“current interest rate”) ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ณ ปัจจุบันหรือไม่

๓) Money Lenders & Accredited Loan Providers’ Bill ๒๐๐๗ (Model Law)

สืบเนื่องจากการทำวิจัยของ All-India Debt and Investment Survey ในเดือนมิถุนายน ๒๐๐๒ พบว่าในระบบการปล่อยสินเชื่อส่วนบุคคลในแถบชนบทมีผู้ประกอบการที่เป็นผู้ให้สินเชื่อในลักษณะ “Money Lenders” เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๗.๕ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ เป็นร้อยละ ๒๙.๖ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ดังนั้น ปัญหาหนี้สินที่เพิ่มขึ้นอาจเป็นเหตุหลักในการก่อให้เกิดความเครียดสำหรับชุมชนในชนบทและเกษตรกร ธนาคารกลางของอินเดีย (Reserve Bank of India) จึงมีนโยบายในการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาปัญหาของกฎหมายที่กำกับดูแลการให้สินเชื่อส่วนบุคคล หรือ “Money Lending” ที่มีอยู่ ณ ขณะนั้น และเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

Money Lenders & Accredited Loan Providers’ Bill ๒๐๐๗ จึงเป็น Model Law ที่ธนาคารกลางของประเทศอินเดียได้จัดทำขึ้นในปี ๒๐๐๗ เพื่อแก้ไขและปรับปรุงให้กฎหมายกำกับธุรกิจ Money Lending ของแต่ละรัฐในอินเดีย ซึ่งมีข้อกำหนดที่แตกต่างกันเพื่อให้แต่ละรัฐนำไปปรับแก้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งในการยกร่างกฎหมายดังกล่าว ได้มีการศึกษาข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในต่างประเทศ และกฎหมายในประเทศ เพื่อให้แต่ละรัฐที่ยังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่ออย่างเป็นรูปธรรมสามารถนำกฎหมายนี้ไปประยุกต์ใช้ เช่นในรัฐ Punjab และ Haryana ที่ยังไม่มีข้อกำหนดทางกฎหมายให้ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อต้องมีใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจหรือกำหนดให้ต้องมีการลงทะเบียนกับหน่วยงานของภาครัฐ นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการทางอนุญาโตตุลาการเพื่อให้กรณีที่มีข้อพิพาท คู่กรณีอาจทำการตกลงเจรจาโดยไม่ต้องนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่ชั้นศาลเพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและแบ่งเบาภาระของหน่วยงานตุลาการด้วย

สำหรับการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อ นั้น หน่วยงานของรัฐในอินเดียยอมรับว่า หากมีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่เข้มงวดจนเกินไป อาจส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจไปในท้ายที่สุด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ต้องอาศัยการกู้ยืมเงินในการดำรงชีพ ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อจึงต้องพิจารณาถึงข้อจูงใจแก่ผู้ประกอบการให้มาลงทะเบียนกับภาครัฐ รวมถึงข้อกำหนดที่จะปราบปรามผู้ให้สินเชื่อในระบบไปพร้อมๆ กัน โดยมีสาระสำคัญ^{๙๙} ได้แก่

(๓.๑) บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลการให้สินเชื่อ หรือการให้กู้ยืมเงินภายในประเทศ และเพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองผลประโยชน์ให้กับลูกหนี้ หรือผู้กู้ยืมเงิน และเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในระบบการให้สินเชื่อส่วนบุคคล

(๓.๒) กำหนดนิยามของคำว่า “สินเชื่อ” ที่อยู่ภายใต้การกำกับให้หมายความรวมถึงสินเชื่อไม่ว่าจะเป็นการให้ยืมเงิน หรือการให้สิทธิต่างๆ ซึ่งทำให้เป็นการค้าปกติที่มีหรือไม่มีหลักทรัพย์ ค้ำประกันแต่ไม่รวมถึงสินเชื่อในเงินฝากในธนาคารของรัฐ สินเชื่อจากธนาคารของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือจาก

^{๙๙} Money Lenders & Accredited Loan Providers’ Bill ๒๐๐๗

หน่วยงานท้องถิ่น สินเชื่อจาก co-operative society สินเชื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือสินเชื่อจากภาครัฐเพื่อการพัฒนาชุมชน สินเชื่อจากบริษัทประกัน สินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับตราสารทางการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ และสินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานการกุศล ทั้งนี้ ไม่มีการจำกัดวงเงินในการให้สินเชื่อ

(๓.๓) กำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อแยกเป็น ๒ ประเภทได้แก่ผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดา (Money Lender) และผู้ให้สินเชื่อที่เป็นตัวแทนสถาบันการเงินในการให้สินเชื่อ (Accredited Loan Provider) ซึ่งมีการกำหนดนิยามไว้ดังนี้

“money lender” คือบุคคลที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อหรือการให้กู้ยืมเงิน ไม่ว่าการประกอบธุรกิจดังกล่าวจะเป็นการประกอบธุรกิจหลักหรือไม่ก็ตาม

“Accredited Loan Provider” หมายความว่ารวมถึงบุคคลในข้อสัญญา กับสถาบันผู้ให้สินเชื่อเพื่อนำสินเชื่อนั้นไปให้กู้ต่อแก่บุคคลอื่นในชื่อของตนเอง

(๓.๔) กำหนดให้ State Government ของแต่ละรัฐมีหน้าที่แต่งตั้งหน่วยงานรับผิดชอบเป็นผู้ประกอบธุรกิจ Money Lender และ Accredited Loan Provider และให้หน่วยงานรับผิดชอบทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้วย

(๓.๕) ผู้ประสงค์จะประกอบธุรกิจ Money Lender หรือ Accredited Loan Provider ต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจดังกล่าวจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งการประกอบธุรกิจจะสามารถกระทำได้เฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

(๓.๖) ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจ Money Lender หรือ Accredited Loan Provider ต้องผ่านการพิจารณาคุณสมบัติตามที่ State Government ในแต่ละรัฐเป็นผู้กำหนด

(๓.๗) ไม่มีการกำหนดวงเงินการให้สินเชื่อ โดยการพิจารณาการให้สินเชื่อนั้นให้พิจารณาจากความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอสินเชื่อ

(๓.๘) ไม่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในบทกฎหมาย แต่กำหนดให้ภาครัฐออกเป็นประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดในการให้สินเชื่อของแต่ละพื้นที่ที่ Accredited Loan Provider หรือ Money Lender จะสามารถคิดได้ และห้ามคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแต่ละพื้นที่ตามที่ภาครัฐได้ประกาศ โดยในการคำนวณอัตราดอกเบี้ย นั้นให้คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ย ณ ขณะนั้น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ค่าทุนทรัพย์ (capital) ความเสี่ยง และค่าดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคิดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการอื่นแต่อย่างใด แต่ผู้ประกอบธุรกิจต้องจัดทำป้ายแสดงอัตราดอกเบี้ยไว้ในสถานที่ดำเนินการของตนไว้ให้ชัดเจน และห้ามคิดอัตราดอกเบี้ยซึ่งรวมแล้วเป็นจำนวนเงินเกิน ๑ เท่าจากจำนวนเงินต้นที่ได้มีการกู้ยืม หากมีการคิดเกินก็ให้คืนจำนวนเงินที่เกินนั้นให้แก่ลูกหนี้

(๓.๙) กำหนดให้มีการจัดทำระบบบัญชี สมุดบัญชี หรือการจดทะเบียนหลักทรัพย์ ค้ำประกันตามแบบที่รัฐได้ประกาศกำหนด และให้ Money Lender ส่งใบ statement ให้กับผู้ขอสินเชื่อ ภายใน ๗ วัน หลังจากที่ได้มีการตกลงให้สินเชื่อโดยให้ระบุถึงจำนวนสินเชื่อ วันที่ และกำหนดวันที่สำหรับชำระหนี้ไว้ให้ชัดเจน และหมายเหตุอื่นๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อนั้นๆ ชื่อและที่อยู่ของผู้กู้ยืมเงิน และของเจ้าหนี้ และอัตราดอกเบี้ย อีกทั้งในการชำระหนี้ ให้เจ้าหนี้ออกใบเสร็จและเซ็นชื่อในใบเสร็จนั้นทุกครั้ง

(๓.๑๐) ให้ Money lender มีหน้าที่ส่ง statement ทั้งหมดให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ประกอบธุรกิจของตนตามวันและเวลาที่กำหนด

(๓.๑๑) ให้นำหน่วยงานที่รับจดทะเบียนหรือพนักงานที่ได้รับอนุญาตมีอำนาจดำเนินการเข้าตรวจค้นสถานที่ประกอบธุรกิจของ Money lender หรือบุคคลอื่นหรือสถานที่อื่นใดตามที่เห็นสมควร และสามารถยึดหรืออายัดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจได้ตามที่เห็นสมควร อีกทั้ง ให้มีอำนาจในการเรียกผู้ประกอบธุรกิจเข้ามาให้คำชี้แจง หลักฐาน หรือเข้าพบเพื่อการใดๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ หรือเพื่อให้ข้อมูลได้

(๓.๑๒) กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจเป็น accredited loan provider กำหนดให้ต้องมีการจัดทำระบบบัญชี สมุดบัญชี และรายได้ตามที่ภาครัฐกำหนด และให้ส่งสำเนารายงานดังกล่าวให้กับสถาบันการเงินผู้รับรอง และให้สถาบันการเงินผู้รับรองต้องทำรายงานส่งต่อไปยังหน่วยงานผู้รับจดทะเบียน

(๓.๑๓) กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจ accredited loan provider ประสงค์ที่จะเลิกประกอบธุรกิจ ให้สถาบันการเงินผู้รับรองแจ้งหน่วยงานผู้รับจดทะเบียนถึงความประสงค์ดังกล่าว และหากผู้ประกอบธุรกิจ accredited loan provider สามารถหาสถาบันการเงินอื่นมารับรองได้ภายใน ๓๐ วันและได้รับการรับรองโดยสถาบันการเงินนั้น ให้ผู้รับจดทะเบียนถือว่า accredited loan provider นั้นยังคงสามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้

(๓.๑๔) กรณีที่มีข้อพิพาทสำหรับการทำสัญญาที่มีจำนวนเงินเชื่อเท่ากับหรือต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ รูปี (ประมาณ ๓๖,๑๖๐ บาท) (ไม่รวมดอกเบี้ย) ให้ลูกหนี้มีสิทธิยื่นเรื่องกับ Nyaya Panchayat (หน่วยงานอนุญาโตตุลาการระดับท้องถิ่นของประเทศอินเดีย)

(๓.๑๕) กรณีที่ในท้องถิ่นไม่มีหน่วยงานอนุญาโตตุลาการ และจำนวนเงินเชื่อเท่ากับหรือต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ รูปี ให้ลูกหนี้มีสิทธิยื่นคำร้องเรียนกับ Lok Adalat (ศาลประจำพื้นที่)

(๓.๑๖) ให้ศาลหรืออนุญาโตตุลาการมีหน้าที่พิจารณากรณีที่มีการร้องเรียนตามกฎหมายนี้ โดยให้เรียกคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและให้มีคำสั่งเพื่อไกล่เกลี่ยหนี้โดยให้ดำเนินการตามกระบวนการได้สวน และพิจารณาว่าผู้ประกอบธุรกิจได้ดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ครบถ้วนหรือไม่ หากพบว่าไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ให้ยกเลิกค่าดอกเบี้ยทั้งหมดโดยให้ลูกหนี้มีภาระหนี้เพียงเงินต้นที่ได้ทำการกู้ยืมไป

(๓.๑๗) เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหนี้ให้ได้รับชำระหนี้คืนโดยเร็ว ในการดำเนินการทางศาล ให้มีการปรึกษากับศาลชั้นสูงได้ และให้ดำเนินการพิจารณากรณีดังกล่าวผ่านระบบ Fast Track Court โดยกำหนดให้ดำเนินการพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน ๓ เดือน

กฎหมายที่กำกับดูแลการให้กู้ยืมเงินในแต่ละมลรัฐของประเทศอินเดียนั้นได้มีการตราขึ้นเป็นระยะเวลาหลายสิบปี อีกทั้ง ระบบสถาบันการเงินก็มีความแพร่หลายมากขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเจ้านั้นระบบนั้นจึงต้องพิจารณาถึงสองปัจจัยนี้สำคัญ กล่าวคือ กระบวนการการกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อ (money lenders) และการเข้าถึงของระบบสถาบันการเงินในชุมชน ในระดับฐานรากซึ่งรวมถึงความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับระบบการเงินด้วย การเข้าถึงสินเชื่อของประชาชนนั้นสามารถทำได้ผ่านสองช่องทางหลักๆ กล่าวคือการขอสินเชื่อจากระบบการเงิน และการขอสินเชื่อจากผู้ให้กู้ยืมเงิน ซึ่งจากการศึกษาของธนาคารกลางของประเทศอินเดียพบว่า แม้จะมีการตรากฎหมายกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่ออยู่แล้ว แต่ก็ยังมีบุคคลซึ่งให้สินเชื่อที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนดอยู่อย่างแพร่หลาย และยังคงมีการให้สินเชื่อที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดอยู่ ซึ่งเป็นหลักฐานบ่งชี้ได้ว่ากฎหมายที่กำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวนี้ยังขาดประสิทธิภาพ

เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ไม่สามารถจูงใจให้ผู้ให้สินเชื่อมาจดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าในระดับฐานรากนั้น การให้บริการทางการเงินโดยผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมเงินหรือเจ้าหนั้นนอกระบบนั้นสามารถให้บริการเข้าถึงแหล่งชุมชนฐานรากได้ดีกว่าระบบสถาบันการเงินหรือระบบธนาคาร เช่น นักธุรกิจขนาดย่อม ผู้ประกอบการธุรกิจขนส่ง เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพอิสระและสตรี ดังนั้น ในการวางระบบสถาบันการเงินจึงควรมีการวางแผนเพื่อเสริมสร้างช่องทางสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมเงิน (money lender) ไว้ด้วย ซึ่งการวางระบบดังกล่าวต้องกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีการวางแผนโครงสร้างเพื่อรองรับผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมเงิน และต้องให้การยอมรับผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมเงินในการเป็นหนึ่งในปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ การที่ธนาคารและสถาบันการเงินให้ความสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมเงินเหล่านี้จึงจะเป็นทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาเจ้าหนั้นนอกระบบและเป็นการสร้างช่องทางในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมเงินควบคู่ไปกับการให้บริการลักษณะธุรกิจสถาบันการเงิน โดยที่กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมเงินต้องมีศักดิ์ศรีในภาคการเงินและได้รับการยอมรับจากภาครัฐว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญเสมือนกับเป็นหนึ่งในบริการทางการเงินอื่นๆ ที่ผู้บริโภคจะได้รับจากสถาบันการเงินหรือธนาคาร ทฤษฎีดังกล่าวจึงเป็นที่มาของระบบ “Linkage” หรือการสร้างระบบที่มีความเชื่อมโยงระหว่างผู้ให้สินเชื่อ ธนาคารหรือสถาบันการเงิน และผู้บริโภคขึ้น ซึ่งประเทศอินโดนีเซียนั้นสามารถนำระบบดังกล่าวมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการสร้างระบบที่มีความชัดเจนและโปร่งใสในเกณฑ์การกำกับดูแล แต่อย่างไรก็ดี ระบบดังกล่าวอาจประสบความสำเร็จได้เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียมีตลาดภาคการเงินที่มีลักษณะเฉพาะตัว

ระบบ “Linkage” นี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย Money Lenders & Accredited Loan Providers’ Bill ๒๐๐๗ ที่ยกร่างโดยคณะทำงานที่จัดตั้งโดยธนาคารกลางของอินเดีย (Reserved Bank of India) กล่าวคือ นอกจากการกำหนดนิยามของผู้ประกอบการธุรกิจในลักษณะ “moneylender” หรือ “ผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อ” แล้ว ยังมีการกำหนดให้มีผู้ประกอบการธุรกิจลักษณะ “Accredited Loan Provider” หรือผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อที่ดำเนินธุรกิจในลักษณะของการเป็นตัวกลางให้สินเชื่อระหว่างธนาคารและผู้ขอสินเชื่อ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวหมายรวมถึง “บุคคลในข้อสัญญากับสถาบันผู้ให้สินเชื่อเพื่อนำสินเชื่อไปให้กู้ต่อแก่บุคคลอื่นในชื่อของตนเอง”

๔) การสร้างระบบ “Linkage” ระหว่างผู้ให้สินเชื่อกับสถาบันการเงิน จากการศึกษาพบว่าการสร้างระบบ “Linkage” หรือระบบ “เชื่อมโยง” ระหว่าง ผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อ-สถาบันการเงิน-ผู้บริโภค นั้น อาจเป็นหนึ่งในทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาเจ้าหนั้นนอกระบบที่พบอยู่ในหลายๆ ประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา

การให้สินเชื่อที่มีมูลค่าต่ำสามารถพบเห็นได้ในหลายๆ ชุมชนที่เป็นแถบชนบทของประเทศที่กำลังพัฒนา ศาสตราจารย์ J. Howard M. Jones แห่งมหาวิทยาลัยเรดดิ้ง (University of Reading) ประเทศอังกฤษ ได้ทำการศึกษาระบบการเงินระดับจุลภาค (Microfinance) ในหมู่บ้านของเมือง Rajasthan ประเทศอินเดีย และพบว่าผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อในลักษณะดังกล่าวยังคงเป็นกลไกหลักที่ให้สินเชื่อเพื่ออุปโภคบริโภคแก่ประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งการให้สินเชื่อในลักษณะดังกล่าวยังคงถูกละเลยโดยสถาบันการเงินหรือตัวกลางทางการเงินอื่นที่อาจมองว่าสินเชื่อที่มีมูลค่าต่ำนั้นไม่คุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาในการดำเนินการ อีกทั้ง ผู้ให้สินเชื่อเหล่านี้ ยังมองได้ว่าเป็น “Lender of last Resort” หรือ “ที่พึ่งสุดท้าย” ของบุคคลซึ่งไม่สามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินหรือธนาคารได้ ดังนั้น การสร้างระบบ

“เชื่อมโยง” ให้มีเนื้อหาที่ครอบคลุมระหว่างสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อจึงมีความจำเป็นในการรวมผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่นอกระบบเข้ามาสู่ในระบบ

จากการศึกษาของ Varghese A. เรื่อง “Can Moneylenders Link with Banks? Theory and Evidence from Indian Villages (๒๐๐๔)^{๑๐๐}” พบว่าประชากรในประเทศอินเดียที่กู้ยืมเงินจากเจ้าหนันนอกระบบสามารถชำระหนี้ที่คงค้างในระบบได้มากกว่า ดังนั้น ผู้ให้สินเชื่อระบบก็มีส่วนในการทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินมีสถานะที่ดีขึ้น อีกทั้ง สถาบันการเงินนั้นอาจมองได้ว่าเจ้าหนันนอกระบบเหล่านี้ทำหน้าที่ให้สินเชื่อเพื่อการผลิต (production loan) ในขณะที่เจ้าหนันนอกระบบให้สินเชื่อเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเงินในระยะสั้น (bridge loan) ซึ่งก็เป็นช่องทางหนึ่งของการให้บริการทางการเงินแก่ผู้บริโภค

สำหรับการให้ภาครัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการให้เงินสนับสนุนในการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคนั้น จากการศึกษาคพบว่า เงินสนับสนุนดังกล่าวทำให้ปัญหาเจ้าหนันนอกระบบเพิ่มขึ้นและไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากเงินสนับสนุนจากภาครัฐส่งผลให้พื้นที่ในตลาดของผู้ให้สินเชื่อลดน้อยลงและทำให้ผู้ให้สินเชื่อต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่ม ดังนั้น เจ้าหนันนอกระบบจะปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้สูงขึ้นเพื่อรองรับกับอัตราค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น อีกทั้ง การได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐจะลดแรงกระตุ้นที่ผู้บริโภคจะชำระหนี้คืน เนื่องจากจะมองว่าเงินดังกล่าวนี้เป็นเงินที่ได้มาฟรี

การนำทฤษฎี “เชื่อมโยง” มาประยุกต์ใช้นั้นต้องกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินสามารถดำเนินกิจการของตนตามปกติได้โดยการแทรกแซงของภาครัฐหรือสถาบันการเงินให้น้อยที่สุด เพื่อให้การกู้ยืมเงินเป็นไปในแบบไม่เป็นทางการ (informal) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญถึงความสำเร็จในการให้กู้ยืมเงินในลักษณะดังกล่าว ตัวอย่างของ Praja Naya Niyamaka scheme (PNNS) ของประเทศศรีลังกา ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการให้สินเชื่อแบบไม่เป็นทางการ (informal credit link) โดยให้ธนาคารของรัฐ ๒ แห่งร่วมกันให้สินเชื่อแก่ PNNS ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือทางการเงินซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อมีหลักประกันโดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ ๑๘ ต่อปี โดยให้นำสินเชื่อดังกล่าวไปให้กู้ยืมต่ออีกทอดแก่ผู้บริโภคหรือแก่บุคคลในชุมชนชนบทในอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ ๓๐ ต่อปี ซึ่งธนาคารจะให้คำแนะนำเรื่องแนวปฏิบัติในการให้กู้ยืมแต่ยังไม่มีการกำหนดเรื่องการแสดงเอกสารหรือการรายงานการบัญชีใดๆ

ในหลายๆ ประเทศ ทฤษฎีดังกล่าวยังอยู่ในขั้นกำลังพัฒนาและยังคงมีหลายๆ แนวทางในทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดรูปแบบ หน่วยงาน บุคคล อัตราสินเชื่อ ฯลฯ อีกทั้งประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวและการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีคำตอบชัดเจน อย่างไรก็ตาม การให้เจ้าหนันนอกระบบเข้ามามีส่วนร่วมในการให้สินเชื่อในระบบ “เชื่อมโยง” มีข้อดีในแง่ที่สถาบันการเงินนั้นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมเจ้าหนี้เหล่านี้เหมือนกับการฝึกพนักงานของตน เนื่องจากเจ้าหนี้เหล่านี้มีประสบการณ์และความรู้ในการดำเนินธุรกิจของตนดีอยู่แล้ว ซึ่งอาจเป็นหนึ่งในแรงจูงใจให้สถาบันการเงินร่วมโครงการในลักษณะ Praja Naya Niyamaka scheme ตามแบบอย่างในประเทศศรีลังกา

การสร้างระบบ “เชื่อมโยง” ระหว่างภาคธุรกิจ (formal sector) กับภาคอิสระ (informal sector) จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร (NGOs) องค์กร หรือการกำหนดให้หน่วยงาน

^{๑๐๐} “Can Moneylenders Link with Banks? Theory and Evidence from Indian Villange”: Adel Varghese

ของภาครัฐที่มีความเหมาะสมดำเนินการเป็นตัวกลางในการให้สินเชื่อ เช่น ในประเทศมาเลเซีย ธนาคารเพื่อการเกษตรสามารถให้สินเชื่อแก่ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตร สมาคมชาวเกษตร และผู้ประกอบการให้สินเชื่อ

อย่างไรก็ดี ระบบดังกล่าวมีความซับซ้อนในเรื่องของการให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินต้องสร้างระบบการบริหารจัดการผู้ประกอบการให้สินเชื่อ และให้ผู้ประกอบการดังกล่าวดำเนินการในลักษณะเดิมต่อไปได้ เช่น การให้อิสระในการให้สินเชื่อ “ตามลักษณะที่ผู้ประกอบการให้สินเชื่อต่างๆ ไปควรพึงกระทำ” ซึ่งหากการสร้างระบบเชื่อมโยงนี้มีการกำหนดเกณฑ์ในการประกอบการที่เข้มงวดจนเกินไปแล้ว ก็จะมีผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อขาดแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบดังกล่าวและจะส่งผลให้ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบนั้นต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด

สถาบันการเงินท้องถิ่นในประเทศอินเดียได้รวบรวมข้อมูลถึงข้อดีและข้อเสียของระบบ “Linkage” ไว้ดังนี้

ข้อดี

- (๔.๑) สามารถระบุฐานลูกค้าในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (๔.๒) สามารถเข้าถึงแหล่งชุมชนในชนบทได้อย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น
- (๔.๓) เพิ่มประสิทธิภาพในการชำระหนี้ที่ได้มีการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน
- (๔.๔) เพิ่ม Portfolio ของธนาคาร
- (๔.๕) การให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลงเมื่อเทียบกับอัตราของผู้ประกอบการให้สินเชื่อ

(๔.๖) ช่วยในการแก้ปัญหากรณีที่มีการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้รายเดิมหรือหลักประกันรายการเดียวกันทั้งในกรณีการให้สินเชื่อจากสถาบันการเงินหรือจากผู้ประกอบการให้สินเชื่อ

(๔.๗) ลดระยะเวลาในการดำเนินการของสถาบันการเงิน และแบ่งเบาภาระของธนาคารในการดำเนินงาน

(๔.๘) ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเนื่องจากผู้ประกอบการให้สินเชื่อสามารถดำเนินงานได้ทุกวันโดยไม่มีวันหยุดราชการ/วันหยุดธนาคาร หรือการดำเนินงานนอกเวลางานของธนาคาร โดยเฉพาะสาขาของธนาคารในพื้นที่ชนบทที่ขาดแคลนบุคลากร

ข้อเสีย

(๔.๑) ธนาคารท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้เงิน อัตราดอกเบี้ยที่คิดในการปล่อยสินเชื่อต่อ และกฎเกณฑ์ในการทวงถามหนี้ได้

(๔.๒) การแทรกแซงทางการเมืองในท้องถิ่น

(๔.๓) การคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงของผู้ประกอบการให้สินเชื่อ และการที่ผู้ประกอบการให้สินเชื่ออาจนำสินเชื่อดังกล่าวไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว

(๔.๔) ธนาคารไม่สามารถเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นได้โดยไม่ผ่านผู้ให้สินเชื่อ

(๔.๕) ผู้ประกอบการให้สินเชื่อจะครองตลาดให้สินเชื่อในท้องถิ่น (monopolistic) ส่งผลให้ธนาคารมีอำนาจในการต่อรองที่น้อยลง

ผู้ประกอบการให้สินเชื่อผ่านระบบ “เชื่อมโยง” นี้ ส่วนใหญ่นั้นอาศัยการเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราขั้นต่ำที่ร้อยละ ๖ ในการดำเนินธุรกรรมต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการให้กู้ยืมในอัตราที่ไม่สูงนัก ในการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการให้สินเชื่อต่างมีข้อกังวลในเรื่องของการผิมนัดชำระหนี้ ซึ่งอาจนำไปสู่ภาระในการที่ผู้ประกอบการดังกล่าวต้องรับชำระหนี้แทนลูกหนี้ นอกจากนี้ยังมีข้อกังวลใน

เรื่องการเสียภาษีเงินได้แก่หน่วยงานของภาครัฐ และการให้ภาครัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจของธนาคารระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ส่งผลให้การดำเนินธุรกิจไม่สะดวกเหมือนเช่นการให้สินเชื่อในระบบ

๕.๒.๒ ประเทศบังคลาเทศ

๑) Grameen Bank Ordinance ๑๙๘๓ [Ordinance No. XLVI of ๑๙๘๓]

ประวัติของธนาคารกรามีนสามารถสืบย้อนไปได้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๖ (พ.ศ. ๒๕๑๙) โดยมีศาสตราจารย์ Muhammad Yunus ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายวิชาเศรษฐศาสตร์ชุมชน (Rural Economics Program) ที่มหาวิทยาลัย Chittagong ประเทศบังคลาเทศ เป็นผู้ริเริ่มโครงการวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการให้สินเชื่อและการขยายบริการจากสถาบันการเงินให้เข้าถึงชุมชนชนบทของประเทศบังคลาเทศ ในเบื้องต้น โครงการธนาคารกรามีนได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ๕ ข้อ ดังนี้

- (๑) เพื่อขยายบริการทางการเงินการธนาคารให้เข้าถึงผู้ยากไร้
- (๒) เพื่อกำจัดเจ้าหน้าที่ในระบบที่เอาเปรียบผู้ยากไร้
- (๓) เพื่อสร้างโอกาสแก่ผู้ไม่มีงานในการทำมาหากินหรือสร้างงานในแถบชนบทของประเทศบังคลาเทศ

(๔) เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสซึ่งส่วนใหญ่เป็นสตรีในแต่ละครัวเรือนเข้าสู่ระบบหรือองค์กรที่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยบุคคลในท้องถิ่น และสามารถเข้าใจระบบการบริหารงานขององค์กรนั้นๆ ได้ด้วยตัวเอง และ

(๕) เพื่อแปลงสภาพปัญหา “รายได้น้อย-เงินออมน้อย-ลงทุนน้อย” เป็น “รายได้เพิ่ม-เงินออมเพิ่ม-การลงทุนเพิ่ม-รายได้เพิ่ม”

ในการปล่อยสินเชื่อ ธนาคารสามารถปล่อยสินเชื่อโดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และไม่ต้องมีการเซ็นสัญญาเงินกู้ แต่ใช้หลัก “ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และความเชื่อมั่นในศักยภาพการชำระหนี้ของคนจน” โดยมีสินเชื่อรวม ๔ ประเภท^{๑๐๑} ดังนี้

(๑) สินเชื่อเพื่อสร้างรายได้ (Basic Income - generating Loans) หรือสินเชื่อพื้นฐานเพื่อประกอบอาชีพสร้างรายได้ เป็นสินเชื่อทั่วไปที่นำไปใช้ในการสร้างรายได้ และมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายค่าอุปโภคบริโภคทั่วไป การชำระคืนกำหนดไว้เป็นรายสัปดาห์ และระยะเวลาการชำระหนี้ขึ้นอยู่กับผลการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ขอสินเชื่อกับธนาคาร โดยธนาคารจะเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๐ ต่อปี

(๒) สินเชื่อบ้าน (Housing Loan) เป็นสินเชื่อที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้ โดยมีเป้าหมายสำหรับผู้ขอสินเชื่อที่ต้องการมีบ้าน ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นเพียงเพิงพักอาศัยและอาจใช้เพื่อเป็นสถานที่สำหรับประกอบอาชีพด้วย โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ธนาคารกรามีนปล่อยสินเชื่อ Housing Loan แล้วจำนวน ๖.๕ ล้านแห่ง อย่างไรก็ตาม สมาชิกที่จะขอสินเชื่อบ้านได้ต้องผ่านขั้นตอนการขอสินเชื่อแบบพื้นฐานมาก่อน โดยธนาคารจะเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๘ ต่อปี

^{๑๐๑} สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “องค์กรทางการเงินระดับจุลภาคในต่างประเทศและการเปรียบเทียบกับองค์กรทางการเงินระดับจุลภาคของไทย”, รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ ๕๗, เมษายน ๒๕๕๑. หน้า ๘๙.

(๓) สินเชื่อเพื่อการศึกษา (Higher Education Loan) เป็นสินเชื่อที่ให้การศึกษาดังแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป จากข้อมูลเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่ามีผู้ได้รับสินเชื่อประเภทนี้ทั้งสิ้น ๓๐,๙๔๘ ราย โดยแบ่งเป็นผู้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยทั่วไปจำนวน ๒๙,๒๗๘ ราย ศึกษาในโรงเรียนแพทย์จำนวน ๓๓๘ ราย ด้านวิศวกรรมจำนวน ๕๗๖ ราย และสถาบันวิชาชีพต่างๆ จำนวน ๗๕๖ ราย ทั้งนี้สินเชื่อเพื่อการศึกษาจำให้เฉพาะบุตรของสมาชิกเท่านั้น โดยในช่วง ๕ ปีแรก ธนาคารจะไม่คิดดอกเบี้ย แต่จะเริ่มเก็บดอกเบี้ยที่อัตราร้อยละ ๕ ต่อปี หลังจากสำเร็จการศึกษาในระดับนั้นๆ แล้ว

(๔) สินเชื่อเพื่อผู้ยากไร้ (Struggling/Beggar Loan) มีขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นสินเชื่อพิเศษที่ไม่มีหลักประกันและไม่มีดอกเบี้ย ซึ่งผู้ยากไร้ในนี้ต้องเป็นผู้มีรายได้ต่ำกว่า ๑ ตากาต่อวัน (ประมาณ ๕๐ สตางค์) ได้แก่ ขอนทาน โดยสินเชื่อประเภทนี้มุ่งเน้นให้ผู้ยากไร้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสามารถก้าวไปสู่การเป็นสมาชิกธรรมดาประกอบอาชีพที่ก่อให้เกิดรายได้อย่างมั่นคงได้ การสร้างรายได้ของผู้ยากไร้รวมถึงการขายขนม ลูกอมและของเล่น เป็นต้น โดยปัจจุบันมีขอนทานเข้ามาเป็นสมาชิกแล้วรวม ๑๐๘,๗๔๑ ราย โดยที่ผ่านมารธนาคารให้สินเชื่อไปแล้วประมาณ ๑๒๑ ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้ได้มีการชำระหนี้แล้ว ๙๑.๖๐ ล้านบาท (ข้อมูลเมื่อธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑) สินเชื่อประเภทนี้จะมีลักษณะต่างจากสินเชื่อ ประเภทอื่น คือ ผู้ยากไร้ไม่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของธนาคาร สามารถชำระเงินคืนทีละน้อยในแต่ละสัปดาห์ได้ และผู้ขอสินเชื่อทุกคนมีประกันชีวิตคุ้มครองโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น

ธนาคารกรามีนจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยเป็นธนาคารเฉพาะกิจที่มีกฎหมายกำกับดูแล โดยเฉพาะ กล่าวคือ Grameen Bank Ordinance ๑๙๘๓ ซึ่งกำหนดให้ธนาคารมีทุนจดทะเบียนอยู่ที่ ๑๐๐ ล้านบาท (ประมาณ ๕๐ ล้านบาท) โดยมีผู้ก่อตั้งคือ Muhammad Yunus ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพใน พ.ศ. ๒๕๒๒ และมีวัตถุประสงค์เพื่อเน้นการให้บริการทางการเงินแก่สตรีที่มีรายได้น้อย (ผู้กู้ที่เป็นสตรีมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ ๙๗) ปัจจุบัน ธนาคารกรามีนมีทั้งสิ้น ๒,๕๖๕ สาขาครอบคลุม ๘๑,๓๗๖ หมู่บ้าน โดย ณ ธันวาคม ๒๕๕๓ ธนาคารมีเงินฝากทั้งสิ้น ๑,๑๔๘ ล้านเหรียญสหรัฐ (ร้อยละ ๕๔ เป็นเงินฝากของสมาชิก) และคิดอัตราดอกเบี้ยอยู่ร้อยละ ๘.๕ - ๑๒ ต่อปี โดยมีสาระสำคัญ^{๑๐๒} ดังนี้

(๑) กำหนดให้ “ครอบครัว” หมายความว่า บุคคลและภรรยา บุตรชาย บุตรหญิงที่โสด ภรรยาของบุตรชาย บุตรชายของบุตรชาย พี่สาวหรือน้องสาวของบุตรชายที่โสด

(๒) กำหนดให้ “บุคคลไร้ที่ดิน” หมายความว่า บุคคลใดที่ครอบครองถือกรรมสิทธิในที่ดินน้อยกว่า ๕๐ decimal of ที่ดินที่สามารถทำการเพาะปลูกได้หรือที่มีสิ่งหาริมทรัพย์หรือสิ่งหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ารวมกันแล้วน้อยกว่า ๑ เอเคอร์ของที่ดินตามราคาประเมินโดยหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ

(๓) กำหนดให้ “พื้นที่ชนบท” หมายความว่า พื้นที่ที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลเมืองหรือค่ายทหาร

(๔) กำหนดให้ธนาคารกรามีนมีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจในการได้มา (acquire) มีไว้ครอบครอง (hold) ขายไป (dispose) ซึ่งทรัพย์สินทั้งสิ่งหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์

(๕) ให้ธนาคารมีคณะกรรมการ ๑๓ คน โดยเป็นตัวแทนจากรัฐบาล ๓ คน และที่คัดเลือกมาจากลูกหนี้ของธนาคารที่ถือหุ้น ๙ คน และให้รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการจากกรรมการ ๑๓ คน ดังกล่าว

(๖) ให้ธนาคารมีสำนักงานใหญ่และสามารถเปิดสาขาย่อยได้ตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ

^{๑๐๒} Grameen Bank Ordinance, ๑๙๘๓

(๗) ให้ธนาคารมีทุนประเดิมโดยแบ่งเป็นร้อยละ ๒๕ เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาล และร้อยละ ๗๕ เป็นทุนจากผู้ถือหุ้นของธนาคาร

(๘) กำหนดให้ธนาคารให้สินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันแก่บุคคลไร้ที่ดิน และให้มีอำนาจและหน้าที่ทางการธนาคารปกติอื่นๆ ซึ่งรวมถึง การบริหารจัดการชุมชนในพื้นที่ การจัดทำวิจัยเพื่อแสดงการพัฒนาชุมชนหรือเศรษฐกิจหรือบุคคลไร้ที่ดินในท้องที่ ให้คำแนะนำแก่บุคคลไร้ที่ดิน ส่งเสริมการลงทุนและรับทำโครงการต่างๆ เพื่อสร้างรายได้ให้แก่บุคคลไร้ที่ดิน

(๙) ให้มีระบบการบัญชีและการตรวจบัญชี และแสดงผลการดำเนินงานของธนาคารต่อธนาคารกลาง (Bangladesh Bank) และรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐบาล ๑ ครั้งต่อปี

(๑๐) ให้มีกองทุน โดยให้รับเงินจากผลกำไรตามสัดส่วนที่กำหนดโดยคณะกรรมการ โดยให้คำนึงถึงหนี้สูญหนี้เสีย และการด้อยมูลค่าของหลักประกันด้วย

(๑๑) กำหนดเกณฑ์ในการออกไปแจ้งหนี้

(๑๒) การกำหนดให้ยกเว้นภาษีรายได้

ในเรื่อนโยบายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของธนาคารกรามีนแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไปในหลายๆ ด้าน ที่สำคัญคือ การขอกู้เงินกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไปต้องมีหลักประกันที่เป็นทรัพย์สิน ในขณะที่ธนาคารกรามีนไม่เรียกร้องทรัพย์สินใดๆ เป็นหลักประกัน อาศัยเพียงศักยภาพของผู้กู้ ที่ยากจนเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจาก Muhammad Yunus เชื่อว่าการที่คนจนสามารถมีชีวิตรอดมาได้ ถือเป็นหลักประกันที่เพียงพอแล้วว่า คนจนมีความสามารถในการเอาตัวรอด ซึ่งหากคนจนคนไหนที่ไม่สามารถเอาตัวรอดได้ก็คงอดตายไปนานแล้ว และเนื่องจากคนจนมีโอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งสินเชื่อไม่มากนักหรือบางคนอาจจะไม่มีเลย การที่ธนาคารกรามีนยอมปล่อยกู้ให้คนจนโดยไม่เรียกร้องสินทรัพย์ค้ำประกันใดๆ จึงถือเป็นโอกาสเดียวที่คนจนจะพึ่งพาได้และต้องรักษาไว้ เพราะการมีโอกาสได้กู้จะช่วยให้คนจนเหล่านี้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น เป้าหมายของธนาคารกรามีน คือ ต้องการให้คนจนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ด้วยตัวเอง โดยอาศัยการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาสร้างรายได้

ธนาคารกรามีนเป็นธนาคารตามหลักศาสนาอิสลาม ซึ่งไม่แสวงหากำไรจากดอกเบี้ย แต่สามารถแสวงหากำไรจากการค้าได้ ดังนั้น หลักการสำคัญของการปล่อยสินเชื่อของธนาคารกรามีน คือ การปล่อยสินเชื่อในจำนวนที่ต่ำมากให้กับคนยากจนผู้ด้อยโอกาส คนที่ไร้ที่ดินทำกิน รวมถึงคนที่ยากจนมากที่สุดของประเทศ เช่น คนขอทาน เพื่อนำไปซื้อเครื่องมือการประกอบอาชีพของตัวเอง เมื่อเริ่มสร้างงานและมีรายได้แล้ว ก็สามารถชำระเงินกู้บางส่วนคืน วิธีการนี้จะทำให้คนจนเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ทั่วไปมุ่งปล่อยสินเชื่อในจำนวนมาก โดยหวังเพียงการสร้างผลกำไรสูงสุดและกังวลกับการชำระหนี้เท่านั้น ธนาคารกรามีนจึงถือเป็นธนาคารที่ให้บริการสินเชื่อระดับจุลภาค (Microcredit) ได้อย่างแท้จริง

เป้าหมายของธนาคารกรามีนอีกประการหนึ่งที่เด่นชัด และต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป คือการให้บริการสินเชื่อแก่คนยากจนซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง มากถึงประมาณร้อยละ ๙๗ เนื่องจาก Muhammad Yunus เชื่อว่าการให้สินเชื่อแก่ผู้หญิงนั้นทำให้เกิดการพัฒนาทางสังคมได้เร็วกว่าการให้สินเชื่อแก่ผู้ชาย เนื่องจากผู้หญิงมีความละเอียด สามารถดูแลการใช้จ่ายเงินภายในครอบครัวได้ดีกว่าผู้ชาย และใส่ใจในเรื่องความอดอยากของสมาชิกในครอบครัวมากกว่าผู้ชาย นอกจากนี้ผู้หญิงยังเป็นเพศที่น่าเชื่อถือที่สุดในการกู้ยืมเงิน มีความรับผิดชอบสูง ทำงานหนักและใช้เงินคือตามสัญญาเสมอ ยกเว้นเพียงบางกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นในครอบครัว

ธนาคารกรามีนมีนโยบายการสนับสนุนให้ลูกหนี้ยึดถือเป้าหมายพื้นฐานต่างๆ ด้านสังคม การศึกษา และสุขภาพ มาเป็นเป้าหมายในการดำรงชีวิต โดยลูกหนี้ของธนาคารกรามีนทุกคนจะต้องได้รับการสอน “บทบัญญัติ ๑๖ ประการ” เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อม และฝึกวินัยให้กับสมาชิก คือ

- (๑) ยึดมั่นตามหลัก ๔ ประการ คือ การมีวินัย สามัคคี กล้าหาญและทำงานหนัก
- (๒) มุ่งมั่นสร้างความเจริญแก่ครอบครัวของตนเอง
- (๓) ไม่อาศัยในบ้านที่ทรุดโทรมหักพัง ควรซ่อมแซมบ้านและมุ่งทำงานเพื่อสร้างบ้านใหม่ให้เร็วที่สุด

(๔) การปลูกพืชผักไว้บริโภคเองตลอดปี เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการขาดอาหาร และเพื่อป้องกันโรคตาฟางในเด็ก และส่วนที่เหลือจากการบริโภคให้นำไปขาย

(๕) ช่วงว่างจากฤดูการเพาะปลูกพืชผักให้ปลูกพืชผักอย่างอื่นเท่าที่จะปลูกได้เพื่อเป็นอาชีพเสริม

- (๖) ต้องวางแผนครอบครัว ลดค่าใช้จ่าย และดูแลสุขภาพ
- (๗) ให้การศึกษาแก่บุตรหลานของสมาชิก
- (๘) ดูแลบุตรหลานและสภาพแวดล้อมให้สะอาดอยู่เสมอ
- (๙) ใช้ห้องสุขาที่เหมาะสมและถูกตามหลักสุขอนามัย
- (๑๐) มีแหล่งน้ำดื่มสะอาด หากไม่มี ให้ต้มน้ำหรือใช้สารส้ม
- (๑๑) ไม่ควรให้เด็กแต่งงานก่อนวัยอันควรและไม่จ่ายเงินหรือเรียกสินสอดให้เป็นภาระแก่ครอบครัว

- (๑๒) พยายามหลีกเลี่ยงการฟ้องร้องกันและกันและหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น
- (๑๓) พยายามขยายธุรกิจให้เติบโตเพื่อเสริมสร้างรายได้
- (๑๔) ยินดีช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ไม่ว่าผู้ขายหรือผู้หญิง
- (๑๕) พร้อมปรับปรุงระเบียบวินัยให้เหมาะสม
- (๑๖) ยินดีเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมอย่างสม่ำเสมอ

(บทบัญญัติ ๑๖ ข้อนี้ ได้มาจากการประชุมร่วมกับกลุ่มลูกหนี้ของธนาคารกรามีนถึงความต้องการของลูกหนี้ธนาคาร ซึ่งรวบรวมแล้วได้เป็นบทบัญญัติ ๑๖ ข้อ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗)

ในช่วงระหว่างการอบรมบทบัญญัติ ๑๖ ประการ พนักงานธนาคารจะสอนให้สมาชิกหัดเขียนชื่อของตัวเองเพื่อรับเงินกู้ เนื่องจากสมาชิกบางรายไม่สามารถอ่านออกและเขียนได้ หลักจากเรียนรู้บทบัญญัติ ๑๖ ประการนี้แล้ว สมาชิกทุกคนจะกลายเป็นสมาชิกที่มีคุณภาพ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะไม่สามารถพบเห็นได้ในธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เนื่องจากมีใช้ธุรกิจที่ธนาคารจะพึงกระทำ

อีกหนึ่งนโยบายของธนาคารกรามีนซึ่งต่างออกไปจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป คือ ธนาคารกรามีนไม่ได้มุ่งเน้นเรื่องการฝึกอบรมทักษะให้กับประชาชนในชุมชน เนื่องจาก Muhammad Yunus เชื่อว่าการที่ชาวบ้านที่แม้จะจนแต่ก็สามารถเอาตัวรอดมาได้ นั้นมีทักษะในการเอาตัวรอดอยู่แล้วจึงไม่ต้องเสียเวลาฝึกอบรมใหม่ แต่ควรช่วยให้พวกเขามีเงินทุนเพื่อนำทักษะดังกล่าวไปใช้ได้อย่างเต็มที่ เช่น การสานตะกร้า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การรับจ้างถีบสามล้อ เป็นต้น และเนื่องจากธนาคารมีพื้นฐานอยู่บนความสัมพันธ์แบบเชื่อใจ (trust) นโยบายธนาคารจึงอยู่ที่การมุ่งมั่นที่จะฟื้นฟูคนที่มีความรู้แต่ไม่มีการลงทุนลงโทษลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้

๒) การให้สินเชื่อของธนาคารกรามีน

ธนาคารกรามีนให้บริการด้านการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคที่อยู่ในพื้นที่ในเขตชนบทหรือพื้นที่ที่ยากแก่การเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเจ้าหน้าที่จากธนาคารจะไปหาลูกค้าที่บ้านแทนที่จะให้ลูกค้าไปหาที่ธนาคาร ประกอบกับการจัดตั้งสาขานาการให้พื้นที่ชนบทซึ่งต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไปที่จะจัดตั้งสาขาในเขตศูนย์กลางธุรกิจหรือใจกลางเมือง โดยปัจจุบัน สาขาของธนาคารกรามีนนั้นได้มีการขยายและในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ สามารถครอบคลุม ๔๑,๖๓๖ หมู่บ้าน อีกทั้งยังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากรายงานประจำเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ของธนาคารกรามีนระบุว่า ปัจจุบันธนาคารมีสาขา ๒,๕๔๑ สาขา และครอบคลุมรวมทั้งสิ้น ๘๓,๗๔๔ หมู่บ้าน

ลักษณะการให้สินเชื่อที่ส่งผลให้ธนาคารกรามีนมีอัตราส่วนการคืนเงินสูงถึงร้อยละ ๙๘.๕ คือการให้กู้ยืมแบบกลุ่ม (Solidarity Group หรือ Group Lending) สมาชิกในกลุ่มต้องทำการคัดเลือกผู้นำกลุ่มขึ้น ๑ คน จากนั้นเมื่อสมาชิกแจ้งความจำนงค์ขอสินเชื่อไปยังหัวหน้ากลุ่มแล้ว หัวหน้ากลุ่มจะรวบรวมความต้องการเงินกู้และแจ้งไปยังหัวหน้าศูนย์ เมื่อหัวหน้าศูนย์พิจารณาประวัติผู้ขอสินเชื่อแล้ว จึงจัดทำคำขอสินเชื่อส่งไปยังสาขา จากนั้นสาขาจะตรวจสอบและส่งคำขอกู้ไปยังสำนักงานเขตเพื่อพิจารณาอนุมัติ หลังจากเขตอนุมัติแล้วก็จะพิจารณาจ่ายเงินสินเชื่อตามคำขอและแจ้งกลับไปยังสาขาเพื่อให้สาขานัดสมาชิกผู้นั้นให้มารับเงิน โดยที่สมาชิกในกลุ่มทุกคนต้องสัญญาว่าจะปฏิบัติตามหลักบัญญัติทั้ง ๑๖ ข้อ ของธนาคาร เมื่อพิจารณาจากการประเมินเป็นระยะเวลา ๑ เดือน และเป็นว่าสมาชิกในกลุ่มผ่านเกณฑ์ปฏิบัติของธนาคาร ธนาคารจึงเริ่มปล่อยเงินสินเชื่อให้แก่สมาชิกสองในห้าคนของกลุ่ม เมื่อสมาชิกสองรายแรกที่ได้เงินสินเชื่อเริ่มชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยแล้ว อีกสามรายที่เหลือจึงจะมีสิทธิขอสินเชื่อจากธนาคารต่อไป

ธนาคารกรามีนมีพนักงานจำนวนประมาณ ๒๔,๒๔๐ คน โดยแต่ละสัปดาห์ พนักงานจะเดินทางไปพบผู้ขอสินเชื่อที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของพนักงานแต่ละรายที่แบ่งกันดูแลเป็นพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ขอสินเชื่อได้รับความสะดวกสบายในการชำระคืนค่าเงินสินเชื่อโดยการชำระคืนเป็นรายสัปดาห์ ซึ่งทำให้จำนวนการจ่ายคืนไม่สูงมากนัก แม้ว่าค่าใช้จ่ายในการเดินทางจะค่อนข้างสูงแต่ธนาคารกรามีนก็ถือว่าคุ้มค่าในการลงทุนเนื่องจากพนักงานจะสามารถเข้าถึงลูกค้าได้อย่างใกล้ชิด และสามารถใช้อีกโอกาสในการเยี่ยมติดตามสถานการณ์เพื่อประเมินการใช้เงินสินเชื่อและศักยภาพของผู้บริโภคในการชำระหนี้ เนื่องจากในการขอสินเชื่อเป็นการขอสินเชื่อแบบไม่มีหลักประกัน ดังนั้น การพบปะกับผู้ขอสินเชื่ออย่างสม่ำเสมอจึงมีส่วนสำคัญที่สร้างความมั่นใจแก่ธนาคารในความสามารถของผู้บริโภคโดยให้ผู้ขอสินเชื่อจับกลุ่ม กลุ่มละ ๕ คน จากนั้นให้สมาชิกในกลุ่มทำการคัดเลือกผู้นำกลุ่ม ๑ คน เพื่อให้บริการกลุ่มร่วมกับหัวหน้าศูนย์

๓) ปัจจัยสู่ความสำเร็จของธนาคารกรามีน^{๑๐๓}

(๓.๑) การยึดมั่นในเป้าหมายที่จะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่แสวงหากำไร ไม่ใช่องค์กรการกุศล แม้ว่าธนาคารกรามีนจะก่อตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนจน แต่ธนาคารกรามีนก็ไม่ใช่องค์กรเพื่อการกุศลที่บริจาคเงินให้กับคนจน ธนาคารกรามีนมีการปล่อยสินเชื่อที่คิดดอกเบี้ยในอัตราดอกเบี้ยปกติแต่จะไม่คิดดอกเบี้ยทบต้น และต้องการเงินกู้คืนจากลูกหนี้ อย่างไรก็ดี ธนาคารกรามีนมีความแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป คือ ธนาคารพาณิชย์ทั่วไปนั้นจะมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การสร้างผลกำไรสูงสุด ในขณะที่ธนาคารกรามีนมิได้มีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างผลกำไรสูงสุด แต่เป็นการให้บริการทางการเงินแก่คนจน โดยเฉพาะผู้หญิง

^{๑๐๓} สฤณี อาชวานันทกุล. บทความพิเศษ: มูฮัมหมัด ยูनुส ประเทศไทย และธนาคารไมโครเครดิต”สารคดี. [ออนไลน์].

๒๖๔ ; กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐. เข้าถึงได้จาก <http://www.sarakadee.com/web/modules.php?name=Sections&op=printage&artid=๖๗๕>. (วันที่ค้นข้อมูล ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔)

เพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้ในการต่อสู้กับความยากจน สามารถสร้างรายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองและครอบครัว และมีฐานะมั่นคง

(๓.๒) การสร้างกระบวนการและกลไกต่างๆ ที่เอื้ออำนวยให้คนจนสามารถชำระหนี้ได้ เนื่องจากการให้สินเชื่อของธนาคารกรามีนนั้นเป็นการให้สินเชื่อแบบไม่มีหลักประกัน ดังนั้น จึงต้องมีกระบวนการในการพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้ในการชำระหนี้ กล่าวคือ การสร้างระบบเครือข่ายกลุ่มหรือระบบอนุมัติสินเชื่อแบบกลุ่ม (solidarity group) ซึ่งแตกต่างจากการขอสินเชื่อแบบรายบุคคลจากธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากผู้ที่ต้องการขอสินเชื่อจากธนาคารกรามีนต้องรวมตัวกันให้ได้กลุ่มละ ๕ คน และแต่ละคนจะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ซึ่งกันและกันแทนการให้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งวิธีการขอสินเชื่อแบบเป็นกลุ่มนี้จะส่งผลให้สมาชิกในกลุ่มช่วยเหลือกันเองและเป็นการใช้แรงกดดันทางสังคมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ขอสินเชื่อมีวินัยในการชำระหนี้ให้ตรงเวลา นอกจากนี้ สินเชื่อที่ธนาคารกรามีนให้กู้ในครั้งแรกนั้นจะเป็นเงินจำนวนที่ต่ำ เพื่อให้ลูกหนี้ในกลุ่มสามารถชำระหนี้ได้ตรงตามเวลาและสามารถให้สมาชิกในกลุ่มคนอื่นๆ สามารถขอสินเชื่อก่อนต่อไปได้ โดยในช่วงเริ่มแรกของการก่อตั้งธนาคารนั้น จะมีการปล่อยสินเชื่อจำนวน ๓๖๕ ตากาต่อปี^{๑๐๔} (ประมาณ ๑๘๓ บาท) เพื่อให้ผู้กู้ชำระคืนเป็นรายวัน วันละ ๑ ตากา ซึ่งเป็นวิธีการบริหารความเสี่ยงของธนาคารรวมถึงเป็นการแบ่งเบาภาระในการชำระหนี้ให้กับผู้ขอสินเชื่อ ปัจจุบัน สินเชื่อของธนาคารกรามีนมีระยะ เวลา ๑ ปี และกำหนดให้ชำระคืนเงินต้นร้อยละ ๒ ทุกสัปดาห์ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒๐ ต่อปี

(๓.๓) การดำเนินธุรกิจลักษณะ “Trust-based Banking” คือการที่ธนาคารมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของลูกหนี้ที่มีฐานะยากจน แต่เนื่องจากคนจนส่วนใหญ่จะขาดซึ่งวินัยในการใช้เงิน วิธีการบริหารเงิน หรือช่องทางในการลงทุนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ดังนั้น ธนาคารกรามีนจึงให้ความสำคัญและทุ่มเททรัพยากรอย่างมากเพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การให้สินเชื่อเพื่อการศึกษาดอกเบี้ยต่ำสำหรับบุตรหลานของลูกหนี้ สินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อการประมง สินเชื่อระบบชลประทาน อีกทั้ง ธนาคารกรามีนยังมีเกณฑ์ในการให้ลูกหนี้ออมเงินร้อยละ ๕ ของเงินสินเชื่อ ในบัญชีออมทรัพย์ กองทุนบำนาญ กองทุนประกันชีวิต และกองทุนฉุกเฉิน เป็นต้น

๕.๒.๓ ประเทศฟิลิปปินส์

๑) สภาพปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบในประเทศฟิลิปปินส์

ความยากจนถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญและยังคงมีอยู่ในประเทศฟิลิปปินส์ รวมทั้งการให้สินเชื่อของเจ้าหน้าที่นอกระบบก็ถูกพบว่าอยู่ในสังคมของฟิลิปปินส์มานานด้วยเช่นกัน^{๑๐๕} โดยส่วนใหญ่การกู้ยืมเงินของสินเชื่อนอกระบบอยู่ที่ประมาณ ๑,๐๐๐ เปโซ (หรือประมาณ ๗๐๐ บาท)^{๑๐๖} ระยะเวลาไม่เกิน ๖ เดือนกลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่นอกระบบมีอยู่หลายกลุ่ม เช่น เจ้าของโรงสี, เพื่อนบ้าน เป็นต้น แต่กลุ่มคนที่มีอิทธิพลในการปล่อยเงินกู้นอกระบบมากที่สุด คือ กลุ่มคนที่มีที่ดินเป็นจำนวนมาก

^{๑๐๔} ๑ ตากา = ๒.๕๐ บาท (โดยประมาณ)

^{๑๐๕} Ernesto D. Bautista , Impact of public policies on rural informal credit markets in Philippines :

synthesis of survey results and lessons for policy , Journal of Philippine Development , Number 32 ,Volume xviii,No.1,1991.

^{๑๐๖} ๑ เปโซของฟิลิปปินส์ เท่ากับ ๗๐ สตางค์ของไทย (โดยประมาณ)

(Landlord) โดยปล่อยกู้ให้แก่สังคมเกษตรกรรม เช่น ชาวนาปลูกข้าว ชาวสวน และชาวไร่ เนื่องจากฟิลิปปินส์เป็นสังคมของการทำเกษตรกรรม และการให้สินเชื่อดังกล่าวมีการคิดอัตราดอกเบี้ยเริ่มต้นที่ร้อยละ ๐ - ๒๐๐ ต่อปี

รัฐบาลได้เริ่มต้นแก้ไขปัญหาระยะยาวเรื่องความยากจนและแก้ไขปัญหานี้นอกระบบไปพร้อมๆ กัน โดยการใช้นโยบายภาครัฐเข้าไปแก้ไขปัญหานี้โดย

(๑) ปฏิรูปนโยบายที่ดิน รัฐบาลอนุญาตให้เจ้าของที่ดินสามารถจำนองที่ดินของตนได้ พร้อมกับการปรับโครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทาน และการพัฒนาถนนในชนบท

(๒) นโยบายตลาดการเงิน ธนาคารกลางของประเทศฟิลิปปินส์ได้ให้ Rural Bank ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐ เข้ามามีส่วนช่วยในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นการเปิดสาขาธนาคารในต่างจังหวัดมากขึ้น รวมถึงขนาดของการให้จำนวนสินเชื่อที่มีขนาดเล็กลง เป็นต้น

รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๖๐ ถึง ๘๐ เกี่ยวกับโครงการรับประกัน และการจัดการสินเชื่อ แต่โครงการดังกล่าวได้เข้าถึงกลุ่มคนจำนวนจำกัด และก่อให้เกิดงบประมาณรายจ่ายที่สูงมากเพราะปัญหาระยะยาวเรื่องการเงิน

จากประสบการณ์ดังกล่าวรัฐบาลจึงได้มีนโยบายในการปฏิรูปและพัฒนาตลาดการให้สินเชื่อ และนโยบายการให้สินเชื่อ โดยมีการสนับสนุนจากสถาบันหรือหน่วยงานเอกชนในการให้บริการสินเชื่ออย่างทั่วถึง ในขณะที่รัฐบาลมีเป้าหมายไม่เพียงแต่ในเรื่องการจัดหาสินเชื่อเท่านั้น แต่ยังมีความสนใจในการกำกับดูแลไปพร้อมกัน ณ ขณะนั้นรัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติเกี่ยวกับการเงินระดับฐานราก (Microfinance) โดยมีหลักการ คือ

(๑) ให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรทางการเงินภาคเอกชนในการจัดหา และการให้บริการทางการเงิน

(๒) แนวนโยบายที่เปิดโอกาสให้กับองค์กรทางการเงินภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแข่งขันมากยิ่งขึ้นในการบริการทางการเงินระดับฐานราก

(๓) การปฏิบัติตามแนวนโยบายในการให้สินเชื่อและบริการทางการเงิน

(๔) การมีส่วนร่วมของภาครัฐบาลในทางการเป็นตัวแทนรับประกันและการให้สินเชื่อ ประสพผลสำเร็จ

โดยยุทธศาสตร์ระดับชาติเรื่ององค์กรทางการเงินระดับฐานราก ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินระดับฐานรากทั้งหมด โดยการวางข้อกำหนดในเรื่องคุณภาพ การเข้าถึงอย่างมีประสิทธิภาพและข้อมูลที่ถูกต้อง โดยรูปแบบพื้นฐานของการให้บริการคือสถาบันที่รับฝากเงิน (ธนาคารหรือสหกรณ์)

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่ได้จากการสำรวจในปี ๒๐๐๐ ได้แสดงให้เห็นว่า อัตรารายได้ต่อครัวเรือนต่ำกว่าเส้นความยากจนอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๒๔.๗ (หรือประมาณ ๕.๒ ล้านครอบครัว)

ข้อมูลสถิติความยากจนในช่วงปี ๒๐๐๒

จำนวนครอบครัวที่ยากจน	๕.๘ ล้าน (การสำรวจชีวิตความยากจนประจำปี)
จำนวนครอบครัวที่ยากจน	๑.๔ ล้าน โดยการจัดเก็บข้อมูลของสถาบันการเงินระดับฐานราก (microfinance institutions (MFIs)) และบริษัททางการเงินและสินเชื่อของประชาชน (People's Credit and Finance Corporation (PCFC)) (PCFC ๒๐๐๔)

ช่องว่างโดยประมาณ	๔.๔ ล้าน
ความต้องการทุนโดยประมาณ	๑๑๐ พันล้านเปโซ (หรือประมาณ ๗๗๐ ล้านบาท) ตั้งแต่ปี ๒๐๐๒ ถึง ๒๐๐๗ ข้อมูลจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank)(ADB), ๒๐๐๒)

แม้ประเทศฟิลิปปินส์จะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการเข้าถึงสินเชื่อ แต่สามารถช่วยบรรเทาความยากจนแค่ ๑ ใน ๓ ของครอบครัวที่ยากจนเท่านั้น

โดยที่รัฐบาลของประเทศฟิลิปปินส์ในการตระหนักถึงความสำคัญของสถาบันการเงินระดับฐานราก (microfinance) ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน เนื่องจาก สถาบันการเงินระดับฐานราก (microfinance) เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและช่วยบรรเทาความยากจน ซึ่งสามารถให้บริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมเข้าถึงสินเชื่อถึงร้อยละ ๙๙.๖ ของจำนวนอุตสาหกรรมทั้งหมดและร้อยละ ๗๐ ของลูกจ้างในภาคแรงงาน ยิ่งไปกว่านั้น ๔.๑ ล้านครอบครัวที่มีรายได้ต่ำและปราศจากการเข้าถึงบริการทางการเงิน สถาบันการเงินระดับฐานราก (microfinance) ได้มีส่วนสำคัญในการช่วยเพิ่มรายได้ในครอบครัว รวมทั้งมีส่วนช่วยในการพัฒนาในด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการศึกษา สุขภาพ และการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รัฐบาลได้ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินระดับฐานราก (microfinance institutions (MFIs)) และได้กำหนดให้ microfinance อยู่ในแผนการพัฒนาประเทศระยะปานกลางในช่วงปี ๒๐๐๐ - ๒๐๐๔ ที่มีความสำคัญที่รัฐบาลประเทศฟิลิปปินส์ใช้ในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาความยากจน โดยนโยบายของการเงินระบบฐานราก (Microfinance) ของรัฐบาลได้มีหลักการที่สำคัญ คือ การมีบทบาทที่สำคัญของ MFIs ในการจัดหาบริการทางการเงิน

๒) องค์การทางการเงินที่ให้บริการการเงินระดับฐานราก (microfinance)

ในประเทศฟิลิปปินส์มีองค์กรที่ให้บริการสินเชื่อเพื่อคนรากฐานมีอยู่ด้วยกัน ๓ ประเภท คือ

(๒.๑) ธนาคารอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของประเทศฟิลิปปินส์ (The Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP)) โดยธนาคารกลางได้ใช้กฎหมาย The General Banking Law of ๒๐๐๐ ในการแสดงให้เห็นว่า การเงินระดับฐานรากเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจสถาบันการเงิน รวมทั้งการออกเกณฑ์และคู่มือเพื่อดำเนินการในภาคของการเงินการธนาคาร โดยธนาคารกลางของประเทศฟิลิปปินส์เห็นว่าการเงินระดับฐานรากมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะธนาคาร Rural Banks และ Thrift Banks ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารกลาง เป็นช่องทางหนึ่งที่มีส่วนช่วยส่งเสริมการเงินระดับฐานรากเพราะด้วยปัจจัยของโครงสร้างพื้นฐานของทางธนาคารที่เน้นการให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อในชนบท

(๒.๒) NGOs (Non - Governmental Organization) เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐแต่ต้องขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (The Securities and Exchange Commission) โดย NGOs ไม่สามารถรับฝากเงินได้ แต่ให้สินเชื่อได้เพียงอย่างเดียว

(๒.๓) สหกรณ์อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ The Cooperative Development Authority (DCA)

๓) หลักการที่สำคัญของการเงินระบบฐานราก (microfinance) ในประเทศฟิลิปปินส์

- (๓.๑) คนจนสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินอย่างยั่งยืน
- (๓.๒) คนจนมีความสามารถที่จะชำระคืนและมีการเก็บออม
- (๓.๓) สถาบันการเงินระดับฐานรากสามารถดำเนินกิจกรรมการให้สินเชื่ออย่างมีประสิทธิภาพ

๔) กฎหมายที่เกี่ยวข้องและการกำกับดูแล Microfinance

(๔.๑) Social Reform and Poverty Alleviation Act of ๑๙๙๗ (กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสังคมและบรรเทาเยียวความยากจน)

หลักการที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การพัฒนาและช่วยแก้ไขความยากจนสำหรับครอบครัวชาวฟิลิปปินส์ให้สามารถเข้าถึงความต้องการขั้นพื้นฐานทั้งทางด้านสุขภาพ อาหาร ที่อยู่ อาศัย รายได้ที่เพิ่มขึ้น รวมถึงการเข้าถึงแหล่งเงินทุน การศึกษา ซึ่งการแก้ไขปัญหาคความยากจนปัจจัยหนึ่งที่สำคัญก็คือการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อได้อย่างทั่วถึงด้วย โดยมีการกำหนดคำนิยาม “Micro finance” หมายถึงการระดมเงินเงินฝากและการให้สินเชื่อให้แก่คนยากจนเพื่อปรับปรุงรายได้ขั้นพื้นฐานในครัวเรือนและเป็นการขยายการเข้าถึงแหล่งเงินฝาก ซึ่งรวมไปถึงการให้สินเชื่อแก่รายย่อยให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อง่ายขึ้น

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีหมวดว่าด้วยการให้บริการการเงินระดับฐานรากสำหรับคนยากจนโดยได้มีการจัดตั้งบริษัททางการเงินและสินเชื่อของประชาชน (People’s Credit and Finance Corporation (PCFC)) ถูกจัดตั้งอยู่ในรูปแบบของบริษัท โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของทางรัฐบาล ซึ่งต้องขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (The Securities and Exchange Commission) โดยมีสถาบันการเงินระดับฐานรากที่เป็นหุ้นส่วนจำนวน ๔๘ สถาบัน ประกอบด้วยธนาคารเพื่อชนบท (rural bank), กลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) และสหกรณ์

PCFC ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการบริการเพื่อให้คนยากจนสามารถเข้าถึง microfinance ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักของรัฐบาลในการนำพาแหล่งสินเชื่อจากกองทุนการเงินทั้งภายในประเทศ (Land Bank of the Philippines) และต่างประเทศ (ADB-IFAD, World Bank) เพื่อให้บริการทางการเงินระดับฐานรากแก่ผู้ยากจน

(๔.๒) Agriculture and Fisheries Modernization Act of ๑๙๙๙^{๑๐๗} (กฎหมายว่าด้วยเกษตรกรรมและการประมง)

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ การให้โอกาสในการเพิ่มรายได้รวมทั้งการกระจายสินค้าทางการเกษตรและการประมง ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยเฉพาะผู้ที่ด้อยโอกาส รัฐต้องพัฒนาตลาดทางการเกษตรและการประมง เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการบรรเทาความยากจนและความเป็นธรรมทางสังคม รัฐจะต้องสร้างความมั่นใจให้แก่กลุ่มคนจนในสังคมสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรอย่างเป็นธรรม โอกาสทางด้านรายได้ การบริการขั้นพื้นฐาน

^{๑๐๗} <http://nafc.da.gov.ph/afma/index.php>, May ๒๐๑๑

(๔.๓) General Banking Act of ๒๐๐๐^{๑๐๘}

รัฐสภาได้ออกกฎหมายเพื่อกำหนดเกี่ยวกับการให้สินเชื่อเพื่อฐานราก โดยปรับปรุงแก้ไข General Banking Act of ๒๐๐๐ ให้สอดคล้องกับการที่ธนาคารสามารถปล่อยสินเชื่อให้แก่ฐานรากได้ เช่น เรื่องการพิจารณาการให้สินเชื่อของทางธนาคารกับผู้ขอสินเชื่อ เป็นต้น รวมทั้งออกประกาศของธนาคารกลางในการกำหนดวงเงินสินเชื่อการเงินระดับฐานรากไม่เกิน ๑๕๐,๐๐๐ เปโซ (หรือประมาณ ๑๐๕,๐๐๐ บาท) เป็นต้น

(๔.๔) (Executive Order No. ๑๓๘)^{๑๐๙}

เป็นคู่มือแนวทางของภาครัฐในการพัฒนาแนวนโยบายเรื่องการให้สินเชื่อและการพัฒนารูปแบบของการให้สินเชื่อที่กำหนดโดย คณะกรรมการสินเชื่อแห่งชาติ (The National Credit Council) โดยที่รัฐบาลต้องการผลักดันแก้ไขความยากจนเป็นอันดับแรก โดยเน้นให้ประชาชนที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารในการเข้าถึงสินเชื่อสถาบันการเงินหรือหน่วยงานทางการเงินให้ได้มากยิ่งขึ้น ทั้งๆ ที่คนยากจนยังมีความต้องการสินเชื่อเป็นจำนวนมากแต่ไม่สามารถเข้าถึงการเงินระดับฐานรากได้ จึงมีการออกคู่มือฉบับนี้เพื่อเป็นแนวทางในการกำกับหน่วยงานการเงินของภาครัฐและหน่วยงานอื่นๆ ของภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์เหล่านี้เป็นบรรทัดฐานที่จะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งของสินเชื่อได้ ภาครัฐ (ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงินของรัฐหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ) ต้องสนับสนุนให้คนจนมีเงินออม โดยเฉพาะชุมชนระดับรากฐานในการส่งเสริมให้มีเงินออมมากขึ้น

คู่มือดังกล่าวมีการกำหนดกฎเกณฑ์การคิดอัตราดอกเบี้ยต้องไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด โดยการคำนวณอัตราดอกเบี้ยต้องพิจารณาความเสี่ยงในเรื่องความสามารถในการชำระหนี้และค่าการบริการจัดการเป็นหลัก รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนการใช้ช่องทางสถาบันการเงินที่หลากหลายในการให้บริการสินเชื่อ โดยใช้ GNFA's (National Government Non-Financial Agencies) และ GOCCs (Government-Owned and Controlled Corporations) ในการเป็นช่องทางให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ชนบท เช่น การสร้างถนนในชนบท ให้เงินสนับสนุนด้านการศึกษา การเกษตร รวมทั้งเป็นเครื่องของภาครัฐที่จะให้สินเชื่อแก่หน่วยงานทางการเงินของรัฐ (Government Financial Institutions (GFIs)) โดย GFIs จะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการส่งบริการทางการเงินให้แก่สถาบันการเงินภาคเอกชน

๕) Electronic Money^{๑๑๐}

เทคโนโลยีมีส่วนสำคัญในการขยายการเข้าถึงการเงินระดับฐานรากและบริการทางการเงิน เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่ถูกและมีประสิทธิภาพสูง โดยอุตสาหกรรมทางการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศฟิลิปปินส์สามารถเข้าถึงบุคคลได้ทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ระบบการเติมเงิน โดยในแต่ละวันจะมีอัตราการส่งข้อความอยู่ที่ประมาณ ๐.๕ - ๑ เปโซ (เท่ากับ ๐.๓๕ - ๐.๗๐ สตางค์) ร้อยละ ๖๐ ของจำนวนคนในประเทศฟิลิปปินส์ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ และมีอัตราการส่งข้อความ SMS (Short Messaging Services) อยู่ที่ประมาณ ๑.๕ ล้านข้อความต่อวัน ประโยชน์ของการใช้ e-money ทางโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นการช่วยลดระยะเวลาการเดินทาง ลดค่าใช้จ่าย ลดความเสี่ยง และประหยัดเวลา ปัจจุบันประเทศฟิลิปปินส์ได้ให้ความสำคัญกับการให้บริการทางการเงินโดยใช้

^{๑๐๘} <http://www.lawphil.net>, May ๒๐๑๑

^{๑๐๙} <http://www.dof.gov.ph>, May ๒๐๑๑

^{๑๑๐} <http://www.bwtp.org>, May ๒๐๑๑

โทรศัพท์เคลื่อนที่มากยิ่งขึ้น เพราะไม่ต้องมีการจัดตั้งสถานที่เพื่อเพิ่มสาขาของธนาคารหรือองค์กรทางการเงินอื่น ๆ รวมทั้งลดค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นอย่างมาก

โดยสรุป การการแก้ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบของประเทศฟิลิปปินส์นั้น เกิดจากการปฏิรูปทางด้านสังคมที่ต้องการแก้ไขปัญหาระบบความยากจนและการปฏิรูปตลาดการเงินเพื่อให้คนจนสามารถเข้าถึงสินเชื่อของทางภาครัฐมากขึ้น โดยการปฏิรูปได้กำหนดเป็นแนวนโยบายของชาติส่งผลให้ระยะเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมา คนฟิลิปปินส์สามารถเข้าถึงสินเชื่อระดับฐานรากได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยนโยบายของภาครัฐต้องการให้ประชาชนชาวฟิลิปปินส์มีวิถีชีวิตที่หลุดพ้นจากความยากจน รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีก็มีส่วนช่วยให้การเข้าถึงสินเชื่อระดับฐานรากมีความคล่องตัว เข้าถึงได้ง่ายและประหยัด ทำให้ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอยู่ในลำดับต้นๆ ของทวีปเอเชียสำหรับการให้บริการสินเชื่อระดับฐานรากจากการจัดอันดับของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank (ADB))^{๑๑๑}

๕.๓ บทสรุปกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบของต่างประเทศ

๕.๓.๑ บทสรุปกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น พบเห็นได้น้อยกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา เนื่องจากสภาพสังคมที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจส่งผลให้ผู้บริโภคมีอัตราการรายได้เฉลี่ยที่เหมาะสมกับอัตรารายจ่าย ประกอบกับระบบสถาบันการเงินที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง และการให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคมของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ เช่น การให้เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ว่างงาน (Job Seeker's Allowances) ในประเทศอังกฤษ หรือการจัดตั้งให้มีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน Financial Ombudsman Service ตามกฎหมาย Financial Services and Markets Act ๒๐๐๐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำทางการเงินแก่ผู้บริโภค พิจารณาการกระทำผิดของผู้ถือใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่ออกโดย Office of Fair Trade การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการขอสินเชื่อ การตรวจสอบบัญชี เป็นต้น นอกจากนี้ ทั้งในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคไว้ในกฎหมายที่กำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อ เช่น การเสริมสร้างเกณฑ์ในการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบข้อสัญญาการให้สินเชื่อจากสถาบันการเงินต่างๆ การผลักดันให้ผู้บริโภคเกิด “Consumer Awareness” ตาม Truth in Lending Act ๑๙๖๘ และ การกำหนดเกณฑ์เรื่อง Unfair Relationship ตามกฎหมาย Consumer Credit Act ๒๐๐๖ ซึ่งกำหนดให้สัญญาซึ่งกำหนดให้ลูกหนี้มีภาระการชำระหนี้มากเกินไปถือว่าเป็นสัญญาที่ไม่ยุติธรรม เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ การกำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อต้องพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ก่อนทำข้อตกลงให้สินเชื่อ โดยให้คำนึงถึง อายุ ประสบการณ์ สถานะทางการเงินของลูกหนี้ด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายหรือวิธีการกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาจึงมีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ในเรื่องของเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่มีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพสูง ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามพื้นฐานของสภาพสังคมที่ต่างไปจากสภาพสังคมในประเทศที่กำลังพัฒนา และสถานะทางเศรษฐกิจที่ทำให้ภาครัฐสามารถออกเกณฑ์ดังกล่าวโดยไม่เป็นภาระสำหรับผู้ประกอบธุรกิจ

^{๑๑๑} <http://www.adb.org/default.asp>, May ๒๐๑๑

มากจนเกินไปจนไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้ หากประเทศไทยจะนำหลักดังกล่าวมาใช้ จึงจะเป็นการพัฒนากฎหมายที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน Non-Bank หรือผู้ให้สินเชื่อที่มีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลและมีทุนจัดตั้งสูงกว่าผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดา เช่น เจ้าหนี้ในระบบ แต่ก็ส่งผลดีแก่ผู้บริโภคในภาพรวม เนื่องจากมีผู้บริโภคไม่น้อยที่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ซึ่งการเข้าถึงแหล่งข้อมูลเหล่านี้ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารเงินของผู้บริโภคให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ประเทศสิงคโปร์ก็นำเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคมาเป็นบทบัญญัติใน Singapore Money Lender Act ๒๐๐๘ เช่น เกณฑ์ในการโฆษณาที่กำหนดไม่ให้โฆษณาเกินจริง และการกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) นอกจากนี้ กฎหมาย Singapore Money Lender Act ๒๐๐๘ ได้กำหนดเกณฑ์ในการให้สินเชื่อเฉพาะสำหรับสินเชื่อที่มีจำนวนเกิน ๓๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ ๗๕,๐๐๐ บาท) และผู้ขอสินเชื่อมีรายได้น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อปี (ประมาณ ๕๐,๐๐๐ บาท) โดยกำหนดให้สินเชื่อที่มีหลักประกันให้คิดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ ๑๒ ต่อปี และสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันให้คิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ ๑๘ ต่อปี ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงความตระหนักของรัฐบาลสิงคโปร์ที่เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสินเชื่อลักษณะ Microcredit กับสินเชื่อทั่วไป จึงมีการกำหนดเกณฑ์เฉพาะขึ้น และได้ให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย ซึ่งการกำหนดเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวยังไม่มีในประเทศไทย

ในส่วนของกฎหมาย Money Lender Ordinance ๑๙๙๗ ซึ่งกำกับดูแลการให้สินเชื่อส่วนบุคคลในฮ่องกงนั้น ผู้วิจัยพบว่ากระบวนการในการขอใบอนุญาตแม้ว่าจะเป็นกระบวนการที่มีการตรวจสอบอย่างละเอียดโดยกำหนดให้ต้องผ่านการพิจารณาของนายทะเบียนและกรมตำรวจ แต่กระบวนการดังกล่าวอาจไม่ประสบความสำเร็จในประเทศไทยก็เป็นได้ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวจะเป็นการลดแรงจูงใจให้เจ้าหนี้ในระบบเข้ามาลงทะเบียนประกอบธุรกิจกับหน่วยงานของภาครัฐ นอกจากนี้ ก่อนที่กฎหมาย Money Lender Ordinance ๑๙๙๗ จะมีผลบังคับใช้ ฮ่องกงได้นำกฎหมายของประเทศอังกฤษมาใช้ ในสมัยที่ยังเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษอยู่ และกฎหมายดังกล่าวก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้อย่างได้ผลดีในประเทศหนึ่ง อาจไม่สามารถบังคับใช้ได้ในประเทศหนึ่งก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม จากการเพิ่มอัตราโทษปรับที่สูงถึง ๕ ล้านดอลลาร์ฮ่องกง การกำหนดให้มีโทษจำคุกสูงสุด ๑๐ ปี และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดไว้ที่ร้อยละ ๖๐ ต่อปี ในกฎหมาย Money Lender Ordinance ๑๙๙๗ อาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายมีจำนวนที่ลดลง และจำนวนคดีความที่เกิดขึ้นจากการทวงถามหนี้ลดน้อยลงตามลำดับ

๕.๓.๒ บทสรุปกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหเจ้าหนี้ในระบบในประเทศที่กำลังพัฒนา

การใช้ระบบ Microfinance มีส่วนช่วยให้ผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากยิ่งขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีเงินออมและการสนับสนุนให้สถาบันการเงินฐานรากให้สินเชื่อและให้บริการทางการเงินแก่คนจนได้อย่างยั่งยืนผ่านการสนับสนุนจากธนาคารกลาง (Bangko Sentral Ng Pilipinas) เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนและไม่ต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากเจ้าหนี้ในระบบซึ่งคิดอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ ๒๐๐ ต่อปี อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ดังกล่าว พบว่ามีหนี้เสียจำนวนมากและเป็นภาระทางงบประมาณกับภาครัฐ

ดังนั้น ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในระดับฐานราก ภาครัฐจึงต้องพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้สินของผู้บริโภคด้วย เพื่อป้องกันปัญหาหนี้เสียซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆ ตามมาในภายหลังได้ การให้สินเชื่อแก่ประชาชนจึงต้องสนับสนุนให้ประชาชนสามารถนำเงินดังกล่าวไปต่อยอดหรือสร้างกำไรได้อีกด้วย เพื่อไม่ให้เป็นการระแ่ประชาชนเองในภายหลัง และสามารถชำระหนี้ดังกล่าวได้ด้วยตนเอง

หากพิจารณาถึงแนวทางในการแก้ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบผ่านระบบ Microfinance โดยการให้ระบบ Microfinance เป็นทางเลือกแก่ผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้นั้น จะพบว่ามาตรการดังกล่าวอาจเป็นดาบสองคมของผู้ขอสินเชื่อไม่สามารถชำระหนี้ดังกล่าวได้ภายในกำหนดเวลา ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยและอัตราค่าปรับผิณฑ์ชำระหนี้เป็นภาระหนี้สะสมเกินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าหนี้ ดังนั้น จากการศึกษามาตรการ Microfinance ของธนาคารกรามิน ในประเทศบังคลาเทศ พบว่ามาตรการดังกล่าวอาศัยการพัฒนาศักยภาพในการสร้างรายได้ของตัวลูกหนี้เองควบคู่ไปกับการให้สินเชื่อของธนาคารผ่านเกณฑ์ในการให้สินเชื่อแต่ละประเภทที่มุ่งเน้นให้ลูกหนี้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ด้วยตนเอง เช่น การพัฒนาสภาพทางสังคม การศึกษา และสุขภาพ ผ่านบทบัญญัติ ๑๖ ประการ เช่น การปลูกผักไว้บริโภคเองตลอดปี การลดค่าใช้จ่ายภายในครอบครัว การให้การศึกษาแก่บุตรหลาน และการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม เป็นต้น หลักการดังกล่าวควรนำมาประยุกต์ใช้ในชุมชนในแถบชนบทของไทยเพื่อเป็นการลดรายจ่ายและสร้างรายได้แก่ผู้ยากไร้ซึ่งมีพื้นฐานสังคมที่คล้ายกับผู้ยากจนในประเทศบังคลาเทศ มาตรการทางสังคมดังกล่าว จึงเป็นมาตรการที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนซึ่งผลลัพธ์ข้างเคียงที่ได้รับจากการแก้ไขปัญหาความยากจนก็คือการลดความต้องการของผู้บริโภคในการขอสินเชื่อจากเจ้าหนี้ในระบบนั่นเอง

จากรายงานของธนาคารกลางของประเทศอินเดียที่เสนอร่างกฎหมาย Money Lender and Accredited Loan Providers' Bill ๑๙๙๗ พบว่า การกำหนดให้มีผู้ประกอบการธุรกิจประเภท “Accredited Loan Provider” หรือ “ผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง” เป็นการสร้างระบบเชื่อมโยงหรือระบบ “Linkage” ระหว่างสถาบันการเงินและผู้บริโภคโดยมีผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรองเป็นตัวเชื่อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหนี้ในระบบเข้ามาประกอบธุรกิจในระบบในฐานะผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด กล่าวคือการคงไว้ซึ่งข้อดีของบุคลากรเหล่านี้ และการกำจัดซึ่งข้อเสียจากพฤติกรรมการให้สินเชื่อที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้ง พบว่าประชากรในอินเดียที่กู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ในระบบสามารถชำระหนี้คงค้างในระบบได้มากกว่า ดังนั้น ผู้ให้สินเชื่อในระบบก็มีส่วนในการทำให้ลูกหนี้นอกสถาบันการเงินมีสถานะที่ดีขึ้น การแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบจึงไม่ควรเป็น การกำจัดเจ้าหนี้ในระบบเหล่านี้ เนื่องจากเจ้าหนี้ในระบบทำหน้าที่ให้สินเชื่อในลักษณะของ Bridge Loan หรือสินเชื่อระยะสั้นได้ดีกว่าสถาบันการเงิน นอกจากนี้ “การจัดให้มีผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง” จะเป็นช่องทางสำหรับภาครัฐในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะในการขอสินเชื่อของผู้บริโภค ในระดับฐานราก ซึ่งจะส่งผลให้ภาครัฐมีความเข้าใจถึงความต้องการของผู้บริโภคในกลุ่มดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น จนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของกลุ่มฐานรากได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

บทที่ ๖

บทสรุปและเสนอแนะ

๖.๑ บทสรุป

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับหนี้นอกระบบและการดำเนินการโครงการต่างๆ ของรัฐในช่วงที่ผ่านมาพบว่าการเป็นหนี้นอกระบบของประชาชนเป็นปัญหามาช้านาน และเมื่อพิจารณาข้อมูลสถิติจำนวนหนี้สินของลูกหนี้นอกระบบต่อครัวเรือนนั้น มีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี โดยตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ - ๒๕๕๒ เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว ซึ่งเกิดจากการซื้อหรือเช่าบ้านเป็นอันดับแรก เป็นค่าใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภค ค่าใช้จ่ายในการทำธุรกิจ ในการประกอบอาชีพ การทำการเกษตร ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามลำดับ ซึ่งในปี ๒๕๕๒ จำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนสูงถึง ๑๓๔,๖๘๙ บาท รัฐบาลก็ได้ดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหนี้นอกระบบทั้งทางตรงและทางอ้อม และการดำเนินโครงการดังกล่าวก็สามารถช่วยเหลือประชาชนได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี จากข้อมูลสถิติทั้งของสำนักงานสถิติแห่งชาติเกี่ยวกับจำนวนหนี้ครัวเรือนของประชาชนประกอบกับข้อมูลจากผู้เข้าร่วมโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนพบว่ายังมีประชาชนอีกจำนวนมากที่ยังคงเป็นหนี้นอกระบบอยู่เป็นจำนวนมาก จากการศึกษาค้นคว้าของโครงการวิจัยฉบับนี้ จึงสรุปได้ ดังนี้

๖.๑.๑ การดำเนินการของรัฐบาลในช่วงเวลาที่ผ่านมา

๑) โครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรง ได้แก่

(๑) สินเชื่อส่วนบุคคล ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาต ตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัด เช่น

(๑.๑) อัตราดอกเบี้ยของผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non - bank) สามารถเรียกเก็บได้ยังคงอ้างอิงกับอัตราดอกเบี้ยของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือไม่เกินร้อยละ ๑๕ แต่กำหนดให้สามารถเรียกค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เช่น ค่าปรับ ค่าบริการ เป็นต้น รวมทั้งหมดต้องไม่เกินร้อยละ ๒๘ ต่อปี

(๑.๒) ต้องมีการจดทะเบียนผู้ประกอบธุรกิจ โดยเป็นนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่ต่ำกว่า ๕๐ ล้านบาท

(๑.๓) การพิจารณาให้สินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับนั้น กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาฐานะทางการเงิน คือ เป็นผู้ที่มีรายได้ประจำ โดยมีการกำหนดรายได้ขั้นต่ำตั้งแต่ ๕,๐๐๐ บาท จนถึง ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อเดือน

(๑.๔) หลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลและเป็นธุรกิจขนาดใหญ่

บทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับการปล่อยกู้ของเจ้าหนี้นอกระบบ ซึ่งมักจะเป็นบุคคลธรรมดาที่ให้กู้ยืมเงินในจำนวนไม่มาก โดยเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างมาก ซึ่งเจ้าหนี้นอกระบบจะหาผลประโยชน์จากดอกเบี้ยเป็นหลัก ดังนั้น

เจ้าหน้าที่นอกระบบบางส่วนจึงไม่มีคุณสมบัติตามที่จะสามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับดังกล่าวได้

(๒) โครงการแก้ไขปัญหานี้สัณฐานประชาชน เป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ นอกระบบมาลงทะเบียน โดยมี ธกส. และ ธนาคารออมสินเป็นหน่วยงานรับขึ้นทะเบียนหนี้ นอกระบบ ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลจากแบบสอบถามของลูกหนี้ นอกระบบ พบปัญหาหลายประการ เกี่ยวกับโครงการแก้ไขปัญหานี้สัณฐานประชาชน เช่น

(๒.๑) ปัญหาการสื่อสารข้อมูลที่มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอของรัฐบาล

(๒.๒) ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการของรัฐบาลในมาตรการช่วยเหลือกลุ่ม ลูกหนี้ นอกระบบยังไม่สามารถสร้างความมั่นใจได้อย่างเพียงพอในกลุ่มประชาชนทั่วไปว่าจะแก้ปัญหา ของชาวบ้านอย่างยั่งยืนได้อย่างไรเช่นลูกหนี้ที่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ต้องเป็นลูกหนี้ที่มีคุณสมบัติ ตามเกณฑ์ที่กำหนดดังนั้นหากลูกหนี้ที่ไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดก็จะไม่สามารถลงทะเบียนใน โครงการได้ และการกำหนดวงเงินขั้นสูงของผู้เข้าร่วมโครงการต้องเป็นหนี้จำนวนไม่เกิน ๒ แสนบาท ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่มีหนี้ นอกระบบมากกว่าจำนวน ๒๐๐,๐๐ บาทไม่สามารถเข้าร่วมโครงการ ได้

(๒.๓) ปัญหาความไม่โปร่งใส การทุจริต การสวมรอยของกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้มี ปัญหาหนี้ นอกระบบอย่างแท้จริง

นอกจากนี้จากข้อมูลของเอแบคโพล^{๑๑๒} เกี่ยวกับการสำรวจความเห็น กลุ่มคนเป็นหนี้ นอกระบบและกลุ่มเจ้าหน้าที่มาตรการของรัฐบาลในการช่วยเหลือลูกหนี้ นอกระบบ ในส่วนข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มคนปล่อยหนี้ นอกระบบ พบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ ๙๒ มองว่ามาตรการ ช่วยเหลือลูกหนี้ นอกระบบของรัฐบาลไม่มีผลกระทบต่อการปล่อยหนี้ นอกระบบของพวกเขา และเกินกว่าครึ่งหรือร้อยละ ๕๔.๕ เห็นว่า มาตรการของรัฐบาลไม่มีผลทำให้พวกเขาลดดอกเบี้ย ให้กับลูกหนี้ นอกระบบอีกด้วย

(๓) โครงการบัตรลดหนี้ วินัยดี มีวงเงิน เป็นโครงการที่ต่อเนื่องกับโครงการแก้ไข ปัญหาหนี้สัณฐานประชาชน มีผู้ให้ความเห็นว่าบัตรลดหนี้ ซึ่งอาจเป็นช่องทางโยกหนี้ ย้ายหนี้ มากกว่า^{๑๑๓} หากผู้เข้าร่วมโครงการยังคงไม่มีวินัยทางการเงิน บัตรลดหนี้ อาจเป็นเพียงเครื่องมือที่ใช้ สำหรับการหมุนเงินเท่านั้น อาจจะมีลูกหนี้บางรายที่มีรายได้พอสมควรแต่มีรายจ่ายเกินตัว เพราะ มีความต้องการในการบริโภคมากเกินไป การที่มีบัตรลดหนี้สัณฐานกับมีนายทุนให้กู้เพิ่มขึ้นอีก ๑ ราย ก็จะได้เงินกู้เพิ่มอีกก้อนหนึ่ง เพื่อมาชำระหนี้กับธนาคารในโครงการแก้ไขหนี้สัณฐานประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดการผัดผ่อนชำระหนี้และใช้เงินกู้นอกระบบเงินฉุกเฉินของบัตรลดหนี้ ในการชำระหนี้อื่น ๆ อีกต่อไปได้ ซึ่งจะทำให้ลูกหนี้ยังคงอยู่ในวงเวียนของการเป็นหนี้ต่อไป

(๔) โครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (โครงการหมอนี่) เป็น โครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการการเงินภายใน ครัวเรือน เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือน การดำเนินชีวิตภายใต้เศรษฐกิจพอเพียง เมื่อประชาชนมี ความสามารถการบริหารจัดการการเงินที่ดี ก็จะเป็นการลดการก่อหนี้จากเจ้าหน้าที่นอกระบบได้ทาง

^{๑๑๒} ABAC REAL-TIME POLL. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: http://www.abacsimba.au.edu/realtime/ABACPOLL_Realtime_Flat.html (วันที่ค้นข้อมูล ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔)

^{๑๑๓} ASTVผู้จัดการออนไลน์. บัตรลดหนี้หรือบัตรโยกหนี้. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๓๐๐๐๐๑๑๖๒๒๕> (วันที่ค้นข้อมูล ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๔)

หนึ่ง ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่ดีและจะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

๒) โครงการที่ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้มากขึ้น

(๑) กองทุนพัฒนาชนบท หรือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นการสร้างหรือพัฒนาชุมชนในเรื่องที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม พัฒนาอาชีพ และที่ทำกิน โดยเป็นการช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือมีรายได้ที่ยั่งยืนเพื่อลดปัญหาการเป็นหนี้ สร้างความเข้มแข็งในชุมชนและเพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งเป็นโครงการที่ดีสำหรับการวางรากฐานความยั่งยืน แต่มีใช้สิ่งที่จะสามารถแก้ไข ปัญหาเรื่องเจ้าหน่นนอกระบบได้โดยตรง

(๒) โครงการธนาคารประชาชน เป็นโครงการที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการสินเชื่อเพื่อลงทุนประกอบธุรกิจส่วนตัว ซึ่งดำเนินการโดยธนาคารออมสิน ซึ่งจากการติดตามและการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล^{๑๑๔} ระบุว่าโครงการธนาคารประชาชนมีบทบาทสำคัญในการเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ประกอบการรายย่อย อีกทั้งเป็นการลดภาระการพึ่งพาเงินกู้นอกระบบ แต่การกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ค้าประกัน หรือหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของผู้ที่ประสงค์จะกู้ยืมเงินในโครงการดังกล่าว ทำให้ผู้ขอสินเชื่อบางกลุ่มที่ไม่สามารถหาบุคคลค้ำประกัน หรือไม่มีหลักทรัพย์เพื่อใช้สำหรับค้ำประกันการกู้ยืมเงิน ก็ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชนได้ ซึ่งหากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ก็จะต้องไปกู้ยืมจากเจ้าหน่นนอกระบบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(๓) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นการแก้ไขหนี้สินนอกระบบทางอ้อม โดยการสร้างหรือพัฒนาชุมชนในเรื่องที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม พัฒนาอาชีพ และที่ทำกิน เป็นการสร้างรายได้เพิ่มขึ้นหรือรายได้ให้ยั่งยืนเพื่อลดการเป็นหนี้ การกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้านนั้นจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะ โดยมีการรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อกู้เงินและมีการจัดทำเป็นโครงการ โดยวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเงินจะกู้เพื่อการสร้างอาชีพ หรือการพัฒนาที่ทำกิน หรือพัฒนาที่อยู่อาศัย การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเป็นการสร้างโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนได้มากขึ้น และเป็นโครงการที่สามารถลดการพึ่งพิงเงินกู้นอกระบบได้ แต่ไม่ใช้สินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภคโดยตรง

(๔) ไปรษณีย์เพื่อสินเชื่อรายย่อย (Post Bank) เป็นโครงการที่เปิดให้บริการในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งจะดำเนินการโดยมีอัตราเงินที่ให้อัตราเงินไม่สูงมากนัก คือ ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาทต่อราย คิดอัตราดอกเบี้ยรวมค่าธรรมเนียมต่างๆ แล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๒๘ ต่อปี ในลักษณะเดียวกับการคิดดอกเบี้ยของสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีชัดเจนในรายละเอียด เนื่องจากเพิ่งเริ่มดำเนินการ

๖.๑.๒ กฎหมายที่ใช้บังคับกับการกู้ยืมเงิน

๑) การกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่สามารถเรียกได้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปีนั้น มีใช้กันมาตั้งแต่ช่วงสมัยรัชกาลที่ ๔ ถึงรัชกาลที่ ๕ ตั้งแต่ก่อนมีประมวลกฎหมายแพ่งและ

^{๑๑๔} สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล: รายงานฉบับสมบูรณ์”, (โครงการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐), หน้า ๘๘

พาณิชย์ และต่อมาเมื่อมีการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีการกำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สามารถเรียกได้จากการกู้ยืมเงินในบรรพ ๓ โดยกำหนดในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปีเช่นกัน แต่ที่ผ่านจะเห็นได้ว่าการผ่อนปรนเรื่องอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นสถาบันการเงินเนื่องจากเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ และกรณีผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับเนื่องจากเป็นการให้สินเชื่อที่ไม่มีหลักประกัน จึงสมควรมีการทบทวนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสามารถเรียกได้จากการกู้ยืมเงินไว้ไม่เกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีนั้น ว่ายังสมควรกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดไว้ในกฎหมายหรือไม่

แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้สถาบันการเงินสามารถเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่าร้อยละ ๑๕ และการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสามารถเรียกดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมรวมกันได้ไม่เกินร้อยละ ๒๘ นั้น อาจพิจารณาได้ว่าการประกอบธุรกิจดังกล่าวอยู่ในการกำกับดูแลของภาครัฐโดยมีกฎหมายกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ รัฐบาลจึงสามารถควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวอย่างเข้มงวดไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนได้

๒) การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอัตราดอกเบี้ยนั้น ไม่สามารถควบคุมการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจากการเงินกู้ยืมเงินได้ โดยเมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาฎีกาเกี่ยวกับคดีที่มีการให้กู้ยืมเงินและเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้นเห็นได้ว่า หากเจ้าหนี้เรียกดอกเบี้ยจากลูกหนี้เกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีแล้ว เมื่อมีการดำเนินคดีและฟ้องร้องคดีต่อศาล สัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวยังคงใช้บังคับได้ตามกฎหมายจะมีเพียงข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเท่านั้นที่เป็นโมฆะ ทำให้การกู้ยืมเงินโดยทั่วไประหว่างบุคคลธรรมดา เจ้าหนี้ยังคงตกลงกับลูกหนี้ในการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมาย

๓) ปัจจุบันการให้กู้ยืมเงินได้มีรูปแบบเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นการทำสัญญากู้ยืมเงินปกติ โดยได้มีการเลี่ยงกฎหมายโดยการทำสัญญากันในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่การกู้ยืมเงิน ทำให้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บังคับใช้กับสัญญากู้ยืมเงินเท่านั้น

๔) ปัจจุบันมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อโดยการใช้ช่องทางของบัตรเครดิตและบัตรผ่อนชำระสินค้าที่เรียกว่าธุรกิจเงินด่วน โดยการให้ผู้ที่ต้องการใช้เงินไปรูดบัตรเพื่อผ่อนชำระราคาสินค้า ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจเงินด่วนเป็นนายหน้าในการรับซื้อสินค้าดังกล่าวโดยคิดค่าธรรมเนียมจากการรับซื้อสินค้า โดยผู้ที่ต้องการใช้เงินที่รูดบัตรซื้อสินค้าไปก็ยังคงต้องผ่อนชำระราคาสินค้ากับผู้ให้บริการบัตรผ่อนชำระสินค้าต่อไป ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะได้

ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อกำกับดูแลการให้กู้ยืมเงินหรือการให้สินเชื่อที่ผ่านมานั้น จึงเห็นได้ว่าไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบโดยตรง แต่เป็นกฎหมายที่ตราไว้เพื่อกำหนดเกณฑ์ในการให้กู้ยืมเงินของบุคคลโดยทั่วไป หรือบุคคลกลุ่มเฉพาะ เช่น สถาบันการเงิน หรือ Non-Bank เท่านั้น

๖.๑.๓ ปัญหาของการเข้าถึงสินเชื่อของประชาชน

รูปแบบของการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไม่สอดคล้องกับรูปแบบการให้สินเชื่อในระบบ เช่น

๑) ปริมาณการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปต่อรายบุคคลหรือต่อบริษัทหนึ่งเริ่มต้นตั้งแต่หลักแสนไปจนถึงหลักล้าน ในขณะที่การปล่อยสินเชื่อในระบบของกลุ่มเจ้าหนึ่้นอกระบบจำนวนของสินเชื่อเริ่มต้นตั้งแต่หลักร้อยไปจนถึงหลักหมื่น

๒) อัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน สามารถเรียกดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืมเงินในอัตราสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ส่วนเจ้าหนึ่้นอกระบบมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่เข้ามาดูแลเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ย และมีบทกำหนดโทษทางอาญา ในเรื่องการค้ากับใช้กฎหมายเมื่อเปรียบเทียบเรื่องการค้าอัตราดอกเบี้ยระหว่างสถาบันการเงินกับเจ้าหนึ่้นอกระบบพบว่า กฎหมายที่ควบคุมอัตราดอกเบี้ยในการให้สินเชื่อของเจ้าหนึ่้นอกระบบในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอแม้จะมีบทกำหนดโทษทางอาญา

๓) ระยะเวลาชำระหนี้ การกู้ยืมเงินกับทางธนาคารพาณิชย์มีกำหนดระยะเวลาเป็นรายปีในการผ่อนชำระเป็นงวด ๆ แต่ในขณะที่ระยะเวลากำหนดชำระหนี้สินของหนึ่้นอกระบบนั้นเป็นระยะเวลาที่สั้นประมาณ ๒๔ วัน ถึง ๑ เดือน แต่ลูกหนึ่้นมีการกู้ยืมเงินบ่อยครั้ง

๔) วัตถุประสงค์ของการให้สินเชื่อ การกู้ยืมเงินนอกระบบนั้นขึ้นวัตถุประสงค์มีความหลากหลายขึ้นอยู่กับความต้องการของลูกหนึ่้น ไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อการอุปโภค บริโภค ในครัวเรือน การรักษาพยาบาล หรือแม้กระทั่งเป็นเงินทุนหมุนเวียนในธุรกิจ

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา หลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา หลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญา และหลักสุจริต เป็นต้น พบว่าการทำสัญญาระหว่างคู่สัญญาที่เป็นเอกชนกับเอกชนนั้น คู่กรณีมีอิสระอย่างเต็มที่ในการตกลงตามสัญญาผูกพันนิติสัมพันธ์อย่างไรก็ได้ตราบเท่าที่ข้อสัญญาดังกล่าวไม่ขัดกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ต่อมาแนวทางตามทฤษฎีดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมเป็นจำนวนมาก ประเทศไทยได้มีแนวความคิดที่จะคุ้มครองประชาชนที่ต้องผูกพันตามสัญญา โดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อศาลสามารถใช้ในการพิจารณาข้อสัญญาว่าสัญญาหรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรม และให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรมนั้น มีผลใช้บังคับเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี และเมื่อนำลักษณะของสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมาพิจารณาเปรียบเทียบกับการกู้ยืมนอกระบบ พบว่า มีลักษณะร่วมกันประการหนึ่ง คือ เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจหรือสังคมเหนือกว่า ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญาซึ่งเป็นทางให้อีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบ อย่างไรก็ตาม การกู้ยืมนอกระบบมักจะมีได้มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร และการกู้ยืมนอกระบบโดยมีการเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดมีลักษณะนิติกรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมาย แต่สัญญาไม่เป็นธรรมอาจมิใช่สัญญาที่ต้องห้ามตามกฎหมาย เป็นต้น แต่อาจพิจารณานำแนวทางในการที่รัฐแก้ปัญหาหนึ่้นของสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาหนึ่้นอกระบบได้โดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายควบคุม อันเป็นการที่รัฐจะใช้อำนาจจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนบางส่วนซึ่งใช้สิทธิที่มีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม

และเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาเป็นจำนวนมาก เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามหลักสุจริตที่มีแนวความคิดว่าทุกคนต้องใช้สิทธิของตนโดยสุจริต

๖.๑.๔ ข้อมูลที่พบจากการสำรวจ

จากการสำรวจข้อมูลจากประชาชนจำนวน ๔๕๐ คน แบ่งเป็นลูกหนี้จำนวน ๔๐๐ คน และเจ้าหนี้จำนวน ๕๐ คน ในช่วงเดือนมิถุนายน ถึง กรกฎาคม ๒๕๕๔ พบว่า ประชาชนที่เป็นหนี้ในระบบยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมในระบบ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

๑) การขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินต่าง ๆ มีความยุ่งยากในการขอสินเชื่อ ทั้งเรื่องเอกสารและขั้นตอนการดำเนินการทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินได้ เพราะไม่มีเอกสารหรือหลักฐานต่าง ๆ ตามที่สถาบันการเงินกำหนด ประกอบกับขั้นตอนที่ยุ่งยากทำให้ใช้ระยะเวลาในการขอสินเชื่อานและไม่สะดวกเหมือนการกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบ

๒) การขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินต่าง ๆ มีการกำหนดเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินรวมถึงคุณสมบัติของผู้ค้ำประกัน เช่น เงินเดือนสูง หรืออาชีพมั่นคง หรือเป็นข้าราชการ ทำให้ประชาชน ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสถาบันการเงินได้

๓) การแก้ไขปัญหารัฐอาจยังไม่มีช่องทางที่เหมือนกันเจ้าหนี้นอกระบบ เช่น การให้กู้ยืมแบบใช้คินรายวัน หรือรายเดือน โดยคิดดอกเบี้ยรายวัน หรือรายเดือน

๔) ลูกหนี้บางรายผิติดการชำระหนี้และปรากฏเป็นข้อมูลรายงานอยู่ในบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด ทำให้ไม่สามารถขอสินเชื่อในระบบได้อีก

๕) โครงการช่วยเหลือของรัฐบางโครงการขาดการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงทำให้ประชาชนบางกลุ่มที่เดือดร้อนไม่ทราบถึงการช่วยเหลือ

๖) เงื่อนไขการให้สินเชื่อของธนาคารของรัฐในโครงการดังกล่าว กำหนดเกี่ยวกับการค้ำประกัน ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ลูกหนี้นอกระบบผู้เข้าร่วมโครงการเป็นอย่างมาก

จากแบบสอบถามลูกหนี้นอกระบบและเจ้าหนี้นอกระบบพบว่า ตลาดเงินนอกระบบเป็นแหล่งเงินที่เกิดขึ้นเองตามความจำเป็น (ปัจจัย ๔ ของมนุษย์) และสภาพแวดล้อมของลูกหนี้นอกระบบ ณ สภาวะขณะนั้น เช่น ช่วงเวลาเปิดภาคเรียนของบุตร ส่วนสาเหตุที่ตลาดเงินนอกระบบขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากตลาดการเงินในระบบ (ธนาคารพาณิชย์และธนาคารของรัฐ) ไม่สามารถสนองความต้องการทางการเงินและการให้บริการแก่คนส่วนใหญ่ได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ ประกอบกับเหตุผลอื่นอีกหลายประการ เช่น ตลาดการเงินนอกระบบมีความยืดหยุ่นในเรื่องรูปแบบการชำระหนี้ที่จำนวนเงินที่จะกู้ยืม การไม่ต้องมีบุคคลมาค้ำประกันหรือหลักทรัพย์อื่น ๆ มาค้ำประกัน เป็นต้น

๖.๑.๕ แนวทางของกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาสภาพปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบในต่างประเทศ พบว่าปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบในต่างประเทศนั้นมีลักษณะที่มีความคล้ายกับปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบในประเทศไทยในแง่ของปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคม เช่น การคิดดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าเหตุซึ่งส่งผลให้ผู้กู้ยืมเงินมีภาระในการชำระหนี้ที่สูงอย่างไม่เป็นธรรม และพฤติกรรมในการทวงถามหนี้ที่มีลักษณะของการข่มขู่

การใช้ความรุนแรง การทำร้ายร่างกาย และการประจานหนี้ต่อสาธารณะชนซึ่งก่อให้เกิดความอับอายต่อผู้กู้ยืมเงิน

หากพิจารณาถึงประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นสหรัฐอเมริกาหรือประเทศอังกฤษ แม้ว่าประเทศเหล่านี้พบว่าประสบกับปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบน้อยกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา จากการศึกษาในวิจัยฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบในประเทศอังกฤษระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๒๐ ถึง ๑๙๔๙ มิได้ลดน้อยลงจากการออกกฎหมาย Moneylenders Act ๑๙๒๕ หากแต่เป็นการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอังกฤษที่ส่งผลให้ประชาชนมีอัตราการรายได้ที่สอดคล้องกับค่าครองชีพมากกว่า

ในประเทศอินเดีย บังคลาเทศ และประเทศฟิลิปปินส์ มีการจัดทำ “Self-Help Groups” หรือ “Non-Governmental Organizations” และการสร้าง “linkage” ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนผ่านโครงการหรือองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ รวมทั้งการเชื่อมโยงระบบ Microfinance เพื่อจัดการกับปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบนั้นสามารถพบเห็นได้ในหลายประเทศ เช่น การกำหนดให้มีผู้ให้สินเชื่อในลักษณะ “Accredited Loan Provider” ของประเทศอินเดีย หรือการที่ธนาคารกรามีนของประเทศบังคลาเทศให้ความสำคัญกับการให้บริการทางการเงินในระดับจุลภาค (Microfinance)

๖.๒ ข้อเสนอแนะ

แนวคิดของคณะผู้วิจัยในการแก้ไขปัญหาลูกหนี้นอกระบบ คือ ไม่ใช่ภาครัฐจะต้องดำเนินการให้เจ้าหนี้นอกระบบเหล่านี้สูญหายไป หากแต่ภาครัฐต้องให้ความยอมรับการมีอยู่ของเจ้าหนี้นอกระบบเหล่านี้ และสร้างระบบที่บุคคลเหล่านี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยให้ถือว่าเป็นหนึ่งในกลไกทางการเงินระดับฐานรากที่มีความสำคัญและมีศักดิ์ศรีในการประกอบอาชีพดังกล่าวได้อย่างเปิดเผย ซึ่งกฎหมายต้องเปิดช่องทางในการดำเนินธุรกิจให้แก่บุคคลเหล่านี้ก่อน หากนำตัวอย่างจากการศึกษาของธนาคารกลางของประเทศอินเดียมาใช้เป็นแบบอย่าง จะพบว่าเจ้าหนี้นอกระบบเหล่านี้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินการเป็นตัวแทนให้กับธนาคาร หรือสถาบันการเงินในการปล่อยสินเชื่อได้ โดยสถาบันการเงินอาจจ้างบุคคลเหล่านี้ในการดำเนินการเป็นตัวแทนของธนาคารหรือไม่ก็ได้ ข้อได้เปรียบของเจ้าหนี้นอกระบบ คือ “ความชำนาญในพื้นที่” ไม่ว่าเจ้าพนักงานของรัฐ สถาบันการเงิน หรือขององค์กรใดก็ไม่สามารถเข้าถึงประชาชนในเขตชุมชนได้ทั่วถึง

อย่างไรก็ดี การเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขปัญหาลูกหนี้นอกระบบ การพิจารณาแนวทางของกฎหมายต่างประเทศต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมในแต่ละประเทศ ซึ่งล้วนมีลักษณะเฉพาะตัว ดังนั้น การแก้ไขปัญหาลูกหนี้นอกระบบจึงต้องพิจารณาหลายองค์ประกอบ เพื่อสร้างระบบที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทยและลักษณะของเจ้าหนี้นอกระบบ

๖.๒.๑ มาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลเจ้าหนี้นอกระบบ

๑) คณะผู้วิจัยเห็นว่า สมควรที่จะออกกฎหมายเฉพาะกำหนดลักษณะการให้สินเชื่อในระบบ และการกำกับดูแลที่เหมาะสม รวมทั้งการนำระบบ “linkage” ของประเทศอินเดียมาเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดช่องทางใหม่สำหรับสถาบันการเงิน ธนาคาร หรือกับองค์กรอื่นใดในการปล่อย

สินเชื่อ และช่วยผลักดันให้การกระจายสินเชื่อในระบบไปสู่ประชาชนระดับฐานรากได้ดียิ่งขึ้นด้วย โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลการให้สินเชื่อ หรือการให้กู้ยืมเงิน ระหว่าง “บุคคลธรรมดา” ภายในประเทศ และเพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองผลประโยชน์ให้กับลูกหนี้ หรือผู้กู้ยืมเงิน และเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในระบบการให้สินเชื่อส่วนบุคคล

(๒) กำหนดความหมายของคำว่า “สินเชื่อ” ที่อยู่ภายใต้การกำกับให้หมายความรวมถึงสินเชื่อไม่ว่าจะเป็นการให้ยืมเงิน หรือการให้สิทธิต่าง ๆ ซึ่งทำการการค้าปกติ และรวมถึงการให้สินเชื่อที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงสินเชื่อของสถาบันการเงิน และ Non-Bank องค์กร หรือของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีกฎหมายกำกับเฉพาะอยู่แล้ว

(๓) กำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อแยกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดาและผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง “ผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดา” เป็นบุคคลที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อหรือการให้กู้ยืมเงิน ไม่ว่าการประกอบธุรกิจดังกล่าวจะเป็นการประกอบธุรกิจหลักหรือไม่ก็ตาม ส่วน “ผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง” หมายความว่าบุคคลที่มีสัญญา กับสถาบันการเงิน เพื่อนำสินเชื่อที่ตนได้รับจากสถาบันการเงินนั้น ไปให้กู้ยืมแก่บุคคลอื่นในนามของตนเอง

(๔) กำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดา และผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง ต้องจดทะเบียนในการประกอบธุรกิจจากหน่วยงานของภาครัฐ และให้หน่วยงานของภาครัฐดังกล่าว มีหน้าที่กำกับดูแลเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจด้วย โดยกำหนด ให้ใบอนุญาตมีอายุ ๑ ปี หรือ ๓ ปี เป็นต้น เพื่อบุคคลดังกล่าวได้กลับมาแสดงตนต่อภาครัฐ ซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการติดตามตรวจสอบ

สำหรับการจดทะเบียนดังกล่าว ให้ออกบัตรประจำตัวผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรองด้วย และโดยให้แสดงชื่อ รูปภาพ หมายเลขจดทะเบียนการประกอบธุรกิจ และวันที่หมดอายุ เป็นต้น สำหรับการจดทะเบียนของผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง ให้สถาบันการเงินผู้เข้าร่วมสัญญากับผู้ให้สินเชื่อมีหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนประกอบธุรกิจให้กับผู้ประสงค์จะประกอบธุรกิจเป็นผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง และในการขอจดทะเบียน ให้สถาบันการเงินนำเอกสารสัญญาว่าจ้างผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรองมาแสดงเป็นหลักฐานประกอบ รวมทั้งให้ระบุชื่อของสถาบันการเงินนั้นไว้ในใบอนุญาตผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรองไว้ด้วย และให้ถือว่าสถาบันการเงินดังกล่าวเป็น “สถาบันการเงินผู้รับรอง” ด้วย ทั้งนี้ ในการประกอบธุรกิจผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรองต้องแสดงบัตรประจำตัวทุกครั้ง เพื่อแสดงว่าสามารถประกอบธุรกิจได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(๕) ไม่ต้องกำหนดวงเงิน เงื่อนไข คุณสมบัติในการให้สินเชื่อ โดยให้เจ้าหน้าที่พิจารณาการให้สินเชื่อ นั้น ตามความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอสินเชื่อและข้อตกลงกันเองระหว่างเจ้าหน้าที่และลูกหนี้

(๖) ยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้กับผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดาและผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง และให้หน่วยงานของภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้และผู้ประกอบธุรกิจต้องจัดทำป้ายแสดงอัตราดอกเบี้ยไว้ในสถานที่ดำเนินการของตน เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ให้ชัดเจน

(๓) กำหนดให้มีการจัดทำระบบบัญชี สมุดบัญชี โดยให้ระบุถึงชื่อและที่อยู่ของผู้ซื้อสินเชื่อและของผู้ให้สินเชื่อ จำนวนสินเชื่อ วันที่ และกำหนดวันที่สำหรับชำระหนี้ไว้ให้ชัดเจน และหมายเหตุอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อนั้น ๆ รวมทั้ง อัตราดอกเบี้ย และเมื่อได้รับการชำระหนี้ ต้องออกใบเสร็จรับเงินและลงนามในใบเสร็จนั้นทุกครั้ง

(๔) เชื่อมโยงกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ในกรณีที่มีข้อพิพาท ให้ผู้ซื้อสินเชื่อ ผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง หรือสถาบันการเงินผู้รับรอง มีอำนาจยื่นเรื่องแก่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ขั้นตอนการพิจารณาข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้มีอำนาจเรียกคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และในกรณีที่พบว่าการเรียกดอกเบี้ยไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ให้มีอำนาจสั่งยกเลิกอัตราดอกเบี้ยทั้งหมดโดยให้ลูกหนี้มีภาระชำระหนี้เพียงเงินต้นที่ได้ทำการกู้ยืมไปเท่านั้น

(๕) หน่วยงานที่สมควรทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามข้อเสนอนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า มี ๒ หน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่สามารถกำกับดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายที่เสนอนี้ได้ นอกจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่หากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจมีข้อจำกัดในเรื่องความชำนาญด้านการเงิน สำนักพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สังกัดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการเงินภาคประชาชนโดยตรง สามารถเข้ามาดูแลรับผิดชอบเรื่องดังกล่าวได้

สำหรับการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อนั้น หากมีลักษณะที่เข้มงวดจนเกินไป อาจส่งผลให้เจ้าหนี้ในระบบไม่จดทะเบียนกับภาครัฐ และการออกมาตรการทางกฎหมายก็ไม่บังเกิดผล ดังนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ การสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหนี้ในระบบในการมาขอจดทะเบียนกับภาครัฐไว้ด้วย เช่น การยกเลิกข้อจำกัดเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด การสร้างระบบการจดทะเบียนที่ไม่ยุ่งยาก การกำหนดค่าธรรมเนียมในการขอจดทะเบียนหรือการขอต่อการจดทะเบียนผู้ประกอบการไว้ต่ำ นอกจากนี้ ในการสนับสนุนให้เจ้าหนี้ในระบบเข้าสู่ระบบนั้น ภาครัฐควรมีการประชาสัมพันธ์ถึงข้อดีในการจดทะเบียนเพื่อประกอบการธุรกิจดังกล่าวด้วย เช่น เมื่อมีเหตุให้เข้าสู่การพิพาทในชั้นศาล ผู้ประกอบการจะมีสิทธิทางกฎหมายในการบังคับหนี้ ในเชิงธุรกิจผู้ประกอบการสามารถแสดงชื่อหน้าร้านหรือสถานที่ทำการซึ่งเป็นการโฆษณากับลูกค้าได้อย่างเปิดเผย

จากข้อเสนอแนะข้างต้น ในอนาคต คณะผู้วิจัยคาดหวังว่าเจ้าหนี้ในระบบจะเข้ามาจดทะเบียนกับหน่วยงานของภาครัฐได้เป็นจำนวนมากในระดับหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลให้เป็นการแยกเจ้าหนี้ในระบบที่ดีออกจากเจ้าหนี้ในระบบที่ใช้สิทธิพลในปัจจุบันก่อนที่จะใช้มาตรการในการปราบปรามเจ้าหนี้ในระบบที่ตั้งต้นเป็นผู้มีสิทธิพลและอาชญากรให้เด็ดขาด และจะเป็นการสร้างตลาดในการให้สินเชื่อส่วนบุคคลขึ้นที่ไม่มีความจำกัดในด้านของภูมิศาสตร์ กล่าวคือ ธนาคารผู้รับรองจะสามารถเข้าถึงข้อมูลและเข้าใจถึงความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้นและสามารถจัดสรรสินเชื่อได้ตรงต่อความต้องการของผู้บริโภคโดยอาศัย “ผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง” เป็นตัวเชื่อม เมื่อมีกลไกทางการตลาด ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งในระยะยาวแล้ว เมื่อผู้ประกอบการให้สินเชื่อเหล่านี้ต้องแข่งขันกันเอง การกำหนดอัตราดอกเบี้ย เกณฑ์การให้สินเชื่อ หรือวิธีปฏิบัติในการประกอบการธุรกิจสำหรับการให้สินเชื่อในระยะสั้นก็จะสามารถพัฒนาต่อไปได้เป็นลำดับ

๒) ปรับปรุงพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ เพื่อให้ครอบคลุมลักษณะรูปแบบให้สินเชื่ออื่น ๆ ด้วย มิได้จำเป็นเฉพาะแต่การกู้ยืมเงินเท่านั้น เพื่อมิให้เป็น

ช่องทางของบรรดาเจ้าหน้าที่หรือผู้ประกอบการที่จะหาช่องทางหลักเล็งงบพันธบัตรของกฎหมายไปให้สินเชื่อบุคคลอื่น โดยกำหนดให้ครอบคลุมทั้งกรณีการเช่าซื้อ การขายฝาก และการซื้อลดตัวเงิน เป็นต้น รวมทั้งสมควรปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สูงขึ้น เนื่องจากจากข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ผู้ที่กระทำความผิดมิได้เกรงกลัวต่ออัตราโทษในปัจจุบัน

๖.๒.๒ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

๑) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินของภาครัฐ ในลักษณะของการให้เงินทุนสนับสนุน หรือการ “ยกหนี้” ให้แก่ประชาชนในบางกรณีนั้นเป็นดาบสองคม หากประชาชนได้รับความช่วยเหลือจนเคยชินแล้ว จะทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการได้ด้วยตัวเองและอ่อนแอเนื่องจากคาดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่เรื่อย ๆ ฉะนั้น การให้ความช่วยเหลือทางการเงินจึงควรในเฉพาะกรณีที่เป็นเหตุฉุกเฉินจริง ๆ เช่น กรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติ เหตุการณ์ที่อยู่เหนือความคาดหมายของประชาชนโดยทั่วไป หรือกรณีที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และอาจเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไขหากภาครัฐไม่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ แต่นอกจากนี้แล้ว ภาครัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดำเนินดำรงชีพของตนได้ โดยการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ส่งเสริมอาชีพให้สามารถสร้างรายได้ด้วยตัวเอง

๒) การสร้างเสริมวินัยทางการเงิน ปัญหาเจ้าหน้าที่นั้นระบบนั้นเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาความยากจนของประชาชนโดยรวม กล่าวคือ หากผู้บริโภคมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายแล้ว จึงมีความจำเป็นในการหาแหล่งเงินในการกู้ยืมเพื่อนำมาเสริมรายได้ ซึ่งกรณีที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ หรือกรณีที่ธนาคารไม่อนุมัติสินเชื่อให้แก่ผู้บริโภครายนั้น เจ้าหน้าที่ระบบจึงเป็นทางเลือกเดียว ดังนั้น การแก้ปัญหาเจ้าหน้าที่นั้นระบบจึงต้องพิจารณาถึงการแก้ปัญหาความยากจนไปด้วยพร้อม ๆ กัน ซึ่งอาจนำตัวอย่างในการดำเนินงานของธนาคารกสิกรามในประเทศไทยบ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องการเสริมสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ประชาชน และการส่งเสริมให้ลูกหนี้ที่ได้กู้ยืมเงินไปนำเงินดังกล่าวไปลงทุนต่อเพื่อเพิ่มรายได้ ภาครัฐจึงควรนำหลัก “รายได้น้อย – เข้าถึงสินเชื่อ – เริ่มการลงทุน – เพิ่มรายได้ – เพิ่มเงินออม – เพิ่มการลงทุน – เพิ่มรายได้” มาใช้ประกอบกับการให้สินเชื่อของธนาคารเฉพาะกิจที่ปัจจุบันดำเนินการปล่อยสินเชื่อ โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเฉพาะกลุ่ม และพัฒนาระบบการให้สินเชื่อ ในลักษณะ Microcredit ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณิ่ง ฤาไชย.

๒๕๔๑. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลเกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

จิต เศรษฐบุตร.

๒๕๒๒. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรมและหนี้. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: เอราวิณการพิมพ์.

ไชยยศ เหมะรัชตะ.

๒๕๓๕. กฎหมายว่าด้วยสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดาราพร ธีระวัฒน์.

๒๕๔๒. กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดำริห์ บุรณะนนท์.

๒๕๔๘. ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ปรีดี เกษมทรัพย์.

๒๕๒๕. กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์.

รองพล เจริญพันธ์.

๒๕๒๐. กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป เล่ม ๑. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์.

สมยศ เชื้อไทย.

๒๕๓๖. ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เสาวณีย์ อัสวโรจน์.

๒๕๕๔. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวเงิน. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

๒๕๕๑. องค์กรทางการเงินระดับจุลภาคในต่างประเทศและการเปรียบเทียบกับองค์กรทางการเงินระดับจุลภาคของไทย รายงานที่ตีอาร์ไอ. กรุงเทพมหานคร. ฉบับที่ ๕๗ (เมษายน).

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน).

๒๕๕๒. รายงานผลการวิจัย สถาบันการเงินในระดับจุลภาค : กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างบังคลาเทศ มองโกเลีย และไทย. กรุงเทพมหานคร.

วิทยานิพนธ์

ณัฐวุฒิ วิทยศักดิ์พันธ์.

๒๕๔๙. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ: ศึกษากรณีหนี้ของระบบของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ภายใต้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๓๕. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทวัส เหมทานนท์.

๒๕๕๑. ผลกระทบจากการเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชน : ธนาคารออมสิน. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วัฒนา เทพวุฒิสภาพร.

๒๕๔๕. แนวความคิดและวิธีการเพื่อการวินิจฉัยความไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วารสาร

สฤณี อาชวานันทกุล.

๒๕๕๐. บทความพิเศษ: มูฮัมหมัด ยูनुส ประเทศไทย และอนาคตไมโครเครดิต. วารสารสารคดี. ฉบับที่ ๒๖๔ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐)

กองนโยบายและวางแผนการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

๒๕๔๔. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง. วารสารการเงินการคลัง. ๑๖ (สิงหาคม) ๑๑ – ๒๐.

ภาษาอังกฤษ

Website

<http://thai-debt-solutions.blogspot.com/๒๐๐๙/๐๓/informal-debt.html>

<http://learners.in.th/blog/charn๓๐๒๙/๑๕๗๐๘๓>

<http://www.sec.or.th>

<http://www.bot.or.th>
<http://www.fpo.go.th>
<http://www.cgd.go.th/>
<http://www.nso.go.th/>
<http://www.mof.go.th/>
<http://www.neesin.com/>
<http://www.tdri.or.th/poverty/report๒.htm>
<http://www.thaigov.go.th/>
<http://www.gsb.or.th/products/business/loan/government/people.php>
<http://www.villagefund.or.th>
<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search.jsp>
<http://www.๑๙๑๑encyclopedia.org/Money-lending>
<http://www.guardian.co.uk/>
<http://www.sarakadee.com/web/modules.php?name=Sections&op=printage&artid=๖๗๕>
http://en.wikipedia.org/wiki/Loan_shark
<http://statutes.agc.gov.sg/>
<http://www.asiaone.com>
<http://th.wikipedia.org/wiki>
<http://www.legislation.gov.hk>
<http://www.thestandard.com.hk>
<http://nafc.da.gov.ph/afma/index.php>
<http://www.lawphil.net>
<http://www.dof.gov.ph>
<http://www.bwtp.org>
http://www.abacsimba.au.edu/realtime/ABACPOLL_Realtime_Flat.html
<http://www.bangkokbiznews.com>
<http://thainews.prd.go.th>
<http://www.thesite.org/homelawandmoney/money/benefitsandtax/jobseekersallowance>
http://elib.coj.go.th/Article/courtP๒_๑_๘.pdf
<http://www.deka๒๐๐๗.supremecourt.or.th/deka/web/search.jsp>
http://bush.tamu.edu/research/workingpapers/avarghese/Can_Moneylenders_Link_with_Banks.pdf

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (เรื่อง สิ้นเชื้อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ)

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับการกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน