



# บทความวิชาการ Hot Issue



(กันยายน 2559)

## ปัญหาหนี้ในระบบและแนวทางการแก้ไขโดยภาครัฐ

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th>

## ปัญหาหนี้ในระบบและแนวทางการแก้ไขโดยภาครัฐ

กฤตกร จินดาวัฒน์  
วิทยาการปฏิบัติการ  
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

ในช่วงสองปีที่ผ่านมารัฐบาลภายใต้การขับเคลื่อนโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา “หนี้ในระบบ” มาอย่างต่อเนื่อง ปัญหาหนี้ในระบบเป็นปัญหาที่กระจายไปทั่วทุกพื้นที่ในประเทศไทย ไม่ใช่เพียงแค่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่อาศัยเงินกู้ในระบบ แต่ปัจจุบันกลุ่มคนที่มีรายได้สูงก็หันมาอาศัยเงินกู้ในระบบกันมากขึ้น เนื่องจากเป็นวิธีการที่สะดวกและสามารถหาแหล่งเงินได้โดยง่าย ซึ่งต่างจากการกู้เงินจากสถาบันการเงินที่มีหลักเกณฑ์การกู้ที่ยุ่งยาก รวมทั้งการอนุมัติเงินกู้ก็ยากขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจภายในประเทศที่ไม่ค่อยจะสู้ดีทำให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ระมัดระวังในการปล่อยกู้ เป็นเหตุให้ประชาชนหันไปพึ่งพาแหล่งเงินที่อยู่นอกระบบมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาหนี้ในระบบอย่างกว้างขวางและกระทบต่อภาพรวมของเศรษฐกิจภายในประเทศ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความเป็นมาของหนี้ในระบบ และแนวทางการแก้ไขหนี้ในระบบโดยภาครัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการจัดการหนี้ในระบบได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้

### ความหมาย “หนี้ในระบบ”

เมื่อกล่าวถึงหนี้ในระบบมักจะหมายถึง หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชน โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน หนี้ในระบบจะเป็นปัญหาเมื่อคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติ จึงมีการนิยามหนี้ในระบบในความหมายเฉพาะเจาะจงขึ้นว่าหมายถึง หนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) โดยที่เจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน ทั้งยังรวมถึงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุว่าผู้ใดมิไว้เป็นความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนันหรือหนี้ที่เกิดจากยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น รวมถึงแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อมโดยไม่มีระเบียบกฎหมายที่ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขการกู้และข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ขอกู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัดคืออัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้าร่วมกับเงินต้น แล้วเขียนในสัญญาไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ โดยสรุป หนี้ในระบบ หมายถึง การกู้หนี้ทั้งในรูปของตัวเงินและสิ่งของที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยการกู้หนี้นี้ยืมเงินไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงิน และมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ, 2557)

### รูปแบบและประเภทของหนี้ในระบบ

สามารถแบ่งตามระยะเวลาการชำระหนี้ได้ 2 แบบ คือ หนี้ระยะสั้น (หนี้รายวัน) และหนี้ระยะยาว (หนี้รายเดือน/รายปี) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. หนี้ระยะสั้น : หนี้รายวัน หนี้รายวันมีหลายรูปแบบ ได้แก่

1.1 หนี้เงินสด ทอง หรือสินค้าอื่น ๆ เป็นเงินกู้ที่มีเก็บเงินดอกเบี้ยรายวัน โดยบวกทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยไว้ด้วยกัน ส่วนใหญ่คิดอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 20 ต่อการให้กู้ยืม 1 ครั้ง โดยจะมีระบบการจับเก็บหนี้ที่แตกต่างกันไป

1.2 เงินกู้ในลักษณะของ “ดอกลอย” คือเงินกู้ที่มีการเก็บดอกเบี้ยทุกวันจนกว่าจะนำเงินต้นมาคืนเป็นก้อน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะอยู่ที่ร้อยละ 5-20 บาท ต่อเดือน

2. หนี้ระยะยาว : หนี้รายเดือน/รายปี เป็นการปล่อยกู้ระยะยาวมากกว่า 1 เดือนขึ้นไป และเก็บดอกเบี้ยรายเดือน จนกว่าจะมีเงินก้อนมาใช้คืน ส่วนมากการกู้เงินไม่ค่อยมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ในกรณีที่ยอดเงินสูงมากจะมีการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เช่น โฉนดที่ดิน แต่ถ้าเจ้าหนี้ที่เป็นนายทุน คิดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่ร้อยละ 5 บาท ถึง 20 บาทต่อครั้งและกู้ยืมวงเงินไม่สูงอาจใช้บุคคลค้ำประกัน แต่ในกรณีที่วงเงินสูง ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันโดยมีการทำสัญญาเงินกู้ชัดเจน เงินกู้ประเภทนี้มักมีปัญหาในเรื่อง “ดอกลอย” กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งจำนวนได้ในคราวเดียวกัน จะสามารถชำระได้เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น และในกรณีที่มีการผิดนัดชำระหนี้ก็จะถูกคิดดอกเบี้ยทบต้นทบดอกทำให้ยอดหนี้สูงขึ้น นอกจากนี้หลายกรณียังประสบปัญหาการทำสัญญาขายฝาก หรือจำนองทรัพย์สิน เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ทำให้ทรัพย์สินเปลี่ยนมือหรือถูกยึดทรัพย์สินในที่สุด (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ, 2557)

### ประเภทเจ้าหนี้ในระบบ

เมื่อพิจารณาประเภทเจ้าหนี้ พบว่า เจ้าหนี้เงินกู้ในระบบมีหลายรูปแบบ ที่สำคัญได้แก่

1. เจ้าหนี้ที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ของลูกหนี้ ได้แก่ เจ้าหนี้ที่เป็นญาติหรือคนรู้จักกันที่ให้อัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเลย

2. เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนเงินกู้ มีทั้งนายทุนในพื้นที่และนายทุนที่มาจากพื้นที่อื่น เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนในพื้นที่คิดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่ร้อยละ 5 บาท ถึง 20 บาทต่อครั้ง กรณีที่เป็นนายทุนนอกพื้นที่ โดยทั่วไปทำการปล่อยเงินกู้ผ่านตัวกลาง เมื่อสอบถามลูกหนี้ลูกหนี้จึงไม่สามารถระบุได้ว่า ใครเป็นเจ้าหนี้ เพราะติดต่อผ่านโทรศัพท์ตามหมายเลขที่ประชาสัมพันธ์ไว้ (แปะไว้ที่เสาไฟฟ้า หรือแจกนามบัตรไว้ที่ร้านค้า) และจะมีแก๊งค์ทวงหนี้เป็นตัวกลางทำหน้าที่ติดต่อจ่ายเงินและรับชำระหนี้ถึงที่ จุดเด่นของเจ้าหนี้ประเภทนี้ คือ การให้เงินกู้ในเวลาที่ยืดหยุ่นบางครั้งโทรศัพท์ไปขอกู้ตอนเช้าก็ได้เงินกู้ตอนบ่าย และไม่ต้องการหลักฐานทางการเงินการทำสัญญาเงินกู้แต่ละครั้งใช้เพียงสำเนาบัตรประจำตัว สำเนาทะเบียนบ้าน ปัญหาหลักของเจ้าหนี้ประเภทนี้คือ ในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดมักจะมีการข่มขู่ คุกคาม หรือทำให้ಾಯ หลายกรณีมีการทำร้ายร่างกาย พยายามทำลายทรัพย์สิน โดยทั่วไป เมื่อถูกข่มขู่คุกคาม ลูกหนี้จะยอมจำนน หรือเป็นฝ่ายหนีหนี้ เพราะรู้สึกว่าการหนีเป็นฝ่ายผิด อย่างไรก็ตาม พบว่าในบางกรณี เมื่อลูกหนี้ที่ถูกทำร้ายร่างกายเลือกที่จะไปแจ้งความที่สถานีตำรวจ แก๊งค์ทวงหนี้มักจะได้รับการปล่อยตัว และเจ้าหนี้ที่เป็นฝ่ายไล่เกลี้ยให้ลูกหนี้อยอมความยิ่งไปกว่านั้นในบางกรณีเมื่อลูกหนี้ถูกแจ้งความก็ยิ่งถูกคุกคาม เป็นต้น

3. แยกให้กู้ยืมเงิน เจ้าหนี้ประเภทนี้ผันตัวเองจากการเป็นแขกขายสินค้าผ่อนสินค้าตามหมู่บ้านที่เก็บหอมรอมริบจนร่ำรวยและเป็นผู้ให้กู้แทนการขายสินค้า โดยทั่วไป แยกให้กู้ยืมเงินจะปล่อยเงินกู้ให้เฉพาะคนที่ไว้วางใจเท่านั้น โดยดูจากเจ้าหนี้เดิมที่ตนเองเคยขายสินค้าให้ โดยทั่วไปให้อัตราดอกเบี้ยของแยกให้กู้ยืมเงินจะไม่ต่างจากแก๊งค์ทวงหนี้ (ร้อยละ 20 /24 วัน) แต่แยกให้กู้ยืมเงินมีความเป็นมิตรกับลูกหนี้มากกว่า โดยเฉพาะในกรณีลูกหนี้ผิดนัด

4. กลุ่มนายทุนปล่อยกู้ในตลาด กลุ่มนี้จะมีการรวมตัวเป็นกลุ่มแม่ค้าที่ปล่อยกู้เงินภายในตลาด ซึ่งจะมีทั้งระบบการให้เงินกู้และการให้ออมไปพร้อมกัน คล้ายกับกองทุนหมู่บ้าน กรณีนี้พบมากแถบภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย

5. เจ้าหนี้ที่เป็นเจ้าของกิจการสินค้า โดยเฉพาะสินค้าทางการเกษตร(ปุย ยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์) ให้อู่โดยการให้ลูกหนี้ซื้อสินค้าเงินเชื่อ แล้วมาชำระหนี้หลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิต โดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3-5 ต่อฤดูกาล เจ้าหนี้ในลักษณะนี้ดำเนินการในลักษณะคล้าย “การตกเขียว” ผลผลิตทางการเกษตรหรือ “เกษตรพันธสัญญา” ซึ่งถ้าฤดูกาลใด ประสบปัญหา ลูกหนี้จะตกอยู่ในสถานะเสียเปรียบอย่างมาก

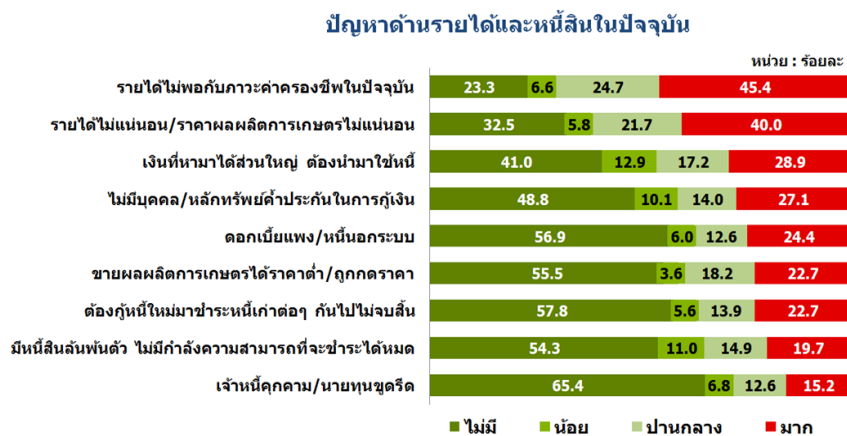
### สถานการณ์หนี้ในระบบในปัจจุบัน

ปัจจุบันมีการเปิดเผยตัวเลขจากธนาคารแห่งประเทศไทยระบุว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อจีดีพีของไทย อยู่ที่ระดับมากกว่าร้อยละ 80 แต่หนี้ข้างต้นคือหนี้ในระบบของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-bank) ไม่ได้รวมหนี้ในระบบที่ประชาชนใช้เป็นที่พึ่งเมื่อมีปัญหาการเงิน ทั้งนี้ศูนย์วิจัยกสิกรไทยคาดว่าหากนับรวมหนี้ในระบบเข้าไปด้วย หนี้ครัวเรือนที่แท้จริงอาจจะสูงเกินร้อยละหนึ่งร้อย ของจีดีพีไทยที่มีมูลค่ากว่า 16 ล้านล้านบาท (โพสต์ทูเดย์, 2559)

จากผลสำรวจของกระทรวงมหาดไทย พบว่ามีประชาชนที่พึ่งพาเงินกู้ในระบบอยู่ประมาณ 1.3 ล้านราย วงเงินรวม 5 หมื่นล้านบาท (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2559) ส่วนศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยเปิดเผยผลสำรวจสถานภาพแรงงานไทย ซึ่งศึกษาจากผู้มีรายได้ต่ำกว่า 1.5 หมื่นบาท พบว่าแรงงานร้อยละ 95.9 มีภาระหนี้สิน โดยร้อยละ 36.4 กู้เงินเพื่อใช้จ่ายประจำวันร้อยละ 15.2 ใช้ซื้อยานพาหนะอีกร้อยละ 16.7 เพื่อซื้อที่อยู่อาศัย และอีกร้อยละ 16.1 กู้เพื่อใช้คืนเงินกู้ โดยในจำนวนนี้เป็นหนี้ในระบบร้อยละ 39.38 มีอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 8.43 ต่อปี และเป็นหนี้ในระบบร้อยละ 60.62 มีอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 12.5 ต่อเดือน

ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสินเปิดเผยผลการสำรวจ ดัชนีความเชื่อมั่นเศรษฐกิจฐานราก หรือ GSI ประจำเดือนพฤษภาคม 2559 ได้ดำเนินการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนที่มีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาท ทั่วประเทศ จำนวน 1,530 ตัวอย่าง โดยได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนฐานรากเกี่ยวกับปัญหาหนี้ในระบบในภาวะค่าครองชีพสูง เมื่อสอบถามถึงปัญหาด้านรายได้และหนี้สินในปัจจุบัน (จากภาพที่ 1) พบว่า ปัญหาที่อยู่ในระดับมาก 3 อันดับแรก คือ รายได้ไม่พอกับภาวะค่าครองชีพในปัจจุบัน (ร้อยละ 45.4) รายได้ไม่แน่นอนหรือราคาผลผลิตการเกษตรไม่แน่นอน (ร้อยละ 40.0) และเงินที่หามาได้ส่วนใหญ่ต้องนำมาใช้หนี้ (ร้อยละ 28.9) (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารออมสิน, 2559)

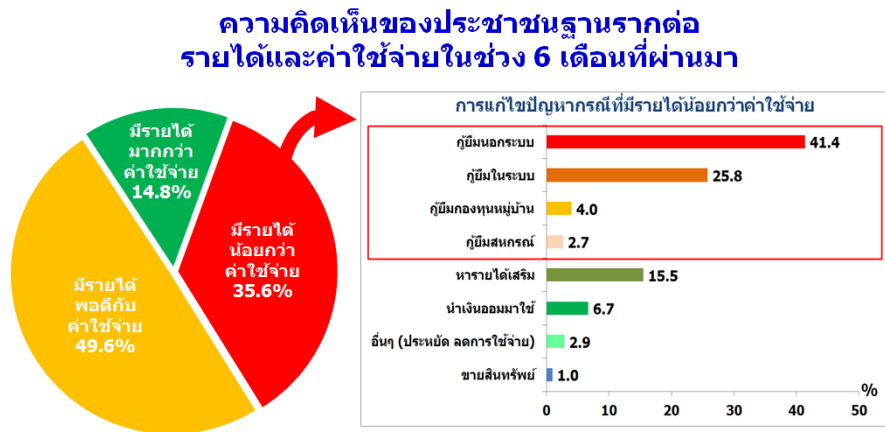
### ภาพที่ 1 : ปัญหาด้านรายได้และหนี้สินในปัจจุบัน



ที่มา : ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน

ศูนย์วิจัยฯ ได้เปิดเผยถึงรายได้และค่าใช้จ่ายในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมา (จากภาพที่ 2) พบว่า ร้อยละ 49.6 มีรายได้พอดีกับค่าใช้จ่าย รองลงมาร้อยละ 35.6 มีรายได้น้อยกว่าค่าใช้จ่าย มีเพียงร้อยละ 14.8 ที่มีรายได้มากกว่าค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ จากการสำรวจพบว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีรายได้น้อยกว่าค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะทำการกู้ยืมนอกระบบ (ร้อยละ 41.4) รองลงมากู้ยืมในระบบ (ร้อยละ 25.8) และหารายได้เสริม (ร้อยละ 15.5)

ภาพที่ 2 : ความคิดเห็นของประชาชนฐานรากต่อรายได้และค่าใช้จ่ายในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมา

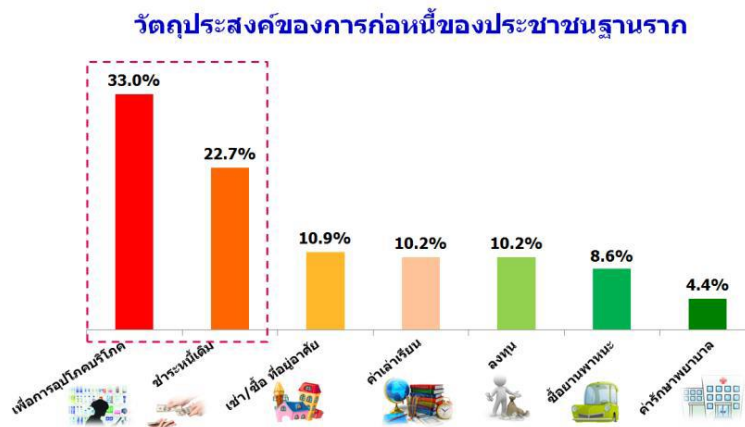


หมายเหตุ : สุ่มกลุ่มตัวอย่างจากผู้ที่มีรายได้น้อยกว่า 15,000 บาท จำนวน 1,530 ตัวอย่าง

ที่มา : ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน

ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่า ประมาณ 3 ใน 4 จะใช้แนวทางในการแก้ปัญหาโดยการกู้ยืมผ่านแหล่งเงินต่างๆ ทั้งในระบบและนอกระบบ โดยวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ ได้แก่ เพื่อการอุปโภคบริโภค (ร้อยละ 33.0) ชำระหนี้เดิม (ร้อยละ 22.7) และเช่า/ซื้อที่อยู่อาศัย (ร้อยละ 10.9) ตามลำดับ ซึ่งจากภาระหนี้สินดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิต ทั้งที่ต้องมีการใช้จ่าย ที่น้อยลง (ร้อยละ 45.2) หารายได้เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 36.3) มีการกู้ยืมเงินเพิ่มขึ้น (ร้อยละ 16.4) และถูกติดตามทวงหนี้ (ร้อยละ 1.8) (ดูภาพที่ 3)

ภาพที่ 3 : วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ของประชาชนฐานราก



ที่มา : ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน

จากวิกฤตของหนี้นอกระบบข้างต้น ในช่วงปี 2559 รัฐบาลได้มีแนวคิดในการแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบผ่านหน่วยงานต่าง ๆ หลายแนวทางด้วยกัน ดังนี้

1. กระทรวงการคลังเสนอแนวทางแก้หนี้นอกระบบ ซึ่งเดิมที่จะมีการนำเสนอที่ให้พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ใช้อำนาจมาตรา 44 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2557 ในการเพิ่มโทษอาญาจำคุก กับผู้ที่ปล่อยเงินกู้คิดอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี จากปัจจุบันมีโทษแค่ตีแพ่ง หรือโทษปรับเท่านั้น (ประชาชาติธุรกิจ, 2559)

สำหรับแนวทางแก้หนี้นอกระบบที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบมีสาระสำคัญกำหนดให้ เจ้าหนี้ปล่อยสินเชื่อฉุกเฉินเพื่อรายย่อย หรือ Pico Finance คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 36 ต่อปี ซึ่งจะเปิด โอกาสให้เจ้าหนี้นอกระบบลงทะเบียนผ่านการจดทะเบียนเป็นไฟโคไฟแนนซ์ เบื้องต้นปล่อยกู้ไม่เกิน 5 หมื่นบาท โดยมีทุนจดทะเบียนต่ำประมาณ 3-5 ล้านบาทเท่านั้น (แนวหน้าออนไลน์, 2559)

2. กระทรวงยุติธรรมได้เสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. .... โดยมีหลักการและเหตุผลว่า เพื่อปรับปรุงเนื้อหาพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพราะปัจจุบันมีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฉบับใหม่ จะกำหนดให้การกู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือกำหนดข้อความอันเป็นเท็จเรื่องจำนวนเงินกู้ในหลักฐานการกู้ยืม ให้ถือเป็นความผิดมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าเรียกดอกเบี้ยเกินกำหนดเป็นการสมคบกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีการ กระทำขัดต่อความสงบเรียบร้อย ต้องรับโทษหนักขึ้น เป็นจำคุกไม่เกิน 4 ปี ปรับไม่เกิน 4 แสนบาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ และกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย

ปัจจุบัน ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีมติเป็นเอกฉันท์ 169 เสียง รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยให้ตั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พิจารณาในรายละเอียดจำนวน 18 คน ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ก่อนส่งมา ที่ประชุม สนช.พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป (มติชนออนไลน์, 2559)

ทั้งนี้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. .... ได้ผ่านความเห็นชอบของ สนช. ทางกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เปิดเผยว่ากระทรวงการคลังไม่มีความ จำเป็นต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีใช้มาตรา 44 เพื่อดำเนินการจับกุมและลงโทษทางอาญาเจ้าของเงินกู้นอกระบบ เนื่องจากแนวคิดครั้งแรกของกระทรวงการคลัง คือ จะเสนอให้นายกรัฐมนตรีใช้มาตรา 44 เพื่อจับกุม และลงโทษทางอาญาคนปล่อยเงินกู้นอกระบบ พร้อมกับเปิดให้มีบริการไฟโคไฟแนนซ์ หรือสินเชื่อรายจิว กรณี ที่ต้องการกู้เงินฉุกเฉิน อัตราดอกเบี้ยเรียกเก็บสูงไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าอัตราเงินกู้นอกระบบที่คิด อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10-20 ต่อเดือนหรือประมาณร้อยละ 50-60 ต่อปี แต่เมื่อกระทรวงยุติธรรมกำลังอยู่ ระหว่างการแก้ไขกฎหมายที่มีลักษณะคล้าย ๆ กับสิ่งที่กระทรวงการคลังกำลังดำเนินการ ทำให้ไม่มีความ จำเป็นต้องใช้มาตรา 44 อีกต่อไป

## บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ปัญหาหนี้นอกระบบถือเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากปัญหาความยากจน และเกิดจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบสถาบันการเงินได้ สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาหนี้นอกระบบอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ปัญหาจากลักษณะนิสัยของลูกหนี้ในการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยไม่เหมาะสมกับฐานะของตน ปัญหาของสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นวัตถุนิยมมากยิ่งขึ้น ปัญหาการไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบสถาบันการเงินได้ และปัญหาด้านการศึกษาทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผนทางการเงิน ดังนั้น บรรดาบุคคลที่มีเงินทุนจึงอาศัยช่องทางเหล่านี้ในการประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินแก่ประชาชน โดยอาศัยความได้เปรียบและมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เหนือกว่าเอารัดเอาเปรียบในการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ โดยเฉพาะการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบเป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามแก้ไขมาโดยตลอด ซึ่งในยุคสมัยปัจจุบันซึ่งมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายนาถสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นรองนายกรัฐมนตรีดูแลด้านการคลังของประเทศ ได้พยายามวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบโดยมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ปล่อยกู้คิดอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปีและเสนอแพ็คเกจแก้หนี้นอกระบบกำหนดให้เจ้าหนี้ปล่อยสินเชื่อกู้เงินเพื่อรายย่อย หรือ Pico Finance คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 36 ต่อปี อีกทั้งกระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. .... เพื่อเพิ่มโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งผู้เขียนมองว่าการแก้ปัญหานี้ นอกระบบจะมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มโทษเพียงอย่างเดียวนั้นอาจไม่เพียงพอ ทางรัฐบาลควรส่งเสริมสร้างวินัยทางการเงินแก่ประชาชน กล่าวคือ หากผู้บริโภคมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายและมีความจำเป็นในการหาแหล่งเงินในการกู้ยืมเพื่อนำมาเสริมรายได้ ซึ่งกรณีที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ หรือกรณีที่ธนาคารไม่อนุมัติสินเชื่อให้แก่ผู้บริโภครายนั้นเจ้าหนี้นอกระบบจึงเป็นทางเลือกเดียว ดังนั้น การแก้ปัญหานี้เจ้าหนี้นอกระบบจึงต้องพิจารณาถึงการแก้ปัญหาค่าความยากจนไปด้วยพร้อม ๆ กัน โดยการส่งเสริมให้ลูกหนี้ที่ได้กู้ยืมเงินไปนำเงินดังกล่าวไปลงทุนต่อเพื่อเพิ่มรายได้ และภาครัฐจึงควรนำหลัก “รายได้น้อย – เข้าถึงสินเชื่อ – เริ่มการลงทุน – เพิ่มรายได้ – เพิ่มเงินออม – เพิ่มการลงทุน - เพิ่มรายได้” มาใช้สร้างวินัยทางการเงินให้กับประชาชนทั้งเพื่อให้การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบเป็นไปอย่างยั่งยืน

## บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปั้นประดิษฐ์. (2550). **การจัดการหนี้นอกระบบโดยกระบวนการเจรจา**. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.
- กระทรวงการคลัง. (2557). **แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน**. สืบค้น  
13 กันยายน 2559 จาก [http://www.mof.go.th/home/Press\\_release/News2014/069.pdf](http://www.mof.go.th/home/Press_release/News2014/069.pdf)
- กระทรวงยุติธรรม. (2556). **ก.ยุติธรรมเปิดเวทีระดมความคิดเห็นร่วมแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ**. สืบค้น  
13 กันยายน 2559 จาก <http://www.moj.go.th/th/moj-k2?view=item&id=29317>  
:ก.ยุติธรรมเปิดเวทีระดมความคิดเห็นร่วมแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ
- แก้หนี้ด้วยหนี้กับดักร้ายเศรษฐกิจไทย. (12 มิถุนายน 2559). **โพสต์ทูเดย์ออนไลน์**. สืบค้น 12 กันยายน 2559  
จาก <http://www.posttoday.com/analysis/report/436965>
- คลังปรับแผนแก้หนี้นอกระบบ. (25 สิงหาคม 2559). **แนวหน้าออนไลน์**. สืบค้น 12 กันยายน 2559  
จาก <http://www.ryt9.com/s/nnd/2494055>
- คลังออกแพ็คเกจใหม่อุ้มคนจน เลิกใช้ ม.44 ลุยหนี้นอกระบบ!. (25 สิงหาคม 2559). **ไทยรัฐออนไลน์**.  
สืบค้น 12 กันยายน 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/701140>
- จาก "นาโนไฟแนนซ์" ถึง PICO Finance. (16 พฤษภาคม 2559). **ประชาชาติธุรกิจออนไลน์**.  
สืบค้น 14 กันยายน 2559 จาก  
[http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1463373958](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1463373958)
- จ่อใช้ ม.44 แก้หนี้นอกระบบ ต่อไปเจ้าหนี้เก็บดอกเบี้ยเกิน 15% ต่อปี มีโทษติดคุก. (6 มิถุนายน 2559).  
**ประชาชาติธุรกิจออนไลน์**. สืบค้น 12 กันยายน 2559 จาก  
[http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1465201674](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1465201674)
- ลูกหนี้เฮ! สนช.รับหลักการม.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา. (1 กันยายน 2559). **มติชนออนไลน์**.  
สืบค้น 12 กันยายน 2559 จาก <http://www.matichon.co.th/news/270469>
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). **หนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม**. สืบค้น  
12 กันยายน 2559 จาก <http://www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf>
- สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. (2554). **การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการ  
ทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ**. สืบค้น 13 กันยายน 2559 จาก  
[http://www.fpo.go.th/e\\_research/ebook/pdf\\_file/1341904897.pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/ebook/pdf_file/1341904897.pdf)
- ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน. (20 มิถุนายน 2559). **ประชาชนฐานราก  
กังวลเศรษฐกิจฟื้นตัวช้า**. สืบค้น 13 กันยายน 2559 จาก [http://www.gsb.or.th/getattach  
ment/b5dcfcc8-0541-4d8a-9770-c3644d6b1a51/Press-Release\\_130659\\_12.aspx](http://www.gsb.or.th/getattachment/b5dcfcc8-0541-4d8a-9770-c3644d6b1a51/Press-Release_130659_12.aspx)