RESEARCH FOCUS

บทความวิจัยสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (มีนาคม 2567)

หนี้นอกระบบ

- มาตรการทางกฎหมายในการป้องปราม และปราบปรามการทวงถามหนี้ ที่ใช้ความรุนแรงอันเป็นความผิดต่อกฎหมาย
- ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความก้าวหน้าของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ
- ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเป็นหนี้นอกระบบของประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
- ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบต่อวิถีชีวิตชุมชนในชนบท: ศึกษากรณีศาลจังหวัดสกลนคร
- ภาวะหนี้นอกระบบ: กรณีศึกษาหนี้นอกระบบของประชาชนในอำเภอพระยืนและอำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ในส่วนของภารกิจด้านการวิจัยรับผิดชอบโดยกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ ปฏิบัติหน้าที่ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและการเผยแพร่ข้อมูลการวิจัยในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อวงงานรัฐสภาและสาธารณชน จากบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาจึงได้พิจารณาคัดเลือกผลงานวิจัยด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม โดยนำเสนอในรูปแบบบทความวิจัย ทั้งนี้ เพื่อให้ผลงานวิจัยเป็นกลไกสำคัญด้านวิชาการและมีการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานให้กับสภาผู้แทนราษฎร และภารกิจงานของคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการพิจารณาศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องตามบทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบทบาทในแต่ละด้านจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลทางวิชาการและผลงานวิจัยเพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงประกอบการพิจารณา อันจะส่งผลสำคัญต่อการตัดสินใจในการทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล และมีความถูกต้องตามหลักวิชาการ

จากความสำคัญดังกล่าว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาจึงได้จัดทำ Research Focus (บทความวิจัยสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อวงงานรัฐสภาและเป็นข้อมูลที่สำคัญที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า วิจัยอย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถเป็นข้อมูลสนับสนุนการปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ บุคคลในวงงานรัฐสภา รวมถึงประชาชนผู้สนใจทั่วไป โดยนำเสนอในรูปแบบของบทความวิจัยที่มุ่งเน้นความถูกต้องครบถ้วน กระชับและเข้าใจง่าย พร้อมมีบทสรุปและการวิเคราะห์ เพื่อให้ผู้อ่านสามารถนำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไปปรับใช้ได้ตรงตามความต้องการ และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติต่อไป

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา
สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

มาตรการทางกฎหมายในการป้องปรามและปราบปรามการทวงถามหนี้ที่ใช้ความรุนแรงอันเป็นความผิดต่อกฎหมาย

วิจัยโดย ประทีป ทับอัตตานนท์ และ ผศ.ดร.จิดาภา พรยิ่ง
เรียบเรียงโดย วิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล
วิทยากรชำนาญการพิเศษ

เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2566 นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี ได้มอบนโยบายเรื่องวาระแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยระบุว่ารัฐบาลกำหนดแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นวาระแห่งชาติที่ทุกคนต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาให้กับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเรียกเก็บดอกเบี้ยที่สูงเกินความเป็นธรรม และการทวงหนี้นอก ระบบมีลักษณะคุกคาม ข่มขู่ ประทุษร้าย ซึ่งส่งผลต่อการใช้ชีวิตและความสงบเรียบร้อยของสังคม

ตบทนำ

การทวงถามหนี้ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจากพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 11 ห้ามผู้ทวงถามหนี้กระทำการทวงถามหนี้ในลักษณะการข่มขู่ การใช้ความรุนแรง หรือการกระทำอื่นใดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของลูกหนี้หรือผู้อื่น มาตรา 12 การกระทำการทวงถามหนี้ในลักษณะที่เป็นเท็จ หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิด กล่าวคือ การแสดงหรือการใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือเครื่องแบบที่ทำให้เข้าใจว่าเป็นการกระทำของศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และมาตรา14 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ และทวงถามหนี้หรือสนับสนุนการทวงถามหนี้ซึ่งมิใช่ของตน เว้นแต่ในกรณีที่เป็นหนี้ของสามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของตน หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งความผิดทั้งสามลักษณะนี้ กฎหมายบัญญัติให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถือว่าเป็นการทวงถามหนี้ด้วยความรุนแรง

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโทษอาญาสูงสำหรับผู้กระทำผิด แต่กลับมีผู้กระทำผิดมากยิ่งขึ้นและไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ทั้งการกระทำสร้างความหวาดกลัวให้แก่ลูกหนี้ รวมทั้งประชาชนทั่วไป เช่น การทวงถามหนี้ในที่สาธารณะโดยใช้คำพูดหยาบคาย รุนแรง มีการใช้กำลังทำร้ายลูกหนี้ในที่สาธารณะมากขึ้น รวมถึงการถ่ายคลิปภาพและเสียงส่งผ่านไปยังระบบออนไลน์ เพื่อประจานลูกหนี้และเป็นการข่มขู่ลูกหนี้รายอื่นมิให้ผิดนัดชำระหนี้ ถึงแม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 547/2563 เรื่อง ศูนย์ป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับลูกหนี้นอกระบบ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ศปน.ตร.) ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2563 ได้กำหนดผู้รับผิดชอบโดยตรงในระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมุ่งเน้นดำเนินการปราบปราม รวมทั้งดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทวงถามหนี้แล้วก็ตาม แต่สถิติของผู้กระทำผิดไม่ลดลง ยังกลับก่อความรุนแรงทวงถามจากลูกหนี้หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้เพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมหรือยับยั้งการทวงถามหนี้ที่ขัดต่อพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 โดยศึกษาถึงการใช้มาตรการการฟอกเงินและนำมาตรการในการยึดหรืออายัดทรัพย์เป็นแนวทางการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิด รวมทั้งการกำหนดโทษในฐานแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิด เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายและลดการทวงถามหนี้ในลักษณะที่รุนแรงให้น้อยลง อันจะเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้ ประชาชนและสังคมของประเทศ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการป้องปรามและปราบปรามการทวงถามหนี้ที่ใช้ความรุนแรง อันเป็นความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีของกฎหมายเกี่ยวกับการยึดทรัพย์หรืออายัดทรัพย์ที่ได้จากการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทวงถามหนี้ โดยศึกษากฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

ผลการวิจัย สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

ประเด็นแรก มาตรการทางกฎหมายในการป้องปรามและปราบปรามการทวงถามหนี้ที่ใช้ความรุนแรงอันเป็นความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

คณะผู้วิจัยศึกษากรณีของต่างประเทศ พบว่า สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ต่างให้ความสำคัญในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในคดีที่เป็นความจริงจากพยานหลักฐานทั้งหมดในคดี จึงได้บัญญัติกฎหมายในการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำผิดเกี่ยวกับการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ประเทศไทยได้บัญญัติความรับผิดทางอาญาดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ในลักษณะความผิดต่อเจ้าพนักงานและความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม แต่มิได้ครอบคลุมถึงการข่มขู่ หรือกระทำการใด เพื่อให้พยานบุคคลหรือผู้เสียหายไม่มาให้ถ้อยคำต่อพนักงานสืบสวนหรือพนักงานสอบสวนหรือเบิกความในชั้นพิจารณาของศาล หรือทำให้พยานหรือผู้เสียหายให้ถ้อยคำหรือเบิกความที่ไม่เป็นความจริงทั้งหมดหรือบางส่วน รวมทั้งการสมคบกันเพื่อการกระทำเช่นนั้น และการว่าความของผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีที่มีลักษณะช่วยปกปิดข้อเท็จจริงบางส่วนในชั้นพิจารณาของศาล การนำบทบัญญัติทั่วไปอื่นในประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้ อาทิ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง หรือความผิดลหุโทษในส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงยังไม่อาจตอบสนองความจำเป็นของสังคมในเรื่องการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับแก่พฤติกรรมในการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ด้วยความรุนแรงในทำนองเดียวกับสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์จึงจำเป็นต่อประเทศไทย ทั้งนี้ เป็นไปตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562–2565 ในยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนากฎหมาย และระบบงานบริหารงานยุติธรรมที่เล็งเห็นถึงปัญหาการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นในการพิจารณาความรับผิดทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ด้วยความรุนแรงที่มีผลต่อกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่กระบวนการดังกล่าวอย่างมาก ด้วยเหตุลักษณะการกระทำดังกล่าวส่งผลให้เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประชาชนนั่นเอง

เมื่อพิจารณาจากผลการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเรื่องนี้มีความเห็นสอดคล้องกันว่าสมควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ด้วยความรุนแรงและการเป็นเจ้าพนักงานไปทวงถามหนี้ที่มิใช่ของตน ประกอบกับแนวคิดคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการกำหนดความผิดทางอาญา ในส่วนกฎหมายที่เป็นส่วนรวม (Universal Legal Interest) จึงเป็นเหตุเป็นผลในการสนับสนุนให้ประเทศไทยมีบทบัญญัติทางกฎหมายในการควบคุมการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ด้วยความรุนแรง และการเป็นเจ้าพนักงานทวงถามหนี้ที่มิใช่ของตน

ประเด็นที่สอง มาตรการในการยึดทรัพย์หรืออายัดทรัพย์ของผู้กระทำผิด และผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการประกอบอาชญากรรมที่เป็นลักษณะอาชีพ หรือองค์กรอาชญากรรม ในการทวงถามหนี้ด้วยความรุนแรง พบว่าทั้งสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลีต่างมีทั้งกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ ส่วนสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีมาตรการทางแพ่งที่ใช้บังคับแก่ผู้กระทำผิด แต่ยังบังคับใช้กฎหมายอาญาแก่การกระทำผิดของผู้ทวงถามหนี้ตามพฤติการณ์แห่งคดี และไม่มีกฎหมายฟอกเงินในส่วนนี้ ส่วนในประเทศไทยมีทั้งกฎหมายพิเศษตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ที่มีโทษทางอาญา ทางปกครองโดยเฉพาะ และมีประมวลกฎหมายอาญาบังคับใช้แก่ผู้กระทำผิดตามพฤติการณ์แห่งคดี แต่ไม่มีกฎหมายฟอกเงินโดยตรงในส่วนนี้

ดังนั้น หากพิจารณาถึงหลักอันตราย (Harm Principle) ของจอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) ที่ว่า สังคมควรเข้าไปแทรกแซงเสรีภาพการกระทำของปัจเจกบุคคลเฉพาะในกรณีเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น และการประกอบอาชญากรรมในลักษณะเป็นอาชีพของผู้กระทำผิด หรือประกอบอาชญากรรมในรูปขององค์กร แต่ยังไม่ถึงกับการเป็นอั้งยี่ตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งแรงจูงใจในการกระทำผิด ประกอบกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ผู้บังคับใช้กฎหมายในฐานะพนักงานสืบสวนสอบสวน และผู้เสียหายในคดี รวมทั้งประชาชนทั่วไป

แม้ผู้กระทำผิดในฐานการทวงถามหนี้ด้วยความรุนแรง ทั้ง 15 คน เห็นด้วยกับการใช้มาตรการทางแพ่งในการยึดทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงิน ประเทศไทยจึงควรมีมาตรการในการยึดทรัพย์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำลายแรงจูงใจในการประกอบอาชญากรรมในลักษณะการประกอบอาชีพ หรือเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว

เมื่อคณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเท็จจริงเชิงบริบทของสังคม ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ ข้อเท็จจริงในข้อกฎหมาย และการสำรวจกฎหมายต่างประเทศ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จึงนำไปสู่แนวทางปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ดังนี้

1. ให้แก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ในมาตรา 3 ดังนี้ “มาตรา 3 (22) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทวงถามหนี้ เฉพาะมาตรา 11(1) มาตรา 12(1) และมาตรา 14” เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

2. แก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ในหมวด 3 บทกำหนดโทษ ส่วนที่ 2 โทษทางอาญา ดังนี้

มาตรา 45/1 ผู้ใดขัดขวางการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องร้อง หรือ การดำเนินคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อมิให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถ้าเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

1) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้เสียหายหรือพยาน เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่ไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือไม่ไปศาลเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ หรือเพื่อให้ข้อเท็จจริง หรือเบิกความอันเป็นเท็จ หรือไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

2) ใช้กำลังบังคับ ขู่เข็ญ ข่มขู่ ข่มขืนใจ หลอกลวง หรือกระทำการอันมิชอบประการอื่น เพื่อมิให้ผู้เสียหายหรือพยานไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงาน สอบสวน พนักงานอัยการ หรือไม่ไปศาลเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ หรือเพื่อให้ผู้นั้นให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความอันเป็นเท็จ หรือไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ ในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

3) ทำให้เสียหาย ทำลาย สูญหายหรือไร้ประโยชน์ เอาไปเสีย แก้ไข เปลี่ยนแปลง ปกปิด หรือซ่อนเร้น เอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ หรือปลอม ทำ หรือใช้เอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ อันเป็นเท็จ ในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

4) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แก่พนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน หรือเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้กระทำการไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

5) ใช้กำลังบังคับ ขู่เข็ญ ข่มขู่ ข่มขืนใจ หรือกระทำการอันมิชอบ ประการอื่นต่อพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

บทสรุปและการวิเคราะห์

เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2566 นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี ได้มอบนโยบายเรื่องวาระแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยระบุว่ารัฐบาลกำหนดการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นวาระแห่งชาติที่ทุกคนต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาให้กับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเรียกเก็บดอกเบี้ยที่สูงเกินความเป็นธรรม และการทวงหนี้นอกระบบนั้นมีลักษณะคุกคาม ข่มขู่ ประทุษร้าย ซึ่งส่งผลต่อการใช้ชีวิตและความสงบเรียบร้อยของสังคม คณะรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการขับเคลื่อนและประสานงานร่วมกัน กล่าวคือ 1) กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบผ่านศูนย์ดำรงธรรมทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2566 และ 2) สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรี รับร้องเรียนปัญหาหนี้นอกระบบ โดยจะมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูล

ร่วมกันเพื่อให้สามารถติดตามความคืบหน้าได้ หากพบว่ามีการข่มขู่หรือใช้ความรุนแรงหรือเจ้าหนี้ไม่ปฏิบัติตามสัญญาจนเป็นเหตุให้ลูกหนี้เดือดร้อน พนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเร่งรัดใช้กฎหมายต่อไป

เจ้าหนี้นอกระบบมีวิธีการตามหนี้หลายรูปแบบ เช่น การโทรข่มขู่คุกคาม การประจานกับคนรอบข้างหรือประจานบนสื่อสังคมออนไลน์ การบุกทวงหนี้ ณ ที่พักอาศัย/ที่ทำงาน การบุกไปยึดหรือทำลายทรัพย์สินภายในบ้าน/ที่ทำงาน การลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ การทำร้ายร่างกาย ซึ่งประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายที่ป้องปรามพฤติการณ์ดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 เพื่อป้องปรามและปราบปรามการทวงถามหนี้ที่ใช้ความรุนแรงอันเป็นความผิดต่อกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทวงถามหนี้นอกระบบ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง อาทิ

1) ห้ามข่มขู่ ใช้ความรุนแรง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ทรัพย์สิน และชื่อเสียง ฝ่าฝืนมีโทษ จำคุกสูงสุด 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) ห้ามพูดจาดูหมิ่นลูกหนี้ ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกสูงสุด 1 ปี หรือ ปรับสูงสุดไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) ผู้ที่ประกอบธุรกิจสินเชื่อโดยไม่ได้รับอนุญาต มีโทษจำคุก 1–5 ปี ปรับตั้งแต่ 100,000–500,000 บาท

4) การเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 200,000 บาท

หากมีการตรวจสอบพบทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด เจ้าหนี้อาจมีความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เผยแพร่แนวทางป้องกันการถูกทวงหนี้นอกระบบไว้ ดังนี้

1) หากถูกข่มขู่ ลูกหนี้ควรตั้งสติ อย่าตื่นตระหนก และรีบแจ้งเจ้าหน้าที่ให้มาตรวจสอบหรือให้ความช่วยเหลือ

2) ทำการบันทึกข้อมูลการสนทนา ภาพถ่าย คลิปวิดีโอ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไว้ เพื่อใช้ในการดำเนินคดีภายหลัง

3) หากลูกหนี้มีความจำเป็นต้องกู้เงิน ควรกู้จากสถาบันการเงินที่น่าเชื่อถือและตรวจสอบได้

ทั้งนี้ ผลการวิจัยที่นำเสนอไปข้างต้นเป็นเพียงบทสรุปในประเด็นที่สำคัญ หากผู้อ่านมีความสนใจต้องการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม สามารถสืบค้นได้ดัง QR Code ที่แนบมาท้ายบทความนี้

บรรณานุกรม

ตร.เตือนภัยกู้เงินนอกระบบแนะวิธีหลีกเลี่ยง-ป้องกันแก๊งทวงหนี้โหด. (19 พฤษภาคม 2565). **ไทยรัฐออนไลน์.** สืบค้น 17 มกราคม 2567 จาก https://www.thairath.co.th/news/crime/2395800

ประทีป ทับอัตตานนท์, และ จิดาภา พรยิ่ง. (สิงหาคม 2566). มาตรการทางกฎหมายในการป้องปรามและปราบปราม การทวงถามหนี้ที่ใช้ความรุนแรงอันเป็นความผิดต่อกฎหมาย. **Journal of Roi Kaensarn Academic**, 8(8), 280-297.

“เศรษฐา” ใช้ทั้งไม้แข็ง-ไม้อ่อนแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ. (8 ธันวาคม 2566). **ไทยพีบีเอส.** สืบค้น 17 มกราคม 2567 จาก https://www.thaipbs.or.th/news/content/334702

สามข้อต้องรู้ก่อนตกเป็นเหยื่อแก๊งทวงหนี้อาละวาด. (20 พฤศจิกายน 2565). **ไทยพีบีเอส.** สืบค้น 17 มกราคม 2567 จาก https://www.thaipbs.or.th/news/content/321729

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (24 กุมภาพันธ์ 2564). **กติกาการทวงหนี้ : หนี้ถูกหรือผิดกฎหมายก็ทวงหนี้ได้.** สืบค้น 17 มกราคม 2567 จาก https://justicechannel.org/read/debt-collection-rules

หนี้นอกระบบ ทางรอดหรือทางตันของคนที่ต้องการใช้เงิน. (ม.ป.ป.). สืบค้น 17 มกราคม 2567 จาก www.kasikornbank.com/th/credit-insight/pages/shark-loan-is-the-way-or-not.aspx

ศึกษารายละเอียดของรายงานวิจัยได้ที่

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความก้าวหน้าของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ

วิจัยโดย วรเทพ สิริเฉลิมสุข, ผศ.ดร.ญาณ เรืองธรรมสิงห์
เรียบเรียงโดย วิจิตรา ประยูรวงษ์
วิทยากรเชี่ยวชาญ

หนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยมาอย่างยาวนานและได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยการออกกฎหมายควบคุมการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยกำหนดให้การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นโมฆะและเจ้าหนี้อาจมีความรับผิดในทางอาญา แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการก่อหนี้นอกระบบได้

บทนำ

ปัญหาหนี้นอกระบบเกิดขึ้นในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของสังคม โดยเฉพาะเมื่อประชาชนมีรายได้น้อย ปัญหาหนี้นอกระบบยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงินกู้เพื่อความอยู่รอด และเพื่อใช้เป็นเงินทุนสำหรับการใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและการลงทุน แต่ในขณะเดียวกันเงินกู้นอกระบบซึ่งเป็นการกู้ยืมเงินโดยไม่มีหลักประกัน มักจะมาควบคู่กับอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด รวมถึงวิธีการในการติดตามทวงถามหนี้ที่ใช้วิธีการบังคับชำระหนี้โดยการใช้กำลัง และไม่ผ่านกระบวนการฟ้องร้องบังคับคดี เหตุผลประการสำคัญที่ทำให้ปัญหาหนี้นอกระบบยังเกิดขึ้นในสังคมไทย คือ การที่ลูกหนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบเหล่านี้ แม้ในความเป็นจริงลูกหนี้จะรู้ถึงผลที่จะตามมาภายหลังจากการก่อหนี้และผลกระทบจากการติดตามทวงถามหนี้นอกระบบแต่ก็จำยอมที่จะต้องก่อหนี้ขึ้นเพราะหนี้นอกระบบเป็นหนึ่งในหนทางที่มีอยู่จำกัดของประชาชนที่มีรายได้น้อย

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายควบคุมการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้เป็นโมฆะและเจ้าหนี้อาจมีความรับผิดในทางอาญา แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการก่อหนี้นอกระบบได้จนนำมาซึ่งการแก้ไขปรับปรุงและบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 กฎหมายฉบับนี้จะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการก่อหนี้นอกระบบของประชาชน เช่นเดียวกับการทำงานของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีการจัดตั้ง “ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม” เพื่อให้ลูกหนี้นอกระบบได้รับความช่วยเหลือและคำแนะนำในด้านกฎหมายเพื่อการเข้าถึงความยุติธรรมและการใช้กฎหมายบังคับกับนายทุนผู้ให้กู้หนี้นอกระบบ โดยไม่มีค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือ และกระทรวงยุติธรรมเห็นว่าสถานการณ์หนี้นอกระบบรุนแรงมากขึ้น ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น จึงควรที่จะมีการศึกษาและพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความก้าวหน้าหลังจากที่มีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

2. เพื่อศึกษาว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 สามารถช่วยแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้จริงหรือไม่

3. เพื่อให้คำเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ในการใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560

ผลการวิจัย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความก้าวหน้าของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มีดังนี้

1. ปัจจัยที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้กฎหมาย

1.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีการใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ส่วนมากยังไม่มีการสั่งฟ้องดำเนินคดีทางอาญากับเจ้าหนี้อย่างจริงจัง และมีการตีความว่าเป็นปัญหาในทางแพ่ง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช้กฎหมายช่วยเหลือลูกหนี้ในการเอาผิดกับเจ้าหนี้ และหลายครั้งตำรวจจะบอกกับลูกหนี้หรือศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนว่ายังไม่พบการกระทำความผิด อาจเนื่องมาจากยังไม่มีความเข้าใจ

ในเนื้อหาพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ที่แก้ไขใหม่ และมีความคิดว่าไม่มีโทษในทางอาญาเช่นเดียวกับในอดีตที่เป็นเรื่องของสัญญาในทางแพ่ง

1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐกับเจ้าหนี้ในท้องถิ่นมีความสนิทสนมกัน โดยเฉพาะสังคมต่างจังหวัด เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเกรงใจกลุ่มเจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนและมีอิทธิพลในท้องถิ่น และบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด บางครั้งจึงต้องประสานตำรวจต่างพื้นที่เข้าช่วยเหลือลูกหนี้เพราะไม่ได้มีความเกรงใจต่อการเอาผิดเจ้าหนี้ อีกทั้งเจ้าหนี้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมาก ทำให้อาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อไม่ให้ถูกลงโทษและยากต่อการนำสืบคดี

2. ปัจจัยลักษณะพฤติกรรมของลูกหนี้

2.1 การขาดคุณสมบัติในการกู้ของลูกหนี้ เนื่องจากลูกหนี้ขาดสินทรัพย์หรือขาดบุคคลในการค้ำประกัน เหตุผลในการขอกู้ยืมไม่เข้าหลักเกณฑ์การให้กู้ของแหล่งเงินทุน และมีประวัติในการชำระหนี้ไม่ดี

2.2 การเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบมีความยุ่งยาก มีหลายขั้นตอน และต้องใช้เอกสารจำนวนมากในการดำเนินเรื่องขอกู้ยืมเงิน หากมีกรณีฉุกเฉินต้องการใช้เงินด่วน การกู้ในระบบจึงไม่ตอบโจทย์ในการกู้ยืมของประชาชนผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากเงินกู้นอกระบบมีความสะดวกรวดเร็วสามารถได้เงินภายใน 1 วัน โดยใช้เอกสารเพียงบัตรประชาชนและเบอร์ติดต่อ

2.3 ลูกหนี้ได้กู้หนี้ในระบบเต็มวงเงินแล้ว จึงไม่สามารถกู้จากสถาบันการเงินได้อีก ทำให้ต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งหากลูกหนี้มีพฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างเหมาะสม ไม่ฟุ่มเฟือย มีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน และมีความเข้าใจในกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และมีการแจ้งความเมื่อพบเห็นการกระทำความผิด ปัญหาหนี้นอกระบบก็จะลดน้อยลง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ลูกหนี้เองมีความประสงค์ต้องการที่จะกู้กับเจ้าหนี้ จึงมีส่วนน้อยที่มาร้องทุกข์กับตำรวจ และมีการเจรจากันนอกรอบเพราะไม่อยากมีปัญหากับเจ้าหนี้ในท้องถิ่นที่มีอิทธิพล ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีอย่างมาก

3. ปัจจัยในเนื้อหาของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ที่ยังไม่สอดคล้องกับปัจจุบัน

3.1 ปัญหาเจ้าหนี้แอปพลิเคชันเงินกู้ เนื่องจากปัจจุบันมีแอปพลิเคชันเงินกู้จำนวนมากและสามารถดาวน์โหลดได้ง่าย การโอนเงินกู้และชำระผ่านทางออนไลน์จึงกลายเป็นช่องทางเงินด่วนเพื่อให้รอดพ้นจากสถานการณ์ปัญหาระยะสั้น แต่ลูกหนี้ไม่ได้คำนึงถึงผลที่จะตามมาหลังกู้เงินผ่านแอปพลิเคชัน จากการที่แอปพลิเคชันดังกล่าวจะติดต่อลูกหนี้ตามรายชื่อในโทรศัพท์มือถือ โดยลูกหนี้จะต้องกดลิงก์อนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลในโทรศัพท์ รวมถึงกรอกเลขที่บัญชีธนาคารเพื่อให้เจ้าหนี้โอนเงินและมีการหักค่าธรรมเนียมอย่างน้อยร้อยละ 35

3.2 ปัญหาเจ้าหนี้แก๊งหมวกกันน็อก พฤติกรรมกลุ่มปล่อยเงินกู้หนี้นอกระบบที่มีการใช้มอเตอร์ไซค์เป็นพาหนะและสวมใส่หมวกกันน็อกเพื่อไม่ให้เห็นหน้าปล่อยเงินกู้และตามทวงหนี้ แก๊งเหล่านี้จะเป็นนายทุนต่างถิ่น ที่เข้ามาปล่อยกู้ในพื้นที่ในเขตชุมชน โดยจะมีการนำป้ายประกาศติดตามเสาไฟฟ้า ตู้โทรศัพท์ ร้านสะดวกซื้อเพื่อให้ง่ายต่อการพบเห็น ส่วนใหญ่ลูกหนี้จะเป็นพ่อค้าแม่ค้าในตลาด หรือคนในชุมชน กลโกงของแก๊งหมวกกันน็อกมี 2 วิธี คือ

1) การคิด “ดอกลอย” เช่น ให้กู้ 90,000 บาท คิดดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อเดือน ซึ่งเท่ากับเดือนละ 9,000 บาท ให้ลูกหนี้ส่งดอกเบี้ยเดือนละ 9,000 บาทจนกว่าลูกหนี้จะมีเงินต้นครบ 90,000 บาท มาใช้คืนซึ่งเป็นไปได้ยาก ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดจากการเป็นหนี้และต้องส่งเงินให้เจ้าหนี้มากกว่าเงินต้นที่กู้ยืมมาหลายเทา หรือต้องไปกู้หนี้ใหม่มาใช้หนี้เก่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกู้ในวงเงินที่มากกว่าเดิม

2) “ล้ม เงินส่ง 24 วัน” เช่น เงินกู้ 20,000 บาท คิดดอกเบี้ย 4,000 บาท รวมเป็น 24,000 บาท ให้ผ่อนชำระเป็นเวลา 24 วัน วันละ 1,000 บาท ระหว่างที่ผ่อนชำระ หากวันใดวันหนึ่ง ลูกหนี้ไม่สามารถส่งเงินได้ เจ้าหนี้จะยกเลิกเงินที่ส่งมาแล้วทั้งหมดเท่ากับศูนย์ หรือที่เรียกกันว่า “ล้ม” และลูกหนี้ต้องกลับมาเริ่มนับหนึ่งใหม่ในการผ่อนชำระ ซึ่งทำให้ลูกหนี้จำนวนมากไม่สามารถหลุดจากการเป็นหนี้ได้ ปัญหาของแก๊งหมวกกันน็อกจะทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรม มีการข่มขู่ทำร้าย หรือเข้ามาค้นภายในบ้าน ทำลายข้าวของเสียหาย และทำร้ายร่างกายในกรณีที่ไม่ยอมชำระหนี้ หรือมีการเปลี่ยนสัญญาจำนวนเงินกู้เพิ่มมากกว่าที่ได้รับมาจริง ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดจากการเป็นหนี้นอกระบบได้

3.3 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 เนื้อหาสาระสำคัญอยู่ในมาตรา 4 ขององค์ประกอบความผิด 3 ประการ คือ 1) เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ 2) กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐาน

การกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด และ 3) กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่น นอกจากดอกเบี้ยไม่ว่าจะเป็นเงินหรือสิ่งของหรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน ซึ่งในกฎหมายนี้ไม่มีการพูดถึงการให้กู้ยืมในลักษณะแอปเงินกู้ ทำให้ปัญหาแอปเงินกู้ไม่ได้รับการแก้ไขในกฎหมายพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ซึ่งในความเป็นจริง แอปเงินกู้ก่อปัญหาอย่างมากและต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็วที่สุด ควรเพิ่มบทลงโทษแก่เจ้าหนี้แอปเงินกู้ เพราะปัจจุบันแอปเงินกู้ได้รับความนิยมมากที่สุด นอกจากนี้ กลุ่มนายทุนจะทำสัญญาเอาเปรียบลูกหนี้ ในลักษณะการอำพรางเงินกู้ จากการทำสัญญานิติกรรมขายฝาก โดยจะเก็บดอกเบี้ยทุกเดือน แต่ในสัญญาขายฝากจะไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยได้ เพราะดอกเบี้ยสัญญาขายฝากรวมอยู่ในสินไถ่แล้ว จึงเข้าลักษณะอำพรางนิติกรรม

4. ปัจจัยด้านหน่วยงานของรัฐในการช่วยเหลือลูกหนี้

4.1 ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม สำนักเลขานุการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้ความเป็นธรรม เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจเฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหาหนี้นอกระบบ ดังนี้

1) เป็นหน่วยงานกลางสำหรับแจ้งปัญหาการพิจารณาแนวทางช่วยเหลือสำหรับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากปัญหาหนี้สินภาคประชาชน

2) ให้คำปรึกษา แนะนำและให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากปัญหาหนี้สินภาคประชาชน

3) ตรวจสอบข้อเท็จจริงในการประสานงานกับหน่วยงานส่วนราชการทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงยุติธรรมดำเนินการติดตามมาตรการและการบังคับใช้กฎหมายการอำนวยความยุติธรรมตามกรอบแห่งกฎหมาย

4) ดำเนินการสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

4.2 ปัญหาหน่วยงานศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้ความเป็นธรรมมีบุคลากรน้อยและขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบสาเหตุมาจากไม่ใช่หน่วยงานตามโครงสร้างหลักของกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่งานที่รับผิดชอบ คือ การให้คำปรึกษาแนะนำให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ทั้งประเทศและขาดความต่อเนื่องในการช่วยเหลือลูกหนี้ เพียงแต่ประสานเรื่องให้กับตำรวจ แต่หากประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจำนวนมาก ศูนย์ฯ ก็จะลงพื้นที่เข้าไปช่วยเจรจา ดังนั้น จึงควรที่จะมีการเพิ่มบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 และ พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ดังนี้

1. กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องเพิ่มโทษลักษณะของการกระทำความผิดของเจ้าหนี้แก๊งหมวกกันน็อกและเจ้าหนี้แอปพลิเคชันที่เป็นเครือข่ายหรือขบวนอาชญากรรม

2. เจ้าหน้าที่ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังในกรณีที่พบเห็นการกระทำความผิดตามเจตนารมณ์กฎหมาย

3. เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมกระทำความผิดหรือสนับสนุนการกระทำความผิดด้วย ต้องได้รับโทษสูงขึ้นกว่าปกติเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่กระทำผิดเสียเอง

4. ลูกหนี้ต้องสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้กับสถาบันการเงินได้ง่ายและสะดวกรวดเร็วในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินและลูกหนี้เองต้องมีวินัยในการใช้จ่ายและคำนึงถึงความร้ายแรงของปัญหาหนี้นอกระบบ

5. ต้องมีองค์กรการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบ เนื่องจากหนี้นอกระบบเป็นเรื่องใหญ่จึงต้องมีหน่วยหลักในการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น

6. เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย

บทสรุปและวิเคราะห์

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ประกอบด้วย 1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 2) กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และ 3) กฎหมายเรียกดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ นอกจากจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้สอดคล้องกับ

สถานการณ์ปัจจุบัน ในเรื่องการเพิ่มโทษลักษณะของการกระทำความผิดของเจ้าหนี้แก๊งหมวกกันน็อกและเจ้าหนี้แอปพลิเคชันที่เป็นเครือข่ายหรือขบวนการอาชญากรรม ตามที่ผู้วิจัยเสนอแล้ว ผู้เรียบเรียงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ในประเด็นการคิดคะแนนเครดิตจากสถานะของลูกหนี้ที่เป็นปัจจุบัน เพื่อเอื้อให้มีโอกาสได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากข้อมูลที่ล้าสมัยเกินไปอาจส่งผลเสียต่อเครดิตทางการเงินของเจ้าของข้อมูลโดยเฉพาะข้อมูลในเชิงลบ ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งไม่ตรงกับข้อมูลในปัจจุบันของเจ้าของข้อมูล ผลกระทบ คือ เป็นการกีดกันผู้ขอสินเชื่อ โดยที่ผ่านมามีข้อมูลเครดิตในเชิงลบออกจากระบบการขอสินเชื่อโดยมิชอบ แม้ปัจจุบันบุคคลจะมีความสามารถในการบริหารจัดการสินเชื่อ ก็อาจไม่ได้รับความไว้วางใจจากสถาบันการเงิน จึงอาจทำให้ต้องใช้แหล่งเงินทุนนอกระบบ ที่อาจก่อปัญหาการเรียกดอกเบี้ยที่สูงเกินไป ปัญหาการทวงหนี้โดยไม่ชอบ และอาจนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมในสังคมต่อไปได้

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง (กนง.) ควรลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายลงเพื่อให้ดอกเบี้ยเงินกู้ที่สถาบันการเงินของรัฐปล่อยให้ประชาชนกู้ปรับลดลง โดยอัตราดอกเบี้ยนโยบายของไทยอยู่ที่ร้อยละ 2.5 ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงที่สุดในรอบ 10 ปี จากระดับร้อยละ 0.5 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2565 จนถึงร้อยละ 2.5 เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2567 โดยทุกครั้งที่มีการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายจะส่งผลกระทบต่อดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินฝากของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในขณะที่ยอดคงค้างหนี้ครัวเรือนไทยของปี 2566 อยู่ที่ 16.2 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 90.2 ของจีดีพี ยังไม่รวมหนี้นอกระบบที่มีอีกจำนวนมาก และไม่ทราบตัวเลขที่แน่ชัดว่ามีจำนวนเท่าใด เนื่องจากครัวเรือนไทยกำลังเปราะบางทางการเงิน และยังไม่ฟื้นตัวจากผลกระทบที่ได้รับจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ประชาชนมีเงินไม่เพียงพอในการจับจ่ายใช้สอย ต้องกู้เงินมาเพื่อดำรงชีวิตประจำวันและประกอบอาชีพ หากดอกเบี้ยที่ประชาชนกู้จากสถาบันการเงินลดลง ครัวเรือนก็จะสามารถปลดหนี้สินจากดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบได้ ทำให้ไม่ต้องไปพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบที่ทำให้เกิดปัญหาหนี้นอกระบบเพิ่มขึ้นอีก

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวมซึ่งนอกจากการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่ผ่านมามีความไม่เชื่อมโยงกันระหว่างการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ และหนี้นอกระบบ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างบุคคล ซึ่งในทางปฏิบัติลูกหนี้จำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบได้ ด้วยข้อจำกัดทางเศรษฐกิจของตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อย ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบจึงจำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างของลูกหนี้ในแต่ละกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ ที่รัฐต้องมีมาตรการทางนโยบายในการจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อให้ความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินผนวกกับนโยบายหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำควบคู่ไปกับการลดรายจ่าย และเพิ่มรายได้ให้ประชาชน ซึ่งจะสามารถสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ผลการวิจัยที่ได้นำเสนอไปข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของบทสรุปในประเด็นที่สำคัญ หากผู้อ่านมีความสนใจต้องการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม สามารถสืบค้นได้ตาม QR Code ที่แนบมาท้ายบทความนี้

บรรณานุกรม

“พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560” (15 มกราคม 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 5 ก, น. 12–13.

ยอดวรุณ วิไลรัตน์. (2560). **ปัญหาข้อมูลเครดิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต.** สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2567 จาก https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2017/TU_2017_5801033159_8937_9011.pdf

ย้อนสถิติดอกเบี้ยนโยบาย กนง. ปรับขึ้นกี่ครั้ง ล่าสุดเสียงแตกคงดอกเบี้ย 2.50%. (7 กุมภาพันธ์ 2567). **ประชาชาติธุรกิจออนไลน์.** สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2567 จาก https://www.prachachat.net/finance/news-1496916

วรเทพ สิริเฉลิมสุข, และ ญาณ เรืองธรรมสิงห์. (2566). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความก้าวหน้าของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ.** สืบค้น 15 มกราคม 2567 จาก https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jsa-journal/article/view/257957

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม. (2566). **ภาวะสังคมไทย ไตรมาสสาม ปี 2566.** สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2567 จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5493

ศึกษารายละเอียดของรายงานวิจัยได้ที่

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเป็นหนี้นอกระบบของประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

วิจัยโดย รศ.ดร.ศิวพงศ์ ธีรอำพน และพรทิพย์ แสงช่วง
เรียบเรียงโดย สิฐสร กระแสร์สุนทร
วิทยากรชำนาญการพิเศษ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการกู้ยืมหนี้นอกระบบของประชาชนมีหลายปัจจัย อาทิ ผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบให้ความสำคัญกับรายได้ในอนาคตที่ยังมาไม่ถึง การบริการของแหล่งกู้นอกระบบที่มีความสะดวก รวดเร็ว การเข้าถึงแหล่งกู้ยืมในระบบมีความยุ่งยาก ใช้เวลานานและต้องมีการค้ำประกัน การมีรายจ่ายฉุกเฉินที่เกิดจากการเจ็บป่วยของบุคคลในครอบครัวหรือค่าเล่าเรียนบุตรหลาน การใช้เงินเพื่อลงทุนในอาชีพ รวมไปถึงการมีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง เช่น การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย การชอบสังสรรค์ดื่มสุรา การติดอบายมุข และการไม่เก็บออมเงิน เป็นต้น

บทนำ

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะเศรษฐกิจไทยมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง ทำให้การบริโภคและการลงทุนในภาคเอกชน และรายได้ในระบบเศรษฐกิจปรับตัวลดลง เกิดปัญหาการว่างงานในอัตราที่สูงขึ้น ทำให้ประชาชนจำนวนมากขาดรายได้ หรือมีรายได้แต่ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย อีกทั้งกลุ่มคนรุ่นใหม่มีแนวโน้มการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย นำไปสู่ปัญหาการกู้ยืมเงินและการเป็นหนี้สินตามมา โดยข้อมูลในปี 2566 หนี้ครัวเรือนเฉลี่ยของประชากรไทยอยู่ที่ 559,408 บาทต่อครัวเรือน โดยในจำนวนนี้เป็นหนี้ในระบบ ร้อยละ 80.20 และหนี้นอกระบบ ร้อยละ 19.80 โดยหนี้นอกระบบเป็นการกู้ยืมเงินกันเองระหว่างประชาชน ซึ่งผู้ให้กู้ยืมส่วนใหญ่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่ากฎหมายกำหนด และมีวิธีการทวงหนี้ด้วยการใช้วิธีการข่มขู่บังคับหรือใช้ความรุนแรง โดยลูกหนี้นอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย ไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบได้ ประกอบกับการที่ผู้กู้ไม่มีคุณสมบัติในการกู้ยืมเงินในระบบ เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันหรือไม่สามารถหาผู้ค้ำประกันได้ จึงเป็นสาเหตุที่ต้องใช้บริการกู้ยืมเงินจากนอกระบบ

ผลการศึกษาข้อมูลการเป็นหนี้นอกระบบในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยพบว่า กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนประชากรที่เป็นหนี้นอกระบบ ร้อยละ 9.74 ของประชากรทั้งหมดในพื้นที่ ขณะที่ประชากรในพื้นที่ภาคกลางเป็นหนี้นอกระบบ ร้อยละ 15.52 ของประชากรทั้งหมดในพื้นที่ ขณะที่ค่าครองชีพในกรุงเทพมหานครมีอัตราสูงที่สุด เมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นและถือเป็นอัตราค่าครองชีพที่สูงที่สุดเป็นอันดับ 2 ของกลุ่มประเทศอาเซียน ประกอบกับการที่มีผู้ย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นจำนวนมากในรูปของประชากรแฝง โดยส่วนใหญ่มีหน้าที่ต้องส่งรายได้เพื่อกลับไปเลี้ยงดูครอบครัวที่ต่างจังหวัด ส่งผลให้ประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีแนวโน้มที่จะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายมากกว่าประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ จึงถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาการเป็นหนี้นอกระบบมากที่สุด

ดังนั้น ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเป็นหนี้นอกระบบของประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีประโยชน์อย่างยิ่ง โดยผลการศึกษาที่ได้สามารถนำไปเป็นข้อมูลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบและช่วยลดจำนวนผู้เป็นหนี้นอกระบบในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อันจะนำไปสู่การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนที่เป็นหนี้นอกระบบในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2. เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลและพฤติกรรมที่มีผลต่อการเป็นหนี้นอกระบบของประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาครั้งนี้ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนาและสถิติเชิงอนุมาน ในการวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยด้านพฤติกรรมที่มีผลต่อการเป็นหนี้นอกระบบของประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนที่เป็นหนี้นอกระบบในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จากการศึกษา

ข้อมูลด้านปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบพบว่า ผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 62.21 มีอายุต่ำกว่า 31 ปี (ร้อยละ 60.69) การศึกษาต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ร้อยละ 63.64) ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพพ่อค้า/แม่ค้า ซึ่งเป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน (ร้อยละ 65.31) โดยมีรายได้ต่ำกว่า 7,000 บาท (ร้อยละ 80.77) ส่วนใหญ่มีสถานภาพหย่าร้าง/แยกกันอยู่ (ร้อยละ 74.19) จำนวนสมาชิกในครอบครัวมากกว่า 5 คนขึ้นไป (ร้อยละ 59.82) และจำนวนสมาชิกที่อยู่ในความดูแลเป็นผู้ที่อยู่ในวัยเรียนและวัยเกษียณอย่างน้อยจำนวน 2 คน (ร้อยละ 57.43)

ผลการศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดการกู้ยืมหนี้นอกระบบเรียงตามลำดับความสำคัญได้ดังนี้ 1) ผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านรายได้ในอนาคตเป็นสำคัญ เช่น การคาดการณ์ว่าอนาคตจะมีรายได้พิเศษหรือรายได้จะมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน 2) ด้านการบริการของแหล่งกู้ยืมนอกระบบพบว่า การให้บริการของแหล่งเงินกู้นอกระบบมีความสะดวกสบาย สามารถติดต่อได้ง่าย การอนุมัติเงินกู้รวดเร็ว และไม่ต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน 3) ด้านการเข้าถึงแหล่งกู้ยืมในระบบพบปัญหา เช่น การไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบซึ่งใช้ระยะเวลาในการพิจารณาสินเชื่อยาวนาน การที่แหล่งเงินทุนในระบบต้องมีการค้ำประกันด้วยการใช้สินทรัพย์/บุคคล การถูกปฏิเสธการให้กู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ยืมในระบบ 4) ด้านค่าใช้จ่าย เช่น การมีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นฉุกเฉิน การมีค่าใช้จ่ายในการผ่อนสินค้าหรือการมีหนี้กับแหล่งกู้ยืมในระบบ การที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของบุคคลในครอบครัว และการต้องใช้เงินเพื่อลงทุนในอาชีพ 5) ด้านรายได้ เช่น การมีรายได้น้อยและมีรายได้ที่ไม่แน่นอน และ 6) ด้านพฤติกรรม เช่น การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ชอบสังสรรค์ดื่มสุรา ติดอบายมุข และไม่เก็บออมเงิน ทำให้ต้องกู้ยืมหนี้นอกระบบ

2. ปัจจัยส่วนบุคคลและพฤติกรรมที่มีผลต่อการเป็นหนี้นอกระบบของประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ผลการวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคลและพฤติกรรมที่ส่งผลต่อการเป็นหนี้นอกระบบของประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ด้วยการวิเคราะห์สถิติเชิงอนุมานแบบจำลอง Heckman Two Step Model พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกู้ยืมหนี้นอกระบบเรียงตามลำดับ คือ การบริการของแหล่งกู้ยืมนอกระบบ อาชีพ รายได้ต่อคนต่อเดือน สถานภาพของบุคคล รายได้ การเข้าถึงแหล่งกู้ยืมในระบบ จำนวนสมาชิกในครอบครัว และพฤติกรรมไม่ดี โดยทุกปัจจัยมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10

ขณะที่เมื่อพิจารณาระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อปริมาณหนี้นอกระบบ เรียงตามลำดับ คือ ระดับรายได้ต่อคนต่อเดือน อายุ จำนวนสมาชิกในครอบครัว พฤติกรรมไม่ดี ค่าใช้จ่าย รายได้ การบริการของแหล่งกู้ยืมนอกระบบ รายละเอียดปรากฏดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยพฤติกรรมที่ส่งผลต่อการเป็นหนี้นอกระบบของประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

No	Independent Variable	Debt (Probit)				Qdebt (OLS)		
		Marginal Effect	Coefficient		Standard Error	Coefficient		Standard Error
1	Female	0.1609	0.4080	***	(0.1378)	6,922.83		(9,706.84)
2	Age	-0.0297	-0.0750		(0.0835)	-13713.2	***	(3,874.28)
3	Education	0.0367	0.0926		(0.0629)	-1,994.63		(3236.27)
4	Occupation	0.1593	0.4038	**	(0.1613)	10,740.80		(10,470.70)
5	Income	-0.0902	-0.2277	**	(0.1013)	(-19,486.6)	***	(5,398.57)
6	Status	0.1400	0.3540	**	(0.1618)	4,647.13	***	(10,228.9)
7	Family	0.1070	0.2703	**	(0.1351)	22,331.1		(6,864.10)
8	Depend	-0.0230	-0.0581		(0.0556)	-592.676	**	(2,651.50)
9	Revenue	0.0712	0.1798	**	(0.0885)	11,665.8		(5,351.59)
10	Future	0.0179	0.0452		(0.0907)	-3,215.63	**	(4,562.10)
11	Expenditure	0.0553	0.1397		(0.1104)	14,357.00	***	(6,171.69)
12	Behavior	0.0811	0.2049	*	(0.1224)	21,595.8	**	(6,985.35)
13	Informal	0.1065	0.2691	***	(0.0980)	15,500.9		(7,443.03)
14	Formal	0.0951	0.2403	**	(0.1193)	-		
	Inverse	-	-		-	28,199.9	***	(33,344.00)
	Constant	-	-4.1202	***	(0.8779)	-133,057		(99,614.50)
	rho		0.5924					

หมายเหตุ : *** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 * มีนัยสำคัญทางสถิติ

3. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะสำหรับภาคประชาชนที่ประสบปัญหาหนี้นอกระบบ

1) ควรเข้าร่วมโครงการธนาคารชุมชน กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ฯลฯ ซึ่งเป็นการออมเงินรายวันร่วมกันในชุมชนสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยมีรูปแบบการออมเป็นแบบรายวันในจำนวนเงินไม่มาก (10–20 บาทต่อวัน) เพื่อเป็นการสร้างวินัยการออมให้กับคนในชุมชน ซึ่งทำให้มีเงินไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน และเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยไม่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด รวมถึงยังช่วยลดโอกาสที่บุคคลจะไปกู้ยืมหนี้นอกระบบและช่วยให้ไม่เกิดปัญหาความรุนแรงในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้นอกระบบได้

2) ประชาชนกลุ่มที่ประสบปัญหาการขาดรายได้หรือการว่างงาน ถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาการกู้หนี้นอกระบบเพื่อนำมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน หรือกลุ่มที่ไม่สามารถเก็บออมเงินได้ บุคคลในกลุ่มนี้ควรติดตามข่าวสารจากหน่วยงานภาครัฐหรือสถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคารออมสินหรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งจะมีมาตรการต่าง ๆ ออกมาช่วยเหลือเป็นระยะ ได้แก่ สินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย หรือสินเชื่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งถือเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ ผ่านการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำตามเงื่อนไขของแต่ละธนาคารรัฐและสถาบันการเงิน

3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐและสถาบันการเงิน

1) ภาครัฐควรมีมาตรการเพื่อช่วยประชาชนเกี่ยวกับต้นเหตุของการเกิดปัญหาหนี้นอกระบบ โดยภาครัฐควรมีนโยบายส่งเสริมการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนกลุ่มเสี่ยงเพื่อให้มีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน รวมถึงการส่งเสริมในลักษณะการพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลให้มีทักษะที่สูงขึ้น เช่น การพัฒนาให้เป็นแรงงานที่มีทักษะพิเศษหรือเป็นสาขาที่ขาดแคลน เพื่อเพิ่มรายได้และมีอาชีพที่มั่นคงมากยิ่งขึ้น

2) สถาบันการเงิน/แหล่งเงินทุนในระบบควรมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์สินเชื่อเพื่อผู้มีรายได้น้อยหรือผู้มีรายได้ไม่แน่นอน เช่น ผลิตภัณฑ์สินเชื่อสำหรับผู้มีอาชีพรับจ้างทั่วไปและผู้มีอาชีพพ่อค้า/แม่ค้าเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะช่วยเพิ่มความมั่นใจในการขอสินเชื่อกับธนาคาร หรือทำการปรับปรุงเงื่อนไขในการกู้ยืม เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบได้มากขึ้น โดยผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ มักเกิดจากการมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่สถาบันการเงินกำหนด หรือการกู้ยืมเงินต้องมีการค้ำประกันด้วยสินทรัพย์/บุคคล หรือการพัฒนาระบบการบริการให้มีความสะดวก รวดเร็ว และสามารถติดต่อได้ง่ายเช่นเดียวกันกับแหล่งเงินกู้นอกระบบ

บทสรุปและการวิเคราะห์

จากผลการศึกษาข้างต้นสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการกู้ยืมหนี้นอกระบบของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีหลายปัจจัย อาทิ ผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบให้ความสำคัญกับรายได้ในอนาคตที่ยังมาไม่ถึง การบริการของแหล่งกู้นอกระบบที่มีความสะดวกรวดเร็ว การเข้าถึงแหล่งกู้ยืมในระบบมีความยุ่งยากใช้เวลานานและต้องมีการค้ำประกัน การมีรายจ่ายฉุกเฉินที่เกิดจากการเจ็บป่วยของบุคคลในครอบครัวหรือค่าเล่าเรียนบุตรหลาน การต้องใช้เงินเพื่อการลงทุนในอาชีพ รวมไปถึงการมีพฤติกรรมที่ไม่ดี เช่น การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย การชอบสังสรรค์ดื่มสุรา การติดอบายมุข และการไม่เก็บออมเงิน เป็นต้น ซึ่งผลการศึกษาสอดคล้องกับการวิจัย เรื่อง การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดหนี้นอกระบบของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร (2563) โดยคณะผู้วิจัยจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่พบว่า ปัจจัยด้านอาชีพ การไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากการอุปโภคและบริโภค รวมไปถึงการไม่วางแผนทางการเงิน ทุกปัจจัยที่กล่าวมามีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการเป็นหนี้นอกระบบ

ข้อค้นพบข้างต้นสอดคล้องกับธนาคารแห่งประเทศไทยที่พบว่า สาเหตุที่ทำให้บุคคลเข้าไปอยู่ในวงจรการเป็นหนี้นอกระบบ ประกอบด้วยความจำเป็นต้องใช้เงินฉุกเฉิน เงินไม่พอใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน การต้องลงทุนค้าขาย การชำระหนี้เดิมไม่ทัน หรือกู้เงินในระบบไม่ได้เนื่องจากมีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่ธนาคารกำหนด หรือมีหนี้ในระบบมากมายจนกู้เพิ่มไม่ได้ เป็นต้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอแนะ 3 วิธีช่วยปลดหนี้นอกระบบประกอบด้วย 1) หาเงินมาปิดหนี้ 2) หาแหล่งเงินกู้ในระบบ และ 3) หาคนกลางมาช่วยไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ รายละเอียดดังภาพประกอบ

ภาพที่ 1 ข้อเสนอแนะในการปลดหนี้

ที่มา: 3 วิธีช่วยปลดหนี้นอกระบบ, โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป., สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/th/satang-story/managing-debt/3ways-loan-shark.html

ขณะที่การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบนั้น รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยคณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ 19 ธันวาคม 2566 เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ทั้งระบบ โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ คือ การกำหนดให้มีโครงการลงทะเบียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ เพื่อให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยกระทรวงการคลังจะมีมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ได้แก่

1. มาตรการช่วยเหลือและรองรับลูกหนี้นอกระบบที่ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยหนี้ในโครงการแก้หนี้นอกระบบของรัฐบาล ด้วยมาตรการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือและรองรับลูกหนี้นอกระบบ โดยธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. สนับสนุนวงเงินสินเชื่อให้ลูกหนี้นอกระบบที่ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยหนี้ในโครงการแก้หนี้นอกระบบของรัฐบาล ไม่เกินรายละ 20,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน ปลอดชำระหนี้เงินต้นสูงสุด 6 งวดแรก (ชำระดอกเบี้ยปกติ) และมีระยะเวลาชำระคืนเงินงวดสูงสุดไม่เกิน 3 ปี

2. มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้นอกระบบที่ดำเนินการโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประกอบด้วย 1) โครงการสินเชื่อธนาคารประชาชนเพื่อแก้ไขหนี้นอกระบบ โดยธนาคารออมสิน วงเงินสินเชื่อรายละไม่เกิน 50,000 บาท อัตราดอกเบี้ยคงที่ ร้อยละ 0.75 ต่อเดือน ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 5 ปี หรือ 60 งวด พร้อมผ่อนปรนเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อ 2) สินเชื่อเพื่อชำระหนี้สินนอกระบบ โดย ธ.ก.ส. วงเงินสินเชื่อรายละไม่เกิน 200,000 บาท กรณีสงวนรักษาที่ดินวงเงินสินเชื่อรายละไม่เกิน 500,000 บาท อัตราดอกเบี้ยเริ่มต้น ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 12 ปี 3) สินเชื่อกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน โดย ธ.ก.ส. สนับสนุนสินเชื่อเพื่อสงวนรักษาที่ดินจากการจำนอง ขายฝากหรือใช้ที่ดินเป็นประกัน วงเงินสูงสุด 2.5 ล้านบาทต่อราย อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี และลดลงในปีต่อไป ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 20 ปี และ 4) บริษัท มีที่มีเงิน จำกัด ให้บริการขายฝากหรือให้สินเชื่อจดจำนองที่ดินอย่างเป็นธรรม โดยมีอัตราดอกเบี้ยเริ่มต้นที่ร้อยละ 7.5 ต่อปี และปลอดชำระเงินต้น 12 เดือน

3. สนับสนุนให้เจ้าหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบด้วยมาตรการสนับสนุนให้เจ้าหนี้นอกระบบขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์) โดยสามารถยื่นขอใบอนุญาต

สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์กับกระทรวงการคลังเพื่อประกอบธุรกิจตามกฎหมายได้

จากข้อมูลที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญและพยายามที่จะแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบด้วยการสนับสนุนให้สถาบันการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชนกลุ่มเสี่ยง ซึ่งเป็นทิศทางที่สอดคล้องกับผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ นอกจากมาตรการดังกล่าวแล้ว ภาครัฐควรเพิ่มเติมมาตรการในลักษณะการสนับสนุนการสร้างอาชีพ การสร้างรายได้เสริม รวมไปถึงการพัฒนาหรือยกระดับฝีมือแรงงาน การสอนและฝึกอบรมในสาขาอาชีพที่ขาดแคลนเพื่อให้ประชาชนกลุ่มเสี่ยงมีรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น อันจะนำมาซึ่งการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้อย่างยั่งยืน โดยวิธีการนี้สอดรับกับแนวพระราชดำรัสของในหลวงรัชกาลที่ 9 คือ “การให้เบ็ดตกปลาและสอนให้รู้จักวิธีตกปลา” นั่นเอง

ทั้งนี้ ผลการวิจัยที่ได้นำเสนอไปข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของบทสรุปในประเด็นที่สำคัญ หากผู้อ่านมีความสนใจต้องการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม สามารถสืบค้นได้ตาม QR Code ที่แนบมาท้ายบทความนี้

ศึกษารายละเอียดของรายงานวิจัยได้ที่

บรรณานุกรม

กนกพร ตันกิจเจริญ, และคณะ. (2563). **การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดหนี้นอกระบบของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร.** สืบค้น 27 มกราคม 2567 จาก https://kukr.lib.ku.ac.th/proceedings/KUCON/search_detail/result/394841

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). **3 วิธีช่วยปลดหนี้นอกระบบ.** สืบค้น 29 มกราคม 2567 จาก https://www.bot.or.th/th/satang-story/managing-debt/3ways-loan-shark.html

ในหลวง ร.9 พระราชดำรัส-พระบรมราโชวาท ที่สร้างขวัญกำลังใจแก่ปวงชนชาวไทย. (13 ตุลาคม 2566)**.** สืบค้น 29 มกราคม 2567 จาก https://www.thansettakij.com/news/general-news/578424.

ศิวพงศ์ ธีรอำพน, และ พรทิพย์ แสงช่วง. (2564). **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเป็นหนี้นอกระบบของประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล**. สืบค้น 25 มกราคม 2567 จาก https://so04.tci-thaijo.org/index.php/SSRUJPD/article/view/252921.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (19 ธันวาคม 2566). **แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ทั้งระบบ.** สืบค้น 26 มกราคม 2567 จาก https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/76358

ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบต่อวิถีชีวิตชุมชนในชนบท: ศึกษากรณีศาลจังหวัดสกลนคร

วิจัยโดย ดวงเดือน หวังเจริญกุลชัย
เรียบเรียงโดย ปิยะวรรณ ปานโต
วิทยากรชำนาญการพิเศษ

สถาบันครอบครัวควรน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติ และกระทรวงศึกษาธิการควรบรรจุแผนการเรียนการสอนให้กับสถานการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อให้เด็กนักเรียนได้ตระหนักถึงการออมตั้งแต่วัยเรียน เป็นการปลูกฝังให้เด็กได้รู้จักการจัดการเงิน รู้จักเก็บออม เริ่มจากการเก็บเล็กผสมน้อย สร้างนิสัยการออมเงินเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญทางการเงินในอนาคต

บทนำ

เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่จะเป็นชาวเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปที่มีรายได้เป็นรายวันที่ไม่แน่นอน ซึ่งมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต เช่น ค่าเทอมบุตร ค่ารักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วยฉุกเฉิน เงินลงทุนทำอาชีพเสริมหรือทำกิจการส่วนตัว และมีบางส่วนเป็นผู้ที่มีรายได้น้อย แต่มีความต้องการทรัพย์สินสิ่งของต่าง ๆ เกินความจำเป็นพื้นฐานเพื่อให้ทัดเทียมคนอื่น ๆ ในสังคม เช่น มีรถจักรยานยนต์ โทรศัพท์มือถือ ฯลฯ เมื่อไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบจากสถาบันการเงินได้ เนื่องจากเป็นผู้มีรายได้น้อย ไม่มีทรัพย์สินหรือหลักประกันใด ๆ ที่สามารถให้แก่สถาบันการเงินต่าง ๆ ตามเงื่อนไขการกู้ยืมเงินตามปกติได้ ทำให้ผู้มีรายได้น้อยกลุ่มนี้จึงต้องไปกู้ยืมหนี้นอกระบบ ที่สามารถให้กู้ยืมได้ในวงเงินที่สูงและช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้กู้ซึ่งมีรายได้น้อยในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ยังพบว่ามีผู้กู้บางรายมีพฤติกรรมกู้หนี้ในระบบจากสถาบันการเงินรายที่หนึ่งและกู้อีกเป็นรายที่สอง เพื่อนำเงินมาใช้หนี้ให้แก่รายแรกและรายต่อ ๆ ไป หมุนเวียนจนกลายเป็นหนี้สินที่เพิ่มขึ้นมากมายไม่รู้จบ

ปัจจุบันการกู้เงินนอกระบบยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมากและขยายวงกว้างไปทุกตำบล หมู่บ้าน และชุมชนต่าง ๆ ที่เข้าถึงได้ง่าย ทำให้ผู้กู้ยืมเงินจากหนี้นอกระบบต้องแบกรับภาระกับการเสียดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยผู้กู้ยืมเงินตกลงยินยอมสมัครใจที่จะเสียดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าว เพื่อนำเงินไปใช้จ่ายอุปโภคบริโภค ซึ่งเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามที่ตกลงกัน จะพบกับมาตรการต่าง ๆ ที่เจ้าหนี้นอกระบบนำมาใช้เรียกเก็บดอกเบี้ยและเงินต้นกับลูกหนี้ที่ผิดนัดชำระหนี้ เช่น ให้กลุ่มอันธพาลติดตามทวงหนี้ ทำให้ลูกหนี้หวาดกลัวจนไม่กล้าออกจากบ้านหรือข่มขู่ถึงในบ้าน ทวงหนี้ในที่สาธารณะหรือต่อหน้าผู้อื่นในลักษณะประจานให้อับอาย ใช้กำลังทำร้ายลูกหนี้ และทำนิติกรรมอำพรางโดยให้ลูกหนี้ลงชื่อกู้ยืมเงินในจำนวนที่สูงกว่าความเป็นจริง ฯลฯ ทำให้ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนจึงให้ความสนใจเป็นอย่างมาก รวมทั้งมีการออกพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลการทวงถามหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบโดยคุ้มครองเฉพาะลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น และรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายเร่งปราบปรามนายทุนเงินกู้นอกระบบอย่างเข้มงวด ในขณะที่ผู้วิจัยปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่ศาลจังหวัดสกลนคร พบว่ามีคดีอาญา 15 สำนวน ฟ้องเข้ามาและเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับหนี้นอกระบบ และทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาประจำศูนย์คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของจำเลย ผู้เสียหาย และพยานในคดีอาญา จึงมีโอกาสได้พูดคุยกับทั้งจำเลยซึ่งเป็นเจ้าหนี้นอกระบบและชาวบ้านหลายคน ซึ่งเป็นลูกหนี้นอกระบบในฐานะเป็นผู้กู้และเป็นพยานโจทก์ ทำให้ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในมุมมองของลูกหนี้นอกระบบที่อยู่ในชนบทห่างไกลอย่างแท้จริงว่า นโยบายดังกล่าวสามารถแก้ปัญหากับชาวบ้านหรือผู้มีรายได้น้อยหรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ และวิธีการที่เจ้าหนี้นอกระบบใช้ในการหลบเลี่ยงกฎหมาย

2. ศึกษาถึงพฤติกรรมและปัจจัยที่ทำให้เป็นหนี้นอกระบบของลูกหนี้ซึ่งเป็นชาวบ้านในชุมชนในชนบท

ผลการวิจัย

1. ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขหนี้นอกระบบ

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อร่วมมือแก้ไขปัญหาดังกล่าว กล่าวคือ ภาครัฐได้อนุญาตให้มีสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ และสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ หรือธุรกิจที่ให้สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัด ภายใต้การกำกับและจัดตั้ง “หน่วยแก้หนี้นอกระบบ” ภายในธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อให้คำปรึกษาปัญหาหนี้และหาสินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนให้ลูกหนี้ สถานที่ติดต่อเพื่อเข้าร่วมโครงการขอคำปรึกษาปัญหาหนี้นอกระบบ/อำนวยความเป็นธรรมให้คำปรึกษาปัญหาหนี้นอกระบบที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น อาทิ ศูนย์ดำรงธรรม: ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอ ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (ศนธ.ยธ.) กระทรวงยุติธรรมไกล่เกลี่ยประนอมหนี้นอกระบบ อาทิ กรุงเทพมหานคร อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ชั้น 2 ศูนย์ราชการเขตหลักสี่ ต่างจังหวัด สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม สำหรับฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของลูกหนี้นอกระบบ

การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลข้างต้นเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอยู่ห่างไกลจากชาวบ้านที่อยู่ในชนบท จึงเกิดความลำบากในการที่ชาวบ้านในชนบทจะสามารถเข้าถึงหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้ บางแห่งเป็นหน่วยงานของทางราชการที่อยู่ในตัวจังหวัด ได้แก่ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีไว้เพื่อบริการประชาชน แต่กระบวนการขอใช้บริการต้องใช้เวลา ส่วนสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ที่รัฐบาลอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามจังหวัดต่าง ๆ จะมีลักษณะคล้ายการกู้ยืมเงินจากธนาคารทุกประการ เพราะผู้ให้สินเชื่อจะเรียกหลักประกันหรือไม่เรียกหลักประกันก็ได้ ส่วนลูกหนี้ที่อยู่ในหมู่บ้านตามชนบทต่าง ๆ ที่ต้องการกู้ยืมเงิน ต้องเสียเวลาเดินทางมาที่ตัวเมืองเพื่อขอกู้ยืมเงินซึ่งไม่ทันเวลาที่ต้องใช้จ่าย สามารถกู้ยืมกับเจ้าหนี้ที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน และไม่ต้องมีหลักประกันใด ดังนั้น จึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุดและไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทห่างไกล

2. ปัญหาที่เกิดจากความไม่รู้กฎหมายของชาวบ้านในชนบท

การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับหนี้นอกระบบพบว่า มีคดีที่ผู้ต้องหาถูกจับกุมดำเนินคดี ฐานความผิดประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลโดยจัดหามาซึ่งเงินทุนแล้วให้ผู้อื่นกู้ยืมเงินโดยไม่ได้รับอนุญาตและให้ผู้อื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการให้กู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้โดยผิดกฎหมาย จำนวน 15 คดี ซึ่งจำเลยและพยานโจทก์เป็นผู้เสนอขอกู้เงินจากจำเลยและนำที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 น.ส. 3 ก.) มาให้จำเลยยึดถือไว้เป็นหลักประกัน และได้เสนอให้ดอกเบี้ยแก่จำเลยเอง จำเลยสงสารจึงให้กู้ยืมเงินและรับเอกสารสิทธิดังกล่าวไว้โดยคิดว่าไม่ผิดกฎหมายใด เนื่องจากพยานโจทก์เป็นผู้เสนอให้เอง รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยด้วย ส่วนดอกเบี้ยผู้กู้เป็นผู้เสนอให้ ซึ่งจำเลยไม่เคยไปข่มขู่หรือทำร้ายร่างกายลูกหนี้แต่อย่างใด จำเลยอาจกระทำความผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และมิได้มีเจตนาเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้จนเกินไปก็เป็นได้ ส่วนการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยวิธีเร่งดำเนินคดีอย่างเข้มงวดและจริงจังกับเจ้าหนี้ทุกรายตามนโยบายของรัฐโดยไม่มีวิธีการรองรับเพื่อจะให้การช่วยเหลือกลุ่มที่เป็นพยานโจทก์ ซึ่งแทนที่จะเป็นประโยชน์กับกลุ่มพยานโจทก์ แต่กลับเป็นการส่งผลร้ายมากกว่า เพราะกลุ่มพยานโจทก์อาจไม่มีแหล่งเงินกู้ที่อื่นอีกแล้ว เนื่องจากเป็นการกู้ยืมแบบเร่งด่วน

3. ปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย

ชาวบ้านที่มีปัญหาไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบสถาบันการเงินได้ เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้เงิน และด้วยความไม่รู้กฎหมาย เมื่อเจ้าหนี้เสนอให้ทำอย่างไรก็จะทำตามโดยไม่ยั้งคิดหรือไม่คิดถึงผลกระทบที่จะตามมา โดยนำที่ดินไปขายฝาก หรือจำนอง และยินยอมให้เจ้าหนี้คิดอัตราดอกเบี้ยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เอาไว้ในสัญญากู้ได้ตามต้องการอันเป็นเงินที่สูงกว่าจำนวนเงินกู้เป็นจำนวนมาก หรือนำหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 น.ส. 3 ก.) ให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นหลักประกันพร้อมกับยอมทำหนังสือมอบอำนาจโดยไม่มีการกรอกข้อความใด ๆ ในกรณีดังกล่าว ลูกหนี้มักไม่รู้ว่าอาจต้องสูญเสียที่ดินที่มีมูลค่าสูงกว่าเงินกู้หลายเท่า และการต่อสู้คดีในศาลโดยนำสืบความเป็นจริงได้ยากกว่า เนื่องจากเป็นการอำพรางการกู้ยืมเงินนอกระบบ โดยในสัญญาจำนองหรือขายฝากจะระบุไว้อัตราต้นเงินกู้และดอกเบี้ยไว้อย่างชัดเจน ซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมาย และได้กระทำต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดิน ทั้งเป็นลายมือชื่อของผู้กู้ผู้จำนองเอง แม้ปัจจุบันจะมีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ให้มีอัตราโทษสูงขึ้น และมาตรา 4 ได้บัญญัติว่า “...อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการกู้ยืม..” เพื่อป้องกันช่องว่างของกฎหมายฉบับเดิมแล้วก็ตาม แต่หากมีคดีเกิดขึ้นก็เป็นเรื่องยากที่โจทก์จะนำสืบ

พิสูจน์ได้ว่าผู้กู้หรือลูกหนี้ทำสัญญาจำนองขายฝากเป็นการทำนิติกรรมอำพรางการกู้ยืม จึงยากที่จะต่อสู้คดีได้

4. ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560

หนี้นอกระบบเป็นคดีที่มีความยากลำบากในการพิสูจน์ความผิดด้วยเหตุผลหลายประการ เนื่องจากความผิดตามกฎหมายนี้ผู้กู้ไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัย จึงไม่อาจฟ้องร้องดำเนินคดีด้วยตนเองได้ หรือเมื่อผู้กู้ไปแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้วว่ามีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเกิดขึ้นแล้ว แต่หากเจ้าหน้าที่ตำรวจเพิกเฉยไม่ดำเนินการสืบสวนสอบสวน ก็จะทำให้ผู้ให้กู้ยังคงให้กู้ยืมโดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราต่อไปอีก ดังนั้น ในคดีอาญาจึงสามารถนำพยานบุคคลมาสืบได้ แต่พยานที่สำคัญในคดี คือ ผู้กู้ที่มักจะไม่ให้ความร่วมมือด้วยเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีโดยถูกจำเลยฟ้องกลับว่าเบิกความเท็จ หรือเห็นว่าตนเองสมยอมให้จำเลยเรียกดอกเบี้ยสูงเอง ทำให้รู้สึกผิดกับจำเลยหรืออาจเกรงกลัวจำเลยซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลจึงหลบหนีไม่ยอมมาเบิกความเป็นพยาน

ข้อเสนอแนะ

1. การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหนี้นอกระบบให้เหมาะสม

สืบเนื่องมาจากเจ้าหนี้นอกระบบมี 2 ประเภท คือ 1) เจ้าหนี้นอกระบบที่มีพฤติกรรมทวงหนี้โหด และ 2) เจ้าหนี้นอกระบบที่ไม่มีพฤติกรรมทวงหนี้โหด การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหนี้ทั้งสองประเภทจึงควรแตกต่างกันไป โดยไม่ต้องรอให้ศาลใช้ดุลยพินิจปรับบทลงโทษที่เหมาะสมเพียงอย่างเดียว และหากมีการแก้ไขกฎหมายแล้วก็จะทำให้ศาลต้องมีคำสั่งสืบเสาะและพินิจจำเลยทุกคดีเพื่อทราบข้อเท็จจริงก่อนมีทำพิพากษาด้วย

2. การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหนี้นอกระบบอย่างยั่งยืน

รัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมาต่างกำหนดนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ กระตุ้นให้ประชาชนใช้จ่ายเงิน ซึ่งเป็นนโยบายที่ทำให้ประชาชนไม่มีวินัยทางการเงิน กลายเป็นพวกบริโภคนิยมใช้จ่ายเงินเกินตัว รัฐบาลจึงควรทบทวนนโยบายที่เหมาะสม กระตุ้นให้ประชาชนมีความรู้ มีวินัยทางการเงิน เป็นผู้ใช้จ่ายอย่างมีคุณภาพใช้จ่ายเฉพาะในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาควรแก้ไขให้แตกต่างกันตามลักษณะพื้นที่ที่แตกต่างกัน ไม่ควรมีนโยบายเดียวกันทั้งประเทศ เพื่อให้ประชาชนในทุกพื้นที่ได้รับประโยชน์ตามความจำเป็นและเหมาะสม

3. การทำคำพิพากษาในคดีที่เกี่ยวกับหนี้นอกระบบ

ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ ตามที่รัฐบาลมีนโยบายปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบอย่างเข้มงวดในทุกพื้นที่ ทำให้เจ้าหนี้นอกระบบตามชนบทที่เป็นชาวบ้านที่ไม่รู้กฎหมาย ไม่ทราบว่าการได้รับดอกเบี้ยสูงเกินร้อยละ 15 ต่อปีผิดกฎหมายโดยต้องมีโทษถึงจำคุก เนื่องจากเห็นว่าดอกเบี้ยที่ได้รับเกิดจากลูกหนี้เป็นผู้เสนอให้เอง เจ้าหนี้ไม่เคยเรียกร้องและไม่เคยติดตามทวงถามและใช้วิธีการที่รุนแรง หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ก็จะไม่ให้ยืมอีก

ข้อเท็จจริงตรงกับที่จำเลยและชาวบ้านซึ่งเป็นลูกหนี้หลายรายแจ้งไว้ไม่ประสงค์ที่จะเป็นพยานให้โจทก์ เพราะไม่รู้สึกว่าได้รับความเสียหายใด ๆ จากการกระทำของจำเลย กลับรู้สึกว่าจำเลยมีเมตตากับชาวบ้านคอยช่วยเหลือในยามจำเป็นขัดสนมาโดยตลอด ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟู โดยการกำหนดอัตราโทษหรือการลงโทษต้องหาสาเหตุในการกระทำความผิดก่อน เมื่อทราบสาเหตุแล้วจึงวิเคราะห์ว่าจะปรับบทลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างไรให้เหมาะสมเพื่อให้ผู้กระทำความผิดไม่กลับไปทำความผิดซ้ำ ดังนั้น ในคดีเกี่ยวกับเจ้าหนี้นอกระบบจึงจำเป็นต้องพิจารณาตัดสินด้วยความรอบคอบและให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายตามความเหมาะสมกับพฤติการณ์การกระทำความผิดของจำเลย

บทสรุปและการวิเคราะห์

ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาเรื้อรังและทำลายสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาสังคมอีกหลายประการ โดยรัฐบาลทุกสมัยได้ให้ความสำคัญและมีนโยบายการแก้ไขปัญหาลูกหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ เนื่องจากลูกหนี้ส่วนใหญ่ขาดสภาพคล่องทางการเงินและมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ตามกำหนด ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีวิธีการและกำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาให้ครอบคลุมทุกกลุ่มของลูกหนี้ในทุกมิติ ดังนี้

1. ควรมีมาตรการทางกฎหมาย และกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลไปปฏิบัติ โดยรัฐบาลควรใส่ใจกับการดำเนินนโยบายและการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวด

2. สนับสนุนให้สถาบันการศึกษาให้ความรู้แก่นักเรียนในเรื่องการออมเงินเพื่อสร้างความมั่นคงทาง

การเงิน และเตรียมความพร้อมวางแผนสำหรับการดำเนินชีวิตในอนาคต ซึ่งเป็นทักษะการเงินที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันหรือการทำงานในอนาคต เนื่องจากนักเรียนส่วนใหญ่มีพฤติกรรมการใช้เงินอย่างไม่เห็นคุณค่า ไม่มีเหตุผล ใช้เงินฟุ่มเฟือย ลุ่มหลงในค่านิยมทางวัตถุและเทคโนโลยี อีกทั้งยังไม่สามารถหารายได้ด้วยตนเอง จึงส่งผลให้พ่อแม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น จึงควรสอดแทรกการเรียนการสอนในรายวิชาเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากต่างประเทศมีหลักสูตรการสอนตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

3. เสริมสร้างองค์ความรู้และประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความรู้และมีวินัยทางการเงิน ไม่บริโภคนิยมและใช้เงินเกินตัวและใช้จ่ายอย่างมีคุณภาพเฉพาะในสิ่งเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ต้องสร้างวินัยให้แก่บุตรหลานหรือเยาวชนคนรุ่นใหม่ให้ประหยัด และควรเริ่มต้นจากครอบครัวด้วยการน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติอย่างจริงจัง

4. ส่งเสริมการสร้างรายได้ การระดมเงินออมในชุมชน ด้วยการสนับสนุนการสร้างเครือข่ายองค์กรการเงินภายในชุมชน หรือจากหน่วยงานส่วนกลางและระดับท้องถิ่น อีกทั้งต้องพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การเปิดเวทีประชาคมท้องถิ่น การขยายเครือข่ายและศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน การถ่ายทอดความรู้จากปราชญ์ชาวบ้านเพื่อเพิ่มศักยภาพทางรายได้ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพที่สอดคล้องกับศักยภาพภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นนั้น ๆ

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐได้กำหนดให้มีโครงการลงทะเบียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยกระทรวงการคลังได้มีมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบให้ครอบคลุมลูกหนี้ทุกประเภท ซึ่งมีการแบ่งการช่วยเหลือตามคุณลักษณะและปัญหาของลูกหนี้ไว้อย่างชัดเจน และนายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2566 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการสำคัญ จำนวน 3 เรื่อง ดังนี้ 1) มาตรการช่วยเหลือพักหนี้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ได้รับผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด 19) 2) มาตรการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือและรองรับลูกหนี้นอกระบบ และ 3) มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากโรคโควิด 19 โดยอนุมัติวงเงินงบประมาณจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 2 มาตรการ (ตามข้อ 1 และ 2) รวมทั้งสิ้น 4,900 ล้านบาท และมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ทั้งนี้ ผลการวิจัยที่นำเสนอไปข้างต้นเป็นเพียงบทสรุปในประเด็นที่สำคัญ หากผู้อ่านมีความสนใจต้องการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม สามารถสืบค้นได้ดัง QR Code ที่แนบมาท้ายบทความนี้

บรรณานุกรม

ดวงเดือน หวังเจริญกุลชัย. (2562). **ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบต่อวิถีชีวิตชุมชนในชนบท: ศึกษากรณีศาลจังหวัดสกลนคร.** สืบค้น 27 ธันวาคม 2566 จาก https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=13466&table=files_biblio

นวลผจง ทรงรัตนพันธุ์, และ อนงทิพย์ เอกแสงศร. (ม.ป.ป.). **การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ช่วงเวลาปี พ.ศ. 2557–2561.** สืบค้น 9 มกราคม 2567 จาก http://www.mpm.ru.ac.th/Documents/Article_MPM18/12.pdf

รัฐบาลไทย. (19 ธันวาคม 2566). **สรุปข่าวการประชุม ครม.** สืบค้น 9 มกราคม 2567 จาก https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/76368

โรงเรียนวัดดวงแข. (26 พฤศจิกายน 2564). **โครงการเด็กดีมีออม.** สืบค้น 19 มกราคม 2567 จาก http://www.watduangkhaeschool.com/index.php?lite=article&qid=41943426

ศึกษารายละเอียดของรายงานวิจัยได้ที่

ภาวะหนี้นอกระบบ: กรณีศึกษาหนี้นอกระบบของประชาชน ในอำเภอพระยืนและอำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น

วิจัยโดย ประสิทธิ์ นาใจดี
เรียบเรียงโดย บูชิตา ไวทยานนท์
วิทยากรชำนาญการ

หนี้นอกระบบเป็นปัญหาเรื้อรังที่ส่งผลกระทบทางลบต่อทั้งระดับบุคคลและระดับประเทศของประเทศไทยมาเป็นระยะเวลานานหลายทศวรรษ แม้ว่าคนไทยบางส่วนมีความตระหนักถึงผลเสียที่เกิดตามมาจากการก่อหนี้นอกระบบ รวมถึงแรงผลักดันและความพยายามของภาครัฐบาลในการพยายามลดและกำจัดหนี้นอกระบบให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย แต่ในปัจจุบันหนี้นอกระบบยังคงอยู่และไม่มีแนวโน้มว่าจะลดน้อยลงอย่างชัดเจนมากนัก

บทนำ

หนี้นอกระบบเป็นปัญหาสำคัญที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทั้งในด้านปริมาณและความรุนแรงของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและความสงบสุขของสังคม ปัญหาหนี้นอกระบบของประชาชนมีอยู่ทั่วประเทศและเป็นปัญหาสังคม ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เร่งหามาตรการช่วยเหลือประชาชนที่เป็นหนี้นอกระบบแต่ปัญหาดังกล่าวยังไม่ลดลงหรือหมดไปจากสังคม ประชาชนจำนวนมากยังขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจึงไปกู้ยืมเงินนอกระบบ ซึ่งเจ้าหนี้ได้อาศัยฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงกว่าเอารัดเอาเปรียบด้วยวิธีการต่าง ๆ จากการศึกษาข้อมูลสถิติคดีที่เกี่ยวกับหนี้นอกระบบทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น คดีฆ่ากรรโชกทำร้ายร่างกาย ลักขโมย ความรุนแรงในครอบครัว อันเนื่องมาจากการเป็นหนี้นอกระบบในอำเภอพระยืนและอำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น ดังจะเห็นได้จากจำนวนคดีตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ทั่วประเทศ พ.ศ. 2561–2562 จำนวน 5,801 คดี และในส่วนของอำเภอพระยืนและอำเภอมัญจาคีรีมีจำนวน 20 คดี ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษามูลเหตุในการเป็นหนี้นอกระบบ เพื่อวิเคราะห์ให้ทราบถึงองค์ประกอบหรือปัจจัยที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ตกเป็นลูกหนี้นอกระบบ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุและมูลเหตุในการตัดสินใจในการเป็นหนี้นอกระบบ
2. เพื่อศึกษาผลกระทบของหนี้นอกระบบ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

ผลการวิจัย

1. สาเหตุและมูลเหตุในการตัดสินใจในการเป็นหนี้นอกระบบ

สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเป็นหนี้นอกระบบมาจากสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เงินถูกใช้เป็นปัจจัยหลักแทนการใช้แรงงานซึ่งแตกต่างจากสมัยก่อน ประชาชนเน้นวัตถุนิยม ลูกหลานมีการใช้จ่ายเงินสูงและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ประกอบกับขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ประชาชนทั้งสองอำเภอมีประเพณียึดถือปฏิบัติ คือ การทำบุญ การจัดเลี้ยงเนื่องในโอกาสต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นตามเทศกาล เช่น ปีใหม่ สงกรานต์ และงานบุญประเพณีต่าง ๆ โดยผู้วิจัยมองว่าการทำบุญหรือการจัดเลี้ยงแต่ละครั้งต้องใช้เงินทุนในการจัดเป็นจำนวนมาก สิ่งเหล่านี้เป็นการเสียเงินที่เป็นการสูญเปล่าและไม่มีโอกาสที่จะได้เงินกลับคืนมา จึงเป็นต้นเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องกู้เงินนอกระบบ นอกจากนั้น ผู้วิจัยพบว่าประชาชนทั้งสองอำเภอมีวิถีชีวิตที่เหมือนกัน กล่าวคือ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนา ทำไร่ ซึ่งรายได้ที่นำมาใช้จ่ายในครอบครัวมาจากการขายพืชผลทางการเกษตรเป็นหลัก หากปีไหนประสบปัญหาภัยแล้งหรือน้ำท่วมทำให้ประชาชนเดือดร้อนประกอบกับการผลิตในภาวะปัจจุบันที่ต้องใช้เครื่องจักรและสารเคมี ทำให้ต้นทุนในการผลิตเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

2. ผลกระทบจากการเป็นหนี้นอกระบบ การเป็นหนี้นอกระบบส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจทำให้ผู้ที่เป็นลูกหนี้มีความเครียดวิตกกังวลและบางครั้งเกิดความหวาดระแวงว่าตนเองและครอบครัวจะถูกทำร้าย เมื่อลูกหนี้มีความกดดันและความเครียด ต้องทำงานหนักมากขึ้น มีอาการปวดศีรษะ นอนไม่หลับ ทำให้พักผ่อนไม่เพียงพอ จึงก่อให้เกิดภาวะโรคแทรกซ้อนอื่น ๆ ตามมา

นอกจากนี้ การเป็นหนี้ยังส่งผลกระทบต่อการทำงานในชีวิตประจำวัน ซึ่งต้องนำเงินที่ได้จากการทำงานมาใช้หนี้นอกระบบ ทำให้ไม่มีเงินเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวส่งผลต่อความสัมพันธ์ที่ไม่ดีในครอบครัว รวมทั้งเมื่อหัวหน้าครอบครัวต้องทำงานหนักไม่มีเวลาอบรมเลี้ยงดูบุตรหลาน ทำให้ครอบครัวเกิดความห่างเหิน บางครั้งส่งผลถึงขั้นทำให้ครอบครัวแตกแยก ในขณะที่หลายครอบครัวเป็นหนี้นอกระบบต้องสูญเสียหลักทรัพย์ที่เป็นหนี้ในระบบ เมื่อถึงคราวจำเป็นและความต้องการใช้เงินเร่งด่วน แต่ไม่มีหลักทรัพย์และความน่าเชื่อถือในการกู้เงิน ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในครอบครัวที่มีสมาชิกอยู่ในวัยเรียน การเป็นหนี้ที่มีมูลค่าสูงทำให้ลดโอกาสในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยเรียนและต้องการศึกษาต่อ เกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่มีโอกาสและหัวหน้าครอบครัวไม่มีศักยภาพที่จะส่งเสียให้ได้รับการศึกษาในระดับสูงต้องเป็นหนี้สินเพิ่มขึ้น ซึ่งในอนาคตอาจจะทำให้ผู้ที่เป็นลูกหนี้สามารถออกจากวงจรหนี้นอกระบบได้

ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบอย่างจริงจัง โดยอาศัยความร่วมมือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคประชาชนในพื้นที่ช่วยกันเฝ้าระวังสอดส่องการใช้ความรุนแรงในการเรียกเก็บดอกเบี้ยและแจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหนี้ที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด มีการประเมินผลดี ผลเสียจากนโยบาย และมาตรการในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างต่อเนื่อง เพื่อทราบปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและควรระดมความคิดเห็นจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย การเงิน การคลัง การธนาคารร่วมกันแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบทั้งระบบอย่างยั่งยืน

ภาครัฐควรจัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ที่เป็นธรรม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงการคลังและสถาบันการเงินควรให้ความรู้และคำแนะนำเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกู้ยืมในระบบอย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนหรือลูกหนี้กู้ยืมเงินอย่างปลอดภัย เสมอภาค และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น รวมถึงความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบกับภาคประชาชนในระดับชุมชน ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนถูกหลอกยึดทรัพย์และถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหนี้นอกระบบ

บทสรุปและการวิเคราะห์

ประชาชนที่เป็นหนี้ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร การดำเนินชีวิตประจำวันเน้นวัตถุนิยมและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทั้งนี้ การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบในภาคชนบท ภาครัฐควรปรับกระบวนการทำงานของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำฐานข้อมูลกลางและระบบที่สามารถติดตามผลได้ รวมถึงการดำเนินโครงการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเข้ามาเสริมสภาพคล่องให้กับลูกหนี้ ซึ่งสาระสำคัญของแนวทางการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ ประกอบด้วย

1. การไกล่เกลี่ยระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ โดยภาครัฐจะเปิดช่องทางให้ลูกหนี้สามารถขอรับความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขหนี้สินนอกระบบ ซึ่งหน่วยงานของภาครัฐจะเข้ามาดูแลในเรื่องของสัญญากู้ยืมและการทวงถามหนี้ที่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายและเป็นธรรมกับลูกหนี้ และทำหน้าที่เป็นตัวกลางในกระบวนการไกล่เกลี่ยระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ด้วย

2. การปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะมีการปรับระยะเวลาเงื่อนไข และกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยในส่วนของอัตราดอกเบี้ยนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อเดือนตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกอัตราดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560

3. เพิ่มการเข้าถึงสินเชื่อในระบบ โดยจะมีการดำเนินโครงการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ อาทิ สินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนเพื่อแก้ไขหนี้นอกระบบ สินเชื่อเพื่อผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย และสินเชื่อกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน

4. สนับสนุนให้เจ้าหนี้นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบผ่านการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ หรือพิโกไฟแนนซ์

ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นภาพสะท้อนของปมปัญหาที่ซับซ้อนทางด้านสังคม คุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของภาคครัวเรือน เนื่องจากโดยทั่วไปลูกหนี้ที่มีการกู้ยืมจากแหล่งเงินนอกระบบมักจะถูกคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าร้อยละ 15 ที่กฎหมายกำหนดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 และอาจต้องเผชิญกับปัญหา

ความรุนแรงจากการทวงหนี้ของเจ้าหนี้ ดังนั้น ในความคิดของลูกหนี้ การกู้ยืมนอกระบบจะเป็นทางเลือกสุดท้ายในการหมุนสภาพคล่อง หลังจากที่ลูกหนี้ได้พยายามใช้วิธีอื่น ๆ มาแล้ว ทั้งการตัดลดค่าใช้จ่ายลงมาให้สมดุลกับรายได้ นำเงินออมออกมาใช้จ่าย การจำนำ/จำนองทรัพย์ การขอความช่วยเหลือจากครอบครัว/ญาติ/คนรู้จัก รวมไปถึงการกู้เงินในระบบ เป้าหมายสำคัญของการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ คือ การทำให้หนี้นอกระบบกลับเข้ามาอยู่ในระบบ ซึ่งเมื่อสามารถช่วยประชาชนกลุ่มที่พึ่งพาหนี้นอกระบบให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ดีขึ้นแล้ว ผลลัพธ์ที่ลูกหนี้ได้รับจะเป็นภาระดอกเบี้ยที่ลดลงจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ลดต่ำลง ซึ่งจะทำให้ภาระหนี้สินโดยรวมของครัวเรือนลดลง และปลดภาระหนี้ก้อนนั้นได้เร็วขึ้น

ทั้งนี้ ผลการวิจัยที่นำเสนอไปข้างต้นเป็นเพียงบทสรุปในประเด็นที่สำคัญ หากผู้อ่านมีความสนใจต้องการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม สามารถสืบค้นได้ดัง QR Code ที่แนบมาท้ายบทความนี้

บรรณานุกรม

Today Bizview. (30 พฤศจิกายน 2566). **หนี้นอกระบบ...วาระชาติ/ปัญหาสังคม/คุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจครัวเรือน.** สืบค้น 16 กุมภาพันธ์ 2567 จาก http://workpointtoday.com/problems-with-informal-debt-in-thailand/

ประสิทธิ์ นาใจดี. (2563). **ภาวะหนี้นอกระบบ: กรณีศึกษาหนี้นอกระบบของประชาชนในอำเภอพระยืนและอำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น.** สืบค้น 18 มกราคม 2567 จาก https://so04.tcithaijo.org/index.php/JSBA/article/download/242505/166832/855216

ศึกษารายละเอียดของรายงานวิจัยได้ที่

บทสรุปหนี้นอกระบบ

หนี้นอกระบบถือได้ว่าเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ประสบกับปัญหารายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย และไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้หรือขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบได้ จึงจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ ทำให้เจ้าหนี้อาศัยความได้เปรียบดังกล่าวเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้ในการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูง ดังปรากฏเป็นข่าว ตัวอย่างเช่น เจ้าหนี้นอกระบบได้ออกเงินกู้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดตาก ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 บาทต่อวัน คิดเป็นอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 60 บาทต่อเดือน ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก โดยในการปล่อยเงินกู้แต่ละครั้งจะไม่มีการนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกัน ใช้เพียงบัตรประจำตัวประชาชนตัวจริง สำเนาทะเบียนบ้าน หมายเลขโทรศัพท์ ไลน์ เฟซบุ๊ก และมีการตรวจสอบที่อยู่อาศัย ที่ทำงาน โดยเริ่มต้นออกเงินกู้ตั้งแต่ 2,000–50,000 บาท และเรียกเก็บเงินเป็นรายวัน จำนวน 24 วัน หากผู้ที่กู้ยืมเงินไม่จ่ายเงินตามกำหนดจะมีการโพสต์ทวงหนี้ทางเฟซบุ๊ก และประกาศตามหาลูกหนี้ทางสื่อออนไลน์ ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญาร้ายแรง และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินโครงการลงทะเบียนแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบ ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2566 ถึงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2567 ณ ศาลากลางจังหวัดทุกจังหวัด (ห้องศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด) ที่ว่าการอำเภอทุกแห่ง (ห้องศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ) สำนักงานเขตทั้ง 50 เขต ของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนพื้นที่การจัดมหกรรมตลาดนัดแก้หนี้ระดับจังหวัด และตลาดนัดแก้หนี้อำเภอ หรือสามารถลงทะเบียนทางเว็บไซต์ https://dept.dopa.go.th โดยต้องมีการเปิดใช้งานแอปพลิเคชัน ThaID (ไทยดี) ของกรมการปกครอง ทั้งนี้ ข้อมูล ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2567 ประชาชนลงทะเบียนแล้ว 146,121 ราย มูลหนี้รวม 10,544.823 ล้านบาท เป็นการลงทะเบียนผ่านระบบออนไลน์ 121,483 ราย และการลงทะเบียน ณ ศูนย์อำนวยการแก้ไขหนี้นอกระบบ 24,638 ราย รวมจำนวนเจ้าหนี้ 117,329 ราย สำหรับข้อมูลการไกล่เกลี่ยหนี้นอกระบบทั่วประเทศพบว่า มีลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้ว 26,406 ราย ไกล่เกลี่ยสำเร็จ 16,596 ราย มูลหนี้ของลูกหนี้ก่อนการไกล่เกลี่ย 2,397.754 ล้านบาท หลังการไกล่เกลี่ย 1,652.864 ล้านบาท มูลหนี้ลดลง 744.890 ล้านบาท และจังหวัดที่สามารถนำลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้มากที่สุด คือ นครสวรรค์ โดยมีลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย 3,305 ราย ไกล่เกลี่ยสำเร็จ 452 ราย มูลหนี้ของลูกหนี้ก่อนไกล่เกลี่ย 279.265 ล้านบาท หลังการไกล่เกลี่ย 46.463 ล้านบาท ทำให้มูลหนี้ของประชาชนในจังหวัดนครสวรรค์ลดลง 232.802 ล้านบาท

สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ มีดังนี้

1) ภาครัฐควรมีระบบติดตามผลภายหลังการแก้ไขปัญหาหรือเจรจาไกล่เกลี่ยในโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ทั้งนี้ กรณีไกล่เกลี่ยสำเร็จมีการยุติเรื่องควรมีการประเมินความพึงพอใจของคู่กรณี กรณีไม่สำเร็จจะมีการดำเนินมาตรการทางกฎหมาย และติดตามประเมินผลภายหลังการแก้ไขปัญหาและการให้ความช่วยเหลือ

2) ควรเพิ่มช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อในระบบ รวมถึงประชาสัมพันธ์และให้คำปรึกษาแก่ประชาชนให้รับทราบอย่างทั่วถึง เกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ เช่น โครงการสินเชื่อธนาคารประชาชนเพื่อแก้ไขหนี้นอกระบบ โดยธนาคารออมสิน สินเชื่อกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

3) ควรมีโครงการฝึกอบรมอาชีพหรือทักษะฝีมือแรงงานให้บุคคลทั่วไป ผู้พิการ และผู้สูงอายุ จากความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และสถาบันการศึกษา โดยให้วัดหรือสถานที่ทำกิจกรรมในชุมชนมีส่วนร่วมเข้าช่วยเหลือส่งเสริมในการประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

4) ควรสนับสนุนการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรการเงินชุมชนที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายสัจจะออมทรัพย์วันละบาทจังหวัดสงขลา เครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์จังหวัดจันทบุรี กลุ่มธนาคารหมู่บ้านของครูมุกดา อินต๊ะสาร จังหวัดพะเยา ฯลฯ รวมถึงการเผยแพร่ความรู้และทักษะทางการเงินแก่ประชาชน เพื่อวางแผนการใช้จ่ายและสร้างวินัยทางการเงินโดยการออม ซึ่งองค์กรการเงินชุมชนที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินงาน กล่าวโดยสรุปดังนี้

(1) เครือข่ายสัจจะออมทรัพย์วันละบาท เพื่อจัดสวัสดิการภาคประชาชน จังหวัดสงขลา ก่อตั้งโดย ครูชบ ยอดแก้ว เป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง มีแนวคิดหลัก คือ การใช้เงินเป็นเครื่องมือโดยผ่านกิจกรรมการจัดสวัสดิการในการพัฒนาคนให้มีคุณธรรมจริยธรรมตามกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ 9 เครือข่ายสัจจะฯ เริ่มจากการให้สมาชิกทุกคนรักษาสัจจะในการลดรายจ่ายของตนเอง และนำเงินที่ได้มารวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท ต่อมาได้เชื่อมโยงกองทุนสัจจะฯ ระดับตำบลมาเป็นเครือข่ายสัจจะฯ ในนามสมาคมสวัสดิการภาคประชาชนสงขลา โดยมีการจัดสวัสดิการให้ครอบคลุม 9 เรื่อง ได้แก่ สวัสดิการด้านการเกิด แก่ เจ็บ ตาย ทุนการศึกษา สวัสดิการเพื่อคนด้อยโอกาส สวัสดิการคนทำงาน สวัสดิการเงินกู้ และสวัสดิการเงินฝากให้แทนกรณีสมาชิกเสียชีวิต กองทุนสัจจะฯ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนมีศักยภาพเป็นที่ยอมรับของภาครัฐ ส่งผลให้เครือข่ายได้รับการสมทบเงินสวัสดิการในโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล ในอัตรา 1:1:1

(2) กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์จังหวัดจันทบุรี ก่อตั้งโดยพระครูสุวรรณโพธิวรธรรม (มนัส ขนฺติธมฺโม) โดยนำแนวคิดของครูชบ ยอดแก้ว และพระอาจารย์สุบิน ปณีโต ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการเงินระดับฐานราก มาประยุกต์ให้เข้ากับบริบทของพื้นที่ในจังหวัดจันทบุรี เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจในชุมชนเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีรายได้ไม่แน่นอน ทำให้ต้องไปกู้เงินจากเจ้าหนี้นอกระบบ ต้องรับภาระในการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูง จนไม่สามารถหลุดพ้นจากวงจรหนี้สินได้ กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์จังหวัดจันทบุรีเริ่มจากจุดเล็ก ๆ คือ กลุ่มสัจจะของแต่ละวัด ซึ่งเมื่อขนาดและกิจกรรมเพิ่มขึ้น จึงเกิดการขยายโครงสร้างเป็นเครือข่ายเขตหรืออำเภอและจังหวัด การบริหารองค์กรชุมชนของกลุ่มสัจจะใช้หลักคิดสำคัญ คือ การบริหารจากรากฐานขึ้นสู่ข้างบน เมื่อฐานรากมั่นคง เข้มแข็ง ส่วนบนเข้มแข็ง คนเข้มแข็ง ชุมชนและสังคมเข้มแข็ง ส่วนการบริหารงานกลุ่มใช้การบริหารงานแบบวันเดียวเสร็จ (One Day Stop) คือ การทำงานทุกอย่างให้แล้วเสร็จภายในวันเดียว การบริหารจัดการองค์กรชุมชนการเงินที่เรียบง่าย เรียนรู้และเติบโตไปพร้อม ๆ กันด้วยการจัดประชุมสัญจรแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเข้าใจวัฒนธรรมท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมของแต่ละชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การใช้หลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของสมาชิกคณะกรรมการกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ ได้พัฒนาการบริหารจัดการกลุ่มเป็นแบบเครือข่าย 3 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับกลุ่มหรือระดับวัด 2) ระดับเขต และ 3) ระดับจังหวัด เพื่อให้มีการช่วยเหลือและตรวจสอบกันเป็นเครือข่าย การมีกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนเปรียบเสมือนการมีแหล่งเงินทุนในชุมชนเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนทางการเงินให้แก่คนในชุมชน ปัจจุบันมีการขยายการตั้งกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ไปตามวัดต่าง ๆ

อย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นของชาวบ้านที่มีต่อกลุ่ม โดยสวัสดิการที่กลุ่มจ่ายให้แก่สมาชิกจะมีอัตราเพิ่มขึ้นตามอายุของการเป็นสมาชิก เพื่อให้สมาชิกมีสวัสดิการและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

(3) กลุ่มธนาคารหมู่บ้านของครูมุกดา อินต๊ะสาร จังหวัดพะเยา ก่อตั้งโดย ครูมุกดา และชาวบ้านจังหวัดพะเยา เป็นกลุ่มธนาคารหมู่บ้าน เพื่อช่วยเหลือด้านกองทุนและส่งเสริมอาชีพ และช่วยแบ่งเบาภาระหนี้สิน โดยก่อตั้งธนาคารหมู่บ้านแห่งแรกขึ้นที่ตำบลบ้านปิน อำเภอดอกคำใต้ และขยายไปยังพื้นที่ใกล้เคียง กิจกรรมที่ธนาคารหมู่บ้านดำเนินการ คือ การส่งเสริมการออม (หุ้นและเงินฝาก) และให้กู้ เมื่อเก็บออมได้ครบปี มีการปันผล ทำให้หมู่บ้านใกล้เคียงสนใจ จึงเรียนรู้ร่วมกัน พัฒนาเป็น “ศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน” เพื่อเผยแพร่แนวความคิดและขยายการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน ส่งเสริมอาชีพของสมาชิกและสวัสดิการและพัฒนาชุมชน ทำให้ชุมชนมีสวัสดิการให้กับตนเองอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เป็นศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน โดยมีสภาผู้นำชุมชนมาจากตัวแทนของธนาคารหมู่บ้านแต่ละแห่ง และมีกรรมการบริหารศูนย์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายพัฒนาชุมชน ฝ่ายสวัสดิการชุมชน ฝ่ายธุรกิจชุมชน และฝ่ายเกษตรผสมผสาน โดยฝ่ายธุรกิจชุมชนได้พัฒนาเป็นสหกรณ์การเกษตรที่เน้นกิจกรรมด้านการรวมซื้อปัจจัยการผลิต และสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นสำคัญ

5) ควรสนับสนุนให้ Soft Power ของไทยมีบทบาทในการสร้างมูลค่าของสินค้าทางวัฒนธรรม เพื่อช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของประเทศ รวมถึงช่วยแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนได้ เช่น การทำ OTOP สนับสนุนสินค้าไทยอย่างเป็นระบบ จากครัวไทยสู่ครัวโลก สร้างเชฟไทยส่งออกไปต่างประเทศเพื่อให้อาหารไทยเป็นที่รู้จักไปทั่วโลก หรือการสนับสนุนแฟชั่นไทยให้เป็นกรุงเทพเมืองแฟชั่น ซึ่งต้องทำทั้งระบบต่อเนื่องในระยะยาว ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ สอดคล้องกับนโยบาย 1 ครอบครัว 1 Soft Power หรือ One Family One Soft Power (OFOS) ของรัฐบาล ที่ต้องการมุ่งพัฒนาทักษะฝีมือคนไทย โดยเปิดโอกาสให้ทุกครัวเรือนสามารถเข้ามาฝึกอบรมผ่าน “ศูนย์บ่มเพาะทักษะสร้างสรรค์” เพื่อยกระดับศักยภาพสร้างสรรค์ของตัวเองให้สูงขึ้น ทั้งการร้องเพลง การทำอาหาร การผลิตงานบันเทิงและศิลปะ การเขียนนิยาย และอื่น ๆ โดยมาตรการส่งเสริม Soft Power จะทำให้เกิดการ Reskill แรงงานหลายล้านคน พัฒนาอุตสาหกรรมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั้งระบบ รวมทั้งสามารถใช้การต่างประเทศเชิงเศรษฐกิจและวัฒนธรรมเชิงรุก สร้างฐานรายได้ใหม่ได้ในอนาคต

มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้น จะช่วยแบ่งเบาภาระหรือแก้ปัญหาหนี้สินให้กับประชาชน ช่วยให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการบริหารจัดการปัญหาหนี้สินและได้รับโอกาสในการประกอบอาชีพและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

R&D
Research & Development
Secretariat of the House of Representatives

การเผยแพร่ความรู้ด้านงานวิจัยและพัฒนา โดยกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีผลงาน 6 รูปแบบที่สำคัญ ซึ่งสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ “คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ” ดังนี้

1. รายงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ (full text) โดยสถาบัน นักวิชาการอิสระ และนิสิตนักศึกษา ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานฯ รวมถึงผลงานวิจัยที่จัดทำโดยบุคลากรของกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

2. บทความวิจัยปริทัศน์ (Research Review Article) บทความวิชาการที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิด องค์ความรู้ และผลงานวิจัยต่าง ๆ เพื่อประมวลความรู้และหาข้อสรุปในเรื่องหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะในวงสาธารณะและกิจการที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ

3. บทความวิจัยสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ (Research Focus) เอกสารทางวิชาการที่รวบรวมข้อมูล ในรูปของบทความวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร และภารกิจของคณะกรรมาธิการสามัญ

4. เอกสารวิชาการ “เกาะกระแสโพล” เป็นเอกสารที่นำเสนอผลการสำรวจความคิดเห็น (Poll) ในประเด็นที่อยู่ในกระแสความสนใจ ของสังคม พร้อมทั้งวิเคราะห์เสนอความคิดเห็นและมุมมองด้านต่าง ๆ ด้วยการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5. บทสรุปเชิงนโยบาย (Policy Brief)เป็นการศึกษาผลงานวิจัยหรืองานวิชาการมาศึกษาประกอบกัน ในขอบเขตของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อนำเสนอนโยบายทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ให้แก่ผู้อ่าน ที่เป็นข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ

เข้าถึงและเรียกดูเอกสาร (download) ทั้ง 5 ฉบับข้างต้นได้ที่

6. บทความวิจัยออกอากาศในรายการวิจัยก้าวไกล สามารถรับฟังได้ในรายการ “วิจัยก้าวไกล” ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา ระบบ F.M. คลื่นความถี่ 87.5 MHZและระบบ A.M. คลื่นความถี่ 1071 KHZ ทุกวันเสาร์ ตั้งแต่เวลา 07.30–08.00 นาฬิกา

รับฟังรายการย้อนหลังได้ที่

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
1111 ถนนสามเสน แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
โทร : 02-242-5900 ต่อ 5761