



Academic Focus

พฤษภาคม 2566

สารบัญ

บทนำ	1
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ หนี้นอกระบบ	3
กฎหมายของต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ	5
ความหมาย รูปแบบและประเภท ของหนี้นอกระบบ	9
ปัจจัยที่ส่งผลทำให้เกิด หนี้นอกระบบ	13
มาตรการที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ ของต่างประเทศ	15
นโยบาย โครงการ และมาตรการ ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา หนี้นอกระบบ	20
บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา บรรณานุกรม	25 28

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหานี้นอกระบบภาคประชาชน

บทนำ

หนี้นอกระบบเป็นปัญหาเรื้อรังที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก แม้ว่าคนไทยบางส่วนจะมีความตระหนักถึงผลเสียที่เกิดขึ้นตามมาจากการก่อหนี้นอกระบบ ทั้งในด้านความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน จากการถูกทวงหนี้โดยการใช้ความรุนแรง เช่น การข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย หรือทำลายทรัพย์สิน และลูกหนี้ยังคงเผชิญปัญหาการทำสัญญากู้ยืมเงินที่อำพรางดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด ลูกหนี้ในหลาย ๆ ครัวเรือนยังคงตัดสินใจกู้เงินจากเจ้าหนี้นอกระบบแทนหนี้ในระบบ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้เงินอย่างเร่งด่วน หรือติดเงื่อนไขของสถาบันการเงินในระบบ นอกจากนี้ การมีรายได้ไม่แน่นอนทำให้สถาบันการเงินมีความระมัดระวังจึงไม่สามารถอนุมัติสินเชื่อได้ และการกู้ยืมเงินในระบบมีขั้นตอนที่ซับซ้อน และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน ทำให้ลูกหนี้ที่ต้องการเงินด่วนไม่สามารถรอได้ จำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบเพราะเป็นทางเดียวที่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้อย่างเร่งด่วนได้ แม้ต้องเผชิญดอกเบี้ยที่สูงก็ตาม และด้วยสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันที่สินค้าอุปโภคบริโภคเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้รับความเดือดร้อนจากค่าครองชีพ เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย อีกทั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่มีความรุนแรงและยืดเยื้อยาวนานกว่าที่คาดการณ์ไว้ เกิดการระบาดระลอกใหม่และการกลายพันธุ์ยังทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบด้านรายได้ จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงอาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้หนี้นอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2564

ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ปี 2564 ครั้วเรือนทั่วประเทศเกินครึ่งเป็นครั้วเรือนที่มีหนี้สิน (ร้อยละ 51.5) โดยมีหนี้สินเฉลี่ย 205,679 บาทต่อครั้วเรือน และจากครั้วเรือนทั่วประเทศที่มีหนี้สินเป็นหนี้้นอกระบบอย่างเดียว ส่วนใหญ่เป็นหนี้เพื่อการอุปโภคบริโภคในครั้วเรือน รองลงมาเป็นหนี้เพื่อการทำธุรกิจ ใช้ซื้อ/เช่าซื้อบ้าน และ/หรือที่ดิน ใช้ทำการเกษตร ใช้ในการศึกษา ตามลำดับ โดยมีที่มาของแหล่งเงินกู้นอกระบบ เช่น นายทุนเงินกู้ พ่อค้า ญาติ เพื่อนบ้าน เป็นต้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565ก)

ตารางที่ 1 จำนวนครั้วเรือนที่เป็นหนี้้นอกระบบในประเทศไทย ปี 2554-2564

ภูมิภาค/ปี	2554	2556	2558	2560	2562	2564
ทั่วราชอาณาจักร	1,389,530	902,777	900,673	1,116,564	832,084	1,006,155
กรุงเทพและปริมณฑล	228,903	162,577	183,509	274,267	239,973	230,835
ภาคกลาง	270,904	221,059	242,573	268,122	180,813	295,246
ภาคเหนือ	157,817	118,560	90,151	118,158	71,481	90,467
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	517,626	206,879	205,664	230,627	166,830	182,251
ภาคใต้	214,281	193,702	178,776	225,392	172,985	207,356

หมายเหตุ : รวบรวมและเรียงเรียงจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครั้วเรือน ปี 2554-2564 โดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตัวเลขจำนวนครั้วเรือนที่เป็นหนี้้นอกระบบจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครั้วเรือน ระหว่างปี 2554-2564 จะเห็นว่าหนี้้นอกระบบไม่เคยลดลงกว่าระดับ 800,000 ครั้วเรือน ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยในบางปีจำนวนครั้วเรือนที่เป็นหนี้้นอกระบบมีจำนวนลดลงอาจเป็นผลมาจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบของภาครัฐบาล (วิษณุตา ถนอมชาติ, ศิริขวัญ เจริญวิริยะกุล, และ กฤษดา เขียววัฒนสุข, 2563, น. 3)

นอกจากนี้ ข้อมูลผลการดำเนินงานภาพรวมของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดทั่วประเทศในเรื่องการรับเรื่องร้องทุกข์/ร้องเรียน และขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาหนี้สินนอกระบบของประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล พบว่าระหว่างวันที่ 18 กรกฎาคม 2557-30 กันยายน 2564 มีจำนวนเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนปัญหาหนี้้นอกระบบ จำนวน 131,240 เรื่อง วันที่ 1 ตุลาคม 2564-30 กันยายน 2565 จำนวน 11,454 เรื่อง และวันที่ 1 ตุลาคม 2565-31 มีนาคม 2566 จำนวน 384 เรื่อง (ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป.) จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าปัญหาหนี้้นอกระบบได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่ด้วยการกู้ยืมหนี้้นอกระบบนั้นสามารถทำได้ง่ายกว่าการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินในระบบมาก ทำให้ผู้กู้ที่มีเหตุต้องการใช้เงินอย่างเร่งด่วนจำเป็นต้องยอมจำนนต่อเงื่อนไขการกู้ยืมของเจ้าหนี้้นอกระบบ ถึงแม้จะรู้ว่าสัญญาเงินกู้ไม่เป็นธรรมก็ตาม ทั้งนี้ ในบางกรณีพบว่าเจ้าหนี้้นอกระบบมีอำนาจต่อรองและเข้าถึงข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมมากกว่าลูกหนี้ ตั้งแต่ขั้นตอนการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ในพื้นที่จนถึงขั้นตอนการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยเจ้าหนี้้นอกระบบในบางพื้นที่มักอ้างว่ามีความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้ลูกหนี้เกิดความไม่ไว้วางใจในการขอ

ความช่วยเหลือและในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่เข้าใจสถานการณ์ว่าการเป็นหนี้สินล้นพ้นตัวไม่ได้เกิดจากการฉ้อโกงลูกหนี้ แต่เป็นกรณีการกู้ยืมเงินที่ลูกหนี้มีภาระต้องชดใช้ จึงไม่มีเหตุผลในการร้องทุกข์ และขอให้มีการประนอมหนี้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่บางรายยังอ้างว่ามีผู้มีความรู้ทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้การสนับสนุน ซึ่งในแง่มุมหนึ่งสะท้อนให้เห็นของปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมีสาเหตุจากที่ลูกหนี้ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม และไม่มีเงินทุนในการใช้จ่ายในการดำเนินคดี (สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2560)

ที่ผ่านมารัฐบาลหลายชุดได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ โดยมีการกำหนดนโยบาย โครงการ และมาตรการเร่งด่วนต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ รวมถึงการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้มีหนี้สิน เช่น การจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม การเพิ่มช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อในระบบของประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่มีหลักประกัน (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ (Nano Finance) สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ (Pico Finance)) โครงการพักชำระหนี้ มาตรการเจรจาไกล่เกลี่ย ประนอมหนี้และปรับโครงสร้างหนี้ รวมทั้งการให้ออกมาตรการเงินชุมชน ช่วยแก้ไขหนี้ในระบบ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบเป็นไปอย่างยั่งยืนและประสบความสำเร็จ นอกจากภาครัฐจะเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมแล้ว สิ่งสำคัญที่ต้องทำควบคู่ไปด้วย คือ ประชาชนหรือตัวลูกหนี้เองจะต้องสร้างวินัย และวางแผนการบริหารจัดการเงินให้กับตนเอง ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเงินชีวิตด้วยการลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ต้องรู้จักการสร้างงานสร้างรายได้มากกว่ารายจ่าย มีความพอเพียง รวมถึงการปลูกฝังการออม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดหนี้เป็นหนี้ในระบบอีกต่อไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบ

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกู้ยืมเงิน มี 2 เรื่อง คือ

1) หลักฐานการกู้ยืมเงิน มีบัญญัติตามมาตรา 653 มีหลักการว่า การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไป กฎหมายบังคับให้ต้องมีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ มิฉะนั้นจะฟ้องร้องบังคับคดีกันไม่ได้

2) ดอกเบี้ย กฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยซึ่งนำมาใช้ในเรื่องกู้ยืมเงิน ดังนี้

2.1) ดอกเบี้ยที่กำหนดโดยกฎหมายมี 2 มาตรา คือ ตามมาตรา 7 และมาตรา 224 กล่าวคือ ต้องเป็นเรื่องคู่สัญญาตกลงกันว่า การกู้ครั้งนั้นจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กัน แต่ถ้าไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายชัดเจน กฎหมายกำหนดให้เสียดอกเบี้ยอัตราร้อยละสามต่อปี ในกรณีนี้คู่สัญญาตกลงกันว่าไม่ต้องเสียดอกเบี้ย แต่เมื่อใดก็ตามที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ ลูกหนี้จะต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละห้าต่อปีนับแต่วันผิดนัดชำระหนี้ (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลแพ่งและพาณิชย์, 2564, น. 1-4)

2.2) ดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 654 บัญญัติว่า ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี

2. พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560

แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด คือ ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวด้วยการเรียกดอกเบี้ยในอัตราเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จะมีบทลงโทษในทางแพ่ง คือ ให้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงเป็นร้อยละ 15 ต่อปี จึงมิได้ทำให้อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวตกเป็นโมฆะ ในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราขึ้น เนื่องจากมาตรการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ไม่เพียงพอที่จะระงับยับยั้งการกู้ยืมเงินที่มีดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดได้ รัฐจึงได้ใช้กลไกทางกฎหมายอาญาโดยกำหนดโทษทางอาญาเพื่อป้องปรามมิให้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ต่อมาโดยที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือการเรียกเอาประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยยังเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มีสาระสำคัญดังนี้

1) มาตรา 4 บัญญัติว่า บุคคลใดให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใดๆ ที่เป็นการอำพรางการกู้ยืมเงิน โดยมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

1.1) เรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

1.2) กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่นๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมเงินหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือ

1.3) กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเป็เงินหรือสิ่งของหรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน

2) มาตรา 5 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา 4 และใช้สิทธินั้นหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติตามมาตรา 4

3) มาตรา 6 เมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะม่ค่าขอหรือไม่ ศาลจะนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 39 (3) และ (5) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

3. พระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. 2558

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การทวงถามหนี้ในปัจจุบันมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นการใช้ถ้อยคำที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคามโดยขู่เข็ญ การใช้กำลังประทุษร้าย หรือการทำให้เสียชื่อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลเท็จและการสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่น ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการทวงถามหนี้และการควบคุมการทวงถามหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ สมควรมีกฎหมายในเรื่องดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดนิยามที่สำคัญของผู้ทวงถามหนี้

ผู้ให้สินเชื่อ สินเชื่อ ลูกหนี้ ธุรกิจการทวงหนี้ และข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้ กำหนดกระบวนการ และลักษณะต่าง ๆ ของการทวงหนี้ โดยกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญา (อัมพวรรณ มงคลอินทร์, 2561)

4. พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

โดยปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอยู่ตลอดเวลา จึงเกิดสัญญา รูปแบบใหม่ขึ้นมาเป็นเหตุให้คู่สัญญามีอำนาจในการต่อรองหรือเจรจาไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายที่มีอำนาจต่อรอง ทางเศรษฐกิจเหนือกว่านำเอาหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมหรือสัญญาที่ใช้บังคับอยู่มีพื้นฐาน คือ หลักเสรีภาพ ในการทำสัญญาและหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาอาศัยเป็นช่องทางเอารัดเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ที่อำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจด้อยกว่า จึงก่อให้เกิดสัญญาที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมขึ้นทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และความไม่สงบสุขในสังคมไทย ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงโดยกำหนดกรอบของการใช้หลักความศักดิ์สิทธิ์ ของการแสดงเจตนาและเสรีภาพของบุคคล เพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมดังกล่าว โดยกำหนดแนวทางให้แก่ศาลเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าข้อสัญญา หรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรม และให้อำนาจ แก่ศาลที่จะสั่งให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมนั้นมีผลใช้บังคับเท่าที่เป็นธรรม และพอสมควรแก่กรณี (เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ, 2563)

5. พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562

ด้วยการให้บริการทางการเงินในระดับชุมชนมักจะดำเนินการโดยองค์กรการเงินชุมชนซึ่งไม่มี สถานะเป็นนิติบุคคลทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินงาน เน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก ขาดความมั่นคง ในด้านการจัดการ การบริหารความเสี่ยง และการบัญชี กฎหมายสถาบันการเงินภาคประชาชนจึงยกระดับ องค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินประชาชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการพัฒนาระบบ สถาบันการเงินประชาชนทำหน้าที่วางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริม และกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน ทำให้การดำเนินงานของ สถาบันการเงินประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน และมีความยั่งยืนในการพึ่งพาตนเอง ภายในชุมชน (ศิริวรรณ มนอัคระผดุง, 2562)

กฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับหนี้ในระบบ

1. สาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ

ในบังคลาเทศการกู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้เอกชนในชุมชนชนบทมีมาช้านาน แม้ว่าการกู้ยืมเงินจะอยู่ ภายใต้อำนาจของกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และการกำหนดสิทธิ หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ให้กู้เอกชน และของผู้กู้ก็ตาม แต่อัตราดอกเบี้ยของการกู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้เอกชนยังมีอัตราที่สูง และยังคงนิยมการใช้ ความรุนแรงและข่มขู่เพื่อบังคับให้ผู้กู้ชำระเงินคืน ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่คล้ายกับประเทศอื่น ๆ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกัหนี้ในระบบของประเทศบังคลาเทศ มีดังนี้

1) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ. 1981 โดยให้อำนาจเพิ่มเติมแก่ศาลในการ ดำเนินคดีการกู้ยืมเงินหรือสิ่งอื่นที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

1.1) ใช้บังคับกับทั่วประเทศบังคลาเทศ แต่รัฐบาลอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่พื้นที่ใด บุคคลใด หรือธุรกรรมใดตามที่ได้กำหนดในประกาศ โดยได้ให้ความหมายของคำว่า การกู้ยืม หมายถึง การกู้ยืมไม่ว่าจะเป็นเงินหรือสิ่งอื่น และรวมถึงธุรกรรมใด ๆ ที่ศาลเห็นว่า มีสาระสำคัญเป็นการกู้ยืม และคำว่า ดอกเบี้ย หมายถึง อัตราดอกเบี้ยและรวมถึงผลตอบแทนที่ได้รับจากการกู้ยืมไม่ว่าจะเรียกเก็บอย่างดอกเบี้ยหรืออย่างอื่น

1.2) หากศาลเห็นว่ามีการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยเกินสมควร และธุรกรรมไม่เป็นธรรมอย่างมาก ศาลอาจใช้อำนาจพิพากษาให้มีการเริ่มสัญญาใหม่โดยให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากความรับผิดทั้งหมดจากดอกเบี้ยที่สูงเกินสมควร และหากลูกหนี้ได้มีการชำระหนี้ ศาลก็อาจสั่งให้เจ้าหนี้คืนทรัพย์สินที่ได้รับจากการชำระหนี้ของลูกหนี้

2) พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 1940 เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ความรับผิดของผู้ให้กู้ยืมเงินและผู้กู้ โดยมิว่าวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและจัดการปัญหาสถานการณ์ด้านสังคมและเศรษฐกิจ

2.1) ใช้บังคับกับธุรกิจการให้กู้ยืม โดยผู้ให้กู้ยืมเงิน หมายถึง บุคคลที่ดำเนินธุรกิจการให้กู้ยืมเงินในประเทศบังคลาเทศ หรือบุคคลผู้มีสถานประกอบธุรกิจในประเทศบังคลาเทศ รวมถึงผู้รับจำนำ ส่วนการยืม หมายถึง การได้รับไปล่วงหน้าซึ่งเงินหรือทรัพย์สินอื่นและมีเงื่อนไขให้ชำระหนี้คืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย และรวมถึงธุรกรรมใด ๆ ที่มีสาระสำคัญเป็นการยืม

2.2) ห้ามมิให้ผู้ให้กู้ยืมเงินดำเนินธุรกิจการกู้ยืมเงินเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต โดยผู้ให้กู้ยืมเงินมีสิทธิประกอบธุรกิจการกู้ยืมเงินได้ในประเทศบังคลาเทศเป็นระยะเวลา 3 ปีนับจากวันที่ได้รับใบอนุญาต หรือจนกว่าจะถูกเพิกถอนใบอนุญาต

2.3) กำหนดอัตราเพดานดอกเบี้ยร้อยละ 10 สำหรับการกู้ยืมโดยไม่มีหลักทรัพย์ และร้อยละ 8 สำหรับการกู้ยืมที่มีหลักทรัพย์

2.4) ผลของการกำหนดหรือเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ถ้าผู้ให้กู้ยืมเงินโดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ผู้กู้ไม่ต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยหากผู้กู้ได้เคยชำระแล้ว และผู้กู้ไม่ต้องชำระดอกเบี้ยหากมีการกำหนดดอกเบี้ยเกินอัตรา แต่ผู้กู้ยังคงต้องรับผิดชอบชำระเงินต้น

2. มาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีทั้งกฎหมายที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร และคำพิพากษาของศาล รวมถึงได้นำหลักศาสนาอิสลามมาใช้ในการกำกับควบคุมหนี้ในระบบด้วย โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ในระบบ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติผู้ให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 1951 เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต หากประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้นั้นจะต้องโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ให้กู้ยืมเงินสามารถคิดดอกเบี้ยสำหรับการให้กู้ยืมเงินได้ไม่เกินร้อยละ 12 สำหรับการกู้ยืมเงินที่มีหลักประกัน และไม่เกินร้อยละ 18 สำหรับการกู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักประกัน ทั้งนี้ การให้กู้ยืมเงินโดยสถาบันการเงินจะไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้

2) กฎหมายอิสลาม การให้ยืมเงินหรือที่เรียกว่า qard เป็นสิ่งที่กฎหมายอิสลามอนุญาตให้ทำได้ ซึ่งต้องเป็นการให้ยืมเงินโดยไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้ที่มีความต้องการเงิน การให้เงินแก่ผู้ที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินเป็นการกระทำที่น่าชมเชยและยกย่องสำหรับผู้นับถือศาสนาอิสลาม

2.1) สัญญาการให้ยืมเงิน (qard) มีความแตกต่างกับสัญญายืมสิ่งของ กล่าวคือ การให้ยืมเงินนั้น ความเป็นเจ้าของในเงินได้โอนไปยังผู้ยืม ผู้ยืมเพียงคืนเงินตามจำนวนที่ได้รับไปโดยไม่จำเป็นต้องคืนธนบัตรฉบับที่รับไป จะคืนเป็นธนบัตรฉบับอื่นก็ได้ ส่วนการยืมสิ่งของนั้น ความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่ยืมไม่ได้โอนไปยังผู้ยืม ผู้ยืมต้องคืนทรัพย์สินชิ้นนั้น ๆ ภายในเวลาที่กำหนด

2.2) ดอกเบี้ย (riba) หมายถึง ส่วนเพิ่มที่จ่ายโดยผู้ยืมให้กับผู้ให้ยืมควบคู่กับการจ่ายคืนเงินต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องห้ามกระทำในคำสอนของศาสนาอิสลาม นักกฎหมายยังเห็นพ้องตรงกันว่า การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ยืมต้องคืนทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นมากกว่าทรัพย์สินที่ยืมเป็นสิ่งต้องห้าม อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ยืมได้คืนเงินในจำนวนที่สูงกว่าได้รับมาโดยสมัครใจ การกระทำนี้ เป็นสิ่งที่น่ายกย่อง ในทำนองเดียวกัน ถ้าผู้ให้ยืมตกลงให้ผู้ยืมคืนเงินในจำนวนที่น้อยกว่าที่ได้ยืมไป การกระทำนี้ก็ เป็นสิ่งที่น่ายกย่องเช่นกัน

3. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบของฟิลิปปินส์มีหลายฉบับ ยกตัวอย่าง เช่น

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมและการประกาศกำหนดผลของการรับหรือเอาไว้ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมายและเพื่อวัตถุประสงค์อื่นหรือเรียกโดยย่อว่า กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (Usury Law) โดยกำหนด ดังนี้

1.1) อัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมเงินหรือการงดเว้นการชำระหนี้เงิน สินค้า หรือสินเชื่อในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยไม่ได้ระบุไว้ในสัญญา และอัตราดอกเบี้ยตามคำพิพากษา ให้มีอัตราร้อยละ 6 ต่อปี หรืออาจเป็นอัตราที่คณะกรรมการการเงินของธนาคารกลางแห่งฟิลิปปินส์กำหนด

1.2) การกู้ยืมเงินที่มีหลักประกันทั้งหมดหรือบางส่วนโดยการจดทะเบียนจำนองหรือมีหลักประกันที่เป็นเอกสารสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเอาไว้หรือรับดอกเบี้ยเกินร้อยละ 12 ต่อปี หรือเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่คณะกรรมการการเงินฯ กำหนด

1.3) การกู้ยืมเงินโดยไม่มีหลักประกัน กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเรียก เอาไว้ รับ หรือตกลงที่จะคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 14 ต่อปี หรือเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่คณะกรรมการการเงินฯ กำหนด

1.4) อำนาจคณะกรรมการการเงินของธนาคารกลางแห่งฟิลิปปินส์ มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมเงินหรือสินเชื่อเพื่อเป็นเพดานอัตราดอกเบี้ย เจ้าหนี้จึงห้ามคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่คณะกรรมการการเงินฯ กำหนด การกำหนดอัตราเพดานดอกเบี้ยพิจารณาจากปัจจัย เช่น สภาพและเงื่อนไขทั่วไปของเศรษฐกิจของประเทศ อุปทานและอุปสงค์ของสินเชื่อ หรืออัตราการเพิ่มขึ้นของระดับราคา (price levels)

1.5) การคำนวณดอกเบี้ย ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้นในหนี้ ตัวสัญญาใช้เงิน หนังสือตราสาร หรือสัญญา เว้นแต่ได้มีการตกลงกันไว้ หากมีการผิดนัดในหนี้ ตัวสัญญาใช้เงิน หนังสือตราสาร หรือสัญญา ให้คิดดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี หรืออัตราที่คณะกรรมการการเงินฯ กำหนด นอกจากนี้ กฎหมายยังห้ามมิให้

ผู้ใดเรียกให้ลูกหนี้ชำระดอกเบี้ยล่วงหน้าเกินกว่า 1 ปี โดยที่อัตราดอกเบี้ยต้องไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการการเงินฯ กำหนด

1.6) ผู้ที่ได้ชำระดอกเบี้ยเกินอัตราตามที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิเรียกคืนดอกเบี้ยที่ชำระเกินอัตราได้ทั้งหมด รวมถึงยังมีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายและค่าทนายความจากเจ้าหนี้ที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยมีความอายุความในการฟ้องร้อง คือ 2 ปีนับตั้งแต่ที่ได้มีการชำระดอกเบี้ยเกินอัตรา

1.7) เจ้าหนี้ที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราอาจถูกฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งแล้ว หากฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้และกฎหรือระเบียบที่ประกาศใช้โดยคณะกรรมการการเงินฯ ต้องถูกดำเนินคดีอาญาด้วย โดยกำหนดโทษให้ผู้กระทำความผิดต้องโทษปรับ จำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ยังต้องคืนดอกเบี้ยให้แก่ผู้เสียหาย ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับได้ให้จำคุกแทนค่าปรับ

2) พระราชบัญญัติควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือครองที่ดินและผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเรียกโดยย่อว่า พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินหรือการได้รับเงินล่วงหน้าต้องไม่เกินร้อยละ 8 ต่อปีปฏิทิน อัตราดอกเบี้ยนี้ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

2.1) การกู้ยืมเงินหรือการได้รับเงินล่วงหน้าจากผู้เช่าที่ดินที่ได้รับจากผู้ถือครองที่ดินซึ่งเกี่ยวกับการเตรียมการเพาะปลูก การเพาะปลูก การเก็บเกี่ยว และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดอื่นที่สำหรับการปรับปรุงพัฒนาพืชที่เพาะปลูก

2.2) การกู้ยืมเงินหรือการได้รับเงินล่วงหน้าสำหรับการดำรงชีพของผู้เช่าและครอบครัว

ทั้งนี้ การให้ยืมโดยสิ่งอื่นที่ไม่ใช่เงินก็ได้ เช่น การให้ยืมเมล็ดพืช ผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น แต่ให้คำนวณสิ่งดังกล่าวตามราคา ณ ขณะที่มีการให้ยืม ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

4. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญา มาตรา 46 กำหนดห้ามมิให้คู่สัญญาตกลงกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 3 ต่อปี หากฝ่าฝืนมีผลให้ดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะ แต่สำหรับธนาคารสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยถึงร้อยละ 28 ต่อปี ซึ่งหากมีการผิดสัญญาศาลสามารถบวกอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 เพิ่มรวมเป็นร้อยละ 31 ต่อปีได้

สำหรับการทำสัญญาอื่นอำพรางสัญญากู้ยืมเงินนั้น สปป.ลาวมีกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญา และนอกสัญญา กำหนดระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี สันนิษฐานว่าใช้กับทรัพย์สินทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 43 และมาตรา 44 ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยของสินไถ่เอาไว้ เพียงแต่กำหนดไว้คร่าว ๆ ว่าดอกเบี้ยจะขึ้นอยู่กับจำนวนค้างชำระ จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยของสินไถ่ในอัตราสูงได้ ส่วนการรับจำนำ ลาวมีพระราชกำหนดว่าด้วยธุรกิจรับจำนำ ค.ศ. 2016 โดยมาตรา 16 กำหนดให้ธุรกิจรับจำนำสามารถเรียกดอกเบี้ยจากผู้จำนำได้ไม่เกินร้อยละ 5 จากราคาต้นเงินกู้ทั้งหมดและธุรกิจโรงรับจำนำนี้เป็นธุรกิจสงวนไว้เฉพาะพลเมืองลาว การเปิดโรงรับจำนำจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงกำกับดูแลธนาคารแห่งลาว (Bank Supervision Department) เสียก่อน โดยกระทรวงมีหน้าที่ควบคุมการกระทำที่เป็นการค้ากำไรเกินควรจากลูกหนี้ เช่น เรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด รับจำนำ

โฉนดที่ดิน หรือขายของจำนำโดยไม่ได้ประกาศหรือก่อนกำหนด เป็นต้น จากข้อมูลของธนาคารแห่งชาติลาว ระบุว่ามิมีโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตเพียง 28 แห่งเท่านั้น ซึ่งประชาชนที่มีรายได้น้อยนิยมใช้บริการกู้ยืมเงินด่วน โดยมักจะเป็นหนี้นอกระบบแอบแฝง

5. สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมามีกฎหมายว่าด้วยสัญญา (Myanmar Law of Contract 1872) มาตรา 74 กำหนดให้สัญญาที่กล่าวอ้างว่าอีกฝ่ายหนึ่งผิดสัญญามีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ หากมีการระบุจำนวนค่าเสียหาย เมื่อมีการผิดสัญญาไว้ในสัญญาไม่ว่าค่าเสียหายจริงจะถึงจำนวนดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม สามารถคิดดอกเบี้ยผิดนัดได้ถึงร้อยละ 75 ต่อปี นับจากวันที่มีการผิดสัญญา โดยค่าเสียหายจริงรวมกับดอกเบี้ยผิดนัดจะต้องไม่เกินจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญา นอกจากนี้ ยังมีเพียงกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมโดยคิดดอกเบี้ยสูง (The Usurious Loan Act 1918) โดยบทบัญญัตินี้ใช้บังคับกับการพิจารณาคดีในศาล โดยศาลมีอำนาจในการพิจารณาสัญญากู้ยืมเงินที่คิดดอกเบี้ยสูงให้เป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมได้

สำหรับกรณีการรับจำนำในสหภาพเมียนมา มีการนำของมีค่าไปจำนำที่ร้านรับจำนำเป็นสิ่งที่ได้รับความนิยมจากประชาชนที่มีรายได้น้อยและต้องการเงินสดแบบเร่งด่วน ทั้งนี้ ในเมืองย่างกุ้งมีโรงรับจำนำที่ถูกกฎหมายกว่า 250 ร้าน ทั้งหมดได้รับใบอนุญาตประกอบการจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองย่างกุ้ง ซึ่งโรงรับจำนำดังกล่าวนอกจากจะรับจำนำทองคำหรืออัญมณีแล้ว ยังรับจำนำเสื้อผ้าด้วย โดยจะคิดดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อเดือน และร้อยละ 3 ต่อเดือนสำหรับทองคำ หรืออัญมณี และมีระยะเวลาไถ่คืนสั้น ๆ เพียง 4 เดือน (กฤษฎา เอี่ยมละมัย, 2562)

ความหมาย รูปแบบ และประเภทของหนี้นอกระบบ

ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาเรื้อรังที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก แม้ว่าลูกหนี้บางส่วนจะมีความตระหนักถึงผลเสียที่เกิดทั้งในด้านความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน จากการถูกทวงหนี้โดยการใช้ความรุนแรง เช่น การข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย หรือทำลายทรัพย์สิน และอาจเผชิญปัญหาการทำสัญญากู้ยืมเงินที่ดอกเบี้ยมีอัตราสูงกว่ากฎหมายกำหนด แต่ลูกหนี้ยังคงตัดสินใจกู้เงินจากเจ้าหนี้นอกระบบแทนหนี้ในระบบ เนื่องด้วยมีความจำเป็นต้องใช้เงินอย่างเร่งด่วน หรือติดเงื่อนไขของสถาบันการเงินในระบบซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน ทำให้ลูกหนี้ที่ต้องการเงินด่วนไม่สามารถรอได้ จำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบ แม้ต้องเผชิญดอกเบี้ยที่สูงก็ตาม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงสถานการณ์ ความเป็นมา รวมทั้งแนวทางการแก้ไขหนี้นอกระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการจัดการหนี้นอกระบบให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบัน

หนี้นอกระบบ

หนี้นอกระบบ หมายถึง การกู้หนี้ยืมสินทั้งในรูปของตัวเงินและสิ่งของอยู่นอกระบบสถาบันการเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยการกู้หนี้ยืมสินไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงินและมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด ดังนั้น หนี้นอกระบบจึงเป็นหนี้เงินกู้ที่คิด

ดอกเบียเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) โดยเจ้าหนี้ไม่นับใช่สถาบันการเงิน (อัมพวรรณ มงคลอินทร์, 2561)

ทั้งนี้ การก่อกั้นนอกระบบของผู้มีรายได้น้อยไม่ได้เกิดจากสัญญากู้ยืมเงินเพียงเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ มักจะมีการตกลงทำสัญญาในหลายรูปแบบ เช่น

1. การกู้ยืมเงินโดยการทำสัญญากู้ยืมเงินปกติ แต่เจ้าหนี้อาศัยอำนาจต่อรองที่มีเหนือกว่าลูกหนี้ทำสัญญากู้ยืมเงิน โดยกำหนดจำนวนต้นเงินที่สูงกว่าความเป็นจริง และไม่ได้เรียกดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด เมื่อลูกหนี้ตกลงสัญญาทำให้สัญญาดังกล่าวมีผลบังคับและมีผลผูกพันลูกหนี้ กล่าวคือเป็นการใช้ช่องทางกฎหมายเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้

2. การกู้ยืมเงินโดยทำสัญญาขายฝากทรัพย์สิน เป็นการกระทำของเจ้าหนี้อันเป็นการเลี่ยงกฎหมายตามสัญญากู้ยืมเงิน โดยให้ลูกหนี้ทำสัญญาขายฝากทรัพย์สิน ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้มีการกำหนดจำนวนสูงสุดของสินไถ่ไว้จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้ได้เปรียบเกินสมควรในการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนด แต่ในปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดจำนวนสูงสุดของสินไถ่ โดยเมื่อคำนวณรวมกันแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 หากสัญญาขายฝากกำหนดประโยชน์เกินสมควรจะเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ศาลจึงมีอำนาจพิจารณาให้สามารถบังคับใช้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี

3. การกู้ยืมเงินโดยทำเป็นลักษณะการเช่าซื้อทรัพย์สิน โดยเจ้าหนี้ให้ลูกหนี้ทำสัญญาเช่าทรัพย์สินจากผู้เกี่ยวข้องกับเจ้าหนี้แทนที่จะทำสัญญา ซึ่งลูกหนี้จะได้รับเงินตามราคาทรัพย์สินที่เช่าซื้อแต่เจ้าหนี้จะหักค่าธรรมเนียมไว้ส่วนหนึ่งหรือกำหนดราคาเช่าซื้อทรัพย์สินสูงกว่าราคาจริง มีการรวมกับดอกเบี้ยไว้ในค่าเช่าซื้อทำให้ลูกหนี้ต้องรับภาระอย่างมาก (เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ, 2563)

รูปแบบและประเภทของหนี้นอกระบบ

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

1. หนี้ระยะสั้น ได้แก่ หนี้รายวัน โดยมีรูปแบบ ดังนี้

1) หนี้เงินสด ทอง หรือสินค้าอื่น ๆ เป็นเงินกู้ที่มีเก็บเงินดอกเบี้ยรายวัน โดยบวกทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยไว้ด้วยกัน ส่วนใหญ่คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อการให้กู้ยืม 1 ครั้ง

2) เงินกู้ในลักษณะของ “ดอกลอย” คือเงินกู้ที่มีการเก็บดอกเบี้ยทุกวันจนกว่าจะนำเงินต้นมาคืนทั้งหมด โดยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะอยู่ที่ร้อยละ 5-20 ต่อเดือน

2. หนี้ระยะยาว ได้แก่ หนี้รายเดือน/รายปี เป็นการปล่อยกู้ระยะยาวมากกว่า 1 เดือนขึ้นไป และเก็บดอกเบี้ยรายเดือนจนกว่าจะมีเงินก้อนมาใช้คืน ส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ในกรณีที่ยอดเงินสูงมากจะมีการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เช่น โฉนดที่ดิน โดยเจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนมักคิดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่ร้อยละ 5-20 ต่อครั้ง แต่หากกู้ยืมวงเงินไม่สูงอาจใช้บุคคลค้ำประกันก็ได้ เงินกู้ประเภทนี้มักมีปัญหาในเรื่อง “ดอกลอย” กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งจำนวนได้ในคราวเดียวกัน จะสามารถชำระได้เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น และในกรณีที่มีการผิดนัดชำระหนี้ก็จะถูกคิดดอกเบี้ยทบต้นทบดอก ทำให้ยอดหนี้สูงขึ้น

ซึ่งในหลายกรณียังประสบปัญหาการทำสัญญาขายฝาก หรือจำนองทรัพย์สิน เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้ถูกยึดทรัพย์สินในที่สุด

ประเภทเจ้าหนี้ในระบบ

รูปแบบของเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบที่สำคัญ มีดังนี้

1. เจ้าหนี้ที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ของลูกหนี้ ได้แก่ เจ้าหนี้ที่เป็นญาติหรือคนรู้จักกัน โดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเลย การกู้เงินมักไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ในกรณีที่มียอดเงินกู้มีจำนวนสูง จะมีการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เช่น โฉนดที่ดิน

2. เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนเงินกู้ มีทั้งนายทุนในพื้นที่และนายทุนที่มาจากพื้นที่อื่น เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนในพื้นที่คิดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่ร้อยละ 5 ถึง 20 ต่อครั้ง กรณีที่เป็นนายทุนนอกพื้นที่ โดยทั่วไปจะปล่อยเงินกู้ผ่านตัวกลาง เมื่อสอบถามลูกหนี้จึงไม่สามารถระบุได้ว่าผู้ใดเป็นเจ้าหนี้ เพราะติดต่อผ่านทางโทรศัพท์ตามหมายเลขที่ประชาสัมพันธ์ไว้ เช่น แปะไว้ที่เสาไฟฟ้า หรือแจกนามบัตรไว้ที่ร้านค้า และจะมีแก๊งทวงหนี้เป็นตัวกลางในการทำหน้าที่ติดต่อจ่ายเงินและรับชำระหนี้ตามสถานที่ที่ได้ตกลงกันไว้ จุดเด่นของเจ้าหนี้ประเภทนี้ คือ การให้เงินกู้ในเวลาทีรวดเร็ว บางครั้งโทรศัพท์ไปขอกู้ช่วงเช้าก็ได้เงินกู้ช่วงบ่าย และไม่ต้องการหลักฐานทางการเงิน การทำสัญญาเงินกู้แต่ละครั้งใช้เพียงสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาทะเบียนบ้าน

แต่ปัญหาหลักของเจ้าหนี้ประเภทนี้ คือ ในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดมักจะมีการข่มขู่ คุกคาม หรือทำให้อับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง เช่น การทวงหนี้ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) สาธารณะอย่างเฟซบุ๊ก โดยการโพสต์ระบุชื่อ-นามสกุล รูปภาพ เบอร์โทรศัพท์ส่วนตัวหรือที่ทำงาน การลงข้อความตำ ประจาน เป็นต้น หรือการโทรศัพท์ไปที่ทำงานเพื่อก่อกวนเพื่อนร่วมงาน เจ้านาย ด้วยการใช้อภัยคำหยาบคาย ทำให้เกิดความเดือดร้อน รำคาญ โดยหวังสร้างความกดดันให้แก่ลูกหนี้ หลายกรณีมีการทำร้ายร่างกายหรือทรัพย์สิน ซึ่งส่วนใหญ่ลูกหนี้จะยอมหรือเป็นฝ่ายหนี เนื่องจากรู้สึกว่าเป็นฝ่ายผิด และหากลูกหนี้ไปแจ้งความดำเนินคดีที่สถานีตำรวจก็ยิ่งถูกคุกคามมากขึ้น

3. แยกให้กู้ยืมเงิน หรือบางคนมักจะเรียกว่า “อาบังเงินด่วน” ซึ่งเป็นชาวต่างชาติสัญชาติอินเดียที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน โดยการผันตัวเองจากขายสินค้า ผ่อนสินค้าตามหมู่บ้านที่เก็บออมจนร่ำรวยและเป็นผู้ให้กู้แทนการขายสินค้า โดยทั่วไปการให้กู้ยืมเงินจะปล่อยเงินกู้ให้เฉพาะคนที่ไว้วางใจเท่านั้น โดยดูจากผู้ที่ตนเองเคยขายสินค้าให้ การคิดอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมเงินจะไม่ต่างจากแก๊งหมวกกันน็อก ได้แก่ ร้อยละ 20-24 ต่อวัน แต่แยกให้กู้ยืมเงินมักมีความเป็นมิตรกับลูกหนี้มากกว่า แต่ในบางพื้นที่พบว่าแยกให้กู้ยืมเงินบางคนไม่มีความคุ้นเคยกับพื้นที่ และไม่สามารถพูดภาษาไทยได้

4. กลุ่มนายทุนปล่อยกู้ในตลาด กลุ่มนี้จะมีการรวมตัวเป็นกลุ่มแม่ค้าที่ปล่อยกู้เงินภายในตลาด มีทั้งระบบการให้เงินกู้และการให้ออมไปพร้อมกันคล้ายกับกองทุนหมู่บ้าน โดยพบมากในแถบภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย

5. เจ้าหนี้ที่เป็นเจ้าของกิจการสินค้า โดยเฉพาะสินค้าทางการเกษตร อาทิ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และเมล็ดพันธุ์ให้กู้โดยการให้ลูกหนี้ซื้อสินค้าเงินเชื่อ แล้วมาชำระหนี้หลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิต โดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3-5 ต่อฤดูกาล ซึ่งดำเนินการในลักษณะคล้าย “การตกเขียว” ผลผลิตทางการเกษตร

หรือ “เกษตรพันธสัญญา” ซึ่งหากฤดูกาลใดประสบปัญหาลูกหนี้จะตกอยู่ในสภาวะเสียเปรียบอย่างมาก (สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, 2557)

6. การกู้เงินหรือการขอสินเชื่อเงินด่วนออนไลน์ผ่านแอปพลิเคชัน เป็นวิธีการกู้ยืมเงินที่ง่ายและสะดวก ในปัจจุบัน เพราะสามารถขอเงินได้ในทุกที่ ทุกเวลา โดยไม่มีค่าธรรมเนียม และไม่ต้องใช้บุคคลค้ำประกัน ทั้งนี้ ผู้กู้สามารถติดตั้งแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือและดำเนินการขออนุมัติการกู้เงินจากผู้ให้บริการกู้เงิน หรือขอสินเชื่อ ได้แก่ Uwallet, Ant Loan, Yoo Card, Majic Card และ Bee Bath โดยปัจจุบันมีทั้งผู้ให้บริการ โดยถูกกฎหมายภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ให้บริการที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และอาจได้รับเงินไม่เต็มจำนวน เนื่องจากผู้ให้กู้มักอ้างว่า ต้องหักค่าบริการและค่าธรรมเนียม ซึ่งส่วนใหญ่จะมีการหักค่าบริการและค่าธรรมเนียมมากกว่าร้อยละ 40 วงเงินกู้ตั้งแต่ 2,000-5,000 บาท

นอกจากนี้ ผู้กู้อาจได้รับวงเงินกู้สูงมากกว่าที่ขอกู้ยืมเนื่องจากการกำหนดอัตราขั้นต่ำ และมักจะเรียกคืนเงินภายในระยะเวลาสั้น ๆ ประมาณ 3-7 วัน ในกรณีที่มีการผิดนัดชำระหนี้ก็จะมีกรโทรศัพท์ ทวงถามบ่อยๆ หรือติดตามไปถึงบ้าน มีการข่มขู่คุกคามหรือส่งข้อความเกี่ยวกับการเป็นหนี้ให้แก่บุคคลที่สามารถโพสต์ประจานเพื่อให้เกิดความอับอาย หรือการอ้างว่าจะไปติดต่อธนาคารเพื่อให้ชื่อผู้กู้ติดแบล็กลิสต์ (Blacklist) กับสถาบันการเงิน เป็นต้น (“รู้ทันแอปฯ ยืมเงินออนไลน์ เจ้าไหนผู้ได้ถูกกฎหมาย ถูกโกงไปแล้ว ทำไงดี,” ม.ป.ป.)

จากงานวิจัยของ Pinitjitsamut and Suwanprasert ในปี 2565 ซึ่งศึกษาสถานการณ์หนี้นอกระบบ ในประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลสำรวจระดับรายครัวเรือนที่ได้รับจากศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับ ความเป็นธรรม กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ในปี 2557 ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมร่วมมือกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการเก็บข้อมูล เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยลงพื้นที่สัมภาษณ์ครัวเรือนโดยตรงกว่า 4,800 ครัวเรือน จาก 12 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี สระบุรี ราชบุรี พิษณุโลก ชลบุรี นครศรีธรรมราช สงขลา เชียงราย ยโสธร มหาสารคาม และหนองคาย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมีความสมบูรณ์เพียงพอให้นำมาใช้ในการศึกษาทั้งสิ้น 4,628 ตัวอย่าง โดยงานวิจัยนี้ได้นิยาม “หนี้นอกระบบ” ว่าหมายถึงเงินกู้ยืมที่มีภาระผูกพันต้องใช้คืน โดยไม่ใช้เงินที่ยืมจาก สถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ หรือยืมจากญาติพี่น้องหรือเพื่อนสนิท

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ตอบแบบสำรวจจำนวน 1,957 ราย (ร้อยละ 42.3) มีหนี้นอกระบบ โดยเฉลี่ยแล้ว ลูกหนี้มีหนี้นอกระบบอยู่ที่ 54,300 บาทต่อคน เมื่อแบ่งหนี้นอกระบบออกตามกลุ่มเจ้าหน้าที่พบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนมาก คือนายทุนนอกพื้นที่ (ร้อยละ 31) แก๊งหมวกกันน็อก (ร้อยละ 30) และนายทุนในพื้นที่ (ร้อยละ 27) ดอกเบี้ยเงินกู้ของหนี้นอกระบบโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 10-11 ต่อเดือน สำหรับกลุ่มนายทุนในพื้นที่และนายทุนนอกพื้นที่ ส่วนแก๊งหมวกกันน็อกคิดดอกเบี้ยโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 20 ต่อเดือน

เมื่อแบ่งตามอาชีพของลูกหนี้ อาชีพที่มีสัดส่วนผู้กู้ยืมเงินนอกระบบต่ำที่สุด คือ ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีเพียงประมาณร้อยละ 30 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม สองกลุ่มอาชีพนี้เป็นกลุ่มที่มีหนี้นอกระบบโดยเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 118,000 บาท และ 158,000 บาท ตามลำดับ โดยกลุ่มอาชีพที่มีสัดส่วน

ผู้กู้ยืมเงินนอกระบบมากที่สุด คือ กลุ่มอาชีพค้าขาย (ร้อยละ 52) และกลุ่มอาชีพอิสระ (ร้อยละ 50) แต่ทั้งสองกลุ่มอาชีพนี้กลับมีหนี้นอกระบบโดยเฉลี่ยเพียง 33,000 บาท และ 19,000 บาท ซึ่งน้อยกว่ากลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจเกือบ 5 เท่า

สาเหตุของการกู้ยืมเงินแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1. การลงทุนในการประกอบอาชีพ 2. ค่าใช้จ่ายจำเป็น เช่น ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียน 3. ใช้คืนหนี้เก่าทั้งในระบบและนอกระบบ และ 4. ค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เช่น ซื้อเครื่องประดับ และโทรศัพท์มือถือ โดยในภาพรวมร้อยละ 46.8 ของหนี้นอกระบบ นำมาใช้เพื่อค่าใช้จ่ายจำเป็น ร้อยละ 41.5 นำไปลงทุนในการประกอบอาชีพ ร้อยละ 9.4 ใช้จ่ายหนี้อื่น ๆ และร้อยละ 23 ที่ถูกนำมาใช้สำหรับค่าใช้จ่ายไม่จำเป็น โดยมากกว่าร้อยละ 50 ของครัวเรือนซึ่งเป็นหนี้นอกระบบ มีอาชีพเป็นพ่อค้าแม่ค้า เจ้าของธุรกิจส่วนตัวและเกษตรกรที่กู้หนี้นอกระบบเพื่อนำไปใช้จ่ายในการลงทุน ในขณะที่ร้อยละ 70 ของลูกหนี้ที่มีอาชีพเป็นพนักงานเอกชน ลูกจ้าง อาชีพอิสระ และไม่ได้ทำงาน กู้หนี้นอกระบบเพื่อนำไปจับจ่ายใช้สอยจำเป็นของครัวเรือน และประมาณร้อยละ 20 ของพนักงานรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ กู้หนี้นอกระบบเพื่อไปใช้หนี้เก่า

และหากแบ่งตามช่วงอายุจะพบว่า ช่วงอายุที่เพิ่มขึ้นมีแนวโน้มจะกู้หนี้นอกระบบเพื่อการลงทุนมากขึ้น จากสัดส่วนร้อยละ 14 ในกลุ่มอายุ 20-24 ปี ถึงร้อยละ 57 ในกลุ่มช่วงอายุ 55-60 ปี ในทางกลับกัน ช่วงอายุที่เพิ่มขึ้นมีแนวโน้มจะกู้หนี้นอกระบบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายจำเป็นลดลง จากสัดส่วนของการใช้หนี้นอกระบบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นลดลงจากร้อยละ 64 ในกลุ่มอายุ 20-24 ปี เหลือเพียงร้อยละ 34 ในกลุ่มช่วงอายุ 55-60 ปี ส่วนการกู้หนี้นอกระบบเพื่อการชำระหนี้เก่าค่อนข้างไม่มีความสัมพันธ์กับช่วงอายุเท่าใด โดยเป็นเหตุผลของการกู้เงินราวร้อยละ 8-9 ในทุกกลุ่มอายุ นอกจากนี้ กลุ่มที่มีสัดส่วนการกู้หนี้นอกระบบเพื่อค่าใช้จ่ายไม่จำเป็นมากที่สุด คือ ช่วงอายุ 20-24 ปี โดยนับเป็นเหตุผลหลักของร้อยละ 16 ของกลุ่มช่วงอายุนี้ และกลุ่มรองลงมา คือ ช่วงอายุ 25-29 ปี ซึ่งมีเพียงร้อยละ 6 ที่กู้หนี้นอกระบบเพื่อค่าใช้จ่ายไม่จำเป็น (สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2565)

ปัจจัยที่ส่งผลทำให้เกิดหนี้นอกระบบ

ปัจจัยที่ทำให้เกิดหนี้นอกระบบอาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภทโดยสังเขป ดังนี้

1. ระดับรายได้ของบุคคลหรือครัวเรือน

บุคคลหรือครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมักจะเป็นกลุ่มที่มีโอกาสสูงในการเข้าสู่พฤติกรรมการกู้ยืมนอกระบบ เนื่องจากจากรายได้ที่ได้รับต่อเดือนไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบ เพราะเป็นทางเดียวที่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมอย่างเร่งด่วน เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในครัวเรือนในยามที่เงินสดขาดมือ แม้ต้องเผชิญดอกเบี้ยที่สูงก็ตาม

2. การขาดคุณสมบัติในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินในระบบ

ปัญหาการขาดคุณสมบัติที่สถาบันการเงินกำหนดไว้สำหรับผู้กู้ยืมเงิน เช่น การขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน การขาดบุคคลค้ำประกัน ระดับรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ การมีรายได้ที่ไม่สม่ำเสมอ มีประวัติหนี้เสีย เหตุผลในการขอกู้ยืมเงินไม่เข้าเกณฑ์การอนุมัติเงินกู้จากในระบบ เป็นต้น ส่งผลให้ผู้ที่มีความต้องการกู้ยืมเงิน

แต่ขาดคุณสมบัติจำเป็นต้องหันไปกู้เงินจากนอกระบบแทน เนื่องจากผู้ให้กู้ยืมนอกระบบไม่ต้องการหลักฐานทางการเงิน โดยมักต้องการเพียงหลักฐานที่อยู่ของผู้กู้และบุคคลค้ำประกันเท่านั้น

3. การขาดทักษะทางการเงิน

การขาดทักษะทางการเงินเป็นสาเหตุที่อาจนำไปสู่การกู้ยืมเงินจากนอกระบบ โดยผู้กู้ต้องรับดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูง การกู้ยืมนอกระบบของผู้ให้กู้บางรายมีความซับซ้อนในการคำนวณอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ อันเนื่องมาจากผู้ให้กู้นำเสนอข้อมูลจำนวนเงินต้นรวมดอกเบี้ยที่ต้องชำระในแต่ละงวดโดยไม่แสดงตัวเลขอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ทำให้ผู้กู้ที่ขาดทักษะทางการเงินด้านการคำนวณอัตราดอกเบี้ยเกิดความสับสนและเข้าใจผิดว่าเงินกู้นั้นมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ เช่น กรณีผู้ให้กู้อ้างรายเรียกเก็บการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยจำนวน 24 วัน โดยจะคิดค่าสมุดประจำตัวของลูกหนี้/ยอดหนี้และทำการหักเงินสดล่วงหน้า 1 วัน รวมเป็นร้อยละ 10 ของยอดเงินกู้ทั้งสิ้น ผู้กู้ก็จะได้รับเงินสดจำนวนร้อยละ 90 จากจำนวนวงเงินที่ทำการกู้ยืมทั้งหมด และจะต้องชำระเงินคืนเป็นรายวัน โดยผู้ปล่อยกู้แจ้งตัวเลขยอดเงินชำระรวมในแต่ละวันล่วงหน้า ดังนี้ (วิษญาดา ถนอมชาติ และคณะ, 2563, น. 5)

ตารางที่ 2 ตัวอย่างการเก็บยอดเงินรายวันที่ผู้กู้เงินนอกระบบต้องชำระในกรณีการกู้เงินจำนวน 10,000 บาท อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 20 โดยมีระยะเวลาการคืนเงินต้นและดอกเบี้ยทั้งสิ้น จำนวน 24 วัน

วันที่	ค่าสมุดและการหักเงิน	จำนวนเงินที่ได้รับ	จำนวนเงินที่ต้องชำระ
1	- ค่าสมุด 500 บาท - หักเงินงวดแรก 500 บาท	9,000 บาท	-
2-25	-	-	500 บาท/วัน
รวม	1,000 บาท	9,000 บาท	12,000 บาท

ที่มา: “สาเหตุการคงอยู่ของหนี้นอกระบบในสังคมไทย” โดย วิษญาดา ถนอมชาติ, ศิริขวัญ เจริญวิริยะกุล และ กฤษดา เขียววัฒนสุข, 2563, วารสารการจัดการธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 9(2), น. 6, สืบค้นจาก <https://dspace.lib.buu.ac.th/bitstream/1234567890/4094/1/bbs9n2p1-13.pdf>

4. การขาดการวางแผนทางการเงินและการขาดวินัยทางการเงิน

การขาดแคลนเงินออมทำให้จำเป็นต้องกู้เงินที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงจากนอกระบบ โดยเฉพาะในยามที่บุคคลเผชิญกับค่าใช้จ่ายฉุกเฉินที่ไม่ได้กันเงินไว้ล่วงหน้า เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าซ่อมแซมบ้าน จากภัยธรรมชาติต่าง ๆ เป็นต้น โดยข้อมูลผลการสำรวจการติดตามระดับความรู้ และการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน พ.ศ. 2565 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าจากครัวเรือนทั่วประเทศไทยทั้งสิ้น 23.6 ล้านครัวเรือน มีครัวเรือนที่ไม่ได้มีการออมอย่างจริงจังมีสัดส่วนที่มากถึงร้อยละ 29.4 ส่วนการวางแผนการเก็บออมไว้สำหรับยามชรา/เกษียณอายุ พบว่ามีครัวเรือนที่วางแผน และทำได้ตามแผนที่วางไว้ร้อยละ 14.4 เท่านั้น ทั้งนี้ หากครัวเรือนต้องหยุดทำงานกะทันหันโดยไม่มีกำหนด ครัวเรือนที่มีการเก็บออมและสามารถใช้จ่ายเงินที่เก็บออมได้ในระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีปัญหาเงินไม่พอจ่าย ประสบกับการไม่มีการออมเงิน

อย่างสม่ำเสมอ เกิดการขาดแคลนเงินสดในมือ และมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายอย่างเร่งด่วน จึงเป็นการเพิ่มโอกาสนำไปสู่การแก้ปัญหาด้วยการกู้ยืมเงินจากเงินกู้ในระบบได้ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565ข)

5. พฤติกรรมการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย

พฤติกรรมของลูกหนี้ที่ซื้อสินค้าที่ไม่จำเป็น สินค้าฟุ่มเฟือย การซื้อสินค้าเงินผ่อนหรือสินค้าที่ส่งมอบคุณรับ โดยอาจเป็นหนี้ที่เกิดจากการใช้บัตรเครดิตชำระสินค้าและบริการแทนเงินสด ก็อาจทำให้ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ที่ใช้จ่ายไป รวมถึงการเล่นการพนัน เสี่ยงโชค การให้คนอื่นหยิบยืมเงิน หรือการค้ำประกัน พฤติกรรมดังกล่าวจึงเป็นการเพิ่มโอกาสในการกู้ยืมเงินในระบบ

6. ทักษะการทางการเงินด้านการก่อหนี้

จากงานวิจัยของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ร่วมกับ บริษัท ไวซ์ไซท์ (ประเทศไทย) จำกัด ในปี 2562 พบว่ากลุ่มคนรุ่นใหม่ (GEN Y) ร้อยละ 50 (7.2 ล้านคน) มีหนี้สิน โดยมีภาระหนี้ต่อคนเฉลี่ยประมาณ 423,000 บาท ซึ่งร้อยละ 20.2 (1.4 ล้านคน) ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามเวลาที่กำหนด คิดเป็นร้อยละ 7.1 ของสินเชื่อทั้งหมด โดย Gen Y กลุ่มดังกล่าวส่วนมากจะมีทัศนคติในการใช้จ่ายสินค้า ดังนี้ 1) บริโภคนิยม (Consumerism) 2) ซื้อแบบไม่คิด (Impulse Purchase) และ 3) ประสบการณ์คือสินค้าความสุข (Experience Economy) โดยนำเงินไปใช้จ่าย เช่น การซื้อโทรศัพท์ เสื้อผ้า เครื่องสำอาง อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ กระเป๋า นาฬิกา เป็นต้น มีสาเหตุสูงสุด คือ ซื้อตามเทรนด์เพราะกลัวเอาท์ หรือตามวลี “ของมันต้องมี” โดย Gen Y หมดเงินไปกับของมันต้องมี จำนวนมากถึง 1/4 ของรายได้/ปี (เฉลี่ย 377,694 บาท/ปี) ซึ่งร้อยละ 70 มีเงินไม่พอใช้จ่าย และร้อยละ 50 ของกลุ่มที่มีเงินไม่พอ เลือกที่จะใช้การกู้ยืมหรือใช้บัตรเครดิตจ่ายแทนก่อน ซึ่งทัศนคติเช่นนี้รวมกับการมีพฤติกรรมการใช้จ่ายโดยไม่ไตร่ตรองให้ดีก่อนการตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการก็เป็นการเพิ่มความน่าจะเป็นที่จะก้าวเข้าสู่กับดักหนี้ในระบบได้ (“Wisesight จับมือ TMB เผย #ของมันต้องมีเป็นวลีสุดอันตรายของ Gen Y,” 2562)

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบของต่างประเทศ

1. สาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ

บังคลาเทศมีการจัดตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ซึ่งแปลว่า ธนาคารหมู่บ้าน เป็นธนาคารเพื่อผู้ยากไร้แห่งแรกของโลก มีศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนุส (Muhammad Yunus) เป็นผู้ริเริ่ม ในปี พ.ศ. 2517 โดยได้นำนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยจิตตะกองลงพื้นที่ศึกษาภาคสนามในหมู่บ้านที่ยากจนแห่งหนึ่งและพบว่าชาวบ้านในหมู่บ้านนั้นได้กู้ยืมเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูง เช่น ร้อยละ 10 ต่อสัปดาห์ โดยนำมาซื้อไผ่เพื่อผลิตสินค้า หลังจากที่เขาให้สินเชื่อให้พ่อค้าคนกลาง ชาวบ้านได้กำไรเพียงเล็กน้อย ศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนุส จึงได้ให้ชาวบ้านยืมเงินของตนเองในจำนวนที่ไม่มาก ผลปรากฏว่าจำนวนเงินเพียงเล็กน้อยทำให้ชาวบ้านสามารถดำรงชีพได้ และมีความริเริ่มที่จะประกอบธุรกิจ

ต่อมาปี พ.ศ. 2526 ได้มีการจัดตั้งธนาคารกรามีนขึ้นเป็นครั้งแรกด้วยหลักการของความเชื่อมั่นและความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ 5 ประการ ดังนี้

1) เพื่อขยายบริการทางการเงินการธนาคารให้เข้าถึงผู้ยากไร้

- 2) เพื่อการจัดเจ้าหน้าที่นอกระบบที่เอาเปรียบผู้ยากไร้
- 3) เพื่อสร้างโอกาสแก่ผู้ไม่มีงานในการทำมาหากินหรือสร้างงานในแถบชนบทของประเทศบังคลาเทศ
- 4) เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสซึ่งส่วนใหญ่เป็นสตรี เข้าสู่ระบบหรือองค์กรที่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยบุคคลในท้องถิ่น และสามารถเข้าใจระบบการบริหารงานขององค์กรนั้น ๆ ได้ด้วยตัวเอง
- 5) เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพปัญหา “รายได้น้อย-เงินออมน้อย-ลงทุนน้อย” เป็น “รายได้น้อย-เข้าถึงสินเชื่อ-เริ่มการลงทุน-เพิ่มรายได้-เพิ่มเงินออม-เพิ่มการลงทุน-เพิ่มรายได้”

ในปี พ.ศ. 2558 ธนาคารกรามีนได้มีการจัดตั้งสาขาในประเทศบังคลาเทศ จำนวน 2,568 สาขา มีพนักงาน 21,751 คน เพื่อให้บริการผู้กู้ยืม 8.81 ล้านคนใน 81,392 หมู่บ้าน ในจำนวนผู้กู้ยืมเงินเป็นผู้หญิงร้อยละ 7 ธนาคารกรามีนได้รับการชำระหนี้คืนจากลูกหนี้คิดเป็นร้อยละ 97 ซึ่งเป็นอัตราการชำระหนี้คืนที่สูงกว่าธนาคารอื่น ๆ รูปแบบของธนาคารกรามีนมีประเทศต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้มากกว่า 58 ประเทศ รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์

โดยความสำเร็จของธนาคารกรามีนประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

- 1) การยึดมั่นเป้าหมายเป็นธนาคารพาณิชย์ที่แสวงหากำไร ไม่ใช่องค์กรการกุศล มีการปล่อยสินเชื่อโดยไม่คิดดอกเบี้ยทบต้นแต่คิดดอกเบี้ยในอัตราปกติ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างผลกำไรสูงสุด มีวัตถุประสงค์เพียงให้บริการทางการเงินแก่คน เพื่อให้สามารถสร้างรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว และมีฐานะมั่นคง

- 2) การสร้างระบบอนุมัติสินเชื่อแบบกลุ่มโดยไม่มีหลักประกัน ผู้กู้แต่ละคนในกลุ่มจะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ซึ่งกันและกัน เป็นการช่วยเหลือกันเองและสร้างแรงจูงใจในการชำระหนี้ให้ตรงตามกำหนด

- 3) การดำเนินธุรกิจด้วยความเชื่อมั่นในศักยภาพของลูกหนี้ ยกย่องคนยากจนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การให้สินเชื่อเพื่อการศึกษาแก่ผู้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้บุตรหลานของผู้กู้ได้มีโอกาสในการศึกษาและเพิ่มศักยภาพ

กฎหมายธนาคารกรามีน (Grameen Bank Ordinance 1983) กำหนดให้ธนาคารมีทุนเริ่มต้นโดยรัฐบาลถือหุ้นร้อยละ 25 และผู้กู้ยืมเงินของธนาคารถือหุ้นร้อยละ 75 ให้มีคณะกรรมการของธนาคาร 12 คน ประกอบด้วย กรรมการ 3 คนที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล และ 9 คนที่มาจากการเลือกตั้งของผู้ถือหุ้นที่เป็นผู้กู้ยืมเงิน

ธนาคารกรามีนสามารถให้สินเชื่อโดยมีหลักประกันหรือไม่มีหลักประกันก็ได้ โดยสินเชื่อจะเป็นเงินหรือทรัพย์สินอื่นก็ได้ การให้สินเชื่อให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินต้องพิจารณาจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำนิยามของคำว่าผู้ไม่มีที่ดิน การให้สินเชื่อดังกล่าวเป็นการให้สินเชื่อเพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินนำไปดำเนินการต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ เช่น การเคหะ แต่ไม่รวมถึงการทำธุรกิจแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ เช่น การรับฝากเงิน การดำเนินการจัดการ ควบคุม และให้คำปรึกษากับองค์กรในชุมชน เพื่อประโยชน์และความก้าวหน้าต่อผู้ไม่มีที่ดิน การสำรวจและวิจัย การตีพิมพ์ และการเก็บสถิติเกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของผู้ไม่มีที่ดิน เป็นต้น

2. มาเลเซีย

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

ทั้งนี้ สถาบัน AIM และ YUM จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2530 โดยใช้ธนาคารกรามีนของประเทศบังคลาเทศเป็นต้นแบบในการจัดตั้ง ส่วน TEKUN จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2538 สำหรับ AIM มีสถานะเป็นองค์กรภาคเอกชน ขณะที่ YUM และ TEKUN อยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร

3. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

มาตรการสำคัญในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของฟิลิปปินส์ คือ การใช้ระบบการเงินระดับรากฐาน ซึ่งเป็นแหล่งทุนสำคัญสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ประกอบการรายย่อย สถาบันการเงินระดับรากฐาน (microfinance institutions) ในประเทศฟิลิปปินส์มีการจัดตั้งขึ้นหลายสถาบันเพื่อช่วยแก้ปัญหาความยากจนและหนี้สินของประชาชน โดยได้นำแนวคิดมาจากธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ซึ่งในปี ค.ศ. 2011 มีสถาบันการเงินระดับรากฐานราก ประเภทธนาคาร 190 แห่ง สหกรณ์ 3 แห่ง องค์กรภาคประชาชน 25 แห่ง รวม 218 แห่ง

นอกเหนือจากการนำระบบการเงินระดับรากฐานมาใช้เป็นมาตรการในการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบแล้ว ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีมาตรการอื่น เช่น

1) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

ในช่วงที่นายดุเตร์เต (Rodrigo Duterte) ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการออกคำสั่งหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการกำจัดและปราบปรามการกู้ยืมเงินนอกระบบ เช่น คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission: SEO)

โดยคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินคดีกับผู้ให้กู้ที่ผิดกฎหมายหลายรายที่ฝ่าฝืนกฎหมายข้อกำหนดบริษัทให้กู้ยืม (Lending Company Regulation Act) ซึ่งกำหนดให้บริษัทให้กู้ยืมเงินต้องชำระทุนจดทะเบียนอย่างน้อย 1 ล้านเปโซ ทั้งนี้ มีผู้ฝ่าฝืนโดยใช้เอกสารรับรองการชำระเงินจดทะเบียนที่เป็นเท็จ และยังได้ดำเนินคดีกับผู้ให้ยืมเงินที่เรียกอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดประมาณร้อยละ 20 ต่อเดือน เป็นจำนวนมาก

2) การยืมโดยหน่วยงานรัฐ

ในปี พ.ศ. 2560 กรมการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and industry) ได้กำหนดจำนวนเงินไว้หนึ่งล้านเปโซสำหรับการให้กู้ยืมเงินแก่ธุรกิจขนาดจิวและเล็ก โดยเป็นเงินที่ได้รับมาจากสำนักงานประธานาธิบดี (Office of the President) มีการเก็บอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ซึ่งต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยนอกระบบมาก เพราะอัตราดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบนั้นคิดร้อยละ 20 หลังจากที่ได้ดำเนินการตามนโยบายนี้แล้ว กรมการค้าและอุตสาหกรรมก็จะพิจารณาถึงความต้องการเงินกู้ โดยอาจเพิ่มงบประมาณเป็นหนึ่งล้านเปโซ

ต่อหนึ่งภูมิภาค ทั้งนี้ นโยบายการให้กู้ยืมเงินโดยหน่วยงานรัฐเป็นการดำเนินการภายในช่วงระยะเวลาของประธานาธิบดีดูเตอร์เต (เศรษฐบุต อธิธรรมวินิจ, 2563)

4. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

หนี้นอกระบบของ สปป.ลาว มี 3 รูปแบบ ได้แก่ หนี้นอกระบบที่เกี่ยวข้องกับสินค้าด้านเกษตร หนี้นอกระบบที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในการเพาะปลูก และหนี้นอกระบบเกี่ยวข้องกับการขายฝาก โดยมักจะมีเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์กับธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ดังนี้

1) เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนด้านสินค้าเกษตร ส่วนใหญ่พบในจังหวัด เช่น สะหวันเขต ลาวเทียน เจ้าหนี้จะให้ลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรยืมสินค้าเกษตร เช่น เมล็ดข้าว หรือแพะ แล้วเรียกเก็บดอกเบี้ยเป็นผลผลิตด้านการเกษตรที่ลูกหนี้เพาะปลูก เรียกว่า “เจ้าหนี้ข้าวนอกระบบ” (Rice Loan Shark) มีระยะเวลากู้ยืมสั้น ๆ ระหว่างเดือนมิถุนายนถึงพฤศจิกายน ซึ่งเป็นฤดูเพาะปลูก โดยพบว่ามีการเรียกเก็บดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 100

2) การเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ในการเพาะปลูกจากข้าวเป็นกล้วย เนื่องจากการปลูกข้าวให้ผลผลิตต่ำ และมีแหล่งน้ำไม่เพียงพอแก่การเพาะปลูกข้าว ในชุมชนชนบทชาวบ้านไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง ต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมามีการหลอกลวงของนายทุนชาวจีนเข้ามาใน สปป.ลาว นายทุนจีนได้จ้างชาวบ้านลาวทำการเพาะปลูกกล้วย เนื่องจากที่ดินของ สปป.ลาว มีแร่ธาตุสูง และในช่วงดังกล่าวเป็นฤดูแล้งในประเทศจีน ซึ่งการเพาะปลูกกล้วยให้ผลตอบแทนมากกว่า ชาวบ้านบางกลุ่มจึงไปกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบในท้องถิ่นเพื่อนำมาลงทุนปลูกกล้วยแทนข้าว

3) ลูกหนี้ที่ทำสัญญาขายฝากใน สปป.ลาว ต้องชำระสินไถ่ให้กับเจ้าหนี้ผู้ซื้อฝากราคาสูง เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา พ.ศ. 2554 ของ สปป.ลาว ไม่ได้ระบุอัตราดอกเบี้ยของสินไถ่ ผู้ซื้อฝากจึงใช้ช่องว่างของกฎหมายรับซื้อฝากในราคาที่ต่ำกว่าราคาของทรัพย์สินที่ซื้อขายในท้องตลาด และกำหนดราคาสินไถ่ในราคาที่สูงกว่าราคาที่ยขายฝาก ซึ่งหากคำนวณราคาสินไถ่ย่อมเกินร้อยละ 15 ซึ่งถือเป็นหนี้นอกระบบประเภทหนึ่ง ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระสินไถ่ในระยะเวลาขายฝาก ทรัพย์สินที่ขายฝากจึงกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหนี้

การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของ สปป.ลาว

รัฐบาล สปป.ลาว เป็นหนี้จากแหล่งทุนต่างประเทศค่อนข้างสูง เนื่องจากขาดแคลนแหล่งเงินกู้ในประเทศ จากสาเหตุที่คนลาวมีการออมต่ำ และรายได้ของรัฐบาลส่วนใหญ่มาจากการขายทรัพยากรธรรมชาติ 2 แหล่งหลัก คือ ไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ (เขื่อน) และเหมืองแร่ ซึ่งระบบเงินกู้จะเริ่มจากการรวมกลุ่มของแม่บ้านกลุ่มละไม่เกิน 30 คน เรียกว่า “Lin Huey” หรือ “Lin Ngeun” โดยแต่ละคนในกลุ่มต้องจ่ายเงินคนละ 1,000 กีบ ให้หัวหน้ากลุ่ม ซึ่งมีทั้งรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน ครั้งหนึ่งในแต่ละรอบสมาชิกจะได้รับจำนวนเงินทั้งหมดของกลุ่มโดยจะต้องจ่ายค่าใช้วงเงินคนละ 200 กีบต่อวงรอบ และทำเช่นนี้ไปจนครบสมาชิกทั้งหมดของกลุ่ม การกู้เงินดังกล่าวมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 20 ต่อปี

มาตรการแก้ไขปัญหานี้ของ สปป.ลาว คือ มีการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน (Village Bank) ริเริ่มจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงในโครงการต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก (the International Labour Organization's Mekong Sub regional Project to Combat Trafficking in

Children and Women: ILO-TICW) โดยการปล่อยเงินกู้ประมาณ 1,000-2,500 ดอลลาร์สหรัฐ คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี ผ่านกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประจำจังหวัด มีการทำสัญญากับหมู่บ้านปีต่อปีและกำหนดคุณสมบัติผู้ยื่นกู้ต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ ไม่พิจารณาว่าวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมแต่ละหมู่บ้านจะมีเงินทุนสำรองในการให้กู้หมู่บ้านละ 1,000,000 กีบ หรือประมาณ 95 ดอลลาร์สหรัฐ โดยทั่วไปแล้วผู้กู้ยืมจะใช้หลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องในชีวิตประจำวันเป็นหลักประกัน เช่น ของใช้ภายในบ้าน รถจักรยานยนต์ ปศุสัตว์ รถเข็น เป็นต้น และไม่มีการคิดเบี้ยปรับกรณีคืนเงินล่าช้า

5. สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

หนึ่นอกระบบในสหภาพเมียนมามี 4 รูปแบบ ได้แก่ หนึ่นอกระบบที่เกี่ยวข้องกับสินค้าด้านการเกษตร สินค้าปศุสัตว์ หนึ่นอกระบบเกี่ยวข้องกับขบวนการลักลอบเข้าเมือง และการโอนเงินผ่านองค์กรที่ผิดกฎหมาย

1) สินค้าด้านการเกษตรในสหภาพเมียนมามีความเกี่ยวข้องกับโรงงานอุตสาหกรรม โดยโรงงานขนาดใหญ่ อาจมีลูกจ้างถึง 7,000 คน และมีการจ้างงานกว่า 200,000 คน ในฤดูกาลเก็บเกี่ยว จากการสำรวจหมู่บ้านประมาณ 44,000 ครัวเรือน โดย The Livelihoods and Food Security Trust Fund (LIFT) พบว่ามีเพียงร้อยละ 16 เท่านั้นที่กู้ยืมจากเจ้าหนึ่นในระบบ ชาวานจะเช่าที่นาได้สูงสุดประมาณ 25 ไร่ เพื่อทำการเพาะปลูก โดยกู้ยืมเงินจากเจ้าหนึ่นอกระบบ ซึ่งเรียกเก็บดอกเบี้ยร้อยละ 10-20 หรือบางรายสูงถึงร้อยละ 30 ต่อเดือน

2) การกู้ยืมสินค้าที่เป็นปศุสัตว์ เช่น เป็ด การเลี้ยงเป็ดเป็นที่นิยมของเกษตรกรชาวเมียนมา เกษตรกรชาวเมียนมาจะกู้ยืมเป็ดมาเลี้ยงเพื่อเก็บไข่ขาย หรือยืมเงินจากเจ้าหนึ่นเงินกู้ในท้องถิ่นเพื่อนำมาซื้อเป็ดไปเลี้ยงเก็บไข่ขาย โดยต้องจ่ายดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 10 ต่อเดือน เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรดังกล่าวไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง จึงไม่สามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ ซึ่งการกู้ยืมเงินตามปกติจำเป็นต้องมีหลักประกัน เช่น ที่ดิน

3) การกู้ยืมเงินจากเจ้าหนึ่นอกระบบในท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้เป็นค่าจ้างให้ขบวนการลักลอบเข้าเมือง ช่วยเหลือให้ข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การกู้ยืมเงินประเภทนี้นิยมจ่ายเป็นเงินสด เครื่องประดับมีค่า รวมถึงการยืมเงินจากเพื่อนบ้าน เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นฐานมาทำงานในประเทศเพื่อนบ้านที่ติดกับสหภาพเมียนมามีราคาสูง เช่น ประเทศไทย

4) การโอนเงินผ่านองค์กรที่ผิดกฎหมายในสหภาพเมียนมา ประชาชนท้องถิ่นนิยมใช้บริการโอนเงินข้ามประเทศผ่านระบบที่เรียกว่า “Hundi” โดยมีค่าธรรมเนียมการโอนประมาณร้อยละ 10-20 ซึ่งอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราดังกล่าวไม่ต่างจากอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดมืดมากนัก หลายครั้งที่แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาใช้บริการของตัวแทน “Hundi” เพื่อส่งเงินกลับมาให้ครอบครัว เช่น แรงงานพม่าในประเทศไทย จะติดต่อตัวแทน “Hundi” ที่มักเป็นร้านขายสินค้า หรือร้านขนส่งของในประเทศไทยเพื่อส่งเงินบาทกลับมายังสหภาพเมียนมา หลังจากนั้นตัวแทน “Hundi” ในสหภาพเมียนมาจะส่งเงินจำกัดไปให้ครอบครัว ซึ่งบางครั้งพบว่าไม่มีการโอนเงินดังกล่าวให้ครอบครัวของแรงงานชาวเมียนมา

การแก้ปัญหาหนึ่นอกระบบของสหภาพเมียนมา

รัฐบาลแห่งสหภาพเมียนมาได้ก่อตั้งธนาคารพัฒนาการเกษตรแห่งเมียนมา (The Myanmar Agricultural Development Bank: MADB) มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการพัฒนาการเกษตร ปศุสัตว์

และสถานประกอบการเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ห่างไกล ในปี ค.ศ. 1993 ธนาคารได้ปล่อยเงินกู้ให้ชาวมากกว่า 2 ล้านคน โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อปี ส่วนใหญ่นำผู้กู้รายย่อย เพื่อแก้ปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุนของประชากรเมียนมาที่มีรายได้น้อย แต่ปรากฏว่าการดำเนินงานไม่ได้แก้ปัญหาหนี้ในระบบในสหภาพเมียนมามากนัก เนื่องจากนโยบายของธนาคารกำหนดให้ชาวมาสามารถยืมที่นาเพื่อทำการเพาะปลูกได้ไม่เกิน 10 เอเคอร์ ซึ่งในทางปฏิบัติหากชาวมารายได้น้อยต้องการยืมที่นาเพิ่มขึ้นจะต้องเสียเงินสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ธนาคาร สำหรับชาวมาที่ไม่สามารถกู้ยืมเงินหรือที่นาได้ทันฤดูกาลเพาะปลูกก็ต้องหันไปใช้บริการของเจ้าหน้าที่นอกระบบ นอกจากนี้หากชาวมาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้เงิน เช่น เจ็บป่วยเข้าโรงพยาบาล หรือต้องซ่อมแซมบ้านเพราะโดนมรสุมก็ต้องกู้ยืมเงินจากเจ้าหน้าที่นอกระบบเพื่อนำมาใช้จ่ายก่อน เมื่อได้เงินกู้จากธนาคารก็ต้องนำมาใช้คืนเจ้าหน้าที่นอกระบบ การดำเนินการโครงการดังกล่าวจึงไม่ได้ผล (กฤษฎา เอี่ยมละมัย, 2562)

นโยบาย โครงการ และมาตรการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ

รัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญและพยายามในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ รวมถึงการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้กู้ในระบบ ด้วยการกำหนดนโยบาย โครงการ และมาตรการเร่งด่วนต่าง ๆ โดยสามารถสรุปตัวอย่างโครงการสำคัญในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2544-2566 ดังเช่น

1. รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (9 กุมภาพันธ์ 2544 - 19 กันยายน 2549)

ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีการขึ้นทะเบียนคนจน 5.3 ล้านราย รวมมูลค่าหนี้ 5.12 แสนล้านบาท เป็นหนี้ในระบบ 1 แสนล้านบาท ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างฐานข้อมูลผู้มีหนี้ในระบบ พบว่าเกือบร้อยละ 50 (2.65 ล้านราย) เป็นเกษตรกร โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการโครงการผ่านการจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยความสะดวกเพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ” หรือ ศตจ. (สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2560) ทำหน้าที่บริหารจัดการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนให้เกิดการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน จากกลไกของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ภาคเอกชน ภาคประชาชน ได้แก่ ผู้แทนชุมชน หน่วยงานพัฒนาเอกชน และองค์กรเพื่อสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ (สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, 2557)

ทั้งนี้ แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ทั้งในและนอกระบบของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อยู่ภายใต้ นโยบายเร่งด่วนและนโยบายขจัดความยากจน เช่น การพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อย การจัดตั้งธนาคารประชาชน เป็นต้น โดยสังเขป ดังนี้

1) การพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเร่งด่วน วางระบบการฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร โดยกำหนดให้มีการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยผ่านระบบธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นเวลา 3 ปี โดยให้เกษตรกรที่แสดงความจำนงขอเข้าร่วมโครงการฯ ต้องเป็นเกษตรกรลูกค้าย่อยของ ธ.ก.ส. ซึ่งมีภาระเงินกู้คงเหลือไม่เกิน 100,000 บาท รวมทั้งเป็นผู้ประสบปัญหาหนี้สินอันเนื่องมาจากเหตุสุทธวิสัยและจำเป็น ด้วยการพักชำระหนี้เงินต้นและไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ย ทั้งนี้ ได้กำหนดเป็น 2 แนวทาง คือ

1) การขอชำระหนี้โดยเกษตรกรไม่ต้องชำระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเวลา 3 ปี และ 2) การขอลดภาระหนี้

โดยเกษตรกรจะต้องชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยต่อไปตามปกติ แต่จะได้ลดอัตราดอกเบี้ยลงร้อยละ 3 จากอัตราดอกเบี้ยที่จ่ายอยู่เดิมเป็นเวลา 3 ปี นอกจากนี้ ยังจัดทำโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ และสนับสนุนงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีในการปรับปรุงคุณภาพการผลิต เพื่อให้เกษตรกรมีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากขึ้น

2) การจัดตั้งธนาคารประชาชน จัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการรายย่อย และผู้ที่สนใจจะประกอบอาชีพอิสระรายย่อย เป็นการสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงานสร้างรายได้ด้วยตนเอง โดยมอบหมายให้ธนาคารออมสินที่กระจายอยู่ทั่วประเทศให้บริการด้านสินเชื่อแก่ประชาชนเพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพอย่างเต็มรูปแบบอย่างต่อเนื่อง

3) การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้แก่ประชาชนนำไปลงทุน พัฒนาอาชีพ สร้างอาชีพเสริม สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชนและวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน เพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชาชนและองค์กรชุมชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสู่การพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน และเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานราก

4) การจัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก เนื่องจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้ประสบกับปัญหาในหลายด้าน เช่น มีเงินลงทุนไม่เพียงพอ ขาดหลักการบริหารความเสี่ยงทางธุรกิจที่เป็นระบบ ทำให้การระดมทุนจากตลาดเงินเป็นไปได้ด้วยความลำบากเพราะมีความเสี่ยงสูงเมื่อเปรียบเทียบกับวิสาหกิจขนาดใหญ่ SMEs จำนวนมากจึงต้องมุ่งไปหาแหล่งเงินทุนนอกระบบ ดังนั้น จึงได้ดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือ SMEs เพื่อเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การจัดตั้งธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย การสนับสนุนด้านการค้าประกันสินเชื่อของบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) การปรับโครงสร้างภาษีสำหรับ SMEs เป็นต้น (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545)

5) โครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน โดยปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่ประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ และหนี้ในระบบสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบ โดยมีการกำหนดมาตรการที่เรียกว่า “การยื่นล้มละลายส่วนบุคคล” (Personal Bankruptcy Discharge) ประกอบด้วย (1) มาตรการปราบปรามนายทุนเงินกู้นอกระบบที่มีพฤติการณ์ฉ้อโกงประชาชนและเข้าข่ายลักษณะเป็นผู้มีอิทธิพล (2) มาตรการช่วยเหลือเยียวยาเหยื่อเงินกู้ที่ถูกบังคับคดีแล้วให้บรรเทาความเดือดร้อนและป้องกันไม่ให้อาชีพหนี้สิ้นทั้งในและนอกระบบขยายวงกว้างออกไป และ (3) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเกิดผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินเจ้าหนี้เพื่อจัดตั้ง Call Center เพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับมาตรการปรับโครงสร้างหนี้ด้วย (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2549)

2. รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 - 5 สิงหาคม 2554)

ในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศแนวทางการแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบอย่างยั่งยืน โดยมีโครงการแก้ไขหนี้สินนอกระบบที่มุ่งเน้นการเพิ่มโอกาสให้ลูกหนี้นอกระบบ

เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance) การปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การลดหนี้ ยืดเวลาชำระหนี้ ลดอัตราดอกเบี้ย หรือพัก และการแก้ไขปัญหาหนี้สินพื้นฟูอาชีพและความเป็นอยู่ของเกษตรกร โดยเร่งดำเนินการจัดการหนี้สินของเกษตรกรทั้งในและนอกระบบเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และรักษาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551) โครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบภายใต้นโยบายดังกล่าว มีโดยสังเขป ดังนี้

1) โครงการแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพหลัก และประสานความร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรมเปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบใหม่ ซึ่งมุ่งเป้าหมายไปที่ผู้เป็นหนี้นอกระบบรายย่อย โดยรับลงทะเบียนหนี้นอกระบบที่มีหนี้ไม่เกิน 200,000 บาท ผ่านธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เจริญประνομหนี้เพื่อนำลูกหนี้เข้าสู่ระบบด้วยการโอนหนี้เข้าสู่ระบบสถาบันการเงินในเครือข่ายของรัฐ 6 แห่ง พร้อมทั้งให้บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ทำหน้าที่ค้ำประกันให้ลูกหนี้ที่ไม่มีหลักทรัพย์

2) โครงการบัตรลดหนี้ วินัยดีมีวงเงิน เป็นโครงการที่ต่อเนื่องมาจากโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ซึ่งเมื่อธนาคารอนุมัติเงินกู้แล้ว ธนาคารจะมอบบัตรลดหนี้ วินัยดีมีวงเงิน เป็นบัตรสำหรับสมาชิกบัตรมีรหัสแท่ง (Barcode) สำหรับใช้ในการชำระเงินกู้รายเดือน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ลูกหนี้ และหากลูกหนี้จ่ายผ่อนชำระเงินกู้รายเดือนตรงตามกำหนด เป็นระยะเวลา 1 ปี ธนาคารจะมียกเงินสำรองฉุกเฉินให้ในเดือนที่ 13 ผู้ถือบัตรจะสามารถนำบัตรไปกดเอาเงินสดจากตู้ ATM ของทุกธนาคารที่ร่วมโครงการได้ไม่เกิน 4 ครั้งต่อ 1 ปี (“นายกฯ อภิสิทธิ์ ประกาศแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบแบบยั่งยืน,” 2553)

3) โครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (หมอหนี้) เพื่อสร้างและพัฒนาบุคลากรอาสาสมัครในการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ แนะนำให้ประชาชนได้มีความรู้ ความเข้าใจในการจัดการทางการเงินแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเกษตรกร ซึ่งใช้บริการหนี้นอกระบบ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะทำการคัดเลือกอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (หมอหนี้) เช่น ผู้นำชุมชนหรือผู้ที่ประชาชนในหมู่บ้านให้การยอมรับนับถือ เครือข่ายเกษตรกรลูกค้าของ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่อาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (หมอหนี้) เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือน หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เทคนิคการแก้ไขปัญหาทางการเงิน เป็นต้น (“โครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (หมอหนี้),” 2553)

4) โครงการไปรษณีย์เพื่อสินเชื่อรายย่อย (Post Bank) เป็นโครงการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยและช่วยแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ มีกลุ่มเป้าหมาย คือ (1) ประชาชนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจน (2) ประชาชนที่มีรายได้เท่ากับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ เช่น กรุงเทพฯ วันละ 206 บาทต่อวัน หรือประมาณ 5,000 บาทต่อเดือน และ (3) ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน/เป็นหนี้นอกระบบหรือมีแนวโน้มที่จะเป็นหนี้นอกระบบ สำหรับโดยวงเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยจะขึ้นกับรูปแบบของผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย การชำระคืนเงินกู้อาจจะพิจารณาให้ชำระเป็นรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน การรับชำระเงินกู้สามารถชำระเงินกู้ได้ที่ทำการไปรษณีย์ ส่วนหลักประกันในการกู้เงินอาจจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ หรือประเภทของผลิตภัณฑ์ เช่น กรณี

ผู้เดียวไม่ต้องมีการค้าประกันขึ้นอยู่กับการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ กรณีผู้เป็นกลุ่มให้ค้าประกันในลักษณะเป็นกลุ่ม เป็นต้น (“โครงการไปรษณีย์เพื่อสินเชื่อรายย่อย,” 2553)

5) โครงการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบเรื่องการบังคับใช้กฎหมายและการปรับปรุงกฎหมาย ด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงและบูรณาการร่วมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้แก่ลูกหนี้ที่ได้รับความเดือดร้อน และมีการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (ศนธ.ยธ.) (สุรางค์รัตน์ จำเริญพล, 2557)

3. รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (5 สิงหาคม 2554 - 7 พฤษภาคม 2557)

ในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลไม่มีนโยบายหรือโครงการในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบโดยตรง แต่มีนโยบายเร่งด่วนที่ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่เป็นหนี้นอกระบบ โดยเน้นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มีต้นทุนการกู้ยืมต่ำจากสถาบันการเงินในระบบเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้กู้ยืม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) โครงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสนับสนุนการให้สินเชื่อรายย่อยโดยเฉพาะสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพของผู้มีรายได้น้อย ภายใต้การรับผิดชอบของกระทรวงการคลังและธนาคารเฉพาะกิจของรัฐบาล เช่น การเพิ่มเงินทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี (โดยมีวงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท) โครงการสนับสนุนการสร้างผู้ประกอบการรายย่อย และการจัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2) โครงการพักชำระหนี้ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีจำนวนหนี้สินต่ำกว่า 500,000 บาท อย่างน้อย 3 ปี เฉพาะหนี้ที่มีปัญหาการชำระหนี้เท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยสามารถนำเงินที่ต้องชำระหนี้ไปใช้ในการประกอบอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนในระหว่างช่วงเวลาที่พักชำระหนี้ โดยผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)

4. รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (24 สิงหาคม 2557 - 31 ธันวาคม 2565)

ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีนโยบาย โครงการและมาตรการในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบโดยสังเขป ดังนี้

1) นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ภายใต้ความร่วมมือกับธนาคารกรุงไทย มีเป้าหมายให้ผู้มีรายได้น้อยคือ (1) ผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่า 30,000 บาท/ปี และ (2) ผู้มีรายได้น้อยมากกว่า 30,000 บาท/ปี แต่ไม่เกิน 100,000 บาท/ปี ที่ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการสามารถได้รับวงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษา และวัตถุดิบเพื่อเกษตรกรรมจากร้านธงฟ้าประชารัฐ และร้านอื่น ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดไว้ และยังได้รับค่าเดินทางและส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มจากร้านที่กระทรวงพลังงานกำหนดตามจำนวนเงินและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในโครงการ

2) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นโครงการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ยกกระดับความเป็นอยู่ของชุมชนและส่งเสริมศักยภาพชุมชนในการเพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจและสังคม โดยภาครัฐบาลเข้าไปลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานชุมชน การส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชน ดำเนินกิจกรรมที่สนับสนุนการพัฒนาอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้การดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ยังได้มีการจัดตั้งโครงการแก้ไขปัญหาหนี้ของระบบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อสนับสนุนการให้สินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสินแก่สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อนำไปใช้แก้ไขปัญหาหนี้ของสมาชิก

3) โครงการแก้ไขปัญหาหนี้ของระบบโดยกระทรวงมหาดไทย เป็นโครงการที่ให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้เข้าสู่กระบวนการเจรจาหนี้ของระบบ โดยประสานงานร่วมกับธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในการดำเนินการอนุมัติสินเชื่อให้แก่ลูกหนี้ที่ประสงค์จะขอสินเชื่อกับธนาคารเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของภาคประชาชนผู้มีรายได้น้อยและช่วยแก้ไขปัญหาหนี้ของระบบตามนโยบายของรัฐบาล

4) มาตรการเจรจาไกล่เกลี่ย ทำข้อตกลงประนอมหนี้และปรับโครงสร้างหนี้ของระบบ ซึ่งเป็น การดำเนินการร่วมกันของกระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีการดำเนินมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แก่เจ้าหนี้ที่กระทำผิดกฎหมาย รวมถึงการผลักดันให้ผู้ปล่อยกู้ของระบบเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมหนี้และคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามที่กฎหมายกำหนด คือ ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี และยังมีการประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ผู้ปล่อยกู้ของระบบหันมาดำเนินธุรกิจการให้สินเชื่อในระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

5) โครงการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพีโกไฟแนนซ์) โดยนิติบุคคลที่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจพีโกไฟแนนซ์ (Pico Finance) จากกระทรวงการคลังได้ต้องเป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนซึ่งมีทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่น้อยกว่า 5,000,000 บาท โดยจะได้รับอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวสามารถให้วงเงินสินเชื่อไม่เกิน 50,000 บาท/ราย (รวมทุกสัญญา) ในลักษณะของสินเชื่อเนกประสงค์ที่อาจให้มีหรือไม่มีหลักประกันตามความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ยืม และกำหนดให้มีอัตราดอกเบี้ยอัตรากำไรจากการให้สินเชื่อรวมค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียม (Effective rate) ไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี นอกจากนี้ จากปัญหาการแพร่กระจายของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้สินเชื่อพีโกไฟแนนซ์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจสินเชื่อพีโกไฟแนนซ์ได้มีการขอความร่วมมือจากผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวในการเข้าร่วมมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 เช่น การพักชำระเงินต้น การขยายระยะเวลาการชำระหนี้ และการลดอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

6) โครงการสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพของผู้มีรายได้น้อยหรือเจ้าของกิจการขนาดเล็ก (สินเชื่อ นาโนไฟแนนซ์) เป็นโครงการที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ที่เป็นหนี้ของระบบโดยการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบสถาบันการเงิน โดยมีลักษณะการให้สินเชื่อที่สอดคล้องกับคุณลักษณะของลูกหนี้ที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือผู้มีรายได้น้อย

ไม่แน่นอน หรือพนักงานประจำที่มีฐานเงินเดือนต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือน เพื่อนำไปใช้เป็นทุนในการประกอบอาชีพหรือต่อยอดกิจการหรือนำไปใช้ในการแก้ปัญหาหนี้ในระบบ โดยนิติบุคคลที่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจนาโนไฟแนนซ์ (Nano Finance) ได้ต้องเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนที่มีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท และมีอัตราส่วนหนี้สินรวมต่อส่วนของผู้ถือหุ้นไม่เกิน 7 เท่า ผู้ที่ประสงค์ขอสินเชื่อจะสามารถกู้เงินได้รายละไม่เกิน 100,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียม (Effective rate) รวมกันไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักประกัน (วิษณุวาทา ธนอมชาติ และคณะ, 2563, น. 9)

7) การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเงิน โดยให้ความรู้ทางการเงินและให้คำปรึกษาด้านการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ตลอดจนเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพในการหารายได้ของลูกหนี้ในระบบ คือ (1) จัดตั้งจุดให้คำปรึกษา ณ ธนาคารออมสินสาขาทั่วประเทศ และหน่วยธุรกิจ (Business Unit) ที่ส่วนกลางรับผิดชอบภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ (2) อบรมให้ความรู้ทางการเงิน (3) พัฒนาเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินประชาชนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบภายในชุมชน (4) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการการเงินส่วนบุคคลและการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ รวมทั้งรับเรื่องราวร้องเรียน ร้องทุกข์ และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาหนี้ในระบบให้แก่ประชาชนผ่านช่องทาง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สายด่วน 1599 หรือเว็บไซต์แจ้งความออนไลน์ www.thaipoliceonline.com ศูนย์รับแจ้งการเงินนอกระบบ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สายด่วน 1359 ศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัด สายด่วน 1567 แอปพลิเคชัน MOI 1567 หรือเว็บไซต์ www.damrongdhama.moi.go.th ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

8) การปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนี้ในระบบอย่างจริงจัง แบ่งเป็น ประเภทการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ทวงถามหนี้โดยผิดกฎหมาย (แก้งหมวกกันน็อก) เงินกู้ออนไลน์ขายฝากที่ดิน เป็นต้น (สำนักนายกรัฐมนตรีย, 2565) โดยได้ดำเนินคดี จับกุมเจ้าหนี้ในระบบที่กระทำความผิดกฎหมาย จำนวน 11,721 ราย (ข้อมูลเดือน ณ เดือน ตุลาคม 2559 – ตุลาคม 2565) (สำนักนายกรัฐมนตรีย, 2566)

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

หนี้ในระบบเป็นปัญหาเรื้อรังที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนาน แม้ว่าการก่อหนี้ในระบบจะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทั้งในด้านความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน เช่น การถูกข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย หรือทำลายทรัพย์สิน รวมทั้งการจ่ายดอกเบี้ยสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่หลาย ๆ ครั้งเรื้อรังยังคงตัดสินใจกู้เงินจากเจ้าหนี้ในระบบแทนแหล่งทุนในระบบ เนื่องจากเป็นทางเดียวที่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้อย่างเร่งด่วนได้ ซึ่งการกักเงินในระบบหรือสถาบันการเงินไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการดังกล่าว การกำจัดหนี้ในระบบให้หมดสิ้นไปจึงเป็นไปได้ยาก

รัฐบาลหลายชุดได้ให้ความสำคัญและพยายามแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ โดยมีการกำหนดนโยบาย โครงการ และมาตรการเร่งด่วน ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงสถาบันการเงิน การพยายาม บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้มีหนี้สิน เช่น การจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความ เป็นธรรม โครงการพักชำระหนี้ มาตรการเจรจาไกล่เกลี่ย ประนอมหนี้และปรับโครงสร้างหนี้ การให้ ความสำคัญกับระบบการเงินแบบฐานราก (Microfinance) เป็นอย่างมาก อาทิ การจัดตั้งธนาคารประชาชน การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับมาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของประเทศต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ของประเทศบังคลาเทศ ซึ่งหลายประเทศได้นำไปประยุกต์ และเป็นแบบอย่างในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ การจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน (Village Bank) ของสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศมาเลเซียได้มีสถาบันการเงินแบบรากฐาน ได้แก่ AIM, YUM, TEKUN และ KKR ส่วนประเทศฟิลิปปินส์มีสถาบันการเงินระดับรากฐานหลายสถาบันโดยจัดตั้งขึ้นในรูปของสหกรณ์ ธนาคาร และองค์กรภาคประชาชน นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อในระบบให้กับ ลูกหนี้นอกระบบ โดยอนุญาตให้มีการจัดตั้งธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพีโก ไฟแนนซ์) และสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพของผู้มีรายได้น้อยหรือเจ้าของกิจการขนาดเล็ก (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์) เพื่อช่วยแก้ไขปัญหานี้นอกระบบด้วย

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามากกว่าทุกภาครัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ แต่การเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรีแต่ละชุด ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหา การแยกส่วนและขาดการบูรณาการ องค์กรที่รับผิดชอบ ส่งผลให้ภารกิจงานมีความซ้ำซ้อน ไม่มีเจ้าภาพหลัก และมาตรการการแก้ไขปัญหานั้นนอกระบบของภาครัฐส่วนใหญ่เป็นภาคสมัคร หากลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือก็ยากที่จะทำให้การแก้ไขปัญหานั้นประสบความสำเร็จได้ แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่อาจไม่ใช่เครื่องมือหลักในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ กล่าวคือ กฎหมายเป็นเพียงฟันเฟืองหนึ่ง ที่ช่วยแก้ปัญหานี้นอกระบบ มาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือหลักที่สำคัญในการช่วยแก้ปัญหานั้นนอกระบบ โดยเฉพาะการเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงแหล่งเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว

ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหานี้นอกระบบส่งผลอย่างเป็นรูปธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และนำไปสู่ การพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนได้อย่างยั่งยืน ภาครัฐจะต้องส่งเสริมช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อรายย่อย อย่างต่อเนื่องด้วยการใช้เทคโนโลยีทางการเงิน (FinTech) ที่มีอัตราดอกเบี้ยที่ไม่สร้างภาระรายจ่ายมากนัก เช่น การส่งเสริมการทำธุรกรรมทางการเงินดิจิทัลผ่านตัวแทนธนาคาร (Banking Agent) ที่อยู่ในชุมชน โดยเฉพาะร้านขายของชำ/โชห่วย เพราะเป็นจุดที่ประชาชนมีความสะดวกและเข้าถึงง่ายที่สุด หรือการส่งเสริม การทำธุรกรรมการกู้ยืมเงินระหว่างบุคคลทั่วไปผ่านแพลตฟอร์ม (Platform) ออนไลน์ ที่เรียกว่า Peer-to-Peer Lending (P2P Lending) ซึ่งไม่จำเป็นต้องผ่านตัวกลางอย่างธนาคารหรือสถาบันการเงิน โดยอาจใช้วิธีการ ยืนยันตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Know Your Customer: e-KYC) ด้วยข้อมูลทางชีวภาพ เช่น ม่านตา

ใบหน้า ลายนิ้วมือ เสียงพูด เป็นต้น ทั้งนี้ ภาครัฐยังคงควรจูงใจผู้ให้บริการสินเชื่อระบบเข้ามาประกอบธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยการออกกฎหมายใหม่ที่มีความยืดหยุ่น เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมกับการผ่อนปรนหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ให้บริการ การไม่เพิ่มภาระด้านการดำเนินงานมากเกินไป เช่น การรายงานข้อมูลที่มีความจำเป็นเท่านั้น หรือการเข้าตรวจสอบเฉพาะกรณีมีข้อร้องเรียน เพื่อให้ผู้บริการนอกระบบเข้ามาในระบบและปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการอย่างเหมาะสม ซึ่งอาจเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาหนี้ระบบได้ นอกจากนี้ ควรมีการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การให้ความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) ให้คนไทยมีความรู้ ปรับทัศนคติ มีวินัย และเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินตัวและหันมาเก็บออมมากขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่วัยเด็ก เพราะเป็นช่วงวัยที่สามารถปลูกฝังและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้ง่ายกว่าช่วงวัยอื่น ซึ่งการมีวินัยในการออมและการใช้จ่ายเงินจะติดตัวเด็กไปจนโต ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะเรื่องการทำสัญญาที่มีข้อตกลงเอาเปรียบ เพื่อให้ประชาชนรู้จักระมัดระวังความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากการก่อหนี้ระบบได้

จัดทำโดย

นางสาวพิมพ์ธัญญา ฮ่องแสนะ

วิทยาการชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5741

บรรณานุกรม

- กฤษฎา เอี่ยมละมัย. (2562). มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ: ศึกษาเปรียบเทียบ ประเทศไทย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. สืบค้น 20 เมษายน 2566 จาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/MFUconnexion/article/view/241190/164167>
- โครงการไปรษณีย์เพื่อสินค้ารายย่อย. (2553). สืบค้น 10 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.ryt9.com/s/cabt/1044635>
- โครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (หมอหน้). (2553). สืบค้น 10 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.ryt9.com/s/cabt/1049018>
- นายกฯ อภิสิทธิ์ ประกาศแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบแบบยั่งยืน. (2553). สืบค้น 8 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.ryt9.com/s/mof/964426>
- “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564” (10 เมษายน 2564). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 138 ตอนที่ 26 ก, น. 1-4.
- รู้ทันแอปฯ ยืมเงินออนไลน์ เจ้าไหนก็ได้ถูกกฎหมาย ถูกโกงไปแล้วทำไงดี ?. (ม.ป.ป.). สืบค้น 24 เมษายน 2566 จาก <https://money.kapook.com/view250487.html>
- วิชาดา ถนอมชาติ, ศิริขวัญ เจริญวิริยะกุล, และ กฤษดา เขียววัฒนสุข. (2563). สาเหตุการคงอยู่ของหนี้ในระบบในสังคมไทย. **วารสารการจัดการธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา**, 9(2), 1-13. สืบค้น 25 เมษายน 2566 จาก https://dspace.lib.buu.ac.th/bitstream/1234567890/4094/1/bbs_9n2p1-13.pdf
- Wiselight จับมือ TMB เผย #ของมันต้องมีเป็นวลีสุดอันตรายของ Gen Y. (2562). สืบค้น 24 เมษายน 2566 จาก <https://www.thumbsup.in.th/wiselight-tmb-gen-y>
- ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (2562). สถานการณ์และการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ. สืบค้น 20 เมษายน 2566 จาก www.senate.go.th/document/Ext21947/21947579_0002.PDF
- ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). **สรุปผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม**. สืบค้น 18 เมษายน 2566 จาก <http://www.damrongdhama.moi.go.th/home/sumup>
- เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ. (2563). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาเปรียบเทียบการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย และประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และบังคลาเทศ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะสังคมศาสตร์.
- สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. (2560). ระบบหนี้ที่เป็นธรรม: ข้อเสนอแนะบางประการต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างยั่งยืน. สืบค้น 19 เมษายน 2566 จาก https://tijrold.org/userfiles/20180312.1_roid_inaction_02.pdf
- สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. (2565). หนี้ในระบบในประเทศไทยเป็นอย่างไร. สืบค้น 24 เมษายน 2566 จาก <https://www.pier.or.th/abridged/2022/08/>

- สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล. (2557). **หนี้อกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม**. สืบค้น 24 เมษายน 2566 จาก <http://www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565ก). **การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2564 ทัวราชอาณาจักร**. สืบค้น 19 เมษายน 2566 จาก http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขารายได้/เศรษฐกิจสังคมครัวเรือน/64/fullreport_Whole_Kingdom_T.pdf
- _____. (2565ข). **สรุปผลที่สำคัญ การสำรวจการติดตามระดับความรู้ และการเข้าถึงบริการทางการเงินของครัวเรือน พ.ศ. 2565**. สืบค้น 19 เมษายน 2566 จาก www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/update_data/4_summary_finance_65.pdf
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2545). **รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่หนึ่ง (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2545)**. สืบค้น 3 พฤษภาคม 2566 จาก www.soc.go.th/wp-content/uploads/2019/11/re21_policy1.pdf
- _____. (2549). **รายงานผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2548 - 2551) รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (วันที่ 23 มีนาคม 2548 - 24 กุมภาพันธ์ 2549)**. สืบค้น 3 พฤษภาคม 2566 จาก https://www.soc.go.th/wp-content/uploads/2019/11/Book_report.pdf
- _____. (2565). **รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 3 (25 กรกฎาคม 2564-25 กรกฎาคม 2565)**. สืบค้น 11 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.soc.go.th/wp-content/uploads/2022/11/20-นโยบายเร่งด่วน-12-เรื่อง.pdf>
- _____. (2566). **รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 4 (25 กรกฎาคม-31 ธันวาคม 2565)**. สืบค้น 11 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.thaigov.go.th/ebook/contents/detail/221#book/>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2551). **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551**. สืบค้น 8 พฤษภาคม 2566 จาก https://www.soc.go.th/wp-content/uploads/2019/04/pol_28.pdf
- อัมพวรรณ มงคลอินทร์. (2561). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหนี้อกระบบในประเทศไทย**. สืบค้น 20 เมษายน 2566 จาก http://utcc2.utcc.ac.th/lawjournal/101/Law%20UTCC%2010_13.pdf