

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบ:  
ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา  
และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว  
Legal Measures to Resolve the Loan Shark Problems:  
A Comparative Study between Thailand, Republic of  
the Union of Myanmar and Lao People's Democratic Republic

กฤษฎา เอี่ยมละมัย<sup>1</sup>

Krisda Eiamlamai

*Received Aug 8, 2018*

*Revised Mar 8, 2019*

*Accepted Mar 21, 2019*

### บทคัดย่อ

รัฐบาลไทยมีความพยายามกว่าสิบปี ในการแก้ไขหนี้นอกระบบโดยออกมาตรการต่าง ๆ เช่น โครงการลงทะเบียนหนี้นอกระบบ สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ (Pico Finance) เป็นต้น แต่ยังไม่สามารถขจัดปัญหานี้่นอกระบบออกจากสังคมไทยได้ เพราะหนี้นอกระบบมีการวิวัฒนาการตัวเองหรือมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอย่างซับซ้อน โดยมีการดำเนินการแอบแฝงหรือทำสัญญาอื่นอำพรางเป็นการหาประโยชน์เกินควร เช่น ธุรกิจจำนำทะเบียนรถ ธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อน จากการศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร และระเบียบวิธีวิจัยทางกฎหมายเปรียบเทียบ พบว่าปัญหานี้่นอกระบบของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีรูปแบบของการทำสัญญาเกิดหนี้นอกระบบ มักจะมีความเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์กับธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เช่น การพนัน การลักลอบเข้าเมือง โดยปัญหานี้่นอกระบบยังไม่ได้

---

<sup>1</sup> Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Chiang Mai

พัฒนาหรือมีความซับซ้อนเท่ากับในประเทศไทย นอกจากนี้กฎหมายแพ่งยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดอัตราดอกเบี้ยของสินไถ่ในสัญญาขายฝาก จากการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในประเทศไทยที่มีอย่างต่อเนื่อง พบว่าการแก้ไขกฎหมายแพ่ง การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รวมทั้งการออกมาตรการควบคุมทางเศรษฐกิจส่งผลให้ลดหนี้นอกระบบลงได้ หากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประสบปัญหาเกี่ยวกับหนี้นอกระบบในอนาคต อาจใช้มาตรการแก้ไขหนี้นอกระบบของประเทศไทย โดยมีวิธีการ ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัญญาขายฝาก ตรากฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา การตั้งหน่วยงานเฉพาะดำเนินการปราบปรามเจ้าหนี้นอกระบบโดยเจ้าหน้าที่อย่างจริงจังเพื่อควบคุมธุรกิจหนี้นอกระบบที่ดำเนินการแอบแฝง หรืออำพรางซึ่งเป็นการหาประโยชน์แก่ลูกหนี้เกินควร

**คำสำคัญ:** หนี้นอกระบบ / เงินกู้นอกระบบ / ดอกเบี้ยเกินอัตรา

## Abstract

Thai governments have tried for over a decade to resolve informal debt by measures such as the registered informal debt, Pico finance credit Program, and so on, but still cannot eliminate the loan sharks issued or debt reduction from the Society of Thailand. Because the informal debt was evolution itself or changed in complex formats such as the pawn car registration business, time sharing. According to a study by documentary research and comparative legal research methodology. It found that informal debt issues of Republic of the Union of Myanmar and the Lao People's Democratic Republic have caused format of contract debts would also often be associated or correlated with the illegal business such as gambling, illegal immigration. The debt problem has not

developed or sophisticated as in Thailand. Besides, civil law still does not have the interest rates provisions of the Redeemer in the consignment contract. From a solution system in the country in debt that Thailand has continuously. It found that revised Civil Law and enforcement very seriously, including the economic control measures, the result possibly reduced unconventional debt. If the Republic of the Union of Myanmar and the Lao People's Democratic Republic has a problem with informal debt in the future may take measures to resolve the external debt of the country, there are ways to include amending the Civil and Commercial concerning contracts. Enact legislation of usury law to ban excessive interest rates, establish the specialized agencies carried out by official to conquering loan sharks seriously for the regulated business operations, covert or hidden exploits the debtor unduly.

**Keywords:** Informal debt / Loan shark / Usury

## บทนำ

ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่เป็นรากหยั่งลึกในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน (Jindawat, 2015, p. 6; Siripraiwan, 2017) ซึ่งยังไม่มีระบบการแก้ปัญหาก็ได้ผลและเป็นรูปธรรม แม้ว่ารัฐบาลจะออกมาตรการบางอย่าง เช่น ให้ธนาคารพาณิชย์ออกโครงการสินเชื่อรายย่อยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและเกษตรกรเพื่อช่วยแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้นอกระบบได้อย่างแท้จริง หรือทำให้นี้นอกระบบลดน้อยลงเพราะหนี้นอกระบบมีการพัฒนาตัวเอง หรือมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอย่างซับซ้อน เช่น การทำสัญญาอำพรางเงินกู้ แทรกลูกโซ่ การระดมทุน หรือการใช้เงินในการทำธุรกิจที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมกำกับดูแลของทางราชการ ในประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน นอกจากนี้การใช้มาตรการทาง

กฎหมายอย่างเดียวคือพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราซึ่งไม่สามารถที่จะควบคุมธุรกิจดังกล่าวได้

สำหรับสถานการณ์หนี้ของระบบของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมานั้น มีอัตราความยากจนที่ร้อยละ 37.5 สูงที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจากการที่รัฐบาลทหารเมียนมาส่งออกก๊าซธรรมชาติให้ต่างชาติและปรับปรุงกฎหมายการลงทุนของต่างชาติ (F. I. L.) โดยผ่อนปรนกฎระเบียบเพื่อเปิดรับการลงทุนจากต่างชาติ (AECplus, 2000, p. 78) ซึ่งสวนทางกับการเจริญเติบโตของภาคการเกษตรที่มีอัตราร้อยละ 36.4 เท่านั้น (World Bank, 2014, p. 7) ขณะที่การประกอบอาชีพของประชาชนเมียนมาส่วนใหญ่เป็นแรงงานในภาคเกษตรยังต้องพึ่งพาธุรกิจในท้องถิ่น รวมถึงการหาอาหารและของใช้ในชีวิตประจำวัน ทำให้ประชาชนเมียนมายังต้องใช้บริการเจ้าหนี้ในระบบ มีรายงานจากกองทุนพัฒนาเงินทุนแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Capital Development Fund: UNCDF) ระบุว่าประชากรหญิงของสหภาพเมียนมาถูกบีบบังคับให้ใช้บริการเจ้าหนี้ในระบบเพื่อนำมาใช้จ่ายในครัวเรือนและกรณีฉุกเฉิน เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงการกู้ยืมในระบบได้ (Dalberg Global Development Advisors, 2017, p. 7) ซึ่งการกู้ยืมจากสถาบันการเงินรวมถึงสินเชื่อรายย่อยที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างชาติยังต้องการหลักประกันในการกู้ยืมทำให้ประชากรเมียนมาที่มีรายได้ต่ำ (39,000 จีดีพี หรือ 821.54 บาทต่อเดือน) หนีไปพึ่งพาการกู้ยืมนอกระบบ (Kaino, 2005, p. 12) และรัฐบาลเมียนมายังไม่ตระหนักถึงปัญหาหนี้ของระบบในระยะยาวเท่าใดนัก

สำหรับสถานการณ์หนี้ของระบบของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น แม้ว่าผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) จะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่หนี้ต่อ GDP ของ สปป.ลาว นั้นสูงถึง 65.9% ซึ่งเกินเกณฑ์มาตรฐานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ที่กำหนดไว้ว่าหนี้ต่อ GDP ไม่ควรเกิน 40% จากการกู้เงินมาก่อสร้างโครงการขนาดยักษ์อย่างเขื่อนในแม่น้ำโขงหรือโครงการสำคัญอย่างรถไฟความเร็วสูงที่เชื่อมจากประเทศจีนตามโครงการ One Belt

One Road (Jaiwat, 2018) ทำให้รัฐบาล สปป.ลาว เป็นหนี้ต่างประเทศมากและมีงบประมาณขาดดุลแต่ประชาชนกลับมีรายได้น้อยซึ่งสร้างช่องว่างอย่างมากระหว่างเงินสะสมและการลงทุน (Kyophilavong et al., 2013, p. 4) ทำให้เกิดภาวะถดถอยของภาคการผลิตในประเทศ (Dutch Disease) ทำให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยต้องหันไปพึ่งการกู้เงินจากเจ้าหนี้ในระบบเพื่อนำมาใช้ในชีวิตประจำวัน

จะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศที่กล่าวข้างต้นยังประสบปัญหาเกี่ยวกับหนี้ในระบบบทความนี้จึงมุ่งศึกษารูปแบบปัญหาหนี้ในระบบของสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว รวมถึงเปรียบเทียบหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวกับสัญญาบางเรื่องระหว่างสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว กับประเทศไทย รวมถึงการวิเคราะห์กิจกรรมของเจ้าหนี้ที่บีบบังคับหรือเอาเปรียบลูกหนี้ ซึ่งอาจถือเป็นหนี้ระบบอย่างหนึ่งได้อินอนาคตและเสนอตัวอย่างการแก้ไขปัญหานี้ในระบบของประเทศไทยสำหรับเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบต่อสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว

นอกจากนี้ผู้เขียนกำหนดกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากข้อมูลทุติยภูมิที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากงานวิจัยวารสาร บทความทางวิชาการต่าง ๆ สถิติ และสืบค้นข้อมูลจากระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎีและผลงานเผยแพร่ที่เกี่ยวข้องกับหนี้ระบบ เมื่อได้ข้อมูลที่ต้องการแล้วผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลโดยระเบียบวิธีวิจัยทางกฎหมายเปรียบเทียบ (Methodology of Comparative Legal Research) ของ Gutteridge (1949, p. 5) และ Saleilles (1900, p. 29) ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบระบบกฎหมาย วิธีคิดทางกฎหมาย การตีความ รวมถึงบริบทอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเพื่อนำมาพัฒนากฎหมายภายในและการวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดหน้าที่นิยม (Functional Approach) ของ Zweigert and Kötz (1998) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่นิยมใช้ในทางกฎหมายเปรียบเทียบเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายต่างประเทศ บรรทัดฐานทางสังคมโดยเปรียบเทียบสิ่งที่เหมือนกัน (Praesumptio Similitudinis) และสิ่งที่ต่างกัน (Tertium Comparationis) เพื่อหาวิธีการแก้ปัญหานี้ทางปฏิบัติและการแก้ปัญหาขัดกันทางผลประโยชน์

## งานวิจัยเกี่ยวกับหนี้นอกระบบในประเทศไทย

ในช่วงสี่ถึงห้าปีที่ผ่านมานี้มีงานศึกษาวิจัยโดย Jamneanphol (2014, p. 144) แห่งสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจซึ่งแบ่งกลุ่มประชากรที่เป็นหนี้ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่งเป็นหนี้ในระบบ กลุ่มที่สองเป็นหนี้นอกระบบ และกลุ่มที่สามเป็นหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ พบว่าร้อยละ 51.5 เป็นลูกหนี้ที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียว และลูกหนี้เป็นหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ ร้อยละ 48.4 บ่งชี้ว่าปัญหาหนี้นอกระบบมีความสัมพันธ์กับหนี้ในระบบ มิได้แยกขาดจากกัน งานศึกษายังแบ่งประเภทหนี้นอกระบบเป็น 2 ประเภท คือ หนี้นอกระบบระยะสั้น หรือรายวัน และหนี้นอกระบบระยะยาว (รายเดือนหรือรายปี) พบว่าร้อยละ 66.3 เป็นหนี้ระยะสั้น ระยะเวลาชำระเงินภายใน 1 ปี โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 20-150 ต่อรอบกำหนดชำระหนี้ ซึ่งสูงกว่าหนี้ระยะยาวที่คิดดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อรอบกำหนดชำระหนี้ และแหล่งเงินกู้นอกระบบมักจะอยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ของลูกหนี้เอง ได้แก่ ญาติ คนรู้จัก เพื่อน และเพื่อนร่วมงานของลูกหนี้ร้อยละ 53.9 เช่น การกู้ยืมเงินจากคนรู้จักมีการคิดดอกเบี้ยตั้งแต่ร้อยละ 0.2-60 ต่อเดือน ขณะที่การกู้ยืมเงินจากนายทุนในพื้นที่มีการคิดดอกเบี้ยตั้งแต่ร้อยละ 0.2-30 ต่อเดือน ซึ่งมากกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดคือร้อยละ 15 ต่อปี ขณะที่งานศึกษาของ Meechart et al. (2013) พบว่าลูกหนี้นอกระบบถูกเจ้าหนี้อับปางบังคับให้ทำสัญญากู้เงินที่ทำให้ลูกหนี้เสียเปรียบ เช่น ให้ลูกหนี้ลงนามในกระดาษเปล่าแล้วเจ้าหนี้ไปกรอกข้อความเองในภายหลัง หรือเจ้าหนี้แก้ไขจำนวนเงินในสัญญาสูงกว่าเงินที่ได้รับไปจริง ทำสัญญายอมให้เจ้าหนี้หักดอกเบี้ยล่วงหน้า การทำสัญญาเงินกู้ย้อนหลัง ให้ลูกหนี้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความล่วงหน้า ซึ่งทำให้เจ้าหนี้สามารถบังคับคดีได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เป็นต้น

จากการค้นคว้าสามารถแบ่งงานวิจัยเกี่ยวกับหนี้นอกระบบในประเทศไทย ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2560 ได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. งานวิจัยศึกษาสาเหตุในการเกิดหนี้นอกระบบ งานวิจัยกลุ่มนี้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้ลูกหนี้ก่อหนี้นอกระบบ ปัจจัยของตัวลูกหนี้ พฤติกรรมการก่อหนี้

สาเหตุในการผัดนัด บัณฑิตของตัวเจ้าหนี้ แหล่งเงินกู้โดยใช้สถิติช่วยในการวิเคราะห์ คือ โครงการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ เรื่องสภาพปัญหาและผลกระทบจากปัญหานี้ นอกระบบและการเข้าถึงความเป็นธรรม (Jamneanphol, 2014) พบว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดหนี้ นอกระบบมี 2 ประการ คือ ประชาชนขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและ เจ้าหนี้อาศัยฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงกว่าเอาเปรียบลูกหนี้ โครงการศึกษาวิจัยที่มีผลต่อการเกิดหนี้ นอกระบบของประชาชนในอำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร (Amorrachayawichan, 2017, p. 62) พบว่าสาเหตุการเกิดหนี้ นอกระบบส่วนใหญ่เกิดจากรายได้ไม่เพียงพอ โดยกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายทางธุรกิจและใช้จ่ายประจำวัน โครงการศึกษาทัศนคติที่มีต่อหนี้ นอกระบบในรูปแบบสินเชื่อส่วนบุคคลของประชาชน อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (Pohsri et al., 2016, p. 59) พบว่าประชาชนที่เป็นหนี้ มีทัศนคติต่อหนี้ นอกระบบว่าเป็นเงินกู้ นอกระบบสะดวก รวดเร็วและง่ายกว่าสถาบันการเงิน

**2. งานวิจัยหาแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบ** เช่น การวิเคราะห์ความสำเร็จของการแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบของประชาชนตามนโยบายขจัดความยากจนในพื้นที่อำเภอบ้านธิ จังหวัดลำพูน พบว่าการดำเนินการแก้ไขหนี้ นอกระบบตามนโยบายขจัดความยากจนของรัฐบาลประสบความสำเร็จแต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Upunno, 2007) การใช้หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบ กรณีศึกษาผู้ประกอบการเครื่องปั้นดินเผา ด้านเกวียน อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา โดยใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ 4 ประการ คือ (1) อุฏฐานสัมปทา คือ ขยันหา (2) อารักขสัมปทา คือ รู้จักเก็บ (3) กัลยาณมิตตตา คือ คบคนดี (4) สมชีวิตา คือ มีชีวิตพอเพียง (Sutapom, 2013) การศึกษาการแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบ กรณีศึกษาจังหวัดชัยนาท พบว่ากลุ่มที่มีรายได้มั่นคงจะมีแนวโน้มของการมีหนี้สิน นอกระบบน้อยกว่ากลุ่มที่มีรายได้ไม่มั่นคง (Thanypoj, 2011) การศึกษาหนี้ นอกระบบ: ปมปัญหาและแนวทางแก้ไขภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง เสนอแบบจำลองการแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบ (Informal

Debt Life Model: IDL-Model) โดยมีหลักการที่จะทำให้การมีหนี้สินนอกระบบให้กลายเป็นหนึ่งในระบบ และมาตรการป้องกันโดยมีหลักการที่จะไม่ทำให้เกิดหนี้ (Buddhawongsa et al., 2016) การนำแนวคิดตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการดำเนินชีวิตของลูกหนี้ การเสนอแก้ไขกฎหมายที่ใช้กำกับดูแล การประกอบธุรกิจหนี้นอกระบบเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค เป็นต้น

**3. งานวิจัยศึกษาผลกระทบของหนี้นอกระบบ** งานวิจัยศึกษาถึงทัศนคติต่อหนี้นอกระบบ ทัศนคติต่อลูกหนี้นอกระบบ และทัศนคติต่อเจ้าหนี้นอกระบบ และศึกษาความแตกต่างของทัศนคติจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลและข้อมูลการเป็นหนี้นอกระบบ (Pohsri et al., 2016) พบว่าประชาชนที่ไม่เคยเป็นหนี้อาจจะมองว่าไม่มีความจำเป็นกู้เงินเพราะมีรายได้มั่นคงเพียงพอ ขณะกลุ่มที่มีหนี้มีทัศนคติที่ดีต่อหนี้นอกระบบเพราะเป็นทางออกที่ดีที่สุด ผลกระทบการกู้เงินนอกระบบเพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพ เป็นต้น งานวิจัยศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ใช้บริการเงินกู้นอกระบบ (Porpol, 2015) พบว่าหนี้นอกระบบมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปทำให้เกิดการติดตามทวงหนี้โดยเกิดความเดือดร้อนรำคาญ ผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจการเงินในระบบ ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศ ผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐ ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณ บุคลากร และหน่วยงานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด

จากงานวิจัยทั้งสามประเภทที่กล่าวมานี้ยังต้องการงานวิจัยศึกษาเชิงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบอื่นที่ก่อให้เกิดหนี้นอกระบบ เช่น รูปแบบสัญญาอำพราง สัญญากู้เงินที่คิดดอกเบี้ยเกินอัตรา สัญญาที่เจ้าหนี้บีบบังคับให้ลูกหนี้ทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม การจำหน่ายทองคำอำพรางการกู้เงินดอกเบี้ยสูง การจำหน่ายเบียร์รถยนต์ แอร์ลูกโซ่ การนำปัจจัยในการผลิตแลกับผลิตผลทางการเกษตรที่เอารัดเอาเปรียบลูกหนี้ เป็นต้น รวมไปถึงความไม่เป็นธรรมของสถาบันการเงินในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของลูกหนี้ อันส่งผลกระทบต่อเนื่องทำให้หนี้ในระบบพัฒนากลายเป็น



หนี้้นอกระบบ และการเข้าไม่ถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมเพราะเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินมักจะมึอำนาจเหนือกว่าลูกหนี้ โดยสัญญาที่ลูกหนี้ทำไว้ล่วงหน้าทำให้เวลาฟ้องคดีต่อศาล ลูกหนี้จะไม่มีทางชนะคดีได้เลย บทความจึงมุ่งเสนอแนวคิดในการตีความหนี้้นอกระบบใหม่โดยจัดรูปแบบการทำสัญญาหรือกรณีบางอย่างซึ่งเจ้าหน้าที่เอารัดเอาเปรียบลูกหนี้ให้ถือเป็นหนี้้นอกระบบ โดยเปรียบเทียบกับสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว ซึ่งรูปแบบของการทำสัญญาเกิดหนี้้นอกระบบยังไม่ได้พัฒนาหรือมีความซับซ้อนเท่ากับในประเทศไทย แต่การแก้ไขหนี้้นอกระบบของประเทศดังกล่าวนั้นกลับมีความน่าสนใจซึ่งอาจนำมาใช้กับประเทศไทย และในขณะเดียวกันอาจถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบของประเทศไทยนำไปใช้กับสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว ได้

สำหรับสถานการณ์หนี้้นอกระบบในประเทศไทย จากงานวิจัยของศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจและเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน (Center for Economic Business and Grassroots Economy Research, 2015, p. 1) ระบุว่าหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนของกลุ่มตัวอย่างผู้มีรายได้น้อยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยในปี พ.ศ. 2558 มีหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน จำนวน 160,854.28 บาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 14.01 จากปี พ.ศ. 2556 ที่มีจำนวน 141,089.23 บาท

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบ<sup>2</sup> หลักการเรื่องการบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน และจัดทำแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560-2564 เพื่อให้มีแผนปฏิบัติการรองรับและมีผู้รับผิดชอบชัดเจน (Cabinet Resolution 388/2016 on Administrative for Informal Debt Integrational and Sustainable) โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการเพิ่มช่องทางเข้าถึงสินเชื่อในระบบให้กับลูกหนี้้นอกระบบ เช่น โครงการสินเชื่อพีโก

<sup>2</sup> มติคณะรัฐมนตรี ที่ 388/2559 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร. 0505/ว.344 เรื่อง ขอสั่งการของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2559

ไฟแนนซ์ (Open Measures for Informal Debt, 2017) การจัดตั้ง “หน่วยแก้หนี้นอกระบบ” (Business Unit) ภายในธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เช่น การประกาศและบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 เพื่อให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับในปี พ.ศ. 2475 เนื่องจากใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ไม่เอื้ออำนวยและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

### ตารางที่ 1 ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของรัฐวิสาหกิจ

ปี พ.ศ.	โครงการ	สถานะ	หลักเกณฑ์ / วิธีการปล่อยกู้
2544	ธนาคารประชาชน <sup>3</sup> ดำเนินการโดยธนาคารออมสิน	ดำเนินการอยู่	ให้เงินทุนหรือเงินหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและชำระหนี้อื่น ๆ โดยธนาคารจะให้กู้ได้ตามความจำเป็นและความสามารถในการชำระคืนไม่เกินรายละ 200,000 บาท
2546	ศูนย์อำนวยความสะดวกเพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) <sup>4</sup>	เลิกดำเนินการแล้ว	มีวัตถุประสงค์ใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนบนพื้นฐานของความสมดุลและความพอประมาณอย่างมีเหตุมีผลภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
2547	โครงการลงทะเบียนหนี้นอกระบบ <sup>5</sup> ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย	เลิกดำเนินการแล้ว	เปิดให้ประชาชนที่มีปัญหานี้ยื่นมาลงทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย โดยในระยะแรกเป็นการจัดทำฐานข้อมูลและการเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบและหนี้ในระบบธนาคารของรัฐ 5 แห่ง

<sup>3</sup> มติคณะรัฐมนตรีที่ 6056/2544 ลว. 19 มิถุนายน 2544

<sup>4</sup> มติคณะรัฐมนตรีที่ 271/2547 ลว. 19 พฤศจิกายน 2546

<sup>5</sup> มติคณะรัฐมนตรี ลว. 17 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่อง การแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ (ครั้งที่ 12)

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	โครงการ	สถานะ	หลักเกณฑ์ / วิธีการปล่อยกู้
2550	โครงการปราบปรามผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่ไม่ได้รับอนุญาต <sup>6</sup> ดำเนินการร่วมกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสรรพากร	ยังดำเนินการอยู่	ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำโครงการปราบปรามผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้ การกำกับที่ไม่ได้รับอนุญาต โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะปราบปรามธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบและผิดกฎหมาย อันเกิดจากการปล่อยสินเชื่อบุคคลโดยไม่มีใบอนุญาต
2552	โครงการลงทะเบียนหนี้นอกระบบ <sup>7</sup> ดำเนินการโดยกระทรวงการคลัง	เลิกดำเนินการแล้ว	กระทรวงการคลังมอบให้ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตรเป็นหน่วยรับลงทะเบียน
2553	โครงการธนาคารชุมชน ดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	ยังดำเนินการอยู่	จัดตั้งธนาคารชุมชนแห่งแรกในประเทศไทย ชื่อ ธนาคารชุมชนศรีฐาน ที่จังหวัดเลย โดยปล่อยกู้ไม่เกิน 50,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน นำร่องโครงการ 3 ปี ตั้งวงเงินสินเชื่อไว้ที่ 6,000 ล้านบาท

<sup>6</sup> ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2548

<sup>7</sup> การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 เกี่ยวกับด้านสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะต้องแก้ไขปัญหาความยากจน และการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การลดหนี้ หรือยืดเวลาชำระหนี้ หรือลดอัตราดอกเบี้ย หรือพักชำระดอกเบี้ย

<sup>8</sup> จัดตั้งตามยุทธศาสตร์และการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคง โดยมีองค์การการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions: MFI) ที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	โครงการ	สถานะ	หลักเกณฑ์ / วิธีการปล่อยกู้
2553	โครงการบัตรลดหนี้ วินัยดีมีเงิน <sup>9</sup> ดำเนินการโดยกระทรวงการคลัง รับผิดชอบร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาด กลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย และธนาคาร อาคารสงเคราะห์	เลิกดำเนินการแล้ว	ให้ประชาชนที่มีหนี้ในระบบไม่เกิน 200,000 บาท มาลงทะเบียนเข้าโครงการ ตั้งแต่วันที่ 1-30 ธันวาคม 2552 เพื่อเข้าสู่ กระบวนการแปลงหนี้ในระบบกลับเข้าสู่ ระบบธนาคาร ดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน หากลูกหนี้จ่ายผ่อนชำระเงินกู้รายเดือนตรง ตามกำหนด เป็นระยะเวลา 1 ปี ธนาคารจะ มีวงเงินสำรองฉุกเฉินให้ในเดือนที่ 13
2553	ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และ ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (ศนธ.ยธ.) <sup>10</sup> ดำเนินการโดย กระทรวงยุติธรรม	ดำเนินการอยู่	จัดตั้งโดยกระทรวงยุติธรรม เพื่อเข้ามา จัดการปัญหาหนี้ในระบบ โดยทำหน้าที่ รับแจ้งเรื่องร้องเรียนให้คำปรึกษาด้าน กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องหนี้สินภาคประชาชน ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมประสานงานใน การส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในสังกัด กระทรวงยุติธรรมและหน่วยอื่น เช่น สถาบันการเงิน ศูนย์ดำรงธรรม
2553	โครงการคลังในบ้าน <sup>11</sup> ดำเนินการ โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร	ดำเนินการอยู่	ให้สินเชื่อแบบไฮลเชลแก๊งค์การการเงิน ชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ ธนาคารชุมชน เพื่อให้สถาบันเหล่านั้นนำไป ปล่อยกู้ต่อแก่สมาชิก พร้อมกำหนดเงื่อนไข การกู้ที่เหมาะสม

<sup>9</sup> จัดตั้งโดย นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีมติคณะรัฐมนตรี ที่ 1904/2554 ลว. 31 มกราคม 2554

<sup>10</sup> จัดตั้งตามคำสั่งกระทรวงยุติธรรม ที่ 382/2553 ลว. 3 ธันวาคม 2553 อาศัยอำนาจตามความ  
ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขโดย  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

<sup>11</sup> เป็นการต่อยอดกองทุนหมู่บ้านตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ 23545/2553 ลว. 17 ธันวาคม 2553

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	โครงการ	สถานะ	หลักเกณฑ์ / วิธีการปล่อยกู้
2558	สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ <sup>12</sup> ดำเนินการโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย	ดำเนินการอยู่	สนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกัน สามารถกู้กับบริษัทเอกชน 9 ราย ที่ได้รับอนุญาตลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้กู้รายละเอียดว่า การกระทรวงการคลังให้กู้รายละเอียด 10,000-20,000 บาท กำหนดอัตราดอกเบี้ย+ค่าปรับ+ค่าดำเนินการ ไม่เกิน 36 เปอร์เซ็นต์ต่อปี
2559	สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ <sup>13,14</sup> ดำเนินการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) หน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง	ดำเนินการอยู่	ให้กู้ยืมเงินทั้งที่มีหรือไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน วงเงินไม่เกิน 50,000 บาทต่อราย คิดดอกเบี้ยที่แท้จริง (Effective Rate) ไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี
2560	โครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน <sup>15</sup> ดำเนินการโดยธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	ดำเนินการอยู่	ให้ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปล่อยกู้ โดยต้องไม่เป็นการ Refinance หนึ่งในระบบวงเงินให้สินเชื่อไม่เกิน 50,000 บาทต่อราย ระยะเวลาการให้กู้ยืมไม่เกิน 5 ปี อัตราดอกเบี้ยคงที่ (Flat Rate) ไม่เกินร้อยละ 0.85 ต่อเดือน

<sup>12</sup> ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมโดยจัดให้มีระบบการกู้ยืมที่เป็นธรรมและมติดคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 ธันวาคม 2557

<sup>13</sup> สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ต่างจากสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ 4 ประการ โดยสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ประการแรกเป็นสินเชื่อเนกประสงค์ แต่สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์เป็นสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพ ประการที่สองสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์มีวงเงินกู้ ไม่เกิน 50,000 บาท แต่สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ มีวงเงินกู้ ไม่เกิน 100,000 บาท ประการที่สาม สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ จะมีหลักประกันหรือไม่มีหลักประกันก็ได้ แต่สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์จะไม่หลักประกันการกู้ ประการที่สี่ สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์จะให้บริการแก่ผู้กู้ที่มีทะเบียนบ้าน หรือภูมิลำเนาในจังหวัดที่สำนักงานตั้งอยู่ ส่วนสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ ไม่จำกัดพื้นที่ในการให้บริการ (Bureau of Financial Inclusion Policy and Development, 2018)

<sup>14</sup> มติคณะรัฐมนตรี ที่ 15989/2559 ลว. 30 สิงหาคม 2559

<sup>15</sup> มติคณะรัฐมนตรี ที่ 3366/2560 ลว. 20 กุมภาพันธ์ 2560

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	โครงการ	สถานะ	หลักเกณฑ์ / วิธีการปล่อยกู้
2561	โครงการ “แก้ไขหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนภายใต้แนวคิด “จัดหนี้นอกระบบเป็นศูนย์”	ดำเนินการอยู่	ตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ทุกจังหวัด จัดให้มีจุดให้คำปรึกษาหนี้นอกระบบโดยธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. ทุกสาขาทั่วประเทศให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ กวดขันจับกุมเจ้าหน้าที่นอกระบบและ ผู้ติดตามทวงถามหนี้โดยวิธีการผิดกฎหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ที่มา Phongpirodom and Chonlavorn (2015, pp. 5-6)

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทย ได้มีความพยายามกว่าสิบปี แต่ยังไม่สามารถจัดปัญหาหนี้นอกระบบออกจากสังคมไทยได้ เนื่องจากการไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของลูกหนี้ (Academic Bureau, 2015, p. 17) ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย ขาดการบูรณาการ รวมถึงการจัดการลูกหนี้นอกระบบโดยใช้รูปแบบเดียวกัน (Jamneanphol, 2014, p. 48) ในทางต่างประเทศนั้นมีการคิดค้นเครื่องมือในการแก้ไขหนี้นอกระบบ โดยมีรูปแบบหลากหลาย เช่น รัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา มีการบังคับให้บริษัทที่ให้กู้ยืมเงิน รวมถึงตัวแทนต้องลงทะเบียนเพื่อยืนยันตัวตนภายใต้กฎหมาย Collection and Debt Settlement Services Act 2016 (Hoyes, 2015) ในประเทศออสเตรเลียมีการทำข้อตกลงกับเจ้าหนี้ผ่านทางตัวแทน ซึ่งอาจเป็นทั้งเจ้าหน้าที่รัฐหรือบริษัทเอกชน (Credit Counsellors) ช่วยให้ลูกหนี้ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง รวมถึงเบี้ยปรับกรณีผิดนัด (Australian Financial Security Authority [AFSA], 2017) โดยกลุ่มประเทศทางอเมริกาหรือยุโรปมีงานศึกษาเกี่ยวกับหนี้นอกระบบพอสมควร หากแต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกลุ่มอาเซียนกลับพบว่า มีงานศึกษาเกี่ยวกับหนี้นอกระบบน้อยมาก เท่าที่ศึกษาพบเพียงสองประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มีการจัดตั้งคณะกรรมการของรัฐบาล เรียกว่า “Securities and Exchange Commission (SEC)” โดยออกมาตรการให้เจ้าหนี้นอกระบบมาขึ้นทะเบียนภายใต้กฎหมาย Lending Company Regulation Act ภายในกำหนด มิฉะนั้นจะถูกดำเนินคดีอาญา (Gonzales, 2017) สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการ

ออกกฎหมาย Moneylenders Act 2009 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการให้กู้ยืมเงินธุรกิจการให้สินเชื่อ ตลอดจนกำหนดให้การให้กู้ยืมนั้นนอกระบบเป็นคดีอาชญากรรมที่ต้องถูกดำเนินคดีโดยคณะกรรมการพิเศษ (Katanyatanont et al., 2011) จะเห็นได้ว่าในกลุ่มประเทศเหล่านี้มีการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบกำกับดูแลและออกกฎหมายเพื่อควบคุมธุรกิจการให้สินเชื่อ แต่ในประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน นอกจากนี้กฎหมายที่มีอยู่มีเพียงพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ซึ่งยังไม่เพียงพอที่จะควบคุมธุรกิจดังกล่าวได้

## ผลการศึกษา

ในส่วนต่อจากนี้จะขอแบ่งการนำเสนอเป็น 7 ส่วน ดังนี้ (1) การนิยาม “หนี้นอกระบบ” (2) จำแนกปัญหาหนี้นอกระบบ 3 ช่วง โดยหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายควบคุม (3) รูปแบบของหนี้นอกระบบในสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว (4) เปรียบเทียบหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับข้อสัญญาเพื่อเรียกดอกเบี้ยและค่าเสียหายตามหลักกฎหมายระหว่างสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว กับประเทศไทย (5) เปรียบเทียบหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาอื่นอำพรางสัญญากู้เงินระหว่างสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว กับประเทศไทย (6) ประเด็นวิเคราะห์กิจกรรมของเจ้าหนี้ที่บีบบังคับหรือเอาัดเอาเปรียบลูกหนี้ ซึ่งควรถือเป็นหนี้นอกระบบหรือไม่ และ (7) มาตรการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบต่อสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว

### 1. การนิยาม “หนี้นอกระบบ”

การให้ความหมายของหนี้นอกระบบ มีความสำคัญเนื่องจากหากคำนี้ถึงบ่อเกิดแห่งหนี้ หนี้ย่อมเกิดจากนิติเหตุ นิติกรรม และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นอกจากนี้ในสังคมที่มีความแตกต่างกัน เช่น สังคมที่มีที่มาจากสังคมนิยม สังคมที่มีที่มาจากรัฐบาลทหารอาจตีความหนี้นอกระบบแตกต่างกัน อีกทั้งหลักทางศาสนามีการให้ความเชื่อที่มีความเชื่อมโยงกับการกู้ยืมที่มีการคิดดอกเบี้ยเกินสมควร ศาสนาคริสต์มองว่าเป็นเรื่องบาป ขณะที่ศาสนาอิสลามมองว่าเป็นอาชญากรรม (Olechnowicz, 2011)

นอกจากนี้ในแถบยุโรปให้นิยามหนี้นอกระบบ หมายถึง สินเชื่อในระบบ 2 รูปแบบ คือ สินเชื่อในระบบเชิงพาณิชย์ (Informal Commercial Lender) ซึ่งเป็นสินเชื่อจากพ่อค้าเงินกู้ นายจ้าง ผู้ค้าของส่ง เจ้าของที่ดิน และสินเชื่อระบบที่ไม่ได้เป็นเชิงพาณิชย์ (Informal Uncommercial Lender) ซึ่งเป็นสินเชื่อที่ไม่ได้คาดหวังกำไรจากดอกเบี้ย ผู้ที่ให้กู้ยืมมักจะมีสายสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้ยืม กล่าวคือ มักจะเป็นเพื่อน ครอบครัว เพื่อนบ้าน ซึ่งมักจะให้กู้ยืมในยามฉุกเฉินเท่านั้น (Robinson, 2001, as cited in Meechart et al., 2013)

สำหรับคำนิยามของหนี้นอกระบบในประเทศไทย สหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยหนี้นอกระบบในประเทศไทยจะหมายถึงการกู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการอำพรางการกู้ยืมเงินที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา สำหรับหนี้นอกระบบในสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว หมายถึงการกู้ยืมเงินที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ไม่รวมถึงการกระทำอื่นด้วย ซึ่งดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมายของสหภาพเมียนมา คือ ดอกเบี้ยเกินร้อยละ 12 ต่อปี สำหรับหนี้มีประกัน และไม่เกินร้อยละ 18 ต่อปีสำหรับหนี้ไม่มีหลักประกัน สำหรับ สปป.ลาว ดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมายเกินร้อยละ 3 ต่อปี

จากเหตุผลข้างต้นผู้เขียนจึงขอเสนอคำนิยามของ “หนี้นอกระบบ” ว่าหมายถึงแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อม ไม่มีระเบียบกฎหมาย ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ การให้กู้ยืมหรือการทำนิติกรรมอื่นใดที่มีลักษณะที่ได้รับความนิยมมากเกินส่วนอัตราสมควรหรือกระทำในลักษณะของการดำเนินการที่แอบแฝงหรืออำพรางในธุรกิจ หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

## 2. การจำแนกปัญหาหนี้นอกระบบเป็น 3 ช่วง โดยหลักเกณฑ์มีกฎหมายควบคุม

จากการศึกษารูปแบบปัญหาของหนี้นอกระบบของประเทศไทย สหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว หากนำเอาหลักเกณฑ์การที่มีกฎหมายควบคุมมาเป็นเกณฑ์ จะสามารถกล่าวได้ว่าการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบของกลุ่มสามประเทศนี้ได้ 3 ประเภท คือ



- (1) หนี้นอกระบบไม่มีกฎหมายควบคุม (2) หนี้นอกระบบที่มีกฎหมายควบคุม และ  
(3) หนี้นอกระบบที่มีกฎหมายควบคุมสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ

## 2.1 หนี้นอกระบบไม่มีกฎหมายควบคุม

เป็นช่วงที่รัฐบาลของประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงยังไม่ได้ตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้หนี้นอกระบบเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ช่วงเวลาที่เริ่มมีกฎหมายควบคุมดอกเบี้ยในประวัติศาสตร์มนุษย์คือสมัยโรมันในยุคกฎหมายสิบสองโต๊ะ<sup>16</sup> (Vincent, 2014, p. 13) ก่อนหน้านั้นการที่เจ้าหนี้ทำสัญญากู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยอัตราสูงจึงกระทำได้และไม่ผิดกฎหมาย ซึ่งสหภาพเมียนมาก่อนปี ค.ศ. 1945 มีเพียงกฎหมายแพ่งว่าด้วยสัญญา การทำสัญญากู้ยืมเงินจึงถือเป็นเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญาของคู่สัญญาและลูกหนี้สมัครใจจ่ายดอกเบี้ย ยังไม่มีกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา จึงถือว่าปัญหาหนี้นอกระบบของสหภาพเมียนมาในช่วงแรกอยู่ในประเภทนี้

## 2.2 หนี้นอกระบบที่มีกฎหมายควบคุม

เป็นช่วงที่มีการรับแนวคิดเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในยุโรปแพร่หลายเข้ามาในเอเชียโดยเจ้าหนี้มักมีสถานะหรือบทบาททางสังคมเหนือกว่าลูกหนี้ การที่เจ้าหนี้ทำสัญญากู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงจึงเป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรมและเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองลูกหนี้โดยกำหนดให้หนี้นอกระบบเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยอัตราสูงจึงถูกตราขึ้นมา เช่น ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา สหภาพเมียนมามีกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงิน (Burma Money Lenders Act 1945) กำหนดให้การทำสัญญากู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปีสำหรับหนี้มีประกัน ไม่เกินร้อยละ 18 ต่อปี สำหรับหนี้ไม่มีหลักประกัน สปป.ลาว มีกฎหมายว่า

<sup>16</sup> กฎหมายสิบสองโต๊ะมีข้อความระบุถึง อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไม่เกินร้อยละ 8<sup>1/3</sup> และหากฝ่าฝืนจะโดนค่าปรับถึง 4 เท่า

ด้วยข้อผูกพันในสัญญา ซึ่งกฎหมายของสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว ถือว่าปัญหาหนี้นอกระบบอยู่ในประเภทที่สองนี้

### 2.3 หนี้นอกระบบที่มีกฎหมายควบคุมสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ

เป็นช่วงที่หนี้นอกระบบเริ่มมีการพัฒนาให้ซับซ้อนมากขึ้น การขยายตัวของธุรกิจธนาคารในยุโรปได้สร้างเทคนิคที่เรียกว่า “depositum confessatum” โดยเป็นเทคนิคที่อำพรางการฝากเงินกู้และการคิดดอกเบี้ยที่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (Sava, 2012) ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถคุ้มครองการทำสัญญาอื่นที่เป็นการอำพรางการกู้เงินที่คิดดอกเบี้ยเกินอัตราได้เพราะกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราใช้บังคับเฉพาะการทำสัญญากู้ยืมเงินเท่านั้น ดังนั้นหากเจ้าหนี้ทำสัญญาขายฝากโดยคิดดอกเบี้ยอัตราสูงจึงไม่ผิดกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ในบางประเทศรัฐได้แก้ไขกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยอัตราสูงในสัญญาขายฝาก เช่น ประเทศไทย การทำสัญญาขายฝากจะกำหนดสินไถ่ที่คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปีไม่ได้ ปัญหาหนี้นอกระบบของประเทศไทยจึงจัดอยู่ในประเภทที่สามนี้

## 3. รูปแบบของหนี้นอกของสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว

### 3.1 รูปแบบของหนี้นอกระบบในสหภาพเมียนมา

จากการศึกษาพบว่ารูปแบบของหนี้นอกระบบของสหภาพเมียนมามี 4 รูปแบบ ได้แก่ หนี้นอกระบบที่เกี่ยวกับสินค้าด้านการเกษตร หนี้นอกระบบเกี่ยวข้องกับสินค้าที่เป็นปลูศสัตว์ หนี้นอกระบบเกี่ยวข้องกับขบวนการลักลอบเข้าเมือง และหนี้นอกระบบเกี่ยวข้องกับการโอนเงินผ่านองค์กรที่ผิดกฎหมาย

1) สินค้าด้านการเกษตรในสหภาพเมียนมามีความเกี่ยวข้องกับโรงงานอุตสาหกรรม พบว่าโรงงานใหญ่ ๆ มีลูกจ้างถึง 7,000 คน และมีการจ้างงานกว่า 200,000 คนในฤดูกาลเก็บเกี่ยว (Duffos et al., 2013, p. 5) จากการสำรวจหมู่บ้านประมาณ 4,000 ครัวเรือน โดย The Livelihoods and Food Security Trust Fund (LIFT) พบว่ามีเพียงร้อยละ 16 เท่านั้นที่กู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ในระบบ (The Livelihoods and

Food Security Trust Fund [LIFT], 2012) ชาวนาจะเช่าที่นาได้สูงสุดประมาณ 25 ไร่ เพื่อทำการเพาะปลูกโดยกู้ยืมเงินจากเจ้าหนั้นอกระบบซึ่งเรียกเก็บดอกเบี้ย 10-20% ต่อเดือน บางรายสูงถึงร้อยละ 30 ต่อเดือน (Duflos et al., 2013, p. 8)

2) การกู้ยืมสินค้าที่เป็นปศุสัตว์ เช่น เบ็ด การเลี้ยงเบ็ดเป็นที่นิยมสำหรับเกษตรกรชาวเมียนมา อาหารที่ทำจากไข่เบ็ดคือแกงไข่เบ็ด หรือ “be u hin” (Proximity Designs, 2014) ในภาษาพม่า เกษตรกรชาวเมียนมาจะกู้ยืมเบ็ดเอามาเลี้ยงเพื่อเก็บไข่ขาย หรือยืมเงินจากเจ้าหนั้นเงินกู้ในท้องถิ่นเพื่อนำมาซื้อเบ็ดไปเลี้ยงเก็บไข่ขายโดยต้องจ่ายดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 10 ต่อเดือน (Macintyre, 2016) เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรพวกนี้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองจึงไม่สามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน ซึ่งการกู้ยืมเงินตามปกติจำเป็นต้องมีหลักประกัน เช่น ที่ดิน เป็นต้น

3) การกู้ยืมเงินจากเจ้าหนั้นอกระบบในท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้เป็นค่าจ้างให้ขบวนการลักลอบเข้าเมืองช่วยเหลือให้ข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การกู้ยืมเงินประเภทนี้นิยมจ่ายเป็นเงินสด เครื่องประดับมีค่า รวมถึงการกู้ยืมเงินจากเพื่อนบ้าน (Thu, 2015, p. 92) เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นฐาน เข้ามาทำงานในประเทศเพื่อนบ้านที่ติดกับสหภาพเมียนมา เช่น ประเทศไทย มีราคาสูงเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนจ่ายเงินให้ขบวนการลักลอบเข้าเมืองดังกล่าวซึ่งถึงแม้มีราคาสูงแต่ก็ยังถูกกว่า

4) การโอนเงินผ่านองค์กรที่ผิดกฎหมายในสหภาพเมียนมา ประชาชนท้องถิ่นนิยมใช้บริการโอนเงินข้ามประเทศผ่านระบบที่เรียกว่า “Hundi” (Aung, 2011, p. 67) โดยมีค่าธรรมเนียมการโอนประมาณร้อยละ 10-20 (Duflos et al., 2013, p. 32) ซึ่งอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราดังกล่าวไม่ต่างจากอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดมืดมากนัก หลายครั้งที่แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมา จะใช้บริการของตัวเองแทน “Hundi” เพื่อส่งเงินกลับมาให้ครอบครัวที่อยู่ในสหภาพเมียนมา (Aung, 2011, p. 67) เช่น แรงงานพม่าในประเทศไทยจะติดต่อตัวแทน “Hundi” ที่มักเป็นร้านขายสินค้า หรือร้านขนส่งของในประเทศไทยเพื่อส่งเงินบาทกลับมายังสหภาพเมียนมา หลังจากนั้นตัวแทน “Hundi”

ในสหภาพเมียนมาจะส่งเงินเข้าให้ครอบครัวของแรงงานชาวเมียนมา ซึ่งบางครั้งพบว่าไม่มีการโอนเงินให้ครอบครัวของแรงงานชาวเมียนมา

### การแก้ปัญหาหนี้ในระบบของสหภาพเมียนมา

รัฐบาลแห่งสหภาพเมียนมา ได้ก่อตั้งธนาคารพัฒนาการเกษตรแห่งเมียนมา (The Myanmar Agricultural Development Bank: MADB) ขึ้นในปี ค.ศ. 1953 โดยตรากฎหมายรองรับในปี ค.ศ. 1990 มีวัตถุประสงค์สนับสนุนการพัฒนาการเกษตร ปศุสัตว์ และสถานประกอบการเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ห่างไกล ในปี ค.ศ. 1993 ธนาคารปล่อยเงินกู้ให้ชาวนากว่า 2 ล้านคน โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อปี (The Ministry of Agriculture and Irrigation of Myanmar, 2001) โดยเน้นผู้กู้รายย่อย เพื่อแก้ปัญหาการเข้าไม่ถึงแหล่งทุนของประชากรเมียนมาที่มีรายได้ต่ำ แต่ปรากฏว่าการดำเนินงานไม่ได้แก้ปัญหาหนี้ในระบบในสหภาพเมียนมามากนักเนื่องจากนโยบายของธนาคารกำหนดให้ชาวนาสายสามารถยืมที่นาเพื่อทำการเพาะปลูกได้ไม่เกิน 10 เอเคอร์ ในทางปฏิบัติหากชาวนารายใดต้องการยืมที่นาเพิ่มขึ้นจะต้องเสียเงินสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ธนาคาร สำหรับชาวนาที่ไม่สามารถกู้ยืมเงินหรือที่นาได้ทันฤดูกาลเพาะปลูกก็ต้องหันไปใช้บริการของเจ้าหน้าที่นอกระบบ (Lynn, 2018) นอกจากนี้หากชาวนามีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้เงิน เช่น เจ็บป่วยเข้าโรงพยาบาล หรือต้องซ่อมแซมบ้านเพราะโดนมรสุม ก็ต้องกู้ยืมเงินจากเจ้าหน้าที่นอกระบบเพื่อนำมาใช้จ่ายก่อน แล้วหากได้เงินกู้จากธนาคารก็ต้องนำมาใช้คืนเจ้าหน้าที่นอกระบบ (Artingstoll, 2017) การดำเนินการโครงการดังกล่าวจึงไม่ได้ผล

### 3.2 รูปแบบปัญหาหนี้ในระบบใน สปป.ลาว

จากการศึกษาพบว่ารูปแบบปัญหาของหนี้ในระบบของ สปป.ลาว มี 3 รูปแบบ ได้แก่ หนี้ในระบบที่เกี่ยวข้องกับด้านสินค้าเกษตร หนี้ในระบบที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในการเพาะปลูก และหนี้ในระบบเกี่ยวข้องกับการขายฝากโดยมักจะมี ความเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์กับธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ในส่วนต่อไปนี้จะอธิบายถึงรูปแบบแต่ละปัญหาของหนี้ในระบบใน สปป.ลาว

1) เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนด้านสินค้าเกษตร พบในจังหวัดส่วนใหญ่ของสปป.ลาว เช่น สะหวันเขต ลาวเทียน เจ้าหนี้พวกนี้จะให้ลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรยืมสินค้าเกษตร เช่น เมล็ดข้าว หรือแพะ แล้วเรียกเก็บดอกเบี้ยเป็นผลิตผลด้านการเกษตรที่ลูกหนี้เพาะปลูก เรียกว่า “เจ้าหนี้ข้าวนอกระบบ” (Rice Loan Shark) (The Land Information Working Group [LIWG], 2011) โดยมีระยะเวลากู้ยืมสั้น ๆ เช่น ประมาณเดือน มิถุนายนถึงพฤศจิกายน ซึ่งเป็นฤดูเพาะปลูก การกู้ยืมจำพวกนี้พบว่าการเรียกเก็บดอกเบี้ยสูงถึง 100%

2) การเปลี่ยนแปลงทัศนคติในการเพาะปลูกจากข้าวเป็นกล้วย เนื่องจากการปลูกข้าวให้ผลผลิตต่ำและมีแหล่งน้ำไม่เพียงพอแก่การเพาะปลูกข้าว ในชุมชนชนบทของ สปป.ลาว ชาวบ้านไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง ต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมามีการหลั่งไหลของนายทุนชาวจีนเข้ามาใน สปป.ลาว นายทุนจีนได้จ้างชาวบ้านชาวลาวทำการเพาะปลูกกล้วยเนื่องจากที่ดินของ สปป.ลาว มีแร่ธาตุสูงและในช่วงดังกล่าวเป็นฤดูแล้งในประเทศจีน เมื่อการเพาะปลูกกล้วยให้ผลตอบแทนมากกว่า ชาวบ้านลาวบางกลุ่มจึงไปกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบในท้องถิ่นเพื่อนำมาลงทุนปลูกกล้วยแทนข้าว (Friis, 2015, p. 5)

3) ลูกหนี้ที่ทำสัญญาขายฝากใน สปป.ลาว ต้องชำระสินไถ่ให้กับเจ้าหนี้ผู้ซื้อฝากราคาสูงเนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายฝากใน สปป.ลาว คือ กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา พ.ศ. 2554 ไม่ได้ระบุอัตราดอกเบี้ยของสินไถ่ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ดังเช่นในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 499 ของประเทศไทย ผู้ซื้อฝากจึงใช้ช่องว่างของกฎหมายรับซื้อฝากในราคาที่ต่ำกว่าราคาของทรัพย์สินที่ซื้อขายในท้องตลาด และกำหนดราคาสินไถ่ในราคาที่สูงกว่าราคาที่ขายฝาก (Pommach & Wongwattanapikul, 2016, p. 132) ซึ่งหากคำนวณราคาสินไถ่ย่อมเกินร้อยละ 15 ถือเป็นหนี้นอกระบบประเภทหนึ่ง ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระสินไถ่ในระยะเวลาขายฝาก และทรัพย์สินที่ขายฝากจะกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหนี้ผู้ซื้อฝาก

4) การเป็นหนี้้นอกระบบใน สปป.ลาว มักจะมีความเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์กับธุรกิจที่ผิดกฎหมาย จากรายงานของ Geetanjali Mukherjee พบว่าสถานประกอบการที่ไม่ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีแนวโน้มที่จะใช้แหล่งเงินทุนจากนายทุนนอกระบบ (Mukherjee, 2013, p. 177) เช่น การตัดไม้เถื่อนซึ่งแพร่กระจายทั่วทั้ง สปป.ลาว และเวียดนาม มีงานศึกษาของสหประชาชาติพบว่ารายได้ร้อยละ 90 ของประชากรฐานะยากจนใน สปป.ลาว มาจากสินค้าทำจากไม้ป่า (Tong, 2009) นอกจากนี้ประชากรที่มีรายได้ต่ำมีแนวโน้มที่จะเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทย และแรงงานจำพวกนี้นิยมใช้บริษัทจัดหางานที่ไม่ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายของ สปป.ลาว เหตุผลเนื่องจากหากใช้บริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสูงกว่า<sup>17</sup> และส่วนหนึ่งจะกู้ยืมเงินจากบริษัทหางานนั้นเองเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย (Phouxay et al., 2008, pp. 35-36)

### การแก้ปัญหาหนี้้นอกระบบของ สปป.ลาว

รัฐบาล สปป.ลาว เป็นหนี้จากแหล่งทุนต่างประเทศค่อนข้างสูง เนื่องจากขาดแคลนแหล่งเงินกู้ในประเทศ จากสาเหตุที่คนลาวมีการออมต่ำ และรายได้ของรัฐบาล สปป.ลาว มาจากการขายทรัพยากรธรรมชาติ 2 แหล่งหลัก คือ ไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ (เขื่อน) และเหมืองแร่ (Paijitrochana, 2017) ระบบเงินกู้เริ่มจากการรวมกลุ่มของแม่บ้านกลุ่มละไม่เกิน 30 คน เรียกว่า “Lin Huey” หรือ “Lin Ngeun” โดยแต่ละคนในกลุ่มต้องจ่ายเงินคนละ 1,000 กีบ ให้หัวหน้ากลุ่ม มีทั้งรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน ครั้งหนึ่งในแต่ละรอบ สมาชิกจะได้รับจำนวนเงินทั้งหมดของกลุ่มโดยจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเงิน

<sup>17</sup> จากรายงานของ Phouxay et al. (2008) ILO project, Migrant recruitment from the Lao PDR to Thailand พบว่าแรงงานลาวที่เข้าเมืองมาทำงานในประเทศไทยต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการดำเนินการให้กับบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายใน สปป.ลาว เป็นเงิน 15,000-20,000 บาท ขณะที่แรงงานลาวที่ใช้บริการของบริษัทจัดหางานที่ผิดกฎหมายใน สปป.ลาว ส่วนใหญ่จะไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือมีบางกลุ่มที่เสียค่าธรรมเนียม 2,500-5,000 บาท

คนละ 200 กีบต่อวงรอบ และทำเช่นนี้ไปจนครบสมาชิกทั้งหมดของกลุ่ม (Paijitrochana, 2017) การกู้เงินดังกล่าวมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 20 ต่อปี

มาตรการแก้ไขปัญหานี้ในกรอบของ สปป.ลาว มีการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านโดยความคิดริเริ่มขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ในโครงการต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก (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 ไม่พิจารณาวัตถุประสงค์ในการกู้ยืม แต่หมู่บ้านจะมีเงินทุนสำรองในการให้กู้หมู่บ้านละ 1,000,000 กีบ หรือประมาณ 95 ดอลลาร์สหรัฐ (International Labour Organization, 2007) โดยทั่วไปแล้วผู้กู้ยืมจะใช้หลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องในชีวิตประจำวันเป็นหลักประกัน เช่น ของใช้ภายในบ้าน รถจักรยานยนต์ ปศุสัตว์ รถเข็น เป็นต้น และไม่มีการคิดเบี้ยปรับกรณีคืนเงินล่าช้า (International Labour Organization, 2007)

**ตารางที่ 2** มาตรการแก้ไขปัญหานี้ในกรอบระหว่างประเทศไทย สหภาพเมียนมา และ สปป.ลาว

ปี ค.ศ.	มาตรการของ ประเทศไทย	ปี ค.ศ.	มาตรการของ เมียนมา	ปี ค.ศ.	มาตรการของ สปป.ลาว
1998	ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2541 แก้ไขเรื่องสัญญาเช่าฝาก	1997	ก่อตั้งสถาบันการเงินชุมชนรายย่อย (Microfinance) โดยได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNPD)	2001	มาตรการลดความยากจน โดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาประเทศและคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หมายเลข 10 (IMF report, 2008)

## ตารางที่ 2 (ต่อ)

ปี ค.ศ.	มาตรการของประเทศไทย	ปี ค.ศ.	มาตรการของเมียนมา	ปี ค.ศ.	มาตรการของสปป.ลาว
2001	จัดตั้งธนาคารประชาชน			2003	จัดตั้งธนาคารหมู่บ้านโดยได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลผ่านกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด (International Labour Organization, 2003)
2004 2007	โครงการลงทะเบียนหนี้นอกระบบ โครงการปราบปรามผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่ไม่ได้รับอนุญาต	2005	ปิดคาสีในกว่า 80 แห่งที่กระจายอยู่ตามพรมแดนระหว่างเมียนมาและจีนเนื่องจากคาสีนี้เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดเจ้าหนี้นอกระบบ (Federico Varese, 2011)	2006	รัฐบาลจะเฝ้าสังเกตธนาคารของรัฐ (SOCBs) และออกระเบียบ ข้อบังคับเพื่อกำกับดูแลการแลกเปลี่ยนเงินตรา หนี้นอกระบบ (IMF report, 2008)
2009 2010	โครงการลงทะเบียนหนี้นอกระบบครั้งที่ 2 โครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (หมอหนี้)	2011	ออกกฎหมาย Microfinance Law 2011 กำหนดเพดานดอกเบี้ยเงินกู้ไม่เกิน ร้อยละ 2.5 ต่อเดือน (ร้อยละ 30 ต่อปี) และดอกเบี้ยเงินฝากไม่เกิน ร้อยละ 1.25 ต่อเดือน (Jamneanphol, 2014) - จัดตั้งสหพันธ์การจ่ายเงินเมียนมา (MPU) โดยธนาคารกลางเพื่อกำกับดูแลระบบการจ่ายเงิน (Galucci & Scanlon, 2014)		



## ตารางที่ 2 (ต่อ)

ปี ค.ศ.	มาตรการของ ประเทศไทย	ปี ค.ศ.	มาตรการของ เมียนมา	ปี ค.ศ.	มาตรการของ สปป.ลาว
		2012	จัดตั้งการให้บริการกู้ยืม เงินทางมือถือ (Mobile Money Service) เพื่อ แข่งขันกับเจ้าหนี้นอก ระบบ (Galucci & Scanlon, 2014)		
2014 2015 2016	จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ และประชาชนที่ไม่ได้รับ ความเป็นธรรม (ศนธ.ยธ.) สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ สินเชื่อพีเอฟไฟแนนซ์	2014	การออก SME Development Law of 2015 ให้สินเชื่อโดยใช้ หลักเกณฑ์เดียวกับสินเชื่อ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับ การจ่ายดอกเบี้ยเป็นราย ไตรมาสและการชำระคืน เงินต้นเต็มรูปแบบของที่ สิ้นสุดระยะเวลาโดยทั่วไป 1-3 ปี (Oxford Business Group, 2018)	2016	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมครั้งที่ 8 ระยะ 5 ปี (2016-2020) เน้นให้การ สนับสนุน Microfinance เช่น โครงการที่เกิดจากการ รวมกลุ่มในชุมชนที่มีความ เข้มแข็งไม่ต้องลงทะเบียน กับ BOL จนกว่าจะมี สมาชิกครบ (Mekong Institute, 2017)
2017	โครงการสินเชื่อรายย่อย เพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน		การจัดตั้งเครดิตบูโรเพื่อ เป็นศูนย์ข้อมูลระหว่าง เจ้าหนี้และลูกหนี้ (Galucci & Scanlon, 2014)		

#### 4. เปรียบเทียบหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวกับข้อสัญญาเพื่อเรียกดอกเบี้ยและค่าเสียหายตามหลักกฎหมายของสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว กับประเทศไทย

สปป.ลาว มีกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญา มาตรา 46 กำหนดห้ามมิให้คู่สัญญาตกลงกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 3 ต่อปี<sup>18</sup> หากฝ่าฝืน มีผลให้ดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะ แต่สำหรับธนาคารสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยถึงร้อยละ 28 ต่อปี ซึ่งหากมีการผิดสัญญา ศาลสามารถบวกอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 เพิ่มจากอัตราดังกล่าว รวมเป็นร้อยละ 31 ต่อปีได้ (Chanthavong, 2009, pp. 89-90) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดอัตราดอกเบี้ยผิดนัดไว้ไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปี ส่วนกำหนดอัตราดอกเบี้ยการกู้ยืม กำหนดไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ตามมาตรา 654 หากฝ่าฝืนมีผลให้ดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะเช่นเดียวกัน ธนาคารสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยถึงร้อยละ 28 ต่อปี ได้ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย แต่หากมีการผิดสัญญา ศาลไม่สามารถบวกอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 เพิ่มจากอัตราดังกล่าวได้

ส่วนสหภาพเมียนมา มีกฎหมายว่าด้วยสัญญา (Myanmar Law of Contract 1872) มาตรา 74 กำหนดให้คู่สัญญาที่กล่าวอ้างว่าอีกฝ่ายหนึ่งผิดสัญญามีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ หากมีการระบุจำนวนค่าเสียหาย หากมีการผิดสัญญาไว้ในสัญญาไม่ว่าค่าเสียหายจริงจะถึงจำนวนดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ตรงนี้เองทำให้การกำหนดค่าเสียหายในสหภาพเมียนมา สามารถคิดดอกเบี้ยผิดนัดได้ถึงร้อยละ 75 ต่อปี (Briggs & Burrows, 2017, pp. 201, 299) นับจากวันที่มีการผิดสัญญา หากค่าเสียหายจริงรวมกับดอกเบี้ยผิดนัดไม่เกินจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญา หากเปรียบเทียบกับ

---

<sup>18</sup> The Contract Law, Lao People's Democratic Republic Peace Independence Democracy Unity Prosperity 1990 Chapter 3 Article 46. Loan Contracts When borrowing money from [persons] other than banks, computation of interest can exceed [the interest charged on] bank [loans], but by no more than three percent annually.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย มาตรา 222 และมาตรา 224 กำหนดให้การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ย่อมได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้ซึ่งเป็นผลธรรมดาหรือผลโดยตรงจากการไม่ชำระหนี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2147/2551) เช่น ค่าติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6288/2548) โดยดอกเบี้ยผิดนัดต้องไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปี แม้คู่สัญญาจะกำหนดค่าเสียหายไว้ในสัญญา ศาลไทยมองว่าเป็นค่าปรับ ซึ่งหากสูงเกินส่วนศาลสามารถลดลงได้ตามสมควร (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1888/2551) ตามมาตรา 383

## 5. เปรียบเทียบหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวกับการทำสัญญาอื่น<sup>19</sup> อำพรางสัญญากู้เงินระหว่างสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว กับประเทศไทย

เมื่อสองสามปีที่ผ่านมานี้มีกรณีที่เจ้าหน้าที่ธนาคารระบบทำสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบลูกหนี้เกินสมควร เช่น ทำสัญญาอำพรางสัญญากู้เงินที่คิดดอกเบี้ยเกินอัตรา สัญญาที่เจ้าหน้าที่บังคับให้ลูกหนี้ทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม การจำนำทองคำอำพราง การกู้เงินดอกเบี้ยสูง การจำนำทะเบียนรถยนต์ แอร์ลูกโซ่ การนำปัจจัยในการผลิตแลกกับผลิตผลทางการเกษตรที่เอารัดเอาเปรียบลูกหนี้ โดยในส่วนตัวไปนั้นจะกล่าวถึงการทำสัญญาบางเรื่องเพื่ออำพรางการกู้เงินในประเทศกลุ่มอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขงโดยเฉพาะสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว กล่าวคือ

### 5.1 สัญญาขายฝาก

ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย การทำสัญญาอื่นอำพรางสัญญากู้เงินคือการที่เจ้าหน้าที่และลูกหนี้ตั้งใจผูกพันตนตามสัญญากู้ยืมเงินแต่ทำสัญญาประเภทอื่นมาอำพรางสัญญากู้เงินโดยไม่ต้องการผูกพันตนตามสัญญาที่ทำอำพราง

<sup>19</sup> สัญญาอื่น หมายถึง การทำสัญญาประเภทอื่นซึ่งให้ประโยชน์แก่ผู้ให้กู้ในทำนองเดียวกับสัญญากู้เงินเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับใช้ตามกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

ขึ้น กฎหมายจึงกำหนดให้ผลของนิติกรรมอำพรางตกเป็นอันใช้บังคับไม่ได้และให้ไปบังคับตามนิติกรรมที่ถูกอำพรางนั้น (ป.พ.พ.มาตรา 155 วรรค 2) เช่น ทำสัญญาขายฝากที่ดินอำพรางสัญญากู้ยืมเงิน ต้องบังคับตามสัญญากู้ยืมเงิน ดังนั้นหากคู่สัญญาทำสัญญาขายฝากโดยกำหนดสินไถ่สูงเกินกว่าต้นเงินกู้ สัญญาขายฝากที่ดินย่อมตกเป็นโมฆะ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4686/2552) ประเทศไทยกำหนดเพดานขั้นสูงของดอกเบี้ยสินไถ่ไว้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 499

สำหรับ สปป.ลาว มีกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา กำหนดระยะเวลาได้คืนไม่เกิน 3 ปี โดยสันนิษฐานว่าใช้กับทรัพย์สินทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 43 และมาตรา 44 ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยของสินไถ่เอาไว้ เพียงแต่กำหนดไว้คร่าว ๆ ว่าดอกเบี้ย ขึ้นอยู่กับจำนวนค้างชำระ จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยของสินไถ่ในอัตราสูงได้ กรณี สปป.ลาว หากต้องการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบจะต้องแก้ไขกฎหมายมาตราดังกล่าวในอนาคต

กรณีสหภาพเมียนมา สัญญาขายฝากไม่มีบทบัญญัติกำหนดอัตราดอกเบี้ยในเรื่องสินไถ่ มีเพียงกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมโดยคิดดอกเบี้ยสูง (The Usurious Loan Act 1918) ซึ่งเป็นบทบัญญัติใช้บังคับกับการพิจารณาคดีในศาลโดยศาลมีอำนาจพิจารณาสัญญากู้ยืมเงินที่คิดดอกเบี้ยสูง ให้เป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมได้ กรณีสหภาพเมียนมา จึงต้องตรากฎหมายเฉพาะกำหนดเพดานดอกเบี้ยกู้ยืมโดยนำมาใช้บังคับกับการกู้ยืมเงินระหว่างเอกชน

## 5.2 สัญญาจำนำสินค้าหรือพืชผลทางการเกษตร

ประเทศไทยมีการตรากฎหมายคือ พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 เพื่อรองรับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ เช่น สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือทรัพย์สินทางปัญญามาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบการครอบครองแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการ

ประกอบธุรกิจ แต่ยังคงมีการประกอบธุรกิจรับจำนำทะเบียนรถ โดยเอาทะเบียนรถวางเป็นหลักทรัพย์สินค้ำประกันการเบิกเงินสดซึ่งคิดดอกเบี้ย 25-50% บางรายกำหนดดอกเบี้ยในสัญญาเงินกู้แค่ 1.75-2% โดยมีการหลบเลี่ยงไปเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ใช้เงินกู้หรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ แทน ซึ่งหากคิดรวมกันจะสูงกว่า 25-50% หากลูกหนี้ไม่สามารถผ่อนชำระค่างวดได้ตามกำหนดก็จะยึดหลักทรัพย์สินค้ำประกันเหล่านี้เพื่อนำมาขายทอดตลาด (Exposes Scam Businesses on Car Licenses Pledging, 2017) กรณีร้านขายทองคำลักลอบรับจำนำทองคำโดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 3-5 บาทต่อเดือน (Porpol, 2015, p. 31) ซึ่งขัดต่อพระราชบัญญัติโรงรับจำนำซึ่งกำหนดให้ธุรกิจที่ประกอบกรรับจำนำจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน

สปป.ลาว มีพระราชกำหนดว่าด้วยธุรกิจรับจำนำ ปี ค.ศ. 2016 (Decree On Pawn Businesses No. 248) มาตรา 16 กำหนดให้ธุรกิจรับจำนำสามารถเรียกดอกเบี้ยจากผู้จำนำได้ไม่เกินร้อยละ 5 จากระาคาต้นเงินกู้ทั้งหมดและธุรกิจโรงรับจำนำนี้เป็นธุรกิจสงวนไว้เฉพาะพลเมืองลาว (Thai Business Information Center in LAO, 2017) การเปิดโรงรับจำนำจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงกำกับดูแลธนาคารแห่งลาว (Bank Supervision Department) เสียก่อนโดยกระทรวงมีหน้าที่ควบคุมการกระทำที่เป็นการค้ากำไรเกินควรจากลูกหนี้ เช่น เรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด รับจำนำชนิดที่ดิน หรือขายของจำนำโดยไม่ได้ประกาศหรือก่อนกำหนด (Hogenhout, 2011, pp. 26, 46) เป็นต้น จากข้อมูลของธนาคารแห่งชาติลาว (Bank of the Lao P.D.R., 2016) ระบุว่ามิโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตเพียง 28 แห่งเท่านั้น ซึ่งประชาชนที่มีรายได้น้อยนิยมใช้บริการกู้ยืมเงินด่วนโดยมักจะเป็นหนี้ในระบบแบบแฝง

กรณีสหภาพเมียนมา มีการนำของมีค่าไปจำนำไปร้านรับจำนำเป็นสิ่งที่ได้รับความนิยมสำหรับประชาชนที่มีรายได้น้อยและต้องการเงินสดแบบเร่งด่วน ทั้งนี้ในเมืองย่างกุ้ง สหภาพเมียนมามีโรงรับจำนำที่ถูกกฎหมายกว่า 250 ร้าน ทั้งหมดได้รับใบอนุญาตประกอบการจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองย่างกุ้ง โรงรับจำนำพวกนี้ นอกจากจะรับจำนำทองคำหรืออัญมณีแล้ว ยังรับจำนำเสื้อผ้าด้วยโดยจะคิดดอกเบี้ย

ร้อยละ 10 ต่อเดือน สำหรับเสื้อผ้าและร้อยละ 3 ต่อเดือนสำหรับทองคำ หรืออัญมณี และมีระยะเวลาไถ่คืนสั้น ๆ เพียง 4 เดือน สำหรับเสื้อผ้าใหม่สามารถจำหน่ายได้เงินกู้ตั้งแต่ 1,000 ถึงมากกว่า 4,000 กีบ (Soe, 2016)

## 6. ประเด็นวิเคราะห์กิจกรรมของเจ้าหน้าที่บีบบังคับหรือเอาัดเอาเปรียบลูกหนี้ ซึ่งควรถือเป็นหนี้นอกระบบหรือไม่

ในปี พ.ศ. 2561 สำหรับประเทศไทย มีธุรกิจที่พบบนขึ้นใหม่ เมื่อพิจารณาแล้วมีลักษณะที่เป็นการเอาัดเอาเปรียบผู้บริโภค เช่น ธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อน (Time Sharing) โดยจ่ายค่าสมัครสมาชิกค่าบำรุงรายปีแก่บริษัทและให้สมาชิกของบริษัทมีสิทธิไปท่องเที่ยวหรือพักผ่อนในโรงแรมต่าง ๆ โดยโฆษณาว่าจะจ่ายผลตอบแทนในอัตราที่สูงและจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนร้อยละ 20-45 ให้กับสมาชิกที่สามารถชักชวนบุคคลอื่นให้เข้ามาสมัครเป็นสมาชิกใหม่ซึ่งการกระทำเหล่านี้ล้วนเป็นแชร์ลูกโซ่ที่ผิดกฎหมายยกเว้นคือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560

สำหรับธุรกิจให้เช่าเครื่องใช้ไฟฟ้า เช่น โทรทัศน์ ตู้เย็น ไมโครเวฟในหอพัก ซึ่งคิดค่าเช่าเป็นรายวันหรือรายเดือน เหล่านี้หอพักมักคิดค่าใช้บริการในอัตราสูงกว่าการเช่าในอัตราทั่วไปโดยมักจะอ้างว่าเป็นค่าธรรมเนียมในการซ่อมบำรุง หรือค่าจัดการอื่น ๆ เมื่อคำนวณเป็นดอกเบี้ยแล้วมักมีอัตราสูงกว่าดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้

กรณีธุรกิจเช่าแบบมีเงื่อนไขซื้อทรัพย์สิน (Rent-to-Own) ธุรกิจนี้เป็นธุรกิจรูปแบบใหม่ซึ่งได้รับความนิยมแพร่หลายในประเทศกลุ่มยุโรป เช่น อังกฤษ (Lacko et al., 2000) โดยกลุ่มลูกค้าที่มีรายได้น้อยหรือมีประวัติไม่ดีทางการเงิน โดยสัญญาประเภทนี้ผู้เช่าจะทำสัญญาเช่าทรัพย์สินที่จับต้องได้ เช่น บ้าน หรือเครื่องใช้ไฟฟ้าในระยะสั้น ๆ เช่น รายเดือน ซึ่งมีเงื่อนไขกับผู้ใช้ให้เชื่อว่าผู้เช่าสามารถซื้อทรัพย์สินที่เช่าในเวลาใดในระหว่างสัญญาได้ รวมทั้งสามารถยกเลิกสัญญาในเวลาใดก็ได้โดยการคืน

ทรัพย์สิน (O'Donnell & Walbaum, 2009) ซึ่งอัตราค่าเช่า rent-to-own จะสูงกว่าอัตราค่าเช่าทั่วไป

จากธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าสำหรับประเทศไทยยังไม่มีความคุ้มครองที่เพียงพอ ซึ่งแม้จะมีการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราโดยเพิ่มข้อความว่า “การสมคบกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยปกปิดวิธีดำเนินการหรือกระทำในลักษณะของการดำเนินการที่แอบแฝงหรืออำพรางในธุรกิจ หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 400,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน” (Thailand Usury Act Draft, National Legislative Assembly 2018)

แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 กลับใช้ข้อความว่า “บุคคลใดก็ตามที่ทำให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการอำพรางการกู้ยืมเงินโดยมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

2.4 เรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

2.5 กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมเงินหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดหรือ

2.6 กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยไม่ว่าจะเป็นเงินหรือสิ่งของหรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปส่วนอัตราสมควรตามเงื่อนไขการกู้ยืมเงิน

บุคคลที่กระทำตามลักษณะข้างต้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

จะเห็นได้ว่าข้อความในชั้นเสนอร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นมีความครอบคลุมกว่ามาก ซึ่งกฎหมายที่ออกมาใหม่นั้นใช้บังคับเฉพาะการกระทำอำพรางการกู้ยืมเงิน

อย่างเดียว โดยธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่นั้นมีรูปแบบซับซ้อนอาจจะไม่เข้าลักษณะกู้ยืมเงินเท่านั้น ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอให้ตีความ “หนี้ในระบบ” ใหม่ โดยควรรวมการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหนี้หรือธุรกิจที่ดำเนินการแอบแฝงหรืออำพรางเป็นการหาประโยชน์เกินควรให้ถือเป็นหนี้ในระบบ เช่น ธุรกิจให้เช่าเครื่องใช้ไฟฟ้า ธุรกิจเช่าแบบมีเงื่อนไขซื้อทรัพย์สิน (Rent-to-Own) ธุรกิจการกู้เงินด่วน (Payday Loan) ธุรกิจผ่อนซื้อทรัพย์สินล่วงหน้า (Layaway Plans) (Brenden, 1999, p. 328) ธุรกิจหอพัก หรือ อพาร์ทเมนต์ที่มีการให้เช่าห้องพักรายวันแอบแฝงเป็นโรงแรม ธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อน (Time Sharing) เป็นต้น

## 7. ตัวอย่างการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของประเทศไทยเพื่อเป็นทางเลือกต่อสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว

จากการศึกษาพบว่าปัญหาหนี้ในระบบของสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว มีความคล้ายคลึงกับปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางสังคม เช่น การเรียกเก็บดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การเลียงไปทำสัญญาประเภทอื่น เช่น สัญญาขายฝาก อำพรางสัญญาเงินกู้ และจากประสบการณ์แก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทยที่มีอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้นจึงอาจถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของประเทศไทยเพื่อนำไปใช้กับสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว ได้ ยกตัวอย่างเช่น

### 7.1 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของลูกหนี้ในระบบ

ที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายฉบับ แต่กระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานปราบปรามการฟอกเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัด เป็นต้น การแก้ไขปัญหาจึงมีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ได้แก้ปัญหาในภาพรวมซึ่งหนี้ในระบบในปัจจุบันมีการพัฒนารูปแบบที่ซับซ้อน การแก้ไขปัญหาให้ได้ผลจึงควรแก้ไขในองค์รวมและบูรณาการกฎหมายรวมถึงมาตรการทางเศรษฐกิจร่วมกัน ในส่วนนี้ รัฐเมียนมาและ สปป.ลาว ควรจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหา



หนี้ในระบบโดยเฉพาะ โดยให้หน่วยงานช่วยจัดหาหนายความเพื่อช่วยแก้ต่างให้กับลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น ช่วยเจรจาต่อรองกับเจ้าหนี้ ช่วยไกล่เกลี่ย หรือช่วยประนอมหนี้ ตลอดจนตกลงเรื่องระยะเวลาชำระหนี้ (Meechart et al., 2013, p. 24) โดยอาจให้หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น สำนักงานยุติธรรมเป็นหน่วยงานประสานงานกับสภาพนายความเพื่อจัดหาหนายความที่มีความรู้ในการช่วยเหลือ

## 7.2 การแก้ไขกฎหมายป้องกันเจ้าหนี้ในระบบดำเนินกิจกรรมอำพรางที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้

ทางเลือกสำหรับ สปป.ลาว อาจใช้การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา มาตรา 43 และมาตรา 44 โดยอาจกำหนดเพดานของอัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อรวมผลประโยชน์ตอบแทนแล้วไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี

ทางเลือกสำหรับสหภาพเมียนมา อาจแก้ไขกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัญญาขายฝากโดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยในเรื่องสินเชื่อ อาจใช้ดอกเบี้ยสินเชื่อไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรืออาจขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการกู้ยืม โดยคิดดอกเบี้ยสูง (The Usurious Loan Act 1918) ที่ใช้ในการพิจารณาของศาลให้นำมาใช้กับการทำสัญญากู้ยืมเงินของประชาชนทั่วไปด้วย นอกจากนี้ทั้งสองประเทศอาจต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเกี่ยวกับหนี้ในระบบ สำหรับควบคุมธุรกิจที่ดำเนินการแอบแฝงหรืออำพรางเป็นการหาประโยชน์แก่ลูกหนี้เกินควร

## 7.3 การดำเนินการปราบปรามเจ้าหนี้ในระบบโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง

กรณีสหภาพเมียนมา มีรายงานการศึกษาพบว่าแม้การกู้ยืมเงินในระบบจะเป็นสิ่งผิดกฎหมายแต่ศาลรัฐเมียนมายังใช้บทลงโทษในสถานเบาแก่ผู้กระทำผิด (Fernández, 2014, p. 20) ทำให้เจ้าหนี้ในระบบไม่เกรงกลัวกฎหมายเท่าที่ควร ดังนั้นจากบทเรียนของประเทศไทยพบว่าการออกมาตรการในการปราบปรามเจ้าหนี้ในระบบอย่างจริงจัง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีการจับกุมปราบปรามเจ้าหนี้ในระบบซึ่งมักเป็นผู้มีอิทธิพลตามพื้นที่เป้าหมายต่าง ๆ โดยมีการประสานงานกับสำนักงาน DSI เป็นต้น

นอกจากนี้เมื่อการฟ้องคดี ศาลจะลงโทษเจ้าหน้าที่นอกระบบโดยไม่มี การรอกการลงโทษ (คำพิพากษาฎีกาที่ 4955/2560)<sup>20</sup>

#### 7.4 การร่วมกันจัดตั้งแหล่งทุนหรือกองทุนของชุมชนภายใต้แนวคิด เศรษฐกิจพอเพียง

จากงานวิจัยของ Buddhawongsa et al. (2016) มีการเสนอระบบ IDL-Model สร้างรูปแบบการดำเนินชีวิตสำหรับภาคชุมชน โดยการร่วมกันจัดตั้งแหล่งทุนหรือกองทุนของชุมชนเพื่อช่วยเหลือคนในชุมชนด้านการเงินยามฉุกเฉิน หรือจัดให้มีสวัสดิการในการดำรงชีพ ส่งเสริมการทำงานและการรวมกลุ่มอาชีพเดียวกันเพื่อเพิ่มความสามารถในการต่อรอง (pp. 16-17) ซึ่งเป็นแนวคิดที่คล้ายคลึงกับธนาคารหมู่บ้านใน สปป. ลาว และสหภาพเมียนมา แต่มีการนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เสริมสร้างและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ชีวิตของลูกหนี้โดยการสร้างรายได้ของคนในชุมชนพร้อมหลักการป้องกันไม่ให้เกิดหนี้ในระบบในระยะยาวโดยมีการผสมผสานระหว่างภาคประชาชน ภาคชุมชนและรัฐบาล ทำให้ลดค่าใช้จ่ายรายเดือนและเกิดเงินออมเพิ่มขึ้น โดย IDL-Model อาจจะนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว ได้

---

<sup>20</sup> จำเลยประกอบกิจการในการหาเงินทุนในทางการค้าปกติ แล้วนำออกให้ผู้อื่นกู้เงินแบบนอกระบบ และให้บุคคลทั่วไปในเขตพื้นที่ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 60 ต่อเดือน หรือร้อยละ 720 ต่อปี และร้อยละ 25 ต่อเดือน หรือร้อยละ 300 ต่อปี เป็นกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี เป็นจำนวนเงินสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดอย่างมาก ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้บนความเดือดร้อนของผู้ที่ตกทุกข์ได้ยากโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและไร้จิตสำนึกต่อศีลธรรมอันดี พฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องร้ายแรง แม้จำเลยไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน หรือมีภาระต้องอุปการะบุคคลในครอบครัว หรือมีเหตุอื่น ๆ ตามที่จำเลยฎีกา ก็เป็นเหตุส่วนตัว ไม่เป็นเหตุผลเพียงพอที่จะรับฟังเพื่อรอกการลงโทษจำคุกให้แก่จำเลย

## สรุป

แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาลไทยมีมาตรการที่ใกล้เคียงกับแนวนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของสหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว เช่น โครงการธนาคารชุมชน โครงการคลังในบ้านของไทยมีรูปแบบให้สินเชื่อแก่กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ ธนาคารชุมชน เพื่อให้สถาบันเหล่านี้นำไปปล่อยกู้ต่อแก่สมาชิกสำหรับ สปป.ลาว มีการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน (Village Bank) โดยองค์การของรัฐทำสัญญากับหมู่บ้านซึ่งคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอจะใช้แก้ปัญหาหนี้ในระบบได้ทั้งหมด ต้องใช้มาตรการด้านอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น ให้ความรู้ สร้างวินัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย จัดหาแหล่งทุนที่เหมาะสมให้กับลูกหนี้ การทำให้หนี้ในระบบกลายเป็นหนี้ในระบบ รวมถึงการดำเนินการปราบปรามเจ้าหนี้ในระบบโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง เป็นต้น

## References

- Academic Bureau. (2015) Informal debt: Nano finance (หนี้ในระบบ: นาโนไฟแนนซ์), Academic Focus, *The Secretariat of the House of Representatives*, vol. 3, p. 17. (in Thai)
- AECplus. (2000) *Introduction to the AEC. Episode 3: Myanmar* (รู้จักกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ตอนที่ 3: ประเทศพม่า), Available: <http://www.askkbank.com/WhatsHot/Documents/Myanmar.pdf> [28 November 2018] (in Thai)

Amorrachayawichan, U. (2017) Factors that influence debt outside the public system in Municipal Chumphon (ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดหนี้นอกระบบของประชาชนในอำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร), *Research and Development Journal, Suan Sunandha Rajabhat University*, vol. 1, no. 9, pp. 62-73. (in Thai)

Artingstoll, C. (2017) *Microfinance and the ultra-poor in Myanmar*, Available: <http://mizzima.com/news-opinion/microfinance-and-ultra-poor-myanmar> [28 November 2018]

Aung, W. S. (2011) *Informal trade and underground economy in Myanmar: Costs and benefits*, Bangkok: Research Institute on contemporary Southeast Asia (IRASEC).

Australian Financial Security Authority (A.F.S.A.). (2017) *What is a debt agreement?*, Canberra: Australian Financial Security Authority Home Page, Available: <https://www.afsa.gov.au/insolvency/i-cant-pay-my-debts/what-debt-agreement> [7 March 2018]

Bank of the Lao P.D.R. (2016) *Quarterly report Q4/2016*, p.4, Available: [https://www.bol.gov.la/together\\_use/Montary%20Statistics%20Report%20Q4.2016.pdf](https://www.bol.gov.la/together_use/Montary%20Statistics%20Report%20Q4.2016.pdf) [1 September 2018]

Brenden, M. (1999) "Payday Lenders" face regulation, *Atlanta Business Chronicle*, vol. 34, no. 20, p. 328.

Briggs, A., & Burrows, A. (2017) *The law of contract in Myanmar*, Hampshire: Ashford Colour Press.

- Buddhawongsa, P., et al. (2016) Informal debt: Problems and policy implication under sufficiency economy (หนี้ในระบบ: ปัญหาและแนวทางแก้ไขภายใต้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง), *Journal of Economics Chiang Mai University*, vol. 20, no. 1, pp. 1-22. (in Thai)
- Center for Economic Business and Grassroots Economy Research. (2015) *The debt situation of low-income households of Thailand Report Study* (รายงานผลการศึกษากภาวะหนี้สินของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยของประเทศไทย), Available: [https://www.gsb.or.th/getattachment/02057763-0a51-447e-821c-0bc04247c6e6/GR\\_report\\_debt2\\_detail.aspx](https://www.gsb.or.th/getattachment/02057763-0a51-447e-821c-0bc04247c6e6/GR_report_debt2_detail.aspx) [20 May 2018] (in Thai)
- Chanthavong, P. (2009) *The Lao PDR. law of contract in comparison with Thai laws of juristic act and contract* (กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายลักษณะนิติกรรมสัญญาของไทย), Master's thesis, Thammasat University. (in Thai)
- Dalberg Global Development Advisors. (2017) *Power women and girls financial inclusion country assessment: Myanmar*, New York: Dalberg Global Development Advisors.
- Duflos, E., et al. (2013) *Microfinance in Myanmar sector assessment*, Washington, DC: IFC Advisory Services in East Asia and the Pacific.
- Exposes scam businesses on car licenses pledging.* (2017) Bangkokbiznews, Available: <http://www.bangkokbiznews.com> [12 March 2018]
- Fernández, M. (2014) *Capacity-building for rule of law promotion in Myanmar*, Available: <https://www.myjusticemyanmar.org> [10 November 2018]

- Friis, C. (2015) *Small-scale land acquisitions, large-scale implications: The case of Chinese banana investments in Northern Laos*, Chiang Mai: Chiang Mai University.
- Galucci, M., & Scanlon, J. (2014) *Afford two, eat one: Financial inclusion in rural Myanmar*, Myanmar: Proximity Designs.
- Gonzales, I. (2017) *Informal lenders seek SEC licenses*, Available: <http://www.philstar.com/business/2017/03/01/1676652/informal-lenders-look-for-sec-licenses> [10 May 2018]
- Gutteridge, H. C. (1949) *Comparative law: An introduction to the comparative method of legal study & research*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hogehout, T. H. (2011) *The rural and microfinance sector of the Lao People's Democratic Republic*, Manila: Asian Development Bank, Southeast Asia Department.
- Hoyes, D. (2015) *Take a buyer beware approach to ontario's new debt settlement laws*, Available: [http://www.huffingtonpost.ca/douglas-hoyes/ontario-debt-settlement\\_b\\_7510008.html](http://www.huffingtonpost.ca/douglas-hoyes/ontario-debt-settlement_b_7510008.html) [10 May 2018]
- International Labour Organization. (2007) *Meeting the challenge proven practices for human trafficking prevention in the Greater Mekong Subregion LAO PDR*, International Labour Organization Sub-region, Lao PDR: International Labour Organization.
- International Monetary Fund. (2008) *Lao PDR: Second poverty reduction strategy paper*, Washington, DC: International Monetary Fund.

- Jamneanphol, S. (2014) *Informal debt and social justice (หนี้นอกระบบกับความ เป็นธรรมทางสังคม)*, Bangkok: Office of The Permanent Secretary of Justice. (in Thai)
- Jaiwat, W. (2018) *Laos experiencing debt to GDP was higher than expected, while the GDP in the country grew (ลาวประสบปัญหาหนี้ต่อ GDP สูงกว่า คาดขณะที่ GDP ในประเทศโตต่อเนื่อง)*, Bangkok: Brand Inside. (in Thai)
- Jindawat, K. (2015) *The informal debt problems and solutions by the Government (ปัญหาหนี้นอกระบบและแนวทางการแก้ไขโดยภาครัฐ)*, Bangkok: Thailand Parliament. (in Thai)
- Kaino, T. (2005) Rural credit markets in Myanmar: A study of formal and non-formal lenders, *Asian Journal of Agriculture and Development*, vol. 3, no. 1 & 2, pp. 1-15.
- Katanyatanont, T., et al. (2011) *Guidelines for using legal measures to supervise and resolve informal debt (แนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ)*, Bangkok: Fiscal Policy Office, Available: <http://www.fpo.go.th/eresearch/Project/Law/9120.aspx> [5 June 2018] (in Thai)
- Kyophilavong, P., et al. (2013) *Resource booms, growth and poverty in Laos: What can we learn from other countries and policy simulations?*, Laos: Partnership for Economic Policy (PEP), Faculty of Economics and Business Management, National University of Laos.
- Lacko, J. M., et al. (2011) *Survey of rent-to-own customers*, Washington, DC: Federal Trade Commission.

- Lynn, K. Y. (2018) *Unwieldy loan limit causing complications for nation's farmers*, Available: <https://frontiermyanmar.net/en/unwieldy-loan-limit-causing-complications-for-nations-farmers> [28 November 2018]
- Macintyre, J. (2016) *Hatching hope: Ducks and microfinance in Myanmar*, Available: <http://www.pactworld.org/blog/hatching-hope-ducks-and-microfinance-myanmar> [20 March 2018]
- Meechart, V., et al. (2013) *The project studies the development of judicial administration policy in order to solve the problem of informal debt (โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ)*, Bangkok: Ministry of Justice. (in Thai)
- Mekong Institute. (2017) *Focus group discussion on financial role for sustainable development in ASEAN*, Available: [http://www.mekonginstitute.org/uploads/tx\\_ffpublication/FPRI\\_Report.pdf](http://www.mekonginstitute.org/uploads/tx_ffpublication/FPRI_Report.pdf) [20 March 2018]
- Mukherjee, G. (2013) *Lao PDR, business and human rights in ASEAN: A baseline study*, Available: [https://www.menschenrechte.uzh.ch/dam/jcr:00000000-3175-0061-0000-000078a6b3ac/Business\\_and\\_Human\\_Rights\\_in\\_ASEAN\\_Baseline\\_Study\\_ebook.pdf](https://www.menschenrechte.uzh.ch/dam/jcr:00000000-3175-0061-0000-000078a6b3ac/Business_and_Human_Rights_in_ASEAN_Baseline_Study_ebook.pdf) [25 November 2018]
- O'Donnell, J., & Walbaum, M. (2009) *Consumers turn to rent-to-own stores in rickety economy*, Available: <https://abcnews.go.com/Business/story?id=8055832&page=1> [23 May 2018]
- Olechnowicz, C. A. (2011) History of usury: The transition of usury through ancient greece, the rise of christianity and islam, and the expansion of long-distance trade and capitalism, *Gettysburg Economic Review*, vol. 5, Article 7.



- Pajitrochana, P. (2017) *Laos finance crisis (วิกฤตการเงินลาว)*, Available: <http://investopedia8.blogspot.com/2013/10/09-2556.html> [14 January 2018] (in Thai)
- Phongpirodom, P., & Chonlavorn, P. (2015) *Nano finances, solution of informal debt? (นาโนไฟแนนซ์ทางออกของหนี้ในระบบ?)*, Bangkok: SCB Economic Intelligence Center. (in Thai)
- Phouxay, K., et al. (2008) *A study of formal and informal recruitment practices of Lao workers migrating to Thailand*, Bangkok: ILO Project, Migrant Recruitment from the Lao PDR to Thailand.
- Pohsri, S., et al. (2016) Attitudes toward informal debt in term of personal loans of residents in Hat Yai, Songkhla province (ทัศนคติที่มีต่อหนี้ในระบบในรูปแบบสินเชื่อส่วนบุคคลของประชาชนอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา), *Journal of Management Sciences*, vol. 33, no. 1, pp. 159-185. (in Thai)
- Pommach, V., & Wongwattanapikul, C. (2016) The fundamental of legal issues concerning sale with of redemption: A comparative study of the kingdom of Thailand and Lao People's Democratic Republic (ปัญหาพื้นฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการขายฝาก: ศึกษาเปรียบเทียบราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว), *MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences*, vol. 5, no. 2, pp. 111-135. (in Thai)
- Porpol, Y. (2015) *Legal measures for consumer protection: A case study of customers of loan sharks (มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ใช้บริการเงินกู้ในระบบ)*, Master's thesis, Bangkok: Pridi Banomyong Faculty of Laws, Dhurakij Pundit University. (in Thai)

- Proximity Designs. (2014) *In the incubator: A new financial inclusion product*, Available: <http://proximitydesigns.squarespace.com/almost-live-from-proximity/2014/12/17/in-the-incubator-a-new-financial-inclusion-product.html> [20 March 2018]
- Robinson, S. M. (2001) *The microfinance revolution: Sustainable finance for the poor*, Washington, DC: World Bank.
- Saleilles, R. (1900) *Congrès international de droit comparée*, Rapport préliminaire présenté à la commission d'organisation sur l'utilité, le but et le programme du Congrès", Bulletin de la Société de Législation comparée, p. 29.
- Sava, G. (2012) *The ethics of usury and its impact on the modern banking system*, Available: <http://mises.ro/978/the-ethics-of-usury-and-its-impact-on-the-modern-banking-system> [26 May 2018]
- Siripraiwan, P. (2017) *Solving the informal debt ... tough job for Thai government (แก้หนี้นอกระบบ . . . งานข้างรัฐบาลลุงตุ๋)*, Bangkok: Efinancethai, Available: [https://www.efinancethai.com/EditorialNews/EditorialNewsMain.aspx?file\\_name=eWdMZTIXakZMa2iYVWJYcUICNmVhQT09](https://www.efinancethai.com/EditorialNews/EditorialNewsMain.aspx?file_name=eWdMZTIXakZMa2iYVWJYcUICNmVhQT09) [13 November 2018]
- Soe, H. K. (2016) *Fast cash for the poor*, Available: <https://frontiermyanmar.net/en/fast-cash-the-poor> [23 April 2018]
- Sutaporn, P. (2013) *Bhuddism application for problem solving on illegal debt: In case study of Dankwien pottery traders Chok Chai district Nakorn Ratchasima (การใช้หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ: กรณีศึกษาผู้ประกอบการเครื่องปั้นดินเผาผ่านเกวียน อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา)*, Bangkok: National Research Committee Office. (in Thai)

- Thai Business Information Center in LAO. (2017) *Reserved business for the Lao citizens* (ธุรกิจสงวนสำหรับพลเมืองลาว), Available: <http://www.thaibizlao.com/lao/business-tips/detail.php?id=21067> [23 May 2018] ( in Thai)
- Thanyapoj, T. (2011) *Informal debt management: Chai Nat case* (การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ กรณีศึกษาจังหวัดชัยนาท), Bangkok, Thailand National Defense Institute. (in Thai)
- The Land Information Working Group (LIWG). (2011) *JVC helps farmers in Laos raise rice yields*, Available: <http://www.laolandinfo.org/2011/12/21/jvc-helps-farmers-in-laos-raise-rice-yields/> [20 July 2017]
- The Livelihoods and Food Security Trust Fund (LIFT). (2012) *LIFT baseline survey report 2012*, Yangon: LIFT.
- The Ministry of Agriculture and Irrigation of Myanmar. (2001) *The Myanmar Agricultural Development Bank*, Available: <https://myanmargeneva.org> [28 November 2018]
- Thu, K. K. S. (2015) *Myth and reality in irregular migration from Myanmar*, Wellington, New Zealand: Victoria University of Wellington.
- Tong, P. S. (2009) *Lao People's Democratic Republic forestry outlook study*, Bangkok: Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Office for Asia and the Pacific.
- Upunno, U. (2007) *An analysis of the success in solving people's none institute loan according to the poverty elimination policy in Baan Ti District, Lamphun Province* (การวิเคราะห์ความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของประชาชนตามนโยบายขจัดความยากจนในพื้นที่อำเภอบ้านธิ จังหวัดลำพูน), Master's thesis, Chiang Mai University. (in Thai)

Varese, F. (2011) *Mafias on the move: How organized crime conquers new territories*, New Jersey: Princeton University Press.

Vincent, J. (2014) *Historical, religious and scholastic prohibition of usury: The common origins of western and islamic financial practices*, New Jersey: Seton Hall University.

World Bank. (2014) *Myanmar ending poverty and boosting shared prosperity in a time of transition: A systematic country diagnostic*, Washington, DC: World Bank.

Zweigert, K., & Kötz, H. (1998) *Introduction to comparative Law*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford: Clarendon Press.