

L

# Legal Measures on Population's Debt Restructuring : Case Study on Informal Debt

Nutchapong Samran<sup>1,\*</sup>

## Abstract

This research aims to seek appropriate legal measures to be used as guidelines for the amendment to laws on the household sector's debt-restructuring in the case of informal debts, irrespective of whether they are the problems related to creditors' taking advantage against the informal debtors, informal creditors' taking advantage from being in breach of the Interest Control Act, fiscal burden resulted from debt-restructuring, and a large number of deteriorated assets in ad hoc financial institutions participating in household sector's debt-restructuring programs. According to this research, the problems and obstacles on household sector's debt-restructuring in the case of informal debts and their guidelines used in the household sector's debt-restructuring in the case of informal debts are known. There are two recommendations for solving the household sector's debt-structuring problems in the case of informal debts, namely, to establish the government agencies to supervise and solve the problems on a permanent basis and to amend laws on household sector's debt-restructuring in the case of informal debts, to further be appropriate and in accordance with economic and social conditions.

**Keywords:** informal debts, debt-restructuring, financial institutions

---

<sup>1</sup> School of Law, University of the Thai Chamber of Commerce

\* Corresponding author. E-mail: nutchapong\_sam@utcc.ac.th

# U

## มาตรการทางกฎหมายในการปรับโครงสร้างหนี้ ภาคประชาชน : ศึกษากรณีหนี้นอกระบบ

ณัชพงษ์ สำราญ<sup>1,\*</sup>

### บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้ เป็นการวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ถูกหนี้นอกระบบถูกเอาเปรียบ ปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่นายทุนเงินกู้ยืมนอกระบบบางคนได้รับประโยชน์จากการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ปัญหาเกี่ยวกับกรณีการปรับโครงสร้างหนี้ ทำให้เกิดภาระทางการคลังของประเทศ และปัญหาในกรณีที่เกิดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมากในสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เข้าร่วมโครงการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชน ผลจากการศึกษานี้ ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบ และแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้กับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบ และพบข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบ 2 แนวทาง ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาดูแลและแก้ไขปัญหาในลักษณะถาวร และการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

**คำสำคัญ:** หนี้นอกระบบ การปรับโครงสร้างหนี้ สถาบันการเงิน

<sup>1</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

\* Corresponding author. E-mail: nutchapong\_sam@utcc.ac.th

## บทนำ

ปัญหานี้มีลักษณะที่ประชาชน มีทั้งในและนอก ระบบสถาบันการเงิน โดยเฉพาะปัญหานี้ นอก ระบบ นั้น เป็นภารกิจสำคัญที่ภาครัฐให้ความสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาเป็นอย่างมาก เพราะเป็นปัญหา ที่ฝังรากอยู่ในสังคมไทยมานานจนถึงปัจจุบัน โดย จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบัน ได้ พยายามกำหนดนโยบายให้การช่วยเหลือประชาชน ที่มีหนี้ในระบบ โดยการให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ของรัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของ ประชาชน การดำเนินการตามนโยบายเหล่านี้ต่างก็ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนที่มีหนี้ นอก ระบบเข้ามาเป็นหนี้ในระบบ โดยเปิดโอกาสให้เข้าถึง แหล่งเงินกู้ในระบบสถาบันการเงินของรัฐได้ง่ายขึ้น อันเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ นอก ระบบที่สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนด ไว้ เพื่อให้มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับรายจ่ายที่จำเป็น และมีเงินเหลือออมในที่สุด และทำให้ประชาชนที่มี ความเดือดร้อนทางการเงินพ้นจากวงจรหนี้ในระบบ กลับเข้าไปสู่การเป็นหนี้ในระบบสถาบันทางการเงิน เฉพาะกิจของรัฐแทน โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ของรัฐเปิดโอกาสให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้และ พินฟูฐานะทางการเงินของตนเอง แต่ในขณะเดียวกัน ปัญหาที่เกิดขึ้น ก็คือ ผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบกลับได้รับ ประโยชน์จากการช่วยเหลือดังกล่าวทั้งที่ได้กระทำการ ผ่าฝืนกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งการกระทำ ผิดกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา สร้างความ ไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะกรณีประชาชนไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ เป็นผลทำให้กระทรวงการคลังต้องนำรายได้จากการ เสียภาษีอากรของประชาชนไปชดเชยให้แก่สถาบัน

การเงินเฉพาะกิจของรัฐที่ประสบปัญหาหนี้เชื่อที่ไม่ก่อ ให้เกิดรายได้ (NPLs) ประกอบกับการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแก้ไขเฉพาะ หน้าไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างถาวร จึงควรมีการ ศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลการ กู้ยืมเงินนอกระบบ อีกทั้งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการป้องปรามผู้ให้กู้เงินนอกระบบ ที่คิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดต่อไป

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพและความสำคัญของปัญหา เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนโดย ศึกษากรณีหนี้ในระบบ
2. เพื่อศึกษาความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการ ปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนโดยศึกษา กรณีหนี้ในระบบ
3. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้าง หนี้สินภาคประชาชนโดยศึกษากรณีหนี้ในระบบ
4. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการปรับ โครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนโดยศึกษากรณี หนี้ในระบบ
5. เพื่อศึกษาค้นหามาตรการทางกฎหมายที่ เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนโดย ศึกษากรณีหนี้ในระบบ
6. เพื่อนำรายงานผลการวิจัยส่งมอบให้หน่วย งานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงาน วิจัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่ง ประเทศไทย สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เข้าร่วม โครงการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชน

## สมมติฐานของการวิจัย

การที่ภาครัฐให้ความช่วยเหลือประชาชนที่มีปัญหาหนี้นอกระบบสถาบันการเงินกลับมาสู่ในระบบสถาบันการเงินของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้ง กฎ หรือระเบียบ และคำสั่งอันมีลักษณะเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนนั้น เป็นผลให้นายทุนเงินกู้ยืมในระบบบางคนได้รับประโยชน์ ทั้งที่กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา อีกทั้งเป็นภาระทางการคลังในอนาคต กรณีที่เกิดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมากต่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เข้าร่วมโครงการ จึงควรมีการศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลการกู้ยืมเงินนอกระบบ อีกทั้งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการป้องปรามผู้ให้กู้เงินนอกระบบที่คิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดต่อไป

## ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาความหมาย แนวคิดของกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนโดยศึกษากรณีหนี้นอกระบบ รวมทั้งการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศบางประเทศ

## วิธีดำเนินการวิจัย

### วิจัยเอกสาร (Documentary Research) ดังต่อไปนี้

1. บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและของต่างประเทศบางประเทศ
2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง
4. ตำราและหนังสือ

5. รายงานการวิจัยต่าง ๆ
6. วิทยานิพนธ์
7. บทความทางวิชาการจากสิ่งพิมพ์และเว็บไซต์อินเทอร์เน็ต

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบสภาพและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนโดยศึกษากรณีหนี้นอกระบบ
2. ทำให้ทราบความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนโดยศึกษากรณีหนี้นอกระบบของต่างประเทศบางประเทศและของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนโดยศึกษากรณีหนี้นอกระบบ
4. ทำให้ทราบผลการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนโดยศึกษากรณีหนี้นอกระบบ
5. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมที่ได้จากการศึกษาวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนโดยศึกษากรณีหนี้นอกระบบ

6. สามารถนำรายงานผลการวิจัยส่งมอบให้หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ได้แก่ กระบวนการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เข้าร่วมโครงการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชน

## สรุปผลการวิจัย

เมื่อได้วิจัยและศึกษาอย่างเป็นระบบ ทำให้พบว่า การปรับโครงสร้างหนี้สินในแต่ละกระบวนการนั้น พบว่า มีทั้งปัญหาและอุปสรรคที่แยกพิจารณาได้ตามปัญหาแต่ละประเภท กล่าวคือ

### 1. ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ นั้น จากการศึกษา พบว่า มี 4 กรณีด้วยกัน ดังนี้

#### 1.1 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้โดยความสมัครใจ มี ดังนี้

การปรับโครงสร้างหนี้โดยสมัครใจนี้ไม่มีกลไกใดมาควบคุมหรือบังคับจึงทำให้เจ้าหนี้สามารถเอาเปรียบลูกหนี้หรืออาจทำให้ลูกหนี้รับภาระหนักกว่าเดิม อีกทั้งไม่มีการตั้งหน่วยงานหรือออกกฎหมายมาวางหลักเกณฑ์ เช่น ไม่มีกฎหมายบังคับให้มีการพักชำระหนี้ รวมทั้งเกิดค่าใช้จ่ายจากการปรับโครงสร้างหนี้และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ค่อนข้างนาน

#### 1.2 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้กระบวนการของคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) มี 5 ประการ ดังนี้

- 1) เป็นการแก้ไขปัญหามาตามระยะเวลาที่กำหนดเพียงชั่วคราว และไม่ใช่ว่าหน่วยงานที่มีลักษณะถาวร
- 2) เจ้าหนี้เงินกู้ในระบบที่เป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปอาจไม่ให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการ

ดังกล่าว

- 3) ต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานอื่น
- 4) เป็นการก่อหนี้ใหม่ ซึ่งอาจทำให้กลายเป็นหนี้เสียหรือ NPLs เพิ่มขึ้น
- 5) มีหลักเกณฑ์ที่สามารถตัดจำหน่ายหนี้ให้บุคคลภายนอกทำให้เกิดปัญหามากขึ้น

### 1.3 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้กระบวนการฟื้นฟูกิจการของศาลล้มละลาย มี 4 ประการ ดังนี้

- 1) กระบวนการที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน
- 2) มีช่วงเวลาแก้ไขปัญหาค่อนข้างยาวนาน
- 3) มีบุคคลเกี่ยวข้องหลายฝ่ายมากเกินไปทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ
- 4) เป็นการแก้ไขปัญหเฉพาะกรณีนิติบุคคลที่มีหนี้สินล้มละลาย 10 ล้านบาท ขึ้นไปเท่านั้น

### 1.4 การปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีนั้นนอกระบบ โดยศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) มี 9 ประการ ดังนี้

- 1) มีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหชั่วคราว
- 2) กระบวนการต้องอาศัยการประสานงานกับหลายหน่วยงานมากเกินไป ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
- 3) ลูกหนี้ที่เกรงกลัวเจ้าหนี้ในระบบอาจไม่กล้าเข้าร่วมแก้ไขปัญห
- 4) เกิดปัญหาหนี้เสียในสถาบันการเงินต่อไป

- 5) การใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออิทธิพลของเจ้าหนี้
- 6) มีการจำกัดวงเงิน
- 7) มีกระบวนการนานหลายเดือน
- 8) ไม่มีระบบการพักชำระหนี้
- 9) ไม่มีการบังคับใช้กับตัวเจ้าหนี้นอกระบบโดยตรง

## 2. ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ภาคประชาชน

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ภาคประชาชน คือ อุปสรรคปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถนำมาปรับใช้หรือเป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญห การปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบ ในกรณีการปรับโครงสร้างหนี้สิน มีหลักเกณฑ์ที่บังคับให้ต้องใช้พยานเอกสารที่เป็นสัญญากู้ยืมดังกล่าวมาปรับโครงสร้างหนี้ และเจ้าหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินได้แก้ไขสัญญากู้ยืมที่มีลักษณะเป็นการเอาเปรียบลูกหนี้และเพื่อหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยการแก้ไขจำนวนเงินในสัญญากู้ยืมให้สูงขึ้น เพื่อใช้เรียกร้องหรือข่มขู่บังคับให้ลูกหนี้ต้องชำระหนี้ตามหนังสือสัญญาที่ทำขึ้น ซึ่งอาจถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหานั้นนอกระบบนั้น ย่อมเป็นการทำให้ลูกหนี้อย่างต้องเดือดร้อนกับการปรับโครงสร้างหนี้มากกว่าเดิม

## 3. ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบนั้น จากการศึกษา พบว่า มี 4 กรณี ดังนี้

### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา มี 4 ประการ ดังนี้

- 1) กฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน
- 2) การดำเนินคดีใช้พยานเอกสารเป็นหลัก
- 3) กฎหมายบังคับใช้เฉพาะกรณีสัญญากู้ยืมเงินเท่านั้น
- 4) เจ้าหนี้กระทำนิติกรรมอื่นขึ้นเพื่ออำพรางสัญญากู้ยืมเงิน

### 3.2 กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรม มี 2 กรณีด้วยกัน คือ

- 1) การตกลงกันทำสัญญาอยู่ภายใต้หลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา
- 2) ศาลจะเข้ามามีบทบาทและอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเมื่อมีการนำคดีความเข้าสู่ศาลเท่านั้น

### 3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ มี 2 ประการ ดังนี้

- 1) มีหน่วยงานรับผิดชอบน้อยเกินไป
- 2) ไม่มีบทบาทนิติเปิดช่องให้หน่วยงานอื่นสามารถดำเนินคดีแทนลูกหนี้

### 3.4 กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อย มี 4 ประการ ดังนี้

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติในการนำเจ้าหนี้นอกระบบให้เข้ามาสู่ในระบบสูงเกินไป
- 2) ไม่มีมาตรการบังคับเจ้าหนี้
- 3) ระบบกลไกและการดำเนินงานทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ยาก
- 4) ไม่มีสภาพบังคับทางอาญา

## แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้กับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบ

จากปัญหาและอุปสรรคทั้งในทางข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วในส่วน of แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้นั้นกับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบนั้น ผู้วิจัยได้ทำการแยกวิเคราะห์ออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

### 1. แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้

แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้โดยความสมัครใจ มี 2 แนวทาง ดังนี้

- 1) การเจรจาปรับโครงสร้างหนี้ด้วยความสมัครใจ
- 2) การทำให้มูลหนี้ที่เป็นหนี้นอกระบบกลายเป็นมูลหนี้ที่ขอบด้วยกฎหมาย

### 2. แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้กระบวนการของคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) มี 6 แนวทาง ดังนี้

- 1) มีการขยายเวลาการชำระหนี้ออกไป
- 2) มีการลดดอกเบี้ย ตามความสามารถ และแหล่งที่มาของการชำระหนี้ของลูกหนี้
- 3) การกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ การพักชำระหนี้ ตามความสามารถในการชำระหนี้คืนของลูกหนี้
- 4) มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ลูกหนี้จัดทำแผนปฏิบัติการชำระหนี้

5) มีหน่วยงานให้คำปรึกษา

6) มีระบบติดตามผลตลอดระยะเวลาการปฏิบัติตามแผนการชำระหนี้และภายหลังการปรับโครงสร้างหนี้

### 3. แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้กระบวนการฟื้นฟูกิจการของศาลล้มละลาย มี 7 แนวทาง ดังนี้

- 1) ผู้ที่มีสิทธิร้องขอแก้ไขปัญหา สามารถกระทำได้ทั้งเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และหน่วยงานของรัฐ
- 2) มีขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมีลักษณะถาวรชัดเจน
- 3) มีการพักชำระหนี้ลูกหนี้
- 4) มีกระบวนการบังคับให้เจ้าหนี้แสดงตัวเพื่อขอรับชำระหนี้
- 5) มีการบังคับให้ทำแผนเพื่อปฏิบัติการชำระหนี้
- 6) มีผู้ประสานควบคุมและดูแลในทุกช่วงดำเนินกระบวนการ
- 7) ลูกหนี้เป็นอันหลุดพ้นจากหนี้ทั้งปวงเมื่อได้ปฏิบัติตามแผนที่ได้วางไว้จนเสร็จสิ้นกระบวนการ

### 4. แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากหลักการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบ โดยศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (ศอก.นส.) มี 9 แนวทาง ดังนี้

- 1) มีการดำเนินการทั้งในระดับส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค
- 2) มีคู่มือกำหนดกลไกและขั้นตอนในการดำเนินงาน



- 3) มีขั้นตอนการจัดเก็บข้อมูล และคัดแยกข้อมูลของประชาชน
- 4) มีระบบตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลถึงในระดับชุมชน
- 5) มีการเจรจาต่อรองหนี้ภายใต้หน่วยงานภาครัฐ
- 6) มีระบบการจัดกลุ่มเจ้าหนี้และลูกหนี้
- 7) มีสถาบันการเงินรองรับการปรับโครงสร้างหนี้
- 8) มีการฟื้นฟูปรับแนวคิดในการดำรงชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน
- 9) มีการระบบติดตามผล

## แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากกฎหมายเกี่ยวกับหนี้สินภาคประชาชน

การนำหลักการเกิดมูลหนี้ดังกล่าวนี้มาใช้แก่กรณีคู่สัญญาที่เข้าแก้ไขปัญหาการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบ โดยไม่คำนึงว่าสัญญานั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ ย่อมทำให้คู่สัญญาที่ทำสัญญาโดยไม่มีพยานเอกสารเป็นหลักฐานสามารถเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาได้ และทำให้ลูกหนี้สามารถนำพยานบุคคลเข้าสืบเพื่อชี้แจงความจริงเกี่ยวกับมูลหนี้ที่ชอบด้วยกฎหมาย จำนวนเงินต้น และอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงที่ได้ตกลงกันในขณะทำสัญญาได้

## แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ

แนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบนั้นพบว่า มี 4 กรณี ดังนี้

### 1. แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

คือ การทำให้เกิดมูลหนี้ใหม่ที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการนำแนวคิดของกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา มาใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบ ในขั้นตอนของการเจรจาทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดมูลหนี้ที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายใหม่ต่อไป

**2. แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม** คือ การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่ดูแลการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้นอกระบบ มีอำนาจใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ หากพบว่าข้อสัญญาที่เป็นหนี้นอกระบบมีลักษณะที่ทำให้เจ้าหนี้ได้เปรียบลูกหนี้เกินสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบเป็นผู้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า ข้อสัญญานั้นเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ และให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น

**3. แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากกฎหมายเกี่ยวกับการทวงถามหนี้** คือ การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ มีอำนาจดำเนินการร้องเรียนเจ้าหนี้หรือบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ แทนลูกหนี้

**4. แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้จากกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อย (สินเชื่อขนาดเล็ก)** คือ ต้องมีการปรับหลักเกณฑ์ด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อขนาดเล็กที่มีความเข้มงวดลดลง เพื่อให้เจ้าหนี้นอกระบบสามารถเข้าสู่ระบบการให้สินเชื่ออย่างถูกต้อง



ตามกฎหมายได้ง่ายขึ้น เช่น เดิมคุณสมบัติของผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อโนไฟแนนซ์ ต้องเป็นนิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนที่มีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท และมีอัตราส่วนหนี้สินรวมทั้งสิ้นต่อสัดส่วนของผู้ถือหุ้นไม่เกิน 7 เท่า ก็ปรับเป็นให้เจ้าหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการทำธุรกิจเกี่ยวกับการให้กู้เงินรายย่อยสามารถเข้าระบบที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้

## ข้อเสนอแนะ

ปัญหาการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้ในระบบนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหา ออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่

### 1. การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาดูแลและแก้ไขปัญหาในลักษณะถาวร

การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาดูแลและแก้ไขปัญหาในลักษณะถาวรนั้น สามารถดำเนินการและผลักดันให้เป็นรูปธรรมได้ โดยผู้วิจัยขอเสนอแนวทาง 14 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) จัดตั้งหน่วยงานใหม่
- 2) จัดให้เป็นหน่วยงานใหม่ที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยและมีฐานะเทียบเท่ากรม
- 3) มีการดำเนินงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ
- 4) มีแนวทางปฏิบัติซึ่งเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน
- 5) มีการจัดเก็บข้อมูลลูกหนี้เพื่อจัดการแบ่งกลุ่มแก้ไขปัญหา
- 6) มีอำนาจจัดการรับเรื่องร้องเรียน
- 7) มีอำนาจจัดการแผนการชำระหนี้ของ

ลูกหนี้

8) มีการแยกประเภทเจ้าหนี้ที่มีหลักประกันกับเจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน

9) มีการกำหนดคำนิยามคำว่า “เจ้าหนี้ในระบบ” ให้มีความชัดเจนเพื่อนำเข้าสู่การแก้ไขกฎหมาย

10) มีอำนาจพิจารณามูลหนี้ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

11) มีอำนาจจัดการ ให้คำปรึกษา และประสานงานกับสถาบันการเงิน

12) มีระบบติดตามผลทุกระยะ

13) มีหลักการว่าลูกหนี้สามารถหลุดพ้นจากหนี้ในระบบได้โดยเด็ดขาดเมื่อได้ปฏิบัติและดำเนินการตามขั้นตอนและแผนงานที่ได้วางไว้

14) มีหน่วยงานฟื้นฟูปรับแนวคิดและวิธีการในการดำรงชีวิตของลูกหนี้

### 2. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้ในระบบ

สำหรับการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนในกรณีหนี้ในระบบนั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากฎหมายและข้อมูลที่เกี่ยวข้องแล้ว ขอเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคประชาชนออกเป็น 4 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) แก้ไขกฎหมายว่าด้วยห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา
- 2) สามารถใช้พยานหลักฐานทุกประเภทเพื่อนำสืบถึงการกู้ยืมหรือมูลหนี้ที่แท้จริงได้
- 3) เปิดช่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องเรียนเกี่ยวกับการทวงหนี้แทนลูกหนี้ได้
- 4) เปิดช่องให้เจ้าหนี้ในระบบเข้าสู่การเป็นเจ้าหนี้ในระบบง่ายขึ้น

หากมีการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแนวทางที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้วทั้งหมดข้างต้น ย่อมเป็นการทำให้ปัญหาหนี้สินนอกระบบทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นปัญหากรณีที่ถูกหนี้นอกระบบถูกเออาร์ดีเอาเปรียบ ปัญหาที่นายทุนเงินกู้นอกระบบบางคนได้รับประโยชน์จากการทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และปัญหาที่การปรับโครงสร้างหนี้ทำให้เกิดภาระทางการคลัง และปัญหาในกรณีที่เกิดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมากต่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เข้าร่วมโครงการ ย่อมจะได้รับการแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบและมีความมั่นคงถาวรตลอดไป อันจะส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจที่ดีในภาพรวมของประเทศทั้งหมด เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนสืบไป

## บรรณานุกรม

- Academic Reform Network Community. (2013). Financing is local securities. Retrieved March 11, 2016, from <http://v-reform.org/v-report/community-finance-is-security/> (in Thai).
- Bank of Thailand. (2002). *Bank of Thailand announcement Tor Por Tor. Sor. Nor Sor. (22) Wor.455/2002 Subject: Adjustment of Non-Performing Loans's interpretation and specification for commercial banks concerning announcements and circulations*. Bangkok: Author. (in Thai).
- Bank of Thailand. (2014). History of debt restructuring. Retrieved March 20, 2016, from <http://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/related/CDRAC/Pages/BgInFoTh.aspx> (in Thai).
- Bank of Thailand, Financial Customer Protection Center. (2014). Financial institution regulated under Bank of Thailand. Retrieved February 15, 2016, from <http://www.1213.or.th/th/aboutfcc/finservices/Pages/FinUnderBOT.aspx> (in Thai).
- Bankruptcy act B.E. 1940*. (in Thai).
- Chokmor, P. (2009). *Public financial institution law*. Bangkok: Ramkhamhaeng University. (in Thai).
- Civil and commercial code*. (n.d). Bangkok: College of Justice, Department of Justice. (in Thai).
- The commercial banking act. B.E. 1962*. (in Thai).
- Debt collection act B.E. 1932*. (in Thai).
- The debt collection act. B.E. 2015*. (in Thai).
- Debt restructuring. (2014). Retrieved March 20, 2016, from <http://en.wikipedia.org/wiki/Debt>
- Kamchatdatsakorn, C. (2014). Debt restructuring form lawyer's perspectives. Retrieved February 10, 2016, from <http://www.siamlaw.co.th/en/na/detail.php?myCheckID=69 &page=9> (in Thai).
- Pipatseritham, K. (1998). *Functions of public finances, allocation, distribution*. Bangkok: Thammasat University. (in Thai).
- Pipatsitee, C. (2005). Debt Restructuring in Thailand. In *National academic forum for Economist Thammasat University Tha Prachan*. Retrieved March 2, 2016, from <http://www.nesdb.go.th/econsocial/>

- macro/tnce/Download/4/Chucheeep.pdf (in Thai).
- Ratanakorn, S. (2008). *Commentary of civil and commercial code: debt*. Bangkok: Niti Bunnakarn. (in Thai).
- Ruangsakul, N., et al. (1987). *Compilation of financial institutions and policy, National economy*. Bangkok. Chulalongkorn University. (in Thai).
- Somran, P. (2006). Legal problems concerning prostitution in massage parlours. *University of the Thai Chamber of Commerce Journal*, 26(3), 95-109. (in Thai).
- Surapat, T. (2002). *Legal issue: Debt restructuring of commercial banks: Case study of rights, duties and obligations of contract parties*. (Unpublished master's thesis). Ramkhamhaeng University, Bangkok. (in Thai).
- Suwannathat, P., et al. (1994). *The compilation of public finance law*. Bangkok: Winyuchon. (in Thai).
- Tanapornphan, R. (1991). *The economy and the role of the Thai government*. Bangkok: Torch Publishing Programme. (in Thai).
- Thailand. Comptroller General's Department. (2014). Guidelines for public informal debt management. Retrieved February 10, 2016, form <http://debtdb.cgd.go.th/DebtExt/> (in Thai).
- Thailand. Fiscal Policy Office, Fiscal and Financial Institution Policy Unit. (2015). Measures to support the Nano-financing. Retrieved February 10, 2016, form <http://www.mof.go.th/home/AnnualReport/58-07-01-NanoFinance.pdf> (in Thai).
- Thailand. Ministry of Finance. (2015). Publication: Summary on demand of debt payment. Retrieved February 10, 2016, form [http://www.mof.go.th/home/projectM/doc/sum\\_actDebt 2558.pdf](http://www.mof.go.th/home/projectM/doc/sum_actDebt 2558.pdf) (in Thai).
- Trakarnsirin, P. (2005). *Public finance*. Chiang Mai: Kanungnij. (in Thai).
- Unfair contract terms act. B.E. 1961*. (in Thai).
- Wiriyaatun, T. (1984). *Capital market and financial market*. 2<sup>nd</sup> ed. Bangkok: Borpitkarnpim. (in Thai).
- Wittayasakpan, N. (2006). *Economic crime: Study of informal debt by Non-Financial institution under debt collection act B.E. 1932*. (Unpublished master's thesis). Chulalongkorn University, Bangkok. (in Thai).