

การบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

มีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจและสังคมอย่างไร

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มีเจตนารมย์ เพื่อที่จะป้องกันสังคมจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราในการกู้ยืมเงิน และเพื่อที่จะส่งเสริมเศรษฐกิจของชาติ เพราะการกู้ยืมเงินนั้นก็เพื่อที่ผู้กู้จะได้นำไปลงทุนประกอบอาชีพอันทำให้มีรายได้พอที่จะแบ่งปันส่งเป็นดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้บ้างและเหลือใช้เป็นทุนต่อไป แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่า พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้บังคับใช้มากกว่า 54 ปี ก็ตามแต่การบังคับใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะมีปัญหาดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาในบทที่ 3 นั้นแล้ว ในบทนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงกรณีหากมีการบังคับใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้อย่างจริงจังแล้วจะมีผลต่อ เศรษฐกิจและสังคมอย่างไร

การบังคับใช้ พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มีผลกระทบต่อ

เศรษฐกิจอย่างไร

การที่จะวิเคราะห์ในปัญหานี้จะกล่าวถึงลักษณะทั่วไปของระบบ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเสียก่อน และกลไกของอัตราดอกเบี้ยทำหน้าที่อย่างไรในระบบ เศรษฐกิจและการที่รัฐจะบังคับใช้ พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา นั้นมีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจอย่างไร จึงแบ่งอธิบายได้ดังนี้

- 4.1 ลักษณะทั่วไปของ เศรษฐกิจ ของประเทศไทย
- 4.2 กลไกของอัตราดอกเบี้ยในระบบ เศรษฐกิจ
- 4.3 การบังคับใช้ พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา มีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจสังคม

อย่างไร

#### 4.1 ลักษณะทั่วไปของระบบ เศรษฐกิจของสังคมไทย

ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น เป็นระบบ เศรษฐกิจแบบผสม (Mixed economy)<sup>1</sup> กล่าวคือ เป็นระบบเศรษฐกิจที่รัฐมีส่วนในกิจกรรมทาง เศรษฐกิจของประเทศหลายประการ เช่น เข้าแทรกแซงหรือควบคุมกิจกรรม เศรษฐกิจบางอย่าง ตลอดจนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เสียเอง แต่กิจกรรมส่วนใหญ่ยังเป็นของเอกชนอยู่<sup>2</sup>

ทั้งนี้ เพราะการที่ปล่อยให้ เอกชนมีสิทธิและ เสรีภาพอย่าง เต็มที่ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า "Laissez faire" นั้น ตามระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยที่รัฐไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเลยนั้น เหมาะสมสำหรับประเทศที่ประชากร เป็นบุคคลที่มีเหตุผล (rational)<sup>3</sup> มีการปฏิบัติตามกติกาและมีความ เป็นธรรม แต่ตามสภาพความเป็นจริงของประเทศต่าง ๆ นั้น จะมีประชากรบางส่วนที่เห็นแก่ตัว และมีการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ดังนั้น ในระบบเศรษฐกิจแบบผสม รัฐจะ เข้ามามีบทบาทในกิจกรรมทาง เศรษฐกิจพอสมควร แต่ในโอกาสเดียวกันสิทธิ เสรีภาพของ เอกชนในการประกอบการผลิตการบริโภคก็ยังคงมีอยู่ในระบบนี้ทั้งรัฐบาล และ เอกชนจะรับผิดชอบร่วมกัน ในการตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไรและผลิตเพื่อใคร โดยพยายามกำหนดขอบเขตของรัฐบาลในการควบคุมส่งเสริมและช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับ เศรษฐกิจโดยตรงนั้น รัฐจะ เข้าควบคุมส่งเสริมและดำเนินงานในกิจกรรมทาง เศรษฐกิจที่มีผลต่อความมั่นคงและ เสถียรภาพทาง เศรษฐกิจ เช่น การควบคุมทางการเงินและ การเครดิตการส่งเสริมและปรับปรุงสถาบันการเงินควบคุมการจัดตั้งและดำเนินงานของสถาบันการเงิน ให้ความช่วยเหลือคนว่างงาน และการสงวนทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

นอกจากนั้น สภาวะ เศรษฐกิจของไทยอยู่ในระดับประเทศกึ่งพัฒนา หรือกำลังพัฒนา (semideveloped nation) และ เพื่อที่จะนำประเทศไปสู่การพัฒนา เศรษฐกิจ (Economic

<sup>1</sup> การแบ่งระบบ เศรษฐกิจนั้นโดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 3 ระบบคือ 1) ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม 2) ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม 3) ระบบเศรษฐกิจแบบผสม ซึ่งบางตำราแบ่งออกเป็น 4 ระบบ โดยเพิ่มระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์เข้าไปด้วย.

<sup>2</sup> จรินทร์ เทศวานิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 46.

development) กล่าวคือ ขบวนการซึ่งนำไปสู่การเพิ่มรายได้แท้จริงของบุคคลของประเทศและการเพิ่มเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ และยาวนาน<sup>1</sup> ซึ่งเรียกว่า เป็นการทำให้มาตรฐาน การครองชีพของบุคคลดีขึ้น อันจะนำไปสู่การอยู่ดีกินดีของประชกรนั้นเอง ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเข้าแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมดังจะ เห็นได้ว่ารัฐได้ออกกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบกิจกรรมทาง เศรษฐกิจของเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เช่น พระราชบัญญัติห้ามค้ากำไรเกินควร พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอก เบี้ยเกินอัตรา เป็นต้น นอกจากนี้รัฐยังเป็นผู้วางนโยบายการเงิน และการคลัง เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะของเศรษฐกิจ และสังคม การพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศนั้น จะต้องมี การส่งเสริมการลงทุนและการออมทรัพย์ ปัจจัยหนึ่งที่ใช้เป็น เครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุนและการออมทรัพย์คือ ดอก เบี้ย ก่อนที่จะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาว่าการบังคับใช้กฎหมายห้าม เรียกดอก เบี้ยมีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจอย่างไรนั้น ควรจะได้กล่าวถึง ดอก เบี้ย เป็นกลไกในระบบ เศรษฐกิจอย่างไร

#### 4.2 กลไกของอัตราดอกเบี้ยในระบบเศรษฐกิจ

##### ก) โครงสร้างของอัตราดอกเบี้ยในทางเศรษฐศาสตร์

ความหมายของอัตราดอกเบี้ยในทางเศรษฐศาสตร์ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หมายถึง ราคาของเงินทุนที่ผู้ให้กู้กับผู้ถูกลงกันในการกู้ยืม เงินในระยะ เวลาใด เวลาหนึ่ง

อัตราดอกเบี้ยในระบบ เศรษฐกิจมีอยู่หลายอัตราทั้งนี้ขึ้นกับต้นทุนของเงิน และ ความต้องการใช้เงินในแต่ละประเภท ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอัตราดอกเบี้ยก็แตกต่างกัน บ้างก็เห็นว่าอัตราดอกเบี้ยถูกกำหนดในตลาดผลผลิตจากความต้องการ เงินทุนเพื่อใช้ลงทุน และปริมาณ เงินออมที่ผู้ออมยินดีจะออม หรือบ้างก็ เห็นว่าอัตราดอกเบี้ยถูกกำหนดในตลาดเงินจากความต้องการถือ เงินของประชาชน และปริมาณ เงินในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ทางการเงินของรัฐก็มีบทบาทกำหนดอัตราดอกเบี้ยในระบบ เศรษฐกิจเช่นกัน ซึ่งในทางปฏิบัติการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในระบบ เศรษฐกิจ อาจถูกปล่อยให้ เคลื่อนไหวขึ้นลงตามภาวะ

<sup>1</sup> วิญญู วิจิตรวาทการ, หลักเศรษฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : เสริมวิทย์ การพิมพ์, 2516), หน้า 112.



การเงิน หรือภาวะ เศรษฐกิจ<sup>1</sup>

ในประเทศที่ระบบการเงินพัฒนาแล้ว อัตราดอกเบี้ยจะเคลื่อนไหวขึ้นลงตามภาวะการเงินและ เศรษฐกิจ เป็นสำคัญ แต่ประเทศที่โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยยังไม่ยืดหยุ่นกับภาวะเศรษฐกิจดีพอ อัตราดอกเบี้ยก็อาจ เป็นปัญหาต่อการปรับตัวทางเศรษฐกิจอยู่บ้าง และในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่นโยบายการเงินของรัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้สอดคล้องกับความเป็นไปทางเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดทั้งอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมโดยเจ้าหน้าที่การเงินของรัฐ ทางด้านอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเดิมอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654 ให้คิดอัตราดอกเบี้ยได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี จนกระทั่งการอาศัยกฎหมายดังกล่าว เริ่มมีปัญหา และไม่สอดคล้องกับภาวะการเงินที่เกิดขึ้น จึงได้ออกพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2523 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์คิดจากผู้กู้ยืมเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้

#### ข) อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงิน

ตลาดเงิน หมายถึงแหล่งเงินกู้ระยะสั้น มีอายุไม่เกิน 1 ปี<sup>2</sup> เครื่องมือทางเครดิตที่ใช้เป็นหลักฐานในการกู้ยืมได้แก่ สัญญากู้ยืมระยะสั้น ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน และตั๋วเงินคลัง วัตถุประสงค์ในการกู้ยืมคือ นำไปใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนใช้เพื่อการบริโภค ตลาดเงินในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

<sup>1</sup> พิศรา ลาภานันท์, "อัตราดอกเบี้ยในระบบเศรษฐกิจไทย" สรุปข่าวธุรกิจ 16 (กันยายน, 2528), หน้า 38.

<sup>2</sup> ธนวรรธน์ พลวิชัย, และคนอื่น ๆ, บทความพิเศษ "ตลาดเงินนอกระบบในประเทศไทย" วารสารเศรษฐกิจธนาคารกรุงเทพ จำกัด 17 (มิถุนายน 2528), หน้า 347.

- 1) ตลาดเงินในระบบ
  - 2) ตลาดเงินนอกระบบ
- ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ต่อไป

ค) การเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ย

ในตลาดเงินระยะสั้นที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน การเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ยจะเป็นไปตามภาวะการเงิน และสภาพคล่องทางการเงิน เป็นสำคัญ ในยามที่เศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญกับภาวะการตกต่ำอย่างปัจจุบัน และการเงินในระบบสถาบันการเงิน โดยเฉพาะระบบธนาคารพาณิชย์ มีสภาพคล่องสูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยโดยทั่วไปควรจะลดลงแต่ปรากฏว่าโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยบางประเภทยังไม่อาจยืดหยุ่นกับภาวะเศรษฐกิจได้อย่างทันการ จึงจะต้องมีการเรียกร้องให้ปรับอัตราดอกเบี้ยเป็นระยะ ๆ เพราะจากแนวความคิดที่ว่าอัตราดอกเบี้ยต่ำจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญทำให้เกิดการขยายตัวทางด้านการลงทุน หรือจะช่วยกระตุ้นให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้

ง) ทฤษฎีของ Kynes เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย

Kynes เป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงมากคนหนึ่ง ได้ให้ทรรศนะว่าอุปสงค์ของเงินตรา และอุปทานของเงินตรา เป็นปัจจัยที่กำหนดอัตราดอกเบี้ย และอัตราดอกเบี้ยเป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดปริมาณการลงทุน เมื่ออุปสงค์และอุปทานของเงินตราเปลี่ยนแปลง จะทำให้อัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงซึ่งจะมีผลกระทบต่อการลงทุนระดับรายได้ ระดับการว่างงาน และระดับราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงไปด้วย<sup>1</sup> ดังนั้นจะเห็นได้ว่าอัตราดอกเบี้ยสูงหรือต่ำนั้น มีผลกระทบต่อการลงทุน และการออมโดยหลัก

จ) อัตราดอกเบี้ยมีผลกระทบต่อการลงทุนและการออมอย่างไร

การลงทุนและการออมมีความสัมพันธ์กันในแง่ที่ว่า เงินออมเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของเงินลงทุน ถ้าประเทศมีเงินออมน้อยไม่เพียงพอที่จะนำไปลงทุนได้ ทำให้การพัฒนา

<sup>1</sup> รัตนา สายคณิต, มทเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2517), หน้า 139.

เศรษฐกิจเกิดความล่าช้า และมีอุปสรรค จนต้องหันไปพึ่งพาประเทศอื่นในด้าน เงินลงทุนซึ่งจะทำให้ประเทศเรา เป็นหนี้สินต่างประเศมากขึ้น

อัตราดอกเบี้ยมีผลต่อการลงทุน เนื่องจากอัตราดอกเบี้ย เป็นต้นทุนของ เงินทุน ที่กู้มากล่าวคือ ผู้ลงทุนจะต้องกู้ยืม เงินมาในการลงทุนประกอบกิจการ ดังนั้นถ้าอัตราดอกเบี้ยสูง แล้วการลงทุนจะมีน้อยลง ซึ่งรัฐบาลใช้มาตรการในการส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ จึงมีมาตรการด้านดอกเบี้ย และปรับโครงสร้างอัตราดอกเบี้ย เพื่อส่งเสริมและกระจายทุนไปในภาค เศรษฐกิจที่เหมาะสม

### 1) อัตราดอกเบี้ยมีอิทธิพลต่อการลงทุนอย่างไร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า อัตราดอกเบี้ยเป็นต้นทุนของ เงินทุนที่กู้มาใช้ใน การลงทุน ซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายพยายามลดระดับอัตราดอกเบี้ยลง เพื่อกระตุ้นการลงทุน ในการนี้ผู้เขียนขอแยกแยะออกให้เห็นว่า ผลของอัตราดอกเบี้ยกระทบต่อการลงทุนอย่างไรบ้าง ซึ่งพอจะแบ่งได้ 2 ทางคือ

- (ก) ต่อปริมาณการลงทุน
- (ข) ต่อประสิทธิภาพของการลงทุน<sup>1</sup>
- (ก) ผลกระทบต่อปริมาณการลงทุน

ตามหลักที่ว่าอัตราดอกเบี้ยต่ำจะ ช่วยกระตุ้นระดับการลงทุนที่ควร จะเป็น (desired investment) ผ่านการรักษาต้นทุนให้ต่ำกว่าปกติ แต่อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเกินไปจะขัดขวางกับการออมในสินทรัพย์ทางการเงินหรือ เงินทุนที่จะนำมาให้กู้ยืม ทำให้การลงทุนที่ควรจะเป็น สูงกว่าการลงทุนที่เกิดขึ้นจริง ๆ (actual investment) การที่จะลดอัตราดอกเบี้ย ให้กู้ยืม เพื่อการลงทุน จะทำให้อัตราการลงทุน เพิ่มขึ้นนั้นต้องมีข้อสมมุติฐานด้วยว่า สามารถหาเงินทุนที่จะนำมาให้กู้ยืม เพื่อการลงทุน เพิ่มขึ้นได้เรื่อย ๆ ด้วย แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ

<sup>1</sup> โรจน์ บุรพา, "อัตราดอกเบี้ย บทบาทในเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนา" วารสารธนาคาร. (สิงหาคม 2527), หน้า 30.

กลไกของตลาดไม่สามารถทำงานของคุณได้อย่างเต็มที่เหมือนในทฤษฎี เพราะมีกฎหมายควบคุมระดับอัตราดอกเบี้ยอยู่ และทำให้การขยายสินเชื่อที่แท้จริงไม่สามารถเกิดขึ้นตามอัตราที่จำเป็นได้<sup>1</sup>

ดังนั้นการลดอัตราดอกเบี้ยอย่างผิดธรรมชาติ และการปันส่วนเครดิตอันเกิดจากความจำกัดของเงินทุนที่จะนำมาให้กู้ยืม มีแนวโน้มที่จะเพิ่มการเอาเงินทุนของตนเองออกมาใช้เพื่อการลงทุน และส่งเสริมให้มีการเติบโตในตลาดสินเชื่อในระบบมากขึ้น เพราะผู้ให้กู้จะได้รับอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าการให้กู้ผ่านตลาดสินเชื่อในระบบ ถึงแม้ว่าตลาดนอกระบบนี้จะมีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่สื่อกลางทางการเงินน้อยกว่าระบบธนาคารพาณิชย์ในระบบ เพราะขนาดการประกอบการเล็กกว่า และมีระดับความเสี่ยงสูงมาก แต่ก็นับว่าดีกว่าจะปล่อยกู้ โดยได้รับอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมาก ๆ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้ตามทฤษฎีแล้วการลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมจะเป็นการกระตุ้นการลงทุนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้วไม่อาจเป็นได้ตามที่คาดหมาย เนื่องจากเกิดปัญหาตามมาดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ แทนที่จะเป็นการขยายและกระตุ้นการลงทุน แต่กลับเป็นตรงกันข้าม เนื่องจากต้นทุนมีจำกัด และผลที่ติดตามมาคือผู้กู้จะต้องใช้บริการจากตลาดเงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมากนั่นเอง เพราะเมื่ออัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมต่ำแล้วอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในระบบก็จะต่ำด้วย ประชาชนจึงไม่นำเงินมาฝากธนาคารพาณิชย์ และจะนำไปลงทุนในตลาดนอกระบบที่ให้อัตราผลตอบแทนสูงกว่า ดังนั้นการลงทุนจะมีปริมาณมากน้อยเพียงใดนั้นจะต้องเป็นไปตามกลไกของตลาด แต่อย่างไรก็ตามรัฐสามารถควบคุมและกระตุ้นให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นได้ในช่วงระยะสั้นเท่านั้น เช่น การลงทุนภาคกิจการ เป็นต้น เพราะเป็นการลงทุนช่วงสั้น ดังนั้นนโยบายการลดอัตราดอกเบี้ยของรัฐจึงเป็นนโยบายที่จะช่วยเหลือผู้ประกอบการทางกิจการได้

(ข) ผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการลงทุน

การเติบโตของการลงทุนไม่ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณการลงทุนเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับคุณภาพ หรือประสิทธิภาพของการลงทุนด้วย แต่ประสิทธิภาพของการลงทุนเป็นการ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน .

วัดที่ค่อนข้างยาก ได้มีการพยายามวัด เช่นกันโดยให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยกำหนด ปริมาณการลงทุน ณ ระดับหนึ่ง

ใน เศรษฐกิจที่ใช้กลไกของตลาดเป็นหลัก อัตราผลตอบแทนภาคเอกชน มักจะ เป็น เครื่องนำทางสำคัญในการตัดสินใจลงทุน ซึ่งอาจจะแตกต่างจากอัตราผลตอบแทนทาง สังคม (Social rate of return) เจ้าหน้าที่ทางการเงินของประเทศ จึงมักจะ เข้าบริหาร อัตราดอกเบี้ยและการจัดสรรเครดิต เพื่อลดระดับความแตกต่างดังกล่าว ด้วยการลดระดับอัตรา ดอก เบี้ยให้ต่ำกว่าควบคู่กับจัดสรรเครดิต เฉพาะกรณีความสำเร็จของนโยบาย เหล่านี้ขึ้นอยู่กับความ สามารถของผู้กำหนดนโยบายในอันที่จะกำหนดภาค เศรษฐกิจที่มีความสำคัญอย่างถูกต้องและ สามารถควบคุมการให้ เงินทุนได้อย่างแท้จริง

แต่อย่างไรก็ตามประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายรวมทั้งประเทศ อุตสาหกรรมจะควบคุมอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศมากกว่าจะปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเคลื่อนไหว ตามแรงกดดันของตลาด การตัดสินใจว่าอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมควรจะเป็นอย่างไร จึงถือ เป็นหัวใจของผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เพราะได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า เมื่ออัตราดอกเบี้ยอยู่ใน ระดับที่ต่ำกว่าอัตราตลาดจะมีแนวโน้มทำให้การออมทางการเงินลดลง และ เงินทุนที่จะนำไปให้กู้ ยืมแก่นักลงทุนก็จะลดลงตามไปด้วย และถึงแม้ว่าการลงทุนจะสามารถหา เงินจากแหล่ง เงินทุน อื่น ๆ ได้นอกจากตลาดเงินในระบบ แต่ประสิทธิภาพของการลงทุนจะมีแนวโน้มลดลง เพื่อยึด ตลาดเงินนอกระบบ เข้ามาทำหน้าที่ เป็นสื่อกลางทางการเงิน

ดังนั้นการปรับอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับที่ควรจะเป็นนั้นไม่ใช่ เรื่องที่จะทำได้โดยง่าย เพราะการปฏิรูประบบอัตราดอกเบี้ยจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่าง เด็มที่และมีการประสานงานร่วมกับนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายด้านอัตรา แลกเปลี่ยน เพื่อหลีกเลี่ยงการไม่ลงรอยระหว่างอุปสงค์ และอุปทานในตลาดการเงิน การเคลื่อน ย้ายเงินทุนในลักษณะที่ไม่พึงปรารถนา อันจะเกิดภาวะล้มละลายอย่างกว้างขวาง ในบริษัทที่มี หนี้สินพอกพูนมากและในระบบธนาคารเอง ซึ่งจะ เป็นภัยต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

## 2) อัตราดอกเบี้ยมีอิทธิพลต่อการออมอย่างไร

สำหรับการออมนั้น อัตราดอกเบี้ย เป็นมาตรการอันหนึ่งในการเร่งระดม



เงินออมจากประชาชน เพื่อรัฐจะได้จัดการนโยบายการลงทุนได้กล่าวคือ เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูง ประชาชนจะนำเงินฝากสถาบันการเงิน เพื่อหวังที่จะได้รับอัตราดอกเบี้ยสูง แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูง ดอกเบี้ยเงินกู้ก็ย่อมสูงขึ้นตามไปด้วย และเมื่ออัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงแล้วจะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และกำลังซื้อของประชาชนลดลง สินค้าที่ผลิตออกมาจะมีราคาสูงขึ้น และเงินออมก็จะลดลง ทั้งนี้ เพราะอัตราดอกเบี้ยเป็นตัวกำหนดความเต็มใจในการออมทรัพย์และความต้องการให้กู้ยืมเงินของนายเงินในประเทศ ซึ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงิน และอัตราเงินเพื่อที่คาดว่า จะ เป็นไป แล้ว อัตราดอกเบี้ยยังเป็นตัวกำหนดการจัดสรรเงินออมไปสู่สินทรัพย์ทางการเงิน และสินทรัพย์อื่น ๆ ระหว่างภายในและต่างประเทศอีกด้วย

อัตราดอกเบี้ยมีอิทธิพลต่อการออม ซึ่งมีผลในการพัฒนาประเทศ เพราะกลยุทธในการพัฒนาประเทศที่พึ่งพิงอยู่กับการระดมเงินออกมาเป็นปัจจัยในการลงทุนนี้เองมีส่วนทำให้รัฐบาลต้องสร้างแรงจูงใจในด้านราคา และที่ไม่ใช่ราคากระตุ้นการออมทรัพย์ซึ่งยังไม่มีข้อสรุปแน่นอนว่าอัตราดอกเบี้ยมีอิทธิพลต่อปริมาณการออมมากน้อยเพียงใด ในบางประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้ปานกลาง ประชากรส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินต่อเนื่อง กระนั้นก็ตามจากการศึกษาในประเทศทางเอเชียและละตินอเมริกาพบว่า การออมมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นตามอัตราดอกเบี้ย โดยเฉพาะ เมื่ออัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงเป็นบวก<sup>1</sup>

ฉ) อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินในระบบและตลาดเงินนอกระบบ

1) ความหมายและขอบข่ายของตลาดเงินในระบบและตลาดเงินนอกระบบ

ดังที่ได้กล่าวถึงตลาดเงินแล้ว หมายถึงแหล่งกู้ระยะสั้น มีอายุการกู้ไม่เกิน 1 ปี ซึ่งตลาดเงินในประเทศไทยเราได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ตลาดเงินในระบบ

ข. ตลาดเงินนอกระบบ

<sup>1</sup> โรจน์ บุรพา, "เรื่องเดียวกัน", หน้า 28.

(ก) ตลาดเงินในระบบ (Organized Money Market) หมายถึง แหล่งกู้ยืมเงินที่ดำเนินการโดยสถาบันการเงินที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมีระเบียบ กฎเกณฑ์ปฏิบัติอย่างชัดเจน ตามที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้น ๆ เจ้าหน้าที่หรือรัฐบาลสามารถจะควบคุมดูแลได้อย่างใกล้ชิด<sup>1</sup>

สถาบันการเงินที่สำคัญในประเทศไทย ได้แก่

1. ธนาคารพาณิชย์ เช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคาร  
กสิกรไทย จำกัด

2. บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์

3. บริษัท ประกันชีวิต

4. สหกรณ์การเกษตร

5. สหกรณ์ออมทรัพย์

6. โรงรับจำนำ

7. บริษัท เครดิตฟองซิเอร์

8. ธนาคารออมสิน

9. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

10. บริษัท เงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

11. ธนาคารอาคารสงเคราะห์

12. สำนักงานอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(ข) ตลาดเงินนอกระบบ หมายถึงแหล่งกู้ยืมที่เกิดขึ้นเองตามความจำเป็น และความต้องการของสิ่งแวดล้อม ระเบียบกฎเกณฑ์ หรือข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างนายทุน (ผู้ให้กู้) กับลูกค้า (ผู้กู้) ฉะนั้นจึงมีความยืดหยุ่นมาก และมักจะไม่เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย ดังนั้น เงินทุนก็เคลื่อนย้ายอยู่ในตลาดนอกระบบ มักจะถูกโอนจากผู้ให้กู้ไปสู่ผู้กู้ โดยไม่ผ่านสถาบันการเงิน ประกอบกับไม่มีกฎหมายฉบับใดระบุว่าตลาดเงินนอกระบบเป็นสถาบันการเงิน เจ้าหน้าที่ทางการเงิน หรือรัฐบาลจะเข้าไปตรวจสอบ ควบคุมการดำเนินงาน

<sup>1</sup> ธนวรรธน์ พลวิชัย และคนอื่น ๆ. "เรื่องเดียวกัน". หน้า 347.

อย่างใกล้ชิดไม่ได้ เงินทุนที่เคลื่อนย้ายอยู่ในตลาดเงินนอกระบบมีหลายรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น การให้กู้ยืมธรรมดา การเล่นเกมต่าง ๆ เช่น แชร่น้ำมัน แชร่ลูกโซ่ แชร่ดอกหัด แชร่ดอกตาม ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของคนในกลุ่มนั้น ๆ<sup>1</sup>

(1) ลักษณะที่สำคัญของตลาดเงินนอกระบบโดยทั่วไป

1. ไม่มีการบันทึกรายการสินเชื่อที่แน่นอน เหมือนสถาบันการเงิน ผู้ประกอบธุรกิจรับฝากเงินจากประชาชน และให้กู้ยืมไปลงทุน เช่น ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ เป็นต้น กฎหมายบังคับให้ประกาศงบการเงินให้มหาชนได้ทราบถึงฐานะการเงินของสถาบันนั้น ๆ จึงต้องมีการบันทึกข้อมูลการให้สินเชื่อที่ถูกต้อง เพื่อประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ส่วนสินเชื่อในระบบนั้น ไม่มีกฎหมายบังคับที่รัดกุม ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะหาข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณ หรือ แหล่งสินเชื่อที่แน่นอนได้ เราทำได้อย่างมากก็แค่ประมาณเอาเท่านั้น ตรงข้ามกับสถาบันการเงิน ซึ่งมีตัวเลขแสดงความเคลื่อนไหว และปริมาณธุรกิจประจำวัน

2. ขนาดของตลาดเงินนอกระบบจะแตกต่างกันตามสภาพ เศรษฐกิจ กล่าวคือ ถ้าเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือประเทศที่กำลังพัฒนา ตลาดเงินนอกระบบจะมีขนาดใหญ่ และมีความสำคัญมาก ในทางตรงข้าม ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีตลาดเงินนอกระบบน้อย เนื่องจากประชาชนรู้จักใช้สถาบันการเงินในระบบได้มาก สำหรับในประเทศไทย ตลาดเงินนอกระบบในชนบทที่มีธุรกิจการค้าขนาดเล็กมีความสำคัญมากกว่าในเมืองซึ่งมีธุรกิจการค้าขนาดใหญ่

3. ไม่มีรูปแบบที่แน่นอนในการปฏิบัติ เช่น การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์จะต้องมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่ยุ่งยากพอสมควรในการที่จะขอกู้ยืม แต่การกู้ยืมจากตลาดเงินนอกระบบนั้น ถึงแม้ว่าคำตอบแทนในการกู้ยืมหรือที่เรียกกันว่า ดอกเบี้ย จะค่อนข้างสูง แต่ขั้นตอนต่าง ๆ ในการกู้ยืมก็ไม่ยุ่งยากนัก และอาจจะกู้เงินโดยไม่ต้องทำสัญญาเลยก็ได้ เพียงแต่ตกลงกันด้วยวาจา

4. ไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ เช่น การกู้ยืมจากตลาดเงินนอกระบบไม่มีกำหนดเวลาในการให้กู้ยืม ไม่มีวันหยุด ไม่มีวันเสาร์อาทิตย์ สามารถกู้ยืมได้ตลอดเวลาซึ่งผิดกับตลาดเงินในระบบที่ต้องมีเวลาเปิดปิด มีวันหยุด

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 348.

๕. การให้กู้ยืมกระทำได้โดยไม่ผ่านสถาบันการเงิน สามารถกู้ยืมได้โดยตรงคือจากผู้ให้กู้ถึงผู้ขอกู้เลย อัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูงทั้งนี้ เพราะต้องเสี่ยงหนี้สูญ

(2) บทบาทของตลาดเงินนอกระบบ

ประชากรในประเทศไทยส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตร และมีฐานะความเป็นอยู่ค่อนข้างจะยากจน รัฐบาลและสถาบันการเงินให้ความช่วยเหลือทางการเงินไม่เพียงพอแก่ความต้องการ เช่น การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย จึงทำให้ตลาดเงินนอกระบบกลายเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญอย่างมาก สำหรับสภาพเศรษฐกิจเช่นนี้ แหล่งเงินกู้ในตลาดเงินนอกระบบที่สำคัญ ได้แก่ พ่อค้า เพื่อน ญาติ เจ้าของที่ดิน เป็นต้น

จากการสำรวจของกระทรวงเกษตร เมื่อปี 2515 พบว่าเกษตรกรกู้ยืมจากตลาดเงินนอกระบบถึงร้อยละ 72.2 ของจำนวนเกษตรกรทั้งหมด แหล่งเงินกู้ที่สำคัญของเกษตรกร คือ เพื่อนบ้านคิดเป็นร้อยละ 25.2 ของเกษตรกรทั่วประเทศ ส่วนการเป็นหนี้นั้นปรากฏว่าเกษตรกรมีหนี้สินต่อพ่อค้ามากที่สุดถึงร้อยละ 24 ของจำนวนหนี้สินทั้งหมด

ทางด้านเศรษฐกิจในเมือง ตลาดเงินนอกระบบก็มีบทบาทสำคัญอยู่ไม่น้อย แม้ว่าในเมืองจะมีสถาบันการเงินมากก็ตาม ในวงการธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม ขนาดย่อม หรือว่าของส่วนบุคคล โดยมีการกู้ยืมจากญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน การเล่นแชร์ และจากนายทุนเงินกู้ต่าง ๆ

การที่ตลาดเงินนอกระบบมีบทบาทต่อเศรษฐกิจในปัจจุบัน ก็เนื่องมาจากตลาดเงินในระบบไม่สามารถตอบสนองความต้องการทั้งการเงิน และการบริการได้อย่างเพียงพอ

สาเหตุที่ตลาดเงินนอกระบบในประเทศไทยยังยืนหยัดอยู่ได้ และยังสามารถขยายตัวได้อย่างกว้างขวางรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะ

1. สถาบันการเงินอยู่ห่างไกลจากผู้ต้องการใช้เงิน ในขณะที่ตลาดเงินนอกระบบ เช่น นายทุนเงินกู้ต่าง ๆ มีอยู่ทุกหนทุกแห่ง

2. การกู้จากตลาดเงินนอกระบบไม่มีความยุ่งยาก เช่น ไม่ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตามกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ เหมือนตลาดเงินในระบบ ต้องการกู้เมื่อไร กู้ได้อย่างรวดเร็ว

3. การจ่ายเงินชำระหนี้ มีความยืดหยุ่นได้มากกว่าตลาดเงินในระบบ หมายถึงการผ่อนชำระหนี้สามารถผ่อนได้

4. การกู้ยืมเงินจากตลาดนอกระบบ ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพียงแต่ทำสัญญาด้วยวาจาหรือทำหนังสือสัญญาขึ้นมา 1 ฉบับก็สามารถกู้ยืมได้ ไม่เหมือนการกู้จากสถาบันการเงินที่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

5. การกู้จากตลาดเงินนอกระบบอาศัยความเชื่อใจกัน โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบสินทรัพย์ เหมือนตลาดเงินในระบบ

6. ผลตอบแทนในการนำเงินไปปล่อยให้กู้ในตลาดเงินนอกระบบกู้ในอัตราที่สูงจึงจูงใจให้ผู้กู้เงินมาปล่อยให้กู้ในตลาดเงินนอกระบบมาก ทำให้ปริมาณเงินกู้ในตลาดเงินนอกระบบมากเพียงพอแก่ความต้องการ เช่น การเล่นแชร์ต่าง ๆ นับได้ว่าเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูง คนส่วนใหญ่นิยมทำให้วงแชร์ต่าง ๆ ขยายวงกว้างออกไปอย่างรวดเร็ว

### (3) ความสัมพันธ์ของตลาดเงินในระบบกับนอกระบบ

ตลาดเงินในระบบถึงแม้ว่าจะมีอยู่ทั่วไป แต่ก็ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ แม้ว่าตลาดเงินนอกระบบและในระบบจะมีความแตกต่างกันในทางนิติบัญญัติ แต่ในทางพฤตินัยแล้ว ยังต้องพึ่งพากันและกัน

โดยปกติผู้ที่มีเครดิตดีนั้นสามารถกู้ยืมเงินจากตลาดเงินในระบบในอัตราดอกเบี้ยที่ถูกแล้วนำมาปล่อยให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่แพงในตลาดเงินนอกระบบ ในตลาดเงินนอกระบบหลายแห่งที่มีคนที่อยู่ในตลาดเงินในระบบได้ทำหน้าที่เป็นคนกลางเชื่อมโยงตลาดเงินในระบบและนอกระบบ โดยยอมเสี่ยงแทนสถาบันการเงิน เพื่อหวังดอกเบี้ยที่มากกว่า เพราะบางครั้งสถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อกันโดยไม่ได้ตรวจสอบและติดตามอย่างใกล้ชิดว่าลูกค้าจริง ๆ แล้วนั้น กู้เงินไปทำอะไร แล้วยังมีพ่อค้าขายส่งและปลีกหลายคนที่อาศัยเงินกู้จากตลาด

เงินในระบบมาให้เครดิตในการผ่อนส่งสินค้าของตนเองกับลูกค้า ที่ยิ่งไปกว่านั้นบางคนยังอาศัย  
เงินทุนหรือวงเงินโอ.ดี. มาเล่นแชร์ในตลาดเงินนอกระบบ เสียอีก

การใช้เช็คในระบบธนาคารได้เป็นเครื่องมือสำคัญที่วงแชร์ได้ใช้  
เป็นหลักประกันในการส่งแชร์แทนการใช้บุคคลค่าประกัน นอกจากนั้นยังมีการให้กู้ยืมโดยใช้เช็ค  
ลงวันที่ล่วงหน้าเป็นประกันโดยผู้กู้ออกเช็คล่วงหน้าให้ไว้เป็นประกันในการกู้เงินในอัตราร้อยละ  
2-2.5 ต่อเดือน แล้วนำเงินออกให้ผู้ประกอบการรายย่อยหรือผู้เก็งกำไรในตลาดสินค้าผู้ต่อใน  
อัตราร้อยละ 3-4 ต่อเดือน

อย่างไรก็ตามไม่ว่าปริมาณเงินทุนเวียนในตลาดเงินนอกระบบจะ  
มีมากน้อยแค่ไหนก็ตาม แต่เงินจำนวนหนึ่งก็ยังนำไปฝากอยู่ในตลาดเงินในระบบอยู่ดี

ความสัมพันธ์ของตลาดเงินนอกระบบและในระบบจึงมีทั้งด้านสินเชื่อ  
และด้านการรับฝากเงิน

ความสัมพันธ์ระหว่างตลาดเงินในระบบกับตลาดเงินนอกระบบ  
ดังกล่าวข้างต้นนั้น ในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในด้านรับฝากและบริการให้สินเชื่อดังรูปแบบ  
ต่าง ๆ ต้องอาศัยตัวกลางในการดำเนินการทั้ง 2 ตลาด ซึ่งตัวกลางของตลาดเงินในระบบนั้น  
ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน ธนาคารออมสิน เป็นต้น จะเป็นตัวกลางในการระดมเงิน  
จากผู้ฝากแล้วจึงนำเงินเหล่านั้นไปปล่อยให้ผู้กู้ ตัวกลางของตลาดเงินนอกระบบ ได้แก่ หอการค้าที่  
ปล่อยเงินกู้ นายทุน เท้าแชร์

ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์จะเป็นแบบประกอบกัน ทั้งพาอาศัยกัน กล่าว  
คือตลาดเงินนอกระบบจะเป็นตัวช่วยส่งเสริมตลาดเงินในระบบโดยการที่ตัวกลางในตลาดนอก  
ระบบกู้เงินจากในระบบเพื่อนำไปปล่อยให้ผู้กู้ต่อหนึ่ง ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กู้จากตลาดใน  
ระบบและเมื่อได้รับผลตอบแทนจากนอกระบบ ตัวกลางเหล่านั้นก็อาจจะนำมาฝากไว้กับตลาดเงิน  
ในระบบ โดยเปิดโอ.ดี. และเจ้าหน้าที่และลูกหนี้จะใช้ประโยชน์จากเช็คของธนาคารพาณิชย์ เพื่อ  
ความสะดวกในการชำระหนี้ หรือปล่อยให้ผู้กู้ ทำให้ปริมาณเงินฝากของตลาดในระบบมีจำนวน  
มากขึ้น ความสัมพันธ์ในอีกลักษณะหนึ่งก็คือ ความสัมพันธ์ทางด้านทดแทนกัน ปัจจัยที่มีบทบาทต่อ  
ความสัมพันธ์ดังกล่าวคือ อัตราดอกเบี้ย ความเสี่ยง และอุปทานในการให้กู้ยืม

อัตราดอกเบี้ย จะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญคือ ถ้าอัตราดอกเบี้ยในตลาดหุ้นสูง เงินทุนก็จะไหลเข้าสู่ตลาดนั้น (ในด้านการรับฝากเงิน) เช่น ตลาดเงินในระบบให้ดอกเบี้ยเงินฝากร้อยละ 13-15 ต่อปี ในขณะที่ตลาดเงินนอกระบบมีผลตอบแทนด้านการรับฝาก เช่น แชร่น้ำมันร้อยละ 6.5-7.5 ต่อเดือน (หรือร้อยละ 78-90 ต่อปี) ประชาชนก็หันไปฝากไว้กับตลาดเงินนอกระบบมากขึ้น เพราะนอกจากจะได้รับผลตอบแทนสูงแล้วยังได้รับเป็นประจำทุกเดือนอีกด้วย

ความเสี่ยงก็เป็นตัวแปรอีกตัวหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ ซึ่งความเสี่ยงในตลาดเงินนอกระบบสูงกว่า ทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจก็จะหันมาฝากในตลาดเงินในระบบมากขึ้น ในทำนองตรงกันข้าม ถ้าตลาดเงินในระบบไม่มีความมั่นคงพอ ก็จะทำให้เงินไหลออกสู่ตลาดนอกระบบมากขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าความเสี่ยงอย่างไหนจะมีมากกว่ากัน แต่ถ้าความเสี่ยงของตลาดเงินนอกระบบมีมากกว่าในระบบ คนที่ชอบความเสี่ยงโดยหวังผลตอบแทนสูงก็จะลงทุนในตลาดนอกระบบ ส่วนคนที่ไม่ชอบเสี่ยงโดยหวังผลตอบแทนน้อยแต่แน่นอนก็จะลงทุนในตลาดเงินในระบบ ถ้าความเสี่ยงพอ ๆ กัน คนก็จะหันมาลงทุนในตลาดนอกระบบมากขึ้น เป็นต้น

#### (4) การกู้ยืมของธุรกิจจากตลาดเงินนอกระบบ

แม้ว่าทางการจะให้ความสนใจในปริมาณธุรกิจมากกว่าพฤติกรรมของการกู้ยืม เงินทุนในตลาดเงินนอกระบบที่ค่อนข้างมากก็ตาม แต่ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมของธุรกิจห้างร้านต่าง ๆ หรือแม้แต่การกู้ยืมของคนยากจนเพื่อใช้ในการบริโภค เช่น การกู้ยืมจากแขกตามตลาด เป็นต้น ยังเป็นสิ่งที่มืดมิด ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางด้านอัตราดอกเบี้ยที่คิดในการให้กู้ยืม และจำนวนเงินที่หมุนเวียนอยู่ในตลาด อย่างไรก็ตามความสนใจในพฤติกรรมการกู้ยืมในตลาดเงินนอกระบบได้มีมานานแล้ว ราวปี พ.ศ. 2513 ได้มีการสอบถามธุรกิจประเภทต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพฯ-ธนบุรี ถึงแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินธุรกิจ โดยเป็นความร่วมมือกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ จากการสอบถามธุรกิจประเภทต่าง ๆ ทั้งหมด 1,070 รายจากจำนวนธุรกิจทั้งหมด 44,977 ราย พบว่ากว่าร้อยละ 80 ของกิจการที่สำรวจต้องอาศัยแหล่งเงินทุนจากตลาดเงินนอกระบบ โดยธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ร้อยละ 50 กู้ยืมจากตลาดเงินประเภทนี้



ตารางที่ 1.<sup>1</sup> การสำรวจเครดิตในที่ชุมชน แหล่งที่มาของทุนหมุนเวียน จำนวนธุรกิจและประเภทธุรกิจ

| ชนิดของธุรกิจ      | รวม   |        | เจ้าของธุรกิจ |        | ครอบครัวหรือเพื่อน |        | ธนาคารพาณิชย์ |        | วงษ์  |        | เป็นการจับขึ้น ๆ |        | อื่น ๆ |
|--------------------|-------|--------|---------------|--------|--------------------|--------|---------------|--------|-------|--------|------------------|--------|--------|
|                    | จำนวน | ร้อยละ | จำนวน         | ร้อยละ | จำนวน              | ร้อยละ | จำนวน         | ร้อยละ | จำนวน | ร้อยละ | จำนวน            | ร้อยละ |        |
| อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ | 81    | 100    | 14            | 28.56  | 6                  | 13.11  | 30            | 48.11  | -     | -      | 3                | 4.8    | 8      |
| อุตสาหกรรมขนาดกลาง | 888   | 100    | 85            | 9.60   | 237                | 29.12  | 188           | 28.2   | 138   | 20.07  | 18               | 2.8    | 17     |
| อุตสาหกรรมขนาดเล็ก | 4000  | 100    | 125           | 3.04   | 1800               | 43.8   | 175           | 8.1    | 1778  | 43.3   | -                | -      | 28     |
| ขายส่ง             | 1850  | 100    | 50            | 3.2    | 650                | 35.48  | 650           | 35.48  | 200   | 12.6   | 200              | 18.9   | -      |
| ขายปลีกขนาดใหญ่    | 7000  | 100    | 200           | 2.83   | 3030               | 43.67  | 1150          | 16.4   | 2450  | 38.1   | 150              | 2.1    | -      |
| ขายปลีกขนาดเล็ก    | 21300 | 100    | 1800          | 4.78   | 14800              | 46.3   | -             | 1.4    | 13750 | 43.8   | 1800             | 4.8    | -      |
| บริการชุมชน        | 300   | 100    | 75            | 28     | 100                | 50.0   | 25            | 8.3    | 50    | 18.6   | -                | -      | -      |
| รวม                | 44877 | 100    | 2025          | 4.50   | 20295              | 44.78  | 2315          | 6.16   | 18280 | 40.82  | -                | -      | -      |

อีกกรณีหนึ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาขนาดของตลาดเงินนอกระบบก็คือ ในปี 2524 ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยได้เคยสำรวจภาวะการลงทุนและสินเชื่อของชาวไร่ร้อยละ ในเขตจังหวัดนครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชลบุรี และระยอง พบว่าชาวไร่ร้อยละในเขตจังหวัดดังกล่าวกว่าร้อยละ 50 อาศัยเงินทุนจากญาติ เพื่อน พ่อค้า โรงงานน้ำตาล และหัวหน้าโคเวต้า ร้อยละ 48.9 กู้ยืมจากธนาคารร้อยละ 0.4 กู้ยืมจากสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกร แสดงให้เห็นว่า ขนาดของตลาดเงินนอกระบบยังมีความสำคัญมากกว่ากึ่งหนึ่งในหมู่ของชาวไร่ร้อยละ ซึ่งจัดว่าเป็นกลุ่มเกษตรกรซึ่งมีอำนาจการต่อรองค่อนข้างสูง ฉะนั้นกลุ่มเกษตรกรอื่น ๆ คงต้องอาศัยหรือพึ่งพิงเงินทุนจากตลาดเงินนอกระบบในสัดส่วนที่สูงกว่านี้

จากการศึกษาข้อเขียนต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับตลาดเงินนอกระบบพบว่า การกู้ยืมเงินนอกระบบมีบทบาทค่อนข้างสูงมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา แม้ในปัจจุบันซึ่งสถาบันการเงินมีบทบาทในการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจไม่น้อยก็ตาม แต่การกู้ยืมเงินในตลาดเงินนอกระบบก็ยังคงมีความสำคัญค่อนข้างมาก การที่เงินกู้ยืมในตลาดเงินนอกระบบมีความสำคัญต่อธุรกิจดังกล่าว เนื่องจากตลาดเงินนอกระบบมีความสามารถในการตอบสนองความต้องการเงินกู้ของธุรกิจได้ค่อนข้างรวดเร็ว ผู้กู้และผู้ให้กู้ส่วนใหญ่จะรู้จักมักคุ้นกันเป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นเพื่อน

<sup>1</sup> เศษสตางค์ "ความทรุดโทรมของตลาดเงินนอกระบบความผิดของใคร"



ญาติ พี่น้อง หรือคนที่เคยติดต่อดูธุรกิจกันมาก่อน ทำให้เจ้าของเงินทุนฐานะการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอกู้ เป็นอย่างดี รวมทั้งฐานะและข้อจำกัดของสังคมของกันและกันอีกด้วย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ จึงไม่ยุ่งยากซับซ้อน และในหลาย ๆ กรณี การกู้ยืมไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้อีกด้วย แม้ว่าระยะเวลาการให้กู้จะค่อนข้างสั้นก็ดี

ขณะที่การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์เต็มไปด้วยพิธีกรรม โดยในการกู้ยืมแต่ละครั้ง นอกจากต้องมีหลักทรัพย์เป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นหลักประกันในการกู้แล้วยังต้องอาศัยระยะเวลาการอนุมัติอีกด้วย โดยเฉพาะกรณีทวงเงินกู้ยืมเกินอำนาจผู้จัดการสาขา ผู้จัดการสาขา ก็ต้องเสนอผ่านสำนักงานใหญ่พิจารณาอีกทีก่อน ยกเว้นสำหรับการกู้ของนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดเป็นพิเศษกับผู้บริหารธนาคาร

จากความยุ่งยากในการกู้ยืมดังกล่าวทำให้ธุรกิจจำนวนไม่น้อยที่ต้องอาศัยเงินทุนจากการกู้ยืมในตลาดนอกระบบ เช่น การเล่นแชร์ และขายลดเช็ค เป็นต้น

ธุรกิจที่ต้องอาศัยเงินจากตลาดเงินนอกระบบต้องมีความสามารถพิเศษเฉพาะตัวในการปรับฐานะการเงินหมุนเวียนเพียงพอ เพื่อมิให้เผชิญกับปัญหาขาดทุน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2. <sup>1</sup> แหล่งที่มาของเงินทุน ในการปลูกอ้อย

|                          | หน่วย : ล้านบาท |            |           |         |          |         |         |         |               |
|--------------------------|-----------------|------------|-----------|---------|----------|---------|---------|---------|---------------|
|                          | นครปฐม          | สุพรรณบุรี | กาญจนบุรี | ราชบุรี | เพชรบุรี | ประจวบฯ | ชลบุรี  | ระยอง   | รวม 8 จังหวัด |
| ญาติ                     | 0.10            | 0.337      | 1.400     | 0.302   | -        | 0.288   | 2.500   | -       | 4.837         |
|                          | (0.11)          | (8.45)     | (1.15)    | (2.98)  | -        | (1.89)  | (8.97)  | -       | (2.51)        |
| เพื่อน                   | 0.085           | 0.314      | 5.480     | 0.321   | 0.098    | 0.850   | 0.840   | 0.510   | 8.498         |
|                          | (0.90)          | (7.87)     | (4.48)    | (3.15)  | (14.72)  | (5.88)  | (3.02)  | (12.88) | (4.41)        |
| พ่อค้า                   | 1.028           | 0.432      | 8.640     | 0.282   | -        | 1.214   | 3.237   | 0.285   | 15.116        |
|                          | (11.21)         | (10.82)    | (7.07)    | (2.77)  | -        | (8.40)  | (11.62) | (7.20)  | (7.85)        |
| โรงงานน้ำตาล             | 8.500           | 1.288      | 43.840    | 4.850   | 0.032    | 50.50   | 5.211   | 1,580   | 87.921        |
|                          | (71.07)         | (31.78)    | (35.71)   | (45.85) | (4.91)   | (34.95) | (18.71) | (37.50) | (35.30)       |
| หัวหน้าไร่อ้อย           | 0.338           | 0.074      | 0.578     | 0.038   | 0.004    | 0.200   | -       | -       | 1.232         |
|                          | (3.88)          | (1.85)     | (0.74)    | (0.38)  | (0.60)   | (1.38)  | -       | -       | (0.64)        |
| ธนาคารพาณิชย์            | 0.900           | 1.320      | 81.810    | 4.513   | 0.218    | 6.030   | 18.042  | -       | 92.118        |
|                          | (8.84)          | (33.08)    | (50.41)   | (44.31) | (33.13)  | (41.73) | (57.58) | -       | (47.88)       |
| ธนาคารเพื่อ<br>การเกษตรฯ | 0.290           | 0.148      | 0.438     | 0.085   | 0.185    | 0.810   | 0.015   | 0.050   | 1.978         |
| และสหกรณ์                | (3.17)          | (3.73)     | (0.38)    | (0.84)  | (25.31)  | (5.81)  | (0.064) | (1.28)  | (1.03)        |
| สหกรณ์การเกษตร           | -               | 0.045      | 0.413     | 0.014   | 0.140    | -       | 0.140   | 0.050   | 0.878         |
|                          | (-)             | (1.13)     | (0.34)    | (0.14)  | (21.47)  | -       | (0.050) | (1.28)  | (0.35)        |
| กลุ่มเกษตรกร             | -               | 0.050      | 0.020     | -       | -        | 0.007   | -       | -       | 0.077         |
|                          | (-)             | (1.25)     | (0.02)    | -       | -        | (0.048) | -       | -       | (0.04)        |
|                          | 9.148           | 3.990      | 122.217   | 10.188  | 0.652    | 14.449  | 27.858  | 3.980   | 192.480       |
|                          | (100)           | (100)      | (100)     | (100)   | (100)    | (100)   | (100)   | (100)   | (100)         |

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

(5) ตลาดเงินนอกระบบมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไร<sup>1</sup>

ประเทศไทย เป็นประเทศที่กำลังพัฒนามีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ประชากรมากกว่าร้อยละ 70 ทำการผลิตอยู่ในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ในขั้นปฐม การพัฒนาประเทศจึงเป็นสิ่งที่สำคัญซึ่งต้องอาศัยการพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้มีความมั่นคง รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้เน้นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้วกว่า 20 ปี แผนพัฒนาฉบับแรกมีเมื่อ พ.ศ. 2504 ปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 5

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากผลผลิตรวมของประเทศได้เพิ่มขึ้นกว่า 14 เท่า เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 4 เมื่อปี 2524 จากที่มีมูลค่าการผลิตเพียงประมาณ 60,000 ล้านบาท ในพ.ศ. 2504 เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 817,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2524 และรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลได้เพิ่มขึ้นจาก 2,200 บาทต่อคนในปี 2504 เป็น 17,000 บาทต่อคนในปี 2524 แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นมิได้กระจายไปยังประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ กลับตกไปอยู่ในมือของชนกลุ่มน้อยที่ร่ำรวยอยู่แล้ว ประชากรจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในชนบทที่ห่างไกลความเจริญก็ยังยากจนอยู่ คนเหล่านี้ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเท่าที่ควร ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้มีรายได้น้อยกับผู้มีรายได้มาก การมีตลาดเงินนอกระบบก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการกระจายรายได้อย่างไม่เป็นธรรม เกิดช่องว่างระหว่างรายได้มากขึ้น

ปัจจุบันระบบการผลิตทางการเกษตรได้พัฒนาไปสู่ระบบการผลิตเพื่อการค้ามากยิ่งขึ้น ความต้องการที่จะใช้เงินทุนเพื่อการผลิตก็มีมากขึ้น จึงต้องพึ่งพาเงินทุนจากสถาบันการเงินถึงแม้ว่าสถาบันการเงินในระบบได้เข้ามาช่วยเหลือ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ ดังนั้นกลไกจึงต้องพึ่งตลาดการเงินนอกระบบ เช่น พ่อค้า เจ้าของที่ดิน นายทุนเงินกู้ เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่อัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมสูง ทำให้กลไกต้องรับภาระหนี้สินมากจนไม่อาจที่จะชำระให้หมดไปได้

<sup>1</sup> ธนวรรณ พลวิชัย และคนอื่น ๆ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 353-354.

(6) สรุป

ตลาด เงินนอกระบบ เป็นแหล่งการ เงินที่เกิดขึ้น เองตามธรรมชาติ และความต้องการของสภาพแวดล้อม ระเบียบกฎเกณฑ์ ตลอดจนข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่าง "ผู้ขอกู้" กับ "ผู้ให้กู้" ตลาด เงินนอกระบบคงไม่มีวันหมดไปจากระบบ เศรษฐกิจ ตรายใดที่สถาบันการเงินในระบบสามารถพัฒนาได้ดีขึ้นมากเพียงใดก็ตาม ตลาด เงินนอกระบบที่ ยังคงมีอยู่ (เพราะสถาบันการเงินในระบบดีราคาหลักทรัพย์เพียงครั้งหนึ่ง ทำให้ได้เงินไม่ตาม จำนวนที่ต้องการ ทั้งสถาบันการเงินมีระเบียบยุ่งยาก ตลอดจนขั้นตอนในการพิจารณาเงินกู้ยาวนาน ซึ่งอาจไม่ทันการ

ประเทศไทย เป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ดังนั้นในการดำเนินกิจการ ต่าง ๆ ในการพัฒนาภาค เกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมต้อง เป็นไปอย่างรีบ เร่งตามแผนพัฒนา ซึ่งในการพัฒนาประเทศนี้ต้องมีการส่งเสริมการลงทุนในภาคต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงิน เป็นจำนวนมาก เงินที่มีอยู่ในระบบมากมายหลายแห่งอาจจะไม่ เพียงพอหรือไม่สะดวกในการกู้ยืม อีกอย่างหนึ่ง เงินนอกระบบอาจจะก่อให้เกิดความ เห็นแก่ตัว และความมั่งคั่งของมนุษย์ที่มีมาแต่ กำเนิดเป็นตัวชี้แนะ เพราะดอกเบี้ยของเงินนอกระบบนั้นสูงมาก ทำให้คน เหล่านั้นอาจจะไม่ คำนึงถึงผล เสียของเงินนอกระบบต่อ เศรษฐกิจได้

#### 4.3 การบังคับใช้พระราชบัญญัติห้าม เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา มีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ และสังคมอย่างไร

ดังที่ผู้ เขียนได้อธิบายถึงอัตราดอกเบี้ย เป็นกลไกในระบบ เศรษฐกิจอย่างไรแล้ว ซึ่งจะ เห็นได้ว่า ปัจจัยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในระบบ เศรษฐกิจหนึ่ง ๆ นั้นจะไม่เหมือนกัน แบ่งแยกได้ตามลักษณะของ เศรษฐกิจในแต่ละสังคมดังได้กล่าวมาแล้ว คือ

1. อัตราดอกเบี้ยในประเทศที่มีการพัฒนาทาง เศรษฐกิจแล้วนั้น การเคลื่อนไหว ของอัตราดอกเบี้ยขึ้นลงตามภาวะ เศรษฐกิจในขณะนั้น กล่าวคือถ้าภาวะ เศรษฐกิจดี ปริมาณเงิน หมุนเวียนในสภาพเหมาะสม อัตราดอกเบี้ยก็จะอยู่ในลักษณะที่เรียกว่า "อัตราดอกเบี้ยดุลยภาพ" กล่าวคือ เป็นระดับอัตราดอกเบี้ยที่อุปสงค์ของ เงินตรา เท่ากับอุปทานของ เงินตราพอดี<sup>1</sup>

<sup>1</sup> อัตราดอกเบี้ยดุลยภาพ (Equilibrium Rate of Interest) เป็นทฤษฎีของ Keynes ดู รัตน์ สหายคิมิต มหเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 145.

2. อัตราดอกเบี้ยในประเทศโดยพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้น ส่วนใหญ่อัตราดอกเบี้ยจะสูงมาก เนื่องจากประชากรยากจนจึงมีอุปสงค์ของเงินตรามาก เพื่อนำไปใช้ในการลงทุนหรือบริโภค ดังนั้นเจ้าหน้าที่ทางการเงินของรัฐมักจะเป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สอดคล้องกับนโยบายการเงินและการคลังของประเทศ ซึ่งโดยมากก็คือ ธนาคารกลางของประเทศอื่น ๆ เป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ย

สำหรับประเทศไทย เฉพาะอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมนั้น ได้มีกฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ ซึ่งการกู้ยืมโดยทั่วไป ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ร้อยละ 15 ต่อปี ส่วนสถาบันการเงินนั้นมีพระราชบัญญัติดอกเบี้ยให้กู้ยืมของสถาบันการเงินอนุญาตให้เรียกดอกเบี้ยได้เกินร้อยละ 15 ต่อปี โดยธนาคารแห่งประเทศไทย โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนด ซึ่งปัจจุบันธนาคารพาณิชย์สามารถเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์สามารถเรียกดอกเบี้ยจากผู้กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 18.5 ต่อปี ดังได้กล่าวมาแล้ว

แม้ว่าจะได้มีกฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ก็ตาม แต่ยังคงมีการฝ่าฝืนเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราอยู่เสมอ โดยเฉพาะการกู้ยืมเงินนอกระบบจากนายทุนเงินกู้ ซึ่งเรียกกันร้อยละ 10-30 ต่อปี รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเพื่อลงโทษทางอาญาแก่ผู้ให้กู้ที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราคือ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาตอนต้นแล้วว่าอัตราดอกเบี้ยนั้นมีผลกระทบต่อการลงทุนและการออม ดังกล่าวมาแล้วในแง่ของการกู้ยืมเงิน วัตถุประสงค์ของผู้กู้ก็คือ นำเงินนั้นมาลงทุนทำการผลิต หรือนำมาใช้จ่ายบริโภคสินค้าและบริการตามหลักเศรษฐศาสตร์ ยิ่งกว่านั้นประชาชนไทยส่วนใหญ่ยากจน และเป็นกลีกรเสีย 70% ซึ่งได้พึ่งพาอาศัยการกู้ยืมจากตลาดเงินนอกระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก เนื่องจากตลาดเงินในระบบไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ด้วยเหตุผลนานาประการดังที่ได้กล่าวข้างต้นมาแล้วนั้น และจากสถิติการสำรวจเปรียบเทียบแหล่งเงินของชาวไร่อ้อยจังหวัดนครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชลบุรี จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่กู้เงินจากตลาดเงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็คือ ทำให้กลีกรส่วนใหญ่ที่ยากจนอยู่แล้วไม่สามารถแบกภาระอันหนักอึ้งของดอกเบี้ยได้ จึงต้องล้มละลายไปในที่สุด อันเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามโดยทางหลักวิชาเศรษฐศาสตร์

แล้ว การกู้ยืม เงินนอกระบบยังจำเป็นต่อประชาชนจำนวนมากอยู่ที่ไม่สามารถที่จะขจัดให้หมดไปได้ในสภาพที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งสถาบันการเงินยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงพอ

ดังนั้นการบังคับใช้ พ.ร.บ. ฉบับนี้จึงไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะ เป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจคือ จะทำให้นายทุน เงินกู้ซึ่งอยู่ในตลาด เงินนอกระบบไม่ยอมปล่อยเงินกู้เพราะไม่ได้ดอกเบี้ยในอัตราที่ตนพอใจเมื่อคำนึงถึงความเสียหายแล้ว นอกจากนั้นประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ยังอาศัยการกู้ยืมเงินจากนายทุน เงินกู้ยิ่งกว่าการหาเงินโดยวิธีการเล่นแชร์เปียหวย และเมื่อนายทุนเงินกู้ไม่ได้ดอกเบี้ยตามที่ต้องการแล้ว เขาจะไม่ให้กู้ อาจจะนำเงินไปลงทุนด้านอื่น เช่น การเล่นแชร์เปียหวย หรือฝากธนาคารก็ได้

เมื่อประชาชนผู้ประกอบการรายย่อย หรือขนาดปานกลางไม่สามารถกู้ยืมเงินจากนายทุน เพราะผู้ให้กู้กลัวการถูกลงโทษจากกฎหมายฉบับนี้หากมีการบังคับใช้อย่างจริงจังแล้ว ประชาชนจึงไม่มีเงินไปใช้ในการลงทุน จึงกล่าวได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบต่อการลงทุน ในขณะเดียวกัน เมื่อไม่มีเงินลงทุนก็ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตที่จะก่อให้เกิดรายได้อันจะนำไปเก็บออมได้

สรุปแล้วการบังคับใช้ พรบ. เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 นี้ จึงมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในด้านการออม และการลงทุนของประชาชนผู้มีรายได้ต่ำหรือรายได้ปานกลางอัน เป็นกลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะประชาชนตามชนบทจะได้รับความเดือดร้อนเพราะหาแหล่งเงินกู้ไม่ได้ ส่วนประชาชนในเมืองอาจจะอาศัยการลงทุนจากการ เล่นแชร์เปียหวยได้ จึงไม่ค่อยเดือดร้อนจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มากนัก

การแก้ไขปัญหาการ เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานั้น ในแง่เศรษฐศาสตร์แล้วจะต้องแก้ไขที่ระบบเศรษฐกิจ การส่งเสริมสถาบันการเงิน ให้สามารถบริการประชาชนยากจนและที่อยู่ตามชนบทได้ กล่าวคือ สร้างแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมให้แก่ประชาชน ซึ่งโดยหลักธรรมดาแล้วผู้กู้ยอมแสวงหาแหล่งเงินกู้ที่ให้ไว้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำอยู่แล้ว และสถาบันการเงินนั้นเป็นตลาดเงินในระบบที่รัฐสามารถควบคุมดูแลได้ นอกจากนั้นยังสามารถให้สถาบันการเงินให้กู้ยืมเงิน โดยมีความยืดหยุ่นในเรื่องหลักประกันสำหรับประชาชนบางอาชีพที่รัฐเห็นควรช่วยเหลือได้