บทที่ ๕

ดอกเบี้ยกับระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศไทย รวมทั้งต่างประเทศในปัจจุบัน

ดอกเบี้ยเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศเป็นอย่างมาก อาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืดได้ ดอกเบี้ยในความหมายทางพาณิชย์อาจแยกได้เป็น ๒ ประเภทคือ ดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้นั้นบางประเทศกำหนดอัตราไว้ตายตัว แต่บางประเทศไม่กำหนด หากปล่อยให้ลอยตัวตามภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินฝากนั้นส่วนมากมักจะกำหนดไว้แต่ไม่ตายตัว อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๒ เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต้องประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างหนัก นั่นก็คือการเสื่อมค่าของเงินดอลล่าร์ และภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อันมีผลกระทบกระเทือนถึงดอกเบี้ย ทำให้อัตราดอกเบี้ยทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากหรืออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของประเทศต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศเราต้องเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่กฎหมายกำหนดไว้ในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีที่ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๑

ภาวะการเงินของประเทศไทยและต่างประเทศก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๓๓

ภาวะเงินเฟ้อและเงินตึงตัว

ตั้งแต่ต้นปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้อของประเทศไทยอยู่ในระดับที่สูงผิดปกติเมื่อเทียบกับอดีต (ยกเว้นปี ๒๕๑๗ – ๒๕๑๘) สาเหตุที่ยอมรับกันทั่วที่จะอธิบายภาวะเงินเฟ้อที่ปรากฏขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการขยายตัวของเศรษฐกิจในอัตราที่สูง

กล่าวคือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของผลผลิตทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งนอกภาคเกษตร) ทำให้เกิดความต้องการปัจจัยการผลิต สินค้าและบริการในอัตราที่สูงกว่าอุปทานของสินค้า และบริการเหล่านั้น หรือที่เรียกว่า "การใช้จ่ายเกินตัว" ตามภาษาชาวบ้าน

ปัจจัยอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับต้นทุนการผลิต ซึ่งเกี่ยวโยงโดยตรงกับระดับราคา และที่สำคัญปัจจัยนี้มิได้อยู่ภายใต้การควบคุมของเรา ปัจจัยที่กล่าวนี้คือการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศโอเปคเป็นจำนวนสามครั้งใน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องปรับราคาน้ำมันภายในประเทศตามไปด้วย และประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ประชาชนประหยัดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศลง เพื่อเป็นมาตรการแก้ไขการขาดดุลการค้าอีกโสดหนึ่งด้วย การปรับราคาน้ำมันภายในประเทศจึงอยู่ในอัตราที่สูงกว่าการปรับราคาของประเทศกลุ่มโอเปค มาตรการนี้ทำให้ระดับราคาสินค้าและบริการซึ่งต้องอาศัยน้ำมันเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม หมวดสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง ได้แก่ หมวดยานพาหนะการขนส่ง วัสดุก่อสร้าง เครื่องใช้ในบ้านและเครื่องนุ่งห่ม [๑]

การใช้จ่ายเกินตัวของภาคธุรกิจและเอกชนในช่วงสองสามปีที่ผ่านมาก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมายหลายประการ ที่สำคัญที่สุดได้แก่ความไม่สมดุลย์ระหว่างความต้องการสินค้าและบริการ กับความสามารถในการผลิตของระบบเศรษฐกิจ ความไม่สมดุลย์ดังกล่าวทำให้ราคาสินค้าโดยทั่วไปและการนำเข้าเพิ่มขึ้นเป็นอันมากในระยะเวลาอันรวดเร็ว ปัญหาทั้งสองนี้ได้ทวีขึ้นอีกเมื่อได้มีการปรับราคาน้ำมันภายในประเทศเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ ตามการปรับราคาน้ำมันของกลุ่มโอเปค การที่ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วนี้นอกจากทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ดังที่ทราบกันอยู่ทั่วไปแล้ว ยังได้ก่อให้เกิดปัญหาการเงินขั้นพื้นฐานอีกด้วย ทั้งนี้เพราะอัตราดอกเบี้ยของเมืองไทยขาด

---

[๑] ดร.ศิริ การเจริญดี, "ภาวะเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๒๒", สยามรัฐ ฉบับพิเศษ สรุปภาวะเศรษฐกิจ ๒๕๒๒, หน้า ๑๙.

ความคล่องตัวที่จะเคลื่อนไหวให้สอดคล้องกับภาวะเงินเฟ้อที่เปลี่ยนไปได้ การขาดความคล่องตัวนี้มีสาเหตุมาจากข้อจำกัดที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดในการให้กู้ยืมไว้ไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี การกำหนดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการขาดความคล่องตัวในการปรับอัตราผลตอบแทนในการถือเงินฝากด้วย

การที่อัตราเงินเฟ้อของประเทศอยู่ในระดับสูง และการที่โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องตามไปได้ ทำให้เกิดผลเสียหายดังที่เราสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีโครงสร้างคล้ายคลึงกับประเทศไทย หรือแม้แต่ประสบการณ์ของไทยเองในช่วงปี ๒๕๒๒ นี้ ความจริงข้อหนึ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธได้คือว่า หากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากมีอัตราต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อเป็นระยะเวลานานแล้ว ประชาชนจะป้องกันตัวเองจากภาวะเงินเฟ้อ โดยหันไปลงทุนในสิ่งที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า จึงก่อให้เกิดปัญหาเงินออมไหลจากสถาบันการเงินในระบบไปสู่ระบบการเงินนอกสถาบัน ซึ่งมีอยู่ทั่วไปในรูปแบบของการเล่นแชร์ หรือทำการออมในรูปของการสะสมทองคำหรือสินค้า เป็นต้น

ปรากฏการณ์เช่นนี้ ทำให้สถาบันการเงินในระบบขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนที่จะนำไปให้กู้ยืมแก่ภาคธุรกิจเอกชน เพื่อใช้ในการลงทุนและดำเนินกิจการที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น การที่อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ จะเป็นสิ่งจูงใจให้นักธุรกิจบางประเทศมีความต้องการที่จะกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น สำหรับนำไปใช้ในการสะสมสต๊อก และกักตุนสินค้าที่คาดว่าราคาจะมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากการกระทำดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้กำไรมากกว่าในกรณีปกติ การกู้ยืมเงินเพื่อไปใช้ในการกักตุนสินค้าดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างเงินฝากและเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งนำไปสู่ภาวะเงินตึงตัวที่รุนแรงในปัจจุบัน

ก. <u>อัตราดอกเบี้ยและภาวะเงินเฟ้อ</u>

จากประสบการณ์ของประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีโครงสร้างคล้ายคลึงกับประเทศไทยได้แสดงให้เห็นความจริงข้อหนึ่งว่า หากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากมีอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อเป็นระยะเวลานานพอสมควร จะก่อให้เกิดปัญหาเงินออมไหลออกจากระบบ

การเงินในสถาบันไปสู่ระบบการเงินนอกสถาบัน ทำให้สถาบันการเงินในระบบขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนที่จะนำไปให้กู้ยืมต่อแก่ภาคธุรกิจเอกชน เพื่อใช้ในการลงทุนและดำเนินกิจการที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น การที่อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ จะเป็นปัจจัยจูงใจให้นักธุรกิจบางประเภทมีความต้องการที่จะกู้ยืมจากสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น สำหรับนำไปใช้ในการสะสมสต๊อกและกักตุนสินค้าที่คาดว่าราคามีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากการกระทำดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้กำไรมากกว่าในกรณีปกติ ขณะนี้อาจกล่าวได้ว่าภาวะการเงินของไทยกำลังอยู่ในสภาพที่กล่าวข้างต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในปีที่อัตราผลตอบแทนของเงินฝากที่แท้จริงเป็นบวก เช่นปี ๒๕๑๙ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำอยู่ในระดับร้อยละ ๘ และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ ๔.๒ เงินฝากเพิ่มในอัตราที่สูงถึงร้อยละ ๓.๐ ส่วนเงินให้กู้มีอัตราดอกเบี้ยสูงสุดร้อยละ ๑๕ และหลังจากหักอัตราเงินเฟ้อแล้วเหลือร้อยละ ๑๐.๘ การขยายตัวของสินเชื่อจึงอยู่ในอัตราไม่สูงนักคือร้อยละ ๑๔.๙ จึงทำให้การหมุนเวียนของเงินในระบบไม่มีปัญหา ครั้นมาถึงปี ๒๕๒๒ ตามข้อมูลของเดือนกันยายน อัตราดอกเบี้ยสุทธิ (หลังจากหักภาษี) อยู่ในระดับร้อยละ ๗.๒ อัตราเงินเฟ้อร้อยละ ๑๒.๘ ผลตอบแทนหลังจากปรับภาวะเงินเฟ้อแล้ว ติดลบถึงร้อยละ ๕.๖ ดังนั้น การไหลเข้าของเงินฝากสู่ธนาคารพาณิชย์จึงอยู่ในระดับที่ไม่น่าจะพอใจนักในอัตราร้อยละ ๑๔.๔ ทางด้านอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้หลังจากปรับอัตราเงินเฟ้อแล้ว อยู่ในระดับต่ำมากคือร้อยละ ๒.๒ จึงทำให้เกิดความต้องการสินเชื่อเพิ่มในอัตราสูงถึงร้อยละ ๒๔ ต่อปี ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลย์ระหว่างเงินฝากและเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งนำไปสู่ภาวะเงินตึงตัวที่รุนแรงในปัจจุบัน [๑]

---

[๑] คิริ การเจริญดี, "ภาวะเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๒", หน้า ๑๙ – ๒๐.

ข. วิกฤติการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ

ปัญหาข้อสองที่มีผลกระทบต่อการเงินของไทยอย่างแรงคือ วิกฤตการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ ในขณะที่ภาวะการเงินในต่างประเทศเป็นปกติ อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศมักจะอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศมาก ธนาคารพาณิชย์จึงสามารถทำการกู้ยืมจากต่างประเทศมาสมทบกับเงินฝากในประเทศ ในการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจและเอกชน โดยมีกำไรบ้างพอสมควร แต่ขณะนี้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในตลาดต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นสูงมาก อันเป็นผลมาจากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานถึงร้อยละ ๑๒ เพื่อที่จะรักษาอัตราแลกเปลี่ยนของดอลลาร์ไม่ให้ตกต่ำลง และเป็นมาตรการลดอัตราเงินเฟ้อในประเทศสหรัฐอเมริกาเองด้วย

ในปัจจุบัน ปรากฏว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาดต่างประเทศ เช่นในตลาดยูโรดอลลาร์สูงถึงร้อยละ ๑๕ – ๑๖ ต่อปี และเมื่อรวมกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีกประมาณร้อยละ ๑ แล้ว ทำให้ต้นทุนการกู้ยืมต่างประเทศสูงถึงร้อยละ ๑๖ – ๑๗ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถให้กู้ยืมได้ในอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี จึงทำให้ธนาคารส่วนใหญ่เร่งชำระคืนเงินกู้ต่างประเทศเมื่อถึงกำหนดชำระคืน แทนที่จะกู้ยืมต่อเช่นที่เคยกระทำมาในอดีต ในเดือนตุลาคม ๒๕๒๒ ธนาคารพาณิชย์ได้ชำระคืนเงินกู้ต่างประเทศไปประมาณ ๒๓๖ ล้านดอลลาร์ นอกจากนี้ยังลดยอดเงินกู้ยืมจากต่างประเทศลงอีก ซึ่งหากปล่อยให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ต่อไป จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อภาวะการเงินของประเทศ ซึ่งนอกจากจะทำให้ภาวะการเงินตึงตัว ซึ่งกำลังรุนแรงอยู่แล้วกลับทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น และยังทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศของทางการลดลงอย่างรวดเร็ว อันอาจส่งผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของระบบการเงินได้

การที่อัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมของไทยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมในต่างประเทศนั้น ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านดุลการชำระเงินด้วย ในอดีตธุรกิจสามารถทำการกู้ยืมจากตลาดต่างประเทศได้ มักจะทำการกู้ยืมจากตลาดต่างประเทศ เพราะอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า การกระทำดังกล่าว เป็นการนำเอาเงินตราต่างประเทศ ซึ่งมีเหลือ

ค่อนข้างยาวเข้ามา จึงช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหาการขาดดุลการชำระเงินลงอย่างมาก แต่หลังจากที่อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศเริ่มมีแนวโน้มสูงขึ้น และไทยไม่สามารถปรับอัตราดอกเบี้ยให้สอดคล้องตามไปด้วยได้ เพราะติดขัดอยู่ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงปรากฏว่าธุรกิจเหล่านี้เริ่มงดการกู้ยืมจากต่างประเทศ และหันมากู้จากธนาคารในประเทศแทน เพราะอัตราต่ำกว่า ซึ่งหากเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจะทำความเสียหายแก่เศรษฐกิจหลายประการ

ประการแรก ฐานะดุลการชำระเงิน ซึ่งเลวอยู่แล้ว จะมีแนวโน้มเลวลงไปอีก

ประการที่สอง ธุรกิจที่สามารถกู้ยืมจากต่างประเทศได้นี้มักเป็นธุรกิจขนาดใหญ่มีฐานะการเงินและการดำเนินงานที่ดี จึงสามารถกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ภายในได้ง่าย แต่เนื่องจากในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ขาดแคลนเงินทุนอยู่แล้ว การที่จะให้สินเชื่อแก่ธุรกิจเหล่านี้ได้ ย่อมหมายความว่า ธนาคารพาณิชย์จะต้องตัดลูกค้ารายเล็กรายน้อยออกไป

ประการสุดท้าย การขาดแคลนดุลการชำระเงินจะเลวลงไปอีก จะทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศลดลงไปในสัดส่วนเดียวกัน การที่เงินสำรองมีแนวโน้มที่จะลดลงระยะยาว ก่อให้เกิดความกังวลว่ารัฐบาลจะต้องประสบปัญหาที่จะรักษาค่าของเงินบาทให้มั่นคงต่อไป[๑]

ค. <u>ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศและต่างประเทศและภาวะเงินตึงตัว</u>

ในขณะที่ภาวะการเงินในต่างประเทศเป็นปกติ อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศมักจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศมาก ทำให้ธนาคารพาณิชย์สามารถทำการกู้ยืมจากต่างประเทศมาสมทบกับเงินฝากในประเทศไทยในการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจและเอกชนโดยมีกำไรบ้างพอสมควร แต่ขณะนี้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในตลาดต่างประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นมาก เช่นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาดต่างประเทศเช่นในตลาดยูโรสูงถึงร้อยละ ๑๕ – ๑๖ ต่อปี และเมื่อรวมกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีกประมาณร้อยละ ๑ แล้ว ทำให้ต้นทุนการกู้ยืมจากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์สูงถึงร้อยละ๑๖–๑๗

---

[๑] ดิริ การเจริญดี, เรื่องเดียวกัน.

เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถให้กู้ยืมเงินได้ในอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี จึงทำให้ธนาคารส่วนใหญ่เร่งชำระคืนเงินกู้ต่างประเทศเมื่อถึงกำหนดชำระคืน แทนที่จะกู้ยืมต่อเช่นที่เคยทำในอดีต ในเดือนตุลาคมนี้ ธนาคารพาณิชย์ได้ชำระคืนเงินกู้ต่างประเทศไปประมาณ ๒๓๖ ล้านดอลลาร์ โดยเอาจากทุนรักษาระดับฯ เป็นจำนวนสุทธิถึง ๒๖๒ ล้านดอลลาร์ คาดว่าธนาคารพาณิชย์จะลดยอดเงินกู้ยืมจากต่างประเทศลงมากกว่า ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท เหตุการณ์เช่นนี้หากปล่อยให้ดำเนินต่อไป จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อภาวะการเงินของประเทศ ซึ่งนอกจากจะทำให้ภาวะเงินตึงตัวซึ่งกำลังรุนแรงอยู่แล้วทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ยังทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศของทางการลดลงอย่างรวดเร็ว อันจะส่งผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของระบบการเงินในที่สุด

การที่อัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมของไทยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมในต่างประเทศนั้น ยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านดุลการชำระเงินด้วย ในอดีต ธุรกิจที่สามารถทำการกู้ยืมเงินจากตลาดต่างประเทศได้ มักจะทำการกู้ยืมจากตลาดต่างประเทศ เพราะอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการนำเอาเงินตราต่างประเทศ ซึ่งมีเทอมค่อนข้างยาวเข้ามา จึงช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหาการขาดดุลการชำระเงินลงอย่างมาก แต่หลังจากที่อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศเริ่มมีแนวโน้มสูงขึ้น และไทยยังไม่ได้ปรับอัตราดอกเบี้ยให้สอดคล้องตามไปด้วย ปรากฏว่าธุรกิจเหล่านี้เริ่มงดการกู้ยืมจากต่างประเทศ และหันมากู้จากธนาคารในประเทศแทน เพราะอัตราต่ำกว่า ซึ่งหากเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะทำความเสียหายแก่เศรษฐกิจหลายประการคือ ประการแรก ฐานะดุลการชำระเงินซึ่งเลวอยู่แล้ว จะมีแนวโน้มเลวลงไปอีก ประการที่สอง ธุรกิจที่สามารถกู้ยืมจากต่างประเทศได้นี้ มักเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ มีฐานะการเงินและการดำเนินงานที่ดี จึงสามารถกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ภายในได้ง่าย แต่เนื่องจากในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ขาดแคลนเงินทุนอยู่แล้ว การที่จะให้สินเชื่อแก่ธุรกิจเหล่านี้ได้ ย่อมหมายความว่าธนาคารพาณิชย์จะต้องตัดลูกค้ารายเล็กรายน้อยออกไป ประการสุดท้าย การขาดดุลการชำระเงินที่เลวลงไปอีกจะทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศลดลงไปในสัดส่วนเดียวกัน

การที่เงินสำรองมีแนวโน้มที่จะลดลงระยะยาวก่อให้เกิดความกังวลว่ารัฐบาลจะต้องประสบกับปัญหาที่จะรักษาค่าของเงินบาทให้มั่นคงต่อไป

จากข้อมูลของปี ๒๕๒๒ สำหรับครึ่งปีแรก ปรากฏว่าธุรกิจเอกชนกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเข้ามาเพียง ๖๐๐ ล้านบาท เทียบกับ ๑,๑๗๐ ล้านบาทของระยะเดียวกันเมื่อปีก่อน คาดว่าอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศที่สูงขึ้นร้อยละ ๗.๗ เมื่อปีที่แล้วเป็นร้อยละ ๑๐.๘ ของครึ่งปีนี้ เป็นปัจจัยสำคัญในการอธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าว

ง. <u>อัตราดอกเบี้ยและการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ</u>

เมื่ออัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำกว่าเงินเฟ้อ ประชาชนจะเก็บออมเงินน้อยลง เพราะผลตอบแทนไม่คุ้มค่ากับค่าของเงินซึ่งสูญเสียไป ประกอบกับการคาดการณ์ว่าราคาสินค้าจะเพิ่มสูงขึ้นอีก ทำให้พยายามที่จะปกป้องตัวเองจากภาวะเงินเฟ้อโดยการใช้จ่ายซื้อสินค้าที่คาดว่าราคาจะสูงขึ้นในอนาคตอันใกล้ เช่นที่ดิน สินค้าประเภทคงทน เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม สำหรับผู้ประกอบธุรกิจจะมีแรงกระตุ้นให้ทำการสะสมสต๊อก และกักตุนสินค้าประเภทที่คาดว่าประชาชนจะโหมซื้อเพื่อปกป้องตนเอง เพราะเป็นวิธีที่จะแสวงหากำไรได้โดยง่าย เนื่องจากต้นทุนการสะสมสต๊อก หรืออัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมไม่สูงเกินไปนักเมื่อเทียบกับผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ ผลของการกระทำทั้งสองนี้จะทำให้สินค้าบางประเภทขาดตลาด และราคาถีบตัวสูงขึ้นไปอีก หากเหตุการณ์เหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไขโดยรีบด่วน ความเดือดร้อนจะกระจายไปสู่ประชาชนในวงกว้างอย่างรวดเร็ว

<u>การกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ย</u>

ก. <u>ทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายอัตราดอกเบี้ย</u>

จากภาวะเศรษฐกิจที่กล่าวมาแล้วแสดงให้เห็นว่า การพิจารณานโยบายอัตราดอกเบี้ยนั้น จะกล่าวตามลำพังมิได้ อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำอาจจะเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่ง แต่หากภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนไป อัตราดอกเบี้ยที่เคยเหมาะสมอาจ

ไม่เหมาะสมต่อไปอีกก็ได้ จากภาวะที่กล่าวมาดังกล่าวแล้ว การที่จะเลือกกำหนดแนวทางนโยบายอัตราดอกเบี้ยว่าควรเป็นไปในรูปใดนั้น ควรจะพิจารณาจากผลดีและผลเสียของนโยบายอัตราดอกเบี้ยในแต่ละรูปแบบ

๑. ยังคงอัตราดอกเบี้ยไว้เช่นเดิม

ในสถานการณ์ดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าผลเสียหายมีมากกว่าผลดี กล่าวคือ การออมผ่านสถาบันการเงินจะมีสัดส่วนน้อยลง ภาวะเงินตึงตัวจะรุนแรงขึ้น การขยายตัวของเศรษฐกิจจะชะงักงัน เพราะขาดแคลนเงินทุน เงินทุนสำรองของทางการจะลดลงเรื่อย ๆ อันเกิดจากดุลการชำระเงินและการชำระหนี้คืนต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์และเอกชน อัตราเงินเฟ้อจะทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายของประชาชนและการกักตุนสินค้าขยายขอบเขตกว้างขึ้น ในที่สุดคงจะเป็นการยากที่จะรักษาอัตราแลกเปลี่ยนให้อยู่ในเสถียรภาพได้

ส่วนผลดีของการคงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับเดิมในภาวะการณ์เช่นนี้ ดูเหมือนจะเป็นการที่จะพยายามที่จะรักษาไม่ให้ต้นทุนของผู้ผลิตสูงขึ้นมากนัก ซึ่งทำให้ผลกำไรของธุรกิจโดยทั่วไปเขยิบตัวสูงขึ้น

๒. ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้สูงขึ้นใกล้เคียงกับอัตราเงินเฟ้อ

จะมีผลตรงข้ามกับการคงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับเดิม แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะปรับให้สูงขึ้นเท่าไร (โดยไม่กระทบกระเทือนการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนมากนัก) หากบริษัทเงินทุนไม่มีปัญหาทางด้านความเชื่อถือของประชาชนแล้ว คาดว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากควรจะปรับให้มีระดับใกล้เคียงกับอัตราเงินเฟ้อ หรือปรับในลักษณะที่ให้ผลตอบแทนจากการออมที่แท้จริงเป็นบวก

๓. ปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัว

ตามความจริงแล้ว การปล่อยอัตราดอกเบี้ยให้ลอยตัวก็เหมือนกับการปรับอัตราดอกเบี้ยบ่อย ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจนั่นเอง สาเหตุที่หลายประเทศหันมานิยมระบบลอยตัวก็เพราะว่า การปรับอัตราดอกเบี้ยโดยทางการนั้น ต้องผ่านขบวนการตัดสินใจที่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้เกิดการล่าช้า จากเหตุการณ์ในอดีตนับครั้งไม่ถ้วนที่ชี้ให้เห็นว่าหลังจากได้มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว รัฐบาลถึงค่อยมีนโยบายป้องกันตามมาภายหลัง

ดังนั้น ประเทศที่หันมาใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยลอยตัวก็เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าอัตราดอกเบี้ยสามารถปรับตัวได้ตลอดเวลาให้ทันกับภาวะการเงินที่เปลี่ยนแปลงไป โดยไม่ต้องผ่านขบวนการตัดสินใจดังกล่าว นอกจากนี้ การลอยตัวของอัตราดอกเบี้ยตามภาวะตลาดเป็นการตัดปัญหาของรัฐบาลที่จะต้องตัดสินด้วยว่า อัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมนั้นควรเป็นเท่าไร ภาวะการเงินหรืออุปสงค์และอุปทานของเงินทุนจะเป็นตัวกำหนดเองโดยอัตโนมัติ

ถึงแม้การใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยลอยตัวจะมีคุณลักษณะที่น่าสนใจหลายประการก็ตาม ก็มิได้หมายความว่า การใช้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวนี้จะไม่มีข้อบกพร่อง ข้อที่น่าเป็นห่วงที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การปล่อยอัตราดอกเบี้ยให้เคลื่อนไหวไปตามภาวะตลาดอาจก่อให้เกิดการแข่งขันกันมากเกินไป จนกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน หรือในทางตรงกันข้าม อาจมีการรวมตัวกันกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมในลักษณะที่ก่อให้เกิดกำไรเกินสมควร นอกจากนี้ อาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการประมาณการต้นทุนล่วงหน้าสำหรับนักธุรกิจที่มีแผนการจะลงทุนด้วย

ข. <u>รูปแบบของนโยบายอัตราดอกเบี้ย</u>

ในการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ยโดยทั่วไปนั้น สามารถกำหนดได้หลายวิธีที่สำคัญมี ๒ วิธีคือ

๑) กำหนดอัตราดอกเบี้ยในระดับใดระดับหนึ่งตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ทางการเงิน เช่นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย เป็นต้น

๒) การปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวขึ้น ๆ ลง ๆ แปรเปลี่ยนไปตามสภาพของตลาดในขณะนั้น ๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงภาวะความต้องการเงินและความพร้อมของระบบการเงินที่จะมีเงินสนองตอบความต้องการที่แท้จริงในขณะใดขณะหนึ่ง เช่น ในกรณีประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

การกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ยไม่ว่าตามวิธีที่ ๑ หรือวิธีที่ ๒ ย่อมมีทั้งผลดีและผลเสีย

๑) ผลดีและผลเสียของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้

การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมโดยทั่วไป เป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด และมักจะกำหนดต่ำกว่าอัตราตลาด เพื่อส่งเสริมการลงทุนในประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีผลเสียดังต่อไปนี้

ผลดี

๑) เนื่องจากการที่อัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมถูกควบคุมโดยทางการ ซึ่งมักจะต่ำกว่าอัตราตลาด ย่อมมีผลให้ต้นทุนการผลิตสินค้าและราคาสินค้าโดยทั่วไปอยู่ในระดับต่ำหรือไม่สูงเกินไปนัก

๒) การควบคุมอัตราดอกเบี้ย ทำให้ผู้ลงทุนสามารถวางโครงการลงทุนระยะยาวได้ เนื่องจากสามารถคาดคะเนต้นทุนของเงินทุนได้ค่อนข้างแน่นอน ซึ่งจะเป็นผลดีทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถเจริญเติบโตได้ตามเป้าหมาย

๓) ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ กล่าวคือการควบคุมอัตราดอกเบี้ยย่อมหมายถึงการดูแลมิให้อัตราดังกล่าวขึ้นหรือลงอย่างรวดเร็วเกินไป จนกระทั่งประชาชนหรือผู้ลงทุนไม่สามารถปรับตัวได้ทันและอาจเกิดปัญหาล้มละลายได้ ทั้งนี้เนื่องจากทางการอาจสามารถดำเนินมาตรการอื่น ๆ ประกอบกับการกำหนดการเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวให้ค่อย ๆ ขึ้นหรือลงในอัตราที่คาดว่าประชาชนจะสามารถปรับตัวได้ทัน

๔) ในด้านการคิดดอกเบี้ยของผู้ให้กู้เองก็สะดวก เพราะสามารถใช้อัตราเดียวหรือ ๒ – ๓ อัตรา ในการคำนวณดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ซึ่งในทางตรงข้ามถ้าต้องมีการปรับดอกเบี้ยตามอัตราตลาดก็เป็นการยุ่งยากทั้งสำหรับผู้ให้กู้และผู้กู้เองในการคำนวณดอกเบี้ย

๕) การควบคุมอัตราดอกเบี้ย ทำให้ผู้กู้ยืมสามารถทราบถึงสภาพโดยทั่วไปของตลาดเงินในขณะนั้นได้ และเป็นการป้องกันมิให้ผู้ให้กู้ยืมเอารัดเอาเปรียบผู้กู้ ซึ่งไม่มีความรู้เท่าทันเหตุการณ์ตลาดทั่วไปได้ เพราะถ้าปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมก็มักจะถูกกำหนดโดยผู้ให้กู้เป็นสำคัญ เนื่องจากขณะนี้ประชาชนยังไม่มีความรู้โดยสมบูรณ์พอที่จะทราบว่าอัตราดอกเบี้ยในที่ต่าง ๆ เป็นอย่างไร

๖) สามารถใช้เป็นเครื่องมือทางการเงิน ใช้สนับสนุนภาคเศรษฐกิจที่ต้องการส่งเสริมและจำกัดได้

ผลเสีย

๑) การที่ทางการควบคุมอัตราดอกเบี้ยไว้ต่ำกว่าอัตราตลาด อาจมีผลให้ปริมาณเงินให้กู้ยืมไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการลงทุน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการขาดแคลนเงินทุน

๒) การควบคุมอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมให้ต่ำกว่าความเป็นจริง (อัตราตลาด) ย่อมเป็นการกีดกันที่จะให้ผู้ลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตน เพื่อลดต้นทุนการผลิตหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต่อการผลิต

๓) การควบคุมอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราตลาดจะทำให้เกิด "ตลาดมืด" นั่นก็คือ ผู้ให้กู้จะไปหาแหล่งให้กู้ยืมอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาเงินในระบบตลาดเงินในประเทศขาดแคลน โดยเปลี่ยนทิศทางไปอยู่นอกระบบตลาดเงินหรือไหลออกต่างประเทศ อันจะนำมาซึ่งปัญหาการพัฒนาตลาดเงินและปัญหาดุลย์การชำระเงิน

๔) การควบคุมอัตราดอกเบี้ยไว้ต่ำกว่าอัตราตลาดทำให้การกู้ยืมทำได้ยากขึ้น เนื่องจากผู้ให้กู้จะต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้นในการพิจารณาเงินให้กู้แก่ผู้กู้ ซึ่งปัญหาจะเกิดขึ้นอย่างมากกับผู้กู้รายย่อย หรือผู้ที่ไม่มีหลักประกันที่ดีพอ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจต้องหันกลับไปใช้บริการเงินกู้นอกระบบตลาดเงิน ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในระบบมาก

๕) การควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม จะทำให้การกระจายเงินทุนไม่มีประสิทธิภาพ โดยสาขาการผลิตในภาคเศรษฐกิจที่ต้องการเงินทุนมาก เช่นภาคเกษตรต้องการเงินทุนจากสถาบันการเงินมาก แต่สถาบันการเงินที่จะให้กู้ไม่อยากให้กู้ เพราะอัตราดอกเบี้ยที่ทางการกำหนดนั้นไม่คุ้มกับความเสี่ยง สู้เอาไปให้พ่อค้าซื้อสินค้ากักตุนไม่ได้

ได้กำไรดีกว่า เป็นต้น [๑]

๒. ผลดีและผลเสียของการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัว

การปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลอยตัวในที่นี้หมายถึงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมขึ้นลงได้เสรี ตามสภาพการเปลี่ยนแปลงเงินที่แท้จริงในตลาด ตามที่ผู้กู้และผู้ให้กู้จะตกลงกัน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยลอยตัวจะอยู่ในระดับที่เหมาะสมได้ ในระบบเศรษฐกิจการเงินนั้นไม่มีใครหรือกลุ่มบุคคลใดมีอิทธิพลในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาดำเนินงานเป็นขั้น ๆ ทั้งในด้านการปรับปรุงนโยบายบางประการของเจ้าหน้าที่ทางการเงิน เพื่อให้มีการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินมากขึ้น ควรจะมีกลไกสำหรับกระตุ้นการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงิน เช่นในระบบธนาคารพาณิชย์ ควรให้มีการยกเลิกข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างธนาคาร เช่นข้อตกลงที่เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยและค่าบริการต่าง ๆ เป็นต้น

การปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินขึ้นลงอย่างเสรีดังกล่าวมีผลดีและผลเสียดังนี้

ผลดี

๑) ทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินเปลี่ยนแปลงตามสภาพตลาด อัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมสามารถปรับตัวเองได้อัตโนมัติและทันท่วงที ทั้งตามการเปลี่ยนแปลงของตลาดเงินภายในประเทศและตามการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ ป้องกันการไหลของเงินทุนออกนอกประเทศ สถาบันการเงินจะได้ใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือในการจัดการสภาพคล่องขององค์กรได้ดีขึ้น

---

๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ..... (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๒๒), หน้า ๔ – ๙.

๒) อัตราดอกเบี้ยสัมพันธ์กับผลตอบแทนของเศรษฐกิจและความเสี่ยง ในแง่ออมทรัพย์ก็จะมีผลในการเพิ่มปริมาณออมทรัพย์ในระบบมากขึ้น โดยอาจจะดึงเงินจากตลาดเงินนอกระบบได้บ้าง มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับการขึ้นของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเกี่ยวกับอัตรดอกเบี้ยในตลาดเงินนอกระบบ ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมก็สามารถปรับตัวตามอัตราดอกเบี้ยเงินฝากได้ หรืออีกนัยหนึ่งเมื่อสามารถระดมเงินฝากได้เพิ่มขึ้น เงินทุนที่สถาบันการเงินจะนำมาให้กู้แก่กิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งกิจกรรมที่ทางการส่งเสริมก็จะมีมากขึ้นด้วย

๓) ช่วยส่งเสริมให้ระบบสถาบันการเงินมีการแข่งขันกันมากขึ้น มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการอยู่ตลอดเวลา

๔) การกระจายการใช้เงินทุนจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเงินทุนจะไหลไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีความต้องการเงินสูง ที่ยอมให้อัตราดอกเบี้ยสูงและผลตอบแทนสูงตามลำดับ

๕) จะช่วยส่งเสริมให้มีการขยายตลาดเงินได้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยจะกระตุ้นให้มีการสร้างตราสารในการกู้ยืมเงินมากขึ้น เพราะผลตอบแทนคุ้มกับการเสี่ยง และเป็นการช่วยให้อัตราดอกเบี้ยมีเสถียรภาพได้ เพราะทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้สามารถเลือกลงทุนเงินของตนเองและกู้เงินจากตลาดเงินต่าง ๆ ได้ ไม่ต้องพึ่งพาสถาบันการเงินใด ๆ โดยเฉพาะ

ผลดีทั้ง ๕ ประการดังกล่าว จะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อสถาบันการเงินจะแข่งขันระดมเงินฝากและการให้กู้ยืม โดยใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือ มาตรการนี้จึงจะมีส่วนช่วยให้ปริมาณออมทรัพย์ในระบบสูงขึ้น และในขณะเดียวกันการแข่งขันการให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำก็จะช่วยส่งเสริมการลงทุนในเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตได้เร็วขึ้น

<u>ผลเสีย</u>

๑) การปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยขึ้นลงอย่างเสรี อาจผลักดันให้สถาบันการเงินต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้สูงขึ้น จะกระทบกระเทือนต่อการลงทุน เป็นอุปสรรค

ต่อการส่งเสริมกิจกรรมที่รัฐจะส่งเสริมเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม ทางการอาจต้องใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษก็ได้ โดยความช่วยเหลือทางการเงินของธนาคารกลาง

๒) การแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินอาจมีมากเกินไปจนมีการรวมหัวกันเพื่อตั้งราคา และอาจเป็นสาเหตุให้สถาบันการเงินเล็กต้องเลิกกิจการไป หรือจะส่งผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนผู้ฝากเงินไว้กับสถาบันการเงินนั้นได้ อย่างไรก็ตาม การตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้น จะช่วยผ่อนคลายปัญหาด้านนี้ได้

๓) ถ้าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูงขึ้น ทางการจำเป็นต้องปรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรสูงขึ้น ต้นทุนการกู้เงินของรัฐบาลก็จะสูงขึ้น และจะกระทบกระเทือนต่องบประมาณรายจ่ายแผ่นดินด้วย [๑]

ค. <u>การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยในอดีต และแนวทางดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยในภาวะปัจจุบันและอนาคตของไทย</u>

ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ไทยใช้นโยบายควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมไม่ให้เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ส่วนดอกเบี้ยเงินฝากในระบบธนาคารมีเปลี่ยนแปลงบ้าง แต่ไม่บ่อยครั้งนัก ส่วนดอกเบี้ยตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ปล่อยให้ขึ้นลงได้เสรี ซึ่งได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เกิดความลักลั่นในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในการระดมเงินออมทั้งสองสถาบันการเงินนี้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บริษัทเงินทุนเจริญเติบโต

ในช่วงก่อนปี ๒๕๑๖ คือช่วงก่อนที่ราคาน้ำมันจะสูงขึ้นนั้น อัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยประมาณ ๒ % ต่อปีเท่านั้น จึงทำให้ผู้กู้เงินออกมาในขณะนั้นได้ผลตอบแทนสูง

---

[๑] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน, พ.ศ.....," หน้า ๔ – ๑๒.

เมื่อเทียบกับเงินเฟ้อ แต่พอมาถึงปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ อัตราเงินเฟ้อได้เพิ่มขึ้นสูงมาก จนทำให้ผลตอบแทนในรูปเงินฝากติดลบ ทำให้ดูเหมือนว่าผู้ฝากเงินได้ช่วยให้ผู้กู้เงินไปใช้ในอัตราดอกเบี้ยที่ไม่สูงนัก แม้ว่าจะมีการปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากจาก ๗ % เป็น ๘ % เงินฝากเพิ่มขึ้นไม่มากนัก เพราะอัตราเงินเฟ้อทำให้ระดับการออมของการใช้เงินต่ำ อย่างไรก็ตาม ในช่วงนั้นอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศยังไม่สูงนัก จึงทำให้สถาบันการเงินสามารถกู้มาปล่อยสินเชื่อภายในประเทศได้ไม่ลำบากนัก นอกจากนั้น ก็ยังกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยมาปรับสภาพคล่องได้ด้วย

ในปัจจุบันนี้ภาวะเงินตึงตัวการขาดแคลนเงินทุนในตลาดการเงิน กล่าวคือ ในขณะที่การระดมเงินออมกระทำได้ไม่เต็มที่ กล่าวคือ อัตราเพิ่มของเงินฝากอยู่ในระดับต่ำกว่าปกติ เนื่องจากผลการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศโอเปค และสถานการณ์ในแถบชายแดน ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศก็พุ่งขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว เป็นประวัติการณ์ (จาก ๑๐ % เป็น ๑๕ %) ทำให้เกิดภาวะการณ์เงินตึงตัวขึ้นโดยทั่วไป กล่าวคือ ในขณะที่ความต้องการกู้ยืมเงินยังมีอยู่เท่าเดิม แต่เงินทุนที่จะนำมาให้กู้ยืมกลับลดลงและแม้ว่าทางการจะได้ดำเนินมาตรการเพื่อระดมเงินออมด้วยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยอีก ๑๐ % แล้วก็ตาม แต่ในภาวะการเช่นนี้ การขึ้นดอกเบี้ยเพียง ๑๐ % ยังไม่สามารถจูงใจให้ประชาชนออมเพิ่มขึ้นได้เพียงพอที่จะตอบสนองตอบความต้องการเงินทุนได้ อีกทั้งถ้าจะขึ้นดอกเบี้ยเงินฝากให้สูง ๆ แล้ว จะได้ระดมเงินออมให้ได้มาก ๆ ก็ย่อมเป็นไปได้ยาก เนื่องจากต้นทุนการให้กู้ของสถาบันการเงินสูงขึ้น ในขณะที่รายได้คงเดิม จึงอาจไม่คุ้มกับการให้กู้ยืม จึงเกิดปัญหาว่าประชาชน พ่อค้า นักธุรกิจ เกิดภาวะ "เงินขาดมือ"

ง. <u>ทางเลือกที่เหมาะสม</u>

ปัจจุบันประเทศไทยกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ยตามวิธีที่ ๑ คือมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ตายตัว การกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ตายตัวนี้กระทำโดย ๒ ทางคือ

๑. กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมสูงสุด ได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ ๑๕ ต่อปี

๒. กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ได้แก่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์

จากการพิจารณาถึงนโยบายอัตราดอกเบี้ย ๒ วิธีที่กล่าวมา ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ หรือการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัว ต่างก็มีทั้งผลดีและผลเสีย การกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ย่อมเหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมทั่ว ๆ ไปของประเทศไทยมากกว่าการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัว เพราะประชาชนของเรายังไม่มีความรู้ที่สมบูรณ์พอที่จะทราบว่าอัตราดอกเบี้ยตามอัตราตลาดในที่ต่าง ๆ เป็นอย่างไร อันจะเป็นช่องทางให้ผู้ให้กู้ยืมเอาเปรียบผู้กู้ได้ อีกประการหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจของเรายังไม่เจริญเติบโตพอ ดังนั้น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยจึงทำให้ผู้ลงทุนสามารถคาดคะเนต้นทุนของเงินทุนได้ค่อนข้างแน่นอน ทำให้สามารถวางโครงการลงทุนระยะยาวได้ ซึ่งจะเป็นผลดีทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถเจริญเติบโตได้ตามเป้าหมาย

เนื่องจากในปัจจุบันเกิดภาวะเงินเฟ้อและเงินตึงตัวอย่างแรง ภาวะเงินตึงตัวเกิดขึ้นเนื่องจากการออมลดลงและการชำระหนี้คืนต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์และเอกชน ส่วนภาวะเงินเฟ้อนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้จ่ายของเอกชนและ (กลัวของจะแพงเลยรีบซื้อ) และการกักตุนสินค้าของพ่อค้า

เมื่อภาวะการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องหาทางแก้ไข วิธีการแก้ไขรัฐมีทางเลือกที่จะกระทำอยู่หลายวิธี เช่นคงอัตราดอกเบี้ยไว้ เช่นเดิม ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้ใกล้เคียงกับภาวะเงินเฟ้อ หรือปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัว แต่ทางเลือกทั้งสามประการนี้ไม่อาจแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการระดมเงินเข้าสู่สถาบันการเงินและเพื่อแก้ปัญหาเงินตึงตัว จึงได้มีการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี เฉพาะดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓

<u>ดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓</u>

ก. <u>ความเป็นมา</u>

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ซึ่งบัญญัติว่า "ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี" ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๑ จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๕๒ ปี ภาวะเศรษฐกิจและการเงินเมื่อ ๕๒ ปีก่อนกับปัจจุบันแตกต่างกันอย่างมากมาย แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเลย ทำให้เกิดปัญหาอย่างใหญ่หลวงในปัจจุบัน ซึ่งเป็นระยะที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาภาวะเงินเฟ้อและเงินตึงตัว

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นใช้บังคับ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้มาตรการต่าง ๆ หลายประการทั้งมาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะยาวเพื่อแก้ไขภาวะเงินเฟ้อและเงินตึงตัว ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น เพิ่มดอกเบี้ยเงินฝากประจำจากร้อยละ ๗ เป็นร้อยละ ๘ ฯลฯ แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไข แม้จะมีพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ กับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจใช้กฎหมายทั้งสองฉบับแก้ไขภาวะการณ์ดังกล่าวได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรจะออกกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ได้ จึงหารือกับกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังเห็นด้วยจึงเสนอคณะรัฐมนตรี ครม. ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา กฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องออกกฎหมายดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงนำร่างกฎหมายฉบับนี้เสนอต่อสภา สภาได้พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ และลงมติให้ความเห็นชอบ ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันเดียวกันนั้นเอง หลังจากนั้น จึงได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

และกฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๓ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันนั้น

ข. หลักการและเหตุผล

หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ มีดังนี้

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี เป็นกฎหมายที่ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บัดนี้ภาวะการเงินของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก หากยังคงจำกัดดอกเบี้ยไว้ในอัตราเดิม จะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้ขาดความคล่องตัวในการที่ทางราชการจะใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงิน ในอันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ สมควรมีกฎหมายให้อำนาจแก่ทางราชการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงกว่าอัตราดังกล่าว เฉพาะในส่วนที่เป็นการให้กู้ยืมของสถาบันการเงินได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ค. สาระสำคัญ

๑. ความหมายของคำว่า "สถาบันการเงิน"

"สถาบันการเงิน" หมายความว่า

(๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๓) บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๔) สถาบันการเงินอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒. การกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

การกำหนดดังกล่าว จะกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภทก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

การกำหนดดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓. การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แต่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายนั้น ๆ จะต้องไม่เกินอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

๔. เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยแล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนด

๕. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ [๑]

ง. ข้อสังเกต

๑. การที่สถาบันการเงินจะคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปีได้ จะต้องมีประกาศกระทรวงการคลังกำหนดอัตราดอกเบี้ยออกมาก่อน

ปัจจุบัน กระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง เดียวกันนี้ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

---

[๑] พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๗ ตอนที่ ๓ ฉบับพิเศษ หน้า ๑.

(๑) อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารพาณิชย์อาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ ๑๙ ต่อปี

(๒) อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ อาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ ๒๑ ต่อปี

๒. การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินมีสิทธิคิดจากผู้กู้ยืมได้นี้ จะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น เมื่อประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีแล้ว ต่อมาภาวะเศรษฐกิจการเงินเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น อาจประกาศลดอัตราดอกเบี้ยลงมาในอัตราที่สมควรได้

๓. พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ยกเลิก ป.พ.พ. มาตรา ๖๕๔ เพียงแต่ยกเว้นเฉพาะการกู้เงินของสถาบันการเงินเท่านั้น อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี จึงยังคงใช้บังคับแก่การกู้ยืมเงินของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่น

๔. ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม โดยเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๙ ต่อปี สำหรับธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารแห่งประเทศไทย และเกินร้อยละ ๒๑ ต่อปีสำหรับบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ ด้วย

จ. ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๓

การขึ้นอัตราขั้นสูงของดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน ส่งผลกระทบถึง

(๑) ส่วนรวม (ประเทศชาติ)

(๒) ส่วนบุคคล (เฉพาะกลุ่ม)

(๑) ส่วนรวม

การขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้นี้ ย่อมเป็นผลดีต่อส่วนรวม กล่าวคือทำให้การเงินหมุนเวียนสู่ระบบดีขึ้น ช่วยแก้ดุลย์การชำระเงิน และลดปัญหาเงินเฟ้อ สามารถดึงเงินกู้จากต่างประเทศเข้ามาได้ ทำให้โครงการต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชนไม่ต้องหยุดชะงัก ส่วนการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากนั้น ทำให้ประชาชนหันมาออมทรัพย์กันมากขึ้น ทำให้สามารถระดมเงินฝากเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ส่วนรวมหรือพัฒนาประเทศได้

อนึ่ง การขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ไม่ทำให้เงินออมเพิ่มขึ้นมากอย่างที่คาดไว้ แต่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในปัจจุบัน ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนตกต่ำ รายจ่ายเพิ่มขึ้นมาก แต่รายได้ไม่เพิ่มหรือเพิ่มในอัตราที่น้อยกว่าคนจนจะยิ่งจนลง และมีมากขึ้น ส่วนคนรวยก็จะยิ่งรวยขึ้น ในขณะที่คนชั้นกลางนับวันจะแย่ลง ประกอบกับความไม่มั่นใจในเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ไม่แน่ใจว่าประเทศชาติจะอยู่รอดไหม จึงพากันขนเงินออกนอกประเทศกันมาก อีกประการหนึ่ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประชาชนหันไปซื้อทรัพย์สินถาวรกันมากขึ้นแทนที่จะนำเงินมาฝากธนาคาร การเพิ่มดอกเบี้ยเงินฝากจึงได้ผลน้อยมากในด้านระดมเงินฝาก ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถดึงเงินไปพัฒนาประเทศได้เท่าที่ควร

(๒) ส่วนบุคคล (เฉพาะกลุ่ม)

การขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝากมีผลต่อประชาชนและต่อธุรกิจต่าง ๆ หลายประการด้วยกันคือ

๑. ประชาชนของประเทศไทยทั้งประเทศประมาณ ๔๖ ล้านคน มีประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพียงไม่กี่คน เพราะผู้ที่จะได้ประโยชน์จากการเพิ่มดอกเบี้ยเงินฝากคือผู้ที่มีเงินฝากธนาคาร ซึ่งมีเพียง ๒ ล้าน ๖ แสนคนเท่านั้น

๒. การขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้มีผลให้ราคาสินค้าต่าง ๆ สูงขึ้น เนื่องจากบรรดาผู้ประกอบอุตสาหกรรมและพ่อค้าที่กู้เงินมาลงทุน ต้องเสียดอกเบี้ยมากขึ้น ต้นทุนการผลิตและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก็ย่อมสูงขึ้น จึงต้องขึ้นราคาสินค้า แต่การขึ้นราคาสินค้านี้ บรรดาพ่อค้ามักฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าในอัตราที่สูงกว่าอัตราการขึ้นดอกเบี้ย กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่ไม่มีเงินฝาก ซึ่งไม่ได้รับประโยชน์จากการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต้องมารับภาระราคาสินค้าที่สูงขึ้นอีก เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้มีมาตรการที่ตามมา เพื่อป้องกันผลกระทบถึงประชาชน เนื่องจากการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ไม่มีมาตรการควบคุมราคาสินค้า รัฐบาลไม่ได้ติดตามผลเท่าที่ควร ประชาชนจึงไม่ได้รับผลที่ดีขึ้นของกฎหมายฉบับนี้

๓. การขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ**ธนาคารพาณิชย์**เป็นร้อยละ ๑๔ ต่อปีนี้ ในทางปฏิบัติ ธนาคารต่าง ๆ มักจะเรียกค่าปากถุงอีกร้อยละ ๓ และร้อยละ ๓ ทุกครั้งที่ต่อสัญญาแต่ละปี เท่ากับว่าลูกค้าต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ ๒๒ ต่อปี นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ยังร้องว่าเสียได้กำไรลดลงจากการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ซึ่งหากพิจารณาดูจากยอดสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบเปรียบเทียบกับยอดเงินฝากประเภทต่าง ๆ แล้ว ธนาคารพาณิชย์ยังคงได้กำไรเพิ่มขึ้นทันทีหลังจากรัฐบาลขึ้นดอกเบี้ยถึง ๖๘๐ ล้านบาท กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบจะจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น ๒,๔๘๖ ล้านบาท ในขณะที่ดอกเบี้ยรับเพิ่มขึ้นถึง ๔,๕๗๗ ล้านบาท ซึ่งในระยะแรกนั้น ธนาคารพาณิชย์อาจจะมีปัญหาในการปรับอัตราดอกเบี้ยใหม่กับลูกค้าเงินกู้บ้าง แต่ในระยะยาวแล้ว ธนาคารพาณิชย์มีกำไรเพิ่มขึ้นแน่นอน

๔. การขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ของสถาบันการเงิน มีผลให้บรรดาโรงรับจำนำทั้งหลายทั้งของเทศบาล (สถานธนานุบาล) และของเอกชนขอเพิ่มอัตราดอกเบี้ยบ้าง โดยอ้างว่าธนาคารพาณิชย์ได้ปรับอัตราดอกเบี้ยใหม่ จึงมีความจำเป็นต้องขอปรับอัตราดอกเบี้ยบ้าง โดยโรงรับจำนำของเทศบาล ซึ่งมีทั่วประเทศรวม ๑๐๖ แห่ง ได้ขอเพิ่มอัตราดอกเบี้ยตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในขณะนี้เก็บดอกเบี้ยร้อยละ ๑.๒๕ บาทต่อเดือน จึงขอเพิ่มเป็นร้อยละ ๒ บาทต่อเดือน ที่เป็นเช่นนั้นเพราะโรงรับจำนำเทศบาลส่วนใหญ่จะกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์มาหมุนเวียน เดิมเสียดอกเบี้ย

ให้แก่ธนาคารร้อยละ ๙ ถึง ๑๑ ต่อปี แต่ขณะนี้ธนาคารพาณิชย์ปรับอัตราดอกเบี้ยใหม่เป็นร้อยละ ๑๕ ถึง ๑๕.๕ ต่อปี

ส่วนทางด้านโรงรับจำนำเอกชนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นโรงรับจำนำในเขตกรุงเทพ-มหานคร เดิมเก็บอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย กล่าวคือร้อยละ ๒ ต่อเดือน ในส่วนของทรัพย์สินที่จำนำไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท แต่หากมากกว่า ๒,๐๐๐ บาท ดอกเบี้ยจะลดลงเหลือร้อยละ ๑.๒๕ บาทต่อเดือน ในการขอเพิ่มอัตราดอกเบี้ยของโรงรับจำนำเอกชนนี้เพียงร้องและมีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดว่าจะขอขึ้นเท่าไร ซึ่งขณะนี้กระทรวงมหาดไทยกำลังพิจารณาอยู่

การขึ้นดอกเบี้ยของโรงรับจำนำนี้ จำเป็นต้องขึ้นอย่างแน่นอน แต่จะขึ้นเป็นจำนวนเท่าใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาให้รอบคอบ ทั้งนี้ก็เพราะโรงรับจำนำเป็นที่พึ่งของคนยากคนจน การขึ้นดอกเบี้ยของโรงรับจำนำจึงควรขึ้นให้น้อยที่สุด เพื่อที่จะช่วยเหลือคนยากคนจนได้อย่างแท้จริง

๕. หลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๐๕ แล้ว บรรดาผู้ที่กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะเงินกู้ประเภทเคหะ-สงเคราะห์ต่างได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากธนาคารขอขึ้นดอกเบี้ย โดยอ้างว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน และเนื่องจากธนาคารพาณิชย์มีความสัมพันธ์กับภาวะการเงินของตลาดในทุกขณะ จึงจำเป็นต้องขอเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เคหะสงเคราะห์จากร้อยละ ๑๒ เป็นร้อยละ ๑๓ ของจำนวนเงินกู้ที่ยังผ่อนชำระไม่หมด โดยธนาคารบางแห่งขอขึ้นดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๐๕ จะออกมาใช้บังคับ

การที่ธนาคารจะขอขึ้นดอกเบี้ยเงินกู้เอากับลูกค้านั้น จะทำได้ต่อเมื่อในสัญญากู้เงินที่ทำกันไว้ครั้งแรกได้กำหนดไว้ในสัญญามีข้อความทำนองว่า "หากมีความผันผวนทางเศรษฐกิจ สัญญานี้จะมีการเปลี่ยนแปลงได้เกี่ยวกับดอกเบี้ยเงินกู้" และหากในสัญญามีการระบุข้อความทำนองเช่นว่านี้ ธนาคารก็ย่อมขึ้นดอกเบี้ยได้ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๓ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๓๓ มีผลใช้บังคับ

จะขอขึ้นดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ ไม่ได้ เพราะกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง และถึงแม้ว่าธนาคารจะอ้างว่า เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ แล้วก็ตาม แต่บรรดาลูกค้าไม่มีทางได้ทราบเรื่องเหล่านี้จนกว่าจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืม ซึ่งอนุญาตให้เรียกดอกเบี้ยกันถึงร้อยละ ๑๘ ต่อปี ซึ่งเป็นข้อพิสูจน์หรือข้อยืนยันว่า ได้มีการผันผวนทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างแท้จริง ธนาคารจึงมีสิทธิคิดดอกเบี้ยได้ตั้งแต่เวลาที่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

ถ้าสัญญากู้เงินระหว่างลูกค้ากับธนาคารไม่ได้ระบุข้อความทำนองเช่นว่านั้นไว้ ธนาคารก็ไม่มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยเงินกู้จากลูกค้าเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะในการทำสัญญานั้น ธนาคารย่อมคำนวณถึงรายได้ของตนเอาไว้แล้วก่อนที่จะตกลงทำสัญญากันขึ้น ซึ่งหมายความว่า คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามข้อความที่จะตกลงทำสัญญากันขึ้น ซึ่งหมายความว่าคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามข้อความที่ตกลงกันไว้ เมื่อภาวะการเงินเกิดมีการเปลี่ยนแปลงไป ธนาคารต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบที่ได้คำนวณผิดพลาดไปเอง จะมาเรียกดอกเบี้ยจากลูกค้าเพิ่มขึ้นไม่ได้

๖. การเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๘ ต่อปี

การทำสัญญากู้ยืมเงินระหว่างบุคคลกับสถาบันการเงิน หรือระหว่างสถาบันการเงินด้วยกัน โดยเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๘ ต่อปี กรณีเช่นนี้ ผู้ให้กู้ย่อมมีความผิดและได้รับโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ทั้งนี้เพราะมาตรา ๓ (ก) แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ บัญญัติว่า "บุคคลใด (ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้" ดังนั้น ถ้าเป็นการกู้ยืมเงินแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายใดกำหนดไว้ก็ตาม ย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้น โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้เท่านั้น เพียงแต่ต้องแยกว่าเป็นการกู้ยืมเงินตามกฎหมายใด และถ้าเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายนั้นกำหนดก็ย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราทั้งสิ้น เช่น ถ้าเป็นการกู้ยืมเงินระหว่างบุคคลกับสถาบันการเงินหรือระหว่างสถาบันการเงินด้วยกัน

ก็ต้องถือตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน กล่าวคือ ถ้าเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี กรณีธนาคารพาณิชย์ [๑] และร้อยละ ๒๑ ต่อปี กรณีสถาบันการเงิน [๒] ก็มีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และถ้าเป็นการกู้ยืมเงินระหว่างบุคคลต่อบุคคล โดยไม่มีสถาบันการเงินมาเป็นคู่สัญญาด้วยแล้ว ก็ต้องถือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ กล่าวคือ ถ้าเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ก็มีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

---

[๑] ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๒๔.

[๒] ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๔.