



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การที่เศรษฐกิจของประเทศจะพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าได้นั้น จะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยที่เกื้อหนุนหลายประการ สถาบันการเงินถือเป็นองค์การหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้า เนื่องจากเป็นสถาบันที่ให้บริการทางการเงิน โดยเป็นตัวกลางระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ ซึ่งจะทำให้เกิดการลงทุนและนำเงินไปหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก(Bank based economy)มาเป็นระยะเวลานาน โดยภาคธุรกิจและประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนแหล่งเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial intermediaries) ในการให้สินเชื่อเพื่อตอบสนองความต้องการเงินทุนสำหรับการดำเนินธุรกิจ มูลค่าธุรกิจรวมของสถาบันการเงินทั้งระบบซึ่งคิดจากขนาดของเงินให้สินเชื่อ ณ สิ้นปี 2547 มีทั้งสิ้น 6,995,222 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินให้สินเชื่อของธนาคารประมาณ 6,241,678 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 89.23 บริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์ประมาณ 310,409 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.44 บริษัทประกันชีวิตประมาณ 45,014 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.64 บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ 1,080 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.02 และบริษัททั่วไปที่ประกอบธุรกิจ Non-Bank ประมาณ 379,041 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.98 ซึ่งหากรวมธุรกิจ Non-Bank ที่ประกอบบริการ โดยธนาคารและบริษัทเงินทุนด้วยแล้ว จะมียอดสินเชื่อของธุรกิจ Non-Bank ทั้งสิ้นประมาณ 603,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.62 ของมูลค่าธุรกิจการเงินทั้งระบบ¹

จากตัวเลขขนาดของเงินให้สินเชื่อของ non bank จะเห็นได้ว่า ในช่วงทศวรรษนี้ธุรกิจสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร (Non-Bank) ได้เข้ามามีบทบาทเป็นแหล่งเงินทุนให้กับภาคธุรกิจและประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีการพัฒนารูปแบบการให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ให้มีความหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการทางการเงินอย่างไม่หยุดยั้งตาม

¹ คร. โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร (Non-Bank Financial Institutions, NBFIs), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2548), หน้า ii.

ความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นสินเชื่อส่วนบุคคล ธุรกิจบัตรเครดิต ธุรกิจการให้เช่าแบบลิสซิ่ง ธุรกิจการให้เช่าซื้อ ธุรกิจแฟคตอริง ในขณะที่ธุรกิจดังกล่าวเติบโตอย่างรวดเร็ว

รัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าควบคุมธุรกิจดังกล่าว เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

สินเชื่อส่วนบุคคล (Personal Loan) เป็นสินเชื่อพื้นฐานที่เข้าถึงระบบรากหญ้าของสังคมไทยมากกว่าสินเชื่อประเภทอื่นๆ และมีวิวัฒนาการและการพัฒนามากขึ้น เนื่องจากมีผู้ให้บริการหลายกลุ่มที่เข้ามาทำธุรกิจนี้อย่างจริงจัง ทั้งธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศ ธนาคารเฉพาะกิจ ธุรกิจสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร หรือ Non-Bank โดยเฉพาะสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกันที่ให้บริการโดยผู้ประกอบการธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non-Bank) ซึ่งกำลังได้รับความนิยมอย่างมากจากผู้บริโภค ทำให้ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้จากตัวเลขล่าสุดของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง พบว่าขนาดของสินเชื่อเพื่อการอุปโภคและบริโภคจำนวน 882,952 ล้านบาท มียอดการปล่อยสินเชื่อส่วนบุคคลประมาณ 180,000 ล้านบาท แบ่งเป็นของ Non-Bank ประมาณ 20% ของตลาดสินเชื่อส่วนบุคคล หรือจำนวน 40,000 ล้านบาท ขณะที่ 80% เป็นส่วนแบ่งตลาดของธนาคารพาณิชย์ทั้งไทยและต่างประเทศหรือประมาณ 140,000 ล้านบาท แต่ลูกค้าเกือบทั้งหมดจำนวน 3.85 ล้านคน เป็นลูกค้าของ Non-Bank 1.85 ล้านคน และในจำนวนนี้ เป็นลูกค้าที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือน หรือประมาณ 1.26 ล้านคน²

สาเหตุของการเติบโตอย่างรวดเร็วของธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลแบบไม่มีหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินเป็นหลักประกันของผู้ประกอบการธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non Bank) นั้น เกิดจากปัจจัยส่งเสริมหลายประการ อาทิเช่นมีรูปแบบการให้บริการที่มีความแตกต่างจากธนาคาร ประกอบกับมีความชำนาญในการให้บริการสินเชื่อรายปลีกหรือสินเชื่อรายย่อยของผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งส่วนใหญ่มีผู้ประกอบการจากต่างชาติเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และได้มีการขยายสาขาไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ทำให้การให้บริการแก่ผู้บริโภคอย่างทั่วถึงทุกระดับ ต่างจากในอดีตที่การให้บริการจะอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้ที่มีรายได้สูงหรืออยู่แต่ในเมืองใหญ่เท่านั้น และการที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้สะดวก รวดเร็ว และการให้บริการที่ครอบคลุมทั่วประเทศ อีกทั้งระยะเวลาในการอนุมัติสินเชื่อที่เร็วขึ้น ลดวงเงินการขอสินเชื่อให้ต่ำลงเพื่อให้รายย่อยสามารถขอ

² "จัดการ Non Bank คัดค้านเข้าระบบ คุมคอกเบี้ย 28%," วารสารการเงินธนาคาร, ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2548): 203.

สินเชื่อได้ ขยายระยะเวลาการผ่อนชำระ เป็นต้น จากรูปแบบการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลแบบไม่มีหลักประกันของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินที่มีการอนุมัติสินเชื่อที่รวดเร็ว และที่สำคัญคือทำให้ผู้ที่มีรายได้น้อยถึงปานกลางสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างง่ายดาย ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ในส่วนของผลดีคือผู้ที่มีรายได้น้อยไม่ต้องไปใช้บริการของสินเชื่อ นอกระบบและทำให้มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ แต่ผลเสียคือหากผู้บริโภคขาดวินัยทาง การเงิน ใช้จ่ายเกินตัว ทำให้เกิดปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเห็นได้จาก³ ตัวเลขหนี้ ภาคครัวเรือนมีแนวโน้มการเติบโตเร็วมากจากปี 2537 หนี้ภาคครัวเรือนแค่ 31,874 บาท ขณะที่ รายได้ 99,144 บาท คิดเป็นสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ 31.7% แต่ปี 2545 สัดส่วนหนี้ต่อรายได้ เพิ่มขึ้นเป็น 50% จากหนี้เพิ่มขึ้นมาถึง 82,485 บาท แต่รายได้เพิ่ม 164,832 บาท มาปี 2547 หนี้เพิ่มเป็น 104,571 บาท ขณะที่รายได้ 179,556 สัดส่วนหนี้ต่อรายได้พุ่งขึ้นเป็น 58.2% และมี แนวโน้มที่บ่งบอกว่าสัดส่วนหนี้อาจจะเพิ่มขึ้นเป็น 70% ได้ 90% ได้ในที่สุด ทำให้ประเทศจะมี คนเป็นหนี้จำนวนมาก ซึ่งจะเหมือนกับประเทศในละตินอเมริกา

รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในควบคุมดูแลธุรกิจดังกล่าว เพื่อควบคุมให้ผู้ประกอบธุรกิจ ดำเนินงานอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและมีให้ผู้ประกอบธุรกิจ อาศัยช่องว่างของกฎหมายเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค รวมไปถึงเพื่อป้องกันการขยายตัวของหนี้ภาค ครัวเรือนไม่ให้มากเกินไปจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องให้ ผู้ประกอบการสามารถดำเนินธุรกิจได้ เพราะจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อ ในระบบโดยไม่ต้องตกเป็นเหยื่อสินเชื่อสินเชื่อนอกระบบ

การที่ปล่อยให้ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลเติบโตอย่างไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำกับดูแล ทำให้มีการร้องเรียนจากผู้บริโภคจำนวนมากว่า บริษัทที่ประกอบธุรกิจดังกล่าวมีรูปแบบการ ดำเนินธุรกิจที่ละเมิดต่อกฎหมาย อาทิเช่น คิดดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด โดย เลี่ยงปิดบังข้อความการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา แล้วใช้ข้อความอื่นแทน เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้ วงเงิน แต่เมื่อคำนวณแล้วเห็นได้ว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปเกินสมควรตามเงื่อนไขแห่ง การกู้ยืม จนเป็นเหตุให้ลูกหนี้ไม่สามารถผ่อนชำระหนี้ได้ ส่งผลให้ตัวเลขหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ พุ่งรวมไปถึงตัวเลขหนี้สินภาคครัวเรือนสูงขึ้นไปเป็นลำดับ และเมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้แทนที่ บริษัทดังกล่าวจะฟ้องบังคับชำระหนี้ทางศาลแต่กลับใช้วิธีทวงหนี้โดยจ้างสำนักงานทนายความ หรือสำนักงานติดตามทวงหนี้ให้ทวงหนี้กับลูกหนี้โดยมีวิธีการทวงหนี้หลากหลายวิธี เช่น ใช้การ ข่มขู่ การประจานลูกหนี้โดยการส่งจดหมายเปิดผนึกหรือโทรศัพท์ไปที่ทำงาน ทวงหนี้กับญาติ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 202.

มิตร ซึ่งรูปแบบการดำเนินงานของบริษัทที่ให้สินเชื่อส่วนบุคคลในลักษณะดังกล่าวได้สร้างความเดือดร้อนกับประชาชนจำนวนมาก

แม้ในปัจจุบันกระทรวงการคลังจะมีประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) โดยอาศัยอำนาจแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ตามข้อ 5 ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 14 หลังจากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่ใช่สถาบันการเงิน ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2548 โดยรัฐได้นำมาตรการทางอาญามาใช้ในการควบคุมธุรกิจดังกล่าวโดยมีบทบัญญัติที่กำหนดโทษสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่ใช้ควบคุม แต่ยังไม่สามารถขจัดปัญหาที่ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคได้ เนื่องจากยังคงผู้ประกอบธุรกิจยังคงใช้วิธีหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดอยู่ภายใต้การบังคับของมาตรการทางอาญาอยู่

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ว่าการที่รัฐไม่สามารถบังคับใช้มาตรการทางอาญาและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้เกิดจากปัญหาหรือปัจจัยใด เพื่อหาแนวทางในการเพิ่มเติมปรับปรุง เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวสามารถบังคับใช้ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในเชิงป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจของธุรกิจดังกล่าวอย่างแท้จริง

1.2 สมมติฐาน

ถึงแม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมายมาควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช่สถาบันการเงิน แต่ผู้ประกอบธุรกิจยังคงมีวิธีการหลีกเลี่ยงเพื่อมิให้เกิดอยู่ภายใต้มาตรการทางอาญา ดังนั้นจึงควรศึกษาว่ามาตรการทางอาญาที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมและประสิทธิภาพเพียงพอที่จะควบคุมการดำเนินธุรกิจหรือไม่ หากยังมีข้อบกพร่อง จะนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้สามารถบังคับใช้ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในเชิงป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจของธุรกิจดังกล่าว

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่องการควบคุมการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช่สถาบันการเงิน มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. เพื่อทราบถึงลักษณะการดำเนินธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงิน ตลอดจนถึงสภาพปัญหา และเหตุผลที่รัฐต้องเข้าควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าว
2. เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงิน
3. เพื่อทราบถึงวิธีการเสียมิให้ตกอยู่ภายใต้การบังคับของมาตรการทางอาญาของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงิน ในรูปแบบของการให้สินเชื่อเงินสด
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการบังคับใช้มาตรการทางอาญากับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงิน
5. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการที่จะบังคับใช้มาตรการทางอาญาต่อผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงิน ซึ่งจะเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจ

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาถึงลักษณะการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ในรูปแบบการให้บริการสินเชื่อเงินสดและวิธีการหลีกเลี่ยงมิให้ตกอยู่ภายใต้การบังคับของมาตรการทางอาญา รวมทั้งศึกษาถึงมาตรการทางอาญาที่ใช้ในการควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงิน โดยศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้มาตรการทางอาญาต่อผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว เพื่อหาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการบังคับมาตรการทางอาญากับนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจ

1.5 วิธีวิจัยที่จะใช้ในการทำวิทยานิพนธ์

เป็นการวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากตำราทางกฎหมาย บทความและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนค้นคว้าบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์หาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะการดำเนินธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงิน ตลอดจนถึงสภาพปัญหา และเหตุผลที่รัฐต้องเข้าควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าว
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงิน
3. ทำให้ทราบถึงวิธีการหลีกเลี่ยงมิให้ตกอยู่ภายใต้การบังคับของมาตราทางอาญาของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงิน
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการบังคับใช้มาตรการทางอาญาต่อผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงิน
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้มาตรการทางอาญาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดของธุรกิจดังกล่าว