



สภาองค์กรของผู้บริโภค
Thailand Consumers Council

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน
ที่มูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้

โดย

นางสาวนภนาถ เอกอัคร

สนับสนุนโดย

สภาองค์กรของผู้บริโภค

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง “ศึกษาการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน ที่มีมูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้” เป็นงานศึกษาเกี่ยวข้องและมีนัยสำคัญต่อวงวิชาการเกี่ยวกับโครงสร้างทางกฎหมาย การเงิน การคุ้มครองผู้บริโภค และนโยบายสาธารณะของไทย โดยเฉพาะในปัจจุบัน หนี้สินภาคครัวเรือนของไทยอยู่ในระดับที่สูงมากและเป็นปัญหาใหญ่เรื้อรังระดับประเทศ เนื่องด้วยงานวิจัยมีได้มองปัญหาหนี้สินที่เกิดขึ้นเป็นเพียงข้อพิพาทตามสัญญาระหว่างเอกชนสองฝ่ายเท่านั้น หากแต่ยกระดับข้อถกเถียงไปสู่ คำถามเชิงโครงสร้างว่า “รัฐไทยได้ออกแบบกติกาทางการเงินและกระบวนการยุติธรรมไว้อย่างสมดุล เป็นธรรม และสอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือไม่เพียงใด” เมื่อหนี้ไม่มีหลักประกัน ซึ่งในทางนิเทศมีได้ผูกโยงกับทรัพย์สินเฉพาะ กลับสามารถนำไปสู่การยึดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินหลักในการดำรงชีพของลูกหนี้ได้ แม้มูลค่าทรัพย์สินดังกล่าวจะสูงกว่ามูลหนี้ อย่างมีนัยสำคัญก็ตาม โครงการนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ผลกระทบของการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันกรณีที่ลูกหนี้มีมูลค่าทรัพย์สินเกินกว่ามูลหนี้ และศึกษาวิธีการที่เหมาะสม เป็นธรรมชาติของการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันทั้งในมุมมองของลูกหนี้ เจ้าหนี้ สถาบันองค์กร เชิงโครงสร้าง อย่างเป็นระบบ อาทิ อัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ (Total Cost Cap) ขั้นตอนต่างๆในชั้นบังคับคดี หลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน (Proportionality) หลักยกเว้นการยึดบ้าน (Homestead Exemption) โดยศึกษาทั้งในและต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดการหนี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันที่เหมาะสมของประเทศไทย

แกนกลางของงานวิจัยนี้อยู่ที่การเผยให้เห็นว่า ปัญหาการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกันในประเทศไทยมิใช่ “ความบกพร่องเฉพาะราย” ของลูกหนี้ หากแต่เป็น “ความล้มเหลวเชิงสถาปัตยกรรมของกฎหมายและนโยบายของรัฐ” ซึ่งก่อตัวขึ้นตลอดทั้งวงจรของหนี้ ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงิน การปล่อยสินเชื่อ การกำกับต้นทุนการกู้ยืม การฟ้องร้องดำเนินคดี การพิพาทฯ ตลอดจนการบังคับคดีและการขายทอดตลาด ในแง่นี้ งานวิจัยได้แสดงให้เห็นว่า ระบบกฎหมายไทยยังมีแนวโน้มที่จะคุ้มครอง “ประสิทธิภาพในการติดตามหนี้” มากกว่าคุ้มครอง “ความเป็นธรรมในการจัดสรรความเสี่ยง” ระหว่างผู้ให้สินเชื่อกับผู้บริโภค และด้วยเหตุนี้เอง กฎหมายซึ่งควรเป็นกลไกแห่งความยุติธรรมจึงอาจกลายเป็นกลไกที่ตอกย้ำความเปราะบางและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

งานวิจัยตั้งอยู่บนบริบทเชิงประจักษ์ที่หนักแน่น กล่าวคือ หนี้ครัวเรือนไทยอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง คิดเป็นประมาณ 16.35 ล้านล้านบาท หรือราว 87% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ขณะที่หนี้เสียในกลุ่มบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลมีมากกว่า 6 ล้านบัญชี มูลค่ารวมราว 3.3 แสนล้านบาท และข้อพิพาทจากสินเชื่อผู้บริโภคยังคงไหลเข้าสู่กระบวนการศาลเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง โดยมีคดีขึ้นสู่ศาลเป็นอันดับสูงสุดของกลุ่มคดีผู้บริโภค ราว 3-5 แสนคดีต่อปี ตัวเลขดังกล่าวมิได้บ่งชี้เพียงภาระหนี้ของครัวเรือนของสังคมไทย แต่สะท้อน

สภาพความเปราะบางเชิงระบบ เมื่อปัญหาสินเชื่อของประชาชนรายย่อยกลายเป็นทั้งปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหากระบวนการยุติธรรม และปัญหาความมั่นคงทางสังคมในเวลาเดียวกัน

ข้อค้นพบที่สำคัญและทรงพลังที่สุดประการหนึ่ง คือการชี้ให้เห็นถึง “ความย้อนแย้งเชิงสถาบันของหนี้ไม่มีหลักประกัน” กล่าวคือ ในระยะต้นของความสัมพันธ์ทางสัญญา ผู้ให้สินเชื่อสามารถอาศัยเหตุผลเรื่องความเสี่ยงที่สูงกว่าของสินเชื่อไร้หลักประกันเป็นฐานในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและผลตอบแทนที่สูงกว่า แต่เมื่อหนี้เข้าสู่ภาวะผิวน้ำ ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมจะถูกจัดเก็บในอัตราสูง สะสมจนยอดหนี้สูง และถูกฟ้องร้องเป็นคดีความ ดังนั้น แม้มูลหนี้ตั้งต้นจะมีเพียงหลักหมื่นหรือแสนบาท สามารถถูกสะสมเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวได้ และในทางปฏิบัติ ผู้ให้สินเชื่อสามารถอาศัยอำนาจรัฐผ่านคำพิพากษาและกระบวนการบังคับคดี เข้ายึดถึงทรัพย์สินมูลค่าสูงเป็นบ้านที่อยู่อาศัยราคาหลายล้านบาทของลูกหนี้ได้จริง สภาพเช่นนี้ทำให้หนี้ซึ่งในทางรูปแบบเป็น “หนี้ไม่มีหลักประกัน” (unsecured debt) มีผลในทางปฏิบัติไม่ต่างจาก “หนี้มีหลักประกัน” โดยการบังคับคดี (secured debt by enforcement) กล่าวคือ เจ้าหนี้ได้รับทั้งผลตอบแทนแบบสินเชื่อความเสี่ยงสูง และอำนาจติดตามทรัพย์สินแบบหนี้มีหลักประกันได้ในคราวเดียวกัน ความย้อนแย้งนี้ มิใช่เพียงปัญหาทางเทคนิค หากแต่เป็นปัญหาว่าด้วยความชอบธรรมของการกำหนดราคาความเสี่ยง ความเป็นธรรมทางกฎหมาย ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยตรง

หากพิจารณาโดยรวม ความเปราะบางเชิงโครงสร้าง จุดเริ่มต้นของปัญหาไม่ได้อยู่ ณ ขณะผิวน้ำ แต่เริ่มมาตั้งแต่ **ต้นน้ำของระบบสินเชื่อ** กล่าวคือ การปล่อยกู้ที่เกินศักยภาพของผู้กู้ การประเมินความสามารถในการชำระ ที่ไม่สะท้อนภาระทางเศรษฐกิจจริงของครัวเรือน การออกแบบผลิตภัณฑ์ที่พึ่งพาการชำระขั้นต่ำเป็นระยะเวลายาวนาน และการไม่มีกลไกควบคุม “ต้นทุนรวมของหนี้” (Total Cost Cap) ตลอดจนจริงอย่างจริงจังเมื่อระบบอนุญาตให้หนี้รายย่อยสะสมดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายภายหลังผิวน้ำได้อย่างต่อเนื่อง หนี้ขนาดเล็กย่อมสามารถเติบโตเป็นภาระที่ใหญ่เกินสมควร และผลักลูกหนี้เข้าสู่จุดที่การสูญเสียบ้าน ที่อยู่อาศัยหลักในชีวิตกลายเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจริง งานวิจัยฉบับนี้บ่งชี้ประเด็นสำคัญ ในการพลิกกรอบความคิด “ความล้มเหลวทางศีลธรรมของลูกหนี้” ไปสู่ “ความล้มเหลวเชิงกำกับดูแลของระบบ” เป็นภาพสะท้อนทางวิชาการ

ในทางระเบียบวิธีวิจัย งานศึกษาใช้วิธีการแบบผสมผสาน ทั้งการศึกษาวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการ ข้อกฎหมาย การวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนได้เสียจากหลายภาคส่วน อาทิ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ เจ้าพนักงานบังคับคดี หน่วยงานกำกับดูแล ผู้ให้บริการสินเชื่อ นักวิชาการ ลูกหนี้และผู้บริโภค เพื่อทำความเข้าใจปัญหาทั้งเชิงโครงสร้าง เชิงกฎหมาย และเชิงปฏิบัติการของระบบสินเชื่อผู้บริโภค (consumer credit) ของไทย โครงสร้างการเก็บข้อมูลเช่นนี้ก่อให้เกิด **Institutional triangulation** หรือการตรวจสอบไขว้เชิงสถาบัน ที่เข้มแข็ง เพราะมิได้อาศัยเพียงการบรรยายเชิงหลักกฎหมายหรือการสะท้อน

ประสบการณ์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เปิดให้เห็นกลไกเดียวกันผ่านสายตาของผู้ที่อยู่คนละตำแหน่งแห่งที่ในระบบเดียวกัน เป็นคุณลักษณะเชิงวิชาการและภาพสะท้อนที่ชัดเจนของความบกพร่องเชิงสถาบันในโครงสร้างการเงินของผู้บริโภครายย่อยในประเทศไทย

งานวิจัยศึกษากฎหมายต่างประเทศนั้นเผยให้เห็นว่า ในต่างประเทศมิได้มองปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันเป็นเพียงเรื่อง “ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้” หากแต่มองว่าเป็นโจทย์เชิงโครงสร้างของความเป็นธรรมในตลาดการเงิน และความชอบธรรมของการบังคับคดี ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงค่อย ๆ พัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายที่มุ่งควบคุมปัญหาตลอดทั้งวงจรหนี้ ไม่ใช่เพียงปลายทางในชั้นศาลหรือชั้นบังคับคดีเท่านั้น แต่มีเครื่องมือสำคัญร่วมกัน 3 แกน ได้แก่ การกำหนดเพดานต้นทุนรวมของหนี้ (Total Cost Cap) การคุ้มครองลูกหนี้ผ่านการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ (Responsible Lending) และ การวางหลักความได้สัดส่วนกับทรัพย์สินที่ไม่ได้ (Proportionality and Exempt Property) ตัวอย่างมาตรการเชิงรุก เช่น **ประเทศอังกฤษ** มีการกำหนดหลักเพดานต้นทุนรวมของหนี้ โดยดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวม ไม่เกิน 100 % ของเงินต้น ใช้ในสินเชื่อระยะสั้นดอกเบี้ยสูง โดยมองว่าดอกเบี้ยสูงเกินไปขาดมาตรการควบคุมดูแลย่อมนำไปสู่ภาวะหนี้เรื้อรังและการเอาเปรียบเปรียบในเชิงโครงสร้าง “รัฐ” จึงต้องมีการควบคุมต้นทุน และเสริมมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในผลิตภัณฑ์ต่างๆ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการกำกับแบบเน้นกลไกตลาด สู่การกำกับด้วยความเป็นธรรมเชิงป้องกัน **ออสเตรเลีย** มีมาตรการคล้ายกับ Total Cost Cap โดยตั้งเกณฑ์ต้นทุนรวมไม่เกิน 2 เท่าของเงินต้น สำหรับสินเชื่อระยะสั้นกลุ่มเปราะบาง เพื่อยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บริการทางการเงิน ร่วมกับมาตรการอื่นๆ **สหรัฐอเมริกา** แม้มีรูปแบบทางกฎหมายต่างกัน แต่มีจุดร่วมสำคัญคือการพยายามจำกัด “พฤติกรรมผลิตหนี้” ที่หลักผู้บริโภคให้เข้าสู่กับดักหนี้สิน โดยเฉพาะการควบคุมสินเชื่อระยะสั้นต้นทุนสูง การจำกัด rollover การกำหนดสัดส่วนเงินกู้ต่อรายได้ หรือการใช้เกณฑ์เชิงพฤติกรรมเพื่อยับยั้งการต่ออายุหนี้อย่างไม่สิ้นสุด บทเรียนสำคัญของสองประเทศนี้ คือกฎหมายที่ตีมิได้รอเข้าแทรกแซงเมื่อหนี้ระเบิดแล้ว แต่พยายามควบคุมตั้งแต่ช่วงที่สินเชื่อกำลังก่อตัวเป็นวงจรอันตราย **แอฟริกาใต้** นำเสนอเครื่องมือที่ทรงพลังอย่างมากในทางหลักการ คือ “กฎอินดูพลัม” (in duplum) ซึ่งจำกัดไม่ให้ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายภายหลังผิดนัดเพิ่มขึ้นอย่างไร้ขอบเขตจนเกินเงินต้น หลักคิดนี้สำคัญมากเพราะเป็นการยอมรับว่าหากรัฐไม่หยุดการพอกพูนของภาระหลังการผิดนัด ระบบกฎหมายจะกลายเป็นกลไกผลิตหนี้แทนที่จะเป็นกลไกระงับหนี้ **ญี่ปุ่น** เป็นอีกตัวอย่างที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะใช้ทั้งเพดานอัตราดอกเบี้ย เพดานต้นทุนรวม และมาตรการลงโทษที่จริงจังต่อการฝ่าฝืน จึงสะท้อนว่ารัฐมองการเรียกเก็บต้นทุนเกินควรไม่ใช่แค่ข้อพิพาททางแพ่งระหว่างเอกชน แต่เป็น public wrong หรือความผิดต่อระเบียบสาธารณะด้วย นับว่าเป็นการยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคจากเรื่อง “ความสนใจตามสัญญา” ไปสู่เรื่อง “ขอบเขตทางศีลธรรมและกฎหมายของตลาด” สำหรับ **สิงคโปร์และมาเลเซีย** ทั้งสองประเทศให้บทเรียนที่สำคัญกับไทยอย่างยิ่งใน

ฐานะประเทศชาติอาเซียนที่เผชิญโจทย์ใกล้เคียงกัน สิงคโปร์ใช้การกำหนด total cost cap แบบเฉพาะกลุ่ม ในกลุ่มผู้ให้เงินที่ได้รับอนุญาต โดยจำกัดทั้งดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และต้นทุนรวมสูงสุด ขณะที่มาเลเซีย แม้ยังไม่มี total cost cap เต็มรูปแบบ แต่ก็ใช้เพดานดอกเบี้ย มาตรการห้ามคิดดอกเบี้ยทบต้น และห้ามเพิ่มอัตราหลังผิดนัด ซึ่งล้วนเป็นความพยายามยับยั้งไม่ให้หนี้ขยายตัวจนเกินสมควร บทเรียนร่วมของสองประเทศคือการคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่จำเป็นต้องเริ่มจากระบบที่แข็งแกร่งที่สุดเสมอไป แต่ต้องเริ่มจากการยอมรับก่อนว่า ต้นทุนหนี้ต้องมีขอบเขต ท้ายที่สุด **สหภาพยุโรป** แสดงให้เห็นแนวโน้มสำคัญของกฎหมายยุคใหม่ กล่าวคือ ไม่ยึดติดกับรูปแบบเดียวของการกำหนดเพดานราคา แต่ยอมรับกรอบที่กว้างกว่า ทั้งการกำหนดเพดาน การประเมินการกู้ยืมศักยภาพและมาตรการเทียบเท่าอื่น ๆ ภายใต้กรอบ Consumer Credit Directive II แนวทางนี้สะท้อนว่าการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินสมัยใหม่มิใช่การเลือกเพียง “ดอกเบี้ยต่ำหรือสูง” แต่คือการออกแบบระบบทั้งหมดเพื่อลดปัญหานี้สลับกันพันตัว และป้องกันมิให้หนี้รายย่อยกลายเป็นจุดเริ่มของการสูญเสียฐานชีวิตของประชาชน

จากการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ ในส่วน **หลักความได้สัดส่วน และหลักยกเว้นการยึดบ้าน** (Proportionality และ Homestead Exemption) พบว่า เครื่องมือสำคัญ ในการป้องกันมิให้หนี้ไม่มีหลักประกัน ลุกกลามไปสู่การสูญเสียบ้านอย่างไม่เป็นธรรม ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างในหลายรูปแบบ กล่าวคือ **แอฟริกาใต้** เป็นกรณีที่เด่นชัดที่สุด เพราะมีการยกระดับความคุ้มครองที่อยู่อาศัยโดยยึดโยงกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และวางหลักว่าการขายบ้านโดยเฉพาะสินเชื่อไม่มีหลักประกัน ต้องผ่านดุลพินิจของศาล Judicial oversight และพิจารณาความได้สัดส่วน (Proportionality) ของการใช้มาตรการดังกล่าวก่อนจะมีคำสั่งบังคับคดี และยังมีเกณฑ์คุ้มครองเพื่อให้ไม่สามารถบังคับคดีกับที่อยู่อาศัย ของผู้บริโภครายย่อยที่ถูกฟ้องร้องมูลหนี้ ต่ำกว่า 50,000 แรนด์ (ราว 1 แสนบาท) ได้ **ประเทศอังกฤษ** แม้ไม่ได้มีหลักยกเว้นการยึดบ้าน แต่มีเกณฑ์คุ้มครองขั้นต่ำลักษณะคล้ายคลึงกับแอฟริกาใต้ โดยกฎหมายอังกฤษห้ามเจ้าหนี้ยึดทรัพย์ของผู้บริโภครายย่อยที่ถูกฟ้องด้วยมูลหนี้ต่ำกว่า 1,000 ปอนด์ (ราว 42,000 บาท) และมีบทบาตุลาการ ให้การพิพากษายึดโยงกับอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทำให้ต้องนำเกณฑ์ความได้สัดส่วน มาประกอบการพิจารณาอรรถคดีในชั้นขับไล่จากบ้านการเคหะของรัฐ **สหรัฐอเมริกา** มีหลักการ Homestead Exemption เพื่อเป็นการคุ้มครองมูลค่าบางส่วนของบ้าน (Equity) จากหนี้ไม่มีหลักประกันมากถึง 40 กว่ามลรัฐ ซึ่งมีการคุ้มครองสิทธิในระดับที่แตกต่างกัน ความคุ้มครองที่เข้มที่สุดที่จะอยู่ที่มลรัฐเท็กซัสและฟลอริดา เหตุผลสำคัญในการตรากฎหมายคือเพื่อคุ้มครองเสถียรภาพของครัวเรือนรายย่อย **อาร์เจนตินา** มีแนวทางใกล้เคียงการห้ามยึดบ้าน แต่ต้องมีการจดทะเบียนขอความคุ้มครองล่วงหน้า ทำให้เจ้าหนี้ทั่วไปเข้าถึงการยึดบ้านได้ยากขึ้น **สหภาพยุโรป** แม้ไม่มีหลักกฎหมายกลางแต่ได้วางกรอบสิทธิพื้นฐานภายใต้สิทธิมนุษยชนผลักดันให้แต่ละชาติสมาชิกปรับปรุงกฎหมายในประเทศตนเอง ส่วนของ**สิงคโปร์**

แม้ไม่มีหลักได้สัดส่วน แต่เลือกคุ้มครอง หลักห้ามยึดบ้าน เฉพาะกลุ่มผู้เปราะบางที่เป็นบ้านเคหะ ขณะที่ มาเลเซีย และญี่ปุ่น ยังไม่มีหลักคุ้มครองบ้านโดยตรง

ข้อค้นพบจากการการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลที่เกี่ยวข้องถึง 31 ราย พบว่า ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันของไทยมิใช่เพียง “ปัญหาวินัยการเงินเฉพาะบุคคล” เท่านั้น แต่เป็น “ความเปราะบางเชิงระบบ” ที่เกิดตั้งแต่ต้นทาง จวบปลายทาง เริ่มที่โครงสร้างการให้สินเชื่อ หลักการออกแบบผลิตภัณฑ์ ประเด็นที่รุนแรงในมุมมองของสังคม คือหนี้ไม่มีหลักประกัน เดิมที ไม่มีบ้านเป็นหลักประกัน แต่กลับสามารถแปรสภาพผ่านคำพิพากษาไปสู่การยึดที่อยู่อาศัยได้ กลไกเช่นนี้ จึงมิใช่เพียงการบังคับชำระหนี้ทั่วไป แต่เป็นการทำให้หนี้รายย่อยกลายเป็น ความเสี่ยงต่อฐานชีวิตครอบครัว เสี่ยงจากผู้ให้สัมภาษณ์ในกระบวนการยุติธรรมสะท้อนตรงกันว่า ลูกหนี้จำนวนมากไม่มาศาล เพราะขาดความรู้ทางกฎหมาย ไม่เข้าใจสิทธิ คดีส่วนมากจึงจบด้วยคำพิพากษาฝ่ายเดียว หรือสัญญาประนีประนอมยอมความที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายเจ้าหนี้เป็นหลัก และการไกล่เกลี่ยที่ควรเป็นเสมือนทางออก กลับกลายเป็นกระบวนการลูกหนี้เข้าสู่ข้อตกลงที่ ไม่มีอำนาจต่อรองและเกินศักยภาพที่จะชำระได้อย่างแท้จริง อนึ่ง ข้อค้นพบที่ส่งผลกระทบกระเทือนที่สุด คือระบบในปัจจุบันที่อนุญาตให้ ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมและระยะเวลาที่ล่าช้า เป็นเครื่องมือที่มีอำนาจต่อรอง ให้ออดหนี้เพิ่มขึ้นหลายเท่าจากเงินต้น หรือหนี้ถูกขายต่อไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์แล้วนำกลับมาฟ้อง สะท้อนปัญหา การกำกับดูแล ที่ยังไม่เข้มแข็งพอ

ดังนั้น หากวิเคราะห์ผลกระทบเชิงลึก ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันในไทย มีมิติที่กว้างไกลเกินกว่าความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยตรง เพราะการที่ครัวเรือนหนึ่งอาจสูญเสียบ้านหรือทรัพย์สินสำคัญจากหนี้สินเชื่อผู้บริโภคที่มีมูลค่าไม่สูงและไม่มีหลักประกันตั้งแต่แรก ย่อมกระทบทั้งเสถียรภาพครัวเรือน ผลกระทบทางจิตใจ ความสามารถในการประกอบอาชีพ ความมั่นคงของครอบครัว และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระเบียบกฎหมายโดยรวม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันได้เคลื่อนจาก “เรื่องเอกชน” ไปเป็น “คำถามสาธารณะ” ว่า รัฐจะยอมให้การเข้าถึงสินเชื่อของประชาชนรายย่อยต้องแลกด้วยความเสี่ยงต่อการสูญเสียฐานชีวิตขั้นต่ำหรือไม่ งานวิจัยจึงมีนัยทางศีลธรรมและนโยบายสาธารณะ เพราะได้ยืนยันว่า **ประสิทธิภาพของตลาดสินเชื่อไม่อาจเป็นเหตุผลเพียงพอในการลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของลูกหนี้**

ดังนั้น ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันในประเทศไทยเป็นผลจากความล้มเหลวเชิงโครงสร้างใน 3 ระดับพร้อมกัน ได้แก่ (1) ความล้มเหลวของการกำกับดูแลการปล่อยสินเชื่อเกินศักยภาพและการออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่เอื้อต่อหนี้เรื้อรัง (2) ความล้มเหลวของระบบควบคุมต้นทุนหนี้ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีเพดานต้นทุนรวมตลอดอายุหนี้ ตามหลักการ Total Cost Cap และ (3) ความล้มเหลวของกระบวนการยุติธรรมในการปกป้องความเป็นธรรมเชิงระบบ โดยเฉพาะการขาดหลัก Proportionality และ Homestead

Exemption และแนวทางแก้ไขใกล้เคียงปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกัน ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการคุ้มครองที่อยู่อาศัยหลักที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของลูกหนี้และครอบครัว

งานวิจัยนี้ได้หยุดอยู่เพียงการวิพากษ์ปัญหา แต่พัฒนาไปสู่การเสนอ แนวทางการแก้ไขปัญหา ที่มีลักษณะเป็นระบบและบูรณาการ โดยเสนอให้ประเทศไทย ปรับกรอบกระบวนทัศน์ทางความคิดและแนวนโยบาย Paradigm Shift จากระบบที่คุ้มครองเรียกร้องของเจ้าหนี้เป็นหลัก (creditor-centred enforcement) ไปสู่กรอบคิดของ “กฎหมายการเงินเพื่อความเป็นธรรม” (Fair Financial Law) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการให้ความสำคัญกับความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพของตลาดการเงิน หลักนิติธรรม และสิทธิมนุษยชน ระบบสินเชื่อที่ขอธรรมต้องไม่เพียงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงเครดิต แต่ต้องรับประกันด้วยการผัดผ่อนของประชาชนจะไม่ถูกแปรเปลี่ยนเป็นการสูญเสียศักดิ์ศรีและฐานชีวิตอย่างไม่ได้สัดส่วน ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยจึงเสนอการปฏิรูปวงจรหนี้ไม่มีหลักประกัน โดยการแก้ไขประเด็นกฎหมายที่สำคัญ โดยแบ่งเป็น 3 ส่วนสำคัญ ดังนี้ (หนึ่ง) การกำหนดเพดานต้นทุนรวมแห่งชาติ (National Total Cost Cap Policy) (สอง) การปรับกระบวนทัศน์ทางกฎหมาย (Legal Paradigm Shift) แก้ไขประเด็นเรื่องอายุความ หลักการขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อมูลหนี้ต้องได้สัดส่วน การใช้อำนาจตุลาการทบทวนตรวจสอบกลไกการบังคับคดี (Judicial oversight) หลักกเว้นการยึดบ้านที่อยู่อาศัย (primary residence) การปรับปรุงการขายทอดตลาด และ (สาม) การแก้ไขเชิงบูรณาการและป้องกัน อาทิ การยกระดับกลไกการใกล้เคียงให้คำแนะนำ (Debt Counselling) ปรับบทบาทหน่วยงานกำกับดูแลเชิงรุก ตลอดจนการจัดตั้งกลไกเชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการและมีเอกภาพ เป็นต้น

การวิเคราะห์ปัญหาสะท้อนหลักการสำคัญ *ประการแรก* งานวิจัยได้ขยายขอบเขตของการศึกษาให้ผู้บริโภคจากกรอบกฎหมายสัญญาแบบแคบ ไปสู่การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกฎหมายการเงิน กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายบังคับคดี สิทธิมนุษยชน และนโยบายสาธารณะเข้าด้วยกัน *ประการที่สอง* งานวิจัยได้เสนอแนวคิดทางวิชาการอันมีนัยสำคัญเพื่ออธิบายความยั่งยืนของหนี้ไม่มีหลักประกันในสังคมไทย ซึ่งสามารถต่อยอดได้ทั้งในวงวิชาการและวงนโยบายสาธารณะต่อไป *ประการที่สาม* การบูรณาการข้อมูลเชิงประจักษ์กับการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบอย่างมีเป้าหมาย *ประการที่สี่* งานวิจัยมีคุณค่าทางศีลธรรมของกฎหมาย เพราะชี้ให้เห็นว่าความเป็นกลางเชิงรูปแบบของกฎหมายอาจปกปิดความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างไว้และเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อผลของกติกาที่ตนสร้างขึ้นอย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปเชิงโครงสร้างการเงินที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทุกครัวเรือน

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยนี้ได้พิสูจน์ว่า ปัญหาการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกันที่มูลค่าสินทรัพย์สูงกว่ามูลหนี้ มิใช่ประเด็นทางข้อกฎหมายเฉพาะในชั้นปลายของกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นภาพสะท้อนของการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาด และประชาชนในเชิงลึก หากรัฐยังคงปล่อยให้สินเชื่อเพื่อผู้บริโภค

(consumer credit) ถูกกำกับด้วยตรรกะของผลตอบแทนเชิงกำไรของระบบทุน โดยไม่มีตรรกะของความได้
สัดส่วน ความเป็นธรรมต่อส่วนรวม ต่อประเทศ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เข้ามาถ่วงดุล การบังคับคดีย่อมเสี่ยง
ที่จะกลายเป็นเครื่องมือทำลายความมั่นคงขั้นพื้นฐานของครัวเรือน และระบบกฎหมายย่อมมีอาจถือว่าได้อำนวย
ความยุติธรรมให้ประชาชนได้อย่างแท้จริง งานวิจัยฉบับนี้จึงมิได้เป็นเพียงข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหานี้ หากแต่เป็น
ข้อเสนอเพื่อ **ฟื้นฟูความยุติธรรมเชิงโครงสร้างของกฎหมายการเงินไทย** ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ความเป็น
ธรรมทางสังคม และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในสังคมประชาธิปไตยร่วมสมัย

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย	2
1.3 ขอบเขตการดำเนินการ	3
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	4
1.5 กรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา	5
1.6 โครงสร้างงานวิจัย	7

บทที่ 2 ทบทวนทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 บทนำ หนี้สิน สู่ การยึดทรัพย์	8
2.2 มองผ่านเลนส์ทางทฤษฎีของงานวิจัย	9
2.3 หลักการ หนี้มีหลักประกัน และ หนี้ไม่มีหลักประกัน	15
2.4 สถานการณ์ปัจจุบัน และสภาพปัญหา	17
2.4.1 ภาพรวมหนี้ครัวเรือนไทย	17
2.4.2 ลักษณะผลิตภัณฑ์ทางการเงิน บัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคล	21
2.4.3 สถานการณ์หนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล	24
2.5 ประเด็นและผลกระทบจากการบังคับคดีไม่มีหลักประกัน กับทรัพย์สินเกินกว่ามูลหนี้	36
2.5.1 ดอกเบี้ย	37
2.5.2 กลไกการบังคับคดี	39
2.5.3 ประเด็นทางกฎหมาย	45
2.5.4 ผลกระทบต่อรัฐไทยและสังคม	51
2.6 ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	54
2.6.1 หลักการกฎหมายเบื้องต้น	54
2.6.2 กฎหมายเฉพาะ ด้านการเงิน	56
2.6.3 กฎหมายเกี่ยวกับความเป็นธรรมในคดีผู้บริโภค	58
2.6.4 สรุปประเด็นปัญหาทางกฎหมาย	60
2.7 ศึกษากรณีต่างประเทศ เปรียบเทียบแนวทางการบังคับคดีไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน	63

2.7.1 สถานการณ์หนี้สินในต่างประเทศ	64
2.7.2 หลักอัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ (Total Cost Cap) และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง	68
ประเทศอังกฤษ	70
ประเทศออสเตรเลีย	78
ประเทศสหรัฐอเมริกา	82
ประเทศแอฟริกาใต้	85
ประเทศญี่ปุ่น	92
ประเทศสิงคโปร์	97
ประเทศมาเลเซีย	99
ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป	102
2.7.3 กฎหมายบังคับคดี หลักความได้สัดส่วน Proportionality และ หลักยกเว้นการยึดบ้านที่อยู่อาศัย Homestead Exemption	109
ประเทศสหรัฐอเมริกา	110
ประเทศอังกฤษ	113
ประเทศแอฟริกาใต้	117
ประเทศญี่ปุ่น	121
ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป	122
ประเทศมาเลเซีย	122
ประเทศสิงคโปร์	123
ประเทศอาร์เจนตินา	124
บทที่ 3 การวิเคราะห์ จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) และตัวอย่างกรณีศึกษา	
3.1 ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเหตุผลที่ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก	128
3.1.1 การออกแบบกลุ่มตัวอย่าง	129
3.1.2 การตรวจสอบข้อมูลแบบไขว้เชิงสถาบัน Triangulation	130
3.1.3 แนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์	132
3.2 การดำเนินการเก็บข้อมูล	133
3.3 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกแต่ละกลุ่ม	135

3.3.1 กลุ่มหนึ่ง:	135
กระบวนการยุติธรรม	135
องค์กรกำกับดูแลทางการเงินและสิทธิผู้บริโภค	144
ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ	148
3.3.2 กลุ่มสอง: ลูกหนี้ ผู้บริโภค	153
3.3.3. กลุ่มสาม: ผู้บริหารธนาคารและผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ	159
3.4 บทสรุป การสัมภาษณ์เชิงลึก	162
3.4.1 โครงสร้างกลไกการให้สินเชื่อและการกำกับดูแล	162
3.4.2 กลไกดอกเบี้ย ความเสี่ยง และต้นทุน	163
3.4.3 กระบวนการยุติธรรม การดำเนินคดี อายุความ บังคับคดี	164
3.4.4 สิทธิประโยชน์ ประเมินราคา ขายทอดตลาด ลำดับทรัพย์สิน	165
3.4.5 ช่องว่างบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ ของแต่ละหน่วยงาน	166
3.4.6 ความเป็นธรรม ผลกระทบต่อชีวิต ความสมดุลเชิงสังคม ความเหลื่อมล้ำ	166
บทที่ 4 สรุปวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการ	
4.1 บทนำและความเป็นมาของปัญหาเชิงโครงสร้าง	168
4.2 บทวิเคราะห์ประเด็นปัญหา	171
4.2.1 การบังคับคดีนี้ไม่มีหลักประกัน ที่มูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้	171
4.2.2 โครงสร้างที่เปราะบาง ของสินเชื่อไม่มีหลักประกัน และก้ำกึ่งเกินศักยภาพ	173
4.2.3 เศรษฐศาสตร์การเงิน ดอกเบี้ย ความเสี่ยง และความย้อนแย้งเชิงผลิตภัณฑ์	175
4.2.4 สภาพปัญหาเชิงลึก พฤติกรรมผู้บริโภค	180
4.2.5 ปัญหากลไกเชิงสถาบัน “ใครคือผู้รับผิดชอบ”	184
4.2.6 ช่องว่างกระบวนการยุติธรรมไทย	185
4.2.7 บ้าน ปัจจัยสี่ของมนุษย์ ในฐานะเครื่องมือบังคับติดตามหนี้ ตระก่ายย้อนแย้ง กับความยุติธรรม วิฤตราคาประเมิน กลไกบังคับคดี และช่องว่างทางกฎหมาย	188
4.2.8 “ความยุติธรรม” ผลกระทบต่อสังคม	191
4.2.9 ความล้มเหลวของระบบกำกับดูแล (Regulatory Failure)	193
4.3 ข้อเสนอแนะมาตรการแนวทางการจัดการหนี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันที่เหมาะสมของไทย	198
บรรณานุกรม	208

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ 2.1 : ตัวอย่าง “หนี้มีหลักประกัน” และ “หนี้ไม่มีหลักประกัน”	16
ตารางที่ 2.2 สรุปจำนวนคดี (พศ. 2562-2568)	31
ตารางที่ 2.3 : สรุปข้อมูลคดีสะสมของกรมบังคับคดี	33
ตารางที่ 2.4 : เปรียบเทียบเพดานดอกเบี้ย	37
ตารางที่ 2.5 : อายุความ “สินเชื่อไม่มีหลักประกัน”	46
ตารางที่ 2.6 : แสดง กลไกการไต่เปลี่ยน ก่อนฟ้อง ชั้นศาล และบังคับคดี	49
ตารางที่ 2.7 : โഴ้เหตุการณจาก “หนี้ไม่มีหลักประกัน” สู “บังคับคดี-ขายทอดตลาด-ล้มละลาย”	53
ตารางที่ 2.8 : เปรียบเทียบ ผลที่เกิดขึ้นกับ ประเทศแอฟริกาใต้ ก่อนและหลังมีกฎหมายอินดูพลัม เป็นลายลักษณอักษร	90
ตารางที่ 2.9 : เปรียบเทียบคดีล้มละลาย ในญี่ปุ่น	93
ตารางที่ 3.1 : ผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก	134
ตาราง 3.2 : เปรียบเทียบดอกเบี้ยเงินฝาก และเพดานดอกเบี้ยสินเชื่อส่วนบุคคล	177

สารบัญรูปภาพ

ภาพที่	หน้า
ภาพที่ 2.1 : สรุปภาพรวมเชิงระบบจาก จากหนี้ครัวเรือนสู่กระบวนการยุติธรรม	19
ภาพที่ 2.2 : แผนภาพกรอบอธิบายวงจรปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกัน	20
ภาพที่ 2.3: การให้ความรู้ทางการเงิน เกี่ยวกับการชำระหนี้	24
ภาพที่ 2.4 : สัดส่วนหนี้ครัวเรือนที่สำคัญตามจำนวนบัญชี ปี 2568	26
ภาพที่ 2.5 : เปรียบเทียบมูลหนี้ครัวเรือน สินเชื่อบัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคล ปี 2565-2568	27
ภาพที่ 2.6 : เปรียบเทียบโครงสร้างหนี้ในครัวเรือน ปี 2568 และ 2569	28
ภาพที่ 2.7 : โครงสร้างหนี้เสีย ปี 2569	29
ภาพที่ 2.8 : กราฟแสดงจำนวนคดีผู้บริโภคทั้งหมดเทียบกับคดีสินเชื่อส่วนบุคคลและคดีบัตรเครดิต ที่ขึ้นสู่ศาล 7 ปี ระหว่างช่วง ปี 2562 – 2568	31
ภาพที่ 2.9 : แสดงสัดส่วนข้อมูลคดีสะสมในชั้นบังคับคดี ตามจำนวนคดี	34
ภาพที่ 2.10 : แสดงสัดส่วนข้อมูลคดีสะสมในชั้นบังคับคดี ตามทุนทรัพย์	35
ภาพที่ 2.11: ขั้นตอนการยึดทรัพย์	40
ภาพที่ 2.12 : ขั้นตอนการขายทอดตลาดทรัพย์	41
ภาพที่ 2.13 : กระบวนการทางกฎหมาย	62
ภาพที่ 2.14 : สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ปี 2025	65
ภาพที่ 2.15 : สัดส่วนหนี้ไม่มีหลักประกัน Consumer Credit	66
ภาพที่ 2.16 : แสดงสัดส่วนหนี้ไม่มีหลักประกัน บนฐาน NCB มิติมูลหนี้ และ มิติจำนวนบัญชี	67
ภาพที่ 2.17 : อัตราส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ประเทศแอฟริกาใต้	88
ภาพที่ 2.18 : เปรียบเทียบรูปแบบของ เกณฑ์ Total Cost Cap และกลไกควบคุม สินเชื่อไม่มีหลักประกัน	107
ภาพที่ 2.19 : การพัฒนามาตรฐาน TCC กลไกควบคุม 8 ประเทศ ทั่วโลก	108
ภาพที่ 2.20 : ตารางเปรียบเทียบ 8 ประเทศหลัก Proportionality และหลัก Homestead Exemption	127

สารบัญถ่ง

ถ่งที่	หน้า
ถ่งที่ 2.1 : สรุปรธิบาย กฎหมาย Total Cost Cap	72
ถ่งที่ 2.2 : เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายของอังกฤษที่น่าสนใจ	74
ถ่งที่ 2.3 : สรุปรกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศญี่ปุ่น	95
ถ่งที่ 2.4 : สรุปรความหมายของ หลัก Homestead Exemption ของประเทศอเมริกา	113
ถ่ง 3.1 : ช่องว่างเชิงนโยบาย	194
ถ่ง 3.2 : มุมมอง	195

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ปัญหาหนี้สินที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน (Unsecured Loan) โดยเฉพาะ “บัตรเครดิต” และ “สินเชื่อส่วนบุคคล” ได้ทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง และส่งผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จนกลายเป็นวิกฤตเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม จากข้อมูลล่าสุดหนี้เสีย หรือ NPL¹ ของสินเชื่อบัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคล มีราว 5 ล้านบัญชี มูลค่ารวม 3.4 แสนล้านบาท ขณะที่หนี้ครัวเรือนไทยโดยรวมสูงถึง 16.44 ล้านล้านบาท คิดเป็นประมาณ 87 % ของ GDP² ซึ่งสะท้อนภาวะ “เปราะบางเชิงระบบ” ของครัวเรือน รายย่อย โดยเฉพาะหลังจากผ่านวิกฤตโควิด-19 ผนวกกับปัญหาใหญ่ของประชาชนรายย่อยจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมได้อย่างเท่าเทียมและเพียงพอ ส่งผลให้การใช้บริการสินเชื่อประเภทที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันมีสัดส่วนค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับหนี้ครัวเรือนทั้งหมด

การก่อหนี้ในระบบเศรษฐกิจยุคใหม่ โดยเฉพาะหนี้สินเชื่อไม่มีหลักประกัน แม้จะมีจุดประสงค์เพื่อขยายโอกาสทางเศรษฐกิจ เพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงิน และเป็นหนึ่งในทางเลือกที่ได้รับความนิยม เนื่องด้วยความยืดหยุ่นของรูปแบบ และเงื่อนไขหลักที่ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน สามารถนำมาช่วยเสริมสภาพคล่องของครัวเรือนและหน่วยธุรกิจระดับย่อยได้เป็นอย่างดี แต่ในทางกลับกัน ช่องทางของกลไกทางการเงินนี้ กลับกลายเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากตกอยู่ในวงจรหนี้เรื้อรัง โดยเฉพาะเมื่อเกิดกรณีผิวน้ำชำระหนี้ จนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและอาชญากรรมที่การบังคับคดี เส้นทางนี้ ส่งผลกระทบต่อบรรดาลูกหนี้ที่ต้องแบกรับภาระดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นๆ จำนวนมาก ในทางปฏิบัติระบบกฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหนี้สามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องทางแพ่งและบังคับคดีได้เต็มรูปแบบ แม้ยอดหนี้คงค้างจะมีมูลค่าเพียงหลักหมื่นหรือหลักแสนบาท แต่กลับนำไปสู่การยึดอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่อาศัยของลูกหนี้มูลค่าหลายล้านบาทได้ ช่องว่างภายใต้กฎหมายไทย ที่สินเชื่อประเภทที่ไม่มีหลักประกันสามารถนำมาสู่การบังคับคดี ต่อทรัพย์สินที่มีมูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้ สะท้อนความบกพร่อง และบ่งชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของกลไกกำกับดูแลทางการเงินและกฎหมาย ที่ไม่สามารถป้องกันการก่อหนี้เกินศักยภาพ การเป็นหนี้เสียจนกระทบกระเทือนถึงการเข้าถึงสินเชื่อในระบบของผู้บริโภคในอนาคต การไม่สามารถรักษาปัจจัยสี่คือที่อยู่อาศัยซึ่งมีมูลค่าสูงมากกว่ามูลหนี้ฟ้องร้องได้ จนนำไปสู่การกู้ยืมเงินจาก

¹ NPL – Non performing Loan

² ข้อมูล บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (National Credi Bureau: NCB) ณ กุมภาพันธ์ 2569

นายทุนนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเมื่อถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน³ และหลักความเป็นธรรมขั้นพื้นฐาน⁴ ในกระบวนการยุติธรรม

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังขาดการศึกษาเชิงระบบที่วิเคราะห์ปัญหาและวิธีการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน ที่ลูกหนี้มีทรัพย์สินเกินมูลหนี้ โดยเฉพาะบ้านที่อยู่อาศัย อันเป็นปัจจัยสี่ของประชาชน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเรื่องร้องอย่างเป็นระบบ อาทิ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ (Total Cost Cap) ที่เกิดจากอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมต่างๆ ภาระที่เกิดขึ้นตลอดกระบวนการฟ้องร้องยึดทรัพย์บังคับคดี ซึ่งเป็นประเด็นที่มีผลกระทบทั้งต่อเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ระบบกฎหมายไทย และโครงสร้างภาพรวมทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาวิเคราะห์ในหลายมิติ ทั้งเชิงกฎหมาย ทั้งสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ รูปแบบและมาตรการในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนมิติทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะภายในประเทศ เทียบเคียงกับต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกันเพื่อมิให้เกิดการบังคับเกินกว่ามูลหนี้ อย่างเหมาะสม เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา “หนี้ไม่มีหลักประกัน”

โครงการวิจัยนี้จะศึกษาอย่างเจาะลึก ทั้งมิติทางกฎหมาย สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายสารบัญญัติ กฎหมายวิธีสบัญญัติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคในฐานะผู้ใช้บริการทางการเงิน รวมถึงข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ปัญหา อุปสรรค ช่องว่าง สิ่งที่เกี่ยวข้องทั้งเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ประชาชนรายย่อย ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ฯลฯ สะท้อนประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนาน ผลกระทบจากการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันที่ลูกหนี้มีมูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้ งานวิจัยจะวิเคราะห์ประเด็นมุมมองของกฎหมาย ผนวกกับทฤษฎีการเงิน หลักเศรษฐศาสตร์ นโยบายสาธารณะ และผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของชาติ ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างตรงไปตรงมา

(2) เพื่อศึกษาประสบการณ์ในการบริหารจัดการหนี้ไม่มีหลักประกันของต่างประเทศ

งานวิจัยจะสรุปรากฐานแนวคิด หลักการสำคัญทางการเงินและกฎหมาย ด้วยแก่นของความเป็นธรรม ผนวกกับสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง การแก้ไขโครงสร้างทางกฎหมาย การเงิน และนโยบาย ย่อมต้องตั้งอยู่บนหลักการอันถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยเปรียบเทียบกับหลักการทางกฎหมายและการเงิน ทั้งเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติในต่างประเทศ

³ Proportionality

⁴ Fundamental Fairness

ผู้วิจัยเจาะลึก หลักการและหลากหลายมาตรการ ในต่างประเทศ อาทิ อัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ (Total cost cap) หลักสัดส่วนหนี้ต่อมูลค่าทรัพย์สิน (Proportional Seizure) หลักการทรัพย์สินที่ยึดไม่ได้ (Exempt Property) หรือหลักยกเว้นการยึดบ้านที่อยู่อาศัย (Homestead Exemption) หลักความยุติธรรม นิติรัฐ การคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน รวมถึงขั้นตอนในกระบวนการบังคับคดี เพื่อมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาบังคับคดีที่ไม่มีหลักทรัพย์สินค้ำประกันที่มูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้ให้ตรงจุด และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชนรวมถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด ฯลฯ

ทั้งนี้ การศึกษาจะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย/ระเบียบ/เกณฑ์/หนังสือเวียน/แนวปฏิบัติ ผนวกกับข้อมูลจากบทความ งานวิจัย ข้อเสนอแนะในหลายประเทศ อาทิ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ตลอดจนองค์กรสำคัญระหว่างประเทศอื่นๆ ด้วย อาทิ สหประชาชาติ (UN) องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น

(3) เพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการที่เหมาะสม ในการจัดการหนี้ไม่มีหลักประกัน

เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการหนี้สินที่ไม่มีหลักทรัพย์สินค้ำประกันอย่างเหมาะสม เป็นธรรม และเป็นประโยชน์สูงสุดของเศรษฐกิจและสังคม

ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะมุ่งเน้น ประเด็นเพื่อการแก้ไขอย่างตรงจุด โดยทำเป็นข้อเสนอแนะ สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายภาครัฐ โดยเฉพาะผู้กำกับดูแล อาทิ ผู้กำกับดูแลในฝั่งสถาบันการเงิน ผู้คุ้มครองสิทธิผู้บริโภค และผู้มีอำนาจ และเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม อาทิ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นต้น

1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน

(1) ศึกษากฎหมาย ข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรค กรณีการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักทรัพย์สินค้ำประกัน ที่ลูกหนี้มีมูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้ อันส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมและผู้บริโภค

(2) ศึกษากฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติ ข้อเสนอแนะงานวิจัย ในต่างประเทศ เช่น กฎหมายการกำหนดอัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ หลักสัดส่วนหนี้ต่อมูลค่าทรัพย์สิน (Proportional Seizure) หลักการทรัพย์สินที่ยึดไม่ได้ (Exempt Property) หรือหลักยกเว้นการยึดบ้านที่อยู่อาศัย (Homestead Exemption)

(3) วิเคราะห์ กรณีศึกษาจริง ข้อมูลเชิงลึกของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งด้านนโยบายและกฎหมาย ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ หน่วยงานกำกับดูแล และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ จากการสัมภาษณ์เชิงลึก

(4) จัดทำข้อเสนอแนะมาตรการแนวทางการจัดการหนี้ ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันที่เหมาะสมของไทย

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

ใช้ระเบียบวิธีวิจัย แบบผสมผสานโดยผู้วิจัยจะศึกษา ทั้ง ข้อมูลทุติยภูมิ (Documentary Research) วิธีการเปรียบเทียบ (Comparative Legal Analysis) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews)

(1) **ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ** รวบรวมศึกษากฎหมาย ระเบียบ คำพิพากษา บทความทางวิชาการ ในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงองค์กรสำคัญในกระบวนการยุติธรรมและการเงินทั้งในประเทศ ต่างประเทศ และระดับระหว่างประเทศ

(2) **วิธีการเปรียบเทียบ** เปรียบเทียบหลักการเชิงลึก รากฐานที่มาแนวคิดเชิงนโยบาย ข้อกฎหมาย โครงสร้างและขั้นตอนในกระบวนการของแต่ละประเทศ และวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งในกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนา ด้าน ความเป็นธรรมในคดีทางการเงิน อาทิ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแอฟริกาใต้ กลุ่มประเทศยุโรป ตลอดจนประเทศใกล้เคียงเช่น ประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งงานวิจัยจะศึกษาถึงข้อเท็จจริง อุปสรรคปัญหาของแต่ละประเทศ ซึ่งนำมาสู่แนวทางการแก้ไขปัญหา การยึดทรัพย์สินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย การช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อย การคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคให้มีโอกาสและทางเลือกอื่นๆ เพื่อสรุปเป็นมาตรการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม

(3) **การสัมภาษณ์เชิงลึก** ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงานทางคดีในกระบวนการยุติธรรม ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ในเชิงนโยบายและกฎหมาย ทั้งหมด 31 ราย

การสัมภาษณ์เชิงลึก จะนำสู่การเปิดเผยข้อมูล ประเด็นปัญหา อุปสรรค ที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติในหลายระดับ และหลากหลายแง่มุม อย่างแท้จริง อาทิ ในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้ง ฝั่งผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการทางการเงิน ที่กลายเป็นลูกหนี้หรือจำเลยในคดีการเงิน ฝั่งบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดี ทนายความ ฯลฯ ซึ่งจากประสบการณ์ตรงของการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ทำให้ผู้วิจัยได้รับข้อมูลเชิงลึกและมุมมองจากการทำงานของกลุ่มบุคคลสำคัญในกระบวนการแก้ไขกฎหมายและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขาวิชาชีพ⁵ ดังนั้น การสัมภาษณ์เชิงลึก จะเป็นการให้ความสำคัญที่ตรงจุด ผ่านประสบการณ์จริงของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

⁵ ผู้วิจัย มีประสบการณ์ ได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อาทิ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการกำกับดูแลหนี้สินของประชาชนรายย่อย (ค้ำส. นรม.) กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา (ค้ำส. รรมว.ศึกษาธิการ)

กลุ่ม (1) ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานทางคดี ผู้กำกับดูแลธุรกิจและกำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ เจ้าพนักงานบังคับคดี ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบังคับคดี กรมคุ้มครองสิทธิ ธนาการแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และนักวิชาการ
กลุ่ม (2) ลูกหนี้ : ผู้บริโภค ลูกหนี้รายย่อย ผู้ประกอบการ ผู้ถูกดำเนินคดีฟ้องร้อง
กลุ่ม (3) ผู้ให้บริการสินเชื่อ : สถาบันการเงิน ผู้ให้สินเชื่อ

(4) การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ งานวิจัยประเมินความเป็นธรรมและประสิทธิภาพจากข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง ข้อมูลสถิติที่ได้รับ ตลอดเส้นทางการก่อหนี้ ตั้งแต่การให้สินเชื่อ (Loan Origination) การตรวจสอบกำกับ (Loan Monitoring) การบังคับตามกฎหมาย (Loan Execution) และสรุปเป็นแนวทางข้อเสนอทั้งเชิงนโยบายและกฎหมาย เพื่อให้เกิดการให้กู้ยืมอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณามุมมองหลายมิติเพื่อสามารถถกผลึกการสร้างความสมดุลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กระบวนการบังคับชำระหนี้สินจะถูกนำมาวิเคราะห์และวิพากษ์ในเชิงลึก ทั้งนี้ รวมถึงบทบาทหน่วยงานที่สำคัญของภาครัฐ ทั้งฝั่งนโยบาย ฝ่ายผู้กำกับดูแล และกระบวนการยุติธรรม ภายใต้หลักการสำคัญต่างๆ เช่น ธรรมาภิบาล นิติธรรม กระบวนการอันชอบธรรม ความเป็นธรรมพื้นฐาน ความโปร่งใส

1.5 กรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

(หนึ่ง) มิติกรอบทฤษฎีเชิงสถาบัน และโครงสร้างทางการเงิน

- (1) ทฤษฎีสถาบันและความชอบธรรมของสถาบัน และ ความยั่งยืนเชิงสถาบันของหนี้ไม่มีหลักประกัน
- (2) ทฤษฎีความไม่สมมาตรของข้อมูล
- (3) ทฤษฎีความล้มเหลวของการกำกับดูแล
- (4) ทฤษฎีความเปราะบางและคุ้มครองผู้บริโภค

และ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนยุติธรรม แก้ปัญหาหนี้สิน (คำสั่ง ร.ม.ว.ยุติธรรม) จึงได้ร่วมงานกับผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและกฎหมายจากหลายสาขาอาชีพและหน่วยงาน

(สอง) มิติเชิงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน

(1) ทฤษฎีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความได้สัดส่วน และ สิทธิในที่อยู่อาศัย เพื่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

(2) ทฤษฎีความเป็นธรรม

(3) ทฤษฎีธรรมาภิบาลและนิติธรรม

ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงมิใช่เพียงการวิเคราะห์เชิงกฎหมายของการบังคับคดีในมิติเดียวเท่านั้น หากแต่เป็นการวิเคราะห์ผ่านเลนส์ของทฤษฎี ในเชิงสถาบัน โครงสร้างทางการเงิน กฎหมาย เพื่อสร้างระบบการเงินที่เป็นธรรม ขอบธรรม มีมนุษยธรรม และยั่งยืนสำหรับสังคมไทยในระยะยาวอันนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลง กรอบคิด ทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

(สาม) มิติ เชนนโยบายสาธารณะ การถ่ายโอนนโยบาย

ทฤษฎีการถ่ายโอนนโยบาย การเปรียบเทียบกฎหมาย และ ปลุกถ่ายกฎหมาย สู่ เป้าหมายเชิงหลักการและการเปลี่ยนกรอบคิด

แนวทางการศึกษานี้ตั้งอยู่บนหลักการ “เปลี่ยนกรอบคิดของรัฐและกฎหมาย” จากมุมมองแบบเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมที่เน้นการคุ้มครองผู้ให้สินเชื่อ เปิดกว้างอิสระตามกลไกตลาด ไปสู่ “กฎหมายการเงินเพื่อความเป็นธรรม” ซึ่งให้ความสำคัญ กับความสมดุลระหว่างประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และศักดิ์ศรีของมนุษย์

รัฐ จึงต้องมีบทบาทเชิงรุกในการออกแบบระบบกฎหมายที่ยึดหลักความได้สัดส่วน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเคารพสิทธิมนุษยชน เพื่อให้กระบวนการให้สินเชื่อและบังคับคดีเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

การเปลี่ยนกรอบคิดเช่นนี้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ในหลายประเทศ ที่หันมาใช้หลักฐานเชิงประจักษ์⁶ และกรอบการให้สินเชื่อที่เป็นธรรมและรับผิดชอบ เป็นฐานในการออกแบบนโยบายทางการเงิน เช่น ประเทศอังกฤษ หน่วยงานกำกับดูแลการเงิน หรือ Financial Conduct Authority - FCA ยึดหลัก เกี่ยวข้องกับพื้นฐานความเป็นธรรม อาทิ หลักการความเป็นธรรมเชิงป้องกันและ การคุ้มครองกลุ่มผู้บริโภคเปราะบาง โดยกำหนดหลักกฎหมาย Total Cost Cap หรือการกำหนดอัตราผลตอบแทนทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ เพื่อยับยั้งภาระหนี้ที่ไม่มีที่สิ้นสุดจนทำให้กลายเป็นสภาพหนี้สินล้นพ้นตัว โดยเจาะกลุ่มเปราะบาง ที่ใช้สินเชื่อประเภทระยะสั้นอัตราดอกเบี้ยสูง ประเทศแอฟริกาใต้ มีการพัฒนากฎหมายทั้งโดยคำพิพากษาศาลสูงสุดประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายสินเชื่อแห่งชาติ อย่างบูรณาการทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ จนเกิดการวางหลักกฎหมายเกณฑ์ in duplum และให้ศาลต้องใช้ดุลพินิจ⁷ ก่อนที่เจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันจะยึดบ้านที่อยู่อาศัยได้

⁶ Evidence-based Policy

⁷ Judicial oversight

ส่วนประเทศสิงคโปร์ หลักการที่ ธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore - MAS) เน้น คือ หลักการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและการจำกัดสัดส่วนหนี้ทุกประเภทต่อรายได้ต่อเดือน⁸ การขับเคลื่อนของประเทศต่างๆ บ่งชี้ทิศทางก้าวสำคัญ ที่เปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ การวางกรอบนโยบายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เน้นความสำคัญของศักยภาพในการชำระคืน ความเปราะบางของลูกค้านี้ ไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงมุมมอง จากการเน้นการดูแล เสถียรภาพสถาบันการเงิน สู่ การมีประชาชนรายย่อยเป็นศูนย์กลาง อันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง กฎหมายในหลายประเทศ

1.6 โครงสร้างงานวิจัย

งานวิจัยนี้ นำเสนอที่มา ประเด็นปัญหา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 บท โดยบทที่ 1 นำเสนอหลักการ เหตุผล วัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา ระเบียบวิธีวิจัย และกรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม ทั้งทางทฤษฎี ข้อเท็จจริง หลักการกฎหมายระเบียบ เกณฑ์ เอกสารของหน่วยงานรัฐ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ บทที่ 3 นำเสนอผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงนโยบายสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

⁸ Responsible Lending and Debt Servicing Ratio Framework

บทที่ 2

ทบทวนทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 บทนำ: หนี้สิน สู่ การยึดทรัพย์

ปัญหาหนี้สิน โดยเฉพาะหนี้ภาคครัวเรือนเป็นปัญหาที่หลายฝ่ายให้ความสนใจ และเป็นประเด็นเชื่อมโยงกันทุกมิติ ทั้งทางนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และนโยบายสาธารณะ

ในทางการเงินและเศรษฐศาสตร์ “หนี้” เป็นกลไกช่วยกระจายการบริโภคและเพิ่มโอกาสในการพัฒนาชีวิต แต่เมื่อการก่อหนี้เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางรายได้ที่ไม่มั่นคง สภาวะเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ยสูง ต้นทุนการเงินที่ซับซ้อน หนี้ กลับกลายเป็นภาระที่กดทับศักยภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน จนก้าวเข้าสู่ภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว และลูกหนี้ไม่สามารถฟื้นตัวได้ เนื่องจากรายได้ในอนาคตถูกดูดซับไปกับภาระหนี้เดิม ขณะเดียวกัน แนวคิดพฤติกรรมทางเศรษฐศาสตร์และความเปราะบางของผู้บริโภคทยอย ชี้ให้เห็นว่า การตัดสินใจก่อหนี้ของครัวเรือนมิได้อยู่บนฐานเหตุผลสมบูรณ์เสมอไป แต่ได้รับอิทธิพลจากกลไกที่ถูกสร้างไว้โดยตลาดเสรี กอปรกับความไม่รู้ ไม่มีอำนาจการต่อรอง ความเข้าใจที่จำกัดต่อการเงิน กฎหมาย และแรงกดดันจากภาวะจำเป็นทางเศรษฐกิจ

มุมมองนิติศาสตร์ มอง เรื่องหนี้ เป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ ซึ่งทำให้เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้อง ให้ลูกหนี้ชำระหนี้ โดยการกระทำการ จดเว้นการกระทำการใดใด หรือส่งมอบทรัพย์สินตามที่กฎหมายหรือข้อสัญญากำหนด หนี้จึงเป็น นิติสัมพันธ์ ที่ก่อให้เกิด ภาระทางเศรษฐกิจ ก่อสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และตามมาด้วยกระบวนการบังคับตามกฎหมาย เมื่อเกิดการผิดนัดชำระ หนี้จะเคลื่อนจาก กลไกทางสัญญา สู่ชั้นความรับผิดชอบ ตามกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ ฟ้องร้อง พิจารณาคดี มีคำพิพากษาและบังคับคดี ส่วนในทางนิติศาสตร์สมัยใหม่ มองหนี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ทั้งความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา⁹ เสรีภาพในการทำสัญญา¹⁰ ร่วมกับ หลักนิติธรรม ความเป็นธรรม ความสุจริต และความได้สัดส่วน มากยิ่งขึ้น เพื่อมิให้มีการใช้สิทธิทางกฎหมายของเจ้าหนี้ ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิขั้นพื้นฐานของลูกหนี้

ในด้านสังคมศาสตร์และนโยบายสาธารณะ วรรณกรรมร่วมสมัยมักอธิบายปัญหาหนี้ครัวเรือนผ่านหลายกรอบทฤษฎีที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ กรอบเชิงสถาบัน กรอบเศรษฐกิจการเมืองของชีวิตประจำวัน กรอบความเปราะบางของผู้บริโภค และกรอบความล้มเหลวของการกำกับดูแล โดยเฉพาะในบริบทที่ครัวเรือนไทยจำนวนมาก ถูกผลักดันให้พึ่งพาสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยสูงมากขึ้นเพื่อรักษาระดับการดำรงชีวิต ท่ามกลางค่าครองชีพที่สูงขึ้น รายได้ที่เติบโตช้า ความไม่มั่นคงของการทำงาน และรัฐสวัสดิการที่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว สินเชื่อจึงมิได้ทำหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจหรือขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินเท่านั้น แต่ในหลายกรณีกลับกลายเป็นกลไกที่ทำให้ความเปราะบางของครัวเรือนถูกขยายออก และทวีความรุนแรงขึ้น

⁹ Autonomy of will

¹⁰ Freedom of Contract

กรอบดังกล่าวช่วยให้เห็นว่า ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันมิใช่ผลลัพธ์ของการตัดสินใจผิดพลาดของลูกหนี้รายบุคคลเพียงอย่างเดียว หากเป็นผลจากโครงสร้างเชิงสถาบันที่ทำให้สินเชื่อกลายเป็นเครื่องมือรองรับช่องว่างของรายได้และสวัสดิการ ขณะที่ตลาดสินเชื่อผู้บริโภคกลับมีลักษณะต้นทุนสูง ข้อมูลไม่สมมาตร ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ ความไม่เท่าเทียมในอำนาจต่อรอง และเมื่อกลไกกำกับดูแลไม่สามารถควบคุมต้นทุนรวมของหนี้ การป้องกันภาวะหนี้เรื้อรัง หรือคัดกรองความได้สัดส่วนก่อนการบังคับคดีได้อย่างเพียงพอ ผลกระทบจึงตกกับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมด้วย

กลไกสินเชื่อไม่มีหลักประกัน จากความสัมพันธ์แบบสัญญาระหว่างเอกชน เคลื่อนไปสู่กระบวนการยุติธรรม และการสูญเสียทรัพย์สินสำคัญของครัวเรือน เช่น บ้านหรือที่อยู่อาศัยหลัก ภายใต้กระบวนการบังคับคดีด้วยเหตุนี้ งานวิจัย “การบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน ที่มีมูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้” จึงถูกวางอยู่ในกรอบวิเคราะห์ที่กว้างกว่า กฎหมายหนี้สิน หรือกฎหมายบังคับคดีโดยลำพัง กล่าวคือ เป็นการพิจารณาทั้งโครงสร้างตลาดสินเชื่อ ความเปราะบางของผู้บริโภค ช่องว่างทางกฎหมาย ความรับผิดชอบของผู้ให้บริการทางการเงิน และบทบาทของรัฐในการออกแบบกลไกกำกับดูแลที่เป็นธรรม เพื่อป้องกันไม่ให้สินเชื่อ ซึ่งเดิมถูกอธิบายว่าเป็นเครื่องมือสร้างโอกาส กลับกลายเป็นกลไกซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำและกระทบต่อความมั่นคงขั้นพื้นฐานของครัวเรือน

2.2. มองผ่านเลนส์ทางทฤษฎีของงานวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้กรอบทฤษฎีเป็น “เลนส์” 3 มิติ (หนึ่ง) มิติกรอบทฤษฎีเชิงสถาบันและโครงสร้างทางการเงิน (สอง) มิติเชิงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน และ (สาม) เชิงนโยบายสาธารณะ การถ่ายโอนนโยบาย เพื่ออธิบายทั้งต้นน้ำของปัญหา คือ การให้สินเชื่อ การกำหนดอัตราดอกเบี้ย การชำระหนี้ขั้นต่ำ การเกิดหนี้เรื้อรัง และปลายน้ำของปัญหา คือ การฟ้องร้องบังคับคดี และผลกระทบต่อบ้าน ครอบครัว สังคมและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของลูกหนี้

(1) มิติกรอบทฤษฎีเชิงสถาบันและโครงสร้างทางการเงิน

เลนส์แรกที่สำคัญคือ ทฤษฎีสถาบันและความชอบธรรมของสถาบัน (Institutional Theory & Legitimacy) วรรณกรรมกลุ่มนี้มีได้มองสถาบันในความหมายแคบว่าเป็นเพียงองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หากแต่มองสถาบันในฐานะชุดของกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน ความคาดหวัง และความเชื่อร่วมที่ทำให้พฤติกรรมของบุคคลและองค์กรดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง North¹¹ อธิบายว่าสถาบันคือ “กติกาของเกม” ที่กำหนดแรงจูงใจของ

¹¹ หน้า 3, North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press

มนุษย์ในสังคม ขณะที่ Scott¹² ขยายความว่าสถาบันประกอบด้วยสามเสาหลัก ได้แก่ เสาเชิงกฎเกณฑ์ หรือ (regulative pillar) เสาเชิงบรรทัดฐาน (normative pillar) และเสาเชิงวัฒนธรรม ความรับรู้ (cultural-cognitive pillar) กล่าวคือ สถาบันไม่ได้ดำรงอยู่เพราะมีกฎหมายเท่านั้น แต่ยังดำรงอยู่เพราะผู้คนเห็นว่าสิ่งนั้นเหมาะสม ถูกต้อง หรือเป็นเรื่องปกติ

เมื่อนำกรอบคิดนี้มาใช้กับหนี้ผู้บริโภค งานวิจัยจึงสามารถตั้งคำถามได้ว่า ระบบสินเชื่อไทยทำให้พฤติกรรมใดกลายเป็นเรื่องปกติ เช่น การให้วงเงินสูง การจ่ายขั้นต่ำ การสะสมดอกเบี้ย การฟ้องคดีจำนวนมาก หรือการใช้กระบวนการบังคับคดีเป็นปลายทางของหนี้ไม่มีหลักประกันจนกระทั่งต้องยึดบ้านอันเป็นที่อยู่อาศัยหลักของประชาชนนั้นเป็นเรื่องปกติ ธรรมดาที่ประชาชนและสังคมพึงยอมรับจริงหรือไม่ นอกจากนี้ แนวคิดเรื่อง legitimacy ของ Suchman¹³ ยังช่วยให้เห็นว่า ความถูกต้องตามกฎหมายไม่จำเป็นต้องเท่ากับความชอบธรรมเสมอไป สถาบันหนึ่งอาจทำงานถูกต้องตามรูปแบบกฎหมาย แต่ยังไม่ถูกต้องตามคุณค่าในเชิงศีลธรรม สังคม และความยอมรับของประชาชนได้ ดังนั้น เลนส์สถาบันจึงเปิดให้วิเคราะห์ได้ว่า การบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกันควรถูกมองเป็นเพียงการบังคับใช้สิทธิของเจ้าหนี้ หรือควรถูกมองเป็นผลลัพธ์ของระบบสถาบันที่ต้องตรวจสอบความชอบธรรมทั้งระบบ

จากทฤษฎีสถาบัน งานวิจัยนี้ต่อยอดไปสู่แนวคิด **ความย้อนแย้งเชิงสถาบันของหนี้ไม่มีหลักประกัน** (Institutional Paradox of Unsecured Consumer Debt)

แนวคิดนี้มิใช่ทฤษฎีคลาสสิกที่มีอยู่แล้วอย่างตายตัว แต่เป็นกรอบวิเคราะห์ที่สังเคราะห์ขึ้นจากวรรณกรรมเรื่องสถาบัน ความเสี่ยง สินเชื่อ และการบังคับคดี กล่าวคือ สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ถูกออกแบบและกำหนดราคาในฐานะหนี้ที่เจ้าหนี้ไม่มีทรัพย์สินเฉพาะผูกพันไว้ล่วงหน้า เจ้าหนี้จึงอ้างความเสี่ยงสูงเพื่อรองรับอัตราดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมที่สูงกว่าสินเชื่อมีหลักประกันทั่วไป แต่เมื่อผิดนัดชำระหนี้ หนี้ดังกล่าวกลับสามารถเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการศาลและการบังคับคดี จนอาจเข้าถึงทรัพย์สินสำคัญของลูกหนี้ได้ กรอบนี้จึงชวนให้พิจารณาว่า ระบบได้จัดสรรความเสี่ยงระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้อย่างสมดุลหรือไม่

เลนส์ถัดมาคือ **ทฤษฎีความไม่สมมาตรของข้อมูล** (Information Asymmetry) ซึ่งเป็นวรรณกรรมสำคัญในเศรษฐศาสตร์สถาบันและเศรษฐศาสตร์การเงิน Akerlof¹⁴ แสดงให้เห็นว่า เมื่อตลาดมีข้อมูลไม่เท่ากัน คุณภาพ

¹² หน้า 59-69 , Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). SAGE.

¹³ Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), หน้า 571–610

¹⁴ Akerlof, G. A. (1970). The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), หน้า 488–500

ของการตัดสินใจและความเป็นธรรมของธุรกรรมย่อมได้รับผลกระทบ ส่วน Stiglitz และ Weiss¹⁵ อธิบายว่า ตลาดสินเชื่อเป็นตลาดที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ ผู้ให้กู้และผู้กู้มิได้มีความรู้ ความสามารถในการประเมินความเสี่ยง และอำนาจต่อรองที่เท่ากัน ในบริบทของสินเชื่อผู้บริโภค ความไม่สมมาตรนี้ไม่ได้อยู่เพียงในชั้นอนุมัติสินเชื่อ แต่ปรากฏตลอดวงจรหนี้ ตั้งแต่การเข้าใจอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง เงื่อนไขค่าธรรมเนียม ผลของการจ่ายขั้นต่ำ ระยะเวลาการชำระหนี้ ไปจนถึงความเสี่ยงของการถูกฟ้องและบังคับคดี วรรณกรรมด้าน พฤติกรรมเศรษฐศาสตร์ ช่วยเสริมให้กรอบนี้ลึกซึ้งขึ้น เพราะชี้ว่าผู้บริโภคมิได้ตัดสินใจบนเหตุผลสมบูรณ์แบบเสมอไป งานของ Laibson¹⁶ และ O'Donoghue กับ Rabin¹⁷ ชี้ถึงปัญหาอคติเอนเอียงต่อปัจจุบัน¹⁸ หรือการให้ความสำคัญกับประโยชน์ระยะสั้นมากกว่าต้นทุนระยะยาว ขณะที่งานวรรณกรรมด้านความรู้และทักษะในการจัดการทางการเงิน¹⁹ และที่กล่าวถึงภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว²⁰ ชี้ว่าการขาดความเข้าใจทางการเงินสามารถทำให้ผู้บริโภคประเมินภาระหนี้ต่ำกว่าความเป็นจริงได้ เสน่ห์จึงทำให้การจ่ายขั้นต่ำ ความพยายามหมุนวงเงิน หรือการเลื่อนหนี้ ไม่ถูกมองโดยนักวิชาการ ว่าเป็นเพียงการเลือกโดยเสรีของลูกค้าเท่านั้น แต่เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดด้านข้อมูล ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และการออกแบบโครงสร้างรูปแบบของผลิตภัณฑ์สินเชื่อ

อีกเลนส์หนึ่งคือ ทฤษฎีความล้มเหลวของการกำกับดูแล (Regulatory Failure Theory) วรรณกรรมด้านการกำกับดูแล ชี้ว่า รัฐไม่ได้ล้มเหลวเฉพาะภาวะที่รัฐนั้น ไม่มีกฎหมายเพื่อตรวจสอบดูแลเท่านั้น แต่ยังอาจล้มเหลวเมื่อกฎหมายมีอยู่ แต่ทำงานแยกส่วน ไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างตลาด หรือไม่สามารถป้องกันผลกระทบที่เกิดจากพฤติกรรมของภาคธุรกิจได้ งานของ Baldwin, Cave และ Lodge²¹ รวมถึงแนวคิดการกำกับดูแลแบบตอบสนอง (responsive regulation) ของ Ayres และ Braithwaite²² ช่วยให้เห็นว่าการกำกับดูแลที่ดีไม่ควรเป็นเพียงการลงโทษปลายทาง แต่ควรเป็นระบบที่ตอบสนองตามระดับความเสี่ยง ตั้งแต่การให้ข้อมูล การป้องกัน การกำกับพฤติกรรม การเยียวยา ไปจนถึงการบังคับใช้กฎหมาย ในประเด็นนี้ไม่มีหลักประกัน

¹⁵ Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review*, 71(3), 393–410

¹⁶ Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), หน้า 443–478

¹⁷ O'Donoghue, T., & Rabin, M. (1999). Doing it now or later. *American Economic Review*, 89(1), หน้า 103–124.

¹⁸ Present bias

¹⁹ Financial Literacy

²⁰ Over-indebtedness

²¹ Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (2nd ed.). Oxford University Press

²² Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press

เลนส์นี้เปิดคำถามว่า ระบบของไทยมีกลไกใดเพียงพอหรือไม่ในการป้องกันไม่ให้หนี้ผู้บริโภคไหลจากตลาดสินเชื่อไปสู่กระบวนการยึดทรัพย์โดยขาดการกลั่นกรอง

ควบคู่กันนี้ งานวิจัยใช้ ทฤษฎีความเปราะบางของผู้บริโภคและการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน (Consumer Vulnerability & Financial Consumer Protection) วรรณกรรมของ Fineman²³ เสนอว่าความเปราะบางเป็นลักษณะพื้นฐานของมนุษย์ มิใช่ความบกพร่องส่วนบุคคลเฉพาะราย แนวคิดนี้มีความสำคัญต่อการศึกษาหนี้ผู้บริโภค เพราะลูกหนี้จำนวนมากมิได้เป็นผู้เล่นในตลาดที่มีอำนาจเท่าเทียมกับสถาบันการเงิน การคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินจึงมิได้เกิดจากความสงสาร แต่เกิดจากการยอมรับว่า ตลาดสินเชื่อมีความไม่สมดุลเชิงโครงสร้าง ทั้งด้านข้อมูล อำนาจต่อรอง ความเชี่ยวชาญ และผลกระทบจากการฉินัด

(2) มิติเชิงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน

ในมิติเชิงกฎหมาย งานวิจัยวางเลนส์แรกไว้ที่ **หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** (Human Dignity) **หลักความได้สัดส่วน** (Proportionality) และ **สิทธิในที่อยู่อาศัย** (Right to Housing) วรรณกรรมด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชนกล่าวว่า บ้านมิใช่ทรัพย์สินธรรมดาในความหมายทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นพื้นที่ของชีวิต ครอบครัว ความปลอดภัย และการดำรงศักดิ์ศรีของบุคคล แนวคิด proportionality ของ Alexy²⁴ และ Barak²⁵ เสนอว่า เมื่อใดก็ตามที่รัฐใช้อำนาจที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐาน การใช้อำนาจนั้นต้องมีเหตุผล เหมาะสม จำเป็น และไม่ก่อผลกระทบเกินสมควร เลนส์นี้จึงช่วยวางคำถามว่า การยึดบ้านจากหนี้ไม่มีหลักประกันควรถูกพิจารณาเพียงในฐานะการบังคับชำระหนี้ หรือควรถูกตรวจสอบในฐานะการใช้อำนาจรัฐที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐาน

กรอบดังกล่าวยังเชื่อมกับวรรณกรรมด้าน **หลักธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน** (Business and Human Rights) ซึ่งพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญผ่านกลไกกฎหมายระหว่างประเทศ คือ UN Guiding Principles on Business and Human Rights²⁶ และเอกสารทางวิชาการของ South African Rights Commission²⁷ ซึ่งวางหลักว่ารัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ธุรกิจมีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน และผู้ได้รับผลกระทบต้องเข้าถึงการ

²³ Fineman, M. A. (2008). The vulnerable subject: Anchoring equality in the human condition. *Yale Journal of Law & Feminism*, 20(1), หน้า 1–23

²⁴ Alexy, R. (2002). *A theory of constitutional rights* (J. Rivers, Trans.). Oxford University Press

²⁵ Barak, A. (2012). *Proportionality: Constitutional rights and their limitations*. Cambridge University Press

²⁶ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. (2011). *Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework* (HR/PUB/11/04). United Nations

²⁷ South African Human Rights Commission, *Human Rights Impact of Unsecured Lending and Debt Collection Practices in South Africa* (South African Human Rights Commission, March 2017)

เยียวมาได้จริง เมื่อนำมาใช้กับธุรกิจให้สินเชื่อ โดยเฉพาะปัญหาของสินเชื่อไม่มีหลักประกันของรายย่อย ประเด็นจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าผู้ให้สินเชื่อทำสัญญาถูกต้องหรือไม่ แต่อยู่ที่ว่ากิจกรรมทางธุรกิจตั้งแต่การปล่อยสินเชื่อ การติดตามหนี้ การฟ้องคดี และการบังคับคดี ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค อาทิ ในกรณีนี้ ความเสี่ยงต่อที่อยู่อาศัย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเปราะบางของครัวเรือน ความสามารถในการเข้าถึงการเยียวยา ก่อนที่หนี้ผู้บริโภคไหลเข้าสู่กระบวนการบังคับคดีหรือไม่

เลนส์ต่อมาคือ **ทฤษฎีความเป็นธรรม** (Fairness) วรรณกรรมด้านความยุติธรรม²⁸ เช่น Rawls เปิดพื้นที่ให้พิจารณาว่า กติกาทางสังคมที่เป็นธรรมต้องไม่ประเมินจากประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงสถานะของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งเปราะบางกว่า ในงานวิจัยนี้ ความเป็นธรรมมิได้หมายถึงการปฏิเสธสิทธิของเจ้าหน้าที่ หากหมายถึงการตั้งคำถามว่า ระบบกฎหมายควรจัดสมดุลระหว่างสิทธิในการได้รับชำระหนี้กับการคุ้มครองขั้นต่ำของลูกหนี้อย่างไร โดยเฉพาะเมื่อผลของการบังคับคดีอาจเกินกว่ามูลหนี้ในเชิงผลกระทบต่อชีวิต

งานวิจัยใช้เลนส์ **ธรรมาภิบาลและนิติธรรม** (Governance & Rule of law) เพื่อเปิดพื้นที่ให้พิจารณาคุณภาพของระบบกำกับดูแลและกระบวนการยุติธรรม วรรณกรรมเรื่องหลักนิติธรรม มิได้จำกัดอยู่ที่การมีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงความชัดเจน ความคาดหวังได้ ความเสมอภาค ความมีเหตุผล และการคุ้มครองสิทธิจากการใช้อำนาจเกินสมควร เลนส์นี้จะช่วยให้การศึกษาหนี้ไม่มีหลักประกันไม่หยุดอยู่ที่คำถามเชิงเทคนิคของกฎหมายแพ่ง แต่ขยายไปสู่คำถามเชิงสถาบันว่า ระบบสินเชื่อและระบบบังคับคดีควรถูกออกแบบอย่างไรให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่ซ้ำเติมความเปราะบางของประชาชน

(3) มิติเชิงนโยบายสาธารณะ การถ่ายโอนนโยบาย กฎหมายเปรียบเทียบ และการปลูกถ่ายกฎหมาย

ท้ายที่สุด ในทางนโยบายสาธารณะ วรรณกรรมเรื่อง **ทฤษฎีการถ่ายโอนนโยบาย** (Policy transfer) อธิบายว่า รัฐหนึ่งอาจเรียนรู้จากนโยบายของอีกรัฐหนึ่งได้หลายระดับ ตั้งแต่การรับแนวคิดทั่วไป การยืมเครื่องมือบางส่วน การปรับใช้สถาบันบางประเภท ไปจนถึงการรับรูปแบบกฎหมายหรือมาตรการมาใช้โดยตรง Dolowitz และ Marsh²⁹ อธิบายว่า การถ่ายโอนนโยบายมิได้มีรูปแบบเดียว แต่อาจเป็นได้ทั้งการถ่ายโอนโดยสมัครใจ การเรียนรู้จากบทเรียนต่างประเทศ การถ่ายโอนภายใต้แรงกดดันระหว่างประเทศ หรือการถ่ายโอนที่ล้มเหลว

เมื่อผู้รับนำมาตรการมาใช้โดยไม่เข้าใจบริบท ขอบเขตปัญหาของตนเองเชิงโครงสร้างอย่างเพียงพอ แนวคิดนี้จึงมีความสำคัญต่อการวิจัยฉบับนี้ เพราะมาตรการต่างประเทศ อาทิ หลัก Total Cost Cap หลักความ

²⁸ Rawls, J. (2001). *Justice as fairness: A restatement*. Harvard University Press และ United Nations. (2016)

United Nations guidelines for consumer protection. United Nations Conference on Trade and Development

²⁹ Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), หน้า 5–24

ได้สัดส่วน หลักกยเว้นการยึดบ้านที่อยู่อาศัย การให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ ฯลฯ ล้วนเป็นมาตรการที่มีคุณค่าในเชิง บทเรียน แต่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และสถาบันของไทยสามารถรองรับ มาตรการเหล่านั้นในรูปแบบใด

ในทำนองเดียวกัน วรรณกรรมด้าน **กฎหมายเปรียบเทียบ**³⁰ (Comparative law) ชี้ว่า การเปรียบเทียบ กฎหมายมิใช่การจัดเรียงว่าประเทศใดมีกฎหมายอะไรเท่านั้น แต่เป็นการทำความเข้าใจว่า กฎหมายแต่ละระบบ ตอบโจทย์ปัญหาให้สังคมได้อย่างไร ภายใต้ประวัติศาสตร์ สถาบันทางการเมืองกฎหมาย และโครงสร้างอำนาจ แบบใด ในกรณีของหนี้ไม่มีหลักประกัน การเปรียบเทียบกฎหมายจึงไม่ควรถามเพียงว่า ประเทศอังกฤษ ประเทศ แอฟริกาใต้ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น ประเทศในสหภาพยุโรป หรือประเทศสหรัฐอเมริกา “มีกฎหมายอะไร” แต่ควรถามต่อว่า กฎหมายเหล่านั้นเกิดขึ้นเพื่อตอบปัญหาใด ป้องกันความเสี่ยงแบบใด และ วางสมดุลระหว่างสิทธิเจ้าหนี้กับการคุ้มครองลูกหนี้ไว้อย่างไร

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ตั้งอยู่บนข้อระมัดระวังสำคัญว่า การเรียนรู้จากต่างประเทศไม่ใช่การ “ลอก กฎหมาย” หรือย้ายถ้อยคำของกฎหมายจากระบบหนึ่งมาสู่อีกระบบหนึ่งโดยตรง วรรณกรรมเรื่อง **legal transplants** (การปลูกถ่ายกฎหมาย)³¹ ย้ำว่ากฎหมายมิได้เดินทางโดยปราศจากบริบท กฎหนึ่งอาจทำงานได้ดีใน ประเทศหนึ่งเพราะมีหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานกำกับดูแลเข้มแข็ง มีวัฒนธรรมทางกฎหมายเน้น การพัฒนา มีระบบข้อมูลโปร่งใส หรือกลไกเยียวยาที่สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง แต่เมื่อย้ายมาสู่ประเทศอื่นโดยไม่มี เงื่อนไขรองรับแจกเช่นเดียวกัน กฎหมายฉบับ เดียวกันอาจให้ผลลัพธ์แตกต่างหรือไม่สามารถทำงานได้จริง ดังนั้น การเปรียบเทียบกฎหมายในงานวิจัยนี้จึงเน้นการมองหาหลักการที่ถ่ายโอนและปลูกถ่ายได้มากกว่าการ คัดลอก ตัวบท

ด้วยกรอบทฤษฎีทั้งหมด บทบทวนวรรณกรรม จึงทำหน้าที่เป็นพื้นที่เปิดทางความคิดให้ผู้อ่านมองเห็น “ไม่มีหลักประกันในฐานะปรากฏการณ์ที่ซับซ้อน ไม่ใช่เพียงกรณีผิวนัดชำระหนี้เป็นรายปัจเจก แต่เป็นจุดตัดเชิง โครงสร้างสถาบัน ระหว่างตลาดสินเชื่อ ความเปราะบางของผู้บริโภค อำนาจของสถาบันที่เกี่ยวข้อง และสิทธิขั้น พื้นฐานของประชาชน เพื่อเปิดใจกว้างสำหรับการเรียนรู้มาตรการจากต่างประเทศ

³⁰ Siems, M. (2022). *Comparative law* (3rd ed.). Cambridge University Press และ Michaels, R. (2006). The functional method of comparative law. In M. Reimann & R. Zimmermann (Eds.), *The Oxford handbook of comparative law* (pp. 339–382). Oxford University Press

³¹ Legrand, P. (2001). What “legal transplants”? In D. Nelken & J. Feest (Eds.), *Adapting legal cultures* (pp. 55–70). Hart Publishing

2.3 หลักการ “หนี้มีหลักประกัน” และ “หนี้ไม่มีหลักประกัน”

การจำแนก “หนี้มีหลักประกัน” และ “หนี้ไม่มีหลักประกัน” มีนัยสำคัญต่อการอธิบายกลไกความเสี่ยงของภาคครัวเรือน และความเป็นธรรมในการกระบวนการยุติธรรมไทย กรณีที่หนี้ไม่มีหลักประกัน กลับนำไปสู่การเข้ายึดทรัพย์สินและการขายทอดตลาดบ้านและอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าสูงกว่ามูลหนี้เดิมหลายเท่าตัว

กรอบนิยามทางกฎหมายระดับสากลวางหลักโดยกว้าง ภายใต้กฎหมายคุ้มครองสิทธิในหลักประกัน ไม่ว่าจะเกิดจากข้อตกลง กฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือหลักกฎหมายจารีตประเพณี โดยทั่วไปเจ้าหนี้มีประกันมีลำดับชำระหนี้ก่อน เจ้าหนี้ไม่มีประกันอื่นในกระบวนการฟ้องร้องบังคับคดี และล้มละลาย³² สำหรับกฎหมายไทยปรากฏในพระราชบัญญัติล้มละลาย³³ ซึ่งนิยามคำว่า “เจ้าหนี้มีประกัน” ว่าเป็นหนี้ที่เจ้าหนี้ที่มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในทาง จำนอง จำน่า หรือ สิทธิยึดหน่วง หรือเจ้าหนี้ผู้มีบุริมสิทธิ ที่บังคับได้ทำนองเดียวกัน เหนือเจ้าหนี้สามัญรายอื่นๆ

เจ้าหนี้มีหลักประกัน อาจมีแก่นเป็นการประกันด้วยทรัพย์สิน เช่น ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การ จำนอง (มาตรา 702) จำน่า (มาตรา 747) และหลักประกันอาจหมายถึง สิ่งที่กำหนดอื่นๆ ภายใต้กฎหมาย เช่น กิจการ สิทธิเรียกร้อง เครื่องจักรผลิตสินค้า ทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น (พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.2558) สะท้อนภาพการขยายขอบเขตของคำว่าหลักประกันรวมถึงทรัพย์สินที่ไม่ต้องส่งมอบ

ดังนั้น ในเชิงกฎหมาย “หนี้มีหลักประกัน” คือหนี้ที่ทำให้เจ้าหนี้มีสถานะ จากการผูกสิทธิไว้กับทรัพย์สินตามกฎหมาย ส่งผลโดยตรงต่อลำดับการได้รับชำระหนี้ และอำนาจในการใช้สิทธิเรียกร้องในกระบวนการยุติธรรม ที่มาก่อนเจ้าหนี้สามัญจากมูลหนี้ประเภทอื่น อย่างไรก็ดีในประเด็นนี้ มีข้อวิพากษ์ถึงหลักความเป็นธรรมและประสิทธิภาพเชิงสังคม ในการให้สิทธิ “เจ้าหนี้มีหลักประกัน” มาก่อน อาจกระทบสิทธิความเสี่ยง และต้นทุน ของเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันรายอื่นๆ อาทิ นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่ค้าที่มีหนี้ตามสัญญาต่อกัน ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ ลูกจ้าง หรือผู้เสียหายในทางละเมิด³⁴ อย่างไรก็ตาม โดยพื้นฐานแล้ว เจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันย่อมรับทราบถึงความเสี่ยงอย่างชัดเจนก่อนทำธุรกรรมกับลูกหนี้ ทั้งการยอมรับผลการทางกฎหมาย โครงสร้างอำนาจการต่อรอง และพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้เสียในระบบ

“หนี้ไม่มีหลักประกัน” คือหนี้ประเภทที่ ไม่มีทรัพย์สินเฉพาะผูกเป็นประกัน เจ้าหนี้ของหนี้ประเภทนี้ จึงอยู่ในสถานะเจ้าหนี้ทั่วไปหรือเจ้าหนี้สามัญ การบังคับชำระหนี้ตามสิทธิทางกฎหมายต้องดำเนินการยื่นฟ้อง เพื่อให้

³² UNCITRAL Legislative Guide on Secured Transactions (2010)

³³ มาตรา 5 “เจ้าหนี้มีประกัน” หมายความว่า เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในทาง จำนอง จำน่า หรือสิทธิยึดหน่วง หรือเจ้าหนี้ผู้มีบุริมสิทธิที่บังคับได้ทำนองเดียวกับผู้รับจำนำ

³⁴ Bebchuk and Fried (1997), The Uneasy case for the priority of secured claims in bankruptcy: Further thoughts and a reply to critics, Harvard John M. Olin Center For Law, Economics and Business

ศาลมีคำพิพากษาและดำเนินการตามกระบวนการเพื่อยึดอัยทรัพย์สินสู่การนำขายทอดตลาด หรือคดีล้มละลาย เพื่อเข้ากลุ่มเฉลี่ยทรัพย์สินกับเจ้าหนี้รายอื่น

ตารางที่ 2.1 : ตัวอย่าง “หนี้มีหลักประกัน” และ “หนี้ไม่มีหลักประกัน”

หนี้มีหลักประกัน	หนี้ไม่มีหลักประกัน
สินเชื่อบ้าน (จำนองบ้าน) สินเชื่อกู้ (จำนำ) สินเชื่อธุรกิจที่ใช้ ที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ เครื่องจักร บัญชีลูกหนี้เป็นหลักประกัน	บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล แบบไม่มีหลักประกัน การกู้ยืมเงินทั่วไป ³⁵

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

ปัญหาสำคัญในบริบทของประเทศไทย คือ หนี้ไม่มีหลักประกัน โดยเฉพาะหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล มีอัตราการผิดนัดชำระหนี้และระดับหนี้เสียค่อนข้างสูง จนนำไปสู่การฟ้องร้อง เรียกให้ชำระหนี้ในกระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก แม้หนี้ทั้งสองประเภทจะไม่มีหลักประกัน และเจ้าหนี้ไม่มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้เหนือกว่าเจ้าหนี้สามัญรายอื่น อีกทั้งไม่อาจมีลำดับการรับชำระหนี้เหนือกว่าเจ้าหนี้ผู้มีบุริมสิทธิได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า หนี้ไม่มีหลักประกันถูกนำมาฟ้องร้องเป็นคดีจำนวนมาก โดยมีสัดส่วนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของคดีทางการเงินทั้งหมด และหลายกรณีนำไปสู่กระบวนการยึดบ้านขายทอดตลาด

ประเด็นที่น่ากังวล คือ บ้านที่ถูกยึดขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ไม่มีหลักประกันตามคำพิพากษานั้น ส่วนใหญ่มักเป็นบ้านที่ติดภาระจำนองกับธนาคารอยู่แล้ว และลูกหนี้ยังคงสามารถชำระหนี้จำนองได้ตามปกติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หนี้ไม่มีหลักประกันที่มีมูลหนี้ไม่สูงนัก กลับสามารถใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อนำบ้านซึ่งเป็นทรัพย์สินมูลค่าสูง และเป็นหลักประกันของเจ้าหนี้จำนอง เข้าสู่กระบวนการยึดและขายทอดตลาดได้

หากพิจารณาผ่านกรอบทฤษฎีว่าด้วยความชอบธรรมของลำดับการชำระหนี้³⁶ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่างอำนาจของเจ้าหนี้ ต้นทุนที่แท้จริงของการบังคับคดี และผลกระทบที่ลูกหนี้รายย่อยต้องแบกรับ ในท้ายที่สุด กระบวนการดังกล่าวอาจทำให้ลูกหนี้และครอบครัวต้องเผชิญภาระซ้อนสองด้าน กล่าวคือ ต้องรับภาระจากหนี้ไม่มีหลักประกันตามคำพิพากษา ขณะเดียวกันก็เสี่ยงต่อการสูญเสียบ้านซึ่งเป็นทรัพย์สินสำคัญและเป็นที่อยู่อาศัยของครอบครัว

³⁵ ที่ส่วนใหญ่ มิได้ทำสัญญา ให้มีหลักประกันที่จดทะเบียน

³⁶ กรอบทฤษฎีความชอบธรรมลำดับการรับชำระหนี้ ของ Bechuk (1997)

2.4 สถานการณ์ปัจจุบัน และสภาพปัญหา

2.4.1 ภาพรวมหนี้ภาคครัวเรือนไทย

หนี้ครัวเรือนไทยมีมูลค่าสูงถึง 16.44 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 86.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจโดยรวม ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารายได้ต่ออนาคตของครัวเรือนไทยจำนวนมากผูกพันล่วงหน้ากับภาระหนี้ล่วงหน้า ส่งผลให้ความสามารถในการบริโภค การออม และการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวลดลง โดยเฉพาะบริบทที่ประเทศต้องเผชิญกับ ปัจจัยกดดันหลายด้านพร้อมกัน ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าคาดการณ์ ภาวะเงินเฟ้อ ระดับหนี้สาธารณะ วิกฤตพลังงาน ความขัดแย้งระหว่างประเทศ และความผันผวนทางภูมิรัฐศาสตร์

ข้อมูลจากระบบข้อมูลเครดิตแห่งชาติแสดงให้เห็นว่า สินเชื่อทั้งระบบมีจำนวนสูงถึง 97 ล้านบัญชี คิดเป็นมูลค่ารวม 13.56 ล้านล้านบาท ในจำนวนนี้ เป็นหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลถึง 62 ล้านบัญชี หรือประมาณ 2 ใน 3 ของบัญชีสินเชื่อทั้งหมด แม้มูลค่ารวมของสินเชื่อกลุ่มนี้จะอยู่ที่ 3.17 ล้านล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าสินเชื่อที่มีหลักประกันบางประเภท แต่ลักษณะสำคัญของหนี้กลุ่มนี้ คือ สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ที่มีต้นทุนทางการเงินสูงกว่า มีลักษณะหมุนเวียน และมักสัมพันธ์กับพฤติกรรมทางการเงินที่ต่ำกว่า การกดเงินสดออกมาใช้ในยามฉุกเฉิน หรือการก่อหนี้เพื่อประคับประคองสภาพคล่องในชีวิตประจำวัน จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะกลายเป็นหนี้เรื้อรัง

ความเปราะบางดังกล่าว ปรากฏในตัวเลขหนี้เสีย โดยเฉพาะ หนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลที่เป็น NPL จำนวน 4.9 ล้านบัญชี มูลค่าประมาณ 3.4 แสนล้านบาท ตัวเลขนี้มีได้สะท้อนเพียงการผิดนัดชำระหนี้เท่านั้น แต่ยังสะท้อนภาวะที่ครัวเรือนจำนวนมากอาจเข้าสู่จุดที่ไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้ด้วยตนเองได้อีกต่อไป เมื่อหนี้ไม่มีหลักประกันผิดนัดและถูกเร่งรัดติดตาม ย่อมมีแนวโน้มเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้อง และเมื่อมีคำพิพากษา เจ้าหนี้สามารถไต่ถามบังคับคดีเพื่อยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ แม้หนี้ตั้งต้นจะเกิดจากบัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักประกันก็ตาม

ด้านกระบวนการยุติธรรม ตัวเลขปี 2568 แสดงให้เห็นว่าคดีขึ้นสู่ศาลมีจำนวน 1,937,219 คดี โดยคดีผู้บริโภคมีจำนวน 939,342 คดี หรือเกือบหนึ่งล้านคดีต่อปี ในจำนวนนี้ คดีบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลมีจำนวน 354,884 คดี ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อภาระของศาลและระบบบังคับคดี ตัวเลขดังกล่าวชี้ว่า

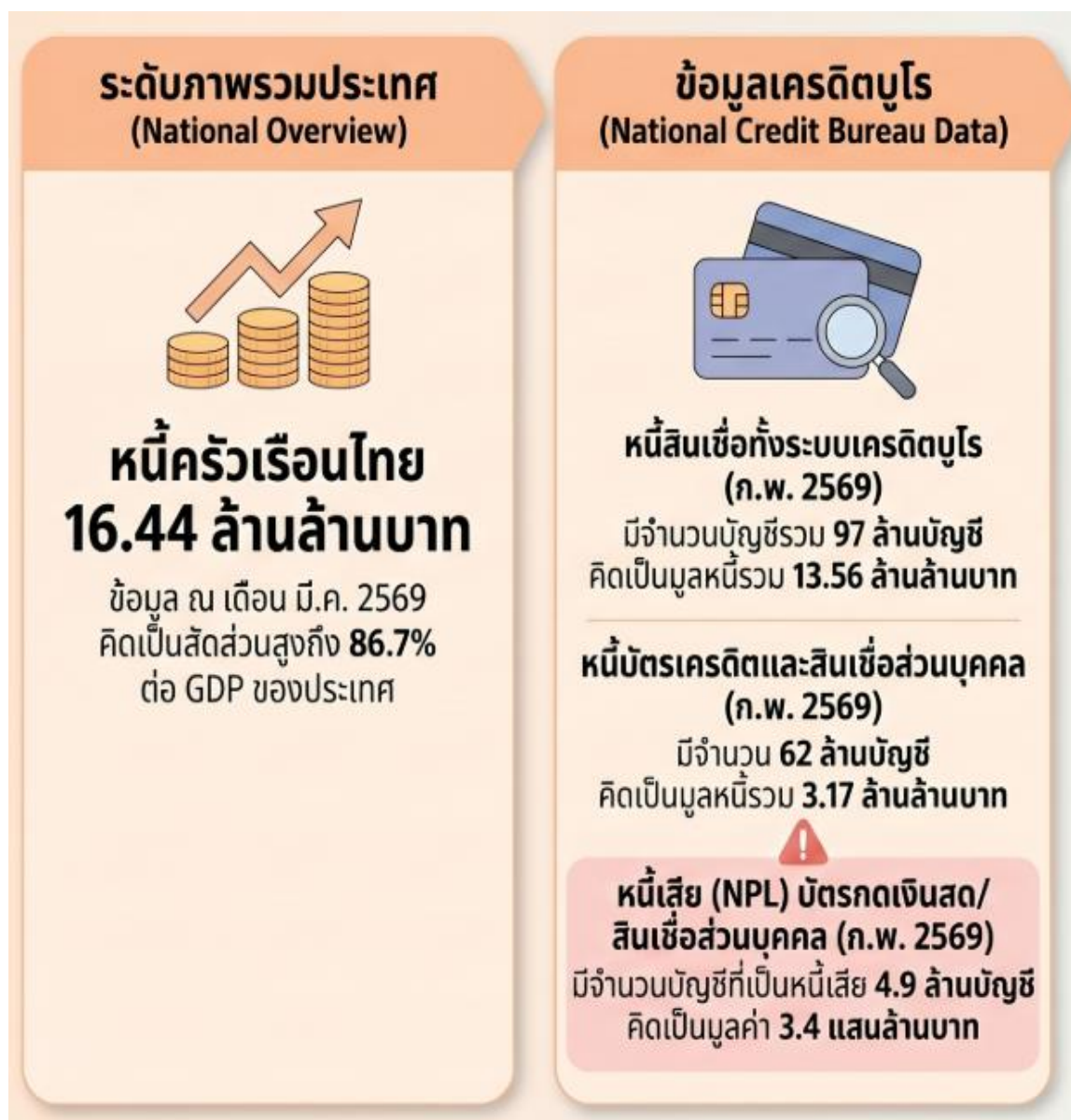
หนี้ผู้บริโภคมีข้อพิพาทรายกรณีอีกต่อไป แต่กลายเป็น “สายพานคดีทางการเงิน” ที่แปลงความล้มเหลวของครัวเรือนในการชำระหนี้ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจำนวนมาก

ในเชิงกำกับดูแล ประเทศไทยมีการกำหนดเพดานดอกเบี้ยบัตรเครดิตที่ร้อยละ 16 ต่อปี และสินเชื่อส่วนบุคคลหรือบัตรเครดิตที่เพดาน Effective Rate ร้อยละ 25 ต่อปี อีกทั้งยังมีมาตรการผ่อนชำระขั้นต่ำบัตร

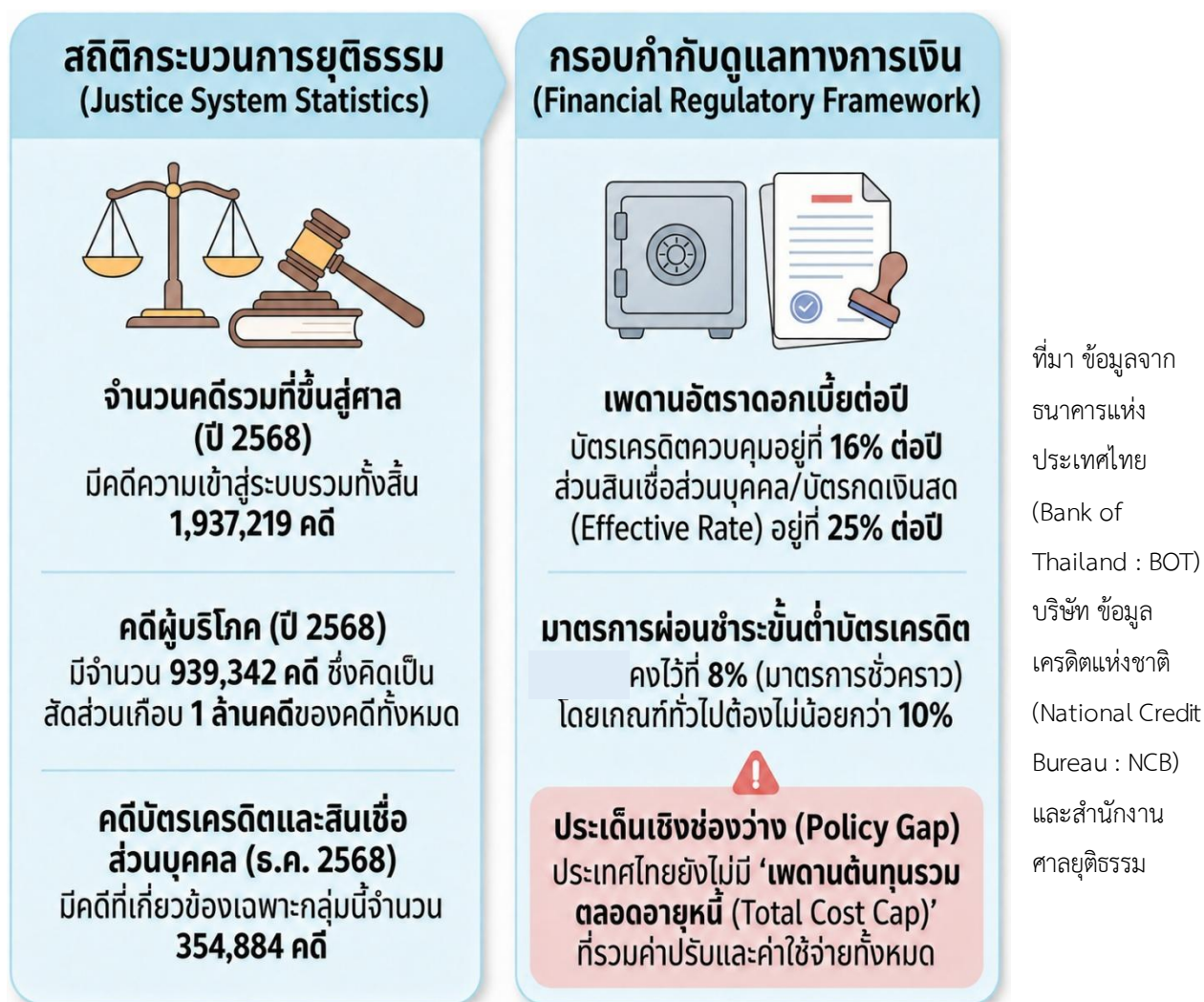
เครดิตไว้ที่ร้อยละ 8 เป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม ช่องว่างสำคัญคือประเทศไทยยังไม่มี “เพดานต้นทุนรวมตลอดอายุหนี้” หรือ Total Cost Cap ที่รวมดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้ และต้นทุนอื่น ๆ เข้าด้วยกัน ส่งผลให้ภาระหนี้อาจขยายตัวต่อเนื่อง แม้ลูกหนี้จะชำระบางส่วนมาโดยตลอด

ดังนั้น ภาพที่ 2.1 สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างว่า จากหนี้ครัวเรือน สู่กระบวนการยุติธรรม สินเชื่อไม่มีหลักประกันในประเทศไทยกำลังทำหน้าที่เป็นจุดเริ่มต้นของวงจรหนี้เรื้อรัง คดีผู้บริโภค และการบังคับคดีต่อทรัพย์สินของครัวเรือน ปัญหานี้มีใช้เพียงเรื่องวินัยทางการเงินของลูกหนี้ แต่เป็นประเด็นความเป็นธรรมของระบบกฎหมายและนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ หากระบบกำกับดูแลไม่สามารถควบคุมต้นทุนหนี้ตั้งแต่ต้นทาง และระบบบังคับคดีไม่มีหลักความได้สัดส่วนที่เพียงพอ ย่อมเกิดความเสียหายที่หนี้ไม่มีหลักประกันมูลค่าไม่สูงจะนำไปสู่การสูญเสียทรัพย์สินสำคัญของครัวเรือน โดยเฉพาะที่อยู่อาศัย ปัญหานี้สินภาคครัวเรือนไทยมิใช่เป็นเพียงปัญหาทางเศรษฐกิจระดับปัจเจก แต่หากได้พัฒนาเป็นปัญหาเชิงระบบ ที่เชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างตลาดสินเชื่อผู้บริโภค กลไกกำกับดูแลทางการเงิน กระบวนการยุติธรรม

ภาพที่ 2.1 : สรุปภาพรวมเชิงระบบจาก จากหนี้ครัวเรือนสู่กระบวนการยุติธรรม



ที่มา : ข้อมูลจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand : BOT) บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (National Credit Bureau : NCB) และสำนักงานศาลยุติธรรม



ภาพที่ 2.2 : แผนภาพกรอบอธิบายวงจรปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกัน



ที่มา : ผู้วิจัยจัดทำ

ในบริบทของประเทศไทย หนี้ไม่มีหลักประกัน โดยเฉพาะหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล เป็นกลไกทางการเงินที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย ทั้งในระดับบุคคลและบางส่วนของภาคธุรกิจ เนื่องจากมีความยืดหยุ่น เข้าถึงได้ง่ายและผู้กู้ไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน อย่างไรก็ตามเมื่อผู้กู้ประสบภาวะขาดสภาพคล่องและไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามสัญญา หนี้ประเภทนี้อาจนำไปสู่ผลกระทบทางกฎหมายและทางเศรษฐกิจต่อผู้บริโภคอย่างมีนัยสำคัญ

ปัญหาสำคัญ คือ เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ ภาระที่เกิดขึ้นมิได้จำกัดอยู่เพียงเงินต้นเท่านั้น แต่ยังรวมถึงดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใช้จ่ายในการติดตามทวงถามหนี้ และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง ภาระเหล่านี้อาจเพิ่มขึ้นตามระยะเวลา จนทำให้หนี้เดิมที่มีมูลค่าเพียงหลักหมื่นบาทขยายตัวเป็นหนี้หลักแสนบาทได้ โดยเฉพาะในกรณีที่กระบวนการติดตามหนี้ การฟ้องร้อง และการบังคับคดีดำเนินไปเป็นเวลานาน

ผลกระทบที่น่ากังวลยิ่งขึ้น คือ เมื่อเจ้าหนี้ยื่นคำขอเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและศาลมีคำพิพากษาแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิใช้กลไกบังคับคดีเพื่อยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ แม้หนี้ตั้งต้นจะเป็นเพียงหนี้บัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักประกันก็ตาม ในบางกรณี หนี้บัตรเครดิตที่มีเงินต้นเพียงประมาณ 30,000 บาท อาจเพิ่มขึ้นเป็นหนี้จำนวนหลายแสนบาทเมื่อรวมดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาของการดำเนินคดีและบังคับคดี

ปรากฏการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดข้อกังวลในเชิงความเป็นธรรมและความได้สัดส่วน กล่าวคือ แม้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับมูลค่าทรัพย์สินของลูกหนี้ แต่เจ้าหนี้ยังอาจใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อนำบ้านที่อยู่อาศัยมูลค่าหลายล้านบาทเข้าสู่กระบวนการยึดและขายทอดตลาดได้ ยิ่งไปกว่านั้น บ้านดังกล่าวอาจเป็นทรัพย์สินที่จดจำนองไว้กับธนาคารอยู่แล้ว และลูกหนี้ยังคงชำระหนี้จำนวนได้ตามปกติ โดยมิได้ผิดนัดชำระหนี้จำนวนแต่อย่างใด ปัญหาหนี้ผู้บริโภคมิใช่ปัญหาระดับปัจเจกหรือเกิดขึ้นกับประชาชนเพียงส่วนน้อยเท่านั้น หากแต่ได้ขยายตัวเป็นปัญหาเชิงระบบ ดังปรากฏจากสถิติการฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งพบว่า คดีบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นคดีเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีจำนวนสูงสุดอย่างต่อเนื่องตลอดหลายปีที่ผ่านมา

2.4.2 ลักษณะผลิตภัณฑ์ทางการเงินของ บัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคล

บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินประเภทไม่มีหลักประกัน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในตลาดสินเชื่อผู้บริโภคของไทย อย่างไรก็ตาม ผลิตภัณฑ์ทั้งสองประเภทมีลักษณะทางเศรษฐกิจและกฎหมายแตกต่างจากสัญญากู้ยืมเงินทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นสินเชื่อที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีความยืดหยุ่นสูง และไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่ในขณะเดียวกันก็มีต้นทุนทางการเงินและความเสี่ยงต่อการเกิดหนี้เรื้อรังสูงกว่าสินเชื่อบางประเภท

“บัตรเครดิต” มีลักษณะเป็นสินเชื่อหมุนเวียนระยะสั้น ผู้ถือบัตรสามารถใช้ชำระค่าสินค้าและบริการล่วงหน้า แล้วชำระคืนภายในรอบบัญชีที่กำหนด หากผู้ถือบัตรชำระเต็มจำนวน คือชำระทั้ง 100 % ของค่าสินค้า

และบริการ ภายในระยะเวลาปลอดดอกเบี้ย ย่อมไม่เกิดภาระดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม หากชำระเพียงขั้นต่ำหรือกรณีผิดนัดชำระหนี้ ยอดหนี้ดังกล่าวจะเปลี่ยนสภาพเป็นหนี้หมุนเวียน หรือที่เรียกว่า revolving loan ซึ่งมีการคิดดอกเบี้ยจากยอดที่ใช้ทั้งก่อนในอัตราที่สูงกว่าสินเชื่อทั่วไปตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วน “สินเชื่อส่วนบุคคล” และ “บัตรเครดิตเงินสด” เป็นสินเชื่อเงินสดที่ผู้บริโภคสามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ทั่วไป โดยผู้ให้บริการทางการเงินมักเสนอผลิตภัณฑ์เหล่านี้ในหลายรูปแบบ ทั้งวงเงินสินเชื่อส่วนบุคคล เงินกู้ผ่อนชำระ และวงเงินหมุนเวียนผ่านบัตรเครดิต ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้แก่ครัวเรือนในระยะสั้น แต่หากผู้บริโภคประสบปัญหาทางการเงิน ผิดนัดชำระหนี้ หรือชำระเพียงขั้นต่ำต่อเนื่องเป็นเวลานาน ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะเข้าสู่ภาวะติดกับดักหนี้

ปัญหาสำคัญ คือ ผู้บริโภคจำนวนไม่น้อยใช้บัตรเครดิตหรือบัตรเครดิตเงินสดจากผู้ให้บริการรายหนึ่งเพื่อชำระหนี้ของผู้ให้บริการอีกรายหนึ่งอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ภาระหนี้มีได้ลดลงอย่างแท้จริง แต่กลับถูกหมุนต่อไปในระบบสินเชื่อหลายบัญชี จนนำไปสู่ภาวะหนี้เรื้อรัง ซึ่งเป็นภาวะที่ลูกหนี้ยังคงชำระหนี้อยู่ แต่ยอดหนี้ลดลงช้ามากหรือแทบไม่ลดลง เนื่องจากเงินที่ชำระส่วนใหญ่ถูกนำไปตัดดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นก่อนเงินต้น

ในทางทฤษฎีการเงิน การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อควรสัมพันธ์กับระดับความเสี่ยง³⁷ ของสินเชื่อ นั่น การที่บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นสินเชื่อไม่มีหลักประกัน ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีความเสี่ยงสูงกว่าสินเชื่อที่มีหลักประกัน อัตราดอกเบี้ยของผลิตภัณฑ์เหล่านี้จึงมักถูกกำหนดไว้ในระดับสูงเพื่อสะท้อนความเสี่ยงดังกล่าว ปัจจุบันประเทศไทยกำหนดเพดานดอกเบี้ยบัตรเครดิตไว้ที่ร้อยละ 16 ต่อปี และกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงของสินเชื่อส่วนบุคคลและบัตรเครดิตไว้ที่ร้อยละ 25 ต่อปี

อย่างไรก็ตาม ภาระต้นทุนของผู้บริโภคมิได้จำกัดอยู่เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น แต่ยังอาจรวมถึงค่าธรรมเนียมบางประเภท ค่าธรรมเนียมรายปี ค่าใช้จ่ายในการติดตามทวงถามหนี้ ค่าใช้จ่ายอื่นที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเมื่อหนี้เข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องและบังคับคดี เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในระบบการเงิน ซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่ามาก ในปัจจุบันร้อยละ 0.25 - 1.25³⁸ ส่วนต่างระหว่างผลตอบแทนจากเงินฝากกับต้นทุนของสินเชื่อผู้บริโภคประเภทไม่มีหลักประกันจึงมีนัยสำคัญ และสะท้อนถึงภาระทางการเงินที่ผู้บริโภคต้องแบกรับ

หากพิจารณาจุดเริ่มต้นของบัตรเครดิต จะพบว่าบัตรเครดิตถูกออกแบบให้มีลักษณะคล้ายเงินทดรองจ่าย เพื่ออำนวยความสะดวกในการชำระค่าสินค้าและบริการโดยไม่ต้องใช้เงินสด ผลิตภัณฑ์นี้จึงเหมาะสมกับผู้บริโภคที่สามารถชำระยอดค้างชำระได้เต็มจำนวนภายในรอบบัญชี หรือที่เรียกว่า transactor อย่างไรก็ตาม หากผู้บริโภคไม่สามารถชำระเต็มจำนวน และเลือกชำระเพียงบางส่วนหรือขั้นต่ำ กลุ่มผู้บริโภคนี้นี้จะกลายเป็น revolver

³⁷ Risk-Based Pricing Theory มีฐานทางการเงินรองรับ Risk-Return Trade-off และ Default Risk Premium/Credit Risk Premium

³⁸ ข้อมูลจาก Website ธนาคารแห่งประเทศไทย วันที่ 15 กรกฎาคม 2568

ซึ่งต้องรับภาระดอกเบี้ยจากยอกก่อนเงินทั้งหมด ด้วยอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนด³⁹ และกลายเป็นภาระหนี้เรื้อรังต่อเนื่อง ซึ่งข้อมูลเบื้องต้นระบุว่าจำนวนผู้ไม่สามารถชำระเงินครบทั้งจำนวน ในหนึ่งรอบปีล อาจมีมากถึง 10 ล้านบัญชี

ประเด็นที่ผู้บริโภคจำนวนมากอาจไม่ตระหนักรู้อีกประการ คือ มาตรการชำระขั้นต่ำ แม้ดูเหมือนเป็น กลไกช่วยลดภาระระยะสั้น แต่ในทางปฏิบัติอาจทำให้ภาระหนี้ยืดเยื้อและมีต้นทุนดอกเบี้ยสะสมสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น หากผู้บริโภคใช้เงินบัตรเครดิตเงินสดจำนวน 100,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 25 ต่อปี และ ชำระขั้นต่ำเพียงร้อยละ 3 ต่อเดือน จะต้องใช้เวลายาวนานถึง 20 ปี จนกว่าเงินต้นจะลดเหลือ 10,000 บาท [ภาพ ที่ 2.3 การให้ความรู้ทางการเงิน เกี่ยวกับการชำระขั้นต่ำ] กรณีเช่นนี้สะท้อนว่า การชำระขั้นต่ำได้หมายความว่า หนี้จะลดลงอย่างรวดเร็ว เพราะเงินที่ชำระในแต่ละงวดอาจมีสัดส่วนเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น อย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น “มาตรการชำระขั้นต่ำ” ซึ่งเป็นมาตรการที่รัฐสื่อสารกับประชาชนว่าเป็นการช่วยเหลือ แต่ อาจส่งผลเสียต่อผู้บริโภคและระบบในระยะยาวมากกว่าที่คาดไว้

ในต่างประเทศ มีการพัฒนากลไกเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้เรื้อรังจากสินเชื่อบุคคล ตัวอย่างเช่น ประเทศ อังกฤษ โดย Financial Conduct Authority หรือ FCA ได้กำหนดแนวทางคุ้มครองผู้บริโภคจากภาระหนี้เรื้อรัง persistent debt โดยให้ผู้ให้บริการต้องติดตาม แจ้งเตือน และเสนอแนวทางแก้ไขแก่ลูกหนี้ที่ชำระหนี้ในลักษณะ ที่ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมสูงกว่าเงินต้นเป็นระยะเวลาต่อเนื่อง เกณฑ์ที่น่าสนใจคือ หากลูกหนี้จ่ายขั้นต่ำ เป็น ระยะเวลา 18 เดือน เจ้าหนี้ จะต้องเปลี่ยน หนี้บัตรนั้น เป็นสินเชื่อระยะยาว ผ่อนชำระได้ในระยะเวลา 3-4 ปี และปรับลดดอกเบี้ยลงด้วย ถือเป็นการ ทำนโยบายเป็นมาตรการเพื่อลดทอนความยืดเยื้อของหนี้สินได้เป็นอย่างดี มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อลดระยะเวลาการเป็นหนี้ กระตุ้นให้เกิดการชำระคืนอย่างมีประสิทธิภาพ และ ป้องกันมิให้ผู้บริโภคติดอยู่ในวงจรหนี้สินเป็นเวลานานเกินสมควร

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย แม้จะมีมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้เรื้อรังในระบบสินเชื่อส่วนบุคคลและ บัตรเครดิต แต่เกณฑ์การเข้าสู่มาตรการยังต้องอาศัยระยะเวลาที่ลูกหนี้มีภาระชำระดอกเบี้ยมากกว่าเงินต้น อย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน กล่าวคือ ต้องอยู่ในภาวะดังกล่าวไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือ 60 เดือนขึ้นไป จึงจะเข้า เงื่อนไขของมาตรการได้ ประเด็นนี้จึงนำไปสู่คำถามเชิงนโยบายว่า ระบบกำกับดูแลควรเข้ามาแทรกแซงตั้งแต่ ระยะเริ่มต้นของภาระหนี้เรื้อรังมากกว่าหรือไม่ เพื่อป้องกันไม่ให้หนี้ไม่มีหลักประกันพัฒนาไปสู่ปัญหาการผิดนัด ฟ้องร้อง และบังคับคดีในภายหลัง

³⁹ เนื่องจากอยู่ภายใต้การกำกับด้วย กฎหมายเฉพาะ ของธุรกิจการเงิน อำนางกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาพที่ 2.3 : การให้ความรู้ทางการเงิน เกี่ยวกับการชำระขั้นต่ำ



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.4.3 สถานการณ์หนี้บัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคล

คำถามสำคัญคือ เหตุใดบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ซึ่งโดยลักษณะเฉพาะเป็นสินเชื่อไม่มีหลักประกัน และมีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง จึงกลายเป็นสินเชื่อที่ประชาชนจำนวนมากพึ่งพิง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในระบบการเงิน ปรากฏการณ์นี้ มิได้สะท้อนเพียงต้นทุนความเสี่ยงของผู้ให้กู้เท่านั้น แต่ยังสะท้อนภาวะความเหลื่อมล้ำทางการเงิน ปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุนที่ไม่เท่าเทียม และข้อจำกัดของประชาชนจำนวนมากในการเข้าถึงสินเชื่อที่มีต้นทุนต่ำกว่า

ข้อกังวลอีกประการหนึ่ง คือ ภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ธนาคารพาณิชย์และผู้ให้บริการทางการเงินมีแนวโน้มขยายการปล่อยสินเชื่อไม่มีหลักประกันเพิ่มขึ้น มิใช่เฉพาะต่อประชาชนรายย่อยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้ประกอบการรายย่อยและธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งมักมีอำนาจต่อรองจำกัดและเข้าถึงแหล่งทุนต้นทุนต่ำได้ยาก กลุ่มผู้ประกอบการเหล่านี้มีความเปราะบางสูง ทั้งจากรายได้ที่ไม่แน่นอน สภาพคล่องที่จำกัด และความสามารถในการรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าธุรกิจขนาดใหญ่

เมื่อสินเชื่อไม่มีหลักประกันถูกใช้เพื่อประคับประคองธุรกิจรายย่อย หรือใช้แทนเงินทุนหมุนเวียนระยะยาว จึงเกิดคำถามเชิงนโยบายว่า ผลลัพธ์ทางการเงินดังกล่าวเหมาะสมกับลักษณะความเสี่ยงและวัตถุประสงค์ทาง

เศรษฐกิจของผู้กู้เพียงใด เพราะโดยสภาพแล้ว บัตรเครดิต บัตรกดเงินสด และสินเชื่อส่วนบุคคลมิได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการลงทุนระยะยาวหรือการดำเนินธุรกิจที่ต้องอาศัยโครงสร้างเงินทุนที่มั่นคง หากแต่เป็นสินเชื่อระยะสั้นที่มีต้นทุนสูงและมีความเสี่ยงต่อการสะสมหนี้

ดังนั้น การพึ่งพิงสินเชื่อไม่มีหลักประกันของประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย จึงมิใช่เพียงปัญหาวินัยทางการเงินของผู้กู้เท่านั้น แต่เป็นภาพสะท้อนของโครงสร้างตลาดสินเชื่อที่ยังไม่เหมาะสม ช่องว่างในการเข้าถึงแหล่งทุนที่เป็นธรรม และข้อจำกัดของระบบกำกับดูแลในการป้องกันมิให้สินเชื่อระยะสั้นต้นทุนสูงกลายเป็นภาระหนี้ระยะยาวของครัวเรือนและธุรกิจรายย่อย

ภาพที่สะท้อนชัดเจนที่สุดของปัญหาภาวะพึ่งพิง ดังกล่าว คือ สถานการณ์หนี้สินภาคครัวเรือน ของไทยในปัจจุบัน จากฐานข้อมูล บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (NCB) ปี 2568 โครงสร้างหนี้สินประจำครัวเรือนไทย คือ หนี้ 4 ประเภท ได้แก่ หนี้บ้าน หนี้รถ หนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล มีบัญชีทั้งหมดในระบบ มากถึง 65.76 ล้านบัญชี สะท้อนภาระผูกพันต่อเดือนของแต่ละครอบครัวไทยจำนวนมาก และเมื่อลงรายละเอียดพบว่า หากคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ หนี้บ้านมีสัดส่วนคิดเป็น 5.3 % หนี้รถยนต์ 9.5 % หนี้บัตรเครดิต 36.7 % หนี้สินเชื่อส่วนบุคคล 48.5 % ของหนี้หลักทั้ง 4 ประเภท

ฉะนั้น จากภาพรวม จึงปรากฏว่าครัวเรือนไทย มีหนี้ สินเชื่อส่วนบุคคลและบัตรเครดิต ที่ไม่ก่อให้เกิดความมั่งคั่ง และอัตราดอกเบี้ยสูง เป็นอัตราสัดส่วนสูงถึง 85.2 % (บัตรเครดิต 36.7 % สินเชื่อส่วนบุคคล 48.5%) ต่างจากภาพรวมหนี้ครัวเรือนในต่างประเทศ ที่มีสัดส่วนของหนี้ไม่มีหลักประกันเป็นสัดส่วนที่น้อย ตัวอย่างเช่น หนี้ส่วนใหญ่ของครัวเรือนในต่างประเทศ คือ หนี้บ้าน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา หนี้บ้าน คิดเป็นสัดส่วน 70.3 %⁴⁰ ของหนี้ครัวเรือน อังกฤษ 87.6 %⁴¹ สหภาพยุโรป 70.2 %⁴² จากข้อมูล PIER หนี้ที่อยู่อาศัยของไทยคิดเป็น 35 % ของหนี้ทั้งหมด⁴³ ซึ่งต่ำกว่าสัดส่วนหนี้เพื่อที่อยู่อาศัยในหลายประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากนี้ เมื่อเทียบจากข้อมูลตามจำนวนบัญชี ประเทศไทยมีหนี้บ้านที่เป็นทรัพย์สินเพื่อความมั่นคงอยู่เพียง 5.3 % เมื่อเทียบกับประเภทสินเชื่ออื่นๆในครัวเรือน ซึ่งบ่งชี้ถึงความเปราะบางของฐานความมั่นคงทางการเงินอย่างชัดเจน [ตาม ภาพที่ 2.4]

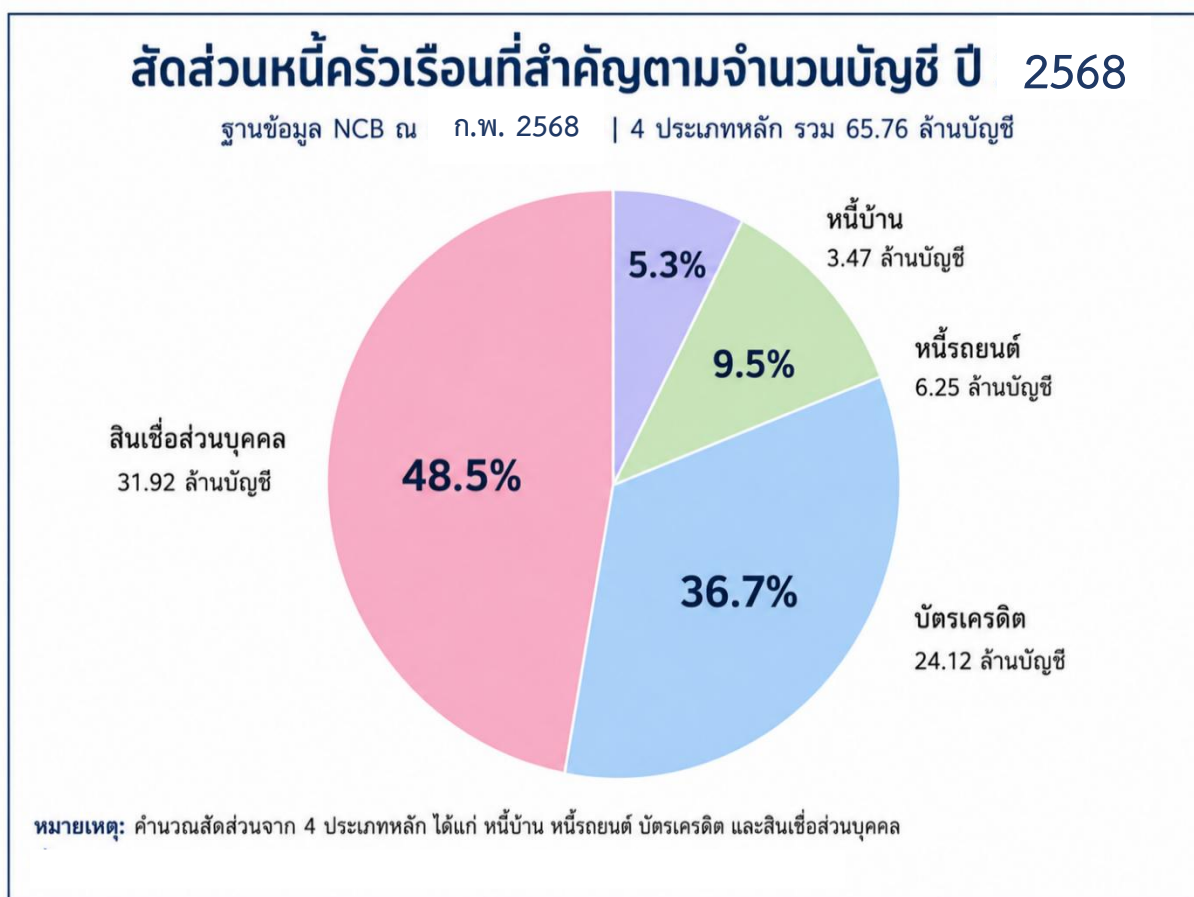
⁴⁰ Federal Reserve Bank of New York. (2025, May 13). *Change in household debt balances mixed; student loan delinquencies rise sharply*. Federal Reserve Bank of New York

⁴¹ Bank of England. (2025). *Money and credit: March 2025*. Bank of England

⁴² European Central Bank. (2025). *ECB Data Portal: Loans to households, loans for house purchase and consumer credit*. European Central Bank.

⁴³ เนื้อหาเกี่ยวกับ หนี้ครัวเรือนไทย ข้อมูล website ธปท

ภาพที่ 2.4 : สัดส่วนหนี้ครัวเรือนที่สำคัญตามจำนวนบัญชี ปี 2568

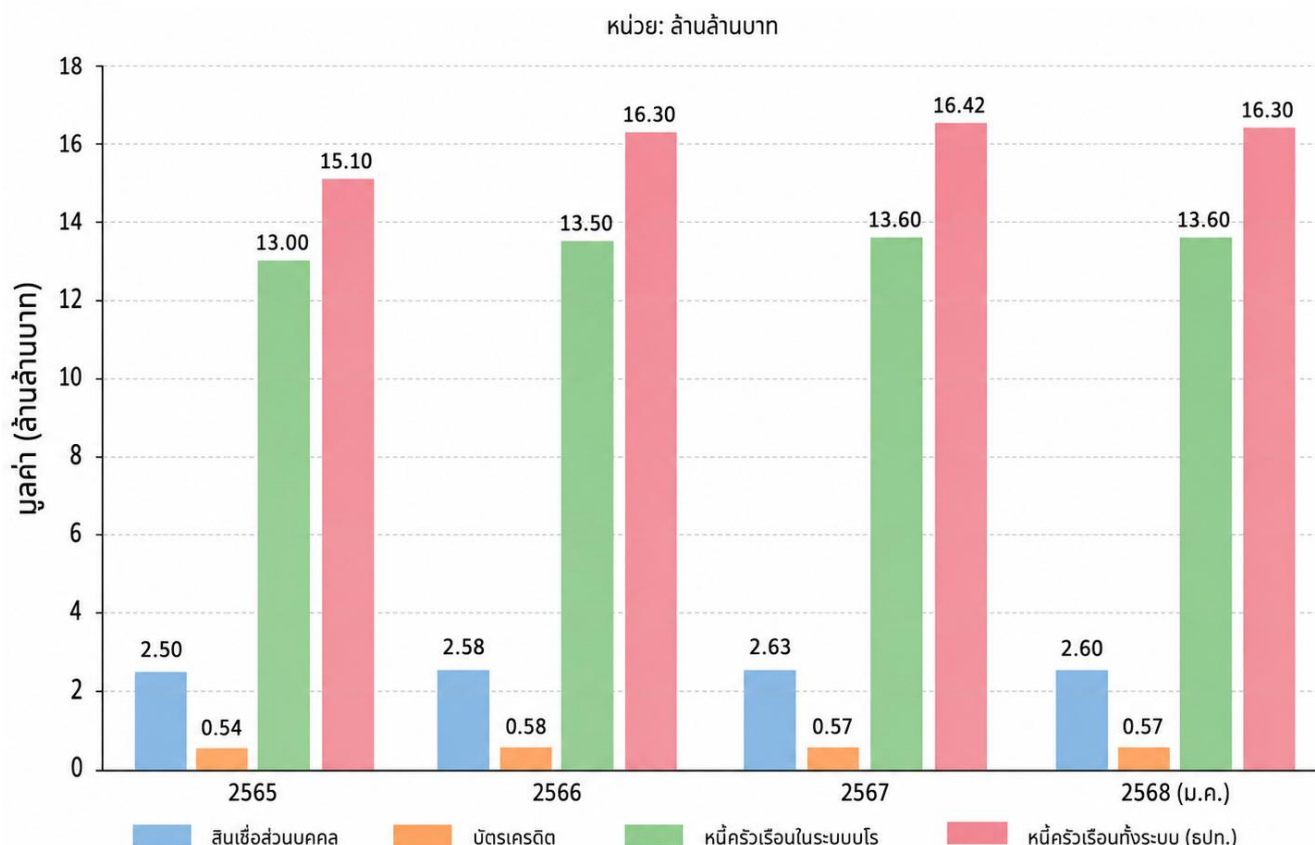


ที่มา : บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (National Credit Bureau : NCB) ก.พ. 2568

หลักฐานเชิงประจักษ์ยังบ่งชี้ว่า ปัญหาหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลมีความต่อเนื่องตลอดหลายปี สัดส่วนหนี้ภาคครัวเรือน จำแนกตามปีตั้งแต่ ปี 2565 2566 และ 2567 แสดงผลปริมาณหนี้ในฐานข้อมูล NCB (แห่งประเทศไทย) เทียบกับ ข้อมูลหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย (แห่งประเทศไทย) ที่มากกว่าเพราะรวมเอาหนี้กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เข้ามาผนวกด้วย ปรากฏตาม [ภาพที่ 2.5: เปรียบเทียบหนี้ครัวเรือน สินเชื่อบัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคล ปี 2565-2568]

มูลหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล มีอัตราการเติบโตสูงขึ้นตามลำดับ จาก 2.50 ล้านล้านบาท ในปี 2565 สู่ จุดสูงสุดที่ 2.63 ล้านล้านบาท ในปี 2567 และ หนี้บัตรเครดิตเพิ่มจาก มูลหนี้ 0.54 ล้านล้านบาท ในปี 2565 สู่ 0.58 และ 0.57 ล้านล้านบาท ในปีต่อมา สะท้อนภาวะหนี้สินไม่มีหลักประกันทั้ง 2 ประเภทที่ยังไม่มีแนวโน้มลดลงในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

ภาพที่ 2.5 : เปรียบเทียบมูลหนี้ครัวเรือน สินเชื่อบัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคล ปี 2565-2568

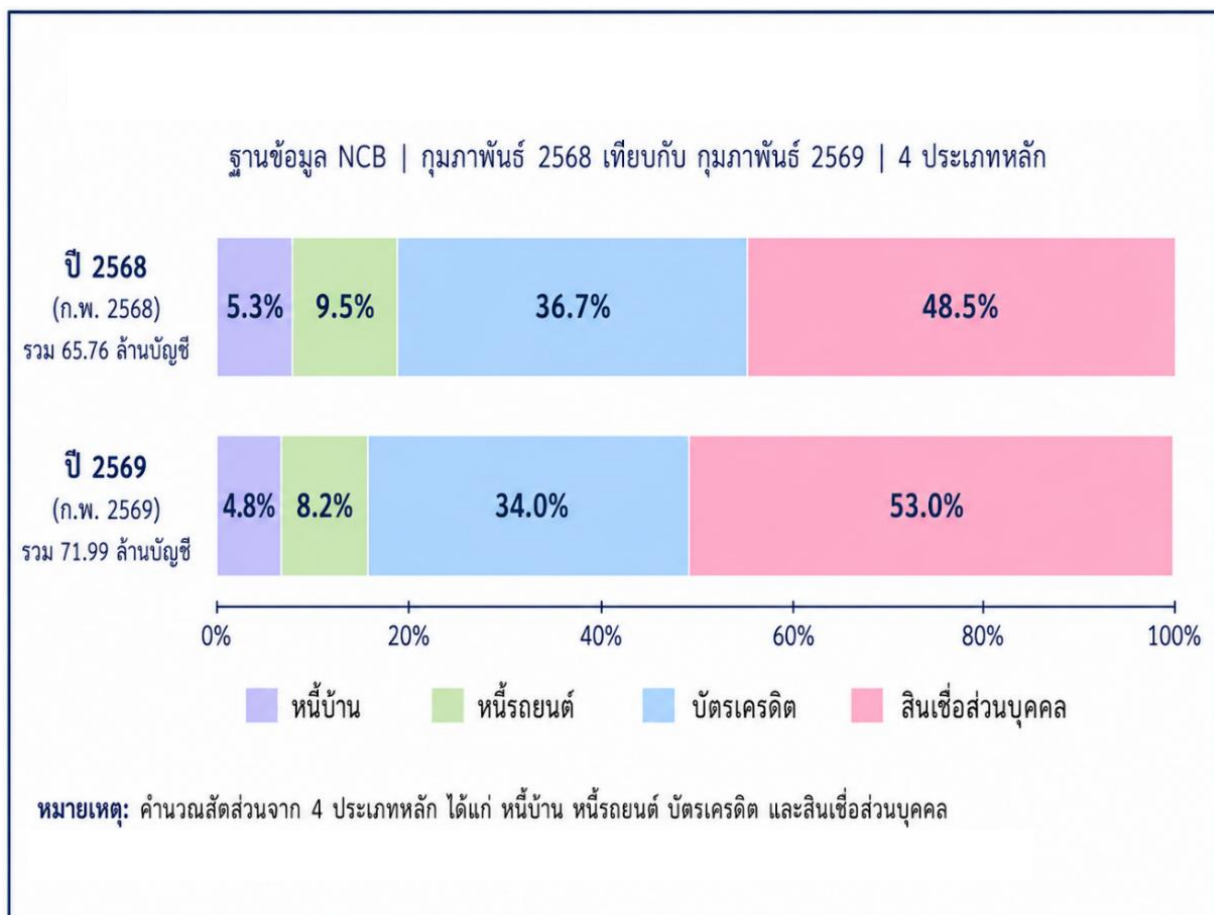


ที่มา: เครดิตบูโร (NCB) และธนาคารแห่งประเทศไทย (BOT)

หมายเหตุ: ปี 2568 ใช้ข้อมูลล่าสุดต้นปีที่เปิดเผยต่อสาธารณะ

หากพิจารณาในมิติจำนวนบัญชี ข้อมูลเปรียบเทียบ หนี้ 4 ประเภท ได้แก่ หนี้บ้าน หนี้รถ หนี้บัตรเครดิต และหนี้สินเชื่อส่วนบุคคล ตามโครงสร้างหนี้สามัญประจำครัวเรือน เทียบปี 2568 และ ปี 2569 ในช่วงเวลาเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวส่งสัญญาณความน่ากังวลเกี่ยวกับสัดส่วนหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน ที่พุ่งสูงขึ้น กล่าวคือ จำนวนบัญชีของหนี้ทั้ง 4 ประเภทในภาพรวม เพิ่มขึ้น จาก 65.76 เป็น 71.99 ล้านบัญชี โดยในส่วนหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน (เทียบเฉพาะสินเชื่อหลักสำหรับรายย่อยทั้ง 4 ประเภท) ปรากฏว่ามีอัตราเพิ่มขึ้นจาก 85.2 % เป็น 87 % ในปีต่อมา ขณะที่หากเจาะลึกลงไปจะพบว่า **หนี้บัตรเครดิต มีอัตราจำนวนบัญชีเพิ่มขึ้น 1.4% และหนี้สินเชื่อส่วนบุคคลมีอัตราจำนวนบัญชีเพิ่มสูงขึ้นถึง 19.5 %** ดังนั้นแม้ตัวเลขในเชิงมูลหนี้อาจไม่ขยับขึ้นมากเมื่อเทียบกับจำนวนบัญชี แต่หลักฐานดังกล่าว ย่อมบ่งชี้ว่ามีจำนวนบัญชีผู้บริโภคซึ่งใช้บริการทางการเงินเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตามไปด้วย [ภาพที่ 2.6 : เปรียบเทียบโครงสร้างหนี้ในครัวเรือน ปี 2568 และ 2569]

ภาพที่ 2.6 : เปรียบเทียบโครงสร้างหนี้ในครัวเรือน ปี 2568 และ 2569



ที่มา : บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (National Credit Bureau : NCB) ก.พ. 2568 และ 2569

สถานการณ์หนี้เสีย สินเชื่อไม่มีหลักประกันในประเทศไทย

หนี้เสีย หรือ หนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing Loan : NPL) หมายถึงสินเชื่อด้วยคุณภาพเกิดขึ้นเมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระคืนเงินต้นหรือดอกเบี้ยได้ตามเงื่อนไขสัญญา จนค้างชำระเกินระยะเวลาที่กำหนด คือ เกิน 90 วัน หรือ 3 เดือน ขึ้นไป สถานะดังกล่าวมิได้สะท้อนเพียงความล้มเหลวในการชำระหนี้รายบัญชีเท่านั้น หากยังเป็นสัญญาณสำคัญของความเปราะบางของครัวเรือนและความเสี่ยงเชิงระบบในตลาดสินเชื่อผู้บริโภค

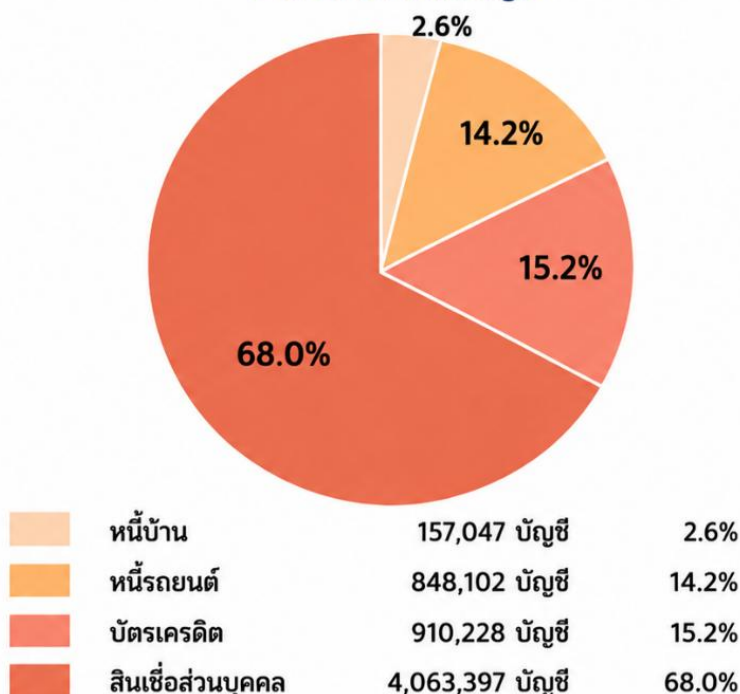
ข้อมูลจาก NCB แสดงจำนวนบัญชีสินเชื่อไม่มีหลักประกัน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เสี่ยงที่หากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวหรือมีปัจจัยอื่น ๆ กระทบเพิ่มเติม เช่น รายได้ชะลอตัว ความผันผวนตลาดแรงงาน ต้นทุนสูงขึ้นจากปัญหาขาดแคลนพลังงาน ย่อมมีความเสี่ยงที่หนี้เสียจะเพิ่มขึ้น

ภาพที่ 2.7 : โครงสร้างหนี้เสีย ปี 2569

โครงสร้างหนี้เสีย (NPL) ปี 2569

ฐานข้อมูล NCB | กุมภาพันธ์ 2569 | DPD 90 days+ | 4 ประเภทหลัก

รวม 5.98 ล้านบัญชี



ที่มา : บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (National Credit Bureau : NCB) ก.พ. 2569 ภาพโดยผู้วิจัย

จากข้อมูลพบว่า มีหนี้เสีย ในส่วนสินเชื่อส่วนบุคคลและบัตรเครดิตรวมกัน **เกือบ 5 ล้านบัญชี** หรือคิดเป็นประมาณ 83.2 % จากจำนวนบัญชีหนี้เสียทั้งหมดของสินเชื่อครัวเรือนหลักทั้ง 4 ประเภท [ภาพที่ 2.7]

ขณะเดียวกันมูลค่าหนี้เสียรวมเพิ่มจากประมาณ 8.4 แสนล้านบาท เป็น 8.5 แสนล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า ตัวเลขดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า **ปัญหาหนี้เสีย** มิได้จำกัดอยู่เฉพาะสินเชื่อบางประเภท หากแต่มีลักษณะกระจุกตัวอย่างมีนัยสำคัญในกลุ่มสินเชื่อไม่มีหลักประกัน

ประเด็นที่น่ากังวลอย่างยิ่ง คือ สินเชื่อส่วนบุคคลซึ่งมีเพดานอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 25 ต่อปี กลับเป็นสินเชื่อที่มีสัดส่วนหนี้เสียสูงเกือบร้อยละ 70 เมื่อเปรียบเทียบกับสินเชื่อครัวเรือนหลัก 4 ประเภท สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนข้อเท็จจริงเชิงโครงสร้างว่า สินเชื่อที่มีต้นทุนสูงและไม่มีหลักประกันย่อมมีความเสี่ยงต่อการผิดนัดชำระหนี้สูงตามไปด้วย โดยเฉพาะในกลุ่มลูกหนี้ที่มีรายได้ไม่แน่นอน มีการะหนี้หลายบัญชี หรือใช้สินเชื่อเพื่อประคับประคองสภาพคล่องในชีวิตประจำวัน

สถิติคดีบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลขึ้นสู่ศาล

เมื่อหนี้ไม่มีหลักประกันเข้าสู่ภาวะผิณฑ์ชำระหนี้ ความเสี่ยงมิได้หยุดอยู่ที่ระดับสถาบันการเงินหรือข้อมูลเครดิตเท่านั้น แต่มีแนวโน้มเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมผ่านการฟ้องร้องใช้เรียกชำระหนี้ ข้อมูลจากสำนักงานศาลยุติธรรมแสดงให้เห็นว่า คดีบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นคดีทางการเงินที่ถูกฟ้องร้องสูงสุดเป็นอันดับต้น ๆ อย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะภายหลังวิกฤตโควิด-19 จำนวนคดีผู้บริโภคที่เข้าสู่ศาลยังคงอยู่ในระดับสูงอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ปี 2566 มีจำนวน 985,215 คดี ปี 2567 มีจำนวน 968,200 คดี และปี 2568 มีจำนวน 939,342 คดี⁴⁴

ในจำนวนคดีผู้บริโภคทั้งหมดซึ่งมีจำนวนเกือบ 1 ล้านคดี ต่อปี คดีบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลมีสัดส่วนกลับมาอยู่ในระดับเกือบร้อยละ 40 ของคดีผู้บริโภคทั้งหมด ตัวเลขนี้สะท้อนว่า ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันมิใช่เพียงปัญหาทางการเงินของลูกหนี้รายบุคคล แต่ได้กลายเป็นภาระสำคัญของกระบวนการยุติธรรม และเป็นกลไกที่เปลี่ยนความเปราะบางทางเศรษฐกิจของครัวเรือนให้กลายเป็นคดีความจำนวนมาก

ปรากฏตามภาพที่ 2.8 : กราฟแสดงจำนวนคดีผู้บริโภคทั้งหมดเทียบกับคดีสินเชื่อส่วนบุคคลและคดีบัตรเครดิตที่ขึ้นสู่ศาล ระหว่างปี 2562 – 2568 และตารางที่ 2.2 : สรุปจำนวนคดี (พ.ศ. 2562 -2568)

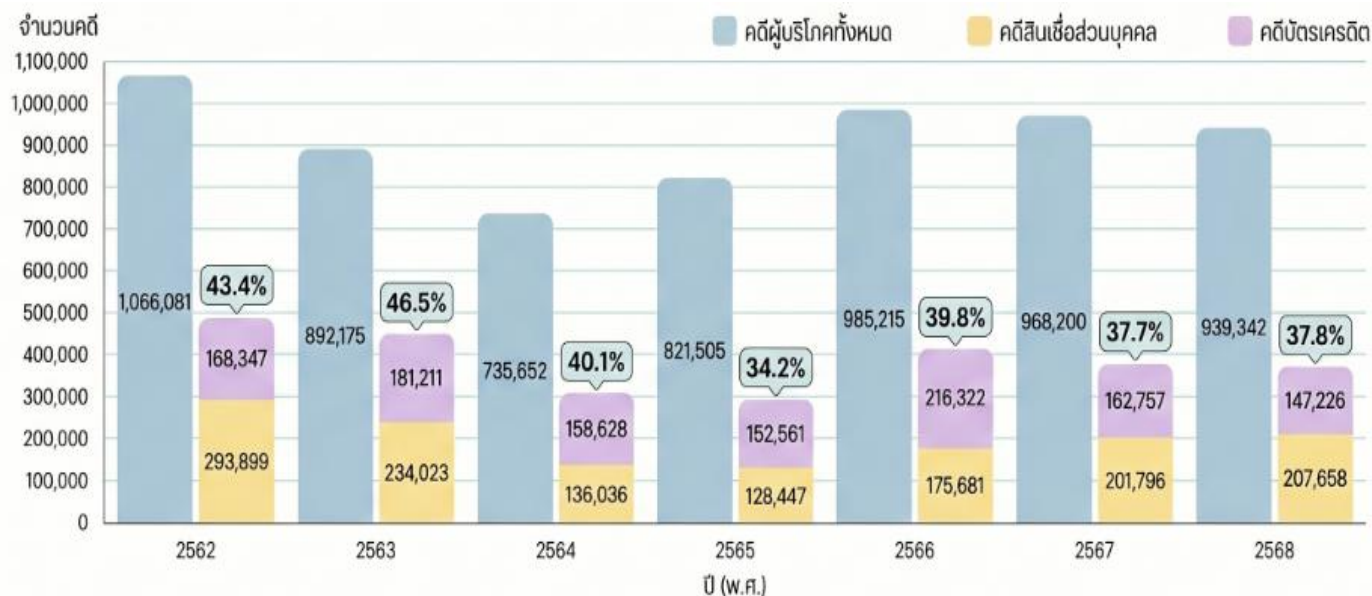
เมื่อพิจารณาข้อมูล 7 ปีย้อนหลัง ผู้วิจัยพบว่าคดีบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลขึ้นสู่ศาลอยู่ที่ปีละราว 300,000 ถึง 500,000 คดี⁴⁶ สัดส่วนจำนวนคดีทั้งสองประเภทต่อ คดีผู้บริโภคทั้งหมดอยู่ระดับใกล้เคียงจากเดิมมาตลอด คือ อยู่ในช่วง 34-43 % ของจำนวนคดีผู้บริโภคทั้งหมด ซึ่งไม่รวมคดีเช่าซื้อรถยนต์ กู้ยืมเงิน และค้ำประกันที่ถูกนำรวมอยู่ในหมวดคดีผู้บริโภค (คดี ผบ.) ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นคดีการเงิน เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้บริโภครายย่อย คดีผู้บริโภคที่ขึ้นสู่ศาลแต่ละปีอยู่ที่เกือบ 1 ล้านคดีต่อปี อย่างต่อเนื่อง

ตลอดระยะเวลาเกือบ 10 ปี บ่งชี้ว่ามาตรการต่างๆยังไม่สามารถมีประสิทธิผลในการลดจำนวนคดีความได้เท่าที่ควร ความน่ากังวลคือแม้ทั้งบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล จะเป็นสินเชื่อที่เข้าถึงได้ง่ายเนื่องจากไม่ต้องมีหลักประกัน เป็นการเสริมสภาพคล่องการเงินสำหรับประชาชนรายย่อย แต่เมื่อผิณฑ์ชำระหนี้ เจ้าหนี้จะใช้สิทธิทางแพ่งอย่างเต็มที่ ตามมาด้วยการฟ้องร้องเพื่อให้ได้คำพิพากษาและบังคับคดี และเดินเข้าสู่เส้นทาง การล้มละลายได้ในที่สุด ฉะนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับจำนวนคดีบัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคลที่ขึ้นสู่ศาลพร้อมกับหนี้ที่ผิณฑ์ชำระหนี้ เข้าสู่วงโคจรหนี้เสีย รหัส NPL บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติแล้ว หากยังไม่มีมาตรการเร่งด่วนในการแก้ไขในเร็ววัน การสูญเสียบ้านและที่ดินทำกินของประชาชนจะยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ฉะนั้นจากข้อมูลดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจนว่า หนี้กลุ่มนี้ ถือเป็นศูนย์กลางของปัญหาที่ทำให้คนไทยจำนวนนับล้านติดอยู่ในวงวนของกับดักหนี้

⁴⁴ ข้อมูลสำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม รวมคดีแพ่งและคดีอาญาขึ้นสู่ศาลชั้นต้น

⁴⁶ ข้อมูลสำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม

ภาพที่ 2.8 : กราฟแสดงจำนวนคดีผู้บริโภครวมทั้งหมดเทียบกับคดีสินเชื่อส่วนบุคคลและคดีบัตรเครดิต
ที่ขึ้นสู่ศาล 7 ปี ระหว่างช่วง ปี 2562 – 2568



ที่มา ข้อมูลจากสำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม

ตารางที่ 2.2 สรุปจำนวนคดี (พ.ศ. 2562-2568)

ปี (พ.ศ.)	คดีผู้บริโภคทั้งหมด	คดีสินเชื่อส่วนบุคคล	คดีบัตรเครดิต	รวม(สินเชื่อส่วนบุคคล+บัตรเครดิต)	สัดส่วนรวมต่อทั้งหมด (%)
2562	1,066,081	293,899	168,347	462,246	43.4
2563	892,175	234,023	181,211	415,234	46.5
2564	735,652	136,036	158,628	294,664	40.1
2565	821,505	128,447	152,561	281,008	34.2
2566	985,215	175,681	216,322	392,003	39.8
2567	968,200	201,796	162,757	364,553	37.7
2568	939,342	207,658	147,226	354,884	37.8

ที่มา ข้อมูลจากสำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม

สถิติคดีในชั้นบังคับคดี

เมื่อสินเชื่อไม่มีหลักประกันมีจำนวนบัญชีและมูลหนี้รวมเพิ่มสูงขึ้น ย่อมส่งผลต่อเนื่องไปยังอัตราหนี้เสีย การฟ้องร้องคดีต่อศาล และจำนวนคดีที่เข้าสู่ชั้นบังคับคดีในลำดับถัดมา กล่าวอีกนัยหนึ่ง การขยายตัวของสินเชื่อไม่มีหลักประกันมิได้สะท้อนเพียงการเพิ่มขึ้นของภาระหนี้ในระดับครัวเรือนเท่านั้น หากยังเชื่อมโยงโดยตรงกับภาระของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ตั้งแต่ชั้นฟ้องร้อง พิจารณาคดี ไปจนถึงชั้นบังคับคดี

โดยปกติ เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยชำระหนี้ หรือเมื่อโจทก์และจำเลยสามารถเจรจาไกล่เกลี่ยจนศาลมีคำพิพากษายอม⁴⁷ แล้ว ลูกหนี้ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามเงื่อนไขดังกล่าว คดีจะเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการบังคับคดี ซึ่งเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีสิทธิตามกฎหมายในการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ได้

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวงจรของหนี้สินเชื่อไม่มีหลักประกันจึงไม่อาจพิจารณาเฉพาะข้อมูลในชั้นการปล่อยสินเชื่อ หนี้เสีย หรือการนำคดีฟ้องร้องต่อศาลเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องพิจารณาข้อมูลในชั้นบังคับคดีประกอบด้วย เพื่อให้เห็น “เส้นทางของหนี้” อย่างครบถ้วน ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการก่อหนี้ การผิดนัดชำระหนี้ การฟ้องร้องดำเนินคดี การมีคำพิพากษา และการบังคับเอากับทรัพย์สินของลูกหนี้

การนำเสนอข้อมูลในชั้นบังคับคดีจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ผู้วิจัยจึงนำเสนอข้อมูลในชั้นบังคับคดีด้วยเพื่อช่วยสะท้อนให้เห็นว่า หนี้ไม่มีหลักประกันมิได้สิ้นสุดลงเพียงการเป็นคดีความในศาล แต่สามารถพัฒนาไปสู่กระบวนการบังคับคดีที่กระทบต่อทรัพย์สิน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของลูกหนี้และครอบครัวได้โดยตรง นอกจากนี้ ยังสะท้อนผลกระทบในระดับมหภาค ทั้งต่อภาระงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือน และความเป็นธรรมของระบบกฎหมายของไทยในการจัดการปัญหาหนี้ผู้บริโภค

ข้อมูลจากกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม⁴⁸ ระบุว่า ในชั้นบังคับคดี ยอดสะสมของคดีที่ยังค้างอยู่ในชั้นบังคับคดี อยู่ที่ 2,263,192 คดี มีมูลค่าทุนทรัพย์รวม สูงถึง 16.73 ล้านล้านบาท

⁴⁷ หรือ สัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นศาล ตาม ป.วิ.พ. มาตรา 138

⁴⁸ เอกสาร กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ข้อมูลวันที่ 25 พฤษภาคม 2567 ข้อมูลรวมคดีในชั้นบังคับคดีทั้ง กลุ่มที่มีหมายบังคับคดีแล้วแต่ยังไม่มีการบังคับคดี และยังไม่พ้นระยะเวลาบังคับคดี ซึ่งโดยปกติมีระยะเวลา 10 ปี และ กลุ่มที่อยู่ระหว่างการบังคับคดี

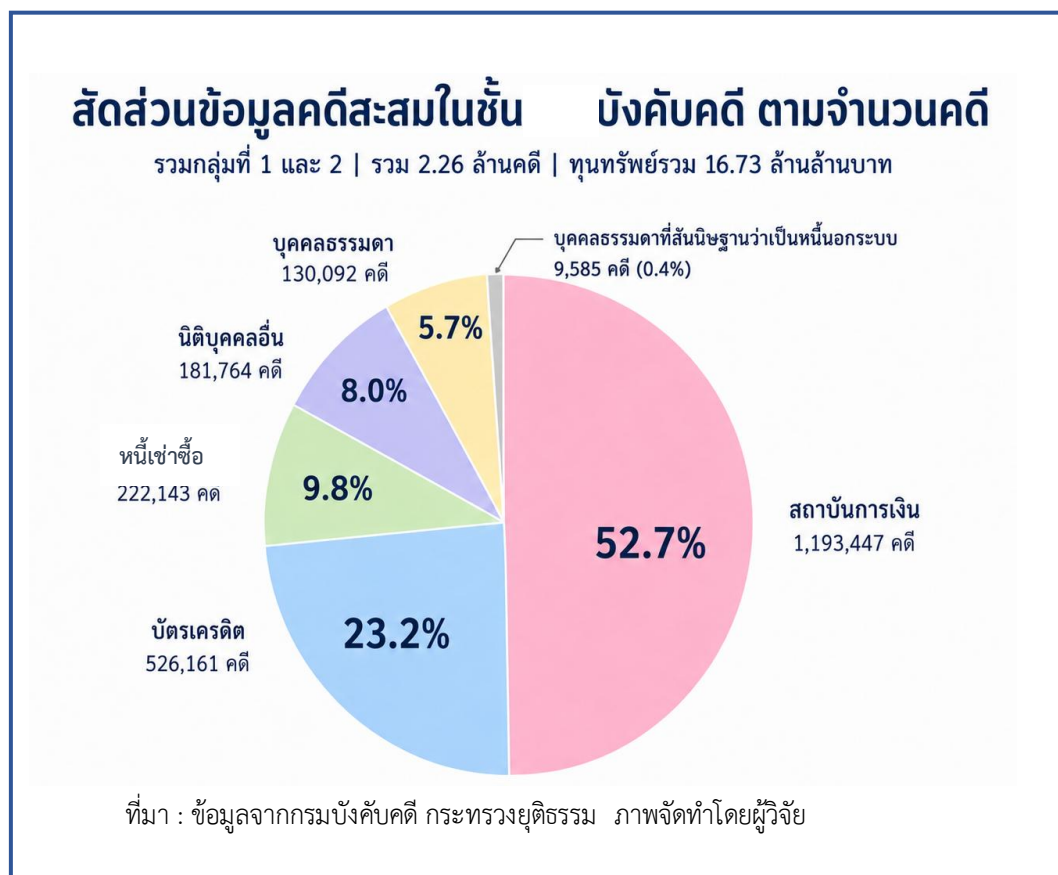
ตาราง 2.3 : สรุปข้อมูลคดีสะสมของกรมบังคับคดี

แบ่งประเภทตามกลุ่มเจ้าหนี้	จำนวนคดี	ทุนทรัพย์[พันล้านบาท]	สัดส่วนคดี	สัดส่วนทุนทรัพย์
สถาบันการเงิน	1,193,447	15,328.7	52.7 %	91.6 %
บัตรเครดิต	526,161	675.1	23.2 %	4.0 %
หนี้เช่าซื้อ	222,143	81.3	9.8 %	0.5 %
นิติบุคคลอื่น	181,764	441.1	8.0 %	2.6 %
บุคคลธรรมดา	130,092	197.2	5.7 %	1.2 %
บุคคลธรรมดาฯ หนี้นอกระบบ	9,585	2.4	0.4 %	0.0 %
รวม 2,263,192 คดี ทุนทรัพย์รวม สูงถึง 16.73 ล้านล้านบาท				

ที่มา ข้อมูลจากกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

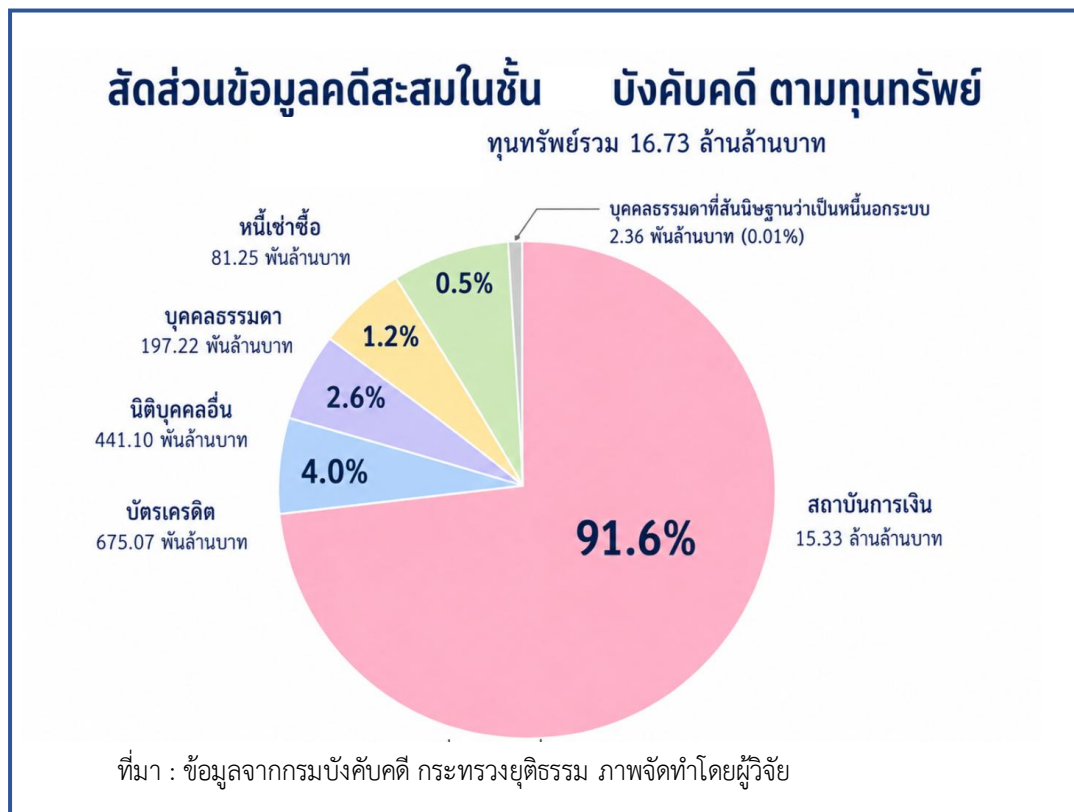
กลุ่มเจ้าหนี้สถาบันการเงิน คือโจทก์รายใหญ่ที่สุดในชั้นบังคับคดี ที่มีคดีอยู่ในชั้นบังคับคดีสะสมอยู่ที่ 1,193,447 คดี รวมทุนทรัพย์ ณ ปัจจุบันมากถึง 15 ล้านล้านบาท รองลงมาคือ บัตรเครดิต จำนวน 526,161 คดี หรือประมาณ 23.2% ขณะที่หนี้เช่าซื้อมีจำนวน 222,143 คดี หรือประมาณ 9.8% นิติบุคคลอื่นมีจำนวน 181,764 คดี หรือประมาณ 8.0% บุคคลธรรมดามีจำนวน 130,092 คดี หรือประมาณ 5.7% และบุคคลธรรมดาที่สันนิษฐานว่าเป็นหนี้นอกระบบมีจำนวน 9,585 คดี หรือประมาณ 0.4% โครงสร้างดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า คดีที่เข้าสู่ระบบบังคับคดีจำนวนมากมีความเกี่ยวข้องกับระบบสินเชื่อในระบบ โดยเฉพาะสถาบันการเงินและบัตรเครดิต ซึ่งเป็นกลุ่มเจ้าหนี้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสินเชื่อเพื่อการบริโภคและหนี้ไม่มีหลักประกัน ตามภาพที่ 2.9 : แสดงสัดส่วนข้อมูลคดีสะสมในชั้นบังคับคดี

ภาพที่ 2.9 : แสดงสัดส่วนข้อมูลดีสะสมในชั้นบังคับคดี ตามจำนวนคดี



อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในมิติของ **ทุนทรัพย์** ภาพที่ปรากฏมีลักษณะแตกต่างจากมิติของจำนวนคดี อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ สถาบันการเงินมีทุนทรัพย์รวมสูงถึงประมาณ **15.33 ล้านล้านบาท** หรือคิดเป็นประมาณ **91.6%** ของทุนทรัพย์รวมทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงความกระจุกตัวของมูลหนี้ในกลุ่มเจ้าหนี้สถาบันการเงินอย่างชัดเจน สำหรับหมวดของคดีสินเชื่อไม่มีหลักประกัน แม้ในส่วนของ **หนี้สินเชื่อส่วนบุคคล** มิได้ถูกแยกออกมาเป็นประเภทต่างหาก แต่ภายใต้กลุ่มเจ้าหนี้สถาบันการเงิน ซึ่งหนี้ก้อนนี้ยังรวมถึงคดีที่ต่อมาเจ้าหนี้เปลี่ยนมือเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต่างๆ หรือ ที่เรียกกันในนาม บริษัท รับซื้อหนี้ด้วย ภาพที่ 2.10: สัดส่วนข้อมูลดีสะสมในชั้นบังคับคดี ตามทุนทรัพย์

ภาพที่ 2.10 : แสดงสัดส่วนข้อมูลคดียุติธรรมในชั้นบังคับคดี ตามทุนทรัพย์



ขณะที่ภาพสะท้อนที่เด่นชัดและน่ากังวลที่สุดจากข้อมูลกรมบังคับคดีชุดนี้คือ ชุดข้อมูล “หนี้บัตรเครดิตในชั้นบังคับคดี” แม้คดียบัตรเครดิตจะมีจำนวนสูงเป็นอันดับ 2 ในชั้นบังคับคดี คือ 526,161 คดี แต่กลับมีทุนทรัพย์ รวมประมาณ 675.07 พันล้านบาท หรือคิดเป็นเพียง 4.0% ของทุนทรัพย์รวมทั้งหมด

ความแตกต่างระหว่าง “สัดส่วนจำนวนคดี” และ “สัดส่วนทุนทรัพย์” นี้ มีนัยสำคัญต่อการวิเคราะห์เชิงนโยบาย เพราะชี้ว่า หนี้บัตรเครดิตอาจมีกลุ่มหนี้ที่มีมูลค่าสูงที่สุดหากพิจารณา ผ่านการวิเคราะห์แต่เพียงยอดหนี้ทุนทรัพย์รวม แต่เป็นกลุ่มหนี้ที่สร้างภาระเชิงปริมาณต่อระบบศาลและระบบบังคับคดีอย่างชัดเจน

จำนวนมูลหนี้อันมหาศาลในชั้นบังคับคดี อาจวิเคราะห์ได้ว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากภาระหนี้สะสมจากอัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ในอดีตก่อนแก้ไขกฎหมาย⁴⁹ และการไม่มีกำหนดอัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระ

⁴⁹ ในอดีตไทยไม่มีเพดานอัตราดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ ทำให้เมื่อผิดนัดแล้ว เจ้าหนี้กำหนดอัตราดอกเบี้ยได้สูงเพียงใดได้ตาม ความต้องการ ทั่วไปพบว่าอยู่ที่ 18 – 25 % หรือมากกว่า ส่งผลให้เกิดหนี้มูลค่าสูงนับแต่วันผิดนัด การกำหนดเพดาน ดอกเบี้ยผิดนัด จึงเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่สร้างกลไกคุ้มครองลูกหนี้อย่างเป็นธรรม เริ่มจากประกาศ ธปท. สกส. 9/2563 เรื่อง การคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้และการตัดชำระหนี้ ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2563 ให้คิดเฉพาะงวดที่ผิดนัด และไม่เกินดอกเบี้ยสัญญา +3% ก่อน ยกกระตือรือร้น การแก้ไขกฎหมายประมวลแพ่งและพาณิชย์ ภายใต้ มาตรา 224 และ 224/1 หลังประมวลฯ ใช้มานานเกือบศตวรรษ

หนี้ Total cost cap ที่แปลว่าหนี้ ในชั้นบังคับคดีจะเดินไปอย่างไรไม่รู้จบได้ トラบสิ้นเวลา บังคับคดี ในระยะเวลา 10 ปี ก่อนที่จะถูกฟ้องล้มละลายในระยะต่อไปยังไม่ได้ บังชี้ว่าที่ผ่านมาจนปัจจุบัน มีประชาชนจำนวนมากและครอบครัวของเขา ยังหาทางออกจากกระบวนการบังคับคดีไม่ได้ การถูกฟ้องร้องคือการทวงสิทธิที่ชอบตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกลไก หรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพพอในการบริหารจัดการ ลดภาระหนี้สิน การไกล่เกลี่ย ปรับโครงสร้างหนี้ตามคำพิพากษาตามยอมในชั้นบังคับคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

ประเด็นนี้มีความสำคัญต่อการศึกษาคือความเป็นธรรมในการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน โดยเฉพาะในกรณีหนี้จากบัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคลซึ่งมีลักษณะเป็นหนี้บริโภคและไม่มีหลักประกัน อาจนำไปสู่การบังคับคดีต่อทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงกว่ามูลหนี้เป็นอย่างมาก เช่น บ้านหรือที่อยู่อาศัยหลักของลูกหนี้

ข้อมูลชุดนี้เป็นกระจกสะท้อนความจริง และเป็นข้อมูลสำคัญเพื่อสนับสนุนข้อเสนอทางวิชาการ ว่าการปฏิรูปกระบวนการบังคับคดีของไทย มิควรมุ่งเพียงเพื่อให้การบังคับคดีชำระหนี้เสร็จสิ้นเร็วที่สุดเท่านั้น แต่จำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมเชิงโครงสร้าง การคุ้มครองลูกหนี้ผู้บริโภค ความได้สัดส่วน ผลกระทบเชิงสังคมอย่างกว้างขวางต่อบุคคลจำนวนมากต่อครัวเรือนไทย ที่จะเป็พื้นฐาน สำคัญในการออกแบบมาตรการ เช่น กลไกกลั่นกรองก่อนยึดทรัพย์ การพิจารณาหนี้ชั้นต่ำก่อนขายทอดตลาดทรัพย์สินมูลค่าสูง และการสร้างระบบบังคับคดีที่สมดุล ระหว่าง สิทธิ ของเจ้าหนี้ กับศักดิ์ศรีและความมั่นคงขั้นพื้นฐานของมนุษย์

2.5 ประเด็นและผลกระทบจากการ “บังคับคดีไม่มีหลักประกัน กับ ทรัพย์สินที่เกินกว่ามูลหนี้”

เมื่อพิจารณาจากภาพรวม สถานการณ์หนี้สิน ตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาให้สินเชื่อ ความเปราะบางของภาคครัวเรือนสะท้อนจากตัวเลขมูลหนี้ ข้อเท็จจริงในกระบวนการยุติธรรม จำนวนคดีขึ้นสู่ศาล สู่ การบังคับคดี ผลกระทบของ การบังคับคดีกับหนี้ไม่มีหลักประกันนั้น กระทบต่อโครงสร้างระบบการเงิน เศรษฐกิจ กฎหมาย จนถึงความมั่นคงทางสังคมเป็นวงกว้าง อย่างมีนัยสำคัญ ในหลายหมวด

ผู้วิจัยสรุปประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

- ดอกเบี้ย

- กลไกการบังคับคดี

- ประเด็นทางกฎหมาย

- รัฐไทย และ สังคม

2.5.1 ดอกเบี้ย

ความเป็นธรรมและเหมาะสมของอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อที่ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศพึงพิง เป็นประเด็นสำคัญในเชิงเศรษฐกิจ กฎหมาย และนโยบายสาธารณะ เพราะอัตราดอกเบี้ย ไม่ใช่เพียง “ราคา” ของการกู้ยืมเงินเท่านั้น หากแต่เป็นกลไกที่สะท้อนโครงสร้างอำนาจในตลาดสินเชื่อ ความสามารถในการต่อรองของผู้กู้ และระดับการคุ้มครองผู้บริโภคในระบบการเงิน

ในตลาดสินเชื่อผู้บริโภค โดยเฉพาะสินเชื่อไม่มีหลักประกัน อัตราดอกเบี้ยมักถูกอธิบายผ่านหลักความเสี่ยง กล่าวคือ ยิ่งสินเชื่อมีความเสี่ยงสูง ผู้ให้กู้ย่อมเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่สูงขึ้นเพื่อชดเชยความเสี่ยงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คำถามสำคัญคือ อัตราดอกเบี้ยที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นสะท้อน “ความเสี่ยงที่แท้จริง” อย่างเหมาะสมเพียงใด หรือแท้จริงแล้วเป็นโครงสร้างราคาที่ผลกระทบบางส่วนใหญ่ไปยังผู้บริโภค ซึ่งมักมีอำนาจต่อรองต่ำและเข้าถึงแหล่งทุนทางเลือกได้จำกัด

“อัตราดอกเบี้ย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 อันเป็นกฎหมายหลักในการกู้ยืมเงิน วางหลักว่าห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่ 15 % ต่อปี ขณะที่สถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงิน ได้รับสิทธิ เนื่องด้วย กฎหมายเฉพาะ ภายใต้ พ.ร.บ.ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งให้อำนาจกับทางภาครัฐ ผู้กำกับดูแลสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ย สำหรับ “สถาบันการเงิน” ให้สูงกว่าหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เพื่อความคล่องตัวเชิงนโยบายทางการเงิน โดยได้รับอนุญาตให้คิดเกินอัตรา 15 % ภายใต้ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.12/2563 (2563) สำหรับ สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ และ ที่ สนส. 11/2563 (2563) สำหรับบัตรเครดิต⁵⁰

ตารางที่ 2.4 : เปรียบเทียบเพดานดอกเบี้ย

เพดานอัตราดอกเบี้ย	กู้ยืมเงิน กฎหมายแพ่ง	บัตรเครดิต	สินเชื่อส่วนบุคคล
	15%	16 %	25 %

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

เหตุผลสำคัญที่กฎหมายไทยเปิดช่องให้สินเชื่อบางประเภทสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าการกู้ยืมเงินทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เกิดจากข้อจำกัดของกฎหมายแพ่งซึ่งกำหนดเพดานดอกเบี้ยไว้ที่อัตรา 15 % ต่อปี ซึ่งอัตราเพดานดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับความผันผวนของเศรษฐกิจสมัยใหม่ต้นทุนทางการเงิน

⁵⁰ https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/our-services/bot-license-check/interest.pdf?utm_source

ภาวะเงินเฟ้อ และความจำเป็นในการใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายของรัฐ⁵¹ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายเฉพาะจึงให้อำนาจภาครัฐและหน่วยงานกำกับดูแลกำหนดเพดานดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินให้แตกต่างจากหลักทั่วไปได้

ในกรณีของบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล เหตุผลที่มักถูกใช้รองรับอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าสินเชื่อทั่วไป คือ สินเชื่อทั้งสองประเภทเป็นสินเชื่อไม่มีหลักประกัน จึงมีความเสี่ยงสูงกว่าสินเชื่อที่มีทรัพย์สินค้ำประกัน หากไม่อนุญาตให้ผู้ให้บริการได้รับผลตอบแทนจากความเสียหายในระดับที่เหมาะสม ผู้ให้สินเชื่ออาจลดการปล่อยกู้แก่กลุ่มผู้กู้ที่มีความเสี่ยงสูง ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนถูกผลักออกจากระบบการเงินในระบบ และอาจต้องพึ่งพาเงินกู้นอกระบบที่มีต้นทุนสูงกว่าและมีความเสี่ยงมากกว่า

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การอนุญาตให้สินเชื่อไม่มีหลักประกันเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูง สะท้อนการที่รัฐยอมรับตรรกะของตลาดสินเชื่อว่า “ความเสี่ยงที่สูงกว่า” ย่อมต้องได้รับการชดเชยด้วย “ผลตอบแทนที่สูงกว่า” อย่างไรก็ตาม ตรรกะดังกล่าวจะมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อความเสี่ยงที่ถูกนำมาใช้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นความเสี่ยงที่แท้จริง และระบบกฎหมายมิได้สร้างกลไกเพิ่มเติมที่ทำให้เจ้าหนี้สามารถลดความเสี่ยงของตนเองได้เกินสมควร

ปัญหาสำคัญปรากฏขึ้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงของหนี้ไม่มีหลักประกันในประเทศไทย เพราะภาระที่ลูกหนี้ต้องแบกรับ มิได้จำกัดอยู่เพียงเงินต้นเท่านั้น แต่ยังรวมถึงดอกเบี้ย เบี้ยปรับ ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการติดตามทวงถามหนี้ ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการฟ้องร้องและบังคับคดี ภาระเหล่านี้สามารถพอกพูนทับถมจนทำให้หนี้ตั้งต้นที่มีมูลค่าไม่สูงนักขยายตัวขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และในท้ายที่สุดอาจนำไปสู่การบังคับคดีกับทรัพย์สินสำคัญของลูกหนี้ เช่น บ้าน ที่ดิน หรือที่อยู่อาศัยของครอบครัว

ในแง่นี้ ตรรกะเรื่อง “ความเสี่ยงสูงเพราะไม่มีหลักประกัน” จึงอาจถูกบิดเบือนโดยกลไกการบังคับคดี กล่าวคือ ในทางทฤษฎีหนี้ไม่มีหลักประกันควรมีดอกเบี้ยสูงกว่าสินเชื่อที่มีหลักประกันบังคับเพื่อเปิดทางให้ มีความสมดุลในระบบการเงิน

สินเชื่อไม่มีหลักประกันควรมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสินเชื่อมีหลักประกัน เพราะเจ้าหนี้มีโอกาสดำเนินการชำระหนี้คืนต่ำกว่า (Recovery) และมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียสูงกว่า (Expected loss) ภายใต้หลักการกำหนดราคาตามระดับความเสี่ยง หรือหลัก risk-based pricing อัตราดอกเบี้ยจึงควรสัมพันธ์กับความน่าจะเป็นในการได้รับชำระหนี้คืน แต่ในความเป็นจริง “หลักการบนหน้าสัญญาอาจจะระบุว่าเป็น หนี้ไม่มีหลักประกัน” แต่ในความเป็น

⁵¹ เอกสาร ธนาคารแห่งประเทศไทย คำอธิบายสรุปสาระสำคัญ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 <https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/laws-and-rules/laws-and-regulations/legal-department/15-interestratefi-act/15-intro/15-Intro-Law-TH-InterestRateFI-Act-2523.pdf>

จริง กลายเป็นหนี้ที่เข้าถึงหลักประกัน ไม่ต่างกับหนี้มีหลักประกัน ที่อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่ามาก ผ่านกลไกการบังคับคดี จึงเป็น ความเสี่ยงที่ถูกตั้งสูงกว่าความเป็นจริง (Risk Premium) สวนทางกับความเสี่ยงอันแท้จริง

ความย้อนแย้งนี้ทำให้เกิดคำถามเชิงโครงสร้างว่า หากเจ้าหนี้สินเชื่อไม่มีหลักประกันได้รับอัตรา ดอกเบี้ยสูง โดยอ้างความเสี่ยงของการไม่มีหลักประกัน แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมและการบังคับคดีเข้าถึงทรัพย์สินสำคัญของลูกหนี้ได้ ความเสี่ยงที่ถูกนำมาใช้เป็นฐานในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอาจสูงกว่า ความเสี่ยงที่แท้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ส่วนชดเชยความเสี่ยง หรือ risk premium อาจถูกกำหนดไว้ในระดับที่ไม่ สอดคล้องกับความสามารถของเจ้าหนี้ในการบังคับชำระหนี้ผ่านกลไกของรัฐ

ประเด็นนี้นำไปสู่คำถามสำคัญว่า การใช้สิทธิทางศาลและกระบวนการบังคับคดีในลักษณะดังกล่าวยังมีความเป็นธรรมและความชอบธรรมเพียงใด โดยเฉพาะเมื่อเจ้าหนี้สามารถได้รับประโยชน์ 2 ชั้น กล่าวคือ *ชั้นแรก* จากอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าสินเชื่อทั่วไป และ *ชั้นที่สอง* จากความสามารถในการบังคับคดีกับทรัพย์สินของลูกหนี้ เมื่อเกิดการผิดนัดชำระหนี้

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อบ้านที่อยู่อาศัยเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของครอบครัว เจ้าหนี้ย่อมมีแรงจูงใจในการใช้กระบวนการฟ้องร้องและบังคับคดีเป็นเครื่องมือกดดันให้ลูกหนี้เร่งหาเงินมาชำระหนี้ มากกว่าการเข้าสู่กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ที่เป็นธรรมและยั่งยืน ในเชิงเศรษฐศาสตร์ ปรากฏการณ์นี้อาจถือเป็นแรงจูงใจที่ผิดเพี้ยน หรือ incentive distortion กล่าวคือ ระบบกฎหมายและกลไกบังคับคดีอาจสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหนี้เลือกเส้นทางที่ให้ผลตอบแทนสูงและกดดันลูกหนี้ได้มากที่สุด แทนที่จะส่งเสริมการแก้ไขปัญหาหนี้้อย่างสมดุ

ดังนั้น ปัญหาดอกเบี้ยของสินเชื่อไม่มีหลักประกัน จึงมิใช่เพียงคำถามว่าอัตราดอกเบี้ยสูงเกินไปหรือไม่ หากแต่เป็นคำถามที่ลึกกว่านั้นว่า ระบบกฎหมายไทยกำลังจัดสรรความเสี่ยงระหว่างเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และสังคมอย่างเป็นธรรมหรือไม่ หากเจ้าหนี้ได้รับทั้งดอกเบี้ยสูงจากเหตุผลด้านความเสี่ยง และยังสามารถใช้กลไกของรัฐเข้าถึงทรัพย์สินสำคัญของลูกหนี้ได้ในภายหลัง

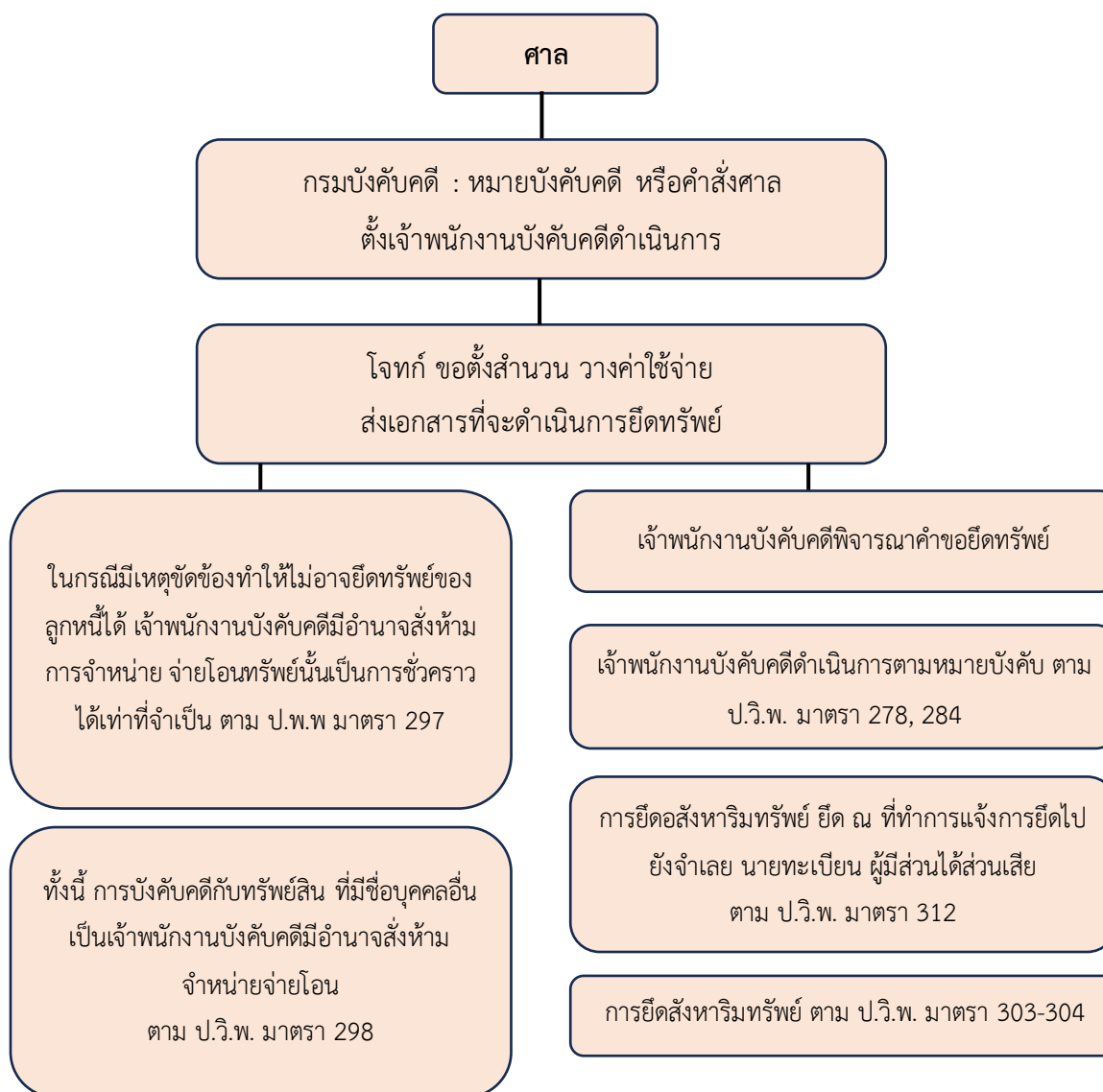
2.5.2 กลไกการบังคับคดี

(1) ขั้นตอนการบังคับคดีของคดีแพ่ง

กระบวนการบังคับคดี เริ่มต้นเมื่อ เจ้าหนี้ใจทักมาใช้สิทธิทางศาล และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษสามารถขอให้ศาล ออกหมายบังคับคดี เพื่อดึงเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการตามคำพิพากษา หลังจากนั้น เจ้าหนี้ยื่นคำขอบังคับคดี และชี้ทรัพย์สิน และเจ้าพนักงานบังคับคดีจะใช้อำนาจภายใต้มาตรา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (มาตรา 271 – 367) ประกอบระเบียบและคำสั่งภายในกรมบังคับคดี (อาทิ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดี คำสั่งของกรมบังคับคดี) ยึดอายัดขายทอดตลาด หรือขับไล่ หากจำเป็น โดยปกติเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์สินและครบระยะเวลาตาม

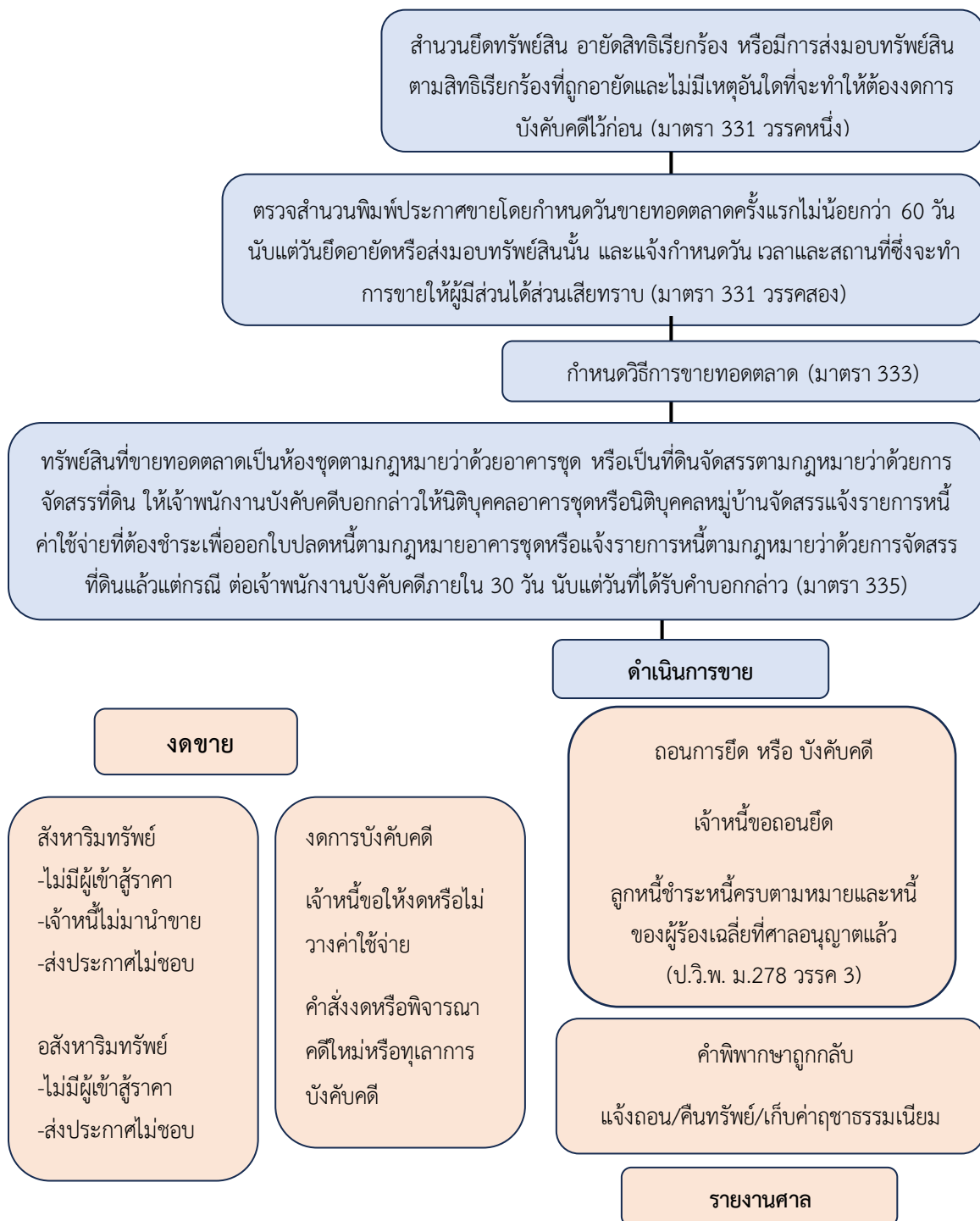
กฎหมายแล้ว (มาตรา 274) ระยะเวลาบังคับคดีภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มิคำพิพากษาหรือคำสั่ง หลังจากนั้นก็เริ่มเข้าสู่ขั้นตอนการยึดและ ขายทอดตลาด (มาตรา 331) ซึ่งเกี่ยวกับบุคคลหลายฝ่าย กฎหมายระบุกรณีดังขายไว้ด้วย

ภาพที่ 2.11: ขั้นตอนการยึดทรัพย์



ที่มา : จากหนังสือ แผนภูมิแสดงขั้นตอนการบังคับคดี โดยกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

ภาพที่ 2.12 : ขั้นตอนการขายทอดตลาดทรัพย์สิน



ที่มา : หนังสือ แผนภูมิแสดงขั้นตอนการบังคับคดี โดยกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

(2) มาตรา 300 และ มาตรา 301 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ป.วิ.พ) คຸ່ມครองบ้านจากการยึดหนี้ไม่มีหลักประกันได้หรือไม่

มาตรา 300 ป.วิ.พ. อยู่ในส่วนอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งวางหลักการ กรณีอำนาจที่ใช้ได้ในการยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือขายทอดตลาด ดังนี้

“ห้ามไม่ให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ได้มาจากการยึดหรืออายัดหลายรายเกินกว่าที่พอจะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา พร้อมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมและค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี” โดยระบุว่า สามารถกระทำได้ จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจหรือศาลมีคำสั่งเท่านั้น

จากตัวบทกฎหมายดังกล่าว แม้ว่า มาตรา 300 จะวางหลักว่า ห้ามบังคับคดีเกินกว่าหนี้ที่จะต้องให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ตามหมายบังคับคดี แต่แท้จริงแล้วเนื้อความ หมายถึงกฎหมายห้ามยึด/อายัด ขายทรัพย์สินหลายรายการ และรวมกันแล้วเกินกว่าที่พอชำระหนี้ได้ เป็นการป้องกันมิให้เกิดการยึดทรัพย์สินหลายรายการเท่านั้น มิใช่หลัก “ห้ามยึดทรัพย์สินที่มูลค่าสูงกว่าหนี้”

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงทางคดีทั่วไปพบว่าหนี้ไม่มีหลักประกันส่วนใหญ่มีมูลหนี้ไม่มาก แต่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษากลับสามารถนำยึดและขายทอดตลาด บ้านที่อยู่อาศัย มูลค่าสูงหลายล้านบาทของลูกหนี้ได้ ทั้งนี้ เนื่องด้วยว่าการห้าม ตาม มาตรา 300 นั้น ไม่ใช่หลักสัดส่วนกับมูลค่าทรัพย์สินขึ้นเดียว หรือ Proportional Seizure ดังนั้น ถ้าทรัพย์สินที่สืบและตามยึดได้ คือ “บ้านและที่ดินทั้งแปลง” ที่แบ่งขายไม่ได้ เจ้าพนักงานสามารถนำยึดทั้งแปลงได้ แล้วสามารถนำเงินจากการขายทอดตลาดได้ ไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษตามกฎหมาย ส่วนเกินนั้น จะคืนลูกหนี้ตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงส่วนใหญ่มักพบว่า เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของคดีนี้บัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคล ไปยึดบ้านที่ติดจำนองกับเจ้าหนี้บุริมสิทธิอยู่ ฉะนั้น ปัญหาจึงเกิดเมื่อ ส่วนที่เกินมาจากการขายทอดตลาด ไม่ได้หมายความว่ากลับไปลูกหนี้ทันทีเสมอไป

ในทางกฎหมายชั้นบังคับคดี เงินที่ได้จากการยึดทรัพย์สินขายทอดตลาดจะถูกนำมาดำเนินการหักชำระหนี้ตามลำดับที่กฎหมายกำหนด โดยทั่วไปจะเริ่มจากการหักค่าใช้จ่ายในกระบวนการบังคับคดี จากนั้นจึงหักชำระหนี้เจ้าหนี้มีประกันหรือมีบุริมสิทธิ เช่น เจ้าหนี้จำนองบ้านหลังดังกล่าว ต่อมาจึง ชำระให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้นายึด เช่น เจ้าหนี้บัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคล และหากมีเงินเหลือ จึงคืนให้แก่ลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

ปัญหาสำคัญคือ ในหลายกรณี บ้านที่ถูกยึดขายทอดตลาดยังมีภาระจำนองอยู่ในมูลค่าสูง ซึ่งเป็นลักษณะที่พบได้โดยทั่วไปในสังคมไทย เมื่อบ้านดังกล่าวถูกนำเข้าสู่กระบวนการขายทอดตลาด แต่ไม่มีผู้ประมูล หรือมีการ

เลื่อนการขายออกไปเป็นเวลานาน ราคาขายทอดตลาดอาจต่ำกว่าราคาประเมินอย่างมีนัยสำคัญ ผลที่ตามมาคือเงินที่ได้จากการขายอาจถูกนำไปชำระค่าใช้จ่ายและหนี้จ่านองเป็นหลัก จนลูกหนี้ไม่เหลือเงินสุทธิใด ๆ หลังจากการจัดสรรตามลำดับการชำระหนี้ ขณะเดียวกัน ลูกหนี้ก็ต้องสูญเสียบ้านซึ่งเป็นทรัพย์สินสำคัญและเป็นที่อยู่อาศัยของครอบครัว

ดังนั้น หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น คือ การเปลี่ยนสถานะเชิงอำนาจ อย่างรุนแรง กล่าวคือ จากเดิมเจ้าหนี้บัตรเครดิตหรือสินเชื่อบุคคลเป็นเพียงเจ้าหนี้ ไม่มีหลักประกัน ไม่มีสิทธิเหนือทรัพย์สินใด เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อผ่านกระบวนการฟ้องร้อง บังคับคดีแล้ว กลับสามารถเอื้อมถึงทรัพย์สินที่เป็นปัจจัยสี่ได้ โดยไม่มีการคัดกรอง

ดังนั้นหากกฎหมาย ไม่มีมาตรการ ตรวจสอบ คัดกรอง เช่นเพิ่มเติมในข้อบทดังกล่าวว่า “**บ้านที่อยู่อาศัยหลักจะถูกขายทอดตลาดได้ก็ต่อเมื่อจำเป็น ได้สัดส่วนและไม่มีทางเลือกอื่นแล้วในการแก้ไข อย่างแน่แท้เท่านั้น**” ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของครัวเรือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

มาตรา 301 ป.วิ.พ. ระบุทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เช่น เครื่องนุ่งห่ม เครื่องใช้ในครัวเรือน เครื่องใช้ส่วนตัวในวงเงินจำกัด เครื่องมือประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็น ทรัพย์สินส่วนตัวโดยแท้ และทรัพย์สินที่โอนกันไม่ได้หรือมีกฎหมายอื่นคุ้มครอง แต่ข้อจำกัดของมาตรานี้คือ ไม่ได้ระบุว่า **บ้าน ที่อยู่อาศัยหลัก** (primary residence) หรือ**วาทกยกเว้นการยึดบ้าน** (homestead exemption) อยู่ในรายการทรัพย์สินที่ยึดไม่ได้ เพราะฉะนั้น ผู้พิพากษาหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถเพิ่มบ้านเข้าไปในมาตรา 301 ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมเพียงอย่างเดียวได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะอื่นบัญญัติไว้

ฉะนั้น แม้ว่ามาตรา 301 จะสะท้อนการคุ้มครอง “ขั้นต่ำเพื่อการดำรงชีพ” แต่ยังไม่ยกระดับไปถึงการคุ้มครอง “ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย” หรือ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ผ่านสิทธิในบ้าน”

เมื่อพิจารณา กฎหมายวิธีปฏิบัติของกระบวนการบังคับคดี ทั้งมาตรา 300 และ 301 ป.วิ.พ. กลับสะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ชัดเจนว่า กฎหมายไทยยังไม่มีบทเฉพาะ สำหรับการคุ้มครองบ้านที่อยู่อาศัยหลัก ต้องผ่านการพิจารณาทบทวนความได้สัดส่วนของตุลาการ (Judicial Proportionality Review) ก่อนขายทอดตลาด แม้มูลหนี้จากคำพิพากษาจะเป็นสัดส่วนที่น้อยเพียงใดก็ตาม เมื่อเทียบกับราคาบ้าน

หนี้บัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคล เริ่มต้น อย่างหนี้ไม่มีหลักประกัน เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิเหนือบ้าน โดยตรงขณะทำสัญญา แต่เมื่อฟ้องชนะคดีได้คำพิพากษาแล้ว หนี้้นกลายเป็น “หนี้ตามคำพิพากษา” ทันที แม้หนี้ดังกล่าว ยังคงมีใช้หนี้มีหลักประกันในทางนิตินัย แต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รับคำพิพากษาแล้ว ย่อมสามารถเข้าถึงกองทรัพย์สินทั่วไปของลูกหนี้ผ่านกลไกบังคับคดีได้ ทำให้หนี้ไม่มีหลักประกันมีผลในทางปฏิบัติคล้ายกับมีทรัพย์สินเป็น

หลักประกัน ทำให้เกิดคำถามที่ว่า กระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันกำลัง เปลี่ยน “หนี้ไม่มีหลักประกัน” ให้กลายเป็น “หนี้มีหลักประกันได้” ในขั้นนี้ถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่

(3) ขายทอดตลาดบ้าน แต่ไม่หมดหนี้สิน

การยึดบ้านหรือสังหาริมทรัพย์เพื่อบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน มิได้หมายความว่าโดยอัตโนมัติ ว่าลูกหนี้จะสามารถหลุดพ้นจากภาระหนี้ได้ทั้งหมดภายหลังจากการขายทอดตลาด ในทางปฏิบัติ แม้ทรัพย์สินจะถูกยึดและนำออกขายทอดตลาดแล้ว หากราคาขายต่ำกว่าจำนวนหนี้ตามคำพิพากษา รวมถึงดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ลูกหนี้ยังคงต้องรับผิดชอบในส่วนที่ขาดอยู่ต่อไป

เอกสารธนาคารแห่งประเทศไทยวิเคราะห์สถานการณ์หนี้สินร่วมกับกรมบังคับคดี สะท้อนว่า ทรัพย์สินที่ถูกยึดในชั้นบังคับคดีจำนวนมากมักเป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และที่ดินเปล่า⁵² ประเด็นสำคัญจึงมิใช่เพียงการยึดทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระหนี้ แต่คือความเป็นธรรมของกระบวนการประเมินราคาและการขายทอดตลาด เพราะหากราคาประเมินหรือราคาขายทอดตลาดต่ำกว่ามูลค่าตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อลูกหนี้ กล่าวคือ ลูกหนี้สูญเสียทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยหลัก แต่ยังไม่สามารถปลดเปลื้องภาระหนี้ได้ทั้งหมด

ในเชิงหลักการ การขายทอดตลาดควรเป็นกลไกที่ทำให้ทรัพย์สินถูกจำหน่ายในราคาที่ใกล้เคียงกับมูลค่าตลาดมากที่สุด เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างสิทธิของเจ้าหนี้ในการได้รับชำระหนี้กับสิทธิของลูกหนี้ในการไม่ถูกบังคับคดีเกินสมควรแก่เหตุ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การกำหนดราคาประเมินและกลไกการประมูลอาจไม่สามารถสะท้อนราคาตลาดที่แท้จริงได้เสมอไป โดยเฉพาะในกรณีที่มีผู้เข้าประมูลมีจำนวนน้อย ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินไม่สมบูรณ์ หรือการขายเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขอันเร่งรัดของกระบวนการบังคับคดี ผลที่ตามมาคือราคาขายอาจต่ำกว่ามูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพย์สิน และทำให้การบังคับคดีกลายเป็นกระบวนการที่เพิ่มความเสียหายแก่ลูกหนี้มากกว่าจะเป็นทางออกในการยุติภาระหนี้ ซึ่งอาจถือได้ว่ากลไกบังคับคดีผิดเพี้ยนไปจากหลักการที่ต้องทำให้กลไกการบังคับคดีมีประสิทธิภาพที่สุด ให้เจ้าหนี้ได้รับเงินเพื่อชำระหนี้ตามสิทธิจากกรรมบังคับคดีมากที่สุด และลูกหนี้ได้ปลดเปลื้องหนี้สินได้เร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากที่สุด

ดังนั้น เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำยึดเพื่อบังคับคดีกับอสังหาริมทรัพย์ ส่วนใหญ่แม้ยึดไปแล้ว เมื่อขายทอดตลาดแล้วกลับได้ราคาต่ำ ยังคงมีหนี้ค้างชำระ จึงไม่สามารถหลุดพ้นจากวงจรหนี้ได้

จากการศึกษาข้อมูลเชิงลึก โดยการคำนวณสถานะของลูกหนี้ด้วยการพิจารณาส่วนต่างผลรวมของการขายทอดตลาด เทียบกับมูลค่าหนี้ตามคำพิพากษาเดิม ส่วนใหญ่พบว่า ระหว่างช่วงระยะเวลาบังคับคดี 10 ปี จะเสร็จสิ้น ภาระดอกเบี้ยช่วงบังคับคดีเพิ่มสูงอย่างมีนัยสำคัญ พบว่า 1 ใน 3 ของลูกหนี้ในคดียึดทรัพย์ ไม่สามารถหลุด

⁵² ถิรนนท์ สงวนจีน และวาสนา ปีกาโร. (2565, กุมภาพันธ์). “สองสถานการณ์หนี้ครัวเรือนไทยภายใต้การบังคับคดี.” *Stat-Horizon*, ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 5, ภาพที่ 6-7

พ้นจากหนี้ได้ และ ต้องถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติม ข้อมูลวิจัยของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า แม้บ้านถูกยึดทรัพย์สินไปแล้ว คดีส่วนใหญ่ยังคงมีหนี้คงค้างต้องหาทางชำระมาจนถึงคดีละ 300,000 – 400,000 บาท⁵³

(4) ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาหนี้ในชั้นบังคับคดี

ปัญหาหนี้ในชั้นบังคับคดีเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากแนวโน้มหนี้เสียภาคครัวเรือนไทยและจำนวนคดีการเงินที่เข้าสู่กระบวนการศาลมีปริมาณสูงขึ้น ข้อมูลจากบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด และกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พบว่าคดีที่ค้างอยู่ในชั้นบังคับคดีมีมากกว่า 2 ล้านคดี ส่วนใหญ่กว่า 80 % เป็นคดีทางการเงิน ทั้ง หนี้สถาบันการเงิน บัตรเครดิต และเช่าซื้อรถยนต์

ในกรณีของหนี้ไม่มีหลักประกัน ปัญหาสำคัญคือหนี้ที่เริ่มต้นจากมูลหนี้ไม่สูงอาจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องและบังคับคดี ด้วยมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ ดอกเบี้ยตามคำพิพากษา ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อระยะเวลาบังคับคดีทอดยาวออกไป หนี้หลักหนี้นี้อาจเพิ่มขึ้นเป็นหลายเท่าตัว และทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถกลับเข้าสู่ระบบการชำระหนี้ได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะ หนี้บัตรเครดิตในชั้นบังคับคดีพบว่ามีจำนวนคดี สูงถึง 530,000 คดี ซึ่งท้ายที่สุดแล้วเมื่อระยะเวลาบังคับคดีครบ 10 ปี นอกจากนำไปสู่การบังคับยึดทรัพย์สินบ้านที่อยู่อาศัย และกระบวนการล้มละลายรายบุคคลซึ่งอัตราการฟ้องล้มละลายสูงขึ้นกว่า 50 % ในปี 2567⁵⁴

ฉะนั้น มีความจำเป็นที่ รัฐ ต้องมีกลไกเฉพาะ ในการบริหารจัดการคดี โดยมุ่งเน้นการมีจุดร่วมเร่งด่วนเพื่อป้องกัน การยึดบ้านจากหนี้ไม่มีหลักประกัน ด้วยหลักการสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของเจ้าหนี้กับการคุ้มครองความมั่นคงพื้นฐานของลูกหนี้อย่างเหมาะสม เป็นธรรม ด้วยการประเมินฐานะทางการเงินของลูกหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ให้สอดคล้องกับศักยภาพในการชำระหนี้จริง และการส่งเสริมให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้คืนผ่านแผนที่เป็นธรรม แทนการมุ่งบังคับคดีกับทรัพย์สินมูลค่าสูง เช่น บ้านหรือที่อยู่อาศัยหลัก มาตรการดังกล่าวจะช่วยลดจำนวนคดีค้าง

2.5.3 ประเด็นทางกฎหมาย

(1) อายุความ

ประเด็นที่น่ากังวลอย่างยิ่งในกระบวนการฟ้องร้องและบังคับคดีนี้ผู้บริโภคของไทย คือกรณีที่หนี้บัตรเครดิต หรือ สินเชื่อส่วนบุคคลซึ่งอาจขาดอายุความไปแล้ว กลับยังถูกนำมาฟ้องต่อศาล โดยเฉพาะเมื่อหนี้ดังกล่าวถูกโอนขายต่อให้บริษัทบริหารสินทรัพย์หรือบริษัทซื้อหนี้ (AMC)⁵⁵ และถูกนำมาดำเนินคดีหลังจากเวลาผ่านไปหลายปี บางกรณีเกินสิบปี จากวันที่ลูกหนี้ผิดนัดหรือชำระหนี้ครั้งสุดท้าย

⁵³ Ibid.

⁵⁴ ข้อมูล สถิติคดีจากศาลล้มละลายกลาง

⁵⁵ Asset Management Company – AMC

ปัญหานี้มิใช่เพียงข้อพิพาทส่วนตัวระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ หากแต่สะท้อน “ช่องว่างเชิงโครงสร้าง” ของระบบกฎหมายแพ่งและกระบวนการยุติธรรมทางหนี้ ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้หนี้ที่กฎหมายควรจำกัดการบังคับใช้แล้ว กลับถูกเปลี่ยนเป็นคำพิพากษาและนำไปสู่การยึดทรัพย์สินสำคัญ เช่น บ้านหรือที่อยู่อาศัยหลักของลูกหนี้

ในทางกฎหมาย อายุความมีหน้าที่สำคัญในการสร้างความแน่นอนของนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเรียกร้องสิทธิที่ปล่อยทิ้งไว้นานเกินสมควร และคุ้มครองคู่กรณีจากการต่อสู้คดีเมื่อพยานหลักฐานสูญหายหรือยากแก่การตรวจสอบ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ) วางหลักว่า สิทธิเรียกร้องใดหากมิได้ใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดย่อมขาดอายุความ และลูกหนี้มีสิทธิปฏิเสธการชำระหนี้นั้นได้ ตามมาตรา 193/9 และ 193/10 (ป.พ.พ)

ขณะเดียวกัน หากไม่มีกฎหมายกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ ให้ใช้อายุความทั่วไป 10 ปี ตามมาตรา 193/30 ส่วนดอกเบี้ยค้างชำระและเงินที่ต้องชำระเป็นงวด ๆ มีอายุความ 5 ปีตามมาตรา 193/33

สำหรับ**หนี้บัตรเครดิต** แนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้วางหลักไว้ชัดเจนว่า สิทธิเรียกร้องจากการใช้บัตรเครดิตมีอายุความ 2 ปี โดยเห็นว่าเป็นการที่ผู้ประกอบการออกเงินทดรองแทนผู้ใช้บัตรและเรียกเก็บภายหลัง จึงอยู่ในกลุ่มสิทธิเรียกร้องที่มีอายุความสั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/34

ส่วน**หนี้สินเชื่อส่วนบุคคล**ต้องพิจารณาลักษณะสัญญาเป็นรายกรณี หากเป็นสิทธิเรียกร้องทั่วไปอาจใช้อายุความ 10 ปีตามมาตรา 193/30⁵⁶ แต่หากมีลักษณะเป็นเงินที่ต้องผ่อนชำระคืนเป็นงวด ๆ หรือเป็นดอกเบี้ยค้างชำระ ย่อมเข้ากรอบอายุความ 5 ปีตามมาตรา 193/33

ตารางที่ 2.5 : อายุความ “สินเชื่อไม่มีหลักประกัน”

ประเภทสินเชื่อ	อายุความ
บัตรเครดิต	2 ปี
สินเชื่อส่วนบุคคล แบบผ่อนเป็นงวดๆแน่นอน	5 ปี
สินเชื่อที่ไม่ได้กำหนดจำนวนงวดชำระคืนแน่นอน ชัดเจน เช่น สินเชื่อเงินสด/บัตรเครดิตเงินสด/สินเชื่อ หมุนเวียน	10 ปี

ที่มา : ผู้วิจัยจัดทำ

⁵⁶ ฎีกาที่ 6568/2567 วางหลักว่า สัญญาสินเชื่อ เงินสดหรือสินเชื่อหมุนเวียนที่ไม่ได้กำหนดจำนวนงวดแน่นอน ไม่ใช่ “เงินผ่อนทุนคืนเป็นงวด ๆ” จึงใช้อายุความ 10 ปี ตาม ป.พ.พ. มาตรา 193/30

ปัญหาเชิงกระบวนการที่สำคัญที่สุด คือ ศาลไม่อาจยกอายุความขึ้นวินิจฉัยเองได้ หากจำเลยไม่ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ตามมาตรา 193/29 ดังนั้น แม้หนี้จะขาดอายุความแล้ว แต่หากลูกหนี้ไม่ไปศาล ไม่ยื่นคำให้การ หรือไม่เข้าใจว่าต้องยกอายุความขึ้นต่อสู้ คดีอาจเดินต่อไปจนเกิดคำพิพากษาได้

ในเชิงนโยบาย ปัญหาที่สะท้อนความไม่สมดุลระหว่าง “ความชำนาญเชิงระบบ” ของเจ้าหนี้ กับ “ความเปราะบางทางกฎหมาย” ของลูกหนี้ผู้บริโภค เจ้าหนี้สถาบันการเงินหรือบริษัทซื้อหนี้มักมีข้อมูล เอกสาร ทีมกฎหมาย และระบบฟ้องคดีจำนวนมาก ในขณะที่ลูกหนี้จำนวนมากไม่รู้สิทธิ ไม่เข้าใจประเด็นอายุความทางกฎหมาย ไม่สามารถจ้างทนาย หรือเข้าใจผิดว่าหากเป็นหนี้จริงย่อมต้องแพ้คดีเสมอ ทั้งที่ในทางกฎหมาย หนี้ที่ขาดอายุความมิได้บังคับได้โดยอัตโนมัติอีกต่อไปหากลูกหนี้อยกข้อต่อสู้ได้ถูกต้อง นอกจากนี้ ล่าสุดศาลฎีกาพยายามคุ้มครองผู้บริโภคในประเด็นเกี่ยวกับอายุความมากขึ้น ในฎีกาที่ 176/2568⁵⁷ วางหลักว่า ถ้าจำเลยยกเรื่องอายุความขึ้นมาแล้ว แม้จะยกไม่ถูกมาตรา ศาลมี “หน้าที่” ปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องต่อไป

อย่างไรก็ดี การปล่อยให้หนี้บัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคลที่ขาดอายุความแล้วถูกนำมาฟ้องโดยไม่มีระบบคัดกรองเบื้องต้น ย่อมทำให้กระบวนการยุติธรรมกลายเป็นกลไกผลิตความไม่เป็นธรรมซ้ำซ้อน จากหนี้บริโภคขนาดเล็กหรือหนี้ค้างชำระซึ่งควรสิ้นผลทางกฎหมายกลับกลายเป็นคำพิพากษา หมายบังคับคดี และท้ายที่สุดอาจนำไปสู่การยึดบ้านที่มีมูลค่าสูงกว่ามูลหนี้อย่างมาก ฉะนั้น จึงควรเสนอให้มีมาตรการตรวจสอบอายุความในคดีผู้บริโภคอย่างจริงจัง ควรถึงเวลายึดโยงความโปร่งใส เป็นธรรม เช่น ให้ผู้กำกับดูแลการปล่อยสินเชื่อ พึงกำหนดให้โจทก์ต้องแสดงวันผิณฑ์ วันชำระครั้งสุดท้าย และฐานอายุความในคำฟ้อง หรือ ในกระบวนการยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบเชิงคุ้มครองในคดีผู้บริโภคบางประเภท และการกำกับดูแลธุรกิจซื้อหนี้ไม่ให้ใช้กระบวนการศาลเป็นเครื่องมือฟื้นหนี้ที่ขาดอายุความแล้วอย่างไม่เป็นธรรม

(2) การไกล่เกลี่ยคือทางออก ก่อนหนี้ไม่มีหลักประกันกลายเป็นการยึดบ้าน

การไกล่เกลี่ย คือ หนึ่งในกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution - ADR) ที่เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้และลูกหนี้เจรจาทางออก ภายใต้คนกลางที่มีความเป็นกลาง เช่น ผู้ประนีประนอมยอมความ หรือผู้ไกล่เกลี่ย

สำหรับคดีผู้บริโภค เช่น หนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ที่ผู้ให้บริการทางการเงินฟ้องผู้บริโภค ภายใต้ พ.ร.บ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 25 กำหนดให้ในวันนัดพิจารณา เมื่อโจทก์และจำเลยมา

⁵⁷ ฎีกาที่ 1765/2568 “กระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคไม่เคร่งครัดเหมือนคดีแพ่งทั่วไป เมื่อจำเลยให้การเรื่องอายุความว่า ฟ้องโจทก์ในส่วนค่าบริการสาธารณะที่เกินกว่าห้าปีขาดอายุความ คำให้การของจำเลยจึงเป็นการแสดงเหตุแห่งการขาดอายุความโดยชัดแจ้ง คดีจึงมีประเด็นปัญหาต้องวินิจฉัยว่าฟ้องโจทก์ขาดอายุความหรือไม่ ส่วนปัญหาว่าฟ้องโจทก์ขาดอายุความเรื่องใด อย่างไร นั้นเป็นหน้าที่ ของศาลในคดีผู้บริโภคที่จะปรับบทตามกฎหมายให้ถูกต้องต่อไป” จาก Website ศาลฎีกา

พร้อมแล้ว ต้องให้มีการไกล่เกลี่ยก่อน อันจะเป็นกลไกสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง ทำให้ทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้มีทางออกได้อย่างสมดุล ทั้งนี้ศาลฎีกา⁵⁸เองได้อธิบายหลักว่าในคดีผู้บริโภค ศาลต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อบ่มนึ่งคุ้มครองคู่ความในฐานะที่เสียเปรียบ

ในเชิงนโยบาย นี่ก็จุดที่สำคัญมาก เพราะถ้าใช้การไกล่เกลี่ยตั้งแต่ต้น จะช่วยเปลี่ยนหนี้ไม่มีหลักประกันจาก “เส้นทางพ้อ พินาศ บังคับคดี นำสู่ การยึดบ้าน” ให้กลายเป็น “เส้นทางเจรจา ปรับโครงสร้าง ผ่อนชำระ อย่างเป็นธรรม และหลุดพ้นจากวงจรหนี้ในที่สุด” โดยเฉพาะกรณีลูกหนี้รายย่อยที่ไม่ได้ตั้งใจหลีกเลี่ยงหนี้ แต่ขาดความรู้ทางกฎหมายหรือไม่สามารถรับภาระดอกเบี้ยสะสมได้ อนึ่ง ในทางนโยบาย ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานศาลยุติธรรม กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรมเคยระบุร่วมกันว่า การไกล่เกลี่ยหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นวาระทางเศรษฐกิจที่สำคัญ และจำเป็นต้องสร้าง “ข้อตกลงมาตรฐานกลาง” พร้อมพัฒนาผู้ไกล่เกลี่ยให้เชี่ยวชาญคดีการเงิน ประเด็นนี้สะท้อนว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ลูกหนี้รายบุคคลเท่านั้น แต่เป็นปัญหาการออกแบบระบบยุติธรรมและระบบการเงินโดยรวม หากมีการไกล่เกลี่ยที่ดีตั้งแต่ก่อนฟ้อง ข้อตกลงอาจครอบคลุมการลดดอกเบี้ย การยกเว้นค่าธรรมเนียมผิดนัด การแปลงหนี้หมุนเวียนเป็นหนี้ผ่อนชำระระยะยาว การพักการฟ้องหรือบังคับคดี และการค้ำนองยอดหนี้ใหม่อย่างโปร่งใส จะทำให้ ลดคดีในชั้นศาลและลดอัตราความเสี่ยงที่หนี้ไม่มีหลักประกันจะเดินจนถึงการถูกยึดบ้านในชั้นบังคับคดี

ปัจจุบัน ในช่วงก่อนฟ้อง ศาลสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ มาตรา 20 ตรี หรือ ผู้ไกล่เกลี่ยของกระทรวงยุติธรรมสามารถดำเนินการได้เช่นกัน ภายใต้ พ.ร.บ.การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และแม้ว่า เจ้าหน้าที่ฟ้องเป็นคดีแล้ว มาตรา 20 ทวิ ให้อำนาจศาลดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยตั้งผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยได้ นอกจากนี้ เจ้าพนักงานคดี ตาม มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ยังสามารถช่วยเหลือศาลในการดำเนินการคดีผู้บริโภครวมถึงการไกล่เกลี่ย ตรวจสอบพยานหลักฐาน และคุ้มครองสิทธิคู่ความด้วย

แม้หลังศาลมีคำพิพากษาแล้ว กลไกการไกล่เกลี่ยก็สามารถกระทำได้ในชั้นบังคับคดี ฐานสำคัญคือระเบียบกรมบังคับคดีว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2558 และแนวปฏิบัติของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชั้นบังคับคดี กรมบังคับคดี โดยเปิดให้ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยได้ที่สำนักงานบังคับคดีทั่วประเทศ หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยของกรมบังคับคดี

⁵⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8267/2567 สะท้อนว่า คดีผู้บริโภคมีใช้คดีแพ่งทั่วไปที่ศาลจะดำเนินการกระบวนการพิจารณาแบบเร่งรัดจนกระทบสิทธิของจำเลยได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้กลไกเฉพาะของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ย การสอบถามคำให้การ และการคุ้มครองคู่ความที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบ โดยเฉพาะผู้บริโภคในคดีหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล

ตารางที่ 2.6 : แสดง กลไกการไกล่เกลี่ย ก่อนฟ้อง ชั้นศาล และบังคับคดี

ก่อนฟ้อง	ระหว่างพิจารณา	หลังศาลมีคำพิพากษา
โดย ผู้ประนีประนอม ศาลยุติธรรม (มาตรา 20 ตี ป.วิ.พ)	โดย ผู้ประนีประนอม ศาลยุติธรรม (มาตรา 20 ทวิ ป.วิ.พ.) หรือ เจ้าพนักงานคดี (มาตรา 4 พ.ร.บ. วิธีพิจารณา คดีผู้บริโภค)	กรมบังคับคดี โดย ผู้ไกล่เกลี่ย ระเบียบกรมบังคับคดีว่า ด้วยการไกล่เกลี่ยข้อ พิพาท พ.ศ. 2558 และ แนวปฏิบัติ ศูนย์ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทชั้นบังคับคดี
โดย ผู้ไกล่เกลี่ย กระทรวงยุติธรรม (พรบ.การไกล่เกลี่ยข้อ พิพาท พ.ศ. 2562)	โดย ผู้ไกล่เกลี่ย ⁵⁹ กระทรวงยุติธรรม (พรบ.การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562)	

ที่มา : ผู้วิจัยจัดทำ

แม้กระนั้น ปัญหาที่เกิดในกระบวนการยุติธรรมไทย คือถึงแม้ในช่วงเวลาต่างๆ จะปรากฏกลไกการไกล่เกลี่ยอยู่ ทั้งช่วงก่อนฟ้อง ระหว่างพิจารณาคดี และหลังคำพิพากษาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติกระบวนการยุติธรรมยังขาดประสิทธิภาพในการจัดการ การไกล่เกลี่ย ให้เป็นธรรมและสร้างทางเลือกที่แท้จริงแก่ประชาชนได้

ปัญหาหลักของการไกล่เกลี่ย พบว่าจากจำนวนคดีผู้บริโภคบริการทางการเงินจำนวนมหาศาลที่ขึ้นสู่ศาล แต่ในทางปฏิบัติ ลูกหนี้ส่วนใหญ่ไม่ได้มาใช้สิทธิทางศาล ทั้งเพราะเจตนาหลีกเลี่ยงด้วยไม่มีเงินชำระ หรือไม่ทราบสิทธิของตนเอง ผลที่เกิดขึ้น คือศาลจะมีคำพิพากษาฝ่ายเดียวตามคำขอของนายฝั่งเจ้าหนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ในบางกรณีลูกหนี้จะมาศาลแต่เนื่องด้วยขาดความรู้ทางกฎหมายและการเงิน จึงอาจตกลงตามคำพิพากษายอมโดยไม่ได้ตรวจสอบ ความถูกต้องในส่วนของอัตราดอกเบี้ย ประเด็นอายุความ

และอุปสรรคสำคัญในการไกล่เกลี่ยที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ คือ แม้ว่าจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมีคนกลาง แต่สุดท้ายแนวทางการไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่กลับขึ้นอยู่ที่ผู้แทนเจ้าหนี้เท่านั้น ทำให้ในทางปฏิบัติ ลูกหนี้แทบไม่มีอำนาจในการปรับสัญญาประนีประนอมยอมความได้เลย ด้วยปัญหาอำนาจต่อรองและความไม่รู้ดังที่กล่าวมาข้างต้น

⁵⁹ ดำเนินการในฐานะ ผู้ประสานการเจรจา แต่ผลทางคดีต้องนำกลับมาดำเนินการ ในศาล เช่น ทำสัญญายอมๆ หรือ ถอนฟ้อง เป็นต้น

ช่องว่างทางกระบวนการยุติธรรมที่ยังปรากฏอยู่เช่นนี้ ส่งผลให้เจ้าหนี้มีแรงจูงใจ ในการฟ้องร้องดำเนินคดี มุ่งเป้าเพื่อบังคับคดีตามสิทธิ แทนที่การเจรจาเพื่อหาทางออกภายใต้การไกล่เกลี่ย

(3) คลินิกแก้หนี้: ช่องทางไกล่เกลี่ยปรับโครงสร้างหนี้ไม่มีหลักประกัน

เมื่อจำนวนคดีผู้บริโภครวมและคดีหนี้ไม่มีหลักประกันเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหนี้บัตรเครดิต บัตร กดเงินสด และสินเชื่อส่วนบุคคล ปัญหาสำคัญมีได้อยู่เพียงที่ “มูลหนี้” หรือ “จำนวนคดี” เท่านั้น แต่อยู่ที่การขาด กลไกเชิงสถาบันที่สามารถดึงลูกหนี้ออกจากเส้นทางฟ้องร้อง พิพากษา บังคับคดี ได้ตั้งแต่ระยะเริ่มต้น กล่าวอีกนัย หนึ่ง ระบบกฎหมายไทยยังมีลักษณะ รอให้หนี้กลายเป็นคดี มากกว่าการออกแบบกลไกแก้ไขหนี้ก่อนที่ข้อพิพาท จะไหลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเต็มรูปแบบ

ในบริบทนี้ “คลินิกแก้หนี้ by SAM” ถือเป็นกลไกเชิงนโยบายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะถูกออกแบบ มาเพื่อแก้ไขหนี้ไม่มีหลักประกันโดยเฉพาะ ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารแห่งประเทศไทย และดำเนินการโดย บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด Sukhumvit Asset Management หรือ SAM โครงการนี้มุ่งช่วยเหลือลูกหนี้ที่ เป็นหนี้เสียจากบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด และสินเชื่อส่วนบุคคลที่ค้างชำระเกิน 120 วัน โดยเปิดโอกาสให้รวมหนี้ จากเจ้าหนี้หลายรายไว้ในสัญญาเดียว ปรับเป็นการผ่อนชำระระยะยาวสูงสุด 10 ปี และลดอัตราดอกเบี้ยเหลือ เพียงร้อยละ 3-5 ต่อปี ซึ่งแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากการปล่อยให้หนี้เดินต่อในอัตราดอกเบี้ยปกติหรือเข้าสู่การ ฟ้องร้องและบังคับคดีในภายหลัง

จุดแข็งของคลินิกแก้หนี้คือการทำหน้าที่เป็น “กลไกไกล่เกลี่ยเชิงโครงสร้าง” มากกว่าการเจรจายกรณิ แบบกระจัดกระจาย เพราะสามารถแก้ปัญหาหนี้ที่มีเจ้าหนี้หลายรายได้ในคราวเดียว ลดต้นทุนการเจรจา ลดความซ้ำซ้อนของคดี และเปลี่ยนหนี้หมุนเวียนที่ไม่เห็นทางสิ้นสุดให้กลายเป็นหนี้ผ่อนชำระที่มีระยะเวลาและ เงื่อนไขแน่นอน ในเชิงนโยบาย จึงถือเป็นตัวอย่างของการใช้ การระงับข้อพิพาททางเลือก และการปรับโครงสร้าง หนี้ เป็นเครื่องมือป้องกันไม่ให้หนี้ไม่มีหลักประกันไหลไปสู่การยึดทรัพย์หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง เกินกว่ามูลหนี้ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี แม้ว่าผู้ที่เข้าร่วมโครงการจะสามารถพ้นจากภาระผูกพันนี้ได้และประสบความสำเร็จกว่าร้อยละ 90 แต่ข้อจำกัดสำคัญของมาตรการนี้อยู่ที่ “ขนาดของการเข้าถึง” เมื่อเทียบกับขนาดของปัญหา แหล่งข้อมูลปี 2569 ล่าสุด รายงานว่าคลินิกแก้หนี้มีบัญชีสะสมที่เข้าสู่โครงการประมาณ 3.4 แสนบัญชี ขณะที่หนี้เสียจากบัตร เครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลรวมกันมีมากกว่า 6 ล้านบัญชี คิดเป็นเพียง 5.67 % เท่านั้น ที่สามารถเข้าถึงโครงการ ได้ ขณะเดียวกัน บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ ระบุว่า หนี้เสียในระบบโดยรวมอยู่ในระดับสูงถึง 1.26 ล้านล้าน บาท และเฉพาะสินเชื่อส่วนบุคคลและบัตรเครดิตมีหนี้เสียประมาณ 8.5 แสนล้านบาท ตัวเลขเหล่านี้ชี้ว่า แม้คลินิก แก้หนี้จะเป็นกลไกที่ถูกทิศทาง แต่ยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “กลไกหลักของระบบ” ได้อย่างเพียงพอ

ดังนั้น หากรัฐต้องการแก้ไขปัญหานี้ไม่มีหลักประกันอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องยกระดับคลินิกแก้หนี้จากโครงการสมัครใจ ไปสู่กลไกกึ่งบังคับเชิงระบบ เช่น กำหนดให้เจ้าหนี้ต้องเสนอช่องทางปรับโครงสร้างหนี้หรือเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ก่อนขอคำพิพากษา และก่อนดำเนินการบังคับคดีต่อทรัพย์สินสำคัญของลูกหนี้ โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยหลัก มาตรการเช่นนี้จะช่วยลดแรงจูงใจที่บิดเบี้ยวของเจ้าหนี้ในการใช้กระบวนการศาลเป็นเครื่องมือเร่งรัดหนี้ และเปลี่ยนทิศทางของระบบจาก การบังคับเอาทรัพย์สินเป็นการฟื้นฟูความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม ความได้สัดส่วน และการคุ้มครองผู้บริโภคในระบบสินเชื่อสมัยใหม่

2.5.4 ผลกระทบต่อรัฐไทยและสังคม

(1) ต้นทุนค่าเสียโอกาส ในงานกระบวนการยุติธรรม

ต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) เป็นแนวคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง “มูลค่าของทางเลือกที่ดีที่สุดซึ่งต้องสูญเสียไป เมื่อทรัพยากรถูกนำไปใช้กับอีกทางเลือกหนึ่ง” กล่าวคือ ต้นทุนที่แท้จริงของการตัดสินใจได้จำกัดอยู่ที่เงินที่จ่ายออกไปเท่านั้น แต่รวมถึงเวลา แรงงาน ความสามารถของบุคลากร และประโยชน์อื่นที่สังคมอาจได้รับหากนำทรัพยากรเดียวกันไปใช้ในทางเลือกที่ดีกว่า OpenStax อธิบายว่า “ต้นทุนค่าเสียโอกาส” คือสิ่งที่บุคคลหรือสังคมต้อง “สละไป” เพื่อให้ได้สิ่งที่เลือกไว้ และควรวัดได้ทั้งในรูปเงิน เวลา และทรัพยากรจริงที่ถูกใช้ไป⁶⁰ เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์กับ กระบวนการยุติธรรม จะเห็นได้ว่า การปล่อยให้คดีหนี้บัตรเครดิต บัตรกดเงินสด และสินเชื่อส่วนบุคคลจำนวนมหาศาลไหลเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้อง พิพากษา และบังคับคดี โดยขาดกลไกไกล่เกลี่ยหรือปรับโครงสร้างหนี้ที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่ต้น ย่อมก่อให้เกิด “ต้นทุนค่าเสียโอกาส” ต่อรัฐและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ แทนที่ทรัพยากรของกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ศาล เจ้าพนักงานบังคับคดี ระบบสารสนเทศ และเวลาราชการ จะถูกใช้เพื่อสร้างความยุติธรรมในคดีที่มีความซับซ้อนหรือกระทบประโยชน์สาธารณะสูง กลับต้องถูกใช้ไปกับคดีที่รายย่อยจำนวนมาก ซึ่งในหลายกรณีอาจยุติได้ด้วยการเจรจา ไกล่เกลี่ย หรือปรับโครงสร้างหนี้ที่เหมาะสมตั้งแต่ก่อนฟ้อง

นอกจากนี้ ในฝั่งคู่ความ ลูกหนี้ต้องสูญเสียเวลาประกอบอาชีพ ค่าเดินทาง ค่าเสียโอกาสจากการหยุดงาน ค่าใช้จ่ายในการจ้างทนาย และภาระทางจิตใจ ขณะที่เจ้าหนี้ต้องใช้ต้นทุนในการติดตามหนี้ ฟ้องคดี ดำเนินกระบวนการพิจารณา และบังคับคดี ต้นทุนเหล่านี้มีไม่เพียงต้นทุนส่วนบุคคลของเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ แต่เป็นการสูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจโดยรวมของสังคมด้วย

OECD ชี้ว่า ระบบยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพควรวัดทั้งระยะเวลาการพิจารณา ต้นทุนต่อคดี และภาระเวลาของผู้ใช้บริการ และควรจัดสรรทรัพยากรไปสู่ช่องทางที่ลดความล่าช้าและตอบสนองความต้องการทางกฎหมาย

⁶⁰ OpenStax. (2022). *Principles of Economics 3e: How individuals make choices based on their budget constraint*. Rice University

ของประชาชนได้จริง⁶¹ ดังนั้น ในกรณีนี้ไม่มีหลักประกัน การใกล้เคียงมิใช่เพียงเครื่องมือประนีประนอมข้อพิพาท แต่เป็นมาตรการลดต้นทุนค่าเสียโอกาสของรัฐ ลดภาระศาล ลดภาระกรมบังคับคดี และคืนเวลา แรงงาน และเม็ดเงินของสังคมกลับไปสู่การฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

(2) กระบดตอศักดีศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิการมีที่อยู่อาศัย ความยุติธรรม และสิทธิของผู้บริโภค ผลิตภัณฑ์ทางการเงิน

การบังคับคดีนี้ไม่มีหลักประกัน โดยเฉพาะหนี้บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล มีอาจพิจารณาได้เพียงในฐานะ “การบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษา” เท่านั้น หากแต่เป็นปรากฏการณ์ทางกฎหมายที่กระบดตอศักดีศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และความเป็นธรรมของผู้บริโภคทางการเงินโดยตรง

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ได้รับรองศักดีศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ขณะที่มาตรา 25 บุคคลย่อมอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ และมาตรา 71 ยังสะท้อนหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมสถาบันครอบครัวและช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ดังนั้น การปล่อยให้ผู้บริโภคมูลค่าไม่สูงในตอนต้นสามารถเติบโตผ่านดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายทางคดี จนนำไปสู่การยึดบ้านหรือที่ดินซึ่งเป็นหลักประกันชีวิตขั้นพื้นฐานของครอบครัว ย่อมเป็นประเด็นที่เกินกว่าข้อพิพาททางแพ่งระหว่างเอกชน

ในมิติสิทธิผู้บริโภค พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 วางหลักสิทธิของผู้บริโภค เช่น สิทธิได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ สิทธิได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และสิทธิได้รับการพิจารณาเยียวยาความเสียหาย ซึ่งสอดคล้องกับสาระที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอธิบายว่า ผู้บริโภคต้องไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากข้อสัญญาหรือบริการที่ไม่เป็นธรรม เมื่อพิจารณากับผลิตภัณฑ์สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ซึ่งมีเพดานดอกเบี้ยสูงกว่าสัญญาทั่วไป เช่น บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล จึงควรมีมาตรการกำกับดูแลที่เข้มข้นตลอดวงจรหนี้ ตั้งแต่การอนุมัติสินเชื่อ การติดตามหนี้ ฟ้องคดี และบังคับคดี ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยเองได้วางแผนนโยบาย การให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม โดยเน้นการไม่ผลักผู้บริโภคเข้าสู่ภาวะหนี้เกินศักยภาพและต้องดูแลถูกหน้อย่างเหมาะสมตลอดวงจรหนี้

⁶¹ Organization for Economic Co-operation and Development. (2024). *Measuring and improving access to justice in court services*. OECD Publishing

แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะวางหลักว่าการบังคับคดีต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การบังคับตามคำพิพากษา และกำหนดทรัพย์สินหรือรายได้บางประเภทที่ได้รับความคุ้มครองจากการบังคับคดี แต่กฎหมายไทยยังไม่มีหลักคุ้มครอง “บ้านที่อยู่อาศัยหลัก” ของลูกหนี้จากหนี้ที่ไม่มีหลักประกันอย่างชัดเจนในลักษณะเดียวกับหลัก Homestead exemption หรือ Proportionality review ในต่างประเทศ ช่องว่างดังกล่าวทำให้บ้าน ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้กลายเป็นทรัพย์สินที่ถูกสืบค้นและบังคับคดีได้ง่ายที่สุด แม้หนี้ต้นทางจะเป็นเพียงหนี้บริโภคที่ไม่มีหลักประกันก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ จึงควรคำถามใหม่ว่า รัฐควรปล่อยให้กลไกบังคับคดีทำงานโดยปราศจากการก่อกวนด้านความได้สัดส่วน ความจำเป็น และผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์ได้เพียงใด โดยเฉพาะเมื่อการสูญเสียบ้านมีได้หมายถึงการสูญเสียทรัพย์สินเท่านั้น แต่คือการสูญเสียความมั่นคงของครอบครัว ศักดิ์ศรีของประชาชน และความเชื่อมั่นต่อความยุติธรรมของประเทศไทย

ตารางที่ 2.7 : โขเหตุการณจาก “หนี้ไม่มีหลักประกัน” สู่ “บังคับคดี-ขายทอดตลาด-ล้มละลาย”

ขั้นตอน	สิ่งที่เกิดขึ้น	ข้อมูล/สัญญาณที่พบได้	ต้นทุน/ผลกระทบ (ตัวอย่าง)
1) ก่อนผิฉฉฉฉ	กู้เงินคักยภาพ/ปัจฉฉทาง เศรษฐกิจ ใช้วงเงินเพื่อสภาพคล่อง	ยอดบัญชีจำนวนมาก; ช่องว่างความรู้เรื่องการเงิน ชำระแต่เพียงขั้นต่ำ	ดอกเบี้ยสะสมสูง; ความเสี่ยงหนี้เรื้อรัง
จุดแทรกแซงนโยบาย การให้สินเชื่ออย่างเป็ฉฉฉฉ, การเปิดเผยข้อมูลที่เข้าใจง่าย, การเตือนตั้งแต่นั้น			
2) ผิฉฉฉ หรือ คักฉฉฉ	เริ่มคักฉชำระ และถูกทวงถาม ปรับโครงสร้างหนี้ แก่ ไม่ได้กู้เพิ่มเติมในและ นอกระบบมาปิดหนี้	เริ่มถูกจัดชั้นความเสี่ยง บันทึกข้อมูลเครดิต	ค่าทวงถาม/ค่าปรับ ความเครียดและผลกระทบต่อ รายได้
จุดแทรกแซงนโยบาย มาตรฐานการทวงถาม, ชื่อยกเว้นความช่วยเหลือ, ปรับโครงสร้างหนี้ก่อนฟ้อง ที่เป็นฉฉฉฉ และสอดคล่องกับคักยภาพผู้กู้			
3) เข้าสถานะ NPL	ผิฉฉฉฉฉฉฉฉฉฉฉฉฉฉ	ตัวเลขหนี้เสีย NPL ในกลุ่มสินเชื่อไม่มีหลักประกันสูง	ยากต่อการกลับสู่ระบบ; อำนาจต่อรองลดลง
จุดแทรกแซงนโยบาย กลไกไกล่เกลี่ย ปรับโครงสร้างเชิงรุก ด้วยการบริหารจัดการหนี้้อย่างมีอฉฉฉ			

4) ฟ้องร้อง	เจ้าหนี้ยื่นฟ้องคดีแพ่ง/คดีผู้บริโภค	คดีบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคลจำนวนมากต่อปี	ค่าทนาย/ค่าธรรมเนียม ความเสี่ยงถูกพิพากษา
จุดแทรกเชิงนโยบาย ศาล/อนุญาโตฯ/ไกล่เกลี่ยก่อนพิพากษา, การควบคุมค่าใช้จ่าย			
5) คำพิพากษา	มีคำพิพากษาให้ชำระหนี้	เข้าสู่ชั้นหลังคำพิพากษา	ดอกเบี้ยหลังฟ้อง/หลังพิพากษา; เพิ่มภาระรวม
จุดแทรกเชิงนโยบาย แนวทางผ่อนชำระตามคำพิพากษาที่เป็นธรรม ตรงศักยภาพ			
6) บังคับคดี	สืบทรัพย์ ยึด/อายัด (รวมบ้าน/ที่ดินได้ หากเป็นทรัพย์สินลูกหนี้)	คำร้องขอยึด อายัดเงินเดือน/ทรัพย์	ความไม่สอดคล้องส่วนระหว่างหนี้ กับมูลค่าทรัพย์; สูญเสียที่อยู่อาศัย
จุดแทรกเชิงนโยบาย หลักสัดส่วนหนี้ต่อมูลค่าทรัพย์สิน, หลักยกเว้นการยึดบ้าน และ เพดานต้นทุนรวมตลอดหนี้ Total Cost Cap			
7) ขายทอดตลาด ล้มละลาย	ขายทอดตลาดทรัพย์; หรือเข้าสู่กระบวนการล้ม ละลาย	ทรัพย์ถูกประเมิน/ขาย; ลูกหนี้ถูกจำกัดสิทธิ	ผลกระทบระยะยาวต่อฐานะ และศักดิ์ศรี; social cost สูง
จุดแทรกเชิงนโยบาย มาตรฐานความเป็นธรรมการขายทอดตลาด, กลไกรองรับความเปราะบางของลูกหนี้ราย ย่อย, ระบบกฎหมายเพื่อการปรับโครงสร้างและปลดปล่อยหนี้			

ตารางสรุป กรอบเชิงระบบ (System Map)

2.6 ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 หลักการกฎหมายเบื้องต้น

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ)

กฎหมายสารบัญญัติของไทย มิได้ตราเนื้อหาโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองหนี้ประเภทสินเชื่อไม่มีหลักประกัน แต่ได้วางหลักเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับ สิทธิและหน้าที่ทางแพ่งของทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ ประเภทแห่งหนี้ รูปแบบสัญญา ระยะเวลาการชำระหนี้ การคิดดอกเบี้ย อัตราของสัญญากู้ยืมเงินทั่วไป

ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) วางหลักการทั่วไป กำหนดอัตราดอกเบี้ย สำหรับการกู้ยืม (มาตรา 654) วางเพดานดอกเบี้ยไว้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี⁶² แต่หากไม่เคยมีการกำหนดเลยจะอยู่ที่อัตราร้อยละ 3

⁶² มาตรา 654 ปพพ. “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละ

(มาตรา 7 กฎหมายใหม่แก้ไข 2564)⁶³ นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วางหลักการเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยผิดนัด เบี้ยปรับ และส่วนที่อาจตกเป็นโมฆะ กรณีนิติกรรมใดกำหนดข้อสัญญาขัดต่อกฎหมายความสงบเรียบร้อย (มาตรา 150) ในส่วนของเบี้ยปรับ ค่าเสียหายที่คู่สัญญาตกลงล่วงหน้าศาลมีอำนาจลดได้หากสูงเกินส่วน (มาตรา 379, 383)

(2) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2560⁶⁴

พรบ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กำหนดโทษทางอาญาเกี่ยวกับการที่เจ้าหนี้เรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยวางหลักภายใต้ มาตรา 4 ว่า “บุคคลใดให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใดใด อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการให้กู้ยืมเงินโดยมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (1) เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้...”

(3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ป.วิ.พ.) วางหลักการบังคับคดี ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งทางแพ่ง เป็นการทั่วไป เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติชำระหนี้ให้ถูกต้องครบถ้วน โดยครอบคลุม สิทธิการขอบังคับคดีตามคำพิพากษา (มาตรา 274 275) เขตอำนาจศาล ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี (มาตรา 287) ซึ่งในหมวดลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง วางหลัก กระบวนวิธีบังคับคดีที่เป็นหนี้เงิน ให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดี บังคับ ด้วยวิธียึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรืออายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ (มาตรา 296)

ดังนั้น ตามกรณีประเด็นปัญหาของสินเชื่อไม่มีหลักประกัน และการเข้าไปยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ จำเลยตามคำพิพากษานั้น การฟ้องร้องเกิดขึ้น โดยมีมูลฐานจาก คดีกู้ยืมอันเป็นหนี้ตามสัญญา กฎหมายวิธีพิจารณาความนั้นวางหลักไว้เป็นการทั่วไป เกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการ เรื่องการฟ้อง การสืบพยาน เมื่อคำพิพากษาถึงที่สุด เจ้าหนี้สามารถยื่นขอออกหมายบังคับคดี เพื่อสืบ และยึดทรัพย์สินได้

แม้ว่า จะมีหลักการ ห้ามบังคับเกินกว่าหนี้ตามหมายบังคับคดี (มาตรา 300) แต่ไม่ใช่หลักการสัดส่วนหนี้ และ บ้านก็ไม่ใช่ทรัพย์สินที่ห้ามยึดตามกฎหมาย (มาตรา 301) สรุปได้ว่า กฎหมายไทย มิได้มีการตราข้อยกเว้นเรื่อง “บ้านหรือที่อยู่อาศัยเดียวที่เหลืออยู่” เพื่อป้องกันปัญหาการยึดทรัพย์สิน ที่เป็นที่อยู่สภามทรัพย์แม้ว่า หนี้ที่ฟ้องร้องจะมีมูลหนี้ที่น้อยกว่าหลักทรัพย์นั้นมากเพียงใดก็ตาม และแม้ว่าหลักทรัพย์นั้นจะมีจำนวนติดกับทรัพย์ด้วยก็ตาม

⁶³ เดิมอัตราดอกเบี้ย มาตรา 7 ปพพ เคยระบุไว้ที่ ร้อยละ 7 ครั้งจ่อปี และ ได้รับการแก้ไขในปี 2564 “ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กัน และมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอันขัดแย้งให้ใช้อัตราร้อยละสามต่อปี”

2.6.2 กฎหมายเฉพาะ ด้านการเงิน

(1) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจ สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (ปว.58) พ.ศ. 2560

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 หรือ ปว. 58 ถูกตราขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ เพื่อการควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึง ความปลอดภัย ความสะดวกแห่งสาธารณชน ซึ่งรวมถึงกิจการธนาคาร ในส่วนของอำนาจกระทรวงการคลัง ให้อำนาจควบคุมธุรกิจ กำหนดรายละเอียดภายใต้ประกาศ 2 ฉบับ

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) 30 กรกฎาคม 2563

วางหลักการ ความหมาย กระบวนการการขออนุญาตประกอบธุรกิจ เงื่อนไขการดำเนินงาน อัตรา ดอกเบี้ย รายละเอียดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม ซึ่งให้อำนาจ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ดำเนินการกำกับดูแล ออกประกาศ ข้อกำหนด ได้อย่างกว้างขวาง อาทิ คุณสมบัติของผู้ให้บริการ ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ การตรวจสอบ การบริหารจัดการด้านการให้บริการแก่ผู้บริโภคอย่างเป็นธรรม รวมถึงเรื่องอื่นๆ ข้อ 11 (14) เป็นต้น

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง ธุรกิจบัตรเครดิต) 30 กรกฎาคม 2563

วางหลักการที่คล้ายคลึงกัน ที่น่าสนใจคือ ข้อ 11 กล่าวถึง ประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้ ธปท. มีอำนาจประกาศกำหนด ให้ผู้ประกอบการธุรกิจ ดำเนินการ ถือปฏิบัติ เชิงลึกถึงนิติกรรมสัญญากับประชาชนหรือ ผู้บริโภค ทั้งสาระ วิธีคำนวณ ผลประโยชน์ ฯลฯ

(2) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติเกี่ยวกับธุรกิจบัตรเครดิต เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2563 (สนส 11/2563)

สาระสำคัญในการกำหนดมาตรการ กำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจ บัตรเครดิต เช่น คุณสมบัติผู้ถือบัตร อัตรา ดอกเบี้ย ค่าบริการ อัตราขั้นต่ำของการผ่อนชำระ กระบวนการอนุมัติและกำหนดวงเงินบัตรเครดิตตามระดับ ความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งแบ่งเป็น สามระดับ คือ รายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท วงเงินไม่เกิน 1.5 เท่า รายได้ ตั้งแต่ 30,000 แต่ต่ำกว่า 50,000 บาท วงเงินไม่เกิน 3 เท่า และรายได้ตั้งแต่ 50,000 บาท ขึ้นไป วงเงินไม่เกิน 5 เท่า โดยเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 16 ต่อปี แบบลดต้นลดดอก

(Effective Rate) การจัดทำจัดเก็บข้อมูล รวมถึงประเด็นเรื่อง การดูแลผู้บริโภค โดยยึดถือและปฏิบัติตาม ประกาศ ธปท. ว่าด้วย การบริหารจัดการด้านการให้บริการแก่ลูกค้าอย่างเป็นธรรม (Market Conduct)

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจ สินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักประกัน (Clean Loan)⁶⁵ (สนส 12/2563)

ออกมาตรการในการ กำกับดูแล ผู้ดำเนินธุรกิจให้สินเชื่อส่วนบุคคล ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2563 ซึ่งวาง หลักการคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม ต่างๆ หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ การกำหนดวงเงิน อัตราดอกเบี้ย เบี้ยปรับ ค่าปรับ ค่าบริการ การบริหารหลักความเสี่ยง การรายงานข้อมูลต่อ ธปท. โดยมีข้อกำหนดว่าหากรายได้เฉลี่ยต่อเดือนหรือกระแสเงินสดหมุนเวียนเข้าเฉลี่ยต่อเดือน ตั้งแต่ 30,000 บาท ขึ้นไป สามารถได้รับวงเงินไม่เกิน 5 เท่า และสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีสินเชื่อมีทะเบียนรถเป็นประกัน อัตราดอกเบี้ย ต้องไม่เกินร้อยละ 25 ต่อปี แบบลดต้นลดดอก (Effective Rate)

หากพิจารณาฐานอำนาจในการกำกับดูแลและกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เป็นอำนาจทำงานร่วมกัน ระหว่างกระทรวงการคลังและ ธปท. ในประเด็น การยื่นขออนุญาตประกอบธุรกิจนั้นให้ยื่นขออนุญาตผ่าน ธปท. และเมื่อธปท.ได้รับคำขอแล้ว จะเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุญาต เชิงโครงสร้างแล้ว รัฐมนตรีคลังเป็นผู้อนุญาตแต่ ธปท.เป็นหน่วยงานกำกับและกลั่นกรอง ในประเด็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ข้อ 10 แห่งประกาศกระทรวงการคลังวางหลักว่าให้ ธปท.มีอำนาจกำหนด ฉะนั้นอำนาจนี้มีรัฐมนตรีคลังเป็นผู้สร้างกรอบอำนาจผ่านประกาศ ปว.58 และ ธปท.เป็นผู้กำหนดเพดานอัตราที่ใช้จริงโดยใช้อำนาจผ่านประกาศ

ทั้งนี้ ในหลักการและเหตุผลของการตราประกาศ ธปท. ฉบับดังกล่าวสะท้อนเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมสภาพคล่องแทนหนักระบบ อัตราที่เป็นธรรม ไม่เอาเปรียบผู้บริโภค ให้บริการอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม⁶⁶ ซึ่งเป็นประเด็นที่ เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ภาครัฐ โดย ธปท.และ กระทรวงการคลัง จึงเข้ามากำกับ เพื่อดูแลหนี้ครัวเรือน ตลอดจนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

อย่างไรก็ดี แม้ประกาศทั้งสองฉบับ จะเป็นกลไกสำคัญในการกำกับต้นทาง การปล่อยสินเชื่อต่อผู้บริโภค ทั้งด้านคุณสมบัติผู้กู้ และเพดานต้นทุนสินเชื่อ อำนาจปรับลดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ย เบี้ยปรับ ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดใด และบ่งชี้อำนาจ ธปท. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมในการตรวจสอบกำกับ ผู้ให้บริการผลิตภัณฑ์ทางการเงินทั้ง 2 ประเภท โดยเฉพาะกำหนดประเด็นเกี่ยวกับ หลักธรรมาภิบาลที่ดีในการ ดำเนินธุรกิจ (Good Corporate Governance) แต่ในเชิงนโยบาย ความท้าทายในทางปฏิบัติยังคงอยู่ ในเรื่อง การตรวจสอบภาระหนี้หลายสถาบัน การติดตามพฤติกรรมกรรมการปล่อยสินเชื่อจริง ทั้งนี้ ยังปรากฏปัญหาต่างๆ มากมาย

⁶⁵ อีกชื่อเรียกหนึ่งของ สินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักประกัน

⁶⁶ 5.2.2 ประกาศ ธปท 63

ในทางปฏิบัติ อาทิ หลักการกล่าวถึงกรณีที่มีให้ผู้ออกบัตรกระตุ้นการก่อหนี้เกินความสามารถ แต่ยังไม่มียุทธวิธีตรวจสอบที่เข้มข้น เมื่อหนึ่งบุคคลอาจถือบัตรเครดิตหลายใบ แม้ว่าจะมีการตรวจสอบข้อมูลจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ ดังนั้นยังมีข้อท้าทายในการบังคับใช้และตรวจสอบหนี้หลายสถาบันในทางปฏิบัติ การพบคดีขาดอายุความถูกฟ้องร้องโดยเจ้าหนี้ การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์คุ้มครองทรัพย์สินหลักประกันเมื่อหนี้ไม่มีหลักประกันถูกฟ้องร้องผ่านกระบวนการยุติธรรม สะท้อนว่า ประกาศดังกล่าวแม้ว่าจะกำกับการให้สินเชื่อ แต่ยังไม่ครอบคลุมกลไก คุ้มครองลูกหนี้ในชั้นฟ้องคดีและบังคับคดี ซึ่งเป็นมิติที่สำคัญของการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจฯ โดยตรง

(3) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545

มีหลักการเพื่อกำกับเครดิตบูโรและธุรกิจข้อมูลเครดิต เพื่อรวบรวมข้อมูลทางการเงิน เกี่ยวกับสินเชื่อต่างๆ ทั้งการกู้ยืม การเช่าซื้อ ตลอดจนประวัติการขอกู้ยืม อนุมัติและชำระหนี้เพื่อเป็นศูนย์กลางแห่งข้อมูล มีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต โดย ผู้ว่าฯ ธปท. เป็นประธาน เพื่อเป้าหมาย ให้สถาบันการเงินสามารถมีข้อมูลครบถ้วนในการประเมินความเสี่ยง ลดหนี้เสีย และรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน รวมถึงคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลเครดิต มิให้นำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ดีกฎหมายฉบับนี้ มิได้ทำให้ผู้ให้บริการทางการเงินทุกประเภทเข้าเป็นสมาชิกโดยอัตโนมัติ และในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ยอมรับว่าขอบเขตของผู้ให้บริการทางการเงินที่สามารถเข้าเป็นสมาชิกได้ยังคงค่อนข้างจำกัด

2.6.3 กฎหมายเกี่ยวกับความเป็นธรรมในคดีผู้บริโภค

(1) พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

วางหลักการ อาทิ การวาง หลักมุ่งเน้นการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งส่วนใหญ่ขาดความรู้ในเรื่องการได้รับบริการ และขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญา ซึ่งใน หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ระบุชัดแจ้งถึง ความจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภครายย่อย ซึ่งถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของชาติโดยรวม ภายใต้ พรบ.นี้ท่านได้เน้นย้ำประเด็น “สิทธิพื้นฐานของผู้บริโภค” ความถูกต้องเป็นธรรมในสัญญา ซึ่งเปิดโอกาสให้ศาลตรวจสอบสัญญา ที่ผู้บริโภคทำกับผู้ให้บริการ และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และความเข้มแข็งชัดในข้อเท็จจริงแห่งคดี พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เปิดช่องให้ศาล สามารถ ยกข้อเท็จจริงเรียกพยาน ให้เจ้าพนักงานคดีผู้บริโภครวบรวม ชักถามได้เองเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม อำนาจนี้มีขอบเขตกว้างไปถึง การเรียกสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล [มาตรา 30 ประกอบ 33]

(2) พระราชบัญญัติ ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

ให้ความสำคัญกับ หลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมสัญญา ที่ใช้บังคับประชาชน แม้ว่า ในอดีตนั้น รัฐจะไม่เข้าแทรกแซง ตามหลักเสรีภาพและความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา เว้นแต่ จะมีลักษณะต้องห้ามโดยแจ้งชัด ตามกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างไรก็ตาม พรบ.ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ของไทยตราขึ้น เพื่อแก้ไขความบกพร่อง ที่ยอมรับว่า สภาพสังคมเปลี่ยนแปลง จนทำให้ ผู้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจถือโอกาส อาศัยหลัก แห่งเจตนาเอาเปรียบคู่ความอีกฝ่าย ที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า ทั้งนี้จึงให้แนวทางไว้ ภายใต้มาตรา 4 ซึ่งกำหนดแนวทางการตีความ ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และให้มีผลบังคับใช้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี กฎหมายวรรคสาม วางหลักว่าข้อลักษณะหรือมีผลให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าที่วิญญูชนจะพึงคาดหมายได้ตามปกติ เป็นข้อตกลง อาจถือได้ว่า ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่าย เช่น เกิดภาระเพิ่มขึ้นมากกว่าภาระที่ระบุในสัญญา การวินิจฉัยว่าข้อสัญญาใด จะเป็นธรรมพอสมควรเพียงใด พรบ. เปิดช่องให้พิจารณาความสุจริต อำนาจต่อรอง ฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้ความเข้าใจ แนวทางเคยปฏิบัติทางเลือกอย่างอื่น ทางได้เสียของคู่สัญญาตามสภาพความเป็นจริง [มาตรา 10] เป็นต้น

เป็นที่น่าสนใจว่า หากเทียบเคียงกับ คำพิพากษาศาลฎีกาของไทย มีความน่าสนใจคือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1780/2542 จำเลยยกว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ตาม พรบ.ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และศาลได้วินิจฉัยว่า ปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เป็นเรื่อง “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ซึ่งศาลฎีกาสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง แม้คู่ความมิได้ยกขึ้นมาในศาลล่าง

หลักเรื่อง ความสงบเรียบร้อยทางเศรษฐกิจและสังคม คือความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงเป็นประเด็นสำคัญยิ่ง และจำเป็นต้อง เป็นเจตนารมณ์ที่หน่วยงานผู้กำกับดูแลและรับผิดชอบพึงดำเนินการเชิงนโยบาย และกฎหมายอย่างเร่งด่วนประเด็น อนึ่ง ฎีกาที่ 158/2565 ในคดีบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ศาลฎีกาแผนกคดีผู้บริโภคถือว่าดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ส่วนเกินจากดอกเบี้ยปกติ นั้น เป็นเบี้ยปรับลดได้ตาม ประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 383 แสดงถึงเจตจำนง ในการไม่ปล่อยปละให้ เจ้าหนี้ผู้ให้บริการทางการเงิน ได้ประโยชน์เกินสมควร และศาลสามารถใช้ดุลพินิจปรับลดเบี้ยปรับที่เกินหลายร้อยเปอร์เซ็นต์ เมื่อเทียบกับเงินต้นซึ่งเป็นเหตุแห่งมูลหนี้

(3) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติม 2562) และ ประกาศคณะกรรมการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2565 โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้อาศัย อำนาจมาตรา 35 ทวิ และ มาตรา 35 อัญญา

ของพรบ. คຸ້ມครองຜູ້ບຣິໂກດໃຫ້ອຳນາຈ ຄຣະກຣມກາວດ້ວຍສຳຣຸດ ກຳກນດຣຸກິຈທີ່ຄວບຄຸມສຳຣຸດ ແລະຂ້ອຳກນ ຕ່າງໆ ຄຣອບຄຸມດຶງຄຣບຣິກາກໃຫ້ຢືມເຈນເພື່ອຜູ້ບຣິໂກດ ທັງສຳບັນກາເຈນ ຣຳກາເຈນ ບຸຄຄຣຣມດາ ແລະ ເນື້ອກາໃນສຳຣຸດ ອັດຣາດອກເບີຍ ຣາຍລະເອີຍດ ກາກທວງກາມກນີ້ ເຈື່ອນໄຂກາຣຸດນັດ ຯລຯ ເລ່ານີ້ເປັນພື້ນຖານແກ່ກາ ສຳຣັກພື້ນຖານ ສາມາດສະກ້ອນວ່າ ກາກຕືຄວາມ ຂ້ອສຳຣຸດທີ່ ກະທຳຕໍ່ປຣະກາກນາຍຍ່ອຍຈຳນວນກນີ້ພຶງກຳກນດໃຫ້ ຜູ້ໃຫ້ ຫຼືຜູ້ໃຫ້ບຣິກາກທາກາເຈນ ຕ້ອງໃຊ້ສຳຣິດໂດຍສຸຈຣິດກໍ່ກຳກນດຂ້ອສຳຣຸດຫຼືກຳກນດໃຫ້ເກີດຜຸອນເກີດຄວາມ ເສີຍເປຣີຍຕໍ່ຜູ້ບຣິໂກດດ້ວຍ ຈຶ່ງໃນໄທຍຈະຍັງກໍ່ກຳກນດຍະດັບແມ່ບຳ ເປັນ ພຣບ. ສິນເຊື່ອຜູ້ບຣິໂກດຕໍ່ເລີ່ມຖານກາ ຄຸ້ມครองຜູ້ບຣິໂກດໃນຣະດັບສຳຣຸດ

2.6.4 ສຣຸປຣະເດັນປຶກາທາກາກຳກນດ

ເມື່ອພິຈາຣນາກຣອບກຳກນດ ທຸກລັບທີ່ມີຢູ່ ຍັງກໍ່ກຳກນດ ມາຕຣກາກໃດທີ່ຊຶ່ງເຈນປຣະເດັນຂອງ ສິນເຊື່ອກໍ່ກໍ່ ຫຼັກປຣະກັນຢ່າງຂັດແຈ້ງແລະຕຣງຈຸດ ຂ້ອຈຳກັດ ຂອງກຳກນດຊຶ່ງຖືກຕຣາຂຶ້ນມາກມາຍ ຫຼາຍລັບເພື່ອຄຸ້ມກຣ ຜູ້ບຣິໂກດນັ້ນມີຄວາມແບ່ງແຍກໃນຫຼາຍອຸ່ງກຣ

ອື່ນ ໃນທາກາເຈນຣະດັບສາກ ປຣະເດັນ ສິນເຊື່ອຜູ້ບຣິໂກດ ຫຼື consumer credit ເປັນຫົວຂ້ອທີ່ຣຸໄທຍພຶງ ໃຫ້ຄວາມສຳຄຳ ກຳກນດສຳຣຸກວາກຫຼັກ ສິນເຊື່ອຜູ້ບຣິໂກດ ເປັນເຄຣດິດທີ່ເສນອຫຼືໃຫ້ແກ່ຜູ້ບຣິໂກດເປັນຫຼັກເພື່ອ ວັດຖຸປຣະສັກສ່ວນຕົວ ຄຣອບກຸ້ວ ຫຼືຄຣາວຣີອນ ສຳກາພຸຣໂປ ຄຣອບ Directive (EU) 2023/225 ວາກຣະບກຳກນດ ເຖິງກັບ ສຳຣຸດສິນເຊື່ອສຳຣັກຜູ້ບຣິໂກດ ເນັ້ນທີ່ຄວາມສັມພັນຣະຫວ່າງເຈ້ນແລະລຸກນີ້ ຝັງຜູ້ບຣິໂກດ ປຣະສັກເພີ່ມ ຄວາມຄຸ້ມກຣຕໍ່ຜູ້ບຣິໂກດທາກາເຈນ ສຳບັນຣະຫວ່າງປຣະເທດ OECD⁶⁷ ຣະບຸໃນເອກສາກສຳຄຳກັບກາ ຄຸ້ມກຣຜູ້ບຣິໂກດທາກາເຈນວ່າ ຣະບກາເຈນສັມຍໃໝ່ ແລະກາເຂົ້າດຶງສິນເຊື່ອຜູ້ບຣິໂກດນັ້ນ ພຶງຍຶດຫຼັກກາໃຫ້ບຣິກາ ທີ່ເປັນຣຣມແລະຣັບຜິດຂອບ ເພື່ອປ້ອກັນກາມີກນີ້ສິນເກີນຕົວ ຢ້າວ່າ ກາຄຸ້ມກຣຜູ້ບຣິໂກດທາກາເຈນເປັນສ່ວນໜຶ່ງຂອງ ກາເດີບໂຕທີ່ເປັນຣຣມ ຍັງຍືນແລະເສຕິຍກາພອງຣະບກາເຈນທັງຣະບ⁶⁸ ຈະນັ້ນ ຈຶ່ງສຣຸປໄດ້ວ່າ ມາຕຣຖານສາກ consumer credit ມີໄດ້ຖືກກຳກນດເປັນເພີງ ເຈນກຸ້ ກາຍໄດ້ຕຳລາດກາເຈນ ແຕ່ເປັນຄວາມສັມພັນຣະຫວ່າງກາເຈນທີ່ຣຸຕ້ອງ ກຳກນດ ເພາະໃນທາກາປຶກາທຳກາກາກກຳກນດສັມບຸຣນຂອງຕຳລາດ ອິທິຖຸລຂອງຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍ ຄວາມເສີຍເປຣີຍເຈິງ ຂ້ອມຸລ ຄວາມຮູ້ ອຳນາຈຕ້ອຣອກ ໃຫ້ຜູ້ບຣິໂກດເສີຍເປຣີຍ

⁶⁷ OECD Recommendation on Consumer Protection in the field of Consumer Credit 2 July 2019

<https://www.fsb.org/2019/07/oecd-recommendation-on-consumer-protection-in-the-field-of-consumer-credit/>

⁶⁸ G20/OECD High-Level Principles on Financial Consumer Protection 2022

<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/financial-consumer-protection/G20-OECD-FCP-Principles.pdf>

ในระหว่างที่ในประเทศไทย มีการบัญญัติกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อ แต่ยังไม่มีความหมายฉบับรวมสำหรับผู้บริโภคบริการทางการเงินโดยเฉพาะ ดังเช่นในต่างประเทศ อาทิ กฎหมาย พรบ. Consumer Credit Act หรือ Consumer Credit Directive แต่ใช้ระบบกำกับแยกส่วนตามประเภทผลิตภัณฑ์ สะท้อนถึงความแบ่งส่วนในหน่วยงานราชการเอง fragmentation เช่น การแยกส่วนกำกับ บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพ สินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ และอื่นๆ ประเด็นนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย เคยให้นิยามคำว่า “สินเชื่อรายย่อย” เป็นสินเชื่อให้แก่บุคคลธรรมดา มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภคเพื่อการประกอบอาชีพ รวมถึงบัตรเครดิต สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์⁶⁹

อย่างไรก็ดี เมื่อทบทวนวรรณกรรมทางกฎหมาย ระเบียบ เกณฑ์ต่างๆ สิ่งที่เป็นบทสรุปชัดเจนเกี่ยวกับการบังคับหนี้ไม่มีหลักประกัน ที่มูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้ ในกฎหมายไทยนั้น คือการไม่มีตัวบทที่ชัดเจนดังต่อไปนี้

(หนึ่ง) กรณีหนี้ไม่มีหลักประกัน ห้ามใช้ที่อยู่อาศัยหลัก เป็นทรัพย์ในทางการบังคับคดี

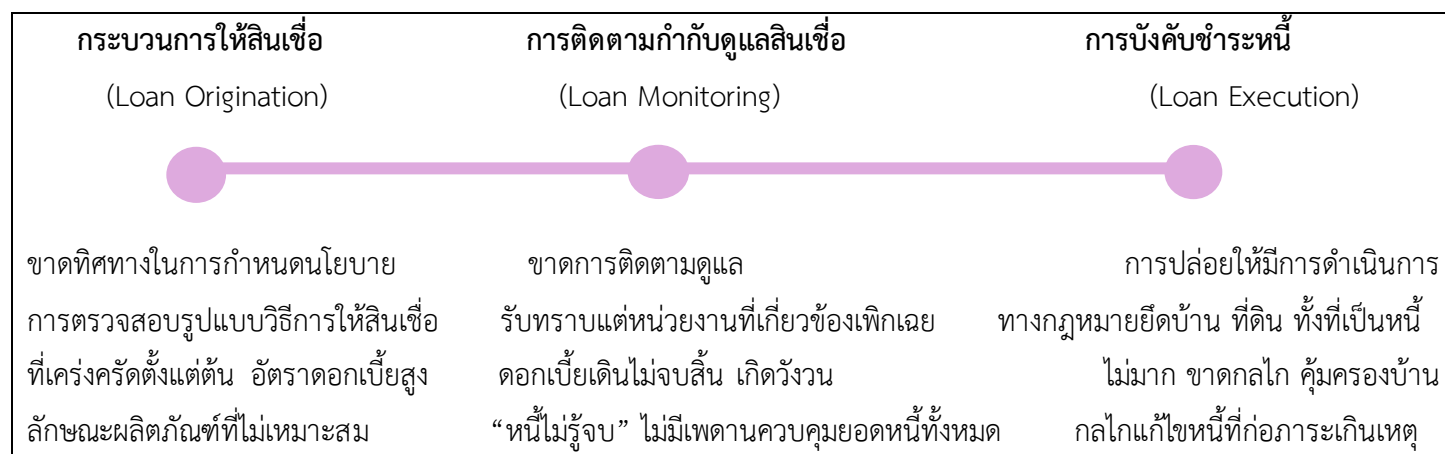
(สอง) ยังมิได้มีการกำหนดให้ชัดเจน ให้บ้าน ที่อยู่อาศัยมีสถานะพิเศษในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะหนี้ไม่มีหลักประกัน

(สาม) ไม่มี บทบัญญัติใดเลยที่มีวางข้อจำกัดเรื่อง Total Cost Cap หลักอัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ การเรียกเงินต้น ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมมิให้คิดอย่างพอเหมาะเป็นธรรม

ดังนั้น ปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดในระบบการเงินไทยนี้ สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่าง ทางโครงสร้างสถาบัน Institutional Failure ที่สำคัญ คือ แม้เรามีกลไกกฎหมายเกี่ยวกับ การคุ้มครองผู้บริโภคและข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ทั้งยังมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง พิจารณาบรรเทาปัญหา ซึ่งมีการวางหลักการไว้โดยคร่าวทั้งหลักคุ้มครองประชาชนผู้บริโภค ธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เกณฑ์กำกับดูแลต่างๆ ยังไม่มีความเข้มงวดกับรายละเอียดของปัญหาเพียงพอ ทั้งที่มีกลไกทางกฎหมายอำนาจ สามารถดำเนินการได้ ขณะที่กฎหมายทั่วไปมีช่องว่าง เปิดช่องให้เกิดการนำคดีที่ขาดอายุความ บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล มาฟ้องร้องเป็นปกติ เนื่องด้วยเป็นกรณีที่จำเลย หรือลูกหนี้ต้องเป็นผู้ยกประเด็นข้อกฎหมายอายุความ ขึ้นมาว่ากล่าวในชั้นศาลเท่านั้น จนนำไปสู่การใช้สิทธิตามกฎหมายแพ่ง เข้ายึดทรัพย์สิน ที่เป็นหลักประกันหนี้อื่นได้ แม้มูลหนี้เดิมของหนี้ไม่มีหลักประกัน จะไม่ได้สัดส่วน กับทรัพย์สินที่เข้ายึด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงแห่งปัญหามาผ่าน การพิจารณา ทั้งกระบวนการทางกฎหมาย 3 ส่วนหลัก ทั้ง กระบวนการให้สินเชื่อ กระบวนการติดตามกำกับดูแล และการบังคับใช้กฎหมาย

⁶⁹ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ 3/2568 เรื่อง การให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม (Responsible Lending) 10 กุมภาพันธ์ 2568

ภาพที่ 2.13 : กระบวนการทางกฎหมาย



ฉะนั้น เพื่อหาแนวทาง นโยบาย กฎหมาย การปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหานี้หนี้ไม่มีหลักประกันอันเป็นปัญหาสำหรับที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ เป็นเรื่อง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นปัญหาความสงบเรียบร้อยฯ อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องศึกษาทั้งภาพกว้างของแต่ละประเทศและเชิงลึกคือ เหตุผลหลักการเบื้องหลังในการขับเคลื่อนนโยบาย

2.7 ศึกษากรณีต่างประเทศ เปรียบเทียบแนวทางการบังคับที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษากฎหมาย เอกสารราชการ บทความวรรณกรรมทางวิชาการในต่างประเทศ พบเนื้อหา ข้อมูล ประเด็นปัญหาทางการเงินที่น่าสนใจ โดยเฉพาะหลักการทางกฎหมายที่ออกแบบมาจากนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สิน ซึ่งบ่งชี้ว่า สภาพปัญหาที่ประชาชนรายย่อยที่เป็นผู้บริโภค หรือ ผู้ใช้บริการทางการเงินทั่วโลกต้องเผชิญ มีลักษณะคล้ายคลึงกันไม่ต่างจากสถานการณ์ในไทย โดยเฉพาะเมื่อสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจถดถอย อัตราการจ้างงานต่ำ รายได้ต่อหัวลดลง ล้วนนำมาซึ่งปัญหาการมีหนี้สินล้นพ้นตัว ที่หนี้สินพอกพูนเกินสัดส่วนของเงินต้น สร้างความเสี่ยงทางสังคม การเงินของผู้บริโภครายย่อย และส่งผลโดยรวมทางเศรษฐกิจประเทศ นอกจากนี้ ในมุมมองทางกฎหมาย มีประเด็นเกี่ยวข้องมากมาย ทั้ง กระหอบความเป็นธรรม ความได้สัดส่วน และมุมมองปัญหาเชิงหลักนิติธรรม ธรรมาภิบาล ความโปร่งใส หลักสิทธิมนุษยชนและการประกอบธุรกิจ รวมถึงเสถียรภาพการเงินครัวเรือน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาไปที่ประเทศที่มีการพัฒนาโลกทางกฎหมายที่ค่อนข้างโดดเด่นและก้าวหน้า อาทิ ประเทศอังกฤษ ประเทศแอฟริกาใต้ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังศึกษาประเทศอื่นๆที่มีสภาพสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ ใกล้เคียงกับประเทศไทยด้วย โดยศึกษาเพิ่มเติมจากขอบเขตงานเดิม ที่กำหนดไว้ที่อย่างน้อย 3 ประเทศ เป็นศึกษาทั้งหมด 10 ประเทศ เพื่อให้โครงการศึกษาเล่มนี้ สะท้อนมิติจากหลายประสบการณ์ หลากรูปแบบ รอบด้าน ได้สมบูรณ์ที่สุด ไม่ว่าจะเป็น กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคเข้มข้นและประเทศอื่นๆที่มีลักษณะคล้ายไทย เพื่อให้ฉายภาพสะท้อนของปัญหาหนี้ผู้บริโภคทางการเงินจากที่มีลักษณะร่วม ด้านโครงสร้างเศรษฐกิจและความเป็นธรรมทางสังคมจากทั่วโลกได้ชัดเจน

ซึ่งจากการศึกษา สามารถแบ่งกลุ่ม กฎหมายที่สำคัญและน่าสนใจได้เป็น 2 เรื่อง คือ

(หนึ่ง) หลักอัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ (Total Cost Cap) และ

(สอง) หลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน (Proportionality) และ หลักยกเว้นการยึดบ้าน (Homestead Exemption) ในชั้นบังคับคดี

2.7.1 สถานการณ์หนี้สินในต่างประเทศ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนได้กลายเป็นความเปราะบางร่วมของหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะภายใต้ภาวะเศรษฐกิจผันผวน เงินเฟ้อสูง อัตราดอกเบี้ยขาขึ้น และการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัว จากปัญหาภายในประเทศ ภูมิรัฐศาสตร์ ความไม่แน่นอนของการค้าระหว่างประเทศ ความขัดแย้งของชาติมหาอำนาจที่ส่งผลต่อทรัพยากร การค้าและค่าครองชีพ ทั้งหมดนี้ ส่งผลให้ ครัวเรือนรายย่อยที่มีรายได้ไม่แน่นอน มีเงินออมจำกัด ต้องพึ่งพาสินเชื่อเพื่อประคับประคองการบริโภคขั้นพื้นฐานมากขึ้น ส่งผลให้เกิดภาระการชำระหนี้ดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมกลายเป็นแรงกดดันต่อคุณภาพชีวิต รายงาน 2024 Global Debt Monitor ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ระบุว่า หนี้ครัวเรือนโลก มีระดับอยู่ที่ 54% ของ GDP⁷⁰ โลก สะท้อนว่าปัญหาหนี้ มีใช้ประเด็นของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นความเปราะบางเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจโลก

ผู้วิจัยจึงรวบรวมข้อมูลหนี้สินภาคครัวเรือนเบื้องต้น ในแต่ละประเทศที่ลงไปศึกษาข้อมูล หลักกฎหมาย ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาและบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน เปรียบเทียบ ดังนี้

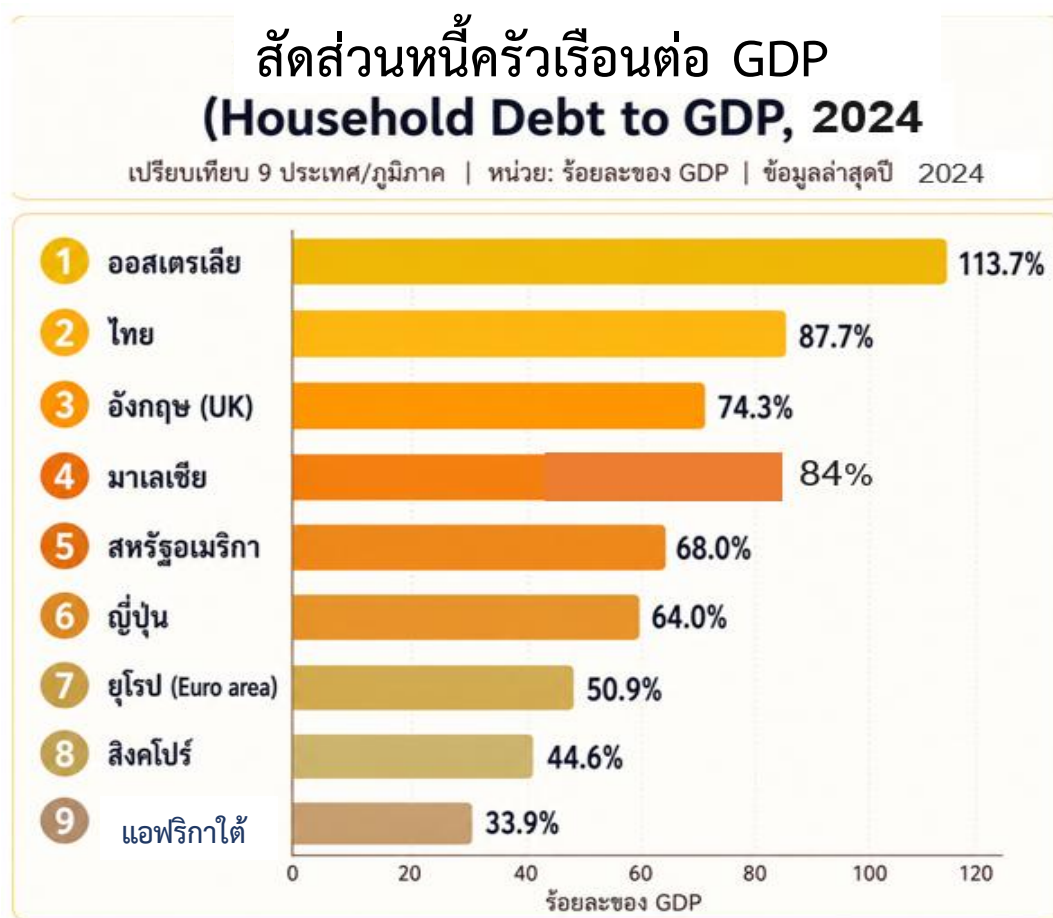
การศึกษาภาพรวมของหนี้ครัวเรือนต่อ GDP บ่งบอกถึงสภาพปัญหาเชิงโครงสร้าง มิใช่เพียงภาระหนี้ส่วนบุคคล จากข้อมูลเปรียบเทียบปี 2025 พบว่า ประเทศออสเตรเลียมีสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP สูงถึงร้อยละ 113.7 ขณะที่ประเทศไทยอยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 87.7 ซึ่งสูงกว่าประเทศอังกฤษที่อยู่ร้อยละ 74.3 ประเทศสหรัฐอเมริการ้อยละ 68.0 และสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านสำคัญ เช่น ประเทศมาเลเซียซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 69.9 และประเทศสิงคโปร์ที่ร้อยละ 44.6 ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนว่าภาคครัวเรือนไทยแบกรับภาระหนี้ในระดับสูงเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของประเทศ และอยู่ในระดับที่น่ากังวลเมื่อเทียบกับทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ปรากฏตามภาพที่ 2.14: สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ปี 2025

สำหรับประเทศออสเตรเลียมีสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP เกิน 100 % อยู่ที่ 113.7% เพราะตลาดสินเชื่อมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ เนื่องด้วยหนี้ครัวเรือนของออสเตรเลียมีลักษณะผูกกับตลาดบ้านอสังหาริมทรัพย์ ไม่ใช่กรณีประชาชนกู้บัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นหลัก ก้อนหนี้ใหญ่ คือ หนี้บ้านและสินเชื่อจำนอง ดังนั้น แม้ว่าในภาพรวม ประเทศออสเตรเลียมีหนี้สูงมาก แต่ครัวเรือนเหล่านั้น มีสินทรัพย์บ้านที่มูลค่าสูงด้วย⁷¹

⁷⁰ 2024 Global Debt Monitor, Fiscal Affairs Department, IMF

⁷¹ Bank for International Settlements. (2026). *Total credit to households and NPISHs, adjusted for breaks, for Australia [QAUHAM770A]* [Data set]. Federal Reserve Bank of St. Louis, FRED

ภาพที่ 2.14 : สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ปี 2025



ที่มา : ข้อมูล
จาก IMF
และ BNM
ผู้วิจัยรวบรวม
ข้อมูลและ
จัดทำภาพ

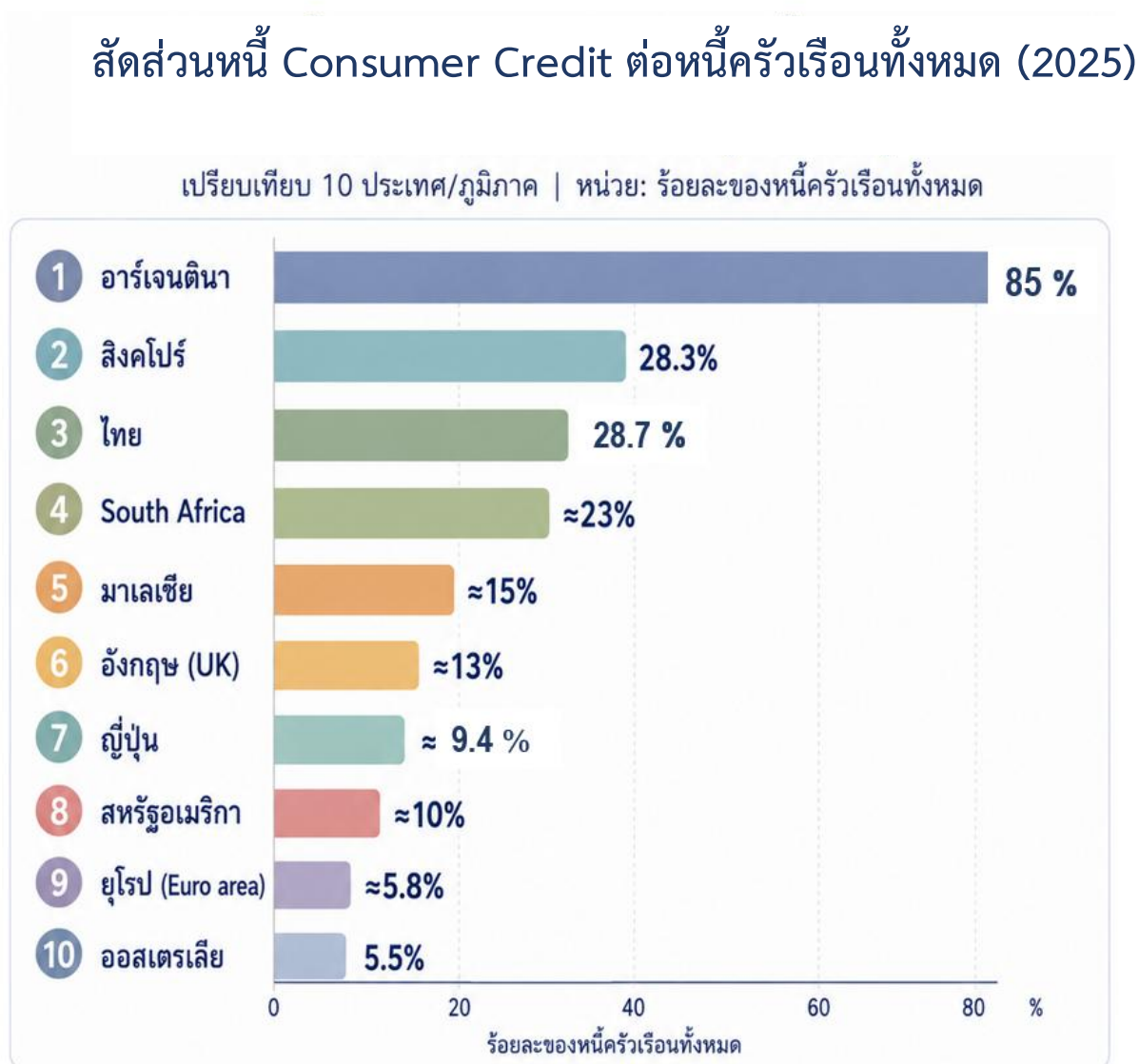
ในภาพรวมของแต่ละประเทศที่งานวิจัยศึกษา มีสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ค่อนข้างสูง แต่หากพิจารณาเจาะจงลงไปตามภาพที่ 2.15 ข้อมูลสะท้อนสัดส่วนหนี้ไม่มีหลักประกันของสินเชื่อผู้บริโภค หรือ Consumer Credit จากก่อนหน้าภาคครัวเรือนทั้งหมดของแต่ละประเทศ พบว่า หนี้สินเชื่อผู้บริโภคไม่มีหลักประกัน ในกลุ่มประเทศสิงคโปร์ ไทย และแอฟริกาใต้มีความใกล้เคียงกัน ในช่วง 23 – 28 % จากสัดส่วนหนี้ครัวเรือนทั้งหมด ขณะที่มาเลเซีย อังกฤษ ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกามีหนี้ประเภทนี้ต่ำกว่า เมื่อเทียบกับหนี้ครัวเรือนทั้งหมด ในส่วนประเทศอาร์เจนตินาที่มีสัดส่วนหนี้สินเชื่อผู้บริโภค สูงมากถึง 85 %⁷² ด้วยเพราะหลายสาเหตุ ได้แก่ ลักษณะโครงสร้างหนี้สินเฉพาะตัว เพราะมีฐานตลาดสินเชื่อบ้านที่อยู่อาศัยค่อนข้างเล็กมาก ตรงข้ามกับ

⁷² สัดส่วนตลาดมีความพิเศษ ตัวเลขจึงเป็นค่าประมาณเชิง proxy ไม่ใช่นิยามทางกฎหมายของหนี้ไม่มีหลักประกันโดยตรง The Global Economy ระบุว่าแหล่งข้อมูลคือ Central Bank of Argentina และแยกออกเป็น household credit, mortgage credit และ consumer credit โดยในเดือนธันวาคมปี 2025 ระบุว่า household credit มีมูลค่า 57,773.83 พันล้านเปโซ, mortgage credit 5,774.13 พันล้านเปโซ และ consumer credit 51,999.70 พันล้านเปโซ

ประเทศส่วนใหญ่ ประกอบกับปัญหาเงินเฟ้อและค่าเงินผันผวนทำให้สินเชื่อระยะยาวเกียจยาก และหนี้สินเชื่อผู้บริโภคเข้าถึงได้ง่ายมาก

ใน 10 ประเทศที่ยกมาเปรียบเทียบเบื้องต้น ประเทศไทยและสิงคโปร์ มีสัดส่วนหนี้สินเชื่อผู้บริโภคต่อหนี้ครัวเรือนทั้งหมด สูงที่สุดคือ 28.7 % และ 28.3 % ตามลำดับ

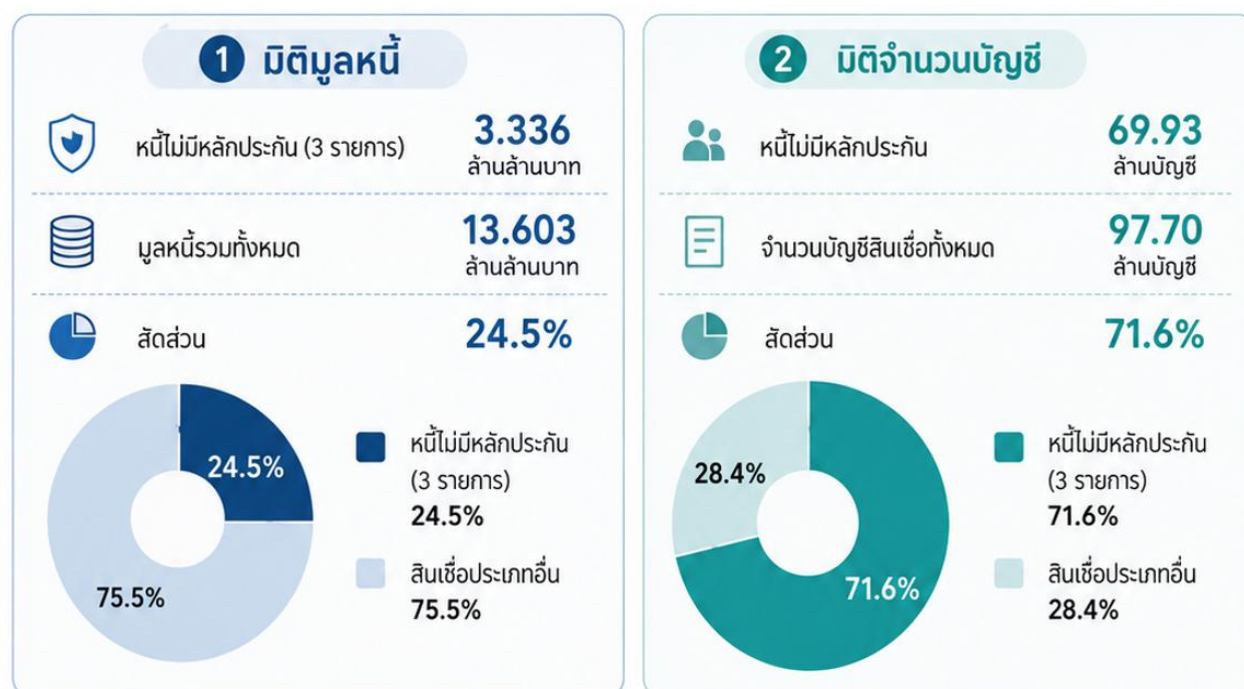
ภาพที่ 2.15 : สัดส่วนหนี้ไม่มีหลักประกัน “หนี้สินเชื่อผู้บริโภค” Consumer Credit



ที่มา : IMF, BOT Singapore Department of Statistics, NCR (SA), BNM, Bank of England, ECB, Federal Reserve, Reserve Bank of Australia, BOJ, The Global Economy โดยผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลและจัดทำภาพ

สำหรับประเทศไทย สัดส่วนหนี้ สินเชื่อผู้บริโภค หรือ Consumer Credit คำนวณจากฐานข้อมูล NCB ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2569 โดยนับรวม บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล และนาโนไฟแนนซ์⁷³ ตัวเลขอัตราต่อมูลหนี้รวม ในระบบอยู่ที่ 24.5 % ทั้งนี้ หากพิจารณาใน มิติมูลหนี้ กรณี หนี้ไม่มีหลักประกัน ทั้งสามรายการข้างต้น ที่นำมา พิจารณารวมกันมีมูลค่ารวมถึง 3.336 ล้านล้านบาท จากมูลหนี้รวมทั้งหมด 13.603 ล้านล้านบาท

ภาพที่ 2.16 : แสดงสัดส่วนหนี้ไม่มีหลักประกัน บนฐาน NCB มิติมูลหนี้ และ มิติจำนวนบัญชี⁷⁴



ที่มา : ข้อมูล บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ กุมภาพันธ์ 2569 ผู้วิจัยจัดทำภาพประกอบ

⁷³ ในงานวิจัยนี้ “consumer credit” ใช้ในความหมายเชิงนโยบายและการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน โดยหมายถึงสินเชื่อรายย่อยที่ให้แก่บุคคลธรรมดาหรือครัวเรือน ซึ่งไม่มีหลักประกันหรือมีลักษณะเปราะบางต่อการก่อหนี้เกินควร ประกอบด้วย บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล และ Nano Finance ทั้งนี้ Nano Finance แม้มีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบอาชีพ แต่ยังมีสถานะเป็นสินเชื่อรายย่อยไม่มีหลักประกันแก่บุคคลธรรมดาด้วย จึงควรถูกนับรวมในกลุ่ม “consumer/retail unsecured credit” เพื่อวิเคราะห์ภาระหนี้ครัวเรือน ความเสี่ยงต่อ over-indebtedness และผลกระทบจากการบังคับชำระหนี้ แท้จริง ทั้งนี้พิจารณาประกอบกับคำนิยามของ “Financial consumer protection” ของประเทศอังกฤษ แอฟริกาใต้ และองค์ระหว่างประเทศด้วย นอกจากนี้ ในไทยระบบยังจัด สินเชื่อประเภท Nano Finance อยู่ภายใต้สินเชื่อ Total Consumer Loan

⁷⁴ ข้อมูล บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ กุมภาพันธ์ 2569

ส่วน มิติจำนวนบัญชี หนี้ไม่มีหลักประกันมีจำนวน 69.93 ล้านบัญชี จากบัญชีสินเชื่อทั้งหมด 97.70 ล้านบัญชี คิดเป็น ประมาณ 71.6 % ของบัญชีสินเชื่อทั้งหมดในฐานข้อมูล ตัวเลขดังกล่าว บ่งชี้ประเด็นที่น่าสนใจ เพราะได้สะท้อนว่า หนี้ไม่มีหลักประกันครองสัดส่วนสูงมากในเชิง จำนวนบัญชี แม้จะมีมูลหนี้ไม่มากนักหากเปรียบเทียบสัดส่วน กล่าวคือ หนี้ไม่มีหลักประกันคิดเป็น 71.6 % ของบัญชีทั้งหมด แต่คิดเป็นเพียง 24.5 % ของมูลหนี้ทั้งหมด ฉะนั้น เมื่อแปลงผลในเชิงนโยบายแล้ว หนี้ประเภทนี้ เป็นหนี้ของประชาชนผู้บริโภคบริการทางการเงินรายย่อยจำนวนมาก แม้ยอดมูลหนี้ต่อบัญชีอาจต่ำกว่าหนี้บ้านหรือรถ แต่มีโอกาสเสี่ยงที่จะกลายเป็นคดีความสูงกว่า ดังนั้น จึงถือเป็นกลุ่มหนี้ ที่มีนัยสำคัญต่อปัญหาหนี้ผู้บริโภค การผิณฑ์ชำระหนี้และเข้าสู่กระบวนการบังคับคดีเป็นอย่างสูง

ส่วน ต่อไปนี้จะ ลงเนื้อหาแนวทางกำกับดูแลของแต่ละประเทศ โดยศึกษาเจาะลึกลงไปทีละเกณฑ์ หลักอัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ หรือ Total Cost Cap

2.7.2 หลักอัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ (Total Cost Cap) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาเชิงลึกในแต่ละประเทศ และค้นพบความน่าสนใจ ทั้งกระบวนการพัฒนากฎหมาย สภาพปัญหา และประสบการณ์ในการแก้ไข โดยแยกเป็นรายประเทศ ดังนี้

- (1) ประเทศอังกฤษ (United Kingdom)
- (2) ประเทศออสเตรเลีย (Australia)
- (3) ประเทศอเมริกา (United States of America)
- (4) ประเทศแอฟริกาใต้ (South Africa)
- (5) ประเทศญี่ปุ่น (Japan)
- (6) ประเทศมาเลเซีย (Malaysia)
- (7) ประเทศสิงคโปร์ (Singapore)
- (8) กลุ่มสหภาพยุโรป (European Union)

กฎหมาย หลักอัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ หรือ Total Cost Cap

มาตรการแรกที่มีความสำคัญมากและถือเป็น มาตรการหลักของโครงการศึกษาการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน ที่มูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้ คือ แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวของหลายประเทศ ที่เรียกว่า หลัก Total Cost Cap ที่แปลตรงตัวเป็นภาษาไทยว่า อัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ทั้งหมด

จริงอยู่ที่กฎหมายไทยกำหนดเพดาน อัตราดอกเบี้ย ซึ่งรวมค่าปรับและค่าบริการรายปีของแต่ละผลิตภัณฑ์ทางการเงิน อย่างไรก็ตาม Total Cost Cap หรือ อัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ แตกต่างจาก กลไกเพดานที่ไทยมีอยู่

Total Cost Cap มิใช่เพดานดอกเบี้ยรายปี แต่เป็น เพดานยอดภาระรวมสูงสุดตลอดอายุหนี้ การกำหนดเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้ คือ การที่รัฐออกกฎหมายหรือหลักเกณฑ์กำกับ เพื่อกำหนดเพดานสูงสุดของจำนวนเงินที่เจ้าหนี้สามารถเรียกเก็บจากลูกหนี้ได้ทั้งหมด ความสำคัญอยู่ที่คำว่า “ทั้งหมด” โดยคำนวณรวมภาระที่ลูกหนี้ต้องชำระ “ทั้งหมด” ครอบคลุมทั้ง เงินต้น ดอกเบี้ยปกติ ดอกเบี้ยผิดนัด เบี้ยปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และอื่นๆในการให้สินเชื่อและบังคับชำระหนี้ ทั้งนี้ เพดานดังกล่าว ต้องถูกผูกโยงกับ “เงินต้น” หรือจำนวนเงินที่ลูกหนี้ได้รับจริง เพื่อป้องกัน มิให้หนี้สินเชื่อผู้บริโภคเดินไปอย่างไม่รู้จบหลายเท่าจากต้นเงินเดิมตามสัญญา ดังนั้น สาระสำคัญของมาตรการ Total Cost Cap คือ การสร้าง “จุดสิ้นสุดทางกฎหมายของภาระหนี้” เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริโภครายเล็ก ประเภทย่อยหนี้สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อหมุนเวียนต้องแบกรับภาระอัตราเพดานดอกเบี้ยรายปีที่สูง กลายเป็น ลูกหนี้ที่ไม่สามารถหลุดพ้นจากวงจรหนี้ได้

ในเชิงนโยบาย Total Cost Cap จึงเป็นเครื่องมือในการปรับสมดุลระหว่างสิทธิที่ชอบธรรมทางกฎหมายของเจ้าหนี้ ในการได้รับการชำระ กับ การคุ้มครองผู้บริโภคสินเชื่อรายย่อย จากภาระหนี้ที่เกินสมควรแก่เหตุ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

สินเชื่อเงินด่วนระยะสั้นก่อนวันรับเงินเดือน หรือ สินเชื่อเพย์เดย์ (Payday loans)

อนึ่ง ก่อนกล่าวถึงข้อมูลและการวิเคราะห์สถานการณ์หนี้สินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศ ผู้วิจัยขอกล่าวถึงคำศัพท์ที่สำคัญ คือผลิตภัณฑ์สินเชื่อประเภทหนึ่งอันเป็นเหตุที่มาของการตรากฎหมาย Total Cost Cap ในหลายประเทศ

หากพิจารณาเฉพาะในประเทศไทย เมื่อกล่าวถึง สินเชื่อไม่มีหลักประกัน บุคคลทั่วไปมักหมายถึง บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล แต่สำหรับประเทศอื่นๆ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลีย นั้น จะมีกลุ่มผลิตภัณฑ์การเงินประเภทหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นสินเชื่อเงินด่วนระยะสั้น ก่อนวันรับเงินเดือน มูลค่าไม่สูง แต่ต้นทุนสูง เรียกว่า **สินเชื่อเพย์เดย์** ซึ่งในหลายประเทศเรียกชื่อสินเชื่อประเภทนี้แตกต่างกันออกไป อาทิ

ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า **Payday loans**

ประเทศอังกฤษ เรียกสินเชื่อประเภทนี้ว่า **High-Cost-Short-Term Credit** หรือ **HCSTC**

ส่วน ประเทศออสเตรเลีย เรียกสินเชื่อประเภทนี้ว่า **Small Amount Credit Contracts** หรือ **SACCs**

สินเชื่อเพย์เดย์ คือ สินเชื่อที่วงเงินไม่สูงมาก มักมีข้อกำหนดต้องชำระคืนในงวดถัดไป ภายในระยะเวลาอันสั้น เช่น 2-4 สัปดาห์ หรือในวันรับเงินเดือนถัดไป ลักษณะสำคัญคือมีค่าธรรมเนียมหรืออัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก เมื่อคำนวณเป็นอัตราร้อยละต่อปี เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา สินเชื่อเพย์เดย์ มีการคิดค่าธรรมเนียม 15 ดอลลาร์ต่อการกู้เงิน 100 ดอลลาร์ในระยะเวลา 2 สัปดาห์ ทำให้มีต้นทุนเทียบอัตราร้อยละต่อปีของต้นทุนสินเชื่อ (Annual Percentage Rate : APR) อยู่ที่ เกือบ 400 % ซึ่งส่งผลกระทบเป็นภาระอย่างหนักต่อผู้บริโภครายย่อยทั่วไป ในเชิงนโยบาย สินเชื่อเพย์เดย์ จึงเป็นตัวอย่างสำคัญของปัญหาตลาดสินเชื่อไม่มีหลักประกัน ส่งผลให้ความรุนแรงทางแพ่งเป็นวงกว้าง ข้ำเพิ่มความเปราะบางและความเหลื่อมล้ำในสังคม

(1) ประเทศอังกฤษ

สถานการณ์หนี้สิน และ จุดเริ่มต้นของ กฎหมาย Total Cost Cap ของประเทศอังกฤษ

ในปี 2014 หน่วยงานหลักในการกำกับดูแลการให้สินเชื่อของประเทศอังกฤษที่ชื่อว่า Financial Conduct Authority หรือ FCA ได้ตรากฎหมาย Total Cost Cap กำหนดอัตราเพดานต้นทุนรวมสูงสุดในการชำระหนี้สินอยู่ที่ 100 % ของต้นเงิน ซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์สำคัญ เนื่องด้วยว่าปัญหานี้สินโดยเฉพาะกลุ่มประชาชนรายย่อยซึ่งเปราะบางนั้นทวีความรุนแรงขึ้น สถานการณ์หนี้สินภาคครัวเรือนของประเทศอังกฤษนั้นขยายตัวมาเรื่อยๆอย่างมีนัยสำคัญ ตั้งแต่ปี 1996 อัตราหนี้ครัวเรือนอยู่ที่ 85% ต่อมา พุ่งขึ้นในช่วงก่อนวิกฤตการเงินซับไพรม์ อยู่ที่ 156 % ในปี 2008⁷⁵ ผลกระทบหลังจากวิกฤตการเงินในครั้งนั้นส่งผลให้สถาบันการเงินระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อ

อย่างไรก็ดี ต่อมาเกิดการขยายตัวของสินเชื่อ HCSTC ซึ่งย่อมาจาก High-Cost-Short-Term Credit หรือ มีอีกชื่อว่าสินเชื่อเพย์เดย์ (Payday loan) ประชาชนผู้บริโภคสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ง่ายโดยไม่ตรวจสอบประวัติการกู้ยืมมากนัก ส่งผลให้ บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล และสินเชื่อ payday อยู่ในสัดส่วนที่นำกังวลที่ราว 36%⁷⁶ ของสินเชื่อผู้บริโภคทั้งประเทศอังกฤษ และมูลหนี้กู้ยืมรวมมากถึง 1.76 แสนล้านปอนด์⁷⁷ ศูนย์วิจัยการธนาคาร

⁷⁵ [Household debt: statistics and impact on economy - House of Commons Library](#)

⁷⁶ https://www.fca.org.uk/publication/research/future-issues-unsecured-consumer-debt.pdf?utm_source

⁷⁷ หน้า 5, รายงานชื่อ Comptroller and Auditor General. (2012). Office of Fair Trading: Regulating Consumer Credit. HC 685, Session 2012–13. National Audit Office

และการเงินอย่างรับผิดชอบ⁷⁸ โดยมหาวิทยาลัย St.Andrews รายงานว่าหนี้ไม่มีหลักประกันทั้งหมดมีอัตราเติบโตจนมูลหนี้สูงถึง 2.39 แสนล้านปอนด์ในปี 2013

หน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) ของประเทศอังกฤษ และสถาบันการศึกษาต่างๆ ได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ และทำการศึกษาวิเคราะห์อย่างจริงจังในช่วงปี 2011-2013 โดยจากการทบทวนวรรณกรรมทางวิชาการจำนวนมากสามารถสรุปได้ว่าแม้สินเชื่อระยะสั้นอาจเพิ่มสภาพคล่องให้ผู้บริโภคได้ แต่ส่วนใหญ่ลูกค้าของสินเชื่อประเภทนี้ มักเป็นกลุ่มเปราะบาง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความรู้ทางการเงินต่ำ หากปล่อยละเลยไม่กำกับดูแลผู้ประกอบการอย่างเคร่งครัด อาจเกิดภาระสูงเกินควร การถูกเอารัดเอาเปรียบ การกระทำที่ไม่สมควร ทั้งตั้งใจหรือไม่ตั้งใจของผู้ให้บริการทางการเงิน สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่พบว่า การให้กู้ยืมระยะสั้นบางกรณีถูกเรียกชำระสูงถึง 4,000 % ของเงินต้น⁷⁹

FCA มีอำนาจทางกฎหมายจากรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ เกิดจากการเรียนรู้ของประเทศอังกฤษเอง หนึ่งในชาติที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักในช่วงวิกฤตการเงินปี 2008 รัฐจึงต้องการวางโครงสร้างการเงินของประเทศขึ้นมาใหม่ โดยเปลี่ยนทั้งหลักการ เปลี่ยนทั้งองค์กรกำกับดูแล⁸⁰ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศและสังคมโดยรวม ภูมิหลังสำคัญอีกประการเกิดจากการที่ FCA เข้ารับผิดชอบการกำกับสินเชื่อผู้บริโภคต่อจาก Office of Fair Trading ตั้งแต่ปี 2014⁸¹ โดยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ทำให้การกำกับสินเชื่อผู้บริโภคมีลักษณะเข้มข้นและต่อเนื่องแตกต่างจากเดิมมาก ขณะที่ กฎหมายเกี่ยวกับการเงินผู้บริโภคฉบับสำคัญต่างถูกตราขึ้นพร้อมกันในช่วงเวลานี้ อาทิ ข้อกำหนดว่าด้วยสินเชื่อเพื่อผู้บริโภค (การคำนวณค่าใช้จ่ายรวมของสินเชื่อ) ปี 2010⁸² พระราชบัญญัติบริการทางการเงิน ปี 2012⁸³ พระราชบัญญัติบริการทางการเงิน (การปฏิรูปกิจการธนาคาร) ปี 2013⁸⁴

⁷⁸ ศูนย์วิจัยนี้มีชื่อภาษาอังกฤษว่า The Center for Responsible Banking and Finance (CRBF) ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2011 เพื่อเป็นศูนย์วิจัยแลกเปลี่ยนข้อมูล ความท้าทาย การแก้ไขปัญหา การให้กู้ยืม ของบริษัทและรายย่อย ทำงานร่วมกับ รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ และ FCA

⁷⁹ หน้า 328 Aldohni A.K., The UK New Regulatory Framework of High-cost-Short-Term Credit: Is there a Shift Towards a More 'Law and Society' Based Approach? Journal of Consumer Policy 2017

⁸⁰ เปลี่ยนองค์กร จาก Office of Fair Trading เป็น Financial Conduct Authority

⁸¹ ภายใต้กรอบ Consumer Credit Act 1974, Financial Services and Markets Act 2000 และ Consumer Credit Sourcebook or CONC

⁸² The Consumer Credit (Total Charges for Credit) Regulations 2010

⁸³ Financial Services Act 2012

⁸⁴ Financial Services (Banking Reform) Act 2013

สาระสำคัญที่สุดคือ กฎหมายประกาศเจตนาอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ระบุว่า “FCA มีหน้าที่ทำตามกฎหมาย เพื่อปกป้องผู้กู้จากการคิดราคาเกินควรในตลาด”⁸⁵ นอกจากนี้ยังมีเหตุผลสำคัญอื่นๆ ระบุในเอกสารรับฟังความคิดเห็น (Consultation Paper) ดังต่อไปนี้ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของ FCA มีเพื่อ

- (1) หยุดยั้งและป้องกันการชำระหนี้มากเกินไปเกินสมควร ที่เกิดจากการคำนวณดอกเบี้ยต้นเงิน รวมค่าปรับ และการคิดดอกเบี้ยไปเรื่อยๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด
- (2) แก้ไขความบกพร่องของตลาด (market failure) หลักฐานบ่งชี้ว่าผู้บริโภคสินเชื่อประเภทนี้มีความเปราะบางสูง มักจะตกในภาวะฉุกเฉิน มีข้อจำกัดในการตัดสินใจ
รัฐจึงจำเป็นต้องมี **เครื่องมือที่ “กันความเสียหายสูงสุด”** ร่วมกับมาตรการอื่นๆ
- (3) รักษาหลักการคุ้มครองผู้บริโภค FCA มุ่งมั่นให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นธรรม และได้สัดส่วนกับประชาชนรายย่อย เพื่อมิให้เกิดความทับซ้อน และ กับดักหนี้ เจริญโครงสร้าง

กล่องที่ 2.1 : สรุปคำอธิบาย กฎหมาย Total Cost Cap

กฎหมาย Total Cost Cap⁸⁶

FCA ระบุเพดาน “สามชั้น” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 2 มกราคม 2015 มีการทบทวนปี 2017 โดยสรุป คือ ตามเกณฑ์ของ FCA กำหนดว่า สำหรับผลิตภัณฑ์ทางการเงินประเภท HCSTC

(1) เพดานค่าใช้จ่ายเริ่มต้นของสินเชื่อ⁸⁷

เพดาน ดอกเบี้ย + ค่าธรรมเนียมรายวัน 0.8% ต่อวัน ของเงินต้น

(2) เพดานค่าธรรมเนียมจากเหตุผิดนัด⁸⁸

เพดาน ค่าปรับผิดนัด 15 ปอนด์

(3) เพดานภาระต้นทุนรวมของสินเชื่อ (Total Cost Cap: TCC)

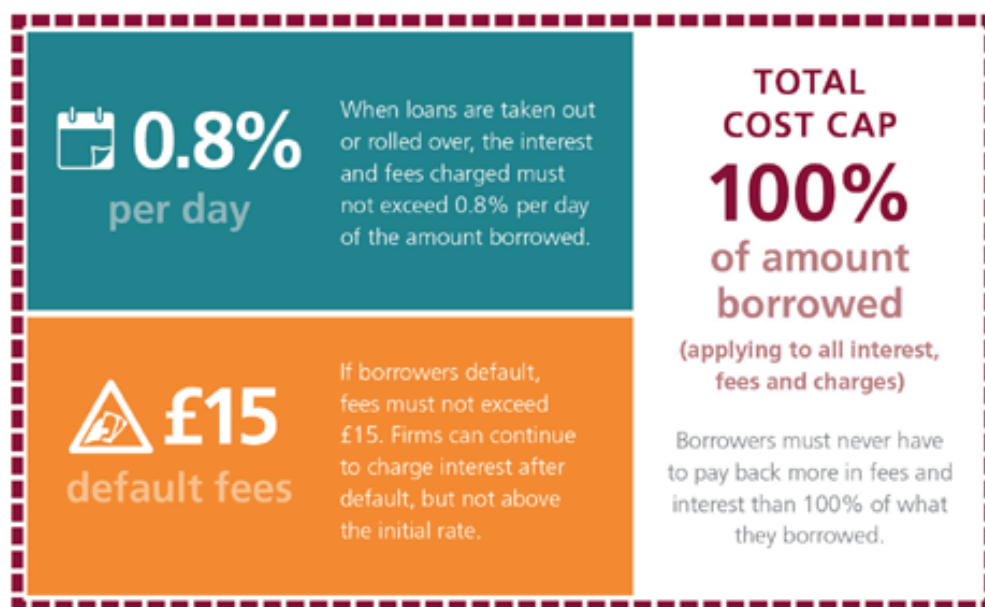
⁸⁵ ‘Placing a duty on the FCA to protect HCSTC Consumers against excessive charge, in other words. Duty to introduce a price cap’ Aldohni, A. K. (2017). The UK new regulatory framework of high-cost short-term credit: Is there a shift towards a more “law and society” based approach? *Journal of Consumer Policy*, 40(3), 321–345. Financial Services (Banking Reform) Act 2013, c. 33, s. 131; Financial Services and Markets Act 2000, s. 137C.

⁸⁶ กฎหมายและเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้อง Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA), Financial Services Act 2012, Consumer Credit Sourcebook (CONC), FCA’s Policy Statement PS14/16 (2014), Financial Conduct Authority (FCA) Rules

⁸⁷ Initial Cost Cap

⁸⁸ Default fee Cap

เพดาน ต้นทุนรวมตลอดสัญญา อยู่ที่ 100 % ของเงินต้น นี่ก็หมายความว่า หากกู้เงิน 100 ปอนด์ ลูกหนี้ต้องจ่ายยอดรวมไม่เกิน 200 ปอนด์



ที่มาของกฎหมาย นอกจากเอกสารสำคัญ โดยหน่วยงานของรัฐหลายฉบับ หลักฐานเชิงประจักษ์ทางวิชาการของ Gathergood, Guttman-Kenny & Hunt⁸⁹ พบข้อมูลเชิงเศรษฐมิติที่วัดผลกระทบต่อผู้กู้ โดยแสดงว่า แม้การให้สินเชื่อโดยง่ายจะเสริมสภาพคล่อง แต่ก็ทำได้ในระยะสั้นๆเท่านั้น ขณะที่ผลของการให้กู้ยืมง่ายขึ้นในระยะยาวคือทำให้ผู้กู้ผิดนัดมากขึ้นตามไปด้วย งานวิชาการดังกล่าวสรุปว่าการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินโดยไม่มีจุดสิ้นสุด ทำให้ประชาชนจำนวนมากจมในวังวนหนี้สิน

ปี 2014 จึงเป็น จุดเริ่มต้นสำคัญ ของการเปลี่ยนโครงสร้างการกำกับดูแล จาก เศรษฐศาสตร์แบบเสรีนิยม สู่ การวางโครงสร้างทางกฎหมายและสังคม จากการศึกษาเหล่านี้ ฝั่งรัฐ จึงได้รับรู้ถึงความเปราะบางของผู้บริโภค อันเป็นเหตุผลหลักฐานเชิงประจักษ์ และสามารถเข้าไปแทรกแซงเชิงนโยบายด้านอัตราเพดานได้ในที่สุด

⁸⁹ page 496-523, John Gathergood, Benedict Guttman-Kenney, Stefan Hunt, How Do Payday Loans Affect Borrowers? Evidence from the U.K. Market, The Review of Financial Studies, Volume 32, Issue 2, February 2019,

นอกจากนี้ งานวิจัยของมหาวิทยาลัย Bristol⁹⁰ ยังนำฐานคิดแบบนโยบายหลักฐานนำ (Evidence informed Policy) โดยสำรวจฐานข้อมูลจริงอย่างละเอียดรอบด้าน จากสมาคมธุรกิจผู้ให้สินเชื่อ ผู้ใช้สินเชื่อ ผู้บริโภค รวม กว่า 1,000 ราย และนำมาวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยสถิติ วิทยาศาสตร์ตัวเลข เหตุและผล กระบวนการและเปิดผลกระทบต่อธุรกิจและผู้บริโภคสำหรับการตัดสินใจเชิงนโยบายครั้งนี้ อันเป็นฐานหลักสำคัญสู่ Consultation Paper และ Policy Statement ของ FCA ในเวลาต่อมา

กล่องที่ 2.2 : เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายของอังกฤษที่น่าสนใจ

- FCA, CP14/10

เอกสารขอปรึกษาหารือ⁹¹ ข้อเสนอการกำหนดเพดาน สำหรับสินเชื่อระยะสั้นต้นทุนสูง (HCSTC) 2014⁹²

- FCA, PS14/16⁹³

คำแถลงนโยบาย⁹⁴ เสนอรายละเอียดสำหรับการกำหนดเพดานราคาสินเชื่อระยะสั้นต้นทุนสูง 2014

- FCA Press Release

ข่าวประชาสัมพันธ์ทางการของ FCA: ยืนยันกฎเพดานราคา สำหรับผู้ให้กู้แบบสินเชื่อเพย์เดย์ วันที่ 11 พฤศจิกายน 2014⁹⁵

-FCA, FS17/2

แถลงการณ์ผลและข้อเสนอแนะ⁹⁶ สินเชื่อต้นทุนสูงและการทบทวน เพดาน สินเชื่อระยะสั้นต้นทุนสูง (HCSTC) 2017 ⁹⁷

⁹⁰ Personal Finance Research Centre, University of Bristol. (2013). *The impact on business and consumers of a cap on the total cost of credit* (Report No. BIS/13/702). Department for Business, Innovation and Skills.

⁹¹ Consultation Paper

⁹² FCA, CP 14/10 Consultation Paper: Proposals for a price cap on HCSTC (2014)

⁹³ FCA, PS14/16 Policy Statement Detailed rules for the price cap on HCSTC (2014)

⁹⁴ Policy Statement

⁹⁵ FCA Press Release FCA confirms price cap rules for payday lenders (11 Nov 2014)

⁹⁶ Feedback Statement

⁹⁷ FCA, FS17/2 High-cost credit and review of the HCSTC price cap (2017)

-FCA, TR15/3

รายงานทบทวนเฉพาะประเด็น⁹⁸ การค้างชำระและมาตรการผ่อนปรน มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้⁹⁹ ในสินเชื่อระยะสั้นต้นทุนสูง (HCSTC) 2015¹⁰⁰

-PFRC (Univ. of Bristol)

รายงานวิจัย ของศูนย์วิจัยการเงินส่วนบุคคล เรื่อง ผลกระทบต่อภาคธุรกิจและผู้บริโภคจากการกำหนด “เพดานต้นทุนรวมของสินเชื่อ” (Total Cost of credit cap) 2013¹⁰¹

-Gathergood, Guttman-Kenney & Hunt RFS¹⁰²

งานวิจัยหัวข้อ ผลของเพย์เดย์ ส่งผลต่อผู้กู้ยืมอย่างไร หลักฐานจากตลาดสหราชอาณาจักร 2019.¹⁰³

- บทความวิจัยของ Aldohni 2017¹⁰⁴ ในวารสารนโยบายผู้บริโภค¹⁰⁵

-บทความวิจัยของ Aldohni & Duxbury 2022 ¹⁰⁶ วารสารนิติศึกษา¹⁰⁷

ปัญหาบัตรเครดิตในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญในการกำกับหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน แบบแยกประเภท ในส่วนแรกคือการควบคุม เพดานต้นทุนรวมด้วยหลัก Total Cost Cap ใช้กับสินเชื่อส่วนบุคคลระยะสั้นหรือสินเชื่อเพย์เดย์ แต่สำหรับหนี้บัตรเครดิต ซึ่งโดยทั่วไปมีอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยอยู่ที่ 21.20 %¹⁰⁸ และบัตรกดเงินสด หรือการเบิกเงินสดล่วงหน้าจากบัตรเครดิต¹⁰⁹ มีอัตราดอกเบี้ยอยู่ในช่วงระหว่าง 25-35 % แม้ทั้ง 2 ผลิตภัณฑ์ไม่มีกรอบเพดานดอกเบี้ยแบบ

⁹⁸ Thematic Review

⁹⁹ Forbearance

¹⁰⁰ FCA, TR15/3 Arrears and Forbearance in HCSTC (2015)

¹⁰¹ PFRC (Univ. of Bristol) The Impact on Business and Consumers of a Cap on the Total Cost of Credit (2012/2013)

¹⁰² The Review of Financial Studies (RFS), Oxford Academic

¹⁰³ How Do Pay day Loans Affect Borrowers? Evidence from the U.K. Market, RFS, Volume 32, Issue 2

¹⁰⁴ Abdul Karim Aldohni (2017), Journal of Consumer Policy, the UK New Regulatory Framework of High-Cost Short-Term Credit: Is there a Shift Towards a More ‘Law and Society’ Based Approach? Vol.40

¹⁰⁵ Journal of Consumer Policy

¹⁰⁶ Aldohni and Duxbury (2022), Legal Studies, Regulating high-cost short-term credit in the UK: is there scope for ‘libertarian paternalism’ based provisions?

¹⁰⁷ Legal Studies

¹⁰⁸ ข้อมูล Bank of England ณ มีนาคม 2026

¹⁰⁹ Cash Advance

ประเทศไทย อย่างไรก็ตาม แม้สินเชื่อบัตรเครดิตและเงินสดของอังกฤษจะไม่มี เพดาน Total Cost Cap แต่ “รัฐ” เลือกที่จะดำเนินนโยบายเข้มข้น โดยใช้มาตรการการกำกับหนี้เรื้อรัง หรือ Persistent debt intervention ผ่านคำแนะนำนโยบายที่ PS18/4 และแก้ไขประมวลหลักเกณฑ์กำกับดูแลสินเชื่อผู้บริโภค (Consumer Credit Sourcebook : CONC) ในปี 2018

FCA พบว่าตลาดบัตรเครดิตมีผู้ถือบัตรประมาณ 30 ล้านราย โดยมีผู้บริโภคที่อาจอยู่ในภาวะเปราะบาง ด้านการชำระหนี้ราว 5.6 ล้านราย แบ่งเป็นกลุ่มที่ค้างชำระหรือผิดนัดประมาณ 2 ล้านราย กลุ่มที่มีหนี้ค้างสูงอย่างต่อเนื่องประมาณ 2 ล้านราย และกลุ่มที่ชำระเพียงขั้นต่ำๆ ประมาณ 1.6 ล้านราย¹¹⁰ ซึ่งจากปัญหาดังกล่าว FCA จึงกำหนดให้ผู้ให้บริการบัตรเครดิต ในฐานะเจ้าหนี้ ต้องมีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และแทรกแซง ตั้งแต่ระยะเริ่มต้น โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้เริ่มจ่ายดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นในสัดส่วนที่สูงกว่าการตัดชำระเงินต้น อันเป็นสัญญาณของภาวะ “หนี้เรื้อรัง” หรือ persistent debt

มาตรการดังกล่าวออกแบบเป็นกลไกแบบขั้นบันได กล่าวคือ เมื่อครบ 18 เดือน ผู้ให้บริการต้องแจ้งเตือนลูกหนี้และกระตุ้นให้เพิ่มยอดชำระ เพื่อให้หนี้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ต่อมาเมื่อครบ 27 เดือน ต้องประเมินสถานะของลูกหนี้อีกครั้ง และหากครบ 36 เดือน แล้ว ลูกหนี้ยังอยู่ในภาวะหนี้เรื้อรัง ผู้ให้บริการต้องเสนอแผนชำระหนี้ที่สมเหตุสมผล โดยมีเป้าหมายให้สามารถชำระหนี้ได้ภายในเวลาประมาณ 3-4 ปี อย่างไรก็ตาม หากลูกหนี้ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนดังกล่าวได้เพราะกระทบต่อฐานะการเงินขั้นพื้นฐาน เจ้าหนี้ต้องพิจารณามาตรการผ่อนปรนที่เหมาะสมเพิ่มเติม เช่น การลด งด หรือยกเลิกดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมบางส่วน เพื่อมิให้มาตรการแก้ไขหนี้กลับกลายเป็นภาระซ้ำเติมลูกหนี้

ประเด็นที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนานโยบายของไทย คือ FCA มิได้กำหนดเพียงหน้าที่ติดตามหนี้ของเจ้าหนี้เท่านั้น แต่ยังออกแบบกลไกเชื่อมโยงลูกหนี้เปราะบางให้เข้าถึงหน่วยงานให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่แสวงหากำไรด้วย มาตรการดังกล่าวสะท้อนแนวทางกำกับดูแลที่มุ่งแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างอย่างเป็นระบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย และแทรกแซงตามระดับความรุนแรงของปัญหา มากกว่าการปล่อยให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการผิดนัด ฟ้องร้อง และบังคับคดี

เหตุผลในเอกสารของรัฐสะท้อนภาพชัดเจนว่า เมื่อพบว่า โครงสร้างหนี้ทำให้ลูกหนี้ยังดูเหมือนชำระได้ตามปกติ ทั้งที่เงินต้นแทบไม่ลดลง เจ้าหนี้มีความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนบทบาท จาก ผู้รับชำระหนี้ เป็น ผู้มีหน้าที่ป้องกันมิให้ลูกหนี้ติดวงจรนี้ถาวร ซึ่งเหตุผลที่น่าสนใจ ถูกระบุภายใต้เกณฑ์ PS18/4 ว่าเป้าหมายสำคัญของการ

¹¹⁰ Policy Statement PS18/4, FCA, “Credit Card Market Study: Persistent debt and earlier intervention – feedback to CP 17/34 and final rules”, Feb 2018 <https://www.fca.org.uk/publication/policy/ps18-04.pdf>

ดำเนินนโยบายคือเพื่อปรับสมดุลความต้องการให้ทุกฝ่าย¹¹² ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้หลีกเลี่ยงการอยู่ในวังวนหนี้สิน และทำให้ผู้ให้บริการทางการเงินได้รับชำระหนี้ด้วย

รายงานทบทวนเชิงนโยบายชิ้นสำคัญ เรื่องตลาดสินเชื่อไม่มีหลักประกันของ Woolard Review¹¹³ ได้ยืนยันสนับสนุนกลไกการแก้ไขปัญหาค่าบัตรเครดิต อย่างชัดเจนด้วยว่า มาตรการ persistent debt ของประเทศอังกฤษทำให้เกิดการปรับตัวและแรงจูงใจของทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ได้จริง โดยแก่นที่สำคัญของรายงาน Woolard Review ยังระบุด้วยว่า “สินเชื่อไม่มีหลักประกัน” ไม่ใช่เป็นเพียงธุรกรรมเอกชน ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ แต่เป็นโครงสร้างตลาดที่อาจผลิตความเปราะบาง ไม่เป็นธรรม และสร้างหนี้เรื้อรังต่อทั้งระบบการเงิน ดังนั้น “รัฐ” จึงต้องกำกับตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริง มิใช่แก้ไขเพียงเพราะข้อผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ตัวอย่างเช่น หากพบว่าสินเชื่อระยะสั้นแบบมีกำหนดระยะเวลาชำระคืนแน่นอน (fixed-term loan) ถูกปล่อยซ้ำจนกลายเป็นเสมือนเป็นสินเชื่อหมุนเวียน ลูกหนี้รายนั้นควรได้รับความคุ้มครองในระดับเดียวกับ บัตรเครดิต

Woolard Review เสนอให้ FCA เร่งคุ้มครองผู้บริโภค ตรวจสอบการให้กู้ซ้ำและภาวะหนี้เรื้อรัง ในทุกประเภทผลิตภัณฑ์สินเชื่อ ไม่ปล่อยให้เจ้าหนี้ได้กำไรจากการที่ลูกหนี้ยังพอชำระขั้นต่ำได้ไปเรื่อยๆ แต่ไม่มีทางออกในระยะยาว

FCA คาดการณ์ว่าผลจากการเข้าไปแทรกแซงเชิงนโยบาย ด้วยรูปแบบ persistent debt intervention ภายในปี 2030 จะมีผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงราว 3 ล้านราย และจะสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายสูงสุดต่อปีประมาณ 1.3 พันล้านปอนด์ และผลการประหยัดทั้งจากดอกเบี้ยและต้นทุนสะสมถึงปี 2030 จะอยู่ในช่วง 3 – 13 พันล้านปอนด์ และรายงานประจำปี 2021/22 ของ FCA ระบุว่า ณ เดือนพฤศจิกายน 2021 ประชาชนเกือบ 600,000 ราย มีแนวโน้มที่จะชำระหนี้ได้เร็วขึ้นและจ่ายต้นทุนรวมน้อยลง ซึ่งคิดเป็นเกือบครึ่งของ จำนวน persistent debt ตั้งต้นในปี 2018 นอกจากนี้ ทางภาคธุรกิจ UK Finance¹¹⁵ ระบุว่า ในปี 2020 จากเดิมที่ FCA เคยประเมินว่าจะมีราว 2 ล้านบัญชี ที่จะเข้าสู่จุด 36 เดือน (3 ปี) แต่ข้อมูลล่าสุดพบว่า ลดเหลือ ราว 950,000 ราย หรือ 1.1 ล้านบัญชี สะท้อนประสิทธิภาพของกลไกนี้ได้พอสมควร

¹¹² Rebalance incentives

¹¹³ Financial Conduct Authority. (2021). *A review of change and innovation in the unsecured credit market: The Woolard Review*. <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/woolard-review-report.pdf>

¹¹⁵ Website UK Finance, FCA rules on persistent credit card debt – 36 months actions FAQ 3 March 2020

(2) ประเทศออสเตรเลีย

ในเชิงมหภาค หนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของประเทศออสเตรเลียสูงกว่า 110 % เป็นหนึ่งในประเทศที่มีระดับหนี้ครัวเรือนสูงที่สุดในกลุ่มประเทศ OECD สะท้อนโครงสร้างเศรษฐกิจครัวเรือนที่พึ่งพาเครดิตอย่างมีนัยสำคัญ แม้ส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่อยู่อาศัย แต่หนี้ไม่มีหลักประกัน ยังคงเป็นองค์ประกอบสำคัญ ในฐานะตัวชี้วัดความเปราะบางทางการเงินของประชาชน กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ และครัวเรือนที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงสินเชื่อกระแสหลัก งานวิจัยจำนวนมากในประเทศออสเตรเลียบ่งชี้ว่า ภาระหนี้ไม่มีหลักประกันมิได้ส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของลูกหนี้เท่าที่นั้น หากยังเชื่อมโยงกับความเครียดทางการเงิน¹¹⁶ ปัญหาสุขภาพจิตของประชาชน¹¹⁷ ด้วย

สำหรับตลาดสินเชื่อส่วนบุคคลของประเทศออสเตรเลียมีขนาดใหญ่และเติบโตต่อเนื่อง ข้อมูลจาก Australian Bureau of Statistics (ABS) ระบุว่า ณ 2026 มีมูลค่าการอนุมัติสินเชื่อส่วนบุคคลใหม่ราว 9.8 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ งานวิจัยยังชี้ไปในแนวทางเดียวกันว่าสินเชื่อรายย่อยที่ต้นทุนสูงหรือ Small Amount Credit Contracts หรือ SACCs มีลูกค้าส่วนมากเป็นกลุ่มผู้เปราะบาง รายได้น้อย รับสวัสดิการจากรัฐ ซึ่งรายงานทบทวนกฎหมายของรัฐบาลออสเตรเลียพบว่า ผู้กู้จำนวนมากต้องกู้ซ้ำหลายครั้งในปีเดียว ทำให้ค่าธรรมเนียมต้นทุนสะสมเป็นภาระหนี้แบบระยะยาว¹¹⁸

หลักกฎหมาย เพดานต้นทุนรวมไม่เกิน 2 เท่า คล้ายคลึงกับ Total Cost Cap ของประเทศอังกฤษ

เนื่องด้วยว่ากฎหมายประเทศออสเตรเลียมีการแบ่งอำนาจในรูปแบบกฎหมายสหพันธรัฐ ทำให้เดิมทีการกำกับสินเชื่อผู้บริโภค ค่อนข้างกระจุกกระจายอยู่ในกฎหมายของมลรัฐและดินแดนต่างๆ จนในที่สุดเกิดการปฏิรูปในปี 2009 ในครั้งนั้น รัฐตรากฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองสินเชื่อผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Credit Protection Act) และตั้งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และการลงทุนแห่งออสเตรเลีย (Australia Securities and Investments Commission : ASIC) เป็นหน่วยงานกำกับดูแล

เมื่อต่อมาผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ทางการเงินหันมาใช้สินเชื่อระยะสั้นต้นทุนสูงมากขึ้น เกิดการเติบโตแบบก้าวกระโดดของผู้ประกอบธุรกิจนี้ขึ้น 10 เท่าตัวผ่านระบบออนไลน์ในช่วง 7 ปี จึงนำมาสู่การแก้ไขเกณฑ์ระเบียบสินเชื่อเพื่อผู้บริโภค¹¹⁹ Consumer Credit Legislation Amendment (Enhancement) Act เป็นระบบขึ้นและ

¹¹⁶ Financial Counselling Australia. (2022). *Debt and financial hardship in Australia*.

¹¹⁷ Muir, K., Hamilton, M., Noone, J., Marjolin, A., Salignac, F., & Saunders, P. (2017). *Exploring financial wellbeing in the Australian context*. Centre for Social Impact

¹¹⁸ Australian Government Review of Small Amount Credit Contract Laws, 2016

¹¹⁹ Consumer Credit Legislation Amendment 2012

เริ่มมีผลบังคับใช้ใน ปี 2012 ซึ่งจุดนี้ เป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้ ออสเตรเลียมี **เพดานดอกเบี้ยระดับชาติ** และ **ตั้งเกณฑ์ต้นทุนรวมไม่เกิน 2 เท่า** สินเชื่อระยะสั้นกลุ่มเปราะบาง เพื่อยกระดับคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บริการทางการเงิน

กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม ปี 2012 ภายใต้ National Credit Code มาตรา 39B วางหลักไว้ ชัดเจนว่า หากลูกหนี้ผิดนัดชำระในสัญญาสินเชื่อรายย่อยจำนวนต่ำ ผู้ให้สินเชื่อไม่มีสิทธิ เรียกคืน เงิน เกินกว่า สอง เท่า ของ *adjusted credit amount* หรือ กล่าวคือ มูลค่าที่เรียกคืนได้เมื่อผิดนัดต้องไม่เกิน 2 เท่า ของฐานเงินกู้ ตามนิยามที่กฎหมายกำหนด หรือเงินกู้¹²⁰

ซึ่งมาตรการนี้ใช้กับเฉพาะ หนี้สินเชื่อระยะสั้น SACCs เท่านั้น กฎหมายกำหนดว่า SACCs คือสินเชื่อวงเงินขนาดเล็ก ไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และมีระยะเวลากู้ยืมตั้งแต่ 16 วัน ถึง 12 เดือน โดยคำว่า “adjusted credit amount” เป็นนิยามเฉพาะ มิใช่หมายถึง ต้นเงินทั่วไป ซึ่งกฎหมายให้นิยามว่าหมายถึง “เงินสินเชื่อที่ให้ตามสัญญา และคำนวณปรับออกมาแล้ว โดยไม่รวมบางรายการตามกฎหมายกำหนด”

ซึ่งสิ่งที่สำคัญมากคือ สัญญาใดให้สิทธิเกินกว่านี้ถือว่าเป็นโมฆะ เฉพาะส่วนที่ให้สิทธิเกินเพดาน¹²¹ และเงินที่ผู้กู้ชำระเกินไป สามารถเรียกคืนได้ตามกฎหมาย โดยมีข้อยกเว้นเพียงค่าใช้จ่ายในการบังคับชำระหนี้

นอกจากนี้ กฎหมายให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลกลุ่มเปราะบางในเชิงลึกด้วย ตัวอย่างเช่น มาตรา 23A วางหลักสินเชื่อวงเงินขนาดเล็กต้องไม่กำหนดให้ลูกหนี้รับภาระทางการเงินเกินกว่ากฎหมายกำหนด มาตรา 31A กำหนดอัตราสูงสุดของค่าธรรมเนียมทุกอย่างคิดได้เพียง 20% ของเงินที่กู้ไป ส่วนรายเดือนถูกกำหนดไว้ที่ 4% และ หากครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมดเป็นเงินช่วยเหลือสงเคราะห์จากรัฐ หลักเกณฑ์กำหนดว่า ผู้กู้ไม่ต้องชำระเงินคืนเกินกว่า มากกว่า 20% ของรายได้ นั้นหมายความว่า ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ประเทศออสเตรเลีย กำหนดให้สำหรับกลุ่มผู้มีความเปราะบางสูงต้องมีเงินเหลือ หรือ Residual Income อยู่ที่อัตรา 80 % ของรายได้ประจำ สะท้อนว่า “รัฐ” คำนึงถึงเงินเหลือเพื่อดำรงชีพอย่างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน

ประเด็นที่น่าสนใจของ การพัฒนาทางกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย คือเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐสภา เริ่มปฏิรูปแก้ไขกฎหมาย ในส่วนฝั่งตุลาการก็ได้สนองต่อนโยบายดังกล่าวด้วยเป็นอย่างดี

ตัวอย่างคือ ในคดี Australian Securities and Investment Commission v Sunshine Loans Pty Ltd (No.2) [2024] ศาลสูงพิพากษาว่า “มาตรา 39B กำหนดว่า ผู้ให้สินเชื่อประเภท SACCs ต้องไม่เรียกคืนเกินสองเท่าของฐานเงินกู้ตามนิยามที่กฎหมายกำหนดหรือเงินกู้ และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบางประเภทที่ไม่เข้า

¹²⁰ National Consumer Credit Protection Act 2009 รวมฉบับแก้ไข 2024

¹²¹ มาตรา 39B(2) กำหนดว่า “Any provision of the small amount credit contract that confers a greater right is void to the extent that it does so” และ มาตรา 39B(3)

เงื่อนไข¹²² permitted fees ย่อมขัดกับโครงสร้างกฎหมายสินเชื่อแห่งชาติ¹²³ ถือเป็นการเน้นย้ำและรับรองหลักการดังกล่าวให้หนักแน่นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในคดีนี้คณะกรรมการผู้กำกับดูแลการให้สินเชื่อเป็นผู้ฟ้องร้องการปฏิบัติของผู้ประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงินเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเอง

ในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ มาตรการควบคุมสินเชื่อรายย่อยต้นทุนสูงของประเทศออสเตรเลีย อาจอธิบายได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ใกล้เคียงกับ หลัก Total Cost Cap ของประเทศอังกฤษ แม้จะมีได้ใช้ถ้อยคำเดียวกันโดยตรง

หลักฐานเชิงประจักษ์หลังการปฏิรูปเชิงนโยบายให้มีความเข้มงวดขึ้น เสนอว่ากลไกนี้ได้ช่วยลดการปล่อยสินเชื่อที่ไม่เหมาะสม และเพิ่มมาตรฐานการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ได้ ทั้งยัง ได้รับการสนับสนุนจากฝั่งวิชาการ แต่อย่างไรก็ตาม หลายท่านยังเสนอให้มีการมาตรการที่เข้มงวดมากขึ้นกว่าเดิม เช่น ควบคุมราคาและความรับผิดชอบในการให้กู้ ควบคู่กับการกำหนดเพดานด้วย นอกจากนี้ ล่าสุด ประเทศออสเตรเลียตระหนักว่าปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกัน ยังดำรงอยู่ในรูปแบบใหม่อื่น เช่น บริการ Buy Now Pay Later (BNPL) และสินเชื่อดิจิทัลนอกการกำกับดูแล ซึ่งมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต

ปัญหาบัตรเครดิตในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย ไม่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ย เพดานผลิตภัณฑ์ สินเชื่อบัตรเครดิต แต่โดยทั่วไปในตลาดบัตรเครดิต อัตราดอกเบี้ยจะอยู่ระหว่าง 13 – 20 % ต่อปี ซึ่ง ASIC¹²⁴ ได้ดำเนินการศึกษาข้อมูลบัญชีบัตรเครดิตจำนวน 21.4 ล้านบัญชี ครอบคลุมช่วงปี 2012–2017 ซึ่งพบว่า ณ เดือนมิถุนายน 2017 มีบัญชีบัตรเครดิตเปิดใช้งานประมาณ 14 ล้านบัญชี มียอดคงค้างรวมเกือบ 45 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และมียอดหนี้ที่ยังถูกคิดดอกเบี้ยประมาณ 31.7 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย นอกจากนี้ ASIC พบว่าผู้บริโภคประมาณ 18.5% หรือราว 1.9 ล้านคน เข้าข่ายมีปัญหาหนี้บัตรเครดิต คือมีการชำระเพียงขั้นต่ำซ้ำๆ เป็นระยะเวลานาน และมีหนี้ค้างชำระเรื้อรัง บางรายเข้าขั้นรุนแรง ข้อเท็จจริงจากสถิติของ ASIC พบว่าผู้ถือบัตรจำนวนมากใช้เวลาหลายปีในการชำระหนี้ แม้จะชำระเงินขั้นต่ำตามที่สถาบันการเงินกำหนดก็ตาม ส่งผลให้ต้นทุนดอกเบี้ยสะสมสูงกว่ามูลค่าการกู้ยืมเดิมอย่างมีนัยสำคัญ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนปัญหาเชิงพฤติกรรม หรือ Behavioral bias ที่ผู้บริโภคมักประเมินต้นทุนของการชำระขั้นต่ำ ต่ำกว่าผลกระทบแท้จริงในระยะยาว และมักตอบสนองต่อวงเงินสินเชื่อที่ได้รับมากกว่าความสามารถในการชำระหนี้ของตนเอง

ปัญหานี้บัตรเครดิตที่ ASIC ระบุ ได้นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายสำคัญ ในปี 2018 รัฐออกเอกสารสำคัญเรียกว่า Report 580 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมและออกมาตรการสำคัญ เพิ่มเติม อาทิ (i) ห้ามให้บัตรเพิ่มวงเงินหากไม่สามารถชำระคืนได้ภายใน 3 ปี เพื่อป้องกันการดึงเวลาให้เกิดหนี้เรื้อรังไปเรื่อยๆ (ii) การห้าม

¹²² Permitted fees

¹²³ Australian Securities and Investment Commission V Sunshine Loans Pty Ltd (No.2) [2024] FCA 345

¹²⁴ Australia Securities and Investments Commission. (2018). Credit card lending in Australia (Report 580)

เสนองเงินบัตรเครดิตเกินกว่าที่ร้องขอ (iii) การประเมินความสามารถในการชำระที่เข้มงวด (iv) การกำหนดให้มีการแจ้งเตือนลูกค้าในภาวะ persistent Debt

ประเด็นที่น่าสนใจ คือการแก้ไขกฎหมายหนี้บัตรเครดิต ด้วยมาตรการ persistent debt intervention นั้นเกิดขึ้นภายในปีเดียวกันกับการเริ่มใช้มาตรการของประเทศอังกฤษ ซึ่งแม้จะมีได้กำกับด้วยรายละเอียดแบบเดียวกัน แต่ได้รับความร่วมมือจากผู้ให้สินเชื่อรายใหญ่ในการดำเนินมาตรการเชิงรุกต่างๆ เพื่อให้สินเชื่อเป็นธรรมมากขึ้น สะท้อนภาพมิติการถ้อยแถลงนโยบาย การปลูกถ่ายกฎหมาย ในกลุ่มประเทศเครือจักรภพอังกฤษ ถือเป็นเครื่องมือผลักดันการพัฒนานโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ

ภายหลังการดำเนินมาตรการและระหว่างช่วงเวลาที่ ASIC สํารวจ ตลาดบัตรเครดิตปรากฏแนวโน้มลดลง อย่างมีนัยสำคัญ บัญชีบัตรเครดิตใช้งานลดลงจาก 14.1 ล้านบัญชี ในเดือนมกราคม 2017 เหลือ 11.8 ล้านบัญชี ณ ธันวาคม 2022 ส่วนยอดหนี้คงค้างลด จาก 44 พันล้านดอลลาร์ เหลือ 32.9 พันล้านดอลลาร์ ในส่วนดอกเบี้ย ถูก ลดจาก 435.8 ล้านดอลลาร์ เหลือ 243 ล้านดอลลาร์ ต่อเดือน¹²⁵ นอกจากนี้มีหลักฐานเป็นรายงานของ ASIC ว่าผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อรายใหญ่ 10 ราย ได้นำคำนิยาม “Problematic debt” จาก Report 580¹²⁶ ไปให้ความช่วยเหลือผู้บริโภครายย่อยอย่างเข้มข้น ทั้งการปรับโครงสร้างการชำระเงินใหม่ การปรับไปใช้สินเชื่อรูปแบบที่ ดอกเบี้ยต่ำกว่า และเครื่องมือการแจ้งเตือนผ่าน SMS/email/application นอกจากนี้ ยังมีมาตรการที่น่าสนใจเพิ่มเติม คือ มาตรการ “การห้ามคิดดอกเบี้ยย้อนหลัง”¹²⁷ หากชำระยอดภาระหนี้ยังไม่หมดก่อนสิ้นสุดช่วงปลอด ดอกเบี้ย อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อไม่ต้องถูกลงโทษ ด้วย Backdated interest ซึ่งมีผลตั้งแต่ 1 มกราคม 2019 ผู้ถือบัตรไม่สามารถชำระยอดเต็มจำนวนได้ ผู้บริการจะไม่สามารถย้อนกลับไปคิดดอกเบี้ยช่วงดังกล่าวได้

การดำเนินการทั้งหมดเป็นพฤติกรรมประกอบการประกอบธุรกิจในตลาด (market conduct) สะท้อน ความเข้มแข็งของหลักการบรรษัทภิบาล (corporate governance) การนำเกณฑ์ที่ภาครัฐกำหนดไปดำเนินการอย่าง เข้มข้นและมีประสิทธิภาพของหน่วยงานทางการเงินผู้ประกอบการให้สินเชื่อในอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี

¹²⁵ ASIC, Credit card lending In Australia: Staying in Control Report 788 July 2024

¹²⁶ ibid

¹²⁷ Ibid หน้า 41 “Since 1 January 2019, credit providers have been prohibited from retrospectively charging interest”

(3) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเผชิญกับปัญหานี้ไม่มีหลักประกัน ตั้งแต่วิกฤตการเงินปี 2008 ส่งผลต่อหนี้สินภาคครัวเรือน รัฐบาลตระหนักถึงผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง ความไม่สมดุลของข้อมูลและอำนาจต่อรองระหว่างผู้ให้กู้และผู้บริโภค จนทำให้เกิดการตรากฎหมายหลายฉบับที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น พรบ. บัตเลอร์เครดิตปี 2009 มุ่งเน้นความเป็นธรรมและโปร่งใสในการดำเนินธุรกิจ การเปิดเผยข้อมูล การคุมอัตราค่าธรรมเนียมไม่เป็นธรรม ตามมาด้วย พรบ. Dodd-Frank¹²⁸ ในปี ค.ศ. 2010¹²⁹ เกิดการจัดตั้งหน่วยงานอิสระ สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินสหรัฐอเมริกา (Consumer Financial Protection Bureau : CFPB) มีภารกิจหลักในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน กำกับพฤติกรรมของผู้ให้บริการทางการเงิน และส่งเสริมให้ตลาดผลิตภัณฑ์ทางการเงินสำหรับผู้บริโภคมีความโปร่งใส เป็นธรรมและแข่งขันได้ ผลโดยรวมคือสร้างมาตรฐานขั้นต่ำให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละมลรัฐไปปรับใช้¹³⁰

กฎหมายสหรัฐอเมริกาเป็นระบบสหพันธรัฐ อำนาจทางกฎหมายจึงแบ่งระหว่างรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ โดยทั่วไปกฎหมายกลางมีได้ลบอำนาจมลรัฐโดยอัตโนมัติ โดยเฉพาะเป็นอำนาจดั้งเดิม เช่น อำนาจการออกกฎหมายควบคุมสัญญา กู้ยืม การเอารัดเอาเปรียบ (usury law) และการคุ้มครองผู้บริโภค ฉะนั้น พรบ. Dodd-Frank ซึ่งเป็นกฎหมายกลางจะไม่ไปแทนที่กฎหมายมลรัฐโดยทันที หากกฎหมายมลรัฐให้ความคุ้มครองผู้บริโภค “มากกว่า” กฎหมายกลาง ก็ไม่อาจถือว่ากฎหมายขัดกัน ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นของมลรัฐต่างๆ สามารถออกมาตรการที่เข้มกว่า CFPB กำหนดได้ โดยตามข้อเท็จจริงพบว่าราว 15 มลรัฐ แทบจะไม่มีกรอบธุรกิจประเภทนี้เลย เนื่องด้วยมาตรการมลรัฐนั้นเข้มงวดมากกว่ากฎหมายกลาง หรือไม่อนุญาตให้มีการดำเนินธุรกิจสินเชื่อเงินด่วนระยะสั้นเลยอย่างชัดเจน

ตัวอย่าง การกำหนดมาตรการกำกับสินเชื่อเพย์เดย์ ในแต่ละมลรัฐ เพื่อบรรเทากรณีการคิดดอกเบี้ยเกินควรแบบเอารัดเอาเปรียบ (usury) ที่น่าสนใจ มีดังนี้

- การกำหนดมาตรการควบคุมสินเชื่อที่กู้ยืมได้ เทียบกับรายได้ต่อเดือน¹³¹ มลรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) และมลรัฐเนวาดา (Nevada) พบว่า ไม่อนุญาตให้ผู้บริโภคจ่ายยืมสินเชื่อเงินด่วนระยะสั้น เกินกว่า 25% ของรายได้

¹²⁸ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010

¹²⁹ CFPB Data Point: Payday Lending, the CFPB Office of Research March 2014

https://files.consumerfinance.gov/f/201403_cfpb_report_payday-lending.pdf

¹³⁰ คึกฤทธิ์ สิงห์, “พัฒนาการของการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในลักษณะ Universal Banking และกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค: บทเรียนจากความล้มเหลวของการคุ้มครองผู้บริโภคช่วงวิกฤตเศรษฐกิจการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 2008, วิทยานิพนธ์ ปริญญาเอก นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2556

¹³¹ caps on amounts of loan relative to the borrower's income

- การกำหนดมาตรการจำกัดจำนวนสินเชื่อที่กู้ได้ในแต่ละช่วงเวลา ตัวอย่างคือ มลรัฐอริโซนา (Arizona) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) มลรัฐโคโลราโด (Colorado)

- มลรัฐฟลอริดา (Florida) อนุญาตให้มีการกู้ยืมสินเชื่อประเภทระยะสั้นต้นทุนสูงได้ไม่เกิน 1 ผลិតภัณฑ์ ในช่วงเวลาเดียว ส่วนมลรัฐอินเดียนา (Indiana) ไม่อนุญาตให้กู้พร้อมกันเกิน 2 ผลิตภัณฑ์

- บางมลรัฐมีกฎหมายควบคุมจำนวนครั้งที่เจ้าหน้าที่สามารถ “ทบยอดไปงวดถัดไป” (Roll over) ได้ ตัวอย่างเช่น มลรัฐแอละแบมา (Alabama) อนุญาตให้แค่ครั้งเดียว ส่วนมลรัฐฟลอริดา (Florida) อิลลินอยส์ (Illinois) เคนทักกี (Kentucky) และ ลุยเซียนา (Louisiana) ไม่อนุญาตให้ทบยอดไปงวดถัดไปเลยโดยเด็ดขาด

นอกจากนี้ จากเอกสาร FCA¹³² หน่วยงานของประเทศอังกฤษ สะท้อนการศึกษาและวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับการให้กู้สินเชื่อส่วนบุคคลระยะสั้นทั่วโลก รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย รายงานสรุปว่า การมีกฎเกณฑ์ควบคุมกำกับ การให้สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ลักษณะเปราะบางนั้น มิได้ยับยั้งการเติบโตอุตสาหกรรมดังกล่าว หลักฐานสำคัญ ยืนยันว่าเมื่อมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและการควบคุมเพดานที่ได้สัดส่วน เป็นธรรม และไม่ก่อภาระมากเกินไป ตลาดยังสามารถเติบโตได้

ทีม FCA สัมภาษณ์ หน่วยงานหลักของสหรัฐทั้ง CFPB และ Florida Office of Financial Regulation ได้รับการยืนยันว่า การควบคุมกำกับเพดานสินเชื่อเพย์เดย์ มีเป้าประสงค์เพื่อมุ่งป้องกันมิให้ผู้บริโภคต้องตกอยู่ในวังวนของกับดักสินเชื่อจนทำให้จมอยู่ในหนี้สินจนไม่สามารถออกจากภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวได้ โดยมีมาตรการหลายประการ อาทิ มลรัฐฟลอริดาควบคุมจำนวนผลิตภัณฑ์ โดยกำหนดว่าใน 1 ช่วงเวลาสามารถกู้ได้เพียง 1 ผลิตภัณฑ์ ประกอบกับการใช้เทคโนโลยีในการตรวจสอบกำกับแบบเรียลไทม์ (real time data) สะท้อน ความโปร่งใสของการดำเนินการของหน่วยงานกำกับดูแล

สิ่งที่สำคัญมากและเป็นประโยชน์ต่อการเข้าใจกลไกทางตลาด วิเคราะห์จากนโยบายแทรกแซงกำกับควบคุมการปล่อยสินเชื่อ นั้น ทีม FCA พบว่า การกำหนดเพดาน price cap ไม่ได้ทำให้อุตสาหกรรมให้บริการสินเชื่อถดถอย ในทางกลับกัน แม้มีการควบคุมเพดานก็ตาม จำนวนธุรกรรมระหว่างปี 2003 และ 2009 กลับเพิ่มจาก 3.9 ล้าน สู่ 6.2 ล้าน จำนวนลูกค้าเติบโต ภายในระยะ 4 ปี การกู้ยืมในสินเชื่อเพิ่มขึ้น มากถึงเฉลี่ย 22.1 % และ อัตราผิดนัดชำระหนี้กลับน้อยลงด้วย จาก 2.7 % เป็น 1.7%¹³³ ฉะนั้น กรณีของมลรัฐฟลอริดา ฉายภาพให้เราเห็นว่าความเข้าใจโดยทั่วไปที่คาดการณ์ว่า การที่รัฐเข้ามาควบคุมการปล่อยสินเชื่อเพื่อผู้บริโภคอย่างเข้มงวด อาจผลักผู้ประกอบการออกจากตลาดอาจเป็นเพียงสมมุติฐานที่ไม่จริงเสมอไป ทั้งนี้ ข้อมูลเชิงสถิติของมลรัฐ

¹³² Financial Conduct Authority, *CP14/10: Proposals for a price cap on high-cost short-term credit* (July 2014),

¹³³ *ibid*, Annex 4, pp. 108, 114–115

พลริดา กลายเป็นหลักฐานและเหตุผลสำคัญของการควบคุม และสร้างมาตรการ Total Cost Cap ในประเทศ อังกฤษในเวลาต่อมา

ปัญหาบัตรเครดิตในประเทศสหรัฐอเมริกา

CFPB รายงานว่า ปี 2024 มีผู้ถือบัตรเครดิตมากกว่า 208 ล้านคน และมียอดคงค้างรวมมากกว่า 1.2 ล้านล้านดอลลาร์¹³⁴ โดยค่าเฉลี่ยยอดคงค้างต่อผู้ถือบัตรอยู่ที่ประมาณ 5,300 ดอลลาร์ ขณะที่ผู้ถือบัตรในกลุ่ม เครดิตดี มีภาระหนี้เฉลี่ยสูงถึงประมาณ 8,700 ดอลลาร์ ถือเป็นตัวอย่างสำคัญของหนี้ที่ไม่มีหลักประกันที่มีต้นทุนสูง ที่สุดประเภทหนึ่งในระบบการเงิน

อัตราดอกเบี้ยบัตรเครดิต ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงหลังการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายของ ธนาคารกลางสหรัฐ CFPB รายงานว่าในปี 2024 อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของบัตรเครดิตทั่วไป อยู่ที่ 25.2% และบัตร เครดิตประเภท private cards อยู่ที่ 31.3% ซึ่งเป็นระดับสูงที่สุดนับตั้งแต่มีการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ¹³⁵ สอดคล้องกับข้อสังเกตของ IMF ที่ระบุว่า การส่งผ่านอัตราดอกเบี้ยนโยบายไปยังสินเชื่อไม่มีหลักประกันเกิดขึ้น รวดเร็วและรุนแรงกว่าสินเชื่อที่มีหลักประกัน ทำให้ภาระดอกเบี้ยของภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ¹³⁶ (IMF, 2024a)

ความรุนแรงของปัญหาบัตรเครดิตไม่ได้สะท้อนเพียงจากระดับมูลหนี้รวม แต่สะท้อนผ่านภาระดอกเบี้ยที่ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดย CFPB รายงานว่าในปี 2024 ผู้บริโภค ทั้งประเทศต้องจ่ายภาระดอกเบี้ยบัตรเครดิตรวม ประมาณ 160 พันล้านดอลลาร์ เพิ่มขึ้นจากประมาณ 105 พันล้านดอลลาร์ในปี 2022 และยังจ่ายค่าธรรมเนียม ต่าง ๆ อีกประมาณ 31.3 พันล้านดอลลาร์ (CFPB, 2025) นอกจากนี้ ยังพบว่าประมาณ 15% ของผู้ถือบัตรเครดิต ทั่วไป และประมาณ 20% ของผู้ถือบัตรประเภท private label cards ชำระเพียงยอดขั้นต่ำ (minimum payment) ในแต่ละเดือน ซึ่งทำให้เงินส่วนใหญ่ถูกนำไปชำระดอกเบี้ยมากกว่าลดเงินต้น สะท้อนภาพปัญหาการ ชำระขั้นต่ำ เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆทั่วโลก

ในด้านการกำกับดูแล ภายหลังวิกฤติการเงินโลก ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการปฏิรูปตลาดบัตร เครดิตครั้งสำคัญผ่าน พรบ.ความรับผิดชอบและการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบัตรเครดิต หรือ Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act ปี 2009 (CARD Act) โดยกำหนดมาตรการสำคัญหลาย ประการ เช่น การจำกัดการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยย้อนหลัง การกำหนดให้แจ้งล่วงหน้าก่อนเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข สัญญา การจำกัดค่าธรรมเนียมเชิงลงโทษ (penalty fees) และการกำหนดให้ผู้ให้บริการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนการ

¹³⁴ CFPB. (2025). *The Consumer Credit Card Market Report*. Consumer Financial Protection Bureau

¹³⁵ *ibid*

¹³⁶ IMF. (2024a). *Global Financial Stability Report: Financial Conditions and Household Vulnerabilities*. International Monetary Fund

ชำระหนี้อย่างชัดเจนในใบแจ้งยอดรายเดือน¹³⁷ ซึ่งผลการประเมินของ CFPB พบว่า CARD Act ช่วยลดค่าธรรมเนียมลงอย่างมาก และช่วยลดต้นทุนสินเชื่อรวมของผู้บริโภคลงประมาณ 194 basis points หรือเกือบ 2 % point ระหว่างปี 2008–2012¹³⁸ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายดังกล่าวจะช่วยเพิ่มความโปร่งใส และลดพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมของผู้ให้บริการ แต่ประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่มีการเฉพาะสำหรับการจัดการปัญหาหนี้ที่ชำระขึ้นต่อเนื่องเป็นเวลานาน (persistent debt) ในลักษณะเดียวกับประเทศอังกฤษ

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่มีเพดานต้นทุนรวม (total cost cap) สำหรับบัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคลในระดับสหพันธรัฐ โดยมาตรการจำกัดอัตราดอกเบี้ยที่ชัดเจนที่สุดอยู่ภายใต้ Military Lending Act ซึ่งกำหนด Military Annual Percentage Rate (MAPR) ไม่เกิน 36% สำหรับกำลังพลประจำการและครอบครัวที่ได้รับความคุ้มครอง มิใช่ทั่วไป¹³⁹ ขณะที่สินเชื่อรายย่อยระยะสั้นต้นทุนสูงยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของแต่ละมลรัฐเป็นหลัก

(4) ประเทศแอฟริกาใต้

ในทางกฎหมาย ประเทศแอฟริกาใต้ได้พัฒนากฎหมายการคุ้มครองผู้กู้รายย่อยเพื่อตอบโจทยการแก้ไขปัญหานี้สินที่สะสมยอดจนกลายเป็นภาระสูงกระทบต่อภาคครัวเรือนได้อย่างเป็นระบบและโดดเด่นที่สุด หลักกฎหมายสำคัญนี้มีชื่อว่า กฎอินดูพลัม ('in-duplum')¹⁴⁰ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับหลัก Total Cost Cap ของประเทศอังกฤษเป็นอย่างมาก แม้จะไม่ใช้กฎหมายกำหนดเพดาน 100 % ตั้งแต่เริ่มปล่อยสินเชื่อ แต่เป็น กฎหมายควบคุมเพดานสูงสุด 100 % หลังจากผิदनชำระหนี้ ซึ่งถูกเรียกเก็บบนต้นเงิน ณ “วันที่ผิदनชำระหนี้”

กฎหมายแอฟริกาใต้ได้สร้างกลไกยับยั้งการพอกพูนของหนี้ เพื่อยุติภาระหนี้สินที่ก่อจากดอกเบี้ยค่าธรรมเนียม และต้นทุนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการผิदनสะสมเพิ่มอย่างไร้ขอบเขต นับเป็นมาตรการที่มุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างตรงจุด โดยเฉพาะในขั้นตอนการฟ้องร้องและบังคับคดี

หลักกฎหมายนี้ถูกตราขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง ภายใต้ พระราชบัญญัติสินเชื่อแห่งชาติ 2005 (The National Credit Act : NCA) วางหลักหัวใจ สำคัญ 3 ประการ คือ

1) กำหนดอัตราเพดานสูงสุด (ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม) แต่ละผลิตภัณฑ์ทางการเงิน

¹³⁷ Consumer Financial Protection Bureau. (2013, October 1). *CARD Act report: A review of the impact of the CARD Act on the consumer credit card market*. Consumer Financial Protection Bureau

¹³⁸ *ibid*

¹³⁹ Consumer Financial Protection Bureau, *You Have Rights Under the Military Lending Act* (Consumer Financial Protection Bureau, 8 September 2025)

¹⁴⁰ Government Gazette, 6 November 2015, No. 39379

2) เมื่อผิคนัดชำระหนี้ ให้ใช้ กฎอินดูพลัม (In-duplum) มาตรา 103 (5) ของ พรบ. กำหนดว่า เจ้าหนี้จะคิดค่าดอกเบี้ย ค่าทวงถามจัดเก็บและค่าธรรมเนียมต่างๆได้ แต่รวมทั้งหมดแล้ว ต้องไม่เกินก้อนหนี้เงินต้นที่ยังไม่ได้ชำระ ดังนั้นจุดตัดเวลาคือ “วันที่ผิคนัดชำระ”¹⁴¹

3) มีหลักการเชิงระบบเยียวยา ผ่านกลไก “ที่ปรึกษาหนี้สิน” หรือ Debt Counselling

ภายใต้กฎหมาย พรบ.สินเชื่อแห่งชาติ National Credit Act 2005 อธิบายคำว่า “credit agreement” โดยมีอำนาจครอบคลุมสัญญาสินเชื่อ 3 ประเภทหลัก ได้แก่ (1) วงเงินสินเชื่อ (credit facility) เช่น บัตรเครดิต วงเงินหมุนเวียน และวงเงินเบิกเกินบัญชี (2) ธุรกิจสินเชื่อ (credit transaction) เช่น สัญญาผ่อนชำระ สัญญาจำนอง สินเชื่อมีหลักประกัน สัญญาเช่า และธุรกรรมที่มีการเลื่อนการชำระเงินโดยคิดดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียม และ (3) การค้ำประกันสินเชื่อ (credit guarantee) ซึ่งเป็นการค้ำประกันหนี้ที่เกิดจากวงเงินสินเชื่อหรือธุรกรรมสินเชื่อข้างต้น

ที่มาของกฎหมาย

เดิมที กฎอินดูพลัม (in-duplum) เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ที่มีรากฐานจากกฎหมายโรมันและกฎหมายดัตช์¹⁴² ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกวางหลักโดยศาลสูงสุดแห่งประเทศโดยมิได้มีการตราเป็นลายลักษณ์อักษร กฎอินดูพลัม วางหลักว่า เมื่อผิคนัดชำระ การเรียกเก็บดอกเบี้ยค้างสะสม สามารถเรียกได้ แต่ “ต้องห้ามเกินยอดเงินต้น” หรืออธิบายอย่างง่ายคือ เมื่อดอกเบี้ยค้างสะสมเท่ากับเงินต้นคงค้างเมื่อใด ดอกเบี้ยค่าธรรมเนียมทั้งหลายจะหยุดเดินทันที

หลักนี้พัฒนาขึ้นจากเหตุผลเชิงนโยบายสาธารณะและความเป็นธรรมอย่างเป็นระบบ เพื่อมิให้หนี้สินพอกพูนอย่างไร้ขอบเขตกำหนด¹⁴³ และต่อมาถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร¹⁴⁴ วิวัฒนาการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เริ่มต้น ตั้งแต่ พรบ.การคิดดอกเบี้ยเกินอัตรา (Usury Act) ซึ่งถูกตราขึ้นในปี 1968 แก้ไขเพิ่มเติมปี 1980 ในยุคนั้นมีการปล่อยกู้รายย่อยเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการเอาเปรียบในระบบการเงิน และการคำนวณดอกเบี้ยที่ไม่รู้จบทำให้เกิดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว และนั่นเป็นที่มาของการแก้ไขประมวลกฎหมายขนานใหญ่ ในปี 2005 จึงออกมาเป็น พรบ.สินเชื่อแห่งชาติ ที่มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสินเชื่อเพื่อผู้บริโภคให้

¹⁴¹ มาตรา 103(5) NCA ‘limits the sum of interest, fees, default charges and collection costs that accrue after default to no more than the unpaid principal at the moment of default

¹⁴² แอฟริกาใต้ เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศเนเธอร์แลนด์ (ดัตช์) จึงได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจารีตประเพณี มาด้วย

¹⁴³ บทความของ KPMG [2013] <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/05/In-duplum-factsheet.pdf>

¹⁴⁴ National Credit Act 34 of 2005 s.103(5)

ขยายและครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น การจัดเก็บ การคิดค่าธรรมเนียมคินด์ อันส่งผลโดยตรงต่อประชาชนในวงกว้าง นอกจากนี้ ต่อมาทางฝ่ายตุลาการยังมีคำพิพากษา วางหลักครอบคลุมขยายกรอบให้ชัดเจนว่า สิทธิตามกฎหมายคุ้มครอง แม้อยู่ระหว่างการบริหารจัดการหนี้สิน ผู้บริโภคก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง

หลักการโดยย่อของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในประเทศแอฟริกาใต้ ประกอบด้วย หลักใหญ่ๆ ดังนี้

- (1) **หลักความเป็นธรรม เมื่อผิดนัด**¹⁴⁵ จุดตัดคือ “เมื่อผิดนัด” นับรวมดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายทุกหัวข้อ เมื่อแต่เงินต้นให้ระงับการคิดดอกเบี้ย
- (2) **หลักการหยุดยั้งการยึดคดี**¹⁴⁶ ลดแรงจูงใจยึดคดี หรือ ยึดการบังคับคดีเพื่อค้ำกำไรจากการคิดดอกเบี้ยไปเรื่อยๆ อย่างไม่รู้จบสิ้น
- (3) **การสร้างเสถียรภาพอย่างเป็นระบบ**¹⁴⁷ เป็นการ ลดอัตราการยึดทรัพย์สิน ที่เกินความจำเป็น

กฎหมาย “in duplum” ของประเทศแอฟริกาใต้มีการพัฒนาที่ชัดเจนในหลายมิติ และเป็นเกณฑ์ 2 ชั้น ชั้นแรกคือ ภายใต้หลักลายลักษณ์อักษร หรือ **statutory in duplum** ตาม พรบ.สินเชื่อแห่งชาติ NCA มาตรา 103(5) ซึ่งใช้กับ ข้อสัญญาสินเชื่อ (credit agreement) ที่อยู่ภายใต้ พรบ.สินเชื่อแห่งชาติ NCA โดยเฉพาะสินเชื่อผู้บริโภค และครอบคลุมทั้งดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมคินด์ และค่าใช้จ่ายเรียกเก็บหนี้บางประเภท

ชั้นที่สองคือ หลักกฎหมายจารีตประเพณี “in duplum” ซึ่งยังคงมีบทบาทกับหนี้หรือสัญญาที่อยู่นอก พรบ.สินเชื่อแห่งชาติ NCA โดยนักวิชาการอธิบายว่า กฎหมายลายลักษณ์อักษร มีได้ล้มล้าง กฎหมายจารีตประเพณีทั้งหมด แต่ทำให้กฎทั้งสองระบบอยู่คู่กัน โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร ใช้กับ ข้อตกลงสินเชื่อ ภายใต้พรบ.สินเชื่อแห่งชาติ NCA ส่วนกฎหมายจารีตประเพณีเดิมที่ศาลใช้ตัดสิน ยังอาจใช้กับกรณีที่อยู่นอกขอบเขต พรบ.สินเชื่อแห่งชาติ ด้วย

นักวิชาการและนักปฏิบัติหลายท่าน ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางของประเทศแอฟริกาใต้ไว้ว่า มีข้อดีคือ กฎหมายคุ้มครอง เป็นมาตรการที่ครอบคลุมได้เป็นวงกว้าง ไม่ต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยแต่ละรายผลิตภัณฑ์ โดยเลือกคุ้มครอง “หลังผิดนัด” และชื่นชมว่าเป็นการแก้ไขตรงจุด อย่างไรก็ดี อาจมีความสับสนในการคำนวณอัตราดอกเบี้ย ณ จุดตัดคือ วันผิดนัดชำระหนี้ ที่อาจเปิดช่องให้มีการตีความคลาดเคลื่อน จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแล และกำหนดแนวปฏิบัติให้ชัดเจน เพราะอาจทำให้ผู้ให้สินเชื่อทำละเมิดได้โดยไม่เจตนา

¹⁴⁵ Fairness at default

¹⁴⁶ Anti-overreach

¹⁴⁷ Systemic Stability

สิ่งที่สำคัญที่สุดจากบทเรียนของประเทศแอฟริกาใต้ คือ “รัฐ” ตระหนักถึงปัญหาความมั่นคงทางการเงินของประชาชน กรณีการหนี้สินเชื่อที่ถูกคิดดอกเบี้ยอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ส่งผลให้เกิดแรงขับเคลื่อนให้เกิดการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ และออกมาเป็น พรบ.สินเชื่อแห่งชาติ 2005 ตรากฎอินดูพลัม ถือว่าเป็นครั้งแรกของกฎหมายลายลักษณ์อักษรและเกิดปรากฏการณ์สำคัญ 2 ประการ คือ (หนึ่ง) ขยายขอบเขตของกฎอินดูพลัมเดิม ให้รวมดอกเบี้ยค่าธรรมเนียม ที่เกิดหลังจากผิดนัด และ (สอง) เกิดโครงสร้างทางการเงินใหม่ คือ กลไก “ผู้แทนจัดสรรการชำระเงิน” (Payment Distribution Agent (PDA) ทั้งหมดนี้ เป็นการส่งสัญญาณเชิงบวกในการปกป้องสิทธิของลูกค้านี้ ป้องกันการถูกเรียกเก็บเงินเกินความเป็นธรรม

ภาพที่ 2.17 : อัตราส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ประเทศแอฟริกาใต้



ที่มา : จากฐานข้อมูล ของ IMF จัดทำโดยผู้วิจัย

นับแต่ กฎหมายอินดูพลัมถูกบังคับในปี 2007 แม้ประเทศแอฟริกาใต้ต้องได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเงินโลก ซบโพร้มในช่วงปี 2008 ภาวะตกงาน เศรษฐกิจตกต่ำ ปรากฏตัวเลขหนี้ภาคครัวเรือนต่อ GDP อยู่ที่เกือบ 50 % อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ปี 2008 จนถึงปัจจุบัน อัตราหนี้สินครัวเรือนต่อ GDP ค่อยๆลดลงอย่างต่อเนื่อง จนถึงระดับ 33 % ในปี 2025 นับว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการลดภาระหนี้สินภาคครัวเรือนที่ชัดเจน เว้นเพียงปี 2020 เท่านั้น ซึ่งเป็นช่วงได้รับผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19 โดยเพิ่มจากปีก่อนหน้า จาก 40.4 % เป็น 42.6 % [ภาพที่ 2.17 อัตราส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ของครัวเรือนในประเทศแอฟริกาใต้]

การตัดสินใจขับเคลื่อนนโยบายทางการเงิน สินเชื่อผู้บริโภค ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ นอกจากจำนวนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ปรับลดลงต่อเนื่อง การปฏิรูปกฎหมายนี้ ยังเป็นก้าวกระโดดในเชิงกฎหมาย และความเป็นธรรมที่สำคัญในสังคมด้วย การแก้ไขปัญหาเชิงระบบและการดำเนินการรอบด้าน ถือเป็นการสร้างสถาปัตยกรรมทางกฎหมายรูปแบบใหม่ ที่ควบคุมทั้งต้นน้ำการให้สินเชื่อ กลางน้ำ การปรับโครงสร้างหนี้ และปลายน้ำ ในการบังคับคดี ถือเป็นการปรับตามทฤษฎีเชิงสถาบัน และโครงสร้างทางการเงิน (Institutional Theory) ปรับแก้ไขจุดบกพร่องในการกำกับดูแลอย่างดี (Regulatory failure theory) ประเทศแอฟริกาใต้ถือว่าเป็นประเทศที่ริเริ่ม การกำหนด Total Cost Cap เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ก่อนประเทศอังกฤษกำหนดกฎหมาย Total Cost Cap เฉพาะสินเชื่อระยะสั้น กว่าสิบปี และครอบคลุมถึงข้อสัญญาสินเชื่อเกือบทุกรูปแบบด้วย

จากเดิมที่ผู้บริโภคต้องแบกรับภาระทางการเงินจากผลกระทบเหล่านี้ และถูกกำกับให้มีวินัย แต่รัฐกลับเลือก ควบคุมฝั่งผู้ปล่อยกู้ โดยตั้งเกณฑ์ให้มีความเข้มงวด และทำให้ผู้ปล่อยสินเชื่อมีความรับผิดชอบมากขึ้น ผลกระทบเชิงบวกหลักของ กฎอินดูพลัม คือ ลดความรุนแรงของหนี้ ช่วงผิวนิด ทำให้เกิดการเยียวยาได้จริง

นอกจากภาพสะท้อนเชิงตัวเลขของมูลหนี้ครัวเรือนทั้งระบบแล้ว ประเทศแอฟริกาใต้ยังมีความโดดเด่นในด้านการออกแบบกลไกแก้ไขหนี้เชิงสถาบัน โดยเฉพาะระบบ กลไกที่ปรึกษาด้านหนี้สิน Debt Counselling และ กลไกทบทวนหนี้ Debt review ภายใต้ พรบ. NCA ซึ่งเปิดช่องให้ผู้บริโภคที่มีภาระหนี้เกินความสามารถชำระสามารถเข้าสู่กระบวนการประเมินฐานะทางการเงินโดย ที่ปรึกษาด้านหนี้สิน (debt counsellor) และเสนอแผนปรับโครงสร้างหนี้ต่อเจ้าหนี้หรือศาลได้ กลไกดังกล่าวมีลักษณะกึ่งไกล่เกลี่ย กึ่งกำกับดูแล และกึ่งตุลาการ เนื่องจากมีทั้งหน่วยงานบุคลากรทั้งศาลที่มีเขตอำนาจ¹⁴⁸ ผู้กำกับดูแลสินเชื่อแห่งชาติ¹⁴⁹ ที่ปรึกษาด้านหนี้สินผู้ปล่อยสินเชื่อ หน่วยงานพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะ คือ ผู้แทนจัดสรรการชำระเงิน Payment Distribution

¹⁴⁸ Magistrates' Court, National Consumer Tribunal

¹⁴⁹ National Credit Regulator

Agents หรือ PDAs¹⁵⁰ ซึ่งทุกภาคส่วนจะทำงานร่วมกันเพื่อหาทางออกให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้บริโภค ทั้งนี้ มีการแก้ไขปรับปรุงกลไกนี้ อย่างต่อเนื่อง อาทิ ในปี 2019 มีการขยายกรอบการแทรกแซงหนี้สำหรับลูกหนี้รายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงที่ปรึกษาหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปี 2020-2025 เพิ่มความเข้มข้นในการกำกับคุณภาพของบริการให้คำปรึกษาด้านหนี้สิน ด้วยระบบติดตามตรวจสอบข้อมูลผลการให้คำปรึกษา¹⁵¹

รายงานการเก็บข้อมูลพบว่า มีการขยายฐานความช่วยเหลือเพิ่ม ผ่านระบบ PDAs มากขึ้น ปี 2012 ผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์เป็นวงเงินเกือบ 3 พันล้านแรนด์แอฟริกาใต้ ปี 2015 กระจายความช่วยเหลือราว 6.9 พันล้านแรนด์ ตั้งแต่ปี 2008 จนถึงปัจจุบัน มีการกระจายความช่วยเหลือให้เจ้าหนี้สะสมราว 139,000 ล้านแรนด์¹⁵²

ตารางที่ 2.8 : เปรียบเทียบ ผลที่เกิดกับประเทศแอฟริกาใต้ ก่อนและหลังตรากฎหมายอินดูพลัม เป็นลายลักษณ์อักษร

ก่อนมี พรบ. NCA	ภายหลัง NCA
สถานการณ์หนี้ครัวเรือน ช่วงเวลา 2006-2007 ¹⁵³ ราว 44.7 – 48 %	ช่วงเวลา 2008-2025 ¹⁵⁴ หนี้สินภาคครัวเรือนต่อ GDP ลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 47 % จนเหลือราว 33 %
กฎหมาย in-duplum เฉพาะกฎหมายจารีตประเพณี คือทางฝั่ง ตุลาการสามารถมีคำพิพากษาแล้วแต่คดี	-เกิด เกณฑ์ Super in duplum ในพรบ. หยุด “หนี้” ที่เกิดจากดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมใช้จ่ายที่เดินไม่รู้จักให้ไม่เกิน 100 % ของเงินต้น จากเดิมที่คิดได้ไม่รู้จบ

¹⁵⁰ PDAs หรือ ผู้แทนจัดสรรการชำระหนี้ คือ ตัวกลางรับเงินและกระจายเงินชำระหนี้ เมื่อผู้บริโภคเข้าสู่กระบวนการ debt review ที่ปรึกษาจะประเมินรายได้ รายจ่าย ภาระหนี้ ทำแผนชำระหนี้ใหม่ให้เหมาะสม กับความสามารถจริงของลูกหนี้ ลูกหนี้จะชำระก่อนเดียวผ่านแผน PDAs ระบบช่วยลดปัญหาการเลือกชำระบางราย ลดข้อพิพาท เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ที่สร้างขึ้น ทำให้ระบบชำระหนี้ถูกตรวจสอบได้ ปฏิบัติได้จริง ควบคุมโดยรัฐ

¹⁵¹ Republic of South Africa. (2014). *National Credit Amendment Act 19 of 2014*. Government Gazette No. 37665, Republic of South Africa. (2019). *National Credit Amendment Act 7 of 2019*. Government Gazette No. 42653, National Credit Regulator. (2024). *Annual report 2023/24*. National Credit Regulator, National Credit Regulator. (2025). *Annual report 2024/25*. National Credit Regulator.

¹⁵² National Credit Regulator. (2025). *Annual report 2024/2025*

¹⁵³ ข้อมูลจาก South Africa Reserve Bank (SARB) และฐานข้อมูลเชิงพาณิชย์ CEIC

¹⁵⁴ ข้อมูลจาก IMF

	-เกิดกลไกใกล้เคียงบริหารจัดการหนี้ (เพื่อเป็นการรองรับการแก้ไขกฎหมาย) -มีผู้บริโภครับความช่วยเหลือผ่านกลไก PDAs รวม 139,000 ล้านแรนด์
	การคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน -งานวิชาการ สะท้อนภาพ ความสำเร็จของ พรบ. NCA เป็นแก่นของ การให้สินเชื่อที่รับผิดชอบ¹⁵⁵ ถือว่า พรบ.NCA ได้ปฏิรูปสินเชื่อเพื่อผู้บริโภค ระดับประเทศ และมีอิทธิพลเชิงบวกต่อการเปลี่ยนแปลงระดับนานาชาติด้วย¹⁵⁶ -ฝ่ายตุลาการสนับสนุน นำสู่การตีความ ที่ชัดเจน ในศาล เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเมื่อไม่สามารถชำระหนี้ได้ (คดี Sebola V Standard Bank of South Africa (2012))¹⁵⁷

ที่มา : ผู้วิจัยรวบรวม

ประเทศแอฟริกาได้สะท้อนตัวอย่างสำคัญของการปฏิรูปกฎหมายสินเชื่อผู้บริโภคเชิงระบบ โดยใช้ พรบ. สินเชื่อแห่งชาติ NCA เป็นกลไกหลักในการควบคุมตลาดสินเชื่อ คุ้มครองผู้กู้รายย่อย และลดการพอกพูนของหนี้ หลังผลิตหนี้ หัวใจสำคัญคือหลัก **in duplum** ตามมาตรา 103(5) ซึ่งกำหนดว่า เมื่อผู้บริโภคผิดนัดชำระหนี้ ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมผิดนัด ค่าทวงถาม และค่าใช้จ่ายบางประเภท ต้องไม่เกินยอดเงินต้นคงค้าง ณ วันที่ผิดนัด หลักนี้จึงทำหน้าที่เป็น “มาตรการสกัดกั้นทางกฎหมาย” เพื่อหยุดหนี้ที่เดินไม่รู้จบ และลดแรงจูงใจของเจ้าหนี้ในการยื้อคดีหรือสะสมภาระหนี้เกินสมควร นอกจากการจำกัดหนี้หลังผิดนัด ประเทศแอฟริกาได้ยังสร้างกลไก **Debt Counselling** และ **Debt Review** เพื่อให้ลูกหนี้ที่มีภาวะหนี้เกินความสามารถชำระเข้าสู่กระบวนการประเมินฐานะทางการเงิน ปรับโครงสร้างหนี้ และจัดแผนชำระหนี้ภายใต้การกำกับของกลไกพิเศษของหลายหน่วยงาน กลไกดังกล่าวทำให้การแก้หนี้มิใช่เพียงการเจรจาเฉพาะราย แต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการฟื้นฟูลูกหนี้และจัดระเบียบการชำระหนี้อย่างเป็นระบบ

¹⁵⁵ <https://repository.up.ac.za/server/api/core/bitstreams/547e4bc9-65de-4452-9b84-93f1483a8c6d/content>

¹⁵⁶ <https://repository.up.ac.za/items/fb4afa6e-297b-4f4c-b109-c77d09c465a8>

¹⁵⁷ https://www.scielo.org.za/scielo.php?pid=S1727-37812013000300013&script=sci_arttext

ผลเชิงประจักษ์สะท้อนว่า หลัง พรบ.สินเชื่อแห่งชาติ NCA มีผลใช้บังคับในปี 2007 นี้ครัวเรือนต่อ GDP ของประเทศแอฟริกาใต้ลดลงจากระดับเกือบ 50% ในช่วงปี 2007–2008 เหลือราว 33% ในปี 2025 ขณะที่ระบบ Payment Distribution Agents ได้กระจายเงินชำระหนี้สะสมเกือบ 139 พันล้านแรนด์ สะท้อนว่าประเทศแอฟริกาใต้ไม่ได้แก้ปัญหาหนี้ด้วยเพดานดอกเบี้ยเพียงอย่างเดียว แต่สร้างระบบกฎหมายที่ควบคุมทั้งการให้กู้ การผิตนัด การปรับโครงสร้างหนี้ และการบังคับคดีอย่างได้สัดส่วน บทเรียนสำคัญจากการศึกษากระบวนการปรับปรุงปฏิรูปกฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้คือ รัฐต้องกำกับให้ผู้ให้สินเชื่อมีวินัย ความรับผิดชอบ และสร้างกลไกเชิงสถาบันในทางปฏิบัติ อย่างเป็นระบบและบูรณาการ มิใช่ผลกระทบ เพียงการสร้างวินัยทางการเงินให้ลูกหนี้ฝ่ายเดียว

(5) ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อไม่มีหลักประกันมีความก้าวหน้าในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 1954 กฎหมายหลักกำหนดเกณฑ์ Total Cost Cap ใน พรบ.ว่าด้วยการรับเงินลงทุน (The Capital Subscription Law : CSL) ซึ่ง กำหนดว่า “ห้ามเรียกเก็บเพดานต้นทุนรวมสูงสุด (total cost of credit) สูงกว่า 109.5% ของต้นเงิน (principal) มิฉะนั้นจะต้องโทษอาญา”¹⁵⁸

ต่อมามีการพัฒนากฎหมายเป็นลำดับต่อเนื่อง โดยในปี 1983 พรบ.ธุรกิจการให้กู้ยืม (The Money Lending Business Act: MLBA) วางหลักการลดเพดานอัตราดอกเบี้ยสูงสุดและมีการปรับปรุงกฎหมายอย่างต่อเนื่อง อาทิ ปี 2006¹⁵⁹ มีการแก้ไขที่สำคัญในกฎหมาย MLBA ให้มีการบริหารจัดการซึ่งมีกระบวนการจัดการระบบกู้ยืมเงินแบบเข้มข้น มอบหมายให้มีการรายงานบริษัทข้อมูลเครดิต และกำหนดมาตรการที่สำคัญซึ่งเรียกว่า “เกณฑ์ควบคุมหนี้ทั้งหมด” (Aggregate Debt Control) สำหรับ “สินเชื่อไม่มีหลักประกัน” บางประเภทวางหลักว่า ไม่สามารถให้กู้เกินกว่า 1 ในสามของรายได้ต่อปี ก่อนหักภาษีอากร

แม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งว่ากฎหมายที่เข้มงวดนี้ทำให้การให้บริการทางการเงินน้อยลง ยอดสินเชื่อปล่อยน้อยลง แต่ขณะเดียวกัน เป็นการเพิ่มมาตรฐานในการประกอบธุรกิจ การประเมินศักยภาพในการชำระหนี้ (affordability) กฎเกณฑ์กำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงิน (prudential rules) การศึกษาผลกระทบบ่งชี้ว่า

¹⁵⁸ ชื่อ พรบ. CSL เป็นชื่อย่อเรียกในวงการและเอกสารทางนโยบาย แต่ชื่อกฎหมาย คือ พรบ. ว่าด้วยการกำกับการรับเงินลงทุน การรับฝากเงิน และอัตราดอกเบี้ย (Act Regulating the Receipt of Contributions, Receipt of Deposits and Interest Rates กฎหมายมีโทษอาญาพัฒนาแบบเข้มงวดขึ้นเรื่อย ๆ 109.5% ช่งก่อน พ.ศ. 2526 (ค.ศ. 1983) และกลับมาสู่อัตรา 29.2% ในปี 2000

¹⁵⁹ มีผลบังคับใช้ เต็มรูปแบบ 18 มิ.ย. 2010

แม้มีการกำหนดควบคุมเพดานก็ตาม แต่อุตสาหกรรมปล่อยสินเชื่อเพื่อผู้บริโภคยังเติบโต¹⁶⁰ เมื่อมีการควบคุมยอดรวมทำให้ต้นทุนการกู้ยืมของประชาชนถูกลง ทำให้หนี้เพิ่มขึ้นเพราะเข้าถึงง่ายและสามารถจ่ายคืนได้ง่ายขึ้น¹⁶¹ และยอดที่ตกลงเกิดจากมาตรการ เกณฑ์ควบคุมหนี้ทั้งหมด (Aggregate Debt Control) มากกว่า

สถานการณ์ภาวะหนี้สิน ของประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะสินเชื่อไม่มีหลักประกัน

“สินเชื่อไม่มีหลักประกันดอกเบี้ยสูง” ขยายวงกว้างมากและสูงที่สุดในปี 2004 มีบริษัทปล่อยกู้มากถึง 14,000 แห่ง จุดสูงสุด 12 ล้านล้านเยน หลังจากนั้นจึงมีความพยายามแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมในปี 2006 และ 2010 ส่งผลในทางคดี คดีล้มละลายที่เคยสูงถึง 242,000 คดีทั่วประเทศในปี 2003 ลดน้อยลงในปี 2006 เป็น 150,000 และ 2011 เป็น 100,000 ตามลำดับ แม้มีอาจจะระบุได้แน่ชัดว่าเป็นผลมาจากปัจจัยใด อาทิ การหดตัวของสินเชื่อโดยรวม กลไกช่วยเหลือฟื้นฟูระหว่างล้มละลาย หรือมาจากกฎหมายที่เข้มงวดการควบคุม Total cost cap แต่การที่คดีล้มละลายลดจำนวนลงเกือบครึ่งจากจุดที่สะท้อนภาพที่สินเชื่อดอกเบี้ยสูงเคยถูกปล่อยมากที่สุด และการแก้ไขกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พรบ. MLL ปี 2006 และ แก้ไข พรบ. MLB ในปี 2011ที่มีการปล่อยกู้สินเชื่อดอกเบี้ยสูงมากที่สุด และผลจากการออกกฎหมายเข้มงวดในการปล่อยกู้ในปี 2006

ตารางที่ 2.9 : เปรียบเทียบคดีล้มละลายในประเทศญี่ปุ่น

คดีล้มละลาย ในประเทศญี่ปุ่น	ปี 2003	ปี 2006	ปี 2011
	242,000*	150,000	100,000
	*ปีที่ยอดฟ้องล้มละลายเคยสูงที่สุด		

ตาราง จำนวนคดีล้มละลาย ที่ขึ้นศาลญี่ปุ่น ช่วงก่อนการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม พรบ.ผู้ให้กู้เงิน MLL และ หลัง¹⁶²

มีข้อโต้แย้งว่า การเข้มงวดกับตลาดสินเชื่อ จะผลักดันให้ผู้ให้กู้ ออกจากตลาด และส่งผลให้ ผู้บริโภคต้องเข้าสู่หนี้ในระบบ อย่างไรก็ดี จากข้อเท็จจริง พบว่าการเพิ่มจำนวนของหนี้ในระบบ ไม่ได้เป็นผลโดยตรงของกฎหมายใหม่ การเติบโตของหนี้ในระบบเกิดขึ้นพร้อมกับขยายตัวของตลาดสินเชื่อ อยู่แล้ว

¹⁶⁰ FCA Consultation paper page 118 para 73

¹⁶¹ Gibbons, D., Talking on the Money Lenders: Lessons from Japan, 2012, Centre for Responsible Credit หน้า 23

¹⁶² Ibid และ FCA Proposal Statement para 75

โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบทั้งในและนอกระบบไปพร้อมกัน

ในขณะที่แก้ไขกฎหมายให้มีความเข้มข้นในหนี้ในระบบและค่อยเป็นค่อยไป หนี้นอกระบบ มีการเพิ่มโทษอาญา เดิมโทษ 3 ปี ต่อมา เพิ่มเป็น 5 ปี (2003) และ 10 ปี (2007) ตามลำดับ มีการกำหนดกรอบเพดาน ให้เข้มงวดมากขึ้นภายใต้ พรบ.ธุรกิจการให้กู้ยืม (The Money Lending Business Act: MLB) ปี 1983 เริ่มลดเพดาน จาก 109.5% ลงมาเรื่อยๆ เป็น 54.75% ในปี 1986 เป็น 40% ในปี 1991 และ 29.2% ในปี 2000 มาเป็นลำดับ

และในส่วนของสินเชื่อที่กำหนดเพดานดอกเบี้ย ยังไม่ได้บังคับใช้อย่างชัดเจน ที่เรียกว่าเป็น “ส่วนคลุมเครือ” หรือ ‘grey zone’ ผังตุลาการ โดยศาลฎีกาแห่งญี่ปุ่น ตีความขยายกรอบความรับผิดชอบของผู้ให้กู้ตามกฎหมายแพ่ง และพิพากษาว่า ผู้กู้ “ลูกหนี้” มีสิทธิฟ้องกลับ ผู้ให้กู้ “เจ้าหนี้” และเรียกดอกเบี้ยที่เรียกเกินไปได้ การตีความของศาลสูงในขณะนั้น ถือได้ว่าเป็นการย่ำจุดยืนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน ส่งผลให้ ในปี พ.ศ. 2552 ผู้กู้ใช้สิทธิทางศาล ฟ้องร้องเจ้าหนี้ผู้ให้กู้ ในชั้นศาลเขต (District court) มากถึง เกือบ 50 % ของคดีทั้งหมดที่ขึ้นสู่ศาลในขณะนั้น สะท้อนว่า ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการของประเทศญี่ปุ่นร่วมมือกันเป็นอย่างดี เพื่อปกป้องผู้บริโภค

ในด้านการคุ้มครองสุขภาพจิต คุณภาพชีวิต ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ งานวิจัยในประเทศญี่ปุ่น โดยวารสารทางการแพทย์ (The National Library of Medicine) สรุปผลว่า การปฏิรูปกฎหมาย พรบ.ธุรกิจให้กู้ยืมเงิน (Money Lending Business Act: MLB) ที่เข้มงวดเพื่อมุ่งหวังลดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวในช่วงปีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปนั้น นักวิจัยได้ศึกษาจำนวนการฆ่าตัวตายและกรณีต่างๆอย่างละเอียด พบว่ามีความเชื่อมโยงกันระหว่างปัญหาหนี้สินและอัตราการฆ่าตัวตายในประเทศญี่ปุ่น และสรุปว่า นับแต่มีกฎหมายแก้ไขใหม่ ส่งผลถึงการลดจำนวนอัตราการฆ่าตัวตาย¹⁶³

ปัจจุบันเมื่อเทียบกับทุกประเทศที่ใช้กฎหมายในลักษณะเดียวกันเพื่อป้องกัน การเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินกว่าความเหมาะสม นับว่าประเทศญี่ปุ่นใช้อำนาจเชิงการกำกับดูแล (Regulatory power) เข้มงวดที่สุด การตระหนักถึงปัญหา และกำหนดกฎหมาย Total Cost Cap เป็นเพดานทางแพ่ง ก่อนประเทศอังกฤษ ถึง 30 ปี ทั้งยังระบุเป็น “โทษอาญา” ป้องกันการเอารัดเอาเปรียบและขูดรีดดอกเบี้ยได้อย่างชัดเจน เป็นเสมือนสัญลักษณ์ (Symbolic) จากรัฐที่เคร่งครัดที่สุด ปัจจุบัน สถานะทางกฎหมายหลังจากการปฏิรูปสินเชื่อเพื่อผู้บริโภคมาอย่างยาวนาน มีกรอบการควบคุมเพดานชัดเจน บังคับใช้กับสินเชื่อทุกประเภทเป็นการทั่วไป

¹⁶³ <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36856288/>

กล่องที่ 2.3 : สรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พรบ.ว่าด้วยการรับเงินลงทุน (The Capital Subscription Law : CSL)¹⁶⁴ (1954)
มาตรา 5 (1) วางหลักโทษอาญา 109.5% ขณะนั้นเพื่อป้องกันลงทุนการให้กู้ยืมจากเจ้าหนี้ในระบบที่ไม่เป็นธรรม
- พรบ.ว่าด้วยการจำกัดดอกเบี้ย (Interest Rate Restriction Act : IRRA)¹⁶⁵ (Act No.100 1954)
มาตรา 1 กำหนดเพดานแบ่งเป็นขั้นบันได
- พรบ.ธุรกิจให้กู้ยืมเงิน (Money Lending Business Act :MLB) (1983)
มาตรา 12 – 8 กำกับเงินผู้ให้เงินกู้ (Money Lender) ห้ามทำสัญญา เรียกดอกเบี้ยเกินเพดาน IRRA
มาตรา 42 (1) สัญญาที่คิดดอกเบี้ยเกิน 109.5 % ถือว่าเป็นโมฆะ
- พรบ.ผู้ให้กู้เงิน (the Money Lending Act) แก้ไขเพิ่มเติม ปี 2006 เสริมความเป็นธรรมในระบบ
- พรบ. MLB แก้ไขทบทวนในปี ปี 2010
แบ่งเป็นขั้นบันได กำหนดเพดานดอกเบี้ย ตามจำนวนเงินที่กู้ยืม ดังนี้
อัตราดอกเบี้ย 20% (<¥100k),
อัตราดอกเบี้ย 18% (¥100k-<¥1m)
อัตราดอกเบี้ย 15% (≥¥1m)
ยกเลิก “Grey Zone” 20 – 29.2 % ตั้งแต่ปี 2010
หากเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเพดานดังกล่าว มีผลเป็นโมฆะ และยังมีโทษทางอาญาอยู่ในบางกรณี

การปฏิรูปกฎหมาย พรบ.ธุรกิจให้กู้ยืมเงิน (Money Lending Business Act) ในครั้งนั้น กำหนดเนื้อหาสำคัญหลายประการ อาทิ
-กำหนด คำจำกัดความของคำว่า ดอกเบี้ย ให้ชัดเจนขึ้น รวมถึง ค่าธรรมเนียม commissions สิ่งต่างๆที่ไม่ได้กำหนดว่าเป็นดอกเบี้ย ไม่สามารถคิดเกินอัตราเพดานรวมได้ ¹⁶⁶

¹⁶⁴ <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/1880/en>

¹⁶⁵ <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4046/en>

¹⁶⁶ https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3224/en?utm_source

- MLA ยังกำหนดชัดเจนว่าผู้ให้กู้ ต้องมี “หน้าที่” ห้ามทำสัญญาใดใด ที่คิดดอกเบี้ย เกินอัตราเพดานกฎหมายกำหนด
- ห้ามคิดค่าธรรมเนียมสำหรับการค้ำประกัน บริการที่เกี่ยวข้อง หากเกินกำหนดจะถือว่าเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย และเป็นโมฆะทันที¹⁶⁷
- การละเมิดกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะ กรณีที่บวก การันตี เกิน 20% อาจมีโทษอาญา (ทั้งจำคุก และปรับ)
- กฎหมาย ห้ามการเอาผิดเอาเปรียบด้วยการ คงยอดหนี้ค้างไว้ในรอบถัดไป (Rollover)

ในเชิงประวัติศาสตร์ การแก้ไขกฎหมายญี่ปุ่นนั้นมักใช้ระยะเวลายาวนาน แต่ในกรณีของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมและความเป็นอยู่ของคนในชาติ ในกรณีนี้ความเดือดร้อนของประชาชนเรื่องความชอบธรรมทางการเงินกลับได้รับการดำเนินการอย่างรวดเร็ว การกำหนด **โทษทางอาญา** ด้วยอัตรา **Total Cost Cap ที่ 109%** ของเงินต้นตั้งแต่ยุค 80s เป็นความก้าวหน้าเชิงกฎหมายที่ล้ำสมัย นำฝั่งประเทศในกลุ่มยุโรปหลายสิบปี

จากบทความและวรรณกรรมต่างๆของประเทศญี่ปุ่น บ่งชี้ว่ากระบวนการยุติธรรมและสังคมของญี่ปุ่นขับเคลื่อนบนพื้นฐานเหตุผลเรื่องหลักการรัฐที่ดูแลประชาชนและหลักนิติธรรม บทความกล่าวถึงความหนักแน่นในหลักการ คัมครองผู้บริโภค (Consumer Protection) และความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่เป็นเสมือนเกราะคุ้มกันผู้ที่ยืมที่เปราะบาง นอกจากนี้ การใช้บทลงโทษทางอาญาในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Rule of Law & Criminal Deterrence) และมุมมองที่เห็นว่าการคิดอัตราดอกเบี้ยมากเกินไป เป็นความผิดทางอาญาสาธารณะ (Public Wrong) ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญจนทำให้การแก้ไขกฎหมายสำเร็จ

(6) ประเทศสิงคโปร์

สถานการณ์หนี้สินของประเทศสิงคโปร์ หากพิจารณาสัดส่วน หนี้ครัวเรือนต่อ GDP นั้น ไม่สูงมาก อยู่ที่ 44.6 % แต่หากพิจารณาเฉพาะในมุมของสัดส่วน สินเชื่อผู้บริโภค (consumer credit) อยู่ที่ 28.3% จากหนี้ครัวเรือนทั้งหมด มีความใกล้เคียงกับประเทศไทย

ช่วงก่อนปี 2015 ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันของประเทศสิงคโปร์ ค่อนข้างน่ากังวล สัญญาณบ่งชี้ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกัน ในระบบธนาคาร ครอบคลุมบัตรเครดิต วงเงินเบิกเกินบัญชี และสินเชื่อบุคคลจำนวนมาก โดย

¹⁶⁷ https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3927/en?utm_source ประเด็นคือ if a lender charges both interest and guarantee charges (e.g. fees for guarantee/guarantor services such that total exceeds certain thresholds that may be illegal or void

ข้อมูลของธนาคารกลางสิงคโปร์ มีมูลหนี้มากถึง 6,000 ล้าน ดอลลาร์สิงคโปร์สอดคล้องกับงานวิจัยจำนวนมาก อาทิ งานวิจัยของมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National University of Singapore : NUS) กล่าวถึงสถานการณ์โครงสร้างตลาดที่ซับซ้อน เพราะบางและสุ่มเสี่ยงการเอาเปรียบทางการเงิน¹⁶⁸และระบุมารวบรวมข้อมูลพื้นฐานทางสังคม ที่จำเป็นต้องคุ้มครองกลุ่มหนี้ไม่มีหลักประกัน¹⁶⁹ ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้ต่อมา รัฐมีกฎหมายควบคุมเพดาน (Total Borrowing Cost Cap : TCC) เป็นครั้งแรก มีผลบังคับใช้ 1 ตุลาคม 2015

มาตรการที่ สิงคโปร์ใช้แก้ไขปัญหาหนี้ของผู้บริโภค

ประเทศสิงคโปร์ แก้ไขปัญหาหนี้สินที่ไม่มีหลักประกัน ด้วยมาตรการเฉพาะกลุ่ม มุ่งเน้นที่ตลาดผู้กู้เพราะบาง เฉพาะเจาะจงที่ผู้ประกอบการธุรกิจแบบ licensed moneylenders (ผู้ให้กู้ที่ได้รับอนุญาตและไม่ใช้ธนาคาร) โดยกำหนดเพดานต้นทุนแบบ Total Cost Cap เท่ากับ 100 % ของเงินต้น เหมือนกับประเทศอังกฤษ ซึ่งได้ตรากฎหมาย Total Cost Cap และมีผลบังคับใช้ในปีเดียวกัน คือ 2015 ถือเป็นการถ่วงโอนนโยบาย และปลูกถ่ายกฎหมายที่น่าชื่นชม อย่างไรก็ดี กลไก Total Cost Cap ของประเทศสิงคโปร์อยู่ในวงที่จำกัด

ทั้งนี้ ในปี 2019 รัฐได้ออกมาตรการเพิ่มเติม อาทิ วงเงินกู้แบบกำหนดเพดานรวม (aggregate cap) ร่วมกับ มาตรการคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่ได้น้อย ขณะเดียวกันก็ได้ควบคุมกลไกการให้บริการของธนาคารธนาคารกลางแห่งชาติสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore: MAS) เข้มงวดยิ่งขึ้น ด้วยกฎการจำกัดวงเงินรวม คุ้มครองหนี้ ร่วมกับกลไกก่อนล้มละลาย (Pre-Bankruptcy) และทำแผนการชำระหนี้ (Debt Repayment Scheme) ที่มีการออกแบบรูปแบบเพื่อลดการล้มละลาย การจัดการหนี้สินไม่มีหลักประกันอย่างเป็นธรรมมากขึ้น

สรุปกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้อง

(หนึ่ง) เกณฑ์ TCC 100 % ภายใต้ พรบ.ผู้ให้กู้ยืมเงิน (Moneylender Act) (Chapter 188) มาตรา 35 และ 36 เป็นเกณฑ์สำหรับ ผู้ประกอบการธุรกิจให้กู้ยืมที่ได้รับอนุญาตและไม่ใช้ธนาคาร (licensed moneylenders)

¹⁶⁸ Jodi Gardner, (2015) NUS, 'Regulating Moneylending in Singapore : Looking at All Sides' Research Policy Report Centre for Banking & Finance Law Faculty of Law, <https://law.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2020/04/CBFL-Rep-1505.pdf?utm>

¹⁶⁹ Jodi Gardner, (2016) NUS, 'Unsecured Credit, Moneylending & Protection of a Social Minimum in Singapore', Centre for Banking & Finance Law Faculty of Law https://law.nus.edu.sg/cbfl/wp-content/uploads/sites/5/2020/07/CBFL-WPS-1603_JG01_J-Gardner.pdf?utm

- กรอบกฎหมาย: พรบ.ผู้กู้ยืมเงินและกฎกระทรวงยุติธรรม
- ขอบเขตผลิตภัณฑ์: เงินกู้ผู้บริโภคจาก “ผู้ให้กู้ที่ได้รับใบอนุญาต” (licensed moneylenders) เท่านั้น ไม่ครอบคลุมบัตรเครดิตและสินเชื่อธนาคารภายใต้ MAS)
- เพดานรายการต้นทุน:
 - ดอกเบี้ย ไม่เกิน 4%/เดือน
 - ดอกเบี้ยล่าช้า ไม่เกิน 4%/เดือน เฉพาะยอดค้าง
 - ค่าปรับล่าช้า ไม่เกิน S\$60/เดือน
 - ค่าธรรมเนียมตั้งวงเงิน ไม่เกิน 10% ของเงินต้น
 - และที่สำคัญ “Total borrowing cost” ทั้งหมดห้ามเกิน 100% ของเงินต้น (ลูกหนี้ไม่จ่ายเกินสองเท่า) มีผลตั้งแต่ 1 ต.ค. 2015) เป็นต้นมา

ข้อสรุปเชิงนโยบายคือประเทศสิงคโปร์ ไม่ได้ทำเพดานราคา (Price cap) กับสินเชื่อทั้งระบบ แต่เลือกกำหนดกรอบเพดานต้นทุนรวม 100 % เฉพาะตลาดที่เสี่ยงมีการเอาเปรียบสูง และผู้ที่มีทางเลือกที่จำกัด

(สอง) การกำหนดเพดานรวมวงเงินกู้ทั้งหมด “Aggregate Cap”

รัฐกำหนดในระเบียบภายใต้กระทรวงยุติธรรมของสิงคโปร์¹⁷⁰ เป็นแนวทางของ Registry of Moneylenders ให้กำหนดเพดานการกู้สินเชื่อไม่มีหลักประกัน เป็นวงเงินรวมของหนี้ทั้งหมดเพื่อลดการมีหนี้ล้นพันตัว

(สาม) มาตรการเฉพาะ กลุ่มแรงงานต่างชาติรายได้น้อย

กระทรวงยุติธรรมออกระเบียบปี 2019 ลดเพดาน การกู้ยืมรวมลงมา และเชื่อมกับเกณฑ์ TCC 100 %¹⁷¹ ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ มีเอกสารราชการถึงแรงงานทุกคนเป็นการแจ้งเตือนสิทธิและเงื่อนไขที่เกิดขึ้นตามระเบียบ

(สี่) ทำโครงการ Debt Repayment Scheme (DRS) ลดล้มละลาย

และจัดการหนี้ไม่มีหลักประกันโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นกลไกก่อนล้มละลายที่บริหารโดย Official Assignee มีความเจาะจงเพื่อแก้ไขปัญหา “ลูกหนี้ไม่มีหลักประกัน ไม่เกิน 150,000 ดอลลาร์สิงคโปร์” ราว 4 ล้านบาทไทย โดยให้คำแนะนำและปรับโครงสร้างหนี้ อย่างเหมาะสมและมีเหตุผลรองรับเชิงวิชาการ¹⁷²

¹⁷⁰ <https://rom.mlaw.gov.sg/information-for-borrowers/guide-to-borrowing-from-licensed-moneylenders-english/?utm>

¹⁷¹ <https://www.mlaw.gov.sg/news/press-releases/press-release-new-measures-to-stem-the-increase-in-moneylending-activities-targeting-foreigners/>

¹⁷² <https://journalsonline.academyPublishing.org.sg/Journals/Singapore-Academy-of-Law-Journal-Special-Issue/e-Archive/ct/eFirstSALPDFJournalView/mid/513/ArticleId/383/Citation/JournalsOnlinePDF>

(7) ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย เติบโตอัตราหนี้ครัวเรือนทั้งหมดคิดเป็น 84 % ต่อ GDP¹⁷³ มีหนี้ไม่มีหลักประกัน คิดเป็น 15 % ของหนี้ครัวเรือนทั้งหมด ธนาคารแห่งชาติมาเลเซีย Bank Negara Malaysia (BNM) ประเมินว่า ยังบริหารจัดการสถานการณ์โดยรวมได้ ซึ่งรัฐและ BNM ใช้มาตรการเชิงป้องกันเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและปรับโครงสร้างใกล้เคียงปัญหาหนี้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน

เมื่อศึกษากฎหมายและมาตรการของประเทศมาเลเซีย ไม่พบว่า มีเกณฑ์ Total Cost Cap อย่างไรก็ดี ประเทศมาเลเซียมีกฎหมายและประเด็นที่น่าสนใจ อาทิ

หลักเกณฑ์ กฎหมายที่สำคัญ

ภายใต้ พรบ.ผู้ให้กู้เงิน (Moneylenders Act 1951) รัฐกำหนดอัตราเพดานสินเชื่อไม่มีหลักประกัน เฉพาะกับผู้ประกอบการ Moneylender ชัดเจน

- มาตรา 17A (1) มาตรา 17A (3) กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย 18% ต่อปี สำหรับหนี้ไม่มีหลักประกัน (unsecured loan) และ 12% ต่อปี สำหรับหนี้มีหลักประกัน (secured)
- มาตรา 17 (1) ห้ามคิดดอกเบี้ยทบต้นและ ห้าม “เพิ่มอัตราเพราะผิดนัด” วางหลักว่าการเพิ่มอัตราหลังผิดนัดอาจทำให้สัญญาเป็นโมฆะหรือบังคับใช้ไม่ได้

พรบ.ผู้ให้กู้เงิน (Moneylenders Act) 1951 เกิดขึ้นหลังจากยุคใต้อาณานิคมของประเทศอังกฤษ ซึ่ง ณ เวลานั้น ประเทศมาเลเซียเผชิญปัญหาหนี้สินที่ประชาชนรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงการกู้ยืมเงินในระบบธนาคาร นำไปสู่การกู้ยืมนอกระบบกลุ่มใหญ่¹⁷⁴ (Chettiar) เกิดการเอารัดเอาเปรียบ อัตราดอกเบี้ยสูง ซึ่งเป็นเหตุให้ประชาชนรายย่อยโดยเฉพาะเกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกิน¹⁷⁵ เกิดวงจรหนี้ซับซ้อน ในข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมไร้ผู้กำกับดูแล ดังนั้น เพื่อป้องกัน ปัญหาเชิงสังคม เศรษฐกิจ และคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน รัฐจึงวางกรอบกฎหมายเป็น พรบ. MA

กฎหมายฐานการคุ้มครองผู้บริโภค อยู่ใน พรบ. บริการทางการเงิน (Financial Services Act 2013 FSA) บรรพที่ 8 ซึ่งวางหลักการ การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจและการคุ้มครองผู้บริโภค (Part VIII: Business

¹⁷³ ข้อมูลธนาคารกลางมาเลเซีย ปี 2024 เอกสารแถลงการณ์ของ ศูนย์ Socio-Economic Research Center เป็น Think Tank ของประเทศมาเลเซีย

https://www.acccimserc.com/images/researchpdf/2025/20250324%20BNM%20AR2024.pdf?utm_source

¹⁷⁴ เป็นกลุ่มพ่อค้านายทุนรายใหญ่ กระจายการให้กู้นอกระบบในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวบรวมเรียกว่า Chettiar

¹⁷⁵ Paul. H. Kratoska (2013), Chettiar Moneylenders and Rural Credit in British Malaya, Vol.86 No.1 (304)

Conduct and Consumer Protection) ให้ธนาคารกลางมาเลเซีย BNM กำหนด มาตรฐานการประกอบธุรกิจ การปฏิบัติต่อลูกค้าบริการทางการเงิน เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับบริการที่เป็นธรรม

เกณฑ์ Guidelines on Credit Card Operation โดยธนาคารกลางมาเลเซีย Bank Negara Malaysia (BNM): กรณีบัตรเครดิตที่ออกจากธนาคาร ระบุว่ากำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ 1.5% ต่อเดือน หรือ 18% ต่อปี สำหรับยอดคงค้าง นอกจากนี้ยังระบุกฎเกณฑ์ ตลอดจนแนวปฏิบัติการคิดค่าธรรมเนียม เบี้ยปรับอื่น ๆ เพื่อ ป้องกันเอาเปรียบผู้บริโภคด้วย และเกณฑ์อื่นๆ ที่ออกตามมาเพื่อควบคุม กำกับการให้บริการทางการเงิน อาทิ เอกสารนโยบายเกี่ยวกับการเงินส่วนบุคคล¹⁷⁶

กลไก หน่วยงานให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อและบริหารจัดการหนี้ หรือ AKPK¹⁷⁷ ของประเทศมาเลเซีย ผ่านโครงการบริหารจัดการหนี้ (Debt Management Program DMP) ช่วยเหลือลูกหนี้ที่มีปัญหาการชำระหนี้ ซึ่ง เป็นต้นแบบของโครงการคลินิกแก้หนี้ในปัจจุบันของไทย¹⁷⁸

มาตรการอื่น ของมาเลเซีย ในการให้ความช่วยเหลือ หนี้ไม่มีหลักประกัน (Unsecured Loan) ที่น่าสนใจ ในช่วงโควิด-19

(หนึ่ง) กลไกพักชำระหนี้ อัตโนมติ 6 เดือน

- เพื่อให้ความช่วยเหลือ สินเชื่อส่วนบุคคลและ SMEs ระหว่าง 1 เมษายน – กันยายน 2020
- กลไกไม่รวมหนี้บัตรเครดิต แต่ข้อมูลระบุว่ามีการช่วยเหลือนั้น

(สอง) รัฐ กำหนดให้ธนาคารภายใต้การกำกับ ช่วยเหลือหนี้บัตรเครดิต โดยตรง แปลงหนี้ Revolving เป็นสินเชื่อชำระรายงวด Term Loan¹⁷⁹

- ธนาคารต้องเสนอ ทางเลือกในการแปลงยอดหนี้คงค้างบัตรเครดิต เป็น Term Loan เป็นเวลาสัญญา 3 ปี ด้วย อัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อลดภาระ

-บางกรณีที่ ลูกหนี้จ่ายขั้นต่ำ (minimum payment) ติดต่อกัน 3 เดือน “ธนาคารต้องแปลงยอดบัตรเครดิต เป็น Term loan โดยอัตโนมัติ

¹⁷⁶ Policy Document on Personal Financing) 2025

¹⁷⁷ AKPK มีชื่อย่อมาจาก Agensi Kaunseling dan Pengurusan Kredit ซึ่งมีชื่อภาษาอังกฤษว่า Credit Counselling and Debt Management Agency

¹⁷⁸ ดร.จรรยา ณะแพทย ผู้เชี่ยวชาญการแก้ไขปัญหาหนี้สิน

¹⁷⁹ AMRO (2022), KIPF-AMRO joint Research, ‘The Impact of Covid-19 on Regional Economies and Policy Responses’ https://www.amro-asia.org/wp-content/uploads/2022/12/2022-KIPF-AMRO-Joint-Research_The-Impact-of-COVID19-on-Regional-Economies-and-Policy-Responses.pdf?utm

(สาม) มีการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง ผ่าน AKPK¹⁸⁰

-BNM จัดโครงการ สำหรับกลุ่มที่ไม่มีหลักประกันโดยเฉพาะ คือ มาตรการลด และยกดอกเบี้ย เช่น ยกดอกเบี้ย สามเดือนและหรือลดค่าวงวนาน 24 เดือน โดยมี AKPK เป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการให้

การปฏิรูปกฎหมายสินเชื่อผู้บริโภคทั้งระบบ Consumer Credit Act 2025

ประเทศมาเลเซียมีการพัฒนากฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุด รัฐบาลมาเลเซีย ขยับจาก การกำกับแยกส่วน แยกหน่วยงานมาสู่กรอบ Consumer Credit Protection เดียวกัน อันเป็นการ ปฏิรูปกฎหมายสินเชื่อผู้บริโภคของมาเลเซียทั้งระบบ ภายใต้ Consumer Credit Act 2025 และจะมีการบังคับใช้ ในเดือน มิถุนายน 2026 การขับเคลื่อนครั้งนี้ สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากระบบกำกับดูแลแบบกระจาย ไปสู่กรอบการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินที่เป็นเอกภาพมากขึ้น โดยมีเหตุผลสำคัญจากการเติบโตอย่างรวดเร็ว ของตลาดสินเชื่อรายย่อยสมัยใหม่ โดยเฉพาะ Buy Now Pay Later (BNPL), leasing, factoring, debt collection services และผู้ให้บริการสินเชื่อ non-bank ซึ่งเดิมบางส่วนยังไม่อยู่ภายใต้การกำกับโดยตรง ส่งผล ให้เกิดความเสี่ยงต่อการให้สินเชื่ออย่างไม่เป็นธรรม การก่อหนี้เกินตัว และการทวงหนี้ที่กระทบศักดิ์ศรีและความ มั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้บริโภค

หัวใจของการปฏิรูปครั้งนี้ คือ การตั้ง Consumer Credit Commission หรือ Suruhanjaya Kredit Pengguna เพื่อกำกับผู้ให้สินเชื่อและผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่ออย่างเป็นระบบ จากเดิมที่มีกฎหมาย เกี่ยวข้องกว่า 10 ฉบับ โดยเน้นหลัก responsible lending, transparency, fair treatment, reasonable fees, affordability assessment, hardship assistance และ fair debt collection กล่าวคือ รัฐมิได้รอให้ปัญหาไป ถึงขั้นฟ้องคดีหรือบังคับคดีเท่านั้น แต่พยายามป้องกันความเสียหายตั้งแต่ต้นน้ำของการให้สินเชื่อ ระหว่างสัญญา และหลังผิติดนัด สำหรับประเด็นนี้ไม่มีหลักประกัน กฎหมายฉบับใหม่มีความสำคัญเพราะช่วยดึงสินเชื่อรายย่อย ที่เข้าถึงง่ายแต่เสี่ยงสูงเข้าสู่ระบบกำกับ ลดโอกาสที่ผู้บริโภคจะถูกฉกฉวยเข้าสู่วงจรหนี้ ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม สะสม หรือการทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรม

สำหรับประเทศมาเลเซีย สามารถสรุปได้ว่า รัฐ ใช้กลไกทุกรูปแบบในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเชื่อ กลุ่ม เปราะบาง โดยมีการคุม “อัตราดอกเบี้ย” เป็นหลัก ทั้งฝั่งบุคคลทั่วไปที่ให้บริการทางการเงิน เรียกว่า moneylenders และบัตรเครดิตที่ออกโดยธนาคารพาณิชย์ แม้ ไม่ได้มี “เพดานต้นทุนรวมทั้งสัญญา เท่ากับ 100%” แบบประเทศอังกฤษ หรือสิงคโปร์ในสินเชื่อบางประเภท หลักกฎหมายและนโยบายของมาเลเซีย ใช้ แนวทางผสมผสานระหว่างป้องกันการเอาเปรียบ ผ่านการกำหนดอัตราเพดานและดอกเบี้ย กับ เสถียรภาพ ระบบการเงิน โดย BNM เป็นผู้วางกติกา จำกัดผู้ออกเครดิต พุ่งเป้าที่คุณสมบัติผู้ถือบัตร และวินัยการชำระ เพื่อ ลดความเสี่ยงของการมีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่ามาเลเซียยังมีมาตรการพิเศษที่ออกมา เป็น

¹⁸⁰ <https://www.abm.org.my/archives/loan-deferment/>

ตัวอย่างเพื่อบรรเทาปัญหาหนี้สินของ หนี้ไม่มีหลักประกันซึ่งได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพสูง และ ล่าสุดกับความพยายามปฏิรูปกฎหมาย Consumer Credit Act ทั้งระบบในปี 2025 จึงถือว่าประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่ไทยควรนำมาเป็นแบบอย่างในการ พยายามแก้ไขปัญหานี้แบบทั้งระบบองค์กรร่วมได้เป็นอย่างดี

(5) ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป

ภาพรวมที่น่าสนใจของยุโรป คือล่าสุดเมื่อปี 2023 ประเด็นเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินและความเป็นธรรมในประเด็นอัตราดอกเบี้ย ถูกตราเป็นกฎหมาย EU Directive ส่งผลให้รัฐสมาชิกต้องนำ Consumer credit covered by the Consumer Credit Directive (CCD) ไปถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

(1) หลักเกณฑ์และกฎหมาย

• ระดับสหภาพยุโรป : CCD II (Directive 2023/2225):

◦ ไม่ได้กำหนดเพดานเดียวทั้ง EU แต่มีบทบัญญัติบังคับให้รัฐสมาชิก ต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อ “จัดการต้นทุนเกินควร” ผ่าน การกำหนดเพดานราคา หรือมาตรการเทียบเท่า และมีการกำหนดเพิ่มเติมเสริมหลักการ การให้สินเชื่อที่รับผิดชอบ การรับสินเชื่อที่ตรงศักยภาพของผู้กู้ การกำหนดข้อผ่อนผัน ช้อยกเว้น และครอบคลุมถึงสินเชื่อรูปแบบซื้อก่อนจ่ายทีหลัง (Buy Now Pay Later: BNPL) ซึ่งชาติสมาชิกของสหภาพยุโรปต้องนำกฎหมายกลางของสหภาพยุโรป เข้ากระบวนการอนุมัติการเพื่อให้มีผลต่อกฎหมายภายในประเทศ โดยจะมีผล ตามกำหนดภายใน 20 พฤศจิกายน 2026

• ระดับรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป : มีกลุ่มเครื่องมือหลัก อาทิ

◦ เพดานอัตราดอกเบี้ย

ใช้ในหลายประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส, เบลเยียม, อิตาลี, โปรตุเกส ฯลฯ ตัวอย่างประเทศฝรั่งเศสใช้อัตราของกฎหมายที่เรียกว่า *taux d'usure* โดยคำนวณและประกาศข้อมูลเป็นรายไตรมาส แยกตามผลิตภัณฑ์ และอายุสัญญา แสดงถึงความโปร่งใสของข้อมูลจึงเป็นตัวอย่างของระบบเพดานดอกเบี้ยที่ผูกกับข้อมูลตลาดและมีความโปร่งใสเชิงสถาบัน ส่วนประเทศโปแลนด์เป็นตัวอย่างของประเทศที่ใช้มาตรการจำกัดต้นทุนที่มีใช้ดอกเบี้ย ควบคู่กับการกำกับผู้ให้กู้และการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดช่องทางการหลีกเลี่ยงเพดานดอกเบี้ยผ่านค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายแฝงอื่น ๆ

ดังนั้น เพื่อพิจารณากรอบของภาพรวมแล้ว ประเทศในสหภาพยุโรปมักเลือกลักษณะการกำหนดเชิงโครงสร้างเป็นพื้นฐาน¹⁸¹ มากกว่าการ ตั้งหลักการคุม “total cost of credit” ซึ่งสหภาพยุโรปวางหลักการโดยรวม ผ่านการผสมผสานระหว่างเพดานราคา การเปิดเผยข้อมูล APR การควบคุมค่าธรรมเนียม การกำกับพฤติกรรมการให้สินเชื่อ การประเมินศักยภาพในการชำระ การผ่อนปรนก่อนบังคับชำระหนี้ และกลไกให้

¹⁸¹ Framework-based mechanism

คำปรึกษาหนี้ มากกว่าการกำหนด ให้อัตราดอกเบี้ย ของสินเชื่อบางประเภทให้ มีเพดานที่ 100 % แบบประเทศ อังกฤษ

(2) ที่มา หลักการ เหตุผล

การยอมรับเชิงนโยบายระดับ EU: CCD II เห็นปัญหาภาวะหนี้เกินตัว ของประชชนรายย่อยและมีเจตนา การแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง และอคติพฤติกรรมในตลาดสินเชื่อรายย่อย ฉะนั้น สหภาพยุโรป จึงให้อำนาจ พร้อมทั้งส่งเสริมรัฐสมาชิกให้ใช้ เพดานราคาหรือมาตรการเทียบเท่า ประกอบมาตรฐานการกลั่นกรองเรื่อง ศักยภาพของผู้กู้ ข้อผ่อนผันและข้อยกเว้นต่างๆ

ตัวอย่าง ฐานวรรณกรรมทางวิชาการ งานศึกษาเรื่องการควบคุมกำกับอัตราดอกเบี้ยในสหภาพยุโรป¹⁸² นำเสนออัตราเพดานดอกเบี้ยของแต่ละรัฐสมาชิก EU และวิเคราะห์ ผลทางตลาด และพฤติกรรมของผู้บริโภค อันนำไปสู่การยอมรับโดยหลักการว่า เพดาน หรือ caps เป็น หนึ่งในเครื่องมือที่สำคัญมาก แม้ไม่ใช่เครื่องมือเดียว ในกรอบการคุ้มครองผู้บริโภคยุคใหม่

(3) ข้อเสนอแนะจากนักวิชาการและมหาวิทยาลัย

ความเห็นของ หน่วยงานหลายสถาบัน คณะทำงานผู้บริโภคของคณะกรรมการการของสหภาพยุโรป¹⁸³เอง สนับสนุน เพดานอัตราดอกเบี้ย และการกำหนดต้นทุน ในบางตลาดเพื่อคุ้มครองผู้กู้เปราะบาง และชี้ว่า ผลลัพธ์ที่ให้ผู้กู้ยืมที่เรียกว่าสินเชื่อหมุนเวียน สินเชื่อเบิกเงินเกินบัญชี และบัตรเครดิต และผลลัพธ์ที่เปิดให้ชำระ ขึ้นตัวยาวนาน ในทางหนึ่งแม้ลูกหนี้มีต้นทุนไม่สูงนัก แต่การสะสมดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม ทำให้หนี้ ขยายตัวไปหลายเท่า ระหว่างที่ภาระทางการเงินเหล่านี้กลับทำกำไรให้สถาบันการเงินผู้ให้กู้ยืมเงินนั้นสูงผิดสัดส่วน ความเหมาะสมและหลักการความยุติธรรม ที่กระทบต่อบุคคลรายย่อยกลุ่มเปราะบางเป็นจำนวนมาก จึงควรมี มาตรการราคาควบคู่กับกฎพฤติกรรมเหล่านี้ของเจ้าหนี้ผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงิน

ในทำนองเดียวกัน องค์กรผู้บริโภคยุโรป (The European Consumer Organization: BEUC) สนับสนุน การกำหนดมาตรการควบคุมต้นทุนสินเชื่อ โดยเฉพาะในตลาดสินเชื่อผู้บริโภคที่มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ปัญหาความเปราะบางของผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอ BEUC ให้ เหตุผลว่าผู้บริโภคจำนวนมากตัดสินใจภายใต้ข้อจำกัดด้านข้อมูล Information Asymmetry ความเร่งด่วนทาง การเงิน และอคติทางพฤติกรรม (behavioral biases) จึงจำเป็นต้องมีมาตรการเชิงโครงสร้างเพื่อป้องกันการคิด ต้นทุนที่ไม่เป็นธรรมและส่งเสริมการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ

¹⁸² “Study on Interest Rate Restrictions in the EU” The Final Report, Prof. Dr. Udo Reifner, Sebastien Clerc-Renaud, RA Michael Knobloch, Institut Fur Finanzdienstleistungen e.v. (iff)

https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/legislativni_zakladna_stanoviska_cnb/download/urokove_sazby_studie.pdf

¹⁸³ งานศึกษาของ European Banking Authority (EBA) และ European Commission

(4) คำวิจารณ์

อย่างไรก็ดี กรอบกฎหมายของสหภาพยุโรปยังมีข้อจำกัดสำคัญ ประการแรก คือ ความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายภายในรัฐสมาชิก แม้ CCD II จะกำหนดหลักการร่วม แต่การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย เพดาน APR หรือเพดานต้นทุนรวมยังขึ้นอยู่กับรัฐสมาชิกแต่ละประเทศ ทำให้มาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคในยุโรปยังแตกต่างกันตามประวัติศาสตร์กฎหมาย โครงสร้างตลาด อำนาจทางการเมือง และแรงกดดันจากกลุ่มทุนการเงินในแต่ละประเทศ

ประการที่สอง การกำกับผู้ให้บริการข้ามพรมแดนและผลิตภัณฑ์ดิจิทัลยังเป็นความท้าทายสำคัญ เพราะผู้ให้บริการสามารถออกแบบผลิตภัณฑ์ ค่าธรรมเนียม หรือรูปแบบการเสนอสินเชื่อให้แตกต่างจากสินเชื่อแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะในตลาดออนไลน์และ BNPL ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก การกำกับดูแลเชิงเทคโนโลยี และการตีความกฎหมายให้ทันกับนวัตกรรมทางการเงิน

ประการที่สาม ยังมีข้อวิจารณ์เชิงเศรษฐศาสตร์ว่า หากกำหนดเพดานต่ำเกินไป อาจทำให้ผู้ให้กู้ถอนตัวจากตลาดสินเชื่อความเสี่ยงสูง ลดการเข้าถึงสินเชื่อของผู้รายได้น้อย หรือผลักผู้บริโภคบางส่วนไปสู่ตลาดสินเชื่อกระบะ ข้อวิจารณ์นี้ได้ทำให้มาตรการเพดานต้นทุนไร้ความชอบธรรม แต่ชี้ว่าการออกแบบเพดานต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยต้องกำหนดนิยามต้นทุนให้ครอบคลุมค่าธรรมเนียมจริง ใช้ข้อมูลตลาดประกอบการกำหนดเพดาน มีการทบทวนเป็นระยะ และต้องมีมาตรการเสริม เช่น debt advice, forbearance, social lending, credit unions หรือสินเชื่อชุมชนดอกเบี้ยต่ำ

กล่าวโดยสรุป กฎหมายของสหภาพยุโรปแสดงให้เห็นว่า การคุ้มครองผู้บริโภคสินเชื่อยุคใหม่ไม่ควรตั้งอยู่บนการควบคุมอัตราดอกเบี้ยเพียงมิติเดียว แต่ต้องออกแบบระบบกำกับดูแลทั้งวงจร ตั้งแต่การป้องกันการปล่อยสินเชื่อเกินศักยภาพ การควบคุมต้นทุนรวมของสินเชื่อ การจัดการหนี้ค้างชำระก่อนเข้าสู่การบังคับคดี และการสร้างกลไกช่วยเหลือผู้บริโภคอย่างเป็นสถาบัน กรอบคิดดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการศึกษากฎหมายไทย เพราะสะท้อนว่า ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันไม่ใช่ปัญหาเฉพาะตัวผู้กู้ แต่เป็นผลจากโครงสร้างตลาดสินเชื่อ กติกาการกำกับดูแล และความสมดุลระหว่างสิทธิของเจ้าหนี้กับศักดิ์ศรีและความมั่นคงขั้นต่ำของลูกค้าหนี้ผู้บริโภค

สรุปกฎหมายเปรียบเทียบ 8 ประเทศ สำหรับหลัก Total Cost Cap

มาตรการกำกับต้นทุนหนี้ผู้บริโภคในต่างประเทศสะท้อนแนวคิดร่วมกันว่า การคุ้มครองลูกหนี้รายย่อยไม่อาจจำกัดอยู่เพียง “เพดานดอกเบี้ยรายปี” เท่านั้น แต่ต้องควบคุมต้นทุนรวมของหนี้ตลอดวงจร ตั้งแต่การให้สินเชื่อ การผิณฑ์ การปรับโครงสร้างหนี้ จนถึงการบังคับชำระหนี้ โดยเฉพาะหนี้ไม่มีหลักประกันและสินเชื่อต้นทุนสูง ซึ่งเป็นกลุ่มที่เสี่ยงทำให้ผู้บริโภคเข้าสู่วงจรหนี้เรื้อรัง

ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ มีเกณฑ์ Total Cost Cap หรือเทียบเท่าสำหรับสินเชื่อไม่มีหลักประกัน เฉพาะบางประเภทสินเชื่อ ในกลุ่มสินเชื่อประเภทเปราะบาง ซึ่งรัฐตั้งใจมีมาตรการเข้าแทรกแซง ทั้ง 3 ประเทศในฐานะอดีตเครือจักรภพอังกฤษมีการปรับปรุงกฎหมายในเวลาเดียวกัน ซึ่ง FCA

หน่วยงานหลักของประเทศอังกฤษถือว่าเป็นแกนนำในการพัฒนา ส่วนสำหรับสินเชื่อบัตรเครดิต แต่ละประเทศมีกลไกมาตรการที่แตกต่างออกไป โดยประเทศอังกฤษ มีมาตรการเชิงป้องกัน ที่เข้มข้นที่สุด

กรณีสหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบสำคัญของ Total Cost Cap สำหรับสินเชื่อระยะสั้นต้นทุนสูง หรือ HCSTC/payday loans โดย FCA กำหนดเพดาน 3 ชั้น ได้แก่ ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรายวันไม่เกิน 0.8% ของเงินต้น ค่าปรับผิดนัดไม่เกิน 15 ปอนด์ และต้นทุนรวมตลอดสัญญาไม่เกิน 100% ของเงินต้น กล่าวคือ ผู้กู้ 100 ปอนด์ต้องจ่ายคืนรวมไม่เกิน 200 ปอนด์ นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษยังพัฒนามาตรการ persistent debt intervention สำหรับบัตรเครดิต โดยให้เจ้าหนี้ติดตามลูกหนี้ที่ชำระขั้นต่ำหรือจ่ายดอกเบี้ยมากกว่าเงินต้น และต้องแทรกแซงตามลำดับ 18/27/36 เดือน เพื่อป้องกันหนี้เรื้อรัง

ประเทศออสเตรเลียใช้แนวทางใกล้เคียงกับ Total Cost Cap สำหรับ Small Amount Credit Contracts (SACCs) โดย National Credit Code มาตรา 39B จำกัดการเรียกคืนเมื่อผิดนัดไม่เกิน 2 เท่าของ adjusted credit amount พร้อมกำหนดค่าธรรมเนียมจัดตั้งไม่เกิน 20% และค่าธรรมเนียมรายเดือนไม่เกิน 4% กลไกนี้ใช้เฉพาะสินเชื่อรายย่อยวงเงินไม่สูง ระยะสั้น และเน้นกลุ่มเปราะบาง โดยมีหลัก affordability และ residual income เช่น ผู้รับสวัสดิการต้องไม่ถูกเรียกชำระเกิน 20% ของรายได้

ประเทศสิงคโปร์ใช้มาตรการเฉพาะกลุ่มกับ licensed moneylenders โดย Moneylenders Act และกฎที่เกี่ยวข้องกำหนดว่า total borrowing cost ต้องไม่เกิน 100% ของเงินต้น พร้อมจำกัดดอกเบี้ย 4% ต่อเดือน ดอกเบี้ยผิดนัด 4% ต่อเดือน ค่าปรับล่าช้าไม่เกิน S\$60 ต่อเดือน และค่าธรรมเนียมตั้งวงเงินไม่เกิน 10% จุดสำคัญคือมาตรการนี้ไม่ครอบคลุมบัตรเครดิตหรือสินเชื่อธนาคาร แต่ใช้กับตลาดที่เสี่ยงต่อการเอาเปรียบสูง

ขณะที่ **ประเทศแอฟริกาใต้** มีเกณฑ์ Total Cost Cap ที่ครอบคลุมและเข้มข้นที่สุด คือ ใช้กับสินเชื่อหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็น วงเงินสินเชื่อ บัตรเครดิต วงเงินหมุนเวียน วงเงินเบิกเกินบัญชี หรือธุรกรรมสัญญาผ่อนชำระต่าง ๆ ที่มิได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย ซึ่งถือว่า เป็นเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพสูง กลไกนี้จึงทำหน้าที่เป็น ex post total cost cap หรือ “เบรกหลังผิดนัด” ที่ป้องกันมิให้หนี้สินเชื่อผู้บริโภคขยายตัวอย่างไม่สิ้นสุดในชั้นฟ้องร้องและบังคับคดีที่ชัดเจนที่สุด พร้อมกันนั้น ประเทศแอฟริกาใต้ยังสร้างระบบ debt counselling, debt review และ Payment Distribution Agents เพื่อให้ลูกหนี้เข้าสู่แผนปรับโครงสร้างหนี้และชำระผ่านตัวกลางที่ตรวจสอบได้

ส่วน**ประเทศญี่ปุ่น**มีความเข้มงวดที่สุดในเชิงประวัติศาสตร์ การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยและกำหนดโทษหากฝ่าฝืน โดยใช้ทั้ง Capital Subscription Law, Interest Rate Restriction Act และ Money Lending Business Act ควบคุมเพดานต้นทุนและอัตราดอกเบี้ยอย่างเป็นระบบ เดิมมีเพดานสูงและ grey zone ระหว่าง

กฎหมายแพ่งกับกฎหมายอาญา ต่อมาปฏิรูปปี 2006–2010 ลดเพดานดอกเบี้ยเหลือ 20%, 18% และ 15% ตามจำนวนเงินกู้ และกำหนด aggregate debt control ไม่ให้สินเชื่อไม่มีหลักประกันเกิน 1 ใน 3 ของรายได้ต่อปี

ประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มี Total Cost Cap กลางระดับสหพันธรัฐสำหรับผู้บริโภคทั่วไป แต่ใช้ระบบกฎหมายหลายชั้น ได้แก่ CARD Act 2009, Dodd-Frank Act 2010 และ CFPB ในฐานะหน่วยงานกลางด้านคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน ขณะเดียวกัน แต่ละมลรัฐผลักดันกลไก มาตรการเป็นของตนเอง มีอำนาจกำกับสินเชื่อเพย์เดย์ ด้วยมาตรการของตนเอง เช่น จำกัดสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ จำกัดจำนวนสัญญาพร้อมกัน และห้ามหรือจำกัด rollover จึงเป็นระบบกระจายอำนาจที่รัฐเข้มงวดกว่ากฎหมายกลางได้

ประเทศมาเลเซีย ไม่มี TCC ใช้การควบคุมเพดาน เสริมสร้างความแข็งแกร่งกลไกการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภครายย่อย และพัฒนาระบบและกฎหมายอย่างจริงจังจนปัจจุบัน ซึ่งกลไกที่ใช้เป็นระบบระบบผสมผสาน ได้แก่ Moneylenders Act 1951 ที่กำหนดเพดานดอกเบี้ย 18% ต่อปีสำหรับหนี้ไม่มีหลักประกันและ 12% สำหรับหนี้มีหลักประกัน ห้ามดอกเบี้ยทบต้น และให้ธนาคารกลาง Bank Negara Malaysia กำกับบัตรเครดิตที่ 1.5% ต่อเดือน พร้อมมี AKPK และ Debt Management Programme เพื่อให้คำปรึกษาและปรับโครงสร้างหนี้ อีกทั้งกำลังปฏิรูปสู่ Consumer Credit Act 2025 เพื่อรวมการกำกับสินเชื่อผู้บริโภคให้เป็นระบบเดียว

และสำหรับ สหภาพยุโรปนั้น แม้ไม่มี TCC แต่มีหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้รัฐสมาชิกแก้ไขปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวด้วย มาตรการอื่นๆ เช่น เพดานอัตราดอกเบี้ย Caps หรือมาตรการอื่นๆเทียบเท่าควบคู่กับ responsible lending, affordability assessment, forbearance และการครอบคลุม BNPL

บทเรียนร่วมคือ ประเทศที่คุ้มครองผู้บริโภคได้ดีมักไม่ได้ใช้ “เพดานดอกเบี้ย” เพียงลำพังเท่านั้น แต่ใช้ระบบ 3 ชั้น ได้แก่ เพดานต้นทุน ความรับผิดชอบของผู้ให้กู้ และกลไกช่วยเหลือหนี้ก่อนเข้าสู่การฟ้องร้องและบังคับคดี อย่างเป็นระบบของภาครัฐ

ดังสะท้อน ภาพที่ 2.18 เปรียบเทียบรูปแบบของ เกณฑ์ Total Cost Cap และกลไกควบคุม สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ภาพที่ 2.19 การพัฒนากฎหมาย TCC กลไกควบคุม 8 ประเทศ ทั่วโลก

ภาพที่ 2.18 : เปรียบเทียบรูปแบบของ เกณฑ์ Total Cost Cap และกลไกควบคุม สินเชื่อไม่มีหลักประกัน

ตารางเปรียบเทียบเกณฑ์และกลไกกำกับหนี้ไม่มีหลักประกัน และ Total Cost Cap ในต่างประเทศ

สรุปเฉพาะประเด็นสำคัญ เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบเพดานต้นทุนรวม (Total Cost Cap) และมาตรการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

● เข้มมาก = มีกลไก TCC/หยุดหนี้ชัดเจน
● ปานกลาง = คุมเข้มเฉพาะบางผลิตภัณฑ์
● ไม่มี TCC โดยตรง = ใช้เพดานดอกเบี้ย/มาตรการเสริม

ประเทศ/เขตอำนาจ	เกณฑ์หลัก	ขอบเขตที่ใช้	กลไกเสริมสำคัญ	ข้อสรุปเชิงนโยบาย
1  สหราชอาณาจักร	TCC 100% ของเงินต้น; ดอกเบี้ย+ค่าธรรมเนียม 0.8%/วัน; ค่าปรับผิดนัดไม่เกิน £15	HCSTC / payday loans	Persistent debt intervention สำหรับบัตรเครดิต: ติดตาม 18 / 27 / 36 เดือน + forbearance	ต้นแบบการกำกับแบบ “เพดาน 3 ชั้น” และคุมหนี้เรื่องร้องทุกข์
2  ออสเตรเลีย	SACCs: เรียกคืนเมื่อผิดนัดไม่เกิน 2 เท่า ของฐานเงินกู้; ค่าธรรมเนียมตั้งต้น 20%; รายเดือน 4%	สินเชื่อรายย่อย ≤ AU\$2,000 อายุ 16 วัน–12 เดือน	Affordability / residual income; กลุ่มสวัสดิการจ่ายเงินไม่เกิน 20% ของรายได้; บัตรเครดิตมี 3-year repayability test	คุมเข้มเฉพาะสินเชื่อรายย่อยต้นทุนสูง และผูกกับความสามารถชำระหนี้
3  สหรัฐอเมริกา	ไม่มี TCC ระดับสหพันธรัฐ; Military Lending Act: MAPR ≤ 36% สำหรับกำลังพล	Payday loans และ สินเชื่อรายย่อยขึ้นกับ กฎหมายของแต่ละรัฐ	บางรัฐคุมสัดส่วนหนี้ต่อรายได้, จำกัดจำนวนสัญญา, ห้าม rollover; CARD Act 2009 คุมค่าธรรมเนียม/ความโปร่งใส	เป็นระบบกระจายอำนาจ—เด่นที่ state caps และ consumer disclosure มากกว่า TCC เดียว
4  แอฟริกาใต้	In duplum rule: หลังผิดนัด ดอกเบี้ย+ค่าธรรมเนียม+ค่าทวงถาม รวมกันห้ามเกินเงินต้นคงค้าง	สินเชื่อผู้บริโภค ภายใต้ NCA	เพดานอัตราตามผลิตภัณฑ์ + Debt Counselling + Payment Distribution Agent	เป็น TCC แบบ “หลังผิดนัด” ที่แก้ปัญหาหนี้พอกพูนโดยตรง
5  ญี่ปุ่น	CSL: total cost of credit ห้ามเกิน 109.5% ของต้นเงิน (มีโทษอาญา); IRRA 20% / 18% / 15%	ใช้กว้างกับสินเชื่อ ผู้บริโภค	Aggregate debt control: หนี้ไม่มีหลักประกันรวมไม่เกิน 1/3 ของรายได้ต่อปี; ยกเลิก grey zone	โครงสร้างคุมเข้มทั้งเพดานต้นทุน ดอกเบี้ย และวงเงินรวม
6  สิงคโปร์	Licensed moneylenders: TCC 100% ของเงินต้น; ดอกเบี้ย 4%/เดือน; ดอกล่าช้า 4%/เดือน; ค่าปรับล่าช้า S\$60/เดือน; ค่าธรรมเนียมตั้งวงเงิน 10%	ใช้กับ licensed moneylenders ไม่รวมบัตรเครดิตธนาคาร	Aggregate borrowing cap + มาตรการคุมครองแรงงานรายได้น้อย + Debt Repayment Scheme	กำหนดเพดานต้นทุนเฉพาะตลาดเสี่ยงสูง และผู้กู้เปราะบาง
7  มาเลเซีย	ไม่มี TCC โดยตรง; MA 1951: หนี้ไม่มีหลักประกัน 18%/ปี; ห้ามเพิ่มอัตราเพราะผิดนัด	ใช้กับ moneylenders; บัตรเครดิตธนาคาร ภายใต้ BNM	BNM คุมบัตรเครดิต 1.5%/เดือน; AKPK Debt Management Programme; Consumer Credit Act 2025	แนวทางผสม: คุมอัตราดอกเบี้ย + ปรับโครงสร้างหนี้ + ปฏิรูปทั้งระบบ
8  สหภาพยุโรป	ไม่มี TCC 100% แบบเดียวทั้งสหภาพ; CCD II 2023/2225 ให้รัฐสมาชิก ใช้ caps หรือมาตรการเทียบเท่า	ครอบคลุมสินเชื่อผู้บริโภค ตามกฎหมายของ แต่ละประเทศสมาชิก	Responsible lending, affordability assessment, forbearance, debt advice, BNPL coverage	เน้นกรอบคุมครองเชิงระบบ มากกว่าการกำหนดเพดานเดียว ทั้งภูมิภาค

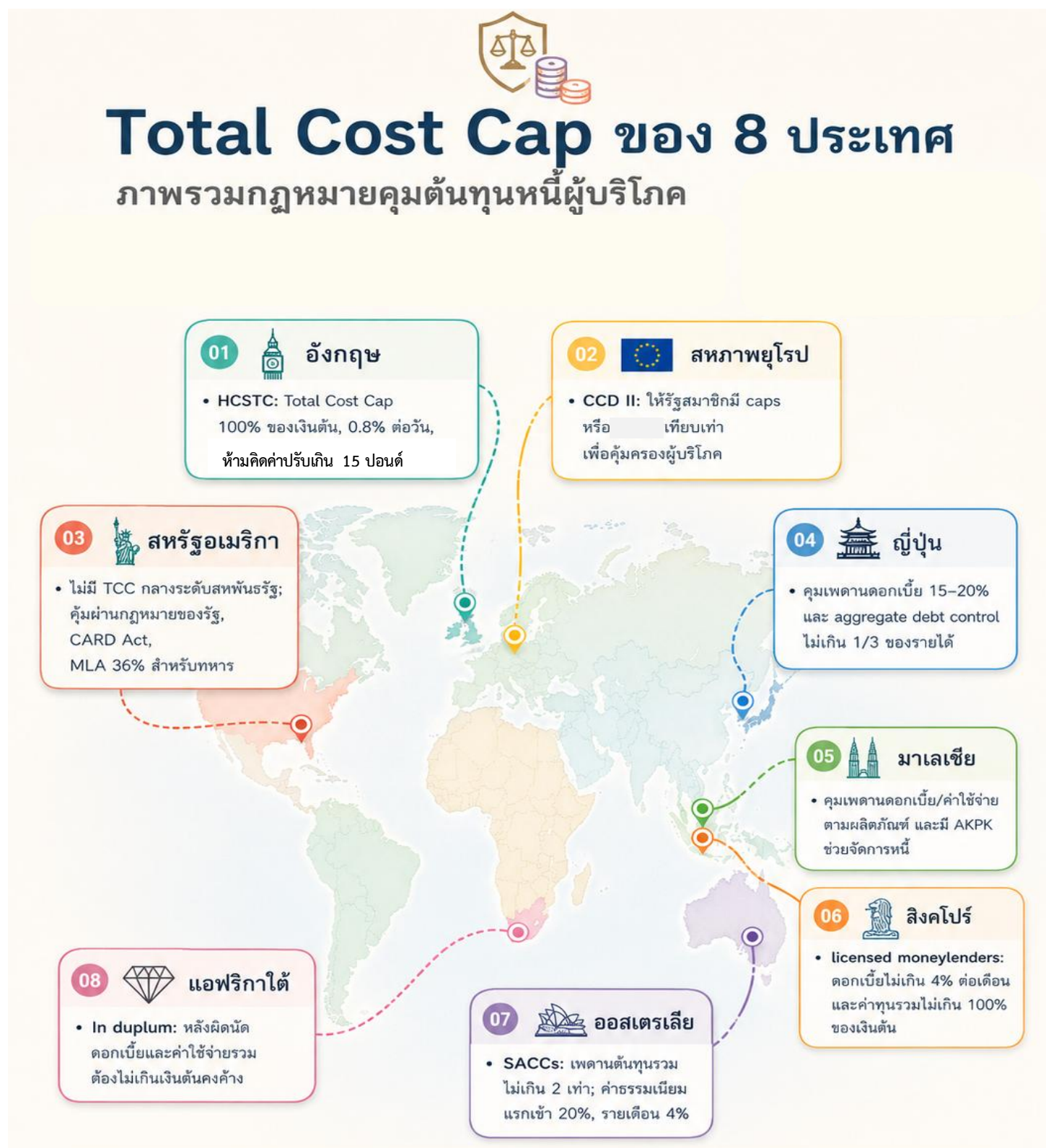


บทเรียนร่วมที่น่าสนใจ

ประเทศที่คุ้มครองผู้กู้ได้ดี มักไม่ได้ใช้เพียงเพดานดอกเบี้ย แต่ใช้ “3 ชั้น” ควบคู่กัน คือ
(1) เพดานต้นทุน/ดอกเบี้ย (2) การให้กู้โดยรับผิดชอบและประเมิน affordability (3) ระบบช่วยเหลือหนี้
เช่น debt counselling, restructuring และ forbearance

ที่มา : รวบรวมและจัดทำโดยผู้วิจัย

ภาพที่ 2.19 : การพัฒนากฎหมาย TCC กลไกควบคุม 8 ประเทศ ทั่วโลก



ที่มา : รวบรวมและจัดทำโดยผู้วิจัย

2.7.3 กฎหมายการบังคับคดี หลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน (Proportionality) และ หลักยกเว้นการยึดบ้านที่อยู่อาศัย (Homestead Exemption)

ปัญหาสำคัญของกฎหมายนี้ผู้บริโภคในหลายประเทศมิได้มีเพียงผลจาก อัตราดอกเบี้ยสูง เท่านั้น หากอยู่ที่ ประเด็นโครงสร้างกระบวนการปล่อยสินเชื่อเปิดทางให้ หนี้ไม่มีหลักประกัน เช่น บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล เงินกู้ผู้บริโภคระยะสั้น ค่อยๆสะสมดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม และเบี้ยปรับ จนแปลงสภาพเป็น หนี้ตามคำพิพากษา และถูกนำไปบังคับใช้กับทรัพย์สินมูลค่าสูงโดยเฉพาะกับบ้านที่อยู่อาศัย ดังนั้น กลไกในการบังคับคดีจึงมีความสำคัญมาก

เมื่อพิจารณากฎหมายเปรียบเทียบ จะพบว่าในแต่ละประเทศต้องเผชิญปัญหาหนี้สินของประชาชนรายย่อยโดยเฉพาะจาก สินเชื่อไม่มีหลักประกัน จนนำไปสู่การฟ้องร้องทั้งยึดทรัพย์สินและล้มละลายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ระบบกฎหมายการบังคับคดีในต่างประเทศ จึงมีวิธีการแก้ไขปัญหานี้ไม่มีหลักประกันในรูปแบบที่แตกต่างกัน

โดยพื้นฐานแล้วกฎหมายบังคับคดีทั่วไปจะมีหลักทรัพย์สินยกเว้นการยึด (Exempt Property) เช่น คัมครอง การยึดของใช้จำเป็น เครื่องมือทำมาหากิน เงินเดือน รายได้ขั้นต่ำ เป็นต้น บางประเทศให้เจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันยึดบ้านที่อยู่อาศัยได้ แต่ต้องผ่านการกลั่นกรองอย่างเข้มงวดโดยศาลยุติธรรม กำหนดให้สิทธิการยึดบ้านต้องผ่านหลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน (Proportionality) ให้ศาลเป็นผู้พิจารณาก่อนการบังคับคดี บางประเทศมีหลักการ ยกเว้นการยึดบ้าน (Homestead Exemption) อย่างชัดเจน เพื่อกันมูลค่าบ้านบางส่วนให้รอดพ้นจากการยึด บางประเทศใช้กฎหมายกำหนดเพดาน Total Cost Cap และกลไกการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ

ทั้งหมดนี้เพื่อสร้าง “กลไกกันชน” ป้องกันการยึดทรัพย์สินที่จำเป็นต่อการยังชีพ โดยมีหลัก สำคัญ 2 ประการคือ

- (1) หลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน (Proportionality) และ
- (2) หลักยกเว้นการยึดบ้าน (Homestead Exemption)

สำหรับผู้วิจัยทั้ง 2 หลักการมีความสำคัญที่พึงพิจารณานำมาปรับใช้กับกระบวนการแก้ไขปัญหานี้ สินเชื่อไม่มีหลักประกัน นำสู่การยึดทรัพย์สินในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง ลำดับแรก หลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน เป็นหลักการทางกฎหมายซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์แล้วสอดคล้องกับปัญหาในปัจจุบันที่เจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันได้คำพิพากษา และเข้ายึดอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นบ้านที่อยู่อาศัย ซึ่งส่วนใหญ่มีมูลค่าเกินกว่ามูลหนี้มาก ส่วนหลักยกเว้นการยึดบ้าน เป็นหลักคุ้มครองที่สำคัญตั้งอยู่บนบรรทัดฐานของหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิการมีที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัจจัยสี่ที่จำเป็น ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหานี้สิน ที่ส่งผลกระทบไปจนถึงการบังคับ

คดี การเข้าไปยึดทรัพย์สินของประชาชนรายย่อย ย่อมเป็นเรื่องสำคัญต่อ ความเป็นอยู่ ความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของครอบครัวและสังคมอย่างปฏิบัติเสียไม่ได้

ผู้วิจัยได้ศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย ดังกล่าวในแต่ละประเทศ ดังนี้

- (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America)
- (2) ประเทศอังกฤษ (United Kingdom)
- (3) ประเทศแอฟริกาใต้ (South Africa)
- (4) ประเทศญี่ปุ่น (Japan)
- (5) ประเทศในสหภาพยุโรป (European Union)
- (6) ประเทศมาเลเซีย (Malaysia)
- (7) ประเทศสิงคโปร์ (Singapore)
- (8) ประเทศอาร์เจนตินา (Argentina)

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลักการคุ้มครองบ้านที่อยู่อาศัยที่น่าสนใจ กลไกการคุ้มครองบ้านที่อยู่อาศัยจากการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกันอยู่ที่กฎหมายกลาง ภายใต้หลักการ **ยกเว้นการยึดบ้าน** ซึ่งไม่ได้ห้ามยึดบ้านเป็นการทั่วไป แต่มีกลไกกันมูลค่าทุนสุทธิในบ้าน (home equity) บางส่วนหรือเกือบทั้งหมดไว้ให้ลูกหนี้และครอบครัว ดังนั้น หนี้ไม่มีหลักประกันอย่างบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล หรือหนี้ผู้บริโภคอื่นๆ แม้เจ้าหนี้ยังคงฟ้องร้องดำเนินคดีได้ แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการบังคับขายทอดตลาด จะพบกับกำแพงสำคัญ เป็นกฎหมายยกเว้นการยึดบ้านหลักประกันขั้นต่ำเพื่อความอยู่รอดของภาคครัวเรือนและความมั่นคงทางสังคม (social minimum) ที่รัฐไม่ต้องการให้ตลาดการเงิน พრაกความมั่นคงนี้ไปโดยง่าย

กฎหมายบังคับคดีทั้งระดับ **ชั้นมลรัฐ** แม้ถูกกำหนดให้แตกต่างกันในแต่ละแห่ง ส่วนใหญ่จะกำหนดวงเงินและข้อยกเว้นกับหนี้บางประเภทที่ไม่สามารถใช้สิทธิภายใต้กฎหมายนี้ได้ อาทิ หนี้จำนอง หรือค่าเลี้ยงดูบุตร หรือภาษีบางประเภท ส่วน **กฎหมายล้มละลายรัฐบาลกลาง** (Chapter 11 U.S.C. § 522) ที่คุ้มครองผู้บริโภคขั้นพื้นฐาน จะเสริมแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่น หรือกำหนดมาตรการคุ้มครองกรณีอื่นๆ รวมทั้งสร้าง **กลไกการป้องกันการฉวยโอกาสใช้ช่องทางโดยมิชอบ** เพื่อให้ในทางปฏิบัติกฎหมายโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น เช่น ป้องกันการอาศัยช่องว่างฉ้อฉลเจ้าหนี้ เป็นต้น

ทั้งนี้ หลักคิดที่น่าสนใจและทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ใช้กฎหมาย และกลุ่มนักวิชาการ มุ่งไปในแนวทางเดียวกัน คือ เหตุผลการตรากฎหมายหลักยกเว้นการยึดบ้าน homestead exemption ยึดโยงกับ หลักการคุ้มครองสิทธิศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขั้นต่ำของครอบครัว ทั้งนี้ หลักการเหล่านี้ปรากฏในบทความทางวิชาการจำนวนมาก อาทิ “สิทธิการได้รับการคุ้มครองบ้าน เพื่อป้องกันการตกสู่ความยากจนขั้นรุนแรง หนี้สินทางแพ่งต้องไม่ทำลายเสถียรภาพของครัวเรือน และ ป้องกันความยากจนอนาถาจากที่ผู้มีรายได้น้อยเกิดความผิดพลาดทางการเงิน” ซึ่งงานวิชาการ Breitenstein บ่งชี้ว่า มลรัฐต่างๆในประเทศสหรัฐอเมริกา กว่า 40 รัฐมีกฎหมาย ยกเว้นการยึดบ้าน เพราะเหตุผลว่าบ้านไม่ควรถูกปฏิบัติเสมือนทรัพย์สินทั่วไปในทุกประเภทของการบังคับคดี¹⁸⁴ โดยเฉพาะจากการฟ้องร้องโดยเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน

ขณะที่ อัยการสูงสุดมลรัฐฟลอริดา กล่าวอธิบายกฎหมายเพิ่มเติมว่า “เป้าหมายของกฎหมายยกเว้นการยึดบ้านภายใต้รัฐธรรมนูญ นั้นถูกกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสมาชิกในครอบครัว รักษาที่อยู่อาศัย เมื่อถูกเรียกร้องให้ชำระหนี้สิน”¹⁸⁵

ส่วนสภานิติบัญญัติมลรัฐวอชิงตัน ระบุชัดเจนว่ากฎหมาย homestead exemption นี้ “มีไว้เพื่อคุ้มครองบ้านจาก หนี้ที่ไม่มีหลักประกัน”¹⁸⁶

ทั้งหมดนี้ สะท้อนหลักการอันเข้มแข็งของโครงสร้างเชิงสถาบันกฎหมายและนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี

กฎหมายมีความน่าสนใจ คือ กลไกกฎหมายของสหรัฐอเมริกาในรูปแบบ สหพันธรัฐ (Federal law) คือ แม้การคุ้มครองที่ถือเป็นมูลฐานการคุ้มครองระดับประเทศ แต่ละมลรัฐมีกฎหมายภายในที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งอาจปรับเปลี่ยนไปตามนโยบายของผู้นำท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ทั้งด้วยเหตุผลทางกฎหมาย เศรษฐกิจ ความเหมาะสม เป็นธรรม โดยมีการปรับเปลี่ยนตามช่วงเวลา พิจารณาประกอบกับปัจจัยต่างๆ เช่น ตลาดอสังหาริมทรัพย์และค่าเงินเพื่อตัวอย่างการกำหนดเป็นอัตราพื้นที่หรือเพดานมูลค่าบ้านสุทธิที่จะได้รับการยกเว้นแตกต่างกัน อาทิ มลรัฐแท็กซัส

¹⁸⁴ Breitenstein, M. [2010] ‘The ideal homestead exemption: avoiding asset conversion and Fraud but still protecting defendants’, Drake Law Review 1121, Vol.58

https://drakelawreview.org/wp-content/uploads/2015/06/irvol58-4_breitenstein.pdf

¹⁸⁵ Florida Office of the Attorney General. (2007, April 24). *Homestead Exemption—Tax Exemption/Forced Sale*, Attorney General Opinion, Bill McCollum, Attorney General

¹⁸⁶ Washington State Legislature. (2021). *Concerning the homestead exemption* (2021 Wash. Sess. Laws ch. 290, § 1) (Engrossed Substitute Senate Bill 5408). Washington State Legislature

คุ้มครองโดยกำหนดพื้นที่ คือ ไม่สามารถยึดบ้านได้ 10 เอเคอร์ในเขตเมือง 100 เอเคอร์ในเขตชนบท¹⁸⁷ มลรัฐฟลอริดาคุ้มครองสูงถึง 160 เอเคอร์¹⁸⁸ เป็นต้น

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เดิมมี homestead exemption เป็นระดับตั้งแต่ 75,000 – 175,000 เหรียญสหรัฐ และต่อมาแก้ไขเป็น 300,000 เหรียญสหรัฐ หรือค่ากลางของบ้านเดี่ยวในเขตนั้น แต่ไม่เกิน 600,000 เหรียญสหรัฐ¹⁸⁹ ขณะที่บางมลรัฐกลับมีมาตรการ home equity คุ้มครองต่ำ มากเพียง 300 เหรียญสหรัฐ¹⁹⁰ ผู้วิจัยพบว่า มีเอกสารรายงานของ The National Consumer Law Center เผยแพร่ต่อผู้บริโภคทั่วประเทศ ตีพิมพ์เมื่อ 2025 เปรียบเทียบความคุ้มครองทางกฎหมายของ homestead exemption ในทุกมลรัฐ¹⁹¹ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนผู้บริโภค จึงถือว่าเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ประเทศไทยในการแสดงความโปร่งใสเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างครบถ้วน

ในด้านผลและประสิทธิภาพ ของกฎหมาย homestead exemption งานวิจัยหลายฉบับพบว่า หลักการดังกล่าวส่งผลอันดี เพราะเป็นกัณชนให้ผู้บริโภคได้เริ่มต้นชีวิตใหม่ได้ง่ายขึ้น แต่ผลการวิจัยเชิงผลกระทบทางต้นทุนการเงิน พบความสัมพันธ์ของรัฐที่มีเกณฑ์ homestead exemption สูง กับการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้กู้บางกลุ่ม

ขณะที่ University of Chicago กลับสรุปข้อค้นพบว่า การกำหนด homestead exemption สูงนั้น ไม่ได้ทำให้การเข้าถึงสินเชื่อต่ำลง และการเปลี่ยนแปลงของกฎการยกเว้นการยึด โดยรวมมีผลต่ออัตราดอกเบี้ยเพียงเล็กน้อย¹⁹² ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมาย homestead Exemption มีคุณต่อสังคมในภาพรวม แต่อาจมีผลต่อราคาหรือการจัดสรรในตลาดสินเชื่อบ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของกฎหมายและตลาดในแต่ละมลรัฐ

¹⁸⁷ Texas. (n.d.). *Texas Constitution art. XVI, § 51*. Texas Constitution and Statutes. “สำหรับเขตชนบทผู้ใหญ่หนึ่งท่านได้รับคุ้มครอง 100 เอเคอร์ หากเป็นครอบครัวจะได้รับความคุ้มครอง 200 เอเคอร์

¹⁸⁸ The Florida Senate’s Website, Constitution of the State of Florida, Section 4. Homestead exemption

¹⁸⁹ Assembly Bill No. 1885, Chapter 94 Debtor exemption homestead exemption, An act to amend Section 704.730 of the Code of Civil Procedure, California Legislative Information website

¹⁹⁰ แต่องค์กรไม่แสวงหากำไร ในมลรัฐเพนซิลเวเนีย ยอมรับว่ากฎหมายที่มีอยู่เดิมนี้น่าสมัย ไม่สะท้อนราคาทรัพย์สินที่พึงได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

¹⁹¹ จุดด้อยของกฎหมาย homestead exemption คือแม้ 11 U.S.C § 522(d)(1) การกำหนดวงเงินยกเว้นสำหรับผู้มีส่วนได้เสียไม่เกิน 31,575 เหรียญสหรัฐ แต่มีไขมาตรฐานขั้นต่ำที่ทุกรัฐต้องกำหนด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐมีเงื่อนไขอย่างไร กรณีนี้เป็นข้อกำหนดสำหรับคดีล้มละลาย (เริ่ม 1 เม.ย. 2025) ใช้ได้ กรณีเมื่อมลรัฐนั้นมิได้ opt out ตาม 11 U.S.C § 522(b)(2)

¹⁹² Romeo, C., & Sandler, R. (2023). The effect of bankruptcy exemptions on consumer credit. *Journal of Law and Economics*, 66(4), 699–737

กล่องที่ 2.4 : สรุปความหมายของ หลัก Homestead Exemption ของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมาย Homestead Exemption ในประเทศสหรัฐอเมริกา

มีวัตถุประสงค์: เชีนโยบายเพื่อสงวนที่อยู่อาศัย ให้รักษาความมั่นคงขั้นพื้นฐาน คงสภาพการดำรงชีพขั้นต่ำ (social minimum protection) ลดความเสี่ยงการสูญเสียที่อยู่อาศัยจากการบังคับคดีตามคำพิพากษา ทั้งจากหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน หนี้เอกชนทั่วไป เพื่อเป็นการลดผลกระทบเชิงลบต่อสังคม และสามารถให้ลูกหนี้เริ่มต้นใหม่ ขอบเขตคุ้มครองทั่วไป

-ครอบคลุม: ส่วนได้เสียของลูกหนี้ในทรัพย์สินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหลัก อาทิ บ้านพร้อมที่ดิน ห้องชุด ทรัพย์สินรูปแบบอื่น

-ข้อยกเว้น: หนี้จำนอง ภาษีอากร สหกรณ์ที่ดิน หนี้ค่าอุปการะเลี้ยงดู ในบางรัฐ ทั้งนี้ แล้วกฎหมายมลรัฐ

-รูปแบบเพดาน:

- ตามมูลค่า (value cap) เช่น ยกเว้นได้ถึง X เหรียญสหรัฐของมูลค่าบ้านสุทธิ
- ตามพื้นที่ เป็นเอเคอร์ เช่น ในเมืองและนอกเมือง มีเพดานที่แตกต่างกัน
- ไม่จำกัดมูลค่า (unlimited-value exemption) พบในบางรัฐ เช่น เท็กซัส ฟลอริดา แต่มีการจำกัดเพดานด้านพื้นที่ เป็นต้น

-การเกิดสิทธิ: บางแห่งให้ความคุ้มครองอัตโนมัติเมื่อมีคุณสมบัติตามกฎหมาย ขณะที่หลายมลรัฐต้องดำเนินการยื่น “ประกาศโฮมสเตด” ต่อที่ดิน/นายทะเบียน โดยสามารถเลือกเพดาน homestead ของรัฐ หรือเพดานกลาง ภายใต้กฎหมายล้มละลายสหพันธรัฐ (11 U.S.C. §522) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายมลรัฐนั้นเปิดช่องให้ ลูกหนี้เลือกหรือไม่

กฎหมายยกเว้นการยึดบ้านของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นกลไกประนีประนอมระหว่าง การคุ้มครองการบังคับตามสัญญาทางแพ่ง กับ การคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ จากแนวคิดที่มั่นคงในการรักษาความมั่นคงของครัวเรือน การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคทางการเงิน ได้รับการพัฒนาโดยผ่านกฎหมายระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ เป็นแนวทางกระจายออกไป แม้จะมีความเหลื่อมล้ำในข้อกฎหมายของแต่ละมลรัฐที่อาจแตกต่างกันอย่างมาก แต่ถือเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้เป็นอย่างดี

(2) ประเทศอังกฤษ

ในชั้นบังคับคดี **ประเทศอังกฤษ** ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้ดุลพินิจ พิจารณาหลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน ก่อนอนุญาตนำบ้านออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ และมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำด้วย

โดยทั่วไป ประเทศอังกฤษมีกลไกการบังคับคดีที่คุ้มครอง “ทรัพย์สินจำเป็น” ชัดเจนในกฎหมายยึดทรัพย์สิน ข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมทรัพย์สินเพื่อการบังคับคดี¹⁹³ และใช้ หลักความได้สัดส่วน อย่างเข้มงวดเมื่อเจ้าหนี้จะ

¹⁹³ พ.ศ. 2556 (Taking Control of Goods Regulations 2013)

ขอ “ขายบ้าน” โดยใช้เครื่องมือคำสั่งให้จดทะเบียนผูกพันในทรัพย์สิน (Charging order) และคำสั่งขายทอดตลาด (Order for sale) ใน **หนี้ไม่มีหลักประกัน** อยู่แล้ว

และต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้น ในปี 2012 เป็นครั้งแรกที่รัฐ กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ 1,000 ปอนด์¹⁹⁴ เพื่อมิให้เจ้าหนี้สินเชื่อผู้บริโภค เช่น บัตรเครดิต สินเชื่อผู้บริโภค (consumer credit) และอื่นๆที่มีมูลหนี้ไม่มาก มาใช้สิทธิทางศาล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือบังคับคดีกับบ้านที่อยู่อาศัย

ประเทศอังกฤษ มีเครื่องมือหลักทางกฎหมาย ได้แก่

(1) **ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นจากการยึด (Exempt goods)** กฎหมายที่มีข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมทรัพย์สินเพื่อการบังคับคดี Taking Control of Goods Regulations 2013 ระบุว่า “ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นจากการยึด” เช่น เสื้อผ้า เครื่องนอน เฟอร์นิเจอร์ เครื่องใช้พื้นฐาน เครื่องมือทำงาน (มูลค่าจำกัด) อุปกรณ์การแพทย์ เครื่องมือเพื่อความปลอดภัย ฯลฯ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะ **ยึดทรัพย์สินเหล่านี้ไม่ได้** โดยออกแบบเพื่อรักษา “ฐานยังชีพ” หลังเข้าสู่การบังคับคดี

(2) **คำสั่งให้จดทะเบียนผูกพันในทรัพย์สิน (Charging Order) และคำสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สิน (Order for Sale)** หากจะยึดบ้าน ต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาของศาล

แม้ว่าเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันสามารถขอคำสั่งให้จดทะเบียนผูกพันในทรัพย์สิน (charging order) เพื่อยึดภาระบนทรัพย์สิน (เช่น บ้าน) และ ต่อยอดสู่ คำสั่งขายทอดตลาด (order for sale) ได้ แต่ **ศาลต้องใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักเพื่อความได้สัดส่วน (proportionality)** อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะหนี้มูลค่าน้อยหรือมีผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัย โดยมีแนวคำพิพากษาและข้อเขียนวิชาชีพนัยว่า การขายบ้านเพื่อหนี้เล็กน้อยเสี่ยงผิดสัดส่วน ศาลอุทธรณ์แผนกคดีแพ่งแห่งอังกฤษและเวลส์วางหลักว่า หากเกิดการขัดผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหนี้กับผู้อยู่อาศัย ศาลต้องชั่งดุลพินิจอย่างเป็นธรรม ไม่มีฝ่ายใดได้สิทธิเหนือเสมอไป (Kremen v Agrest [2013] EWCA Civ 41) ศาลสามารถกำหนดเงื่อนไข ขะลอการบังคับคดีเพื่อคุ้มครองผู้อยู่อาศัยในบ้านได้ เช่น การเลื่อนการบังคับคดีจนกว่าบุตรคนสุดท้องของจำเลยจะอายุครบ 18 ปี (Harman v Glencross and Another [1986] Fam 81) เป็นต้น

(3) **เกณฑ์ 1,000 ปอนด์ (Threshold) หนี้ต่ำกว่า 1,000 ปอนด์ไม่สามารถยึดบ้านได้**

ฐานอำนาจจาก พรบ. Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 Section 94 ให้อำนาจ Lord Chancellor ในการออก Regulations กำหนดว่าข้อคำสั่งใดในการบังคับคดีไม่อาจถูกบังคับได้ ซึ่งต่อมา The Charging Orders (Orders for Sale: Financial Threshold Regulations 2012 กำหนดว่า หนี้ใดก็ตามที่ถูกกำกับโดย Consumer Credit Act 1974 ซึ่งได้แก่หนี้ผู้บริโภครายย่อยที่ไม่มีหลักประกัน จะไม่สามารถออก

¹⁹⁴ The Charging Orders (Orders for Sale: Financial Thresholds) Regulations 2013, SI 2013/491, regs. 2–3

Order for Sale ได้กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ เมื่อ 6 เมษายน พ.ศ. 2556 มีเจตนาเพื่อคุ้มครองหนี้บัตรเครดิตหรือสินเชื่อผู้บริโภคโดยเฉพาะ¹⁹⁵

ผู้วิจัยค้นพบว่าภูมิหลังของการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ 1,000 ปอนด์ เกิดจากแรงกดดันทางนโยบายและข้อเรียกร้องจากสังคมว่าระบบเดิมเปิดทางให้เจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน คุกคามบ้านที่อยู่อาศัยของประชาชน อนึ่ง กระทรวงยุติธรรม ประเทศอังกฤษ ระบุในรายงานปี 2011 ว่าเดิม ขั้นต่ำจะกำหนดไว้ที่ 25,000¹⁹⁶ หรือประมาณ 1 ล้านบาท เมื่อเทียบเป็นเงินไทย เพื่อครอบคลุมการคุ้มครองมากขึ้นและแก้ไขความไม่เป็นธรรมที่เกิดแก่ลูกหนี้ แต่สุดท้ายกฎหมายผ่านที่เกณฑ์ 1,000 ปอนด์ซึ่งค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม จุดกำเนิดของ threshold 1,000 ปอนด์ ถือว่าเป็นหมุดหมายสำคัญ สะท้อนหลัก “หนี้ผู้บริโภค” ที่มีมูลหนี้จำนวนไม่มาก ไม่ควรถูกแปลงไปคุกคามทรัพย์ที่มีมูลค่าสูงโดยเฉพาะบ้านที่อยู่อาศัย ความไม่สมดุลนี้เอง ที่ทำให้รัฐเริ่มต้องมี ต้นข้าวขั้นต่ำ ระหว่างหนี้ผู้บริโภครายย่อย กับ มาตรการขายบ้าน¹⁹⁷

หลักคิดของอังกฤษ รัฐให้อำนาจยึดทรัพย์เฉพาะที่ไม่บ่อนทำลายความเป็นมนุษย์ การยักยอก (ฉะนั้น ก่อน “ขายบ้าน” ต้องพิสูจน์ว่า “สมเหตุสมผลและได้สัดส่วน” เมื่อเทียบวงเงินหนี้ หรือมีวิธีใดในการบังคับคดีที่เบากว่า และพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดต่อครัวเรือนนั้นๆ ซึ่งเป็น การป้องกันเชิงระบบ เปิดช่องให้ลูกหนี้ได้แย้ง ขอผ่อน ขอตรวจสอบความจำเป็นก่อนอนุมัติขายบ้าน และยังผลักดัน หลักคิดเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เฉพาะหนี้สินเชื่อผู้บริโภค เกณฑ์ 1,000 ปอนด์ นี้ จึงไม่ได้ใช้กับหนี้ทุกประเภท แต่ใช้เฉพาะหนี้ภายใต้ตามข้อสัญญาที่กำกับภายใต้ Consumer Credit Act 1974¹⁹⁸ เท่านั้น เช่น หนี้บัตรเครดิต หรือสินเชื่อผู้บริโภคอื่นๆในขอบเขตกฎหมายดังกล่าว

ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดอีกประการ คือเอกสาร House of Commons Library อธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า รัฐบาลให้เหตุผลว่าเจ้าหนี้สินเชื่อไม่มีหลักประกันโดยเฉพาะสถาบันการเงิน ได้รวมความเสี่ยงจากการเรียก

¹⁹⁵ <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06614/SN06614.pdf>

¹⁹⁶ https://consult.justice.gov.uk/digital-communications/county_court_disputes/supporting_documents/Enf_IA_orders_for_sale.pdf

¹⁹⁷ House of Common Library, Lorraine Conway. Enforcing a Charging Order, Standard Note SN06614 [22 April 2013] Home Affair Section <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06614/SN06614.pdf>

¹⁹⁸ Ministry of Justice. (2012, February 2). *Impact assessment: Whether a minimum limit should be imposed on order for sale applications in relation to Consumer Credit Act debts only* (IA No. MoJ 075). Ministry of Justice

ชำระหนี้คืนไม่ได้ไว้ในอัตราดอกเบี้ยส่วนเพิ่มแล้ว¹⁹⁹ กล่าวคือ ในเมื่อ ผู้ให้สินเชื่อผู้บริโภค (consumer credit) คิดราคาความเสี่ยงไว้ในดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมของตนอยู่ก่อนแล้ว จึงสมเหตุสมผลกว่าที่จะจำกัดการใช้บ้านเป็นเครื่องมือบังคับคดีกับหนี้ประเภทนี้ ซึ่งในทางกลับกัน เจ้าหนี้ประเภทอื่น เช่น เจ้าหนี้บุคคลรายย่อย บริษัทสาธารณูปโภค หน่วยงานภาครัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่น อาจไม่มีเครื่องมือ pricing risk แบบเดียวกันและมีทางเลือกการทวงหนี้จำกัดกว่า

หากพิจารณาอย่างครบถ้วน พบว่ากฎหมายอังกฤษมีการพัฒนาและมีหลักการรองรับ หลายประการ อาทิ

การกำกับสินเชื่อรายย่อยให้เป็นธรรม และโปร่งใส ผ่านเพดานต้นทุน

ใช้การควบคุมเพดาน (price cap) กับสินเชื่อดอกเบี้ยแพงระยะสั้น (HCSTC) โดย “total cost cap = 100% ของเงินทุน” บวกกับค่าธรรมเนียมผิดนัดชำระหนี้ default fee cap £15 จึงเป็นการลดพฤติกรรมคิดต้นทุนเกินสัดส่วนต่อรายได้ผู้กู้ และลด “วงจรกับดักหนี้” สำหรับกลุ่มเปราะบาง ซึ่ง Financial Conduct Authority ยืนยันหลักเกณฑ์ตั้งแต่ปี 2014–2015 ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวกลายเป็น เครื่องมือเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่สำคัญ ถือเป็นการดำเนินนโยบายทางการเงินต่อประชาชนรายย่อยใน sector ที่มีความเสี่ยงหนี้เสียสูง แม้ไม่ครอบคลุมบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคลโดยตรง แต่ผลทางตลาดช่วยลดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมได้มาก

สนับสนุนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผ่าน มาตรการรองรับอื่นๆ โดยเฉพาะ มาตรการจาก พรบ. สำคัญช่วงโควิด ที่มีชื่อว่า “Debt Respite หรือ Breathing Space”

ตั้งแต่ปี 2021 ลูกหนี้ที่มีปัญหาหนี้สามารถขอ ยกเว้นการบังคับคดี/พักดอกเบี้ย และค่าปรับนาน 60 วัน (หรือยาวกว่าในวิกฤตสุขภาพจิต) เพื่อหาทางแก้หนี้กับที่ปรึกษา Financial Advisor เป็นโมเดล “พักหายใจ ออกแบบแผน” ลดการสูญเสียบ้านจากหนี้ไม่มีหลักประกันที่ปะทุเร็วเกินไป และมีข้อมูลข่าวสารล่าสุดสะท้อนการใช้สิทธิเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในอังกฤษและเวลส์

ยอมรับ หลักธรรมาภิบาลและความได้สัดส่วน อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 8 Art.8 of European Convention on Human Rights (ECHR)

แม้ประเทศอังกฤษ ไม่มี กฎหมายหลักยกเว้นการยึดบ้าน (homestead exemption) แต่หลักภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนทำให้ศาลสูงสุด ต้องนำเกณฑ์พิจารณาสัดส่วน ในคดีขับไล่จากการเคหะของรัฐหรือเทศบาล (ตัวอย่างคดี *McCann; Pinnock*) ซึ่งกำหนด แนวทางการพิพากษา ต้องใช้เกณฑ์การชั่งตุล “กลไกบังคับคดีและ

¹⁹⁹ “lender has priced the recovery risk into their premium interest rates” page 13, House of Commons Library Wilson, W. (2022, July 12). *Civil law: Debt enforcement* (Commons Library Research Briefing No. CBP-5746). House of Commons Library

คุณค่าบ้าน” กรณีเป็นบ้านการเคหะสาธารณะ และการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายของ สหภาพยุโรปในครั้งนี้ มีอิทธิพลในเชิงหลักการต่อระบบโดยรวม แม้ในความเป็นจริงยังมีประเด็นปัญหาที่เอกชนเป็นเจ้าของนี้ยังค่อนข้างจำกัด

ดังนั้น สำหรับประเทศอังกฤษ กระทบถึงปัญหาการใช้การยึดบ้านเป็นเครื่องมือบังคับคดีกับผู้บริโภครายย่อย ถือเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ²⁰⁰ซึ่งรัฐต้องเข้าไปมีบทบาทแทรกแซง²⁰¹ แม้“**บ้านไม่ถูกประกาศเป็นทรัพย์สินยกเว้นโดยตรง**” homestead exemption เหมือนบางประเทศ และต้องอาศัยช่องทางการใช้ดุลพินิจศาลเป็นหลัก ด้วยหลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน นอกจากนี้ ยังมีเกณฑ์ขั้นต่ำ 1,000 ปอนด์ บังคับมิให้หนี้ไม่มีหลักประกันรายย่อย มูลหนี้ต้องถูกบังคับผูกพันกับ บ้านที่อยู่อาศัย และมี กฎหมายจารีตประเพณีตามคำพิพากษาของศาลสูงสุด คุ้มครองบ้านเคหะสาธารณะด้วย

(3) ประเทศแอฟริกาใต้

ประเทศแอฟริกาใต้ โดดเด่นด้านหลักการพัฒนากฎหมาย บังคับคดีเพื่อคุ้มครอง “สิทธิในที่อยู่อาศัย” เพราะการขายถูกบังคับยึดบ้าน เพื่อนำไปชำระหนี้สิน มิได้ถูกมองเป็นการบังคับสิทธิทางแพ่งเท่านั้นแต่ถือเป็นการกระทบสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญ การขายบ้านที่เป็นที่อยู่อาศัยหลัก ต้องผ่านกติกา การควบคุมตรวจสอบโดยศาล หรือ Rule 46A Judicial Oversight ซึ่งต้องพิจารณาความได้สัดส่วนอย่างจริงจัง กลไกการบังคับคดีนี้ สอดคล้องกับ หลัก อินดูพลัม (in duplum) จำกัดดอกเบี้ยค้างสะสมไม่ให้เกินเงินต้น เพื่อลดภาระหนี้พอกพูนก่อนถึงขั้นบังคับคดีกับบ้าน

ประเทศแอฟริกาใต้ มีกฎหมายหลัก ได้แก่

(1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ

วางรากฐาน รับรอง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (มาตรา 10) และ รับรองสิทธิของทุกคนในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย (มาตรา 26) และกำหนดบังคับให้รัฐต้องใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นอย่างสมเหตุสมผลเพื่อให้สิทธินี้เกิดขึ้น และไม่มีใครต้องถูกขับไล่จากบ้านโดยไม่มีการพิจารณาจากศาลตลอดปัจจัยสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง

(2) กฎหมายจารีตประเพณี จากคำพิพากษา

ประเทศแอฟริกาใต้เป็นส่วนหนึ่งของ ประเทศเครือจักรภพอังกฤษ ซึ่งมีการวิวัฒนาการทางกฎหมาย อิงกับกฎหมายจารีตประเพณีคือกฎหมายจากคำพิพากษาของศาลสูง โดยเฉพาะ คดี Jaftha v Schoeman

²⁰⁰ Wilson, W. (2022). *Civil law: Debt enforcement*. House of Commons Library

²⁰¹ Wilson, W. (2022, July 12). *Civil law: Debt enforcement* (Commons Library Research Briefing No. CBP-5746). House of Commons Library

(2004) และ Gundwana v Steko (2011) ศาลรัฐธรรมนูญระบุว่าการบังคับคดีกับที่อยู่อาศัยโดยปราศจากการกลั่นกรองโดยศาลถือเป็นการละเมิดสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญ ที่วางหลักว่าด้วยการขายทอดตลาดบ้านหลัก เพื่อชำระหนี้ ต้องมี การกำกับดูแลโดยศาล (judicial oversight) และศาลต้องพิจารณา ด้วยหลักการความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน ร่วมกับ สถานการณ์ของครัวเรือนนั้น ก่อนมีคำสั่งบังคับยึด ซึ่งเป็นการต่อยอด สิทธิที่อยู่อาศัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และต่อมากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแก้ไข (เช่น Rule 46A) เพื่อกำหนดขั้นตอนคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม

(3) กฎหมายลายลักษณ์อักษร (civil law)

กฎหมาย Uniform Rules of Court หรือ Rule 46A มีผลบังคับใช้ในปี 2017 สอดคล้องกับคำพิพากษาสำคัญของศาลสูง โดยกำหนดให้ “ศาลมีหน้าที่ต้องตรวจสอบตามหลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน” โดยพิจารณาสถานการณ์และปัจจัยดังต่อไปนี้ บ้านหลังนั้นเป็นที่อยู่หลักของจำเลยหรือไม่ มีหนทางอื่นในการบังคับคดีหรือไม่ ราคาตลาดที่แท้จริง หนี้จำนวนที่ยังค้างชำระ การอยู่อาศัยจริง ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับแต่ละฝ่าย ดังนั้น ศาลจะออกคำสั่งบังคับคดีได้ต่อเมื่อผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วเท่านั้น

กฎหมายพรบ.เครดิตแห่งชาติ (National Credit Act – NCA 2005)

มาตรา 85 วางหลักสร้างช่องทางกันชนในชั้นศาล โดยกำหนดให้ ในกรณีสัญญาสินเชื่อ ที่เห็นว่า ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ศาลไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการสู่คำพิพากษา หรือบังคับคดีทันที แต่ศาลสามารถ

(หนึ่ง) ส่งเรื่องให้ ที่ปรึกษาด้านหนี้สิน ประเมินและให้ความเห็นต่อศาล หรือ

(สอง) วินิจฉัยเองและออกคำสั่งให้ ปรับโครงสร้างหนี้ได้

ดังนั้น หากศาลพบว่า มูลหนี้ที่กำลังยึดบ้านเป็นหนี้ผู้บริโภคที่ไม่มีหลักประกัน ศาล สามารถ ใช้มาตรากรหยุด ตรวจสอบ และปรับโครงสร้างได้

มาตรา 103(5)²⁰² นำหลัก in duplum มาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้จำกัดดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายสะสมหลังผิดนัด ไม่ให้เพิ่มขึ้นอย่างไม่รู้จบ โดยยอดรายการที่เกิดขึ้นทั้งค่าธรรมเนียมและอื่นๆ เช่น ค่าบริการ ค่าทวงถามหนี้ ตาม ม.101(1) (b) - (g) ครอบคลุม จะต้อง “ไม่เกินสองเท่าของยอดเงินต้นคงค้างตามสัญญาสินเชื่อ ณ วันที่เริ่มผิดนัด” เป็นการขยายข้อกฎหมายจากกฎหมายจารีตประเพณีเดิมที่เดิมจำกัดเพียง “ดอกเบี้ย” มิให้เกิดสองเท่าของเงินต้นคงค้าง อันเป็นการสนับสนุนแรงจูงใจของเจ้าหนี้ไม่ให้ตั้งคดียึดค้ำเค้นควรเป็นการขยายกรอบและจำกัดการลงโทษด้วยค่าใช้จ่ายซ้อนทับอย่างเป็นรูปธรรม

ที่มาและความเกี่ยวข้องเชิงระบบของ หนี้ไม่มีหลักประกัน กับการบังคับคดี ในประเทศแอฟริกาใต้

(1) จุดเริ่มต้น ในคดี Jaftha บ้านถูกขายจากหนี้ไม่มีหลักประกัน

Jaftha เป็นคดีที่เป็นเสมือนหมุดหมายที่สำคัญของการคุ้มครองบ้านที่ถูกบังคับคดีโดยหนี้ไม่มีหลักประกัน เป็นจุดที่โครงสร้างทางกฎหมายโดยศาลสูงสุด เริ่มเห็นว่า หนี้ที่ไม่มีหลักประกัน ตั้งแต่เริ่มต้นให้สินเชื่อ สามารถ

²⁰² มาตรา 103 (5) ภายใต้ National Credit Act มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2007

นำผู้บริโภคนำเข้าสู่กระบวนการขายบ้านที่อยู่อาศัยอย่างไม่ได้สัดส่วนนั้นเป็นปัญหาระดับประเทศ ทั้งนี้ งานวิชาการวิเคราะห์ชัดเจนว่าข้อเท็จจริงในคดี Jafta เป็นตัวแปรสำคัญในการแก้ไขกฎหมาย เนื่องด้วยเป็นหนี้ไม่มีหลักประกันที่มูลหนี้ต่ำ ผู้พิพากษา Mokgoro วิพากษ์ประเด็นปัญหาอย่างชัดเจนว่า ศาลต้องคำนึงถึง “ลักษณะของหนี้” และหากทรัพย์สินไม่ได้เป็นหลักประกันตั้งแต่ต้น การออกคำสั่งบังคับคดีต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังเป็นอย่างสูง

คดีนี้ นับเป็นจุดเชื่อมต่อที่ทรงพลังที่สุดระหว่างการค้าระหว่างผู้บริโภค กับการคุ้มครองบ้านที่อยู่อาศัย ศาลสูงสุด ตระหนักและส่งสัญญาณ ว่าระบบการบังคับคดีอาจถูกใช้เพื่อแปลง “หนี้ไม่มีหลักประกัน” ให้กลายเป็นการทำลาย หลักประกันความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของครัวเรือนที่ยากจนได้

(2) การปฏิรูปตลาดสินเชื่อผู้บริโภค ไม่ได้พูดเรื่องดอกเบี้ยเพียงอย่างเดียว แต่มีเจตจำนงเพื่อนำสู่ระบบเครดิตที่เป็นธรรมขึ้น

พรบ.เครดิตแห่งชาติ (NCA) มีเจตนารมณ์ชัดเจนเพื่อควบคุมสินเชื่อผู้บริโภคเป็นการทั่วไป ห้ามพฤติกรรมไม่เป็นธรรมในการให้สินเชื่อ ส่งเสริมการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ เปิดช่องทางให้มีการจัดการบริหารหนี้สินใหม่ ในกรณีบุคคลที่มีภาวะหนี้เกินความสามารถในการชำระ และสร้างโอกาสปรับปรุงรูปแบบการบังคับคดีแบบใหม่ ซึ่งสะท้อนความหมายเชิงนโยบายว่า กระบวนการทางกฎหมายบังคับคดี เป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์สินเชื่อผู้บริโภค ที่ไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถูกตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับสินเชื่อไม่มีหลักประกัน เช่น บัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล โดยตรง

การป้องกันตั้งแต่ต้นทางปล่อยสินเชื่อที่ไม่รับผิดชอบ²⁰³ และไม่ตรงกับศักยภาพแท้จริงของผู้กู้²⁰⁴

มาตรา 80 และ 81 พรบ. เครดิตแห่งชาติ (NCA) เป็นหัวใจของการคุ้มครองผู้บริโภคจากสินเชื่อไม่มีหลักประกันที่เกินความสามารถ กฎหมายกำหนดให้ผู้ให้กู้ต้องประเมินความเข้าใจของผู้บริโภคต่อความเสี่ยง และต้นทุนของเครดิต ประวัติการชำระหนี้ รายได้ ภาระที่มีอยู่ในปัจจุบัน และความสามารถชำระหนี้ ก่อนให้ผู้กู้นั้นอาจเข้าข่าย “การให้สินเชื่ออย่างไม่รับผิดชอบ” (reckless credit) ซึ่งสะท้อน แนวคิดเชิงระบบ ไม่ได้รอให้ลูกหนี้เสียบ้านก่อนจึงจะคุ้มครอง แต่พยายามจัดการครอบคลุมเชิงระบบ

การคุ้มครองลูกหนี้ในกระบวนการศาล ผ่านกลไกทบทวนหนี้ (Debt Review)

มาตรา 85 พรบ.เครดิตแห่งชาติ (NCA) กำหนดให้ศาลส่งเรื่องให้ที่ปรึกษาด้านหนี้สิน (debt counsellor) ประเมิน หรือประกาศว่าผู้บริโภคเป็นผู้มีภาระหนี้เกินความสามารถในการชำระ (over-indebted person) และสั่งดำเนินการแก้ไขได้ แทนที่จะเร่งไปสู่การมีคำพิพากษาและบังคับคดีในคราวเดียว การส่งเรื่องให้ที่ปรึกษาด้านหนี้สิน เป็นการกระหนาบสิทธิทางสัญญาของเจ้าหนี้เพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับความเสี่ยงที่จะละเมิดสิทธิในที่อยู่อาศัยของผู้บริโภค นี่คือ สัญญาณการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคที่สำคัญมาก ก่อนขายบ้าน ศาลควรพิจารณาก่อนว่า

²⁰³ Reckless credit

²⁰⁴ Affordability

ปัญหาที่แท้จริงยังหาหนทางปรับโครงสร้างหนี้ได้หรือไม่ ซึ่งแปลว่าโอกาสในการแก้ไขและไกล่เกลี่ยย่อมมีทางออกเสมอ

การใช้กฎอินดูพลัม เพื่อป้องกันการเกิดหนี้ก้อนโต มาตรา 103 (5)

มาตรา 103(5) ประกอบ มาตรา 101(1)(b)–(g) ของ NCA เป็นเครื่องมือที่ทรงพลัง ตัวบทระบุว่าค่าใช้จ่ายตาม ที่สะสมระหว่างผิวนัด “เมื่อคำนวณรวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดแล้ว ยอดรวมดังกล่าวต้องไม่เกินยอดเงินต้นคงค้าง ณ เวลาที่ลูกหนี้เริ่มผิวนัด”²⁰⁵ กอปรเป็นกำแพงที่ชัดเจน ในกฎหมายของแอฟริกาใต้ สำหรับหนี้เงินจะไม่มี การคิด ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าผิวนัด หรือค่าใช้จ่ายอื่นใด หลังผิวนัดได้อย่างไรขอบเขตอีกต่อไป

Rule 46A ไม่ได้จำกัดเฉพาะเจ้าหนี้มีประกัน

หลังจากที่ได้มีการพัฒนากฎหมายจากคดี Jaftha และ Gundwana สู่บทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร Rule 46A ไม่ได้ใช้กับเฉพาะเจ้าหนี้จำนองที่มีหลักประกันเท่านั้น แต่ในคดี Absa Bank v Mokebe และ Standard Bank v Colombick ศาลวางหลักกฎหมายขยายถึงหนี้ที่ไม่มีหลักประกันด้วย ดังนั้น หากเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน จะบังคับคดีกับบ้านหลักของลูกหนี้ นำออกขายทอดตลาด เขาต้องแบกรับภาระไถ่ถอนศาล ดังนั้น การยึดบ้านบังคับคดีจึงไม่ใช่เรื่องที่จะกระทำได้โดยทันที²⁰⁶

(3) บทบาทการแทรกแซงของรัฐ เน้นแก้ไขปัญหานี้ที่ไม่มีหลักประกันโดยตรง

ประเทศแอฟริกาใต้เล็งเห็นปัญหา “หนี้ที่ไม่มีหลักประกัน” ยึดบ้านเป็นปัญหาเชิงนโยบายที่สำคัญ จึงเกิดการแก้ไขพรบ.เครดิตแห่งชาติ²⁰⁷เพิ่มเติม ในปี 2019 บัญญัติ เปิดทางให้ เกิดการแทรกแซงหนี้จากภาครัฐโดยเปิดเผย (debt intervention) 2 ประการ

สำหรับเฉพาะผู้บริโภคที่อยู่ภายใต้ข้อสัญญาสินเชื่อไม่มีหลักประกัน ธุรกรรมสินเชื่อระยะสั้นไม่มีหลักประกัน หรือวงเงินสินเชื่อไม่มีหลักประกัน²⁰⁸ รัฐมีมาตรการเพิ่มเติมให้มีมาตรการแทรกแซงที่เหมาะสมได้ กับผู้บริโภคที่

(หนึ่ง) มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 7,500 แรนด์ต่อเดือนเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 6 เดือน ถือว่าเข้าสู่ สถานะ “ผู้ที่มีภาระหนี้เกินความสามารถในการชำระ” หรือ

(สอง) กำหนดเพดาน เกณฑ์มูลหนี้ขั้นต่ำ หากมูลหนี้ต่ำกว่า 50,000 แรนด์ คือราวเกือบ 1 แสนบาท ศาลไม่สามารถออกคำสั่งบังคับคดีบ้านได้

²⁰⁵ มาตรา 103 (5) “must not, in aggregate, exceed the unpaid balance of the principal debt”

²⁰⁶ “The unsecured creditor armed with its judgment without security, has an obligation to satisfy the Court of its entitlement to have a primary home declared executable...”

²⁰⁷ National Credit Amendment Act 7 of 2019

²⁰⁸ “unsecured credit agreements, unsecured short term credit transactions or unsecured credit facilities only”

ปรากฏการณ์ข้อกฎหมายพื้นฟูหนี้สิน เป็นภาพสะท้อนรัฐมุ่งแก้ปัญหา “ความไม่เป็นธรรม” ที่ผู้บริโภคมีหนี้เกินชำระอย่างตรงจุด รัฐเห็นว่า หนี้ไม่มีหลักประกัน มิใช่เป็นเพียงปัญหาในกระบวนการบังคับคดีทางแพ่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาด้านความเป็นธรรมเชิงพื้นฟูให้แก่ผู้บริโภคกลุ่มเปราะบาง อีกทั้ง ยังกระทบต่อ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอีกด้วย

ทั้งนี้ หลักการ สิทธิมนุษยชน กับการดำเนินธุรกิจภายใต้ UN Guiding Principles on Business Human Right ได้ส่งอิทธิพลสำคัญผ่านเอกสารหลายฉบับของ South African Human Right Commission (SAHRC) ระบุว่ารัฐควรใช้ทั้งการกำกับดูแลและทางกฎหมาย และการวินิจฉัยของศาล ต่อกิจกรรมทางธุรกิจต่างๆที่กระทบสิทธิมนุษยชนด้วยกรอบ “คุ้มครอง เคารพ และเยียวยา” ของธุรกิจ

บทเรียนจากประเทศแอฟริกาใต้มีคุณูปการหลายประเด็น ลำดับแรก รัฐ ไม่ได้มองการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกันเป็นเพียงเรื่องสิทธิทางแพ่งทั่วไป แต่เน้นหลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และความเป็นธรรม ทั้งนี้ ด้วยความตั้งใจจริงของทุกภาคส่วนส่งผลต่อการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง เราเห็นวิวัฒนาการทางกฎหมายที่เด่นชัดจากทั้งคำพิพากษา คำวินิจฉัยของตุลาการสู่แนวนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติ ถึงการออกแบบกำหนดความเป็นธรรมของโครงสร้างสินเชื่อ การปรับปรุงกลไกชั้นบังคับคดี ที่สำคัญที่สุดคือ ประสานกับกฎหมายเพดานหลังผิวน้ำ การตรวจสอบโดยศาล (judicial oversight) ประกอบหลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน (proportionality) ทั้งหมดนี้ ย่อมเป็นเกราะปกป้องบ้านอันทรงพลัง ถือว่าประเทศแอฟริกาใต้ประสบความสำเร็จในการดำเนินมาตรการการแทรกแซงโดยรัฐอย่างเปิดเผย เป็นการเชื่อมการแก้ไขปัญหา “วิกฤตหนี้ผู้บริโภค” กับ การปกป้อง “สิทธิในบ้านที่อยู่อาศัย” ได้ชัดเจน

(4) ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งด้านการบังคับคดี (Civil Execution Act) มาตรา 131 และมาตรา 152²⁰⁹ ที่กำหนดทรัพย์ยกเว้น วงเงินคุ้มครองค่าจ้างและรายได้ และของจำเป็นต่อการดำรงชีพ “บ้าน” ไม่ได้ถูกยกเว้นเป็นการทั่วไป แต่กระบวนการยึด ขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ ต้องผ่านศาลและมีหลักคุ้มครองขั้นต่ำในการยังชีพเพื่อลดความเสียหายเกินจำเป็น การคุ้มครองฐานรายได้ขั้นต่ำและของจำเป็น สะท้อนวัฒนธรรมทางกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นระเบียบ และศักดิ์ศรี” คดีขายบ้านต้องผ่านกลไกศาลที่ชั่งถ่วงดุลเรื่องราคาประเมิน พิจารณาความจำเป็น และผลกระทบ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าว โดยคุ้มครองผ่านอำนาจตุลาการ (Judicial Gatekeeping) การคุ้มครอง “บ้าน” ไม่ใช่รูปแบบ “ประกาศยกเว้นโดยตรง” จึงต้องพึงพาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเครื่องมือรายได้ ค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ และดุลพินิจของศาล ซึ่งสรุปว่า ในหนี้ไม่มีหลักประกัน ยังมีความเสี่ยงหากเจ้าหนี้ใช้มาตรการทางแพ่ง

²⁰⁹ <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/70/tb?utm>

โดยสรุป ในประเทศญี่ปุ่นเจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันสามารถบังคับคดีกับอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ได้ผ่านกระบวนการศาล และไม่ปรากฏ ข้อกฎหมายใดที่คุ้มครองบ้านโดยตรง บทเรียนของญี่ปุ่นคือ รัฐเลือกบทบาทป้องกันการสูญเสียบ้านด้วยการตัดวงจรภาระหนี้เกินความสามารถชำระ (over-indebtedness) ตั้งแต่ต้นทางมากกว่าการคุ้มครองบ้านในขั้นบังคับคดี ผ่านการปฏิรูปตลาดสินเชื่อไม่มีหลักประกัน หลังวิกฤตหนี้ซ้ำซ้อนของผู้บริโภค โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติม พรบ. Money Lending Business และการใช้การควบคุมอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Restriction Act) เพื่อลดดอกเบี้ยและจำกัดการกู้เกินตัว ตลอดจนการใช้ พรบ. Civil Rehabilitation เพื่อเปิดทางให้ลูกหนี้ฟื้นฟูชีวิตสภาพการเงินในครัวเรือนและในบางกรณีสามารถรักษาสถานที่บ้านไว้ได้ผ่านเงื่อนไขพิเศษ

(5) ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีชาติสมาชิกทั้งสิ้น 27 ประเทศ แม้ในระดับสหภาพ จะไม่มีกฎหมายกวดขันการยึดบ้านในขั้นบังคับคดีที่อยู่อาศัยแบบเดียวกัน แต่มีกฎหมาย สิทธิในเคหสถานและชีวิตครอบครัว ได้รับการคุ้มครองภายใต้อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights: ECHR) ซึ่งถือเป็น เพดานสิทธิมนุษยชน ควบคุมมิให้รัฐหรือศาลภายในประเทศใช้มาตรการอันกระทบบ้านที่อยู่อาศัยอย่างไม่เป็นธรรม ข้อ 8 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว บังคับให้การไล่ที่หรือยึดบ้าน ต้องได้สัดส่วน และมีการพิจารณาเจาะจงรายกรณี หลักคุ้มครองแบบกว้างนี้มีคดียุติความถึงศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป (European Court of Human Rights: ECtHR) หลายคดี ส่งผลให้เกิดการวางหลักกฎหมายเป็นแนวหลักเกณฑ์ การไล่ที่หรือยึดบ้านต้องได้สัดส่วน พิจารณาสถานการณ์เฉพาะรายและทางเลือกที่เบากว่าก่อนใช้มาตรการรุนแรง

ประเทศสมาชิกอื่น ๆ มีตาราง ค่าครองชีพขั้นต่ำ/รายการทรัพย์สินยกเว้น และ “ขั้นตอนศาล” เพื่อทดสอบความได้สัดส่วนก่อนขายบ้านแตกต่างกัน แม้ความหลากหลายของกฎหมายภายในทำให้ “มาตรฐานคุ้มครองบ้าน” ไม่สม่ำเสมอทั่วสหภาพ แต่ “มาตรฐานขั้นต่ำด้านสัดส่วน” จาก ECHR ถือว่าได้ช่วยยกระดับการพิจารณาในมุมมองเชิงสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

(6) ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย ใช้ Insolvency Act 1967 (แก้ไข 2017/2023) มาตรา 48 กำหนดทรัพย์สินยกเว้น (เสื้อผ้า เครื่องนอน เครื่องมือทำงานภายใต้เกณฑ์ข้อกำหนดมูลค่าทางกฎหมาย) และการให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจศาลก่อนเข้าสู่กระบวนการบังคับคดี และหรือล้มละลาย

แม้ “บ้าน” จะไม่ได้รับยกเว้นทั่วไปสำหรับหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน แต่ศาลยังพิจารณาความเหมาะสมกรณีต่อกรณีและส่งเสริมการยืดหยุ่นด้านการปลดล้มละลายเร็วขึ้นในยุคใหม่

เครื่องมือหลัก

- พรบ.ล้มละลาย (Insolvency Act 1967) (แก้ไขสำคัญ 2017, 2023):
 - บัญชีทรัพย์ยกเว้น เช่น เสื้อผ้า เครื่องนอน เครื่องมือทำงาน ภายใต้วงเงินรวมที่กำหนด (เช่น ไม่เกิน RM 5,000 ตามแหล่งอธิบายกฎหมาย)
 - การปรับปรุงล่าสุดช่วยให้ การบริหารล้มละลายคล่องตัว/ปลดเร็วขึ้น และเพิ่มความคุ้มครอง “ผู้ค้าประกันสังคม” และขั้นตอนบางส่วนต้อง “ขออนุญาตศาล” ก่อนดำเนินคดีล้มละลายเพื่อกันการใช้กฎหมายเกินจำเป็น

หลักคิดของกฎหมายนั้นอยู่ภายใต้หลักการกันทรัพย์ขั้นต่ำเพื่อยังชีพและทำมาหากิน (*Basic Necessities Exemption*) โดยใช้อำนาจดุลพินิจของศาลและมาตรการผ่อนปรนเชิงนโยบาย ของกฎหมายล้มละลายเพื่อลดผลกระทบครัวเรือน (*Court-led Moderation*) ฉะนั้น สำหรับนี้ไม่มีหลักประกัน “บ้าน” ไม่ได้รับยกเว้นเป็นการทั่วไป จึงจำเป็นต้องพึ่งดุลพินิจและกลไกใกล้เคียง ปรับโครงสร้าง ที่มีประสิทธิภาพ ความเสี่ยงต่อครัวเรือนรายได้ต่ำยังคงอยู่หากขาดมาตรการพักคดี/เพดานต้นทุนรวม ซึ่งเป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย

(7) ประเทศสิงคโปร์

ภายใต้ พรบ.ว่าด้วยการล้มละลาย การปรับโครงสร้างหนี้ และการเลิกกิจการ (IRDA Insolvency, Restructuring and Dissolution Act : IRDA 2018), พรบ.การเคหะและพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing and Development Act : HD Act) และระเบียบที่เกี่ยวข้อง มี “รายการทรัพย์ยกเว้น” และ การคุ้มครอง HDB ซึ่งเป็นบ้าน Public Housing จัดการโดย Housing and Development Board หากมีเจ้าของอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นพลเมืองสิงคโปร์ แพลต HDB เป็นทรัพย์ได้รับการคุ้มครอง ไม่ถูกเจ้าหนี้ยึดในกระบวนการล้มละลาย (ยกเว้นผู้รับจำนองหรือเจ้าหนี้ธนาคารตามสัญญา) ทำให้ “บ้านที่อยู่อาศัยสาธารณะ” ทำหน้าที่เป็นกันชนโครงสร้างสำคัญต่อครัวเรือนรายได้ปานกลาง-ต่ำ

เครื่องมือหลัก

- IRDA Act ผสมกับ HD Act ระเบียบคู่มือปฏิบัติภาครัฐ ของกระทรวงยุติธรรมแห่งสิงคโปร์ ดังนี้:
 - รายการ ทรัพย์ยกเว้น ที่คุ้มครอง เช่น เงิน CPF บางประเภท ทรัพย์ที่ถือในทรัสต์ ประกันชีวิตเพื่อคู่สมรส/บุตร เป็นต้น
 - HDB Protection: ถ้ามีเจ้าของอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นพลเมืองสิงคโปร์ แพลต HDB ไม่ตกเป็นทรัพย์ล้มละลายเพื่อชำระเจ้าหนี้ทั่วไป (ยกเว้นสิทธิผู้รับจำนองตามสัญญา) เป็น “กันชนเชิงสถาบัน” ช่วยกันครัวเรือนจากการไร้ที่อยู่อาศัยเพราะหนี้ไม่มีหลักประกัน

-กระบวนการล้มละลาย ทรัพย์สินนอกชน แนวปฏิบัติใหม่ ลดความกระทบส่วนเกินและปรับประสิทธิภาพการฟื้นตัวของลูกหนี้

หลักคิด

-วาง “เกราะโครงสร้าง *Social Housing Shield*” ผ่านที่อยู่อาศัยสาธารณะ (HDB) ไม่ให้เจ้าหนี้ทั่วไปยึดช่วยรักษาเสถียรภาพสังคม

-*Targeted Exemptions*: กันเงินสะสมเพื่อสุขภาพ/หลักประกันชีวิตครอบครัว และทรัพย์สินต่อการยังชีพ
ข้อวิจารณ์

-การคุ้มครอง HDB ไม่ครอบคลุม “อสังหาริมทรัพย์เอกชน” และ ยังต้องชั่งน้ำหนักถ่วงดุลกับสิทธิผู้รับจำนอง แต่โดยรวมถือว่าเป็น แบบอย่างคุ้มครองบ้านของชนชั้นกลางหรือล่าง ที่ชัดเจนที่สุดในกลุ่มที่ศึกษา นั้นหมายความว่า ในเชิงนโยบายนั้นมีความใส่ใจ และพยายาม คุ้มครองภาคประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางในประเทศด้วยกลไกทางกฎหมาย

(8) ประเทศอาร์เจนตินา

ภาพรวมสำคัญคือประเทศอาร์เจนตินาไม่ได้เป็นประเทศที่มีหนี้ครัวเรือนต่อ GDP สูงแบบประเทศไทย อังกฤษ หรือออสเตรเลีย แต่หากเทียบเฉพาะ consumer credit สัดส่วนต่อหนี้ครัวเรือนทั้งหมดสูงถึง 85% สะท้อนความเปราะบางจาก เงินเพื่อสูง รายได้จริงตกต่ำ ความยากจน และสินเชื่อรายย่อยรูปแบบใหม่ที่ขยายตัว จึงทำให้มาตรการคุ้มครองบ้านมีความหมายเชิงสังคมสูง

ประเทศอาร์เจนตินามีกฎหมายลักษณะเดียวกับ “Homestead exemption” คุ้มครองบ้านจากเจ้าหนี้บางประเภทด้วย ทำให้เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิขอยึดบังคับขายอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับการจดทะเบียนคุ้มครอง เพื่อชำระหนี้ที่เกิดภายหลังจากจดทะเบียนได้ กล่าวคือ ประมวลแพ่งและพาณิชย์ (กม. 26.994, มาตรา 244–256) มีหลัก “Protección de la vivienda” วางหลักว่า หากนำบ้านไปจดทะเบียนไว้ บ้าน ไม่อาจถูกบังคับขายเพื่อชำระหนี้ที่เกิดหลังการจด เว้นแต่ข้อยกเว้น (ภาษี ค่าส่วนกลาง หนี้ที่มีประกันบนบ้านนั้น) อันถือว่าเป็น “กำแพงกฎหมาย” ป้องกันการไต่บ้านโดยตรงจากเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน

จุดแข็ง อีกประการคือ มาตรการนี้ เชื่อมกับรัฐธรรมนูญอาร์เจนตินา มาตรา 14 bis ระบุถึง “การคุ้มครองครอบครัว” “การป้องกัน bien de familia” และ “การเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มีศักดิ์ศรี” หรือ vivienda Digna ชัดเจน

เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย กรณีอาร์เจนตินาแสดงให้เห็นว่าการคุ้มครองบ้านมีจำเป็นต้องจำกัดอยู่เพียงแนวทางล้มละลายหรือการประណหนี้เท่านั้น หากแต่อาจออกแบบเป็นมาตรการเชิงทรัพย์สินและทะเบียน เพื่อกันที่อยู่อาศัยหลักออกจากการบังคับคดีของเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันบางประเภท นำมาศึกษาพิจารณาความเหมาะสมทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจของไทยด้วย

สรุปกฎหมายเปรียบเทียบ 8 ประเทศ สำหรับหลัก Proportionality หลัก Homestead Exemption

การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบเรื่อง Proportionality และ Homestead Exemption ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันมิได้จบลงที่ภาระดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมเท่านั้น แต่สามารถแปรสภาพเป็นหนี้ได้ตามคำพิพากษาและนำไปสู่การบังคับคดีกับทรัพย์สินมูลค่าสูง โดยเฉพาะ “บ้านที่อยู่อาศัย” ซึ่งเป็นรากฐานขั้นต่ำของครอบครัว หลายประเทศจึงพัฒนาหลักคุ้มครอง 2 ชั้น ได้แก่ หลักความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน และหลักยกเว้นการยึดบ้าน เพื่อป้องกันมิให้หนี้รายย่อยทำลายความมั่นคงพื้นฐานของครอบครัว

ประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศอาร์เจนตินา ถือว่ามีความเด่นชัดที่สุดในกฎหมายชั้นบังคับคดี เพื่อคุ้มครอง บ้าน ของลูกหนี้รายย่อย โดยสหรัฐอเมริกา มีหลัก Homestead Exemption ชัดเจนที่สุด โดยมีได้ห้ามยึดบ้านโดยเด็ดขาด แต่กันมูลค่า home equity บางส่วนหรือเกือบทั้งหมดไว้ให้ลูกหนี้และครอบครัว แม้เจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน เช่น บัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคล จะยังฟ้องคดีได้ แต่เมื่อเข้าสู่การบังคับขายบ้าน จะต้องเผชิญข้อยกเว้นตามกฎหมายกลางและกฎหมายมลรัฐ หลักคิดสำคัญคือการคุ้มครอง social minimum และป้องกันมิให้หนี้เอกชนทั่วไปทำให้ครอบครัวไร้ที่อยู่อาศัย

ส่วน ประเทศอาร์เจนตินา มีมาตรการเป็นกำแพง คุ้มครองบ้าน แต่ใช้ระบบการจดทะเบียนคุ้มครองที่ชัดเจน ภายใต้กรอบกฎหมาย *Protección de la vivienda* ประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 244-256 โดยให้เจ้าของบ้านจดทะเบียนคุ้มครองที่อยู่อาศัยหลักไว้ล่วงหน้า บ้านที่จดทะเบียนแล้วไม่อาจถูกบังคับขายเพื่อชำระหนี้ที่เกิดภายหลัง เว้นแต่หนี้บางประเภท เช่น ภาษี ค่าส่วนกลาง

ในระหว่างที่ ทั้งประเทศอังกฤษ ประเทศแอฟริกาใต้ และ กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ได้รับอิทธิพลในการพิจารณาเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยจาก องค์การระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทั้ง องค์การสหประชาชาติ และ สหภาพยุโรป มีการพัฒนากฎหมายที่น่าสนใจ ทั้งการใช้มาตรการ หลักสัดส่วน Proportionality และ Judicial oversight

กลไกศาลยุติธรรม ของทั้งประเทศอังกฤษ และประเทศแอฟริกาใต้มีการกำหนดให้ผู้บริโภคชั้นต่ำที่ไม่สามารถ ออกคำสั่งขายบังคับคดีกับบ้านได้ โดยอังกฤษกำหนดไว้ที่ 1,000 ปอนด์ และ แอฟริกาใต้ กำหนดที่ 50,000 แรนด์ อันเป็นการบ่งชี้ว่า หนี้ที่มีมูลหนี้ไม่มาก ไม่ควรนำมายึดบ้านที่อยู่อาศัยของประชาชนได้ นอกจากนี้ สำหรับอังกฤษ กฎหมายยังเปิดช่องให้ศาลต้องใช้อำนาจตุลาการ judicial oversight พิจารณาความได้สัดส่วนและผลกระทบต่อผู้ที่อยู่อาศัย สำหรับการบังคับคดีกับบ้านการเคหะของรัฐ นอกจากนี้ สำหรับประเทศแอฟริกาใต้ พัฒนาการคุ้มครองบ้านอย่างโดดเด่นผ่านรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 ว่าด้วยสิทธิในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยและหลัก judicial oversight ภายใต้ Rule 46A การขายบ้านที่เป็นที่อยู่อาศัยหลักต้องผ่านการตรวจสอบของศาล โดยพิจารณาความได้สัดส่วนอย่างจริงจัง คดี Jafftha และ Gundwana วางรากฐานว่าการบังคับคดีบ้านโดยไม่มี การกลั่นกรองศาลอาจละเมิดสิทธิรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน พรบ.สินเชื่อแห่งชาติ National Credit Act 2005 ยังเสริมด้วย debt review และ in duplum เพื่อลดการพอกพูนของหนี้ก่อนถึงชั้นบังคับคดี

ส่วน สหภาพยุโรป ไม่มีระบบ homestead exemption เดียวกันทั้งภูมิภาค แต่ใช้มาตรฐานสิทธิมนุษยชนร่วม โดยเฉพาะ ECHR Article 8 ว่าด้วยสิทธิในเคหสถานและชีวิตครอบครัว ทำให้การไล่ที่หรือยึดบ้านต้องผ่านการพิจารณาความได้สัดส่วนและสถานการณ์เฉพาะราย แม้มาตรฐานภายในรัฐสมาชิกจะแตกต่างกัน แต่กรอบสิทธิมนุษยชนยุโรปทำหน้าที่เป็น safeguard ขั้นต่ำ

ประเทศสิงคโปร์มีกลไก ค้ำครองเฉพาะกลุ่ม คือ Social Housing ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยสาธารณะ หากมีเจ้าของอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นพลเมืองสิงคโปร์ แพลต HDB ไม่ตกเป็นทรัพย์สินในกระบวนการล้มละลายของเจ้าหนี้ทั่วไป ยกเว้นเจ้าหนี้จำนองหรือสิทธิตามสัญญาเฉพาะ กลไกนี้จึงทำหน้าที่เป็น social housing shield ที่ชัดเจนสำหรับครอบครัวรายได้ปานกลางถึงรายได้ต่ำ

ประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซีย ไม่มีกลไกที่ชัดเจน แต่มีกฎหมายการคุ้มครองทรัพย์สินที่จำเป็นบางประเภทเบื้องต้น เหมือนกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย

ดังภาพที่ 2.20 ตารางเปรียบเทียบ 8 ประเทศ หลัก Proportionality และ หลัก Homestead Exemption

ภาพที่ 2.20 : ตารางเปรียบเทียบ 8 ประเทศ หลัก Proportionality และ หลัก Homestead Exemption

ประเทศ	หลักกฎหมาย / เครื่องมือหลัก	เกราะคุ้มครองบ้าน	สาระสำคัญ / ข้อสังเกต
 อังกฤษ	- Proportionality ผ่านศาล - Charging Order / Order for Sale - Taking Control of Goods Regulations 2013	- หนี้ผู้บริโภคต่ำกว่า£1000 ออกคำสั่งขายบ้านไม่ได้ - ศาลต้องชั่งดุลก่อนขาย	ไม่มี homestead โดยตรง แต่มี procedural safeguards และใช้หลักได้สัดส่วนเข้มงวด
 สหรัฐอเมริกา	- Homestead Exemption 11 U.S.C. § 522 - กฎหมายมลรัฐ	- กั้นมูลค่า home equity ของบ้านหลักบางส่วนหรือเกือบทั้งหมด - รายละเอียดต่างกันตามรัฐ	เป็นต้นแบบการคุ้มครองบ้านโดยตรง เน้น social minimum และ สิทธิครอบครัว
 แอฟริกาใต้	- Constitution s.26 - Rule 46A - NCA 2005 - in duplum	- ขายบ้านที่อยู่อาศัยหลัก ต้องผ่าน judicial oversight - ศาลตรวจสอบความได้สัดส่วนอย่างจริงจัง	- เชื่อมสิทธิในที่อยู่อาศัยกับ กฎหมายเครดิตผู้บริโภค อย่างเด่นชัด - หนี้ไม่มีหลักประกันต่ำกว่า 50,000 แรนด์ ศาลไม่ออกคำสั่งบังคับคดีกับบ้าน
 ญี่ปุ่น	- Civil Execution Act ม.131, 152 - ศาลควบคุมการขายทอดตลาด	- ไม่มี homestead โดยตรง - คุ้มครองผ่านทรัพย์สินยกเว้น รายได้ขั้นต่ำ และ judicial gatekeeping	รัฐเน้นตัววงจรหนี้เกินตัวตั้งแต่ต้นทาง มากกว่าคุ้มครองบ้านโดยตรง
 สหภาพยุโรป (EU)	- ECHR Art.8 - หลัก proportionality - มาตรฐานสิทธิมนุษยชนขั้นต่ำ	การไล่ที่หรือยึดบ้านต้อง ได้สัดส่วนและพิจารณาเป็นรายกรณี	ไม่มีระบบ homestead แบบเดียวกันทั้งสหภาพ แต่มี human-rights safeguard ร่วม
 มาเลเซีย	- Insolvency Act 1967 (แก้ไข 2017/2023) - ศาลมีดุลพินิจ	- บ้านไม่ถูกยกเว้นทั่วไป - คุ้มครองผ่านทรัพย์สินจำเป็นและการผ่อนปรนในกระบวนการล้มละลาย	พึงดุลพินิจศาลและมาตรการปรับโครงสร้าง มากกว่าการกั้นบ้านโดยตรง
 สิงคโปร์	- IRDA 2018 - Housing and Development Act - HDB Protection	Flat HDB จะไม่ตกเป็นทรัพย์สินละลายของเจ้าหนี้ทั่วไป	เป็น social housing shield ที่ชัดเจน โดยเฉพาะต่อครัวเรือนรายได้อ่าง-ล่าง
 อาร์เจนตินา	- Protección de la vivienda - Civil and Commercial Code arts. 244–256	บ้านที่จดทะเบียนคุ้มครอง ไม่อาจถูกบังคับขายเพื่อหนี้ที่เกิดภายหลัง เว้นแต่ข้อยกเว้นบางประเภท	เป็นมาตรการคล้าย homestead exemption ที่คุ้มครองบ้านผ่านระบบทะเบียน

บทที่ 3

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) และตัวอย่างกรณีศึกษา

3.1 ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เหตุผลที่ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้วิจัยเลือก แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพแบบอธิบายกลไกผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสามารถเข้าใจ ปัญหาในมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน และเพื่อความเข้าใจปัญหาในมิติทั้งแนวนโยบาย และปัญหาเชิงลึกที่กระทบต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่หน้างาน สังคมหม่มาก และข้อเท็จจริงเชิงเศรษฐศาสตร์และการเงิน รวมถึงความทับซ้อน ประโยชน์ทางการเงิน ผลกำไร และช่องว่างทางกฎหมาย มีความจำเป็นที่ลงรายละเอียดในทุกประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ ครอบคลุม และรอบด้าน

งานวิจัยจึงมิได้มุ่งศึกษากฎหมายลายลักษณ์อักษรเพียงอย่างเดียว แต่มุ่งทำความเข้าใจการทำงานจริงของกฎหมาย จากกรอบปัญหาที่วางไว้ในบทที่ 1 ประเด็นนี้ไม่มีหลักประกันไม่ได้เป็นเพียงข้อพิพาททางแพ่งระหว่างเจ้าหน้าที่กับลูกหนี้เท่านั้น แต่ยกระดับขึ้นเป็นคำถามเชิงโครงสร้าง ว่าระบบกฎหมาย ระบบสินเชื่อ กระบวนการยุติธรรมของไทยได้ออกแบบกลไกเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน ไว้อย่างสมคูล เป็นธรรมและได้สัดส่วนเพียงใด เมื่อหน้าที่เริ่มต้นจากการบริโภคทั่วไป สามารถนำไปสู่การสูญเสียทรัพย์สินสำคัญในชีวิต เช่น บ้าน ที่ดิน หรือทรัพย์สินที่เป็นฐานความมั่นคงของครอบครัว แม้งานวิจัยนี้จะใช้ ข้อมูลทุติยภูมิอย่างเข้มข้น ได้แก่ กฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ คำพิพากษา เอกสารหน่วยงานราชการ อาทิ ระเบียบ เกณฑ์ ถ้อยแถลง เอกสารสำคัญของศาล รัฐสภา หน่วยงานกำกับดูแลการให้สินเชื่อ ทั้งในและต่างประเทศ ข้อมูลนี้คร่าวเรื่อน คดีผู้บริโภคและวรรณกรรมทางวิชาการ แต่ ข้อมูลทุติยภูมิเพียงอย่างเดียว ไม่อาจอธิบาย “กลไกจริง” ของปัญหาได้อย่างครบถ้วนอนึ่ง แม้มีตัวอย่างที่ดีในต่างประเทศ แต่สิ่งที่สำคัญอีกประการคือการ ยอมรับและเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในระบบการเงินไทย การทบทวนวรรณกรรมทางกฎหมายอาจกำหนดสิทธิการฟ้องบังคับคดี แต่ไม่สามารถสะท้อนภาวะผิวดิน การปรับโครงสร้างหนี้ ความช่วยเหลือลูกหนี้ การสัมภาษณ์เชิงลึกจึงไม่ใช่เพียงเครื่องมือเก็บข้อมูลประกอบ แต่เป็นวิธีการสำคัญในการเปิดช่องว่างระหว่าง ข้อมูลทางเอกสาร กับ สิ่งที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

ข้อมูลทุติยภูมิจากบทที่ 1 และบทที่ 2 ถูกนำมาเป็นฐานเพื่อการออกแบบคำถาม ทั้งสถานการณ์นี้คร่าวเรื่อน ความเปราะบางเชิงระบบของสินเชื่อผู้บริโภค ข้อมูลกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อการฟ้องร้องบังคับคดี ที่สะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายมี “อัตราดอกเบี้ย” ควบคุม แต่ยังขาด “ต้นทุนรวมหนี้” และยังไม่ได้สัดส่วนกับทรัพย์สินที่ชัดเจน ตลอดจนข้อมูลกฎหมายเปรียบเทียบต่างประเทศ มุมมองและหลักการต่อผู้บริโภคในระดับสากล ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าข้อมูลจากประสบการณ์จริงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จะทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อม เนื้อหาทางกฎหมายและเอกสาร สู่ วงจรหนี้ไม่มีหลักประกันทั้งระบบ เป็น “บททดสอบ” และ “ขยายผล” การวิเคราะห์ต่อเนื่องจากบทที่ 1 และ 2 โดยเฉพาะเป็นการตรวจสอบประเด็นความยั่งยืนของหนี้ไม่มีหลักประกันในเชิง

เศรษฐกิจการการเงิน ข้อจำกัดของกลไกชั้นบังคับคดีของไทย ผลกระทบที่แท้จริงที่เกิดกับโครงสร้างทางการเงิน กระบวนการยุติธรรมและชีวิตของประชาชนผู้บริโภครายย่อยได้ชัดเจนขึ้น

3.1.1 การออกแบบกลุ่มตัวอย่าง

เพื่อให้งานวิจัยฉบับนี้ สะท้อนภาพปัญหาในหลายมิติอย่างแท้จริง จึงเกิดการรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง ผู้บริโภค เจ้าหนี้ ลูกหนี้ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีการแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ รวม 31 ท่าน

เป้าหมายกลุ่มประชากร

กลุ่ม (1) ผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งทางการเงินและทางกฎหมาย นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานทางคดีในกระบวนการยุติธรรม ผู้กำกับดูแลธุรกิจและกำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ เจ้าพนักงานบังคับคดี ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบังคับคดี ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และศาลยุติธรรม
กลุ่ม (2) ลูกหนี้ ผู้บริโภค : ลูกหนี้รายย่อย ผู้ประกอบการ ผู้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี
กลุ่ม (3) ผู้ให้บริการสินเชื่อ : สถาบันการเงิน ผู้ปล่อยสินเชื่อ

เหตุผลในการเลือกกลุ่มประชากร เป็นกลุ่มทั้ง สามประเภท

(1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยมุ่งเน้นไปที่ผู้ที่มีทั้งความรู้ความเข้าใจ ด้านกฎหมายเพื่อผู้บริโภค ความเชี่ยวชาญทางคดีในหน่วยงานของรัฐ ครอบคลุมถึง ผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษา ผู้ประนีประนอมของศาลยุติธรรม อดีตเจ้าพนักงานบังคับคดี นอกจากนี้ ยังเจาะลึกไประดับบริหารองค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคดีความ ซึ่งมองเห็นภาพรวมของปัญหาการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน ในหลายมิติ ทั้งท่านรองอธิบดีศาล ท่านอดีตอธิบดีและรองอธิบดีกรมบังคับคดี

และผู้กำหนดนโยบาย ของหน่วยงานที่สำคัญ ในการกำกับดูแลธุรกรรม การให้บริการทางการเงิน ทั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีประเด็นเจาะจงทั้ง ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการให้สินเชื่อตั้งแต่ต้นทาง การตรวจสอบกำกับ และการบังคับตามกฎหมาย แนวคิดหลักการ ปัญหาอุปสรรคประเด็นที่กังวลในขั้นตอนการทำมาตรการ ดำเนินนโยบาย ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความเห็นต่อหลักสัดส่วน (Proportionality) และหลักยกเว้นการยึดบ้าน (Homestead Exemption) ความเป็นไปได้ในการปฏิรูปกลไก

(2) กลุ่มลูกหนี้ ผู้บริโภค

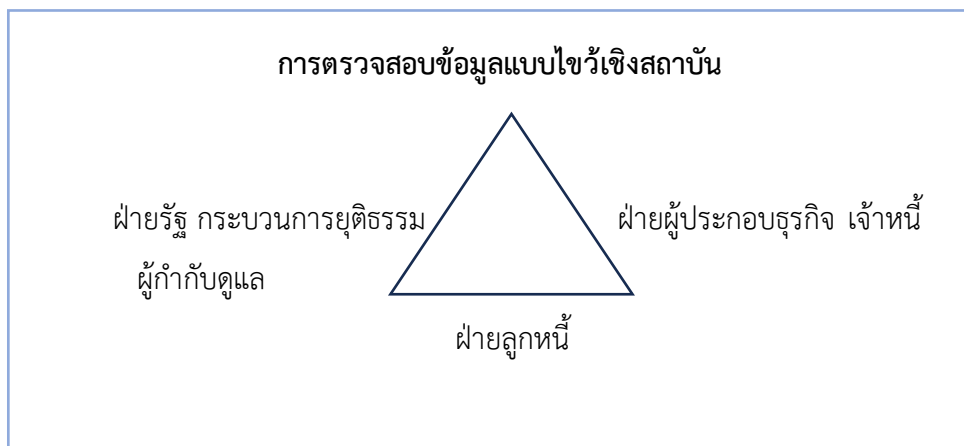
ซึ่งนอกจากที่ผู้วิจัยจะได้สนทนาสอบถามข้อมูลเชิงลึก โดยมุ่งเน้นเพิ่มเติมที่ประสบการณ์จริง ผลกระทบต่อชีวิตครอบครัว สาเหตุแห่งหนี้สิน ประสบการณ์ตั้งแต่ผิวนัดชำระหนี้จนเงินเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกับลูกหนี้ที่ถูกฟ้องร้องยึดบ้านและที่ดินด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังได้สัมภาษณ์ เพื่อเข้าใจมิติ จาก บุคคลที่สาม ทั้ง “หัวหน้าหน่วยราชการ” ผู้รับผิดชอบดูแลการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ที่เห็นสภาพปัญหาของบุคลากรได้บังคับบัญชารอบด้าน และ “มูลนิธิ องค์กรไม่แสวงหากำไร” ที่ให้ความช่วยเหลือคำแนะนำ และหาทางออกให้กับลูกหนี้ เนื่องด้วยเจ้าหน้าที่มูลนิธิได้สัมผัส ประสบการณ์ของลูกหนี้ที่หลากหลาย และในฐานะบุคคลที่สามความเป็นกลาง ที่มีได้ตกในสภาวะ ถูกดำเนินคดีความ สูญเสียบ้านที่ดิน จะช่วยฉายภาพสะท้อนของปัญหาเชิงลึกได้อย่างละเอียด และหลายแง่มุม นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังให้ความสำคัญกับผู้บริโภคที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งได้ประสานโดยตรงกับทางสมาคม SMEs ไทย และได้รับข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกลไกสินเชื่อไม่มีหลักประกันเช่นเดียวกัน

(3) กลุ่มผู้ให้บริการสินเชื่อ ได้สอบถามข้อมูลทั้งทางนโยบายและการปฏิบัติงานจริงจากกลุ่มผู้บริหาร และระดับปฏิบัติการของทั้งผู้ให้บริการสินเชื่อไม่มีหลักประกันทั้ง banks และ non-banks เพื่อค้นหาเข้าใจมุมมองการประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อ ต่อความเสี่ยงของหนี้ไม่มีหลักประกัน การกำหนดดอกเบี้ย เหตุผลในการฟ้องร้องคดี บังคับคดี ทั้งแพ่งและล้มละลาย ความตระหนักรู้ถึงประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ ยังได้รับความอนุเคราะห์จากผู้จัดการใหญ่บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (เครดิตบูโร) ให้ข้อมูลภาพรวมหนี้สินไม่มีหลักประกันทั้งประเทศและประเด็นปัญหาที่พบบ่อย

3.1.2 การตรวจสอบข้อมูลแบบไขว้เชิงสถาบัน (Triangulation)

งานวิจัยฉบับนี้ วางโครงสร้างผู้ให้ข้อมูลแบบ “หลายฝ่ายในระบบเดียวกัน” ทำให้เกิด Triangulation เชิงสถาบัน



การพยายามลงลึกในการสัมภาษณ์ และกำหนดโครงสร้างผู้ให้ข้อมูลแบบ “หลายฝ่ายในระบบเดียวกัน” ถือเป็น **จุดแข็งเชิงระเบียบวิธีวิจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง** เนื่องจากทำให้เกิด การตรวจสอบข้อมูลแบบไขว้เชิงสถาบัน หรือ **Institutional Triangulation** ซึ่งช่วยเพิ่มทั้งความน่าเชื่อถือ และความถูกต้องเชิงโครงสร้าง ของข้อค้นพบ โดยการเก็บข้อมูลจากผู้มีบทบาทที่แตกต่างกันแต่ดำเนินการอยู่ภายใน “สถาปัตยกรรมของกติกาเดียวกัน” เช่น ศาสนาจารย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี หน่วยงานกำกับดูแล เจ้าหนี้และลูกหนี้

ทำให้ผู้วิจัยสามารถมองเห็นกลไกเดียวกันจากมุมมองที่หลากหลาย และสามารถตรวจสอบความสอดคล้องหรือความขัดแย้งของข้อเท็จจริงระหว่างระดับกฎหมาย ระดับการบังคับใช้ และระดับผลกระทบเชิงประสบการณ์ ได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ในมุมมองฝ่ายภาครัฐ อาจถือได้ว่าการกำหนด ผู้ให้สัมภาษณ์แม้อยู่ในฝั่งกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างเชิงบทบาท เช่น *พนักงานอัยการ* *คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ* ในบทบาทผู้ให้ความช่วยเหลือประชาชน *ผู้พิพากษา* ทั้งระดับศาลชั้นต้นและระดับผู้บริหารของอธิบดีศาลที่ต้องพิจารณาบรรทัดฐานทางการเงินเป็นจำนวนมาก และ *กรมบังคับคดี* ที่เป็นผู้ถือระเบียบและลงมือปฏิบัติบังคับคดี ความตามคำพิพากษา ถือเป็น การตรวจสอบข้อมูลแบบไขว้ซ้อนใน โครงสร้างใหญ่อีกชั้นด้วย

วิธีการนี้ช่วยลดอคติที่อาจเกิดจากการพึ่งพามุมมองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และทำให้สามารถระบุช่องว่างเชิงนโยบาย (regulatory gap) หรือ ความล้มเหลวเชิงนโยบาย (regulatory failure) ได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น เนื่องจากข้อค้นพบไม่ได้สะท้อนเพียงมุมมองผ่านเลนส์บุคคลกลุ่มเดียว แต่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ภายในระบบเดียวกัน ตามแนวคิดที่เป็นแนวทางการใช้วิธีวิจัยเฉพาะ ที่เรียกว่า การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีวิทยา²¹⁰ ของ Denzin²¹¹ และ กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบัน²¹² ของ Scott²¹³ ซึ่งชี้ว่าความเป็นจริงทางสังคมและกฎหมายไม่สามารถเข้าใจได้อย่างครบถ้วนหากปราศจากการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง actors ภายในระบบสถาบันเดียวกัน ดังนั้น triangulation เชิงสถาบันจึงช่วยให้ผู้วิจัยสามารถยืนยันข้อค้นพบ เปิดเผยกลไกเชิงสาเหตุ และอธิบายความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของระบบได้อย่างลึกซึ้ง ส่งผลให้ข้อสรุปมีความเข้มแข็งในเชิงวิชาการและมีความน่าเชื่อถือในเชิงนโยบายสูง โดยเฉพาะในงานวิจัยที่มุ่งวิเคราะห์ความเป็นธรรมของระบบ

²¹⁰ Methodological triangulation

²¹¹ Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). McGraw-Hill.

²¹² institutional analysis framework

²¹³ Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests* (3rd ed.). Sage Publications

บังคับคดีนี้ไม่มีหลักประกัน ซึ่งเป็นระบบที่ประกอบด้วยปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย สถาบัน และผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายอย่างซับซ้อน

3.1.3 แนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

การวางแผนเพื่อเข้าใจข้อเท็จจริง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อมูล ประเด็นสภาพปัญหาและสถานการณ์ปัจจุบัน ผู้วิจัยผนวกข้อมูลและแบ่งประเด็นเพื่อการวิเคราะห์ เป็นหัวข้อ เพื่อความเข้าใจง่าย และยึดโยงกับโครงสร้างเชิงกลไกของระบบออกมาเป็น 6 ประเด็น

การวิเคราะห์ใช้วิธีวิเคราะห์เชิงประเด็น และอธิบายกลไก

- (1) โครงสร้างกลไกการให้สินเชื่อ การกำกับดูแล
- (2) กลไกดอกเบี้ย ความเสี่ยง และต้นทุน
- (3) กระบวนการยุติธรรม การดำเนินคดี อายุความ บังคับคดี
- (4) สิทธิประโยชน์ ประเมินราคา ขยายทอดตลาด ลำดับทรัพย์สิน
- (5) ช่องว่างบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ ของแต่ละหน่วยงาน
- (6) หลักการ ความเป็นธรรม ผลกระทบต่อชีวิต ความสมดุลเชิงสังคม และความเหลื่อมล้ำ

นำสู่การตั้งคำถาม

เนื่องด้วยมีการ แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ผู้วิจัยจึงได้ ดำเนินการ แบ่งเป็น คำถามแกนร่วม และคำถามสำหรับเฉพาะประเภทของกลุ่มบุคคล ซึ่งในการเลือกประเด็นคำถาม นำสู่การสนทนาเชิงลึกเพื่อให้เข้าใจถึง ความรู้ข้อสังเกต และประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละท่าน ผู้วิจัยใช้กลไกวิเคราะห์ภูมิหลัง ความเชี่ยวชาญ ความสนใจ ของแต่ละท่านแบบเฉพาะเจาะจงประกอบกับเงื่อนไขของเวลา เพราะผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีตำแหน่งหน้าที่การงานระดับสูง ที่มีข้อจำกัดของการให้สัมภาษณ์พอสมควร

คำถามแกนร่วม คือคำถามกลาง ที่นำมาใช้ในเบื้องต้น อาทิ

- มุมมองภาพรวมของ นี่ไม่มีหลักประกัน ยึดบ้าน หลักความเป็นธรรม ผลกระทบต่อชีวิต ความสมดุล
- ปัญหาเชิงโครงสร้างเชิงระบบทางเศรษฐกิจ กฎหมาย สังคม
- แรงจูงใจและกลไกเชิงสถาบันทางการเงิน (กลไกดอกเบี้ย ความเสี่ยง ต้นทุน) การฟ้องร้อง บังคับคดี
- หลักความเป็นธรรมพื้นฐาน ในมุมมองของท่าน ความเป็นธรรม ในคดีนี้ไม่มีหลักประกัน ผลกระทบต่อสังคม
- กลไกธรรมาภิบาล ความโปร่งใส ตรวจสอบได้

คำถามเฉพาะกลุ่ม

ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้กำกับดูแล/ผู้กำหนดนโยบาย/หน่วยงานรัฐ

- บทบาทและช่องว่างการกำกับดูแล หน้าที่ ความรับผิดชอบ อุปสรรคต่างๆ
- การให้สินเชื่ออย่างเป็นธรรมและรับผิดชอบ ควรดำเนินการ มีมาตรการอย่างไร
- ระบบการให้สินเชื่อ (กลไกดอกเบี้ย ความเสี่ยง ต้นทุน) จะเป็นธรรมได้อย่างไร ปัญหาดอกเบี้ย โครงสร้างสินเชื่อ รูปแบบผลิตภัณฑ์ และควรทำให้ตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาได้อย่างไร
- ประเด็นใกล้เคียง ปัญหาข้อกฎหมาย และอื่นๆ

ผู้เกี่ยวข้องเชี่ยวชาญทางกฎหมาย ได้แก่ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ อาจารย์สาขานิติศาสตร์

- โครงสร้างทางกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาและอุปสรรค
- ประเด็น กระบวนการยุติธรรม การฟ้องร้อง การบังคับคดี (สืบทรัพย์ ประเมินราคา ขายทอดตลาด)
- ผลกระทบต่อความเป็นธรรมเชิงสถาบัน ความเป็นธรรมต่อสังคม
- แนวทางการแก้ไขปัญหาและมาตรการที่อยากนำเสนอ

ลูกหนี้/ผู้ที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้

- ที่มาของกรณีปัญหาหนี้สิน และประสบการณ์ผ่านกระบวนการยุติธรรม
- ผลกระทบต่อชีวิต ต่อครอบครัว สุขภาพ
- ข้อเสนอแนะ แนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยากให้ปรับปรุง

เจ้าหนี้/ผู้ให้สินเชื่อ

- โครงสร้างการให้สินเชื่อ (กลไกดอกเบี้ย ความเสี่ยง ต้นทุน) และสภาพปัญหาและสถานการณ์ในปัจจุบัน
- มุมมองการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ฟ้องร้อง บังคับคดี
- มุมมองต่อแนวทางการแก้ไขปัญหา ทางเลือกอื่นๆ ข้อเสนอแนะ

3.2 การดำเนินการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูล ในช่วงเวลา ระหว่างเดือน มกราคม ถึง มีนาคม 2569 หลายท่านมีการขอข้อมูลเพิ่มเติมด้วยในภายหลัง โดยมีรายละเอียดข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ และวันที่สัมภาษณ์ ดังนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งหมด 31 ท่าน

ตารางที่ 3.1 : ผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ให้สัมภาษณ์ กลุ่มหนึ่ง รวม 18 ท่าน มีดังนี้

กระบวนการยุติธรรม 9 ท่าน

ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
ผู้พิพากษา 1	29 มกราคม 2569
ผู้พิพากษา 2	27 มกราคม 2569
ผู้พิพากษา 3	2 มีนาคม 2569
ผู้ประนีประนอม	5 กุมภาพันธ์ 2569
ผู้บริหาร กรมบังคับคดี 1	28 มกราคม 2569
ผู้บริหาร กรมบังคับคดี 2	29 มกราคม 2569
ผู้บริหาร กระทรวงยุติธรรม	29 มกราคม 2569
พนักงานอัยการ 1	27 กุมภาพันธ์ 2569
พนักงานอัยการ 2	4 มีนาคม 2569

องค์กรกำกับดูแลทางการเงินและสิทธิผู้บริโภค 5 ท่าน

ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
ธนาคารกลาง 1	4 กุมภาพันธ์ 2569
ธนาคารกลาง 2	5 กุมภาพันธ์ 2569
ธนาคารกลาง 3	10 กุมภาพันธ์ 2569
ผู้บริหาร กรมคุ้มครองสิทธิ	4 มีนาคม 2569
ผู้บริหาร สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค (สคบ.)	29 มกราคม 2569

ผู้เชี่ยวชาญทางการเงินและนักวิชาการ 4 ท่าน

ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
ผู้เชี่ยวชาญ การแก้ไขปัญหาหนี้สิน	3 กุมภาพันธ์ 2569
ผู้เชี่ยวชาญ บริษัทข้อมูลเครดิต	5 กุมภาพันธ์ 2569
นักวิชาการ 1	27 กุมภาพันธ์ 2569
นักวิชาการ 2	2 มีนาคม 2569

ผู้ให้สัมภาษณ์ กลุ่มสอง

จำนวน 9 ท่าน มีดังนี้

ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
ลูกหนี้ 1	28 มกราคม 2569
ลูกหนี้ 2	29 มกราคม 2569
ลูกหนี้ 3	26 กุมภาพันธ์ 2569
ลูกหนี้ 4	3 มีนาคม 2569
กลุ่มลูกหนี้ ธุรกิจรายย่อย	6 กุมภาพันธ์ 2569
สมาพันธ์ SMEs ไทย	6 กุมภาพันธ์ 2569
สภาองค์กรผู้บริโภค	23 มกราคม 2569
มูลนิธิ	23 มกราคม 2569
หัวหน้าหน่วยราชการที่ดูแลลูกหนี้	26 มกราคม 2569

ผู้รับการสัมภาษณ์ กลุ่มสาม 5 ท่าน มีดังนี้

ผู้บริหารธนาคารและผู้ประกอบธุรกิจ

ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
ผู้บริหารธนาคาร 1	27 มกราคม 2569
ผู้บริหารธนาคาร 2	4 กุมภาพันธ์ 2569
ผู้บริหารธนาคาร 3	3 มีนาคม 2569
ผู้บริหารธนาคาร 4	4 มีนาคม 2569
ผู้ประกอบธุรกิจ	2 กุมภาพันธ์ 2569

3.3 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกแต่ละกลุ่ม

3.3.1 กลุ่มหนึ่ง

(1) กระบวนการยุติธรรม

เพื่อให้เกิดการศึกษาวิเคราะห์และได้รับข้อมูลอย่างรอบด้านแท้จริง ผู้วิจัยได้วางแผนให้ผู้ให้สัมภาษณ์มีจำนวนหลายท่าน ในฝั่งกระบวนการยุติธรรม ในหลายบทบาทของผ่านเลนส์ทั้ง ทั้งผู้พิพากษา พนักงานอัยการ

ผู้บริหารกรมบังคับคดี นักวิชาการ ให้ครบถ้วนมากที่สุด ซึ่งเพื่อให้เกิดความถูกต้องและรับฟังความเห็นที่แตกต่าง ในหลากหลายมุมมอง ผู้วิจัยได้ประสานขอสัมภาษณ์กับ ผู้เชี่ยวชาญแต่ละอาชีพจำนวน 2 ท่าน ขึ้นไป

ผู้พิพากษา 1 ให้มุมมองว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นน่ากังวล ตามข้อเท็จจริงคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ทั้ง บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล นำมาสู่ปัญหาการใช้สิทธิทางแพ่งและลูกหนี้ถูกยึดบ้านและที่ดิน จากฐานข้อมูล ที่ศาลของท่านเก็บ มีลูกหนี้มาขึ้นศาลไม่ถึงร้อยละ 20 ของคดีผู้บริโภคทั้งหมด เมื่อลูกหนี้ไม่มาศาลด้วยเหตุผล ประการใดก็ตาม แต่ทำให้ลดโอกาสในการไกล่เกลี่ยเจรจาและหาทางออกร่วมกัน ดังนั้น ส่วนใหญ่ศาลมีคำพิพากษาฝ่ายเดียว นำสู่การบังคับคดี

ภาครัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องควรพิจารณา และจำต้องหาทางแก้ไขด้วยกลไกการป้องกัน ซึ่งเราสามารถระบุ ปัญหาเบื้องต้น ได้แก่ (หนึ่ง) ประเทศไทยมีปัญหาการกระจายรายได้ และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ดังนั้น ผู้บริโภค จึงหาทางออกโดยการใช้แหล่งเงินทุนที่เข้าถึงง่าย (สอง) วินัยทางการเงินของประชาชน เมื่อสินเชื่อเข้าถึงง่าย จึงทำให้เกิดหนี้เสียได้ง่าย (สาม) ประเด็นดอกเบี้ย ท่านมองว่า “ดอกเบี้ยคือทุนของชาติ” ในขณะที่ผู้ประกอบการ ให้บริการสินเชื่อ ย่อมทำธุรกิจเพื่อกำไร และเงินปันผลของผู้ถือหุ้นในธนาคารแห่งนั้น แต่ในภาพรวม จำเป็นต้อง มองเรื่องอัตราดอกเบี้ยว่าสูงเกินสัดส่วนหรือไม่ ท่านเน้นย้ำว่าการเดินต่อไปของบ้านเมือง เงินทุกบาท คือ ทุนของ ชาติ เงินทุกบาท ทรัพยากรทางธรรมชาติ แรงงาน ก็คือ เงิน เงินคือทรัพยากรของชาติ

ดังนั้น บทบาทของ ผู้กำกับดูแลสถาบันการเงิน หรือ Regulator จึงมีความสำคัญมาก ต้องมีทัศนคติใน การทำงานโดยเน้นเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของส่วนรวมที่แท้จริงเป็นหลัก ทัศนคติในการ ออกกติกา มาตรการ พึ่งเอื้อต่อส่วนรวมมิใช่อำนวยความสะดวกให้นายทุน

ในข้อเท็จจริง ประชาชนรายย่อยขาดความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย จึง ทำให้เป็นปัญหา ท่านเสนอทางออกให้แก้ไขปัญหาโดยการแก้ไขข้อกฎหมาย โดยอาจกำหนดให้ “หนี้ไม่มี หลักประกัน” ไม่มีสิทธิเหนือ หนี้บุริมสิทธิ เช่นหนี้จำนองบ้านได้

กลไกที่ดีอย่าง โครงการคลินิกแก้หนี้ฯ โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท SAM ยังไม่ได้รับการสนับสนุน เท่าที่ควรด้วยเหตุที่มองว่าผู้กำกับดูแลเห็นว่าไม่ควรมีบทบาทเชิงรุกในการติดต่อลูกค้าหรือจำเลยในคดีเหล่านี้ เพราะนั่นเป็นบทบาทของทนายโจทก์อยู่แล้ว ลักษณะนี้ทำให้การบริหารโครงการ เป็นการประชาสัมพันธ์แบบตั้ง รับ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่เป็นกลไกที่ดี ดังนั้น ในส่วนศาลยุติธรรมเองพึงแก้ไข ปัญหาให้การไกล่เกลี่ยตาม พรบ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ในศาลชั้นต้นทั่วประเทศ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในศาลของท่านผู้พิพากษา ท่านนำข้อมูลแผ่นพับและใช้สื่อวีดิทัศน์ในการสื่อสารแก่ลูกหนี้ที่มาศาล รับชม วิดีโอ เกี่ยวกับโครงการคลินิกแก้หนี้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังใส่ใจ จัดให้เจ้าพนักงานคดี หรือเจ้าหน้าที่ศาลอธิบาย

ทางเลือกนี้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ พบว่าบริษัทบางแห่งยังไม่เข้าร่วมโครงการ หรือ มีการขายหนี้ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไปแล้ว ข้อเท็จจริงพบว่าในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมา มีคดีที่สามารถแก้ไขปัญหาและหาทางออกไปยัง โครงการแก้หนี้ by SAM ได้ไม่ถึง 5 เรื่อง ซึ่งตัวอย่างเดือนกรกฎาคม 2568 มีคดีบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ขึ้นสู่ศาล ท่าน 60 คดี แต่เข้าร่วมโครงการคลินิกแก้หนี้ของ SAM ได้เพียง 1 คดี จึงถือเป็นเรื่องที่น่าผิดหวัง

ท่านเห็นว่าศาลยุติธรรมจำเป็นต้องทำงานเชิงรุก ในการฟ้องร้องคดีผู้บริโภคประเภทนี้ โจทก์ควรกรอกข้อมูลเบอร์ติดต่อ ท่านตั้งคำถามว่าเพราะเหตุใด โจทก์ โดยเฉพาะทนายสามารถติดต่อประสานลูกหนี้เพื่อทวงหนี้ได้ แต่ศาลไม่สามารถประสานเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนได้ ท่านเห็นว่ากลไกไม่ควรออกแบบให้ ศาลและกรมบังคับคดีเป็นเพียงหน่วยงานสาขาของสถาบันการเงิน ทำหน้าที่ประทับตราบังคับหนี้สิน บทบาทของศาลยุติธรรมพึงอำนวยความสะดวก ยุติธรรม รักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประเทศ สังคม ประชาชน รักษาความมั่นคงของชาติ นอกจากนี้ ศาล พึงมีบทบาทเป็นวิศวกรทางสังคมแล้วยังพึงเป็นวิศวกรทางการเงินผ่านการพิจารณาคดีทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรง กับประชาชนและประเทศด้วย

กฎหมาย มักเขียนให้ “สิทธิ” ประชาชนมากมายในหลายหมวดแต่เป็นการให้ประชาชนระมัดระวังปกป้องประโยชน์ของตนเอง ปัญหาหลักคือในความเป็นจริงประชาชนไม่รับรู้ ไม่เข้าใจสิทธิเหล่านั้นดีพอ เมื่อไม่มีกลไกแนะนำดูแลให้ความรู้อย่างจริงจัง เข้าถึงง่าย ภาระจึงตกเป็นของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมซึ่งอาจยังมีข้อจำกัด กฎหมายหลายมาตราที่ถูกแก้ไขมีเจตนาที่ดีแต่ในทางปฏิบัติอาจไม่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การเขียนข้อกฎหมายทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือระเบียบกรมบังคับคดี จึงยังไม่ใช้ทางออกในการแก้ไขปัญหามาตรึงแต่ต้องแก้ที่ ความกล้าหาญในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม

การขายทอดตลาดด้วยราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดมากโดยยึดมาตรฐานราคากรมธนารักษ์ การเห็นคดียุติความตลอดระยะเวลาทั้งชีวิตในฐานะผู้พิพากษา เข้าใจปัญหาทางการเงินของประชาชน ท่านเห็นว่า “บ้าน” คือสินทรัพย์ที่ครอบครัวหนึ่งพยายามหาเลี้ยงชีพตนเอง การถูกบังคับคดีเพื่อใช้หนี้ไม่มีหลักประกัน ด้วยราคาต่ำ เป็นการซ้ำเติมเขา โดยเฉพาะความมั่นคงในชีวิตมนุษย์ บางคนซื้อบ้าน เพราะใกล้ที่ทำงาน ใกล้โรงเรียนลูก เป็นการทำลายชีวิตครอบครัว

ผู้พิพากษา 2 ให้ความเห็นว่าโดยหลักการแล้วเจ้าหนี้ฝ่าย สถาบันการเงิน ทั้ง banks และ non-banks มีสิทธิในการเรียกอัตราดอกเบี้ยที่สูง ถึงร้อยละ 20 หรือ 30 กว่าเปอร์เซ็นต์ เพราะได้รับสิทธินั้นภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแล

เมื่อผิคนัดชำระหนี้ จากพฤติกรรมของลูกหนี้เองหรือปัจจัยอื่นๆ เช่น สภาวะเศรษฐกิจ ปัญหาอื่นๆ จำนวนคดีจึงมีจำนวนมาก ท่านมองว่าคดีเหล่านี้ไม่ควรมาศาล ควรมีทางออกที่ดีกว่ามาบังคับเอากับทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งบางคนก็ไม่มีทรัพย์สินให้ยึดด้วย

ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้น อาทิ ศาลไม่มีอำนาจลงไปช่วยแก้ไขสัญญาประนีประนอมยอมความ เมื่อคดีมาสู่ศาล แม้ศาลมีอำนาจบางส่วนในการลด“เบี้ยปรับ”ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติพบว่า คดีที่เข้ากลไกไกล่เกลี่ย (ตาม พรบ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค) ตลอดจนการกำหนด รูปแบบการชำระหนี้ ตาม “สัญญายอม” (สัญญาประนีประนอมยอมความ) ทั้งผู้พิพากษาเองหรือผู้ประนีประนอมฯของศาล แทบจะไม่มีอำนาจเข้าไปช่วยเหลือ ปรับปรุงรูปแบบการชำระหนี้ ได้เลย เพราะนายผู้แทนสถาบันการเงิน เป็นผู้กำหนดข้อความในสัญญานั้น ทั้งหมดเป็นแบบมาตรฐานของสถาบันการเงิน

ประเด็นเรื่องอายุความ ท่านเห็นว่ากรณีศาลเห็นสมควรในคดีผู้บริโภคศาลควรมีอำนาจหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาพิจารณาเองได้ หากไม่แก้ไขในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ก็อาจพิจารณาแก้ไข โดยเพิ่มอำนาจภายใต้ พรบ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค จากประสบการณ์พบคดีที่ขาดอายุความสูงสุดมากถึง 10-15 ปี ต้นเงินเพียง 30,000 แต่มาฟ้องเรียกร้องเกิน 100,000 บาท หรือซื้อหนี้มาในราคาต่ำ แต่เอามาฟ้องเกินอายุความจำนวนมาก ท่านมองว่าตรงนี้ผู้ประกอบธุรกิจกำลังเอาเปรียบผู้บริโภค เนื่องจากไม่ฟ้องคดีภายในอายุความและปล่อยให้ดอกเบี้ยสะสมจนเกินกว่าต้นเงินไปมาก

ประเด็นทางกฎหมาย จึงควรศึกษา แก้ไขให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งระบบ ควบคู่ไปกับการปรับลดอัตราดอกเบี้ยให้เป็นธรรม แก้ไขปัญหาอายุความ และในชั้นบังคับคดี ควรมีการหาทางออก ก่อนเสียบ้าน และควรมุ่งเน้นการ สืบทรัพย์โดยการตรวจสอบเงินเดือนมากกว่า การสืบหาที่ดิน

ผู้พิพากษา 3 ตั้งคำถามถึง กลไกเชิงโครงสร้าง คดีหนี้ไม่มีหลักประกัน ทั้งบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ถือเป็นคดีเล็กน้อยที่ควรมีด่านแรก สกัคค์ครองก่อนเข้าสู่ศาลแขวงและศาลจังหวัด

“กระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภค” ยังไม่ได้ช่วยเหลือคดีผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ผู้พิพากษา 3 วิพากษ์ความจริงที่เกิดขึ้นภายใต้ โครงสร้างทางการเงินและกฎหมายในปัจจุบัน อาทิ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้ พรบ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ยังไม่สามารถตอบโจทย์ เจตนารมณ์ที่แท้จริงได้ เนื่องจากเมื่อถูกฟ้องร้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ผู้บริโภครายย่อยมักเสียเปรียบผู้ประกอบการอย่างมากทั้งแง่ของอำนาจการต่อรอง ความรู้ทางกฎหมาย และทรัพยากรอื่น ๆ ในการต้องใช้ในการต่อสู้คดี

ช่องทางการฟ้องร้องที่ถูกบัญญัติไว้สำหรับ “ผู้บริโภค” ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม จากการซื้อสินค้าและบริการต่างๆ กลับกลายเป็นเปิดทางให้ผู้ประกอบธุรกิจเจ้าหนี้ธนาคารมาเป็น โจทก์รายใหญ่ที่สุดที่ใช้ช่องทางคดีผู้บริโภค ในความจริงคดีผู้บริโภค กลับถูกพิจารณาไม่ต่างกับคดีแพ่งทั่วไป ศาลยังคงทำหน้าที่พิจารณาคดีในแนวทางเดิม บทบาทเชิงรุกในคดีทางการเงิน แม้มีเจ้าพนักงานคดีเข้ามาช่วยเหลือศาลมากขึ้น ก็ยังไม่ปรากฏผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

“การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องและระหว่างพิจารณาคดี” ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะอำนาจต่อรองไม่เท่ากัน และส่วนใหญ่หน่วยความฝ่ายโจทก์ จะเป็นผู้กำหนดเกมสในการเจรจาทั้งสิ้น

หากพิจารณาจากการให้สินเชื่อ จริงอยู่ที่ banks และ non-banks คิดอัตราดอกเบี้ย ตามกฎหมายประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การทอดระยะเวลานำคดีมาฟ้องศาลที่ยาวนานนั้น ศาลฎีกาท่านถือว่า เป็นการดำเนินธุรกิจที่ไม่สุจริต มาตรา 12 พรบ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 วางหลักว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตน ก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี ผู้ประกอบธุรกิจต้องกระทำด้วยความสุจริต โดยคำนึงถึงมาตรฐานทางการค้าที่เหมาะสม ภายใต้ระบบธุรกิจที่เป็นธรรม” ข้อความที่พึงเน้น คือ “ธุรกิจที่เป็นธรรม” และคำถามสำคัญคือ การดำเนินธุรกิจดังที่เป็นอยู่ของผู้ให้บริการสินเชื่อ นั้น เป็นธรรมหรือไม่ การที่ปล่อยให้ดอกเบี้ยพอกพูนเป็นระยะเวลานาน ทั้งคดีเกินอายุความ 10 ปี และ หนี้ท่วมจากเงินต้น สามเท่า จึงไม่อาจถือได้ว่า “เป็นการดำเนินธุรกิจที่เป็นธรรม”

เรื่องอายุความกฎหมายไม่ควรอนุญาตให้มีการเรียกร้องดอกเบี้ยสะสมในกรณีคดีขาดอายุความจนมีมูลค่าเกินกว่าหนึ่งเท่าตัวของเงินต้นการกำหนดกรอบเพดาน Total Cost Cap จึงมีความจำเป็นและจะเป็นทางออกที่ดีมาก

ท่านมองว่าในภาพรวม ผู้ที่เกี่ยวข้องควรพิจารณา ชั่งน้ำหนักระหว่าง ความเป็นธรรมแห่ง “หนี้” และ การมุ่งบังคับคดีอย่างเดียวตามรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ไม่มีหนทางเลือกอื่นเลย นอกจากทางบังคับคดีกับบ้านที่ดินเท่านั้น มีความจำเป็นที่ต้องคิดกระบวนการเป็นทางเลือกอื่นให้แก่ประชาชนลูกหนี้รายย่อย

นอกจากนี้ ท่านยังให้ความเห็นด้วยว่า ที่รอบกฎหมายโครงสร้างทางการเงิน ในมุมมองฝั่งผู้บริโภคค่อนข้างอ่อนแอ เป็นเพราะไม่มีการรวมกลุ่มรวมพลัง ของผู้แทนทางฝั่งลูกหนี้ ให้มีลักษณะคล้ายคลึงแบบ “สหภาพแรงงาน” การรวมตัวของลูกหนี้ผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ทางการเงินอย่างเป็นระบบ จะเพิ่มความเข้มแข็งความถูกต้อง และสร้างอำนาจต่อรองมากขึ้น คล้ายกับการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class action)

ผู้ประนีประนอมของศาล มองว่าแม้ผู้ประนีประนอม จะมีบทบาทในการไกล่เกลี่ย แต่พื้นฐานความรู้ของผู้ประนีประนอมในศาลไม่เท่ากัน เนื่องด้วยเป็นงานจิตอาสา คดีแพ่งที่ต้องอาศัยผู้ประนีประนอมของศาลนั้น อาจมีหลายรูปแบบทั้งคดีการเงิน คดีครอบครัว คดีเด็กและเยาวชน คดีละเมิด คดีทางการแพทย์ ผู้ประนีประนอม บางคน ไม่มีความรู้ทางการเงินเพียงพอที่จะช่วยเหลือเจรจาหาทางออกให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้ได้ ที่สำคัญที่สุด อำนาจในการ

เจรจาอยู่ที่โจทก์เพียงฝ่ายเดียว เป็นคนกำหนดแนวทางการชำระเงิน สถาบันการเงินหลายแห่ง มีแบบฟอร์มการชำระแบบที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ จึงพบว่า บ่อยครั้งที่สัญญาประนีประนอมยอมความเกิดขึ้น โดยไม่มีใครตรวจสอบว่า เป็นสัญญาที่เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ ลูกหนี้ยอมรับด้วยความเต็มใจหรือรู้สึกถูกบังคับโดยไม่มีทางเลือกอื่น ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยเอง ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดทั้งฝั่งเจ้าหนี้ว่า มีการชำระหนี้ในส่วนของดอกเบี้ยไปมากเพียงใดแล้ว หรือรายได้รายจ่ายของจำเลย มีมากน้อยเพียงใดที่จะพอชำระให้แก่โจทก์ ทั้งนี้ การปฏิบัติความเข้มข้น ของงานไกล่เกลี่ยก็แตกต่างกันในแต่ละศาล แล้วแต่ผู้บริหารศาล

อย่างไรก็ดี หากมองผ่านมุมมอง “ความยุติธรรม” หากหนี้ไม่มีหลักประกัน สามารถไปยึดบ้าน ที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ราคาสูงได้ ย่อมไม่ยุติธรรมต่อลูกหนี้ และส่วนใหญ่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา สะท้อนชัดเจนว่าการเตรียมจะยึดบ้าน มักถูกนำมาใช้เป็น “เครื่องมือในการบีบบังคับลูกหนี้” ไม่ว่าจะเป็นลูกหนี้รายย่อยหรือรายใหญ่ ปัญหาหลักของประชาชนคือทั้งไม่เข้าใจกฎหมาย ไม่เข้าใจกระบวนการ และไม่มีทางเลือก

ผู้บริหารกรมบังคับคดี 1 และ 2 และผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกโดยเข้าหารือ อดีตผู้บริหารระดับอธิบดีและรองอธิบดีของกรมบังคับคดี และผู้อำนวยการศูนย์แก้หนี้กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมาย การบังคับหนี้ไม่มีหลักประกัน โดยตรงนั้น สามารถแบ่งประเด็นได้ ดังนี้

โดยภาพรวม กระบวนการบังคับคดีมีความซับซ้อนพอสมควร ทั้งยังมีความเข้มงวดภายใต้หลักกฎหมาย และระเบียบของกรมฯ จึงขาดความยืดหยุ่น กรอบข้อบังคับที่มีความเคร่งครัดเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา

ประเด็น โครงสร้างการให้สินเชื่อที่ไม่มีหลักประกัน มีเงื่อนไขที่ทำให้ปล่อยกู้ยืมเงินเข้าถึงได้ง่ายเกินไป จนทำให้มีความน่ากังวล เพราะมีการใช้สิทธิยึดบ้านผ่านกลไกกระบวนการยุติธรรม ที่ชัดเจนว่าปลายทางของหนี้ ไม่มีหลักประกันนั้น ไม่ควร ต้องทำให้ประชาชนเสียบ้าน แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีการกำหนดว่าให้สามารถให้วงเงินเกิน 5 เท่าของเงินเดือน โดยต้องมีการตรวจสอบเครดิตบูโร รวมถึงต้องมีเงินเหลือเพียงพอต่อการดำรงชีพ แล้วก็ตาม ยังพบปัญหาในข้อเท็จจริงว่า ลูกหนี้มีหนี้สินจากหลายผู้ประกอบการมากกว่าเงินเดือน เกินสิบเท่า

บริบท ทางสังคม ที่เปลี่ยนไปกลับไม่เคยนำมาพิจารณา

รูปแบบการเป็นหนี้ของประชาชนเปลี่ยนไปมาก ในอดีตการเข้าถึงสินเชื่อประเภทนี้ทำได้ไม่ง่าย ต้องมีการไปตั้งโต๊ะตามบริษัท หน่วยงานราชการ หรือมหาวิทยาลัย เพื่อหาลูกค้าที่มีรายได้ประจำ แต่ปัจจุบัน พนักงานขายสินเชื่อเข้าหาผู้บริโภคได้อย่างง่ายดาย ด้วยการติดต่อสื่อสารผ่านโทรศัพท์และช่องทางออนไลน์อื่นๆ รวมทั้งผู้ประกอบการก็ทำงานเชิงรุกด้วยเทคนิคต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่ผู้กำกับดูแลต้องเข้มงวดมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง เมื่อพิจารณา **การค้ำทุทางธุรกิจของเจ้าหนี้** ในความเป็นจริง ธนาคารผู้ประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงินเน้นการฟ้องร้อง แต่การฟ้องร้อง ไม่ควรนำคดีมาฟ้องเกินอายุความสองปี (คดีบัตรเครดิต) ในทางปฏิบัติ อติตรองอติกรรมบังคับคดีเห็นว่า ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า เจ้าหนี้ ได้คำนวณ ค่าความเสี่ยง ค่าดำเนินการบริหารจัดการ ค่าดอกเบี้ย มาอยู่แล้วตั้งแต่ต้น ในขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์และกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ค้ำทุ

นอกจากนี้ด้วยเทคโนโลยีต่างๆ ปัจจุบันการติดต่อสื่อสาร วิธีบอกกล่าวชำระหนี้ ทำได้ง่ายขึ้น มีต้นทุนการบริหารจัดการถูกลงมาก จึงควรมี การตั้งคำถามถึง **“ข้อเท็จจริงเชิงต้นทุน”** ของผู้ประกอบการแท้จริง และอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมและได้สัดส่วนนี้ ควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์อย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ โปร่งใส เป็นธรรม และมีรอบเวลา การที่ต้นทุนลดลงเรื่อยๆ แต่ อัตราดอกเบี้ย ไม่เคยลดลง

ยกตัวอย่าง การดำเนินการทวงหนี้และดำเนินคดี เป็นต้นทุนคงที่ไม่ว่าหนี้จะมีมูลค่ามากหรือน้อย เช่น หนี้ 4,000, 40,000 หรือ 400,000 บาท กระบวนการดำเนินคดีฟ้องร้อง จ้างทนาย การทวงถาม ที่แทบไม่ต่างกันกับหนี้ 3,000 - 7,000 บาท หรือน้อยกว่านั้น ตามกระบวนการการลดต้นทุนและประสิทธิภาพจากการใช้เทคโนโลยี ความโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูลตรงนี้จะช่วยให้ เห็นภาพชัดเจนขึ้น ยกตัวอย่าง ควรมีการพิจารณาคำนวณและนำข้อเท็จจริงมาเปิดเผยต่อลูกหนี้ว่า นับจากวันผิณัดจนถึงวันฟ้องนั้น เคยมีการได้รับชำระเงินจากลูกหนี้ระหว่างนั้นไปมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อนำมาคำนวณด้วย

จำเ็นที่ต้องมี **การสร้างสมดุล** ระหว่าง “สิทธิทางแพ่งที่เจ้าหนี้พึงได้รับ” โดยคำนวณอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว กับ “สิทธิของลูกหนี้” ให้ได้สัดส่วนและเป็นธรรม ถ้าเลยจุดค้ำทุทางธุรกิจเชิงพาณิชย์ (commercial) และกระทบต่อสังคมเมื่อไร “รัฐ” จำเ็นต้องมีมาตรการควบคุม ผู้ประกอบธุรกิจ เราจำเ็นต้องดูเรื่องความสมดุลทางสังคม ความเป็นธรรม การประกอบธุรกิจโดยสุจริต โปร่งใส ลูกหนี้ควรตรวจสอบได้ว่า ที่ผ่านมาก็ชำระขึ้นค่าไปนั้น สามารถคำนวณเป็นยอดเงินให้ทราบได้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้ **การสร้างคุณภาพ** ให้เกิดขึ้นในสังคมนั้น เป็นไปเพื่อรักษาลูกหนี้ที่ดีไว้ และระบบธุรกิจจำเ็นต้องปรับตัวตามบริบทสังคมที่เปลี่ยนไปด้วย ที่สำคัญ มาตรฐานการปล่อยกู้ และ มาตรฐานการเรียกเก็บจะต้องสมดุลกันทั้งขาเข้าและขาออก

ประเด็นทางกฎหมาย

“อายุความ”ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในมาตรฐานการเรียกเก็บหนี้ คือ การใช้เทคนิคทางกฎหมายฟ้องร้องล่าช้าเกินไป จนเลยกำหนดอายุความ แม้เรื่องอายุความทางแพ่ง จะไม่ถือเป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ที่ศาลจะหยิบยกขึ้นเองได้ แต่ท่านอติตรองอติบัติฯ ให้ข้อคิดที่น่าสนใจว่า ประเด็นเรื่องอายุความ ที่ไม่เป็นปัญหาความสงบฯในทางกฎหมายนั้น เจตนารมณ์แท้จริง คือ

ใช้กับบุคคลธรรมดาทั่วไป เช่น นาย ก. เป็นหนี้ นาย ข. ที่ไม่ได้ประกอบธุรกิจ “ค้ำเงินเป็นปกติธุระ” กฎหมายจึงคุ้มครองบุคคลธรรมดาเหล่านั้นที่ต้นทุนทางคดีหากต้องฟ้องร้องจะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าสถาบันการเงินหรือผู้ให้บริการสินเชื่อไม่มีหลักประกัน ที่หากำไรจากการปล่อยกู้เป็นปกติธุระ ฉะนั้นจึงน่าจะคิดว่า เจ้าหนี้สถาบันการเงินพึงต้องมีมาตรฐาน การฟ้องร้องที่เหนือกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป

“การบังคับคดี” มีประเด็นน่ากังวล หลายข้อ ได้แก่

หนึ่ง เจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันใช้กลไกนี้ฟ้องแต่สุดท้ายก็ไม่ได้รับชำระหนี้ กระบวนการบังคับคดีมีช่องโหว่ให้เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันสามารถ ใช้สิทธิทางแพ่งได้ แม้ท้ายที่สุดเงินหลังจากขายทอดตลาดไม่เพียงพอ ตกไม่ถึงมือเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันที่ฟ้องร้อง ในทางกลับกันหากกระบวนการยุติธรรมเปิดช่องให้ “หนี้ไม่มีหลักประกัน” ใช้สิทธิบังคับกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงจริงของลูกหนี้ ดังนั้น ผลลัพธ์ทางการเงินประเภทนี้ควรมีต้นทุนหรือดอกเบี้ยต่ำกว่าที่เป็นอยู่มาก

สอง ปัญหาราคาขายทอดตลาดที่ต่ำมาก ประเทศไทยมีปัญหาเชิงโครงสร้างในกระบวนการยึดทรัพย์และการขายทอดตลาด เราไม่มีพระราชบัญญัติการประเมินราคาโดยเฉพาะ ที่จำแนกว่า ประเมินเพื่อขาย เพื่อซื้อ หรือเพื่อขอสินเชื่อ ราคาขายทอดตลาดทรัพย์สิน ไม่ควรอ้างอิงเพียงราคาประเมินของกรมธนารักษ์เนื่องจากอาจไม่สะท้อนมูลค่าแท้จริงในปัจจุบัน ซึ่งมักจะต่ำกว่าราคาตลาดมาก นอกจากนี้เจ้าพนักงานประเมินราคาของกรมบังคับคดีไม่มีประสบการณ์ความรู้เพียงพอ ดังนั้น มีความจำเป็นที่กรมบังคับคดี ควร สร้างกลไกราคาขายทอดตลาดที่เป็นธรรม เสนอให้มีการหาแหล่งราคาประเมินหลายแหล่งทั้งเอกชนและอิสระ เช่น ราคาประเมินของห้องชุดในคอนโดเดียวกัน อาจต่างกันมากซึ่งขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานเป็นการบังคับซึ่งความไม่เป็นมืออาชีพและระบบที่บกพร่อง

สาม การไม่อนุญาตให้ ลูกหนี้ค้ำราคา เพื่อให้การบังคับคดีรวดเร็วมากขึ้น กลับกลายเป็นการไม่ให้โอกาสลูกหนี้ในการร้องคัดค้าน ราคาขายทอดตลาดที่ต่ำเกินไป ท่านเห็นว่าหากราคาเป็นธรรมแต่แรก ดังที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ การคัดค้านราคาย่อมไม่จำเป็น อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง ราคาประเมินยังไม่ตอบโจทย์ ทั้งมาตรฐานและความเป็นธรรม

สี่ ปัญหาการไกล่เกลี่ยที่ไม่สัมฤทธิ์ผล ในกระบวนการมักมีปัญหาที่ว่าเจ้าหนี้ต้องการเงินก้อนให้จำเลยนำมาปิดให้ได้เร็วที่สุด แต่การไกล่เกลี่ยควรตั้งอยู่บนหลักการ ที่สร้างโอกาสให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ และทำอย่างไรให้ลูกหนี้สามารถมีเวลาจัดหาเงินมาชดเชยให้ตรงกับศักยภาพที่มีและไม่ต้องสูญเสียที่อยู่อาศัย

ข้อเสนอแนะ

แม้ปัจจุบันกฎหมายไทยจะไม่มีคุ้มครองบ้านหลังสุดท้ายที่ชัดเจน แต่หากพบกรณีที่ไม่มีทรัพย์สินอื่น และลูกหนี้มีรายได้ประมาทกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 300 เจ้าพนักงานฟ้องถอนการยึดได้ และ

ควรต้องมีกระบวนการตรวจสอบรายได้ ทรัพย์สิน เช่นเงินในบัญชีธนาคารต่างๆ ทำยสุดท้ายท่านให้ความเห็นว่าคุณหมายแม้จะเขียนอธิบายความให้ละเอียดและคุ้มครองสิทธิมากเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับการนำมาใช้จริงทำงาน

อดีตผู้อำนวยการกรมสอบสวนคดีพิเศษ ศูนย์แก้หนี้กระทรวงยุติธรรม ให้ข้อสังเกตว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศโดยเริ่มมาตั้งแต่การกำหนดโครงสร้างการปล่อยสินเชื่อ และปัญหาของกระบวนการยุติธรรม

-กรณีหนี้ไม่มีหลักประกัน เมื่อเกิดเป็นหนี้เสีย ต้องเร่งนำลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการแก้ไข ไม่ควรปล่อยให้ดอกเบี้ยเดินจนท่วมหนี้หลายเท่า จุดเริ่มต้นในการพิจารณาสินเชื่อไม่มีหลักประกัน ส่วนมากคือเงินเดือน ดังนั้นก็ควรแก้ไขด้วย “เงินเดือน” แก้ไขที่ทรัพย์สินเป็นตัวเงิน มิใช่ แก้ไขหนี้ด้วย “บ้าน”

-จำเป็นต้องมีกระบวนการในการแก้ไขหนี้เรื้อรัง ไม่ให้จ่ายขั้นต่ำเป็นระยะเวลานานเกินไป

-คำถามที่น่าสนใจที่กฎหมายควรแก้ไขคือ หากมีการตรวจสอบแล้วพบว่า ลูกหนี้ได้ชำระเงินไปแล้ว และมีผลกำไรเกิน 100 % จากเงินต้นไปแล้ว หนี้นี้ ควรถือเป็นการยุติ

-การที่ผู้กำกับดูแลอนุญาตให้เจ้าหนี้บัตรเครดิต คิดอัตราดอกเบี้ยจากหนี้ที่ค้างชำระ เช่น เมื่อครบรอบบิล บัตรเครดิต หากเป็นหนี้อยู่ 10,000 บาท และชำระไปแล้ว 9,000 บาท เหลือค้าง 1,000 บาท บัตรเครดิตกลับคิดอัตราดอกเบี้ยบนฐาน 10,000 บาท มิใช่ 1,000 บาท ซึ่งเป็นการซ้ำเติมสถานการณ์มากกว่าการแก้ไขปัญหา

ประเด็นเหล่านี้ ผู้กำกับดูแลและหน่วยงานที่รับผิดชอบ พึงนำไปพิจารณาและแก้ไขโดยด่วน

พนักงานอัยการ 1, 2 และ 3 มองไปที่โครงสร้างของระบบ ทั้งการเงินและกฎหมาย

สำหรับด้านกฎหมาย นักกฎหมายส่วนใหญ่มองตามหลักการ “สัญญาต้องเป็นสัญญา” โดยละเลยหลักการ “คุ้มครองผู้บริโภค” ความพยายามในการสร้างความเป็นธรรมนั้นมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น พรบ. ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม วางหลักการที่ดีไว้ ปัญหาคือยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเปลี่ยนโครงสร้างและจุดยืนเชิงกฎหมายต่อสังคมในประเด็นนี้จึงมีความสำคัญมาก

บริบททางกฎหมาย ควรเป็นเครื่องมือในการสร้างระบบนิเวศ “Ecosystem” แห่งการไกล่เกลี่ยใหม่ ปรับโครงสร้างหนี้ และสร้างทางเลือกให้กับประชาชน มากกว่าวัฒนธรรมการเน้นการฟ้องร้อง ยึดทรัพย์สิน ดังที่เป็นอยู่ โจทย์ที่สำคัญ คือเราจะดึงทุกคนให้เข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยที่แท้จริงได้อย่างไร

การพิจารณาสินเชื่อและการปล่อยสินเชื่อ ควรทำด้วยความรับผิดชอบ และถือเป็น “หน้าที่” ของเจ้าหนี้ผู้ มีทั้งความรู้ ข้อมูลและทรัพยากรที่เหนือกว่าลูกหนี้ อาทิ การพิจารณาให้สินเชื่อแบบไม่มีหลักประกันหากลูกหนี้มีสถานะที่ค่อนข้างมั่นคง เช่น เป็นข้าราชการ หรือทำงานกับบริษัทขนาดใหญ่ ปัจจัยเหล่านี้ควรนำมาพิจารณาประกอบเพื่อลดอัตราดอกเบี้ยให้มีความเหมาะสมด้วย

การบังคับคดียึดบ้านถือเป็นเรื่องใหญ่ต่อชีวิต มองในมุมหนึ่ง จริงอยู่ที่สิทธิของเจ้าหนี้ย่อมมีตามหลักการกฎหมาย แต่การใช้สิทธินั้น หากก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย แก่ลูกหนี้จนเกินพอดี ต่อระบบความมั่นคงของชีวิตและทรัพย์สิน ประเด็นนี้ รัฐพึงนำ แนวคิด หลักการของกฎหมายมาชั่งน้ำหนัก พร้อมหาหนทางแก้ไข หามาตรการถ่วงดุล การคุ้มครองสิทธิเจ้าหนี้ต้องไม่สร้างผลกระทบต่อลูกหนี้และสังคมในภาพรวมจนเกินไป ขณะเดียวกันการบังคับคดียึดบ้าน ไม่ควรนำมาใช้เป็นเครื่องมือ กดดัน บีบบังคับ ลูกหนี้ให้หาเงินก่อนมาปิด ลำสุดท้ายอันอัยการเพ่งหาทางช่วยเหลือ ลูกหนี้สินเชื่อไม่มีหลักประกันถูกฟ้องร้องบังคับคดีกับบ้านมูลค่าสามล้านบาท

แนวทางการแก้ไข

-กลไกการไกล่เกลี่ย ต้องใช้การเจรจา นำสู่การไกล่เกลี่ย โดยปรับโครงสร้างที่ทั้งสองฝ่ายพอรับได้ กระบวนการเหล่านี้ต้องมีกลไกการตรวจสอบประเมิน และที่สำคัญที่สุดต้องทำอย่างต่อเนื่อง

-ควรมีการแก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับอายุความให้เป็นเรื่องขัดต่อความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะสัญญาใดที่เป็นสัญญาสำเร็จรูปที่ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองสูงกว่าลูกหนี้มาก เช่น บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ย่อมถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคมเช่นเดียวกัน

ในภาพรวมท่านอัยการมองว่า ประเด็นสินเชื่อไม่มีหลักประกันเป็นปัญหาใหญ่ของสังคม ที่กลไกในปัจจุบันรักษาสีหนียาก ผู้ประกอบการ แต่ยังไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ดีเท่าที่ควร

(2) องค์orkกักับดูแลทางการเงินและสิทธิผู้บริโภค

เจ้าหน้าที่ธนาคารกลาง 1, 2 และ 3 สรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

ในภาพรวม สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ครอบคลุมทั้งบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อเอนกประสงค์ Overdraft Loan (OD) มีความเสี่ยงค่อนข้างสูง เมื่อเป็นหนี้เสียแล้วและเริ่มจะมีหนี้เสียสะสมเป็นจำนวนมาก มาตรการต่างๆที่เคยออกเพื่อให้ความช่วยเหลือเดิม อาจไม่เพียงพอ ที่ผ่านมากลไกการตรวจสอบเน้นที่การดูแลเสถียรภาพโดยรวมของระบบเศรษฐกิจ และความมั่นคงของสถาบันการเงินแต่ละแห่งเป็นสำคัญ

มองในมุมมองผู้ประกอบการ เน้นอนว่ายอมมุ่งเน้นกำไรการเติบโตของธุรกิจเป็นที่ตั้ง และหากมีการผิติดชำระหนี้ สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการจะมีแนวทางการดำเนินการทางกฎหมายเป็นระเบียบขั้นตอนชัดเจน โดยมีเป้าหมายเพื่อติดตามทวงถามให้ได้มากที่สุด

อัตราดอกเบี้ยและต้นทุน

หนี้ไม่มีหลักประกัน มีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการทบทวน แต่จะอย่างไรให้เข้าใจกลไกและสร้างความเป็นธรรมที่เหมาะสมได้ โดยพิจารณาจาก “กลไกเชิงต้นทุน” ดังนี้ หนึ่ง “ต้นทุนเงิน

ฝาก” และหากเป็น บริษัท non-bank ก็จะมีการนำอัตราดอกเบี้ยที่กู้มาทำธุรกิจหรือเงินของเจ้าของบริษัทนั่นเอง สอง “ต้นทุนค่าความเสี่ยง” และ “ต้นทุนค่าดำเนินการ” ในทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งสามองค์ประกอบนี้คือต้นทุนที่แท้จริง และส่วนที่เหลือ คือ “กำไร” ของผู้ประกอบการธุรกิจ อนึ่ง หลายครั้งพบว่า ต้นทุนค่าดำเนินการที่รายงานนั้นค่อนข้างสูงจนผิดสังเกต ขณะที่ต้นทุนเงินฝาก อยู่ที่อัตราดอกเบี้ยไม่ถึง 1 % ต่อปี แต่สินเชื่อไม่มีหลักประกัน อย่างสินเชื่อส่วนบุคคลกลับมีอัตราเพดานดอกเบี้ยอยู่ที่ 25%

ปัญหาบทบาทผู้กำกับดูแล และข้อกั่วงวลในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน

อดีตผู้บริหารธนาคารกลางยอมรับว่า ผู้กำกับดูแลมีประเด็นด้านการตีความกรอบอำนาจหน้าที่ของตน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาว่าเรามุ่งเน้นเสถียรภาพของสถาบันการเงินมากเกินไปจนอาจมองข้ามมุมมองของภาคประชาชนผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจในภาพรวมหรือไม่ ท่านเห็นว่า “การคุ้มครองผู้บริโภค” เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่หากไม่ได้ไปสัมผัสหน้างาน โลกแห่งความเป็นจริง คงไม่สามารถนำมากลับเป็นมาตรการ การควบคุมดูแลที่เหมาะสมได้ ธนาคารกลางจึงต้องปรับตัวและทำความเข้าใจ สถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นให้มากกว่าเดิม

มีเจ้าหน้าที่ส่วนน้อยที่สนใจและลงไปตรวจสอบเชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมาย กระบวนการทางคดีที่เกิดขึ้นหลังจากสถาบันการเงินฟ้องร้องคดีต่อศาล หรือขายหนี้เสียออกไปจากระบบทางบัญชี หลายท่านเห็นด้วยกับการเร่งแก้ไขปัญหาและกำกับดูแลอย่างเป็นธรรมและทำงานเชิงรุกมากขึ้น โดยเฉพาะ มาตรการเชิงป้องกัน เพื่อหาแนวทางมาทดแทนการบังคับคดีแพ่งในแนวทางที่เป็นอยู่

เจ้าหน้าที่มองว่า แนวทางการกำกับตรวจสอบ การบริหารจัดการด้านการให้บริการแก่ลูกค้าอย่างเป็นธรรม “Market Conduct” ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ปัจจุบันยังพบข้อร้องเรียน เช่น ในสัญญาสินเชื่อบ้าน แม้ว่าเป็นสัญญาแบบมีหลักประกัน อัตราดอกเบี้ยตามสัญญาอยู่ที่ 5-6% แต่ในสัญญาฉบับเดียวกัน กลับมีการแบ่งเงินกู้บ้านเป็นสินเชื่อเอนกประสงค์ อัตราดอกเบี้ย 12% อยู่ด้วย หรือการปล่อยให้มี การ “หักกลบลบหนี้ได้เลย” เพราะสถาบันการเงินกำหนดเป็นเงื่อนไขรายละเอียดไว้ในสัญญาเริ่มต้น หากมีเงินเก็บหรือรับเงินเดือนผ่านธนาคารแห่งนั้น แม้จะมีการผิมนัดชำระหนี้ ในบางสินเชื่อ เจ้าหน้าที่ธนาคาร ใช้สิทธิ หักกลบลบหนี้ได้เอง โดยยังไม่ดำเนินการทางกฎหมายอย่างถูกต้อง ปัญหาที่พบคือ บางครั้งผู้บริโภครับเงินที่โอนเข้ามาเพื่อเป็นค่าเทอมลูก หรือ ค่ารักษาพยาบาล แต่ไม่สามารถถอนออกมาได้ เพราะถูกหักกลบลบหนี้ทันที เป็นต้น

นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนในการตีความประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยในทางปฏิบัติก็ยังเป็นปัญหาอยู่ ภายใต้หลักการการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม (Responsible Lending) อาทิ การกำหนดให้มีเงินเหลือพออย่างชีพไม่ได้ระบุชัดเจนว่า มีความหมายว่าอย่างไร สิทธิของลูกค้าหนี้ในการแก้ไขหนี้ ก่อนเป็น

หนี้เสียอย่างน้อย 1 ครั้ง และหลังหนี้เสียอย่างน้อย 1 ครั้ง ไม่ได้มีมาตรฐานขั้นต่ำหรือรูปแบบที่ชัดเจนกำกับว่า จะต้องปรับอย่างไร และมีผลสำเร็จแท้จริงหรือไม่ สะท้อนการขาดการตรวจสอบข้อมูลเชิงสถิติ

จากประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการรับซื้อร่องเรียนผ่านกลไก ธนาकरแห่งประเทศไทย พบว่าประเด็นเรื่องอายุความ ที่เจ้าหน้าที่นำคดีมาฟ้องเกินระยะเวลา แบ่งเป็น 2 กลุ่ม (หนึ่ง) ตัวธนาकरและบริษัท ลูกของธนาकर มีคดีขาดอายุความมาฟ้องราว ร้อยละ 20 (สอง) บริษัทบริหารสินทรัพย์ (บปส.) ที่ซื้อหนี้จาก ธนาकरไป พบว่าธนาकरแห่งประเทศไทยไม่ได้ตรวจสอบพฤติกรรมเหล่านี้อย่างเคร่งครัด และมีคดีเกินอายุความ มาฟ้องประชาชนราวร้อยละ 80 ของคดีที่พบผ่านช่องทางการร้องเรียน

ปัญหาในชั้นศาล พบว่ามีภาพสะท้อนที่น่ากังวลอื่นๆ ด้วย อาทิ การที่ลูกหนี้ไม่มีความรู้เบื้องต้นทั้ง กฎหมายและการเงิน และไม่มีทางเลือกอื่นใด กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่เป็นผลเพราะลูกหนี้ไม่มีอำนาจในการ ต่อรอง ทนายโจทก์จะมีรูปแบบสัญญายอมที่กำหนดมาแล้วเสมอ ซึ่งประชาชนที่เป็นลูกหนี้สถาบันการเงินควร ได้รับการดูแล และมีทางเลือก ไกล่เคียงกับรูปแบบที่ โครงการคลินิกแก้หนี้ by SAM นำเสนอ อย่างไรก็ตาม แม้ คลินิกแก้หนี้ by SAM จะเป็นทางออกของประชาชน แต่มีผู้ประกอบการบัตรเครดิตบางรายไม่เข้าร่วมโครงการ และเมื่อมีการสมัครเข้าร่วมโครงการ ก็มีการถูกปฏิเสธการเข้าร่วมจำนวนไม่น้อยเช่นเดียวกัน

การแก้ไขหนี้เรื้อรัง หรือ Persistent Debt ที่กำหนดว่า บัตรกดเงินสด ต้องจ่ายขั้นต่ำมายาวถึง 5 ปี หรือ 60 เดือนก่อน จึงจะมีสิทธิเป็นเปลี่ยนสินเชื่อระยะยาว (Term loan) ดอกเบี้ยร้อยละ 15 ผลของการกำหนด มาตรการเช่นนี้กลับส่งสัญญาณที่บิดเบี้ยวให้กับตลาดอย่างน่าผิดหวัง เนื่องด้วย เมื่อกำหนดดอกเบี้ยสำหรับหนี้ที่ เข้ามาตรการ persistent debt สูงถึง 15 % ส่งผลให้รูปแบบการปรับโครงสร้างหนี้ ในปัจจุบัน มีอัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ ระดับ 12-15% เป็นส่วนใหญ่ ทั้งที่ในอดีตหลังจากที่ผู้บริโภค จมกับการชำระเพียงดอกเบี้ยเป็นระยะเวลานาน หลายปีแล้ว เมื่อปรับโครงสร้างสินเชื่อมาเป็นสินเชื่อระยะยาว อัตราดอกเบี้ยยังอยู่ที่ระดับ 7-8 % เท่านั้น

นอกจากนี้ ประเด็นที่หนี้ไม่มีหลักประกันฟ้องร้องแล้วยึดบ้านอันเป็นที่อยู่อาศัยของลูกหนี้ ย่อมไม่เป็น ธรรม ดังนั้น จึงเสนอว่า (หนึ่ง) กรมบังคับคดีควรมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาเปิดช่องให้มีการหาทางออกจากทั้ง สองฝั่งในรูปแบบอื่น (สอง) การตามยึดบ้านที่ติดจำนองอยู่แล้ว กลายเป็นว่า “เจ้าหน้าที่ไม่มีหลักประกัน นำคำ พิพากษามายึดบ้าน” สุดท้ายเมื่อขายทอดตลาดในราคาที่ต่ำมาก ทั้งเจ้าหน้าที่ฟ้องก็ไม่ได้อะไรเลย กลายเป็นว่า หลังจากการฟ้องร้องยึดบ้าน ลูกหนี้ยังคงติดหนี้ทั้งเจ้าหน้าที่บัตรและเจ้าหน้าที่บ้าน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังระบุถึง ปัญหาอื่นๆ ที่ต้องเร่งแก้ไขร่วมกัน อาทิ การทวงถามหนี้ การบังคับข่มขู่ให้ลูกหลานของผู้ถือบัตรที่เสียชีวิตไปแล้ว มาเซ็นรับสภาพหนี้ ค่าธรรมเนียมบัตรเครดิตแฝง ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ market conduct ทั้งสิ้น และผู้ กำกับดูแลพึงต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน

ผู้บริหารกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

จากประสบการณ์การทำงานด้านคุ้มครองสิทธิของประชาชนมาตลอดสิบปี ท่านมองว่า จริงอยู่ที่กฎหมายเกี่ยวกับผู้บริโภคของไทยค่อนข้างดี อาทิ สำหรับคดีผู้บริโภค สามารถฟ้องทางวาจาได้ ลดภาระขั้นตอนต่างๆ มีกระบวนการสืบพยานออนไลน์ อำนาจความยุติธรรมและอำนาจความสะดวกกับคู่ความ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะเปิดช่องและ วางหลักไว้ค่อนข้างดี แต่ในทางปฏิบัติ จากนิติกรคุ้มครองสิทธิเห็นว่า ประชาชนถูกทำให้เสียเปรียบในหลายด้าน โดยเฉพาะ “หนี้ไม่มีหลักประกัน” ที่มักจะถูกฟ้องร้อง โดยผ่านช่องทางคดีผู้บริโภค เมื่อลูกหนี้ที่เป็นผู้บริโภคทางการเงินถูกฟ้อง แต่เขาไม่ได้รับความคุ้มครอง แท้จริง

เพราะ (หนึ่ง) ความไม่เท่าเทียมของ คู่กรณี ฝ่ายเจ้าหนี้สถาบันการเงินมีกำลังความสามารถและความรู้ทางกฎหมาย มีการฟ้องร้องเป็นระบบจากบริษัทนาย ที่รับผิดชอบ ท่านเสนอว่าก่อนมีการฟ้องร้อง ต่อศาล ต้องมีการบังคับให้มี “กลไกไกล่เกลี่ย” โดยองค์กรกลาง หรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญก่อน ทำการไกล่เกลี่ยก่อนเสมอ หากไม่ผ่านกลไกนี้ จะไม่สามารถฟ้องต่อศาลได้ เช่นใน สิงคโปร์ หรือเยอรมัน (สอง) บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ไม่มีเวลาความรู้ที่จะมาลงรายละเอียดในเชิงรูปแบบการชำระหนี้ การตรวจสอบค่าทวงถาม ต้นเงินแท้จริง และดอกเบี้ยทั้งหมดที่เคยชำระไปแล้ว ทั้งผู้ประนีประนอมหรือแม้กระทั่งผู้พิพากษา ดังนั้น ท่านสรุปว่า บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม ศาล สคบ. หรือองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหนี้สิน ต้องจริงจังและจริงจังกว่านี้ ในเชิงอำนาจ และหน้าที่ ต้องทำอย่างเต็มที่

ในทางปฏิบัติ หลายครั้งพบว่า เมื่อลูกหนี้ไปขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐ กลับถูกตอบกลับมาด้วยถ้อยคำที่บั่นทอนความรู้สึก กรมคุ้มครองสิทธิฯ ในปัจจุบันโดยการนำของท่านอธิบดี เข้าใจอย่างดีว่าการลงไปแก้ไขปัญหาก็ประชาชน จำเป็นต้องสร้างบุคลากร หรือ หมอหนี้ที่รัฐจริงได้รับการอบรมจากผู้ปฏิบัติงานจริงที่มีประสบการณ์ในการช่วยเหลือประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

จากประสบการณ์การทำมหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้สินของกระทรวงยุติธรรมมาทั่วประเทศ ท่านพบว่ากรณีต่างๆกว่า 90 % กรณีที่มาขอความช่วยเหลือ ดอกเบี้ยท่วมเงินต้นแล้ว (เกิน 100 %) กระทรวงยุติธรรมพยายามกลั่นกรองและส่งทีมงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการอบรมเบื้องต้นไปให้ความช่วยเหลือประชาชนก่อนที่จะไปพบ เจ้าหน้าที่เพื่อไกล่เกลี่ยกันเอง หรือทำสัญญาปรับโครงสร้างหรือรับสภาพหนี้ เพราะประชาชนไม่ควรถูกส่งให้ไปหาเจ้าหน้าที่อย่างไม่มีความรู้ ไม่มีคนเคียงข้าง หรือเรียกว่ากลไกของภาครัฐไม่ควรเป็นเครื่องมือเรียกประชาชนมาขึ้นเชิงเชือด

อดีตรองเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

ปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทย โดยเฉพาะการบังคับคดีถึงขนาดยึดบ้านหลักล้าน จากหนี้มูลค่าหนี้ไม่กี่หมื่นนั้น ส่งผลกระทบต่อความไม่เป็นธรรม และเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นอย่างยิ่ง

กฎหมายและการดำเนินการของรัฐ ไม่ได้นำปัจจัยในเรื่องความเป็นมนุษย์มาพิจารณาเข้าไปในกระบวนการบังคับคดีทางแพ่ง เราควรวางกรอบให้ชัดว่า ทรัพย์สินที่เป็นปัจจัยสี่ บ้าน ที่ดิน เครื่องมือประกอบอาชีพควรได้รับการคุ้มครองไม่ต้องถูกยึดจากหนี้ไม่ได้หลักประกันเพียงหลักหมื่น หนึ่งคือ ไม่ได้สัดส่วน และไม่มี ความเหมาะสม สะท้อนความไม่เท่าเทียมเชิงระบบ ที่กระบวนการบังคับคดี มุ่งเยียวยาทรัพย์สินของเจ้าหนี้ แต่ไม่ได้ มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของลูกหนี้ แน่ช่นว่าย่อมกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในภาพรวม ความมั่นคงใน ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน และต้องยอมรับว่า หลักเสรีภาพแห่งสัญญา ย่อมใช้ไม่ได้ เมื่อคู่สัญญาไม่ความไม่เท่าเทียมกัน

โดยข้อเสนอเชิงนโยบาย คือ (i) ปรับปรุงการกำกับดูแล โดยยอมรับว่าทั้งภาครัฐ หน่วยกำกับดูแลอย่าง ธนาคารแห่งประเทศไทย บทพร่องในการเปิดให้เข้าถึงสินเชื่อส่วนบุคคลโดยไม่ได้พิจารณาถึงศักยภาพที่แท้จริงของ ลูกหนี้ที่ควรกำกับการดำเนินการทางกฎหมายกับประชาชนให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น ไม่ปล่อยให้สถาบันการเงินมุ่งเน้น เพียงผลกำไรจนเกินควร และส่งผลกระทบรุนแรงต่อประชาชนและสังคม

(ii) ทางกฎหมายควรมีหลักคุ้มครองทรัพย์สินต่อการดำรงชีพที่ชัดเจน ทั้งต่อการดำรงชีวิตในฐานะปัจจัยสี่ รวมถึงเครื่องมือ เครื่องจักร ที่ดินทำกิน จำเป็นต้องมีการคุ้มครองโดยเฉพาะ อนึ่ง ไม่ควรยึด “บ้านที่อยู่อาศัย” ก่อน แต่ควรดำเนินมาตรการแบบ วิธีทางปกครอง คือ ทำมาตรการเข้มข้นต่ำไปมาตรการสูง

(iii) รัฐบาลกำหนดเป็นวาระแห่งชาติให้มีการไกล่เกลี่ยเชิงรุกและหาทางออกร่วมกันก่อน “ยึดบ้าน” โดยความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานที่สำคัญ ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สถาบันการเงิน ฯลฯ

(iv) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางแผนศึกษาและแก้ไขปัญหา สินเชื่อทุกประเภท ในเชิงโครงสร้าง โดยมี เป้าหมายตรวจสอบเชิงลึกกับทุกประเภทสินเชื่อที่เป็นปัญหาใหญ่ของหนี้ครัวเรือน

(3) ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ

ผู้เชี่ยวชาญด้านการแก้ไขปัญหาหนี้สิน

ปัญหาโครงสร้างสินเชื่อ หนี้ประเภทสินเชื่อไม่มีหลักประกันนี้ หากพิจารณาถึงโครงสร้างที่ปล่อยกู้ จำนวนมากและต้องชำระคืนในระยะเวลานานสั้น รวมถึงอัตราดอกเบี้ยที่สูง จึงสามารถเข้าใจได้ว่าสินเชื่อนี้ได้ถูก ออกแบบให้ผู้บริโภคไม่สามารถชำระหนี้ก้อนนี้ได้ตั้งแต่ต้น ฉะนั้น เมื่อลูกหนี้ชำระคืนไม่ได้ จากหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน เจ้าหนี้ก็จะดำเนินการบังคับคดีกับหลักประกันที่อยู่กับเจ้าหนี้อื่น โดยไม่พยายามจะไกล่เกลี่ยตามแนวทางที่ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นคนกลางได้จัดตั้งโครงการคลินิกแก้หนี้ by SAM

กระบวนการบังคับคดีมีช่องโหว่ให้เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันสามารถใช้สิทธิได้แม้การขายทรัพย์สินนั้นเงินที่ได้จะตกไม่ถึงมือเจ้าหนี้ที่ฟ้อง ผลกระทบที่มีต่อลูกหนี้กว้างไกลมาก ถ้าเจ้าหนี้ตั้งใจจะใช้สิทธิขอบังคับหลักประกัน ดอกเบี้ยที่คิดกับผลิตภัณฑ์นี้จะต้องถูกกว่าที่เป็นอยู่มาก ยกตัวอย่างให้ชัดเจนขึ้น คือ เมื่อเปรียบเทียบกับ โรงรับ

จำนำที่ใช้ทรัพย์สินค้ำประกัน ดอกเบี้ยจะอยู่ในระดับเพดานที่ 18% ฉะนั้น คำถามสำคัญที่ผู้กำกับดูแลจะต้องเข้ามาดูคือ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงขนาดนี้ ประชาชนจะสามารถชำระคืนได้หรือไม่ และถ้าหากชำระคืนไม่ได้ ผู้กำกับดูแลก็พึงไม่ควรอนุญาตให้เกิดการกู้ยืมในลักษณะดังกล่าว เพราะหากเทียบแล้ว การกู้ยืมในลักษณะดังกล่าว ไม่ได้ให้ทางเลือกกับประชาชนดีกว่าการกู้ยืมนอกระบบ อันเป็นข้อที่ยกมาเป็นเหตุผลกล่าวอ้างให้สินเชื่อส่วนบุคคลสามารถคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดไว้ที่ 15% ได้

ท่านเห็นว่า การดำเนินการโครงการให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะคลินิกแก้หนี้ ที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อเป็น กลไกกลางแก้หนี้ไม่มีหลักประกันโดยเฉพาะ หรือกรณีอื่นๆที่ธนาคารกลางเข้ามาเป็นคนกลาง ควรยกระดับดำเนินโครงการแบบเบ็ดเสร็จ ครอบคลุมทุกเจ้าหนี้ มิใช่เพียงขอความร่วมมือเท่านั้น แนวทางการชำระหนี้ ของคลินิกแก้หนี้ควรนำไปใช้เป็นการทั่วไป หากลูกหนี้ประสงค์จะชำระเงินคืน ด้วยโครงสร้างแบบคลินิกแก้หนี้ย่อมถือว่า ลูกหนี้ปรารถนาที่จะขอผ่อนชำระ กลไกแบบนี้ควรจะนำไปใช้ในทุกจุดไม่ว่าจะเป็น ก่อนฟ้อง ระหว่างศาลพิจารณาและในชั้นบังคับคดี หากลูกหนี้ยินดีชำระ รัฐ สถาบันการเงินเจ้าหนี้ ต้องเปิดโอกาส และจะยกกล่าวอ้างบังคับให้ชำระหนี้ทั้งก่อนหรือบังคับยึดบ้านขายทอดตลาดคดีได้

ต้องมีการกำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมแท้จริง เช่น การไม่ปล่อยให้เจ้าหนี้ส่งต่อค่าธรรมเนียมต่างๆไปที่ลูกหนี้ อันเป็นผลให้การไล่เลี่ยไม่บรรลุลผล

คำถามที่ใหญ่ที่สุดในเรื่องนี้ คือ ทำไม Regulator จึงให้เจ้าหนี้กำหนดการกู้ยืมที่เกินศักยภาพตั้งแต่ต้น ซึ่งประเด็นนี้ก็ต้องพิจารณากรณีตามข้อเท็จจริงมีการหาประโยชน์จากการที่ลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ และกระบวนการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย ยังไม่ได้คุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ ดังที่ได้อธิบายข้างต้น

ประเด็นที่ทำให้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินนี้เกินศักยภาพตั้งแต่ต้นมีหลายมิติ ได้แก่ (หนึ่ง) ดอกเบี้ยที่ถูกกำหนดไว้สูงเกินกว่าที่จะชำระคืนได้ (สอง) ยอดหนี้ที่สูงเกินกว่าที่วิญญูชนปกติจะสามารถชำระคืนได้จากเงินเดือนหรือรายได้ที่มีในแต่ละเดือน ตรงนี้ควรจะนำไปสู่การควบคุมสินเชื่อประเภทนี้ที่แต่ละคนจะกู้ได้ มั่นชัดเจนว่าคนที่มีเงินเดือน 5 หมื่น จะไม่สามารถจ่ายหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลได้จบในเดือนเดียว ในกรณีเช่นนี้ ผู้กำกับดูแลจะต้องเข้ามาควบคุม ไม่ให้เจ้าหนี้กลุ่มนี้ปล่อยสินเชื่อในลักษณะที่คาดหวังให้ลูกหนี้จ่ายหนี้ได้แค่เพียงขั้นต่ำ (minimum payment) ไปเรื่อยๆ หากเป็นแบบนั้นคือการปล่อยสินเชื่อเกินศักยภาพตั้งแต่วันแรก อันถือว่าผิดหลักการ

จากข้อเท็จจริงพบว่า จำนวนบัญชีที่จ่ายได้แค่ขั้นต่ำที่เรียกว่า revolvers ปัจจุบันมีหลายสิบล้านบัญชี ตรงนี้เป็นกลุ่มใหญ่ที่จะต้องหาทางแก้ไขปัญหา ซึ่งแนวทางปัจจุบันที่จะให้ประชาชนจ่ายขั้นต่ำนานถึง 5 ปี ก่อนที่เจ้าหนี้จะแปลงเป็นสินเชื่อระยะยาว (Term loan) ดอกเบี้ย 15% scheme ของความช่วยเหลือตรงนี้ ต้องเอามาพิจารณาเปรียบเทียบกับ scheme ของ คลินิกแก้หนี้ หากไม่ต้องการให้ลูกหนี้ขึ้นดีแล้งทำเป็นชำระหนี้ไม่ได้ จนกลายเป็นปัญหา Moral Hazard เพียงเพื่อจะเข้าร่วมโครงการของคลินิกแก้หนี้ซึ่งมีเงื่อนไขและแนวทางการชำระคืนที่เอื้อประโยชน์และเป็นธรรมกว่ามาก

อีกข้อกังวลทางกฎหมายคือ เรื่องประเด็นเกี่ยวกับการที่เจ้าหนี้ลักไก่ เอาคดีความที่ขาดอายุความมาฟ้อง เพราะทราบว่าประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ จำนวนมากไม่มาศาล และศาลจะไม่สามารถยกประเด็นนี้ขึ้นมาได้เอง และต้องพิจารณาให้ตามที่เจ้าหนี้ฟ้อง

คำถามถึง ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะ Regulator และ ศาลยุติธรรม คือ สองหน่วยงาน จะดำเนินการอย่างไรที่จะคุ้มครองลูกหนี้ และทำให้เจ้าหนี้จะต้องสามารถใช้สิทธิได้อย่างสุจริตเท่านั้น

ข้อเสนอเป็นตัวอย่างเช่น Regulator ควรกำหนดให้ การเขียนคำบรรยายฟ้อง เจ้าหนี้จะต้องทำอย่างสุจริตโดยระบุอายุในอายุความหรือไม่ กรณีการคดียอดคงเหลือหลังจากขายทอดตลาดหรือดิ่งหนี้รถที่นำมาฟ้องดำเนินคดีเป็นตัวเลขที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยและ สคบ. หรือไม่ กระบวนการของศาลจะสามารถมีขั้นตอนที่จะตรวจเช็คได้หรือไม่ว่าเจ้าหนี้มาใช้สิทธิทางศาลโดยสุจริตหรือไม่

ข้อเสนอเพิ่มเติมและจำเป็นต่อการนำไปแก้ไขปรับปรุง

- (1) อัตราดอกเบี้ย : การคิดดอกเบี้ยของผลิตภัณฑ์นี้เป็นประเด็นใหญ่ที่ Regulator จะต้องเข้ามาดู เพดานดอกเบี้ยสูงสุดที่เจ้าหนี้จะสามารถคิดได้และจะต้องเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ลูกหนี้ชำระคืนได้
- (2) ระบบการคดียอดค้างที่ไม่เป็นธรรม : การที่เจ้าหนี้จะคิดดอกเบี้ยได้ จุดเริ่มต้น คือ ลูกหนี้จะต้องมีหนี้ที่ยังไม่ได้ชำระ เป็น “หนี้ประจาน” ปัจจุบัน สำหรับบัตรเครดิต ลูกหนี้มีหนี้ 10,000 ชำระคืน 9,999 ไปแล้ว แท้จริง หนี้เหลือแค่ 1 บาท แต่ปัจจุบันเจ้าหนี้ยังคิดดอกเบี้ยบน 10,000 บาท
- (3) ชำระหนี้ดีต้องมีรางวัล : ปัจจุบัน ไม่มีอัตราดอกเบี้ยสำหรับลูกค้ามีประวัติการผ่อนชำระที่ดี เช่น จ่ายตรง 12 หรือ 24 เดือน เป็น risk based pricing ที่จัดตามประวัติการชำระหนี้ ดังที่ในหลายประเทศ เช่น ประเทศมาเลเซีย

ผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลเครดิต

สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ได้ผ่านการคิดคำนวณสูตรความเสียหายกรณี หากเป็นหนี้เสียไว้ล่วงหน้าแล้ว สูตรนี้เรียกว่า recovery rate โดย ไม่มีประกันเข้ามาเป็นปัจจัยในการพิจารณาเลย นั้นแปลว่าระหว่างที่หนี้ยังไม่เสีย เจ้าหนี้ได้รับการชดเชยความเสียหายแล้ว ดังนั้น เมื่อวันใดวันหนึ่งหนี้ก้อนนี้กลายมาเป็นหนี้เสีย ทรัพย์สินของลูกหนี้ ก็ไม่ควรนำมาเกี่ยวข้องกับการคำนวณเพื่อเรียกเงินคืน ดังนั้นจึงสรุปได้ อย่างชัดเจนว่า “สินเชื่อไม่มีหลักประกัน จึงไม่มีความมุ่งหมายที่จะเอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ ตั้งแต่แรก”

ระดับผลิตภัณฑ์ ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อ ที่เป็น unsecured loan การพิจารณาสินเชื่อโดยไม่ได้นำ หลักประกันอันเป็นทรัพย์สินอย่างบ้านหรือที่ดินเข้ามาในการพิจารณาสินเชื่อ แต่กลับเน้นไปที่ความเสี่ยง อาจจะไม่ได้รับชำระหนี้คืน ความไม่มั่นคงของสถานการณ์เศรษฐกิจ ความเปราะบางของครัวเรือน เฉพาะในระดับตัวบุคคล ประชาชนรายย่อยที่เป็นผู้กู้ดั่งนั้นในการทำสัญญาซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างธนาคารผู้ปล่อยกู้ กับ บุคคลกลับ ใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อ “บังคับเอากับทรัพย์สินหลักที่เป็นบ้านหรือที่ดินที่ปกติเป็นหลักประกัน” ซึ่งมีได้อยู่

ในการพิจารณาสินเชื่อตั้งแต่ต้น ท่านเห็นว่า การพิจารณาโดยแบ่งสองระดับ เป็นความย้อนแย้งเชิงผลิตภัณฑ์ วิธีปฏิบัติ ที่แยกส่วนกลไก ทำให้ความเสี่ยงตกอยู่กับผู้บริโภค และไม่เป็นธรรม ความคาดหวังในระดับบุคคลไม่ตรงกับผลทางกฎหมาย และนำไปสู่การถูกบิดเบือนกระทบหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนารมณ์

ในเมื่อ ความเป็นจริงทุนการเงิน มีพลัง มีความสามารถในการระดมทุน ระดับความรู้ความสามารถ เกิดอำนาจต่อช่องทางธุรกรรมด้วยการคำนวณ ทุน ผลตอบแทน โดยทั้งหมดนี้ ไม่มี Hard assets หลักทรัพย์ของลูกหนี้อยู่ในสมการ ดังนั้น เราจึงต้องรักษา หลักเจตนารมณ์ ตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ให้ดำรงอยู่ โดยไม่ถูกบิดเบือน ดังนั้น ผู้กำกับดูแลจึงต้องปิด pain-point นี้โดยการควบคุม market conduct ให้ถูกต้องและชัดเจน

นักวิชาการ 1

สัญญาประเภทนี้ที่ผู้บริโภคมีนิติสัมพันธ์กับสถาบันการเงินนั้น อาจารย์มองว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง มากกว่าสัญญาทางพาณิชย์ ปกติกฎหมายแพ่งจะเกี่ยวข้องกับ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ครอบครัว มรดก ญาติ เช่าบ้าน แต่สัญญาทางพาณิชย์ เน้นการแสวงหากำไรเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่า ตามมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดห้ามมิให้ คิดดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเกินร้อยละ 15 ต่อปี หากสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตรานี้ ดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะ ดังนั้น จึงจริงแล้วดอกเบี้ยที่ประชาชนรายย่อยแบกรับจึงไม่ควรเกินที่กฎหมายกำหนดใน ปพพ. อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังอนุญาตให้สถาบันการเงิน ผู้ประกอบธุรกิจ บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล คิดอัตราดอกเบี้ยได้สูงถึง 16 % และ 25% ตามลำดับ ซึ่งกลายเป็นปัญหาต่อผู้บริโภค และมีคำถามถึงความได้สัดส่วน และความเป็นธรรมของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยระหว่างที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากนั้นน้อยมาก แต่อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงมาก

การแก้ไขปัญหาจึงจำเป็นต้องกระทำตั้งแต่ต้นทาง ในขั้นต้นควรมีการควบคุมสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคให้มีความเป็นธรรม สัญญาเหล่านี้ควรเป็นสัญญามาตรฐาน สัญญาควบคุมโดยกำหนด ทั้งอัตราดอกเบี้ย วิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหา การดำเนินคดีทางกฎหมายและอื่นๆ ภายใต้ พรบ.ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พรบ.คุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ในส่วนผู้กำกับดูแลต้องไม่ปล่อยให้เกิดการปล่อยสินเชื่อเกินศักยภาพ และควบคุมอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้สัดส่วนกับความเสี่ยงที่แท้จริง โดยให้เป็นไปตามกลไกการแข่งขันทางตลาดอย่างแท้จริงไม่เป็นการรวมกลุ่มปล่อยสินเชื่อในอัตราสูงเหมือนกันหมดทุกเจ้า เสมือนการผูกขาดทางการปล่อยสินเชื่อ หากโครงสร้างทางตลาดเป็นเช่นนี้ รัฐจำเป็นต้องดำเนินการแทรกแซง

ปัญหาการกำกับดูแล ธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องควบคุมมาตรฐานการกำกับดูแลให้เข้มข้นขึ้นกว่าเดิม แก้ไขปัญหาการปล่อยกู้เกินศักยภาพให้ได้ ต้องกลั่นนำปัญหาทางข้อเท็จจริงและกฎหมายมาเปิดเผยและหา

ทางออกร่วมกับสถาบันการเงินผู้ประกอบการธุรกิจ การดูแลผู้บริโภคทางการเงิน อาจเปรียบได้กับมาตรการของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ที่ผลิตภัณฑ์ที่ปลอดภัยจะต้องได้รับการรับรองจาก ออย. ซึ่งในทำนองเดียวกัน กับผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ผู้กำกับดูแลพึงตรวจสอบ เตือน และลงโทษผู้ที่ไม่ประกอบธุรกิจให้เป็นไปตามหลักการให้สินเชื่อที่เป็นธรรม มีความรับผิดชอบ และไม่เอารัดเอาเปรียบผู้ใช้บริการทางการเงิน ด้วยการอาศัยอำนาจต่อรองที่สูงกว่าและทรัพยากรที่มี

ปัญหาการบังคับคดีกับอสังหาทรัพย์ มูลค่าเป็นล้านกับหนี้ไม่กี่หมื่น สะท้อน ความไม่ได้สัดส่วน ในการกลไกของกระบวนการยุติธรรมได้อย่างชัดเจน การปล่อยให้เกิดหนี้หมดอายุความไปแล้วและดอกเบี้ยอัตราสูงเดินอยู่ทุกวันและสุดท้ายต้องนำหนี้ดังกล่าวไปขายต่อยังบริษัทรับซื้อหนี้ เป็นภาพสะท้อนของความไม่เป็นธรรม ที่เกิดกับผู้บริโภค โดยใช้สิทธิเกินส่วนอย่างชัดเจน รัฐควรต้องมีทางออกที่เป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนผู้บริโภครายย่อย อื่นๆ อาจารย์มองว่า โครงสร้างทั้งหมดพึงแก้ไขในสองส่วน (หนึ่ง) ธนาการแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแล (Regulator) ต้องพยายามควบคุม สร้างความเป็นธรรมเชิงพฤติกรรมทั้งการให้กู้ อัตราดอกเบี้ย การบังคับคดีในชั้นศาลให้เป็นธรรม และ (สอง) บทบาทตัวกลางให้ความช่วยเหลือผู้บริโภค เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภาองค์กรผู้บริโภค เป็นต้น

ข้อเสนอ รัฐควรมีการกำหนดเป็นกฎหมายภาคบังคับให้มีช่องทางการระงับข้อพิพาท ไกล่เกลี่ยคดีทางการเงินระหว่าง ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล หรือไม่มีหลักประกันอื่นๆ กับ ลูกหนี้เพื่อลดภาระที่ศาลและช่วยเหลือประชาชนได้ตรงจุด ประเทศเรายังขาดด้านตรงกลางที่จะช่วยเหลือประชาชน อาทิเช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีแรงงาน มาตรา 8 กำหนดให้คู่กรณีไปดำเนินการ ผ่าน “กลไก” ระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะก่อนจึงจะฟ้องศาลได้ หรือ กรณีพิพาทระหว่าง ผู้ประกันภัย กับผู้เอาประกัน ต้องไปอนุญาตตุลาการก่อน แนวทางนี้ ธนาการแห่งประเทศไทยอาจเป็นผู้จัดทำกลไกระบบนี้ขึ้นมาร่วมกับ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมผ่าน การใช้กฎหมาย ตาม พรบ.ไกล่เกลี่ย

นักวิชาการ 2

ทุกฝ่ายควรพิจารณา ปัญหาเชิงโครงสร้างของ ระบบสินเชื่อไม่มีหลักประกันในประเทศไทย อย่างเป็นระบบ ประเทศไทยเรียกสินเชื่อของธนาคารว่า หนี้ในระบบ (formal debt) แต่จากความจริง อัตราดอกเบี้ยและโครงสร้างผลประโยชน์กลับมีลักษณะใกล้เคียงกับ หนี้นอกระบบ จึงมีความจำเป็นต้องทบทวน เพดานอัตราดอกเบี้ย (maximum rate) นิยามความหมายของ คำว่า “หนี้ในระบบ” ให้สอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ และธรรมาภิบาล อาจารย์มองว่าเราต้องเห็น กลไกสินเชื่อ หรือ หนี้ คือ เครื่องมือพัฒนาประเทศ ประเด็นที่อาจารย์เสนอ

(1) ปัญหานิยาม คำว่า หนี้ในระบบ ตามหลักวิชาการ หนี้ในระบบควรมียอดประกอบ อาทิ มีสถาบันการเงินให้บริการสินเชื่ออยู่ภายใต้กฎหมายกำกับดูแล มีสัญญาและหลักฐานชัดเจน มีการเปิดเผยข้อมูล (disclosure) มีการกำกับอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมกับความเสี่ยง

(2) ดอกเบี้ยสูงเกินไป ในมุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์ ดอกเบี้ยสินเชื่อไม่มีหลักประกัน ที่มีอัตราดอกเบี้ย 25% ต่อปี สูงเกินไปสำหรับระบบที่ถูกกำกับโดยรัฐ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่สูงนี้ส่งผลจำกัดการเข้าถึงเครดิตของประชาชน และเพิ่มความเหลื่อมล้ำ หากมีการลดอัตราดอกเบี้ย เช่น ลงมาที่อัตรา 12 % ต่อปี ผลตามหลักการเศรษฐศาสตร์ คือ คนจะเข้าถึงสินเชื่อได้มากขึ้น หนี้เสียเองจะลดลงเพราะอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่ชำระได้ เมื่อหนี้เสียลดลงตามหลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ จะส่งผลอันดีต่อการเติบโตของเศรษฐกิจทั้งระบบและต่อธนาคารผู้ให้สินเชื่ออีกด้วย

(3) ปัญหาการกำกับดูแล อาจารย์มองว่า กลไกสินเชื่อในปัจจุบันมีความไม่สมดุล โครงสร้างเอื้อให้สถาบันการเงินสามารถทำกำไรได้สูงสุด โดยรัฐมิได้พิจารณาผลกระทบต่อผู้บริโภค ความเป็นธรรมในสังคม จึงควรมีการออกแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสม ดีกว่าที่เป็นอยู่ ไม่เพียงเพียงพฤติกรรมกลไกทางตลาด

(4) มุมมองทางเศรษฐศาสตร์การพัฒนา มอง “หนี้” ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ สินเชื่อเป็นประหนึ่ง Safety net ทางเศรษฐกิจของประชาชน ในประเทศที่กำลังพัฒนาประชาชนย่อมต้องเผชิญ กับภาวะช็อกทางเศรษฐกิจ (Economic shocks) เช่น ความเจ็บป่วยของคนในครอบครัว ภาระการดูแลผู้สูงวัย การศึกษาบุตร ภัยธรรมชาติ เหตุการณ์ไม่คาดฝันอื่นๆ การมีต้นทุนสินเชื่อที่สูงเกินไปกลายเป็นการทำร้ายซ้ำเติมประชาชน จากงานวิจัยทางเศรษฐศาสตร์เสนอว่าหนี้ไม่ใช่สิ่งเลวร้ายเสมอไป หนี้ที่เหมาะสมและบริหารจัดการได้ เพิ่มคุณภาพชีวิตและโอกาสทางเศรษฐกิจ อาจารย์ยกตัวอย่างการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว ของ ทั้งประเทศสิงคโปร์และประเทศเกาหลีใต้ ที่สินเชื่อส่วนบุคคลนั้นมีบทบาทสำคัญในการให้โอกาสทางการศึกษา การลงทุนขนาดเล็ก และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

สุดท้าย รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง พึงพิจารณาความสำคัญ “ความเป็นธรรมในระบบสินเชื่อ” คืออะไร ความเป็นธรรมซึ่งไม่ควรเป็นเพียงความเป็นธรรมต่อลูกหนี้ แต่ควรคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อสังคม และความเป็นธรรมต่อการพัฒนาประเทศด้วย

3.3.2 กลุ่มลูกหนี้ผู้บริโภค

กลุ่มลูกหนี้ผู้บริโภค ผู้แทนสภาองค์กรผู้บริโภค และมูลนิธิ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับลูกหนี้หลายรายและข้อมูลรายคดีเชิงลึก สะท้อนว่า ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกัน ในไทยไม่ใช่เพียง เรื่อง “การกู้เกินตัว” แต่คือ ปัญหาเชิงระบบโครงสร้างสินเชื่อซึ่งลูกหนี้จำนวนมากไม่ได้เริ่มกู้

เพราะความฟุ่มเฟือย แต่เริ่มจากความจำเป็นในชีวิตจริง เช่น พ่อแม่ป่วย ลูกเรียนหนังสือ รายได้ไม่พอ ธุรกิจเสริม ธุรกิจหลักสะดุด ตกงาน หรือรับภาระแทนคนในครอบครัว ขณะเดียวกัน ระบบเจ้าหนี้ในทางปฏิบัติมีกลไกเชิงระบบ ที่ทำให้เกิดภาวะ“ติดอยู่ในหนี้” ทั้ง อัตราดอกเบี้ยสูง การจ่ายขั้นต่ำจึงถูกนำไปหักเป็นดอกเบี้ยมากกว่า นำไปตัดต้นเงิน และข้อเสนอปรับโครงสร้างที่สั้นหรือมักเรียกเก็บทั้งก้อน เมื่อผิดนัด ระบบจะเคลื่อนอย่างรวดเร็ว ไปศาล คำพิพากษา และยึดทรัพย์

สรุปประเด็นสำคัญจากการ

(หนึ่ง) หนี้เริ่มจาก การเอาชีวิตรอดมากกว่าการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือย แทบจะทุกกรณีลูกหนี้พูดตรงกันว่า เงินกู้ไม่ได้ถูกใช้เพื่อความหรูหรา แต่เพื่อประคับประคองครอบครัว รักษาพยาบาล ช่วยเหลือพ่อแม่ญาติพี่น้อง พยายามที่จะเริ่มขาดสภาพคล่อง บางกรณีลูกหนี้รายเดียวหนี้สินเริ่มต้นจากพ่อแม่เสียชีวิต รับภาระหนี้ครอบครัว ช่วยเหลือพี่ชายในการพยายางการ ก่อนจะนำมาสู่หนี้อื่นๆ ทั้งการกู้เพิ่มเพื่อมาโปะหนี้เดิม นำรถไปจำนำทะเบียน หนี้ोनระบบ

(สอง) ระบบจ่ายขั้นต่ำ ทำให้ลูกหนี้ “จ่ายไปเรื่อยๆ แต่ไม่หลุดพ้น” ลูกหนี้เกิดความท้อแท้กับการต้องชำระขั้นต่ำเป็นระยะเวลายาวนาน จ่ายเป็นปีแต่ยอดเงินต้นแทบไม่ลดลง ยอดที่ส่งจ่ายเกือบทั้งหมดเป็นดอกเบี้ย จนคิดว่าหากเป็นเช่นนี้ไม่รู้จะชำระเงินไปเพื่ออะไร ตัวอย่าง “ลูกหนี้เป็นหนี้บัตรเครดิต 80,000 บาท จ่ายขั้นต่ำ 7,000 บาทอยู่หนึ่งปี แต่เงินจำนวนมากเกือบทั้งหมดเป็นดอกเบี้ย จนรู้สึกว่าเป็นหนี้เรื้อรังไม่มีความหวังในการลดยอดหนี้จนไม่ชำระต่อ”

(สาม) หนี้ในระบบดอกเบี้ยสูงสู่หนี้ोनระบบ ลูกหนี้ส่วนใหญ่รู้ว่าดอกเบี้ยสูงแต่สินเชื่อไม่มีหลักประกัน เป็นทางเดียวที่จะเอาก่อนเงินออกมาได้ ประสบการณ์ที่ได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินหรือบริษัทให้บริการในระบบ พบกับดอกเบี้ยสูง ทั้งที่ดอกเบี้ยตามกฎหมายแพ่ง 15 % ต้องผ่อนจ่ายนาน จ่ายเท่าไรเงินต้นก็ไม่ค่อยลด และเมื่อสะดุดก็ถูกเร่งรัดขู่ฟ้องร้องบังคับคดี ทำให้ประสบการณ์ “หนี้ระบบ” กลับไม่ต่างจากเครื่องมือกดทับไม่ต่างจากหนี้ोनระบบ และเมื่อถูกบังคับให้ชำระหนี้ ทำให้ลูกหนี้เหล่านี้ต้องเข้าสู่วงจรหนี้ोनระบบแบบโหด ดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อเดือน จำนำทะเบียน จำนำรถ แอร์ ผ่อนทอง เพื่อรักษาหนี้ในระบบไม่ให้หนี้เสียหรือไม่ให้ยึดบ้าน นี่เอง เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าระบบสินเชื่อในระบบที่ต้นทุนสูงเกินไป สามารถผลักประชาชนออกไปสู่วงจรหนี้ที่อันตรายกว่าเดิม

(สาม) การติดตามทวงถามหนี้ และรูปแบบการเจรจา จากการสัมภาษณ์พูดคุยสะท้อนให้เห็นภาพของการเร่งรัดหนี้สินมากกว่าการช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหา เช่น “การโทรทวงถาม ทุกวัน” “บริษัท A โทรมาเร่งว่าใกล้เวลาขายทอดตลาดคุณต้องแก้ไขให้ได้” “ให้หาเงินมาจากไหนก็ได้ให้เร็วที่สุด” ถ้อยคำลักษณะนี้ของผู้แทนเจ้าหนี้หรือบริษัททวงถามหนี้ เป็นลักษณะเร่งรัด ทำให้ลูกหนี้รู้สึกจนมุมและยอมเดินเข้าสู่ทางออกที่หนักกว่าเพื่อปิดหนี้ก่อน

เดิม กรณีตัวอย่างหนึ่ง ลูกหนี้เล่าว่า ตัวแทนเจ้าหน้าที่นายหนึ่งแนะนำให้หาเงินก้อนมาปิดหนี้บัตรด้วยการนำรถไปจำนำทะเบียน แล้วจะถอนยืมบ้านให้แต่สุดท้าย ไม่มีการถอนการยืมบ้าน และกลับมีหนี้เพิ่มอีกประเภทเพิ่มขึ้น

(สี่) ตลอดกระบวนการทางกฎหมาย ลูกหนี้ไม่ได้รับทางออก ที่สอดคล้องกับศักยภาพที่แท้จริงในการชำระ ลูกหนี้หลายคนไม่ได้ปฏิเสธการใช้หนี้ แต่เมื่อต้องพบกับการถูกเรียกชำระทั้งก้อน หรือต่อเดือนที่ไม่สอดคล้องกับเงินเดือนจริง การไล่เกลี้ยตลอดกระบวนการ แม้เต็มใจเข้าร่วม แต่รูปแบบการไล่เกลี้ย รูปแบบการทำสัญญา ประนีประนอมยอมความถูกกำหนดโดยฝั่งเจ้าหนี้ซึ่ง ไม่ตรงกับศักยภาพที่แท้จริงของลูกหนี้ ที่เป็นลูกจ้างเอกชน รายเล็ก ข้าราชการชั้นผู้น้อย และภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวที่สูง

(ห้า) ลูกหนี้ส่วนใหญ่ ขาดความรู้ทางการเงินและความรู้ทางกฎหมาย ขณะที่ผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินรุนแรง เช่น ลูกหนี้ไม่ทราบว่าการใช้บริการสินเชื่อไม่มีหลักประกันนั้นอาจถูกยึดบ้านหรือที่ดินได้ การชำระจ่ายขั้นต่ำมีผลอย่างไร เมื่อถูกหมายเรียกจากศาล มีคำพิพากษา ระหว่างการบังคับคดีต้องดำเนินการอย่างไร การเจรจากับเจ้าหนี้ควรทำอย่างไร หรือสามารถขอความช่วยเหลือจากใคร องค์กรใดได้บ้างจนทำให้ปัญหาบานปลาย

(หก) เรื่องความเป็นธรรมส่งผลกระทบต่อสังคมในหลายมิติ ประชาชนรู้สึกว่าการที่หนี้ไม่มีหลักประกัน นำสู่การยึดบ้านเป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรม ทุกคนสะท้อนภาพเดียวกัน หนี้เพียงแสนเดียว เมื่อเทียบกับมูลค่าบ้านหลายล้านบาท ระบบกฎหมายรวมถึงนโยบายรัฐ ไม่ควรปล่อยให้เกิดการกระทำเช่นนี้ ลูกหนี้เห็นว่า “แม้มายึดบ้านได้ แต่หนี้เดิมก็ยังคงอยู่เพราะต้องให้เจ้าหนี้จำนองก่อน แม้ที่สุดตัวลูกหนี้กลายเป็นเร่ร่อน ไร้บ้าน ธนาการก็ไม่ได้รับชำระหนี้ที่ดี” แนวทางที่ทำอยู่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงสร้างปัญหาต่อสังคมมากกว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้ ลูกหนี้หลายรายเคยคิดสั้นทำร้ายตัวเอง บางคนถึงขนาดวางแผนจะปลิดชีวิตตัวเอง เพื่อเงินประกันชีวิตที่จะนำไปใช้หนี้สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ภาพสะท้อนปรากฏตามถ้อยคำ ต่างๆ “นอนไม่หลับเป็นปี” “ต้องใช้ยานอนหลับทุกคืน” “เครียด ไปทำงานไม่มีความสุขเลย” “ปีที่แล้วคิดฆ่าตัวตาย” เป็นต้น ชัดเจนว่าต้นทุนของหนี้ ไม่ได้อยู่ในงบดุลการเงินเท่านั้นแต่กระจายอยู่ในปัญหาสุขภาพจิต คุณภาพชีวิต คุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วย

มูลนิธิผู้มีประสบการณ์การช่วยเหลือลูกหนี้ สรุปประเด็นสำคัญ

ปัญหาเชิงโครงสร้าง และพฤติกรรมการปล่อยสินเชื่อ จากประสบการณ์กว่า 20 ปี ทุกคนที่เข้ามาขอความช่วยเหลือมีปัญหาหนี้สิน เกือบทั้งหมดที่เป็นมนุษย์เงินเดือน มีหนี้ไม่มีหลักประกันด้วยทุกคน ไม่ว่าจะเป็นบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อเอนกประสงค์ และเงินเบิกเกินบัญชี OD (Overdraft) ซึ่งบางประเภทมีอัตราดอกเบี้ยสูงมากถึง 20-28%

การขาดความรู้ทางการเงิน ลูกหนี้ไม่มีพื้นฐานความรู้ทางการเงิน ลักษณะรูปแบบผลิตภัณฑ์ การคิดดอกเบี้ย หรือข้อกฎหมายเมื่อผิดนัดชำระหนี้ การถูกฟ้องร้องและบังคับคดีต่อกลุ่มที่เป็นข้าราชการและพนักงานบริษัท ถือว่าเป็นกลุ่มสำคัญ เช่น โครงการที่สถาบันการเงินทำร่วมกับหัวหน้าหน่วยราชการ ซึ่งตัดเงินเดือนตรง เช่น กรณี มี MOU กับธนาคาร.ก ข้าราชการ สามารถขอสินเชื่อรูปแบบที่ให้กู้สูงสุดมากถึง 10-15 เท่าของเงินเดือน มากกว่าบัตรเครดิตที่ปกติได้ไม่เกิน 5 เท่า ผ่านกลไกการผ่อนชำระด้วยการตัดเงินเดือนโดยข้าราชการดอกเบี้ยไปเรื่อยๆ

ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทางกฎหมาย สิทธิของเจ้าหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง จากกระบวนการทางกฎหมายในปัจจุบันเอื้อประโยชน์และให้ความคุ้มครองต่อสิทธิของเจ้าหนี้เป็นอย่างยิ่ง โดยแม้ในจุดเริ่มต้น จะเป็นสินเชื่อไม่มีหลักประกัน แต่สุดท้ายก็สามารถใช้สิทธิทางแพ่งนำคำพิพากษาไปยึดบ้านที่ยังติดจำนองกับเจ้าหนี้รายอื่น และฟ้องล้มละลายลูกหนี้ได้ พบว่าการคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ในอดีตที่เจ้าหนี้สามารถกำหนดอัตราได้สูงเท่าไรก็ได้ ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยเมื่อเทียบกับต้นทุนเงินจึงสูงมาก ลูกหนี้บางรายต้นเงินมีเพียง 600,000 บาท แต่ดอกเบี้ย ขึ้นสูงไปถึง 400,000 – 900,000 บาท และในชั้นศาล เจ้าหนี้โดยทนายความมักบังคับให้ลูกหนี้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นศาล เป็นแบบ repayment ระยะสั้นเพียง 6-36 งวด ซึ่งสุดท้ายลูกหนี้มักทำไม่ได้จริงในทางปฏิบัติเพราะไม่ตอบโจทยศักยภาพแท้จริงของลูกหนี้ และนำไปสู่การยึดทรัพย์ เพื่อบริการบังคับคดีนานถึง 10 ปี สุดท้าย ซึ่งยอดหนี้จะพอกพูนมากกว่าเดิม

ปัญหาในขั้นตอนการบังคับคดี และขายทอดตลาด (หนึ่ง) ปัญหาช่องว่างราคาประเมิน ตามข้อเท็จจริงปกติในการขอสินเชื่อธนาคารจะใช้ราคาประเมินล่วงหน้าหรือราคาตลาด ในการพิจารณา แต่เมื่อทรัพย์สินถูกนำขายทอดตลาด กรมบังคับคดีกลับใช้ราคาประเมินของกรมธนารักษ์ ที่ต่ำกว่าราคาตลาด เหลือเพียง 1 ใน 4 หรือ 25 % ของราคาตลาด และยังเมื่อนำขายทอดตลาด แต่ยังไม่สำเร็จ ราคาประเมินนี้ก็จะต้องต่ำลงอีกนัดละ 10 % จึงเกิดช่องว่างที่ไม่เป็นธรรมของการกำหนดราคาขายทอดตลาดในปัจจุบัน (สอง) ที่น่าเศร้าใจคือเจ้าหนี้สินเชื่อรายย่อยมักใช้ **กลยุทธ์ยึดบ้านเพื่อบีบ** ให้ลูกหนี้พยายามหาเงินก้อนมาปิด ซึ่งส่วนใหญ่ต้องออกไปหาเงินก้อนโดยการกู้หนี้ยืมสินนอกระบบ แม้ตนเองจะเป็นเจ้าหนี้ลำดับหลังที่สุดท้ายอาจไม่ได้เงินจากการขายทอดตลาดเลยก็ตาม (สาม) **การสูญเสียทุกทาง** โดยเฉพาะที่อยู่อาศัย แม้ว่าลูกหนี้จะชำระค่าผ่อนบ้านทุกเดือนก็ตาม แต่หากเมื่อบ้านหลังดังกล่าวถูกยึดโดยเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน เจ้าหนี้จำนองของบ้านหลังนั้น ซึ่งเป็นเจ้าหนี้หลักมักไม่ยอมให้ลูกหนี้กลับไปผ่อนชำระต่อตามปกติ แต่จะร่วมติดตามให้ลูกหนี้ปิดหนี้ทั้งก้อน และเร่งการขายทอดตลาดเช่นเดียวกับเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน

ข้อจำกัดของมาตรการให้ความช่วยเหลือ ในปัจจุบัน อาทิ การกำกับดูแลของ regulator ถูกมองว่าทำหน้าที่ในการกำกับดูแลยังไม่ดีพอ ปล่อยให้เกิดการให้สินเชื่อเกินศักยภาพไปมาก อัตราดอกเบี้ยสูง โครงสร้าง

สัญญาไม่เป็นธรรม การเน้นฟ้องร้องบังคับคดีมากกว่าการหาทางออกร่วมกัน สภาวะที่ลูกหนี้ผู้บริโภคต้องเจอ สภาพบีบคั้นจากกลไกการทวงถามหนี้ บังคับให้ออกจากที่อยู่อาศัยหลังขายทอดตลาด เป็นต้น ข้อจำกัดของคลินิก แก้นี้ ที่รับเฉพาะหนี้รวมไม่เกิน 2 ล้านบาท สถาบันการเงินบางแห่งยังไม่เข้าร่วมโครงการทำให้การแก้ไขของครัวเรือน กับทุกเจ้าหนี้ มีปัญหา และบ่อยครั้งที่การปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งภายนอกดูเหมือนเป็นการช่วยเหลือหรือระงับการฟ้องร้อง แต่ในความเป็นจริงกลับกลายเป็นการเพิ่มภาระหนี้สินให้สูงขึ้นกว่าเดิม

ตัวอย่างกรณีศึกษาจากลูกหนี้และข้อมูลจากเครือข่าย

พบคดีความจำนวนมากที่เป็นคำพิพากษาและหมายบังคับเพื่อยึดที่อยู่อาศัยจากหนี้ไม่มีหลักประกัน ทั้ง บัตรเครดิต บัตรกดเงินสด และสินเชื่อส่วนบุคคล ตัวอย่างเช่น

ตัวอย่างลูกหนี้ 1: บริษัทบัตร ก. จำกัด (มหาชน) ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการบัตรเครดิต ฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่ง และต่อมา จากคำพิพากษาของหนี้ไม่มีหลักประกันจากบัตรเครดิต สุตท้ายสำนักงานบังคับคดี จังหวัดนครสวรรค์ ออกหมายบังคับยึดบ้าน ขายทอดตลาดทรัพย์สินคือ ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ราคาประเมิน 1.4 ล้านบาท ที่ยังติดจำนองกับ ธนาคาร อ. [คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ผบ.อี1963/2566 ศาลแขวงนครสวรรค์]

ตัวอย่างลูกหนี้ 2 : ศาลแขวงนนทบุรี ธนาคาร ย. จำกัด (มหาชน) ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตบัตรกดเงินสด ออกหมายบังคับคดียึดห้องชุดเป็นคอนโดมิเนียม 383,400 บาท คดีนี้ตั้งต้นจาก หนี้ไม่มีหลักประกันจากบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด จากธนาคารเดียวกัน จำนวน 3 บัญชี ยอดมูลหนี้ คือ 15,734.06 บาท 44,970.38 บาท และ 179,819.87 บาท [คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ผบ.อี.2609/2567 8 ก.ค. 2568]

ตัวอย่างลูกหนี้ 3 : บริษัทบัตร ก. จำกัด (มหาชน) ฟ้องร้องคดี หนี้บัตรเครดิต มีคำพิพากษาและออกหมายบังคับคดี บังคับขายทอดตลาด ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่ติดจำนอง กับ ธนาคาร อ. ราคาประเมิน 1.1 ล้านบาท [คำพิพากษา ศาลจังหวัดธัญบุรี ผบ.142/2563]

มีตัวอย่างหลายกรณี จากการสัมภาษณ์ผู้แก้ไขปัญหานี้สิน พบข้อมูลสำคัญว่า ปัญหาเป็นลักษณะคล้ายกัน คือ ลูกหนี้จำนวนมากสามารถได้รับสินเชื่อวงเงินบัตรเครดิตและหรือบัตรกดเงินสด รวมถึงสินเชื่อส่วนบุคคล ได้มากกว่า 3-10 ผลัดกัน ซึ่งเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางการเงิน หรือขาดสภาพคล่อง บางรายสามารถแก้ไขปัญหาได้ทัน แต่ส่วนใหญ่หาทางออกไม่ได้จนเป็นที่มาของการถูกฟ้องร้องเป็นคดีแพ่ง และบังคับคดีกับที่อยู่อาศัย ตัวอย่างเช่น

ตัวอย่างลูกหนี้ 4 : พนักงานเอกชนรายได้ 9,000 บาท ต่อเดือน อายุ 56 ปี พบว่า เป็นหนี้กับธนาคารและผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อไม่มีหลักประกัน จาก 6 ราย 8 วงเงิน ค้างชำระรวม 1 ล้านบาท

บางกรณี เมื่อรวมมูลหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลเข้าด้วยกัน มีมูลค่าสูงมาก ระดับหลายล้านบาท สะท้อนความเปราะบางของภาคครัวเรือน และการปล่อยสินเชื่อเกินศักยภาพ²¹⁴

ตัวอย่างลูกหนี้ 5 : เจ้าของธุรกิจ อายุ 54 ปี รายได้ 100,000-300,000 บาท ต่อเดือน หนี้สินภาคครัวเรือนที่มีคือหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่ออื่นๆ 5.5 ล้าน หนี้สินเชื่อธุรกิจ 11.4 ล้าน หนี้บ้าน 12.4 ล้าน เฉพาะส่วนหนี้ไม่มีหลักประกันทั้งบัตรและสินเชื่อส่วนบุคคลอื่นๆรวมกัน มีเจ้าหนี้ทั้งหมด 8 ราย 12 วงเงิน และคู่สมรส มีหนี้บัตรเครดิต เจ้าหนี้ชื่อ 3 รายด้วย

ตัวอย่างลูกหนี้ 6 : พนักงานอายุ 36 ปี รายได้ 250,000 บาท ต่อเดือน มีหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล 7 ราย 8 วงเงิน ค้างชำระรวม 3.4 ล้านบาท

ตัวอย่างลูกหนี้ 7 : พนักงานอายุ 33 ปี รายได้ 13,000 บาทต่อเดือน มีหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล 9 ราย วงเงินทั้งหมด 1 ล้าน 6 หมื่นบาท

ประเด็นปัญหาเรื่องอายุความของหนี้ไม่มีหลักประกันที่แม่เลยอายุความทางแพ่งแล้ว แต่ธนาคารผู้ประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อ หรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รับซื้อหนี้แล้วนำไปฟ้องร้องต่อศาล

ตัวอย่างลูกหนี้ 8 : บริษัทให้บริการสินเชื่อ ค. ฟ้องสินเชื่อส่วนบุคคล เกินระยะเวลาอายุความ 8 ปี ศาลตัดสินว่าเกี่ยวกับประเด็นอายุความว่า “ในฐานะผู้ประกอบการธุรกิจอาศัยสิทธิที่มีอยู่ตามสัญญาหรือตามกฎหมายเป็นช่องทางให้โจทก์ได้รับประโยชน์จากดอกเบี้ยแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของจำเลยเช่นนี้ การกระทำของโจทก์ย่อมไม่ใช่การใช้สิทธิด้วยความสุจริตโดยคำนึงถึงมาตรฐาน ทางการค้าที่เหมาะสมภายใต้ระบบธุรกิจที่เป็นธรรม ไม่เป็นไปตาม มาตรา 12 แห่ง พรบ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบเกินสมควร” ศาลจึงปรับลดดอกเบี้ยได้ตามดุลพินิจ [คำพิพากษาศาลหมายเลขแดงที่ ผบ.อ 6769/2567 ศาลแขวงนครสวรรค์ 12 ก.ย. 2567]

กรณีตัวอย่าง หนี้ท่วมต้นเงิน 600 % ด้วยอัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อหนี้ไม่มีหลักประกันในรูปแบบต่างๆที่มีให้บริการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งบางผลิตภัณฑ์เจ้าหนี้คิดดอกเบี้ยได้ร้อยละ 25 หรือ 33 หลายคดีพบว่า ภาระดอกเบี้ยปกติ ดอกเบี้ยผิดนัด ค่าธรรมเนียม ผนวกกับการทอดระยะเวลาฟ้องเลยอายุความ ทำให้ มูลหนี้ท่วมต้นเงินหลายเท่าตัวของเงินต้น

²¹⁴ ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญการแก้ไขปัญหาหนี้สิน

ตัวอย่างที่ 9: สถาบันการเงิน ข. ขายหนี้ให้กับ บริษัทบริหารสินทรัพย์ ก. เข้าสวมสิทธิฟ้องคดีแพ่งให้ ลูกหนี้ชำระหนี้ 671,956.56 (6 แสน 7 หมื่นบาท) ทั้งที่ มูลหนี้เงินต้นของทั้ง 2 วงเงิน รวมกันเพียง 150,000 บาท เท่านั้น เหตุที่ยอดฟ้องร้อง มียอดที่สูงมากเพราะ ทนายโจทก์ คำนวณจากอัตราดอกเบี้ยที่ 25 และ 28 ในคดีนี้โจทก์นำคดีขาดอายุความมาฟ้อง ศาลจึงยกฟ้อง ลูกหนี้ไม่ต้องชำระหนี้ตามที่โจทก์ฟ้อง [คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2567 ผบ. ---/2567 ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา 20 มี.ค. 2567]

3.3.3 กลุ่มผู้บริหารธนาคารและผู้ประกอบธุรกิจปล่อยสินเชื่อ

ผู้ประกอบธุรกิจ ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล และทำงานร่วมกับบริษัทใหญ่ๆ เป็นกลุ่มที่บัตรเครดิต จับจ่ายซื้อของ เข้าใจสถานการณ์ของลูกค้าและยอมรับว่า ในบางช่วงเวลาลูกค้าอาจไม่ได้วางแผนล่วงหน้าไว้หรือ อาจเกิดอุบัติเหตุทางการเงิน ความผันผวนทางเศรษฐกิจ จนส่งผลให้ไม่สามารถชำระหนี้ตามยอดเรียกเก็บได้

การใช้กระบวนการยุติธรรม ในมุมมองเจ้าหน้าที่ ไม่ได้อยากฟ้องร้องบังคับคดี เพราะเป็นการเพิ่มต้นทุน บริษัท แต่เหตุผลของการเลือกฟ้องร้อง บังคับคดี เนื่องด้วยว่ามีการจ้างทนายจากบริษัทกฎหมายดูแลทางฝั่งการฟ้องร้องอย่างเป็นระบบ เมื่อไม่สามารถติดต่อกับลูกหนี้ได้ก็จำเป็นต้องฟ้องร้อง ในทางกลับกัน หากติดต่อกับลูกหนี้ได้ ก็จะเชิญมาปรับโครงสร้างหนี้ หากวิเคราะห์เรื่องปัญหาต้นทุน สำหรับบริษัทของเขามีกลุ่มลูกค้าที่ไม่ใหญ่มาก เมื่อเทียบกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่บางกลุ่มที่การฟ้องนั้นคุ้มกว่า

ปัญหาที่ประสบ แม้ว่าบางครั้งจะพยายามหาทางประสานกับลูกหนี้ ให้หากเข้าร่วมกิจกรรมการไกล่เกลี่ย โดยมีภาครัฐ เป็นหน่วยงานกลาง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ มหกรรมแก้หนี้ ของกระทรวงยุติธรรม แต่ส่วนใหญ่จะไม่มา และหากประสบความสำเร็จก็มักจะไม่ถึงครึ่ง นอกจากนี้จะสังเกตได้ว่า ลูกหนี้จะกล้าเข้ามาพูดคุยปรึกษามากกว่า เพราะลึกๆแล้วเขาเชื่อว่าการมีคนกลางจะสามารถช่วยเหลือเขาได้ แม้จะหา solutions ร่วมกันได้ แต่เขายอมรับว่าการปรับโครงสร้างหนี้ให้ลูกค้าย่อมต้องใช้ระยะเวลาและต้องขออนุมัติจากบอร์ดเท่านั้น จึงไม่ค่อยคล่องตัว

ปัญหาอายุความ ในทางปฏิบัติหากพบกรณีคดีขาดอายุความ บริษัทจะไม่ฟ้องเองแต่จะตัดหนี้ขายออกไปทางบริษัทที่มีฝ่ายหน่วยที่ติดตามทวงถามหนี้เป็นของตนเอง ซึ่งพยายามติดต่อและให้ hair cut ลูกหนี้ให้มากที่สุด

การตัดสินใจว่าจะมุ่งเน้นการฟ้องร้องบังคับคดีหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารของแต่ละบริษัท และบางบริษัทที่มีการจ้างบริษัททนายฟ้อง ก็จะทำให้ incentives ในการฟ้อง การยึดกลายเป็นธุรกิจอีกประเภทที่เกิดขึ้นซ้อนขึ้นมา ทั้งที่บริษัทก็รับทราบว่าการเป็นเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันแต่ไปฟ้องยึดบ้าน เพื่อขายทอดตลาด สุดท้ายเมื่อขายบ้านได้แล้วอาจจะไม่ได้รับเงิน เพราะเจ้าหนี้จำนองรับไปหมดก็ตาม แต่ยอมรับว่ายังมีการฟ้องกันอยู่

ผู้บริหารธนาคาร 1 การเข้าถึงสินเชื่อไม่มีหลักประกันได้ค่อนข้างง่าย สถาบันการเงินมีแรงผลักดันในการปล่อยกู้สินเชื่อประเภทนี้ มีทั้งการโทรศัพท์ รวมถึง social media ที่เข้าถึงผู้บริโภค เมื่อเข้าถึงง่ายเดิมทีอาจจะไม่มีแผนในการใช้เงิน แต่สุดท้ายเมื่อได้รับข้อเสนออีกยี่สิบทีก็จะตอบรับ และเมื่อเข้าถึงแล้ว แต่ผู้บริโภคไม่มีความรู้ความเข้าใจ ว่าหนี้ประเภทนี้ สุดท้ายอาจจะทำให้ถูกยึดบ้านหรือที่ดินได้ ปัญหาหลักคือ แม้จะมีเกณฑ์ต้องตรวจสอบข้อมูลเครดิตบูโรแต่ในทางปฏิบัติมีเวลาหน่วงถึง 10 วัน อาจเกิดปัญหาการได้รับสินเชื่อพร้อมกันจากหลายผู้ประกอบการจึงจำเป็นต้องให้เกิดความโปร่งใส มาตรฐานเดียวกัน ในการเห็นข้อมูลลูกค้า พร้อมกัน

เมื่อเกิดผิวนัดชำระหนี้กลายเป็นว่า แม้ธนาคารจะพยายามปรับลดดอกเบี้ยปรับ ดอกเบี้ยช่วงพักชำระ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะเข้าถึงลูกหนี้ได้น้อย ลูกหนี้ไม่ยอมรับเบอร์โทรศัพท์เบอร์แปลก และขาดความเชื่อใจจนขาดการติดต่อกันไป ทำให้เกิดกระบวนการทางกฎหมาย แม้ว่าจะทราบดีว่า ท้ายที่สุดหากที่ดินหรือบ้านติดจำนองอยู่เดิม เจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันจะไม่ได้รับชำระหนี้อยู่ดี เพราะเป็นเกณฑ์ของธนาคารที่ต้องดำเนินการจนถึงที่สุด

ในความเป็นจริง ธนาคารส่วนมากแก้ไขปัญหาโดยการ เอาหนี้ยี่สิบก่อนนี้ขายต่อกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากการตัดหนี้สูญ ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ แต่ปัญหาคือกับลูกหนี้ เพราะเจ้าหนี้บริษัท ที่ซื้อหนี้ใช้เงินเพื่อซื้อหนี้ด้วยอัตราที่ต่ำกว่าราคารเฉลี่ย 10 % ของมูลหนี้ตั้งต้น แต่ทวงถึง 80 % เพื่อทำกำไร ดังนั้นเสนอว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรตั้ง ตัวกลางในการลดหนี้โดยอาจชำระเพียง 40 % ของยอดหนี้ พร้อมข้อเสนอการผ่อนจ่ายระยะยาวในจำนวนที่ไม่สูงเกินไป พร้อมด้วยระบบเครดิตล็อก (credit lock) ของเครดิตบูโร จะช่วยให้ลดการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างจริงจัง และหากหนี้เงินต้นไม่ถึง 20,000 บาท ควรพิจารณาไม่ฟ้องร้องคดี

ท่านมองว่าการแก้ไขที่กรมบังคับคดีเป็นการแก้ไขที่ยาก ความจำเป็นเร่งด่วนคือ การแก้ไขตั้งแต่ก่อนฟ้อง เพราะจะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย เมื่อสถาบันการเงิน ไม่ฟ้อง คดีความ การล้มละลายจะน้อยลง ควรสร้าง model การไกล่เกลี่ยหรือผ่อนชำระด้วยความเข้าใจลูกหนี้และ มีเป้าหมายให้ทุกคนได้ไปต่อ

ผู้บริหารธนาคาร 2 เห็นว่าเป็นกลไกปกติที่ธนาคารผู้ประกอบการจะฟ้องร้องกรณีผิวนัดชำระหนี้เพราะในทางกฎหมายเขาจะพยายามทำทุกวิธีเพื่อเรียกเงินคืน โดยการตามหาทรัพย์สินซึ่งในสถานการณ์จริงมักจะเต็มไปด้วยความกดดันและบีบคั้นต่อลูกหนี้

ทางนิติสัมพันธ์นั้น หนี้ไม่มีหลักประกัน เกิดจากความยินยอมของทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้ อย่างไรก็ตาม ลูกหนี้ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ภาระและโอกาสที่ถูกดำเนินคดีจึงอาจเกิดขึ้น ทางฝั่งพนักงานของธนาคารหรือผู้ประกอบการให้สินเชื่อเอง พบความกดดันเช่นกัน ด้วยมีเป้าหมายที่ตั้งโดยผู้บริหารให้ทำยอดปล่อยสินเชื่อให้ได้มาก เช่น ปล่อยสิบล้านบาทภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่ง ผู้ที่กำกับดูแลควรพิจารณาเชิงพฤติกรรมของผู้ปล่อยกู้ด้วย ปัจจัยที่

เปลี่ยนไป การขยายธุรกิจให้กู้สินเชื่อที่เข้าถึงง่ายเกินไปจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมอย่างไรและสื่อสารกับผู้ประกอบธุรกิจอย่างเป็นระบบและชัดเจน สุดท้าย พิจารณาว่าใครมีความได้เปรียบเสียเปรียบในธุรกรรมเหล่านี้ แล้วประเทศได้หรือเสียประโยชน์อย่างไร

ผู้บริหารธนาคาร 3

การเข้าถึงสินเชื่อที่ไม่เท่าเทียมเป็นอุปสรรคสำคัญในการเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม หนี้ไม่มีหลักประกัน มีกลุ่มลูกค้าเป็นฐานราก ทั้งประชาชนรายย่อยและผู้ประกอบธุรกิจรายเล็ก เช่น อาชีพค้าขาย การให้บริการขนาดเล็ก SMEs รายย่อย ที่ไม่มีศักยภาพเข้าถึงสินเชื่อได้ จึงเป็นที่มาของการใช้สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ปัญหานี้เกิดจากระบบโครงสร้างทางการเงิน สำหรับประชาชนรายย่อยและ SMEs เล็กๆ เมื่อไม่มีความรู้เรื่องทางบัญชี ไม่ได้เก็บข้อมูลประวัติการเงินของตนเอง ไม่รู้จักการแปลงทรัพย์สินให้เป็นแหล่งทุน ทั้ง สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ software ในขณะเดียวกัน แหล่งทุนของสถาบันการเงินขนาดใหญ่ย่อมสนใจธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าปล่อยกู้ SMEs ขนาดเล็ก

โครงสร้างสินเชื่อที่มี ผลักให้ประชาชนรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำได้ ที่น่ากังวลคือสินเชื่อ Pico ภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง มีผู้ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการจำนวน 469 ราย วงเงิน 50,000 และ 100,000 บาทต่อราย และ Nano ภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รับอนุญาตเกือบหมื่นสาขาทั่วประเทศเพื่อให้รายย่อยในต่างจังหวัดได้เข้าถึง วงเงินสูงสุดไม่เกิน 100,000 บาทต่อราย ทั้ง 2 สินเชื่อมีเป้าหมายเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐให้ประชาชนรายย่อยได้เข้าถึงสินเชื่อ แก่ปัญหานี้นอกระบบ แต่ อัตราดอกเบี้ยสูงมาก ถึง 36 % และ 33%

สินเชื่อไม่มีหลักประกัน จำพวกสินเชื่อส่วนบุคคลมีข้อดีคือ เข้าถึงได้ง่าย อนุมัติไว สะดวก รวดเร็ว แม้จะเป็นส่วนช่วยการเสริมสภาพคล่องของครัวเรือนหรือธุรกิจขนาดเล็ก แต่มีความเสี่ยงหากถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจะต้องเผชิญกับอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก กฎหมายคุ้มครองเจ้าหนี้ธนาคารให้อำนาจตามกฎหมายได้เต็มที่จนเกิดความรุนแรงทางแพ่ง ซึ่งการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในบ้าน ส่งผลกระทบต่อจิตใจ การดำเนินชีวิตและกลายเป็นปัญหาของสังคม ฉะนั้น ควรหาทางออกร่วมกันระหว่างเจ้าหนี้ลูกหนี้โดยคนกลาง อาทิ บทบาทของบริษัทบริหารสินทรัพย์ควรมีเป้าหมายเพื่อบริหารสินทรัพย์เหล่านี้ตามเจตนารมณ์ สร้างโอกาสและทางเลือกเพื่อรักษาสถานะของลูกค้า เปิดทางให้เกิดการผ่อนชำระตามศักยภาพจริง มากกว่าการเน้นฟ้องร้องคดี

ผู้บริหารธนาคาร 4 มองว่า ลำดับแรก ต้องแบ่งกลุ่มลูกค้า หนี้ไม่มีหลักประกัน ให้ชัดเจน เพื่อเข้าใจสภาพปัญหาและหาทางแก้ไขได้ถูกต้อง (หนึ่ง) มนุษย์เงินเดือน ทั้งข้าราชการ ตำรวจ ครู ทหาร (สอง) บริษัทเอกชน (สาม) กลุ่มงานอิสระ ที่หาเงินได้ด้วยตนเอง เช่น อาชีพขายประกัน ดารา นักแสดง ค้าขาย

ในการตัดสินใจฟ้องร้อง ผู้บริหารธนาคาร 1 มองว่า ไม่เห็นประโยชน์จากการไปฟ้องร้องยึดบ้านยึดรถคนกลุ่มนี้ เพราะว่าเมื่อไปยึดก็ไม่ได้รับเงินชำระหนี้คืนอยู่ดี สิ่งที่เขาทำ คือ พยายามประสานไปที่ หัวหน้าหน่วย หรือ หัวหน้าบริษัท หากมีการตัดเงินเดือนผ่านบัญชีเงินเดือน ธนาคารของเขาก็จะพยายามหาช่องทางหรือ โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเหล่านี้โดยด่วน

ในส่วนโครงสร้างสินเชื่อและอัตราดอกเบี้ย ยอมรับว่าสูงมาก เพราะธนาคารกินส่วนต่างกำไร เพื่อสนองผู้ถือหุ้น มี KPI เป็นการปล่อยกู้ แต่ปัญหาที่พบในข้อเท็จจริง คือ แม้ว่า ธปท.จะมีเกณฑ์ไม่ปล่อยกู้สินเชื่อไม่มีหลักประกันเกิน 5 เท่า แต่การตรวจสอบและกำกับของ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มีคุณภาพ ผู้บริหารธนาคาร 1 มองว่ามีเรื่องสำคัญที่ต้องเน้นสองเรื่อง คือ (หนึ่ง) แนวนโยบายของธนาคาร จิตสำนึกของพนักงานขายสินเชื่อ ในการตรวจสอบข้อมูลพื้นฐานของลูกค้าและประเมินอย่างแน่ใจว่าเขาสามารถผ่อนชำระหนี้ได้หากอนุมัติสินเชื่อไม่มีหลักประกันแล้ว และ (สอง) ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแลพึงตรวจสอบอย่างจริงจัง การเช็คเครดิตบูโรเบื้องต้น อาจจะมีเป็นส่วนแรก แต่ความจริงอาจเกิดการปิดบังข้อมูลจากตัวผู้กู้เอง หรือความผิดพลาดเชิงระบบที่ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลเครดิตได้

3.4 บทสรุป การสัมภาษณ์เชิงลึก

บทที่สามนำเสนอ ผลการศึกษาเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการบังคับคดีนี้ไม่มีหลักประกันจากหลากหลายมุมมอง ของ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 31 ท่าน ทั้ง เจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมผู้เกี่ยวข้องในหลายแง่มุม เพื่อให้มองเห็น ภาพสะท้อนของความจริง ได้กระจ่างที่สุดมิใช่เพียงความเห็นทางวิชาการแต่ลงลึกถึงการปฏิบัติ

โดยสามารถสรุปเป็นประเด็น ดังนี้

3.4.1 โครงสร้างกลไกการให้สินเชื่อและการกำกับดูแล

จากบทสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้เกี่ยวข้องในหลายภาคส่วน สรุปได้ว่าโครงสร้างการให้สินเชื่อของไทยมีลักษณะ “เข้าถึงง่าย แต่คัดกรองเชิงคุณภาพไม่เพียงพอ และการกำกับปลายทางไม่สมดุล” ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อสามารถปล่อยสินเชื่ออย่างสะดวก กว้างขวาง ทว่าถึง แต่เมื่อเกิดปัญหา ปลายทางกลับถูกระบบกฎหมายและการบังคับคดีที่เข้มข้นกับลูกหนี้รายย่อย จนเกิดความไม่สมดุลของทั้งระบบ

ผู้พิพากษาและอดีตผู้บริหารกรมบังคับคดี สะท้อนตรงกันว่า สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ถูกทำให้เข้าถึงได้ง่ายมากขึ้นตามบริบทการตลาดยุคใหม่ ทั้งผ่านโทรศัพท์การตลาดเชิงรุกและช่องทางออนไลน์ ขณะที่การตรวจสอบ “ศักยภาพที่แท้จริงในการชำระหนี้” ของลูกหนี้ยังไม่เข้มพอ ทำให้มีลูกหนี้จำนวนไม่น้อยที่มีหนี้หลายแห่งเกินกว่ารายได้อย่างมาก แม้ตามหลักเกณฑ์จะต้องมีเงินเหลือพอยังชีพก็ตาม

ฝ่ายผู้เชี่ยวชาญด้านการแก้หนี้อธิบายอีกว่า ปัญหาอยู่ที่โครงสร้างผลิตภัณฑ์เอง เพราะสินเชื่อถูกออกแบบในลักษณะที่เปิดให้กู้ได้ในวงเงินสูง แต่คาดหวังให้ลูกหนี้จำนวนมากจ่ายได้เพียงขั้นต่ำตั้งแต่ต้น ซึ่งในมุมหลักการถือว่า “เกินศักยภาพตั้งแต่วันแรก” และผิดหลัก responsible lending โดยเนื้อแท้

ฝั่งลูกหนี้ให้ภาพสะท้อนปลายทางของโครงสร้างนี้ได้อย่างชัดเจน เช่น ลูกหนี้บางรายมีบัตรหลายใบและยอดขั้นต่ำรวมสูงมาก ทั้งที่รายได้ลดลงหรือว่างงานแล้ว แต่ยังคงแบกรับภาระขั้นต่ำทุกเดือนโดยไม่มีมาตรการที่สอดคล้องกับรายได้จริง

ความล้มเหลวจึงไม่ได้มีแค่ “ลูกหนี้กู้เกินตัว” แต่เกิดจากการออกแบบตลาดสินเชื่อที่ยอมให้เกิดการปล่อยกู้เกินศักยภาพ และการตีความหน้าที่ของ ผู้กำกับดูแล ที่ให้น้ำหนักกับเสถียรภาพสถาบันการเงิน มากกว่าความเป็นธรรมเชิงสังคม

3.4.2 กลไกดอกเบี้ย ความเสี่ยงและต้นทุน

ทุกกลุ่มสัมภาษณ์สะท้อนตรงกันว่า อัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อไม่มีหลักประกันสูงเกินไปเมื่อเทียบกับฐานรายได้ประชาชน และยังขาดความโปร่งใสในเชิงต้นทุน ความเสี่ยง และวิธีคำนวณภาระหนี้จริง จึงทำให้สินเชื่อในระบบมีลักษณะใกล้เคียงหนี้ในระบบในสายตาของลูกหนี้จำนวนมาก

สำหรับโครงสร้างเชิงกลไกของสินเชื่อ สามารถแยกต้นทุนจริงออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือ ต้นทุนเงินทุน ต้นทุนความเสี่ยง และต้นทุนการดำเนินการ ส่วนต่างจากนั้นคือ “กำไร” แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ต้นทุนดำเนินการที่ถูกรายงานมักสูงมาก ขณะที่ต้นทุนเงินทุนต่ำ แต่เพดานดอกเบี้ยสินเชื่อไม่มีหลักประกัน กลับอยู่ในระดับที่สูงมาก

ผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลเครดิตชี้ประเด็นสำคัญว่า ในเชิงผลิตภัณฑ์สินเชื่อไม่มีหลักประกันได้คำนวณความเสียหายกรณีผิดนัดหรือ recovery rate ไว้ล่วงหน้าแล้ว และไม่มีหลักประกันเป็นส่วนหนึ่งของสมการตั้งแต่ต้น ดังนั้นการที่ปลายทางกลับไปใช้บ้านหรือที่ดินของลูกหนี้เป็นฐานบังคับคดี จึงเป็น “ความย้อนแย้งเชิงผลิตภัณฑ์” อย่างชัดเจน

ฝ่ายลูกหนี้ผู้บริโภค นักวิชาการ ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้ภาพสะท้อนเรื่องดอกเบี้ยว่ามีอัตราที่สูงเกินไป ไม่สอดคล้องกับความเสี่ยงแท้จริง โดยเฉพาะความเสี่ยงที่ถูกโอนไปยังลูกหนี้ปลายทาง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาคือ ขาดการปรับปรุงกำหนดกรอบการปฏิบัติต่อลูกหนี้ผู้บริโภค อย่างเป็นธรรมและรับผิดชอบ เช่น กลไกดอกเบี้ยรูปแบบการชำระที่ถูกกำหนดให้จ่ายขั้นต่ำเป็นระยะเวลานาน แลปรับลดต้นเงินเพียงเล็กน้อย ส่งผลให้ลูกหนี้ตัดสินใจหยุดจ่าย และอีกจุดที่สำคัญมากคือระบบการคิดยอดค้างที่ไม่เป็นธรรม ผู้เชี่ยวชาญบางท่านยกตัวอย่างว่า การคิดอัตราดอกเบี้ยบนยอดบัตรเครดิต หากค้างจริงเพียง 1,000 บาท แต่ระบบยังคิดดอกเบี้ยบนฐานหนี้เดิม 10,000 บาท ย่อมสะท้อนถึงความไม่เป็นธรรม รูปแบบการคำนวณ ที่ส่งผลซ้ำเติมมากกว่าการแก้ไขปัญหา และเป็น pain point ที่ regulator ควรรับแก้ไข

ประเด็นดอกเบี้ยไม่ใช่เรื่องเทคนิคการเงินอย่างเดียว แต่เป็นประเด็นการกระจายความเสี่ยงในสังคม เพราะในระบบปัจจุบัน สถาบันการเงินรับผลตอบแทนสูงจากผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ที่คำนวณความเสี่ยงไว้แล้ว ขณะที่ลูกหนี้กลับต้องแบกรับความเสี่ยงปลายทางเกินกว่าที่ควรแบก ทั้งในรูปดอกเบี้ยสะสม ค่าใช้จ่าย และการสูญเสียทรัพย์สินหลักของชีวิต

3.4.3 กระบวนการยุติธรรม การดำเนินคดี อายุความ บังคับคดี

ภาพรวมจากทุกฝ่ายคือ กระบวนการยุติธรรมยังทำหน้าที่เป็นเพียง “กลไกเก็บหนี้” มากกว่าจะเป็น กลไก “แก้ปัญหาหนี้” โดยเฉพาะในคดีผู้บริโภคทางการเงินที่ลูกหนี้ไม่มาศาลเป็นจำนวนมาก ทั้งในทางปฏิบัติ อำนาจต่อรอง ความชำนาญ ความรู้ ทุนและทรัพยากร ที่แตกต่างกันอย่างมาก ระหว่างเจ้าหนี้ลูกหนี้ทำให้ภายใต้ กลไกของการอำนวยความยุติธรรม กลับมิได้ให้ความยุติธรรมกับลูกหนี้ และสังคมเท่าที่ควร

ทั้งผู้พิพากษาและพนักงานอัยการหลายท่านให้ข้อมูลตรงกันว่า ลูกหนี้ที่ไม่มาศาลจำนวนมากนั้น ส่งผลให้ คดีจำนวนมากจบด้วยคำพิพากษาฝ่ายเดียว ทำให้โอกาสในการไกล่เกลี่ยหรือการหาทางออกร่วมกันลดลง ถึงแม้ว่า ลูกหนี้จะมาศาล แต่ด้วยอำนาจที่เหนือกว่า การกำหนดรูปแบบการไกล่เกลี่ย สัญญาประนีประนอมยอมความย่อม เป็นสิ่งที่เจ้าหนี้กำหนดแต่ฝ่ายเดียว ก่อนจะเดินเข้าสู่ชั้นบังคับคดี และยึดทรัพย์บังคับกับบ้านหรือที่ดินในที่สุด

ปัญหาอีกด้านที่ถูกกล่าวถึงซ้ำมากคือเรื่อง อายุความ ผู้พิพากษา ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่อง ร้องเรียนจำนวนหนึ่งยืนยันตรงกันว่า มีคดีจำนวนมากที่ถูกนำมาฟ้องหลังขาดอายุความ หรือปล่อยให้ดอกเบี้ย สะสมต่อเนื่องยาวนาน จนยอดหนี้ค้างเพิ่มสูงขึ้นเป็นหลายเท่าเมื่อเทียบกับเงินต้น โดยอาศัยช่องที่ประชาชนไม่มีความรู้ทางกฎหมายและศาลไม่อาจยกประเด็นอายุความขึ้นเองได้ในหลายกรณี

ในส่วนการไกล่เกลี่ย ทั้งผู้พิพากษา ผู้ประนีประนอม และเจ้าหน้าที่คุ้มครองสิทธิสะท้อนคล้ายกันว่า แม้มี กลไกไกล่เกลี่ย แต่ในทางปฏิบัติอำนาจต่อรองอยู่ที่นายโจทก์หรือเจ้าหนี้เกือบทั้งหมด แบบฟอร์มสัญญายอมถูก กำหนดมาแล้ว และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเองก็ไม่มีเวลาหรือข้อมูลเพียงพอจะตรวจสอบว่าเงื่อนไขนั้น เป็นธรรมจริงหรือไม่ ฝ่ายลูกหนี้ สะท้อนความไม่รู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ช่องทางทางกฎหมาย ที่พึงดำเนินการ การขอร้องพูดคุยที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาลงไม่ถึงขั้น ซึ่งสะท้อนว่าการเจรจาเกิดขึ้นในบริบทที่ลูกหนี้ไม่มีทั้งข้อมูล กำลังใจ และอำนาจต่อรองพอจะออกแบบแผนชำระหนี้ที่เป็นจริงได้

ปัญหานี้มีนัยสำคัญมาก เพราะทำให้เห็นว่า คดีผู้บริโภคทางการเงินของไทยยังไม่ได้ได้รับความยุติธรรม อย่างแท้จริง แต่ยังอยู่ในโครงสร้างที่ขับเคลื่อนด้วยการฟ้องร้อง (Litigation-driven system) ที่เจ้าหนี้มีอาชีพใช้ ศาลได้มีประสิทธิภาพว่าลูกหนี้มาก และเมื่อประกอบกับข้อจำกัดเรื่องอายุความ การไกล่เกลี่ย และความรู้ กฎหมายของประชาชน ก็ยิ่งผลิตผลลัพธ์ที่เอนเอียงเชิงโครงสร้างไปทางเจ้าหนี้มากขึ้น การอำนวยความยุติธรรมจึง ไม่สมดุล

3.4.4 สิทธิประโยชน์ ประเมินราคา ขายทอดตลาด ลำดับทรัพย์สิน

ประเด็นที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันมากที่สุดประเด็นหนึ่งคือ **ชั้นสิทธิประโยชน์และบังคับคดีของไทยมีปัญหาเรื่องความได้สัดส่วน (proportionality) และความเป็นธรรมของราคาอย่างรุนแรง** โดยเฉพาะกรณีหนี้ที่ไม่มีหลักประกันที่ตามไปถึงบ้านหรือที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินจำเป็นของชีวิต

อดีตผู้บริหารกรมบังคับคดีชี้ชัดว่า กระบวนการบังคับคดีมีช่องโหว่ให้เจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันใช้สิทธิขอบังคับกับทรัพย์สินมูลค่าสูงได้ แม้ท้ายที่สุดเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดอาจไม่ตกถึงมือเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันที่นำคดีมาฟ้องเลย เพราะต้องชำระมีประกันก่อน ซึ่งโดยปกติเมื่อราคาขายทอดตลาดต่ำมาก และหักหนี้จำนองแล้ว ผลลัพธ์จึงกลายเป็นความเสียหายตกแก่ลูกหนี้อย่างรุนแรง แทนที่จะมีหนี้เป็นภาระตกค้างเพียงหนี้เดียว แต่กลไกนี้กลับส่งผลให้ พังทั้ง 2 หนี้

ปัญหาราคาเป็นอีกแกนสำคัญที่ต้องเร่งแก้ไข จากข้อมูลสัมภาษณ์สะท้อนว่า ราคาขายทอดตลาดต่ำกว่าตลาดมาก และระบบประเมินยังขาดมาตรฐานที่ชัดเจน ไม่มี พ.ร.บ. ประเมินราคาเฉพาะ และเจ้าพนักงานประเมินเองก็อาจมีความรู้หรือประสบการณ์ไม่พอ ทำให้ทรัพย์สินเดียวกันอาจได้ราคาที่แตกต่างกันมาก

ผู้พิพากษาและอดีตรองเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ยังตั้งคำถามเชิงหลักการด้วยว่า บ้าน ที่ดิน และเครื่องมือประกอบอาชีพควรได้รับการคุ้มครองในฐานะทรัพย์สินจำเป็นต่อการดำรงชีพ ไม่ควรถูกยึดก่อนจากหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเพียงหลักหมื่นหรือหลักแสน เพราะไม่ได้สัดส่วนและกระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน ขณะที่ฝ่ายลูกหนี้ยืนยันประสบการณ์อย่างเจ็บปวด เมื่อหนี้แค่แสนเดียว กับมูลค่าบ้านที่อยู่หลายล้าน เจ้าหนี้ไม่ควรไปยุ่งกับที่อยู่อาศัย หรือ จากหนี้บัตรหลายใบ ตามยึดบ้านของทั้งสามี และบ้านของภรรยา ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว ลูกที่ยังเล็กและพ่อแม่ที่ชรา เป็นการทำให้ความมั่นคงในชีวิตครอบครัวสั่นคลอน อันเป็นภาพสะท้อนที่ทรงพลังมากของปัญหาความไม่ได้สัดส่วน ในชั้นบังคับคดี

นี่คือจุดที่ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันก้าวจากเรื่องการบังคับคดีตามสัญญา “contract enforcement” ไปสู่เรื่องการก้าวล่วงไปถึงสิทธิในที่อยู่ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะเมื่อระบบยอมให้หนี้ที่คำนวณความเสี่ยงไว้แล้วลากไปถึงบ้านของลูกหนี้ ระบบไม่ได้เพียงบังคับหนี้ แต่กำลังจัดสรรความสูญเสียทางสังคมใหม่ โดยผลักภาระหนักสุดไปอยู่กับครัวเรือนอันเปราะบาง

3.4.5 ช่องว่างบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ ของแต่ละหน่วยงาน

ข้อมูลสัมภาษณ์เกือบทุกกลุ่มสะท้อนตรงกันว่า ปัญหาสำคัญไม่ได้อยู่ที่ “ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบ” แต่คือแต่ละหน่วยงานมีบทบาทแยกส่วน ดีความอำนาจหน้าที่แบบจำกัด และไม่มีใครรับผิดชอบภาพรวมของวงจรหนี้ตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง

ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกวิพากษ์มากที่สุดในฐานะผู้กำกับดูแล ว่ายังให้น้ำหนักกับเสถียรภาพสถาบันการเงินมากกว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเชิงลึก และยังไม่จริงจังในมิติ market conduct เช่น การตรวจพฤติกรรมฟองชาอายุความ การกำหนดรูปแบบปรับโครงสร้างหนี้ที่มีมาตรฐานจริง หรือการคุมเงื่อนไขหักกลบลบหนี้และข้อสัญญาที่เอาเปรียบผู้บริโภค ที่พึงต้องได้รับการพิจารณาอย่างละเอียด

ศาลยุติธรรมและกระบวนการไกล่เกลี่ยถูกมองว่ามีเจตนาดี แต่โครงสร้างอำนาจจริงยังไม่พอ ทั้งในเรื่องการตรวจสอบเงื่อนไขสัญญาอายุความ และความเหมาะสมของแผนชำระหนี้ ผู้ประนีประนอมหลายคนไม่มีความรู้การเงินเฉพาะทาง และความเข้มข้นของระบบไกล่เกลี่ยก็ไม่เท่ากันในแต่ละศาล

กรมบังคับคดีถูกวิพากษ์ในมิติของการปฏิบัติภายใต้กรอบที่แข็ง ขาดความยืดหยุ่น และเน้นประสิทธิภาพเชิงขั้นตอนมากกว่าความเป็นธรรมเชิงผลลัพธ์ โดยเฉพาะเรื่องราคา การลำดับทรัพย์ และการไม่คุ้มครองทรัพย์จำเป็นต่อการดำรงชีพอย่างเพียงพอ

ส่วนหน่วยงานคุ้มครองสิทธิ เช่น กรมคุ้มครองสิทธิฯ หรือ สคบ. มองว่าตนเข้าไปได้จำกัด และยังขาดกลไกกลางบังคับให้ต้องมีการไกล่เกลี่ยโดยผู้เชี่ยวชาญก่อนฟ้อง ขณะที่ภาคประชาชนเองก็ยังไม่มีการรวมตัวในลักษณะกลุ่มลูกหนี้ที่มีพลังเพื่อต่อรองเชิงนโยบายพอเหมือนสหภาพแรงงานหรือ class action movement

ช่องว่างเชิงนโยบายที่ชัดเจนในการกำกับดูแลจากทุกภาคส่วนทั้งฝั่งการเงิน และฝั่งกระบวนการยุติธรรมสะท้อนภาพจริงการทำงานที่ขาดการบูรณาการ ขาด single accountable architecture หรือโครงสร้างแห่งสถาบันที่รับผิดชอบทีเดียว “ความเป็นธรรมของวงจรหนี้” แบบครบวงจร ส่งผลให้แต่ละหน่วยทำงานเฉพาะชั้นของตน แต่ไม่มีใครป้องกันไม่ให้ลูกหนี้ไหลจากต้นทางที่กู้เกินศักยภาพ ไปจนถึงปลายทางที่เสี่ยงเสียบ้านอย่างเป็นระบบ

3.4.6 ความเป็นธรรม ผลกระทบต่อชีวิต ความสมดุลเชิงสังคม ความเหลื่อมล้ำ

จากทุกบทสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถสรุปเป็นประโยคเดียวได้ว่า “ปัญหานี้ไม่มีหลักประกันในไทยได้กลายเป็นปัญหาความเป็นธรรมทางสังคม ไม่ใช่เพียงปัญหาทางแพ่งระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้เท่านั้น” เพราะผลลัพธ์ของระบบในปัจจุบันไปกระทบทั้งที่อยู่อาศัย สุขภาพจิต ความมั่นคงของครอบครัว และความเหลื่อมล้ำในภาพรวมอย่างชัดเจน

ฝ่ายลูกหนี้สะท้อนมีดีนี้แรงมาก เช่น ความเครียดระดับสูง นอนไม่หลับ ถูกโทรติดตามหนี้ทั้งวัน ไม่มีใครอธิบายกระบวนการให้เข้าใจ และถูกบีบให้ต้องหาเงินก้อนทั้งที่ศักยภาพจริงไม่มี บางคนต้องไปกู้ยืมระบบต่อเพื่อประคองหนี้ในระบบ บางคนกังวลว่าจะออกจากราชการ หรือไม่รู้ว่าจะมีสิทธิอะไรบ้าง

ฝ่ายผู้เชี่ยวชาญและนักกฎหมายมองตรงกันว่า การบังคับคดีที่ยึดบ้านจากหนี้หลักหมื่นหรือหลักแสน เป็นภาพสะท้อนของความไม่ได้สัดส่วน และทำให้ระบบกฎหมายเอียงไปเอียงยาทรัพย์ของเจ้าหนี้มากกว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของลูกหนี้ ทั้งยังซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำ เพราะคนที่มีทรัพย์หลักเพียงบ้านหนึ่งหลังกลับเป็นผู้แบกความเสี่ยงทางสังคมมากที่สุด

แม้ในทางทฤษฎีกฎหมายจะยึดหลักเสรีภาพแห่งสัญญา แต่หลายท่านย้ำว่า หลักดังกล่าวใช้ไม่ได้เต็มรูปแบบเมื่อคู่สัญญามีอำนาจต่อรอง ความรู้ และทรัพยากรต่างกันมากเช่นในตลาดสินเชื่อรายย่อยปัจจุบัน

ทุกบทสัมภาษณ์สะท้อนไปในทางเดียวกันว่า หนี้ไม่มีหลักประกันไม่ได้เป็นแค่เรื่อง “หนี้เสีย” ของภาคการเงิน แต่เป็นเรื่อง “ความมั่นคงของชีวิต” “ความเป็นธรรมของรัฐ” “การจัดสรรความเสี่ยงในสังคมและการป้องกันไม่ให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือขยายความเหลื่อมล้ำ” อันเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันรับผิดชอบ

บทที่ 4

สรุปวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการ

4.1 บทนำและความเป็นมาของปัญหาเชิงโครงสร้าง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้นำไปสู่ข้อค้นพบสำคัญว่า ปัญหาการบังคับคดีนี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันที่ลูกหนี้มีมูลค่าทรัพย์สินเกินกว่ามูลหนี้ มิใช่เป็นเพียงข้อพิพาทระหว่างเอกชนว่าด้วย “เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้อง” และ “ลูกหนี้มีหน้าที่ชำระหนี้” เท่านั้น หากแต่เป็นโจทย์ทางนโยบายสาธารณะที่ซ้อนทับกันอยู่หลายชั้น ทั้งชั้นการกำกับตลาดการเงิน ชั้นการคุ้มครองผู้บริโภค ชั้นกระบวนการยุติธรรม และชั้นความมั่นคงทางสังคมของครัวเรือน โดยเฉพาะเมื่อหนี้บริโภคประเภทบัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคล ซึ่งโดยสภาพเดิมเป็น “หนี้ไม่มีหลักประกัน” กลับสามารถไหลผ่านกลไกของกฎหมายไปสู่การแต่ต้องทรัพย์มูลค่าสูง เช่น บ้านและที่ดินของลูกหนี้ได้ในตอนปลาย ความขัดแย้งดังกล่าวจึงมิใช่เรื่องของการผิวน้ำชำระหนี้ในทางนิติกรรมเท่านั้น แต่เป็นดัชนีชี้วัดถึงความสมดุลหรือความไม่สมดุลของรัฐไทยในการจัดสรรความเสี่ยงระหว่างตลาดการเงินกับชีวิตของประชาชน

กล่าวอย่างถึงที่สุด งานวิจัยฉบับนี้พบว่า ปัญหาที่คือภาพสะท้อนของ **ความล้มเหลวของหลักความได้สัดส่วน** ในระบบกฎหมายไทยอย่างชัดเจน เพราะแม้ในทางรูปแบบกฎหมายจะเปิดทางให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาใช้สิทธิบังคับคดีได้ แต่ในทางเนื้อหา ระบบกลับยังขาดกลไกซึ่งดุลอย่างจริงจังว่า การยึดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงกว่าหนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะบ้านที่อยู่อาศัยหลัก เป็นมาตรการที่ “สมควร” หรือ “เกินจำเป็น” เพียงใด เมื่อเทียบกับเป้าหมายที่แท้จริงคือการชำระหนี้จำนวนหนึ่งให้แก่เจ้าหนี้ การบังคับใช้สิทธิที่ปราศจากเครื่องมือตรวจสอบเช่นนี้ทำให้กฎหมายเสี่ยงกลายเป็นกลไกเชิงรูปแบบที่ชอบด้วยขั้นตอน แต่ไม่ชอบธรรมในเชิงเนื้อหา

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ออกแบบโดยใช้ institutional triangulation เก็บข้อมูลจากผู้พิพากษา พนักงานอัยการ เจ้าพนักงานบังคับคดี หน่วยงานกำกับดูแล นักวิชาการ ผู้ให้บริการสินเชื่อ และลูกหนี้ รวมกว่า 30 ราย ซึ่งเปิดเผยให้เห็นว่า ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันในไทยไม่ใช่เพียงปัญหา “หนี้เสีย” ของสถาบันการเงิน แต่เป็นปัญหา “ความมั่นคงของชีวิต” “ความเป็นธรรมของรัฐ” และ “การจัดสรรความเสี่ยงในสังคม” ด้วย

ในมิติเชิงนโยบายแห่งรัฐ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนว่ารัฐไทยยังคงวางกรอบการจัดการหนี้ผู้บริโภคไว้ภายใต้ตรรกะของ creditor-centred enforcement หรือระบบที่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการติดตามหนี้และการบังคับชำระหนี้โดยมีเจ้าหนี้เป็นศูนย์กลางเป็นหลัก มากกว่าการออกแบบระบบเพื่อคุ้มครอง “ฐานชีวิตขั้นต่ำ” ของลูกหนี้ ผลคือความเสี่ยงของสินเชื่อที่ควรเป็นความเสี่ยงเชิงธุรกิจส่วนหนึ่งของผู้ให้กู้ กลับถูกผลักภาระมาสู่

ลูกหนี้และครอบครัวในระดับที่รุนแรงเกินสมควร ข้อสรุปเชิงแนวคิดของงานวิจัยจึงชัดเจนว่า ปัญหานี้ต้องถูกมองใหม่จาก “ความล้มเหลวทางศีลธรรมของลูกหนี้” ไปสู่ “ความล้มเหลวเชิงสถาปัตยกรรมของกฎหมายและนโยบายรัฐ

การวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ จากการบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน

(หนึ่ง) สภาพาสสมมาตรทางอำนาจและกฎหมาย

ผลการวิจัยพบว่า ปมปัญหาหลักมิได้อยู่เพียงการมีสิทธิฟ้องหรือไม่ฟ้องของเจ้าหนี้ แต่คือ **สภาพาสสมมาตรเชิงโครงสร้าง** ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ ซึ่งฝังอยู่ในทั้งระบบสัญญา ระบบข้อมูล และระบบกระบวนการยุติธรรม เจ้าหนี้โดยเฉพาะสถาบันการเงินและผู้ให้สินเชื่อรายใหญ่มีทรัพยากร ความรู้ กำลังคน และเครื่องมือทางกฎหมาย พร้อมกว่า ขณะที่ลูกหนี้รายย่อยส่วนใหญ่ขาดความรู้ทางกฎหมาย ขาดกำลังต่อรอง และมักเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในสถานะที่เสียเปรียบอยู่แล้วตั้งแต่ต้น ปัญหาจึงมิใช่การปะทะกันของคู่กรณีที่มีอำนาจเท่าเทียมกัน หากแต่เป็นการเผชิญหน้าระหว่างองค์กรที่มีเครื่องมือกำกับความเสี่ยงครบมือ กับประชาชนซึ่งมักไม่เข้าใจแม้แต่สิทธิพื้นฐานของตนเองในกระบวนการฟ้องร้องและบังคับคดี

จากข้อมูลสัมภาษณ์ ผู้พิพากษาและผู้เชี่ยวชาญหลายท่านสะท้อนตรงกันว่า ลูกหนี้จำนวนมากไม่ไปศาล ไม่เข้าใจกระบวนการ ไม่ทราบว่าตนควรเจรจา คัดค้าน หรือใช้สิทธิใดบ้าง ส่งผลให้เกิดคำพิพากษาฝ่ายเดียวจำนวนมาก และเปิดทางให้คดีไหลสู่ชั้นบังคับคดีโดยแทบไม่มีการขังดุลเชิงสาระตั้งแต่ต้น นี่คือวิกฤตของ legal literacy หรือความรู้ทางนิติกระบวนการที่ต่ำอย่างมีนัยสำคัญในคดีการเงินของประชาชนรายย่อย

ในบริบทนี้ ความอสมมาตรทางข้อมูลยิ่งทำให้ระบบเอนเอียงมากขึ้น ลูกหนี้จำนวนมากไม่รู้ว่าสามารถขอเปลี่ยนทรัพย์สินที่ยึดได้ ไม่รู้ว่ามีสิทธิแย้งการขายทอดตลาดที่ราคาต่ำเกินควร และไม่รู้ว่ามีช่องทางแก้ไขหนี้หรือโครงการช่วยเหลือใดบ้างก่อนคดีจะเดินลึกไปกว่านี้ ขณะที่เจ้าหนี้มีทั้งฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายติดตามหนี้ และระบบข้อมูลเครดิตรองรับอยู่แล้ว เมื่อกฎหมายออกแบบบนสมมติฐานว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นผู้กระทำการโดยรู้เท่าทันและมีเสรีภาพในการเลือกอย่างแท้จริง ระบบย่อมละเลยความจริงสำคัญที่ว่า “เสรีภาพแห่งสัญญา” ในตลาดสินเชื่อรายย่อยไม่ใช่เสรีภาพที่สมดุล

ในเชิงนิติเศรษฐศาสตร์ ปัญหานี้ทำให้เกิดสิ่งที่อาจเรียกว่า ภาวะเสี่ยงทางศีลธรรมจากการกำกับดูแล²¹⁵ กล่าวคือ เมื่อระบบเปิดทางให้เจ้าหนี้ได้รับผลตอบแทนสูงในช่วงก่อนผิดนัด และยังใช้อำนาจรัฐไล่ตะขิดทรัพย์มูลค่าสูงของลูกหนี้ได้ในช่วงหลังผิดนัด เจ้าหนีย่อมมีแรงจูงใจไม่มากพอที่จะรับภาระความเสี่ยงด้วยการคัดกรองลูกหนี้ อย่างเข้มงวดหรือออกแบบผลิตภัณฑ์อย่างรับผิดชอบ นี่คือการย้อนแย้งเชิงสถาบันของหนี้ไม่มีหลักประกัน

²¹⁵ regulatory moral hazard

ที่งานวิจัยค้นพบอย่างเด่นชัด นั่นคือเจ้าหนี้ได้ทั้ง “ผลตอบแทนแบบสินเชื่อเสี่ยงสูง” และ “อำนาจแบบเจ้าหนี้มีหลักประกันในตอนปลาย” พร้อมกันในระบบเดียว

(สอง) วิฤตความไม่สมดุลเชิงคุณค่าและผลกระทบต่อสังคม

สถานการณ์ที่ทรัพย์สินที่ถูกยึดมีมูลค่าสูงกว่ามูลหนี้ย่อมมีนัยสำคัญ เป็นปัญหาที่งานวิจัยนี้มองว่าเป็นความไม่เป็นธรรมเชิงเนื้อหา แม้ในเชิงรูปแบบจะมีเหตุผลทางกฎหมายรองรับการบังคับคดีก็ตาม เพราะเมื่อทรัพย์สินที่ถูกแต่ต้องคือบ้านหรือที่ดินซึ่งเป็นฐานชีวิตของครอบครัว ผลกระทบของการบังคับคดีไม่ได้จบลงที่ตัวเลขยอดหนี้ แต่ยังลุกลามไปสู่ความมั่นคงของชีวิต สุขภาพจิต ความสามารถในการทำงาน โอกาสทางการศึกษาของบุตร และความเชื่อมั่นต่อระบบกฎหมายโดยรวม

กล่าวในเชิงรัฐศาสตร์นโยบายสาธารณะ การยึดบ้านเพื่อชำระหนี้บริโภคจำนวนไม่มาก อาจก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมรวมที่สูงกว่ามูลหนี้อย่างมาก หรือสิ่งที่อาจเรียกว่า social over-cost กล่าวคือ รัฐอาจได้ประสิทธิภาพเชิงรูปแบบในการบังคับตามคำพิพากษา แต่สังคมกลับแบกรับต้นทุนภายนอกมหาศาล เช่น ปัญหาครอบครัว ความเครียดเรื้อรัง ความยากจนข้ามรุ่น การหลุดออกจากตลาดแรงงาน หรือแม้กระทั่งการผลักดันบุคคลเข้าสู่เรือนอกระบบและการทำร้ายตัวเอง ต้นทุนเหล่านี้มิได้ถูกนับรวมอยู่ในบัญชีของเจ้าหนี้ แต่สะท้อนกลับมายังรัฐและสังคมในภายหลังในรูปของภาระสวัสดิการ ภาระด้านสาธารณสุข และภาระเชิงความมั่นคงของชุมชนโดยรวม

ในมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์ นี่คือนิยามของ negative externalities ที่ระบบกฎหมายแบบศูนย์กลางอยู่ที่เจ้าหนี้อาจมองไม่เห็น เพราะต้นทุนบางส่วนของการทวงถามและบังคับหนี้ถูกนำออกไปสู่ ครอบครัว ชุมชน และรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบปัจจุบันทำให้ต้นทุนความเสี่ยงของสินเชื่อส่วนหนึ่งไม่ได้ถูกรับไว้โดยภาคธุรกิจที่ออกแบบและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ แต่ถูกผลักมาให้ภาครัฐและสังคมร่วมจ่ายในภายหลังผ่านความเปราะบางของประชาชนรายย่อย

(สาม) การขาดกลไก พื้นที่ปลอดภัยเชิงกฎหมาย ในกระบวนการยุติธรรม

อีกข้อค้นพบสำคัญคือ ประเทศไทยยังขาดสิ่งที่อาจเรียกว่า safe harbor สำหรับลูกหนี้รายย่อย กล่าวคือยังไม่มีกลไกคุ้มครองฐานชีวิตขั้นต่ำอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งในรูปของทรัพย์สินยกเว้นการยึดที่สอดคล้องกับค่าครองชีพจริง และกลไกพักการบังคับคดีในสถานการณ์ที่ลูกหนี้ยังมีศักยภาพฟื้นตัวหรือประสบวิกฤตชั่วคราว ระบบจึงมีแนวโน้มเคลื่อนจากการผัดผ่อนไปสู่การลงโทษทางทรัพย์สินอย่างรวดเร็ว โดยไม่สร้าง “พื้นที่ปลอดภัยเชิงกฎหมาย” ให้ลูกหนี้ได้เจรจา ฟื้นฟู หรือจัดโครงสร้างหนี้อย่างมีศักดิ์ศรี

ข้อมูลในเอกสารทบทวนกฎหมายต่างประเทศชี้ว่า หลายประเทศมีการคุ้มครองทรัพย์สินจำเป็น เครื่องมือทำมาหากิน เงินได้บางส่วน หรือแม้แต่บ้านที่อยู่อาศัยหลักในบางระดับ ขณะที่ประเทศไทยแม้มีกลไกทรัพย์สินยกเว้นอยู่บ้าง แต่ยังจำกัดและไม่สอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจและค่าครองชีพร่วมสมัยเพียงพอ โดยเฉพาะเมื่อบ้านหนึ่งหลังไม่ได้เป็นเพียงทรัพย์สินเชิงตลาด แต่เป็นศูนย์กลางของการทำงาน การเลี้ยงดูบุตร การเข้าถึงโรงเรียน และความมั่นคงทางสังคมของครอบครัวหนึ่งครอบครัวใดโดยตรง

(สี่) ปัญหาความล้มเหลวเชิงสถาบัน

เมื่อสังเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหานี้สามารถอธิบายผ่านความล้มเหลว สามระดับ

ระดับแรกคือ ความล้มเหลวในการออกแบบ (Design Failure) หรือความล้มเหลวในการออกแบบกฎหมายและเกณฑ์กำกับดูแล กล่าวคือยังไม่มี total cost cap ไม่มีเกณฑ์คัดกรองศักยภาพผู้กู้ที่เข้มพอ และไม่มีหลักคุ้มครองบ้านหรือฐานชีวิตขั้นต่ำอย่างเด่นชัดในคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน

ระดับที่สองคือ ความล้มเหลวในการบังคับใช้ (Enforcement Failure) หรือความล้มเหลวในการบังคับใช้ แม้กฎหมายบางส่วนหรือมาตรการบางอย่างจะมีเจตนารมณ์คุ้มครองผู้บริโภค แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ถูกใช้หรือใช้ไม่เต็มประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งมีข้อจำกัดเชิงอำนาจ เชิงทรัพยากร หรือเชิงวัฒนธรรมองค์กรในการขังคุกและคุ้มครองความเป็นธรรมอย่างแท้จริงพอ

ระดับที่สามคือ ความล้มเหลวในการบูรณาการ (Coordination Failure) หรือความล้มเหลวในการประสานงานเชิงสถาบัน หน่วยงานกำกับการเงิน กระบวนการยุติธรรม หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค และกลไกช่วยเหลือลูกหนี้ยังทำงานแยกส่วนกันเกินไป ไม่มี “เจ้าภาพกลาง” ที่รับผิดชอบความเป็นธรรมของวงจรหนี้ทั้งหมดตั้งแต่การปล่อยกู้จนถึงปลายทางการบังคับคดี

4.2 บทวิเคราะห์ประเด็นปัญหา

4.2.1 การบังคับคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน ที่มีมูลค่าสินทรัพย์เกินกว่ามูลหนี้

สถานการณ์ที่ “มูลค่าทรัพย์สินที่ถูกยึดสูงกว่ามูลหนี้ อย่างมีนัยสำคัญ” สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการบังคับใช้กฎหมายแพ่ง การกำกับดูแลสินเชื่อ ความสมดุลเชิงสังคม และกลไกตลาดการเงิน

ปรากฏการณ์ที่งานวิจัยฉบับนี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนก็คือ โจทย์เชิงสถาบัน จากการรวบรวมบทสัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำกับดูแล เจ้าพนักงานบังคับคดี ลูกหนี้ และผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อ พบว่าปัญหาไม่ได้เป็นเพียงข้อพิพาทรายคดี แต่เป็น ความบกพร่องเชิงสถาบันของกติกา” ทั้งนี้ มิใช่เพียงแค่ กฎหมาย ระเบียบ/เกณฑ์

แต่รวมถึงขั้นตอน กระบวนการ อำนาจระหว่างบุคคล อำนาจการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ช่องโหว่ กลไกบังคับใช้ และแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์การเงินที่ซ่อนอยู่

กฎหมายมิได้บอกว่า สิ่งใดถูกหรือสิ่งใดผิดโดยตรง ในกรณีนี้คือการ นำยืตบ้านมูลค่าสูง แต่อยู่ที่ “การ ออกแบบแรงจูงใจเชิงระบบ”

งานวิจัยพบว่าถ้าแรงจูงใจทางกฎหมายกำหนดทิศทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องมีการปรับกลไกเชิงโครงสร้าง ครั้งใหญ่ เพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมเชิงระบบ

เหตุเพราะจากการวิเคราะห์เชิงสถาบันในหลายมิติ โดยเฉพาะ ผู้มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย ระดับ ผู้พิพากษา อัยการ และผู้บริหารกรมบังคับคดีเอง พบว่า ระบบที่เป็นอยู่ ไม่อาจตอบโจทย์เพียงการพิจารณาตัวบท กฎหมายเพียงลำพัง เพราะความไม่เป็นธรรม ที่เกิดขึ้นจริง มีได้อยู่เพียง “สิทธิเรียกร้องตามคำพิพากษา” แต่เกิด จากห่วงโซ่แรงจูงใจ ตั้งแต่การปล่อยสินเชื่อไม่มีหลักประกัน การออกแบบสัญญาที่ขาดการตรวจสอบ ความอ่อนแอ ของการกำกับดูแล ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมที่เป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการบังคับคดี มีใช้อำนวน ความยุติธรรม และความสมดุลเชิงสังคม ที่มีเคยถูกนำมาพิจารณา จนเกิดผลกระทบต่อกระบวนการ หลาย ประการ อาทิ การไล่เกลี้ยที่ไม่สำเร็จ ช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่เคยได้รับการแก้ไข และกระบวนการยึดทรัพย์ขาย หอตลาดที่เร่งรัด สู่การสูญเสียปัจจัยสี่ ที่ดินทำกิน ภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวในกับดักหนี้ที่แทบจะไม่มีทางออก อันส่งผลกระทบต่อสังคม ต่อความมั่นคงของมนุษย์อย่างน่ากังวล

ระบบกลไกโครงสร้างสินเชื่อนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “De Facto secured enforcement for formally unsecured credit” กล่าวคือ “ไม่มีหลักประกันตอนปล่อยกู้” แต่ “ยึดทรัพย์เหมือนมีหลักประกัน ตอนบังคับคดี” ผ่านช่องว่างของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ขาดการตรวจสอบกำกับดูแล จนเป็น ความล้มเหลวของการกำกับตรวจสอบ market conduct failure ส่งผลให้เกิดการฉ้อโกง ความเสี่ยงและ ต้นทุนทั้งหมดไปที่ผู้บริโภคอย่างไม่สมดุล และส่งผลกระทบเรื้อรังต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

บทเรียนต่างประเทศ

เมื่อกลั่นกรองเอกสารกฎหมายต่างประเทศ จะเห็นว่าประเทศที่พัฒนาทั่วโลก คู่ครองผู้บริโภคทางการเงิน ไม่ได้เริ่มต้นจากสมมติฐานว่า ลูกหนี้ “ผิดวินัย” เพียงฝ่ายเดียว หากเริ่มจากการยอมรับว่า ตลาดสินเชื่อไม่มี หลักประกันมีความไม่สมมาตรของข้อมูล อำนาจต่อรอง และแรงจูงใจทางธุรกิจตั้งแต่ต้นทาง การแก้ไขจึงมีใช้เพียง การบังคับชำระหนี้ให้รวดเร็ว แต่เป็นการวางโครงสร้างกฎหมายเพื่อกันมิให้หนี้รายย่อยขยายตัวไร้ขอบเขตและถูก แปลงเป็นการสูญเสียบ้านหรือทรัพย์สินจำเ็นต่อการยังชีพ หลัก Total Cost Cap ของอังกฤษ สิงคโปร์ และ มาตรการเทียบเท่าของออสเตรเลีย แสดงให้เห็นว่า รัฐสามารถกำหนด “จุดสิ้นสุดทางกฎหมายของภาระหนี้” ได้

โดยไม่ทำลายสิทธิของเจ้าหนี้ ส่วนกฎ in-duplum ของแอฟริกาใต้สะท้อนหลักที่ลึกกว่า คือเมื่อหนี้ผิดนัดแล้ว ภาระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายไม่ควรเติบโตเกินเงินต้นจนกลายเป็นโทษทางเศรษฐกิจถาวร ขณะที่ Homestead Exemption ของสหรัฐอเมริกา หลักความได้สัดส่วนของอังกฤษ แอฟริกาใต้ และยุโรป รวมทั้งการคุ้มครองที่อยู่อาศัยของอาร์เจนตินา ซึ่งว่า “บ้าน” เป็นทรัพย์สินที่กฎหมายต้องประเมินผลกระทบทางสังคมก่อนบังคับขาย

กล่าวโดยสรุป บทเรียนจากต่างประเทศทำให้ข้อค้นพบเรื่อง “De Facto secured enforcement for formally unsecured credit” มีน้ำหนักทางวิชาการยิ่งขึ้น เพราะสิ่งที่ไทยกำลังเผชิญมิใช่ปัญหาเทคนิคของการบังคับคดีเท่านั้น แต่เป็นความล้มเหลวในการวางขอบเขตระหว่างสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้กับหลัก social minimum ของลูกหนี้ การวิเคราะห์ส่วนต่อไปจึงควรอ่านปัญหาทั้งหมดผ่านกรอบ “การกำกับตลาดสินเชื่อที่แท้จริง” มิใช่กรอบการบังคับคดีเฉพาะปลายทางเท่านั้น

4.2.2 โครงสร้างที่เปราะบาง ของสินเชื่อไม่มีหลักประกัน และการก้ำกึ่งเกินศักยภาพ

ความเปราะบางของโครงสร้างสินเชื่อสะท้อนใน หลายมิติ ผู้เชี่ยวชาญทางการเงินหลายท่านสะท้อนในทางเดียวกันว่า ปัญหาได้เริ่มเมื่อมีการบังคับคดี แต่ว่า ปัญหาเริ่มต้นตั้งแต่เข้า จุดเริ่มต้น ของระบบสินเชื่อ กล่าวคือ “การออกแบบผลิตภัณฑ์ และปล่อยสินเชื่อ คาดหวังให้ผู้กู้จำนวนมาก ไม่สามารถปิดหนี้ได้เร็ว และจ่ายแต่เพียงขั้นต่ำเป็นระยะเวลายาวนาน”

ความล้มเหลวด้านศักยภาพการชำระคืน ที่สินเชื่อไม่มีหลักประกันซึ่งผู้บริโภครายย่อยเข้าถึงอย่างง่ายดาย มีอัตราเพดานดอกเบี้ยสูงเกินกว่าศักยภาพการชำระคืนของลูกหนี้ ส่งผลให้กลุ่มลูกหนี้ที่จ่ายขั้นต่ำ มีจำนวนมาก จึงมีคำถามเชิงนโยบายที่น่าสนใจตามมาว่า “หากประชาชนไม่สามารถชำระคืนได้ตั้งแต่วันแรก (Day 1) เหตุใด ระบบกำกับดูแลจึงอนุญาตให้ปล่อยสินเชื่อดังกล่าวได้” ซึ่งสะท้อนการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ที่มีความบกพร่อง แม้จะมีการพิจารณาเงินเดือนรายได้ ข้อมูลเครดิตของเครดิตบูโร แต่สินเชื่อจำนวนมากยังถูกปล่อยแก่ผู้ไม่มีศักยภาพในการชำระอย่างแท้จริง บ่งชี้ปัญหาเครื่องมือกำกับดูแลไม่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพตามข้อสะท้อนจากอดีตของอธิบดีกรมบังคับคดีและข้อมูลจากคดีจริงว่า “ตามเกณฑ์ธนาคารแห่งประเทศไทย แม้จะมีการกำหนดเพดานวงเงิน แต่ในข้อเท็จจริงกลับพบคดีความจำนวนมากที่ลูกหนี้ได้รับสินเชื่อจำนวนมากเกินศักยภาพ” ระบบถูกออกแบบให้คงอยู่ในวงจรดอกเบี้ยระยะยาว ซึ่งเป็น โมเดลธุรกิจที่สร้างกำไร จากการผิดนัดมากกว่า การชำระคืนเต็มจำนวน

ข้อค้นพบดังกล่าว ย่อมมิใช่เรื่องปัญหาความรู้ทางการเงิน ความล้มเหลวด้านวินัยส่วนบุคคลเท่านั้น แต่เป็นความล้มเหลวด้านการกำกับพฤติกรรมตลาด (Market conduct) ของผู้กำกับดูแลด้วย ดังนั้น ระบบกลไกการให้สินเชื่อในปัจจุบัน ยังไม่มีมาตรการ การควบคุม วงเงินกู้ตามศักยภาพการชำระคืน ที่แท้จริง นับว่าเป็นความบกพร่องในการกำกับดูแลเชิงระบบ มิใช่ปัญหาระดับปัจเจกเฉพาะรายเท่านั้น

ข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับสินเชื่อไม่มีหลักประกัน ผู้เชี่ยวชาญและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหลายท่านให้ข้อมูลเพิ่มเติมส่วนใหญ่เกี่ยวกับสินเชื่อไม่มีหลักประกัน มิใช่จำกัดเพียงแค่บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลเท่านั้น แต่สำหรับข้าราชการครอบคลุมสินเชื่อไม่มีหลักประกันจะยึดโยงกับ สินเชื่อสวัสดิการ (Payroll credit) อาทิ สินเชื่อข้าราชการ สินเชื่ออเนกประสงค์ สินเชื่อฉุกเฉิน ซึ่งมีลักษณะเป็น สินเชื่อเบิกเงินเกินบัญชี ที่มักใช้กับสินเชื่อ SMEs เพื่อเพิ่มสภาพคล่องระยะสั้น คิดดอกเบี้ยเป็นรายวัน หรือ สินเชื่อเงินกู้หมุนเวียน ซึ่งการให้สินเชื่อรูปแบบนี้จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการใช้สิทธิผ่านความตกลงที่หน่วยงานราชการทำกับธนาคาร (MOU) สินเชื่อประเภทนี้ไม่มีหลักประกัน ยกตัวอย่างสินเชื่อกรุงไทยธนวัฏ อัตราดอกเบี้ย MRR +3.5% เปิดช่องให้ ข้าราชการขอกู้ได้มากถึง 5 ถึง 15 เท่าของเงินเดือน อัตราดอกเบี้ยสูงถึง 10.44 – 15.945% ต่อปี ด้วยกลไกสินเชื่อสวัสดิการธนาคารจึงสามารถตัดยอดชำระจากเงินเดือนได้ก่อน ลดค่าใช้จ่ายการดำเนินการจัดเก็บ และความเสี่ยงต่ำเพียง 0.3 % เท่านั้น สินเชื่อประเภทนี้มีมูลหนี้จำนวนมาก เฉพาะส่วนของธนาคารกรุงไทย สินเชื่อข้าราชการ มีราว 400,000 – 500,000 ล้านบาท เป็นสัดส่วน 15-19%²¹⁶ ของสินเชื่อทั้งหมด 2.7 ล้านล้านบาท²¹⁷ คือ โดยประมาณ ซึ่งล่าสุดธนาคารกรุงไทยปล่อยสินเชื่อใหม่ ปี 2568 แก่กลุ่มข้าราชการอีก 50,000 ล้านบาท ส่วน ธนาคารออมสินมีสินเชื่อ Salary Pay อัตราดอกเบี้ย MRR +3% สินเชื่อหมุนเวียน วงเงินสูงสุด 10 เท่าของเงินเดือน ด้วยเช่นกัน

ข้อมูลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากการสัมภาษณ์ บ่งชี้การเติบโตของ สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ในกลุ่มประชาชนรายย่อยอย่างข้าราชการที่น่ากังวล ภายใต้กลไกสินเชื่อสวัสดิการ และสอดคล้องกับสถิติการถูกฟ้องร้องล้มละลาย หนี้สินล้นพ้นตัว มากกว่า 1 ล้านบาท ของข้าราชการที่มีจำนวนมากเกิน 50 % ของผู้ถูกฟ้องร้องทั้งหมด

²¹⁶ เอกสาร นำเสนอต่อนักลงทุน

https://krungthai.com/Download/investorrelations/InvestorRelationsDownload_230Japan_Investor_Presentation_2025_Jan26_Final.pdf

²¹⁷ ข้อมูลไตรมาส 2 ปี 2568

จากบทเรียนต่างประเทศในประเด็นนี้ ความสามารถในการชำระหนี้ ต้องเป็นเงื่อนไขก่อนปล่อยสินเชื่อ มิใช่เพียงคำแนะนำทางจริยธรรม จากเอกสารกฎหมายต่างประเทศ หลายประเทศไม่ได้มองการกักขังเกินศักยภาพ เป็นความผิดของผู้บริโภคฝ่ายเดียว แต่เป็นผลของตลาดสินเชื่อที่ผู้ให้กู้มีข้อมูล อำนาจต่อรอง และความสามารถในการออกแบบผลิตภัณฑ์เหนือกว่า อังกฤษใช้กรอบ FCA และ CONC เพื่อเน้นศักยภาพในการชำระ และการแทรกแซงหนี้เรื้อรัง persistent debt intervention ออสเตรเลียใช้ National Consumer Credit Protection Act และ National Credit Code เพื่อกำหนดเพดานต้นทุน และเงื่อนไขสำหรับสินเชื่อรายย่อยต้นทุนสูง รวมถึงเกณฑ์ที่คุ้มครองผู้พึ่งพิงสวัสดิการไม่ให้ถูกหักชำระจนกระทบเงินเหลือดำรงชีพ สิงคโปร์ใช้ เกณฑ์เพดานรวม (aggregate cap) กับผู้ที่ใช้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมที่ได้รับอนุญาต ส่วนญี่ปุ่นใช้การปฏิรูปกฎหมายผู้ให้กู้เงินและการควบคุมวงเงินรวมเพื่อยกระดับมาตรฐานการปล่อยสินเชื่อ ในสหรัฐอเมริกามีการควบคุมจำนวนผลิตภัณฑ์สินเชื่อระยะสั้นต้นทุนสูง ในช่วงเวลาเดียวกันไม่สามารถกู้ยืมได้เกินหนึ่งผลิตภัณฑ์ (มลรัฐฟลอริดา) หรือไม่อนุญาตให้กู้พร้อมกันเกิน 2 ผลิตภัณฑ์ (มลรัฐอินเดียน่า) เป็นต้น

การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ต้องไม่หยุดอยู่ที่การมีรายได้ประจำหรือมีข้อมูลเครดิต แต่ต้องพิจารณารายได้คงเหลือหลังภาระจำเป็น ภาระหนี้รวมทุกผลิตภัณฑ์ และความเสี่ยงของการจ่ายขั้นต่ำระยะยาว โดยเฉพาะสินเชื่อสวัสดิการหรือ ที่เจ้าหน้าที่มีความสามารถหักเงินเดือนก่อนเจ้าหน้าที่รายอื่น ยังต้องมีเกณฑ์เงินเหลือเพื่อดำรงชีพ เพื่อคุ้มครองเงินที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตเบื้องต้น เพราะหากระบบอนุญาตให้หักหรือปล่อยกู้จนลูกหนี้ไม่เหลือรายได้พออยู่ ความเสียหายจะถูกผลักต่อไปยังครอบครัว สังคม และท้ายที่สุดคือรัฐ

4.2.3 เศรษฐศาสตร์การเงิน ดอกเบี้ย ความเสี่ยง (Pricing) และ ความย้อนแย้งเชิงผลิตภัณฑ์ (Product-Level Contradiction)

ประเด็นการกำหนด “อัตราดอกเบี้ย” นักวิชาการ นักกฎหมายและผู้บริโภคหลายท่านสะท้อน ประเด็นอัตราดอกเบี้ย ทั้งบัตรเครดิต (16%) สินเชื่อส่วนบุคคล (25%) และบัตรเครดิตเงินสด (28%) มีอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ทั่วไป อยู่ที่ราว 0.25% - 0.40% เท่านั้น

แน่นอนว่า ธนาคารผู้ประกอบการให้สินเชื่อ อาศัยส่วนต่างดอกเบี้ย (Interest Rate Spread) ในการทำกำไร อนึ่ง ฝ่ายผู้ประกอบการให้สินเชื่อให้เหตุผลที่มาของ อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อประเภทนี้ที่สูง เนื่องด้วยเหตุผลด้านความเสี่ยง การไม่มีหลักประกัน ต้นทุนการดำเนินการบริหารจัดการ ต้นทุนทางกฎหมาย จนถึงขั้นบังคับคดี อย่างไรก็ตาม อธิบดีผู้บริหารองค์กรภาครัฐ ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจหลายประการ

(หนึ่ง) ความเปลี่ยนแปลงระบบธุรกิจ ด้านการบริหารจัดการ เทคโนโลยี ต่อ “ต้นทุนที่แท้จริง”

ปัจจุบันการเข้ามาของ เทคโนโลยีและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ทำให้ต้นทุนทางการดำเนินการลดลงกว่าเดิมอย่างมีนัยสำคัญ รวมถึง ต้นทุนการฟ้องร้องดำเนินคดีด้วย “รัฐ” จึงควรให้ความสำคัญกับ **ข้อเท็จจริงเชิงต้นทุน** เพื่อตอบโจทย์ **ความโปร่งใส** ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยผ่านกลไกการใช้อำนาจของรัฐ อนึ่ง ในการฟ้องร้องคดีความนั้น ในเชิงต้นทุน ทั้งการแจ้งให้ทราบ การทวงหนี้ ฟ้องร้องคดีต่อศาลล้วนเป็นอัตราต้นทุนคงที่ (fixed cost) ซึ่งแม้ว่าจะเป็นยอดหนี้ 4,000 หรือ 400,000 บาท อัตราต้นทุนคงที่ทางคดี ตัวนี้ย่อมไม่ต่างกัน ยิ่งเป็นการประกอบธุรกิจในระดับวงกว้าง ทำให้ต้นทุนการดำเนินการ ต้นทุนทางกฎหมายลดลงไปด้วย

(สอง) การทบทวนอัตราดอกเบี้ย

หากย้อนกลับไป ในอดีตจะพบว่า **อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อบุคคล** นั้นถูกกำหนดเพดานไว้ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2548 ภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ไว้ที่ **28 %** และเพิ่งปรับลดลงเป็น **25 %** ทั้งที่การบริหารจัดการต้นทุนควรจะลดลงเป็นอย่างมากในช่วงเวลา 20 ปี ในขณะที่ในอดีตอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูงกว่าปัจจุบัน ขณะที่เมื่อเทียบกับ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 1 ปี เป็นตัวอย่างมาเปรียบเทียบในช่วงเวลาที่ผ่านมา พบว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลดลง แต่เพดานของสินเชื่อบุคคลกลับเท่าเดิมมาตลอด ไม่สะท้อน หรือเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น สภาพทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ ส่วนต่าง (spread) เมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก

ผู้บริหารหน่วยงานรัฐระดับสูงท่านหนึ่ง ได้เสนอให้มีการทบทวน อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อบุคคลเหล่านี้ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหลายภาคส่วนร่วมหารือ เพื่อพิจารณา ต้นทุนการเงิน (Funding cost) การดำเนินการ (Operational cost) เพื่อให้มีการตรวจสอบ เปิดเผย การประกอบธุรกิจเป็นไปด้วยความโปร่งใส การทบทวนที่ว่าอาจดำเนินการทำนองเดียวกับ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แก้ไขใหม่ พ.ศ. 2564 ปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงเป็นครั้งแรกในรอบ 90 กว่าปี ในกรณีผิดนัดแต่ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ย (มาตรา 7) กำหนดให้มีการ **การทบทวนอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว ทุก 3 ปี** เพื่อสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ

“หากเต็มใจเปิดช่องให้ “หนี้ไม่มีหลักประกัน” ใช้สิทธิบังคับทรัพย์มูลค่าสูงจริง ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ผลกระทบทางการเงินประเภทนี้ควรถูกกว่าที่เป็นอยู่มาก²¹⁸”

ส่วนต่าง (spread) ระหว่างเงินฝากและเงินกู้ในปัจจุบัน มีความกว้างมากเมื่อเทียบเฉพาะอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อบุคคล มากถึง 23-24 % สะท้อนถึงความไม่สมดุลในระบบการเงิน อย่างชัดเจน

²¹⁸ ความเห็นผู้พิพากษาระดับรองอธิบดีศาลา

ตาราง 3.2 : เปรียบเทียบดอกเบี้ยเงินฝาก และเพดานดอกเบี้ยสินเชื่อส่วนบุคคล

พ.ศ.	ดอกเบี้ยเงินฝาก ประจำ 1 ปี	เพดาน ดอกเบี้ย สินเชื่อส่วนบุคคล	สถานการณ์สำคัญ
2545	1.75 – 2.25 %	18 – 22 %	ยุคบุกเบิกสินเชื่อไม่มีหลักประกัน
2548	2.25 – 3.25 %	สูงสุด 28 %	เริ่มมีกฎหมายกำกับเพดาน 28 % ครั้งแรก
2550	3.25 – 4.50 %	สูงสุด 28 %	ยุคดอกเบี้ยเงินฝากสูงสุดในรอบ 20 ปี
2555	2.75 – 3.35 %	สูงสุด 28 %	ฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังมหาอุทกภัย การขยายตัว สินเชื่อส่วนบุคคล บัตรกดเงินสด
2560	1.30 – 1.50 %	สูงสุด 28 %	ชปท. เริ่มปรับลดเพดานบัตรเครดิตเป็น 18 %
2565	1 – 1.25 %	หลังเพดานใหม่ เกิดขึ้นเมื่อปี 2563 เป็น 25 %	ยุคดอกเบี้ยเงินฝากต่ำที่สุด ฟื้นฟูหลัง โควิด 19
2569	1.20 – 1.70 %	สูงสุด 25 %	สถานการณ์เศรษฐกิจ เติบโตต่ำที่สุดใน อาเซียน สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่าง ประเทศ รวมถึงวิกฤตราชาพลังงาน

ที่มา : สรุปข้อมูลโดยผู้วิจัย

นอกจากนี้ ระหว่างสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหลายท่าน มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับ ส่วนต่างดอกเบี้ยในระดับที่สูงเป็นความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างระบบการเงินไทย (Structural Inequality) ที่น่าวิตก ที่ผ่านมามีความมั่นคงทางการเงินเคลื่อนตัวจากครัวเรือนสู่ธนาคารอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงโควิด 19 ที่ธนาคารมีกำไรพุ่งขึ้นทุกไตรมาส สวนทางกับ ภาวะทางการเงินที่ย่ำแย่และตกต่ำของภาคครัวเรือนและธุรกิจอื่นๆ ยอดหนี้สินภาคครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น จนแตะระดับ 93 % ต่อ GDP

ผู้จัดการใหญ่บริษัทข้อมูลเครดิต เสนอการปิดช่องว่างดังกล่าวข้างต้น โดยการระบุเจตนารมณ์นี้ให้ชัดเจนในสัญญาเพื่อสอดคล้องกับ เจตนารมณ์อันแท้จริงขณะทำสัญญา กล่าวคือ ในเมื่อจุดเริ่มต้นของการพิจารณา product level ได้มีการพิจารณาคำนวน ความเสียหายที่อาจเกิดในอนาคตของ recovery rate ล่วงหน้าแล้วโดยไม่มีหลักประกันใดใด นั้นย่อมแปลว่า ผังเจ้าหนี้ได้แสดงเจตนาว่าจะไม่เข้าไปใช้สิทธิกับ “ทรัพย์สินหลักประกัน” ณ วันแรก “คำเสนอ” และ “คำสนอง” ของทั้งสองฝั่ง ตรงกัน ในเชิงความยุติธรรมเชิงสัญญา ท่านเสนอให้ยึดความศักดิ์สิทธิ์แห่งเจตนา ไม่ปล่อยให้หลักสัญญารูปแบบกลืนทำลายเจตนารมณ์ของผู้บริโภคเสียเปรียบ

“ในเมื่อ ความเป็นจริง ทุนการเงิน มีพลัง มีความสามารถในการระดมทุน ระดับความรู้ ความสามารถ เกิดอำนาจต่อรองทางธุรกรรม ด้วยการคำนวณ ทุน ผลตอบแทน โดยทั้งหมดนี้ ไม่มี Hard assets หลักทรัพย์ของลูกหนี้อยู่ในสมการ ดังนั้น เราจึงต้องรักษาหลักเจตนารมณ์ ตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ให้ต้องดำรงอยู่ โดยไม่ถูกบิดเบือน²¹⁹”

ดังนั้น เป็นคำถามที่สำคัญ แก่รัฐ ผู้กำกับดูแล และผู้ออกนโยบาย เหตุใดเมื่อระบบการคำนวณ pricing ของสินเชื่อไม่มีหลักประกัน ได้คิดพิจารณาความเสี่ยง Risk premium อยู่ในอัตราดอกเบี้ยที่ตั้งไว้แล้ว แต่กลับยังสามารถใช้สิทธิบังคับทรัพย์ได้เต็มที่ ถือเป็นเครื่องจักรบังคับคดี “ไล่ล่าทรัพย์” จนเกิด de facto collateralization อันเป็นกลไกแบบ “state-backed recovery option” พร้อมกัน อันเป็นการบิดเบือนสัญญาณราคาแท้จริง (price signal distortion) ลดแรงจูงใจในการทำธุรกิจการปล่อยกู้ที่รับผิดชอบ เป็นการซ้ำเติมและหาประโยชน์เกินไปหรือไม่

“กระบวนการบังคับคดีมีช่องโหว่ให้เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันสามารถใช้สิทธิทางแพ่ง แม้ เงินที่ได้จะตกไม่ถึงมือเจ้าหนี้ที่ฟ้อง และหากตั้งใจใช้สิทธิบังคับทรัพย์จริง ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น product นี้ควร ถูกกว่าที่เป็นอยู่มาก”²²⁰

หนึ่งในผู้ให้สัมภาษณ์ ท่านผู้พิพากษาระดับรองอธิบดี ได้ให้ข้อคิดที่น่าสนใจเกี่ยวกับ ประเด็น “ดอกเบี้ย” ในมุมมองของการเป็นต้นทุนของประเทศไว้อย่างน่าสนใจว่า

“ดอกเบี้ยคือทุนของชาติ ในขณะที่ผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อ ย่อมทำธุรกิจเพื่อกำไร และเงินปันผลของผู้ถือหุ้นในธนาคารแห่งนั้น แต่ในภาพรวม จำเป็นต้องมองเรื่องอัตราดอกเบี้ยว่าสูงเกินสัดส่วนหรือไม่ ท่านเน้นย้ำว่าการเดินต่อไปของบ้านเมือง เงินทุกบาท คือ ทุนของชาติ เงินทุกบาท ทรัพยากรทางธรรมชาติ แรงงาน ก็คือเงิน เงินคือทรัพยากรของชาติ”

²¹⁹ ข้อคิดจากผู้จัดการใหญ่ บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ

²²⁰ ความเห็นของอดีตผู้บริหารกรมบังคับคดี

บทเรียนต่างประเทศ: จากพาดานดอกเบี้ยยไปสู่พาดานภาระรวมของหนี้ จุดที่กฎหมายเปรียบเทียบให้บทเรียนสำคัญคือการควบคุมอัตราดอกเบี้ยรายปีเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ หากระบบยังอนุญาตให้ดอกเบี้ยยผิตนัด ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม ค่าติดตามทวงถาม และต้นทุนทางกฎหมายสะสมจนเกินต้นเงินเดิมหลายเท่า ประเทศอังกฤษจึงกำหนด Total Cost Cap สำหรับสินเชื่อบริการระยะสั้นต้นทุนสูง โดยให้ผู้กู้จ่ายต้นทุนรวมไม่เกิน 100% ของเงินต้น ขณะที่ประเทศออสเตรเลียกำหนดพาดานเทียบเท่าไม่เกินสองเท่าของฐานเงินกู้ในกลุ่ม Small Amount Credit Contracts ประเทศสิงคโปร์กำหนด total borrowing cost ของ licensed moneylenders ไม่เกิน 100% ของเงินต้น และแอฟริกาใต้ใช้หลัก statutory in-duplum ตาม National Credit Act มาตรา 103(5) ให้ดอกเบี้ยยและค่าธรรมเนียมหลังผิตนัดรวมกันไม่เกินเงินต้นคงค้าง เมื่อนำกลับมาวิเคราะห์ข้อโต้แย้งเรื่อง Pricing ของไทย จึงเห็นว่า “ความเสี่ยง” ของสินเชื่อบริการไม่มีหลักประกันไม่ควรถูกคิดซ้ำสองชั้น

กล่าวคือ ชั้นแรก เจ้าหนี้ได้คิด risk premium ผ่านอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่สูงแล้ว ชั้นที่สองหากยังสามารถใช้กระบวนการบังคับคดีเข้าถึงบ้านหรือทรัพย์สินมูลค่าสูงได้โดยไม่มีพาดานความได้สัดส่วน ย่อมทำให้สินเชื่อบริการไม่มีหลักประกันกลายเป็นสินเชื่อบริการที่มีหลักประกันโดยผลของรัฐภายหลัง²²¹ ซึ่งบิดเบือนสัญญาณราคาและลดแรงจูงใจของเจ้าหนี้ในการประเมินความสามารถในการชำระหนี้อย่างเข้มงวดตั้งแต่ต้น

ทั้งนี้ สอดคล้องกับเอกสารสำคัญของ สำนักห้องสมุดและบริการวิจัยของสภาสามัญแห่งสหราชอาณาจักร (House of Commons Library) ระบุว่ารัฐบาลอังกฤษ เห็นว่าเจ้าหนี้สถาบันการเงินได้รวมความเสี่ยงจากการเรียกชำระหนี้คืนไม่ได้ไว้ในอัตราส่วนเพิ่มแล้ว จึงมีเหตุอันสมควรที่รัฐต้องแทรกแซงในกรณีนี้ เพื่อความเป็นธรรมและสะท้อนความเสี่ยงแท้จริง

(สี่) การนำแนวคิด Total Cost Cap มาใช้เชิงโครงสร้าง

ผลการวิจัยชี้อย่างเด่นชัดว่า ปัญหาใหญ่ของไทยมิใช่เพียง “อัตราดอกเบี้ยสูง” หากคือการไม่มี พาดานต้นทุนรวมของหนี้ ที่หยุดวงจรดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไม่ให้ไหลไปเรื่อยจนเกินสัดส่วน การมีเพียงพาดาน “อัตรา” แต่ไม่มีพาดาน “ยอดรวมสูงสุด” ทำให้หนี้ไม่มีจุดสิ้นสุดที่ชัดเจน และเอื้อต่อภาวะที่ลูกหนี้จ่ายมาแล้วมาก แต่หนี้ยังไม่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ นี่คือการแกว่งกลางของสิ่งที่ประชาชนรู้สึกว่าเป็น “ดอกเบี้ยพอกหางหมู” ในทางประสบการณ์ชีวิต และเป็นโครงสร้างที่ผลักดันเข้าสู่ debt trap ในทางวิชาการ

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยจึงเห็นว่า ประเทศไทยควรนำแนวคิด principal-based cap หรือพาดานต้นทุนรวมที่โยงกับเงินต้นมาใช้ เช่น กำหนดว่าหนี้รวมทั้งระบบ (ต้น ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายที่กฎหมายอนุญาต) ต้องไม่เกินพาดานที่รัฐกำหนดอย่างชัดเจน หลักคิดนี้ไม่ใช่การทำลายวินัยตลาด หากเป็นการทำให้

²²¹ state-backed collateralization

ตลาดสินเชื่อบริษัท “ขอบเขตทางศีลธรรมและกฎหมาย” ที่ชัดเจนขึ้น เพราะหนี้สินเชื่อผู้บริโภค ไม่ควรเป็นเครื่องมือ ผลิตรายการอื่นไม่รู้จบ แต่ควรเป็นเครื่องมือการผลักดันเติบโตทางเศรษฐกิจที่สมเหตุผลและตรวจสอบได้

ยิ่งไปกว่านั้น ในชั้นบังคับคดีควรมี เพดานค่าใช้จ่ายในชั้นดำเนินคดีและบังคับคดี²²² ด้วย เพื่อไม่ให้ ค่าทนาย ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในกระบวนการถูกใช้เป็นเครื่องขยายภาระหนี้โดยไม่จำเป็น หลักการนี้สำคัญ มาก เพราะหากรัฐจะเข้ามาเป็นกลไกบังคับให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ รัฐก็ควรรับผิดชอบด้วยว่า กลไกทางกฎหมาย จะไม่กลายเป็นช่องทางขยายหนี้อย่างไร้ขอบเขต

4.2.4 สภาพปัญหาเชิงลึก พฤติกรรมผู้บริโภค

จากมุมมองของลูกหนี้หลายท่าน และการสัมภาษณ์ผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ลูกหนี้สินเชื่อไม่มี หลักประกันเป็นจำนวนมาก พบพฤติกรรมหลายประการ

(หนึ่ง) ผู้บริโภคทางการเงิน ขาดความรู้ (knowledge) และ ความตระหนักรู้ (awareness) เกี่ยวกับผล ทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากการทำธุรกรรมทางการเงิน กับผู้ประกอบการปล่อยกู้สินเชื่อ ตลอดจนเมื่อเข้าสู่ กระบวนการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีแล้ว คนไทยมีความรู้ เชิงกฎหมายเกี่ยวกับเรื่อง “คดีทางการเงิน” น้อยมาก แม้พยายามเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แต่ด้วยความที่ไม่รู้ที่พึ่ง ปัญหาหนี้สินเป็นปัญหาที่ไม่ต้องการเปิดเผย จึงกั้ว พลาด หรือพลาดโอกาสในการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นตามสิทธิของตนเองไปอย่างน่าเสียดาย

(สอง) การเข้าถึงสินเชื่อประเภทไม่มีหลักประกันได้ง่าย โดยเฉพาะประชาชนที่เป็นมนุษย์เงินเดือน พนักงานออฟฟิศ ข้าราชการ สิ่งที่ค้นพบคือ กลุ่มบริษัทให้บริการทั้ง bank และ non-banks ธนาคาร และบริษัท ให้บริการสินเชื่อประเภทต่างๆจะเข้าหาและเสนอสินเชื่อแบบไม่มีหลักประกัน ผ่านนายจ้าง หัวหน้าหน่วยงานราชการ โดยนำเสนอในรูปแบบการให้บริการผลิตภัณฑ์ทางการเงิน นอกจากนี้ ระยะเวลาหลังยังมีการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะเบอร์โทรศัพท์ และโทรหาลูกค้าโดยตรง เพื่อเชิญชวนให้ทำสัญญาสินเชื่อไม่มีหลักประกัน ด้วยขั้นตอน ปฏิบัติที่ง่ายและรวดเร็ว แม้เบื้องต้นบุคคลนั้นอาจจะยังไม่เห็นว่าตนต้องการใช้จ่าย แต่ด้วยแรงจูงใจทางการตลาด ทั้งมีการเพิ่มเติมวงเงินสินเชื่อให้ เปิดช่องทางให้เกิดแรงกระตุ้นในการใช้จ่าย อาทิ เมื่ออนุมัติสินเชื่อบัตรหนึ่งผ่าน แล้วก็มีการส่งบัตรกดเงินสดเพิ่มเติมในวงเงินเท่ากันทันทีให้ลูกค้า จากการสัมภาษณ์ลูกหนี้หลายรายและผู้เข้าถึง ข้อมูลเชิงลึกของลูกหนี้ พบว่า “หนี้ไม่มีหลักประกัน” ถือเป็นหนี้อันดับหนึ่งของลูกหนี้ทั้งประเทศสอดคล้องกับ ข้อมูลเชิงสถิติของศาลยุติธรรม และหลักฐานเชิงประจักษ์จากผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีความ

²²² enforcement cost limitation

ลูกหนี้ที่ผู้วิจัยลงไปเก็บข้อมูล ส่วนใหญ่มีหนี้หลายประเภททั้งที่บ้าน หนี้รถ รวมถึงหนี้ไม่มีหลักประกัน จึงทำให้การแก้ไขปัญหาแบบองค์รวมเป็นไปได้ยากมากสำหรับลูกหนี้รายย่อย ที่ไม่สามารถเข้าถึงกลไกการให้ความช่วยเหลือ ที่เป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมกับผู้บริโภค

(สาม) ความช่วยเหลือยังไม่ตรงจุด เมื่อผู้กำกับดูแลมีโครงการหรือมาตรการช่วยเหลือ อาทิ แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีสายด่วน 1213 ให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาหนี้สิน แต่ยังพบปัญหาว่า ยังไม่แพร่หลาย และคำแนะนำไม่สอดคล้องกับความต้องการของลูกหนี้ อนึ่ง ลูกหนี้หลายรายที่ประสบปัญหาทางการเงินจำเป็นต้องชำระขั้นต่ำเป็นระยะเวลายาวนาน และทราบว่าเป็นการชำระแต่เพียง “ดอกเบี้ย” และต้องการเปลี่ยนก้อนหนี้ให้เป็นการผ่อนชำระเป็นงวด (Term loan) และเก็บวงเงินเดิมที่เป็นสินเชื่อประเภทหมุนเวียน (Revolving Loan) ของบัตรเครดิตไว้ แต่กลับถูกปฏิเสธ จากสถาบันการเงินโดยไม่ได้รับการช่วยเหลือแก้ไข การที่ประชาชนที่อยู่ในภาวะผิดเคืองต้องการแก้ไขโดยการเข้าสู่โปรแกรมการผ่อนชำระแบบชำระเป็นงวดดอกเบี้ยต่ำ อย่าง คลินิกแก้หนี้ by SAM แต่ได้รับการปฏิเสธ เพราะต้องรอนเป็นหนี้เสีย (Non-Performing-Loan NPL) เสียก่อน จึงจะสามารถเข้าโครงการได้ กลายเป็นอุปสรรคสำคัญของประชาชน และทำให้พวกเขาถูกผลักให้ยังคงชำระแบบ “ขั้นต่ำ” ต่อไป ตัวอย่างการผ่อนชำระขั้นต่ำ หากกดเงิน สินเชื่อส่วนบุคคล มาใช้ 15,000 บาท ด้วยอัตราดอกเบี้ยอยู่ 25 % ต่อปี หากเลือกจ่ายเพียงแค่ “ขั้นต่ำ” 3 % หรือราว 450 บาท จะต้องจ่ายใช้เวลา 18 ปี 3 เดือน เงินต้นจะคิดเป็น 15,000 บาท และดอกเบี้ยจะมากถึง 29,000 บาท

อนึ่ง มาตรการล่าสุดของ ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องแก้ไข หนี้เรื้อรัง (Persistent Debt: PD)²²³ กำหนดให้สินเชื่อส่วนบุคคล มีโอกาสให้เฉพาะลูกหนี้ที่จ่ายขั้นต่ำเป็นระยะเวลานาน 3 ปีขึ้นไป ไม่เกิน 5 ปี (36 – 60 เดือน) สามารถเข้าโครงการปรับโครงสร้างหนี้ได้ โดยเปลี่ยนจากจ่ายขั้นต่ำเป็นผ่อนชำระเป็นงวด โดยลดอัตราดอกเบี้ยมาไม่เกิน 15 % ต่อปี เป็นระยะเวลาชำระไม่เกิน 7 ปี และค้างงวดต้องสอดคล้องกับความสามารถในการชำระของลูกหนี้ เงื่อนไขนี้สำคัญมาก เป็นการปรับลดอัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อส่วนบุคคลได้เท่ากับที่มีเพดานที่สูงถึง 25 % การมีมาตรเช่นนี้จะเปิดทางออกให้กับประชาชนมากขึ้น

แน่นอนว่าการนำหลักให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ Responsible lending และ มาตรการ Persistent debt มาแก้ไขหนี้สินภาคครัวเรือนเป็นเรื่องสำคัญบนหลักการของการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น

(i) มาตรการนี้ ยังไม่ครอบคลุมสินเชื่อทุกประเภท โดยไม่รวมสินเชื่อบัตรเครดิต

²²³ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกข. 7/2566 เรื่อง การให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม (Responsible lending) 1 เม.ษ. 2567

(ii) การรขอให้ผู้บริโภครู้ระดับความยาวนานถึง 3 ปี ค่อนข้างเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน การทำโครงการเช่นนี้ในระหว่างที่ลูกหนี้ NPL สามารถเข้าร่วมโครงการคลินิกแก้หนี้ที่ดอกเบี้ยต่ำกว่ามากย่อมทำให้เกิดแรงจูงใจที่บิดเบี้ยวได้โดยง่าย หรือในทางกลับกันผู้บริโภคต้องยอมชำระหนี้ต่ำเป็นระยะเวลานานเกินไปแทนที่จะได้รับการแก้ไขโดยทันที

(iii) การเข้าร่วมมาตรการยังเป็นแบบ opt-in ลูกหนี้ต้องตัดสินใจเข้าร่วมเอง และหากออกจากมาตรการบัญชีนั้นจะไม่ได้รับสิทธิซ้ำในเงื่อนไขเดียวกันอีก อย่างไรก็ตามก็ยังสามารถเจรจาปรับโครงสร้างแบบอื่นได้

(iv) มาตรการดังกล่าวอาจช่วยลดปัญหาหนี้เรื้อรังบางส่วน แต่ยังไม่ใช่มาตรการที่จะแก้ไขปัญหาลูกหนี้ในชั้นบังคับคดีได้โดยตรง ยังไม่มีการตรวจสอบมาตรการลักษณะ total cost cap เหมือนในต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาระบบ แตกต่างจากการแก้ไขครั้งละกรณี

นอกจากนี้ ควรเปิดเผยข้อมูลการให้ความช่วยเหลือและอัตราความสำเร็จ ต่อสาธารณะชนเป็นระยะ ดังหน่วยงานกำกับดูแลที่สำคัญ FCA ประเทศอังกฤษ เพื่อตรวจสอบผลของนโยบายอย่างโปร่งใส และแก้ไขหากพบข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดทางการปฏิบัติ

บทเรียนต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ มองมาตรการแทรกแซงหนี้เรื้อรัง Persistent Debt ต้องเป็นมาตรการเชิงป้องกันและมีแรงจูงใจที่ถูกต้อง

แนวทางของประเทศอังกฤษมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์มาตรการหนี้เรื้อรังของไทย เพราะ FCA มิได้มองหนี้บัตรเครดิตเรื้อรังเป็นเพียงปัญหาการผิดนัดทั่วไป และสามารถแก้ไขเพียง การชำระหนี้ต่ำ แต่มองลึกกว่าเป็นปัญหาแรงจูงใจของผลิตภัณฑ์ ที่ในความเป็นจริงทำให้ผู้บริโภคจ่ายเพียงขั้นต่ำต่อเนื่อง แต่เงินต้นแทบไม่ลดลง อนึ่ง เอกสารของรัฐบาลอังกฤษ ระบุถึงความจำเป็นของเจ้าหนี้ที่ต้องเปลี่ยนบทบาทเพราะปัญหาใหญ่ที่รัฐระบุ คือ โครงสร้างหนี้ที่ทำให้ลูกหนี้ยังคงเหมือนชำระได้ตามปกติ แต่เงินต้นแทบไม่ลดลงเลยนั้น ถือว่าเป็นเรื่อง *ไม่เป็นธรรม และต้องเร่งแก้ไข* นอกจากนี้ รายงาน Woolard Review ระบุอย่างชัดเจนด้วยว่า “สินเชื่อนี้ไม่มีหลักประกัน” ไม่ใช่เพียงเป็นธุรกรรมเอกชนระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ แต่เป็นโครงสร้างตลาดที่อาจผลิตความเปราะบาง ไม่เป็นธรรม และสร้างหนี้เรื้อรังทั้งระบบ รัฐ จึงต้องกำกับตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริง มาตรการของอังกฤษ จึงกำหนดให้ผู้ให้บริการตรวจจับตั้งแต่ช่วงที่ลูกหนี้เริ่มจ่ายต้นทุนนานผิดปกติ แจ้งเตือน กระตุ้นให้เพิ่มยอดชำระ และเมื่อครบระยะเวลาที่กำหนดต้องเสนอแผนชำระหนี้ที่สมเหตุสมผล พร้อมมาตรการลด งด หรือยกเลิกดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมหากลูกหนี้ไม่สามารถชำระได้โดยไม่กระทบฐานะการเงินขั้นพื้นฐาน ฉะนั้น เมื่อนำมาวางเปรียบเทียบกับมาตรการของไทย พบว่า มาตรการของไทยมีข้อจำกัด หลายประการ อาทิ การรขอให้ลูกหนี้จ่ายขั้นต่ำเป็นเวลานานก่อนเข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือ และการไม่ครอบคลุมผลิตภัณฑ์สำคัญบางประเภท เช่น บัตรเครดิต

บทเรียนจากอังกฤษชี้ชัดว่า มาตรการหนี้รื้อรังควรเป็นระบบแทรกแซงอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปัญหาเริ่มก่อ (early intervention) มากกว่ารอคอยเวลาในภายหลัง (late intervention) และควรออกแบบให้เจ้าหนี้มีต้นทุนในการปล่อยให้ลูกหนี้ติดวงจรรอคอยระยะยาว มิฉะนั้น ตลาดจะยังได้ประโยชน์จากที่ ลูกหนี้จำนวนมาก “ยังพอชำระไหว” แต่ไม่มีทางออกตลอดไป และเมื่อดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่พอกพูนสะสมถึงจุดหนึ่ง นั้นอาจนำลูกหนี้สู่หนทางล้มละลายในที่สุด

(สี่) หาทางออกในทางที่ผิด

จากการสัมภาษณ์ลูกหนี้หลายท่าน ปัญหาหลักที่พบคล้ายคลึงกัน คือ หนทางการเข้าสู่วงวนภาระหนี้สินเกินตัว เกิดจากการ ชำระขั้นต่ำ และพยายามหาสินเชื่อก่อนใหม่มาปิดก่อนเก่าวนซ้ำไปเช่นนี้จนไม่สามารถแบกภาระต่อไปได้ เช่น การนำบัตรเครดิตเงินสด ไปรูดเพื่อชำระหนี้บัตรเครดิต หรือ การกู้ยืมสหกรณ์ออมทรัพย์มาโปะหนี้บัตรเครดิต บัตรกดเงินสด หรือ เข้าถึงหนี้ในระบบเพื่อชำระหนี้ในระบบ เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ อัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อบรรเทาสถานการณ์ได้

การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน กระบวนการแก้ไขปัญหาในสินเชื่อแต่ละประเภท กำกับดูแลโดยหลายองค์กร ยังไม่เป็นกระบวนการรวมศูนย์ หากมองมโนนโยบายระดับประเทศพบว่ายังขาดการบูรณาการประสานงาน ให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ ที่ชัดเจน เข้าถึงง่าย กับประชาชนทั่วไป

นอกจากนี้ จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ทั้งตัวลูกหนี้ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือปัญหาหนี้สิน ไม่มีหลักประกัน สะท้อนนัยสำคัญทางวิชาการ คือ ข้อมูลชุดนี้หักล้างภาพเหมารวมที่มองลูกหนี้ว่า “ไม่มีวินัย” หรือ “ใช้ฟุ่มเฟือย” เพียงด้านเดียว แต่ชี้ให้เห็นว่า **หนี้ไม่มีหลักประกันจำนวนมากทำหน้าที่แทนรัฐสวัสดิการที่ไม่เพียงพอ** กล่าวคือ เมื่อรายได้ไม่พอ ระบบคุ้มครองทางสังคมไม่ครอบคลุม หรือครอบคลุมเพียง shock ทางเศรษฐกิจ คนจึงต้องใช้เครดิตเป็นเครื่องมือพยุงชีวิต

บทเรียนต่างประเทศ พฤติกรรมลูกหนี้ควรถูกอ่านเป็นผลของโครงสร้างตลาด ไม่ใช่เพียงความบกพร่องทางวินัยส่วนบุคคล บทเรียนจากประเทศอังกฤษ มาเลเซีย และแอฟริกาได้ช่วยยืนยันข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ว่า ลูกหนี้ จำนวนมากมิได้เข้าสู่ภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวเพราะไร้วินัยเพียงลำพัง แต่เพราะตลาดสินเชื่อออกแบบให้การจ่ายขั้นต่ำ การกู้ซ้ำ และการหมุนหนี้เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นง่าย ประเทศอังกฤษจึงออกมาตรการ persistent debt intervention ให้เจ้าหนี้ตรวจจับลูกหนี้ที่จ่ายดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมมากกว่าเงินต้นเป็นเวลานาน และต้องเสนอทางออกอย่างเป็นขั้นตอน ขณะที่มาเลเซียพัฒนา AKPK เป็นกลไกให้คำปรึกษาและปรับโครงสร้างหนี้ ส่วนแอฟริกาใต้ใช้ debt counselling เป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายสินเชื่อ ดังนั้น ในบริบทไทย การยกระดับ financial literacy เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากไม่มี legal literacy และระบบให้คำปรึกษาหน้าที่ทำงานเชิงรุก ก่อนฟ้อง ก่อนผิณฑ์ชำระหนี้ และก่อนบังคับคดี ผู้บริโภคย่อมเผชิญกระบวนการที่ซับซ้อนเกินกว่าวิญญูชนทั่วไป

จะป้องกันตนเองได้ กฎหมายเปรียบเทียบจึงเสนอให้เปลี่ยนแนวคิดจาก “ให้ข้อมูลแล้วถือว่าลูกหนี้รับความเสี่ยงเอง” ไปสู่ “ออกแบบระบบเพื่อป้องกันการใช้ข้อมูลและอำนาจต่อรองที่ไม่เท่ากันในการสร้างหนี้ที่ไม่มีทางออก”

4.2.5 ปัญหาโลกเชิงสถาบัน “ใครคือผู้รับผิดชอบ”

สำหรับ ผู้กำกับดูแลธุรกิจให้บริการ (Regulator) มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐหลายภาคส่วนให้ความเห็นตรงกันว่า การตรวจสอบกำกับดูแลยังมีช่องว่างอยู่หลายประการ อนึ่ง ผู้ที่ทำงานด้านการตรวจสอบสถาบันการเงิน ยอมรับว่า ความรับรู้ในสภาพความเป็นจริงของลูกหนี้ยังไม่ครบถ้วนดีพอ โดยเฉพาะกรณีที่เป็น “หนี้ไม่มีหลักประกัน” ลูกหนี้ไม่เข้าใจว่าแม้ไม่ได้ทรัพย์สินเป็นหลักค้ำประกันแต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหนี้กลับสามารถไปตามยึดบ้านอสังหาริมทรัพย์ที่ยังเป็นหนี้ชั้นดีได้ การใช้สิทธิเกินส่วนรูปแบบนี้ แทบไม่เคยถูกนำมาเป็นประเด็นสำคัญเชิงนโยบาย ในทางกลับกันการรักษาเสถียรภาพของสถาบันการเงินเป็นพันธกิจหลัก บ่อยครั้งที่ข้อมูลที่น่ามาหาหรือขาดการพิจารณาเชิงระบบแบบองค์รวม ขาดความตระหนักและความรับผิดชอบตลอดสายกระบวนการทางกฎหมาย ถูกมองว่าหน้าที่การตรวจสอบสิ้นสุดเมื่อตัดหนี้สูญขายหนี้ไปแล้ว โดยถือว่าเหตุแห่งการเข้าไปตรวจสอบนั้นสิ้นสุดลง แนวทางการกำกับตรวจสอบ เน้น Prudential ของธนาคารมากกว่า และยอมรับว่ากระบวนการ pre-emptive ยังไม่ดีพอ จากบทสัมภาษณ์สะท้อนว่าเกณฑ์ Responsible lending ของธปท. อาจจะยังมีได้ลงเจาะลึกถึงการแก้ไข ตั้งแต่จุดเริ่มต้น จนถึง จุดสุดท้ายอย่างครบถ้วนในทางปฏิบัติ (end to end process)

นอกจากนี้ ในส่วนของ โครงการคลินิกแก้หนี้ ที่เป็นเหมือนทางรอด ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการ เห็นว่าแม้เป็นกลไกที่สำคัญและสามารถเข้ามามีบทบาทแก้ไขหนี้ไม่มีหลักประกันได้เป็นอย่างดีด้วยสถิติความสำเร็จของโครงการสูงถึง 90 % แต่ในทางปฏิบัติ ทนาย ผู้แทนเจ้าหนี้ สามารถเข้าถึงลูกหนี้ได้มากกว่า เป็นที่น่าเสียดายว่าหากไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ เสมือนมีวัคซีนแก้ไขโรคแล้วแต่ยังไม่ได้รับการหยิบย่นสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง

ในขณะเดียวกัน มุมมองของ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมหลายท่านประสงค์อยากให้องค์กรของตนมีบทบาทมากขึ้นเช่นเดียวกัน อาทิ ท่านผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระดับรองอธิบดีให้ ความเห็นว่า

“ศาล พึ่งมีบทบาทเป็นวิศวกรทางสังคมแล้ว ยังพึงเป็นวิศวกรทางการเงินผ่านการพิจารณาคดีทางการเงินที่ส่งผลกระทบโดยตรง กับประชาชนและประเทศด้วย”

บทเรียนต่างประเทศ: ผู้กำกับดูแลต้องเป็นผู้ออกแบบตลาด มิใช่เพียงผู้สังเกตการณ์ ประเด็นนี้ประสบการณ์ของต่างประเทศหลายแห่ง สะท้อนว่าการแก้ไขหนี้ไม่มีหลักประกันต้องอาศัย regulator ที่มีอำนาจและเจตจำนงเชิงนโยบายชัดเจน ตัวอย่าง ประเทศอังกฤษให้ FCA เข้าแทรกแซงตลาดสินเชื่อระยะสั้นต้นทุนสูง

และหนี้บัตรเครดิตเรื้อรัง ประเทศออสเตรเลียให้ ASIC บังคับใช้กฎหมายสินเชื่อผู้บริโภคอย่างเข้มข้น ส่วนประเทศสิงคโปร์ให้กระทรวงยุติธรรมกำกับ licensed moneylenders โดยกำหนดเพดานต้นทุนรวมและวงเงินรวม ขณะที่ ประเทศแอฟริกาใต้ใช้ National Credit Regulator และศาลร่วมกับระบบ debt counselling เพื่อแก้ไขหนี้เกินศักยภาพ

บทเรียนดังกล่าวชี้ว่า ความรับผิดชอบของรัฐไม่ควรแยกส่วนระหว่าง “ผู้กำกับสินเชื่อ” “ศาล” และ “กรมบังคับคดี” จนไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบผลลัพธ์สุดท้าย หากตลาดสินเชื่อผลิตหนี้ที่ไม่มีทางออก และกระบวนการยุติธรรมทำหน้าที่เร่งให้เจ้าหนี้บังคับกับที่อยู่อาศัยของประชาชน รัฐจำเป็นต้องสร้างกลไกข้อมูลร่วมตัวชี้วัดร่วม และอำนาจแทรกแซงร่วม ให้ได้ เช่น ฐานข้อมูลหนี้เรื้อรัง การรายงานผลของมาตรการช่วยเหลือ การกำหนดเกณฑ์ฟ้องคดีโดยสุจริต และการส่งต่อเข้าสู่กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ก่อนใช้มาตรการยึดบ้าน ควรมีความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

4.2.6 ช่องว่างกระบวนการยุติธรรมไทย

สัญญาต้องเป็นสัญญา แต่ ทุกนิติกรรมย่อมต้องอยู่ใต้หลักสุจริต และนิติธรรม คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ช่องว่างในกระบวนการยุติธรรมของไทย โดยเฉพาะ “ความรุนแรงทางแพ่ง” มิได้รับการคุ้มครองเท่า ความรุนแรงทางอาญา ในกรณีของคดีอาญา และ ความเห็นจากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ทั้ง ผู้พิพากษา อัยการ พนักงานบังคับคดี ผู้เชี่ยวชาญทางการเงิน เห็นพ้องในปัญหาช่องว่างในกระบวนการยุติธรรมไทยหลายประการ ฯลฯ

(หนึ่ง) วิกฤตเชิงกระบวนการ เรื่องอายุความ

เรื่อง อายุความ ผู้เชี่ยวชาญหลายท่านชี้ประเด็น การนำคดีขาดอายุความมาฟ้องร้อง นั้นเป็นเรื่องเร่งด่วน ปัญหาหลักคือ เป็นที่ทราบดีว่า แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะระบุ อายุความไว้อย่างชัดเจน คือ 2 ปี สำหรับหนี้บัตรเครดิต 5 ปี สำหรับหนี้สินเชื่อส่วนบุคคลที่ผ่อนเป็นงวด และ 10 ปี สำหรับหนี้บัตรเครดิตเงินสด ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบกรณีที่ สถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ (Asset Management Company: AMC) บริษัทซื้อหนี้สินนำคดีขาดอายุความมาฟ้องร้อง บางรายที่เคยพบมีการนำคดีขาดอายุความเกินกว่า 10 ปี มาฟ้อง

อดีตผู้บริหารสายบังคับคดี สะท้อนว่ากลไกปัจจุบัน อาศัยช่องว่าง การกีดกันดอกเบี้ยตามระยะเวลาที่ทอดยาวไปเรื่อยๆ ซึ่งในความเป็นจริงเจ้าหนี้ได้รับเงินสองถึงสามเท่าของต้นทุนไปแล้ว ประเด็นนี้สะท้อนข้อวิพากษ์เชิงเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแลว่าแรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ก่อนฟ้อง และ หลังมีคำพิพากษาถูกทำให้อ่อนลง เพราะ “กลไก” ในปัจจุบัน เปิดช่องให้เจ้าหนี้ได้ผลตอบแทนจากระยะเวลาที่ทอดออกไป

ฝั่งผู้พิพากษาสะท้อนปัญหา ที่แม้ในความเป็นจริง ศาลแต่ละท่านอาจใช้ดุลพินิจ ลดดอกเบี้ยได้ บางส่วน แต่บางกรณียังเป็นปัญหา เช่น การยอมรับรูปแบบสัญญาเดิมซึ่งถูกกำหนดมาแล้วโดยฝั่งเจ้าหนี้ ทำให้ศาลไม่อาจเข้าไปก้าวกาล่งลดดอกเบี้ยให้ได้ หรือ การนำคดีมาฟ้องเกินอายุความไปมากถึงสิบปีที่เป็นแรงจูงใจของบริษัทซื้อหนี้ ในการเรียกเก็บดอกเบี้ยมากกว่าเงินต้น เหตุการณ์ทั้งหมดนี้ ยึดโยงปรากฏการณ์ปัญหา อุตสาหกรรมการซื้อหนี้ ที่มีได้ซื้อมาเพื่อบริหารหนี้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ในทางกลับกัน กลับเป็นแหล่งทำกำไร ด้วยราคาซื้อหนี้เสียออกไปสถาบันการเงิน ราว 15-20 % หรือต่ำสุดที่เคยพบคือ 2-3% ของมูลหนี้ แต่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อเรียกร้องหนี้เต็ม 100 % หรือมากกว่านั้นตราบเท่าที่ระยะเวลายังเดินต่อไป

“ศาลฎีกาท่านถือว่า เป็นการดำเนินธุรกิจที่ไม่สุจริต มาตรา 12 พรบ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 วางหลักว่า ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี ผู้ประกอบธุรกิจต้องกระทำด้วยความสุจริต โดยคำนึงถึงมาตรฐานทางการค้าที่เหมาะสมภายใต้ระบบธุรกิจที่เป็นธรรม” ข้อความที่ฟังเน้น คือ “ธุรกิจที่เป็นธรรม” และคำถามสำคัญคือ การดำเนินธุรกิจดังที่เป็นอยู่ของผู้ให้บริการสินเชื่อนั้น เป็นธรรมหรือไม่ การที่ปล่อยให้ดอกเบี้ยเดินยาวนาน ทั้งคดีเกินอายุความ 10 ปี และ หนี้ท่วมจากเงินต้น สามเท่า จึงไม่อาจถือได้ว่า “เป็นการดำเนินธุรกิจที่เป็นธรรม”²²⁴

ดังนั้น จำเป็นที่ผู้กำกับดูแลควรกำหนดการกำกับดูแลให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และการประกอบธุรกิจอย่างสุจริตภายใต้เกณฑ์ market conduct ไม่ปล่อยให้เป็นเรื่องของ กลไกตลาด ตามอำเภอใจที่ผู้เล่นหลักคือเป็นผู้กำหนดวิธีการดำเนินการ

ปัญหาเชิงอำนาจ ประเด็นข้อถกเถียงที่จำเป็นต่อการ แก้ไขปัญหาในเชิงระบบ คือ กลไกเชิงสถาบัน คำถามถึง ผู้กำกับดูแลธุรกรรมทำให้สินเชื่อไม่มีหลักประกัน และ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จะทำอย่างไรเพื่อคุ้มครองลูกหนี้ และทำให้เจ้าหนี้ใช้สิทธิอย่างสุจริตได้

ประเด็นนี้สอดคล้องกับข้อเสนอเชิงสถาบันของกลุ่มผู้พิพากษาที่ให้สัมภาษณ์ คือข้อเสนอการเพิ่มอำนาจ ศาล ในมิติที่เป็นสาระสำคัญต่อความยุติธรรม ไม่ว่าจะผ่านการแก้ไขกฎหมายเฉพาะ หรือขยายกรอบดุลพินิจตาม แนวทางนโยบายของฝั่งตุลาการ อาทิ ประเด็นอายุความ ประเด็นอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรมเหมาะสมในคดีผู้บริโภค

เช่น อาจมีการแก้ไขกฎหมาย ใน พรบ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคเพื่อให้อำนาจ ศาลสามารถยกเหตุแห่งอายุความขึ้นมาว่ากล่าวได้เองแทนประชาชน หรือ กำหนดโดยผู้กำกับดูแลให้เจ้าหนี้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจและ

²²⁴ ความคิดเห็นของท่านผู้พิพากษา

ดำเนินการโดยสุจริต โดยสามารถติดต่อกับได้ไม่เกินเงื่อนเวลาอายุความเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อทำให้ความยุติธรรมไม่พ่ายแพ้ต่อกระบวนการของภาคธุรกิจ

(สอง) กลไกการไกล่เกลี่ยหนี้ไม่มีหลักประกัน ที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ผู้พิพากษาระดับตำแหน่งรองอธิบดี สะท้อนข้อเท็จจริงสำคัญของบทบาทที่จำกัดของผู้พิพากษา และความไม่สมดุลทางอำนาจในคดีแพ่งของคู่กรณี ฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ ประกอบด้วยฐานความรู้ทางกฎหมายและการเงิน รวมถึงอำนาจในการเจรจาที่ต่างกัน สภาพข้อเท็จจริงคือในคดีผู้บริโภค ลูกหนี้จำนวนมาก จำพวกบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลถูกฟ้องขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ลูกหนี้มาศาลเพียง 40% และจาก 40% นั้นมีไม่ถึง 5 รายที่เข้าสู่กลไกมาตรการของ คลินิกแก้หนี้²²⁵

เกือบทั้งหมดที่เดินทางเข้าสู่กลไกการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาททางแพ่ง อันเป็นทางเลือกที่สำคัญ แต่กลับกลายเป็นการตกลงต่อแบบฟอร์มสัญญายอม สำเร็จรูปที่นายโจทก์ของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รับซื้อหนี้มากำหนดไว้ โดยมีข้อสังเกต สำคัญหลายประการ อาทิ

(หนึ่ง) แบบของสัญญาประนีประนอมยอมความแทบจะไม่สามารถ ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้เลย แม้ว่า ลูกหนี้ในฐานะจำเลย จะร้องขอเนื่องจากเป็นแบบฟอร์มมาตรฐานที่ฝ่ายกฎหมายและผู้บริหารฝ่ายโจทก์กำหนดไว้ ดังนั้น ณ จุดนี้ ซึ่งควรจะเป็นจุดตัด ที่สามารถนำคดีทางการเงินออกจากกระบวนการยุติธรรมเพื่อฟื้นฟูและกลับมาเป็นลูกค้าที่ดีอีกครั้งแต่ถูกบั่นทอนลงเนื่องจาก “ศักยภาพในการชำระคืน” มิได้ถูกนำมาเป็นปัจจัยในการแก้ไขปัญห

(สอง) แม้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ย ณ ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาล ก็ตาม “ผู้ประนีประนอม” ของศาล หรือแม้กระทั่งผู้พิพากษาก็ไม่มีอำนาจ ต่อรองแทนลูกหนี้ในการแก้ไขเงื่อนไขโครงสร้างในการผ่อนชำระหนี้เหล่านั้นได้ เพราะกรอบวิธีการชำระถูกวางไว้โดยเจ้าหนี้บนพื้นฐานของการทำสัญญาประนีประนอมยอมความที่คู่ความทั้งสองฝ่ายต้องตกลงยินยอมสอดคล้องกับข้อมูลของลูกหนี้ SMEs ที่ประสบปัญหา ด้านความรู้ ข้อมูลและอำนาจต่อรอง รวมถึงทักษะของทนายที่เหนือกว่าฝั่งลูกหนี้มาก

(สาม) ปัญหาการไม่ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ประเด็นนี้สอดคล้องกับ ข้อเสนอของ อติตรอง เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ให้เห็นว่า ประชาชนรายย่อย จำนวนมากไม่ได้ไปศาล ด้วยขาดพื้นฐานความรู้ความเข้าใจด้านการเงินและกฎหมายประกอบกับไม่ได้รับ “ความช่วยเหลือทางกฎหมาย จากภาครัฐ” ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่มาศาลตามกำหนดนัด ซึ่งส่งผลทางกฎหมายทำให้จำเลยขาดนัดยื่น

²²⁵ ข้อมูลจากศูนย์ไกล่เกลี่ย ศาลแพ่งตลิ่งชัน

คำให้การ ศาลสามารถพิพากษาไปฝ่ายเดียวได้โดยชอบ และนำไปสู่ การยึดทรัพย์โดยปริยาย โดยมีได้เข้ามา สู่คดี หรือเจรจาต่อรองกับตัวแทนเจ้าหน้าที่เลย

ผลคือ “การไถ่เกลี้ย” ในชั้นศาล กลายเป็นกลไกเร่งรัดการยอมรับเงื่อนไขมากกว่า เป็นกระบวนการ พิสูจน์หรือค้นหาความยุติธรรม โดยเฉพาะเมื่อจำเลยเป็นผู้บริโภคทางการเงิน ที่ขาดความรู้ทั้งด้านกฎหมายคดีทาง การเงิน ทั้งยังไม่มีหนายความ คอยให้ความช่วยเหลือส่งผลให้ขาดอำนาจในการเจรจาต่อรองอย่างสิ้นเชิง

บทเรียนต่างประเทศ: กลไกศาลและการไถ่เกลี้ยต้องเป็น มาตรการคุ้มครองที่แท้จริง มิใช่เป็นเพียงพิธี การ ในหลายประเทศกระบวนการก่อนฟ้อง ระหว่างฟ้อง และก่อนบังคับคดีถูกออกแบบให้เป็น “จุดคัดกรองความ เป็นธรรม” ไม่ใช่เพียงทางลัดสู่คำพิพากษตามยอม ประเทศแอฟริกาใต้มีระบบ debt counselling และ debt review ที่อาจนำไปสู่การปรับโครงสร้างหนี้โดยมีศาลรับรอง ประเทศอังกฤษกำหนดให้การขอคำสั่งขายบ้านต้อง ผ่านดุลพินิจของศาลคือ Judicial Oversight และหลักความได้สัดส่วน proportionality ขณะที่แนวโน้มของ ประเทศในสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับ ศักยภาพในการชำระ และการเยียวยาผู้บริโภคก่อนที่จะเข้าสู่ภาวะ ล้มเหลวถาวรเมื่อเทียบกับไทย ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เรื่องแบบคำพิพากษตามยอมสำเร็จรูป (สัญญา ประนีประนอมยอมความ) จึงควรถูกพิจารณา ผ่านกรอบกฎหมายเปรียบเทียบว่ากระบวนการดังกล่าวอาจสร้าง ความไม่เท่าเทียมและความไม่สมดุล กล่าวคือ แม้กระบวนการจะดูเหมือนเปิดโอกาสให้คู่ความได้ตกลงกัน แต่ก็ อาจไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมเชิงสาระ หากอำนาจในการต่อรอง ข้อมูล โอกาส และความรู้ทางกฎหมาย ยังคงไม่เท่าเทียม ดังนั้น การไถ่เกลี้ยหนี้ไม่มีหลักประกันจึงควรมีมาตรฐานขั้นต่ำในการกำหนดแผนชำระหนี้ มีระบบการตรวจสอบอัตราดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายรวมถึงการรอกอายุความหรือข้อสู้คดีสำคัญ ขึ้นมาพิจารณา ตลอดจนต้องมีการส่งต่อผู้บริโภคไปยังหน่วยงานให้คำปรึกษาหนี้ที่เป็นกลางก่อนที่จะมีการทำสัญญายอม

4.2.7 “บ้าน” ปัจจัยสี่ของมนุษย์ สู่เครื่องมือในการบังคับติดตามหนี้ ตรรกะย้อนแย้งกับความยุติธรรม วิกฤตราคาประเมิน กลไกบังคับคดี และช่องว่างทางกฎหมาย

กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม คือด่านสุดท้าย ก่อนที่ “ผู้บริโภค” จะถูกฟ้องร้องและถูกยึดทรัพย์สิน ประสพการณ์ของทั้งผู้บริหารและเจ้าพนักงานระดับปฏิบัติการสะท้อนภาพความจริงของระบบกลไกกระบวนการ ยุติธรรมไทยในปัจจุบันที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปในหลายส่วน

ประเด็นที่น่าสนใจ จากการสัมภาษณ์อดีตผู้บริหารกรมบังคับคดี อดีตเจ้าพนักงาน บังคับคดี ผู้เชี่ยวชาญ ทางกฎหมาย มุมนิธิให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ไม่มีหลักประกัน อาทิ

(หนึ่ง) ช่องโหว่ของการบังคับคดีที่ เจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน ใช้สิทธิตามกฎหมาย เพื่อ “ยึดทรัพย์” แม้สุดท้าย เงินที่ได้จากการขายทอดตลาด กลับไม่ตกถึงมือ “เจ้าหนี้ที่ฟ้องเลย” แม้แต่บาทเดียว

นี่คือ ข้อค้นพบ สำคัญที่เป็นความบกพร่องเชิงระบบข้อหนึ่งที่ทำให้เกิด ผลเสียอย่างมากต่อทั้งตัวลูกหนี้ เจ้าของบ้าน และกลไกการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการใช้สิทธิทางศาล สู่ การยึดทรัพย์บังคับคดีสามารถเอื้อม ขยายขอบเขตไปถึงทรัพย์ที่ติดภาระจำนองของเจ้าหนี้รายอื่นได้ โดยไม่มีจุดตัดทางกฎหมาย หรือทางออกอื่นใด ให้แก่ประชาชน

เมื่อเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันซึ่งส่วนใหญ่ มีมูลหนี้ที่ไม่สูงมากนัก แต่สามารถเข้าสู่กระบวนการการใช้สิทธิ ทางแพ่งอย่างง่ายดาย เพื่อกดดันให้ “ลูกหนี้” ต้องเร่งหาทางออกในการชำระหนี้ อาทิ ยืมเงินจากญาติพี่น้อง หรือ เข้าสู่วงจรหนี้นอกระบบ เพื่อรักษาสถานที่ที่เป็นปัจจัยสี่ ไม่ให้ถูกยึดทรัพย์ไป

หากไม่สามารถหาเงินเพื่อมาชำระเจ้าหนี้ไม่มีประกันได้ทันเวลา กลไกการบังคับเอากับหลักทรัพย์อันเป็น หลักประกันกับหนี้อื่นจะทำงานทันที ซึ่งข้อมูลจากประสบการณ์ของอาสาสมัครมูลนิธิพบว่า ส่วนใหญ่เกือบร้อย เปอร์เซ็นต์ เป็น หลักทรัพย์ “บ้านติดจำนอง” แทบทั้งสิ้น และ ส่วนใหญ่หนี้จำนอง ผู้กู้ในฐานะจำเลยตามคำ พิพากษายังคงผ่อนชำระหนี้จำนองดังกล่าวและมีสถานะเป็นลูกหนี้ชั้นดีอยู่ แต่ต้องสะดุดเพราะกระบวนการ ทั้งหมดนี้ จนกลายเป็นเหตุให้สูญเสียบ้านไปในที่สุด

ในเชิงนโยบาย พฤติกรรมของเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน เทียบกับ “การใช้กลไกของรัฐเพื่อสร้างแรงกดดัน” ต่อ ประชาชน มากกว่าการเรียกเก็บคืนหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกฝ่าย เป็นการ ส่งต่อ ผลกระทบเชิงลบที่รุนแรงไปยังครอบครัวลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้ ต้องหาเงินเพื่อมา “ปิดหนี้ไม่มีหลักประกัน” ก่อน บ้าน ถูก เคาะไม้ขาย ที่กรมบังคับคดีจึงถือเป็นการเจรจาเชิงระบบกฎหมายด้วยความกลัว²²⁷

(สอง) การประเมินราคาและขายทอดตลาด

จากข้อเท็จจริงพบความย้อนแย้งในทางปฏิบัติ เมื่อธนาคารปล่อยกู้ ธนาคารให้ราคาใกล้เคียงกับตลาด เกือบ 100 % แต่การขายทอดตลาดที่ถูกเคาะไม้ เป็นราคาขาย “บ้านที่ถูกยึด” นั้น มักจะเริ่มต้นด้วยราคาประเมิน ของกรมธนารักษ์ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นราคาต่ำกว่าราคาตลาดจริงเป็นอย่างมาก ปกติ จะเหลือเพียง 25% ของราคา ตลาดจริง ทำให้เกิดผลกระทบ ที่เมื่อเมื่อนำบ้านที่ถูกยึดออกขายทอดตลาดไปแล้ว ก็ยังไม่สามารถชำระหนี้จำนอง ได้ทั้งหมด และไม่มีเงินเหลือพอที่จะชำระให้แก่หนี้ไม่มีหลักประกันด้วย

อดีตรองอธิบดีกรมบังคับคดี และรองอธิบดีสูงสุดชี้ปัญหาเชิงโครงสร้างสอดคล้องกันว่า ปัญหาราคา ทรัพย์ต่ำนั้น เป็นปัญหาเชิงนโยบาย เพราะไทยไม่มีพระราชบัญญัติการประเมินราคาที่เป็นธรรมและมี

²²⁷ เป็นลักษณะของ Bargaining by threat

ประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะแยกวัตถุประสงค์ของการประเมินราคา เพื่อขาย เพื่อซื้อ และเพื่อให้สินเชื่ออย่างเป็นระบบ การเริ่มต้นการขายทอดตลาดด้วยราคาต่ำกว่าราคาตลาดจึงเกิดขึ้นเพราะ ไม่มี “ราคากลางที่เป็นธรรม” และ “ดุลพินิจของเจ้าพนักงานคดีที่ประเมิน” ไม่ถูกต้อง เพราะขาดทักษะและประสบการณ์ในการประเมินราคา

ข้อเท็จจริงที่สะท้อนหลักนิติธรรมมากที่สุดประการหนึ่ง คือระบบที่ถูกวางโดยรัฐนั้นมี “นโยบายเร่งรัดให้เกิดการบังคับคดีให้เร็วที่สุด” เพราะความล่าช้า ย่อมเป็นการทำให้การอำนวยความสะดวกต่อคู่กรณีล่าช้าไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้หมายรวมถึงทั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้รับชำระหนี้และลูกหนี้ที่ต้องรอให้อัตราดอกเบี้ยพอกพูนจนท่วมหนี้ขึ้นต้นหลายเท่าตัว ฉะนั้น เป็นคำถามสำคัญต่อทุกภาคส่วนว่า ความยุติธรรมในแบบที่กรมบังคับคดีหยิบยื่น ทั้งการวางกรอบเวลาที่เข้มงวด การปิดช่องการคัดค้านราคาเพื่อมิให้การขายทอดตลาดล่าช้า ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมเชิงระบบ หรือไม่

(สาม) ต้นทุนกระบวนการยุติธรรม ถูก “ผลักดันให้ลูกหนี้” และทำให้รัฐและสังคมแบกภาระทางการเงิน ค่าเสียโอกาส (Opportunity loss) ที่ซ้ำซ้อนมากเกินไป

ผู้ประกอบการจ้องมองเรื่องการทำกำไรเป็นเป้าหมายสูงสุด และการฟ้องร้องบังคับคดีเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเชิงกระบวนการ ส่งผลโดยตรงต่อประเทศ กล่าวคือ การฟ้องร้องคดีขึ้นสู่ศาลแต่ละครั้งนั้น จะเกิดค่าเสียโอกาส ต่อสังคมด้วย ค่าเสียโอกาสเหล่านี้ มิได้จำกัดอยู่เพียงเฉพาะค่าทนาย ค่าเดินทางของทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ ตลอดจนรวมไปถึง เวลา ต้นทุนมนุษย์ โอกาส ของบุคลากรทางกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด ได้แก่ เจ้าพนักงานคดี ผู้พิพากษา แทนที่จะได้ทุ่มเทเวลาและความรู้กับการอำนวยความสะดวกในคดีความที่ต้องใช้เวลาและความเชี่ยวชาญอื่นๆ เมื่อคดีที่ค้างในชั้นบังคับคดีมีเป็นจำนวนมากและใช้ระยะเวลายาวนานย่อมส่งผลเชิงระบบ ให้เกิดความล่าช้า และมีประสิทธิภาพต่ำลง

(สี่) กลไกที่ไม่มี เพดานความได้สัดส่วน และไม่มีลำดับการยึดทรัพย์ และ แรงจูงใจของทนาย

ผู้เชี่ยวชาญระดับรองเลขาธิการองค์การคุ้มครองผู้บริโภค และนักวิชาการเห็นว่า ไทยต้องการหลัก “การกำหนดมาตรการหนี้ขั้นต่ำ หากต่ำกว่ากำหนด ต้องห้ามยึดบ้าน” และ หากมีทรัพย์หลายรายการควรมีการกำหนดให้ยึดทรัพย์ที่มีมูลค่าน้อยกว่าก่อน พร้อมกำหนดลำดับการบังคับเอาทรัพย์อย่างเป็นธรรมและได้สัดส่วน หรือ การออกแบบ กฎหมาย ให้มีการไกล่เกลี่ยและหาทางออก โดยการไม่ยึดทรัพย์ในบางกรณี ผู้บริหารท่านหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคมากกว่า 20 ปี ชี้ว่ากฎหมาย “ต้องคุ้มครองทรัพย์ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ บ้าน รถ เครื่องมือทำกิน เพราะเป็นอุปกรณ์ในการเลี้ยงชีพและหารายได้มาเพื่อชำระหนี้ในอนาคต เช่น การยึดรถสำหรับอาชีพขับรถ Taxi ถือเป็นการตัดวงจรการทำงานเลี้ยงชีพอย่างสุจริต

ในเชิงทฤษฎี นี่คือการแก่นของ “รัฐกับความชอบธรรมของการบังคับคดี” เมื่อรัฐใช้อำนาจบังคับทรัพย์แทนเอกชน รัฐต้องพิสูจน์ความชอบธรรมด้วยหลักได้สัดส่วน ไม่ใช่เพียงยืนยันสิทธิเอกชนตามคำพิพากษา เพราะผลกระทบดังกล่าวมีลักษณะเป็นวงกว้างในระดับ “สาธารณะ” และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมโดยรวม สอดคล้องกับกรอบแนวคิดในส่วนทบทวนวรรณกรรม ที่มองว่า บ้านเป็นปัจจัยสี่ ที่สำคัญมากในชีวิตมนุษย์ การยึดทรัพย์เกินหนี้ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน และหลักยุติธรรมเบื้องต้น แม้มีกฎหมายที่ตราไว้แล้ว แต่หากในความเป็นจริง กฎหมายยังไม่สามารถนำมาใช้อำนวยความยุติธรรมได้ ย่อมถือว่าเป็นความล้มเหลวเชิงสถาบันยุติธรรมของรัฐ

ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มหน่วยงานรัฐสะท้อนว่า จากข้อบกพร่องเหล่านี้ในกระบวนการยุติธรรม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องร่วมปรับปรุงแก้ไขปฏิรูปกลไกให้เกิดความสมดุลโดยเร็วที่สุด ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลจากภาคธุรกิจ มองว่า สิ่งที่เกิดขึ้น เป็นไปเพราะการใช้สิทธิตามกฎหมายเท่านั้น

บทเรียนต่างประเทศ: บ้านมิใช่ทรัพย์ทั่วไป แต่เป็นฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำ เอกสารกฎหมายต่างประเทศสะท้อนภาพรวมกันว่า ประเทศที่เผชิญปัญหาการใช้หนี้ไม่มีหลักประกันไปคุกคามบ้านของลูกหนี้ มักพัฒนากลไกป้องกันอย่างน้อยสามรูปแบบ รูปแบบแรก คือ Homestead Exemption เช่น สหรัฐอเมริกา และแนวทางคุ้มครองที่อยู่อาศัยในอาร์เจนตินา รูปแบบที่สอง คือ Judicial Proportionality Review เช่น อังกฤษ แอฟริกาใต้ และบางประเทศในยุโรป ที่กำหนดให้ศาลพิจารณาว่าการขายบ้านเป็นมาตรการที่จำเป็น ได้สัดส่วน และไม่มีทางเลือกที่เบากว่านี้หรือไม่ รูปแบบที่สาม คือการคุ้มครองเฉพาะกลุ่ม เช่น สิงคโปร์ที่มีโครงสร้างที่อยู่อาศัยสาธารณะและข้อจำกัดการบังคับกับทรัพย์ประเภทดังกล่าว บทเรียนเหล่านี้มีนัยสำคัญต่อไทยโดยตรง เพราะกรณีที่บ้านนี้ไม่มีหลักประกันนำหนี้จำนวนไม่มากไปสู่การยึดบ้านติดจำนองมูลค่าสูง สะท้อนความไม่สมมาตรระหว่างมูลหนี้กับมูลทรัพย์อย่างรุนแรง กฎหมายไทยจึงควรมี “ประตูตรวจสอบก่อนขายบ้าน” มิใช่เพียงกลไกคัดค้านหลังมีการยึดแล้ว หลักที่ควรพิจารณาคือ (1) หนี้ต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำห้ามยึดหรือห้ามขายบ้าน (2) ต้องพิสูจน์ว่าไม่มีทรัพย์อื่นที่บังคับได้เบากว่า (3) ต้องประเมินผลกระทบต่อครัวเรือนและผู้พึ่งพิง (4) ต้องมีแผนผ่อนชำระหรือปรับโครงสร้างที่เป็นธรรมก่อนขาย และ (5) หากจำเป็นต้องขาย ต้องมีมาตรฐานประเมินราคาและขายทอดตลาดที่สะท้อนมูลค่าตลาดอย่างสมเหตุสมผล

4.2.8 “ความยุติธรรม” ผลกระทบต่อสังคม

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านทั้งฝั่งหน่วยงานภาครัฐ ผู้กำกับดูแล และประชาชนผู้บริโภค ให้ความเห็นโดยแทบจะทันที เมื่อสอบถามถึงประเด็น “ความยุติธรรม” กับกรณีที่บ้านนี้ไม่มีหลักประกันที่มูลหนี้ไม่มาก สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมผ่านสิทธิทางศาลดำเนินการยึดบ้านเพื่อมาชำระหนี้สินหรือที่ดินทำกินยอม “ไม่เป็นธรรม”

ดุลยภาพเชิงนโยบาย เมื่อ เหตุผลเชิงพาณิชย์²²⁸ ชนกับสัญญาทางสังคม²²⁹ กระบวนการยุติธรรมไทยในปัจจุบันนั้นใช้หลักการที่มีเหตุผลทางพาณิชย์²³⁰ แต่ขาดการนำประเด็นความบกพร่องไม่ได้สัดส่วนเชิงสังคม²³¹ มาพิจารณา ข้อสังเกตเชิงทฤษฎีที่ทรงพลังจากอดีตของอิตาเลียมบัคคินีคือ

“ถ้าเลยจุด *commercial* เป็นสังคมเมื่อไร ต้องมีมาตรการ
ควบคุม... เราจำเป็นต้องดูเรื่องความสมดุลทางสังคมด้วย”²³²

คำกล่าวนี้ คือแก่นของข้อค้นพบที่สำคัญ ว่าเหตุใดระบบปล่อยให้ตรรกะเชิงพาณิชย์ ทั้งการทำการค้าอย่างที่สุดการเรียกเก็บหนี้ให้มากที่สุดสามารถ ขับเคลื่อนกลไกของรัฐทั้งส่วน ศาลและกรมบังคับคดี โดยไม่มี “counter-balance” เพื่อรักษาสีทึบในที่อยู่อาศัย การดำรงชีพ และศักดิ์ศรีมนุษย์ ซึ่งอดีตของเลขาธิการ สคบ. ก็ชี้ว่าระบบปัจจุบันมุ่งเอี่ยวยาเจ้าหน้าที่เป็นหลัก ไม่ได้มุ่งให้ลูกหนี้อยู่อย่างมีศักดิ์ศรี ฉะนั้นมีความจำเป็นที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องกลับมาขยายภาพปัญหาและ นำหลักความเป็นธรรม กลับมาสู่การมอง ปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างชัดเจนว่าขาดหลักความเป็นธรรม ความได้สัดส่วนเหมาะสม และ ธรรมาภิบาล อย่างไร

บทเรียนต่างประเทศ: ความยุติธรรมทางแพ่งต้องคำนึงถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรณีของแอฟริกาใต้ อังกฤษ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และอาร์เจนตินา ชี้ให้เห็นว่า เมื่อการบังคับคดีเริ่มกระทบต่อบ้านหรือพื้นที่ดำรงชีวิตขั้นต่ำของครัวเรือน ประเด็นดังกล่าวย่อมไม่ใช่เรื่องหนึ่งเอกชนธรรมดาอีกต่อไป แต่เป็นพื้นที่ที่กฎหมายแพ่งต้องพบกับกฎหมายมหาชน สิทธิมนุษยชน และหลักสังคมสงเคราะห์ขั้นต่ำ ตัวอย่างเช่น แอฟริกาใต้พัฒนาหลักการให้ศาลตรวจสอบการขายบ้านภายใต้กรอบสิทธิในที่อยู่อาศัย อังกฤษใช้หลักความได้สัดส่วนและเกณฑ์ขั้นต่ำก่อนอนุญาตให้ขายบ้านจากหนี้ผู้บริโภคบางประเภท ขณะที่สหรัฐอเมริกาและอาร์เจนตินาใช้แนวคิด Homestead/Housing protection เพื่อกันบ้านบางส่วนออกจากการบังคับคดี บทเรียนนี้ช่วยเสริมข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ว่า ความยุติธรรมในคดีหนี้ไม่มีหลักประกันไม่อาจวัดจาก “การชำระหนี้ตามคำพิพากษา” เพียงอย่างเดียว หากต้องพิจารณาต้นทุนทางสังคมของการสูญเสียบ้าน ความมั่นคงของครอบครัว สุขภาพจิต และความสามารถในการกลับเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโดยสุจริตด้วย การคุ้มครองบ้านจึงมิใช่การลบล้างสิทธิเจ้าหนี้ แต่เป็นการวางขอบเขตของอำนาจรัฐในการบังคับคดีให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและประโยชน์สาธารณะ

²²⁸ Commercial logic

²²⁹ Social contract

²³⁰ Commercially Rational

²³¹ Socially Disproportionate

²³² ความเห็นของอดีตของอิตาเลียมบัคคินี

4.2.9 ความล้มเหลวของระบบกำกับดูแล (Regulatory Failure)

ในบริบทของสินเชื่อไม่มีหลักประกัน และการบังคับคดีแพ่ง สะท้อน ความบกพร่องเชิงโครงสร้างของรัฐในการออกนโยบาย ที่สำคัญจากการถอดบทเรียนการกลั่นกรอง สถานการณ์การปัญหา และสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งฝั่งหน่วยงานภาครัฐ ทั้งระดับบริหารและปฏิบัติการ ข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ ผู้ประกอบธุรกิจการให้บริการสินเชื่อไม่มีหลักประกัน และ ฝั่งของลูกค้าที่มีประสบการณ์ตรง ในการถูกฟ้องร้อง ทั้งแพ่ง ล้มละลาย ตลอดจนบังคับคดียึดทรัพย์ พบความล้มเหลวเชิงสถาบันหลายประการ

มุมมองเชิงสถาบัน²³³

ในมุมมองของ**โครงสร้างเชิงสถาบันการ** เห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านจากวิธีการคิดแบบ ถ้าผิติดแล้วค่อยใช้กระบวนการยุติธรรมตามเก็บ ไปสู่กรอบของการให้สินเชื่อแบบรับผิดชอบ เป็นธรรมและยั่งยืน กล่าวคือ การให้สินเชื่อต้องตั้งอยู่บนความสามารถในการชำระจริงของลูกค้า มากกว่าการสมมุติว่าถึงที่สุดแล้ว ระบบกฎหมายจะไปไล่ยึดทรัพย์ให้ได้ การปล่อยกู้เกินตัวโดยคาดหวังอำนาจบังคับคดีปลายทาง เท่ากับผลักความเสี่ยงเชิงธุรกิจออกจากผู้ให้กู้ไปให้ลูกหนี้และครอบครัวรับแทนในที่สุด

ในมุม **กระบวนการยุติธรรม** เห็นว่าศาลและกรมบังคับคดีไม่ควรทำหน้าที่เพียงเป็น “นายทะเบียนการ ขาย” หรือเครื่องจักรประทับตราความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ควรทำหน้าที่เป็น ผู้รักษาสมดุลแห่งความเป็น ธรรม โดยเฉพาะเมื่อทรัพย์ที่ถูกแตะต้องคือบ้านที่อยู่อาศัยหลัก หรือทรัพย์ที่มีความหมายต่อการดำรงชีพของ ลูกหนี้อย่างสูง ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์แสดงชัดว่าแม้ผู้ปฏิบัติหลายฝ่ายมองเห็นปัญหา แต่ระบบยังไม่ได้ให้อำนาจหรือวัฒนธรรมการใช้ดุลพินิจเชิงคุ้มครองความเป็นธรรมอย่างเพียงพอ

ด้าน **ผู้กำกับดูแลและผู้กำหนดนโยบาย** บทเรียนที่สำคัญคือ การแก้ปัญหาหนี้ไม่อาจแยก “กฎหมาย การเงิน” ออกจาก “กฎหมายบังคับคดี” เพราะทั้งสองส่วนเป็นกลไกของวงจรเดียวกัน หากการกำกับต้นทาง อ่อนแอ ปลายทางย่อมพังทลาย หากปลายทางไร้หลักสัดส่วน ต้นทางย่อมมีแรงจูงใจปล่อยกู้โดยไม่รับผิดชอบ ดังนั้น การออกแบบนโยบายจึงต้องมองทั้งวงจรเป็นหนึ่งเดียว

เมื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ ในหลายมิติพบว่า ปัญหาเชิงลึก คือ **โครงสร้างเชิงสถาบันของไทย** ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตั้งแต่ต้นทาง “การให้สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ตลอดจนกระบวนการในชั้นศาล สู่ บังคับคดี” การทำงานที่บกพร่อง ไม่มีประสิทธิภาพมากพอ เนื่องด้วยยังขาดความโปร่งใส ความสมดุลเชิงอำนาจและความรู้ หนึ่ง หากพิจารณาเชิงลึกในทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ “รัฐ” ทั้งในส่วน ของรัฐบาล หน่วยงานใน กระบวนการยุติธรรม ทั้ง กระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรม หน่วยกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินออกกฎ เกณฑ์

²³³ Institutional Perspective

ประกาศ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ล้วนยังมี “ช่องว่างเชิงนโยบาย” ที่สามารถปรับปรุงการออกแบบกฎเกณฑ์ ดำเนินมาตรการที่สมควร เหมาะสม การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมชาติ การป้องกันการถูกรวบงำโดยกลุ่มธุรกิจ จนนำไปสู่ ความบกพร่องของกลไกการกำกับดูแล

กล่องที่ 3.1 : ช่องว่างเชิงนโยบาย

บทบาทที่ขาดหายไป จากช่องว่างเชิงนโยบาย อาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ หลักๆ

ความล้มเหลวในการออกแบบกฎ (Design Failure)

ไม่มีกฎหมายที่ชัดเจน ป้องกัน ปัญหาความไม่เป็นธรรม ของหนี้ไม่มีหลักประกัน อาทิ ไม่มีเกณฑ์ Total Cost Cap, ไม่มีเกณฑ์เข้มงวดในการตรวจสอบศักยภาพผู้กู้, ไม่มีหลักการคุ้มครองบ้านที่อยู่อาศัยอันเป็นปัจจัยสี่ของประชาชนอย่างชัดเจน

ความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement Failure)

กรณี การไม่บังคับใช้เกณฑ์ กฎหมายเจตนาธรรม กรอบอำนาจที่มี และขาดการตรวจสอบ การไม่ใช้อำนาจเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม อาทิ การมี พรบ.ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และประกาศอปท. Responsible Lending ไร้กฎหมายวิธีการ ไม่สามารถทำให้เกิดโครงการ สร้างทางเลือกและ ทำให้ผู้บริโภคออกจากวงจรหนี้ได้ทั้งที่ช่องทางกฎหมายมีการใกล้เคียงคดีผู้บริโภคตลอดสายการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ความบกพร่องของกลไกการกำกับดูแล (Regulatory Failure)

ภายใต้หลักการของ George Stigler²³⁴ กลไกการกำกับดูแล มักอยู่ภายใต้แรงจูงใจและแรงกดดันจากกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ ผลลัพธ์ คือการปกป้องเสถียรภาพของหน่วยธุรกิจ แต่ในขณะเดียวกันมองข้ามประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบเชิงระบบและสังคมอย่างกว้างขวาง ความบกพร่องนี้ สามารถบ่งชี้ด้วยข้อเท็จจริงหลายประการ อาทิ การออกแบบผลิตภัณฑ์ที่มีความย้อนแย้งเชิงความเสี่ยง ตัวเลขสถิติคดีทางการเงินฟ้องร้องในชั้นศาล คดีล้มละลาย โครงสร้างของหนี้ที่ดอกเบี้ยท่วมต้นหลายเท่า ประชาชนขาดทางเลือกอื่นๆที่มีประสิทธิภาพ การขาดความเข้มงวดในการดำเนินธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกสะท้อนว่า หลักการเชิงนโยบายและทิศทางในการทำหน้าที่ ของหน่วยงาน และเข้ามากำกับดูแลความบกพร่องของตลาดการเงิน โครงสร้างของรัฐบาลพร่อง ในการออกแบบและบังคับใช้กฎหมายเกณฑ์เพื่อความสะดวกระหว่างเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ในระบบการเงิน ข้อมูลที่ไม่เป็นธรรมถูกต้อง เท่าเทียม ในการ

²³⁴ Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), หน้า 3–21

ตัดสินใจ เพราะขาดความรู้ทางการเงิน หรือ การใช้ข้อมูลเพื่ออ้างความเสี่ยงทั้งที่ในทางปฏิบัติ กลับกลายเป็นการ บังคับคดี กับทรัพย์สินงาน

อำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียม สอดคล้องกับ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบัน และเศรษฐศาสตร์ข้อมูล Joseph Stiglitz²³⁵ ชี้ให้เห็นว่า รัฐไม่สามารถกำกับ ควบคุม ฝั่งเจ้าหนี้ ผู้มีความเชี่ยวชาญและอำนาจในการกำหนดเงื่อนไข สัญญา เหนือกว่าลูกหนี้ผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ทางการเงินทั่วไปได้ แม้รัฐจะมีอำนาจกฎหมายและองค์กรกับดูแล แต่กลับไม่สามารถสร้างกลไกป้องกันการให้กู้ยืมเกินศักยภาพได้ การสะสมภาระต้นทุนเกินสมควร การบังคับคดีที่ไม่เป็นสัดส่วน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความล้มเหลวทั้งหลายดังกล่าว เกิดจากการออกแบบกฎหมายที่บกพร่องไม่เพียงพอ และขาดการบังคับใช้ที่เข้มงวด หรืออาจเป็น ปรากฏการณ์ regulatory capture ตามแนว George Stigler²³⁶ ซึ่งยกประเด็นอย่างน่าสนใจว่า องค์กรกำกับดูแลอาจถูกครอบงำด้วยผลประโยชน์ของอุตสาหกรรม การเงินแทนที่การปกป้องประโยชน์สาธารณะ กฎเกณฑ์และการบังคับใช้กฎหมายอาจมิได้สะท้อน ประโยชน์ ส่วนรวม แต่กลายเป็นส่วนหนึ่งของการฉายภาพดุลอำนาจระหว่างธุรกิจกับผู้บริโภคที่ขาดความรู้ มีอำนาจต่อรองต่ำและสุดท้ายผู้ที่ต้องแบกรับภาระต้นทุนเหล่านี้ก็คือประชาชนและสังคม ความบกพร่องนี้ปรากฏชัดเมื่อระบบกฎหมายอนุญาตให้เจ้าหนี้ปล่อยสินเชื่้อัตราดอกเบี้ยสูง โดยไม่ตรวจสอบความสามารถในการชำระหนี้ อย่างไรก็ตาม ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้ ใช้กลไกการบังคับคดีของรัฐ เป็นอำนาจต่อรองของธุรกิจทางการเงิน ที่มุ่งเน้นการทำยอดปล่อยกู้สูงสุด การฟ้องร้องให้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่รับประโยชน์จากการดำเนินคดี

กล่อง 3.2 : มุมมองของปัญหา

มุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์สถาบัน ไม่ใช่ ปัญหาศีลธรรมลูกหนี้ อย่างที่บุคคลในสังคมทั่วไปเข้าใจ กลไกในประเทศไทย ถูก “แรงจูงใจของกตিকা” ทำให้เกิดการบิดเบี่ยงเชิงโครงสร้างสถาบัน ปรากฏตามข้อเท็จจริงจาก ต้นทุนที่แท้จริงไม่มีการตรวจสอบ และถูกผลักให้เป็นภาระของผู้กู้ ผลตอบแทนดอกเบี้ยสูงเกินส่วน ระบบบังคับ คดีนำทรัพย์สินขายทอดตลาดรวดเร็วแต่อาจไม่เป็นธรรมเพราะราคาขายและขั้นตอนการดำเนินการ

มุมมอง สิทธิ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (rights-based) บ้านคือ ฐานแห่งชีวิต

มุมมอง การกำกับดูแลตลาด (Market Conduct) คำถามกลับไปสู่ เหตุและผลทางการเงิน พฤติกรรม ต่อผู้ใช้บริการทางการเงิน การออกแบบผลิตภัณฑ์ และผู้เล่นหลักในธุรกิจต้องตระหนักถึงผลการดำเนินการทาง กฎหมาย ที่กระทบต่อประชาชนและสังคม

²³⁵ Stiglitz, J. E. (1989). Markets, market failures, and development. *The American Economic Review*, 79(2), 197–203

²³⁶ Ibid 217

สถานการณ์ดังกล่าวนี้ สะท้อนความไม่สมดุลเชิงโครงสร้าง เมื่อความเสี่ยงในขั้นตอนการปล่อยสินเชื่อ กลับถูกส่งต่อไปยังลูกหนี้ กฎหมายกลับกลายเป็น เครื่องมือในการถ่ายโอนความมั่งคั่ง จากลูกหนี้ไปประบาง ไปยัง เจ้าหนี้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่า ซึ่งขัดแย้งอย่างชัดเจนกับหลักความเป็นธรรมเชิงสถาบัน (Institutional Justice) ตามแนวคิดของ John Rawls²³⁷ ที่เห็นว่า กฎกติกาของสังคม ต้องไม่สร้างความเสียเปรียบอย่างไม่เป็น ธรรม และแนวคิด ความเสมอภาคด้านทรัพยากร²³⁸ ของ Dworkin²³⁹ ที่ชี้ให้เห็นว่าสถาบันแห่งรัฐต้องไม่ปล่อยให้ เกิดความไม่เท่าเทียมเชิงโครงสร้างจนบ่อนทำลายการดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรีของบุคคล นอกจากนี้ก็คิดอย่าง Baldwin, Cave และ Lodge²⁴⁰ ยังอธิบายว่า ความบกพร่องของกลไกการกำกับดูแล เกิดขึ้นเมื่อระบบกำกับดูแล ไม่สามารถ บรรลุเป้าหมายเชิงผลประโยชน์แห่งสาธารณะได้ โดยเฉพาะเมื่อกฎเกณฑ์มุ่งส่งเสริมการเติบโตของ ตลาดสินเชื่อ แต่ละเลย การปกป้องผู้บริโภคทางการเงินและการป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้า

ดังนั้น ในบริบทสถานการณ์ของไทย จึงมีใช้เพียง ความบกพร่องเชิงเทคนิค แต่เป็นความล้มเหลวเชิง โครงสร้างภาครัฐในการออกแบบ “สถาปัตยกรรมของกติกา”²⁴¹ ที่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรม เสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจ และการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สร้างกลไก กระบวนการ ระบบการกำกับดูแล ระบบ กฎหมาย ที่เป็นเครื่องมือ แห่งความเป็นธรรมมากกว่า กลไกซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำ สร้างภาวะหนี้เกินตัว และบ่อน ทำลายความชอบธรรมของรัฐในฐานะผู้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะในระยะยาว

บทสังเคราะห์ปิดท้ายจากกฎหมายเปรียบเทียบ เมื่อประมวลบทเรียนจากประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา แอฟริกาใต้ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ สหภาพยุโรป และอาร์เจนตินา จะเห็นว่าแนวทางของ ต่างประเทศมิได้หยุดอยู่ที่การลดอัตราดอกเบี้ย หากแต่เป็นการออกแบบ “สถาปัตยกรรมการคุ้มครอง” ตลอด วงจรหนี้ ตั้งแต่ก่อนปล่อยสินเชื่อ ระหว่างที่หนี้ยังดำรงอยู่ เมื่อเกิดภาวะหนี้เรื้อรัง เมื่อเข้าสู่ศาล และเมื่อจะใช้ มาตรการบังคับคดีกับบ้านหรือทรัพย์สินจำเ็นต่อการดำรงชีพ การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบบอกย้ำว่า การแก้ไข ปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันของไทยไม่ควรทำแบบปลายทางเฉพาะคดี แต่ต้องกำหนดกติกาเชิงระบบเพื่อจัดสรร ความเสี่ยงใหม่ให้เป็นธรรมระหว่างเจ้าหนี้ ผู้บริโภค และรัฐ บทเรียนที่สำคัญที่สุดคือ การปล่อยให้เจ้าหนี้ไม่มี หลักประกันใช้กระบวนการของรัฐแสวงหาการชำระหนี้โดยไม่มีกลไกกันชน ย่อมทำให้กฎหมายแฟ่งกลายเป็น

²³⁷ Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Belknap Press of Harvard University Press.

²³⁸ Equality of resources

²³⁹ Dworkin, R. (2000). *Sovereign virtue: The theory and practice of equality*. Harvard University Press

²⁴⁰ Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (2nd ed.). Oxford University Press.

²⁴¹ Architecture of rules

เครื่องมือสร้างหลักประกันภายหลัง ทั้งที่เจ้าหนี้ได้ตั้งราคาและคิด risk premium ของ “สินเชื่อไม่มีหลักประกัน” ไปแล้วตั้งแต่ต้น ฉะนั้น กลไกที่ไทยควรพิจารณาจึงประกอบด้วยอย่างน้อย 5 ชั้น ได้แก่

- (1) การประเมินศักยภาพแท้จริง (affordability assessment) ที่แท้จริงก่อนให้สินเชื่อ
- (2) กำหนด total cost cap หรือกลไกเทียบเท่าที่กำหนดจุดสิ้นสุดของภาระหนี้
- (3) จุดแทรกแซงกำกับหนี้เรื้อรัง (persistent debt intervention) ที่เป็นแบบอัตโนมัติและครอบคลุมผลิตภัณฑ์สำคัญ
- (4) กลไกที่ปรึกษาด้านแก้ไขปัญหาหนี้สิน (debt advice/debt counselling) ที่เป็นกลางและเข้าถึงได้ก่อนฟ้องและก่อนบังคับคดี

และ (5) หลักความได้สัดส่วน และหลักห้ามยึดบ้าน (proportionality review/homestead protection) ก่อนขายบ้านหรือทรัพย์สินจำเป็นของลูกหนี้ ดังนั้น ข้อเสนอเชิงนโยบายของงานวิจัยฉบับนี้ควรขยับจากคำถามว่า “เจ้าหนี้มีสิทธิบังคับคดีหรือไม่” ไปสู่คำถามที่ลึกกว่า คือ “รัฐควรอนุญาตให้สิทธิดังกล่าวถูกใช้ในระดับใด จึงยังสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ความเป็นธรรมของตลาดสินเชื่อ สิทธิในที่อยู่อาศัย และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” กฎหมายต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า การคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินมิใช่ความเมตตาเฉพาะราย แต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของตลาดเครดิตที่เป็นธรรมและยั่งยืน

4.3 ข้อเสนอแนะมาตรการแนวทางการจัดการหนี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันที่เหมาะสมของไทย

จากการศึกษาบทเรียน วิธีการแก้ไขปัญหา และข้อกฎหมายของประเทศต่างๆ ผนวกกับข้อวิพากษ์ของนักวิชาการ เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรปฏิรูประบบการจัดการหนี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันผ่าน กลไก 3 ประสาน ดังต่อไปนี้

หนึ่ง การกำหนดเพดานต้นทุนรวม แห่งชาติ (National Total Cost Cap Policy)

รัฐบาล ควรเป็นผู้กำหนดและส่งต่อนโยบายไปยัง กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยควรร่วมกันกำหนด **มาตรฐานต้นทุนรวมของหนี้** ในสินเชื่อไม่มีหลักประกันอย่างชัดเจน ด้วยการใช้แนวคิด APR ที่รวมค่าธรรมเนียมทุกประเภทและพัฒนาไปสู่ **national total cost cap** ที่เข้าใจง่าย ตรวจสอบได้ และใช้บังคับได้จริง เป้าหมายไม่ใช่การแข่งตลาดสินเชื่อ แต่คือการทำให้ประชาชนรู้ว่าหนี้ก้อนหนึ่งมี “จุดสิ้นสุด” ที่แน่นอน ไม่ใช่การไหลเวียนของดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอย่างไร้ที่สิ้นสุด

ในแนวทางเดียวกัน ควรออกแบบ “จุดยุติของหนี้” สำหรับสินเชื่อบางประเภท กล่าวคือเมื่อลูกหนี้ได้ชำระเงินรวมถึงเพดานสูงสุดที่กฎหมายกำหนดแล้ว หนี้ต้องถือว่าสิ้นสุดลง หลักการนี้เป็นการตัดวงจรหนี้ไม่รู้จบ และสอดคล้องกับหลักความแน่นอนทางกฎหมาย ความคุ้มครองผู้บริโภค และนิติเศรษฐศาสตร์ที่ดี เพราะทำให้ตลาดกำหนดราคาความเสี่ยงอย่างโปร่งใสมากขึ้นตั้งแต่ต้น

ข้อเสนอที่ (1) ตรากฎหมายเพดานต้นทุนรวมของหนี้ (Total Cost Cap)

กำหนด เพดานต้นทุนรวมของหนี้ไม่มีหลักประกัน ให้ครอบคลุมไม่เฉพาะดอกเบี้ย แต่รวมถึงค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใช้จ่ายหลังผิดนัด และภาระอื่นทั้งหมด เพื่อไม่ให้หนี้ก้อนเดิมเติบโตอย่างไร้ขอบเขตจนเกินความสามารถในการไถ่ถอนของลูกหนี้ **ไม่ให้เกิน 100 % ของเงินต้น** เหมือนประเทศอังกฤษ หรือ **ควบคุมหลังจากวันผิดนัดชำระหนี้** จากบทเรียนประเทศแอฟริกาใต้

โดยอาจอาศัยอำนาจ **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** อาจแก้ไขโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือกระทรวงยุติธรรม และ **กฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจ** ด้วยประกาศกระทรวงการคลัง ปว.58 และธนาคารแห่งประเทศไทย ออกเป็น ประกาศฯ โดยมุ่งเพื่อให้ลูกหนี้ต้องชำระต้นทุนรวมไม่เกินสัดส่วนที่สมเหตุสมผลของเงินต้น เช่น สำหรับสินเชื่อผู้บริโภคไม่มีหลักประกันบางกลุ่มที่เป็นปัญหาใหญ่ของประเทศอยู่ในปัจจุบัน ทั้งบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ซึ่งอาจใช้รูปแบบการแบ่งช่วงการกำหนดเพดาน (phased cap) โดยเริ่มจากการคุมอัตราเพดานต้นทุนรวมของหนี้เฉพาะหลังจากที่เกิดการผิดนัดแล้ว (post-

default total cost) แบบกฎอินดูพลัมของประเทศแอฟริกาใต้ ก่อน แล้วพัฒนาไปสู่ total cost cap เต็มรูปแบบในระยะต่อไป

เหตุผลเชิงนโยบายมีความชัดเจนมากจากงานวิจัย คือ ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี total cost cap แบบแท้จริง ทั้งที่เอกสารเปรียบเทียบในบทที่ 2 แสดงให้เห็นว่า หลายประเทศทั่วโลก เริ่มมีการใช้หลักการดังกล่าว อาทิ ประเทศอังกฤษ แอฟริกาใต้ ออสเตรเลีย สิงคโปร์ ต่างใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อยุติการเติบโตของหนี้เกินสมควร และลดแรงจูงใจของเจ้าหนี้ในการปล่อยยืมหนี้ค้ำยัดเยียดเพราะยังทำกำไรได้อยู่

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ: กระทรวงยุติธรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สอง การปฏิรูปกระบวนทัศน์ทางกฎหมาย (Legal Paradigm Shift)

ข้อเสนอแรกคือ ประเทศไทยต้องขยับจาก **นิติรัฐเชิงรูปแบบ** ที่เน้นว่าเมื่อมีคำพิพากษาแล้วก็ต้องบังคับไปตามขั้นตอน ไปสู่ **นิติรัฐเชิงเนื้อหา** ที่ให้ความสำคัญกับคำถามว่า การบังคับนั้นเป็นธรรมและได้สัดส่วนหรือไม่ ในบริบทชีวิตจริงของประชาชน จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรจุหลักการความได้สัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สิน (proportionality test) อย่างเป็นทางการในคดีนี้ไม่มีหลักประกัน โดยเฉพาะเมื่อทรัพย์สินที่จะยึดหรือขายคือบ้านที่อยู่อาศัยหลักหรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงกว่าหนี้อย่างชัดเจน

ในทางหลักการ ผู้วิจัยเห็นว่า การยึดทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงกว่ามูลหนี้อย่างมากไม่ควรเป็นทางเลือกอัตโนมัติ หากยังมีมาตรการที่กระทบน้อยกว่าและบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เช่น อายัดรายได้ การผ่อนชำระเป็นงวด การเจรจาประนอมหนี้ หรือการเลือกทรัพย์สินที่กระทบฐานชีวิตน้อยกว่า หลักการนี้สอดคล้องกับ logic ของ proportionality ในกฎหมายมหาชน กล่าวคือ รัฐต้องเลือกมาตรการที่เหมาะสม จำเป็น และกระทบสิทธิน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ก่อนจะใช้มาตรการที่รุนแรงที่สุด

หน่วยงานรับผิดชอบ : ศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อเสนอที่ (2) แก้ไขกฎหมายเรื่องประเด็นอายุความ

เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมและผู้กำกับดูแล สามารถคุ้มครองความเป็นธรรมเชิงสาระได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และแก้ไขปัญหาค่าความไม่มีความรู้ทางกฎหมายและการเงิน เพื่อสร้างความสมดุลและเป็นธรรมต่อผู้บริโภคการเงิน

ภายใต้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ พรบ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พิจารณาประกอบกับ หลักการใน พรบ.ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง

- กำหนดให้ ประเด็นเรื่องอายุความในคดีแพ่งเกี่ยวกับคดีทางการเงิน ให้เป็นเรื่องขัดต่อความสงบเรียบร้อยทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ เนื่องด้วยปัญหาสินเชื่อไม่มีหลักประกันมีผลกระทบต่อผู้คนหลายสิบล้านราย และมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงของชีวิตและครอบครัว หากบ้านที่เป็นที่อยู่อาศัยถูกบังคับด้วยการยึด เมื่อนั้น ศาลสามารถยกประเด็นเรื่องอายุความขึ้นมาว่ากล่าวเองได้

- ในคดีที่จำเลยในคดีการเงินไม่ว่าจะมาศาลหรือไม่ ให้ศาลสามารถยกประเด็นเรื่องอายุความขึ้นมาว่ากล่าวเองได้ และ แม้ว่าจะนำคดีมาฟ้องเลยอายุความแล้วก็ตาม กำหนดให้คิดดอกเบี้ย ได้ไม่เกินระยะเวลาอายุความที่กำหนดตามกฎหมาย

-ผู้กำกับดูแล (Regulator)ใช้อำนาจภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องออกเป็น ประกาศฯ ควบคุมให้ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อไม่มีหลักประกันและบริษัทซื้อหนี้ เป็นเจ้าหนี้สุจริต ห้ามฟ้องเกินอายุความที่กฎหมายกำหนด และ/หรือบรรยายฟ้องประเด็นอายุความให้ครบถ้วน กำหนดคดีคา ปิดช่องการซื้อหนี้เสียและประวิงเวลาจนดอกเบี้ยท่วมเงินต้น

หน่วยงานรับผิดชอบ : กระทรวงยุติธรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ข้อเสนอที่ (3) ตราหลักเกณฑ์ในชั้นบังคับคดี การขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อมูลหนี้ ต้องได้สัดส่วน (proportional seizure) และมีการพิจารณาองค์ประกอบอื่นๆ ร่วมด้วยโดยอำนาจตุลาการ (Judicial oversight)

อาศัยอำนาจกฎหมาย ประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง และระเบียบในชั้นบังคับคดี โดยกำหนดเป็นเกณฑ์ว่า หากหนี้ตามคำพิพากษาไม่ถึง 30 % ของมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ตามราคาตลาด เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถเข้ายึดได้ ทั้งนี้ อัตราสัดส่วนอาจพิจารณาปรับลดหรือขยายตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอจำเป็นต้องมี กลไกรองรับให้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาดังกล่าวต้องเข้าสู่ระบบ การฟื้นฟู และยังคงต้องชดใช้ผ่านเงินเดือน หรือ โครงการที่ทำให้สามารถชดใช้หนี้ได้ตามศักยภาพที่แท้จริง

สำหรับกรณีบ้านที่อยู่อาศัยหลักเพียงแห่งเดียวของลูกหนี้ (Primary residence) งานวิจัยเห็นว่าควรมีระบบ การขออนุญาตศาลเป็นกรณีพิเศษก่อนการขายทอดตลาด โดยศาลควรต้องพิจารณาผลกระทบหลายปัจจัย อาทิ

- (1) หนี้ต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำ 30 % ห้ามยึดหรือห้ามขายบ้าน หรือไม่
- (2) ต้องพิสูจน์ว่าไม่มีทรัพย์สินที่บังคับได้เบากว่า
- (3) ต้องประเมินผลกระทบต่อครัวเรือนและผู้พึ่งพิง
- (4) ต้องมีแผนผ่อนชำระหรือปรับโครงสร้างที่เป็นธรรม คือเป็นไปได้ก่อนขาย

และ (5) หากจำเป็นต้องขาย ต้องมีมาตรฐานประเมินราคาและการขายทอดตลาดที่สะท้อนมูลค่าตลาดอย่างสมเหตุสมผล มิใช่ ดูเพียงยอดหนี้กับสิทธิของเจ้าหนี้ในเชิงรูปแบบเท่านั้น

หรือ (6) อาจกำหนดเป็นมาตรการพิเศษ ในกรณีที่สัดส่วนขั้นต่ำ (Threshold) มูลหนี้เงินต้นต่ำกว่าราคาอสังหาริมทรัพย์มาก ให้มีกลไกที่ใช้มาตรการพิเศษ โดยกระทรวงยุติธรรม หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้ากระบวนการระบบใกล้เคียง ที่ตอบโจทยศักยภาพแท้จริง อาทิ รูปแบบการชำระหนี้ของโครงการคลินิกแก้หนี้ ดอกเบี้ยต่ำ 3-5% และมีระยะเวลาการผ่อนชำระที่ยาว ซึ่งมีอัตราความสำเร็จสูงถึง 90 %

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ : กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอที่ (4) เสนอขยาย “ทรัพย์สินที่ยึดไม่ได้” ให้ครอบคลุมบ้านที่อยู่อาศัยหลัก (primary residence) ที่ดินทำกิน และเครื่องมือประกอบอาชีพ

แก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ระเบียบและเกณฑ์ในชั้นบังคับคดี ให้ **บ้านหลัก ที่ดินทำกิน และเครื่องมือประกอบอาชีพ** ได้รับการคุ้มครองในฐานะ ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้น exempt property อย่างชัดเจน สำหรับกรณีคดีหนี้ไม่มีหลักประกัน

นี่เป็นหนึ่งในข้อค้นพบเชิงหลักการที่สำคัญที่สุดของงานวิจัย เพราะอดีตผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และผู้เชี่ยวชาญหลายรายสะท้อนตรงกันว่า กฎหมายไทยยังไม่ได้เอาความเป็นมนุษย์และความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตเข้าไปในกระบวนการบังคับคดีอย่างเพียงพอ

โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย แก้ไขมาตรา 301 ป.วิ.พ. ให้ครอบคลุมบ้านที่อยู่อาศัยหลักในมูลค่าหรือขนาดที่เหมาะสม คุ้มครองที่ดินทำกินและเครื่องมือทำมาหากิน จากหนี้ไม่มีหลักประกัน และกำหนดกลไกยกเว้นเฉพาะกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริง เช่น การฉ้อฉลหรือหนี้มูลค่าสูงเป็นพิเศษ

หลักนี้สอดคล้องกับแนวคิดสิทธิมนุษยชน (Right to housing), การคงสภาพขั้นต่ำ (social minimum) และ ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้น exempt property ที่หลายประเทศใช้เพื่อคุ้มครองฐานขั้นต่ำของชีวิต

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ : กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอที่ (5) ปฏิรูประบบประเมินราคาและการขายทอดตลาด อย่างเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุด

ระบบประเมินราคาและการขายทอดตลาด เพราะแม้จะยอมให้บังคับคดีกับทรัพย์สินบางประเภทได้ แต่รัฐก็ยังมีหน้าที่ต้องลดความเสียหายส่วนเกินจากการบังคับคดี

ข้อค้นพบจากงานวิจัยสะท้อนว่า การประเมินราคาและขายทอดตลาดในทางปฏิบัติอาจทำให้ทรัพย์สินถูกขายต่ำกว่าราคาตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้ลูกหนี้สูญเสียทรัพย์สินในราคาที่ไม่เป็นธรรม และบางกรณียังไม่หลุดพ้นจากหนี้ด้วยซ้ำ

แก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ระเบียบและเกณฑ์ในชั้นบังคับคดี ตัวอย่างเช่น

-ให้ตั้งระบบประเมินราคาอิสระที่ตรวจสอบได้ โดยปรับให้การขายทอดตลาดสะท้อนราคาตลาดที่แท้จริง

-ให้ลูกหนี้มีสิทธิคัดค้านราคาและขอประเมินซ้ำได้ง่ายขึ้น

-หากเป็นทรัพย์สินที่เป็นที่อยู่อาศัยหลัก (Primary residence) ต้องมีกลไกพิเศษก่อนขายทอดตลาด เช่น mandatory review โดยศาลยุติธรรม หรือ cooling-off period พร้อมกลไกการให้คำปรึกษาในการแก้ไขปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันอย่างมีประสิทธิภาพ

-กำหนด Threshold ขั้นต่ำของหนี้ไม่มีหลักประกัน เฉพาะต้นเงิน หากมีต้นเงินต่ำกว่า อัตราที่กำหนด (เช่น 50,000 หรือ 100,000 บาท) จะไม่สามารถยึดทรัพย์สินที่เป็นบ้านอยู่อาศัยหลักได้ ทั้งนี้ ตัวอย่างจากประเทศอังกฤษและประเทศแอฟริกาใต้

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ : กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

สาม การบูรณาการนโยบายและการคุ้มครองเชิงป้องกัน (Public Policy Integration & Pre-emptive measure)

การจัดการหนี้ไม่มีหลักประกันต้องออกจากกรอบ “ข้อพิพาทเอกชน” และนำมาพิจารณาในฐานะประเด็นนโยบายสาธารณะที่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างเต็มที่ และเต็มรูปแบบ รัฐควรสร้างระบบเชิงป้องกันและเชิงฟื้นฟูควบคู่กันไปด้วย เช่น

ข้อเสนอที่ (6) รัฐ กำหนดการแก้ไขปัญหาหนี้ไม่มีหลักประกันการยึดบ้านซึ่งเป็นปัจจัยสี่ของชีวิต ให้เป็นวาระแห่งชาติ ที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแก้ไข

(6.1) ตั้งคณะกรรมการหรือกลไกนโยบายระดับชาติ ที่บูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพและเอกภาพ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้ง กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย ศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม กรมบังคับคดี กรมคุ้มครองสิทธิ หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค อาทิสํานักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภาองค์กรของผู้บริโภค บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ ผู้แทนฝั่งนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านนิติเศรษฐศาสตร์ ด้านกฎหมายการเงิน ด้านกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และผู้แทนภาคประชาชน โดยมีการนำเสนอแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงทางสถิติ ข้อกฎหมาย หลักนิติเศรษฐศาสตร์ เพื่อกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหา โดยเร่งด่วน ทั้งนี้ มีการกระบวนการที่เป็นระบบ อาทิ

- ควรกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ โดยให้มีการจัดตั้งคณะทำงานภายใน 1 เดือน จัดทำมาตรการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนพร้อมตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators: KPIs) ภายใน 2 เดือน และดำเนินมาตรการตามแนวทางการแก้ไข้ปัญหาควบคู่กับกระบวนการติดตามตรวจสอบ รับฟังข้อเสนอแนะ ประเมินผล และเสนอแนวทางปรับปรุงในกรณีที่ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ภายในกรอบระยะเวลา 6 เดือน 10 เดือน และ 12 เดือน ทั้งนี้ ควรมีกลไกการเชื่อมโยงและปรับปรุงข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถระบุปัญหา ปรับมาตรการ และแก้ไขอุปสรรคระหว่างการดำเนินงานได้อย่างทันท่วงที

- นอกจากนี้ ควรจัดให้มีกระบวนการประเมินผลอย่างเป็นระบบ (Evaluation Process) โดยพิจารณาจากผลลัพธ์เชิงประจักษ์ เช่น การลดลงของจำนวนบัญชีหนี้เสีย การลดลงของจำนวนคดีในชั้นศาลและชั้นบังคับคดี ตลอดจนจำนวนบัญชีลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้หรือเข้าร่วมโครงการคลินิกแก้หนี้ ทั้งนี้ ผลการประเมินควรรายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกคณะกรรมการ และเปิดเผยต่อสาธารณชนอย่างโปร่งใส เพื่อสร้างความรับผิดชอบเชิงนโยบายและความเชื่อมั่นต่อกระบวนการแก้ไขปัญหา

หน่วยงานที่รับผิดชอบ: รัฐบาล และทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรม สํานักงานอัยการสูงสุด กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์กรเกี่ยวข้องกับผู้บริโภค ฯลฯ

ข้อเสนอที่ (7) ยกระดับ กลไกที่ปรึกษาด้านแก้ไขปัญหานี้สิน (Debt Advice/Debt Counselling) สร้างและพัฒนาบุคลากรด้านการไกล่เกลี่ย

(7.1) สร้างกลไกที่ปรึกษาด้านหนี้สิน อย่างเป็นระบบ One Stop Service Debt Center

คณะกรรมการกลางที่สามารถเห็นภาพรวมของหนี้สินทั้งระบบ Dashboard กำหนด Agenda ร่วมของกลไกการไกล่เกลี่ยทั่วประเทศ ตั้งเป้าหมาย KPIs

ประเทศไทยมีบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมและการไกล่เกลี่ยกระจายอยู่เป็นจำนวนมากในหลายระดับ อย่างไรก็ตาม ยังขาด “กลไกกลาง” ที่มีเป้าหมายเฉพาะในการจัดการปัญหานี้สินอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(7.2) สร้างและพัฒนาบุคลากร “ไกล่เกลี่ยเป็นธรรม ยั่งยืน”

เรียนรู้ประเด็นปัญหาของการไกล่เกลี่ยผ่านคดีความจริง ความรู้เชิงลึกทั้งกฎหมายและการเงิน การตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมาย การดำเนินการตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อาทิ ค่าทวงถามหนี้ ดอกเบี้ยผิดนัด ฯลฯ ซึ่งเป็นทักษะชีวิตที่จำเป็นต่อประชาชนทุกคน สร้างทักษะการเจรจา ความเข้าใจทางเลือกรูปแบบต่างๆ เช่น repayment scheme ที่ให้โอกาสลูกหนี้ได้เลือกระดับการชำระ การตัดเงินต้นก่อนดอกเบี้ย แลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ และ ความสำเร็จเพื่อนำ best practice มาปฏิบัติต่อ

ผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นกลาง มิได้หมายถึงผู้ที่ต้องสงวนท่าทีหรือหลีกเลี่ยงการนำเสนอข้อเท็จจริงทางเลือก หรือแนวทางแก้ไข หากแต่หมายถึงผู้ที่ทำหน้าที่อย่างเป็นธรรม เพื่อแสวงหาทางออกที่ทำให้ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้สามารถ “ไปต่อ” ได้ ภายใต้ข้อเสนอที่ผ่อนปรนกว่าการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่ยังคงมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ตามศักยภาพที่แท้จริง ขณะที่เจ้าหนี้ยังได้รับชำระหนี้ที่เหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การยึดบ้านที่อยู่อาศัยหลักหรือการฟ้องล้มละลาย ทั้งนี้ กลไกดังกล่าวควรเข้าถึงได้ทั้งในระยะก่อนฟ้อง ระหว่างพิจารณาคดี และในชั้นบังคับคดี

ดังนั้น การไกล่เกลี่ยปัญหานี้สินจึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ทั้งด้านการเงินและกฎหมาย มีทักษะด้านการเจรจา ความเข้าใจเชิงโครงสร้างของปัญหานี้สิน และความสามารถในการออกแบบทางออกที่สอดคล้องกับศักยภาพของลูกหนี้และประโยชน์โดยชอบของเจ้าหนี้ การพัฒนาศักยภาพผู้ไกล่เกลี่ยทั่วประเทศจึงควรมุ่งยกระดับจาก “เวทีขอความร่วมมือ” ไปสู่ “กลไกเชิงสถาบัน” ที่มีอำนาจ หน้าที่ และกระบวนการรองรับอย่างจริงจัง รวมถึงสามารถเชื่อมโยงกับมาตรการทางกฎหมาย เช่น การพักการทวงถามหรือพักการบังคับคดีชั่วคราวในกรณีที่ลูกหนี้ประสบวิกฤตโดยสุจริตและยังมีศักยภาพในการฟื้นตัว

ในบริบทนี้ แนวคิดเรื่องการให้เวลาหายใจแก่ลูกหนี้ หรือ breathing space มิใช่การบ่อนทำลายวินัยทางการเงิน หากเป็นมาตรการเชิงป้องกันที่ช่วยไม่ให้ปัญหานี้รายบุคคลพัฒนาไปเป็นวิกฤตครัวเรือน วิกฤตกระบวนการยุติธรรม และวิกฤตทางสังคมในระยะยาว

(7.3) ขยายผลไปยังบุคลากรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการไกล่เกลี่ยทั่วประเทศ

อนึ่ง ภาครัฐ พึงเสริมสร้างประสิทธิภาพ และ ขยายบทบาทของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับพนักงาน ในกระบวนการไกล่เกลี่ยของไทย อาทิ ผู้ประนีประนอม (ศาลยุติธรรม) ผู้ไกล่เกลี่ย ตามพรบ.ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 (กระทรวงยุติธรรม) เพื่อให้ Debt Mediation Centers ทำงานแลกเปลี่ยนข้อมูลที่แท้จริง เพื่อระบุปัญหา และแก้ไขตรงจุด เครือข่าย ศูนย์ไกล่เกลี่ยหนี้ทั่วประเทศ ได้แก่

-สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด

76 จังหวัด

-ศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทประจำศาล ศาลยุติธรรม

กระจายทั่วประเทศ 76 จังหวัด จำนวน 277 แห่ง

-สำนักงานยุติธรรมจังหวัด กระทรวงยุติธรรม 76 จังหวัด และเครือข่าย ยุติธรรมชุมชน ทั่วประเทศราว 7,000 แห่ง

-ศูนย์ดำรงธรรม (จังหวัดและอำเภอ) กระทรวงมหาดไทย 954 แห่ง เพื่อยกระดับและร่วมกันแก้ไขปัญหาเชิงรุกในประเด็นหนี้สินได้

หน่วยงานที่รับผิดชอบ: กระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย

ข้อเสนอที่ (8) การแก้ไขปัญหาด้านการเงิน โดยหน่วยงานกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อไม่มีหลักประกัน

(8.1) โครงสร้างของสินเชื่อ และการกำกับดูแล

-แก้ไขต้นทาง ปรับโครงสร้างการพิจารณารูปแบบสินเชื่อ และกลไกการคิดอัตราดอกเบี้ย ให้สอดคล้องกับความเสี่ยงแท้จริง โดยพิจารณาภาพรวมทั้งระบบสินเชื่อ ตั้งแต่ให้สินเชื่อ กระทั่งกรณีไม่ได้รับชำระ จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

-เสนอการประเมินศักยภาพของการชำระอย่างเหมาะสม ก่อนให้สินเชื่อด้วยการตรวจสอบเข้มข้น เพื่อให้เกณฑ์ของผู้กำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย มีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาได้จริง

(8.2) ปรับปรุงมาตรการ จุดแทรกแซงกำกับหนี้เรื้อรัง Persistent debt intervention

-ปรับปรุงมาตรการในปัจจุบันให้รวมสินเชื่อไม่มีหลักประกันทั้งหมด เข้ามาในโครงการ โดยเฉพาะบัตรเครดิต ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ

- การแปลงหนี้เป็น สินเชื่อระยะยาว (Term Loan) ดอกเบี้ยต่ำ ตัวอย่างประเทศมาเลเซีย รัฐ อาจกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ให้บริการสินเชื่อไม่มีหลักประกันได้กำกับ แปลงหนี้สินเชื่อหมุนเวียน เปลี่ยนเป็นสินเชื่อระยะยาวได้ทันที โดยกำหนดหากลูกหนี้จ่ายขั้นต่ำ ติดต่อกันเป็นเวลา 3 เดือน “ธนาคารต้องแปลงยอดบัตรเครดิตเป็น Term loan โดยอัตโนมัติ” ตัวอย่างในสถานการณ์โควิด-19

-ปรับเกณฑ์มาตรการ ให้ดีกว่าหรือเทียบเท่ากับ โครงการคลินิกแก้หนี้ by SAM กล่าวคือ โครงการคลินิกแก้หนี้ ปัจจุบัน เกณฑ์ persistent debt ต้องจ่ายขั้นต่ำมายาวถึง 5 ปี หรือ 60 เดือนก่อน จึงจะมีสิทธิเป็นเปลี่ยนสินเชื่อระยะยาว (Term loan) ดอกเบี้ย 15 % ขณะที่เมื่อเป็นหนี้เสียครบ 120 วัน สามารถเข้าโครงการคลินิกแก้หนี้และได้รับอัตราดอกเบี้ยเพียง 3-5 % ต่อปี กระบวนการเช่นนี้ อาจส่งผลบิดเบี้ยวให้ลูกหนี้เป็นหนี้เสียมากขึ้น เพื่อต้องการมาตรการที่ดีกว่า ดังนั้น เงื่อนไข persistent debt ควรดีกว่าหรือเทียบเท่ากับ คลินิกแก้หนี้

-เร่งกำหนด Early Intervention เปิดโอกาสให้มีการให้ความช่วยเหลือ ตามแนวทาง persistent debt ให้เร็วขึ้น ดังแบบอย่างประเทศอังกฤษ โดยมีการกำหนดตรวจสอบและให้ความช่วยเหลือ ตั้งแต่ระยะ 18 เดือน ต่อมา 27 เดือน ประเมินสถานะลูกหนี้อีกครั้ง หากครบ 36 เดือนแล้วยังเป็นหนี้เรื้อรัง ผู้ให้บริการต้องเสนอแผนชำระหนี้ที่สมเหตุสมผล โดยปรับเป็น สินเชื่อระยะยาว อัตราดอกเบี้ยลดลง ที่ 7-10 % ต่อปี โดยมีเป้าหมายให้สามารถชำระหนี้ได้ภายในเวลาประมาณ 3-4 ปี

(8.3) ยกระดับศักยภาพ โครงการคลินิกแก้หนี้ โดย บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท (SAM)

โครงการคลินิกแก้หนี้ ถูกออกแบบมาเพื่อ แก้ไขปัญหาสินเชื่อไม่มีหลักประกันโดยเฉพาะ อยู่ภายใต้การดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมี บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท หรือ SAM เป็น operator โดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่ ค้างชำระ หนี้บัตรเครดิต บัตรกดเงินสด และสินเชื่อส่วนบุคคลเกิน 120 วัน โดยสามารถรวมทุกเจ้าหนี้ไว้ในสัญญาเดียวได้ โดยมี รูปแบบการชำระระยะยาวมากที่สุดถึง 10 ปี ดอกเบี้ยเหลือเพียงร้อยละ 3-5 ต่อปี ผู้เข้าร่วมโครงการประสบความสำเร็จกว่าร้อยละ 90 อย่างไรก็ดี จากข้อเท็จจริงพบว่า ปี 2569 คลินิกแก้หนี้มีบัญชีสะสมที่เข้าสู่โครงการประมาณ 3.4 แสนบัญชี ขณะที่หนี้เสียจากบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลรวมกันมีมากกว่า 6 ล้านบัญชี คิดเป็นเพียง 5.67 % เท่านั้น

จากข้อเท็จจริง และความเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของหลายภาคส่วน สรุปว่า มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องยกระดับของ โครงการ คลินิกแก้หนี้ให้ดีขึ้นกว่าเดิม จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

-ควรนำ repayment scheme ตามกลไกคลินิกแก้หนี้ใช้เป็น รูปแบบการใกล้เคียงกลาง ทั้งก่อนฟ้อง ระหว่างศาลพิจารณาและในชั้นบังคับคดี โดยแต่ละจุดใกล้เคียง แต่ละองค์กรสามารถเลือกทำรูปแบบการใกล้เคียงที่ดีกว่าได้

-ทำให้การเข้าร่วมโครงการคลินิกแก้หนี้ได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะประสานงานร่วมมือกับ กระทรวงยุติธรรม และศาลยุติธรรม เชื่อมต่อระบบกับคลินิกแก้หนี้ด้วยระบบออนไลน์ เป้าหมายเพื่อนำหนี้เสียเข้าสู่ระบบการแก้ไขอย่างเต็มประสิทธิภาพ

-กำหนดให้กลไก คลินิกแก้หนี้ เป็นกลไกภาคบังคับ compulsory แก่ ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อไม่มีหลักประกันทุกรายอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งสามารถเลือกเข้าระบบคลินิกแก้หนี้ได้โดยตรง หรือ เสนอแนวทางการชำระหนี้ที่ดีกว่า คลินิกแก้หนี้

-กำหนดให้ Incentives แก่สถาบันการเงิน หรือ non-bank ที่ประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อไม่มีหลักประกันที่เข้าร่วมและสามารถแก้ไขปัญหานี้ไม่มีหลักประกันได้ตามเป้า เป็นประโยชน์เชิงคะแนน market conduct, รางวัลด้าน corporate Governance, ผลประโยชน์ด้านการผ่อนปรนเกณฑ์ธปท. หรือ ผลประโยชน์ด้านภาษี และอื่นๆ เพื่อสร้าง Ecosystem ที่ดีแก่ทุกภาคส่วน

-ตั้งเป้าหมายใหม่ให้ คลินิกแก้หนี้ ให้แก้ไขบัญชีหนี้เสียในระบบข้อมูลเครดิตอย่างน้อย 20 % ของบัญชีหนี้เสียของบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ในเครดิตบูโร

-ทุกคดีหนี้สินเชื่อไม่มีหลักประกัน ทั้งบัตรเครดิตและบัตรกดเงินสด ที่ขึ้นสู่ศาล สามารถมีระบบเชื่อมต่อกับคลินิกแก้หนี้ได้ทันที ซึ่งจะให้ความช่วยเหลือคดีหนี้สินเชื่อไม่มีหลักประกันให้มีทางออก ได้อย่างน้อย 200,000 - 300,000 แสนคดีต่อปี

-ขยายกลไก ใกล้เคียงหนี้ไม่มีหลักประกัน ของคลินิกแก้หนี้ by SAM สู่ชั้นบังคับคดีเพื่อเปิดโอกาสให้ คดีที่ค้างได้มีหนทางออก โดยการคำนวณหนี้สินเป็นไปอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

-ขยายกลไก สู่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต่างๆ ที่ซื้อหนี้ไม่มีหลักประกันไป ให้เข้าร่วมกระบวนการ

ทั้งนี้เพื่อลดภาระกระบวนการยุติธรรมไทยทั้งระบบทั้ง ค่าเสียเวลาของคู่ความ เจ้าหน้าที่ ผู้พิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีรวมถึง เวลาและโอกาสของกระบวนการยุติธรรม เมื่อสามารถสร้างทางเลือกและฟื้นฟูหนี้เสียได้มากเพียงใด ย่อมสร้างกลไกหน่วยธุรกิจขนาดย่อย ให้บุคคลนั้นกลับมาเป็นลูกหนี้ชั้นดีได้เร็วขึ้น อันจะส่งผลต่อภาพรวมและเสถียรภาพของระบบการเงินไทยได้อย่างแท้จริง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ : ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเหล่านี้นอกจาก จะนำข้อเสนอแนะเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นต่างๆ ทั้ง กระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ฯลฯ ยังอาจนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ได้อีกด้วย

บรรณานุกรม

1.เอกสารภาษาไทยและกฎหมายไทย

กรมบังคับคดี, กระทรวงยุติธรรม. (2565). แผนภูมิแสดงขั้นตอนการบังคับคดี. กรมบังคับคดี.

กระทรวงการคลัง. (2560). ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ. กระทรวงการคลัง.

คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา. (2565). ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2565. ราชกิจจานุเบกษา.

ศีกฤทธิ์ สิงห์. (2556). พัฒนาการของการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในลักษณะ universal banking และกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค: บทเรียนจากความล้มเหลวของการคุ้มครองผู้บริโภคช่วงวิกฤตเศรษฐกิจการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 2008 [วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].

ธินันท์ สงวนจีน และวาสนา ปักกาโร. (2565, กุมภาพันธ์). ส่องสถานการณ์หนี้ครัวเรือนไทยภายใต้การบังคับคดี. Stat-Horizon. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
<https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/research-and-publications/research/stat-horizon-and-stat-in-focus/stat-horizon/Householddebtsituation.pdf>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2563, 31 กรกฎาคม). ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 11/2563 เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2563, 31 กรกฎาคม). ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 12/2563 เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). อัตราดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมของสินเชื่อรายย่อย.
<https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/our-services/bot-license-check/interest.pdf>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523. <https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/laws-and-rules/laws-and-regulations/legal-department/15-interestratesfi-act/15-intro/15-Intro-Law-TH-InterestRateFI-Act-2523.pdf>

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. (ม.ป.ป.). หนี้ครัวเรือนไทย. <https://projects.pier.or.th/household-debt/>

2. กฎหมาย ประกาศ และคำพิพากษาของไทย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564. (2564). ราชกิจจานุเบกษา, 138 (ตอนที่ 26 ก), 1-4.

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545. (2545). ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558. (2558). ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562. (2562). ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523. (2523). ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551. (2551). ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 10) พุทธศักราช 2561. (2561). ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. (2540). ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. (2551). ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. (2562). ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560. (2560).

ราชกิจจานุเบกษา, 134 (ตอนที่ 69 ก), 1-21.

<https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/069/1.PDF>

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 33) พ.ศ. 2568. (2568).

ราชกิจจานุเบกษา.

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563. (2563). ราชกิจจานุเบกษา.

กระทรวงการคลัง. (2560). ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5

แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สิ้นเชื้อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ). ราชกิจจานุเบกษา.

คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา. (2565). ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง

ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2565. ราชกิจจานุเบกษา.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2563, 31 กรกฎาคม). ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 11/2563 เรื่อง

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต. ราชกิจจานุเบกษา.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2563, 31 กรกฎาคม). ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 12/2563 เรื่อง

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ.

ราชกิจจานุเบกษา. https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/174/T_0049.PDF

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2563, 9 ตุลาคม). ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกส2. 9/2563 เรื่อง

การคิดดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้และการตัดชำระหนี้.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2566, 21 ธันวาคม). ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกช. 7/2566 เรื่อง

การให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม (Responsible lending).

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6568/2567.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8267/2567.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1765/2568.

3. หนังสือ บทความ รายงาน และฐานข้อมูลต่างประเทศ

Aldohni, A. K. (2017). The UK new regulatory framework of high-cost short-term credit: Is there a shift towards a more ‘law and society’ based approach? *Journal of Consumer Policy*, 40(3), 321-345. <https://doi.org/10.1007/s10603-017-9350-3>

Aldohni, A. K., & Duxbury, D. (2022). Regulating high-cost short-term credit in the UK: Is there scope for ‘libertarian paternalism’ based provisions? *Legal Studies*, 42(2), 246-266. <https://doi.org/10.1017/lst.2021.35>

ASEAN+3 Macroeconomic Research Office. (2022). The impact of COVID-19 on regional economies and policy responses: KIPF-AMRO joint research. https://www.amro-asia.org/wp-content/uploads/2022/12/2022-KIPF-AMRO-Joint-Research_The-Impact-of-COVID19-on-Regional-Economies-and-Policy-Responses.pdf

Australian Securities and Investments Commission. (2018). Credit card lending in Australia (Report 580).

Australian Securities and Investments Commission. (2024). Credit card lending in Australia: Staying in control (Report 788). <https://download.asic.gov.au/media/l44jkv4n/rep788-published-30-july-2024-20240805.pdf>

Bank for International Settlements. (2026). Total credit to households and NPISHs, adjusted for breaks, for Australia [Data set]. FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis.

Bank of England. (2025). Money and credit: March 2025.

Bank Negara Malaysia. (n.d.). Guidelines on credit card operations.

Bank Negara Malaysia. (2025). Policy document on personal financing.

Breitenstein, M. J. (2010). The ideal homestead exemption: Avoiding asset conversion and fraud but still protecting dependents. *Drake Law Review*, 58, 1121-1165.

https://drakelawreview.org/wp-content/uploads/2015/06/irvol58-4_breitenstein.pdf

Comptroller and Auditor General. (2012). Office of Fair Trading: Regulating consumer credit (HC 685, Session 2012-13). National Audit Office.

Consumer Financial Protection Bureau. (2013). CARD Act report: A review of the impact of the CARD Act on the consumer credit card market.

Consumer Financial Protection Bureau. (2014). CFPB data point: Payday lending.

https://files.consumerfinance.gov/f/201403_cfpb_report_payday-lending.pdf

Consumer Financial Protection Bureau. (2025). The consumer credit card market report.

Consumer Financial Protection Bureau. (2025, September 8). You have rights under the Military Lending Act.

European Central Bank. (2025). Loans to households, loans for house purchase, and consumer credit [Data set]. ECB Data Portal.

Federal Reserve Bank of New York. (2025, May 13). Change in household debt balances mixed; student loan delinquencies rise sharply.

Financial Conduct Authority. (2014a). CP14/10: Proposals for a price cap on high-cost short-term credit. <https://www.fca.org.uk/publications/consultation-papers/cp14-10-proposals-price-cap-high-cost-short-term-credit>

Financial Conduct Authority. (2014b). PS14/16: Detailed rules for the price cap on high-cost short-term credit. <https://www.fca.org.uk/publications/policy-statements/ps14-16-detailed-rules-price-cap-high-cost-short-term-credit>

- Financial Conduct Authority. (2014, November 11). FCA confirms price cap rules for payday lenders [Press release]. <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/fca-confirms-price-cap-rules-payday-lenders>
- Financial Conduct Authority. (2015). TR15/3: Arrears and forbearance in high-cost short-term credit.
- Financial Conduct Authority. (2017). FS17/2: High-cost credit and review of the high-cost short-term credit price cap.
- Financial Conduct Authority. (2018). PS18/4: Credit card market study: Persistent debt and earlier intervention—Feedback to CP17/43 and final rules. <https://www.fca.org.uk/publication/policy/ps18-04.pdf>
- Financial Conduct Authority. (2021). A review of change and innovation in the unsecured credit market: The Woolard Review. <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/woolard-review-report.pdf>
- Financial Counselling Australia. (2022). Debt and financial hardship in Australia.
- Gardner, J. (2015). Regulating moneylending in Singapore: Looking at all sides. Centre for Banking & Finance Law, National University of Singapore. <https://law.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2020/04/CBFL-Rep-1505.pdf>
- Gardner, J. (2016). Unsecured credit, moneylending and protection of a social minimum in Singapore. Centre for Banking & Finance Law, National University of Singapore. https://law.nus.edu.sg/cbfl/wp-content/uploads/sites/5/2020/07/CBFL-WPS-1603_JG01_J-Gardner.pdf
- Gathergood, J., Guttman-Kenney, B., & Hunt, S. (2019). How do payday loans affect borrowers? Evidence from the U.K. market. *The Review of Financial Studies*, 32(2), 496-523. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhy090>

Gibbons, D. (2012). Taking on the money lenders: Lessons from Japan. Centre for Responsible Credit.

House of Commons Library. (2013). Enforcing a charging order (Standard Note SN/HA/6614).
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06614/SN06614.pdf>

International Monetary Fund. (2024). 2024 global debt monitor. Fiscal Affairs Department.
<https://www.imf.org/external/datamapper/GDD/2024%20Global%20Debt%20Monitor.pdf>

Kee, O. S. (2008). Alternatives to bankruptcy—The Debt Repayment Scheme. Singapore Academy of Law Journal, 20, 318-337.

Kratoska, P. H. (2013). Chettiar moneylenders and rural credit in British Malaya. Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society, 86(1), 61-78.

Ministry of Justice. (2012). Whether a minimum limit should be imposed on order for sale applications in relation to Consumer Credit Act debts only: Impact assessment (IA No. MoJ 075).

Ministry of Law, Singapore. (2019, July 15). New measures to stem the increase in moneylending activities targeting foreigners [Press release]. <https://www.mlaw.gov.sg/news/press-releases/press-release-new-measures-to-stem-the-increase-in-moneylending-activities-targeting-foreigners/>

Muir, K., Hamilton, M., Noone, J., Marjolin, A., Salignac, F., & Saunders, P. (2017). Exploring financial wellbeing in the Australian context. Centre for Social Impact.

National Credit Regulator. (2024). Annual report 2023/24.

National Credit Regulator. (2025). Annual report 2024/25.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). Recommendation of the Council on consumer protection in the field of consumer credit.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). G20/OECD high-level principles on financial consumer protection.

<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/financial-consumer-protection/G20-OECD-FCP-Principles.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). Measuring and improving access to justice in court services. OECD Publishing.

Personal Finance Research Centre. (2013). The impact on business and consumers of a cap on the total cost of credit. University of Bristol.

Reifner, U., Clerc-Renaud, S., & Knobloch, M. (2010). Study on interest rate restrictions in the EU: Final report for the European Commission DG Internal Market and Services (Project No. ETD/2009/IM/H3/87). Institut für Finanzdienstleistungen/ZEW.

Romeo, C. J., & Sandler, R. (2023). The effect of bankruptcy exemptions on consumer credit. *The Journal of Law and Economics*, 66(4), 699-737. <https://doi.org/10.1086/725456>

Singapore Judiciary. (n.d.). Writ of seizure and sale.

South African Human Rights Commission. (2017). Human rights impact of unsecured lending and debt collection practices in South Africa.

TheGlobalEconomy.com. (2025). Argentina: Household credit, mortgage credit, and consumer credit, December 2025 [Data sets]. Source: Central Bank of Argentina. https://www.theglobaleconomy.com/Argentina/household_credit/

UK Finance. (2020). FCA rules on persistent credit card debt: 36 months actions—Frequently asked questions.

United Nations Conference on Trade and Development. (2016). United Nations guidelines for consumer protection.

United Nations Commission on International Trade Law. (2010). UNCITRAL legislative guide on secured transactions.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. (2011). Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework (HR/PUB/11/04).

Wilson, W. (2022). Civil law: Debt enforcement (Commons Library Research Briefing No. CBP-5746). House of Commons Library.

4. กฎหมาย อนุสัญญา และคำพิพากษาต่างประเทศ

Absa Bank Ltd v. Mokebe; Absa Bank Ltd v. Kobe; Absa Bank Ltd v. Vokwani; Standard Bank of South Africa Ltd v. Colombick and Another [2018] ZAGPJHC 485 (South Africa).

Argentina, Código Civil y Comercial de la Nación, Law No. 26.994 (2014), arts. 244-256.

Australian Securities and Investments Commission v Sunshine Loans Pty Ltd (No 2) [2024] FCA 345 (Australia).

California Code of Civil Procedure § 704.730, as amended by Assembly Bill No. 1885, 2020 Cal. Stat. ch. 94 (United States).

Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 7, 2012 O.J. C 326/391.

Constitution of the Republic of South Africa, 1996, § 26.

Consumer Credit Act 1974, c. 39 (United Kingdom).

Consumer Credit Legislation Amendment (Enhancements) Act 2012 (Cth) (Australia).

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, art. 8, Nov. 4, 1950, E.T.S. No. 5.

Directive (EU) 2023/2225 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 on credit agreements for consumers and repealing Directive 2008/48/EC, 2023 O.J. L 2023/2225.

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010) (United States).

Financial Services Act 2012, c. 21 (United Kingdom).

Financial Services Act 2013, Act 758 (Malaysia).

Financial Services and Markets Act 2000, c. 8 (United Kingdom).

Financial Services (Banking Reform) Act 2013, c. 33, § 131 (United Kingdom).

Fla. Const. art. X, § 4 (United States).

Florida Office of the Attorney General. (2007, April 24). Homestead exemption—Tax exemption/forced sale. <https://www.myfloridalegal.com/ag-opinions/homestead-exemption-tax-exemptionforced-sale>

Gundwana v. Steko Development CC and Others 2011 (3) SA 608 (CC) (South Africa).

Housing and Development Act 1959 (Singapore).

Interest Rate Restriction Act, Act No. 100 of 1954 (Japan).

Jaftha v. Schoeman and Others; Van Rooyen v. Stoltz and Others 2005 (2) SA 140 (CC) (South Africa).

Manchester City Council v Pinnock [2010] UKSC 45 (United Kingdom).

McCann v. the United Kingdom, App. No. 19009/04, 47 E.H.R.R. 40 (2008).

Money Lending Business Act, Act No. 32 of 1983 (Japan).

Moneylenders Act 1951, Act 400 (Malaysia).

Moneylenders Act 2008 (Singapore).

National Consumer Credit Protection Act 2009 (Cth) (Australia).

National Credit Act 34 of 2005 (South Africa).

National Credit Amendment Act 7 of 2019 (South Africa).

Standard Bank of South Africa Ltd v Hendricks and Another; Standard Bank of South Africa Ltd v Botha NO; Absa Bank Ltd v Louw 2019 (2) SA 620 (WCC) (South Africa).

Texas Constitution art. XVI, § 51 (United States).

The Charging Orders (Orders for Sale: Financial Thresholds) Regulations 2013, SI 2013/491 (United Kingdom). <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2013/491/made>

The Consumer Credit (Total Charge for Credit) Regulations 2010, SI 2010/1011 (United Kingdom).

The Debt Respite Scheme (Breathing Space Moratorium and Mental Health Crisis Moratorium) (England and Wales) Regulations 2020, SI 2020/1311 (United Kingdom).

The Taking Control of Goods Regulations 2013, SI 2013/1894, regs. 4-5 (United Kingdom). <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2013/1894>

Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, c. 15, § 94 (United Kingdom).

Uniform Rules of Court, r. 46A (South Africa).

United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 522(b), (d)(1).

Washington State Legislature. (2021). Engrossed Substitute Senate Bill 5408, 2021 Wash. Sess. Laws ch. 290 (United States).

5. เอกสารทฤษฎีและกรอบแนวคิด

Akerlof, G. A. (1970). The market for ‘lemons’: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500. <https://doi.org/10.2307/1879431>

Alexy, R. (2002). *A theory of constitutional rights* (J. Rivers, Trans.). Oxford University Press.

Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (2nd ed.). Oxford University Press.

Barak, A. (2012). *Proportionality: Constitutional rights and their limitations*. Cambridge University Press.

Bebchuk, L. A., & Fried, J. M. (1997). The uneasy case for the priority of secured claims in bankruptcy: Further thoughts and a reply to critics. *Cornell Law Review*, 82(6), 1279-1348.

Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). McGraw-Hill.

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-24. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>

Dworkin, R. (2000). *Sovereign virtue: The theory and practice of equality*. Harvard University Press.

Fineman, M. A. (2008). The vulnerable subject: Anchoring equality in the human condition. *Yale Journal of Law & Feminism*, 20(1), 1-23.

Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 443-478. <https://doi.org/10.1162/003355397555253>

- Legrand, P. (2001). What 'legal transplants'? In D. Nelken & J. Feest (Eds.), *Adapting legal cultures* (pp. 55-70). Hart Publishing.
- Michaels, R. (2006). The functional method of comparative law. In M. Reimann & R. Zimmermann (Eds.), *The Oxford handbook of comparative law* (pp. 339-382). Oxford University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- O'Donoghue, T., & Rabin, M. (1999). Doing it now or later. *American Economic Review*, 89(1), 103-124. <https://doi.org/10.1257/aer.89.1.103>
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, J. (2001). *Justice as fairness: A restatement*. Harvard University Press.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). Sage.
- Siems, M. (2022). *Comparative law* (3rd ed.). Cambridge University Press.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- Stiglitz, J. E. (1989). Markets, market failures, and development. *American Economic Review*, 79(2), 197-203.
- Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, 71(3), 393-410.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610. <https://doi.org/10.2307/25>