



## ภารกิจแก่หนี้ประชาชน: เพื่อบรรเทาผลกระทบจากโควิด 19 สร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำ (ตอน 2)

บทความตอน 2 นี้จะนำเสนอปัญหาเชิงโครงสร้างในธุรกิจสินเชื่อเช่าซื้อ ความคืบหน้าในการแก้ไข เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้ และความท้าทายข้างหน้าของการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทย

### ปัญหาเชิงโครงสร้างของธุรกิจเช่าซื้อ: ขาดกฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้เช่าซื้อ และไม่มีหน่วยงานกำกับแบบเบ็ดเสร็จ

ในทางกฎหมาย ไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อกับสัญญาเช่าซื้อไว้เป็นการเฉพาะ ในปัจจุบัน การบังคับใช้สัญญาเช่าซื้อ ศาลจะใช้บทบัญญัติลักษณะเช่าทรัพย์ เช่าซื้อ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงที่สุดและใช้หลักการตีความสัญญา ทำให้การตีความสัญญาเช่าซื้อไม่มีข้อจำกัดและมีปัญหาในทางปฏิบัติ<sup>[1]</sup> ขณะเดียวกันในมิติด้านผู้บริโภค ไทยก็ยังไม่มีความหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้เช่าซื้อทำให้ต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับ ทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรมปี 2540 และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีผลบังคับใช้กับสัญญาหลากหลายประเภทไม่ใช่เพียงสัญญาเช่าซื้อเท่านั้น<sup>[2]</sup>

ปัจจุบันธุรกิจสินเชื่อเช่าซื้อยังไม่มีผู้กำกับดูแลโดยเฉพาะทำให้ขาดแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานและเป็นธรรม และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นต้องใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับข้างต้นในการแก้ไขปัญหาให้ประชาชน ซึ่งอาจทำให้แก้ไขไม่ตรงจุดและไม่มีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติ สัญญาเช่าซื้อมีลักษณะคล้ายสินเชื่อจึงไม่ถูกกำกับดูแลการเรียกเก็บเพดานดอกเบี้ยสูงสุดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจากประกาศของแบงก์ชาติปี 2551 เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจให้เช่าซื้อและให้เช่าแบบลิสซิ่ง ซึ่งเป็นการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องต่อการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์เพิ่มเติม โดยเน้นดูแลความโปร่งใส ให้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอและให้การกำหนดราคาโดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บเป็นไปตามกลไกตลาด จึงอาจทำให้เกิดช่องโหว่ในการกำกับเรื่องอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่จะเรียกเก็บจากสัญญาเช่าซื้อ เช่น กรณีผู้ประกอบการเช่าซื้อบางรายคิดอัตราดอกเบี้ยโดยเฉพาะรถมือสอง รวมถึงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อาจสูงถึงร้อยละ 20-40 เป็นต้น

จากมุมมองด้านผลประโยชน์ พบว่าธุรกิจเช่าซื้อและบริษัทลิสซิ่งขนาดใหญ่ที่สุด 5 อันดับแรก ยังทำกำไรได้ดีในท่ามกลางเศรษฐกิจถดถอยของประเทศ โดย ณ ไตรมาสที่ 1 ปี 2564 มีกำไรสุทธิรวมกันกว่า 6,744 ล้านบาท อาจสะท้อนถึงความไม่ปกติและปัญหาเชิงโครงสร้างของธุรกิจเช่าซื้อที่ขาดกฎหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้เช่าซื้อรวมทั้งไม่มีผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ

งานวิจัยด้านกฎหมายหลายชิ้นเสนอให้กำหนดกฎหมายสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ใหม่ไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อใช้ควบคุมการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าตอบแทนอื่น ๆ ในสัญญาเช่าซื้อให้มีความชัดเจนขึ้น<sup>[3]</sup> รวมถึงเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ปี 2540 เพื่อให้สอดคล้องกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคและสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ ตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และสร้างความเป็นธรรมในสังคม<sup>[4]</sup>

## ทางออกเพื่อปลดล็อกเพนพอยต์ (Pain points) ของลูกหนี้

จากข้อมูลศาลยุติธรรมพบว่า ในปี 2563 มีคดีเข้าชื่อที่ขิ้นสู่การพิจารณาของศาลประมาณ 8 หมื่นคดี คิดเป็นร้อยละ 10 ของคดีผู้บริโภคที่ขิ้นสู่ศาลทั้งหมดกว่า 8 แสนคดี เป็นอันดับที่ 4 ของคดีผู้บริโภคทั้งหมด ขณะที่ข้อมูลบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติระบุว่า หนี้สินเชื่อประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีมีประมาณ 2 ล้านคดี และจากข้อมูลปี 2563 ฝ่ายคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน (ฟคจ.) ของแบงก์ชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีหนี้สัญญาเช่าซื้อถึง 12,171 ข้อร้องเรียน ตามสิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม (Right to be heard)<sup>[5]</sup> สรุปเพนพอยต์ (Pain Points) ของลูกหนี้เข้าชื่อที่ได้รับร้องเรียนอันดับต้นๆ (ภาพประกอบ) คือ

### ธุรกิจสินเชื่อเช่าซื้อไม่มีหน่วยงานกลางกำกับดูแลที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ทำให้ขาดแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานและเป็นธรรมแก่ลูกหนี้



**หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

- สคบ.- ดูแลควบคุมสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ส่วนบุคคล
- รพท.- ดูแลสถาบันการเงินที่ทำธุรกิจเช่าซื้อ/จำหน่ายทะเบียนรถคุ้มครองสิทธิ- คุ้มครองสิทธิประชาชนและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
- กรมการขนส่งทางบก- ดูแลสภาพใช้งานของรถ
- กรมบังคับคดี- ดูแลการบังคับคดีตามคำพิพากษาคปท.- ดูแลการประกันภัยรถยนต์



"ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้เช่าซื้อ ต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับ ทั้งประมวลแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยสัญญาไม่เป็นธรรม และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค..."

### Painpoint ของลูกหนี้สินเชื่อเช่าซื้อ

- ดอกเบี้ยในช่วงที่พักชำระหนี้ถูกคิดอย่างไม่เป็นธรรม
- ค่าติดตามและทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม: การคิดค่าติดตามในภาคสนามราคาแพงเกินไป และการเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่มีการกำหนดอัตราและจำนวนครั้งของการจัดเก็บ
- ลูกหนี้ที่ใช้รถยนต์ประกอบอาชีพ รายได้ลดลง/ตกงานทำให้ผ่อนรถต่อไม่ได้และรถถูกยึด
- การคิดยอดหนี้เช่าซื้อส่วนขาด (ตั้งหนี้) ไม่ชัดเจนและมีสูงกว่าแนวทางที่ศาลจะพิพากษาไว้

\*Source: ชอช สบ.เวปไซต์และนิตยสาร เออีจิส (2564), ปัญหาตั้งหนี้เช่าซื้อรถ: ค่าตามที่ยังต้องทรม "ค่าต่อ", Thaipublica, 31 ก.ค. Pictures by: Canva.com and https://www.btrissan.com/finance

1) “หนี้เช่าซื้อส่วนขาด (ตั้งหนี้)” หลังจากที่มีการยึดรถและรถเข้าสู่การครอบครองของเจ้าหนี้ผู้ให้เช่าซื้อ ซึ่งได้ร่งนำรถออกขายทอดตลาดในราคาที่ไม่เป็นธรรม (ต่ำกว่าราคาจริงของรถมากทำให้เกิดหนี้เช่าซื้อส่วนขาดสูง) และ 2) “ค่าติดตามและทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม” (3,970 ข้อร้องเรียนหรือ 1/3 ของทั้งหมด) โดยมีมูลค่าสูง โดยเฉพาะการคิดค่าติดตามในภาคสนาม และการเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่มีการกำหนดอัตราและจำนวนครั้งของการจัดเก็บ

ล่าสุดสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และแบงก์ชาติ โดยความสนับสนุนของสำนักงานศาลยุติธรรมได้ทำงานร่วมกันหาทางออกปัญหา “ตั้งหนี้”<sup>[6]</sup> โดยศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลวิเคราะห์และจัดทำเป็นแอปพลิเคชันในรูปแบบที่ “โปร่งใส ใช้งานง่าย ไม่ซับซ้อน” (<https://www.ocpb.go.th/debt/>) สำหรับคำนวณ “ภาระหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ” (Self Check App) หากถูกฟ้องร้องเป็นคดีในศาล ให้ลูกหนี้เช่าซื้อได้ทดลองใช้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมขึ้นในการประกอบธุรกิจเช่าซื้อ

นอกจากนี้ สคบ. ได้ออกประกาศว่าด้วยสัญญาเรื่องให้ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ปี 2561 กำหนดความชัดเจนในหลายประเด็น อาทิ ค่าธรรมเนียม “การทวงถามหนี้ค่าเช่าซื้อ” ไม่รวมถึง “ค่าติดตามเอารถยนต์กลับคืน” เนื่องจากรถยังเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าซื้ออยู่ เจ้าของรถตัวจริงตามกฎหมายคือผู้ให้เช่าซื้อจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว เป็นต้น

วันที่รอคอยของลูกหนี้ก็มาถึง ล่าสุดเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2564 ราชกิจจานุเบกษาได้ออกประกาศคณะกรรมการกำกับและการทวงถามหนี้ “เรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใดๆ ในการทวงถามหนี้” โดยรวมถึงหนี้ประเภทให้เช่าซื้อด้วย ซึ่งจะให้เกิดการเรียกเก็บค่าติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นธรรมมากขึ้น<sup>[7]</sup>

## ความท้าทายของการแก้หนี้ประชาชน

ไทยควรเร่งปรับปรุงแก้ไขเพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นให้มีมาตรฐานคล้ายกับต่างประเทศ เช่น ในออสเตรเลียและมาเลเซีย หากลูกหนี้จ่ายเงินขั้นต่ำไปแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ผู้ให้สินเชื่อจะยึดรถได้เมื่อมีคำสั่งจากศาลเท่านั้น หรือในอังกฤษ หากลูกหนี้ชำระหนี้เข้าชื่อมากกว่า 1 ใน 3 แล้ว เจ้าหนี้จะยึดรถได้จะต้องมีคำสั่งจากศาลเท่านั้น

ในระยะยาว สอดคล้องกับงานวิจัยด้านกฎหมายหลายชิ้นข้างต้น ไทยควรผลักดันให้มี “กฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองผู้เข้าชื่อ” และ “หน่วยงานกลางในการกำกับดูแลธุรกิจสินเชื่อเข้าชื่อที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ” เพื่อให้การกำกับดูแลธุรกิจสินเชื่อเข้าชื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันและช่วยเสริมสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค และในท้ายนี้ การแก้ปัญหาโครงสร้างหนี้ประชาชนยังต้องการมาตรการในมิติอื่นๆ ร่วมด้วย เช่น มาตรการสร้างงานสร้างรายได้แก่ประชาชน และมาตรการด้านการให้ความรู้ทางการเงินทั้งการ บริหารการใช้จ่าย การออม และหนี้ และหากจำเป็นต้องเป็นหนี้ ขอเป็นหนี้ที่ทำให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น หรือ ช่วยเพิ่มรายได้ของครัวเรือน

### Disclaimer:

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

### เอกสารอ้างอิง:

- <sup>[1]</sup> ทวีศ ศรีเกตุอัคร (2557), สิทธิผู้บริโภคกับธุรกิจสินเชื่อ, บทความใช้เพื่อการนำออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา รายการ เจตนารมณ์กฎหมาย, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วันออกอากาศ 20 ส.ค. 2557
- <sup>[2]</sup> ชจร ณะไพศรย์ และนภนาง เอกอัคร (2564), ปัญหาตั้งหนี้เข้าชื่อรถ: คำถามที่ยังต้องการ “คำตอบ”, Thaipublica, 31 ก.ค. 2564
- <sup>[3]</sup> ทิพย์รัตน์ แก้วน้ำใส และไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ (2563), มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษากรณีสัญญาเข้าชื่อรถยนต์ใหม่, คณะนิติศาสตร์ ปรดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- <sup>[4]</sup> อภิชาติรัตน์ นิยมไทย (2552), เหตุใดต้องทำการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม, วารสาร จุลนิติ (จุลนิติสภา) ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มี.ค.-เม.ย. 2552 (พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ของไทยได้รับการยกขึ้นโดยมี Unfair Contract Terms Act 1977 (พ.ศ.2520) ของประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบ และในกรณีของสหภาพยุโรปมี Directive on Unfair Terms in Consumer Contracts ในปี 1993 (พ.ศ. 2536) ใช้บังคับกับสัญญาทั่วไปที่ผู้จำหน่ายสินค้าและบริการทำกับผู้บริโภคซึ่งประเทศสมาชิกได้ตรากฎหมาย เพื่อดูแลผู้บริโภค ส่งผลให้กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปมีกฎหมายควบคุมข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- <sup>[5]</sup> สิทธิของผู้ใช้บริการทางการเงิน ศูนย์คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน (ศคง.)  
<https://www.1213.or.th/rightresponsibility/rights/Pages/rights.aspx>
- <sup>[6]</sup> ข่าว “ธปท.อุดหนุนให้ชาวอเมริกันลูกหนี้ จับมือ สคบ.จ่อยกเครื่องดอกเบี้ยพักหนี้-ค่าทวงถาม”, ไทยรัฐออนไลน์, 4 มิ.ย. 2564
- <sup>[7]</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 188 ง หน้า 28 ลงวันที่ 13 ส.ค. 2564

### คณะผู้เขียน:



ดร.เสาวณี จันตะพงษ์ ฝ่ายเศรษฐกิจมหภาค ธนาคารแห่งประเทศไทย

email: saovanec@bot.or.th



นางสาวประภัสสร เพ็ญน้อย ฝ่ายคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

email: prapussp@bot.or.th



นายพันธ์ทิพย์ จันทรแจ่มแสง ฝ่ายคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

email: pantipj@bot.or.th