

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการคิดดอกเบี้ยของผู้ประกอบธุรกิจที่ มิใช่สถาบันการเงิน

จากการศึกษาความเป็นมาของธุรกิจสินเชื่อโดยผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank และความเป็นมาในการคิดดอกเบี้ยในธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank รวมถึงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคิดดอกเบี้ยในธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 และบทที่ 3 แล้ว ซึ่งจะทำให้ทราบถึงทฤษฎีกฎหมายและพัฒนาของกฎหมายภายในของประเทศไทย กฎหมายที่ใช้บังคับกับธุรกิจสินเชื่อในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร โดยจะพบว่ามี การแบ่งกฎหมายในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อ ออกเป็นส่วนๆ ในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เพื่อให้การกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายที่ใช้สำหรับกำกับควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน หรือ Non-Bank ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะเป็นหน่วยงานที่กำกับควบคุมธุรกิจ Non-Bank ได้อาศัยอำนาจในการออกประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อใช้กำกับธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank เอาไว้เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน ซึ่งแต่เดิมมีกระทรวงการคลังนั้นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามประกาศของกระทรวงการคลังมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมธุรกิจการเงินของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอยู่แล้ว ให้เข้ามามีบทบาทในการกำกับควบคุมธุรกิจการเงินต่างๆ ของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank อีกด้วย

ทั้งนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank โดยอาศัยประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลเอาไว้ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายและค่าบริการต่างๆ ในการประกอบธุรกิจ

สินเชื่อได้ แต่ไม่พบว่าได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อที่กระทำผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนต่อประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเอาไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank ของประเทศไทยจึงแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร ที่ใช้กฎหมายในการกำกับควบคุมธุรกิจการสินเชื่อ ซึ่งตัวบทกฎหมายที่ออกมาใช้กำกับควบคุมการประกอบธุรกิจเชื่อนั้น จะมีรายละเอียดและเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนกว่าประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมถึงยังมีมาตรการลงโทษทางแพ่งและทางอาญากับผู้ประกอบการธุรกิจที่กระทำผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอีกหลายหน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมและตรวจสอบการประกอบธุรกิจสินเชื่อ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษอีกด้วย

จากการศึกษาปัญหาการคิดดอกเบี้ยในการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank ในประเทศไทยนั้น พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาด้านตัวบทกฎหมาย

4.1.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654

การประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank ในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันยังคงไม่มีกฎหมายที่ใช้สำหรับกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank ไว้เหมือนเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร ทั้งนี้เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ไม่ได้มีสถานะเป็นสถาบันการเงิน ดังนั้นในการเรียกดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank นั้นจึงอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะพบว่าไม่ได้มีการกำหนดหรือมีคำนิยามของ "ดอกเบี้ย" เอาไว้โดยตรง เพียงแต่กำหนดในเรื่องของอัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเอาไว้ ซึ่งในการกู้ยืมเงินทั่วไปนั้นให้คิดดอกเบี้ยกันได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี เป็นไปตามบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในมาตรา 654 ที่ว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” จากบทบัญญัติในมาตรา 654 นั้น จะเห็นได้ว่าหากเป็นนิติกรรมการกู้ยืมเงินจะไม่สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปีได้ โดยหากมีการเรียกดอกเบี้ยสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ผลของ

มาตรา 654 คือ จะต้องถูกปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงให้เหลือเพียงร้อยละ 15 ต่อปี อย่างไรก็ตามในการคิดดอกเบี้ยจากการให้กู้เงินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ประกอบธุรกิจเงินเชื่อของ Non-Bank จึงไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยจากการให้เงินเชื่อได้เกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ทั้งนี้ผู้ประกอบธุรกิจเงินเชื่อของ Non-Bank จึงได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการในการประกอบธุรกิจ เพื่อเลี่ยงกฎหมายที่ควบคุมเรื่องดอกเบี้ยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน ซึ่งวิธีที่พบมากที่สุดในปัจจุบัน คือ การเรียกดอกเบี้ยโดยใช้ถ้อยคำอื่น เช่น คำว่าค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าบริการต่างๆ จากการให้เงินเชื่อ นอกจากนี้ยังมีการเลี่ยงกฎหมายโดยการทำนิติกรรมอื่นเพื่อใช้อำนาจการกู้ยืม เช่น การทำสัญญาเช่าซื้อเพื่ออำพรางสัญญาการกู้ยืมเงิน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจเงินเชื่อของ Non-Bank สามารถคิดดอกเบี้ยได้สูงเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งหากทำเป็นสัญญาเช่าซื้อแล้ว คู่สัญญาจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยกันไว้เท่าใดก็ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดห้ามเอาไว้ และไม่ตกอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 เนื่องจากไม่ใช่นิติกรรมการกู้ยืมเงิน ทั้งนี้เมื่อปี พ.ศ.2555 ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ได้ตรวจพบปัญหาดังกล่าวว่ามีผู้ประกอบธุรกิจเงินเชื่อของ Non-Bank อาศัยวิธีการใหม่ในการเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยใช้วิธีปล่อยสินเชื่อในลักษณะที่เป็นการซื้อขายของหรือเช่าซื้อ เพื่ออำพรางการปล่อยสินเชื่อส่วนบุคคล ทำให้สามารถคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดเอาไว้อยู่ที่ร้อยละ 15 ต่อปีได้ โดยการปล่อยสินเชื่อเพื่อซื้อสินค้านั้น จะอยู่นอกเหนืออำนาจการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะตามประกาศคณะปฏิวัติ (ปว.) ฉบับที่ 58 ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจในการกำกับดูแลสินเชื่อประเภทส่วนบุคคล และสินเชื่อบัตรเครดิตเท่านั้น ยังไม่ได้รวมถึงสินเชื่อเพื่อซื้อขายของหรือสินเชื่อเช่าซื้อด้วย ทั้งนี้นายประสาร ไตรรัตน์วรกุล ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น ได้กล่าวว่า "การปล่อยสินเชื่อของ Non-Bank มองผิวเผินอาจดูเป็นการปล่อยสินเชื่อเพื่อซื้อของ จึงต้องดูให้ลึกซึ้งว่าสินเชื่อที่ปล่อยไปนั้นเป็นธุรกรรมอำพรางหรือไม่ เพราะความจริงแล้วสินเชื่อที่ปล่อยออกไปอาจเป็นสินเชื่อส่วนบุคคล แต่ทำในรูปของการซื้อของเท่านั้น ซึ่งการเข้าไปดูแลตรงนี้ยอมรับว่าค่อนข้างยาก เพราะมันกระจัดกระจาย อีกทั้งบางพื้นที่ยังเป็นพวกผู้มีอิทธิพลด้วย เท่าที่เราทราบ บางบริษัททำเหมือนว่าปล่อยกู้ซื้อขายของ คือ เป็นการปล่อยกู้เพื่อซื้อของ แต่วันเดียวกันก็นำของนั้นมาคืน ซึ่งจริงๆ แล้วควรเข้าขายสินเชื่อส่วนบุคคลที่เขาเสียมาทำวิธีนี้กันเพราะการปล่อยกู้ซื้อขายของจะหลุดพ้นจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ห้ามคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี เพราะหากเป็นการซื้อขายของจะไม่ถือเป็นกร

กู้ยืม"¹ จึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ได้มีอาศัยถ้อยคำอื่นในการเรียกดอกเบี้ย รวมถึงการพัฒนารูปแบบประกอบธุรกิจ เพื่อเลี่ยงกฎหมายที่ควบคุมอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย และประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ยังไม่ครอบคลุมถึงการปล่อยสินเชื่อเพื่อซื้อสินค้าในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้หากผู้ประกอบการใช้วิธีการเลี่ยงกฎหมาย จะทำให้ตัวบทกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถใช้บังคับกับการคิดดอกเบี้ยได้ จึงนำไปสู่ปัญหาการคิดดอกเบี้ยของผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีปัญหาตัวบทกฎหมายที่พบในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในมาตรา 654 ที่เกี่ยวข้องกับคิดดอกเบี้ยนั้น เนื่องผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank นั้น ไม่ใช่สถาบันการเงินในการคิดดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อจึงอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการเรียกดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่ายตามที่ได้จ่ายไปจริงและพอสมควรแก่เหตุ เกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับไว้ ในข้อ 4.5 (1) ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการอาจเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ เกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ ทั้งนี้ดอกเบี้ยที่เรียกเก็บต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ (ร้อยละ 15 ต่อปี) โดยอัตราสูงสุดของดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ ดังกล่าว รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี (Effective rate) จึงเห็นได้ว่าการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank นั้น ได้ปฏิบัติไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในมาตรา 654 ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank จึงไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืมเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปีได้ ซึ่งหากเรียกเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ผลตามมาตรา 654 บัญญัติว่า "ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี" แต่เนื่องจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานั้น จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 อีกด้วย ซึ่งมีโทษทางอาญา ดังนั้นจึงถือได้ว่านิติกรรมดังกล่าว นั้นมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามโดยชัดแจ้งตามกฎหมาย ชัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 จึงทำให้นิติกรรมนั้นตกเป็นโมฆะ แต่เนื่องจากนิติกรรมการกู้ยืมนั้น สามารถแยกส่วนของนิติกรรมที่สมบูรณ์ออก

¹ **จ่อฟันนอนแบงค์ ปล่อยกู้ดอกเบี้ยมหาโหด.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaihomeonline.com/article/finance/9781/> [2559, 17 สิงหาคม].

จากดอกเบี้ยที่ไม่สมบูรณ์และตกเป็นโมฆะได้ ตามมาตรา 173 ด้วยเหตุนี้ต้นทุนเงินที่สมบูรณ์ยังคงมีอยู่ ส่วนดอกเบี้ยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหมดจึงตกเป็นโมฆะเท่านั้น ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank สามารถเรียกต้นเงินกู้คืนได้ ด้วยเหตุนี้ผลของมาตรา 654 ที่ว่า "ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี" จึงไม่มีผลใช้บังคับได้จริงในปัจจุบัน เนื่องจากดอกเบี้ยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นตกเป็นโมฆะทั้งหมด ผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการตัดข้อความที่ไม่มีผลใช้บังคับได้ออกไปจากบทบัญญัติ มาตรา 654 เสีย ให้คงเหลือไว้เพียง "ห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี" เท่านั้น เพื่อป้องกันการสับสนของประชาชนทั่วไปที่ไม่ทราบถึงข้อกฎหมายในเรื่องของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ซึ่งอาจเกิดความเข้าใจผิดและเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ว่า หากการกู้ยืมมีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กำหนด ก็มีผลเพียงให้ลดดอกเบี้ยเหลือเพียงอัตราร้อยละ 15 ต่อปี แต่แท้จริงผลของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา จะทำให้ดอกเบี้ยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นตกเป็นโมฆะเสียทั้งหมด จึงควรแก้ไขตัวบทกฎหมายให้มีความชัดเจน เพื่อป้องกันการสับสนในเรื่องของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

อย่างไรก็ดีปัญหาการคิดดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้น ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ที่กำหนดข้อสัญญาทางธุรกิจเอาไว้ล่วงหน้าโดยอาศัยอำนาจต่อรองที่มีเหนือกว่าเพื่อเอาเปรียบผู้กู้ ในลักษณะของสัญญาสำเร็จรูปของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank เพื่อใช้ในการเอาเปรียบในการคิดดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ทั้งนี้ปัจจุบันได้มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 เข้ามาช่วยเหลือผู้บริโภคในฐานะเป็นผู้เสียหายที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ โดยในช่วงที่ผ่านมาทางสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมสัญญาทางธุรกิจการเงินที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภค โดยคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้ออกประกาศขึ้นมาด้วยกันจำนวน 2 ฉบับ คือ 1)ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่องให้ธุรกิจบัตรเครดิตเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ.2542 และ 2)ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่องให้ธุรกิจให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2544 ซึ่งปัจจุบันนี้ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้น ก็ยังคงเป็นธุรกิจที่ยังไม่ได้ถูกควบคุมสัญญา ผู้วิจัยเสนอแนะว่าควรให้ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาด้วย โดยรัฐควรให้ความสำคัญในเรื่องของสัญญาขอสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องของการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราในการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งการเข้ามาควบคุมสัญญานั้นจะทำให้สัญญา

สินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank มีความเป็นกลาง มีมาตรฐานอยู่ในทิศทางเดียวกันภายใต้กฎหมาย โดยไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องเสียเปรียบจากข้อสัญญาที่ถูกควบคุม ซึ่งจะลดอำนาจการต่อรองและแก้ไขปัญหาการติดดอกเบี้ยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในธุรกิจสินเชื่อจากข้อสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ได้ โดยหากผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อได้มีการติดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญาอยู่อีก ต้องถือว่าผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เป็นฝ่ายประพฤติดิสัยสัญญา อันทำให้ลูกหนี้มีฐานะเป็นผู้เสียหาย สามารถดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีเอากับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมายได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยในในทางแพ่งอาจใช้สิทธิในการบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายจากการประพฤติดิสัยสัญญาได้ ส่วนในทางอาญาเนื่องจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ทั้งนี้เนื่องจากสัญญาที่ถูกควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐนั้น ถือได้ว่าเป็นสัญญาที่มีข้อตกลงที่ต้องตามกฎหมาย ดังนั้นหากมีการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราในการให้สินเชื่อ ผู้กู้จึงถือเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) และมีอำนาจไปฟ้องดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมายฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้ ตามมาตรา 28 ได้ เนื่องจากผู้กู้ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ในการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราด้วย

4.1.2 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475

การประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้น เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้นไม่ใช่สถาบันการเงิน ในการเรียกดอกเบี้ยจากการประกอบธุรกิจสินเชื่อ จึงตกอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 จึงเรียกดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อได้เพียงไม่เกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี หากมีติดดอกเบี้ยในการให้สินเชื่อเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (ร้อยละ 15 ต่อปี) จะถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ทั้งนี้ปัจจุบันมีผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ได้เรียกดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยอาศัยถ้อยคำอื่นแทน และใช้วิธีการเลี่ยงกฎหมายโดยการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อให้เรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ใช้วิธีเรียกดอกเบี้ยโดยใช้ถ้อยคำอื่นๆ เช่น คำว่าค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าบริการต่างๆ จากการให้สินเชื่อ นั้น ถือเป็นผลประโยชน์ตอบแทนจากการให้สินเชื่ออันมีลักษณะทำนองเดียวกับดอกเบี้ย ทั้งนี้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank มักกล่าวอ้างว่าตนเองได้เรียกเก็บดอกเบี้ยในการให้กู้สินเชื่อไม่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด คือ ร้อยละ 15 ต่อ

ปี โดยปฏิเสธว่าไม่ได้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราแต่อย่างใด เพราะสัญญากู้เงินเชื่อที่ระบุกำหนดดอกเบี้ยไว้ในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี เท่ากับอัตราดอกเบี้ยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในมาตรา 654 กำหนดไว้ แต่เงินค่าธรรมเนียมอื่นๆ เนื่องจากไม่ใช่ดอกเบี้ยตามที่กฎหมายห้าม ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank จึงสามารถเรียกเก็บได้ไปตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในปัญหานี้ผู้วิจัยเสนอแนะให้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า "ดอกเบี้ย" ให้มีความชัดเจนในกฎหมายฉบับนี้ โดยให้ความหมายว่า ประโยชน์หรือผลตอบแทนที่ได้มาเป็นครั้งคราวจากการให้กู้ยืมเงิน โดยสามารถคำนวณหรือถือเอาได้เป็นรายวันตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งมิได้ลักษณะเป็นดอกเบี้ยเงินต้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 148 ซึ่งจะมีความหมายรวมถึง ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าบริการต่างๆ จากการให้สินเชื่อที่ผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank เรียกเก็บอีกด้วย เนื่องจากเป็นผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ให้กู้ได้รับจากผู้กู้จากการให้สินเชื่อ อันมีลักษณะทำนองเดียวกับดอกเบี้ย ตามนัยคำพิพากษาของศาลแขวงปทุมวัน ในคดีหมายเลขแดงที่ 2353/2547² ที่ได้วินิจฉัยว่า “การคิดค่าธรรมเนียมการจ่ายเงินกู้และยังคิดค่าธรรมเนียมการใช้วงเงิน ซึ่งค่าธรรมเนียมทั้งสองดังกล่าวถือเป็นค่าตอบแทนมีลักษณะทำนองเดียวกับดอกเบี้ย และเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้ว จะมีอัตราเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และยังขัดต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ดังนั้นค่าธรรมเนียมและดอกเบี้ยดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะทั้งหมด” นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาของศาลแขวงดุสิต ในคดีหมายเลขแดงที่ 1703/2548³ ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า “ข้อตกลงเรียกดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ และค่าธรรมเนียมการใช้วงเงินดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ถือได้ว่าประโยชน์อื่นใดที่ผู้ให้กู้เรียกได้มาจากผู้กู้ ถือเป็นดอกเบี้ยทั้งหมด” ด้วยเหตุนี้การที่ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ได้มีการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อแล้ว หากยังมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าบริการต่างๆ จากการให้สินเชื่ออีก ทั้งนี้เมื่อรวมดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าบริการต่างๆ แล้วเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ต้องถือว่าผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank เรียกดอกเบี้ยไปเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด และมีผลให้ดอกเบี้ยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นตกเป็นโมฆะ ดังนั้นการกำหนดให้นิยามความหมายของ คำว่า "ดอกเบี้ย" ให้มีความชัดเจนในกฎหมายฉบับนี้ จะสามารถป้องกันและแก้ไข

² คำพิพากษาศาลแขวงปทุมวัน ในคดีหมายเลขแดงที่ 2353/2547.

³ คำพิพากษาศาลแขวงดุสิต ในคดีหมายเลขแดงที่ 1703/2548.

ปัญหาการเรียกดอกเบี้ยโดยใช้ถ้อยคำอื่นของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ให้หมดไปได้ ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยโดยอาศัยคำว่า ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าบริการต่างๆ จากการให้สินเชื่ออันมีลักษณะทำนองเดียวกับ ดอกเบี้ยได้อีกต่อไป

ในกรณีของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อที่ได้มีการพัฒนารูปแบบในการประกอบธุรกิจเพื่อ เลี่ยงกฎหมายที่ควบคุมอัตราดอกเบี้ยอยู่ในปัจจุบัน โดยอาศัยการทำนิติกรรมอื่นเพื่ออำพรางนิติ กรรมการกู้ยืมเงินนั้น เช่นการทำสัญญาเช่าซื้อสินค้าเพื่ออำพรางการกู้ยืมเงิน ซึ่งหากไม่ใช่นิติ กรรมการกู้ยืมเงินแล้ว แม้จะมีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ก็ไม่ผิดตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 และไม่ผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 อีกด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 นี้ ใช้บังคับ เฉพาะกับนิติกรรมการกู้ยืมเงินเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงนิติกรรมอื่นที่ผู้ประกอบธุรกิจได้ทำขึ้นเพื่อ อำพรางด้วย ซึ่งปัญหานี้ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ โดยให้ขยายขอบเขตการ บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ให้กว้างมากขึ้น โดยให้มีผลบังคับใช้ถึงนิติกรรมอื่นๆ ที่มีลักษณะ คล้ายคลึงกับการนิติกรรมการกู้ยืมด้วย เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank มีเจตนาเลี่ยงกฎหมายที่ควบคุมอัตราดอกเบี้ยโดยไปทำนิติ กรรมอื่นเพื่ออำพรางนิติกรรมการกู้ยืมเงิน ซึ่งจะทำให้กฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.1.3 ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย

เนื่องจากธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ได้กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อโดยอาศัย การประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการ ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ฉบับลง วันที่ 20 กรกฎาคม 2549 โดยในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าว มีเพียงแต่ให้ คำนิยามความหมายของสินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ ผู้ประกอบธุรกิจ สำนักงานสาขาเอาไว้ แต่ไม่มีนิยามความหมายของคำว่าดอกเบี้ยเอาไว้แต่อย่างใด ซึ่งประกาศของ ธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับนี้ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุม ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลของ Non-Bank โดยกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการประกอบ ธุรกิจสินเชื่อ ซึ่งในข้อ 4.5 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank สามารถเรียกเก็บ ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายและค่าบริการต่างๆ จากการให้สินเชื่อได้ ตามที่ได้จ่ายไปจริง และพอสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ในข้อ 4.5 (1) กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจอาจเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ

ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ เกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ ทั้งนี้ดอกเบี้ยที่เรียกเก็บ ต้องไม่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ (ร้อยละ 15 ต่อปี) โดยอัตรารวมสูงสุดของดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ ดังกล่าว รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี (Effective rate) ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่าย ตามข้อ 4.5 แล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการ เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และบริการต่างๆ จากการให้สินเชื่อที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพียงแต่ระบุว่า ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่ายได้ ที่เรียกเก็บได้ ตามที่ได้จ่าย ไปจริงและพอสมควรแก่เหตุ ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้น อาศัย ความไม่ชัดเจนดังกล่าวในการเรียกเก็บดอกเบี้ยโดยอาศัยถ้อยคำอื่นแทน เช่น ใช้คำว่า ค่าธรรมเนียม, ค่าดำเนินการ, ค่าจัดการวงเงิน, ค่าธรรมเนียมการใช้วงเงิน หรือถ้อยคำอื่นๆ ซึ่งแม้ จะใช้ถ้อยคำอื่นที่แตกต่างไปจากดอกเบี้ย แต่ท้ายสุดก็คือเป็นผลประโยชน์ตอบแทนจากการให้กู้ยืม สินเชื่ออันมีลักษณะทำนองเดียวกับดอกเบี้ยอยู่นั่นเอง ทั้งนี้เมื่อประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่างๆ ในการประกอบธุรกิจได้ แต่เมื่อรวมดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าบริการต่างๆ แล้ว ต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 28 ต่อปี ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้ประกอบการ ธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เรียกเก็บดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าบริการต่างๆ จากการให้สินเชื่ออื่นอีกใน อัตราร้อยละ 13 ต่อปี ซึ่งเมื่อรวมกันแล้ว สูงถึงอัตราร้อยละ 28 ต่อปี ไปตามประกาศของธนาคาร แห่งประเทศไทยมาโดยตลอด นอกจากนี้ยังมีผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank บางรายที่มี เจตนาไม่สุจริตยังได้เรียกเก็บดอกเบี้ยสูงเกินกว่าอัตราร้อยละ 28 ต่อปีอีกด้วย ทั้งนี้หากพิจารณา หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าบริการต่างๆ จากการให้ สินเชื่อ ในข้อ 4.5 ได้นั้น จะต้องมีการจ่ายเงินซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายไปจริง ดังนั้นหากผู้ประกอบการ ธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ไม่ได้มีการจ่ายค่าใช้จ่ายไปจริงแล้วต้องถือว่าเป็นกรณีที่ไม่พอสมควรแก่ เหตุ ซึ่งถือว่าค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าบริการต่างๆ ที่เรียกเก็บจากการให้สินเชื่อ นั้น เป็น ผลประโยชน์ตอบแทนอันมีลักษณะทำนองเดียวกับดอกเบี้ยเช่นเดียวกัน ตามนัยคำพิพากษาของ ศาลแขวงปทุมวันในคดีหมายเลขแดงที่ 2353/2547 และคำพิพากษาของศาลแขวงดุสิตในคดี หมายเลขแดงที่ 1703/2548 ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ด้วยเหตุนี้ ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และ ค่าบริการต่างๆ ที่ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เรียกเก็บจากการให้สินเชื่ออยู่ในปัจจุบัน ในอัตราร้อยละ 28 ต่อปีนั้น จึงถือเสมือนเป็นดอกเบี้ยด้วย เพียงแต่เป็นการเรียกเก็บโดยอาศัย

ถ้อยคำอื่นแทน ดังนั้นหากผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายและค่าบริการต่างๆ รวมแล้วเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี จะถือว่าผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้น เรียกดอกเบี้ยไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้ดอกเบี้ยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นตกเป็นโมฆะ โดยปัญหาการเรียกดอกเบี้ยโดยอาศัยถ้อยคำอื่นไปตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าหากได้มีกำหนดนิยามความหมายของคำว่า "ดอกเบี้ย" ไว้ในกฎหมายหมายพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ให้มีความชัดเจนแล้ว ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในข้อ 4.1.2 แล้ว จะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยโดยอาศัยถ้อยคำอื่นแทนได้อีกต่อไป

4.2 ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

4.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654

เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ไม่ใช่สถาบันการเงิน การคิดดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank จึงอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank สามารถเรียกดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อได้แต่ต้องไม่เกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปีตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ได้มีการพัฒนารูปแบบในการประกอบธุรกิจ เพื่อเลี่ยงกฎหมายในการควบคุมอัตราดอกเบี้ย โดยการทำนิติกรรมอื่นเพื่ออำพรางการกู้ยืม เนื่องจากหากไม่ใช่นิติกรรมการกู้ยืมเงินแล้ว ผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank ก็จะสามารถเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี เพราะไม่อยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในมาตรา 654 จึงไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมอัตราดอกเบี้ยกับผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank จากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้

ในส่วนของตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคิดดอกเบี้ยของ Non-Bank ในปัจจุบันเป็นเพียงหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งยังไม่ครอบคลุมการประกอบธุรกิจการเงินของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank ในทุกประเภท ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายสำหรับกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เอาไว้โดยเฉพาะ ด้วยเหตุนี้การที่ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ได้มีการพัฒนารูปแบบเพื่อเลี่ยงกฎหมายจึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในมาตรา 654 อยู่ในปัจจุบัน ผู้วิจัยเสนอแนะให้รัฐบาลตรากฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อใช้สำหรับกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ไว้โดยเฉพาะ ในรูปของพระราชบัญญัติ โดยให้ใช้ชื่อว่า "พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน" โดยนำ

กฎหมาย Consumer Credit Act ของประเทศสหราชอาณาจักร มาใช้เป็นต้นแบบในการยกร่างกฎหมาย เนื่องจากระบบการปกครองของประเทศสหราชอาณาจักรมีลักษณะรูปแบบการปกครองที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย และนำกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค Consumer Credit Protection Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาเป็นส่วนเสริม เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีการแบ่งกฎหมายย่อย ออกเป็นหลายส่วนด้วยกัน เพื่อให้ครอบคลุมในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank จะทำให้สามารถกำกับควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ให้อยู่ในทิศทางเดียวกันได้ภายใต้กฎหมายได้นอกจากนี้การตรากฎหมายขึ้นใหม่ยังกำหนดมาตรการลงโทษผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดต่อกฎหมายในทางแพ่งหรือทางอาญาให้มีอัตราโทษที่รุนแรงและเหมาะสมกับสภาพอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในปัจจุบันได้ ดังนั้นการมีกฎหมายที่ใช้กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ไว้โดยเฉพาะนั้น จะทำให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย และประกอบธุรกิจสินเชื่อไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะช่วยสร้างความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจสินเชื่อ ทำให้ปัญหาการคิดดอกเบี้ยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่มีอยู่ให้ลดลงไปได้

4.2.2 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ที่เกี่ยวข้องกับ การคิดดอกเบี้ยของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้น ผู้วิจัยขอแบ่งแยกปัญหาออกเป็น 2 กรณี คือ ปัญหาในการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของอัตราโทษตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยปัญหาแรกเกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่คิดดอกเบี้ยสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น ในการดำเนินคดีของผู้ซึ่งเป็นผู้เสียหายนั้นจากการคิดดอกเบี้ยเกินอัตรานั้น เนื่องจากผู้กู้ได้ตกลงสมัครใจยินยอมให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ซึ่งเป็นผู้ให้กู้คิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดได้ตามข้อตกลงในสัญญา ด้วยเหตุนี้จึงถือว่าผู้กู้นั้นมีส่วนร่วมในการกระทำผิดกับผู้ให้กู้ ผู้กู้จึงไม่ถือเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ที่จะให้มีอำนาจไปฟ้องคดีอาญาได้ตามมาตรา 28 ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันจึงไม่ค่อยพบเห็นการดำเนินคดีอาญาเพื่อเอาผิดกับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมายในการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเลย ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

ฉบับนี้ และยังคงมีการกระทำผิดในเรื่องของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน

ส่วนปัญหาในประการที่สอง คือ ปัญหาความเหมาะสมของอัตราโทษตามกฎหมายฉบับนี้ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ฉบับนี้ อัตราโทษที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ระวังโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นอัตราโทษที่กำหนดไว้ค่อนข้างต่ำมาก หากเปรียบเทียบกับสภาพอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและสภาพสังคมในปัจจุบัน ทั้งนี้แต่เดิมอัตราโทษดังกล่าวอาจถือได้ว่ารุนแรงและเหมาะสมในขณะที่ยังออกกฎหมายมาใช้บังคับ ซึ่งนับตั้งแต่ออกกฎหมายฉบับนี้มาในปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน รวมแล้วเป็นระยะเวลากว่า 80 ปี แต่ยังไม่เคยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้เลย ทั้งนี้ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ในปัจจุบันได้มีการคิดดอกเบี้ยในการให้สินเชื่อโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังได้มีการพัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบในการก่ออาชญากรรมให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ซึ่งได้อาศัยการประกอบการธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ อัตราโทษที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่สอดคล้องตามพัฒนาการและการกระทำผิดของผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ในปัจจุบัน โดยหากพิจารณาเปรียบเทียบกับอัตราโทษที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราแล้ว ยังต้องถือว่าผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานั้นมีจำนวนสูงมากกว่าอัตราโทษที่กำหนดไว้เสียอีก ดังนั้นผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank จึงไม่ได้เกรงกลัวต่อกฎหมายและกลัวที่จะกระทำผิดกฎหมายอยู่เสมอ เนื่องจากอัตราโทษที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีเพียงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมาไม่พบว่าได้มีการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่ได้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้เท่าใดนัก ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำความผิดกฎหมายยังคงลอยนวลอยู่ และยังไม่ได้รับโทษตามกฎหมายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดีในการแก้ไขปัญหakarบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ในประเด็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินคดีเอาผิดกับผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่คิดดอกเบี้ยสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดของลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้เสียหายนั้น เนื่องจากผู้กู้ยืมตกลงยินยอมสมัครใจให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้ในสัญญานั้น ซึ่งถือว่าผู้กู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดและไม่ถือเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ทำให้ผู้กู้ไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเพื่อเอา

ผิดกับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ซึ่งเป็นผู้ให้กู้ได้ ตามมาตรา 28 ด้วยเหตุนี้จึงไม่พบเห็นการดำเนินคดีอาญาเพื่อเอาผิดกับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ในปัจจุบัน ผู้วิจัยเสนอแนะ โดยให้รัฐซึ่งถือเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายฉบับนี้อยู่แล้ว เป็นผู้ดำเนินการฟ้องร้องเพื่อเอาผิดกับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมายในการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามกฎหมายฉบับนี้ แทนลูกหนี้ซึ่งไม่ถือเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในมาตรา 2 (4) จึงทำให้ไม่สามารถฟ้องดำเนินคดีด้วยตนเองได้ ตามมาตรา 28

ส่วนของประเด็นปัญหาเรื่องความเหมาะสมของอัตราโทษที่ใช้บังคับตามกฎหมายนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 กำหนดอัตราโทษไว้แต่เดิมไม่สูงมาก เพราะมีอัตราโทษเพียงแค่ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับสภาพอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันแล้ว จึงถือว่าอัตราโทษที่ใช้บังคับอยู่นั้นไม่รุนแรงและไม่เหมาะสม เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ออกมาใช้บังคับตั้งแต่ ปีพ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบันแล้ว เป็นระยะเวลากว่า 80 ปี โดยไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เลย ทั้งนี้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ในปัจจุบันมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบในการก่ออาชญากรรมให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ซึ่งได้อาศัยการประกอบธุรกิจที่ขอด้วยกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้อัตราโทษที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงถือว่าไม่สอดคล้องตามพัฒนาการและการกระทำผิดในปัจจุบัน โดยหากพิจารณาอัตราโทษในปัจจุบัน เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ตอบแทนจากการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราแล้วยังถือว่าผลตอบแทนที่ได้รับจากการคิดดอกเบี้ยเกินอัตรานั้นยังสูงกว่าอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้เสียอีก ดังนั้นจึงทำให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ไม่ได้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย และยังคงกระทำผิดกฎหมายอยู่เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยเสนอแนะให้แก้ไขอัตราโทษในกฎหมายฉบับนี้ให้เพิ่มสูงขึ้น เป็นระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ของการแก้ไขอัตราโทษเพื่อเป็นการป้องปรามทำให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้น เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายเนื่องจากที่มีระวางโทษจำคุกและโทษปรับที่รุนแรงมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย จะช่วยทำให้ปัญหาการคิดดอกเบี้ยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการให้สินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ลดน้อยลงไปได้

4.2.3 ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่กำกับควบคุมธุรกิจ Non-Bank ได้อาศัยอำนาจในการออกประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อใช้กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ฉบับลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 โดยภายในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน โดยมีการให้นิยามความหมายของคำว่า สินเชื่อและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ และมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ มีการกำหนดวงเงินสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ และกำหนดดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่ายตามที่ได้จ่ายไปจริงและพอสมควรแก่เหตุ เกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ การประกาศเผยแพร่ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่ายตามที่ได้จ่ายไปจริง และพอสมควรแก่เหตุ เกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ รวมถึงการจัดทำตารางแสดงภาระหนี้และใบเสร็จรับเงิน การเรียกให้ชำระหนี้ และการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ การปฏิบัติเมื่อมีข้อร้องเรียน ท้ายสุดเป็นการกำหนดนโยบาย แผนงาน และการประชาสัมพันธ์ แต่ไม่พบว่าในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อฉบับดังกล่าวนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในส่วนที่เป็นบทลงโทษผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อที่กระทำผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนต่อประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยในการเรียกดอกเบี้ยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้นไม่ใช่สถาบันการเงิน ในการเรียกดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อ จึงอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ทั้งนี้ประเทศไทยนั้นยังไม่ได้มีกฎหมายที่ใช้สำหรับกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เหมือนในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร ที่ใช้กฎหมายในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ด้วยเหตุนี้เมื่อเกิดปัญหาการคิดดอกเบี้ยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการประกอบธุรกิจสินเชื่อ ก็ต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการคิดดอกเบี้ยมาใช้บังคับแทน

ซึ่งปัจจุบันผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ได้มีการพัฒนารูปแบบการประกอบธุรกิจเพื่อเลี่ยงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอัตราดอกเบี้ย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 มาตรา 3 ด้วยการนิตินิรกรรมอำพราง ทำให้ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคิดดอกเบี้ยรวมถึงประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้อยู่ในกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่ออยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้กับ

นิติกรรมอื่นที่สร้างขึ้นเพื่ออำพรางการกู้ยืมของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ได้ ซึ่งหากไม่ใช่นิติกรรมการกู้ยืมเงินแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank จะสามารถเรียกดอกเบี้ยได้สูงเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปีได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 และไม่ผิดต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3 ทั้งนี้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถใช้บังคับกับนิติกรรมที่สร้างขึ้นเพื่ออำพรางได้อีกด้วย จึงทำให้ตัวบทกฎหมายที่มีอยู่และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยมีปัญหาในการบังคับใช้ ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการคิดดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ที่เกิดขึ้นจากการเลี่ยงกฎหมายที่มีอยู่เป็นจำนวนมากให้หมดไปได้

ซึ่งการที่ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ได้มีการพัฒนารูปแบบในการประกอบธุรกิจเพื่อเลี่ยงการควบคุมการคิดดอกเบี้ยตามกฎหมายนั้น โดยการทำนิติกรรมอื่นเพื่ออำพรางการกู้ยืมนั้น ทำให้มีปัญหาด้านตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ยังไม่อยู่ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้บังคับกับธุรกิจสินเชื่ออยู่ในปัจจุบันอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ภายในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้น มีลักษณะที่สอดคล้องกับตัวบทกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Credit Protection Act) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการแบ่งย่อยกฎหมายออกเป็น 5 ส่วน เพื่อให้ครอบคลุมการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank โดยในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องของการเปิดเผยข้อมูลการให้สินเชื่อ จะมีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับเนื้อหากฎหมาย Truth in Lending Act 1968 ส่วนการใช้ข้อมูลของผู้บริโภคจากหน่วยงานที่จัดทำข้อมูลผู้บริโภค จะมีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับเนื้อหากฎหมาย Fair Credit Reporting Act 1970 ส่วนการปฏิบัติเมื่อมีการร้องเรียน จะมีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับเนื้อหากฎหมาย Fair Credit Billing Act 1974 และการทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ จะมีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับเนื้อหากฎหมาย Fair Debt Collection Practices Act 1977 ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อหลักเกณฑ์ภายในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่ออยู่นั้น มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังขาดหลักเกณฑ์ และความชัดเจนไม่เหมือนกับกฎหมาย ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาการคิดดอกเบี้ยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการให้สินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank อย่างเป็นระบบ ผู้วิจัยเสนอแนะให้รัฐบาลตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อใช้สำหรับกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ไว้โดยเฉพาะ ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้แล้วในข้อ 4.2.1 ซึ่งการใช้กฎหมายในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อ นั้น จะมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข

รายละเอียดในการประกอบธุรกิจสินเชื่อที่มีความชัดเจนมากกว่าประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยจะช่วยแก้ไขปัญหในเรื่องของการพัฒนารูปแบบในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เพื่อเลี้ยงกฎหมายได้ ซึ่งจะทำให้การประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ทุกรายเป็นไปในทิศทางเดียวกันภายใต้กฎหมาย ทำให้ง่ายต่อการกำกับควบคุมและตรวจสอบธุรกิจ รวมถึงสะดวกในการลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาคิดดอกเบี้ยในการให้สินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ให้หมดไปได้อย่างเป็นระบบ ทำให้ปัญหาคิดดอกเบี้ยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีอยู่จำนวนมากค่อยๆ จำนวนลดกระทั่งหมดสิ้นไปได้

4.3 ปัญหาด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ในประเทศไทยนั้น หากพิจารณาจากประกาศกระทรวงการคลังที่ได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่เข้ามากำกับควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้น ซึ่งแต่เดิมบทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551 ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะคอยกำกับ ตรวจสอบ วิเคราะห์ฐานะและการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน เพื่อให้มีเสถียรภาพ ด้วยเหตุนี้กระทรวงการคลังจึงได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์อยู่แล้ว ให้เข้ามากำกับดูแลการประกอบธุรกิจของ Non-Bank ซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจการเงินอีกด้วย ซึ่งที่ผ่านมาธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำกับควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank โดยอาศัยการออกประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นมา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมดูแลธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เช่นเดียวกับสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ โดยในธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank จนถึงปัจจุบันนี้ได้มีการออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยในธุรกิจ Non-Bank เพียง 2 ฉบับเท่านั้น ซึ่งออกมาเพื่อใช้กำกับควบคุมการประกอบธุรกิจของ Non-Bank ใน 2 ประเภท คือ 1) ธุรกิจสินเชื่อ และ 2) ธุรกิจบัตรเครดิต โดยจะพบว่าธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้น แม้จะมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานในการกำกับควบคุมการดำเนินธุรกิจของ Non-Bank และมีประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อ โดย

กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank อยู่ก็ตาม แต่ปัจจุบันก็ยังคงพบเห็นปัญหาการคิดดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank เกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นว่าการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ภายใต้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังนั้นยังคงมีปัญหาอยู่ ทั้งนี้ในการตรวจสอบการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้น หากพิจารณาจากประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ที่ปรากฏอยู่ใน ข้อ 4.11 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank จะต้องจัดทำบัญชีและรายงานตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดในเดือนและส่งมายังธนาคารแห่งประเทศไทยภายใน 21 วัน นับจากวันสิ้นเดือน รวมทั้งจัดส่งสำเนารายงานดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลังภายในกำหนดเวลาเดียวกันข้างต้น จึงเห็นว่าการตรวจสอบการประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้นกระทำผ่านเอกสารทางบัญชีและรายงานที่ได้จัดส่งให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังเท่านั้น โดยไม่มีการออกสำรวจและตรวจสอบผลการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ว่าได้ประกอบธุรกิจสินเชื่อไปโดยถูกต้องตรงกับเอกสารทางบัญชีและรายงานตามที่ได้จัดส่งไว้หรือไม่ ซึ่งการตรวจเพียงเอกสารทางบัญชีและรายงานของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่ได้จัดทำขึ้นนั้น ไม่อาจชี้วัดได้ว่าผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้นประกอบธุรกิจสินเชื่อไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้เอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อนำส่งให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังนั้น อาจจัดทำขึ้นเพื่อให้ถูกต้องตรงตามระเบียบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด แต่ในทางปฏิบัติแล้วการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank อาจจะทำผิดกฎหมายในเรื่องของการคิดดอกเบี้ยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้ ด้วยเหตุนี้การตรวจสอบการประกอบธุรกิจสินเชื่อผ่านเอกสารทางบัญชีและรายงานที่ได้จัดส่งไว้เพียงอย่างเดียว จึงอาจไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพจึงทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อ นั้นไม่ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการคิดดอกเบี้ยของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่มีอยู่จำนวนมากในปัจจุบัน โดยในช่วงที่ผ่านมาไม่พบว่าธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานที่กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ได้มีการลงโทษผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมายอย่างจริงจังและเด็ดขาด ทำให้พบเห็นผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank จำนวนมากยังคงกระทำผิดกฎหมายในการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราอยู่จนถึงปัจจุบัน

จากกรณีของปัญหาการตรวจสอบการประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้น ผู้วิจัยเสนอแนะให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมธุรกิจของ Non-Bank ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank โดยการจัดส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจตรวจสอบผลการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ว่าได้มีการปฏิบัติไปถูกต้องตรงตามเอกสารทางบัญชีและรายงานที่ได้ นำส่งไว้ต่อธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังหรือไม่ หากผลการตรวจสอบไม่พบถึงการกระทำผิด ก็ยังคงให้เฝ้าติดตามการประกอบธุรกิจอย่างต่อเนื่องเรื่อยไปอีกเป็นระยะๆ แต่หากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบว่าผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank รายใด ประกอบธุรกิจสินเชื่อไป โดยผิดกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตรงตามเอกสารทางบัญชีและรายงานที่ได้ นำส่งไว้ต่อธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ก็ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจสอบจัดทำรายงานข้อเท็จจริงเพื่อเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงหากพบว่ามี การกระทำผิดจริงตามรายงานที่ได้รับแจ้ง ก็ให้ดำเนินการลงโทษผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมาย โดยหากเป็นกรณีกระทำผิดครั้งแรกอาจพิจารณาเพื่อมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นการชั่วคราวเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปัญหามีอยู่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่หากเป็นกรณีมีการกระทำผิดในลักษณะเดิมซ้ำขึ้นมาอีก อาจพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank เป็นการถาวร เพื่อไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตนั้นกลับมาประกอบธุรกิจสินเชื่อได้อีกต่อไป ซึ่งหากธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจสินเชื่อ ใช้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษต่อผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมายอย่างจริงจังและเด็ดขาด ก็จะทำให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย และไม่กล้ากระทำความผิดต่อกฎหมาย เนื่องจากอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจสินเชื่อได้ ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาคิดตกเบี่ยงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไปได้

ทั้งนี้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ในประเทศไทยนั้น ก็มีเพียง 2 หน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น โดยกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ซึ่งถือได้ว่าประเทศไทยนั้นมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมธุรกิจ Non-Bank อยู่ไม่น้อยมากหากเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร นอกจากนี้ในการ

กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้น ก็อาศัยเพียงประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank แตกต่างจากในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหราชอาณาจักร ที่ได้กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อโดยใช้กฎหมายในการควบคุมสินเชื่อ และมีหน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมธุรกิจสินเชื่ออีกหลายหน่วยงานด้วยกัน โดยในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น หน่วยงานที่เข้ามากำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อ ได้แก่ 1.สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (Bureau of Consumer Protection) จะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค โดยอาศัยข้อบังคับที่ออกโดยคณะกรรมการการค้าแห่งรัฐ 2.ธนาคารกลางของสหรัฐ (Federal Reserve Board) ทำหน้าที่จัดทำและบริหารสินเชื่อและการเงินของประเทศ 3. Office of the Comptroller of the Currency ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล เผยแพร่ และใช้บังคับหลักเกณฑ์ ข้อบังคับของ National Banking System และ 4. National Credit Union Administration ทำหน้าที่ในการตรวจสอบตั้งแต่การขอใบอนุญาต และตรวจสอบการประกอบกิจการอยู่เป็นระยะๆ ต่อไป ส่วนประเทศสหราชอาณาจักร ได้แบ่งหน่วยงานออกเป็น หน่วยงานเชิงควบคุม คือ 1.สำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรม (Office of Fair Trading) มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต การระงับใช้ใบอนุญาต การเปลี่ยนแปลงและการเพิกถอนใบอนุญาต 2.สำนักงานควบคุมกิจการการเงิน มีหน้าที่ดูแลผู้บริโภคเกี่ยวข้องกับสัญญาอันไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานเชิงลงโทษ คือ 1.สำนักงานกำกับดูแลกิจการทางการเงิน (Financial Ombudsman Services) มีหน้าที่ในการกำกับดูแลสมาชิกของสำนักงานควบคุมกิจการทางการเงิน วินิจฉัยคำร้องทุกข์ ประนีประนอมข้อพิพาท 2.คณะกรรมการควบคุมมาตรฐานการธนาคาร มีหน้าที่กำกับควบคุมธนาคารและสถาบันการเงินที่จดทะเบียนตามข้อบังคับธนาคาร ลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับธนาคาร โดยมีข้อสังเกตว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักรนั้น แต่ละหน่วยงานที่เข้ามากำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้น จะมีการแบ่งหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างชัดเจนเพื่อให้การกำกับดูแลธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามกฎหมาย โดยในส่วนของประเทศไทยพบว่าธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้น มีหน้าที่ตามกฎหมายอยู่ด้วยกันหลายประการ ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่เฉพาะในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank เพียงอย่างเดียว แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นยังมีหน้าที่ในการกำกับควบคุมธุรกิจการเงินอื่นๆ ที่รับผิดชอบอยู่แต่เดิมอีกด้วย คือ ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งการกำกับควบคุมธุรกิจการเงินทุกรายไปพร้อมๆ กัน จะส่งผลกระทบต่อการทำงาน

ควบคุมตรวจสอบธุรกิจที่กระทำได้อย่างไม่ทั่วถึง ทั้งนี้จำนวนหน่วยงานที่มีอยู่ก็ไม่เพียงพอหากเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินทั้งหมดที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ จึงทำให้พบเห็นปัญหาการคิดดอกเบี้ยของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน แต่ไม่พบว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าไปดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมายแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และยังคงกระทำผิดกฎหมายอยู่ต่อเนื่อง ทำให้ผู้กู้ซึ่งเป็นผู้บริโภคยังคงเสียเปรียบผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank จากการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราอยู่ในปัจจุบัน โดยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไป

อย่างไรก็ดีแนวทางแก้ไขปัญหานี้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ในประเทศไทยนั้น มีเพียงอยู่เพียง 2 หน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหลักในการตรวจสอบกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงถือได้ว่าประเทศไทยนั้นมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมธุรกิจ Non-Bank อยู่จำนวนน้อยมาก อีกทั้งในการกำกับควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อนั้นก็กระทำผ่านประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank ซึ่งหากเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหราชอาณาจักรแล้ว จะพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักรนั้น ได้กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อโดยใช้กฎหมายในการควบคุมธุรกิจสินเชื่อทำให้การกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อมีประสิทธิภาพมาก นอกจากการใช้กฎหมายในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อแล้ว ยังมีหน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่ออยู่ด้วยกันหลายหน่วยงาน โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักรนั้น แต่ละหน่วยงานที่กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank นั้น จะแบ่งหน้าที่ในการดำเนินงานออกเป็นส่วนๆ อย่างชัดเจน เพื่อให้การกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เป็นไปอย่างมีระบบภายใต้กฎหมายที่ใช้กำกับควบคุมสินเชื่อของประเทศนั้นๆ แต่ในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของประเทศไทยกลับพบว่าธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ไม่พบว่าได้มีการดำเนินใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาลงโทษผู้ประกอบการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไป รวมถึงไม่ได้มีการบังคับ

ใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเด็ดขาด เพื่อลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมายในการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมาย ยังคงลอยนวลอยู่และไม่ได้รับการลงโทษตามกฎหมาย ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ยังคงกระทำผิดอย่างต่อเนื่องโดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย ทั้งนี้หน่วยงานที่กำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้น กลับไม่ได้ให้ความช่วยเหลือหรือเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้กู้ซึ่งเป็นผู้บริโภคแต่อย่างใด ซึ่งอาจเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบอยู่เป็นจำนวนมากในการกำกับควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงินภายในประเทศตามที่กระทรวงการคลังกำหนดมอบหมายไว้ ด้วยเหตุนี้การกำกับควบคุมธุรกิจการเงินหลายรายไปพร้อมๆ กัน ย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการกำกับควบคุมและการตรวจสอบผลการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบการการเงินไม่มากนักน้อย ทำให้ไม่สามารถกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้จำนวนหน่วยงานที่มีอยู่ก็ไม่เพียงพอหากเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่มีอยู่จำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการคิดดอกเบี้ยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการให้สินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank ที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไปได้ ทั้งนี้ภาครัฐได้มีการเพิ่มหน่วยงานให้มีมากขึ้นเพื่อประโยชน์ในการกำกับและควบคุมธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank โดยอาจอยู่ในรูปแบบของหน่วยงานกำกับควบคุม หรือหน่วยงานเชิงลงโทษ เหมือนประเทศสหราชอาณาจักร ก็จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ด้วยเหตุนี้การเพิ่มหน่วยงานในการกำกับควบคุมและตรวจสอบ จะทำให้การกำกับควบคุมและการตรวจสอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐควรจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการคิดดอกเบี้ยในการประกอบธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank โดยรับมาดำเนินคดีแทนผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้เสียหาย รวมถึงติดต่อประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการกำกับควบคุมธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank เพื่อให้การคุ้มครองผู้กู้ซึ่งเป็นผู้บริโภค ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาคิดดอกเบี้ยในธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ Non-Bank ได้

ทั้งนี้เนื่องจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank คิดดอกเบี้ยในการประกอบธุรกิจสินเชื่อเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น ถือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่ง เพราะเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ซึ่งมีโทษทางอาญา ดังนั้นการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดจากการคิดดอกเบี้ยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปใช้กระทำกิจการอย่างอื่น ๆ จึงถือเข้าข่ายเป็นการฟอกเงินรูปแบบหนึ่ง

ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) เข้าไปตรวจสอบการประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ว่ามีลักษณะของการฟอกเงินหรือไม่ โดยหากศาลได้มีคำพิพากษาว่าผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้น มีการกระทำผิดตามกฎหมายการฟอกเงินจริง ก็ลงโทษด้วยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank เสียทั้งหมด หากไม่สามารถพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งรูปแบบการฟอกเงินในปัจจุบันผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้นจะกระทำผ่านการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล เพื่อให้ดอกเบี้ยที่เรียกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับกลายเป็นดอกเบี้ยที่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำไว้ต่อศาล การกระทำดังกล่าวจึงถือเป็นความผิดฐานฟอกเงิน ดังนั้นหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) เข้ามาเป็นหน่วยงานในการตรวจสอบเชิงลงโทษในธุรกิจสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ Non-Bank โดยบังคับใช้มาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่กระทำผิดกฎหมายฟอกเงิน จะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank นั้น ไม่กล้ากระทำผิดต่อกฎหมาย เนื่องจากมีสิทธิที่จะถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเสียทั้งหมด ซึ่งมาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดฐานฟอกเงินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ถือเป็นมาตรการลงโทษที่รุนแรง ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการคิดดอกเบี้ยของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อของ Non-Bank ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้หมดสิ้นไปได้