

บทคัดย่อ

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2541 ส่งผลให้ภาคธุรกิจและภาคครัวเรือนต้องเผชิญกับความยากลำบากจากสภาวะแวดล้อมทางการเงินที่เปลี่ยนไป หลังจากสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ถูกสั่งปิดกิจการไปเป็นจำนวนมาก เป็นผลให้ธุรกิจของเอกชนหลายแห่งต้องปิดกิจการหรือไม่ก็กลายเป็นลูกหนี้ NPL ของธนาคาร ขณะที่แรงงานจำนวนมากต้องตกงาน หรือไม่ก็ถูกลดเงินเดือน ค่าจ้าง จึงเป็นสาเหตุทำให้การบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนหดตัวอย่างรุนแรง ทำให้ GDP ในช่วงดังกล่าวหดตัวลงกว่าร้อยละ 10

รัฐบาลภายใต้การนำของคุณชวน หลีกภัย (ปี 2541 – 2544) ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเน้นการแก้ไขในส่วน of สถาบันการเงินเป็นหลัก เมื่อสถาบันการเงินเริ่มแข็งแกร่งขึ้น รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (ปี 2544 – ปัจจุบัน) ได้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ โดยการออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการกระตุ้นผ่านนโยบายการคลัง ทั้งการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลและการใช้จ่ายนอกงบประมาณ รวมไปถึงการออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการเอื้ออาทรต่างๆ และการใช้นโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นประกอบกับอัตราดอกเบี้ยของโลกอยู่ในระดับต่ำ ทำให้อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศอยู่ในระดับต่ำที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

ผลจากมาตรการกระตุ้นการใช้จ่ายในระดับรากหญ้าของรัฐบาลของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ส่งผลต่อการกระตุ้นระดับการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอุปโภค และการลงทุนภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลจากระดับรายได้จากการจ้างงานและรายได้จากผลผลิตเพิ่มขึ้น รวมทั้งภาวะอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ การแข่งขันกันอย่างรุนแรงระหว่างสถาบันการเงินและผู้ประกอบการอื่นๆ ที่มีใช้สถาบันการเงินในการขยายสินเชื่อส่วนบุคคล และการขยายฐานลูกค้าบัตรเครดิต ทำให้เชื่อต่อการใช้จ่าย ส่งผลให้การใช้จ่ายของภาคครัวเรือนเริ่มฟื้นตัว การใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตขยายตัวอย่างรวดเร็ว สภาวะเช่นนี้ย่อมส่งผลให้เกิดการก่อหนี้เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ไม่ว่าจะใช้จ่ายเพื่อขยายการลงทุนหรือเพิ่มการจับจ่ายใช้สอย ทำให้หลายฝ่ายมีความเป็นกังวลต่อ

ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนของไทย โดยเฉพาะปัญหาหนี้บัตรเครดิตว่า อาจจะสามารถรอยประเทศ เกาหลีใต้ที่กำลังประสบปัญหาวิกฤตหนี้บัตรเครดิตที่มีผลร้ายแรงต่อภาคการบริโภคของประเทศ

ข้อมูลในส่วนของบัตรเครดิต พบว่า มียอดบัตรเครดิตรวมทั้งระบบเพิ่มขึ้นจากจำนวน 1,906,645 บัตร ณ สิ้นปี 2541 เป็นจำนวน 6,734,901 บัตร ณ สิ้นปี 2546 ปริมาณการใช้จ่ายผ่านบัตรรวมทั้งระบบเพิ่มขึ้นจากจำนวน 147,109 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2541 เป็นจำนวน 301,562 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2546 และยอดสินเชื่อคงค้างบัตรเครดิตรวมทั้งระบบเพิ่มขึ้นจากจำนวน 44,983 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2541 เป็นจำนวน 94,347 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2546 (ข้อมูลล่าสุด สิ้นสุดไตรมาสที่ 3/2547 มียอดบัตรเครดิตรวมทั้งระบบเพิ่มขึ้นถึง 8,232,338 บัตร มีปริมาณการใช้จ่ายผ่านบัตรประมาณ 378,940 ล้านบาท และมียอดสินเชื่อคงค้างบัตรเครดิตประมาณ 108,606 ล้านบาท)

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า พฤติกรรมการใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตของคนไทย มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ เศรษฐกิจไทยในปี 2546 มีการเติบโตในอัตราสูงถึงร้อยละ 6.7 ซึ่งนับเป็นอัตราการเติบโตที่สูงที่สุดนับตั้งแต่ประเทศไทยผ่านพ้นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม การเติบโตของการบริโภคที่มาจากการก่อหนี้ก็ได้ทำให้ปัญหาหนี้เสียของบัตรเครดิตขยายตัวถึงร้อยละ 6 ซึ่งเป็นตัวเลขโดยรวมของบัตรเครดิตที่สูงกว่าระดับปกติของระบบที่น่าจะอยู่ที่ร้อยละ 2 – 3 เท่านั้น นับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน

จากการศึกษาสาระสำคัญของมาตรการต่างๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต (พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58) กฎหมายที่เกี่ยวข้องการทำความผิดหรือทุจริตโดยใช้บัตรเครดิต (ประมวลกฎหมายอาญา และ พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค) และกฎหมายที่อาจจะเกี่ยวข้องกับธุรกิจบัตรเครดิต (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต) จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบัตรเครดิตออกมาบังคับใช้โดยเฉพาะ ซึ่งกฎหมายต่างๆ เหล่านี้ ต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ ที่แตกต่างกัน และในบางครั้งอาจต้องเทียบเคียงหรือปรับใช้กฎหมายพร้อมๆ กันในหลายๆ ฉบับ แสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการกฎหมายภายในประเทศ

ปัจจุบันการใช้บัตรเครดิต บัตรเดบิต บัตรสมาร์ตการ์ด หรือบัตรอื่นใดในลักษณะคล้ายกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในการชำระค่าสินค้า ค่าบริการ หรือหนี้อื่น หรือเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง กำลังเพิ่มปริมาณและประเภทการใช้งานอย่างแพร่หลาย และปรากฏว่า ได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับบัตรและลักลอบนำข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของผู้อื่นมาใช้อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและผู้บริโภคในวงกว้าง ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายอาญา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา(ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2547 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2547 ที่ผ่านมา เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับบัตรและข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง ไม่เฉพาะเพียงกรณีของบัตรเครดิตเท่านั้น และกำหนดความผิดทางอาญาให้มีอัตราโทษที่เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแม้ว่ายังไม่มีความหมายสำหรับธุรกิจบัตรเครดิตเป็นการเฉพาะ แต่หากมีกรณีพิพาทหรือมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบัตรเครดิต ก็จะปรับใช้จากมาตรการกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในธุรกิจการให้สินเชื่อ โดยเทียบเคียงให้ธุรกิจบัตรเครดิตเป็นธุรกิจการให้สินเชื่อประเภทหนึ่ง จึงทำให้สามารถหยิบยกกฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมธุรกิจสินเชื่อมาปรับใช้กับธุรกิจบัตรเครดิตได้ด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีความครอบคลุมการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตและคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกลอกหลวง เอาเปรียบเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต รวมไปถึงการควบคุมและกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้ทำการฉ้อฉล ลักขโมยบัตรเครดิต ปลอมแปลงบัตรเครดิต หรือประกอบอาชญากรรมบัตรเครดิตในรูปแบบต่างๆ

งานวิจัยฉบับนี้ สะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกนโยบายและมาตรการควบคุมการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ตลอดจนกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการกระทำทุจริตโดยใช้บัตรเครดิตในประเทศไทย ควรได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบัตรเครดิตในประเทศไทยออกมาบังคับใช้เป็นการเฉพาะ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องเรื่องความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย