



กฤษฎีกา

ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๓ กุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๖๒

www.krisdika.go.th



• ความหมายของ Headnote และวิธีการแก้ไข Headnote ของความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA))

• การประเมินผลหลังจาก กฎหมายใช้บังคับ
Ex post evaluation

• ไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance และ Grameen Bank)



◆ นางสาวจรรววรรณ เสงตระกุล เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาโครงการสัมมนาการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่นักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง ชื่อร่างพระราชบัญญัติและการจัดหมวดหมู่สาระของร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ ณ ห้องรามบุตรี โรงแรมไอบิส สไตล์ กรุงเทพฯ เวียงใต้



◆ นายวรรณชัย บุญบำรุง รองเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานพิธีเปิดการฝึกอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมายและการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ ๒๐ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเอส.ดี. อเวนิว กรุงเทพมหานคร



◆ นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการสัมมนาผู้บริหารระดับต้นและระดับกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๒ ณ โรงแรมเดอะกรีนเนอร์ รีสอร์ท เขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา

▶ สารบัญ

เทคโนโลยีสารสนเทศ

๒ ทศนคติการใช้ QR Code

ความเห็นทางกฎหมาย

- ๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ
๘ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

๑๐ ความหมายของ Headnote และวิธีการแก้ไข Headnote ของความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA))

สรุปพิเศษ

๑๕ การประเมินผลหลังจกกฎหมายใช้บังคับ Ex post evaluation

เรื่องน่ารู้

๑๘ ไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance และ Grameen Bank)

สาระรักรกฤษฎีกา

๒๘ การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การถ่ายทอดตัวชี้วัดและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินสวนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

ปกหลัง ร่างพระราชบัญญัติทรัพย์สินดิจิทัล พ.ศ.

▶ บทบรรณาธิการ

สวัสดิ์ท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่าน ประเทศไทยอย่างเข้าสู่ฤดูร้อนแล้ว ก็หวังว่ามลพิษจากฝุ่น PM 2.5 คงจะจางหายไปพร้อมกับอุณหภูมิที่คิดว่าจะสูงมากอยู่หลายแห่งในปีนี้ตามการคาดการณ์ของกรมอุตุนิยมวิทยา ท่านผู้อ่านระวังรักษาสุขภาพกันให้ดีด้วย ร้อน ๆ ไม่รู้จะทำอะไรก็หยิบกฤษฎีกาสารขึ้นมาอ่านได้สาระความรู้เป็นประโยชน์อย่างแน่นอน กฤษฎีกาสารฉบับนี้แนะนำให้อ่านความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจหลายเรื่อง อาทิ เรื่องที่เคยเป็นข่าวโด่งดังมาก่อนหน้านี้ คือ เรื่องการแจ้งการครอบครองฯข้างตามพระราชบัญญัติข้าง พ.ศ. ๒๕๕๘ จะทำให้เข้าใจถึงประเด็นที่เคยเป็นข่าว เรื่องเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการเลือกตั้งซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ติดตามอ่านกันได้ ...นอกจากนี้ยังมีความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินที่ถูกยึดย้ายถ่ายเท เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐได้รับชำระหนี้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้บ้าง ไม่มากนักน้อย ...เรื่องน่ารู้ฉบับนี้นำเสนอเรื่องที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกฎหมายโดยตรง แต่ก็เป็นประโยชน์แก่นักกฎหมายในการที่จะต้องทำความเข้าใจเพื่อให้สามารถจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ เรื่องไมโครไฟแนนซ์ อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ไมโครไฟแนนซ์มีความแตกต่างจากธนาคารอย่างไร มีวิธีการบริหารอย่างไร ที่มาของแหล่งเงินทุนมาจากไหน มีรายได้/หนี้สิน ความเสี่ยงเช่นเดียวกับธนาคารหรือไม่ มีข้อดีข้อเสียอย่างไร ติดตามได้โดยได้รับความอนุเคราะห์บทความเรื่องนี้จากนายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ ...สรุปพิเศษฉบับนี้ นำเสนอเรื่องการประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับหรือที่เรียกว่า Ex post evaluation ซึ่งเป็นการตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยยกตัวอย่างแนวทางของกลุ่มประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ...กฎหมายต่างประเทศเสนอเรื่องความหมายของ Headnote และการแก้ไข Headnote ของความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน หลายท่านอาจยังไม่ทราบว่า Headnote ในความหมายของนักกฎหมายคืออะไร มีความสำคัญหรือประโยชน์อย่างไร โดยได้ยกตัวอย่างการใช้ Headnote ของประเทศสหรัฐอเมริกาและความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ACIA) ...เทคโนโลยีสารสนเทศ นำเสนอเรื่องทศนคติการใช้ QR Code ซึ่งในปัจจุบันได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนราชการที่รัฐมีนโยบายในการลดการใช้กระดาษ สำหรับภาคเอกชน/ประชาชนทั่วไปจะใช้งานในลักษณะการชำระเงิน เนื่องจากมีความสะดวก รวดเร็ว ไม่ต้องพกเงินสด แต่อย่างไรก็ดี เมื่อมีข้อดีก็ย่อมมีข้อเสีย จะมีข้อเสียเล็กน้อยเพียงใดไปติดตามอ่านกันได้

ปิดท้ายกฤษฎีกาสารฉบับนี้ด้วยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติทรัพย์สินดิจิทัล พ.ศ. ชื่อฟังดูเข้าใจยาก แต่มีประโยชน์ต่อผู้อยู่ในแวดวงสังหาริมทรัพย์ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม พบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการ

▶ คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นางสาวจากรุวรรณ เสงตะระกุล

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวรรณชัย บุญบำรุง

นางพวงสวาท ภายอรุณสุทธิ

นายโกมล จิรัชยสุทธิกุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองบรรณาธิการ

นายวิจิต จรัสสุขสวัสดิ์

นายอรรถสิทธิ์ กันมล

นายสุชัย งามจิตต์เชื้อ

นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย

นางสาวอรัณย์ลักษณ์ ลาพินี

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางเกสินี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ไถญ้อย

นายนพดล เปลิ้นเสวี

นายคมสันต์ อินทร์รุ่ง

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๖๖-๕ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๒-๗๖๓๕

www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

“
บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏ
ในกฤษฎีกาสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการ
ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย
”

ทัศนคติการใช้งาน QR Code

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

ในปัจจุบันการทำธุรกรรมโดยใช้ QR Code ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้งานในลักษณะการชำระเงิน (e-Payment) เพราะมีความสะดวกและรวดเร็ว อีกทั้งผู้ซื้อ也不必ต้องพกเงินสด ผู้ขายก็จะไม่ต้องทอนเงินและยังปลอดภัยจากมิจฉาชีพที่จะมาโจรกรรมหรือปัญหาการใช้ธนบัตรปลอมอีกด้วย ในประเทศจีนนั้นมีผู้นิยมใช้ QR Code เป็นจำนวนมาก เนื่องจากสะดวกสบายไม่ต้องพกเงินสด อีกทั้งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อลดปัญหาการใช้ธนบัตรปลอมซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติปัญหาหนึ่งของประเทศ



แต่ก็ยังมีคนอีกจำนวนไม่น้อยที่เห็นว่าการทำธุรกรรมโดยใช้ QR Code นั้นไม่ปลอดภัยและอยากจะให้ใช้เงินสดมากกว่า ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ขาย เนื่องจากว่าเมื่อผู้ซื้อชำระค่าสินค้าโดยใช้ QR Code แล้ว ผู้ขายไม่ได้รับเงินด้วยตนเอง แต่จะได้เป็นยอดเงินของบัญชีธนาคารที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความรู้สึกว่าอาจจะถูกโกงได้ง่าย ยกตัวอย่างเช่นที่ประเทศจีน มีมิจฉาชีพนำเอา QR Code ซึ่งเป็นบัญชีของตนเองสลับกับ QR Code ของร้านค้า เมื่อผู้ซื้อชำระค่าสินค้าหรือบริการผ่านระบบ QR Code โดยการสแกนยอดเงินค่าสินค้าก็จะถูกโอนไปให้มิจฉาชีพ เป็นต้น

คนอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่สะดวกที่จะใช้การชำระเงินด้วย QR Code ก็คือผู้สูงอายุ เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ค่อยที่จะเปิดใจยอมรับเทคโนโลยีใหม่ เพราะคิดว่ายากไม่คุ้นเคย จึงทำให้ไม่ค่อยจะปรับตัวเข้าหาเทคโนโลยี





จากการวิจัยพบว่าสาเหตุหลักที่คนไม่ยอมเปลี่ยนมาใช้บริการชำระเงินด้วย QR Code นั้นก็คือ

๑. ขาดความรู้ความเข้าใจ จากการสอบถามพ่อค้าแม่ค้าในตลาดหลาย ๆ แห่งพบว่า พ่อค้าแม่ค้าจะรับแต่เงินสดเพราะความเคยชิน และไม่ทราบว่า QR Code คืออะไร

๒. คนไทยไม่เห็นว่าการใช้จ่ายหรือพกพาเงินสดเป็นปัญหา เลยไม่จำเป็นต้องใช้บริการชำระเงินด้วย QR Code

๓. การจ่ายเงินผ่านการบริการชำระเงินด้วย QR Code นั้นไม่ได้สะดวกกว่าการชำระด้วยเงินสด

๔. ร้านค้าต่าง ๆ ไม่ได้มีบริการชำระเงินผ่านการบริการชำระเงินด้วย QR Code มากนัก


แม้ว่าข้อดีของการชำระเงินผ่าน QR Code จะมีมากมายก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อเสียหรือข้อด้อยที่เสียเปรียบเมื่อเทียบกับการชำระด้วยเงินสดอยู่พอสมควร ดังนี้

๑. ความปลอดภัยของข้อมูล ระบบ QR Code นี้เราจะต้องนำข้อมูลส่วนตัวไปใส่ไว้ในระบบออนไลน์ของธนาคาร หากเราทำโทรศัพท์มือถือหาย หรือข้อมูลที่เราก็กักไว้ในระบบออนไลน์รั่วไหล อาจทำให้ถูกโจรกรรมเงินในบัญชีได้

๒. ต้องเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต การทำธุรกรรมผ่านระบบ QR Code จำเป็นจะต้องเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตตลอดเวลา หากขณะที่กำลังชำระค่าสินค้าหรือบริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมีปัญหา ก็ไม่สามารถชำระค่าสินค้าด้วยระบบ QR Code ได้

๓. ความเสถียรของแอปพลิเคชัน หากเคยใช้บริการโอนเงินผ่านแอปพลิเคชันของธนาคารบ่อยครั้งจะพบว่า การเข้าใช้งานแอปพลิเคชันนั้นเกิดปัญหาทำให้ไม่สามารถโอนเงินได้ เช่นเดียวกันหากเราต้องการชำระค่าสินค้าผ่านระบบ QR Code แต่การเข้าใช้งานแอปพลิเคชันมีปัญหาก็จะไม่สามารถชำระค่าสินค้านั้นได้ในทันที

๔. อาจเกิดความฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น เมื่อสามารถซื้อสินค้าได้ง่ายก็อาจทำให้เกิดความฟุ่มเฟือยซื้อเกินความจำเป็นจนมีปัญหาเรื่องการใช้จ่ายที่เกินตัวได้

เทคโนโลยีล้วนแล้วแต่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย หากเรียนรู้เข้าใจและใช้อย่างระมัดระวัง ก็จะทำให้เกิดประโยชน์ ในทางกลับกันหากใช้เกินพอดีและขาดความระมัดระวังหรือไม่ยับยั้งชั่งใจ อาจเกิดผลเสียทั้งต่อตนเองและผู้อื่น 

อ้างอิง



ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย

**เสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ของ
บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็น
สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการ
ดำรงชีวิตของประชาชนตามมาตรา ๕๖ ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่**

กิจการใดจะเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ ต้องพิจารณา
จากลักษณะของกิจการว่าเป็นกิจการเพื่อประโยชน์แก่
ประชาชนเป็นการทั่วไปหรือไม่

เมื่อเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์เป็นปัจจัย
พื้นฐานที่จะเป็นอุปสรรคในการทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการ
สามารถติดต่อหรือสื่อสารถึงกันได้ทางโทรศัพท์หรือทาง
เทคโนโลยีอื่น จึงต้องถือว่าเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์
เป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน ประกอบกับในปัจจุบัน

การติดต่อสื่อสารระหว่างกันของประชาชน ตลอดจนการเผยแพร่
ข้อมูลข่าวสารและการใช้เทคโนโลยีในการทำธุรกรรม
เป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น กิจการโทรศัพท์
และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการติดต่อสื่อสารถึงกัน จึงเป็น
สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของ
ประชาชนที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีหรือดำเนินการให้มีตาม
มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
และอยู่ในบังคับของมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวใช้เฉพาะกับทรัพย์สิน
ที่เป็นของรัฐ โดยไม่กระทบถึงทรัพย์สินอย่างเดียวกันที่เป็นของ
เอกชน ซึ่งการที่เอกชนได้รับสัมปทานและสร้างโครงข่ายหรือ
จัดให้มีสายไฟเบอร์เป็นของตนเอง ย่อมทำได้ตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อเสาโทรคมนาคม
และสายไฟเบอร์ซึ่งบริษัท TAC ได้โอนให้เป็นกรรมสิทธิ์
ของ บจก. กสท. โทรคมนาคม จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐที่เป็น
โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภค
ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และไม่
อาจตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของ
น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดได้ ดังนั้น การขายกรรมสิทธิ์ใน
เสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ของ บจก. กสท. โทรคมนาคม
ให้แก่บริษัทเสาโทรคมนาคม และบริษัทสายไฟเบอร์ซึ่งมีส่วน
การถือหุ้นของ บจก. กสท. โทรคมนาคม น้อยกว่าร้อยละ ๕๑
จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย





อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ถ้าตามสัญญาที่ บจม. กสท. โทรคมนาคม ทำกับบริษัท TAC กำหนดให้เสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ตักเป็นของ บจม. กสท. โทรคมนาคม บจม. กสท. โทรคมนาคม จึงมีหน้าที่ติดตามให้ได้คืนมาโดยรีบด่วน การละเลยปล่อยเวลาให้เนิ่นนานไปหรือไม่ดำเนินการอย่างเข้มงวด ผู้ที่เกี่ยวข้องอาจต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้

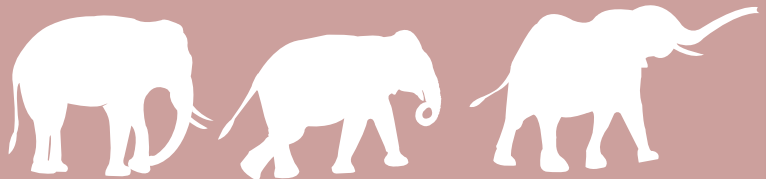
(เรื่องเสร็จที่ ๓๓๔/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

การแจ้งการครอบครองงาช้างตามพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการนำงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มาสวมสิทธิและจดทะเบียนเป็นสัตว์พาหนะเพื่อตัดงาช้าง รวมถึงป้องกันมิให้มีการลักลอบนำงาช้างแอฟริกา มาปะปนกับงาช้างที่ได้จากช้างที่เป็นสัตว์พาหนะ จึงได้บัญญัติให้มีการแจ้งการครอบครองงาช้างและผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากงาช้างแบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ

๑. กรณีการครอบครองงาช้างก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ผู้ที่ได้มาหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งงาช้างดังกล่าวต้องแจ้งการครอบครองโดยระบุจำนวนขนาด พร้อมทั้งส่งภาพถ่ายของงาช้างต่ออธิบดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และให้อธิบดีออกเอกสารการครอบครองงาช้างให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองไว้เป็นหลักฐาน

๒. กรณีการครอบครองงาช้างตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ผู้ซึ่งครอบครองงาช้างโดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า ต้องแจ้งการครอบครองพร้อมเอกสารการได้มาซึ่งงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะต่ออธิบดีตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด



ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีข้อมูลในการตรวจสอบและสามารถแยกแยะที่มาของงาช้างและผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากงาช้างให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

ส่วนการดำเนินการเปรียบเทียบปรับตามที่มาตรา ๑๖ กำหนดให้ความผิดอันเกิดจากการไม่แจ้งการครอบครองงาช้างตามมาตรา ๑๔ เป็นความผิดที่คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้ โดยเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ย่อมถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเป็นไปเพื่อลดภาระในการดำเนินคดี ดังนั้น กระบวนการแจ้งการครอบครองงาช้างและการดำเนินการเปรียบเทียบปรับดังกล่าวจึงเป็นคนละกระบวนการกัน

องค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๗๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้คำนึงถึงจำนวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมจำนวนห้าคนที่ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ซึ่งแตกต่างจากจำนวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๗๐ วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ว่าในกรณีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่ง ตาย ลาออก หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใดและมีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้นำความในมาตรา ๑๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า หากมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการทำหน้าที่เป็นกรรมการเป็นการชั่วคราวให้ครบเจ็ดคน โดยให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งทำหน้าที่ในฐานะกรรมการได้จนกว่ากรรมการที่ตนทำหน้าที่แทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้หรือจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน ดังนั้นหากคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมที่ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ มีจำนวนเหลืออยู่กึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมด กล่าวคือมีกรรมการเหลืออยู่สามคนขึ้นไป ก็ย่อมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เนื่องจากการแต่งตั้งกรรมการชั่วคราวตามมาตรา ๑๗ วรรคสามจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีกรรมการการเลือกตั้งเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งเท่านั้น โดยคำนึงถึงอัตราส่วนของกรรมการตามที่มีอยู่ด้วยเหตุนี้ การนับองค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมที่ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จึงต้องคำนวณตามอัตราส่วนในลักษณะเดียวกัน

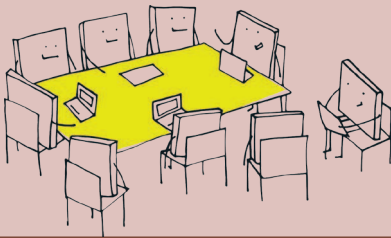
เมื่อผู้ครอบครองงาช้างรายหนึ่งมีได้แจ้งการครอบครองงาช้างภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติงาช้างฯ มีผลใช้บังคับ และต่อมาได้มีการดำเนินคดีกับผู้ครอบครองคนดังกล่าว จนกระทั่งคณะกรรมการเปรียบเทียบได้มีมติเปรียบเทียบปรับโดยผู้ครอบครองได้ชำระเงินค่าปรับแล้ว จึงทำให้ความผิดฐานไม่แจ้งการครอบครองเป็นอันเลิกกันตามมาตรา ๑๖ และสามารถครอบครองงาช้างนั้นต่อไปได้ แต่ก็ต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๖ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชต้องพิจารณาเอกสารหลักฐานต่างๆ ตามที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การแจ้งการครอบครอง การโอนการครอบครอง เปลี่ยนแปลงสถานที่ครอบครอง แปรสภาพ หรือเปลี่ยนรูปร่างงาช้าง พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดประกอบกับใบเสร็จรับเงินการชำระค่าปรับมิใช่เอกสารการได้มาซึ่งงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะหรือเอกสารหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ กรณีจึงไม่สามารถนำใบเสร็จรับเงินดังกล่าวมาใช้เป็นเอกสารในการยื่นขอแจ้งการครอบครองงาช้างได้

(เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแจ้งการครอบครองงาช้างตามพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. ๒๕๕๘, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))



สำหรับองค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ชุดเดิมจำนวน ๕ คน ที่ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น ให้ใช้วิธีการเทียบเคียงองค์ประชุมให้ได้อัตราส่วนเช่นเดียวกับอัตราส่วนขององค์ประชุมตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ได้บัญญัติให้การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคนจากเจ็ดคน จึงจะเป็นองค์ประชุม นับเป็นอัตราส่วนห้าในเจ็ด กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมีจำนวนห้าคน องค์ประชุมตามหลักการ มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมในอัตราส่วนเดียวกัน คือ ห้าในเจ็ด ซึ่งเท่ากับไม่น้อยกว่าสี่คนจากห้าคน ดังนั้น กรรมการสี่คนจึงนับเป็นองค์ประชุมได้

(เรื่องเสร็จที่ ๕๓๐/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))



การใช้อักษรหรือเครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นสมาคม คณะบุคคล หรือบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการกีฬาในนามของชาติหรือประเทศไทย

มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติขึ้นเพื่อให้สมาคมกีฬาประเภทอื่น คณะบุคคล หรือบุคคลใด ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” หรือมีอักษรหรือเครื่องหมายใดที่แสดงว่าเป็นสมาคม คณะบุคคล หรือบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการกีฬาในนามของชาติหรือประเทศไทย รวมทั้งการส่งนักกีฬาเข้าร่วมแข่งขันกีฬา หรือจัดหรือร่วมในการจัดให้มีการแข่งขันกีฬาในนามของชาติหรือประเทศไทย ในลักษณะเช่นเดียวกับสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนกลางสมาคมกีฬา ทั้งนี้ เพื่อป้องกัน

มิให้สมาคมกีฬาประเภทอื่น คณะบุคคล หรือบุคคล ที่ไม่ได้รับอนุญาตดังกล่าวไปดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงของชาติหรือประเทศไทยนั่นเอง

สำหรับกรณีที่มีสมาคมกีฬาที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” แต่ใช้ชื่อสมาคมกีฬาโดยมีคำว่า “ไทย” หรือ “ประเทศไทย” หรือ “(ประเทศไทย)” หรือใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “Thai” หรือ “Thailand” หรือ “(Thailand)” ประกอบชื่อของสมาคม รวมทั้งการใช้เครื่องหมายธงชาติไทยนั้น เนื่องจากคำเหล่านี้เป็นเพียงคำสามัญทั่วไป การที่สมาคม คณะบุคคล หรือบุคคลใด ใช้อักษรหรือเครื่องหมายดังกล่าว จึงเป็นการสื่อความหมายแต่เพียงว่า สมาคม คณะบุคคล หรือบุคคล ที่ใช้อักษรหรือเครื่องหมายนั้นมาจากประเทศไทยหรือเกี่ยวข้องกับประเทศไทย มิได้สื่อความหมายไปถึงขนาดที่แสดงว่าเป็นตัวแทนของประเทศไทยแต่อย่างใด ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าการใช้อักษรหรือเครื่องหมายในลักษณะดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๖๙ หรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไปว่า เป็นการใช้หรือทำให้ปรากฏเป็นการทั่วไปซึ่งอักษรหรือเครื่องหมายในลักษณะหรือพฤติการณ์ที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดว่าสมาคม คณะบุคคล หรือบุคคล ที่ใช้อักษรหรือเครื่องหมายนั้นมีสิทธิที่จะดำเนินกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการกีฬาในนามของชาติหรือประเทศไทย ซึ่งเป็นสิทธิในลักษณะเดียวกับสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” หรือไม่ด้วย

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนกลางสมาคมกีฬาในการวินิจฉัยกรณีตามมาตรา ๖๙ มีความชัดเจนแน่นอน ประกอบกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว มีโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๑๘ ดังนั้น คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยจึงควรเร่งดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนกลางสมาคมกีฬาขึ้นไว้ด้วย

(เรื่องเสร็จที่ ๕๗๔/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้อักษรหรือเครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นสมาคม คณะบุคคล หรือบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการกีฬาในนามของชาติหรือประเทศไทย, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘))





ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองที่น่าสนใจ

กองกฎหมายปกครอง

เรื่อง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินที่ถูกยึดย้ายถ่ายเทเพื่อมิให้หน่วยงาน
ของรัฐได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน

กฤษฎีกาสารฉบับนี้ กองกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่ง โดยที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม” กรณียังคงมีปัญหาในการตีความและการใช้บังคับกฎหมายเรื่อยมา ดังเช่นในข้อหารือของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ (ปส.) เรื่องนี้ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ปส. ได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่รายนี้มีได้นำเงินมาชำระ และยื่นฟ้องคดีขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองกลาง ต่อมาศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของ ปส. บางส่วน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งและ ปส. ต่างใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางและปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ในระหว่างนี้ ปส. ได้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยสืบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกหนี้และพบว่ามีทรัพย์สินบางรายการที่ได้โอนให้แก่บุตรชาย ปส. จึงประสานให้พนักงานอัยการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมการโอนดังกล่าว แต่เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้ถูกต้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ปส. จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. เมื่อศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งบางส่วน ปส. จะสามารถออกคำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนฉบับใหม่เพื่อแก้ไขคำสั่งเดิมได้หรือไม่ อย่างไร และหากกระทำได้แล้ว จะสามารถนับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งฉบับใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. ในระหว่างที่ศาลในคดีแพ่งยังมีคำพิพากษาให้เพิกถอนนิติกรรมการโอนโดยการฉ้อฉลดังกล่าว ปส. จะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ ที่ได้ทำนิติกรรมการโอนโดยการฉ้อฉลเป็นทางให้เจ้าหน้าที่เสียเปรียบได้หรือไม่ อย่างไร





คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

๑. เมื่อศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งบางส่วน และ ปส. ได้ยื่นอุทธรณ์ โดยที่ไม่มีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว คำสั่งของ ปส. จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ ปส. ย่อมสามารถดำเนินการบังคับตามคำสั่งนั้นได้โดยไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งเดิมและออกคำสั่งใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนคำสั่งใหม่ทดแทนให้เป็นที่ไปตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางแต่อย่างใด และเมื่อได้ให้ความเห็นในส่วนแรกแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในเรื่องการนับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งฉบับใหม่อีก

อนึ่ง ในการประชุมเพื่อพิจารณาข้อหารือนี้ ประธานกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า จากข้อเท็จจริง ปส. ได้ดำเนินการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยยืนยันคำสั่งเดิม ย่อมแสดงให้เห็นว่า ปส. ยังคงเห็นว่าคำสั่งเดิมของตนนั้นถูกต้อง สำหรับการที่จะออกคำสั่งฉบับใหม่และจะนับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองใหม่ตั้งแต่วันที่ได้ออกคำสั่งฉบับหลังเพื่อให้ระยะเวลาขยายออกไปนั้น ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้รับคำสั่ง

๒. สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมนั้น หมายความว่า ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมเพียงเท่าที่

เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินเท่านั้น โดยกรณีใดที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ก็ให้นำมาอนุโลมใช้โดยถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนและเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า หลังจากที่ ปส. ได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และเจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ปส. ได้ดำเนินการสืบทรัพย์แล้วพบว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกหนี้ได้ออนทรัพย์สินของตนให้แก่บุตรชายหลังจากวันที่รับทราบคำสั่ง จึงเป็นการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินเพื่อมิให้ ปส. ในฐานะเจ้าหน้าที่ได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน ปส. จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องฟ้องเพิกถอนการโอนทรัพย์สินให้แก่บุตรชายตามมาตรา ๒๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๓๘/๒๕๔๙ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอ้างว่าทรัพย์สินที่โจทก์ขอนำยึดเป็นของจำเลยโดยเป็นสินสมรสของจำเลยกับสามี แต่ได้โอนให้ผู้คัดค้านซึ่งเป็นบุตรโดยสมยอมเพื่อยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินให้พ้นจากการบังคับคดี และโจทก์ยืนยันให้ยึดเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องยึดทรัพย์สินดังกล่าว แต่เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ดำเนินการยึด โจทก์จึงมีสิทธิร้องขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ โดยขอให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินดังกล่าวได้ตามนัยแห่งมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง (เดิม) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โจทก์หาจำเป็นต้องฟ้องขอให้เพิกถอนการโอนตามมาตรา ๒๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อนไม่

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินที่ถูกยกย้ายถ่ายเทเพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๙๘/๒๕๖๑))





บทบรรณาธิการ @Foreign Law Division

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์และมีนาคม ๒๕๖๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เข้าร่วมการประชุม ๓ รายการ ได้แก่ (๑) การประชุมสิทธิมนุษยชนของสมาคมกฎหมายสำหรับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๑ (1st LAWASIA Human Rights Conference) ระหว่างวันที่ ๙ - ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย ซึ่งสำนักงานฯ เป็นสมาชิกสมาคมดังกล่าว (๒) การประชุมเชิงปฏิบัติการในหัวข้อ “การเตรียมความพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติต่าง ๆ (Climate Change & Disaster Preparedness)” ภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการด้านกฎหมายกับสถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ตามที่สำนักงานฯ ได้ทำความตกลงไว้ (ระยะต่อเนื่อง) ระหว่างวันที่ ๑๑ - ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๒ ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น และ (๓) การประชุมประจำปีของสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ครั้งที่ ๑๑๓ ระหว่างวันที่ ๒๗ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๒ ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับบทความในฉบับนี้เป็นเกร็ดความรู้เกี่ยวกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่คนไทยได้ยินมาบ้างแล้ว จากคดีเขาพระวิหาร เมื่อมาอยู่ในบริบทการลงทุนในอาเซียนจะมีความหมายเช่นไร มาติดตามกันค่ะ

ความหมายของ Headnote และวิธีการแก้ไข Headnote ของความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA))

ณัฐธิดา รันนิกิตติพงศ์*

โดยที่อาเซียนได้มีความตกลงว่าด้วยการลงทุนมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่บทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกของความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียนยังมีเป็นจำนวนไม่มากนัก ผู้เขียนจึงอยากเล่าเกร็ดความรู้เกี่ยวกับความตกลงดังกล่าวเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจความตกลงด้านการลงทุนของอาเซียนมากขึ้น

โครงสร้างของความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการลงทุนโดยทั่วไปประกอบด้วยข้อกำหนดขอบเขตการใช้บังคับ (Scope) และวัตถุประสงค์ เช่น การเปิดเสรีการลงทุน (Liberalization) การให้ความคุ้มครองการลงทุน (Protection) การส่งเสริมการลงทุน (Promotion) และการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุน (Facilitation) โดยความตกลงแต่ละฉบับ

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา





อาจมีวัตถุประสงค์เพียงบางประการก็ได้ ขึ้นอยู่กับนโยบายและสภาพเศรษฐกิจของรัฐภาคีในขณะนั้น โดยการจะทำให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน เช่น หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment - NT) หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation - MFN) หลักปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม (Fair and Equitable Treatment) ทั้งนี้ รัฐภาคีอาจกำหนดเรื่องใด ๆ ในความตกลงเพิ่มก็ได้ เช่น การกำหนดให้นักลงทุนจากต่างประเทศต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่คนของประเทศตน (Technology Transfer) อันเป็นการพัฒนาศักยภาพและความรู้ของคนในประเทศ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เป็นการกำหนดให้นักลงทุนของรัฐภาคีอีกฝ่ายมีหน้าที่ต้องกระทำการ (Performance Requirements) ซึ่งหากรัฐภาคีต้องการเพิ่มระดับการเปิดเสรี เพิ่มการอำนวยความสะดวก และลดเงื่อนไขในการให้เข้ามาหรือได้รับการส่งเสริมการลงทุน ก็สามารถกำหนดเพิ่มเติมข้อบทในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการลงทุนได้ว่า ห้ามรัฐผู้รับการลงทุนกำหนดหน้าที่ต้องกระทำการของนักลงทุนของรัฐภาคีอีกฝ่ายก็ได้ (Prohibition of Performance Requirement - PPR)

อย่างไรก็ตาม ในการทำความตกลงระหว่างประเทศ ในลักษณะพหุภาคี รัฐภาคีบางรัฐอาจตั้งข้อสงวนในการปฏิบัติ ตามข้อผูกพันบางข้อได้ ซึ่งกลไกของความตกลง ACIA นั้น ได้กำหนดให้มีการทำข้อสงวนได้ในลักษณะ negative list ในตารางข้อสงวน^๑ (ในความตกลงฯ ใช้คำว่า “Schedule” ซึ่งในทางปฏิบัติเรียกกันว่า “Schedule of Reservation List” หรือเรียกโดยย่อว่า “Reservation List”) หากประเทศสมาชิกใดไม่ได้กำหนดสงวนมาตรการใดไว้ก็จะนำมาอ้างต่อนักลงทุนจากรัฐภาคีอื่นไม่ได้ โดยตารางข้อสงวนนี้เป็นส่วนหนึ่งของความตกลง ACIA^๒ การแก้ไขรายการข้อสงวนหลังระยะเวลา ๑๒ เดือนนับจากวันที่ความตกลง ACIA มีผลใช้บังคับแล้ว สามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการของการแก้ไขความตกลงฯ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ และภาคผนวก ๓ (Annex 3) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพิธีสารฉบับที่ ๑ เพื่อแก้ไขความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน

อย่างไรก็ตาม ความตกลง ACIA ไม่ได้กำหนดในเรื่องรายละเอียดของตารางข้อสงวนไว้ ในทางปฏิบัติตารางข้อสงวนประกอบด้วย “Headnote” และรายการข้อสงวน ซึ่งใช้ตามการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรมสากลขององค์การสหประชาชาติ (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities) และการจัดประเภทมาตรฐานผลิตภัณฑ์สากล Central Product Classification (CPC)^๓ และเมื่อความตกลง ACIA ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับ “headnote” ไว้ กรณีจึงต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นก่อนว่า “headnote” คืออะไร และหากประเทศไทยต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมจะสามารถกำหนดอย่างไรได้บ้าง



^๑ ข้อ ๙ ของความตกลง ACIA

^๒ ข้อ ๔๕ ของความตกลง ACIA

^๓ ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA) - A Guidebook for Businesses and Investors, จาการ์ตา, สำนักเลขานุการอาเซียน, ๒๕๕๖, หน้า ๑๑



Headnote คืออะไร

คำว่า headnote ไม่ปรากฏผู้แปลเป็นภาษาไทยในทางวิชาการไว้ คำนี้เป็นคำที่ใช้โดยทั่วไปในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยพจนานุกรม Black's Law Dictionary^๕ ได้ให้ความหมายของ headnote ว่าเป็นสรุปย่อของคำพิพากษาที่ปรากฏก่อนคำพิพากษาฉบับเต็ม โดยจะกล่าวถึงข้อกฎหมายและมีการรวมถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งเป็นคำที่ใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๕๕ โดยในบางครั้งก็เรียกว่า syllabus หรือ synopsis โดยในหนังสือเรื่อง “วิธีการและแหล่งในการค้นหากฎหมาย : คู่มือการใช้ห้องสมุดกฎหมาย” ของ Frank Hall Childs^๖ ที่ตีพิมพ์ใน ค.ศ. ๑๙๒๒ ได้ให้ความหมายว่า syllabus คือ การสรุปย่อกฎหมายที่ตัดสินในคดี มีลักษณะเป็นตาราง โดยกำหนดตัวเลขของแต่ละประเด็นไว้และนำไประบุตำแหน่งในเนื้อหาคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม syllabus โดยเฉพะของคำพิพากษาเก่า ๆ อาจคลาดเคลื่อนหรือทำให้เข้าใจผิดได้ จึงควรตรวจสอบความถูกต้องด้วย

ในปี ค.ศ. ๑๙๐๖ (พ.ศ. ๒๔๔๙) ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินไว้ในคดี United States v. Detroit Timber & Lumber Co.^๖ ว่า headnote ไม่ใช่สิ่งที่ศาลพิจารณาพิพากษา แต่เป็นความเห็นของผู้รายงานต่อคำพิพากษาที่จัดทำขึ้นเพื่อความสะดวก ดังนั้นจึงไม่อาจนำมาใช้อ้างอิงได้ อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายบางท่านศึกษาคดีโดยอ่าน headnotes เพียงอย่างเดียว ไม่ได้อ่านคำพิพากษาจนมีคำเรียกว่า “headnotes lawyer” หรือนักกฎหมายที่อ่านแต่ headnotes นั้นเอง^๗

ปัจจุบันระบบการรวบรวมคำพิพากษาของสหรัฐอเมริกาที่เป็นที่แพร่หลายที่สุดคือ National Reporter System ของ West Group (Westlaw) ซึ่งเป็นระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลสูงของทั้ง ๕๐ มลรัฐและเขตปกครองพิเศษโคลอมเบีย (District of Columbia) จะมีการใส่ headnote ในลักษณะประเด็นข้อกฎหมายที่ศาลตัดสินในคดีนั้น ๆ ส่วนคำพิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาที่ตีพิมพ์โดย Thomson Reuters จะมีทั้ง syllabus และ headnote

จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า headnotes ในความหมายของกฎหมายภายใน คือ สรุปประเด็นข้อกฎหมายหรือสาระสำคัญของคดี เพื่อความสะดวกและง่ายต่อการทำความเข้าใจและการสืบค้นข้อมูล สำหรับในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น พบการใช้คำว่า headnote ใน ๒ กรณี



^๕ Black's Law Dictionary, พิมพ์ครั้งที่ ๙, หน้า ๗๘๗

^๖ ผู้เขียนยังไม่พบอัตชีวประวัติที่สามารถนำมาอ้างอิงได้ ปรากฏแต่ชื่อหนังสือที่ Frank Hall Childs แต่ง เช่น The Elements of Business Law in the United States (1930) Principles of the Law of Personal Property, Chattels and Choses: Including Sales of Goods, Sales on Execution, Chattel Mortgages, Gifts, Lost Property, Insurance, Patents, Copyrights, Trademarks, Limitations of Actions, Etc. (ตีพิมพ์ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๑๔) และ A treaties on American business law. Volume one, Sales, negotiable instruments ซึ่งเป็นหนังสือที่นักศึกษากฎหมายอเมริกันใช้

^๖ สามารถเข้าถึงคำพิพากษาได้ที่ <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep200/usrep200321/usrep200321.pdf>, เข้าถึงล่าสุด ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๑

^๗ Black's Law Dictionary, 9th Edition, p. 968



(๑) สรุปประเด็นคำพิพากษาซึ่งอยู่ตอนต้นของคำพิพากษา^{๖๖} เช่น กรณีของคำพิพากษาศาลโลกคดีเขาพระวิหาร ปี ค.ศ. ๑๙๖๒ (พ.ศ. ๒๕๐๕)^{๖๗} อันเป็นที่มาของการที่กัมพูชาขอให้ศาลตีความในคดีเขาพระวิหาร ปี ค.ศ. ๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖)^{๖๘} ซึ่งศาลโลกได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ไว้ว่า ภายใต้ข้อที่ ๕๕ วรรคแรกของระเบียบศาล (ข้อ ๗๔ วรรคแรก ของระเบียบศาล ค.ศ. ๑๙๕๖ ที่ใช้บังคับในปี ค.ศ. ๑๙๖๒) นั้น headnote ไม่ใช่องค์ประกอบและไม่เป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษา นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของ headnote คือเพื่อให้ผู้อ่านทราบถึงประเด็นที่พิจารณาอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นคำสรุปอย่างเป็นทางการของสิ่งที่ศาลตัดสิน ศาลจึงไม่เห็นว่าการที่ headnote ของคำพิพากษา ปี ค.ศ. ๑๙๖๒ จะช่วยในการแก้ไขปัญหากับการตีความที่ยกขึ้นมาในการพิจารณาปัจจุบัน^{๖๙} ซึ่งก็เป็นทำนองเดียวกับที่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินไว้ในคดี United States v. Detroit Timber & Lumber Co. เมื่อหนึ่งร้อยปีที่แล้ว

(๒) ในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการลงทุน (International Investment Agreements - IIAs)

เนื่องจากการลงทุนระหว่างประเทศมีรายละเอียดมาก จึงมักมีการจัดทำภาคผนวก (Annex) หรือตาราง (Schedule) ต่อท้ายความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการลงทุนเพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ โดยเฉพาะรายการข้อสงวนข้อผูกพันภายใต้ความตกลงดังกล่าว โดยในที่นี้จะหยิบยกมา ๒ ตัวอย่างที่มีการทำ headnote ได้แก่

^{๖๖} พบการแปลว่า “คำสรุปของคำพิพากษา” แต่ไม่พบคำแปลอย่างเป็นทางการที่กระทรวงการต่างประเทศเผยแพร่

^{๖๗} Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment of 15 June 1962: I.C.J. Reports 1962, p.6

^{๖๘} Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) (Cambodia v. Thailand), Judgment, I.C.J. Reports 2013, p. 281.

^{๖๙} 73. Under Article 95, paragraph 1, of the Rules of Court (Article 74, paragraph 1, of the Rules of Court of 1946 applicable in 1962), the headnote is not one of the elements of the Judgment and it does not form part thereof. Moreover, the purpose of the headnote is only to give the reader a general indication of the points examined in a judgment; it does not constitute an authoritative summary of what the Court has actually decided. The Court does not consider that the headnote to the 1962 Judgment assists in resolving the questions of interpretation raised in the present proceedings.




(๒.๑) ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐรวันดาว่าด้วยการส่งเสริมและการคุ้มครองการลงทุนอย่างต่างตอบแทน (Treaty between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Rwanda concerning the Encouragement and Reciprocal Protection of Investment) ในส่วนของภาคผนวก ๓ (Annex III) ประกอบไปด้วย ๒ ส่วน ได้แก่ คำอธิบาย (Explanatory Notes) และตารางข้อจำกัดและเงื่อนไข (Schedule) โดยข้อ ๑ (ปี) ของคำอธิบายได้กำหนดว่า headnote จะจำกัดหรืออธิบายข้อผูกพันของสหรัฐอเมริกาที่มีตามข้อ ๓ (การประติบัติเยี่ยงคนชาติ) ข้อ ๔ (การประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง) ข้อ ๘ (การกำหนดให้ต้องกระทำการ หรือข้อ ๙ (ผู้จัดการอาวุโสและคณะผู้บริหาร) ซึ่งตารางข้อจำกัดและเงื่อนไขประกอบด้วย ๒ ส่วน ได้แก่ headnotes และรายการข้อสงวน โดย headnote ได้กำหนดเกี่ยวกับข้อผูกพันการประติบัติเยี่ยงคนชาติในด้านการธนาคารและสถาบันประกันด้านการเงินโดยการกำหนดนิยาม กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการกำหนดนิยามรัฐที่เป็นถิ่นฐานไว้ (State of domicile) ซึ่งความดังกล่าวใช้กับรายการข้อสงวนทั้งหมดที่อยู่หลัง headnote

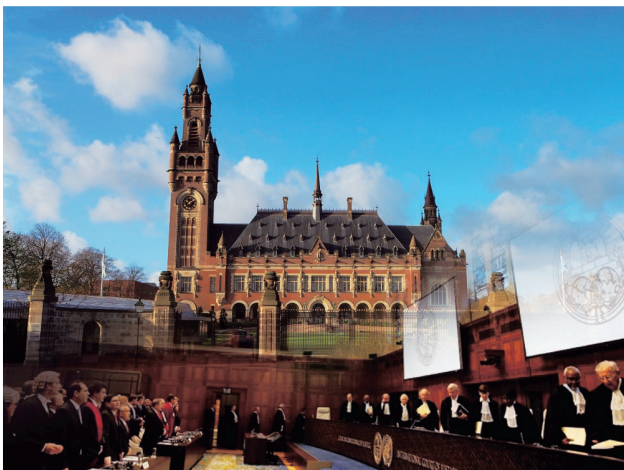
(๒.๒) ความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ACIA) Headnote ของรายการข้อสงวน (List of Reservations) ของความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียนมี ๘ ข้อ ซึ่ง ๖ ข้อแรกเป็นเรื่องทั่วไปของรัฐทุกภาคี ได้แก่ สาระสำคัญของตารางองค์ประกอบของรายการข้อสงวน ข้อผูกพันของประเทศสมาชิกภายใต้ GATS สิ่งประเทศสมาชิกทุกประเทศสงวนไว้ร่วมกัน วิธีการตีความข้อสงวน และการกำหนดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องหาข้อสรุปร่วมกันในประเด็นการปฏิบัติต่อนักลงทุนผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศสมาชิกอาเซียน ส่วน ๒ ข้อสุดท้ายเป็นข้อกำหนดเฉพาะบางประเทศ ได้แก่ ประเทศบรูไนได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติในกรณีนักลงทุนที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรที่บรูไนและไม่ใช่คนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นไว้ และประเทศไทยได้สงวนว่าจะไม่ให้สิทธิแก่นักลงทุนนอกภาคีอาเซียนที่ลงทุนในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นแล้วขยายการลงทุนมาไทย (Foreign-owned ASEAN-based Investors) ซึ่งหมายความว่า ในสาขาใด ๆ ก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้กำหนดไว้ในรายการข้อสงวน ประเทศไทยก็จะไม่ให้สิทธิแก่นักลงทุนประเภทดังกล่าว

ทั้งนี้ หากประเทศไทยหรือประเทศบรูไนประสงค์จะแก้ไข headnote ของตน ซึ่งในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมีความเข้าใจร่วมกันว่า เป็นส่วนหนึ่งของรายการข้อสงวน โดยที่ความตกลง ACIA กำหนดให้ตารางข้อสงวนเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงฯ ดังนั้น ในการแก้ไข headnote จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนการแก้ไขความตกลงฯ นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอื่นก็ยังสามารถเสนอขอเปลี่ยนแปลงข้อสงวนที่ประเทศไทยและประเทศบรูไนขอตั้งไว้ได้ด้วยเนื่องจากการแก้ไขความตกลงฯ อย่างหนึ่ง



โดยสรุปคำว่า headnote มีความหมาย ๒ ประการ ประการแรก คือ สรุปย่อประเด็นของคำพิพากษา ซึ่งเป็นคำที่ใช้ในระบอบกฎหมายคอมมอนลอว์ และในคำพิพากษาของศาลโลก ประการที่สอง ในบริบทของความตกลงว่าด้วยการลงทุนระหว่างประเทศ headnote อาจเป็นคำอธิบายหรือการจำกัดขอบเขตของรายการข้อสงวนข้อผูกพันภายใต้ความตกลงดังกล่าว ซึ่งในกรณีที่ความตกลงฯ กำหนดให้ headnote เป็นส่วนหนึ่งของภาคผนวก (Annex) หรือตาราง (Schedule) ของความตกลงฯ เช่นในกรณีของความตกลง ACIA การแก้ไข headnote จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนการแก้ไขความตกลงฯ ด้วย ซึ่งเป็นกรณีที่ความตกลงฯ ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงไม่เข้าตามกรณีทั่วไปที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) ที่มีก้ำกั้นว่า (เว้นแต่ความตกลงได้กำหนดเป็นอย่างอื่น) การถอนข้อสงวนสามารถกระทำในเวลาใด ๆ ก็ได้ และไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐภาคีอื่นที่ได้ยอมรับข้อสงวนนั้น^{๑๒} ซึ่งเป็นตรรกะที่สอดคล้องกับนิยามของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่า ข้อสงวนเป็นคำแถลงฝ่ายเดียว (unilateral statement) ของรัฐผู้ตั้งข้อสงวน เนื่องจาก headnote ในกรณีนี้ แม้จะมีลักษณะคล้ายข้อสงวน แต่ก็ยังเป็นข้อสงวนที่มีลักษณะพิเศษที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศภาคีด้วยนั่นเอง 

^{๑๒} ข้อ ๒๒ วรรค ๑ ของอนุสัญญากรุงเวียนนา



การประเมินผลหลังจากกฎหมาย ใช้บังคับ Ex post evaluation

กองพัฒนากฎหมาย

เมื่อกฎหมายหรือกฎระเบียบใดประกาศใช้บังคับ กฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นก็ย่อมจะมีผลผูกพันสังคมและประชาชนไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกในภายหลัง แต่บ่อยครั้งที่ภายหลังจากกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นมีผลใช้บังคับไปแล้ว กลับพบว่าผลลัพธ์หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นคลาดเคลื่อนจากเป้าประสงค์เดิมของการมีกฎหมาย หรือเกิดผลกระทบที่ไม่เคยคาดการณ์มาก่อน กระบวนการประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ หรือที่เรียกว่า Ex post evaluation จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นการตรวจสอบและประเมินถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย โดยพิจารณาจากภาวะและผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งที่ได้คาดหมายไว้และที่ไม่ได้คาดหมายไว้ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการบังคับการตามกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อสภาพการณ์ของสังคมเปลี่ยนแปลงไป กฎหมายที่ใช้บังคับอาจมีความล้าสมัย ไม่ทันต่อสถานการณ์และพฤติกรรมของสังคมอีกต่อไป การทบทวนกฎหมายหรือกฎระเบียบอยู่เป็นประจำจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อป้องกันมิให้กฎหมายนั้นเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่เป็นกลไกบังคับอย่างโบราณ คร่ำครึ หรือไม่สามารถเข้ากับยุคสมัยได้

ไม่เฉพาะแต่กระบวนการตรวจสอบก่อนการตรากฎหมาย หรือ Ex ante analysis ซึ่งเป็นการตรวจสอบความจำเป็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA) ที่มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายในการออกกฎหมายและการพัฒนาเพื่อมีกฎหมายที่ดี หากแต่กระบวนการประเมินผลภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับ Ex post evaluation ก็มีความสำคัญไม่ได้อี้อย่างน้อยไปกว่ากัน เนื่องจากเป็นกลไกตรวจสอบภายหลังซึ่งสามารถแก้ไขข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังมีความเกี่ยวข้องและเป็นส่วนเติมเต็มให้กลไกในภาพรวมเกี่ยวข้อง การกำกับดูแลและการกำหนดนโยบายของภาครัฐมีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่หลักการมีกฎหมายที่ดี (Better Regulation) ต่อไป >>>

ความสำคัญของการประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ

และความสัมพันธ์กับกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

การประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับเป็นกระบวนการสำคัญในวงจรของการกำกับดูแลและการกำหนดนโยบายของภาครัฐ โดยมีความสำคัญหลัก ๓ ประการ คือ

๑) เป็นตัวชี้วัดว่าการกำหนดมาตรการหรือกลไกตามกฎหมายนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ มีประสิทธิภาพ (efficient) ประสิทธิภาพ (effective) ในการบังคับใช้เพียงใด และแก้ไขข้อบกพร่องได้ตรงจุด (efficacy) หรือไม่

๒) เป็นกลไกการตรวจสอบที่มุ่งหมายให้มีการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์จากการบังคับใช้กฎหมายนั้น หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยมิได้ตั้งใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้าสมัยอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกฎหมายอย่างรุนแรงในปัจจุบัน

๓) เป็นข้อมูลสำคัญที่พียงนำไปพิจารณาหรือปรับปรุงในขั้นการออกกฎหมาย ในอันที่จะป้องกันหรือลดความเสี่ยงที่จะทำให้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพหรือเกิดผลการบังคับใช้ที่ไม่พึงประสงค์ เช่น รัฐอาจเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการออกกฎหมาย โดยการหาวิธีการหรือช่องทางใหม่ ๆ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสในการรับรู้หรือมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับนี้ นอกจากจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากกฎหมายแล้ว ยังมีเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการออกกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญ และทั้งสองกระบวนการต่างก็เป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการร่างกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐควรมีบทบาทร่วมกันในการสร้างกฎหมายและกฎระเบียบที่มีคุณภาพด้วยการกำหนดกลไก ขั้นตอน หรือมาตรการในการทำให้กฎหมายและกฎระเบียบมีคุณภาพอย่างแท้จริงทั้งในขั้นการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐซึ่งจะบังคับใช้กฎหมายต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในขั้นตอนก่อนการออกกฎหมายอย่างเคร่งครัด และฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องมีกลไกที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ในการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายรัฐบาล ทั้งนี้จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกันในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายด้วย เนื่องจากหลักฐานจากการใช้บังคับกฎหมายและกาประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจึงจะนำไปสู่การออกกฎหมายที่ดี และในอีกด้านหนึ่งเอกสารหลักฐานจากขั้นการวิเคราะห์ก่อนออกกฎหมายจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ได้อีกด้วย

การวิเคราะห์เพื่อประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลซึ่งเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์และสถิติเกี่ยวกับการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งข้อมูลเหล่านั้นอยู่ในความรับรู้ของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับการให้เป็นไป

ตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารจึงไม่อาจปฏิเสธหน้าที่หลักในการประเมินผลการใช้บังคับกฎหมายนี้ได้ โดยข้อมูลเบื้องต้นและข้อพิจารณาในการประเมิน อาจพิจารณาจากข้อมูลดังต่อไปนี้

- รายงานประจำปีอย่างเป็นทางการของหน่วยงานของรัฐ โดยจะมีข้อมูลเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นจากมีกฎหมายหรือมาตรการในเรื่องนั้น รวมถึงผลการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้อาจย้อนไปตรวจสอบเป้าหมายของมาตรการนั้นได้จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) ซึ่งกำหนดไว้ในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

- ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำรายงาน RIA จะต้องนำมาใช้ประกอบการประเมินผลด้วย เช่น มาตรการที่เลือก สมมติฐานที่ใช้ในการประเมินแต่ละทางเลือก เหตุผลสำหรับการจัดการกับข้อขัดข้องหรือผลกระทบบางประการที่อาจเกิดขึ้น หากปรากฏว่ามีผลกระทบที่ไม่เคยคาดการณ์ไว้มาก่อน อาจจะต้องทบทวนด้วยว่า เหตุใดจึงไม่มีการวิเคราะห์หรือสันนิษฐานกรณีเช่นนั้นไว้ตั้งแต่ขั้นตอนการทำ RIA

- การพิจารณาถึงผลที่ตามมา หากพบว่าการทำ RIA ไม่ได้คาดการณ์ผลกระทบไว้อย่างถูกต้อง กฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นควรจะได้รับ การแก้ไขหรือไม่อย่างไร หรืออย่างน้อยที่สุดควรจะต้องมีการติดตามและเฝ้าระวังตรวจสอบข้อเท็จจริงผลกระทบที่ตามมาอย่างใกล้ชิด

- การประเมินว่ากระบวนการการจัดทำ RIA นั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่ และสมควรปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาให้ดีขึ้นหรือไม่อย่างไร

หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหรือแสวงหาข้อมูลเพื่อประเมินผลภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับ ควรจะมีความอิสระเพียงพอเพื่อที่จะได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งอาจกำหนดเป็นองค์กรเฉพาะที่มีขอบเขตในการดำเนินการที่ชัดเจนแยกออกจากองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายก็ได้

แนวทางการประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ



การประเมินผลภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation) เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเทคนิคในการดำเนินการและความพร้อมของข้อมูลเป็นอย่างดี เพื่อนำไปสู่การค้นหาคำตอบที่สำคัญตามความมุ่งหมายของการประเมิน เช่น เพื่อหาคำตอบว่ากฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ กฎหมายมีความคุ้มค่าหรือไม่เมื่อเทียบกับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน ทั้งนี้ตัวกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นเองก็จะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนจึงจะสามารถวัดผลด้วยระดับความถูกต้องของวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมายนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่มีความสำคัญที่สุดในการประเมินผลนี้คือ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องนั้นแบบองค์รวม กล่าวคือ ผู้ประเมินจะต้องมีความรู้ความเข้าใจไม่เฉพาะแต่กฎหมายนั้น แต่จะต้องมีความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกันด้วย เนื่องจากกฎหมายแต่ละเรื่องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงอยู่เสมอ การแก้ไขปรับปรุงในแต่ละเรื่องอาจมีความเกี่ยวพันกันได้



วิธีการประเมินผลภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับอาจดำเนินการได้หลากหลายแนวทาง ขึ้นอยู่กับเป้าหมายในการดำเนินการ วิธีดำเนินการ และความพร้อมของข้อมูล โดยในเอกสารฉบับนี้จะขอยกตัวอย่างแนวทางของกลุ่มประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) โดยการดำเนินการในเรื่องนี้ของกลุ่มประเทศ OECD เพิ่งมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในระยะ ๑๕ ปีที่ผ่านมา ซึ่งแต่เดิมการประเมิน Ex post นี้มีความมุ่งหมายที่จะพิจารณาผลจากการบังคับใช้กฎหมายว่าได้ผลเป็นไปตามนโยบายหรือไม่ โดยวิธีการหลักคือการระบุและการวัดผลกระทบของกฎหมายและกฎระเบียบ ประกอบกับวิธีการอื่น ๆ เช่น การตรวจสอบผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ การประเมินความสำเร็จของเป้าหมายทั้งในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผล การประเมินค่าใช้จ่าย การเปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงกับผลกระทบที่คาดการณ์ไว้ แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติของประเทศสมาชิก OECD กลับพบว่า ทิศทางของการประเมิน Ex post มุ่งให้ความสำคัญไปที่การตรวจสอบต้นทุนและการระดมของภาครัฐ รวมทั้งต้นทุนของภาคเอกชนในการแข่งขันและการปฏิบัติตามกฎหมายนั่นเอง โดยอาศัยหลัก standard cost model เป็นแนวทางในการประเมิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการเกี่ยวกับวิธีการในการประเมินได้ขยายผลออกไปสู่การประเมินทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น

แม้ว่ากระบวนการ Ex post evaluation จะถูกนับว่าเป็นกระบวนการสำคัญในการมีกฎหมายและกฎระเบียบที่ดี แต่กลไกในเรื่องนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่มีการพัฒนา กฎเกณฑ์เช่นเดียวกับหลักการของ RIA เหตุสำคัญประการหนึ่งคงเป็นเพราะกระบวนการ RIA ที่สมบูรณ์ย่อมจะทำให้เกิดกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ดีได้ในขั้นแรกแล้ว ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของ The Indicators of Regulatory Policy and Governance (IREG) ของ OECD ระบุว่า ประเทศสมาชิกของ OECD หลายประเทศให้ความสนใจในเรื่องนี้น้อยมาก และยังคงดำเนินการอยู่ในช่วงเริ่มต้นเท่านั้น แต่จะมุ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการวิเคราะห์ก่อนการออกกฎหมาย หรือ Ex ante analysis เป็นสำคัญ แม้ว่าจะมีการออกข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประเมินผลภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับ หรือ Ex post evaluation ไว้ใน OECD Recommendation of the Council on Regulation Policy and Governance ซึ่งระบุว่า หากสมาชิกปฏิบัติตามข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและการกำกับดูแลด้านกฎระเบียบนี้ได้มากเท่าใด ก็จะทำให้ดัชนีชี้วัดด้านการมีกฎระเบียบที่ดีจะยิ่งสูงขึ้น แต่ว่าการประเมินผลภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับของกลุ่มประเทศสมาชิกก็ยังไม่เป็นที่แพร่หลายและยังมีวิธีการใช้ที่แตกต่างกัน หลายประเทศจึงยังไม่มีกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค

ในการประเมินผล แต่มีเพียงแนวทางหนึ่งซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินการประเมิน Ex post ที่ทุกประเทศจะพึงปฏิบัติคือการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการและกระทำอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ



รายงานดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ามีประเทศสมาชิกเพียง ๑ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดของ OECD ที่สามารถดำเนินการประเมิน Ex post ได้อย่างเป็นระบบ เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ แคนาดา เบลเยียม เยอรมนี โดยมีกลไกในการควบคุมคุณภาพของการประเมินผลด้วย สำหรับทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับนั้น มีความแตกต่างกันเพียงขอบเขตของการดำเนินการสำหรับกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรองนั้นเท่านั้น เช่น กำหนดกลไกที่แตกต่างกันสำหรับการประเมินกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง หรือเลือกที่จะประเมินเฉพาะกฎหมายหลักหรือกฎหมายลำดับรองเท่านั้น ตัวอย่างในประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการประเมินกฎหมายลำดับรองมากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กฎหมายลำดับรองมีบทบาทสำคัญต่อโครงสร้างกฎหมายของประเทศดังกล่าว ด้วย ส่วนประเทศชิลีและโปแลนด์ให้ความสำคัญกับการประเมินกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมากกว่ากฎหมายลำดับรอง ทั้งนี้ ตัวอย่างแนวทางการดำเนินการประเมินผลภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับของประเทศที่ดำเนินการได้อย่างเป็นระบบแล้ว จะได้กล่าวถึงในโอกาสต่อไป

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของกระบวนการ Ex post evaluation แล้วจะเห็นได้ว่า เป็นกระบวนการที่เฝ้าอาจดำเนินการได้อย่างเป็นเอกเทศและไม่ควรถือว่าเป็นกระบวนการสุดท้ายสำหรับกฎหมายหรือกฎระเบียบเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่รัฐควรนำกระบวนการดังกล่าวมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาหรือปรับปรุงศักยภาพ รวมทั้งการวางแผนด้านการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ เพื่อให้มีกฎหมายและกฎระเบียบที่ดีและมีความทันสมัย รวมถึงเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบังคับกฎหมายต่อไปในอนาคต เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานและการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาลต่อไป





ไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance และ Grameen Bank)

ธรรมนิติย์ สุมันตกุล*

“คนยากจนไม่ใช่เพราะว่าเขาไม่เก่งหรือเกียจคร้าน เขากำลังทำงานทั้งวัน เช่นกัน งานในลักษณะเช่นเดียวกัน เขายากจนเพราะว่าสถาบันการเงินของประเทศไม่ช่วยพวกเขาให้ขยายฐานทางเศรษฐกิจ”

Professor Muhammad Yunus (ผู้ก่อตั้ง Banker to the Poor)

บทนำ

สถาบันไมโครไฟแนนซ์ (MFIs) มาจาก Professor Muhammed Yanus ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาการพัฒนา ในชื่อของธนาคารหมู่บ้าน “Village Banking” หรือ “Grameen Bank” ภาษาเบงกาลี แปลว่า “หมู่บ้าน” หรือ “ชนบท”

สถาบันไมโครไฟแนนซ์ (MFIs) มีความน่าสนใจที่เป็นการให้โอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงสถาบันการเงิน และยังมีวิธีการบริหารจัดการเฉพาะตัว สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวบ้าน ความน่าสนใจนี้ทำให้นักถึงวัตถุประสงค์ การดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ซึ่งจะเติบโตเป็นธนาคารที่ดินหรือในชื่ออื่น การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (มาตรา ๘) นั้น มีกำหนดถึง “การให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน องค์กรชุมชน หรือเครือข่ายองค์กรชุมชน” ฉะนั้น แนวคิดกลไกและวิธีการบริหารของ MFIs และ Grameen Bank จึงน่าสนใจที่จะนำมาปรับปรุงหรือเป็นแนวทางการบริหารของสถาบันฯ ได้

* กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗



ธนาคารและสถาบันไมโครไฟแนนซ์ (Banking and Microfinance) ต่างกันอย่างไร

ธนาคาร คือ สถาบันการเงินที่รับฝากเงินจากสาธารณชนและให้กู้หรือให้สินเชื่อเป็นการทั่วไป (ถ้ามีหลักประกันหรือความน่าเชื่อถือ) การให้ยืมกระทำโดยทางตรงและทางอ้อมผ่านทางตลาดทุน ธนาคารจะถูกควบคุมเข้มงวดโดยรัฐ เพื่อให้ธนาคารมีเสถียรภาพ ส่วนไมโครไฟแนนซ์เป็นแหล่งของบริการการเงินแก่ผู้ประกอบการและธุรกิจขนาดเล็กหรือคนจน ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงธนาคารและบริการทางการเงินที่เกี่ยวข้องได้

ผู้เขียน (Siegfried Silverman)^{*} แบ่งไมโครไฟแนนซ์ออกเป็นสองประเภท คือ MFIs ที่แสวงหากำไร (profit-making MFIs) และ MFIs เพื่อสังคม (social-mission MFIs) ไมโครไฟแนนซ์ที่แสวงหากำไรนั้นในทางกฎหมายมีฐานะเป็นบริษัทจำกัด (limited liability company) ในขณะที่ไมโครไฟแนนซ์ดำเนินการเพื่อสังคมเป็นองค์กรเอกชน (NGOs) และเป็นองค์กรที่ใช้ความเชื่อโดยสุจริตต่อกัน (faith-based organizations) ระหว่างสถาบันกับลูกค้า (เกษตรกร คนยากจน) เป็นพื้นฐานการดำเนินการ ไมโครไฟแนนซ์ในแต่ละประเทศยังแตกต่างกันตามกฎหมายภายในอีกด้วย

ธนาคารได้รับอนุญาตจากรัฐให้รับฝากเงินจากมหาชน ในขณะที่เดียวกันให้สินเชื่อและบริการการเงินต่าง ๆ ไมโครไฟแนนซ์เป็นสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อประการเดียว (credit-only institution) เว้นแต่บางแห่งมีลักษณะทั้งธนาคารที่รับฝากเงินและให้สินเชื่อด้วย ไมโครไฟแนนซ์ประเภทนี้เรียกว่า “second-tier banks” แต่ก็ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำธุรกรรมระหว่างประเทศได้



ดอกผลของไมโครไฟแนนซ์คืออะไร?

ปกติแล้วดอกเบี้ยของธนาคารก็คือค่าบริการจัดการหรือค่าบริการ มีการเรียกชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยหลากหลายวิธี และมีค่าบริการลอยตัว (floating fee) ซึ่งก็รวมค่าเสียโอกาสในกรณีที่ชำระอยู่แล้ว ในบางครั้งจึงเรียกว่าผลตอบแทนการกู้ยืมเงินหลังจากที่คำนวณปัจจัยความเสี่ยงเข้าไปด้วยแล้ว

ปัจจัยที่มีผลต่ออัตราดอกเบี้ย

อัตราดอกเบี้ย (ซึ่งเป็น profit-making) ของ MFIs จะสูง เพราะจากข้อเท็จจริงที่ว่าสถาบันประเภทนี้จะขาดเงินทุน นั่นคือเงินฝาก MFIs มักจะมีค่าใช้จ่ายการบริหารสูง เพราะว่าจะต้องให้บริการแก่ลูกค้าที่ไม่มีคุณสมบัติหรือมีความน่าเชื่อถือเพียงพอ มีความเสี่ยง หลักการพื้นฐานของกิจการ MFIs ที่สำคัญคือรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้า โอกาสที่จะไม่ชำระเงินคืนนั้นมีมาก จึงต้องรู้ประวัติสินเชื่อของลูกค้า

^{*} Siegfried Silverman, *Microfinances: A Textbook of Microfinance for Schools, Colleges and Practitioners*, Siegfried Silverman Publications, ๒๐๑๗



และความสามารถในการชำระเงิน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมของลูกค้ำ ซึ่งทุกอย่างเป็นค่าใช้จ่าย (cost) หมด เงินทุนของ MFIs นอกจากเงินฝากที่จะเป็นทุนของธนาคารแล้ว ทุนยังจะต้องมาจากการกู้ และส่วนใหญ่สถาบันนี้จะไม่รับฝากเงิน ซึ่งทำให้ต้นทุนสูงและอัตราดอกเบี้ยก็สูงตามไปด้วย

สำหรับดอกเบี้ยนั้น ธนาคารในทุกประเทศ อัตราดอกเบี้ยจะถูกควบคุมโดยธนาคารกลาง สำหรับ MFIs โดยทั่วไปแล้วอัตราดอกเบี้ยจะเป็นการคิดอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ (flat rate) ไม่มีอัตราดอกเบี้ยทบต้น (effective interest rate)

วิธีการให้กู้ยืมหรือสินเชื่อของไมโครไฟแนนซ์ (methodologies)

“การดำเนินการของไมโครไฟแนนซ์นั้นต้องการความใกล้ชิดกับลูกค้ำอย่างมาก เจ้าหน้าที่สินเชื่อต้องพบปะลูกค้ำเป็นประจำ เพื่อให้คำแนะนำ” (Pierre Omidyar)

ในตอนนี้เป็นเรื่องที่ว่า MFIs จะเข้าถึงลูกค้ำได้อย่างไร จะรู้ตัวตนลูกค้ำอย่างไร เลือกรู้จักกลุ่มอย่างไร และเสนอบริการอะไร

ลูกค้ำของ MFIs มีสองกลุ่ม คือ “group loan” และ “individual loan”

(๑) วิธีการกู้ยืมหรือให้สินเชื่อแบบกลุ่ม (group loan methodology) มาจากการที่ผู้มียรายได้น้อยไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง เป็นการรวมกลุ่มกันขอสินเชื่อและค้ำประกันโดยกลุ่ม เป็นจุดเริ่มต้นของธนาคารหมู่บ้าน (Grameen) สมาชิกมีตั้งแต่ ๓ คน ๕ คน จนถึง ๓๐ คน กลุ่มจะต้องมีหัวหน้าหรือผู้นำ (leader, chairman) เลขานุการ และเหรัญญิก สมาชิกกลุ่มเป็นผู้เลือกหัวหน้า กลุ่มจะต้องมีระเบียบข้อบังคับ (internal rules) เพื่อเป็นกติกาและวินัย กลุ่ม MFIs เป็นเพียงผู้แนะนำปรึกษาแต่ไม่อาจตัดสินใจแทนกลุ่ม กลุ่มจะมีตัวแทน (dealer) ทำหน้าที่เช่นเดียวกับตัวแทน

การค้ำวงเงินที่จะให้กู้จะเท่ากันหรือจำนวนต่างกันแก่สมาชิกก็ได้ สิ่งเหล่านี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย”

สมาชิกแต่ละคนจะประกันหนี้ของกันคนอื่น เมื่อถึงวันชำระหนี้สมาชิกต้องช่วยเหลือกันและชำระตามจำนวนและงวดที่กำหนด หากคนหนึ่งคนใดไม่สามารถชำระได้คนอื่นต้องช่วยเหลือ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์หรือความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวของสมาชิก” สมาชิกคนใดไม่สามารถทำได้จะถูกตัดออกไปจากการกู้ครั้งต่อ ๆ ไป และจะเห็นได้ว่ากลุ่มจะเล็กลงเรื่อย ๆ ในการกู้รอบต่อ ๆ ไป และกลายเป็นการกู้โดยส่วนตัวของแต่ละคน (individual loan)

(๒) วิธีการกู้ยืมหรือสินเชื่อโดยส่วนตัวแต่ละคน (individual loan methodology)

วิธีการนี้ถือว่าแต่ละคนไม่ขึ้นต่อกัน บริหารกระแสเงินสดหมุนเวียน (cash flow) เอง ส่วนใหญ่แล้วบุคคลประเภทนี้ก็จะพัฒนามาจากหรือเคยเป็นสมาชิกกลุ่ม มี MFIs บางแห่งที่ทำโดยวิธีนี้โดยไม่บังคับต้องเป็นสมาชิก ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับ การประเมินความเชื่อถือของลูกค้ำ

^๖ การที่กลุ่มต้องมีสมาชิก มีผู้นำ และข้อบังคับอันเป็นกฎกติกา ก็เนื่องจากไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล กลุ่มจะต้องบังคับกันเอง ซึ่งเป็นข้อถกเถียงทางกฎหมายเหมือนกัน ว่าการบังคับให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลนั้น (ส่วนมากก็จดทะเบียนเป็นสหกรณ์) จะมีหลักประกันทางกฎหมายมากกว่า แต่ก็มีตัวอย่างเชิงประจักษ์กันมาในทางวิชาการแล้วว่าการเป็นกลุ่มหรือชุมชนก็สามารถบังคับกันได้ แต่ด้วยต้องมิกติกาบางอย่าง ศึกษาได้จากงานของ Elinor Ostrom, *Governing the Common*

^๗ จากการศึกษาของ Robert D. Cooter & Hans-Bernd Schäfer แบ่งสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อออกเป็น “Relational Banking” เป็นสถาบันการเงินที่ใช้ความไว้วางใจกันและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกครอบครัวเป็นพื้นฐานในการให้กู้ยืมเงิน และ “Commercial Banking” ธนาคารพาณิชย์ที่เราคุ้นเคย, “Investment Banking” ธนาคารเพื่อการลงทุน, “Brokerings” บริษัทหรือสถาบันการเงินที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ (Robert D. Cooter & Hans-Bernd Schäfer, *Solomon’s Knot: How Law Can End the Poverty of Nations*, Princeton University Press, p. ๑๐๑-๑๒๒)



ที่มาของแหล่งเงินทุนของ MFIs (และธนาคาร)

ในส่วนนี้จะเน้นแหล่งที่มาของเงินทุนของ MFIs ก็จะมาจกอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ดังนี้

(๑) ทุนของผู้ถือหุ้น (shareholders' equity)

(๒) การร่วมทุน (venture capital)

(๓) เงินบริจาค (grant and donation) อาจมาจาก NGOs หรือวิสาหกิจเพื่อสังคม (social enterprise organizations) สำหรับธุรกิจเอกชนแล้วจะมาจากกิจกรรม corporate social responsibility - CSR ของธุรกิจนั้น

(๔) กู้จากธนาคาร (bank loan) การกู้เงินเป็นเรื่องปกติ โดยเฉพาะ bridging finance หรือวงเงินกู้ระยะสั้นที่เป็นเสมือนสะพานให้ก้าวข้ามความจำเป็นในการต้องการใช้เงินเฉพาะหน้าไปก่อน เป็นวงเงินกู้ระยะสั้นเพียงไม่กี่เดือน โดยปกติจะไม่เกิน ๒-๓ ปี เพื่อสร้างฐานให้มั่นคงจนกว่าจะได้เงินกู้หรือเครื่องมือทางการเงินที่มั่นคงมากขึ้นต่อไป เงินกู้แบบนี้จะต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และมีดอกเบี้ยค่อนข้างสูง และส่วนมากสถาบันการเงินต่างประเทศจะเป็นผู้ปล่อยกู้

(๕) การระดมเงินกู้จากมหาชน (crowd funding) คนละจำนวนไม่มาก เพื่อสนับสนุนกิจกรรมผ่านเว็บไซต์กลางหรือที่เรียกว่า Platform และก็เป็นรูปแบบของเงินบริจาคแบบหนึ่ง ตัวอย่างที่คล้ายๆ กัน เช่น การระดมเงินบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย

(๖) การร่วมทุนหรือให้กู้ยืม (private equity investment) คือการลงทุนในหุ้นที่ไม่ได้จดทะเบียนซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ กิจกรรมที่ใช้วิธีการนี้ต้องเป็นกิจการที่เติบโตได้จริงๆ จึงดึงดูดนักลงทุน

(๗) ระบบสินเชื่อระหว่างบุคคลกับบุคคล หรือระบบตลาดสินเชื่อออนไลน์ (peer to peer (P2P) lending) ผู้ขอสินเชื่อหนึ่งรายจะมีผู้ให้กู้ร่วม (นักลงทุน) หลายราย และในขณะที่ยวกันนักลงทุนหนึ่งรายสามารถกระจายการปล่อยกู้ได้ไม่จำกัดจำนวน จึงเป็นที่มาของคำว่า “Peer to Peer” Lending



ที่มาของเงินทุนอีกแหล่ง คือ กลุ่ม “wholesale bank”

คือกลุ่มที่ให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดใหญ่ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) และธนาคารที่ให้บริการกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (Wholesale Bank)

ธนาคารเพื่อการพัฒนาทำหน้าที่ช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาโดยการให้กู้ยืมระยะกลางหรือระยะยาวพร้อมกับให้คำแนะนำทางเทคนิค ตัวอย่างเช่น World Bank ธนาคารประเภทนี้จะเข้ามาทำหน้าที่เมื่อธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถทำได้ เรียกได้ว่าเป็นการช่วยเหลือระดับรากหญ้าทีเดียว





ธนาคารที่ให้บริการกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ธนาคารประเภทนี้มักมีสินทรัพย์มากและมีสาขาหรือสำนักงานอยู่ทั่วโลก ให้บริการแก่ทั้งนักลงทุนเอกชน (private investment firms) และวิสาหกิจเพื่อสังคม (social enterprise investors) ทั้งนี้ การที่จะระดมเงินทุนจากแหล่งเงินดังกล่าวนั้น จำเป็นต้องมีการทำ due diligence หรือ credit appraisal ปกติดำเนินการโดยที่ปรึกษาทางการเงิน

ขั้นตอนทางเทคนิคที่ควรมีของ MFIs (ทุน) (Capital Adequacy)

“รายได้ของธนาคารไม่ใช่มาจากการเพิ่มทุน แต่มาจากการบริหารกิจการของธนาคารนั้น”- Adam Smith

(๑) สัดส่วนทุนสำรองกับความเสียหาย (Capital Adequacy Ratio - CAR)

“Capital adequacy” คือเงินทุนสำรองที่เพียงพอ นอกจากจะต้องมีเงินทุนที่เพียงพอ ยังจะต้องพิจารณาการสร้างความมั่นคงทางการเงินและความน่าเชื่อถือ ซึ่งธนาคารทั่วไปและสถาบันการเงินอื่นดำเนินการตามหลักเกณฑ์ธนาคารแห่งประเทศไทย และ Guidance ของ Basel Institution (Basel Capital Accord ปัจจุบันคือ Basel III) กำหนดมาตรฐานของธุรกิจธนาคารและสถาบันการเงิน ซึ่งครอบคลุมเรื่องการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินสามารถต้านทานภาวะวิกฤติในระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจได้ดีขึ้น พร้อมทั้งลดการส่งต่อความเสี่ยงจากระบบการเงินไปยังภาคเศรษฐกิจจริงด้วย MFIs ก็ควรพิจารณาเช่นกัน ซึ่งเป็นรายละเอียดจะไม่ขอกล่าวในที่นี้

(๒) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)

การบริหารความเสี่ยงคือ กระบวนการของการระบุ ประเมิน และควบคุมภัยที่จะเกิดขึ้นกับทุนขององค์กรและการประกอบการ ความเสี่ยงนี้อาจมาจากความไม่แน่นอนทางการเงิน ความรับผิดชอบทางกฎหมาย ความผิดพลาดทางด้านกลยุทธ์ การฉ้อฉลทางการเงินจากบุคคลต่างๆ ความเสี่ยงทางด้านวัฒนธรรมองค์กร รวมทั้งภัยธรรมชาติที่คาดไม่ถึง

นอกจากมีทุนสำรอง (Capital Adequacy Ratio - CAR) ต่ำกว่าสัดส่วนที่กำหนด แม้จะมีกฎเกณฑ์มากมาย แต่ทำให้อธนาคารจึงล้มเหลวหรือล่มสลาย เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้^๔

(๑) การไม่ชำระหนี้สูง หรือไม่ก็ธนาคารปล่อยเงินกู้หรือสินเชื่อมากเกินไปโดยไม่มีการบริหารความเสี่ยง

(๒) การนำเงินฝากของลูกค้าไปลงทุนอย่างอื่นซึ่งไม่สามารถคืนลูกค้าเมื่อเรียกคืนได้ (Diversion of clients deposits)

(๓) ค่าบริหารสูงเกินไป เช่น ค่าจ้างบุคลากรคนที่ไม่สร้างผลผลิตซึ่งมีจำนวนมาก หรือค่าใช้จ่ายในการโฆษณาสูง ค่าเครื่องแบบ ค่าสัญลักษณ์ เป็นต้น

(๔) การลาออกของเจ้าหน้าที่และต้องหามาแทน

นอกจากนี้แล้วยังมาจากการบริหารที่บกพร่อง เช่น การเติบโตอย่างรวดเร็ว (หรือ aggressive growth strategies) ขาดการควบคุมดูแล ไม่มีการควบคุมภายในที่เพียงพอ ประสิทธิภาพของบุคลากร และการใช้อำนาจโดยมิชอบของบุคลากรภายใน (insider abuse and fraud) เกิดขึ้นเมื่อไม่มีการควบคุมอย่างเพียงพอ



^๔ Siegfried Silverman, เล่มเดียวกัน หน้า ๔๒ - ๔๓





นโยบายการจัดเก็บหนี้ของ MFIs (Collections Strategies for MFIs)

MFIs ควรหลีกเลี่ยงการค้ำประกัน (collateral) จากผู้กู้ เพราะจากประสบการณ์ที่ทำงานกับคนจน คนจนมักเข้าใจว่าการค้ำประกันนั้นเป็นการขำระหนี้ และ MFIs ก็ไม่สามารถหาประกันได้เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์

อะไรคือวิธีปฏิบัติที่ดีในการรวบรวมหนี้เพื่อการชำระหนี้และป้องกันการเบี้ยว วิธีกรนี้ใช้ในลาตินอเมริกาและอินเดีย ไม่มีการค้ำประกัน^๕

วิธีการช่วยให้ลูกค้ำ (เกษตรกรและคนยากจน) หมดภาระจากหนี้ MFIs จะต้องมองว่ากระบวนการรวบรวมเก็บหนี้ (collection process) เป็นเรื่องสำคัญยิ่งของสถาบัน และเป็นขั้นตอนแรกของ MFIs ไม่ใช่ขั้นตอนสุดท้ายของการเก็บหนี้ และนำไปสู่การวิเคราะห์วงจรการกู้ยืมอันได้แก่ promotion, evaluation, approval, and disbursement ซึ่งจะต้องรู้ก่อน

ทำไมจึงมี “ผู้เกร” ในกระบวนการ MFIs (delinquency in MFIs) คนเกรเริ่มเมื่อถึงกำหนดชำระแล้วไม่ชำระหนี้ MFIs หลีกเลี่ยงปัญหาหนี้ได้โดยกระบวนการพิจารณาให้กู้และการดำเนินการก่อนถึงกำหนดชำระ

Promotion (การส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกค้ำกับธนาคาร) การให้บริการทางการเงินของธนาคารไม่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้ำอย่างแท้จริงได้ เราไม่รู้ว่าเขาไปทำอะไร ไม่เหมือนกับการส่งออกหรือการลงทุนขนาดเล็ก เราไม่รู้ ถ้ารู้ได้จะเป็นการดี เพราะจะช่วยสนับสนุนหรือส่งเสริมความต้องการของเกษตรกรคนนั้นได้ เพราะฉะนั้นเป็นเรื่องของ long-term relationship จำเป็นที่จะต้องอบรมพนักงานของธนาคารให้สร้างความสัมพันธ์กับลูกค้ำ

Evaluation (การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้ำ) จำนวนเงินกู้ที่มากเกินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้ำ ทำให้รับภาระหนี้มาก คนจนมีแนวโน้มนี้อยู่แล้ว ธนาคารจะต้องเข้าใจและหาวิธีช่วยเหลือลูกค้ำประเภทนี้ ไม่ใช่ปฏิเสธ เพราะหน้าที่ของ MFIs คือการช่วยเหลือบุคคลเช่นนี้ แต่ก่อนการช่วยเหลือต้องมีการประเมิน และการประเมินนี้ต้องการข้อเท็จจริง เช่น ต้องทราบสิ่งแวดล้อมของลูกค้ำ วิธีการมักใช้จะเป็นการประชุมชาวบ้าน ให้มาพูดคุยกันได้ร่มไม้ ชาวบ้านจะบอกว่าใครเป็นใคร

Approval การตัดสินใจอนุมัติมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหลายประการ ความกดดัน การอนุมัติจึงเป็นอัตวิสัย ขึ้นอยู่กับความไว้วางใจ (trust) ของเจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติ และขาดการวิเคราะห์เครดิต การดำเนินการอนุมัติของ MFIs จึงต่างจากธนาคารพาณิชย์ที่จุดนี้ประการหนึ่ง

Disbursement (การจ่าย การจัดสรร) มาจากการขาดการวิเคราะห์การให้สินเชื่อที่ดีแก่ลูกค้ำแต่ละคน เช่น วงเงิน เงินใจงวด การเลือกวันถึงกำหนดชำระ จะทำให้ลูกค้ำขาดแรงจูงใจในการใช้คืน

กระบวนการเก็บรวบรวมหนี้ (Collection process) ควรดำเนินการ ดังนี้

๑) มีการวิเคราะห์การให้สินเชื่อ (analysis of the particular case) ใครคือลูกค้ำ เขามีสถานการณ์เฉพาะอย่างไรบ้าง อยู่ในสถานการณ์อย่างไร เงินใจเป็นอย่างไร ทำไมจึงชำระไม่ได้

๒) ติดต่อลูกค้ำ

๓) ประเมิน อะไรเป็นต้นตอปัญหาของการไม่ชำระหนี้

๔) แนะนำทางเลือก

๕) แนะนำเมื่อมีปัญหา เพื่อให้ลูกหนี้มั่นใจ

๖) ลูกค้ำมีความตั้งใจชำระหนี้หรือไม่ แต่มีปัญหา เพราะจะต้องสร้าง positive attitude ทางด้านลูกค้ำ

๗) มีบันทึกการชำระหนี้ของลูกหนี้ เพื่อดูความร่วมมือ

๘) ติดตามประเมินผลเป็นกรณีอยู่เสมอ เพื่อดูสถานการณ์ของลูกค้ำ การชำระหนี้

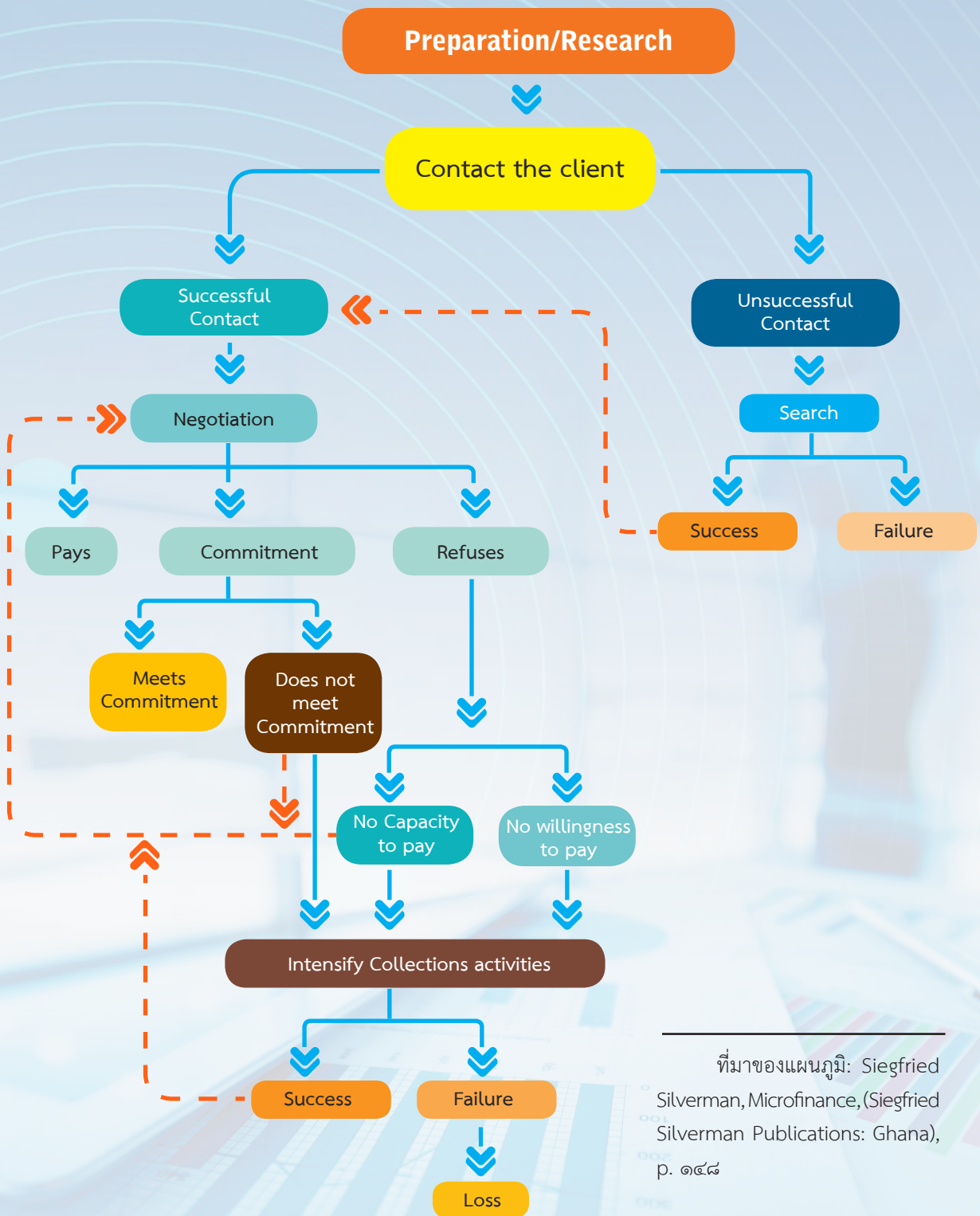
๙) อะไรเป็นวิธีเก็บหนี้ให้ตรงเวลาที่ดีที่สุด ลูกค้ำมีสินทรัพย์อะไรบ้าง มีหนทางทางกฎหมายที่จะนำมาชำระหนี้ได้อย่างไร ในที่สุดเอาหนี้มาให้ได้ แม้จะเสียลูกค้ำไปก็ตาม

๑๐) นิยามความสูญเสียความเสียหายของธนาคาร เพราะต้องรู้แจ้งสถานะ ธนาคารจะต้องประเมิน cost/benefit ของการดำเนินการตามกฎหมาย มีรายงานเกี่ยวกับลูกค้ำในอดีต และการกระทำที่ทำได้ทางกฎหมาย

^๕ Siegfried Siverman, เล่มเดียวกัน หน้า ๑๔๑



แผนภูมิ The Collections Process การจัดเก็บหนี้



ที่มาของแผนภูมิ: Siegfried Silverman, Microfinance, (Siegfried Silverman Publications: Ghana), p. ๑๔๘



การเก็บหนี้เป็นกระบวนการที่ต้องทำต่อเนื่อง ไม่ใช่กระบวนการประปราย หมายความว่าในการเก็บเงินนั้น ทำกันเป็นทีม ต้องมีเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย ตั้งแต่ศูนย์ติดต่อ (call centers) เจ้าหน้าที่เงินกู้ เจ้าหน้าที่ผู้เก็บ ซึ่งดำเนินงานร่วมกัน ในเวลาอันสมควร และต้องประสานงานกับผู้ที่ลูกค้าอ้างอิงเป็นผู้ค้าประกัน เพื่อให้ลูกค้ารู้สึกว่าการติดตามใกล้ชิดตลอดเวลา ทำงานเร็ว ยืดหยุ่น และคุณสมบัติการณได้ ต้องติดต่อสัมพันธ์กับผู้ที่เกี่ยวข้องที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญาด้วย เช่น คู่สมรส ครอบครัว เพื่อนฝูงที่อ้างอิง

ปกติแล้วจะไม่มีค้ำประกัน (collateral guarantees) เพราะฉะนั้นบางธนาคารจะใช้กลไกของ “non-traditional mechanisms” ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างแรงจูงใจ “psychological pressure” เรียกว่า “non-traditional guarantees” ซึ่งการค้ำประกันแบบนี้ไม่สามารถบังคับการตามกฎหมายได้ หรือมีฉันทันทุนในการบังคับการสูงกว่ามูลค่าของหลักประกันอีก จึงเป็นเหตุผลว่าทำไม MFIs จึงดำเนินการในรูปกลุ่ม (collection activities) และใช้การเจรจาพูดจาตกลงกัน ก่อนดำเนินการทางกฎหมาย

การนิยามหรือให้ความหมายของ collection process ไม่ชัดเจนมักนำไปสู่ความไม่สำเร็จของ MFIs ข้อผิดพลาดร่วมกันมีดังนี้

➤ ปรับโครงสร้างหนี้โดยไม่มีการวิเคราะห์และติดตาม สอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ลูกค้าตกอยู่ในสถานการณ์ เช่นใดอย่างจริงจัง ข้อนนี้เป็นตัวอย่างที่ไม่ดีของการดำเนินการที่ไม่ได้มีการรวบรวม portfolio ของลูกค้า (รวบรวมตัวอย่างหรือบางส่วนของหลักฐานที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ ความสามารถ ความพยายาม หรือความถนัดของบุคคล โดยจัดทำแฟ้มสะสมงานไว้อย่างเป็นระบบ) ซึ่งจะทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก การปรับโครงสร้างหนี้เน้นหมายถึงการทำให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการชำระหนี้ของลูกค้า และก็ไม่ใช้



การประคองประชาสัมพันธ์ และจะใช้กลยุทธ์นี้และทำได้สำเร็จ เมื่อมีสถานการณ์รุนแรงเกิดขึ้นกับตัวลูกหนี้เท่านั้น เช่น ประสบ อุทกภัย ภัยพิบัติ ผู้ถูกกระทบจากสถานการณ์รุนแรง

➤ เข้าไปยึดผลการผลิต ธุรกิจ หรือบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ของผู้กู้ MFIs นั้นมีหน้าที่เป็นผู้ให้และสร้างคุณค่าของผลผลิต ที่มาจากการกู้เงินและส่งสัญญาเมื่อมีสิ่งผิดปกติไปให้ลูกค้า เท่านั้น เพราะลูกค้าอาจขาดความสามารถในการชำระคืนหนี้ ในสถานการณ์นั้น การเข้าไปยึดนอกจากผิดวัตถุประสงค์ของ MFIs แล้วยังอาจทำให้ธนาคารเสียภาพลักษณ์ด้วย

➤ การพิจารณาตัดสินใจแบบอัตวิสัย (subjective) การมองในแง่ดีหรือแง่ร้ายจนเกินไป จะเป็นผลให้เสียต้นทุน และเวลา การรู้จักลูกค้าจึงเป็นสิ่งสำคัญในการจัดเก็บหนี้ การ รู้จักลูกค้าใหม่นั้นมีต้นทุนสูงกว่าการรักษาลูกค้าเก่าไว้เสียอีก



แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดเก็บหนี้ (Best Practices in Collections)

ในการดำเนินการของ MFIs นั้น เพื่อให้จะให้มีคามยั่งยืนควรมีการวางยุทธศาสตร์ในการจัดเก็บหนี้ก่อนให้กู้หรือให้สินเชื่อ นโยบายทางปฏิบัติที่ดีนี้จะป้องกันไม่ให้มีเหตุการณ์ลูกค้าเบี้ยวหนี้เมื่อหนี้ถึงกำหนด ในภาพรวมเป็นการแนะนำให้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถในการคืนหนี้ของลูกค้า การฝึกอบรมพนักงานจัดเก็บหนี้ วิธีการ การแยกแยะลูกค้า การเสนอทางเลือกการชำระหนี้ (collection products) ให้เหมาะสมกับความต้องการของลูกค้าแต่ละคน และวิธีที่จะให้ประสบความสำเร็จในการเก็บรวบรวมหนี้จากลูกค้าประเภทเบี้ยวหนี้



๑. กำหนดยุทธศาสตร์ที่ไม่ให้มีลูกค้าประเภทเบี้ยวหนี้ก่อนเริ่มดำเนินการ

มาตรการป้องกันนั้นมีค่าใช้จ่ายต้นทุนถูกกว่ายุทธศาสตร์ที่ตีนั้นคือการดูแลลูกค้าที่ยังไม่มีปัญหา มีดังนี้

- ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้กู้และผู้ค้ำประกันเกี่ยวกับการกู้หรือขอสินเชื่อ กระบวนการของธนาคาร ช่องทางการชำระหนี้ที่ดีที่สุด ประโยชน์ของการชำระหนี้ตรงเวลา
- ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ในการให้ความรู้ นั้น นอกจากให้ความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของการตรงเวลาแล้วควรกล่าวถึงค่าใช้จ่ายที่จะตามมาในการทวงถามและชำระหนี้เมื่อผิดนัดสถาบัน MFIs บางแห่งถือเป็นการให้รางวัลและให้ประโยชน์ (reward for punctual payment) ในการลดเงินเมื่อตรงเวลา
- ทำความตกลงร่วมกันเกี่ยวกับวันถึงกำหนดชำระ กำหนดวันนี้เป็นวันที่ลูกค้าได้รับรายได้และวันที่ลูกค้าไม่ได้จ่ายหนี้อื่น เช่น ค่าเช่าบ้าน หรือค่าเทอมลูก
- จัดการกับคำร้องเรียนของลูกค้าให้เร็วที่สุด ได้แก่ การแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ หรือคำร้องเรียนที่ไม่ได้รับการบริการอย่างเพียงพอ

เพิ่มหรือสร้างแรงจูงใจในเชิงบวก ตัวอย่างเช่น ให้ความสะดวกหรือบริการอย่างรวดเร็วเมื่อลูกค้าเริ่มวางรายการขอสินเชื่อ

ใหม่ หรือเสนอเพิ่มวงเงินให้เท่าที่อยู่ในอำนาจ ในส่วนนี้อาจอยู่ในยุทธศาสตร์การให้บริการของสถาบัน

๒. ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บหนี้ (Improve Internal Productivity of the Collections area)

การจัดเก็บหนี้ในที่นี้หมายถึงจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลภายนอกดำเนินการก็ได้ กำหนดวิธีการจัดเก็บหนี้ที่เหมาะสม MFIs ต้องเลือกวิธีการระหว่างการทำหน่วยงานภายนอกเป็นผู้ดำเนินการหรือกำหนดให้หน่วยงานภายในดำเนินการเอง เพราะใช้เวลาและทรัพยากรมาก แนวทางต่อไปนี้จะช่วยในการตัดสินใจ

ทางเลือกที่ ๑ การให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการ (outsourcing to collection agencies)

ข้อดี

มีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการอบรมและทุ่มเทเวลากับการจัดเก็บหนี้ได้ ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการบริหารโอนไปเป็นของหน่วยงานนั้น มีความพร้อม เช่น ประชาสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ และจุดจัดเก็บ

ข้อเสีย

ขาดประสบการณ์กับลูกค้าประเภทรายได้ต่ำหรือคนจน เพราะเคยชินกับการบริการลูกค้าทั่วไปและอาจไม่สนใจกับลูกค้า MFIs ที่มีความต้องการแตกต่างออกไป เจ้าหน้าที่เองก็มิได้มีอยู่ทุกพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความยากจน หรือพื้นที่เป้าหมาย ไม่สนใจหรือมีความถนัดกับการสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้าตามหลักการและมาตรฐานทำงานของ MFIs การเป็นตัวกลางที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่าง MFIs กับลูกค้า MFIs จึงไม่เกิดขึ้น ขาดความไว้วางใจต่อ MFIs จนกลายเป็นว่าเป็นบริการสินเชื่อหรือบริการการเงินของหน่วยงานนั้นเอง ไม่ใช่ของ MFIs ตามหลักการและวิธีการของ MFIs

ทางเลือก ๒ กำหนดให้มีหน่วยงานภายในของ MFIs ดำเนินการจัดเก็บหนี้

ข้อดี

หน่วยงานภายในมีความรู้ชัดเจนถึงความต้องการของลูกค้าและตลาดได้ดี เข้าใจการให้สินเชื่อกลุ่ม เพราะปฏิบัติการภายใต้วิสัยทัศน์และพันธกิจของ MFIs จึงมีความระมัดระวังในการสร้างความสัมพันธ์และกระตุ้นลูกค้าได้ นอกจากนี้สถาบันยังมีข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าจึงรู้แนวโน้มของลูกค้า สามารถทำให้ลูกค้าผูกพันกับมาตรฐานจริยธรรม (ethical standard) ของ MFIs ในการบริการผู้ขาดโอกาสเข้าถึงสินเชื่อได้

ข้อเสีย

หน่วยงานภายในจะต้องมีเจ้าหน้าที่เฉพาะฝีกอบรมเพื่อการนี้ ซึ่ง MFIs ก็มิได้มีงบประมาณและทรัพยากรสนับสนุนที่พอเพียง การควบคุมการปฏิบัติงานจัดเก็บหนี้ยังมีภาระค่าใช้จ่ายสูง ขาดบุคลากรที่จะเข้าใจและสามารถถ่ายทอดทักษะและเทคนิคการจัดเก็บ เพราะการจัดเก็บนี้ถูกมองว่าเป็นภาพที่ไม่ค่อยดีนัก ในบางวัฒนธรรมกลับมองว่าเป็นภาพลบ ทั้งที่เป็นการติดตามและสร้างความสัมพันธ์มักคุ้นกับลูกค้า แต่การที่ไปชำระหนี้ที่เคาน์เตอร์ธนาคารพาณิชย์กลับเป็นเรื่องปกติ แต่ก็เป็นเรื่องชำระหนี้เช่นกัน



๓. มีข้อมูลที่จำเป็นในการบริหารจัดการ

ข้อมูลที่จำเป็นในการบริหารจัดการ ได้แก่ รายงานบริหารจัดการ รายงานการติดตามผล รายงานการบริหารความเสี่ยง อาจจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการติดตามหนี้ ระบบควบคุมภายใน

๔. กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการฟื้นฟูผู้เบี้ยวหนี้

โดยเชื่อมโยงกับการบริหารความเสี่ยง ได้แก่ กำหนดนโยบายลูกหนี้สัมพันธ์ นโยบายการเก็บรวบรวมหนี้ เช่น จะติดต่อลูกค้าอย่างไร เมื่อใด เสนออะไร จะจัดการกับลูกค้าที่ผิดคำพูดอย่างไร การดำเนินการกับลูกค้าที่หนีหายไป จะทำอย่างไรเมื่อลูกค้าประสบภัยพิบัติ ซึ่งต้องมีการเตรียมการดังนี้

ทบทวนข้อมูลภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎระเบียบทางกฎหมาย ข้อจำกัด การแข่งขันกับองค์กรอื่น เป้าหมายของตลาดภายนอก

ออกแบบระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้หรือสนับสนุนการกำหนดนโยบายบริหารความเสี่ยง เพื่อประโยชน์ในการติดตามการเก็บรวบรวมหนี้และเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ

ฝีกอบรมเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบริหารความเสี่ยงและการจัดเก็บรวบรวมหนี้

การคัดเลือกและการฝีกอบรมเจ้าหน้าที่


เมื่อได้ตัดสินใจว่าหน่วยงานภายนอกหรือหน่วยงานภายในเป็นผู้จัดเก็บหนี้ MFIs ต้องระบุ (identify) บทบาทและจุดยืนของกระบวนการจัดเก็บหนี้ และพิจารณาบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง (profile) แต่ละเรื่องที่เหมาะสม กำหนดบทบาทเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายให้ชัดเจน เช่น เจ้าหน้าที่ภาคสนาม เจ้าหน้าที่

call center เจ้าหน้าที่จัดเก็บหนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย รวมทั้งช่องทางการติดต่อของลูกค้า

การฝีกอบรมมีความสำคัญต่อการจัดเก็บหนี้และความสัมพันธ์กับลูกค้า จะต้องมีการอบรมเทคนิคและยุทธศาสตร์ของ MFIs

สร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ การดำเนินการนี้ต้องกำหนดเป้าหมายและวิธีประเมินให้ชัดเจน ซึ่งปกติทุกองค์กรก็มีเป้าหมาย วิธีการ และเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลอยู่แล้ว

บทส่งท้าย

เทคนิคการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จของสถาบันการเงินนั้นมีอีกมาก บทความนี้ยังไม่ได้เขียนถึงเทคนิคและเป้าหมายของการบริหารงานบุคคลและการพัฒนาบุคลากร การควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยง นอกจากนี้แล้ว ความรู้และรู้ทันการบริหารเงินทุนของธนาคารก็สำคัญ ซึ่งต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ของประธานคณะกรรมการบริหารสถาบันนั้นและกรรมการผู้จัดการ และเห็นอื่นในโตสถาบันไมโครไฟแนนซ์ไม่ใช่ธนาคาร แต่ทำยิ่งกว่านั้นในการทำความเข้าใจความต้องการและแก้ปัญหาของลูกค้า จึงหวังว่าบทความนี้จะประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านและผู้ที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้ต่อไป 

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การถ่ายทอดตัวชี้วัดและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมิน ส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนา เรื่อง การถ่ายทอดตัวชี้วัดและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ณ โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ

โดยการสัมมนา มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรับรู้และเข้าใจ เกี่ยวกับกรอบการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การประเมินผู้บริหารองค์การ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ระดับหน่วยงาน และการดำเนินงานตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีผู้เข้าร่วมการสัมมนา ประกอบด้วย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้รับผิดชอบกำกับดูแลตัวชี้วัด ผู้จัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ การสัมมนา มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้แทนของสำนักงาน ก.พ.ร. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ส่วนนโยบายและแผน กับผู้เข้าร่วมสัมมนา และกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานและติดตามผลการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตอบสนองนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์และแผนงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ





◆ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ให้เกียรติเป็นประธานเปิดโครงการและกล่าวปาฐกถาพิเศษในหัวข้อ “แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา” เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีนางสาวจารุวรรณ เสงตระกุล เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะผู้บริหาร ข้าราชการสำนักงานฯ ให้การต้อนรับ การจัดโครงการปฐมนิเทศฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรรมการกฤษฎีกาที่ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและเริ่มปฏิบัติหน้าที่กรรมการกฤษฎีกาเป็นวาระแรก ได้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทภารกิจในฐานะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ของสำนักงานฯ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



◆ นายโกมล จิรัชยสุทธิกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานพิธีเปิดการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๒๔ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรมรอยัล ซิตี กรุงเทพมหานคร การฝึกอบรมฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานกฎหมายภาครัฐมีความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของแต่ละหน่วยงาน เน้นการเสริมสร้างทัศนคติที่สร้างสรรค์ในการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม มีวิสัยทัศน์และทันต่อความเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคมไทย อันจะทำให้การปฏิบัติราชการของนักกฎหมายภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจาก

ร่างพระราชบัญญัติทรัพย์สินดิจิทัล พ.ศ. ...

เนื่องจากการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีลักษณะเป็นสิทธิตามสัญญาที่ใช้บังคับระหว่างบุคคลที่เป็นคู่สัญญาโดยเฉพาะ ซึ่งมีข้อจำกัดบางประการในการนำไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ส่วนการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมมีขอบเขตการบังคับใช้ที่จำกัด สมควรกำหนดให้มีทรัพย์สินดิจิทัลเป็นสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งสามารถโอนและตราเป็นประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ ในการก่อตั้งทรัพย์สินดิจิทัลกำหนดให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ใดประสงค์จะก่อตั้งทรัพย์สินดิจิทัลต้องยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงโฉนดที่ดินหรือหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด แล้วแต่กรณี และทรัพย์สินดิจิทัลมีกำหนดเวลาได้ไม่เกินสามสิบปี ทั้งนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนการก่อตั้งทรัพย์สินดิจิทัลในโฉนดที่ดินหรือหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองทรัพย์สินดิจิทัล การก่อตั้งทรัพย์สินดิจิทัลเฉพาะบางส่วนจะกระทำมิได้ รวมถึงกำหนดให้ทรัพย์สินดิจิทัลแบ่งแยกมิได้หรือรวมกับที่ดินแปลงอื่นเข้าเป็นแปลงเดียวกันไม่ได้ นอกจากนี้ เมื่อมีการจดทะเบียนทรัพย์สินดิจิทัลแล้ว ห้ามมิให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก่อตั้งทรัพย์สินดิจิทัลใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ การกำหนดให้การก่อตั้งทรัพย์สินดิจิทัลไม่กระทบสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลอื่น หรือใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองหรือการใช้เป็นหลักประกันตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ อีกทั้งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นผู้ทรงทรัพย์สินดิจิทัลอาจยกเลิกทรัพย์สินดิจิทัลก่อนครบกำหนดเวลาได้ เว้นแต่จะกระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอก สำหรับผู้ทรงทรัพย์สินดิจิทัลนั้นสามารถโอนทรัพย์สินดิจิทัลให้แก่บุคคลอื่น หรือใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ และทรัพย์สินดิจิทัลยังสามารถตกทอดทางมรดกได้ ตลอดจนให้ผู้ทรงทรัพย์สินดิจิทัลมีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบในอสังหาริมทรัพย์ที่ก่อตั้งทรัพย์สินดิจิทัลเสมือนหนึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่สิทธิในการติดตามและเอาคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์จากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้ยังคงเป็นสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การมีกลไกในการเพิ่มทางเลือกให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และการให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถก่อตั้งทรัพย์สินดิจิทัล และผู้ทรงทรัพย์สินดิจิทัลสามารถใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยสามารถโอนให้แก่กัน และตราไว้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ เพื่อให้สิทธิ

การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ และเป็นการสนับสนุนให้เกิดการลงทุนในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อจำกัดการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะส่งผลให้มีการใช้ทรัพยากรของประเทศอย่างคุ้มค่าและช่วยผลักดันให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมต่อไป

