

บทสรุปผู้บริหาร

การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินนั้นเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประเทศทั่วโลก ในการส่งเสริมมาตรการอันดีในการให้ความคุ้มครองต่อผู้บริโภคทางการเงินในยุคที่การให้บริการทางการเงินได้มีการพัฒนารูปแบบ วิธีการ ตลอดจนประเภทของผลิตภัณฑ์และการให้บริการใหม่ๆเป็นจำนวนมาก ดังนั้นบริการทางการเงินในท้องตลาดจึงมีความซับซ้อนอันอาจสร้างปัญหาให้กับผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคในบางกลุ่มที่ยังขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินอย่างดีพอ

เมื่อพิจารณาตามแนวทางสากลแล้วพบว่า การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินนั้น เป็นหลักการสำคัญที่องค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญ โดยมีการวางมาตรฐานในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทางการเงิน เช่น องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development) และธนาคารโลก (the World Bank) โดยธนาคารโลกได้จัดให้มีการประชุมเกี่ยวกับการวางมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ความคุ้มครองต่อผู้บริโภคทางการเงิน และได้ออกแนวทางการปฏิบัติสำหรับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทางการเงิน (Good Practices for Financial Consumer Protection) ในปี 2011 เพื่อให้แต่ละประเทศถือเป็นแนวทางในการนำไปปรับใช้ในการให้ความคุ้มครองต่อผู้บริโภคทางการเงินในยุคที่การให้บริการทางการเงินมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อน

สำหรับประเทศไทย การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินยังเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคตามประเภทธุรกิจโดยไม่มีกฎหมายที่กำหนดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ ทำให้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินยังคงมีช่องโหว่ที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งยังไม่มีหน่วยงานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินโดยตรง นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่มิหน้าที่ได้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจยังขาดการประสานสัมพันธ์อย่างเพียงพอและทั่วถึงซึ่งขอบเขตของการวิจัยฉบับนี้จะศึกษามาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคที่กำหนดไว้ในกฎหมายประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และแนวทางขององค์กรระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลก และองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา รวมถึงศึกษายาทบทวนหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป เพื่อนำมาวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคในการให้บริการทางการเงิน

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยประยุกต์ (Applied Research) ที่ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ อาศัยการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการเงินในลักษณะต่าง และข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสารวิชาการ บทความ และเอกสารเผยแพร่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการให้บริการทางการเงินของประเทศไทย นอกจากนี้ยังได้มีการรวบรวมข้อมูลที่ได้จาก

การสำรวจตามหลักการทางสถิติ และการสัมภาษณ์ผู้บริโภคนับจำนวน 600 คน โดยแบ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างจากผู้บริโภคในภาคการธนาคาร ภาคธุรกิจหลักทรัพย์ และภาคการประกันภัยอย่างละ 200 คน โดยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจพบว่าผู้บริโภคยังคงขาดความรู้ความเข้าใจในอันดีเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์และการให้บริการทางการเงิน รวมถึงช่องทางในการร้องเรียน นอกจากนี้ ผู้บริโภคทางการเงินในประเทศไทยจำนวนไม่น้อยที่ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และในบางกรณียังพบความไม่เป็นธรรมจากการใช้ผลิตภัณฑ์และการให้บริการทางการเงินอีกด้วย

ผลงานวิจัยฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนากฎหมายและหน่วยงานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในการให้บริการทางการเงิน โดยการเสนอให้มีกฎหมายเพื่อให้คุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินโดยเฉพาะ เพื่อให้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในภาคการธนาคาร ภาคธุรกิจหลักทรัพย์ และภาคการประกันภัย เช่น การให้ความคุ้มครองเรื่องการให้ข้อมูลและการให้บริการแก่ผู้บริโภค การจัดเก็บและการดูแลบัญชีของผู้บริโภค การรักษาข้อมูลส่วนบุคคล กระบวนการระงับข้อพิพาท และการให้ความรู้ความเข้าใจทางการเงินแก่ผู้บริโภค เป็นต้น อีกทั้งเสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินเพื่อเป็นหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง ที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจทางการเงินให้กับผู้บริโภคทั้งภาคการธนาคาร ภาคธุรกิจหลักทรัพย์ และภาคการประกันภัย พร้อมทั้งเป็นที่ปรึกษาและเป็นหน่วยงานกลางในประสานกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคทางการเงิน อันจะการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยอย่างมั่นคง

Executive Summary

Governments around the world are waking up to the challenge of how to effectively protect consumers of financial products and services. Since, at present, there are many factors driving the introduction of new financial products and innovation in the marketplace, the range of financial products and services that consumers can choose from significantly increasing. Clearly, some new financial products and services are complex in nature, and have become tremendously difficult to understand. Thus, the need for consumer to access suitable products with a full understanding of the features of financial products is of critical important.

The international community has recently increased its focus on financial consumer protection with the release of some recognized guidelines on financial consumer protection principles. Thus, numerous initiatives are also underway to strengthen financial consumer protection by international organizations such as the Common Principle on Consumer Protections by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Good Practices for Financial Consumer Protection (2011) by the World Bank. A set of guidelines on consumer protections in financial services are helpful in strengthening the global response to weaknesses in financial consumer protection. At the same time, rapid increases in the use of financial services have pointed to the need for strengthened financial regulation and consumer education to protect and empower consumers.

For Thailand, the country has experienced problems of the enforcement of existing laws and regulations related to financial consumer protection. In addition, government agencies do not have a vital role in promoting financial literacy. The recent financial capability and consumer protection surveys in banking, securities and insurance sectors showed that many consumers especially in banking and insurance sectors find financial service contracts difficult to understand and there are no agencies that are clearly identified as being responsible for addressing consumer complaints. The main investigation focuses on what is the best legal instrument to protect the consumers in financial sectors. To achieve this goal, the theoretical literature on consumer protection standard, international good practice of the World Bank and OECD, and legal principle in United Kingdom and United States will be analyzed to identify the policy options for the Thailand. This paper will also further study the roles of the government's consumer protection agency and conduct a financial consumer survey to suggest effective policies in the implementation of financial consumer protection law.

This paper is applied research that aims to provide both quality and quantity information. Primary source, which derived from the interview with financial sector consumers, will be interpreted and evaluated. The Secondary source, which derived from theoretical literature and legal documents, will be analysed and discussed. Moreover, participants in the survey sample of 600 people (which is divided into 200 survey respondents in banking, investment and insurance sectors) were sourced. Regarding the survey, it is possible to assume that some of the Thai financial consumers do not fully understand the terms and conditions of financial products and the legal measures to protect their rights and interests, as well as the financial enterprises do not provide consumers enough information about their products and services.

Thus, the key objective of this paper is to propose the development of new legal and agency framework to draw specific regime on financial consumer protection such as a clear consumer protection rules regarding financial products and services, a rule that require financial institutions to disclose information to consumers that is complete, accurate, and in a format that they can understand, and affordable and efficient dispute resolution mechanisms should be set up. Furthermore, the general question for drawing the agency framework has been the choice of either using the infrastructure of the present government agency or of establishing a new specialized agency. This paper suggests the latter option. The reason to support a new specialized agency is that a new organization with specialized personnel is necessary to facilitate the work between the consumers and private sectors. The new agency should also be responsible for promoting a “knowledge-based approach” to consumers in banking, securities and insurance sectors. In connection with the promotion of knowledge, the new agency should be committed to working with regulators to ensure financial information is available to the public, also, to set up regulatory framework to ensure effective resolution of disputes including lay down rules on penalties applicable to infringements. To this end, improving financial literacy among consumer could be the way to help improve the state economy on the whole.