

ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัท  
บริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541

อุไรวรรณ พิวจันทร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2556

**Legal Problems on Regarding The Non-Performing Loans of  
the Company's Assets Management According to  
Asset Management Company Act B.E. 2541 (1998)**

**URAIWUN PIEWJUN**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
ชื่อผู้เขียน	อุไรวรรณ ผิวจันทร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

### บทคัดย่อ

จากเหตุการณ์ที่ประเทศไทยต้องประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่มีกับสถาบันการเงินได้ จึงทำให้สินเชื่อเหล่านี้กลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ อันเป็นผลให้สถาบันการเงินมีปัญหาหนี้เสียจำนวนมาก ซึ่งกระทบต่อการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินและกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งระบบ จนรัฐบาลต้องสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินจำนวน 56 แห่ง เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ รวมทั้งมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมา เพื่อลดจำนวนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่มีจำนวนมาก ทำให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกรรมต่างๆ ต่อไปได้ รวมถึงภาคธุรกิจเอกชนสามารถกลับมาดำเนินกิจการต่อไปได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและแนวทางที่เหมาะสมเพื่อการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 จะพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษเกี่ยวกับการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้แตกต่างไปจากการดำเนินการตามหลักกฎหมายในกรณีอื่นๆ ไปในคดีแพ่ง จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอน ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องการบอกกล่าวการ โอนสิทธิเรียกร้อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้ ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะทำการฟ้องคดี ปัญหาข้อกฎหมาย ในเรื่องการบังคับจำนองและการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ปัญหา

ข้อกฎหมายในเรื่องอายุความในการฟ้องคดี และปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสภาพคล่องในการจำหน่ายทรัพย์สินรอกการขาย เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย คือ ควรมีการเพิ่มเติมความหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐไว้โดยเฉพาะ รวมถึงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการโอนทรัพย์สิน โดยให้สถาบันการเงินมีหน้าที่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ทำการโอน ส่วนในเรื่องเขตอำนาจศาล ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ เรื่องอายุความให้มี การขยายอายุความในการฟ้องคดี ส่วนการจำหน่ายทรัพย์สินรอกการขายให้ผู้ซื้อได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการโอนกรรมสิทธิ์ และการบังคับจำนองและการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถบังคับจำนองและจำหน่ายทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาทางศาลเช่นเดียวกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 อันจักส่งผลให้การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการจัดตั้งและเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐ ในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงิน และย่อมส่งผลต่อประเทศไทยให้มีการเติบโต ทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนต่อไป

Thesis Title	Legal Problems on Regarding The Non-Performing Loans of the Company's Assets Management According to Asset Management Company Act B.E. 2541 (1998)
Author	Uraiwun Piewjun
Thesis Advisor	Associate Professor Pinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2013

### **ABSTRACT**

After Thailand had to meet with the most important economic crisis situation in year 1997, which caused the financial institution's debtors were unable to pay to the financial institution therefore it produced an effect on all of these credits became Non-Performing Loan or Non-Performing Assets as a result of the financial institution had many Non-Performing Loan problems which bear on the release on credit of the financial institution and whole economic system until the government had to give an order to 56 of financial institutions for shutting down their businesses in order for preventing the aforesaid problems have an affect on the whole economic system of the nation including resolving measures the aforesaid problems by establishing the Assets Management Company to reduce a large number of Non-Performing Loan so that the financial institutions could be continue managed all transactions including the private business could be go on turned to do business management.

This thesis aims to study on Assets Management Company B.E. 2541 (1998) by the purpose of this research to study in problem condition that concerning non-performing assets management of the assets management company as well as analyzing the legal problems and the appropriate method in order that the assets management company could be managed non-performing assets management more effectively. So from the study on Assets Management Company B.E. 2541 (1998) found that the aforesaid statutory provision has not had special different provision concerning Non-Performing Assets Management from the management according to the principle of law in case of common debts of civil case therefore in practice, it causes many incoming problems. No matter what the legal problems concerning the examination

of the transferring properties, the legal problems on transferring notification of claims, the legal problems concerning get one rightness by the law, the legal problems on Jurisdiction for action, the legal problems on enforcement of mortgage and the distribution for collateral, the legal problems on prescription of action and the legal problems concerning the liquidity of property foreclosed and so forth.

Therefore, the author suggested for the problem solving methods that it should be added the specific meaning of the government assets management company including the problem resolving of non-performing assets management that concerning the procedures of property transfer by the financial institution's duty has to notify about the transferring properties. In part of the jurisdiction should be enforced the provision of Civil Procedure Code, the legal problems on prescription should be extended for the prescription in action, the legal problems on property foreclosed to the buyer should be exempted from transfer of ownership fee and the enforcement of mortgage and the distribution for collateral to the assets management company can be enforced of mortgage and the distribution for collateral by without asking for the court proceeding as Thai Assets Management Corporation according to Assets Management Corporation B.E. 2544 (2001) that will effect to the proceeding of the assets management company to be efficiency as the objectives and the intention for establishment and to be the important tools of the government for monetary stability supporting and may continually effect to Thailand in sustainable economic growth.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ประกอบไปด้วยความร่วมมือจากหลายฝ่ายช่วยเหลือ ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีพระคุณต่อผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาสละเวลาในการให้ความรู้ และให้คำแนะนำทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนความช่วยเหลือแนะนำแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ คณะกรรมการ และท่านอาจารย์ รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ คณะกรรมการ ที่ได้ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณพี่ๆ จากบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด ในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ รวมถึงข้อมูลภาคปฏิบัติของเจ้าหน้าที่อื่นทำให้ผู้เขียนเข้าใจการทำงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 รวมถึงข้อจำกัดทางกฎหมายหลายๆ ประการ

ขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่ และสมาชิกในครอบครัว ที่คอยเป็นกำลังใจตลอดมา ทำให้ผู้เขียนมีกำลังใจจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้อย่างไม่ท้อแท้ นอกจากนี้ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ นายศิริวิษณุ ยุติธรรมรักษ์ ที่ให้คำแนะนำการทำวิทยานิพนธ์นี้เป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ผู้เขียนขอมอบให้แก่บุคคลที่กล่าวมาข้างต้น หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว

อุไรวรรณ ศิวจันทร์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
1.7 คำนิยามศัพท์เฉพาะ .....	7
2. แนวคิด รูปแบบ หลักการและเหตุผล และพัฒนาการของการบริหารสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพ.....	9
2.1 แนวคิดและรูปแบบในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ.....	10
2.1.1 การบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ .....	10
2.1.2 การบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ.....	11
2.2 แนวคิดในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของต่างประเทศ .....	12
2.2.1 หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่มีการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์ จัดการ .....	12
2.2.2 หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่มีการบริหารสินทรัพย์แบบกระจาย ศูนย์จัดการ.....	16
2.3 แนวคิด และพัฒนาการของการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของประเทศไทย.....	17
2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ หนี้สาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับ การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ .....	17
2.3.2 พัฒนาการของการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์.....	33



สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4 หลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพ .....	53
2.4.1 หลักการทางเศรษฐศาสตร์ .....	54
2.4.2 หลักการทางกฎหมาย.....	55
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในประเทศไทย และต่างประเทศ .....	62
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในประเทศไทย .....	63
3.1.1 บริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 .....	64
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของต่างประเทศ.....	86
3.2.1 ประเทศในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร .....	86
3.2.2 ประเทศในระบบกฎหมายจารีตประเพณี .....	95
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ของ บริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 .....	104
4.1 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในขั้นตอนการ โอนทรัพย์สิน .....	104
4.1.1 ปัญหาในการไม่กำหนดความหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ไว้โดยเฉพาะ .....	105
4.1.2 ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการ โอน .....	105
4.2 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในขั้นตอนการดำเนินคดีกับลูกหนี้ .....	106
4.2.1 ปัญหาการบอกกล่าวการ โอนสิทธิเรียกร้อง .....	106
4.2.2 ปัญหาการสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้ .....	107
4.2.3 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะทำการฟ้องคดี .....	108
4.3 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในขั้นตอนการบังคับคดีกับลูกหนี้ .....	109
4.3.1 ปัญหาการบังคับจำนองทรัพย์สินหลักประกัน .....	109
4.3.2 ปัญหาการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน .....	110
4.4 ปัญหาอายุความในการฟ้องคดี.....	111
4.5 ปัญหาเกี่ยวกับสภาพคล่องในการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย.....	111

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.6 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เปรียบเทียบกับ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544.....	112
4.6.1 การตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอน.....	112
4.6.2 การบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง.....	113
4.6.3 การบังคับจำนองทรัพย์สินหลักประกัน.....	114
4.6.4 การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน.....	114
4.6.5 อายุความในการฟ้องคดี.....	115
4.6.6 สิทธิประโยชน์ทางภาษีและค่าธรรมเนียม.....	116
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	118
5.1 บทสรุป.....	118
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	125
บรรณานุกรม.....	131
ประวัติผู้เขียน.....	138

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากที่ประเทศไทยมีเป้าหมายที่ต้องการจะเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชีย ประเทศไทยจึงเปิดตลาดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาแข่งขันด้วย โดยกระทรวงการคลังได้ประกาศนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน ซึ่งมีการผ่อนคลายข้อจำกัดทางการเงินได้แก่การยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยทุกประเภท เปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายเงินได้เสรีมากขึ้นด้วยการอนุญาตให้ธนาคารต่างประเศมาเปิดสาขาและอนุญาตให้มีการปล่อยสินเชื่อวิเทศธนกิจ<sup>1</sup> (Bangkok International Banking Facilities: BIBF) เพื่อมุ่งหวังที่จะให้ประเทศเป็นศูนย์กลางทางการเงินของภูมิภาคนี้ แต่มิได้มีมาตรการรองรับในการกำกับดูแลเงินทุนที่ไหลเข้ามาในประเทศไทย อันเป็นเหตุให้มีเงินทุนไหลผ่านทางกิจการวิเทศธนกิจ หรือ BIBF เพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ จึงจูงใจให้มีเงินเข้าจากต่างประเทศเพื่อแสวงหารายได้จากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยและลงทุนเก็งกำไรในธุรกิจต่างๆ อย่างมากโดยมีการลงทุนทั้งการผลิตและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เกินความต้องการ นอกจากนี้การเปิดเสรีทางการเงินเพื่อให้ทั้งสถาบันการเงินและภาคเอกชนมีความคล่องตัวในการทำธุรกรรมเป็นผลให้ปริมาณสินเชื่อเพิ่มขึ้น รวมทั้งการให้ภาคเอกชนสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างประเทศได้โดยตรงสามารถนำเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อการขยายกิจการหรือลงทุนในขนาดที่เกินตัว ซึ่งการก่อหนี้ของภาคเอกชนเหล่านี้เป็นการก่อหนี้ระยะสั้นแต่นำไปลงทุนระยะยาวทำให้เกิดภาวะความเสี่ยงต่อความสามารถชำระหนี้และทำให้หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นจำนวนมาก

การที่สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อภายใต้การเปิดเสรีทางการเงินโดยมุ่งเน้นแต่เพียงจะขยายขนาดปริมาณสินเชื่อโดยมิได้คำนึงถึงคุณภาพของสินเชื่อที่ปล่อย โดยเฉพาะธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นที่มาของปัญหานี้เสียในระบบสถาบันการเงิน ประกอบกับการส่งออกเริ่ม

---

<sup>1</sup> กิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facilities: BIBF) คือ ธุรกรรมการเงินระหว่างประเทศที่ทางารอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งในและต่างประเทศเปิดดำเนินการ ได้แก่การรับฝากหรือกู้ยืมเงินเป็นเงินตราต่างประเทศจากแหล่งเงินในต่างประเทศและให้กู้ยืมเงินตราต่างประเทศกับลูกค้าในต่างประเทศ.

ลดต่ำลงอย่างรวดเร็วเพราะต้นทุนการผลิตสินค้าสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังภาคการผลิตและการลงทุน ผู้ประกอบการหลายรายเริ่มประสบกับภาวะขาดทุน ปัญหาต่างๆ เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนถึงยุคเศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อปี พ.ศ. 2540 ซึ่งทำให้ประเทศไทยเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมากโดยวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นวิกฤติในเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Imbalance) และวิกฤติในระบบสถาบันการเงิน (Financial Crisis) เป็นภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย และการกำกับดูแลระบบการเงินของสถาบันการเงินที่บกพร่อง เป็นวิกฤติเศรษฐกิจที่ร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย วงการอสังหาริมทรัพย์ ตลาดหุ้น สถาบันการเงินได้ถึงจุดอิมตัว การขายหยดนิ่ง ราคาเริ่มตกต่ำ ธุรกรรมทางการเงินขาดสภาพคล่อง ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ส่งผลให้บัญชีเดินสะพัดขาดดุลเพิ่มสูงขึ้น และทำให้เกิดการเสื่อมลงของมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ การตกต่ำของมูลค่าหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ การลดลงของรายได้รัฐ การเสื่อมลงของหนี้สินทรัพย์สินในสถาบันการเงิน

จากความผิดพลาดในการกำหนดนโยบายและภาวะเศรษฐกิจแบบฟองสบู่นี้ทำให้นักแก๊งค์กำไรต่างชาติเข้ามาโจมตีค่าเงินบาท ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกมาปกป้องค่าเงินบาทด้วยการตรึงค่าเงินบาทไว้โดยใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่หรือตายตัว (Fix Exchange Rate) และใช้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศเข้าซื้อขายเงินดอลลาร์ล่วงหน้าเป็นจำนวนมาก ในที่สุดรัฐบาลก็เป็นฝ่ายแพ้สงครามเงินตราในครั้งนี้ ส่งผลให้กองทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงจากเดิมทำให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องในระบบการเงินของประเทศ รวมทั้งสถาบันการเงินเองก็เกิดปัญหาสภาพคล่องเช่นกันเพราะเงินทุนระยะสั้นที่กู้ยืมมา ถูกเรียกคืนด้วยเพราะแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศเริ่มไม่มีความมั่นใจในระบบสถาบันการเงินของประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องประกาศให้เงินบาทลอยตัว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540<sup>2</sup> และขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและแนวทางการแก้ไขปัญหาจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ทำให้ต้องดำเนินตามนโยบายที่ IMF กำหนดโดยใช้นโยบายตรึงดอกเบี้ยไว้ในระดับสูง ทำให้ในช่วงแรกค่าเงินบาทมีเสถียรภาพมากขึ้น แต่ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทยได้ทำให้ผู้ประกอบการในภาคเอกชนขาดสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจของตนประชาชนไม่กล้าใช้เงินไม่มีกำลังซื้อจากภาคการผลิต ทำให้ยอดขายลดลงหนี้สินเพิ่มขึ้น จากภาวะดอกเบี้ยที่สูงมีผลต่อสถาบันการเงินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้สถาบันการเงินพบกับปัญหาหนี้ที่

<sup>2</sup> อัมมาร สยามวาลา. (2541, พฤศจิกายน - มกราคม). “ทำไมเราจึงตกหล่มเศรษฐกิจ.” *ไทยคดีศึกษา*, 14 (2). หน้า 8.

ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก (Non-Performing Loans หรือ NPLs) ส่งผลให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติลดลง เจ้าหนี้ต่างประเทศไม่มั่นใจเศรษฐกิจของไทยมีการเรียกคืนเงินกู้ ทำให้เกิดการไหลออกของเงินกู้ จากกรณีดังกล่าวนอกจากธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องแก้ไขปัญหาในการรักษาเสถียรภาพเงินบาทแล้ว ยังต้องแก้ไขปัญหาในหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ประมาณ 2.7 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 47 ของยอดสินเชื่อในระบบ<sup>3</sup> จากกรณีดังกล่าว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบาย แก้ไขปัญหานี้เสียของระบบสถาบันการเงินโดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินทำหน้าที่ช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ตกอยู่ในภาวะขาดสภาพคล่องประสบปัญหาการขาดทุน เพราะมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากกองทุนมิได้ทำหน้าที่ฟื้นฟูหรือพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่มีปัญหา แต่ทำหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินโดยการเข้าไปซื้อหุ้นเพิ่มทุนให้กู้ยืม เพื่อนำไปดำเนินกิจการจากการขาดสภาพคล่องที่เกิดจากความไม่สมดุลระหว่างเงินฝาก และเงินให้กู้ยืมทำให้ไม่สามารถชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ เป็นเหตุให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ปิดกิจการสถาบันการเงินอย่างถาวร รวม 56 แห่ง

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้จัดตั้งองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “ปรส.” เข้าควบคุมเพื่อชำระบัญชีสถาบันการเงินเหล่านั้นโดยให้องค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน มีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของสถาบันการเงินเหล่านั้นได้ด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มาตรา 7 (3) สำหรับวิธีการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชี ปรส. ต้องดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคห้า ซึ่งบัญญัติว่า “การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้น ให้เปิดประมูลโดยวิธีเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้องค์กรได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละหนึ่งของราคาที่ขายได้ซึ่งตามบทกฎหมายดังกล่าว ปรส. มีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 56 แห่ง ที่ถูกปิดกิจการอย่างถาวร โดยวิธีประมูลและโดยเปิดเผย หรือโดยวิธีแข่งขันราคาอื่น ปรส. ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการจำหน่ายโดยวิธีอื่น หรือวิธีการบริหารจัดการ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายเพื่อให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “บสท.” มีอำนาจที่จะซื้อทรัพย์สินจากการจำหน่ายโดย ปรส. มาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปอีกทอดหนึ่งได้ ตามบทบัญญัติในพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินพ.ศ. 2540 บสท. จึงเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในการบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการอย่างถาวร

<sup>3</sup> ชลาธาร เชี่ยวชาญ. (2545). นโยบายการแก้ไขปัญหาภาคการเงิน: ศึกษากรณีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. หน้า 5.

หลังจากที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายจัดตั้ง บบส. เพื่อมารองรับการซื้อทรัพย์สินจาก ปรส. แล้ว ต่อมารัฐบาลได้สนับสนุนให้เอกชน โดยเฉพาะสถาบันการเงินต่างๆ ได้มีโอกาสจัดตั้งบริษัท บริหารสินทรัพย์ หรือ บบส. เอกชน เพื่อรับโอนสินทรัพย์ หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินแห่งนั้นมาบริหารจัดการ ในราคาต่ำกว่ามูลค่าเดิมซึ่งจะได้ให้โอกาสของการปรับโครงสร้างหนี้ มีความสำเร็จได้มากและธุรกิจดำเนินต่อไปได้ โดยให้สถาบันการเงินแห่งนั้นสามารถแยกหนี้เสีย (Bad Bank) ออกจากสถาบันการเงินนั้น โดยให้เหลือแต่หนี้ดี (Good Bank) ซึ่งทำให้สถาบันการเงินแห่งนั้นเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและไม่มีหนี้เสียอยู่เป็นภาระต่อไป จึงได้มีการออกกฎหมายพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ขึ้นโดยมีข้อกำหนดพิเศษและอำนวยความสะดวกในการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ หรือลูกหนี้ NPL จากสถาบันการเงินที่จัดตั้ง บบส. แห่งนั้นมาบริหารและสามารถรับโอนลูกหนี้ที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอยู่ในศาลได้ด้วย โดยให้เข้าสวมสิทธิแทนสถาบันการเงินผู้เป็นโจทก์เดิม และให้เรียกเก็บดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ 15 ได้ การจัดตั้งต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ซึ่งขณะนี้บริษัท บริหารสินทรัพย์ทั้งหมดที่ดำเนินกิจการอยู่ จำนวน 22 แห่ง<sup>4</sup> โดยเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน 20 แห่ง และอีก 2 แห่งเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เป็นผู้ถือหุ้น มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด และบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ซึ่งเรียกว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ โดยในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ รวมทั้งหลักประกันที่ติดมากับสินทรัพย์นั้น บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังคงต้องดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปในคดีแพ่ง เช่น การฟ้องร้อง และบังคับคดีกับลูกหนี้ เป็นต้น

<sup>4</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2555). รายชื่อสถาบันการเงินที่เปิดดำเนินการ 1) บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด 2) บริษัท บริหารสินทรัพย์ สุขุมวิท จำกัด 3) บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงศรีอยุธยา จำกัด 4) บริษัทบริหารสินทรัพย์จตุจักร จำกัด 5) บริษัทบริหารสินทรัพย์ทิว จำกัด 6) บริษัทบริหารสินทรัพย์ที เอส จำกัด 7) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยบงคับและติดตามสินทรัพย์ จำกัด 8) บริษัทบริหารสินทรัพย์ พญาไท จำกัด 9) บริษัทบริหารสินทรัพย์พาลาญ จำกัด 10) บริษัทบริหารสินทรัพย์เพทาย จำกัด 11) บริษัทบริหารสินทรัพย์ แม็กซ์ จำกัด 12) บริษัทบริหารสินทรัพย์ รัชโยธิน จำกัด 13) บริษัทบริหารสินทรัพย์ลินน์ ฟิลลิปส์ จำกัด 14) บริษัทบริหารสินทรัพย์สตาร์ จำกัด 15) บริษัทบริหารสินทรัพย์สแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด(ไทย) จำกัด 16) บริษัท บริหารสินทรัพย์สาทร จำกัด 17) บริษัทบริหารสินทรัพย์สุโขทัย จำกัด 18) บริษัทบริหารสินทรัพย์อัลฟา แคปปิตอล จำกัด 19) บริษัทบริหารสินทรัพย์ อินเตอร์ แคปปิตอล อลิอันซ์ จำกัด 20) บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอ แคป จำกัด 21) บริษัทบริหารสินทรัพย์เอ็น เอฟ เอส จำกัด 22) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไอคอนแคปปิตอล (ประเทศไทย) จำกัด (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2555, จาก

นอกจากที่กล่าวแล้วนี้ ยังมีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือเรียกว่า “บสท.” เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งถือเป็นบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จสามารถดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน รวมทั้งหลักประกันดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ ตลอดจนจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ด้วยคุณภาพ โดยไม่ต้องอาศัยกระบวนการพิจารณาทางศาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 และบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 จะมีวัตถุประสงค์และมีเป้าหมายในการจัดการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามนโยบายของรัฐ เพื่อให้สินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ในระบบสถาบันการเงินลดลง อันจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่การดำเนินงานตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น ยังมีความแตกต่างกันมาก โดยการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ยังขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานและไม่มีข้อกำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน รวมทั้งมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจบริษัทบริหารสินทรัพย์ดำเนินการบริหารสินทรัพย์ได้อย่างกว้างขวางอย่างเช่น บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และบทบัญญัติที่มีอยู่ก็ไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติตามมาหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอน ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าของ ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะทำการฟ้องคดี ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องการบังคับจำนองและการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องอายุความในการฟ้องคดี และปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสภาพคล่องในการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย เป็นต้น ซึ่งปัญหาข้อกฎหมายเหล่านี้ส่งผลให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่สามารถบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้

ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงบทบาทและปัญหาในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ในส่วนของบริษัทบริหารสินทรัพย์เกี่ยวกับปัญหาในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพดังกล่าว และควรปรับปรุงอย่างไรให้มีความเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้เป็นไปโดยรวดเร็ว และให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด รูปแบบ หลักการและเหตุผล รวมถึงพัฒนาการในการดำเนินการของ บริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เพื่อให้การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์คดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans หรือ NPLs) และช่วยเหลือลูกหนี้ให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้เพื่อช่วยฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินและเศรษฐกิจของประเทศนั้น เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังต้องการแก้ไขปรับปรุงอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอน การบอกกล่าวการ โอนสิทธิเรียกร้อง การสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้ เขตอำนาจศาลที่จะทำการฟ้องคดี การบังคับจำนองและการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน อายุความในการฟ้องคดี และการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย เป็นต้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วไม่ให้เกิดอุปสรรคในการบริหารจัดการหนี้ อันจะทำให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศ

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาและวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงแนวคิด และพัฒนาการของการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วย การฟ้องร้องดำเนินคดี การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย เรื่องการบังคับจำนอง อายุความในการฟ้องคดี พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เรื่องเขตอำนาจศาล



## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาปัญหาในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เป็นการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรากฎหมาย วารสาร บทความ ข้อมูลสิ่งพิมพ์ต่างๆ และการสืบค้นข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต (Internet) ที่เป็นภาษาไทยเพื่อนำมาศึกษาและประกอบการวิเคราะห์ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิด รูปแบบ หลักการและเหตุผล รวมถึงพัฒนาการในการดำเนินการของหน่วยงานบริหารสินทรัพย์
2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เพื่อให้การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

## 1.7 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

สินเชื่อหรือหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans - NPLs) หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระต้นเงิน และหรือดอกเบี้ยเป็นระยะเวลารวมกันเกินกว่า 3 เดือน นับแต่วันถึงกำหนดชำระ ไม่ว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขตามสัญญา หรือวันที่ธนาคารพาณิชย์ ทวงถาม หรือเรียกให้ชำระคืนแล้วแต่วันใดจะถึงก่อน

สินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือสินทรัพย์รอการขาย (Non-Performing Assets - NPAs) เป็นสินทรัพย์ที่แปลงสภาพจากสินเชื่อหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มาเป็นทุน และดีโอนทรัพย์ชำระหนี้ หรือการบังคับหลักประกันที่เป็นทรัพย์สินทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์และอยู่ระหว่างรอการขายหรือทรัพย์สินที่ลูกหนี้ฝากขาย เพื่อชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อเจ้าหนี้ หรือจากการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินทั้งหลาย และนำมาพัฒนาไว้เพื่อขายต่อไป

การบริหารสินทรัพย์ หมายถึง

(1) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกกระงับการดำเนินงาน เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหาร หรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(2) การรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกกระงับการดำเนินงาน เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(3) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจการทำนองเดียวกันตาม (1) หรือ (2) หรือทั้งสองประการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ หมายถึง สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัท บริหารสินทรัพย์ได้

การปรับโครงสร้างหนี้ (Debt Restructuring) เป็นการปรับโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้ที่ได้รับ โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินต่างๆ โดยลูกหนี้จะต้องให้ความร่วมมือด้วยการลงนามในหนังสือรับสภาพหนี้ และต้องเป็นกิจการของลูกหนี้ที่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการต่อไปได้

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) เป็นกองทุนเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการเงิน

เงินสำรอง หมายถึง เงินสำรองที่กันไว้เพื่อหนี้สูญ หรือหนี้สงสัยจะสูญ สำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคา หรือเรียกคืนไม่ได้

บริษัทบริหารสินทรัพย์ หมายถึง บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541

กองทุน หมายถึง กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน

## บทที่ 2

### แนวคิด รูปแบบ หลักการและเหตุผล และพัฒนาการของการบริหาร สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

เมื่อประเทศประสบปัญหาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจการของภาคธุรกิจและทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ของภาคธุรกิจลดลง ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ทำให้สถาบันการเงินซึ่งมีหน้าที่ในการให้สินเชื่อแก่ภาคธุรกิจไม่สามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีภาระที่เกิดจากหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก และยังคงต้องแบกรับภาระความเสี่ยงจากหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่อาจเกิดขึ้นใหม่ จึงไม่มีการให้สินเชื่อที่มีปริมาณเงินหมุนเวียนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสามารถในการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนจึงได้มีแนวคิดในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกจากสินทรัพย์ปกติของระบบสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมีการดำเนินการด้วยกันหลายวิธี โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ของแต่ละประเทศ เช่น โครงสร้างทางกฎหมายและสภาพเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ

การแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ (Asset Management Company: AMC) ถือว่าเป็นทางเลือกหนึ่งที่หลายประเทศทั่วโลกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาค่าการเงินที่ดีในประเทศของตน เนื่องจากการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นแนวคิดในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นจากหลักการที่ว่า การแยกหนี้ดีและหนี้เสียออกจากกันเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจหลักของตนได้อย่างปกติ โดยไม่ต้องกังวลต่อการกันเงินไว้สำรองเพื่อหนี้สูญ ซึ่งจะส่งผลให้สถาบันการเงินสามารถทุ่มเททรัพยากรทั้งเงินและบุคลากรเพื่อกิจการด้านสินเชื่อของตนได้อย่างเต็มที่ อันจะส่งผลโดยตรงต่อภาคเศรษฐกิจโดยรวม สำหรับแนวคิดการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมีหลายรูปแบบด้วยกันและปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้นี้ได้เกิดผลกระทบกับหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาต่างกันไป ซึ่งจะได้อธิบายถึงแนวคิดและรูปแบบในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ ดังนี้

## 2.1 แนวคิดและรูปแบบในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้ในระบบสถาบันการเงินมีปริมาณสินทรัพย์ด้วยคุณภาพอยู่ในระดับสูงมากจนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะในภาคธุรกิจ ประเภทอสังหาริมทรัพย์ ที่ทำให้สถาบันการเงินไม่ปล่อยเงินกู้ จึงส่งผลให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบการเงิน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาตามแนวทางปกติโดยอาศัยเฉพาะอำนาจจากบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเช่นในสภาวะปกติทั่วไป ย่อมไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการดำเนินการจัดตั้งองค์กรบริหารกลางขึ้น เพื่อรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินมาบริหารและให้องค์กรดังกล่าวมีสิทธิประโยชน์บางอย่างในการบริหารหนี้ด้วยคุณภาพ โดยให้มีอำนาจทางด้านกฎหมายเพิ่มเติมจากกฎหมายที่มีใช้ในกรณีปกติทั่วไป และยังเป็นกลไกการระงับของสถาบันการเงินแต่ละแห่งในการบริหารหนี้ด้วยคุณภาพของตนเพื่อให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งจะได้มุ่งเน้นในการดำเนินกิจการธุรกิจการเงิน ซึ่งเป็นธุรกิจหลักได้ตามปกติของตนต่อไป

สำหรับรูปแบบในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น สามารถแบ่งได้ตามลักษณะของการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่<sup>1</sup>

### 2.1.1 การบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ (Centralized Approach)

คือ การบริหารสินทรัพย์แบบการรวบรวมสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของระบบเศรษฐกิจมาไว้ในที่เดียวกันเพื่อบริหาร และเป็นการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นเพียงแห่งเดียว ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะเป็นองค์กรของรัฐหรือไม่ก็ได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในภาคการเงิน โดยการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินแต่ละแห่งมาสู่หน่วยงานบริหารสินทรัพย์กลาง แล้วนำมาบริหารจัดการหรือขายต่อ ซึ่งข้อดีของการรวมสินทรัพย์ด้วยคุณภาพทั้งระบบสถาบันการเงินมารวมกันไว้เพื่อบริหารจัดการนั้น คือ<sup>2</sup> เกิดความคุ้มค่าในการบริหารสินทรัพย์ หรือที่เรียกว่าการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) เนื่องจากเป็นการรวมทรัพยากรและผู้ชำนาญการไว้ที่เดียวกัน จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากขึ้นซึ่งจะช่วยเพิ่มคุณภาพของสินทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ลูกหนี้รายเดียวแต่มีเจ้าหนี้หลายแห่ง หากให้แต่ละสถาบันการเงินจัดการเองจะดำเนินการได้โดยยาก รวมทั้งช่วยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถปรับโครงสร้างธนาคารและกลับมาทำหน้าที่หลักได้ตามปกติ โดยไม่ต้องกังวลกับ

<sup>1</sup> กุลกานต์ ตันติเดมิท. (2544, เมษายน). “การแก้ไขปัญหา NPLs โดยการจัดตั้ง AMC” *การเงินการคลัง*, 48. หน้า 29.

<sup>2</sup> AMC แห่งชาติ. (2544). *แนวคิดและประสบการณ์: โครงการวิจัยเศรษฐกิจและการเงิน แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 10)*. หน้า 2.

การบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพนอกจากนี้การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์กลางขึ้นมาโดยเฉพาะ จะสามารถกำหนดไว้ในกฎหมายเป็นพิเศษ เพื่อให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพ ได้อย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตามการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ในรูปแบบนี้จะต้องมีการจัดหาเงินทุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งภาคเอกชนจะมีข้อเสียเปรียบในจุดนี้ ทำให้ส่วนใหญ่รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินงานเอง โดยจะมีการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญเข้ามาบริหารสินทรัพย์ รวมทั้งอาจไม่มีข้อมูล หรือความรู้ในตัวลูกหนี้ได้ดีเท่ากับสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม และหากเป็นการบริหารสินทรัพย์โดยองค์กรของรัฐอาจทำให้การบริหารจัดการยึดติดอยู่กับกรอบของกฎหมายมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์

ทั้งนี้ การบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ ยังสามารถแบ่งได้ตามวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานได้ 2 รูปแบบ ดังนี้<sup>3</sup>

รูปแบบที่ 1 การบริหารที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินโดยรวดเร็ว (Rapid Asset Disposition Agency) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ หรือทางการเข้าแทรกแซงการดำเนินงาน เพื่อจัดการจำหน่ายหนี้สิน และสินทรัพย์ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาอันรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อไม่เกิดความด้อยค่าของสินทรัพย์ลงไปมากกว่าที่เป็นอยู่

รูปแบบที่ 2 การบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการปรับโครงสร้าง (Restructuring Agency) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปรับโครงสร้างหนี้และปรับโครงสร้างกิจการ โดยในการบริหารสินทรัพย์ จะรับแบ่งสินทรัพย์ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ยังมีความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งจะได้รับการปรับโครงสร้างหนี้ หรือปรับโครงสร้างกิจการตามความเหมาะสม เพื่อให้ลูกหนี้ที่มีศักยภาพและมีความเข้มแข็งสามารถกลับมาเป็นลูกหนี้ที่ดีและพร้อมที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้และกลุ่มที่ไม่มีศักยภาพในการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการ ซึ่งจะถูกระงับหลักประกัน หรือดำเนินการบังคับคดีตามกระบวนการทางศาลต่อไป

#### 2.1.2 การบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ (Decentralized Approach)

คือการบริหารสินทรัพย์โดยให้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ จัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของตนเองขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพด้วยตนเอง ถือว่าเป็นแนวทางเหมาะสมที่ควรให้สถาบันการเงินเป็นผู้ที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของตน เนื่องจากสถาบันการเงินเป็นผู้ที่มีข้อมูลของลูกหนี้แต่ละรายเป็นอย่างดี การให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งแก้ไขปัญหาด้วยตนเองจะช่วยให้เกิดความรอบคอบในการดำเนินงานในอนาคตและมีการตรวจสอบมากขึ้น แต่การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของ

<sup>3</sup> สถิต ลิมพงศ์พันธ์. (2547). *บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย*. หน้า 12 – 13.

เอกชนในรูปแบบนี้อาจเป็นเพียงการจัดตั้งรูปงบการเงินของสถาบันให้ดูดี หรืออาจมีการใช้บริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อเป็นช่องทางในการถ่ายเทผลกำไรจากสถาบันการเงินไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ในกรณีที่รัฐส่งเสริมโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์

## 2.2 แนวคิดในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของต่างประเทศ

### 2.2.1 หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่มีการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ

ซึ่งแบ่งการบริหารสินทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเป็น 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง คือ องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินโดยรวดเร็ว เพื่อให้หนี้อยู่คุณภาพออกจากระบบบัญชีธนาคาร

รูปแบบที่สอง คือ องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อปรับโครงสร้างหนี้หรือโครงสร้างกิจการ

โดยแต่ละรูปแบบจะมีประเทศต่างๆ ที่ประสบปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้นำไปปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาต่างกัน ดังนี้<sup>4</sup>

1) รูปแบบที่หนึ่ง คือ องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินโดยรวดเร็ว (Rapid Asset Disposition Agency) เพื่อให้หนี้อยู่คุณภาพออกจากระบบบัญชีธนาคาร ซึ่งประเทศที่มีการจัดตั้งบริหารสินทรัพย์ในรูปแบบนี้ ได้แก่

1.1) กองทุนประกันเงินฝาก (Deposit Guarantee Fund - DGF) ของประเทศสเปน จัดตั้งขึ้นในปี 2520 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบธนาคารพาณิชย์ โดยการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขายเพื่อจำหน่ายให้แก่นักลงทุน และการจำหน่ายสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้ได้รับมูลค่าสูงสุด ซึ่งประเทศสเปนสามารถจัดการบริหารหนี้อยู่คุณภาพได้ถึงร้อยละ 50 ภายในระยะเวลา 5 ปี เนื่องจากการที่สินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้นเป็นสินทรัพย์ของสถาบันการเงินขนาดเล็กและระบบธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงซึ่งช่วยรองรับในการแก้ไขปัญหาได้ แต่การแก้ไขปัญหาจะมุ่งเน้นเฉพาะหนี้ของสถาบันการเงิน

1.2) บริษัทแปรรูปสินทรัพย์รัฐวิสาหกิจ (Asset Privatization Trust - APT) ของประเทศฟิลิปปินส์ จัดตั้งขึ้นในปี 2530 มีวัตถุประสงค์เพื่อจำหน่ายสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น ความรวดเร็ว ขณะเดียวกันก็ดำเนินการบริหารสินทรัพย์ในช่วงที่อยู่ระหว่างการจำหน่ายจ่ายโอน รวมทั้งแก้ไขปัญหาหนี้สินในภาครัฐวิสาหกิจและมีกำหนดระยะเวลาดำเนินการภายใน 4 ปี

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 13.

ประเทศฟิลิปปินส์ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เนื่องจากหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ไม่มีอิสระในการดำเนินงาน โดยมีการแทรกแซงจากอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องและรัฐบาลมีนโยบายในการบริหารจัดการกับปัญหาได้ไม่ดีพอ รวมทั้งสินทรัพย์ที่โอนไปมีส่วนหนึ่งเป็นสินทรัพย์ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องทำให้ยากต่อการจัดการ

1.3) บรรษัทบริหารสินทรัพย์ (Resolution Trust Corporation-RTC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา จัดตั้งขึ้นในปี 2532 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมูลค่าสินทรัพย์ด้อยคุณภาพภายหลังภาวะเศรษฐกิจหดตัว และเพื่อลดผลกระทบที่มีต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และตลาดการเงินของประเทศ ซึ่งการดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการบริหารหนี้ด้อยคุณภาพได้ เนื่องจากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพส่วนใหญ่เป็นสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์และที่อยู่ จึงง่ายต่อการจัดการรวมสินทรัพย์เพื่อประมูลขาย รวมทั้งการฟื้นตัวของอสังหาริมทรัพย์และตลาดทุนทำให้การบริหารสินทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา ประสบความสำเร็จเช่นกัน

1.4) โฟบาโพร (FOBAPROA) ของประเทศเม็กซิโก จัดตั้งขึ้นในปี 2538 มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างระบบธนาคาร จัดการจำหน่ายสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เกิดมูลค่าสูงสุดในระยะเวลาอันรวดเร็วโดยการประมูล หรือโดยผ่านเครื่องมือทางการตลาดอื่นๆ และการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดตั้งขึ้นเพื่อประมูลสินทรัพย์ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานเนื่องจากหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขาดอิสระในการดำเนินงาน โดยถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและรัฐบาลมีนโยบายในการบริหารจัดการกับปัญหาได้ไม่ดีพอ รวมทั้งการโอนสินทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด (Market Value) จึงทำให้การบริหารเกิดการขาดทุนจำนวนมาก<sup>5</sup>

2) รูปแบบที่สอง คือ องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่บริหารโดยใช้วิธีการปรับโครงสร้างหนี้หรือ โครงสร้างกิจการ (Restructuring Agency) โดยเป็นการบริหารที่เน้นการแก้ไขปัญหาทางการเงินทั้งระบบเพื่อให้มีความแข็งแกร่ง จึงเน้นการปรับโครงสร้างหนี้มากกว่าการจำหน่ายสินทรัพย์ ซึ่งประเทศที่บริหารสินทรัพย์ในรูปแบบนี้ ได้แก่

(1) เอ็นพาร์ท (NPART) ของประเทศกาน่า จัดตั้งขึ้นในปี 2533 มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างธนาคารของรัฐ เพื่อปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการของธุรกิจและก่อให้เกิดมูลค่าสูงสุดเพื่อลดภาระทางด้านคลังของประเทศ ซึ่งผลการดำเนินงานล้มเหลวเนื่องจากขาดแคลนเงินทุนและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานแบบมืออาชีพ

<sup>5</sup> กุลกานต์ ดันติเดมิท. เล่มเดิม. หน้า 31.

และสินทรัพย์ส่วนใหญ่มาจากธุรกิจจึงทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานและยากต่อการปรับโครงสร้างหนี้ นอกจากนี้การที่ไม่มีกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานอย่างเพียงพอ

(2) เซคิวรัม (Securum) ของประเทศสวีเดน จัดตั้งขึ้นในปี 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาในธนาคารพาณิชย์ที่รัฐเข้าแทรกแซง 2 แห่ง คือ Nordbanken และ Gotha Bank และเพื่อบริหารสินทรัพย์ค้ำประกันให้ได้มูลค่าสูงสุด ซึ่งผลการดำเนินงานปรากฏว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก เนื่องจากสินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นอสังหาริมทรัพย์จึงปรับโครงสร้างหนี้ได้ง่าย และสินทรัพย์ที่โอนไปเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับสินทรัพย์ทั้งหมดของระบบธนาคาร รวมทั้งในการบริหารงานมีความเป็นอิสระ มีกฎหมายที่เอื้อต่อการปรับโครงสร้างและมีเงินทุนที่เพียงพอ โดยสามารถจัดการสินทรัพย์ได้ถึงร้อยละ 98 ของสินทรัพย์ทั้งหมดที่ได้โอนไป และได้ปิดกิจการลงภายใน 5 ปี

(3) อาร์เซนอล (Arsenal) ของประเทศฟินแลนด์ จัดตั้งขึ้นในปี 2536 มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการและเสริมสร้างสภาพคล่องให้แก่ธนาคารพาณิชย์ 2 แห่ง คือ Savings Bank และ Skopbank โดยการรับโอนสินทรัพย์ค้ำประกันของธนาคารทั้ง 2 แห่งมาบริหารโดยใช้ต้นทุนต่ำสุด และมีกำหนดระยะเวลาดำเนินการภายใน 8 ปี ซึ่งผลการดำเนินงานสามารถบริหารจัดการหนี้ได้ร้อยละ 50 ภายในเวลา 5 ปี จึงเป็นผลให้ในระบบธนาคารมีสินทรัพย์ค้ำประกันเพียงร้อยละ 5.2 และส่วนใหญ่เป็นอสังหาริมทรัพย์มีเงินทุนสนับสนุนอย่างเพียงพอ รวมทั้งบุคลากรมีประสิทธิภาพ

(4) องค์กรปรับโครงสร้างสถาบันการเงินการธนาคารอินโดนีเซีย (Indonesian Banking Restructuring Agency - IBRA) จัดตั้งขึ้นในปี 2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่ทางการเข้าแทรกแซง โดยการรับโอนสินทรัพย์ค้ำประกันจากธนาคารที่ถูกระงับกิจการแล้ว และธนาคารที่ยังเปิดดำเนินการอยู่แต่ประสบปัญหาด้านการเงินในราคาศูนย์ (Zero Value) IBRA มีอำนาจในการทบทวน แก้ไข เปลี่ยนแปลงยกเลิกสัญญาของสถาบันการเงินที่ทำกับบุคคลที่สามอันมีลักษณะทำให้สถาบันการเงินนั้นเสียหายประโยชน์ที่ควรจะได้รับ

นอกจากนี้ IBRA ยังมีอำนาจในการจำหน่ายทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้รับโอนมาโดยวิธีเฉพาะเจาะจง (Private Placement) วิธีเสนอขายเป็นการทั่วไป (Public Offering) รวมถึงมีอำนาจในการออกหนังสือเพื่อบังคับคดีกับลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ไม่ชำระหนี้ตามกำหนดเพื่อเอื้ออำนวยให้ IBRA มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการในการดำเนินการได้โดยรวดเร็ว



(5) ดานาฮาร์ต้า (Danaharta) ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย จัดตั้งขึ้นในปี 2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการนายสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน และบริหารสินทรัพย์ที่รับโอนเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงินและสามารถกลับมาดำเนินธุรกิจได้ตามปกติ โดยไม่ต้องกังวลกับปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพ Danaharta สามารถใช้วิธีการและรูปแบบต่างๆ ทั้งการซื้อ รับโอน การจัดการทรัพย์สินการจัดจำหน่าย รวมถึงการให้การสนับสนุนทางการเงิน

ในการรับ โอนสินทรัพย์ Danaharta รับ โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีมูลค่าเกินกว่า 5 ล้านริงกิต หรือประมาณ 50 ล้านบาท ขึ้นไปจากสถาบันการเงินในประเทศทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงินในประเทศ หรือสาขาของสถาบันการเงินต่างประเทศ โดย Danaharta จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับโอนหนี้ด้อยคุณภาพรายการใดบ้าง ทั้งนี้ Danaharta จะรับซื้อหนี้ที่มีหลักประกัน (Secured Loans) ในราคาเท่ากับมูลค่าหลักประกัน และจะรับซื้อหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน (Unsecured Loans) ในคาร้อยละ 10 ของยอดหนี้คงค้าง และชำระราคาหนี้ด้อยคุณภาพให้แก่สถาบันการเงิน โดยการออกตราสารหนี้ที่เป็นพันธบัตรอายุ 5 ปี และสามารถต่ออายุได้อีก 5 ปี อัตราดอกเบี้ยอิงตาม Malaysia Government Securities ของรัฐบาลและสามารถเปลี่ยนมือได้

การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนมา คณะกรรมการของ Danaharta (Oversight Committee) เป็นผู้แต่งตั้งคณะทำงานพิเศษ (Special Administrator) เพื่อวินิจฉัยการบริหารสินทรัพย์ Danaharta มีอำนาจในการจำหน่ายสินทรัพย์โดยไม่ต้องรับความยินยอมจากลูกหนี้และสามารถขายสินทรัพย์โดยวิธีที่ไม่ต้องมีการประมูลก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการบริหารจัดการสินทรัพย์

นอกจากนี้ ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ได้จัดตั้ง Danamodal เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สถาบันการเงิน โดยการเพิ่มทุนให้สถาบันการเงิน โดยเงินที่นำมาใช้เพิ่มทุนนั้นมาจากเงินสำรองที่สถาบันการเงินแต่ละแห่งจ่ายสมทบให้กับธนาคารกลางของมาเลเซีย และได้จัดตั้ง Corporate Debt Restructuring Committee (CDRC) เพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยมีวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ของระบบสถาบันการเงินที่มีได้โอนไปยัง Danaharta

(6) บริษัทบริหารสินทรัพย์เกาหลี (Korea Asset Management Corporation -KAMCO) จัดตั้งขึ้นในปี 2505 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ถือหุ้นโดยรัฐบาลร้อยละ 38 ธนาคารเพื่อการพัฒนาเกาหลี (Korean Development Bank) ร้อยละ 31 และสถาบันการเงินอื่นๆ ที่สมทบเงินในกองทุนเพื่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ (Non-Performing Asset Management Fund) อีกรวมร้อยละ 31 มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของระบบสถาบันการเงิน โดยใช้ต้นทุนต่ำสุดและมี

อัตราการได้รับชำระคืน (Recovery Rate) สูงสุด รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ธุรกิจ ที่ประสบปัญหา ให้สามารถดำเนินกิจการได้ตามปกติ

การรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ KAMCO จะรับโอนนี้ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินที่ปิดกิจการ และสถาบันการเงินที่มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดโดย KAMCO จะรับซื้อหนี้ที่มีหลักประกัน (Secured Loans) ในราคาเท่ากับราคาขายทอดตลาดของหลักประกันหักด้วยค่าใช้จ่ายในการถือครองรับซื้อหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน (Unsecured Loans) ในราคาร้อยละ 3 ของยอดหนี้คงค้าง และรับซื้อหนี้ที่อยู่ในระหว่างกระบวนการฟื้นฟูกิจการ (Restructured Corporate Loans) ในราคาเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของประมาณการกระแสเงินสดตามแผนฟื้นฟูกิจการ และชำระราคาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้แก่สถาบันการเงิน โดยการออกพันธบัตรอายุประมาณ 3-5 ปี อัตราดอกเบี้ยหุ้นกู้ของธนาคารเพื่อพัฒนาเกาหลี (Korean Development Bank)

สำหรับการดำเนินการจัดการสินทรัพย์ของ KAMCO ในช่วงแรก KAMCO ใช้วิธีการประมูลขายเนื่องจากต้องการซื้อขายโดยเร็ว แต่ภายหลังได้มีการเปลี่ยนมาใช้วิธีการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาบริหารทำให้มีการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้กับลูกหนี้ ซึ่งผลการดำเนินงานของ KAMCO ถือว่าประสบความสำเร็จอย่างสูง และมีชื่อเสียงในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพอย่างมืออาชีพ<sup>6</sup>

#### 2.2.2 หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่มีการบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ<sup>7</sup>

ประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ ได้แก่ ญี่ปุ่น ไทย ฮังการี โปแลนด์ อาร์เจนตินา นอร์เวย์ และชิลี พบว่ามีประเทศที่ประสบความสำเร็จเพียง 3 ประเทศ คือ โปแลนด์ นอร์เวย์ และชิลี จากประสบการณ์ของประเทศโปแลนด์ และประเทศชิลี ได้ให้คำแนะนำว่า โครงสร้างที่อ่อนแอหรือมีการจูงใจเจ้าหนี้และลูกหนี้น้อย เป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา เช่น ประเทศญี่ปุ่น ไทย ฮังการี และอาร์เจนตินา ความแข็งแกร่งของภาคธุรกิจทางการเงิน ไม่ได้ได้รับการปรับปรุงแก้ไข ทำให้แรงจูงใจในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไม่เพียงพอ

ดังนั้น เหตุผลที่การใช้กลยุทธ์การปรับปรุงโครงสร้างแบบกระจายศูนย์จัดการประสบความสำเร็จนั้น ขึ้นอยู่กับ

1. ธนาคารมีเงินทุนเพียงพอ
2. มีแรงจูงใจที่เหมาะสมสำหรับธนาคารและลูกหนี้

<sup>6</sup> มัลลิกา ตราชู. (2549). *ประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ในประเทศไทย*. หน้า 69 – 70.

<sup>7</sup> แหล่งเดิม. หน้า 111 – 112.

3. ข้อจำกัดและความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารและลูกหนี้ เพราะส่งผลต่อการให้ความร่วมมือจากทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้

หน่วยงานบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ เป็นการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ แยกออกมาต่างหากจากธนาคารเดิม เพื่อรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพสถาบันของตนมาบริหาร ซึ่งทำให้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ง่ายขึ้น เนื่องจากเอกชนเป็นผู้ที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องของหนี้ เช่นเดียวกับเจ้าหนี้เพราะปฏิบัติกันมาก่อน นอกจากนี้บริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนยังมีหนี้ที่มีลักษณะไม่มีความซับซ้อนและไม่เป็นหนี้ที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมในหลักประกันกับเจ้าหนี้หลายรายที่ยุ่งเหยิง ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ

สำหรับการจัดการปรับปรุงโครงสร้างหนี้แบบกระจายศูนย์จัดการนี้ เหมาะที่จะนำมาใช้ในการปรับโครงสร้างทางการเงินของภาคธุรกิจในประเทศที่มีกรอบที่จูงใจที่จะเป็นส่วนช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารและภาคธุรกิจ

### 2.3 แนวคิด และพัฒนาการของการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทย<sup>8</sup>

การแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินโดยภาครัฐด้วยการให้สถาบันการเงินต่างๆ จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นนั้น เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้เสียในระบบสถาบันการเงินให้ลดน้อยลง เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศชาติสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ ถือว่าเป็นการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่ภาครัฐนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ นั่นก็คือ นโยบายของรัฐบาลหรือที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ ดังนั้น การศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนี้สาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาในเรื่องดังกล่าว

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ นี้สาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

การที่ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐได้กำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ขึ้นมาแก้ไขปัญหาของระบบสถาบันการเงินสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งในที่นี้จะป็นนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสถาบันการเงิน เพื่อให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจคลี่คลายลง โดยการที่รัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือ

<sup>8</sup> ชลาธาร เชี่ยวชาญ. (2545). นโยบายการแก้ไขปัญหาภาคการเงิน: ศึกษากรณีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. หน้า 11.

ด้านการเงินการคลังให้แก่สถาบันการเงินต่างๆ บริหารจัดการหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินที่เกิดขึ้น รัฐจึงได้มีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสถาบันการเงินขาดสภาพคล่องและขาดทุนจากการที่มีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก และมีเงินทุนไม่เพียงพอโดยได้นำมาตรการในการฝากเงินให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกัน การซื้อหุ้นเพิ่มทุน การโอนสิทธิเรียกร้อง ต่อมาหลังจากที่ได้มีคำสั่งปิดกิจการสถาบันการเงิน 56 แห่ง รัฐได้จัดตั้งองค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ได้ทำหน้าที่เป็นเจ้าหนี้หรือผู้ค้ำประกันของสถาบันการเงินที่ถูกระงับกิจการ และได้มีการแก้ไขกฎหมายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มีการให้กู้ยืมโดยไม่มีหลักประกันและสละหลักประกันได้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน จึงได้สละหลักประกันทุกประเภทที่สถาบันการเงินทั้ง 56 แห่งจัดส่งให้ ส่งผลให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ได้รับการเฉลี่ยเงินคืนน้อยมาก ทำให้เกิดการขาดทุนจำนวนมากอันเนื่องมาจากการเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงิน และจากการที่ได้มีการถือหุ้นในสถาบันการเงินที่เข้าแทรกแซงและมีการซื้อสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนี้ ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ขาดทุนจนมีหนี้สินประมาณ 1.4 ล้านล้านบาท จนกลายเป็นหนี้สาธารณะของประเทศส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องรับภาระหนี้ที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ อาจสรุปได้ว่าการรับโอนภาระหนี้สินของภาคเอกชนและสถาบันการเงินมาเป็นหนี้สาธารณะนั้น ทำให้หนี้สินเหล่านี้ตกเป็นภาระที่ต้องนำเงินภาษีอากรของประชาชนทั่วไปมาชำระซึ่งเป็นผลจากมาตรการต่างๆ ของทางการที่ดำเนินการเพื่อจุดมุ่งหมายหลักต่อไปนี้ คือ<sup>10</sup>

1. เพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินที่มีปัญหา
2. เสริมสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินที่มีผู้มาถอนเงินฝากออกไปเป็นจำนวนมาก
3. รับประกันแก่เจ้าหนี้และผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เพื่อหวังจะสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินทั่วไป
4. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ขอมสละหลักประกันของ 56 สถาบันการเงินที่ถูกสั่งปิดกิจการถาวร

<sup>9</sup> สุชาติ ธาดาธำรงเวช. (2548). รายงานผลการศึกษาระบบการจัดตั้งและการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.

<sup>10</sup> อสัมภินพงศ์ ฉัตราคม. (ม.ป.ป.). เมื่อหนี้เอกชนกลายเป็นหนี้สาธารณะ: ประวัติศาสตร์ที่ไม่ควรซ้ำรอย. สืบค้นจาก <http://www.google.co.th>

5. เพิ่มทุนแก่ธนาคารที่มีเงินกองทุนต่ำและทางการเข้าควบคุมเพื่อให้มีการดำเนินการควบรวมกิจการ

ดังนั้น จึงต้องมีการบริหารหนี้สาธารณะดังกล่าวมิให้เพิ่มขึ้นรวดเร็ว จนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงิน และความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจ โดยต้องมีการควบคุมการใช้จ่ายหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ซึ่งการบริหารสินทรัพย์คือคุณภาพโดยหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้จำเป็นต้องทราบถึงแนวคิดและเหตุที่มาแห่งนโยบาย เพื่อการก่อหนี้สาธารณะ และต้องบริหารจัดการหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพในระบบสถาบันการเงิน โดยมีลักษณะรายละเอียดอธิบายได้ดังนี้

#### 2.3.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

ในการศึกษาถึงการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในระบบสถาบันการเงิน โดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ซึ่งเป็นนโยบายและมาตรการที่รัฐนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจซึ่งเรียกว่านโยบายสาธารณะ โดยการนำเอาความรู้หลายๆ ด้านมาใช้ในการพิจารณาวิเคราะห์ ทั้งในด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ เป็นต้น

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดต่างๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น และเกี่ยวข้องเป็นนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาในเรื่องการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระบบสถาบันการเงิน ที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์คือคุณภาพ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ<sup>11</sup>

นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือการกระทำของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้สามารถบรรลุผล โดยนโยบายสาธารณะครอบคลุมถึงการตัดสินใจที่เป็นผลผลิตตามมาโดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลซึ่งอาจมีทางเลือกหลายทาง แต่รัฐบาลต้องเลือกวิธีที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้การปฏิบัติบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ดังนั้นการที่รัฐได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ โดยการตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐขึ้นด้วยนั้น จึงเป็นหนทางหนึ่งเพื่อแก้ไขระบบเศรษฐกิจการเงินให้กับประชาชนโดยรวมและได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว การที่รัฐกำหนดแนวทางนี้จึงอยู่ในความหมายของนโยบายสาธารณะด้วย

<sup>11</sup> ชลาธาร เชี่ยวชาญ. เล่มเดิม. หน้า 19 – 20.

องค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ<sup>12</sup>

จากการศึกษาถึงความหมายของนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะดังนี้ คือ

- 1) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- 2) เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- 3) ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
- 4) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผนระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- 5) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- 6) เป็นกิจกรรมที่ต้องทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูด
- 7) กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้ง หรือความร่วมมือของประชาชน
- 8) เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
- 9) เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม
- 10) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรอง หรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- 11) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- 12) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
- 13) เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>12</sup> แหล่งเดิม. หน้า 18.

แนวคิดในการศึกษา นโยบายสาธารณะ มีอยู่ 2 แนวคิด คือ

แนวคิดแรก เป็นแนวคิดที่เห็นว่า การเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้<sup>13</sup> ซึ่งมีความเห็นว่านโยบายสาธารณะมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐศาสตร์ (Political Science) และรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพราะในโลกแห่งความเป็นจริงและทางวิชาการ การเมืองและการบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้ ตรงกันข้ามทั้งการเมืองและการบริหารจะต้องอยู่ร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพราะความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไม่มีส่วนใดที่จะดำรงอยู่ได้อย่างอิสระ เพราะการดำรงอยู่ของส่วนหนึ่งล้วนพึ่งพาการดำรงอยู่ของอีกส่วนหนึ่งเสมอ

แนวคิดที่สอง เป็นแนวคิดที่เห็นว่า การเมืองกับการบริหารสามารถแยกกันได้ซึ่งมีความเห็นว่า<sup>14</sup> โดยหลักการแล้วระบบการเมืองทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายและกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขณะที่ระบบบริหารทำหน้าที่หลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงควรพิจารณาระบบบริหารราชการให้มีลักษณะเช่นเดียวกับการบริหารธุรกิจ ทั้งนี้ เพราะการบริหารธุรกิจมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารราชการ โดยเห็นว่าการกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แนวความคิดนี้ได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการแยกการศึกษาการเมืองและการบริหารอย่างชัดเจน ก่อให้เกิดยุคของเอกลักษณ์ของศาสตร์การบริหาร (Science of Administration) โดยมีสาระสำคัญ คือ การบริหารต้องสนใจหลักประสิทธิภาพซึ่งจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีการแบ่งงานตามความถนัด การจัดหน่วยงานต้องมีลักษณะเป็น พีระมิด โดยมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น Gulick และ Urwick เรียกหลักการที่สำคัญนี้ว่า POSDCORB ประกอบด้วยการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสรรหาบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ทำให้ศาสตร์การบริหารได้รับความสนใจอย่างแพร่หลาย แนวความคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นการยืนยันว่า แม้หน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะเป็นของฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการนำนโยบายไป ปฏิบัติให้บรรลุผล แต่ในความเป็นจริงกระบวนการดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดจนไม่สามารถแยกออกจาก

<sup>13</sup> สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2539, มกราคม – มีนาคม). “การเมืองกับการบริหาร” *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์*, 36 (1). หน้า 17.

<sup>14</sup> ชลาธาร เชื้อชาญ. เล่มเดิม. หน้า 21 – 22.

กันได้ เพราะทั้งสองฝ่ายต้องทำงานร่วมกันและพึ่งพากัน เพื่อให้การกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมายประสงค์อันพึงปรารถนาของประชาชน

ดังนั้น ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 นั้น จะเห็นได้ว่ารัฐโดยฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดแนวทางในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้น รวมทั้งในส่วนของรัฐและเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐต้องนำแนวนโยบายของรัฐไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุในการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสถาบันการเงินให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐที่กำหนดไว้ ฝ่ายการเมืองจึงเป็นผู้กำหนดนโยบายฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 จึงเป็นการร่วมกันในการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ มีความสำคัญต่อผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีความสำคัญต่อประชาชน

ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย คือ รัฐบาลเป็นผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ หากรัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนนั้นมีคุณภาพในการดำรงชีวิต รัฐบาลก็จะได้รับความศรัทธาจากประชาชน ซึ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้รัฐบาลยังได้รับความนิยมจากประชาชนมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่ออนาคตในการดำรงอำนาจของรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจของรัฐบาลได้ ดังนั้น นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนั้น มีผลโดยตรงต่อการดำรงอำนาจของรัฐบาล

ความสำคัญต่อประชาชน คือ นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนสามารถแสดงความต้องการโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง ซึ่งความต้องการของประชาชนนั้นจะถูกนำไปสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป หากนโยบายสาธารณะนั้นถูกนำไปใช้แล้วได้ผลลัพธ์เป็นที่พึงพอใจสำหรับประชาชน และส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีประชาชนก็จะเชื่อมั่นในการบริหารงานของรัฐบาล แต่ถ้าหากนโยบายสาธารณะถูกนำไปใช้อย่างไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดการมีคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำลงประชาชนก็จะขาดความเชื่อมั่นในรัฐบาล รัฐบาลจำต้องพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิด



ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้เกิดความพึงพอใจ ดังนั้น นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมืองจึงส่งผลอย่างสำคัญกับคุณภาพชีวิตของประชาชน

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เมื่อนำไปปฏิบัติก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและทำให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดีมีคุณภาพชีวิตที่ดี หากนโยบายสาธารณะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นก็จะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการบริหารประเทศในด้านต่างๆ เช่น

1. รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
2. เป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงของประเทศ
3. เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานภายในประเทศ
4. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน
5. เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม
6. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมเป็นต้น

ดังนั้น การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเงินนั้น หากสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศได้ จะทำให้ได้รับความเชื่อถือยกย่องจากประชาชนอย่างมาก เพราะเรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับอำนาจใช้จ่ายเงินของประชาชน เมื่อรัฐได้รับความศรัทธาจากประชาชนแล้ว ก็จะมีโอกาสได้รับเลือกเข้ามาบริหารประเทศอีก แต่ถ้านโยบายไม่เป็นผลก็จะก่อให้เกิดผลเสียกับรัฐบาลได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตามแม้ว่านโยบายสาธารณะจะมีความสำคัญอย่างกว้างขวางต่อการพัฒนาประเทศ แต่ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอีกหลายประการ ได้แก่

ประการแรก การมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้านโยบายสาธารณะใดมีเป้าหมายไม่ชัดเจน การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดความล้มเหลวได้

ประการที่สอง ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายที่สำคัญจะต้องมีหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีระบบหรือกลไกการควบคุม กำกับ และตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สาม ต้องมีงบประมาณสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม นโยบายใดที่ไม่มีงบประมาณสนับสนุนนโยบายนั้นจะไม่มีโอกาสปรากฏเป็นจริง จะเป็นได้เพียงการแสดงความตั้งใจหรือการพูดที่ไม่มีผลกระทบ

กรณีเช่นนี้ไม่เรียกว่านโยบายสาธารณะ เพราะนโยบายสาธารณะคือส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะทำ และต้องกระทำให้เป็นรูปธรรมและให้ปรากฏเป็นจริงซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเหมาะสมเท่านั้น

ประการที่สี่ ต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน การที่ประชาชนให้การสนับสนุนนโยบายใด แสดงว่านโยบายนั้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งการสนับสนุนจากประชาชนจะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

การวางแผนนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ เป็นนโยบายสำคัญของภาครัฐ การที่จะนำนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการวางแผนรองรับในการดำเนินการ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้

การวางแผน หมายถึง การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร รวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การวางแผนจึงเกี่ยวข้องกับเป้าหมายและวิธีการ

ดังนั้น การวางแผนจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อย่างเช่นในภาครัฐนั้น การวางแผนจะต้องตอบสนองกับความต้องการของประชาชน เป้าหมายสำคัญในการวางแผนของภาครัฐ คือ บริการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ส่วนของภาคเอกชนนั้น การวางแผนจะมีบทบาทสำคัญในการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

การวางแผนมีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาองค์กรหลายประการ ดังนี้

1) เพื่อดึงดูดความสนใจของผู้รับผิดชอบเข้าสู่ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ และเพื่อก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์สถานะของปัญหาดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ในกรณีที่กำลังเผชิญปัญหาสำคัญหรือปัญหาวิกฤติ การวางแผนจะเป็นกลไกสำคัญในการดึงดูดความสนใจของผู้รับผิดชอบต่างๆ ให้เข้ามาร่วมพิจารณาปัญหา เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม

2) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงและอภิปรายเกี่ยวกับทางเลือกที่ควร การวางแผนนั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการในการระดมความคิดของผู้รับผิดชอบ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ จึงเป็นโอกาสในการวิเคราะห์และหาทางเลือกที่เหมาะสมร่วมกัน เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติในการบรรลุวัตถุประสงค์

3) เพื่อนำเสนอแนวทางปฏิบัติหรือชุดของการกระทำที่เฉพาะเจาะจงเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการวางแผน คือ การนำเสนอทางเลือกที่เป็นรูปธรรมและเหมาะสมที่สามารถจะนำมาแก้ไขปัญหที่กำลังเผชิญอยู่ และเพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติให้บรรลุผล

4) เพื่อเป็นไปตามเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณตามที่ได้กำหนดไว้

5) เพื่อนำเสนอการวางแผนที่ก่อให้เกิดผลผลิตจากการดำเนินงาน

6) เพื่อการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด หลีกเลี่ยงการสูญเสียและปรับปรุงการประสานงาน

7) เพื่อรักษาสัมพันธภาพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8) เพื่อเปิดเผยกิจกรรมขององค์กรให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน

สรุปได้ว่า การวางแผนมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและองค์กรต่างๆ แล้วยังมีประโยชน์ต่อประเทศและองค์กรอย่างมาก การวางแผนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับการบริหารที่มีจุดมุ่งหมายในการที่จะปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จการวางแผนเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญที่สุด เพราะวางแผนทำหน้าที่กำหนดปัจจัยอื่นๆ ในกระบวนการจัดการทั้งหมด ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหาร จึงขึ้นอยู่กับบทบาทของการวางแผนเป็นสำคัญ

นอกจากนั้นการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ เป็นอำนาจของผู้นำทางการเมืองหรืออาจเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ แล้วแต่กรณี แต่การตัดสินใจนโยบายสาธารณะไม่ว่าจะกระทำโดยฝ่ายใด จะต้องมียุติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งปัจจัยสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่ ปัจจัยสิ่งแวดล้อม ปัจจัยสิ่งแวดล้อมมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจนโยบาย คือ สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการบริหาร สิ่งแวดล้อมเหล่านี้มีผลผลักดันให้ผู้ตัดสินใจนโยบายได้ตัดสินใจว่า จะกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมใดๆ เพื่อที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน

ด้วยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น การที่รัฐมีนโยบายในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพไม่ว่าจะเป็นการบริหารโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน จึงเป็นนโยบายของรัฐ และเป็นนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระบบสถาบันการเงินของประเทศ เป็นการวางแผนโดยการออกกฎหมายระเบียบต่างๆ ที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสมที่สุด เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายต่างๆ ขึ้น ไม่ว่านโยบายนั้นจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ก็ตาม ก็จะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาล หากแก้ไขได้ตามความต้องการของรัฐและประชาชน ประชาชนก็จะเกิดความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล แต่หากนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นไม่ประสบผลสำเร็จ ก็จะมีผลต่อการเลือกตั้ง และอำนาจของรัฐต่อไปในภายหน้าเช่นกัน

### 2.3.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

การพัฒนาประเทศและการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ ทำให้รัฐต้องมีการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปโดยเรียบร้อย รัฐจึงมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก รายได้จากภาษีอากรอย่างเดียวยังไม่พอต่อความต้องการในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ รัฐจึงมีความจำเป็นในการกู้เงินเพื่อนำมาพัฒนาประเทศ นอกจากนี้รัฐยังต้องรับภาระในการชดใช้ความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินที่ได้มีการกู้ยืมเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจรวมทั้งการประกันเงินฝากของผู้ฝากเงิน และเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา จึงทำให้หนี้สินของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน อยู่ในหนี้ภาครัฐและเป็นหนี้สาธารณะในปัจจุบันด้วย

#### ความหมายของหนี้สาธารณะ

ในการดำเนินงานของรัฐบาลจะต้องมีการใช้จ่าย ซึ่งจะต้องมีการก่อหนี้ผูกพันตามกฎหมาย ทำให้เกิดมีหนี้สินของรัฐบาลที่จะต้องมีการชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ในภายหลัง ซึ่งการก่อหนี้ของรัฐบาลสามารถใช้ได้ทั้ง 3 ความหมาย ดังนี้<sup>15</sup>

ความหมายแรก หมายถึง เป็นการก่อหนี้ผูกพันด้วยการเซ็นสัญญาซื้อหรือว่าจ้างให้เอกชนทำงานในโครงการต่างๆ ก่อนที่จะมีการเบิกจ่ายเงินจากทางราชการเพื่อชำระหนี้ตามที่มีข้อผูกพันนั้นๆ การก่อหนี้ในลักษณะนี้ เป็นขั้นตอนปกติของการว่าจ้างซื้อขายโดยทั่วไป โดยเฉพาะการดำเนินการใช้จ่ายของรัฐบาลซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบการคลังการก่อหนี้หรือหนี้ที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ โดยทั่วไปไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหนี้รัฐบาลโดยตรง

ความหมายที่สอง หมายถึง การก่อหนี้โดยการกู้เงินของรัฐบาล ซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ออกตราสารทางการเงินให้แก่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้แก่รัฐบาล ตามความตกลงยินยอมของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้โดยมีสัญญาผูกพันว่าจะชำระคืนและดอกเบี้ยภายในเวลาที่กำหนด ดังนั้น การก่อหนี้จึงไม่รวมถึงการฝากเงินของเอกชนและหน่วยราชการอื่นๆ ที่มีไว้กับหน่วยงานด้านการคลังของรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลจะตกอยู่ในฐานะลูกหนี้

ความหมายที่สาม หมายถึง หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ กู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน โดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน<sup>16</sup>

<sup>15</sup> วีรสิทธิ์ บูรณประภานนท์. (2547). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ*. หน้า 14.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

ตามรายงานการคลังของสำนักงานงบประมาณ หนี้สาธารณะ หมายถึง ความผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรงและการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล รวมทั้งเงินปรัวรรตที่รัฐบาลรับรอง<sup>17</sup>

นอกจากนี้ หนี้สาธารณะยังหมายรวมถึงข้อผูกพันที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบตามพันธะอีก คือ<sup>18</sup>

1. การค้ำประกัน (Guarantee) เป็นกรณีที่รัฐบาลยอมเข้าผูกพันในการรับประกันหนี้ให้แก่ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ เช่น การเข้าค้ำประกันหนี้เงินกู้ของการรถไฟแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง เป็นต้น ถ้ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลจะต้องชดใช้หนี้แทน

2. การรับรองปรัวรรต (Exchange Guarantee) เป็นกรณีที่รัฐบาลรับรองให้ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ ได้แลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและอนุญาตให้ส่งเงินตราต่างประเทศไปชำระหนี้ต่างประเทศ เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระได้ เพราะตามปกติรัฐบาลจะควบคุมการนำเข้าหรือส่งเงินตราต่างประเทศออกไป

ในอดีต “หนี้สาธารณะ” ของประเทศไทยมีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรง หรือ Government Debt หนี้ดังกล่าวเมื่อก่อนแล้วมีผลผูกพันต่อรัฐบาลทุกรัฐบาลในการชำระคืนจากงบประมาณแผ่นดิน จึงเป็นภาระของประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีอากรหากรัฐบาลก่อหนี้มากเกินไป ต่อมาบทบาทของรัฐบาลได้เพิ่มมากขึ้น ตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีหน่วยงานภาคสาธารณะอื่นนอกเหนือจากรัฐบาล อาทิ รัฐวิสาหกิจเข้ามามีบทบาทในการก่อหนี้เพื่อลงทุนในโครงการพื้นฐานเพื่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในส่วนที่เป็นหนี้เงินกู้ที่มีรัฐบาลค้ำประกัน และ/หรือหนี้เงินกู้ที่ไม่มีรัฐบาลค้ำประกันจนมีจำนวนหนี้สินมากพอๆ กับหนี้ของรัฐบาลอย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเป็นการก่อหนี้ของรัฐบาล หรือการค้ำประกันการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายที่ให้อำนาจนอกจากนั้นในระยะหลังกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้มีบทบาทในการกู้เงินและมีหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นจำนวนมาก อันเกิดขึ้นจากการเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งรวมทั้งการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ที่ได้เกิดขึ้นแล้ว (Fiscalization) และที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

<sup>17</sup> วีรสิทธิ์ บูรณประภานนท์. เล่มเดิม. หน้า 16.

<sup>18</sup> สุธีรา สุขพันธ์. (2550). หนี้สาธารณะของไทย. หน้า 22.

ด้วย ดังนั้นหนี้สาธารณะในความหมายนี้ในระยะหลังจึงต้องรวมหนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินอยู่ในหนี้ภาครัฐหรือสาธารณะด้วย<sup>19</sup>

อย่างไรก็ตามในประเด็นก่อนหน้านี้นี้ รัฐบาลพยายามอธิบายว่า หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินมิใช่หนี้สาธารณะ แต่หลังจากที่ประสบปัญหาเรื่องยอดหนี้ของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินแล้ว รัฐบาลจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบ ได้และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบได้พูดในหลายกรรมหลายวาระว่า ภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ พัฒนาระบบสถาบันการเงิน อาจจะต้องชดเชยด้วยมาตรการทางภาษี<sup>20</sup>

ดังนั้น หนี้สาธารณะโดยภาพรวมจึงเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงจากในและนอกประเทศ หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงินทั้งที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน รวมทั้งการ ปริวรรตเงินที่รัฐบาลรับรอง และหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

การกู้เงินของรัฐบาลอันเป็นการก่อหนี้สาธารณะนั้น มีวัตถุประสงค์ที่เกิดจากเหตุผล และความจำเป็นหลายประการ เช่น เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุลชั่วคราว ใช้ในการลงทุนตาม โครงการการพัฒนาเศรษฐกิจ สร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ สนับสนุนการลงทุนของ รัฐวิสาหกิจ นำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า ส่งเสริมการพัฒนาตลาดเงิน และตลาดทุนภายในประเทศ หรือใช้จ่ายในกิจการฉุกเฉินหรือรายจ่ายที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ เป็นต้น

แนวคิดในการก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แนวความคิด คือ<sup>21</sup>

1. แบบต้านวงจรเศรษฐกิจ (The Counter-Cyclical Approach) คือ ก่อหนี้เมื่อเศรษฐกิจ รุ่งเรืองจะก่อหนี้เพิ่มขึ้น ถ้าเศรษฐกิจตกต่ำจะก่อหนี้น้อยลง

2. แบบตามวงจรเศรษฐกิจ (The Pro-Cyclical Approach) จะถือว่านโยบายการก่อหนี้ และการบริหารหนี้ที่ดีมีประสิทธิภาพ จะต้องดำเนินการโดยให้เกิดภาระดอกเบี้ยเงินกู้แก่รัฐบาล น้อยที่สุด

3. แบบเป็นกลาง (Neutrality Approach) ถือว่า การก่อหนี้จะต้องเป็นไปโดยสม่ำเสมอ และทำเป็นประจำโดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลไม่มากประเภทนัก เพราะจะทำให้ง่ายแก่การคาดคะเนผล ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น

<sup>19</sup> วีรสิทธิ์ บูรณประภานนท์. เล่มเดิม. หน้า 15.

<sup>20</sup> กระทรวงการคลัง, สำนักบริหารหนี้สาธารณะ, ธนาคารแห่งประเทศไทย, กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ พัฒนาระบบสถาบันการเงิน. (2543, 26 มิถุนายน). หนี้สาธารณะ (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร). หน้า 1.

<sup>21</sup> วีรสิทธิ์ บูรณประภานนท์. เล่มเดิม. หน้า 36 – 38.

โดยทั่วไป หนี้สาธารณะอาจแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ตามลักษณะระยะเวลาของการกู้ ตามแหล่งที่มาของเงินกู้ และตามลักษณะของการก่อหนี้

การแบ่งประเภทหนี้สาธารณะตามระยะเวลาของการกู้ จะแบ่งตามระยะเวลาการชำระหนี้คืนเป็นหลัก ซึ่งอาจแบ่งเป็นระยะ คือ ระยะสั้น (3 เดือน-1 ปี) ระยะกลาง (1-5 ปี) และระยะยาว (ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ซึ่งอาจอยู่ระหว่าง 10-20 ปี) หากเป็นการแบ่งประเภทตามแหล่งที่มาของเงินกู้ก็จะแบ่งเป็นหนี้จากภายในประเทศ (Internal Debt) เช่น การกู้ยืมจากภาคเอกชน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลาง มูลนิธิหรือสถาบันการเงินอื่นๆ กับหนี้นอกประเทศ (External Debt) จะเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้ยืมมาจากภายนอกประเทศโดยไม่คำนึงถึงสกุลเงินตรา อาจเป็นเอกชนต่างประเทศ ธนาคารต่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศและสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่นๆ

ในขณะที่ประเภทของหนี้สาธารณะ หากแบ่งตามลักษณะของการก่อหนี้ อาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การก่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ กับการก่อหนี้ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การก่อหนี้สาธารณะไม่ว่าประเภทใด ย่อมตกเป็นภาระแก่คนรุ่นหลังอย่างแน่นอน หากรัฐบาลก่อหนี้ในลักษณะเป็นการลงทุนในระยะยาว แม้จะเป็นการกระจายหนี้ไปสู่คนรุ่นหลัง แต่คนรุ่นหลังก็ได้รับประโยชน์

สำหรับผลกระทบอันเกิดจากหนี้สาธารณะนั้น อาจเป็นผลกระทบในทางด้านเศรษฐกิจ เพราะการกู้ยืมเงินของรัฐบาลทั้งจากแหล่งภายในและแหล่งภายนอกประเทศ จะมีผลต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในขณะที่ผลกระทบในด้านการกระจายรายได้ นั้น ตามปกติเมื่อรัฐบาลทำการกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายและชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการกระจายรายได้ โดยจะมีการโอนรายได้จากผู้มีรายได้ต่ำไปยังธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินและกลุ่มผู้มีรายได้สูง การกระจายรายได้จึงเป็นไปได้สูง ในขณะที่ผู้มีรายได้สูงจะได้เปรียบผู้ที่มีรายได้ต่ำ แต่ยอมรับกันว่าผู้ที่มีรายได้สูงนั้น มักจะใช้จ่ายในอัตราส่วนต่อรายได้ที่ต่ำกว่าผู้มีรายได้ต่ำทำให้การบริโภครวมลดลงได้ แต่ถ้าผู้มีรายได้สูงนำรายได้ไปลงทุนในหลักทรัพย์หรือกิจกรรมบางประเภท อาจทำให้อุปสงค์รวมและรายได้มีแนวโน้มสูงขึ้นได้

ในขณะที่ผลกระทบต่อระดับราคาสินค้า คุณค่า และดุลการชำระเงินระหว่างประเทศนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านภาวะทางเศรษฐกิจ และการนำเอาเงินมาใช้จ่ายเป็นหลักแต่ผลของการก่อหนี้สาธารณะที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในดุลการค้า และดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ จะมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปถึงระดับทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศอีกด้วย

การก่อหนี้สาธารณะนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อในเชิงเศรษฐกิจแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อต้นทุนทางสังคม (Social Costs) ที่จะต้องเสียไปเนื่องจากภาระหนี้ที่จะต้องชำระในอนาคต หากมีการกู้ยืมมาก ในอนาคตก็จะมากขึ้น ทำให้เหลือเงินไปพัฒนาประเทศน้อย

ในการก่อหนี้สาธารณะนั้น รัฐจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาต หรือมีกฎหมายมารองรับ จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะของต่างประเทศพบว่า แม้ในประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสหรัฐอเมริกาที่มีการออกกฎหมายให้รัฐ องค์รัฐทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นสามารถก่อหนี้สาธารณะได้ แต่ทั้งนี้ ทั้งนี้การก่อหนี้สาธารณะจะต้องเป็นการก่อหนี้ที่มีโครงการและแผนการรองรับและเป็นไปในลักษณะเพื่อประโยชน์สาธารณะจริงๆ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะสามารถจำแนกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะได้ดังนี้คือ

1) พระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแรกที่ทำให้รัฐสามารถก่อหนี้สาธารณะโดยการกู้ยืมเงิน โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้ยืมเงินทั้งหมดหรือบางส่วน โดยวิธีออกตัวเงินคลังแต่เมื่อกู้ยืมมาแล้วจะต้องนำเงินดังกล่าวมาส่งสมทบเงินคลังก่อน แล้วจึงจะสามารถเบิกจ่ายได้รายละเอียดเกี่ยวกับตัวเงินคลังนั้นให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวเงินมาปรับใช้โดยอนุโลม และผู้ที่ซื้อ (ถือ) ตัวเงินคลังนั้น ก็สามารถโอนเปลี่ยนมือกันได้โดยการสลักหลังและการส่งมอบ

2) พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินจากบัญชีคลังประเภทบัญชีรายจ่ายเพื่อซื้อหรือไถ่ถอนพันธบัตรหรือให้สามารถชำระหนี้สาธารณะได้ มีการจัดแบ่งบัญชีเป็นบัญชีคลังบัญชีที่ 1 และบัญชีคลังบัญชีที่ 2 โดยบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีรายจ่ายเพื่อจ่ายในการชำระคืนหนี้สาธารณะ

3) พระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 เนื่องจากส่วนราชการรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นนั้น บางแห่งจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ทำให้กระทรวงการคลังต้องเข้าไปค้าประกัน

ดังนั้น ในความหมายของหนี้สาธารณะจึงรวมเอาการที่กระทรวงการคลังเข้าไปค้าประกันดังกล่าวด้วย โดยในการค้าประกันนั้นจะได้กำหนดประเภทของรัฐวิสาหกิจที่ค้าประกันสัดส่วน หรือขอบเขตของการค้าประกัน และในการจะเข้าไปดำเนินการค้าประกันดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบและการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 110 ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้ขยายอำนาจการค้าประกันให้แก่กระทรวงการคลัง



4) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 เป็นกฎหมายที่ขยายผลระยะเวลาการกู้ยืมเงินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 53 ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2515 และแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 53 ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2519 เพื่อให้รัฐบาลสามารถกู้เงินต่อเนื่องมาให้ส่วนราชการพัฒนา โดยกำหนดระยะเวลา วัตถุประสงค์ การกู้ สกุดเงิน การออกพันธบัตร หรือตราสาร เป็นต้น และเมื่อกู้มาแล้วไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง

5) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 ความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อต้องการเงินมาปรับปรุงสมรรถนะด้านยุทธโศปกรณ์แก่กองทัพ ซึ่งอาวุธดังกล่าวนี้ ต้องจัดหาจากต่างประเทศด้วยราคาแพง แต่มีความจำเป็นจะต้องกู้ยืม ทั้งนี้โดยให้กระทรวงการคลังโดยการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีโดยกำหนดเพดานเงินกู้ไว้ว่า การกู้รวมต้องไม่เกินจากจำนวนสองหมื่นล้านบาท โดยกระทรวงการคลังจะประสานกับกระทรวงกลาโหมโดยไม่ต้องนำเงินดังกล่าวส่งคลัง

6) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 เนื่องจากมีรัฐบาลต่างประเทศให้ความช่วยเหลือประเทศไทย ในรูปของการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทธโศปกรณ์ทางทหาร (Foreign Military Sales Credit) ซึ่งจำเป็นต้องให้กระทรวงการคลังกู้เงิน โดยผ่านการอนุมัติคณะรัฐมนตรีและไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น

7) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะ โดยแท้จริงฉบับแรก เพราะมีมาตรการให้รัฐสามารถดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ ขยายระยะเวลาชำระหนี้ให้เกิดความสม่ำเสมอและไม่เป็นภาระแก่การบริหารงบประมาณแผ่นดินตามสมควร

8) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการให้มีการนำเงินจากแหล่งทุนต่างๆ เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ และปรับโครงสร้างของระบบการเงินให้เข้าสู่ภาวะปกติ หลังจากการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวจะกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศหรือรัฐบาลต่างประเทศ โดยทำเป็นสัญญากู้หรือพันธบัตร เงินดังกล่าวกระทรวงการคลังสามารถนำไปให้กู้ต่อได้เพื่อเสริมสร้างสภาพคล่อง และไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้ตามกฎหมายงบประมาณ

9) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 ผลพวงจากการที่ประเทศไทย ประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจจึงทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ต่างๆ ต้องนำเงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาการระดมเงินออม และการปรับโครงสร้างแหล่งทุน จึงให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้ความช่วยเหลือ โดยมูลค่าต้องไม่เกินห้าแสนล้านบาท โดยนัยกฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มความหมายของคำว่า หนี้สาธารณะ โดยรวมเอาหนี้กองทุนเข้าไปด้วย

10) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดฉบับนี้เกิดจากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มทุนในสถาบันการเงิน โดยเร่งด่วน เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านั้นประสบปัญหาการเพิ่มทุน และมีปริมาณสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก จึงอนุญาตให้กระทรวงการคลังได้กู้เงินมาเพื่อดำเนินการ

11) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัตินี้ เกิดจากประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นต้องบริหารหนี้สาธารณะ จึงให้อำนาจกระทรวงการคลังในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ โดยย่นระยะเวลาชำระหนี้ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะก่อนที่หนี้ครบกำหนดชำระ การการกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศหรือเงินบาทเพื่อนำมาใช้หน่วยงานอื่นกู้ต่อได้

นอกจากกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ยังมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยตรงอีกแม้ว่าโดยลักษณะโครงสร้างหลักแล้วจะไม่ใช่มูลกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อใช้ในการบริหารหนี้สาธารณะโดยตรง แต่ก็มีบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ออกเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยเฉพาะอีกด้วย ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 พระราชกำหนดบรรษัท บริหารสินทรัพย์ไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะที่ผ่านมาทั้งหมดพบว่า มาตรการที่สำคัญๆ เกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะในตัวอย่างฉบับต่างๆ ได้แก่ การกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ที่มีบทบาทในนามของผู้แทนหน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐบาล (State Agency) ในการกู้เงินมาดำเนินการ หรือการเข้าไปค้ำประกันการกู้ยืมเงินขององค์กรของรัฐในรูปแบบต่างๆ การกำหนดให้การกู้ยืมเงินแต่ละครั้งต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน รวมทั้งการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกำหนดเงื่อนไขบางประการ การกำหนดแหล่งเงินกู้ โดยเฉพาะแหล่งเงินกู้จากภายนอกประเทศ การกำหนดสัดส่วนเพดาน เงินกู้ ซึ่งอาจจะเป็นการกำหนดเพดานไว้ในระดับเดียวหรือหลายระดับประกอบกับการกำหนดการทำสัญญาหรือการค้ำประกันการชำระหนี้ ไม่ว่าจะเป็นการออกพันธบัตรหรือการออกตราสารอย่างอื่น ๆ การต้องประกาศแจ้งในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

### 2.3.2 พัฒนาการของการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์

จากการที่ประเทศไทยเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันการเงินเกี่ยวกับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans หรือ NPLs) โดยต้องประสบกับภาวะการณ์ขาดทุน และขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างมาก ประเทศไทยจึงได้ทำการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) เพื่อใช้เป็นทุนสำรองของประเทศ โดยได้กำหนดเงื่อนไขให้ประเทศไทยต้องดำเนินการในเรื่องการควบคุมวิธีดำเนินนโยบายการเงิน และนโยบายอัตราการแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย และการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน โดยให้ปิดกิจการบริษัทเงินทุนที่ขาดสภาพคล่อง หลังจากนั้นจึงให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินค้ำประกันเงินฝากของสถาบันการเงินที่เหลือ ซึ่งต่อมาได้มีแผนนโยบายใหม่ว่า หากสถาบันการเงินใดประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง หรือมีเงินกองทุนไม่พอก็ให้ใช้วิธีแทรกแซงโดยไม่ปิดกิจการ และแนะนำให้รัฐบาลไทยกระทำการดังนี้ คือ

ประการที่ 1 จัดตั้งองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “ปรส.” ทำหน้าที่พิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับการดำเนินการและทำหน้าที่ประมุขขายทรัพย์สิน ซึ่งส่วนใหญ่คือลูกหนี้ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกปิดกิจการถาวร เพราะถ้าปล่อยทรัพย์สินทิ้งไว้นาน จะยิ่งทำให้เสื่อมค่าลง

ประการที่ 2 ให้จัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “บพส.” ให้เข้ามาแข่งขันซื้อทรัพย์สินจาก ปรส. เพื่อไม่ให้ถูกกดราคาเกินไป และมีหน้าที่ช่วยปรับโครงสร้าง

หน้าให้แก่ลูกหนี้ เพื่อนำไปสู่การฟื้นตัวของธุรกิจเอกชน โดยธนาคารโลกได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยร่างกฎหมายจัดตั้ง พรส. และ บบส. และช่วยจัดโครงสร้างขององค์กรทั้งสอง<sup>22</sup>

สำหรับในกรณีที่สถาบันการเงินใดไม่ถูกปิดกิจการก็จะต้องเพิ่มทุนจำนวนมากโดยการร่วมทุนกับต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสถาบันการเงิน โดยการให้แยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกจากสินทรัพย์ปกติ และออกกฎหมายรองรับโดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพขึ้นมาหลายหน่วยงาน และมีรูปแบบในการดำเนินงานที่ต่างกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้เกิดผลอย่างรวดเร็ว โดยแบ่งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ตามรูปแบบของการบริหารดังนี้

#### 1. การบริหารแบบรวมศูนย์จัดการ

หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ในลักษณะนี้จะเป็นหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐหรือมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งสามารถแยกวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ได้เป็น 2 แบบ คือ

(1) หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สิน (Rapid Asset Disposition Agency)

องค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “พรส.” เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเข้ามาบริหารจัดการสถาบันการเงินในส่วนของบริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ โดยตรากฎหมายเป็นพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มีหน้าที่จำหน่ายทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการอย่างถาวรซึ่งมีสินทรัพย์หลัก ได้แก่ สินเชื่อประเภทต่างๆ ส่วนสินทรัพย์รอง ได้แก่ เงินลงทุนในหลักทรัพย์ สินทรัพย์รอการขาย ได้แก่ ที่ดิน อาคาร เป็นต้น

(2) หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่เน้นวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ (Restructuring Agency) ได้แก่

1) บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “บบส.” จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2540 เพื่อทำหน้าที่รับซื้อสินเชื่อจากสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ 56 แห่ง ที่ทำการขายโดยองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน และรับซื้อสินเชื่อจาก

<sup>22</sup> สักดา ธนิตกุล และนิพนธ์ จิตะสมบัติ. (2547). รายงานผลการศึกษารายการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงิน.

สถาบันเงินที่กองทุนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินได้เข้าถือหุ้น และมีอำนาจในการบริหารจัดการ เพื่อนำมาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

2) บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์ สุขุมวิท จำกัด เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด โดยสามารถ รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินต่างๆ มาบริหารได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว จะมีลักษณะการบริหารงานแบบรวมศูนย์จัดการมากกว่าที่จะเป็นการบริหารแบบกระจายศูนย์ จัดการเพราะเป็นการบริหารตามนโยบายของรัฐ และในขณะเดียวกันก็รับซื้อและรับโอนสินทรัพย์ จากสถาบันการเงินอื่นๆ มาบริหาร แม้ว่าจะใช้กฎหมายเดียวกับบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน แต่เมื่อพิจารณาลักษณะการดำเนินการบริหารแล้วมีจุดมุ่งหมายที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และทั้งสองหน่วยงานก็ไม่ได้ยึดหลักในการรับซื้อ หรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินใด โดยเฉพาะ ซึ่งในปัจจุบันก็ทำการรับโอน สินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากหลายสถาบันการเงินมาบริหาร เพื่อเป็นหลักในการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิด รายได้ในสถาบันการเงินให้มากที่สุด

3) บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือเรียกว่า “บสท.” จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 เน้นการปรับโครงสร้างหนี้และการแก้ไขแบบรวมศูนย์ จัดการโดยการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมารวมไว้ที่เดียวกัน ทำให้เจ้าหนี้หลายรายเปลี่ยนเป็น เจ้าหนี้รายเดียวมีอำนาจทางกฎหมายในการบริหารสินทรัพย์ได้อย่างรวดเร็ว

## 2. การบริหารแบบกระจายศูนย์จัดการ (Decentralized)

ได้แก่ บริษัท บริหารสินทรัพย์ต่างๆ ที่สถาบันการเงินเอกชนเป็นผู้จัดตั้งขึ้น เพื่อบริหาร สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของตนเอง ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์พญาไท จำกัด รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์จตุจักร จำกัด รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของธนาคารไทย พาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เป็นต้น เพื่อเป็นการช่วยลดภาระหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสถาบัน การเงินแต่ละแห่ง และในระบบเศรษฐกิจให้ลดลงรวดเร็วขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ การเงินของประเทศ

จากการที่รัฐได้ออกกฎหมายและข้อกำหนดต่างๆ อันเนื่องจากภาวะวิกฤตเกี่ยวกับความ มั่นคงกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาได้ ทำให้มีความจำเป็นเร่งด่วนฉุกเฉิน ที่จะต้องตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตโดยฝ่ายบริหารไม่ใช่การออกกฎหมายโดยฝ่าย นิติบัญญัติอย่างกรณีทั่วไป ซึ่งหากไม่มีภาวะวิกฤตเศรษฐกิจจะทำให้การตราพระราชกำหนด

ออกมาแก้ไขปัญหาในกรณีเร่งด่วนไม่ได้ ซึ่งกฎหมายที่รัฐออกมาเพื่อแก้ไขภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ มีจำนวน 4 ฉบับที่ออกมาเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ได้แก่

- 1) พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540
- 2) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540
- 3) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
- 4) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินการออกมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาหลายหน่วยงานและมีรูปแบบในการดำเนินงานที่ต่างกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เกิดความเร็ว โดยแบ่งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของเอกชนและหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐได้ตามรูปแบบของการบริหารจัดการ ดังนี้

#### 2.3.2.1 หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของเอกชน<sup>23</sup>

มาตรการหนึ่งทางกฎหมายที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินของประเทศ คือ การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ รัฐบาลจึงได้สนับสนุนให้สถาบันการเงินเอกชนแห่งนั้นจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนขึ้นมา เพื่อให้สถาบันการเงินแห่งนั้นบริหารจัดการกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของตน

##### 2.3.2.1.1 การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน

หลังจากที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินหรือเรียกว่า “บปส.” เพื่อมารองรับซื้อทรัพย์สินจากองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงินหรือเรียกว่า “ปรส.” โดยตราเป็นกฎหมายพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ตามที่กล่าวมาแล้ว ต่อมารัฐบาลได้สนับสนุนให้เอกชนโดยเฉพาะสถาบันการเงินต่างๆ ได้มีโอกาสจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ หรือ บปส. เอกชน เพื่อรับโอนสินทรัพย์หรือลูกหนี้ด้อยคุณภาพ จากสถาบันการเงินแห่งนั้นมาบริหารจัดการกล่าวคือ ให้สถาบันการเงินแห่งนั้นสามารถแยกหนี้เสีย (Bad Bank) ออกมาจากสถาบันการเงินนั้นเพื่อให้เหลือแต่หนี้ดี ซึ่งมีผลทำให้สถาบันการเงินแห่งนั้นไม่มีหนี้เสียอยู่เป็นภาระ และไม่เกิดอุปสรรคต่อการเพิ่มทุน และไม่กระทบกระเทือนการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมาย สำหรับการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเอกชนขึ้น คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์

<sup>23</sup> วิชัย ตันติคุณานันท์. (2547). คำอธิบายและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงกฎหมายเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ปฏิรูป ระบบสถาบันการเงิน. หน้า 221.

พ.ศ. 2541 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้มีการเรียกชื่อย่อของบริษัทบริหารสินทรัพย์ว่าจะเรียกชื่อย่อว่าอย่างไร ซึ่งต่างกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้เรียกชื่อย่อว่า “บพส.” โดยสาระสำคัญของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 คือ มีข้อกำหนดพิเศษและอำนวยความสะดวกในการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือลูกหนี้ จากสถาบันการเงินที่จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งนั้นมาบริหารและสามารถโอนลูกหนี้ที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้วได้ด้วย โดยพระราชกำหนดฉบับนี้ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิแทนสถาบันการเงิน ผู้เป็นโจทก์เดิม ทั้งนี้ตามมาตรา 7 และอนุญาตให้เรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าร้อยละสิบห้าได้ ตามมาตรา 10 รวมทั้งได้รับยกเว้นภาษีตลอดจนค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการรับโอนสินทรัพย์มาบริหารด้วย ตามมาตรา 8 ตลอดจนกำหนดให้กระบวนการซื้อหรือรับโอนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ จากสถาบันการเงินแห่งนั้นดำเนินไปโดยรวดเร็ว

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ คือ ต้องเป็นรูปบริษัทจำกัดอยู่ก่อน และได้จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายบริษัทยุติการจำกัดอยู่ก่อนแล้ว จึงจะสามารถดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามความในมาตรา 4 และมีเงื่อนไขว่าต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ส่วนหลักเกณฑ์อื่นๆ มีลักษณะใกล้เคียงและคล้ายคลึงกับ บพส.

หลังจากที่ออกกฎหมายบริษัทบริหารสินทรัพย์แล้ว ธนาคารต่างๆ ก็ได้ตั้ง บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อรับโอนหนี้เสียไปบริหาร เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยธนาคารนครหลวงไทย จำกัด เพื่อทำหน้าที่รับโอนทรัพย์สินด้อยคุณภาพหรือลูกหนี้จากธนาคารหลวงไทย จำกัด และธนาคารศรีนคร แล้วมาบริหารจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด กลายเป็นธนาคารที่มีแต่หนี้ดี หรือ Good Bank

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมาโดยสถาบันการเงิน เพื่อให้ทำหน้าที่รองรับหรือรับโอนสินทรัพย์หรือลูกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ จากสถาบันการเงินแห่งนั้น แล้วให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ตั้งขึ้นนั้น ทำหน้าที่บริหารและจำหน่ายโอนทรัพย์สินเหล่านั้นต่อไป ส่วนสถาบันการเงินหรือธนาคารที่โอนหนี้เสียออกไปแล้วก็จะกลายเป็นสถาบันการเงินหรือธนาคารที่มีแต่หนี้ดี (Good Bank) โดยคาดว่าจะสามารถบริหารและดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งขณะนี้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 และยังคงดำเนินการอยู่ จำนวน 22 แห่ง โดยแยกเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์

เอกชน 20 แห่ง ส่วนอีก 2 แห่ง ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด และบริษัทสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ตามรายชื่อ ดังนี้<sup>24</sup>

ลำดับที่ 1 บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน เป็นผู้ถือหุ้น)

ลำดับที่ 2 บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน เป็นผู้ถือหุ้น)

ลำดับที่ 3 บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพศรีอยุธยา จำกัด

ลำดับที่ 4 บริษัทบริหารสินทรัพย์จตุจักร จำกัด

ลำดับที่ 5 บริษัทบริหารสินทรัพย์ทวี จำกัด

ลำดับที่ 6 บริษัทบริหารสินทรัพย์ที เอส จำกัด

ลำดับที่ 7 บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยบังคับและติดตามสินทรัพย์ จำกัด

ลำดับที่ 8 บริษัทบริหารสินทรัพย์ พญาไท จำกัด

ลำดับที่ 9 บริษัทบริหารสินทรัพย์พาลาภ จำกัด

ลำดับที่ 10 บริษัทบริหารสินทรัพย์เพทาย จำกัด

ลำดับที่ 11 บริษัทบริหารสินทรัพย์แม่กษั จำกัด

ลำดับที่ 12 บริษัทบริหารสินทรัพย์ รัชโยธิน จำกัด

ลำดับที่ 13 บริษัทบริหารสินทรัพย์ลินน์ฟิลลิปส์ จำกัด

ลำดับที่ 14 บริษัทบริหารสินทรัพย์ สตาร์ จำกัด

ลำดับที่ 15 บริษัทบริหารสินทรัพย์สแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (ไทย) จำกัด

ลำดับที่ 16 บริษัทบริหารสินทรัพย์สาทร จำกัด

ลำดับที่ 17 บริษัทบริหารสินทรัพย์สุโขทัย จำกัด

ลำดับที่ 18 บริษัทบริหารสินทรัพย์อัลฟาแคปปิตอล จำกัด

ลำดับที่ 19 บริษัทบริหารสินทรัพย์ อินเตอร์ แคปปิตอลลิอันซ์ จำกัด

ลำดับที่ 20 บริษัทบริหารสินทรัพย์เอแคป จำกัด

ลำดับที่ 21 บริษัทบริหารสินทรัพย์เอ็น เอฟเอส จำกัด

ลำดับที่ 22 บริษัทบริหารสินทรัพย์ไอคอนแคปปิตอล (ประเทศไทย) จำกัด

<sup>24</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2555). รายชื่อสถาบันการเงิน (ออนไลน์) เข้าถึงได้. สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2555, จาก <http://www.bot.or.th>



### 2.3.2.2 หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐ

หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหลายฉบับ และมีอยู่หลายหน่วยงานมีวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 โดยกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ รัฐได้ตราขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งแต่ละองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแต่ละฉบับจะมีความมุ่งหมายที่แตกต่างกันไป โดยในที่นี้จะกล่าวถึงการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพอย่างแท้จริง และจะกล่าวถึงการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐที่ได้ถูกยุบเลิกไปแล้วในปัจจุบันด้วย เพื่อให้ทราบถึงภาพรวมของหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐทั้งหมด ดังรายละเอียดจะกล่าวดังต่อไปนี้

#### 2.3.2.2.1 การจัดตั้งองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

จากวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินจำนวน 58 แห่ง ที่ถูกระงับการดำเนินงาน โดยการจัดตั้งองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “ปรส.” ขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรของรัฐ โดยมีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือ ภายใต้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงานกิจการทั้ง 58 แห่ง และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริต รวมทั้งมีอำนาจเสาะหาชำระบัญชีหนี้สินและทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการให้เสร็จสิ้นซึ่งในสุด ปรส. ได้พิจารณาแผนการฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน และได้นำความเห็นชอบในแผนฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงิน 2 แห่ง<sup>25</sup> ได้แก่ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เกียรติธานี จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บางกอกอินเวสต์เมนต์ จำกัด (มหาชน) ส่วนสถาบันการเงินที่เหลืออีก 56 แห่งนั้น แผนการแก้ไขฟื้นฟูฐานะกิจการไม่ผ่านการเห็นชอบ ทำให้สถาบันการเงินทั้ง 56 แห่ง ต้องถูกสั่งปิดกิจการอย่างถาวรโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ปรส. จึงได้ดำเนินการชำระบัญชีหนี้สินและทรัพย์สินของสถาบันการเงินดังกล่าว ซึ่งการชำระบัญชีต้องมีการขายทรัพย์สินของสถาบันการเงินเหล่านั้น จึงต้องมีการตรากฎหมายพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ขึ้นเพื่อสามารถกระทำการจำหน่ายทรัพย์สินได้โดยวิธีประมูล ซึ่ง ณ ปัจจุบันนี้ ปรส. ได้ดำเนินการแก้ไขฟื้นฟู

<sup>25</sup> วิชัย ตันติกุลนันท์. เล่มเดิม. หน้า 106.

สถาบันการเงินที่ถูกกระงับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ยุบเลิกองค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงินเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2545<sup>26</sup>

#### 2.3.2.2.2 การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

การที่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังได้สั่งปิดกิจการสถาบันการเงิน 56 แห่ง โดยให้องค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เข้าควบคุมชำระบัญชี และมีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของสถาบันการเงินเหล่านั้นด้วยวิธีการเปิดประมูลแข่งขันราคาไม่มีอำนาจจำหน่ายโดยวิธีอื่นรัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินหรือเรียกว่า “บปส.” ขึ้นมีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐ และกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นภายใต้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 โดย บปส. เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งควบคู่ไปกับ ปรส. เพื่อให้มีอำนาจซื้อทรัพย์สินจากการจำหน่ายโดย ปรส. มาบริหารจำหน่ายจ่ายโอนได้อีกทอดหนึ่ง และมีอำนาจเข้าร่วมประมูลทรัพย์สินที่จำหน่าย โดย ปรส. เพื่อสนับสนุนให้ ปรส. ขายทรัพย์สินได้ในราคาที่สูงขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าถือหุ้นและมีอำนาจบริหารจัดการและจากองค์กรบริหารสินเชื่อสังหาริมทรัพย์ หรือเรียกว่า อบส. ซึ่งถูกยุบเลิกแล้วโดยมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ บปส. ไม่มีอำนาจที่จะรับซื้อหรือรับโอนทรัพย์สินจากองค์กรอื่นมาบริหารได้อีก รวมทั้งไม่สามารถเข้าไปซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ด้วยเพราะกรมบังคับคดีเป็นองค์กรอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540

ดังนั้น บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน จึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ เป็นองค์กรเฉพาะกิจ ซึ่ง ณ ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ให้ยุบเลิกแล้ว โดยให้ควบรวมกิจการและโอนพนักงานทั้งหมดไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด หรือเรียกว่า “บสภ.”

#### 2.3.2.2.3 การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด<sup>27</sup>

บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด หรือเรียกว่า “บสภ.” ก่อตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 โดยจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ในวันที่ 1 เมษายน 2542 ด้วยทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 13,675 ล้านบาท มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา

<sup>26</sup> มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2545. สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2555, จาก <http://www.eppo.go.th>

<sup>27</sup> บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด, สืบค้นจาก <http://www.bam.co.th>

ระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ บสภ. จึงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน ในฐานะบริษัทบริหารสินทรัพย์ ในรูปแบบบริษัทจำกัด แห่งแรกในประเทศไทย และมีสำนักงาน ตามต่างจังหวัดอีก 26 แห่ง ทั่วประเทศ การบริหารงานของ บสภ. เป็นการรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนมาบริหาร เพื่อแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของระบบสถาบันการเงิน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเดิม บสภ. จัดตั้งขึ้น เนื่องจากธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด (มหาชน) ได้บริหารงาน ผิดพลาดทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงินมีสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจำนวนมาก ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินต้องเข้ามาช่วยเหลือ โดยการถือหุ้นเพิ่มทุนหลายครั้ง แต่ก็ไม่สามารถช่วยเหลือสถานะของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด (มหาชน) ได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้สั่งปิดกิจการและจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด ขึ้นมาเพื่อ บริหารหนี้ด้วยคุณภาพเหล่านี้ โดยใช้กฎหมายในการบริหารสินทรัพย์เดียวกับบริษัทบริหาร สินทรัพย์เอกชน คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 โดยการบริหารงานตาม พระราชกำหนดฉบับนี้สามารถที่จะรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินอื่นๆ ได้อีก ซึ่งในขณะนี้ นอกจากการบริหารหนี้ด้วยคุณภาพของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด แล้ว ยังมีหนี้ด้วยคุณภาพที่รับมาบริหารจัดการ จากสถาบันการเงินอื่นๆ อีกหลายแห่ง ได้แก่ บริษัท บริหารสินทรัพย์พญาไท จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์ออมทรัพย์ จำกัด บริษัท บริหารสินทรัพย์ รัตนสิน จำกัด ธนาคารแสดนคาร์ด ชาเตอร์ นครชน จำกัด (มหาชน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่จะกำกับดูแลให้ บสภ. บริหารหนี้ของสถาบันการเงินอื่นใดอีก โดยมุ่งให้ บสภ. เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหาร สินทรัพย์ด้วยคุณภาพในระบบเศรษฐกิจการเงินให้ลดลง ซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยุบรวมบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บพส.) เข้ากับ บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด (บสภ.) แล้ว เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 โดยได้โอน สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินทั้ง 56 แห่ง ที่ บพส. ดูแลมายัง บสภ. พร้อมทั้งรับโอน พนักงาน บพส. มายัง บสภ. ด้วย โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของ บสภ. และกระทรวงการคลังซึ่งเดิมถือหุ้นของ บพส. ร่วมกันกำหนดแนว ทางการบริหารต่อไป

#### 2.3.2.2.4 การจัดตั้งบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด<sup>28</sup>

บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด หรือเรียกว่า “บสส.” จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2543 ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัทจึงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสำนักงานสาขาตามต่างจังหวัดอีก 4 แห่งทั่วประเทศมีวัตถุประสงค์หลักของบริษัท คือ บริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่รับโอนจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งรวมถึงลูกหนี้ที่รับโอนมาจากธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน) ให้เป็นหนี้ดีมีคุณภาพ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการบริหารและจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่รับโอนมาเพื่อจำกัดความเสี่ยงทางการเงินต่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้น้อยที่สุด เพื่อการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และขณะนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งให้ปิดกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรีจำกัด ซึ่งเป็นของรัฐวิสาหกิจเช่นกัน และโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ที่รับซื้อมาจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ไปยัง บสส. ทั้งหมด เพื่อให้การจัดการหนี้เสียของรัฐมีความรวดเร็วขึ้น โดยรับโอนพนักงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรีจำกัดทั้งหมด นอกจากนี้ยังได้รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) มาบริหารจัดการด้วย

สำหรับรูปแบบการบริหารของ บสส. นอกจากจะบริหารจัดการหนี้เองแล้ว ยังได้มีการจ้างผู้บริหารสินทรัพย์ภายนอกเป็นผู้จัดการบริหารหนี้โดยการติดต่อประสานงานกับลูกหนี้ และเป็นตัวแทนในการรับชำระหนี้ด้วย ซึ่งต่างจากบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่น โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่นของรัฐนั้นจะทำการบริหารสินทรัพย์เองทั้งหมด บสส. จึงบริหารงานโดยใช้หลักการบริหารที่มีลักษณะแบบรวมศูนย์จัดการมากกว่ากระจายศูนย์จัดการเหมือน บสส. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจดังนั้น แนวคิดในการบริหารจึงต่างจากบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน ซึ่ง บสส. ของรัฐมีนโยบายในการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ เพื่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก

<sup>28</sup> บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด. สืบค้นจาก <http://www.sam.or.th>

### 2.3.2.2.5 การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย<sup>29</sup>

บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือเรียกว่า “บสท.” จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2544<sup>30</sup> เป็นต้นไปโดยจัดตั้งหลังจากมีการตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน ภายใต้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2540 ในรูปรัฐวิสาหกิจ และหลังจากมีการออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เพื่อให้สถาบันการเงินเอกชนจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้น ในรูปของบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน ซึ่งหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นมาตรการที่รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินต่างๆ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสถาบันการเงินแต่ละแห่งมีนโยบายในการบริหารสินทรัพย์ต่างกัน จึงไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยรวมได้รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง บสท. ขึ้น ภายใต้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้คล่องไปอย่างรวดเร็ว โดยให้ บสท. รับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อให้ บสท. เป็นเจ้าหนี้รายเดียว<sup>31</sup> และมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการกับหนี้เหล่านั้นได้อย่างเบ็ดเสร็จรวดเร็ว โดยในการดำเนินงานของ บสท. นั้น มีอำนาจในการดำเนินงานมากกว่า บบส. และบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 กล่าวคือ บสท. เป็นหน่วยงานที่มีการกำหนดลักษณะอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างชัดเจน ตั้งแต่การรับโอนหนี้ด้อยคุณภาพตลอดจนกำหนดวิธีการบริหารไว้เป็นพิเศษต่างจากกระบวนการปกติ โดยให้อำนาจเด็ดขาดแก่ บสท. ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนมาไว้ 3 วิธีได้แก่ การปรับโครงสร้างหนี้ตามพระราชกำหนดนี้ได้ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การปรับโครงสร้างกิจการไม่ต้องผ่านกระบวนการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายล้มละลาย และการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชกำหนดนี้ได้ยกเว้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลเพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการทางกฎหมายที่ล่าช้า โดยเฉพาะในกระบวนการบังคับหลักประกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนของการขายทอดตลาดที่เกิด

<sup>29</sup> บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. สืบค้นจาก <http://tamc.or.th>

<sup>30</sup> “พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 118 ตอนที่ 38 ก (8 มิถุนายน 2544).

<sup>31</sup> สถิติ ล้มพวงศพันธ์. (2544, 4 ธันวาคม). อำนาจทางกฎหมายในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. *บทบัญญัติคดี*, 57 (4).

ความล่าช้า ทำให้มีคดีที่ค้างอยู่ในขั้นตอนการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีเป็นจำนวนมาก อันส่งผลให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเสื่อมค่า รัฐบาลจึงออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งในการจัดตั้ง บสท. ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรวมถึงการบริหาร การดำเนินกิจการ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544<sup>32</sup> ได้มีหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ดังนี้<sup>32</sup>

เนื่องจากการช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไปฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจต่อไปได้เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้เหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือน้อยที่สุดในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจของระบบสถาบันการเงินโดยรวม ซึ่งหากจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติล่าช้า ความเสียหายทางเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นจนกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

จากหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดทำให้ทราบได้ว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบัน

<sup>32</sup> หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544.

การเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย รวมทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น หรือโดยการใช้มาตรการอื่นๆ เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจ หรือความมั่นคงของประเทศ<sup>33</sup>

2. การจัดตั้ง การบริหารงาน และวิธีการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย<sup>34</sup>  
บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเป็นองค์กรหนึ่งที่มีลักษณะของการจัดตั้งและบริหารงานตลอดถึงการดำเนินการที่มีลักษณะเฉพาะ คือ

1) การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น<sup>35</sup> เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และจะตั้งสาขาที่ใดภายในราชอาณาจักรก็ได้ แต่การตั้งสาขาต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน<sup>36</sup>

2) การบริหารงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

การบริหารงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยนั้น พระราชกำหนดฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อว่า “คณะกรรมการบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบเอ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้แทนของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน และประธานกรรมการบริหารเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง<sup>37</sup>

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและกำกับดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ภายในขอบวัตถุประสงค์การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ ทั้งนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น หรือโดยการใช้

<sup>33</sup> ศรีสุรภัย อินทุจันทร์ยง. (2546). การบังคับหลักประกัน โดยไม่ผ่านศาล: ศึกษากรณีการจำหน่ายสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. หน้า 69.

<sup>34</sup> ศรีสุรภัย อินทุจันทร์ยง. เล่มเดิม. หน้า 69.

<sup>35</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 5.

<sup>36</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 6.

<sup>37</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 12.

มาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ<sup>38</sup> รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้ด้วย<sup>39</sup>

1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอนหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

2) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจใดๆ อันเกี่ยวกับลูกหนี้ซึ่งรับโอนมา

3) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดหรือนิติบุคคลอื่น

4) ค้ำประกันสินเชื่อแก่ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมา หรือรับรอง รับอาวัลหรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงิน

5) กู้หรือยืมเงิน

6) ออกหุ้นกู้ ตั๋วเงิน หรือตราสารหนี้

7) ให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมา

8) ลงทุนในพันธบัตรหรือตราสารของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือในหน่วยลงทุนในกองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

9) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแห่งหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้อง

10) กระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ บสท.

นอกเหนือจากมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ยังได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย รวมทั้งการออกกระเบื้องหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดอันเกี่ยวข้องแก่การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ<sup>40</sup>

<sup>38</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 7.

<sup>39</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 8.

<sup>40</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 11.



เหตุผลที่กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองบรรษัทบริหารสินทรัพย์และคณะกรรมการบริหาร เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่างๆ ซึ่งเป็นอำนาจที่กว้างขวางและมีอำนาจพิเศษบางประการในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์และคณะกรรมการดังกล่าวไม่ต้องถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง<sup>41</sup>

### 3) การโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

สินทรัพย์ที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือเรียกว่า “บสท.” สามารถรับโอนได้นั้น ต้องเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดในสถาบันการเงินต่างๆ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2543 เท่านั้น โดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติถึงลักษณะของสินทรัพย์ที่จัดว่าเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และความหมายของสถาบันการเงินไว้ ดังนี้<sup>42</sup>

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นสินทรัพย์ไม่มีราคา หรือเรียกคืนไม่ได้ หรือเป็นสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(1) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์แต่ไม่รวมถึงสาขาของธนาคารต่างประเทศ

(2) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์และให้หมายความรวมถึงบริษัทเงินทุนที่ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ด้วย

(3) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

การโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินต่างๆ เพื่อลดภาระหนี้ด้วยคุณภาพในสถาบันการเงินนั้นถือได้ว่าเป็นขั้นตอนเริ่มต้นเพื่อจะดำเนินกิจการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ โดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้สถาบันการเงินซึ่งกฎหมายจำกัดไว้เฉพาะธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ โดยไม่รวมถึงสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศไทย บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตาม

<sup>41</sup> เอกอัคร จิตตานนท์. เล่มเดิม. หน้า 34.

<sup>42</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 3 และมาตรา 30.

กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ หรือบริษัทบริหารสินทรัพย์หรือลูกหนี้ของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้แก่ บสท. ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้<sup>43</sup>

1) สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีกองทุนฟื้นฟู หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือรวมกัน เป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว (ของรัฐ) อยู่ในข่ายบังคับต้องโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพทั้งหมดให้แก่ บสท. ภายในเวลาที่ บสท. ตามมาตรา 30 และกำหนดให้สินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จะ โอนได้ต้องเป็นสินทรัพย์ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1.1) สินทรัพย์จัดชั้นสูญ (หนี้ที่ไม่มีทางจะชำระหนี้)

1.2) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ (หนี้ที่ค้างชำระเกินกว่า 12 เดือน นับแต่วัน

ครบกำหนดชำระ

1.3) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย (หนี้ที่ค้างชำระเกินกว่า 6 เดือน)

1.4) สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน (หนี้ที่ค้างชำระเกินกว่า 3 เดือน)

2) สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่น (เอกชน) นอกจากมาตรา 30 ประสงค์จะโอนสินทรัพย์ให้แก่ บสท. ต้องมีหนังสือแจ้งให้ บสท. ทราบ และโอนสินทรัพย์ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อแจ้งความประสงค์แล้วจะถอนมิได้ (มาตรา 32) และสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่โอน ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

2.1) มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันการชำระหนี้

2.2) มีลูกหนี้เป็นนิติบุคคล และมีเจ้าหนี้เป็นสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ตั้งแต่ 2 รายขึ้นไป ไม่ว่าจะมิบุคคลธรรมดาเป็นลูกหนี้ในฐานะผู้ค้ำประกันด้วยหรือไม่ก็ตาม

2.3) มูลค่าสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามบัญชี (ให้ถือเอาจำนวนหนี้เงินต้นค้างชำระ ณ วันโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและดอกเบี้ยค้างชำระไม่เกิน 3 เดือน ก่อนวันโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทั้งนี้ ตามมาตรา 45 ของทุกสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์รวมกันสำหรับลูกหนี้แต่ละรายเป็นจำนวนตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป และ

<sup>43</sup> ธนันชัย สุรพัฒน์. (2545). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์: ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้สัญญา. หน้า 44.

2.4) มิได้มีความตกลงเป็นหนังสือปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และมีได้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ลูกหนี้ถูกศาลมีคำสั่งให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามกฎหมายล้มละลายแล้วก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ (มาตรา 31)

3) ลูกหนี้ของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ บสท. เพื่อพิจารณาสั่งให้ บสท. แจ้งให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพภายในเวลาที่ บสท. กำหนดได้ต่อเมื่อหนี้ที่ลูกหนี้มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ลักษณะตามมาตรา 31 และสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์มิได้โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพรายของตนมาด้วย หากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ฝ่าฝืนคำสั่งของ บสท. ให้จ่ายค่าชดเชยเป็นรายวันๆ ละ 500,000 บาท เงินจำนวนดังกล่าวให้นำมาลดหย่อนหนี้ของลูกหนี้นั้น (มาตรา 33)

ในการดำเนินการ โอน บสท. จะต้องทำการโฆษณารายการ หรือรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ ในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน หรือจะบอกกล่าวเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้แต่ละรายก็ได้ และให้ถือว่าการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้นมีผลพ้นบุคคลภายนอก ผู้จ้างอง ผู้จ่านำ และผู้ค้าประกันนับแต่วันที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ออกหลักฐานดังกล่าว<sup>44</sup>

ผลของการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยนั้นมีผลทำให้สิทธิเรียกร้องหรือภาระผูกพันใด ทั้งหมดที่สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์มีต่อลูกหนี้นั้น โอนไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยด้วย โดยสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิ เรียกร้อง สิทธิอื่นๆ หรือภาระผูกพันอื่นๆ ที่มีอยู่ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับทราบ หากไม่แจ้งและเกิดความเสียหายเสียหายในภายหลัง สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวตามสัดส่วนแห่งการกระทำ โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจะทำการหักลบหนี้จากเงินกำไรที่จัดสรรให้แก่สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ในส่วนของสินทรัพย์นั้นได้

4) การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

เมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือเรียกว่า “บสท.” ทำการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์แล้วทั้งของรัฐและเอกชน บสท. จะต้องนำสินทรัพย์นี้ด้อยคุณภาพที่รับโอนมาบริหารจัดการ ซึ่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

<sup>44</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 38 และ มาตรา 39.

พ.ศ. 2544 ได้ให้อำนาจพิเศษแก่ บสท. ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ จำหน่ายทรัพย์สินหรือจำหน่ายสูญอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันตามที่เห็นสมควร และในการดำเนินการดังกล่าว มีการยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็วในการปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ<sup>45</sup>

ดังนั้น เมื่อ บสท. รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ดังกล่าวมาแล้ว ก็มีอำนาจเด็ดขาดสามารถดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพรวมทั้งหลักประกัน ดังนี้

#### (1) การปรับโครงสร้างหนี้

การปรับโครงสร้างหนี้เป็นการใช้อำนาจในการผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้เพื่อให้ลูกหนี้ที่สุจริตอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ภายในเวลาที่กำหนด และสามารถดำเนินกิจการเดิมหรือเริ่มกิจการใหม่ได้ต่อไป ซึ่งพระราชกำหนดฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างหนี้ไว้ในส่วนที่ 1 มาตรา 57 วรรค 2 โดยให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) ลดเงินต้น ดอกเบี้ย อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาที่จะคำนวณดอกเบี้ยขยายระยะเวลาการชำระหนี้ หรือผ่อนปรนเงื่อนไขในการชำระหนี้เป็นอย่างอื่นให้แก่ลูกหนี้และในกรณี que เห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมอย่างทัดเทียมกันและความรวดเร็ว จะผ่อนปรนเงื่อนไขในการชำระหนี้ดังกล่าวเป็นการทั่วไปให้แก่ลูกหนี้ทั้งหมดบางประเภทก็ได้

2) แปลงหนี้ของลูกหนี้เป็นทุนในกิจการของลูกหนี้

3) รับโอนทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้องจากลูกหนี้เพื่อชำระหนี้ หรือจำหน่ายทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้องบางส่วน of ลูกหนี้ดังกล่าวให้แก่บุคคลภายนอกแต่ในกรณีที่ทรัพย์สินที่จะโอนหรือจำหน่ายไม่ใช่ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแห่งหนี้ต้องได้รับความยินยอมของลูกหนี้ก่อน

4) รับโอนหุ้น หรือซื้อหุ้นเพิ่มทุนของลูกหนี้เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงกิจการของลูกหนี้

5) ใช้มาตรการอื่นใดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

<sup>45</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 53.

## (2) การปรับโครงสร้างกิจการ

วัตถุประสงค์ของการปรับโครงสร้างกิจการนั้น เพื่อให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีรายได้ที่จะนำมาชำระหนี้ตามที่กำหนดไว้ในแผน การจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการของลูกหนี้ ต้องเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพในการประกอบกิจการของลูกหนี้ การดำเนินการใดๆ ที่มีขึ้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะกระทำมิได้

หลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในส่วนที่ 2 มาตรา 59 บสท. จะดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการของลูกหนี้ได้ เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลไม่ว่าจะมีบุคคลเป็นผู้ค้าประกันหรือไม่ก็ตาม
- 2) บสท. เป็นเจ้าหนี้ซึ่งจำนวนหนี้เกินร้อยละ 50 ของมูลหนี้ทั้งหมดของลูกหนี้ที่ปรากฏในงบดุลปีหลังสุดที่ลูกหนี้ยื่นต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท
- 3) มีหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่า กิจการของลูกหนี้อยู่ในสถานะที่จะดำเนินกิจการต่อไปได้หรือการดำเนินกิจการต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และ
- 4) ลูกหนี้ให้ความยินยอมหรือแสดงความจำนงเป็นหนังสือให้มีการปรับโครงสร้างกิจการ โดยยินยอมรับพันธะตามบทบัญญัติในส่วนที่ 2 นี้

การปรับโครงสร้างกิจการอาจกระทำก่อนหรือหลังการปรับโครงสร้างหนี้ หรือจัดทำเป็นแผนเดียวกันก็ได้

## (3) การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่ง บสท. รับโอนมา ถือว่าเป็นวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และเป็นอำนาจพิเศษประการหนึ่งในการบริหารจัดการหนี้ของ บสท. โดยลูกหนี้ที่ บสท. จะพิจารณาทำการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันนั้น กรณีลูกหนี้ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือปรับโครงสร้างกิจการ หรือยักยอกปิดบังทรัพย์สิน หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต หรือด้วยเหตุอื่นใด<sup>46</sup> ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ในส่วนที่ 3 ได้ให้อำนาจแก่ บสท. ที่จะทำการจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้หรือทรัพย์สินหลักประกันได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้สามารถจำหน่ายทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระ

<sup>46</sup> ประกาศคณะกรรมการบริหารสินทรัพย์ไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ข้อ 49.

หนี้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนกรณีการจำหน่ายทรัพย์สินที่จำนำ ผู้รับจำนำสามารถบังคับจำนำได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลได้เช่นเดียวกับกรณีการจำนอง แต่ต้องนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดเช่นเดียวกับการบังคับจำนอง โดยหลักเกณฑ์ในการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของ บสท. มีดังนี้

1) เมื่อได้มีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนอง หรือผู้จำนำชำระหนี้ภายในเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยต้องระบุด้วยว่า หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด บสท. จะบังคับชำระหนี้สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน<sup>47</sup>

2) ให้ดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันโดยวิธีการขายทอดตลาด แต่ถ้า บสท. เห็นว่าการจำหน่ายโดยวิธีอื่นจะเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่า ก็ให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่พึงจะได้รับจากการขายทอดตลาดแทน<sup>48</sup> โดยให้ประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันจำหน่าย ด้วยลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน<sup>49</sup>

เมื่อ บสท. ได้ทำการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแล้วไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีการใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 76 แล้ว ถึงแม้ว่าภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ของลูกหนี้ และห้ามมิให้บุคคลภายนอกใดขอหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับลูกหนี้จากจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น กฎหมายได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดย รวมถึงสิทธิของ บสท. มิเสียไป อีกทั้งเมื่อมีการจำหน่ายทรัพย์สินไปแล้วจะกระทำการเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สินมิได้<sup>50</sup>

นอกจากนี้ บสท. ยังได้รับสิทธิประโยชน์ในทางภาษีและค่าธรรมเนียม หากการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ การโอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และการโอนทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดหนี้ที่ บสท. เป็นผู้รับโอน หรือผู้รับโอนได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรตามกฎหมาย

<sup>47</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 74 และ มาตรา 75.

<sup>48</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 76.

<sup>49</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 77.

<sup>50</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 81 และ มาตรา 82.

หิ้งปวง<sup>51</sup> และถ้ามีการยึดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ทางศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมการบังคับคดีเช่นกัน<sup>52</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ บสท. ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพรวมทั้งหลักประกันต่างๆ ที่รับโอนมาได้อย่างเบ็ดเสร็จเพื่อให้จัดการกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพสะดวกรวดเร็ว ทั้งในเรื่องการปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ โดยเฉพาะการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้สามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาลซึ่งการกำหนดอำนาจลักษณะนี้ทำให้การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเกิดความคล่องตัว รวมทั้งไม่ต้องสูญเสียเวลาและภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินการบังคับและจำหน่ายหลักประกันอย่างเช่นวิธีปกติ นอกจากนี้ยังเป็นเป็นการลดภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดีจนกระทั่งมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ที่ลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 95 ได้กำหนดให้ยุบเลิก บสท. เมื่อสิ้นปีที่สิบ และชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นในปีที่สิบสองและปัจจุบัน บสท. ได้ยุบเลิกตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2554 ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้การดำเนินการของผู้ชำระบัญชี<sup>53</sup>

## 2.4 หลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ

การจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ภายหลังจากที่รัฐบาลได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ดังกล่าวแล้ว สิ่งที่มีความสำคัญประการต่อมา คือ มาตรการต่างๆ ที่เกิดจากกฎหมายดังกล่าว แนวคิด หลักการและเหตุผล ผลกระทบ ความเหมาะสมทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ และทางกฎหมาย ที่จะแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายที่รัฐบาลเลือกใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว มีปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ ปัจจัยจากต่างประเทศ โดยเป็นการขึ้นนำเกมบังคับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปแบบของหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความ

<sup>51</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 43.

<sup>52</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 41.

<sup>53</sup> บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด. (2554). *บสท. พร้อมสารต่อภารกิจหลัง บสท. ปิดตัว. วารสารบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด. (ฉบับที่ 2). หน้า 3.*

ช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน หรือที่รู้จักในนาม Letter of Intent<sup>54</sup> และรัฐบาลไทยจำเป็นต้องมีการดำเนินการตามด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

ประการแรก เนื่องจากประเทศไทยในฐานะสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการเข้าไปช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน ซึ่งเป็นพันธกรณีจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ได้แก่ ความตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ประการที่สอง รัฐบาลไทยพิจารณาว่ากองทุนมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 4 เดือนแรกของวิกฤติเศรษฐกิจ เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง และเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในภาวะตกใจจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โดยไม่ได้คาดการณ์ไว้ก่อน ตลอดจนไม่มีประสบการณ์ในการแก้ไขวิกฤติที่มีความรุนแรง และซับซ้อนทำให้ไม่มีแนวคิดในการแก้ไขวิกฤติดังกล่าวอย่างเป็นทางการ จำเป็นต้องอาศัยแนวความคิด นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ต่อมาจึงได้มีการตรากฎหมายเป็นพระราชกำหนดออกมาหลายฉบับ เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และมีหลักการทางเศรษฐศาสตร์และหลักการทางกฎหมายด้วยกันหลายประการ คือ<sup>55</sup>

#### 2.4.1 หลักการทางเศรษฐศาสตร์

ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งสำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ระบบเศรษฐกิจที่เป็นระบบเศรษฐกิจเสรี และเปิดเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจของต่างประเทศ ความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะนอกจากจะเป็นระบบที่รองรับการออมเงินของผู้ออมในประเทศ และต่างประเทศแล้วยังมีหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง ในการกระจายทรัพยากรในรูปของเงินให้กู้ยืม ซึ่งก่อให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และการจ้างงานเป็นการทั่วไป นอกจากนั้นความมั่นคงและการเชื่อถือของระบบสถาบันการเงินไทยยังมีความสำคัญในการเชื่อมโยงของระบบการเงินของต่างประเทศ จึงกล่าวได้ว่า ภาคการเงินและภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงนั้นเป็นภาคที่มีความสัมพันธ์และจำเป็นต้องมีความควบคู่กันอยู่เสมอ หากไม่มีระบบสถาบันการเงินก็ไม่มีระบบเงินออม และหากไม่มีระบบเงินออมก็ไม่มีระบบสินเชื่อ เมื่อไม่มีสินเชื่อก็จะกระทบกับการลงทุนและการจ้างงานระบบเศรษฐกิจมวลรวมก็จะไม่สามารถพัฒนาได้ เพราะฉะนั้นหากจะต้องแก้ไขปัญหาวิกฤติ

<sup>54</sup> สถาบันนโยบายสังคมเศรษฐกิจ. (2542, เมษายน). *กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจกับอนาคตของประเทศ*. หน้า 33.

<sup>55</sup> ข้อมูลวารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา. สืบค้นจาก <http://www.libray.nrrv.ac.th>



เศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่แท้จริง

ปัญหาของระบบสถาบันการเงินไทยปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2541 ได้แก่ ปัญหาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงินสถาบันการเงินที่อ่อนแอนอกจากจะหยุดให้บริการทางด้านสินเชื่อด้วยความจำเป็นเพื่อรักษาสภาพคล่อง ซึ่งทำให้ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงในส่วนที่เป็นลูกค้าอยู่ ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงแล้ว ยังได้ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูงอย่างต่อเนื่อง ทำให้อัตราดอกเบี้ยสูง โดยไม่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น ดังนั้นความเหมาะสมในทางเศรษฐศาสตร์ของการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขภาวะวิกฤติจึงหมายถึงรัฐบาลจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินและบรรดาเจ้าหนี้เป็นการต่อเนืองว่าสามารถแก้ไขปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้กลไกของระบบสถาบันการเงินกลับมาทำงานได้เป็นปกติโดยเร็วที่สุด โดยมีต้นทุนในการแก้ไข (ความเสียหายภาครัฐ) ต่ำที่สุด

#### 2.4.2 หลักการทางกฎหมาย

การปกครองในระบบประชาธิปไตย หลักการที่มีความสำคัญที่สุด คือ หลักนิติรัฐ (Legal States) ซึ่งเป็นหลักการทางกฎหมายที่มีความสำคัญและกว้างขวางที่สุด ผูกพันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ การปกครองหรือการบริหารประเทศ รวมถึงความสัมพันธ์ใดๆ ไม่ว่าจะเอกชนหรือของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย กรอบของกติกากำหนดไว้ (The Rule of Law) ซึ่งหลักการที่เรียกว่า “นิติรัฐ” ดังกล่าวนี้ ครอบคลุมไปถึงการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารการปกครอง การบริหารการจัดการระบบสังคมหรือระบบเศรษฐกิจ โดยหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐนั้นมีได้มุ่งไปถึงความสำเร็จในการใช้อำนาจรัฐในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น มีหลักการสำคัญที่จะต้องมุ่งถึงความเป็นคนของพลเมืองที่จะสามารถดำรงตนอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิจะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงมีพึงได้

ดังนั้น สิ่งที่จะเป็นหลักประกันของสิทธิดังกล่าว คือ การใช้อำนาจของรัฐภายใต้กรอบกฎหมายอย่างเคร่งครัดผ่านกฎหมายรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดที่รับรองและประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง ผ่านกฎหมายมหาชนต่างๆ เช่น กฎหมายปกครองที่เป็นกรอบในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการกระทำใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองหรือประกันไว้ ให้อยู่ในขอบเขตที่ถูกต้องและเหมาะสม

##### 2.4.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

การตรากฎหมายได้ออกมาใช้บังคับกับประชาชน ถือเป็นภารกิจหลักที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐและเป็นการใช้อำนาจซึ่งเป็นภารกิจทางนิติบัญญัติที่อาจจะมีผลกระทบหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองหรือให้การประกันไว้ ดังนั้น

ภายใต้หลักนิติรัฐการใช้อำนาจรัฐจึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ หรือเรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality)” ซึ่งหลักการนี้มีผลผูกพันองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยหลักการดังกล่าวองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรากฎหมายให้ถูกต้อง ทั้งในเนื้อหา สารรูปแบบ ขั้นตอนและกระบวนการ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อกำหนดที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม องค์กรฝ่ายบริหารก็สามารถออกกฎหมายหรือตรากฎหมายออกมาใช้บังคับได้ในกรณีเป็นการฉุกเฉินหรือเร่งด่วน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะชน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเงื่อนไข หลักเกณฑ์ที่องค์กรฝ่ายบริหารจะสามารถออกกฎหมายหรือตรากฎหมายที่ถูกต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดเช่นกัน แต่ทั้งนี้ พึงตระหนักว่าการใช้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายนี้ จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น เพราะบทบาทภารกิจหลักในการตรากฎหมาย เป็นขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายพระราชกำหนดขององค์กรฝ่ายบริหารจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากการรับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจนิติบัญญัติไปให้แก่องค์กรฝ่ายบริหารใช้ในกรณีฉุกเฉินเป็นการชั่วคราว ดังนั้นโดยหลักการแล้วการตรากฎหมายพระราชกำหนด โดยฝ่ายบริหารภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็ต้องใช้ความระมัดระวังในการตรากฎหมายให้อยู่ภายใต้กรอบของหลักเกณฑ์ เงื่อนไข เนื้อหา ขั้นตอน และกระบวนการตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยทั้งนี้ต้องตรวจสอบด้วยองค์กรตุลาการหรือศาลรัฐธรรมนูญได้

การวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์มีความเหมาะสมตามหลักการความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่า เนื้อหาสาระ รูปแบบ ขั้นตอนและกระบวนการในการตราพระราชกำหนดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญ กำหนดหรือไม่ เพราะในมุมมองของทางกฎหมายแล้ว แม้ว่าพระราชกำหนดจะสามารถใช้แก้ไขปัญหาวิกฤติของระบบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพในแง่เศรษฐศาสตร์ แต่หากมีผลเป็นการจำกัด สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนอย่างมากหรือจนเกินควรพระราชกำหนดนั้นก็ขาดความเหมาะสมในฐานะกฎหมายที่ดี ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีประเด็นเรื่องความเหมาะสมของหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดลงมาจากศาลยุติธรรมให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามคำวินิจฉัยที่ 40/2545 และ 22/2546 ซึ่งคำวินิจฉัยที่กล่าวมาทั้งหมด ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะเจตนารมณ์ของพระราชกำหนด คือ การแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งเป็นภาวะฉุกเฉิน และไม่ได้มีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของพลเมืองอย่างไม่ยุติธรรม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์นี้แล้ว จะเห็นว่า มีประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดฉบับนี้อยู่ในมาตรา 9 และมาตรา 10 ซึ่งมาตรา 9 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นบทยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหลักทั่วไป ส่วนมาตรา 10 เป็นเรื่องการติดดอกเบียเกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด และเป็นบทยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการติดอัตราดอกเบี้ย โดยพิจารณาว่าทั้ง 2 มาตรา ดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองไทยหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า เนื้อหาสาระของกฎหมายตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เป็นการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดฉบับนี้ คือ การแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งเป็นภาวะฉุกเฉิน และไม่ได้มีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของพลเมืองอย่างไม่ยุติธรรมแต่อย่างใด ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชกำหนดฉบับนี้จึงหมดไป ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 40/2545 และ 22/2546 ดังนี้คือ

คำวินิจฉัยที่ 40/2545<sup>56</sup> คดีระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์ธนบุรี จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของธนาคาร กสิกรไทย จำกัด (มหาชน) จัดตั้งตามพระราชกำหนดฉบับนี้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2542 เป็นโจทก์ฟ้องลูกหนี้ ลูกหนี้ได้ยกข้อต่อสู้เรื่องหลักความชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญขึ้น

“ประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 30 นั้น เห็นว่ามาตรา 4 บัญญัติถึงการทั่วไปในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 226 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ มาตรา 27 เป็นบทบัญญัติที่รับรองให้ปรากฏสิทธิและเสรีภาพ และยังทำให้สภาพบังคับของสิทธิเกิดผลขึ้นจริง โดยบทบัญญัติให้การใช้อำนาจรัฐในทุกระดับและทุกส่วนจะต้องผูกพัน ยึดถือปฏิบัติตามทั้งในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมาย ซึ่งได้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้การคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพทุกอย่างที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองแล้ว จะมีการจำกัดหรือ เลือกลงปฏิบัติไม่ได้เลย เพราะตามมาตรา 29 และมาตรา 30 บัญญัติไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพและการเลือก

<sup>56</sup> คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 40/2545.

ปฏิบัติสามารถกระทำได้ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 29 กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น โดยกฎหมายนั้นจะต้องออกเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่บังคับมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับกรณีตามมาตรา 30 นั้น บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน บุคคลย่อมมีความแตกต่างกันในถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ สภาพร่างกาย สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม อาจปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้ต่างกันไป แต่การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมนั้นจะกระทำมิได้ กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องการ โอนสิทธิเรียกร้อง ซึ่งตามหลักทั่วไปแล้วย่อมกระทำได้เพียงแต่อาศัยเจตนา คือ ข้อตกลงระหว่างคู่กรณี แต่กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องการ โอนสิทธิเรียกร้อง ซึ่งตามหลักทั่วไปแล้วย่อมกระทำได้เพียงแต่อาศัยเจตนา คือ ข้อตกลงระหว่างคู่กรณี แต่กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องกฎหมายให้ยกเว้น ไม่ต้องบอกกล่าวการ โอนหรืออาศัยความยินยอมของลูกหนี้ก็ถือเป็นการ โอนสิทธิเรียกร้องโดยชอบ ย่อมกระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของลูกหนี้มีต่อเจ้าหนี้เดิมอย่างไร ก็อาจใช้สิทธิโต้แย้งผู้รับโอนได้ สิทธิของลูกหนี้ไม่ได้เสียไปเพราะการ โอนสิทธิเรียกร้อง ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 9

สำหรับกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 9 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 และมาตรา 50 นั้น พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา 48 เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับการคุ้มครอง บุคคลใดจะเข้ามารบกวนสิทธิไม่ได้แต่ขอบเขตของสิทธิจะมีมากน้อยเพียงใดจะจำกัดสิทธิได้แค่ไหนย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า แม้บุคคลจะมีสิทธิในทรัพย์สินก็อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย ส่วนกรณีตามมาตรา 50 นั้น เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพอะไรก็ได้แต่ต้องแข่งขันกันได้อย่างเสรี การจำกัดเสรีภาพอย่างที่กำลังกล่าวมาจะกระทำมิได้ เว้นแต่เห็นว่าเป็นประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 50 รัฐจึงจะออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพดังกล่าวได้

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลว่าตามที่สถาบันการเงินมีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อ

ความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือ โอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการตั้งนิติบุคคลดังกล่าวจึงสมควรให้ได้รับประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีธรรมดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือ โอนทรัพย์สินจากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นๆ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ โดยเฉพาะที่เป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จำต้องรักษามีความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มีเหตุผลในการตราด้วยเหตุที่มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ และของประชาชนโดยส่วนรวม การตราพระราชกำหนดฯ ดังกล่าวจึงกระทำได้และไม่เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 48 และมาตรา 50 แต่ประการใด เพราะสิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป ไม่ได้เพิ่มภาระเหนือหน้าที่ใดๆ แก่ลูกหนี้ ลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิ เรียกร้องได้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เพียงแต่บัญญัติวิธีการโอนสิทธิเรียกร้องให้แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์แก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นบทบัญญัติของพระราชกำหนดนี้ก็มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป มิได้ระบุให้ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงบุคคลใดหรือบริษัทใดโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 29

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 9 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 48 และมาตรา 50

คำวินิจฉัยที่ 22/2546<sup>57</sup> คดีระหว่างบริษัทสินทรัพย์ เอ็น เอฟ เอส จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนชนชาติจัดตั้งตามพระราชกำหนดฉบับนี้ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2543 ได้สวมสิทธิ์เข้าเป็นโจทก์แทนธนาคารดีบีเอสไทย จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ทั้ง 5 ได้ยกข้อต่อสู้เรื่องหลักความชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชาวไทย ให้นุคคลมีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม จะกระทำมิได้ เมื่อพิจารณามาตรา 10 แห่ง

<sup>57</sup> คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 22/2546.

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่เรียกเก็บดอกเบี้ยสูงเกินไป จนลูกหนี้ไม่สามารถฟื้นฟูกิจการได้ บทบัญญัติของกฎหมายจึงกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เรียกเก็บดอกเบี้ยของลูกหนี้ตามสัญญาเดิมได้ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยตามสัญญาเดิม ณ วันที่รับโอนมาได้บัญญัติให้สิทธิแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่าหน้าที่ของลูกหนี้ที่จะต้องรับผิดชอบตามสัญญาเดิม ซึ่งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามสัญญาเดิมระหว่างสถาบันการเงินกับลูกหนี้

โดยยกเว้นมิให้นำมาตรา 655 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์มาใช้บังคับ หรือในกรณีที่สัญญาเดิมกำหนดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวและไม่มีฐานในการคำนวณให้อ้างอิงได้บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องใช้ใช้อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ใหญ่ 5 แห่ง เป็นฐานอ้างอิง ซึ่งอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวจะต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป หรือในกรณีที่มีการกู้ยืมเงินเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สินที่รับโอน กฎหมายกำหนดให้เรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่ตกลงกัน ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เรียกเก็บดอกเบี้ยจากลูกหนี้โดยประเมินจากฐานะความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้แต่ละรายเป็นสำคัญการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 355 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 10 เพื่อให้สอดคล้องกับอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินเรียกเก็บจากลูกหนี้ตามสัญญาเดิม ซึ่งได้รับการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ให้มีผลใช้บังคับกับลูกหนี้ที่ทำสัญญากับสถาบันการเงิน แต่กรณีของผู้ร้องหรือลูกหนี้คนอื่นที่มีได้ชำระหนี้ให้กับสถาบันการเงินจนหนี้เป็นสินทรัพย์คือยคุณภาพตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดและต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมาแก้ไขปัญหาเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน หนี้สินของลูกหนี้ดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แต่เพื่อให้ข้อยกเว้นที่มีให้นำบทบัญญัติมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบังคับใช้กับลูกหนี้ของสถาบันการเงิน รวมทั้งผู้ร้องตามสัญญาเดิมยังมีผลอยู่ต่อไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิของเจ้าหนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 จึงต้องมีบทบัญญัติดังกล่าวรองรับไว้ ดังนั้น จึงมิใช่กรณีบทบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองบุคคลไม่เท่าเทียมกัน และไม่ใช่ว่าเป็นการปฏิบัติเฉพาะแต่ผู้ร้องเท่านั้น ลูกหนี้ในคดีอื่นซึ่งมีสถานะเช่นเดียวกันกับผู้ร้องก็ได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกัน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 10 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 30

#### 2.4.2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายมหาชน

หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) มีผลผูกพันกับองค์กรฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง เพราะการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองหรือสัญญาทางปกครอง

ดังนั้น โดยหลักการแล้วการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองที่กระทบหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะในรูปแบบหรือลักษณะใด จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องวางกรอบของการใช้อำนาจไว้ และฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ภายใต้กรอบดังกล่าวที่มีอยู่ การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองที่กระทบหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจหรือวางกรอบไว้ องค์กรฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครองย่อมกระทำไม่ได้

หลักความชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดหลักเกณฑ์ในกฎหมายมหาชน มีอยู่ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีอำนาจตามกฎหมาย จึงจะกระทำได้ การสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอ้างอิงบทกฎหมายเสมอ ดังนั้นเมื่อฝ่ายปกครองจะออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบจึงต้องอ้างอิงอำนาจตามพระราชบัญญัติ แม้แต่คำสั่งทางปกครองก็ต้องระบุว่าใช้อำนาจตามมาตราใด

ประการที่ 2 กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจ ได้แก่ สถานที่ เวลา และบุคคล

ประการที่ 3 วางกระบวนการใช้อำนาจ คือ วิธีพิจารณาของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

โดยการควบคุมฝ่ายปกครองให้ดำเนินการตามหลักความชอบด้วยกฎหมายมี 2 ลักษณะ คือ การควบคุมภายในองค์กรฝ่ายปกครอง โดยหน่วยงานนั้นเอง และการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองหรือการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ในประเทศไทยและต่างประเทศ

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดปัญหาปริมาณสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินอยู่ในระดับสูงมาก จนกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องเร่งหามาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งมาตรการหนึ่งที่สำคัญในทางกฎหมายที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาคือการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อทำหน้าที่รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ ทำให้สามารถแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกจากสถาบันการเงินและลดภาระของสถาบันการเงินเกี่ยวกับการบริหารจัดการกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกรรมต่างๆ ต่อไปได้ รวมถึงภาคธุรกิจเอกชนสามารถกลับมาดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงได้สนับสนุนให้สถาบันการเงินต่างๆ จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนขึ้นมาโดยการออกกฎหมายสำหรับการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ซึ่งพระราชกำหนดฉบับนี้มีข้อกำหนดพิเศษและอำนวยความสะดวกในการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินที่จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์มาบริหาร ในขณะที่มีหลายประเทศในแถบภูมิภาคเอเชียที่ประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินเช่นเดียวกันกับประเทศไทย เช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยหน่วยงานบริหารสินทรัพย์เหล่านี้มีนโยบายและการดำเนินงานที่ใกล้เคียงกัน ดังจะกล่าวรายละเอียดไว้ในบทนี้ แต่อย่างไรก็ตามในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 นี้ มีกระบวนการขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องในคดีแพ่งตามหลักทั่วไป ทำให้การดำเนินการยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเท่าที่ควร ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในบทนี้จึงศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เฉพาะตามพระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหาร



สินทรัพย์ โดยในการศึกษาในบทนี้ จะแบ่ง การศึกษาเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในประเทศไทย ส่วนที่สองศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในต่างประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในประเทศไทย

การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทยนั้นเกิดจากการที่ภาครัฐต้องการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศไทยจึงออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาหลายหน่วยงานมีรูปแบบและมีการดำเนินงานที่ต่างกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้เกิดผลอย่างรวดเร็ว โดยแบ่งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ตามรูปแบบของการบริหารได้ คือ การบริหารงานแบบรวมศูนย์จัดการ ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐหรือรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งมีลักษณะวิธีการดำเนินงานแบบเน้นการจำหน่ายทรัพย์สิน ได้แก่ องค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่ทางการระงับการดำเนินกิจการจำนวน 56 แห่ง (ปัจจุบันได้ยุบเลิกแล้ว) และลักษณะที่มีวิธีการดำเนินงานแบบเน้นวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 เพื่อทำหน้าที่รับซื้อสินเชื่อจากองค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ (ปัจจุบันได้ควรววมกิจการกับบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัดแล้ว) และบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีอำนาจพิเศษในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะทำการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล (ปัจจุบันได้ยุบเลิกแล้ว) ส่วนการบริหารงานแบบกระจายศูนย์จัดการ ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ต่างๆ ที่สถาบันการเงินเอกชนเป็นผู้จัดตั้ง เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของตนเอง ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ปัจจุบันมีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดฉบับนี้ที่ยังเปิดดำเนินการอยู่จำนวนทั้งสิ้น 22 แห่ง โดยเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน 20 แห่ง เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์จุจักร จำกัด เพื่อรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์พญาไทย จำกัด รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์บัวหลวง รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นต้น และอีก 2 แห่ง เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีกองทุนเพื่อ

การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้น มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด และบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ซึ่งถือเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ โดยมีรูปแบบการบริหารงานแบบรวมศูนย์จัดการ และสามารถรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินอื่นมาบริหารจัดการได้ แต่การดำเนินงานต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกับบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในประเทศไทย ที่ภาครัฐออกมาเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์เพื่อแก้ไขภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ที่ผ่านมามีจำนวนทั้งสิ้นถึง 4 ฉบับ แต่ในปัจจุบันมีเพียงบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เท่านั้นที่ยังคงดำเนินกิจการอยู่ในส่วนนี้จึงศึกษาเฉพาะการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 3.1.1 บริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541

บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงินของประเทศ โดยองค์กรนี้มีลักษณะการดำเนินงาน คือ รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินมาบริหารจัดการซึ่งในการบริหารจัดการนั้นนอกจากบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดฉบับนี้แล้วยังต้องดำเนินการบริหารจัดการตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ จึงต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การบริหารงาน และการดำเนินกิจการ ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 3.1.1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์

ในการออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 51 ก วันที่ 23 สิงหาคม 2541 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2541 นั้น การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ดังกล่าว มีหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ดังนี้

โดยที่สถาบันการเงินในปัจจุบันมีปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป

และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการตั้งนิติบุคคลดังกล่าวสมควรให้ได้รับประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียมและภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือโอนทรัพย์สินจากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นๆ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และโดยเฉพาะที่เป็นกรณีฉุกเฉินความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะต้องรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ดังนั้น จากหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดทำให้ทราบได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์นี้ คือ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินต่างๆ ที่มีเป็นจำนวนมาก พระราชกำหนดฉบับนี้จึงได้กำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป เพื่อให้สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้กับบริษัทดังกล่าวกลับมา มีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ เป็นผลให้เกิดการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม อันเป็นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

### 3.1.1.2 การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์

บริษัทบริหารสินทรัพย์ถือเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินของประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบสถาบันการเงิน แต่การจัดตั้งภายใต้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้มีการกำหนดลักษณะการจัดตั้งไว้เป็นการเฉพาะให้แตกต่างจากกรณีปกติทั่วไป ซึ่งในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดฉบับนี้มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ต้องเป็นบริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

2) บริษัทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขอจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

(2) มีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าล้านบาท

<sup>1</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541.

(3) มีวัตถุประสงค์เพื่อรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมทั้งหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประเภทบริษัทจำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นนี้มีทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน หากเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ หรือทั้งหมด ถ้าเป็นหน่วยงานของเอกชนที่สถาบันการเงินต่างๆ ประสงค์จะจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งเองและเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งนั้น

สำหรับการบริหารงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ได้กำหนดวิธีการบริหารงานไว้เป็นพิเศษ ดังนั้นกฎหมายที่นำมาใช้ในการบริหารงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ จึงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เช่น ตัวอย่างการบริหารงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด ที่มีโครงสร้างการบริหารงาน โดยมีคณะกรรมการบริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลักและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ในกิจการของบริษัท รวมทั้งมีคณะกรรมการอีกหลายชุด และฝ่ายจัดการอื่น ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ<sup>2</sup> ส่วนการจัดการแหล่งเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดหาได้โดยการกู้ยืมเงินจากในประเทศหรือต่างประเทศ หรือออกหลักทรัพย์เฉพาะ เช่น หุ้นกู้ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตราสารหนี้อื่นที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>3</sup>

### 3.1.1.3 การดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์

ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ได้กำหนดความหมายการบริหารสินทรัพย์ไว้ว่า<sup>4</sup> “การรับซื้อหรือรับ โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินรวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะทำให้เห็นว่าในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามกฎหมายนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์จะทำการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมทั้งหลักประกันของสินทรัพย์ที่ติดมากับสินทรัพย์ที่รับ โอนมาเสียก่อน

<sup>2</sup> รายงานประจำปี 2554 บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด. หน้า 10.

<sup>3</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550, มาตรา 5.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม.

เมื่อมีการ โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้แก่บริหารสินทรัพย์แล้ว บริษัทบริหารสินทรัพย์จึงจะทำการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเหล่านั้นได้ ซึ่งในการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาบริหารจัดการนั้น มีรายละเอียด ดังนี้

(1) การ โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ สินทรัพย์ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ทำการ โอนมานั้น ต้องเฉพาะสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดในสถาบันการเงินต่างๆ โดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติถึงลักษณะของสินทรัพย์ที่จัดว่าเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ความหมายของสถาบันการเงิน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ไว้ ดังนี้

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายถึง สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่าย โอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้<sup>5</sup> ซึ่งประกอบไปด้วย<sup>6</sup>

สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน  
 สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์จัดชั้นสงสัย  
 สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ  
 สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์จัดชั้นสูญ  
 สินทรัพย์จัดชั้นซึ่งสถาบันการเงินได้จำหน่ายออกจากบัญชีไปแล้ว  
 ทรัพย์สินรอการขายของสถาบันการเงิน

“สถาบันการเงิน”<sup>7</sup> หมายถึง เฉพาะนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้ ซึ่งประกอบไปด้วย ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และนิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยมีประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2544 กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อหรือรับ โอนสินทรัพย์จากบริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วยตนเองได้

<sup>5</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550, มาตรา 3.

<sup>6</sup> ประกาศประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส .24/ 2552 เรื่อง การกำหนดสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และ หลักเกณฑ์ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติ ข้อ 5. หลักเกณฑ์ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติ.

<sup>7</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550, มาตรา 3.

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้จดทะเบียนกับธนาคารแห่งประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์<sup>8</sup>

การโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินต่างๆ เพื่อลดสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในสถาบันการเงินนั้น ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนเริ่มแรกในการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ได้วางหลักเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนี้ไว้ แต่พระราชกำหนดฉบับนี้มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับซื้อสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินไว้แต่อย่างใด ดังนั้น กฎหมายที่ใช้บังคับกับการซื้อสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ จึงเป็นกฎหมายสัญญาทั่วไป รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการเข้าซื้อสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์จากสถาบันการเงินเพื่อมาบริหารจัดการนั้น แบ่งได้ 2 วิธี คือ

1. การเข้าเสนอราคาประมูล
2. การทำสัญญาซื้อขายกับสถาบันการเงิน โดยตรง

โดยในการเข้าซื้อหนี้ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ทั้ง 2 วิธีดังกล่าวนี้ จะเป็นการเข้าซื้อหนี้ที่มีลักษณะเป็นกองรวม ซึ่งมีความเสี่ยงอาจจะเรียกเก็บเงินไม่ได้<sup>9</sup> เนื่องจากหนี้ด้วยคุณภาพที่บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าซื้อและโอนมานั้น มีลูกหนี้เป็นจำนวนมาก ทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ซึ่งเป็นผู้รับโอนหนี้ด้วยคุณภาพรวมถึงสินทรัพย์ซึ่งเป็นหลักประกันจากสถาบันการเงินไปบริหาร จะต้องตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอนเสียก่อน โดยการสุ่มตรวจจากเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับมูลหนี้ที่จะทำการโอนก่อนว่า เป็นหนี้อะไร มีสถานะอย่างไร มีเอกสารหลักฐานในการดำเนินคดีเพียงพอหรือไม่ มีการดำเนินการอยู่ในขั้นตอนใด และอายุความในการดำเนินคดีมีเหลืออยู่มากน้อยเพียงใด โดยการตรวจจากแฟ้มเอกสารที่สถาบันการเงินที่จะทำการโอนนั้น ซึ่งในบางครั้งไม่เพียงพอที่จะทราบข้อเท็จจริงได้ทั้งหมด เพราะสถาบันการเงินที่โอนนั้น ไม่ได้ทำบันทึกข้อมูลรายละเอียดไว้อย่างถูกต้องครบถ้วน และสถาบันการเงินผู้โอนมิได้มีการยื่นยันการตรวจสอบหลักประกันของสินทรัพย์นั้นว่ายังมีอยู่ตามที่ลูกหนี้ได้ให้ประกันไว้หรือไม่ จึงทำให้เกิดปัญหาต่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ในส่วนของขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอนและอาจเกิดความเสียหายแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เช่น กรณีจำนองบ้านไว้ซึ่งมีการจำนองจริง

<sup>8</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550, มาตรา 3.

<sup>9</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 93 / 2554 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับข้อมูลการรับซื้อรับโอนลูกหนี้ด้วยคุณภาพ ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2554 . หน้า 2.

แต่ในความจริงได้มีการรื้อถอนบ้านไปหมดแล้ว หรือที่ดิน โฉนดที่เป็นหลักประกันมีผู้บุกรุกเข้าไป เพื่อแย่งกรรมสิทธิ์ ทำให้ข้อมูลที่ได้รับแจ้งไม่เป็นความจริง เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้ มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ในการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอนส่งการกับสถาบันการเงินที่จะทำการโอนสินทรัพย์นั้น ให้ทำการแจ้งรายละเอียดของหนี้ และการดำเนินการในปัจจุบันอย่างถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริง รวมทั้งเอกสารหลักฐานแห่ง หนี้ที่มีอยู่ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ที่มีวัตถุประสงค์จัดตั้งขึ้นเพื่อลดหนี้ด้อยคุณภาพในสถาบันการเงินเช่นเดียวกัน แต่ได้กำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้อง สิทธิหรือภาระ ผูกพันอื่นใดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยทราบ โดยละเอียดครบถ้วนก่อน มิฉะนั้น จะต้องรับผิดชอบ ถ้าเป็นเหตุให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับความเสียหาย

ตัวอย่าง สิทธิเรียกร้องใกล้ขาดอายุความแล้วหรือลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ต้องใช้สิทธิ บอกลีกสัญญาก่อน หรือที่ดินที่เป็นหลักประกันมีภาระผูกพันกับที่ดินแปลงอื่น โดยตกอยู่ในภาระ จำยอมให้ใช้ทางเดินผ่าน แต่สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์มิได้แจ้งให้ครบถ้วนและ เป็นเหตุให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับความเสียหาย ดังนี้ สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหาร สินทรัพย์จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวตามสัดส่วนแห่งการกระทำ<sup>10</sup>

ส่วนหลักเกณฑ์การ โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดฉบับนี้<sup>11</sup>ได้มี ข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษและอำนวยความสะดวกในการรับ โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ จากสถาบันการเงิน ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

- 1) ในเรื่องหลักประกัน พระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดว่า การโอนขายสินทรัพย์ของ สถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิ จำนอง จำน่า หรือสิทธิอันเกิดจากการค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย<sup>11</sup>
- 2) การ โอนสิทธิเรียกร้อง พระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดว่า การโอนขายสินทรัพย์ของ สถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ มีวิธีปฏิบัติไว้ 3 กรณี คือ<sup>12</sup>

<sup>10</sup> ไพโรจน์ อารักษา. (2545). คำอธิบายกฎหมายบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. หน้า 46.

<sup>11</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550, มาตรา 6.

<sup>12</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550, มาตรา 9.

(1) กรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ มอบหมายให้ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บหนี้และได้รับชำระหนี้ที่เกิดขึ้นการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าว การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวกระทำโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ หรือไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากลูกหนี้และถือว่าชอบด้วยกฎหมาย ไม่ต้องดำเนินการตามแบบของมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเรื่องการโอนขายหนี้ต้องทำเป็นหนังสือและบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องนั้นและต้องได้รับการยินยอมเป็นหนังสือจากลูกหนี้ มิฉะนั้นการโอนดังกล่าวใช้อ้างหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกไม่ได้

(2) กรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์เปลี่ยนตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้จากสถาบันการเงินเดิมเป็นบุคคลอื่น บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องนั้น นับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้

(3) กรณีพิเศษถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและหากปล่อยเนิ่นช้า อาจเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนในการรับโอนสินทรัพย์ที่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย การบอกกล่าวโอนสิทธิเรียกร้องอาจกระทำโดยประกาศรายการพร้อมรายละเอียดตามสมควรในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 และถือว่าการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องครบถ้วนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

จากบทบัญญัติของพระราชกำหนดฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าแม้มีการสร้างหลักเกณฑ์ในการโอนสิทธิเรียกร้องให้มีผลโดยชอบตามกฎหมายโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา 306 แต่หลักเกณฑ์ทั้ง 2 กรณีดังกล่าว ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติและทางกฎหมายอยู่พอสมควร ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะแตกต่างจากพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ที่กำหนดเรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องไว้ให้ปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยในการดำเนินการโอนนั้น บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพียงทำการโฆษณารายการ หรือรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน หรือจะบอกกล่าวเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้แต่ละรายก็ได้ และให้ถือว่าการโอนสินทรัพย์คือยคุณภาพนั้นมีผลพ้นบุคคลภายนอก ผู้จำนอง ผู้จำนำ และผู้ค้ำประกันนับแต่วันที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ออกหลักฐานดังกล่าว<sup>13</sup>

<sup>13</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 38 และ มาตรา 39.



3) การสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้ พระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดว่า การโอนขายสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นหนี้ที่กำลังดำเนินคดีอยู่ในศาล หรือเป็นหนี้ที่ศาลได้พิพากษาเสร็จสิ้นแล้ว บริษัทบริหารสินทรัพย์สวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้นี้ตั้งวิธีการ 2 กรณี คือ<sup>14</sup>

กรณีที่ 1 บริษัทบริหารสินทรัพย์สวมสิทธิเข้าเป็นคู่ความแทนได้ในระหว่างที่คดีนั้นกำลังดำเนินอยู่ในศาลและอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบมาแล้วและคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ ซึ่งในทางปฏิบัติบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จะเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ในกรณีจะต้องมีการยื่นคำร้องขอสวมสิทธิต่อศาลที่ได้พิจารณาคดีนั้น และศาลก็จะทำการพิจารณาคำร้องสวมสิทธิในระหว่างการพิจารณาไปพร้อมกัน

กรณีที่ 2 บริษัทบริหารสินทรัพย์สวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับคดีตามสิทธิเรียกร้องแล้ว เมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์สวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษตามพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว ทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์มีสิทธิบังคับคดีกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาในมูลหนี้ที่ฟ้องได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า โดยปกติในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 กำหนดให้ผู้มีสิทธิขอให้บังคับคดีได้คือ คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดี ซึ่งเรียกว่า “เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา” การที่พระราชกำหนดฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและมีสิทธิบังคับคดีได้จึงเป็นลักษณะพิเศษของกฎหมายนี้

แต่อย่างไรก็ตาม แม้พระราชกำหนดฉบับนี้จะได้วางหลักเกณฑ์ที่พิเศษแตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่เข้าสวมสิทธิในกรณีนี้มีสิทธิบังคับคดีกับลูกหนี้ได้แม้ไม่ใช่คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดี แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาในส่วนกระบวนการขั้นตอนก่อนที่ศาลจะสั่งอนุญาตให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เนื่องจากเมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ยื่นคำร้องเข้าไปศาลมักจะทำการนัดไต่สวนคำร้องก่อนและจึงจะสั่งอนุญาตภายหลัง อีกทั้งศาลจะต้องทำการส่งหมายให้จำเลยหรือลูกหนี้ทราบด้วยจึงต้องใช้ระยะเวลาสักกระยะหนึ่ง ดังนั้นการที่พระราชกำหนดฉบับนี้ มิได้ให้อำนาจศาลที่จะสั่งอนุญาตให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิได้ทันทีนับแต่ยื่นคำร้อง จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดีกับลูกหนี้และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่มขึ้น

<sup>14</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550, มาตรา 7.

4) ในเรื่องค่าธรรมเนียมและภาษีอากร กฎหมายฉบับนี้กำหนดว่า การโอนขายสินทรัพย์ของสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่างๆ ที่เกิดจากการโอนสินทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งจะกำหนดเป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้

โดยในเรื่องการยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าภาษีอากรต่างๆ นั้น ได้มีพระราชกฤษฎีกาออกตามความประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 362 พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ ฉบับที่ 361 พ.ศ. 2542 สำหรับสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์มาตรา 308 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่เก็บรักษาบัญชีและรายชื่อลูกหนี้ตามสินทรัพย์ที่โอนไปแล้วนั้นไว้เป็นเฉพาะ และให้ลูกหนี้อาจมีสิทธิตรวจบัญชีรายชื่อของตนได้

5) อัตราดอกเบี้ย พระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดว่า การโอนขายสินทรัพย์ของสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ บริษัทบริหารสินทรัพย์มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยจากลูกหนี้ได้ไม่เกินอัตราตามสัญญาเดิมในวันที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับโอนมา อัตราดอกเบี้ยตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดในกรณีสัญญาเดิมได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นอัตราลอยตัวและไม่มีฐานการในการคำนวณของสถาบันการเงินเดิมให้อ้างอิงได้ให้คำนวณ และสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยได้ตามอัตราที่ตกลงกันหากบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ลูกหนี้ในสัญญาเดิมกู้ยืมเงินเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สินที่รับโอน แต่มิให้นำเรื่องดอกเบี้ยทบต้น ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 655 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในการเรียกเก็บดอกเบี้ยด้วย

#### (2) การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

บริษัทบริหารสินทรัพย์เมื่อทำการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในแต่ละครั้งต้องรายงานเป็นหนังสือให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบพร้อมมีรายละเอียด ดังนี้<sup>15</sup>

- 1) ชื่อสถาบันการเงินที่เป็นผู้จำหน่ายสินทรัพย์
- 2) ประเภทสินทรัพย์ที่จะรับซื้อหรือรับโอน
- 3) มูลค่าของสินทรัพย์ที่จะรับซื้อหรือรับโอนและหลักเกณฑ์การประเมินราคาสินทรัพย์
- 4) วันที่จะรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์

<sup>15</sup> ประกาศประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 24/ 2552 เรื่อง การกำหนดสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และ หลักเกณฑ์ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติ ข้อ 5. หลักเกณฑ์ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติ.

5) สัญญาหรือเงื่อนไขอื่นๆ ในการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์

โดยในการบริหารสินทรัพย์สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ บริษัทบริหารสินทรัพย์ดำเนินการฟื้นฟูลูกหนี้ที่รับซื้อหรือรับโอนมาให้ดำเนินกิจการต่อไปได้และมีความสามารถในการชำระหนี้ อย่างสม่ำเสมอ รวมถึงการทำธุรกรรม ดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

- 1) ให้กู้ยืมเงินเพิ่มเติมแก่ลูกหนี้ที่รับซื้อหรือรับโอนมา
- 2) เรียกเก็บดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าธรรมเนียม และค่าบริการทางการเงินอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 3) แปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

4) ปรับปรุงโครงสร้างหนี้หรือระนองหนี้

5) ถูหนี้ในกิจการที่ได้มาจากการชำระหนี้ของลูกหนี้

6) รับชำระหนี้ด้วยการแปลงหนี้เป็นทุน

7) กระทำการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการบริหารหรือฟื้นฟูลูกหนี้ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ เช่น การให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขายลูกหนี้ ตลอดจนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับซื้อหรือรับโอนมาและที่ได้รับจากการชำระหนี้ ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่า การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต้องเป็นการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ก่อสร้างค้างไว้ไปพัฒนาต่อให้เสร็จสิ้นเท่านั้น ไม่รวมถึงการนำที่ดินเปล่าไปพัฒนา

8) นำอสังหาริมทรัพย์รอการขายไปร่วมลงทุนกับผู้ลงทุนรายอื่นหรือบริษัทอื่นซึ่งมีความสามารถเฉพาะด้านในการบริหารอสังหาริมทรัพย์รอการขายแต่ละประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคงมูลค่าของสินทรัพย์ไว้ ในกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์รอการขายนั้นอยู่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องทยอยจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์รอการขายนั้นออกไปให้หมดภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี

9) ซื้ออสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ที่ไม่ได้จ้างองไว้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์จากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือจากเจ้าหนี้ร่วมกรณีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้

10) ซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินได้จ้างองไว้กับ สถาบันการเงิน ผ่านการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต้องเป็นหลักประกันของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน

<sup>16</sup> เอกสารแนบ 2. ท้ายประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 24/2552 เรื่อง การกำหนดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและหลักเกณฑ์ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติ.

สำหรับการบริหารสินทรัพย์สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยการปรับโครงสร้างหนี้ มีรายละเอียดดังนี้<sup>17</sup>

การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ถือเป็นมาตรการสำคัญสามารถหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้เสีย นอกจากลูกหนี้และเจ้าหนี้จะได้ประโยชน์โดยตรงจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้แล้ว ยังจะเพิ่มประโยชน์แก่ส่วนรวมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วย ทั้งนี้ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ มีอยู่หลายวิธีขึ้นอยู่กับความจำเป็นและสถานะภาพของลูกหนี้แต่ละราย รวมทั้งนโยบายของบริษัทบริหารสินทรัพย์เอง อาจใช้เพียงวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีรวมกันได้ ซึ่งวิธีการที่บริษัทบริหารสินทรัพย์นำมาใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้โดยทั่วไป เช่น

- 1) ลดเงินต้น
- 2) ลดอัตราดอกเบี้ย
- 3) ขยายเวลาการชำระหนี้
- 4) ปรับหนี้ระยะสั้นเป็นระยะยาว
- 5) ให้ระยะเวลาปลอดหนี้เงินต้น และ/หรือดอกเบี้ย หมายถึง การชำระในส่วนของดอกเบี้ย โดยที่ปลอดเงินต้นไว้ก่อน 3 ปี เป็นต้น
- 6) การโอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน และสินทรัพย์ที่ไม่ได้เป็นหลักประกัน หมายถึง การที่ลูกหนี้ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ ก็จะโอนหลักทรัพย์ที่นำมาเป็นหลักประกันและสินทรัพย์ที่ไม่ได้นำมาเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหนี้ ด้วยวิธีการประเมินราคาหลักทรัพย์ตามสภาพปัจจุบัน ส่วนหนี้ที่เหลือลูกหนี้อาจจะนำหลักทรัพย์อื่นมาโอนเพิ่มก็ได้ แต่จะมีการทำสัญญาซื้อคืนภายใน 3 ปี เป็นต้น
- 7) การดำเนินคดีตามกฎหมาย วิธีนี้เป็นวิธีสุดท้ายในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้หากไม่สามารถหาข้อยุติด้วยการประนอมหนี้ได้

จะเห็นว่าโดยวิธีการที่นำมาใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เป็นการดูแลลูกหนี้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น และเป็นการแก้ไขหนี้เสียให้กลายเป็นหนี้ดี ช่วยทำให้สินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มีจำนวนน้อยลง เป็นการลดภาระการกันสำรองของสถาบันการเงิน ขณะเดียวกันลูกหนี้ก็อาจต้องยอมรับเงื่อนไขการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ด้วย

<sup>17</sup> อัญชุลี เรืองยุทธการณ. (2543). *ประสิทธิผลของมาตรการการปรับโครงสร้างหนี้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพมหานคร จำกัด (กบส.) การค้นคว้าแบบอิสระ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*. หน้า 3-4.

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้กระทำการไม่สำเร็จด้วยลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่มีเจตนาจะแก้ไขหนี้ของตนหรือลูกหนี้หลบหนี หรือลูกหนี้ตาย หรือเหตุอื่นใดก็ตาม พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ 2541 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนมีอำนาจพิเศษในการดำเนินคดี หรือจำหน่ายสินทรัพย์ หลักประกันของลูกหนี้ เพื่อจะได้นำเงินมาชำระหนี้ที่ลูกหนี้นั้นค้างชำระอยู่ไว้แต่อย่างใด

ดังนั้น ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์จึงต้องดำเนินการตามวิธีปกติทั่วไป โดยต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 อย่างคดีแพ่งทั่วไปมาใช้ในการบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพ ดังจะกล่าวต่อไป

#### 3.1.1.4 การดำเนินคดีและบังคับคดีกับลูกหนี้

กรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ หรือไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางที่ไม่สุจริต พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนมีอำนาจพิเศษในการดำเนินคดี และการจำหน่ายสินทรัพย์ หลักประกันของลูกหนี้ไว้แต่อย่างใด จึงทำให้ต้องทำการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องร้องดำเนินคดี และบังคับคดีเพื่อจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ ซึ่งการดำเนินคดีจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องร้องในคดีแพ่งตามหลักทั่วไป ซึ่งในการดำเนินงานเกี่ยวกับการดำเนินการใช้สิทธิทางศาล มีรายละเอียดดังนี้

##### (1) เขตอำนาจศาลที่จะทำการฟ้องคดี

ในการดำเนินการฟ้องร้องคดี ซึ่งเดิมบริษัทบริหารสินทรัพย์ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 การฟ้องคดีต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้หรือไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาประนอมหนี้ หากบริษัทบริหารสินทรัพย์จะบังคับคดียึดทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องเสนอคดีเป็นคำฟ้องต่อศาลตามบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ลักษณะ 2 หมวด 1 ว่าด้วยเขตอำนาจศาลซึ่งให้สิทธิที่จะเลือกนำคดีขึ้นสู่ศาลได้หลายแห่ง ดังนี้

การเสนอคดีต่อศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4 แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีคำฟ้อง ให้เสนอต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลไม่ว่าจำเลยจะมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่

2) กรณีคำร้องขอ ให้เสนอต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาล หรือต่อศาลที่ผู้ร้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล

กรณีเสนอคดีเป็นคำฟ้อง ซึ่งเป็นการฟ้องคดีมีข้อพิพาทให้สิทธิโจทก์ที่จะฟ้องต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลศาลใดศาลหนึ่งก็ได้

จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยเขตอำนาจศาล ตามมาตรา 4(1) กฎหมายได้ให้สิทธิแก่โจทก์หรือกรณีและผู้ประกอบธุรกิจเป็นโจทก์เลือกที่จะเสนอคำฟ้องต่อศาลได้มากกว่าหนึ่งศาลขึ้นไป

ต่อมารัฐได้ตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว ทำให้คดีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ฟ้องลูกหนี้กรณีที่มีการซื้อหนี้มาบริหารจัดการจากสถาบันการเงินเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการใช้บริการ เป็นคดีผู้บริโภค

ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 27/2551 เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2551 คดีระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด โจทก์ กับนางบุญรักษา ชมชื่น จำเลยที่ 1 นายศุภชัย ผุดผ่อง จำเลยที่ 2 โดยโจทก์ฟ้องว่า จำเลยที่ 1 ทำสัญญากู้เงินจากธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีจำเลยที่ 2 ทำสัญญาค้ำประกัน ต่อมาธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โอนสินทรัพย์หนี้สินตลอดจนหลักทรัพย์ประกันทั้งหมดของจำเลยทั้งสองให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์พญาไท จำกัด หลังจากนั้นโจทก์รับซื้อหรือรับโอนสิทธิเรียกร้องตลอดจนหลักประกันดังกล่าวจากบริษัทบริหารสินทรัพย์พญาไท จำกัด ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 โดยบอกกล่าวการโอนให้จำเลยทั้งสองทราบแล้ว ครั้นครบกำหนดชำระหนี้ จำเลยทั้งสองไม่ชำระหนี้แก่โจทก์ ขอให้บังคับจำเลยทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงิน พร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์

ศาลแขวงพระนครเหนือเห็นว่า กรณีมีปัญหาว่าคดีนี้เป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่จึงส่งคำฟ้องให้ประธานศาลอุทธรณ์วินิจฉัยตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 8

พิเคราะห์แล้ว ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 คดีผู้บริโภคหมายความว่า (1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ และ (3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพัวพันกับคดีตาม (1) หรือ (2)

ได้ความตามคำฟ้องว่า เดิมธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ให้ลูกค้ายืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทน ให้จำเลยที่ 1 กู้ยืมเงินโดยมีจำเลยที่ 2 เป็นผู้ค้ำประกัน จึงถือได้ว่าธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ให้บริการและเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ส่วนจำเลยที่ 1 เป็นผู้ให้บริการและเป็นผู้บริโภค เมื่อต่อมาธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โอนสินทรัพย์หนี้สินตลอดจนหลักประกันทั้งหมดของจำเลยทั้งสองให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ พญาไท จำกัด และโจทก์รับซื้อหรือรับโอนสิทธิเรียกร้องตลอดจนหลักประกันดังกล่าวมาจากบริษัทบริหารสินทรัพย์พญาไท จำกัด เช่นนี้ โจทก์ย่อมรับโอนมาทั้งสิทธิและหน้าที่ของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ที่มีต่อจำเลยทั้งสอง และอยู่ในสถานะอย่างเดียวกับธนาคารดังกล่าว จึงถือว่าโจทก์เป็นผู้ประกอบธุรกิจ เมื่อโจทก์ฟ้องเรียกให้จำเลยที่ 1 ชำระหนี้ตามสัญญากู้เงินที่ทำไว้กับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภค เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการใช้บริการ เป็นคดีผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3(1) สำหรับจำเลยที่ 2 โจทก์ฟ้องให้รับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 1 ในฐานะผู้ค้ำประกัน จึงเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคตามมาตรา 3(1) เป็นคดีผู้บริโภคมาตรา 3(3) วินิจฉัยว่า คดีของโจทก์เป็นคดีผู้บริโภค

จากคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าว ส่งผลให้คดีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์หรือผู้ประกอบธุรกิจซึ่งรับซื้อหนี้มาบริหารจัดการจากสถาบันการเงิน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 จะต้องฟ้องลูกหนี้หรือผู้บริโภค เป็นคดีผู้บริโภค โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์หรือผู้ประกอบธุรกิจจะต้องเสนอคำฟ้องต่อศาลตาม 17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 2 ส่วนที่ 1 การฟ้องคดีมีรายละเอียด ดังนี้

ในเรื่องเขตอำนาจศาล กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจจะฟ้องผู้บริโภคเป็นคดีผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลอื่นได้ด้วยให้ผู้ประกอบธุรกิจเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลได้เพียงแห่งเดียวซึ่งหลักเกณฑ์การฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจของผู้ประกอบธุรกิจมีดังนี้

- 1) เป็นกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจจะฟ้องผู้บริโภค
- 2) เป็นคดีผู้บริโภค
- 3) มีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลอื่น

ได้ด้วย

- 4) ให้ผู้ประกอบธุรกิจเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลได้เพียงแห่งเดียว

กรณีดังกล่าวกฎหมายบัญญัติให้ผู้ประกอบธุรกิจฟ้องผู้บริโภคนั้นคดีผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมียุติอำนาจอยู่ในเขตศาลเท่านั้นจะเสนอคำฟ้องต่อศาลอื่นไม่ได้

ตัวอย่าง นาย ก. ทำสัญญากู้เงินจากธนาคาร ข. โดยมีนาย ค. ทำสัญญาค้ำประกัน โดยทำสัญญากันที่อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยองต่อมา ธนาคาร ก. โอนสินทรัพย์หนี้สินตลอดจนหลักทรัพย์ประกันทั้งหมดของนาย ก. และนาย ค. ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. หลังจากนั้นบริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. รับซื้อหรือรับโอนสิทธิเรียกร้องตลอดจนหลักประกันดังกล่าวจากบริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. ตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 โดยบอกกล่าวการโอนให้ นาย ก. และนาย ค. ทราบแล้ว ครั้นครบกำหนดชำระหนี้ นาย ก. และนาย ค. ไม่ชำระหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. บริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. ต้องการฟ้องขอให้บังคับนาย ก. และนาย ค. ร่วมกันหรือแทนกันชำระเงิน ขณะที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. จะฟ้องได้ความว่านาย ก. และนาย ค. มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดสงขลา

หากคดีของบริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. ไม่ใช่คดีผู้บริโภค บริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. สามารถเลือกฟ้องนาย ก. และนาย ค. ได้ระหว่างจังหวัดระยองซึ่งเป็นศาลที่มูลคดีเกิด หรือศาลจังหวัดสงขลาซึ่งเป็นสถานที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของนาย ก. ขณะยื่นฟ้องคดี เป็นหลักการทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4(1)

แต่เมื่อคดีดังกล่าวเป็นคดีผู้บริโภค จึงต้องพิจารณาตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ได้ความว่าเมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. สามารถฟ้องนาย ก. และนาย ค. ต่อศาลที่ นาย ก. มีภูมิลำเนาในเขตศาล คือศาลจังหวัดสงขลา และสามารถฟ้องนาย ก. และนาย ค. ต่อศาลจังหวัดระยองได้ด้วย เพราะเป็นศาลที่มูลคดีเกิด กฎหมายมาตรานี้บังคับให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. ต้องฟ้องนาย ก. และนาย ค. ที่จังหวัดสงขลาเพียงแห่งเดียว หากบริษัทบริหารสินทรัพย์ จ. ฟ้องที่ศาลจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นศาลที่มูลคดีเกิด ศาลต้องไม่รับฟ้อง

## (2) การบังคับจำนองทรัพย์หลักประกัน

เมื่อจะบังคับจำนองเอาทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของลูกค้าหนี้ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 12 หมวด 4 ว่าด้วยการบังคับจำนอง ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 วิธี คือ

### 1. ฟ้องบังคับเอาทรัพย์จำนองออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้

กฎหมายกำหนดให้ผู้รับจำนองต้องมีจดหมายบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ก่อนว่า ให้ชำระหนี้ภายในเวลาอันสมควรซึ่งกำหนดไว้ในคำบอกกล่าว ถ้าลูกหนี้ละเลยเสียไม่ปฏิบัติตามคำบอกกล่าว ผู้รับจำนองจะต้องฟ้องคดีต่อศาลให้พิพากษาสั่งให้ยึดทรัพย์สินซึ่งจำนองและให้ขายทอดตลาดก็ได้



ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ประสงค์จะบังคับจำนองต้องบอกกล่าว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 728 แม้ว่าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้วก็ตาม เพราะการบอกกล่าวถือเป็นเงื่อนไขที่ผู้รับจำนอง จะต้องกระทำก่อนฟ้องบังคับจำนอง มิฉะนั้นยังไม่มีอำนาจฟ้องบังคับจำนอง

นอกจากนี้หากผู้รับจำนองถึงแก่ความตายก่อนมีจดหมายบอกกล่าว แม้มีผู้รับหนังสือ นั้นไว้ ผู้รับจำนองต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 735 โดยต้องมีจดหมาย บอกกล่าวไปยังทายาทหรือผู้จัดการมรดก ซึ่งเป็นเสมือนผู้รับโอนทรัพย์สินล่วงหน้าอย่างน้อย 1 เดือน จึงจะมีอำนาจฟ้องบังคับจำนอง<sup>18</sup>

## 2. การเอาทรัพย์สินจำนองหลุดเป็นสิทธิ

การเอาทรัพย์สินจำนองหลุดเป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 729 ถือว่าเป็นการบังคับจำนองอย่างหนึ่ง ดังนั้นก่อนที่จะเอาทรัพย์สินจำนองหลุดจะต้องมีการบอกกล่าว ก่อนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 728 โดยผู้รับจำนองจะฟ้องเอาทรัพย์สินที่จำนอง หลุดเป็นสิทธิของตนได้ ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ

- 1) ลูกหนี้ได้ขาดส่งดอกเบี้ยมาแล้วเป็นเวลาถึงห้าปี
- 2) ผู้จำนองมิได้แสดงให้เห็นเป็นที่พอใจแก่ศาลว่าราคาทรัพย์สินนั้นท่วมจำนวนเงินอัน ค้างชำระและ
- 3) ไม่มีการจำนองรายอื่น หรือบุริมสิทธิอื่นใดได้จดทะเบียนไว้เหนือทรัพย์สิน อันเดียวกันนี้เอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายบังคับไว้โดยเด็ดขาดว่า เมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้ง ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 จะบังคับจำนองเอาทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ของลูกหนี้ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ จะต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเอาทรัพย์สิน จำนองดังกล่าวออกขายทอดตลาดเสียก่อน

### (3) การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

ในกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ยึดถือทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันการชำระหนี้ไว้ หากลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้หรือไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาประนอมหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่มี อำนาจเด็ดขาดในการบังคับคดียึดทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ ต้องฟ้องร้องอาศัยอำนาจ ศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสียก่อน แล้วจึงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดหรืออายัด

<sup>18</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 5553/2542.

ทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำออกขายทอดตลาดเอาทรัพย์สินชำระหนี้ เว้นแต่กรณีลูกหนี้สมัครใจที่โอนหลักทรัพย์แทนการชำระหนี้ให้<sup>19</sup>

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่งที่จะต้องดำเนินการโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 309 ทวิ<sup>20</sup> ซึ่งการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานคดีนั้นเป็นการขายทอดตลาดทรัพย์สินภายหลังจากที่ศาลได้พิพากษาแล้วอันเกิดจากลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา จึงต้องมีการดำเนินการบังคับคดีแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องทำคำร้องขอต่อศาลให้ศาลออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 275<sup>21</sup> เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ตามสัญญาจ้างเองได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 เพื่อให้การประมูลซื้อขายทรัพย์สินโดยกรมบังคับคดีเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพดังนั้น เมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาแล้วนั้น เมื่อจะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ก็จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการขายทอดตลาดดังกล่าว

เมื่อเปรียบเทียบกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ให้อำนาจพิเศษแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ทำการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องขออำนาจศาลเพื่อให้พิพากษาหรือบังคับเอาทรัพย์สินที่จำนองออกขายตลาดเพื่อชำระหนี้ (มาตรา 74 และมาตรา 75) อีกทั้ง ยังมีอำนาจบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยวิธีการอื่นๆ หรือจะรับโอนทรัพย์สินเหล่านั้นมาเป็นของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะได้จากการขายทอดตลาดก็ได้ (มาตรา 76) ซึ่งข้อกำหนดของกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักการที่ดี เพราะการได้มาซึ่งสิทธิจำนองนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับว่าต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานอยู่แล้ว ซึ่งเป็นหลักฐานที่แน่นอนและมั่นคง ดังนั้น

<sup>19</sup> คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการจัดตั้งและดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน. (2546). รายงานผลการศึกษากระบวนการจัดตั้งและดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บพส.) หน้า 15.

<sup>20</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 309 ทวิ.

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 275.

เมื่อเจ้าหน้าที่งานจะบังคับงานก็น่าจะให้ดำเนินการได้ทันทีไม่จำเป็นต้องมาฟ้องร้องต่อศาลเสียก่อน

การที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ไม่มีอำนาจในการจำหน่ายทรัพย์สินของลูกค้าที่นี่ที่เป็นหลักประกันโดยไม่ต้องฟ้องศาล อย่างเช่นบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เป็นเหตุให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายและใช้เวลาในการดำเนินคดี เป็นเหตุให้การบังคับคดีไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วหลักทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของลูกค้านี้จะเสื่อมค่า และค่าใช้จ่ายเหล่านั้นก็ตกเป็นภาระแก่ลูกค้างาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเหตุให้คดีในศาลมีจำนวนมากขึ้น

### 3.1.1.5 อายุความในการฟ้องคดี

เรื่องของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีแพ่ง ถือเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้อง สิทธิฟ้อง หากปล่อยเนิ่นนานไปจนล่วงระยะเวลาดังกล่าวแล้วสิทธิเช่นว่านั้นจะเป็นอันยกขึ้นอ้างมิได้ ซึ่งเรียกว่า “การขาดอายุความ” เช่น สิทธิเรียกร้องขาดอายุความ คดีขาดอายุความ หนี้ขาดอายุความ เป็นต้น<sup>22</sup> ซึ่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้กำหนดเรื่องอายุความในการฟ้องคดีกับลูกค้าไว้โดยเฉพาะและการรับซื้อและรับโอนหนี้ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์จากสถาบันการเงินนั้น ส่วนใหญ่จะมีมูลหนี้เดิมจากการให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันจางานไว้

ดังนั้น ในกรณีที่ลูกค้าไม่ชำระหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งในเรื่องอายุความ จึงอยู่ภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบัญญัติอยู่ใน บรรพ 1 ลักษณะ 6 โดยมาตรา 193/30 บัญญัติว่า “อายุความนั้น” ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี

จากบทบัญญัติ มาตรา 193/30 หมายความว่า ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดอายุความฟ้องร้องบังคับตามสิทธิเรียกร้องเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ก็ต้องบังคับตามกำหนดอายุความทั่วไปคือฟ้องร้องบังคับภายใน 10 ปี เช่น นาย ก. ทำสัญญากู้เงินจากธนาคาร ข. โดยมีกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้แน่นอน ต่อมา ธนาคาร ก. โอนสินทรัพย์หนี้สินตลอดจนหลักทรัพย์ประกันทั้งหมดของ นาย ก. ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ค. หลังจากนั้นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ง. รับซื้อหรือรับโอนสิทธิเรียกร้องตลอดจนหลักประกันดังกล่าวจากบริษัทบริหารสินทรัพย์ ค. ตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 โดยบอกกล่าวการโอนให้ นาย ก. ทราบแล้ว ครั้นครบกำหนดชำระหนี้ นาย ก. ไม่ชำระหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ง. บริษัท

<sup>22</sup> ข้อมูลอายุความ. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2556, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki>

บริหารสินทรัพย์ ง. ย่อมใช้สิทธิเรียกร้องที่ธนาคาร ข. มีต่อ นาย ก. ลูกหนี้ของตนในมูลหนี้อันเกิดจากการให้กู้ยืมเงินได้ให้คืนเงินกู้คืน แต่กรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงมีอายุความ 10 ปี นับแต่วันที่ นาย ก. ลูกหนี้ มีหน้าที่คืนเงิน

ซึ่งแตกต่างจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2544 ซึ่งกฎหมายได้ให้สิทธิแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยที่จะขยายอายุความฟ้องร้องคดีได้ไว้โดยเฉพาะ ในมาตรา 30 มีหลักเกณฑ์ว่า กรณีสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยรับ โอนมาหากมีการฟ้องคดีอยู่ในศาล โดยศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา และศาลได้สั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ถ้าอายุความฟ้องร้องยังเหลืออยู่ไม่ถึงห้าปีนับแต่วันจำหน่ายคดีให้ขยายอายุความออกไปเป็นห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่งจำหน่ายคดี

ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้ให้สิทธิแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ในเรื่องอายุความในการฟ้องคดีที่จะให้สามารถขยายอายุความในการฟ้องร้องคดีได้ เช่นเดียวกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย จึงเป็นเหตุให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องฟ้องคดีลูกหนี้ภายใต้กำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องเร่งฟ้องร้องคดีลูกหนี้ เนื่องจากในการรับโอนหนี้ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น จะเป็นหนี้ที่มีลักษณะเป็นหนี้กองรวม โดยมีลูกหนี้หลายรายและเป็นหนี้ที่สถาบันการเงินเดิมไม่สามารถติดตามหนี้ได้แล้ว รวมทั้งเป็นหนี้ใกล้ขาดอายุความ จึงโอนขายหนี้ดังกล่าวมายังบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องเร่งรัดในการดำเนินคดีกับลูกหนี้ และบางครั้งอาจดำเนินการไม่ทันกำหนดอายุความหรือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด จึงส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพราะในทางปฏิบัติไม่สามารถตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับมูลหนี้ที่รับโอนมาได้ทั้งหมดภายในระยะเวลาอันจำกัด ซึ่งถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งในการลดปริมาณหนี้ด้วยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินในประเทศ

### 3.1.1.6 การบริหารจัดการทรัพย์สินรอการขาย<sup>23</sup>

การบริหารจัดการทรัพย์สินรอการขายเป็นอีกภารกิจหนึ่งในการดำเนินงานที่สำคัญของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เนื่องจากทรัพย์สินรอการขายของบริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่รับซื้อรับโอนมาจากสถาบันการเงิน ซึ่งส่วนมากมีสาเหตุมาจากวิกฤติเศรษฐกิจเกิดจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายของสถาบันการเงินมีจำนวนสูงมาก และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาหนี้เสีย

<sup>23</sup> รายงานประจำปี 2554 บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด. หน้า 36.

รวมทั้งให้มีการเร่งดำเนินการเรียกเก็บหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์จึงต้องรีบดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมายจนถึงที่สุดแล้วยึดทรัพย์บังคับคดีและขายทอดตลาด ซึ่งขบวนการขายทรัพย์ทอดตลาดหากไม่มีผู้เข้าประมูล บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการเข้าประมูลซื้อทรัพย์ดังกล่าว นำมาเป็นทรัพย์สินรอการขาย เพื่อนำไปจำหน่าย ซึ่งทรัพย์สินรอการขายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ทาวน์เฮาส์ คอนโดมิเนียม หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นๆ และในการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กำหนดไว้เป็น 2 วิธี คือ

- 1) การประมูลโดยยื่นซองประกวดราคา
- 2) การขายตรงเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขายโดยผู้สนใจสามารถเสนอราคาซื้อไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์

สำหรับในขั้นตอนการบริหารจัดการทรัพย์สินรอการขายก่อนนำออกจำหน่ายนั้น เมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับโอนทรัพย์มาเป็นกรรมสิทธิ์เรียบร้อยแล้ว โดยปกติบริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการจัดทำรายละเอียดประวัติ และทะเบียนควบคุมทรัพย์สินรอการขาย พร้อมทั้งออกสำรวจ ตรวจสอบสภาพทรัพย์แล้วทำการติดตั้งป้ายประกาศขายทรัพย์ รวมทั้งดูแลรักษา ปรับปรุงซ่อมแซมทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพดีพร้อมขาย ตลอดจนการชำระค่าใช้จ่ายอื่นๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น ค่าส่วนกลาง ค่าภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินค่าเบี้ยประกันภัย ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้พัฒนาและปรับปรุงทรัพย์สินรอการขายในเบื้องต้น เพื่อให้ทรัพย์สินของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กลายเป็นทรัพย์สินที่มีคุณภาพ และเป็นที่ต้องการของตลาดแม้จะเป็นทรัพย์มือสอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าที่ผ่านมาแต่ละบริษัทบริหารสินทรัพย์ในประเทศไทยจะใช้จ่ายเพื่อพัฒนาและปรับปรุงทรัพย์สินรอการขายที่มีจำนวนมากเพื่อให้ขายได้ แต่ก็ยังพบว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์ในประเทศไทย ยังไม่สามารถจำหน่ายทรัพย์สินรอการขายได้รวดเร็วทันต่อการรับหนี้เสียเข้าสู่ระบบได้<sup>24</sup> อีกทั้งนับจากสถานการณ์น้ำท่วมเมื่อปลายปี 2554 ยังเป็นปัญหาต่อการตัดสินใจซื้ออสังหาริมทรัพย์ ในทำเลน้ำท่วมหนัก ซึ่งส่งผลต่อทรัพย์สินรอการขาย หรือ อสังหาริมทรัพย์มือสอง จึงทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์มีทรัพย์สินรอการขายในตลาดเป็นจำนวนมาก แต่จำนวนที่เป็นที่ต้องการของผู้ซื้อยังมีไม่มาก และแม้ว่าในปัจจุบันประชาชนยังมีความต้องการซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่อาศัยอย่างต่อเนื่อง แต่ในการตัดสินใจซื้อทรัพย์สินรอการขายหรือ

<sup>24</sup> การประชุมเครือข่ายวิชาการบัณฑิตแห่งชาติครั้งที่ 1 วันที่ 18 ธันวาคม 2555 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องเทคนิควิธีการสนับสนุนการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย บริษัทบริหารสินทรัพย์ในประเทศไทย.

อสังหาริมทรัพย์มือสองจากบริษัทบริหารสินทรัพย์ ผู้ซื้อยังคงมีภาระค่าใช้จ่ายในส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้<sup>25</sup>

1. ค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ กฎหมายระบุไว้ว่าเมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ผู้ทำการโอนกรรมสิทธิ์ต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ในอัตราร้อยละ 2 ของราคาที่แจ้งจดทะเบียน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้ซื้อบ้านจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนนี้

2. ค่าภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าใช้จ่ายในส่วนของภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ขายหรือผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ต้องชำระเมื่อมีการซื้อขาย และโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อ แม้ว่าในกฎหมายจะกำหนดให้มีการเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะในกรณีที่มีการซื้อขาย และเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในระยะเวลาที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือผู้ขายถือครองที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างแปลงนั้นๆ ใช้น้อยกว่า 5 ปี แต่หากเป็นการซื้อขายบ้านในโครงการจัดสรร ถึงแม้ว่าเจ้าของโครงการจะซื้อที่ดินแปลงที่นำมาจัดสรรมานานเกินกว่า 5 ปี เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้ซื้อบ้านผู้เป็นเจ้าของโครงการต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะในอัตราร้อยละ 3.3 ของราคาประเมินหลักประกัน โดยปกติแล้วค่าใช้จ่ายในส่วนของภาษีธุรกิจเฉพาะมักจะแฝงมาในราคาบ้าน หรือราคาห้องชุด เนื่องจากในข้อกำหนดสัญญามาตรฐานทั้งในส่วนของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน และที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดในอาคารชุด กำหนดว่าค่าใช้จ่ายในส่วนนี้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ขาย ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะกลายเป็นภาระของผู้ซื้อบ้านอย่างแท้จริง

3. ค่าอากรแสตมป์ ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะเรียกเก็บจากการซื้อ ขาย และโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด ในกรณีที่การซื้อขายนั้นๆ ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ปกติแล้วค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ผู้ขายต้องเป็นผู้ชำระ ด้วยการคิดจากราคาประเมินหรือราคาซื้อขาย แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า โดยใช้วิธีเรียกเก็บทุก 200 บาท หรือเศษของ 200 บาท เสียค่าอากรแสตมป์ 1 บาท หรือหากจะพูดให้เข้าใจง่ายๆ ก็คือ ค่าอากรแสตมป์จะเรียกเก็บในอัตราร้อยละ 0.5 ของราคาประเมินหรือราคาซื้อขายแล้วแต่ราคาใดที่สูงกว่า

จะเห็นได้ว่าแม้การซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่จะเป็นหลักประกันที่คุ้มค่าที่สุดซึ่งจะเพิ่มความมั่นคงให้แก่ชีวิตและเป็นที่ต้องการของประชาชน แต่ปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญกับผู้ซื้ออันมีผลต่อการตัดสินใจก่อนซื้ออสังหาริมทรัพย์ ก็คือ เรื่องของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ เพราะตราใบที่ยังไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างมาให้ผู้ซื้อ กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก็ยังคงเป็นของผู้ขายเช่นเดิม ด้วยเหตุนี้เองเรื่องค่าใช้จ่ายใน

<sup>25</sup> ข้อมูลค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2556, จาก <http://www.plhome.co.th>

การโอนกรรมสิทธิ์จึงเป็นสิ่งที่ผู้ซื้อทุกคนควรเตรียมความพร้อมก่อนการเป็นเจ้าของทรัพย์สินรอการขาย ตามกระบวนการทางกฎหมาย

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์คือคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งกฎหมายได้ให้สิทธิประโยชน์แก่บุคคลใดๆ ที่ทำธุรกรรมกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ให้ได้รับยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง ตามมาตรา 29 ซึ่งหลักกฎหมายนี้ถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการซื้อทรัพย์สินรอการขาย อันจะทำให้สามารถลดปริมาณทรัพย์สินรอการขายได้ และส่งผลให้ธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์เกิดสภาพคล่องมากขึ้น

ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ไว้ สำหรับกรณีที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์เป็นผู้จำหน่ายทรัพย์สินรอการขายไว้ จึงเป็นอุปสรรคและเป็นปัญหาสำคัญในการตัดสินใจซื้อทรัพย์สินรอการขายของผู้ซื้อ ซึ่งจะทำให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไม่สามารถลดทรัพย์สินรอการขายได้อย่างรวดเร็วอันส่งผลให้ธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์เกิดการขาดสภาพคล่องมากขึ้น และเมื่อเทียบกับตลาดบ้านใหม่ทำให้บ้านมือสองมีความเสียเปรียบในหลายๆ ด้าน อาทิ ความไม่เสมอภาคของมาตรการช่วยเหลือจากรัฐ เช่นเดียวกับรถยนต์ที่รัฐบาลสนับสนุนเฉพาะรถยนต์ใหม่ ในขณะที่ตลาดรถยนต์มือสองก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน

### 3.1.1.7 การเพิกถอนบรรษัทบริหารสินทรัพย์<sup>26</sup>

ในการเพิกถอนการจดทะเบียนของบรรษัทบริหารสินทรัพย์นั้น ให้ผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่ง เมื่อปรากฏหลักฐานหรือเมื่อมีเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) บรรษัทบริหารสินทรัพย์ดำเนินงานต่อไปในทางทุจริตหรืออาจทำให้ประชาชนเสียหาย
- (2) บรรษัทบริหารสินทรัพย์ละเว้นการดำเนินการตามที่มีกฎหมายบัญญัติ
- (3) บรรษัทบริหารสินทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือที่รัฐมนตรีหรือธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดตามพระราชกำหนดนี้
- (4) กรณีอื่นตามที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร

<sup>26</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550, มาตรา 12.

เมื่อได้เพิกถอนการจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งแล้ว บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ถูกเพิกถอนการจดทะเบียนเป็นอันหมดสิทธิได้รับประโยชน์ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้นับแต่วันที่มีคำสั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียน

ในกรณีที่เห็นว่าเหตุที่ปรากฏตามวรรคหนึ่งไม่มีความร้ายแรง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อาจสั่งให้บริษัทบริหารสินทรัพย์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ แทนการสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็ได้ และในกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์

ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น และให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับด้วย

#### 3.1.1.8 การกำกับและควบคุม<sup>27</sup>

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

### 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของต่างประเทศ<sup>28</sup>

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ หลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของกฎหมายต่างประเทศ จึงขอนำเสนอกฎหมายของประเทศในภูมิภาคเอเชียที่ประสบกับปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจในเวลาใกล้เคียงกับที่เกิดในประเทศไทย และเป็นประเทศที่มีรูปแบบและขนาดทางเศรษฐกิจคล้ายๆ กับประเทศไทย ซึ่งมีทั้งประเทศในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และประเทศในระบบกฎหมายจารีตประเพณี คือ ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยแต่ละประเทศก็มีวัตถุประสงค์ นโยบาย และการดำเนินงานในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่เหมือนหรือแตกต่างกัน ดังนี้

#### 3.2.1 ประเทศในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

องค์กรหรือหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นในภูมิภาคเอเชียโดยประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

<sup>27</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550, มาตรา 15.

<sup>28</sup> เอกอัคร จิตตานนท์. (2545). *การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ศึกษากรณีการปรับโครงสร้างกิจการ*. หน้า 8.



### 3.2.1.1 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศหนึ่งที่มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 โดยใช้ชื่อว่า Korea Asset Management Corporation หรือ KAMCO ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่แยกออกจากธนาคาร Korea Development Bank (KDB) เพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของธนาคารของภาครัฐ ต่อมาปี 2509 ขอบเขตการดำเนินงานของ KAMCO ได้เริ่มขยายไปยังสถาบันการเงินและค่อๆ เด็บโตเป็นบริษัทที่เชี่ยวชาญในการบริหารอสังหาริมทรัพย์ ในปี พ.ศ. 2523 และในปี พ.ศ. 2533 KAMCO ได้รับมอบหมายจากรัฐในการบริหารจัดการสินทรัพย์ และขายสินทรัพย์ที่ริบมาเป็นสมบัติของรัฐ เมื่อวิกฤตการณ์ทางการเงินเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 KAMCO มีการปรับโครงสร้างรูปแบบองค์กรใหม่โดยมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อช่วยให้การทำหน้าที่ในการบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้น KAMCO จึงกลายเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของประเทศเกาหลีอย่างเต็มรูปแบบ<sup>29</sup> และเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยเฉพาะ

KAMCO เป็นหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ประเภทรวมศูนย์การบริหาร (Centralized Approach) มีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัท (Corporation) และมีเงินทุนจัดตั้งในครั้งแรกหนึ่งล้านล้านวอน เป็นการลงทุนโดยวิธีการถือหุ้นโดยสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลอาจให้การสนับสนุนด้านเงินทุนและค่าใช้จ่ายตามที่รัฐบาลเห็นสมควร<sup>30</sup>

KAMCO จะจัดตั้งกองทุนขึ้นเรียกว่า Non-Performing Claim Resolution Fund โดยกองทุนนี้มีฐานะเป็นหน่วยงานรัฐบาล โดยมี KAMCO เป็นผู้บริหารกองทุนโดยใช้เงินกองทุนในการรับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ สำหรับที่มาขอเงินทูลดังกล่าวจะมาจากเงินที่ได้รับจากสถาบันการเงินตามสัดส่วนของสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เงินของ KAMCO เงินสนับสนุนจากรัฐบาล การระดมทุนโดยวิธีการออกพันธบัตรซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน เงินกู้ยืมจากธนาคารกลางและกำไรจากการดำเนินการ

<sup>29</sup> มัลลิกา ตราชู. (2549). *ประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ในประเทศไทย*. หน้า 119.

<sup>30</sup> กิติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์ และคณะ. (2544). *คู่มือกฎหมายบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย*. หน้า 135.

## 2. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง KAMCO มีดังนี้<sup>31</sup>

- 1) ส่งเสริมการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน
- 2) ส่งเสริมความพยายามที่จะทำให้ผู้ประกอบการที่อาจจะล้มละลายให้

ดำเนินการได้ตามปกติ

- 3) ส่งเสริมและเพิ่มสภาพคล่องและความมั่นคงของสถาบันการเงิน

## 3. อำนาจหน้าที่ของ KAMCO

KAMCO มีอำนาจในการดำเนินการกับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ดังนี้

- 1) รับผิดชอบที่พึงเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางศาลและการยึดและจำหน่ายทรัพย์สิน
- 2) ทำ Securitization<sup>32</sup>
- 3) ซื้อสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและรับโอนหุ้นอันเกิดจากการโอนหนี้สินเป็นทุน
- 4) รับผิดชอบจำหน่ายหลักทรัพย์ที่ออกโดยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแบ่งสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์
- 5) ให้สินเชื่อหรือค้ำประกันไม่เกินจำนวนที่กำหนด รวมไปถึงให้การสนับสนุนทางการเงินกับผู้ซื้อสินทรัพย์ที่ KAMCO รับโอนมา
- 6) สงวนรักษาและรับชำระหนี้ของสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ
- 7) รับโอนสินทรัพย์ที่อยู่ภายใต้แผนปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ทำขึ้นระหว่างลูกหนี้กับสถาบันการเงิน (Self-Rescue Plan)
- 8) จัดการ ดำเนินการ หรือจำหน่ายสินทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้ดำเนินการหรือสินทรัพย์อื่นๆ (Non-Operating Asset) ที่สถาบันการเงินได้รับมาอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างหนี้หรือเป็นสินทรัพย์ที่สถาบันการเงินต้องการขายเพื่อปรับปรุงสถานะสภาพทางการเงิน
- 9) จำหน่ายสินทรัพย์ที่ยึดหรืออายัดโดยหน่วยงานราชการ
- 10) จัดการและจำหน่ายสินทรัพย์ที่ได้รับ โอนจากหน่วยงานราชการ
- 11) ชำระบัญชีบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่ง
- 12) เป็นทรัสต์ดีในส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์

<sup>31</sup> Korea Asset Management Corporation. (2555). *Annual Report*. Retrieved July 20, 2012, from <http://www.kamco.or.kr/eng/index.jsp>

<sup>32</sup> Securitization คือ กระบวนการนำสินทรัพย์ของบริษัทหรือสถาบันการเงินประเภทลูกหนี้เงินกู้ต่างๆ ที่สร้างรายได้ประจำ แต่มีสภาพคล่องต่ำ เช่น ลูกหนี้เงินกู้ที่อยู่อาศัย ลูกหนี้บัตรเครดิต เงินกู้ผ่อนชำระรถยนต์ มารวมกันเป็นกองสินทรัพย์สำหรับใช้เป็นหลักประกันในการออกตราสารทางการเงิน เช่น ตั๋วเงินหรือหุ้นกู้เพื่อขายให้แก่นักลงทุน.

13) ในกรณีที่มีความยากลำบากในการขายอสังหาริมทรัพย์ให้มีอำนาจในการโอนอสังหาริมทรัพย์ข้างเคียงด้วย

- 14) ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์
- 15) ส่งพนักงานไปทำงานกับบริษัทลูกหนึ่งที่ได้รับซื้อมา

#### 4. คณะกรรมการและการบริหารงานของ KAMCO<sup>33</sup>

KAMCO บริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งมีทั้งสิ้น 11 คน โดยคณะกรรมการทั้งหมดจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการเงินและการคลัง และได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการของ KAMCO จะมีอำนาจในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- 1) จัดทำและแก้ไขข้อบังคับในการปฏิบัติงาน
  - 2) จัดทำและแก้ไขงบประมาณ
  - 3) จัดทำและแก้ไขการบริหารกองทุนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ
  - 4) กำหนดแผนงานขอการออกหุ้นกู้หรือพันธบัตร
  - 5) รับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอสังหาริมทรัพย์ หลักทรัพย์อื่น
  - 6) พิจารณารับโอนบริษัทในเครือของลูกหนี้
5. การโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ KAMCO

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ KAMCO จะรับโอนเพื่อนำไปบริหารต่อไปนั้นจะต้องเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามประเภทที่ KAMCO กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่ สิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินซึ่งการชำระหนี้ไม่ตรงตามกำหนด หรือที่คณะกรรมการ KAMCO พิจารณาเห็นว่ามีความเสี่ยงอย่างยิ่งว่าจะเรียกชำระหนี้ไม่ได้ โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานสถานะการเงินและรายได้ของลูกหนี้

หลักเกณฑ์การพิจารณาการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น KAMCO จะดำเนินการรับโอนสินทรัพย์ดังนี้ก่อน

- 1) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ถือว่ามีความสำคัญของสาธารณะ
- 2) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก
- 3) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่สามารถขายได้ทันทีเนื่องจากไม่มีข้อจำกัดในการขาย

<sup>33</sup> กิตติพงษ์ อรุณีพัฒน์พงศ์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 139-140.

นอกจากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพดังกล่าวข้างต้นแล้ว KAMCO จะไม่รับโอนสินทรัพย์ที่มีบุริมสิทธิอันเหนือกว่าอันเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าการรับโอนจะไม่คุ้มค่าเกินกว่าที่ระบุไว้ในข้อบังคับการทำงานของ KAMCO

สำหรับวิธีการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น เมื่อสถาบันการเงินร้องขอ KAMCO จะเข้าทำสัญญากับสถาบันการเงินเพื่อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยสัญญาจะระบุถึงราคาสินทรัพย์ที่โอนและข้อกำหนดต่างๆ หรือเข้าทำสัญญาระหว่างสถาบันการเงิน ลูกหนี้ และ KAMCO โดยรับโอนหลักประกันเพื่อการชำระหนี้ราคาในการรับโอนสินทรัพย์จะพิจารณาจากบุริมสิทธิ ทรัพย์สิน สิทธิการเช่า และอื่นๆ โดยยึดราคาประเมินของทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาที่ดินและการประเมินราคาที่ดิน ในกรณีที่ยังไม่สามารถกำหนดราคาได้อาจกำหนดให้วิธีการชำระส่วนต่างของราคาที่รับโอนและราคาที่จำหน่ายออกไปในภายหลังได้ ส่วนวิธีการชำระราคาสินทรัพย์นั้น จะชำระด้วยเงินหรือพันธบัตรของกองทุนได้

#### 6. การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ KAMCO

ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น มีอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้และจำหน่ายทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันของลูกหนี้ได้ รวมไปถึงการรับชำระหนี้โดยการรับโอนหลักประกันหรือทรัพย์สินอื่นของลูกหนี้เพื่อชำระหนี้ได้ นอกจากนี้ KAMCO ยังสามารถที่จะให้สินเชื่อ และให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ซื้อสินทรัพย์ที่ KAMCO รับโอนมาได้

โดยในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนี้ หากสินทรัพย์ใดที่ KAMCO ไม่สามารถนำมาบริหารหรือไม่ได้รับความร่วมมือ หรือมีเหตุประการใด KAMCO สามารถทำการจำหน่ายออกไปได้ การจำหน่ายนี้ให้รวมถึงการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแห่งนี้เหล่านั้นด้วย โดยการจำหน่ายนี้ KAMCO มีอำนาจในการทำการจำหน่ายได้เองแต่ต้องเป็นการจำหน่ายต่อสาธารณะ Public Auction ที่เรียกว่า ขายทอดตลาดนั่นเอง ทั้งนี้ การขายทอดตลาดทรัพย์สินของ KAMCO ถือว่าเป็นอำนาจ โดยลำพังที่ KAMCO สามารถดำเนินการเองโดยไม่ต้องผ่านการดำเนินการจากทางศาลแต่อย่างใด

ในกระบวนการจำหน่ายสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ KAMCO ที่เรียกว่า การขายแบบ Public Auction ถือได้ว่าเป็นการขายทอดตลาดแบบไม่ผ่านการดำเนินการทางศาล หรือการขายแบบไม่ผ่านศาลนั้น KAMCO มีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

- 1) จัดทำประกาศการขายแบบ Public Auction ลงในหนังสือพิมพ์รายวัน
- 2) ผู้ประสงค์จะทำการซื้อที่ได้แสดงเจตน์จำนงและได้รับอนุญาตให้ทำการประมูลต้องวางเงินประกันจำนวน 10% ของราคาสินทรัพย์ที่ถูกกำหนดให้เป็นราคาเริ่มต้นการประมูลจาก KAMCO

3) ผู้ที่ชนะการประมูลจะต้องเป็นผู้ให้ราคาสูงสุดและได้รับเลือกให้ได้รับสิทธิในการซื้อจะต้องเข้าทำสัญญาซื้อทรัพย์สินกับ KAMCO ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทำการประมูลได้

4) ผู้ซื้อจะได้รับสิทธิในการเลือกวิธีการชำระราคาทรัพย์สิน 2 วิธี คือ

วิธีที่ 1 เป็นการชำระเต็มราคาหรือขอชำระทั้งหมด ผู้ซื้อจะต้องชำระราคาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด 6 เดือน นับแต่วันทำสัญญา

วิธีที่ 2 เป็นการขอผ่อนชำระเป็นงวด ผู้ซื้อจะต้องผ่อนชำระให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 5 ปี<sup>34</sup>

นอกจากนี้ KAMCO ยังได้รับสิทธิประโยชน์ทางกฎหมายและได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้อีกด้วย

1) ในกรณีที่ต้องการเป็นผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดสามารถใช้หนังสือรับรองชำระเงินที่ออกโดย KAMCO เป็นหลักประกันได้

2) KAMCO ได้รับการยกเว้นเรื่องการส่งคำบอกกล่าวในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

3) ในการบริหารสินทรัพย์หรือการจำหน่ายสินทรัพย์ รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือทางภาษีแก่ KAMCO เท่าที่จำเป็น

3.2.1.2 ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย<sup>35</sup>

ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียถือว่าเป็นอีกประเทศหนึ่งที่แก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์

องค์กรบริหารสินทรัพย์ของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียใช้ชื่อว่า The Indonesian Bank Restructuring Agency หรือเรียกว่า IBRA จัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาปรับปรุงเศรษฐกิจของชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ โดย IBRA จะเข้าไปปรับปรุงโครงสร้างหนี้และบริหารสินทรัพย์ถูกหนี้ หรือสถาบันการเงินที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว

2. อำนาจและหน้าที่ของ IBRA

สำนักงานบริหารสินทรัพย์ของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย IBRA ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีดังต่อไปนี้

<sup>34</sup> ศรีสุรภย์ อินทจันทร์ยง. (2546). การบังคับหลักประกัน โดยไม่ผ่านศาล ศึกษากรณีการจำหน่ายสินทรัพย์ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. หน้า 95.

<sup>35</sup> กิตติพงษ์ อรุณีพัฒน์พงศ์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 128.

- 1) ปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารที่ได้รับการโอนมาจาก Bank Indonesia
- 2) ชำระบัญชีสินทรัพย์ของธนาคารที่ได้รับโอนมาทั้งสินทรัพย์ที่เป็นรูปธรรมและหนี้ต่างๆ ของลูกหนี้ผ่านทาง Asset Management Unit
- 3) ติดตามการชำระหนี้ที่ผ่านกระบวนการชำระบัญชีสินทรัพย์แล้ว
  - นอกจากหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น IBRA ยังมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้
  - 1) ดำเนินคดีต่อสินทรัพย์หรือหนี้ต่างๆ ที่ได้รับโอน หรือเป็นของลูกหนี้ หรือธนาคารที่ได้รับการโอนมาจาก Bank Indonesia
  - 2) ตั้งหน่วยงานหรือแผนภายใน IBRA ในการควบคุม บริหาร หรือดำเนินการติดตามกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์หรือหนี้ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หรือสินทรัพย์ที่เป็นหรือกำลังจะเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคารในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หรือ IBRA
  - 3) ดำเนินการคดีต่อ หรือที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้/ธนาคารที่ได้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของลูกหนี้หรือธนาคารที่ได้รับโอนและ/หรือสินทรัพย์ที่ถูกโอนมายัง IBRA
  - 4) ทบทวน เพิกถอน เลิก หรือเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาที่ผูกพันธนาคารที่ถูกโอนมายัง IBRA กับบุคคลที่ 3 ที่ทาง IBRA เห็นว่าอยู่ในฐานะเสียเปรียบ
  - 5) โอนหรือขายสินทรัพย์ หรือหนี้ต่างๆ ที่ได้รับโอนมา ซึ่งผู้รับโอนหรือผู้ซื้อสินทรัพย์ หรือหนี้ดังกล่าว จะได้รับทั้งสิทธิ/หน้าที่ตลอดจนผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคู่สัญญาเดิมมีอยู่ก่อนการโอนและ/หรือการขาย
  - 6) รับช่วงทรัพย์หรือซื้อสินทรัพย์ หรือหนี้ที่ได้รับโอน หรือเป็นของลูกหนี้ หรือธนาคารที่ถูกโอนมาไม่ว่าจะทั้งหมด หรือแต่บางส่วน โดยตรงหรือโดยอ้อม หรือผ่านการขายทอดตลาด การรับช่วงหรือซื้อสินทรัพย์หรือหนี้ดังกล่าว ต้องทำอย่างชั่วคราวจนกว่า IBRA จะแต่งตั้งคู่สัญญาที่จะมาเป็นผู้ซื้อที่แท้จริง ในกรณีที่รับช่วงทรัพย์หรือซื้อสังหาริมทรัพย์ IBRA ต้องทำหนังสือข้อกำหนดการซื้อดังกล่าวและบันทึกไว้ในหนังสือที่ดินและ โฉนดที่ดิน

### 3. คณะกรรมการและการบริหารงานของ IBRA

IBRA จะประกอบด้วยประธาน 1 คน และรองประธานไม่เกิน 4 คน โดยประธานจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนของ IBRA ทั้งในศาลและนอกศาล ประธานจะเป็นผู้กำหนดข้อบังคับในการบริหาร การดำเนินงาน การแต่งตั้ง ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของเจ้าพนักงานของ IBRA

ในการบริหารงานนั้น ทุนที่จะนำมาใช้ในการบริหารสินทรัพย์ของ IBRA จะมาจากงบประมาณซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรให้ โดยการใช้งบประมาณของ IBRA จะต้องเป็นไปตามแผนการดำเนินงานและงบประมาณประจำปี ซึ่ง IBRA ต้องยื่นให้แก่รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลัง และ Financial Sector Action Committee ไม่เกิน 2 เดือน ก่อนเริ่มรอบบัญชีของ IBRA

#### 4. การโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ

ในการดำเนินการจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ IBRA จะทำการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาเพื่อทำการพัฒนาปรับปรุง โดยได้กำหนดประเภทของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่สามารถรับโอนไปบริหารได้ ซึ่งจะแบ่งเป็น 2 ลักษณะได้แก่ สินทรัพย์และหนี้สิน มีลักษณะดังนี้

ประเภทสินทรัพย์ ได้แก่

1) ทรัพย์สินที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่างทั้งหมดที่เป็นของ หรือจะเป็นของธนาคารที่ได้รับการโอนมาจาก Bank Indonesia หรือ

2) หนี้สินทั้งที่มีการบันทึกไว้ในงบดุลหรือไม่ก็ตาม ของหรืออันที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ของลูกหนี้

ประเภทของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพดังกล่าว เมื่อโอนไปยัง IBRA แล้วจะถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มตามขนาดของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ซึ่งจะแบ่งแยกออกเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพรายย่อย (Retail) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพประเภท SME สินทรัพย์ด้อยคุณภาพขนาดกลาง (Commercial) และสินทรัพย์ด้อยคุณภาพขนาดใหญ่ (Corporate)

#### 5. การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ IBRA

การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ IBRA จะมีวิธีดำเนินการอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1) การจำหน่ายทรัพย์สิน (Asset Disposal)

เมื่อ IBRA รับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาแล้ว ก็จะดำเนินการโอนหรือขายสินทรัพย์และหนี้ต่างๆ ของลูกหนี้ หรือของธนาคารที่ถูกโอน หรือที่ได้รับการโอนให้แก่บุคคลโดยทั่วไปได้ ซึ่งราคาขายของทรัพย์สิน หรือหนี้ดังกล่าวต้องมีราคาต่ำกว่าราคาที่ปรากฏในบัญชี (Book Value) นอกจากนี้ IBRA ยังสามารถรับช่วง หรือซื้อสินทรัพย์ หรือหนี้ต่างๆ ไว้เองได้อีกด้วย

2) การปรับโครงสร้างหนี้ (Debt Restructuring)

IBRA สามารถดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารที่ได้รับการโอนมาจาก Bank Indonesia เมื่อ Bank Indonesia ได้ทำการโอนธนาคารมายัง IBRA อีกต่อหนึ่งเอกสารและข้อมูลต่างๆ รวมถึงกรรมการของธนาคารจะถูกโอนมาภายหลังจากนั้น ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ Bank Indonesia โอนธนาคารดังกล่าวมายัง IBRA และ IBRA จะทำการตรวจสอบบัญชีข้อมูลสินทรัพย์และหนี้สินต่างๆ ของธนาคาร

ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ IBRA สามารถให้ความช่วยเหลือทางด้านการลงทุนและการเงินแต่เพียงบางส่วนในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารที่ถูกโอนหรือการบริหาร

สินทรัพย์ เพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับธนาคาร ซึ่งการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว IBRA สามารถยกเลิกเมื่อใดก็ได้

สำหรับวิธีการและอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้ของ IBRA นั้น จะมีขั้นตอนในการปรับโครงสร้างหนี้ โดยเริ่มจากเมื่อ IBRA รับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาแล้ว ก็จะดำเนินการเลือกหนี้ที่จะนำมาปรับปรุงโครงสร้างหนี้พร้อมกับพิจารณาเลือกวิธีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้เหมาะสมกับธนาคารแต่ละแห่งเช่นรายที่ธุรกิจยังดีอยู่และให้ความร่วมมือ IBRA ก็จะพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้ (Debt Restructuring) แต่ถ้าหากธุรกิจไม่มีแต่ลูกหนี้ให้ความร่วมมือ IBRA ก็จะให้ความช่วยเหลือโดยการอัดฉีดเงินเพิ่มเข้าไป (Capital Injection) เพื่อเสริมสภาพคล่องหรือใช้วิธีการแปลงหนี้เป็นทุน (Debt to Equity Conversion) ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ประเภทหนึ่ง

ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ IBRA มีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) เรียกให้ธนาคาร โอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของธนาคารไปยัง IBRA ในราคาที่ปรากฏในบัญชีของธนาคารในราคาตลาด
  - 2) เรียกให้ธนาคารขึ้นแผนในการปรับปรุงคุณภาพของสินทรัพย์การชำระบัญชีโครงสร้างเงินทุน และการจัดการบริหารแก่ IBRA
  - 3) กำหนดจำนวนเงินที่ต้องทำการเพิ่มทุน เพื่อมิให้ธนาคารต้องล้มละลาย ซึ่งอาจเป็นจำนวนที่เท่ากับ/หรือมากกว่าที่ Bank Indonesia กำหนดก็ได้
  - 4) ดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้านการลงทุนแต่บางส่วน (Provisional Capital Participations) แก่ธนาคาร
  - 5) โอนการจัดการบริหารงานของธนาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแก่คู่สัญญาอื่นๆ โดยทำเป็นสัญญาแต่งตั้งหรือสัญญาการดำเนินงานก็ได้
  - 6) เรียกให้ธนาคารจัดทำรายงานการประเมินผลการพัฒนาระบบการดำเนินงานของธนาคาร
  - 7) ทำการควบหรือรวมกิจการกับธนาคารอื่นๆ เป็นต้น
- อย่างไรก็ตาม เมื่อ IBRA ทำการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้แก่ธนาคารดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว IBRA ต้องทำการโอนธนาคารดังกล่าวกลับคืนให้ ที่ Bank Indonesia

#### 6. การยุบเลิกของ IBRA

สำนักงานบริหารสินทรัพย์ของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย หรือ IBRA นั้น อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยต้องทำรายงานการเงินและผลดำเนินงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และดำเนินาถึงคณะกรรมการตรวจสอบทางการเงิน



Financial Sector Action Committee ทุกๆ 6 เดือน โดยมีกำหนดระยะเวลาเลิก IBRA เป็นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ประกาศฉบับที่ 17/1999 มีผลใช้บังคับและเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว รัฐจะประกาศถึงการสิ้นสุดหรืออุกยยกเลิกสินทรัพย์ทั้งหมดของ IBRA จะกลายเป็นทรัพย์สินของรัฐ

### 3.2.2 ประเทศในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

องค์กรหรือหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นในภูมิภาคเอเชียโดยประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี คือ ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย มีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.2.2.1 ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย<sup>36</sup>

##### (1) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์

บริษัทบริหารสินทรัพย์ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซียได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยใช้ชื่อว่า Pengurusan Danaharta Nasional Berhad หรือเรียกว่า “Danaharta” ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับบริษัท ใน ค.ศ.1965 (The Companies Act 1965) มีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัท (Corporation) โดยการจัดตั้ง Danaharta นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน ดังนี้

- 1) ช่วยเหลือสถาบันการเงินในการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ
- 2) ช่วยเหลือและส่งเสริมภาคธุรกิจ โดยเฉพาะกิจการที่ประสบปัญหาภาวะทางการเงิน
- 3) ส่งเสริมการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศโดยการเพิ่มสภาพคล่องให้แก่ระบบ

การเงิน

สำหรับทุนที่ใช้ในการจัดตั้ง Danaharta นี้ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นโดยการเข้าซื้อและถือหุ้นทั้งหมดใน Danaharta ซึ่งการถือหุ้นโดยกระทรวงการคลังนี้มีลักษณะเดียวกับบริษัท โฮลดิ้ง โดยกระทรวงการคลังมีสิทธิและอำนาจในฐานะผู้ถือหุ้นของ Danaharta ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของ Danaharta นอกจากนี้ Danaharta ยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในรูปการค้ำประกัน โดยรัฐบาลจะออกหนังสือค้ำประกันตาม Section 14 ของ Financial Procedure Act 1957 ให้

##### (2) อำนาจและหน้าที่ของ Danaharta

ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ Danaharta จะดำเนินการโดยวิธีการรูปแบบต่างๆ ซึ่งรวมทั้งรับโอนและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สิน การให้การสนับสนุนทางการเงิน และการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์และหนี้สินที่ได้รับโอนมา

<sup>36</sup> กิตติพงษ์ อรุณีพัฒน์พงศ์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 128.

นอกจากอำนาจในการดำเนินการเป็นการทั่วไปตามที่ระบุในหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับ และตามกฎหมาย Danahata ยังมีอำนาจในการดำเนินการต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินธุรกิจในรูปแบบบริษัทบริหารสินทรัพย์
- 2) รับโอนหรือได้มาซึ่งสินทรัพย์และหนี้สิน โดยวิธีการหรือรูปแบบใดๆ
- 3) จัดการ บริหาร ให้การสนับสนุนทางการเงินรวมทั้งจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์หรือหนี้สินที่ได้รับมา
- 4) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจที่ Danahata มีอยู่หรือจำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของ Danahata

### (3) คณะกรรมการและการบริหาร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการของ Danahata ซึ่งมีสมาชิก 9 คน ประกอบด้วย ประธาน (Non-executive Chairman) 1 คน กรรมการผู้จัดการ (Managing Director) 1 คน เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐบาลกลาง 2 คน ตัวแทนจากภาคเอกชน 2 คน ตัวแทนจากชุมชนที่ดูแลด้านงานระหว่างประเทศ (International Community) 2 คน โดยคณะกรรมการมีหน้าที่หลักในการรับผิดชอบด้านนโยบายและการบริหารกิจการภายในและธุรกิจของ Danahata

นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจหน้าที่ใดๆ ที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของ Danahata อีกด้วย สำหรับกรรมการผู้จัดการจะดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (CEO) ของ Danahata และดูแลด้านการบริหารงานทั่วไป นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจแต่งตั้งกรรมการคนใดๆ ให้ดำเนินการตามที่จำเป็นหรือเห็นสมควรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของ Danahata

### (4) การโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ Danahata

ในการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ Danahata ได้กำหนดประเภทสินทรัพย์และวิธีการโอนไว้ ดังต่อไปนี้

1. ประเภทของทรัพย์สินที่ Danahata สามารถรับซื้อหรือรับโอนได้ คือ
  - 1) สินเชื่อ (Credit Facility) หรือการให้เงินกู้ประเภทต่างๆ และในรูปแบบใดๆ ที่ได้ทำหรือเกิดขึ้นตามหลักการธนาคารของศาสนาอิสลาม (Islamic Banking Concepts)/การค้ำประกันหนี้ของบุคคลใดๆ / การกระทำหรือธุรกรรมที่ธนาคารกลางแห่งมาเลเซียอาจประกาศกำหนดให้ถือเป็นสินเชื่อ (Credit Facility) ตาม Banking and Financial Institution Act 1989
  - 2) ทรัพย์สิน (Property) ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์
  - 3) ธุรกิจต่างๆ และ/หรือ กิจการต่างๆ

4) สิทธิประโยชน์และหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับสินทรัพย์ประเภทต่างๆ ที่กล่าวข้างต้น

## 2. วิธีการโอนสินทรัพย์ของ Dananhata

ปกติการรับโอนเข้าถือหรือซื้อสินทรัพย์จากผู้โอนหรือผู้ขายจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของ Dananhata กับผู้โอนหรือผู้ขายสินทรัพย์ อย่างไรก็ตาม การรับโอน เข้าถือ หรือซื้อสินทรัพย์จากผู้โอนหรือผู้ขายบางประเภท ได้แก่ นายหน้า ผู้จัดการกองทุน ที่ปรึกษาการลงทุน ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ เคลิวริงเฮาส์ ฯลฯ ซึ่งกฎหมายกำหนดโดยเฉพาะ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการหลักทรัพย์ (Securities Commission) ก่อน

ในการรับโอนหรือซื้อสินทรัพย์ Dananhata จะออกเอกสารใบรับรอง (Vesting Certificate) ประทับตราของ Dananhata ซึ่งเอกสารใบรับรองดังกล่าวถือเป็นหลักฐานว่า Dananhata ได้เข้าถือหรือรับโอนสินทรัพย์นับแต่วันที่เข้าถือหรือรับโอน (Vesting Date) ที่ระบุไว้ในเอกสารใบรับรอง และสามารถซื้อขายกับบุคคลใดๆ ได้

เมื่อ Dananhata รับโอนหรือเข้าถือสินทรัพย์แล้ว ผู้ขายหรือ ผู้โอนสินทรัพย์จะได้รับการปลดหนี้หรือหน้าที่ที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ ซึ่งได้เปิดเผยหรือแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ Dananhata ก่อนวันที่ Dananhata จะเข้าถือสินทรัพย์ (Disclosed Obligations) และ Dananhata จะได้รับโอนสิทธิ (รวมทั้งสิทธิในหลักประกัน) และหน้าที่ได้มีการเปิดเผย ซึ่งผู้ขายหรือผู้โอนสินทรัพย์มีอยู่ตามกฎหมาย เอกสาร สัญญา หรือคำสั่งใดๆ ที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับสินทรัพย์ที่ได้รับ โอนหรือซื้อ

การที่ Dananhata ได้รับโอนหรือซื้อสินทรัพย์จะไม่มีผล ดังต่อไปนี้

- 1) ทำให้ Dananhata ผู้โอนหรือผู้ขายสินทรัพย์หรือบุคคลใดๆ ตกเป็นผู้ผิดหรือละเมิดสัญญาหรือข้อตกลงใดๆ
- 2) ทำให้บุคคลใดๆ มีสิทธิยกเลิกหรือแก้ไขข้อสัญญาหรือ ข้อตกลงหรือทำให้หนี้ที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ถึงกำหนดชำระโดยพลัน หรือสามารถบังคับการปฏิบัติการชำระหนี้แตกต่างไปจากสิทธิที่บุคคลดังกล่าวมีอยู่เดิม
- 3) ทำให้ Dananhata ผู้โอนหรือผู้ขายสินทรัพย์หรือบุคคลใดๆ ผิดกฎหมายหรือสัญญาที่จำกัดหรือห้ามขาย จำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์หรือเปิดเผยข้อมูล
- 4) ทำให้ผู้ค้ำประกันได้รับการปลดหนี้
- 5) เป็นการยกเลิกหรือทำให้สัญญาหรือหลักประกันใดๆ สิ้นผล
- 6) เป็นการยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิ สิทธิประโยชน์ ลำดับแห่งสิทธิหรือข้อยกเว้นใดๆ ที่ผู้โอนหรือผู้ขายมีอยู่ ซึ่ง Dananhata ได้รับโอนหรือเข้าถือสินทรัพย์

## (5) การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ Dananhata

ในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สิน จะมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบดูแล (Oversight Committee) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงการคลัง ธนาคารกลางแห่งมาเลเซีย และคณะกรรมการหลักทรัพย์อย่างละ 1 คน เพื่อทำหน้าที่หลัก คือ

- 1) อนุมัติการแต่งตั้งผู้บริหารพิเศษ (Special Administrator)
- 2) อนุมัติการแต่งตั้งที่ปรึกษาทางการเงิน (Financial Advisor)
- 3) อนุมัติข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ Dananhata เกี่ยวกับการขยายเวลาหรือการยกเลิกการพักชำระหนี้ (Moratorium)
- 4) อนุมัติข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ Dananhata เกี่ยวกับการยกเลิกการแต่งตั้งผู้บริหารพิเศษ

ทั้งนี้ โดยคำชี้ขาดหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการตรวจสอบดูแลถือเป็นที่สุดและมีผลผูกพันและไม่อยู่ภายใต้การพิจารณาหรือเพิกถอนของศาล

นอกจากการกำหนดประเภทของสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ Dananhata สามารถรับโอนได้ไว้แล้วยังได้กำหนดให้บริษัทหรือบุคคลใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ที่ Dananhata รับโอนซื้อ หรือเข้าถือเป็น “บุคคลที่ได้รับผลกระทบ” (Affected Person) อีกด้วยซึ่งบุคคลที่ได้รับผลกระทบนี้ กฎหมายกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพประเภทหนึ่งด้วยเช่นกัน

เพื่อความชัดเจนในการจัดการและบริหารสินทรัพย์ที่ Dananhata ได้รับโอนหรือเข้าถือยิ่งขึ้นไปอีก กฎหมายจึงได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “บุคคลที่ได้รับผลกระทบ” ไว้โดยให้หมายความถึง

- 1) บริษัทใดๆ ซึ่งมีหน้าที่หรือความรับผิดชอบภายใต้สินเชื่อใดๆ ต่อ Dananhata หรือบริษัทลูกของ Dananhata (“บุคคลที่ได้รับผลกระทบขั้นต้น” หรือ Primary Affected Person) ซึ่งถือเป็นลูกหนี้ขั้นต้นที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ที่ Dananhata ได้รับโอน ซื้อ หรือเข้าถือ
- 2) บริษัทลูกของบุคคลที่ได้รับผลกระทบขั้นต้น
- 3) บริษัทใดๆ ที่ได้ให้หลักประกันความรับผิดชอบหรือการปฏิบัติตามหน้าที่ของบุคคลใดๆ ต่อ Dananhata หรือบริษัทลูกของ Dananhata
- 4) บริษัทใดๆ ซึ่งหุ้นทุนในบริษัทอย่างน้อย 2% ได้ถูกจำหน่ายหรือให้ไว้เป็นหลักประกันความรับผิดชอบหรือการปฏิบัติตามหน้าที่ของบุคคลใดๆ ต่อ Dananhata หรือบริษัทลูกของ Dananhata

หลังจากที่ Dananhata ได้รับโอนหรือเข้าถือทรัพย์สินคณะกรรมการหรือผู้ถือหุ้นเสี่ยงข้างมากของบุคคลที่ได้รับผลกระทบอาจขอต่อคณะกรรมการตรวจสอบดูแล โดยผ่านทาง Dananhata หรือ Dananhata อาจร้องขอต่อคณะกรรมการตรวจสอบดูแลเพื่อให้มีการแต่งตั้งผู้บริหารพิเศษของ

บุคคลที่ได้รับผลกระทบ หากเห็นว่าบุคคลที่ได้รับผลกระทบไม่สามารถหรือมีความเป็นไปได้ว่าจะไม่สามารถชำระหนี้สินของตน หรือไม่สามารถ หรือมีความเป็นไปได้ว่าจะไม่สามารถปฏิบัติตามชำระหนี้หรือข้อผูกพันที่มีต่อเจ้าหนี้ทั้งหลายของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

เมื่อ Dananhata เสนอต่อคณะกรรมการตรวจสอบดูแล (ไม่ว่าเนื่องจากได้รับการร้องขอจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือเห็นสมควรเอง) ให้แต่งตั้งผู้บริหารพิเศษของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้หาก Dananhata เห็นสมควรและคณะกรรมการตรวจสอบพิเศษดูแลอนุมัติ Dananhata อาจแต่งตั้งผู้บริหารพิเศษหรือแต่งตั้งผู้บริหารพิเศษคนใหม่เพื่อทำหน้าที่แทนผู้บริหารพิเศษคนเดิมได้ นอกจากนี้ยังสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษาอิสระได้อีกด้วย โดยกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหารพิเศษ และที่ปรึกษาอิสระไว้ด้วย

#### (6) วิธีการปรับโครงสร้างหนี้ของ Dananhata

หลังจากที่ได้รับแต่งตั้ง ผู้บริหารพิเศษจะต้องเตรียมดำเนินการเพื่อจัดการและบริหารบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยเร็วที่สุด โดยปฏิบัติตามขั้นตอน ดังนี้

1) จัดเตรียมและเสนอแผนการจัดการและบริหารบุคคลที่ได้รับผลกระทบต่อ Dananhata

2) เมื่อได้รับข้อเสนอแผน Dananhata จะพิจารณาแผน โดยมีที่ปรึกษาทางการเงินซึ่ง Dananhata แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายเป็นที่ปรึกษาและให้คำเสนอแนะ ทั้งนี้ ที่ปรึกษาทางการเงินจะต้องจัดทำรายการ (Report) เกี่ยวกับความเหมาะสมของแผน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลาย และผู้ถือหุ้นของบุคคลที่ได้รับผลกระทบเพื่อเสนอต่อ Dananhata

3) หลังจาก Dananhata พิจารณาเห็นชอบข้อเสนอแผนของผู้บริหารพิเศษแล้ว Dananhata จะต้องส่งข้อเสนอแผนและรายงานของที่ปรึกษาทางการเงินให้แก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบและเจ้าหนี้มีประกันพิจารณา รวมทั้งส่งหนังสือเรียกประชุม ถึงเจ้าหนี้มีประกันของบุคคลที่ได้รับผลกระทบล่วงหน้า เพื่อประชุมเจ้าหนี้มีประกัน ในการอนุมัติหรือปฏิเสธข้อเสนอแผนที่ผู้บริหารพิเศษจัดทำขึ้น

4) ในกรณีที่เสียงข้างมากของเจ้าหนี้มีประกันที่เข้าประชุมเจ้าหนี้ลงมติอนุมัติข้อเสนอแผน ข้อเสนอแผนดังกล่าวจะใช้เป็นแผนในการจัดการและบริหารบุคคลที่ได้รับผลกระทบต่อไป โดยแผนดังกล่าวจะมีผลผูกพันบุคคลที่ได้รับผลกระทบรวมทั้งกรรมการและผู้ถือหุ้นของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

อย่างไรก็ตาม หากข้อเสนอแผนดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม Dananhata อาจจะต้องให้ผู้บริหารพิเศษยื่นข้อเสนอแผนอันใหม่ หรืออาจแต่งตั้งผู้บริหารพิเศษรายใหม่เข้ามาดำเนินการแทนผู้บริหารพิเศษรายเดิมก็ได้

ในการดำเนินการตามแผนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่มีประกัน ผู้บริหารพิเศษมีอำนาจจัดการบริหารบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยวิธีการต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในแผน ซึ่งรวมทั้งวิธีการใดวิธีการหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) เจรจาและประนีประนอมนี้ระหว่างบุคคลที่ได้รับผลกระทบกับเจ้าหน้าที่ทั้งหมด หรือบางราย ผู้ถือหุ้นของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ และลูกหนี้ของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ
- 2) เพิ่มทุน ลดทุน หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้นของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ
- 3) ขายทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วนของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ
- 4) โอนหุ้น สิทธิทรัพย์สิน หนี้สิน หน้าที่ และความรับผิดชอบทุกประเภทหรือประเภทใดๆ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนของบุคคลที่ได้รับผลกระทบให้บุคคลหรือบริษัทอื่น
- 5) ฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีเกี่ยวกับบุคคลที่ได้รับผลกระทบที่อยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณา

- 6) ชำระบัญชีของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ โดยไม่จำเป็นต้องเลิกกิจการ
  - 7) ปรับโครงสร้าง ควบคุมกิจการ หรือการทำการอื่นๆ เกี่ยวกับบุคคลที่ได้รับผลกระทบตามที่จำเป็น เพื่อปฏิบัติตามแผนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่มีประกัน
- ผู้บริหารพิเศษของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจะมีอำนาจจัดการและบริหารบุคคลที่ได้รับผลกระทบนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจสอบดูแล และจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบดูแล โดยคำแนะนำของ Dananhata มีคำสั่งให้ยกเลิกการแต่งตั้งและ/หรือถอดถอนจากตำแหน่ง

เมื่อผู้บริหารพิเศษเข้ามามีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของบุคคลที่ได้รับผลกระทบแล้ว ให้ถือว่าผู้บริหารพิเศษเป็นตัวแทนของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ และห้ามมิให้บุคคลอื่นใดเข้ามายุ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้บริหารพิเศษ และผู้บริหารพิเศษมีอำนาจในการสั่งให้ผู้บริหารเดิมหรือพนักงานของบุคคลที่ได้รับผลกระทบส่งมอบทรัพย์สิน สมุดบัญชี และเอกสารที่เกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินให้แก่ผู้บริหารพิเศษได้

#### (7) อำนาจของผู้บริหารพิเศษของ Dananhata

ในการดำเนินการต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในแผนจัดการและบริหารบุคคลที่ได้รับผลกระทบซึ่งได้รับอนุมัติจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่มีประกันแล้ว ผู้บริหารพิเศษจะเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการและบริหารบุคคลที่ได้รับผลกระทบในฐานะเจ้าหน้าที่และตัวแทนของผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งในด้านโครงสร้างหนี้และโครงสร้างกิจการของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งรวมทั้งอำนาจกระทำการดังนี้

1) กระทำการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อจัดการสินทรัพย์และกิจการภายในของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

2) ถอดถอนหรือแต่งตั้งกรรมการของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ แม้ว่าจะไม่เป็นไปตามหนังสือบริคณห์สนธิหรือข้อบังคับของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

3) เข้าถือ เรียกริ้น และรวบรวมสินทรัพย์ของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการดังกล่าว

4) ขายหรือจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ของบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยวิธีต่างๆ

5) ระดมทุนหรือกู้ยืมเงิน และนำสินทรัพย์ของบุคคลที่ได้รับผลกระทบเป็นหลักประกัน

6) แต่งตั้งนักบัญชีหรือบุคคลที่มีคุณสมบัติมาช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร

พิเศษ

7) กระทำการใดๆ และลงนามในเอกสารแทนบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

8) ดำเนินธุรกิจของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

9) ฟ้องร้อง หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในนามของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

10) ไม่ปฏิบัติหรือหลีกเลี่ยงการโอน จำนอง ส่งมอบสินค้า ชำระหนี้หรืออื่นๆ ซึ่งถือเป็นการที่บุคคลที่ได้รับผลกระทบ กระทำหรือยินยอมให้กระทำโดยให้เปรียบแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายล้มละลาย

11) จัดตั้งบริษัทลูกของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

12) โอนสินทรัพย์ของบุคคลที่ได้รับผลกระทบไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบริษัทลูกของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

13) เช่าทรัพย์สินใดๆ เพื่อประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับผลกระทบและนำทรัพย์สินของบุคคลที่ได้รับผลกระทบออกให้เช่า

14) ทำการเจรจาและประนีประนอมยอมความในนามของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

15) เรียกให้ผู้ถือหุ้นของบุคคลที่ได้รับผลกระทบชำระค่าหุ้นที่ยังขาดอยู่

16) ดำเนินคดีแพ่งและคดีล้มละลายต่อลูกหนี้ของบุคคลที่ได้รับผลกระทบและรับชำระหนี้ทรัพย์สิน หรือเงินปันผลที่บุคคลที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิได้รับ

17) ต่อสู้คดีที่ร้องขอให้มีการชำระบัญชีของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

18) ชำระหนี้หรือปฏิบัติการชำระหนี้ที่จำเป็น

19) กระทำการใดๆ ที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการอำนาจในการจัดการ

และบริหารสินทรัพย์ของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ

## (8) ระยะเวลาการพิเศษที่ใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้

ภายในช่วงเวลานับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจสอบดูแลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้บริหารพิเศษของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจนถึงวันครบกำหนด 12 เดือน นับจากวันแต่งตั้งดังกล่าวหรือระยะเวลาที่คณะกรรมการตรวจสอบดูแลอาจมีคำสั่งเห็นชอบ จะมีระยะเวลาการพิเศษทางกฎหมายเกิดขึ้น หรือที่เรียกว่า Moratorium Period ซึ่งมีผลดังนี้

- 1) หากมีการร้องขอต่อศาล ให้ชำระบัญชีหรือเลิกกิจการของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ศาลจะต้องยกคำร้องดังกล่าว
- 2) บุคคลที่ได้รับผลกระทบไม่มีสิทธิลงมติให้มีการชำระบัญชีหรือเลิกกิจการ
- 3) ห้ามมิให้มีการตั้งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้ชำระบัญชี หรือผู้จัดการทรัพย์สินของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ โดยหากมีการตั้งก่อนหน้านี้นี้ ให้คำสั่งตั้งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้ชำระบัญชี หรือผู้จัดการทรัพย์สินของบุคคลที่ได้รับผลกระทบเป็นอันระงับไป
- 4) ห้ามบุคคลใดกระทำการบังคับคดีต่อทรัพย์สินของบุคคลที่ได้รับผลกระทบตามคำพิพากษาของศาล ก่อหรือบังคับหลักประกันเกี่ยวกับสินทรัพย์ของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ หรือหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่ต่อบุคคลที่ได้รับผลกระทบ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจาก Dananhata
- 5) ห้ามดำเนินการตามกฎหมายฟ้องร้องคดีบังคับสิทธิที่มีอยู่ต่อบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ผู้ค้ำประกัน หรือสินทรัพย์ของบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือ ผู้ค้ำประกัน เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจาก Dananhata

## (9) การขายทรัพย์สินของ Dananhata

ในการดำเนินการของบริหารสินทรัพย์ Dananhata นั้น การขายทรัพย์สินก็คือภารกิจหนึ่งที่ Dananhata ต้องกระทำในการแก้ไขปัญหาที่เกิดกับสถาบันการเงินในการลดภาระหนี้เสียที่เกิดขึ้น หากลูกหนี้ของสถาบันการเงินนั้นไม่สามารถชำระหนี้ให้ต่อไปได้ โดยพระราชบัญญัติ Dananhata ปี ค.ศ.1998 ประกอบด้วยระเบียบข้อบังคับที่ 15 ของพระราชบัญญัติที่ดินแห่งชาติ ปี ค.ศ.1965 (Fifteenth Schedule, NLC) ได้ให้อำนาจแก่ Dananhata สามารถทำการจำหน่ายสินทรัพย์ต่างๆ รวมถึงทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน นับแต่วันที่มียกหมายบอกกล่าวการจำหน่ายนั้นไปยังลูกหนี้หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้นแล้ว โดยการจำหน่ายนี้ต้องเป็นการจำหน่ายในรูปแบบที่เปิดโอกาสให้สาธารณะชนสามารถเข้าทำการเสนอซื้อโดยวิธีการประมูลผู้ราคาได้



## (10) การยุบเลิกของ Dananhata

บริษัทบริหารสินทรัพย์ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซียได้กำหนดให้ระยะเวลาเลิก Dananhata อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หากในเวลาใดๆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเห็นว่าการดำเนินการของ Dananhata ตามกฎหมายจัดตั้ง Dananhata ตามกฎหมายจัดตั้ง Dananhata ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการของ Dananhata เรียกประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อชำระบัญชีและเลิกกิจการ Dananhata ได้

หลังจากที่คณะกรรมการของ Dananhata มีมติให้เลิกกิจการของ Dananhata รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องตีพิมพ์การยกเลิกกฎหมายจัดตั้ง Dananhata พร้อมทั้งคำสั่งที่เกี่ยวกับผลของการยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งการโอนทรัพย์สินหรือจัดการใดๆ ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นในราชกิจจานุเบกษา

การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ Dananhata ในการดำเนินการดังกล่าวสามารถช่วยแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในมาเลเซียได้อย่างมาก เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจแก่ Dananhata ก่อนข้างมาก ยิ่งไปกว่านั้นการแต่งตั้งผู้ที่มีความชำนาญเข้ามาเป็นผู้บริหารพิเศษยังเป็นปัจจัยที่ช่วยให้การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งหากไม่มีผู้เข้ามาช่วยดำเนินการดังกล่าวแล้ว อาจจะเป็นเหตุให้สถาบันการเงินต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาเองโดยการดำเนินคดีมากขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพแต่อย่างใด

จากการศึกษารายละเอียดของหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ในประเทศต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะพบว่าหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ส่วนใหญ่ถึงแม้ลักษณะ หรือสถานะในการจัดตั้งจะไม่เหมือนกัน แต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนั้นเหมือนกัน อีกทั้งมีรูปแบบในการดำเนินงานที่คล้ายกัน รวมถึงอำนาจในการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันนั้น ส่วนใหญ่ก็จะกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานบริหารสินทรัพย์สามารถดำเนินการจำหน่ายได้เองโดยไม่ต้องผ่านองค์กรทางศาล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะปัญหาแห่งหนึ่งที่หน่วยงานบริหารสินทรัพย์รับเข้ามาดำเนินการจัดการนั้นเป็นปัญหาที่จะต้องมีการเร่งรัดแก้ไข เพื่อให้ภาระแห่งนั้นสิ้นสุดโดยเร็วที่สุด การบังคับชำระหนี้เอาจากหลักประกันไม่ว่าจะเป็นสัญญาจำนอง หรือสัญญาจำนำ กฎหมายจึงให้สิทธิแก่หน่วยงานบริหารสินทรัพย์สามารถทำการจำหน่ายได้โดยลำพัง<sup>37</sup> ดังนั้นวิธีการดำเนินการดังกล่าวในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจึงเป็นหลักการในการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่นานาประเทศได้ยอมรับและมีลักษณะคล้ายกัน

<sup>37</sup> ศรีสุรภัย อินทุจันทร์ยัง, เล่มเดิม, หน้า 110.

## บทที่ 4

# ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541

การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นมาตรการหนึ่งในการบริหารจัดการสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพ ตามแนวนโยบายของรัฐที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาภาคการเงินของประเทศไทย ซึ่งนโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทำให้รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เพื่อสนับสนุนให้สถาบันการเงินต่างๆ ได้มีโอกาสจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ และในขณะเดียวกันรัฐเองก็ดำเนินการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดฉบับนี้เช่นกัน มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งขณะนี้ มีบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชกำหนดฉบับนี้อยู่สองแห่ง คือ บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด และบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐ สามารถบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงปัญหาตามพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว สามารถวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ดังมีรายละเอียดดังนี้

### 4.1 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในขั้นตอนการโอนทรัพย์สิน

ในการที่บริษัทบริหารสินทรัพย์จะทำการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้ สถาบันการเงินจะต้องโอนทรัพย์สิน รวมทั้งหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้นเสียก่อน ซึ่งในขั้นตอนนี้ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่พอสมควร โดยแยกพิจารณาประเด็นตามปัญหาในส่วนนี้ได้ดังนี้ คือ

#### 4.1.1 ปัญหาในการไม่กำหนดความหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐไว้โดยเฉพาะ

บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดฉบับนี้ มีทั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐและบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน ซึ่งตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ในมาตรา 3 กำหนดความหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไว้แต่เพียงว่าเป็น “บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้” โดยไม่ได้มีการกำหนดความหมายของคำว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐไว้ โดยเฉพาะ ว่ามีลักษณะอย่างไร กรณีใดจึงจะจัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ และควรมีสติธิประโยชน์อย่างไรบ้าง จึงเห็นได้ว่าในพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ได้แบ่งแยกระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน และไม่ได้กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐมีอำนาจในการจัดการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้แตกต่างไปจากบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนแต่อย่างใด เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว และเป็นเครื่องมือของรัฐในการที่จะช่วยบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินของประเทศ

#### 4.1.2 ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอน

ในเรื่องของการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น ก่อนที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ซึ่งเป็นผู้รับโอน จะรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพรวมถึงสินทรัพย์ซึ่งเป็นหลักประกันของลูกหนี้ จากสถาบันการเงินไปบริหาร บริษัทบริหารสินทรัพย์จะทำการตรวจสอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับมูลหนี้ที่จะทำการโอนก่อนว่า เป็นหนี้อะไร มีสถานะอย่างไร มีเอกสารหลักฐานในการดำเนินคดีเพียงพอหรือไม่ มีการดำเนินการอยู่ในขั้นตอนใด และอายุความในการดำเนินคดีมีเหลืออยู่มากน้อยเพียงใด โดยการตรวจจากแฟ้มเอกสารที่สถาบันการเงินที่จะทำการ โอนนั้น ซึ่งในบางครั้งไม่เพียงพอที่จะทราบข้อเท็จจริงได้ทั้งหมด เนื่องจากสถาบันการเงินที่โอนนั้น ไม่ได้ทำบันทึกข้อมูลรายละเอียดไว้อย่างถูกต้องครบถ้วน และการตรวจเอกสารของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะเป็นการสุ่มตรวจไม่สามารถที่จะทำการตรวจสอบให้ละเอียดในทุกเรื่อง เพราะมีลูกหนี้ที่จะทำการ โอนจำนวนมาก รวมทั้งสถาบันการเงินผู้โอนมิได้มีการยืนยันการตรวจสอบหลักประกันของสินทรัพย์นั้นว่ายังมีอยู่ตามที่ลูกหนี้ได้ให้ประกันไว้หรือไม่ เช่น กรณีจำนองบ้านไว้ซึ่งมีการจำนองจริง แต่ในความจริงได้มีการรื้อถอนบ้านไปหมดแล้ว หรือที่ดินโฉนดที่เป็นหลักประกันมีผู้บุกรุกเข้าไปเพื่อแย่งกรรมสิทธิ์ เป็นต้น ทำให้ข้อมูลที่ได้รับแจ้งไม่เป็นความจริง ซึ่งในพระราชกำหนดฉบับนี้ ไม่ได้กำหนดไว้ในมาตราใดว่าให้สิทธิกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ในการตรวจสอบ สั่งการกับสถาบันการเงินที่จะทำการ โอนสินทรัพย์นั้นให้ทำการแจ้งรายละเอียดของหนี้ และการดำเนินการในปัจจุบันอย่างถูกต้องตามความเป็นจริง จึงทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รับโอนเกิดอุปสรรคในการตรวจสอบความถูกต้อง และการบริหารงานในภายหลัง

## 4.2 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในขั้นตอนการดำเนินคดีกับลูกหนี้

พระราชกำหนดฉบับนี้มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งเป็นผู้รับโอนมีอำนาจพิเศษแต่อย่างใด ในการดำเนินคดีกับลูกหนี้ กรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ จึงทำให้ต้องทำการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งการดำเนินคดีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องร้องในคดีแพ่งตามหลักทั่วไป โดยการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลนั้น มีปัญหาในการดำเนินการ ดังนี้

### 4.2.1 ปัญหาการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง

พระราชกำหนดฉบับนี้ ในมาตรา 9 ได้กำหนดข้อยกเว้นในการโอนสิทธิเรียกร้องโดยไม่ต้องทำหนังสือบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไว้ 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 หากได้มีการมอบหมายให้สถาบันการเงินที่เป็นผู้โอนหนี้เป็นตัวแทนบริษัทบริหารสินทรัพย์ในการเรียกเก็บและรับชำระหนี้ก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องทำการบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามมาตรา 9 วรรคแรก

กรณีที่ 2 ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะรักษาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน หากปล่อยเนิ่นช้าอาจเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน เมื่อได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย จะบอกกล่าวการโอนโดยการประกาศรายการพร้อมรายละเอียดในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับไม่น้อยกว่าสามวัน โดยให้ถือเป็นการบอกกล่าวการโอน ตามมาตรา 9 วรรคท้าย

เมื่อพิจารณาทั้งสองกรณีแล้วดูเหมือนว่าจะทำได้สำหรับการยกเว้นไม่ต้องบอกกล่าวการโอนโดยวิธีปกติทั่วไป (การส่งหนังสือบอกกล่าวลงทะเบียนไปยังลูกหนี้) แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอยู่พอสมควรสำหรับข้อยกเว้นในกรณีที่ 1 เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์แล้ว การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เดิมให้เป็นตัวแทนในการเรียกเก็บและรับชำระหนี้ อาจจะเป็นการไม่สะดวก เนื่องจากบริษัทบริหารสินทรัพย์อาจประสงค์จะติดตามเรียกเก็บหนี้เอง หรือประสงค์จะแต่งตั้งผู้บริหารสินทรัพย์เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ ทำให้ต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนข้อยกเว้นกรณีที่ 2 ยังมีปัญหาทางกฎหมายอยู่ว่ากรณีใดบ้างที่จะถือได้ว่าเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่จะรักษาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน หากปล่อยเนิ่นช้าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน เนื่องจากยังไม่มีกรบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยชัดเจน

ดังนั้น ในทางปฏิบัติของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด จะต้องทำการบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้โดยวิธีปกติ คือ การส่งหนังสือ

บอกกล่าวการโอนไปยังภูมิลำเนาของลูกหนี้ทุกราย และจะทำให้เกิดปัญหาขึ้นในกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ซึ่งเป็นผู้รับโอนหนี้มาในจำนวนมาก โดยมีทั้งลูกหนี้รายย่อยและรายใหญ่จำนวนมากจะต้องทำการบอกกล่าวลูกหนี้โดยวิธีปกติ ทำให้เป็นการสร้างภาระและขั้นตอน รวมทั้งใช้เวลามากขึ้น หากมีกรณีลูกหนี้เสียชีวิตก็จะต้องทำการบอกกล่าวการโอนให้ทายาททราบด้วย ซึ่งบางกรณีลูกหนี้ย้ายภูมิลำเนาที่ไม่สามารถบอกกล่าวได้เช่นกัน และหากไม่ทำการบอกกล่าวการโอนให้ถูกต้องก็จะมีปัญหาในขั้นตอนการดำเนินคดีในศาลได้ โดยหากศาลเห็นว่าการบอกกล่าวการโอนไม่ชอบก็จะเป็นสาเหตุให้ยกฟ้องได้ จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ไม่สามารถบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้เกิดความรวดเร็วได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

#### 4.2.2 ปัญหาการสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าของหนี้

ในพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 7 ซึ่งมีหลักอยู่ว่า “เมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับซื้อหรือรับโอนหนี้แล้ว หากเป็นหนี้ที่กำลังดำเนินคดีอยู่ในศาล หรือเป็นหนี้ที่ศาลได้พิพากษาเสร็จสิ้นแล้ว กฎหมายให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าของหนี้ในศาลได้ระหว่างพิจารณาหรือสวมสิทธิเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษาเมื่อศาลได้พิพากษาแล้ว” ซึ่งในทางปฏิบัติบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องยื่นคำร้องขอสวมสิทธิต่อศาลที่ได้พิจารณาคดีนั้น และหากเป็นกรณีที่อยู่ระหว่างพิจารณา ศาลก็จะทำการพิจารณาคำร้องสวมสิทธิในระหว่างพิจารณาไปพร้อมกัน แต่หากเป็นคดีที่ศาลได้พิพากษาแล้ว เมื่อยื่นคำร้องขอสวมสิทธิศาลมักจะทำการนัดไต่สวนคำร้องก่อนแล้วจึงสั่งอนุญาตในภายหลัง ซึ่งจะต้องทำการส่งหมายให้จำเลยหรือลูกหนี้ทราบด้วย จึงต้องใช้เวลาสักกระยะหนึ่ง

ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคดีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งหนึ่งขอสวมสิทธิเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษาต่อศาลแพ่งในคดีนี้

คดีหมายเลขแดงที่ 29764/2540 คดีระหว่างธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ กับบริษัท เทเลคอมแอนด์คอมพิวเตอรส์เซอร์วิส จำกัด กับพวก โดยมีบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด ผู้ร้อง ได้ยื่นคำร้องขอสวมสิทธิเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษาแทนโจทก์ วันที่ 13 กรกฎาคม 2548 ซึ่งศาลได้นัดไต่สวนคำร้องและอนุญาตให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าของหนี้ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2550

จากคดีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้คดีนี้มีระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลค่อนข้างจะรวดเร็ว แต่การที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับซื้อหรือรับโอนหนี้จำนวนมาก จึงมีลูกหนี้ที่ได้ถูกดำเนินคดีในศาลแล้วจากสถาบันการเงินเดิมจำนวนมากเช่นกัน การดำเนินการใดๆ ในนามบริษัทบริหารสินทรัพย์จะยังทำไม่ได้จนกว่าศาลจะมีคำสั่งอนุญาตให้ทำการสวมสิทธิเข้า

เป็นเจ้าของก่อน ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดีกับลูกหนี้และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่มขึ้น

#### 4.2.3 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะทำการฟ้องคดี

ประเด็นปัญหานี้สืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ ที่ 27/2551 วินิจฉัยว่า กรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด ซึ่งถือเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ได้รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตลอดจนหลักประกันของลูกหนี้จากสถาบันการเงิน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เป็นคดีผู้บริโภค ดังนั้น การฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้บริโภคจึงต้องดำเนินการภายในเขตอำนาจศาล ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 17 โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ประกอบการจะฟ้องผู้บริโภคเป็นคดีผู้บริโภคและผู้ประกอบการมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลอื่นได้ด้วย ให้ผู้ประกอบการเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลได้เพียงแห่งเดียว”

จากบทบัญญัติของกฎหมายนี้ ผู้ประกอบการอาจจะมีสิทธิเสนอคำฟ้องคดีผู้บริโภคต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนา หรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นหรือมากกว่านั้น กรณีดังกล่าวกฎหมายบัญญัติให้ผู้ประกอบการต้องเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลได้เพียงแห่งเดียว ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการต่อสู้ดำเนินคดีของผู้บริโภค อันเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาศาล ในกรณีที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่คนละแห่งกับสถานที่ที่มูลคดีเกิดขึ้นเท่านั้น แต่หากพิจารณาในแง่ของการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพแล้ว จะพบว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารสินทรัพย์ ซึ่งเป็นเรื่องของการดำเนินการเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างปกติ เพราะหากในระบบเศรษฐกิจของประเทศมีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมากย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้น การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจึงต้องดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด เพื่อให้สามารถบริหารหนี้เสียออกจากระบบเศรษฐกิจโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

กรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องฟ้องคดีภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยหากจะฟ้องลูกหนี้ซึ่งถือเป็นคดีผู้บริโภคจะต้องฟ้องที่ภูมิลำเนาของลูกหนี้เท่านั้น ย่อมก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น รวมถึงระยะเวลาในการดำเนินการมากขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่มีสาขาอยู่ในจังหวัดตามภูมิลำเนาของลูกหนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีวัตถุประสงค์ให้หนี้เสียกลับเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมมากกว่าที่จะมุ่งรักษาสิทธิของลูกหนี้ในฐานะ

เอกชนที่ไม่ให้ลูกเอาโรคเอาเปรียบจากอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจที่น้อยกว่า และยิ่งไปกว่านี้ กรณีลูกหนี้ที่ไม่สุจริตหรือลูกหนี้ที่ตั้งใจจะให้เกิดหนี้เสีย ซึ่งเป็นลูกหนี้ที่สามารถชำระหนี้ได้ แต่ไม่ยอมชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ เพื่อบริหารให้เกิดเป็นหนี้เสียแล้วเจ้าหนี้เดิมไม่ว่าจะเป็นธนาคารหรือสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ จะได้ขายสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อหวังที่จะได้มีการปรับลดยอดหนี้ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ด้วยเหตุนี้เองเพื่อให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายให้ผู้ประกอบธุรกิจเสนอคำฟ้องต่อศาลที่มูลคดีเกิดได้ด้วยอีกแห่งหนึ่ง

#### 4.3 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในขั้นตอนการบังคับคดีกับลูกหนี้

กรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ พระราชกำหนดฉบับนี้มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งเป็นผู้รับโอนมีอำนาจพิเศษแต่อย่างใด ในการบังคับหลักประกันและจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ จึงทำให้ต้องทำการใช้สิทธิทางศาลในการบังคับคดีเพื่อจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ ซึ่งการดำเนินคดีจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องร้องในคดีแพ่งตามหลักทั่วไป โดยการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลนั้น มีปัญหาในการดำเนินการ ดังนี้

##### 4.3.1 ปัญหาการบังคับจำนองทรัพย์สินหลักประกัน

ในพระราชกำหนดฉบับนี้มีได้กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับหลักประกันตามสัญญาจำนองของลูกหนี้ไว้เป็นพิเศษ จึงต้องทำการบังคับหลักประกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 728 ซึ่งกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ในฐานะผู้รับโอนสิทธิจำนองสามารถฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับจำนอง หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามจดหมายบอกกล่าว โดยปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ คือ ปัจจุบันมีคดีที่อยู่ในขั้นตอนการฟ้องร้องบังคับคดีในชั้นศาลเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้ศาลไม่อาจทำการพิจารณาคดีทั้งหมดได้อย่างรวดเร็ว แม้ว่าในปัจจุบันนี้การพิจารณาคดีจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องก็ตาม คดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลก็ต้องได้รับการพิจารณาคดีตามลำดับก่อนหลัง ซึ่งทำให้เสียเวลาในการรอลำดับการพิจารณาคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลจึงล่าช้า อันส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินเพราะเมื่อมีการเริ่มต้นการบังคับคดีส่วนใหญ่แล้วทรัพย์สินหลักประกันก็จะถูกละเลยไม่ได้รับการดูแล จนเป็นเหตุให้เสื่อมค่าเสื่อมราคาได้ และเมื่อนำทรัพย์สินออกขายนั้นจะไม่ได้ราคาที่เหมาะสม อีกทั้งเจ้าหนี้ก็จะได้รับการเยียวยาเพื่อบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ในชั้นศาลจนเกินควรจนในบางครั้งอาจไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่เจ้าหนี้ได้รับได้ นอกจากนี้ ในการดำเนินคดีเพื่อทำการบังคับจำนองนี้ถือว่าเป็นคดีมีทุนทรัพย์ ดังนั้น เมื่อเจ้าหนี้ผู้รับจำนองประสงค์

จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับจำนองนั้น เจ้าหนี้ผู้รับจำนองจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (ค่าขึ้นศาล) ตามจำนวนทุนทรัพย์ที่ขึ้นฟ้องเพื่อทำการเริ่มต้นคดี

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จำนองนั้น ถึงแม้เจ้าหนี้ผู้รับจำนองจะมีหลักฐานเป็นที่เชื่อถือ อันจะทำให้ทราบแน่ชัดว่าผู้รับจำนองนั้นสามารถหรือมีสิทธิตามกฎหมายที่บังคับจำนองได้ก็ตาม เจ้าหนี้ผู้รับจำนองก็ต้องเตรียมค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีด้วย ซึ่งจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับทุนทรัพย์จำนวนหนี้ที่จะบังคับ ฉะนั้นการบังคับหลักประกันตามสัญญาจำนองโดยผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลถึงแม้จะมีข้อดีและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย แต่ก็ยังมีข้อเสียที่เป็นปัญหา หรือก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติหรือการบังคับบางประการดังกล่าวข้างต้น

#### 4.3.2 ปัญหาการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

พระราชกำหนดฉบับนี้มีได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ไว้ว่าให้ดำเนินการอย่างไร จึงต้องทำการบังคับหลักประกันตามสัญญาจำนอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์วิธีการบังคับจำนองไว้ในมาตรา 728 ที่กำหนดว่าเจ้าหนี้จะทำการบังคับจำนองและนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดได้ต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลก่อนเพื่อขออำนาจในการบังคับตามสิทธิอันมีต่อหลักประกันและเมื่อศาลได้พิพากษาอนุญาตให้สิทธิในการบังคับหลักประกันโดยการขายทอดตลาดแล้ว การดำเนินการขายทอดตลาดก็ต้องอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ เจ้าหนี้จะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินเองไม่ได้

ฉะนั้น การขายทอดตลาดทรัพย์สินตามสัญญาจำนอง จึงเป็นการขายทอดตลาดอันเกิดจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมและอำนวยความสะดวกแก่ทุกฝ่าย แต่การดำเนินการขายทอดตลาดอาจเกิดปัญหาความล่าช้าได้ เนื่องจากในขั้นตอนการดำเนินการขายทอดตลาดตามคำพิพากษาของศาลต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐที่เรียกว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี” และดำเนินการไปตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ต้องใช้เวลาประกอบกับเจ้าพนักงานบังคับคดีมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการบังคับคดีที่ศาลมีคำพิพากษาสั่งมา

ดังนั้น ในการขายทอดตลาดอันเกิดจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลนั้น นอกจากจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีแล้ว เจ้าหนี้ที่ชนะคดีก็ยังไม่สามารถบังคับชำระหนี้เอากับทรัพย์สินได้ทันทีที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอน และตามลำดับในส่วนของงานบังคับคดีอีกด้วย จึงอาจทำให้เมื่อนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดสภาพแห่งทรัพย์สินอาจทรุดโทรมเสื่อมราคา อันทำให้การจำหน่ายไม่ได้ราคาตามที่เจ้าหนี้ต้องการหรือคาดหมายไว้ อีกทั้งในขั้นตอนของการบังคับจำนองเพื่อทำการ



ขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นเจ้าหนี้ผู้รับจำนอง ผู้นำยึดทรัพย์ก็ต้องชำระค่าธรรมเนียมให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี แต่หากมีการยึดทรัพย์สินแล้ว ไม่มีการขายหรือจำหน่าย เช่น ในกรณีที่มีการประนอมหนี้ หรือชำระหนี้เสร็จสิ้นแล้ว มีการถอนการยึด หรือโอนการบังคับคดี ก็จะต้องชำระค่าธรรมเนียมให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีเช่นกัน

#### 4.4 ปัญหาอายุความในการฟ้องคดี

บริษัทบริหารสินทรัพย์ถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาภาคการเงินของประเทศไทย เพราะบริษัทบริหารสินทรัพย์มีวัตถุประสงค์ในการลดสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในระบบเศรษฐกิจ บริษัทบริหารสินทรัพย์จึงมีหน้าที่รับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ รวมทั้งมีหน้าที่จะต้องดำเนินคดีหรือบังคับคดีกับลูกหนี้จำนวนมาก ซึ่งมีหนี้บางส่วนที่สถาบันการเงินเดิมยังไม่ได้ทำการฟ้องคดีหรือทำการบังคับคดี เมื่อมีการโอนหนี้มายังบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็จะเป็นไปในลักษณะที่หนี้หนี้ในลักษณะขาดอายุความแล้ว ทำให้เป็นอุปสรรคที่จะต้องเร่งรัดในการดำเนินคดีอย่างมากกับลูกหนี้ และบางครั้งอาจดำเนินการไม่ทันกำหนดอายุความหรือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากมีจำนวนหนี้ที่ต้องดูแลเป็นจำนวนมาก ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถตรวจสอบเพื่อทราบได้ทั้งหมด ในระยะเวลาอันจำกัด จึงอาจทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้นได้ ซึ่งในพระราชกำหนดฉบับนี้มีได้กำหนดถึงเรื่องอายุความในการดำเนินคดีไว้ สำหรับกรณีการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ ถ้าอายุความฟ้องร้องดำเนินคดี เหลือน้อยกว่า 5 ปี ไว้ จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ต้องดำเนินการฟ้องคดีให้ทันภายในกำหนดอายุความ

#### 4.5 ปัญหาเกี่ยวกับสภาพคล่องในการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย

ประเด็นปัญหานี้เกิดขึ้นภายหลังจากที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับหลักประกันของลูกหนี้จนกลายเป็นทรัพย์สินรอการขายขึ้นมา ซึ่งจะต้องนำไปขายทอดตลาด หรือหาผู้ซื้อรายย่อย และแปรเปลี่ยนเป็นเงินกลับคืนมายังบริษัทบริหารสินทรัพย์ แล้วจัดเก็บเป็นรายได้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ต่อไป

โดยปัญหาที่พบเกี่ยวกับทรัพย์สินรอการขายดังกล่าว มักจะประสบปัญหาสภาพคล่องในการจำหน่าย เนื่องจากทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันของลูกหนี้ส่วนใหญ่จะให้ไว้ตั้งแต่ทำสัญญากู้ยืมและจดทะเบียนจำนองกับเจ้าหนี้เดิมก่อนที่จะมีการโอนหนี้ดังกล่าวมายังบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งมักจะเป็นเวลานานอันทำให้ทรัพย์สินเหล่านั้นเสื่อมค่าลงตามระยะเวลา ประกอบกับ

กระบวนการบังคับหลักประกันกับลูกหนี้เงินทรัพย์สินกลายมาเป็นของบริหารสินทรัพย์ย่อมส่งผลโดยตรงต่อสภาพคล่องในการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย และหากเทียบกับการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นโครงการใหม่ และรัฐมีนโยบายด้านภาษีมาช่วยสำหรับผู้ซื้อที่ประสงค์จะซื้อ ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องในการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขายซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์มือสองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่ารัฐยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เพียงพอในการส่งเสริมการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขายของบริหารสินทรัพย์ เช่น ปัญหาในการขายที่ดินหรือการโอนอสังหาริมทรัพย์ให้กับลูกหนี้ที่ยังมีอัตราค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ที่ค่อนข้างสูง เป็นต้น จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพย์สินรอการขายล่าช้า รวมทั้งการที่มีอสังหาริมทรัพย์ตกค้างอยู่เป็นจำนวนมากที่ติดปัญหาไม่สามารถพัฒนาและปรับปรุง เพื่อขายออกไปยังตลาดเนื่องจากต้นทุนในการปรับปรุงสูง จึงทำให้ไม่คุ้มค่ากับราคาที่ยขายได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชกำหนดฉบับนี้มิได้กำหนดถึงการยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนไว้ด้วย ในกรณีบริหารสินทรัพย์เป็นผู้ดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย

#### 4.6 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เปรียบเทียบกับพระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544

เมื่อเปรียบเทียบการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยบริหารสินทรัพย์ ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 กับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ตามพระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีวิธีการและอำนาจในการดำเนินงานเพื่อบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่แตกต่างกัน คือ

##### 4.6.1 การตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอน

พระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่บริหารสินทรัพย์ในการตรวจสอบ สังกัดกับสถาบันการเงินที่จะทำการโอนสินทรัพย์นั้นให้ทำการแจ้งรายละเอียดของหนี้ และการดำเนินการในปัจจุบันอย่างถูกต้องตามความเป็นจริง รวมทั้งความเสียหายอันเกิดแก่สินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่สถาบันการเงินนั้น โอนมา จึงทำให้บริหารสินทรัพย์ที่รับโอนเกิดอุปสรรคในการตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินที่จะทำการโอน และการบริหารงานในภายหลัง ในขณะที่พระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติถึงรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลของสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่สถาบันการเงินหรือบริหารสินทรัพย์จะทำการโอนให้แก่บริหารสินทรัพย์ไทยไว้เป็นพิเศษ โดยกฎหมาย

ได้กำหนดให้สถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้อง สิทธิ หรือภาระผูกพันอื่นใดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยทราบ โดยละเอียดครบถ้วนก่อนมีฉันทันนั้น จะต้องรับผิดชอบถ้าเป็นเหตุให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับความเสียหาย ตามมาตรา 37

#### 4.6.2 การบอกกล่าวการ โอนสิทธิเรียกร้อง

แม้ว่าได้รับยกเว้นการบอกกล่าวการ โอนสิทธิเรียกร้อง ซึ่งไม่ต้องทำเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้แต่ละราย อันเนื่องมาจากสถาบันการเงินนั้นได้โอนหนี้ ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ และให้ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการ โอน ตามมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่วิธีการที่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องทำการบอกกล่าวการ โอนต่างกัน กล่าวคือการยกเว้นไม่ต้องบอกกล่าวการ โอนตามหลักเกณฑ์ตามที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 กำหนดไว้ในมาตรา 9 นั้น มีวิธีการที่ไม่สะดวกและกฎหมายไม่ชัดเจน กล่าวคือ บริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนต้องแต่งตั้งให้สถาบันการเงินเดิม (ผู้โอน) เป็นตัวแทนในการเรียกเก็บและรับชำระหนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีการ โอนสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์แล้ว บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจไม่เป็นการสะดวกที่จะแต่งตั้งให้สถาบันการเงินเดิมเป็นตัวแทนในการเรียกเก็บและรับชำระหนี้ เนื่องจากบริษัทบริหารสินทรัพย์อาจประสงค์จะติดตามเรียกเก็บหนี้เอง หรืออาจประสงค์จะแต่งตั้งผู้บริหารสินทรัพย์เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ ทำให้ต้องบอกกล่าวการ โอนสิทธิเรียกร้อง ไปยังลูกหนี้ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยาก อีกทั้งหากในกรณีที่มีการ โอนลูกหนี้เป็นจำนวนมาก อาจเกิดความผิดพลาดได้ง่าย และลูกหนี้อาจโต้แย้งว่าไม่ได้รับคำบอกกล่าวการ โอนสิทธิเรียกร้องโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ข้อยกเว้นดังกล่าวยังมีปัญหาทางกฎหมายอยู่ว่ากรณีใดบ้างที่จะถือได้ว่าเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่จะรักษาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินการ หากปล่อยเน้นช้าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน เนื่องจากไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยชัดเจน ในขณะที่การบอกกล่าวการ โอนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้กำหนดวิธีการเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ โดยในมาตรา 38 ได้ยกเว้นไม่ต้องบอกกล่าวการ โอนหนี้เป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ ด้วยให้ใช้วิธีการลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน ซึ่งวิธีดังกล่าวถือเป็นการบอกกล่าวการ โอน ตามมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### 4.6.3 การบังคับจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกัน

กรณีที่ลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้อำนาจบริษัทบริหารสินทรัพย์ในการบังคับจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้เป็นพิเศษ บริษัทบริหารสินทรัพย์จึงต้องดำเนินการบังคับจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้อย่างคดีแพ่งทั่วไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 728 ซึ่งกำหนดให้เจ้าหนี้ผู้รับจำนองต้องบอกกล่าวให้ลูกหนี้มาชำระหนี้ภายในกำหนด หากไม่มาชำระหนี้ให้ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลพิพากษาให้ยึดทรัพย์สินซึ่งจำนองแล้วนำออกขายทอดตลาด ดังนั้นหากจะบังคับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ออกขายทอดตลาด เจ้าหนี้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมาย ซึ่งในขั้นตอนนี้ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางศาล และมีภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี อีกทั้งเจ้าหนี้เองอาจจะได้รับชำระหนี้หรือได้รับการเยียวยา เพื่อบรรเทาความเสียหายล่าช้าจนเกินควร ในขณะที่การบังคับจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้มีบทบัญญัติพิเศษให้อำนาจบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย สามารถทำการบังคับจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดวิธีการไว้ในมาตรา 74 และมาตรา 75 ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยที่จะบังคับจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองทราบ และขอให้ชำระหนี้ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว ถ้าลูกหนี้ ผู้จำนอง ไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีอำนาจนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันนั้นออกจำหน่ายได้ทันที ซึ่งการบังคับจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามข้อกำหนดดังกล่าว ถือเป็นหลักการที่ดีเพราะการได้มาซึ่งสิทธิจำนอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บังคับว่าต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานอยู่แล้ว ซึ่งเป็นหลักฐานที่แน่นอนและมั่นคง เมื่อเจ้าหนี้จำนองจะบังคับจำหน่ายก็ควรที่จะให้ดำเนินการได้ทันทีไม่จำเป็นต้องมาฟ้องร้องต่อศาลเสียก่อน ซึ่งจะเป็นการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น และค่าใช้จ่ายเหล่านั้นก็ตกเป็นภาระแก่ลูกหนี้จำนอง

#### 4.6.4 การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ไว้เป็นพิเศษให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องดำเนินการอย่างไร บริษัทบริหารสินทรัพย์จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายทั่วไปในคดีแพ่ง โดยต้องทำการบังคับจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ ตามมาตรา 728 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหนี้ที่จะทำการบังคับจำหน่ายและนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดได้ต้อง

ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลก่อน และเมื่อศาลได้พิพากษาให้สิทธิในการบังคับหลักประกันโดยการขายทอดตลาดแล้ว บริษัทบริหารสินทรัพย์จึงจะทำการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ได้โดยการขายทอดตลาด โดยการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลนั้น ต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 ทวิ และการขายทอดตลาดต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมทั้งในการขายทอดตลาดแต่ละครั้งต้องออกหมายเพื่อแจ้งให้โจทก์ จำเลย และผู้มีส่วนได้เสียในคดีทราบ ตลอดจนต้องปิดประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบด้วย ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนของการขายทอดตลาด จึงอาจทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันได้ และย่อมส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินหลักประกันให้ทรุดโทรมเสื่อมค่า อันเป็นเหตุให้ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบในส่วนที่ขาดจำนวนนั้น อีกทั้งในการนำยึดทรัพย์สินยังมีภาระต้องชำระค่าธรรมเนียมให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี และหากมีการยึดทรัพย์สินแล้วแต่ไม่สามารถจำหน่ายได้ ผู้นำยึดยังมีภาระที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีอีก ในขณะที่การจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ที่เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้มีบทบัญญัติพิเศษให้อำนาจบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย สามารถจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ได้โดยไม่ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับเอาทรัพย์สินที่จำนองออกขายทอดตลาดชำระหนี้ อย่างเช่นกรณีปกติทั่วไป ตามมาตรา 74 และมาตรา 75 ซึ่งทำให้ลดภาระค่าใช้จ่ายและสามารถจำหน่ายทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระหนี้ได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งยังให้อำนาจบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินจำนองโดยวิธีการอื่นๆ หรือจะรับโอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะได้จากการขายทอดตลาด ทั้งนี้ ตามมาตรา 76

#### 4.6.5 อายุความในการฟ้องคดี

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้กำหนดเรื่องอายุความในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพไว้ จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในหมวดอายุความมาปรับใช้กับคดีเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ แต่เนื่องจากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับหนี้ในคดีแพ่งต่างๆ ไป ไม่ใช่บทบัญญัติเฉพาะสำหรับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องอายุความในการฟ้องคดี กล่าวคือ สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่สถาบันการเงิน โอนมาให้บริษัทบริหารสินทรัพย์บริหารจัดการ ส่วนใหญ่สถาบันการเงินเดิมได้มีการติดตามหนี้มาแล้วระยะหนึ่ง ก่อนที่จะโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ จึงทำให้หนี้หนี้นี้ใกล้ขาดอายุความในการฟ้องคดี อันจะ

ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเตรียมคดี เนื่องจากบริษัทบริหารสินทรัพย์อาจไม่สามารถเตรียมพยานหลักฐานได้ทันหรืออาจไม่เพียงพอครบถ้วน จึงทำให้อายุความที่จะนำมาฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาของกฎหมาย คดีจึงขาดอายุความ ในขณะที่อายุความในการฟ้องคดีของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ในมาตรา 30 ได้ให้สิทธิแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถขยายอายุความในการฟ้องคดีได้ ในกรณีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนซึ่งมีการฟ้องคดีอยู่ในศาลโดยศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา และกรณีที่ศาลได้สั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ถ้าอายุความฟ้องร้องยังเหลืออยู่ไม่ถึงห้าปีนับแต่วันจำหน่ายคดีให้ขยายอายุความออกไปเป็นห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่งจำหน่ายคดี

#### 4.6.6 สิทธิประโยชน์ทางภาษีและค่าธรรมเนียม

การจำหน่ายทรัพย์สินรอกการขายถือว่าเป็นอีกภารกิจหนึ่งของบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ทำให้สินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินลดลง แต่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินรอกการขายไว้เป็นพิเศษ จึงทำให้ประชาชนที่จะซื้อทรัพย์สินรอกการขายจากบริษัทบริหารสินทรัพย์มีภาระค่าใช้จ่ายในส่วนภาษีและค่าธรรมเนียมในการโอนกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับการซื้อทรัพย์สินในกรณีปกติทั่วไป ซึ่งถือว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อการตัดสินใจซื้อทรัพย์สินรอกการขายของประชาชน อันจะส่งผลให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่สามารถลดจำนวนทรัพย์สินรอกการขายได้อย่างรวดเร็วและทำให้ธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์เกิดการขาดสภาพคล่องมากขึ้น ในขณะที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2544 โดยในมาตรา 29 ได้มีบทบัญญัติให้สิทธิประโยชน์แก่บุคคลใดๆ ที่ทำธุรกรรมกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ให้ได้รับยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือค่าธุรกรรมเนียมทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นการโอนทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้อง หรือการดำเนินการที่ก่อให้เกิดรายได้แก่บุคคลใดๆ ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งหลักกฎหมายนี้ถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการซื้อทรัพย์สินรอกการขายได้ อันจะทำให้สามารถลดปริมาณทรัพย์สินรอกการขาย และส่งผลให้ธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์เกิดสภาพคล่องมากขึ้น

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เปรียบเทียบกับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 จะเห็นได้ว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มีอำนาจในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำกัด และต้องดำเนินการอย่างคดีแพ่งทั่วไป โดยผ่านกระบวนการพิจารณาทางศาล จึงทำให้เกิดความล่าช้าและภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนมา ส่วนบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

พ.ศ. 2544 มีบทบัญญัติพิเศษให้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยสามารถดำเนินการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้อย่างอย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาทางศาล

ดังนั้น เมื่อบริหารบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีจำนวนมากในระบบสถาบันการเงิน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการสนับสนุนการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เป็นไปในลักษณะรวดเร็ว รวมทั้งมีต้นทุนในการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์น้อยลง และทันต่อจำนวนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จะเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน ประกอบกับในปัจจุบันบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้ยกเลิกแล้วโดยรัฐไม่ได้มีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ให้อำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้ในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเช่นเดียวกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ให้อำนาจในการบริหารสินทรัพย์ได้เช่นเดียวกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 อันจักส่งผลให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการลดจำนวนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพรวมของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างแท้จริง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ผ่านมานั้น ทำให้ทราบถึงพัฒนาการในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีกี่รูปแบบ รวมทั้งแนวคิดและรูปแบบของการบริหารสินทรัพย์ของประเทศไทย และของต่างประเทศ ว่ามีลักษณะอย่างไร ตลอดจนหลักการและเหตุผลทางกฎหมายในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของประเทศไทย โดยได้แบ่งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์เป็นทั้งของรัฐ และของเอกชนว่ามีลักษณะการจัดตั้งและบริหารงานอย่างไร แต่ละหน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นมีกฎหมายใดสนับสนุน รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เป็นอย่างไร เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ดังนั้น ในบทนี้จะเป็นการสรุปเนื้อหาต่างๆ ที่ได้ทำการศึกษาและในตอนท้ายจะทำการเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งจะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 5.1 บทสรุป

จากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 นับได้ว่ามีความร้ายแรงที่สุด เหตุการณ์หนึ่งในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศไทย จนทำให้รัฐต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อนำเงินมาช่วยเหลือฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยในการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น รัฐต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและนโยบายที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด จึงทำให้รัฐได้กำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ รวมทั้งสนับสนุนให้สถาบันการเงินจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของระบบสถาบันการเงินนั้น และเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศดำเนินต่อไปได้ตามปกติ

สำหรับแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นนั้นเกิดจากประเทศไทยประสบวิกฤตเศรษฐกิจและต้องทำการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อใช้เป็นทุน



สำรองของประเทศ โดยกำหนดให้ประเทศไทยต้องดำเนินการในเรื่องการควบคุมวิธีดำเนินการนโยบายทางการเงิน นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน โดยให้ปิดสถาบันการเงินที่ขาดสภาพคล่อง ซึ่งต่อมาภายหลังได้มีนโยบายใหม่ว่า หากสถาบันการเงินใดประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง หรือมีเงินกองทุนไม่พอก็ให้ใช้วิธีแทรกแซงโดยไม่ปิดกิจการ และแนะนำให้รัฐบาลไทยดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบสถาบันการเงิน ซึ่งในการแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงินนั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานที่รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเกิดความเสียหายน้อยที่สุด ดังนั้น จึงทำให้ต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์และแนวคิดในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามนโยบายในการบริหารสินทรัพย์ของรัฐบาล ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยทั่วไป แบ่งได้ตามลักษณะของการบริหารออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง การบริหารแบบรวมศูนย์จัดการ (Centralized Approach) มี 2 รูปแบบ ได้แก่ การบริหารงานที่เน้นการปรับโครงสร้างหนี้ และการบริหารที่เน้นการจำหน่ายสินทรัพย์ ส่วนลักษณะที่สอง คือ การบริหารแบบกระจายศูนย์จัดการ (Decentralized Approach) จะเน้นการปรับโครงสร้างหนี้เป็นหลัก

ส่วนแนวคิดในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของต่างประเทศนั้นที่มีลักษณะแบบรวมศูนย์การจัดการ ซึ่งมีทั้งที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สิน โดยรวดเร็วและเน้นการปรับโครงสร้างหนี้ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย เป็นต้น ส่วนประเทศที่มีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ ได้แก่ ญี่ปุ่น ฮังการี อาร์เจนตินา โปแลนด์ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้มีการออกมาตรการทางกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ รวมถึงจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างรวดเร็ว โดยแบ่งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของไทยตามรูปแบบของการบริหารดังนี้ คือ การบริหารแบบรวมศูนย์จัดการจะเป็นหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐหรือมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งมีทั้งการบริหารแบบเน้นการจำหน่ายทรัพย์สิน ได้แก่ องค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “ปรส.” (ปัจจุบันได้ยุบเลิกแล้ว) จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และแบบเน้นวิธีปรับโครงสร้างหนี้ ได้แก่ บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “บบส.” จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2540 (ปัจจุบันได้ควบรวมกิจการกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัดแล้ว) บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือเรียกว่า “บสท.” จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 (ปัจจุบันได้ยุบเลิกแล้ว) บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด หรือเรียกว่า “บสภ.” และบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด หรือเรียกว่า “บสส.”

มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541

ส่วนการบริหารงานแบบกระจายศูนย์จัดการ (Decentralized Approach) ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ต่างๆ ที่สถาบันการเงินเอกชนเป็นผู้จัดตั้งขึ้น เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของตนเอง ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541

โดยตามกฎหมายดังกล่าวมา องค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “ปรส.” มีหน้าที่พิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ และจำหน่ายทรัพย์สิน ของสถาบันการเงิน 56 แห่งที่ปิดกิจการ โดยวิธีการประมูลหรือโดยวิธีการแข่งขัน โดยไม่มีอำนาจดำเนินการด้วยวิธีอื่น รัฐจึงได้จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน หรือเรียกว่า “บปส.” เข้ามาเพื่อซื้อทรัพย์สินจากองค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงิน และช่วยปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่ลูกหนี้ เพื่อนำไปสู่การฟื้นตัวของธุรกิจเอกชน หลังจากนั้นรัฐได้สนับสนุนให้เอกชน โดยเฉพาะสถาบันการเงินต่างๆ จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อรับโอนสินทรัพย์หรือสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินนั้นมาบริหาร โดยการแยกหนี้เสียออกมาให้เหลือแต่หนี้ดี ทำให้สถาบันการเงินนั้น ไม่มีหนี้เสียให้เป็นภาระในการต้องเพิ่มทุน จึงได้มีการออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ขึ้นโดยมีข้อกำหนดพิเศษและอำนวยความสะดวกในการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินที่จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งนั้นมาบริหาร ซึ่งขณะนี้บริษัทบริหารสินทรัพย์จำนวน 22 แห่ง โดยแยกเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด และบริษัท บริหารสินทรัพย์ สุขุมวิท จำกัด

นอกจากนี้รัฐได้จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยขึ้น ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 เพื่อเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินของรัฐและของเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยนำสินทรัพย์ที่จัดว่าด้วยคุณภาพไปบริหารจัดการ ซึ่งตามกฎหมายนี้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยการปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ รวมทั้งทำการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาทางศาลดังเช่นบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พบว่าในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ภายใต้พระราชกำหนดฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจบริษัทบริหารสินทรัพย์ ดำเนินการบริหารสินทรัพย์ได้อย่างกว้างขวางและชัดเจน ทั้งในเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะ

ทำการโอน การบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง การสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้ เขตอำนาจศาลที่จะทำการฟ้องคดี การบังคับจำนองและการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน อายุความในการฟ้องคดี การจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย เป็นต้น จึงทำให้การนำสินทรัพย์ด้อยคุณภาพไปบริหารจัดการโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องดำเนินการตามวิธีปกติทั่วไปหากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ โดยต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 อย่างคดีแพ่งทั่วไปมาใช้ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเหล่านั้น อีกทั้งบทบัญญัติที่มีอยู่ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพียงพอ

แต่จากการศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 พบว่ากฎหมายได้ให้สิทธิและอำนาจพิเศษแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยที่จัดตั้งนี้ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ไว้หลายประการ ดังนี้

1. สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้อง สิทธิ หรือภาระผูกพันอื่นใดให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยทราบ โดยละเอียดครบถ้วนก่อน รวมทั้งต้องรับผิดชอบถ้าเป็นเหตุให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับความเสียหาย ตามมาตรา 37

2. สิทธิยกเว้นไม่ต้องบอกกล่าวการโอน ตามมาตรา 306 แห่งประมวลแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดวิธีการไว้อย่างชัดเจนถึงการดำเนินการอย่างอื่นแทนการบอกกล่าวการโอนเป็นหนังสือแก่ลูกหนี้ ตามมาตรา 38 ซึ่งสามารถทำได้โดยการโฆษณารายการ หรือรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ ในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน

3. การบังคับจำนองและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายทั่วไปในคดีแพ่ง กล่าวคือ บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ได้โดยลำพังไม่ต้องฟ้องคดีเพื่อขออำนาจศาล ให้พิพากษาบังคับเอาทรัพย์สินที่จำนองออกขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ รวมทั้งยังมีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าว โดยวิธีการอื่นๆ หรือรับโอนทรัพย์สิน ตามมาตรา 74 ถึง มาตรา 76

4. สิทธิประโยชน์ในทางภาษีและค่าธรรมเนียม ในมาตรา 41 และมาตรา 43 กล่าวคือ ได้รับยกเว้นภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง กรณีที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย โอน หรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตลอดจนหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และ

การโอนทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างหนี้หรือโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดฉบับนี้และถ้ามีการยึดการขายทอดตลาดตามกระบวนการทางศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมเช่นกัน

5. สิทธิในเรื่องอายุความในการฟ้องคดี ในมาตรา 30 กล่าวคือ บรรษัทบริหารสินทรัพย์สามารถขยายอายุความในการฟ้องคดีได้ กรณีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนซึ่งมีการฟ้องคดีอยู่ในศาลโดยศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา และศาลได้สั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ถ้าอายุความฟ้องร้องยังเหลืออยู่ไม่ถึงห้าปีนับแต่วันจำหน่ายคดีให้ขยายอายุความออกไปเป็นห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่งจำหน่ายคดี

6. สิทธิประโยชน์ของบุคคลภายใต้ๆ ที่ทำธุรกรรมกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ให้ได้รับยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 29

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเหมือนกัน รวมทั้งเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบสถาบันการเงิน แต่ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจบริษัทบริหารสินทรัพย์ดำเนินการบริหารสินทรัพย์ได้อย่างกว้างขวางเบ็ดเสร็จอย่างเช่นพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 จึงทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ยังไม่สามารถที่จะจัดการบริหารสินทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังมีปัญหาต่างๆ ในทางปฏิบัติอยู่พอสมควร ซึ่งจะกล่าวโดยสรุป ดังนี้

#### 1. ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในขั้นตอนการโอนทรัพย์สิน

ในขั้นตอนนี้บริษัทบริหารสินทรัพย์จะทำการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะรับโอนก่อนที่จะมีการทำสัญญาโอนกันจริงกับสถาบันการเงินที่จะทำการโอนนั้น ในขั้นตอนนี้ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่พอสมควร ดังนี้

##### (1) ปัญหาในการไม่กำหนดความหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐไว้โดยเฉพาะ

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้แบ่งแยกกระหว่างการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน ทำให้การบริหารงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐเกิดความไม่คล่องตัวในฐานะหน่วยงานของรัฐ เมื่อเทียบกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกันแต่มีอำนาจในการบริหารงานที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

## (2) ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอน

ก่อนการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาบริหารจัดการ บริษัทบริหารสินทรัพย์ จะต้องมีการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน มูลหนี้ อายุความในการฟ้องคดี แต่ไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างครบถ้วนในเวลาจำกัด เนื่องจากมีเอกสารที่จะต้องตรวจสอบจำนวนมากอันเกิดจากการเข้าซื้อหนี้ เมื่อเทียบกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งกฎหมายให้อำนาจที่จะสั่งให้สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาต้องมีหน้าที่แจ้งข้อมูลข้างต้นให้ละเอียดครบถ้วน ซึ่งหากเกิดความเสียหายจากการได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนสถาบันการเงินเหล่านั้นต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวต่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

### 2. ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในขั้นตอนการดำเนินคดีกับลูกหนี้

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์พิเศษให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ดำเนินคดีกับลูกหนี้ไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่ไม่ชำระหนี้ จึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหลักกฎหมายแพ่งอย่างคดีทั่วไป ซึ่งมีปัญหาในรายละเอียด ดังนี้

#### (1) ปัญหาการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง

พระราชกำหนดฉบับนี้ ได้ยกเว้นไม่ต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 ในบางกรณีเท่านั้น ซึ่งการยกเว้นต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายด้วย ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนที่ไม่สะดวกในการดำเนินการและต้องใช้ระยะเวลาอยู่พอสมควร จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ แต่เมื่อเทียบกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยในเรื่องการบอกกล่าวหาโอนสิทธิเรียกร้อง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนและมีขั้นตอนที่ง่ายต่อการดำเนินการมากกว่า

#### (2) ปัญหาการสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้

การสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ถือว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางศาลอาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการที่เน้นช้าออกไป ตลอดจนการพิจารณาให้เข้าสวมสิทธิในชั้นศาล ต้องมีกำหนดวันนัดไต่สวนและส่งหมายให้ลูกหนี้

#### (3) ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะทำการฟ้องคดี

การที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องฟ้องคดีภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งการฟ้องคดีลูกหนี้จะต้องฟ้องต่อศาลภูมิลำเนาของลูกหนี้เท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่มีสาขาอยู่ในจังหวัดตามภูมิลำเนาของลูกหนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

### 3. ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในขั้นตอนการบังคับคดีกับลูกหนี้

พระราชกำหนดฉบับนี้ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์มีอำนาจพิเศษในการบังคับทรัพย์หลักประกันและจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ จึงต้องใช้สิทธิทางศาลอย่างคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งมีปัญหาดังนี้

#### (1) ปัญหาการบังคับจำนองทรัพย์หลักประกัน

การบังคับจำนองทรัพย์หลักประกันต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับหลักประกันของลูกหนี้ ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ และมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น

#### (2) ปัญหาการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

บริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่สามารถจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ได้เลย ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากยังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินคดี ทำให้การจำหน่ายทรัพย์สินเกิดความล่าช้า และยังต้องชำระค่าธรรมเนียมให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีด้วย

### 4. ปัญหาอายุความในการฟ้องคดี

กรณีสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับโอนมาเพื่อมาบริหารจัดการนั้น มักจะเป็นหนี้ที่มีปัญหาและยากต่อการติดตาม โดยสถาบันการเงินเดิมได้ดำเนินการติดตามมาชั่วระยะเวลาหนึ่งมานานแล้ว อายุความในการดำเนินคดีตามกฎหมายในคดีแพ่งก็จะลดเหลือน้อยลง เมื่อมีการ โอนมายังบริษัทบริหารสินทรัพย์จึงทำให้ต้องเร่งรีบในการติดตามหนี้บังคับคดี หรือฟ้องร้องคดีภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย

### 5. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพคล่องในการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย

เมื่อมีการฟ้องร้องบังคับคดี และบริษัทบริหารสินทรัพย์ทำการซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดเข้ามาบริหาร หรือมีการรับซื้อรับ โอนทรัพย์สินจากสถาบันการเงินอื่นจะต้องมีการจัดการดูแลและขายสินทรัพย์ออกไปนำรายได้เข้ามา แต่ไม่สามารถจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย ออกไปได้โดยรวดเร็ว ทำให้มีสินทรัพย์ค้างจำนวนมาก

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายการบริหารสินทรัพย์ของต่างประเทศนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้นำเสนอกฎหมายของประเทศที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจในเวลาใกล้เคียงกันที่เกิดในประเทศไทย และรูปแบบขนาดทางเศรษฐกิจคล้ายๆ ประเทศไทย ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษารายละเอียดของการบริหารสินทรัพย์ในต่างประเทศจะพบว่าส่วนใหญ่จะมีลักษณะสถานะในการจัดตั้งไม่เหมือนกัน แต่วัตถุประสงค์ใน

การจัดตั้งเหมือนกัน อีกทั้งรูปแบบในการดำเนินงานคล้ายกัน รวมถึงอำนาจในการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ซึ่งจะกำหนดให้หน่วยงานบริหารสินทรัพย์จำหน่ายได้เองโดยไม่ต้องผ่านศาล เพราะจะต้องเร่งรัดแก้ไขหนี้ให้สิ้นสุดโดยเร็ว ซึ่งเมื่อเทียบกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ของประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 การดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ จะต้องดำเนินการอย่างคดีแพ่งทั่วไปโดยผ่านกระบวนการพิจารณาทางศาล จึงทำให้เกิดความล่าช้าและส่งผลให้ทรัพย์สินเสื่อมค่าลงอันจะเป็นผลเสียกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปข้างต้น เพื่อให้การศึกษาเรื่องการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนะแนวทางในการกำหนดวิธีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยการปรับปรุง แก้ไข ยกเลิกบทบัญญัติในพระราชกำหนดฉบับนี้ ดังนี้

### 5.2.1 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในขั้นตอนการโอนทรัพย์สิน

ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอยู่ค่อนข้างมาก จึงเห็นควรกำหนดสิทธิพิเศษ ในพระราชกำหนดฉบับนี้ ตามประเด็นปัญหาในส่วนนี้ ดังนี้

#### 5.2.1.1 ปัญหาในการไม่กำหนดความหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐไว้โดยเฉพาะ

สมควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในพระราชกำหนดฉบับนี้ว่า หากมีหน่วยงานของรัฐถือหุ้นในบริษัทบริหารสินทรัพย์เกินร้อยละ 50 ให้เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ และมีหลักเกณฑ์รวมทั้งสิทธิพิเศษในการบริหารงานต่างจากบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน เพราะบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐมีเจตนารมณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ไม่ใช่เพื่อลดยอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สถาบันการเงินใด ดังเช่นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน และเพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่นจะได้เข้าใจว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐเช่นกันเพียงแต่ อยู่ในรูปบริษัทจำกัดการติดต่อประสานงานกันก็จะได้รับความสะดวกและคล่องตัวขึ้นในทางปฏิบัติ อย่างเช่นส่วนงานราชการของกรมที่ดิน กรมบังคับคดี ศาลยุติธรรม ซึ่งหากไม่ได้มีการอธิบายให้ทราบแล้ว ก็จะไม่ทราบถึงการเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนำเงินรายได้ส่งเข้ารัฐเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อประสานงานหรือได้รับความเห็นใจในฐานะองค์กรของรัฐน้อยลง

ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนความหมายของคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ” ในมาตรา 3 ว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีกองทุนฟื้นฟูหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นผู้ถือหุ้นรวมกันเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว”

#### 5.2.2.1 ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินที่จะทำการโอน

สมควรกำหนดในพระราชกำหนดฉบับนี้ว่า ในกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ประสงค์จะรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินใด เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้นต้องจัดทำเอกสาร รายละเอียด ข้อมูลให้ถูกต้อง รวมทั้งมีบทลงโทษหากเกิดความเสียหายจากกรณีดังกล่าว ซึ่งจะทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถวางแผนในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพอย่างถูกต้อง เพื่อจะได้พิจารณาว่าควรรับซื้อหรือรับโอนมากน้อยเพียงใดให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการมากที่สุด ดังเช่นที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544

ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ว่า “ในการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ทราบโดยละเอียด และถ้าการแจ้งข้อมูลไม่ครบถ้วน ซึ่งเป็นเหตุให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับความเสียหายในภายหลัง สถาบันการเงินนั้นต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว”

#### 5.2.2 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในขั้นตอนการดำเนินคดีกับลูกหนี้

ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอยู่มากและทำให้ล่าช้า จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์สิทธิพิเศษลงในกฎหมาย ดังนี้

##### 5.2.1.2 ปัญหาการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง

พระราชกำหนดฉบับนี้ ได้กำหนดขยกเว้นการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้เฉพาะกรณีที่ให้สถาบันการเงินเดิมที่โอนหนี้ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีการโอนหนี้แล้วบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนอาจจะไม่สะดวกที่จะให้สถาบันการเงินเดิมผู้โอนทำการเรียกเก็บและรับชำระหนี้ต่อไป โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์อาจจะทำการติดตามและเรียกเก็บหนี้เอง ดังนั้น จึงควรแก้ไขกฎหมายให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับความสะดวกในการบริหารจัดการมากกว่า เพราะอย่างไรก็ตามการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนี้สาระสำคัญ คือการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไม่ว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้บริหารหนี้ลูกหนี้ก็ต้องชำระหนี้และการโอนหนี้มายังบริษัทบริหารสินทรัพย์จะมีสิทธิประโยชน์มากกว่าเป็นหนี้อยู่กับสถาบันการเงินเดิมด้วยอย่างแน่นอน การบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องในกรณีปกติ



ทั่วไปจะทำให้เกิดความล่าช้า เพราะมีลูกหนี้ที่รับโอนจำนวนมาก ซึ่งในเรื่องนี้พระราชกำหนด  
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้กำหนดข้อยกเว้นในการบอกกล่าวการโอน ตามมาตรา  
306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้อย่างชัดเจนและสะดวกต่อการปฏิบัติจึงควรนำ  
หลักเกณฑ์ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมาปรับใช้ในส่วนนี้ด้วย

ดังนั้น จึงควรยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 9 โดยกำหนดบทบัญญัติในมาตรา 9 ใหม่ ว่า  
“ในการโอนสินทรัพย์ที่เป็นสิทธิเรียกร้องไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์  
จะทำการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ทำการบอกกล่าว  
การโอน โดยลงโฆษณารายการหรือรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์  
และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน  
หรือจะบอกกล่าวเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้แต่ละรายก็ได้ และให้ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการโอน  
และยอมรับการโอนโดยชอบ ตามมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

#### 5.2.2.2 ปัญหาการสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าของหนี้

สมควรจะมีการแก้ไขกฎหมายส่วนนี้ เนื่องจากในกรณีที่มีคดีอยู่ในศาลแล้ว เมื่อมีการ  
รับโอนหนี้มายังบริษัทบริหารสินทรัพย์ ควรให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ยื่นคำร้องต่อศาลและให้ศาล  
มีคำสั่งอนุญาต เพราะการพิจารณาของศาลในปัจจุบันศาลจะมีหมายนัดไต่สวนคำร้องก่อน และ  
การดำเนินการดังกล่าวต้องชำระค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างดำเนินการ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มภาระและ  
ขั้นตอนโดยไม่จำเป็น การที่ให้ศาลสามารถสั่งอนุญาตในคำร้องได้เลยก็จะเป็นการลดขั้นตอนของ  
ศาลและงานของศาลด้วยเช่นกันจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

ดังนั้น จึงควรยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 7 โดยกำหนดบทบัญญัติในมาตรา 7 ใหม่ว่า  
“ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ใน  
ศาล ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าทำการสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในศาล หรือในกรณีที่ศาลได้มี  
คำพิพากษาบังคับคดีตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษา โดย  
ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าทำการสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ได้โดยไม่ต้อง  
ไต่สวนก่อน”

#### 5.2.2.3 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะทำการฟ้องคดี

ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว และ  
เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการน้อยลง จึงควรให้สิทธิแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ในฐานะเจ้าหนี้  
เลือกที่จะฟ้องลูกหนี้ตามมูลคดีที่เกิดขึ้นได้อีกแห่งหนึ่งได้ด้วย

ดังนั้น จึงเห็นสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาลไว้ในพระราช  
กำหนดฉบับนี้ไว้โดยเฉพาะว่า “ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัท

บริหารสินทรัพย์ต่อศาลให้นำบทบัญญัติเรื่องเขตอำนาจศาลในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

### 5.2.3 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในขั้นตอนการบังคับคดีกับลูกหนี้

การที่พระราชกำหนดฉบับนี้ มิได้กำหนดเรื่องการบังคับคดีกับลูกหนี้ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันส่งผลทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ดังนี้

#### 5.2.3.1 ปัญหาการบังคับจำนองทรัพย์สินหลักประกัน

ปัญหาในเรื่องนี้ทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพค่อนข้างมาก เนื่องจากบริษัทบริหารสินทรัพย์มีนโยบายในการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินหลายแห่ง ซึ่งจุดประสงค์หลัก คือการบังคับทรัพย์สินของลูกหนี้ให้ชำระหนี้โดยรวดเร็ว การที่ต้องฟ้องร้องบังคับคดีกับทรัพย์สินหลักประกันในศาล ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มและมีขั้นตอนมากขึ้นทำให้เกิดความล่าช้าในการบังคับชำระหนี้ การแก้ไขกฎหมายให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถบังคับจำนองได้ทันที โดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาลก่อนจะทำให้การบริหารรวดเร็วขึ้น และไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีไม่มีค่าธรรมเนียมศาลที่ต้องชำระ ซึ่งกฎหมายของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้มีข้อยกเว้นให้ทำการบังคับจำนองได้ จึงควรนำหลักเกณฑ์ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมาปรับใช้ในส่วนนี้ด้วย

ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ว่า “ในกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ประสงค์จะบังคับจำนองหรือบังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์มีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนอง หรือผู้จำนำชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยจะต้องระบุด้วยว่าหากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์จะบังคับชำระหนี้ในสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้”

#### 5.2.3.2 ปัญหาการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

การบังคับทรัพย์สินหลักประกันของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาบริหารจัดการ ต้องฟ้องร้องบังคับคดีต่อศาล และมีการขายทอดตลาดโดยกรมบังคับคดีเท่านั้น ซึ่งกรมบังคับคดีมีทรัพย์สินที่จะต้องทำการยึดและขายทอดตลาดอยู่มาก กว่าที่จะขายได้ต้องรอนานทำให้เป็นอุปสรรคในการรับโอนหนี้เข้ามาใหม่ เพราะสินทรัพย์เดิมยังไม่สามารถทำการขายหรือระบายออกได้ จนกว่าจะโอนมาเป็นทรัพย์สินของบริษัทบริหารสินทรัพย์

ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชกำหนดฉบับนี้ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถจำหน่ายทรัพย์สินที่อยู่ระหว่างบังคับคดีได้เอง ในเรื่องนี้กฎหมายบรรษัทบริหารสินทรัพย์

ไทยได้มีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ได้เอง ซึ่งทำให้เกิดความรวดเร็ว จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ ดังนี้

1) ถ้าลูกหนี้ ผู้จ้าง หรือผู้จำหน่าย ไม่ชำระหนี้ภายในเวลาตามที่บริษัทบริหารสินทรัพย์กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์มีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันนั้นได้

2) ในการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ขายทอดตลาด แต่ถ้าเห็นว่าการจำหน่ายโดยวิธีอื่นจะเป็นประโยชน์มากกว่าก็ให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือจะรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายก็ได้

3) การจำหน่ายทรัพย์สินของบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น ให้ประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันจำหน่าย โดยลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน

การประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ ผู้จ้าง ผู้จำหน่าย ผู้ค้ำประกัน และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้น

4) ในกรณีที่บุคคลใด หรือผู้เสียหายจากการจำหน่ายทรัพย์สินมีข้อต่อสู้กับทรัพย์สินที่จำหน่าย ให้ยื่นคำร้องต่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ก่อนวันจำหน่ายทรัพย์สิน ไม่น้อยกว่า 3 วัน มิฉะนั้นให้ถือว่าได้มีการให้ความยินยอมต่อการจำหน่ายทรัพย์สินแล้ว

5) ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นหรือเกี่ยวเนื่องกับการยึด การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

#### 5.2.4 ปัญหาอายุความในการฟ้องคดี

ในเรื่องนี้ควรมีการเพิ่มเติมกฎหมายให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ที่รับโอนหนี้มาบริหารจัดการที่มีอายุความในการฟ้องร้องคดีเหลือไม่น้อยกว่า 5 ปี ให้ขยายอายุความในการฟ้องคดีออกไปเป็น 5 ปี จะทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถทำการตรวจสอบ และมีเวลาในการดำเนินการอย่างเพียงพอ ไม่เช่นนั้นก็อาจเกิดความผิดพลาดในการตรวจสอบ และทำให้คดีขาดอายุความ ทำให้เกิดความเสียหายในการฟ้องคดี ในเรื่องนี้กฎหมายของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้กำหนดไว้ให้ขยายอายุความออกไปได้ จึงควรที่จะนำมาปรับใช้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เพราะจุดประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์คือคุณภาพก็เพื่อแก้ไขระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศเช่นกัน

ดังนั้น จึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ว่า “ในกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาบริหาร ถ้าอายุความฟ้องร้องเหลืออยู่ไม่ถึง 5 ปี นับแต่วันที่รับโอนให้ขยายอายุความฟ้องคดีออกไปเป็น 5 ปี”

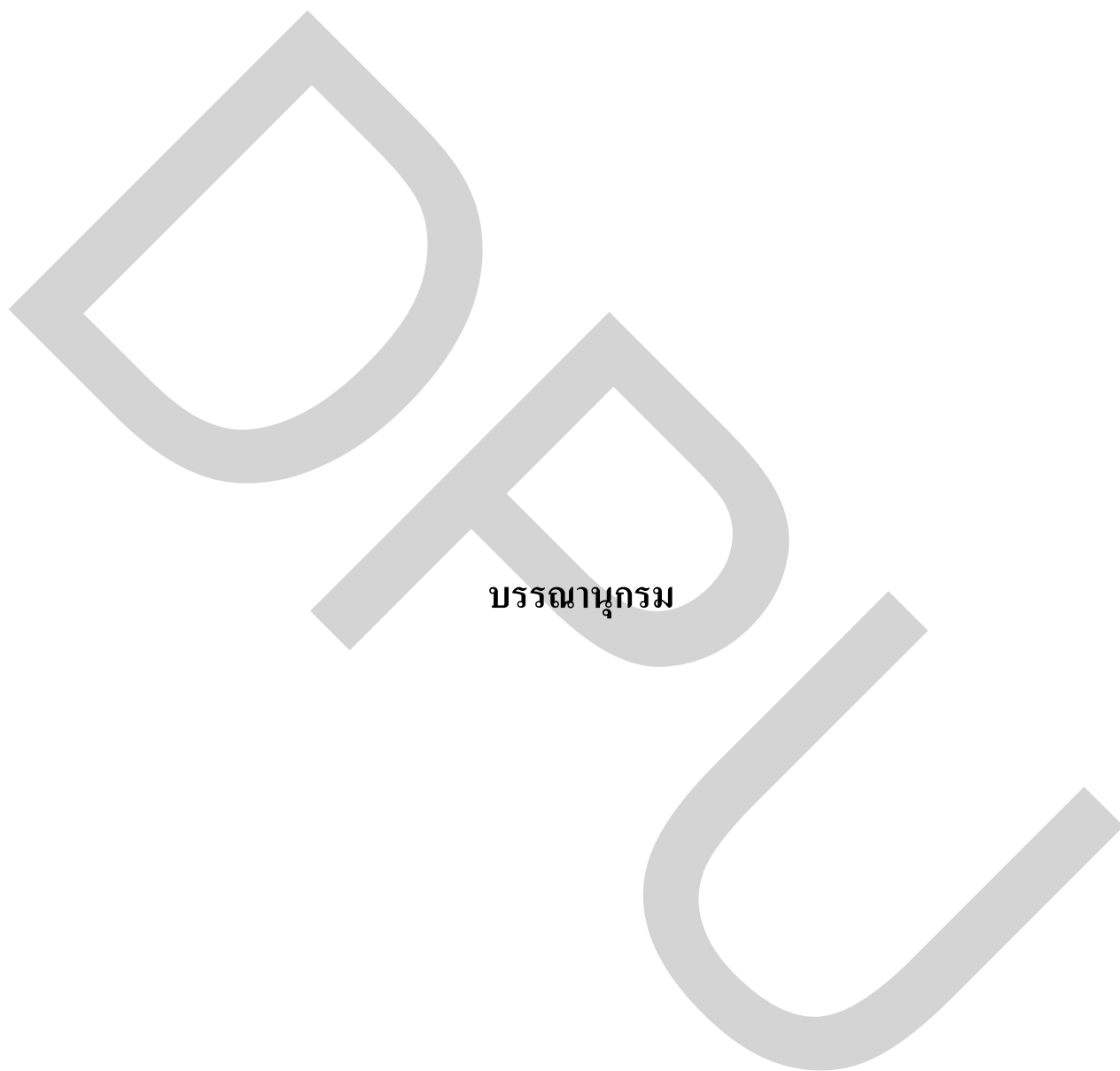
### 5.2.5 ปัญหาเกี่ยวกับสภาพคล่องในการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย

ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขายนี้ มักจะประสบปัญหาเนื่องจากทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันของลูกหนี้ส่วนใหญ่จะให้ไว้ตั้งแต่ทำสัญญากู้ยืมและจดทะเบียนจำนองกับเจ้าหนี้เดิมก่อนที่จะมีการ โอนหนี้ดังกล่าวมายังบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งจะเป็ นเวลานานอันทำให้ทรัพย์สินเหล่านั้นเสื่อมค่าลง และหากเทียบกับการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นโครงการใหม่ และรัฐมีนโยบายด้านภาษีมาช่วยสำหรับผู้ซื้อที่ประสงค์จะซื้อ ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของสินทรัพย์รอการขายซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์มือสองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่ารัฐควรมีมาตรการทางกฎหมาย เพื่อช่วยกระตุ้นยอดขายทรัพย์สินรอการขายให้ประชาชนมีความสนใจมากขึ้น เนื่องจากข้อได้เปรียบในด้านราคาที่ถูกกว่า เพื่อให้การโอนขายทรัพย์สินรอการขายโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์เกิดความคล่องตัว โดยให้ประชาชนที่ซื้อทรัพย์สินรอการขายจากบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการโอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้กำหนดให้บุคคลใดๆ ที่ทำธุรกรรมกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมหรือค่าฤชาธรรมเนียมอันเกิดจากการนั้น จึงเห็นควรนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์

ดังนั้น จึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ว่า “ในกรณีบุคคลภายนอกซื้อทรัพย์สินรอการขายจากบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการโอนกรรมสิทธิ์”

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จำต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิก บทบัญญัติตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์ในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสถาบันการเงินให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจักส่งผลเป็นการเพิ่มความสามารถของสถาบันการเงินในการปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งเป็นผลดีต่อการดำเนินธุรกิจ การพัฒนาประเทศและส่งผลเชิงบวกต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่อไป



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กิติพงศ์ อรุณีพัฒน์พงศ์ และคณะ. (2544). *คู่มือกฎหมายบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย*. กรุงเทพฯ: การเงินการธนาคาร.
- กุลชน หนาพงศธร. (2528). *แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการแต่งตั้งและดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน. (2546). *กระบวนการจัดตั้งและดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.)* (รายงานผลการวิจัย).
- ทำนอง ดาศรี. (2544). *ปรับปรุงโครงสร้างหนี้: บทเรียนและประสบการณ์จากวิกฤติเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพฯ: สายปรับปรุงโครงสร้างหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ชนะชัย ผดุงชิตี. (2547). *คำอธิบายกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูเศรษฐกิจ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544*. กรุงเทพฯ: นิติรัฐการพิมพ์.
- ไพโรจน์ อารักษา. (2545). *คำอธิบายกฎหมายบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ภูริชยา วัฒนรุ่ง. (2547). *ปรัชญาและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิชัย ดันดีกุลานันท์. (2547). *คำอธิบายและวิเคราะห์ข้อเท็จจริง กฎหมายเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาปฏิรูประบบสถาบันการเงิน*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล, นิพน จิตะสมบัติ. (2547). *การออกกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงิน* (รายงานผลการวิจัย).
- สถาบันนโยบายสังคมเศรษฐกิจ. (2542). *กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจกับอนาคตของประเทศ*. กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สถิต ถิมพงศ์พันธ์. (2547). *บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2540). *นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ จี กราฟฟิค.
- สำนักวิจัยและข้อมูลองค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน. (2545). *วิกฤติการณ์เศรษฐกิจการเงินของประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหา 2540-2545: บทบาทและหน้าที่*

ขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน. กรุงเทพฯ: องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน.

สุชาติ ธาดาธำรงเวช. (2548). รายงานผลการศึกษาระบบการจัดตั้ง และการดำเนินงานของ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (รายงานผลการวิจัย).

### บทความ

กิติพงษ์ อรุณีพัฒน์พงศ์. (2543). “ทางเลือกใหม่ของ AMC กับ NPL.” *วารสารการเงินการธนาคาร*, หน้า 128 – 130.

\_\_\_\_\_. (2543). “รูปแบบ AMC แห่งชาติทางออกใหม่จริงหรือ.” *วารสารการเงินการธนาคาร*, หน้า 135 – 136.

\_\_\_\_\_. (2544). “บริษัทบริหารสินทรัพย์กับการแก้ปัญหา NPL ของสถาบันการเงินในประเทศไทย: อุปสรรคกฎหมายและทางเลือก.” *วารสาร TAX & BUSINESS LAW MAGAZINE (7)*, หน้า 23 – 36.

กุลกานต์ ตันติเดมิท. (2544). “การแก้ไขปัญหา NPL โดยการจัดตั้ง AMC.W” *วารสารการเงินการคลัง*, หน้า 28 – 35.

โครงการวิจัยเศรษฐกิจและการเงิน แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2544). “AMC แห่งชาติ: แนวคิด และประสบการณ์.” (ฉบับที่ 10). หน้า 1-17.

ณัฐพัชร ลือประดิษฐ์พงษ์. (2543). “AMC แห่งชาติกับการแก้ปัญหา NPL; บทเรียนจาก ต่างประเทศ.” *วารสารซีพจรเศรษฐกิจ*, หน้า 20 – 24.

บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด. (2554). “บพส. พร้อมสารต่อภารกิจหลัง บสท. ปิดตัว. วารสารบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด. (ฉบับที่ 2).” หน้า 3.

บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด. (2554). รายงานประจำปี 2554.

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 24/2552. การกำหนดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและ หลักเกณฑ์ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติ.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2539). “การเมืองกับการบริหาร.” *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์*, หน้า 17.

อัมมาร สยามวาลา. (2541). “ทำไมเราจึงดกหล่มเศรษฐกิจ.” *จุลสารไทยคดีศึกษา*, 14 (2). หน้า 8.

อุดม ปรีเปรมวัฒนา. (2548). “แง่มุมกฎหมายต่อพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย.” *ศาลพาห*, 48(2). หน้า 39 – 48.

## วิทยานิพนธ์

- จรรยา ภัทรธีรานันท์. (2546). ปัญหาหนี้เสียของสถาบันการเงินในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ชลาธาร เชี่ยวชาญ. (2545). นโยบายการแก้ไขปัญหาภาคการเงิน: ศึกษากรณีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชนันชัย สุรพัฒน์. (2545). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์: ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของคู่สัญญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปิยาภรณ์ เชื้อสุข. (2543). วิเคราะห์บทบาทในการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มัลลิกา ตราชู. (2549). ประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วีรสิทธิ์ บูรณประภานนท์. (2547). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศรีสุรภัส อินทุจันทร์ยัง. (2546). การบังคับหลักประกัน โดยไม่ผ่านศาล: ศึกษากรณีการจำหน่ายสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุธีรา สุขพันธ์. (2550). หนี้สาธารณะของไทย (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อัญชุลี เรืองยุทธการณ. (2543). ประสิทธิภาพของมาตรการการปรับโครงสร้างหนี้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพมหานคร จำกัด (กบส.) (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอกอัคร จิตตานนท์. (2545). การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544: ศึกษากรณีการปรับโครงสร้างกิจการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



## เอกสารอื่นๆ

กระทรวงการคลัง สำนักบริหารหนี้สาธารณะฯ. (2543). *หนี้สาธารณะ* (เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

การประชุมเครือข่ายวิชาการบัณฑิตแห่งชาติครั้งที่ 1 วันที่ 18 ธันวาคม 2555

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง เทคนิควิธีการสนับสนุนการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขาย บริษัทบริหารสินทรัพย์ในประเทศไทย.

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 93 / 2554 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับข้อมูลการรับซื้อรับโอนลูกหนี้ด้อยคุณภาพ ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2554.

## กฎหมาย

กฎกระทรวง พ.ศ. 2541 ออกตามความในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ลักษณะที่ 6 ว่าด้วยอายุความ และบรรพ 3 ลักษณะ 12 ว่าด้วยจำนอง.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ลักษณะ 2 หมวด 1 ว่าด้วยเขตอำนาจศาล และภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง.

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544.

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 หมวด 2 ส่วนที่ 1 การฟ้องคดี.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ข้อมูลค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์. สืบค้นเมื่อ 23 กรกฎาคม 2556, จาก

<http://www.plhome.co.th>

ข้อมูลอายุความ. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2556, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki>.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. (2555). *พระราชกำหนด/พระราชบัญญัติ*. สืบค้นจาก

<http://www.krisdika.go.th>

บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด. (2555). *ข้อมูลบริษัท*. สืบค้นจาก

<http://www.bam.co.th>

บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด. (2555). *ข้อมูลบริษัท*. สืบค้นเมื่อ <http://www.sam.or.th>

บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. (2555). *ข้อมูลบริษัท*. สืบค้นเมื่อ <http://tamc.or.th>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2555). *รายชื่อสถาบันการเงิน*. สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2555, จาก

<http://www.bot.or.th>

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา. *ข้อมูลวารสาร*. สืบค้นจาก <http://www.libray.nrrv.ac.th>

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2545. สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2555, จาก

<http://www.eppo.go.th>

ไทยโพสต์. (2554). *อันเล็กกิจการ บสท. รัฐไม่เจ็บตัว*. สืบค้นจาก <http://www.google.co.th>

อสังกสินพงศ์ จัตุราคม. (ม.ป.ป.). *เมื่อหนี้เอกชนกลายเป็นหนี้สาธารณะ: ประวัติศาสตร์ที่ไม่ควรซ้ำรอย*. สืบค้นจาก <http://www.google.co.th>

### ภาษาต่างประเทศ

### ELECTRONIC SOURCES

Korea Asset Management Corporation. (2555). *Annual Report*. Retrieved July 20, 2012, from

<http://www.kamco.or.kr/eng/index.jsp>

**LAW**

Act on the Efficient Disposal of Non-Performing Assets, Etc. of Financial Institutions and the  
Establishment of Korea Asset Management Corporation.



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

อุไรวรรณ ผิวจันทร์

ปีการศึกษา 2545 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2547 ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความของ

สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 65 สำนักอบรมศึกษา

กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

เจ้าพนักงานปราบปรามการทุจริตปฏิบัติการสำนักงาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ

361 ถนนนนทบุรี อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

11000