

บทที่ 2

แนวคิด รูปแบบ หลักการและเหตุผล และพัฒนาการของการบริหาร สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

เมื่อประเทศประสบปัญหาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจการของภาคธุรกิจและทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ของภาคธุรกิจลดลง ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ทำให้สถาบันการเงินซึ่งมีหน้าที่ในการให้สินเชื่อแก่ภาคธุรกิจไม่สามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีภาระที่เกิดจากหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก และยังคงแยกรับภาระความเสี่ยงจากหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่อาจเกิดขึ้นใหม่ 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 และยังเป็นภาระการของสถาบันการเงินแต่ละแห่งในการบริหารหนี้ด้วยคุณภาพของตนเพื่อให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งจะได้มุ่งเน้นในการดำเนินกิจการธุรกิจการเงิน ซึ่งเป็นธุรกิจหลักได้ตามปกติของตนต่อไป

สำหรับรูปแบบในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น สามารถแบ่งได้ตามลักษณะของการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่¹

2.1.1 การบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ (Centralized Approach)

คือ การบริหารสินทรัพย์แบบการรวบรวมสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของระบบเศรษฐกิจมาไว้ในที่เดียวกันเพื่อบริหาร และเป็นการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นเพียงแห่งเดียว ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะเป็นองค์กรของรัฐหรือไม่ก็ได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในภาคการเงิน โดยการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินแต่ละแห่งมาสู่หน่วยงานบริหารสินทรัพย์กลาง แล้วนำมาบริหารจัดการหรือขายต่อ ซึ่งข้อดีของการรวมสินทรัพย์ด้วยคุณภาพทั้งระบบสถาบันการเงินมารวมกันไว้เพื่อบริหารจัดการนั้น คือ² เกิดความคุ้มในการบริหารสินทรัพย์ หรือที่เรียกว่าการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) เนื่องจากเป็นการรวมทรัพยากรและผู้ชำนาญการไว้ที่เดียวกัน จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากขึ้นซึ่งจะช่วยเพิ่มคุณภาพของสินทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ลูกหนี้รายเดียวแต่มีเจ้าหนี้หลายแห่ง หากให้แต่ละสถาบันการเงินจัดการเองจะดำเนินการได้โดยยาก รวมทั้งช่วยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถปรับโครงสร้างธนาคารและกลับมาทำหน้าที่หลักได้ตามปกติ โดยไม่ต้องกังวลกับ

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

² 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 ดังนี้³

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

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

2.1.2 การบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ (Decentralized Approach)

คือการบริหารสินทรัพย์โดยให้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ จัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของตนเองขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพด้วยตนเอง ถือว่าเป็นแนวทางเหมาะสมที่ควรให้สถาบันการเงินเป็นผู้ที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของตน เนื่องจากสถาบันการเงินเป็นผู้ที่มีข้อมูลของลูกหนี้แต่ละรายเป็นอย่างดี การให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งแก้ไขปัญหาด้วยตนเองจะช่วยให้เกิดความรอบคอบในการดำเนินงานในอนาคตและมีการตรวจสอบมากขึ้น แต่การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของ

³ 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 ดังนี้⁴

1) รูปแบบที่หนึ่ง คือองค์กรบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินโดยรวดเร็ว (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

⁴ 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) จึงทำให้การบริหารเกิดการขาดทุนจำนวนมาก⁵

2) รูปแบบที่สอง คือ องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่บริหารโดยใช้วิธีการปรับโครงสร้างหนี้หรือโครงสร้างกิจการ (Restructuring Agency) โดยเป็นการบริหารที่เน้นการแก้ไขปัญหาทางการเงินทั้งระบบเพื่อให้มีความแข็งแกร่ง จึงเน้นการปรับโครงสร้างหนี้มากกว่าการจำหน่ายสินทรัพย์ ซึ่งประเทศที่บริหารสินทรัพย์ในรูปแบบนี้ ได้แก่

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

⁵ กุลกานต์ ดันติเดมิท. เล่มเดิม. หน้า 31.

และสินทรัพย์ส่วนใหญ่มาจากรัฐวิสาหกิจจึงทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานและยากต่อการปรับโครงสร้างหนี้ 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 เปลี่ยนแปลงยกเลิกสัญญาของสถาบันการเงินที่ทำกับบุคคลที่สามอันมีลักษณะทำให้สถาบันการเงินนั้นเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ

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 ใช้วิธีการประมูลขายเนื่องจากต้องการซื้อคืนโดยเร็ว แต่ภายหลังได้มีการเปลี่ยนมาใช้วิธีการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาบริหารทำให้มีการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้กับลูกหนี้ ซึ่งผลการดำเนินงานของ KAMCO ถือว่าประสบความสำเร็จอย่างสูง และมีชื่อเสียงในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพอย่างมืออาชีพ⁶

2.2.2 หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่มีการบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ⁷

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

⁶ มัลลิกา ตราฐ. (2549). *ประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ในประเทศไทย*. หน้า 69 – 70.

⁷ แหล่งเดิม. หน้า 111 – 112.

3. ข้อจำกัดและความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารและลูกหนี้ เพราะส่งผลต่อการให้ความร่วมมือจากทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้

หน่วยงานบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ เป็นการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ แยกออกมาต่างหากจากธนาคารเดิม เพื่อรับโอนสินทรัพย์คือยคุณภาพสถาบันของตนมาบริหาร ซึ่งทำให้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ง่ายขึ้น เนื่องจากเอกชนเป็นผู้ที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องของหนี้ เช่นเดียวกับเจ้าหนี้เพราะปฏิบัติกันมาก่อน นอกจากนี้บริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนยังมีหนี้ที่มีลักษณะไม่มีความซับซ้อนและไม่เป็นหนี้ที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมในหลักประกันกับเจ้าหนี้หลายรายที่ยุ่งเหยิง ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ

สำหรับการจัดการปรับปรุงโครงสร้างหนี้แบบกระจายศูนย์จัดการนี้ เหมาะที่จะนำมาใช้ในการปรับโครงสร้างทางการเงินของภาคธุรกิจในประเทศที่มีกรอบที่จูงใจที่จะเป็นส่วนช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารและภาคธุรกิจ

2.3 แนวคิด และพัฒนาการของการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทย⁸

การแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในระบบสถาบันเงิน โดยภาครัฐด้วยการให้สถาบันการเงินต่างๆ จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นนั้น เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้เสียในระบบสถาบันการเงินให้ลดน้อยลง เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศชาติสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ ถือว่าเป็นการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่ภาครัฐนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ นั่นก็คือ นโยบายของรัฐบาลหรือที่เรียกว่านโยบายสาธารณะ ดังนั้น การศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนี้สาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาในเรื่องดังกล่าว

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ หนี้สาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

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

⁸ ชลาธาร เชี่ยวชาญ. (2545). นโยบายการแก้ไขปัญหาภาคการเงิน: ศึกษากรณีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. หน้า 11.

ด้านการเงินการคลังให้แก่สถาบันการเงินต่างๆ บริหารจัดการหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินที่เกิดขึ้น รัฐจึงได้มีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อแก้ไขวิกฤติทางเศรษฐกิจ 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 ล้านล้านบาท⁹ จนกลายเป็นหนี้สาธารณะของประเทศส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องรับภาระหนี้ที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ อาจสรุปได้ว่าการรับโอนภาระหนี้สินของภาคเอกชนและสถาบันการเงินมาเป็นหนี้สาธารณะนั้น ทำให้หนี้สินเหล่านี้ตกเป็นภาระที่ต้องนำเงินภาษีอากรของประชาชนทั่วไปมาชำระซึ่งเป็นผลจากมาตรการต่างๆ ของทางการที่ดำเนินการเพื่อจุดมุ่งหมายหลักต่อไปนี้ คือ¹⁰

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

⁹ สุชาติ ธาดาธำรงเวช. (2548). รายงานผลการศึกษาระบบการจัดตั้งและการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.

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

5. เพิ่มทุนแก่นักการที่มีเงินกองทุนต่ำและทางการเข้าควบคุมเพื่อให้มีการดำเนินการควบรวมกิจการ

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

ความหมายของนโยบายสาธารณะ¹¹

นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือการกระทำของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้สามารถบรรลุผล โดยนโยบายสาธารณะครอบคลุมถึงการตัดสินใจที่เป็นผลผลิตตามมาโดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลซึ่งอาจมีทางเลือกหลายทาง แต่รัฐบาลต้องเลือกวิธีที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้การปฏิบัติบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ดังนั้นการที่รัฐได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ โดยการตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐขึ้นด้วยนั้น จึงเป็นหนทางหนึ่งเพื่อแก้ไขระบบเศรษฐกิจการเงินให้กับประชาชนโดยรวมและได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว การที่รัฐกำหนดแนวทางนี้จึงอยู่ในความหมายของนโยบายสาธารณะด้วย

¹¹ ชลาธาร เชี่ยวชาญ. เล่มเดิม. หน้า 19 – 20.

องค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ¹²

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

¹² แหล่งเดิม. หน้า 18.

แนวคิดในการศึกษา นโยบายสาธารณะ มีอยู่ 2 แนวคิด คือ

แนวคิดแรก เป็นแนวคิดที่เห็นว่า การเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้¹³ ซึ่งมีความเห็นว่า นโยบายสาธารณะมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐศาสตร์ (Political Science) และรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพราะในโลกแห่งความเป็นจริงและทางวิชาการ การเมืองและการบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้ ตรงกันข้ามทั้งการเมืองและการบริหารจะต้องอยู่ร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพราะความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไม่มีส่วนใดที่จะดำรงอยู่ได้อย่างอิสระ เพราะการดำรงอยู่ของส่วนหนึ่งล้วนพึ่งพาการดำรงอยู่ของอีกส่วนหนึ่งเสมอ

แนวคิดที่สอง เป็นแนวคิดที่เห็นว่า การเมืองกับการบริหารสามารถแยกกันได้ซึ่งมีความเห็นว่า¹⁴ 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

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

¹⁴ ชลาธาร เชี่ยวชาญ. 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 แต่ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ก็อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจของรัฐบาลได้ ดังนั้น นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนั้น มีผลโดยตรงต่อการดำรงอำนาจของรัฐบาล

ความสำคัญต่อประชาชน คือ นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนสามารถแสดงความต้องการโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง ซึ่งความต้องการของประชาชนนั้นจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป หากนโยบายสาธารณะนั้นถูกนำไปใช้แล้วได้ผลลัพธ์เป็นที่พึงพอใจสำหรับประชาชน และส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีประชาชนก็จะเชื่อมั่นในการบริหารงานของรัฐบาล แต่ถ้าหากนโยบายสาธารณะถูกนำไปใช้อย่างไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดการมีคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำลงประชาชนก็จะขาดความเชื่อมั่นในรัฐบาล รัฐบาลจำต้องพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิด

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้เกิดความพึงพอใจ ดังนั้น นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมืองจึงส่งผลอย่างสำคัญกับคุณภาพชีวิตของประชาชน

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เมื่อนำไปปฏิบัติก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและทำให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดีมีคุณภาพชีวิตที่ดี หากนโยบายสาธารณะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ก็จะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

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 ดังนี้¹⁵

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 โดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน¹⁶

¹⁵ วีรสิทธิ์ บูรณประภานนท์. (2547). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ*. หน้า 14.

¹⁶ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

ตามรายงานการคลังของสำนักงานงบประมาณ หนี้สาธารณะ หมายถึง ความผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรงและการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล รวมทั้งเงินปรัวรรตที่รัฐบาลรับรอง¹⁷

นอกจากนี้ หนี้สาธารณะยังหมายรวมถึงข้อผูกพันที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบตามพันธะอีก คือ¹⁸

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

¹⁷ วีรสิทธิ์ บูรณประภานนท์. เล่มเดิม. หน้า 16.

¹⁸ สุธีรา สุขพันธ์. (2550). หนี้สาธารณะของไทย. หน้า 22.

ด้วย ดังนั้นหนี้สาธารณะในความหมายนี้ในระยะหลังจึงต้องรวมหนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินอยู่ในหนี้ภาครัฐหรือสาธารณะด้วย¹⁹

อย่างไรก็ตามในประเด็นก่อนหน้านี้นี้ รัฐบาลพยายามอธิบายว่า หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินมิใช่หนี้สาธารณะ แต่หลังจากที่ประสบปัญหาเรื่องยอดหนี้ของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินแล้ว รัฐบาลจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบ ได้และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบได้พูดในหลายกรรมหลายวาระว่า ภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ พัฒนาระบบสถาบันการเงิน อาจจะต้องชดเชยด้วยมาตรการทางภาษี²⁰

ดังนั้น หนี้สาธารณะโดยภาพรวมจึงเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงจากในและนอกประเทศ หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงินทั้งที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน รวมทั้งการ บริวรรตเงินที่รัฐบาลรับรอง และหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

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

แนวคิดในการก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แนวความคิด คือ²¹

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

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

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

¹⁹ วีรสิทธิ์ บูรณประภานนท์. เล่มเดิม. หน้า 15.

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

²¹ วีรสิทธิ์ บูรณประภานนท์. เล่มเดิม. หน้า 36 – 38.

โดยทั่วไป หนี้สาธารณะอาจแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ตามลักษณะระยะเวลาของการกู้ตามแหล่งที่มาของเงินกู้ 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 กับหนี้ภายนอกประเทศ (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 ในลักษณะที่มีผู้มีรายได้สูงจะได้เปรียบผู้ที่มีรายได้ต่ำ แต่ยอมรับกันว่าผู้ที่มีรายได้สูงนั้น มักจะใช้จ่ายในอัตราส่วนต่อรายได้ที่ต่ำกว่าผู้มีรายได้ต่ำทำให้การบริโภครวมลดลงได้ แต่ถ้าผู้มีรายได้สูงนำรายได้ไปลงทุนในหลักทรัพย์หรือกิจกรรมบางประเภท อาจทำให้อุปสงค์รวมและรายได้มีแนวโน้มสูงขึ้นได้

ในขณะที่ผลกระทบต่อระดับราคาสินค้า คุณค่า และดุลการชำระเงินระหว่างประเทศนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านภาวะทางเศรษฐกิจ และการนำเอาเงินมาใช้จ่ายเป็นหลัก แต่ผลของการก่อหนี้สาธารณะที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในดุลการค้า และดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ จะมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปถึงระดับทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศอีกด้วย

การก่อกำหนดนี้สาธารณะนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อในเชิงเศรษฐกิจแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อต้นทุนทางสังคม (Social Costs) ที่จะต้องเสียไปเนื่องจากภาระหนี้ที่จะต้องชำระในอนาคต หากมีการกู้ยืมมาก ในอนาคตก็จะมากขึ้น ทำให้เหลือเงินไปพัฒนาประเทศน้อย

ในการก่อกำหนดนี้สาธารณะนั้น รัฐจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาต หรือมีกฎหมายมารองรับ จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการก่อกำหนดและการบริหารหนี้สาธารณะของต่างประเทศพบว่า แม้ในประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสหรัฐอเมริกาที่มีการออกกฎหมายให้รัฐ องค์การรัฐทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นสามารถก่อกำหนดนี้สาธารณะได้ แต่ทั้งนี้ ทั้งนั้นการก่อกำหนดนี้สาธารณะจะต้องเป็นการก่อกำหนดที่มีโครงการและแผนการรองรับและเป็นไปในลักษณะเพื่อประโยชน์สาธารณะจริงๆ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะสามารถจำแนกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะได้ดังนี้คือ

1) พระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแรกที่ให้รัฐสามารถก่อกำหนดนี้สาธารณะโดยการกู้ยืมเงิน 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 ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจจึงทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

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 ซึ่งต่อมาได้มีแนวนโยบายใหม่ว่า หากสถาบันการเงินใดประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง หรือมีเงินกองทุนไม่พอก็ให้ใช้วิธีแทรกแซงโดยไม่ปิดกิจการ และแนะนำให้รัฐบาลไทยกระทำการดังนี้ คือ

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

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

หน้าให้แก่ลูกหนี้ เพื่อนำไปสู่การฟื้นตัวของธุรกิจเอกชน โดยธนาคารโลกได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยร่างกฎหมายจัดตั้ง พรส. และ บบส. และช่วยจัดโครงสร้างขององค์กรทั้งสอง²²

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

²² ศักดา ธนิตกุล และนิพนธ์ จิตะสมบัติ. (2547). รายงานผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงิน.

สถาบันเงินที่กองทุนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินได้เข้าถือหุ้น และมีอำนาจในการบริหารจัดการ เพื่อนำมาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

2) บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์ สุขุมวิท จำกัด เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด โดยสามารถ รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินต่างๆ มาบริหาร ได้ 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 หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของเอกชน²³

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 จากสถาบันการเงินแห่งนั้นมาบริหารและจัดการกล่าวคือ ให้สถาบันการเงินแห่งนั้นสามารถแยกหนี้เสีย (Bad Bank) ออกมาจากสถาบันการเงินนั้นเพื่อให้เหลือแต่หนี้ดี ซึ่งมีผลทำให้สถาบันการเงินแห่งนั้นไม่มีหนี้เสียอยู่เป็นภาระ และไม่เกิดอุปสรรคต่อการเพิ่มทุน และไม่กระทบกระเทือนการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมาย สำหรับการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเอกชนขึ้น คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์

²³ วิชัย ตันติกุลานันท์. (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 และได้จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัดอยู่ก่อนแล้ว 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 ดังนี้²⁴

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 บริษัทบริหารสินทรัพย์สแตนคาร์ชาร์เตอร์ด (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

²⁴ 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 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 โดยกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ รัฐได้ตราขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งแต่ละองค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายแต่ละฉบับจะมีความมุ่งหมายที่แตกต่างกันไป 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 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงานทั้ง 58 แห่ง และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริต รวมทั้งมีอำนาจเสาะหาชำระบัญชีหนี้สินและทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการให้เสร็จสิ้นซึ่งในสุด ปรส. ได้พิจารณาแผนการฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน และได้ให้ความเห็นชอบในแผนฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงิน 2 แห่ง²⁵ 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

²⁵ วิชัย ตันติกุลนันท์. เล่มเดิม. หน้า 106.

สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ยุบเลิกองค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงินเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2545²⁶

2.3.2.2.2 การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

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

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

2.3.2.2.3 การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด²⁷

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

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

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

ระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ บสภ. จึงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน ในฐานะบริษัทบริหารสินทรัพย์ ในรูปแบบบริษัทจำกัด แห่งแรกในประเทศไทย และมีสำนักงานตามต่างจังหวัดอีก 26 แห่ง ทั่วประเทศ การบริหารงานของ บสภ. เป็นการรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนมาบริหาร เพื่อแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของระบบสถาบันการเงิน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเดิม บสภ. จัดตั้งขึ้น เนื่องจากธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด (มหาชน) ได้บริหารงานผิดพลาดทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงินมีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินต้องเข้ามาช่วยเหลือ โดยการถือหุ้นเพิ่มทุนหลายครั้ง แต่ก็ไม่สามารถช่วยเหลือสถานะของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด (มหาชน) ได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้สั่งปิดกิจการและจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด ขึ้นมาเพื่อบริหารหนี้ด้อยคุณภาพเหล่านี้โดยใช้กฎหมายในการบริหารสินทรัพย์เดียวกับบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 โดยการบริหารงานตามพระราชกำหนดฉบับนี้สามารถที่จะรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินอื่นๆ ได้อีก ซึ่งในขณะนี้ นอกจากการบริหารหนี้ด้อยคุณภาพของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด แล้ว ยังมีหนี้ด้อยคุณภาพที่รับมาบริหารจัดการ จากสถาบันการเงินอื่นๆ อีกหลายแห่ง ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์พัฒนาไท จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์ออมทรัพย์ จำกัด บริษัท บริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด ธนาคารแสดนคาร์ด ชาเตอร์ นครชน จำกัด (มหาชน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่จะกำกับดูแลให้ บสภ. บริหารหนี้ของสถาบันการเงินอื่นใดอีก โดยมุ่งให้ บสภ. เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบเศรษฐกิจการเงินให้ลดลง ซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยุบรวมบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บพส.) เข้ากับบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด (บสภ.) แล้ว เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 โดยได้โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินทั้ง 56 แห่ง ที่ บพส. ดูแลมายัง บสภ. พร้อมทั้งรับโอนพนักงาน บพส. มายัง บสภ. ด้วย โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของ บสภ. และกระทรวงการคลังซึ่งเดิมถือหุ้นของ บพส. ร่วมกันกำหนดแนวทางการบริหารต่อไป

2.3.2.2.4 การจัดตั้งบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด²⁸

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 เพื่อให้การจัดการหนี้เสียของธนาคารรัฐมีความรวดเร็วขึ้น โดยรับโอนพนักงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรีจำกัดทั้งหมด นอกจากนี้ยังได้รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) มาบริหารจัดการด้วย

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

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

2.3.2.2.5 การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย²⁹

บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือเรียกว่า “บสท.” จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2544³⁰ เป็นต้นไปโดยจัดตั้งหลังจากมีการตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน ภายใต้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2540 ในรูปรัฐวิสาหกิจ และหลังจากมีการออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เพื่อให้สถาบันการเงินเอกชนจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้น ในรูปของบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน ซึ่งหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นมาตรการที่รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินต่างๆ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสถาบันการเงินแต่ละแห่งมีนโยบายในการบริหารสินทรัพย์ต่างกัน จึงไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยรวมได้รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง บสท. ขึ้น ภายใต้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้ลุล่วงไปอย่างรวดเร็ว โดยให้ บสท. รับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อให้ บสท. เป็นเจ้าหนี้รายเดียว³¹ และมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการกับหนี้เหล่านั้นได้อย่างเบ็ดเสร็จรวดเร็ว โดยในการดำเนินงานของ บสท. นั้น มีอำนาจในการดำเนินงานมากกว่า บบส. และบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 กล่าวคือ บสท. เป็นหน่วยงานที่มีการกำหนดลักษณะอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างชัดเจน ตั้งแต่การรับโอนหนี้ด้อยคุณภาพ ตลอดจนกำหนดวิธีการบริหารไว้เป็นพิเศษต่างจากระบวนการปกติ โดยให้อำนาจเด็ดขาดแก่ บสท. ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนมาไว้ 3 วิธีได้แก่ การปรับโครงสร้างหนี้ ตามพระราชกำหนดนี้ได้ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การปรับโครงสร้างกิจการไม่ต้องผ่านกระบวนการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายล้มละลาย และการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชกำหนดนี้ได้ยกเว้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลเพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการทางกฎหมายที่ล่าช้า โดยเฉพาะในกระบวนการบังคับหลักประกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนของการขายทอดตลาดที่เกิด

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

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

³¹ สติติ ลิ้มพงศ์พันธ์. (2544, 4 ธันวาคม). อำนาจทางกฎหมายในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. *บทบัญญัติ*, 57 (4).

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

1. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้มีหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ดังนี้³²

เนื่องจากการช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไปฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจต่อไปได้เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้เหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือน้อยที่สุดในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจของระบบสถาบันการเงินโดยรวม ซึ่งหากจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติล่าช้า ความเสียหายทางเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นจนกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

จากหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดทำให้ทราบได้ว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบัน

³² หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544.

การเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย รวมทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น หรือโดยการใช้มาตรการอื่นๆ เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจ หรือความมั่นคงของประเทศ³³

2. การจัดตั้ง การบริหารงาน และวิธีการดำเนินกิจการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย³⁴
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเป็นองค์กรหนึ่งที่มีลักษณะของการจัดตั้งและบริหารงานตลอดถึงการดำเนินการที่มีลักษณะเฉพาะ คือ

1) การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น³⁵ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และจะตั้งสาขาที่ใดภายในราชอาณาจักรก็ได้ แต่การตั้งสาขาต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน³⁶

2) การบริหารงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

การบริหารงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยนั้น พระราชกำหนดฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อว่า “คณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบเอ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้แทนของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน และประธานกรรมการบริหารเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง³⁷

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและกำกับดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ภายในขอบวัตถุประสงค์การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ ทั้งนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น หรือโดยการใช้

³³ ศรีสุรภัย อินทุจันทร์ยง. (2546). การบังคับหลักประกัน โดยไม่ผ่านศาล: ศึกษากรณีการจำหน่ายสินทรัพย์ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. หน้า 69.

³⁴ ศรีสุรภัย อินทุจันทร์ยง. เล่มเดิม. หน้า 69.

³⁵ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 5.

³⁶ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 6.

³⁷ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 12.

มาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ³⁸ รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้ด้วย³⁹

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 รวมทั้งการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ⁴⁰

³⁸ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 7.

³⁹ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 8.

⁴⁰ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 11.

เหตุผลที่กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองบรรษัทบริหารสินทรัพย์และคณะกรรมการบริหาร เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ในการบริหารจัดการสินทรัพย์คือคุณภาพ และระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่างๆ ซึ่งเป็นอำนาจที่กว้างขวางและมีอำนาจพิเศษบางประการในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์คือคุณภาพ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์และคณะกรรมการดังกล่าวไม่ต้องถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง⁴¹

3) การโอนสินทรัพย์คือคุณภาพให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

สินทรัพย์ที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือเรียกว่า “บสท.” สามารถรับโอนได้นั้น ต้องเป็นสินทรัพย์คือคุณภาพที่เกิดในสถาบันการเงินต่างๆ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2543 เท่านั้น โดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติถึงลักษณะของสินทรัพย์ที่จัดว่าเป็นสินทรัพย์คือคุณภาพ และความหมายของสถาบันการเงินไว้ ดังนี้⁴²

“สินทรัพย์คือคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นสินทรัพย์ไม่มีราคา หรือเรียกคืนไม่ได้ หรือเป็นสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(1) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์แต่ไม่รวมถึงสาขาของธนาคารต่างประเทศ

(2) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์และให้หมายความรวมถึงบริษัทเงินทุนที่ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ด้วย

(3) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

การโอนสินทรัพย์คือคุณภาพมาจากสถาบันการเงินต่างๆ เพื่อลดภาระหนี้คือคุณภาพในสถาบันการเงินนั้นถือได้ว่าเป็นขั้นตอนเริ่มต้นเพื่อจะดำเนินการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ โดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้สถาบันการเงินซึ่งกฎหมายจำกัดไว้เฉพาะธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ โดยไม่รวมถึงสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศไทย บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ตาม

⁴¹ เอกอัคร จิตตานนท์. เล่มเดิม. หน้า 34.

⁴² พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 3 และมาตรา 30.

กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือบริษัทบริหารสินทรัพย์หรือลูกหนี้ของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้แก่ บสท. ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้⁴³

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

1.1) สินทรัพย์จัดชั้นสูญ (หนี้ที่ไม่มีทางจะชำระหนี้)

1.2) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ (หนี้ที่ค้างชำระเกินกว่า 12 เดือน นับแต่วันครบกำหนดชำระ

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

⁴³ 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 หรือจะบอกกล่าวเป็นหนังสือ ไปยังลูกหนี้แต่ละรายก็ได้ และให้ถือว่าการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้นมีผลพ้นบุคคลภายนอก ผู้จ้างเอง ผู้จํานำ และผู้ค้ำประกันนับแต่วันที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ออกหลักฐานดังกล่าว⁴⁴

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

4) การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

เมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือเรียกว่า “บสท.” ทำการรับ โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์แล้วทั้งของรัฐและเอกชน บสท. จะต้องนำสินทรัพย์นี้ด้อยคุณภาพที่รับโอนมาบริหารจัดการ ซึ่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

⁴⁴ 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 ปรับโครงสร้างกิจการ⁴⁵

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) แปรลงหนี้ของลูกหนี้เป็นทุนในกิจการของลูกหนี้

3) รับโอนทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้องจากลูกหนี้เพื่อชำระหนี้ หรือจำหน่ายทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้องบางส่วน of ลูกหนี้ดังกล่าวให้แก่บุคคลภายนอกแต่ในกรณีที่ทรัพย์สินที่จะโอนหรือจำหน่ายไม่ใช่ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแห่งหนี้ต้องได้รับความยินยอมของลูกหนี้ก่อน

4) รับโอนหุ้น หรือซื้อหุ้นเพิ่มทุนของลูกหนี้เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงกิจการของลูกหนี้

5) ใช้มาตรการอื่นใดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

⁴⁵ 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 กิจการของลูกหนี้อยู่ในสถานะที่จะดำเนินการต่อไปได้หรือการดำเนินการต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และ

4) ลูกหนี้ให้ความยินยอมหรือแสดงความจำนงเป็นหนังสือให้มีการปรับโครงสร้างกิจการ โดยยินยอมรับพันธะตามบทบัญญัติในส่วนที่ 2 นี้

การปรับโครงสร้างกิจการอาจกระทำก่อนหรือหลังการปรับโครงสร้างหนี้ หรือจัดทำเป็นแผนเดียวกันก็ได้

(3) การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่ง บสท. รับโอนมา ถือว่าเป็นวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และเป็นอำนาจพิเศษประการหนึ่งในการบริหารจัดการหนี้ของ บสท. โดยลูกหนี้ที่ บสท. จะพิจารณาทำการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันนั้น กรณีลูกหนี้ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือปรับโครงสร้างกิจการ หรือยักย้ายปิดบังทรัพย์สิน หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต หรือด้วยเหตุอื่นใด⁴⁶ ซึ่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ในส่วนที่ 3 ได้ให้อำนาจแก่ บสท. ที่จะทำการจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้หรือทรัพย์สินหลักประกันได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้สามารถจำหน่ายทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระ

⁴⁶ ประกาศคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ข้อ 49.

หนี้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนกรณีการจำหน่ายทรัพย์สินที่จำนำ ผู้รับจำนำสามารถบังคับจำนำได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลได้เช่นเดียวกับกรณีการจำนอง แต่ต้องนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดเช่นเดียวกับการบังคับจำนอง โดยหลักเกณฑ์ในการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของ บสท. มีดังนี้

1) เมื่อได้มีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนอง หรือผู้จำนำชำระหนี้ภายในเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยต้องระบุด้วยว่า หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด บสท. จะบังคับชำระหนี้สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน⁴⁷

2) ให้ดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันโดยวิธีการขายทอดตลาด แต่ถ้า บสท. เห็นว่าการจำหน่ายโดยวิธีอื่นจะเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่า ก็ให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่พึงจะได้รับจากการขายทอดตลาดแทน⁴⁸ โดยให้ประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันจำหน่าย ด้วยลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน⁴⁹

เมื่อ บสท. ได้ทำการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแล้วไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีการใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 76 แล้ว ถึงแม้ว่าภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ของลูกหนี้ และห้ามมิให้บุคคลภายนอกใดขอหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับลูกหนี้จากจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น กฎหมายได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดย รวมถึงสิทธิของ บสท. มิเสียไป อีกทั้งเมื่อมีการจำหน่ายทรัพย์สินไปแล้วจะกระทำการเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สินมิได้⁵⁰

นอกจากนี้ บสท. ยังได้รับสิทธิประโยชน์ในทางภาษีและค่าธรรมเนียม หากการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ การโอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และการโอนทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดหนี้ที่ บสท. เป็นผู้รับโอน หรือผู้รับโอนได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรตามกฎหมาย

⁴⁷ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 74 และ มาตรา 75.

⁴⁸ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 76.

⁴⁹ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 77.

⁵⁰ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 81 และ มาตรา 82.

ทั้งปวง⁵¹ และถ้ามีการยึดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ทางศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมการบังคับคดีเช่นกัน⁵²

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ บสท. ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพรวมทั้งหลักประกันต่างๆ ที่รับโอนมาได้เป็นอย่างดีเพื่อให้จัดการกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพสะดวกรวดเร็ว ทั้งในเรื่องการปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ โดยเฉพาะการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้สามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาลซึ่งการกำหนดอำนาจลักษณะนี้ทำให้การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเกิดความคล่องตัว รวมทั้งไม่ต้องสูญเสียเวลาและภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินการบังคับและจำหน่ายหลักประกันอย่างเช่นวิธีปกติ นอกจากนี้ยังเป็นเป็นการลดภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นในในระหว่างการพิจารณาคดีจนกระทั่งมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ที่ลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 95 ได้กำหนดให้ยุบเลิก บสท. เมื่อสิ้นปีที่สิบ และชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นในปีที่สิบสองและปัจจุบัน บสท. ได้ยุบเลิกตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2554 ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้การดำเนินการของผู้ชำระบัญชี⁵³

2.4 หลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ

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

⁵¹ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 43.

⁵² พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544, มาตรา 41.

⁵³ บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด. (2554). *บปส. พร้อมสารต่อภารกิจหลัง บสท. ปิดตัว. วารสารบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด. (ฉบับที่ 2). หน้า 3.*

ช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน หรือที่รู้จักในนาม Letter of Intent⁵⁴ และรัฐบาลไทยจำเป็นต้องมีการดำเนินการตามด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

ประการแรก เนื่องจากประเทศไทยในฐานะสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการเข้าไปช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน ซึ่งเป็นพันธกรณีจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ได้แก่ ความตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

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

ต่อมาจึงได้มีการตรากฎหมายเป็นพระราชกำหนดออกมาหลายฉบับ เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์คือคุณภาพ และมีหลักการทางเศรษฐศาสตร์และหลักการทางกฎหมายด้วยกันหลายประการ คือ⁵⁵

2.4.1 หลักการทางเศรษฐศาสตร์

ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งสำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ระบบเศรษฐกิจที่เป็นระบบเศรษฐกิจเสรี และเปิดเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจของต่างประเทศ ความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะนอกจากจะเป็นระบบที่รองรับการออมเงินของผู้ออมในประเทศ และต่างประเทศแล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง ในการกระจายทรัพยากรในรูปของเงินให้กู้ยืม ซึ่งก่อให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และการจ้างงานเป็นการทั่วไป นอกจากนั้นความมั่นคงและการเชื่อถือของระบบสถาบันการเงินไทยยังมีความสำคัญในการเชื่อมโยงของระบบการเงินของต่างประเทศ จึงกล่าวได้ว่า ภาคการเงินและภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงนั้นเป็นภาคที่มีความสัมพันธ์และจำเป็นต้องมีความควบคู่กันอยู่เสมอ หากไม่มีระบบสถาบันการเงินก็ไม่มีระบบเงินออม และหากไม่มีระบบเงินออมก็ไม่มีระบบสินเชื่อ เมื่อไม่มีสินเชื่อก็จะกระทบกับการลงทุนและการจ้างงาน ระบบเศรษฐกิจมวลรวมก็จะไม่สามารถพัฒนาได้ เพราะฉะนั้นหากจะต้องแก้ไขปัญหาวิกฤติ

⁵⁴ สถาบันนโยบายสังคมเศรษฐกิจ. (2542, เมษายน). *กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจกับอนาคตของประเทศ*. หน้า 33.

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

เศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่แท้จริง

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

2.4.2 หลักการทางกฎหมาย

การปกครองในระบบประชาธิปไตย หลักการที่มีความสำคัญที่สุด คือ หลักนิติรัฐ (Legal States) ซึ่งเป็นหลักการทางกฎหมายที่มีความสำคัญและกว้างขวางที่สุด ผูกพันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ การปกครองหรือการบริหารประเทศ รวมถึงความสัมพันธ์ใดๆ ไม่ว่าจะเอกชนหรือของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย กรอบของกติกาที่กำหนดไว้ (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 สารระ ูปแบบ ขั้นตอนและกระบวนการ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อกำหนดที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม องค์กรฝ่ายบริหารก็สามารถออกกฎหมายหรือตรากฎหมายออกมาใช้ บังคับได้ในกรณีเป็นการฉุกเฉินหรือเร่งด่วน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะชน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเงื่อนไข หลักเกณฑ์ที่องค์กรฝ่าย บริหารจะสามารถออกกฎหมายหรือตรากฎหมายที่ถูกต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดเช่นกัน แต่ทั้งนี้ พึงตระหนักว่าการใช้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายนี้ จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น เพราะบทบาทภารกิจหลักในการตรากฎหมาย เป็นขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายพระราชกำหนดขององค์กร ฝ่ายบริหารจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากการรับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นการที่กฎหมาย รัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจนิติบัญญัติไปให้แก่องค์กรฝ่ายบริหารใช้ในกรณีฉุกเฉินเป็นการชั่วคราว ดังนั้นโดยหลักการแล้วการตรากฎหมายพระราชกำหนด โดยฝ่ายบริหารภายใต้หลักความชอบด้วย กฎหมายฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็ต้องใช้ความระมัดระวังในการตรากฎหมายให้อยู่ภายใต้กรอบของ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข เนื้อหา ขั้นตอน และกระบวนการตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่าง เคร่งครัด โดยทั้งนี้ต้องตรวจสอบด้วยองค์กรตุลาการหรือศาลรัฐธรรมนูญได้

การวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์มีความเหมาะสมตาม หลักการความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่า เนื้อหาสาระ รูปแบบ ขั้นตอนและ กระบวนการในการตราพระราชกำหนดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญ กำหนดหรือไม่ เพราะในมุมมองของทางกฎหมายแล้ว แม้ว่าพระราชกำหนดจะสามารถใช้แก้ไข ปัญหาวิกฤติของระบบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพในแง่เศรษฐศาสตร์ แต่หากมีผลเป็น การจำกัด สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนอย่างมากหรือจนเกินควรพระราชกำหนดนั้น ก็ขาดความเหมาะสมในฐานะกฎหมายที่ดี ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีประเด็นเรื่องความเหมาะสมของ หลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดลงมาจากศาลยุติธรรมให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามคำวินิจฉัยที่ 40/2545 และ 22/2546 ซึ่งคำวินิจฉัยที่กล่าวมาทั้งหมด ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไม่ขัดกับ รัฐธรรมนูญ เพราะเจตนารมณ์ของพระราชกำหนด คือ การแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งเป็นภาวะ ฉุกเฉิน และไม่ได้มีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของพลเมืองอย่างไม่ยุติธรรม

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

คำวินิจฉัยที่ 40/2545⁵⁶ 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

⁵⁶ 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 เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพอะไรก็ได้แต่ต้องแข่งขันกันได้อย่างเสรี การจำกัดเสรีภาพอย่างทีกล่าวมาจะกระทำมิได้ เว้นแต่เห็นว่าเป็นประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 50 รัฐจึงจะออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพดังกล่าวได้

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลว่าตามที่สถาบันการเงินมีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อ

ความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการตั้งนิติบุคคลดังกล่าวจึงสมควรให้ได้รับประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีธรรมดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือโอนทรัพย์สินจากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล 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 22/2546⁵⁷ 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

⁵⁷ คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 22/2546.

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่เรียกเก็บดอกเบี้ยสูงเกินไป จนลูกหนี้ไม่สามารถฟื้นฟูกิจการได้ บทบัญญัติของกฎหมายจึงกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เรียกเก็บดอกเบี้ยของลูกหนี้ตามสัญญาเดิมได้ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยตามสัญญาเดิม ณ วันที่รับโอนมาได้บัญญัติให้สิทธิแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่าหน้าที่ของลูกหนี้ที่จะต้องรับผิดชอบตามสัญญาเดิม ซึ่งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามสัญญาเดิมระหว่างสถาบันการเงินกับลูกหนี้

โดยยกเว้นมิให้นำมาตรา 655 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์มาใช้บังคับ หรือในกรณีที่สัญญาเดิมกำหนดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวและไม่มีฐานในการคำนวณให้อ้างอิงได้บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องใช้้อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ใหญ่ 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 แต่เพื่อให้ข้อยกเว้นที่มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 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 และฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ภายใต้กรอบดังกล่าวที่มีอยู่ในการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองที่กระทบหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจหรือวางกรอบไว้ องค์กรฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครองย่อมกระทำไม่ได้

หลักความชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดหลักเกณฑ์ในกฎหมายมหาชน มีอยู่ 3 ประการคือ

ประการที่ 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีอำนาจตามกฎหมาย จึงจะกระทำได้ การสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอ้างอิงบทกฎหมายเสมอ ดังนั้นเมื่อฝ่ายปกครองจะออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบจึงต้องอ้างอิงอำนาจตามพระราชบัญญัติ แม้แต่คำสั่งทางปกครองก็ต้องระบุว่าใช้อำนาจตามมาตราใด

ประการที่ 2 กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจ ได้แก่ สถานที่ เวลา และบุคคล

ประการที่ 3 วางกระบวนการใช้อำนาจ คือ วิธีพิจารณาของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

โดยการควบคุมฝ่ายปกครองให้ดำเนินการตามหลักความชอบด้วยกฎหมายมี 2 ลักษณะคือ การควบคุมภายในองค์กรฝ่ายปกครอง โดยหน่วยงานนั้นเอง และการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองหรือการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ