

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การให้กู้ยืมเงินของบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๐๓/๕๕๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เนื่องจากในปัจจุบัน บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บปส.) มีสภาพคล่องในรูปเงินสด ที่สามารถนำไปลงทุน เพื่อเป็นโอกาสในการสร้างรายได้สูงสุดให้แก่ บปส. อีกทางหนึ่ง บปส. จึงได้มีหนังสือ ที่ บปส. ๑๔๕/๑๐๕๐ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ ท้าหรือกระทรวงการคลังว่า หาก บปส. ให้กู้ยืมแก่บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และสถาบันการเงินต่างๆ โดย บปส. จะมุ่งเน้นการให้กู้ยืมในลักษณะของการ กู้ยืมระหว่างสถาบันการเงินในตลาดเงิน จะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของ บปส. ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หาก บปส. จะให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินในลักษณะของการ กู้ยืมระหว่างสถาบันการเงินในตลาดเงิน จะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของ บปส. ตามพระราชกำหนดดังกล่าว หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้น โดยมีผู้แทน กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทน บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

เมื่อพิจารณาข้อหารือและอำนาจของ บปส. ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของ บปส. ไว้ ๒ ประการคือ (๑) ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภทของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๐๒๔๗ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๗ วัตถุประสงค์ของบรรษัทที่มีดังต่อไปนี้

(๑) ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภทของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ที่องค์การเห็นว่าไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะ หรือการดำเนินการได้ หรือที่ บปส. เป็นผู้จำหน่าย รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหาร และจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่มีการค้างชำระดอกเบี้ยตั้งแต่ สามเดือนขึ้นไปของสถาบันการเงินอื่นที่กองทุนเข้าถือหุ้นและมีอำนาจในการจัดการ

หลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ที่องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเห็นว่าไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินการได้ หรือที่องค์การบริหารสินเชื่อบริหารสินทรัพย์ (อบส.) เป็นผู้จำหน่าย รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป และ (๒) ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่มีการค้างชำระดอกเบี้ยตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปของสถาบันการเงินอื่นที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าถือหุ้นและมีอำนาจในการจัดการประกอบกับมาตรา ๘^๒ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้ บบส. มีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ เช่น สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า ยืม ให้ยืม ฯลฯ หรือกระทำการอื่นใดในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ บบส. รวมถึงการให้กู้แก่ลูกหนี้ของ อบส. บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และสถาบันการเงินอื่นตามมาตรา ๗ ด้วย ทั้งนี้ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของ บบส. ตามมาตรา ๗ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว บบส. ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้น เพื่อนำมาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปเป็นสำคัญ ขอบเขตการดำเนินงานของ บบส. จึงต้องมีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินต่าง ๆ และนำมาบริหารจัดการเพื่อทำให้เป็นหนี้มีคุณภาพต่อไป ถึงแม้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้ บบส. มีอำนาจในการให้กู้ยืมเงินได้ แต่ก็เฉพาะการให้กู้แก่ลูกหนี้ของ อบส. และสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่จำหน่ายหรือโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมายัง บบส. ตามมาตรา ๗ เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อทำให้หนี้ด้วยคุณภาพซึ่งเป็น

^๒ มาตรา ๘ ให้บรรษัทที่มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของบรรษัทตามมาตรา ๗ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(๒) ค้ำประกันหรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงิน

(๓) เรียกเก็บดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าธรรมเนียม และค่าบริการทางการเงินอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๔) กู้หรือยืมเงินในหรือนอกราชอาณาจักร (๔ ทวิ) ให้กู้แก่ลูกหนี้ของ อบส. บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และสถาบันการเงินอื่นตามมาตรา ๗

(๕) ออกหุ้นกู้ ตั๋วเงิน หรือตราสารแห่งหนี้

(๖) ลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาล หรือองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

(๗) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการเห็นว่าจำเป็นและสมควร

(๘) กระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ

บรรษัท

โครงการลงทุนต่าง ๆ ที่ได้รับโอนมานั้นเป็นหนี้มีคุณภาพ และส่งผลให้เกิดการหมุนเวียนทางการเงินในระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อันเป็นเจตนารมณ์^๓ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ประสงค์แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจกระทำกิจการของ บบส. ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ นอกจากนี้ การที่ บบส. จะให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินเป็นการทั่วไปนั้น อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อ บบส. เกินไปกว่าการใช้อำนาจตามปกติ ซึ่งหากกฎหมายประสงค์จะให้อำนาจ บบส. ในการดำเนินการดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในกฎหมายโดยชัดแจ้ง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามข้อหารือแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า การที่ บบส. จะให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินทั่วไป ซึ่งมีใช้ลูกหนี้ของ อบส. หรือสถาบันการเงินที่จำหน่ายหรือโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมายัง บบส. ตามมาตรา ๗ ในลักษณะของการกู้ยืมระหว่างสถาบันการเงินในตลาดเงิน อันเป็นการให้สินเชื่อระยะสั้นอย่างหนึ่งนั้นอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของ บบส. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ บบส. จึงไม่อาจดำเนินการดังกล่าวได้



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๕

^๓ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ "...รวมทั้งให้อำนาจบริษัทในการช่วยเหลือโดยการให้กู้เงินแก่หนี้ด้อยคุณภาพซึ่งเป็นโครงการลงทุนต่าง ๆ ที่รับโอนมาเพื่อทำให้เป็นหนี้มีคุณภาพ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการหมุนเวียนทางการเงินในระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอันเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสภาพคล่องทางการเงินตามมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ..."