

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๓/๑๕๕๑๘ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ประกาศกำหนดขยายขอบเขตการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในการนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอมาตรการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. อนุญาตให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีศักยภาพและความพร้อม สามารถรับจ้างบริหารสินทรัพย์ให้แก่สถาบันการเงินได้

๒. อนุญาตเป็นการทั่วไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ๕๖ แห่งที่ถูกปิดกิจการซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นำออกจำหน่าย

ในปัจจุบันบริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่สามารถดำเนินการทั้งสองกรณีดังกล่าวได้ เนื่องจากตามขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้รวมถึงการรับจ้างบริหารสินทรัพย์และบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ๕๖ แห่งที่ถูกปิดกิจการมิได้มีสถานะเป็นสถาบันการเงินที่บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้

กระทรวงการคลังพิจารณาข้อเสนอของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วเห็นด้วยในหลักการแต่ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอให้ออกเป็นประกาศกระทรวงการคลังนั้น กระทรวงการคลังไม่มั่นใจว่าแนวทางที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอมาจะดำเนินการได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบมากยิ่งขึ้น กระทรวงการคลังจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า แนวทางที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอนั้นสามารถดำเนินการได้หรือไม่ และหากไม่สามารถดำเนินการได้ จะมีข้อเสนอประการใดบ้างที่กระทรวงการคลังจะสามารถรับไปดำเนินการต่อไปได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารื้อดั่งกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าข้อหารื้อของกระทรวงการคลังที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นมี ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓^๑ และมาตรา ๑๕^๒ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศกำหนดเพื่อให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับจ้างบริหารสินทรัพย์ให้แก่สถาบันการเงินได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ๕๖ แห่งที่ถูกปิดกิจการซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นำออกจำหน่ายได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เจตนารมณ์ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑^๓ ในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ คือต้องการให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหนึ่งขึ้นเพื่อรองรับการแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาจากสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยนำสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินมาขายหรือโอนให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ซึ่งเป็นนิติบุคคลหนึ่งเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป วัตถุประสงค์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์จึงได้แก่การดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ และเมื่อนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” ที่กำหนดในมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว หมายความว่า (๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อ

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๓ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ “โดยที่สถาบันการเงินในปัจจุบันมีปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้สมควรแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป ...”

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

นำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป และ (๒) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น โดยหลัก บริษัทบริหารสินทรัพย์จึงต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่มีปัญหาในการดำเนินการ เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป และจะสามารถดำเนินกิจการอื่นที่นอกเหนือจากกรณีดังกล่าวได้ก็แต่เฉพาะการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่โดยที่การรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจะไม่มี การซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพแต่ประการใด กรณีจึงย่อมไม่สามารถกำหนดให้เป็นการดำเนินการกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้ แม้ว่าจะปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์จะมีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรและความชำนาญงาน อีกทั้งการรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินจะทำให้เกิดความสะดวกและประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารสินทรัพย์ก็ตาม

ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศกำหนดให้การรับจ้างบริหารสินทรัพย์เป็นการดำเนินการตาม (๒) ของนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” ในมาตรา ๓ ดังกล่าว เพื่อให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับจ้างบริหารสินทรัพย์ให้แก่สถาบันการเงินได้

ประเด็นที่สอง จากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยปรากฏข้อเท็จจริงว่า กระทรวงการคลังได้สั่งระงับการดำเนินการของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ๕๖ แห่ง และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของบริษัทดังกล่าวแล้ว และในปัจจุบันได้มีการดำเนินการทางคดีแก่บริษัทเหล่านี้ โดยผู้ชำระบัญชีของบริษัทได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้มีการสั่งให้นิติบุคคลล้มละลายตามกระบวนการแห่งกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย เนื่องจากเงินลงทุนหรือเงินค่าหุ้นได้ใช้เสร็จหมดแล้ว สินทรัพย์ยังไม่พอใช้กับหนี้สินตามมาตรา ๘๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าวจึงไม่มี

^๔ มาตรา ๘๘ ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งได้จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท จำกัด หรือนิติบุคคลอื่น นอกจากเจ้าหนี้จะฟ้องขอให้ล้มละลายได้ตามความในหมวด ๑ แล้ว ผู้ชำระบัญชีของนิติบุคคลนั้น ๆ อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้สั่งให้นิติบุคคลนั้นล้มละลายได้ ถ้าปรากฏว่าเงินลงทุนหรือเงินค่าหุ้นได้ใช้เสร็จหมดแล้วสินทรัพย์ก็ยังไม่พอกับหนี้สิน

เมื่อศาลได้รับคำร้องขอแล้ว ให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของนิติบุคคลนั้นเด็ดขาดโดยทันที และให้ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่งตั้งเจ้าหนี้คนหนึ่ง ให้มีสิทธิและหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์

สถานะเป็นสถาบันการเงิน ตาม (๒) ของนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ในมาตรา ๓^๖ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ อีกต่อไป

เมื่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ มีเจตนารมณ์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารสินทรัพย์ อันได้แก่ การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน และรวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ประกอบกับพระราชกำหนดฉบับนี้ก็มิได้กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์จากนิติบุคคลที่ไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินการได้ อันแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗^๗ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น บริษัทบริหารสินทรัพย์จึงไม่สามารถรับซื้อสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ๔๖ แห่งที่ถูกปิดกิจการซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นำออกจำหน่ายได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตว่า หากประสงค์จะให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ดำเนินการทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นได้ก็จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องนี้โดยคำนึงถึงการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายด้วย



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

^๖ มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๗ วัตถุประสงค์ของบรรษัทมีดังต่อไปนี้

(๑) ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภทของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ที่องค์การเห็นว่าไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินการได้ หรือที่อบส. เป็นผู้จำหน่าย รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่มีการค้างชำระดอกเบี้ยตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปของสถาบันการเงินอื่นที่กองทุนเข้าถือหุ้นและมีอำนาจในการจัดการ

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๕