

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยในการให้ความร่วมมือกับ
สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อชำระหนี้แทนเกษตรกร

บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ได้มีหนังสือที่ บสท.ฝนก. ๔๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ และมีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่รับโอนจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ทั้งของภาครัฐและเอกชน โดยการปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ การบังคับ และจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน หรือการใช้มาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ลูกหนี้ที่อยู่ในสถานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างค้างได้ และสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้ระบบสถาบันการเงินและเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ประกอบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการ บสท. ประกาศกำหนดตามที่พระราชกำหนดได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ขอความร่วมมือมายัง บสท. เพื่อขอชำระหนี้แทนเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งเป็นลูกหนี้อันเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ในรายที่มีภาระหนี้เงินต้นค้างไม่เกินหนึ่งล้านบาท โดยขอลดเงินต้นเหลือร้อยละ ๕๐ และปรับลดดอกเบี้ยที่ค้างชำระทั้งหมด รวมทั้งให้ถือว่าหนี้ทั้งหมดของลูกหนี้เกษตรกรรายนั้น ๆ ระบุสิ้นไป

เนื่องจากการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ ได้กำหนดให้ บสท. มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ (บังคับจำนอง/จำนำ) และจำหน่ายหนี้สูญ โดยกระบวนการให้เป็นไปตามที่พระราชกำหนดและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ บสท. ได้ประกาศกำหนด ซึ่งกรณีนี้ กฟก. จะเข้าชำระหนี้แทนลูกหนี้เกษตรกรที่น่าจะเข้าลักษณะเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง โดยหากเข้า

ลักษณะดังกล่าว บสท. ก็มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกำหนดและประกาศคณะกรรมการ บสท. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างหนี้ ดังนี้

๑) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ

- หมวด ๔ การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ มาตรา ๕๓ ถึงมาตรา ๕๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยรวม (ส่วนที่ ๑ การปรับโครงสร้างหนี้ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้)

๒) ประกาศคณะกรรมการ บสท. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

- หมวดที่ ๑ หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ (ส่วนที่ ๑ หลักการทั่วไป (ข้อ ๒ ถึงข้อ ๖) ส่วนที่ ๒ หลักการในการปรับโครงสร้างหนี้และปรับโครงสร้างกิจการ (ข้อ ๗) และส่วนที่ ๔ แนวปฏิบัติสำหรับลูกหนี้ (ข้อ ๑๑))

- หมวดที่ ๒ การปรับโครงสร้างหนี้ (ส่วนที่ ๑ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ข้อ ๑๓ ถึงข้อ ๒๙) ส่วนที่ ๒ แนวทางการพิจารณาแผนการปรับโครงสร้างหนี้ (ข้อ ๓๐) และส่วนที่ ๓ กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ (ข้อ ๓๑) ซึ่งเป็นข้อกำหนดเฉพาะเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้)

ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ และประกาศคณะกรรมการ บสท.ฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างหนี้ บสท. จะต้องพิจารณาถึงศักยภาพและสถานะทางการเงินของลูกหนี้แต่ละรายเป็นหลักในการพิจารณาอนุมัติปรับโครงสร้างหนี้ เช่น มาตรา ๕๖ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ และข้อ ๑๑ (๑) กับข้อ ๑๔ แห่งประกาศคณะกรรมการ บสท.ฯ ซึ่งหากพิจารณาข้อเสนอของ กฟก. บสท. จะไม่สามารถพิจารณาถึงศักยภาพและสถานะทางการเงินของลูกหนี้ในแต่ละรายได้ อันจะไม่ใช่ไปตามหลักปฏิบัติหรือข้อกำหนดของพระราชกำหนดและประกาศคณะกรรมการ บสท. ดังกล่าว

บสท. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. บสท. จะดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ กฟก. ขอความร่วมมือโดยมิต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ ได้หรือไม่

๒. บสท. จะอ้างอิงวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยการใช้มาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ เพื่อประกอบปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ กฟก. ขอความร่วมมือ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และผู้แทนบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง และมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่ บสท. จะมีอำนาจเพียงใดตามพระราชกำหนด
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติ
ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา ๕๓^๑ แล้ว เห็นว่า ได้วางกรอบ
การดำเนินงานให้แก่ บสท. ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพไว้ โดยให้ บสท. มีอำนาจปรับ
โครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือจำหน่ายหนี้สูญ อย่างไร
อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันตามที่เห็นสมควร ตามที่หมวด ๔ การบริหารสินทรัพย์ด้วย
คุณภาพบัญญัติไว้ สำหรับการพิจารณามาตรการที่เหมาะสมในการบริหารกองสินทรัพย์นั้น
มาตรา ๕๖^๒ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ ได้กำหนดให้พนักงานของ บสท.
หรือผู้บริหารกองสินทรัพย์ต้องจัดทำความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานะการเงินของลูกหนี้แต่ละ
รายและข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพว่าสมควรจะดำเนินการปรับ
โครงสร้างหนี้ หรือปรับโครงสร้างกิจการ หรือควรจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อชำระ
หนี้ โดยให้คำนึงถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินกิจการต่อไปของลูกหนี้ ความสุจริต ความร่วมมือ
และความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ประกอบกัน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ บริหาร
พิจารณาด้วย ประกอบกับมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^๓ ของหมวด ๑ คณะกรรมการและการบริหาร
ยังได้กำหนดให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ บสท. และคณะกรรมการ
บริหาร รวมตลอดทั้งกรรมการผู้จัดการ ต้องคำนึงถึงความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์
ด้วยคุณภาพ ต้นทุนในการดำเนินการของ บสท. ประกอบกับความสามารถในการชำระหนี้ของ
ลูกหนี้ที่สุจริต ฯลฯ อีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาถึงศักยภาพและสถานะทางการเงินของลูกหนี้แต่
ละรายจึงเป็นสาระสำคัญของการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. เมื่อการดำเนินการ
ตามที่ กฟก. ขอความร่วมมือ ทำให้ บสท. ไม่อาจพิจารณาถึงศักยภาพและสถานะการเงินของ

^๑ มาตรา ๕๓ ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ให้ บสท. มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้
ปรับโครงสร้างกิจการ จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือจำหน่ายหนี้สูญ อย่างไรอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
รวมกันตามที่เห็นสมควร ตามบทบัญญัติแห่งหมวดนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕๖ เพื่อประโยชน์ในการบริหารกองสินทรัพย์ ให้พนักงานของ บสท. หรือ
ผู้บริหารกองสินทรัพย์จัดทำความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานะการเงินของลูกหนี้แต่ละราย พร้อมทั้ง
ข้อเสนอแนะว่าจะสมควรดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการ หรือควรจำหน่ายทรัพย์สินเพื่อ
ชำระหนี้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินกิจการต่อไปของลูกหนี้ ความสุจริต ความร่วมมือและ
ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ประกอบกัน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร

^๓ มาตรา ๒๙ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร
รวมตลอดทั้งกรรมการผู้จัดการ ต้องคำนึงถึงความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ต้นทุนใน
การดำเนินการของ บสท. ประกอบกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ที่สุจริต และการเสริมสร้างให้ผู้
ที่เกี่ยวข้องสามารถเริ่มต้นประกอบกิจการใหม่ หรือประกอบกิจการเดิมต่อไปเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ
ของประเทศเป็นส่วนรวม

ฯลฯ

ฯลฯ

ลูกหนี้แต่ละรายได้ บสท. จึงไม่มีอำนาจดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ กฟก. ขอความร่วมมือโดยมีต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖ ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๗^๔ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง บสท. ซึ่งการที่ บสท. จะมีอำนาจดำเนินการโดยใช้มาตรการใดตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น เมื่อพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ ไม่ได้ให้อำนาจ บสท. ตามข้อหาข้อใด ประกอบกับที่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า บสท. ไม่มีอำนาจดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ กฟก. ขอความร่วมมือโดยมีต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖ ได้ บสท. จึงไม่อาจอ้างถึงวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยการใช้มาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศตามมาตรา ๗ เพื่อประกอบการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ กฟก. ขอความร่วมมือได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๐

^๔ มาตรา ๗ ให้ บสท. มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ ทั้งนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น หรือโดยการใช้มาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ