

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะการค้าการลงทุนระหว่างประเทศที่มีบทบาทเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ทำให้เศรษฐกิจโลกมีความเชื่อมโยงเป็นตลาดเดียว และต้องพึ่งพากัน เพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ระบบการเงินโลกจึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว และเป็นไปในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจ กล่าวคือสถาบันการเงินต่างก็พัฒนาตัวเองเพื่อความสามารถแข่งขันในระดับโลก มีการรวมตัวกันระหว่างสถาบันการเงินภายในประเทศ และสถาบันการเงินข้ามชาติเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงของตลาดเงินทั่วโลกขณะเดียวกันรัฐบาลของประเทศต่างๆ ก็พยายามปรับปรุงกฎ ระเบียบ และการควบคุมให้เป็นไปในทิศทางส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน ด้วยการปล่อยเสรีทางการเงิน

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในระบบการเงินของประเทศ เพื่อให้ระบบการเงินของไทยมีการเชื่อมโยงเข้ากับระบบการเงินของโลกอย่างใกล้ชิด รัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน และได้ดำเนินมาตรการทางการเงินในหลายๆ ด้าน เช่น การผ่อนคลายข้อจำกัดทางการเงินต่างๆ การพัฒนาตราสารทางการเงินให้ได้มาตรฐาน ทำให้สถาบันการเงินในประเทศจำเป็นต้องปรับตัวในหลายๆ ด้าน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

สำหรับการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน นอกจากการเปิดเสรีทางการเงินแล้ว รัฐบาลไทยยังได้กำหนดนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล โดยมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างโอกาสให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่มีฐานะยากจน ประชาชนที่ด้อยโอกาส เช่น เกษตรกรผู้ยากจน และผู้ประกอบการรายย่อยหรือธุรกิจขนาดย่อม ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ด้วยการให้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่ เช่น เอกสารสิทธิในทรัพย์สินที่ครอบครองทำกินอยู่หรือหนังสืออนุญาตให้ประกอบกิจการจากหน่วยงานของรัฐมาเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ เป็น

การกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ รวมทั้งเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนถือเป็นหลักการเดียวกันกับการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ที่ใช้กันอยู่อย่างแพร่หลายในหลายๆ ประเทศ โดยการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกา สืบเนื่องมาจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกามีนโยบายที่จะส่งเสริมการขยายตัวทางสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย โดยจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ค้ำประกันสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้กู้ ทำให้สามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้เพิ่มขึ้น เพราะได้ช่วยลดความเสี่ยงให้แก่สถาบันการเงินแล้ว

จากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์มาใช้เป็นประเทศแรก ต่อมาได้มีหลายประเทศในยุโรปหรือแม้กระทั่งประเทศญี่ปุ่นพยายามที่จะลอกเลียนแบบและดัดแปลงวิธีการแปลงสินทรัพย์มาเป็นหลักทรัพย์มาใช้ในประเทศของตน แต่ไม่อาจกระทำได้ง่าย เพราะประเทศในยุโรปบางประเทศติดปัญหาเรื่อง โครงสร้างทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบ ทำให้การนำไปใช้พบอุปสรรคอยู่มาก บางกรณีถึงกับใช้ไม่ได้ ประเทศในยุโรปที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเรื่องนี้ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สวีเดน และอิตาลี ส่วนประเทศที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าใดนัก คือ เยอรมนี สำหรับประเทศไทยมีการนำการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องในระบบการเงินของประเทศ โดยการตราพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ.2540 ซึ่งนำแนวคิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นกัน

สำหรับการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ.2540 เป็นการแปลงสินทรัพย์โดยเอกชนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเป็นการนำสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้มาแปลงเป็นตราสารทางการเงิน เป็นการระดมทุนจากนักลงทุนทั่วไป แต่ไม่สามารถนำมาใช้กับประชาชนทั่วไปได้อย่างกว้างขวาง เพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนอย่างทั่วถึงจึงได้มีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนขึ้นในประเทศไทย

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นโครงการที่สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบการแปลงสินทรัพย์ให้ขยายวงกว้าง ไปถึงประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งแต่เดิมเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ที่ดีหรือมีมูลค่าเพียงพอในการรับประกันความเสี่ยงที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับสถาบันการเงินที่จะอนุมัติสินเชื่อเพื่อไปประกอบอาชีพหรือนำไปลงทุนตามวัตถุประสงค์ได้ แต่การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน ว่าทรัพย์สินหรือสิทธิประเภทใดบ้างที่สามารถนำมาแปลงเป็น

ทุนได้ และทำความเข้าใจให้กับทุกฝ่ายทั้งธนาคารที่เป็นผู้ให้กู้ ประชาชนที่มาขอใช้สิทธิในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองสิทธิให้กับประชาชนในการเข้าร่วมโครงการ แม้การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะเป็นการให้โอกาสประชาชนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น แต่ก็จำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ศึกษาปัญหาในการดำเนินการตามนโยบายและวางแผนแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงสาเหตุ แนวคิดและหลักเกณฑ์ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- 2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- 2.4 เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรคในการดำเนินการโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- 2.5 เพื่อศึกษาแนวทาง มาตรการในการแก้ปัญหา และพัฒนาโครงการแปลงสินทรัพย์

เป็นทุน

3. สมมติฐานของการศึกษา

จากการที่รัฐบาลได้พยายามนำวิธีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาใช้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากมีข้อดี คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกระดับ สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากกว่าเดิม เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่บังคับใช้ชัดเจนที่จะรองรับวิธีการนี้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่แน่ชัดในทางปฏิบัติ และยังมีปัญหาอยู่ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถรองรับ และครอบคลุมวิธีการนี้ได้เพียงพอหรือไม่เพียงใด ปัญหาต่างๆ เหล่านี้จึงก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนแก่ธนาคาร สถาบันการเงิน ซึ่งเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีปัญหาสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบผู้ขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ชำระหนี้ว่าจะมีแนวทางการบังคับชำระหนี้ที่เหมาะสมอย่างไรและหลักประกันหนี้เงินกู้ธนาคารที่เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไม่ใช่ทรัพย์สินที่ผู้ให้กู้จะสามารถบังคับชำระได้ หากมีการผิดสัญญา บุคคลหรือหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการชำระหนี้ สำหรับหลักเกณฑ์ของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่กำหนดให้เทศบาลจัดหาลูกหนี้รายใหม่เข้ารับช่วงสิทธิ และรับสภาพหนี้ของลูกหนี้รายเดิม ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย จึงควรมีการแก้ไขปัญหาการบังคับชำระหนี้โดยกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในสัญญากู้เงินว่าหากลูกหนี้

ไม่ชำระหนี้และเทศบาลสามารถหาลูกหนี้รายใหม่มาสวมสิทธิแทน ลูกหนี้เดิมยินยอมให้ธนาคารโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้รายใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในการบังคับชำระหนี้

4. วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงจำเป็นต้องใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ.2546 ระเบียบคณะกรรมการบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ข้อบังคับต่างๆ หลักเกณฑ์หรือประกาศของธนาคารต่างๆ ของรัฐที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หนังสือ ตำรา บทความ ที่เป็นทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ

5. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะกรณี การให้สินเชื่อผู้ประกอบการที่จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล โดยใช้หนังสือรับรองให้นำสินค้ามาจำหน่ายในที่สาธารณะ เป็นหลักประกันกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนหรือเงินหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ ไม่รวมการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประเภทอื่นๆ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- 6.2 ทำให้ทราบสาเหตุ แนวคิดและหลักเกณฑ์ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- 6.3 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- 6.4 ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- 6.5 ทำให้ทราบแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน