

บทคัดย่อ

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้ดำเนินการขึ้นด้วยมีแนวคิดที่จะช่วยเหลือประชาชนในระดับรากหญ้าที่มีปัญหาขาดแคลนเงินทุน ในการประกอบอาชีพให้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของนายเฮอรัลด์ เดอ โซโต (Hernando De Soto) นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู ที่ได้นำเสนอไว้ในหนังสือ The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจะทำให้มีการเพิ่มผลผลิตและเกิดความมั่งคั่งในทางเศรษฐกิจ ด้วยการนำทรัพย์สินที่ประชาชนถือครองอยู่มาเปลี่ยนให้เป็นทุนได้ โดยแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทยได้กำหนดสินทรัพย์ที่สามารถนำมาเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในเบื้องต้นไว้ 5 ประเภทด้วยกัน คือ ที่ดิน สิทธิการเช่า ที่สาธารณะ ทรัพย์สินทางปัญญา และเครื่องจักร ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะศึกษาการแปลงสินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะเป็นทุน

ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญของการแปลงสินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะเป็นทุนจึงอยู่ที่การนำสิทธิการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” มาใช้เป็นหลักประกันหนี้ จะสามารถกระทำให้มีผลสมบูรณ์ทางกฎหมายได้หรือไม่ อย่างไร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงโครงสร้างของนิติสัมพันธ์และผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งหลักกฎหมายว่าด้วยการประกันหนี้ด้วยทรัพย์สิน

จากการศึกษาถึงโครงสร้างของนิติสัมพันธ์และผลทางกฎหมายของการแปลงสินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะเป็นทุนพบว่า การนำสิทธิการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” มาใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้นได้อาศัยกลไกทางกฎหมายในลักษณะสัญญา โดยได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์แต่ละประเภท กับสถาบันการเงิน ในการสนับสนุนสินเชื่อให้แก่ผู้ที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะหรือหนังสือรับรองอื่น ๆ มาใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แต่การให้สินเชื่อตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยการนำสิทธิการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” มาเป็นหลักประกันการขอสินเชื่อมิได้มีลักษณะเป็นการประกันหนี้ด้วยทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด

สำหรับกระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House) ซึ่งเป็นกลไกที่สร้างขึ้นเพื่อบังคับชำระหนี้ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในกรณีที่ถูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ โดยให้เจ้าหนี้มีสิทธิได้รับชำระหนี้ด้วยการให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสวมสิทธิแทนที่

ลูกหนี้เดิม ซึ่งมีเงื่อนไขว่าผู้ที่เข้าสวมสิทธินี้จะต้องรับภาระหนี้แทนที่ลูกหนี้เดิม อันเป็นผลให้ เจ้าหนี้สถาบันการเงินในโครงการมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้สามัญรายอื่นในทำนอง เดียวกับการประกันหนี้ด้วยทรัพย์สิน ทั้งที่การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมิได้มีลักษณะเป็นการ ประกันหนี้ด้วยทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามกฎหมายไทยคู่สัญญา ไม่อาจก่อบุริมสิทธิเช่นนี้ระหว่างกันเองได้

นอกจากนี้ ในการนำสิทธิการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” มาใช้ในการแปลง สินทรัพย์เป็นทุนพบว่า มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ลักษณะของสิทธิการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” และข้อพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของ สินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะว่าสามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันหนี้ได้หรือไม่ รวมทั้งผลทาง กฎหมายของกระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House) ตลอดจน หลักเกณฑ์ในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในการนำสิทธิการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” มาใช้ เป็นหลักประกันการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน

จากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสรุปได้ว่า

(1) สิทธิการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” ที่จะนำมาเป็นหลักประกันหนี้ได้ ควรจะมี การจัดสรรการใช้ประโยชน์ให้มีความชัดเจน โดยมีการจัดทำเอกสารสิทธิที่เป็นระบบทะเบียนที่ เปิดเผยต่อสาธารณชนได้ รวมทั้งควรที่จะกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ยาวนานขึ้น กว่าเดิมก็จะทำให้สิทธิการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” มีความมั่นคงแน่นอนเพียงพอที่จะใช้เป็น หลักประกันหนี้ได้

(2) เพื่อประโยชน์ในการนำสิทธิการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” ที่ได้มีการจัดสรร ให้ประชาชนใช้ประโยชน์โดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐมาใช้เป็นประกันหนี้ ควรจะให้ ประชาชนสามารถโอนสิทธิดังกล่าวได้โดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแล สินทรัพย์นั้น ๆ

(3) วิธีการที่ใช้ในการประกันหนี้ที่เหมาะสม อาจนำรูปแบบการจำนองมาใช้กับ สิทธิการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” เพื่อให้เจ้าหนี้ผู้รับหลักประกันมีฐานะเป็นเจ้าหนี้จำนอง อันจะมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากหลักประกันที่ลูกหนี้ได้ให้ไว้ก่อนเจ้าหนี้สามัญรายอื่น และได้รับการ ค้ำครองตามกฎหมายล้มละลายด้วย นอกจากนี้การจดทะเบียนจำนองยังเป็นระบบที่เปิดเผยสิทธิ ของเจ้าหนี้และภาระเป็นประกันหนี้ของทรัพย์สินที่จำนองให้บุคคลภายนอกรับรู้ อันเป็นหลักการ พื้นฐานที่สำคัญของการประกันหนี้ด้วยทรัพย์สิน

(4) ระบบการบังคับสิทธิหรือบังคับชำระหนี้จากหลักประกันเมื่อมีข้อพิพาทในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ ควรจะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับสิทธิจากการบังคับคดีจากหลักประกันให้มีสิทธิเช่นเดียวกับที่ลูกหนี้เดิมได้รับแต่แรกในฐานะที่เป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตใหม่ เนื่องจากระยะเวลาในการได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์อาจจะเป็นระยะเวลาที่ไม่ยาวนานมากนัก ซึ่งการกำหนดสิทธิเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความเชื่อมั่นแก่เจ้าหนี้ อันจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนผู้ประกอบการรายย่อยมีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้