

บทที่ 2

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ในบทที่สองนี้ ผู้เขียนจะศึกษาถึงสาระสำคัญของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยศึกษาถึงแนวความคิดพื้นฐานในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งมีที่มาจากแนวความคิดเกี่ยวกับการนำสินทรัพย์บางประเภทที่กฎหมายไม่รับรอง ทำให้มีข้อจำกัดในการถือครองสิทธิมาจัดการรูปแบบความสัมพันธ์ทางทรัพย์สินนั้นใหม่อันเป็นแนวความคิดของนายเฮอรันั้นโด เดอ โซโต นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู และศึกษากระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย ตั้งแต่ความเป็นมา หลักการและสาระสำคัญของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย รวมทั้งวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างแนวความคิดของนายเฮอรันั้นโด เดอ โซโต และแนวนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของประเทศไทย ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดความเข้าใจและความเชื่อมโยงของแนวความคิดพื้นฐานในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอันมาจากแนวความคิดของนายเฮอรันั้นโด เดอ โซโต และการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย เพื่อเป็นข้อคิดพื้นฐานของการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในบทต่อ ๆ ไป

1. แนวความคิดพื้นฐานในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

1.1 แนวความคิดของนายเฮอรันั้นโด เดอ โซโต (Hernando De Soto)

ต้นกำเนิดของแนวความคิดในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น มีที่มาจากแนวคิดเกี่ยวกับระบบทุนนิยมของนายเฮอรันั้นโด เดอ โซโต (Hernando De Soto) นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู เขาเคยเป็นหัวหน้าคณะที่ปรึกษาและผู้แทนส่วนตัวของประธานาธิบดีอัลแบร์โต ฟุจิโมริ (Alberto Fujimori) อดีตประธานาธิบดีของประเทศเปรู นอกจากนี้มีผู้นำที่นายเดอ โซโต เคยให้คำปรึกษา ได้แก่ ประธานาธิบดีวิเซนเต ฟ็อกซ์ (Vicente Fox) ของประเทศเม็กซิโก อดีตประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราดา (Josheph Estrada) และประธานาธิบดีกลอเรีย อาร์โรโย (Gloria Arroya) ของประเทศฟิลิปปินส์ ประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน (Vladimir Putin) ของประเทศรัสเซีย ประธานาธิบดีเนออร์ซุลต่าน นาซาร์บายอฟ (Nursultan Nazarbayev) ของประเทศคาซัคสถาน และในประเทศกำลังพัฒนาในอีกหลาย ๆ ประเทศ ปัจจุบัน นายเดอ โซโต เป็นประธานของ

Institute of Liberty and Democracy หรือ ILD ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำกรวิจัยเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ตั้งอยู่ในกรุงลิมา ประเทศเปรู เขาเป็นผู้เขียนหนังสือชื่อ The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else ซึ่งหนังสือเล่มนี้มีแนวความคิดที่เกิดจากความพยายามในการตอบคำถามว่า เพราะเหตุใดระบบทุนนิยมจึงประสบความสำเร็จในโลกตะวันตกแต่กลับล้มเหลวในภูมิภาคอื่น (ในประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศอดีตคอมมิวนิสต์) นายเดอ โซโต ได้เสนอความคิดสำหรับการตอบคำถามดังกล่าวว่า สังคมในแถบโลกตะวันตกสามารถเปลี่ยนสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เป็นทุนได้ เพราะมีกระบวนการหรือกลไกที่ดีในการจัดการสิทธิที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคล (Private Property Rights) ที่สามารถเปลี่ยนสินทรัพย์ให้เป็นทุนได้ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนายังไม่สามารถจัดการได้ดีเท่ากับในประเทศตะวันตก (ประเทศตะวันตกที่นายเฮอรัลด์ เดอ โซโต กล่าวถึงในหนังสือเล่มนี้ หมายถึงเฉพาะกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้น) สิ่งที่จะท่อนให้เห็นถึงความคิดของนายเดอ โซโต จากหนังสือเล่มนี้ ก็คือ เขามีจุดมุ่งหมายที่ต้องการแสดงให้เห็นว่า อุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จในการนำระบบทุนนิยมมาใช้ เนื่องจากไม่มีความสามารถในการผลิตทุนหรือเข้าถึงแหล่งเงินทุน และเขาก็พบว่า ประเทศกำลังพัฒนามีสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง¹ให้ประชาชนเข้าถึงครองมากมายมหาศาล แต่ขาดกระบวนการที่จะเปลี่ยนสินทรัพย์เหล่านั้นให้เป็นทุน นอกจากนี้เขาต้องการอธิบายวิธีการในการแก้ไขปัญหาจากการที่ไม่สามารถนำสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเข้ามาสู่กระบวนการที่จะทำให้สามารถแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนได้ ดังนั้น จากแนวความคิดของนายเดอ โซโต อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

1.1.1 ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับการสร้างทุน

ในระบบทุนนิยม ทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทุนเป็นเครื่องมือเพิ่มผลผลิตของแรงงานและสร้างความร่ำรวยให้แก่ประเทศ ทุนจึงเปรียบเสมือนเลือดและเนื้อของระบบทุนนิยม เป็นแหล่งของการเพิ่มผลผลิตและก่อให้เกิดความมั่งคั่ง ในประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นมีบางสิ่งบางอย่างที่ต้องพัฒนาเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ เช่น การสร้างบ้านในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ การทำธุรกิจหรือการตั้งบริษัทที่ไม่มีกรจดทะเบียนให้ถูกต้อง การบริหารสินทรัพย์ไม่มีระบบที่ถูกต้อง รวดเร็ว และไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สินทรัพย์ไม่สามารถ

¹ สินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองในที่นี้ โปรดเข้าใจว่าหมายถึง สินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองให้ประชาชนเข้าถึงครองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ปรับเปลี่ยนกลายเป็นทุนได้ทันที มีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเชื่อมโยงกันระหว่างคนในระบบเดียวกันเท่านั้น จึงไม่สามารถนำสินทรัพย์นั้นไปซื้อขายแลกเปลี่ยนกับนอกระบบเศรษฐกิจที่ตนดำรงอยู่ได้ นอกจากนี้ สินทรัพย์ที่มีอยู่นั้นไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินได้ รวมทั้งไม่สามารถนำไปใช้ลงทุนได้ สินทรัพย์เหล่านั้นในประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นทุนที่มีลักษณะ Undercapitalized คือ การมีทุนน้อยกว่าความเป็นจริง เปรียบเสมือนบริษัทที่มีการออกตราสารทุนหรือหลักทรัพย์น้อยกว่าศักยภาพในการหารายได้และสินทรัพย์ที่มีอยู่จริง ทำให้การระดมทุนของบริษัทเพื่อขยายกิจการทำได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งต่างกับประเทศในโลกรตะวันตกที่ข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ต่าง ๆ ถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบ มีเอกสารสิทธิที่แสดงสิทธิของผู้ถือครองสินทรัพย์นั้น สินทรัพย์เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการแสดงความน่าเชื่อถือได้เป็นอย่างดี และสินทรัพย์เหล่านี้จะแสดงประวัติทางการเงินของผู้กู้ รวมทั้งความเป็นมาในการโอนสินทรัพย์นั้นได้ เช่น ที่อยู่ที่ทำงาน ข้อมูลที่สามารถตรวจสอบสถานะของภาระผูกพันหรือหนี้สิน การจ่ายภาษีต่าง ๆ เป็นต้น²

นายเดอ โซโต อธิบายแนวความคิดของเขาว่า ความสำคัญของสิ่งต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจไม่ได้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพของวัตถุแต่อย่างใด แต่ความสำคัญอยู่ที่สิ่งที่มนุษย์กำหนดขึ้นทั้งสิ้น และระบบของกฎหมายจะกลายเป็นสิ่งที่มากำหนดความสำคัญของสิ่งต่าง ๆ มากกว่าสภาพตามธรรมชาติของวัตถุและควบคุมทิศทางของเศรษฐกิจ เขามีความคิดว่า สิ่งหนึ่งที่เป็นปัญหาสำหรับคนยากจนในประเทศกำลังพัฒนา ก็คือ คนยากจนเหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้และสินทรัพย์ที่คนยากจนถือครองอยู่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์โดยเปลี่ยนสภาพเป็นทุน ไม่มีกระบวนการที่แสดงออกถึงความเป็นเจ้าของทรัพย์สินและขาดโอกาสในการสร้างทุนขึ้นมา คนยากจนเหล่านั้นมีบ้านแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ มีพืชผลทางการเกษตรแต่ไม่สามารถแสดงความเป็นเจ้าของได้ และแม้จะมีธุรกิจก็เป็นธุรกิจที่มีได้ตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย³ นอกจากนี้ข้อเท็จจริงที่นายเดอ โซโต พบก็คือ ประชาชนที่ยากจนมิได้ขาดพลังในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและมีได้ขาดแคลนสินทรัพย์ แต่การขาดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่กฎหมายรับรอง (Formal Property Right) ซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาความยากจน⁴

² Hernando De Soto, The mystery of capital : Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else, (New York: Basic books, 2000), pp.5 - 6.

³ *Ibid.* pp.6 - 7.

⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "Hernando de soto," ผู้จัดการออนไลน์ (21 เมษายน 2547).

ในประเทศกำลังพัฒนา ทูนและกระบวนการผลิตทูนได้รับความสนใจน้อยมาก การมองข้ามความสำคัญของทูนทำให้เกิดปัญหาในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งนายเดอ โซโต ได้จำแนกปัญหาพื้นฐานนี้ออกเป็น 5 ประการ⁵ ดังนี้

1. ปัญหาในเรื่องการขาดข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์

การไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ที่คนยากจนในสังคมครอบครองอยู่ เป็นปัญหาประการหนึ่งที่ทูนไม่ได้รับความสนใจในประเทศกำลังพัฒนา นายเดอ โซโต ได้ทำการศึกษาวิจัยใน 4 ทวีป พบว่ามีสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเป็นจำนวนมาก และสินทรัพย์เหล่านี้ไม่สามารถเปลี่ยนเป็นทูนเพื่อนำทูนไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพได้ แนวทางในการแก้ไขปัญหาคือความยากจนของคนในประเทศกำลังพัฒนาจึงอยู่ที่จะทำอย่างไรจึงจะเปลี่ยนสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองที่มีอยู่อย่างมหาศาลให้เป็นทูนได้⁶

นายเดอ โซโต ได้นำเสนอความคิดเกี่ยวกับ Dead Capital โดยเขาพบว่า ประชาชนที่ยากจนนั้นในความเป็นจริงเขาเป็นเจ้าของทรัพย์สินจำนวนมาก แต่มิได้มีการรับรองให้ได้กรรมสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย ทรัพย์สินเหล่านี้จึงเปรียบเสมือนทูนที่ตายแล้ว (Dead Capital) เพราะมีโอกาสนำไปทำให้เกิดดอกผลในกระบวนการผลิตได้อย่างเต็มที่ หัวใจของการแก้ไขปัญหาคือความยากจนจึงอยู่ที่การพลิกฟื้นทูนที่ตายแล้วนั้นให้กลับมีชีวิตขึ้นในกระบวนการผลิต ซึ่งยุทธวิธีที่สำคัญในการแก้ปัญหานี้ก็คือ การนำทรัพย์สินที่กฎหมายไม่รับรองให้ประชาชนเข้าถือครอง (Extralegal property หรือ Informal property) เหล่านี้เข้าสู่ระบบที่กฎหมายยอมรับ⁷

Dead Capital ที่นายเดอ โซโต กล่าวถึงก็คือ สินทรัพย์ที่ไม่สามารถใช้จ่ายสร้างทูนต่อไปได้อันเนื่องมาจากการขาดเอกสารสิทธิรับรองสินทรัพย์นั้น หรือกระบวนการในการนำสินทรัพย์นั้นไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้จะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานมาก ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ได้อย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่น ในประเทศเม็กซิโก การนำห้องชุดในคอนโดมิเนียมมาเป็นหลักประกันเพื่อขอกู้เงินจากธนาคารจะต้องใช้ระยะเวลาถึง 17 เดือน และต้องมีการติดต่อกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ ถึง 12 หน่วยงาน⁸ นอกจากนี้สาเหตุที่สำคัญของการเกิด Dead Capital

⁵ Hernando De Soto, *supra* note 2, pp.10 - 11.

⁶ *Ibid.* p.11.

⁷ *Ibid.* p.16.

⁸ อาถนิตี ลิ้มคเดช, “นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทูนและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

ไทย,” วารสารบริหารธุรกิจ ฉบับพิเศษ 7 มิถุนายนวาริมทรัพย์ไทย, (2546), น.46.

เป็นจำนวนมาก ยังพบว่า เกิดจากความยุ่งยากของระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ประชาชนเป็นจำนวนมากจึงเลือกที่จะสร้างที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพโดยไม่มีใบอนุญาต เช่น การขายสินค้าจากรถเข็น หรือจากแผงลอยชั่วคราว จึงส่งผลให้การผลิตสินทรัพย์ส่วนใหญ่อยู่ในภาคการผลิตที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง (Extralegal property หรือ Informal property) ซึ่งคณะวิจัยของ ILD (Institute of Liberty and Democracy) ในประเทศเปรู ได้ทดลองจัดตั้งธุรกิจเสื้อผ้าที่ถูกต้องตามกฎหมายในเขตที่อยู่อาศัยของคนจนในกรุงลิมา พบว่า ในการขออนุญาตจดทะเบียนจะต้องใช้ระยะเวลามากกว่า 289 วันทำการ ส่วนการขออนุญาตสร้างบ้านในที่ดินของรัฐ จะต้องใช้เวลา 6 ปี 11 เดือน และมีขั้นตอนต่าง ๆ ถึง 207 ขั้นตอน ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ 52 หน่วยงาน ในประเทศอียิปต์ การขออนุญาตที่ดินรกร้างในทะเลสาบจะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่า 77 ขั้นตอน และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ 31 หน่วยงาน ซึ่งจะต้องใช้เวลา 5 - 14 ปี⁹

จากการสำรวจของนายเดอ โซโต ในประเทศกำลังพัฒนาประเทศต่าง ๆ พบว่า สินทรัพย์ที่คนยากจนในประเทศต่าง ๆ ครอบครองอยู่และไม่สามารถนำสินทรัพย์เหล่านั้นมาใช้ประโยชน์เป็นหลักประกันในการชำระหนี้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินได้มีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งสินทรัพย์ที่อยู่ในรูปของอสังหาริมทรัพย์และสินทรัพย์ในทางธุรกิจ ซึ่งสามารถแสดงได้ตามตารางเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

⁹ Hernanado De Soto, *supra note 2*, pp.18, 20.

ตารางที่ 1
การเปรียบเทียบมูลค่าของสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองซึ่งประชาชน
ในประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ครอบคลุม

หน่วย : พันล้านเหรียญสหรัฐ

	ประเทศ ฟิลิปปินส์	ประเทศ เปรู	ประเทศ ไฮติ	ประเทศ อียิปต์	ประเทศ เม็กซิโก	ประเทศ ฮอนดูรัส
สินทรัพย์ที่เป็น Dead Capital ประเภท อสังหาริมทรัพย์ แยกเป็น						
- สินทรัพย์ที่อยู่ในเมือง	72.1	36.5	2.0	195.2	N/A	8.0
- สินทรัพย์ที่อยู่นอกเมือง	60.8	37.7	3.2	46.2	N/A	4.4
สินทรัพย์ที่เป็น Dead Capital ในทางธุรกิจ เช่น การผลิตและการบริการ ร้านอาหาร ร้านกาแฟ ร้านเสื้อผ้า ฯลฯ	N/A	N/A	0.212	4.2	70	0.5
รวม	132.9	74.2	5.412	245.6	315	12.9

ที่มา : ดัดแปลงจากข้อมูลใน <http://www.ild.org.pe> และ หนังสือ The mystery of capital:

Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else

ตารางที่ 2

การเปรียบเทียบมูลค่าของสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองซึ่งประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา
 ครอบครองกับมูลค่าสินทรัพย์อื่น ๆ

	ประเทศ ฟิลิปปินส์	ประเทศ เปรู	ประเทศ ไฮติ	ประเทศ อียิปต์	ประเทศ เม็กซิโก	ประเทศ ฮอนดูรัส
มูลค่าของสินทรัพย์เมื่อเทียบกับเงินออมและเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ในประเทศนั้น	7 เท่า	8 เท่า	12 เท่า	6 เท่า	N/A	7 เท่า
มูลค่าของสินทรัพย์เมื่อเทียบกับมูลค่าการลงทุนในกิจการหรือโครงการของภาครัฐในประเทศนั้น	9 เท่า เมื่อเทียบกับทุนของรัฐเป็นเจ้าของที่ใหญ่ที่สุดในประเทศฟิลิปปินส์	11 เท่า เมื่อเทียบกับทุนของรัฐวิสาหกิจที่ใหญ่ที่สุดในประเทศเปรู ซึ่งจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	9 เท่า เมื่อเทียบกับทุนของรัฐวิสาหกิจที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไฮติ ซึ่งจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	116 เท่า เมื่อเทียบกับมูลค่าของรัฐวิสาหกิจ 63 แห่งที่ถูกแปรรูปในช่วงปี 1992-1996	26 เท่า เมื่อเทียบกับงบลงทุนของรัฐบาล	N/A
มูลค่าของสินทรัพย์เมื่อเทียบกับมูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่มาลงทุนในประเทศนั้น	14 เท่า	14 เท่า	164 เท่า	55 เท่า	31 เท่า	N/A

ที่มา : ดัดแปลงจากข้อมูลใน <http://www.ild.org.pe> และ หนังสือ The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else

จากข้อมูลตามตาราง นายเดอ โซโต สรุปว่า สิ่งสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาคายกจนของคนในประเทศกำลังพัฒนามิได้ขึ้นอยู่กับการลงทุนจากต่างประเทศหรือการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ แต่ขึ้นอยู่กับว่าจะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้ Dead Capital นั้นเปลี่ยนเป็น Live Capital ได้ เขาพบว่าในประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นมี Dead Capital อยู่เป็นจำนวนมาก การจะทำให้ Dead Capital กลายเป็น Live Capital ได้ จึงต้องแก้ปัญหาโดยการนำทุนที่อยู่ในระบบเหล่านั้นเข้ามาในระบบ ระบบที่ว่านี้ก็คือ การรับรองทางกฎหมาย เช่นเดียวกับประเทศในแถบอเมริกาเหนือและยุโรปตะวันตกที่มีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property Rights) ที่แน่นอน ซึ่งจะทำให้เกิดการกู้ยืมเงินและโครงสร้างทางธุรกิจที่บุคคลสามารถโอนถ่ายทรัพย์สินหรือเริ่มต้นธุรกิจใหม่ได้ สิ่งที่จะทำให้สินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเข้าสู่ระบบกฎหมายได้ จะต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย การเมืองและวัฒนธรรม รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดความเชื่อถือศรัทธาระบบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลา ในประเทศเปรูใช้เวลาถึง 10 ปี แม้จะไม่สมบูรณ์ทั้งหมด แต่ก็นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ¹⁰ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายจะช่วยให้สามารถสร้างกระบวนการ แบบแผน และกฎเกณฑ์ที่จะทำให้สินทรัพย์นั้นมีค่าคงที่ และสามารถแสดงสิทธิเหนือสินทรัพย์นั้นได้ เพื่อที่จะได้สามารถใช้สินทรัพย์นั้นแปลงสภาพเป็นทุนต่อไปได้ ดังนั้น การเปลี่ยนให้ Dead Capital ให้เป็น Live Capital โดยการให้สิทธิทางกฎหมายกับสินทรัพย์ที่คนยากจนเป็นผู้ครอบครองทรัพย์นั้นอยู่แล้ว จะทำให้ประเทศได้เครื่องมือในการสร้างเศรษฐกิจ เกิดการบริโภคและการลงทุนที่มีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับข้อบกพร่องในการสร้างทุน

ความเข้าใจเกี่ยวกับทุนและการสร้างทุนให้เกิดขึ้นยังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ มักจะมีความเข้าใจผิดว่าเงินคือทุน แต่สิ่งที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างเงินกับทุนก็คือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนทรัพย์สินเป็นทุนในประเทศตะวันตกมีวิวัฒนาการมาจากกระบวนการกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยกระบวนการที่เปลี่ยนทรัพย์สินเป็นทุนได้จะต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น เช่น ลักษณะของทรัพย์สิน ประวัติเกี่ยวกับทรัพย์สิน กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน และประวัติการโอนทรัพย์สิน เป็นต้น ข้อมูลเหล่านั้นจะมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปจะถูกบันทึกในระบบและเก็บรักษาไว้ในลักษณะที่เป็นข้อมูลสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

¹⁰ Art Kleiner, "The Philosopher of Progress and Prosperity,"

ที่ว่านี้ จะทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ ก่อให้เกิดการสร้างทุนและเกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนี้

(1) เป็นการกำหนดศักยภาพหรือมูลค่าในทางเศรษฐกิจของสินทรัพย์ (Fixing the Economic Potential of Assets)

ระบบกรรมสิทธิ์จะเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองผลประโยชน์ของคู่สัญญา หรือผู้ที่ทำธุรกรรมและเป็นการสร้างความรับผิดชอบด้วยการแสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์นั้น นอกจากนี้จะทำให้สินทรัพย์สามารถสร้างมูลค่าส่วนเกินออกมาได้ เช่น กรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันหนึ่งเพื่อให้ได้ทุนมาดำเนินธุรกิจโดยไม่จำเป็นต้องขายที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทุน

(2) ทำให้มีการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ให้อยู่ในระบบเดียวกัน (Integrating Dispersed Information into One System)

ในประเทศตะวันตกจะมีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยมีข้อมูลที่เป็นมาตรฐานกลางและสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทั่วถึง เพราะมีการจัดระบบสินทรัพย์ให้อยู่ภายใต้ระบบเดียวกัน

(3) ทำให้คนมีความรับผิดชอบ (Making people Accountable)

ระบบกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับจะทำให้สามารถเปลี่ยนสินทรัพย์ให้เป็นทุนได้ง่ายขึ้น ลดปัญหาการข้อโงงจากการทำธุรกรรม เนื่องจากสินทรัพย์และธุรกิจได้จดทะเบียนอย่างถูกต้อง และสามารถรู้ได้ว่าสินทรัพย์นั้นอยู่ที่ไหน อย่างไร เจ้าของสินทรัพย์จึงต้องมีความรอบคอบและรับผิดชอบต่อยั้งขึ้น

(4) เมื่อมีการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ธุรกรรมสามารถทำได้ง่ายขึ้น (Making Assets Fungible)

เนื่องจากการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ต่าง ๆ ทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายขึ้น เจ้าของสินทรัพย์ก็สามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ได้มากขึ้น และสามารถจัดหมวดหมู่ของสินทรัพย์เพื่อเปรียบเทียบประโยชน์ใช้สอยของสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ได้

(5) ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายทางธุรกิจ (Networking People)

ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้ถือครองสินทรัพย์ที่อยู่ในเครือข่ายของหน่วยงานธุรกิจ และง่ายต่อการตรวจสอบข้อมูลในทางธุรกิจ

(6) ทำให้มีการคุ้มครองการทำธุรกรรม (Protecting Transactions)

เมื่อมีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สิทธินั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งทำให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเอกสารแสดงสิทธิต่าง ๆ อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ¹¹

3. ปัญหาเกี่ยวกับการยอมรับของฝ่ายการเมือง

นายเดอ โซโต ได้กล่าวถึงการอพยพของชาวชนบทเข้าสู่ในเมือง ซึ่งการอพยพนี้ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจและสังคมที่กฎหมายไม่รับรองคู่ขนานไปกับระบบกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในเมือง รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนามีนโยบายสำหรับการอพยพของประชาชนในวิธีการต่าง ๆ เช่น ออกกฎหมายกีดกันไม่ให้อพยพเข้าเมือง นอกจากนี้รัฐบาลและชาวเมืองก็ยังมีมาตรการตอบโต้ชาวชนบทที่อพยพเข้าสู่เมืองด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่ปัญหาการอพยพมิได้หมดไป ตรงกันข้ามกลับทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเพราะผู้นำของประเทศไม่ตระหนักถึงอำนาจประชาชน ผู้อพยพเหล่านั้นกำลังรวมตัวกันและกลุ่มที่อยู่นอกระบบกฎหมายก็สามารถรวมตัวกันเพื่อให้ได้สิทธิทางกฎหมายอย่างถูกต้องถ้าหากรัฐบาลเปิดโอกาสให้คนเหล่านั้นทำได้ ปราบปรามการกระทำเช่นนั้นในหมู่คนจนมีสาเหตุอันเนื่องมาจากรัฐขาดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เหมาะสม และมองข้ามปัญหาที่แท้จริงโดยมองว่าการอพยพเป็นปัญหาแทนที่จะมองว่าเป็นโอกาส ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้ไม่ได้เป็นเรื่องใหม่แต่เคยเกิดขึ้นในประเทศตะวันตกในช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรม ปัญหาที่แท้จริงเป็นเพราะมีจุดบกพร่องที่สำคัญ 2 ประการคือ

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ตระหนักถึงพลังประชาชนที่มีสภาพชีวิตความเป็นอยู่โดยที่กฎหมายไม่รับรอง ซึ่งในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาคนเหล่านั้นเป็นชนชั้นใหม่ที่เป็นผู้ประกอบการที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง แต่มีความสามารถในการจัดการกับธุรกิจของเขาได้อย่างดี

(2) คนส่วนน้อยมากที่ตระหนักและยอมรับว่าปัญหานี้มีความเกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นและกิจกรรมที่กฎหมายไม่รับรองของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นสิ่งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในประเทศตะวันตกในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ นายเดอ โซโต ได้อธิบายประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา คู่ขนานกับประเทศกำลังพัฒนาว่า สิทธิที่ระบบกฎหมายไม่รับรองต่าง ๆ นั้น ได้ถูกผนวกและยอมรับให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบกรรมสิทธิ์ของสหรัฐอเมริกา ส่วนในยุโรป รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยผู้นำประเทศได้มองเห็นความสำคัญของประชาชนที่อยู่นอกระบบกฎหมาย

¹¹ Hernando De Soto, *supra* note 2, pp.43 - 44, 49 - 61. และ ไสว บุญมา, คิดนอกคอก ทำนอกคัมภีร์, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ ใ้พระเจ้าฟ้างิบ, 2547), น.236 - 239.

เหล่านั้น และเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการต่อต้านเป็นการยอมรับ ทำให้การปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างราบรื่นและการพัฒนาประเทศเป็นไปด้วยดี¹²

4. ปัญหาที่เกิดจากความผิดพลาดในการศึกษาบทเรียนจากประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา

นายเดอ โซโต ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งครั้งหนึ่งมีสภาพไม่ต่างอะไรกับที่เป็นอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาในตอนนี้อย่างไรก็ตามในสหรัฐอเมริกาพยายามหาทางแก้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาของผู้อพยพ การเข้ามาบุกรุกในที่ดินของรัฐ ผู้ที่เข้ามาขุดทอง ผู้ประกอบการนอกกฎหมาย และผู้คนอีกมากมายที่เข้ามาตั้งรกรากในสหรัฐอเมริกา ซึ่งปัญหาการอพยพนั้นทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจและสังคมแบบคู่ขนานทั้งระบบที่กฎหมายรับรองและระบบที่กฎหมายไม่รับรอง รัฐบาลอเมริกันพยายามยับยั้งการเพิ่มจำนวนของผู้บุกรุกที่ดินของรัฐและจัดการกับระบบเศรษฐกิจและสังคมในส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง นักการเมืองได้ทำการปรับปรุงกฎหมายเพื่อที่จะผนวกสภาพที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงเข้ากับระบบกฎหมาย โดยเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้เหมาะสมกับการจัดการระบบที่กฎหมายไม่รับรองที่เป็นอยู่ในสหรัฐอเมริกา¹³

ในศตวรรษที่ 16 ได้เริ่มมีการอพยพของชาวยุโรปตะวันตกเข้ามาทางตอนเหนือและตอนใต้ของอเมริกาซึ่งเป็นดินแดนที่เป็นอาณานิคม อาณานิคมต่าง ๆ พยายามประยุกต์หลักกฎหมายอังกฤษมาใช้ แต่ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากกฎหมายอังกฤษไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาตามความเป็นจริงของอาณานิคมที่ประชาชนอพยพเข้าไปตั้งถิ่นฐาน ซึ่งมีลักษณะเป็นที่ดินว่างเปล่าหรือที่ดินของชาวพื้นเมืองอินเดียนแดง¹⁴

จากสภาพความสับสนวุ่นวายเกี่ยวกับปัญหาด้านกฎหมาย เรื่องที่ดิน รวมถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ผู้อพยพจึงสถาปนากฎหมายขึ้นเพื่อใช้ภายในกลุ่มของเขา ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับรัฐบาลอยู่เสมอ รัฐบาลได้พยายามขับไล่ไปราบปรามผู้บุกรุกที่ดินอย่างผิดกฎหมายแต่ก็ไร้ผล¹⁵

¹² Hernando De Soto, *Ibid.* pp.73 - 92, 102 - 103., ไสว บุญมา, เพิ่งอ้าง, น.241 - 242. และ สมบูรณ์ ศิริประชัย, "การสร้างความมั่งคั่งให้กับคนจน : ทางลัดของรัฐบาลปัจจุบัน," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 21, (กันยายน 2546), น.177 - 178.

¹³ Hernando De Soto, *Ibid.* pp.107 - 108.

¹⁴ *Ibid.* pp.110 - 112.

¹⁵ *Ibid.* pp.116 - 117.

จนกระทั่งเมื่อเวลาผ่านไป บางรัฐ เช่น รัฐนอร์ทแคโรไลนา รัฐเวอร์จิเนีย เริ่มเห็นว่าผู้บุกรุกเหล่านั้นเป็นผู้ซึ่งพยายามปรับปรุงและทำประโยชน์ให้แก่ที่ดิน จึงได้มีการออกกฎหมายอนุญาตให้ผู้เข้ามาตั้งถิ่นฐานได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยสามารถซื้อที่ดินที่เขาได้เข้าทำประโยชน์จากรัฐได้ก่อนที่จะเสนอขายต่อสาธารณชน (Preemption) ซึ่งหลักการนี้เป็นหัวใจสำคัญในการผนวกการจัดการทรัพย์สินที่กฎหมายไม่รับรองเข้ากับระบบกฎหมายอเมริกัน¹⁶ แต่สภาองเกรสปฏิเสธในข้อเรียกร้องของผู้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในอันที่จะได้รับสิทธิในการซื้อที่ดินจากรัฐก่อนคนอื่น¹⁷ (Preemption Rights) และหาทางแก้ไขโดยการออกกฎหมาย แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินได้ ระหว่างปี 1785 ถึง 1890 สภาองเกรสได้เห็นชอบกฎหมายมากกว่า 500 ฉบับในการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน แต่สาระสำคัญในกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้มีการปิดกั้นแก่ผู้ที่เข้ามาตั้งรกรากอย่างมาก ในขณะที่พวกเขาต้องการมีหลักประกันในกรรมสิทธิ์เกี่ยวกับทรัพย์สินและไม่ต้องการอยู่ในสถานะผู้บุกรุกอีกต่อไป ผู้บุกรุกเหล่านั้นจึงหันกลับมาเริ่มต้นวางรูปแบบกฎเกณฑ์ของพวกเขาเองอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน¹⁸

ต่อมารัฐบาลกลางพยายามคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบุกรุกและเริ่มยอมรับสภาพความเป็นจริง ขณะเดียวกันสภาองเกรสเริ่มร่างกฎหมายเพื่อเป็นการช่วยเหลือแนวทางการจัดการของผู้บุกรุกให้สามารถเข้าถึงระบบกฎหมายและก่อให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยในปี 1841 หลักการให้สิทธิในการซื้อที่ดินของรัฐก่อนคนอื่นแก่ผู้ที่เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (Preemption Rights) ได้ถูกสร้างขึ้นเป็นกฎหมาย¹⁹

บทเรียนของสหรัฐอเมริกาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการยอมรับที่จะเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านทัศนคติทางการเมืองและรูปแบบของกฎหมาย การออกกฎหมายทำโดยผนวกกฎเกณฑ์ที่ประชาชนสร้างขึ้นซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบกฎหมายไม่ได้ให้การรับรอง ดังนั้น การที่นักการเมืองอเมริกันแสดงออกด้วยการออกกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติทางความคิดที่สถาบันทางกฎหมายสามารถดำรงอยู่ได้โดยตอบสนองความต้องการทางสังคมตามความเป็นจริง²⁰

¹⁶ *Ibid.* p.120.

¹⁷ *Ibid.* p.124.

¹⁸ *Ibid.* pp.127,129.

¹⁹ *Ibid.* pp.134 - 135.

²⁰ *Ibid.* p.150.

5. ปัญหาความล้มเหลวของระบบกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

นับแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ชาติต่าง ๆ ได้นำแบบอย่างกฎหมายของชาติตะวันตก มาใช้เป็นแนวทางในการสร้างความมั่งคั่งให้กับชาติของตน และยังคงนำมาใช้เป็นแบบอย่างจนถึงทุกวันนี้ ขณะเดียวกันก็เห็นได้ชัดว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่อาจใช้การได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ดีเท่ากับที่เป็นอยู่ในชาติตะวันตก ประชากรส่วนใหญ่ไม่อาจใช้กฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงให้พวกเขาสามารถสะสมหรือสร้างทุนได้ การทำให้กฎหมายสามารถพัฒนาให้เกิดแนวทางการสร้างทุนยังคงเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาสำหรับประเทศกำลังพัฒนา²¹

เกือบทุกประเทศที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอดีตคอมมิวนิสต์ จะมีระบบทรัพย์สินที่กฎหมายรับรอง (Formal Property System) แต่ปัญหาก็คือ ประชากรส่วนใหญ่ไม่อาจเข้าถึงระบบดังกล่าวได้ พวกเขาพากันหลีกเลี่ยงไปยังส่วนที่เป็นอยู่โดยระบบกฎหมายไม่รับรอง (Extralegal Sector) ซึ่งเป็นที่ ๆ พวกเขาให้อยู่อาศัยและทำธุรกิจ แต่ความเป็นอยู่ส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเช่นนั้นไม่อาจนำสินทรัพย์ที่พวกเขามีอยู่มาเปลี่ยนเป็นทุนได้ รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาได้ใช้ความพยายามมาแล้วถึง 180 ปี เพื่อนำไปสู่ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเพื่อคนจน²² แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จอันเนื่องมาจากพื้นฐานความเข้าใจผิด 5 ประการ ดังนี้

(1) มีความเข้าใจผิดว่า ประชาชนทั้งหมดที่ใช้ชีวิตอยู่โดยไม่มีระบบกฎหมายรับรองกระทำเช่นนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษี แต่ความเป็นจริงประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้พึงพาการกระทำโดยที่ไม่มีระบบกฎหมายรับรองเหล่านั้นเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษี เพราะค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการที่จะต้องใช้ไปในการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งภาษียังมีระดับที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่คนเหล่านี้ต้องใช้จ่ายเพื่อความอยู่รอดของเขาในชีวิตที่อยู่โดยที่ไม่มีระบบกฎหมายรับรองเสียอีก ธุรกิจนอกกฎหมายจะต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่ต่างอะไรกับการที่ต้องเสียภาษี เพราะธุรกิจนอกกฎหมายมีค่าใช้จ่ายซึ่งเกิดจากการขาดแคลนกฎหมายกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ดี นอกจากนี้ จะต้องคอยหลบซ่อนไม่ให้หน่วยงานของรัฐจับได้ และต้องคอยระมัดระวังตำรวจ เช่น ในประเทศเปรู 15 % ของรายได้รวมที่ได้จากการผลิตของธุรกิจนอกกฎหมายต้องถูกจ่ายไปกับการติดสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ผู้ประกอบการนอกกฎหมายไม่สามารถลดความเสี่ยงในธุรกิจของตนโดยจำกัดความรับผิดชอบหรือการได้รับหลักประกัน ขณะเดียวกันหลักประกันที่พวกเขาสามารถหาได้ก็จะมาจากการคุ้มครองจากนักเลงท้องถิ่นหรือมาเพียงซึ่งจะทำการรีดไถเงินจากพวกเขา

²¹ *Ibid.* p.12.

²² *Ibid.* p.153.

(2) มีความเข้าใจผิดว่า สิทธิทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ถือครองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพราะพวกเขาไม่ได้ทำการสำรวจ ทำแผนที่และบันทึกทางทะเบียนอย่างเหมาะสมด้วยเทคโนโลยีทางภูมิศาสตร์ที่ทันสมัย ซึ่งหากนึกย้อนกลับไปในอดีตคนยุโรปและอเมริกันสมัยก่อนสามารถบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ได้ 10 ปี ก่อนมีระบบคอมพิวเตอร์และสร้างระบบข้อมูลทางภูมิศาสตร์ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ช่วงศตวรรษที่ 19 เริ่มมีการสำรวจที่ตั้งของที่ดินผืนใหม่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำขึ้นภายหลังที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหลายปีแล้ว ในญี่ปุ่น จากเอกสารที่พบในสำนักทะเบียนพบว่า สิทธิทรัพย์ประเภทที่ดินได้ถูกบันทึกทางทะเบียนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีการใช้แผนที่ที่สร้างขึ้นในยุค Edo 300 - 400 ปี ก่อนที่จะมีการประดิษฐ์เครื่องมือถ่ายภาพทางอากาศและระบบการกำหนดตำแหน่งบนพื้นผิวโลก

(3) มีความเข้าใจผิดว่า การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่นั้นเป็นการเพียงพอแล้ว และรัฐบาลไม่ต้องคำนึงว่ากฎหมายนั้นจะมีผู้ปฏิบัติตามหรือไม่ ในความเป็นจริงประเทศกำลังพัฒนายังไม่สามารถจัดการเกี่ยวกับระบบกฎหมายกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอย่างเพียงพอ และประชาชนไม่ค่อยปฏิบัติตามกฎหมายรวมทั้งผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการแสดงออกทางกฎหมายย่อมมีผลในทางเศรษฐศาสตร์ โดยมีความหมายในลักษณะที่เป็นการตกลงร่วมกันเกี่ยวกับทรัพย์สิน กฎหมายคือเครื่องมือที่กำหนดและเปลี่ยนทรัพย์สินให้เป็นทุนได้ในประเทศตะวันตก กฎหมายจะมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เป็นตัวแทนทางกายภาพตามความเป็นจริงน้อยกว่าการจัดกระบวนการหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนเกินจากมูลค่าของทรัพย์สิน โดยมีความคิดว่าทรัพย์สินไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นการตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้ถือครอง ใช้สอยและแลกเปลี่ยนกัน กฎหมายจะเป็นตัวกำหนดความแตกต่างของทรัพย์สินและมูลค่าแยกจากสภาพทางกายภาพของทรัพย์สิน ซึ่งมีผลเกี่ยวเนื่องกับทรัพย์สินในทางการเงินและการลงทุน และกฎหมายย่อมเป็นการแสดงออกของทรัพย์สินที่ได้กำหนดไว้ในเอกสารสิทธิ โดยการให้อำนาจในการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ทรัพย์สิน ในประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากประเทศตะวันตกไม่ได้มีการจัดระบบที่ดินของประเทศไว้เป็นระบบเดียวกัน แต่มีทั้งส่วนที่อยู่ในระบบกฎหมายและส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง

(4) มีความเข้าใจผิดว่า การจัดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ต้องคำนึงถึงการจัดการของระบบที่กฎหมายไม่รับรองที่เป็นอยู่หรือแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันของกลุ่มคนในสังคม ทั้งที่ความจริงการสร้างแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันในทางทรัพย์สินมีความเกี่ยวข้องกับความเข้าใจทางกายภาพและกระบวนการทางสังคม รวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติและกฎเกณฑ์ที่เป็นอยู่ใน

สังคมที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง ซึ่งทุกสิ่งจะรวมอยู่ในแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันของท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการจัดระบบและเรียบเรียงเป็นแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันของกลุ่มคนในชาติที่กฎหมายรับรอง โดยการรวบรวมแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันของกลุ่มคนในชาตินั้นจะทำให้เกิดกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติเหล่านั้น

(5) มีความเข้าใจผิดว่า ผู้นำทางการเมืองไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระเบียบแบบแผนของประชาชนเกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สินทั้งส่วนที่ระบบกฎหมายรับรองและส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง ทั้งที่เครื่องมือที่สำคัญในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้อยู่ ก็คือ ความรับผิดชอบในทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง เพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่ปกป้องสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ภารกิจทางการเมืองของผู้นำ ก็คือ จะต้องมอบสิทธิในทรัพย์สินให้แก่ประชาชน เพื่อเป็นการปลดปล่อยประชาชนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองจากกฎหมายที่ไม่ดี นอกจากนี้ ภารกิจหลักในทางการเมือง จะต้องมีการกระตุ้นเศรษฐกิจที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง ให้เข้าระบบกฎหมาย โดยการที่รัฐบาลจะต้องทำให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชน และต้องแสดงให้เห็นว่าการสร้างและผนวกรวมระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง และส่วนที่ระบบกฎหมายรับรองเข้าด้วยกันจะเป็นผลดีกว่าการที่ประเทศอยู่อย่างไม่ได้มีการจัดการกับระบบกฎหมาย²³

1.1.2 แนวทางดำเนินการเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างทุน

รัฐบาลในประเทศตะวันตกประสบความสำเร็จในการผนวกรวมส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองและส่วนที่ระบบกฎหมายรับรองเข้าด้วยกัน จากการที่นายเดอ โซโต และคณะได้ไปทำการศึกษาวิจัยในหลาย ๆ ประเทศได้คิดค้นถึงสิ่งที่เรียกว่า “กระบวนการสร้างทุน” (Capitalization process) เพื่อทำให้มีการเคลื่อนย้ายทุนจาก Dead Capital ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองไปสู่ Live Capital ที่มีระบบกฎหมายรองรับ ซึ่งกระบวนการสร้างทุนที่นายเดอ โซโต ได้จัดทำขึ้นเป็นแนวทางปฏิบัติมีการกำหนดแนวดำเนินการทางการเมืองและกฎหมายไว้ดังนี้

²³ *Ibid.* pp.154 - 159.

- (1) ต้องทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าผู้นำทางการเมืองจะให้ความสำคัญต่อการสร้างทุน
ของคนจน
- (2) จัดระบบปฏิบัติการที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกรณีดังต่อไปนี้
- ทำให้เกิดการเชื่อมโยงในกระบวนการสร้างทุนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ
ที่เป็นตัวแทนภาครัฐซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สิน หรือสิ่งที่สามารถก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม
แก่สินทรัพย์
 - เสริมสร้างกระบวนการที่จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วใน
กระบวนการต่าง ๆ ที่ต้องการทุน
 - สร้างองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่งมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการพัฒนาการใช้ประโยชน์
จากสินทรัพย์ และให้มีที่ทำการกระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ เพื่อให้บริการทั่วประเทศ
 - รับรองกระบวนการสร้างทุน โดยรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็น
ลำดับต้น ๆ และสะท้อนให้เห็นข้อตกลงร่วมกันของสังคมที่ทำให้กระบวนการสร้างทุนเกิดผลบังคับ
ใช้ได้ง่ายขึ้น
- (3) เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและสิ่งที่ทำให้กระบวนการออกกฎหมายต้องช้าลง
- คำนวณค่าใช้จ่ายในการประเมินค่าหรือการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่ระบบ
กฎหมายไม่รับรองประกอบด้วยการขออนุญาตจากรัฐ ค่าใช้จ่ายที่ต้องเกิดขึ้นจากการขออนุญาต
จำนวนแบบฟอร์มและเอกสารสิทธิต่าง ๆ ที่ต้องการ ค่าใช้จ่ายในธุรกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึง
ระยะเวลาที่อาจล่าช้าในกระบวนการทั้งหมด
 - เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและสิ่งที่ทำให้กระบวนการออกกฎหมายช้าลง
โดยการปรับเปลี่ยนระบบการทำงานในหน่วยงาน บทบาทและการปฏิบัติที่จะทำให้เกิดความ
ล่าช้าของระบบราชการโดยไม่จำเป็น
- (4) สร้างความตกลงร่วมกันระหว่างส่วนที่เป็นกฎหมายและส่วนที่ระบบกฎหมาย
ไม่รับรอง
- กำหนดสิ่งที่เป็นแบบแผนที่ปฏิบัติกันมาคล้ายกับกฎหมาย เพื่อร่างกฎหมาย
ที่ให้สอดคล้องกับการยอมรับการพิสูจน์ความเป็นเจ้าของในส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองที่ได้รับ
การสนับสนุนจากชุมชนนั่นเอง
 - รับรองการร่างกฎหมายที่มาจากแบบแผนที่ปฏิบัติกันมาที่เกี่ยวกับระบบ
กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ระบบกฎหมายไม่รับรองที่เป็นอยู่ โดยมีการบันทึกไว้อย่างเหมาะสม
เพื่อที่จะได้รับการยอมรับจากส่วนที่ระบบกฎหมายรับรอง

(5) ร่างกฎหมายและกระบวนการพิจารณาโดยให้มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นแก่ผู้ถือครองสินทรัพย์ ตามกฎหมายน้อยกว่าผู้ถือครองสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง

- บัญญัติกฎหมายกำหนดให้ทรัพย์สินทั้งหมดในประเทศถูกจัดการด้วยระบบกฎหมายที่เป็นหนึ่งเดียว
- ขยายขอบเขตความหมายของการพิสูจน์ความเป็นเจ้าของเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในกระบวนการใหม่ และรวบรวมกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการและกระบวนการพิจารณาที่ใช้ในกระบวนการสร้างทุนเข้าด้วยกัน
- รวบรวมกฎหมายที่กระจัดกระจายเข้าเป็นกฎหมายเดียวกัน
- พัฒนาหน่วยงานและกระบวนการพิจารณาด้วยการวัดค่าในทางเศรษฐศาสตร์ของกิจกรรมทั้งหมดซึ่งก่อให้เกิดกระบวนการสร้างทุน
- สร้างวิธีการที่เหมาะสม และทางเลือกที่จะเสียค่าใช้จ่ายน้อย เพื่อการตั้งถิ่นฐานในที่ดินของรัฐและการจัดสรรรูปแบบที่ระบบกฎหมายไม่รับรองในรูปแบบอื่น ๆ
- สถาปนาระบบกฎหมายและไม่สนับสนุนให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง
- จัดทำและบริหารจัดการเครื่องมือหรือกระบวนการเฉพาะ เพื่อแทนที่กระบวนการทางศาลที่มีความเหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทภายใต้กฎหมาย

(6) สร้างกลไกที่จะลดความเสี่ยงเกี่ยวกับการลงทุนส่วนบุคคล ประกอบกับการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ที่เชื่อถือได้²⁴

อย่างไรก็ดี นายเดอ โซโต ได้พยายามเน้นย้ำถึงความสำเร็จของประเทศตะวันตก ซึ่งต้องมีกระบวนการสร้างทุน แนวทางดำเนินการหลัก 2 ประการ ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้กระบวนการสร้างทุนของระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถประสบความสำเร็จได้ก็คือ แนวทางดำเนินการด้านกฎหมายและด้านการเมือง

แนวทางดำเนินการด้านกฎหมาย²⁵

ในการจัดการระบบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่ระบบกฎหมายไม่รับรองของประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนาจะต้องรวมให้เป็นระบบเดียวกัน ความสำคัญของแนวทางดำเนินการด้านกฎหมายอยู่ที่การนำแนวทางที่ยอมรับร่วมกันของกลุ่มคนในท้องถิ่นทั้งหลายที่มีอยู่ประมวล

²⁴ *Ibid.* pp.159 - 160.

²⁵ *Ibid.* pp.161 - 166,171 - 186.

รวมเข้าด้วยกันให้เกิดความชัดเจนเพื่อสร้างกฎหมายที่มาจากระเบียบ แบบแผนและมาตรฐานที่ทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่มีการรวมกันของส่วนที่ระบบกฎหมายรับรองและส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองก็จะเกิดข้อจำกัดในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงกฎหมาย ส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองก็ไม่อาจมีการทำนิติสัมพันธ์เกี่ยวกับทรัพย์สินระหว่างกันได้

ตัวอย่างในประเทศเปรู การสร้างระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่กฎหมายรับรองดังที่เป็นอยู่ไม่สามารถปรับให้เข้ากับกระบวนการของทรัพย์สินที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง เพราะกระบวนการพิสูจน์ความเป็นเจ้าของนั้นขาดสิ่งที่เชื่อมโยงไปถึงเอกสารสิทธิ ซึ่งแสดงสถานะความสัมพันธ์ในทางทรัพย์สิน ชาวเปรูในศตวรรษที่ 19 จึงต้องสร้างกฎเกณฑ์ของพวกเขาที่อยู่โดยที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเพื่อปกป้องทรัพย์สินของพวกเขา เพราะไม่มีกลไกใด ๆ จะกำหนดการใช้สิทธิในทางเศรษฐศาสตร์เหนือสินทรัพย์ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า แนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันของกลุ่มคนในสังคมที่ระบบกฎหมายไม่รับรองถือเป็นรากฐานของระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั้งหมด การจัดการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเกิดจากการที่ประชาชนได้มีการตกลงร่วมกันในรูปแบบความเป็นเจ้าของสินทรัพย์ในประเทศกำลังพัฒนา แนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันของกลุ่มคนในสังคมที่ระบบกฎหมายไม่รับรองจะมีความหมายเป็นการสร้างความตกลงร่วมกันจากความเป็นจริงระหว่างบุคคลที่มีอำนาจเหนือทรัพย์สิน โดยรากฐานของกฎหมายกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่กฎหมายรับรอง (formal property law) ในแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันจะเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนรวมตัวกันได้ สิ่งเหล่านี้รัฐบาลในประเทศตะวันตกได้ประสบความสำเร็จอย่างกว้างขวางจนเป็นที่ยอมรับ ผลก็คือระบบกฎหมายทรัพย์สินได้ถูกรวมกันเป็นหนึ่งเดียว โดยเริ่มต้นจากการรวบรวมข้อตกลงที่กระจายเข้ากันเป็นแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันของคนในชาติ (national social contract) สิ่งที่สำคัญก็คือ เมื่อมีระบบทรัพย์สินที่กฎหมายรับรองแล้ว จะทำให้สามารถทราบได้ว่าบุคคลใดเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่ชาติตะวันตกสามารถจัดการเกี่ยวกับกำลังการผลิตไปสู่ตลาดในระบบทุนนิยมได้

ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาจะต้องกระทำก็คือ การสร้างระบบทรัพย์สินกฎหมายรับรองให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน จากการศึกษาในหลายประเทศ นายเดอ โซโต เชื่อว่าแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันของกลุ่มคนในสังคมที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง (extralegal social contract) ส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินจะมีพื้นฐานที่คล้ายกับแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันของคนในชาติ (national social contract) ในชาติตะวันตก สำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอดีตคอมมิวนิสต์ก็มีสภาพความเป็นจริงอย่างที่เคยเกิดในยุโรป

ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา เมื่อประมาณ 200 ปีมาแล้ว ต้องมีการรวบรวมทรัพย์สินที่กระจัดกระจาย อยู่ทั่วประเทศและนำมาเข้าสู่ระบบที่รวมเป็นหนึ่งเดียว เพื่อมอบสินทรัพย์ให้แก่ประชาชนให้ สามารถนำไปแลกเปลี่ยนหมุนเวียน และสร้างเครือข่ายเพื่อที่จะสามารถผลิตทุนได้

อย่างไรก็ตาม ในการค้นหาแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับร่วมกันของกลุ่มคนในสังคมที่ ระบบกฎหมายไม่รับรองที่เกี่ยวกับทรัพย์สินจะมีความสัมพันธ์กับสภาพชีวิตความเป็นอยู่และ การทำงาน รัฐบาลจะต้องเข้าไปค้นหาข้อเท็จจริงที่ระบบกฎหมายไม่รับรองและประมวลรวม เข้ากัน ซึ่งจะทำให้สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างของส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองกับ ส่วนที่ประมวลรวมเป็นกฎหมายได้ ซึ่งผู้นำรัฐบาลก็จะสามารถมองเห็นทั้งสองสิ่งและสามารถ ปรับปรุงกฎหมายให้เกิดความเหมาะสมได้

แนวทางดำเนินการด้านการเมือง²⁶

การสร้างระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะประสบความสำเร็จได้ จะต้องมีผู้นำในการ ปฏิรูปที่มีความตั้งใจในการทำงานอย่างจริงจัง และให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ในอดีตที่ผ่านมา ผู้นำของชาติตะวันตกที่ริเริ่มให้เกิดการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น Thomas Jefferson ของสหรัฐอเมริกา Stein และ Hardenberg ของเยอรมนี Eugen Huber ของสวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาการที่จะปฏิวัติระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ผู้นำจะต้องมี ลักษณะพิเศษ 3 ประการ

(1) ต้องพยายามเข้าถึงคนจน

ผู้นำจะต้องมีความตั้งใจที่จะปฏิรูป ต้องพยายามใกล้ชิดกับคนจนเพื่อให้เห็นวิถีชีวิต ของเขา โดยนาย เดอ โซโต ได้ยกตัวอย่างถึงการที่เขาและคณะที่ทำการศึกษาวิจัยได้ทดลองตั้ง โรงงานเสื้อฝ้าย่านคนจนในกรุงลิมา ประเทศอียิปต์ พบว่าการจัดตั้งโรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะต้องใช้เวลามากกว่า 300 วัน หรือแม้กระทั่งการขออนุญาตสร้างบ้านเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ตาม กฎหมาย จะต้องมีการขออนุญาตถึง 728 ขั้นตอน ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐบาล เข้าใจถึงสภาพการณ์ที่คนจนได้ประสบอยู่ เพื่อที่รัฐบาลจะได้นำข้อเท็จจริงมาหาแนวทางแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

²⁶ *Ibid.* pp.187 - 205.

(2) สามารถรวมกลุ่มชนชั้นสูงหรือชนชั้นผู้นำให้ร่วมมือในการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

เนื่องจากการทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือทำให้เกิดความชัดเจน เป็นเรื่องที่จะต้องเอื้อเพื่อต่อคนจนอย่างมาก เมื่อไม่มีกฎหมายที่จะคุ้มครองและการปราศจากระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มีกฎหมายรับรอง ก็ไม่มีทางที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าถึงการจัดการในส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองที่ประชาชนได้สร้างขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขา ผู้นำจะต้องคำนึงถึงกลุ่มชนชั้นสูงในสังคมด้วยและต้องแสดงให้เห็นว่าการสร้างระบบกฎหมายกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถช่วยเหลือกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มของคนในชาติและพวกเขาไม่ได้เสียประโยชน์อะไร

(3) ต้องสามารถทำงานร่วมกับนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางได้

เนื่องจากนักกฎหมายจะต้องมีส่วนช่วยในการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และเป็นผู้กำหนดแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยแสดงออกมาเป็นรูปธรรมและอธิบายแนวความคิดทางกฎหมาย รวมทั้งจะต้องเป็นผู้สร้างกระบวนการวิจิตรพิจารณาและร่างกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่กฎหมายรับรอง

สำหรับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง จะมีความสำคัญต่อการจัดการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในลักษณะงานด้านการทำแผนที่ การบันทึกข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นให้กลายเป็นสิ่งที่สามารถมองเห็นได้ตามลักษณะทางกายภาพ โดยอยู่ในรูปแบบที่ซึ่งเป็นข้อมูลของสินทรัพย์แต่ละประเภท

ดังนั้น ในการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มีกฎหมายรับรองจะต้องจัดการกับสิ่งที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง โดยนำกฎหมายมาใช้เพื่อการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน รวมทั้งต้องมีการจัดระบบข้อมูลในการทำแผนที่ ข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสามารถนำทรัพย์สินไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้นการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงถือเป็นภารกิจที่สำคัญทางการเมือง เพราะจุดมุ่งหมายของการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินคือการให้สิทธิในทางทรัพย์สิน นั่นเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง ซึ่งจะส่งผลในลำดับต่อมาก็คือการสร้างทุนให้แก่ทุกคนในชาติ

อาจกล่าวโดยสรุปว่า นายเดอ โซโต ได้พยายามเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ประชาชนยอมรับและเข้าถึงได้ เขาได้พยายามเสนอความคิดว่า ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้เป็นเพราะวัฒนธรรมหรือ

ประเพณี สภาพภูมิประเทศ หรือค่านิยมที่แตกต่างกัน แต่เป็นเพราะความล้มเหลวของการสร้างระบบกฎหมายที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม การที่ประเทศตะวันตกสามารถสร้างความมั่งคั่งได้นั้นมีความเกี่ยวข้องกับการสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ทางกฎหมาย ด้วยความเชื่อนี้ นายเดอ ไฮโต จึงเสนอว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้คนจนเหล่านั้นมิได้ครอบครองทรัพย์สินและเปลี่ยนเป็นทุนได้ จากข้อสมมติฐานดังกล่าว นายเดอ ไฮโต จึงพยายามแสดงให้เห็นว่า ความไม่สามารถในการสร้างทุนนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายไม่ได้ประโยชน์จากการมีเศรษฐกิจแบบทุนนิยม²⁷

การที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่อาจจัดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล (Private Property Rights) ได้ดีเท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้คนเป็นจำนวนมากในประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ หรือไม่อาจเพิ่มทุนให้กับตนเองได้ แม้ว่าคนเหล่านั้นจะมีที่ดินทำกิน แต่ที่ดินของพวกเขาไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่กฎหมายรับรอง สิ่งที่ทำได้ในดินนั้นก็เพียงแค่อุบายอาศัยเท่านั้น ไม่สามารถที่จะนำเอาที่ดินนั้นไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินเพื่อนำเงินมาเป็นทุนในการประกอบอาชีพได้ ซึ่งจะเห็นได้จากประชาชนในชนบทมีทั้งกลุ่มที่มีที่ทำกินและกลุ่มที่ไม่มีที่ทำกิน เกษตรกรที่มีที่ทำกินเป็นเจ้าของที่ดินตามความเป็นจริง (De Facto Owners) แต่ขาดเอกสารสิทธิ์ ทำให้ไม่สามารถใช้ที่ดินเป็นเครื่องมือโดยใช้เป็นหลักประกันในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ จึงเกิดข้อจำกัดทางด้านเงินทุนและกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาการผลิต ส่วนประชาชนในเขตเมืองเป็นจำนวนมาก แม้จะมีบ้านที่อยู่อาศัยแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย (Property Rights) ด้วยเหตุนี้จึงถูกกันออกจากระบบเศรษฐกิจที่กฎหมายรับรอง (Formal Sector) ซึ่งยึดโยงอยู่กับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย²⁸

ดังนั้น ตามแนวคิดของนายเดอ ไฮโต จึงอาจกล่าวได้ว่า การขาดการรับรองทางกฎหมายในสินทรัพย์บางประเภทที่ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาถือครองอยู่ เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คนยากจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยากขึ้น โดยประเทศเหล่านั้นไม่สามารถจัดการระบบกรรมสิทธิ์และเอกสารสิทธิ์ของสินทรัพย์ในระบบที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินให้การยอมรับได้ ทำให้ไม่สามารถนำสินทรัพย์เหล่านั้นไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินได้ นอกจากนี้ประชาชนผู้ครอบครองสินทรัพย์ยังต้องเสียเงินเป็นจำนวนมากเพื่อติดสินบนเจ้าหน้าที่และปกป้องทรัพย์สินจากการโจรกรรม และในการกู้ยืมเงินผู้กู้ต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก ซึ่งมักจะเป็นการกู้ยืมเงิน

²⁷ สมบูรณ์ ศิริประชัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12, น.175.

²⁸ รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4.

มาจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล เช่น เมื่อครั้งที่นายเดอ โซโต ได้ไปรวบรวมข้อมูลและศึกษาเกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจที่แอบแฝงในประเทศอียิปต์ เขาพบว่า ประชาชนต้องเสียเวลาหลายสัปดาห์ในหนึ่งปีเพื่อการปกป้องที่ดินของตนเอง ปกป้องความเป็นเจ้าของ ป้องกันการโจรกรรม และในบางกรณีต้องมีการจ่ายค่าปรับ จำคุก หรือต้องถึงกับมีการทิ้งถิ่นฐานเมื่อถูกจับในข้อหาสร้างบ้านโดยไม่ได้รับอนุญาต²⁹

ในการเสนอแนวความคิดของนายเดอ โซโต จากการที่เขาได้ทำการศึกษาวิจัยในหลาย ๆ ประเทศได้เน้นย้ำให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาคอนยาคอนในระดับรากหญ้าจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งคนยากจนได้ครอบครองอยู่และต้องมีการพัฒนาสินทรัพย์โดยใช้สินทรัพย์ของคนยากจนเป็นรากฐานในการพัฒนา ต้องเริ่มจากการจัดระบบกฎหมายโดยแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้คนยากจนสามารถใช้สินทรัพย์ที่ตนครอบครองอยู่เป็นหลักประกันการชำระหนี้ในการกู้ยืมเงินได้ เพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการลงทุนและให้มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในระบบเศรษฐกิจ เพราะสินทรัพย์เป็นจำนวนมหาศาลที่อยู่นอกระบบและอยู่ในความครอบครองของคนยากจนสามารถแปลงเป็นทุนที่มีค่าในทางเศรษฐกิจ เมื่อคนยากจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ ย่อมมีโอกาสนำเงินทุนนั้นมาใช้จ่ายเพื่อการลงทุนและสร้างฐานะให้กับตนเองได้

ในที่สุด แนวคิดของนายเดอ โซโตนี้ได้ถูกผลักดันกลายเป็นนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย ซึ่งเขาเคยเดินทางมาประเทศไทยในช่วงที่มีการเริ่มวางแนวนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2545 โดยได้มาบรรยายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนักวิชาการในหัวข้อ “การเพิ่มอำนาจให้กับคนยากจน” เพื่อพัฒนาแนวคิดไปสู่นโยบายที่เป็นรูปธรรมและนำเสนอแนวคิดในการแก้ปัญหาคอนยาคอนด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยการใช้สินทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้คนยากจนสามารถมีเงินทุนหมุนเวียนอันเป็นการเพิ่มหนทางในการใช้เงินให้มีการหมุนเวียนในระบบตลาด และเป็นการสร้างศักยภาพให้ธุรกิจระดับรากหญ้าให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น ทั้งยังถือว่าเป็นการปลดปล่อยศักยภาพในภาคการผลิตอีกด้วย

²⁹ Art Kleiner, *supra* note 10, p.6.

1.2 ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับแนวความคิดของนายเซอร์นันโด เดอ โซโต

จากแนวความคิดของ นายเดอ โซโต ตามที่ได้กล่าวมาแล้วอันเป็นที่มาของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย ซึ่งแนวความคิดของเขาเกิดจากการที่ได้ทำการศึกษาวิจัยในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ด้วยมีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอว่าในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ประสบความสำเร็จในประเทศตะวันตกนั้นเพราะประเทศเหล่านั้นมีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ดี และสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินได้ด้วยการเปลี่ยนทรัพย์สินเหล่านั้นให้กลายเป็นทุน อันเป็นการสร้างทุนด้วยการนำทรัพย์สินไปใช้เป็นหลักประกันหนี้ ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมถือว่าทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความสามารถในการผลิตทุนอย่างมีประสิทธิภาพด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงแนวความคิดของนายเดอ โซโต ในหลายประการ ดังนี้

ประการแรก จากข้อความคิดหลักของนายเดอ โซโต ที่ว่า ทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกนั้น ต้องตระหนักว่านอกจากทุนที่เป็นวัตถุดิบแล้ว ทุนในทางเศรษฐกิจที่สำคัญก็คือ มนุษย์ จะต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพิ่มคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากกว่าการลงทุนทางวัตถุดิบมาก และในความเป็นจริงทุนเพียงประการเดียวไม่อาจเป็นสูตรสำเร็จของความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจได้ หากแต่ยังต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายด้านเป็นประกอบกัน ทั้งปัจจัยทางด้านสังคม การเมืองที่มีประสิทธิภาพ นโยบายทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม ความสามารถและการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การศึกษาและวัฒนธรรม³⁰

ประการที่สอง จากข้อความคิดของนายเดอ โซโต ที่ว่า การที่ประเทศตะวันตกมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจนั้นมีที่มาจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ดี แต่เขามีได้ตระหนักถึงความจริงที่ว่า การสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่มีประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียวคงไม่อาจทำให้ประเทศตะวันตกมีความมั่นคงและพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืนได้ แต่ยังคงรวมถึงการผสมผสานระบบเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ากับการแก้ไขข้อผิดพลาดในทางนโยบายอีกเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังได้มีการประยุกต์ใช้ระบบภาษีอากรและระบบสวัสดิการสังคม

³⁰ ไสว บุญมา, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 11, น.232. และ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แปลงสินทรัพย์เป็นทุน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), น.5.

เพื่อสร้างสรรค์สังคมให้มีความเสมอภาคยิ่งขึ้นด้วยการตอบแทนกลับไปสู่พลเมืองของตนเองอย่างทั่วถึงและสิ่งที่สำคัญก็คือ ในประเทศตะวันตกจะมีการสร้างโอกาสทางสังคมให้แก่พลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้สังคมสามารถบรรลุถึงความเสมอภาคในการกระจายรายได้และการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ³¹ เพราะปัญหาของคนจนไม่ได้อยู่เพียงแค่ความบกพร่องของระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน แต่เป็นปัญหาความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและทัศนคติของรัฐและสังคมที่มีต่อคนจน ซึ่งปัญหาก็คือ การเข้าถึงการมีสิทธิหรือโอกาสในระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน³²

ประการที่สาม แนวคิดของนายเดอ โซโต ในการแก้ปัญหาเรื่องการไม่สามารถผลิตทุนในประเทศกำลังพัฒนาให้คนจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้วยการออกเอกสารสิทธิ และใช้เอกสารสิทธิเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อเพื่อนำเงินทุนมาใช้ในการประกอบกิจการอันส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมดีขึ้นโดยกลไกตลาดนั้น เป็นการมองข้ามข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ การออกเอกสารสิทธิหรือโฉนดที่ดินไม่สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานให้คนยากจนได้ทั้งหมด เพราะแม้จะมีเอกสารสิทธิหรือโฉนดที่ดินก็ได้หมายความว่าคนจนจะต้องการลงทุนเพิ่มผลิตภาพการผลิต ในทางตรงกันข้ามการอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีข้อดีและมีประโยชน์ต่อคนจน เช่น ความยืดหยุ่นในการประกอบอาชีพ เป็นต้น³³ และปัญหาความยากจนไม่ใช่เพียงเรื่องของการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัญหาด้านการศึกษาซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปถึงการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์และความสามารถในการผลิต

ประการที่สี่ ผลงานของนายเดอ โซโต จากหนังสือ *The Mystery of Capital* ได้ทำให้ทฤษฎีของนายเดอ โซโต กลายเป็นทฤษฎีที่ปรัชญาซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แต่ไม่เคยมีผู้นำไปประยุกต์ใช้อย่างเต็มรูปแบบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ขณะที่นักสังเกตการณ์บางคนก็ยอมรับว่าแนวคิดของเขาเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลในทางทฤษฎี แต่ไม่มั่นใจและเกิดข้อสงสัยว่าจะสามารถปฏิบัติตามแนวคิดนั้นได้อย่างจริงจังหรือไม่ เพราะมีกลุ่มผลประโยชน์มากมายที่อาจได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปของเขา และการปฏิบัติตามแนวคิดดังกล่าวจะต้องมีการเตรียมความพร้อมไว้ก่อน

³¹ สมบูรณ์ ศรีประชัย, *อ้างแล้ว เจริญรทที่ 12*, น.179.

³² ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์, “ความน่าพิศวงแห่งทุนของเดอ โซโต บทพิสูจน์ความมุ่งมั่นทางการเมืองของนายทักซิณ,” *มติชน* (7 พฤศจิกายน 2545): น.6.

³³ นิพนธ์ พัวพงศกร, *การวิเคราะห์สภาพการณ์ในตลาดสินทรัพย์: เงื่อนไขกำหนดความสำเร็จและผลกระทบของนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน*, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547), น.5.

ในหลาย ๆ ด้านเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ซึ่ง ILD (Institute of Liberty and Democracy) ที่นายเดอ โซโต เป็นหัวหน้าในการศึกษาวิจัยไม่ได้กล่าวถึง เช่น ระบบการศึกษาที่ช่วยฝึกฝนคน ให้มีความเชี่ยวชาญทางธุรกิจที่จำเป็นสำหรับการประกอบกิจการ หรือการได้เรียนรู้ภาษาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในระบบเศรษฐกิจ³⁴

ประการที่ห้า แนวคิดของนายเดอ โซโต ที่กล่าวว่าปัญหาของความยากจนเกิดจากการขาดเงินทุนที่นำมาใช้เป็นปัจจัยการผลิต เพื่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ โดยมองข้าม ข้อเท็จจริงไปว่าปัญหาของความยากจนนั้นแท้ที่จริงเกิดจากการขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ และขาดสิทธิในการประกอบอาชีพ การขาดเงินทุนเป็นเพียงปัจจัยส่วนหนึ่งและเป็นผลมาจากการขาดโอกาสทางเศรษฐกิจมากกว่า หากยังไม่มีกรทำให้โอกาสทางการตลาด แหล่งจำหน่ายสินค้า การจัดจำหน่ายหรือระบายสินค้า และสิทธิทางกฎหมายที่เป็นธรรม ย่อมไม่อาจแก้ไขปัญหาความยากจนได้ เพราะระบบการผลิตยังถูกกลไกเดิมที่ผูกขาดทั้งทางด้านการตลาด และแหล่งการผลิต การจัดจำหน่าย รวมทั้งยังถูกบริษัทข้ามชาติกำหนดมาตรฐาน กำหนดราคา และโอกาสของการได้รับความช่วยเหลือให้แปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้า โดยภาครัฐไม่เปิดโอกาสทางเศรษฐกิจหรือให้การสนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อย ดังนั้นแนวคิดในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามข้อเสนอของ นายเดอ โซโต จึงเท่ากับเป็นการสร้างวัฏจักรของหนี้ให้แก่คนยากจนนั่นเอง³⁵ เพราะหากมีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นแต่ไม่มีตลาดรองรับก็ไม่มีรายได้เข้ามาหมุนเวียนเพื่อการชำระหนี้หนี้ของประชาชนที่เกิดขึ้นย่อมเพิ่มพูนจนอาจไม่มีทางชำระหนี้ได้

ประการที่หก นายเดอ โซโต เสนอแนวคิดเศรษฐกิจทุนนิยมเพื่อคนจน โดยมีแนวทางที่จะแก้ปัญหาความยากจนด้วยการจัดระบบกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล รองรับทรัพย์สินบางอย่างที่ไม่เคยได้รับการรับรองจากกฎหมาย โดยการสร้างความเป็นเจ้าของให้แก่คนยากจนที่ครอบครองสินทรัพย์เหล่านั้น คนยากจนจึงจะสามารถเข้าถึงระบบสินเชื่อและการลงทุน จุดมุ่งหมายที่สำคัญของแนวคิดของนายเดอ โซโต ก็คือ เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างทุนเป็นการมองเพียงด้านเดียว โดยเขาไม่ได้มองว่าจะมีตลาดรองรับการให้สินเชื่อโดยการนำสินทรัพย์บางอย่างที่คนยากจนถือครองอยู่ซึ่งไม่มีระบบกฎหมายรับรองมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้หรือไม่ เพราะการที่จะทำให้เกิดผลตามแนวคิดดังกล่าวของนายเดอ โซโต จำเป็นที่จะต้องมีการ

³⁴ Art Kleiner, *supra note* 10, p.12.

³⁵ กมล กมลตระกูล, “เดอ โซโต ตีโจทย์ผิด (1),” ประชาชาติธุรกิจ (18 พฤศจิกายน 2545).

จัดสรรทรัพยากร และต้องมียุทธศาสตร์ประกอบต่าง ๆ ทั้งทางด้านกฎหมายและด้านเศรษฐกิจ รวมถึงการสร้างระบบตลาดที่มีความพร้อมในการให้สินเชื่อโดยมีสินทรัพย์บางอย่างที่นายเดอ โซโต เรียกว่า Dead Capital เป็นหลักประกันนี้ เช่น สถาบันการเงินหรือธนาคารจะต้องปรับแนวทางการปฏิบัติในการให้สินเชื่อ รวมทั้งพัฒนาตลาดในส่วนนี้ไปพร้อม ๆ กัน³⁶ เพราะหากตีกรอบและมีการให้สินเชื่อในส่วนนี้จำกัด อาจจะทำให้ขาดการยอมรับจากตลาดสินเชื่อประเภทนี้ ย่อมส่งผลให้สินเชื่อในสินทรัพย์เหล่านี้ก็จะไม่เป็นที่แพร่หลาย และในท้ายที่สุดอาจจะต้องยุติการให้สินเชื่อในลักษณะนี้เพราะความต้องการของตลาดมีน้อย

นอกจากนี้ ด้วยความที่แนวคิดของนายเดอ โซโต เน้นหนักไปในทางที่จะช่วยเหลือคนยากจนให้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อสามารถนำสินทรัพย์บางอย่างที่คนยากจนถือครองเข้าสู่ระบบสินเชื่อได้ แนวคิดของเขาจึงถูกนำมาเป็นนโยบายหาเสียงให้กับนักการเมืองและรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเพื่อหวังผลทางการเมืองในการได้คะแนนนิยมจากประชาชนในระดับรากหญ้า ซึ่งผลที่ตามมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ใช้ระบบสินเชื่อเป็นหลักที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนา อย่างเช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ในอดีตพบว่ามีการนำระบบสินเชื่อมาใช้กับเกษตรกรในรูปแบบของการให้เงินกู้ยืมต่าง ๆ ส่งผลทำให้เกิดปรากฏการณ์ใน 2 ด้าน ผลด้านหนึ่ง ทำให้มีการขยายตัวของผลผลิตทางการเกษตรเป็นอย่างมาก แต่ผลอีกด้านหนึ่งก็คือเกษตรกรต้องรับภาระหนี้สินมากขึ้น และในท้ายที่สุดเกษตรกรเหล่านั้นต้องสูญเสียที่ดินทำกินของตนเอง³⁷ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่เกิดขึ้นในประเทศกัมพูชา ที่ World Bank ได้ผลักดันให้มีโครงการจัดทำเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้ดำเนินการเพื่อให้คนยากจนในประเทศได้มีสิทธิในที่ดิน และสามารถเข้าสู่แหล่งเงินทุนโดยอาศัยระบบสินเชื่อ แต่ในทางปฏิบัติพบว่ากลุ่มนายทุนและผู้มีฐานะกลับไปทำการกว้านซื้อที่ดินเหล่านั้นจากคนยากจนที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อน เพื่อให้ตนมีสิทธิได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินที่รัฐกำลังจะออกให้ตามโครงการ และในท้ายที่สุดที่ดินก็ตกอยู่ในมือของกลุ่มนายทุนนั่นเอง³⁸

³⁶ John Gravois, "The De Soto Delusion," <<http://www.slate.com/id/2112792/>>, 2005.

³⁷ สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, "ทฤษฎี 'ทุนนิยมคนจน' ของเดอ โซโต (จบ)," เนชั่นสุดสัปดาห์ (25 พฤศจิกายน 2545): น.72.

³⁸ John Gravois, *supra note* 36.

จากข้อวิจารณ์ดังกล่าว ผู้เขียนประสงค์จะแสดงให้เห็นว่าแนวคิดของนายเดอ โซโต มีการถูกวิพากษ์วิจารณ์ในแง่มุมใดบ้าง อย่างไรก็ดี วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาเฉพาะแต่ในขอบเขตทางกฎหมายของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอันมีที่มาจากแนวคิดของนายเดอ โซโต ดังนั้น ในที่นี้จึงไม่ขอศึกษาลงไปในรายละเอียดของข้อวิจารณ์ต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

2. ความเป็นมา หลักการและสาระสำคัญของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย

2.1 ความเป็นมาของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในระดับรากหญ้า เพื่อเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน ได้มีการกล่าวถึงในครั้งแรกเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2545 ซึ่งปรากฏในการประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในปีที่สอง ที่ทำเนียบรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เสนอแนวนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่มีอยู่ในประเทศด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยได้มีการชี้แจงว่า ประเทศไทยมีสินทรัพย์อยู่เป็นจำนวนมากที่ไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์อันเป็นปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเผชิญอยู่ คือไม่สามารถเอาสินทรัพย์มาเปลี่ยนให้เป็นทุนได้ ทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดทำเอกสารสิทธิทั้งหมด กล่าวคือ ประการแรก ในเรื่องของการให้ที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ เอกสารสิทธิที่ภาครัฐออกให้ นั้นจะนำมาเป็นหลักประกันได้เพียงใด อย่างไรก็ตาม ประการที่สอง การออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้มีสินทรัพย์เพื่อสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันกับธนาคารได้ จะทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากขึ้น การกู้เงินก็สามารถทำได้ง่ายขึ้นเพราะมีเอกสารหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ประการที่สาม เรื่องของการจดทะเบียน จะต้องเร่งรัดให้ธุรกิจที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนให้มาทำการจดทะเบียน เพราะอย่างน้อยทุกคนที่ประกอบอาชีพควรต้องมีทะเบียนซึ่งทะเบียนเหล่านี้จะสามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงได้ เนื่องจากการปล่อยสินเชื่อในระยะหลังสามารถจะปล่อยสินเชื่อให้ได้โดยไม่ต้องมีหลักประกันเพียงแต่ต้องมีหลักฐานแสดงว่าผู้ขอสินเชื่อเป็นผู้ประกอบอาชีพ และเชื่อว่าสินทรัพย์ของคนยากจน สินทรัพย์ของธุรกิจขนาดกลาง

และขนาดเล็กในประเทศไทยนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้เงินจากธนาคารเพื่อขยายธุรกิจและขยายโอกาสในการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ตนเองได้³⁹

ต่อมาหลังจากการประชุมในครั้งนั้น ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่มีอยู่ในประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งมอบหมายให้นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ในฐานะประธานที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะทำงานและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการ และเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน⁴⁰ โดยในการประชุมของคณะทำงานได้มีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมหารือ ซึ่งประกอบด้วย กรมที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรมธนารักษ์ กรมสรรพสามิต กรมทรัพย์สินทางปัญญา สมาคมธนาคารไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) มาหารือในการจัดการระบบเอกสารสิทธิที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น และเพื่อเป็นการสร้างมูลค่าจากเอกสารสิทธิที่มีอยู่ให้เป็นทุนตามแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

เมื่อคณะทำงานได้พิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์โดยมีการประชุมหารืออย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2545 เป็นต้นมา จนกระทั่งเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับคณะทำงานศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่มีอยู่ในประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน ได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการประชุม ซึ่งสาระสำคัญของแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีดังนี้⁴¹

³⁹ คำกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในโอกาสประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในปีที่สอง ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันศุกร์ที่ 7 มิถุนายน 2545.

⁴⁰ มลฤดี เชื้อทวิศักดิ์, “แปลงสินทรัพย์เป็นทุน : งานเดิมพันของรัฐบาล,” วารสารข่าว กฎหมายใหม่ (16 พฤษภาคม 2546), น.5.

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน,” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ ณ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546.; บันทึกข้อความ สำนักงานคณะกรรมการ

- หลักการและเหตุผล คือ การทำให้ประชาชนผู้ถือครองสิทธิในสินทรัพย์บางอย่างสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ เป็นการสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ และเป็นการกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่ โดยมีหลักการสำคัญก็คือ เอกสารแสดงสิทธิของสินทรัพย์แต่ละประเภทจะต้องเป็นเอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไข (Conditional Right on Legal Document) โดยรัฐสามารถกำกับและควบคุมการโอนสิทธิได้

- ที่ประชุมเห็นชอบกับนโยบายแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามหลักการดังกล่าว และมีการกำหนดสินทรัพย์ที่จะใช้ประโยชน์เพื่อให้เป็นทุนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ 5 ประเภท ได้แก่ สินทรัพย์ประเภทที่ดิน ทรัพย์สินทางปัญญา เครื่องจักร ที่สาธารณะ และสิทธิการเช่า ทั้งนี้ การดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะมีผลบังคับใช้อย่างเต็มระบบภายในวันที่ 1 มกราคม 2547

- เห็นชอบให้มีการกำหนดองค์กรและกลไกจัดการเพื่อให้แนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้สามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยพิจารณากำหนดหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

- ให้มีการจัดตั้งองค์กรบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ทำหน้าที่ประสานสั่งการติดตาม กำกับการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในสินทรัพย์แต่ละประเภทและคุณภาพรวมการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนทั้งระบบ

- มอบหมายให้ธนาคารภาครัฐโดยเฉพาะธนาคารธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินหลักในการกระจายสินเชื่อ

- มอบหมายให้สำนักพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำศูนย์ข้อมูลกลางโดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์จัดเก็บข้อมูลเอกสารสิทธิของสินทรัพย์ทั้ง 5 ประเภท

จากนั้นในวันที่ 4 มีนาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง แนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 แล้วมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะเลขานุการคณะทำงานศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่มีอยู่ในประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้เสนอ คณะรัฐมนตรี และเห็นควรให้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นอกจากนี้

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ นร 1107/370 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่องแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและการปฏิรูปที่ดิน.

ให้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมีหน้าที่กำกับนโยบายและแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนทั้งระบบ และแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ทำหน้าที่กำกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีนายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ประธานที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน⁴²

ต่อมาในวันที่ 22 เมษายน 2546 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ความเห็นชอบ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. รวมทั้งได้อนุมัติหลักการแห่งร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาเป็นเรื่องด่วน

ในวันที่ 24 เมษายน 2546 ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 108/2546 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เพื่อกำหนดนโยบาย กรอบทิศทาง และแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องกัน และในวันเดียวกันนี้ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 110/2546 เรื่องแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยแต่งตั้ง นายปิติพงศ์ พิ๋งบุญ ณ ออยุธยา ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

อนึ่ง เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในวันที่ 24 พฤษภาคม 2546 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (สพท.) ซึ่งเป็นองค์การมหาชน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 (โปรดดู ภาคผนวก ก.) โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2546 เพื่อรองรับการปฏิบัติงานที่จะต้องเริ่มต้นอย่างเต็มระบบในวันที่ 1 มกราคม 2547 โดย สพท. จะเป็นศูนย์กลางการประสานงานในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และให้ สพท. มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ. 2547 - 2551)

⁴² มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 มีนาคม 2546 เรื่องแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และการปฏิรูปที่ดิน.

ในการดำเนินงานที่ผ่านมาของ สปท. พบว่ามีปัญหาและอุปสรรค ทั้งในเรื่องการบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและสถาบันการเงินเป็นไปด้วยความล่าช้า ขั้นตอนการกู้เงินมีมากและต้องใช้เวลาอนุมัติสินเชื่อนานถึง 3 เดือน ทำให้ผู้กู้ได้รับสินเชื่อช้าและไม่มั่นใจในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการพัฒนาศักยภาพการผลิต การบริหารจัดการและการตลาดให้แก่ผู้ขอสินเชื่ออย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ผู้ประกอบการรายย่อยที่ขอสินเชื่อยังไม่มีกระบวนการพัฒนาเพื่อยกระดับให้เป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดย่อม (SMEs)

2.2 หลักการและสาระสำคัญของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย

2.2.1 ความหมายของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานการบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายของคำว่า “การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” ไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

“การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” หมายความว่า การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐและเอกชนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือมีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจอันจะเป็นการสร้างโอกาสแก่ประชาชนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวมาแปลงให้เป็นทุน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

หลักการที่สำคัญของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนก็คือ เอกสารสิทธิของสินทรัพย์แต่ละประเภทต้องเป็นเอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไข (Conditional Right on Legal Document) โดยรัฐสามารถกำกับและควบคุมการโอนสิทธิ (Transferable) ได้ และสินทรัพย์แต่ละประเภทต้องมีการประเมินราคาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับมูลค่าทางตลาดและมูลค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาและการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ (National Wealth)

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ กระบวนการนำทรัพย์สินบางประเภทของภาครัฐและเอกชนที่ได้มีการจัดให้มีการออกเอกสารสิทธิหรือหนังสือรับรองสิทธิเหนือทรัพย์สินหรือกิจการนั้นแบบมีเงื่อนไข มาใช้เป็นหลักประกันในการชำระหนี้จากการกู้ยืมเงินหรือขอสินเชื่อจากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยเอกสารสิทธิหรือหนังสือรับรองสิทธิที่สามารถใช้เป็นหลักประกันนั้นจะต้องเปลี่ยนมือ จำหน่ายจ่ายโอน และมีการบังคับหลักประกันให้กับเจ้าหนี้หรือบุคคลภายนอกได้

สำหรับคำว่า “สินทรัพย์” ในที่นี้ไม่ได้มีการให้นิยามความหมายไว้อย่างชัดเจน แต่เข้าใจได้ว่า “สินทรัพย์” ในที่นี้ หมายถึง สิ่งที่มีมูลค่า อาจจะมีรูปร่างหรือไม่ก็ได้ โดยอาจอยู่ในรูปของสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ รวมถึงสิทธิเรียกร้องใด ๆ ซึ่งมีบุคคลหรือกิจการเป็นเจ้าของหรือมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ซึ่งก็คือ ทรัพย์สินในความหมายอย่างกว้างที่หมายความรวมทั้งทรัพย์สิน และบุคคลสิทธิหรือสิทธิเรียกร้อง อันเป็นความหมายอย่างกว้างเมื่อคำนึงถึงความหมายตาม ป.พ.พ. มาตรา 138 ที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ทรัพย์สิน” ว่า ให้ความหมายรวมทั้งทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้⁴³

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตสำหรับการใช้คำว่า “แปลงสินทรัพย์เป็นทุน” ในที่นี้ ความจริงสินทรัพย์นั้นมิได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพแต่อย่างใด แต่เป็นการนำสินทรัพย์นั้นมาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ โดยผู้ถือครองสินทรัพย์นั้นต้องนำเอกสารสิทธิของสินทรัพย์มาเป็นหลักประกันกับสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยผ่านขั้นตอนและกระบวนการของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

2.2.2 ประเภทของสินทรัพย์ที่ใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน⁴⁴

ด้วยเหตุที่สินทรัพย์ที่มีอยู่ในประเทศไทยหลายประเภทไม่ได้ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดเงินทุนได้ ตามแนวความคิดของนายเซอร์รันโด เดอ โซโต เขาเปรียบสินทรัพย์เหล่านั้นเสมือนทุนที่ตายแล้ว (Dead Capital) ซึ่งพบว่าประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีสินทรัพย์ประเภทนี้อยู่มากมายมหาศาล จึงมีความพยายามที่จะนำสินทรัพย์เหล่านั้นมาจัดการเกี่ยวกับระบบเอกสารสิทธิใหม่ ทำให้ประชาชนที่ถือครองสินทรัพย์โดยมีเอกสารสิทธิสามารถนำเอกสารสิทธิที่ทางราชการออกให้มาใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน เพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนในการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ตนเอง

จากการประชุมหารือของคณะกรรมการงานพิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่มีอยู่ในประเทศ เพื่อศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่มีอยู่ในประเทศ โดยในการดำเนินงานตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้กำหนดสินทรัพย์

⁴³ ไกวัล ชุ่มวัฒน์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิเรียกร้อง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), น.44 - 46.

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 41, น.2 - 20. และ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, “แผนปฏิบัติการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 2548), น.15.

ที่มีความสำคัญที่จะใช้ประโยชน์ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในสินทรัพย์ 5 ประเภท ซึ่งสินทรัพย์ทั้ง 5 ประเภทนั้นอาจแบ่งเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ มีทั้งสินทรัพย์ที่เป็นของรัฐ แต่มอบให้ประชาชนครอบครองหรือใช้ประโยชน์ได้โดยมีเงื่อนไขบังคับสำหรับการใช้สิทธิในสินทรัพย์นั้นไว้ ได้แก่สินทรัพย์ประเภทที่ดิน สิทธิการเช่า ที่สาธารณะ และสินทรัพย์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ได้แก่เครื่องจักร ทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งรายละเอียดของสินทรัพย์ที่ใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนแต่ละประเภทมีดังนี้

1. สินทรัพย์ประเภทที่ดินและทรัพย์สินที่ติดกับที่ดิน

ในกรณีปกติเอกสารสิทธิในที่ดินที่สามารถใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อจากธนาคารได้ จะมีเพียงโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 , น.ส.3 ก)⁴⁵ นอกจากนี้ ยังมีเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินอีกหลายประเภท แต่ธนาคารไม่ยอมรับเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน เนื่องจากมีข้อจำกัดในการโอนสิทธิ ไม่สามารถโอนสิทธิต่อไปได้ เช่น ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่ดินของนิคมสร้างตนเอง (นค.1) เป็นต้น ดังนั้น ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจึงได้มีการกำหนดให้ที่ดินที่เป็นของรัฐหรือหน่วยงานราชการต่างๆ สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ ดังนี้

- ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.4-01) มีสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำกับดูแล และมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 แก่เกษตรกร โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับที่ดินของรัฐนำมาดำเนินการปฏิรูป

- ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสร้างตนเอง (นค.1) เป็นที่ดินที่จัดสรรโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการจัดสรรที่ดินในนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ เช่น การสร้างเขื่อน การช่วยเหลือราษฎรในบางอาชีพ ในการออกเอกสารที่ดินให้แก่สมาชิกในนิคมสร้างตนเอง

⁴⁵ น.ส.3 คือ หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว โดยได้มีการรังวัดและจัดทำแผนที่ของที่ดินแล้ว ส่วน น.ส.3 ก คือ หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว แต่ต่างจาก น.ส.3 ตรงที่มีการรังวัดและจัดทำแผนที่ของที่ดินนั้นจากภาพระวางรูปถ่ายทางอากาศเรียบร้อยแล้ว

จะเริ่มจาก นค.1 ซึ่งเป็นใบอนุญาตให้ทำประโยชน์ โดยจะออกให้เมื่อเข้ามาอยู่ในนิคมสร้างตนเอง และหลังจากนั้น 5 ปี หากเกษตรกรไม่มีหนี้สิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ หรือ นค.3 ให้ และเมื่อได้ นค. 3 แล้วสามารถนำไปออก น.ส.3 ก หรือโฉนดที่ดินต่อกรมที่ดินได้ แต่โฉนดที่ดินดังกล่าวห้ามจำหน่ายจ่ายโอนภายในเวลา 5 ปี

- ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.3) เป็นที่ดินที่จัดสรรโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยในการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรที่เข้าไปอยู่ในนิคมสหกรณ์ในครั้งแรก จะออกเอกสารสิทธิ กสน.3 หลังจากนั้น 5 ปี จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ กสน.5 ซึ่งสามารถนำ กสน.5 ไปขอออก น.ส.3 ก หรือโฉนดที่ดินต่อกรมที่ดินได้

- ที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิ ใบจอง (น.ส.2)⁴⁶ สค.1⁴⁷ กสน.5 นค.3 ซึ่งมีกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแล ซึ่งมีเงื่อนไขในการครอบครองที่แตกต่างกัน เช่น สค.1 สามารถนำไปออก น.ส.3 ได้ ในขณะที่ นค.3 สามารถนำไปออก น.ส.3 ก ได้

2. สิทธิประโยชน์ประเภทสิทธิการเช่า

ในอดีตที่ผ่านมา สิทธิการเช่าบางประเภท เช่น สิทธิการเช่าที่ดินของที่ราชพัสดุ สิทธิการเช่าที่ดินศาสนสมบัติ มีการนำมาเป็นหลักประกันการขอสินเชื่อจากธนาคารและสถาบันการเงินได้ โดยมีเงื่อนไขสำหรับในกรณีที่ถูกผู้ผิดนัดชำระหนี้ หน่วยงานที่เป็นผู้ดูแลสิทธิการเช่านั้น จะโอนสิทธิการเช่าให้แก่ผู้ให้กู้ หรือยินยอมให้ผู้ให้กู้เข้ามาเป็นคู่สัญญาในสัญญาเช่านั้นแทนผู้เช่าเดิม แต่ธนาคารหรือสถาบันการเงินไม่มีความมั่นใจและเชื่อถือในคุณค่าของสิทธิการเช่าเท่าที่ควร

⁴⁶ น.ส.2 คือ หนังสือแสดงความยินยอมให้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราวจากทางราชการ ซึ่งผู้มีใบจองจะต้องจัดการทำประโยชน์ในที่ดินให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 75 ของที่ดินที่จัดให้ภายใน 3 ปี โดยสิทธิดังกล่าวไม่สามารถโอนให้ผู้อื่นได้ ซึ่งเมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขข้างต้นครบกำหนดเวลาแล้ว จึงมีสิทธินำมาขอออกโฉนดที่ดิน น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก ได้

⁴⁷ ส.ค.1 คือ ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน ซึ่งเป็นเพียงหลักฐานการแจ้งต่อเจ้าพนักงานว่ากำลังครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแต่อย่างใด และไม่สามารถจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ได้ แต่ใช้แสดงเจตนาว่าจะละการครอบครองให้แก่ผู้รับโอนได้เท่านั้น ทั้งนี้ ส.ค.1 สามารถใช้เป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดิน น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก. ได้ ก็ต่อเมื่อทางราชการมีการประกาศโครงการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ หรือเมื่อมีการยื่นขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย

อีกทั้งยังไม่มีระบบการประเมินราคาสิทธิการเช่าที่น่าเชื่อถือ ดังนั้น เพื่อพัฒนาสิทธิการเช่าให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามแนวทางการแปลงสิทธิการเช่าเป็นทุน สิทธิการเช่าจึงเป็นสิทธิการเช่าประเภทหนึ่งที่ถูกกำหนดให้นำมาเป็นหลักประกันสินเชื่อแก่ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการแปลงสิทธิการเช่าเป็นทุน โดยเป็นสิทธิการเช่าในทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการประโยชน์ ดังนี้

- สิทธิการเช่าที่ดินของที่ราชพัสดุ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง โดยเอกสารแสดงสิทธิที่จะนำมาแปลงเป็นทุน ได้แก่ สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ ใบรับรองสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุ

- สิทธิการเช่าอาคารของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในความดูแลของการเคหะแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเอกสารแสดงสิทธิที่จะนำมาเป็นหลักประกันสินเชื่อในการแปลงสิทธิการเช่าเป็นทุน ได้แก่ สัญญาเช่าที่อยู่อาศัย ใบรับรองสิทธิการเช่าที่อยู่อาศัย อาคารของการเคหะแห่งชาติ

- การจัดระเบียบการเช่าที่ดินและอาคารพาณิชย์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคม ซึ่งลักษณะการเช่าทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบของการท่าเรือแห่งประเทศไทย มี 3 ประเภท คือ อาคารพาณิชย์ ที่ดินที่เช่าเพื่ออยู่อาศัย พื้นที่ที่เป็นตลาด

- สิทธิการเช่าที่ดินหรือสิทธิการเช่าอาคารศาสนสมบัติ ซึ่งมีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล

- สิทธิการนำสินค้ามาจำหน่ายในแผงค้าของกรุงเทพมหานคร มีกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล จะต้องเป็นผู้ค้าที่ได้รับสิทธินำสินค้ามาจำหน่ายในแผงค้าในตลาดนัดจตุจักรและตลาดนัดเมืองมีนบุรี โดยผู้ที่ได้รับสิทธินำสินค้ามาจำหน่ายในแผงค้าจะต้องนำสัญญาให้สิทธินำสินค้ามาจำหน่ายและคู่มือทะเบียนแผงค้ามาเป็นหลักประกันหนี้การกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนการให้สินเชื่อตามโครงการแปลงสิทธิการเช่าเป็นทุน

- สิทธิการเช่าแผงค้าในตลาดที่อยู่ในกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร จะเป็นผู้ค้าที่ได้รับสิทธิการเช่าแผงค้าที่อยู่ในกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ ตลาดเทวราช ตลาดผดุงกรุงเกษม ตลาดพระเครื่องวงเวียนเล็ก ตลาดบางกะปิ ตลาดหนองจอก ตลาดมีนบุรี ตลาดราชบุรีบูรณะ ตลาดอรุณอมรินทร์ ตลาดประชานิเวศน์ 1 ตลาดมหาโชค ตลาดรัชดาภิเษก ตลาดสิงหา ตลาดธนบุรี โดยผู้ที่ได้รับสิทธิการเช่าแผงค้าสามารถนำสิทธินั้นมาเป็นหลักประกันหนี้การกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนการให้สินเชื่อตามโครงการแปลงสิทธิการเช่าเป็นทุน

- สิทธิการเช่าที่ดินหรืออาคารปลูกสร้างในที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล โดยใช้สัญญาเช่าที่ดินและอาคารปลูกสร้างในที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ

3. สินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะ

สำหรับการใช้ประโยชน์จากทางเท้าสาธารณะ ได้มีการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากทางเท้าเพื่อประกอบธุรกิจการค้าเฉพาะพื้นที่ที่เป็นจุดผ่อนผัน⁴⁸ เท่านั้น ซึ่งมีระยะเวลาผ่อนผันชั่วคราว 1 ปี ผู้ที่ต้องการทำการค้าจะต้องขออนุญาตและต้องได้รับอนุญาตจึงจะทำการค้าได้ โดยเป็นการอนุญาตเฉพาะรายบุคคลและผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแต่ละรายจะมีบัตรประจำตัวผู้ค้า ไม่สามารถโอนสิทธิให้ผู้อื่นมาทำการค้าแทนในบริเวณดังกล่าวได้ รวมทั้งอาจถูกพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ หากผู้ที่ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามกฎกติกาที่กำหนด ซึ่งการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” จะต้องเป็นไปตาม ป.พ.พ. มาตรา 1305⁴⁹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4⁵⁰ และพระราชบัญญัติ

⁴⁸ จุดผ่อนผัน หรือพื้นที่ผ่อนผัน หมายถึง ที่สาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศอนุญาตให้จำหน่ายสินค้า หรือประกอบกิจการค้าได้ เช่น บริเวณทางเท้าที่ได้กั้นพื้นที่ส่วนหนึ่งให้ทำการจำหน่ายสินค้า โดยการให้ประโยชน์บริเวณจุดผ่อนผันจะมีบัญชีรายชื่อผู้ค้า กำหนดตามช่วงเวลาและบริเวณในการขายสินค้าด้วย

⁴⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

⁵⁰ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนนและทางน้ำด้วย

“สถานสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม

“ถนน” หมายความว่า ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้าม ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 41⁵¹ นอกจากนี้ สิทธิในการใช้ประโยชน์จาก “ที่สาธารณะ” นั้นเป็นสิทธิชั่วคราว โดยมีอายุของใบอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจการค้าเพียง 1 ปี จึงไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงินได้ ประกอบกับสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะย่อมเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนทั่วไปที่ชอบจะใช้สิทธิของตนในที่สาธารณะได้ ด้วยปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้กำหนดให้ที่สาธารณะเป็นสินทรัพย์ประเภทหนึ่งที่สามารถนำมาเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ สำหรับสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะดังต่อไปนี้

- สิทธิในการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ ในเขตเทศบาล อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยจะมีการออกหนังสือรับรองให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะในเขตเทศบาลให้แก่ผู้ประกอบการ ซึ่งผู้ประกอบการสามารถนำหนังสือรับรองนั้น และคู่มือทะเบียนแผงค้าที่เทศบาลออกให้มาเป็นหลักฐานประกอบเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อต่อธนาคารหรือสถาบันการเงิน โดยเทศบาลที่นำร่องตาม

“ทางน้ำ” หมายความว่า ทะเล ทะเลสาบ หาดทรายชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง คับคลอง บึง คู ลำราง และหมายความรวมถึงท่อระบายน้ำด้วย

ฯลฯ

⁵¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 41 บัญญัติว่า

“เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดที่เป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุชนิด หรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า เพื่อจำหน่ายในกรณีที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติ รวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า หรือสถานที่จัดวางสินค้าแตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จะกระทำต่อเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ในใบอนุญาตแล้ว”

โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ในปี 2546 - 2547 ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ และจะขยายการดำเนินการไปสู่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ

- สิทธิในการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

- สิทธิในการได้รับอนุญาตให้ทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในใบอนุญาตหรือในที่จับสัตว์น้ำประเภทอื่นตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำกับดูแล ผู้ที่ได้รับอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสามารถนำสิทธินั้นมาเป็นหลักประกันหนี้การกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนการให้สินเชื่อตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

4. สินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร

ตามปกติการใช้เครื่องจักรเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากธนาคารมักเกิดปัญหาในการจดทะเบียนจำนองซ้ำซ้อนกับเครื่องจักรที่ได้มีการจำนำไว้แล้ว โดยที่ผู้รับจำนำเครื่องจักรไว้ก่อนนั้นไม่ทราบ เนื่องจากการสั่งซื้อเครื่องจักรจะต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก และมักจะต้องขอสินเชื่อจากธนาคาร รวมทั้งเมื่อสั่งซื้อเครื่องจักรมาแล้วจะต้องใช้เวลาในการติดตั้งทดสอบ และจดทะเบียนเครื่องจักร ในขณะที่ยังไม่ได้มีการจดทะเบียนเครื่องจักรจึงอาจจะมีการจำนำเครื่องจักรไว้ก่อน ต่อมาเมื่อลูกหนี้เป็นเจ้าของเครื่องจักรจดทะเบียนเครื่องจักรแล้วกลับไปจดทะเบียนจำนองกับเจ้าหนี้รายอื่นอีกโดยไม่สุจริต ทำให้เจ้าหนี้รายเดิมซึ่งเป็นเจ้าหนี้จำนำได้รับความเสียหาย ผู้ที่ให้สินเชื่อจึงไม่ค่อยมีความมั่นใจในหลักประกันที่เป็นเครื่องจักร และในการขอสินเชื่อโดยใช้เครื่องจักรเป็นหลักประกันยังไม่เป็นที่แพร่หลายสำหรับผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยและธุรกิจที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนสำหรับสินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร จึงจำเป็นต้องสนับสนุนการจดทะเบียนเครื่องจักรของผู้ประกอบการในธุรกิจขนาดเล็กและธุรกิจชุมชน เพื่อจะได้สามารถใช้หนังสือสำคัญการจดทะเบียนเครื่องจักรที่ออกให้โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมในการขอสินเชื่อตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้

5. สินทรัพย์ประเภททรัพย์สินทางปัญญา

ทรัพย์สินทางปัญญาบางประเภทที่มีอยู่ เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ไม่ค่อยเป็นที่แพร่หลาย จึงมักไม่ได้รับการยอมรับในการใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ ประกอบกับทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิ่งที่ยากแก่การประเมินราคา เพราะเป็นวัตถุที่ไม่มีรูปร่าง จับต้องไม่ได้ (Intangible Property) ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิ่งที่มีความค่าในทางเศรษฐกิจ บางสิ่งมีมูลค่าที่สูงมาก เช่น ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า ที่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย เนื่องจากทรัพย์สินทางปัญญาเกิดจากการคิดค้นและเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการสร้างสรรค์ทางความคิดของมนุษย์ จึงเกิดแนวความคิดในการนำสินทรัพย์สินทางปัญญา มาแปลงเป็นทุน ซึ่งจำแนกทรัพย์สินทางปัญญาออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) ทรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายบังคับให้จดทะเบียน ได้แก่ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า การออกแบบผังภูมิของวงจรรวม และพันธุ์พืช 4 ประเภท คือ พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า

(2) ทรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายไม่ได้บังคับให้จดทะเบียน ได้แก่ ลิขสิทธิ์ สิ่งปั้งซีทางภูมิศาสตร์ ความลับทางการค้า และภูมิปัญญาท้องถิ่น

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประเภททรัพย์สินทางปัญญาจะมีกรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบ

จะเห็นได้ว่า ในอดีตที่ผ่านมา การขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินตามปกติจะไม่ยอมรับหลักประกันบางอย่างในสินทรัพย์แต่ละประเภท เนื่องจากไม่มีความมั่นใจและเชื่อในคุณค่าของสินทรัพย์เหล่านั้น ด้วยการพิจารณาหลักประกันจำเป็นต้องพิจารณาถึงความแน่นอนของสิทธิและอายุของสิทธิด้วย รวมทั้งมีข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่จำกัดการโอนสินทรัพย์นั้นต่อไป เมื่อเปิดโอกาสให้นำสินทรัพย์เหล่านั้นมาใช้เป็นหลักประกันได้ด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยลดเงื่อนไขบางประการและสร้างความมั่นใจให้แก่สถาบันการเงินให้มากขึ้นด้วยการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลรับผิดชอบสินทรัพย์ กับธนาคารหรือสถาบันการเงินในการสนับสนุนการให้สินเชื่อ ย่อมเป็นการลดอุปสรรคในการนำสินทรัพย์เหล่านั้นไปเป็นหลักประกันและก่อให้เกิดการพัฒนาคุณค่าของสินทรัพย์ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดอีกด้วย และในอนาคตสำหรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะพัฒนาสินทรัพย์อื่น ๆ ด้วยการขยายประเภทของสินทรัพย์ที่จะนำมาใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เช่น สินทรัพย์ที่อยู่ในความดูแลของกองทัพ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่เคลื่อนย้ายได้ประเภทเรือประมงขนาดเล็ก ทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินประเภทไม้ผล ไม่เศรษฐกิจ

เช่น ยางพารา รวมไปถึงสัญญาจ้างทำของ โดยจะนำโครงการส่งเสริมการผลิตผ้าไทยของกระทรวงพาณิชย์เป็นตัวนำร่อง สัญญาจ้างทำของในสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

2.2.3 ลักษณะของสิทธิที่เอกชนมีเหนือสินทรัพย์ที่ใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

เมื่อพิจารณาถึงสินทรัพย์ ซึ่งถือว่าเป็นวัตถุแห่งสิทธิในหัวข้อก่อนเพื่อประกอบการจำแนกสิทธิในสินทรัพย์ที่เป็นสิ่งเชื่อมโยงระหว่างบุคคลผู้ทรงสิทธิกับสินทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งสิทธิ อาจจำแนกความสัมพันธ์ของสิทธิที่เอกชนมีเหนือสินทรัพย์กับสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. สิทธิประเภทที่ดินและทรัพย์สินที่ติดกับที่ดิน

สิทธิที่เอกชนมีเหนือที่ดินและทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ได้แก่

- สิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01) โดยเอกชนที่มีสิทธิเหนือที่ดิน ส.ป.ก. สามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการเช่าที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการเช่าซื้อที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยได้กรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำหรับกรณีการเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. จะขอให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อบุคคลใดชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว จะได้รับโฉนดที่ดินโดยมีเงื่อนไขห้ามโอนไปยังผู้อื่น ยกเว้นตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.⁵²

- สิทธิในการได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสร้างตนเอง (นค.1) ซึ่ง นค.1 เป็นใบอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้จัดสรรให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเอง สิทธิของเอกชนที่มีเหนือที่ดินของนิคมสร้างตนเองจึงเป็นเพียงการให้เข้าทำประโยชน์ตามสัญญาอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

⁵² ชรินทร์ จารุจันทร์, การติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน: กรณีศึกษาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2548), น.10.

- สิทธิในการได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.3) เป็นสิทธิที่จัดสรรที่ดินแก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ สิทธิของเอกชนที่มีเหนือที่ดินของนิคมสหกรณ์จึงมีลักษณะเป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เช่นเดียวกับสิทธิในการได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสร้างตนเอง (นค.1)

- สิทธิตามหนังสือแสดงสิทธิที่ออกโดยกรมที่ดิน เช่น ใบจอง (น.ส.2) ส.ค.1 ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือแสดงสิทธิมิใช่เอกสารสิทธิ สิทธิของเอกชนที่มีเหนือที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิเหล่านี้จึงเป็นสิทธิครอบครองซึ่งมีเงื่อนไขการครอบครองที่แตกต่างกัน⁵³

อย่างไรก็ตาม ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้มีแผนปฏิบัติการโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานใบจองและ ส.ค.1 โดยมีการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน และเมื่อออกโฉนดที่ดินก็จะเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินส่วนนั้น

2. สินทรัพย์ประเภทสิทธิการเช่า

สิทธิการเช่าตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการเช่าที่ดินของที่ราชพัสดุ สิทธิการเช่าอาคารของการเคหะแห่งชาติ สิทธิการเช่าที่ดินและอาคารพาณิชย์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยทั้งอาคารพาณิชย์ ที่ดินที่เช่าเพื่ออยู่อาศัย พื้นที่ที่เป็นตลาด สิทธิการเช่าที่ดินหรือสิทธิการเช่าอาคารศาสนสมบัติ สิทธิการเช่าที่ดินหรืออาคารปลูกสร้างในที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สิทธิการนำสินค้ามาจำหน่ายในแผงค้าของกรุงเทพมหานคร และสิทธิการเช่าแผงค้าในตลาดที่อยู่ในกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร มีลักษณะเป็นทรัพย์สิน ส่วนสิทธิของเอกชนที่มีเหนือสิทธิการเช่าก็คือ สิทธิตามสัญญาเช่าทรัพย์สิน ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงบุคคลสิทธิที่เข้ากันได้เฉพาะผู้ให้เช่าและผู้เช่าที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น

3. สินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะ

เนื่องจากที่สาธารณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้นสิทธิของเอกชนเหนือที่สาธารณะจึงมีลักษณะเป็นสิทธิในการได้ใช้ประโยชน์ โดยต้องขออนุญาตและมีข้อจำกัดให้มีสิทธิเพียงชั่วคราว⁵⁴ เพราะการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะเป็นการกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะของประชาชนทั่วไป

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้ว
เชิงอรรถที่ 41, น.5.

⁵⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

มาตรา 41 วรรคสอง บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ ไม่ว่า

4. สิทธิประโยชน์ประเภทเครื่องจักร

เนื่องจากเครื่องจักรซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ประเภทหนึ่งที่ใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แต่เครื่องจักรเป็นทรัพย์สินที่เอกชนเป็นเจ้าของ ดังนั้น สถานภาพแห่งสิทธิที่เอกชนมีเหนือสินทรัพย์ประเภทนี้จึงมีลักษณะเป็นกรรมสิทธิ์ ผู้ที่เป็นเจ้าของสินทรัพย์ย่อมมีสิทธิทุกประการเหนือทรัพย์สินนั้น

5. สิทธิประโยชน์ประเภททรัพย์สินทางปัญญา

ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิทธิประโยชน์อีกประเภทหนึ่งที่มีเอกชนเป็นเจ้าของ ดังนั้น สิทธิที่เอกชนมีเหนือสินทรัพย์ประเภททรัพย์สินทางปัญญาจึงมีลักษณะเป็นกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับ สิทธิประโยชน์ประเภทเครื่องจักร

2.2.4 กลไกและองค์การที่เกี่ยวข้องในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน⁵⁵

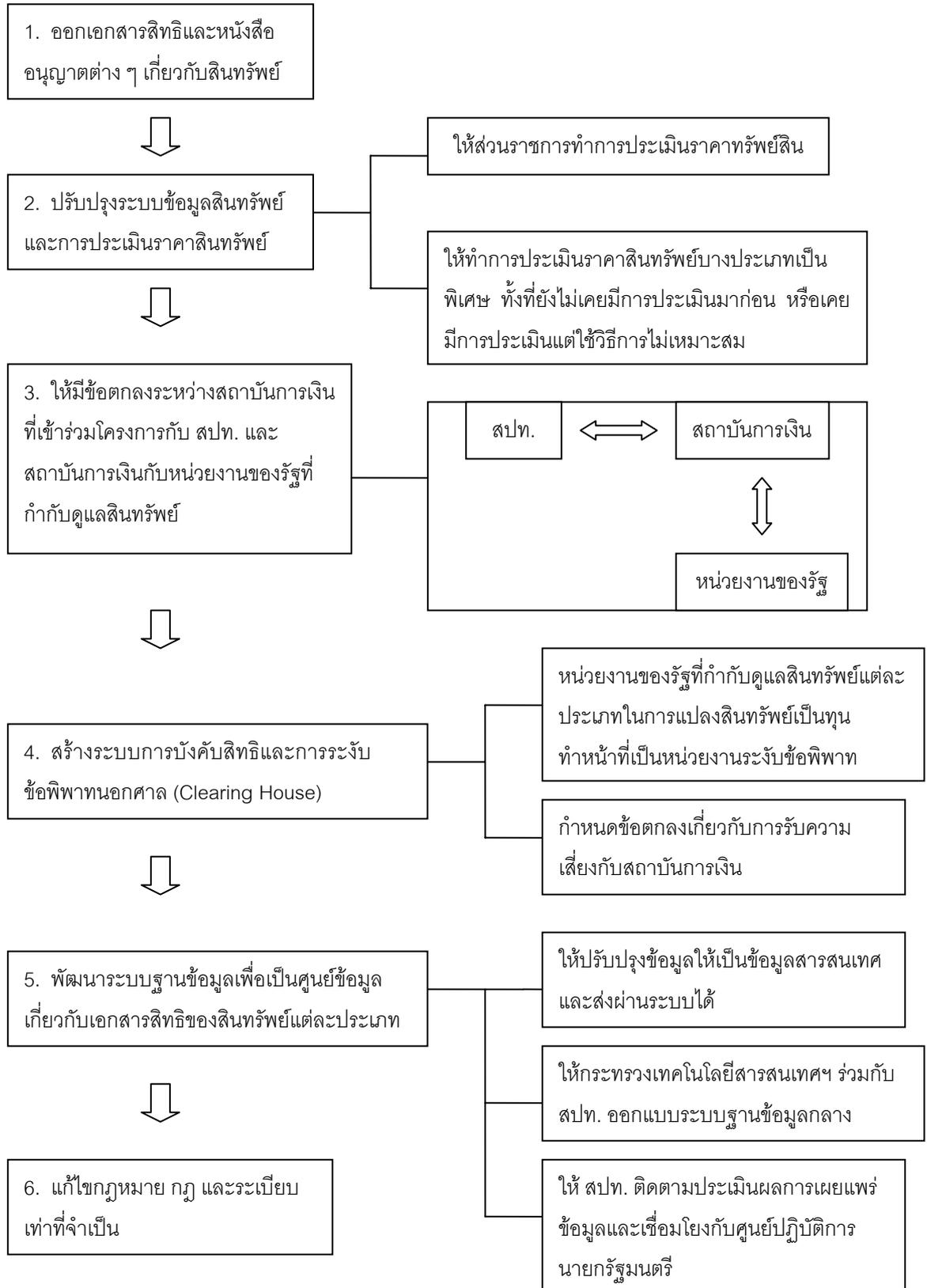
ในการดำเนินการตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รัฐจำเป็นต้องอาศัยกลไกหลายประการเพื่อให้การดำเนินนโยบายบรรลุตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากสินทรัพย์ที่มีอยู่ทั้งสินทรัพย์ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือเอกชนเป็นเจ้าของนั้นมีอยู่มากมายและขาดระบบการจัดการที่ดี ยังไม่มีระบบทางทะเบียนที่ครอบคลุมในสินทรัพย์ทุกประเภท สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จึงไม่ได้ถูกนำมาพัฒนาให้ใช้ประโยชน์ได้เต็มตามศักยภาพที่พึงทำได้ในทางธุรกิจ ทำให้ไม่อาจใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น กลไกของรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเข้ามาช่วยเหลือและถือความเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งได้มีการกำหนดกลไกที่สำคัญของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามแผนภาพ ดังนี้

จะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ได้เป็นปกติหรือเร็วขาย เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56”

มาตรา 55 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น”

⁵⁵ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, นโยบายและกรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ปี 2547 - 2551, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 2547), น.9 - 12. และ อาถนิตี ลิ้มคเดช, อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 8, น.49 - 54.

ภาพที่ 1 กลไกและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



จากแผนภาพที่แสดงข้างต้น สามารถอธิบายรายละเอียดของกลไกและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ดังนี้

(1) ให้มีการออกเอกสารสิทธิ หรือหนังสืออนุญาตต่าง ๆ เกี่ยวกับสินทรัพย์ที่จะนำมาแปลงเป็นทุนและปรับปรุงเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งพัฒนาระบบข้อมูลและแผนที่ให้เหมาะสมกับการนำไปใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รวมทั้งตรวจสอบ รับรอง ความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว โดยในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครอง เอกสารสิทธิ สัญญา หรือหนังสืออนุญาตต่าง ๆ ที่ทางราชการออกให้นำมาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อให้ประชาชนในระดับรากหญ้าเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการรายย่อยและธุรกิจขนาดเล็ก

(2) ให้มีการปรับปรุงระบบข้อมูลสินทรัพย์และกำหนดการประเมินสินทรัพย์ที่ถูกต้อง เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เนื่องจากหลักเกณฑ์การพิจารณาการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินจะพิจารณา จากขีดความสามารถของผู้ขอสินเชื่อ ความเป็นไปได้ของโครงการ และสินทรัพย์ที่ใช้เป็น หลักประกัน จึงได้กำหนดให้มีการประเมินราคา ดังนี้

(2.1) ให้ส่วนราชการทำการประเมินสินทรัพย์โดยวิธีการที่เหมาะสม

(2.2) ให้ทำการประเมินสินทรัพย์บางประเภทเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินทรัพย์ที่ไม่มีมีการประเมินมาก่อน หรือเคยมีการประเมินมาบ้างแล้วแต่ใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม เช่น ที่ดินเกษตรกรรม สิทธิการเช่า ทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

(3) ให้มีข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบสินทรัพย์แต่ละประเภทกับสถาบันการเงินในการให้ความสนับสนุนด้านสินเชื่อ

ธนาคารและสถาบันการเงินภาครัฐ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธกส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จะเป็นสถาบันการเงินที่ นำร่อง โดยจัดให้มีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ธนาคารหรือสถาบันการเงินและหน่วยงานที่กำกับดูแลในสินทรัพย์แต่ละ ประเภท ดังนี้

(3.1) สินทรัพย์ประเภทที่ดินและทรัพย์สินที่ติดกับที่ดิน

มีหน่วยงานที่กำกับดูแล ดังนี้

- สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์

- กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

โดยมีธนาคารและสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในการ
สนับสนุนสินเชื่อ ได้แก่

- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) สำหรับที่ดิน

ส.ป.ก.4-01, นค.1, กสน.3

- ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำหรับที่ดินที่เป็น
ใบจอง (น.ส.2), ส.ค.1, นค.3, กสน.5

(3.2) สินทรัพย์ประเภทสิทธิการเช่า

มีหน่วยงานที่กำกับดูแล ดังนี้

- กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

- การเคหะแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

- การท่าเรือแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคม

- กรุงเทพมหานคร (กองอำนวยการตลาดนัด และสำนักงานตลาด)

โดยมีธนาคารและสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในการ
สนับสนุนสินเชื่อ ได้แก่

- ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารอาคาร
สงเคราะห์ ให้สินเชื่อแก่สิทธิการเช่าที่ราชพัสดุ สิทธิการเช่าอาคารของการเคหะแห่งชาติ

- ธนาคารออมสิน ให้สินเชื่อแก่สิทธิการนำสินค้ามาจำหน่ายในแผงค้าของ
กรุงเทพมหานคร และสิทธิการเช่าแผงค้าในตลาดที่อยู่ในกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร

(3.3) สินทรัพย์ประเภทที่สาธารณณะ

หน่วยงานที่กำกับดูแล ดังนี้

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

- กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

โดยมีธนาคารและสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในการสนับสนุนสินเชื่อ ได้แก่

- ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ให้สินเชื่อแก่สิทธิในการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะในเขตเทศบาล
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ให้สินเชื่อเพื่อประกอบการในอุทยานแห่งชาติ
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ให้สินเชื่อแก่ผู้ได้รับอนุญาตในทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

(3.4) สินทรัพย์ประเภททรัพย์สินทางปัญญา

หน่วยงานที่กำกับดูแล คือ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ โดยมีบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ธพว.) และธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ให้สินเชื่อ

(3.5) สินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร

หน่วยงานที่กำกับดูแล คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ธพว.) และธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ให้สินเชื่อ

จะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐที่เข้ามากำกับดูแลรับผิดชอบในสินทรัพย์แต่ละประเภทในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะทำหน้าที่ประการหนึ่งเหมือนกัน โดยเป็นองค์กรที่เข้ามาในฐานะเป็นกลไกในการประสานงานที่ทำให้การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนคล่องตัว สะดวกและรวดเร็วเหมือนกัน นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นองค์กรที่เข้ามากำกับดูแลสินทรัพย์แต่ละประเภทยังมีบทบาทเหนือสินทรัพย์แต่ละประเภทในบทบาทที่มีความสัมพันธ์กับสินทรัพย์แตกต่างกัน ดังนี้

ก. บทบาทของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์บางประเภทหรือดูแลผลประโยชน์ในสินทรัพย์ ซึ่งได้อนุญาตหรือมีสัญญากับเอกชนให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในสินทรัพย์ที่เป็นของรัฐ เช่น สินทรัพย์ประเภทสิทธิการเช่าที่ดินของที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ⁵⁶ โดยกรมธนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุมาพัฒนาจัดหาประโยชน์ในรูปแบบของสัญญาเช่า หรือเป็นกรณีของสิทธิการเช่าที่ดิน

⁵⁶ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ”

หรืออาคารพาณิชย์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งได้มีการให้เอกชนเช่าทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ในทรัพย์สิน 3 ประเภท คือ อาคารพาณิชย์ ที่ดินที่เช่าเพื่ออยู่อาศัย พื้นที่ที่เป็นตลาด เป็นต้น

ข. บทบาทของหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินของรัฐ แต่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาทรัพย์สินของรัฐ เช่น สินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นหน่วยงานที่ดูแลควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล

ค. บทบาทของหน่วยรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ และไม่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ เป็นองค์กรที่ไม่มีบทบาทเฉพาะเป็นพิเศษ นอกเหนือจากการมีบทบาทในฐานะที่เป็นกลไกในการประสานงานที่ทำให้การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเกิดความคล่องตัว สะดวกมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นบทบาทเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เนื่องจากเป็นสินทรัพย์ที่เอกชนมีฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์อยู่แล้ว แต่ในกรณีปกติสินทรัพย์บางอย่างที่เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หากนำไปใช้เป็นหลักประกันการขอสินเชื่อ อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์บางประเภทที่เอกชนได้รับเอกสารสิทธิจากหน่วยงานแต่มีข้อจำกัดเรื่องการจัดจำหน่ายโอนสิทธิ เช่น ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่ดิน นค.1 ที่ดิน กสน.3 หรือเครื่องจักรขนาดเล็กซึ่งปกติสถาบันการเงินยังรับเครื่องจักรเป็นหลักประกันค่อนข้างน้อย เนื่องจากเครื่องจักรเป็นทรัพย์สินที่มีสภาพคล่องต่ำ ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจึงมีกลไกให้มีการสนับสนุนการจดทะเบียนเครื่องจักรขนาดเล็กซึ่งอยู่ในภาคธุรกิจขนาดย่อมด้วย

(4) การสร้างระบบการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House) โดยสินทรัพย์ที่จะนำมาแปลงเป็นทุนได้ แบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่หนึ่ง คือ สินทรัพย์ประเภทที่เอกชนเป็นเจ้าของสินทรัพย์ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อได้ เช่น เครื่องจักรที่จดทะเบียน ทรัพย์สินทางปัญญา ส่วนกลุ่มที่สอง คือ สินทรัพย์ประเภทที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่เอกชนมีสิทธิหรือประโยชน์บางประการในสินทรัพย์นั้น สินทรัพย์ประเภทนี้ในกรณีปกติสถาบันการเงินจะไม่ยอมรับเป็นหลักประกันสินเชื่อ เนื่องจากเป็นสินทรัพย์ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายพิเศษและมักจะมีข้อจำกัดในการโอนสิทธิ เช่น ส.ป.ก. 4-01 นค. 1 กสน. 3 ที่สาธารณะ สิทธิการเช่า เป็นต้น จึงต้องมีการจัดระบบการระงับข้อพิพาทขึ้นเป็นพิเศษ ดังนี้

(4.1) ให้นำหน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบสินทรัพย์แต่ละประเภท ทำหน้าที่เป็นหน่วย ระบุข้อพิพาทสำหรับสินทรัพย์แต่ละประเภท ซึ่งหากมีข้อพิพาทหรือลูกหนี้ไม่ชำระหนี้โดยไม่มี เหตุอันควร หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะทำการคัดเลือกผู้เข้าสวมสิทธิในสินทรัพย์นั้นแทน โดยอาศัย หลักว่า ผู้เข้าสวมสิทธิจะต้องมีสิทธิหรือมีคุณสมบัติในการเข้าสวมสิทธิแทนลูกหนี้เดิม และ จะต้องมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ด้วย

(4.2) ให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการรับความเสี่ยงกับสถาบันการเงิน โดยอาศัย หลักการ ดังนี้

- ก. หน่วยงานเจ้าของเรื่องแก้ไขปัญหาร่วมกับสถาบันการเงิน
- ข. สถาบันการเงินรับความเสี่ยงหนี้ที่ระยะสั้น และมีใช้เพื่อการลงทุน
- ค. จะต้องให้หลักการให้ผู้เข้าสวมสิทธิแทนลูกหนี้รับภาระหนี้ในระยะยาวเพื่อ

ประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพ

ในกระบวนการบังคับสิทธิและระบุข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House) จะต้องมีการตั้ง “คณะกรรมการประណอมข้อพิพาทนอกศาล” ขึ้น ซึ่งประกอบด้วย 4 ฝ่าย คือ ลูกหนี้ เจ้าหนี้หรือผู้แทนเจ้าหนี้ ผู้แทนเจ้าหนี้ที่หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภท นั้น ๆ และอัยการจังหวัดหรือผู้แทน

(5) ให้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูล เพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลที่จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับ เอกสารสิทธิของสินทรัพย์ทั้ง 5 ประเภท เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และมีการจัดเก็บข้อมูลที่มี มาตรฐาน ถูกต้องและทันสมัย รวมทั้งเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูลด้านเอกสารสิทธิที่มี อยู่ในประเทศและใช้เป็นข้อมูลประกอบการให้สินเชื่อ โดยมีการกำหนดกลไก ดังนี้

(5.1) ให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสินทรัพย์ รวมทั้งธนาคารของรัฐปรับปรุง ข้อมูลให้เป็นข้อมูลสารสนเทศและส่งผ่านระบบได้

(5.2) ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ร่วมกับสำนักงานบริหาร การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ออกแบบจัดระบบฐานข้อมูลกลาง

(5.3) ในระยะเริ่มต้นให้สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การ มหาชน) เน้นการติดตามและประเมินผล การเผยแพร่ข้อมูลและเชื่อมโยงกับศูนย์ปฏิบัติการ นายกรัฐมนตรี (Prime Minister Operation Center: PMOC)

(6) ให้มีกลไกทางกฎหมาย โดยการแก้ไขกฎหมายและระเบียบจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

(6.1) หลีกเลียงการแก้ไขกฎหมายในระยะสั้น แต่ให้แก้ไขระเบียบ กฎกระทรวง ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำเอกสาร การแก้ปัญหานี้เสีย และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

(6.2) ให้มีการพิจารณาระเบียบและกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ก. กรุงเทพมหานครและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
ออกระเบียบการใช้ที่สาธารณะ

ข. กรมธนารักษ์ การเคหะแห่งชาติ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ การ
ท่าเรือแห่งประเทศไทย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ปรับปรุงแบบสิทธิการเช่าและ
สัญญาเช่าซื้อ

ค. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้เร่งรัดขั้นตอนการ
ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน นค.1, กสน.3

ง. ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แก้ไขระเบียบการโอนสิทธิการใช้ที่ดินและการเช่า

จ. กรมทรัพย์สินทางปัญญา แก้ไขระเบียบเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองใน
ทรัพย์สินทางปัญญา

2.2.5 ขั้นตอนและวิธีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

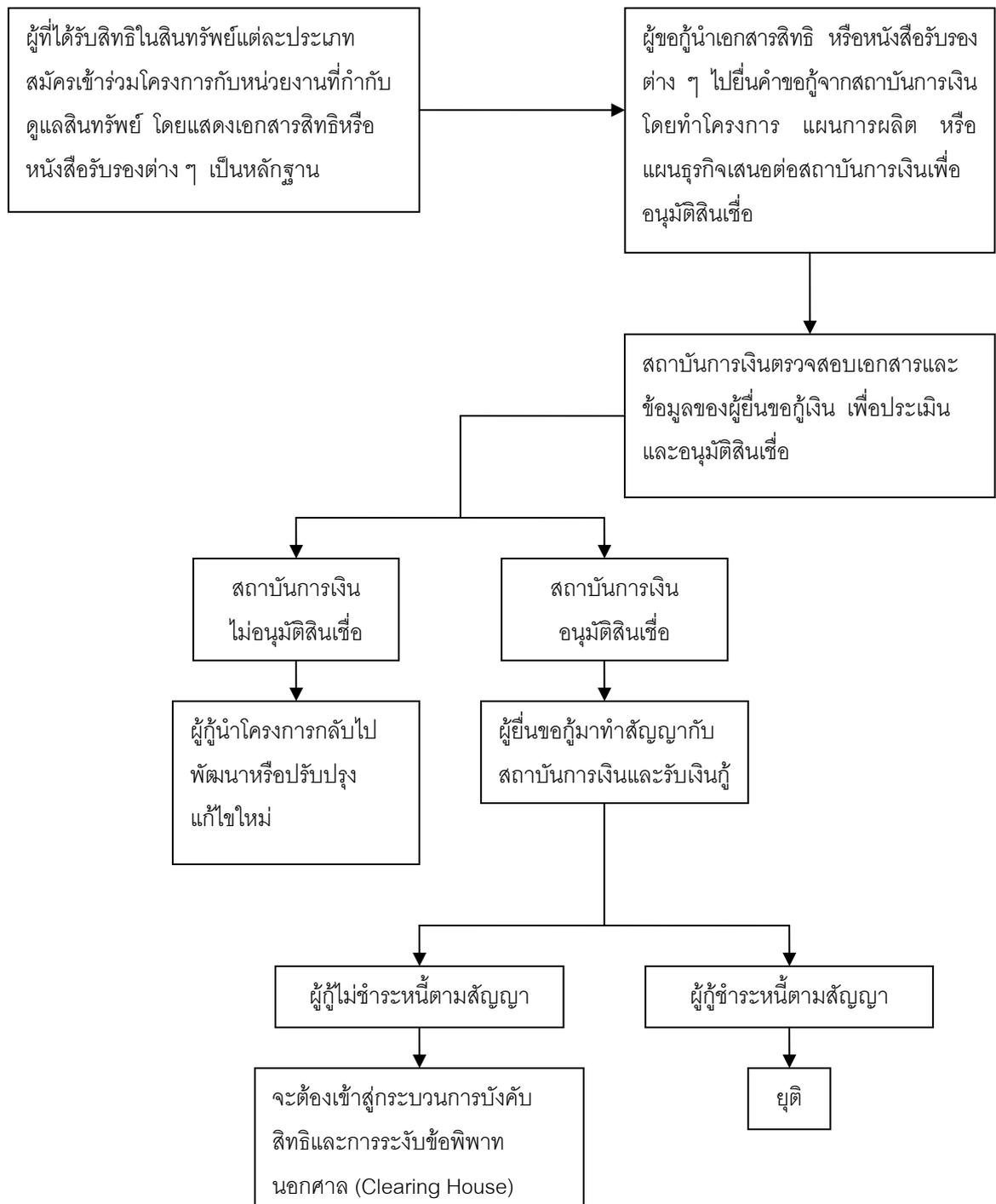
ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้มีสิทธิตามเอกสารสิทธิ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือ
รับรอง ในสินทรัพย์แต่ละประเภทจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
ซึ่งสินทรัพย์แต่ละประเภทจะมีข้อกำหนดที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกันไป ในที่นี้จะขอ
กล่าวถึงภาพรวมของขั้นตอนและวิธีการในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและกระบวนการที่กำหนดขึ้น
ไว้เป็นพิเศษสำหรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล
(Clearing House) เมื่อถูกหนีผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งมีลักษณะร่วมกันในสินทรัพย์แต่ละประเภท
เพื่อทำให้มองเห็นภาพโครงสร้างทั้งหมดในแต่ละขั้นตอน (ตัวอย่างกระบวนการเข้าร่วมโครงการ
แปลงสินทรัพย์เป็นทุนและกระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล สำหรับผู้ที่
ได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะหรือหนังสือรับรองอื่น ๆ โปรดดู ภาคผนวก ข.) โดย
กระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอาจแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ โดยสังเขป ดังนี้

2.2.5.1 ขั้นตอนการเข้าถึงทุนตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน⁵⁷

ขั้นตอนการเข้าถึงทุนในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
สามารถแสดงแผนภาพได้ดังนี้

⁵⁷ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, ขั้นตอนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน,
(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 2547).

ภาพที่ 2 ขั้นตอนการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินด้วย
การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



ที่มา : ดัดแปลงจากแผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของ
สินทรัพย์แต่ละประเภท

จากแผนภาพที่ได้แสดงข้างต้น สามารถอธิบายรายละเอียดขั้นตอนการเข้าถึงทุนตามในการแปลงสินทรัพย์เป็นได้ ดังนี้

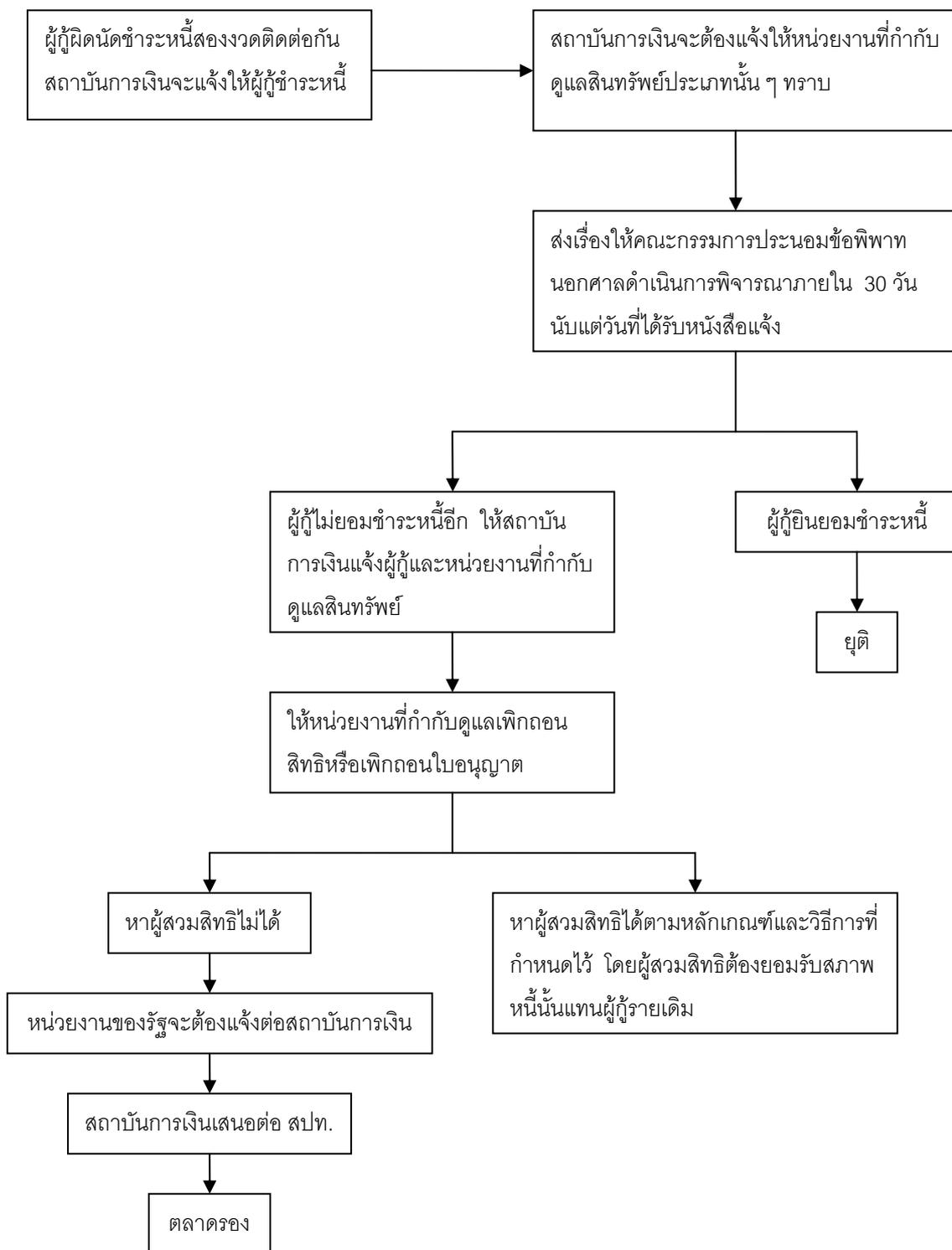
- (1) ผู้ที่ได้รับสิทธิในสินทรัพย์แต่ละประเภทโดยมีเอกสารสิทธิ หรือหนังสืออนุญาตต่าง ๆ สมัครเข้าร่วมโครงการกับหน่วยงานที่กำกับดูแลสินทรัพย์โดยแสดงเอกสารสิทธิต่าง ๆ
- (2) นำเอกสารสิทธิ หรือหนังสือรับรองต่าง ๆ ยื่นคำขอกู้จากสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในสินทรัพย์แต่ละประเภท พร้อมเอกสารหลักฐาน และต้องมีการทำโครงการ แผนการผลิต หรือแผนธุรกิจเสนอต่อสถาบันการเงินเพื่ออนุมัติสินเชื่อ
- (3) สถาบันการเงินตรวจสอบเอกสารและข้อมูลของผู้ยื่นขอกู้เงินเพื่อประเมิน และอนุมัติสินเชื่อ โดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้
 - ก. ประวัติและความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ คุณสมบัติของผู้ที่ยื่นขอกู้
 - ข. โครงการแผนการผลิต หรือแผนธุรกิจ
 - ค. สินทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกัน
- (4) ให้สถาบันการเงินทำการประเมินเงินกู้เพื่ออนุมัติ และแจ้งให้แก่หน่วยงานที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภทนั้น ๆ แต่สำหรับกรณีของสินทรัพย์ประเภทที่สาธารณะ ถ้าธนาคารหรือสถาบันการเงินไม่อนุมัติสินเชื่อให้ ผู้กู้จะต้องนำเรื่องกลับไปพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขใหม่
- (5) ผู้ยื่นคำขอกู้มาทำสัญญากู้เงิน รับเงินกู้ และดำเนินการตามโครงการ แผนการผลิต หรือแผนธุรกิจ โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลในสินทรัพย์แต่ละประเภท จะติดตาม แนะนำ และส่งเสริมการผลิต รวมทั้งปรับปรุงและแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดปัญหาตามโครงการ แผนการผลิต หรือแผนธุรกิจ
- (6) หน่วยงานที่กำกับดูแลในสินทรัพย์แต่ละประเภท และสถาบันการเงินดูแลและติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และติดตามการชำระหนี้
 - ก. ผู้กู้ชำระหนี้ตามสัญญา ย่อมเป็นที่ยุติ
 - ข. กรณีที่ผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ จะนำเข้าสู่กระบวนการบังคับสิทธิและระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House)

2.2.5.2 กระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House)⁵⁸

กระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล อาจแสดงแผนภาพได้ ดังนี้

⁵⁸ เพิ่งอ้าง.

ภาพที่ 3 กระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House)



ที่มา : ดัดแปลงจากแผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการบังคับสิทธิและระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House) ของหน่วยงานของรัฐ

จากแผนภาพที่ได้แสดงข้างต้น สามารถอธิบายรายละเอียดกระบวนการบังคับสิทธิ และการระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House) ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ดังนี้

- (1) เมื่อสถาบันการเงินอนุมัติให้กู้เงิน และผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้สองงวดติดต่อกัน สถาบันการเงินจะแจ้งให้ผู้กู้ชำระหนี้
- (2) เมื่อสถาบันการเงินทวงถามให้ผู้กู้ชำระหนี้แล้ว จะต้องแจ้งให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภทนั้น ๆ ทราบ และให้หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้คณะกรรมการประណอมข้อพิพาทนอกศาล ประกอบด้วย
 - ก. ลูกหนี้
 - ข. เจ้าหนี้หรือผู้แทน
 - ค. ผู้แทนเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภทนั้นๆ
 - ง. อัยการจังหวัดหรือผู้แทน

โดยคณะกรรมการประណอมข้อพิพาทนอกศาลต้องร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาลให้เสร็จภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

(3) หากผู้กู้ยินยอมชำระหนี้ ย่อมเป็นที่ยุติ แต่เมื่อได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการประណอมข้อพิพาทนอกศาลแล้วยังไม่ได้ชื้อยุติหรือผู้กู้ไม่ยอมชำระหนี้ก็ให้สถาบันการเงินแจ้งผู้กู้และหน่วยงานที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภทนั้นทราบ

(4) ให้หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์แต่ละประเภทเพิกถอนสิทธิ หรือเพิกถอนใบอนุญาต จากนั้นหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์แต่ละประเภทจะต้องดำเนินการพิจารณาจัดหาผู้สวมสิทธิแทนผู้กู้ที่ผิดนัดชำระหนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการของหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภทนั้น ๆ โดยผู้สวมสิทธิต้องยอมรับสภาพหนี้แทนผู้กู้อย่างเดิม

(5) กรณีที่ไม่สามารถหาผู้สวมสิทธิแทนได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งต่อสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเสนอต่อสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (สพท.) ทราบและดำเนินการนำสินทรัพย์เข้าสู่ตลาดรองต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสินทรัพย์ประเภททรัพย์สินทางปัญญาและเครื่องจักร เป็นทรัพย์สินที่เป็นของเอกชน ในการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House) อาจแตกต่างจากสินทรัพย์อีก 3 ประเภทที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ โดยเมื่อมีการผิดสัญญา หากเป็นสินทรัพย์ประเภททรัพย์สินทางปัญญา จะให้มีการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติเบื้องต้น และในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามให้คู่สัญญานำข้อพิพาทเสนอเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการของกรมทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อทำการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่อไป และหาก

ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ สถาบันการเงินสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งบังคับตามคำชี้ขาด

เช่นเดียวกับสินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร ในการแก้ไขปัญหาและการระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House) เมื่อผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ก็จะมีคำสั่งให้คณะกรรมการประណอมข้อพิพาทนอกศาลทำการเจรจาไกล่เกลี่ย แต่หากผู้กู้ไม่ชำระหนี้ คณะกรรมการประណอมข้อพิพาทนอกศาลก็จะส่งเรื่องไปที่อนุญาโตตุลาการ ต่อมาหากผู้กู้ไม่ชำระหนี้ก็ก็จะเข้าสู่กระบวนการทางศาล

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดของนายเฮอรัันโด เดอ โซโต กับ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย

จากแนวความคิดพื้นฐานในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอันเป็นแนวความคิดของนายเฮอรัันโด เดอ โซโต เมื่อได้มีการนำแนวความคิดดังกล่าวมาดัดแปลงเป็นนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พบว่าได้มีการสะท้อนเอาแนวความคิดหลัก (Concept) ที่จะนำสินทรัพย์ที่คนยากจนหรือคนในระดับรากหญ้าถือครองอยู่อย่างไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ซึ่งนายเดอ โซโตเรียกว่า Dead Capital มาเปลี่ยนให้เป็นทุน เพื่อให้คนจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ เพราะเชื่อว่าอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นเพราะการขาดความสามารถในการสร้างทุน แต่เมื่อได้พิจารณาศึกษาโดยละเอียดแล้วจะพบว่าแนวความคิดของนายเดอ โซโต กับทางปฏิบัติในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทยยังมีข้อแตกต่างกันอยู่หลายประการ ดังนี้

(1) การกำหนดประเภทของสินทรัพย์ที่ใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ด้วยเหตุที่นายเดอ โซโต เห็นว่าในประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีการจัดการระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ดี ทำให้มีสินทรัพย์จำนวนมากกลายเป็นสินทรัพย์ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector) และไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ สินทรัพย์ที่นายเดอ โซโต ให้ความสำคัญที่จะนำมาแปลงสินทรัพย์เป็นทุนก็คือ สินทรัพย์ทุกประเภทที่มีลักษณะเป็น Dead Capital กล่าวคือ เป็นสินทรัพย์ที่ไม่สามารถนำไปเปลี่ยนเป็นทุนได้ เนื่องจากขาดการรับรองสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งสินทรัพย์เหล่านั้นจะต้องมีการจัดการเรื่องเอกสารสิทธิต่าง ๆ ให้เกิดความชัดเจน ขณะที่การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย ในเบื้องต้นได้มีการจัดหมวดหมู่และประเภทของสินทรัพย์ต่าง ๆ โดยแบ่งเป็น 5 ประเภท ซึ่งมีทั้งส่วนที่เป็นทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของเอกชน ได้แก่ ที่ดิน สิทธิการเช่า ที่สาธารณณะ ทรัพย์สินทาง

ปัญญา และเครื่องจักร โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะเพิ่มประเภทของสินทรัพย์ที่จะให้มีการออกเอกสารสิทธิ จากเดิมสินทรัพย์บางประเภทก่อนที่จะมีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอาจจะไม่เคยมีการออกเอกสารสิทธิเหล่านั้นมาก่อน เพื่อที่จะสามารถนำเอกสารสิทธิไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน จากเดิมที่อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากสถาบันการเงินในการใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ เช่น ให้มีการจดทะเบียนเครื่องจักรขนาดเล็ก ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กจดสิทธิบัตร และลิขสิทธิ์⁵⁹ การออกเอกสารสิทธิหรือหนังสือรับรองแก่ผู้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ เป็นต้น และปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะนำสินทรัพย์อื่น ๆ อีกหลายประเภทเข้ามาร่วมในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า วัตถุประสงค์หลักของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามแนวความคิดของนายเดอ ไฮโต ต้องการจะนำสินทรัพย์ที่มีลักษณะเป็น Dead Capital ซึ่งมีมูลค่าสูงหรือมีคุณค่าในทางเศรษฐกิจมาเปลี่ยนเป็นทุน เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการหรือประกอบธุรกิจ ซึ่งมีข้อที่น่าพิจารณาว่า เหตุใดในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของประเทศไทยจึงจำกัดไว้เฉพาะแต่สินทรัพย์บางประเภทเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ในการกำหนดสินทรัพย์ที่จะนำมาใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจำเป็นจะต้องคำนึงถึงการจัดกระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดี และควรจะมีการกำหนดขอบเขต รวมทั้งคุณสมบัติของสินทรัพย์ให้เกิดความชัดเจนด้วย มิฉะนั้นอาจจะเกิดปัญหาในการยอมรับเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ นอกจากนี้ควรคำนึงถึงหลักปฏิบัติในการพิจารณาสินเชื่อของสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันด้วยว่า คุณสมบัติของหลักประกันที่ดีจะต้องมีมูลค่า และที่สำคัญจะต้องสามารถจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปได้ ทั้งจะต้องมีความแน่นอนของสิทธิพอสมควรซึ่งจะต้องพิจารณาถึงอายุของสิทธิในสินทรัพย์นั้นประกอบด้วย

(2) การจัดการเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

แนวคิดของนายเดอ ไฮโต เห็นว่าสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีเหมือนในประเทศตะวันตก ก็คือ ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ดี เขาจึงคิดที่จะนำสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองมาจัดการรูปแบบกรรมสิทธิ์เสียใหม่ โดยนำสินทรัพย์เหล่านั้นเข้าสู่ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย เช่น การให้สิทธิในทรัพย์สินแก่คนจนด้วยการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่คนจนปลูกบ้านเพื่ออยู่อาศัย โดยรัฐบาลทหารในประเทศชิลีได้มีการออกโฉนดที่ดินกว่า 500,000 ฉบับ ระหว่างปี ค.ศ. 1979 - 1989 และรัฐบาลประชาธิปไตยได้จัดทำเพิ่มอีก 150,000 ฉบับ ในปี ค.ศ. 1998

⁵⁹ นิพนธ์ พัวพงศกร, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 33, น.124 - 125.

ส่วนในประเทศเปรู ได้มีการจัดการออกโฉนดที่ดินในเมืองถึง 500,000 ฉบับ ในช่วงปี ค.ศ.1996 - 1999⁶⁰ การทำให้คนจนได้สิทธิก็จะทำให้พวกเขาเข้าถึงระบบสินเชื่อได้ กล่าวคือ คนจนที่ถือครองสินทรัพย์สามารถใช้สินทรัพย์นั้นเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อได้ตาม กลไกของกฎหมาย

แต่แนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของประเทศไทยมิได้จัดการให้สินทรัพย์ที่ ระบบกฎหมายไม่รับรองเหล่านั้นเข้ามาสู่ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย แต่ยังคงให้สิทธิที่เกิดขึ้นเหนือสินทรัพย์นั้นเป็นอยู่เช่นเดิม การให้สินเชื่อเกิดจากการทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์แต่ละประเภทกับสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น การให้สินเชื่อเป็นการให้สินเชื่อตามโครงการ จึงขอสินเชื่อได้เฉพาะแต่สถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสถาบันการเงินในภาครัฐ ไม่สามารถขอสินเชื่อกับสถาบันการเงินอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการได้ และสินทรัพย์แต่ละประเภทก็ถูกจำกัดสิทธิเพียงเฉพาะบางแห่งที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น เช่น การให้สินเชื่อแก่ผู้ค้าในแผงค้าของกรุงเทพมหานคร หรือผู้ค้าในจุดผ่อนผัน อันเป็นที่สาธารณะ ได้จำกัดการให้สินเชื่อเฉพาะตลาดบางแห่งเท่านั้น มิได้ให้สินเชื่อแก่ผู้ค้าในตลาดหรือจุดผ่อนผันทุกแห่ง ผู้เขียนมีความเห็นว่า การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่เกิดขึ้นจะเป็นไปในวงจำกัด ทำให้การกระจายทุนไม่ทั่วถึง อีกทั้งเอกสารสิทธิที่นำมาใช้เป็นหลักประกันในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะเป็นเอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไข (Conditional Right on Legal Document) ในสินทรัพย์แต่ละประเภทจะมีระดับแห่งสิทธิอันมีเงื่อนไขแตกต่างกันไป เอกสารสิทธิบางอย่างตามปกติสถาบันการเงินมิได้ให้การยอมรับเป็นหลักประกัน เพราะลักษณะของสิทธิเช่นนั้นมิใช่กรรมสิทธิ์ แสดงให้เห็นว่านโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมุ่งที่จะแก้ปัญหาเพียงระยะเวลาสั้น ย่อมไม่อาจเป็นการแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของคนจนได้อย่างยั่งยืน

เมื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทยมิได้นำสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเหล่านั้นเข้าสู่ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย กลไกในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจึงถูกออกแบบมาเป็นการเฉพาะ ตั้งแต่กระบวนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน การขอสินเชื่อ การนำสินทรัพย์มาใช้เป็นหลักประกัน ตลอดจนถึงกระบวนการบังคับหลักประกันเมื่อมีการผิดนัดชำระหนี้ก็ไม่ได้เข้ามาสู่กระบวนการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเหมือนในกรณีปกติทั่วไป

⁶⁰ Alan Gilbert, "On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando De Soto : What difference does legal title make ?," <<http://www.naerus.net/old/workshops/2001/papers/gilbert.rtf>>, 2001.

แต่ได้มีการกำหนดกระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล โดยคณะกรรมการ
ประนอมข้อพิพาทนอกศาลที่ตั้งขึ้นเพื่อทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะ

(3) การออกกฎหมายรองรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ตามแนวความคิดของนายเดอ โซโต เห็นว่า การขาดการรับรองทางกฎหมาย
สำหรับสินทรัพย์บางประเภทที่ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาถือครองอยู่ เป็นสาเหตุประการ
หนึ่งที่ทำให้คนยากจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยาก เพราะไม่สามารถตั้งค้ำยภาพของสินทรัพย์มาใช้ให้
เกิดประโยชน์นอกเหนือไปจากคุณค่าที่ติดตัวมาแต่เดิมนั้นได้ อีกทั้งกระบวนการที่จะแปลงสินทรัพย์
ต่าง ๆ ให้กลายเป็นทุน จะต้องขึ้นอยู่กับระบบกฎหมาย กฎระเบียบที่รองรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
ดังนั้น หากยังไม่ได้มีการจัดการกับระบบกฎหมาย กฎระเบียบ สถานภาพของสินทรัพย์ที่เอื้ออำนวย
ต่อกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเสียก่อน ย่อมไม่อาจทำให้การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประสบ
ความสำเร็จและทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ ซึ่งนายเดอ โซโต ได้ยกตัวอย่างถึงการปฏิรูป
ระบบที่ดินครั้งใหญ่ในประเทศญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นได้สร้างมาตรฐานและ
ระบบกฎหมายที่ดินให้เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ และการปฏิรูปในครั้งนั้นได้กลายเป็นรากฐาน
ที่สำคัญในการสร้างความมั่งคั่งให้กับประเทศญี่ปุ่นในเวลาต่อมา จะเห็นได้ว่า การแปลงสินทรัพย์
เป็นทุนจะต้องอาศัยระยะเวลา รวมทั้งวางระบบกฎหมายเพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงและเป็นที่ยอมรับ

สำหรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย การจัดการด้านระบบกฎหมาย
ไม่ได้มีการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมากนัก เพราะหลีกเลี่ยงที่
แก้ไขกฎหมายระยะสั้น มีแต่เพียงการแก้ไขระเบียบและกฎกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความ
คล่องตัวในการจัดการด้านเอกสารสิทธิเท่านั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อไม่ได้มีการจัดการวาง
ระบบกฎหมายเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จะทำให้ขาดความชัดเจนในสิทธิของสินทรัพย์
แต่ละประเภท ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนย่อมไม่ได้รับการเยียวยาช่วยเหลือ
อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เพราะถูกจำกัดด้วยสิทธิ ระยะเวลาและโอกาสในการขอสินเชื่อจาก
สถาบันการเงิน กล่าวคือ สิทธิในที่นี้ หมายถึง สิทธิในสินทรัพย์ที่จะสามารถขอสินเชื่อได้จาก
จำกัดเฉพาะบางแห่งเท่านั้น เช่น สิทธิการเช่าที่จะนำมาแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้มีเฉพาะแต่สิทธิ
การเช่าที่ราชพัสดุ สิทธิการเช่าของการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น ส่วนการจำกัดในเรื่องของระยะเวลา
เนื่องจากการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ. 2547 - 2551)
นอกจากนี้โอกาสในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินก็ถูกจำกัดด้วย เพราะสถาบันการเงินที่จะ
สามารถขอสินเชื่อส่วนใหญ่เป็นสถาบันการเงินของรัฐเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงิน
ภาคเอกชนยังขาดความมั่นใจในการเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งการไม่มีกฎหมาย

มารองรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ขาดความมั่นใจในสิทธิของสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ในการที่จะใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ เพราะตามกฎหมายว่าด้วยการประกันหนี้ด้วยทรัพย์สินของไทยยังไม่ถือว่าการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยใช้สิทธิในสินทรัพย์เหล่านั้นเป็นการประกันหนี้ด้วยทรัพย์สิน

(4) ความเสี่ยงต่อการที่สินทรัพย์จะถูกเปลี่ยนมือจากความครอบครองของคนยากจนไปสู่กลุ่มนายทุนหรือผู้มีฐานะดี

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่นายเดอ โซโต เคยทำการศึกษาวิจัยในประเทศเปรู เขาได้อธิบายว่า สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศเปรู เกิดจากการอพยพของชนบทเข้าสู่ในเมืองและได้มีการบุกรุกที่ดินของผู้อื่นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินซึ่งคนจนในประเทศเปรูยึดครองส่วนใหญ่จึงมีลักษณะเป็นชุมชนนอกระบบในเขตเมือง หากประสบความล้มเหลวในการลงทุนก็ไม่ได้หมายความว่าเขาจะต้องสูญเสียเครื่องมือในการหาเลี้ยงชีพ ในขณะที่สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เกิดจากการที่ประชาชนในชนบทขาดที่ดินทำกิน และได้มีการบุกรุกที่ดินซึ่งเป็นเขตพื้นที่ป่าหรือที่ดินในเขตชุมชนในชนบท เพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินโดยพึ่งพาที่ดินในการผลิตพืชผลทางการเกษตรเพื่อหาเลี้ยงชีพ ดังนั้น หากคนจนในประเทศไทยประสบความล้มเหลวจากการนำเงินกู้ไปลงทุน ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ต่อไปได้ ที่ดินจะต้องถูกเปลี่ยนมือไปยังผู้สวมสิทธิรายใหม่ อาจส่งผลกระทบต่ออรรถประโยชน์ที่ดิน เพราะคนจนจะต้องสูญเสียที่ดินซึ่งเป็นเครื่องมือในการทำมาหากินของตน และถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิต ทำให้ปัญหาความยากจนรุนแรงยิ่งขึ้น⁶¹

ดังนั้น การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะส่งผลกระทบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ที่ดินซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยในเขตเมือง โอกาสที่จะหลุดมือจากคนจนจะเป็นไปได้น้อย เพราะคนจนหาที่ดินเอกชนในเขตเมืองยากและต้องมีความเสี่ยงในการเข้าบุกรุกใช้เป็นที่อยู่อาศัย แต่สำหรับคนยากจนในชนบท จะมีลักษณะการบุกรุกเข้าไปครอบครองพื้นที่ป่าซึ่งทำได้ง่ายกว่า จึงไม่มีแรงจูงใจในการหวงแหนที่ดิน ที่ดินจึงมีโอกาสหลุดมือไปได้ง่ายกว่า ซึ่งที่ผ่านมามีการที่คนจนมีภาระหนี้สินมากกลายเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ที่ดินต้องหลุดมือไปสู่กลุ่มนายทุนโดยเฉพาะการขายฝากและการโอนกรรมสิทธิ์ไว้ล่วงหน้าหรือที่เรียกว่าการโอนลอยให้แก่นายทุนเงินกู้⁶²

⁶¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 30*, น.6. และ อาณัติ ลีมคเดช, *อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 8*, น.56.

⁶² มลฤดี เชื้อทวีศักดิ์, *อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 40*, น.7.

เช่นเดียวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ผู้เขียนมีความเห็นว่า นโยบายนี้อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการที่สินทรัพย์ต่าง ๆ จะถูกเปลี่ยนมือจากความครอบครองของคนจนไปสู่กลุ่มนายทุนหรือผู้ที่มีฐานะดี เพราะแม้ว่าสิทธิในสินทรัพย์แต่ละประเภทในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ ตลอดจนการโอนสินทรัพย์ไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อมีการผิวนัดชำระหนี้ของผู้ที่กู้เงินจากสถาบันการเงินตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และหากผู้กู้ยังไม่สามารถชำระหนี้ได้อีก ตามกระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House) ได้กำหนดให้มีการสวมสิทธิแทนผู้ถือสิทธิเดิมที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ แต่มีเงื่อนไขว่าผู้สวมสิทธิจะต้องรับสภาพหนี้แทนผู้กู้รายเดิมที่ผิวนัดชำระหนี้โดยการเข้าใช้หนี้แทนผู้กู้รายเดิมนั้น ดังนั้น เมื่อมีการสวมสิทธิแทนกันได้อันเป็นผลทำให้ต้องมีการรับภาระหนี้สินแทนกัน อาจมีผลทำให้กลุ่มนายทุนหรือกลุ่มผู้มีฐานะดีอาจจะใช้โอกาสนี้ผ่านตัวแทนในการเข้าสวมสิทธิแทนที่ทำให้สินทรัพย์หลุดพ้นจากความครอบครองของคนจนได้ง่ายขึ้นและทำให้ประชาชนในระดับรากหญ้าที่แท้จริงต้องสูญเสียโอกาสในการถือครองสินทรัพย์เพื่อการทำมาหาเลี้ยงชีพและสร้างฐานะให้แก่ตนเอง