

บันทึก

เรื่อง การเพิ่มทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๒/๓๙๑๕ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า มาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๔๐ บัญญัติให้ทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ สถาบันการเงิน (บปส.) เป็นจำนวนหุ้นสามัญสิบล้านหุ้นมีมูลค่าหุ้นละ ๑๐๐ บาท รวมเป็นทุน ๑,๐๐๐ ล้านบาท โดย บปส.จะได้รับทุนประเดิมจำนวนนี้จากรัฐบาลและให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น โดยในขณะนี้กระทรวงการคลังได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้เรียบร้อยแล้ว แต่อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังและ บปส.ได้ปรึกษาหารือและมีความเห็นว่าเงินทุนประเดิมนี้น่าจะไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของ บปส.ในระยะต่อไป ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มทุนในการประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูก ระวังการดำเนินกิจการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งคาดว่าจะจำเป็นต้องใช้เงิน จำนวนมาก กระทรวงการคลังจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อถือปฏิบัติต่อไปใน ๒ ประเด็น คือ

๑. บปส.สามารถเพิ่มทุนเป็นการทั่วไปได้หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากความในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๔๐ ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่ บปส.มีผลขาดทุนถึงจำนวนที่ทำให้เงินกองทุนของ บปส.ลดลงเหลือต่ำกว่า ร้อยละสิบของสินทรัพย์ทั้งสิ้น ให้ บปส.ดำเนินการเพิ่มทุน

๒. หากผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีการะบุว่า บปส.ไม่สามารถเพิ่ม ทุนได้เป็นการทั่วไป กระทรวงการคลังขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้โปรดเสนอข้อแนะนำใน ด้านกฎหมายที่เหมาะสมและรวดเร็วซึ่งสามารถทำให้บปส.เพิ่มทุนเป็นการทั่วไปได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อ หารือของกระทรวงการคลังประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบัน การเงินแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินสามารถเพิ่มทุนเป็นการ ทั่วไปได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยปกติการประกอบกิจการของนิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัดหรือ บริษัทมหาชนจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนนั้นย่อมสามารถเพิ่มทุนตามความประสงค์ ของนิติบุคคลนั้นได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชยหรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.๒๕๓๕ แล้วแต่กรณี แต่สำหรับบริษัท บริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินหรือ บปส.นั้น เป็นองค์การของรัฐบาลที่เป็นนิติบุคคลในกฎหมาย

มหาชนอันจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งได้มีบทบัญญัติต่าง ๆ กำหนดให้การดำเนินกิจการอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นมาตรา ๙^๑ ที่ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของ บบส. มาตรา ๒๔^๒ ที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการกำกับทั่วไปซึ่งกิจการของ บบส. และให้ บบส.ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงาน มาตรา ๒๕^๓ ที่ให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังในการค้ำประกันเงินกู้ของ บบส. มาตรา ๒๙^๔ ที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของ บบส. หรือมาตรา ๓๐^๕ ที่ให้ บบส.รายงานกิจการประจำปีงบดุล บัญชีกำไรและขาดทุนต่อรัฐมนตรีเพื่อรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้ของ บบส.ก็ถูกควบคุมโดยพระราชกำหนดฉบับนี้ด้วย ซึ่งได้แก่การจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนกรรมการที่จะต้องให้รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๒๐^๖หรือผลกำไรส่วนหนึ่งต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินตามมาตรา ๒๖^๗ จึงเห็นได้ว่าบบส.นั้นมีสถานะเป็นองค์การของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับเหตุผลท้ายพระราชกำหนดฉบับนี้ที่ได้แสดงวัตถุประสงค์ให้ บบส.มีสถานะเป็นองค์การของรัฐ

^๑ มาตรา ๙ ให้กำหนดทุนของบริษัทเป็นจำนวนหุ้นสามัญสิบล้านหุ้นมีมูลค่าหุ้นละหนึ่งร้อยบาท รวมเป็นทุนหนึ่งพันล้านบาท โดยบริษัทจะได้รับทุนประเดิมจำนวนนี้จากรัฐบาล และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น

^๒ มาตรา ๒๔ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของบริษัท เพื่อการนี้จะสั่งให้บริษัทชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้

^๓ มาตรา ๒๕ ในกรณีที่บริษัทขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ที่บริษัทกู้ยืมเงินจากแหล่งให้กู้ยืมในหรือนอกราชอาณาจักร ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันเงินกู้ยืมได้ แต่จำนวนเงินกู้ที่จะค้ำประกันเมื่อรวมกับต้นเงินกู้ที่การค้ำประกันของกระทรวงการคลังยังคงอยู่ต้องไม่เกินสิบสองเท่าของเงินกองทุนของบริษัทเมื่อคำนวณเป็นเงินตราไทย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการค้ำประกันตามอำนาจที่มีอยู่ในกฎหมายใด

การคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินตราไทยเพื่อทราบยอดรวมของเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราตามอัตราอ้างอิงประจำวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ในวันทำสัญญา

^๔ มาตรา ๒๙ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลอื่นเป็นผู้สอบบัญชีของบริษัท ทำการตรวจสอบบัญชีรวมทั้งการเงินทุกประเภทและเสนอรายงานผลการตรวจบัญชีต่อรัฐมนตรี

^๕ มาตรา ๓๐ ให้บริษัทรายงานกิจการประจำปี งบดุล บัญชีกำไรและขาดทุน ซึ่งผู้สอบบัญชีตามมาตรา ๒๙ รับรองและต่อรัฐมนตรีภายในสี่เดือนนับแต่วันสิ้นงวดการบัญชีเพื่อรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ และให้รัฐมนตรีประกาศรายงานงบดุลและบัญชีดังกล่าวโดยเปิดเผย

^๖ มาตรา ๒๐ ให้กรรมการได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่รัฐมนตรีกำหนด

^๗ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่บริษัทมีผลกำไร หลังจากหักผลขาดทุนสะสมออกแล้ว ให้จัดสรรไว้เป็นเงินกองทุนของบริษัท จนกว่าเงินกองทุนของบริษัทจะมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้าของสินทรัพย์ทั้งสิ้น ส่วนที่เหลืออาจจ่ายเป็นเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นและนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินตามสัดส่วนของเงินที่ลงทุนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ด้วย^๔ ด้วยเหตุนี้การดำเนินการของ บบส.จึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๔๐ โดยเฉพาะซึ่งรวมทั้งการเพิ่มทุนด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การอื่นของรัฐแล้ว หากกฎหมายดังกล่าวประสงค์จะให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การอื่นของรัฐเพิ่มทุนหรือลดทุนก็จะบัญญัติหลักการในเรื่องนี้ไว้เช่น มาตรา ๓๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๙๔ บัญญัติให้การเพิ่มทุนหรือลดทุนต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือมาตรา ๓๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๙๔ บัญญัติให้การเพิ่มทุนหรือลดทุนต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนเช่นกัน มาตรา ๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พุทธศักราช ๒๔๙๖ ที่บัญญัติให้การเพิ่มทุนต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือมาตรา ๑๑^๗ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ.๒๕๔๐ ที่บัญญัติให้การเพิ่มทุนกระทำโดยได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือจากแหล่งเงินอื่นโดยได้รับอนุมัติจาก

^๔ หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ในการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูสถานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหาโดยการจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าวอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล จำเป็นต้องจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินดังกล่าวอันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันจะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

^๕ มาตรา ๓๙ การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้ คือ

๑ล๑	๑ล๑
(๓) เพิ่มหรือลดทุน	

๑ล๑	๑ล๑
-----	-----

^๖ มาตรา ๓๕ การทำเรือแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้ คือ

๑ล๑	๑ล๑
(๓) เพิ่มทุนหรือลดทุน	

๑ล๑	๑ล๑
-----	-----

^๗ มาตรา ๖ ให้กำหนดทุนของธนาคารเป็นจำนวนเงินไม่เกินห้าร้อยล้านบาท โดย

๑ล๑	๑ล๑
-----	-----

ทุนของธนาคารตามวรรคหนึ่ง อาจเพิ่มขึ้นได้เป็นครั้งคราวตามความจำเป็นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๑ล๑	๑ล๑
-----	-----

^๘ มาตรา ๑๑ การเพิ่มทุนของบรรษัทให้กระทำโดยได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือจากแหล่งเงินอื่นโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี แต่สำหรับกรณีของ บบส.นั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชกำหนด
บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขของการเพิ่มทุนไว้ว่า เมื่อ
บบส.มีผลขาดทุนถึงจำนวนที่ทำให้เงินกองทุนของบรรษัทลดลงเหลือต่ำกว่าร้อยละสิบของ
สินทรัพย์ทั้งสิ้น ให้ บบส.ดำเนินการเพิ่มทุน และได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มทุนไว้ใน
วรรคสองและวรรคสามของบทบัญญัติดังกล่าวว่า การเพิ่มทุนให้กระทำโดยการออกหุ้นสามัญโดย
ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ บบส.เสนอต่อประชาชนหรือบุคคลใด ๆ ตามแต่
บบส.จะกำหนด ดังนั้น การเพิ่มทุนของ บบส.เสนอต่อประชาชนหรือบุคคลใด ๆ ตามแต่ บบส.
จะกำหนด ดังนั้น การเพิ่มทุนของ บบส.เป็นการทั่วไปที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไข หลักเกณฑ์ และ
วิธีการตามที่มาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ จึงไม่สามารถกระทำได้

ประเด็นที่สอง กรณีที่บริษัทไม่สามารถเพิ่มทุนเป็นการทั่วไปได้จะมีวิธีการทาง
กฎหมายอย่างไรที่ทำให้บริษัทเพิ่มทุนเป็นการทั่วไปได้ นั้น เห็นว่าเมื่อได้วินิจฉัยข้อหาหรือใน
ประเด็นที่หนึ่งว่า บบส.ไม่สามารถเพิ่มทุนเป็นการทั่วไปได้แล้ว ข้อหาหรือในประเด็นที่สองนี้จึงไม่
จำต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๑

^๓ มาตรา ๑๐ ในกรณีที่บริษัทมีผลขาดทุนถึงจำนวนที่ทำให้เงินกองทุนของบรรษัทลดลง
เหลือต่ำกว่าร้อยละสิบของสินทรัพย์ทั้งสิ้น ให้บรรษัทดำเนินการเพิ่มทุน

การเพิ่มทุนของบริษัทให้ทำได้โดยการออกหุ้นสามัญใหม่ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของ
คณะรัฐมนตรี

ให้บริษัทเสนอต่อประชาชนหรือบุคคลใด ๆ ตามแต่บริษัทจะกำหนดให้เข้าซื้อหุ้นที่
ระบุในวรรคสอง ตามเวลา วิธีการ และจำนวนที่บริษัทกำหนด และให้บริษัทจัดออกหุ้นเหล่านั้นได้