

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรณีธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและ
ขนาดย่อมแห่งประเทศไทยจ้างผู้บริหารหนี้ด้อยคุณภาพ)

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)
ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ธพว. ๐๖๔๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ธพว. ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง
และกระทรวงอุตสาหกรรม มีความประสงค์ที่จะดำเนินการว่าจ้างเอกชนมาเป็นผู้บริหารหนี้ด้อย
คุณภาพ ซึ่งมีมูลหนี้โดยประมาณ ๙ พันล้านบาทเศษ โดยวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทาง
อิเล็กทรอนิกส์ กำหนดการจ่ายเงินค่าว่าจ้างสูงสุด คิดเป็นอัตราไม่เกินร้อยละ ๙ ของจำนวนหนี้ที่
เอกชนเรียกเก็บหนี้ได้จากลูกค้าแต่ละราย โดยมีรายละเอียดและเงื่อนไขตามขอบเขตงานการจ้าง
ผู้บริหารหนี้ด้อยคุณภาพ (TOR) ธพว. จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังนี้

๑. การดำเนินการว่าจ้างเอกชนเพื่อบริหารหนี้ด้อยคุณภาพมูลค่าดังกล่าวเข้า
ข่ายค่านิยมของ “โครงการ” หรือ “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้
เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

๒. กรณีที่ ธพว. ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้า
ร่วมงานฯ ขอทราบว่าการพิจารณาเงิน พิจารณาจากมูลหนี้หรือพิจารณาจากค่าว่าจ้างสูงสุดที่
ธพว. จ่ายให้กับเอกชนผู้บริหารหนี้ด้อยคุณภาพ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของธนาคารพัฒนา
วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง
และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทน ธพว. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว
ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ตามขอบเขตงานการจ้างผู้บริหารหนี้ด้อยคุณภาพ (TOR) นั้น
ธพว. มีความประสงค์ที่จะดำเนินการว่าจ้างเอกชนมาเป็นผู้บริหารหนี้ด้อยคุณภาพของ ธพว. โดย
ผู้บริหารหนี้ด้อยคุณภาพจะต้อง ๑) ติดตามทวงถามให้มีการชำระหนี้คืนสำหรับหนี้ด้อยคุณภาพ
๒) ดำเนินการเจรจาข้อยุติเพื่อให้สามารถปรับโครงสร้างหนี้กับ ธพว. และจัดทำสัญญาปรับ
โครงสร้างหนี้ได้ โดย ธพว. จะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมและเป็นผู้ทำสัญญาปรับโครงสร้าง
หนี้กับลูกหนี้เอง ๓) ควบคุมติดตามการชำระหนี้และป้องกันมิให้ลูกหนี้ที่ปรับโครงสร้างหนี้ไป

แล้วตกชั้น โดยให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ปรับโครงสร้างหนี้ และจัดทำรายงานให้ ธพว. ทราบ และ
 ๔) ดูแลลูกหนี้ที่บริหารให้มีการดำเนินการเพื่อรักษาสีทธิของ ธพว. ทั้งนี้ ผู้บริหารหนี้ด้วย
 คุณภาพจะได้เงินค่าตอบแทนตามอัตราร้อยละที่ประกวดราคาได้ และอาจจะได้เงินค่าตอบแทน
 เพิ่มขึ้นหรือลดลงตามแต่ผลงานที่จัดเก็บเงินสดได้ดังนี้

(๑) กรณีจัดเก็บเงินสดได้เกินกว่าร้อยละ ๑๒๐ ของแผนการบริหารสินทรัพย์
 รายเดือน จะได้ค่าตอบแทนตามอัตราร้อยละที่ประกวดราคาได้ บวกร้อยละ ๑ แต่รวมกันต้องไม่
 เกินร้อยละ ๙

(๒) กรณีจัดเก็บเงินสดได้ร้อยละ ๘๐ ถึงร้อยละ ๑๒๐ ของแผนการบริหาร
 สินทรัพย์รายเดือน จะได้ค่าตอบแทนตามอัตราร้อยละที่ประกวดราคาได้

(๓) กรณีจัดเก็บเงินสดได้ต่ำกว่าร้อยละ ๘๐ ของแผนการบริหารสินทรัพย์ราย
 เดือน จะได้ค่าตอบแทนตามอัตราร้อยละที่ประกวดราคาได้ ลบร้อยละ ๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง จากคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทน ธพว. ในประเด็นนี้ ธพว. มี
 ความประสงค์ที่จะขอหารือว่า การดำเนินการว่าจ้างเอกชนเพื่อมาบริหารหนี้ด้วยคุณภาพดังกล่าว
 อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ หรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า
 โครงการที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ^๑ ที่จะอยู่ภายใต้บังคับ
 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น
 จะต้องเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าจะโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดย
 วิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ในกิจการที่ส่วนราชการ
 รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วย
 รวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย หรือเป็นกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
 หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใด
 หน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาท
 ขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ
 ราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือ
 กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ
 ราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือ
 ทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้
 เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

กรณีตามข้อหาหรือ ธพว. มีความประสงค์จะดำเนินการว่าจ้างเอกชนมาเป็นผู้บริหารหนี้ด้วยคุณภาพของ ธพว. ในลักษณะการจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้รับจ้างบริหารหนี้ด้วยคุณภาพจะได้รับสินจ้างเป็นค่าตอบแทนโดย ธพว. ไม่ได้มีการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด แม้ว่าจำนวนเงินค่าตอบแทนของผู้รับจ้างบริหารหนี้ด้วยคุณภาพจะขึ้นอยู่กับจำนวนหนี้ที่ผู้รับจ้างบริหารหนี้ด้วยคุณภาพเรียกเก็บได้ โดยคิดเป็นจำนวนเงินตามผลงานที่ผู้รับจ้างบริหารหนี้ด้วยคุณภาพจัดเก็บเป็นเงินสดได้ก็ตาม ก็เป็นเพียงการจูงใจให้ผู้รับจ้างบริหารหนี้ด้วยคุณภาพดำเนินการตามที่ได้ตกลงกันไว้ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเท่านั้น การว่าจ้างเอกชนมาเป็นผู้บริหารหนี้ด้วยคุณภาพของ ธพว. จึงมิได้อยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ”^๓ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้รับจ้างบริหารหนี้ด้วยคุณภาพได้รับค่าตอบแทนอื่นใดนอกจากสินจ้าง หรือต้องร่วมรับผิดชอบกำไรหรือขาดทุนในการรับจ้างบริหารหนี้ด้วยคุณภาพกับ ธพว. ไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมด้วยแล้ว การดำเนินการว่าจ้างเอกชนเพื่อบริหารหนี้ด้วยคุณภาพดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ

ประเด็นที่สอง เมื่อการดำเนินการว่าจ้างเอกชนเพื่อบริหารหนี้ด้วยคุณภาพดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๑

^๒ มาตรา ๕๘๗ อันว่าจ้างทำของนั้นคือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจ้างตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำงานนั้น

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น