

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจในการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของสำนักงานธนานุเคราะห์

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พม ๕๒๐๑/๒๖๓๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีนโยบายให้สำนักงานธนานุเคราะห์ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ระดมทุนด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ เนื่องจากกระบวนการระดมทุนด้วยวิธีการดังกล่าว สำนักงานธนานุเคราะห์ต้องขายสิทธิเรียกร้องให้แก่บุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์และมีความจำเป็นต้องจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ ขึ้นเอง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงขอหารือดังนี้

๑. ตามข้อบังคับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานธนานุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๖ (๑) กำหนดวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการไว้ว่า "ประกอบกิจการรับจำนำ ซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืมให้ยืม ซึ่งทรัพย์สินต่าง ๆ ..." ภายใต้ข้อบังคับดังกล่าว สำนักงานธนานุเคราะห์ซึ่งมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินการระดมทุนด้วยวิธีการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ภายใต้พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เองหรือไม่

๒. ภายใต้ข้อบังคับข้างต้น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลและมีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์แทนสำนักงานธนานุเคราะห์ได้หรือไม่ และหากต้องจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจฯในสินทรัพย์ซึ่งอยู่ในความครอบครองของสำนักงานธนานุเคราะห์จะมีข้อกฎหมายใดอนุญาตให้กระทำได้

๓. การระดมทุนด้วยวิธีการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ โดยการขายสินทรัพย์ให้แก่นิติบุคคลเฉพาะกิจฯซึ่งสำนักงานธนานุเคราะห์หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการทำหน้าที่เรียกเก็บกระแสรับที่เกิดขึ้นของสินทรัพย์ให้แก่นิติบุคคลเฉพาะกิจฯและทำหน้าที่เก็บรักษาทรัพย์สินจำนำ การกระทำเช่นนี้จะขัดต่อพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๘ (๕) หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานธนานุ

เคราะห์) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานธนาคุณเคราะห์ซึ่งมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะดำเนินการระดมทุนด้วยวิธีการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๘) มีความเห็นว่า การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งตามมาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเสนอโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ต้องอยู่ในรูปของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทหลักทรัพย์ หรือนิติบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กจ. ๒/๒๕๕๑ เรื่อง การกำหนดประเภทนิติบุคคลผู้มีสิทธิเสนอโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์เพิ่มเติม กำหนดให้นิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เป็นนิติบุคคลผู้มีสิทธิเสนอโครงการ

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้มีสิทธิเสนอโครงการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น ต้องเป็นนิติบุคคลตามที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น เมื่อพิจารณาสถานะของสำนักงานธนาคุณเคราะห์แล้ว ปรากฏว่า สำนักงานธนาคุณเคราะห์ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และไม่มีความหมายกำหนดสถานะให้เป็นนิติบุคคลแต่ประการใด สำนักงานธนาคุณเคราะห์จึงไม่สามารถดำเนินการระดมทุนด้วยวิธีการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าวได้

ประเด็นที่สอง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลและมีสถานะเป็นนิติบุคคล จะดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์แทนสำนักงานธนาคุณเคราะห์

^๑ มาตรา ๑๐ ผู้มีสิทธิเสนอโครงการให้สำนักงาน ก.ล.ต.พิจารณา มีดังต่อไปนี้

- (๑) ธนาคารพาณิชย์
- (๒) บริษัทเงินทุน
- (๓) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์
- (๔) บริษัทหลักทรัพย์
- (๕) นิติบุคคลอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

โครงการที่เสนอให้ยื่นมาพร้อมกับการขออนุญาตขายหลักทรัพย์ที่ออกใหม่หรือการขออนุญาตจัดตั้งกองทุนรวมตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยจะต้องระบุประเภทของบุคคลที่จะเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจและรายละเอียดต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

ถ้าโครงการที่เสนอเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจในรูปกองทุนรวม ให้เสนอบริษัทหลักทรัพย์ที่จะเป็นผู้จัดการกองทุนรวมมาด้วย

ได้หรือไม่ และหากต้องจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจในสินทรัพย์ซึ่งอยู่ในความครอบครองของสำนักงานธนารักษ์จะมีข้อกฎหมายใดอนุญาตให้กระทำได้

โดยที่ได้มีความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีจึงต้องพิจารณาว่ากรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรานั้นหรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีความเห็นว่า ผู้มีสิทธิเสนอโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์นั้น มาตรา ๑๐^๒ ดังกล่าวกำหนดให้เป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทหลักทรัพย์ หรือนิติบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนดซึ่งได้แก่นิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แม้ว่ากรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และจัดตั้งขึ้นโดยมาตรา ๑๗ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับก็ไม่ใช่กฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งขึ้นโดยกำหนดอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานนั้นไว้โดยเฉพาะ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงไม่ใช่นิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลสำนักงานธนารักษ์จึงไม่สามารถดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์แทนสำนักงานธนารักษ์ตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งไม่มีกฎหมายใดอนุญาตให้กระทำได้

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๔ มาตรา ๑๗ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

(๔) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

(๕) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ

ประเด็นที่สาม การระดมทุนด้วยวิธีการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ โดยการขายสินทรัพย์ให้กับนิติบุคคลเฉพาะกิจและสำนักงานธนาคาระห์หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะทำหน้าที่เรียกเก็บกระแสรายรับที่เกิดขึ้นของสินทรัพย์ให้แก่นิติบุคคลเฉพาะกิจ รวมทั้งทำหน้าที่เก็บรักษาทรัพย์สินจำนำ การกระทำเช่นนี้จะขัดต่อพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๘ (๕)^๕ หรือไม่

โดยที่ได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่ากรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและสำนักงานธนาคาระห์ไม่สามารถดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ได้อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๘) เห็นว่า หากมีการดำเนินการด้วยวิธีใดก็ตามให้สำนักงานธนาคาระห์เป็นผู้มีสิทธิเสนอโครงการตามมาตรา ๑๐ และจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจขึ้นตามมาตรา ๙^๖ แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ และหากนิติบุคคลเฉพาะกิจดังกล่าวมอบหมายให้สำนักงานธนาคาระห์ทำหน้าที่เรียกเก็บกระแสรายรับที่เกิดขึ้นให้แก่นิติบุคคลเฉพาะกิจและทำหน้าที่เก็บรักษาทรัพย์สินจำนำแล้ว ต้องพิจารณาตรา ๑๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้รับจำนำประกอบธุรกิจซึ่งไม่เกี่ยวกับการรับจำนำหรือการขายทรัพย์สินจำนำที่หลุดเป็นสิทธิแล้วในบริเวณโรงรับจำนำว่าการกระทำของสำนักงานธนาคาระห์ดังกล่าวนั้นเป็นการประกอบธุรกิจซึ่งไม่เกี่ยวกับการรับจำนำหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เห็นว่า กรณีนี้เป็นการดำเนินการที่สำนักงานธนาคาระห์กระทำเป็นปกติอยู่แต่เดิม การที่สำนักงานธนาคาระห์เรียกเก็บกระแสรายรับที่เกิดขึ้นให้แก่นิติบุคคลเฉพาะกิจและทำหน้าที่เก็บรักษาทรัพย์สินจำนำต่อไปตามที่มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็น

^๕ มาตรา ๑๘ ห้ามมิให้ผู้รับจำนำกระทำการ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับจำนำหรือให้ทรัพย์สินจำนำในระหว่างเวลาตั้งแต่ ๑๘ นาฬิกา ถึง ๘ นาฬิกา
- (๒) รับจำนำสิ่งของจากภิกษุสามเณรหรือเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปี
- (๓) รับจำนำสิ่งของที่เห็นได้ว่าเป็นของที่ใช้ในราชการหรือสิ่งของที่ได้รับแจ้งตามมาตรา

๒๑

(๔) นำทรัพย์สินจำนำออกนอกโรงรับจำนำ เว้นแต่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานผู้ออกใบอนุญาต หรือเพื่อให้พ้นภัยอันตรายอันร้ายแรงที่ผู้รับจำนำจะป้องกันด้วยวิธีอื่นไม่ได้

(๕) ประกอบธุรกิจซึ่งไม่เกี่ยวกับการรับจำนำหรือการขายทรัพย์สินจำนำที่หลุดเป็นสิทธิแล้วในบริเวณโรงรับจำนำ

^๖ มาตรา ๙ นิติบุคคลเฉพาะกิจอาจจัดตั้งในรูปของบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด กองทุนรวม หรือนิติบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

^๗ มาตรา ๑๕ ในกรณีการรับโอนสินทรัพย์ที่เป็นสิทธิเรียกร้อง โดยให้ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ที่เกิดขึ้น การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองไว้ก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้การแปลงสินทรัพย์เป็น
หลักทรัพย์เป็นไปด้วยความสะดวกและเป็นประโยชน์ในการระดมทุนให้แก่กิจการโรงรับจำนำของ
สำนักงานธนารักษ์โดยไม่ได้นำไปใช้ในกิจการอื่น มิใช่เป็นการประกอบธุรกิจอื่นซึ่งไม่
เกี่ยวกับการรับจำนำอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ.
๒๕๐๕ การกระทำเช่นว่านี้จึงไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าว

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๖