

รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจ
เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐

ส่วนที่ ๑

ข้อมูลเบื้องต้น

๑. หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“สำนักงาน ก.ล.ต.”)
๒. หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย สำนักงาน ก.ล.ต.
๓. ผู้รักษาการตามกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
๔. เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ (ตอบได้มากกว่า ๑ ข้อ)
 - ครบรอบระยะเวลาที่กำหนด
 - ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับการร้องเรียน หรือ มีข้อเสนอแนะ)
 - ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับการเสนอแนะ ให้ประเมิน)
 - อื่น ๆ คือ
๕. วันที่มีเหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ ๑ มกราคม ๒๕๖๔ โดยประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓
๖. รายชื่อกฎที่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์ในรายงานฉบับนี้
 ๑. พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ (“พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ”)
 ๒. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กจ. ๗/๒๕๕๒ เรื่อง หลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการในการอนุมัติโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ (“กจ.๗/๒๕๕๒”)
 ๓. ประกาศคณะกรรมการกำกับตลาดทุน ที่ ทจ. ๔๒/๒๕๖๓ เรื่อง การขออนุญาตและการอนุญาตให้เสนอขายหุ้นกู้ที่ออกใหม่เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ (“ทจ.๔๒/๒๕๖๓”)

๔. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สย. ๔๕/๒๕๕๙ เรื่อง การจัดสรรกระแสรายรับตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ และการรายงานการโอนสินทรัพย์ และผลประโยชน์คงเหลือของนิติบุคคลเฉพาะกิจ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ (“สย.๔๕/๒๕๕๙”)

๗. รายชื่อกฎที่ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นการเฉพาะ (ประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นรายฉบับตามแบบรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎ)

ไม่มี

ส่วนที่ ๒

การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย

๘. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด

เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงอย่างมาก อันเป็นผลให้ภาคธุรกิจต่าง ๆ อยู่ในภาวะซบเซาขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจภาคการเงินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานและการบริหารสภาพคล่องของสถาบันการเงิน และมีผลต่อเนื่องต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงได้มีการออก พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุนอีกประเภทหนึ่งให้กับทั้งภาครัฐและเอกชน และเป็นทางเลือกให้กับนักลงทุนเนื่องจากเป็นตราสารทางการเงินที่มีความมั่นคงสูง ที่ผ่านมามาตรารัฐได้เคยใช้ธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (“securitization”) เป็นเครื่องมือในการระดมทุนจากประชาชนมาแล้ว เช่น โครงการศูนย์ราชการ แจ้งวัฒนะ ซึ่งช่วยลดภาระการสร้างหนี้สาธารณะของประเทศ

อย่างไรก็ดี หลังจาก พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ มีผลบังคับใช้ พบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ในบางมาตราอาจไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ประกอบกับบทบัญญัติบางมาตรายังขาดความชัดเจน ปฏิบัติได้ยากและเป็นอุปสรรค ทำให้ธุรกรรม การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยส่งเสริมให้ธุรกรรม securitization มีความคล่องตัว เป็นสากล และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำ securitization นอกจากนี้ ยังทำให้กฎหมายมีความครอบคลุมยิ่งขึ้น เพื่อแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคในทางปฏิบัติและเกิดปัญหาในการตีความ โดยคาดหวังว่าการทำ securitization จะเป็นการเพิ่มเครื่องมือในการระดมทุนให้กับทั้งภาครัฐและเอกชน จากประชาชน และลดภาระหนี้สาธารณะของประเทศ

๙. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ คือ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ออกกฎหมายในลำดับรอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวทางในการดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยมีการคุ้มครองผู้ลงทุนในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้ การเสนอขายหุ้นกู้ตามโครงการ securitization นั้น มีกำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ โดยสรุป ดังนี้

๑. การขออนุมัติโครงการ : ก่อนการเสนอขายหลักทรัพย์ สำหรับผู้มีสิทธิเสนอโครงการ (“originator”) ต้องยื่นขออนุมัติโครงการต่อสำนักงาน ก.ล.ต. เพื่อพิจารณาโครงสร้างและรายละเอียดของโครงการ คุณสมบัติของสิทธิเรียกร้อง และคุณสมบัติของ originator ว่าเป็นไปตามที่ประกาศกำหนดหรือไม่

โดยในคำขออนุญาตจะมีรายละเอียดแผนการ รวมถึงกระบวนการทำ securitization เช่น แผนการโอนสินทรัพย์และออกหุ้นกู้ ขั้นตอนและกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ การจัดสรร cash flow การลงทุน หรือหาประโยชน์จาก cash flow การโอนผลประโยชน์ที่เหลือทั้งหมด นโยบายการจ่ายเงินปันผล เป็นต้น

๒. การขออนุญาตเป็นผู้ออกตราสารหนี้ : ในการทำ securitization นิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Vehicle Propose : "SPV") จะระดมทุนโดยการเสนอขายหุ้นกู้เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระค่าสิทธิเรียกร้องที่ได้รับโอนมาจาก originator ซึ่ง SPV จะต้องมีความสัมพันธ์ครบถ้วนตามประกาศว่าด้วยการออกและเสนอขายหุ้นกู้เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์กำหนด เช่น จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และมีวัตถุประสงค์การประกอบธุรกิจทำ securitization เท่านั้น และต้องไม่เคยได้รับอนุญาตให้เสนอขายหุ้นกู้ตามโครงการอื่น เว้นแต่หุ้นกุนั้นจะครบอายุแล้ว

๑๐. กฎหมายนี้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ อย่างไร

กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่ต้องการออกและเสนอขายหุ้นกู้ securitization ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังรายละเอียดที่อธิบายในข้อ ๙ ซึ่งมีกระบวนการขออนุญาตสำนักงาน ก.ล.ต. ก่อนการทำโครงการ securitization ซึ่งในขั้นตอนการปฏิบัติตามเกณฑ์อนุญาตนั้น ผู้ขออนุญาตจะมีต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ก็เพื่อให้มีกระบวนการตรวจสอบและสอบทานว่าผู้ขออนุญาตมีคุณสมบัติและมีการเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ลงทุนได้พิจารณาอย่างครบถ้วนตามควรเพื่อประกอบการตัดสินใจลงทุนแล้วตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้ หลายนมาตราใน พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ กำหนดขึ้นเพื่อลดขั้นตอนหรือบรรเทาอุปสรรคทางด้านกฎหมายพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ออกหุ้นกู้ securitization เช่น การให้ SPV เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทน originator ได้ การยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนและเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน เป็นต้น

๑๑. กฎหมายนี้ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยีและวิถีชีวิตของประชาชนหรือไม่ เพียงใด

การทำ securitization เป็นวิวัฒนาการทางการเงินอย่างหนึ่งที่ช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถนำสินทรัพย์ที่มีอยู่ ซึ่งอาจจะเป็นสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องต่ำไปหมุนหลังการออกหลักทรัพย์เพื่อให้มีสภาพคล่องสูงขึ้น โดยสำหรับผู้ลงทุน จะได้รับผลตอบแทนขึ้นอยู่กับ cash flow ที่เกิดจากสินทรัพย์เป็นหลัก ไม่ขึ้นกับฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของ originator ทำให้มีความเสี่ยงเฉพาะในสินทรัพย์เท่านั้น จะไม่มีความเสี่ยงด้านเครดิตของผู้ออกหุ้นกู้ securitization ดังนั้น การทำ securitization จึงช่วยให้ภาคธุรกิจมีทางเลือกในการระดมทุนและผู้ลงทุนมีทางเลือกในการลงทุนมากขึ้น ดังนั้น พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ และกฎหมายลำดับรอง เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลการทำ securitization จึงยังจำเป็นต้องมีกฎหมายดังกล่าว

๑๒. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมายนี้ คือ

Originator.: พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ เป็นกฎหมายที่ลดขั้นตอนหรือบรรเทาอุปสรรคทางด้านกฎหมายพื้นฐานบางประการเพื่อทำให้การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์เกิดขึ้นได้สะดวกด้วยต้นทุนต่ำ ซึ่งกฎหมายนี้จะช่วยให้ originator สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับความเพียงพอของเงินทุนได้

ผู้ลงทุน.: วัตถุประสงค์หลักอีกประการของกฎหมายนี้คือคุ้มครองผู้ลงทุน โดยเกณฑ์กำหนดให้มีการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ออกหุ้นกู้ securitization และเปิดเผยข้อมูลต่อผู้ลงทุน ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจลงทุน

๑๓. กฎหมายนี้ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร (ให้พิจารณาตอบเฉพาะประเด็นสำคัญที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยไม่ต้องตอบทุกประเด็นก็ได้)

- เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน

ไม่มี

- ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ไม่มี

- เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ไม่มี

- เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

เมื่อต้นปี ๒๕๖๒ ประเทศไทยเข้ารับการประเมินตามโครงการ Financial Sector Assessment Program (“FSAP”) โดย FSAP เป็นโครงการร่วมระหว่างธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เพื่อประเมินเสถียรภาพและระดับการพัฒนาของระบบการเงินของประเทศ ซึ่งสำนักงาน ก.ล.ต. เข้ารับการประเมินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคตลาดทุน เพื่อประเมินประสิทธิภาพของการกำกับดูแลเทียบกับมาตรฐานสากลด้าน securities regulation คือ IOSCO Objectives and Principles for Securities Regulation (“IOSCO standards”) โดยการเปิดเผยข้อมูลของหุ้นกู้ securitization ได้รับการประเมินว่าเป็นไปตาม IOSCO standards เรื่อง Disclosure Principles for Public Offerings and Listings of Asset-Backed Securities และ Principles for Ongoing Disclosure of Asset-Backed Securities ซึ่งเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ของตลาดทุนไทยว่ามีมาตรฐานการกำกับดูแลเทียบเท่ากับมาตรฐานสากล และสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

- มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

พ.ร.ก. นิตินุคคลเฉพาะกิจฯ เป็นเครื่องมือในการระดมทุนอีกประเภทหนึ่งให้กับทั้งภาครัฐและเอกชน และเป็นทางเลือกให้กับนักลงทุนเนื่องจากเป็นตราสารทางการเงินที่มีความมั่นคงสูง ที่ผ่านมามีภาครัฐได้ใช้ธุรกรรม securitization เป็นเครื่องมือในการระดมทุนจากประชาชนมาแล้ว เช่น โครงการศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ ซึ่งช่วยลดภาระการสร้างหนี้สาธารณะของประเทศ

๑๔. มีสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ไม่มี

๑๕. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่ อย่างไร

ไม่มี

ส่วนที่ ๓

การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย

๑๖. กฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

ในการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ...ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักกฎหมายการโอนสิทธิเรียกร้อง การแปลงหนี้ใหม่ และการกู้ยืมเงิน เป็นหลักกฎหมายที่ใช้เพื่อให้มีการส่งผ่านสินทรัพย์ของผู้ประกอบการไปยังผู้ลงทุน โดยผ่านนิติบุคคลเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ยังเป็นหลักกฎหมายที่รองรับสิทธิของ SPV เหนือสินทรัพย์ และสิทธิของผู้ถือหลักทรัพย์ที่ออกโดยนิติบุคคลเฉพาะกิจ

๒. ...พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ควบคุมและกำกับดูแลการออกหลักทรัพย์ของ SPV

๓. ...พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในกรณีที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ล้มละลาย

๑๗. มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมายนี้กี่เรื่องและในประเด็นใด

ไม่มี

๑๘. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และโทษอาญาในกฎหมายนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ อย่างไร

๑. การใช้ระบบอนุญาต

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น เนื่องจากบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการกระทำหรือไม่กระทำการ การจำกัดเสรีภาพต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ก.ล.ต. จำเป็นต้องกำกับดูแลผู้ที่ทำธุรกรรม securitization เพื่อมิให้การทำ securitization เป็นช่องทางในการเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งเป็นกลไกคุ้มครองผู้ลงทุน โดยการกำหนดเกณฑ์อนุญาตของสำนักงาน ก.ล.ต. นั้น เนื่องจากไม่มีมาตรการอื่น ๆ ในการดูแลผู้ลงทุนและตลาดตราสารหนี้ในภาพรวม ดังนั้น คณะกรรมการ ก.ล.ต. จึงอาศัยอำนาจจาก พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ กำหนดให้ผู้เสนอโครงการต้องยื่นขออนุญาตโครงการต่อสำนักงาน ก.ล.ต. อีกทั้งยังกำหนดให้ผู้ออกหุ้นกู้ securitization ต้องยื่นคำขออนุญาตเสนอขายตราสารหนี้ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ

ตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงจะสามารถเสนอขายหุ้นกู้ภายใต้โครงการดังกล่าว เป็นไปในลักษณะเดียวกับที่สำนักงาน ก.ล.ต. กำกับดูแลตราสารหนี้ประเภทอื่น

๒. การใช้ระบบคณะกรรมการ

การใช้ระบบคณะกรรมการควรใช้เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ใน พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ มีข้อกำหนดที่กำหนดให้ใช้ระบบคณะกรรมการ เพื่อกำหนดนโยบายหรือหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลในภาพรวม ซึ่งเป็นตามหลักเกณฑ์ยกเว้นที่กล่าวข้างต้น โดยมาตราของ พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ ที่กำหนดใช้ระบบคณะกรรมการ ได้แก่ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ : คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“คณะกรรมการ ก.ล.ต.”) ได้มีการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนแล้ว

๒.๒ มาตรา ๙ : เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการกำหนดรูปแบบของนิติบุคคลเฉพาะกิจในรูปแบบอื่น นอกเหนือจากในรูปแบบของบริษัทจำกัด บริษัทมหาชน และกองทุนรวม ปัจจุบันยังไม่มีมีการออกประกาศรองรับมาตรานี้ อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ก.ล.ต. เห็นควรคงมาตรานี้ไว้เพื่อให้ความยืดหยุ่นในอนาคต

๒.๓ มาตรา ๑๓ : กำหนดให้การแก้ไขโครงการ securitization ที่ได้รับอนุมัติแล้ว ต้องได้รับการผ่อนผันจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. เพื่อขอผ่อนผันทุกกรณี

๒.๔ มาตรา ๓ และ มาตรา ๑๕ : โดยมาตรา ๓ คณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการกำหนดลักษณะของสิทธิเรียกร้องที่จะมีขึ้นในอนาคต และมาตรา ๑๕ ให้อำนาจให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการกำหนดวิธีบอกกล่าวลูกหนี้ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ ที่ไม่ได้เกิดจากการควบกิจการของนิติบุคคล ซึ่งเป็นข้อกำหนดใหม่จากการแก้ไข พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ จึงยังไม่มีมีการออกประกาศรองรับ โดยสำนักงาน ก.ล.ต. จะพิจารณาออกประกาศเพื่อกำหนดแนวทางที่ชัดเจนต่อไป

๓. การกำหนดโทษทางอาญา

การกำหนดโทษอาญาในกฎหมายสำหรับการกระทำความผิดใด การกระทำนั้นต้องเป็นความผิดร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง

๓.๑ หมวด ๕ บทกำหนดโทษ : มีการกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้ เนื่องจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติตาม พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและอาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวม รวมทั้งการลงโทษอย่างอื่นที่ไม่ใช่โทษอาญาอาจไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เพราะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจคุ้มค่ากว่าโทษที่ได้รับ จึงมีความจำเป็นต้องคงโทษอาญาไว้

๓.๒ อย่างไรก็ดี สำหรับบทบัญญัติบางมาตรา สำนักงาน ก.ล.ต. เห็นว่าอายุความของโทษปรับสถานเดียวทางอาญายังไม่สอดคล้องกับอายุความของโทษปรับสถานเดียวทางอาญาตามกฎหมายอื่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ก.ล.ต. จึงเห็นควรปรับปรุงอายุความของโทษปรับสถานเดียวทางอาญาตาม พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ ให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๑๖/๑ แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ จากเดิม ที่มีอายุความ ๕ ปี เป็นมีอายุความ ๑ ปีนับแต่วันที่สำนักงาน ก.ล.ต. วินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่ไม่เกิน ๕ ปีนับแต่วันที่มีการกระทำความผิดนั้น

๔. การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในกรณีที่ต้องให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลยพินิจ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ รวมถึงกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบได้

พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ และในประกาศที่ กจ.๗/๒๕๕๒ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ โดยในประกาศมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ อย่างชัดเจน ดังนี้

๔.๑ พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ :

หมวด ๔ : ว่าด้วยเรื่องของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นหมวดที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ เก็บหลักฐาน และออกคำสั่งกับผู้เกี่ยวข้องได้ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถยึดหรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี

๔.๒ ประกาศที่ กจ.๗/๒๕๕๒ :

ข้อ ๓ กำหนดให้เจ้าหน้าที่พิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของโครงการ securitization ว่ามีการระบุรายละเอียดในโครงการ รวมถึงแผนการเสนอขายหุ้นกู้อย่างชัดเจน

ข้อ ๔ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาว่า โครงการ securitization ไม่มีการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติตาม พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ และกำหนดเงื่อนไขให้สำนักงาน ก.ล.ต. พิจารณาอาจผ่อนผันหลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการได้

ส่วนที่ ๔

ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๑๙. การรับฟังความคิดเห็น

ได้รับฟังความคิดเห็นโดยถูกต้องตามข้อ ๕ และข้อ ๖ ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว

ได้รับฟังความคิดเห็นโดยวิธีอื่นนอกจากผ่านระบบกลาง (หากมี โดยระบุทุกวิธี)

๑. การรับฟังความคิดเห็น (“public hearing”) : โดยรับฟังความคิดเห็นโดยผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.ล.ต. เป็นระยะเวลา ๖๐ วัน ระหว่างวันที่ ๗ พ.ค. ๒๕๖๔ – ๕ ก.ค. ๒๕๖๔

๒. การจัด focus group : โดยระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายและผู้ที่เคยมีประสบการณ์ในโครงการหุ้นกู้เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ และประเมินผลกระทบจากการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โดยจัด focus group ๑ ครั้ง เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๔

ผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้หรือผลกระทบของกฎหมายนี้อย่างไร

ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นดังนี้

๑. ควรปรับปรุงกฎหมายลำดับรองให้จัดตั้ง SPV ในรูปแบบของทรัสต์

๒. การแก้ไขโครงการ securitization จะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. ทุกกรณี จึงควรกำหนดระดับความสำคัญของเรื่องที่ขอผ่อนผัน เพื่อมิให้เกิดความล่าช้า

๒๐. ได้นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของกฎหมายฉบับนี้ (ถ้ามี) มาประกอบการพิจารณาด้วยแล้วหรือไม่ ไม่มี เป็นการประเมินเนื่องจากครบรอบและไม่มีข้อเสนอแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด

๒๑. หน่วยงานได้

๒๑.๑ ออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

สำนักงาน ก.ล.ต. ได้มีการออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อย่างชัดเจน ดังนี้

๑. กจ.๗/๒๕๕๒ เป็นการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการขออนุมัติโครงการ securitization เช่น คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้มีสิทธิเสนอโครงการ ลักษณะของโครงการ รายละเอียดโครงการ เป็นต้น

๒. ทจ.๔๒/๒๕๖๓ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้เสนอขายหุ้นกู้ securitization เช่น คุณสมบัติของ SPV, ประเภทการเสนอขาย, วิธีการยื่นและการพิจารณาอนุญาต, เงื่อนไข ภายหลังการเสนอขาย เป็นต้น

๓. สย.๔๕/๒๕๔๙ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรกระแสรายรับ และการรายงาน การโอนสินทรัพย์และผลประโยชน์คงเหลือหลังจากสิ้นสุดโครงการสำหรับ SPV ที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้

๒๑.๒ ดำเนินการอื่นเพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

สำนักงาน ก.ล.ต. มีการบรรยายอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการออกและ เสนอขายตราสารหนี้รวมถึงการออกหุ้นกู้ securitization อย่างสม่ำเสมอ

๒๒. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๒๒.๑ กฎหมายนี้มีการบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร

กฎหมายนี้บังคับใช้เป็นการทั่วไปสำหรับผู้ที่ต้องการระดมทุนด้วยการออกหุ้นกู้ securitization

๒๒.๒ หากมีการบังคับใช้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

มีบริษัทที่นำหุ้นกู้ securitization มาเป็นทางเลือกในการระดมทุน โดยสถิติการออกหุ้นกู้ securitization ระหว่างปี ๒๕๕๗ – ๒๕๖๓ มีจำนวนทั้งหมด ๔๐,๓๑๘ ล้านบาท

๒๒.๓ ประชาชนมีภาระหรือรัฐมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไป

ตามกฎหมายอย่างไร

ผู้ขออนุญาตอาจมีต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากขั้นตอนการขออนุญาต อย่างไรก็ตาม พ.ร.ก. นิติบุคคล เฉพาะกิจฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อลดขั้นตอนหรือบรรเทาอุปสรรคทางด้านกฎหมายพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวก ให้กับผู้ออกหุ้นกู้ securitization ด้วยต้นทุนที่ต่ำ นอกจากนี้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวยังจำเป็นต้องคงไว้ เพื่อการคุ้มครองผู้ลงทุน

๒๒.๔ เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่

หลังจากพ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ มีผลบังคับใช้ พบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์ เป็นหลักทรัพย์ในบางมาตราอาจไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ประกอบกับบทบัญญัติบางมาตรายังขาดความชัดเจน ปฏิบัติได้ยากและเป็นอุปสรรค ทำให้ธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อช่วยส่งเสริม ให้ธุรกรรม securitization มีความคล่องตัว เป็นสากล และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำ securitization

นอกจากนี้ ยังทำให้กฎหมายมีความครอบคลุมยิ่งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคในทางปฏิบัติและเกิดปัญหาในการตีความ

๒๓. กฎหมายนี้คุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร.

คุ้มค่า เนื่องจาก พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ เป็นกฎหมายที่สามารถลดขั้นตอน เวลา และอุปสรรคทางด้านกฎหมายพื้นฐานเพื่อทำให้การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์เกิดขึ้นได้สะดวกด้วยต้นทุนต่ำ นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังช่วยให้สำนักงาน ก.ล.ต. สามารถกำกับดูแลการทำธุรกรรม securitization ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และยังเป็นกรายกระดับการคุ้มครองผู้ลงทุนให้ทัดเทียมมาตรฐานสากลอีกด้วย ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนและความน่าเชื่อถือของตลาดตราสารหนี้โดยรวม

นอกจากนี้ เมื่อเกิดปัญหาภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวลงหรือธุรกิจขาดสภาพคล่อง ธุรกรรม securitization อาจเป็นอีกทางเลือกที่สำคัญในการจัดหาเงินทุนหมุนเวียนของภาคธุรกิจและสถาบันการเงิน โดยในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ รัฐบาลใช้ securitization เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่สำคัญในการช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของภาคธุรกิจ เพื่อแบ่งเบาภาระรายจ่ายของภาครัฐ ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๓ มีผู้ระดมทุนด้วยการออกหุ้นกู้ securitization ทั้งหมด ๔๐,๓๑๘ ล้านบาท

๒๔. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

สำนักงาน ก.ล.ต. ได้พิจารณาเนื้อหาของ พ.ร.บ. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ แล้วเห็นว่ายังมีความเหมาะสมชัดเจน และสามารถรองรับพัฒนาการของตลาดการเงินที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว รวมถึง ผลกระทบทางการเงินและรูปแบบของธุรกิจที่มีความซับซ้อนมากขึ้นได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นที่ได้รับจาก public hearing และ focus group ว่า พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ มีความเหมาะสมแล้วและไม่มีข้อเสนอเพื่อแก้ไขหรือปรับปรุง อย่างไรก็ตาม สำหรับกฎหมายลำดับรอง มีความเห็นเสนอให้ปรับปรุงประกาศรองรับการจัดตั้ง SPV ในรูปแบบทรัสต์ (รายละเอียดตามข้อ ๑๙) โดยสำนักงาน ก.ล.ต. อยู่ระหว่างพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์ตามความเห็นข้างต้น เพื่อให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

๒๕. สมควรดำเนินการอื่นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
หรือมีข้อเสนออื่นหรือไม่ อย่างไร

ไม่มี

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและ
วิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ

(นางสาวรีนวดี สุวรรณมงคล)

เลขาธิการ

๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นางสาวเครือออน ตันตยาภรณ์

โทร 0-2033-9980

อีเมล kruaonn@sec.or.th