

รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติทรัพย์สิน
เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550

ส่วนที่ 1
ข้อมูลเบื้องต้น

1. หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“สำนักงาน ก.ล.ต.”)
2. หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย สำนักงาน ก.ล.ต.
3. ผู้รักษาการตามกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
4. เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
 - ครบรอบระยะเวลาที่กำหนด
 - ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับ การร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะ).....
 - ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับ การเสนอแนะให้ประเมิน).....
 - อื่น ๆ คือ.....
5. วันที่มีเหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ 1 มกราคม 2565 โดยประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้ กฎหมายตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2550 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2565
6. รายชื่อกฎหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์ในรายงานฉบับนี้
 1. พระราชบัญญัติทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550
 2. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กร. 23/2564 เรื่อง การกำหนดประเภทธุรกรรมในตลาดทุนที่ใช้ทรัพย์สินได้ (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2564
 3. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กค. 12/2551 เรื่อง การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติ ทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2551

4. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กค. 17/2554 เรื่อง การเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2554

5. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กค. 23/2552 เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2552

6. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กร. 35/2564 เรื่อง การกำหนดนิติบุคคลที่จะเป็นผู้ก่อตั้งทรัสต์เพิ่มเติมและหลักเกณฑ์การยื่นหนังสือแสดงเจตนาก่อตั้งทรัสต์ต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564

7. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กค. 13/2551 เรื่อง คุณสมบัติและวิธีการแต่งตั้งกรรมการพิจารณาโทษทางปกครอง (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2551

8. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กค. 23/2553 เรื่อง การรับประโยชน์ของผู้ก่อตั้งทรัสต์ในการตั้งบัญชีเงินสำรองหรือเงินทุนทยอยชำระในรูปแบบทรัสต์ ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2553

9. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กข. 9/2552 เรื่อง หลักเกณฑ์ในการขออนุญาตและการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์ (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2552

10. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กข. 1/2553 เรื่อง ระบบงาน การติดต่อผู้ลงทุน และการประกอบธุรกิจโดยทั่วไปของทรัสต์ (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

11. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กร. 5/2564 เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นทรัสต์ของทรัสต์สำหรับธุรกรรมการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่อ้างอิงหรือมีกระแสรับจากอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564

12. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กร. 8/2557 เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นทรัสต์ของทรัสต์เพื่ออภิจการเงินร่วมลงทุน (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2557

13. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กร. 14/2555 เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ก่อตั้งทรัสต์ และการเป็นทรัสต์ของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555

14. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กร. 6/2558 เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ก่อตั้งทรัสต์ และการเป็นทรัสต์ของทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ลงวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2558

15. ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กต. 18/2553 เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นทรัสต์ในธุรกรรมที่เกี่ยวกับศุภก ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553

16. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สร. 59/2563 เรื่อง การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการคัดสำเนาของกองทรัสต์ ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2563

17. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สข. 4/2553 เรื่อง รายการในสัญญาก่อตั้งทรัสต์ (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

18. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สด. 3/2554 เรื่อง รายการเพิ่มเติมในสัญญาก่อตั้งทรัสต์สำหรับการตั้งบัญชีเงินสำรองหรือเงินทุนทยอยชำระ ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2554

19. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สข. 22/2553 เรื่อง ลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ผู้บริหารและผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของทรัสต์ (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2553

20. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สร. 58/2563 เรื่อง การลาออกและถอดถอนทรัสต์ และการแต่งตั้งทรัสต์รายใหม่ของทรัสต์เพื่อกิจการเงินร่วมลงทุน ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2563

21. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สร. 26/2555 ข้อกำหนดเกี่ยวกับรายการและข้อความในสัญญาก่อตั้งทรัสต์ของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555

22. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สร. 27/2557 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการขัดแย้งกับประโยชน์ของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2557

23. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สร. 33/2564 ข้อกำหนดเกี่ยวกับรายการและข้อความในสัญญาก่อตั้งทรัสต์ของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์เพื่อผู้ลงทุนในวงจำกัด ลงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2564

24. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สร. 25/2558 เรื่อง ข้อกำหนดรายการและข้อความในสัญญาก่อตั้งทรัสต์ของทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2558

25. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สร. 57/2563 เรื่อง การลาออกและถอดถอนทรัสต์และการแต่งตั้งทรัสต์รายใหม่ของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2563

26.. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สด. 6/2554
ข้อกำหนดเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับการออกและเสนอขายศุภก (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์
พ.ศ. 2554

27.. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ สข. 39/2553
การให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีในตลาดทุน (ฉบับประมวล) ลงวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2553

28.. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ว่าด้วยการให้
ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีของกองทรัสต์ที่เสนอขายใบทรัสต์ต่อผู้ลงทุนในต่างประเทศ พ.ศ. 2553
ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

7. รายชื่อกฎที่ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นการเฉพาะ (ประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นรายฉบับ
ตามแบบรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎ)

ไม่มี

ส่วนที่ 2

การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย

8. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด

ในอดีตการจัดตั้งทรัสต์ในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการได้ ตามมาตรา 1686 แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (“ปพพ.”) ที่ห้ามการจัดตั้งทรัสต์ตามกฎหมายไทย¹ อย่างไรก็ตาม โดยที่
การระดมทุนเพื่อดำเนินธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยยังมีรูปแบบและวิธีการที่จำกัด เช่น
การออกตราสารทุน ตราสารหนี้ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาตลาดทุน ในขณะที่ทรัสต์เป็นหนึ่งใน
รูปแบบการจัดการทรัพย์สินที่แพร่หลายในต่างประเทศ ประกอบกับหลักสำคัญของกฎหมายทรัสต์
สอดคล้องกับการกำกับดูแลตลาดทุนหลายประการ เช่น หลักการบริหารจัดการทรัพย์สินด้วย
ความไว้วางใจ หลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ลงทุน เป็นต้น จึงเริ่มมีแนวคิดในการนำทรัสต์มา
ประยุกต์ใช้กับการระดมทุนในตลาดทุนเพื่อให้การทำธุรกรรมในตลาดทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
และสามารถแก้ไขข้อติดขัดบางประการในการระดมทุนได้ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2550 จึงมีการแก้ไข
เพิ่มเติมมาตรา 1686 แห่ง ปพพ. โดยมีข้อยกเว้นให้ตั้งทรัสต์ได้ตามกฎหมายเพื่อการก่อตั้งทรัสต์²

¹ บทบัญญัติเดิมของมาตรา 1686 ระบุว่า “อันว่าทรัสต์นั้น จะก่อตั้งขึ้นโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมด้วยพินัยกรรมหรือด้วย
นิติกรรมใดๆ ที่มีผลในระหว่างชีวิตก็ดีหรือเมื่อตายแล้วก็ดี ห้ามผลไม่”

² บทบัญญัติของมาตรา 1686 ที่แก้ไขใหม่ระบุว่า “อันว่าทรัสต์นั้น จะก่อตั้งขึ้นโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมด้วยพินัยกรรมหรือ
ด้วยนิติกรรมใดๆ ที่มีผลในระหว่างชีวิตก็ดีหรือเมื่อตายแล้วก็ดี ห้ามผลไม่ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
เพื่อการก่อตั้งทรัสต์เท่านั้น”

และได้มีการตราพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 (“พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ”) ออกมาใช้บังคับ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งทรัสต์เพื่อวัตถุประสงค์ของการระดมทุนในตลาดทุนและการจัดการทรัพย์สินในกองทรัสต์อย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามมาตรฐานสากล

9. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรล่วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ คือ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การก่อตั้งทรัสต์ และคุณสมบัติของบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้ รวมทั้งสำนักงาน ก.ล.ต. ได้ออกกฎหมายในลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดและแนวทางในการดำเนินการของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยมีการคุ้มครองผู้ลงทุนในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความชัดเจนด้วย โดยสรุปดังนี้

(1) **การกำหนดคุณสมบัติของผู้ก่อตั้งทรัสต์และทรัสต์** : กำหนดนิติบุคคลที่จะเป็นผู้ก่อตั้งทรัสต์และทรัสต์ โดยต้องเป็นนิติบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ กำหนด หรือตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนดเพิ่มเติมสำหรับทรัสต์แต่ละรูปแบบ เช่น กรณีทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trust : “REIT”) กำหนดให้ผู้ก่อตั้งทรัสต์ต้องเป็นผู้ที่เป็นหรืออยู่ระหว่างยื่นคำขอเป็นผู้จัดการกองทรัสต์ที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต. เป็นต้น และบุคคลที่จะเป็นผู้ก่อตั้งทรัสต์และทรัสต์จะต้องมีฐานะทางการเงินและระบบงานที่เหมาะสมในการจัดตั้งและจัดการกองทรัสต์ และจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต. ด้วย

(2) **การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของทรัสต์และผู้รับประโยชน์** : ในฐานะที่ทรัสต์ได้รับความไว้วางใจให้จัดการทรัสต์เพื่อประโยชน์ของผู้รับประโยชน์ จึงกำหนดหน้าที่ของทรัสต์ ได้แก่ จัดการทรัพย์สินในกองทรัสต์ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังเยี่ยงผู้ประกอบการวิชาชีพ ดูแลและติดตามสิทธิประโยชน์ของกองทรัสต์ จัดทำงบการเงินของกองทรัสต์ เป็นต้น รวมทั้งได้กำหนดสิทธิของผู้รับประโยชน์ ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญในการบริหารและจัดการกองทรัสต์ เช่น สิทธิในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาก่อตั้งทรัสต์ สิทธิในการถอดถอนทรัสต์ เป็นต้น

(3) **การขออนุญาตหรือการแจ้งก่อตั้งทรัสต์** : กำหนดให้การก่อตั้งทรัสต์ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือ โดยมีการกำหนดให้สัญญาก่อตั้งทรัสต์ต้องมีรายการอย่างน้อยตามที่กำหนด เช่น ชื่อผู้ก่อตั้งทรัสต์และทรัสต์ วัตถุประสงค์ ทรัพย์สินที่จะให้เป็นกองทรัสต์ เป็นต้น และในกรณีที่ผู้ก่อตั้งทรัสต์กับทรัสต์เป็นบุคคลเดียวกัน กำหนดให้ต้องทำหนังสือแสดงเจตนาก่อตั้งทรัสต์ยื่นต่อสำนักงาน ก.ล.ต. ด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่จะมีการออกและเสนอขายหน่วยทรัสต์ของกองทรัสต์ต่อประชาชน เช่น REIT ผู้ก่อตั้งทรัสต์หรือผู้จัดการกองทรัสต์ต้องยื่นขออนุญาตออกและเสนอขายหน่วยทรัสต์ต่อสำนักงาน ก.ล.ต. เพื่อพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามที่ประกาศกำหนดหรือไม่ เช่น ทรัพย์สินที่จะลงทุน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่ลงทุน การบริหารจัดการกองทรัสต์ นโยบายการจ่ายเงินปันผล การเปิดเผยข้อมูล เป็นต้น

(4) การกำหนดฐานความผิดและโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติใน พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ : กำหนดบทกำหนดโทษทั้งทางปกครองและทางอาญา เช่น ปรับทางปกครอง จำกัดการประกอบธุรกิจ เพิกถอนการอนุญาต เป็นต้น

10. กฎหมายนี้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ อย่างไร

กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ก่อตั้งทรัสต์และทรัสต์ รวมถึงผู้ที่ต้องการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังรายละเอียดที่อธิบายในข้อ 9 ซึ่งมีกระบวนการขออนุญาตต่อสำนักงาน ก.ล.ต. ได้แก่ การขออนุญาตประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์ และการขออนุญาตออกและเสนอขายหน่วยทรัสต์ โดยในขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อนุญาตนั้น ผู้ขออนุญาตอาจมีต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อให้มีกระบวนการตรวจสอบและสอบทานว่าผู้ที่เกี่ยวข้องมีคุณสมบัติครบถ้วนเหมาะสมในการบริหารจัดการกองทรัสต์ และมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการออกและเสนอขายหน่วยทรัสต์ครบถ้วนถูกต้องเพื่อให้ผู้ลงทุนมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจลงทุน

11. กฎหมายนี้ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชนหรือไม่ เพียงใด

การนำทรัสต์มาใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุนเป็นวิวัฒนาการของตลาดการเงินอย่างหนึ่ง ที่ช่วยแก้ไขข้อจำกัดบางประการในการระดมทุน และเพิ่มช่องทางในการระดมทุนให้แก่ภาคธุรกิจ โดยมีการนำทรัสต์มาใช้เพื่อธุรกรรมในตลาดทุนต่าง ๆ ได้แก่ REIT ซึ่งพัฒนาการมาจากกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ โดยสามารถลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ได้หลากหลายประเภทมากขึ้น รวมถึงลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศได้ และยังสามารถสอดคล้องกับแนวทางสากล หรือทรัสต์เพื่อการประกอบกิจการเงินร่วมลงทุน (Private Equity Trust : “PE Trust”) ซึ่งเป็นช่องทางการระดมทุนสำหรับธุรกิจที่อยู่นอกตลาดหลักทรัพย์ ธุรกิจเกิดใหม่ ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ให้มีโอกาสดำเนินการสนับสนุนด้านเงินทุนจากผู้ลงทุนสถาบัน หรือผู้ลงทุนรายใหญ่³ เป็นต้น โดยผู้ลงทุนจะได้รับผลตอบแทนขึ้นอยู่กับผลประกอบการที่เกิดจากสินทรัพย์หรือกิจการที่ลงทุนเป็นหลัก ซึ่งการนำทรัสต์มาใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุน จึงช่วยให้ภาคธุรกิจมีทางเลือกในการระดมทุนและผู้ลงทุนมีทางเลือกในการลงทุนที่หลากหลายมากขึ้น ดังนั้น จึงยังมีความจำเป็นต้องมี พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ และกฎหมายลำดับรอง เพื่อเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลทรัสต์สำหรับธุรกรรมในตลาดทุน

³ สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ปรับปรุงประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กร. 8/2557 เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นทรัสต์ของทรัสต์เพื่อกิจการเงินร่วมลงทุน ลงวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2557 โดยปรับปรุงประเภทของผู้ลงทุนจากผู้ลงทุนรายใหญ่เป็นผู้ลงทุนรายใหญ่พิเศษ โดยจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2565

12. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมายนี้ คือ

ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมี พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ สามารถแบ่งออกเป็นประโยชน์ที่เกิดขึ้น ดังนี้

12.1 ประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ

พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ เป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งทรัสต์เพื่อวัตถุประสงค์ของการระดมทุนในตลาดทุนและเป็นไปตามมาตรฐานสากล จึงเป็นการเพิ่มทางเลือกในการระดมทุนของผู้ประกอบการหลากหลายกลุ่ม เช่น ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ โครงสร้างพื้นฐาน ธุรกิจที่อาศัยนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี โดยช่วยเตรียมความพร้อมของกิจการก่อนที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเพิ่มช่องทางการประกอบธุรกิจสำหรับผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการลงทุน เช่น การทำหน้าที่เป็นผู้ก่อตั้งทรัสต์ หรือทรัสต์ เป็นต้น โดย พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ เป็นกลไกช่วยกำหนดคุณสมบัติและความพร้อมของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ทรัสต์ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติงาน และทำหน้าที่เป็นผู้มีวิชาชีพที่ได้รับความไว้วางใจให้ถือกรรมสิทธิ์และบริหารจัดการกองทรัสต์ได้อย่างเหมาะสม

12.2 ประโยชน์ต่อผู้ลงทุน

การจัดตั้งทรัสต์เพื่อระดมทุนทำให้ผู้ลงทุนมีทางเลือกในการลงทุนในทรัพย์สินที่หลากหลายมากขึ้น โดยมี REIT และทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (“Infra Trust”) เป็นช่องทางการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ และโครงสร้างพื้นฐาน ตามลำดับ ซึ่งที่ผ่านมาการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์หลากหลายประเภท เช่น โรงแรม คลังสินค้า โรงงาน อาคารสำนักงานให้เช่า เป็นต้น และยังมีการระดมทุนผ่านทรัสต์เพื่อกิจการเงินร่วมลงทุน หรือ PE Trust ที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการลงทุนในธุรกิจที่อยู่นอกตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ธุรกิจเกิดใหม่ หรือธุรกิจที่ต้องอาศัยนวัตกรรมทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ นอกจากนี้ ยังมีศุภกซึ่งเป็นตราสารที่ออกตามหลักศาสนาอิสลาม จึงเป็นการเพิ่มช่องทางการลงทุนให้กับผู้นับถือศาสนาอิสลามอีกด้วย โดยข้อกำหนดต่าง ๆ ในกฎหมายจึงเป็นกลไกช่วยคุ้มครองผู้ลงทุน เช่น กำหนดให้มีการกลั่นกรองคุณสมบัติและกำหนดหน้าที่และระบบงานของผู้ก่อตั้งทรัสต์และทรัสต์ กำหนดเรื่องสิทธิประโยชน์และปกป้องสิทธิประโยชน์ผู้ลงทุนตามกฎหมาย ซึ่งช่วยคุ้มครองผู้ลงทุนในเรื่องทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ได้

13. กฎหมายนี้ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร (ให้พิจารณาตอบเฉพาะประเด็นสำคัญที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยไม่ต้องตอบทุกประเด็นก็ได้)

- เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน
- ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ
- มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ หรือผลกระทบต่ออื่นที่สำคัญ

ไม่พบว่ากฎหมายนี้ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน แต่พบว่ากฎหมายนี้ช่วยสนับสนุนให้กิจการที่ต้องการระดมทุนมีช่องทางให้ทำได้ รวมถึงเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจที่อยู่ระหว่างบ่มเพาะ ส่งผลกระทบทางบวกต่อเศรษฐกิจ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในระดับประเทศ รวมทั้งการมีมาตรฐานการประกอบธุรกิจที่รัดกุมก็ช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศในการเข้ามาลงทุนด้วย นอกจากนี้ ยังอาจส่งผลทางอ้อมให้ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเช่นกัน โดยธุรกิจที่นำมาจัดตั้งเป็น PE trust นั้นช่วยส่งเสริมการจ้างงานจากการมีผู้ลงทุนเข้าถือหุ้นในบริษัทที่อยู่นอกตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และศกุกเป็นตราสารที่ออกตามหลักศาสนาอิสลาม จึงเป็นการเพิ่มช่องทางในการลงทุนให้กับผู้นับถือศาสนาอิสลามอีกด้วย อีกทั้งกฎหมายนี้ยังสอดคล้องกับหลักสากล โดยเมื่อต้นปี 2562 ประเทศไทยเข้ารับการประเมินตามโครงการ Financial Sector Assessment Program (“FSAP”) ซึ่งเป็นโครงการร่วมระหว่างธนาคารโลก (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”) โดยการเปิดเผยข้อมูลของ REIT และ Infra Trust ได้รับการประเมินว่าเป็นไปตาม IOSCO standards ซึ่งเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ของตลาดทุนไทยว่ามีมาตรฐานการกำกับดูแลเทียบเท่ากับมาตรฐานสากล และสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ เกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลของศกุกก็เป็นไปตามมาตรฐาน ASEAN debt disclosure standards ซึ่งได้อ้างอิงมาจาก IOSCO Objectives and Principles for Debt Securities Regulation ซึ่งเป็นมาตรฐานในระดับสากลเช่นกัน

14. มีสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ยังไม่เคยมีการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย

15. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่ อย่างไร

ไม่มี

ส่วนที่ 3

การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย

16. กฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

1. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 (“พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ”) เป็นกฎหมายที่ควบคุมและกำกับดูแลการออกและเสนอขายหลักทรัพย์สำหรับกองทรัสต์

2. พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 เนื่องจากมีการกำหนดให้นิติบุคคลเฉพาะกิจสามารถจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของทรัสต์ได้

3. พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 เนื่องจากมีทรัสต์สำหรับธุรกรรมการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่อ้างอิงหรือมีกระแสรายรับจากอสังหาริมทรัพย์

17. มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมายนี้กี่เรื่องและในประเด็นใด

ไม่มี

18. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมายนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ อย่างไร

(1) การใช้ระบบอนุญาต

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น เนื่องจากบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการกระทำหรือไม่กระทำการ การจำกัดเสรีภาพต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ก.ล.ต. จำเป็นต้องกำกับดูแลผู้ที่ทำธุรกรรมทรัสต์ เพื่อมิให้การทำธุรกรรมทรัสต์เป็นช่องทางในการเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งเป็นกลไกคุ้มครองผู้ลงทุนด้วย โดยการกำหนดเกณฑ์อนุญาตของสำนักงาน ก.ล.ต. นั้น เนื่องจากไม่มีมาตรการอื่นๆ ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลผู้ลงทุนและทรัสต์ในภาพรวม ดังนั้น คณะกรรมการ ก.ล.ต. จึงอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ กำหนดให้บุคคลที่จะประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. (มาตรา 54) โดยบุคคลดังกล่าวต้องเป็นธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น หรือนิติบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด และต้องมีฐานะทางการเงิน ระบบงาน และคุณสมบัติอย่างอื่น รวมทั้งกำหนดให้ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด (มาตรา 55) โดยจะต้องมีระบบงานที่เหมาะสมในการบริหารจัดการกองทรัสต์ เช่น การแยกทรัพย์สินออกจากทรัพย์สินส่วนตัวของทรัสต์ จัดการ ดูแล ติดตามสิทธิประโยชน์ที่เกิดขึ้นของกองทรัสต์ รวมถึงระบบควบคุม และตรวจสอบเพื่อให้กองทรัสต์ปฏิบัติเป็นไปตามสัญญา ก่อตั้งทรัสต์และ พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ (มาตรา 57) เป็นต้น

(2) การใช้ระบบคณะกรรมการ

การใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ พ.ร.บ. ทริสต์ฯ มีข้อกำหนดที่กำหนดให้ใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายหรือหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลทรัสต์ในภาพรวม โดยมาตราของ พ.ร.บ. ทริสต์ฯ ที่กำหนดใช้ระบบคณะกรรมการ ได้แก่ มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 8 มาตรา 10 - 13 มาตรา 22 มาตรา 30 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 41 มาตรา 54 - 59 มาตรา 69 มาตรา 72 มาตรา 74 - 76 มาตรา 94 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) มาตราที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. และสำนักงาน ก.ล.ต. ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนแล้ว ได้แก่

- มาตรา 4 การกำหนดธุรกรรมในตลาดทุนที่สามารถก่อตั้งทรัสต์ได้
- มาตรา 5 การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาและการสั่งการในการอนุญาตและการให้ความเห็นชอบตาม พ.ร.บ. ทริสต์ฯ
- มาตรา 8 การวางนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนา รวมถึงการกำกับดูแลทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน
- มาตรา 10 ให้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลตาม พ.ร.บ. ทริสต์ฯ
- มาตรา 11 การกำหนดหลักเกณฑ์เมื่อผู้ก่อตั้งทรัสต์ได้ทำหน้าที่แสดงเจตนาก่อตั้งทรัสต์ในกรณีการก่อตั้งทรัสต์โดยผู้ก่อตั้งทรัสต์เป็นบุคคลเดียวกันกับทรัสต์
- มาตรา 12 การกำหนดนิติบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ก่อตั้งทรัสต์
- มาตรา 13 การกำหนดสัดส่วนผู้รับประโยชน์ที่เป็นผู้ก่อตั้งทรัสต์หรือทรัสต์
- มาตรา 30 การกำหนดรายละเอียดหน้าที่จัดการกองทรัสต์ต่อผู้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรม เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้รับประโยชน์
- มาตรา 37 และ 38 การกำหนดมอบหมายให้บุคคลอื่นจัดการกองทรัสต์แทนทรัสต์ และการกำหนดรายละเอียดในการให้ทรัสต์มอบหมายให้ผู้อื่นจัดการกองทรัสต์โดยชอบตามมาตรา 37
- มาตรา 54 และ 55 การกำหนดบุคคลที่จะได้รับอนุญาตเป็นทรัสต์ รวมถึงฐานะทางการเงิน ฐานะงาน คุณสมบัติ และค่าธรรมเนียมน ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์
- มาตรา 56 - 58 การกำหนดเงื่อนไขที่ทรัสต์ต้องปฏิบัติในการเป็นทรัสต์ ฐานะงานในการจัดการกองทรัสต์ของทรัสต์ หลักเกณฑ์ในการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของทรัสต์ การดำรงฐานะทางการเงิน การทำประกันภัยสำหรับความรับผิดที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์ และการจัดส่งรายงานหรือเอกสารต่าง ๆ ต่อสำนักงาน ก.ล.ต.
- มาตรา 59 การกำหนดกรณีอันสมควรที่ไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำงานการเงิน และการกำหนดเงื่อนไขที่ทรัสต์ต้องปฏิบัติสำหรับการไม่ดำเนินการดังกล่าว

- มาตรา 72. การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการแต่งตั้งกรรมการพิจารณาโทษทางปกครอง

- มาตรา 74 - 76. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งลงโทษทางปกครอง และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

- มาตรา 94. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบความผิด

(2.2) มาตราที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. และสำนักงาน ก.ล.ต. ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์รองรับ ได้แก่

- มาตรา 41. การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการให้ทรัพย์สินเกี่ยวกับ การชำระเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่เป็นส่วนตัวของทรัสต์ให้กับบุคคลภายนอก หรือการใช้สิทธิของทรัสต์ ที่จะได้รับเงินหรือทรัพย์สินคืนจากกองทรัสต์

- มาตรา 47.วรรค 1. การกำหนดเอกสารอื่นที่ผู้รับประโยชน์สามารถขอตรวจดูและ คัดสำเนาจากกองทรัสต์

- มาตรา 53.วรรค 5. การรวบรวม จำหน่าย หรือจัดสรรทรัพย์สินเมื่อทรัพย์สินสุด อย่างไรก็ตามก็ดี สำนักงาน ก.ล.ต. เห็นควรคงมาตรานี้ไว้เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการ ดำเนินการในอนาคต

(2.3) มาตราที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. ดำเนินการต่าง ๆ ได้แก่

- มาตรา 22. การให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. สั่งพักการประกอบธุรกิจทรัสต์ เป็นการชั่วคราว หรือสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจทรัสต์

- มาตรา 69. การให้อำนาจลงโทษทางปกครองแก่คณะกรรมการ ก.ล.ต. สำหรับโทษ ทางปกครองตามมาตรา 67. (1). (2). (3). (4). (5). หรือ (6)

(3) คุลพินิจของเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่จำเป็นต้องให้อำนาจคุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และ แนวทางปฏิบัติในการใช้คุลพินิจ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้คุลพินิจ รวมถึงกำหนดระยะเวลาในการ ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบได้

พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้คุลพินิจได้ โดยประกาศมีการกำหนด หลักเกณฑ์ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ อย่างชัดเจน ตามหมวด 7 ว่าด้วยเรื่องของ พนักงานเจ้าหน้าที่และเป็นหมวดที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ เก็บหลักฐาน และ ออกคำสั่งกับผู้เกี่ยวข้องได้ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถยึดหรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง กับการกระทำผิดเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี

(4) โทษทางอาญา

การกำหนดโทษอาญาในกฎหมายสำหรับการกระทำความผิดใด การกระทำนั้นต้องเป็นความผิดร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง

หมวดที่ 8 ส่วนที่ 2 โทษทางอาญา มีการกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้ เนื่องจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติตาม พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ และอาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวม รวมทั้งการลงโทษอย่างอื่นที่ไม่ใช่โทษอาญาอาจไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เพราะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจคุ้มค่ากว่าโทษที่ได้รับ จึงมีความจำเป็นต้องคงโทษอาญาไว้

การกำหนดบทลงโทษทางอาญามีโทษจำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ เช่น การประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์โดยไม่ได้รับอนุญาต (มาตรา 77) การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งลงโทษทางปกครอง (มาตรา 79) ความรับผิดชอบของผู้สอบบัญชี (มาตรา 84) การกระทำความผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใด ๆ โดยทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กองทรัสต์ กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือตัวแทนของทรัสต์ หรือบุคคลใดซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการกองทรัสต์ (มาตรา 85) เป็นต้น

ส่วนที่ 4

ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

19. การรับฟังความคิดเห็น

ได้รับฟังความคิดเห็นโดยถูกต้องตามข้อ 5 และข้อ 6 ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว

ได้รับฟังความคิดเห็นโดยวิธีอื่นนอกจากผ่านระบบกลาง (หากมี โดยระบุทุกวิธี)

การรับฟังความคิดเห็น (“public hearing”) ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.ล.ต. และระบบกลางทางกฎหมาย เป็นระยะเวลา 60 วัน ระหว่างวันที่ 11 พ.ค. 2565 – 8 ก.ค. 2565

ผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้หรือผลกระทบของกฎหมายนี้อย่างไร

ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเห็น ดังนี้

(1) ควรมีการเพิ่มเติมวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของ พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ และประกาศที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมผู้ประกอบการรายย่อย (เช่น บริษัทขนาดเล็ก) ในการออกเสนอขายหน่วยทรัสต์ รวมถึงผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการใช้เงิน

(2) พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ มีความคล้ายคลึงกับ พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ดังนั้น ควรนำกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมารวมกัน

(3) การบังคับใช้ พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ อาจเป็นช่องทางในการนำทรัพย์สินตัวเดียวกันไปหาประโยชน์ในการออกหลักทรัพย์คนละประเภท เช่น นำอสังหาริมทรัพย์ไปออกหุ้นกู้ และ REIT ในคราวเดียวกัน

ความเห็นสำนักงาน ก.ล.ต. มีดังนี้

(1) พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ ไม่ได้มีข้อจำกัดผู้ที่มาระดมทุน โดยผู้ประกอบการรายย่อยหรือผู้ระดมทุนขนาดเล็กก็สามารถระดมทุนโดยใช้ทรัสต์ได้ อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ของทรัสต์แต่ละประเภทอาจมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการหรือทรัพย์สินที่กองทรัสต์จะลงทุนเพิ่มเติมหรือข้อกำหนดอื่น ๆ เพิ่มเติมเพื่อความเหมาะสม เช่น กรณี REIT มีการกำหนดคุณสมบัติของทรัพย์สินที่ REIT สามารถลงทุนได้ จำนวนเงินลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ขั้นต่ำ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ REIT ปัจจุบันก็รองรับการระดมทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการใช้เงินอยู่แล้ว

(2) พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ ถูกกำหนดเพื่อประโยชน์ในการกำกับทรัสต์ซึ่งมีโครงสร้างและการบริหารจัดการที่แตกต่างจากหลักทรัพย์ทั่วไปที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ แม้ว่ากฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าวอาจมีความเกี่ยวข้องกันอยู่บ้าง แต่มีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันอย่างชัดเจน โดย พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการกำกับ การก่อตั้ง และการจัดการกองทรัสต์ ในขณะที่ พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลการระดมทุนโดยการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ จึงไม่ได้มีความซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าว และการมีกฎหมายดังกล่าวแยกจากกันจะช่วยให้การใช้งานมีความชัดเจนและสามารถกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

(3) การบังคับใช้ พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ ในกรณี REIT นั้น กำหนดว่า ทรัพย์สินที่ REIT ลงทุนจะต้องไม่ติดภาระผูกพัน จึงไม่สามารถนำทรัพย์สินที่ REIT ลงทุนไปออกหุ้นกู้ในคราวเดียวกันได้ นอกจากนี้ REIT ก็ยังมีทรัสต์ทำหน้าที่กำกับตรวจสอบการทำธุรกรรมของ REIT ให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

20. ได้นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของกฎหมายฉบับนี้ (ถ้ามี) มาประกอบการพิจารณาด้วยแล้วหรือไม่

ไม่มี เป็นการประเมินเนื่องจากครบรอบและไม่มีข้อเสนอแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด

21. หน่วยงานได้

21.1 ออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

สำนักงาน ก.ล.ต. ได้มีการออกประกาศ จำนวน 27 ฉบับ ตามข้อ 6 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในแต่ละประเภทธุรกรรมอย่างชัดเจน โดยสรุปได้ดังนี้

(1) ทรัสต์

ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นคำขอรับอนุญาตประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์ โดยระบุถึงหลักการดำเนินธุรกิจ ระบบงาน และผลของการฝ่าฝืนประกาศ ซึ่งปัจจุบันใช้กับ

การเป็นทรัสต์ของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ ทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ทรัสต์เพื่ออภิจการเงินร่วมลงทุน และทรัสต์สำหรับธุรกรรมการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่อ้างอิงหรือมีกระแสรายรับจากอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้มั่นใจว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นอิสระ

(2) ทรัสต์เพื่ออภิจการเงินร่วมลงทุน และทรัสต์สำหรับธุรกรรมการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่อ้างอิงหรือมีกระแสรายรับจากอสังหาริมทรัพย์

ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของทรัสต์เพิ่มเติมในการดูแลทรัสต์เพื่อธุรกรรมประเภทอภิจการเงินร่วมลงทุน และธุรกรรมการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่อ้างอิงหรือมีกระแสรายรับจากอสังหาริมทรัพย์

(3) ทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์

ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการกองทรัสต์และทรัสต์ ในการบริหารจัดการทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ เช่น ข้อกำหนดในการเข้าลงทุนในทรัพย์สิน การเปิดเผยข้อมูล รวมไปถึงการกำหนดรายละเอียดในสัญญาก่อตั้งทรัสต์ เพื่อให้การบริหารจัดการและการกำกับดูแลกองทรัสต์เป็นไปอย่างเรียบร้อย

(4) ทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการกองทรัสต์และทรัสต์ ในการบริหารจัดการทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน โดยกำหนดเกณฑ์การบริหารจัดการกองทรัสต์ และการกำกับดูแลตามแนวทางเดียวกับทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์

(5) ประกาศกลาง

ประกาศที่ใช้ร่วมกันในหลายประเภทธุรกรรมเพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจสามารถใช้ทรัสต์เป็นเครื่องมือการระดมทุนที่มีประสิทธิภาพเป็นไปตามนโยบาย เพื่อกำหนดแนวทางการกำกับดูแลของภาครัฐ

21.2 ดำเนินการอื่นเพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

สำนักงาน ก.ล.ต. มีการบรรยายอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับทรัสต์และทรัสต์แต่ละประเภทอย่างสม่ำเสมอ มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและผู้ลงทุน เช่น จัดทำบทความ หรือสรุปหลักเกณฑ์ เผยแพร่บนเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.ล.ต. จัดสัมมนา เป็นต้น มีการจัดทำคู่มือประชาชนและหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์และทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน นอกจากนี้ มีการจัดทำระบบเพื่อให้ผู้ประกอบการจัดส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-submission)

22. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

22.1 กฎหมายนี้มีการบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร

กฎหมายนี้บังคับใช้เป็นกาณ์ทั่วไปสำหรับการระดมทุนผ่านตลาดทุนด้วยการออกหน่วยทรัสต์แต่ละประเภท ได้แก่ ทรัสต์เพื่อกิจการเงินร่วมลงทุน ทรัสต์สำหรับธุรกรรมการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่อ้างอิงหรือมีกระแสรายรับจากอสังหาริมทรัพย์ ทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ ทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงผู้ประกอบการเป็นทรัสต์ของทรัสต์ดังกล่าว

22.2 หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งทรัสต์เพื่อวัตถุประสงค์ของการระดมทุนในตลาดทุนและการจัดการทรัพย์สินในกองทรัสต์อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากล การบังคับใช้กฎหมายนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีการระดมทุนผ่านทรัสต์ในตลาดทุน รวมทั้งมีผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้เป็นทรัสต์ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2565 ดังนี้

ทรัสต์

- ทรัสต์เพื่อกิจการเงินร่วมลงทุน 11 กอง รวมมูลค่าระดมทุน 2,463 ล้านบาท
- ทรัสต์สำหรับธุรกรรมการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่อ้างอิงหรือมีกระแสรายรับจากอสังหาริมทรัพย์ มีการระดมทุนแล้วจำนวน 1 โครงการ รวมมูลค่าระดมทุน 2,400 ล้านบาท
- ทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ 28 กอง มูลค่าทรัพย์สินสุทธิรวม 219,800 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี ยังไม่มีการระดมทุนผ่านศุภก. และทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

ทรัสต์

- ทรัสต์สำหรับทรัสต์เพื่อกิจการเงินร่วมลงทุน 3 ราย
- ทรัสต์สำหรับธุรกรรมการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่อ้างอิงหรือมีกระแสรายรับจากอสังหาริมทรัพย์ 3 ราย
- ทรัสต์สำหรับทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ 7 ราย
- ทรัสต์สำหรับทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน 3 ราย
- ทรัสต์สำหรับศุภก. 1 ราย

ผู้จัดการกองทรัสต์

- ผู้จัดการกองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ 36 ราย

อย่างไรก็ดี ยังไม่มีผู้จัดการกองทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

22.3 ประชาชนมีภาระหรือรัฐมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ทรัสต์ และผู้ก่อตั้งและเสนอขายหน่วยทรัสต์ต้องมีคุณสมบัติและมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และต้องชำระค่าธรรมเนียมสำหรับการยื่นขออนุญาตเป็นทรัสต์ หรือ

ขอความเห็นชอบเป็นผู้จัดการกองทรัสต์ ทำให้ทรัสต์และผู้ก่อตั้งทรัสต์อาจมีภาระหน้าที่และมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์... อย่างไรก็ตาม... หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังจำเป็นต้องคงไว้เพื่อคุ้มครองผู้ลงทุน

สำนักงาน ก.ล.ต. มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจนกำกับดูแลทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุนให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้มีต้นทุนค่าใช้จ่าย เช่น เงินเดือนบุคคลากร ค่าอุปกรณ์สำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

22.4 เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่

หลังจาก พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ มีผลบังคับใช้ ยังไม่พบปัญหาใด

23. กฎหมายนี้คุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

คุ้มค่า เนื่องจาก พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ เป็นกฎหมายที่สามารถลดขั้นตอน เวลา และอุปสรรคทางด้านกฎหมายพื้นฐานเพื่อทำให้การระดมทุนผ่านตลาดทุนเกิดขึ้นได้สะดวกด้วยต้นทุนต่ำ... โดยเพิ่มทางเลือกในการระดมทุนที่หลากหลายให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจ... นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังช่วยให้สำนักงาน ก.ล.ต. สามารถกำกับดูแลการทำธุรกรรมทรัสต์ในตลาดทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติและความพร้อมของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง การกำหนดกระบวนการขออนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมสำหรับการประกอบธุรกิจได้อย่างเหมาะสม และเพื่อมีกลไกในการคุ้มครองผู้ลงทุนตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนและความน่าเชื่อถือของตลาดทุนโดยรวม ทำให้เชื่อได้ว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้นับบังคับกฎหมายนี้นั้นมีมากกว่าต้นทุน

24. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือกฎหรือไม่ อย่างไร

สำนักงาน ก.ล.ต. ได้พิจารณาเนื้อหาของ พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ ประกอบกับผลจาก public hearing เห็นว่า พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ ยังมีความเหมาะสม ชัดเจน และสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งทรัสต์เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการทำธุรกรรมต่าง ๆ ในตลาดทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และรองรับวิวัฒนาการของตลาดการเงินในอนาคตได้... อย่างไรก็ตาม... สำหรับข้อเสนอแนะจาก public hearing ว่า พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ มีความคล้ายคลึงกับ พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ จึงควรรวมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวไว้... แม้ว่ากฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าวอาจมีความเกี่ยวข้องกันอยู่บ้าง... แต่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดย พ.ร.บ. ทรัสต์ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการก่อตั้งและการจัดการกองทรัสต์... ในขณะที่ พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลการระดมทุนโดยการออกและเสนอขายหลักทรัพย์... จึงเห็นว่าไม่ได้มีความซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าว และการมีกฎหมายดังกล่าวแยกจากกันจะช่วยให้การใช้งานมีความชัดเจนและสามารถกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

25. สมควรดำเนินการอื่นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีข้อเสนออื่นหรือไม่ อย่างไร
ไม่มี

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ

(นางสาวรีนวดี สุวรรณมงคล)

เลขาธิการ

7 กันยายน 2565

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นางสาวนุชนาถ เดชสมบูรณ์รัตน์ / นางสาวกิตติณี ลักษณะสิริศักดิ์

โทร 0-2033-9694 / 0-2033-9530

อีเมล nuchanat@sec.or.th / kittinee@sec.or.th