

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

Legal Problems About Legal Status of Thai Asset Management Corporation

¹บุญทริกา โอทากานนท์ (Boonthariga Otaganonta)

²มัทยา จิตติรัตน์ (Mattaya Jittirat)

มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี (Bangkokthonburi University)

Email: pamotaganonta@gmail.com

Received February 17, 2022; Revised March 18, 2022; Accepted April 5, 2022

Abstract

The purposes of this research were: 1) to study comparative study rules for establishing a British corporation, Rules for establishing a corporation in France and criteria for establishing a corporation in Thailand; 2) to analyze problems that may arise from the fact that the law does not prescribe that the Thai Asset Management Corporation have a clear legal status; and 3) to propose solutions and find appropriate solutions to the problems encountered in order for the Thai Asset Management Corporation to have a clear legal status from the study of the law. In this research, qualitative research was conducted through documentary research. It was found that Thai Asset Management Corporation is a juristic person, which is a government agency but not an official part or state enterprise under the budget law and other laws. The result was as follows: the Thai Asset Management Corporation is a state enterprise in the category of financial institutions, which is different from British and French law. Resulting in legal consequences as a result is flexibility and flexibility in management like a general private company.

Keywords: Thai Asset Management Corporation; legal status; Corporation

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดตั้งบริษัทของประเทศอังกฤษ หลักเกณฑ์การจัดตั้งบริษัทของประเทศฝรั่งเศส และหลักเกณฑ์การจัดตั้งบริษัทของประเทศไทย 2) วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน

และ 3) เสนอทางออกและหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่พบเพื่อให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร จากการศึกษากฎหมายพบว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณและกฎหมายอื่น ผลการวิจัยพบว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยบริษัทที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของอังกฤษและกฎหมายของฝรั่งเศสโดยบริษัทอยู่ภายใต้การจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเอกชนโดยการจัดตั้งเป็นบริษัท ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามมา ก็คือมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างบริษัทเอกชนทั่วไป

คำสำคัญ: บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย; สถานะทางกฎหมาย; บริษัท

บทนำ

เนื่องจากประเทศไทยเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ส่งผลกระทบเชิงกว้างต่อภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศจึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะสร้างกระบวนการใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) ขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2541 เพื่อประสานงานการเจรจาระหว่างลูกหนี้ผู้ที่อาจเข้ามาร่วมกิจการใหม่ นายธนาคารและผู้จัดการบริษัทเงินทุนในการวางมาตรการปรับโครงสร้างหนี้ แผนงาน หรือวิธีปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งสนับสนุนให้เจ้าหนี้ทำงานร่วมกันแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ โดยตระหนักถึงลำดับก่อนหลังของการทวงหนี้เพื่อหาวิธีแก้ไขปัญหาออกศาลและยินยอมให้สินเชื่อต่อเนื่องไป แต่อย่างไรก็ตามการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ก็มีข้อบกพร่องอยู่หลายกรณี เช่น กรณีที่ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือและไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ทำให้เจ้าหนี้สถาบันการเงินมีข้อมูลไม่เพียงพอและการพิจารณาทำได้ยากยิ่งขึ้น สำหรับกรณีที่เจ้าหนี้หลายรายมักจะตกลงผลประโยชน์ไม่ลงตัวทำให้เกิดความล่าช้าและกรณีลูกหนี้ต้องการให้เจ้าหนี้ลดหนี้ให้มาก ส่วนเจ้าหนี้ไม่ยอมรับความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องดังกล่าว ทำให้รัฐบาลได้ออกกฎหมายสำหรับการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเอกชน คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 (บปส.-เอกชน) เพื่อให้สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์มีความคล่องตัวในการจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและสามารถดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ได้ แต่ในขณะนั้นก็ยังไม่ปรากฏชัดว่า การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) ของเอกชนจะช่วยลดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) เพียงแต่เป็นการโอนย้ายบัญชีจากสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์มาที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) เท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ในทางบัญชีของสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์เท่านั้น อีกทั้งคุณภาพสินทรัพย์ของสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์อยู่ในขั้นต่ำมาก (Chimkun, 1992; Urapeepatanapong et al., 2001; Pattamasaevee, 1992)

การที่สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ ขายสินทรัพย์เหล่านี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) อื่น ๆ หรือผู้ร่วมทุนใหม่นั้นต้องมีการเยียวยาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเหล่านี้เป็นพิเศษ ซึ่งในทางปฏิบัติการเยียวยาดังกล่าวสามารถกระทำได้อย่าง เพราะในทางปฏิบัติมักจะเกิดปัญหาจากความขัดแย้งอันเนื่องมาจากกรณีที่ลูกหนี้ด้วยคุณภาพมีเจ้าหนี้มากกว่า 1 รายขึ้นไปซึ่งความขัดแย้งดังกล่าว ทำให้แก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ได้อย่างเต็มที่ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยการออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาใช้บังคับเพื่อรวบรวมเจ้าหนี้เข้าสู่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ซึ่งสามารถช่วยลดปัญหาอันเกิดจากความขัดแย้ง จากกรณีที่ลูกหนี้ด้วยคุณภาพมีเจ้าหนี้มากกว่าหนึ่งรายขึ้นไป เพราะกระบวนการปรับ

โครงสร้างหนี้ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เป็นการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินและบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.-เอกชน) มาให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเป็นเจ้าหนี้แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งทำให้การตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการปรับโครงสร้างหนี้สามารถกระทำได้เร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้นซึ่งเป็นวิธีแก้ไขปัญหานี้ด้วยคุณภาพโดยการรวมหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่ทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกันแล้วให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการ ดังนั้นหัวใจของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ก็คือ การให้อำนาจพิเศษตามกฎหมายเพื่อทำให้กระบวนการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาเป็นไปได้โดยรวดเร็วและจัดปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการ เช่น ความล่าช้า หรือขั้นตอนที่ยุ่งยากในการดำเนินการ การที่มีอุปสรรคในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการหนี้ซึ่งต้องการแก้ไขปัญหาให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว จึงมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐเข้าไปจัดการโดยให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้สถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็วด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินและบรรษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้และให้ลูกหนี้เหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลง หรือเหลือน้อยที่สุดเพื่อเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวมโดยบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบรรษัทบริหารสินทรัพย์ การปรับโครงสร้างหนี้และการปรับโครงสร้างกิจการของลูกหนี้ซึ่งรับโอนมา ทั้งนี้โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบรรษัทบริหารสินทรัพย์ (Chimkun, 1992; Urapeepatanapong et al., 2001; Pattamasaevi, 1992; Phadungthiti, 2001; Tansuwanrat, 1992) รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ หรือโดยการใช้มาตรการอื่นใดตามมาตรา 8 และวัตถุประสงค์ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามมาตรา 5 และมาตรา 11 กำหนดให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ (แต่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณและกฎหมายอื่น)

อย่างไรก็ตาม แม้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือคำวินิจฉัยของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ จะไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองไม่ได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความถึงสถานะทางกฎหมายของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาใช้อำนาจในทางกฎหมายและขอบเขตของอำนาจทางกฎหมาย ตลอดจนการเป็นองค์การที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงทำให้เกิดผลกระทบว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือคำวินิจฉัยของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ จะไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองไม่ได้ โดยไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ตามพระราชกำหนด และไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) และคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนด จึงทำให้เกิดปัญหาว่าบรรษัทบริหารสินทรัพย์มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาเปรียบเทียบ หลักเกณฑ์การจัดตั้งบริษัทของประเทศอังกฤษ หลักเกณฑ์การจัดตั้งบริษัทของประเทศฝรั่งเศสและหลักเกณฑ์การจัดตั้งบริษัทของประเทศไทย
2. วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน
3. เสนอทางออกและหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่พบเพื่อให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ผู้วิจัยศึกษาโดยมีขอบเขตของการวิจัยเฉพาะกรณี ดังนี้

(1) อำนาจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ในการกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบข่ายวัตถุประสงค์แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544

(2) วิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ว่าเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หรือเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ หรือโดยพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 หรือเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ขอบเขตด้านระยะเวลาการวิจัย มีกรอบระยะเวลา 4 เดือน ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2564 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565

ทบทวนวรรณกรรม

บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ (แต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณและกฎหมายอื่น) และมีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้และปรับโครงสร้างกิจการของลูกค้าซึ่งรับโอนมา ทั้งนี้โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ (Chimkun, 1992; Urapeepatanapong et al., 2001; Pattamasaei, 1992; Phadungthiti, 2001; Tansuwanrat, 1992) รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้นหรือโดยการเข้ามาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ กฎหมายกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ดังนี้ 1. ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ 2. จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจใด ๆ อันเกี่ยวกับลูกค้าซึ่งรับโอนมา ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ 3. เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่

คณะกรรมการกำหนด 4. ค่าประกันสินเชื่อแก่ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมา หรือรับรอง รับอาวัลหรือสอดเข้าแก้หน้าในตัวเงิน 5. กู้หรือยืมเงิน 6. ออกหุ้นกู้ ตัวเงิน หรือตราสารหนี้ 7. ให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมา 8. ลงทุนในพันธบัตรหรือตราสารของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือในหน่วยลงทุนในกองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ 9. ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแห่งหนึ่ง หรือรับโอนสิทธิเรียกร้อง และ 10. กระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

โดยบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ประกอบด้วย คณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย คณะกรรมการบริหารบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย กรรมการผู้จัดการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และคณะกรรมการตรวจสอบ ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหารและกรรมการผู้จัดการ จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ต้นทุนในการดำเนินการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ประกอบกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ที่สุจริต ให้สามารถประกอบกิจการเดิมหรือเริ่มต้นประกอบกิจการใหม่ เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม การที่กฎหมายกำหนดให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ (แต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณและกฎหมายอื่น) (Phuncharunithi, 1995; Rattanaphonpinyo, 1992; Limpong, 1991; Limpongpan, 2004)

อย่างไรก็ตาม แม้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) จะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือคำวินิจฉัยของบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ จะไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองไม่ได้ โดยไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ตามพระราชกำหนด และไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) และคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนด จึงทำให้เกิดปัญหาว่าบรรษัทบริหารสินทรัพย์มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร (Chimkun, 1992; Urapeepatanapong et al., 2001; Pattamasaevi, 1992; Phadungthiti, 2001; Tansuwanrat, 1992; Phuncharunithi, 1995; Rattanaphonpinyo, 1992) การกำหนดสถานะทางกฎหมายของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยไม่ชัดเจน เหมือนบรรษัทตามกฎหมายอังกฤษ ที่เมื่อพิจารณาการจัดตั้งเป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (act of parliament statute) ตาม Local Government Act 2003 และ Localism Act 2011 เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค (Public Utilities) กฎหมายดังกล่าวกำหนดวัตถุประสงค์ โครงสร้าง และการจัดการเงินทุน เพื่อดำเนินกิจการของบรรษัทโดยกิจการที่จัดทำรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภค โดยตรงแยกต่างหากจากระบบองค์การของรัฐอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ในด้านความสัมพันธ์กับรัฐ บรรษัทยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ และบรรษัทตามกฎหมายฝรั่งเศส ตาม Code general des collectivités territoriales (CGCT) Société d'économie mixte หรือที่แปลความเป็นภาษาไทยได้ว่า บริษัทรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นร่วมกับเอกชน ภายใต้การจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเอกชนโดยการจัดตั้งเป็นบริษัท ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามมา ก็คือ Société d'économie mixte มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างบริษัทเอกชนทั่วไป ขณะเดียวกันบริษัทร่วมทุนดังกล่าวก็สามารถมีและใช้อำนาจมหาชน ซึ่งตามปกติจะมีและใช้ได้ก็แต่เฉพาะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น

รูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน Société d'économie mixte มีลักษณะทางกฎหมาย ดังนี้ (1) จัดตั้งภายใต้กฎหมายเอกชน ได้แก่ บริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (2) ผู้ถือหุ้นส่วนหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานในส่วนกลางหรือเป็นองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นก็ได้ (3) รัฐมีอำนาจครอบงำชี้ขาดการบริหารงานหรือการกำหนดนโยบายสำคัญทั้งปวง และ (4) การร่วมทุนของรัฐ (Seekeaw, 2005)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยได้วิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ ทำการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลในเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ศึกษาจากตัวบทกฎหมายต่าง ๆ โดยกฎหมายไทยศึกษาจากพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กฎหมายของอังกฤษศึกษาจาก Local Government Act 2003 และ Localism Act 2011 และกฎหมายฝรั่งเศสศึกษาจาก Code general des collectivités territoriales (CGCT) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ประกาศระเบียบคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ บทความวิชาการในวารสารกฎหมาย ผลงานวิจัยทางวิชาการที่สำคัญของสถาบันวิจัย หนังสือคำอธิบายกฎหมาย บทความในวารสาร วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ข่าว ข้อมูลทางคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลและสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับการใช้ในการศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมต่อไป

ผลการวิจัย

บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดสถานะทางกฎหมายให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลเพื่อความคล่องตัวจึงกำหนดให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานไม่ต้องอยู่ในระบบราชการและกำหนดให้ไม่มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแตกต่างจากบรรษัทตามกฎหมายอังกฤษที่เมื่อพิจารณาการจัดตั้งเป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Act of parliament statute) ตาม Local Government Act 2003 และ Localism Act 2011 เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค (Public Utilities) กฎหมายดังกล่าวกำหนดวัตถุประสงค์ โครงสร้าง และการจัดการเงินทุนเพื่อการดำเนินการของบรรษัท โดยกิจการที่จัดทำรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการสาธารณูปโภค โดยตรงแยกต่างหากจากระบบองค์การของรัฐอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ ในด้านความสัมพันธ์กับรัฐ บรรษัทยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ และบรรษัทตามกฎหมายฝรั่งเศสตาม Code general des collectivités territoriales (CGCT) Société d'économie mixte หรือที่แปลความเป็นภาษาไทยได้ว่า บริษัทรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นร่วมกับเอกชน ภายใต้การจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเอกชนโดยการจัดตั้งเป็นบริษัท ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามมา ก็คือ Société d'économie mixte มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างบริษัทเอกชนทั่วไป ขณะเดียวกันบริษัทร่วมทุนดังกล่าวก็สามารถมีและใช้อำนาจมหาชน ซึ่งตามปกติจะมีและใช้ได้ก็แต่เฉพาะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น

รูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน Société d'économie mixte มีลักษณะทางกฎหมาย ดังนี้ (1) จัดตั้งภายใต้กฎหมายเอกชน ได้แก่ บริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (2) ผู้ถือหุ้นส่วนหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานในส่วนกลางหรือเป็นองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นก็ได้ (3) รัฐมีอำนาจครอบงำชี้ขาดการบริหารงานหรือการกำหนดนโยบายสำคัญทั้งปวง และ (4) การร่วมทุนของรัฐ ซึ่งประเด็นนี้ทำให้เกิดข้อพิจารณาว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยอยู่ในองค์การของรัฐรูปแบบใด เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทเห็นได้ว่าจัดตั้งเป็นองค์การของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งเข้าลักษณะองค์การประเภทรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในการนี้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีการแสดงถึงการดำเนินงานที่คำนึงถึงสัดส่วนของต้นทุนและผลของการได้รับการชำระหนี้จากการเข้าบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งเป็นกิจการของบริษัทที่มีลักษณะของการประกอบกิจการแบบรัฐวิสาหกิจ

ในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของบริษัท ซึ่งเป็นองค์การของรัฐรูปแบบเฉพาะตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบทางกฎหมายบางประการใกล้เคียงกับรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน โดยเฉพาะภารกิจที่เข้าจัดทำที่มีลักษณะเป็นสถาบันการเงินที่ช่วยส่งเสริมและแก้ปัญหาเศรษฐกิจการเงินของประเทศโดยเป็นกิจการเฉพาะด้านเหมือนองค์การมหาชน ลักษณะทางกฎหมายทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจมหาชนซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบได้ 3 ส่วนใหญ่ ๆ กล่าวคือ 1. การมีฐานะเป็นนิติบุคคล 2. กิจกรรมที่จัดทำเป็นกิจกรรมทางการเงินและการค้าและอุตสาหกรรม และ 3. อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ โดยเฉพาะการที่รัฐถือหุ้นมากกว่ากึ่งหนึ่ง หรือรัฐสามารถถือหุ้นข้างมากทำให้รัฐสามารถคุมเสี่ยงข้างมากในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่องค์การมหาชนซึ่งเป็นองค์การของรัฐที่มีบทบาทในการจัดทำภารกิจของรัฐรูปแบบหนึ่ง เป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ องค์การมหาชนมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ การมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อรับรองความเป็นอิสระในการเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินงาน และเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพื่อใช้อำนาจมหาชนเข้าดำเนินการ และจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ

ถ้านำองค์ประกอบขององค์การมหาชนเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงทั้งสองเหมือนกันก็คือการมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องที่องค์การมหาชนจะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจมีทั้งที่เป็นนิติบุคคลมหาชนและนิติบุคคลเอกชน ส่วนกิจกรรมที่จัดทำนั้น ในองค์การมหาชนทุกประเภทจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้นในขณะที่รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่จัดทำบริการสาธารณะ ส่วนบริษัทถูกจัดตั้งโดยรัฐ โดยการตรากฎหมายเฉพาะจัดตั้งและกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์จัดทำภารกิจเฉพาะด้านทางเศรษฐกิจการเงิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างจากส่วนราชการ

การประกอบกิจการของบริษัทมีลักษณะของการประกอบธุรกิจในรูปแบบสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์แสวงหาผลกำไรรวมอยู่ด้วย จึงมิได้มีวัตถุประสงค์จัดทำบริการสาธารณะทางปกครองโดยไม่แสวงหากำไร อย่างเช่นองค์การมหาชน ดังนั้นบริษัทจึงแตกต่างจากองค์การมหาชนในด้านวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ ในแง่ของงบประมาณที่ได้จากรัฐของบริษัท แสดงให้เห็นว่ารัฐสามารถเข้ามากำกับดูแลบริษัทได้โดยไม่จำเป็นต้องมีทุนทั้งหมด หรือทุนข้างมากในบริษัท เหมือนอย่างรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนในด้านงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ ทำให้บริษัทมีความแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งบริษัทได้กำหนดให้มีการเสนอขายหุ้นต่อประชาชน หรือเพิ่มทุนโดยการออกหุ้นสามัญเสนอขายต่อเอกชน ซึ่งลักษณะของการจัดตั้งและวัตถุประสงค์ของบริษัท เหมือนกับลักษณะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐที่มีโครงสร้างองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจแบบบริษัทที่บริหารโดยอาศัยมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีโอกาสในการร่วมทุน จากการปฏิบัติราชการ

หรือการที่หน่วยงานอื่นปฏิบัติต่อบรรษัทอย่างรัฐวิสาหกิจ หรือ จากการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามคำวินิจฉัย เรื่องเสร็จที่ 321/2543, 151/2545 และ 238/2546 วินิจฉัยให้บรรษัทมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินตามเอกสารทางงบประมาณฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546 โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่พิจารณาความเป็นหน่วยงานของรัฐของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายจัดตั้ง แต่ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เพราะไม่มีกฎกระทรวงออกมารองรับในขณะที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับการรับรองให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ควรพิจารณาจากลักษณะทางกฎหมายของบรรษัทว่าเข้าองค์ประกอบหน่วยงานของรัฐหรือไม่

(1) นิติสัมพันธ์ระหว่างบรรษัทกับบุคลากรของบรรษัท

บรรษัทที่จัดตั้งในประเทศไทย จึงมีฐานะเป็นองค์การของรัฐฝ่ายปกครอง และบุคลากรผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามตามกฎหมายจัดตั้งบรรษัท จึงอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรของบรรษัทกับบรรษัทเกิดขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้งบรรษัทกำหนดให้มีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะดังกล่าวกำหนดให้ดำเนินการทั้งยังอาจพ้นจากตำแหน่งโดยการถูกถอดถอนโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้ง อันเป็นลักษณะของการอยู่ภายใต้การควบคุมแบบกำกับดูแลโดยรัฐ จึงไม่ใช่ความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นความสัมพันธ์ที่ได้รับจากกฎหมายของรัฐ หากเกิดกรณีพิพาทระหว่างบรรษัทกับกรรมการที่แต่งตั้งตามกฎหมาย ผู้จัดการ พนักงานและลูกจ้างที่เป็นผู้บริหาร จึงเป็นกรณีที่ได้แย้งทางปกครอง ซึ่งสามารถคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ ในกรณีของลูกจ้างถ้าได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่อง มีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ลูกจ้างประเภทนี้มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 225/2546

(2) ความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานของบรรษัทต่อประชาชน

เมื่อบรรษัทมีฐานะเป็นองค์การของรัฐ บุคลากรของบรรษัทที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งและที่ได้รับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งให้อำนาจ บุคลากรที่มีลักษณะดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร และกรรมการผู้จัดการ หรือพนักงานลูกจ้างของบรรษัทที่อยู่ในตำแหน่งที่อาจได้รับมอบอำนาจทางปกครองให้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนบรรษัท ดังนั้นการกระทำของบุคคลดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ดังจะได้พิจารณาต่อไปนี้

ก. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อบรรษัทที่จัดตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของบรรษัทกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของบรรษัทจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และมาตรา 6 และหากเจ้าหน้าที่ของบรรษัทกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายต้องฟ้องบรรษัท ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของบรรษัทไม่ได้

ข. ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 เมื่อบรรษัทมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ พนักงานของบรรษัทย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ด้วย ตัวอย่างเช่น ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ได้แก่ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ก็ถือว่าเป็นพนักงานตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงต้องถือว่าเป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐ และตามคำวินิจฉัย เรื่องเสรีที่ 321/2543, 151/2545 และ 238/2546 วินิจฉัยให้บรรษัทมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินตามเอกสารทางงบประมาณฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546 โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่พิจารณาความเป็นหน่วยงานของรัฐของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายจัดตั้ง แต่ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เพราะไม่มีกฎกระทรวงออกมารองรับในขณะที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับการรับรองให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อภิปรายผล

การกำหนดสถานะทางกฎหมายของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ไม่ชัดเจนเหมือนบรรษัทตามกฎหมายอังกฤษ ที่เมื่อพิจารณาการจัดตั้งเป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (act of parliament statute) ตาม Local Government Act 2003 และ Localism Act 2011 เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค (Public Utilities) กฎหมายดังกล่าวกำหนดวัตถุประสงค์ โครงสร้าง และการจัดการเงินทุนเพื่อการดำเนินการของบรรษัทโดยกิจการที่จัดทำรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการสาธารณูปโภคโดยตรงแยกต่างหากจากระบบองค์การของรัฐอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ ในด้านความสัมพันธ์กับรัฐ บรรษัทยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ และบรรษัทตามกฎหมายฝรั่งเศสตาม Code general des collectivités territoriales (CGCT) Société d'économie mixte หรือที่แปลความเป็นภาษาไทยได้ว่า บริษัทรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นร่วมกับเอกชน ภายใต้การจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเอกชน โดยการจัดตั้งเป็นบริษัท ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามมา ก็คือ Société d'économie mixte มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างบริษัทเอกชนทั่วไป ขณะเดียวกันบริษัทร่วมทุนดังกล่าวก็สามารถมีและใช้อำนาจมหาชน ซึ่งตามกฎหมายจะมีและใช้ได้ก็แต่เฉพาะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น (Limpong, 1991; Limpongpan, 2004; Seekeaw, 2005) และจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามคำวินิจฉัย เรื่องเสรีที่ 321/2543, 151/2545 และ 238/2546 วินิจฉัยให้บรรษัทมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินตามเอกสารทางงบประมาณ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546 โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่พิจารณาความเป็นหน่วยงานของรัฐของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายจัดตั้ง แต่ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เพราะไม่มีกฎกระทรวงออกมารองรับในขณะที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับการรับรองให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Limpong, 1991; Limpongpan, 2004; Seekeaw, 2005) หากเจ้าหน้าที่ของบรรษัทกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายต้องฟ้องบรรษัท ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของบรรษัทไม่ได้ (Limpong, 1991; Limpongpan, 2004; Seekeaw, 2005)

สรุปผล

การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจึงเป็นการจัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยผลของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งการมีฐานะเป็นนิติบุคคลของบรรษัทเกิดขึ้นโดยการริเริ่มของรัฐโดยการตรากฎหมายจัดตั้ง มิได้เกิดจากการแสดงเจตนาของภาคเอกชน จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น ในมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 กำหนดให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของบรรษัทก็ได้เกิดจากเจตนารมณ์ของปัจเจกชนผู้ก่อตั้งดังเช่นกรณีของบริษัทเอกชน แต่เกิดจากกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดวัตถุประสงค์โดยบรรษัทถูกจัดตั้งให้เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และเพื่อพัฒนาตลาดทุนของประเทศ หรือเพื่อแก้ไขฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้

- เชนนโยบาย

1) เสนอนโยบายให้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดสถานะทางกฎหมายของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามคำวินิจฉัย เรื่องเสรีจที่ 321/2543, 151/2545 และ 238/2546 วินิจฉัยให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินตามเอกสารทางงบประมาณฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546

2) ให้คำนิยามที่ชัดเจนในทางเนื้อหาและรูปแบบของการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

- เชนวิชาการ

1) บัญญัติกฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับกับสถานะทางกฎหมายของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยออกเป็นกฎกระทรวงอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 321/2543, 151/2545 และ 238/2546 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเภทบรรษัทให้มีประสิทธิภาพและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของประเทศไทย มีความแตกต่างกับกฎหมายของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส โดยบรรษัทอยู่ภายใต้การจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเอกชนโดยการจัดตั้งเป็นบริษัท ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามมา ก็คือ มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างบริษัทเอกชนทั่วไป ดังนั้นจึงเห็นควรจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของบรรษัท เนื่องจากบรรษัทมีวัตถุประสงค์ประกอบการ หรือดำเนินการเพื่อแสวงหากำไร ในรูปของสถาบันการเงิน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม บรรษัทก็

ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลักเพียงอย่างเดียว แต่มุ่งจัดทำภารกิจสนองตอบนโยบายของรัฐบาลเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญอีกประการด้วย ดังนั้น จึงควรกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ขององค์การรูปแบบบริษัทให้มีความชัดเจน และเป็นไปแนวทางเดียวกันเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของบริษัท

References

- Chimkun, K. (1992). *Securitization. In the Knowledge of Debt Instrument*. Bangkok: Capital Market Research Office Industrial Finance Corporation of Thailand.
- Limpong, S. (1991). Securitization Financial Tools in the Free Market. *Economic Review*, 13(3), 12.
- Limpongpan, S. (2004). *Thai Asset Management Corporation*. Bangkok: Winyuchon Press.
- Pattamasaevi, N. (1992). *Securitization New Business Opportunities or Illusion*. Bangkokbiznews, December 8, pp.5.
- Phadungthiti, T. (2001). *Economic Restoration Law*. Bangkok: Nitirat Press.
- Phuncharunithi, B. (1995). *Securitization Study Only in the Case of Car Hire Purchase*(Master of Law). Chulalongkorn University.
- Rattanaphonpinyo, W. (1992). *Changes to the Global Financial System and Birth of Securitization. In the Knowledge of Debt Instrument*. Bangkok: Capital Market Research Office Industrial Finance Corporation of Thailand.
- Seekeaw, J. (2005). *Legal Status of The Public Corporation of Thailand*(Master of Law). Thammasat University.
- Tansuwanrat, T. (1992). *Legal Protection for Bondholders*(Master of Law). Chulalongkorn University.
- Urapeepatanapong, K. et al. (2001). *Handbook of Thai Asset Management Corporation Law*. Bangkok: Bank Finance Press.