

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญ
ของกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
และกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน^๑

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๕๐๕/๕๐๕๖ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๗ มอบหมายคณะกรรมการยกร่างระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร กองทุนฯ ให้พิจารณาทบทวนระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนฯ ให้รองรับการดำเนินการตามร่างประกาศคณะกรรมการฯ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และประเภท ของการประกันการชำระหนี้เงินกู้ยืม ที่ได้รับความเห็นชอบ

๒. คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำร่างระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษา เงินกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (ฉบับที่...) พ.ศ. และคณะกรรมการฯ ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ เห็นชอบ ร่างระเบียบคณะกรรมการฯ ในการนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลาง เพื่อขอให้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างระเบียบคณะกรรมการดังกล่าว

๓. กรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๕๔๑๑ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ แจ้งความเห็นที่มีต่อร่างระเบียบคณะกรรมการฯ โดยมีข้อสังเกตประการหนึ่ง สรุปได้ว่า การที่ร่างระเบียบ คณะกรรมการฯ กำหนดให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย คณะกรรมการฯ และกระทรวงการคลัง เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้กองทุนฯ ออกจากบัญชี เป็นสูญ ไม่เป็นไปตามมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ที่ได้อนุมัติให้ กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้ลูกหนี้ออกจากบัญชีของหน่วยงานภาครัฐ กรณีเงินสูญหาย ขาดบัญชี หรือหนี้เงินค้างชำระที่ไม่สามารถเรียกร้องจากลูกหนี้ได้แต่ละกรณี ภายใน วงเงินจำนวนห้าล้านบาท สำหรับเงินหรือหนี้ที่เกินกว่านี้ ให้กระทรวงการคลังเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรี กรมบัญชีกลางจึงขอให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพิจารณาทบทวนและแก้ไขร่างระเบียบ คณะกรรมการฯ ให้เป็นไปตามนัยมติสภาบริหารคณะปฏิวัติดังกล่าว และเสนอคณะกรรมการฯ และกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบตามลำดับต่อไป

๔. คณะกรรมการฯ ได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นว่า คณะกรรมการบริหารกองทุน

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๒/๘๓ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๘ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน สามารถกำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย คณะกรรมการฯ และกระทรวงการคลังตามข้อเสนอของคณะกรรมการฯ เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญตามกรณีและวงเงินที่กำหนดได้หรือไม่ หรือต้องกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญตามนัยมติสภการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเห็นว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจกำหนดให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย คณะกรรมการฯ และกระทรวงการคลังตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้กองทุนออกจากบัญชีเป็นสูญได้

ต่อมา กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๕๐๕/๕๐๕๗ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน สรุปความได้ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ เห็นชอบให้จัดตั้งกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้างออมทรัพย์และบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนทางการเงิน โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานเป็นผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายกำกับดูแลการบริหารจัดการ ติดตามการดำเนินงาน และกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ ของกองทุนฯ

๒. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรายงานการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๖ ของกองทุนฯ โดยมีข้อเสนอแนะให้กองทุนฯ เร่งรัดดำเนินการกำหนดนโยบายทางบัญชีเกี่ยวกับวิธีการในการประมาณการหนี้สงสัยจะสูญ และค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญของลูกหนี้เงินให้กู้ระยะยาวให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔

๓. กองทุนฯ ได้จัดทำร่างข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการพัสดุ พ.ศ. และร่างประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน เรื่อง แนวปฏิบัติติดตามและเร่งรัดการชำระหนี้กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบกับร่างข้อบังคับและร่างประกาศดังกล่าวในคราวประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๗ ในการนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลางเพื่อขอให้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับและร่างประกาศดังกล่าว

๔. กรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๒๐๖๙ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๘ แจ้งว่า กองทุนฯ มีอำนาจตามข้อ ๑๕ แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ ในการกำหนดข้อบังคับและประกาศโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการพัสดุ คณะกรรมการฯ จะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และมาตรฐานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด และโดยที่ร่างข้อบังคับฯ กำหนดให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย คณะกรรมการฯ และกระทรวงการคลัง เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้กองทุนออกจากบัญชีเป็นสูญ ซึ่งไม่เป็นไปตามมติสภการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงต้องปรับปรุงแก้ไขร่างข้อบังคับฯ กรณีที่กำหนดผู้มีอำนาจในการอนุมัติการจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามนัยมติสภการบริหารคณะปฏิวัติดังกล่าวด้วย

๕. คณะกรรมการฯ มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ เห็นชอบร่างข้อบังคับฯ โดยในเรื่องการจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญนั้น ให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจอนุมัติให้จำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญในประเด็นว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานสามารถกำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย คณะกรรมการฯ และกระทรวงการคลังตามข้อเสนอของคณะกรรมการฯ เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ การจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญตามกรณีและวงเงินที่กำหนดได้หรือไม่ หรือต้องกำหนดให้ กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญ ตามนัยมติสภาบริหาร คณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเห็นว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจกำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย คณะกรรมการฯ และกระทรวงการคลังตาม ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงานทั้งสองกรณี โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจง ข้อเท็จจริงแล้ว ได้กำหนดประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการบริหารกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานจะสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ วางระเบียบเพื่อกำหนด ผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญ สำหรับกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ให้แตกต่างจากมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตาม มติสภาบริหารคณะปฏิวัตีดังกล่าวไว้แล้วว่า มติสภาบริหารคณะปฏิวัติมีใช้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ แต่เป็นเพียงคำสั่งในทางบริหารที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น และในเรื่องใดที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือออกกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใหม่เพื่อให้เกิดอำนาจ ในการดำเนินการ ก็ต้องไปดำเนินการเสียก่อน ดังนั้น ในเรื่องการจำหน่ายหนี้สูญของส่วนราชการ หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้วย่อมต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ถ้าไม่มีกฎหมายเฉพาะ กำหนดไว้จึงปฏิบัติตามมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็น หลักเกณฑ์ทั่วไปในการจำหน่ายหนี้สูญต่อไป ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๔๔๑/๒๕๖๒^๒

^๒สภาบริหารคณะปฏิวัติได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ลงมติอนุมัติ การจำหน่ายเงินและทรัพย์สินออกจากบัญชีตามหลักการที่กระทรวงการคลังเสนอ

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญของ กองทุนประกันสังคม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๒/๒๑๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โดยที่กองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๔๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งมาตรา ๔๘^๕ บัญญัติให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และมาตรา ๕๐^๖ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารกองทุนความปลอดภัยฯ มีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ของเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการบริหารกองทุนความปลอดภัยฯ จึงสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานฯ ออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำหน่ายหนี้สูญได้ โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมติสภาพบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๑๔๔๑/๒๕๖๒^๗ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวางระเบียบตามมาตรา ๕๐ (๓) ต้องได้รับความเห็นชอบของกระทรวงการคลังก่อน กระทรวงการคลังจึงอาจกำหนดแนวทางการให้ความเห็นชอบการวางระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายหนี้สูญให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเสียก่อนจึงจะให้ความเห็นชอบได้ โดยจะต้องเป็นไปตาม

“มาตรา ๔๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเรียกว่า “กองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามพระราชบัญญัตินี้

“มาตรา ๔๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน” ประกอบด้วย อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการ

การได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย

“มาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำกับจัดการและบริหารกองทุน

(๒) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือและการอุดหนุน การให้กู้ยืม การทอรองจ่าย และการสนับสนุนเงินในการดำเนินงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน และการจัดหาผลประโยชน์ของเงินกองทุน โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๔) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้เงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุน การขอเงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุน การอนุมัติเงินทอรองจ่าย การขอเงินทอรองจ่าย การให้กู้ยืมเงินและการชำระเงินคืนแก่กองทุน

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

มาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามมาตรา ๖๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติ
วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ และสมควรคำนึงถึงมาตรฐานเกี่ยวกับการเงินที่คณะกรรมการ
นโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๘)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหาร
ทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วย

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานจะสามารถออกข้อบังคับเพื่อกำหนดผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญ สำหรับกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน ให้แตกต่างจากมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ได้หรือไม่อย่างไร เห็นว่า กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ ที่เห็นชอบในหลักการโครงการจัดตั้งกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานในลักษณะเงินทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานจึงเป็นเงินทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามบทนิยามคำว่า “ทุนหมุนเวียน” ในมาตรา ๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และโดยที่มาตรา ๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายกำหนดบทบาทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานมิได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมาใช้บังคับแก่การดำเนินงานของกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน

มาตรา ๖๘ ให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ
ให้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและทุนหมุนเวียนจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน
ตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นทุนหมุนเวียน ให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด

มาตรา ๑๑ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๒๓๒

(๘) กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ ตลอดจนการกำหนดค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารทบทวนเวียน พนักงานและลูกจ้าง

၁၈၁

๑๐ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือ ทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายได้รวมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

๖๑๖

๑๑ มาตรา ๕ ทุณหมนเวียนใดที่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ

โดยที่มาตรา ๒๑^{๑๒} (๒) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ กำหนดให้ คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการเงิน และมาตรา ๒๗^{๑๓} กำหนดให้คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถ จัดทำรายงานการเงิน แสดงฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะ เป็นนิติบุคคลได้อย่างถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป ประกอบกับข้อ ๑๕ (๒)^{๑๔} แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วย การเงินภายใต้มาตรฐานที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด ดังนั้น คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนของกองทุน เพื่อผู้ใช้แรงงานจึงมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจำหน่ายหนี้สูญได้ โดยไม่ต้องเป็นไปตาม มติสภาพิเคราะห์กรณีปฏิบัติ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๕^{๑๕} ซึ่งเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหาร ดังที่ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง แต่ทั้งนี้ ข้อบังคับดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามมาตรฐาน การบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐตามมาตรา ๖๘^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงิน การคลังของรัฐฯ และมาตรฐานเกี่ยวกับการเงินที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน กำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๘)^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ ด้วย



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๘

^{๑๒}มาตรา ๒๑ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบาย กำกับดูแลการบริหารจัดการ และติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของทุนหมุนเวียน

(๒) กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ ตลอดจนการกำหนด ค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้างให้สอดคล้องกับ มาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๑ (๘)

(๓) พิจารณานุมัติแผนการดำเนินงานประจำปี

(๔) แต่งตั้งผู้บริหารทุนหมุนเวียน

^{๑๓}มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการบริหารวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถ จัดทำรายงานการเงิน แสดงฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้อย่างถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป

^{๑๔}ข้อ ๑๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการพัสดุ รวมทั้งแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ภายใต้มาตรฐานที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น