

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
ในการนำรายได้ที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายไปลดยอดเงินสำรองทั่วไป*

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีหนังสือ ที่ กต.งบ.
๑๗๖๓/๒๕๖๙ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ดังนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.)
เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน แต่ได้รับทุนประเดิมในการจัดตั้ง
และมีการจัดการรายได้จากการได้รับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาด
หลักทรัพย์ฯ ดังนี้

๑.๑ ทุนประเดิมในการจัดตั้งสำนักงาน ก.ล.ต. โดยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติ
หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ บัญญัติให้สำนักงาน ก.ล.ต. มีทุนประเดิม ซึ่งประกอบด้วยเงินที่โอน
มาจากเงินคงเหลือจากกองทุนแก้ไขปัญหาธุรกิจหลักทรัพย์และเงินคงเหลือจากกองทุนพัฒนาตลาดทุน
ตามมาตรา ๓๑๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ และเงินที่โอนมาจากธนาคาร
แห่งประเทศไทยตามมาตรา ๓๒๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ

๑.๒ ค่าธรรมเนียมและรายได้จากการดำเนินงานของสำนักงาน ก.ล.ต. โดยมาตรา ๒๗
แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ บัญญัติให้ค่าธรรมเนียมที่สำนักงาน ก.ล.ต.
ได้รับ และรายได้อื่นอันได้มาจากการดำเนินงานของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
(คณะกรรมการ ก.ล.ต.) และสำนักงาน ก.ล.ต. ตกเป็นของสำนักงาน ก.ล.ต. และเมื่อได้หักด้วย
รายจ่ายและหักเป็นเงินสำรองตามมาตรา ๒๖ แล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

๒. ในการดำเนินงาน สำนักงาน ก.ล.ต. ได้จัดให้มีเงินสำรองประเภทต่าง ๆ
ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่บัญญัติให้สำนักงาน ก.ล.ต.
จัดให้มีเงินสำรองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดด้วยความเห็นชอบของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนี้

๒.๑ เงินสำรองพิเศษเพื่อการพัฒนาตลาดทุน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่าย
เกี่ยวกับการพัฒนาตลาดทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดในการประชุม
คณะกรรมการ ก.ล.ต. ครั้งที่ ๑๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ และได้รับความเห็นชอบจาก
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๑๐๐๔/๑๖๔๖๐ ลงวันที่
๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

๒.๒ เงินสำรองที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ทำการถาวร
จัดหาที่ดิน และจัดสร้างที่จอดรถ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๓/๑๓๔ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในการประชุมคณะกรรมการ ก.ล.ต. ครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๑๐๐๗/๑๙๖๓๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

๒.๓ เงินสำรองทั่วไป ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับผลขาดทุนและรักษามูลค่าที่แท้จริงของทุนประเดิมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดในการประชุมคณะกรรมการ ก.ล.ต. ครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๑๐๐๗/๑๙๖๓๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

๓. สำนักงาน ก.ล.ต. มีการจัดทำงบประมาณประจำปีโดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ว่าด้วยการงบประมาณของสำนักงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ และเป็นไปตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการด้านงบประมาณของสำนักงาน พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเลขธิการสำนักงาน ก.ล.ต. ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ และข้อ ๑๐ แห่งข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ว่าด้วยการงบประมาณของสำนักงานฯ สำหรับการใช้จ่ายงบประมาณสำนักงาน ก.ล.ต. ปฏิบัติตามข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการเบิกค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ในปีที่สำนักงาน ก.ล.ต. มีผลการดำเนินงานขาดทุน ได้แก่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๘ มีการนำรายได้ที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายไปลดยอดเงินสำรองทั่วไป เพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของทุนประเดิม เนื่องจากสำนักงาน ก.ล.ต. ไม่มีบัญชีกำไรสะสม แต่มีบัญชีเงินสำรองทั่วไปซึ่งเป็นผลการดำเนินงานสะสมในอดีตที่ผ่านมา สำหรับการบันทึกบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการโอนรายได้ที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายไปลดยอดเงินสำรองทั่วไป สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ถือปฏิบัติตามหลักการบัญชีทั่วไปตามมาตรฐานการบัญชี ฉบับที่ ๑ เรื่อง การนำเสนอการเงิน ย่อหน้าที่ ๑๐๖ ย่อหน้าที่ ๑๐๘ และย่อหน้าที่ ๑๐๙ ซึ่งเป็นการบันทึกบัญชีผ่านระบบบัญชีที่เหมาะสมกับกิจการของสำนักงาน ก.ล.ต. ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ส่วนการจัดทำงบการเงินประจำปีได้ผ่านการตรวจสอบและรับรองโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) รวมทั้งได้รายงานผลการสอบบัญชีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายในเก้าสิบวันนับจากวันสิ้นปีบัญชีตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ

๔. ในการตรวจสอบงบการเงินของสำนักงาน ก.ล.ต. ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ สตง. มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการโอนผลขาดทุนเข้าเงินสำรองทั่วไป ซึ่งสำนักงาน ก.ล.ต. ได้ชี้แจงและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ สตง. แล้วว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการจัดให้มีเงินสำรองทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับผลขาดทุนและรักษามูลค่าที่แท้จริงของทุนประเดิมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ แล้ว อย่างไรก็ตาม สตง. มีความเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้น จึงถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๕. สำนักงาน ก.ล.ต. เห็นว่า การดำเนินการของสำนักงาน ก.ล.ต. ในการกันเงินสำรองทั่วไปและการโอนผลขาดทุนเข้าเงินสำรองทั่วไปเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ แล้ว อย่างไรก็ดี สดง. มีความเห็นแตกต่างกับความเห็นของสำนักงาน ก.ล.ต. เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว สำนักงาน ก.ล.ต. จึงขอหารือว่า การจัดให้มีเงินสำรองทั่วไปของสำนักงาน ก.ล.ต. ตลอดจนการดำเนินการนำรายได้ที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายไปลดยอดเงินสำรองทั่วไปในปีที่สำนักงาน ก.ล.ต. มีผลการดำเนินงานขาดทุนเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ซึ่งรวมถึงมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) ได้จัดสรรเงินสำรองทั่วไปโดยในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ตามมติของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ในการจัดให้มีเงินสำรองทั่วไปในแต่ละปีตั้งไว้เพื่อขาดทุนในอัตราร้อยละ ๒๕ ของกำไรสุทธิโดยสะสมขึ้นด้วยการจ่ายจากกำไรสุทธิในแต่ละปี ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงาน ก.ล.ต. มีผลการดำเนินงานขาดทุน คณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ อนุมัติการจัดสรรรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายประจำปี ๒๕๔๓ จากเงินสำรองทั่วไปของสำนักงาน (โดยการลดลงจากยอดเงินสำรองทั่วไป) และให้ถือเป็นแนวปฏิบัติในการจัดสรรรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายต่อไป เนื่องจากสำนักงาน ก.ล.ต. ไม่มีบัญชีกำไรสะสมดังเช่นบริษัทเอกชน ดังนั้น ในปีที่มีผลการดำเนินงานขาดทุน สำนักงาน ก.ล.ต. จึงได้ดำเนินการนำผลขาดทุนไปหักจากเงินสำรองทั่วไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีเงินสำรองทั่วไปไว้ พร้อมทั้งได้มีการเปิดเผยการดำเนินการดังกล่าวในงบการเงินที่ผ่านการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้วเห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า สำนักงาน ก.ล.ต. มีอำนาจนำรายได้ที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายไปลดยอดเงินสำรองทั่วไปในปีที่สำนักงาน ก.ล.ต. มีผลการดำเนินงานขาดทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือไม่ โดยมีความเห็นว่าการที่มาตรา ๓๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้การกันเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นหรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมมิให้หน่วยงานของรัฐกันเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายโดยปราศจากฐานอำนาจตามกฎหมาย สำหรับการกันเงินสำรองของสำนักงาน ก.ล.ต. นั้น สำนักงาน ก.ล.ต. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้รับงบประมาณแผ่นดินและต้องพึ่งพารายได้ของตนเองตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีระบบเงินสำรองเพื่อรองรับความเสี่ยง

^๒ มาตรา ๓๕ การกันเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นหรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

ทางการเงินและความผันผวนของรายได้ที่อาจเกิดขึ้นจากภารกิจในการกำกับดูแลตลาดทุน และเพื่อให้การกำกับดูแลการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินของสำนักงาน ก.ล.ต. เป็นไปตามกฎหมายและมีความคล่องตัว มาตรา ๒๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงบัญญัติให้สำนักงาน ก.ล.ต. จัดให้มีเงินสำรองประเภทต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ “การจัดให้มีเงินสำรองประเภทต่าง ๆ” เพื่อกันเงินรายได้ไว้เพื่อใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกักเงินสำรองประเภทเงินสำรองทั่วไป ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามข้อ ๑.๒^๔ ในหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๑๐๐๗/๑๙๖๓๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้สำนักงาน ก.ล.ต. กักเงินสำรองทั่วไปจนครบ ๔,๑๐๗ ล้านบาท โดยสำนักงาน ก.ล.ต. ต้องทำการทบทวนวงเงินดังกล่าวให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและสถานการณ์อย่างเหมาะสมในกรณีที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจหรือสมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ หากกักเงินสำรองทั่วไปได้ครบจำนวนดังกล่าวแล้ว สำนักงาน ก.ล.ต. จะต้องนำส่งรายได้ที่เหลือเป็นรายได้ของรัฐตามมาตรา ๒๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ประกอบกับ ข้อ ๒.๖ ของหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าว ที่กำหนดว่า “...ในการดำเนินการแก้ไขลำดับในการกักเงินสำรองที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะให้มาก่อนเงินสำรองทั่วไป สำนักงาน ก.ล.ต. จะต้องเพิ่มความระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงเงินสำรองทั่วไป เพื่อให้เพียงพอต่อการรองรับผลขาดทุนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและรักษามูลค่าที่แท้จริงของทุนประเดิมตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ด้วย” แล้วจะเห็นว่า เงินสำรองทั่วไปมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ (๑) รองรับผลขาดทุนที่อาจเกิดขึ้น

^๓มาตรา ๒๖ ให้สำนักงานจัดให้มีเงินสำรองประเภทต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

^๔๑.๒ เงินสำรองทั่วไป ให้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การกักเงินสำรองจากเดิมกันจากกำไรในแต่ละปี ได้ไม่เกินปีละ ๑๒๕ ล้านบาท เป็นกักสำรองจนครบ ๔,๑๐๗ ล้านบาท อนึ่ง หากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจหรือสมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ สำนักงาน ก.ล.ต. ต้องทำการทบทวนวงเงินดังกล่าวให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและสถานการณ์อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ หากกักสำรองได้ครบตามจำนวนที่ระบุแล้ว รายได้ที่เหลือจะต้องนำส่งเป็นรายได้ของรัฐตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อไป

^๕มาตรา ๒๗ บรรดาค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและค่าธรรมเนียมอื่นที่สำนักงานได้รับและรายได้อื่นอันได้มาจากการดำเนินงานของคณะกรรมการ ก.ล.ต. และสำนักงาน ให้ตกเป็นของสำนักงาน และเมื่อได้หักด้วยรายจ่ายและหักเป็นเงินสำรองตามมาตรา ๒๖ แล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

^๖๒. การจัดลำดับของเงินสำรอง

ให้กำหนดลำดับในการกักเงินสำรองให้เงินสำรองพิเศษเพื่อการพัฒนาตลาดทุนถูกกันเป็นลำดับแรก ตามด้วยเงินสำรองที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ และเงินสำรองทั่วไป ตามลำดับ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๕๕๕ ทั้งนี้ ในการดำเนินการแก้ไขลำดับในการกักเงินสำรองที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะให้มาก่อนเงินสำรองทั่วไป สำนักงาน ก.ล.ต. จะต้องเพิ่มความระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงเงินสำรองทั่วไป เพื่อให้เพียงพอต่อการรองรับผลขาดทุนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและรักษามูลค่าที่แท้จริงของทุนประเดิมตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ด้วย

ในอนาคต และ (๒) รักษามูลค่าที่แท้จริงของทุนประเดิมตามมาตรา ๒๕^๗ ประกอบกับมาตรา ๓๑๙^๘ และมาตรา ๓๒๐^๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ทั้งนี้ แม้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกันเงินสำรองทั่วไปตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวจะมีได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการใช้เงินสำรองให้สำนักงาน ก.ล.ต. นำรายได้ที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายไปลดยอดเงินสำรองทั่วไปในปีที่สำนักงาน ก.ล.ต. มีผลการดำเนินงานขาดทุนก็ตาม แต่โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๖^{๑๐} ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้สำนักงาน ก.ล.ต. จัดให้มีเงินสำรองประเภทต่าง ๆ และให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดให้มีเงินสำรอง ก็ได้ปรากฏถ้อยคำใดที่กำหนดให้การใช้จ่ายเงินสำรองจะต้องออกกฎเกณฑ์ในรูปแบบลักษณะเดียวกันด้วย ด้วยเหตุนี้ การที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดแนวทางและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสำรองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเงินสำรองแต่ละประเภทตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่จัดให้มีเงินสำรองประเภทนั้น ๆ จึงเป็นการกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงาน ก.ล.ต. เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สำนักงาน ก.ล.ต. ถือปฏิบัติได้ตามมาตรา ๑๔ (๕)^{๑๑} และมาตรา ๑๙ (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ

ดังนั้น เมื่อการนำรายได้ที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายไปลดยอดเงินสำรองทั่วไปซึ่งเป็นการใช้จ่ายเงินสำรองทั่วไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีเงินสำรองทั่วไปในการรองรับผลขาดทุนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการ

^๗มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานมีทุนประเดิมประกอบด้วยเงินที่โอนตามมาตรา ๓๑๙ และมาตรา ๓๒๐

^๘มาตรา ๓๑๙ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้มีการโอนเงินดังต่อไปนี้ให้แก่สำนักงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นทุนประเดิมของสำนักงานตามมาตรา ๒๕

(๑) เงินคงเหลือจากกองทุนแก้ไขปัญหารัฐกิจหลักทรัพย์จำนวนห้าร้อยห้าล้านหกแสนสี่หมื่นสองพันหกร้อยสี่สิบสี่บาทหกสิบสตางค์ พร้อมดอกเบี้ยของเงินดังกล่าว

(๒) เงินคงเหลือจากกองทุนพัฒนาตลาดทุนจำนวนสองร้อยล้านบาท

^๙มาตรา ๓๒๐ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยโอนเงินจำนวนห้าร้อยล้านบาทให้แก่สำนักงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นทุนประเดิมของสำนักงานตามมาตรา ๒๕

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาตลาดจนกำกับดูแลในเรื่องหลักทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ การออกหรือเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน การเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการและการป้องกันการกระทำความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ อำนาจดังกล่าวให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}มาตรา ๑๙^{๑๒} ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ก.ล.ต.

ฯลฯ

ฯลฯ

กระทรวงการคลังซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ อันเป็นการปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ ที่กำหนดให้จัดสรรรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายจากเงินสำรองทั่วไปของสำนักงาน (โดยการลดลงจากยอดเงินสำรองทั่วไป) และเป็นไปตามหลักการบัญชีทั่วไปตามมาตรฐานการบัญชี ฉบับที่ ๑ เรื่อง การนำเสนองบการเงิน ท้ายประกาศสภาวิชาชีพบัญชี ที่ ๓๓/๒๕๖๒ เรื่อง มาตรฐานการบัญชี ฉบับที่ ๑ เรื่อง การนำเสนองบการเงิน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ย่อหน้าที่ ๑๐๖ ย่อหน้าที่ ๑๐๘ และย่อหน้าที่ ๑๐๙ ซึ่งเป็นการบันทึกบัญชีผ่านระบบบัญชีที่เหมาะสมกับกิจการของสำนักงาน ก.ล.ต. ตามมาตรา ๓๐^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน ก.ล.ต. จึงมีอำนาจนำรายได้ที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายไปลดยอดเงินสำรองทั่วไปในปีที่สำนักงาน ก.ล.ต. มีผลการดำเนินงานขาดทุนได้ และไม่เป็นการดำเนินการที่ขัดกับมาตรา ๓๕^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ



(นายพนพล เภรีฤกษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๔

^{๓๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๓๔}มาตรา ๓๐ ให้สำนักงานจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมกับกิจการของสำนักงานและจัดให้มีการสอบบัญชีภายในเป็นประจำ

^{๓๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น