

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินทุนหมุนเวียนเข้าสมทบกองทุนเงินทดแทน
(ปัญหาโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักข่าวพาณิชย์
กรมพาณิชย์สัมพันธ์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยเงินทุนหมุนเวียน ต้องจ่ายเงิน
เข้าสมทบกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายแรงงานหรือไม่)

กระทรวงการคลังมีหนังสือ ที่ กค.๐๕๐๗/๑๑๘๑๑ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี และกองข่าวสารการคำ กรมพาณิชย์สัมพันธ์ แจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ ว่า สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ได้ขอให้ส่วนราชการทั้งสองจ่ายเงินทุนหมุนเวียนโรง พิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเงินทุนหมุนเวียนข่าวสารการพาณิชย์ เข้าสมทบกองทุน เงินทดแทนของกรมแรงงาน ประจำปี ๒๕๖๖ ภายในเดือนมกราคม ๒๕๖๖ หากพ้นกำหนด ดังกล่าวจะต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ ๕ ต่อเดือนของเงินสมทบที่ค้างชำระ โดยกรมแรงงานเห็น ว่า โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่มีกฎหมายรับรองการจัดตั้งหรือรับรองฐานะของโรง พิมพ์ไว้โดยเฉพาะ โรงพิมพ์จึงไม่ใช่ส่วนราชการ แต่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงาน ธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติคุณภาพมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การ หรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเสริมหรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ
(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มี

รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และโรงพิมพ์มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจจึงไม่ได้รับการยกเว้นตามข้อ ๑^๓ แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดกิจการที่มีให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ดังนั้น โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมาย และสำนักข่าวพาณิชย์ กองข่าวสารการคำ ก็มีฐานะเช่นเดียวกับโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงต้องชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนเช่นกัน

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. ลักษณะของเงินทุนหมุนเวียน เป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ เพื่อดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง และรายได้หรือรายรับที่เกิดจากการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนจะนำมาสมทบเป็นเงินทุนหมุนเวียนต่อไปโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

๒. โดยทั่วไป ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ แต่เนื่องจากมีกิจการบางอย่างซึ่งในการดำเนินงานนั้นมีค่าใช้จ่ายบางประเภทที่ไม่สะดวกในการขอตั้งงบประมาณหรือไม่คล่องตัวเพียงพอ หรือเป็นกิจการที่ดำเนินงานคล้ายคลึงกับการดำเนินธุรกิจซึ่งถ้าได้แยกการดำเนินงานออกเป็นสัดส่วนให้สามารถหารายได้เลี้ยงตัวเองแล้วก็จะทำให้สะดวกและควบคุมประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ดียิ่งกว่าจะได้ดำเนินการโดยใช้งบประมาณ ดังนั้นเมื่อส่วนราชการได้พิจารณาเห็นว่า กิจการใดสมควรจะดำเนินการโดย “เงินทุนหมุนเวียน” ก็อาจจะออกกฎหมายหรือส่งเรื่องให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดตั้งโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายเงินคงคลัง

๓. สถานภาพของเงินทุนหมุนเวียน เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนมิได้เป็นองค์กรอิสระที่แยกออกไปจากส่วนราชการ เพียงแต่แยกการบริหารงานเพื่อความสะดวกและควบคุมประสิทธิภาพในการดำเนินงานเท่านั้น เงินทุนหมุนเวียนจึงมีฐานะเป็นส่วนราชการ อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริง แม้ว่าเงินทุนหมุนเวียนมีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจในแง่การหารายได้เลี้ยงตัวเองเพื่อมิให้เป็นภาระของสำนักงบประมาณในการตั้งงบประมาณสมทบทุนอีก และหากมีทุนมากเกินไปจนเป็นกระทรวงการคลังก็จะพิจารณานำเงินส่วนที่เกินจำเป็นนั้นส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ/หรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๑ ประกาศนี้ มีให้ใช้บังคับแก่

(๑) ราชการส่วนกลาง

(๒) ราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) กิจการอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนด

^๔ มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดย

กฎหมาย

แต่อำนาจในการบริหารเงินทูลมีได้แยกออกเป็นองค์อิสระและคงเป็นส่วนราชการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ และฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งการบริหารจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ “ผู้อำนวยการกอง” หรือ “หัวหน้าส่วนราชการ” โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเช่นเดียวกับการดูแลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายของเงินทูลหมุนเวียนบางส่วนจะใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ เช่น เงินเดือน เงินค่าจ้าง และเงินสวัสดิการของข้าราชการและลูกจ้างเงินงบประมาณ เพราะส่วนใหญ่ในการดำเนินงานของเงินทูลหมุนเวียนได้ให้ข้าราชการและลูกจ้างเงินงบประมาณเป็นผู้ดำเนินงาน แต่ในกรณีที่มืออัตรากำลังไม่เพียงพอจะปฏิบัติงานหรือมีความจำเป็นหรือต้องการผู้มีความสามารถ ความชำนาญงานเฉพาะด้าน และเงินทูลหมุนเวียนสามารถรับภาระในด้านการเงินได้ก็จะจ้างลูกจ้างจากเงินทูลหมุนเวียน ซึ่งลูกจ้างของเงินทูลหมุนเวียนดังกล่าว กระทรวงการคลังได้กำหนดให้ได้รับสิทธิและสวัสดิการต่างๆ ตามระเบียบของทางราชการทุกประการเช่นเดียวกันกับลูกจ้างเงินงบประมาณ และโดยที่เงินทูลหมุนเวียนต้องหารายได้เลี้ยงตัวเอง ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานจึงมีความจำเป็นมาก ในการควบคุมการใช้จ่ายของเงินทูลหมุนเวียนจึงได้กำหนดระเบียบขึ้นโดยเฉพาะเป็นแต่ละทุน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงลักษณะงานหรือประเภทของเงินทูลหมุนเวียน

๔. เงินทูลหมุนเวียนโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเงินทูลหมุนเวียนข่าวสารการพาณิชย์ได้จ่ายเงินเข้าสมทบกองทุนเงินทดแทนตามข้อเรียกร้องของกรมแรงงาน ตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ ถึงปี ๒๕๒๕ ไปแล้วจำนวน ๔๘,๖๕๕.๒๕ บาท และ ๑๙,๐๓๔ บาท ตามลำดับ

กระทรวงการคลังเห็นว่า เงินทูลหมุนเวียนโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเงินทูลหมุนเวียนข่าวสารการพาณิชย์เป็นส่วนราชการ และการจ่ายเงินทูลหมุนเวียนทั้งสองทุนสมทบกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายแรงงานไม่น่าจะถูกต้อง ทั้งเป็นการจ่ายซ้ำซ้อนกับทางราชการเนื่องจากลูกจ้างของเงินทูลหมุนเวียนได้รับสิทธิและสวัสดิการต่างๆ ตามระเบียบของทางราชการอยู่แล้ว เนื่องจากเห็นว่าเรื่องนี้เป็นการตีความตามกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงขอให้วินิจฉัยเป็นหลักการว่า เงินทูลหมุนเวียนจะอยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายแรงงานด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนกรมพาณิชย์สัมพันธ์และผู้แทนกรมแรงงาน แล้ว เห็นว่า

๑. ตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการ

^๔ มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ดังนี้

๑. กองกลาง
๒. กองการประชุมคณะรัฐมนตรี
๓. กองนิติธรรม
๔. กองประกาศิต
๕. กองโรงพิมพ์

คณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๘ กองโรงพิมพ์เป็นส่วนราชการอยู่ในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมเศรษฐกิจ สัมพันธ์ กระทรวงเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๑๓ กองข่าวสารการค้าเป็นส่วนราชการอยู่ในกรมเศรษฐกิจ สัมพันธ์ซึ่งต่อมาได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ของกรมเศรษฐกิจสัมพันธ์ไปเป็นของกรมพาณิชย์สัมพันธ์ กระทรวงพาณิชย์ ดังนั้น กองโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกองข่าวสารการค้ากรมพาณิชย์สัมพันธ์จึงเป็นราชการส่วนกลาง และตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า งานโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นราชการของกองโรงพิมพ์ โดยมีผู้อำนวยการกอง กองโรงพิมพ์เป็นผู้บริหารเงินทุนหมุนเวียนโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และงานสำนักข่าวพาณิชย์เป็นราชการของกองข่าวสารการค้า โดยมีผู้อำนวยการกอง กองข่าวสารการค้าเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนหมุนเวียนข่าวสารการค้าพาณิชย์ ฉะนั้น โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักข่าวพาณิชย์จึงเป็นราชการในราชการส่วนกลาง

๒. ตามข้อ ๓^๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน และข้อ ๑๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวกำหนดว่า “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จะไม่ใช่บังคับทั้งหมดหรือบางส่วนแก่ส่วนราชการหรือกิจการใดให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด” และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑^๘ กำหนดให้ประกาศดังกล่าวไม่ให้ใช้บังคับแก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และกิจการอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนด เมื่อโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ

^๖ มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการกรมเศรษฐกิจสัมพันธ์ กระทรวงเศรษฐกิจดังนี้

๑. สำนักงานเลขานุการกรม แบ่งเป็น ๒ แผนก คือ

(๑) แผนกสารบรรณ

(๒) แผนกคลัง

๒. กองข่าวสารการค้า

๓. กองเผยแพร่สินค้าไทย

๔. กองพัฒนาพาณิชย์

^๗ ข้อ ๓ ให้มีกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างต้องจ่ายตามข้อ ๒ (๖) เฉพาะประเภทและขนาดของกิจการในท้องที่ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กองทุนเงินทดแทนให้ประกอบด้วยเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และเงินรายได้อื่น ๆ เงินดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมแรงงานและไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

ให้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน และให้มีคณะกรรมการเรียกว่า คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ประกอบด้วยอธิบดีกรมแรงงานเป็นประธาน และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินแปดคน ซึ่งต้องมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอยู่ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้คำปรึกษาแก่กระทรวงมหาดไทยถึงประเภทของกิจการที่ควรให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและอัตราที่จะต้องจ่าย

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

คณะกรรมการและสำนักข่าวพาณิชย์เป็นงานราชการในราชการส่วนกลางดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น จึงได้รับยกเว้นตามข้อ ๑ แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย ไม่ต้องจ่ายเงินเข้าสมทบกองทุนเงินทดแทนของกรมแรงงาน ส่วนความเห็นของกรมแรงงานที่ว่าโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักข่าวพาณิชย์ กองข่าวสารการค้าเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และมาตรา ๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักข่าวพาณิชย์เป็นงานราชการในส่วนราชการดังกล่าวแล้ว จึงไม่ใช่หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของอันเป็นรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด ส่วนข้อที่กรมแรงงานอ้างว่าโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักข่าวพาณิชย์มีผลกำไรจากการปฏิบัติงาน จึงเป็นการแสวงหากำไร และถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า เมื่อเป็นราชการส่วนกลางแล้ว แม้จะมีผลกำไรจากการปฏิบัติราชการก็ไม่ทำให้กลายเป็นไม่ใช่ราชการส่วนกลางไปได้

สำหรับปัญหาของกระทรวงการคลังที่ขอให้วินิจฉัยเป็นหลักการว่า เงินทุนหมุนเวียนจะอยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายแรงงานด้วยหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า “เงินทุนหมุนเวียน” มิใช่หน่วยงาน และ “หน่วยงานที่มีเงินทุนหมุนเวียน” จะอยู่ในข่ายต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์
(นายอมร จันทสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๖

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒