

บันทึก

เรื่อง การบริจาคเงินจากกำไรสุทธิของธนาคารออมสินให้แก่กระทรวงการคลัง

ธนาคารออมสินได้มีหนังสือ ที่ คน.๒๒๔/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากกระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นว่า กำไรสุทธิประจำปีของธนาคารออมสินได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ตั้งเช่นธนาคารทั่ว ๆ ไป และไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน จึงเห็นสมควรให้ธนาคารนำเงินกำไรสุทธิประจำปี ๒๕๒๙ ในอัตราส่วนร้อยละ ๓๕ ของกำไรสุทธิ (ซึ่งเป็นอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลบริจาคให้กระทรวงการคลัง แต่ธนาคารออมสินมีปัญหาว่า การบริจาคเงินให้กระทรวงการคลังในกรณีดังกล่าวจะขัดต่อมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ หรือไม่ และคณะกรรมการธนาคารออมสินจะมีอำนาจเพียงใดในการอนุมัติจ่ายเงินเพื่อบริจาคให้แก่กระทรวงการคลัง จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนธนาคารออมสินและผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายและการจัดสรรเงินผลประโยชน์ของธนาคารออมสินไว้ในมาตรา ๑๙^๑ และมาตรา ๒๐^๒ โดยมีสาระสำคัญว่า ผลประโยชน์ที่ธนาคารออมสินได้รับในแต่ละปีนั้น ให้นำมาจ่ายได้สำหรับเป็นดอกเบี้ยเงินฝากอย่างหนึ่ง สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการธนาคารออมสินภายในวงเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นชอบอย่างหนึ่ง และสำหรับเป็นเงินอื่นที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพันอีกอย่างหนึ่ง หากมีจำนวนเหลือจากการจ่ายดังกล่าวให้สะสมไว้สำหรับการดำเนินงานของธนาคารออมสินต่อไป จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การจ่ายเงินจากผลประโยชน์ของธนาคารออมสินนั้นย่อมต้องจำกัดให้กระทำได้เพียง ๓ กรณีตามที่มาตรา ๑๙

^๑มาตรา ๑๙ ผลประโยชน์ที่ได้มาปีหนึ่ง ๆ ให้ธนาคารออมสินปฏิบัติดังนี้

(ก) จ่ายดอกเบี้ยเงินฝาก

(ข) จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการธนาคารออมสินภายในวงเงินที่รัฐมนตรีเห็นชอบ

(ค) จ่ายเป็นเงินอื่นใดที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพัน

^๒มาตรา ๒๐ การจ่ายเงินตามมาตราก่อน หากมีจำนวนเหลือมากน้อยเท่าใดให้สะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสินต่อไป

ถ้าผลประโยชน์ที่ได้มาในปีใดไม่พอแก่การจ่ายประจำปีนั้น ก็ให้จ่ายจากเงินที่ได้สะสมไว้สำหรับการธนาคารได้เท่าจำนวนที่ขาด ถ้ายังไม่พอจ่าย ก็ให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินคงคลังเพิ่มเติมให้จนครบจำนวน

ถ้าในปีต่อ ๆ ไปมีผลประโยชน์เหลือจ่าย ให้ใช้คืนเงินคงคลังจนครบจำนวนที่ได้จ่ายตามความในวรรคก่อน และเมื่อเหลือเท่าใดจึงให้สะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสิน

(ก) (ข) และ (ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุไว้เท่านั้น จะจ่ายนอกเหนือไปจากที่บทบัญญัติบัญญัติไว้ไม่ได้

โดยเหตุนี้ สำหรับปัญหาที่หารือในเรื่องนี้จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า การที่ธนาคารออมสินจะบริจาคเงินผลประโยชน์ของธนาคารออมสินให้แก่กระทรวงการคลังเป็นจำนวนร้อยละ ๓๕ ของกำไรสุทธินั้น จะถือว่าเป็นการจ่ายเงินประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งธนาคารออมสินมีอำนาจจ่ายได้ตามนัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ หรือไม่ ในประเด็นดังกล่าวเห็นว่า การบริจาคเงินจากกำไรสุทธิของธนาคารออมสินให้แก่กระทรวงการคลังในกรณีนี้ย่อมมิใช่เป็นการจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากตามมาตรา ๑๙ (ก) มิใช่เป็นค่าใช้จ่ายในการธนาคารออมสินตามมาตรา ๑๙ (ข) เพราะค่าใช้จ่ายในการนี้หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารออมสินตามปกติ ซึ่งย่อมจะต้องดำเนินการโดยกำหนดวงเงินเป็นจำนวนที่แน่นอนไว้แล้วในงบประมาณรายจ่ายประจำปีและได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและมีใช้เป็นเงินที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพันตามมาตรา ๑๙ (ค) เพราะกรณีดังกล่าวหมายถึงการจ่ายเงินในลักษณะที่ธนาคารออมสินได้ก่อภาระขึ้นตามมูลหนี้ในกิจการของธนาคารออมสินต่อเนื่องจากปีงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งผูกพันให้ธนาคารออมสินมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินตามนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่ธนาคารออมสินจะบริจาคเงินรายได้จากผลกำไรสุทธิให้แก่กระทรวงการคลังจึงไม่อยู่ในความหมายของการจ่ายเงินตามมาตรา ๑๙ (ก) (ข) หรือ (ค) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ แต่อย่างใด

อนึ่ง สำหรับกรณีที่ธนาคารออมสินจะจ่ายเงินจากผลกำไรสุทธิให้แก่กระทรวงการคลังตามปัญหาที่หารือนี้หาได้มีลักษณะเป็นการบริจาคเงินอย่างแท้จริงไม่ หากแต่มีลักษณะเป็นการจัดสรรเงินผลกำไรของธนาคารออมสินเพื่อส่งให้กระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดินต่อไปโดยตรง ซึ่งการที่รัฐวิสาหกิจจะต้องส่งเงินผลกำไรให้เป็นรายได้ของแผ่นดินนั้นเป็นกรณีที่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ บัญญัติให้ต้องกระทำไว้โดยเฉพาะ เช่น มาตรา ๔๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑ และมาตรา ๔๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ เป็นต้น แต่ใน

^๓มาตรา ๔๕ รายได้ที่ กฟผ. ได้รับจากการดำเนินกิจการให้ตกเป็นของ กฟผ. สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๑๔

รายได้ที่ได้รับในปีหนึ่ง ๆ เมื่อได้หักรายจ่ายแล้วเหลือเท่าใด ให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ แต่ถ้ารายได้มีไม่เพียงพอสำหรับรายจ่าย นอกจากเงินสำรองตามมาตรา ๑๔ และกฟผ. ไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่ กฟผ. เท่าจำนวนที่ขาด

^๔มาตรา ๔๒ รายได้ที่ ปตท. ได้รับจากการดำเนินงานในปีหนึ่ง ๆ ให้ตกเป็นของ ปตท. สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และเมื่อได้หักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงาน ค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคาเงินสำรองตามมาตรา ๑๐ และเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นตามมาตรา ๔๐ และเงินลงทุนตามที่ได้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

ถ้ารายได้มีไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง นอกจากเงินสำรองตามมาตรา ๑๐ และ ปตท. ไม่สามารถหาเงินจากทางอื่นได้ รัฐบาลพึงจ่ายเงินให้แก่ ปตท. เท่าจำนวนที่จำเป็น

พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๔๘๙ นี้มิได้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่า มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติถึงการดำเนินการกับเงินผลประโยชน์ของธนาคารออมสินที่เหลือนำมาจากการจ่ายเงินตามมาตรา ๑๙ ไว้โดยเฉพาะแล้วด้วยว่า ธนาคารออมสินจะต้องนำเงินผลประโยชน์ที่เหลือนำมาจากการจ่ายเงินดังกล่าวเก็บสะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสินต่อไป ซึ่งจะนำมาจ่ายได้แต่เฉพาะเป็นการจ่ายประจำปี ในกรณีที่ผลประโยชน์ที่ได้รับในปีใดไม่เพียงพอแก่การจ่ายประจำปีนั้น และกรณีที่ธนาคารออมสินจะจ่ายเงินสะสมนี้ให้แก่กระทรวงการคลังเพื่อการจ่ายเงินคืนเงินคงคลังตามที่ได้รับมาจากกระทรวงการคลังเท่านั้น โดยที่บทบัญญัตินี้ไม่เปิดโอกาสให้ธนาคารออมสินนำเงินจำนวนดังกล่าวไปจัดสรรเป็นอย่างอื่น นอกเหนือจากที่ระบุไว้ได้อีก

กล่าวโดยสรุป การที่ธนาคารออมสินจะนำเงินผลประโยชน์จำนวนร้อยละ ๓๕ ของกำไรสุทธิประจำปี ๒๕๒๙ ไปบริจาคให้แก่กระทรวงการคลัง นั้น ย่อมกระทำมิได้เพราะเป็นการดำเนินการที่ขัดกับพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๔๘๙ และเมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการธนาคารออมสินก็ย่อมไม่มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินเพื่อบริจาคในกรณีดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา