

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบริหารเงินกองทุนหลักประกันเพื่อการบำรุงรักษาและสร้างทดแทน
ระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกของนิคมอุตสาหกรรม

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้มีหนังสือที่ ออก
๕๑๐๒.๑.๒/๓๗๗๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง ขอรื้อการบริหารเงินกองทุน
หลักประกันเพื่อการบำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก
ของนิคมอุตสาหกรรม ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

กนอ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง
ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์ในการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือ
ขยายนิคมอุตสาหกรรม รวมถึงดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่อง ตลอดจนการ
จัดระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม
เช่น จัดให้มีระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น โดยในปัจจุบัน กนอ. ได้จัดตั้ง
นิคมอุตสาหกรรมเป็นสองลักษณะคือนิคมอุตสาหกรรมที่ กนอ. จัดตั้งขึ้นเองและนิคม
อุตสาหกรรมที่ กนอ. ร่วมดำเนินงานกับเอกชนจัดตั้งขึ้น ซึ่งนิคมอุตสาหกรรมแต่ละแห่งจะต้องจัด
ให้มี “กองทุนหลักประกันเพื่อการบำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก
ของนิคมอุตสาหกรรม” ตามความเหมาะสมกับลักษณะและขนาดของนิคม
อุตสาหกรรมแต่ละประเภท ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ
และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ สำหรับการจัดการกองทุนที่ผู้ร่วม
ดำเนินงานเป็นผู้ให้บริการระบบสาธารณูปโภคจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน
ข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยกองทุนเพื่อบำรุงรักษาและ
สร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรมที่ผู้ร่วม
ดำเนินงานเป็นผู้ให้บริการระบบสาธารณูปโภค และประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรม
แห่งประเทศไทย ที่ ๑/๒๕๓๙ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นใน
การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมด้วย

การจัดการกองทุนตามข้อบังคับและประกาศดังกล่าว กนอ. มีอำนาจหน้าที่ใน
การดูแลกองทุนในฐานะผู้บริหารจัดการกองทุน โดย กนอ. ได้เปิดบัญชีกับธนาคารหรือสถาบัน
การเงินตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘
และจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาทำให้เงินกองทุนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ กนอ.
ทำได้เพียงการฝากเงินไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินเท่านั้น ดังนั้น เพื่อประโยชน์สูงสุดในการ

บริหารจัดการกองทุนว่าจะสามารถดำเนินการได้อย่างไรบ้าง กนอ. จึงหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจในประเด็นว่า หาก กนอ. จะดำเนินการรูปแบบอื่นนอกจากการฝากเงินไว้ที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน เช่น การจ้างบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนเข้ามาเป็นผู้บริหารจัดการกองทุน เป็นต้น จะได้หรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้ตอบข้อหารือว่าเนื่องจากกองทุนจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ (กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘) โดยการเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงินกองทุนเป็นไปตามข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยกองทุนเพื่อบำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรมที่ผู้ร่วมดำเนินงานเป็นผู้ให้บริการระบบสาธารณูปโภค อีกทั้งกองทุนมิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก กนอ. จึงทำให้สถานะของกองทุนยังเป็นส่วนหนึ่งของ กนอ. โดยแสดงรวมอยู่ในงบการเงินของ กนอ. ดังนั้น การบริหารจัดการเงินกองทุนจึงควรเป็นไปตามข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๙๗ฯ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ และหาก กนอ. ประสงค์จะจ้างบริษัทหลักทรัพย์มาเป็นผู้บริหารกองทุนก็ต้องดำเนินการภายใต้ข้อบังคับและระเบียบดังกล่าวด้วย

จากความเห็นดังกล่าว กนอ. เห็นว่า แม้ กนอ. จะจ้างบริษัทหลักทรัพย์เข้ามาเป็นผู้บริหารกองทุนแทน กนอ. ได้ แต่เมื่อกองทุนมิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก กนอ. ผู้บริหารกองทุนก็ยังคงต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและระเบียบดังกล่าวอยู่นั่นเอง อำนาจในการจัดการกองทุนไม่แตกต่างจากการที่ กนอ. เป็นผู้จัดการดูแลแต่อย่างใด กนอ. จึงเห็นควรดำเนินการให้กองทุนเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก กนอ. เพื่อความชัดเจนในส่วนทรัพย์สินของ กนอ. ที่จะต้องบริหารจัดการเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาลโดยแยกกองทุนออกจากงบการเงินของ กนอ. เพื่อสะท้อนผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของ กนอ. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กนอ. จึงขอหารือว่า กนอ. จะดำเนินการเพื่อให้กองทุนเป็นนิติบุคคล และกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการกองทุนให้ชัดเจนโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้หรือไม่ หรือจะต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กองทุนหลักประกันเพื่อการบำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกของนิคมอุตสาหกรรมมีรายได้จากเงินที่ผู้ร่วมดำเนินงานกับ กนอ. ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมต้องส่งเข้าบัญชีกองทุนตามจำนวนที่ กนอ. กำหนด โดยเงินในบัญชีถือเป็นกรรมสิทธิ์ของ กนอ. ในฐานะผู้บริหารกองทุนและ กนอ. มีสิทธิใช้และสั่งจ่ายเงินเพื่อนำไปใช้

บำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกภายในนิคมอุตสาหกรรม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งคำว่า “กฎหมายอื่น” ในที่นี้หมายถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มิได้หมายถึงกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติด้วย การจัดตั้งนิติบุคคลที่มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งไว้โดยเฉพาะจึงกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๘/๒๕๔๕^๑

กองทุนหลักประกันเพื่อการบำรุงรักษา และสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกของนิคมอุตสาหกรรมตามที่หารือมานี้จัดตั้งขึ้นตามข้อ ๖^๒ แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่โดยที่มาตรา ๓๗ ไม่ได้บัญญัติรับรองให้มีการจัดตั้งกองทุนและให้กองทุนนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลไว้แต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติไว้กว้างๆ ให้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเท่านั้น เมื่อการจัดตั้งนิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติตามที่กล่าวแล้ว ดังนั้น การกำหนดให้กองทุนตามที่หารือมานี้เป็นนิติบุคคลด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงกระทำมิได้ หาก กนอ. ต้องการให้กองทุนมีสภาพเป็นนิติบุคคลจะต้องดำเนินการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรตามมาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๒๒๗ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ข้อ ๖ นิคมอุตสาหกรรมแต่ละแห่งต้องจัดให้มีกองทุนหลักประกันเพื่อการบำรุงรักษา และสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกของนิคมอุตสาหกรรมตามความเหมาะสมกับลักษณะและขนาดของนิคมอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓มาตรา ๓๗ นิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มีนาคม ๒๕๕๓