

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินเพิ่มเติมของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้มีหนังสือที่ ออก ๕๑๐๒.๑.๒/๑๒๔๓ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความ ได้ว่า ตามที่ กนอ. ได้ขอหารือกรณีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) แจ้งให้ กนอ. นำส่งเงินรายได้แผ่นดินเพิ่มเติมจำนวน ๑,๕๐๐ ล้านบาทมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กนอ. ต้องส่งเงินรายได้ในกรณีดังกล่าวแก่กระทรวงการคลังหรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีปัญหาที่ กนอ. หารือนี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติมิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย และแนะนำให้ กนอ. และ สคร. หารือร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อสรุปต่อไป

กนอ. จึงได้หารือปัญหาดังกล่าวไปยัง สคร. โดย สคร. มีความเห็นในกรณีนี้ว่าการที่กระทรวงการคลังเรียกให้ กนอ. นำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดินเพิ่มเติม จำนวน ๑,๕๐๐ ล้านบาท เป็นการเรียกเงินกำไรสะสมที่ยังไม่จัดสรรของ กนอ. ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังตามข้อ ๙ และข้อ ๑๖ แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงขอให้ กนอ. นำส่งเงินรายได้แผ่นดินเพิ่มเติม จำนวน ๑,๕๐๐ ล้านบาท ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ กนอ. เห็นว่า แนวทางที่เคยปฏิบัติ สคร. จะเรียกให้ กนอ. ชำระจากกำไรสุทธิที่ได้ในปีหนึ่ง ๆ ในอัตรา ร้อยละ ๓๐ ส่วนที่เหลือ กนอ. ได้โอนเข้าบัญชีกำไรสะสมตามข้อ ๘ แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๔ ฉะนั้น การที่ สคร. เรียกให้ กนอ. นำส่งเงินเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินเพิ่มเติมกรณีนี้ จึงมิใช่เป็นการกำหนดให้นำเงินกำไรสุทธิจากผลการดำเนินการในปีหนึ่ง ๆ แต่เป็นการเรียกให้นำเงินกำไรสะสมที่ยังมิได้จัดสรรซึ่งเกิดจากกำไรสุทธิที่คงเหลือจากการจัดสรรในปีก่อน ๆ ทั้งนี้ แม้ว่า สคร. จะมีอำนาจในการเรียกให้ชำระโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว แต่ กนอ. ไม่สามารถที่จะชำระให้ตามที่เรียกได้เนื่องจากเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ กนอ. จึงขอหารือว่า การชำระเงินจากกำไรสะสมที่ยังมิได้จัดสรรตามที่ สคร. แจ้ง กนอ. จะอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย

รัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า แม้ในปัจจุบันการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) จะได้นำส่งเงินจำนวน ๑,๕๐๐ ล้านบาท เป็นรายได้แผ่นดินเพิ่มเติมตามจำนวนที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยแบ่งชำระเป็นสองงวดก็ตาม^๑ แต่ กนอ. ยังคงมีความประสงค์ที่จะขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๑๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า การนำเงินกำไรสะสมที่ยังมิได้จัดสรรซึ่งเกิดจากการกำไรสุทธิที่คงเหลือจากการจัดสรรในปีก่อน ๆ นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจะขัดกับมาตรา ๑๕ หรือไม่ เพราะเงินดังกล่าวมิใช่เงินกำไรสุทธิจากผลการดำเนินการในปีหนึ่ง ๆ ที่จะต้องส่งเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัตินั้น สืบเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การพิจารณาอนุมัติให้นำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินเป็นอำนาจของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การนำเงินกำไรสะสมที่ยังมิได้จัดสรรซึ่งเกิดจากการกำไรสุทธิที่คงเหลือจากการจัดสรรในปีก่อน ๆ นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินขัดกับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่นั้น เห็นว่า การจัดตั้งองค์การของรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน ตลอดจนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การของรัฐแห่งนั้น เพื่อให้ภารกิจที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และโดยที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยจัดสรรทุนประเดิมหรือทุนสำหรับการดำเนินการจำนวนหนึ่งเพื่อใช้สำหรับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ รัฐจึงมีฐานะเป็นเจ้าของด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่มีการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจในปีใดมีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและไม่อาจหาเงินจากทางอื่นได้ รัฐก็พึงจ่ายเงินเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเท่าจำนวนที่ขาดหรือจำเป็นต่อการดำเนินงาน แต่ในกรณีที่ในปีใดรัฐวิสาหกิจมีรายได้

^๑หนังสือการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ อก ๕๑๐๔.๒/๐๓๑๒ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

^๒มาตรา ๑๕ รายได้ที่ กนอ. ได้รับจากการดำเนินการในป็นหนึ่ง ๆ ให้ตกเป็นของ กนอ. และเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการ และค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษาและค่าเสื่อมราคา ตลอดจนหักเงินสำรองตามมาตรา ๑๖ ประโยชน์ตอบแทนและโบนัสตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๕ หรือเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นตามมาตรา ๓๔ และเงินลงทุนตามมาตรา ๖๖ แล้วเหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

ถ้ารายได้มีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เป็นรายจ่ายที่หักเป็นเงินสำรองตามมาตรา ๑๖ และโบนัสตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๕ และ กนอ. ไม่สามารถหาเงินจากทางอื่นได้ รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่ กนอ. เท่าจำนวนที่ขาด

เหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานและค่าภาระต่าง ๆ และรัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินก็ย่อมเรียกให้รัฐวิสาหกิจที่มีรายได้เหลือนำเงินรายได้ส่งเข้ารัฐได้เช่นกัน

สำหรับการนำส่งเงินเป็นรายได้ของรัฐในกรณีของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้น โดยที่มาตรา ๑๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติให้รายได้ที่ กนอ. ได้รับจากการดำเนินกิจการในปีหนึ่ง ๆ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สำหรับการดำเนินกิจการ และค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษาและค่าเสื่อมราคาตลอดจนหักเงินสำรองตามมาตรา ๑๖ ประโยชน์ตอบแทนและโบนัสตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๕ หรือเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นตามมาตรา ๓๔ และเงินลงทุนตามมาตรา ๖๖ แล้วเหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายไม่ได้มุ่งประสงค์ที่จะให้ กนอ. มีเงินกำไรสะสมเก็บไว้แต่อย่างใด และโดยที่เงินกำไรสะสมเป็นเงินสะสมของเงินกำไรสุทธิที่เกิดขึ้นหลังจากการนำรายได้จากการดำเนินกิจการของ กนอ. ในแต่ละปีมาหักเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมถึงการหักเป็นเงินสำรองตามมาตรา ๑๖ ประโยชน์ตอบแทนและโบนัสตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๕ หรือเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นตามมาตรา ๓๔ และเงินลงทุนตามมาตรา ๖๖ เงินกำไรสะสมจึงเป็นรายได้ส่วนที่เหลือหลังจากการหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในแต่ละปีที่ กนอ. จะต้องนำส่งเป็นรายได้ของรัฐตามนัยมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การเรียกให้ กนอ. นำเงินกำไรสะสมที่ยังมิได้จัดสรรซึ่งเกิดจากกำไรสุทธิที่คงเหลือจากการจัดสรรในปีก่อน ๆ นำส่งเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินจึงไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ อนึ่ง การที่ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำรงเงินกำไรสะสมไว้ได้ในปัจจุบันก็เป็นไปเพื่อให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เท่านั้น แต่มิได้มีผลทำให้เงินกำไรสะสมเป็นเงินที่รัฐวิสาหกิจไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของรัฐแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากการที่ข้อ ๑๖^๔ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินกำไรหรือเงินอื่นใดส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินก็ได้ นอกจากนี้ หากการเงินของรัฐวิสาหกิจอำนวยการกระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินมากกว่าประมาณการก็ได้

ประเด็นที่สอง สำหรับปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้นำส่งเงินแก่กระทรวงการคลังตามจำนวนที่กำหนดนั้น เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการภายในรัฐวิสาหกิจเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับในกรณีนี้ กนอ. ได้นำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามจำนวนที่กระทรวงการคลังกำหนดแล้ว จึง

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ข้อ ๑๖ ในกรณีที่กระทรวงการคลังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินกำไรหรือเงินอื่นใดส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด และถ้าการเงินของรัฐวิสาหกิจอำนวยการกระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินมากกว่าประมาณการก็ได้

การนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มิใช่กรณีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันมีผลทำให้ กนอ. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ จึงไม่มีประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องพิจารณาให้ความเห็น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๓