

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๒๐๙.๑/๒๐๗๒๙ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังมีนโยบายให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) นำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เนื่องจากได้พิจารณางบการเงินของ ปรส. สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ แล้วเห็นว่า ปรส. มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายยกไป จำนวน ๑,๓๕๗.๕๖๖ ล้านบาท จึงขอให้ ปรส. นำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน จำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท แต่ ปรส. เห็นว่า ตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่า “บรรดาทรัพย์สินขององค์การที่ยังคงเหลืออยู่ให้จัดโอนให้แก่กระทรวงการคลังภายหลังวันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชี” ซึ่งในขณะนี้ ปรส. อยู่ในระหว่างขั้นตอนการวินิจฉัยหนี้ที่ขอรับชำระและเตรียมการจัดสรรเงินคืนให้เจ้าหนี้ ก่อนที่จะนำสถาบันการเงินที่เหลืออีก ๕๒ แห่งเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย ทำให้ ปรส. ไม่มีรายได้ค่าธรรมเนียมจากการขายทรัพย์สินหลักเข้ามาเพิ่มเติมในช่วงนี้ แต่ยังคงมีรายจ่ายดำเนินการในระดับเดิม จึงมีแนวโน้มว่ารายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสมของ ปรส. จะลดลงเรื่อยๆ ไป จนกว่าภารกิจของ ปรส. จะเสร็จสิ้นลงซึ่งคาดไว้ประมาณกลางปี ๒๕๕๔ นอกจากนี้ ปรส. จำเป็นต้องตั้งกองทุนเพื่อดูแลปัญหาและคดีความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ปรส. ซึ่งอาจมีขึ้นหลังจากที่มีการยุบเลิก ปรส. แล้ว

กระทรวงการคลังจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการ ปรส. จะสามารถพิจารณานำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินให้แก่กระทรวงการคลังก่อนการยุบเลิก ปรส. ได้หรือไม่

๒. แม้ว่ากฎหมายจัดตั้ง ปรส. มิได้บัญญัติให้ต้องนำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดินไว้เป็นการชัดเจน กระทรวงการคลังจะขอให้ ปรส. นำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดิน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบต่อไปนี้อย่างใดอย่างหนึ่งได้หรือไม่

(๑) มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจนำทุนหรือผลกำไรขององค์การใด ๆ ของรัฐบาลเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑

(๒) ข้อ ๒๗ แห่งระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๒๕๒๐ ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานประมาณกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินกำไรหรือเงินอื่นใดส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้รัฐวิสาหกิจนั้นถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ถ้าการเงินของรัฐวิสาหกิจอำนวย กระทรวงการคลังหรือสำนักงานประมาณจะให้รัฐวิสาหกิจส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินมากกว่าประมาณการก็ได้

การนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามความในวรรคแรก ตามปกติให้นำส่งเป็นงวด ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานประมาณกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ”

อนึ่ง กระทรวงการคลังหรือสำนักงานประมาณยังไม่เคยกำหนดให้ พรส. นำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินแต่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง) และผู้แทนองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า โดยหลักทั่วไป การจัดตั้งองค์การของรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การของรัฐแห่งนั้นมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน ตลอดจนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การของรัฐแห่งนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามภารกิจที่กำหนดไว้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และหากภารกิจขององค์การของรัฐตามที่ได้กำหนดไว้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งแล้วก็จะมีการยุบเลิกองค์การของรัฐแห่งนั้น และโดยที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยจัดสรรเงินเป็นทุนประเดิมหรือทุนสำหรับการดำเนินการจำนวนหนึ่งเพื่อใช้สำหรับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์รัฐจึงมีฐานะเป็นเจ้าของ ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจในปีใดมีเงินไม่เพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานและไม่อาจหาเงินจากทางอื่นได้ รัฐก็พึงจ่ายเงินเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเท่าจำนวนที่ขาดหรือจำเป็นต่อการดำเนินงาน และในกรณีที่ในปีใดรัฐวิสาหกิจมีรายได้เหลือจากหักค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานและค่าภาระต่าง ๆ แล้วที่ย่อมจะต้องนำส่งเงินเป็นรายได้ให้แก่รัฐ ดังนั้น ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินก็ย่อมเรียกให้รัฐวิสาหกิจที่มีรายได้เหลือนำเงินรายได้ส่งเข้ารัฐได้ ถ้าการนำเงินส่งเข้ารัฐสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้น

ในส่วนของการบริหารงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณภายในรัฐวิสาหกิจ เมื่อรัฐวิสาหกิจได้จัดตั้งขึ้นโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน รัฐวิสาหกิจย่อมมีความสามารถที่จะบริหารหรือใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือดำเนินการใด ๆ กับทรัพย์สินที่ดินมีหน้าที่ดูแลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือเกินขอบวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นหรือเท่าที่มีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามไว้

สำหรับกรณีตามที่หารือมานี้ องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (พรส.) เป็นองค์การของรัฐแห่งหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นในรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมาตรา ๗^๑ แห่งพระราช

^๑ มาตรา ๗ ให้องค์การมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุน

กำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ระงับการดำเนินการ โดยการเข้าไปแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกคำสั่งให้ระงับการดำเนินการ และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของบริษัทดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการชำระบัญชีบริษัทที่ถูกคำสั่งให้ระงับการดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าบริษัทนั้นไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ โดยรัฐได้จ่ายเงินอุดหนุนให้เป็นทุนประเดิมในขณะจัดตั้งเป็นจำนวน ๕๐ ล้านบาท และหลังจากนั้นได้จ่ายเงินอุดหนุนเพิ่มอีก ๔๕๐ ล้านบาท รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๕๐๐ ล้านบาท ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่ารัฐมีฐานะเป็นเจ้าของ ปรส. ต่อมาเมื่อ ปรส. ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งดังกล่าว ปรากฏว่ามีรายได้เกิดขึ้นจากค่าธรรมเนียมการขายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกคำสั่งให้ระงับการดำเนินการ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ปรส. มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน ๑,๓๕๗.๕๑๖ ล้านบาท ดังนั้น เมื่อรัฐในฐานะเจ้าของมีความจำเป็นต้องการเงินและเรียกให้ ปรส. นำเงินส่งเป็นรายได้เข้ารัฐเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน ก็ย่อมกระทำได้ตามหลักทั่วไปที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการ ปรส. จะมีอำนาจนำเงินส่งเป็นรายได้ให้รัฐได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อ ปรส. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและคณะกรรมการ ปรส. มีฐานะเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลและบริหารทรัพย์สินของ ปรส. จึงย่อมมีอำนาจที่จะนำเงินส่งเป็นรายได้เข้ารัฐได้ เนื่องจากการดำเนินการในกรณีดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดห้ามไว้ รวมทั้งไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ ปรส. แต่อย่างใด สำหรับมาตรา ๒๐^๒ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ ปรส. นำเงินของ ปรส. ไปใช้จ่ายได้เฉพาะเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของ ปรส. การบริหารของ ปรส. และคำตอบแทนต่างๆ ตามหมวด ๑ ของพระราชกำหนดฉบับนี้เท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินตามปกติของ ปรส. ส่วนมาตรา ๔๒^๓ และมาตรา ๓๔^๔ แห่งพระราช

หลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ดังต่อไปนี้

- (๑) แก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ
- (๒) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ
- (๓) ชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการในกรณีที่บริษัทดังกล่าว ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้

^๒ มาตรา ๒๐ เงินขององค์การให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์การตามที่คณะกรรมการองค์การกำหนด รวมทั้งคำตอบแทนต่างๆ ตามหมวดนี้

^๓ มาตรา ๔๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกองค์การแล้ว ให้ดำเนินการชำระบัญชีโดยให้รัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลขึ้นคณะหนึ่งเป็นคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีขององค์การ

กำหนดดังกล่าวที่กำหนดให้ยุบเลิก ปรส. และดำเนินการชำระบัญชี โดยให้โอนบรรดาทรัพย์สินของ ปรส. ที่ยังคงเหลืออยู่ให้แก่กระทรวงการคลังนั้น เห็นว่าเป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการยุบเลิกองค์การของรัฐตามปกติเมื่อภารกิจที่กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์เสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๕

การชำระบัญชีองค์การให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีบริษัทจำกัดมาใช้บังคับโดยอนุโลม

“ มาตรา ๔๓ เมื่อคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีได้ดำเนินการชำระบัญชีเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีรายงานการชำระบัญชีต่อรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป และให้ถือว่าวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชีและวันยุบเลิกองค์การ

บรรดาทรัพย์สินขององค์การที่ยังคงเหลืออยู่ให้จัดโอนให้แก่กระทรวงการคลังภายหลังวันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชี

ให้คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีมอบสมุด บัญชี และเอกสารทั้งหมดขององค์การให้แก่กระทรวงการคลังภายในสิบสี่วันนับแต่วันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชี และให้กระทรวงการคลังรักษาไว้สิบปีนับแต่วันดังกล่าว

สมุด บัญชี และเอกสารตามวรรคสามให้เปิดเผยแก่ผู้มีส่วนได้เสียตรวจดูได้โดยไม่ต้องเรียกค่าธรรมเนียม