

บันทึก

เรื่อง การนำเสนอรายได้ให้แก่รัฐจากกำไรสะสมของธนาคารออมสิน

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๕๒๙.๓/๒๕๓๐๔ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ความว่า ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ธนาคารออมสินนำเงินผลประโยชน์ที่ได้รับในแต่ละปีไปใช้จ่ายเป็นดอกเบี้ยเงินฝากจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการธนาคารออมสินภายในวงเงินที่รัฐมนตรีเห็นชอบ และจ่ายตามข้อผูกพันส่วนที่เหลือให้สะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสินต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๓๖ กำหนดในเรื่องการนำเสนอรายได้ให้แก่รัฐว่า สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และการเงินและบริการ ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีได้เป็นบริษัทจำกัด (ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่กฎหมายกำหนดยกเว้นไม่ต้องนำเสนอรายได้ให้แก่รัฐหรือไม่) พึงนำเสนอรายได้ให้แก่รัฐในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของรายได้สุทธิ แต่โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า ธนาคารออมสินจะจ่ายเงินผลประโยชน์ได้ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ เท่านั้น จะจ่ายนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ ดังนั้น หากจะให้ธนาคารออมสินนำเสนอรายได้ให้แก่รัฐก็จะต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงขอให้ธนาคารออมสินดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้ธนาคารฯ สามารถนำเสนอรายได้ให้แก่รัฐตามมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวข้างต้น แต่โดยที่การแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลานานกว่าจะแล้วเสร็จ และในเวลานั้นธนาคารออมสินได้เสนอขออนุมัติจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเพื่อจ่ายเป็นโบนัสกรรมการและโบนัสพนักงานเป็นประจำทุกปี ซึ่งในการพิจารณาจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี กระทรวงการคลังได้พิจารณาจัดสรรเงินที่รัฐวิสาหกิจต้องนำเสนอเป็นรายได้ให้แก่รัฐไปในคราวเดียวกับการอนุมัติจ่ายโบนัสกรรมการและโบนัสพนักงาน ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้พิจารณาจัดสรรเงินที่ธนาคารออมสินจะต้องนำเสนอเป็นรายได้ให้แก่รัฐ โดยให้ธนาคารออมสินหักเงินไว้ในบัญชีรายได้เพื่อรอการนำเสนอรัฐ

ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังจะได้พิจารณาสั่งการภายหลังจากการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ เสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งมีจำนวนดังนี้

- การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ๒๕๓๖ จำนวน	๙๔๒.๓๔ ล้านบาท
- การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ๒๕๓๗ จำนวน	๑,๐๐๐.๐๐ ล้านบาท
- การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ๒๕๓๘ จำนวน	๑,๐๐๐.๐๐ ล้านบาท
- การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ๒๕๓๙ จำนวน	๙๐๐.๐๐ ล้านบาท

- การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ๒๕๔๐ จำนวน	๑,๙๐๐.๐๐ ล้านบาท
รวมทั้งสิ้น	๗๔๒.๓๔ ล้านบาท

และขณะนี้ พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๒ และมีผลใช้บังคับแล้ว

สำหรับการนำส่งเงินเป็นรายได้ให้แก่รัฐนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีการเรียกนำส่งรายได้ให้แก่รัฐเพิ่มเติมจากบัญชีกำไรสะสมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกรณีของธนาคารออมสินนั้น เมื่อได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้ธนาคารฯ สามารถนำส่งรายได้ให้แก่รัฐได้แล้ว กระทรวงการคลังจึงได้ให้ธนาคารฯ นำเงินที่กักไว้ในบัญชีรายได้เพื่อการนำส่งรัฐโอนเข้าบัญชีกำไรสะสม เพื่อจะเรียกให้ธนาคารฯ นำส่งรายได้จากบัญชีกำไรสะสม

กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า กระทรวงการคลังสามารถเรียกให้ธนาคารออมสินนำส่งเงินรายได้ให้แก่รัฐจากกำไรสะสม จำนวน ๕,๗๔๒.๓๔ ล้านบาท ที่ให้ธนาคารออมสินกันเงินไว้ตั้งแต่ปี ๒๕๓๖-๒๕๔๐ ได้หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นรายได้ที่สูงกว่ารายจ่ายที่เหลือหลังการจัดสรรตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังแล้ว และตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจจัดสรรกำไรสะสมได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนธนาคารออมสินแล้ว เห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ มิได้กำหนดให้ธนาคารออมสินนำส่งรายได้ให้แก่รัฐ ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้ธนาคารออมสินมีหน้าที่นำส่งรายได้ให้แก่รัฐเมื่อหักรายจ่ายตามมาตรา ๑๙ และส่วนที่กันสำรองไว้สำหรับการขยายงานแล้ว โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ธนาคารออมสินต้องนำส่งรายได้ให้แก่รัฐย้อนหลังก่อนวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ สำหรับข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่ากระทรวงการคลังสั่งให้ธนาคารออมสินกันเงินไว้ในบัญชีรายได้เพื่อนำส่งรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นจำนวนเงิน ๕,๗๔๒.๓๔ ล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่า เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดให้ธนาคารออมสินมีหน้าที่นำส่งรายได้ให้แก่รัฐสำหรับเงินส่วนที่กระทรวงการคลังให้ธนาคารออมสินกันไว้ กระทรวงการคลังจึงไม่อาจเรียกให้ธนาคารออมสินนำส่งเงินที่กันไว้ในบัญชีรายได้เพื่อนำส่งรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้แก่กระทรวงการคลังได้ ประกอบกับในมาตรา ๒๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.

^๑ มาตรา ๒๐ รายได้เมื่อได้หักรายจ่ายตามมาตรา ๑๙ แล้ว หากมีจำนวนเหลือหลังจัดสรรเป็นเงินสำรองเพื่อการขยายงานให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราตามที่รัฐมนตรีกำหนด นอกนั้นให้สะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสินต่อไป

๒๔๘๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้รายได้ของธนาคารฯ เมื่อหักรายจ่ายตามมาตรา ๑๙^๒ และส่วนที่กันสำรองไว้สำหรับการขยายงานแล้ว หากมีจำนวนเงินเหลือให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐตามอัตราที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด และหากมีเหลืออยู่อีกให้ธนาคารฯ นำไปสะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสินต่อไป โดยในส่วนของการจ่ายเงินสะสมของธนาคารฯ นั้น บทบัญญัติในวรรคสองของมาตราดังกล่าว ได้กำหนดให้จ่ายเงินสะสมของธนาคารฯ ได้ในกรณีที่รายได้ของธนาคารฯ ในปีใดไม่พอกับรายจ่ายประจำปีของธนาคารฯ ในปีนั้น และให้จ่ายได้เฉพาะสำหรับการธนาคารออมสินเท่าจำนวนที่ขาดเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้ให้ธนาคารฯ นำเงินที่กันไว้ในบัญชีรายได้เพื่อรอนำส่งเป็นรายได้ของรัฐโอนเข้าบัญชีเงินสะสมของธนาคารฯ เพื่อจะเรียกให้ธนาคารฯ นำส่งเป็นรายได้จากบัญชีกำไรสะสม ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการจ่ายเงินสะสมนอกเหนือจากกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่อาจกระทำได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๓

ถ้ารายได้ที่ได้มาในปีใดไม่พอแก่รายจ่ายประจำปีนั้น ให้จ่ายจากเงินที่ได้สะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสินได้เท่าจำนวนที่ขาด ถ้ายังไม่พอจ่ายรัฐพึงจ่ายเงินให้ธนาคารออมสินเท่าที่จำเป็น

^๒ มาตรา ๑๙ รายได้ที่ได้มาในปีหนึ่ง ๆ ให้ธนาคารออมสินจ่ายเป็นรายจ่ายในการดำเนินงาน ดังนี้

- (ก) จ่ายดอกเบี้ยเงินฝาก
- (ข) จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการธนาคารออมสินภายในวงเงินที่รัฐมนตรีเห็นชอบ
- (ค) จ่ายเป็นเงินอื่นใดที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพัน