

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานภาพของธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)
กรณีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะเข้ามาถือหุ้นในธนาคารฯ
เป็นจำนวนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียน

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือที่ กค ๐๒๐๙.๒/๑๘๔๓๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินถือหุ้นในธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นจำนวนเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบของทุนจดทะเบียนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงทำให้ธนาคารฯ มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อย่างไรก็ตาม ในอนาคต กองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ (กองทุนฯ) จะเข้ามาถือหุ้นในธนาคารฯ เป็นจำนวนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของ ทุนจดทะเบียน จะทำให้ธนาคารฯ ยังคงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป หรือไม่

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า กองทุนฯ จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการ จ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ผลประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ ส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก แม้ว่า พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะบัญญัติให้กองทุนฯ ไม่เป็น ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก็ตาม แต่มาตรา ๖ แห่ง พระราชบัญญัติฯ บัญญัติว่า ทรัพย์สินส่วนหนึ่งของกองทุนฯ ได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และมาตรา ๗๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐอาจ สั่งให้กองทุนฯ ส่งเงินออกจากบัญชีเงินสำรองกลับคืนเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อจ่ายเป็นบำเหน็จ บำนาญข้าราชการได้ จึงเห็นว่ากองทุนฯ เป็นองค์กรของรัฐ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวินิจฉัย สถานภาพของกองทุนฯ ยังมีความขัดแย้งไม่ชัดเจนอันจะมีผลต่อการปฏิบัติตามกฎหมายและ กฎระเบียบที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) กระทรวงการคลังจึง ขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๑ บัญญัติให้กองทุนฯ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้นกองทุนฯ จะมีฐานะเป็นองค์กรประเภทใด และมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐ หรือไม่ อย่างไร

๒. หากกองทุนฯ จะเข้ามาถือหุ้นในธนาคารฯ เป็นจำนวนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ของทุนจดทะเบียน จะทำให้ธนาคารฯ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อดั่งกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมบัญชีกลาง) ผู้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า กองทุนฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการ ประกอบกับมาตรา ๑๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ซึ่งบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า กองทุนฯ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า กองทุนฯ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการอำนวยการประโยชน์แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุนฯ เท่านั้น และไม่มีสถานภาพเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒^๓ กรณีจึงแตกต่างจากลักษณะของกองทุน

^๑ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” เรียกโดยย่อว่า “กบข.”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ

(๒) เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก

(๓) เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก

^๒ มาตรา ๑๑ กองทุนฯ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ

(ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ

(ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ

(ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕^๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจด้วย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เนื่องจากกองทุนฯ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังที่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า การที่กองทุนฯ จะเข้าไปถือหุ้นในธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นจำนวนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนนั้น ย่อมไม่ทำให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๔

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๒๙ ตีให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยมี “ฝ่ายจัดการกองทุน” เป็นเจ้าหน้าที่ และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่นๆ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น