

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจ่ายเงินตอบแทนพิเศษขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๑๑/๒๒๗๐ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเห็นว่า องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจชั่วคราวที่มีภารกิจที่ต้องเร่งรีบปฏิบัติให้ทันต่อกรอบเวลาภายใต้ภาวะการทำงานที่มีข้อจำกัด ดังนั้น เพื่อเป็นการตอบแทนการทำงาน เป็นขวัญและกำลังใจให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยมุ่งความสำเร็จ ความรอบคอบ และคุณภาพของงานเป็นสำคัญ คณะกรรมการ ปรส. จึงได้มีมติให้จ่ายเงินตอบแทนพิเศษให้แก่พนักงาน ปรส. และเจ้าหน้าที่ที่ยืมตัวจากหน่วยงานอื่น รวม ๓ ครั้ง เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๑ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๒,๐๒๖,๕๘๕ บาท โดยมีได้กำหนดจ่ายตามรอบระยะเวลาบัญชีหรือเวลาตามปีปฏิทิน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยุบเลิก ปรส. เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ และปัจจุบัน ปรส. อยู่ระหว่างการชำระบัญชี โดย ณ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๘ มีพนักงานคงเหลือจำนวน ๕ คน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้พิจารณาพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว เห็นว่า การจ่ายเงินตอบแทนพิเศษดังกล่าว คณะกรรมการ ปรส. ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๖ (๔) ซึ่งกำหนดว่า “คณะกรรมการองค์การมีอำนาจหน้าที่กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เงินตอบแทน และค่าใช้จ่าย” ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ปรส. จ่ายเงินโดยมิได้กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับค่าตอบแทนจึงไม่เป็นไปตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ และให้เรียกเก็บเงินตอบแทนพิเศษดังกล่าวคืนแก่ทางราชการ เว้นแต่ ปรส. จะทำความตกลงกับกระทรวงการคลังและขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ปรส. พิจารณาแล้วเห็นว่า เงินตอบแทนตามมาตรา ๑๖ (๔) แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ หมายถึงเงินตอบแทนในการทำงานปกติ เกิดขึ้นเป็นประจำและคาดหมายล่วงหน้าได้ ซึ่งเป็นไปตามคำจำกัดความในระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยที่ระเบียบดังกล่าวมิได้บัญญัติเรื่องค่าตอบแทนพิเศษไว้ คณะกรรมการ ปรส. จึงพิจารณาจ่ายเงินตอบแทนพิเศษให้แก่พนักงาน ปรส. และเจ้าหน้าที่ที่ยืมตัวจากหน่วยงานอื่น โดยอาศัยอำนาจตามนัยมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖ (๗) แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ

และในเรื่องนี้ ปรส. ได้ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณา โดยกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า การจ่ายเงินตอบแทนพิเศษดังกล่าวเป็นการจ่ายเมื่อได้รับผลสำเร็จของงานเป็นคราวๆไป มิได้ถือเป็นรายจ่ายประจำที่มีกำหนดระยะเวลาและจำนวนเงินที่จะจ่ายแน่นอน ที่จะต้องนำมากำหนดเป็น ข้อบังคับเช่นเดียวกับการจ่ายเงินโบนัส หรือสวัสดิการต่างๆ และมติคณะกรรมการ ปรส. ได้ กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินและจำนวนเงินที่อนุมัติให้จ่ายได้ เพื่อให้ ปรส. ถือปฏิบัติ มติ คณะกรรมการ ปรส. ในการจ่ายดังกล่าวจึงถือเป็นข้อบังคับที่คณะกรรมการ ปรส. ได้กำหนด ขึ้นตามมาตรา ๑๖ (๔) เพียงแต่มิได้นำมติดังกล่าวมาจัดทำในรูปแบบข้อบังคับ ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งการไม่ทำเป็นรูปแบบตามระเบียบ ดังกล่าวก็มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ ยกเว้นให้ ปรส. ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทั่วไป ดังนั้น ปรส. จึงได้รับ ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ และการอนุมัติให้ จ่ายเงินตอบแทนพิเศษทั้ง ๓ ครั้ง เป็นการจ่ายเพื่อผลสำเร็จของงานตามวัตถุประสงค์ของ ปรส. อันเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ปรส. ที่พึงอนุมัติได้ตามนัยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชกำหนดการ ปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ

สดง. ได้ยืนยันตามความเห็นเดิมและเห็นควรให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทบทวนความเห็นของ สดง. อีกครั้งหนึ่ง ถ้ายังไม่เห็นด้วย ขอให้กระทรวงการคลังส่งเรื่องให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ

เนื่องจากกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของ สดง. จึงขอหารือในประเด็นต่อไปนี้

๑. มติของคณะกรรมการ ปรส. ให้จ่ายเงินตอบแทนพิเศษทั้ง ๓ ครั้ง ขอบด้วย พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

๒. หากมติดังกล่าวไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ จะสามารถทำความเข้าใจกับความตกลงกับกระทรวงการคลังและขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามหนังสือแจ้งของ สดง. ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทน องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย แล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เป็น องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในรูปรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗^๑ เพื่อดำเนินการกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วยการเข้าไปแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกคำสั่งให้ระงับการดำเนินการ และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของบริษัทดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการชำระบัญชีบริษัทที่ถูกคำสั่งให้ระงับการดำเนินการในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าบริษัทนั้นไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ โดยมาตรา ๑๑^๒ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินขึ้น มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖^๓ ใน

มาตรา ๗ ให้องค์การมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ดังต่อไปนี้

- (๑) แก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ
- (๒) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ
- (๓) ชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการในกรณีที่บริษัทดังกล่าวไม่อาจดำเนินการต่อไปได้

มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน

มีให้นามตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรา ๑๖ คณะกรรมการองค์การมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจหน้าที่เหล่านี้ให้รวมถึง

- (๑) กำหนดหลักเกณฑ์การเสนอและการพิจารณาแผนแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ
 - (๒) กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ
 - (๓) กำหนดวิธีการชำระบัญชีและขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการที่ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้
 - (๔) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เงินตอบแทน และค่าใช้จ่าย
 - (๕) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเงิน ทรัพย์สิน และการบัญชี รวมทั้งการตรวจสอบและสอบบัญชีภายใน
 - (๖) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานและการดำเนินการ
 - (๗) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนี้
- ให้คณะกรรมการองค์การประกาศหลักเกณฑ์ตาม (๑) และ (๒) โดยเปิดเผย

การวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ประส. ภายในขอบวัตถุประสงค์ตาม มาตรา ๗ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และข้อบังคับ รวมถึงมีอำนาจ หน้าที่ในการปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดด้วย

การที่คณะกรรมการ ประส. ได้มีมติให้จ่ายเงินตอบแทนพิเศษให้แก่พนักงาน ประส. และเจ้าหน้าที่ที่ยืมตัวจากหน่วยงานอื่น รวม ๓ ครั้ง เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๑ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ รวมเป็นเงิน ๓๒,๐๒๖,๕๘๕ บาท เพื่อตอบ แทนการทำงานตามผลสำเร็จของงานเป็นคราว ๆ ไป นั้น มีลักษณะแตกต่างไปจากการจ่ายเงิน ตอบแทนในลักษณะประจำที่คณะกรรมการ ประส. มีอำนาจหน้าที่กำหนดเป็นข้อบังคับเป็นการ ล่วงหน้าตามมาตรา ๑๖ (๔) แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ เช่น การจ่าย เงินเดือน หรือเงินโบนัส กล่าวคือเป็นการจ่ายเงินตอบแทนพิเศษอันเนื่องมาจากการที่พนักงาน ประส. และเจ้าหน้าที่ที่ยืมตัวจากหน่วยงานอื่นได้ปฏิบัติงานให้แก่ ประส. ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ กำหนด ซึ่งคณะกรรมการ ประส. มีอำนาจหน้าที่ ที่จะกระทำได้ตามมาตรา ๑๖ (๗) แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ เพราะ เป็นการปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนอกจากอำนาจหน้าที่ ตามที่มาตรา ๑๖ (๑) ถึง (๖) กำหนดไว้ การจ่ายเงินตอบแทนพิเศษเพื่อตอบแทนการทำงาน ตามผลสำเร็จของงานเป็นคราว ๆ ไปเช่นนี้ แม้จะมีได้กำหนดเป็นข้อบังคับตามมาตรา ๑๖ (๔) แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ คณะกรรมการ ประส. ก็มีอำนาจพิจารณา มี มติให้จ่ายเงินตอบแทนพิเศษให้แก่พนักงาน ประส. และเจ้าหน้าที่ที่ยืมตัวจากหน่วยงานอื่น โดย อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๗) แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ ได้ และ ขอบด้วยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คณะกรรมการ ประส. สามารถอาศัยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ (๗) แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบัน การเงินฯ ในการจ่ายเงินตอบแทนพิเศษให้แก่พนักงาน ประส. และเจ้าหน้าที่ที่ยืมตัวจากหน่วยงาน อื่นแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๔