

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การแบ่งผลกำไรจากรายได้โครงการแทรกแซงตลาดยางพารา ๒%

มาจัดสรรเป็นเงินโบนัสพนักงานและลูกจ้างขององค์การสวนยาง

องค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๖๐๒/๖๒๓ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า คณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.ส.ย. ได้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินโบนัสพนักงานและลูกจ้างของ อ.ส.ย. จากรายได้ส่วนที่เกิดขึ้นจากโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราตามที่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณมาให้ อ.ส.ย. ๒% เพื่อเป็นค่าบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา และผลจากรายได้ ๒% นี้ ทำให้ อ.ส.ย. มีกำไรเกิดขึ้น ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การสวนยาง ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ได้มีมติให้นำปัญหารายได้ ๒% จากค่าบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราที่จะนำมาจัดสรรกำไรเป็นโบนัสพนักงานและลูกจ้างขององค์การสวนยาง สำหรับผลการดำเนินงานปี ๒๕๔๔ วงดที่ ๑ เมษายน – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ และผลการดำเนินงานปี ๒๕๔๕ วงดที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ หรือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า

๑. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ อนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราว่า เพื่อให้การบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว จึงอนุมัติให้ อ.ส.ย. เหม่าจ่ายค่าบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราในอัตราร้อยละ ๓ ของมูลค่ายางที่ซื้อ ซึ่งเป็นอัตราที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้เดิมแล้ว

๒. คณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.ส.ย. มีมติกรณีรายได้เหม่าจ่ายโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา ๒% ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ว่า “รายได้เหม่าจ่ายจากค่าบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา ๒% องค์การสวนยางต้องบันทึกบัญชีรายได้ขององค์การสวนยางตามสัดส่วนมูลค่าการซื้อขายยางจริงในแต่ละปีงบประมาณ และเมื่อหักรายจ่ายค่าบริหารที่เกิดขึ้นแล้ว หากมีรายได้ส่วนที่เหลือให้ถือเป็นรายได้ขององค์การสวนยาง ถือว่าเป็นการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ แต่หากมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ องค์การสวนยางจะต้องรับผิดชอบในรายจ่าย ซึ่งอาจจะต้องนำเสนอคณะกรรมการองค์การสวนยางและคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับเปลี่ยนเปอร์เซ็นต์ค่าบริหารต่อไป และให้องค์การสวนยางประสานงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป”

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๗๑ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. อ.ส.ย. ได้ปรับเปลี่ยนระยะเวลาปีบัญชีจากช่วงเวลา ๑ เมษายน – ๓๑ มีนาคมของปีถัดไป เป็น ๑ ตุลาคม – ๓๐ กันยายนของปีถัดไป โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๕ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตรวจสอบรับรองงบการเงินปี ๒๕๔๔ จวดตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๔ – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ แล้วเสร็จ มีกำไรสุทธิจำนวน ๓๒,๓๕๔,๑๕๗.๐๗ บาท แยกเป็น (๑) รายได้รวม ๒๕๖,๘๑๓,๙๙๓.๗๗ บาท (๒) รายจ่ายรวม ๒๒๔,๔๕๙,๘๓๖.๗๐ บาท

๔. อ.ส.ย. ได้เสนอขออนุมัติจัดสรรกำไรสำหรับงวดวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๔ – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ ในการประชุมคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.ส.ย. ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และที่ประชุมมีมติให้ อ.ส.ย. ไปตรวจสอบว่ารายได้จริงที่ไม่เกี่ยวกับโครงการแทรกแซงตลาดยางพารามีหรือไม่ ถ้ามีกำไรให้หารือกระทรวงการคลัง ถ้าไม่มีกำไรไม่ต้องหารือ

๕. อ.ส.ย. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๖๐๒/๑๒๗๗ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ถึงผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เพื่อขอหารือวิธีปฏิบัติทางบัญชีว่า อ.ส.ย. สามารถขอจัดสรรกำไรตามหลักเกณฑ์การจ่ายโบนัสกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องได้หรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.ส.ย. ได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ (ข้อ ๔) ประกอบกับ อ.ส.ย. ได้รับข้อร้องเรียนจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การสวนยาง ขอให้ทบทวนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

๖. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้มีหนังสือที่ กค ๐๘๐๗/๗๙๒ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงผู้อำนวยการองค์การสวนยางแจ้งผลการหารือว่า เมื่อองค์การสวนยางได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นผู้รับผิดชอบโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา โดยรัฐจ่ายค่าบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา จึงถือเป็นการจ้างเหมา อ.ส.ย. บริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราดังกล่าว ดังนั้น รายได้ค่าบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราจึงควรถือเป็นรายได้จากการดำเนินงาน สำหรับการที่จะนำไปรวมเป็นรายได้เพื่อมาจัดสรรโบนัสหรือไม่ นั้น เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการบริหารกิจการ อ.ส.ย. ที่จะพิจารณาได้ตามความเหมาะสม

๗. ในการประชุมคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การสวนยาง ครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ คณะกรรมการฯ มีมติไม่เห็นชอบให้ อ.ส.ย. นำเงินรายได้จากค่าบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา ๒% มาจัดสรรเป็นโบนัสแก่พนักงานและลูกจ้างของ อ.ส.ย. และกรณีมีผลกำไรจะต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เนื่องจากไม่ถือเป็นรายได้ที่เป็นกิจกรรมหลักของ อ.ส.ย. โดยให้พลเอก ดร.ชัยศึก เกตุทัต ช่วยรับเรื่องนี้ไปทำความเข้าใจกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การสวนยาง

๘. ในงวดปีบัญชี ๒๕๔๔ อ.ส.ย. ได้เปลี่ยนนโยบายการบัญชีเกี่ยวกับการรับรู้รายการในเรื่องต่างๆ ตามหมายเหตุประกอบงบการเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ ในงวดบัญชีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ อ.ส.ย. ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการรับรู้เงิน

สงเคราะห์ปลูกแทน โดยรับรู้เป็นรายได้ทันทีที่ได้รับการสงเคราะห์ ทั้งนี้ ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานบัญชีที่รับรองทั่วไปโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบัญชีดังกล่าวทำให้ อ.ส.ย. รับรู้รายได้เงินสงเคราะห์ปลูกแทนเป็นจำนวน ๙,๑๕๒,๗๕๖.๓๔ บาท และได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการบัญชีโดยรับรู้รายได้ค่าบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราเหมาจ่าย ๒% เป็นรายได้ทันทีทั้งจำนวนเมื่อได้รับเงิน ตามมติคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การสวนยาง ครั้งที่ ๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕

๙. ผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายบัญชี ในงบการเงินปี ๒๕๔๔ (งวดตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๔ – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔) อ.ส.ย. มีรายได้จากเงินสงเคราะห์ปลูกแทนเป็นจำนวน ๙,๑๕๒,๗๕๖.๓๔ บาท รายได้ดังกล่าว อ.ส.ย. จะต้องนำไปลงทุนในสวนยางของ อ.ส.ย. เป็นระยะเวลา ๗ ปี ดังนั้น ไม่ถือเป็นรายได้จากการดำเนินงานจึงไม่สามารถนำมาจัดสรรกำไรได้ โดยแยกเป็น (๑) รายได้รวม ๒๕๖,๘๑๓,๙๙๓.๗๗ บาท (๒) รายจ่ายรวม ๒๒๔,๔๕๙,๘๓๖.๗๐ บาท (๓) กำไรสุทธิ ๓๒,๓๕๔,๑๕๗.๐๗ บาท (๔) หักรายได้เงินสงเคราะห์ปลูกแทน ๙,๑๕๒,๗๕๖.๓๔ บาท (๕) คงเหลือกำไรสุทธิ ที่สามารถจัดสรรได้ ๒๓,๒๐๑,๔๐๐.๗๓ บาท

๑๐. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตรวจสอบรับรองงบการเงินปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ของ อ.ส.ย. กวดตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ปรากฏว่ามีกำไรสุทธิ จำนวน ๕๓,๘๑๙,๓๔๔.๐๒ บาท โดยแยกเป็น (๑) รายได้รวม ๖๓๓.๔๓ ล้านบาท (๒) รายจ่าย ๕๘๒.๙๘ ล้านบาท (๓) รายได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินและรายได้จากการสงเคราะห์ปลูกแทน สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ๓๖.๖๔ ล้านบาท

อ.ส.ย. จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายว่า คณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การสวนยางจะไม่พิจารณำเอารายได้ ๒% จากค่าบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา มาจัดสรรตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้หรือไม่ หรือจะพิจารณาจัดสรรโดยแบ่งสัดส่วนเพื่อสำรองเป็นการลงทุนและสวัสดิการ ๗๕% แล้วนำมาจัดสรรตามระเบียบฯ เพียง ๒๕% ได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การสวนยาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนองค์การสวนยาง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า อ.ส.ย. มีความประสงค์จะขอหารือว่า รายได้ ๒% จากค่าบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาจ่ายให้ อ.ส.ย. เพื่อดำเนินการ ถือเป็นรายได้ของ อ.ส.ย. ที่คณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.ส.ย. จะนำไปจัดสรรเงินโบนัสแก่พนักงานและลูกจ้างของ อ.ส.ย. ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า เมื่อ อ.ส.ย. ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ อ.ส.ย. จึงเป็นองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของตาม (ก) ของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และเป็นรัฐวิสาหกิจตามข้อ ๓^๓ ของระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๐ ดังนั้น การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการบัญชีและการเงินของ อ.ส.ย. จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว

เมื่อพิจารณาตามข้อ ๖^๔ และข้อ ๒๓^๕ แห่งระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๐ แล้วจะเห็นได้ว่า ข้อ ๖ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การทําส่งบัญชีแสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และข้อ ๒๓ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะผ่อนผันหรือกำหนดวิธีการ หรือวางหลักเกณฑ์หรือออกคำสั่งชี้แจงหรือคำวินิจฉัยให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติได้ตามความจำเป็น หากการจัดทําส่งบัญชีกรณีใดที่จะต้องปฏิบัตินอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยการบัญชีหรือไม่มีข้อกำหนดแน่ชัดในหมวดนี้ ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับการนำรายได้ที่ได้จากการบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพารามารวมเป็นรายได้ของ อ.ส.ย. เพื่อจัดสรรอย่างไรวางั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) จึงเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือของ อ.ส.ย. แล้วว่า รายได้ดังกล่าวเป็นรายได้จากการดำเนินงานและการจัดสรรรายได้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.ส.ย. ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.ส.ย. จึงสามารถใช้ดุลพินิจในการจัดสรรผลกำไรโดยรวมรายได้จากการบริหารโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราเป็นเงินโบนัสแก่พนักงานและลูกจ้างหรือไม่ก็ได้ตามความเหมาะสม

^๑ มาตรา ๓ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกประชาชนโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๓ ในระเบียบนี้ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๔ ข้อ ๖ การทําส่งบัญชีแสดงผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๕ ข้อ ๒๓ การปฏิบัตินอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในหมวดนี้ หรือในกรณีที่ไม่ใช่ข้อกำหนดแน่ชัดในหมวดนี้ กระทรวงการคลังจะผ่อนผันหรือกำหนดวิธีการ หรือวางหลักเกณฑ์หรือออกคำสั่งชี้แจงหรือคำวินิจฉัยให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติได้ตามความจำเป็น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๗