

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจำหน่ายหนี้ออกจากบัญชีเป็นสูญของกองทุนประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๖๐๒/๓๐๑๖๐ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการประกันสังคม และที่ปรึกษา (ชุดที่ ๑๓) ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๒ มีมติให้ สำนักงานประกันสังคมหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับประเด็นอำนาจตามข้อกฎหมาย ในการขออนุมัติจำหน่ายหนี้เงินสมทบค้างชำระกองทุนประกันสังคมออกจากบัญชีเป็นสูญ ของสำนักงานประกันสังคมว่า ต้องดำเนินการตามมติสภาบริหารคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ หรือตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษา เงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๕๕ เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมได้รับการทักท้วงจากกรรมการประกันสังคม ซึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้เงินสมทบค้างชำระกองทุนประกันสังคมว่า จะต้องดำเนินการจำหน่ายหนี้ค้างชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมออกจากบัญชีเป็นสูญตามมติ สภาบริหารคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งกำหนดว่า กรณีเงินสูญหาย ขาดบัญชี หรือหนี้เงินค้างชำระที่ไม่สามารถเรียกร้องจากลูกหนี้ได้แต่ละกรณีภายในวงเงิน จำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจอนุมัติจำหน่ายออกจากบัญชีได้ จำนวนเงินหรือหนี้เกินกว่านี้ ให้กระทรวงการคลังเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรี แต่ตามข้อ ๒๖ ของระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดว่า นายจ้างรายใด เป็นบุคคลล้มละลายหรือได้จดทะเบียนเลิกกิจการหรือมิได้ประกอบกิจการหรือถูกถอนทะเบียน การประกอบกิจการ และไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ หรือในกรณีนี้นั้นขาดอายุความในการใช้สิทธิ เรียกร้อง ให้จำหน่ายออกจากบัญชีเป็นสูญ โดยผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้อนุมัติ

(๑) เลขาธิการ สำหรับหนี้รายละไม่เกินสองแสนบาท

(๒) คณะกรรมการ สำหรับหนี้ที่เกินสองแสนบาทต่อราย แต่ไม่เกินห้าล้านบาทต่อราย

(๓) กระทรวงการคลังตามข้อเสนอของคณะกรรมการสำหรับหนี้ที่เกินรายละห้าล้านบาท

สำนักงานประกันสังคมจึงขอหารือในประเด็นว่า การจำหน่ายหนี้ค้างชำระเงินสมทบ กองทุนประกันสังคมออกจากบัญชีเป็นสูญ สำนักงานประกันสังคมต้องดำเนินการตามข้อ ๒๖ ของระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือตามมติสภาบริหารคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ประกันสังคม โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงาน ประกันสังคม) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๒/๒๑๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนประกันสังคม ในสำนักงานประกันสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย รวมถึงเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม และมาตรา ๙^๒ (๓) ประกอบกับมาตรา ๒๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ กำหนดให้ คณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บ รักษาเงินของกองทุนประกันสังคมโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ตามข้อหาหรือว่า การจำหน่ายหนี้ค้ำชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมออกจาก บัญชีเป็นสูญ ต้องดำเนินการตามข้อ ๒๖^๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๕๕ หรือตามมติสภการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ นั้น เห็นว่า ในการเสนอขอมติสภการบริหารคณะปฏิวัติระบุชัดเจนว่า เป็นการขอใช้อำนาจของสภการบริหารคณะปฏิวัติในฐานะผู้ใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี^๕ มติสภการบริหาร คณะปฏิวัติดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการจำหน่ายหนี้สูญของหน่วยงานภาครัฐ

มาตรา ๒๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า กองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๓ และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง

มาตรา ๙ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้
(๒) พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และระเบียบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน

(๔) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

(๕) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงาน

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานเป็นผู้ปฏิบัติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้

มาตรา ๒๕ การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ข้อ ๒๖ นายจ้างรายใดเป็นบุคคลล้มละลายหรือได้จดทะเบียนเลิกกิจการหรือมิได้ประกอบ กิจการหรือถูกถอนทะเบียนการประกอบกิจการ และไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ หรือในกรณีนั้นนั้นขาดอายุความ ในการใช้สิทธิเรียกร้อง ให้จำหน่ายออกจากบัญชีเป็นสูญ โดยผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้อนุมัติ

(๑) เลขาธิการ สำหรับหนี้รายละไม่เกินสองแสนบาท

(๒) คณะกรรมการ สำหรับหนี้ที่เกินสองแสนบาทต่อราย แต่ไม่เกินห้าล้านบาทต่อราย

(๓) กระทรวงการคลังตามข้อเสนอของคณะกรรมการสำหรับหนี้ที่เกินรายละห้าล้านบาท

ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ ที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหนึ่งปี และไม่สามารถติดตามหนี้ได้ ให้จัดทำทะเบียนลูกหนี้ดังกล่าวเพื่อติดตามเร่งรัดต่อไปจนขาดอายุความในการใช้สิทธิ เรียกร้อง แล้วจึงจำหน่ายบัญชีเป็นสูญตามความในวรรคหนึ่ง

ปรากฏตามสำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. ๐๔๐๘/๓๒๔๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๑๕ ถึงผู้อำนวยการฝ่ายเศรษฐกิจการคลังและการอุตสาหกรรม และสำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะปฏิวัติ ที่ ลธ. ปว. ๑๒๙๘๖/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ถึงผู้อำนวยการฝ่ายเศรษฐกิจการคลังและการอุตสาหกรรม

โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายหนี้ลูกหนี้ที่ออกจากบัญชีของหน่วยงานภาครัฐกรณีเงินสูญหาย ขาดบัญชี หรือหนี้เงินค้างชำระที่ไม่สามารถเรียกหรือรับจากลูกหนี้ได้แต่ละกรณีภายในวงเงินจำนวนห้าล้านบาท สำหรับจำนวนเงินหรือหนี้ที่เกินกว่านี้ให้กระทรวงการคลังเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ซึ่งการปฏิบัติตามมติสภาพบริหารคณะปฏิวัตินั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้เป็นแนวทางว่า มติคณะรัฐมนตรีและมติสภาพบริหารคณะปฏิวัติไม่ใช่กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ แต่เป็นเพียงคำสั่งในทางบริหารที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ในเรื่องใดที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือออกกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับใหม่เพื่อให้เกิดอำนาจในการดำเนินการ ก็ต้องไปดำเนินการก่อน^๖ ดังนั้น หากการดำเนินการเรื่องใดมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้วย่อมต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ถ้าไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ก็ต้องปฏิบัติตามมติสภาพบริหารคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจำหน่ายหนี้สูญต่อไป

เมื่อพิจารณาข้อ ๒๖^๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนฯ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ (๓)^๘ และมาตรา ๒๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ กำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายหนี้ที่ออกจากบัญชีเป็นสูญไว้เป็นสองกรณี กล่าวคือ กรณีนายจ้างที่เป็นบุคคลล้มละลายหรือได้จดทะเบียนเลิกกิจการ หรือมิได้ประกอบกิจการหรือถูกถอนทะเบียนการประกอบกิจการ และไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ หรือเป็นหนี้ที่ขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง และกรณีผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ ที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหนึ่งปีและไม่สามารถติดตามหนี้ได้ และขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องแล้ว โดยให้สำนักงานประกันสังคมจำหน่ายหนี้ที่ออกจากบัญชีเป็นสูญได้ตามจำนวนหนี้แต่ละรายและตามลำดับของผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ จึงเห็นได้ว่า การจำหน่ายหนี้ที่ออกจากบัญชีเป็นสูญตามข้อ ๒๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมดังกล่าว เป็นเรื่องที่คณะกรรมการประกันสังคมได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายหนี้ที่ออกจากบัญชีเป็นสูญและกำหนดผู้มีอำนาจอนุมัติไว้เป็นการเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมแล้ว สำนักงานประกันสังคมจึงไม่ต้องปฏิบัติตามมติสภาพบริหารคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปอีก

นางพษ์สวาท

(นางพษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๖๒

^๖บันทึก เรื่อง สิทธิการทำไม่ในพื้นที่ที่เปิดทำประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน (เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๖๒) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร. ๐๖๐๑/๙๖ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และบันทึก เรื่อง ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๑๙) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร. ๐๘๐๑/๕๗๑๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น