

บันทึก

เรื่อง การตีความเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบัตรส่งเสริม
(กรณีมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ด)

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร.๐๔๐๓/๑๑๐๙ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๑๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาโต้แย้งระหว่างสำนักงาน ก.ต.ภ. กับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมในข้อที่ว่า การที่ผู้ได้รับการส่งเสริมในการประกอบอุตสาหกรรมผลิตอาหารเลี้ยงสัตว์ได้ใช้เครื่องจักร เครื่องมือ สิทธิและประโยชน์ที่ได้รับงดเว้นการเสียภาษีอากรไปทำการผลิตมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ด โดยใช้มันสำปะหลังอย่างเดียว ไม่มีวัตถุดิบเจือปน จะเป็นการทำอาหารเลี้ยงสัตว์และผลิตตามสูตรที่ทางราชการอนุมัติหรือไม่ และจะเป็นการผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบัตรส่งเสริมหรือไม่ นั้น

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้สรุปได้ว่า ได้มีผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในการประกอบอุตสาหกรรมผลิตมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ด (บริษัทไทยวา จำกัด บริษัทปีเตอร์เคมเมอร์ จำกัด บริษัทโรงงานอาหารสัตว์ตระกูลคำ จำกัด และห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยบำรุงไทย) จากหัวมัน มันเส้น และกากมันสำปะหลังเพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ พิจารณาแล้ว ออกบัตรส่งเสริมให้แก่ผู้ขอในประเภทอุตสาหกรรมผลิตอาหารเลี้ยงสัตว์ อันเป็นกิจการอุตสาหกรรมจำพวก ค.ลำดับที่ ๗๒ โดยมีได้ระบุว่าผู้ได้รับการส่งเสริมจะต้องผลิตจากอะไรหรือใช้อะไรเป็นวัตถุดิบ แต่มีเงื่อนไขอยู่ข้อหนึ่งว่า “ต้องผลิตตามสูตรที่ทางราชการอนุมัติ” ซึ่งกำหนดไว้ทั้งในบัญชีท้ายประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ และในบัตรส่งเสริมด้วย ต่อมาสำนักงาน ก.ต.ภ. ตรวจสอบว่า การที่ผู้ได้รับการส่งเสริมดังกล่าวผลิตมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดและส่งไปจำหน่ายต่างประเทศไม่เป็นการผลิตอาหารเลี้ยงสัตว์ตามสูตรที่ทางราชการอนุมัติ เป็นการกระทำที่ผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบัตรส่งเสริม จึงรายงานให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดนั้น ไม่ผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบัตรส่งเสริม เพราะได้รับคำชี้แจงจากกรมปศุสัตว์ว่าการทำมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดโดยวิธีนำแป้งที่บดแล้วเข้าเครื่องอัดที่มีความดันสูงอัดผ่านแม่พิมพ์ตามขนาดที่ต้องการก็ดี หรืออัดจากหัวมันสำปะหลังโดยตรงเลยก็ดี โดยไม่มีวัตถุดิบ เช่น เปลือกมัน หรือลำต้นมันเจือปนแล้ว มีคุณค่าใช้เป็นอาหารสัตว์ได้ซึ่งสำนักงาน ก.ต.ภ. เห็นว่าความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ไม่ถูกต้อง เพราะผู้ได้รับการส่งเสริมต้องพิจารณาโดยรอบคอบว่า ได้รับการส่งเสริมให้ทำอะไร อย่างไร มีเงื่อนไขอย่างไร และตน

สามารถจะปฏิบัติตามเงื่อนไขได้หรือไม่ ถ้าปฏิบัติไม่ได้ ก็ชอบที่จะยื่นคำร้องขอแก้ไขเงื่อนไข หรือเมื่อเห็นว่าไม่สามารถจะปฏิบัติตามได้ ก็ชอบที่จะไม่รับการส่งเสริม การที่ผู้ขอรับการส่งเสริมรับบัตรส่งเสริมโดยไม่มีข้อโต้แย้งใด ๆ ย่อมจะต้องถือว่า ได้ยอมรับสิทธิประโยชน์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ได้กำหนดให้ทุกประการ ฉะนั้น เมื่อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบัตรส่งเสริม ก็ต้องถือว่าได้กระทำผิดเงื่อนไข นอกจากนี้ สำนักงาน ก.ต.ภ. ยังมีความเห็นว่า ในหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ที่ สร.๑๑๐๐/๔๘๒๗ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๑๒ ที่ตอบข้อหารือของบริษัทปีเตอร์เคเมอร์ จำกัด ก็ได้ชี้แจงให้บริษัททราบว่า การใช้เครื่องจักรที่ได้รับงดเว้นการเสียภาษีอากรผลิตอาหารเลี้ยงสัตว์โดยใช้วัตถุดิบอย่างอื่นนอกจากมันสำปะหลัง ถ้าอยู่ในขอบเขตของการผลิตอาหารเลี้ยงสัตว์ตามสูตรที่ทางราชการอนุมัติแล้ว ก็ถือว่ามิได้ปฏิบัติผิดเงื่อนไข ซึ่งความข้อนี้เป็นการตรงกับความเห็นของสำนักงาน ก.ต.ภ. ที่ว่า การผลิตอาหารสัตว์ที่ได้รับการส่งเสริมนั้นจะต้องผลิตตามสูตรที่ทางราชการอนุมัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้พิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า เรื่องนี้มีปัญหาที่ต้องพิจารณาอยู่ ๒ ประการ คือ มันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดเป็นอาหารเลี้ยงสัตว์หรือไม่ และการทำมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดในกรณีนี้ได้ทำตามสูตรที่ทางราชการอนุมัติแล้วหรือไม่

สำหรับปัญหาข้อแรก ปรากฏหลักฐานว่า บริษัทไทยวา จำกัด ได้ขอรับการส่งเสริมในการประกอบอุตสาหกรรมผลิตมันสำปะหลังเป็นเม็ด โดยจะนำเอาแป้งมันสำปะหลังที่บดแล้วเข้าเครื่องอัดที่มีความดันสูง อัดผ่านแม่พิมพ์ตามขนาดที่ต้องการหรืออัดจากหัวมันสำปะหลังโดยตรง และอ้างว่า มันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดนี้ต่างประเทศรับซื้อไปใช้เป็นอาหารสัตว์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ได้หารือกรมปศุสัตว์ว่า ผลิตภัณท์มันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดที่บริษัทไทยวา จำกัด ขอรับการส่งเสริมนั้นจะมีคุณค่าทางอาหารดีพอสำหรับใช้เป็นอาหารสัตว์ได้หรือไม่ กรมปศุสัตว์ มีหนังสือ กษ.๐๖๐๖/๑๑๐๐๔ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๐๘ ตอบว่า “ผลิตภัณท์ทำจากเนื้อมันสำปะหลังด้วยกรรมวิธีดังกล่าวโดยไม่มีวัตถุอื่นเจือปน เช่น เปลือกมัน ลำต้นแล้วมีคุณค่าใช้เป็นอาหารสัตว์ได้” คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ จึงออกบัตรส่งเสริมให้แก่บริษัทไทยวา จำกัด กับบริษัทและห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวข้างต้นไป ข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ รับฟังความเห็นของกรมปศุสัตว์เป็นหลักฐานว่า มันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดใช้เป็นอาหารสัตว์ได้ ก็มีเหตุผลสมควรอยู่ ส่วนข้อที่สำนักงาน ก.ต.ภ. ได้แย้งว่า ตามรายงานของกรมวิทยาศาสตร์ว่า มันสำปะหลังปั่นใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับทำแป้ง ทำกาว เด็กชตริน แอลกอฮอล์ ผงชูรสและอื่น ๆ นั้น ข้อความก็ปรากฏในรายงานการวิเคราะห์ Tapioca Pellets ของกรมวิทยาศาสตร์ด้วยว่า มันสำปะหลังปั่นอาจใช้เป็นอาหารสัตว์ได้ด้วย นอกจากนี้ แม้สำนักงาน ก.ต.ภ. จะอ้างว่า ในใบขนสินค้าขาออกของผู้ได้รับการส่งเสริมดังกล่าวมิได้สำแดงรายการมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดว่าเป็นอาหารสัตว์ด้วยก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในกรณีเช่นนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมซึ่งเป็นผู้ส่งสินค้าขาออกมีหน้าที่จะต้องสำแดงรายการสินค้าตามลักษณะที่เป็นจริง ไม่ปรากฏว่ามีหน้าที่ที่จะต้องระบุว่าสินค้านั้น ๆ

จะนำไปใช้ในกิจการใดได้บ้างด้วยเช่นนี้ การไม่สำแดงว่าเป็นอาหารเลี้ยงสัตว์จึงไม่อาจลบล้างความเห็นที่ว่า มันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดมีคุณค่าใช้เป็นอาหารสัตว์ได้

ส่วนปัญหาที่สองที่ว่า การทำมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดในกรณีนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมได้ทำตามสูตรที่ทางราชการอนุมัติหรือไม่นั้น มีข้อควรพิจารณาว่า สูตร คืออะไร ส่วนราชการใดเป็นผู้อนุมัติ และจะอนุมัติเมื่อใด ซึ่งไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอันใดระบุไว้ในเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า คำว่า “สูตร” นี้ ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายไว้ว่า “... ข้อความที่ร้อยกรองขึ้นไว้อย่างย่อๆ, กฎ (สำหรับจดจำ เช่น สูตรเลข) ...” ซึ่งในที่นี้จะหมายถึงข้อความย่อๆ ที่เกี่ยวกับการผลิต ในบางกรณีอาจหมายถึงกรรมวิธีการผลิต แต่ในบางกรณีอาจหมายถึงส่วนผสมในการผลิตก็ได้ สำหรับผู้ที่มีอำนาจอนุมัติสูตรนั้นย่อมหมายถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ซึ่งรวมถึงสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ด้วย ส่วนการอนุมัติสูตรจะต้องทำเมื่อใดนั้นจะต้องพิจารณาเป็นรายๆ ไป ตามประเภทของกิจการอุตสาหกรรมที่ขอรับการส่งเสริม คือจะอนุมัติก่อนหรือหลังการออกบัตรส่งเสริมก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการขอรับการส่งเสริมในกรณีนี้แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

(๑) บริษัทไทยวา เทรตดิง จำกัด (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทไทยวา จำกัด) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๐๘ ถึงคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ว่า “... บริษัทจึงจะผลิตแปงอัด Pellets ซึ่งวิธีของการทำนั้นก็คือ

๑. นำแป้ง (มันสำปะหลัง) ที่บดแล้วเข้าเครื่องอัดที่มีความดันสูงอัดผ่านพิมพ์ Die ตามขนาดที่ต้องการ

๒. อัดจากหัวมันสำปะหลังโดยตรงเลยทีเดียว เมื่อถูกอัดแรงสูงผลที่ได้ก็จะคล้ายคลึงกับข้อ ๑ ในวิธีนี้ค่าสึกหรอของเครื่องจักรสูง แต่จะทุนเวลาและแรงงานไป

ผลผลิตจากวิธีที่ ๑ และ ๒ นี้ คุณภาพแตกต่างกันเล็กน้อย บริษัทจะต้องผลิตทั้ง ๒ วิธี

วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตนี้ เป็นวัตถุดิบที่เกิดจากหัวมันสำปะหลังโดยล้วน คือ มีหัวมัน มันเส้น และกากมัน ไม่มีวัตถุดิบเจือปนอยู่เลย และผลิตภัณฑ์นี้ใช้เป็นอาหารสัตว์แต่อย่างเดียว มิใช่สำหรับเป็นอาหารคน....”

(๒) บริษัทปีเตอร์เครเมอร์ จำกัด มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๐๘ ถึงประธานกรรมการฯ ส่งรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำขอรับการส่งเสริมว่า “...นำหัวมันสำปะหลังที่ตากแห้งแล้วมาอัดด้วยเครื่องอัดแรงสูงเป็นเม็ด ทั้งนี้เพื่อประหยัดค่าขนส่งและปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ วัตถุดิบที่ใช้นั้นเป็นผลิตภัณฑ์จากหัวมันสำปะหลังทั้งสิ้น ไม่มีอย่างอื่นเจือปน ผลิตภัณฑ์นี้มีส่วนประกอบทางเคมีดังนี้ คือ แป้งสตาซ (Starch) และ Soluble Carbohydrates ๗๑.๓% ทราย ๑.๘๙% Raw Fibre ๔.๑% ความชื้น (น้ำ) ๑๒.๘๗%”

(๓) บริษัทโรงงานอาหารสัตว์ตระกูลคำ จำกัด ได้ระบุในคำขอรับการส่งเสริมลง

วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๑๑ เกี่ยวกับกรรมวิธีการผลิตว่า “วัตถุดิบได้แก่มันสำปะหลังตากแห้ง ปราศจากดินหรือทราย นำไปเข้าเครื่องบด ปั่นออกมาเป็นผง เสร็จแล้วเข้าเครื่องอัด ซึ่งประกอบด้วยจานเหล็กแข็งเจาะเป็นรู ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๕ ม.ม. มันสำปะหลังป่นที่เป็นผง แล้วจะถูกอัดผ่านรูออกมาด้วยกำลังอัดอย่างแรง แต่ละเม็ดมีความยาวประมาณ ๓ ถึง ๖ ซม. เสร็จแล้วผ่านเครื่องระบายความร้อน ซึ่งจะทำให้มันสำปะหลังเม็ดคลายความร้อนออก โดยมีอุณหภูมิใกล้เคียงกับอุณหภูมิของห้อง...” และชี้แจงมาตรฐานสินค้าชนิดนี้ว่ามี “แป้ง (Starch) ๗๐% ทรายไม่เกิน ๓% ความชื้นไม่เกิน ๑๔% เส้นใย (Fibre) ไม่เกิน ๕%”

(๔) ส่วนห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยบำรุงไทย นั้น แม้จะไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการผลิตมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดไว้ก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ได้ชี้แจงว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นการขอรับการส่งเสริมเพื่อประกอบอุตสาหกรรมอย่างเดียวกันกับที่กำลังพิจารณาอนุมัติ จึงมิได้เข้มงวดกวดขันในการกรอกคำขอรับการส่งเสริม

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า จากข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำขอรับการส่งเสริม นั้น ถือได้ว่าการแจ้งสูตรในการผลิตแล้ว เพราะผู้ขอรับการส่งเสริมได้อธิบายถึงกรรมวิธีการผลิตซึ่งถือเป็นสูตรได้ตามคำชี้แจงของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ และเมื่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ได้อนุมัติคำขอรับการส่งเสริมและออกบัตรส่งเสริมให้แก่ผู้ขอรับการส่งเสริมแล้ว ก็ต้องถือว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ได้อนุมัติสูตรในการผลิตด้วย

อาศัยข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การผลิตมันสำปะหลังอัดเป็นเม็ดของบริษัทไทยวา จำกัด บริษัทพีเตอร์เครเมอร์ จำกัด บริษัทโรงงานอาหารสัตว์ตระกูลคำ จำกัด และห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยบำรุงไทยเป็นการผลิตอาหารเลี้ยงสัตว์ตามสูตรที่ทางราชการอนุมัติแล้ว ฉะนั้น เมื่อยังไม่ปรากฏว่า ผู้ได้รับการส่งเสริมได้ทำผิดไปจากคำขอรับการส่งเสริมที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ อนุมัติ จึงต้องถือว่า ผู้ได้รับการส่งเสริมไม่ได้กระทำความผิดเงื่อนไขที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ กำหนดไว้ในบัตรส่งเสริม

(ลงชื่อ) ทวี ฤกษ์จำนง

(นายทวี ฤกษ์จำนง)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๑๓