

บันทึก

เรื่อง การจัดตั้งศูนย์อนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทยขึ้นในสมาคมอุตสาหกรรมไทย

สำนักงานพลังงานแห่งชาติมีหนังสือ ที่ วพ ๐๗๐๖/๖๗๙๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๘ อนุมัติในหลักการให้จัดตั้งศูนย์อนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทยขึ้นตามที่ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสนอ ส่วนโครงสร้างการบริหารให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายกระมล ทองธรรมชาติ และนายมีชัย ฤชุพันธุ์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ฯ ร่วมกันพิจารณากำหนดต่อไป ซึ่งต่อมาคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ฯ ได้พิจารณาโครงสร้างการบริหารแล้ว^๑ เห็นควรให้ศูนย์อนุรักษ์พลังงานฯ ดังกล่าวเป็นองค์กรอิสระดำเนินการโดยภาคเอกชนทั้งหมด โดยอยู่ในสมาคมอุตสาหกรรมไทยไปก่อน จนกว่าจะมีกฎหมายจัดตั้งศูนย์ ฯ นี้ขึ้นโดยเฉพาะ สำหรับในด้านนโยบายให้อยู่ในการกำกับและควบคุมของ คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ โดยผ่านทางคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์อนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทยที่จะจัดตั้งขึ้นซึ่งประกอบด้วยเลขาธิการพลังงานแห่งชาติเป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมไทยกับผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๒ คน และต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้ทราบว่า^๒ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายกระมล ทองธรรมชาติ) ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย แต่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี(นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เห็นควรให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยว่าจะต้องแก้ไขกฎหมายหรือมีกฎหมายใหม่หรือไม่ สำนักงานพลังงานแห่งชาติจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กองยกร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาเรื่องนี้ในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า การจัดตั้งศูนย์อนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทยเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ ต้องแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนการดำเนินการในระยะแรกจะกระทำในรูปของเอกชน กล่าวคือ จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานในสมาคมอุตสาหกรรมไทย โดยสำนักงานพลังงานแห่งชาติจะ เบิกจ่ายเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (SAL) จากกระทรวงการคลังมาเป็นค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานของศูนย์ ฯ ผลจากการดำเนินงานในรูปแบบนี้ จึงเป็นการนำเงินแผ่นดินไปให้ เอกชนใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลมอบให้ กองยกร่างกฎหมายจึงเห็นว่า การจ่ายเงินให้แก่ สมาคมอุตสาหกรรมไทยในกรณีเช่นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐจะกระทำได้หรือไม่

^๑หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๘/๑๕๐๗๐ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๒๘

^๒หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๘/๘๕๙๙ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม

โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เลขาธิการ ฯ อาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ ข้อ ๑๒^๓ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยการประชุมร่วมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ กับคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องนี้ ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนสำนักงานพลังงานแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมไทยแล้วได้ความว่า ศูนย์อนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทยที่จะตั้งขึ้นนี้ในระยะแรกจะจัดตั้งเป็นหน่วยงานในสมาคมอุตสาหกรรมไทยซึ่งการดำเนินงานจะเป็นไปในรูปของเอกชน ทั้งในการจัดหาบุคลากร อุปกรณ์ ตลอดจนการให้บริการเกี่ยวกับการประหยัดพลังงานแก่ธุรกิจเอกชน สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คณะกรรมการอนุมัติการเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (SAL) ได้อนุมัติในหลักการให้นำเงินกู้ดังกล่าวมาจ่ายให้ในวงเงิน ๔๐ ล้านบาท ซึ่งสำนักงานพลังงานแห่งชาติจะเป็นผู้เบิกเงินจากกระทรวงการคลังแล้วนำมาจ่ายให้แก่สมาคมอุตสาหกรรมไทยอีกต่อหนึ่ง ส่วนการดำเนินงานของศูนย์ ฯ จะอยู่ในกำกับของคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์อนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทย เพื่อดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ การดำเนินงานในกรณีนี้จึงมีลักษณะเป็นการนำเงินของทางราชการไปให้เอกชนเพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่ทางราชการกำหนด ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า มีข้อพึงพิจารณา ดังนี้

๑. กระทรวงการคลังได้กู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) จำนวนหนึ่งเรียกว่า “เงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (SAL)” เงินกู้นี้กระทรวงการคลังได้รับมาแล้วโดยไม่มีเงื่อนไขของธนาคารโลกเกี่ยวกับการนำไปใช้จ่ายโดยเฉพาะเจาะจง จึงเป็นดุลพินิจของทางราชการที่จะนำไปใช้จ่ายซึ่งจะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการอนุมัติและเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ พ.ศ.๒๕๒๖ ซึ่งเป็นระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดขึ้นโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

๒. ปัญหาที่จะต้องพิจารณาก็คือ การที่จะนำเงินจำนวน ๔๐ ล้านบาทนี้ไปใช้จ่ายสำหรับโครงการศูนย์อนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทยเป็นการชอบด้วยระเบียบกระทรวงการคลังหรือไม่ ในเรื่องนี้ ข้อ ๘^๔แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการอนุมัติและเบิกจ่ายเงินจาก

^๓ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้าน หรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

บัญชีเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ พ.ศ.๒๕๖๖ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการอนุมัติการเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ” มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ และคณะกรรมการ ฯ ได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินจำนวน ๔๐ ล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในโครงการศูนย์อนุรักษ์พลังงาน ฯ ได้ โดยโครงการนี้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และสำนักงานพลังงานแห่งชาติจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเบิกจ่ายเงินไปให้สมาคมอุตสาหกรรมไทยเพื่อดำเนินงานตามโครงการ ส่วนการจ่ายเงินจะแบ่งเป็นงวด ๆ ละเท่าใด ย่อมแล้วแต่จะตกลงกัน สมาคมอุตสาหกรรมไทยจะจัดตั้งหน่วยงานโดยเฉพาะขึ้นเพื่อดำเนินงานตามโครงการอนุรักษ์พลังงานซึ่งก็คงจะต้องมีข้อตกลงระหว่างสำนักงานพลังงานแห่งชาติกับสมาคมอุตสาหกรรมไทยเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินตามโครงการนี้ ตลอดจนวิธีการบริหารงานและการควบคุมดูแลให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยจะมีการตั้ง “คณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์อนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทย”ขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ในข้อนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การที่จะนำเงินของทางราชการไปจ่ายให้แก่สมาคมอุตสาหกรรมไทยซึ่งเป็นสถาบันเอกชนจะเป็นการชอบหรือไม่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานที่ใช้ในประเทศถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ราชการและส่วนรวม คณะกรรมการอนุมัติการเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจก็คงจะมีความเห็นเช่นนั้น จึงได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวได้ ส่วนการที่จะให้หน่วยงานใดรับงานนี้ไปทำ เป็นเรื่องนโยบายของทางราชการซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะวินิจฉัยในเรื่องนี้ชอบที่จะใช้ดุลพินิจได้ ถ้าทางราชการเห็นเป็นการเหมาะสมที่จะมอบเงินให้สมาคมอุตสาหกรรมไทยรับไปทำงานนี้เพื่อความคล่องตัวโดยมีข้อตกลงให้ทางราชการมีส่วนในการควบคุมการบริหารงานตามสมควรก็ชอบที่จะกระทำได้อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าเพื่อความเรียบร้อยควรขอรับความเห็นชอบ

ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง	ประธานกรรมการ
(๒) ปลัดกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
(๓) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทน	กรรมการ
(๔) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ หรือผู้แทน	กรรมการ
(๕) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน	กรรมการ
(๖) ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้แทน	กรรมการ
(๗) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	กรรมการและเลขานุการ
(๘) ผู้แทนกรมบัญชีกลาง	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(๙) ผู้อำนวยการกองนโยบายเงินกู้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

จากคณะรัฐมนตรีด้วย

๓. อาจมีปัญหาว่า สมาคมอุตสาหกรรมไทยมีอำนาจหน้าที่ที่จะรับเอาโครงการศูนย์อนุรักษ์พลังงาน ฯ ไปดำเนินงานได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ตามมาตรา ๑๒๗๔^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สมาคมเป็นองค์กรที่มีได้มุ่งหากำไร แต่ก็มิได้หมายความว่าสมาคมจะดำเนินกิจการที่มีกำไรไม่ได้ กฎหมายเพียงแต่บัญญัติมิให้นำกำไรมาแบ่งปันกันเท่านั้น สำหรับสมาคมอุตสาหกรรมไทยนั้นมีวัตถุประสงค์ในการค้นคว้าเผยแพร่และส่งเสริมวิชาการที่เกี่ยวกับการผลิต การอุตสาหกรรมและทำการอื่นใดที่จะช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศให้เจริญรุ่งเรือง ซึ่งในการนี้มีข้อบังคับของสมาคมอุตสาหกรรมไทยข้อ ๔^๖ และข้อ ๔๓^๗ กำหนดให้เรียกค่าบริการจากสมาชิกหรือบุคคลใด ๆ ที่ได้รับการบริการนั้นได้ด้วย ดังนั้น สมาคมอุตสาหกรรมไทยจึงมีอำนาจดำเนินงานศูนย์อนุรักษ์พลังงาน ฯ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรม ฯ ในประเทศได้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การดำเนินงานตามโครงการศูนย์อนุรักษ์พลังงาน ฯ ที่เสนอมานี้ไม่ต้องการแก้ไขกฎหมายหรือตรากฎหมายใหม่แต่ประการใด อย่างไรก็ตามก็ดี คณะกรรมการ ฯ มีข้อสังเกตซึ่งใครขอเสนอเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

(๑) ข้อตกลงระหว่างทางราชการกับสมาคมอุตสาหกรรมไทยเกี่ยวกับการบริหารงานและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงิน ไม่ควรเข้มงวดจนเสียผลด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นความประสงค์ของทางราชการ

(๒) การจ่ายเงินให้แก่สมาคมอุตสาหกรรมไทย จะแบ่งจ่ายเป็นกึ่งงวดงวดละเท่าใด ควรคำนึงด้วยว่าในระยะแรก ๆ ศูนย์อนุรักษ์พลังงาน ฯ คงจะมีรายได้ไม่มากนัก คงจะต้องอาศัยดอกเบี้ยจากการนำเงินดังกล่าวไปฝากธนาคารมาช่วยค่าใช้จ่ายบ้าง มิฉะนั้นจะกินทุนหมดไปเรื่อย ๆ

(๓) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอาจตกลงกันให้ทางราชการตรวจสอบก็ได้

(๔) ศูนย์อนุรักษ์พลังงาน ฯ ที่จะตั้งขึ้นในสมาคมอุตสาหกรรมไทยนี้เป็นที่เข้าใจ

^๕มาตรา ๑๒๗๔ อันว่าสัญญาตั้งสมาคมนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหลายคนตกลงเข้ากัน เพื่อทำการอันใดอันหนึ่งร่วมกันอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรแบ่งปันกัน

^๖ข้อ ๔ สมาคม ฯ มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

๔.๔ เพื่อค้นคว้า เผยแพร่ ส่งเสริมและอบรมวิชาการที่ทันสมัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการผลิตอุตสาหกรรมและการพาณิชย์กรรม เพื่อให้อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมภายในประเทศไทยก้าวหน้าและสามารถแข่งขันกับผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศได้

๑.ล๑

๑.ล๑

๔.๘ เพื่อทำการอื่นใดอันจะช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศเจริญรุ่งเรือง

^๗ข้อ ๔๓ คณะกรรมการอาจวางระเบียบกำหนดค่าบริการในกรณีที่สมาคม ฯ ได้ทำบริการขึ้นเพื่อประโยชน์ของสมาชิก หรือบุคคลใด ๆ ได้

ว่าจะตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราวระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งสถาบันนิติบุคคลขึ้นเป็นการถาวรต่อไป
เมื่อมีสถาบันถาวรแล้วคงจะโอนทรัพย์สิน หนี้สิน และหน้าที่การงานทั้งปวงไปให้สถาบัน ดังนั้น
จึงควรทำข้อตกลงกันไว้ให้เป็นที่ยอมรับตั้งแต่บัดนี้เพื่อจะได้ไม่เป็นปัญหาในภายหน้า

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๐