

บันทึก

เรื่อง การใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนของโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน

กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้มีหนังสือ ด่วน ที่ วว ๐๔๐๗/๒๒๐๘ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้จัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนดำเนินการโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๑๒ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ประกอบกิจการโรงบ่มใบยาสูบโดยดำเนินการในรูปเงินทุนหมุนเวียน ต่อมาคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ ให้กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานดำเนินการเปิดประมูลให้ผู้บ่มใบยาสูบเข้าเป็นผู้รับทำเหมืองเพื่อผลิตและจำหน่ายถ่านหินจากเหมืองบ้านปู อำเภอสี จังหวัดลำพูน เนื่องจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานไม่ได้รับอนุมัติเงินทุนสำหรับการขยายการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บ่มใบยาสูบในขณะนั้นได้ ซึ่งบริษัทเหมืองบ้านปู จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนเป็นบริษัทเหมืองบ้านปู จำกัด (มหาชน)) เป็นผู้ประมูลได้โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน ของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานในการบริหารควบคุมดูแลการดำเนินการของบริษัทฯ ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และจัดเก็บค่าผลประโยชน์เข้ารัฐให้เป็นไปตามสัญญาระหว่างกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานและบริษัทฯ

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ คณะกรรมการการพลังงานแห่งชาติได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ให้กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานเปิดประมูลหาผู้รับช่วงผลิตและจำหน่ายเพื่อขยายกำลังการผลิตเหมืองบ้านป่าคา อำเภอสี จังหวัดลำพูน ซึ่งดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อตอบสนองความต้องการของอุตสาหกรรมทั่วไปภายในประเทศซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยบริษัทเอเชียลิไนต์ จำกัด เป็นผู้ประมูลได้ (ต่อมาเปลี่ยนเป็นบริษัทลานนาลิไนต์ จำกัด (มหาชน)) โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนโครงการผลิตถ่านหิน ที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน ในการบริหารควบคุมดูแลการดำเนินการผลิตให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และจัดเก็บค่าผลประโยชน์ให้เป็นไปตามสัญญาส่งให้รัฐตลอดมา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดสรรแหล่งถ่านหินบ้านสระในบริเวณแอ่งเชียงม่วน อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา โดยออกประทานบัตรให้กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานเพื่อดำเนินการจัดสรรให้แก่ผู้บ่มใบยาสูบในการนำถ่านหินไปใช้ทดแทนการใช้ไม้ฟืน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความเห็นชอบในการคัดเลือกบริษัทเหมืองบ้านปู จำกัด (มหาชน) เข้าถือหุ้นกับบริษัทเหมืองบ้านสระ จำกัด จัดตั้งเป็นบริษัทเหมืองเชียงม่วน จำกัด เพื่อทำการผลิตและจำหน่ายถ่านหินจากแหล่งบ้านสระตามสัญญาทำเหมืองและจำหน่ายถ่านหิน ณ เหมืองบ้านสระ อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา หมายเลข บส. ๑/๓๙ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๙ โดยก่อนหน้านี้นี้กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้มี

หนังสือไปยังกรมบัญชีกลางขอใช้เงินทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินการโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา เพิ่มขึ้นอีก ๑ แห่ง ซึ่งกรมบัญชีกลางก็เห็นชอบให้ใช้เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการดำเนินโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา ตามที่เสนอขอได้

ต่อมากรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลาง ขอรื้อวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับคำสิทธิประโยชน์ตามสัญญาทำเหมืองและจำหน่ายถ่านหิน ณ เหมืองบ้านสระ อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๙ ว่าควรดำเนินการอย่างไร กรมบัญชีกลางได้ชี้แจงว่า เงินดังกล่าวเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรณีสิทธิ์ตามหน้าที่ ซึ่งต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และแนะนำให้จัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนขึ้นใหม่ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานจึงได้ดำเนินการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนขึ้นใหม่ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นทุนประเดิมในการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนแต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ทั้ง ๒ ปี กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานจึงได้ขอให้กรมบัญชีกลางทบทวนให้โครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา เป็นส่วนหนึ่งของเงินหมุนเวียนดำเนินการโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเถา จังหวัดลำพูน ซึ่งกรมบัญชีกลางได้ชี้แจงว่า เป็นการดำเนินการนอกเหนือวัตถุประสงค์ของเงินทุนหมุนเวียนโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเถา จังหวัดลำพูน จึงไม่อาจกระทำ ได้ โดยพิจารณาจากสถานที่ตั้งของเหมืองซึ่งเป็นคนละสถานที่ คือ จังหวัดลำพูน และจังหวัดพะเยา

กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานจึงขอหารือว่า กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานสามารถที่จะนำโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา ให้มารวมเป็นส่วนหนึ่งของเงินทุนหมุนเวียนดำเนินการโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเถา จังหวัดลำพูน ได้หรือไม่โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ คือ การควบคุมดูแลการผลิตและจำหน่ายถ่านหิน เพื่อตอบสนองความต้องการของอุตสาหกรรมบ่มใบยาสูบ และอุตสาหกรรมทั่วไปเหมือนกัน ซึ่งถ้าสามารถรวมกันได้ ก็จะทำให้รัฐประหยัดงบประมาณในการดำเนินการทั้งในด้านบุคลากร และวัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ โดยสามารถใช้ร่วมกันได้เพราะเป็นงานในลักษณะเดียวกัน อีกทั้งขณะนี้กระทรวงการคลังกำลังอยู่ระหว่างการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้มีอำนาจในการยุบ รวม ขยาย เงินทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์เหมือนกันให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันอยู่แล้ว ซึ่งการพิจารณาให้โครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา มารวมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเถา จังหวัดลำพูน น่าจะเกิดประโยชน์กับรัฐมากกว่าการจัดตั้งเป็นเงินทุนหมุนเวียนใหม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ

สิ่งแวดล้อม (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน) แล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้นิยามความหมายของ “ทุนหมุนเวียน” ว่าหมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ ดังนั้นกิจการที่ใช้เงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินการจึงมีลักษณะแตกต่างจากกิจการที่ดำเนินการโดยใช้งบประมาณรายจ่ายทั่วไป กล่าวคือ รายรับที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการที่ใช้เงินทุนหมุนเวียนสามารถนำมาใช้จ่ายในกิจการนั้นได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง อันเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และมาตรา ๒๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิด

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ในกรณีดังนี้

(๑) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(๒) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(๓) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

^๓ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่องหนผู้กักขังภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ่งเปลี่ยนแปลงแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

ความคล่องตัวทางการเงินแก่หน่วยงานที่ดำเนินกิจการโดยใช้เงินทุนหมุนเวียน ประกอบกับ มาตรา ๑๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ซึ่งอาจกระทำโดยการออกกฎหมาย สำหรับเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะ หรือกำหนดไว้เป็นรายการหนึ่งในพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดใน ลักษณะเช่นนี้ก็เพื่อที่จะให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการจ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ดังนั้น การจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับกิจการใดกิจการหนึ่งจึงต้องมีความชัดเจนและ เป็นการเฉพาะสำหรับกิจการนั้น ด้วยเหตุนี้ การใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินกิจการใดจึง ถูกจำกัดให้ใช้จ่ายได้เฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายจัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้น กำหนดไว้เท่านั้น

สำหรับกรณีที่หารือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๑๒ อนุมัติให้การพลังงานแห่งชาติ (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานในปัจจุบัน) เป็นผู้ดำเนินโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน เพื่อสนองความต้องการในการใช้ถ่าน หินเป็นเชื้อเพลิงสำหรับโรงบ่มใบยาสูบและโรงไฟฟ้าไอน้ำ ที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน โดยการโอน งบประมาณของการพลังงานแห่งชาติจากโครงการผามอง และโครงการลำโดมน้อย รวมจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท และให้สำนักงานงบประมาณตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่โครงการนี้ใน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๓ อีกจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนิน โครงการฯ ต่อมาจึงได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับโครงการ ดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๓ โดยกำหนดไว้ เป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะในการดำเนินโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน ส่วนโครงการผลิต ถ่านหินที่อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเอกชนเป็น ผู้รับช่วงในการทำเหมืองและจำหน่ายถ่านหินจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ส่วนกรมพัฒนา และส่งเสริมพลังงานเป็นเพียงผู้ควบคุมการดำเนินการของเอกชนให้เป็นไปตามสัญญาทำเหมือง และจำหน่ายถ่านหินที่เอกชนทำไว้กับกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานเท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในกรณีที่หารือนี้แล้ว เห็นว่า โครงการผลิตถ่านหินที่ อำเภอสี จังหวัดลำพูน เป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและ ผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับ อนุมัติจากรัฐมนตรี

“ มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดย กฎหมาย

เนื่องจากได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับโครงการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๓ ตามนัยของมาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ดังนั้น การใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนของโครงการฯ จึงต้องถูกจำกัดให้ใช้จ่ายได้เฉพาะค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน เท่านั้น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า โครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา จะมีวัตถุประสงค์ในการผลิตถ่านหินเพื่อตอบสนองความต้องการของอุตสาหกรรมบ่มใบยาสูบ เหมือนกับโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน ก็ตาม แต่กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานก็ไม่อาจนำโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา มารวมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน เพื่อนำเงินทุนหมุนเวียนของโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน ไปใช้ในการดำเนินโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา ได้ เนื่องจากเป็นการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนนอกเหนือจากกิจการที่กฎหมายจัดตั้งทุนหมุนเวียนสำหรับโครงการผลิตถ่านหินที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน กำหนดไว้

(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๔๒