

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๐๐๗/๑๔๓๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาระบบนิเวศน์ ก่อให้เกิดการรักษาสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดย กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศต่อไป จึงได้มีมติ เห็นชอบให้ใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ในวงเงิน ๒,๒๕๖ ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการ ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมเห็นควรให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยว่าการ ป้องกันแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ถือว่าเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวกับการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ โดยสาระสำคัญของโครงการเป็นการ ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่การเกษตร การจับจองของนายทุน และการออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิไม่ถูกต้อง โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำข้อมูลแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเก่า ก่อนและหลังการประกาศเขต ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๕ - ๒๕๔๐ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ประเภทต่าง ๆ

(๒) จัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยาน แห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

(๓) สนับสนุนการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับประชาคม ในการกำหนดแนวเขตที่ดินที่ต้องและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

(๔) จัดทำระบบสารสนเทศและภูมิสารสนเทศเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมของประชาคม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอเรื่องโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และสำนักงบประมาณ มาเป็นลำดับ โดยมีมติและความคิดเห็นดังนี้

(๑) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบในหลักการโครงการดังกล่าว โดยให้รวมป่าชายเลน ป่าบก ป่าอนุรักษ์ และป่าในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ ด้วย ในส่วนของวงเงินงบประมาณให้ประสานสำนักงบประมาณ เพื่อตกลงในรายละเอียดต่อไป และในกรณีที่สำนักงบประมาณไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณจากงบกลางปี ๒๕๕๒ ได้ ให้นำเสนอคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

(๒) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอโครงการดังกล่าว วงเงินงบประมาณ ๒,๕๐๐ ล้านบาท ให้สำนักงบประมาณพิจารณา โดยสำนักงบประมาณพิจารณาแล้วแจ้งว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีจำนวนจำกัด จึงเห็นควรให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาขอใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับทราบแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๒

(๓) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอโครงการดังกล่าวต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการดังกล่าวมีความสอดคล้องตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีมติเห็นชอบในหลักการและเห็นควรจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานจำนวน ๒,๕๐๐ ล้านบาท โดยให้นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาอนุมัติวงเงินโครงการ และพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณประจำปีเพื่อคืนให้กับกองทุนสิ่งแวดล้อมตามแผนการใช้จ่ายเงินภายใต้โครงการดังกล่าว

(๔) ในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการตามที่ได้เคยให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ และมีมติมอบหมายให้สำนักงบประมาณวิเคราะห์รายละเอียดของแผนงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณโครงการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสองสัปดาห์ และนำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาต่อไป

(๕) สำนักงบประมาณได้แจ้งผลการวิเคราะห์รายละเอียดของแผนงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณโครงการตามที่ประมาณการไว้ จำนวน ๒,๕๐๐ ล้านบาท ว่า สำนักงบประมาณพิจารณารายละเอียดประมาณการค่าใช้จ่ายตามอัตราค่าจ้างที่ปรึกษาของกระทรวงการคลัง ระเบียบการให้บริการของกรมที่ดิน ราคาที่กรมพัฒนาที่ดินเคยดำเนินงานใน

ลักษณะที่คล้ายกัน และได้เทียบราคาตามท้องตลาดต่ำสุดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแล้ว โดยเห็นควรให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรับลดวงเงินเหลือ ๒,๒๕๖ ล้านบาท

(๖) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาระบบนิเวศน์ ก่อให้เกิดการรักษาสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศต่อไป จึงได้มีมติเห็นชอบให้ใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบแล้ว ในวงเงิน ๒,๒๕๖ ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการตามที่สำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นไว้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นควรให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยว่าการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศทำลายทรัพยากรป่าไม้ ถือว่าเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) แล้ว เห็นว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อนำเงินกองทุนไปใช้ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมาตรา ๒๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดกรอบการใช้จ่ายเงินของกองทุนไว้ ซึ่ง

^๑ มาตรา ๒๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (๑) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (๒) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๓) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ
- (๕) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

- (๖) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้
- (๗) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๒๓ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

กำหนดให้สามารถนำเงินกองทุนไปใช้จ่ายสำหรับการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม หรือระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเอกชนได้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ (๑) (๒) และ (๓) ประกอบกับมาตรา ๒๗^๓และมาตรา ๒๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนการใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นั้น มาตรา ๒๓ (๔)^๕ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินไว้ แต่ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะพิจารณาตามที่

(๑) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๒) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(๓) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้น มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๕) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

^๓ มาตรา ๒๗ ในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนตามมาตรา ๒๓ (๑) ให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณาข้อจัดสรรในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๙ เพื่อทำการก่อสร้างหรือดำเนินการให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๓๙ ให้แล้วส่วนหนึ่ง หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นสมทบด้วยแล้วเป็นลำดับแรก

สัดส่วนระหว่างเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นกับเงินกองทุนที่คณะกรรมการกองทุนจะพิจารณาอนุมัติจัดสรรให้ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

^๔ มาตรา ๒๘ การจัดสรรเงินกองทุนให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ทำการกู้ยืมตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ (๓) ให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจจัดสรรเงินกองทุนให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนรายหนึ่งรายใดกู้ยืมเงินกองทุนได้ โดยมีกำหนดระยะยาวเป็นพิเศษ และจะกำหนดให้ลดอัตราดอกเบี้ยหรือยกเว้นดอกเบี้ยตามที่เห็นสมควรก็ได้

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

เห็นสมควร ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและลักษณะของการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศว่าเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และหากเห็นว่าโครงการดังกล่าวเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็สามารถให้ความเห็นชอบได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๒