

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานไปจัดหาผลประโยชน์

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๓/๘๙๓๘ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผนพลังงานแจ้งว่าในการประชุมคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ (ครั้งที่ ๓๘) เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๗ ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้แก้ไขระเบียบคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สิน และการเบิกจ่ายเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๓๗ ในหมวด ๑ เรื่อง การรับเงินกองทุน เพื่อให้กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานสามารถนำเงินจำนวนหนึ่งให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) กู้ในอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งจะทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในด้านดอกเบี้ยลงได้ และขณะเดียวกันกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานก็จะได้รับผลตอบแทนจากอัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น โดยเกณฑ์การให้กู้ยืมดังนี้

๑. การให้กู้ยืมแต่ละครั้งให้คำนึงถึงสภาพคล่องและภาระผูกพันของเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน

๒. อัตราดอกเบี้ยต้องไม่ต่ำกว่าผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาล

๓. กรณีที่กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานมีความจำเป็นต้องใช้เงินเร่งด่วน กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานสามารถเรียกเงินคืนก่อนกำหนดได้ โดยแจ้งล่วงหน้าให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ทราบอย่างน้อย ๑ เดือน

กระทรวงการคลังจึงใคร่ขอหารือว่า ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ในการตั้งกองทุนเพื่อให้การอุดหนุนช่วยเหลือในการอนุรักษ์พลังงาน การป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแฉดล้อมจากการใช้พลังงาน ตลอดจนการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับพลังงาน ซึ่งรายรับกองทุนฯ ตามมาตรา ๒๔ มีแหล่งรายได้ของกองทุนฯ กำหนดไว้ชัดเจน แต่ไม่ได้กำหนดให้นำเงินกองทุนฯ ไปจัดหาผลประโยชน์แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดให้เงินจากดอกเบี้ยหรือประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนฯ เป็นรายรับของกองทุนฯ ตามมาตรา ๒๔ (๖) เท่านั้น ดังนั้น การกำหนดระเบียบฯ ให้นำเงินกองทุนฯ ไปหาผลประโยชน์จะสามารถกระทำได้หรือไม่ นั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้องในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว จึงขอหารือว่ากรณีดังกล่าวสามารถกระทำได้หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๑๑ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงการคลัง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน และสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน)) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การจะพิจารณาว่าการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สิน และการเบิกจ่ายเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อให้กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานนำเงินจำนวนหนึ่งให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) กู้ยืม จะกระทำได้หรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาว่ากองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานมีอำนาจให้กู้ยืมเงินหรือไม่ก่อน ซึ่งในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดที่มาของเงินและทรัพย์สินของกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และการใช้จ่ายเงินกองทุนไว้ในมาตรา ๒๔^๑ และมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการ

^๑ มาตรา ๒๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน” ในกระทรวงการคลัง เพื่อให้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานโดยประคองด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(๑) เงินที่โอนจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๒) เงินที่ส่งตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗

(๓) เงินค่าธรรมเนียมพิเศษที่จัดเก็บตามมาตรา ๔๒

(๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ

(๕) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(๖) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้

ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๒๕ เงินกองทุนให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเงินหมุนเวียน เงินช่วยเหลือ หรือเงินอุดหนุนสำหรับการลงทุนและดำเนินงานในการอนุรักษ์พลังงานหรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(๒) เป็นเงินหมุนเวียน เงินช่วยเหลือ หรือเงินอุดหนุนแก่เอกชนสำหรับการลงทุนและดำเนินงานในการอนุรักษ์พลังงานหรือเพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงาน

(๓) เป็นเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษาหรือองค์กรเอกชนในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) โครงการทางด้านการอนุรักษ์พลังงานหรือโครงการที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงาน

(ข) การค้นคว้า วิจัย การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนา การส่งเสริมและการอนุรักษ์พลังงาน การป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานและเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและวางแผนพลังงาน

(ค) โครงการสาธิต หรือโครงการริเริ่มที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานหรือการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงาน

อนุรักษ์พลังงานฯ โดยการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานนั้น ต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนที่กำหนดในมาตรา ๒๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานฯ กล่าวคือ เป็นเงินหมุนเวียน เงินช่วยเหลือ หรือเงินอุดหนุนสำหรับการลงทุนและการดำเนินงานในการอนุรักษ์พลังงานหรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน หรือเป็นเงินช่วยเหลือ หรือเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา หรือองค์กรเอกชนในโครงการทางด้านการอนุรักษ์พลังงาน การค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน การศึกษาหรือฝึกอบรมเกี่ยวกับพลังงาน การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานเท่านั้น แต่ปัญหาที่กระทรวงการคลังหรือมาเป็นกรณีทีกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานจะนำเงินของกองทุนไปให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ก็ย่อมจึงมิใช่การใช้จ่ายเงินกองทุนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การที่บทบัญญัติในมาตรา ๒๔ (๖)^๔ กำหนดให้เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้ เป็นเงินและทรัพย์สินของกองทุนด้วยอย่างหนึ่ง จะตีความว่าเป็นการให้อำนาจกองทุนนำเงินกองทุนไปหาผลประโยชน์ได้หรือไม่ ในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน^๕ ประกอบกับมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานฯ ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้เก็บรักษาเงินและทรัพย์สิน

(ง) การศึกษา การฝึกอบรม และการประชุมเกี่ยวกับพลังงาน

(จ) การโฆษณา การเผยแพร่ข้อมูล และการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการพัฒนา การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงาน

(๔) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากความต้องการใช้พลังงานเพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง อันเป็นภาระแก่ประเทศในการลงทุนเพื่อจัดหาพลังงานทั้งในและนอกประเทศไว้ใช้ตามความต้องการที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว และปัจจุบันการดำเนินการอนุรักษ์พลังงานเพื่อให้มีการผลิตและการใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนก่อให้เกิดการผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพและวัสดุที่ใช้ในการอนุรักษ์พลังงานขึ้นภายในประเทศนั้น ยังไม่สามารถเร่งรัดดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้ สมควรกำหนดมาตรการในการกำกับดูแล ส่งเสริม และช่วยเหลือเกี่ยวกับการใช้พลังงาน โดยมีการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พลังงาน เป้าหมาย และแผนอนุรักษ์พลังงาน การตรวจสอบและวิเคราะห์การอนุรักษ์พลังงาน วิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พลังงาน การกำหนดระดับการใช้พลังงานในเครื่องจักรและอุปกรณ์ การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาและอนุรักษ์พลังงานเพื่อการอุดหนุน ช่วยเหลือในการอนุรักษ์พลังงาน การป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้พลังงาน ตลอดจนกาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับพลังงาน และกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์พลังงาน หรือผลิตเครื่องจักรอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูงหรือวัสดุเพื่อใช้ในการอนุรักษ์พลังงาน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่า ความว่า “เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้” ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๔ (๖) เป็นเพียงการกำหนดแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่จะประกอบเป็นกองทุนเท่านั้น ไม่อาจแปลความได้ว่าเป็นการกำหนดให้นำเงินกองทุนดังกล่าวออกให้กู้ยืมเพื่อหาดอกผลหรือผลประโยชน์แต่อย่างใด อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ได้ ซึ่งจะนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ได้มีการกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งกองทุน ฉะนั้นกระทรวงการคลังในฐานะผู้เก็บรักษาเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานจึงไม่มีอำนาจนำเงินกองทุนออกให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) กู้ยืม

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การแก้ไขระเบียบคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อให้เงินกองทุนไปหาผลประโยชน์ได้นั้น จึงมีอาจะทำได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๗