

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อสมทบค่าก่อสร้าง
อาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้มีหนังสือ ที่ สกพ ๕๕๐๒/๘๓๔๒ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ประจำปี ๒๕๕๙ พบว่า คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีมติเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ของกองทุนเพื่อกิจการตามมาตรา ๙๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนมีกรอบวงเงินงบประมาณ จำนวน ๒๙๕.๓๖ ล้านบาท ประกอบด้วยเงินสมทบโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เพื่อรองรับการดำเนินงานของกองทุน จำนวน ๑๐๐ ล้านบาท และได้อนุมัติกันเงินไว้เบิกเหลือปี ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ ปัจจุบันยังไม่ได้เบิกจ่ายเงิน เนื่องจากการก่อสร้างอาคารดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนการออกแบบ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่าเป็นการตั้งงบประมาณไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๙๓ และไม่อยู่ในข่ายที่สามารถเบิกจ่ายได้ตามมาตรา ๙๗ (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ แม้กองทุนจะได้รับประโยชน์จากการใช้อาคารสำนักงานแต่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามมาตรา ๙๗ (๖) เนื่องจากผู้ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงคือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งมีอำนาจครอบครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงานตามมาตรา ๔๒ รวมทั้งให้ข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ไม่ได้กำหนดให้กองทุนสามารถถือสิทธิ ครอบครอง และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินได้เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดให้การใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๙๗ (๑) ถึง (๕) การใช้จ่ายเงินตามมาตรา ๙๗ (๖) จึงควรเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นที่ใช้ในการบริหารจัดการให้การทำงานของกองทุนบรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งที่กำหนดไว้ การตั้งงบประมาณตามมาตรา ๙๗ (๖) เกินความจำเป็นเหมาะสม จึงอาจเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุน สุ่มเสี่ยงที่จะปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและขาดวินัยทางการเงินการคลัง โดยขอให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานพิจารณาทบทวนงบประมาณรายการสมทบโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เพื่อรองรับการดำเนินงานของกองทุน จำนวน ๑๐๐ ล้านบาท

๒. ในการบริหารจัดการเงินกองทุนตามมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๗ (๑) ถึง (๖) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึงปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้จัดให้มีบุคลากรเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงานกองทุนดังกล่าว โดยจัดสรรค่าใช้จ่ายในการบริหารด้วยเงินกองทุนตามมาตรา ๙๗ (๖) ซึ่งรวมถึงค่าเช่าสถานที่ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กองทุน

โดยแยกงบประมาณและการจัดทำบัญชีออกจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๙๕

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะก่อสร้างอาคารสำนักงาน เพื่อใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานเป็นการถาวร คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจึงได้มีมติอนุมัติงบประมาณรายจ่ายเงินกองทุนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ในลักษณะการตั้งงบประมาณสมทบค่าก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำการถาวรของกองทุนด้วย เพื่อเป็นการทดแทนการจ่ายค่าเช่ารายเดือนดังเช่นปัจจุบัน

๓. ในการประชุมคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๕ (ครั้งที่ ๑๘๖) เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ ได้มีมติเห็นชอบแผนการจัดหาอาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นการถาวร โดยให้จัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และในการประชุมคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๗ (ครั้งที่ ๒๗๓) เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ ได้มีมติอนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงาน จำนวน ๕๖๓ ล้านบาท ผูกพันงบประมาณปี ๒๕๕๘ ถึง ๒๕๖๑ จากเงินงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และงบประมาณบางส่วนจากเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้า โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานพิจารณาดำเนินการตามระเบียบที่กำหนด และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกองทุน

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ครั้งที่ ๔๗/๒๕๕๗ (ครั้งที่ ๒๙๖) เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้มีมติเห็นชอบแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า สำหรับการดำเนินงานกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อกิจการตามมาตรา ๙๗ (๖) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน งบรายจ่ายอื่น รายการเงินสมทบโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เพื่อรองรับการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า จำนวน ๑๐๐ ล้านบาท

๔. สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยมีกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานตามมาตรา ๙๓ ดังนั้น อาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะใช้เงินงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และงบประมาณสมทบค่าก่อสร้างจากเงินกองทุน ถือเป็นการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะบันทึกทรัพย์สินตามมูลค่าของค่าใช้จ่าย ในการก่อสร้างจำแนกตามแหล่งงบประมาณ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ได้มีหนังสือชี้แจงถึงสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาเงินสมทบโครงการก่อสร้างดังกล่าว รวมถึงความสอดคล้องเหมาะสมกับจำนวนเงินที่ตั้งงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนตามยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

(๑) การตั้งงบประมาณกองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามมาตรา ๙๗ (๖) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน เพื่อจัดหาสถานที่ปฏิบัติงานของกองทุนในลักษณะสมทบค่าก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ด้วยเงินของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า สามารถเบิกจ่ายได้หรือไม่ และถือเป็นการดำเนินงานที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๙๓ หรือไม่ อย่างไร

(๒) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามมาตรา ๙๗ (๖) จะต้องใช้จ่ายเพื่อรองรับกิจการของกองทุนตามมาตรา ๙๗ (๑) ถึงมาตรา ๙๗ (๕) เท่านั้น ใช่หรือไม่

(๓) การสมทบเงินค่าก่อสร้างสถานที่ปฏิบัติงานของกองทุน เพื่อรองรับการดำเนินงานในการจัดตั้งกองทุนตามวัตถุประสงค์มาตรา ๙๓ และการใช้จ่ายเพื่อกิจการของกองทุนตามมาตรา ๙๗ (๑) ถึงมาตรา ๙๗ (๖) สามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ทั้งสามประเด็นที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานหารือมานั้น มีประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวคือ การนำเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าไปจ่ายเพื่อสมทบเป็นค่าก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามมาตรา ๘๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ โดยมีความเห็นว่า มาตรา ๘๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้าขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสนับสนุนให้มีการให้บริการไฟฟ้าไปยังท้องที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น พัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า และในการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้านั้น จะต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อกิจการตามที่กำหนดในมาตรา ๘๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กล่าวคือ ต้องเป็นการใช้จ่าย (๑) เพื่อการชดเชยและอุดหนุนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (๒) เพื่อการชดเชยผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งต้องจ่ายอัตราค่าไฟฟ้าแพงขึ้นจากการที่ผู้รับใบอนุญาตที่มีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้ากระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๘๗ วรรคสอง (๓) เพื่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า (๔) เพื่อการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน และเทคโนโลยีที่ใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย (๕) เพื่อการส่งเสริมสังคมและประชาชนให้มีความรู้ ความตระหนักและมีส่วนร่วมทางด้านไฟฟ้า

มาตรา ๘๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนพัฒนาไฟฟ้า” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสนับสนุนให้มีการให้บริการไฟฟ้าไปยังท้องที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น พัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า

มาตรา ๘๗ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อการชดเชยและอุดหนุนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

(๒) เพื่อการชดเชยผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งต้องจ่ายอัตราค่าไฟฟ้าแพงขึ้นจากการที่ผู้รับใบอนุญาตที่มีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้ากระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๘๗ วรรคสอง

(๓) เพื่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า

(๔) เพื่อการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน และเทคโนโลยีที่ใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย

(๕) เพื่อการส่งเสริมสังคมและประชาชนให้มีความรู้ ความตระหนัก และมีส่วนร่วมทางด้านไฟฟ้า

(๖) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

การใช้จ่ายเงินกองทุนตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดภายใต้กรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามมาตรา ๑๑ (๑๐) และต้องจัดให้มีการแยกบัญชีตามกิจการที่ใช้จ่ายอย่างชัดเจน

และ (๖) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน จึงเห็นได้ว่า การใช้จ่ายเงินจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ตามที่กำหนดในมาตรา ๔๗^๓ เป็นการกำหนดกรอบในการใช้จ่ายเงินจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้า เฉพาะในกิจการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับวัตถุประสงค์ของกองทุนพัฒนาไฟฟ้าตาม มาตรา ๔๓^๔ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามที่กำหนดในมาตรา ๔๗ (๖) จึงต้องเป็น ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นและเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการบริหารจัดการกองทุนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๔๓ และรองรับการดำเนินการของกองทุนตามที่กำหนด ในมาตรา ๔๗ (๑) ถึง (๕) ซึ่งเป็นไปตามหลักวินัยการเงินการคลัง

กรณีการก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีสถานที่ทำการเป็นการถาวร แม้อาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานดังกล่าวจะมีพื้นที่บางส่วนใช้เป็นพื้นที่ ในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้าด้วยก็ตาม แต่ฝ่ายบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ก็เป็นส่วนงานหนึ่งตามโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามข้อ ๔ (๘)^๕ แห่งระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานสำนักงานคณะกรรมการ กำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๘ การจะนำเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท ไปสมทบเป็นค่าก่อสร้างในโครงการดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสำนักงานคณะกรรมการ กำกับกิจการพลังงานโดยตรง ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน เมื่อการที่จะนำเงินกองทุนพัฒนา ไฟฟ้าไปใช้ในกรณีใดได้หรือไม่จะต้องอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๔๓ และการใช้จ่ายเงินกองทุนก็ต้องเป็นไปเพื่อกิจการที่กำหนดในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงานฯ เท่านั้น การนำเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าไปใช้เพื่อสมทบค่าก่อสร้าง อาคารสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน จึงไม่เข้าลักษณะการใช้จ่ายเงิน ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามที่กำหนดในมาตรา ๔๓ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นค่าใช้จ่าย ในการบริหารกองทุนตามมาตรา ๔๗ (๖)



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๑

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

“ข้อ ๔ ให้แบ่งส่วนงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ฝ่ายบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้า แบ่งเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

(๘.๑) ส่วนยุทธศาสตร์และแผนงานกองทุน

(๘.๒) ส่วนส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและการมีส่วนร่วม

(๘.๓) ส่วนติดตามประเมินผลกองทุน

(๘.๔) ส่วนการเงิน บัญชี งบประมาณ และพัสดุ

ฯลฯ

ฯลฯ