

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๖๐๑/๓๓๕๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังต่อไปนี้

ตามที่สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการนำเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (กองทุน) ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือดังกล่าวว่า “เป็นประเด็นลักษณะเดียวกับ ข้อหารือที่สถาบันพระปกเกล้าได้หารือมา และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า โดยเหตุที่มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้บังคับ กับเงินทุนหมุนเวียนทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้น โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังในอันที่จะออกข้อบังคับในเรื่อง การนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ และพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็มีได้มีบทบัญญัติให้ยกเว้นเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อได้มีการออกข้อบังคับ โดยอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวแล้ว จึงย่อมใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ จึงเห็นว่าการดำเนินการของกระทรวงการคลังเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อบังคับที่กระทรวงการคลังออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑” แล้วนั้น

ในการประชุมคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (คณะกรรมการ กองทุน) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ (ครั้งที่ ๖๕) เมื่อวันพุธที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ สนพ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการกองทุนได้เสนอเรื่องการนำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเข้าสู่วาระเพื่อพิจารณา ของคณะกรรมการกองทุน พร้อมทั้งได้นำคำวินิจฉัยและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ประกอบการพิจารณา ซึ่งที่ประชุมมีประเด็นข้อสงสัยว่าคณะกรรมการกองทุนมีอำนาจให้ความเห็นชอบ ที่จะจ่ายเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริม การอนุรักษ์พลังงานพ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เนื่องจากตามมาตรานี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑. เสนอแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่าย เงินกองทุนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

๒. พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ตามแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญที่คณะกรรมการนโยบายพลังงาน แห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๔ (๔)

๓. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการขอจัดสรร ขอเงินช่วยเหลือหรือ ขอเงินอุดหนุนจากกองทุน

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๔/๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. เสนออัตราการลงทุนสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

๕. เสนอชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องลงทุนต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

๖. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

๗. ยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษ

๘. พิจารณานุมัติคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตามมาตรา ๔๐ (๒) ตามแนวทางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๔ (๘)

๙. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตามมาตรา ๔๑

๑๐. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ในการนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการกองทุนได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกองทุนหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่งว่า ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังกล่าวไม่ได้กำหนดและให้อำนาจแก่คณะกรรมการกองทุนในการดำเนินการให้ความเห็นชอบ และอนุมัติให้นำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินใช่หรือไม่ และสามารถดำเนินการภายใต้ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนได้หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ยังมีประเด็นปัญหาที่ประสงค์จะหารือเพิ่มเติมว่า การนำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินจะขัดต่อวัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการนำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน รวมทั้งการนำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนหรือไม่ สนพ. จึงขอหารือในประเด็นปัญหาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาตามข้อหารือประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าในเรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๓ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การนำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินจะขัดต่อวัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เห็นว่า กองทุนจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

^๑มาตรา ๒๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน” ในกระทรวงพลังงาน เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน โดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน โดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน อันได้แก่ เงินที่โอนจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด เงินที่ผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง ณ โรงกลั่น และจำหน่ายเพื่อใช้ในราชอาณาจักร เงินที่ผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อใช้ในราชอาณาจักร หรือเงินที่ผู้ซื้อหรือได้มาซึ่งก๊าซจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ซึ่งเป็นผู้ผลิตได้จากการแยกก๊าซธรรมชาติ ส่งเข้ากองทุน เงินค่าธรรมเนียมพิเศษการใช้ไฟฟ้า เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินจากดอกผลและประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุน ดังนั้น เงินและทรัพย์สินของกองทุนดังกล่าวจึงเป็นรายรับของกองทุน ซึ่งกองทุนสามารถนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน และสมทบเป็นทุนสำหรับใช้จ่ายในกองทุนต่อไปได้ ดังนั้น กองทุนจึงเป็นทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง และเป็นทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๓^๒ ประกอบกับมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑

เมื่อกองทุนเป็นทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ แล้ว ย่อมต้องดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ ที่กำหนดให้องค์การของรัฐบาลที่ไม่มีองค์การค้าหรือส่วนราชการ ที่ดำเนินกิจการทำนองการค้าหรืออุตสาหกรรมที่ใช้ทุนหมุนเวียนนำส่งทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ตามจำนวนและภายในเวลาที่กระทรวงการคลังกำหนด ดังนั้น การนำเงินทุนหมุนเวียนส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ตามข้อบังคับกระทรวงการคลังดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังกำหนดไว้ มิใช่การใช้จ่ายเงินกองทุนซึ่งต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(๑) เงินที่โอนจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๒) เงินที่ส่งตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗

(๓) เงินค่าธรรมเนียมพิเศษที่จัดเก็บตามมาตรา ๔๒

(๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ

(๕) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๖) เงินจากดอกผลและประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้

ให้กระทรวงพลังงานเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

^๔ มาตรา ๑๓ องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑

ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานฯ ด้วยเหตุนี้ การนำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนดจึงไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนตามมาตรา ๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานฯ

ประเด็นที่สอง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการนำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เห็นว่า โดยที่กองทุนไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงพลังงาน ตามมาตรา ๒๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานฯ การกำกับดูแลกองทุนจึงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงพลังงาน ดังนั้น กระทรวงพลังงานโดยปลัดกระทรวงพลังงานในฐานะหัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาลที่กำกับดูแลกองทุนจึงมีหน้าที่นำเงินกองทุนส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ฯ

ประเด็นที่สาม การนำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่สองแล้วว่าปลัดกระทรวงพลังงานเป็นผู้มีหน้าที่นำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ปลัดกระทรวงพลังงานจึงสามารถนำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุน



(นายดิศพัทธ์ โหดระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๘

มาตรา ๒๕ เงินกองทุนให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเงินหมุนเวียน เงินช่วยเหลือ หรือเงินอุดหนุนสำหรับการลงทุนและดำเนินงานในการอนุรักษ์พลังงานหรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(๒) เป็นเงินหมุนเวียน เงินช่วยเหลือ หรือเงินอุดหนุนแก่เอกชนสำหรับการลงทุนและดำเนินงานในการอนุรักษ์พลังงานหรือเพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงาน

(๓) เป็นเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา หรือองค์กรเอกชนในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) โครงการทางด้านการอนุรักษ์พลังงานหรือโครงการที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงาน

(ข) การค้นคว้า วิจัย การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนา การส่งเสริมและการอนุรักษ์พลังงาน การป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานและเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและวางแผนพลังงาน

(ค) โครงการสาธิต หรือโครงการริเริ่มที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานหรือการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงาน

(ง) การศึกษา การฝึกอบรม และการประชุมเกี่ยวกับพลังงาน

(จ) การโฆษณา การเผยแพร่ข้อมูล และการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการพัฒนา การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงาน

(๔) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น