

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากส่วนต่างของค่าการกลั่น

สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๕๗๐๐.๗/๑๐๐๐ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า พระราชบัญญัติ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นในสำนักงานกองทุน น้ำมันเชื้อเพลิง มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ใน ระดับที่เหมาะสมในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง โดยการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะอยู่ภายใต้กรอบนโยบายการบริหารกองทุนที่คณะกรรมการนโยบาย พลังงานแห่งชาติ (กพช.) กำหนด ซึ่งกองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๖ ซึ่งรวมถึงเงินและเงินเพิ่มที่ส่งเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (กบน.) มีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๑๔ (๔) ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเงินเข้ากองทุนหรือได้รับเงินชดเชยและกำหนดอัตราเงินส่งเข้า กองทุนตามมาตรา ๒๗ อัตราเงินชดเชยตามมาตรา ๒๙ อัตราเงินคืนจากกองทุนตามมาตรา ๓๑ และ อัตราเงินชดเชยคืนกองทุนตามมาตรา ๓๒ โดยอาจกำหนดตามประเภท การใช้ และแหล่งที่มา ของน้ำมันเชื้อเพลิงก็ได้ ทั้งนี้ ให้ กบน. รายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อ กพช. เพื่อทราบ

โดยที่สถานการณ์ด้านราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในปัจจุบันอยู่ในระดับสูงจนเกิด วิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องเข้าไปรักษาเสถียรภาพระดับราคา น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมตามแผนวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิงที่กำหนดไว้ จนทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขาดสภาพคล่องส่งผลให้ประมาณการฐานะกองทุน ณ วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๕ ติดลบ ๑๐๒,๕๘๖ ล้านบาท (โดยแบ่งเป็นบัญชีน้ำมันติดลบ ๖๕,๑๐๒ ล้านบาท และบัญชีก๊าซ LPG ติดลบ ๓๗,๓๘๔ ล้านบาท) ทั้งนี้ วิกฤตราคาน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวได้เกิด ความต่างจากค่าการกลั่น (Crack spread) ส่วนต่างด้านราคาระหว่างน้ำมันดิบกับน้ำมันดีเซล และน้ำมันเบนซินอยู่ในระดับสูง สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงเห็นว่าควรมีการเรียกให้ผู้ผลิต และจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตภายในราชอาณาจักรซึ่งเป็นโรงกลั่นส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมัน เชื้อเพลิงจากส่วนต่างของค่าการกลั่นของน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีจำนวนเงินเพียงพอสำหรับการบริหารจัดการกองทุน อย่างมีประสิทธิภาพ และควบคุมค่าการกลั่นให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเฉพาะในช่วงเวลา ที่เกิดวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง

สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายและแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กบน. มีอำนาจออกประกาศกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมัน เชื้อเพลิงเพื่อเรียกให้ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงภายในราชอาณาจักรซึ่งเป็นโรงกลั่นส่งเงินส่วนต่าง ของค่าการกลั่นของน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเฉพาะในช่วงเวลาที่เกิด

วิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง โดยกำหนดระยะเวลาการส่งเงินที่ชัดเจน ได้หรือไม่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตราใดตามพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงฯ หรือต้องอาศัยบทบัญญัติกฎหมายใดเพื่อให้สามารถดำเนินการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ กบน. มีอำนาจออกประกาศตามประเด็นที่หนึ่ง

(๑) การกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในกรณีดังกล่าว ควรมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอัตราอย่างไร และต้องพิจารณาภายใต้บทบัญญัติกฎหมายใด

(๒) กบน. ต้องเสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) หรือคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือรับทราบการกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในกรณีดังกล่าวก่อนดำเนินการออกประกาศเพื่อให้มีผลใช้บังคับหรือไม่ และการออกประกาศกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไร

(๓) การออกประกาศของ กบน. ดังกล่าว จะกำหนดห้ามมิให้ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงนำจำนวนเงินที่ต้องส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวไปเรียกเก็บจากผู้บริโภคได้หรือไม่ อย่างไร

(๔) กรณี กบน. ได้ออกประกาศดังกล่าวแล้ว หากมีผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงฯ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน และกรมธุรกิจพลังงาน) และผู้แทนสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานและผู้แทนสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงว่า ที่ผ่านมา คณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (กบน.) ไม่เคยใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔ (๔)^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๖๒ ในการประกาศกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยใช้หลักเกณฑ์การคำนวณจากค่าการกลั่นที่เป็นผลกำไรของผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นโรงกลั่น และในทางปฏิบัติเมื่อมีการประกาศกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อกำหนดหน้าที่ให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ย่อมจะมีผลให้ราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปอย่างน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซินที่จำหน่ายให้แก่ประชาชนเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากปัจจุบันราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศจะเป็นไปตามกลไกตลาดในระบบการค้าเสรี ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้รับภาระจากการส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

๑ มาตรา ๑๔ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเงินเข้ากองทุนหรือได้รับเงินชดเชยและกำหนด อัตราเงินส่งเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๗ อัตราเงินชดเชยตามมาตรา ๒๘ อัตราเงินคืนจากกองทุน ตามมาตรา ๓๑ และอัตราเงินชดเชยคืนกองทุนตามมาตรา ๓๒ โดยอาจกำหนดตามประเภท การใช้ และแหล่งที่มาของน้ำมันเชื้อเพลิง ก็ได้ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการรายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเพื่อทราบ

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๔ (๔)^๒ กำหนดให้ กบน. มีหน้าที่และอำนาจในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และมาตรา ๒๗ (๑)^๓ กำหนดให้ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นโรงกลั่นมีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามอัตราที่ กบน. ประกาศกำหนดตามปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตและจำหน่าย เว้นแต่น้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตนั้นเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำไปใช้หรือจำหน่ายในบางลักษณะที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามมาตรา ๒๘^๔ ดังนั้น ในการออกประกาศกำหนดอัตราเพื่อให้ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นโรงกลั่นส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามปริมาณที่ผลิตและจำหน่ายจึงอยู่ในหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะของ กบน. ตามมาตรา ๑๔ (๔) และเป็นหน้าที่ของโรงกลั่นที่จะต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ (๑)

โดยที่การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และมาตรา ๕ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงฯ กำหนดให้การดำเนินงานเพื่อการรักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายการบริหารกองทุนฯ ที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) กำหนดด้วย ซึ่งการที่ กบน. จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔ (๔)^๖ ออกประกาศกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อให้ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงภายในราชอาณาจักรซึ่งเป็นโรงกลั่นส่งเงินส่วนต่างของค่าการกลั่นของน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเฉพาะในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง โดยกำหนดระยะเวลาการส่งเงินที่ชัดเจนตามข้อหาหรือ นั้น จึงต้องพิจารณาว่ากรอบนโยบายการบริหารกองทุนฯ ที่ กพช. กำหนด ได้กำหนดให้สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้หรือไม่ หากมิได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ กบน. ย่อมไม่อาจออกประกาศกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อให้ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงภายในราชอาณาจักรซึ่งเป็นโรงกลั่นส่งเงินส่วนต่างของค่าการกลั่นของน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงได้

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓มาตรา ๒๗ ให้บุคคลดังต่อไปนี้มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๑) กรณีน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตภายในราชอาณาจักร ให้ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นโรงกลั่นส่งเงินเข้ากองทุนให้แก่กรมสรรพสามิต ตามปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตและจำหน่าย ทั้งนี้ ตามระยะเวลาและวิธีการที่กรมสรรพสามิตประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๒๘ ในกรณีดังต่อไปนี้ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน

(๑) การนำน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตในโรงกลั่นมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในกระบวนการผลิตในโรงกลั่นของผู้ผลิต หรือใช้เป็นวัตถุดิบในโรงกลั่นของผู้ผลิต

(๒) การนำน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตในโรงกลั่นมาขายหรือจำหน่ายเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในโรงกลั่นของบุคคลอื่น

(๓) การนำน้ำมันเชื้อเพลิงเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้หรือขายหรือจำหน่าย เป็นวัตถุดิบในโรงกลั่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ในสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง

การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่งให้อยู่ภายใต้กรอบนโยบายการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนด

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

มีข้อสังเกตว่าการออกประกาศเพื่อกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นโรงกลั่นในกรณีดังกล่าว ย่อมมีผลให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นโรงกลั่นปรับเปลี่ยนหรือชะลอการปรับลดราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นตามภาระการจ่ายเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ถูกเรียกเก็บเพิ่ม ซึ่งจะส่งผลต่อไปยังราคาขายปลีกของน้ำมันเชื้อเพลิงต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคตามกลไกตลาด และพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ไม่มีบทบัญญัติใดห้ามผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในการดำเนินการเช่นนั้น สมควรที่ กบн. จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบในด้านราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน เพื่อให้การออกประกาศดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมด้วย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ข้อหารื้อในประเด็นนี้เป็นการขอให้อธิบดีฯ ชี้แจงขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการออกประกาศกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งผลของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศของ กบн. ดังกล่าว ซึ่งพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว และเป็นกรณีที่ยังไม่มีปัญหาในการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๕