

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำเงินกองทุนพัฒนาน้ำบาดาลส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ทส ๐๗๐๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้รับหนังสือจากกระทรวงการคลังแจ้งว่า กระทรวงการคลังโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้กองทุนพัฒนาน้ำบาดาลนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (สองพันล้านบาทถ้วน) ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕

กรมทรัพยากรน้ำบาดาลขอหารือข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑

๒. ข้อ ๑ แห่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดว่า องค์การตามข้อบังคับนี้ หมายถึงองค์การค่าหรือส่วนราชการที่ดำเนินกิจการทำนองการค้าหรืออุตสาหกรรม

๓. มาตรา ๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาน้ำบาดาลขึ้นในกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เรียกโดยย่อว่า “กพน.” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการศึกษา วิจัย พัฒนา และอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม และวรรคสาม บัญญัติว่า ทรัพย์สินของ กพน. ตามวรรคสอง ให้นำส่งเข้าบัญชี กพน. โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ดังนั้น กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจึงหารือว่า กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการของรัฐที่ดำเนินกิจการทำนองการค้าหรืออุตสาหกรรมตามความในข้อ ๑ แห่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. ๒๕๕๕ ออกตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ จำเป็นต้องปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนดหรือไม่ และหากดำเนินการจะขัดกับมาตรา ๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทรัพยากรน้ำบาดาล) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนกรมบัญชีกลางว่า กองทุนหมุนเวียนเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ซึ่งรายได้หรือรายรับที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนหมุนเวียนนั้นจะนำมาสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ต่อไป โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อให้กองทุนหมุนเวียนเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่ถ้าปรากฏว่ากองทุนหมุนเวียนนั้นมีเงินคงเหลือเกินความจำเป็นที่จะใช้จ่ายในกองทุนภายหลังจากหักเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนแล้ว กระทรวงการคลังมีนโยบายให้กองทุนหมุนเวียนนั้นส่งเงินคงเหลือจากการดำเนินงานของกองทุนเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ กระทรวงการคลังได้เรียกให้กองทุนหมุนเวียนจำนวน ๒๔ กองทุน ส่งเงินคงเหลือเกินความจำเป็นที่จะใช้จ่ายในกองทุนเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ในจำนวนนี้มีกองทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะจำนวน ๓ กองทุน ได้แก่ ทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๘ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘ กองทุนพัฒนาสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และทุนหมุนเวียนค่าธรรมเนียมผ่านทางตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗

กรณีของกองทุนพัฒนาน้ำบาดาลตามที่หาหรือเป็นกองทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๗ จัตวา^๓ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเกี่ยวกับงบรายได้และค่าใช้จ่ายของกองทุนว่า ผลการดำเนินงานของกองทุนในรอบห้าปีที่ผ่านมา กองทุนมีเงินรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานเป็นจำนวนมาก

^๑มาตรา ๘ ทวิ ให้ตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นในกรมชลประทาน เรียกว่า ทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน

ค่าชลประทานที่เก็บได้ตามมาตรา ๘ให้นำส่งเข้าบัญชีทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๒๗ ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาสหกรณ์ขึ้นในกรมส่งเสริมสหกรณ์เรียกโดยย่อว่า “กพส.” เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๒๘

^๓มาตรา ๗ จัตวา ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาน้ำบาดาลขึ้นในกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เรียกโดยย่อว่า “กพน.” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการศึกษา วิจัย พัฒนา และอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม กพน. ประกอบด้วยทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนน้ำบาดาล

(๒) เงินที่ได้จากการเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาลตามมาตรา ๗ (๒) ที่นำส่งเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ไม่เกินร้อยละห้าสิบของเงินดังกล่าว

(มีต่อหน้าถัดไป)

การพิจารณาว่ากองทุนพัฒนาน้ำบาดาลจำเป็นต้องปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ กำหนดให้กองทุนนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ บัญญัติว่า องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไร เข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ได้ จึงเป็นเรื่องนโยบายของกระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะใช้อำนาจกำหนดข้อบังคับดังกล่าว ประเด็นปัญหานี้ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) จะพิจารณาให้ความเห็น

สำหรับการนำเงินกองทุนพัฒนาน้ำบาดาลส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะขัดกับมาตรา ๗ จัตวา^๕ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาน้ำบาดาลขึ้นในกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการศึกษา วิจัย พัฒนา และอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาล และสิ่งแวดล้อม โดยทรัพย์สินของกองทุนประกอบด้วย เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนน้ำบาดาล เงินที่ได้จากการเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาลหรือค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่รับจากภาคเอกชน รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่รับจากการบริจาค ดอกผลและผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากกองทุน เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็น และเงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้ บรรดาทรัพย์สินของกองทุนข้างต้นเป็นรายรับของกองทุน ซึ่งกองทุนสามารถนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนและสมทบเป็นทุนสำหรับใช้จ่ายในกองทุนต่อไปได้ มาตรา ๗ จัตวา วรรคสาม จึงบัญญัติให้ทรัพย์สินที่กองทุนได้รับสามารถนำส่งเข้าบัญชีกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่กรณีที่กระทรวงการคลัง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(๓) เงินที่ได้จากการเรียกเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลตามมาตรา ๗ (๒/๑)

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(๕) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่รับจากการบริจาค

(๖) ดอกผลและผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากกองทุน

(๗) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ในกรณีทรัพย์สินของกองทุนมีไม่เพียงพอ

(๘) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

ทรัพย์สินของ กพน. ตามวรรคสอง ให้นำส่งเข้าบัญชี กพน. โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สิน และการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของ กพน. ให้เป็นไปตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับประกาศ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

มาตรา ๑๓ องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดให้กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล
นำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินนั้น เป็นการนำส่งเงินคงเหลือสะสมที่เกินความจำเป็นจะใช้จ่าย
ในกองทุน เงินคงเหลือสะสมจำนวนนี้เป็นเงินส่วนที่เหลือซึ่งเกิดขึ้นหลังจากหักเป็นค่าใช้จ่ายในการ
ดำเนินงานของกองทุนแล้ว มิใช่เป็นการนำส่งจากทรัพย์สินที่กองทุนพัฒนาน้ำบาดาลได้รับมาโดยตรง
ก่อนนำเข้าบัญชีกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๗ จัตวา วรรคสาม
แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ดังนั้น หากกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะนำเงินส่งคลังเป็น
รายได้แผ่นดินตามหนังสือของกระทรวงการคลัง ก็ไม่ขัดกับมาตรา ๗ จัตวา วรรคสาม
แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๕