

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓
(กรณีการจ่ายเงินสงเคราะห์ให้เจ้าของสวนยาง)

ด้วยสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๒๐๐๗ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ ความว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแจ้งว่า คณะกรรมการแก้ไขภาวะราคายางพาราตกต่ำได้เสนอมาตรการแก้ไขภาวะราคายางพาราตกต่ำต่อคณะรัฐมนตรี มีสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาระยะยาวว่า จะให้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเร่งรัดการปลูกแทนให้ได้ ๑.๕ ล้านไร่ในระยะเวลา ๑๐ ปี แต่โดยที่เงินสงเคราะห์ที่เก็บได้แต่ละปีมีไม่พอที่จะใช้ในการเร่งรัด จึงให้ถือหลักการเกี่ยวกับการใช้เงินตามโครงการเร่งรัดว่า ระหว่างปี ๒๕๑๑ - ๒๕๑๔ สำนักงบประมาณจะตั้งงบประมาณให้เฉพาะเงินงบบริหาร แต่เงินงบสงเคราะห์ที่จะใช้ในการสงเคราะห์เจ้าของสวนยางนั้น ให้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางนำเงินสงเคราะห์ที่มีข้อผูกพันไว้แล้ว (คือเงินสงเคราะห์ที่ได้จัดสรรให้เจ้าของสวนยางไปแล้ว แต่ยังไม่ถึงกำหนดจ่าย กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจึงกันฝากธนาคารไว้ เพราะการจ่ายเงินสงเคราะห์จะจ่ายให้เจ้าของสวนยางผู้รับสงเคราะห์เป็นงวดๆ ตามงานที่ทำในระยะเวลา ๕ ปีครั้ง) มาใช้จ่ายให้การสงเคราะห์เจ้าของสวนยางรายอื่นซ้ำอีก เมื่อพ้นปี ๒๕๑๔ ไปแล้ว สำนักงบประมาณจึงจะตั้งงบประมาณชดเชยเงินสงเคราะห์ที่กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางนำไปจ่ายสงเคราะห์ไปก่อนแล้วให้และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบในโครงการเร่งรัดนี้ไปแล้ว

คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางได้พิจารณาเห็นว่า การนำเงินสงเคราะห์ที่มีข้อผูกพันไว้สำหรับจ่ายให้แก่เจ้าของสวนยางผู้รับการสงเคราะห์ไปแล้วมาจัดสรรให้การสงเคราะห์แก่เจ้าของสวนยางรายอื่นอีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐบาลจะตั้งงบประมาณชดเชยให้ในภายหลังตามหลักการดังกล่าวนี้ น่าจะทำไม่ได้เพราะขัดต่อมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๕ คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางจึงมีมติให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเสนอขอให้รัฐบาลตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสมทบเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการหรือตามที่เจ้าของสวนยางยื่นขอรับการสงเคราะห์ปลูกแทนเป็นปีๆ คือ แทนที่จะตั้งงบประมาณงบสงเคราะห์ให้ตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นไปตามหลักการเดิม ก็เปลี่ยนเป็นเริ่มตั้งให้ตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ เป็นต้นไป

คณะกรรมการแก้ไขภาวะราคายางพาราตกต่ำได้พิจารณาข้อความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๕ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ แล้วเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติข้อใดที่

ได้ระบุมิให้คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางนำเงินสงเคราะห์ที่จัดสรรให้แก่เจ้าของสวนยางรายหนึ่งแล้วแต่ยังไม่ถึงกำหนดจ่าย นำไปจัดสรรให้แก่เจ้าของสวนยางรายใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยรัฐบาลจะตั้งเงินงบประมาณชุดใช้ให้ในภายหลังเมื่อมีความจำเป็นจะต้องใช้เงินดังกล่าวไปก่อนก็น่าจะกระทำได้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้ คือ

๑. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจะนำเงินสงเคราะห์ที่ได้มีข้อผูกพันไว้แล้วไปให้การสงเคราะห์เจ้าของสวนยางรายใหม่ โดยรัฐบาลจะตั้งงบประมาณชุดใช้ให้ภายหลังได้หรือไม่

๒. ถ้ากองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้รับอนุมัติเงินงบประมาณจากรัฐบาลสำหรับจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์ กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจะมีอำนาจอนุมัติให้การสงเคราะห์เกินเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๑๘ (๓) โดยจ่ายจากเงินงบประมาณดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวพร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. เมื่อได้พิจารณามาตรา ๑๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยเฉพาะ (๓) ของมาตรา ๑๘ แล้ว เห็นว่าคณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางอาจนำเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวน

^๑ มาตรา ๑๘ ทุกๆ ปีสงเคราะห์ ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ดังต่อไปนี้

(๑) จำนวนร้อยละห้าสำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงานค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับกิจการยางในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของสวนยางโดยเฉพาะ มอบไว้ให้แก่กรมกสิกรรมเป็นงวดๆ ตามที่รัฐมนตรีกำหนดเงินที่กรมกสิกรรมได้รับนี้มีให้ถือว่าเป็นรายรับตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(๒) จำนวนไม่เกินอีกร้อยละห้า เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยาง หากเงินจำนวนที่ตั้งไว้ไม่พอจ่ายในงานต่างๆ ดังกล่าว ให้รัฐบาลตั้งรายจ่ายเพิ่มเติมในงบประมาณประจำปีตามความจำเป็น

(๓) จำนวนเงินนอกจาก (๑) และ (๒) เป็นเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้น และจะจ่ายเพื่อการอื่นใดมิได้

เงินอันเป็นดอกผลของเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ถ้าหากมี ให้คณะกรรมการจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางเพิ่มขึ้นจากที่จัดสรรไว้ตาม (๒) เท่าจำนวนที่เห็นว่าจำเป็น จำนวนเงินที่เหลือถ้าหากมี ให้จ่ายสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางในปีสงเคราะห์ถัดไป

เงินที่จัดสรรไว้เพื่อการสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตาม (๓) หากมีเหลือจ่ายในปีสงเคราะห์ใดให้นำเงินที่เหลือจ่ายไปสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตาม (๓) ในปีสงเคราะห์ถัดไป

^๒ มาตรา ๕ บุคคลใดส่งยางออกนอกราชอาณาจักร ต้องเสียเงินสงเคราะห์ตามระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และตามอัตราที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นครั้งคราวในราชกิจจานุเบกษาโดย

ยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ที่จัดสรรให้แก่เจ้าของสวนยางรายหนึ่งไปแล้วแต่ยังไม่ถึงกำหนดจ่ายไปจัดสรรให้แก่เจ้าของสวนยางรายอื่น โดยรัฐบาลจะตั้งงบประมาณชุดใช้ให้ในภายหลังได้ เพราะไม่มีข้อความใดในกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางห้ามไว้ คงมีแต่ (๓) ของมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่า เงินสงเคราะห์ที่เก็บจากผู้ส่งยางออกนอกราชอาณาจักรเป็นเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางและจะนำไปจ่ายเพื่อการอื่นได้อีกมิได้ ซึ่งหมายความว่าหากเป็นการนำไปจัดสรรสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางแล้ว แม้คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางจะได้พิจารณาจัดสรรสงเคราะห์ให้แก่เจ้าของสวนยางรายหนึ่ง ๆ ไปแล้วแต่ยังไม่ถึงกำหนดจ่ายก็อาจนำเงินสงเคราะห์ที่ยังไม่ถึงกำหนดจ่ายที่ได้เก็บรวบรวมไว้นั้นนำไปจัดสรรให้แก่เจ้าของสวนยางรายอื่นอีกได้ เพราะเงินสงเคราะห์ที่คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางได้พิจารณาจัดสรรไปแล้วนั้นมีข้อผูกพันเฉพาะเป็นเรื่องนี้ว่า เมื่อถึงกำหนดเวลาจ่ายก็ต้องจ่ายให้ตามกำหนดเท่านั้น ไม่ได้ผูกพันว่าเงินที่พิจารณาจัดสรรไปแล้วแต่ยังไม่ถึงกำหนดจ่าย จะนำไปใช้จัดสรรสงเคราะห์เจ้าของสวนยางรายอื่นอีกมิได้เลย และคำว่าผูกพันก็ไม่ได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายแต่เป็นเรื่องทางปฏิบัติของคณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางที่ได้วางระเบียบไว้เท่านั้น

๒. ส่วนเรื่องการจัดตั้งงบประมาณสำหรับจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์การทำสวนยางนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการมีอำนาจที่จะตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เมื่อกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้รับอนุมัติเงินงบประมาณจากรัฐบาลดังกล่าวแล้ว กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางก็มีอำนาจอนุมัติให้การสงเคราะห์เกินเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๑๘ (๓) โดยจ่ายจากเงินงบประมาณนั้นได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(ลงชื่อ) ส. โทตระกิตย์

(นายสมภพ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๑๒