

บันทึก

เรื่อง ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีอำนาจดำเนินงาน
ให้สินเชื่อเป็นวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรโดยอาศัยอำนาจตาม
มาตรา ๑๐ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติธนาการเพื่อการเกษตร
และสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้หรือไม่

ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีหนังสือ ที่ ๐๓๐๘/๗๘๓๒ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๒๕ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจดำเนินงานของธนาการฯ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ธนาการฯ ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๐ (๑) ดำเนินงานให้สินเชื่อโดยให้กู้เงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร และตามมาตรา ๑๐ (๑๑) ดำเนินงานให้สินเชื่อเป็นวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรแก่เกษตรกรด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการของธนาการฯ ในการให้สินเชื่อเป็นวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรดังกล่าว ธนาการฯ ได้กระทำในลักษณะเป็นสื่อกลางติดต่อระหว่างผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายกับเกษตรกร ให้มีการซื้อขายสินค้ากันในราคาต่ำกว่าที่จะซื้อจากร้านค้าทั่วไป โดยกำหนดวิธีการว่าบริษัทห้างร้านใดมีความประสงค์จะจำหน่ายวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรให้แก่เกษตรกรลูกค้าของธนาการฯ จะต้องยื่นความจำนงต่อธนาการฯ เมื่อธนาการฯ พิจารณาเห็นว่าสินค้าที่มีคุณภาพดี ราคาเหมาะสม และสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาการฯ ได้ ธนาการฯ จะรับขึ้นทะเบียนไว้ทั้งในส่วนกลางและต่างจังหวัด เมื่อเกษตรกรลูกค้าของธนาการฯ รายใดประสงค์จะขอกู้เงินเพื่อซื้อวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรประเภทใด ธนาการฯ จะส่งให้บริษัทหรือห้างร้านซึ่งจำหน่ายวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรประเภทนั้นส่งสินค้าไปให้เกษตรกรลูกค้าของธนาการฯ รายนั้น ณ สำนักงานสาขาหรือสำนักงานหน่วยประจำอำเภอของธนาการฯ แล้วแต่กรณี และเกษตรกรลูกค้าของธนาการฯ จะชำระเงินค่าสินค้าให้แก่ผู้จำหน่ายโดยโอนเงินผ่านธนาการฯ ธนาการฯ มิได้เป็นผู้ซื้อหรือขายสินค้าดังกล่าวนี้แต่ประการใด การดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรลูกค้าของธนาการฯ ใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้และสามารถซื้อสินค้าได้ในราคาต่ำ คุณภาพดี ไม่ปลอมปน และสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ ทำให้ธนาการฯ ได้รับชำระหนี้ในอัตราสูงขึ้น เป็นผลดีต่อการดำเนินงานของธนาการฯ แต่เนื่องจากคณะกรรมการการคลัง การธนาการ และสถาบันเงินของสภาผู้แทนราษฎร ได้รับคำร้องเรียนจากบริษัทห้างร้านผู้ขายสินค้าและเครื่องจักรกลการเกษตรว่า การดำเนินงานของธนาการฯ ในการให้สินเชื่อเป็นวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรทำให้บริษัทห้างร้านดังกล่าวได้รับความเสียหาย และคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหขึ้นในภายหลัง ธนาการฯ ควรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าการดำเนินงานให้สินเชื่อเป็นวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรของธนาการฯ นั้น

ธนาคารฯ จะมีอำนาจกระทำโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้หรือไม่ ธนาคารฯ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร) ซึ่งได้ชี้แจงถึงเหตุผลที่ธนาคารฯ ได้ปฏิบัติไปดังที่กล่าวมานั้นว่า นอกจากจะเป็นการส่งผลโดยตรงแก่เกษตรกรลูกค้าของธนาคารฯ แล้วยังเป็นหลักประกันที่ทำให้เชื่อมั่นด้วยว่าเงินที่ธนาคารฯ ให้เกษตรกรกู้ไปนั้นจะไม่ถูกใช้จ่ายไปเป็นอย่างอื่นที่ธนาคารฯ ไม่อาจควบคุมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ ส่วนข้อที่บริษัทห้างร้านผู้จำหน่ายวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินของสภาผู้แทนราษฎรนั้น บริษัทห้างร้านดังกล่าวได้อ้างว่า การที่ธนาคารฯ ให้ลูกค้าของธนาคารฯ ซื้อวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรได้เฉพาะบริษัทหรือห้างร้านที่ธนาคารฯ ได้ขึ้นทะเบียนไว้โดยเฉพาะนั้น เป็นการกีดกันมิให้ลูกค้าซื้อวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรที่บริษัทห้างร้านได้จัดจำหน่ายอยู่โดยทั่วไป จึงถือเป็นสาเหตุว่าตนได้รับความเสียหายเพราะจำหน่ายวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรของตนไม่ได้

ประมวลจากข้อเท็จจริงดังกล่าวมาซึ่งมีปัญหาที่จะพึงพิจารณาว่าวิธีการที่ธนาคารฯ ได้กระทำเช่นนั้น จะชอบด้วยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่เป็นหลักการสำคัญของธนาคารฯ ว่า ให้ธนาคารฯ ให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักแห่งวัตถุประสงค์เช่นนั้น จึงได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐^๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒)

^๑ มาตรา ๙ ธนาคารมีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร

^๒ มาตรา ๑๐ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำกิจการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) ให้กู้เงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร

(๒) ค่าประกันเงินกู้ที่บุคคลดังกล่าวใน (๑) กู้จากสถาบันการเงินอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

(๓) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร

(๔) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครบครอบ เช่าหรือให้เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนองจำนำหรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์

(๕) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด

(๖) ออก ซื้อ หรือขายตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด รวมทั้งเก็บตามตั๋วเงินหรือตรา

พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้ธนาคารฯ มีอำนาจกระทำการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ นั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความใน (๑) ของมาตรา ๑๐ ได้บัญญัติให้ธนาคารฯ มีอำนาจให้กู้เงิน แก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร และเพื่อให้สมประโยชน์ภายในขอบเขตแห่ง วัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น ยังได้ให้อำนาจธนาคารฯ ที่จะกระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการ จัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารฯ ดังปรากฏใน (๑๑) ได้อีกด้วย

สำหรับการดำเนินการของธนาคารฯ ตามปัญหาที่หารือนี้ เป็นการดำเนินการให้ เงินกู้แก่เกษตรกรตามมาตรา ๑๐ (๑) โดยมีเงื่อนไขว่า เป็นการให้กู้เพื่อซื้อวัสดุและอุปกรณ์ การเกษตร และเกษตรกรต้องซื้อวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรที่ต้องการจากร้านค้าที่ธนาคารฯ ให้ ความเห็นชอบ คือร้านค้าที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับธนาคารฯ ทั้งนี้ ตามวิธีการที่ธนาคารฯ กำหนด กล่าวคือ ธนาคารฯ เป็นสื่อกลางติดต่อสั่งให้ร้านค้าส่งวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรที่เกษตรกร ต้องการให้แก่เกษตรกร และเกษตรกรจะชำระเงินค่าวัสดุดังกล่าวโดยโอนเงินผ่านธนาคารฯ ซึ่ง วิธีการเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นกิจการที่กระทำเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ธนาคารฯ ตามมาตรา ๑๐ (๑๑) และการกระทำเช่นนี้ยังเป็นประโยชน์ที่เกษตรกรจะใช้เงินกู้ โดยตรงตามความประสงค์ที่ขอกู้ อีกทั้งได้สินค้าที่มีคุณภาพดีและราคาต่ำกว่าท้องตลาด นอกจากนี้ จะเป็นการลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรแล้ว ยังส่งผลให้ธนาคารฯ ได้รับชำระหนี้ในอัตราสูงขึ้น ถือได้ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของเกษตรกร เป็นผล โดยตรงแก่เกษตรกร เป็นวิธีการที่ดีและอยู่ในวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งจะ ช่วยเหลือส่งเสริมอาชีพและการดำเนินงานของเกษตรกร มิใช่เป็นการค้าและธนาคารฯ มิได้หวัง ผลกำไร

โดยเหตุผลดังที่กล่าวมา คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า การดำเนินงานของธนาคารฯ ในลักษณะตามปัญหาที่หารือนี้ ธนาคารฯ มี อำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๑๐ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๙

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

สารเปลี่ยนมือนี้อย่างกล่าว

(๗) มีบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารอื่นเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินธุรกิจของธนาคาร

(๘) ชื่อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตั๋วเงินคลังตามที่คณะกรรมการ

เห็นสมควร

(๙) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงินหรือการค้าประกันเงินกู้ และ

ค่าบริการอื่นๆ

(๑๐) จัดให้มีการสงเคราะห์ตามสมควรแก่ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ซึ่งพ้นจากการ

เป็นผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคาร และครอบครัวของบุคคลดังกล่าว

(๑๑) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

ของธนาคาร

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๕