

บันทึก

เรื่อง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืมเงินทุนหมุนเวียนเพื่อรักษาระดับน้ำตาลทราย
จากกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อนำไปเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
จะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๑๖๕๕๙ ลง
วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๙ ความว่า เดิมคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๑๙ อนุมัติ
ให้โอนเงินทุนหมุนเวียนรักษาระดับน้ำตาลทรายจำนวน ๗๕ ล้านบาท จากกระทรวงอุตสาหกรรม
มาเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อใช้จ่ายในการประกันราคาอ้อยตามนโยบายของรัฐบาลแต่
กระทรวงอุตสาหกรรมได้ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทุนมติใหม่โดยเสนอขอให้แก้จาก
อนุมัติให้โอนเป็นอนุมัติให้ยืมเงินทุนหมุนเวียนนั้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓
กรกฎาคม ๒๕๑๙ อนุมัติให้แก้ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ ในเรื่องนี้มีปัญหาที่สำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า การที่
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะนำเงินนี้ไปเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อจะนำไปจัดสรรใช้
จ่ายช่วยเหลือการผลิตและประกันราคาอ้อยตามมติคณะรัฐมนตรี จะขัดต่อพระราชบัญญัติกองทุน
สงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหา
นี้ และฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ
ผู้แทนกระทรวงการคลังแล้ว โดยผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมชี้แจงว่า เงินจำนวน ๗๕ ล้านบาท
นี้เป็นเงินในงบประมาณรายจ่ายสำหรับกระทรวงอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ในรายการ รายจ่ายอื่น
ของสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๐ และกระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนเพื่อรักษา
ระดับราคาน้ำตาลทราย ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ชี้แจงว่า ตามที่ได้รับอนุมัติของ
คณะรัฐมนตรีแล้ว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้ยืมเงินจำนวน ๗๕ ล้านบาทนี้จากกระทรวง
อุตสาหกรรมมาเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อใช้จ่ายในการประกันราคาอ้อย เงินจำนวนนี้
กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะต้องส่งคืนแก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงเกษตร
และสหกรณ์จะต้องส่งคืนให้แก่วัฒนการอุตสาหกรรมต่อไป ส่วนผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจง
ว่า การใช้จ่ายเงินจำนวนนี้มีได้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการรักษาระดับ
ราคาน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๑๒ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๑๒ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า เงินหมุนเวียนให้
จ่ายได้เฉพาะกิจการดังต่อไปนี้ (๑) การชื้อน้ำตาลทราย (๒) การใช้จ่ายต่างๆ เกี่ยวกับการซื้อการ
ขาย การเก็บรักษาและการขนส่งน้ำตาลทราย ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยประกัน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่

เกี่ยวกับการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย (๓) ค่าจ้างพนักงานตามที่กระทรวงการคลังเห็นชอบ (๔) รายจ่ายอื่นตามที่กระทรวงการคลังเห็นชอบ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) เห็นว่า ในเบื้องต้น ควรจะพิจารณาเสียก่อนว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะดำเนินการให้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายในกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้เพียงใดหรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติไว้ว่า กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และกฎหมายว่าด้วยการโอนเงินงบประมาณรายจ่าย

(๒) เงินค่าธรรมเนียมการส่งออกตามมาตรา ๑๑

(๓) ดอกผลของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

(๔) เงินกู้ที่รัฐบาลกู้เพื่อสมทบกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรี

(๕) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้กำหนดให้เฉพาะเงิน ๕ ประเภทเท่านั้นที่จะประกอบเป็นเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้ เงินที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืมจากกระทรวงอุตสาหกรรมนั้นไม่ใช่เงินตามมาตรา ๕ (๑) (๒) และ (๓) และก็ไม่ใช่เงินกู้ที่รัฐบาลกู้เพื่อสมทบกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตาม (๔) ด้วย เพราะเป็นเพียงเงินที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืมจากกระทรวงอุตสาหกรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นเงินที่กระทรวงหนึ่งในรัฐบาลยืมจากอีกกระทรวงหนึ่งในรัฐบาลเท่านั้น ไม่ใช่เงินกู้ที่รัฐบาลกู้ และในเรื่องนี้ ผู้แทนกระทรวงการคลังได้ชี้แจงเพิ่มเติมด้วยว่า รัฐบาลไม่ได้กู้เงินเพื่อสมทบกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในขณะนี้เลย ถ้าจะมีการกู้เงินกระทรวงการคลังซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ต้องเป็นผู้กู้ มิใช่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนปัญหาว่าจะเป็นเงินตามมาตรา ๕(๕) คือ เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้หรือไม่ เห็นว่า คำว่า “ให้” ในที่นี้ ต้องหมายความถึงการให้ตามบทบัญญัติในลักษณะให้ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๒๑^๑ และมาตรา ๕๒๒^๒ แต่ในเรื่องนี้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีภาระจะต้องคืนเงิน ๗๕ ล้านบาทให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อันเป็นการกู้ยืมเงินมิใช่การให้เงินจำนวนนี้แก่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งตามหนังสือของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๑๖๕๕๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๙ ก็มีความเป็นการยืนยันว่ากรณีนี้เป็นการให้ยืม ดังนั้น เงินจำนวนนี้จึงไม่สามารถนำเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามมาตรา ๕ (๕) ได้

^๑ มาตรา ๕๒๑ อันว่าให้นั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ให้โอนทรัพย์สินของตนให้โดยเสน่หาแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับ และผู้รับยอมรับเอาทรัพย์สินนั้น

^๒ มาตรา ๕๒๒ การให้นั้นจะทำด้วยพลตนั้นให้แก่ผู้รับ หรือด้วยชำระหนี้ซึ่งผู้รับค้างชำระอยู่ก็ได้

อนึ่ง ตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติไว้ว่า ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในกระทรวงการคลัง ฯลฯ และในวรรคสองของมาตราเดียวกันนี้ยังบัญญัติด้วยว่า ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามพระราชบัญญัตินี้ ฉะนั้น เงินที่จะได้มาเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจึงเป็นกิจการของกระทรวงการคลัง มิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะเป็นผู้จัดหาเงินมาเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้โดยลำพัง

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) เห็นว่าการนำเงินยืมจำนวน ๗๕ ล้านบาทจากกระทรวงอุตสาหกรรมเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรย่อมไม่อาจทำได้ เพราะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังกล่าวแล้ว

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๑๙

^๓ มาตรา ๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๕ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรือส่งเสริมเกษตรกรในการผลิต การพยุราคาและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามพระราชบัญญัตินี้

เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้ตามวรรคสอง ให้กระทรวงการคลังนำไปหาดอกผลได้ โดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือการซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล