

บันทึก

เรื่อง การจัดสรรเงินสงเคราะห์และดอกผลอันเกิดจากเงินสงเคราะห์ตามมาตรา ๑๘
แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือ ที่ กษ ๒๐๐๓/๖๒๒๒ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐สามารถนำไปปฏิบัติได้หลายกรณี ขึ้นอยู่กับการตีความของผู้ปฏิบัติ ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ควรที่จะหารือข้อกฎหมาย ดังนี้

มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดไว้ว่า “ทุก ๆ ปีสงเคราะห์ ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ดังต่อไปนี้

(๑) จำนวนไม่เกินร้อยละห้า เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับกิจการยางในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของสวนยางโดยเฉพาะมอบไว้แก่กรมวิชาการเกษตรเป็นงวด ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดเงินที่กรมวิชาการเกษตรได้รับนี้มิให้ถือว่าเป็นรายรับตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(๒) จำนวนไม่เกินร้อยละสิบ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง หากเงินจำนวนที่ตั้งไว้ไม่พอจ่ายในงานต่าง ๆ ดังกล่าว ให้รัฐบาลตั้งรายจ่ายเพิ่มเติมในงบประมาณประจำปีตามความจำเป็น

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

เงินอันเป็นดอกผลของเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ถ้าหากมีให้คณะกรรมการจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางเพิ่มขึ้นจากที่จัดสรรไว้ตาม (๒) เท่าจำนวนที่เห็นว่าจำเป็น ส่วนจำนวนเงินที่เหลือถ้าหากมี ให้จ่ายสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางในปีสงเคราะห์ถัดไป

เงินที่จัดสรรไว้เพื่อการสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตาม (๓) หากมีเหลือจ่ายในปีสงเคราะห์ใดให้นำเงินที่เหลือจ่ายไปสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตาม (๓) ในปีสงเคราะห์ถัดไป”

ข้อกฎหมายในมาตรา ๑๘ ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเงินสงเคราะห์และดอกผลอันเกิดจากเงินสงเคราะห์ จึงได้แยกการพิจารณาเป็นแต่ละกรณี ดังนี้

๑. กรณีเงินสงเคราะห์

ข้อกฎหมายทั้ง (๑) (๒) และ (๓) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางตีความได้เป็น ๒ นัย คือ

๑.๑ ถ้าพิจารณาความสำคัญของข้อ (๑) และ (๒) ซึ่งกำหนดอัตราการจัดสรรไว้เป็น “ไม่เกินร้อยละ...” ตีความได้ว่า ถ้านำเงินที่ได้รับจัดสรรดังกล่าวไปใช้จ่ายไม่หมด เงินที่เหลือจ่ายจะต้องนำไปใช้จ่ายเพื่อการสงเคราะห์ตามข้อ (๓)

๑.๒ ถ้าพิจารณาความสำคัญของข้อ (๓) ซึ่งกำหนดว่า จำนวนเงินนอกจาก (๑) และ (๒) เป็นเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตีความได้ว่า เงินที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อการสงเคราะห์ คือเงินที่เหลือจากการจัดสรรตามข้อ (๑) และ (๒) ฉะนั้น เงินที่จัดสรรเพื่อใช้จ่ายตามข้อ (๑) และ (๒) ไปแล้ว ถือว่าจ่ายขาด

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางพิจารณาว่าการตีความตามนัยข้อ ๑.๒ น่าจะถูกต้องมากกว่า

๒. กรณีดอกผลอันเกิดจากเงินสงเคราะห์

จากข้อกำหนดในพระราชบัญญัติ “เงินอันเป็นดอกผลของเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ถ้าหากมี ให้คณะกรรมการจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางเพิ่มขึ้นจากที่จัดสรรไว้ตาม (๒) เท่าจำนวนที่เห็นว่าจำเป็น...” สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางตีความได้ว่า ตามพระราชบัญญัติมิได้จำกัดความจำเป็นไว้เพียงปีเดียวเมื่อสำนักงานฯ จำเป็นต้องดูแลสวนแต่ละรายเป็นเวลาถึง ๗ ปีครึ่ง สำนักงานฯ ก็มีความจำเป็นต้องจัดสรรดอกผลให้พอเพียงกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสวนสงเคราะห์แต่ละรายตลอด ๗ ปีครึ่งด้วย ดอกผลที่กันไว้เป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าว ถ้ามีเหลือจึงจะนำไปสมทบใช้จ่ายเพื่อการสงเคราะห์ต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาเห็นว่า การตีความของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ตามข้อ ๑.๒ และข้อ ๒ น่าจะมีความเป็นไปได้และปฏิบัติได้คล่องตัว จึงขอหารือว่า การตีความดังกล่าวของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจะขัดต่อกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง) แล้ว เห็นว่า ส่วนที่เกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ตามปัญหาที่ ๑. นั้น มาตรา ๑๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๑พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๘ ทุก ๆ ปีสงเคราะห์ ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า ทุก ๆ ปี สงเคราะห์ ให้คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางจัดสรรเงินสงเคราะห์ไว้เป็นค่าใช้จ่าย ๓ ประเภท คือ (๑) จำนวนไม่เกินร้อยละห้า เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับกิจการยางในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของสวนยางโดยเฉพาะ (๒) จำนวนไม่เกินร้อยละสิบ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสงเคราะห์การทำสวนยางของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และ (๓) เงินนอกจาก (๑) และ (๒) เป็นเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยาง และเงินที่จัดสรรไว้เพื่อการสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตาม (๓) หากมีเหลือจ่ายในปีสงเคราะห์ใดให้นำเงินที่เหลือจ่ายไปสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตาม (๓) ในปีสงเคราะห์ถัดไปโดยมาตรา ๑๘ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายตาม (๑) และ (๒) ว่าจะต้องนำไปใช้จ่ายเพื่อการสงเคราะห์ตาม (๓) ในปีสงเคราะห์ถัดไปหรือไม่ อย่างไรก็ตาม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๑๘ (๑) ที่กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้จำนวนไม่เกินร้อยละห้าเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับกิจการยางในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของสวนยางโดยเฉพาะ และมาตรา ๑๘ (๒) ที่กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้จำนวนไม่เกินร้อยละสิบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งหากเงินจำนวนที่ตั้งไว้ไม่พอจ่ายให้รัฐบาลตั้งรายจ่ายเพิ่มเติมในงบประมาณประจำปีตามความจำเป็นแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดอัตราการจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับกิจการยางในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของสวนยางโดยเฉพาะได้ไม่เกินร้อยละ ๕ และกำหนดอัตราการจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ไม่เกินร้อยละสิบ ดังนั้น หากปีสงเคราะห์ใดมีเงินค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๑๘ (๑) และ

(๑) จำนวนไม่เกินร้อยละห้า เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับกิจการยางในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของสวนยางโดยเฉพาะมอบไว้แก่กรมวิชาการเกษตรเป็นงวด ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดเงินที่กรมวิชาการเกษตรได้รับนี้มีให้ถือว่าเป็นรายรับตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(๒) จำนวนไม่เกินร้อยละสิบ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง หากเงินจำนวนที่ตั้งไว้ไม่พอจ่ายในงานต่าง ๆ ดังกล่าว ให้รัฐบาลตั้งรายจ่ายเพิ่มเติมในงบประมาณประจำปีตามความจำเป็น

(๓) จำนวนเงินนอกจาก (๑) และ (๒) เป็นเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้นและจะจ่ายเพื่อการอื่นใดมิได้

เงินอันเป็นดอกผลของเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ถ้าหากมิให้คณะกรรมการจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางเพิ่มขึ้นจากที่จัดสรรไว้ตาม (๒) เท่าจำนวนที่เห็นว่าจำเป็น ส่วนจำนวนเงินที่เหลือถ้าหากมิให้จ่ายสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางในปีสงเคราะห์ถัดไป

เงินที่จัดสรรไว้เพื่อการสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตาม (๓) หากมีเหลือจ่ายในปีสงเคราะห์ใดให้นำเงินที่เหลือจ่ายไปสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตาม (๓) ในปีสงเคราะห์ถัดไป

(๒) เหลืออยู่มาก คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางก็สามารถกำหนดอัตราการจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๑๘ (๑) และ (๒) ในปีสงเคราะห์ถัดไปให้ลดน้อยลงได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงเห็นว่าเมื่อมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติไว้ใน (๓) ว่า จำนวนเงินนอกจาก (๑) และ (๒) เป็นเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้นและจะจ่ายเพื่อการอื่นใดมิได้ ประกอบกับการจัดสรรเงินสงเคราะห์ตามมาตรา ๑๘ (๑) และ (๒) เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางที่จะพิจารณาเพิ่มหรือลดอัตราการจัดสรรได้ตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินร้อยละห้าและร้อยละสิบ แล้วแต่กรณี ดังนั้น เงินที่จัดสรรเพื่อใช้จ่ายตามมาตรา ๑๘ (๑) และ (๒) ดังกล่าวจึงถือว่าเป็นเงินจัดสรรที่จ่ายขาด

สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับดอกผลอันเกิดจากเงินสงเคราะห์ตามปัญหาที่ ๒. นั้น เมื่อได้กล่าวไว้แล้วใน ๑. ว่าพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ กำหนดให้คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางจัดสรรเงินสงเคราะห์ตามมาตรา ๑๘ (๑) (๒) และ (๓) ทุกปีสงเคราะห์ คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางจึงต้องจัดสรรเงินสงเคราะห์เป็นรายปีทุกปีสงเคราะห์ โดยเฉพาะในเรื่องเงินอันเป็นดอกผลของเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ นั้น มาตรา ๑๘ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางเพิ่มขึ้นจากที่จัดสรรไว้ตามมาตรา ๑๘ (๒)^๓ เท่าจำนวนที่เห็นว่าจำเป็น ส่วนเงินที่เหลือจากการจัดสรรดังกล่าวให้จ่ายสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางในปีสงเคราะห์ถัดไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๘ นั้นกฎหมายได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าจะต้องจัดสรรเป็นรายปี ดังนั้น คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางจึงไม่อาจจัดสรรให้คราวเดียวเป็นเวลา ๗ ปีครึ่งได้ สำหรับค่าใช้จ่ายที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางผูกพันที่จะต้องสงเคราะห์สวนยางเป็นเวลา ๗ ปีครึ่งนั้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าวย่อมรวมอยู่ในวงเงินที่คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางจะต้องจัดสรรให้ในแต่ละปีอยู่แล้ว ซึ่งถ้าเงินที่จัดสรรให้ตาม (๒) ไม่เพียงพอ คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางก็สามารถจัดสรรเงินที่เหลือตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง เพิ่มเติมให้ได้ตามความจำเป็นอยู่แล้วเช่นกัน

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเด็มทรัพย์

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔