

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการกู้เงินของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๒๐๐๓/๓๑๘๙๐ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอเรื่อง การกำหนดอัตราการจัดเก็บเงินสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีข้อเท็จจริงว่า รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยกเว้นการเก็บเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเพื่อบรรเทาปัญหาราคายางตกต่ำ แต่การให้การสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ นั้น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจะต้องนำเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้จากผู้ส่งออกนอกราชอาณาจักรมาเป็นเงินทุนใช้จ่ายในการให้การสงเคราะห์ปลูกแทน ปัจจุบันสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่ผู้รับการสงเคราะห์ในอัตราไร่ละประมาณ ๕,๐๐๐ บาท ตลอดระยะเวลาให้การสงเคราะห์ ๗ ปีครึ่ง เมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ มีสวนยางที่ได้รับการสงเคราะห์เนื้อที่ประมาณ ๒.๔ ล้านไร่ เป็นภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องผูกพันถึง ๖,๗๒๘ ล้านบาท การสงเคราะห์เจ้าของสวนยางในระหว่างปี ๒๕๓๐-๒๕๓๓ เป็นการสงเคราะห์ตามโครงการเงินกู้ระยะที่ ๓ ซึ่งรัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารโลกและบริษัทพัฒนาการแห่งเครือจักรภพมาให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางสมทบใช้จ่ายในการให้การสงเคราะห์ แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับภาระค่าใช้จ่ายที่ผูกพันต่อผู้รับการสงเคราะห์ เมื่อสิ้นสุดโครงการเงินกู้ระยะที่ ๓ แล้ว รายได้ที่จะนำมาให้การสงเคราะห์จะเหลือเพียงเงินสงเคราะห์ที่จัดเก็บจากผู้ส่งออกเพียงแหล่งเดียว การงดเก็บเงินสงเคราะห์หรือเก็บต่ำกว่ากิโกรัมละ ๑.๗๐ บาท มีผลทำให้สำนักงานกองทุนฯ ขาดรายได้ และก่อให้เกิดปัญหาในการให้การสงเคราะห์เนื่องจากไม่สามารถกำหนดแผนการปลูกทดแทนได้ และทำให้ชาวสวนยางรายใหม่ไม่มีโอกาสขอรับการสงเคราะห์ และจะมีปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมา ดังนั้นเพื่อให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีแนวปฏิบัติงานที่ชัดเจนและสามารถทำความเข้าใจกับชาวสวนยางได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย ๔ ประการ คือ

๑. รัฐบาลจะให้การสงเคราะห์การทำสวนยางตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ ต่อไป

๒. ในการเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ส่งออกนอกราชอาณาจักร เห็นสมควรขอมติคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการนโยบายยางพาราเป็นกำหนดอัตราเงินสงเคราะห์ เมื่อคณะกรรมการฯ ได้กำหนดแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

๓. อัตราเงินสงเคราะห์ที่คณะกรรมการนโยบายยางพารากำหนด หากต่ำกว่ากิโกรัมละ ๑.๗๐ บาท ส่วนต่างของอัตราดังกล่าวนี้รัฐบาลจะหาเงินชดเชยให้เพื่อให้สำนักงาน

กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางสามารถดำเนินการตามเป้าหมายการปลูกแทนสำหรับปี ๒๕๓๓-๒๕๔๐ เป็นเนื้อที่ทั้งสิ้น ๔.๔ ล้านไร่ ได้

๔. ขอให้คณะรัฐมนตรีกำหนดแหล่งเงินที่จะนำมาชดเชยตามข้อ ๓ ว่าจะใช้งบประมาณแผ่นดินหรือเงินกู้และมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการต่อไป

ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า

๑. ในหลักการเห็นควรที่จะให้มีการจัดเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ส่งยางออกไป ทั้งนี้ อัตราการเก็บจะมากหรือน้อยก็ขึ้นากำหนดให้สอดคล้องกับภาวะราคายางในขณะนั้นด้วย

๒. หากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืนยันเป้าหมายการปลูกแทนที่จะดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ - ๒๕๔๐ จำนวน ๔.๔ ล้านไร่ ตามที่ได้เสนอไว้ การมีรายได้แน่นอนเข้ากองทุน โดยกำหนดอัตราเงินสงเคราะห์กิโลกรัมละ ๑.๗๐ บาท จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่เนื่องจากอัตราที่เรียกเก็บจริงจะเปลี่ยนแปลงไปตามราคายางทำให้เกิดความไม่แน่นอน กรณีที่ราคายางสูงอาจกำหนดอัตราที่เรียกเก็บให้เท่ากับ ๑.๗๐ บาทต่อกิโลกรัม หรือสูงกว่า ส่วนกรณีที่ราคายางตกต่ำก็อาจกำหนดในอัตราที่ต่ำกว่า ๑.๗๐ บาท แล้วแต่ความเหมาะสม ในช่วงที่ยางราคาดีและหากได้มีการกำหนดอัตราเงินสงเคราะห์สูงกว่ากิโลกรัมละ ๑.๗๐ บาทแล้ว ก็จะสามารถชดเชยในช่วงที่ราคายางตกต่ำได้ ดังนั้น ลักษณะการชดเชยจึงน่าจะพิจารณาชดเชยเฉพาะในส่วนต่างสุทธิ ทั้งนี้ โดยกำหนดให้มีการชดเชยเป็นครั้ง ๆ ไปเมื่อฐานะเงินกองทุนลดลงจนถึงระดับที่ควรชดเชย

๓. สำหรับแหล่งเงินที่จะนำเงินมาชดเชย เห็นควรให้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด ส่วนการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ก็ควรให้ใช้เงินจากกองทุนเป็นลำดับแรก เว้นแต่กรณีเงินกองทุนมีไม่เพียงพอให้ขอตั้งงบประมาณชดเชยเงินกู้เป็นคราว ๆ ไป

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๓ แล้วมีมติว่า

๑. เห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง) ให้การสงเคราะห์การทำสวนยางต่อไป โดยมอบให้คณะกรรมการนโยบายยางพาราเป็นผู้กำหนดอัตราเงินสงเคราะห์ที่เหมาะสมให้สอดคล้องกับภาวะราคายางในขณะนั้น และนำเสนอนายกรัฐมนตรีอนุมัติแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

๒. อนุมัติในหลักการให้ชดเชยส่วนต่างของอัตราเงิน สงเคราะห์ที่คณะกรรมการนโยบายยางพารากำหนดในกรณีที่ต่ำกว่ากิโลกรัมละ ๑.๗๐ บาท และแหล่งเงินที่จะนำมาชดเชยตามความเห็นของสำนักงบประมาณ โดยให้สำนักงบประมาณและสำนักงานกองทุนฯ รับผิดชอบตรวจสอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่า สำนักงานกองทุนฯ มีอำนาจที่จะกู้เงินหรือไม่

ต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางว่า ตามนัยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ มีความเห็นว่า สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ ไม่มีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ใด ๆ และเงินกองทุนก็ไม่สามารถนำไปชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยได้ โดยมีเหตุผลดังนี้

(๑) ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ

กำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง” ประกอบด้วยเงินสงเคราะห์ซึ่งส่งสมทบตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการทำสวนยางที่ได้ผลน้อยให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ จึงเห็นว่า เงินกองทุนจะต้องนำไปเป็นทุนใช้จ่ายเพื่อการทำสวนยางที่ได้ผลน้อยให้ได้ผลดียิ่งขึ้นเท่านั้น จึงไม่สามารถนำไปชำระหนี้เงินกู้หรือดอกเบี้ยใดๆ ได้

(๒) ตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ กำหนดว่า กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสงเคราะห์การทำสวนยางตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่จำเป็นหรือเป็นอุปกรณ์แก่วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ได้ ฯ ลฯ

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ เฉพาะที่เป็นกิจการสงเคราะห์การทำสวนยางตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น จึงไม่มีอำนาจที่จะกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ใดๆ ได้

(๓) ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ กำหนดว่า เงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ให้ส่งสมทบกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางและให้ใช้จ่ายในกิจการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยเฉพาะ

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ จึงเห็นว่า เงินกองทุนจะต้องนำไปใช้จ่ายเพื่อดำเนินการสงเคราะห์การทำสวนยางตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น จะนำไปชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยมิได้

(๔) ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ กำหนดว่า ทุก ๆ ปีสงเคราะห์ให้คณะกรรมการการจัดสรรเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ดังต่อไปนี้

(๔.๑) จำนวนในไม่เกินร้อยละห้า เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับกิจการยาง ฯ ลฯ

(๔.๒) จำนวนไม่เกินร้อยละสิบ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ ฯ ลฯ

(๔.๓) จำนวนเงินนอกจาก (๔.๑) และ (๔.๒) เป็นเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้นจะจ่ายเพื่อการอื่นใดมิได้

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ จึงเห็นว่า เงินกองทุนจะต้องนำไปใช้จ่ายตามข้อ (๔.๑) - (๔.๓) เท่านั้น และตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ ยังกำหนดว่า จะจ่ายเพื่อการอื่นมิได้แสดงว่าเงินกองทุนจะนำไปชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยไม่ได้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาความเห็นของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว เพื่อความถูกต้องแน่นอนจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณา

ปัญหาที่ขอหารือมาและได้พิจารณาพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยตลอดแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางว่า สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ ไม่มีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ใด ๆ เพราะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ กู้เงินได้ หากกฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ มีอำนาจกู้เงินได้ก็ต้องบัญญัติให้อำนาจเช่นนั้นไว้อย่างชัดแจ้ง เช่นเดียวกับกรณีของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ซึ่งมาตรา ๗ (๘)^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าให้มีอำนาจกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินเพื่อการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำหรับกรณีที่จะให้รัฐบาลเป็นผู้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยหรือจากแหล่งเงินกู้อื่นมาชดเชยส่วนต่างของอัตราเงินสงเคราะห์ แล้วให้ใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์ฯ ในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยกันั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่าไม่อาจจะใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์ฯ ไปชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ได้ เพราะมาตรา ๑๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า เงินสงเคราะห์ที่ส่งเข้าสมทบกองทุนสงเคราะห์ฯ นั้น จะต้องนำไปจัดสรรเพื่อใช้ในกิจการเพียง

^๑ มาตรา ๗ สถาบันมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลงทุน ทั้งนี้ เพื่อการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน หรือการลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินคราวละห้าล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๘ ทุก ๆ ปีสงเคราะห์ ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ดังต่อไปนี้

(๑) จำนวนไม่เกินร้อยละห้า เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับกิจการยางในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของสวนยางโดยเฉพาะ มอบไว้แก่กรมวิชาการเกษตรเป็นงวด ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด เงินที่กรมวิชาการเกษตรได้รับนี้มีให้ถือว่าเป็นรายรับตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(๒) จำนวนไม่เกินร้อยละสิบ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง หากเงินจำนวนที่ตั้งไว้ไม่พอจ่ายในงานต่าง ๆ ดังกล่าวให้รัฐบาลตั้งรายจ่ายเพิ่มเติมในงบประมาณประจำปีตามความจำเป็น

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

เงินอันเป็นดอกผลของเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา ๕ ถ้าหากมิให้คณะกรรมการจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางเพิ่มขึ้นจากที่จัดสรรไว้ตาม (๒) เท่าจำนวนที่เห็นว่าจำเป็น ส่วนจำนวนเงินที่เหลือถ้าหากมิให้จ่ายสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางในปีสงเคราะห์ถัดไป

สามประเภท คือ (๑) จำนวนไม่เกินร้อยละห้า เพื่อการค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับกิจการยาง (๒) จำนวนไม่เกินร้อยละสิบ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ และ (๓) จำนวนเงินที่เหลือจากการจัดสรรตาม (๑) และ (๒) จะต้องนำไปสงเคราะห์เจ้าของสวนยาง และพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางฯ ยังได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าจะนำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ นอกจากนี้ เงินที่จัดสรรไว้เพื่อการสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตาม (๓) หากมีเหลือจ่ายในปีสงเคราะห์ใดให้นำเงินที่เหลือจ่ายไปสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางตาม (๓) ในปีสงเคราะห์ถัดไป พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติไว้ด้วยว่า เงินอันเป็นดอกผลของเงินสงเคราะห์ถ้าหากว่า ก็จะต้องจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการสงเคราะห์การทำสวนยางเท่าที่จำเป็น และถ้ามีเงินเหลือก็ต้องนำไปจ่ายสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางในปีสงเคราะห์ถัดไป และถ้าหากเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางในปีสงเคราะห์ใดมีเหลือจ่าย ก็จะต้องนำเงินที่เหลือจ่ายนั้นไปสมทบเงินที่จัดสรรไว้เพื่อสงเคราะห์เจ้าของสวนยางในปีสงเคราะห์ถัดไป

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นพ้องด้วยกับสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ ว่า สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ฯ ไม่มีอำนาจกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ใดๆ ได้ และเงินของกองทุนสงเคราะห์ฯ ก็ไม่อาจนำไปใช้ชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ได้

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๓