

บันทึก

เรื่อง การใช้จ่ายเงินกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการรักษาเสถียรภาพวัตถุดิบในการผลิตเนื้อสัตว์เพื่อการส่งออก

สำนักงานกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กรมส่งเสริมการส่งออกได้มีหนังสือ ด่วน ที่ พณ๐๘๐๖(๓)/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้กระทรวงพาณิชย์เรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับข้าวโพด ปลาป่น และกากถั่วเหลือง เมื่อราคานำเข้ามีแนวโน้มต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนดและให้ปรับปรุงระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๒ ให้สามารถนำเงินจากกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศมาใช้ในการรักษาเสถียรภาพวัตถุดิบในการผลิตเนื้อสัตว์เพื่อการส่งออกได้ด้วย นั้น

สำนักงานกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ตามระเบียบกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าว จะสามารถใช้จ่ายเงินกองทุนในการรักษาเสถียรภาพวัตถุดิบในการผลิตเนื้อสัตว์ เช่น การพยุงราคา ได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมส่งเสริมการส่งออก กรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน และสำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายพจน์ สารสิน) เสนอ ในเรื่องมาตรการลดต้นทุนการผลิตเนื้อสัตว์ ทั้งนี้ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้ยกเลิกการควบคุมการนำเข้าข้าวโพด ปลาป่นและกากถั่วเหลืองจากต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ในการผลิตเนื้อสัตว์ แต่เพื่อมิให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ผลิตวัตถุดิบดังกล่าวภายในประเทศ และเพื่อเป็นการรักษาระดับราคาของข้าวโพด ปลาป่นและกากถั่วเหลืองดังกล่าวให้มีราคาคงที่อยู่เสมอ จึงให้มีการกำหนดราคาขั้นต่ำและขั้นสูงของวัตถุดิบอาหารสัตว์ทั้ง ๓ รายการไว้ และในกรณีที่ราคาของวัตถุดิบอาหารสัตว์ดังกล่าวภายในประเทศมีแนวโน้มต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนด ให้กระทรวงพาณิชย์ใช้อำนาจตามมาตรา ๕ (๔)^๑ และมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและ

^๑ พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕ ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจสาธารณสุข การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้

การนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษในการนำเข้าจากสินค้าดังกล่าว นอกจากนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนให้การส่งออกเนื้อสัตว์สามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศในด้านราคาได้ และให้มีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศตามมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้สามารถนำเงินจากกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศมาใช้ในการรักษาเสถียรภาพวัตถุดิบอาหารสัตว์เพื่อใช้ในการผลิตเนื้อสัตว์เพื่อการส่งออกได้ด้วย

ต่อมาในการพิจารณาดำเนินการเพื่อแก้ไขระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีปัญหว่าการนำเงินจากกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศมาใช้ในการรักษาเสถียรภาพวัตถุดิบอาหารสัตว์เพื่อใช้ในการผลิตเนื้อสัตว์เพื่อส่งออก นั้น หากจะดำเนินการโดยการจ่ายเงินจากกองทุนฯ เพื่อแทรกแซงราคาวัตถุดิบอาหารสัตว์ดังกล่าวด้วยการจ่ายเงินกองทุนฯ ให้แก่ผู้ผลิตวัตถุดิบภายในประเทศในลักษณะเป็นการพยุงราคา เพื่อให้ราคาวัตถุดิบอาหารสัตว์เหล่านั้นอยู่ในระดับราคาที่กำหนดขึ้นไว้ตลอดไป เช่นนี้ ตามระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศฯ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะสามารถทำได้เพียงใด หรือไม่

(๔) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า

ฯลฯ

ฯลฯ

๒ พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษ รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า

ค่าธรรมเนียมพิเศษจะกำหนดเป็นเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นก็ได้

ระเบียบการเรียกเก็บและวิธีการชำระค่าธรรมเนียมพิเศษ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนด

๓ พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกระทรวงพาณิชย์เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เรียกว่า กองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินอื่นดังต่อไปนี้

(๑) ค่าธรรมเนียมพิเศษตามมาตรา ๖

(๒) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น

(๓) ดอกผลของเงินกองทุน

เงินและทรัพย์สินอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายไถ่แผ่นดิน

หลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารกองทุน และการจัดสรรเงินกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนดโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

ในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) กองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้น หากประสงค์จะให้มีการดำเนินการในเรื่องการส่งเสริมการผลิตของเกษตรกร จะมีการกำหนดรายละเอียดแสดงวัตถุประสงค์และขอบเขตการใช้จ่ายเงิน ให้มีการใช้จ่ายเงินเพื่อการนั้นได้ไว้อย่างแน่ชัด เช่น กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง^๔ และกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร^๕ เป็นต้น แต่กองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศตามปัญหาที่หารือนี้เป็นกองทุนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในกระทรวงพาณิชย์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ นี้ไว้แต่เพียงว่า เพื่อให้เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ โดยไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ไว้เพื่อส่งเสริมการผลิตดังกล่าวแต่อย่างใด ฉะนั้น แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุวัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานและการจัดสรรเงินกองทุนฯ ขึ้นอีกชั้นหนึ่งก็ตาม แต่ในการกำหนดระเบียบดังกล่าวมิใช่จะสามารถกำหนดกิจการที่ประสงค์จะใช้จ่ายเงินเป็นประการใดตามที่ต้องการได้โดยไม่มีข้อจำกัด หากแต่จะต้องกำหนดรายละเอียดการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตาม

^๔ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง ประกอบด้วยเงินสงเคราะห์ซึ่งส่งสมทบพระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการทำสวนยางที่ได้ผลน้อยให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

ให้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสงเคราะห์การทำสวนยางตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่จำเป็น หรือเป็นอุปสรรคแก่วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ได้ รวมทั้งการทำสวนยางแลสวนไม้ยืนต้นตลอดจนกิจการที่เกี่ยวข้องเป็นการสืบทอดและส่งเสริมเพื่อประโยชน์ในการสงเคราะห์ กับให้รวมตลอดถึงการดำเนินการส่งเสริมหรือสงเคราะห์การปลูกแทนไม้ยืนต้นชนิดอื่นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจตามที่รัฐบาลมอบหมาย

ให้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมีสำนักงานแห่งใหญ่ในกรุงเทพมหานครเรียกว่า “สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง”

^๕ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร” ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๕ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรือหรือส่งเสริมเกษตรกรในการผลิต การพยุราคา และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามพระราชบัญญัตินี้

เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้ตามวรรคสอง ให้กระทรวงการคลังนำไปหาดอกผลได้โดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำวันธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือการซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าพ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น

สำหรับระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน นั้น ได้กำหนดรายการต่างๆ ที่จะให้ใช้จ่ายเงินจากกองทุนฯ ได้ไว้หลายประการตามข้อ ๗^๗ ของระเบียบดังกล่าว แต่รายการใช้จ่ายเงินตามที่กำหนดไว้นั้นมีลักษณะเป็นเรื่องการให้ใช้จ่ายเงินในกิจการเพื่อการพัฒนาหรือส่งเสริมความรู้ และการให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการส่งออกซึ่งสินค้าเป็นสำคัญ โดยมีได้ระบุถึงการใช้จ่ายเงินอุดหนุนโดยตรงแก่ผู้ผลิตสินค้าที่เป็นวัตถุดิบเพื่อนำมาใช้ในกิจการของการผลิตสินค้าอย่างอื่นเพื่อการส่งออกต่อไปด้วยแต่อย่างใด ฉะนั้น การจะใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อรักษาเสถียรภาพวัตถุดิบอาหารสัตว์เพื่อใช้ในการผลิตเนื้อสัตว์ ในลักษณะเป็นการพยุงบราคาวัตถุดิบอาหารสัตว์โดยการจ่ายเงินกองทุนฯ ให้แก่ผู้ผลิตวัตถุดิบดังกล่าวภายในประเทศเป็นการทั่วไป จึงมิใช่เป็นรายการจ่ายที่จะกระทำได้ตามระเบียบ

^๗ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ.

๒๕๓๒

ข้อ ๗ ค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการจะพิจารณาอนุมัติให้จ่ายจากเงินกองทุนได้นั้น ได้แก่ ค่าใช้จ่ายตามแผนงาน โครงการ งาน กิจกรรม หรือรายจ่ายอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาหรือส่งเสริมให้มีการผลิตและการส่งออกซึ่งสินค้าหรือบริการ รวมทั้งการรักษาและการหาตลาด การปกป้องผลประโยชน์ในทางการพาณิชย์ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการส่งออก ได้แก่

(๑) การสำรวจ การศึกษา การวิเคราะห์ การวิจัย หรือการติดตามภาวะการผลิตหรือการตลาด ตลอดจนการส่งออกสินค้าและบริการ และการปกป้องผลประโยชน์ทางการพาณิชย์ รวมทั้งการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อประโยชน์ดังกล่าว

(๒) การส่งเสริมให้มีการผลิตและการให้บริการตามความต้องการของตลาดต่างประเทศ รวมทั้งการกำหนดหรือปรับปรุงมาตรฐานรูปแบบ ตลอดจนการควบคุมหรือการจัดระเบียบการผลิตและการตลาดเพื่อการส่งออก

(๓) การโฆษณาเผยแพร่และประชาสัมพันธ์สินค้าและบริการให้อยู่ในความต้องการของตลาดต่างประเทศ

(๔) การจัดตั้งสถานแสดงสินค้า และการแสดงสินค้าหรือตัวอย่างสินค้าเพื่อพัฒนาหรือส่งเสริมการส่งออก

(๕) การส่งและการรับรองคณะทูตหรือคณะผู้แทนเศรษฐกิจหรือการค้ารวมทั้งการประชุมเจรจาการค้าและเศรษฐกิจ

(๖) การศึกษา การฝึกอบรม การดูงาน การประชุมหรือการสัมมนาเพื่อกำหนดแผนแผนงาน ทำที่หรือกลยุทธ์ในการพัฒนาการส่งออก

(๗) การจัดหา การประมวลและการให้บริการข้อมูลสนเทศและข่าวสารเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือการส่งเสริมการส่งออกหรือบริการ รวมทั้งการรักษาและการหาตลาด การปกป้องผลประโยชน์ในทางการพาณิชย์ และการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการส่งออก

(๘) กิจการอื่นใดที่มีผลต่อการพัฒนาการส่งออกสินค้าและบริการโดยตรง

(๙) การบริหารงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

กระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ในปัญหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนฯเพื่อรักษาเสถียรภาพ วัตถุดิบอาหารสัตว์จะกระทำได้เพียงใด หรือไม่ นั้น มิใช่เป็นปัญหาที่จะพิจารณาจากระเบียบ กระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศเพียงประการเดียวได้ เพราะระเบียบกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวจะต้องกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ กองทุนฯ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น เมื่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์ และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติขอบเขตวัตถุประสงค์ของ กองทุนฯนี้ไว้ว่าเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ การจะใช้จ่ายเงินกองทุนฯเพื่อรักษาเสถียรภาพวัตถุดิบอาหารสัตว์จึงต้องคำนึงด้วยว่า เป็นการ ดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศซึ่งได้แก่การส่งสินค้าออก นอกราชอาณาจักรเพียงใด หรือไม่ เพราะถ้าหากกิจการที่จะกระทำขึ้นนั้นไม่อยู่ภายใน วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ แล้ว การจะใช้จ่ายเงินกองทุนฯเพื่อการนั้นก็ย่อมกระทำมิได้ และไม่ อาจแก้ไขปรับปรุงระเบียบกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงกิจการนั้นได้ด้วย

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๓