

บันทึก

เรื่อง การประกาศกำหนดผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น และผลิตภัณฑ์อาหาร
เฉพาะที่จะจำหน่ายในตลาดกลางขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กส.๐๒๐๔/๑๔๕๕๒ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นโดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้รับงบประมาณสำหรับสร้างตลาดขายปลีก ตลาดขายส่ง และร้านค้าขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และต่อมาได้ทดลองจัดตลาดสดในบริเวณที่มีอยู่นั้น ปรากฏว่าได้รับความนิยมจากผู้บริโภคและผู้ประกอบการค้าเป็นอย่างดีองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจึงเห็นควรสร้างอาคารต่างๆ เพิ่มเติมให้เป็นสถานที่ถาวร และในการนี้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้กู้เงินจากเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เป็นจำนวนเงิน ๕ ล้านบาท โดยถือว่าเงินที่กู้นี้จะนำไปใช้ในกิจการตามมาตรา ๑๘ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีข้อสงสัยว่า สิ่งของที่เกษตรกรนำมาขายในตลาดกลางขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จะต้องเป็นสิ่งของที่จะต้องประกาศกำหนดให้เป็นผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น และผลิตภัณฑ์อาหาร เฉพาะที่จะจำหน่ายในตลาดขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรหรือไม่เพียงใด เพราะขณะนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีประกาศตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้ ข้าวเปลือก อ้อย ข้าวโพด มะพร้าว ฝ้าย ถั่วเหลือง โค กระบือ กุ้งทะเล สัตว์น้ำเพาะเลี้ยงชายฝั่ง และมันสำปะหลังเป็นผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นอยู่แล้ว ถ้าองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรประสงค์จะขายผลิตผลเกษตรกรรมอื่นๆ และผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาหารนั้น ให้เป็นผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ มีวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖^๑ และมีอำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๗^๒ แห่ง

^๑ มาตรา ๖ อ.ต.ก. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดตั้งตลาดเพื่อให้เป็นแหล่งกลางในการซื้อขายผลิตผลเกษตรกรรมของเกษตรกรในราคาที่เป็นธรรมแก่เกษตรกร

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ส่งผลิตผลเกษตรกรรมและสินค้าอุตสาหกรรมในครัวเรือนของเกษตรกรมาจำหน่ายโดยตรง โดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นอกจากนั้น มาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดให้

(๓) ซื้อและจัดให้มีการซื้อผลิตผลเกษตรกรรมและสินค้าอุตสาหกรรมในครัวเรือนของเกษตรกร เครื่องอุปโภคและบริโภคอันจำเป็นเพื่อจำหน่ายในราคาอันสมควร

(๔) ดำเนินการพยุหราคาผลิตผลเกษตรกรรม

(๕) ช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการผลิต การจำหน่าย การตลาด การเก็บรักษา และการขนส่งผลิตผลเกษตรกรรมของเกษตรกร

(๖) ดำเนินการหรือส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกรดำเนินการค้า ขนส่ง และรับฝากซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมของเกษตรกรปัจจัยในการผลิต วัสดุการเกษตร เครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตรหรือเครื่องอุปโภคและบริโภคอันจำเป็นแก่เกษตรกร

(๗) ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงคุณภาพ มาตรฐาน และการผลิต ผลิตผลเกษตรกรรมให้ตรงกับความต้องการของตลาด

(๘) ดำเนินการในฐานะตัวแทนของรัฐบาลและกระทรวงทบวงกรม เพื่อจัดหาปัจจัยในการผลิตและเครื่องอุปโภคและบริโภคอันจำเป็นจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาอันสมควร

^๒ มาตรา ๗ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๖ ให้ อ.ต.ก. มีอำนาจรวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ จำนอง รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถูกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง มีทรัพย์สินหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ หรือรับเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๒) กู้ ให้กู้ ยืม ให้ยืมเงิน หรือจ่ายเงินล่วงหน้าโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.ต.ก.

(๓) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.ต.ก. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบของหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลใดๆ โดยอนุมัติรัฐมนตรี

(๔) เป็นสาขา ตัวแทน ตัวแทนค้าต่าง หรือนายหน้าในกิจการของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร หรือในกิจการต่างๆ ของเอกชนหรือนิติบุคคลใดทั้งภายในและนอกราชอาณาจักรทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.ต.ก.

(๕) ซื้อและขายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อพยุหราคาหรือรักษาระดับราคาตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๖) ตั้งตัวแทนกระทำการแทน อ.ต.ก. ภายในและนอกราชอาณาจักร

(๗) จัดให้มีและดำเนินการท่าเรือ การขนส่ง คลังสินค้า ยุ้ง ฉาง ห้องเย็น โรงงานแปรรูป โรงงานคัดขนาดมาตรฐานและคุณภาพ และโรงงานบรรจุหีบห่อสินค้าเกษตรกรรมตามความต้องการของตลาดทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานของ อ.ต.ก.

(๘) ส่งผลิตผลเกษตรกรรมออกนอกราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย

(๙) สั่งเข้าในราชอาณาจักรซึ่งปัจจัยในการผลิต วัสดุการเกษตร เครื่องมือ เครื่องใช้ในการเกษตร เครื่องอุปโภคและบริโภคอันจำเป็นแก่เกษตรกร

(๑๐) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ อ.ต.ก.

^๓ มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ต.ก. และให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

คณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร มีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และมีอำนาจและหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ด้วย เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรย่อมมีอำนาจในการดำเนินการได้ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว เว้นแต่เป็นกิจการตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖^๔ ที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะต้องได้รับความ

(๑) กำหนดชนิดหรือประเภทของผลิตผลเกษตรกรรมที่ อ.ต.ก. จะซื้อตามมาตรา ๖ (๓) และที่จะพยุกราคาตามมาตรา ๖ (๔)

(๒) ออกข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการเงินของ อ.ต.ก. โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๓) กำหนดอัตราค่าเช่าที่ดิน สถานที่และค่าทดแทนต่างๆ ของ อ.ต.ก.

(๔) กำหนดอัตราค่าเช่าที่ดิน ค่าภาระ ค่าบริการ ค่านายหน้า และค่าดำเนินธุรกิจต่างๆ ของ อ.ต.ก.

(๕) กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะของบุคคลที่จะประกอบกิจการค้าในตลาดของ อ.ต.ก. และกำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ประกอบการค้าดังกล่าว รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางหลักประกันการชำระราคาสินค้าที่ซื้อขายกันนั้น

(๖) ออกข้อบังคับว่าด้วยวิธีการขายและซื้อสินค้าในตลาดของ อ.ต.ก. โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๗) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อน ลดและตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง การถอดถอน ระเบียบ วินัย การสอบสวน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง

(๘) ออกข้อบังคับว่าด้วยจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าบ้านหรือที่พัก ค่าทดแทน และเงินอื่นๆ ที่ควรจ่าย ทั้งนี้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๙) กำหนดอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

(๑๐) กำหนดอัตราและดอกเบี้ยเงินสะสมของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้าง และวางระเบียบการจ่ายเงินสะสม และเงินที่ อ.ต.ก. สมทบให้

(๑๑) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินบำเหน็จ การจ่ายเงินสวัสดิการ และการจ่ายเงินสงเคราะห์แก่ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้าง ตลาดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จ กองทุนสวัสดิการ และกองทุนสงเคราะห์ทั้งนี้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๒) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับธุรกิจอื่น ๆ ของ อ.ต.ก.

(๑๓) ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายในการนี้ให้นามตรา ๑๕ มาใช้บังคับแก่การประชุมและวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม

ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการเงินที่คณะกรรมการกำหนดขึ้น ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้อำนวยการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อความเช่นนั้นในราชกิจจานุเบกษา

^๔ มาตรา ๒๖ อ.ต.ก. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอื่น จึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้ คือ

(๑) กู้ยืมเงินครั้งหนึ่งจำนวนเกินห้าล้านบาท

(๒) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์

เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการเหล่านั้นได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้รับอนุมัติจัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยถือว่ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๘ (๒) (ข)^๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะใช้จ่ายเงินจำนวนนี้ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรนำสิ่งของมาจำหน่ายในตลาดกลางขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรมากขึ้นยิ่งขึ้น การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ มิใช่การดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗

อนึ่ง เป็นข้อที่พึงสังเกตว่า “ผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น” และ “ผลิตภัณฑ์อาหาร” ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น ต่างกับ “ผลิตผลเกษตรกรรมและสินค้าอุตสาหกรรมในครัวเรือนของเกษตรกร” ตามความหมายของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ เมื่อองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้รับเงินกู้มาจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรแล้ว องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรก็ย่อมดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ของตนได้ เมื่อผู้ให้กู้มิได้วางเงื่อนไขห้ามอย่างใดไว้

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงเห็นว่าในการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมของเกษตรกรในตลาดกลางขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่มีหน้าที่ต้องกำหนดให้ผลิตผลเกษตรกรรมดังกล่าวเป็นผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือประกาศกำหนดให้ผลิตผลเกษตรกรรมดังกล่าวเป็นผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น และผลิตภัณฑ์อาหารเฉพาะที่จะจำหน่ายในตลาดกลางขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร แต่อย่างใด นอกจากนั้น ยังอาจเข้าใจได้ว่า การให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมาย กู้เงินในกรณีนี้อยู่ในความหมายของมาตรา ๑๘ (๒) (ค)^๖ อีกด้วย

(๓) จำหน่ายทรัพย์สินจำนวนเกินหนึ่งแสนบาทจากบัญชีเป็นสูญ

^๔ มาตรา ๑๘ กิจการตามโครงการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้นั้นได้แก่กิจการ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) การพยุรราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น และผลิตภัณฑ์อาหารในประเทศโดย

๑.ล๑

๑.ล๑

(ข) ขายภายในประเทศและขายโดยส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

๑.ล๑

๑.ล๑

^๖ มาตรา ๑๘ กิจการตามโครงการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้นั้นได้แก่กิจการ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๑

(๒) การพยากรณ์การผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารในประเทศโดย

ฯลฯ

ฯลฯ

(ค) ดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการตาม (ก) และ (ข) แห่งข้อนี้