

บันทึก

เรื่อง การค้าประกันการกู้เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยกระทรวงการคลัง
(กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะกู้เงินมาดำเนินการ
ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ โดยให้กระทรวงการคลังค้าประกันการกู้เงิน
ดังกล่าวได้หรือไม่)

สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ ๒๒๐/๒๕๖๘
ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กองทุนอ้อยและ
น้ำตาลทรายซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๖๗ และมี
วัตถุประสงค์ตามมาตรา ๒๓^๑ เพื่อพัฒนาและรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล
ทรายซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญของชาติอย่างหนึ่ง และโดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๗^๒ (๖) ได้
กำหนดให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจในการกู้เงินโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี โดย
บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวรัฐบาลจึงน่าจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกู้เงินของ
กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อเป็นหลักประกันของเจ้าหนี้ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ภายในหรือ
ภายนอกราชอาณาจักร จึงขอหารือว่า หากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

๑มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมี
วัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย
- (๒) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อย
และโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (๓) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อผลประโยชน์ของ
ผู้บริโภค

(๔) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงาน
คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

๒มาตรา ๒๗ กองทุนประกอบด้วย

- (๑) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
- (๒) เบี้ยปรับตามมาตรา ๑๗ (๒๕)
- (๓) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๕๗
- (๔) ดอกผลของกองทุน
- (๕) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (๖) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี
- (๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (๘) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน

จะกู้เงินมาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ จะให้กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าวได้หรือไม่
เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายและผู้แทน
สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม และผู้แทนสำนักงาน
เศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง แล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทน
สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่า
คณะกรรมการบริหารกองทุนไม่แน่ใจว่ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีฐานะเป็นส่วนราชการ
หรือไม่ แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ แล้ว
จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ดังนั้น
กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจึงน่าจะมีฐานะเป็นส่วนราชการซึ่งกระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำ
ประกันหนี้ได้ แต่ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลังชี้แจงว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมิได้
เป็นส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจ
กระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดอำนาจ
กระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๙ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงไม่
สามารถค้ำประกันได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าตามมาตรา

“มาตรา ๒๔ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ
บริหารกองทุน” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน
ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานงบประมาณหนึ่งคน ผู้แทน
ธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยสามคน และผู้แทนโรงงานสามคนเป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธาน
กรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน

กรรมการตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการ
อื่นใดซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การค้ำประกัน” หมายความว่า ความรวมถึงอวัลต์เงินด้วย

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า
และให้หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลสุขาภิบาล และกรุงเทพมหานครด้วย

“องค์การของรัฐ” หมายความว่า องค์การหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติ
หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นสำหรับให้
กู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม

“เงินกองทุน” หมายความว่า ทุนที่ชำระแล้ว ทุนสำรอง ซึ่งรวมทั้งเงินสำรองอื่นที่ได้จัดสรร
จากกำไรสุทธิและกำไรสุทธิคงเหลือหลังจากการจัดสรรแล้ว

๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ บัญญัติให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหนี้ของสถาบันการเงิน ได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีสำหรับเรื่องนี้ มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีฐานะเป็นส่วนราชการหรือองค์การของรัฐหรือไม่ เมื่อพิจารณาบทนิยามตามมาตรา ๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๙ แล้ว จะเห็นได้ว่า “ส่วนราชการ” จะต้องเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า แต่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมิได้เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า จึงมิใช่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.๒๕๑๐ ๖ ส่วน “องค์การของรัฐ” ก็ต้องเป็นองค์การหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๗) เห็นว่า ถึงแม้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย แต่ก็มิได้มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจึงไม่มีฐานะเป็นองค์การของรัฐตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.๒๕๑๐ ๖ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงไม่มีอำนาจค้าประกันหนี้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๘

“มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๕ กระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงิน ได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจต้องเป็น

(ก) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ หรือ

(ข) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐและหรือบริษัทจำกัดตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ

๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)