

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอใช้เงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ (กรณีโครงการจัดตั้ง
ศูนย์เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกร)

กรมการค้าภายใน ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายและมาตรการ
ช่วยเหลือเกษตรกร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๔๐๒/๑๐๒๖๕ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือ
เกษตรกร (คชก.) ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบให้หาหรือสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ในประเด็นว่า คชก. มีอำนาจอนุมัติการใช้เงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อ
เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรตาม
โครงการประกันรายได้เกษตรกร กรมการค้าภายใน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุน
รวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ เนื่องจาก คชก. ได้พิจารณา
รายละเอียดของโครงการแล้ว กรรมการส่วนใหญ่เห็นว่าวัตถุประสงค์ของโครงการมีประโยชน์ต่อ
เกษตรกรในการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถพึ่งพาตนเองจากข้อมูลทางการตลาดสินค้า
เกษตรที่ถูกต้องต่อเนื่อง และการที่เกษตรกรได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเท่าทันตลาดในปัจจุบันได้รวดเร็ว
ทันต่อสถานการณ์ ย่อมช่วยให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองในการขายสินค้าเกษตรในตลาดมากขึ้น และ
เห็นว่าสามารถนำเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาใช้ในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้
ประกอบกับ คชก. ได้เคยอนุมัติการใช้เงินในลักษณะนี้มาแล้ว ในกรณีการอนุมัติเงินจ่ายขาด ให้
กรมการค้าภายในดำเนินการตามโครงการจัดตั้งตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า ด้วยการนำไปใช้เป็น
ค่าใช้จ่ายในการเตรียมการและจัดตั้งตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า ซึ่งโครงการดังกล่าวได้รับการ
ตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว อย่างไรก็ตาม กรรมการอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าการใช้
เงินดังกล่าวอาจไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อ
ช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔

จากการที่รัฐบาลได้ดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรเพื่อดูแลสินค้าเกษตร
สำคัญ ๓ ชนิด คือ ข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง ตั้งแต่ฤดูการผลิตปี ๒๕๕๒/๕๓ พบว่ามี
ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการหลายประการ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์หลาย
ครั้ง ในขณะที่การสื่อสารถึงหน่วยงานปฏิบัติได้ไม่ทันทั่วถึง และจากการที่เกษตรกรทำการเพาะปลูก
กระจัดกระจายอยู่ในชนบท จึงมีปัญหาในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและนโยบายของรัฐบาล ทำให้ไม่

มั่นใจว่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการประกันรายได้เกษตรกร หรือเกษตรกรไม่เข้าใจหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการเข้าร่วมโครงการ ทำให้มีข้อร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง

โดยที่กรมการค้าภายใน มีหน้าที่ในการประสานกับส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเกษตรกรในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อชี้แจงแนวทางวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร การเผยแพร่ราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง ข้อมูลด้านราคาซื้อขายจริงในตลาดแต่ละวัน และตอบชี้แจงทำความเข้าใจแก่หน่วยงานและเกษตรกรในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์สูงสุดจากนโยบายประกันรายได้ของรัฐบาล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตร ทั้งในส่วนกลาง ณ กรมการค้าภายในและในส่วนภูมิภาค ณ สำนักงานการค้าภายในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ดังนี้

๑. ติดตามสถานการณ์และความเคลื่อนไหวราคาซื้อขายจริงในตลาดทุกจังหวัดทั่วประเทศอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

๒. ประเมินสถานการณ์และผลการดำเนินโครงการต่อผู้บริหาร เพื่อให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและความคืบหน้าโครงการประกันรายได้ในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว

๓. เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร

๔. ให้คำแนะนำ รับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกร

๕. พัฒนาเกษตรกรให้ปกป้องรักษาสิทธิตนเองเบื้องต้น

กรมการค้าภายใน ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรจึงขอหารือว่า คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรสามารถอนุมัติให้ใช้เงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกร กรมการค้าภายในตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการค้าภายใน โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมการเกษตร) และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมการค้าภายในมีความรับผิดชอบในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิง ตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราคาสินค้าเกษตรสำคัญ ๓ ชนิด ได้แก่ ข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลังที่เกษตรกรได้รับมีราคาที่สูงขึ้น โดยอาศัยกลไกตลาดในการสร้างเสถียรภาพด้านราคาในระยะยาวและมีความยั่งยืน โดยคณะอนุกรรมการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงจะทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจ่ายชดเชยรายได้ให้แก่เกษตรกร ซึ่งจะประกาศเป็นประจำวันใน วันที่ ๑ และ

วันที่ ๑๖ ของทุกเดือน จากการดำเนินงานตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรที่ผ่านมา กรมการค้าภายในประสบปัญหาการประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเผยแพร่เกณฑ์กลางอ้างอิงและข้อมูลด้านราคาซื้อขายในท้องตลาด และยังได้รับข้อร้องเรียนจากเกษตรกรว่าไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติในการเข้าร่วมโครงการประกันรายได้เกษตรกร ตลอดจนไม่มั่นใจในประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการดังกล่าว กรมการค้าภายในจึงเสนอโครงการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรนี้ขึ้น เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง และกรมการค้าภายในเชื่อมั่นว่าโครงการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกร จะสามารถช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาด เพื่อรักษาระดับราคาหรือยกระดับราคาสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินจากกองทุนตามข้อ ๑๙ (๑) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ คชก. สามารถอนุมัติให้ใช้เงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกร กรมการค้าภายใน โดยใช้จ่ายเงินตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๙ (๑) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรฯ ได้หรือไม่

จากประเด็นดังกล่าว เห็นว่า การจัดตั้งกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด^๑ ซึ่งการใช้จ่ายเงินจากกองทุนตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องเป็นไปเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๙^๒ แห่งระเบียบสำนัก

^๑ ข้อ ๑๖ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เป็นทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด

^๒ ข้อ ๑๙ เงินกองทุนนี้ให้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ในข้อ ๑๖ ตามมติคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาด เพื่อรักษาระดับราคาหรือยกระดับราคาสินค้าเกษตร
- (๒) พัฒนาโครงสร้างการผลิตและการปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร
- (๓) ช่วยเหลือเกษตรกรในด้านสินเชื่อ และการดำเนินงานของกองทุนที่ดิน
- (๔) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนไม่เกินร้อยละ ๑ ของเงินกองทุน
- (๕) ช่วยเหลือสินค้าเกษตรที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบอยู่แล้ว โดยผ่านกองทุนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นการเฉพาะคราวและมีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกร

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรฯ กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินกองทุนต้องเป็นไปตามมติคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร เฉพาะกรณีการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาด เพื่อรักษาระดับราคาหรือยกระดับราคาสินค้าเกษตร การพัฒนาโครงสร้างการผลิต และการปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร การช่วยเหลือเกษตรกรในด้านสินเชื่อและการดำเนินงานของกองทุนที่ดิน การใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนไม่เกินร้อยละ ๑ ของเงินกองทุน และการช่วยเหลือสินค้าเกษตรที่มีกฎหมายกำหนดให้การช่วยเหลือไว้อย่างเป็นระบบอยู่แล้ว โดยผ่านกองทุนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นการเฉพาะคราวและมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกร ประกอบกับข้อ ๒๐^๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓ ห้ามมิให้ใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติ หรือได้รับความเสียหายจากการระบาดของทำลายของศัตรูพืช และการช่วยเหลือสินค้าเกษตรที่มีกฎหมายกำหนดให้การช่วยเหลือไว้อย่างเป็นระบบอยู่แล้ว เว้นแต่เป็นการช่วยเหลือผ่านกองทุนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น อันมีนัยที่แสดงให้เห็นว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ ได้จำกัดขอบเขตการใช้จ่ายเงินกองทุนไว้อย่างเข้มงวด โดยให้ใช้จ่ายเงินกองทุนได้เฉพาะกรณีตามข้อ ๑๙ (๑) ถึง (๕)^๔ เท่านั้น

สำหรับโครงการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรของกรมการค้าภายในนั้น มีวัตถุประสงค์และรายละเอียดในการดำเนินงานเพื่อติดตามสถานการณ์ความเคลื่อนไหวและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลด้านสินค้าเกษตรเป็นหลัก ซึ่งเป็นประโยชน์แก่งานในความรับผิดชอบของกรมการค้าภายใน ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร ดังนั้น การใช้จ่ายเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อที่จะนำไปใช้ดำเนินการตามโครงการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกร กรมการค้าภายใน จึงมิใช่การช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาดเพื่อรักษาระดับราคาหรือยกระดับราคาสินค้าเกษตรตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๙ (๑) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรฯ จึงเห็นว่า คชก. ไม่อาจ

ทั้งนี้ การจ่ายเงินกองทุนเพื่อการดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) จะจ่ายในลักษณะหมุนเวียนหรือจ่ายขาดก็ได้ ส่วนการจ่ายเงินตาม (๕) ให้จ่ายได้เฉพาะในลักษณะหมุนเวียน และต้องคำนึงถึงเงินกองทุนคงเหลือที่ปลอดภาระผูกพันที่จะนำไปช่วยเหลือสินค้าเกษตรอื่นที่มีปัญหาหรือคาดว่าจะมีปัญหาประกอบด้วย

^๓ ข้อ ๒๐ ห้ามมิให้นำเงินกองทุนนี้ไปใช้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติ หรือได้รับความเสียหายจากการระบาดของทำลายของศัตรูพืช

(๒) ช่วยเหลือสินค้าเกษตรที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบอยู่แล้ว ยกเว้นการนำเงินกองทุนไปใช้ตามข้อ ๑๙ (๕)

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

นำเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรของกรมการค้าภายใน

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวาคม ๒๕๕๓