

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกำหนดระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนตามมาตรา ๒๕ (๑)

แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๖๑๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และหนังสือ ที่ อก ๐๖๑๐/๔๑๗๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนในการออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังนี้

๑. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ เห็นชอบการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นต้น ฤดูการผลิตปี ๒๕๕๐/๒๕๕๑ โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มาจ่ายเพิ่มราคาอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยตันอ้อยละ ๖๒ บาท รวมเป็นเงิน ๔,๒๒๕.๓๐ ล้านบาท ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้เงินจาก ธ.ก.ส. เพื่อเพิ่มราคาอ้อยสำหรับฤดูการผลิตปี ๒๕๕๐/๒๕๕๑ ให้แก่ชาวไร่อ้อยในอัตราตันอ้อยละ ๑๖๙ บาท จากเดิมตันอ้อยละ ๖๒ บาท รวมเป็นเงิน ๑๒,๓๗๐.๘๐ ล้านบาท และอนุมัติแนวทางการจัดการภาระหนี้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายดำเนินการจัดเก็บเงินจากชาวไร่อ้อยในกรณีที่ราคาอ้อยขึ้นสุดท้ายเฉลี่ยทั่วประเทศสำหรับฤดูการผลิตปี ๒๕๕๐/๒๕๕๑ ที่สูงเกิน ๖๓๘ บาทต่อตันอ้อย ณ ค่าความหวาน ๑๐ ซี.ซี.เอส เพื่อชำระหนี้แก่ ธ.ก.ส. และต่อมาได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลง ๓ ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วยกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ธ.ก.ส. และสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

๒. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ เห็นชอบการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้าย ฤดูการผลิตปี ๒๕๕๑/๒๕๕๒ ซึ่งจะต้องจ่ายชดเชยราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตฯ ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ คืนให้แก่โรงงานน้ำตาลทราย โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดหาเงินกู้จำนวน ๕,๒๗๗.๔๔ ล้านบาท ให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อจ่ายชดเชยคืนโรงงานน้ำตาลทรายแล้วตั้งงบประมาณให้กระทรวงอุตสาหกรรมชำระหนี้ดังกล่าวเป็นเวลา ๑๒ ปี โดยกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายรับภาระในส่วนของการดอกเบี้ย ต่อมา คณะกรรมการบริหารกองทุนได้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๙๙ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เสนอต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีการจัดเก็บเงินรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อนำไปชำระดอกเบี้ยและจ่ายชดเชยส่วนต่างผลตอบแทนการผลิตฯ คำนวณโรงงานน้ำตาลทรายอีกจำนวน ๒,๙๘๔.๔๙ ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการเรียกเก็บเงินจากโรงงานที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแตกต่างกันเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เป็นกรณีที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. ตามโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒๙) และ (๓๐) และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายมีหน้าที่หักเงินจากชาวไร่อ้อยนำส่งให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อนำไปชำระหนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. แต่โรงงานได้ฟ้องเพิกถอนต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าว

แนวทางที่สอง เป็นกรณีที่โรงงานน้ำตาลทรายฟ้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายสีร่าภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยกำหนดหน้าที่ให้โรงงานน้ำตาลทรายต้องชำระเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักร ที่จำหน่ายตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้ยกฟ้อง

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. คณะกรรมการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ออกระเบียบกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายหักเงินส่วนเกินราคาอ้อยขั้นสุดท้ายเฉลี่ยทั่วประเทศสำหรับฤดูกาลผลิตปี ๒๕๕๐/๕๑ ที่สูงเกิน ๖๓๘ บาทต่อตันอ้อยจากชาวไร่อ้อยนำส่งเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อชำระหนี้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ออกระเบียบเพื่อจัดเก็บเงินจากชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายสำหรับนำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้และชำระคืนส่วนต่างผลตอบแทนการผลิตฯ ให้แก่โรงงานน้ำตาลทราย ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

และสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย) และผู้แทนสามสมาคมโรงงานน้ำตาลทราย ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ธ.ก.ส. กำหนดเงื่อนไขในการกู้เงินโดยให้โรงงานน้ำตาลทราย จำนวน ๔๖ โรงงาน ร่วมกันทำหนังสือให้ความยินยอมและความร่วมมือปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนในการจัดเก็บเงินจากชาวไร่อ้อยในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายเฉลี่ยทั่วประเทศสำหรับฤดูกาลผลิตปี ๒๕๕๐/๒๕๕๑ สูงเกิน ๖๓๘ บาทต่อตันอ้อย เข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อชำระหนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. จนกว่าจะเสร็จสิ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วนกรณีการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๙/๒๕๕๐ ซึ่งจะต้องจ่ายชดเชยราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตฯ ตามมาตรา ๕๖ คืนให้แก่โรงงานน้ำตาลทราย โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการจัดหาเงินกู้ให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น ขณะนี้ยังอยู่ระหว่างดำเนินการขอกู้เงินจาก ธ.ก.ส.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๒๕ (๑)^๑ ประกอบกับมาตรา ๒๓ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้เงินจาก ธ.ก.ส. เพื่อนำมาจ่ายเพิ่มราคาอ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตปี ๒๕๕๐/๒๕๕๑ ให้แก่ชาวไร่อ้อยในอัตราตันอ้อยละ ๑๖๙ บาท จากเดิมตันอ้อยละ ๖๒ บาท รวมเป็นเงิน ๑๒,๓๗๐.๘๐ ล้านบาท เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นนโยบายของรัฐในการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยให้มีรายได้คุ้มกับต้นทุนการผลิตและมีทุนในฤดูกาลผลิตต่อไป ซึ่งจะทำให้มีปริมาณอ้อยเพียงพอต่อการผลิตของโรงงานและการบริโภคของประชาชน อันส่งผลต่อความมีเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย การกู้เงินดังกล่าวจึงเป็นภาระหนี้ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบที่ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ต้องรับผิดชอบร่วมกัน ประกอบกับโรงงานน้ำตาลทรายได้ทำหนังสือให้ความ

^๑มาตรา ๒๕ คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๓ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

ยินยอมและความร่วมมือปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด เพื่อให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถนำเงินไปชำระหนี้คืนให้แก่ ธ.ก.ส. ได้ทันภายในเวลาที่กำหนด และเพื่อให้ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถดำเนินไปได้ตามปกติอันเป็นการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

ดังนั้น คณะกรรมการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๑) ออกระเบียบกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายหักเงินส่วนเกินราคาอ้อยขั้นสุดท้ายเฉลี่ยทั่วประเทศสำหรับฤดูการผลิตปี ๒๕๕๐/๒๕๕๑ ที่สูงเกิน ๖๓๘ บาทต่อตันอ้อย จากชาวไร่อ้อยนำส่งเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อชำระหนี้แก่ ธ.ก.ส. ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๒๕ (๑)^๓ ประกอบกับมาตรา ๒๓ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิตและค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

ดังนั้น กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจึงสามารถเรียกเก็บเงินจากโรงงานน้ำตาลทรายตามมาตรา ๕๗^๕ เพื่อนำมาใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๓๐^๖ ได้ แต่คณะกรรมการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไม่สามารถออกระเบียบเพื่อเรียกเก็บเงินจากชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อนำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้และชำระคืนส่วนต่างผลตอบแทนการผลิตฯ ให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายเป็นการเฉพาะได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕มาตรา ๕๗ ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิตามมาตรา ๕๔ และค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

^๖มาตรา ๓๐ เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๒๓ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายและของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๒