

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การใช้เบี้ยกุดชุมแทนเงินตรา

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๔/๑๖๑๓๙ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยสนับสนุนการใช้เบี้ยกุดชุมเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ โดยพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ตลอดจนจัดทำโครงการศึกษาวิจัยหรือสนับสนุนให้มีการทดลองดำเนินโครงการฟั้งตนเองของชุมชนแล้วนำผลการศึกษาวิจัยเสนอรัฐบาลเพื่อพิจารณาจัดทำนโยบายต่อไป

๒. ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นควรสนับสนุนโครงการเบี้ยกุดชุมตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยเสนอว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ อนุญาตให้ใช้เบี้ยกุดชุมแทนเงินตราได้อย่างมีเงื่อนไข โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยเงินตราและกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ในการนี้ ได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร่วมกับสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ดำเนินการจัดทำโครงการศึกษาวิจัยหรือสนับสนุนให้มีการทดลองดำเนินโครงการฟั้งตนเองของชุมชน ซึ่งกระทรวงการคลังได้รับทราบความเห็นดังกล่าว และมอบหมายให้ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) เข้าร่วมสังเกตการณ์

๓. ผลการศึกษาวิจัยโครงการฟั้งตนเองของชุมชน กรณีเบี้ยกุดชุม สรุปได้ว่าโครงการเบี้ยกุดชุมมีประโยชน์และกระตุ้นกิจกรรมในทางเศรษฐกิจภายในชุมชน ช่วยให้เกิดการออมเงินบาท และช่วยให้สมาชิกช่วยเหลือพึ่งพาและปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง ทำให้ชุมชนเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ ทั้งนี้ ขอบเขตและพฤติกรรมของโครงการเบี้ยกุดชุมที่ผ่านมาไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หากดำเนินการภายในขอบเขตจำกัด ไม่ทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจผิดว่าเป็นเงินตราของรัฐบาล และมีระบบการบริหารจัดการในลักษณะกำกับดูแลตนเองอย่างเหมาะสมแล้วก็สมควรอนุญาตให้ดำเนินการได้ นอกจากนี้ โดยที่เบี้ยกุดชุมเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิกในชุมชนที่มีได้มีความประสงค์จะนำออกใช้แทนเงินตราประจำชาติจึงไม่ขัดกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ที่ห้ามมิให้

ผู้ใดทำ จำหน่าย ใช้ หรือนำออกใช้ซึ่งวัตถุหรือเครื่องหมายใด ๆ แทนเงินตรา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

๔. ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พิจารณารายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการดังกล่าวแล้วมีความเห็นแตกต่างจากคณะวิจัยในประเด็นข้อกฎหมาย โดยเห็นว่า พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีระบบเงินตราของรัฐบาลเป็นระบบหลักเพียงระบบเดียวจึงมีบทบัญญัติมาตรา ๙ เมื่อโครงการเบี่ยงกุดชุมมีการใช้เบี่ยงกุดชุมเป็นวัตถุหรือเครื่องหมายใด ๆ เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนแทนเงินบาท กรณีย่อมเข้าองค์ประกอบกระทำความผิดตามที่มาตราดังกล่าวห้ามไว้ และหากยินยอมให้มีการอ้างเจตนาวว่า ไม่ได้มุ่งประสงค์นำออกใช้แทนเงินบาทเพราะใช้เพียงระหว่างสมาชิกแล้ว ในอนาคตถ้ามีรายอื่น ๆ ออกใช้วัตถุใดแทนเงินบาทในทำนองเดียวกันและมีการใช้ระหว่างสมาชิกในเขตพื้นที่กว้างขึ้น รัฐก็จะไม่สามารถควบคุมดูแลได้

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้กรณีเบี่ยงกุดชุมเกิดข้อยุติ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเงินตราฯ พิจารณาอนุญาตให้ใช้เบี่ยงกุดชุมแทนเงินบาทได้โดยมีขอบเขตและเงื่อนไข ดังนี้

(๑) ให้ใช้เบี่ยงกุดชุมได้เฉพาะภายใน ๕ หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านท่าลาด หมู่บ้านโสกชุมปูน หมู่บ้านสันติสุข หมู่บ้านกุดหิน อำเภอกุดชุม และหมู่บ้านโคกกกลาง อำเภอรายมูล จังหวัดยโสธร

(๒) ต้องมีข้อความปรากฏบนเบี่ยงกุดชุมให้ชัดเจนว่า “มิใช่เงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย”

(๓) ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นบริหารจัดการเบี่ยงกุดชุมซึ่งสมาชิกเป็นผู้เลือกโดยมีอำนาจออกกฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารจัดการ โดยรวมถึงเรื่องต่อไปนี้

- ๓.๑) ปริมาณเบี่ยงที่จะออกใช้ และจำนวนสูงสุดที่จะออกให้แก่สมาชิกแต่ละราย
- ๓.๒) จำนวนสมาชิกสูงสุดเพื่อที่คณะกรรมการสามารถดูแลได้โดยทั่วถึง
- ๓.๓) ขอบเขตธุรกรรมที่จะใช้เบี่ยงได้
- ๓.๔) การบริหารจัดการในกรณีเบี่ยงเก่าหรือชำรุด
- ๓.๕) ระบบการควบคุมภายในเกี่ยวกับการพิมพ์ การออกใช้ และการบริหารจัดการ

๓.๖) การระงับใช้เบี่ยงในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีเหตุการณ์ที่อาจลุกลามจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือชุมชน

ทั้งนี้ เมื่อมีการออกหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์หรือระเบียบในเรื่องต่างๆ ในแต่ละครั้ง ให้คณะกรรมการแจ้งธนาคารแห่งประเทศไทยทราบเป็นหนังสือ

๕. กระทรวงการคลังได้พิจารณารายงานผลการศึกษาวิจัยฯ ความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย และข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว เห็นว่า โดยที่คณะวิจัยฯ และธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเห็นแตกต่างกันในข้อกฎหมาย จึงขอหารือสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ (๑) การใช้เบี้ยกุดชุมเข้าขายต้องห้ามตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ หรือไม่ และ (๒) หากการใช้เบี้ยกุดชุมเข้าขายต้องห้ามตามมาตรา ๙ แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวอนุญาตให้ใช้เบี้ยกุดชุมภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยไม่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อกระทรวงการคลังจะได้ประมวลความเห็นประกอบการนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา แล้วแจ้งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลัง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ สมาชิกในชุมชน ๕ หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านท่าลาด หมู่บ้านโสกชุมปูน หมู่บ้านสันติสุข หมู่บ้านกุดหิน อำเภอกุดชุม และหมู่บ้านโคกกกลาง อำเภอยายมุล จังหวัดยโสธร ได้นำเบี้ยกุดชุม^๑ ซึ่งคณะกรรมการเบี้ยกุดชุมออกให้แก่สมาชิกไปใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน โดยมีหลักเกณฑ์การใช้เบี้ยกุดชุม คือ (๑) ใช้ได้เฉพาะสมาชิกในชุมชน (๒) มูลค่าการแลกเปลี่ยนขึ้นอยู่กับราคากลางระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย (๓) ไม่สามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินบาทได้ และ (๔) ใช้แลกเปลี่ยนได้เฉพาะสินค้าที่เกี่ยวข้องกับเกษตรและบริการที่ผลิตได้ในชุมชนเท่านั้น ทั้งนี้ การใช้เบี้ยกุดชุมจะขึ้นอยู่กับการยอมรับระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย และทั้งสองฝ่ายสามารถต่อรองจำนวนของเบี้ยที่จะใช้ในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความพอใจได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังการใช้เบี้ยกุดชุมได้หนึ่งสัปดาห์ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้มีหนังสือแจ้งให้ชุมชนยุติการใช้เบี้ยกุดชุม เนื่องจากเห็นว่าอาจเข้าข่ายผิดกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การใช้เบี้ยกุดชุมเข้าขายต้องห้ามตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้บัญญัติห้ามผู้ใดทำ จำหน่าย ใช้หรือนำออกใช้ซึ่งวัตถุหรือเครื่องหมายใด ๆ แทนเงินตรา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่พระราชบัญญัตินี้ได้มีบทบัญญัติกำหนดความหมายของคำว่า “เงินตรา” ไว้ จึงต้องหาความหมายของคำว่า “เงินตรา” เพื่อประกอบการพิจารณาว่าเบี้ยกุดชุมเป็นวัตถุแทนเงินตราหรือไม่

^๑รูปแบบของเบี้ยกุดชุมเป็นกระดาษที่กำหนดมูลค่าเป็น ๑ เบี้ย ๕ เบี้ย ๒๐ เบี้ย และ ๕๐ เบี้ย มีเลขลำดับและลายมือชื่อของบุคคลที่ชุมชนยอมรับ รวมทั้งข้อความว่า “เบี้ยนี้ใช้แลกเปลี่ยนสิ่งของในชุมชนเท่านั้น”

^๒มาตรา ๙ ห้ามมิให้ผู้ใดทำ จำหน่าย ใช้ หรือนำออกใช้ซึ่งวัตถุหรือเครื่องหมายใด ๆ แทนเงินตรา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า เงินตรา คือ สิ่งที่ใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนหรือการชำระหนี้ ซึ่งสอดคล้องกับความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน^๓ โดยเงินตราในระบบเงินตราของประเทศไทย ได้แก่ เหรียญกษาปณ์และธนบัตร^๔ และมีหน่วยนับเป็น “บาท”^๕

กรณีตามข้อหาหรือ เบี้ยกุดชุมนำมาใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าการเกษตรหรือบริการที่ผลิตได้ในชุมชน เบี้ยกุดชุมจึงมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับเงินตรา ดังนั้น เมื่อได้มีการทำเบี้ยกุดชุมและนำออกให้สมาชิกใช้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงเป็นการกระทำที่เข้าข่ายต้องห้ามตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเงินตราฯ

ประเด็นที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวอนุญาตให้ใช้เบี้ยกุดชุมภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยไม่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเงินตราฯ บัญญัติห้ามผู้ใดทำ จำหน่าย ใช้หรือนำออกใช้ซึ่งวัตถุหรือเครื่องหมายใดๆ แทนเงินตรา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้น การอนุญาตให้ใช้เบี้ยกุดชุมย่อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีฯ อาจกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขใดๆ ในการอนุญาตก็ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการ

^๓“เงิน” น. วัตถุที่ใช้วัดราคาในการซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน, วัตถุที่มีตราของรัฐ ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย, ได้แก่ เหรียญกษาปณ์และธนบัตร, เงินตราก็เรียก; (เศรษฐ) วัตถุที่กำหนดให้ใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนหรือชำระหนี้.

มาตรา ๖ เงินตราได้แก่เหรียญกษาปณ์และธนบัตร

มาตรา ๗ หน่วยของเงินตราเรียกว่า “บาท” หนึ่งบาทแบ่งเป็นหนึ่งร้อยสตางค์

คำว่า “บาท” นั้น จะใช้เครื่องหมาย “บ.” แทนก็ได้

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

พิจารณากำหนดขอบเขตและเงื่อนไขดังกล่าวจึงกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๓๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในการกำหนดขอบเขตหรือเงื่อนไขในการอนุญาตให้ใช้เบี้ยกดขี่ นอกจากจะต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเงินตราฯ ที่ประสงค์ให้มีระบบเงินตราของประเทศเป็นระบบหลักเพียงระบบเดียว คือ เงินบาทแล้ว ยังควรคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกที่ใช้เบี้ยกดขี่ในกรณีที่มีการเลิกใช้เบี้ยกดขี่ด้วย เนื่องจากเบี้ยกดขี่เกิดจากความเชื่อมั่นระหว่างสมาชิกชุมชน ๕ หมู่บ้านในจังหวัดยโสธรที่ยอมรับเบี้ยกดขี่ในการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการ หากเมื่อใดที่ความเชื่อมั่นดังกล่าวสิ้นสุดลงย่อมจะส่งผลกระทบต่อสมาชิกที่ครอบครองเบี้ยกดขี่ซึ่งไม่อาจจะใช้เบี้ยในการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการอันก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจแก่บุคคลดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

^๓มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

(๒) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

(๓) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(๔) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มี เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว