

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
ในกรณีการให้บริการสินเชื่อของกองทุนธนาคารอิสลามแก่ประชาชน

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้มีหนังสือ ที่ ๓๐๐๐/๗๕๓๔๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๐๙ มีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ตามมาตรา ๙ และกระทำการกิจการอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ และสืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ครั้งที่ กพต. ๒/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารอิสลาม และมอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยเร่งรัดการกำหนดแนวทางและประสานการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในส่วนธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ และหรือธนาคารพาณิชย์ของรัฐอื่นๆ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ให้สามารถเปิดให้บริการธุรกิจธนาคารแบบอิสลามโดยด่วน ต่อมา ธ.ก.ส. จึงได้เปิดแผนกเฉพาะกิจเพื่อให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลามโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ธ.ก.ส. ในคราวการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๒ ให้จัดตั้งกองทุนธนาคารอิสลามเพื่อรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปแล้วนำเงินที่รับฝากดังกล่าวไปให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม ซึ่งการให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลามนั้นไม่สามารถให้กู้เงินโดยคิดดอกเบี้ยจากลูกค้าได้ กองทุนธนาคารอิสลามจึงต้องดำเนินการโดยวิธีการขายเชื่อ เช่าซื้อ หรือขายผ่อนชำระตามตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ กล่าวคือ จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง เช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือรับ จำนอง จำนำหรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ในระยะแรกได้ให้บริการเฉพาะเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรเช่นเดียวกับการให้กู้เงินตามมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่กำหนดให้ ธ.ก.ส. ให้กู้เงินได้แต่เฉพาะเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้ เนื่องจากเงินทุนซึ่งได้จากการรับฝากเงินของกองทุนธนาคารอิสลามมีจำนวนจำกัด ต่อมาเงินรับฝากของกองทุนธนาคารอิสลามจาก

ประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ธ.ก.ส. จึงมีความประสงค์จะขยายการดำเนินการขายเชื้อ เช่าซื้อ หรือขายผ่อนชำระกับบุคคลทั่วไปที่มีใช้เกษตรกรด้วย โดย ธ.ก.ส. เห็นว่า ธ.ก.ส. สามารถดำเนินการได้ตามมาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ เนื่องจากการดำเนินธุรกิจดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้ได้เงินทุนมาดำเนินธุรกิจของธนาคารให้สมประโยชน์ตามขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ และอำนาจในการกระทำการกิจการตามมาตรา ๑๐ ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ เช่น การรับฝากเงินตามมาตรา ๑๐ (๕) ธ.ก.ส. สามารถรับฝากเงินจากบุคคลทั่วไปได้ มิใช่รับฝากเงินจากเกษตรกรเท่านั้น ดังนั้น การที่กองทุนธนาคารอิสลามของ ธ.ก.ส. จะให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลามกับบุคคลที่มีใช้เกษตรกร โดยการขายเชื้อ เช่าซื้อ หรือขายผ่อนชำระ ย่อมกระทำได้ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙

ธ.ก.ส. จึงขอหารือว่าการให้สินเชื่อของกองทุนธนาคารอิสลามของ ธ.ก.ส. แก่บุคคลทั่วไป เป็นการกระทำการภายในอำนาจของ ธ.ก.ส. ตามมาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร และประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ และภายใต้ขอบเขตแห่ง

^๑ มาตรา ๙ ธนาคารมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร สำหรับการ

(ก) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

(ข) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

(ค) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(ง) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(๒) ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามความในวรรคหนึ่ง (๑) (ข) (ค) และ (ง) รวมทั้งการดำเนินการตามความในวรรคหนึ่ง (๒) ให้กระทำได้เท่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ธ.ก.ส. มีอำนาจกระทำการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

^๒มาตรา ๑๐ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

- (๑) ให้กู้เงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร
 - (๒) ค้ำประกันเงินกู้ที่บุคคลดังกล่าวใน (๑) กู้จากสถาบันการเงินอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร
 - (๓) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร
 - (๔) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครบครอง เช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนอง จำนำหรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์
 - (๕) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด
 - (๖) ให้กู้เงินหรือออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ฝากเงินหรือบุคคลใดภายในวงเงินที่ฝากไว้กับธนาคารโดยใช้เงินฝากเป็นประกัน
- ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ฝากเงินเป็นธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- (๗) ออก ซื้อ หรือขายตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด รวมทั้งเก็บเงินตามตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมือนดังกล่าว
 - (๘) มีบัญชีเงินฝากไว้กับสถาบันการเงินอื่นเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินธุรกิจของธนาคาร
 - (๙) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตั๋วเงินคลัง ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร
 - (๑๐) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้และค่าบริการอื่นๆ
 - (๑๑) เป็นตัวแทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อจ่าย เรียกเก็บ หรือรับชำระค่าที่ดิน ค่าเช่าอาคารลงทุน ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือเงินประเภทอื่นตามที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้มอบหมายให้ธนาคารจ่าย เรียกเก็บ หรือรับชำระจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นตัวแทนของบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้โดยต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร
 - (๑๒) รับฝากเงินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกร ตามที่กำหนดในข้อบังคับของธนาคารที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
 - (๑๓) ร่วมดำเนินการตามโครงการชดเชยความเสียหายแก่เกษตรกรจากภัยธรรมชาติในการประกอบเกษตรกรรม ตามระเบียบของทางราชการ
 - (๑๔) จัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเกษตรกรรมหรือธุรกิจที่เป็นประโยชน์โดยตรงแก่กิจการของธนาคาร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
 - (๑๕) ร่วมลงทุนกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อประกอบเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
 - (๑๖) จัดให้มีการสงเคราะห์ตามสมควรแก่ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคาร และครอบครัวของบุคคลดังกล่าว
 - (๑๗) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

โดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งนอกจาก ธ.ก.ส. จะประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงินเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เช่น รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด หรือให้กู้เงินหรือออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ฝากเงินหรือบุคคลใดภายในวงเงินที่ฝากไว้กับธนาคารโดยใช้เงินฝากเป็นประกัน ฯลฯ แล้ว ธ.ก.ส. ถือเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย อำนาจกระทำการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ บางกรณีจะกำหนดขอบเขตการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน เช่น ให้กู้เงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร และค้ำประกันเงินกู้ที่บุคคลดังกล่าวกู้จากสถาบันการเงินอื่น รับฝากเงินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกร ฯลฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจกระทำการตามมาตรา ๑๐ (๕) ที่ให้อำนาจ ธ.ก.ส. จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครบครอบ เช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนอง จำน่าหรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ แม้เป็นการให้อำนาจ ธ.ก.ส. สามารถประกอบธุรกิจหรือดำเนินการกิจการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ได้ แต่การกระทำการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ ด้วย

ในปัจจุบัน ธ.ก.ส. จัดตั้งกองทุนธนาคารอิสลามขึ้นเพื่อให้บริการทางการเงินที่เป็นไปตามหลักศาสนาอิสลามแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร โดยดำเนินการในรูปแบบของรับฝากเงินแบบรักษาทรัพย์ การขายเชื่อ การเช่าซื้อ และการขายผ่อนชำระ ข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือ ธ.ก.ส. ประสงค์จะให้บริการสินเชื่อโดยวิธีการดังกล่าวให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปมิใช่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร โดย ธ.ก.ส. จะเป็นผู้จัดหาทรัพย์สินมาเพื่อจำหน่ายหรือให้เช่าซื้อและส่งมอบให้แก่ลูกค้า เมื่อลูกค้าได้รับมอบทรัพย์สินแล้วมีหน้าที่ต้องชำระเงินให้ ธ.ก.ส. ตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่ตกลงกัน และในราคาที่ลูกค้าชำระจะรวมราคาต้นทุนของทรัพย์สินกับกำไรหรือผลกำไรซึ่งเป็นค่าตอบแทนในการดำเนินการกิจการของ ธ.ก.ส. ไว้ด้วย แม้การดำเนินการดังกล่าว ธ.ก.ส. เห็นว่า สามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๕) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ ที่ให้อำนาจ ธ.ก.ส. จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครบครอบ เช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี เมื่อ ธ.ก.ส. เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยมีขอบวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร และประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ อำนาจกระทำการกิจการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ จะต้องดำเนินการภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของมาตรา ๙ ด้วย มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่า อำนาจในการกระทำการกิจการของ ธ.ก.ส. กว้างขวางและไม่มีขอบเขต และเมื่อการให้สินเชื่อของกองทุนธนาคารอิสลามถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้ความ

ช่วยเหลือทางการเงินซึ่ง ธ.ก.ส. จะดำเนินการได้เฉพาะการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรตามมาตรา ๙ เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า การที่ ธ.ก.ส. ประสงค์จะให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชนทั่วไปมิใช่การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ ธ.ก.ส. ย่อมไม่มีอำนาจกระทำได้เพราะมิใช่การกระทำการที่อยูภายใต้อำนาจประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙