

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกู้ยืมเงินของมูลนิธิเกษตรกรไทยตามโครงการสนับสนุน
สินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ย

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๐๑/๙๒๓๗ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เคยขอหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ยปีเพาะปลูก ๒๕๕๖/๕๗ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ โดยให้กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์จัดสรรเงินที่ได้รับจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร และกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อให้องค์กรเกษตรกรและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ยืมไปให้เกษตรกรสมาชิกกู้เงินดังกล่าวเพื่อไปจัดซื้อปุ๋ย โดยกำหนดคุณสมบัติขององค์กรเกษตรกรและสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการไว้ประการหนึ่งว่า “องค์กรเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ หมายถึง องค์กรของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งองค์กรเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลอื่น ๆ ที่สมาชิกประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้รวมถึงเกษตรกรรายย่อยที่ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรใด ๆ และสมัครเป็นสมาชิกของ อ.ต.ก. ด้วย” นอกจากนี้ องค์กรเกษตรกรจะต้องมีคุณสมบัติข้อหนึ่งว่า “องค์กรเกษตรกรนั้น ๆ จะต้องมีระเบียบหรือข้อบังคับในการให้กู้เงินแก่สมาชิก” และกำหนดเงื่อนไขการชำระเงินคืนขององค์กรเกษตรกร และ/หรือ เกษตรกรไว้ว่า ถ้าไม่สามารถชำระเงินคืนภายใน ๙ เดือน จะต้องจ่ายดอกเบี้ยด้วย กำหนดระยะเวลาขึ้นความจำนองตั้งแต่วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ โดยให้สหกรณ์จังหวัดและ อ.ต.ก. จังหวัด เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรเกษตรกรและเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่รับผิดชอบ

มูลนิธิเกษตรกรไทยมีหนังสือ ที่ กกท.๑๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ไปยังกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อขอสนับสนุนสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ยปีเพาะปลูก ๒๕๕๖/๕๗ เป็นเงิน ๘๕ ล้านบาทเศษ ไปให้แก่สมาชิกของมูลนิธิ จำนวน ๒๘,๖๐๘ ราย

กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติขององค์กรเกษตรกรและสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการว่า การที่มูลนิธิเกษตรกรไทยขอกู้เงินจากโครงการดังกล่าวจะขัดกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ หรือไม่ และถ้าทางมูลนิธิสามารถกู้เงินได้ มูลนิธิจะนำเงินไปให้สมาชิกกู้ยืมโดยการทำสัญญาหรือดำเนินคดีเพื่อเรียกเงินกู้ยืมคืนได้หรือไม่ และมูลนิธิสามารถดำเนินการรับสมัครได้หรือไม่ ซึ่งสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่าควรให้กรมส่งเสริมสหกรณ์หารือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโครงการดังกล่าวเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาก่อน โดยหากหารือแล้วยังมีปัญหาในการดำเนินการหรือไม่อาจหาข้อยุติได้ ก็ให้ทำเรื่องหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการขอหารือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว แต่ยังมีปัญหาในการดำเนินการ ดังนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารืออีกครั้งหนึ่งในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) มูลนิธิเกษตรกรไทยจะเข้าร่วมโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ย ปีเพาะปลูก ๒๕๔๖/๔๗ และขอกู้เงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จะขัดต่อมาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

(๒) หากการกู้เงินของมูลนิธิตามข้อ (๑) ไม่ขัดต่อมาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ให้กู้ยืมจะเรียกเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยคืนจากมูลนิธิเกษตรกรไทย รวมทั้งดำเนินคดีตามกฎหมายได้หรือไม่

(๓) มูลนิธิเกษตรกรไทยกำหนดระเบียบว่าด้วยการให้เงินกู้และค่าบริการเงินกู้ แสดงว่ามูลนิธิทำธุรกิจสินเชื่อ ซึ่งเป็นการดำเนินธุรกิจที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของมูลนิธิตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

(๔) ถ้ามูลนิธิสามารถกู้เงินตามข้อ (๑) มูลนิธิสามารถที่จะนำเงินที่กู้ยืมโดยการทำสัญญากู้ยืมได้หรือไม่ และมูลนิธิจะดำเนินคดีเพื่อเรียกเงินกู้คืนจากสมาชิกได้หรือไม่

(๕) มูลนิธิสามารถมีสมาชิกได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจง ข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนมูลนิธิเกษตรกรไทยแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า มูลนิธิเกษตรกรไทยเป็น “องค์กรเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลอื่นๆ ที่สมาชิกประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก” ตามข้อ ๒.๓.๑^๑ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การดำเนินงานโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ย ปีเพาะปลูก

^๑ ๒.๓.๑ องค์กรเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ หมายถึง องค์กรของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งองค์กรเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลอื่นๆ ที่สมาชิกประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้รวมถึงเกษตรกรรายย่อยที่ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรใด ๆ และสมัครเป็นสมาชิกของ อ.ต.ก. ด้วย

นอกจากนี้ องค์กรเกษตรกรจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

๑) มีประวัติการชำระหนี้สินอยู่ในเกณฑ์ดี โดยเฉพาะการชำระเงินยืมและการชำระคืนเงินที่ยืมมาจากแหล่งเงินต่าง ๆ เช่น เงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ และมีการจัดทำบัญชีที่เป็นปัจจุบัน

๒) องค์กรเกษตรกรนั้น ๆ จะต้องมิระบียบหรือข้อบังคับในการให้กู้เงินแก่สมาชิก

๓) คุณสมบัติอื่นๆ ตามที่หน่วยงานผู้กำกับดูแลองค์กรเกษตรกรจะเป็นผู้กำหนดเพิ่มเติม

๒๕๔๖/๔๗ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาสถานะทางกฎหมายของ มูลนิธิตามมาตรา ๑๑๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะเห็นได้ว่า มูลนิธิมีสถานะ เป็นทรัพย์สินที่จัดสรรสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์โดยมิได้มุ่งหาผลประโยชน์มา แบ่งปันกัน และการจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใด นอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง บทบัญญัติในเรื่องมูลนิธิตามมาตรา ๑๑๐ ถึงมาตรา ๑๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมิได้กำหนดให้มูลนิธิต้องมี สมาชิกดังเช่นกรณีของสมาคมตามมาตรา ๗๘ ถึงมาตรา ๑๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ ซึ่งมีการดำเนินการอันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันของสมาชิก หรือกรณีของสหกรณ์ตาม มาตรา ๓๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก ประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือที่ กษ ๑๑๐๑/๕๕๘ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาชี้แจงยืนยันว่า องค์การเกษตรกรอื่นที่จะเข้าร่วมโครงการนี้ได้ต้องเป็นนิติ บุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกได้ องค์การเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลอื่น ๆ ที่สมาชิกประกอบ อาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามข้อ ๒.๓.๑ ดังกล่าว จึงมุ่งหมายถึงนิติบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้ การมีสมาชิกเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงสถานะของนิติบุคคลนั้น แต่กรณีมูลนิธินั้น การมี สมาชิกหรือไม่มีสมาชิก มิใช่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงสถานะของมูลนิธินั่นเอง ด้วยเหตุนี้ มูลนิธิเกษตรกรไทยซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดให้ต้องมีสมาชิก จึงมิใช่ องค์การเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลอื่น ๆ ที่สมาชิกประกอบอาชีพเกษตรกรรม และไม่มีคุณสมบัติ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒.๓.๑ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ดังนั้น มูลนิธิเกษตรกร ไทยจึงไม่สามารถเข้าร่วมโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ย ปี เพาะปลูก ๒๕๔๖/๔๗ ได้ และเมื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้อง พิจารณาปัญหาในประเด็นอื่นอีก

^๒ มาตรา ๑๑๐ มูลนิธิได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมิได้มุ่ง หาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ ต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อ ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง

^๓ มาตรา ๓๓ สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมี วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

- (๑) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน
- (๒) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ
- (๓) มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อย หนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด
- (๔) มีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๔๓ (๗) ประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๔๗