

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อดำเนินการตามโครงการแก้ไข
ความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ไม่ได้รับต้นทุนค่าจ้างตามโครงการยาง ๑ ล้านไร่

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๒๑๒/๓๕๐๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ความว่า ด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความประสงค์จะส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกยางพารา จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีขออนุมัติตามมติที่ประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ดังนี้

๑. ให้จัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้กรมวิชาการเกษตร จำนวน ๒๕๘,๒๒๒,๒๒๑.๔๐ บาท เพื่อดำเนินโครงการแก้ไขความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ไม่ได้รับต้นทุนค่าจ้างตามโครงการยาง ๑ ล้านไร่ จำนวน ๑๖,๑๔๔,๓๘๐ ต้น เป็นเงิน ๒๕๐,๗๒๒,๒๒๑.๔๐ บาท และให้กรมวิชาการเกษตรตั้งงบประมาณชุดใช้คืนในปี ๒๕๕๒ จำนวน ๕๐,๗๒๒,๒๒๑.๔๐ บาท ปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ ปีละ ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และเงินจ่ายขาดเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของกรมวิชาการเกษตร และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน ๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท

๒. เมื่อกรมวิชาการเกษตรได้รับเงินค่าเสียหายจากบริษัท เจริญโภคภัณฑ์เมล็ดพันธุ์ จำกัด แล้วให้นำส่งคืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามจำนวนเงินค่าเสียหายที่ได้รับ ทั้งนี้ ไม่เกินวงเงิน ๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ให้นำเรื่องดังกล่าวไปพิจารณาในคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี ต่อมาคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นาย ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) เป็นประธานกรรมการ ในคราวประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ได้มีมติเห็นควรอนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ดังกล่าว โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ ที่ว่า การจัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อดำเนินการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอจะสามารถทำได้ตาม มาตรา ๑๘ (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่ นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสอดคล้องหรือตรงกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ หรือไม่ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีความชัดเจนในปัญหาข้อกฎหมายก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๐๐ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่กำหนดว่า “กิจการตามโครงการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้นั้น ได้แก่ กิจการดังต่อไปนี้ (๑) การส่งเสริมการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร โดย (ง) ดำเนินการอื่นใดอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร รวมทั้งการส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมเกษตร” และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีประกาศกำหนดให้ยางพาราเป็นผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๒๗ ดังนั้น จากบทบัญญัติและประกาศดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือว่า จะสามารถนำเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไปใช้จ่ายตามโครงการแก้ไขความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ไม่ได้รับต้นยางชำถุงตามโครงการยาง ๑ ล้านไร่ ตามมติคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมวิชาการเกษตร และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โครงการแก้ไขความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ไม่ได้รับต้นยางชำถุงตามโครงการยาง ๑ ล้านไร่ เป็นโครงการที่กรมวิชาการเกษตรจัดทำขึ้นเพื่อจัดหาต้นยางชำถุงให้แก่เกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ใน “โครงการปลูกยางเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในแหล่งปลูกยางใหม่” (โครงการปลูกยาง ๑ ล้านไร่) และยังไม่ได้รับต้นยางชำถุง ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๘,๕๙๓ ราย เป็นต้นยาง จำนวน ๑๖,๑๑๔,๓๘๐ ต้น พื้นที่ ๑๗๙,๓๘๒ ไร่ โดยมีวิธีดำเนินการ ๒ วิธี กล่าวคือ ให้เกษตรกรนำไปสำคัญรับต้นยางชำถุงไปเลือกรับต้นยางชำถุงจากแปลงเพาะชำที่ขึ้นทะเบียนกับกรมวิชาการเกษตร หรือให้เกษตรกรจัดหาต้นยางชำถุงเองและสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ส.ก.ย.) จะโอนเงินให้แก่เกษตรกรในราคา ๑๕.๕๓ บาทต่อต้น เมื่อ ส.ก.ย. ตรวจสอบการปลูกยางถูกต้องแล้ว ทั้งนี้เพื่อเกษตรกรจะได้นำไปเพาะปลูกให้ครบตามจำนวนตามที่ได้กำหนดไว้ อันจะเป็นการสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ส่งเสริมให้เกษตรกรได้ปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคง โดยทำการส่งเสริมการปลูกยางใหม่ ๑ ล้านไร่ ใช้ต้นยางจำนวน ๙๐ ล้านต้น นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกตามความในพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๒๗ ที่กำหนดให้ยางพาราเป็นผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นนั้น ในปัจจุบันนี้ยังมิได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) พิจารณาแล้ว เห็นว่า โดยที่ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกตามความในพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๒๗ ที่กำหนดให้ยางพาราเป็นผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นยัง

มิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาอันเป็นขั้นตอนตามที่มาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดไว้ ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติว่าประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ จึงมีผลทำให้ยางพารามีใช่เป็นผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร การดำเนินกิจการในโครงการไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการผลิตหรือการพยุรราคาที่เกี่ยวข้องกับยางพาราจึงมิใช่เป็นการดำเนินกิจการในโครงการที่ส่งเสริมการผลิตหรือการพยุรราคาซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘^๓

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น” หมายความว่า ผลิตผลอันเกิดจากเกษตรกรรมโดยตรงประเภทเมล็ดพืช เส้นใยธรรมชาติ และผลิตผลเกษตรกรรมอย่างอื่นที่เกิดจากดอกผล ลำต้น ใบ ราก หัวหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชและให้หมายความรวมถึงสัตว์ที่ได้จากการเลี้ยงสัตว์ และสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงตลอดจนผลิตผลพลอยได้อันเกิดจากผลิตผลเกษตรกรรมดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๓ มาตรา ๑๘ กิจการตามโครงการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้นั้น ได้แก่กิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) การส่งเสริมการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารโดย

(ก) จัดหาปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาอันสมควร

(ข) ให้เกษตรกรกู้เพื่อการลงทุนในการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

(ค) ดำเนินการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรเช่าทำกิน การจัดหากรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เกษตรกร การปฏิรูปที่ดิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ง) ดำเนินการอื่นใดอันจะก่อประโยชน์ในการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร รวมทั้งการส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมเกษตร

(๒) การพยุรราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารในประเทศโดย

(ก) ซื้อหรือรับจำนำผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารในราคาที่รัฐมนตรีกำหนด

(ข) ขายภายในประเทศและขายโดยส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

(ค) ดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการตาม (ก) และ (ข) แห่งข้อนี้

(๓) การดำเนินการที่จำเป็นและเร่งด่วนเพื่อขจัดภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นผลเสียหายแก่เกษตรกร

แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรือส่งเสริมเกษตรกรในการผลิต การพยุราคา และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร^๕ และเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือและสงเคราะห์เกษตรกรผู้ผลิตที่เสียเปรียบพ่อค้าคนกลางซึ่งเป็นผู้กำหนดราคาผลิตผลและผลิตภัณฑ์ให้หลุดพ้นจากหนี้สิน มีที่ดินทำกิน และให้สามารถเพิ่มผลผลิตและมีรายได้สูงขึ้น^๖ แล้วจะเห็นได้ว่า กิจการตามโครงการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อส่งเสริมการผลิต หรือการพยุราคา ตามมาตรา ๑๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นต้องเป็นการดำเนินการในกิจการหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการส่งเสริมการผลิต การพยุราคาซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารโดยตรงเท่านั้น ดังนี้ เมื่อโครงการแก้ไขความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ไม่ได้รับต้นทุนค่าจ้างตามโครงการยาง ๑ ล้านไร่ เป็นโครงการที่กรมวิชาการเกษตรจัดทำขึ้นเพื่อจัดหาต้นยางชำถุงให้แก่เกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ในโครงการปลูกยาง ๑ ล้านไร่ และยังไม่ได้รับต้นทุนค่าจ้าง การจัดหาต้นยางให้แก่เกษตรกรในโครงการนี้จึงเป็นการจัดทำขึ้นโดยมี

^๕ มาตรา ๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร” ในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๕ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรือส่งเสริมเกษตรกรในการผลิต การพยุราคา และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามพระราชบัญญัตินี้

เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้ตามวรรคสอง ให้กระทรวงการคลังนำไปหาดอกผลได้โดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือการซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล

^๖ หมายเหตุ - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพการเกษตร ผลิตผลเกษตรกรรม เป็นสินค้าขายออกที่ทำรายได้มาสู่ประเทศเป็นลำดับหนึ่งการเศรษฐกิจของประเทศ ขึ้นอยู่กับอาชีพการเกษตรเป็นสำคัญ แต่ปรากฏว่าเกษตรกรส่วนมากเป็นผู้ยากจนต้องกู้ยืมเงินทุนมาใช้ในการประกอบอาชีพและเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว จึงทำให้เกษตรกรมีหนี้สินล้นพ้นตัว และต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง นอกจากนั้นเกษตรกรผู้ผลิตตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบพ่อค้าคนกลางซึ่งเป็นผู้กำหนดราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารโดยมุ่งเอาเปรียบกดราคาเพื่อให้ตนได้รับผลกำไรจากการซื้อผลิตผลและผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจากเกษตรกรให้มากที่สุดรัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรให้หลุดพ้นจากหนี้สิน มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และให้สามารถเพิ่มผลผลิตและมีรายได้สูงขึ้น และเพื่อช่วยพยุราคาขายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเป็นผลดีแก่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในประเทศ เห็นสมควรมีกฎหมายจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต และเพื่อพยุราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

วัตถุประสงค์ที่แท้จริงเพื่อการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการที่โครงการยาง ๑ ล้านไร่ ไม่ประสบความสำเร็จทำให้เกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ได้รับความเดือดร้อนโดยจะจัดให้เกษตรกรเหล่านั้นได้มีต้นยางชำถุงไปเพาะปลูกแทนโครงการเดิม มิได้มุ่งหมายโดยตรงเพื่อส่งเสริมเกษตรกรในการผลิตตามนโยบาย ๑๘ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด กิจการตามโครงการนี้จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมการผลิตผลเกษตรกรขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารที่จะสามารถใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้ ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงไม่อาจนำเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไปใช้จ่ายเพื่อดำเนินการในโครงการนี้ตามมติคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรได้

อนึ่ง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้และยังไม่ได้รับต้นยางชำถุงตามโครงการยาง ๑ ล้านไร่ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลตามความจำเป็นต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๐

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น