

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดสรรเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ (กรณีการชดเชยภาระขาดทุนตามโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกร ปี ๒๕๓๘ ให้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

กรมการค้าภายใน ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๔๐๙/๔๐๑๕ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับจัดสรรงบประมาณจากงบกลาง เพื่อชดเชยภาระขาดทุนตามโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกร ปี ๒๕๓๘ ตามมติคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งเห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับเรื่องไปดำเนินการตามแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๐ เรื่อง ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีปรับโครงสร้างหนี้โครงการที่มีหนี้ค้างชำระกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณที่เห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจัดสรรเงินให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกร ปี ๒๕๓๘ เพื่อนำส่งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต่อไป กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้นำเรื่องเสนอ คชก. เพื่อพิจารณาอนุมัติเงินจ่ายขาดจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อชดเชยภาระขาดทุนจากการดำเนินโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกร ปี ๒๕๓๘ จำนวน ๒๑๓,๙๘๗,๘๐๐ บาท ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แม้ว่า คชก. เคยมีมติอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถหักชดเชยภาระขาดทุนจากการจัดหาปุ๋ยเคมีได้ตลอดทั้งโครงการก็ตาม แต่ในที่ประชุม คชก. เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๔ มีความประสงค์ที่จะได้ความเห็นหรือข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีการอนุมัติเงินจ่ายขาดเพื่อชดเชยภาระขาดทุนตามโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกร ปี ๒๕๓๘ จะขัดกฎหมายหรือไม่ จึงมีมติให้นำประเด็นข้อกฎหมายกรณีดังกล่าว หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรรมการค้าภายในจังหวัดหรือว่า การชดเชยภาระขาดทุนตามโครงการจัดหาปุ๋ยเคมี เพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกร ปี ๒๕๓๘ ให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒)** ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรรมการค้าภายใน โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรรมการค้าภายใน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การจัดตั้งกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด<sup>๑</sup> โดยการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องเป็นไปเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๙<sup>๒</sup> แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓ กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินกองทุนต้องเป็นไปตามมติ คชก. เฉพาะกรณีการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาด เพื่อรักษาระดับราคาหรือยกระดับราคาสินค้าเกษตร การพัฒนาโครงสร้างการผลิตและการปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร การช่วยเหลือเกษตรกรในด้านสินเชื่อและการดำเนินงานของกองทุนที่ดิน การใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนไม่เกินร้อยละ ๑ ของเงินกองทุน และการช่วยเหลือสินค้าเกษตรที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบอยู่แล้ว โดยผ่านกองทุนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นการเฉพาะคราว และมีความจำเป็นเร่งด่วน

<sup>๑</sup> ข้อ ๑๖ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เป็นทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด

<sup>๒</sup> ข้อ ๑๙ เงินกองทุนให้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ในข้อ ๑๖ ตามมติคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาด เพื่อรักษาระดับราคา หรือยกระดับราคาสินค้าเกษตร
- (๒) พัฒนาโครงสร้างการผลิต และการปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร
- (๓) ช่วยเหลือเกษตรกรในด้านสินเชื่อ และการดำเนินงานของกองทุนที่ดิน
- (๔) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนไม่เกินร้อยละ ๑ ของเงินกองทุน
- (๕) ช่วยเหลือสินค้าเกษตรที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบอยู่แล้ว โดยผ่านกองทุนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นการเฉพาะคราว และมีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกร

ทั้งนี้ การจ่ายเงินกองทุนเพื่อดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) จะจ่ายในลักษณะหมุนเวียนหรือจ่ายขาดก็ได้ ส่วนการจ่ายเงินตาม (๕) ให้จ่ายได้เฉพาะลักษณะหมุนเวียน และต้องคำนึงถึงเงินกองทุนคงเหลือที่ปลอดภาระผูกพันที่จะนำไปช่วยเหลือสินค้าเกษตรอื่นที่มีปัญหาหรือคาดว่าจะมีปัญหาประกอบด้วย

เพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกร โดยการจ่ายเงินกองทุนเพื่อดำเนินการนั้นจะจ่ายในลักษณะหมุนเวียนหรือจ่ายขาดก็ได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรดังกล่าวนี้มีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกิดขึ้น ซึ่งหากเป็นผลโดยตรงจากการดำเนินโครงการช่วยเหลือเกษตรกร ย่อมถือเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตามปกติของการดำเนินมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร จึงสามารถจัดสรรเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรไปใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๗/๒๕๕๒<sup>๓</sup>

ข้อเท็จจริงกรณีนี้ปรากฏว่า การดำเนินโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกร ปี ๒๕๓๘ เป็นการดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการนโยบายข้าวที่ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกร โดยกำหนดให้โครงการนี้ใช้งบประมาณในการดำเนินการจากแหล่งเงิน ๒ แหล่ง ได้แก่ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จำนวน ๑,๑๖๒ ล้านบาท เป็นเงินยืมปลอดดอกเบี้ยในการจัดซื้อปุ๋ยและกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน ๑,๔๐๐ ล้านบาท แยกเป็นเงินยืมปลอดดอกเบี้ยในการจัดซื้อปุ๋ย ๙๐๐ ล้านบาท และเงินจ่ายขาด จำนวน ๕๐๐ ล้านบาท ในการนี้ คชก. ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๗ อนุมัติเงินจำนวน ๑,๔๐๐ ล้านบาท ให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อดำเนินโครงการ โดยแยกเป็นเงินทุนหมุนเวียนปลอดดอกเบี้ย จำนวน ๙๐๐ ล้านบาท เพื่อใช้เป็นการรับซื้อปุ๋ย และเงินจ่ายขาดจำนวน ๕๐๐ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าปุ๋ยจากต่างประเทศ ค่าพิธีการ ค่าขนส่ง และค่าใช้จ่ายในการบริหารการขายของหน่วยงานและ คชก. ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๓๘<sup>๔</sup> อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หักค่าชดเชยภาระการขาดทุน จำนวน ๔๙,๕๒๒,๐๐๐ บาท ที่เกิดจากการจัดหาปุ๋ยเคมี โดยให้ใช้จากเงินโครงการจัดหาปุ๋ยจำหน่ายแก่เกษตรกร ปี ๒๕๓๗/๓๘ ในส่วนของค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินจ่ายขาด ที่ได้อนุมัติไปแล้วจำนวน ๕๐๐ ล้านบาท รวมทั้งอนุมัติเพิ่มเติมให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถหักชดเชยการขาดทุนจากการจัดหาปุ๋ยเคมีในรูปแบบรัฐบาลต่อรัฐบาลและการขาดทุนจากการประกวดราคาจัดหายาในประเทศ จากวงเงินจ่ายขาด ตามโครงการจัดหาปุ๋ยจำหน่ายแก่เกษตรกร ปี ๒๕๓๗/๓๘ ที่ได้อนุมัติไปแล้วด้วย ดังนั้น หากในกรณีนี้ คชก. พิจารณาแล้ว เห็นว่า มีผลขาดทุนอันเกิดจากการดำเนินโครงการดังกล่าว คชก. ย่อมพิจารณาจัดสรรเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามที่ได้เคยอนุมัติไว้แล้วให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ เพื่อชดเชยภาระขาดทุนจากการดำเนินโครงการตามจำนวนที่เกิดขึ้นจริงและภายในวงเงินที่เคยอนุมัติไว้แล้วได้ ทั้งนี้

<sup>๓</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอใช้เงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๑๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>๔</sup> สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ครั้งที่ ๘/๒๕๓๘ (ครั้งที่ ๕๕) วันจันทร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๓๘ เวลา ๑๕.๓๐ น. ณ ห้องประชุมสี่เขียว ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล

ตามนัยข้อ ๑๙<sup>๕</sup> ประกอบกับข้อ ๖ (๕)<sup>๖</sup> แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรฯ และตามมติของ คชก. เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๓๘ ส่วนปัญหาว่าการขอรับการจัดสรรเงินจาก คชก. เพื่อชดเชยภาระขาดทุนและจำนวนเงินที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอรับการจัดสรรเป็นผลขาดทุนจากการดำเนินโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปี ๒๕๓๘ หรือไม่นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ไม่อาจวินิจฉัยได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๔

---

<sup>๕</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

<sup>๖</sup> ข้อ ๖ คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ลล

๑.ลล

(๕) พิจารณออนุมัติการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ของระเบียบนี้

๑.ลล

๑.ลล