

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือชาวไร่อ้อยตามมติคณะรัฐมนตรี
เพื่อแก้ไขปัญหาหาค่าอ้อยและน้ำตาลทราย

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือที่ อก ๐๖๐๑/๑๔๒๓ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหาค่าอ้อยและน้ำตาลทรายที่ได้จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาหาค่าอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะยาวได้หารือเพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และได้มีมติกำหนดราคาอ้อยที่ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือไว้ไม่เกินตันอ้อยละ ๕๕๐ บาท ตั้งแต่ฤดูการผลิตปี ๒๕๕๖/๒๕๕๗-๒๕๕๗/๒๕๕๘ เพื่อให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยคู้มกับต้นทุนการผลิต ซึ่งต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายระยะยาวตามที่คณะกรรมการได้เสนอนั้น

กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า ในการแก้ไขปัญหาหาค่าอ้อยตกต่ำให้ประสบผลสำเร็จอย่างจริงจัง จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือชาวไร่อ้อยแต่ละรายในอัตราที่แตกต่างกันเพื่อส่งเสริมให้ผู้ที่ทำดีได้รับผลตอบแทนที่ดี ซึ่งอาจมีปัญหาด้านกฎหมายว่าจะสามารถทำได้หรือไม่ เพียงใด ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว จึงขอหารือในประเด็นต่อไปนี้

๑. ใครเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือชาวไร่อ้อย เพื่อให้ได้รับรายได้คู้มกับต้นทุนการผลิตตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖
๒. ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ จะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือชาวไร่อ้อยแต่ละรายในอัตราที่แตกต่างกัน เพื่อส่งเสริมให้ผู้ที่ทำดีได้รับผลตอบแทนที่ดีได้หรือไม่ เพียงใด
๓. ในการกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือตามข้อ ๒ ดังกล่าวจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายในเรื่องใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุด

หนึ่งโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นร่วมเป็นกรรมการ เพื่อศึกษาและเสนอแนวทาง และมาตรการดำเนินการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งต่อมาคณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาวของราคาอ้อยและน้ำตาลทรายต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้ มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยเป็นหนึ่งในแนวทางที่ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ กล่าวคือ ให้มีการกำหนดปริมาณอ้อยเป้าหมายในฤดูการผลิตปี ๒๕๔๖/ ๒๕๔๗ ถึงปี ๒๕๕๐/๒๕๕๑ ปีละ ๖๕ ล้านตัน ซึ่งปริมาณอ้อยเป้าหมายนี้จะได้รับการช่วยเหลือจาก ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไม่เกินตันอ้อยละ ๕๘๐ บาท โดยวิธีการให้กองทุนอ้อย และน้ำตาลทรายเป็นผู้กู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อนำไปจ่ายเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยเฉพาะปริมาณอ้อยเป้าหมายในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นต่ำต่ำกว่า ๕๘๐ บาท/ตันอ้อย

ในส่วนของการดำเนินการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยของสำนักงานคณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทรายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นั้น คณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทรายได้ออกประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานขึ้นต้น พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้มี ปริมาณอ้อยเป้าหมายจำนวน ๖๕ ล้านตัน ซึ่งจะได้รับการช่วยเหลือจากระบบอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทรายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และกำหนดราคาอ้อยเป็น ๒ กอง กองแรกได้แก่ราคาอ้อยที่อยู่ในปริมาณอ้อยเป้าหมาย ซึ่งจะได้รับเงินจากกองทุนอ้อยและ น้ำตาลทรายหรือเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลตาม ๖.๕ ในข้อ ๖^๑ ของประกาศคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าว ส่วนกองที่สองได้แก่ราคาอ้อยที่เกินปริมาณอ้อยเป้าหมายซึ่งจะ ไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ

สำหรับกรณีที่ข้อหาหรือ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงข้างต้น จะเห็นได้ว่า การช่วยเหลือชาวไร่อ้อยได้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้กู้เงิน จาก ธ.ก.ส. เงินกู้ดังกล่าวจึงเป็นเงินของกองทุนตามมาตรา ๒๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและ

^๑ข้อ ๖ รายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นต้น ได้แก่ ผลรวมของรายได้ ดังต่อไปนี้

๑ล๑	๑ล๑
๖.๕ เงินที่ได้รับจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายหรือเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล	
๑ล๑	๑ล๑

^๒มาตรา ๒๗ กองทุนประกอบด้วย

๑ล๑	๑ล๑
(๖) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี	

น้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อนำมาเป็นรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยการเพิ่มราคาอ้อยขั้นต้นที่อยู่ในปริมาณอ้อยเป้าหมายให้แก่ชาวไร่อ้อยตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ไม่เกิน ๕๘๐ บาท/ตันอ้อย ดังนั้น ปัญหาที่ว่า ในการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยจะกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือแต่ละรายในอัตราที่แตกต่างกันได้หรือไม่ เพียงใด ใครเป็นผู้มีอำนาจกำหนดและอาศัยอำนาจตามกฎหมายใดนั้น เมื่อเงินที่ช่วยเหลือเป็นเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย จึงต้องพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งมาตรา ๒๓ (๒)^๓ มาตรา ๒๕ (๑)^๔ และมาตรา ๓๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้กองทุนมีวัตถุประสงค์ในการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเงินกองทุนนั้นให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและอื่น ๆ ตามที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย

(๒) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค

(๔) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

^๔มาตรา ๒๕ คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๓ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุนโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(๓) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๕) บริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔

^๕มาตรา ๓๐ เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๒๓ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายและของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การช่วยเหลือชาวไร่อ้อยโดยใช้เงินกองทุนนั้น คณะกรรมการบริหารกองทุน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือตามมาตรา ๒๕ (๑)^๗ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่เงินช่วยเหลือดังกล่าวไม่ใช่เงินของกองทุน แต่เป็นเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลโดยตรงไม่ผ่านกองทุน กรณีนี้ย่อมแล้วแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือชาวไร่อ้อยโดยมอบให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ก็ได้

สำหรับประเด็นที่ว่า จะกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือชาวไร่อ้อยแต่ละรายในอัตราที่แตกต่างกันได้หรือไม่ นั้น เมื่อมาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้โดยชัดแจ้ง แต่บัญญัติให้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ในประเด็นนี้จึงเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือชาวไร่อ้อยดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในการกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือชาวไร่อ้อยให้ได้รับผลตอบแทนที่แตกต่างกันย่อมทำได้ แต่คณะกรรมการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๔๗