

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในการหักล้างบัญชีเงินยืมลูกหนี้ชาวไร่อ้อย  
จากบัญชีของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายโดยไม่มีการชำระหนี้

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๖๐๓/๑๐๐๖ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายประสงค์จะหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการหักล้างบัญชีเงินยืมลูกหนี้ชาวไร่อ้อย โดยมีข้อเท็จจริงและประเด็นหารือ สรุปได้ดังนี้

๑. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้ดำเนินการกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในฤดูการผลิตปี ๒๕๔๑/๒๕๔๒ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๑ เพื่อนำมาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อย กรณีราคาอ้อยต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของชาวไร่อ้อยอยู่หลายฤดูการผลิตให้ได้รับราคาอ้อยที่คุ้มต่อต้นทุนการผลิต แต่เนื่องจากการเรียกเก็บเงินตามแผนการชำระหนี้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย คณะกรรมการบริหารกองทุนและคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้มีมติให้นำเงินกองทุนบางส่วนไปสำรองจ่ายชำระหนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. แทนชาวไร่อ้อยไปก่อนโดยให้บันทึกบัญชีว่าชาวไร่อ้อยเป็นลูกหนี้เงินยืมโดยไม่มีดอกเบี่ย และได้มีการบันทึกบัญชีอยู่ในงบการเงินของกองทุนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดย ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ได้มีการบันทึกบัญชีว่าชาวไร่อ้อยเป็นลูกหนี้เงินยืมโดยไม่มีดอกเบี่ยต่อกองทุน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ บันทึกตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารกองทุนและคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ในการใช้เงินกองทุนชำระหนี้ ธ.ก.ส. แทนชาวไร่อ้อย จำนวน ๑๓,๗๐๑,๕๒๙,๒๖๖.๑๗ บาท

ส่วนที่ ๒ บันทึกจากการนำเงินกู้ ธ.ก.ส. ไปจ่ายเพิ่มราคาอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อย ในฤดูการผลิตปี ๒๕๔๑/๒๕๔๒ - ๒๕๔๒/๒๕๔๓ ปี ๒๕๔๕/๒๕๔๖ - ๒๕๔๖/๒๕๔๗ และปี ๒๕๕๐/๒๕๕๑ จำนวน ๒๑,๙๘๘,๐๙๓,๕๓๘.๓๓ บาท

รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๕,๖๘๙,๖๒๒,๘๐๔.๕๐ บาท

ทั้งนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้บันทึกไว้ในหมายเหตุประกอบงบการเงินว่าเป็นนโยบายการบัญชีที่สำคัญ และต่อมาได้ให้คำแนะนำว่าเรื่องดังกล่าวถูกบันทึกอยู่ในงบการเงินของกองทุนมาเป็นเวลานานและมีจำนวนมากขึ้นทุกปี จึงสมควรดำเนินการหักล้างบัญชีให้เสร็จสิ้นไปโดยกรณีดังกล่าวเป็นการดำเนินการในทางบริหาร กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ควรพิจารณาดำเนินการโดยผ่านมติของคณะกรรมการบริหารกองทุนและคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งขอให้กองทุนเร่งรัดติดตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในเรื่องดังกล่าวเพื่อปรับปรุงบัญชีลูกหนี้ให้ถูกต้อง

๒. คณะกรรมการบริหารกองทุนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การบันทึกบัญชีในส่วนที่ ๑ จำนวน ๑๓,๗๐๑,๕๒๙,๒๖๖.๑๗ บาท นั้น เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารกองทุน และคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่ให้มีการบันทึกบัญชีตั้งแต่ฤดูการผลิตปี ๒๕๔๑/๒๕๔๒ เป็นต้นมา และปรากฏอยู่ในรายงานการตรวจสอบงบการเงินของกองทุนมาโดยตลอด สำหรับการบันทึกบัญชีในส่วนที่ ๒ จำนวน ๒๑,๙๘๘,๐๙๓,๕๓๘.๓๓ บาท นั้น คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ ได้มีมติอนุมัติให้ปรับเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในประเทศ (โควตา ก.) ๕ บาท/กิโลกรัม เพื่อเป็นรายได้ของกองทุนสำหรับนำไปชำระหนี้เงินกู้ในส่วนนี้ไว้แล้ว ประกอบกับการหักล้างบัญชีเป็นเรื่องปกติของระบบบัญชีและไม่มีผลกระทบต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ดังนั้น เพื่อให้ระบบบัญชีของกองทุนเข้าสู่ระบบบัญชีปกติ คณะกรรมการบริหารกองทุนจึงได้มีมติให้สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายหักล้างบัญชีเงินยืมลูกหนี้ชาวไร่อ้อยทั้ง ๒ ส่วนดังกล่าว โดยเสนอให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

๓. คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้กองทุนดำเนินการหักล้างบัญชีเงินยืมลูกหนี้ชาวไร่อ้อยที่มีการบันทึกบัญชีไว้ในส่วนที่ ๒ จำนวน ๒๑,๙๘๘,๐๙๓,๕๓๘.๓๓ บาท ตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเสนอ สำหรับการหักล้างบัญชีในส่วนที่ ๑ ซึ่งเป็นการบันทึกบัญชีตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารกองทุนและคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จำนวน ๑๓,๗๐๑,๕๒๙,๒๖๖.๑๗ บาท นั้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลจะสามารถดำเนินการหักล้างบัญชีลูกหนี้ชาวไร่อ้อยในส่วนที่ ๑ ตามมติของคณะกรรมการบริหารกองทุนได้หรือไม่ อย่างไร

๔. คณะที่ปรึกษากฎหมายของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้มีความเห็นที่ ๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ในประเด็นว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนและคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจหักล้างบัญชีเงินยืมลูกหนี้ชาวไร่อ้อยโดยไม่มีการเรียกหนี้คืนจากชาวไร่อ้อยได้หรือไม่ สรุปได้ว่า กระบวนการจ่ายเงินรับเงินหรือการจ่ายเงินเพิ่มค่าอ้อยดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนหรือช่วยเหลือชาวไร่อ้อยเพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เมื่อเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๒๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้กองทุนมีสิทธิที่จะนำเงินไปใช้หนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. ซึ่งการนำเงินไปชำระหนี้ถือเป็นการใช้จ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงานและเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การใช้จ่ายเงินของกองทุนดังกล่าวจึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามนัยมาตรา ๒๓ (๒) ประกอบมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ มีมติให้เพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ๕ บาท และให้โรงงานนำเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการปรับราคาน้ำตาลทรายดังกล่าวส่งเข้ากองทุนเพื่อนำไปชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ดังนั้น กองทุนจึงมีอำนาจจ่ายเงินเพื่อชำระหนี้จำนวน ๑๒,๐๘๙,๒๙๐,๗๙๒.๓๘ บาท ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีได้ สำหรับประเด็นว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนหรือคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะมีอำนาจหักล้างเงินยืม

หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อกองทุนได้จ่ายชำระหนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. ไปแทนชาวไร่อ้อยในจำนวนดังกล่าวแล้ว การหักล้างบัญชีหรือการตัดยอดหนี้ดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการในทางบัญชี

๕. สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมผู้ผลิตน้ำตาลและชีวพลังงานไทย และสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล ได้มีหนังสือ ที่ สท. ๐๐๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงประธานคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยสรุปว่า ๓ สมาคมโรงงานน้ำตาลทราบดีพิจารณาแล้ว เห็นว่า ภาระหนี้เงินกู้จากการเพิ่มราคาอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยเป็นภาระหนี้เงินกู้ที่ชาวไร่อ้อยต้องรับผิดชอบในการชำระคืนกองทุนเพื่อไปชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. และในการนี้ กองทุนได้บันทึกในบัญชีและงบดุลของกองทุนแล้ว การที่ชาวไร่อ้อยไม่ชำระหนี้เงินกู้อย่างดังกล่าวให้กองทุนอันเป็นเหตุให้กองทุนต้องสำรองจ่ายชำระหนี้ให้ ธ.ก.ส. แทนชาวไร่อ้อย หนี้ดังกล่าวชาวไร่อ้อยต้องรับผิดชอบในการชำระหนี้เงินสำรองจ่ายให้กับกองทุน โดยหนี้จะหมดไปก็ต่อเมื่อชาวไร่อ้อยได้ชำระหนี้ให้กองทุนครบถ้วนแล้ว การหักล้างบัญชีเงินสำรองจ่ายดังกล่าวโดยไม่มีการเรียกหนี้คืนจึงอาจเป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้

๖. สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าการดำเนินการที่เริ่มตั้งแต่การกู้ยืมเงินจาก ธ.ก.ส. เพื่อนำมาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อยก็ดี การนำเงินของกองทุนบางส่วนไปสำรองชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานั้น เป็นไปเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงานและเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจจึงเป็นไปตามมาตรา ๒๓ (๒) และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ แต่การที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๓ ได้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเสียก่อน ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงมีอำนาจตามกฎหมายในการให้ความเห็นชอบการหักล้างบัญชีเงินยืมลูกหนี้ชาวไร่อ้อยส่วนที่ ๑ จำนวน ๑๓,๗๐๑,๕๒๙,๒๖๖.๑๗ บาท ตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเสนอได้

โดยที่เรื่องดังกล่าวยังไม่ได้ข้อยุติ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงขอหารือว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะสามารถให้ความเห็นชอบการหักล้างบัญชีเงินยืมลูกหนี้ชาวไร่อ้อยตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเสนอได้หรือไม่ อย่างไร

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)** ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน ตลอดจนรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภค

ในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภคตามมาตรา ๒๓<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ โดยในการดำเนินการกิจการตามวัตถุประสงค์เช่นว่านั้น มาตรา ๒๔<sup>๗</sup> ประกอบกับมาตรา ๒๕<sup>๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุน มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย นอกจากนี้ มาตรา ๒๗ (๖)<sup>๙</sup> แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดให้กองทุนมีรายได้จากเงินกู้โดยอนุมัติคณะกรรมการ

มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย
- (๒) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อย และโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (๓) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค

(๔) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

มาตรา ๒๔ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุน” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยสามคน และผู้แทนโรงงานสามคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน

กรรมการตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการอื่นใด ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๓ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(๓) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะกรรมการมอบหมาย

(๕) บริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔

มาตรา ๒๗ กองทุนประกอบด้วย

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๖) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะกรรมการ

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

โดยการใช้จ่ายเงินกองทุนให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓๐<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ การบริหารกิจการของกองทุน จึงต้องเป็นไปเพื่อการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อย และโรงงาน ตลอดจนความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

กรณีตามข้อหาหรือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ การกู้ยืมและวิธีการจ่ายเงินคืนตามแผนการกู้ยืมและการชำระหนี้เงินกู้เพื่อนำไปจ่ายเพิ่มเป็นค่าอ้อยให้แก่ ชาวไร่อ้อยในฤดูการผลิตปี ๒๕๔๑/๒๕๔๒ โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้กู้เงินจากธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และให้ชาวไร่อ้อยเป็นผู้ใช้หนี้เงินกู้ผ่านกองทุน แต่โดยที่การจัดเก็บเงินจากชาวไร่อ้อยเพื่อชำระหนี้แก่ ธ.ก.ส. ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย กองทุนจึงนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. ไปก่อน และบันทึกบัญชีว่าชาวไร่อ้อยเป็นลูกหนี้เงินยืม ของกองทุนโดยไม่มีดอกเบี้ย เป็นจำนวน ๑๓,๗๐๑,๕๒๙,๒๖๖.๑๗ บาท ชาวไร่อ้อยจึงมีสถานะเป็นลูกหนี้ ของกองทุนและเมื่อหนี้เงินยืมดังกล่าวเป็นหนี้ที่กองทุนไม่อาจเรียกร้องให้ชำระหนี้ได้ จึงสมควรดำเนินการ หักล้างบัญชีให้เสร็จสิ้น เนื่องจากการหักล้างบัญชีเงินยืมโดยไม่มีการเรียกหนี้คืนจากลูกหนี้ก็นั้นย่อมมีผล ทำนองเดียวกับการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้อันส่งผลทำให้ทรัพย์สินของกองทุนลดลง ด้วยเหตุนี้ การหักล้างบัญชีเงินยืมดังกล่าวจึงเป็นการจำหน่ายหนี้สูญ

สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจำหน่ายหนี้สูญจะต้องดำเนินการอย่างไรนั้น เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการจำหน่าย หนี้สูญไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งมาตรา ๑๗<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ มิได้กำหนดให้

มาตรา ๓๐ เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๒๓ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย

(๒) กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย

(๓) กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยในท้องที่ที่คณะกรรมการ

กำหนดตาม (๒)

(๔) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอจดทะเบียนและการรับจดทะเบียน สถานบ้านชาวไร่อ้อย

(๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย และเพิกถอน การจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการของหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(๗) กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูกอ้อยที่จดทะเบียนไว้ ตาม (๕) และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา

(๘) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน

(๙) กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อย รวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบ

ศัตรูอ้อย

(๑๐) กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน และการตรวจสอบคุณภาพอ้อย

(๑๑) กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตราการหีบอ้อยปกติต่อวันของแต่ละ โรงงานและวันสิ้นสุดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย

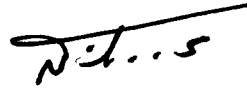
(มีต่อหน้าถัดไป)

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีหน้าที่ในการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับการจำหน่ายหนี้สูญ จึงเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายหนี้สูญออกจากบัญชีของกองทุน อย่างไรก็ตาม โดยที่ได้มีมติสภาบริหารคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ กำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายหนี้สูญของหน่วยงานภาครัฐไว้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖)

- (๑๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย
  - (๑๓) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้องค์การผลิต
  - (๑๔) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๗) หรือ (๑๓)
  - (๑๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๑๓)
  - (๑๖) กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๑๓)
  - (๑๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลพลอยได้
  - (๑๘) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว
  - (๑๙) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น
  - (๒๐) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว
  - (๒๑) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
  - (๒๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนด และการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย
  - (๒๓) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย
  - (๒๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย
  - (๒๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด
  - (๒๖) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย
  - (๒๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุน
  - (๒๘) กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
  - (๒๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
  - (๓๐) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- การกำหนดตาม (๑) (๔) (๕) (๖) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑) (๒๒) (๒๓) (๒๕) (๒๖) (๒๘) และ (๓๐) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
- การกำหนดตาม (๒) (๓) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๗) (๒๔) และ (๒๗) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี
- การกำหนดตาม (๒) (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๗) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑) (๒๒) (๒๓) (๒๔) (๒๕) (๒๖) และ (๓๐) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- “สภาบริหารคณะปฏิวัติได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ลงมติอนุมัติการจำหน่ายเงินและทรัพย์สินออกจากบัญชีตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังเสนอ

โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจอนุมัติการจำหน่ายลูกหนี้ออกจากบัญชีของหน่วยงานภาครัฐกรณีเงินสูญหาย ขาดบัญชี หรือหนี้เงินค้างชำระที่ไม่สามารถเรียกร้องจากลูกหนี้ได้แต่ละกรณีภายในวงเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับจำนวนเงินหรือหนี้ที่เกินกว่านี้ ให้กระทรวงการคลังเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อหนี้เงินค้างชำระของกองทุนมีจำนวนเกินห้าล้านบาทแล้ว การจำหน่ายหนี้สูญตามข้อหานี้จึงต้องดำเนินการตามมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติดังกล่าว โดยสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายต้องเสนอเรื่องต่อกระทรวงการคลังเพื่อเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการจำหน่ายหนี้สูญนั้นได้



(นายดิศทัต โตตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๐