

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในการงดเว้นหรือลดอัตรา
ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้มีผลย้อนหลัง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๒๙/๒๑๒๙ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรที่เกี่ยวข้อง สรุปความได้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ มีมติอนุมัติจัดสรรเงินกู้ยืมให้กรมปศุสัตว์เพื่อดำเนินโครงการฟาร์มโคเนื้อสร้างอาชีพ (ระยะที่ ๑) จำนวน ๑๐๐ ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ เพื่อให้กรมปศุสัตว์นำไปให้สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรโคเนื้อกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาแม่โคเนื้อ ค่าก่อสร้างและปรับปรุงโรงเรือน และปลูกพืชอาหารสัตว์ โดยมีเป้าหมายให้การสงเคราะห์เกษตรกร ๔๐๐ ราย กำหนดชำระคืนภายใน ๗ ปี สิ้นสุดโครงการวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๕ และอนุมัติเงินจำยขาดจำนวน ๒.๒๕๖ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการติดตามโครงการ

๒. คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๙ มีมติกำหนดแนวทางการจัดเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ยืมกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยในกรณีหน่วยงานของรัฐเสนอและดำเนินโครงการ ให้จัดเก็บดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๐

๓. คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๐ และคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๐ มีมติอนุมัติจัดสรรเงินกู้ยืมให้กรมปศุสัตว์เพื่อดำเนินโครงการฟาร์มโคเนื้อสร้างอาชีพ (ระยะที่ ๒) จำนวน ๙๐๐ ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๐ กำหนดชำระคืนภายใน ๗ ปี และอนุมัติเงินจำยขาดจำนวน ๗,๔๕๘,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและติดตามโครงการ

๔. กรมปศุสัตว์ได้มีบันทึกข้อความ ที่ กษ ๐๖๑๔/๖๖๓ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๓ ถึงผู้อำนวยการกองบริหารงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ขอให้เสนอเรื่องขอยกเว้นการคิดดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ของโครงการฟาร์มโคเนื้อสร้างอาชีพ (ระยะที่ ๑) ไปยังกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยขอให้มียผลย้อนหลังทั้งโครงการ เพื่อลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกร บรรเทาความเดือดร้อนจากปัญหาภัยแล้ง ผลผลิตไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำกับเกษตรกรโครงการฟาร์มโคเนื้อสร้างอาชีพ ระยะที่ ๒ ซึ่งเป็นโครงการที่ปลอดภาระดอกเบี้ยและมีการดำเนินงานอยู่ในระยะเวลาคาบเกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการ ระยะที่ ๑ และการจัดเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ที่ไม่เท่าเทียมกันทำให้เกิดการเปรียบเทียบระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง ส่งผลให้เกษตรกรเครือข่ายผู้เลี้ยงโคเนื้อในพื้นที่เกิดความขัดแย้งกัน

๕. คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๓ มีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๗/๑๗๓ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาการยกเว้นดอกเบี้ย การปรับลดอัตราดอกเบี้ย และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยย้อนหลังให้แก่โครงการที่ใช้เงินกองทุน รวมทั้งการนำดอกเบี้ยที่ส่งชำระกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาแล้วมาชำระเป็นเงินต้นได้หรือไม่ หากผลการหารือเป็นประการใดให้นำเสนอคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรพิจารณาต่อไป

๖. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมีหน้าที่หรืออำนาจในการพิจารณาในประเด็นต่อไปนี้ หรือไม่

(๑) การพิจารณาให้งดเว้นการคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ของโครงการฟาร์มโคเนื้อสร้างอาชีพ (ระยะที่ ๑) ที่ได้รับอนุมัติจัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และให้มีผลย้อนหลังทั้งโครงการ

(๒) การปรับลดอัตราดอกเบี้ย และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยย้อนหลังให้กับโครงการที่ได้รับอนุมัติจัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

(๓) ดอกเบี้ยที่ลูกหนี้ชำระคืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาแล้วให้นำมาหักชำระเป็นเงินต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมปศุสัตว์) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณารวมสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมีอำนาจงดเว้นดอกเบี้ยหรือปรับลดอัตราดอกเบี้ยย้อนหลังให้แก่โครงการที่ได้รับอนุมัติจัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรหรือไม่ เห็นว่า โดยที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ตามข้อ ๑๒^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรว่าด้วยการรับจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีของกองทุนเป็นสูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรว่าด้วยการรับจ่ายเงินฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ กรณีจึงมีข้อที่จะต้องพิจารณาว่าอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหมายความว่ารวมถึงอำนาจในการงดเว้นดอกเบี้ยหรือปรับลดอัตราดอกเบี้ยโดยให้มีผลย้อนหลังด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยข้างต้นได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรที่จะกำหนด

^๑ข้อ ๑๒ กำหนดระยะเวลาการส่งเงินคืนกองทุนและอัตราดอกเบี้ย ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

อัตราดอกเบี้ยตามวรรคหนึ่ง ให้คิดในอัตราไม่เกินร้อยละ ๓ ต่อปี

^๒มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ฯลฯ

๒. ฯลฯ

(๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีของกองทุนเป็นสูญ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

๓. ฯลฯ

๔. ฯลฯ

อัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ ๓ ต่อปี โดยมีได้กำหนดข้อจำกัดหรือขอบเขตของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้แต่อย่างใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้เคยมีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในการลดหรือตัดดอกเบี้ยขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ว่า มาตรา ๑๖ (๔)^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ อ.ต.ก. มีอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ดังนั้น อำนาจในการกำหนด ลด เพิ่ม หรือตัดอัตราดอกเบี้ย จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการ อ.ต.ก. แม้คณะกรรมการ อ.ต.ก. จะได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไปแล้ว หากคู่สัญญาขอให้ลดหรือตัดดอกเบี้ย กรณีก็อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ อ.ต.ก. ที่จะลดหรือตัดดอกเบี้ยได้ตามที่เห็นสมควร เพราะว่าการลดหรือตัดดังกล่าว ย่อมเป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยประการหนึ่งของ อ.ต.ก. นั้นเอง^๔ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามข้อ ๑๒^๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรว่าด้วยการรับจ่ายเงินฯ ย่อมหมายความว่ารวมถึงอำนาจในการงดเว้นดอกเบี้ยหรือลดอัตราดอกเบี้ย ตลอดจนการกำหนดให้มีผลย้อนหลังด้วย

ประเด็นที่สอง ดอกเบี้ยที่ลูกหนี้ชำระคืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาแล้ว สามารถนำมาหักชำระเป็นเงินต้นได้หรือไม่ [เห็นว่า หากกรมปศุสัตว์ในฐานะลูกหนี้ได้ชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่กองทุนฯ แล้ว และต่อมามีการงดเว้นดอกเบี้ยโดยให้มีผลย้อนหลัง ย่อมมีผลให้กรมปศุสัตว์มีสิทธิเรียกคืนเงินดอกเบี้ยที่ชำระไปแล้วได้ และถ้ากรมปศุสัตว์ยังคงมีหนี้คงค้างซึ่งถึงกำหนดชำระแล้ว ย่อมเป็นเรื่องหนี้เงินระหว่างกองทุนฯ กับลูกหนี้ของกองทุนฯ ซึ่งมีมูลหนี้อันมีวัตถุเป็นอย่างเดียวกัน ทั้งสองฝ่ายจึงสามารถหลุดพ้นจากหนี้ของตนได้ด้วยการหักกลบลบกันตามจำนวนที่ตรงกันในมูลหนี้ของทั้งสองฝ่าย ตามมาตรา ๓๔๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากการรับจ่ายเงินของกองทุนฯ จะต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรว่าด้วยการรับจ่ายเงินฯ และระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดแนวทางในการหักกลบลบหนี้ในกรณีนี้ไว้ คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจึงต้องดำเนินการตามข้อ ๒๘^๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรว่าด้วยการรับจ่ายเงินฯ ที่กำหนดว่า วิธีปฏิบัติอื่นใดที่มีได้กำหนด

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ต.ก. และให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าภาระ ค่าบริการ ค่านายหน้า และค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ ของ อ.ต.ก.

ฯลฯ

ฯลฯ

บันทึก เรื่อง อำนาจในการลดหรือตัดดอกเบี้ย หรือค่าปรับตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๒๔ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๑)

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

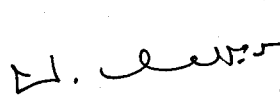
มาตรา ๓๔๑ ถ้าบุคคลสองคนต่างมีความผูกพันซึ่งกันและกันโดยมูลหนี้อันมีวัตถุเป็นอย่างเดียวกัน และหนี้ทั้งสองรายนั้นถึงกำหนดจะชำระไซ้ ท่านว่าลูกหนี้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยอมจะหลุดพ้นจากหนี้ของตนด้วยหักกลบลบกันได้เพียงเท่าจำนวนที่ตรงกันในมูลหนี้ทั้งสองฝ่ายนั้น เว้นแต่สภาพแห่งหนี้ฝ่ายหนึ่งจะไม่เปิดช่องให้หักกลบลบกันได้

บทบัญญัติดังกล่าวมาในวรรคก่อนนี้ท่านมิให้ใช้บังคับ หากเป็นการขัดกับเจตนาคู่กรณีได้แสดงไว้ แต่เจตนาเช่นนี้ท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

ข้อ ๒๘ วิธีปฏิบัติอื่นใดที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม

ไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม แต่หากไม่มีระเบียบของทางราชการเช่นว่านั้น ก็จะต้องดำเนินการตามข้อ ๒๙^๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรว่าด้วยการรับจ่ายเงินฯ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัตินอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตว่า แม้การดำเนินการตามข้อหาหรือทั้งสองประเด็นดังกล่าวจะเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร แต่โดยที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ได้แก่ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กรมปศุสัตว์ องค์กรเกษตรกร และเกษตรกร ซึ่งมีความสัมพันธ์ในลักษณะการกู้ยืมเงินต่อกันเป็นทอด ๆ จากกองทุนฯ ไปจนถึงเกษตรกร มากกว่า ๔๐๐ สัญญา โดยผ่านกรมปศุสัตว์และองค์กรเกษตรกร สมควรที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะต้องคำนึงถึงผลกระทบในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างรอบด้านและปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะข้อเท็จจริงที่ว่าสัญญาเหล่านี้มีกำหนดชำระคืนเงินภายใน ๗ ปี โดยปีที่ ๑ ถึงปีที่ ๓ ปลอดการชำระหนี้ และได้เริ่มชำระหนี้งวดแรกไปแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ ซึ่งมีเกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรจำนวนหนึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้ตกเป็นผู้ผิดนัดและต้องถูกปรับตามสัญญา หากมีการลดดอกเบี้ยเป็นอัตราร้อยละ ๐ ตั้งแต่เริ่มโครงการในปี ๒๕๕๘ จะดำเนินการกับสิทธิเรียกร้องที่มีต่อลูกหนี้ซึ่งผิดนัดเหล่านี้อย่างไร ส่วนลูกหนี้ที่ชำระหนี้ได้ตามสัญญานั้น หากไม่ยินยอมให้นำดอกเบี้ยที่ชำระแล้วของตนมาหักชำระกับเงินต้นซึ่งยังไม่ถึงกำหนดชำระ แต่จะขอคืนดอกเบี้ยที่ตนได้ชำระไปแล้วพร้อมดอกเบี้ยของดอกเบี้ยดังกล่าวด้วย จะทำได้หรือไม่ และจะบริหารจัดการอย่างไร นอกจากนั้น การงดเว้นดอกเบี้ยให้มีผลย้อนหลังแก่โครงการที่เริ่มดำเนินการไปแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ภายใต้โครงการอื่น ๆ ที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนว่าไม่ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจึงต้องพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้โดยรอบคอบเพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น



(นายปรณ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๓

^๔ข้อ ๒๙ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัตินอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง