

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในการเรียก
เก็บหรือไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยจากองค์กรเกษตรกรหรือเกษตรกร

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้มีหนังสือ ที่ กฟก ๐๑๐๐/๒๓๖๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการพิจารณาแผนและโครงการ การจ่ายเงิน การใช้คืนเงินกองทุน และการติดตามประเมินผล การดำเนินงานตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ กำหนดให้เรียกเก็บค่าบริการหรือดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากองค์กรเกษตรกรที่ได้ กู้ยืมเงินไปจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามกฎหมาย และระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกัน การชำระหนี้ และการเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อทรัพย์สินคืนไปจากกองทุน พ.ศ. ๒๕๖๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยข้อ ๑๑ ได้กำหนดให้เรียกเก็บค่าจัดการหรือดอกเบี้ยจากเกษตรกรที่ได้ทำสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สินไป จากกองทุนฯ ที่ได้รับการชำระหนี้แทนตามกฎหมาย

ต่อมาคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๓ เห็นชอบร่างระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกร ว่าด้วยการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร การติดตามและประเมินผล การดำเนินการ การเบิกจ่ายเงิน และการใช้คืนเงินให้แก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกร พ.ศ. และร่างระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ และการเช่าซื้อหรือซื้อทรัพย์สิน ไปจากกองทุน พ.ศ. โดยได้มีการกำหนดค่าบริการ ค่าจัดการ หรือดอกเบี้ยไว้ทั้งสองระเบียบ ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ครั้งที่ ๓/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้มีมติให้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรหารือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องค่าบริการ ค่าจัดการ หรือดอกเบี้ย ว่าสามารถเรียกเก็บจากองค์กรเกษตรกร หรือเกษตรกรได้หรือไม่ ในประเด็นดังนี้

๑. ด้านการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

๑.๑ คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถออกระเบียบ การให้เงินกู้ยืมแก่องค์กรเกษตรกรโดยไม่เก็บค่าบริการหรือดอกเบี้ยจากองค์กรเกษตรกรได้หรือไม่ อย่างไร

๑.๒ กรณีที่คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถออกระเบียบ การให้เงินกู้ยืมโดยไม่เก็บค่าบริการหรือดอกเบี้ยจากองค์กรเกษตรกรได้ การเก็บค่าบริการหรือดอกเบี้ย

ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการพิจารณาแผนและโครงการ การจ่ายเงิน การใช้คืนเงินกองทุน และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการ ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งที่ผ่านมาองค์กรเกษตรกรได้ชำระ ค่าบริการหรือดอกเบี้ยแก่กองทุนฯ แล้ว มีผลบังคับตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และสำนักงาน กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติอย่างไร

๒. ด้านการจัดการหนี้ของเกษตรกร

๒.๑ คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถออกระเบียบ การชำระหนี้คืนกองทุนฯ ตามสัญญาเช่าซื้อโดยไม่เก็บค่าจัดการหรือดอกเบี้ยจากเกษตรกรได้หรือไม่ อย่างไร

๒.๒ กรณีที่คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถออกระเบียบ โดยไม่เก็บค่าจัดการหรือดอกเบี้ยจากเกษตรกรได้ การเก็บค่าจัดการหรือดอกเบี้ยตามระเบียบ คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอน ทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ และการเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อทรัพย์สินคืนไปจากกองทุน พ.ศ. ๒๕๖๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งที่ผ่านมาเกษตรกรได้ชำระค่าจัดการหรือดอกเบี้ยแก่กองทุนฯ แล้ว มีผลบังคับตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะต้อง ดำเนินการหรือปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทน สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

กรณีการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คณะกรรมการ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการพิจารณาแผนและโครงการ การจ่ายเงิน การใช้คืนเงินกองทุน และการติดตามประเมินผล การดำเนินงานตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๓ และต่อมาได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการพิจารณาแผน และโครงการ การจ่ายเงิน การใช้คืนเงินกองทุน และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน และโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ กำหนดให้ เรียกเก็บค่าบริการจากองค์กรเกษตรกรที่ได้กู้ยืมเงินไปจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในอัตราร้อยละ ๑ ของเงินที่สนับสนุนหรือตามอัตราที่คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกรกำหนด และการคิดค่าบริการให้เริ่มนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่องค์กรเกษตรกรรับเงินกู้ยืมจนถึง วันที่องค์กรเกษตรกรได้ใช้คืนเงินกู้ยืมทั้งหมดแก่กองทุนฯ และต่อมาได้มีระเบียบคณะกรรมการกองทุน ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจ ว่าด้วยการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ขององค์กรเกษตรกร การติดตามและประเมินผลการดำเนินการ การเบิกจ่ายเงิน และการใช้คืนเงิน ให้แก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรทั้งสองฉบับข้างต้น ซึ่งข้อ ๑๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุน ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจดังกล่าว กำหนดให้คิดค่าบริการในอัตราร้อยละ ๑ ต่อปีของเงินต้น คงเป็นหนี้ โดยค่าบริการที่เรียกเก็บนั้นมีลักษณะเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ยืม

กรณีการจัดการหนี้ของเกษตรกรนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ และการเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อทรัพย์สินคืนไปจากกองทุน พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยข้อ ๑๑ แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดให้เรียกเก็บดอกเบี้ยจากเกษตรกรที่ทำสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ตามอัตราที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรกำหนด และต่อมาได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเฉพาะกิจ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ และการเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อทรัพย์สินคืนไปจากกองทุน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยข้อ ๔ แห่งระเบียบดังกล่าว ได้แก้ไขข้อ ๑๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ และการเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อทรัพย์สินคืนไปจากกองทุน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้เรียกเก็บค่าจัดการจากเกษตรกรที่ทำสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ และคำนวณตามอัตราร้อยละต่อปีตามหนี้เงิน โดยค่าจัดการที่เรียกเก็บมีลักษณะเป็นดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจากเกษตรกรที่เช่าซื้อทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ตามมาตรา ๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถออกระเบียบกำหนดให้มีการเรียกเก็บดอกเบี้ยหรือไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากองค์กรเกษตรกรได้หรือไม่

เห็นว่า โดยที่มาตรา ๘ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้กองทุนฯ มีอำนาจให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ โดยองค์กรเกษตรกรจะต้องยื่นแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อขอรับเงินกู้ยืมสำหรับนำไปใช้พัฒนาคุณภาพชีวิตหรือแก้ไขปัญหาขององค์กรเกษตรกร และมาตรา ๑๕^๒ (๖) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ กำหนดให้

มาตรา ๘ กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา ๕ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

(๒) พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) กำหนดนโยบายและออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ในการบริหารกิจการของกองทุน

(๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์

ของกองทุน

(๕) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนองค์กรเกษตรกร

(มีต่อหน้าถัดไป)

คณะกรรมการกองทุนฯ มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกร การจ่ายเงินกองทุนตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และการใช้คืนเงินให้แก่กองทุน ประกอบกับพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้เรียกเก็บหรือไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดจากเงินที่ให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืม เมื่อเป็นเช่นนั้นในการให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงิน กองทุนฯ ซึ่งเป็นผู้ให้กู้ย่อมมีสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะเรียกเก็บดอกเบี้ยจากองค์กรเกษตรกรซึ่งเป็นผู้กู้ได้ตามปกติฐานะของการกู้ยืมเงิน แม้พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ จะมีได้กำหนดให้เรียกเก็บดอกเบี้ยไว้โดยตรงก็ตาม ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนฯ จึงสามารถออกระเบียบกำหนดให้มีการเรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ยืมได้

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการกองทุนฯ จะสามารถออกระเบียบโดยไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากองค์กรเกษตรกรได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะในเรื่องการเรียกเก็บดอกเบี้ย จึงเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุนฯ ที่จะพิจารณาว่าจะไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากองค์กรเกษตรกรในกรณีหนึ่งกรณีใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร

อนึ่ง แม้การดำเนินการตามข้อหาดังกล่าวจะเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุนฯ ที่จะกระทำได้โดยการออกระเบียบของคณะกรรมการกองทุนฯ แต่โดยที่การไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากองค์กรเกษตรกรจะมีผลกระทบต่อการทำงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร รวมทั้งการดำเนินการของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สมควรที่คณะกรรมการกองทุนฯ จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เหตุผลความจำเป็น ปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว การไม่เลือกปฏิบัติ และผลกระทบประการอื่นที่จะได้รับจากการดำเนินการ ตลอดจนผลกระทบต่อองค์กรเกษตรกรที่ได้กู้ยืมเงินไปแล้วในอันที่จะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ การไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยยังเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐที่จะต้องจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบให้แก่กองทุนฯ เนื่องจากรายได้ของกองทุนฯ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๖) ออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกร การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนและโครงการ

(๗) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินของกองทุนตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และการใช้คืนเงินให้แก่กองทุน

(๘) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

(๙) กำกับ ให้คำปรึกษา และแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารและสำนักงานในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดภาระผูกพันของกองทุน

(๑๑) กำหนดมาตรการ ส่งเสริม สนับสนุน องค์กรเกษตรกร

(๑๒) แต่งตั้ง ถอดถอน คณะกรรมการบริหารและคณะอนุกรรมการ

(๑๓) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ในส่วนที่มีใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จะมาจากดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนฯ และในกรณีที่กองทุนฯ มีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่าย รัฐต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบกองทุนฯ เท่าที่จำเป็นอีกด้วย ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนฯ จึงต้องพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้โดยรอบคอบ

ประเด็นที่สอง กรณีการให้เกษตรกรเช่าซื้อทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันตามมาตรา ๓๗/๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถออกระเบียบกำหนดให้มีการเรียกเก็บดอกเบี้ยหรือไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยการเช่าซื้อจากเกษตรกรได้หรือไม่

เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๗/๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้กองทุนฯ มีอำนาจรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้แทนเกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐได้ และเมื่อกองทุนฯ ได้รับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรแล้ว ให้ทรัพย์สินของเกษตรกรที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ตกเป็นของกองทุนฯ และเกษตรกรจะได้รับทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันคืนไปจากกองทุนฯ โดยการเช่าซื้อหรือซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนฯ กำหนด กรณีจึงเห็นได้ว่า ในการดำเนินการจัดการหนี้ของเกษตรกร โดยให้เกษตรกรเช่าซื้อทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกัน กองทุนฯ ซึ่งเป็นผู้ให้เช่าซื้อย่อมมีสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าซื้อได้ตามปกติธุระของการเช่าซื้อ แม้พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ จะมีได้กำหนดให้เรียกเก็บดอกเบี้ย

มาตรา ๖ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค
- (๔) เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน
- (๕) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน
- (๖) ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

ในกรณีกองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงาน และค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบกองทุนเท่าจำนวนที่จำเป็น

มาตรา ๓๗/๙ เกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ เมื่อคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรอนุมัติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่จัดการหนี้ของเกษตรกรรายใดแล้ว ให้คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรมีอำนาจชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยการจ่ายเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาล หรือตัวเงิน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อกองทุนรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ทรัพย์สินของเกษตรกรที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ตกเป็นของกองทุน และเกษตรกรจะได้รับทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันคืนไปจากกองทุนโดยการเช่าซื้อ หรือซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันการชำระหนี้ ลดหนี้ ปลดหนี้ ให้แก่เกษตรกรได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในส่วนที่กองทุนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายนี้

การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเกษตรกรที่ได้รับการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และให้เกษตรกรผู้นั้นเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ไว้โดยตรงก็ตาม ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนฯ จึงสามารถออกระเบียบกำหนดให้มีการเรียกเก็บ ดอกเบี้ยจากการเข้าซื้อได้

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการกองทุนฯ จะสามารถออกระเบียบโดยไม่เรียกเก็บดอกเบี้ย การเข้าซื้อจากเกษตรกรได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุนฯ ที่จะพิจารณาว่า จะไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยการเข้าซื้อจากเกษตรกรในกรณีหนึ่งกรณีใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร ด้วยเหตุผล เช่นเดียวกับการไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง อนึ่ง การผ่อนผัน การชำระหนี้ ลดหนี้ ปลดหนี้ ให้แก่เกษตรกร ตามมาตรา ๓๗/๙^๕ วรรคสาม คณะกรรมการกองทุนฯ จะดำเนินการได้ โดยต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ประเด็นที่สาม กรณีที่คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับการให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินหรือระเบียบเกี่ยวกับการให้เกษตรกรเข้าซื้อทรัพย์สินที่ใช้ เป็นหลักประกันการชำระหนี้ โดยไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยจากองค์กรเกษตรกรหรือเกษตรกรได้ การเรียก เก็บดอกเบี้ยจากองค์กรเกษตรกรหรือเกษตรกรที่ผ่านมามีผลบังคับตามกฎหมายหรือไม่

เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่า กองทุนมีสิทธิ เรียกเก็บดอกเบี้ยได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การเรียกเก็บดอกเบี้ยจากองค์กรเกษตรกร หรือเกษตรกรที่ผ่านมามีผลบังคับตามกฎหมาย



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๓