

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้มีหนังสือ ที่ กฟก. ๐๑๐๐/๓๒๗๕ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กองทุนฯ) เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรด้านการฟื้นฟูอาชีพเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และแก้ไขปัญหาหนี้สินให้แก่เกษตรกร กองทุนฯ บริหารงานโดยคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (คณะกรรมการกองทุนฯ) ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (สำนักงานกองทุนฯ) ปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานธุรการให้แก่คณะกรรมการกองทุนฯ คณะกรรมการกองทุนฯ มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กำหนดนโยบายและออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศในการบริหารกิจการของกองทุนฯ ตลอดจนให้ความเห็นชอบในการกำหนดการผูกพันของกองทุนฯ และปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานกองทุนฯ ได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งนิติบุคคลภายใต้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยได้จัดทำผลการศึกษา “ร่างโครงการจัดตั้งนิติบุคคลตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒” เสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ) พิจารณาสรุปสาระสำคัญของผลการศึกษาดังกล่าวได้ว่า กองทุนฯ สามารถจัดตั้งนิติบุคคลในรูปแบบบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๘ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ เพื่อเป็นการลดภาระในการขอจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล ลดการสูญเสียและรักษาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรสมาชิก ทั้งยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์และเหตุผลในการจัดตั้งกองทุนฯ อีกด้วย อนึ่ง ในการจัดตั้งนิติบุคคลในรูปแบบบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น จะต้องดำเนินการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และขออนุมัติจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต่อธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย ซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ มีมติให้นำผลการศึกษาดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนฯ พิจารณา

ในการประชุมคณะกรรมการกองทุนฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕ คณะกรรมการกองทุนฯ ได้พิจารณาระเบียบวาระเรื่องแนวทางการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกัน โดยฝ่ายแรกเห็นว่ากองทุนฯ สามารถจัดตั้งนิติบุคคลในรูปแบบ บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ ในขณะที่ฝ่ายที่สองเห็นว่ากองทุนฯ ไม่อาจดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคล ในรูปแบบบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เนื่องจากขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟู และพัฒนาเกษตรกรฯ ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีมติมอบหมายให้สำนักงานกองทุนฯ นำประเด็นข้อกฎหมาย ดังกล่าวหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อนำความเห็นไปใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการ ตามหน้าที่และอำนาจต่อไป โดยสำนักงานกองทุนฯ ขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีอำนาจดำเนินการก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ในการลงทุน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน โดยการจัดตั้งนิติบุคคลประเภทบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และดำเนินการขออนุมัติจดทะเบียนเป็นบริษัท บริหารสินทรัพย์ต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการแก้ไขปัญหานี้สิน และลดการสูญเสียและรักษาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรสมาชิก ได้หรือไม่

(๒) กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีอำนาจดำเนินการนำเงินหรือทรัพย์สิน ที่ได้ตกเป็นของกองทุน และมีอำนาจนำเงินดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไปลงทุนและจัดหาผลประโยชน์ ร่วมกับนิติบุคคลประเภทบริษัทบริหารสินทรัพย์หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อให้ความช่วยเหลือ ด้านการแก้ไขปัญหานี้สินและลดการสูญเสียและรักษาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรสมาชิก ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟู และพัฒนาเกษตรกร โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงาน กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนธนาคาร แห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นปัญหาตามที่ขอหารือ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ในการจัดตั้งนิติบุคคลประเภทบริษัทบริหาร สินทรัพย์เพื่อให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหานี้สินและลดการสูญเสียที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร สมาชิก ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีอำนาจนำเงินหรือทรัพย์สิน รวมทั้งดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไปลงทุนและจัดหาผลประโยชน์ร่วมกับนิติบุคคล ประเภทบริษัทบริหารสินทรัพย์หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การพิจารณาว่ากองทุนฯ มีอำนาจตามมาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลประเภท บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการแก้ไขปัญหาหนี้สินและลดการสูญเสียที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรสมาชิกได้หรือไม่ นั้น ย่อมต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ตามมาตรา ๕^๒ และขอบเขตอำนาจในการกระทำการกิจการต่าง ๆ ของกองทุนฯ ตามมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ประกอบกัน กล่าวคือ มาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ บัญญัติให้กองทุนฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิต แก้ไขปัญหาของเกษตรกร ฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรของเกษตรกร พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกร และพัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง และแก้ปัญหซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ บัญญัติให้กองทุนฯ มีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ ซึ่งรวมถึงอำนาจกระทำการอย่างอื่น เช่น การถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง การก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร การกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ การลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุนฯ จะเห็นได้ว่า บรรดาอำนาจในการกระทำการกิจการของกองทุนฯ จะต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ ซึ่งเป็นไปเพื่อการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพของเกษตรกร รวมทั้งการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรเป็นสำคัญ โดยมีได้มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจกองทุนฯ กระทำการในเชิงพาณิชย์หรือประกอบธุรกิจอย่างชัดแจ้งแต่อย่างใด

^๑ มาตรา ๘ กองทุนมีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (๓) ให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๕) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- (๖) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่อง ในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

^๒ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร
 - (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรของเกษตรกร
 - (๓) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกร
 - (๔) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและแก้ปัญหซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร
- ^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น
- ^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนฯ ตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ และอำนาจกระทำการกิจการของกองทุนฯ ตามมาตรา ๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กองทุนฯ จะกระทำการกิจการใด ๆ ภายใต้อำนาจวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนฯ ตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เมื่อกฎหมายจัดตั้งกองทุนฯ ไม่ได้บัญญัติให้กองทุนฯ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจโดยการจัดตั้งนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ประกอบกับไม่ได้ให้อำนาจกองทุนฯ กระทำการกิจการในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจได้เองแล้ว กองทุนฯ จึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ที่บัญญัติให้กองทุนฯ มีอำนาจก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการแก้ไขปัญหาหนี้สินและลดการสูญเสียที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรสมาชิกได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีคำวินิจฉัยในลักษณะทำนองเดียวกันไว้ตามเรื่องเสร็จที่ ๔๔๙/๒๕๓๒^๗

อย่างไรก็ดี โดยที่พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๕/๑ การแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร โดยมีการระบุบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร ตลอดจนกระบวนการจัดการหนี้ของเกษตรกร สำนักงานกองทุนฯ จึงควรพิจารณาดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ บัญญัติไว้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า กรณีกองทุนฯ จะนำเงินหรือทรัพย์สิน รวมทั้งดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนฯ ตามมาตรา ๖^๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไปลงทุนและจัดหาผลประโยชน์ร่วมกับนิติบุคคลประเภทบริษัทบริหารสินทรัพย์หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ได้หรือไม่ นั้น ย่อมต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนฯ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ด้วย กล่าวคือ แม้ว่ามาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ จะให้อำนาจกองทุนฯ ในการกระทำการกิจการต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงอำนาจตามมาตรา ๘ (๕) ในการลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุนฯ ไว้ก็ตาม แต่โดยที่มาตรา ๕

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ บันทึก เรื่อง การร่วมทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับเอกชนในการจัดตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัดที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/ ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘ มาตรา ๖ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

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

ในกรณีกองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงาน และค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบกองทุนเท่าจำนวนที่จำเป็น

แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไม่ได้บัญญัติให้กองทุนฯ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจร่วมกับนิติบุคคลอื่น ดังนั้น กองทุนฯ จึงไม่สามารถนำเงินหรือทรัพย์สินรวมทั้งดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนฯ ตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไปลงทุนและจัดหาผลประโยชน์ร่วมกับนิติบุคคลประเภทบริษัทบริหารสินทรัพย์ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นได้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จันทราคม ๒๕๖๕

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น