

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจในการออกพันธบัตรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กพก. ๐๔๑๐/๙๗๗ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยค่าใช้จ่ายในการบริหารและดำเนินงานได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีอำนาจกระทำกิจกรรมต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (๓) ให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๕) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- (๖) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

การดำเนินงานอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร และการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ฯลฯ และมีคณะกรรมการชุดอื่นดังนี้

คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีอำนาจและหน้าที่

- (๑) ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (๒) อนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กรณีเกษตรกรเป็นหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ) มีอำนาจ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๕๙ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หน้าที่จัดการหนี้ของเกษตรกรโดยชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยจ่ายเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาล หรือตัวเงินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรกำหนด

จากการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรายงานผลการประชุมคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ที่ทำเนียบรัฐบาล เรื่องการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๐ เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรนำไปใช้ในการจัดการหนี้ของเกษตรกร การฟื้นฟูอาชีพของเกษตรกรสมาชิก และการบริหารงาน โดยสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแบ่งการจัดทำงบประมาณออกเป็นสองส่วนดังนี้

๑. งบเพื่อการบริหารสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ฯลฯ

๒. งบเพื่อจัดการหนี้ จำนวน ๖,๖๐๒.๘๕ ล้านบาท และงบเพื่อการสนับสนุนแผนและโครงการขององค์กรเกษตรกร ซึ่งเป็นงบกู้ยืม จำนวน ๒,๒๕๐ ล้านบาท นั้น ให้ดำเนินการออกพันธบัตรรัฐบาลในวงเงิน ๘,๘๕๒.๘๕ ล้านบาท ในนามกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง โดยให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายดังนี้

๑. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือไม่ หากไม่เป็น จะมีสถานะใด

๒. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถออกพันธบัตรในนามตนเอง และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้หรือไม่

๓. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๒ ได้ จะสามารถออกพันธบัตรในลักษณะใดได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่ข้อหารือเป็นประเด็นสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ที่มีมติให้กองทุนฯ ออกพันธบัตรในนามของกองทุนฯ วงเงิน ๘,๘๕๒.๘๕ ล้านบาท โดยให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน ดังนั้น ในการพิจารณาสถานะของกองทุนฯ จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนด

นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”^๑ ไว้ว่า “กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ” ดังนั้น คำว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” จึงย่อมมีความหมายอย่างกว้าง โดยหมายความรวมถึง หน่วยงานทุกประเภทของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นในรูปของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม โดยอาจเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่มีโครงสร้างและระบบการบริหารที่แตกต่างจากรูปแบบที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ ซึ่งเทียบเคียงได้กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)^๒ ที่ได้พิจารณาไว้ในกรณีความหมายของคำว่า “หน่วยงานอื่นใดของรัฐ” ในนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

กรณีตามข้อหารือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

^๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒บันทึก เรื่อง สถานภาพของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๕๒ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๒๓/๒๕๔๑)

^๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรวมของเกษตรกร

(๓) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกร

(๔) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร

กำหนดให้กองทุนฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน^๕ โดยกองทุนได้รับทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากกองทุนมีเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานและค่าภาระต่างๆ รัฐจะจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบให้แก่กองทุนฯ เท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๖^๖ นอกจากนั้น มาตรา ๑๑^๗ ได้กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรต้องเสนองบดุลแสดงฐานะการเงินโดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเสนอรัฐสภาเพื่อทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้อำนาจฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมิได้เป็นส่วนราชการแต่ก็ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และอยู่ภายใต้การสนับสนุนทางการเงินและการกำกับดูแลของรัฐ จึงเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

ประเด็นที่สอง เห็นว่า โดยที่พันธบัตรเป็นตราสารทางการเงินประเภทตราสารหนี้ ซึ่งแสดงสิทธิของผู้ทรงพันธบัตรในอันที่จะได้รับใช้เงินรวมทั้งดอกเบี้ยตามจำนวนที่กำหนดในพันธบัตรจากผู้ออกพันธบัตรภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ พันธบัตรจึงเป็นตราสารสิทธิที่สามารถ

“มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสิบเอ็ดคน และผู้แทนเกษตรกรจำนวนยี่สิบคน เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๖ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีกองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงาน และค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบกองทุนเท่าจำนวนที่จำเป็น

“มาตรา ๑๑ ภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี ให้คณะกรรมการเสนองบดุลแสดงฐานะการเงิน โดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

งบดุลและรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีนำเสนอรัฐสภาเพื่อทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เปลี่ยนมือได้และมีสภาพคล่องสูง แม้ว่าจะมีการนำพันธบัตรมาใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการกู้ยืมเงินแต่ก็มิได้ทำให้พันธบัตรกลายเป็นสัญญากู้ยืมเงินแต่อย่างใด เนื่องจากการกู้ยืมเงินเป็นสัญญาใช้สินเปลืองตามมาตรา ๖๕๐^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ก่อนนิติสัมพันธ์เฉพาะผู้กู้ยืมและผู้ให้กู้ยืม โดยสัญญากู้ยืมเงินจะสมบูรณ์เมื่อมีการส่งมอบเงินที่กู้ยืม และในกรณีที่เป็นการกู้ยืมเงินเกินสองพันบาท ก็ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้กู้ยืมมิฉะนั้นจะฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้^๙ นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงกับกรณีขององค์กรของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง เช่น รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่กฎหมายประสงค์ให้องค์กรนั้นมีอำนาจออกพันธบัตรได้จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย โดยแยกจากบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกู้ยืมเงิน ดังเช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑^{๑๐} พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒^{๑๑} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓^{๑๒} และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การ

^๘มาตรา ๖๕๐ อันว่าใช้สินเปลืองนั้น คือสัญญาซึ่งผู้ให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้นไปนั้นเป็นปริมาณมีกำหนดให้ไปแก่ผู้ยืม และผู้ยืมตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันให้แทนทรัพย์สินซึ่งให้ยืมนั้น

สัญญานี้ย่อมบริบูรณ์ต่อเมื่อได้ส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม

^๙มาตรา ๖๕๓ การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้กู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}มาตรา ๙ ให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) กู้ยืมเงิน หรือลงทุน

(๗) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑}มาตรา ๗ ให้ กปภ. มีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๘) ให้กู้หรือให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของ กปภ.

(๙) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}มาตรา ๗ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ให้โรงพยาบาลมีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓^{๑๑} ดังนั้น เมื่อมาตรา ๘^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจกองทุนฯ ในการออกพันธบัตร ประกอบกับ (๔)^{๑๕} ของมาตรา ๘ ได้กำหนดให้กองทุนฯ มีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ เท่านั้น กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจึงไม่มีอำนาจออกพันธบัตรในนามกองทุนฯ ได้

นอกจากนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เคยเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา^{๑๖} โดยสาระประการหนึ่งในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ การเพิ่มอำนาจของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในมาตรา ๘ เป็น “(๘) ออกพันธบัตรหรือตั๋วสัญญาใช้เงินโดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน” กรณียอมแสดงให้เห็นว่าการที่ได้มีการเสนอเพิ่มอำนาจของกองทุนฯ ในการออกพันธบัตรดังกล่าวก็เนื่องจากได้ตระหนักว่ากองทุนฯ ไม่มีอำนาจออกพันธบัตรโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ได้ อย่างไรก็ตาม ความดังกล่าวได้ถูกตัดออกในชั้นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๔) กู้ยืมเงิน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารทางการเงินอื่นใดเพื่อการดำเนินกิจการของโรงพยาบาล

๑๑ มาตรา ๘ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ ให้สถาบันมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑๐) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร
(๑๑) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

๑๒ มาตรา ๘ กองทุนมีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ
(๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำการนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
(๓) ให้องค์การเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
(๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
(๕) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
(๖) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^{๑๖}หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๑๑๒๘๙ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๓

อนึ่ง ตามที่มาตรา ๓๗/๗ วรรคสอง^{๑๗} และมาตรา ๓๗/๙ วรรคหนึ่ง^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรด้วยการจ่ายเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาล หรือตัวเงินเป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกร โดยกองทุนฯ สามารถชำระเป็นพันธบัตรรัฐบาลได้เท่านั้น มิได้เป็นการให้อำนาจกองทุนฯ ในการออกพันธบัตรรัฐบาลแต่อย่างใด ซึ่งเทียบเคียงได้กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ในบันทึก เรื่อง การออกพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^{๑๙} สรุปได้ว่า มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยวิธีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน ซึ่งให้จ่ายเป็นเงินสดบางส่วนและส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลได้ แต่มิได้เป็นบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยในการออกพันธบัตรของรัฐบาล

สำหรับประเด็นข้อหารือเกี่ยวกับอำนาจของกระทรวงการคลังในการค้ำประกันการชำระหนี้ของกองทุนฯ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีความเห็นว่า แม้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐได้ตามมาตรา ๒๗^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติการ

^{๑๗}มาตรา ๓๗/๗ เกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบตามโครงการส่งเสริมของรัฐโครงการใดที่คณะกรรมการเห็นว่าจะไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีใช้ความผิดของเกษตรกร ให้พิจารณาช่วยเหลือโดยให้กองทุนรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรตามวรรคหนึ่ง ให้จ่ายเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาล หรือตัวเงิน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๘}มาตรา ๓๗/๙ เกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ เมื่อคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรอนุมัติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการหนี้ของเกษตรกรรายใดแล้ว ให้คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรมีอำนาจชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยการจ่ายเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาล หรือตัวเงิน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๙}บันทึก เรื่อง การออกพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร. ๐๘๐๑/๒๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๑๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๒/๒๕๑๘)

^{๒๐}มาตรา ๒๗ ภายใต้อำนาจมาตรา ๑๙ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐ โดยจะค้ำประกันเต็มจำนวนหรือแต่บางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

บริหารหนี้สาธารณะฯ แต่อำนาจดังกล่าวก็ถูกจำกัดในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ เนื่องจากมาตรา ๑๙ วรรคสอง^{๒๑} ได้กำหนดห้ามกระทรวงการคลังเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ที่หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐกู้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช้เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ซึ่งในกรณีของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่ากองทุนฯ เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ ประกอบกับมาตรา ๑๐^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมฯ ได้กำหนดให้กองทุนฯ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังนั้น กองทุนฯ จึงเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ในความหมายของนิยามคำว่า “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ”^{๒๓} ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ซึ่งกระทรวงการคลังไม่อาจค้ำประกันการชำระหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมได้

ประเด็นที่สาม ที่หาหรือว่า กองทุนฯ จะสามารถออกพันธบัตรในลักษณะใด ได้หรือไม่ นั้น เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่สองแล้วว่า กองทุนฯ ไม่มีอำนาจในการออกพันธบัตรกรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาข้อหาหรือในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๒๑}มาตรา ๑๙ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช้เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการกู้เงินของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐด้วยโดยอนุโลม

^{๒๒}มาตรา ๑๐ กองทุนไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ราชรับของกองทุนให้นำเข้าสมทบกองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

^{๒๓}มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

พฤษภาคม ๒๕๕๙