

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการตามบทเฉพาะกาลของ
พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๓๐๔ /๒๖๖๖ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ที่ประชุมคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เห็นว่า การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒ มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานต่อไป สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรจึงขอหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

๑. ผู้แทนเกษตรกรตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒ จะใช้วิธีประกาศให้เลือกตั้งก่อนแต่งตั้งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. ผู้แทนเกษตรกรตามข้อ ๑ จะถือว่าเป็นผู้แทนเกษตรกรที่มาจากการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓ ได้หรือไม่

๓. คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒ มีข้อจำกัดและขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด

๔. การกระจายอำนาจการบริหารในการพิจารณาแผนและโครงการตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหาร พ.ศ. ๒๕๕๓ กระทำได้หรือไม่และมีขอบเขตเพียงใด

๕. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้แทนเกษตรกรตามบทเฉพาะกาลของระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหาร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีระยะเวลาเพียงใด และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องนี้ โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) และผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒

บังคับใช้แล้ว ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๙^๑ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นเกษตรกรจำนวนยี่สิบคนให้เป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกรไปพลางก่อนได้ แต่เนื่องจากมีเกษตรกรที่ประสงค์จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกรเป็นจำนวนมาก เพื่อความเป็นธรรมและความโปร่งใสรัฐมนตรีจึงจัดให้มีการคัดเลือกกันเองในระหว่างเกษตรกรในแต่ละภูมิภาคก่อน แล้วจึงนำรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งมาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกร เมื่อคณะกรรมการตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๙ ได้ประชุมกันแล้ว มีมติให้เปลี่ยนกระบวนการในการอนุมัติแผนและโครงการขอกู้ยืมเงินจากกองทุนใหม่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยการออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหาร พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดให้มี “คณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจังหวัด”^๒ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” ซึ่งมีปัญหาในทางกฎหมายว่าจะทำได้หรือไม่เพียงใด จึงได้

^๑ มาตรา ๓๙ ภายใต้อำนาจมาตรา ๓๘ ในระหว่างที่ยังไม่มีการดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนเกษตรกรตามมาตรา ๑๓ วรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นเกษตรกรจำนวนยี่สิบคนให้เป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกรไปพลางก่อน

ให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการ และให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ จำนวนห้าคนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหาร เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน

^๒ ข้อ ๔ ให้มีคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจังหวัด” ประกอบด้วย ผู้แทนเกษตรกรจำนวน ๘ คน มาจากการเลือกตั้งผู้แทนองค์กรเกษตรกรที่ผ่านการรับรองการขึ้นทะเบียนแล้วของแต่ละจังหวัด โดยมีวาระตามผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานของรัฐจำนวน ๔ คน และผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนจำนวน ๔ คน ให้มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการบริหาร และให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

^๓ ข้อ ๕ คณะอนุกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจังหวัดมีความสำคัญในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ คือ

- (๑) เสนอนโยบายแผนงานและงบประมาณประจำปี
- (๒) ดูแลกำกับสำนักงานจังหวัด
- (๓) พิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนหรือเพิกถอนทะเบียนขององค์กรเกษตรกรทั้งในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร
- (๔) พัฒนายุทธศาสตร์ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (๕) สนับสนุนการพัฒนาแผนหรือโครงการ
- (๖) พิจารณาลักษณะและอนุมัติแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรขององค์กรเกษตรกร การติดตามสนับสนุนแผนหรือโครงการ การติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนหรือโครงการ
- (๗) พิจารณาอนุมัติแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (๘) ติดตามสนับสนุนแผนหรือโครงการ

หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวประกอบกับกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การแต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งใช้วิธีการเลือกตั้งจากเกษตรกรด้วยตนเองก่อนแล้วรัฐมนตรีจึงแต่งตั้ง จะถือว่าเป็นผู้แทนเกษตรกรที่มาจากการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การแต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามมาตรา ๑๒^๕ จะต้องมีการเลือกตั้งเกษตรกรด้วยตนเองจากสมาชิกองค์กรเกษตรกรในทุกภูมิภาคตามมาตรา ๑๓ โดยจะต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อแบ่งภูมิภาคและกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการเลือกตั้งเสียก่อน แล้วจึงจัดให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ในขณะที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๙ จึงได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยลดขั้นตอนต่างๆที่ได้กำหนดไว้เป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน และกรรมการผู้แทนเกษตรกร ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งตามกระบวนการปกติที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ เพื่อให้มีการแต่งตั้งกรรมการให้ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา

(๙) ติดตามประเมินผลแผนหรือโครงการ

(๑๐) เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์และกระจายผลการดำเนินงาน

(๑๑) ประสานสำนักงานสาขาของธนาคารในการอำนวยความสะดวกระบบงานตามที่กำหนด

(๑๒) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

^๔ มาตรา ๑๓ การแต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรตามมาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเกษตรกรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกองค์กรเกษตรกรในสี่ภูมิภาค อย่างน้อยภูมิภาคละสองคน ส่วนที่เหลือให้เป็นไปตามสัดส่วนของสมาชิกเกษตรกรในแต่ละภูมิภาค

การแบ่งภูมิภาคและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๕ มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสิบเอ็ดคน และผู้แทนเกษตรกรจำนวนยี่สิบคนเป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินหรือการธนาคาร การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น อุตสาหกรรมชุมชน เทคโนโลยีการเกษตร การพัฒนาแหล่งน้ำ และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการจำนวนห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนจำนวนหกคน

เกษตรกร อันมีผลทำให้คณะกรรมการดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่อไปได้อย่างรวดเร็ว การจะแต่งตั้งเกษตรกรผู้ใดให้เป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกรย่อมแล้วแต่ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งในการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนเกษตรกรที่ผ่านมามีผู้แทนเกษตรกรที่ประสงค์จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกรมากกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ และรัฐมนตรีประสงค์จะให้การคัดเลือกตัวบุคคลมีความโปร่งใสปราศจากข้อครหา จึงเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา โดยจัดให้มีการเลือกตั้งกันเองในระหว่างเกษตรกร ก่อนที่รัฐมนตรีจะนำรายชื่อเกษตรกรที่ได้รับการเลือกตั้งมาแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนเกษตรกรตามมาตรา ๓๙ การดำเนินการโดยวิธีการดังกล่าวย่อมสามารถกระทำได้ ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อผู้ที่แต่งตั้งเป็นผู้แทนเกษตรกรตามบทเฉพาะกาลโดยชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง ผู้แทนเกษตรกรที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวิธีการในประเด็นที่หนึ่ง ถือว่าเป็นผู้แทนเกษตรกรที่มาจากการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรตามมาตรา ๑๓ จะต้องดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ วรรคสอง นอกจากนั้น จะต้องมิกฎกระทรวงที่กำหนดการแบ่งภูมิภาคเสียก่อน เพื่อกำหนดแบ่งแยกเขตการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรของแต่ละภูมิภาค และจะต้องมิกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าในปัจจุบันยังมิมีการออกกฎกระทรวงดังกล่าว การเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรที่รัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นเป็นการดำเนินการโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดขึ้นเอง ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเกษตรกรที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ มีข้อจำกัดและขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด นั้น เห็นว่า คณะกรรมการตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งขึ้นในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๓๙ วรรคสาม ได้กำหนดให้บุคคลที่เป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามบทเฉพาะกาลมีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารตามมาตรา ๒๐^๖ ได้ เพื่อให้

^๖ มาตรา ๒๐ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งมีจำนวนรวมกันเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งจากบุคคลในคณะกรรมการจำนวนสามคนซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนเกษตรกรจำนวนสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญมีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหารการเงินหรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์ สาขาละหนึ่งคน เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ

ให้นำมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจาก

คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารดังกล่าวสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไปพลางก่อน ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒ เมื่อกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตามบทเฉพาะกาลปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๒ โดยมีได้มีบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามบทเฉพาะกาล ดังนั้น คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารตามมาตรา ๓๙ จึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕^๗ และมาตรา ๒๑^๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ทุกประการ

ตำแหน่งก่อนวาระ และให้นำมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการบริหาร โดยอนุโลม

^๗ มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร และการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

(๒) พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) กำหนดนโยบายและออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ในการบริหารกิจการของกองทุน

(๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

(๕) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนองค์กรเกษตรกร

(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

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารหรือเลขาธิการเป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

^๘ มาตรา ๒๑ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ

(๒) เสนอและรายงานต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุน

ประเด็นที่สี่ การกระจายอำนาจในการพิจารณาแผนและโครงการให้แก่ คณะอนุกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจังหวัด ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหารกองทุน พ.ศ. ๒๕๔๓ กระทำได้หรือไม่ และมีขอบเขตเพียงใด นั้น เห็นว่า ในเรื่องนี้คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ (๑๒) และ (๑๓)^๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหาร พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อกระจายอำนาจการบริหารงานของกองทุนออกไปสู่ระดับจังหวัด โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจังหวัดให้มีหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาอนุมัติแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร^{๑๐} ด้วย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓^{๑๑}แล้ว จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการอนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ส่วนอำนาจในการอนุมัติโครงการนั้น มาตรา ๓๔^{๑๒}

(๓) อนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน

(๔) อนุมัติโครงการที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท

(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ

(๖) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดเงินเดือนหรือเงินอื่น รวมถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้าง

(๗) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่เลขาธิการในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ระเบียบหรือข้อบังคับตาม (๕) และ (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วให้ใช้บังคับได้

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๑} มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในกรณีที่แผนนั้นมีโครงการที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการบริหารด้วยให้พิจารณาโครงการนั้นไปพร้อมกัน และให้แจ้งผลการพิจารณาให้องค์กรเกษตรกรทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแผน

ในกรณีที่ไม่อนุมัติตามแผนให้แจ้งเหตุผลโดยย่อ และให้องค์กรเกษตรกรมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

^{๑๒} มาตรา ๓๔ ให้เลขาธิการมีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่มีวงเงินไม่เกินห้าแสนบาท

ให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่มี

กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนและเลขาธิการ โดยให้เลขาธิการมีอำนาจในการอนุมัติสำหรับโครงการที่มีวงเงินไม่เกินห้าแสนบาท ส่วนโครงการที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาทให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ

เมื่อพิจารณาในเรื่องหลักการปฏิบัติราชการแล้ว มาตรา ๑๒^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” ซึ่งหมายความว่า ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการนั้น หรือมิฉะนั้นก็จะต้องได้รับมอบอำนาจมาโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีการอนุมัติแผนหรือโครงการที่ขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑) อำนาจในการอนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และการอนุมัติโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่มีวงเงินเกินกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคสอง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยตลอดแล้ว ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้มีการมอบอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการบริหารให้แก่ผู้อื่นปฏิบัติการแทนได้ แม้แต่คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเองก็ไม่มีอำนาจที่จะอนุมัติ ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูจึงไม่มีอำนาจออกระเบียบเพื่อมอบอำนาจในการอนุมัติแผนและโครงการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารให้แก่คณะอนุกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจังหวัดปฏิบัติหน้าที่แทนได้

๒) อำนาจในการอนุมัติโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่มีวงเงินไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของเลขาธิการตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง นั้น ตามมาตรา ๒๑ (๕)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรกำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการ และการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ ดังนั้น การจะมอบอำนาจของเลขาธิการในการอนุมัติโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้แก่ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน จะทำได้โดยการออกข้อบังคับของคณะกรรมการบริหารโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ (๕) เท่านั้น คณะกรรมการกองทุน

วงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท

การพิจารณาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองให้ดำเนินการตามมาตรา ๓๓ โดยอนุโลม

คำวินิจฉัยของเลขาธิการตามวรรคหนึ่งให้องค์กรเกษตรกรมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารได้ภายในสามสิบวันนับแต่ที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารให้เป็นที่สุด

^{๑๓} มาตรา ๑๒ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

^{๑๔} มาตรา ๒๑ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ

๑.ล๑

๑.ล๑

ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่มีอำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด

โดยสรุป การที่คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรออกระเบียบเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจังหวัด และกำหนดให้มีอำนาจในการอนุมัติแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจึงเป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจังหวัดไม่มีอำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด

ประเด็นที่ห้า ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้แทนเกษตรกรตามข้อ ๔^{๙๔} ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหารกองทุน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีระยะเวลาเพียงใด และขอบเขตอำนาจหน้าที่มีขอบเขตเพียงใด นั้น เห็นว่า แม้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจหน้าที่ในการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ (๒)^{๙๕} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ก็ตาม แต่ทั้งนี้ ในการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น ก็จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย ซึ่งข้อหารือในประเด็นนี้ เป็นการหารือเกี่ยวกับระเบียบของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอยู่แล้วตามกฎหมาย อันเป็นเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ตามข้อ ๙ (๒)^{๙๖} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น จึงเห็นควรให้คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรซึ่งเป็นองค์กรที่ออกระเบียบ เป็นผู้พิจารณา เพราะถ้าเห็นว่ระเบียบได้กำหนดไว้ไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตามความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้อง คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรก็อาจแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวเสียใหม่ให้เหมาะสมได้ แต่ถ้าเมื่อคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพิจารณาแล้วยังมีความเห็นที่แตกต่างจาก

^{๙๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๙๕} มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

๑.ล๑

๑.ล๑

^{๙๖} ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

๑.ล๑

๑.ล๑

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่ก็อาจส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไปได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๔๔