

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกู้ยืมเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ สทบ. ๐๕๐๑/๐๒๘ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดสรรเงินของกองทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านเพื่อนำไปให้สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านกู้ยืมตาม มาตรา ๕ มาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ เพื่อให้เป็นทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานของ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) และมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราช กฤษฎีกาดังกล่าว กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจึงได้ขอกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อ ดำเนินการตามวัตถุประสงค์

เมื่อได้มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดให้การดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ เสร็จสิ้นลงและให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เป็น หน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ฯ ไม่ได้กำหนดไว้ชัดในเรื่องอำนาจเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน คงกำหนดเพียงให้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีอำนาจจัดหาเงินทุนของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติและจัดสรรให้แก่กองทุนหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามมาตรา ๑๑ ประกอบกับ ๑๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฯ เท่านั้น

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

๑. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชน เมืองแห่งชาติฯ ได้หรือไม่

๒. ถ้าสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตาม วัตถุประสงค์ ดังกล่าวได้

๒.๑ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติหรือสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสามารถเป็นคู่สัญญาอันแสดงเจตนาทำนิติกรรมให้มีผลผูกพันเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้หรือไม่

๒.๒ กระทรวงการคลังสามารถเป็นผู้ผูกพันตนดังเช่นผู้ค้ำประกันเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินระหว่างกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกับสถาบันการเงินเพื่อเป็นประกันในการชำระหนี้ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) และผู้แทนสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐนอกจากกระทรวงการคลังจะกู้เงินหรือค้ำประกันได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. ๒๕๔๗ การพิจารณาว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสามารถดำเนินการใดได้บ้าง จึงต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

มาตรา ๑๑^๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ บัญญัติให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อจัดสรรให้แก่กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองกับเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนและประสานงานในการกู้ยืม

^๑ มาตรา ๘ หน่วยงานของรัฐนอกจากกระทรวงการคลังจะกู้เงินหรือค้ำประกันมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

^๒ มาตรา ๑๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” โดยเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อจัดสรรให้กองทุนหมู่บ้านสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(๒) เป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนและประสานงานในการกู้ยืมเงินระหว่างกองทุนหมู่บ้าน

(๓) ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านของตนเอง

(๔) สนับสนุนการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองทั้งในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(๕) สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

เงินระหว่างกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมือง โดยมาตรา ๑๙ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจัดหาเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติและจัดสรรให้แก่กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองด้วย โดยไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติหรือคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ในการกู้ยืมเงินไว้เป็นการเฉพาะ

แม้ว่าเดิมมาตรา ๘ (๔)^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้ แต่มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฯ บัญญัติว่าเมื่อมีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฯ แล้ว ให้ถือว่าการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ เสร็จสิ้นลง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวดำเนินการประกาศยุติการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฯ ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในการกู้ยืมเงินไว้ จึงแสดงให้เห็นว่า กฎหมายไม่ประสงค์จะให้อำนาจกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในการกู้ยืมเงิน เพราะหากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีอำนาจกู้ยืมเงินได้แล้วก็ย่อมต้องกำหนดให้อำนาจเช่นนั้นไว้อย่างชัดเจนในลักษณะเดียวกับที่

^๓ มาตรา ๑๙ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ... ๑. ...

(๒) จัดหาเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้าน

๑. ... ๑. ...

^๔ มาตรา ๘ นอกจากอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๗ ให้กองทุนมีอำนาจหน้าที่ทำกิจการดังต่อไปนี้

๑. ... ๑. ...

(๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

๑. ... ๑. ...

^๕ มาตรา ๓๑ เมื่อได้มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ เสร็จสิ้นลงแล้ว และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวดำเนินการตามมาตรา ๔๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยประกาศยุติการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในราชกิจจานุเบกษา

๑. ...

๑. ...

บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือกฎหมายจัดตั้งนิติบุคคลอื่น เช่น พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีอำนาจ กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ (๔)^๖ เป็นต้น นอกจากนี้ มาตรา ๑๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฯ ก็มีได้บัญญัติให้เงินกู้เป็นทุนหรือทรัพย์สินในการดำเนินการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ในลักษณะเดียวกับมาตรา ๙ (๑)^๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่อย่างไร

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่มีอำนาจในการกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฯ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่มีอำนาจในการกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฯ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖ มาตรา ๘ กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา ๕ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๑๒ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติประกอบด้วย

(๑) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๓๑

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๓) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ

(๔) ดอกผล รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

^๘ มาตรา ๙ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานของกองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินกู้จากธนาคารออมสิน และธนาคารหรือสถาบันการเงินของรัฐตามมาตรา ๓๒

ฯลฯ

ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๒