

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการลงทุนของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (ปัญหาตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๖๒)

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือที่ วพ ๕๑๐๑/๒๑๗๒ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาสองประการ คือ

(๑) ในกรณีที่สถาบันจะใช้เงินรายได้ของสถาบันซึ่งเป็นเงินรายได้ตามมาตรา ๘ (๒) และ/หรือ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๖๒ ได้แก่ เงินทุนอุดหนุนจากแหล่งอื่นและเงินที่มีผู้อุทิศให้ และ/หรือค่าตอบแทนและค่าบริการที่สถาบันได้รับตามมาตรา ๗ (๒)^๒ มีใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อดำเนินการซื้อหุ้นจากบริษัทเอกชนซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ (๘)^๓ ทั้งนี้ การซื้อหุ้นไม่ใช่เป็นการลงทุนเพื่อเข้าไปควบคุมหรือดำเนินกิจการบริษัทโดยตรง แต่เป็นการลงทุนเพื่อช่วยส่งเสริมงานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้วยเงินจำนวนไม่มากนัก และการลงทุนนี้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๗ แล้วนั้น จะกระทำได้หรือไม่

(๒) การลงทุนที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ แห่งระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐบาล พ.ศ.๒๕๖๒ ว่า ให้รัฐบาลทุกแห่งจัดทำงบลงทุนเต็มตามโครงการและงบลงทุนประจำปี ตาม

^๑มาตรา ๘ รายได้ของสถาบันมีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เงินทุนอุดหนุนจากแหล่งอื่น และเงินที่มีผู้อุทิศให้

(๓) ค่าตอบแทนและค่าบริการที่สถาบันได้รับตามมาตรา ๗ (๒)

๑.ล๑

๑.ล๑

^๒มาตรา ๗ สถาบันมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) รับค่าตอบแทนในการวิจัย และค่าบริการในการให้บริการภายในอำนาจหน้าที่ของสถาบัน รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าบริการนั้น

๑.ล๑

๑.ล๑

(๘) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินหรือลงทุน ทั้งนี้ เพื่อกิจการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น

๑.ล๑

๑.ล๑

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

แบบและวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสียก่อน จึงจะดำเนินการได้ต่อไป นั้น จะครอบคลุมถึงการลงทุนของสถาบันในลักษณะเช่นนี้ด้วยหรือไม่ อนึ่ง สถาบันได้ทราบว่าการลงทุนโดยใช้เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไม่จำเป็นต้องเสนอผ่านคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อนก็สามารถดำเนินการได้ หากสถาบันจะดำเนินการเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้หรือไม่ เพียงใด

ต่อมาสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือที่ วพ ๕๑๐๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอความเห็นเพิ่มเติมอีกสองประการ คือ

๑. การที่สถาบันจะร่วมกับเอกชนจัดตั้งบริษัทเพื่อเป็นตัวกลางในการลงทุนจะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

๒. จะมีวิธีการอย่างไรที่สถาบันจะลงทุนโดยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ฯ และไม่ต้องเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อน ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบว่าด้วยบงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. ปัญหาที่หนึ่ง มาตรา ๗ (๘)^๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ กำหนดให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ลงทุนเพื่อการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ แต่อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗ นี้ยังต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖^๕ ด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๗

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๕มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสถาบันขึ้นเรียกว่า “สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย” และให้สถาบันเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ริเริ่ม จัดดำเนินการวิจัย และให้บริการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจและสังคม ให้แก่หน่วยงานของรัฐและวิสาหกิจเอกชน

(๒) วิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การอนามัยและสวัสดิภาพของประชาชน

(๓) สนับสนุนการเพิ่มผลผลิตตามนโยบายของรัฐบาล โดยเผยแพร่ผลของการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

(๔) ฝึกอบรมนักวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(๘) แล้ว จะเห็นว่า การลงทุนของสถาบันนั้นต้องเป็นการลงทุนโดยสถาบันเอง เพื่อการวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ เท่านั้น แต่การนำรายได้ของสถาบันไปซื้อหุ้นของบริษัทเอกชนซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้น มิใช่เป็นการ”ลงทุน”ตามความหมายในมาตรา ๗ (๘) แต่มี ลักษณะเป็นการร่วมทุนด้วยการเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ฯ มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจสถาบันที่จะกระทำ ได้ ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจอื่น เช่น พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๙ (๑๐)^๖ที่บัญญัติให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจ”ร่วมทุน” ในกิจการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๗ (๑๐)^๗ ที่บัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาคถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการ กับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของการประปาส่วนภูมิภาคได้ ดังนั้น สถาบันจึงจะนำเงินรายได้ไปซื้อหุ้นของบริษัทดังกล่าวไม่ได้

ปัญหาที่สอง โดยที่ข้อ ๔^๘แห่งระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

(๕) ให้บริการในการทดสอบ ตรวจวัด และบริการอื่นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

มาตรา ๙ ให้ ททท.มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๘ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

๑ล๑

๑ล๑

(๑๐) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือร่วมทุนในกิจการอุตสาหกรรม ท่องเที่ยว

๑ล๑

๑ล๑

มาตรา ๗ ให้ กปภ.มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

๑ล๑

๑ล๑

(๑๐) ถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบ และส่งเสริมธุรกิจของ กปภ.

๑ล๑

๑ล๑

ข้อ ๔ ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำงบลงทุนเต็มตามโครงการและงบลงทุนประจำปี ตาม แบบและวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ แล้วเสนอ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสียก่อน จึงจะดำเนินการได้ต่อไป

งบลงทุนเต็มตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบแล้วนั้น ถ้าหากจะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการแต่อย่างใด ก็ให้เสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ก่อน หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใด ก็ให้เสนอมาในงบลงทุนประจำปีด้วย

ให้รัฐวิสาหกิจเสนองบลงทุนและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด ส่วนในกรณีงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่มีกฎหมายบัญญัติให้เสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีนั้น ให้รัฐวิสาหกิจเสนองบลงทุนและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒๕๒๒ ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำงบลงทุนเต็มโครงการและงบลงทุนประจำปีเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อนจึงจะดำเนินการได้ต่อไป ดังนั้น รัฐวิสาหกิจใดที่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในนิยาม”งบลงทุน”^๙ ในข้อ ๓ แห่งระเบียบดังกล่าว รัฐวิสาหกิจนั้นก็จะต้องจัดทำงบลงทุนเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อน แต่สำหรับปัญหาที่หารือมานี้ได้มีความเห็นไว้แล้วว่า สถาบันไม่อาจนำเงินรายได้ของสถาบันตามมาตรา ๘ (๒) หรือ (๓)^{๑๐} ไปซื้อหุ้นในบริษัทเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ ดังนั้น จึงไม่ต้องพิจารณาว่า การลงทุนตามที่กำหนดในข้อ ๔ แห่งระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ฯ จะครอบคลุมถึงการลงทุนในลักษณะดังกล่าวของสถาบันหรือไม่

ส่วนการที่สถาบันหารือว่า สถาบันจะดำเนินการลงทุนโดยไม่ต้องเสนอผ่านคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นเดียวกับที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ปฏิบัติอยู่ได้หรือไม่นั้น มีความเห็นว่า สถาบันมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๑ มิใช่เป็นส่วนราชการเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัย จึงต้องอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๒๒ ฉะนั้น จึงไม่อาจที่จะลงทุนโดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อนได้

ปัญหาที่สาม การร่วมกับเอกชนจัดตั้งบริษัทเพื่อเป็นตัวกลางในการลงทุนนั้น เป็นการ”ร่วมทุน”กับผู้อื่น มิใช่เป็นการ”ลงทุน”โดยสถาบันเองเพื่อการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามมาตรา ๗ (๘)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่ง

“ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“งบลงทุน” หมายความว่า รายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวรหลัก รวมทั้งเพื่อขยายงานหรือการทดแทนสินทรัพย์เดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นสาระสำคัญหรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}มาตรา ๘ รายได้ของสถาบันมีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เงินทุนอุดหนุนจากแหล่งอื่น และเงินที่มีผู้อุทิศให้

(๓) ค่าตอบแทนและค่าบริการที่สถาบันได้รับตามมาตรา ๗ (๒)

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑}มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ประเทศไทย ฯ และมีได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น สถาบันจึงร่วมกับเอกชนจัดตั้งบริษัทเพื่อเป็นตัวกลางในการลงทุนมิได้

ปัญหาที่สี่ การลงทุนโดยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยฯ ก็คือต้องลงทุนเพื่อการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยสถาบันเองเท่านั้น และการลงทุนของสถาบันก็ต้องเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสียก่อนตามข้อ ๔^๔ แห่งระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๒๒ เพราะสถาบันเป็นรัฐวิสาหกิจ การลงทุนของสถาบันย่อมต้องอยู่ภายใต้ระเบียบดังกล่าวด้วยตามที่กล่าวมาแล้วในปัญหาที่สอง

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๒๗

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)