

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอรับการจัดสรรเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ (กรณีโครงการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม)

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๐๖/(คก.) ๑๐๓ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๓ มาถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในคราวประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้^๑ ได้พิจารณากลั่นกรองโครงการภายใต้แผนงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้กับภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการ (โครงการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการ SMEs ที่ไม่เคยมีสินเชื่อกับสถาบันการเงินและไม่มีสินเชื่อค้ำกับสถาบันการเงิน ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)) แล้ว เห็นสมควรหารือข้อกฎหมายใน ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. สสว. จะสามารถใช้เงินกู้ที่ได้จากการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน^๒ เพื่อดำเนินการตามโครงการที่เสนอได้หรือไม่
๒. กระทรวงการคลังจะสามารถโอนเงินกู้ที่ได้จากการกู้เงินดังกล่าวให้แก่กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อดำเนินการตามโครงการที่เสนอได้หรือไม่
๓. สสว. จะสามารถนำเงินกู้ที่ได้จากการกู้เงินดังกล่าวไปให้กู้ต่อโดยคิดดอกเบี้ยและค่าดำเนินการได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑คณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓

^๒พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทน สสว. ว่า สสว. ประสงค์จะขอรับเงินจากกระทรวงการคลังจากเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ ในลักษณะเป็นเงินให้เปล่าเพื่อ สสว. จะนำเงินจำนวนนี้ไปให้ SMEs กู้ หรือให้เงินอุดหนุนแก่ SMEs จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงมีประเด็นปัญหาเบื้องต้นว่า กระทรวงการคลังจะจัดสรรเงินให้แก่กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือ สสว. ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประกอบด้วย (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ (๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน (๔) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุน และ (๕) เงินอื่นที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุน สำหรับเงินอื่นตามมาตรา ๓๒ (๕) ย่อมมีความหมายว่าเป็นเงินอื่นใดที่มีใช้เงินที่มีที่มาอย่างเดียวกับเงินตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) สำหรับเงินจากรัฐบาลนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๓๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้รัฐบาลพึงจัดสรรเงินทุนประเดิมและเงินอุดหนุนให้แก่ สสว. โดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของ สสว. ซึ่งย่อมหมายความว่าช่องทางการจัดสรรเงินให้กองทุนฯ จากรัฐบาลมีอยู่สองช่องทาง ซึ่งรัฐบาลต้องใช้สองช่องทางดังกล่าวจัดสรรให้จนเพียงพอกับการดำเนินการ เมื่อใดที่มีโครงการที่จะต้องใช้เงินมากกว่าที่มีอยู่ รัฐบาลก็สามารถให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมได้ แต่ต้องเป็นการจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระทรวงการคลังในนามของรัฐบาลจึงไม่อาจจัดสรรเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ ให้แก่กองทุนฯ นอกจากนั้น การจัดสรรเงินกู้ให้แก่ สสว. ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะ สสว. มิได้มีวัตถุประสงค์ในการให้เงินกู้ยืมหรืออุดหนุนแก่ SMEs

^๖มาตรา ๓๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานเรียกว่า “กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” ประกอบด้วย

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- (๔) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุน
- (๕) เงินอื่นที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุน

เงินทุนประเดิมตาม (๑) และเงินอุดหนุนตาม (๒) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่สำนักงานโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

สำหรับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ สสว. ตามมาตรา ๑๖^๔ และมาตรา ๑๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฯ ย่อมต้องเป็นไปเพื่อการบริหารกองทุนฯ การดำเนินการใด ๆ

“มาตรา ๑๖ ให้จัดตั้งสำนักงานขึ้นเรียกว่า “สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดประเภทและขนาดวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(๒) กำหนดประเภทและขนาดของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่สมควรได้รับการส่งเสริมรวมทั้งเสนอแนะนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(๓) ประสานและจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๓/๑) ประสานงานกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้มีการจัดตั้งศูนย์บ่มเพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในพื้นที่ให้เข้มแข็งและเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) ศึกษาและจัดทำรายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศ

(๕) เสนอแนะต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการดำเนินการให้มีกฎหมายใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(๖) บริหารกองทุนตามนโยบายและมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร

(๗) ดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร และคณะอนุกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง

(๘) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

ให้สำนักงานเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

“มาตรา ๑๗ สำนักงานมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๖ และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ขายหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นใดซึ่งสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้ทิ้งให้

(๒) กู้ยืมเงิน หรือให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลงทุน ทั้งนี้เพื่อการวิจัย พัฒนา และส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นโดยรวมเท่านั้น

(๓) ให้ความอุดหนุนหรือช่วยเหลือเพื่อการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(๔) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(๕) ร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(๖) รับค่าตอบแทนและค่าบริการในการให้บริการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสำนักงานรวมทั้งทำความตกลงกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าบริการนั้น

(๗) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน การลงทุน การให้ความอุดหนุน การให้ความช่วยเหลือจากเงินกองทุนหรือการเข้าร่วมกิจการหรือถือหุ้นตาม (๒) (๓) หรือ (๔) ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่คณะกรรมการบริหารกำหนดตามมาตรา ๒๐ (๑๒) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

จึงต้องอยู่ภายใต้กรอบและวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ โดยเฉพาะอำนาจในการกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงิน ก็เป็นเรื่องของการกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินเพื่อกองทุนฯ เนื่องจากรายได้ทั้งหมดแม้แต่รายได้ของ สสว. มาตรา ๓๓^๖ กำหนดให้นำส่งเข้ากองทุนฯ เพื่อใช้ในกิจการตามที่กำหนดไว้ทั้งสิ้น สสว. จึงไม่อาจดำเนินการใด ๆ นอกกรอบและวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตด้วยว่า ปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ นร ๕๓๐๑/๒๑๔๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ ว่า การที่ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเสนอข้อเสนอโครงการเบื้องต้นภายใต้แผนงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้กับภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการ ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ในฐานะประธานกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อพิจารณานั้น เป็นการดำเนินการที่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยได้มีการจัดทำร่างข้อเสนอโครงการฯ เสนอไปด้วย ซึ่งตามบันทึกดังกล่าว รองนายกรัฐมนตรีได้สั่งการว่า “ให้กระทรวงการคลังพิจารณา” ย่อมหมายความว่ารองนายกรัฐมนตรียังมิได้ให้ความเห็นชอบแต่ให้กระทรวงการคลังเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาก่อน ซึ่งกระทรวงการคลังยังมิได้เสนอความเห็นใด ๆ ต่อรองนายกรัฐมนตรี แต่ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะประธานคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อพิจารณาข้อเสนอโครงการ โดยกระทรวงการคลังมีข้อสังเกตบางประการ จึงยังไม่ปรากฏว่ารองนายกรัฐมนตรีได้เคยให้ความเห็นชอบกับร่างข้อเสนอโครงการที่ สสว. เสนอ ร่างข้อเสนอโครงการดังกล่าวจึงยังมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ พ.ศ. ๒๕๖๓


(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๓

^๖มาตรา ๓๓ รายได้ของกองทุนและของสำนักงานให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้ในกิจการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ