

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2563 ขณะนั้น รัฐบาลได้มีนโยบายและมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)<sup>1</sup> ระลอกใหม่ ภายใต้แผนงานเพื่อช่วยเหลือเยียวยาและชดเชยให้แก่ประชาชนตามมาตรา 6 และมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 โดยเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2563 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติโครงการ “คนละครึ่ง” ระยะที่ 1 ตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการกั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ในคราวประชุมครั้งที่ 22/2563 เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2564 โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)<sup>2</sup> สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินโครงการตั้งแต่วันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2563 โดยโครงการคนละครึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจจนถึงระดับฐานราก โดยการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในส่วนของค่าอาหาร เครื่องดื่มและสินค้าทั่วไป อันจะเป็นการเพิ่มอุปสงค์การบริโภคภายในประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกอบการรายย่อย โดยเฉพาะกลุ่มหาบเร่ แผงลอย ให้มีรายได้จากการขายสินค้า<sup>3</sup>

ในระยะต่อมา เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2563 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติโครงการ “คนละครึ่ง” ระยะที่ 2 ตามที่มติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารสถานการณ์เศรษฐกิจจากผลกระทบของการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในคราวประชุมครั้งที่

---

<sup>1</sup> ต่อไปนี้ ผู้เขียนจะเรียกชื่อโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ว่า โรคโควิด-19 ซึ่งเป็นคำย่อชื่อโรคตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ชื่อและอาการสำคัญของโรคติดต่ออันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563

<sup>2</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นส่วนราชการ ที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ในสังกัดกระทรวงการคลัง ตาม มาตรา 11 (10) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่ง ต่อไปนี้ในสารนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะเรียกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สังกัด กระทรวงการคลัง โดยย่อว่า สศค.

<sup>3</sup> ข่าวกกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 105/2563 ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2563

6/2563 เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2563 โดยมี สศค. เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ ซึ่งเป็นโครงการคนละครึ่งที่ต่อเนื่องมาจาก ระยะที่ 1 โดยเปิดให้ประชาชนและผู้ประกอบการลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการ ตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2563 เป็นต้น และเริ่มใช้สิทธิในโครงการได้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2564 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2564 ทั้งนี้ “โครงการคนละครึ่ง” ระยะที่ 1 และ 2 ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเป็นชอบข้างต้น มีลักษณะเป็นการร่วมจ่าย (Co-pay) ระหว่างประชาชนที่เข้าร่วมโครงการและรัฐบาล โดยจะสนับสนุนค่าอาหาร เครื่องดื่ม และสินค้าทั่วไป ผู้ได้รับสิทธิตามโครงการเป็นประชาชนสัญชาติไทยที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป ไม่เกิน 10 ล้านคน ภาครัฐจะสนับสนุน โดยร่วมจ่ายค่าอาหาร เครื่องดื่มและสินค้าทั่วไป ไม่รวมสลากกินแบ่ง เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบและบริการต่าง ๆ ร้อยละ 50 ไม่เกิน 150 บาท ต่อคนต่อวัน หรือไม่เกิน 3,000 บาทต่อคน ผ่าน G-wallet โดยแอปพลิเคชัน “เป่าตัง” ใช้สำหรับประชาชน และแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” ใช้สำหรับผู้ประกอบการ/ร้านค้า ทั้งนี้โครงการคนละครึ่งระยะที่ 2 มีกำหนดดำเนินการมีระยะเวลา 3 เดือนตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2564 ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2564<sup>4</sup> ซึ่งปัจจุบัน ได้มีการดำเนินโครงการต่อเนื่องมาในระยะที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2564 ระยะที่ 4 ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 ถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2565 และระยะที่ 5 ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2565 วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2565

อย่างไรก็ตาม ย้อนกลับไปเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2564 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติโครงการ “เราชนะ” โดยอนุมัติการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ คนละครึ่ง ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาใช้จ่ายเงินกู้ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2564 เสนอ โดยมอบหมายให้ สศค. เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ นอกจากนี้ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีคราวดังกล่าวยังมีมติเห็นชอบให้ สศค. มีอำนาจกำหนดคุณสมบัติ แนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการอื่นๆ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้โครงการ “เราชนะ” ที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและอนุมัติโครงการดังกล่าวข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดภาระค่าครองชีพให้แก่ประชาชน และกระตุ้นการใช้จ่ายของภาคครัวเรือน และผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ระลอกใหม่ วงเงินรวม 210,220 ล้านบาท (สองแสนหนึ่งหมื่นสองร้อยยี่สิบล้านบาท) โดยมีรูปแบบเป็นการสนับสนุนเงินจากภาครัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือค่าครองชีพของประชาชน ในกลุ่มประชาชนผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และประชาชนกลุ่มผู้ลงทะเบียนในโครงการเราชนะ ในเว็บไซต์ <https://www.เราชนะ.com>

<sup>4</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 582 ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2563 เรื่อง สรุปผลการประชุมคณะกรรมการบริหารสถานการณ์เศรษฐกิจจากผลกระทบของการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ครั้งที่ 6/2563

และยืนยันตัวตนผ่านแอปพลิเคชัน “เป่าตัง” ซึ่งประชาชนผู้ได้รับเงินช่วยเหลือ จะไม่สามารถเบิกจ่ายเป็นเงินสดได้แต่สามารถใช้ผ่านระบบเพื่อชำระสินค้า เครื่องดื่ม และอาหารตลอดจนบริการของผู้ประกอบการหรือร้านค้าต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการ และใช้จ่ายครอบคลุมการใช้ชำระค่าบริการในส่วนของค่าโดยสารรถจักรยานยนต์สาธารณะ รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) และรถตู้โดยสารประจำทางที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งบริการต่าง ๆ แต่ไม่รวมถึงสลากกินแบ่งรัฐบาล เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ บุหรี่ หรือยาสูบ ซึ่งการชำระเงินของประชาชนผู้ได้รับสิทธิจะเป็นการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ (G-wallet) ผ่านแอปพลิเคชัน “เป่าตัง” และผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการจะรับชำระเงินดังกล่าวผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” ซึ่งในจุดนี้ ส่งผลให้ประชาชนที่ได้รับสิทธิในโครงการเราชนะสามารถใช้จ่ายกับร้านค้าซึ่งเป็นผู้ประกอบการในโครงการคนละครึ่งได้ เนื่องจาก เป็นการชำระโดยจ่ายผ่านแอปพลิเคชัน “เป่าตัง” สำหรับประชาชนที่ได้รับสิทธิ และรับชำระผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” สำหรับผู้ประกอบการหรือร้านค้า<sup>5</sup>

ในส่วนของ สศค. ที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการเราชนะ ได้ออกหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับประชาชนในโครงการเราชนะ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติประชาชนผู้ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการเราชนะไว้ด้วยโดย จะพิจารณาจากความสามารถด้านรายได้ การมีระบบคุ้มครองทางสังคมและความช่วยเหลือจากภาครัฐที่ได้รับไปแล้วเป็นสำคัญ ซึ่งความช่วยเหลือจะครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หาบเร่ แผงลอย รับจ้าง เกษตรกร เป็นต้น โดยผู้ได้รับสิทธิจะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย อายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงาน ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นใดในหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำตอบแทนจากหน่วยงานของรัฐโดยตรง ไม่เป็นผู้รับบำนาญปกติหรือเบี้ยหวัดจากส่วนราชการ ไม่เป็นผู้มีเงินได้พึงประเมินเกิน 300,000 บาท ตามฐานข้อมูลที่มีล่าสุด และไม่มีเงินฝากรวมกันทุกบัญชีเกิน 500,000 บาท ตามฐานข้อมูลที่มีล่าสุด<sup>6</sup>

นอกจากนี้ สศค. ยังได้ออกหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการในโครงการเราชนะ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติผู้ประกอบการที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการเราชนะไว้ด้วย

<sup>5</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 81 ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2564 เรื่อง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกถนกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2564

<sup>6</sup> กระทรวงการคลัง. *หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับประชาชนที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.เราชนะ.com](http://www.เราชนะ.com)

โดยกำหนดคุณสมบัติผู้ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการเราชนะไว้ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ประชาชนซึ่งประสงค์จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกอบการในโครงการเราชนะต้องเป็นผู้ประกอบการร้านค้าประชาชนรัฐหรือเป็นผู้ประกอบการประเภทร้านค้าในโครงการคนละครึ่ง หรือเป็นผู้ประกอบการประเภทบริการสุขภาพของไทยที่ไม่ใช่นิติบุคคล หรือเป็นผู้ประกอบการของกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชน หรือเป็นผู้ประกอบการของวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน มีสถานประกอบการ เป็นหลักแหล่งและตรวจสอบได้ หรือเป็นผู้ให้บริการประเภทรถที่ตรวจสอบได้ เช่น รถสามล้อถีบ เป็นต้น ประชาชนซึ่งประสงค์จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกอบการในโครงการเราชนะจะต้องลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการเราชนะ ผ่านเว็บไซต์ [www.เราชนะ.com](http://www.เราชนะ.com) ตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2564 นอกจากนี้ยังต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกระงับสิทธิหรือถูกเรียกเงินคืนในมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ และไม่เป็นผู้ที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขของมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ หรือฝ่าฝืนมาตรการใด ๆ ของรัฐเกี่ยวกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

ทั้งนี้ สำหรับเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการสำหรับผู้ประกอบการที่ สศค. ได้กำหนดขึ้นนั้น ได้แก่ ต้องเป็นผู้ประกอบการที่ผ่านคุณสมบัติที่ สศค. กำหนด ต้องเปิดใช้งานผ่านกระบวนการยืนยันตัวตนในแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” และกดยืนยันรับสิทธิตามโครงการเราชนะผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” ผู้ประกอบการประเภทบริการต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของธนาคารกรุงไทย แล้วแต่กรณี ผู้ประกอบการประเภทร้านค้าในโครงการคนละครึ่งต้องให้ความยินยอมตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” ผู้ประกอบการสามารถรับชำระค่าสินค้าและหรือบริการจากผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ผู้มี “เป่าตัง” ผู้ลงทะเบียนและผู้ต้องการความช่วยเหลือฯ ได้ผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” หรือเครื่อง EDC นอกจากนี้ยังต้องเป็นการรับชำระค่าสินค้าและหรือบริการโดยตรงจากประชาชนตามราคาสุทธิ ของสินค้าหรือบริการนั้น ๆ และมีการซื้อขายสินค้าหรือรับบริการกันจริง ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการดำเนินการผ่านคนกลางไม่ว่าด้วยวิธีการใดทั้งนี้ ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามสาระสำคัญของโครงการเราชนะ รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของโครงการ และยังกำหนดห้ามผู้ประกอบการปฏิเสธการใช้สิทธิตามโครงการเราชนะ ของลูกค้าวันแต่เป็นความผิดของลูกค้าหรือเป็นเหตุสุดวิสัยอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ห้ามผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ กระทำการใด ๆ ที่สร้างความเข้าใจผิดต่อมาตรการและหรือโครงการของรัฐ หรือก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการเราชนะ หรือมาตรการอื่น ๆ ของรัฐ และในกรณีที่มีการจ่ายเงินตามโครงการ ให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิได้รับอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินคืนให้แก่รัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับแจ้งถึงการจ่ายเงินผิดพลาดดังกล่าว โดยจ่ายเงินคืนผ่านช่องทางที่กระทรวงการคลังกำหนดและหาก

ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเราชนะ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะ คืนให้แก่รัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการกระทำดังกล่าวโดยจ่ายเงินคืนผ่านช่องทางที่กระทรวงการคลังกำหนด<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในช่วงเดือน มีนาคม พ.ศ. 2564 สศค. ได้ออกรายงานข่าวขอความร่วมมือประชาชนและผู้ประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในโครงการเราชนะและโครงการคนละครึ่งของกระทรวงการคลัง เนื่องจากพบว่า มีพฤติกรรมการใช้จ่ายวงเงินสิทธิไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น การแลกวงเงินสิทธิเป็นเงินสด การขึ้นราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น<sup>8</sup> และต่อมาในช่วงเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2564 ที่ผ่านมามีรายงานข่าวจากผู้สื่อข่าวและสำนักงานข่าวหลายสำนัก รายงานว่า มีพ่อค้าแม่ค้าจำนวนหนึ่งที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ได้แชร์ผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย โดยเป็นภาพหนังสือเรียกคืนเงินจาก สศค. ที่ระบุว่า พ่อค้าแม่ค้าเหล่านี้มีพฤติกรรมที่เข้าข่ายไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเราชนะ และไม่ได้จัดส่งเอกสารชี้แจงโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในโครงการดังกล่าว นั้น พ่อค้าแม่ค้าได้ให้ความยินยอมไว้ตั้งแต่ขณะเข้าร่วมโครงการครั้งแรก สศค. จึงขอให้พ่อค้าแม่ค้าดำเนินการคืนเงินที่ท่านได้รับจากโครงการ ให้ สศค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวซึ่งจำนวนเงินที่ สศค. เรียกให้คืนนั้น มีจำนวนเล็กน้อยไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่พ่อค้าแม่ค้าได้รับจากลูกค้าในโครงการ แต่มีบางรายที่ สศค. เรียกให้ชำระเงินสูงถึง 17 ล้านบาท ซึ่งพ่อค้าแม่ค้าหลายราย ตั้งคำถามว่า “เป็นยอดเงินที่สูงเกินกว่าความเป็นจริงที่ได้รับจากการใช้จ่ายของลูกค้าในโครงการเราชนะ” และมีพ่อค้าแม่ค้าบางรายให้ข้อมูลว่า “ตนไม่ได้มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในโครงการเราชนะแต่อย่างใด แต่กลับได้รับหนังสือเรียกให้ชำระเงินจาก สศค.” ดังนั้นผู้เขียนจึงตั้งข้อสังเกตว่าระบบตรวจสอบการกระทำฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในโครงการเราชนะมีความเป็นธรรม และชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ผู้เขียนมีข้อสังเกตในกรณีที่ สศค. เรียกให้ผู้ประกอบการจ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะคืนให้แก่กระทรวงการคลัง ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการจ่ายเงินผิดพลาดหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งเป็นข้อสังเกตที่จะนำไปสู่การศึกษาปัญหาทางกฎหมายในครั้งนี้อย่างไร โดยมีประเด็นปัญหา 3 ประการด้วยกัน ดังนี้

<sup>7</sup> กระทรวงการคลัง, *หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับประชาชนที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.เราชนะ.com](http://www.เราชนะ.com)

<sup>8</sup> ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 67/2564 วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2564

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ สศค. กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องคืนเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะทั้งหมดให้กระทรวงการคลัง หากพบว่ามีการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการโดยเงินที่เรียกคืนนั้น เป็นเงินทั้งหมดในโครงการซึ่งเป็นเงินของประชาชนผู้ได้รับสิทธิ และเงินของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งต้องพิจารณาบนพื้นฐานที่ว่า แม้ว่าเงินนั้นที่ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการเราชนะได้รับนั้นจะเป็นเงินของรัฐก็ตาม แต่เมื่อรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะมอบเงินนั้นให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐกำหนดแล้ว เมื่อประชาชนได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ เงินนั้นจึงกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนผู้มีสิทธิในโครงการ ซึ่งถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ในกรณีนี้รัฐไม่อาจก้าวล่วงไปควบคุมอำนาจการตัดสินใจการใช้จ่ายเงินของประชาชนที่ได้รับสิทธิได้ เนื่องจากจะเป็นการก้าวล่วงและละเมิดสิทธิในการใช้ชีวิตและสิทธิในทางเศรษฐกิจของประชาชนเกินสมควร และอาจเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 37<sup>9</sup> ได้ ดังนั้น รัฐจึงอาจสามารถควบคุมเงินของรัฐโดยการกำหนดหลักเกณฑ์และกรอบการใช้จ่ายเงินของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการในภาพรวมว่าสามารถใช้ได้ที่ใดบ้าง หรือสามารถซื้อสินค้าหรือใช้จ่ายประเภทใดบ้าง ซึ่งเป็นการควบคุมในฝั่งผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ ดังนั้น การที่ สศค. ออกหลักเกณฑ์กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องคืนเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะทั้งหมดให้กระทรวงการคลัง ในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการนั้น จึงไม่อาจเรียกคืนในส่วนที่ประชาชนผู้ได้รับสิทธิ ได้ใช้สิทธิซื้อสินค้าหรือบริการไปแล้วได้ เนื่องจากการทำนิติกรรมสัญญาซื้อขายหรือชำระสินค้าและบริการของประชาชนได้สำเร็จเสร็จสิ้นไปแล้ว มีการชำระหนี้ตามกฎหมายระหว่างกันของผู้ประกอบการกับประชาชนผู้ได้รับสิทธิตามช่องทางหรือในแอปพลิเคชัน “เป้าดัง” ซึ่งเป็นระบบใช้จ่ายกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) ที่รัฐกำหนดแล้ว<sup>10</sup> ฉะนั้น การที่ สศค. เรียกเงินในโครงการทั้งหมดคืน โดยไม่พิจารณาแยกส่วนระหว่างเงินของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการกับเงินหรือประโยชน์ที่ได้จากการที่ผู้ประกอบการได้รับจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการของผู้ประกอบการ จึงมีปัญหาทางกฎหมายว่า การกระทำ

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 37 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>10</sup> หนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบคำถามการใช้จ่ายเงินกู้ สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ นร 1106/ (คกจ.) 014 ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2564 เรื่อง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบคำถามการใช้จ่ายเงินกู้ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2564

ดังกล่าวเป็นการทำลายหรือเพิกถอนนิติกรรมสัญญาของเอกชนซึ่งชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่<sup>11</sup> และเป็นกรกระทำที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่ สศค. กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องคืนเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะทั้งหมดให้กระทรวงการคลัง หากพบว่ามีกรณีไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการ โดยอ้างว่าผู้ประกอบการได้ยอมรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการตั้งแต่ต้นแล้ว ดังนั้นเมื่อ สศค. พบว่ามีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข สศค. จึงมีอำนาจเรียกเงินคืน ซึ่งต้องพิจารณาว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการเราชนะสำหรับผู้ประกอบการที่ สศค. กำหนดนั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนเงื่อนไข ซึ่งมีลักษณะใช้บังคับเป็นการทั่วไป และเป็นกรกำหนดโดยการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายเดียวในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการทำได้เพียงแต่ยอมรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวเท่านั้น ผู้ประกอบการไม่สามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอย่างใดๆ ได้ จึงทำให้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการสำหรับผู้ประกอบการดังกล่าว มีสภาพเป็นกฎตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เมื่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการเราชนะสำหรับผู้ประกอบการมีสถานะเป็นกฎแล้ว การยอมรับกฎของผู้ประกอบการจึงไม่ถือเป็นการยอมรับหรือให้ความยินยอม (Consent) ในฐานะของคู่สัญญาในทางแพ่ง เพราะผู้ประกอบการมิได้อยู่ในสภาพที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงข้อตกลงหรือยอมรับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขได้อย่างอิสระหรือเสรี (Freedom of Contract) กลับกันผู้ประกอบการตกอยู่ภายใต้การบีบบังคับของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น ซึ่งมีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ที่น้อยลงของผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการร้านค้าต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อันถือเป็นสถานการณ์บีบบังคับทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประชาชนและในภาพรวมของประเทศ ขณะเดียวกันผู้ประกอบการก็ตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐฝ่ายเดียวในการยื่นข้อเสนอในการเข้าร่วมโครงการจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ผู้ประกอบการต้องสมัครและยินยอมเข้าร่วมโครงการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการตัดสินใจยอมรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการตกลงเข้าทำสัญญานบนพื้นฐานของความเสมอภาคระหว่างเอกชนด้วยกันได้ ดังนั้น การที่ สศค. อาศัยความยินยอมในการเข้าร่วมโครงการ

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลทุกคนกระทำการโดยสุจริต”

ของผู้ประกอบการ มาเป็นฐานในการเรียกเงินทั้งหมดที่ได้รับจากโครงการคืนจากผู้ประกอบการในกรณีไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในโครงการ โดยเรียกคืนทั้งหมดซึ่งเป็นส่วนของประชาชนผู้มีสิทธิได้ใช้จ่ายไปจริง หรือเกิดจากการซื้อขายสินค้าและบริการจริง จึงมีปัญหาดังกล่าว หมายถึง การตรากฎดังกล่าว มีเนื้อหาเป็นการกระทำที่ทำลายหลักความเป็นอิสระทำนิติกรรม สัญญาของเอกชนหรือไม่ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎดังกล่าวด้วย

ประเด็นที่สาม เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 กล่าวคือในปัจจุบัน ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการถูก สศค. เรียกให้คืนเงินที่ได้รับจากโครงการภาครัฐ เช่น โครงการเราชนะ ได้มีการไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐกระทำการโดยการออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นหลายแห่ง เห็นว่าในเรื่องนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่จะรับพิจารณาวินิจฉัย และมีคำพิพากษาได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ก็มีศาลปกครองชั้นต้นหลายแห่ง เห็นว่าการที่ สศค. เรียกให้ผู้ประกอบการคืนเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะ โดยอ้างว่าผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการ เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะของเอกชนคนหนึ่ง มิได้เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับแก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อพิพาทในเรื่องนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ข้อพิพาทในโครงการเราชนะ ที่มีเงื่อนไขสำคัญกำหนดให้ผู้ประกอบการซึ่งประกอบอาชีพค้าขายสามารถรับชำระค่าสินค้าจากประชาชนผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” ตามราคาสุทธิของสินค้าหรือบริการนั้น ๆ เป็นเพียงการเพิ่มช่องทางรับชำระค่าสินค้าจากการจำหน่ายสินค้าตามปกติ ไม่ได้มีลักษณะเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอันจะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลทำให้มีความแตกต่างในการฟ้องและรับฟ้องคดี อันทำให้มาตรฐานในการพิจารณาคดีและเยียวยาผลกระทบจากการกระทำอันอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองขาดประสิทธิภาพไป กระทั่งต่อประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกธรรมาภิภาพรวมของประเทศ และท้ายที่สุดส่งผลก่อให้เกิดปัญหาทาง



กฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับ โครงการของรัฐสำหรับการแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการดำเนิน โครงการของรัฐสำหรับ แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในต่างประเทศและประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเข้าร่วมโครงการเราชนะ ซึ่งเป็น โครงการของรัฐ สำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นจากการดำเนิน โครงการเรา ชนะ ซึ่งเป็นโครงการของรัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินโครงการของรัฐสำหรับแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้กับประชาชนในช่วง สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในช่วงปี พ.ศ. 2563-2564 ของ สศค. ซึ่งเป็นการ ดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ โรคโควิด-19 ในระยะแรก มีลักษณะเป็นการให้ผู้ประกอบการยื่นสมัครเข้าร่วมโครงการ เพื่อรับ สิทธิการเข้าร่วมเป็นผู้ประกอบการในโครงการเราชนะ อันมีลักษณะเป็นการดำเนินโครงการให้ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและบรรเทา ผลกระทบในการลดค่าครองชีพสำหรับประชาชนซึ่งเกิดขึ้นภายใต้นิติกรรมสัญญาซึ่งเป็นไปตาม หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ สศค. กลับใช้มาตรการทางปกครองในการเรียกเงินคืนจาก ผู้ประกอบการที่ทำผิดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในโครงการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของ สิทธิและกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการในฐานะผู้ประกอบการ

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการเพื่อบรรเทา ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับประชาชนในช่วงของการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยมุ่ง ศึกษาการดำเนินโครงการ “เราชนะ” ซึ่งรับผิดชอบโดย สศค. โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยาและ

ฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ราชาอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐสิงคโปร์

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากบทบัญญัติของสนธิสัญญา ข้อตกลง และกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำแถลงนโยบาย บทความทางวิชาการ หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารประกอบการอบรมและเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ และการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการของรัฐสำหรับแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในต่างประเทศและประเทศไทย
2. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมโครงการเราชนะ ซึ่งเป็นโครงการของรัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเราชนะซึ่งเป็นโครงการของรัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19