



ที่ นร ๐๙๐๖/ ๑๓๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๑

เรื่อง ข้อหาหรือแนวทางการขอรับงบประมาณของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

เรียน ผู้จัดการกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/ป ๕๖๑
ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๐๒ ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

ตามที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้ขอหาหรือปัญหาข้อกฎหมาย
เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ.ร.)
กระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมบัญชีกลาง) กองทุนเพื่อความเสมอภาค
ทางการศึกษา และคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา แต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวและ
มีความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ
ตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวจรรวพรรณ เสงตระกุล)

รองเลขาธิการ รักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๔๒๙ (นางสาวกิริภัทรฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๐ ๗๖๕๙

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘
และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒
ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้มีหนังสือ ที่ กสศ. ๐๑/๐๐๐๐๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา และในขณะนี้อยู่ในระหว่างการเตรียมการขอรับงบประมาณตามมาตรา ๖ (๒) และ (๓) และการเริ่มต้นดำเนินการในด้านอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในการประชุมหารือระหว่างผู้แทน กสศ. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้แทนสำนักงบประมาณ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ มีประเด็นเกี่ยวกับฐานะและประเภทหน่วยงานของ กสศ. ซึ่งจะมีผลต่อช่องทางการขอรับงบประมาณ รวมทั้งการต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ หรือกรอบแนวทางที่ออกตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือมติคณะรัฐมนตรี ด้วยหรือไม่ เพียงใด

กสศ. มีความเห็นว่า กสศ. เป็นหน่วยงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามมาตรา ๕๔ โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่ กสศ. และระบุชัดเจนให้การบริหารจัดการของ กสศ. เป็นอิสระ ประกอบกับพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ กสศ. เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจกำกับดูแล ในกรณีที กสศ. ต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีให้ กสศ. นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี ดังนั้น กสศ. จึงถือเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ประเภทหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ด้วยเหตุผลข้างต้น กสศ. จึงไม่มีส่วนราชการหรือกระทรวงต้นสังกัด และสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง และไม่ถือเป็นทุนหมุนเวียนที่จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กระทรวงการคลังจะมีอำนาจรวมหรือยุบเลิกตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เนื่องจาก กสศ. จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีศักดิ์เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีเจตนารมณ์ชัดเจนให้การบริหารจัดการของ กสศ. เป็นอิสระดังกล่าวแล้ว

กรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ มีความเห็นว่า ในการขอรับจัดสรรงบประมาณ กสศ. ต้องระบุส่วนราชการหรือกระทรวงต้นสังกัด โดยเห็นว่า กสศ. อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเห็นว่า กสศ. เป็นทุนหมุนเวียนภายใต้พระราชบัญญัติการบริหาร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๖/๑๓๐ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ หรือกรอบแนวทางที่ออกตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ แม้ว่าพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดคบทบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ ไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม เช่น เรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาตามมาตรา ๑๙ เรื่องมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของทุนหมุนเวียน ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ หรือเรื่องมาตรฐานการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบัญชี การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียน ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

เพื่อเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานต่อไปของ กสศ. จึงขอหารือข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่อไปนี้

๑. เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ ไม่ได้กำหนดให้ กสศ. อยู่ในสังกัดของส่วนราชการหรือกระทรวงใด กสศ. จึงสามารถขอรับงบประมาณได้โดยตรง ใช่หรือไม่ กรณีจำเป็นต้องขอรับงบประมาณผ่านส่วนราชการหรือกระทรวงส่วนราชการหรือกระทรวงต้นสังกัดคือส่วนราชการและกระทรวงใด

๒. กสศ. เป็นทุนหมุนเวียนภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ หรือกรอบแนวทางต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ หากต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ หรือมาตราอื่น ๆ รวมทั้งประกาศต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จะมีหลักการและขอบเขตเพียงใด เพื่อมิให้หลักความเป็นอิสระในการบริหารของ กสศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องเสียไป

๓. เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนประเดิมตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ กสศ. สามารถเก็บรักษาไว้ในลักษณะเงินทุนสำรองเพื่อเสถียรภาพของ กสศ. โดยใช้จ่ายในการดำเนินงานของ กสศ. ในกรณีจำเป็น อันมิใช่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกิจการตามแผนงบประมาณประจำปีเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้เป็นรายปีตามมาตรา ๖ (๓) ได้หรือไม่ โดยในเรื่องนี้กรมบัญชีกลางเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากทุนประเดิมมิได้มีหลักการให้เก็บรักษาไว้เพื่อเสถียรภาพของหน่วยงาน

๔. กสศ. จัดเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ไม่ถือเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน ตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ใช่หรือไม่

๕. ในการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น ผู้แทนกรมบัญชีกลางให้ความเห็นในประเด็นคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อว่าควรต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับอายุ ในกรณี คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษามีความเห็นว่า การเสนอชื่อผู้เหมาะสมที่มีลักษณะและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและเหมาะสมกับภารกิจ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นพิจารณาโดยรวมข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งกับประเด็นที่สี่ และรวมข้อหารือในประเด็นที่สองกับประเด็นที่ห้า เนื่องจากมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวเนื่องกัน โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กสศ. จัดเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใด และในการเสนอขอรับงบประมาณ กสศ. จะสามารถเสนอขอรับงบประมาณได้โดยตรงตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า มาตรา ๕๔ วรรคหก^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๔ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ จัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาขึ้น โดยมาตรา ๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ กสศ. เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น และมาตรา ๖^๓

มาตรา ๕๔ วรรคหก

ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

มาตรา ๘ ให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

เงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๖ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘

(๒) เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนเพิ่มเติมจำนวนหนึ่งพันล้านบาท

(๓) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้เงินที่คณะกรรมการและ

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว

(๔) เงินรายได้ที่ได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๕) รายได้จากกิจการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน

(๖) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๗) รายได้หรือผลประโยชน์อื่นที่กองทุนได้รับไม่ว่าโดยทางใด

(๘) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุน

เงินอุดหนุนตาม (๓) ให้รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอดังแผนการใช้เงินตาม (๓) และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ กสศ. ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามที่กำหนดไว้ในอนุมาตราต่าง ๆ รวมถึงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงเห็นว่า กสศ. มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และอยู่ในความหมายของนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ สำหรับการเสนอขอรับงบประมาณของ กสศ. นั้น เมื่อพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มิได้บัญญัติวิธีการเสนอขอตั้งงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องดำเนินการตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเพื่อจัดทำงบประมาณต่อไปได้โดยตรง ส่วนการขอรับเงินอุดหนุนตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา นั้น โดยที่มาตราดังกล่าวได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว การดำเนินการขอรับเงินอุดหนุนในกรณีนี้ กสศ. จึงต้องเสนอแผนการใช้จ่ายเงินต่อคณะรัฐมนตรีก่อน เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนการใช้จ่ายเงินนั้นแล้ว จึงขอตั้งงบประมาณต่อไปได้

ประเด็นที่สอง กสศ. เป็นทุนหมุนเวียนภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ หรือกรอบแนวทางต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ และในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนมาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่า กสศ. เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๔ วรรคหก^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ชัดเจนว่า กฎหมายดังกล่าวต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ส่วนพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๓๓๓

๓๓๓

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๓๓๓

๓๓๓

มาตรา ๖ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

(๒) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(๓) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน

(๔) กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เป็นกฎหมายกลางที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ” ดังนั้น แม้ กสศ. จะอยู่ในความหมายของ “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ ก็ตาม แต่ กสศ. เป็นทุนหมุนเวียนที่มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ ที่กำหนดให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ มาใช้บังคับ เมื่อ กสศ. เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ และในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนด “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่มีกรณีใดที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ อีก เพราะจะทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน หรือทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ นอกจากนี้ การที่มาตรา ๑๘^๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาประกอบด้วยผู้แทนสำนักงบประมาณและผู้แทนกรมบัญชีกลางด้วย ก็โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้แทนหน่วยงานทั้งสองได้มีส่วนร่วมดูแลการจัดสรรเงินอุดหนุนการใช้จ่ายงบประมาณ และการบริหารกองทุนให้เป็นไปโดยถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์และตามหลักเกณฑ์ของวินัยการเงิน

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้หรือยืมเงิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีบทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมการบริหารทุนหมุนเวียนทั้งกระบวนการ ประกอบกับปัจจุบันได้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐให้เกิดความคล่องตัวทางการเงิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแต่การบริหารทุนหมุนเวียนยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารทุนหมุนเวียน มีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งกำกับและบริหารทุนหมุนเวียนให้มีประสิทธิภาพและบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ

มาตรา ๑๘ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ประกอบด้วย

(๑) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหนึ่งคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะกรรมการร่วมสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ภาคละสองคน ซึ่งอย่างน้อยต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายหนึ่งคน

(๔) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนแปดคน ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ จำนวนสองคน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมกิจการเด็กและเยาวชน ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้แทนกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

ให้ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้จัดการแต่งตั้งพนักงานจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การคลังของรัฐนั่นเอง สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ ไม่ใช่บังคับกับ กสศ. แล้ว การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

ประเด็นที่สาม เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนประเดิมตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ กสศ. สามารถเก็บรักษาไว้ในลักษณะเงินทุนสำรองเพื่อเสถียรภาพของ กสศ. โดยใช้จ่ายในการดำเนินงานของ กสศ. ในกรณีจำเป็นอันมิใช่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจตามแผนงบประมาณประจำปีเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามมาตรา ๖ (๓) ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติให้กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามที่กำหนดไว้ใน (๑) - (๘) ซึ่งรวมถึงเงินทุนประเดิมจำนวนหนึ่งพันล้านบาทที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามมาตรา ๖ (๒) เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนสามารถขับเคลื่อนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ซึ่งเงินทุนประเดิมดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรให้แก่ กสศ. ส่วนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้เงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๖ (๓) จะต้องมีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อเสนอขอรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเงินของกองทุนทั้งเงินทุนประเดิม

^{๑๐}มาตรา ๑๙ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย มีความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์ด้านกฎหมาย การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การบริหารการเงิน การคลัง หรือการอื่นอันจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของกองทุน มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
(๒) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
(๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้ง

(๔) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

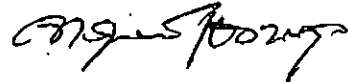
(๕) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๖) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

(๗) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ตามมาตรา ๖^{๑๖} (๒) และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามมาตรา ๖ (๓) ถือเป็นเงิน
และทรัพย์สินของกองทุนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘^{๑๓} วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ดังนั้น กสศ. จึงสามารถเก็บเงิน
และทรัพย์สินดังกล่าวไว้ได้



(นางสาวจรรวรรณ เห่งตระกูล)

รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๑

^{๑๖}ไปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๓}ไปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น