

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 และในขณะนี้ อยู่ระหว่างการเตรียมการขอรับงบประมาณตามมาตรา ๖ (๒) และ (๓) และการเริ่มต้นดำเนินการในด้านอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยในการประชุมหารือระหว่างผู้แทน กสศ. ผู้แทน กรมบัญชีกลาง และผู้แทนสำนักงานงบประมาณ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ มีประเด็นเกี่ยวกับ สถานะและประเภทหน่วยงานของ กสศ. ซึ่งจะมีผลต่อช่องทางการขอรับงบประมาณ รวมทั้ง การต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ หรือกรอบแนวทางที่ออกตามพระราชบัญญัติการบริหาร ทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือมติคณะรัฐมนตรี ด้วยหรือไม่ เพียงใด

กสศ. มีความเห็นว่า กสศ. เป็นหน่วยงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามมาตรา ๕๔ โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่ กสศ. และระบุ ชัดเจนให้การบริหารจัดการของ กสศ. เป็นอิสระ ประกอบกับพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาค ทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ กสศ. เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจกำกับดูแล ในกรณีที่ กสศ. ต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี ให้ กสศ. นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี ดังนั้น กสศ. จึงถือเป็น หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ประเภทหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ตามหลักการจำแนก ประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ด้วยเหตุผลข้างต้น กสศ. จึงไม่มีส่วนราชการหรือกระทรวงต้นสังกัด และสามารถขอรับการจั ดสรร งบประมาณได้โดยตรง และไม่ถือเป็นทุนหมุนเวียนที่จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหาร ทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กระทรวงการคลังจะมีอำนาจรวมหรือยุบเลิกตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เนื่องจาก กสศ. จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีศักดิ์เป็นกฎหมายสูงสุด ของประเทศที่มีเจตนารมณ์ชัดเจนให้การบริหารจัดการของ กสศ. เป็นอิสระดังกล่าวแล้ว

กรมบัญชีกลางและสำนักงานงบประมาณ มีความเห็นว่า ในการขอรับจัดสรร งบประมาณ กสศ. ต้องระบุส่วนราชการหรือกระทรวงต้นสังกัด โดยเห็นว่า กสศ. อยู่ในสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี และเห็นว่า กสศ. เป็นทุนหมุนเวียนภายใต้พระราชบัญญัติการบริหาร

ทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ หรือกรอบแนวทางที่ออกตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ แม้ว่าพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ ไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม เช่น เรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาตามมาตรา ๑๙ เรื่องมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของทุนหมุนเวียนตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน 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 ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะมีหลักการและขอบเขตเพียงใด เพื่อมิให้หลักความเป็นอิสระในการบริหารของ กสศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องเสียไป

๓. เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนประเดิมตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ กสศ. สามารถเก็บรักษาไว้ในลักษณะเงินทุนสำรองเพื่อเสถียรภาพของ กสศ. โดยใช้จ่ายในการดำเนินงานของ กสศ. ในกรณีจำเป็น อันมิใช่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจตามแผนงบประมาณประจำปีเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้เป็นรายปีตามมาตรา ๖ (๓) ได้หรือไม่ โดยในเรื่องนี้กรมบัญชีกลางเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากทุนประเดิมมิได้มีหลักการให้เก็บรักษาไว้เพื่อเสถียรภาพของหน่วยงาน

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

๕. ในการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น ผู้แทนกรมบัญชีกลางให้ความเห็นในประเด็นคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อว่าจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับอายุ ในการนี้ คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษามีความเห็นว่า การเสนอชื่อผู้เหมาะสมที่มีลักษณะและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและเหมาะสมกับภารกิจ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นพิจารณาโดยรวมข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่งกับประเด็นที่สี่ และรวมข้อหาหรือในประเด็นที่สองกับประเด็นที่ห้า 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

^๑มาตรา ๕๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

^๒มาตรา ๘ ให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

เงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

^๓มาตรา ๖ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘

(๒) เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนประเดิมจำนวนหนึ่งพันล้านบาท

(๓) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและ

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว

(๔) เงินรายได้ที่ได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๕) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน

(๖) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๗) รายได้หรือผลประโยชน์อื่นที่กองทุนได้รับไม่ว่าโดยทางใด

(๘) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุน

เงินอุดหนุนตาม (๓) ให้รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้จ่ายเงินตาม (๓) และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ กสศ. ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามที่กำหนดไว้ในอนุมาตราต่าง ๆ รวมถึงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงเห็นว่า กสศ. มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และอยู่ในความหมายของนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ สำหรับการเสนอขอรับงบประมาณของ กสศ. นั้น เมื่อพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาฯ มิได้บัญญัติวิธีการเสนอขอตั้งงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องดำเนินการตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเพื่อจัดทำงบประมาณต่อไปได้โดยตรง ส่วนการขอรับเงินอุดหนุนตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาฯ นั้น โดยที่มาตราดังกล่าวได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว การดำเนินการขอรับเงินอุดหนุนในกรณีนี้ กสศ. จึงต้องเสนอแผนการใช้จ่ายเงินต่อคณะรัฐมนตรีก่อน เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนการใช้นั้นแล้วจึงขอตั้งงบประมาณต่อไปได้

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

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติกรอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

(๒) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(๓) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน

(๔) กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เป็นกฎหมายกลางที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ^๗ ดังนั้น แม้ กสศ. จะอยู่ในความหมายของ “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ ก็ตาม แต่ กสศ. เป็นทุนหมุนเวียนที่มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ ที่กำหนดให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ มาใช้บังคับ เมื่อ กสศ. เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ และในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนด “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่มีกรณีใดที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ อีก เพราะจะทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน หรือทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ นอกจากนี้ การที่มาตรา ๑๘^๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานงบประมาณและผู้แทนกรมบัญชีกลางด้วย ก็โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้แทนหน่วยงานทั้งสองได้มีส่วนดูแลการจัดสรรเงินอุดหนุนการใช้จ่ายงบประมาณ และการบริหารกองทุนให้เป็นไปโดยถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์และตามหลักเกณฑ์ของวินัยการเงิน

^๗ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินหรืออุปทานทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีบทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมการบริหารทุนหมุนเวียนทั้งกระบวนการ ประกอบกับปัจจุบันได้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐให้เกิดความคล่องตัวทางการเงิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแต่การบริหารทุนหมุนเวียนยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารทุนหมุนเวียน มีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งกำกับและบริหารทุนหมุนเวียนให้มีประสิทธิภาพและบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๘ มาตรา ๕ ทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ

^๙ 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 ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ 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. ในกรณีจำเป็นอันมิใช่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกิจตามแผนงบประมาณประจำปีเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามมาตรา ๖ (๓) ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติให้กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามที่กำหนดไว้ใน (๑) – (๘) ซึ่งรวมถึงเงินทุนประเดิมจำนวนหนึ่งพันล้านบาทที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามมาตรา ๖ (๒) เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนสามารถขับเคลื่อนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ซึ่งเงินทุนประเดิมดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรให้แก่ กสศ. ส่วนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามมาตรา 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 หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

(๗) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ตามมาตรา ๖^{๑๒} (๒) และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามมาตรา ๖ (๓) ถือเป็นเงิน
และทรัพย์สินของกองทุนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘^{๑๓} วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ดังนั้น กสศ. จึงสามารถเก็บเงิน
และทรัพย์สินดังกล่าวไว้ได้

(นางสาวจรรุวรรณ เสงตระกูล)
รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๖๑

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น