

ข้อจำกัดทางกฎหมายของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา :
ศึกษาเปรียบเทียบกรณีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Legal Limitations of the Equitable Education Fund:
A Comparative Study of the Student Loan Fund



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
FACULTY OF LAW
Chulalongkorn University
Academic Year 2021
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ข้อจำกัดทางกฎหมายของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
โดย	นายพสกร เขมะจารุ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.วรพล มาลสุขุม)

พสกร เขมะจารุ : ข้อจำกัดทางกฎหมายของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. (Legal Limitations of the Equitable Education Fund: A Comparative Study of the Student Loan Fund) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นปัญหาที่ถูกกล่าวถึงกันมาอย่างยาวนาน โดยล่าสุดได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสทางการศึกษาให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกองทุนดังกล่าวมีข้อพิพาทว่า อาจจะมี ความซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศเช่นเดียวกัน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงข้อจำกัดทางกฎหมาย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

จากการศึกษา พบว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาต่างก็เป็นทุนหมุนเวียนขนาดใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและมีฐานะนิติบุคคลเช่นเดียวกัน แต่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะจัดสรรเงินช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบทุนให้เปล่าจึงมีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ในขณะที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจัดสรรเงินช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบทุนให้กู้ยืมจึงมีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม โดยกองทุนทั้งสองมีกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องให้ความช่วยเหลือบางส่วนซ้ำซ้อนกัน และจากการศึกษาเปรียบเทียบกองทุนทั้งสองเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พบว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาอาจมีปัญหาอันเนื่องมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการไม่ชัดเจน ส่งผลทำให้ไม่สามารถกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนได้อย่างแน่ชัด และมีกลุ่มเป้าหมายที่ต้องให้ความช่วยเหลือหลายกลุ่ม ทำให้การจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังมีปัญหาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้ที่มีลักษณะไม่ต่อเนื่องและแน่นอนทำให้กองทุนน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงทางการเงิน รวมทั้งปัญหาความไม่สอดคล้องของแนวทางการประเมินผลที่กำหนดไว้แตกต่างจากแนวทางของกรมบัญชีกลาง จึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยให้แก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของกองทุนให้ชัดเจน และควรกำหนดแหล่งรายได้ที่มั่นคงและแน่นอนให้แก่กองทุน รวมทั้งควรกำหนดวงรอบการประเมินผลกองทุนให้สอดคล้องกับแนวทางของกรมบัญชีกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายของการจัดตั้ง

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6085989434 : MAJOR LAWS

KEYWORD:

Pasakorn Kemacharu : Legal Limitations of the Equitable Education Fund: A Comparative Study of the Student Loan Fund. Advisor: Assoc. Prof. AUA-AREE ENGCHANIL, Ph.D.

Education inequality has been a controversial problem. Recently, in order to endow equal educational opportunities for the educational underprivileged people, Equitable Education Fund has been established. However, a redundancy of operation with Student Loan Fund should be concerned. The objective of this comparative study is to investigate possible legal limitations, problems, and obstacles in Equitable Education Fund comparing with Student Loan Fund.

The findings illustrate that both Equitable Education Fund and Student Loan Fund share the same status as a large revolving fund established by specific laws and being a juristic person. The Equitable Education Fund allocates its financial aids to the target group as scholarship, considered as a revolving fund for social welfare. While the Student Loan Fund allocates its financial aids to the target group as loan fund, considered as a revolving fund for loan. The target group of both funds is overlapping. The analysis of possible problems and obstacles in Equitable Education Fund reveals that there is a problem caused from ambivalent objective determination. Therefore, operation scope could not be lucidly determined. In addition, since there are various target groups that must be concerned, the limited budget could not be effectively allocated to satisfy all target groups. There are problems in regard to discontinuous and uncertain sources of income which resulted in financial instability, and also an inconsistency assessment that determined differently from a guideline of the Comptroller General's Department. For the Education Equality Fund to operate effectively in accordance with the objective of its establishment, there are certain amendments of the provisions of the law that could be suggested. First, the operational objectives could be lucidly determined. Second, the sources of income could be specified in more continuous and certain approaches. Third, the fund assessment cycle could be scheduled in accordance with the guidelines of the Comptroller General's Department.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ในชีวิตการศึกษาวิชากฎหมายของผู้เขียน ผู้เขียนได้รับโอกาสและความเมตตาจากคุณลุง (ศาสตราจารย์จำรัส เขมะจารุ) ซึ่งเป็นผู้มีพระคุณที่ได้ช่วยโอบอุ้มและแก้ไขปัญหามานานที่ผู้เขียนเดินหลงทาง ท่านเป็นแรงบันดาลใจในการเรียนกฎหมาย รวมทั้งเป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิตในฐานะผู้ศึกษากฎหมายของผู้เขียน ผู้เขียนขอใช้โอกาสนี้กราบระลึกถึงท่านด้วยความเคารพ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วย ความเมตตาจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ เป็นอย่างสูงที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนได้ข้คิดและมุมมองทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด และท่านอาจารย์ ดร.วรพล มาลสุขุม เป็นอย่างสูงที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งสองท่านได้ให้ความกรุณาปรับแก้เค้าโครงวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และสุดท้ายวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยถ้าผู้เขียนไม่ได้รับความเมตตาจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล ที่ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ตั้งแต่วันแรกที่คุณเขียนได้ไปขอคำแนะนำ และอธิบายเกี่ยวกับความสนใจรวมทั้งเค้าโครงเนื้อหา ผู้เขียนกราบขอบพระคุณท่านที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำ และการตรวจแก้ไขเนื้อหาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนการให้กำลังใจและความเชื่อใจที่มีต่อผู้เขียนว่าจะจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วง ผู้เขียนยังจำได้ดีที่ท่านพูดกับผู้เขียนว่า “ที่รู้ว่างานที่ศาลเราหนัก แต่ที่เชื่อใจว่าเราจะไม่ทิ้ง”

ท้ายที่สุดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ ที่นอกจากจะให้ชีวิตแล้ว ยังให้การอบรมเลี้ยงดูลูกเป็นอย่างดี รวมทั้งยังคอยส่งเสริมและสนับสนุนลูกชายคนหนึ่งในทุกย่างก้าวของชีวิต ขอคุณน้องชายตัวแสบที่คอยช่วยเหลือทุกอย่างตามที่พี่น้องร้องขอเสมอมาและทำให้รู้ว่าเด็กพิเศษก็ทำอะไรที่เราคาดไม่ถึงได้เหมือนกัน ขอคุณแพท พิมพ์ เก็ด ตอง และเพื่อน ๆ ที่สำนักงานศาลปกครอง สำหรับแรงกระตุ้นต่าง ๆ ที่ทำให้มีแรงฮึดในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทุกด้านทำให้ผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนประสบผลสำเร็จ

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะพอเป็นประโยชน์อยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบให้แก่คุณพ่อ คุณแม่ และครูอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน ส่วนข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียนทางการศึกษา.....	7
2.1 แนวคิดพื้นฐานทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียน.....	7
2.1.1 ความหมายของเงินแผ่นดิน เงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณ.....	7
2.1.1.1 ความหมายของเงินแผ่นดิน.....	7
2.1.1.2 ความหมายของเงินคงคลัง.....	10
2.1.1.3 ความหมายของเงินนอกงบประมาณ.....	12
2.1.2 เงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน.....	13
2.1.2.1 แนวคิดในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ.....	13

2.1.2.2	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ.....	14
2.1.2.3	การจัดประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ	15
2.1.3	หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับทุนหมุนเวียน.....	18
2.1.3.1	หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและการงบประมาณคลาสสิก (Classic Principles).....	18
2.1.3.2	หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและการงบประมาณสมัยใหม่ (Modern Principles).....	26
2.2	แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา.....	30
2.2.1	แนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา.....	31
2.2.1.1	การจัดทำบริการสาธารณะ.....	31
2.2.1.2	องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	33
2.2.1.3	บริการสาธารณะด้านการศึกษา.....	34
2.2.1.4	การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศไทย.....	34
2.2.2	แนวคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงระบบการศึกษา.....	38
2.2.3	แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา.....	39
2.2.3.1	แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์และอุปทาน.....	39
2.2.3.2	แนวคิดในการแทรกแซงทางการเงินด้านอุปสงค์เพื่อการศึกษา.....	41
2.2.3.3	การให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้านการศึกษา.....	42
2.2.3.4	การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์สำหรับการศึกษาในประเทศไทย.....	43
2.3	แนวคิดในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนในประเทศไทย.....	45
2.3.1	ความหมายของทุนหมุนเวียน.....	46
2.3.2	การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียน.....	48
2.3.2.1	การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและ การดำเนินงาน.....	48
2.3.2.2	การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามแหล่งที่มาของรายได้และการจัดการรายได้..	49

2.3.2.3	การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามสถานะและโครงสร้างองค์กร	50
2.3.2.4	การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามขนาดของสินทรัพย์	51
2.3.3	กระบวนการในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน	51
2.3.3.1	การขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน	51
2.3.3.2	ขั้นตอนในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน.....	52
2.3.4	ข้อมูลของทุนหมุนเวียนในประเทศไทย	56
2.3.5	การควบคุมและการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน	58
2.3.5.1	กรอบวินัยทางการคลังตามรัฐธรรมนูญในการควบคุมทุนหมุนเวียน	58
2.3.5.2	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมเงินทุนหมุนเวียน.....	59
2.3.5.3	การควบคุมทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558	61
2.3.5.4	การกำหนดกรอบวงเงินสะสมสูงสุดของทุนหมุนเวียน.....	63
2.3.5.5	การประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน	64
บทที่ 3	กองทุนเพื่อการศึกษาในประเทศไทย	67
3.1	กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา.....	67
3.1.1	การจัดตั้งกองทุน	67
3.1.1.1	ความเป็นมาของกองทุน.....	67
3.1.1.2	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง.....	68
3.1.1.3	สถานะทางกฎหมายของกองทุน.....	69
3.1.2	การบริหารและการดำเนินงานของกองทุน.....	69
3.1.2.1	โครงสร้างการบริหารของกองทุน.....	69
3.1.2.2	การแบ่งส่วนงานของกองทุน	73
3.1.2.3	การดำเนินงานของกองทุน	74
3.1.3	งบประมาณและการบริหารการเงินการคลัง.....	86

3.1.3.1	เงินและทรัพย์สินของกองทุน ได้แก่.....	86
3.1.3.2	ข้อมูลงบประมาณของกองทุน	88
3.1.3.3	หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของกองทุน.....	89
3.1.4	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับกองทุน	91
3.2	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	92
3.2.1	การจัดตั้งกองทุน	92
3.2.1.1	ความเป็นมาของกองทุน.....	92
3.2.1.2	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง.....	94
3.2.1.3	สถานะทางกฎหมายของกองทุน.....	95
3.2.2	การบริหารและการดำเนินงานของกองทุน.....	95
3.2.2.1	โครงสร้างการบริหารของกองทุน.....	95
3.2.2.2	การแบ่งส่วนงานของกองทุน	101
3.2.2.3	การดำเนินงานของกองทุน	101
3.2.3	งบประมาณและการบริหารการเงินการคลัง.....	115
3.2.3.1	เงินและทรัพย์สินของกองทุน.....	115
3.2.3.2	ข้อมูลงบประมาณของกองทุน	116
3.2.3.3	หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของกองทุน.....	118
3.2.4	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับกองทุน	118
3.3	วิเคราะห์เปรียบเทียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	122
3.3.1	เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างองค์กร	122
3.3.1.1	โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร	123
3.3.1.2	ขอบเขตการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง.....	128
3.3.1.3	การจัดประเภททุนหมุนเวียน.....	133

3.3.2 เปรียบเทียบแนวทางการดำเนินงาน	137
3.3.2.1 การให้ความหมายของคำว่าขาดแคลนทุนทรัพย์.....	137
3.3.2.2 กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือ	140
3.3.2.3 การกำหนดกรอบวงเงินในการให้ความช่วยเหลือ.....	143
3.3.3 วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนระหว่างกองทุนทั้งสอง	146
บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	153
4.1 ปัญหาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ.....	153
4.1.1 การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือ ด้อยโอกาสให้ได้รับโอกาสทางการศึกษา	153
4.1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาครู สถานศึกษา หรือกลไกความร่วมมือ ในพื้นที่เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งสนับสนุนการศึกษา วิจัย พัฒนาองค์ ความรู้และนวัตกรรมด้านการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา.....	157
4.2 ปัญหาจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือที่หลากหลาย.....	163
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้.....	169
4.4 ปัญหาความไม่สอดคล้องของแนวทางการประเมินผล	176
บทที่ 5 บทสรุปและแนวทางการแก้ไขปัญหาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	180
5.1 บทสรุป	180
5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	182
5.2.1 กรณีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน	183
5.2.2 กรณีปัญหาจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือที่หลากหลาย.....	185
5.2.3 กรณีปัญหาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้.....	186
5.2.4 กรณีปัญหาความไม่สอดคล้องของแนวทางการประเมินผล	186
บรรณานุกรม.....	188
ประวัติผู้เขียน.....	192

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ข้อมูลสินทรัพย์ของทุนหมุนเวียน	56
ตารางที่ 2 รายละเอียดการสนับสนุนทุนของโครงการ	82
ตารางที่ 3 ข้อมูลงบประมาณที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้รับจัดสรรจากงบประมาณ รายจ่ายประจำปี	89
ตารางที่ 4 สรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้กู้ยืมเงิน	106
ตารางที่ 5 ตารางเปรียบเทียบการจัดสรรเงินให้กู้ยืมแก่กลุ่มเป้าหมาย	114
ตารางที่ 6 ข้อมูลงบประมาณของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	117
ตารางที่ 7 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	124
ตารางที่ 8 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดสัดส่วนกรรมการโดยตำแหน่ง	126
ตารางที่ 9 การเปรียบเทียบกลุ่มเป้าหมายที่รับการช่วยเหลือจากการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์	141
ตารางที่ 10 ตารางเปรียบเทียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษา	151
ตารางที่ 11 รายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละโครงการสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส	165
ตารางที่ 12 รายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละโครงการกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครู สถานศึกษา และการพัฒนาระบบการศึกษา	167

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 แผนผังกระบวนการจัดตั้งทุนหมุนเวียน	55
ภาพที่ 2 ผังโครงสร้างการบริหารกองทุน.....	73
ภาพที่ 3 ผังโครงสร้างการบริหารกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541.....	97
ภาพที่ 4 ผังโครงสร้างการบริหารกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560.....	101



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญประการหนึ่งที่ถูกใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล เนื่องจากการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมีการผ่อนปรนหลักเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ เพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ทำให้รัฐสามารถนำเงินนอกงบประมาณดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด โดยที่การจัดตั้งทุนหมุนเวียนก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่มีขึ้นเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ โดยกำหนดให้ทุนหมุนเวียนสามารถนำรายรับที่ได้จากการดำเนินงานมาสมทบไว้เป็นทุนในการใช้จ่ายภายในกิจการต่อไปได้ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน สำหรับทุนหมุนเวียนนั้นอาจใช้ชื่อว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ก็ได้¹ ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีบางทุนหมุนเวียนต้องยุบเลิกไปเนื่องจากเหตุผลบางอย่าง เช่น การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนมีผลประกอบการไม่ดีส่งผลทำให้ไม่มีความมั่นคงทางการเงินที่จะสามารถดำเนินงานต่อไปได้ หรืออาจเกิดจากรัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นและไม่จัดสรรงบประมาณรวมถึงไม่ให้การสนับสนุนทุนหมุนเวียนนั้นอีก เป็นต้น จากข้อมูลปัจจุบันมีทุนหมุนเวียนที่ยังเปิดดำเนินงานอยู่จำนวน 115 ทุนหมุนเวียน และมีสินทรัพย์รวมกันกว่า 4,548,327.92 ล้านบาท² ซึ่งถือว่าเป็นเงินจำนวนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ แต่การจัดตั้งทุนหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณยังคงได้รับความนิยมและเป็นทางเลือกที่สำคัญที่รัฐเลือกใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังในการดำเนินกิจการและการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการดำเนินนโยบายและจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาด้วย

¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

² กองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง, “ข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณ ประจำปีไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา จึงได้มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิในการได้รับการศึกษาของเด็กและเยาวชนให้มีโอกาสเข้าถึงระบบการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยกำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน และกำหนดให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายในการปฏิรูปประเทศ³ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณขึ้นหนึ่งกองทุนเพื่อให้ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสเข้าถึงระบบการศึกษาอย่างเท่าเทียม รวมทั้งทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของครูอันเป็นส่วนหนึ่งของการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศ⁴ หลังจากนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ขึ้น เพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์⁵

³ มาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

จ. ด้านการศึกษา

(1) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตาม มาตรา 54 วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

(2) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตาม มาตรา 54 วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(3) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู

(4) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัดและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

⁴ มาตรา 56 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁵ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา” มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เพื่อให้เด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กปฐมวัย ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาที่เหมาะสมกับวัย

(2) ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส และผู้ด้อยโอกาส จนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน

หลักในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนของชาติ มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงระบบการศึกษา เพื่อให้เด็กและเยาวชนทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม โดยที่การใช้เงินงบประมาณของกองทุนได้กำหนดขอบเขตและเป้าหมายในการใช้จ่ายเงินไว้ในหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมและช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่ขาดโอกาสทางการศึกษาให้สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของครูผู้สอน รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ ให้แก่ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการด้านกำลังแรงงาน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้กองทุนทำหน้าที่ศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อใช้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีขอบเขตในการดำเนินงานที่ค่อนข้างกว้างขวางมาก แต่จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่าการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีลักษณะเป็นการสนับสนุนทุนการศึกษาชนิดให้เปล่าแก่เด็กและเยาวชน รวมทั้งเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพของครูผู้สอน และเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านฝีมือแรงงานเพื่อตอบสนองการพัฒนาคุณภาพของกำลังแรงงาน โดยที่ไม่มีเงื่อนไขในการใช้คืนเงินแต่อย่างใด ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแหล่งรายได้ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาแล้วจะพบว่า กองทุนไม่ได้มีแหล่งที่มาของรายได้ที่ชัดเจน แต่มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนที่พึ่งพางบประมาณแผ่นดินเป็นรายได้หลัก ด้วยเหตุนี้

(3) เสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน สามารถพัฒนาเด็กและเยาวชนตามพื้นฐานและศักยภาพที่แตกต่างกัน

(4) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และผู้ด้อยโอกาส ให้ได้รับการศึกษาหรือพัฒนา เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพตามความถนัดและมีศักยภาพที่จะพึ่งพาตนเองในการดำรงชีวิตได้

(5) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือสถานศึกษา เพื่อให้มีการเรียนการสอนที่ทำให้ผู้เรียนสามารถรู้และพัฒนาได้ตามความถนัดและศักยภาพของตน

(6) ดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย หรือค้นคว้าแนวทางในการพัฒนาครู ให้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีคุณธรรม มีจริยธรรม มีความรู้ และมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาผู้เรียนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาโดยมีแรงจูงใจที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันต้นแบบในการผลิตและพัฒนาครู

(7) ดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา สนองความต้องการทางด้านกำลังแรงงาน และการยกระดับความสามารถของคนไทย

การดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจึงอาจประสบปัญหาในเรื่องความมั่นคงทางการเงินอันอาจทำให้กองทุนไม่สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ (เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่าการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นเพื่อดำเนินงานในกิจการใดก็ตาม ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองการดำเนินนโยบายของรัฐบาล) รวมถึงในอนาคตหากมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลด้านการปฏิรูปการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อช่วยเหลือและส่งเสริมในการลดความเหลื่อมล้ำหรือการสร้างเสมอภาคทางการศึกษา ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการดำรงอยู่ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้ ดังนั้น เพื่อให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาสามารถดำเนินงานภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การศึกษารูปแบบและวิธีการดำเนินงาน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาซึ่งได้เปิดดำเนินงานอยู่ก่อนย่อมที่จะนำมาเปรียบเทียบและปรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้ โดยเมื่อพิจารณาทุนหมุนเวียนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นกองทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยความมุ่งหมายให้เป็นแหล่งเงินทุนแก่นักเรียนและนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้มีโอกาสได้รับการศึกษาที่สูงขึ้นเป็นกองทุนที่มีความเกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศ จึงเห็นได้ว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามากที่สุด โดยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้เปิดดำเนินงานมามากกว่า 20 ปี มีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของกองทุนไว้หลายกรณี มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง ปัจจุบันมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเพื่อการบริหารจัดการกองทุนมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ขึ้น โดยให้ควรวางกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)⁶ กับกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.)⁷ เข้าด้วยกันภายใต้ชื่อ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ดังนั้น การศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงเห็นควรศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา รวมทั้งศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบ หลักเกณฑ์ และแนวทางการดำเนินงาน

⁶ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541

⁷ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2549 ออกตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

รวมถึงวิวัฒนาการของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเพื่อนำแนวทางการดำเนินงาน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานมาปรับใช้และเป็นแนวทางในการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา รวมถึงศึกษาในประเด็นความซ้ำซ้อนของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาขึ้นได้มีเสียงสะท้อนว่า การดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีความซ้ำซ้อนกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียนเพื่อการศึกษา
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ สถานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบ แนวทางการดำเนินงาน และปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ สถานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 เพื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ สถานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในฐานะที่เป็นทุนหมุนเวียนที่มีความเกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศซึ่งได้จัดตั้งและดำเนินงานอยู่ก่อน โดยจะศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเท่านั้น จะไม่ศึกษาทุนหมุนเวียนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาอื่นใดที่ได้จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

การจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษายังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องการบริหารจัดการ และมีการดำเนินงานบางส่วนซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จึงสมควรทำการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเงินนอกงบประมาณ ประเภททุนหมุนเวียน และรูปแบบการดำเนินการของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในฐานะเป็นกองทุนในลักษณะเดียวกันซึ่งได้มีการดำเนินงานอยู่ก่อน รวมถึงวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือบทความทางวิชาการการตีความของกฤษฎีกาและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนเพื่อการศึกษา
2. ทำให้ทราบถึงความสำคัญ รวมถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง สถานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
3. ทำให้ทราบถึงรูปแบบ แนวทางการดำเนินงาน และปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียนทางการศึกษา

2.1 แนวคิดพื้นฐานทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

โดยที่ทุนหมุนเวียนเป็นรูปแบบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณรูปแบบหนึ่ง การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเงินนอกงบประมาณเสียก่อนว่า เงินนอกงบประมาณคืออะไร มีความหมายและลักษณะเป็นอย่างไร

สำหรับเงินนอกงบประมาณเป็นรูปแบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างคล่องตัว ระบบเงินนอกงบประมาณมีวิวัฒนาการมาจากระบบงบประมาณปกติ โดยมีความมุ่งหมายในการช่วยผ่อนคลายแรงกดดันที่มีต่อภาระทางงบประมาณในด้านรายจ่ายหรือการขาดดุล เนื่องจากหากรัฐอาศัยการใช้จ่ายเงินผ่านงบประมาณเพียงอย่างเดียว อาจทำให้การดำเนินกิจการสาธารณะบางอย่างของรัฐไม่ราบรื่น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทุนหมุนเวียนก็เป็นรูปแบบหนึ่งของระบบเงินนอกงบประมาณที่ได้รับการพัฒนารูปแบบขึ้นเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยสามารถนำรายได้จากการเนนกิจการสมทบไว้เป็นทุนเพื่อใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคืนหลังเป็นรายได้แผ่นดิน⁸

2.1.1 ความหมายของเงินแผ่นดิน เงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณ

ก่อนที่จะศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายของคำว่า เงินแผ่นดิน เงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณ เนื่องจากความหมายของคำทั้งสามคำดังกล่าวจะช่วยให้การศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนตามหลักกฎหมายทางการคลังเป็นระบบ เนื่องจากจะทำให้ทราบว่า เงินแผ่นดิน เงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณคือเงินอะไรและมีความหมายครอบคลุมถึงเงินประเภทใดบ้าง และทุนหมุนเวียนแท้จริงแล้วมีความหมายว่าอย่างไร และจัดอยู่ในเงินประเภทใด

2.1.1.1 ความหมายของเงินแผ่นดิน

จากการศึกษาความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” จะพบว่า มีนักวิชาการด้านการคลังได้ให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้ ซึ่งผู้เขียนได้รวบรวมไว้โดยสังเขป ดังนี้

⁸ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.ปรีชา สุวรรณทัต ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ⁹ รวมถึงเงินคงคลังและเงินประเภทอื่นที่ไม่ใช่เงินคงคลังด้วย¹⁰

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินที่แผ่นดิน (รัฐ) เป็นเจ้าของ¹¹ และเป็นเงินของประชาชนที่ให้รัฐบาลเป็นค่าใช้จ่าย ส่วนกลางของประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ โดยเงื่อนไขการใช้จ่ายก็เป็นไปตามหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายเงินนั้นในการบริหารบ้านเมือง¹²

ศาสตราจารย์ ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ว่า โดยที่ไม่ปรากฏคำนิยามของคำว่าเงินแผ่นดินในกฎหมายใด คำว่าแผ่นดินมีการใช้ในความหมายของการเป็นประเทศ เช่น งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ทางหลวงแผ่นดิน อาณาแผ่นดิน การบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น อำนาจการจ่ายเงินแผ่นดิน ต้องหมายถึงอำนาจในการจ่ายเงินของประเทศ ซึ่งเงินแผ่นดินน่าจะเป็นคำกลางที่หมายถึง เงินของรัฐในทุกบัญชีในทุกแหล่ง ที่เป็นสินทรัพย์ของรัฐที่รอการส่งจ่ายจากผู้มีอำนาจ¹³

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง¹⁴

นางสาวประไพร์ อังกนิษฐ์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในเอกสารการชี้แจงในคดีของศาล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁹ ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 2559), หน้า 133

¹⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, บทความ “พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้เงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518”, รวมบทความกฎหมายการคลัง 2, สมคิด เลิศไพฑูรย์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2537), หน้า 32

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 39

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การตรวจเงินแผ่นดิน”, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, สถาบันพระปกเกล้า (กรุงเทพมหานคร : องค์การค่าครูสภา, 2544), หน้า 4 – 5

¹³ พิสิฐ ลี้อาธรรม, บทความ “ร่าง พ.ร.บ. เงินกู้ 2 ล้านล้าน : ความขัดแย้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”, Journal of Economics 18/1 2014 JAN - JUN, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 14 - 15

¹⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, บทความ “ร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทกับเงินแผ่นดิน”, หนังสือพิมพ์ 2557, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557) หน้า 133

รัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ 67 – 68/2556¹⁵ ไว้ว่า เงินแผ่นดิน มีความหมายว่า บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช้กรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน แต่อยู่ในความรับผิดชอบหรือครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศอื่นเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ และไม่ว่าจะเป็นเงินรายได้ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ นั้นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินก็ตาม เพราะฉะนั้น เงินแผ่นดินจึงมีความหมายกว้างกว่าเงินรายได้แผ่นดิน กล่าวคือ เงินแผ่นดินรวมถึงเงินรายได้ที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมายและเงินที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินด้วย

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 3 – 4/2557 ในคดีที่ประธานรัฐสภา ส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า เงินแผ่นดิน หมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติโดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอื่นเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ¹⁶

จากความเห็นของนักวิชาการด้านการคลัง ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงสรุปได้ว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินทั้งปวง รวมถึงทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในความดูแลของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ อันได้แก่ เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ ทั้งในส่วนที่เป็นเงินคงคลังและไม่ใช่งเงินคงคลัง แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง

¹⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 – 4/2557, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2557, หน้า 23 – 24

¹⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 37

2.1.1.2 ความหมายของเงินคองคลัง

จากการศึกษาความหมายของคำว่า “เงินคองคลัง” พบว่า ในอดีตมีกฎหมายตราบติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2471 ได้อธิบายความหมายของคำว่าเงินคองคลัง หรือเงินคองพระคลัง คือ เงินแผ่นดินที่เก็บรักษาในพระคลังจังหวัดต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินคองพระคลัง ซึ่งก็คือ เงินที่ได้นำส่งพระคลังและเงินซึ่งรับโอนไปจากเงินคองพระคลังจังหวัดอื่น กับเงินของกรมพระตรา ซึ่งก็คือ เงินที่กรมตราได้รับแลกเงินจากเงินคองพระคลังและกรมเงินตราฝากรักษาไว้ชั่วคราว¹⁷ ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเงินคองคลัง พ.ศ. 2491 ก็ไม่ปรากฏว่าในกฎหมายดังกล่าวได้ให้คำนิยามหรือให้ความหมายของคำว่าเงินคองคลังเอาไว้แต่อย่างใด และโดยที่ปัจจุบันยังมีการให้ความหมายของคำดังกล่าวที่แตกต่างกันอยู่มาก ผู้เขียนจึงได้พยายามรวบรวมความเห็นของนักวิชาการด้านการคลังที่ได้ให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาความหมายของคำว่าเงินคองคลังต่อไป

การให้ความหมายของคำว่า “เงินคองคลัง” ของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.ปวย อึ้งภากรณ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินคองคลัง” คือ เงินสดส่วนกลางของประเทศ¹⁸

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินคองคลัง” หมายถึง เงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งเงินที่รัฐจัดเก็บมากกว่าเงินที่ใช้จ่ายไป เงินที่เหลือเก็บรักษาอยู่ในคลังด้วย¹⁹

รองศาสตราจารย์ไพรัช ตรีการศิรินนท์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินคองคลัง” หมายถึง เงินสด หรือสิ่งที่ใกล้เคียงเงินสดที่รัฐบาลมีไว้เพื่อการใช้จ่ายประจำวัน และหมายความรวมถึงเงินฝากกับธนาคารแห่งประเทศไทยที่กระทรวงการคลังได้นำฝากไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเบิกจ่ายเงินของรัฐบาลให้สะดวกและปลอดภัย และรวมตลอดถึงเงินสดของรัฐบาลที่ได้นำไปฝากธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ไว้ด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง²⁰

¹⁷ ไพรัช ตรีการศิรินนท์, การคลังภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (เชียงใหม่ : คณะนิเทศการพิมพ์, 2548), หน้า 254

¹⁸ ปวย อึ้งภากรณ์, บันทึกคำบรรยายการคลัง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (พระนคร : ประมวลมิตร, 2498), หน้า 18

¹⁹ พนัส สิมะเสถียร, 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร : การบริหารเงินคองคลังของประเทศไทย : รวมบทความด้านการเงิน การคลัง และการบัญชี, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2535), หน้า 2

²⁰ อ่างแล้ว เชียงอรุณที่ 17, หน้า 253

การให้ความหมายของคำว่า “เงินคดคลัง” ของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินคดคลัง” โดยอธิบายจากคำปรารภของพระราชบัญญัติเงินคดคลัง พ.ศ. 2491 ที่ว่า “โดยที่เป็นการสมควร จัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคดคลังให้รัดกุม” ดังนั้น เงินคดคลังจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดิน โดยที่เงินแผ่นดินมีความหมายที่กว้างกว่าคำว่าเงินคดคลัง²¹ และคำว่า “ว่าด้วย” มิได้หมายความว่า “เป็น” หรือ “คือ” จึงไม่ได้หมายความว่า เงินแผ่นดินคือเงินคดคลังเท่านั้น แต่ยังมีเงินนอกงบประมาณประเภทต่าง ๆ ที่มีได้เป็นเงินคดคลังแต่ก็เป็นเงินแผ่นดินด้วย²² โดยที่เงินคดคลัง ประกอบไปด้วย รายรับที่เป็นรายได้ที่แท้จริงที่เข้ามาเป็นเงินคดคลังซึ่งมีผลทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้น อันได้แก่ ภาษีอากร กับรายรับที่ไม่ใช่รายได้ที่แท้จริงที่เข้ามาเป็นเงินคดคลัง แต่ไม่ได้ทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นเป็นการเข้ามาเพียงชั่วคราว (เช่น เงินฝาก เงินกู้ เงินทุนต่าง ๆ เป็นต้น) และยังมี “รายจ่ายตามข้อผูกพัน” อันได้แก่ เงินกู้ที่มีอยู่หลายประเภทซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับเงินคดคลัง เนื่องจากไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคดคลัง แต่จะเป็นภาระของเงินคดคลังในส่วนที่เป็นรายจ่ายจากเงินคดคลังไม่ว่าจะเป็นรายจ่ายตามงบประมาณซึ่งต้องตั้งงบประมาณไว้ทุกปี หรือรายจ่ายในรูปแบบเงินนอกงบประมาณ นอกจากนี้ เงินคดคลังอาจจะมีเงินของเอกชนมารวมอยู่ด้วยก็ได้ (เช่น เงินขายบิล ซึ่งก็คือเงินของเอกชนที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่ง เพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่ง โดยปัจจุบันวิธีการโอนเงินขายบิลมีใช้น้อยมากแล้ว) หรือส่วนที่เป็นรายจ่ายที่ต้องคืนแก่บุคคลใด เนื่องจากเป็นเงินที่ไม่ได้พึงจ่ายให้รัฐบาลตามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติเงินคดคลัง พ.ศ. 2491²³

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินคดคลัง” คือ เงินที่อยู่ในคลังของรัฐไม่ว่าใครจะเป็นเจ้าของก็ตาม²⁴

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินคดคลัง” โดยอธิบายว่า เงินแผ่นดินและเงินคดคลังเป็นคนละเรื่องกัน แม้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องกันก็ตาม โดยเงินคดคลัง หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่กฎหมายกำหนดให้นำส่งคลังเป็นเงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการของรัฐ อันประกอบไปด้วย เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ

²¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, หน้า 147

²² เพิ่งอ้าง, หน้า 154

²³ เพิ่งอ้าง, หน้า 148 – 149

²⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, หน้า 39

สำหรับเงินในงบประมาณ ได้แก่ รายได้ที่เป็นภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียม เงินได้จากรัฐพาณิชย์ เงินบริจาค เป็นต้น สำหรับเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง เช่น เงินฝาก เงินขายบิล เงินที่ไม่พึงชำระให้แก่รัฐบาล เงินอุดหนุนราชการ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ในเงินคงคลังจะมีเงินของเอกชนรวมอยู่ด้วยซึ่งทำให้เงินนอกงบประมาณประเภทนี้ไม่ได้เป็นเงินแผ่นดินแต่เป็นเงินคงคลัง²⁵

จากความเห็นของนักวิชาการด้านการคลังจึงสรุปได้ว่า เงินคงคลัง หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงของรัฐที่มีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ โดยมีกฎหมายกำหนดให้ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดินอันได้แก่ เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ รวมถึงเงินนอกงบประมาณในส่วนที่เป็นของเอกชนมารวมอยู่ซึ่งเป็นเงินคงคลังแต่มีได้เป็นเงินแผ่นดิน

2.1.1.3 ความหมายของเงินนอกงบประมาณ

คำว่า “เงินนอกงบประมาณ” แต่เดิมยังไม่มีทำให้ความหมายกันอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จึงได้มีการบัญญัตินิยามของคำว่าเงินนอกงบประมาณไว้เป็นครั้งแรก โดยกฎหมายทั้งสองฉบับให้นิยามไว้ว่า เงินนอกงบประมาณ หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง²⁶ เมื่อพิจารณาความหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า เงินนอกงบประมาณ คือเงินที่เป็นกรณีพิเศษของหน่วยงานของรัฐ และสามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง แต่การให้นิยามของเงินนอกงบประมาณตามความหมายข้างต้นยังไม่ครอบคลุมถึงความหมายของเงินนอกงบประมาณทั้งหมด เพราะยังมีเงินนอกงบประมาณบางกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้ต้องนำส่งคลังอยู่นั่นเอง ดังนั้นการให้ความหมายของเงินนอกงบประมาณหากแปลความหมายให้ตรงตามตัวอักษร จะหมายความว่า บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐรับไว้เป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากที่ได้รับจัดสรรจากเงินงบประมาณ

²⁵ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 14, หน้า 134

²⁶ บทนิยามคำว่า เงินนอกงบประมาณ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

รายจ่ายประจำปี จึงอาจกล่าวได้ว่า เงินนอกงบประมาณก็คือ เงินที่ไม่ใช่เงินงบประมาณนั่นเอง²⁷ สำหรับลักษณะที่สำคัญของเงินนอกงบประมาณมีดังนี้

(1) เป็นรูปแบบของการใช้จ่ายเงินที่สามารถใช้จ่ายได้โดยสะดวก มีความคล่องตัวสูง เนื่องจากไม่ต้องผ่านกระบวนการในการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา ทำให้ไม่ต้องเผชิญความเสี่ยงจากการที่รัฐบาลหรือรัฐสภาปรับลดวงเงินใช้จ่ายที่ได้ร้องขอไป ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินในรูปแบบนี้มีความเป็นอิสระจากการพิจารณาของรัฐบาลและรัฐสภาเป็นอย่างมาก

(2) เป็นเงินที่ใช้สำหรับการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามกฎหมายเฉพาะเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำเงินงบประมาณที่ได้กำหนดเป็นทุนหมุนเวียนนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน และนำเงินรายรับที่ได้รับจากการดำเนินงานสมทบไว้ใช้จ่ายเป็นทุนหมุนเวียนในกิจการโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน²⁸

(3) เป็นเงินที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นเงินของหน่วยงานรัฐบาลจึงไม่สามารถบังคับใช้ได้

(4) เป็นเงินที่ยากต่อการตรวจสอบรายละเอียดการใช้จ่าย แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะกำหนดให้มีการรายงานเกี่ยวกับสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวมไว้ด้วยก็ตาม²⁹ แต่ก็ยังเป็นเพียงแผนการใช้จ่ายเงินโดยรวม ซึ่งการยากต่อการตรวจสอบ

2.1.2 เงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน

2.1.2.1 แนวคิดในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ

ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณหรือกองทุนนอกงบประมาณ (Extra Budgetary Funds : EBFs) เกิดขึ้นจากการที่กระบวนการจัดทำงานงบประมาณที่ใช้ยังไม่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการกิจกรรมจำเพาะบางประเภท หรือเมื่อการจัดทำงานงบประมาณไม่อนุญาตให้หน่วยงานใช้รายได้จากการหักคืนค่าใช้จ่าย หรือเมื่อต้องคุ้มครองงบประมาณหลัก ตามหลักปฏิบัติด้านความโปร่งใสทางการคลัง

²⁷ นนทกร เกரியศิริ, วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 9

²⁸ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ”, การคลังปริทัศน์, ฉบับที่ 6/2557

²⁹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 บัญญัติว่า งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีเอกสารประกอบ ดังต่อไปนี้ (6) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ

ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF Code of Fiscal Transparency) โดยที่รายจ่ายสาธารณะส่วนใหญ่จะบริหารผ่านกระบวนการจัดการพิเศษที่นอกเหนือจากการบริหารจัดการงบประมาณทั่วไป เป็นการดำเนินการของภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นนอกเหนือกระบวนการจัดสรรงบประมาณประจำปี โดยมีเส้นแบ่งที่ชัดเจนว่าหากการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรการเงินสาธารณะไม่อยู่ภายใต้กระบวนการอนุมัติทางกฎหมายในฐานะงบประมาณรายปี ธุรกรรมเหล่านั้นจะอยู่นอกงบประมาณ อย่างไรก็ตาม เงินนอกงบประมาณนี้ไม่ได้อยู่นอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและอำนาจควบคุม กล่าวคือ เงินนอกงบประมาณต้องเป็นไปตามข้อกำหนดพื้นฐานของการให้อำนาจโดยตัวแทนภาคประชาชนหากสภานิติบัญญัติอนุมัติการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณ โดยมีเงื่อนไขว่า (ก) การมอบหมายหน้าที่ในรายได้และรายจ่ายจะเพิ่มขึ้นเพื่อจุดประสงค์จำเพาะและอยู่ภายใต้เกณฑ์ที่ชัดเจน (ข) การจัดสรรและกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณมีความชัดเจนและน่าเชื่อถือ (ค) ข้อมูลในการดำเนินการทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณจะต้องโปร่งใสและกำกับอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปี แม้จะไม่อยู่ภายใต้การอนุมัติงบประมาณประจำปีก็ตาม สำหรับสาเหตุในการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณของแต่ละประเทศเกิดขึ้นจากเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างกันโดยอาจเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองรายจ่ายจากการตัดงบประมาณ หรือเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาจากการใช้งบประมาณ หรือเป็นการหลีกเลี่ยงการจัดสรรงบประมาณที่เอื้อประโยชน์ต่ออำนาจทางการเมืองหรือการกระทำเพื่อมุ่งส่งผลกระทบต่อตัดสินใจของรัฐบาลและในบางกรณีก็จัดตั้งขึ้นเพื่อซ่อนการทำธุรกรรมจากสาธารณะหรือการดำเนินการด้านนิติบัญญัติเพื่อยกยอกหรือใช้ในทางที่ผิด³⁰

2.1.2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ³¹

1. เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการทางงบประมาณที่ไม่เหมาะสมกับรายจ่ายบางประเภท ตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหลายประเทศในทวีปแอฟริกา การโอนเงินงบประมาณหรือการเพิกถอนการจัดสรรงบประมาณช่วงสิ้นปีงบประมาณเพื่อจัดโครงการจำเพาะอย่างมีประสิทธิภาพมีความเข้มงวดเกินไป กรณีเช่นนี้ ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณจะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณมีความยืดหยุ่นเป็นอย่างมาก และอาจลดความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานจัดการพิเศษได้

³⁰ Salvatore Schiavo-Campo, The budget and its coverage, Public sector governance and accountability series, Budgeting and budgetary institutions, (The international bank for reconstruction and development, The world bank, Washington DC) page 61 - 62

³¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 62

2. เพื่อจัดซื้อสินค้าที่ต้องส่งมอบกันในอนาคต ซึ่งหากไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณไว้ในกฎหมายการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็อาจทำให้การชำระเงินอาจเกิดความเสียหาย ตัวอย่างเช่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้องใช้กองทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการค้า เป็นต้น

3. เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการบริการจัดการและเพื่อเหตุผลความจำเป็นของหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น สถานะพิเศษในบางสายอาชีพหรือบางกิจกรรม หน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเฉพาะซึ่งมีอยู่ในหลายประเทศและหน่วยงานที่ได้รับเงินผ่านการโอนจากงบรัฐบาลกลางเป็นหลัก แต่ก็มิงบประมาณเป็นของตัวเอง (บางประเทศเรียกว่า งบประมาณผนวก (Annexed Budget)) รวมถึงมหาวิทยาลัยที่มีงบประมาณจากค่าเล่าเรียนหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ก็จัดอยู่ในประเภทนี้ด้วย

4. เพื่อพัฒนาการจัดทำบริการด้วยการแยกหน่วยงานให้บริการออกจากการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศจึงได้จัดตั้งหน่วยงานอิสระ (บางครั้งเรียกว่า หน่วยงานบริหาร)โดยมีความผูกพันกันทางสัญญา กับหน่วยงานระดับกระทรวง โดยที่วิธีการนี้มีขึ้นในหลายประเทศที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมแต่ยังไม่ได้รับการยืนยันว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสม แต่ก็เป็นที่แน่ชัดว่าการจัดตั้งหน่วยงานให้บริการแยกต่างหากจากการกำหนดนโยบายจะช่วยพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่าหน่วยงานกำหนดนโยบายจะต้องวางแผนอย่างรอบคอบและตรวจสอบอย่างใกล้ชิด

2.1.2.3 การจัดประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ³²

การจัดประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญในการจัดทำฐานข้อมูลทางการคลังให้ครอบคลุม เพื่อใช้ในการกำหนดเป้าหมายทางการเงินที่เหมาะสม โดยสามารถจัดประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณได้ ดังนี้

ก. การจัดประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณตามเป้าหมายในการดำเนินงาน

- กองทุนพิเศษ เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยระบุดูวัตถุประสงค์และได้รับการจัดสรรงบประมาณจากภาษีพิเศษหรือจากแหล่งรายได้อื่น ๆ ที่กำหนดโดยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนสุขภาพ กองทุนถนน เป็นต้น

³² Richard Allen and Dimitar Radev, Managing and Controlling Extrabudgetary Funds, OECD Journal on Budgeting Volume 6 – No.4, page 12 – 14

- กองทุนเพื่อการพัฒนา เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการพัฒนา โดยปกติกองทุนประเภทนี้จะได้รับการสนับสนุนจากการบริจาค ตัวอย่างเช่น กองทุนเพื่อสังคม สิ่งแวดล้อม

- กองทุนสำรองสำหรับค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้น เป็นกองทุนที่เก็บรักษาเงินไว้ใช้จ่าย ในกรณีฉุกเฉินหรือเป็นค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด

- กองทุนรักษาเสถียรภาพ เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อลดผลกระทบจากความผันผวนของรายได้และเศรษฐกิจของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น กองทุนรักษาเสถียรภาพน้ำมัน

- กองทุนเงินออม เป็นกองทุนที่มุ่งสร้างความมั่งคั่งทางการคลังสำหรับอนาคต ตัวอย่างเช่น กองทุนการออมน้ำมัน

- กองทุนการจัดหาทุน เป็นกองทุนที่ใช้สำหรับรักษาดุลงบประมาณโดยรวมที่ไม่ใช่รายจ่ายประจำ ตัวอย่างเช่น กองทุนการจัดหาน้ำมัน

- กองทุนพึ่งพากัน เป็นกองทุนที่มุ่งรวบรวมความช่วยเหลือของผู้บริจาค และการจัดการเงินบริจาคตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค

- กองทุนหมุนเวียน เป็นกองทุนที่เรียกเก็บเงินจากสินค้าและบริการ รวมถึงการให้กู้ยืม โดยให้เก็บรายได้ไว้เป็นเงินทุนสำหรับการดำเนินงานต่อไป ซึ่งต้องได้รับการยกเว้น ตามกฎหมายงบประมาณที่มีหลักการจัดสรรงบประมาณมีอายุ 1 ปี

- กองทุนการซื้อขาย เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกทางการเงินสำหรับ กิจกรรมการค้าขายของรัฐบาล บนพื้นฐานของการจัดหาเงินทุนด้วยตัวเอง

- กองทุนเงินชำระหนี้ เป็นกองทุนที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐใช้สะสมเงินเพื่อการชำระหนี้

- กองทุนเบ็ดเตล็ดนอกงบประมาณ รวมถึงกองทุนลับ เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้น เพื่อจัดการกิจการบางประเภท

ข. การจัดประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณตามแหล่งที่มาของรายได้ โดยรายได้ของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณมีแหล่งที่มาแบ่งออกได้ ดังนี้

- การจัดสรรงบประมาณทั้งการจัดสรรแบบทั่วไป (การกำหนดสัดส่วนของรายได้ทั้งหมด) และการจัดสรรแบบเฉพาะเจาะจง (การกำหนดภาษีเฉพาะ หรือการส่งเงินสมทบ ประกันสังคม)

- การโอนเงินงบประมาณ

- ค่าธรรมเนียม

- การขายสินทรัพย์

- การกู้ยืม
- เงินบริจาค

ค. การจัดประเภทของทุนหมุนเวียนตามรูปแบบของหน่วยงาน ได้แก่

- กองทุนที่บริหารจัดการจากส่วนกลางโดยกระทรวงการคลัง เกิดขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของกระบวนการงบประมาณ ในกรณีที่เป็นเงินงบประมาณที่ต้องบริหารจัดการจากส่วนกลาง
- กองทุนที่บริหารจัดการโดยกระทรวง หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ เกิดขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในฐานะที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ
- กองทุนที่บริหารจัดการโดยหน่วยงานในกำกับของรัฐ เกิดขึ้นเพื่อดำเนินการกิจกรรมบางประเภทที่ไม่สามารถกระทำได้ตามวิธีการงบประมาณแบบปกติของหน่วยงานนั้น

ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณหรือกองทุนนอกงบประมาณไว้ว่า โดยที่การดำเนินกิจกรรมทางสาธารณะของภาครัฐเปรียบเสมือนระบบอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีกระบวนการผลิตหลายขั้นตอน มีหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะเป็นจำนวนมากโดยมีระบบโครงสร้างการบริหารและระบบงบประมาณที่ซับซ้อนทำให้รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงานย่อยขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท เรียกว่า กองทุนสาธารณะ (Public Fund) เพื่อให้แต่ละกองทุนสาธารณะมีสถานภาพนิติบุคคลเฉพาะ สามารถดำเนินนิติกรรมต่าง ๆ เกี่ยวเนื่องกับการจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินการกิจของรัฐได้อย่างคล่องตัว มีการบริหารรายรับรายจ่าย และทรัพย์สินหรือภาระผูกพันของตนเองโดยรัฐจะมีกฎหมายกำหนดประเภทและการจัดตั้งกองทุนสาธารณะ วัตถุประสงค์ วิธีการบริหารจัดการ และการควบคุมตรวจสอบ และการรายงานผลการดำเนินการไว้โดยเฉพาะ³³ โดยสามารถแบ่งประเภทของกองทุนสาธารณะตามหลักการบัญชีภาครัฐ (Government accounting) ออกเป็น 3 ประเภท³⁴ ดังนี้

(1) กองทุนสาธารณะสำหรับกิจการพื้นฐานของรัฐ (Governmental Fund) กองทุนสาธารณะประเภทนี้เป็นเงินทุนสำหรับใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป และใช้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ กองทุนประเภทนี้

³³ จรัส สุวรรณมาลา, การบริหารงานคลังภาครัฐ เอกสารอัดสำเนา (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556)

³⁴ วีระศักดิ์ เครือเทพ, การบริหารงานคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 146 - 148

มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และมีขอบเขตในการดำเนินงานของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

(2) กองทุนสาธารณะสำหรับกิจการเชิงพาณิชย์ของรัฐ (Proprietary Fund) กองทุนสาธารณะประเภทนี้เป็นเงินทุนสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเดียวกับเอกชนหรือกิจการกึ่งสาธารณะ ที่รัฐเข้าไปดำเนินการเพื่อมุ่งสร้างรายได้และเติมเต็มการทำหน้าที่ของกลไกตลาด

(3) กองทุนสาธารณะที่รัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่มีหน้าที่บริหารจัดการให้ (Fiduciary Fund) กองทุนสาธารณะประเภทนี้เป็นเงินทุนที่รัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่มีหน้าที่บริหารจัดการหรือรับดูแลแทนเจ้าของเงินเหล่านั้น โดยกองทุนประเภทนี้มีขึ้นเพื่อความคล่องตัวในการบริหารเงินคลังของส่วนราชการหรือหน่วยจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ หรือเป็นกรณีที่รัฐต้องเข้าดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของกลไกตลาดในกิจการบางประเภทที่ไม่มีภาคเอกชนดำเนินการ หรือเข้าดำเนินการเพื่อลดต้นทุนทางธุรกรรมของภาคเอกชน

2.1.3 หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับทุนหมุนเวียน

เมื่อทุนหมุนเวียนเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเงินนอกงบประมาณเป็นรูปแบบหนึ่งในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ เพื่อนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้กับระบบเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจระบบเงินนอกงบประมาณอย่างถูกต้อง สำหรับหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้³⁵ กลุ่มแรก คือ หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ กลุ่มที่สอง คือ หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและการงบประมาณคลาสสิก กลุ่มที่สาม คือ หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและการงบประมาณสมัยใหม่ซึ่งเกิดขึ้นและได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน สำหรับหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณ สามารถแบ่งได้ ดังนี้

2.1.3.1 หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและการงบประมาณคลาสสิก (Classic Principles) ซึ่งได้ถูกกำหนดขึ้นเพิ่มเสริมหลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ โดยเกิดขึ้นพร้อมกับการถือกำเนิดของแนวคิดของระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยอันประกอบไปด้วย หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) หลักความเป็นเอกภาพ

³⁵ อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557), หน้า

ของงบประมาณ (Unity) หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality) หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity) และหลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance) โดยหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและการงบประมาณคลาสสิกที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณ ได้แก่

(1) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ

หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ หมายถึง บรรดาเอกสารทางงบประมาณที่จะนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น ต้องปรากฏให้เห็นเป็นหนึ่งเดียว กล่าวคือ ต้องจัดให้รวมอยู่ด้วยกัน จะแยกส่วนกัน หรือแยกการนำมามอบหรือไม่นำมามอบในคราวเดียวไม่ได้³⁶ เนื่องจากความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารงบประมาณ ย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจในการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างถูกต้อง สำหรับเหตุผลของการใช้หลักเอกภาพของงบประมาณสามารถพิจารณาได้ 2 ประการ³⁷ ดังนี้ เหตุผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ความเป็นเอกภาพของงบประมาณทำให้ทราบว่า งบประมาณในปีนั้นมีการจัดทำแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุลอย่างไร ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถพิจารณาได้ว่าการจัดทางงบประมาณมีดุลยภาพหรือไม่ เหตุผลทางการเมือง กล่าวคือ ความเป็นเอกภาพของงบประมาณทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบข้อมูลอย่างครบถ้วน เนื่องจากรัฐสภาจำเป็นต้องได้รับข้อมูลของงบประมาณที่ตนพิจารณาอย่างชัดเจน

รูปแบบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในฐานะที่เป็นข้อยกเว้นของหลักเอกภาพของงบประมาณ โดยที่ปัจจุบันกิจกรรมทางการคลังของรัฐมีความซับซ้อน รวมถึงรูปแบบของการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐก็มีความหลากหลายมากขึ้น รวมถึงมีกิจกรรมที่มีลักษณะทางการค้าและอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น และกิจกรรมเหล่านั้นต้องมีระบบงบประมาณและบัญชีของตนเองเพื่อแสดงให้เห็นถึงการพึ่งพาตนเองในการบริหารทั้งรายรับและรายจ่าย ซึ่งหากนำไปรวมกับงบประมาณของรัฐแล้วจะไม่อาจทราบได้เลยว่ากิจกรรมดังกล่าวมีกำไรหรือขาดทุน³⁸ จึงมีการจัดทางงบประมาณบางประเภทที่เป็นข้อยกเว้นของหลักเอกภาพของงบประมาณ³⁹ ได้แก่

³⁶ เฟิงอ้าง, หน้า 170

³⁷ เอื้ออารีย์ อัจจะนิล, กฎหมายการคลัง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), หน้า 97

³⁸ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ 11, หน้า 223

³⁹ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ 37, หน้า 100

ก. งบประมาณเสริม ได้แก่ งบประมาณในการดำเนินการของรัฐที่มีได้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อกิจกรรมในการผลิตสินค้าหรือให้บริการอันนำมาสู่การจ่ายค่าธรรมเนียมตอบแทน

ข. บัญชีทุนพิเศษ ซึ่งมีที่มาจากลักษณะการทำธุรกรรมหรือการหมุนเวียนเข้าออกของเงินในหน่วยงานบางแห่งที่มีลักษณะชั่วคราว โดยมีการจัดตั้งบัญชีที่รองรับเงินที่ไหลเข้าออกเพื่อใช้ดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะชั่วคราว

ค. บัญชีนอกงบประมาณ มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อจำกัดปริมาณรายจ่ายและลดภาระการขาดดุลงบประมาณ การดำเนินการของบัญชีนอกงบประมาณมีสาระสำคัญในเรื่องของรายจ่ายของหน่วยงานที่แยกออกจากรัฐ เช่น การสนับสนุนทางการเงินในด้านการคุ้มครองทางสังคมจากการทำประกันสุขภาพหรือการชราภาพของประชาชนโดยหน่วยงานด้านประกันสังคม

ง. บัญชีงบประมาณเอกเทศ คือ บัญชีงบประมาณของนิติบุคคลที่แยกออกจากรัฐ ส่งผลให้การคาดการณ์งบประมาณของหน่วยงานที่มีการจัดทำบัญชีในลักษณะดังกล่าว ไม่รวมอยู่ในกฎหมายงบประมาณ เช่น การจัดทำบัญชีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำบัญชีงบประมาณของหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะบางแห่งที่มีรูปแบบองค์กรมหาชน

(2) หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป

หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังพื้นฐานที่มีความคล้ายคลึงกันกับหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณโดยเป็นหลักการที่กำหนดให้ทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ต้องนำเงินรายได้ส่งเข้าคลัง โดยรายได้และรายจ่ายของรัฐทั้งหมดจะต้องอยู่ในบัญชีงบประมาณหรืออยู่ในบัญชีคลังโดยไม่มีการหักกลบหนี้กันระหว่างรายได้และรายจ่าย และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสภาสามารถทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการทางงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และต้องแยกรายได้และรายจ่ายออกจากกันอย่างอิสระ โดยไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายเป็นการเฉพาะ โดยหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปมีหลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ก. หลักการไม่หักกลบหนี้ระหว่างรายได้และรายจ่าย โดยเป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสภาทราบถึงรายละเอียดการดำเนินการหรือธุรกรรมทางงบประมาณเพื่อการควบคุมงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ หลีกเลี่ยงการใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และป้องกันมิให้มีการปลอมแปลงการใช้จ่ายโดยวิธีการหักกลบหนี้กับรายได้ ถ้าไม่มีการกำหนดหลักนี้ไว้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยอาจใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น เพราะจะสามารถหาเงินรายได้มาหักออกจากรายจ่ายที่ตัวเองจ่ายไปได้ นอกจากนี้ ถ้าไม่มีหลักนี้รัฐสภา

ก็อาจมีความยากลำบากในการตรวจสอบเพราะเอกสารที่มีการหักกลบลบหนี้ระหว่างรายได้และรายจ่ายก่อนที่จะมาถึงมือของรัฐสภาจะมีความซับซ้อนมากกว่าการแสดงรายจ่ายและรายได้ที่ยังไม่มีการหักลบกัน⁴⁰ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นหลักการไม่หักกลบลบหนี้ระหว่างรายได้และรายจ่าย⁴¹ ได้แก่ บัญชีเงินพิเศษ เช่น บัญชีการค้าที่มีลักษณะเป็นไปเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจากการให้บริการของรัฐ หรือบัญชีเกี่ยวกับกฎเกณฑ์กับรัฐบาลต่างประเทศเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องข้อตกลงระหว่างประเทศ และการจัดเก็บรายรับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหภาพยุโรป

สำหรับประเทศไทย จะเห็นได้ว่า มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491⁴² บัญชีรับรองหลักการดังกล่าว โดยกำหนดให้เงินรายรับไม่ว่าจะเป็นรายได้ที่เป็นภาษีอากรหรือไม่ใช่ภาษีอากร รวมถึงเงินกู้ที่ส่วนราชการได้รับไว้ต้องนำส่งคลังเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 (บัญชีรายรับ) หรือนำส่งคลังจังหวัด โดยห้ามมิให้มีการหักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย และการจ่ายเงินดังกล่าวออกจากคลังต้องมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายเงินนั้นได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการรับและการจ่ายเงินแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดข้อยกเว้นของบทบัญญัติดังกล่าวไว้หลายกรณี เช่น กรณีรายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ ค่าสินบนรางวัล ค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระแก่รัฐบาล รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใดเพราะเป็นเงินอันไม่พึงชำระคืนให้แก่รัฐบาลตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และกรณีทุนหมุนเวียนตามมาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งกรณีการกำหนดข้อยกเว้นตามกฎหมายอื่นที่ยกเว้นให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลัง อันมีผลทำให้เงินตามข้อยกเว้นดังกล่าวมีสถานะเป็นเงินนอกงบประมาณที่มีใช่เงินคงคลัง⁴³

ข. หลักการไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ โดยหลักการแล้วรายได้จะไม่สามารถระบุหรือเจาะจงได้ว่าจะนำไปใช้สำหรับรายจ่ายเรื่องใด โดยหลักการดังกล่าว

⁴⁰ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 11, หน้า 236 – 237

⁴¹ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 37, หน้า 110

⁴² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

⁴³ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “การศึกษาแนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมรองรับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, กันยายน 2562), หน้า 70

มีเหตุผล 3 ประการ⁴⁴ ดังนี้ ประการแรก หากปล่อยให้รายได้ถูกผูกไว้กับรายจ่ายเป็นการล่วงหน้าจะก่อให้เกิดปัญหาในการให้ความยินยอมไปยังรายจ่ายที่ไม่มีความชัดเจน และจะกลายเป็นการประเมินรายได้ที่ไม่มีการจำกัด ประการที่สอง หายปล่อยให้รายรับของหน่วยงานมีจำนวนมากกว่ารายจ่าย หน่วยงานย่อมมีแนวโน้มในการใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่าย ขาดความระมัดระวัง ในทางกลับกันหากรายรับไม่เพียงพอ หน่วยงานย่อมพยายามจัดทำงบประมาณในลักษณะขาดดุลเพื่อของงบประมาณเสริมในงบประมาณประจำปีทันที และประการที่สาม การที่รายได้ถูกผูกไว้กับรายจ่ายย่อมไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยประโยชน์ทั่วไปของกิจกรรมสาธารณะของรัฐ เนื่องจากผู้เสียภาษีบางส่วนอาจขัดขึ้นการเสียภาษีหากทราบว่าประโยชน์ที่ตนพึงได้รับจากการเสียภาษีตกไปอยู่กับรายจ่ายประเภทอื่นหรือพื้นที่นอกเหนือไปจากที่ตนควรจะได้รับ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นของหลักการไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นการยกเว้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่ารายได้บางประเภทอาจผูกพันกับรายจ่ายได้ โดยปรากฏในบัญชี ได้แก่ งบประมาณเสริม บัญชีเงินทุนพิเศษ กองทุนเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินใช้คืน

สำหรับประเทศไทย เมื่อพิจารณามาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491⁴⁵ ประกอบกับมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561⁴⁶ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้รายรับทุกประเภทที่

⁴⁴ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 37, หน้า 111 - 112

⁴⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควมคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้ (1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ (2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล (3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

⁴⁶ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการได้รับไว้ต้องอยู่ในคลัง โดยการจ่ายเงินดังกล่าวออกจากคลังจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการรับและการจ่ายเงินแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดข้อยกเว้นไว้หลายประการ ได้แก่ กรณีที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติยกเว้นให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลัง กรณีเงินบริจาคที่กำหนดวัตถุประสงค์ กรณีเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ กรณีเงินบูรณะทรัพย์สิน กรณีเงินบำรุงสถานพยาบาลและสถานศึกษาของรัฐ กรณีเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ กรณีเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น อันมีผลทำให้เงินตามข้อยกเว้นดังกล่าวว่ามีสถานะเป็นเงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคลัง⁴⁷

อนึ่ง ปัจจุบันหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปได้ลดความศักดิ์สิทธิ์ลงเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ต้องการความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ

วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินที่มีผู้มอบให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ดี ให้หน่วยงานของรัฐนั้นจ่ายเงินหรือก่องหนผู้กักภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

วรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อมีเหตุฉุกเฉินสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ (1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา (2) เงินรายรับของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์ (3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ (4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

วรรคห้า บัญญัติว่า การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

⁴⁷ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 43, หน้า 71 – 72

จึงได้สร้างช้อยกเว้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยมีการกำหนดช้อยกเว้นให้เงินหลาย ๆ ประเภทไม่ต้องนำส่งคลังอันก่อให้เกิดเงินนอกงบประมาณเป็นจำนวนมาก⁴⁸

อย่างไรก็ตาม มีช้อยกเว้นหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปที่สำคัญอีกหลักหนึ่ง ได้แก่ หลักการกันเงินรายได้ (Earmark)⁴⁹ กล่าวคือ เมื่อหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้รายได้ทุกประเภทที่รัฐจัดเก็บหรือรับไว้ต้องนำส่งคลังทั้งหมด โดยที่รายได้ดังกล่าวจะถูกนำไปจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ ผ่านระบบงบประมาณ โดยเป็นเงินในงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังแต่หลักการกันเงินรายได้เป็นการกันเงินรายได้ทั้งที่เป็นรายได้ทางภาษีหรือไม่ใช่ภาษีไว้ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนและไม่นำส่งคลัง โดยจะถูกกันไว้เพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานใดนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ มีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคงคลัง

สำหรับการกันเงินรายได้ สามารถทำได้ใน 3 ลักษณะ⁵⁰ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง การกันเงินรายได้โดยจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมรูปแบบใหม่ เป็นกรณีที่รัฐบาลอาจจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมรูปแบบใหม่และกันเงินรายได้ดังกล่าวเพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ในการดำเนินโครงการใดตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ ลักษณะที่สอง การกันเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บอยู่แล้ว เป็นกรณีที่รัฐบาลกันเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บอยู่แล้วเพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ในการดำเนินโครงการใดตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ และ ลักษณะที่สาม การกันเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากส่วนเพิ่มของฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว เป็นกรณีที่รัฐบาลกันเงินจากส่วนเพิ่มของฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมเดิมที่รัฐบาลมีการจัดเก็บอยู่แล้วเพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ในการดำเนินโครงการใดตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม หลักการกันเงินรายได้ได้ส่งผลกระทบต่อระบบวินัยการเงินการคลังเป็นอย่างมาก เนื่องจากการกันเงินที่ได้จากการจัดเก็บรายได้มีผลทำให้เงินรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บไม่ต้องนำส่งคลังทั้งหมด โดยเงินส่วนที่ถูกกันไว้ดังกล่าวจะถูกนำเข้าบัญชีของหน่วยงานต่าง ๆ โดยตรง ทำให้ไม่อาจทราบว่าเป็นแต่ละปีงบประมาณมีเงินรายได้ที่แน่นอน

⁴⁸ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, (ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 220

⁴⁹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 43, หน้า 72

⁵⁰ เพ็งอ้อ, หน้า 73

ทั้งหมดเป็นจำนวนเท่าใด และเมื่อไม่อาจทราบจำนวนรายได้ที่แน่นอนแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อให้รายจ่ายมีความไม่แน่นอนไปด้วย อันมีผลทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นการลดทอนอำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล⁵¹ รวมทั้งมีผลทำให้รัฐสภาไม่อาจทราบข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับจำนวนเงินรายได้และรายจ่าย อันจะส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นกัน นอกจากนี้ ในด้านการตรวจสอบนั้น เมื่อเงินรายได้ที่ถูกกักไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะเป็นเงินนอกงบประมาณที่มีใช้เงินคงคลัง ซึ่งแม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้ถูกตรวจสอบได้โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือรัฐสภาในรูปแบบของการจัดทำรายงานเสนอ แต่ในทางปฏิบัติการตรวจสอบดังกล่าวกระทำได้ยากมาก⁵² ส่งผลทำให้เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงได้มีการกำหนดกรอบในการควบคุมเงินนอกงบประมาณซึ่งรวมถึงกรณีการกักเงินรายได้ไว้ด้วย⁵³ โดยได้กำหนดกรอบการควบคุมการเสนอกฎหมายที่มีผลให้หน่วยงานของรัฐต้องไม่นำรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังให้กระทำได้เฉพาะกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว⁵⁴ และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้วางกรอบการควบคุมการกักเงินรายได้ในลักษณะที่ไม่มีส่วนเพิ่มว่าจะกระทำมิได้เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย⁵⁵ รวมทั้งมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันยังได้กำหนดกรอบการควบคุมการกักเงินรายได้ในลักษณะที่มีส่วนเพิ่มว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้

⁵¹ เตชิชฐ บัวคง, ปัญหาการกักเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560) หน้า 50

⁵² อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 43, หน้า 75

⁵³ เฟิงอ่าง, หน้า 75

⁵⁴ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้ เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

⁵⁵ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า การกักเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵⁶ ทั้งนี้ หากมีการกันเงินรายได้แล้วพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ก็ได้กำหนดกรอบในการควบคุมการมีรวมทั้งการใช้เงินนอกงบประมาณดังกล่าวด้วย

(3) หลักการจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง

หลักการจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อควบคุมรายจ่ายสาธารณะ เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ได้รับจากภาษีของประชาชน การใช้จ่ายงบประมาณจึงต้องคำนึงถึงเหตุผล และความจำเป็นภายใต้ภารกิจของรัฐเท่านั้น โดยที่ฝ่ายบริหารต้องแสดงรายละเอียดรายจ่ายแต่ละรายการว่ามีการใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด และมีวิธีการดำเนินการอย่างไร เพื่อให้รัฐสภาใช้ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และเมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณแล้ว ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการนั้นเท่านั้น โดยจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนงบประมาณอีกไม่ได้เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจรับรู้ถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ทำให้การควบคุมตรวจสอบงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น งบประมาณในส่วนของรายจ่ายจึงควรถูกแบ่งย่อยให้เล็กที่สุด ให้มากที่สุด มีการแสดงที่มาที่ไปของงบประมาณของแต่ละหน่วยงานรวมถึงแผนงานต่าง ๆ เพื่อให้สามารถควบคุมและตรวจสอบได้โดยง่าย และถูกต้องครบถ้วน⁵⁷

2.1.3.2 หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและการงบประมาณสมัยใหม่ (Modern Principles) เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและยึดถือจนถึงปัจจุบัน โดยเป็นหลักการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยกลุ่มประเทศแองโกล-แซ็กซอน ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจทำให้สังคมเริ่มสนใจและให้ความสำคัญกับการคลังมหาชนอย่างกว้างขวาง จนนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายการคลังและงบประมาณของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา ได้กำหนดเป็นมาตรฐานกลางสำหรับการบริหารการเงินและงบประมาณ⁵⁸ อันประกอบไปด้วย หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักเสถียรภาพ (Stability or Predictability) และหลักประสิทธิภาพ (Performance or efficiency , economy , and effectiveness)

⁵⁶ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁷ อ้างแล้ว, เชนเจอร์ที่ 35, หน้า 183

⁵⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 136

โดยหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและการงบประมาณสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณ ได้แก่

(1) หลักความรับผิดชอบ

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) แบ่งหลักความรับผิดชอบทางงบประมาณไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้ (1) ความรับผิดชอบทางงบประมาณที่ฝ่ายบริหารพึงมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาและออกกฎหมาย โดยกฎหมายควรมีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และมีการกำหนดเนื้อหาสำหรับความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติทั้งที่เป็นความรับผิดชอบก่อนการอนุมัติงบประมาณ และความรับผิดชอบหลังการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในส่วนของความรับผิดชอบหลังการใช้จ่ายงบประมาณต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องจัดทำรายงานการใช้งบประมาณหลังจากเริ่มใช้งบประมาณแล้ว (EX post budget executive reports) และบัญชีต่าง ๆ (Financial accounts) พร้อมทั้งรายงานการตรวจสอบประจำปีเพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (2) ความรับผิดชอบภายในของฝ่ายบริหารเอง เป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของหน่วยรับงบประมาณในฐานะผู้บริหารงบประมาณมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ระดับของความรับผิดชอบภายในของฝ่ายบริหารจะขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นของรัฐสภา ถ้ารัฐสภาไม่เชื่อมั่นก็อาจมีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจรัฐสภาในการแทรกแซงฝ่ายบริหาร ในส่วนของการจัดทางงบประมาณ ในทางกลับกันถ้าฝ่ายบริหารได้รับความเชื่อมั่นจากรัฐสภา ฝ่ายบริหารก็จะได้รับอำนาจในการจัดการกระบวนกรงบประมาณทั้งหมด สำหรับประเทศไทย รัฐสภามีอำนาจกำหนดกรอบในการจัดการงบประมาณผ่านการตรากฎหมายวิธีการงบประมาณ โดยให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการบริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในรูปแบบกฎหมายลำดับรอง (3) ความรับผิดชอบทางงบประมาณของฝ่ายบริหารต่อหน่วยงานตรวจสอบภายนอก เป็นความรับผิดชอบต่อองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกที่มีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง รวมถึงมีความเชี่ยวชาญมากกว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรภายนอกซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบเงินแผ่นดินนี้ควรถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันความอิสระของหน่วยงานดังกล่าว สำหรับประเทศไทยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ⁵⁹

⁵⁹ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 48, หน้า 230 - 232

(2) หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใสทางงบประมาณเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณสมัยใหม่ที่มีความสำคัญอย่างมาก การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของประเทศตามหลักสากลมีส่วนช่วยสร้างวินัยทางการคลังของประเทศต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ทั้งยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการติดตามการดำเนินนโยบายของภาครัฐได้ดีขึ้น ทำให้สุดท้ายแล้วการยกระดับความโปร่งใสทางการคลังช่วยเพิ่มความคุ้มค่าในการใช้เงินของรัฐ และช่วยเพิ่มประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายการคลังได้⁶⁰ โดยหลักความโปร่งใสเป็นหลักการที่ฝ่ายบริหารต้องดำเนินกิจการทางการคลังอย่างโปร่งใส ต้องเปิดเผยข้อมูลทางงบประมาณและการคลังต่อสาธารณะ โดยสามารถแบ่งแยกหลักเกณฑ์ความโปร่งใสทางการคลังออกได้เป็น 4 มิติ⁶¹ ได้แก่

ก. มิติด้านการรายงานทางการคลังที่ต้องครอบคลุมและเชื่อถือได้ ภายใต้อายุเวลาที่เหมาะสม กล่าวคือ ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานต้องครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น รายละเอียดของหน่วยงาน ทรัพย์สิน รายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะ การจัดการขึ้น รวมถึงรายจ่ายทางภาษี ซึ่งต้องรายงานอย่างมีคุณภาพ ตรงต่อเวลา และต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน

ข. มิติด้านการจัดทำประมาณการด้านการคลังและการงบประมาณ กล่าวคือ ต้องระบุดูวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณและการดำเนินนโยบายทางการคลังที่ชัดเจน รวมถึงมีการประมาณการไปข้างหน้าที่ครอบคลุม เชื่อถือได้ และในเวลาที่เหมาะสม โดยต้องครอบคลุม เป็นระเบียบ มีการปรับนโยบาย และเชื่อถือได้

ค. มิติด้านการวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านการคลัง กล่าวคือ ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลและการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น และมีแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยต้องมีการวิเคราะห์ เปิดเผยความเสี่ยง และบริหารความเสี่ยง รวมถึงประสานงานทางการคลัง

ง. มิติด้านการบริหารจัดการรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ เป็นการมุ่งเน้นความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการรับรู้รายได้ที่เกิดขึ้น

⁶⁰ ศาสตรา สุตสวาท และฐิติมา ชูเชิด, ความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในงบประมาณของไทยตามหลักสากล, (21 กรกฎาคม 2559) อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, เฟิงอ้าง, หน้า 234

⁶¹ วาทีณี นุชเล็ก, “มาตรการในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 53 – 57

สำหรับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความโปร่งใสทางงบประมาณที่ดี มีหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การรายงานงบประมาณโดยเป็นการรายงานเอกสารนโยบายที่สำคัญทางงบประมาณของรัฐบาลซึ่งแสดงรายละเอียดรายรับรายจ่าย โดยมีมุมมองระยะปานกลางที่แสดงรายได้และรายจ่ายที่อาจมีการเติบโตในช่วงอย่างน้อย 2 ปีงบประมาณถัดไป และควรเสนอต่อรัฐสภาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อให้รัฐสภามีเวลาเพียงพอที่จะทบทวนรายละเอียดได้ (2) การเปิดเผยข้อมูลที่เฉพาะเจาะจง โดยเป็นข้อมูลเกี่ยวกับรายจ่ายภาษี หนี้สินที่เป็นเงิน ทรัพย์สินที่เป็นเงิน ทรัพย์สินที่ไม่เป็นเงิน ภาระผูกพันเงินบำนาญ และภาระผูกพันต่าง ๆ ต่อสาธารณชน (3) ความซื่อสัตย์ การควบคุม และการตรวจสอบได้ โดยต้องสรุปนโยบายบัญชีที่เกี่ยวข้องมาพร้อมกับรายงานทั้งหมด และต้องเปิดเผยให้ทบทวนว่ามีการใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติทางบัญชีทั่วไปหรือไม่⁶² อาจกล่าวโดยสรุปว่า หลักการสำคัญในการสร้างความโปร่งใสทางงบประมาณ คือ การเปิดเผยข้อมูลทางงบประมาณที่ครบถ้วน กฎหมายจึงควรกำหนดให้มีการตีพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลทางการคลังอย่างละเอียดต่อสาธารณะภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งควรสอดคล้องกับมาตรฐานสากล⁶³

(3) หลักเสถียรภาพ

หลักเสถียรภาพทางการคลัง หมายถึง การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายทางการคลังอย่างมีเหตุผลในลักษณะที่คาดการณ์ได้ และสอดคล้องกับเป้าหมายในทางเศรษฐกิจที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานอยู่ในระดับสูงและมีความมั่นคง⁶⁴ โดยหลักเสถียรภาพเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการบริหารความเสี่ยงทางงบประมาณและทางการคลังให้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น โดยกรอบของงบประมาณและหนี้สาธารณะต้องอยู่ภายใต้กรอบด้านงบประมาณระยะกลาง (Medium-term budget framework) ที่ต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ และกฎหมายอาจกำหนดให้แผนงานหรือโครงการระยะปานกลางต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายควร

⁶² Organisation for Economic Co-operation and Development, Best Practices for Budget Transparency (2012), อ้างใน วาทีณี นุชเล็ก, เพิ่งอ้าง, หน้า 57

⁶³ OECD, Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?, Op.cit., Page 149, อ้างใน ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, อ้างแล้ว, เชียงธรรมที่ 43, หน้า 79

⁶⁴ Carl Emmerson, Chris Frayne and Sarah Love, “Updating the UK’s Code for Fiscal Stability,” The Institute for Fiscal Studies, pp. 14 – 15 อ้างใน สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว, เชียงธรรมที่ 48, หน้า 236

กำหนดให้ฝ่ายบริหารเสนอข้อมูลการดำเนินการที่ผ่านมาและแผนงานที่จะทำต่อไปต่อฝ่ายนิติบัญญัติ⁶⁵ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถนำไปพิจารณาได้อย่างรอบคอบ

(4) หลักประสิทธิภาพ

หลักประสิทธิภาพเป็นการกำหนดให้การบริหารงบประมาณต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าทางเศรษฐกิจ และมีประสิทธิผล⁶⁶ โดยกำหนดให้การจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณต้องคำนึงถึงผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณที่ผ่านมาด้วย⁶⁷ และหลักประสิทธิภาพยังเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการประเมินการทำงานร่วมกันของบุคคล และยึดถือผลลัพธ์จากการดำเนินการทางงบประมาณมาเป็นหลักในการดำเนินการ โดยรัฐต้องใช้จ่ายงบประมาณให้คุ้มค่า สนองตอบความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด⁶⁸ นอกจากนี้ หลักประสิทธิภาพยังส่งผลต่อระบบการตรวจเงินแผ่นดินโดยนอกจากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจ่ายเงินแผ่นดินแล้ว ยังต้องตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของการจ่ายเงินแผ่นดินด้วย อันเป็นการตรวจสอบว่าค่าใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าทางเศรษฐกิจ และมีประสิทธิผลคุ้มค่าหรือไม่ด้วย⁶⁹

2.2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

เป็นที่ยอมรับกันว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการศึกษาเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในประเทศมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมจึงเป็นหน้าที่และภารกิจที่สำคัญที่รัฐจะต้องระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนและตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านการพัฒนาตนเอง และยังประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของทรัพยากรบุคคลของประเทศอีกด้วย ดังนั้น การจัดการศึกษาและการลงทุนในการพัฒนาระบบการศึกษาจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ

⁶⁵ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณ, (กรุงเทพมหานคร : อุดมศึกษา, 2552), หน้า 86

⁶⁶ เฟิงอ้าง, หน้า 65

⁶⁷ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 43, หน้า 80

⁶⁸ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 35, หน้า 202

⁶⁹ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 43, หน้า 81

2.2.1 แนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

2.2.1.1 การจัดทำบริการสาธารณะ

(1) ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ อาทิ

ศาสตราจารย์ ฌ็อง ริเวโร (Jean Rivro) อธิบายว่า บริการสาธารณะ คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะ ในด้านความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ฯลฯ และรวมถึงกิจกรรมของรัฐที่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐด้วย⁷⁰

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของส่วนรวมของประชาชน⁷¹

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายว่า บริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ (1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายความรวมถึง การที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะนั้นด้วยตนเองอันได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนมอบกิจกรรมของตนบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ร่วมดำเนินการด้วย (2) กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน⁷²

จากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นจึงพอสรุปได้ว่า บริการสาธารณะ คือ กิจกรรมที่รัฐมีหน้าที่กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของ

⁷⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 25 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560) หน้า 75

⁷¹ ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108

⁷² นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560) หน้า 34 – 35

ประชาชน โดยกิจกรรมดังกล่าวยังรวมถึงกิจกรรมบางประเภทที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ แทนภายใต้การควบคุมของรัฐด้วย

(2) การแบ่งประเภทของบริการสาธารณะสามารถแบ่งออกได้เป็น ดังนี้⁷³

(2.1) บริการสาธารณะทางปกครอง เป็นกิจการที่โดยสภาพแล้วเป็นงาน ในหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยไม่สามารถมอบอำนาจให้ องค์กรอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้ อันได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การคลัง เป็นต้น

(2.2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เป็นกิจการที่ รัฐจัดทำโดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน มีการผลิตและจำหน่าย โดยมีลักษณะในทางการค้า การให้บริการและการแบ่งปันผลประโยชน์ อันได้แก่ การเดินรถโดยสารประจำทาง การให้บริการที่เป็น สิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นต้น

(2.3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะ ประเภทนี้เป็นการพัฒนารูปแบบขึ้นตามแนวคำวินิจฉัยของศาล โดยเป็นกิจการที่ให้บริการทางสังคม และวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระและคล่องตัวในการทำงานโดยไม่มุ่งเน้นการหากำไร อันได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคม บริการสาธารณะทางสุขภาพ บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม บริการ สาธารณะทางด้านกีฬา บริการสาธารณะด้านการศึกษา เป็นต้น

(3) หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะมีดังนี้⁷⁴

(3.1) หลักความเสมอภาค โดยที่วัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการ สาธารณะของรัฐก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิและโอกาสได้รับ ประโยชน์จากบริการสาธารณะของรัฐอย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน

(3.2) หลักความต่อเนื่อง เมื่อการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นต่อ การใช้ชีวิตของประชาชน หากหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้อย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ

(3.3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่จะต้องสามารถแก้ไขและปรับปรุงได้อยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็น

⁷³ เฟื่องอ้าง, หน้า 35 – 41

⁷⁴ เฟื่องอ้าง, หน้า 43 – 54

ในการรักษาประโยชน์สาธารณะ เมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การจัดทำบริการสาธารณะจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบให้สอดคล้องกับสภาพสังคม และเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งรัฐก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะ ได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด โดยการแก้ไขปรับปรุงนั้นต้องทำโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะและความต้องการของประชาชนส่วนรวมอยู่เสมอ

2.2.1.2 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

แต่เดิมการจัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยมีองค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมา รัฐได้เพิ่มรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะบางประเภท และเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น รัฐก็ได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และภายหลังมีรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลายขึ้น กิจกรรมบางประเภทจำเป็นต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ และเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ในการดำเนินการ และโดยสภาพรัฐไม่จำเป็นต้องกระทำเองก็ได้จึงเกิดการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนจัดทำโดยมีรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับที่รัฐดำเนินการกรณีจึงแบ่งรูปแบบขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ⁷⁵ สำหรับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจะเป็นกิจการที่โดยสภาพแล้วมีเพียงรัฐเท่านั้นที่จำสามารถดำเนินการได้ และการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นและสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และเมื่อมีการกระจายอำนาจทางปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยรัฐบางประเภทก็ได้ถูกส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

(2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน⁷⁶ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะอย่างสูงสุด การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐเห็นว่าเอกชนสามารถดำเนินการได้ รัฐก็สามารถมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน กับกรณีที่สอง การมีส่วนร่วมทางตรง ได้แก่ การที่เอกชนรับมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐเองทั้งหมดหรือบางส่วน

⁷⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : ศาลรัฐธรรมนูญ, 2555) หน้า 108 – 123

⁷⁶ เฟิงอ้าง, หน้า 123 - 125

2.2.1.3 บริการสาธารณะด้านการศึกษา

การจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียม ซึ่งในการจัดการศึกษาจะมีการกำหนดแนวทางในการดำเนินการ กล่าวคือ กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับ ด้วยการกำหนดเกณฑ์อายุของเด็กที่จะต้องได้รับการศึกษาซึ่งหากผู้ปกครองไม่จัดให้เด็กในความปกครองของตนเข้ารับการศึกษาเมื่อถึงเกณฑ์ก็จะต้องมีโทษ การกำหนดให้การศึกษาต้องเป็นการให้เปล่า เป็นการกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้แก่เด็กโดยไม่เก็บค่าตอบแทน และการกำหนดให้การศึกษาเป็นการศึกษาทางโลก เนื่องจากแต่เดิมวัดเป็นผู้ดูแลและควบคุมการจัดการศึกษา ต่อมาเมื่อรัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาจึงต้องแยกการจัดการศึกษาทางโลกออกจากศาสนา⁷⁷ โดยที่ในการจัดการศึกษานอกจากหลักทั้งสามประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีหลักการสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องนำมาปรับใช้ที่สำคัญสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา คือ หลักความเสมอภาคของผู้ใช้บริการ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเดิมการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ต่อมา เมื่อมีการกระจายอำนาจทางปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะระดับชาติที่ดำเนินการโดยรัฐก็ได้ถูกส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการด้วย ยกตัวอย่างในประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งภารกิจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเทศบาลรับผิดชอบโรงเรียนประถม จังหวัดรับผิดชอบโรงเรียนมัธยม ส่วนรัฐทำหน้าที่ดูแลจัดหาครูผู้สอน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา⁷⁸ นอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา รัฐยังได้มอบอำนาจเอกชนเข้าร่วมดำเนินการ⁷⁹ โดยเอกชนสามารถเข้าร่วมในการจัดการศึกษาได้ภายใต้การควบคุมและการตรวจสอบของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรฐานในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาของเอกชนมีมาตรฐานที่เท่าเทียมกับการจัดการศึกษาโดยรัฐ

2.2.1.4 การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศไทย

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในประเทศไทยมีการจัดรูปแบบการศึกษา 3 รูปแบบ⁸⁰ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

⁷⁷ เฟิงอ้าง, หน้า 113 – 114

⁷⁸ เฟิงอ้าง, หน้า 115 , 122

⁷⁹ เฟิงอ้าง, หน้า 114

⁸⁰ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำหรับการศึกษาในระบบแบ่งออกเป็น 2 ระดับ⁸¹ ดังนี้

1. การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 แบ่งการศึกษาขั้นพื้นฐานออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

(1) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาให้เด็กอายุ 3 – 6 ปี

(2) การศึกษาระดับประถมศึกษา กำหนดให้มีระยะเวลาในการศึกษา 6 ปี

(3) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งออกเป็นการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีระยะเวลาในการศึกษา 3 ปี และการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีระยะเวลาในการศึกษา 3 ปี โดยการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายยังแบ่งออกเป็นการศึกษาประเภทสามัญ และการศึกษาประเภทอาชีพศึกษา

2. การศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็นการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และการศึกษาระดับปริญญา

โดยที่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน⁸² หมายถึง การจัดการศึกษาระดับชั้นประถมศึกษาระยะเวลา 6 ปี และการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาระยะเวลา 6 ปี สำหรับเกณฑ์การจัดการศึกษาภาคบังคับกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องจัดให้พลเมืองได้รับการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี⁸³ ซึ่งเด็กที่อายุย่างเข้าปีที่ 7⁸⁴ ต้องเข้ารับการศึกษาในสถานศึกษา จึงเห็นได้ว่า การศึกษาภาคบังคับของประเทศไทยจะเริ่มต้นตั้งแต่การเข้ารับการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาจำนวน 6 ปี และการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นอีกจำนวน 3 ปี เท่านั้น

สำหรับการวางระบบการศึกษาของประเทศได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษา โดยมีลักษณะ

⁸¹ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

⁸² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

⁸³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “การศึกษาภาคบังคับ” หมายความว่า การศึกษาชั้นปีที่หนึ่งถึงชั้นปีที่เก้าของการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

⁸⁴ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เป็นกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการศึกษาของประเทศ โดยเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการกระจายอำนาจให้จัดการศึกษา หรือองค์กรเอกชนซึ่งได้รับมอบอำนาจให้จัดการศึกษา มีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการศึกษา รวมทั้งมาตรฐานของบุคลากรทางการศึกษา นอกจากนี้ ยังพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวยังนำแนวคิดในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบการศึกษา อันจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา กองทุนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรทางการศึกษา รวมทั้งกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษาอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สำเร็จเพียง 1 กองทุน ได้แก่ กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา⁸⁵ โดยเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การผลิต การวิจัย การพัฒนา และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา⁸⁶

สำหรับการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา บางส่วนให้ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาได้แล้ว⁸⁷ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะด้วย เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดการศึกษาในพื้นที่รับผิดชอบของตน⁸⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

⁸⁵ จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2553

⁸⁶ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2553 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 1 เมษายน 2558

⁸⁷ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

⁸⁸ มาตรา 16 (9) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่และอำนาจในการจัดการศึกษาในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร⁸⁹ ส่วนกรณีการมอบอำนาจให้เอกชน⁹⁰ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการ สาธารณะด้านการศึกษานั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบในการบริหาร และการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน โดยกำหนดให้การจัดการศึกษาของภาคเอกชนต้องอยู่ ภายใต้การกำกับและให้การสนับสนุนจากรัฐ และต้องมีการประเมินคุณภาพและมาตรฐานทาง การศึกษาของสถาบันการศึกษาเอกชนให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับสถาบันการศึกษาของรัฐด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยที่การจัดการศึกษาต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ ที่สำคัญหลายส่วนไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบด้านเนื้อหาสาระของการศึกษา องค์ประกอบด้าน ครูผู้สอนหรือผู้ให้การเรียนรู้ องค์ประกอบด้านสื่อและอุปกรณ์สำหรับการศึกษา องค์ประกอบด้าน รูปแบบวิธีการเรียนการสอน องค์ประกอบด้านผู้บริหารและบุคลากรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษา องค์ประกอบด้านสถานที่ศึกษาและบรรยากาศแวดล้อม องค์ประกอบด้านผู้เรียน และองค์ประกอบ ด้านเงินทุนสนับสนุน⁹¹ ซึ่งในส่วนขององค์ประกอบด้านเงินทุนสนับสนุนนั้น จากการศึกษาจะพบว่า ประเทศไทยมีการลงทุนทางงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาเป็นจำนวนมาก โดยนอกจากรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยรับงบประมาณ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดการศึกษาในอัตราส่วนที่สูงเป็นอันดับต้น ๆ แล้ว ยังพบว่ามีการจัดสรร งบประมาณให้หน่วยรับงบประมาณอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา รวมทั้งยังได้มีการจัดตั้ง ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขึ้นหลายกองทุน

โดยสรุป บริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่รัฐ ต้องจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านการศึกษาเรียนรู้และการพัฒนาตนเอง โดยรัฐมีหน้าที่ในการระดมสรรพกำลังด้านต่าง ๆ เพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและเสมอภาคกัน แต่เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาเป็นภารกิจใหญ่ที่ต้องใช้บุคลากรและงบประมาณเป็นจำนวนมาก รัฐจึงจำเป็นต้องมอบ

⁸⁹ มาตรา 89 (21) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

⁹⁰ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้สถานศึกษาเอกชน จัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการ ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา

⁹¹ ปรีชญา เวสารัชช์, ชุดอบรมผู้บริหาร ประมวลสาระเกี่ยวกับหลักการจัดการศึกษา, (โครงการพัฒนาผู้บริหาร การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, มีนาคม 2545), หน้า 8 – 9

อำนาจในการจัดการศึกษาบางส่วนให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนเข้าร่วมดำเนินการด้วย สำหรับประเทศไทยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของประเทศ โดยมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการมอบอำนาจให้เอกชนสามารถจัดการศึกษาได้ในทุกระดับชั้น

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงระบบการศึกษา

การลงทุนด้านการศึกษาเป็นการส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของประเทศ ซึ่งนอกจากผู้ได้รับการศึกษาจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงแล้ว การให้การศึกษาังก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อสังคมโดยรวม ทำให้ผู้ที่ได้รับการศึกษามีความรู้และความชำนาญที่จะสามารถนำไปใช้ในการประกอบอาชีพและมีรายได้ที่สูงขึ้นในอนาคต อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นในการแทรกแซงตลาดการศึกษาโดยมีเหตุผลและความจำเป็น 2 ประการ⁹² ดังนี้

1. เหตุผลด้านประสิทธิภาพและความเป็นธรรม โดยที่การให้การศึกษาแก่ประชาชนในประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่จะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องส่งเสริมให้ประชาชนให้ได้รับการศึกษาให้มากที่สุด แม้ว่าการศึกษาบางสาขาวิชาต้องใช้ทุนสูงภาครัฐก็จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษานั้นเองหรือให้การอุดหนุนภาคเอกชนที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาในสาขาวิชานั้น นอกจากนี้การสร้างโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงระบบการศึกษาก็เป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากยังมีประชาชนบางส่วนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีอาจไม่สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาได้ รัฐจึงจำเป็นต้องแทรกแซงระบบการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาอย่างเท่าเทียม

2. เหตุผลด้านความคุ้มค่าของการลงทุน เนื่องจากการศึกษาไม่ใช่หลักทรัพย์ที่สามารถนำมาใช้ค้าประกันในเชิงการพาณิชย์ได้ ทำให้ภาคเอกชนไม่ให้ความสนใจในการปล่อยกู้เพื่อการลงทุนทางด้านการศึกษา จึงทำให้ประชาชนที่มีทุนทรัพย์ไม่เพียงพอและไม่อาจเข้าถึงแหล่งเงินทุนอาจถูกตัดโอกาสทางการศึกษาได้ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแทรกแซงระบบเงินทุน ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของรัฐเพื่อใช้ในการเข้าถึงการศึกษา เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาส การให้กู้ยืมค่าเล่าเรียนแก่ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

⁹² สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550) หน้า 116 - 117

2.2.3 แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา

โดยที่งบประมาณเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์และสำเร็จลุล่วง การจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพจึงมีผลโดยตรงต่อการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้น ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพจึงมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศ

2.2.3.1 แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์และอุปทาน⁹³

ก. การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ (Demand – side financing) หมายถึง หลักการในการจัดสรรเงินงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาต่าง ๆ ผ่านทางนักเรียนหรือผู้ปกครองนักเรียน หรือการจัดสรรเงินงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่โรงเรียนโดยขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียน⁹⁴

ข. การจัดสรรงบประมาณด้านอุปทาน (Supply – side financing) หมายถึง การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่สถานศึกษาตามรายการค่าใช้จ่าย โดยไม่ต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้เรียนหรือจำนวนนักเรียน (งบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุนของโรงเรียน)

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ (Demand – side financing) เป็นแนวคิดในการจัดสรรเงินที่มุ่งไปที่ผู้เรียนและครอบครัวของผู้เรียนเป็นสำคัญ เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับผู้เรียนมากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ให้บริการอันหมายถึง โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา โดยในอดีตที่ผ่านมาการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษจะเป็นการจัดสรรเพื่อตอบสนองการเงินด้านอุปทาน กล่าวคือ เป็นการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการพัฒนาโครงสร้างของระบบการศึกษา เป็นการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงจำนวนนักเรียนว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้โรงเรียนสามารถเปิดดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่า มีโรงเรียนจำนวนมากที่มีคุณภาพของการศึกษาต่ำกว่าระดับมาตรฐาน มีผลงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของจำนวนนักเรียนในพื้นที่ ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองการเงินด้านอุปสงค์สำหรับ

⁹³ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, รายงานฉบับสมบูรณ์การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ, (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : มีนาคม 2556) หน้า 276

⁹⁴ Patrinos, Harry Anthony, (2002), “A review of demand – side financing initiatives in education.” Washington DC : World bank อ้างถึงใน สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการวิจัยการจัดสรรงบประมาณผ่านตัวผู้เรียน, (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560), หน้า 6

การศึกษาซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณผ่านตัวผู้เรียนโดยจัดสรรให้ตามจำนวนนักเรียน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนเนื่องจาก เป็นการจัดสรรงบประมาณที่เจาะจงกลุ่มเป้าหมายชัดเจนโดยมุ่งเน้นที่ตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาของภาครัฐอีกด้วย สำหรับรูปแบบของการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์สำหรับการศึกษา⁹⁵ มีดังนี้

1. การแจกคูปอง
2. การจัดการเรียนด้วยตนเอง
3. การให้ทุนการศึกษา
4. การจัดให้มีโรงเรียนในกำกับของรัฐหรือที่บริหารโดยเอกชน
5. การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายหัวแก่ผู้ให้บริการ
6. การช่วยเหลือทางการเงินแบบเป็นค่าครองชีพหรือการให้เงินแบบมีเงื่อนไข
7. การอุดหนุนท้องถิ่นหรือโรงเรียนแบบเงินก้อน
8. การให้เงินกู้ยืมเรียนหรือเงินช่วยเหลือการยังชีพ
9. การอุดหนุนโรงเรียนเอกชนเพื่อให้บริการเด็กยากจนเข้าเรียน

อนึ่ง แนวทางการอุดหนุนงบประมาณที่มุ่งเน้นไปที่ตัวผู้เรียนหรือครอบครัวของผู้เรียนโดยตรง เป็นแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ โดยหลายประเทศมุ่งสร้างกลไกการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาผ่านการอุดหนุนงบประมาณด้านอุปสงค์ ตัวอย่างเช่น ประเทศเม็กซิโกมีโครงการ Progresa หรือ Oportunidades ที่สนับสนุนงบประมาณไปยังผู้เรียนโดยตรงมากกว่า 2.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี หรือประเทศบราซิลมีโครงการ Bolsa Escola หรือ Bolsa Familia ที่ใช้งบประมาณไม่ต่ำกว่า 680 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁹⁶ สำหรับการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์แบบเจาะจง เช่น การจ่ายค่าครองชีพ (Stipends) เป็นการให้เงินในรูปแบบทุนการศึกษาหรือการช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไขอื่นเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเรียน คูปองที่ให้เฉพาะกลุ่ม (Targeted Vouchers) เป็นคูปองเงินสดที่แจกให้กับครอบครัวของผู้เรียนโดยตรง หรือแจกจ่ายผ่านโรงเรียนตามจำนวนนักเรียน โดยที่การช่วยเหลือในลักษณะนี้จะทำให้นักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้น้อยมีทางเลือกในการเข้าเรียนในโรงเรียนนอกพื้นที่มากยิ่งขึ้น เงินกู้ยืมเรียน (Loans) เป็นการให้เงิน

⁹⁵ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการวิจัยการจัดสรรงบประมาณผ่านตัวผู้เรียน, (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560), หน้า 7

⁹⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 9 – 10

ยืมแก่นักเรียนเพื่อให้นักเรียนมีแหล่งเงินทุนสำหรับการกู้ยืมเพื่อการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และ ยังช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐอีกด้วย ทุนเฉพาะเรื่อง (Targeted Bursaries) เป็นเงินที่ให้กับ โรงเรียนหรือท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์สำหรับให้นักเรียนเป็นทุนการศึกษา เงินอุดหนุนแบบเงินก้อน สำหรับท้องถิ่น (Community Grants) เป็นเงินที่จ่ายให้กับท้องถิ่นในการสนับสนุนอื่นที่ไม่ใช่ การอุดหนุนเงินทุนรายหัว เช่น อุปกรณ์การเรียน การก่อสร้างอาคารเรียน⁹⁷

2.2.3.2 แนวคิดในการแทรกแซงทางการเงินด้านอุปสงค์เพื่อการศึกษา

โดยที่สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมมีผลกระทบโดยตรงต่อ อุปสงค์ทางการศึกษา ทำให้ผู้เรียนไม่สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาหรือทำให้ไม่สามารถอยู่ในระบบ การศึกษาได้ การแทรกแซงทางการเงินด้านอุปสงค์เพื่อการศึกษาจึงมีขึ้นเพื่อลดข้อจำกัดทางการเงินของ ผู้เรียนและครอบครัวของผู้เรียน โดยการเงินด้านอุปสงค์ถูกออกแบบมาเพื่อทดแทนค่าเสียโอกาส หรือค่าใช้จ่ายของครอบครัวนักเรียนที่มีฐานะยากจนที่ต้องอาศัยแรงงานเด็กเพื่อหารายได้ หรือ ค่าใช้จ่ายในการดูแลภาระในครอบครัว โดยระบบการเงินด้านอุปสงค์จะมุ่งเน้นในการลดข้อจำกัดทาง รายได้ด้วยการให้เงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการมาเรียน และการแทรกแซงทางการเงินด้านอุปสงค์ เพื่อการศึกษานี้มุ่งที่จะส่งเสริมให้ผู้เรียนได้มีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมมากกว่าที่จะ คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา⁹⁸ โดยที่การแทรกแซงทางการเงินด้านอุปสงค์จะก่อให้เกิดผลดีต่อ ระบบการศึกษาหลายประการ⁹⁹ เช่น

(1) การที่รัฐกระจายเงินอุดหนุนผ่านตัวผู้เรียนโดยตรงจะช่วยเพิ่มทางเลือก ทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียนโดยไม่ติดขัดข้อจำกัดทางการเงิน อันเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับผู้เรียน โดยตรง ทำให้ผู้เรียนสามารถเลือกสถานศึกษาตามที่ตนเองต้องการได้มากขึ้น

(2) การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาโดยยึดตัวผู้เรียนเป็นสำคัญจะช่วย กระตุ้นให้สถาบันการศึกษาพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้เรียนเลือกเข้าศึกษาต่อใน สถาบันการศึกษานั้น อันก่อให้เกิดการแข่งขันทางด้านคุณภาพของสถานศึกษา

(3) ระบบการเงินด้านอุปสงค์เพื่อการศึกษาเอื้อต่อการระดมทรัพยากรเข้าสู่ ระบบการศึกษา หากใช้ควบคู่กับการปรับค่าธรรมเนียมทางการศึกษาให้ใกล้เคียงกับต้นทุนมากขึ้น

⁹⁷ เฟ็งอ้าง, หน้า 10

⁹⁸ เฟ็งอ้าง, หน้า 12 – 14

⁹⁹ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 92, หน้า 170 – 171

เนื่องจากระบบนี้จะสามารถกระจายเงินอุดหนุนไปยังผู้มีรายได้น้อย ส่งผลให้กลุ่มเป้าหมายที่รับเงินอุดหนุนมีกำลังทรัพย์ที่สามารถจ่ายค่าธรรมเนียมได้

(4) ระบบการเงินด้านอุปสงค์เพื่อการศึกษาสามารถกระจายเงินอุดหนุนด้านการศึกษาให้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบการเงินด้านอุปทาน (อุดหนุนผ่านสถานศึกษา) เนื่องจากเป็นการอุดหนุนไปยังกลุ่มเป้าหมายโดยตรง อันเป็นการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษา

2.2.3.3 การให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้านการศึกษา

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้านการศึกษาของแต่ละประเทศมีรูปแบบการดำเนินการที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือด้วยการจ่ายค่าเล่าเรียนให้นักเรียน (Payment of Fees) การลดหย่อนทางภาษีให้แก่ผู้ปกครองนักเรียน (Family allowances and tax relief for the parents of students) การให้ประโยชน์อื่น เช่น ค่าที่พัก ค่าอาหาร ซึ่งรวมถึงการให้ประโยชน์ในลักษณะของทุนการศึกษาแบบให้เปล่า การให้เงินสนับสนุนทางการศึกษาด้วยการให้การกู้ยืม ซึ่งแต่ละประเทศจะเลือกใช้รูปแบบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการศึกษาที่ต่างกันตามบริบทและสภาพสังคมของประเทศนั้น ๆ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือและกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือ รวมทั้งงบประมาณเป็นสำคัญ¹⁰⁰

สำหรับการให้ทุนการศึกษาแบบให้เปล่าและการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นมาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการศึกษาที่มีรูปแบบการดำเนินการที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลผู้ด้อยโอกาสที่ไม่มีศักยภาพทางการเงินที่เพียงพอจะเข้ารับการศึกษา

สำหรับเงินทุนการศึกษาแบบให้เปล่าเป็นการสนับสนุนทางการเงินที่รัฐให้นักเรียนหรือนักศึกษาโดยไม่มีเงื่อนไขให้ต้องชำระคืนให้แก่รัฐในภายหลัง แต่การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นการสนับสนุนแหล่งเงินทุนเพื่อให้นักเรียนและนักศึกษากู้ยืมเงิน โดยกำหนดให้ต้องชำระคืนเมื่อสำเร็จการศึกษาหรือไม่ได้ทำการศึกษาต่อแล้ว ซึ่งความแตกต่างที่สำคัญระหว่างทุนการศึกษาแบบให้เปล่าและการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาคือ ต้นทุนทางการเงินเนื่องจากการให้กู้ยืมจะมีต้นทุนที่ต่ำกว่าการให้ทุนการศึกษาแบบให้เปล่า เพราะอย่างน้อยการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษายังมีโอกาสได้รับเงินต้นคืน

¹⁰⁰ สมชัย ฤชุพันธุ์ และชลธาร วิศรุตวงศ์, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, กรกฎาคม 2544), หน้า 60

แต่การให้ทุนการศึกษาเมื่อให้ไปแล้วจะไม่ได้รับเงินกลับคืนมาเป็นรูปธรรม แต่จะได้รับผลจากการส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสทางการศึกษาอันเป็นคุณค่าด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ รูปแบบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้านการศึกษาของแต่ละประเทศจะพิจารณาจากแนวความคิดพื้นฐานที่ว่า นักเรียนมีความเป็นอิสระทางการเงินจากครอบครัวหรือไม่ นักเรียนควรรับภาระต้นทุนทางการศึกษาของตนเองหรือไม่ บิดามารดามีหน้าที่ให้การสนับสนุนการศึกษาแก่บุตร ถ้ารายได้เพียงพอหรือไม่ รัฐควรให้การสนับสนุนให้ทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาหรือรัฐควรช่วยเหลือและสนับสนุนเฉพาะผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เท่านั้น โดยสามารถจัดกลุ่มประเทศตามแนวคิดการให้ความช่วยเหลือ ดังนี้¹⁰¹

(1) กลุ่มประเทศที่มีแนวความคิดว่า บิดามารดามีหน้าที่ให้การสนับสนุนการศึกษาแก่บุตรถ้ารายได้เพียงพอ และรัฐจะจำกัดความช่วยเหลือเฉพาะคนยากจนหรือด้อยโอกาส เนื่องจากรัฐมีงบประมาณจำกัดจึงไม่สามารถช่วยเหลือทุกคนได้ ซึ่งการช่วยเหลือจะอยู่ในรูปแบบของการให้ทุนการศึกษาและกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือตามรายได้ของบิดามารดา

(2) กลุ่มประเทศที่มุ่งให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนหรือนักศึกษาเป็นจำนวนมาก แต่มีแนวความคิดว่า บิดามารดามีหน้าที่ให้การสนับสนุนการศึกษาแก่บุตรโดยต้องช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพแก่บุตร และบุตรก็มีหน้าที่ต้องรับภาระค่าเล่าเรียนของตนเองด้วย ซึ่งการช่วยเหลือจะอยู่ในรูปแบบของทุนการศึกษาที่กำหนดเงื่อนไขการให้ทุนจากรายได้ครัวเรือนของนักเรียน โดยมุ่งช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนเป็นหลัก พร้อมทั้งให้การกู้ยืมเพื่อการศึกษาควบคู่กันไปด้วย

(3) กลุ่มประเทศที่มีแนวความคิดว่า นักเรียนมีอิสระทางการเงินจากบิดามารดา และมีหน้าที่รับภาระต้นทุนทางการศึกษาด้วยตนเอง โดยรัฐจะมุ่งให้ความช่วยเหลือนักเรียนเป็นจำนวนมาก การให้ความช่วยเหลือทางการเงินจะไม่นำรายได้ของบิดามารดามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้ทุนการศึกษาหรือการอนุมัติให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นการให้ความช่วยเหลือตามความต้องการของนักเรียน ซึ่งกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีระบบสวัสดิการสังคมที่สูงมาก

2.2.3.4 การจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์สำหรับการศึกษาในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยภายหลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีการนำแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์มาใช้เป็นครั้งแรกในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545¹⁰² โดยเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวให้แก่ผู้เรียนผ่านสถานศึกษา พร้อมกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา นอกจากนี้ ยังมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามา

¹⁰¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 63 - 64

¹⁰² อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 127, หน้า 86

มีบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น สำหรับการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนรายหัวมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. จัดสรรงบประมาณตามจำนวนนักเรียนปกติของสถานศึกษาในอัตราที่เท่ากัน โดยเป็นการอุดหนุนจำแนกตามระดับการศึกษา
2. จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมด้วยเงินเพิ่มสำหรับให้สถานศึกษาดูแลนักเรียนที่มีฐานะยากจน โดยในระดับประถมศึกษาจะจัดสรรให้รายละไม่เกิน 500 บาทต่อภาคการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจะจัดสรรให้รายละไม่เกิน 1,500 บาทต่อภาคการศึกษา แต่เนื่องจากนักเรียนที่ยากจนมีจำนวนมากกว่างบประมาณที่ได้รับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงจัดสรรให้ในอัตราคงที่โดยระดับประถมศึกษาจัดสรรให้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 40 ของนักเรียนประถมทั้งหมด ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจัดสรรให้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 30 ของนักเรียนมัธยมตอนต้นทั้งหมด
3. จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมตามจำนวนนักเรียนที่ต้องพักอาศัยที่สถานศึกษาเนื่องจากเดินทางลำบาก เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาอาหารเช้าและอาหารเย็น
4. จัดสรรงบประมาณสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก โดยเป็นการจัดสรรเพิ่มเติมอีกรายละ 500 บาท ตามจำนวนนักเรียน สำหรับโรงเรียนระดับประถมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน และระดับมัธยมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน ซึ่งในบางปีงบประมาณอาจมีการจัดสรรให้ในจำนวนที่เพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้นำแนวคิดในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้านการศึกษาในรูปแบบการให้ทุนการศึกษาแบบให้เปล่าและการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษามาใช้ ด้วยการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้บรรลุผล โดยมีการจัดตั้งกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อมมากมายหลายกองทุน โดยแต่ละกองทุนมุ่งเน้นในการนำเงินงบประมาณของกองทุนช่วยเหลือและสนับสนุนระบบการศึกษาของประเทศ ซึ่งหากพิจารณาตามแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา จะเห็นได้ว่า ทุนหมุนเวียนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่มุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ ซึ่งเป็นกองทุนที่มุ่งช่วยเหลือเด็กและเยาวชนโดยตรงมีดังนี้ กองทุนคุ้มครองเด็กที่แม้ว่าจะไม่ได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา แต่เนื่องจากเป็นกองทุนที่คุ้มครองสวัสดิภาพและส่งเสริมความประพฤติของเด็ก จึงมีการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งในการส่งเสริมให้เด็กได้รับการศึกษา หรือกองทุนพัฒนาชีวิตซึ่งจัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์ในการ

ช่วยเหลือเด็กหญิงในภาคเหนือที่ยากจน เสี่ยงต่อการล่องลอยไปค้าประเวณีให้มีโอกาสได้รับการศึกษา แต่เนื่องจากปัจจุบันปัญหาการล่องลอยเด็กในภาคเหนือไปค้าประเวณีได้ลดลงมาก กองทุนดังกล่าว จึงปรับแนวทางการดำเนินงานโดยมุ่งเน้นไปที่เด็กที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้มีโอกาสได้รับการศึกษา ส่วนทุนหมุนเวียนที่มุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทาน ซึ่งเป็นกองทุนที่มุ่งสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยจัดสรรงบประมาณผ่านสถานศึกษา หรือเป็นการจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นเพื่อการพัฒนาโครงสร้างของระบบการศึกษา ตัวอย่างเช่น กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการผลิต การวิจัย การพัฒนา และ การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

โดยสรุป การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแต่เดิมรัฐได้จัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาการศึกษาโดยมุ่งเน้นการพัฒนาสถานศึกษาให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียน แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่า การจัดสรรงบประมาณในรูปแบบดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง จึงเกิดแนวคิดในการสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาโดยมุ่งเน้นที่ตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ รัฐจึงได้มีการปรับปรุงรูปแบบจัดสรรงบประมาณ โดยในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ได้มุ่งเน้นให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยอุดหนุนผ่านตัวผู้เรียน นอกจากนี้ ในส่วนของการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศไทย นอกจากจะมีการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรผู้ทำหน้าที่จัดการศึกษาแล้ว ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นเพื่อใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาของประเทศอีกด้วย

2.3 แนวคิดในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนในประเทศไทย

ทุนหมุนเวียนเป็นรูปแบบของการดำเนินการทางการคลังที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อนำเงินทุนมาใช้ในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยให้นำรายได้มาหมุนเวียนใช้จ่ายในการกิจการต่อไป¹⁰³ โดยที่แนวความคิดในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนในส่วนราชการเกิดขึ้นจากการที่มีกิจกรรมบางอย่างที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชน โดยการดำเนินการตามระบบงบประมาณปกติของทางราชการไม่สามารถสนองต่อการดำเนินงานได้ เนื่องจากระบบงบประมาณปกติจะต้องมีการตั้งงบประมาณเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติงบประมาณ ต้องมีการขอเงิน

¹⁰³ รัตนา พุกกาเกษมสุข, การควบคุมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการบัญชี บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 8

ประจํางวดจึงจะทำการเบิกจ่ายได้ และหากมีการเบิกจ่ายงบประมาณตามที่ขอไว้ไม่ทันจะต้องนำส่งงบประมาณที่เหลือคืนคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน ทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงเป็นสาเหตุของการนำระบบทุนหมุนเวียนของส่วนราชการมาใช้¹⁰⁴ อนึ่ง การจัดตั้งทุนหมุนเวียนของส่วนราชการนั้นต้องกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน ต้องก่อให้เกิดรายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานกลับเข้าสมทบเป็นแหล่งรายรับโดยไม่ต้องขอรับเงินงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ รายรับของทุนหมุนเวียนจะได้รับอนุญาตให้นำมาสมทบไว้ใช้จ่ายภายในทุนหมุนเวียนได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

สำหรับความหมายโดยทั่วไปของทุนหมุนเวียน หรือกองทุนหมุนเวียนจะหมายถึง เงิน หรือทรัพย์สินที่ถูกกันไว้ในรูปแบบของกองทุนเพื่อใช้ดำเนินการใดกิจการหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยให้นำรายได้มาหมุนเวียนใช้จ่ายในกิจการต่อไป¹⁰⁵ สำหรับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อประกอบกิจการบางอย่างอันก่อให้เกิดรายได้โดยมีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการทางธุรกิจ โดยประเทศไทยมีการใช้รูปแบบของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณมาเป็นระยะเวลานาน แม้ไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่าเริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยใด แต่จากการศึกษาพบว่า เมื่อปี พ.ศ. 2480¹⁰⁶ ได้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนในส่วนราชการขึ้น 2 เงินทุน ได้แก่ เงินทุนหมุนเวียนการทำของ สังกัดกรมธนารักษ์ และกองทุนหมุนเวียนส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว สังกัดกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

2.3.1 ความหมายของทุนหมุนเวียน

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีการให้ความหมายของคำว่าทุนหมุนเวียนไว้ในกฎหมายจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ให้ความหมายของคำว่า “เงินทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งได้รับอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้¹⁰⁷ และพระราชบัญญัติการบริหารเงินทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ให้ความหมายของคำว่า “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน¹⁰⁸

¹⁰⁴ เฟิงอ้าง, หน้า 24

¹⁰⁵ เฟิงอ้าง, หน้า 8

¹⁰⁶ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล, เล่มที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศิลป์สยามการพิมพ์, 2532), หน้า 405

¹⁰⁷ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

¹⁰⁸ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารเงินทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ทุนหมุนเวียนจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า ปัจจุบันเงินทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยไม่ว่าเงินทุนหมุนเวียนนั้นจะมีชื่อเรียกว่า กองทุน... หรือกองทุนหมุนเวียน... หรือเงินทุน... หรือเงินทุนหมุนเวียน... หรือทุน... หรือทุนหมุนเวียน... ก็ตาม หากเป็นการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อประกอบกิจการของรัฐและได้รับอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้รวมเรียกว่า ทุนหมุนเวียน

โดยที่ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งจะต้องมีขึ้นเพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ หรือประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ที่ไม่สามารถใช้วิธีการตามระเบียบปกติของทางราชการได้ ซึ่งทุนหมุนเวียนมีความสำคัญในเชิงการให้บริการสาธารณะตามภารกิจและนโยบายของรัฐบาลโดยทุนหมุนเวียนอาจมีบทบาทหน้าที่เช่นเดียวกับการคลังสาธารณะของรัฐบาล ดังนี้¹⁰⁹

1. ภารกิจในการผลิตสินค้าและบริการที่จำเป็นต่อประเทศซึ่งเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้หรือหากดำเนินการได้ก็ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจในการรักษาความสงบภายในประเทศ และการป้องกันประเทศ รวมถึงการลงทุนในสาธารณูปโภค ตัวอย่างเช่น เงินทุนหมุนเวียนอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ เงินทุนหมุนเวียนศูนย์อำนวยการสร้างอาวุธ เงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์และการทำของ กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล เป็นต้น

2. ภารกิจในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อทำให้เกิดการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ตัวอย่างเช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนยุติธรรม กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กองทุนส่งเสริมและพัฒนาศึกษาสำหรับคนพิการ กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นต้น

3. ภารกิจในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและกระตุ้นสถานะเศรษฐกิจด้วยการเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับส่งเสริมการใช้จ่ายด้านการลงทุนในกิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการลงทุนของภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของ

¹⁰⁹ บริภัทร เพ็ญศรีชล, ทุนหมุนเวียน : กลไกหลักในการกระจายอำนาจทางการคลัง, วารสารกรมบัญชีกลาง, ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2558), หน้า 30

ประเทศ เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการส่งเสริมอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไท เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน เป็นต้น

4. การกิจในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในกรณีที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ กองทุนอาจมีบทบาทในการส่งเสริมการออม รวมถึงเป็นช่องทางในการบริหารความเสี่ยงต่าง ๆ ได้ ตัวอย่างเช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น

2.3.2 การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียน

โดยที่มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นเป็นจำนวนมาก และแต่ละทุนหมุนเวียนมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รวมถึงการจัดโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างกัน การพิจารณารูปแบบของทุนหมุนเวียนจึงมีความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการควบคุมและการกำกับดูแล สำหรับการจำแนกรูปแบบของทุนหมุนเวียนอาจกระทำได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

2.3.2.1 การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและ การดำเนินงาน

การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนประเภทนี้กรมบัญชีกลางได้แบ่งแยกตามกรอบวัตถุประสงค์และรูปแบบการดำเนินงานโดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้¹¹⁰

(1) ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินทุนมาจัดสรรให้บุคคลในส่วนราชการ กระทรวง ภาคเอกชน เกษตรกร หรือประชาชนทั่วไปกู้ยืม โดยอาจคิดดอกเบี้ยหรือไม่ก็ได้ ตัวอย่างเช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น

(2) ทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและผลิต มีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อหรือผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายให้แก่หน่วยงานราชการ องค์กรเฉพาะกิจต่าง ๆ รวมทั้งภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป ตัวอย่างเช่น เงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์และการทำของ เงินทุนหมุนเวียนยางพารา เงินทุนหมุนเวียนยาเสพติด เป็นต้น

(3) ทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ แก่หน่วยงานของรัฐ เอกชนและประชาชนทั่วไป โดยอาจมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการ ตัวอย่างเช่น เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการบริหารท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ – กองทัพเรือ เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง เงินทุนหมุนเวียนสถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำจังหวัดภูเก็ต เป็นต้น

¹¹⁰ เฝิงอ้าง, หน้า 2 และ 10 –11

(4) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินทดแทนช่วยเหลือสงเคราะห์แก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือประสบปัญหาความยากลำบากให้ได้รับประโยชน์จากภาครัฐอย่างเท่าเทียม โดยกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มอาจมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าทุนหมุนเวียนด้วย ตัวอย่างเช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนคุ้มครองเด็ก เป็นต้น

(5) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนและส่งเสริม มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมที่ได้มาซึ่งประโยชน์ของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวมโดยไม่มุ่งหวังกำไร ตัวอย่างเช่น เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี กองทุนส่งเสริมการท่องเที่ยว กองทุนสำหรับผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ เป็นต้น

2.3.2.2 การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามแหล่งที่มาของรายได้และการจัดหารายได้

การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนประเภทนี้เป็นการพิจารณาจากแหล่งที่มาของรายได้หลัก¹¹¹ และวิธีการจัดหารายได้¹¹² ของทุนหมุนเวียน สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้หลักมาจากงบประมาณแผ่นดิน เป็นกลุ่มทุนหมุนเวียนที่ไม่มีความสามารถในการหารายได้จากการทำงานตามภารกิจ หรือมีความสามารถในการหารายได้แต่ไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายในการทำงานได้ โดยทุนหมุนเวียนประเภทนี้จำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณประจำปีอย่างต่อเนื่อง

(2) ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการดำเนินภารกิจหลัก เป็นกลุ่มทุนหมุนเวียนที่มีความสามารถในการหารายได้จากการดำเนินกิจการตามภารกิจ โดยทุนหมุนเวียนกลุ่มนี้ยังสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่ม¹¹³ คือ

(2.1) กลุ่มทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการดำเนินภารกิจหลักแต่รายได้ไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่าย กลุ่มทุนหมุนเวียนประเภทนี้จึงอาจต้องรับงบประมาณอุดหนุนบ้างในบางปีงบประมาณ

¹¹¹ นพรัตน์ ทวี, ทุนหมุนเวียนกับการกำกับดูแลที่ดี, สภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อ 4 ตุลาคม 2563, จาก <https://bit.ly/3a1wUuO>, หน้า 2

¹¹² ปาวิน ศิริประภาณุกุล, กองทุนนอกงบประมาณของประเทศไทย, thaipublica, สืบค้นเมื่อ 4 ตุลาคม 2563, จาก <https://thaipublica.org/2015/08/pawin-25/>

¹¹³ อมรรรัตน์ อภินันท์มกุล และพิสิทธิ์ พัวพันธ์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (โครงการย่อย2), การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560), หน้า2 – 3

(2.2) กลุ่มทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการดำเนินภารกิจหลักและรายได้ดังกล่าวเพียงพอต่อการดำเนินกิจการของทุนหมุนเวียน โดยกลุ่มทุนหมุนเวียนประเภทนี้สามารถหารายได้จากภารกิจที่ทำได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องขอรับการอุดหนุนจากงบประมาณประจำปีแต่อย่างใด

(3) ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการเก็บเงินสมทบจากสมาชิก

(4) ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการจัดสรรภาษีให้เป็นการเฉพาะ

2.3.2.3 การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามสถานะและโครงสร้างองค์กร

การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนประเภทนี้เป็นการพิจารณาจากสถานะความเป็นนิติบุคคลและการจัดโครงสร้างองค์กร สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ¹¹⁴ ทุนหมุนเวียนประเภทนี้ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การบริหารงานจึงเป็นไปตามแนวทางขององค์กรต้นสังกัด โดยการจัดตั้งทุนหมุนเวียนประเภทนี้อาจถูกจัดตั้งขึ้นในส่วนราชการต่าง ๆ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ แต่เนื่องจากทุนหมุนเวียนประเภทนี้ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้ไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ ซึ่งรวมถึงสิทธิในเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งยังไม่มีความสามารถในการเป็นคู่ความหรือคู่กรณีที่จะใช้สิทธิดำเนินคดีในศาลได้

(2) ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรรัฐ¹¹⁵ ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลอาจถูกจัดตั้งขึ้นในส่วนราชการหรือในหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากทุนหมุนเวียนประเภทนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ มีความสามารถในการก่อนิติสัมพันธ์ด้วยตัวเอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทุนหมุนเวียนประเภทนี้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่การบริหารก็ไม่อาจแยกออกจากองค์กรต้นสังกัดทำให้การบริหารงานไม่มีความเป็นอิสระ

(3) ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ¹¹⁶ ทุนหมุนเวียนประเภทนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่รวมทั้งก่อนิติสัมพันธ์ด้วยตัวเองได้ แต่เนื่องจากทุนหมุนเวียนประเภทนี้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจึงเป็นอิสระจากองค์กรต้นสังกัด

¹¹⁴ อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 43, หน้า 111 – 112

¹¹⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 113

¹¹⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 114

(4) ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นเอกเทศและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ¹¹⁷ ทุนหมุนเวียนประเภทนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่รวมทั้งก่อนนิติสัมพันธ์ได้ด้วยตัวเอง และการที่ทุนหมุนเวียนประเภทนี้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศจึงทำให้โครงสร้างองค์กรและการบริหารงานมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้ระบบราชการ และมีสำนักงานรวมทั้งผู้บริหารทุนหมุนเวียนเป็นของตัวเองโดยไม่ผ่านการบริหารงานของส่วนราชการแต่อย่างใด

2.3.2.4 การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามขนาดของสินทรัพย์

กรมบัญชีกลางได้แบ่งประเภทของทุนหมุนเวียนโดยพิจารณาจากจำนวนสินทรัพย์ที่ทุนหมุนเวียนนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม¹¹⁸ ดังนี้

- (1) ทุนหมุนเวียนขนาดเล็กมาก เป็นทุนหมุนเวียนที่มีจำนวนสินทรัพย์ต่ำกว่า 100 ล้านบาท
- (2) ทุนหมุนเวียนขนาดเล็ก เป็นทุนหมุนเวียนที่มีจำนวนสินทรัพย์เกินกว่า 100 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 500 ล้านบาท
- (3) ทุนหมุนเวียนขนาดกลาง เป็นทุนหมุนเวียนที่มีจำนวนสินทรัพย์เกินกว่า 500 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 5,000 ล้านบาท
- (4) ทุนหมุนเวียนขนาดใหญ่ เป็นทุนหมุนเวียนที่มีจำนวนสินทรัพย์เกินกว่า 5,000 ล้านบาท

2.3.3 กระบวนการในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

2.3.3.1 การขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน

เพื่อให้การจัดตั้งทุนหมุนเวียนก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ และให้ทุนหมุนเวียนสามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้อย่างสมบูรณ์ ก่อนการดำเนินการจึงจำเป็นต้องพิจารณาข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้น¹¹⁹ กล่าวคือ ทุนหมุนเวียนที่ขอจัดตั้งต้องไม่มีลักษณะการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว หรือไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐอื่น

¹¹⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 114 - 115

¹¹⁸ สำนักกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ, รายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนประจำปีบัญชี 2547 - 2553, หน้า 5

¹¹⁹ สำนักกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง, กรอบคู่มือการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนของทางราชการ, กันยายน 2554 หน้า 2

หรือมีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับการปฏิบัติงานตามภารกิจตามปกติของส่วนราชการ และต้องไม่เป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะแข่งขันกับกิจการของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นกิจกรรมที่ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้ รวมทั้งต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ใช้จ่ายเฉพาะดอกผลโดยขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบ เพื่อนำไปฝากสถาบันการเงินเพื่อให้ได้ดอกผลมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน นอกจากนี้หากเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายรัฐบาลเพื่อใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการที่จำเป็นและมีความสำคัญในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานและวงเงินที่จะใช้ในการดำเนินงานให้ชัดเจน

2.3.3.2 ขั้นตอนในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

สำหรับขั้นตอนในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนสามารถแบ่งแยกขั้นตอนการดำเนินงานออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้¹²⁰

ส่วนที่ 1 การเสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 แนวทาง กล่าวคือ (1) เสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะ (ร่างพระราชบัญญัติ) และ (2) เสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... โดยที่การขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนทั้งสองแนวทาง หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำข้อมูลรายละเอียดตามแนวทางการปฏิบัติการจัดตั้งทุนหมุนเวียนส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่อตรวจสอบรายละเอียดความครบถ้วนของข้อมูล เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาการกฤษฎีกาการจัดตั้งทุนหมุนเวียน จากนั้น กรมบัญชีกลางจะนำเสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งทุนหมุนเวียน พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้หน่วยงานของรัฐที่ขอจัดตั้งทราบด้วย

ส่วนที่ 2 การนำเสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การนำเสนอความเห็นของคณะกรรมการประกอบการจัดตั้งทุนหมุนเวียน (1) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสนอรายละเอียดการจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะ ให้เสนอร่างกฎหมายและข้อมูลเพิ่มเติม พร้อมความเห็นของคณะกรรมการเสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบหลักการการจัดตั้งทุนหมุนเวียน (2) กรณีหน่วยงานของรัฐเสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ให้จัดทำข้อมูลเพิ่มเติม พร้อมความเห็นของคณะกรรมการเสนอต่อสำนัก

¹²⁰ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 111, หน้า 2 และ 3 - 5

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง)

ขั้นตอนที่ 2 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีและแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐที่ขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 กรณีคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ (1) กรณีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป (2) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ต้องดำเนินการขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนเพิ่มเติมในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน ทั้งนี้ สำนักงบประมาณจะพิจารณากำหนดเป็นมาตราหนึ่งในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... เพื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

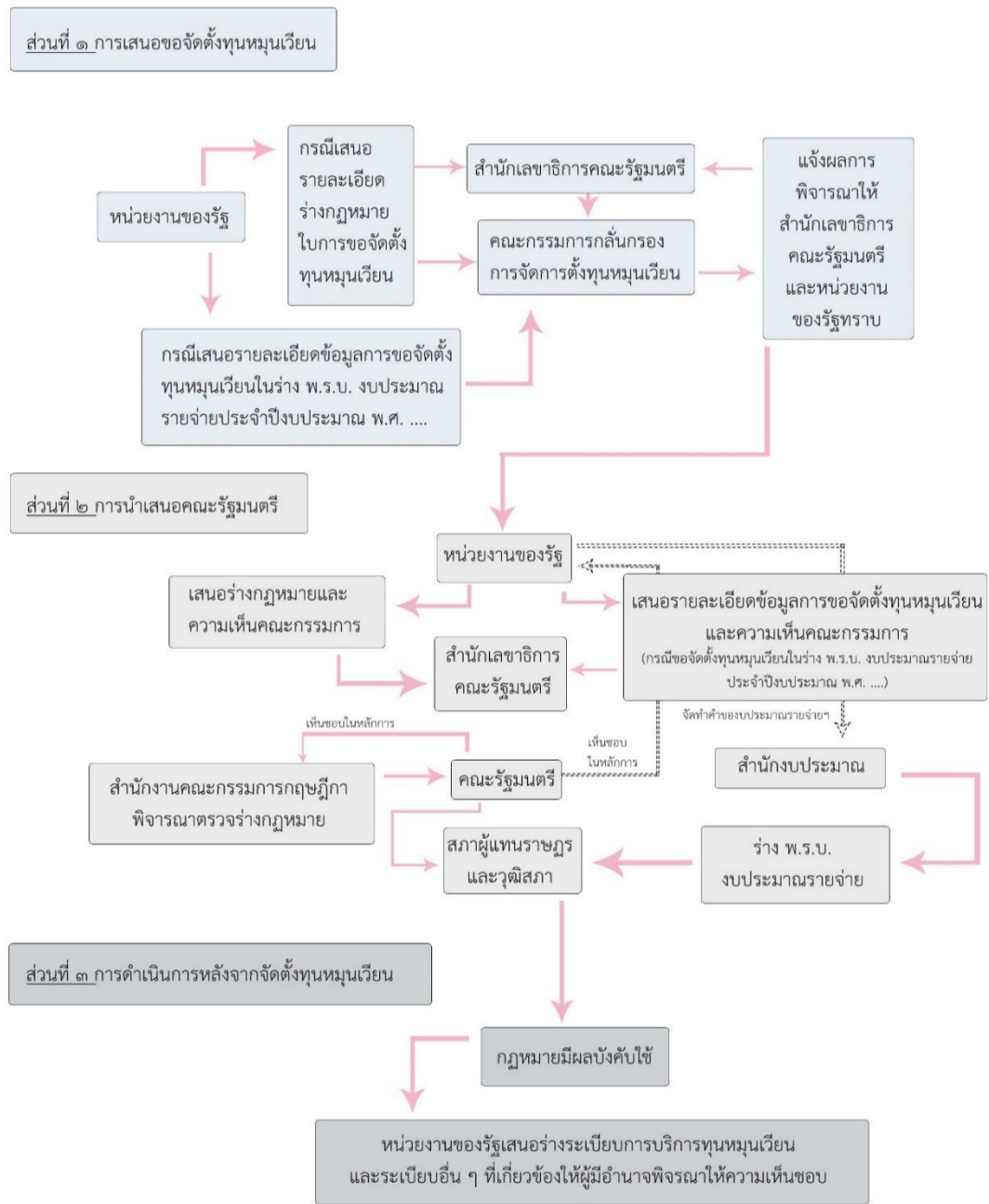
ส่วนที่ 3 การดำเนินการหลังจากการจัดตั้งทุนหมุนเวียน ภายหลังจากที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนมีผลบังคับใช้ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำระเบียบการบริหารทุนหมุนเวียน และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเริ่มดำเนินการ ซึ่งสามารถจำแนกเป็น 2 กรณี ดังนี้ (1) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสนอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะ ให้จัดทำระเบียบการบริหารทุนหมุนเวียน และร่างระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เสนอให้ผู้มีอำนาจที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ กระทรวงการคลังหรือคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนแล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้ ระเบียบดังกล่าวหลังจากที่กฎหมายเฉพาะมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปสำหรับกรณีที่ร่างกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดผู้มีอำนาจในการพิจารณาเห็นชอบร่างระเบียบการบริหารทุนหมุนเวียน และร่างระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานของรัฐเสนอร่างระเบียบฯ ต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนถือปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป (2) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ให้เสนอร่างระเบียบการบริหารทุนเวียน และร่างระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนถือปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปอย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามข้อ (1) และ (2) มีผลบังคับใช้ ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดทุนหมุนเวียนแจ้งกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) พร้อมทั้งขออนุมัติเปิดบัญชีเงินฝากของทุนหมุนเวียนกับกระทรวงการคลัง เมื่อสำนัก

งบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดแล้วหรือเงินจากแหล่งอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นรายรับของ
 ทุนหมุนเวียน ให้หน่วยงานของรัฐเบิกเงินดังกล่าวผลักส่งเข้าบัญชีทุนหมุนเวียนเพื่อเก็บรักษาไว้ที่
 กระทรวงการคลังต่อไป

เมื่อพิจารณากระบวนการในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนจะพบว่า การจัดตั้งทุนหมุนเวียน
 สามารถดำเนินการได้ 2 กรณี ดังนี้ (1) การจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
 รายจ่ายประจำปี และ (2) การจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ในการขอจัดตั้ง
 ทุนหมุนเวียนนั้น กฎหมายอาจจะกำหนดสถานะทางกฎหมายให้ทุนหมุนเวียนดังกล่าวมีฐานะเป็น
 นิติบุคคลก็ได้ โดยที่ปัจจุบัน เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558
 สำหรับใช้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการบริหารทุนหมุนเวียนให้มี
 ประสิทธิภาพ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แบ่งประเภทของทุนหมุนเวียนที่ขอจัดตั้งออกเป็น
 2 ประเภท¹²¹ ได้แก่ ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลกับทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็น
 นิติบุคคล จึงสรุปได้ว่า การจัดตั้งทุนหมุนเวียนในประเทศไทยสามารถจัดตั้งได้ 2 กรณี กล่าวคือ
 จัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดตั้งทุนหมุนเวียน
 ขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ โดยทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นอาจถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹²¹ หมวด 2 และหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558



ภาพที่ 1 แผนผังกระบวนการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

ที่มา : สำนักกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง

2.3.4 ข้อมูลของทุนหมุนเวียนในประเทศไทย

จากข้อมูลของกองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ประจำปี ไตรมาส 2 ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2563¹²² มีทุนหมุนเวียนจำนวน 115 ทุนหมุนเวียน มูลค่าสินทรัพย์ 4,390,347.04 ล้านบาท โดยกรมบัญชีกลางได้จัดทำข้อมูลสินทรัพย์ของทุนหมุนเวียน แบ่งตามการจัดประเภททุนหมุนเวียน ดังนี้

ตารางที่ 1 ข้อมูลสินทรัพย์ของทุนหมุนเวียน

ประเภทของทุนหมุนเวียน	จำนวนทุน หมุนเวียน	มูลค่าสินทรัพย์ (ล้านบาท)	คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ของทุนหมุนเวียน ทั้งหมด
ทุนหมุนเวียนเพื่อการกักขัง	15	593,842.95	13.53
ทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและ ผลิต	12	30,869.05	0.70
ทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ	6	49,106.14	1.12
ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์ และสวัสดิการสังคม	20	3,271,703.50	74.52
ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนและ ส่งเสริม	62	444,825.41	10.13

ที่มา : ภาพรวมประเภททุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง

จากภาพรวมของทุนหมุนเวียนทั้งหมดจะเห็นได้ว่า มูลค่าสินทรัพย์ของทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ที่มีจำนวนทุนหมุนเวียนทั้งสิ้น 20 ทุนหมุนเวียน แต่มีมูลค่าสินทรัพย์รวมกันมีมูลค่าถึง 3,271,703.50 ล้านบาท โดยคิดเป็นร้อยละ 74.52 ของมูลค่าสินทรัพย์ของทุนหมุนเวียนทั้งหมด อันเป็นการสะท้อนว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในส่วนของการจัดสวัสดิการเพื่อมุ่งสร้างความเท่าเทียมกันของประชาชนในประเทศยังมีประสิทธิภาพไม่ดีพอ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องพึ่งพาระบบเงินนอกงบประมาณผ่านการ

¹²² กองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง, “ภาพรวมประเภททุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563” สืบค้นที่ <https://nbms.cgd.go.th/content/mainPage>

จัดตั้งทุนหมุนเวียน โดยให้ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการสงเคราะห์และการจัดสวัสดิการบรรลุลผล

สำหรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับทุนหมุนเวียน 123 เป็นการให้งบประมาณอุดหนุนให้ทุนหมุนเวียนสามารถดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีแนวทางการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ¹²⁴ กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณสำหรับทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินกิจกรรมตามนโยบายรัฐบาล และการจัดสรรงบประมาณสำหรับทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินงานที่เป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย โดยที่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ทุนหมุนเวียนจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน และผลการดำเนินงานที่ผ่านมา รวมทั้งรายงานสถานะทางการเงินของทุนหมุนเวียนประกอบกัน ดังนั้น ทุนหมุนเวียนบางส่วนจะได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง บางส่วนได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นทุนประเดิมเพียงครั้งเดียวตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง โดยการจัดสรรงบประมาณสำหรับทุนหมุนเวียนพิจารณาตามความเหมาะสมและความจำเป็นของการดำเนินการอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการแนวนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นด้วย สำหรับข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ทุนหมุนเวียนมีดังนี้

(1) กฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน มติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ในการจัดทำงบประมาณ

(2) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของทุนหมุนเวียนเปรียบเทียบกับขีดความสามารถในการเบิกจ่ายงบประมาณ

(3) แผนการดำเนินงานในปีที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ

(4) แหล่งเงินทั้งส่วนที่เป็นเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ โดยหากทุนหมุนเวียนใดมีเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งคลังจะพิจารณารายงานฐานะทางการเงิน เช่นงบดุล งบกระแสเงินสด งบกำไร ขาดทุน เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพในการนำเงินรายได้มาใช้จ่ายโดยไม่ต้องพึ่งเงินงบประมาณเพียงอย่างเดียว สำหรับการพิจารณาฐานะทางการเงินของทุนหมุนเวียนจะพิจารณาจากอัตราส่วนเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งประกอบด้วย สินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน

¹²³ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน, (รายงานทางวิชาการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 1/2559), มกราคม 2559

¹²⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2561, หน้า 34

หากอัตราส่วนเงินทุนหมุนเวียนมีค่ามากกว่า 1 แสดงว่า เงินหมุนเวียนนั้นไม่มีปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน

(5) ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงรายงานประเมินผลการดำเนินงานของเงินหมุนเวียนของกรมบัญชีกลาง

(6) งบประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี (Medium Term Expenditure Framework (MTEF)) และประมาณการรายรับ – รายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี

2.3.5 การควบคุมและการประเมินผลการดำเนินงานของเงินหมุนเวียน

2.3.5.1 กรอบวินัยทางการคลังตามรัฐธรรมนูญในการควบคุมเงินหมุนเวียน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 62 บัญญัติว่า รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับภาพรวมของกรอบวินัยทางการคลัง โดยกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลังและต้องมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทางการคลังที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรักษาวินัยทางการคลังที่ครอบคลุมวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งในส่วนที่เป็นเงินงบประมาณและส่วนที่เป็นเงินนอกงบประมาณ วินัยทางการคลังด้านการบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และวินัยทางการคลังด้านการบริหารหนี้สาธารณะ เมื่อการดำเนินงานของเงินหมุนเวียนเป็นการดำเนินการทางการเงินการคลังรูปแบบหนึ่งที่มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งในส่วนที่เป็นเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ดังนั้น การดำเนินงานของเงินหมุนเวียนจึงต้องกระทำภายใต้กรอบวินัยทางการคลังตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย

2.3.5.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมเงินทุนหมุนเวียน¹²⁵

โดยที่เงินทุนหมุนเวียนเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดมาตรการในการควบคุมเงินนอกงบประมาณไว้สองส่วน คือ มาตรการในการควบคุมก่อน และมาตรการในการควบคุมหลัง

ก. มาตรการในการควบคุมก่อนการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียน เป็นการควบคุมการตรากฎหมายที่จะใช้ในการยกเว้นการนำเงินรายได้ส่งคลัง โดยเมื่อพิจารณามาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะพบว่า มีการบัญญัติให้มีการจำกัดการเสนอกฎหมายที่ให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง ให้สามารถทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นหรือเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินนอกงบประมาณเก็บไว้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนที่จะเสนอกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี โดยที่มาตรการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการสกัดกั้นการเกิดขึ้นของเงินนอกงบประมาณโดยใช้วิธีการตรากฎหมายยกเว้นหลักการนำเงินส่งคลัง ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาการเกิดขึ้นของเงินนอกงบประมาณตั้งแต่จุดเริ่มต้น

ข. มาตรการควบคุมหลังจากมีการจัดตั้งทุนเวียนแล้ว เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดการมีและการใช้เงินนอกงบประมาณที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก แบ่งออกได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

(1) มาตรการในการบังคับฝากเงินนอกงบประมาณ ตามมาตรา 61 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติบังคับให้นำเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเอาไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งมาตรการบังคับฝาก¹²⁶ ส่งผลทำให้เงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลังเนื่องจากไม่นำส่งคลังมาตั้งแต่ต้นและไม่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงการคลัง กลายเป็นเงินคงคลังในฐานะเงินฝากตามมาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แต่เงินนอกงบประมาณที่นำมาฝากไว้แล้วยังคงเป็นสิทธิของหน่วยงานของรัฐ

¹²⁵ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลัง : ภาควงงบประมาณแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 327

¹²⁶ เพ็งอ้าง, หน้า 328

ที่เป็นเจ้าของเงินนอกงบประมาณโดยสามารถเบิกจ่ายได้หากมีความจำเป็น โดยเป็นการส่งจ่ายจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด

(2) มาตรการในการบังคับให้ส่งเงินนอกงบประมาณคืนคลัง ตามมาตรา 61 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้วมีเงินคงเหลือก็ให้นำเงินที่คงเหลือนั้นส่งคืนคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งมาตรการบังคับคืน¹²⁷ มีผลทำให้เงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลังเนื่องจากไม่ได้นำส่งคลังมาตั้งแต่ต้น และไม่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงการคลัง กลายเป็นเงินคงคลังประเภทเงินในงบประมาณ เนื่องจากเงินนอกงบประมาณที่ส่งคืนคลังดังกล่าวเป็นเงินที่กลับเข้าสู่หลักการนำเงินส่งคลังอันมีผลทำให้เงินนอกงบประมาณที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งคืนคลังกลับเข้าสู่ระบบวินัยการเงินการคลังที่ดี และเป็นการใช้จ่ายเงินผ่านระบบงบประมาณแผ่นดินที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง และต้องผ่านกลไกการอนุมัติกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภา

(3) มาตรการในการเรียกเงินนอกงบประมาณที่หมดความจำเป็นหรือมีมากเกินไปเพื่อส่งคืนคลัง ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐคืนเงินนอกงบประมาณที่ไม่มี ความจำเป็นในการใช้จ่าย หรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปสมควร ซึ่งการเรียกคืนดังกล่าวรวมถึงโครงการที่ได้รับอนุญาตให้มีเงินนอกงบประมาณแต่ยังดำเนินโครงการไม่แล้วเสร็จด้วย¹²⁸ แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็น องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการโดยเป็นองค์กรที่ดำเนินธุรกิจของรัฐบาลซึ่งต้องใช้งั นหมุนเวียนในการดำเนินงานเพื่อความคล่องตัว ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตาม หลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ซึ่งต้องการความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม มาตรการในการควบคุมเงินนอกงบประมาณทั้งสามกรณี ดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นการบังคับแบบเด็ดขาด อันจะเห็นได้จากมีการกำหนดข้อยกเว้นที่สามารถ ตรากฎหมายมาใช้ยกเว้นเป็นอย่างอื่นได้ หรืออาจจะทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่นก็ได้

¹²⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 328

¹²⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 329

2.3.5.3 การควบคุมทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน

พ.ศ. 2558

ในอดีตที่ผ่านมาการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการควบคุมการบริหารและการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนที่เป็นรูปธรรม ส่งผลทำให้ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามหน่วยงานต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน และยังพบว่ามีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันเป็นจำนวนมาก จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 ขึ้นโดยมุ่งหวังให้กฎหมายดังกล่าวเป็นฐานอำนาจในการบริหารจัดการทุนหมุนเวียนต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้แล้วจะพบว่า เป็นการตรากฎหมายที่มุ่งควบคุมทุนหมุนเวียนที่มีการดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันให้เป็นระบบมากขึ้น โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการควบรวมและยุบเลิกกิจการทุนหมุนเวียนที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะได้เท่านั้น โดยที่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน รวมถึงแนวทางการควบคุมตรวจสอบทุนหมุนเวียนต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2558 กระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะทำงานประเมินความโปร่งใสทางการคลังเพื่อประเมินมาตรฐานความโปร่งใสทางการคลังของประเทศตามแบบ IMF (2014) โดยที่คณะทำงานชุดดังกล่าวได้เสนอให้มีการยกระดับการกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ ซึ่งนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 โดยที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับและการบริหารทุนหมุนเวียนทั้งระบบตั้งแต่การจัดตั้ง การบริหาร การควบคุมตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งการรวมหรือการยุบเลิกทุนหมุนเวียน รวมทั้งยกเลิกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน รวมทั้งสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินและการคลังของรัฐ สำหรับการควบคุมการภาพรวมของการบริหารทุนหมุนเวียนมีคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ¹²⁹

¹²⁹ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารทุนหมุนเวียนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) พิจารณากลับกรองการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน
- (3) กำกับติดตามการบริหารทุนหมุนเวียน

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้ความหมายของคำว่า “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 กับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มีส่วนที่แตกต่างกันกล่าวคือ ทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543¹³⁰ จะมีความหมายครอบคลุมเฉพาะทุนหมุนเวียนที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการควบรวบและยุบเลิกกิจการทุนหมุนเวียนที่มีการดำเนินงานซ้ำซ้อนกัน ซึ่งหากเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะกล่าวคือ เป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ การให้ควบรวบหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียนดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติซึ่งไม่สามารถกระทำได้ แต่เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่าทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558¹³¹ จะเห็นได้ว่า การให้ความหมายของคำว่าทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมทุนหมุนเวียนในทุกประเภท แม้ว่าทุนหมุนเวียนดังกล่าวจะถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะก็ตาม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 41 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า ในการเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(4) เสนอให้มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดสำหรับทุนหมุนเวียนต่าง ๆ ตามความเหมาะสมต่อคณะรัฐมนตรี โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(5) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(7) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลทุนหมุนเวียนและการจัดทำรายงานทางการเงินของทุนหมุนเวียน

(8) กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ ตลอดจนการกำหนดค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงานและลูกจ้าง

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

¹³⁰ มาตรา 3 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อการนั้น

¹³¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

เพื่อรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน ให้คณะกรรมการเสนอข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย และวรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกทุนหมุนเวียนใด ให้ถือว่าเป็นการยุบเลิกทุนหมุนเวียนนั้นตามกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่ทุนหมุนเวียนใดจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ให้ดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อยุบเลิกทุนหมุนเวียนนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนสามารถเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการควบรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียนหากพบว่าทุนหมุนเวียนนั้นมีลักษณะการดำเนินงานเป็นอย่างเดียวกัน หรือหมดความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ หรือมีผลการประเมินการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐาน แม้ทุนหมุนเวียนนั้นจะเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะก็ตาม ผู้เขียนจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มีสถานะเป็นกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์ไว้เป็นมาตรฐานสำหรับการบริหารและการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนทุกประเภท ซึ่งหากทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กำหนดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็สามารถดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะนั้นได้ แต่หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องใดไว้ หรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้ ก็เห็นควรใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ

2.3.5.4 การกำหนดกรอบวงเงินสะสมสูงสุดของทุนหมุนเวียน

โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำเงินทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กำหนดให้ ทุนหมุนเวียนต้องนำทุนหรือผลกำไรส่วนที่เกินไปจากจำนวนเงินสะสมสูงสุดอันได้แก่จำนวนเงินที่ทุนหมุนเวียนพึงมีไว้ใช้จ่ายในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์สำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง¹³² ให้ต้องส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ไม่ว่าทุนหมุนเวียนนั้นจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ยอมอยู่ภายใต้ของข้อกำหนดตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ข้อกำหนดดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นให้ทุนหมุนเวียนบางประเภท ได้แก่ กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนเงินทดแทน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม รวมทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน

¹³² มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำเงินทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561

พ.ศ. 2558 ออกประกาศกำหนดเพิ่มเติมได้ เนื่องจากกองทุนที่กล่าวมาข้างต้นมีรายได้ของกองทุน บางส่วนที่เกิดจากการสมทบของสมาชิกซึ่งอาจจะเป็นการไม่เหมาะสมหากจะนำเงินของสมาชิกที่ได้ ส่งสมทบกองทุนส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน¹³³

2.3.5.5 การประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน

ในการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้น เนื่องจากทุนหมุนเวียนแต่ละแห่ง มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน รวมทั้งมีกลุ่มเป้าหมายที่สามารถเข้าถึงการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ที่แตกต่างกัน การวัดผลและประเมินการดำเนินงานจึงไม่อาจใช้มาตรฐานเดียวกันในการประเมินผลได้ กรมบัญชีกลางในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลทุนหมุนเวียนจึงกำหนดแนวทาง ในการประเมินทุนหมุนเวียนโดยได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้นำเงินนอกงบประมาณ ประเภททุนหมุนเวียนและกองทุนต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 - พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป ต้องเข้าสู่ระบบการติดตามการประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานสากลและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546¹³⁴ สำหรับแนวทางการประเมินทุนหมุนเวียน จะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้นเป็นสำคัญ โดยจะขอความร่วมมือให้ ทุนหมุนเวียนนำส่งรายงานผลการดำเนินงานเป็นรายเดือนเพื่อนำมาวิเคราะห์และจัดทำรายงาน ทางการเงินของทุนหมุนเวียนโดยภาพรวม¹³⁵ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้จัดให้มีระบบการประเมินผลการ ดำเนินงานของทุนหมุนเวียนขึ้นเพื่อประเมินว่าทุนหมุนเวียนมีการดำเนินงานเป็นไปตามแผนงาน และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในข้อตกลงที่จัดทำขึ้นร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง กับหน่วยงานต้นสังกัดของทุนหมุนเวียน หรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนหรือไม่ โดยการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนได้มีการวางระบบการประเมินโดยได้กำหนด หลักเกณฑ์การวัดผลการดำเนินการโดยกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) ตามหลัก Balanced Scorecard¹³⁶ จำนวน 4 ด้าน¹³⁷ ดังนี้

¹³³ อ่างแล้ว, เจริญธรรมที่ 43, หน้า 123

¹³⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 767/2553 เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการกำกับ ดูแลกองทุนหรือทุนหมุนเวียน

¹³⁵ กรมบัญชีกลาง, เงินนอกงบประมาณ, เอกสารเผยแพร่ทาง <https://bit.ly/2PSGVDY>

¹³⁶ Balanced Scorecard คือ การแปลวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่ชุดของการวัดผลสำเร็จที่ กำหนดกรอบสำหรับการวัดกลยุทธ์และระบบการจัดการ ทั้งด้านการเงินและไม่ใช่ด้านการเงินอย่างสมดุลผ่าน มุมมอง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน (Financial perspective) ด้านลูกค้า (Customer perspective) ด้าน

(1) การประเมินผลการดำเนินงานด้านการเงิน เป็นการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการเงินโดยพิจารณาจากรายได้จากการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และอัตราผลตอบแทนต่อจำนวนสินทรัพย์

(2) การประเมินผลการดำเนินงานด้านปฏิบัติการ เป็นการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามภารกิจ ตามแผนงาน และตามโครงการหรือนโยบายที่ไม่ใช่การดำเนินงานด้านการเงิน โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการให้บริการ อัตราการสูญเสียของกระบวนการผลิต อัตราการใช้ประโยชน์ของเครื่องจักร และการดำเนินงานตามแผนงาน

(3) การประเมินผลการดำเนินงานด้านการสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสีย เป็นการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสีย โดยครอบคลุมทั้งผู้เข้ารับบริการและพนักงานผู้ให้บริการ โดยพิจารณาจากผลสำรวจความพึงพอใจ ข้อมูลการร้องเรียน การแก้ไขปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการ รวมทั้งการสำรวจความคิดเห็นของพนักงานผู้ให้บริการ

(4) การประเมินผลการดำเนินงานด้านการบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน เป็นการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับวิธีการบริหารและพัฒนา รวมทั้งวิธีการแก้ไขปัญหาให้ทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น โดยพิจารณาจากการพัฒนาระบบบัญชี การพัฒนาระบบสารสนเทศ การแก้ไขปรับปรุงกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคกับการทำงานของทุนหมุนเวียน

โดยจะมีการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนปีละ 2 ครั้ง โดยครั้งแรกเป็นการประเมินผลเบื้องต้นภายหลังจากที่ทุนหมุนเวียนได้ดำเนินงานไปแล้วครึ่งปีบัญชี และจะทำการประเมินอีกครั้งเมื่อสิ้นปีบัญชี ทั้งนี้ จะแบ่งการประเมินผลการดำเนินงานออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับปรับปรุง (1 คะแนน) ระดับพอใช้ (2 คะแนน) ระดับปกติ (3 คะแนน) ระดับดี (4 คะแนน) และระดับดีมาก (5 คะแนน)

ทั้งนี้ แนวทางการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนของกรมบัญชีกลาง ดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ได้เคยให้ความเห็นตอบข้อหารือกรมบัญชีกลางไว้ว่า ทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จะอยู่ภายใต้การกำกับและต้องเข้าสู่ระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนของกรมบัญชีกลางหรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากรายได้ของกองทุนซึ่งได้รับมาจากการจัดสรรงบประมาณ ทั้งกรณีที่เป็นการจัดสรร

กระบวนการภายใน (Internal business process perspective) และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and growth perspective)

งบประมาณกองทุนโดยตรงหรือการจัดสรรผ่านส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลกองทุน ดังนั้น กองทุนและหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น) และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณกำหนด ส่วนกรณีที่กองทุนที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ขอจัดตั้งกองทุนได้จัดตั้งหรือกำหนดให้มีขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะกรณีนี้จะต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะนั้นได้มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกันกับกฎ ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณกำหนดหรือไม่ หากกฎหมายเฉพาะได้มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว การดำเนินงานย่อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น แต่หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ กรณีเช่นนี้ย่อมต้องนำกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณกำหนดมาใช้บังคับ

ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะว่า แม้กฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นจะได้กำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่โดยที่ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นและดำเนินการอยู่ภายในประเทศมีเป็นจำนวนมากและมีงบประมาณซึ่งอยู่ภายใต้ดูแลเป็นจำนวนที่สูงมาก ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมดูแลเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนโดยภาพรวมมีประสิทธิภาพ จึงควรรายงานข้อมูลการดำเนินงานและงบประมาณให้กรมบัญชีกลางทราบเพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลภาพรวมงบประมาณของทุนหมุนเวียนทั่วประเทศ

บทที่ 3

กองทุนเพื่อการศึกษาในประเทศไทย

โดยที่วัตถุประสงค์หลักในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกิดขึ้นจากความสงสัยของผู้เขียนว่า เหตุใดจึงต้องจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาขึ้นอีกในเมื่อปัจจุบันมีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาซึ่งก็เป็นกองทุนที่ช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้มีโอกาสได้รับการศึกษาเท่าเทียมกับผู้อื่นเปิดดำเนินการอยู่แล้ว การจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะมีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือไม่ เพราะเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนทั้งสองแล้วจะพบว่า กองทุนทั้งสองถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของประเทศ โดยมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาให้สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมเช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกองทุนทั้งสอง โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ประกอบกับแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเพื่อหาขอบเขตในการดำเนินงาน รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของทั้งสองกองทุนว่าความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ พร้อมทั้งศึกษาแนวทางการดำเนินการและปัญหาข้อขัดข้องของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการใกล้เคียงกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามากที่สุดและได้เปิดทำการมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี แล้ว มาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาต่อไป

3.1 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

3.1.1 การจัดตั้งกองทุน

3.1.1.1 ความเป็นมาของกองทุน

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2560 เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาว่าเป็นปัญหาสำคัญที่อุดรั้งการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของประเทศเป็นอย่างมาก โดยที่ปัญหาดังกล่าวสะท้อนผ่านการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษากลับยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จึงมีแนวคิดในการ

จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์พร้อมทั้งเสริมสร้างการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู อันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมุ่งหวังให้กองทุนดังกล่าวจะเป็นกลไกที่มีอิสระในการดำเนินการในการสนับสนุนงบประมาณเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นหนึ่งกองทุนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา¹³⁸ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาผลการวิจัยและรวบรวมข้อมูลจากสภาพความเป็นจริงทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เอกชน หน่วยงานของรัฐ ส่วนท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประกอบการพิจารณาเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ... โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กองทุนดังกล่าวมีภารกิจในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู¹³⁹ จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 จัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาขึ้น โดยให้กองทุนดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิได้รับและเข้าถึงการศึกษารวมทั้งมีการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

3.1.1.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจัดตั้งขึ้นโดยวัตถุประสงค์ ดังนี้¹⁴⁰

1. ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เพื่อให้เด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กปฐมวัย ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาที่เหมาะสมกับวัย
2. ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส และผู้ด้อยโอกาส จนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน

¹³⁸ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, รายงานประจำปี 2561, หน้า 4

¹³⁹ สำนักกฎหมาย, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ..., (บรรจกระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 12/2561 พิเศษ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561), ส่วนที่ 2 หน้า 8

¹⁴⁰ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

3. เสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน สามารถพัฒนาเด็กและเยาวชนตามพื้นฐานและศักยภาพที่แตกต่างกัน

4. ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และผู้ด้อยโอกาส ให้ได้รับการศึกษาหรือพัฒนา เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพตามความถนัดและมีศักยภาพที่จะพึ่งพาตนเองในการดำรงชีวิตได้

5. ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือสถานศึกษา เพื่อให้มีการเรียนการสอนที่ทำให้ผู้เรียนสามารถรู้และพัฒนาได้ตามความถนัดและศักยภาพของตน

6. ดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย หรือค้นคว้าแนวทางในการพัฒนาครู ให้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีคุณธรรม มีจริยธรรม มีความรู้ และมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาผู้เรียนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาโดยมีแรงจูงใจที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันต้นแบบในการผลิตและพัฒนาครู

7. ดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา สนองความต้องการทางด้านกำลังแรงงาน และการยกระดับความสามารถของคนไทย

3.1.1.3 สถานะทางกฎหมายของกองทุน

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น¹⁴¹ นอกจากนี้ การดำเนินกิจการของกองทุนยังไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

3.1.2 การบริหารและการดำเนินงานของกองทุน

3.1.2.1 โครงสร้างการบริหารของกองทุน

(1) คณะกรรมการบริหารกองทุน การบริหารกิจการของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาดำเนินการภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา โดยคณะกรรมการมีองค์ประกอบ ดังนี้¹⁴²

¹⁴¹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

¹⁴² มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

(1.1) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี เป็นประธาน

(1.2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน

(1.2.1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 1 คน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะกรรมการร่วมสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย

(1.2.2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ภาคละ 2 คน โดยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย 1 คน

(1.3) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 8 คน ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 2 คน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมกิจการเด็กและเยาวชน ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หน่วยงานละ 1 คน

(1.4) ผู้จัดการกองทุนเป็นกรรมการและเลขานุการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มีดังนี้¹⁴³

(1) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งต้องสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ

(2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการและผลการศึกษาวิจัย หรือค้นคว้าที่เป็นประโยชน์ต่อการลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

(3) พิจารณออนุมัติแผนการดำเนินงาน แผนการพัฒนานวัตกรรม แผนบริหารความเสี่ยง และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุน

(4) ควบคุมดูแลและจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และแนวทางตามข้อ (1) และแผนและงบประมาณตามข้อ (3) โดยต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

¹⁴³ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

(5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุ การบัญชี การตรวจสอบภายใน การบริหารความเสี่ยง การติดตาม การประเมินผล และการเปิดเผยผลการดำเนินงาน และระเบียบอื่นใดที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของกองทุน

(6) ออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบข้อมูล และการช่วยเหลือเด็กปฐมวัย เด็กและเยาวชนซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ผู้ด้อยโอกาส ครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และครู

(7) ออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(8) ออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสรรหาผู้จัดการ

(9) ออกระเบียบและประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งกองทุน

(10) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่หรืออำนาจของคณะกรรมการ

(2) คณะกรรมการตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน มีองค์ประกอบ ดังนี้

(2.1) ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

(2.2) ผู้แทนสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ

(2.3) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

(3) คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน ทำหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ และรายงานข้อจำกัดหรืออุปสรรค รวมทั้งตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนทุก ๆ สามปี โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถและมีประสบการณ์ด้านการเงิน การศึกษา และการประเมินผล จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 5 คน โดยให้แต่งตั้งก่อนครบกำหนดระยะเวลาการประเมินผล 3 ปี ไม่น้อยกว่า 6 เดือน

(4) คณะอนุกรรมการ

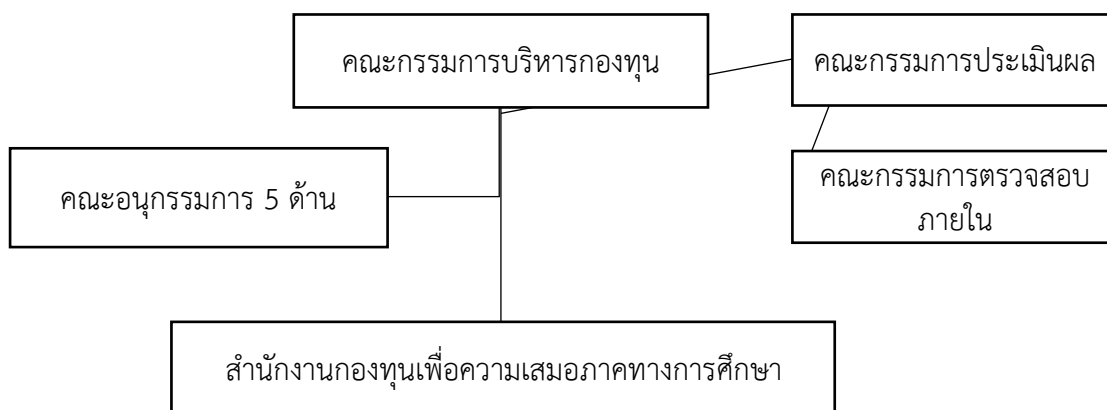
(4.1) คณะอนุกรรมการด้านการเงินและงบประมาณ มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่สำนักงานกองทุนเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงาน ด้านการเงินและงบประมาณของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษารวมถึงแนวทางการได้มาและการบริหารจัดการซึ่งเงินและทรัพย์สินของกองทุน รวมทั้งให้ความเห็นหรือคำปรึกษาด้านการเงินและงบประมาณแก่คณะกรรมการบริหาร

(4.2) คณะอนุกรรมการด้านธรรมาภิบาล มีหน้าที่ศึกษาและจัดทำร่างประกาศ คำสั่ง ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับกรอบธรรมาภิบาลองค์กรที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะด้านธรรมาภิบาลแก่คณะกรรมการบริหาร

(4.3) คณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย มีหน้าที่พิจารณาและจัดทำร่างหลักเกณฑ์ ระเบียบ ประกาศ หรือเอกสารทางกฎหมายกำหนดให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาต้องจัดให้มีขึ้น หรือตามที่คณะกรรมการบริหารมอบหมาย รวมทั้งให้ความเห็นหรือให้คำปรึกษากฎหมายแก่คณะกรรมการบริหาร

(4.4) คณะอนุกรรมการด้านการบริหารงานบุคคล มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่สำนักงานกองทุนเกี่ยวกับแนวทางการบริหารงานบุคคลและให้ความเห็นชอบการจัดทำแผนแม่บทหรือแผนกลยุทธ์การบริการงานบุคคล การพิจารณาแผนอัตรากำลังพนักงานและลูกจ้างเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจ รวมทั้งให้ความเห็นหรือคำปรึกษาด้านการบริหารงานบุคคลแก่คณะกรรมการบริหาร

(4.5) คณะอนุกรรมการด้านนโยบายข้อมูลข่าวสารมีหน้าที่ให้นโยบายและคำแนะนำแก่สำนักงานกองทุนในการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านข้อมูลข่าวสารสาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นแก่ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งให้ความเห็นหรือคำปรึกษาด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะแก่คณะกรรมการบริหาร



ภาพที่ 2 ผังโครงสร้างการบริหารกองทุน

ที่มา : www.eef.or.th

3.1.2.2 การแบ่งส่วนงานของกองทุน

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีสำนักงานกองทุนเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของกองทุน โดยแบ่งการบริหารกิจการภายในของสำนักงานกองทุนออกเป็น¹⁴⁴ (1) ฝ่ายตรวจสอบภายใน (2) ฝ่ายทรัพยากรบุคคล (3) สำนักธรรมาภิบาลและบริหารทั่วไป (4) สำนักนวัตกรรมและทุนการศึกษา (5) สำนักบริหารเงินอุดหนุนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ (6) สำนักพัฒนาการเรียนรู้เชิงพื้นที่ (7) สำนักพัฒนาคุณภาพครู นักเรียนครูและสถานศึกษา (8) สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และบริหารงบประมาณ (9) สำนักสื่อสารสาธารณะและระดมความร่วมมือ (10) สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (11) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ

โดยสำนักงานกองทุนมีผู้จัดการกองทุนเป็นผู้บังคับบัญชา และมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการบริหาร โดยการคัดเลือกผู้จัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสรรหาผู้จัดการ พ.ศ. 2561 และระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ วิธีการสรรหา การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ และการทดลองปฏิบัติงานหรือการปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้จัดการ พ.ศ. 2561

¹⁴⁴ ระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยการแบ่งส่วนงาน หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

สำหรับการบริหารงานด้านบุคลากร กองทุนได้ออกระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2561 กำหนดหลักเกณฑ์ในการบรรจุ แต่งตั้ง และการประเมินพนักงาน รวมทั้งอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติ การพ้นสภาพการเป็นพนักงาน ค่าตอบแทนกรณีการเลิกจ้าง และการดำเนินการทางวินัย

3.1.2.3 การดำเนินงานของกองทุน

เนื่องจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นกองทุนที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นและเปิดดำเนินการในปี พ.ศ. 2561 จึงยังไม่มีผลการดำเนินงานของกองทุนให้เห็นเป็นรูปธรรม ดังนั้น การศึกษาและวิเคราะห์แผนการดำเนินงานรวมทั้งการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของกองทุนจะทำให้ทราบถึงขอบเขตและแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนได้ โดยการดำเนินงานในระยะเริ่มแรกกองทุนได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย¹⁴⁵ ในการให้ความช่วยเหลือประมาณ 4,300,000 คน โดยการดำเนินงานของกองทุนในช่วงระยะเวลา 3 ปีแรก จะมุ่งส่งเสริมให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาเป็นรายบุคคลตามศักยภาพ ควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนและหน่วยจัดการเรียนรู้ โดยมีการแบ่งกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้¹⁴⁶ (1) เด็กเล็ก (0 – 2 ปี) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ประมาณ 770,000 คน (2) เด็กก่อนวัยเรียน (3 – 5 ปี) ที่อยู่นอกระบบการศึกษา ประมาณ 230,000 คน (3) เด็กนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ประมาณ 1,800,000 คน (4) เด็กนอกระบบ (6 – 14 ปี) ประมาณ 200,000 คน (5) นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย และนักเรียนอาชีวศึกษาที่ยากจน ประมาณ 360,000 คน (6) นักเรียนที่ไม่สามารถเข้าศึกษาต่อได้หลังจบมัธยมศึกษาตอนต้น ประมาณ 240,000 คน (7) แรงงาน (18 – 25 ปี) ที่ต้องการพัฒนาทักษะทางอาชีพ ประมาณ 150,000 คน

1. การกำหนดแผนงานสำหรับการดำเนินงาน กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้กำหนดแผนงานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการของกองทุนทั้งสิ้น 12 แผนงาน ดังนี้

1.1 การเสริมสร้างรากฐานเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต¹⁴⁷ เป็นการกำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือการพัฒนาเด็กที่เกิดจากความไม่พร้อมของมารดา โดยกำหนดให้มีการติดตามและส่งต่อข้อมูลของกลุ่มเป้าหมาย ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ให้สามารถเข้าถึงและ

¹⁴⁵ ข้อมูลเข้าถึงได้ที่ <https://www.eef.or.th/about/>

¹⁴⁶ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, “รายงานประจำปี 2562”, หน้า 19

¹⁴⁷ อ่างแล้ว, เจริญรลที่ 138, หน้า 17

จัดบริการตามความเชี่ยวชาญได้ตามชุดสิทธิประโยชน์ และสนับสนุนให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสามารถให้บริการที่มีมาตรฐานแก่เด็กเล็กจากครอบครัวยากจนหรือมีลักษณะเฉพาะ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการใช้บริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในกรณีที่ครอบครัวขาดความพร้อมในการเลี้ยงดู รวมทั้งสนับสนุนชุดสิทธิประโยชน์ให้เด็กแรกเกิดในครอบครัวยากจนหรือมีลักษณะเฉพาะ โดยมีเป้าหมายให้เด็กเล็กในครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือมีลักษณะเฉพาะมีพัฒนาการสมวัย และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีความพร้อมในการดูแลเด็กเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กเล็กจากครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือมีลักษณะเฉพาะ

1.2 การส่งเสริมโอกาสและพัฒนาคุณภาพนักเรียน¹⁴⁸ เป็นการกำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและเยาวชนที่ยากจนและความยากจนดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา โดยกำหนดให้มีการสนับสนุนเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขแก่นักเรียนยากจนตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ รวมทั้งเพิ่มเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนแบบมีเงื่อนไขสำหรับเด็กเยาวชนระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา และจัดให้มีระบบติดตามพัฒนาการนักเรียนรายบุคคลด้านคุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษา เพื่อสร้างหลักประกันการสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เด็กเยาวชนทุกคน ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาอุปสรรคการมาเรียนของผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสให้มีความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนสำเร็จการศึกษาตามศักยภาพและความถนัดอย่างมีคุณภาพ

1.3 การส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาด้านอาชีวศึกษาและสร้างครุรุ่นใหม่สำหรับพื้นที่ห่างไกล¹⁴⁹ เป็นการกำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและเยาวชนที่จบการศึกษาภาคบังคับที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และต้องการศึกษาต่อในระดับอาชีวศึกษา หรือเด็กและเยาวชนที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ โดยกำหนดให้มีการสนับสนุนและช่วยเหลือนักเรียนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้ได้รับการศึกษาพัฒนาในระดับอาชีวศึกษา โดยการสนับสนุนทุนการศึกษาแก่นักเรียนยากจนที่ขาดโอกาสในการศึกษาต่อ ให้ได้รับการศึกษาและพัฒนาอาชีพในสาขาที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ เพื่อเป็นกำลังคนสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้ (1) เปิดรับข้อเสนอโครงการแบบแข่งขัน (Competitive Grants) จากสถานศึกษาอาชีวศึกษาทุกสังกัด เพื่อ

¹⁴⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 20 – 21

¹⁴⁹ เพิ่งอ้าง, หน้า 25 – 26

พิจารณาหาโครงการที่มีคุณภาพและความพร้อมสูงสุด โดยค้นหาและคัดเลือกนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ที่มีฐานะยากจนหรือด้อยโอกาสที่มีผลการเรียนดี จัดแนะแนว ประชาสัมพันธ์ทุนการศึกษาแก่โรงเรียนที่มีนักเรียนกลุ่มยากจนหรือด้อยโอกาส และพัฒนาระบบดูแลความเป็นอยู่ สวัสดิภาพ และสุขภาพแก่ผู้รับทุน รวมทั้งพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ และส่งเสริมโอกาสการมีงานทำของผู้ที่จะจบการศึกษา (2) สนับสนุนทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 และระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ที่มีฐานะยากจนหรือด้อยโอกาสที่มีผลการเรียนสะสมดีให้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาชั้นสูงสุดตามศักยภาพ (3) จัดให้มีการติดตาม และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างสถานศึกษาโดยทีมพี่เลี้ยง รวมถึงจัดให้มีการประเมินผลความสำเร็จของการดำเนินงานทั้งด้านผลลัพธ์ ผลตอบแทน (Return on Investment) ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยร่วมดำเนินการภายใต้ความร่วมมือกับสถาบันวิชาการและองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นอิสระ

1.4 การสร้างเสริมระบบหุ้นส่วนธรรมาภิบาลกับภาคี¹⁵⁰ เป็นการกำหนดแนวทางในการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และหน่วยปฏิบัติในระดับต่าง ๆ โดยกำหนดให้มีการพัฒนาระบบข้อมูล เครื่องมือ และสร้างความเข้าใจร่วมกับภาคีเครือข่าย รวมทั้งจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แสดงผลงานระหว่างภาคีความร่วมมือทุกระดับต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.5 การบริหารและพัฒนาระบบงาน¹⁵¹ เป็นการกำหนดแนวทางในการพัฒนาองค์กร โดยกำหนดให้มีการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา โดยสร้างสรรค์วัฒนธรรมองค์กรให้เกิดขึ้นและเน้นพัฒนาบุคลากรให้มีพฤติกรรมการทำงานที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กร และมีความสมดุลในการใช้ชีวิตในสังคมอย่างมีคุณค่า มีความภาคภูมิใจในการทำงานที่สร้างคุณค่าต่อสังคม ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานบุคลากรอย่างเป็นระบบ ระบบการบริหารจัดการด้านบัญชี การเงิน การลงทุน พัสดุ ระบบการตรวจสอบควบคุมภายใน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการบริหารความเสี่ยง ระบบการพัฒนายุทธศาสตร์ และการติดตามประเมินผล ที่มีมาตรฐาน ตอบสนองภารกิจของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁵⁰ เฝิงอ๋าง, หน้า 28 – 29

¹⁵¹ เฝิงอ๋าง, หน้า 32

1.6 การสร้างเสริมการเรียนรู้กลุ่มนอกระบบการศึกษาและพัฒนาไกลเชิงพื้นที่¹⁵² เป็นการกำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อให้เกิดกลไกการจัดการและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทางการศึกษาในพื้นที่ร่วมกัน โดยกำหนดให้มีการนำแนวคิดการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ในพื้นที่ลงสู่ระดับจังหวัด และระดับตำบล โดยจัดให้มีระบบพี่เลี้ยงและการติดตามสนับสนุนให้เกิดความมั่นใจว่าความช่วยเหลือไปสู่กลุ่มเป้าหมายจริง ทั้งนี้ เพื่อสร้างขีดความสามารถในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาหรือจัดการเรียนรู้ภายในจังหวัดในระยะยาว

1.7 การพัฒนาพี่เลี้ยงและระบบสนับสนุนพื้นที่¹⁵³ เป็นการกำหนดแนวทางเพื่อให้กระบวนการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยกำหนดให้มีการส่งเสริมการเรียนรู้ระหว่างคณะทำงานจังหวัดและบุคลากรสนับสนุนต่างพื้นที่เพื่อพัฒนาไกลกลางในการติดตามตรวจสอบ สนับสนุนการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนในการพัฒนาศักยภาพในระดับจังหวัดให้เกิดกลไกการติดตาม ตรวจสอบในพื้นที่

1.8 การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู¹⁵⁴ เป็นการกำหนดแนวทางส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยกำหนดให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ครูมีการพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและมีส่วนร่วมจากเครือข่ายในท้องถิ่น รวมถึงการสนับสนุนการผลิตและพัฒนาครูในสาขาวิชาที่ขาดแคลนที่มีความเกี่ยวข้องกับนักเรียนด้อยโอกาสในพื้นที่ โดยเป็นการทำงานร่วมกับหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู ทั้งนี้ เพื่อให้ครูในสถานศึกษาที่ห่างไกลและขาดโอกาสสามารถได้รับการเสริมสร้างคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียม

1.9 การวิจัยพัฒนาองค์ความรู้ต่อเนื่อง¹⁵⁵ เป็นการกำหนดแนวทางการสนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อนำข้อมูลที่นำมาใช้ในการสนับสนุนการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา โดยกำหนดให้มีการศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ที่สำคัญต่อการประเมินและพัฒนามาตรการส่งเสริมคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาคนไทยในสามช่วงวัย ได้แก่ ความพร้อมของเด็กปฐมวัยเข้าสู่ประถมศึกษา (School Readiness Survey) ความพร้อมของนักเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับในด้านการทำงานในอนาคต (Career Readiness Survey) สมรรถนะของ

¹⁵² เฟิงอ๋าง, หน้า 34 – 36

¹⁵³ เฟิงอ๋าง, หน้า 38 – 39

¹⁵⁴ เฟิงอ๋าง, หน้า 42

¹⁵⁵ เฟิงอ๋าง, หน้า 44 – 47

เยาวชนกลุ่มที่ออกจากระบบการศึกษาเข้าสู่ตลาดแรงงาน (Workforce Competency Survey) รวมถึงการติดตามสถานการณ์ความก้าวหน้าของประเทศตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (SDGs Monitor)

1.10 การวิจัยเพื่อสนับสนุนการทำงานของภาคีและกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา¹⁵⁶ เป็นการกำหนดแนวทางการสนับสนุนการศึกษารายวิจัยเพื่อส่งเสริมการทำงานของภาคีเครือข่าย โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนงานวิจัยเพื่อสนับสนุนการทำงานของภาคีเครือข่ายและการทำงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา โดยมุ่งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมในการวิจัยพัฒนานวัตกรรมทางการศึกษา และการสัมมนาทางวิชาการในระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินงานกับภาคีเครือข่าย

1.11 การวิจัยเชิงระบบ¹⁵⁷ เป็นการกำหนดแนวทางการสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการพัฒนาการจัดการเชิงระบบ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนงานวิจัยระบบมุ่งวิจัยพัฒนาองค์ความรู้เชิงสหวิทยาการในการสนับสนุนการจัดการเชิงระบบที่ช่วยยกระดับประสิทธิภาพและความยั่งยืนของมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และภาคีเครือข่าย รวมทั้งสนับสนุนการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามภารกิจของกองทุน

1.12 การส่งเสริมการระดมทุนและการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์¹⁵⁸ เป็นการกำหนดแนวทางการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ โดยกำหนดให้มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น ประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการโดยมีเป้าหมายในการพัฒนาเด็กและเยาวชนในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา รวมถึงการพัฒนารูปแบบการสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

2. โครงการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยในช่วงปี พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

¹⁵⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 44 – 45 และ 50

¹⁵⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 44 – 45 และ 53

¹⁵⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 55 – 56

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีการจัดตั้งโครงการเพื่อดำเนินงานจำนวน 11 โครงการ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการแบ่งกลุ่มโครงการตามกลุ่มเป้าหมายในการช่วยเหลือ ดังนี้

2.1 การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนเด็กปฐมวัย รวมทั้งเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ได้แก่

(1) โครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา¹⁵⁹ เป็นโครงการที่มุ่งให้ความช่วยเหลือเด็กปฐมวัยและเด็กที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาให้สามารถได้รับการพัฒนาและเข้าสู่ระบบการศึกษา ด้วยการพัฒนาระบบการช่วยเหลือเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้สามารถกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาหรือการฝึกทักษะชีวิตทักษะอาชีพโดยเครือข่ายความร่วมมือในจังหวัด ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการสำรวจเด็กเยาวชนนอกระบบในพื้นที่ การพัฒนาการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นถึงระดับตำบล ระบบฐานข้อมูลติดตามกลุ่มเป้าหมาย และการวิเคราะห์สภาพปัญหารายบุคคลและหาแนวทางแก้ไข และส่งเสริมพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (โดยในระยะแรกจะเริ่มช่วยเหลือจังหวัดต้นแบบจังหวัดละประมาณ 30 ศูนย์ ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายอย่างน้อย 60,000 คน ภายในระยะเวลา 3 ปี) รวมทั้งพัฒนาระบบการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาอย่างครบวงจร โดยปีแรกได้จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการนี้จำนวน 111,000,000 บาท

(2) โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข¹⁶⁰ เป็นโครงการที่มุ่งให้ความช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่มีอายุตั้งแต่ 3 – 14 ปี ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสและอยู่ในระบบการศึกษา โดยมุ่งบรรเทาปัญหาและอุปสรรคในการมาเรียน และสนับสนุนสถานศึกษาให้สามารถส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาและส่งเสริมพัฒนาการของนักเรียนยากจนพิเศษให้สอดคล้องกับความถนัดและความต้องการตามศักยภาพของบุคคล โดยเงินอุดหนุนที่ได้รับมีเงื่อนไขพิเศษให้นักเรียนจะต้องรักษาอัตราการมาเรียนสูงกว่าร้อยละ 80 ของเวลาเรียนทั้งหมด โดยในระยะแรกจะให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นก่อน และมีแผนในการขยายความช่วยเหลือไปยังนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษาในอนาคต โดยปีแรกได้จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการนี้จำนวน 953,500,000 บาท

สำหรับการจัดสรรเงินทุนภายใต้โครงการนี้เรียกว่า ทุนเสมอภาค ซึ่งเป็นการให้ทุนอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer : CCT)

¹⁵⁹ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 146, หน้า 35 – 40

¹⁶⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 29 – 34

เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและบรรเทาอุปสรรคในการมาเรียนที่นอกเหนือไปจากค่าธรรมเนียมการศึกษา ตัวอย่างเช่น นักเรียนต้องทำงานช่วยเหลือครอบครัว หรือไม่มีค่าอาหาร หรือพักอาศัยอยู่ห่างไกลไม่มีค่าเดินทาง หรือขาดแคลนสิ่งของจำเป็นในชีวิตประจำวันซึ่งรวมถึงอุปกรณ์การเรียน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เด็กนักเรียนต้องออกจากระบบการศึกษากลับเป็นสืบเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคเฉพาะตัวของเด็กและนักเรียนรายนั้น กองทุนจะคัดกรองนักเรียนยากจนโดยพิจารณาจากข้อมูลรายได้เฉลี่ยของสมาชิกครัวเรือน ประกอบกับข้อมูลสถานะของครัวเรือนโดยพิจารณาจากภาระฟุ้งฟิงของครัวเรือน ยานพาหนะของครัวเรือน ที่ดินทำกิน แห่่งไฟฟ้าและแห่่งน้ำดื่มหลักของครัวเรือน ลักษณะและสภาพของที่อยู่อาศัย โดยข้อมูลทั้งสองส่วนจะได้รับการประมวลผลด้วยวิธีการวัดรายได้ทางอ้อมเพื่อวัดค่าความยากจนโดยแบ่งสถานะความยากจนออกเป็น ไกล่จน ยากจน และยากจนพิเศษ โดยก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนกำหนดให้ครูลงพื้นที่เยี่ยมเยียนบ้านเพื่อสำรวจและรับรองสถานะของครัวเรือน รวมทั้งตรวจสอบข้อมูลพื้นฐานของเด็กนักเรียนเพื่อสำรวจความยากจน โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษารับรองผลของข้อมูลนักเรียนยากจนพิเศษ และกองทุนจะทำการตรวจสอบข้อมูลก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ักเรียนและผู้ปกครองสำหรับใช้เป็นค่าครองชีพของนักเรียนทุน ให้แก่โรงเรียนสำหรับเป็นค่าอาหารเข้าและค่ากิจกรรมพัฒนานักเรียนทุน โดยกำหนดให้มีการติดตามตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของนักเรียน ผลการคัดกรองความยากจนติดตามการใช้เงินของโรงเรียนด้วยวิธีการสุ่มตรวจ และให้สถานศึกษาส่งข้อมูลผลการมาเรียนและผลการเรียนตามเงื่อนไขการรับเงินให้แก่กองทุน

(3) โครงการทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูง¹⁶¹ เป็นโครงการที่มุ่งให้ความช่วยเหลือแก่เยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสให้ได้รับการศึกษาต่อระดับสายอาชีพชั้นสูง โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็กและเยาวชนที่สำเร็จการศึกษาภายในบังคับและประสงค์จะเข้ารับการการศึกษาต่อในระดับอาชีวศึกษา สำหรับในปีแรกได้จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการนี้จำนวน 389,790,000 บาท

สำหรับการจัดสรรเงินทุนภายใต้โครงการนี้เรียกว่า ทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูงซึ่งเป็นทุนให้เปล่าที่มุ่งสร้างโอกาสให้แก่เยาวชนได้มีโอกาสศึกษาต่อในสายอาชีพตามสาขาที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านบุคลากรให้มีศักยภาพรองรับการแข่งขันของภาคการผลิตของประเทศ โดยรูปแบบของการสนับสนุนทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูงแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

¹⁶¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 41 – 46

1. ทุนพัฒนาสถาบันการศึกษาเพื่อให้ในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน การดูแลความเป็นอยู่ สวัสดิภาพ และส่งเสริมโอกาสการทำงานของผู้รับทุน

2. ทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่ผ่านการคัดเลือกจากสถาบันการศึกษา โดยจะเป็นทุนช่วยเหลือค่าใช้จ่ายรายเดือน ค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยแบ่งออกเป็นทุน 5 ปี สำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ให้สามารถเรียนต่อในชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ต่อเนื่องจนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรืออนุปริญญาสายอาชีพ และทุน 2 ปี สำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือนักศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพปี 3 ให้สามารถเรียนต่อในชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ต่อเนื่องจนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)

3. ทุนสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาคุณภาพสถาบันการศึกษาและผู้รับทุน โดยเป็นการสนับสนุนทางวิชาการจากผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมการทำงานระหว่างสถาบันศึกษากับสถานประกอบการ

(4) โครงการทุนพัฒนาเต็มศักยภาพสายอาชีพ¹⁶² เป็นโครงการที่มุ่งให้ความช่วยเหลือเยาวชนที่สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องจนถึงระดับปริญญาตรีขึ้นไป รวมทั้งมุ่งให้ความช่วยเหลือผู้มีความสามารถพิเศษในกลุ่มอาชีพศึกษาให้สามารถพัฒนาทักษะและความเชี่ยวชาญให้สูงขึ้น

สำหรับการจัดสรรเงินทุนภายใต้โครงการนี้เรียกว่า ทุนพัฒนาเต็มศักยภาพสายอาชีพ หรือทุนพระกนิษฐาสัมมาชีพ¹⁶³ ซึ่งเป็นทุนที่มุ่งสร้างโอกาสทางการศึกษาให้แก่ นักเรียนหรือนักศึกษาที่ใกล้จะสำเร็จการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงหรืออนุปริญญาสายอาชีพให้ได้รับการศึกษาและการพัฒนาตามศักยภาพต่อเนื่องในระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอก ในสาขาที่สอดคล้องกับความต้องการและการพัฒนาประเทศ โดยมีการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการให้ทุนการศึกษา ด้วยการให้นักศึกษาทำโครงการหรือทำการวิจัย เทคโนโลยีหรือผลิตภัณฑ์เพื่อตอบสนองภาคการผลิตและบริการของผู้ประกอบการ รวมทั้งให้ความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและผู้ประกอบการทั้งในและต่างประเทศในการพัฒนาศักยภาพของผู้รับทุน

¹⁶² เฟิงอ้าง, หน้า 59 – 62

¹⁶³ ประกาศสำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เรื่อง โครงการทุนพัฒนาเต็มศักยภาพสายอาชีพ ปีการศึกษา 2563 “ทุนพระกนิษฐาสัมมาชีพ” ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2563

กองทุนจะจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษา (ค่าใช้จ่ายรายเดือน ค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าอุปกรณ์การเรียน) เพื่อสนับสนุนการทำโครงการหรือการวิจัย เพื่อการศึกษา แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังสนับสนุนการทำวิจัยระยะสั้นใน ต่างประเทศให้แก่ผู้ได้รับทุนในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก

ตารางที่ 2 รายละเอียดการสนับสนุนทุนของโครงการ

รายการ	ปริญญาตรีรับทุน 4 ปี/ ปริญญาตรีหลักสูตร ต่อเนื่องหรือหลักสูตร เทียบโอน รับทุน 2 - 3 ปี	ปริญญาโทรับทุน 2 ปี	ปริญญาเอกรับทุน 3 ปี
ค่าใช้จ่ายรายเดือน	10,000 บาทต่อเดือน	12,000 บาทต่อเดือน	15,000 บาทต่อเดือน
ค่าธรรมเนียมการศึกษา	ไม่เกิน 40,000 บาทต่อ ปี	ไม่เกิน 60,000 บาทต่อ ปี	ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อปี
ค่าอุปกรณ์การเรียน	ไม่เกิน 10,000 บาทต่อ ปี	ไม่เกิน 10,000 บาทต่อ ปี	ไม่เกิน 10,000 บาทต่อ ปี
ค่าสนับสนุนโครงการ หรือการวิจัย	ไม่เกิน 30,000 บาทต่อ ปี	ไม่เกิน 70,000 บาทต่อ ปี	ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อปี
ค่าสนับสนุนการวิจัย ระยะสั้นในต่างประเทศ	-	ไม่เกิน 150,000 บาท ต่อปี	ไม่เกิน 250,000 บาท ต่อปี
ผู้รับทุนตามโครงการนี้จะต้องยุติการรับทุนอื่นของภาครัฐที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกัน และรวมถึงการกู้ยืมจาก กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา			

ที่มา : ข้อ 8 ของประกาศสำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เรื่อง โครงการทุน
พัฒนาเต็มศักยภาพสายอาชีพ ปีการศึกษา 2563 “ทุนพระกนิษฐาสัมมาชีพ” ลงวันที่ 22 มิถุนายน
2563

(5) โครงการสร้างโอกาสทางการศึกษาสำหรับนักเรียนในพื้นที่ห่างไกล เป็นครูรุ่นใหม่เพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนของชุมชน¹⁶⁴ เป็นโครงการที่มุ่งช่วยเหลือนักเรียนที่สำเร็จ การศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสทางการศึกษาให้มี โอกาสเรียนครูจนจบการศึกษาระดับปริญญาตรี และกลับไปทำงานในโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล เพื่อลด อัตราการขาดแคลนครูและอัตราการโยกย้าย รวมทั้งส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษา ให้สามารถผลิตบัณฑิต ครูที่มีคุณภาพสอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล และสร้างเครือข่ายสถาบันอุดมศึกษาเพื่อ กำหนดทิศทางของการพัฒนาหลักสูตรการผลิตและพัฒนาครู เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของ ประเทศ โดยปีแรกได้จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการนี้จำนวน 73,795,000 บาท

สำหรับการจัดสรรเงินทุนภายใต้โครงการนี้เรียกว่า ทุนครูรัก(ษ์)ถิ่น¹⁶⁵ เป็นทุนที่มีความมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูในพื้นที่ห่างไกลอย่างยั่งยืน โดยทุน ดังกล่าวมุ่งสนับสนุนนักเรียนในท้องถิ่นที่มีการเรียนดีและมีความรักในการเป็นครูให้ได้เรียนครูและ กลับสอนหนังสือที่บ้านเกิดตนเองได้ โดยกองทุนจะร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาที่เข้าร่วมโครงการในการ ปรับหลักสูตรการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกล มีการเตรียม ความพร้อมด้านวิชาการแก่นักเรียนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายตั้งแต่ก่อนเข้าเรียน รวมทั้งมีการดูแลชีวิต ความเป็นอยู่และส่งเสริมผู้เรียนให้มีจิตสำนึกรักบ้านเกิด

2.2 การให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมบุคคลทั่วไปที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และด้อยโอกาสที่ต้องการพัฒนาทักษะด้านแรงงาน

(1) โครงการพัฒนาระบบทดลองการพัฒนาทักษะแรงงานที่ขาดแคลน ทุนทรัพย์และด้อยโอกาส¹⁶⁶ เป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมให้ประชากรวัยแรงงานที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และด้อยโอกาสมีทักษะที่สูงขึ้นและมีแผนประกอบอาชีพเป็นของตนเอง รวมทั้งกลุ่มประชากรผู้ว่างงาน ให้มีงานทำและมีรายได้ที่สูงขึ้น ตลอดจนยกระดับการประกอบอาชีพที่ใช้ชุมชนเป็นฐานเพื่อเสนอ ต่อหน่วยงานในระดับนโยบาย และจัดให้มีระบบฐานข้อมูลอาชีพในท้องถิ่นเพื่อใช้ในการแนะนำ แนวทางการประกอบอาชีพ โดยปีแรกได้จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการนี้จำนวน 389,790,000 บาท

¹⁶⁴ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 146, หน้า 53 – 58

¹⁶⁵ ประกาศสำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เรื่อง โครงการสร้างโอกาสทางการศึกษาสำหรับ นักเรียนในพื้นที่ห่างไกลเป็นครูรุ่นใหม่เพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนของชุมชน (โครงการครูรัก(ษ์)ถิ่น) ปีการศึกษา 2563 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2562

¹⁶⁶ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 146, หน้า 75 – 79

สำหรับการจัดสรรเงินทุนภายใต้โครงการนี้เรียกว่า ทุนพัฒนาอาชีพที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน¹⁶⁷ เป็นทุนที่มุ่งช่วยเหลือประชากรวัยแรงงานที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสทางการศึกษาให้สามารถพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพตามความถนัดของตนเองให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยกองทุนจะให้หน่วยงาน สถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคมให้เป็นหน่วยพัฒนาอาชีพด้วยการเสนอโครงการที่มีลักษณะเป็นการพัฒนาอาชีพและฝีมือแรงงานและใช้ชุมชนเป็นฐานในการเรียนรู้ โดยมุ่งพัฒนาทักษะอาชีพ 3 ด้าน ได้แก่ (1) พัฒนาทักษะเฉพาะอาชีพด้วยการปฏิบัติงานจริงในชุมชน (2) พัฒนาทักษะการบริหารจัดการด้านเทคโนโลยี การคิดวิเคราะห์ การติดต่อประสานงาน (3) พัฒนาทักษะด้านเศรษฐศาสตร์ครัวเรือน

2.3 การส่งเสริมการพัฒนาครู และสถานศึกษา

(1) โครงการพัฒนาครูและโรงเรียนเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง¹⁶⁸ เป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนครูและโรงเรียนที่มีเด็กและเยาวชนซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสเข้าศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการและการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้เป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ ด้วยการจัดให้มีการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนในชนบทที่เข้าร่วมโครงการในการพัฒนาตนเองร่วมกันอย่างต่อเนื่อง และจัดให้มีการพัฒนาทักษะของครูในการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งเพื่อพัฒนาเครือข่ายระหว่างโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาคุณภาพครู โรงเรียน ผู้ร่วมเรียนรู้ในเครือข่ายอันจะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับพื้นที่ร่วมกัน โดยปีแรกได้จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการนี้จำนวน 111,000,000 บาท ซึ่งในระยะเริ่มต้นจะให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนขนาดกลางจำนวน 280 โรงเรียน สถาบันอุดมศึกษา 10 แห่ง และครูจำนวน 5,600 คน

(2) โครงการพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์สร้างสรรค์ในโรงเรียนเพื่อความเสมอภาคในการเติบโตเป็นแรงงานคุณภาพยุค 4.0 ของเยาวชนไทย¹⁶⁹ เป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมให้นักเรียนมีความคิดสร้างสรรค์ และมีทักษะการคิดวิเคราะห์ที่เพิ่มขึ้นพร้อมสำหรับการประเมิน PISA¹⁷⁰ โดยในระยะแรกจะเริ่มต้นจากนักเรียนในโรงเรียนต้นแบบจำนวน 100 แห่ง

¹⁶⁷ ประกาศกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เรื่อง การพัฒนาระบบทดลองการพัฒนาทักษะแรงงานที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาส ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2562

¹⁶⁸ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ 146, หน้า 63 – 68

¹⁶⁹ เพิ่งอ่าง, หน้า 69 – 74

¹⁷⁰ PISA หรือ Programme for International Student Assessment คือ โปรแกรมประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล ริเริ่มโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพของระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ในการ เตรียมความพร้อมให้เยาวชนมีศักยภาพหรือความสามารถพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

ที่กระจายตัวอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ และจะขยายผลไปยังเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาต่าง ๆ ทั่วประเทศ พร้อมทั้งอบรมและพัฒนาวิทยากรแกนนำในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดคลังตัวอย่างแผนการสอนแนวปฏิบัติที่ดี รวมถึงทรัพยากรสนับสนุนอื่นที่จัดเก็บบนฐานข้อมูลออนไลน์ให้แก่ครูผู้สอน

(3) โครงการพัฒนาสถาบันต้นแบบด้านการพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัย เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา¹⁷¹ เป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมและยกระดับคุณภาพสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ด้อยคุณภาพ ให้มีศักยภาพในการจัดการเรียนการสอน และการดูแลเด็กปฐมวัย เพื่อให้เด็กปฐมวัยในครอบครัวยากจนและด้อยโอกาสที่อยู่ในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยได้รับเงินอุดหนุนสำหรับจัดบริการเพิ่มเติมเพื่อดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเหมาะสมเป็นรายบุคคล อันเป็นการเตรียมความพร้อมและความสามารถเรียนรู้ก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษา โดยปีแรกได้จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการนี้จำนวน 115,250,000 บาท

(4) โครงการสนับสนุนการพัฒนาครูและเด็กนอกระบบการศึกษา¹⁷² เป็นโครงการที่เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (Covid-19) โดยมุ่งให้การสนับสนุนการพัฒนาครูนอกระบบการศึกษาในการจัดการเรียนการสอนให้แก่เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสและได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์

2.4 การส่งเสริมการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบและนวัตกรรมด้านการศึกษา

(1) โครงการวิจัยและพัฒนา นวัตกรรมด้านการศึกษา¹⁷³ เป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยบทบาทหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้เป็นภารกิจของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2563 กองทุนได้จัดให้มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบและนวัตกรรมด้านการศึกษาทั้งสิ้น 4 โครงการ ได้แก่ โครงการวิจัย นวัตกรรมเพื่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกลและทุรกันดาร โครงการพัฒนาเครื่องมือและการสำรวจและประเมินศักยภาพระดับจังหวัด โครงการวิจัย

ในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง โดย PISA เน้นการประเมินสมรรถนะของนักเรียนเกี่ยวกับการใช้ความรู้และทักษะในชีวิตจริงมากกว่าการเรียนรู้ตามหลักสูตรในโรงเรียน ปัจจุบันนี้มีประเทศจากทั่วโลกเข้าร่วม PISA มากกว่า 80 ประเทศ

¹⁷¹ อ่างแล้ว, เชียงธรรมที่ 146, หน้า 47 – 52

¹⁷² กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, “รายงานประจำปี 2563”, หน้า 64 – 67

¹⁷³ เพ็งอ้อ, หน้า 76 - 85

พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (iSEE 2.0) และโครงการเครือข่ายสถานศึกษาเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และพัฒนานวัตกรรมเครือข่ายความร่วมมือเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

3.1.3 งบประมาณและการบริหารการเงินการคลัง

3.1.3.1 เงินและทรัพย์สินของกองทุน ได้แก่¹⁷⁴

(1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชนตามระเบียบกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน พ.ศ. 2553 ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่จัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา¹⁷⁵ และเงินงบประมาณประจำปี 2561 ของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพที่ตั้งไว้ตามแผนงานและโครงการของสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้ และคุณภาพเยาวชนที่คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพให้ความเห็นชอบแล้ว¹⁷⁶

(2) เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนประเดิมจำนวนหนึ่งพันล้านบาท

(3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว โดยรัฐบาลต้องจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้จ่ายเงิน และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ

(4) เงินรายได้ที่ได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(5) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน โดยในส่วนของ การลงทุนกองทุนได้ออกระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการลงทุนหาผลประโยชน์จากเงินและทรัพย์สินของกองทุน พ.ศ. 2562 กำหนดให้กองทุนสามารถหาประโยชน์จากเงินและทรัพย์สินของกองทุนได้ด้วยการซื้อพันธบัตรของรัฐบาลหรือของธนาคารแห่งประเทศไทย ซื้อพันธบัตรหรือหุ้นกู้ของรัฐวิสาหกิจ ซื้อตั๋วเงินคลัง ซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินหรือตั๋วแลกเงินของสถาบันการเงินของรัฐหรือของธนาคารพาณิชย์หรือของเอกชนที่มีฐานะมั่นคงโดยมีธนาคารเป็นอาวัล ซื้อหน่วยลงทุนของกองทุนที่ลงทุนในหลักทรัพย์ตามที่กล่าวข้างต้น หรือกองทุนตลาดเงินซึ่งมีสภาพคล่องสูง หรือนำไปฝากธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือธนาคารพาณิชย์ หรือลงทุน

¹⁷⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

¹⁷⁵ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

¹⁷⁶ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

ในตราสารหนี้ ตราสารทุน กองทุนรวมตามสัดส่วนที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด โดยมี การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลการลงทุนดังกล่าว

(6) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ โดยในการบริหารจัดการเงินและ ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้กองทุนได้ออกระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วย เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้กองทุน พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ บริหารจัดการเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้กองทุนขึ้นคณะหนึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการ ดำเนินการเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคให้สอดคล้องกับนโยบายและการดำเนินงานของ กองทุน ทั้งนี้ ผู้บริจาคเงินมีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนหรือรายจ่ายเช่นเดียวกับการ บริจาคเพื่อการศึกษาตามประมวลรัษฎากร¹⁷⁷ ทั้งนี้ ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวล รัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 682) พ.ศ. 2562 และประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับ ภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 354) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้ สำหรับการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ลงวันที่ 23 กันยายน 2562

(7) รายได้หรือผลประโยชน์อื่นที่กองทุนได้รับไม่ว่าโดยทางใด

(8) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุน

โดยในการใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหาร กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาที่มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ของกองทุน¹⁷⁸ และต้องนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี¹⁷⁹ มาใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับการ ใช้จ่ายเงินของกองทุนพร้อมทั้งต้องมีมาตรการป้องกันการทุจริตที่เหมาะสม โดยกำหนดให้มีการ เผยแพร่เป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงาน ข้อมูลการดำเนินงานและการบริหาร รายรับ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁷⁷ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

¹⁷⁸ มาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

¹⁷⁹ มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

รายจ่าย ผลผลิต ผลลัพธ์ และความคุ้มค่าจากการใช้จ่ายเงินของกองทุนให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน¹⁸⁰ และกำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุน¹⁸¹ สำหรับการกำหนดปีบัญชีของกองทุนให้มีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และใช้ปี พ.ศ. ของปีถัดไปเป็นชื่อของปีบัญชีนั้น¹⁸² โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุนประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนงาน งาน โครงการที่เป็นภารกิจของกองทุนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน และเพื่อการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของกองทุน และค่าใช้จ่ายเพื่อบริหารจัดการและการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานกองทุน รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องหรือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่คณะกรรมการกำหนด¹⁸³ และกำหนดให้มีขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยกองทุนต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินประจำปี หรือแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินเพิ่มเติมระหว่างปี เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติ และเสนอแผนการใช้จ่ายเงินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ¹⁸⁴ ซึ่งหากงบประมาณที่ได้จัดสรรไว้เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานตามแผนงานและโครงการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และงบประมาณนั้นมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายการหรือจำนวนเงิน ก็ให้อำนาจผู้จัดการกองทุนสามารถเปลี่ยนแปลงรายการหรือจำนวนเงินนั้นได้โดยกำหนดอัตราไว้ไม่เกินร้อยละสิบ¹⁸⁵

3.1.3.2 ข้อมูลงบประมาณของกองทุน

1. งบประมาณที่ได้รับโอนมาจากกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ในส่วนที่เป็นของสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน ยอดเงินคงเหลือ ณ วันที่ 14 พฤษภาคม 2561 จำนวน 11,958,077.72 บาท¹⁸⁶

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁸⁰ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

¹⁸¹ มาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

¹⁸² ข้อ 3 ของระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และงบประมาณ พ.ศ. 2561

¹⁸³ ข้อ 38 ของระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และงบประมาณ พ.ศ. 2561

¹⁸⁴ ข้อ 39 วรรคหนึ่ง ของระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และงบประมาณ พ.ศ. 2561

¹⁸⁵ ข้อ 41 วรรคหนึ่ง ของระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และงบประมาณ พ.ศ. 2561

¹⁸⁶ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 138, หน้า 40

2. งบประมาณที่เป็นทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 (จำนวน 1,000,000,000 บาท) โดยได้รับการจัดสรรงวดที่ 1 เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2561 จำนวน 700,000,000 บาท¹⁸⁷ และได้รับการจัดสรรส่วนที่เหลือจำนวน 300,000,000 บาท เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2563¹⁸⁸

3. งบประมาณที่ได้รับจากการอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามมาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

ตารางที่ 3 ข้อมูลงบประมาณที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้รับจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ปีงบประมาณ	จำนวนเงิน (บาท)	อัตราการเพิ่ม/ลด คิดเป็นร้อยละ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561	499,187,400 ¹⁸⁹	
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562	2,537,365,000 ¹⁹⁰	+ 408.3
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563	5,796,129,400 ¹⁹¹	+ 128.43
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564	6,084,761,000 ¹⁹²	+ 4.98

ที่มา : ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2564

3.1.3.3 หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของกองทุน

การจัดสรรเงินของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน ภายใต้แนวคิด¹⁹³ ที่ว่า กองทุนมีหน้าที่เพิ่มประสิทธิภาพและ

¹⁸⁷ เฟิงอ้าง, หน้า 40 และ 43

¹⁸⁸ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 172, หน้า 141

¹⁸⁹ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 138, หน้า 40

¹⁹⁰ มาตรา 34 (19) แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

¹⁹¹ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

¹⁹² มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

คุณภาพของผลสัมฤทธิ์ในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนค่าใช้จ่าย รวมทั้งให้ความสำคัญกับองค์ความรู้ ระบบสารสนเทศ และนวัตกรรมเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างยั่งยืน และมีระบบการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ระบบธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยจัดลำดับความสำคัญ¹⁹⁴ ในการจัดสรรเงินกองทุน ดังนี้

1. กลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส
2. กลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสในระดับที่รุนแรงกว่า
3. กลุ่มเป้าหมายที่มีปัญหาซ้ำซ้อน
4. กลุ่มเป้าหมายที่ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใด
5. ครูที่ดูแลกลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส

อย่างไรก็ตาม กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะจัดสรรเงินผ่านโครงการ¹⁹⁵ ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ โดยโครงการที่จะได้รับการจัดสรรเงินต้องเป็นโครงการที่ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์หรือพันธกิจของกองทุน ซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงานของกองทุน รวมทั้งต้องมีแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน มีแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกต้องเหมาะสม สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งผู้จัดการกองทุนมีอำนาจอนุมัติโครงการที่ขอรับงบประมาณสนับสนุนในวงเงินไม่เกิน 20 ล้านบาท ซึ่งภายหลังจากที่อนุมัติแล้วต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบ กรณีโครงการที่ขอรับงบประมาณสนับสนุนวงเงินเกินกว่า 20 ล้านบาท ให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และต้องมีการตรวจสอบโครงการทุกประเภทและทุกขนาด โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง โดยโครงการที่ขอรับงบประมาณเกินกว่า 20 ล้านบาท ต้องจัดทำรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยทุก ๆ 6 เดือน ส่วนโครงการที่ขอรับงบประมาณไม่เกิน 20 ล้านบาท ให้รายงานความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานอย่างน้อยปีละครั้ง

¹⁹³ ข้อ 4 (1) ของระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินกองทุน พ.ศ. 2561

¹⁹⁴ ข้อ 4 (2) ของระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินกองทุน พ.ศ. 2561

¹⁹⁵ ข้อ 3 ของระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินกองทุน พ.ศ. 2561 กำหนดให้ “โครงการ” หมายความว่า กลุ่มของงานหรือกิจกรรมซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเพื่อวัตถุประสงค์ของโครงการและส่งผลสัมฤทธิ์ให้เกิดต่อประชาชนในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยอาจมีโครงการย่อยด้วยหรือไม่ก็ได้

3.1.4 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับกองทุน

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้หารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับประเด็นฐานะทางกฎหมาย และการจัดประเภทหน่วยงานของกองทุน รวมทั้งแนวทางในการปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 โดยมีประเด็นหารือ ดังนี้

1. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นหน่วยรับงบประมาณที่สามารถขอรับงบประมาณได้โดยตรง หรือไม่

2. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียนภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และแนวทางที่กำหนด ตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ หากต้องปฏิบัติตามจะมีขอบเขตเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกองทุนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3. เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กองทุนเป็นทุนประเดิมตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 สามารถเก็บรักษาไว้ในลักษณะทุนสำรองเพื่อเสถียรภาพของกองทุนสำหรับใช้จ่ายในกรณีจำเป็น ที่ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามภารกิจตามแผนงบประมาณประจำปีเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนรัฐบาลซึ่งจัดสรรให้เป็นรายปีตามมาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

4. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจัดเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 หรือไม่

5. การแต่งตั้งประธานกรรมการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องกำหนดคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียนกำหนดไว้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในข้อที่ 1 กับข้อที่ 4 และข้อที่ 2 กับข้อที่ 5 เนื่องจากมีประเด็นเกี่ยวเนื่องกันจึงให้พิจารณารวมกัน โดยมีความเห็นแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้¹⁹⁶

ประเด็นที่หนึ่ง กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และอยู่ในความหมายของนิยามคำว่าส่วนราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (ปัจจุบันเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561) สำหรับการเสนอขอรับงบประมาณให้ดำเนินการตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

¹⁹⁶ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1063/2561 เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

(ปัจจุบันให้ดำเนินการตามหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561) ส่วนการขอรับเงินอุดหนุนตามมาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 เนื่องจากมาตราดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลจัดสรรเงินรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ดังนั้น การดำเนินการในส่วนนี้กองทุนต้องเสนอแผนการใช้จ่ายเงินต่อคณะรัฐมนตรี และต้องได้รับความเห็นชอบก่อนจึงจะขอตั้งงบประมาณได้

ประเด็นที่สอง กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ การบริหารจัดการกองทุนมีความเป็นอิสระ และแม้ว่ากองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะอยู่ในความหมายของทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ก็ตาม แต่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียนที่มีลักษณะตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินการของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 โดยไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ประกอบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนมีผู้แทนสำนักงบประมาณและผู้แทนกรมบัญชีกลางรวมอยู่ด้วย โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้แทนของทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวมีส่วนร่วมในการดูแลการจัดสรรเงินอุดหนุน การใช้จ่ายงบประมาณ และการบริหารกองทุนให้ตรงตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งให้ถูกต้องตามหลักการวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ประเด็นที่สาม เงินของกองทุนทั้งส่วนที่เป็นทุนประเดิม และส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีถือเป็นทรัพย์สินของกองทุนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กองทุนจึงสามารถเก็บเงินและทรัพย์สินดังกล่าวไว้ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.2 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

3.2.1 การจัดตั้งกองทุน

3.2.1.1 ความเป็นมาของกองทุน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ให้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมีกระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และให้ธนาคารกรุงไทยทำหน้าที่บริหารจัดการเงินให้กู้ยืม ต่อมา เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2539 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้เริ่มดำเนินการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในลักษณะทุนหมุนเวียนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และในปีการศึกษา 2539 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงได้เริ่มเปิดดำเนินการให้กู้ยืมเป็นครั้งแรก ภายใต้งบประมาณจำนวนกว่า

3,983 ล้านบาท และได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีเรื่อยมาตามความจำเป็น จากนั้น ในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 โดยบัญญัติให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายในการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษา จึงมีการพัฒนาระบบการกู้ยืมเพื่อการศึกษาแบบใหม่เพื่อให้สิทธิ์ประชาชนสามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในระดับอุดมศึกษาและอนุปริญญา โดยให้ผู้เรียนรับภาระค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสมและชำระเงินคืนเมื่อมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดผ่านระบบการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรโดยเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) และกองทุนเงินให้เปล่า โดยกระทรวงการคลังได้ออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2549 จัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษา โดยที่กองทุนดังกล่าวประกอบไปด้วยกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) และกองทุนเงินให้เปล่า และให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จากนั้น กองทุนเงินให้เปล่าได้ยุติการดำเนินการ โดยได้ชำระบัญชีเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2551

หลังจากที่กองทุนทั้งสองได้เปิดดำเนินการมาเป็นระยะเวลาพอสมควร ปรากฏว่าเกิดปัญหาในการบริหารจัดการกองทุนทั้งสอง โดยที่การบริหารจัดการและการดำเนินการของทั้งสองกองทุนมีข้อจำกัด ไม่สอดคล้องกับนโยบายการผลิตกำลังคนและการพัฒนาประเทศ โดยภายหลังจากที่เกิดการรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 เห็นชอบให้พิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ โดยให้มีการกู้และส่งคืนเงินอย่างรัดกุม เหมาะสม ไม่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้รวมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคตตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2549 ที่ออกตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เข้าด้วยกัน โดยเป็นการบูรณาการการบริหารจัดการและการดำเนินการของทั้งสองกองทุนให้เป็นเอกภาพอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และเพิ่มมาตรการในการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2560 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2560

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เปิดดำเนินการมาเป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปี และการดำเนินงานของกองทุนมีความก้าวหน้ารวมทั้งมี

ปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นมากมายส่งผลให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งกองทุนครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2560 โดยพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 โดยให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ ภาระผูกพัน พนักงานและลูกจ้าง และงบประมาณของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเดิม และของกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2549 มาเป็นของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามกฎหมายที่ได้จัดตั้งใหม่นี้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากแนวทางการดำเนินงานของกองทุนตามระเบียบและหลักเกณฑ์ตามกฎหมายฉบับเดิม ควบคู่ไปกับระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายฉบับใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาการดำเนินงานกว่า 20 ปี

3.2.1.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจัดตั้งขึ้นครั้งแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์กู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นใดที่จำเป็นต่อการครองชีพในระหว่างการศึกษา¹⁹⁷ ส่วนกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นทุนการศึกษาแบบต้องใช้คืนแก่นิสิตหรือนักศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการศึกษา¹⁹⁸ ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 โดยให้รวมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตเข้าด้วยกัน และให้ใช้ชื่อว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จึงได้กำหนดให้กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อการสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้นักเรียนและนักศึกษากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาใน 4 ลักษณะ¹⁹⁹ ดังนี้

- (1) นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์
- (2) นักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ
- (3) นักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่กองทุนมุ่งส่งเสริม

¹⁹⁷ มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541

¹⁹⁸ ข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2549

¹⁹⁹ มาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

(4) นักเรียนหรือนักศึกษาที่เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ

3.2.1.3 สถานะทางกฎหมายของกองทุน

ในการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาครั้งแรก พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 กำหนดให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลที่อยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง²⁰⁰ ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 โดยให้รวมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตเข้าด้วยกัน กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

3.2.2 การบริหารและการดำเนินงานของกองทุน

3.2.2.1 โครงสร้างการบริหารของกองทุน

โครงสร้างของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ประกอบด้วย²⁰¹

- (1) ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ
- (2) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการและปลัดทบวงมหาวิทยาลัย²⁰²เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 7 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อธิบดีกรมสรรพากร ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง นายกสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย และนายกสมาคมสมาพันธ์การศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย
- (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

²⁰⁰ มาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541

²⁰¹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541

²⁰² ปี พ.ศ. 2545 ได้มีประกาศพระราชบัญญัติปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้ทบวงมหาวิทยาลัย เปลี่ยนสถานะเป็น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้บริหารสูงสุด

(5) อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ

(6) ผู้จัดการกองทุนเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

มีดังนี้²⁰³

(1) กำหนดนโยบาย และควบคุมดูแลกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

(2) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานกิจการของกองทุน และจัดทำรายงานประจำปี เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

(3) ศึกษาวิเคราะห์และประเมินความต้องการการกู้ยืมเงินของนักเรียน หรือนักศึกษาทั้งในปัจจุบันและอนาคต และเสนอแนะต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการจัดตั้งงบประมาณเพื่อสมทบกองทุนตามมาตรา 6 วรรคสอง

(4) พิจารณาจัดสรรเงินเพื่อโอนเข้าบัญชีจ่ายที่หนึ่ง บัญชีจ่ายที่สอง และบัญชีจ่ายตามมาตรา 34

(5) พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการดำเนินการและการบริหารงานของกองทุน

(6) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ การบัญชี การตรวจสอบและการสอบภายในบัญชี และข้อบังคับอื่นที่จำเป็นในการดำเนินการและบริหารงานของกองทุน

(7) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการให้นักเรียนหรือนักศึกษากู้ยืมเงิน และการชำระคืนเงินกู้ยืม

(8) ให้นักเรียนหรือนักศึกษากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาจากกองทุน

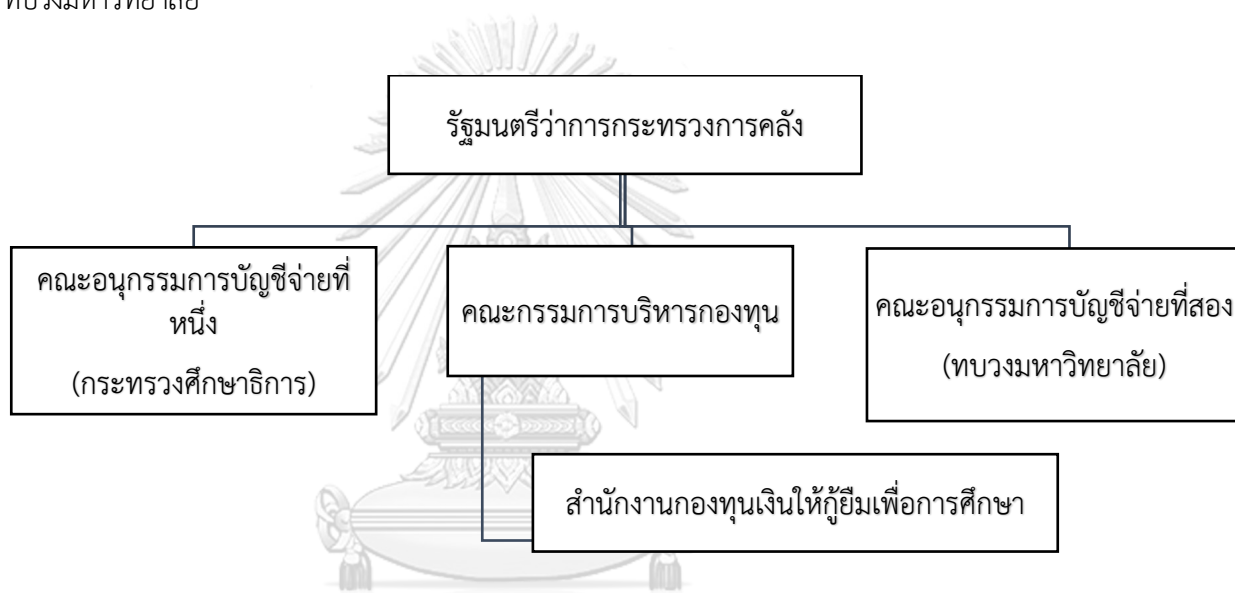
(9) ประชาสัมพันธ์ให้บุคคลทั่วไปได้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของกองทุน และคุณค่าของกองทุน

(10) ดำเนินการคัดเลือกและทำสัญญาจ้างหรือมีมติเลิกจ้างผู้จัดการและผู้บริหาร และจัดการเงินให้กู้ยืม

(11) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

²⁰³ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 กำหนดให้มี คณะอนุกรรมการจำนวน 2 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลและติดตาม การปฏิบัติงานและการจัดการเงินบัญชีจ่ายที่หนึ่งซึ่งเป็นบัญชีที่ให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียนหรือนักศึกษาใน โรงเรียน สถานศึกษา หรือสถาบันการศึกษาที่อยู่ในสังกัด หรือการกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ทบวงมหาวิทยาลัย* และคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สองทำหน้าที่กำกับดูแล และติดตามการปฏิบัติงานและการจัดการเงินบัญชีจ่ายที่สองซึ่งเป็นบัญชีที่ให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียนหรือ นักศึกษาในโรงเรียน สถานศึกษา หรือสถาบันการศึกษาที่อยู่ในสังกัด หรือการกำกับดูแลของ ทบวงมหาวิทยาลัย



ภาพที่ 3 ผังโครงสร้างการบริหารกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541

ที่มา : www.studentloan.or.th

โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย²⁰⁴

(1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

²⁰⁴ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมสรรพากร

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 5 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ โดยในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

(4) ผู้จัดการกองทุนเป็นกรรมการและเลขานุการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีดังนี้²⁰⁵

(1) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และควบคุมดูแลกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

(2) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

(3) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการดำเนินการขอรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อสมทบกองทุน

(4) พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการดำเนินการและการบริหารงานกองทุน

(5) กำหนดขอบเขตการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาตามมาตรา 37 และพิจารณาอนุมัติให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักเรียนหรือนักศึกษาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษา

(6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่สถานศึกษาจะร่วมดำเนินงานกับกองทุนและแบบบันทึกข้อตกลงการเข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุนตามมาตรา 38

(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักเรียนหรือนักศึกษา และการชำระเงินคืนกองทุน

(8) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนไปหาผลประโยชน์ตามมาตรา 12

²⁰⁵ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

(9) พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขอข้อมูลส่วนบุคคลของผู้กู้ยืมเงินที่อยู่ในครอบครองของบุคคลอื่น และเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรับเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุนของผู้กู้ยืมเงิน

(10) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ้างสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลให้ทำหน้าที่บริหารและจัดการการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ติดตามและเร่งรัดให้มีการชำระคืนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

(11) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการผ่อนผันให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินคืนกองทุน ลดหย่อนหนี้ หรือระงับการชำระเงินคืนกองทุนตามมาตรา 44 วรรคสาม

(12) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันตามมาตรา 49 วรรคสาม

(13) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกผู้จัดการและกรรมการสัญญาจ้างผู้จัดการ รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้จัดการตามมาตรา 31

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ยังกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการอีก 2 ชุด เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้แก่

(1) คณะอนุกรรมการกำกับและประเมินสถานศึกษาที่เข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุน²⁰⁶ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานอนุกรรมการ ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีผลงานหรือมีความรู้และความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการเงิน หรือการบัญชี ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือด้านอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลการดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นอนุกรรมการ โดยมีผู้จัดการกองทุนเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 1 คนและพนักงานกองทุนซึ่งผู้จัดการแต่งตั้งจำนวน 1 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่²⁰⁷ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการ

²⁰⁶ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

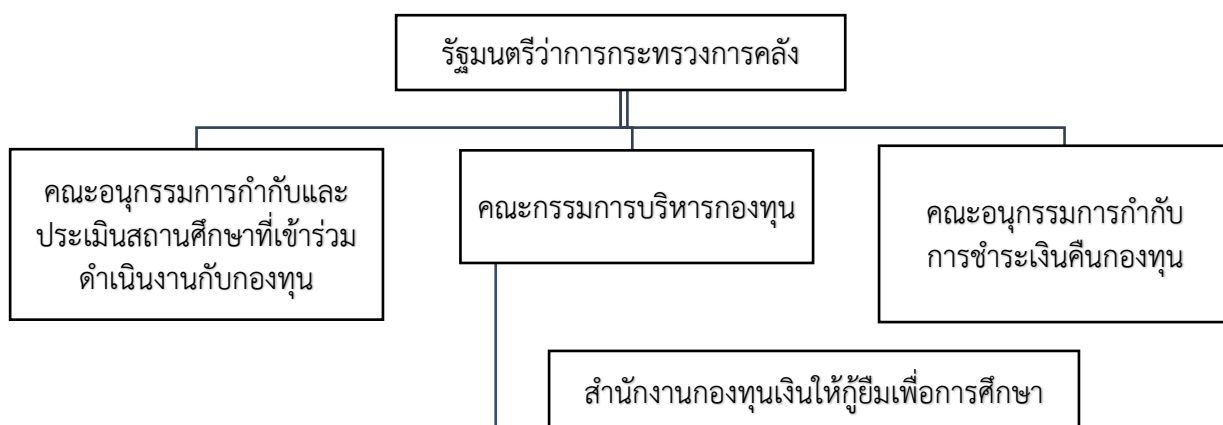
²⁰⁷ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

ในการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่สถานศึกษา จะร่วมดำเนินงานและแบบบันทึกข้อตกลงการเข้าร่วมดำเนินงาน รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ กำกับ ดูแลสถานศึกษาที่เข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการกำหนด พร้อมทั้งรายงานผลให้คณะกรรมการทราบ ตลอดจนการวิเคราะห์ปัญหาและ ข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษา พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการแก้ไข้ปัญหาต่อคณะกรรมการ

(2) คณะอนุกรรมการกำกับการชำระเงินคืนกองทุน²⁰⁸ ประกอบด้วย อธิบดี กรมบัญชีกลาง เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ซึ่งแต่งตั้ง จากผู้ซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการเงินหรือการบัญชี ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านแรงงาน หรือด้านอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการ กำกับดูแลการชำระเงินคืนกองทุน เป็นอนุกรรมการ โดยมีผู้จัดการกองทุนเป็นอนุกรรมการและ เลขานุการ และให้ผู้จัดการแต่งตั้งพนักงานของกองทุนจำนวน 1 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจ หน้าที่²⁰⁹ ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินคืนกองทุน และติดตาม ตรวจสอบ กำกับดูแลให้การชำระ เงินคืนกองทุนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และรายงานผลให้ คณะกรรมการทราบ รวมทั้งเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการผ่อนผันให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินคืนกองทุน ลดหย่อนหนี้ หรือการระงับการชำระเงินคืน รวมถึงการกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารและการติดตามการชำระเงินคืน และ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ผู้จัดการในการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการติดตามการชำระเงิน คืนกองทุน ตลอดจนการวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุที่ผู้กู้ยืมเงินไม่ชำระเงินคืนกองทุนพร้อมทั้ง เสนอแนะมาตรการแก้ไข้ปัญหา

²⁰⁸ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

²⁰⁹ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560



ภาพที่ 4 ผังโครงสร้างการบริหารกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

ที่มา : www.studentloan.or.th

3.2.2.2 การแบ่งส่วนงานของกองทุน

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีสำนักงานกองทุนทำหน้าที่เป็นส่วนเลขานุการของคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยมีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น (1) ฝ่ายสำนักผู้จัดการ (2) ฝ่ายยุทธศาสตร์และบริหารความเสี่ยง (3) ฝ่ายทรัพยากรบุคคล (4) ฝ่ายการเงิน (5) ฝ่ายบัญชี (6) ฝ่ายสื่อสารองค์กรและเครือข่ายสัมพันธ์ (7) ฝ่ายกฎหมาย (8) ฝ่ายอำนวยการและพัสดุ (9) ฝ่ายกู้ยืม (10) ฝ่ายบริหารหนี้ 1 (11) ฝ่ายบริหารหนี้ 2 (12) ฝ่ายคดี (13) ฝ่ายบังคับคดี (14) ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ (15) ฝ่ายตรวจสอบภายใน

โดยสำนักงานกองทุนมีผู้จัดการกองทุนเป็นผู้บริหารกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ รวมทั้งคำสั่งนโยบาย และมติของคณะกรรมการบริหารกองทุน

3.2.2.3 การดำเนินงานของกองทุน

ก่อนที่จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในปี พ.ศ. 2560 การดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยการดำเนินงาน หลักเกณฑ์

และวิธีการกู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินงานได้²¹⁰ ดังนี้

(1) คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาดำเนินการจัดสรรเงินให้คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1 (บัญชีในส่วนของของกระทรวงศึกษาธิการ) และคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2 (บัญชีในส่วนของทบวงมหาวิทยาลัย) เพื่อให้คณะอนุกรรมการทั้งสองคณะจัดสรรเงินให้สถานศึกษา

(2) คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแจ้งหลักเกณฑ์คุณสมบัติและระเบียบการกู้ยืมให้กระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อให้หน่วยงานทั้งสองแจ้งให้สถานศึกษาประกาศให้ผู้ที่จะกู้ยืมทราบ

(3) สถานศึกษาปิดประกาศหลักเกณฑ์คุณสมบัติ และระเบียบการให้กู้ยืมให้นักเรียนและนักศึกษาทราบ พร้อมทั้งประกาศรับสมัครผู้ประสงค์จะกู้ยืมเงินกองทุน โดยผู้ประสงค์ขอกู้สามารถยื่นแบบคำขอกู้พร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อสถานศึกษาที่ศึกษาอยู่

(4) คณะกรรมการพิจารณาการให้กู้ยืมประจำสถานศึกษาตรวจสอบเอกสารและพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอกู้ด้วยวิธีการสัมภาษณ์หรือเยี่ยมเยียนครอบครัวของผู้ขอกู้ หากผู้ขอกู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจึงจะพิจารณาอนุมัติให้กู้ยืมได้ โดยสถานศึกษาจะต้องประกาศรายชื่อผู้กู้ยืมที่ได้รับอนุมัติโดยเปิดเผยและรายงานผลการคัดเลือกให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาทราบ

ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 การดำเนินงานของกองทุนได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการดำเนินงานบางส่วน จากเดิมที่กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1 รับผิดชอบบัญชีในส่วนของของกระทรวงศึกษาธิการ และคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2 รับผิดชอบบัญชีในส่วนของทบวงมหาวิทยาลัยโดยยกเลิกรูปแบบการควบคุมบัญชีจ่ายเงิน เปลี่ยนเป็นควบคุมดูแลการคัดเลือกสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการกู้ยืมให้เป็นระบบโดยกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการกำกับและประเมินสถานศึกษาที่เข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุนทำหน้าที่คัดเลือกสถานศึกษา รวมทั้งกำหนดให้มีระบบการติดตามการชำระหนี้เงินกู้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะอนุกรรมการกำกับชำระหนี้เงินคืนกองทุน สำหรับการดำเนินงานของกองทุนภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มีรายละเอียด ดังนี้

²¹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานบทวิเคราะห์ผลการกู้ยืมเงิน กยศ. ที่มีต่อโอกาสการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษา : กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พรินทวามกราฟฟิค จำกัด, 2557), หน้า 24

(1) การคัดเลือกสถานศึกษา²¹¹

(1.1) ต้องเป็นสถานศึกษาที่เปิดการเรียนการสอนมาแล้วอย่างน้อย 1 ปี การศึกษา โดยได้รับการรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษาที่เป็นปัจจุบันจากหน่วยงานที่กองทุนกำหนด และหลักสูตรหรือสาขาวิชาที่นักเรียนและนักศึกษาจะขอกู้จะต้องได้มาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด หากเป็นหลักสูตรหรือสาขาวิชาที่จะต้องได้รับรองจากองค์กรวิชาชีพใดกองทุนอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ขององค์กรวิชาชีพก็ได้ นอกจากนี้ สถานศึกษาจะต้องมีความพร้อมในการดำเนินงานร่วมกับกองทุน ต้องมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถเชื่อมต่อกับระบบ e - Studentloan ที่เพียงพอต่อการดำเนินงานของกองทุน และมีบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความสามารถในการดำเนินงานกองทุนได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

(1.2) การยื่นคำขอเข้าร่วมงานกับกองทุน ให้ยื่นคำขอตามแบบคำขอเข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พร้อมทั้งเอกสารแสดงผลการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาที่เป็นปัจจุบัน และหนังสือรับรองจากสภามหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือสถาบันการอาชีวศึกษา หรือคณะกรรมการบริหารโรงเรียน หรือคณะบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีหน้าที่ในลักษณะเดียวกันของสถานศึกษาซึ่งรับรองว่าสถานศึกษามีความพร้อมในการดำเนินงานกองทุน และจะกำกับดูแลให้สถานศึกษามีความพร้อมในการดำเนินงานกองทุนตลอดเวลาที่เข้าร่วมดำเนินงาน รวมทั้งเอกสารอื่นใดที่ระบุในแบบคำขอเข้าร่วมดำเนินงานกับ โดยต้องยื่นเอกสารก่อนสิ้นเดือนกันยายนของปีก่อนหน้าที่จะเริ่มต้นปีการศึกษา

(1.3) เมื่อสถานศึกษาได้รับความเห็นชอบให้เข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุน ต้องทำบันทึกข้อตกลงกับกองทุนตามแบบบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการเข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และให้สถานศึกษาเปิดบัญชีเงินฝากออมทรัพย์กับธนาคารกรุงไทย หรือธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เพื่อรับโอนเงินค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

(2) การคัดเลือกผู้กู้ยืมเงิน มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

(2.1) คุณสมบัติเบื้องต้น

ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และศึกษาหรือได้รับการตอบรับให้เข้าศึกษาอยู่ในสถานศึกษาที่ร่วมดำเนินงานกับกองทุน มีผลการเรียนดีหรือผ่านเกณฑ์การวัดผลและประเมินผลของ

²¹¹ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่สถานศึกษาจะเข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุน พ.ศ. 2560

สถานศึกษา มีความประพฤติดี ไม่ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาชั้นร้ายแรงหรือไม่เป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย และต้องเป็นผู้ขอกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในการเข้าศึกษาเพียงแห่งเดียวในคราวภาคการศึกษาเดียวกัน โดยต้องไม่เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาใดสาขาหนึ่งมาก่อน เว้นแต่จะได้กำหนดเป็นอย่างอื่นในคุณสมบัติเฉพาะสำหรับการให้กู้ยืม ต้องไม่เป็นผู้ปฏิบัติงานและรับเงินเดือนหรือค่าจ้างในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในลักษณะเต็มเวลา เว้นแต่จะได้กำหนดเป็นอย่างอื่นในคุณสมบัติเฉพาะสำหรับการให้กู้ยืม ต้องไม่เป็นผู้เคยเป็นบุคคลล้มละลาย ต้องไม่เป็นผู้เคยเป็นผู้ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกวันแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ และต้องไม่เป็นผู้ที่ผิดนัดชำระหนี้กับกองทุนวันแต่จะได้ชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว

(2.2) คุณสมบัติเฉพาะ

(ก) กรณีนักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์

- เป็นผู้ที่มีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 360,000 บาทต่อปี โดยพิจารณาจากรายได้รวมของผู้กู้รวมกับรายได้ของบิดามารดาในกรณีที่บิดามารดาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง หรือรายได้รวมของผู้กู้รวมกับรายได้ของผู้ใช้อำนาจปกครองในกรณีผู้ใช้อำนาจปกครองไม่ใช่บิดามารดา หรือรายได้รวมของผู้กู้รวมกับรายได้ของคู่สมรสในกรณีที่ผู้กู้ได้ทำการสมรสแล้ว

- เป็นผู้ที่มีอายุในขณะที่ขอกู้โดยเมื่อนับรวมกับระยะเวลาปลอดหนี้สองปีและระยะเวลาผ่านชำระอีกสิบห้าปีรวมกันแล้วต้องไม่เกินหกสิบปี

- เป็นผู้เข้าศึกษาระดับมัธยมปลาย ระดับอาชีวศึกษา หรือระดับปริญญาตรี

- เป็นผู้ที่ทำประโยชน์ต่อสังคมหรือสาธารณชนในระหว่างปีการศึกษาก่อนหน้าปีการศึกษาที่จะขอกู้ยืมเงิน โดยมีหลักฐานการเข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อสังคมหรือสาธารณชนที่น่าเชื่อถือตามจำนวนชั่วโมงที่กำหนดสำหรับผู้ขอกู้ยืม โดยหากเป็นผู้กู้รายใหม่หรือเป็นผู้กู้รายเก่าแต่เปลี่ยนระดับการศึกษาในระดับอนุปริญญาหรือปริญญาตรีไม่กำหนดจำนวนชั่วโมง แต่หากเป็นผู้กู้ยืมเงินรายเก่าเลื่อนชั้นปีทุกระดับต้องไม่น้อยกว่าสามสิบหกชั่วโมงสำหรับการทำประโยชน์ต่อสังคมหรือสาธารณชนต้องเป็นการบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชนสังคมหรือประเทศชาติในลักษณะอาสาสมัคร ทั้งนี้ เพื่อช่วยขัดเกลาจิตใจให้มีความเมตตา กรุณา มีความเสียสละ และมีจิตสาธารณะ ซึ่งการกระทำดังกล่าวต้องไม่เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนและไม่ได้รับค่าตอบแทนในลักษณะการจ้าง

(ข) กรณีการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาที่มีความต้องการต่อการผลิตกำลังคนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

- เป็นผู้ที่ศึกษาในสาขาวิชาตามประกาศของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยสาขาอาชีพที่เป็นความต้องการหลักซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

- เป็นผู้มีอายุไม่เกิน 30 ปีบริบูรณ์ในปีการศึกษาที่ยื่นคำขอกู้ครั้งแรก

- เป็นผู้ que เข้าศึกษาในระดับการศึกษาอนุปริญญาประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรือเทียบเท่า หรือระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และหลักสูตรและสาขาวิชาเป็นไปตามที่คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากำหนด

- เป็นผู้ que ทำประโยชน์ต่อสังคมหรือสาธารณะในระหว่างปีการศึกษา ก่อนหน้าปีการศึกษาที่จะขอกู้ยืมเงิน โดยมีหลักฐานการเข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อสังคมหรือสาธารณะที่น่าเชื่อถือตามจำนวนชั่วโมงที่กำหนดสำหรับผู้ขอกู้ยืม โดยหากเป็นผู้กู้รายใหม่หรือเป็นผู้กู้รายเก่าแต่เปลี่ยนระดับการศึกษาในระดับอนุปริญญาหรือปริญญาตรีไม่กำหนดจำนวนชั่วโมง แต่หากเป็นผู้กู้ยืมเงินรายเก่าเลื่อนชั้นปีทุกระดับต้องไม่น้อยกว่าสามสิบหกชั่วโมง สำหรับการทำประโยชน์ต่อสังคมหรือสาธารณะต้องเป็นการบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน สังคมหรือประเทศชาติในลักษณะอาสาสมัคร ทั้งนี้ เพื่อช่วยขัดเกลาจิตใจให้มีความเมตตา กรุณา มีความเสียสละ และมีจิตสาธารณะ ซึ่งการกระทำดังกล่าวต้องไม่เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอน และไม่ได้รับค่าตอบแทนในลักษณะการจ้าง

อย่างไรก็ตาม หากนักเรียนและนักศึกษาที่ประสงค์จะขอกู้เงินในกรณีนี้ ต้องการที่จะขอกู้ยืมเงินค่าครองชีพด้วยจะต้องเป็นผู้มีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 360,000 บาทต่อปี โดยพิจารณาจากรายได้รวมของผู้กู้รวมกับรายได้ของบิดามารดาในกรณีที่บิดามารดาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง หรือรายได้รวมของผู้กู้รวมกับรายได้ของผู้ใช้อำนาจปกครองในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจปกครองไม่ใช่บิดามารดา หรือรายได้รวมของผู้กู้รวมกับรายได้ของคู่สมรสในกรณีที่ผู้กู้ได้ทำการสมรสแล้ว

ตารางที่ 4 สรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้กู้ยืมเงิน

หลักเกณฑ์ของผู้กู้ยืมเงิน	ลักษณะที่ 1 กรณีขาด แคลนทุน ทรัพย์	ลักษณะที่ 2 กรณีศึกษาใน สาขาวิชาที่ เป็นความ ต้องการหลัก
คุณสมบัติทั่วไป		
- สัญชาติไทย	√	√
- ศึกษาหรือได้รับการตอบรับให้เข้าศึกษาในสถานศึกษาที่เข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุน	√	√
- เป็นผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาและเข้าศึกษาในสถานศึกษาเพียงแห่งเดียวในภาคการศึกษาเดียวกัน	√	√
- มีผลการเรียนดีหรือผ่านเกณฑ์การวัดและการประเมินผลของสถานศึกษา	√	√
- มีความประพฤติดี ไม่ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาชั้นร้ายแรงหรือไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย	√	√
ลักษณะต้องห้าม		
- เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาใดมาก่อน	√	√
- เป็นผู้ปฏิบัติงานและรับค่าตอบแทนในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในลักษณะเต็มเวลา	√	√
- เป็นบุคคลล้มละลาย	√	√
- เป็นหรือเคยเป็นผู้ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษที่กระทำโดยความประมาทหรือความผิดลหุโทษ	√	√
- เป็นหรือเคยเป็นผู้ที่ผิดนัดชำระหนี้กองทุนเว้นแต่จะได้อำระหนี้ครบถ้วนแล้ว	√	√

ตารางที่ 4 สรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้กู้ยืมเงิน (ต่อ)

หลักเกณฑ์ของผู้กู้ยืมเงิน	ลักษณะที่ 1 กรณีขาด แคลนทุน ทรัพย์	ลักษณะที่ 2 กรณีศึกษาใน สาขาวิชาที่ เป็นความ ต้องการหลัก
คุณสมบัติเฉพาะ		
- รายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 360,000 บาท ต่อปี	√	หากจะกู้ยืมค่า ครองชีพต้องมี รายได้ต่อครอบครัว ไม่เกิน 360,000 บาท ต่อปี
หลักเกณฑ์ของผู้กู้ยืมเงิน	ลักษณะที่ 1 กรณีขาด แคลนทุน ทรัพย์	ลักษณะที่ 2 กรณีศึกษาใน สาขาวิชาที่ เป็นความ ต้องการหลัก
- ศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลัก	-	√
- ในขณะที่ขอกู้ยืมมีอายุ + ระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี + ระยะเวลาผ่านชำระ 15 ปี ต้องไม่เกิน 60 ปี	√	-
- มีอายุไม่เกิน 30 ปี ในปีการศึกษาที่ขอกู้ยืม	-	√
- ศึกษาในระดับ มัธยมศึกษาตอนปลาย ประกาศนียบัตร วิชาชีพ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง อนุปริญญา ปริญญาตรี	√	-
- ศึกษาในระดับ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง อนุปริญญา ปริญญาตรีในหลักสูตรหรือสาขาวิชาที่ คณะกรรมการกำหนด	-	√
- ทำประโยชน์ต่อสังคมหรือสาธารณะ โดยรายใหม่หรือ รายเก่าที่เลื่อนระดับที่ศึกษาในระดับอนุปริญญาหรือ ปริญญาตรีไม่กำหนดชั่วโมง หากเป็นรายเก่าที่เลื่อนชั้น ปีทุกระดับการศึกษาต้องไม่น้อยกว่า 36 ชั่วโมง	√	√

ที่มา : คู่มือกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาประจำปีการศึกษา 2563

(3) ประเภทของผู้กู้ยืมเงิน

ผู้กู้ยืมเงินรายเก่า หมายถึง นักเรียนหรือนักศึกษาที่อยู่ระหว่างการศึกษา และเคยกู้ยืมเงินกองทุนมาก่อน ไม่ว่าจะเคยกู้ยืมเงินจากสถานศึกษาอื่นหรือสถานศึกษาปัจจุบันก็ตาม และให้หมายความรวมถึงนักเรียนหรือนักศึกษาที่อยู่ระหว่างการศึกษาและเคยกู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2549

ผู้กู้ยืมเงินรายใหม่ หมายถึง นักเรียนหรือนักศึกษาผู้ที่ไม่เคยกู้ยืมเงินกองทุนหรือเป็นผู้ที่เคยกู้ยืมเงินกองทุนมาก่อนและได้ชำระหนี้คืนครบถ้วนแล้ว

(4) การชำระหนี้

(4.1) วิธีการชำระหนี้

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากำหนดให้มีระยะเวลาปลอดหนี้จำนวน 2 ปี โดยให้ผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษาหรือไม่ได้ศึกษาต่อแล้วต้องชำระหนี้คืน เมื่อพ้นระยะเวลา 2 ปี นับจากปีที่สำเร็จการศึกษาหรือปีที่ไม่ได้มีการศึกษาต่อแล้ว สำหรับกรณีผู้กู้ยืมเงินยังอยู่ระหว่างการศึกษาแต่ไม่ได้ทำการกู้ยืมในปีการศึกษาใด ต้องแจ้งสถานภาพการศึกษาต่อผู้บริหารจัดการเงินให้กู้ยืมโดยให้นำใบรับรองจากสถานศึกษา และบัตรประจำตัวประชาชน พร้อมหมายเลขโทรศัพท์ที่ติดต่อได้ไปแสดงทุกปีจนกว่าจะสำเร็จการศึกษา

สำหรับหลักเกณฑ์การชำระหนี้ กำหนดให้ผู้กู้ยืมชำระเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ให้แล้วเสร็จภายใน 15 ปี นับแต่วันที่ต้องเริ่มชำระหนี้ โดยให้ชำระหนี้งวดแรกภายในวันที่ 5 กรกฎาคม หลักจากครบระยะเวลาปลอดหนี้ โดยให้ชำระหนี้คืนเฉพาะเงินต้นในอัตราร้อยละ 1.5 ของวงเงินที่ได้กู้ยืม ส่วนการชำระหนี้งวดต่อไปให้ชำระหนี้เงินต้นคืนตามอัตราก่อนชำระที่กองทุนกำหนดพร้อมดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ในอัตราร้อยละ 1 ต่อปีของเงินที่เหลือ ภายในวันที่ 5 กรกฎาคมของทุกปี หากมีการผิดนัดชำระหนี้ จะต้องชำระเบี้ยปรับหรือค่าธรรมเนียมกรณีผิดนัดชำระเงินเพิ่มตามอัตราที่กองทุนกำหนด ทั้งนี้ หากผู้กู้ยืมรายใดมีความประสงค์จะชำระหนี้คืนก่อนครบกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้หรือก่อนครบระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี โดยกำหนดอัตราก่อนชำระหนี้ ดังนี้

ปีที่ชำระ	อัตราร้อยละของยอดหนี้ที่กู้ยืม
1	1.5
2	2.5
3	3
4	3.5
5	4
6	4.5
7	5
8	6
9	7
10	8
11	9
12	10
13	11
14	12
15	13
รวม	100

(4.2) อัตราดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียม

- การคิดอัตราดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ ให้คิดตั้งแต่วันที่ครบกำหนดชำระหนี้ของเงินต้นที่เหลือหลังจากชำระงวดแรกแล้ว โดยมีวิธีการคำนวณดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ ดังนี้

(ดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ = เงินต้นคงเหลือทั้งหมด × อัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใด × ระยะเวลา)

- การคิดเงินเพิ่ม ในกรณีที่มีการผิดนัดชำระเงินกู้ยืมงวดใดงวดหนึ่ง ผู้กู้ยืมจะต้องชำระเงินเพิ่ม ได้แก่ เบี้ยปรับหรือค่าธรรมเนียมกรณีผิดนัดในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินในงวดที่ค้างชำระนั้น โดยมีวิธีการคำนวณเงินเพิ่ม ดังนี้

$$\text{เงินเพิ่ม} = \left[\frac{\text{เงินต้นงวดที่ค้างชำระ} \times \text{อัตราเงินเพิ่ม}}{365 \text{ วัน}} \right] \times \text{จำนวนวันที่ค้างชำระของงวดนั้น}$$

- การคิดค่าธรรมเนียมในการชำระเงินกู้ยืมคืน กรณีที่มีค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมในการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนในแต่ละครั้งให้เป็นไปตามที่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่รับชำระเงินเรียกเก็บ

(4.3) การขอผ่อนผันการชำระหนี้

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้แล้ว หากผู้กู้ยืมไม่เคยผิดนัดชำระหนี้ ผู้กู้ยืมอาจขอผ่อนผันการชำระหนี้ได้ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. กรณีที่เป็นผู้ไม่มีรายได้²¹² สามารถขอผ่อนผันได้ไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกิน 1 ปี
2. กรณีที่เป็นผู้มีรายได้ไม่เกิน 8,008 บาท ต่อเดือน²¹³ สามารถขอผ่อนผันได้ไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกิน 1 ปี
3. กรณีที่เป็นผู้ประสบภัยพิบัติ²¹⁴ เช่น อัคคีภัย อุทกภัย วัตภัย หรือภัยธรรมชาติอื่น ๆ รวมถึงภัยจากสงคราม จลาจลที่ทำให้ทรัพย์สินได้รับความเสียหายรุนแรง สามารถขอผ่อนผันได้ไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกิน 1 ปี
4. กรณีที่เป็นผู้มีรายได้ถดถอย หรือมีความจำเป็นต้องดูแลบุคคลในครอบครัวซึ่งชราภาพ ป่วย หรือพิการ²¹⁵ สามารถขอขยายระยะเวลาการชำระหนี้ได้ไม่เกิน 1.5 – 2.5 เท่าแล้วแต่กรณี และในการชำระเงินงวดสุดท้ายผู้กู้ยืมต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปี

(4.4) การชำระหนี้ก่อนกำหนด

หากผู้กู้ยืมเงินมีความประสงค์จะชำระหนี้เงินคืนกองทุนก่อนครบกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ หรือก่อนครบกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้

(5) การบอกเลิกสัญญาและการระงับหนี้

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาอาจบอกเลิกสัญญากับผู้กู้ยืมได้หากปรากฏในภายหลังว่า ผู้กู้ยืมเป็นผู้ไม่มีสิทธิขอกู้ยืม โดยมีการปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบหรือ

²¹² ข้อ 4 ของประกาศกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์พิจารณาการผ่อนผันการชำระเงินคืนกองทุน กรณีเป็นผู้ไม่มีรายได้ หรือเป็นผู้มีรายได้ไม่เกินแปดพันแปดบาทต่อเดือน ลงวันที่ 9 กันยายน 2562

²¹³ เพิ่งอ้าง

²¹⁴ ข้อ 4 ของระเบียบกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์พิจารณาความเสียหายของทรัพย์สินอย่างรุนแรง กรณีเป็นผู้ประสบภัยพิบัติหรือการเป็นผู้มีรายได้ถดถอย หรือมีความจำเป็นต้องดูแลบุคคลในครอบครัวซึ่งชราภาพ ป่วยหรือพิการ เพื่อขอผ่อนผันการชำระเงินคืนกองทุน

²¹⁵ เพิ่งอ้าง

แจ้งข้อความอันเป็นเท็จในสาระสำคัญ หรือในกรณีที่ผู้กู้ยืมไม่ปฏิบัติตามสัญญา หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ให้ไว้แก่กองทุน ทั้งนี้ ผู้กู้ยืมที่ถูกบอกเลิกสัญญา มีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมที่ได้รับไปทั้งหมดคืนให้แก่กองทุนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการบอกเลิกสัญญา และหนี้จากการกู้ยืมเงินกองทุนจะระงับได้ในกรณีที่มีการชำระหนี้ครบถ้วนตามสัญญา หรือในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินถึงแก่ความตายหรือสาบสูญ โดยหากเป็นกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินถึงแก่ความตายหรือสาบสูญให้หนี้ตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินที่มีขึ้นก่อนผู้กู้ยืมถึงแก่ความตายเป็นอันระงับสิ้นไป แต่หากมีการโอนเงินค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการศึกษาของผู้กู้ยืมเงินเข้าบัญชีสถานศึกษาหลักจากที่ผู้กู้ยืมถึงแก่ความตายให้สถานศึกษานำเงินจำนวนดังกล่าวคืนกองทุน หรือหากมีการโอนค่าครองชีพเข้าบัญชีผู้กู้ยืมหลักจากที่ผู้กู้ยืมถึงแก่ความตายให้ทายาทนำเงินดังกล่าวคืนกองทุน

(6) การขอระงับการเรียกให้ชำระหนี้

(6.1) ผู้กู้ยืมเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้ หรือประกอบการทำงานได้แต่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี หรือไม่เกิน 2,500 บาทต่อเดือน โดยมีประเภทความพิการทางด้านการมองเห็น ด้านการได้ยินหรือสื่อความหมาย ด้านการเคลื่อนไหวทางร่างกาย ด้านจิตใจหรือพฤติกรรม ด้านสติปัญญา ด้านการเรียนรู้ และออทิสติก²¹⁶

(6.2) ผู้กู้ยืมเป็นเป็นโรคติดต่อร้ายแรงจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้ หรือประกอบการทำงานได้แต่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี หรือไม่เกิน 2,500 บาทต่อเดือน โดยมีโรคติดต่อร้ายแรง ดังนี้ กาฬโรค ไข้ทรพิษ ไข้เลือดออกไครเมียคองโก ไข้เวสต์ไนล์ ไข้เหลือง โรคไข้ลาสซา โรคติดเชื้อไวรัสนิปาห์ โรคติดเชื้อไวรัสมาร์บวร์ก โรคไวรัสติดเชื้ออีโบล่า โรคติดเชื้อไวรัสเฮนดรา โรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรงหรือโรคซาร์ส โรคทางเดินหายใจตะวันออกกลางหรือโรคเมอร์ส วัณโรคคือยาหลายขนานชนิดรุนแรงมาก และโรคเอดส์²¹⁷

(6.3) ผู้กู้ยืมเป็นโรคเรื้อรังที่ปรากฏอาการเด่นชัด หรือรุนแรงจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้ หรือประกอบการทำงานได้แต่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี หรือไม่เกิน 2,500 บาทต่อเดือน โดยมีโรคเรื้อรัง ดังนี้ โรคมะเร็งระยะสุดท้าย โรคไตวายเรื้อรังระยะสุดท้าย โรคสมองเสื่อม

²¹⁶ ข้อ 5 ของประกาศกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้เป็นโรคติดต่อร้ายแรงหรือโรคเรื้อรังที่ปรากฏอาการเด่นชัดหรือรุนแรงจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้เพื่อขอระงับการเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญา ลงวันที่ 9 กันยายน 2562

²¹⁷ ข้อ 7 ของประกาศกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้เป็นโรคติดต่อร้ายแรงหรือโรคเรื้อรังที่ปรากฏอาการเด่นชัดหรือรุนแรงจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้เพื่อขอระงับการเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญา ลงวันที่ 9 กันยายน 2562

ชนิดอัลไซเมอร์ โรคเยื่อหุ้มสมองและไขสันหลังอักเสบจากเชื้อแบคทีเรีย โรคไวรัสตับอักเสบขั้นรุนแรง โรคหลอดเลือดในสมองแตกหรืออุดตัน และโรคตับวายระยะสุดท้าย²¹⁸

(6.4) ผู้กู้ยืมตกเป็นผู้ได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิต²¹⁹

(6.5) ผู้กู้ยืมตกเป็นบุคคลที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและกองทุนได้ดำเนินการขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายแล้ว²²⁰

(7) การบังคับชำระหนี้โดยตรง

ในอดีตที่ผ่านมากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาประสบปัญหาเกี่ยวกับการเร่งรัดและติดตามหนี้จากผู้กู้ยืมเงินเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 จึงได้มีการบัญญัติรูปแบบการเร่งรัดและติดตามการชำระหนี้เงินกู้ให้แก่กองทุนโดยกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา รวมทั้งบุคคลภายนอกซึ่งอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้กู้ยืมเงินให้มีหน้าที่และอำนาจ²²¹ ดังต่อไปนี้

(7.1) ส่วนของผู้กู้ยืมเงิน

1. ในขณะทำสัญญากู้ยืมเงิน ผู้กู้ยืมเงินต้องให้ความยินยอมในการหักหนี้จากเงินได้พึงประเมิน
2. ผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ในการแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนทราบถึงสถานะของการเป็นผู้กู้ยืมเงินกองทุนภายใน 30 วันนับแต่วันเริ่มต้นปฏิบัติงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²¹⁸ ข้อ 7 ของประกาศกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้เป็นโรคติดต่อร้ายแรงหรือโรคเรื้อรังที่ปรากฏอาการเด่นชัดหรือรุนแรงจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้เพื่อขอระงับการเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญา ลงวันที่ 9 กันยายน 2562

²¹⁹ ข้อ 4 ของประกาศกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณากรณีเป็นผู้ได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิต เป็นผู้ที่ศาลได้มีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและกองทุนได้ดำเนินการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายแล้ว เพื่อขอระงับการเรียกให้ชำระหนี้ ลงวันที่ 9 กันยายน 2562

²²⁰ ข้อ 8 ของประกาศกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณากรณีเป็นผู้ได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิต เป็นผู้ที่ศาลได้มีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและกองทุนได้ดำเนินการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายแล้ว เพื่อขอระงับการเรียกให้ชำระหนี้ ลงวันที่ 9 กันยายน 2562

²²¹ มาตรา 42 มาตรา 45 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

3. ผู้กู้ยืมเงินต้องให้ความยินยอมแก่กองทุนในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น รวมทั้งยินยอมให้กองทุนเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมและการชำระคืนด้วย

(7.2) ส่วนของกองทุน

กองทุนมีอำนาจที่จะขอข้อมูลส่วนบุคคลของผู้กู้ยืมเงินจากหน่วยงานหรือองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนที่ได้ครอบครองข้อมูลดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลการกู้ยืมและการชำระเงินคืนให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ตามการร้องขอ

(7.3) ส่วนของบุคคลภายนอก

ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) แห่งประมวลรัษฎากร ให้แก่ผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่หักเงินได้พึงประเมินของผู้กู้ยืมเงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ยืมตามจำนวนที่กองทุนแจ้งให้ทราบ โดยการหักเงินดังกล่าวต้องดำเนินการหักเป็นลำดับแรกหลังจากที่ได้หักภาษี ณ ที่จ่าย และการหักเงินเข้ากองทุนที่ผู้กู้ยืมเงินต้องถูกหักตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รวมทั้งตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม โดยหากผู้มีหน้าที่จ่ายเงินได้พึงประเมินดังกล่าวไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ครบถ้วนตามที่กองทุนแจ้ง บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ในจำนวนเงินที่ต้องส่งให้กองทุนและต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนเงินที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินได้พึงประเมินยังไม่นำส่งหรือนำส่งขาดไป

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้มีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเพิ่มเติมไปจากพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 โดยได้มีการเพิ่มกลุ่มเป้าหมายที่สามารถขอรับการสนับสนุนด้านเงินทุนกู้ยืมให้มีความหลากหลายมากขึ้น มีการเพิ่มประสิทธิภาพการให้กู้ยืมและการติดตามหนี้ โดยให้อำนาจกองทุนในการขอข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้กู้ยืม รวมทั้งกำหนดรูปแบบการชำระหนี้โดยตรงโดยเพิ่มบทบาทและหน้าที่ให้องค์กรนายจ้างไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนต้องหักเงินเดือนพนักงานลูกจ้างที่เป็นผู้กู้ยืมและนำส่งให้แก่กองทุน

ตารางที่ 5 ตารางเปรียบเทียบการจัดสรรเงินให้กู้ยืมแก่กลุ่มเป้าหมาย

ระดับการศึกษา	ค่าเล่าเรียน/ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง (บาท/รายปี)				ค่าครองชีพ* (บาท/รายปี)
	ลักษณะที่ 1	ลักษณะที่ 2	ลักษณะที่ 3	ลักษณะที่ 4	
มัธยมศึกษา ตอนปลาย	14,000	-	-	-	21,600
ปวช.	21,000	21,000	21,000	-	
ปวท./ปวส.	บริหารธุรกิจ ศิลปกรรม คหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมบันเทิง และดนตรี 25,000 อุตสาหกรรม เกษตรกรรม อุตสาหกรรมสิ่งทอ เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร 30,000	ศิลปกรรม คหกรรม 25,000 อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ประมง เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร วิทยาศาสตร์สุขภาพ สาขาวิชาช่างอากาศยาน เทคนิคควบคุมซ่อมบำรุง ระบบขนส่งทางราง การตรวจสอบโดยไม่ทำลาย และการเดินเรือ 60,000 สาขาวิชาอื่นๆ 30,000	ศิลปกรรม อุตสาหกรรมบันเทิง และดนตรี 25,000	-	
อนุปริญญา/ปริญญาตรี	บัญชี นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สารสนเทศ ภาษาต่างประเทศ ธุรกิจการบิน โลจิสติกส์ อุตสาหกรรมบริการ ธุรกิจอุตสาหกรรม 60,000 สาขาวิชาอื่นๆ 50,000	60,000	60,000	-	36,000
1. สังคมศาสตร์ ศิลปศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ศึกษาศาสตร์	70,000	70,000	70,000	-	
2. ศิลปกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์	70,000	70,000	70,000	-	
3. วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	70,000	70,000	70,000	-	
4. เกษตรศาสตร์	70,000	70,000	-	-	
5. สาธารณสุขศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ เภสัชศาสตร์	90,000	90,000	-	-	
6. แพทยศาสตร์ สัตวแพทย ศาสตร์ ทันตกรรมศาสตร์	200,000	200,000	-	-	
ประกาศนียบัตรบัณฑิต แพทยศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์	-	-	-	200,000	

ตารางที่ 5 ตารางเปรียบเทียบการจัดสรรเงินให้กู้ยืมแก่กลุ่มเป้าหมาย (ต่อ)

ระดับการศึกษา	ค่าเล่าเรียน/ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง (บาท/รายปี)				ค่าครองชีพ* (บาท/รายปี)
	ลักษณะที่ 1	ลักษณะที่ 2	ลักษณะที่ 3	ลักษณะที่ 4	
ปริญญาโท					
1. วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-	-	80,000	36,000
2. เกษตรศาสตร์	-	-	-	80,000	
3. สาธารณสุขศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ เภสัชศาสตร์	-	-	-	80,000	
4. แพทยศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์	-	-	-	80,000	

ที่มา : ประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง กำหนดลักษณะของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ขอบเขตการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ประเภทวิชา สถานศึกษา หรือระดับชั้นการศึกษา และหลักสูตรที่จะให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ประจำปีการศึกษา 2564

3.2.3 งบประมาณและการบริหารการเงินการคลัง

3.2.3.1 เงินและทรัพย์สินของกองทุน

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 กำหนดให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีแหล่งรายได้จากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยที่มาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะต้องตั้งงบประมาณเพื่อสบทบให้แก่กองทุน เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินงานของกองทุน เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน และดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดนอกจากที่กล่าวมาข้างต้นที่กองทุนได้รับไว้ไม่ว่ากรณีใด ๆ

ส่วนกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตมีแหล่งรายได้จากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินงานของกองทุน เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน

และดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดนอกจากที่กล่าวมาข้างต้นที่กองทุนได้รับไว้ไม่ว่ากรณีใด ๆ

ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 โดยให้รวมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตเข้าด้วยกัน กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้²²² โอนเงินและทรัพย์สินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเดิมกับเงินและทรัพย์สินของกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตมาเป็นของกองทุนนี้ และมีแหล่งรายได้จากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกองทุน เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน และดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดนอกจากที่กล่าวมาข้างต้นที่กองทุนได้รับไว้ไม่ว่ากรณีใด ๆ นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้กองทุนมีอำนาจในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ว่าจะเป็นการซื้อ จัดหา ให้เช่า ถิ่นกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย ทำนิติกรรม หรือดำเนินงานใด ๆ เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการจัดหาประโยชน์จากเงินและทรัพย์สินของกองทุน

โดยในการใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนเป็นอำนาจของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติรายจ่ายประจำปีของกองทุน²²³

3.2.3.2 ข้อมูลงบประมาณของกองทุน

ข้อมูลงบประมาณที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) และกองทุนเงินให้เปล่า ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

²²² มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

²²³ มาตรา 19 (4) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

ตารางที่ 6 ข้อมูลงบประมาณของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ปีงบประมาณ	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)	อัตราการเพิ่ม/ลด คิดเป็นร้อยละ	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต (กรอ.)	อัตราการเพิ่ม/ลด คิดเป็นร้อยละ	กองทุนเงินให้เปล่า
พ.ศ. 2541	18,300,000,000				
พ.ศ. 2542	20,000,000,000	9.29			
พ.ศ. 2543	25,600,000,000	28			
พ.ศ. 2544	28,000,000,000	9.37			
พ.ศ. 2545	28,000,000,000	-			
พ.ศ. 2546	27,000,000,000	-3.57			
พ.ศ. 2547	27,460,000,000	1.7			
พ.ศ. 2548	27,849,600,000	1.42			
พ.ศ. 2549	25,108,924,000	-9.84	4,803,268,200		689,970,000
พ.ศ. 2550	31,323,787,000	24.75	4,445,129,400	-7.46	-
พ.ศ. 2551	24,218,557,100	-22.68	4,333,338,800	-2.51	ชำระบัญชี
พ.ศ. 2552	25,675,397,000	6.01	3,142,672,400	-27.48	
พ.ศ. 2553	20,068,841,100	-21.83	-		เนื่องจากกองทุนเงินให้เปล่าได้รับการจัดสรร
พ.ศ. 2554	18,000,000,000	-10.31	-		งบประมาณเพียง
พ.ศ. 2555	9,500,000,000	-47.2	-		๑ ครั้ง หลังจากนั้นก็ได้มีการเลิก
พ.ศ. 2556	12,000,000,000	26.31	4,800,000,000	52.7	กิจการและชำระ
พ.ศ. 2557	16,800,000,000	40	800,000,000	-83.33	บัญชี จึงไม่
พ.ศ. 2558	14,394,000,000	-14.32	2,000,000,000	150	สามารถ
พ.ศ. 2559	13,000,000,000	-9.68	5,500,000,000	175	เปรียบเทียบอัตรา
พ.ศ. 2560	-		6,400,000,000	16.36	การเพิ่ม/ลดของ
พ.ศ. 2561	-				งบประมาณที่
พ.ศ. 2562	-				ได้รับจัดสรรในแต่
พ.ศ. 2563	-				ละปีได้
พ.ศ. 2564	-				

ที่มา : ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 - พ.ศ. 2564

3.2.3.3 หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของกองทุน

การดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541²²⁴ มีดังนี้ ภายหลังจากที่กองทุนได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว จะทำการจัดสรรเงินให้แก่คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1 และคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2 หลังจากนั้น กองทุนจะได้แจ้งหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และระเบียบการกู้ยืมเงินแก่สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาปิดประกาศพร้อมทั้งรับสมัครผู้กู้ยืมเงิน และเมื่อนักเรียนหรือนักศึกษายื่นคำขอกู้พร้อมกับเอกสารหลักฐานประกอบคำขอกู้แล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาการให้กู้ยืมเงินประจำสถานศึกษา ตรวจสอบเอกสารและพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอกู้ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์หรืออาจจะออกไปตรวจสอบเยี่ยมเยียนครอบครัวของผู้กู้ก็ได้ หากคณะกรรมการพิจารณาการให้กู้ยืมประจำสถานศึกษาอนุมัติ การกู้ยืมสถานศึกษาจะต้องประกาศรายชื่อของผู้ขอกู้ยืมที่ได้รับอนุมัติโดยเปิดเผยและรายงานผลการคัดเลือกให้คณะกรรมการกองทุนทราบ แต่หากพิจารณาไม่อนุมัติให้สถานศึกษาเก็บแบบคำขอกู้พร้อมหลักฐานไว้ 60 วัน นับแต่วันที่ไม่อนุมัติ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 แล้ว กฎหมายดังกล่าวได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การควบคุมและตรวจสอบสถานศึกษาที่เข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยได้กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการกำกับและประเมินสถานศึกษาที่เข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุน และคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่สถานศึกษาจะเข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุน พ.ศ. 2560 โดยเป็นการกำหนดคุณสมบัติของสถานศึกษาที่จะเข้าร่วมดำเนินงาน ซึ่งสถานศึกษาที่จะเปิดดำเนินการกู้ยืมเงินของกองทุนได้ต้องผ่านคุณสมบัติตามระเบียบดังกล่าว เมื่อสถานศึกษาใดได้รับอนุมัติให้เป็นผู้ร่วมดำเนินงานกับกองทุนแล้ว จะต้องมาทำบันทึกข้อตกลงการร่วมงานกับกองทุน รวมทั้งทำการเปิดบัญชีเงินฝากเพื่อรับเงินจากกองทุนไปปล่อยกู้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาในสถาบันของตนเอง

3.2.4 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับกองทุน

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ขอหารือเกี่ยวกับการดำเนินการไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

(1) ประเด็นการหารือ กรณีที่ผู้กู้ยืมเงินได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ หรือกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินต้องคำพิพากษาในคดีที่ถูกฟ้องดังกล่าวถึงแก่ความตาย พิการหรือทุพพลภาพจนไม่สามารถ

²²⁴ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 210, หน้า 24 - 25

ประกอบการงานได้ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถดำเนินการระงับหนี้หรือพิจารณาระงับการเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือตามคำพิพากษาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) เห็นว่า พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในสังคมด้วยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นให้แก่นักเรียนและนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยโดยได้มีการวางระบบการกู้ยืมเงินและการชำระหนี้แตกต่างจากการกู้ยืมเงินและการกู้ยืมเงินในหนี้สามัญทั่วไป จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองผู้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาเป็นกรณีพิเศษ สิทธิที่นักเรียนหรือนักศึกษาจะได้รับคุ้มครองในฐานะผู้กู้ยืมเงิน จึงเป็นสิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง สัญญาประนีประนอมยอมความหรือข้อตกลงที่ทำขึ้นใหม่ในภายหลังระหว่างกองทุนผู้ให้กู้ยืมเงินกับนักเรียนหรือนักศึกษาผู้กู้ยืมเงินเป็นสัญญาหรือข้อตกลงที่เกิดจากหนี้ประธานเดิมคือ หนี้กู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากหนี้ตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นหนี้ประธานยังไม่ระงับแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงสัญญาระหว่างคู่กรณีก็ตาม กองทุนจึงสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวในการพิจารณาระงับหนี้หลังจากที่ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้หนี้ตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นหนี้ประธานเป็นอันระงับเมื่อผู้กู้ยืมเงินถึงแก่ความตาย พิการ หรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบการงานได้ โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมหมายความได้ว่า การระงับแห่งหนี้ด้วยเหตุตามมาตราดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นในกรณีที่กองทุนใช้สิทธิเรียกร้องเงินกู้ยืมต่อศาล และต่อมาผู้กู้ยืมเงินซึ่งต้องคำพิพากษาในคดีที่ถูกฟ้องถึงแก่ความตาย พิการ หรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบการงานได้เช่นเดียวกัน²²⁵

(2) ประเด็นการหารือ กรณีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมทางการศึกษาโดยตำแหน่ง 2 ตำแหน่ง เป็นบุคคลคนเดียวกัน สามารถกระทำได้หรือไม่ และการนับคะแนนเสียงของบุคคลดังกล่าวจะนับได้หนึ่งเสียงหรือสองเสียง นอกจากนี้ บุคคลดังกล่าวสามารถมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงมาปฏิบัติหน้าที่แทนในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 14) เห็นว่า บุคคลนั้นสามารถเป็นกรรมการโดยตำแหน่งได้ทั้งสองตำแหน่ง แต่สามารถออกเสียงในฐานะกรรมการโดยตำแหน่งได้เพียงตำแหน่งเดียว

²²⁵ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 544/2552 เรื่อง การระงับหนี้กู้ยืมเงินตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือคำพิพากษาศาลตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541

ส่วนการมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงมาปฏิบัติหน้าที่แทน นั้น เห็นว่า มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดตำแหน่งกรรมการโดยตำแหน่งไว้โดยมิได้บัญญัติให้กรรมการโดยตำแหน่งสามารถมอบหมายผู้แทนเพื่อเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการได้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายประสงค์จะอาศัยฐานะของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มาประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการเพื่อให้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้²²⁶

(3) ประเด็นการหารือ กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ จะมีผลทำให้คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่สามารถดำเนินงานต่อไป หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) เห็นว่า องค์ประกอบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 4 ฝ่าย ได้แก่ (1) ประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (4) ผู้จัดการกองทุน โดยในส่วนของกรรมการฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น กฎหมายบัญญัติให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน และต้องมาจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ โดยในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ จึงมิใช่บทบัญญัติที่เป็นองค์ประกอบหลักของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแต่อย่างใด เมื่อปรากฏว่า ในวาระเริ่มแรกของการมีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิครบทุกด้านแล้ว แม้ว่าต่อมากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบางรายได้ลาออกไป และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างลงก็ตาม แต่ยังคงมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอยู่ในตำแหน่งอีก จึงไม่มีผลทำให้ขาดองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่อย่างใด²²⁷

(4) ประเด็นการหารือ กรณีมีเจ้าหน้าที่ของสถานศึกษากระทำการโดยไม่ชอบต่อเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นเหตุให้สถานศึกษาต้องเสียหาย แต่เนื่องจากระเบียบของกองทุนกำหนดให้สถาบันการศึกษาเปิดบัญชีธนาคารกรุงไทย ภายใต้ชื่อ “บัญชีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของ.....(ชื่อสถานศึกษา).....” และให้ผู้กู้ยืมเปิดบัญชีธนาคารกรุงไทย ภายใต้ชื่อ “บัญชีกองทุนเงินให้

²²⁶ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 585/2543 เรื่อง หารือกรณีบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในขณะเดียวกันสองตำแหน่ง

²²⁷ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 794/2562 เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ

กู้ยืมเพื่อการศึกษาของ.....(ระบุชื่อนักเรียนหรือนักศึกษา).....” กรณีจึงมีปัญหว่า เงินที่โอนเข้าบัญชีดังกล่าวเป็นเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือของสถาบันการศึกษา หรือของนักเรียนหรือนักศึกษา และหากมีผู้กระทำละเมิดต่อเงินดังกล่าวใครจะเป็นผู้เสียหาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า นับตั้งแต่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้โอนเงินเข้าบัญชีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของ.....(ชื่อสถานศึกษา).....เงินจำนวนดังกล่าวจึงอยู่ในความครอบครองดูแลของสถาบันการศึกษา การที่เจ้าหน้าที่ของสถาบันการศึกษาที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้มีอำนาจเบิกจ่ายเงินหรือโอนเงินได้กระทำการใดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินในบัญชีดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสถานศึกษา สถานศึกษาจึงเป็นผู้เสียหาย²²⁸

(5) ประเด็นหารือ เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2546 กำหนดให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีนี้บุคคลใดระหว่าง คณะกรรมการฯ ประธานกรรมการฯ หรือผู้จัดการกองทุนจะมีอำนาจในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแล้ว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการมิได้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของกองทุนโดยตรง เป็นเพียงผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เท่านั้น ส่วนประธานกรรมการฯ เป็นเพียงผู้แทนของกองทุนในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอกโดยกฎหมายไม่ได้กำหนดให้อำนาจประธานกรรมการฯ ดำเนินกิจการภายในของกองทุน จึงเห็นได้ว่า ประธานกรรมการฯ และคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐของกองทุน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการกองทุนฯ แล้วจะเห็นได้ว่า ผู้จัดการกองทุนฯ มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ ติดตามดูแลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อรายงานให้คณะกรรมการฯ ทราบ รวมทั้งมีอำนาจควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของกองทุน ดังนั้น ผู้จัดการกองทุนจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินและกิจการภายในของกองทุน

²²⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 333/2544 เรื่อง การกระทำละเมิดต่อเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

จึงเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด²²⁹

(6) ประเด็นหารือ กรณีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานของกองทุนซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) เห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. 2553 ไม่มีส่วนใดกำหนดให้อำนาจกองทุนดำเนินการทางวินัยกับพนักงานผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานไปแล้ว ดังนั้น กองทุนจึงไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานซึ่งได้พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานไปแล้วได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกตว่า เหตุที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานไปแล้วได้ เนื่องจากไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์กำหนดไว้ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อ การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน รวมถึงการรักษาผลประโยชน์ของกองทุนกรณีที่เกิดความเสียหายจากการกระทำความผิดของพนักงาน ดังนั้น จึงเห็นควรปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกองทุนให้สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานไปแล้ว ภายใต้งบเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดตามสมควร²³⁰

3.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

3.3.1 เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างองค์กร

โดยที่กฎหมายกำหนดให้การบริการกิจการทุนหมุนเวียนทั้งสองกองทุนมีคณะกรรมการบริหารกองทุนทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารกิจการของกองทุน เมื่อกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเด็กและเยาวชนให้สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมอันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศเอกเช่นเดียวกัน จึงสมควรศึกษาเปรียบเทียบองค์ประกอบของ

²²⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 337/2559 เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีที่เกิดความเสียหายกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

²³⁰ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 139/2562 เรื่อง การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานของกองทุนซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานแล้ว

คณะกรรมการบริหาร และขอวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนตามกฎหมาย รวมทั้งการจัดประเภท
 ทุนหมุนเวียนทั้งสอง ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

3.3.1.1 โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา²³¹ มีจำนวน 17 คน
 ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี 1 คน
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน กรรมการโดยตำแหน่ง 8 คน และผู้จัดการกองทุนเป็นกรรมการและ
 เลขานุการ โดยสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 7 คน คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งตาม
 คำแนะนำของคณะกรรมการร่วมสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
 และสมาคมธนาคารไทย 1 คน และแต่งตั้งจากภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม
 ภาคละ 2 คน โดยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย 1 คน สำหรับสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่ง
 จำนวน 8 คน ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ 2 คน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนัก
 งบประมาณ ผู้แทนกรมกิจการเด็กและเยาวชน ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครอง
 ส่วนท้องถิ่น และผู้แทนกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หน่วยงานละ 1 คน

กรณีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเนื่องจากกฎหมายจัดตั้งกองทุน
 เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้มีการแก้ไขปรับปรุงครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2560 โดยมีการปรับเปลี่ยน
 โครงสร้างคณะกรรมการบางส่วน ดังนั้น ผู้เขียนจึงจะทำการเปรียบเทียบโครงสร้างของคณะกรรมการ
 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ ซึ่งเดิมคณะกรรมการกองทุนเงิน
 ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา²³² มีจำนวน 17 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ (ปลัดกระทรวงการคลัง)
 1 คน รองประธานกรรมการ 2 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน กรรมการโดยตำแหน่ง 7 คน โดยมี
 อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้จัดการกองทุนเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
 โดยสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้แต่งตั้งจาก
 ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย อย่างน้อยด้านละ
 1 คน สำหรับสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 7 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
 เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
 อธิบดีกรมสรรพากร ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง นายกสมสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
 แห่งประเทศไทย และนายกสมสมาคมพัฒนาการศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย

²³¹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

²³² มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541

ต่อมา เมื่อได้มีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2560 คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา²³³ มีจำนวน 13 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ (ปลัดกระทรวงการคลัง) 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน กรรมการโดยตำแหน่ง 6 คน และผู้จัดการกองทุนเป็นกรรมการและเลขาธิการ โดยสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย อย่างน้อยด้านละ 1 คน สำหรับสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมสรรพากร

ตารางที่ 7 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

กสศ.	กยศ. (2541)	กยศ. (2560)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน
- ตามคำแนะนำของ คณะกรรมการร่วมสภา หอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่ง ประเทศไทย และสมาคม ธนาคารไทย 1 คน	- ด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ	- ด้านการศึกษา
- ภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ภาค ละ 2 คน (ในจำนวนนี้ต้อง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้าน กฎหมาย 1 คน)	- ด้านการเงินหรือการ บัญชี	- ด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ
	- ด้านกฎหมาย (อย่างน้อยด้านละ 1 คน)	- ด้านการเงินหรือ การบัญชี
		- ด้านกฎหมาย (อย่างน้อยด้านละ 1 คน)

²³³ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาแล้วจะพบว่า ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่ชัดเจนว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถหรือเป็นผู้มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนด้านใดเป็นพิเศษ โดยมีการกำหนดคุณสมบัติเพียงแค่ว่าเป็นผู้แทนภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเท่านั้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้มีการกำหนดที่มาของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ต้องเป็นผู้มีความรู้และความสามารถ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย และเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2560 ยังกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาเพิ่มเติม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิให้ชัดเจนว่าต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านใดเข้ามาร่วมเป็นกรรมการบริหารกองทุนมีความสำคัญต่อการดำเนินงานกองทุนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเหตุผลสำคัญประการหนึ่งของการกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการบริหารกองทุนก็เพราะประสงค์จะใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิมาช่วยบริหารงานและขับเคลื่อนการดำเนินงานของกองทุนให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงควรกำหนดคุณสมบัติของกรรมการให้ชัดเจนว่า กองทุนต้องการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความสามารถในสาขาใดสาขาหนึ่งเป็นการเฉพาะ และเมื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะเห็นได้ว่า คุณสมบัติทั้ง 4 ด้าน มีความเหมาะสมและทางการศึกษาไม่ได้กำหนดสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แยกตามครอบคลุมการดำเนินงานของกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา สำหรับกองทุนเพื่อความเสมอภาคความเชี่ยวชาญไว้อย่างชัดเจน แต่ได้กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ด้านกฎหมาย การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การบริหารการเงินการคลัง หรือการอื่นอันจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของกองทุน และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์²³⁴ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากไม่กำหนดสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแยกตามความเชี่ยวชาญอาจส่งผลให้กองทุนได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญที่ไม่หลากหลายและไม่ครอบคลุมการดำเนินงานของกองทุน

²³⁴ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ด้านกฎหมาย การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การบริหารการเงินการคลัง หรือการอื่นอันจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของกองทุน มีผลงานเป็นที่ประจักษ์...

ตารางที่ 8 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดสัดส่วนกรรมการโดยตำแหน่ง

กสศ.	กยศ. (2541)	กยศ. (2560)
กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 8 คน แบ่งออกเป็น จำนวน 2 คน ได้แก่ - ผู้แทน กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 1 คน ได้แก่ - ผู้แทนกระทรวง สาธารณสุข - ผู้แทนสำนัก งบประมาณ - ผู้แทนกรมกิจการเด็ก และเยาวชน - ผู้แทนกรมบัญชีกลาง - ผู้แทนกรมส่งเสริมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น - ผู้แทนกรมส่งเสริมและ พัฒนาคุณภาพชีวิตคน พิการ	รองประธาน - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ - ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 7 คน ได้แก่ - ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ - เลขาธิการคณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ - เลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ - อธิบดีกรมสรรพากร - ผู้อำนวยการสำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง - นายกสมาคม สถาบันอุดมศึกษาเอกชน แห่งประเทศไทย - นายกสมาคมสมาพันธ์ การศึกษาเอกชนแห่ง ประเทศไทย	กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ - ปลัดกระทรวงการ อุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม - ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ - เลขาธิการสภา พัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ - ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ - อธิบดี กรมบัญชีกลาง - อธิบดีกรมสรรพากร

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาแล้วจะพบว่า ได้กำหนดให้มีผู้แทนหน่วยงานราชการจำนวน 7 หน่วยงาน รวม 8 คนแบ่งออกเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ 2 คน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมกิจการเด็กและเยาวชน ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หน่วยงานละ 1 คน โดยหากเปรียบเทียบกับที่มาของกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

จะพบว่า พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้กรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาต้องเป็นผู้บริหารในระดับหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากส่วนราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการประสานนโยบายของทางราชการเข้ากับการทำงานหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจึงทำหน้าที่เป็นผู้สื่อสารนโยบายของทางราชการ²³⁵ โดยที่การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการที่แตกต่างกันในลักษณะดังกล่าว แม้ว่าจะไม่มีความแตกต่างกันในทางกฎหมาย กล่าวคือ กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้แทนหน่วยงาน ต่างก็เป็นกรรมการในคณะกรรมการที่ยึดโยงหรือมีที่มาจากอำนาจแห่งตำแหน่งซึ่งสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐ และต้องมีกฎหมายรองรับสถานภาพแห่งตำแหน่งนั้นด้วย ซึ่งการกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งหรือกรรมการผู้แทนหน่วยงานของรัฐมิใช่แบบหรือกฎตายตัวว่าทำได้หรือไม่ เป็นเพียงความประสงค์ของผู้ร่างหรือกลไกทางกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งหากกำหนดให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็เข้าปฏิบัติหน้าที่กรรมการได้ทันที แต่หากกำหนดให้เป็นกรรมการที่มาจากการเป็นผู้แทนหน่วยงาน ความเป็นกรรมการจะยังไม่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติแต่ต้องรอให้ผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้าหน่วยงานมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นเข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการเสียก่อน²³⁶ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การกำหนดให้มีตัวแทนของหน่วยงานของรัฐเข้ามาร่วมเป็นกรรมการบริหารกองทุนเหตุผลสำคัญประการหนึ่งก็เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่อาจเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนโดยที่หน่วยงานนั้น ๆ จะได้เข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งหากกำหนดให้กรรมการโดยตำแหน่งเป็นหัวหน้าองค์กรที่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจแทนหน่วยงานก็จะเป็นประโยชน์ต่อการประสานนโยบายของทางราชการเข้ากับการทำงานหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการ เพราะในทางปฏิบัติหากเป็นผู้แทนหน่วยงานเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการก็อาจไม่กล้าตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญแทนหน่วยงานได้

²³⁵ ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล, บทความเรื่อง แบบกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารเข้าถึงได้ที่ <http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=&actCode=38&head=4&item=n5> สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2564

²³⁶ สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง, บทความเรื่อง กรรมการโดยตำแหน่งกับกรรมการผู้แทนองค์กร, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารเข้าถึงได้ที่ <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13708.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2564

3.3.1.2 ขอบเขตการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจัดตั้งขึ้นครั้งแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือนักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้สามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้เป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเรียน และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต่อการครองชีพในระหว่างการเรียน²³⁷ แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายในการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนให้มากขึ้น โดยกลุ่มเป้าหมายที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะให้ความช่วยเหลือนั้นนอกจากจะเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์แล้ว ยังให้รวมถึงนักเรียนหรือนักศึกษาที่เรียนในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการของประเทศหรือสาขาวิชาที่ขาดแคลน รวมทั้งนักเรียนหรือนักศึกษาที่มีผลการเรียนดี²³⁸ โดยในการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนกฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถกำหนดขอบเขตการให้กู้ยืมในทุกปีการศึกษา²³⁹ ซึ่งเดิมคณะกรรมการกองทุนได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่สามารถกู้ยืมเงินของกองทุนต้องเป็นผู้ที่ศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญ) ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และการศึกษานอกระบบที่ต่อเนื่องจากระดับมัธยมศึกษาตอนต้น รวมทั้งผู้ที่ศึกษา

²³⁷ มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 บัญญัติว่า ให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา

²³⁸ มาตรา 6 วรรคสาม พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์
- (2) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลัก ซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ
- (3) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่กองทุนมุ่งส่งเสริมเป็นพิเศษ
- (4) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ

²³⁹ มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 บัญญัติว่า ก่อนสิ้นปีการศึกษาของแต่ละปี ให้คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดขอบเขตการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา รวมตลอดทั้งประเภทวิชา สถานศึกษา หรือสถาบันการศึกษา ระดับชั้น การศึกษาและหลักสูตรที่จะให้นักเรียนหรือนักศึกษากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา และมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า ก่อนเริ่มปีการศึกษาแต่ละปี ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดลักษณะของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ขอบเขตการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา รวมตลอดทั้งประเภทวิชา สถานศึกษาหรือระดับชั้นการศึกษา และหลักสูตรที่จะให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

ในระดับอุดมศึกษาแต่ไม่สูงกว่าระดับปริญญาตรี ต่อมา ในปี พ.ศ. 2564 คณะกรรมการกองทุน ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายเพิ่มเติม ได้แก่ ผู้ที่ศึกษาในระดับปริญญาโทในบางสาขาวิชา²⁴⁰ ได้แก่ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เกษตรศาสตร์ สาธารณสุขศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ เกษศาสตร์ แพทยศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ และทันตแพทยศาสตร์

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 54 วรรคหก แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ออกแบบให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วยการให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ และส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของครู โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนไว้ว่า การให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาตามความสามารถ ความเชี่ยวชาญและตามความถนัดของตน โดยต้องครอบคลุมทุกระบบการศึกษา และการให้ความช่วยเหลือต้องไม่ใช่การให้ความช่วยเหลือเพียงค่าเล่าเรียนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงค่าดำรงชีพ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อการศึกษาทั้งหมด นอกจากนี้เป้าหมายในการใช้จ่ายเงินของกองทุนยังรวมถึงการเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพประสิทธิภาพของครู โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูหรือพี่เลี้ยงระดับการศึกษาปฐมวัย เนื่องจากการศึกษาในระดับปฐมวัยเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาเด็กให้มีพัฒนาการที่สมวัยเพื่อให้สามารถเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ โดยกองทุนดังกล่าวจะเป็นกองทุนแบบให้เปล่าเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการผูกพันและเป็นการสร้างนิสัยที่ไม่ดีให้แก่ผู้รับทุน ในการหาทางหลบเลี่ยงการใช้ทุนคืนในลักษณะเดียวกันกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา²⁴¹ จึงเห็นได้ว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและมุ่งสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้แก่ประชาชนในชาติโดยมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ตั้งแต่แรกเกิดจนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน เด็กและเยาวชนที่หลุดออกจากระบบการศึกษา และเยาวชนที่ต้องการศึกษาต่อหรือพัฒนาทักษะอาชีพแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์

²⁴⁰ ประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง กำหนดลักษณะของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ขอบเขตการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ประเภทวิชา สถานศึกษาหรือระดับชั้นการศึกษา และหลักสูตรที่จะให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ประจำปีการศึกษา 2564

²⁴¹ สรุปลผลสภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum) ครั้งที่ 15 เรื่อง รัฐธรรมนูญกับทิศทางการปฏิรูปการศึกษา 2560 อ้างถึงใน สุริยา ช้องเสนาะ, กองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (บทความ : กลุ่มงานบริหารวิชาการ 3, สำนักวิชาการ, รัฐสภา) หน้า 1

รวมถึงการเสริมสร้างคุณภาพและประสิทธิภาพครู และสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือสถานศึกษา ในการจัดการเรียนการสอน²⁴²

เปรียบเทียบขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและแนวทางการ ดำเนินงานของทั้งสองกองทุน จะพบว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศ โดยเป็นแหล่งทุนทางการเงินให้แก่นักเรียนตั้งแต่ ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย จนถึงนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา (ชั้นปริญญาตรีและ ปริญญาโท) ให้สามารถกู้ยืมเพื่อนำไปใช้ในการศึกษาต่อ โดยมีการแบ่งคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมายที่ จะขอกู้ยืมออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ เป็นผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือเป็นผู้ที่ศึกษาในสาขาวิชาที่เป็น ความต้องการหลัก หรือเป็นผู้ที่ศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่กองทุนมุ่งส่งเสริมเป็น

²⁴² มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา” มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความ เสมอภาคทางการศึกษา รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือ ภาคประชาสังคม เพื่อให้เด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กปฐมวัย ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาที่เหมาะสมกับวัย

(2) ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งขาดแคลน ทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส และผู้ด้อยโอกาส จนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(3) เสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน สามารถพัฒนาเด็กและเยาวชนตามพื้นฐานและศักยภาพที่แตกต่างกัน

(4) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และผู้ด้อยโอกาส ให้ได้รับการศึกษา หรือพัฒนา เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพตามความถนัดและมีศักยภาพที่จะพึ่งพาตนเอง ในการดำรงชีวิตได้

(5) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือสถานศึกษา เพื่อให้มีการเรียนการสอนที่ทำให้ผู้เรียน สามารถรู้และพัฒนาได้ตามความถนัดและศักยภาพของตน

(6) ดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย หรือค้นคว้าแนวทางในการพัฒนาครู ให้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีคุณธรรม มีจริยธรรม มีความรู้ และมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาผู้เรียนเพื่อ ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาโดยมีแรงจูงใจที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันต้นแบบ ในการผลิตและพัฒนาครู

(7) ดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจน ส่งเสริมและสนับสนุนการนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา สนองความต้องการ ทางด้านกำลังแรงงาน และการยกระดับความสามารถของคนไทย

พิเศษ หรือเป็นผู้ที่เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ ส่วนกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศเช่นกัน โดยเป็นกองทุนที่มุ่งให้ความช่วยเหลือในลักษณะของทุนให้เปล่าแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดไปจนถึงเด็กและเยาวชนที่อายุถึงเกณฑ์ต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งเด็กและเยาวชนที่ต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา และยังรวมถึงบุคคลทั่วไปที่ประสงค์จะพัฒนาทักษะด้านแรงงาน นอกจากนี้ยังมุ่งส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูและสถานศึกษาในการจัดการเรียนการสอน รวมถึงสนับสนุนการศึกษาวิจัยแนวทางการสร้างเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งในการพิจารณาขอบเขตการดำเนินงานของทั้งสองกองทุน ผู้เขียนจะพิจารณาจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือเพื่อหาขอบเขตการดำเนินงานของทั้งสองกองทุนว่าครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายกลุ่มใดบ้าง ดังนี้

1. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแบ่งออกเป็น

กลุ่มที่ 1 กลุ่มเด็กนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือนักศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)

กลุ่มที่ 2 กลุ่มนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรี) รวมถึงการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)

กลุ่มที่ 3 กลุ่มนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา (ปริญญาโท)

2. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาแบ่งออกเป็น

กลุ่มที่ 1 กลุ่มเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส รวมทั้งบุคคลผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

(1) เด็กปฐมวัย หมายความว่า เด็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 6 ปี

(2) เด็ก²⁴³ และเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่อยู่ในเกณฑ์อายุการศึกษาขั้นพื้นฐาน²⁴⁴ หมายความว่า เด็กตั้งแต่อายุ 7 ปี ที่ต้องเข้ารับการศึกษภาคบังคับจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย

²⁴³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “เด็ก” หมายความว่า เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดจนถึงอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่เด็กที่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับแล้ว

²⁴⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

(3) นิสิตหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่ประสงค์จะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ตั้งแต่ปริญญาตรีถึงปริญญาเอก

(4) บุคคลผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่ต้องการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ ซึ่งหมายความถึง บุคคลทุกช่วงวัยที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสและประสงค์จะได้รับการพัฒนาความรู้และความสามารถด้านการประกอบอาชีพ

กลุ่มที่ 2 กลุ่มครู

กลุ่มที่ 3 กลุ่มสถานศึกษา รวมทั้งการส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของทั้งสองกองทุนตามแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาแล้ว จะพบว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากำหนดขอบเขตในการให้ความช่วยเหลือเป็นเด็กและเยาวชนในระบบการศึกษาที่ศึกษาอยู่ในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ รวมทั้งนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา ชั้นอนุปริญญา และชั้นปริญญาตรี รวมถึงชั้นปริญญาโทในบางสาขาวิชา โดยเป็นการให้ความช่วยเหลือด้วยการจัดสรรงบประมาณไปที่ผู้เรียนโดยตรงอันมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ (Demand – side financing) ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้เป็นการจัดสรรเงินเพื่ออุดหนุนนักเรียนและนักศึกษาโดยตรง แต่เป็นการให้กู้ยืมอันมีลักษณะเป็นการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์แต่การดำเนินงานดังกล่าวก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชาติให้มีโอกาสได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นอย่างเท่าเทียม กรณีจึงถือได้ว่าการจัดสรรเงินเพื่อเป็นทุนให้นักเรียนหรือนักศึกษากู้ยืมเพื่อให้สามารถเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ ส่วนขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเมื่อพิจารณาตามแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา จะพบว่า กองทุนแบ่งขอบเขตการดำเนินงานออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง การให้ความช่วยเหลือด้วยการจัดสรรงบประมาณไปที่ผู้เรียนโดยตรงอันมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ (Demand – side financing) โดยเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือเด็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึงก่อนเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และเด็กเยาวชนที่อายุอยู่ในเกณฑ์เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจนสามารถสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งนิสิตหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่ประสงค์จะศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอก และยังรวมถึงบุคคลทั่วไปผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสทางการศึกษาที่ประสงค์จะพัฒนาทักษะการประกอบอาชีพ และส่วนที่สอง การให้ความ

ช่วยเหลือด้วยการจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งไปที่การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาอันมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทาน (Supply – side financing) โดยเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพประสิทธิภาพครูและสถานศึกษาในการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งการส่งเสริมการศึกษา วิจัย พัฒนานวัตกรรมและองค์ความรู้ในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

จึงเห็นได้ว่า ขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะมีลักษณะที่กว้างกว่าขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาไม่ได้มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือแต่เฉพาะนักเรียนและนักศึกษาในระบบการศึกษาเท่านั้น แต่ยังมุ่งให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กก่อนวัยเรียน กลุ่มเด็กและเยาวชนที่อายุเข้าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับแต่ต้องอยู่นอกระบบการศึกษาเนื่องจากขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส รวมทั้งกลุ่มบุคคลทั่วไปที่ขาดโอกาสทางการศึกษาและต้องการพัฒนาศักยภาพด้านการประกอบอาชีพ รวมทั้งยังส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพประสิทธิภาพครูและสถานศึกษาในการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งยังส่งเสริมการศึกษา วิจัย พัฒนานวัตกรรมและองค์ความรู้ในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาอันเป็นแนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาด้านอุปทานอีกด้วย

3.3.1.3 การจัดประเภททุนหมุนเวียน

ในประเทศไทยการจัดตั้งทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินงานต่าง ๆ ได้รับความนิยมนจากรัฐเป็นอย่างมาก และมีรูปแบบในการจัดตั้งหลายลักษณะ การจัดประเภทของทุนหมุนเวียนจึงมีความสำคัญเพราะจะทำให้ทราบว่าทุนหมุนเวียนนั้นมีลักษณะการจัดโครงสร้างอย่างไร และมีความสามารถในการจัดหารายได้จากการดำเนินการตามภารกิจหรือไม่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ความมั่นคงของทุนหมุนเวียนได้เป็นอย่างดี ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงจะทำการวิเคราะห์กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามแนวทางการจัดประเภทของทุนหมุนเวียน

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในลักษณะทุนให้เปล่าเพื่อช่วยเหลือเด็ก เยาวชน และบุคคลทั่วไปที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาครูและระบบการศึกษา โดยมุ่งหวังในการลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอันเป็นการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศ จึงมีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมตามแนวทางการจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามวัตถุประสงค์ในการ

จัดตั้งและการดำเนินงาน หากพิจารณาการจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามแหล่งที่มาของรายได้และการจัดหารายได้จะพบว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนที่มีรายได้หลักมาจากงบประมาณแผ่นดิน โดยเมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้และอำนาจในการใช้จ่ายเงินตามกฎหมาย²⁴⁵ ประกอบกับแนวทางการดำเนินงานของกองทุนซึ่งมีลักษณะของการจัดสรรเงินทุนในลักษณะให้เปล่าแก่กลุ่มเป้าหมาย จึงเห็นได้ว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีรูปแบบการดำเนินงานตามภารกิจที่ไม่สามารถหารายได้เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้จ่ายด้วยตัวเอง แม้ว่าตามมาตรา 10 (3) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 จะบัญญัติให้กองทุนสามารถนำเงินและทรัพย์สินของกองทุนไปลงทุนหาผลประโยชน์ได้ แต่การนำเงินและทรัพย์สินของกองทุนไปลงทุนเพื่อหาผลประโยชน์ย่อมไม่อาจมีรายได้เข้ามาหมุนเวียนหล่อเลี้ยงการดำเนินกิจการของกองทุนได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งการลงทุนยังมีความเสี่ยงซึ่งไม่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงทางการเงินของกองทุนได้ และหากพิจารณาการจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามสถานะและโครงสร้างองค์กรจะเห็นได้ว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียน

²⁴⁵ พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

มาตรา 6 บัญญัติว่า กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 47 และมาตรา 48
- (2) เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนประเดิมจำนวนหนึ่งพันล้านบาท
- (3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว
- (4) เงินรายได้ที่ได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (5) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน
- (6) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- (7) รายได้หรือผลประโยชน์อื่นที่กองทุนได้รับไม่ว่าโดยทางใด
- (8) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุน

เงินอุดหนุนตาม (3) ให้รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้จ่ายเงินตาม (3) และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย

มาตรา 11 บัญญัติว่า เงินของกองทุนให้นำไปใช้จ่ายเพื่อการดังต่อไปนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรา 5 และมาตรา 10
- (2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน
- (3) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องหรือเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่คณะกรรมการกำหนด

ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นเอกเทศและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ²⁴⁶

ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเดิมเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและมีสถานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง จากนั้น ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งกองทุนโดยได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ปัจจุบัน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในลักษณะการให้กู้ยืมเงินให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือนักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ หรือนักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่กองทุนมุ่งส่งเสริม หรือนักเรียนหรือนักศึกษาที่เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ สามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับการศึกษาจึงมีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมตามแนวทางการจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาการจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามแหล่งที่มาของรายได้และการจัดหารายได้จะพบว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนที่มีรายได้หลักจากการดำเนินการตามภารกิจ โดยเมื่อพิจารณาข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษาย้อนหลังจะพบว่า ตั้งแต่แรกจัดตั้งกองทุนได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่องทุกปี แต่ในช่วงระยะเวลา 10 ปี ย้อนหลัง คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 เป็นต้นมาการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนมีแนวโน้มที่ลดลง โดยภายหลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ให้รวมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตเข้าด้วยกัน ทำให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีเงินงบประมาณทั้งสิ้น 468,673.51 ล้านบาท โดยแบ่งออกเป็นเงินงบประมาณของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตั้งแต่เริ่มเปิดดำเนินการถึงปี พ.ศ. 2559 เป็นจำนวน 431,430.47 ล้านบาท และงบประมาณของกองทุน

²⁴⁶ พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น

เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต ตั้งแต่เริ่มเปิดดำเนินการถึงปี พ.ศ. 2560 เป็นจำนวน 37,243.04 ล้านบาท²⁴⁷ แต่ข้อมูลดังกล่าวก็ไม่อาจสะท้อนสถานะความมั่นคงทางการเงินของกองทุนได้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนที่มีรายได้หลักจากการดำเนินการตามภารกิจแต่รายได้จากการดำเนินการตามภารกิจยังไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่าย แต่ก็มีแนวโน้มว่าในอนาคตรายได้จากการดำเนินการตามภารกิจจะเพียงพอต่อการดำเนินกิจการของกองทุนต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาก็คือปัญหาเกี่ยวกับการติดตามหนี้เงินกู้คืนจากผู้กู้ยืม²⁴⁸ โดยปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของกองทุนทำให้จำนวนเงินที่กองทุนจะนำกลับมาหมุนเวียนเพื่อดำเนินกิจการต่อไปไม่เพียงพอส่งผลทำให้ต้องขอรับการจัดสรรงบประมาณประจำปีอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา โดยมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งล่าสุดตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้มีการปรับปรุงระบบการชำระหนี้โดยมีการเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้องค์กรนายจ้างทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้สามารถหักเงินเดือนผู้กู้ยืมที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างเพื่อนำส่งกองทุนได้โดยตรง อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามหนี้ของกองทุน อันจะส่งผลให้กองทุนมีเงินกลับมาหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่อไป และหากพิจารณาการจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามสถานะและโครงสร้างองค์กรจะเห็นได้ว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นเอกเทศและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ²⁴⁹

เมื่อเปรียบเทียบกองทุนทั้งสองตามรูปแบบการจัดประเภททุนหมุนเวียน จะเห็นได้ว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาต่างก็เป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นเอกเทศโดยมีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิและสามารถในการก่อนิติสัมพันธ์ด้วยตนเอง และต่างก็เป็นทุนหมุนเวียนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการลด

²⁴⁷ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานของผู้สอบบัญชีและรายงานการเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2562, หน้า 24

²⁴⁸ สมชัย ฤชุพันธุ์ และชลธาร วิศวรวงศ์, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, กรกฎาคม 2544) หน้า 89 – 113

²⁴⁹ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 6 วรรคสอง บัญญัติว่า ให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศ โดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ด้วยการให้ทุนการศึกษาชนิดให้เปล่าจึงมีลักษณะของกิจการที่ไม่สามารถหารายได้ได้ด้วยตัวเองจำเป็นต้องพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินเป็นแหล่งรายได้หลัก ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ด้วยการเป็นแหล่งเงินทุนให้กู้ยืม โดยผู้กู้ยืมต้องใช้จ่ายเงินคืนแก่กองทุน การดำเนินการของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงมีลักษณะเป็นกิจการที่สามารถหารายได้เพื่อนำกลับมาหมุนเวียนใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานต่อไปได้ จึงเห็นได้ว่า ความแตกต่างระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะอยู่ที่ความสามารถในการหาเงินรายได้จากการประกอบกิจการ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจส่งผลต่อความมั่นคงของกองทุนได้

3.3.2 เปรียบเทียบแนวทางการดำเนินงาน

3.3.2.1 การให้ความหมายของคำว่าขาดแคลนทุนทรัพย์

โดยที่กลุ่มบุคคลผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ดังนั้นการให้ความหมายของคำว่า “ขาดแคลนทุนทรัพย์” จะส่งผลต่อแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเป็นอย่างมาก ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า การเปรียบเทียบความหมายของคำดังกล่าวจึงมีส่วนสำคัญที่จะทำให้สามารถวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของทั้งสองกองทุนในส่วนนี้ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาการให้ความหมายของคำว่า ขาดแคลนทุนทรัพย์ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จะพบว่า พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีการบัญญัติความหมายของคำดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน มีเพียงมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการขาดแคลนทุนทรัพย์²⁵⁰ ซึ่งกองทุนก็ได้ออกระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบข้อมูลและการช่วยเหลือเด็กปฐมวัย เด็กและเยาวชนซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ผู้ด้อยโอกาส ครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และครู พ.ศ. 2561 สำหรับใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ของกลุ่มเป้าหมาย โดยเป็นการพิจารณาจากข้อมูลรายได้และข้อมูลสถานะของ

²⁵⁰ มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า การขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสตาม (2) และ (4) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดในการนี้ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาด้วย

ครัวเรือน ประกอบกับข้อมูลค่าครองชีพในพื้นที่พักอาศัยของกลุ่มเป้าหมายที่ขอรับการช่วยเหลือเป็นสำคัญ และกองทุนยังได้ออกประกาศสำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดให้มีการรับรองข้อมูลการขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบความเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์โดยกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับรองข้อมูลการขาดแคลนทุนทรัพย์ด้วย

สำหรับการให้ความหมายของคำว่า ขาดแคลนทุนทรัพย์ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ไม่ได้บัญญัติความหมายของคำดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน มีเพียงมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541²⁵¹ ที่กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กำหนดหลักเกณฑ์ความเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ โดยกองทุนได้ออกประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และคุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงิน ลงวันที่ 15 มีนาคม 2544 โดยมีการกำหนดรายได้ครัวเรือนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน (ผู้ที่มีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี ยกเว้นผู้ขอกู้ยืมรายได้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2541 ย้อนหลังไปจะต้องมีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 300,000 บาทต่อปี) เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายของกองทุนโดยมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้มีการบัญญัติความหมายของคำว่าขาดแคลนทุนทรัพย์ไว้อย่างชัดเจนเช่นเดิม มีเพียงมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา²⁵² กำหนดหลักเกณฑ์ของนักเรียนหรือนักศึกษาที่จะขอกู้ยืมเงินกองทุนในทุกลักษณะซึ่งรวมถึงนักเรียนนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ด้วย ซึ่งกองทุนก็ได้ออกประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง คุณสมบัติเฉพาะของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้กู้ยืมเงินกองทุน ในลักษณะที่ 1 : ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ พ.ศ. 2561 โดยยังคงใช้รายได้

²⁵¹ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 บัญญัติว่า นักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งมีสิทธิขอกู้ยืมเงินจากกองทุนต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ (1) ... (2) เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

²⁵² มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า นักเรียนหรือนักศึกษาผู้ใดจะขอกู้ยืมเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาลักษณะใด ให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ครัวเรือนเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เช่นเดิมเพียงแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงิน (ผู้ที่มีรายได้ต่อครอบครัว ไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี)

เมื่อพิจารณาการให้ความหมายของคำว่า ขาดแคลนทุนทรัพย์ตามที่กองทุนทั้งสองให้คำจำกัดความแล้วจะเห็นได้ว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาใช้เกณฑ์รายได้ครัวเรือนโดยกำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ส่วนกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะไม่มีการกำหนดรายได้ครัวเรือนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนเพื่อเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ แต่จะใช้การพิจารณาจากข้อมูลรายได้และข้อมูลสถานะของครัวเรือน ประกอบกับข้อมูลค่าครองชีพในพื้นที่พักอาศัยของกลุ่มเป้าหมายที่ขอรับการช่วยเหลือ โดยที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่ารายได้ของครัวเรือนที่นำมาพิจารณามีหลักเกณฑ์อย่างไร และข้อมูลสถานะครัวเรือนต้องมีลักษณะอย่างไร

ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพียงพอโดยมีเหตุผลสนับสนุน 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก การกำหนดจำนวนเงินรายได้ครัวเรือนที่แน่นอนจะส่งผลให้ผู้ที่จะขอรับการช่วยเหลือทราบว่า ตนเองอยู่ในกลุ่มเป้าหมายที่สามารถขอรับการช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนได้หรือไม่ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่แน่นอนดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือคัดกรองกลุ่มเป้าหมายที่ประสงค์ขอรับการช่วยเหลือในเบื้องต้นได้เป็นอย่างดี ประการที่สอง การกำหนดจำนวนเงินรายได้ครัวเรือนที่แน่นอนจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่คัดเลือกกลุ่มเป้าหมายมีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน อันเป็นการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกที่แตกต่างกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และประการที่สาม การที่กองทุนทั้งสองซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนของกลุ่มเป้าหมายที่จะขอรับการช่วยเหลือ ทั้งนี้ เกี่ยวกับประเด็นการกำหนดรายได้ครัวเรือนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนเคยมีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวจากแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยพบว่า การกำหนดเกณฑ์รายได้ของผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินที่สูงเกินไปทำให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่สามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของผู้มีรายได้ต่ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเกณฑ์รายได้ที่สูงเกินไปทำให้ผู้ขอรับการช่วยเหลือมีการกระจายตัวซึ่งอาจส่งผลให้บุคคลที่ไม่ได้ขาดแคลนทุนทรัพย์สามารถขอรับการสนับสนุนทำให้กองทุนต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย และท้ายที่สุดอาจส่งผลให้การดำเนินงานของกองทุนไม่

สามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁵³ นอกจากนี้ การไม่กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการอนุมัติเงินกู้ได้ส่งผลทำให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เคยประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรม²⁵⁴

ดังนั้น การพิจารณาคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์จึงควรกำหนดรายได้ครัวเรือนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนโดยต้องกำหนดจำนวนเงินที่สะท้อนฐานะความเป็นอยู่ของผู้ขอรับการช่วยเหลือซึ่งต้องเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่แท้จริง โดยการกำหนดจำนวนเงินรายได้ของครัวเรือนดังกล่าวควรมีการเปลี่ยนแปลงเป็นประจำเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมและสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาสามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนรวมทั้งบุคคลที่ขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริง

3.3.2.2 กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือ

การเปรียบเทียบกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า การจัดแบ่งประเภทกลุ่มเป้าหมายโดยพิจารณาจากแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มเป้าหมายที่รับการช่วยเหลือจากการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ และกลุ่มเป้าหมายที่รับการช่วยเหลือจากการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทานจะช่วยให้การพิจารณาเปรียบเทียบกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือชัดเจนมากขึ้น

(1) การเปรียบเทียบกลุ่มเป้าหมายที่รับการช่วยเหลือจากการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ และเพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์และเปรียบเทียบ ผู้เขียนจึงแบ่งกลุ่มเป้าหมายตามช่วงชั้นของอายุโดยได้จัดทำตารางแยกพิจารณา ดังนี้

²⁵³ อ่างแล้ว, เชียงธรรมที่ 92, หน้า 183 – 186

²⁵⁴ Ziderman, Adrian. The Student Loans Scheme in Thailand : A Review and Recommendations for Efficient and Equitable Functioning of the Scheme (A part of Asian Development Bank Social Sector Program Loan in the Framework of the Education Management and Finance Study), 1999 อ้างถึงใน จรูญศรี มาดิลกโกวิท, การวิเคราะห์ผลของเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 31 – 34

ตารางที่ 9 การเปรียบเทียบกลุ่มเป้าหมายที่รับการช่วยเหลือจากการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์

กลุ่มเป้าหมายที่รับการช่วยเหลือจากการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์		
ช่วงชั้น	กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา*	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
ปฐมวัย ²⁵⁵	โครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (กลุ่มเป้าหมายเด็กนอกระบบและเด็กปฐมวัย)	-
การศึกษาภาคบังคับ ²⁵⁶ - ระดับประถมศึกษา - ระดับมัธยมศึกษา ตอนต้น	ทุนเสมอภาค ทุนเสมอภาค	-
การศึกษาระดับ - มัธยมศึกษาตอนปลาย - ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)	ทุนเสมอภาค* (แผนการดำเนินงานในอนาคต) ทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูง	เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เป็นผู้ที่เรียนในสาขาที่มีความต้องการและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ เป็นผู้ที่เรียนในสาขาวิชาที่ขาดแคลน
การศึกษาระดับอุดมศึกษา - ปริญญาตรี - ปริญญาโท - ปริญญาเอก	ทุนพัฒนาเต็มศักยภาพสายอาชีพ ทุนครูรักถิ่น ทุนพัฒนาเต็มศักยภาพสายอาชีพ ทุนพัฒนาเต็มศักยภาพสายอาชีพ	เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เป็นผู้ที่เรียนในสาขาที่มีความต้องการและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ เป็นผู้ที่เรียนในสาขาวิชาที่ขาดแคลน เป็นผู้เรียนดี-
บุคคลทั่วไปที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส	ทุนพัฒนาอาชีพที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน	-

²⁵⁵ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “เด็กปฐมวัย” หมายความว่า เด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าหกปีบริบูรณ์ และให้หมายความรวมถึงเด็กซึ่งต้องได้รับการพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาในระดับประถมศึกษา

²⁵⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “การศึกษาภาคบังคับ” หมายความว่า การศึกษาชั้นปีที่หนึ่งถึงชั้นปีที่เก้าของการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

* ข้อมูลโครงการของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ปี พ.ศ. 2562

จึงเห็นได้ว่า การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในส่วนที่เป็นนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย นักศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และนักศึกษาระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรี) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ มีความซ้ำซ้อนกับกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือในส่วนที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งแม้ว่ารูปแบบการให้ความช่วยเหลือของกองทุนทั้งสองจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนในลักษณะให้เปล่า ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นทุนให้กู้ยืมก็ตาม แต่การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ซ้ำซ้อนกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และไม่ถูกต้องตามหลักการจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่ห้ามมิให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่มีลักษณะการดำเนินการกับทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งกองทุนทั้งสองก็ได้สังเกตเห็นปัญหาประเด็นดังกล่าว อันจะเห็นได้จากการที่กองทุนทั้งสองได้จัดให้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการและการดำเนินการร่วมกัน เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2563²⁵⁷ ซึ่งนายชัยณรงค์ กัจฉปานันท์ ผู้จัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “ขณะนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ร่วมมือกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิชาการ งานวิจัย และแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้กู้ยืมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กับผู้รับทุนกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เพื่อให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับโอกาสทางการศึกษา เนื่องจากการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในลักษณะต่าง ๆ สำหรับนักเรียน นักศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจนถึงระดับอุดมศึกษา โดยต้องชำระเงินคืนตามเงื่อนไขที่กำหนด ในขณะที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา โดยให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้กู้ยืมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากับผู้รับทุนกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาดังกล่าว จะทำให้เยาวชนไทยมีโอกาสดำเนินการศึกษารวมถึง ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการได้รับโอกาสทางการศึกษา และเป็นการใช้งบประมาณของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดในด้านการศึกษาต่อไป”

(2) การเปรียบเทียบกลุ่มเป้าหมายที่รับการช่วยเหลือจากการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทาน เนื่องจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษานอกจากจะให้การช่วยเหลือแก่เด็ก เยาวชน และบุคคลทั่วไปที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสทางการศึกษาแล้ว กองทุนยังกำหนดวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาด้วยการให้ช่วยเหลือการพัฒนาครูและสถานศึกษา รวมทั้งยังส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการสร้างความ

²⁵⁷ สืบค้นจาก <https://www.studentloan.or.th/en/event/1580280172> เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2564

เสมอภาคทางการศึกษาซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทานด้วย ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นกองทุนที่จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนให้กลุ่มเป้าหมายกู้ยืมสำหรับนำไปใช้เป็นทุนในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นเพียงอย่างเดียว จึงมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งไปที่ตัวผู้เรียนเป็นสำคัญอันเป็นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์เท่านั้น ในขั้นนี้ผู้เขียนจึงไม่สามารถเปรียบเทียบกลุ่มเป้าหมายในส่วนนี้ระหว่างกองทุนทั้งสองได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายที่รับการช่วยเหลือจากการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในหัวข้อการวิเคราะห์สภาพปัญหาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือต่อไป

3.3.2.3 การกำหนดกรอบเงินในการให้ความช่วยเหลือ

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะจัดสรรเงินให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเป้าหมาย โดยจะมีการกำหนดวงเงินในการให้ความช่วยเหลือแยกตามลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย โดยแบ่งออกเป็นเงินค่าเล่าเรียนและ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา กับเงินค่าครองชีพ โดยคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะพิจารณารอบวงเงินให้กู้ยืมและออกประกาศแจ้งให้กลุ่มเป้าหมายที่จะขอรับการกู้ยืมทราบทุกปีการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดกรอบวงเงินในการกู้ยืมสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจมากที่สุด สำหรับการกำหนดวงเงินให้กู้ยืมล่าสุดในปี พ.ศ. 2564 ได้มีประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่อง กำหนดลักษณะของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ขอบเขตการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ประเภทวิชา สถานศึกษา หรือระดับชั้นการศึกษา และหลักสูตรที่จะให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ประจำปีการศึกษา 2564 โดยเป็นปีแรกที่มีการขยายขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมนักเรียนนักศึกษาในระดับปริญญาโทในสาขาวิชาเฉพาะ ทั้งนี้ การกำหนดขอบเขตของวงเงินกู้ยืมพิจารณาจากประเภทของกลุ่มเป้าหมายและประเภทของค่าใช้จ่าย โดยแบ่งแยกตามระดับการศึกษาและสาขาวิชา ส่วนกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จากการศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนไม่ปรากฏข้อมูลว่า กองทุนได้มีการกำหนดกรอบวงเงินเป็นจำนวนเงินแน่นอนสำหรับการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย แต่กองทุนมีรูปแบบการจ่ายเงินโดยกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม รวมทั้งคณะบุคคลและบุคคลธรรมดาที่ประสงค์จะร่วมงานกับกองทุนจัดทำโครงการ²⁵⁸ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยให้เสนอโครงการเพื่อขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนไป

²⁵⁸ โครงการ หมายความว่า กลุ่มของงานหรือกิจกรรมซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเพื่อวัตถุประสงค์ของโครงการและส่งผลสัมฤทธิ์ให้เกิดต่อประชาชนในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยอาจมีโครงการย่อยด้วยหรือไม่ก็ได้

ดำเนินโครงการต่าง ๆ ซึ่งกองทุนได้ออกระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินกองทุน พ.ศ. 2561 เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติโครงการ

เมื่อพิจารณากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของกองทุนทั้งสองแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายจะเป็นรายจ่ายหลักในการจัดทำงบประมาณประจำปีของกองทุนทั้งสอง การกำหนดกรอบวงเงินในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดทำแผนงบประมาณเนื่องจากจะทำให้กองทุนสามารถกำหนดวงเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายประจำปีได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม และจะสอดคล้องกับหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงอันเป็นหลักกฎหมายทางการคลังและงบประมาณที่สำคัญหลักหนึ่งที่สามารถนำมาปรับใช้กับรูปแบบการใช้จ่ายเงินนอกระบบงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน โดยการแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบวงเงินสูงสุดในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นจำนวนเท่าใดจะทำให้คณะกรรมการบริหารกองทุนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถใช้เป็นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีได้อย่างครบถ้วน เมื่อพิจารณาแนวทางการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พบว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีแนวทางการใช้จ่ายเงินโดยกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมที่มีความสนใจจะร่วมงานกับกองทุนนำเสนอโครงการต่อกองทุนเพื่อขอรับงบประมาณไปจัดทำโครงการ ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติโครงการกองทุนได้ออกระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินกองทุน พ.ศ. 2561 เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการ รวมถึงให้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้แก่โครงการ จากแนวทางการจัดสรรเงินเพื่อให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า มีรูปแบบการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุน²⁵⁹ ไม่อาจทราบรายละเอียดของรายจ่ายในแต่ละปีว่าจะมีการใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุนมีลักษณะเป็นการตั้งวงเงินงบประมาณไว้

²⁵⁹ มาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) ... (3) พิจารณาอนุมัติแผนการดำเนินงาน แผนการพัฒนานวัตกรรม แผนบริหารความเสี่ยง และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุน

จำนวนหนึ่ง และให้โครงการที่ได้รับการอนุมัติมาเบิกงบประมาณดังกล่าวไปใช้จ่าย ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวจะทำให้คณะกรรมการบริหารกองทุนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่อาจทราบข้อมูลและรายละเอียดของรายจ่ายแต่ละรายการก่อนการอนุมัติงบประมาณ โดยกรณีดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของกองทุนในอนาคตได้ ซึ่งแม้ว่าการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนจะถูกออกแบบให้มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณก็ตาม แต่ความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้นก็ต้องเป็นไปด้วยความรอบครอบ โดยผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดกรอบวงเงินในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภทเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนจะทำให้ผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุนมีข้อมูลและรายละเอียดของวงเงินช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายเป็นรายหัว ซึ่งสามารถนำไปใช้วางแผนการจัดสรรงบประมาณประจำปีเพื่อกำหนดกรอบวงเงินของโครงการต่าง ๆ ได้ และข้อมูลดังกล่าวยังจะช่วยให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถสอบทานการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายตามกรอบวงเงินที่กำหนดไว้ อันจะทำให้ทราบได้ว่า การเบิกจ่ายงบประมาณในการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายเป็นไปโดยถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่

ซึ่งหากเปรียบเทียบการดำเนินการของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จะเห็นได้ว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีการกำหนดกรอบวงเงินในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจนโดยมีการกำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนและแยกตามประเภทของกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งมีการแยกประเภทของเงินช่วยเหลือทั้งในส่วนที่เป็นเงินค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับเงินค่าครองชีพด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาต้องมีการกำหนดกรอบวงเงินให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนก็เนื่องจากรูปแบบการดำเนินงานของกองทุนมีลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายด้วยการให้กู้ยืม จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดจำนวนที่แน่นอนเพื่อให้ผู้กู้สามารถทราบวงเงินกู้เพื่อการวางแผนการใช้จ่ายเงินรวมทั้งวางแผนการชำระหนี้คืนกองทุนก็ตาม แต่การกำหนดกรอบวงเงินการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวยังมีประโยชน์ต่อการวางแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาซึ่งเป็นผู้มี

อำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุน²⁶⁰ สามารถทราบข้อมูลและรายละเอียดของวงเงินงบประมาณที่จะให้กู้ยืมเป็นรายหัว โดยสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุน รวมถึงการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในแต่ละประเภทได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน นอกจากนี้การกำหนดกรอบวงเงินให้ความช่วยเหลือดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดให้มีการแสดงรายละเอียดของรายจ่ายแต่ละรายการรวมทั้งวิธีการดำเนินการ เพื่อให้ผู้อนุมัติงบประมาณใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา

3.3.3 วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนระหว่างกองทุนทั้งสอง

จากการเปรียบเทียบรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรและแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จะพบว่า กองทุนทั้งสองมีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนขนาดใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยมุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศเช่นเดียวกัน แต่วิธีการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณเป็นทุนให้เปล่าแก่กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือ ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณเป็นทุนให้กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือกู้ยืมไปใช้จ่ายเพื่อการศึกษา

สำหรับการวิเคราะห์ความซ้ำซ้อนระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ผู้เขียนจะพิจารณาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและแนวทางการดำเนินงานของทั้งสองกองทุนว่า ส่งผลทำให้กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของแต่ละกองทุนมีส่วนใดที่ซ้ำซ้อนกันบ้าง เพราะแม้ว่ารูปแบบในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายของทั้งสองกองทุนจะแตกต่างกันโดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นการสนับสนุนทุนเพื่อใช้ในการศึกษารวมทั้งส่งเสริมการจัดการศึกษาในลักษณะของทุนให้เปล่า ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นการสนับสนุนทุนในลักษณะของการให้กู้ยืมเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายนำไปใช้จ่ายเพื่อการศึกษาก็ตาม แต่การที่กองทุนทั้งสองกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนที่ช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้สามารถเข้ารับการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคล

²⁶⁰ มาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) ... (4) พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการดำเนินการและการบริหารงานของกองทุน

อื่นเหมือนกัน จึงควรวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของทั้งสองกองทุนให้ชัดเจนว่า มีการกำหนดตัวบุคคลหรือประเภทของผู้รับความช่วยเหลือที่ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้เงินของกองทุนทั้งสองเกิดความซ้ำซ้อนกัน และสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสทางการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมอย่างแท้จริง โดยที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของทั้งสองกองทุนไว้ในหัวข้อการเปรียบเทียบขอบเขตการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไว้ ดังนี้ กรณีกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา แบ่งกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือออกเป็น กลุ่มที่ 1 กลุ่มเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส รวมทั้งบุคคลผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วงอายุ ได้แก่ (1) เด็กปฐมวัยซึ่งหมายถึงเด็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 6 ปี (2) เด็กและเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่อยู่ในเกณฑ์อายุการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งหมายถึงเด็กตั้งแต่อายุ 7 ปี ที่ต้องเข้ารับการศึกษาระดับชั้นประถมศึกษาตอนต้น การศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (3) นิสิตหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่ประสงค์จะศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอก (4) บุคคลผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่ต้องการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ ซึ่งหมายถึงบุคคลทุกช่วงวัยที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสและประสงค์จะได้รับการพัฒนาความรู้และความสามารถด้านการประกอบอาชีพ กลุ่มที่ 2 กลุ่มครู และกลุ่มที่ 3 กลุ่มสถานศึกษาและการพัฒนาระบบการศึกษา กรณีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแบ่งกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือออกเป็น กลุ่มที่ 1 กลุ่มเด็กนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือนักศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) กลุ่มที่ 2 กลุ่มนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรี) รวมถึงการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และกลุ่มที่ 3 กลุ่มนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา (ปริญญาโท)

โดยที่ประเทศไทยแบ่งระดับการศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา²⁶¹ สำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน คือ การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษาเป็น²⁶² และแบ่งออกเป็น 3 ระดับ²⁶³ ได้แก่

²⁶¹ มาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา

²⁶² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

- (1) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มีอายุ 3 – 6 ปี
- (2) การศึกษาระดับประถมศึกษา โดยปกติใช้เวลาเรียน 6 ปี
- (3) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่

(ก) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยปกติใช้เวลาเรียน 3 ปี

(ข) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยปกติใช้เวลาเรียน 3 ปี โดยแยกเป็นการศึกษาประเภทสามัญศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามความถนัดความสนใจ ศักยภาพ และความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา และการศึกษาประเภทอาชีวศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพให้เป็นกำลังแรงงานที่มีฝีมือ หรือศึกษาต่อในระดับอาชีพขั้นสูงต่อไป

โดยที่มีกฎหมายกำหนดให้การศึกษาตั้งแต่ชั้นปีที่ 1 ถึงชั้นปีที่ 9 ของการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาภาคบังคับ²⁶⁴ และให้การศึกษาภาคบังคับเริ่มนับตั้งแต่เด็กอายุย่างเข้าปีที่ 7 เป็นต้นไป จนถึงอายุย่างเข้าปีที่ 16²⁶⁵ จึงเห็นได้ว่า การศึกษาภาคบังคับ หมายถึง การศึกษาในระดับประถมศึกษา และการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาในระดับที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานแบ่งออกเป็น การศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา

ซึ่งหากใช้เกณฑ์อายุและระดับการศึกษาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งแยกกลุ่มเป้าหมาย ในการให้ความช่วยเหลือที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ของทั้งสองกองทุน จะเห็นได้ว่า กลุ่มเป้าหมาย ในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเฉพาะส่วนที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ จะเป็นนักเรียนซึ่งเพิ่งจบการศึกษาภาคบังคับ คือ เป็นผู้ที่กำลังจะเข้าศึกษาต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายไม่ว่าจะเป็นประเภทสามัญหรือประเภทอาชีวศึกษา และนิสิตหรือนักศึกษาในระดับ อนุปริญญา หรือระดับปริญญาตรี ส่วนกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาซึ่งก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็น

²⁶³ กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

²⁶⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “การศึกษาภาคบังคับ” หมายความว่า การศึกษาชั้นปีที่หนึ่งถึงชั้นปีที่เก้าของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

²⁶⁵ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทุนหมุนเวียนที่ใช้สำหรับช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสทางการศึกษา ให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียม โดยกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การให้ความช่วยเหลือเด็กและเยาวชนรวมทั้งนิสิตหรือนักศึกษา ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสตั้งแต่แรกเกิดไปจนถึงผู้ที่เข้ารับการศึกษาคือในระดับอุดมศึกษา ชั้นปริญญาเอก ตลอดจนบุคคลผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่ต้องการพัฒนาทักษะในการ ประกอบอาชีพ ส่วนที่ 2 การให้การส่งเสริมและสนับสนุนครูและสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนการ วิจัยและพัฒนาระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จึงเห็นได้ว่า กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือ ของทั้งสองกองทุนซึ่งเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ และเป็นนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งสายสามัญและสายอาชีวศึกษารวมทั้งนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอนุปริญญาหรือระดับปริญญาตรี มีความซ้ำซ้อนกัน และความซ้ำซ้อนดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของทั้งสองกองทุน โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ซ้ำซ้อนกันของทั้งสอง กองทุน ดังนี้ กรณีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือนักศึกษา ในระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ซึ่งเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ หากมีคุณสมบัติที่สามารถ ขอรับทุนจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา รวมทั้งมีคุณสมบัติที่สามารถกู้เงินจาก กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นักเรียนหรือนักศึกษารายดังกล่าวจำเป็นต้องเลือกใช้สิทธิทางใด ทางหนึ่งหรือไม่ ซึ่งจากสถานการณ์ปัจจุบันขณะที่ผู้เขียนกำลังศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เกิดเหตุการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (Covid-19) ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นวงกว้าง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษา โดยมีการคาดการณ์ว่าจะมี ครอบครัวยุคใหม่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ต้องขาดแคลนทุนทรัพย์ในการส่งบุตรหลาน เข้ารับการศึกษากันเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียน ในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือนักศึกษาในระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ได้เป็น ผู้กู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาอยู่ก่อน ต่อมา หากครอบครัวของผู้นั้นต้องยากจนลง อย่างฉับพลันทำให้เงินกู้ยืมจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่เพียงพอต่อการเข้ารับการศึกษาคือ เช่นนี้ผู้กู้รายดังกล่าวจะสามารถใช้สิทธิขอรับทุนจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้ หรือไม่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือ นักศึกษาในระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าให้กองทุนใดมีหน้าที่ รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือ เมื่อทั้งสองกองทุนต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือ ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่ประสงค์จะเข้ารับการศึกษาร่วมกัน โดยผู้เขียนขอเสนอในประเด็นนี้ว่า

ควรกำหนดให้นักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือนักศึกษาในระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) เป็นกลุ่มเป้าหมายที่สามารถขอรับการช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเท่านั้น โดยผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการศึกษาให้บุคคลทุกคนมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน²⁶⁶ ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย²⁶⁷ ดังนั้น การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ผู้เรียนทุกคนจึงควรได้รับโอกาสทางการศึกษาดังกล่าวอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่ายเช่นกัน อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจะไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการศึกษาเอาไว้ก็ตาม แต่โดยที่มาตรา 54 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมทั้งความในวรรคสี่ของมาตราดังกล่าวยังกำหนดให้มีกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ซึ่งต่อมาก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าว และกองทุนก็ได้กำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือนักศึกษาในระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) เอาไว้ด้วย จึงควรให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบกลุ่มเป้าหมายกลุ่มนี้อย่างเป็นระบบ จากเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบกลุ่มเป้าหมายในส่วนที่เป็นนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือนักศึกษาในระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) โดยให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษายกเลิกการสนับสนุนทุนให้กู้ยืมแก่นักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือนักศึกษาในระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่า ผู้เรียนควรมีส่วนในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น (ระดับอุดมศึกษา) จึงเห็นควรให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษายกเลิกการสนับสนุนทุนการศึกษาในลักษณะให้เปล่าให้แก่นิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาด้วย

โดยสรุป กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำ

²⁶⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

²⁶⁷ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ทางการศึกษาของประเทศด้วยการให้เงินสนับสนุนการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเช่นเดียวกัน แต่มีรูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่างกันโดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาให้เงินสนับสนุนการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในรูปแบบทุนให้เปล่า ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้เงินสนับสนุนการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในรูปแบบทุนให้กู้ยืม โดยทั้งสองกองทุนมีกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือบางส่วนเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน ซึ่งการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ซ้ำซ้อนกันดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของทั้งสองกองทุน ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในส่วนที่ซ้ำซ้อนกันให้ชัดเจน เพื่อให้การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศบรรลุผลสูงสุด นอกจากนี้ การกำหนดโครงสร้างการบริหารของทั้งสองกองทุนยังมีส่วนที่แตกต่างกันทั้งที่เป็นทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาควรกำหนดสัดส่วนคณะกรรมการบริหารกองทุนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้ชัดเจนว่าต้องการผู้ทรงคุณวุฒิด้านใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งควรกำหนดสัดส่วนคณะกรรมการบริหารกองทุนที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานให้เป็นตัวแทนในระดับหัวหน้าหน่วยงานด้วย

ตารางที่ 10 ตารางเปรียบเทียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

	กสศ.	กยศ.
รูปแบบ	เป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและมีสถานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีน เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม	เป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและมีสถานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม
วิธีการจัดสรรเงิน	จัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในลักษณะทุนให้เปล่า	จัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในลักษณะทุนให้กู้ยืม

ตารางที่ 10 การกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ต่อ)

	กสศ.	กยศ.
กลุ่มเป้าหมาย	<p>กลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชนหรือบุคคลที่ต้องได้รับโอกาสทางการศึกษา (กลุ่มอุปสงค์ทางการศึกษา)</p> <ul style="list-style-type: none"> - เด็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 6 ปี - เด็กและเยาวชนทั้งในและนอกระบบการศึกษาที่อายุเข้าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับตั้งแต่อายุ 7 ปี จนจบการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ - นิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรีถึงปริญญาเอก - บุคคลทั่วไปที่ต้องการพัฒนาทักษะการประกอบอาชีพ <p>กลุ่มเป้าหมายที่เป็นองค์ประกอบในการจัดการศึกษา (กลุ่มอุปทานทางการศึกษา)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ครู - สถานศึกษา - การศึกษาวิจัยเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา 	<p>กลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชนหรือบุคคลที่ต้องได้รับโอกาสทางการศึกษา (กลุ่มอุปสงค์ทางการศึกษา)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ (ปวช.) - นิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาชั้นปริญญาตรี และชั้นอนุปริญญา - นิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาชั้นปริญญาโท <p>(โดยมีต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ ดังนี้ ต้องเป็นผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือเป็นผู้ที่ศึกษาในสาขาที่เป็นความต้องการหลัก หรือเป็นผู้ที่ศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลน หรือเป็นผู้ที่เรียนดี)</p>
	<p>กลุ่มเป้าหมายที่มีความซ้ำซ้อนกัน ได้แก่ กลุ่มนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และกลุ่มนิสิตหรือนักศึกษาระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรี) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์</p>	
แหล่งรายได้หลัก	<p>เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่สามารถหารายได้ด้วยตัวเอง โดยต้องพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินเป็นรายได้หลัก</p>	<p>เป็นทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการดำเนินการกิจการหลักและปัจจุบันมีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินกิจการ</p>

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

จากการศึกษารูปแบบและแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา รวมทั้งจากการเปรียบเทียบกับรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในฐานะที่เป็นทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเป็นอย่างเดียวกัน และได้เปิดดำเนินการมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาที่กว้างเกินไปส่งผลทำให้กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีลักษณะที่หลากหลาย และโครงการที่ให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายบางโครงการก็มีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว ประกอบกับเมื่อพิจารณาแหล่งรายได้ของกองทุนแล้วจะพบว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียนที่ต้องพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก โดยที่ไม่สามารถหารายได้จาก การดำเนินกิจการมาหมุนเวียนใช้จ่ายภายในกองทุนได้ด้วยตัวเอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของกองทุน ทำให้กิจการกองทุนมีความไม่มั่นคง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบการศึกษาของประเทศ ผู้เขียนจึงขอเสนอสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ดังนี้

4.1 ปัญหาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ

ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเอาไว้หลายส่วนและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายหลายประเภท ดังนั้น เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์ปัญหาผู้เขียนจึงแบ่งการกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินการของกองทุนออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

4.1.1 การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือด้อยโอกาสให้ได้รับโอกาสทางการศึกษา

(1) มาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เพื่อให้เด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

เด็กปฐมวัย ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาที่เหมาะสมกับวัย

โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ในส่วนนี้มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กในช่วงปฐมวัยด้วยการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายให้มีพัฒนาการที่เหมาะสมตามวัย โดยกองทุนจะให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง กรณีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า องค์กรที่เป็นหน่วยงานภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวนั้นจะต้องมีลักษณะอย่างไร และต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองหรือมีการจดทะเบียนตามกฎหมายใดหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กองทุนได้ออกระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินกองทุน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาของกองทุน ให้หมายรวมเรียกว่า ภาคีร่วมดำเนินงาน โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติขององค์กรที่จะเข้าร่วมดำเนินงานกับกองทุนในส่วนที่เป็นหน่วยงานภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมที่ชัดเจนแต่อย่างใด ผู้เขียนจึงเห็นว่า การที่ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าหน่วยงานภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีดำเนินงานกับกองทุนต้องมีลักษณะหรือมีคุณสมบัติอย่างไร จะส่งผลต่อการก่อนนิติสัมพันธ์ระหว่างกองทุนกับองค์กรเอกชนหรือองค์กรภาคประชาสังคมเหล่านั้นเป็นอย่างมาก

(2) มาตรา 5 (2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส และผู้ด้อยโอกาส จนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ในส่วนนี้มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้ารับการศึกษาจนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อพิจารณาแนวทางการจัดการศึกษาของประเทศตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประเทศไทยมีรูปแบบการจัดการศึกษา 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยการศึกษาในระบบแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และการศึกษาระดับอุดมศึกษา 4 ปี โดยการศึกษาขั้นพื้นฐานหมายถึง การศึกษาระดับประถมศึกษา 6 ปี (ช่วงอายุ 6 – 12 ปี) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี (ช่วงอายุ 13 – 15 ปี) และการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ)

3 ปี (ช่วงอายุ 16 – 18 ปี) โดยมีการกำหนดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นการศึกษาภาคบังคับ จึงเห็นได้ว่า กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือในส่วนนี้เป็นกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์เข้ารับการศึกษาคือในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้ ผู้ด้อยโอกาส เป็นกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนนี้ด้วย ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ด้อยโอกาสในส่วนนี้ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าหมายถึงบุคคลกลุ่มใด ซึ่งจากการพิจารณาแนวทางการอนุมัติโครงการเพื่อดำเนินงานของกองทุนจะพบว่า กลุ่มเป้าหมายในส่วนนี้น่าจะหมายถึง กลุ่มเด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาสและไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาอันเนื่องมาจากข้อจำกัดบางประการ รวมทั้งกลุ่มบุคคลทั่วไปที่ด้อยโอกาสและไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจหมายความรวมถึงกลุ่มบุคคลด้อยโอกาสที่เข้ารับการศึกษาระบบการศึกษานอกโรงเรียน ดังนั้น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในส่วนนี้จึงควรนำหลักเกณฑ์การแบ่งรูปแบบและระบบการศึกษาตามกฎหมายการศึกษามาใช้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนสอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาของประเทศจึงควรกำหนดให้ การศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 5 (2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 หมายถึง การศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้ขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนในส่วนนี้มี ความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(3) มาตรา 5 (4) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และผู้ด้อยโอกาส ให้ได้รับการศึกษาหรือพัฒนา เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพตามความถนัดและมีศักยภาพที่จะพึ่งพาตนเองในการดำรงชีวิตได้

โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ในส่วนนี้มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นบุคคลทั่วไปซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสเพื่อให้พัฒนาตนเองให้สามารถประกอบอาชีพที่พึ่งพาตนเองได้ จากการกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือในส่วนนี้ รวมถึงกลุ่มเป้าหมายตามมาตรา 5 (2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ก็คือ ความเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ และความเป็นผู้ด้อยโอกาส แต่ไม่ปรากฏว่า พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ได้กำหนดนิยามของคำว่า ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือผู้ด้อยโอกาสไว้แต่อย่างใด

มีเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ตามระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบข้อมูลและการช่วยเหลือเด็กปฐมวัย เด็กเยาวชนซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ผู้ด้อยโอกาส ครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และครุ พ.ศ. 2561 ข้อ 4 การขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาส ให้พิจารณาตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (1) การขาดแคลนทุนทรัพย์และระดับความรุนแรง ให้พิจารณาจากข้อมูลรายได้และข้อมูลสถานะครัวเรือน โดยให้นำข้อมูลค่าครองชีพในแต่ละพื้นที่มาประกอบการพิจารณาด้วย (2) การด้อยโอกาส ให้พิจารณาจากการประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ หรืออยู่ในพื้นที่ความไม่สงบ หรือขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ หรือสมควรได้รับการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ตลอดจนประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบ อันจะส่งผลให้ไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เสมอภาคกับผู้อื่น รวมถึงการด้อยโอกาสในลักษณะอื่น ๆ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางการพิจารณาตรวจสอบสถานะของบุคคล ไม่ใช่นิยามของความหมายของคำว่า ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ และผู้ด้อยโอกาส แต่อย่างใด และผลของการที่กฎหมายจัดตั้งกองทุนไม่ได้บัญญัตินิยามความหมายของคำดังกล่าวไว้ จะส่งผลต่อการพิจารณาขอบเขตการดำเนินงานและแนวทางการพิจารณาให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือผู้ด้อยโอกาส จึงควรกำหนดนิยามความหมายของคำว่า ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และผู้ด้อยโอกาส ในพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ให้ชัดเจน โดยผู้เขียนมีข้อเสนอ ดังนี้

- ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ หมายความว่า บุคคลผู้มีรายได้ของตนเอง หรือรายได้รวมของครอบครัวน้อยกว่าอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ การกำหนดอัตรารายได้ของตนเอง หรือของครอบครัวให้กองทุนอาจกำหนดแยกตามพื้นที่โดยพิจารณาจากข้อมูลค่าครองชีพในพื้นที่นั้นก็ได้ (ซึ่งการกำหนดอัตรารายได้ในส่วนนี้กองทุนควรกำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการพิจารณาที่ชัดเจน)

- ผู้ด้อยโอกาส หมายความว่า ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ หรืออยู่ในพื้นที่ความไม่สงบ หรือขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ หรือสมควรได้รับการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ตลอดจนประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบ อันจะส่งผลให้ไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เสมอภาคกับผู้อื่น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดความด้อยโอกาสในลักษณะอื่นเพิ่มเติมได้

โดยที่กรณีนี้ผู้เขียนได้ทำการเปรียบเทียบแนวทางการให้ความหมายของคำว่า ชาติแคลนทุนทรัพย์ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไว้ในหัวข้อ 3.3.2.1 ซึ่งพบว่า การพิจารณา คัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ชาติแคลนทุนทรัพย์ควรกำหนดจากรายได้ของครัวเรือนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน โดยต้องกำหนดจำนวนเงินที่สะท้อนฐานะความเป็นอยู่ของผู้ขอรับการช่วยเหลือซึ่งต้องเป็นผู้ชาติแคลน ทุนทรัพย์ที่แท้จริง นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนเงินรายได้ของครัวเรือนดังกล่าวควรมีการเปลี่ยนแปลง เป็นประจำเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมและสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอด้วย

4.1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาครู สถานศึกษา หรือกลไกความ ร่วมมือในพื้นที่เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งสนับสนุนการศึกษา วิจัย พัฒนาองค์ความรู้ และนวัตกรรมด้านการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

(1) มาตรา 5 (3) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนดำเนินการเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน สามารถพัฒนาเด็กและเยาวชนตามพื้นฐานและศักยภาพ ที่แตกต่างกัน

โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ในส่วนนี้มุ่งเน้นให้การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพครูผู้สอน ให้สามารถจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน กลุ่มเป้าหมายของกองทุน ในส่วนนี้จึงได้แก่ ครูผู้ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอน เมื่อพิจารณาการให้ความหมายของคำว่าครูตาม พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ ครู หมายความว่า ผู้ทำหน้าที่สอนในทุกระดับ ประกอบกับแนวทางการดำเนินงานของกองทุนที่พบว่า กองทุนได้จัดให้มี โครงการสนับสนุนการพัฒนาครูและเด็กนอกระบบการศึกษา โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มครู นอกระบบการศึกษาที่ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนให้แก่เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาที่ ชาติแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ตัวอย่างเช่น ให้การส่งเสริมพัฒนาครูที่ดูแลเด็กพิการ นอกระบบการศึกษาของมูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการศึกษาคนพิการ จังหวัดชลบุรี²⁶⁸ จึงเห็นได้ว่า ครูที่ เป็นกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนครอบคลุมบุคคลผู้ทำหน้าที่สอนในทุกระดับ ไม่ว่าจะครูผู้นั้นจะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูตามความหมายในกฎหมายการศึกษา²⁶⁹ หรือไม่ก็ตาม

²⁶⁸ อ่างแล้ว, เชียงรรถที่ 172, หน้า 64 – 67

²⁶⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัตินิยามคำว่า ครู หมายความว่า บุคลากร วิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ใน สถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

เนื่องจากในสภาพความเป็นจริงมีกลุ่มบุคคลเป็นจำนวนมากที่ทำหน้าที่ให้ความรู้และจัดการเรียนการสอนแก่เด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสทางการศึกษา โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่ได้เป็นครูวิชาชีพตามกฎหมายการศึกษา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กองทุนควรกำหนดหลักเกณฑ์ของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครูให้ชัดเจน เพราะว่าหากเป็นครูตามความหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดการศึกษาของประเทศ ได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาครูผู้สอน โดยให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ส่งเสริมระบบการผลิตและการพัฒนาครูให้มีคุณภาพและมีมาตรฐาน รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาอีกด้วย ซึ่งจากการศึกษาระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบข้อมูลและการช่วยเหลือเด็กปฐมวัย เด็กและเยาวชนซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ผู้ด้อยโอกาส ครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และครู พ.ศ. 2561 ไม่พบว่า มีการให้ความหมายหรือกำหนดคุณสมบัติของครูที่ชัดเจน โดยระเบียบดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติของครูผู้สอนว่า เข้าเงื่อนไขการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนหรือไม่ โดยเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์แบบกว้าง ๆ เท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจส่งผลให้การดำเนินงานของกองทุนในส่วนที่จะให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครูต้องประสบปัญหา เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้ในการพิจารณาคุณสมบัติของครูที่จะขอรับการช่วยเหลือจากกองทุนที่ชัดเจน รวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงานของกองทุนในส่วนนี้มีกรณีที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และมีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับการปฏิบัติภารกิจตามปกติของกระทรวงศึกษาธิการด้วย

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครูผู้สอน ซึ่งเป็นครูในระบบการศึกษาควรเป็นหน้าที่หลักของกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจากการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพครูผู้สอนให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกันก็เพื่อให้ครูผู้สอนเหล่านั้นสามารถจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพให้แก่นักเรียน ซึ่งคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนจะสะท้อนผ่านผลการศึกษานักเรียน โดยที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่มีข้อมูลเกี่ยวกับผลการประเมินการศึกษาของนักเรียนในโรงเรียนแต่ละแห่งที่สมบูรณ์ที่สุด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะทำทราบว่า คุณภาพในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนใดไม่เป็นไปตามมาตรฐาน และสามารถประเมินได้ว่าสาเหตุที่ทำให้คุณภาพการศึกษาของนักเรียนไม่เป็นไปตามมาตรฐานนั้น เกิดจากการจัดการเรียนการสอนของครูหรือเกิดจากปัจจัยอื่น เพราะการจัดการเรียนการสอนของครูเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้ผล

การศึกษาของนักเรียนมีคุณภาพหรือไม่มีคุณภาพ ซึ่งการทุ่มงบประมาณเพื่อการพัฒนาครูผู้สอน อาจไม่ส่งผลต่อคุณภาพทางการศึกษาของนักเรียนเท่าที่ควร ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการพัฒนาครูจึงจำเป็นต้องพิจารณาข้อมูลหลายส่วนประกอบกัน เมื่อกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาของประเทศ และการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่และภารกิจในการจัดการศึกษา การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพครูผู้สอน ให้สามารถจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกันจึงควรเป็นหน้าที่ของ กระทรวงศึกษาธิการ

(2) มาตรา 5 (5) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้กองทุนดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือสถานศึกษา เพื่อให้มีการเรียนการสอนที่ทำให้ผู้เรียนสามารถรู้และพัฒนาได้ตามความถนัดและศักยภาพของตน

โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ในส่วนนี้มุ่งเน้นให้การส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือสถานศึกษาให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ พิจารณามาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ให้ความหมายของคำว่า สถานศึกษา หมายความว่า สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยด้วย ประกอบมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดความหมายของคำว่า สถานศึกษา หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา จึงเห็นได้ว่า กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนในส่วนนี้ ได้แก่ สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา แต่จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษาของประเทศ²⁷⁰ โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนสถานศึกษาของรัฐเพื่อเป็น

²⁷⁰ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้การศึกษาระดับพื้นฐานที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศโดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้

(1) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและ การศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน

ค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุน โดยต้องคำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และต้องจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐ รวมทั้งยังกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณสถานศึกษาเอกชนกึ่งยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อสถานศึกษาเอกชนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและพึ่งตนเองได้ โดยที่การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวรัฐจะต้องให้ความสำคัญในระดับสูงสุด จึงเห็นได้ว่า รัฐมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อให้การส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือสถานศึกษาให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินการให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาต้องดำเนินงานในส่วนนี้อีกจึงมีลักษณะของการจัดสรรงบประมาณที่ซ้ำซ้อนกัน

(3) มาตรา 5 (6) และ (7) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย หรือค้นคว้าแนวทางในการพัฒนาครูให้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีคุณธรรม มีจริยธรรม มีความรู้ และมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาผู้เรียนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาโดยมีแรงจูงใจที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันต้นแบบในการผลิตและพัฒนาครู และให้กองทุนดำเนินการดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา สนองความต้องการทางด้านกำลังแรงงาน และการยกระดับความสามารถของคนไทย

(2) จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกึ่งยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตามความเหมาะสมและความจำเป็น

(3) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มตามมาตรา 10 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

(5) จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน

(6) จัดสรรกองทุนกึ่งยืมดอกเบี้ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชน เพื่อให้พึ่งตนเองได้

(7) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน

โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ในสองส่วนนี้เป็นการกำหนดให้กองทุนมีอำนาจในการศึกษา วิจัย และพัฒนานวัตกรรมด้านการศึกษาไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาครู รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันการผลิตและพัฒนาครู จะเห็นได้ว่ารูปแบบการดำเนินงานของกองทุนในสองส่วนนี้มีทั้งส่วนที่กองทุนดำเนินการเองและส่วนที่กองทุนทำหน้าที่ส่งเสริมให้ผู้อื่นดำเนินการ โดยในส่วนที่กองทุนดำเนินงานเอง กองทุนได้มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นหน่วยงานหนึ่งชื่อว่า สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและวิจัยตามแนวทางที่กำหนดในมาตรา 5 (6) และ (7) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการหาแนวทางการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศ กรณีปัญหาจากการกำหนดให้กองทุนทำหน้าที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันต้นแบบในการผลิตและพัฒนาครู เมื่อพิจารณาความในมาตรา 5 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง กองทุนจะดำเนินการเองหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐหรือภาคเอกชนในการดำเนินการก็ได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวอาจเป็นการเปิดช่องให้กองทุนสามารถตั้งสถาบันสำหรับการผลิตและพัฒนาครูเองได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ปัจจุบันมีสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่ผลิตบุคลากรทางด้านการศึกษาเป็นจำนวนมากทั้งของรัฐและของเอกชน โดยการดำเนินงานของสถาบันแต่ละแห่งจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยมีการตรวจสอบและประเมินคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนอยู่แล้ว การที่กองทุนกำหนดวัตถุประสงค์ในส่วนนี้จึงเป็นการตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่มั่นใจหรือเชื่อใจในระบบการผลิตบัณฑิตทางการศึกษาของประเทศ ประกอบกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ของรัฐสามารถขอรับการสนับสนุนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาลได้อยู่แล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่า การดำเนินงานในส่วนของการจัดตั้งหรือการส่งเสริมหรือสนับสนุนสถาบันสำหรับการผลิตและพัฒนาครูดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่และภารกิจของสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีการจัดการเรียนการสอนเกี่ยวกับการผลิตและพัฒนาครู ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้มีการท้วงติงในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ... โดยมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนได้ให้ข้อสังเกตในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้ นายวัลลภ ตังคณานุกาญจน์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้สงวนคำแปรญัตติในประเด็นดังกล่าว สรุปได้ว่า ปัจจุบันมีสถาบันการศึกษาที่ผลิตและพัฒนาครูเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มมหาวิทยาลัยที่มีคณะที่ผลิตและพัฒนาครูอยู่ 20 แห่ง รวมกับกลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีและมหาวิทยาลัยราชภัฏอีก

38 แห่ง และยังมีสถาบันการศึกษาเอกชนอีก 32 แห่ง เช่นนี้กองทุนยังจะต้องจัดตั้งสถาบันอะไรให้เข้าซ้อนกันอีก²⁷¹ นายวันชัย ศารทูลทัต สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเป็นคณะกรรมการการศึกษา วิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ... โดยเป็นคณะกรรมการเสียงข้างน้อยได้ทักท้วงประเด็นดังกล่าว สรุปได้ว่า คำว่าสถาบันต้นแบบคืออะไร หลักเกณฑ์ของการเป็นสถาบันต้นแบบมีหรือไม่ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อการให้ทุนช่วยเหลือทางการศึกษาเป็นกองทุนที่รัฐธรรมนุญให้ความสำคัญ และในอนาคตจะมีวงเงินมหาศาลมาก หากไปเพิ่มหน้าที่เรื่องของสถาบันผลิตครูต้นแบบอีกก็จะเป็นภาระ และซ้ำซ้อนกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ²⁷² และพลเรือเอก ธราธร ขจิตสุวรรณ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้อภิปรายในประเด็นดังกล่าว สรุปได้ว่า ปัจจุบันรัฐมีภาระทางงบประมาณในเรื่องของรายจ่ายทางการศึกษากว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายแผ่นดินอยู่แล้ว หากไปจัดตั้งสถาบันในลักษณะเช่นนี้ก็จะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ²⁷³

โดยสรุป จากการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดวัตถุประสงค์ในส่วนของ การให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสให้ได้รับโอกาสทางการศึกษามีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคลที่เป็นผู้เรียนเป็นหลัก ด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กลุ่มเป้าหมายและมุ่งหวังให้การใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนดังกล่าวส่งผลทำให้กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นบุคคลที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสทางการศึกษาให้สามารถเข้ารับการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมบุคคลอื่น ซึ่งการจัดสรรงบประมาณของกองทุนในลักษณะดังกล่าวสะท้อนแนวความคิดในการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์เพื่อการศึกษา ซึ่งข้อดีของการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือไปยังผู้เรียนโดยตรงจะช่วยลดข้อจำกัดหรือบรรเทาภาระทางการเงินของผู้เรียนอันเป็นการเพิ่มโอกาสให้ผู้เรียนสามารถเข้ารับการศึกษาหรืออยู่ในระบบการศึกษาได้เป็นอย่างดี ดังนั้น เมื่อการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดจากความไม่พร้อมทางการเงินของผู้เรียน แต่เนื่องจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในส่วนนี้ยังมีความไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถ

²⁷¹ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ... , หน้า 83 - 84

²⁷² เพิ่งอ้าง, หน้า 85 - 88

²⁷³ เพิ่งอ้าง, หน้า 88

กำหนดขอบเขตของการดำเนินงานของกองทุนได้อย่างแน่ชัด ทั้งในส่วนของการกำหนดความหมายของผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และผู้ด้อยโอกาส การกำหนดความหมายขององค์กรที่เข้ามาร่วมเนิกรับกับกองทุน รวมทั้งแนวทางการให้ความช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่ต้องเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายทางการศึกษา ซึ่งอาจส่งผลทำให้การดำเนินงานของกองทุนไม่มีประสิทธิภาพได้

ส่วนการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาครู สถานศึกษา หรือกลไกความร่วมมือในพื้นที่เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งสนับสนุนการศึกษา วิจัย พัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมด้านการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษามีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นไปที่การจัดการทรัพยากรทางการศึกษาไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษา หรือครูผู้สอน รวมทั้งการส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการศึกษา อันมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทานเพื่อการศึกษา นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณและรูปแบบการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่และภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งการที่กองทุนจะใช้งบประมาณเพื่อจัดตั้งสถาบันผลิตและพัฒนาครูเป็นการซ้ำซ้อนกับหน้าที่และภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา

4.2 ปัญหาจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือที่หลากหลาย

ในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือ ผู้เขียนจะวิเคราะห์สภาพปัญหาโดยพิจารณาจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือและการจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการประกอบกัน เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า การที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากำหนดให้มีกลุ่มเป้าหมายที่ต้องให้ความช่วยเหลืออย่างหลากหลาย ทำให้กองทุนต้องกระจายการจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับงบประมาณของกองทุนที่มีอยู่อย่างจำกัดกรณีดังกล่าวจึงอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกองทุนทำให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร โดยผู้เขียนจะวิเคราะห์ปัญหาในส่วนนี้โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนออกเป็น 2 กลุ่มโดยพิจารณาจากแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้

(1) กลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส

จากการศึกษาขอบเขตการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกองทุน พบว่า กองทุนแบ่งกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือในส่วนนี้ออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเด็กปฐมวัย กลุ่มเด็กและเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่อยู่ในเกณฑ์อายุการศึกษาขั้นพื้นฐาน กลุ่มนิสิตหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่ประสงค์จะศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอก และกลุ่มบุคคลที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่ต้องการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ ซึ่งหมายถึงความถึง บุคคลทุกช่วงวัยที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสและประสงค์จะได้รับการพัฒนาความรู้และความสามารถด้านการประกอบอาชีพ และจากการข้อมูลสำรวจและประเมินกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือในกลุ่มนี้ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พบว่ามีจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องให้ความช่วยเหลือประมาณ 4,300,000 คน แบ่งออกเป็น²⁷⁴ กลุ่มเด็กเล็ก (0 – 2 ปี) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ประมาณ 770,000 คน กลุ่มเด็กก่อนวัยเรียน (3 – 5 ปี) ที่อยู่นอกระบบการศึกษาประมาณ 230,000 คน กลุ่มเด็กก่อนวัยเรียน (3 – 5 ปี) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ประมาณ 610,000 คน กลุ่มเด็กนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ประมาณ 1,800,000 คน กลุ่มเด็กนอกระบบการศึกษาที่ไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับ (6 – 14 ปี) ประมาณ 200,000 คน กลุ่มนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย และนักเรียนอาชีวศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ประมาณ 360,000 คน กลุ่มนักเรียนที่ไม่สามารถเข้าศึกษาต่อได้หลังจบมัธยมศึกษาตอนต้นประมาณ 240,000 คน และกลุ่มแรงงาน (18 – 25 ปี) ที่ต้องการพัฒนาทักษะทางอาชีพประมาณ 150,000 คน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการสำรวจและประเมินกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้จัดทำขึ้นเพื่อวางกรอบแนวทางการดำเนินงานในช่วงเปิดดำเนินการกองทุน แต่เนื่องจากปัจจุบันขณะที่ผู้เขียนกำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Covid – 19) ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและวิถีชีวิตของประชาชนทำให้ไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างปกติสุข ก่อให้เกิดการว่างงานขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศและครัวเรือนเป็นอย่างยิ่ง โดยสถานการณ์ดังกล่าวเป็นตัวแปรสำคัญที่อาจทำให้กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนในส่วนนี้ต้องขยายตัววงกว้างมากขึ้น ทำให้กองทุนจำเป็นต้องจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในส่วนนี้มากขึ้นไปด้วย

จากการศึกษาข้อมูลโครงการของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในระหว่างปี พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2563 ผู้เขียนพบว่า กองทุนมีการจัดตั้งโครงการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็น

²⁷⁴ อ่างแล้ว, เจริญธรรมที่ 146, หน้า 19

เด็ก เยาวชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส จำนวน 6 โครงการ โดยในปีงบประมาณ 2563 มีรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละโครงการและกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการช่วยเหลือ ดังนี้

ตารางที่ 11 รายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละโครงการสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส

โครงการ	งบประมาณ ²⁷⁵	ผลการช่วยเหลือ กลุ่มเป้าหมาย ²⁷⁶
1. โครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	296,980,469 บาท	26,055 คน
2. โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข หรือทุนเสมอภาค	3,706,360,850 บาท	753,996 คน
3. โครงการทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูง	621,761,919 บาท	4,588 คน
4. โครงการทุนพัฒนาเต็มศักยภาพสายอาชีพ	10,526,943 บาท	38 คน
5. โครงการสร้างโอกาสทางการศึกษาสำหรับนักเรียนในพื้นที่ห่างไกลเป็นครูรุ่นใหม่เพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนของชุมชน	98,474,504 บาท	7,993 คน
6. โครงการพัฒนาทักษะแรงงานที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน	179,470,888 บาท	9,056 คน
รวม	4,913,575,573 บาท	801,726 คน

เมื่อพิจารณาสัดส่วนงบประมาณที่ใช้ในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายกลุ่มนี้ประจำปี พ.ศ. 2563 ผู้เขียนเห็นว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้ใช้จ่ายงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส เป็นจำนวน

²⁷⁵ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 172, หน้า 27

²⁷⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 27

ประมาณร้อยละ 83.06 ของงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2563²⁷⁷ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณจำนวนดังกล่าวสามารถให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายได้ประมาณ 801,726 คน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลการสำรวจและประเมินกลุ่มเป้าหมายในกลุ่มนี้ทั้งหมด จะถือได้ว่า กองทุนได้ให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายไปประมาณ 1 ใน 5 ของจำนวนที่คาดการณ์ แม้ว่างบประมาณบางส่วนถูกใช้สำหรับการพัฒนาบุคลากรให้ความช่วยเหลือรวมทั้งพัฒนาฐานข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายในแต่ละประเภทด้วยก็ตาม แต่จำนวนงบประมาณทั้งหมดก็ต้องถือว่าเป็นต้นทุนในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายทุกคนเช่นกัน

(2) กลุ่มเป้าหมายที่เป็นครู สถานศึกษา และการพัฒนาระบบการศึกษา

จากการศึกษาขอบเขตการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกองทุน พบว่า กองทุนแบ่งกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือในส่วนนี้ออกเป็นการส่งเสริมการพัฒนาครูและสถานศึกษา และการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการศึกษา โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2563 ผู้เขียนพบว่า กองทุนมีการจัดตั้งโครงการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครู สถานศึกษา และพัฒนาระบบการศึกษา จำนวน 3 โครงการ โดยในปีงบประมาณ 2563 มีรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละโครงการและกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการช่วยเหลือ ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁷⁷ งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2563 ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จำนวน 5,915,794,811 บาท (งบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 จำนวน 5,496,129,400 บาท และจากแหล่งเงินอื่นจำนวน 419,665,411 บาท)

ตารางที่ 12 รายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละโครงการกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครู สถานศึกษา และการพัฒนาระบบการศึกษา

โครงการ	งบประมาณ ²⁷⁸	ผลการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย ²⁷⁹
1. โครงการสนับสนุนการพัฒนาครูและเด็กนอกระบบการศึกษา	173,000,000 บาท	ไม่พบข้อมูล
2. โครงการพัฒนาครูและโรงเรียนเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง	282,100,000 บาท	โรงเรียน 834 แห่ง ครู 19,660 คน
3. โครงการวิจัยและนวัตกรรมด้านการศึกษา	306,629,254 บาท	ผลการศึกษาวิจัย 4 โครงการ
รวม	761,729,254 บาท	โรงเรียน 834 แห่ง ครู 19,660 คน

เมื่อพิจารณาสัดส่วนงบประมาณที่ใช้ในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายกลุ่มนี้ประจำปี พ.ศ. 2563 ผู้เขียนเห็นว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้ใช้จ่ายงบประมาณในการส่งเสริมการพัฒนาครูและสถานศึกษา และการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการศึกษา เป็นจำนวนประมาณร้อยละ 12.87 ของงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2563 ซึ่งผลจากการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวสามารถจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครู บุคลากรทางการศึกษา ซึ่งรวมถึงครูนอกระบบการศึกษา และสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนขนาดกลาง รวมทั้งจัดทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการศึกษาทั้งในส่วนที่กองทุนดำเนินการเองหรือให้บุคคลอื่นร่วมดำเนินการ โดยมีครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 19,660 คน โรงเรียนขนาดกลางจำนวน 834 แห่ง และผลการศึกษาวิจัยจำนวน 4 โครงการ ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากการดำเนินโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2562 กองทุนยังได้จัดให้มีโครงการเพื่อให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในส่วนนี้ ได้แก่ โครงการพัฒนาสถาบันต้นแบบด้านการพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัย เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และโครงการพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์สร้างสรรค์ในโรงเรียนเพื่อความเสมอภาคในการเติบโตเป็นแรงงาน

²⁷⁸ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 172, หน้า 27

²⁷⁹ เพิ่งอ้าง, หน้า 27

คุณภาพยุค 4.0 ของเยาวชนไทย ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายเป็นโรงเรียนที่ดูแลเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และครูในพื้นที่ห่างไกล รวมทั้งครูผู้ดูแลเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์

เมื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของกองทุนตามแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา จะเห็นได้ว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กเยาวชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์เพื่อการศึกษา ส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครู สถานศึกษา และการพัฒนาระบบการศึกษามีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทานเพื่อการศึกษา โดยกองทุนมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือในลักษณะกระจายตัวครอบคลุมองค์ประกอบของการจัดการศึกษาทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นผู้เรียน ผู้สอน และสถานศึกษา รวมทั้งการพัฒนาระบบการศึกษา แต่เนื่องจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียนที่มีงบประมาณจำกัด และมีลักษณะที่เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่สามารถหารายได้จากกิจการดำเนินงาน โดยต้องพึ่งพิงแหล่งรายได้จากการงบประมาณจากรัฐบาลเป็นหลัก การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในลักษณะกระจายตัวและหลากหลายส่งผลทำให้เกิดกลุ่มเป้าหมายที่สามารถขอรับการช่วยเหลือจากกองทุนมีหลายส่วน อันจะทำให้แนวทางการใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนมีลักษณะไม่ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือที่หลากหลาย ส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของกองทุนที่ไม่ชัดเจน ทำให้ขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนกว้างเกินไป ซึ่งหากวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือโดยใช้หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและงบประมาณภายใต้หลักประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่า ความไม่ชัดเจนของกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนจะส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ การที่กองทุนกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือที่หลากหลาย ส่งผลทำให้กองทุนต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่จะช่วยเหลือและสนับสนุนกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม ทำให้การให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สะท้อนจากข้อมูลการดำเนินโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งเป็นโครงการที่ให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กปฐมวัย รวมทั้งเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ซึ่งจากข้อมูลการสำรวจและประเมินกลุ่มเป้าหมายของกองทุนพบว่า กลุ่มเป้าหมายกลุ่มนี้มีจำนวนประมาณ 1,200,000 คน (กลุ่มเด็กเล็ก (0 – 2 ปี) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ประมาณ 770,000 คน กลุ่มเด็กก่อนวัยเรียน (3 – 5 ปี) ที่อยู่นอกระบบการศึกษาประมาณ 230,000 คน กลุ่มเด็กนอกระบบการศึกษาที่ไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับ (6 – 14 ปี)

ประมาณ 200,000 คน) โดยในปี พ.ศ. 2563 กองทุนได้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการนี้เป็นจำนวน 296,980,469 บาท แต่พบว่ามียกเลิกเป้าหมายได้รับความช่วยเหลือจากโครงการดังกล่าวจำนวน 26,055 คน ซึ่งแม้ว่าจะไม่อาจนำข้อมูลงบประมาณที่กองทุนได้จัดสรรสำหรับโครงการนี้มาเปรียบเทียบกับจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการช่วยเหลือได้ เนื่องจากงบประมาณดังกล่าวส่วนหนึ่งถูกนำไปใช้เป็นการจัดการโครงการก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนงบประมาณกับสัดส่วนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการช่วยเหลือจากโครงการนี้ก็สามารถสะท้อนภาพของความไม่มีประสิทธิภาพของจากจัดสรรงบประมาณของกองทุนได้เป็นอย่างดี จึงเห็นได้ว่า ปัญหาจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือที่หลากหลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่อาจทำให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาไม่สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้

โดยที่วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการจัดตั้งทุนหมุนเวียนก็เพื่อให้ทุนหมุนเวียนนั้นสามารถนำรายได้ไม่ว่าจากช่องทางใดก็ตามสมทบไว้ใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจการตามที่ขอจัดตั้งโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งหากทุนหมุนเวียนใดมีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่สามารถหารายได้ด้วยตัวเอง แต่เป็นทุนหมุนเวียนที่ต้องพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินเป็นรายได้หลัก ทุนหมุนเวียนดังกล่าวก็จะเป็นภาระทางงบประมาณของรัฐเป็นอย่างมาก ซึ่งหากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของรัฐบาลก็อาจส่งผลกระทบต่อแนวทางการบริหารจัดการและการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน²⁸⁰ ทำให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคง เพราะหากทุนหมุนเวียนดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลก็อาจส่งผลทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอ หรือมีรายได้ไม่แน่นอนต่อเนื่องต่อการดำเนินการตามภารกิจ และท้ายที่สุดทุนหมุนเวียนดังกล่าวก็จะไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งได้

พิจารณาแหล่งรายได้ของกองทุนตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 47 และมาตรา 48
- (2) เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนประเดิมจำนวนหนึ่งพันล้านบาท

²⁸⁰ เจตสุภา ดันติพิชญ์, การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านการเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, (ดุชนิพนธ์ (ปร.ด. (ผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต, 2556) หน้า 167 และ 169

(3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบแล้ว

(4) เงินรายได้ที่ได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(5) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน

(6) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(7) รายได้หรือผลประโยชน์อื่นที่กองทุนได้รับไม่ว่าโดยทางใด

(8) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุน

วรรคสอง บัญญัติว่า เงินอุดหนุนตาม (3) ให้รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้จ่ายเงินตาม (3) และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย

ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แหล่งรายได้ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล หรือได้รับการอุดหนุนหรือบริจาคจากองค์กรหรือบุคคลทั่วไปซึ่งอาจเป็นรายได้ที่ไม่แน่นอน และแม้ว่าจะมีการกำหนดแหล่งรายได้ของกองทุนให้มาจากการดำเนินงานและการลงทุนแต่จากการศึกษายังไม่พบว่า กองทุนมีการดำเนินงานในส่วนใดที่จะสามารถก่อให้เกิดรายได้ที่มั่นคงแน่นอนแต่อย่างใด และเพื่อความสะดวกต่อการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งรายได้ของกองทุน ผู้เขียนจึงแยกพิจารณาปัญหาตามแหล่งของรายได้ตามกฎหมาย ดังนี้

(1) แหล่งรายได้ที่ไม่มีลักษณะเป็นแหล่งรายได้

มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนมีแหล่งที่มาของรายได้จากเงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 47 และมาตรา 48 รวมทั้งเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนประเดิมจำนวนหนึ่งพันล้านบาท เห็นว่า รายได้ของกองทุนทั้งสองส่วนดังกล่าวมีลักษณะเป็นเงินก้อนเดียวเมื่อได้รับมอบมาแล้วจึงไม่อาจถือได้ว่า แหล่งรายได้ทั้งสองส่วนดังกล่าวเป็นแหล่งรายได้ของกองทุนอีกต่อไป โดยในส่วนแรก กองทุนได้รับโอนงบประมาณจากกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ในส่วนที่เป็นของสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน ยอดเงินคงเหลือ ณ วันที่ 14 พฤษภาคม 2561 จำนวน 11,958,077.72 บาท²⁸¹ และส่วนที่สอง กองทุนได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นทุนประเดิมหนึ่ง

²⁸¹ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 138, หน้า 40

พันล้านบาท โดยได้รับการจัดสรรงวดที่ 1 เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2561 จำนวน 700,000,000 บาท²⁸² และได้รับการจัดสรรส่วนที่เหลือจำนวน 300,000,000 บาท เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2563²⁸³ ซึ่งรายได้มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งสองส่วนกองทุนได้รับไว้ครบแล้ว กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจึงไม่อาจมีรายได้จากแหล่งที่มาทั้งสองส่วนได้อีกต่อไป

(2) แหล่งรายได้ที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล

มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนมีแหล่งที่มาของรายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว โดยรัฐบาลต้องจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้จ่าย และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งจากข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่า ในปี พ.ศ. 2562 ได้รับจัดสรรเป็นจำนวน 2,537,365,000 บาท²⁸⁴ งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 ได้รับจัดสรรเป็นจำนวน 5,796,129,400 บาท²⁸⁵ และงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 ได้รับจัดสรรเป็นจำนวน 6,084,761,000 บาท²⁸⁶ จากข้อมูลดังกล่าว เห็นว่า แม้ว่ากองทุนจะได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ แต่ก็เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณทั้งสามปีดังกล่าว และรวมถึงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2565 ที่มีแนวโน้มว่ากองทุนจะได้รับการจัดสรรงบประมาณประมาณ 6,500,000,000 บาท²⁸⁷ เป็นการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลชุดเดิมที่ เป็นผู้เริ่มต้นแนวคิดในการใช้ทุนหมุนเวียนมาใช้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และเป็นผู้ก่อตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ดังนั้น รัฐบาลชุดดังกล่าวจึงให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน ซึ่งหากมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกองทุน ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็อาจส่งผลกระทบต่อแหล่งรายได้ของกองทุนในส่วนนี้ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอตามแผนการใช้จ่ายของกองทุน แต่จะเห็นได้ว่า แผนการใช้จ่ายดังกล่าวก็ต้องเป็นแผนที่ได้รับความเห็นชอบ

²⁸² เฟิ่งอ่าง, หน้า 40 และ 43

²⁸³ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ 172, หน้า 141

²⁸⁴ มาตรา 34 (19) แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

²⁸⁵ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

²⁸⁶ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

²⁸⁷ สืบค้นจาก <https://www.komchadluek.net/news/government-of-thailand/455098> เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2564

คณะรัฐมนตรีแล้วเท่านั้น ซึ่งท้ายที่สุดหากรัฐบาลไม่ให้การสนับสนุนงบประมาณ แหล่งรายได้ของกองทุนส่วนนี้ก็ไม่อาจเป็นแหล่งรายได้ที่มั่นคงได้

(3) แหล่งรายได้ที่ได้รับการอุดหนุนจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนมีแหล่งที่มาของรายได้เป็นเงินที่ได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เห็นว่า รายได้ของกองทุนในส่วนนี้มีลักษณะที่ไม่ต่อเนื่องและไม่มีความแน่นอน โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นว่า มุ่งที่จะส่งเสริมการดำเนินงานของกองทุนหรือไม่ อย่างไร จึงเห็นได้ว่า แหล่งรายได้ของกองทุนในส่วนนี้จะผูกพันอยู่กับนโยบายและดุลพินิจของรัฐบาลในขณะนั้น จึงทำให้แหล่งรายได้ในส่วนนี้ไม่มี ความมั่นคงแน่นอน

(4) แหล่งรายได้ที่ได้รับการจากการดำเนินงานและการลงทุน

มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนมีแหล่งที่มาของรายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน ซึ่งในส่วนของกองทุนได้ออกระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการลงทุนหาผลประโยชน์จากเงินและทรัพย์สินของกองทุน พ.ศ. 2562 กำหนดให้ กองทุนสามารถหาประโยชน์จากเงินและทรัพย์สินของกองทุนได้ด้วยการซื้อพันธบัตรของรัฐบาลหรือของธนาคารแห่งประเทศไทย ซื้อพันธบัตรหรือหุ้นกู้ของรัฐวิสาหกิจ ซื้อตัวเงินคลัง ซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินหรือตั๋วแลกเงินของสถาบันการเงินของรัฐหรือของธนาคารพาณิชย์หรือของเอกชน ที่มีฐานะมั่นคงโดยมีธนาคารเป็นอาวัล ซื้อหน่วยลงทุนของกองทุนที่ลงทุนในหลักทรัพย์ตามที่กล่าวข้างต้น หรือกองทุนตลาดเงินซึ่งมีสภาพคล่องสูง หรือนำไปฝากธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือธนาคารพาณิชย์ หรือลงทุนในตราสารหนี้ ตราสารทุน กองทุนรวมตามสัดส่วนที่คณะกรรมการบริหารกองทุน กำหนด โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลการลงทุนดังกล่าว แต่จากการศึกษาพบว่า กองทุนใช้เงินรายได้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 ไปกับการดำเนินงานตามภารกิจของกองทุนไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินโครงการ และค่าใช้จ่ายในการจัดการองค์กร (ค่าใช้จ่ายบุคลากร และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น ค่าเช่าอาคาร ค่าสาธารณูปโภค ฯลฯ) ซึ่งจากข้อมูลงบการเงินประจำปี พ.ศ. 2563 พบว่า กองทุนมีรายได้รวมประมาณ 5,532,000,000 บาท แต่กองทุนได้มีรายการค่าใช้จ่ายงบประมาณประมาณ 5,017,000,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 97.4 ของรายได้

ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2563²⁸⁸ จึงเห็นได้ว่า แหล่งรายได้ของกองทุนที่เกิดขึ้นจากการลงทุนจะมีลักษณะที่ไม่แน่นอนตายตัว ประกอบกับกองทุนอาจไม่มีงบประมาณเหลือเพียงพอที่จะนำไปลงทุนกับหน่วยลงทุนต่าง ๆ ได้ ซึ่งจากข้อมูลพบว่า ในปี พ.ศ. 2563 กองทุนมีการลงทุนระยะสั้นโดยลงทุนในหลักทรัพย์เพื่อขายจำนวน 1,100,000,000 บาท²⁸⁹ แต่การลงทุนดังกล่าวก็เป็นเพียงการลงทุนระยะสั้นที่ไม่อาจหวังผลกำไรเป็นจำนวนมากได้ นอกจากนี้ การลงทุนทางการเงินทุกประเภทมีความผันแปรและผันผวนตามสภาวะทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งความผันผวนทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาที่ไม่อาจคาดการณ์ได้อย่างแน่ชัด ดังนั้น จึงไม่ควรคาดหวังกับการลงทุนทางการเงินเพื่อเป็นแหล่งรายได้หลักของกองทุน ส่วนแหล่งรายได้จากการดำเนินงานของกองทุน เห็นว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีรูปแบบการดำเนินงานด้วยการให้ทุนช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในลักษณะของทุนให้เปล่าการดำเนินงานดังกล่าวจึงไม่ก่อให้เกิดรายได้แต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า แหล่งที่มาของรายได้ในส่วนนี้มีความไม่มั่นคงแน่นอน

(5) แหล่งรายได้ที่ได้รับจากการบริจาค

มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนมีแหล่งที่มาของรายได้จากเงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ ซึ่งจากข้อมูลพบว่า ในปี พ.ศ. 2562 กองทุนได้รับเงินบริจาคเป็นเงินจำนวน 2,690,903.67 บาท และในปี พ.ศ. 2563 กองทุนได้รับเงินบริจาคเป็นเงินจำนวน 24,070,016.24 บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.43 ของรายได้ทั้งหมดของกองทุนในปี พ.ศ. 2563²⁹⁰ โดยเมื่อเทียบสัดส่วนกับรายจ่ายของกองทุน จะเห็นได้ว่า แหล่งรายได้จากการบริจาคของกองทุนมีลักษณะที่ไม่แน่นอน ซึ่งแม้ว่าแหล่งรายได้ดังกล่าวอาจมีความต่อเนื่องแน่นอน เนื่องจากการส่งเสริมให้มีการบริจาคเงินให้แก่กองทุน ด้วยการกำหนดให้ผู้บริจาคเงินมีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนหรือรายจ่ายเช่นเดียวกับการบริจาคเพื่อการศึกษาตามประมวลรัษฎากร²⁹¹ โดยมีการออกพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 682) พ.ศ. 2562 และประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 354) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ลงวันที่ 23 กันยายน 2562

²⁸⁸ อ่างแล้ว, เชียงอรรถที่ 172, หน้า 147

²⁸⁹ เพิ่งอ้าง, หน้า 137

²⁹⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 147

²⁹¹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

ก็ตาม แต่การส่งเสริมมาตรการทางภาษีดังกล่าวก็มีขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ผู้บริจาคได้รับประโยชน์จากการบริจาคเท่านั้น มาตรการทางภาษีดังกล่าวไม่อาจส่งผลให้ยอดเงินบริจาคให้แก่กองทุนสูงขึ้นแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า แหล่งรายได้ของกองทุนในส่วนนี้ไม่มั่นคงแน่นอน

(6) แหล่งรายได้ที่ได้รับจากรายได้หรือผลประโยชน์อื่นที่กองทุนได้รับไม่ว่าโดยทางใด

มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (7) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนมีแหล่งที่มาของรายได้จากรายได้หรือผลประโยชน์อื่นที่กองทุนได้รับไม่ว่าโดยทางใด เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเปิดให้กองทุนสามารถรับการสนับสนุนทางการเงินจากแหล่งต่าง ๆ อย่างไม่จำกัดเท่านั้น แหล่งรายได้ส่วนนี้จึงไม่ชัดเจนและมีลักษณะที่ไม่ต่อเนื่องแน่นอน

(7) แหล่งรายได้ที่ได้รับจากดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุน

มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้กองทุนมีแหล่งที่มาของรายได้จากดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุน ซึ่งแหล่งรายได้ประเภทนี้เกิดจากการนำเงินและทรัพย์สินของกองทุนไปลงทุนและก่อให้เกิดประโยชน์ในลักษณะรายได้ โดยแหล่งรายได้ในส่วนนี้มีทั้งส่วนที่ต่อเนื่องแต่ไม่แน่นอน เนื่องจากหากเป็นการนำเงินและทรัพย์สินของกองทุนไปลงทุนที่มีการให้ดอกเบี้ยหรือปันผลในอัตราที่แน่นอนเงินได้ดังกล่าวก็จะมีลักษณะที่ต่อเนื่องแต่ไม่แน่นอน เนื่องจากจำนวนผลประโยชน์ตอบแทนจะแปรผันตามจำนวนเงินหรือทรัพย์สินที่ลงทุน ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลพบว่า กองทุนได้มีการจัดสรรเงินทุนเพิ่มเติมตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 นำไปลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลเป็นจำนวน 824,000,000 บาท และนำไปฝากไว้กับธนาคารในลักษณะของบัญชีออมทรัพย์พิเศษเป็นเงินจำนวน 8,000,000 บาท²⁹² แต่การลงทุนดังกล่าวเมื่อเทียบกับสัดส่วนรายได้และรายจ่ายของกองทุนถือได้ว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก

โดยสรุป กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นกองทุนที่มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมที่ไม่สามารถหารายได้จากการดำเนินกิจการได้ด้วยตัวเอง โดยแหล่งรายได้ตามกฎหมายของกองทุนมีลักษณะที่ไม่สามารถสร้างรายได้ให้แก่กองทุนได้อย่างต่อเนื่องและแน่นอน ซึ่งแม้ว่าจะมีการกำหนดแหล่งรายได้ของกองทุนไว้หลากหลาย แต่แหล่งรายได้แต่ละชนิดจะถูกผูกพันไว้กับปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจควบคุมได้ เช่น นโยบายของรัฐบาลที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาและอาจกระทบกับการดำเนินงานของกองทุน ซึ่งปัจจัยภายนอกเหล่านี้ก็อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางรายได้ของกองทุนด้วย จึงเห็นได้ว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาค

²⁹² อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 172, หน้า 146 – 147

ทางการศึกษามีปัญหาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้ที่ไม่มั่นคง ผู้เขียนจึงเห็นว่า กองทุนควรมีแหล่งรายได้หลักที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็นเงินได้จำนวนที่แน่นอน และเมื่อพิจารณาข้อมูลจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา พบว่า คณะกรรมการดังกล่าวมีแนวคิดเกี่ยวกับแหล่งรายได้ในส่วน of เงินที่ได้รับจากการอุดหนุนของรัฐบาล โดยมีการกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินในอัตราร้อยละ 5 ของงบประมาณที่จัดสรรเป็นงบประมาณด้านการศึกษาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 5 ปี²⁹³ (งบประมาณด้านการศึกษาประมาณ 500,000 ล้านบาทต่อปี ดังนั้น ร้อยละ 5 จึงมีจำนวนประมาณ 25,000 ล้านบาท) ซึ่งหากพิจารณาจากจำนวนเงินดังกล่าว กองทุนจะมีงบประมาณแรกตั้งเป็นเงินทุนประเดิมอย่างน้อยประมาณ 125,000 ล้านบาท ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรแก้ไขความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 โดยเห็นควรกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนโดยมีระยะเวลาอย่างน้อย 5 ปี ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดในอัตราร้อยละ 5 ของงบประมาณที่จัดสรรเป็นงบประมาณด้านการศึกษาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 5 ปี เป็นจำนวนเงินที่ได้รับการศึกษามาแล้วว่าเหมาะสมต่อการให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาจำนวนกว่า 4,300,000 คน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกี่ยวกับการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาของรัฐบาล กองทุนจะมีเงินทุนสำรองที่มากพอจะดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 6 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 โดยเพิ่มข้อความว่า เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้เงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว โดยในระยะเวลา 5 ปี หลังจากมีการจัดตั้งกองทุนแล้ว ให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่กองทุนในอัตราร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐบาลจะจัดสรรให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า การนำวิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้วยการกันเงินมาใช้ จะช่วยแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงของแหล่งรายได้ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาอีกทางหนึ่งได้ โดยเมื่อกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีจุดเริ่มต้นมาจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน²⁹⁴ โดยเป็นหน่วยงานในสังกัดกองทุนสนับสนุนการสร้าง

²⁹³ ข้อมูลเข้าถึงได้ที่ <https://thaipublica.org/2018/03/varakorn-246/>

²⁹⁴ ระเบียบกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน พ.ศ. 2553

เสริมสุขภาพมีหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้โดยมีเป้าหมายในการเป็นองค์กรสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ ซึ่งภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาขึ้น พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ยังกำหนดให้โอนเงินและทรัพย์สิน²⁹⁵ ที่ได้รับโอนมาจากกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชนมาเป็นของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จึงเห็นได้ว่า เงินบำรุงจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบที่สนับสนุนให้แก่กองทุนสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติส่วนหนึ่งเคยเป็นงบประมาณที่สนับสนุนการจัดการศึกษา จึงเห็นควรแบ่งปันรายได้ดังกล่าว มาเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติมให้แก่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา โดยอาจจะกำหนดไว้ที่ร้อยละ 0.5 ของฐานภาษีเดิมที่กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพจัดเก็บจากภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ผู้เขียนจึงเห็นควรเพิ่มความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ดังนี้ (9) เงินอุดหนุนที่กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพจัดสรรให้จากการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบโดยให้หักในอัตราร้อยละ 0.5 ของเงินบำรุงกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. 2561²⁹⁶ จะกำหนดห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐกั้นเงินรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะก็ตาม เป็นบทบัญญัติดังกล่าวก็มีใช้บทบัญญัติที่ต้องห้ามเด็ดขาด เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังเปิดช่องให้กระทำไดหากมีการออกกฎหมายให้อำนาจ

4.4 ปัญหาความไม่สอดคล้องของแนวทางการประเมินผล

ในการประเมินผลทุนหมุนเวียนกรมบัญชีกลางได้จัดให้มีระบบการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนขึ้นเพื่อประเมินว่าทุนหมุนเวียนมีการดำเนินงานเป็นไปตามแผนงาน และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในข้อตกลงที่จัดทำขึ้นร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลางกับหน่วยงานต้นสังกัดของทุนหมุนเวียน หรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนหรือไม่ โดยการ

²⁹⁵ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

²⁹⁶ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า การกั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

ประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนได้มีการวางระบบการประเมินโดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ การวัดผลการดำเนินการโดยกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) ตามหลัก Balanced Scorecard โดยจะมีการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนปีละ 2 ครั้ง ครั้งแรกเป็นการประเมินผล เบื้องต้นภายหลังจากที่ทุนหมุนเวียนได้ดำเนินงานไปแล้วครึ่งปีบัญชี และจะทำการประเมินอีกครั้งเมื่อ สิ้นปีบัญชี โดยแบ่งระดับการประเมินออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับปรับปรุง ระดับพอใช้ ระดับปกติ ระดับดี และระดับดีมาก สำหรับการประเมินผลการดำเนินงานดังกล่าวจะครอบคลุมเนื้อหา 4 ด้าน ได้แก่ การประเมินผลการดำเนินงานด้านการเงิน การประเมินผลการดำเนินงานด้านปฏิบัติการ การประเมินผลการดำเนินงานด้านการสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสีย และการประเมินผล การดำเนินงานด้านการบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน

พิจารณาแนวทางการประเมินผลกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาตามมาตรา 44 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ.2561 กำหนดให้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนเพื่อทำการประเมินผลกองทุนทุก 3 ปี โดยให้ทำ การประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกองทุน รายงานข้อจำกัดหรืออุปสรรคของ การดำเนินกิจการของกองทุน และตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน รวมทั้ง รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ²⁹⁷ จึงเห็นได้ว่า กองทุนเพื่อความ เสมอภาคทางการศึกษามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการติดตามและการประเมินผลการใช้จ่ายเงินของกองทุน

²⁹⁷ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ.2561

ทุกสามปีอันถือว่าเป็นรอบการประเมิน ให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของกองทุน โดยก่อน ครบกำหนดสามปีไม่น้อยกว่าหกเดือนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน จากผู้ซึ่งมีความรู้ มีความสามารถ และมีประสบการณ์ด้าน การเงิน การศึกษา และการประเมินผล จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคน เพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกองทุน
- (2) รายงานข้อจำกัดหรืออุปสรรคของการดำเนินกิจการของกองทุน
- (3) ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน
- (4) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการในกรอบการประเมิน

ให้คณะกรรมการประเมินผลรายงานผลการประเมินให้คณะรัฐมนตรีทราบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับ แต่วันสิ้นรอบการประเมิน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบ ให้แจ้งให้กองทุนทราบและให้กองทุนเผยแพร่ให้ ประชาชนทั่วไปทราบในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกองทุนด้วย

เมื่อคณะกรรมการประเมินผลได้ดำเนินการตามวรรคสองเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการประเมินผลพ้นจาก หน้าที่

ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) เคยให้ความเห็นไว้ว่า ทุนหมุนเวียนใดที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และกฎหมายดังกล่าวได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการติดตามและการประเมินผลไว้ในทำนองเดียวกับกฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลัง หรือสำนักงบประมาณกำหนดไว้ การติดตามและประเมินผลก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น แต่หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ กรณีเช่นนี้ย่อมต้องนำกฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณมาใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดหลักเกณฑ์ในการติดตามและประเมินผลไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยมีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จึงไม่จำเป็นต้องทำการประเมินผลตามแนวทางของกรมบัญชีกลางแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การกำหนดวงรอบการประเมินผลของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับการกำหนดวงรอบการประเมินผลตามแนวทางของกรมบัญชีกลางมีการกำหนดที่แตกต่างกัน โดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากำหนดรอบการประเมินไว้ทุก 3 ปี แต่กรมบัญชีกลางจะกำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนทุกปี โดยให้มีการรายงานปีละ 2 ครั้ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดวงรอบการประเมินที่แตกต่างกันดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของทุนหมุนเวียนในภาพรวมทั้งหมด และการที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากำหนดวงรอบการประเมินนานถึง 3 ปี จะส่งผลทำให้การประเมินประสิทธิภาพของเงินทุนที่ได้ใช้จ่ายไปเพื่อดำเนินงานไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งไม่สอดคล้องกับแนวทางการประเมินทุนหมุนเวียนตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558²⁹⁸ ที่กำหนดให้ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล รวมทั้ง

²⁹⁸ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

ให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเป็นประจำทุกปี โดยต้องประเมินในด้านต่อไปนี้

- (1) การเงิน
- (2) การปฏิบัติการ
- (3) การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- (4) การบริหารจัดการทุนหมุนเวียน
- (5) การปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้าง
- (6) ด้านอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่กฎหมายที่จัดตั้งไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลไว้เป็นการเฉพาะ²⁹⁹ ต้องได้รับการประเมินผลเป็นประจำทุกปี ซึ่งการประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนเป็นประจำทุกปีจะทำให้ทราบว่า การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนในรอบปีที่ผ่านมาประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานในส่วนตัวหรือไม่ มีการดำเนินงานในส่วนตัวที่อาจจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง หรือการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นสามารถสนองประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายของทุนหมุนเวียนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และมีปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการอย่างไร อันเป็นการสอบทานระบบการบริหารจัดการทุนหมุนเวียนอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ ความไม่สอดคล้องของแนวทางการประเมินผลดังกล่าวอาจส่งผลทำให้กรมบัญชีกลางในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลระบบเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของกองทุน และอาจทำให้การวิเคราะห์และบริหารความเสี่ยงทางการคลังของทุนหมุนเวียนโดยภาพรวมทั้งหมดไม่มีประสิทธิภาพซึ่งไม่เป็นไปตามหลักความโปร่งใสของงบประมาณ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การกำหนดกรอบวงรอบการประเมินของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาไว้ที่ 3 ปี นั้น เป็นระยะเวลาที่นานเกินสมควร จึงเห็นควรปรับลดระยะเวลาดังกล่าวเป็น 1 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการประเมินผลทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เพื่อให้กรมบัญชีกลางในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียน มีข้อมูลเกี่ยวกับผลการประเมินทุนหมุนเวียนทุกแห่งเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแนวทางการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียนโดยภาพรวมเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้กรมบัญชีกลางรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของทุนหมุนเวียน

²⁹⁹ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า ให้นำบทบัญญัติใน ส่วนที่ 2 การบริหาร ส่วนที่ 3 คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน ส่วนที่ 4 ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้าง ส่วนที่ 5 การบัญชีและการตรวจสอบ และส่วนที่ 6 การประเมินผล ของหมวด 2 ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มาใช้บังคับกับทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะโดยอนุโลม

บทที่ 5

บทสรุปและแนวทางการแก้ไขปัญหาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

5.1 บทสรุป

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ และมีสถานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศ ด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในลักษณะของทุนให้เปล่าแก่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ซึ่งแบ่งออกได้เป็นกลุ่มเด็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 6 ปี กลุ่มเด็กที่อายุย่างเข้า 7 ปี ที่ต้องเข้ารับการศึกษาระดับบังคับจนจบการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และกลุ่มนิสิตหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่ประสงค์จะศึกษาต่อตั้งแต่ระดับปริญญาตรีจนถึงปริญญาเอก รวมทั้งยังให้ความช่วยเหลือกลุ่มบุคคลที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสทุกช่วงวัยที่ประสงค์จะได้รับการพัฒนาความรู้และความสามารถด้านการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ ยังจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศด้วยการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของครูผู้สอน สถานศึกษา และยังส่งเสริมให้มีการวิจัยพัฒนานวัตกรรมที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศ ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเดิมเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 จึงเปลี่ยนสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและมีสถานะเป็นนิติบุคคล จากนั้น ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งกองทุนโดยได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ปัจจุบันกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและมีสถานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สำหรับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ก็เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้นักเรียนตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ รวมทั้งนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาตั้งแต่อนุปริญญาจนถึงปริญญาตรี รวมถึงระดับปริญญาโทในบางสาขาวิชา โดยต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือนักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมีความจะเป็นต่อการพัฒนาประเทศ หรือนักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่กองทุนมุ่งส่งเสริม หรือนักเรียนหรือนักศึกษาที่เรียนดีเพื่อสร้าง

ความเป็นเลิศ สามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ซึ่งกองทุนทั้งสองต่างเป็นทุนหมุนเวียนที่มีภารกิจในการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายด้วยการลดข้อจำกัดทางการเงินเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียม อันเป็นส่วนหนึ่งของการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศ

ซึ่งจากการเปรียบเทียบแนวทางการดำเนินงานของกองทุนทั้งสองจะพบว่า กองทุนทั้งสองมีรูปแบบการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กลุ่มเป้าหมายในลักษณะของทุนให้เปล่า แต่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะให้ความช่วยเหลือด้วยการเป็นแหล่งเงินทุนให้กลุ่มเป้าหมายกู้ยืมเพื่อนำไปใช้จ่ายทางการศึกษา โดยในส่วนกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจะจัดสรรงบประมาณเพื่อความช่วยเหลือและสนับสนุนกำหนดกลุ่มเป้าหมาย 2 ส่วน คือ การจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชนหรือบุคคลทั่วไปที่ต้องได้รับโอกาสทางการศึกษา (กลุ่มอุปสงค์ทางการศึกษา) กับการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นองค์ประกอบในการจัดการศึกษา (กลุ่มอุปทานทางการศึกษา) ซึ่งการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชนหรือบุคคลที่ต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาจะครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสตั้งแต่แรกเกิดจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และนิสิตนักศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอก รวมทั้งกลุ่มบุคคลที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสที่ประสงค์จะได้รับการพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพ ส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นองค์ประกอบในการจัดการศึกษาจะครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครูผู้สอน สถานศึกษา และการลงทุนด้านการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือด้วยการเป็นแหล่งเงินทุนให้กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ รวมทั้งนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรีถึงปริญญาโท โดยมีคุณสมบัติต้องเป็นผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือเป็นผู้ที่ศึกษาในสาขาที่เป็นความต้องการหลัก หรือเป็นผู้ที่ศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลน หรือเป็นผู้ที่เรียนดี กู้ยืมเพื่อนำไปใช้จ่ายทางการศึกษา ซึ่งพบว่า การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของทั้งสองกองทุนในส่วนที่เป็นนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ รวมทั้งนักศึกษาระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรี) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์มีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งแม้ว่ากองทุนทั้งสองจะมีรูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่แตกต่างกัน แต่การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือ

ที่ซ้ำซ้อนกันดังกล่าวก็อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของกองทุนทั้งสอง ประกอบกับกองทุนทั้งสองมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่แตกต่างกัน กรณีดังกล่าวจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในการขอรับความช่วยเหลือของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวด้วย นอกจากนี้เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาแล้วจะพบว่าการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ส่งผลทำให้ขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนกว้างเกินไปไม่สอดคล้องกับงบประมาณของกองทุน เนื่องจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่สามารถหารายได้ด้วยตัวเอง โดยต้องพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินเป็นรายได้หลัก กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจึงน่าจะมีปัญหาด้านความมั่นคงทางการเงินอันอาจทำให้กองทุนไม่สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรแบ่งขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนทั้งสองให้ชัดเจน รวมทั้งควรกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาโดยมุ่งที่ตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ เนื่องจากการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศด้านการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของครูผู้สอน สถานศึกษา รวมทั้งการศึกษาวิจัยพัฒนานวัตกรรมที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามีกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการรับผิดชอบงานด้านดังกล่าวโดยตรงแล้ว

5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

จากการศึกษาและเปรียบเทียบแนวคิดในการจัดตั้งและรูปแบบการดำเนินงานระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ผู้เขียนพบว่า แม้ว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะเป็นทุนหมุนเวียนที่มีรูปแบบการดำเนินงานที่สามารถหารายได้จากกิจกรรมประกอบกิจการด้วยตัวเอง แต่กว่าที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะมีรายได้จากการดำเนินกิจการที่เพียงพอนำกลับมาหมุนเวียนใช้จ่ายภายในกองทุนได้นั้น ก็เป็นระยะเวลากว่า 20 ปี โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษายังต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลซึ่งเป็นภาระทางงบประมาณของประเทศเป็นอย่างมาก และไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน ที่มีความมุ่งหมายให้ทุนหมุนเวียนที่ได้จัดตั้งขึ้นสามารถดำเนินงานโดยนำเงินรายได้จากการประกอบกิจการสทบไ้หมุนเวียนใช้จ่ายภายในกิจการของตนได้ต่อไปโดยไม่ต้อง

พึงพึงการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล และเมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบและขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จะพบว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีปัญหาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้ของกองทุนมีลักษณะไม่มั่นคงและแน่นอน และการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจนส่งผลทำให้กลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือมีหลากหลายกลุ่มไม่สอดคล้องกับงบประมาณของกองทุน รวมทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินให้แก่กลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ แนวทางการประเมินผลของกองทุนยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการประเมินผลของกรมบัญชีกลางอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไข ดังนี้

5.2.1 กรณีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เนื่องจากผู้เขียนได้ทำการเปรียบเทียบรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในส่วนของข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในส่วนของการทำงานจึงจะนำเสนอในลักษณะของการเปรียบเทียบกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ดังนี้

(1) กรณีปัญหาความซ้ำซ้อนของกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งได้แก่ กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายหรือนักศึกษาระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ และกลุ่มนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของทั้งสองกองทุนมีการแบ่งแยกกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรใช้เกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐาน³⁰⁰ เป็นเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของทั้งสองกองทุนในส่วนนี้ โดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาควรเป็นทุนหมุนเวียนที่ให้ความช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสตั้งแต่แรกเกิดจนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาควรเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับนิสิตหรือนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพจึงไม่ควรถูกต้องรับภาระเงินกู้ทางการศึกษา และ

³⁰⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

เพื่อให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อตอบสนองความต้องการในการศึกษา ระดับอุดมศึกษาอย่างแท้จริง

(2) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียนที่มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือผู้ด้อยโอกาส แต่ไม่ปรากฏว่า มีการให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ผู้เขียน จึงเห็นควรกำหนดคำนิยามไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ดังนี้

“ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์” หมายความว่า บุคคลผู้มีรายได้ของตนเอง หรือรายได้รวมของครอบครัวน้อยกว่าอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ การกำหนดอัตรารายได้ของตนเอง หรือของครอบครัวให้กองทุนอาจกำหนดแยกตามพื้นที่โดยพิจารณาจากข้อมูลค่าครองชีพในพื้นที่นั้นก็ได้ (ซึ่งการกำหนดอัตรารายได้ในส่วนนี้กองทุนควรกำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการพิจารณาที่ชัดเจน)

“ผู้ด้อยโอกาส” หมายความว่า ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ หรืออยู่ในพื้นที่ที่ไม่สงบ หรือขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ หรือสมควรได้รับการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ตลอดจนประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบ อันจะส่งผลให้ไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เสมอภาคกับผู้อื่น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดความด้อยโอกาสในลักษณะอื่นเพิ่มเติมได้

นอกจากนี้ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาควรแก้ไขระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบข้อมูลและการช่วยเหลือเด็กปฐมวัย เด็กและเยาวชนซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ผู้ด้อยโอกาส ครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และครู พ.ศ. 2561 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์จากเกณฑ์รายได้ของครัวเรือนที่สามารถสะท้อนฐานะความเป็นอยู่ของผู้ขอรับการช่วยเหลือให้ชัดเจน และการกำหนดจำนวนเงินรายได้ของครัวเรือนดังกล่าวควรมีการเปลี่ยนแปลงเป็นประจำเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมและภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาสามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนรวมทั้งบุคคลที่ขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริง

(3) กรณีปัญหาจากความไม่ชัดเจนของแนวทางการจัดสรรงบประมาณของกองทุน เนื่องจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีแนวทางการใช้จ่ายเงินโดยกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมที่มีความสนใจจะร่วมงานกับกองทุน นำเสนอโครงการต่อกองทุนเพื่อขอรับงบประมาณไปจัดทำโครงการ ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติโครงการกองทุนได้ออกระเบียบกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินกองทุน พ.ศ. 2561 ผู้เขียนจึงเห็นว่า กองทุนควรประกาศเผยแพร่วงเงินในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภทของแต่ละโครงการ ให้ชัดเจนว่า ในโครงการต่าง ๆ ที่กองทุนจะดำเนินงานรอบงบประมาณนั้น กองทุนจะแบ่งความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในแต่ละประเภทเป็นจำนวนเงินเท่าใด ดังเช่นกรณีของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะมีการประกาศกำหนดวงเงินกู้ยืมของกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภทเป็นประจำทุกปีงบประมาณ

5.2.2 กรณีปัญหาจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือที่หลากหลาย

สำหรับปัญหาจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือที่หลากหลาย นั้น เนื่องจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาที่กว้างเกินสมควรส่งผลต่อขอบเขตการดำเนินงาน ทำให้มีกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือที่หลากหลาย ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจทำให้กองทุนไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การดำเนินงานบางส่วนมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่รับผิดชอบอยู่แล้ว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาควรทำหน้าที่เฉพาะการให้ความช่วยเหลือ เด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาในประเทศทุกคนให้สามารถเข้าถึงและอยู่ในระบบการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น ซึ่งแม้ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาส่วนหนึ่งจะเกิดขึ้นจากการที่คุณภาพทางการศึกษาของสถานศึกษาแต่ละแห่งไม่เท่าเทียมกัน ทำให้กองทุนต้องใช้งบประมาณส่วนหนึ่งในการให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา แต่การดำเนินการดังกล่าวควรเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยตรงอย่าง กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพราะลำพังเพียงแต่งบประมาณของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นงบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ไม่อาจตอบสนองการดำเนินงานของกองทุนได้อย่างครบถ้วน ดังนั้น จึงเห็นควรยกเลิกบทบัญญัติตามมาตรา 5 (3) (5) (6) และ (7) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุน

เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาสามารถใช้จ่ายงบประมาณเพื่อช่วยเหลือบุคคลผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 กรณีปัญหาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้

สำหรับปัญหาเรื่องแหล่งที่มาของรายได้ของกองทุน เนื่องจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม และรูปแบบการดำเนินกิจการของกองทุนมีลักษณะที่ไม่สามารถหารายได้กลับมาหมุนเวียนเป็นทุนสำหรับการดำเนินการได้ด้วยตัวเอง และจากการศึกษาพบว่า แหล่งรายได้ตามกฎหมายของกองทุนมีลักษณะไม่มั่นคง ต่อเนื่อง และแน่นอน ดังนั้น เพื่อให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีเสถียรภาพทางการเงินสามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศ จึงควรกำหนดแหล่งรายได้ที่มั่นคงให้แก่กองทุน โดยเห็นควรแก้ไขมาตรา 6 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 โดยเพิ่มข้อความว่า เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว โดยในระยะเวลา 5 ปี หลังจากมีการจัดตั้งกองทุนแล้ว ให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่กองทุนในอัตราร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลจะจัดสรรให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า หากนำวิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้วยการกันเงินมาใช้ จะช่วยแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงของแหล่งรายได้ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาอีกทางหนึ่ง จึงเห็นควรเพิ่มความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ดังนี้ (9) เงินอุดหนุนที่กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพจัดสรรให้จากการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบโดยให้หักในอัตราร้อยละ 0.5 ของเงินบำรุงกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้กองทุนมีแหล่งรายได้ที่มั่นคง ต่อเนื่องและแน่นอน อันเป็นการสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้แก่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และยังเป็นการลดภาระทางงบประมาณของรัฐบาลในการที่จะต้องจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่ออุดหนุนกองทุนอีกด้วย

5.2.4 กรณีปัญหาความไม่สอดคล้องของแนวทางการประเมินผล

สำหรับปัญหาความไม่สอดคล้องของแนวทางการประเมินผลทุนหมุนเวียน ควรแก้ไขความในมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ.2561 เป็น ทุกสามปีอันถือว่าเป็นรอบการประเมิน ให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของกองทุนเป็นประจำทุกปี โดยก่อนครบกำหนดสามปีไม่น้อยกว่าหกเดือนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เสนอต่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน จากผู้ซึ่งมีความรู้ มีความสามารถ และมีประสบการณ์ด้านการเงิน การศึกษา และการประเมินผล จำนวนไม่น้อยกว่า สามคนแต่ไม่เกินห้าคน เพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ ...

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการประเมินผลทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติ การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และเพื่อให้กรมบัญชีกลางในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียน มีข้อมูลเกี่ยวกับผลการประเมิน ทุนหมุนเวียนทุกแห่งเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแนวทางการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน นอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนโดยภาพรวมเป็นประจำทุกปี



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

- กรมบัญชีกลาง. เงินนอกงบประมาณ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://bit.ly/2PSGV DY>
- จรัส สุวรรณมาลา. การบริหารงานคลังภาครัฐ เอกสารอัดสำเนา. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- จรรยาตรี มาติลโกวิท. การวิเคราะห์ผลของเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา. วิทยานิพนธ์หลักสูตรครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544.
- เจตสุภา ตันติพิชญ์. การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านการเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. (ดุษฎีนิพนธ์ (ปร.ด. ผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง), มหาวิทยาลัยรังสิต. 2556.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 25. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “การศึกษาแนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมรองรับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2562.
- เตชะรัฐ บัวคง. ปัญหาการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2560.
- ธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล. บทความเรื่อง แบบกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ [ออนไลน์]. 3 กรกฎาคม 2564. แหล่งที่มา : <http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=l&actCode=38&head=4&item=n5>
- นนทกร เกรียงศิริ. วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2560.
- นพรัตน์ ทวี. ทบทวนเวียนกับการกำกับดูแลที่ดี [ออนไลน์]. 4 ตุลาคม 2563. แหล่งที่มา : <https://bit.ly/3a1wUuO>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณสุข. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

- บริษัท เพ็ญศรีชล. ทุณหมนเวียน : กลไกหลักในการกระจายอำนาจทางการคลัง. วารสารกรมบัญชีกลาง 6, พฤศจิกายน - ธันวาคม (2558).
- ประยูร กาญจนกุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ปรัชญา เวสารัชช์. ชุดอบรมผู้บริหาร ประมวลสาระเกี่ยวกับหลักการจัดการศึกษา. ใน: โครงการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545.
- ปรีชา สุวรรณทัต. บทความ “พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้เงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518”. สมคิด เลิศไพฑูรย์, บรรณาธิการ, รวมบทความกฎหมายการคลัง 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.
- . วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- ปวย อิงภากรณ์. บันทึกคำบรรยายการคลัง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พระนคร: ประมวลมิตร, 2498.
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล, เล่มที่ 3. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศิลป์สยามการพิมพ์, 2532.
- พนัส สิมะเสถียร. 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร : การบริหารเงินคลังของประเทศไทย : รวมบทความด้านการเงิน การคลัง และการบัญชี. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2535.
- พิสิฐ ลี้อาธรรม. บทความ “ร่าง พ.ร.บ. เงินกู้ 2 ล้านล้าน : ความขัดแย้งในทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”. Journal of Economics คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 18, 1 2014 JAN - JUN.
- ไพรัช ตระการศิริพันธ์. การคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 2. เชียงใหม่: คະนิงนิจการพิมพ์, 2548.
- ภาวิน ศิริประภาณุกุล. กองทุนนอกงบประมาณของประเทศไทย [ออนไลน์]. 4 ตุลาคม 2563. แหล่งที่มา : <https://thaipublica.org/2015/08/pawin-25/>
- รัตนา พฤษภาเกษมสุข. การควบคุมเงินทุณหมนเวียนของส่วนราชการ. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการบัญชี บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2526.
- วาทีน นุชเล็ก. มาตรการในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมกิจการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. การบริหารงานคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.
- ศาสตรา สุตสวาท และฐิติมา ชูเชิด. ความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในงบประมาณของไทยตามหลักสากล. (2559).

- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. การตรวจเงินแผ่นดิน. ในสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2544.
- . คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.
- สมชัย ฤชุพันธุ์ และชลธาร วิศรุตวงศ์. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2544.
- สำนักกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง. กรอบคู่มือการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนของทางราชการ. (2554).
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาในอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2550.
- . รายงานบทวิเคราะห์ผลการกู้ยืมเงิน กยศ. ที่มีต่อโอกาสการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษา : กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2557.
- สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการวิจัยการจัดสรรงบประมาณผ่านตัวผู้เรียน. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ. การคลังปริทัศน์ 6 (2557).
- สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง. บทความเรื่อง กรรมการโดยตำแหน่งกับกรรมการผู้แทนองค์กร [ออนไลน์]. 3 กรกฎาคม 2564. แหล่งที่มา : <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13708.pdf>
- สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายการคลัง : ภาวะงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.
- . กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย. ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- . บทความ “ร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทกับเงินแผ่นดิน”. ใน หนังสือรพี. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล และพิสิทธิ พัวพันธ์. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (โครงการย่อย 2), การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2560).

- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณ. กรุงเทพมหานคร: อุดมศึกษา, 2552.
- เอื้ออารีย์ อัจจะนิล. กฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
- Emmerson, C., Frayne, C., and Love, S. Updating Thr Uk’s Code for Fiscal Stability. The Institute for Fistal Studies.
- OECD. Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System? : Op.cit.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. Best Practices for Budget Transparency. 2012.
- Patrinos, H. A. A Review of Demand – Side Financing Initiatives in Education. Washington DC: World bank, 2002.
- Richard Allen and Dimitar Radev. Managing and Controlling Extrabudgetary Funds. OECD Journal on Budgeting 6, 4.
- Salvatore Schiavo-Campo. The Budget and Its Coverage, Public Sector Governance and Accountability Series, Budgeting and Budgetary Institutions [Online]. Available from:
- Ziderman, A. The Student Loans Scheme in Thailand : A Review Ang Recommendations for Efficient and Equitable Functioning of the Scheme (a Part of Asian Development Bank Social Sector Program Loan in the Framework of the Education Management and Finance Study). 1999.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายพสกร เขมะจารุ
วัน เดือน ปี เกิด	14 มีนาคม 2527
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย
ที่อยู่ปัจจุบัน	21 ซอยฉิมพลี 4 แขวง/เขต ตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY