



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งและ  
บริหารจัดการกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือ  
คนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

จัดทำโดย นายศรัณยู อัมพาตระการ  
รหัส 15020

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 15 ปี 2567  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งและบริหารจัดการกองทุนคุ้มครอง  
และช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

จัดทำโดย นายศรัณยู อัมพาตระการ  
รหัส 15020

หลักสูตรนักรับราชการทูต รุ่นที่ 15 ปี 2567  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต กิตติพงษ์ ณ ระนอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต สุพัตรา ศรีไมตรีพิทักษ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เพื่อรองรับความท้าทายจากสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและรอบด้าน กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องดำเนินงานเชิงรุก โดยยกระดับกลไกการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในปัจจุบัน ให้เป็นกลไกใหม่ที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว สามารถแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม การจัดตั้ง “กองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน” จะทำให้กระทรวงการต่างประเทศมีเครื่องมือการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ และการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ลดการพึ่งพางบกลางและภาระด้านงบประมาณของรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยนำรายรับจากค่าธรรมเนียมการกงสุล ในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง มาสมทบเป็นค่าใช้จ่ายของกองทุน ไม่ต้องนำรายรับดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน สามารถดำเนินการได้ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ กองทุนดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้นจะอยู่ในกำกับดูแลของกรมการกงสุล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ

เพื่อให้การบริหารกองทุนมีระเบียบราชการรองรับตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ จึงต้องจัดทำ (1) ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการบริหารกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน และ (2) ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งต้องแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน ประกอบด้วย (1) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกงสุล และ (2) ข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล

การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีประเด็นท้าทายและข้อพึงระวังที่ควรศึกษาเพิ่มเติมและเตรียมการรองรับ อาทิ (1) การเตรียมความพร้อมกรณีรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลลดลง (2) การดำเนินงานต้องไม่ซ้ำซ้อนกับกองทุนของส่วนราชการอื่น (3) การนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือคนไทย และ (4) การปรับปรุงระบบงานในปัจจุบัน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศ และแผนอพยพคนไทยในอนาคต กรณีผลการดำเนินงานของกองทุนเป็นที่น่าพอใจและผ่านเกณฑ์การประเมินของ

กระทรวงการคลังควรศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายขอบข่ายการดำเนินงานของกองทุนให้ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในภาวะปกติ และการจัดหาแหล่งเงินสมทบที่ยั่งยืน มีเสถียรภาพ เพื่อให้การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเป็นไปแบบครบวงจร เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคนไทย และลดภาระด้านงบประมาณแก่รัฐบาล

## กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำรายงานการศึกษานี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม เอกอัครราชทูต กิตติพงษ์ ณ ระนอง เอกอัครราชทูต สุพัตรา ศรีไมตรีพิทักษ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทางการศึกษาที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นจนถึงขั้นตอนสุดท้าย เป็นผลให้ผู้เขียนสามารถจัดทำรายงานการศึกษานี้จนเสร็จสมบูรณ์ในระยะเวลาจำกัด

ขอขอบพระคุณ นายธานี ทองภักดี เอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน และนายณัฐพงศ์ สิริธิชัย อัครราชทูต ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน ที่ได้สนับสนุนให้ผู้เขียน เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 15 ประจำปี 2567

ขอขอบพระคุณ เอกอัครราชทูต จักร บุญ-หลง (อดีตอธิบดีกรมการกงสุล) นางต้องฤดี มากบุญ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ นายณัฐชัย นินนาท รองอธิบดีกรมการกงสุล นายธนพ ปัญญาพัฒนากุล ผู้ช่วยปลัดกระทรวง (อดีตผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลัง) นายอำนาจ พละพลีวัลย์ ผู้อำนวยการ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ ที่กรุณาสละเวลาเพื่อให้คำแนะนำและ ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่สำนักบริหารการคลังที่ให้การสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ ในการจัดทำรายงานการศึกษานี้

ขอขอบพระคุณ ผู้อำนวยการ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ทุกท่านของสถาบันการต่างประเทศ เทวะวงศ์วโรปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เกี่ยวข้องกับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 15 ประจำปี 2567 ที่ได้ให้การสนับสนุนและดูแลผู้เข้ารับการอบรมทุกท่านเป็นอย่างดี และขอบคุณเพื่อน ผู้รับการอบรมทุกท่าน ที่ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์และมุมมองต่าง ๆ และมิตรภาพที่มี ให้แก่กันตลอดระยะเวลาที่มากกว่าสองเดือนของการอบรม

ท้ายที่สุด ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการ กำหนดนโยบายและการดำเนินงานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศของ กระทรวงการต่างประเทศในอนาคต เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อคนไทยต่อไป

ศรัณยู อัมพาตระการ

กันยายน 2567

## สารบัญ

|  |    |
|--|----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร                                | ง  |
| กิตติกรรมประกาศ                                      | ฉ  |
| สารบัญ   | ช  |
| สารบัญตาราง  | ซ  |
| สารบัญภาพ  | ฅ  |
| บทที่ 1 บทนำ   | 1  |
| 1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา         | 1  |
| 1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ | 6  |
| บทที่ 2 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา        | 10 |
| 2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา                             | 10 |
| 2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา                         | 12 |
| 2.3 สรุปผลการศึกษา                                   | 35 |
| บทที่ 3 ข้อเสนอ                                      | 43 |
| 3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย                                | 43 |
| 3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ        | 45 |
| บรรณานุกรม   | 52 |
| ประวัติผู้เขียน                                      | 55 |

## สารบัญตาราง

|            |   |    |
|------------|---|----|
| ตารางที่ 1 | การคำนวณจำนวนเงินสะสมสูงสุดของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทย<br>ตกทุกข์ได้ยาก ในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน | 34 |
| ตารางที่ 2 | สถิติการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุล ปีงบประมาณ 2562-2566<br>จำแนกตามประเภทของรายได้                     | 39 |



## สารบัญภาพ

|          |   |    |
|----------|---|----|
| ภาพที่ 1 | ขั้นตอนการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยาก<br>ในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน  | 49 |
| ภาพที่ 2 | โครงสร้างการบริหารกองทุนคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยาก<br>ในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน   | 50 |
| ภาพที่ 3 | ขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ กรณีการจัดตั้ง<br>กองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ<br>ในสถานการณ์ฉุกเฉิน | 51 |

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา

การคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ เป็นภารกิจหลักที่สำคัญของกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลก และยังเป็นภารกิจที่มีความสำคัญในระดับประเทศ ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 66 รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ<sup>1</sup>

#### 1.1.1 ความสำคัญในด้านนโยบาย

รัฐบาลปัจจุบันได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา กำหนดภารกิจการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างสมดุลที่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ<sup>2</sup>

ในคราวการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก<sup>3</sup> ประจำปี 2566 รัฐบาลได้มอบนโยบายในเรื่องการรักษาเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของคนไทย การช่วยเหลือและคุ้มครองคนไทย และผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ ในปัจจุบันมีคนไทยออกไปทำงานและท่องเที่ยวในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ย่อมมีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อคนไทยตามมา การปฏิบัติงานของ

---

<sup>1</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 17.

<sup>2</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา,” (11 กันยายน 2566): 13 และ 24.

<sup>3</sup> การประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก ประจำปี 2566 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 19-24 พฤศจิกายน 2566 ณ กรุงเทพฯ นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี และนายปานปรีดิ์ พิทธิธานุกร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะนั้น ได้มอบนโยบายกับเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ เมื่อวันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2566

สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ต้องอยู่ภายใต้แรงกดดันและความคาดหวัง จึงขอให้มีแนวทางการทำงานที่ยึดมั่นในผลประโยชน์ของคนไทยและประเทศไทยเป็นสำคัญ<sup>4</sup>

ในการประชุมดังกล่าว ผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ เอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ได้เห็นชอบการดำเนินงานหลักของกระทรวงการต่างประเทศใน 3 ด้าน ได้แก่ (1) มิติการเมืองและความมั่นคง (2) การทูตเศรษฐกิจเชิงรุก และ (3) การทูตเพื่อประชาชน รวมทั้งเห็นควรถอดบทเรียนการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น และให้มีหัวใจของการทำงานที่มีจิตบริการ<sup>5</sup>

ต่อมา กระทรวงการต่างประเทศได้นำการดำเนินงานข้างต้นไปจัดทำแผนดำเนินงาน (Work Plan) เพื่อขับเคลื่อนการทูตเชิงรุก ปี 2567-2568 และงานการทูตเพื่อประชาชน จะมีจุดเน้นครอบคลุมภารกิจการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ และการมีความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือคนไทยทั้งในภาวะปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน

### 1.1.2 ความสำคัญในด้านภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กร

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล พ.ศ. 2545<sup>6</sup> กำหนดให้กรมการกงสุล มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านกงสุล ประสานและสนับสนุนการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เพื่อปกป้อง คุ้มครอง ดูแลและช่วยเหลือคนไทย และผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศให้ทั่วถึง ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล รักษาผลประโยชน์และช่วยเหลือคนสัญชาติไทยและนิติบุคคลสัญชาติไทย รวมทั้งเรือและอากาศยานไทยในต่างประเทศ

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558<sup>7</sup> กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ มีภารกิจในการจัดสรรทรัพยากรและบริหารราชการประจำทั่วไปของกระทรวง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจ ให้มีอำนาจหน้าที่จัดสรรและบริหารทรัพยากรให้ประหยัด คุ่มค่า และสมประโยชน์ และดูแลการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ กฎกระทรวงดังกล่าวยังแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ ให้สำนักบริหารการคลังมีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะ กำหนด ยุทธศาสตร์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณของกระทรวง

<sup>4</sup> สำนักนโยบายและแผน, “สรุปผลการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก ประจำปี 2566,” (ธันวาคม 2566).

<sup>5</sup> สำนักนโยบายและแผน, “สรุปผลการประชุมเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ทั่วโลก ประจำปี 2566,” (ธันวาคม 2566).

<sup>6</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล พ.ศ. 2545,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545): 11.

<sup>7</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 12 ก (20 กุมภาพันธ์ 2558): 10.

เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงข้างต้น จะเห็นว่าการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ เป็นหน้าที่ที่สำคัญกระทรวงการต่างประเทศ กรมการกงสุล สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ในขณะที่สำนักบริหารการคลังมีหน้าที่จัดสรรและบริหารทรัพยากรของกระทรวง เพื่อสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ภารกิจคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ และการปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ จึงมีความสำคัญและเป็นการดำเนินงานตามกฎกระทรวง

### 1.1.3 ความสำคัญในด้านจำนวนคนไทยที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

ปัจจุบันมีคนไทยเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศจำนวนมากในแต่ละปี สถิติในปี 2562 มีนักท่องเที่ยวชาวไทยเดินทางไปต่างประเทศ จำนวน 10,446,496 คน<sup>8</sup> และยังมีอีกเป็นจำนวนมากที่พำนักอยู่ในต่างประเทศเพื่อประกอบอาชีพ ศึกษา และตั้งรกรากอยู่กับครอบครัว สถิติจำนวนคนไทยในต่างประเทศ<sup>9</sup> ย้อนหลัง 5 ปี จนถึงปัจจุบัน มีดังนี้

|                         |                    |
|-------------------------|--------------------|
| ปี 2562                 | จำนวน 692,307 คน   |
| ปี 2563                 | จำนวน 1,186,211 คน |
| ปี 2564                 | จำนวน 1,332,271 คน |
| ปี 2565                 | จำนวน 1,221,066 คน |
| ปี 2566                 | จำนวน 1,261,890 คน |
| ปี 2567 (มกราคม-มีนาคม) | จำนวน 1,230,221 คน |

ในจำนวนคนไทยในต่างประเทศและนักท่องเที่ยวชาวไทยที่เดินทางไปต่างประเทศข้างต้นมีบางส่วนที่ประสบปัญหา สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต้องให้ความช่วยเหลือสถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ<sup>10</sup> ย้อนหลัง 5 ปี จนถึงปัจจุบัน มีดังนี้

|         |                  |
|---------|------------------|
| ปี 2562 | จำนวน 24,078 คน  |
| ปี 2563 | จำนวน 136,203 คน |
| ปี 2564 | จำนวน 71,009 คน  |
| ปี 2565 | จำนวน 63,400 คน  |
| ปี 2566 | จำนวน 57,951 คน  |

<sup>8</sup> กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, “สถานการณ์ท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ปี 2562,” [https://www.mots.go.th/download/article/article\\_20201104090605.pdf](https://www.mots.go.th/download/article/article_20201104090605.pdf).

<sup>9</sup> กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, “สถิติจำนวนคนไทยในต่างประเทศ,” <https://consular.mfa.go.th/>, (5 เมษายน 2567)

<sup>10</sup> กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, “สถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ,” <https://consular.mfa.go.th/>, (4 เมษายน 2567)

ปี 2567 (มกราคม-มีนาคม) จำนวน 7,761 คน

#### 1.1.4 การจำแนกประเภทการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ได้จำแนกการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ออกเป็น 10 ประเภท<sup>11</sup> ได้แก่

1) ช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากทั่วไป นักเรียน นักศึกษา ทรัพย์สินสูญหาย หนังสือเดินทางสูญหาย เจ็บป่วย เป็นต้น

2) ช่วยเหลือแรงงาน

3) ช่วยเหลือลูกเรือประมง

4) ช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์

5) ช่วยเหลือคนไทยที่ถูกจับกุม

6) เสียชีวิต สงศพ ส่งอัฐิ ผังศพ ติดตามเงินฝังได้

7) ช่วยติดตามหาญาติและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่

8) กรณีการให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ

9) ออกหนังสือรับรอง No Objection Certificate (NOC)

10) การอำนวยความสะดวกในการต่อใบอนุญาตขับขี่ไทย

การให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศตามประเภทที่จำแนกข้างต้น หากพิจารณาจากสภาพปัญหาและสถานการณ์ความเร่งด่วนในการให้ความช่วยเหลือของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(ก) การให้ความช่วยเหลือในภาวะปกติ เป็นการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ทั่วไปเมื่อประสบปัญหา อาทิ ถูกลักทรัพย์ ทรัพย์สินสูญหาย หนังสือเดินทางสูญหาย ถูกทำร้ายร่างกาย เจ็บป่วย ถูกจับกุมดำเนินคดีหรือคุมขัง แรงงานไทยถูกเอาเปรียบ จ้างงานผิดกฎหมาย ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ความรุนแรงในครอบครัว

(ข) การให้ความช่วยเหลือสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ที่คนไทยตกอยู่ในอันตรายถึงชีวิต และต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน อาทิ การอพยพและส่งกลับคนไทยที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ โรคระบาด และหนีภัยสงคราม

<sup>11</sup> กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, “สถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ,” <https://consular.mfa.go.th/>, (4 เมษายน 2567).

### 1.1.5 ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ

สถานการณ์โลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรอบด้านในปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อการค้าดำเนินงานให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือเร่งด่วนในสถานการณ์ฉุกเฉิน บริบทภายนอกดังกล่าวสามารถจำแนกได้เป็น 3 ปัจจัย ดังนี้

(ก) ภัยสงครามหรือความขัดแย้งระหว่างประเทศที่นำไปสู่การสู้รบทางการทหาร เช่น สงครามระหว่างรัสเซียและยูเครน การสู้รบระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์

(ข) ภัยโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้นได้โดยฉับพลัน เช่น โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

(ค) ภัยธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วนท่ามกลางปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงขึ้น เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด

ปัจจัยข้างต้นเกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีลักษณะซ้ำกับที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเริ่มต้นจากภาวะเสี่ยง จากนั้นมีพัฒนาการไปสู่ภาวะวิกฤตและสถานการณ์ฉุกเฉินในท้ายที่สุด เป็นผลให้คนไทยในพื้นที่ประสบเหตุได้รับผลกระทบและจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน และทันท่วงที อีกนัยหนึ่งจึงเป็นปัจจัยเร่งให้กระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการให้ความช่วยเหลือเร่งด่วนในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากขึ้น

### 1.1.6 ปัญหาหรือข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ

หากถอดบทเรียนการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งการให้ความช่วยเหลือในภาวะปกติและในสถานการณ์ฉุกเฉิน พบว่ากระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ประสบปัญหาหรือข้อจำกัดหลักในการดำเนินการ 2 ประการ คือ

(ก) ข้อจำกัดงบประมาณ

(ข) ความล่าช้าในการดำเนินการอันมีสาเหตุหลักมาจากขั้นตอนของกฎระเบียบในปัจจุบัน

ดังนั้น จึงสมควรที่กระทรวงการต่างประเทศจะทบทวนการดำเนินงานที่ผ่านมา และพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการหาแหล่งงบประมาณสนับสนุนและพัฒนากลไกใหม่เพื่อลดขั้นตอนในการดำเนินการ

โดยสรุปจากภาพรวมความสำคัญของภารกิจการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ตั้งแต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คำแถลง

นโยบายของรัฐบาล กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศ และแผนการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ จนถึงสถิติจำนวนคนไทยที่พำนักอยู่ในต่างประเทศ และคนไทยที่เดินทางไปต่างประเทศในแต่ละปี จึงเห็นได้ว่าการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศมีความสำคัญยิ่ง และกระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความสำคัญในลำดับต้นและดำเนินภารกิจนี้มาโดยตลอด

เพื่อตอบรับกับปัจจัยภายนอกท่ามกลางสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาหรือข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศที่เผชิญอยู่ กระทรวงการต่างประเทศจึงจำเป็นต้องดำเนินงานเชิงรุกเพื่อสร้างกลไกใหม่ที่ยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและเครื่องมือการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ให้เป็นกลไกการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว และสามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อจำกัดต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม รายงานฉบับนี้จะศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งและบริหารจัดการกองทุนคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน

## 1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ

ด้านความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของภารกิจการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศนั้น แบ่งออกเป็น 3 ระดับ เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับกระทรวงการต่างประเทศที่เป็นส่วนราชการปฏิบัติ กล่าวคือ

### 1.2.1 แผนระดับที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2566-2580 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)<sup>12</sup>

ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านการต่างประเทศ ประกอบด้วย 6 ด้าน<sup>13</sup> ภารกิจการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาและประเด็นที่ต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติว่า ภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์

<sup>12</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566-2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม),” (มีนาคม 2566).

<sup>13</sup> ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2566-2580 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านการต่างประเทศ ประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ส่วนรวม ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส

### 1.2.2 แผนระดับที่ 2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ<sup>14 15</sup>

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ ของกระทรวงการต่างประเทศ หรือเรียกว่า แผนการต่างประเทศ 5S และ 5มี ประกอบด้วย 5 แผนย่อย (1) แผนย่อยความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ (Security หรือมีความมั่นคง) (2) แผนย่อยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (Sustainability หรือมีความยั่งยืน) (3) แผนย่อยด้านการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ (Standard หรือมีมาตรฐานสากล) (4) แผนย่อยด้านการส่งเสริมสถานะและบทบาทของประเทศไทยในประชาคมโลก (Status หรือมีสถานะและเกียรติภูมิ) (5) แผนย่อยด้านการต่างประเทศมีเอกภาพและบูรณาการ (Synergy หรือมีพลัง) ภารกิจการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศจัดอยู่ภายใต้แผนย่อยด้านการต่างประเทศมีเอกภาพและบูรณาการ (Synergy หรือมีพลัง) ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ 7 แนวทาง<sup>16</sup>

<sup>14</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561-2580),” (2561)

<sup>15</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566-2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม),” (มีนาคม 2566)

<sup>16</sup> การพัฒนาภายใต้แผนย่อยด้านการต่างประเทศมีเอกภาพและบูรณาการ (Synergy / มีพลัง) ประกอบด้วย 7 แนวทาง คือ (1) ส่งเสริมการบริหารจัดการและดำเนินงานด้านการต่างประเทศของส่วนราชการไทยอย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการ และมีธรรมาภิบาล (2) ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจว่าประชาชนทุกระดับมีความเชื่อมโยงกับการต่างประเทศในมิติต่าง ๆ รวมถึงเสริมสร้างขีดความสามารถและส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคมและภาคเอกชน สามารถร่วมขับเคลื่อนการต่างประเทศไทยอย่างบูรณาการภายใต้กลไกการทูตเพื่อประชาชนและการทูตสาธารณะ (3) นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานด้านการต่างประเทศในทุกมิติและทุกระดับ เพื่อให้สามารถรองรับกับสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชนอย่างสะดวกและรวดเร็ว และการให้ข้อมูลแก่ประชาชน (4) พัฒนาบริการด้านการต่างประเทศแก่คนไทย ให้มีความเป็นเลิศ และคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศอย่างเป็นระบบ (5) พัฒนาขีดความสามารถขององค์กร บุคลากร รวมถึงกฎระเบียบและข้อบังคับด้านการต่างประเทศของรัฐอย่างต่อเนื่อง เพื่อดำเนินบทบาทเชิงรุกท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม (6) ใช้ประโยชน์จากกลไกการประชุมระหว่างหน่วยราชการไทย เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการต่างประเทศอย่างบูรณาการ ทั้งในการกำหนดมาตรการและโครงการร่วมกัน และติดตามการดำเนินงานที่ผ่านมา อาทิ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศในระดับชาติ คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ คณะกรรมการบริหารสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ หรือทีมประเทศไทยในต่างประเทศ (7) เสริมสร้างความร่วมมือกับมิตรประเทศและในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ



แนวทางที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศโดยตรง คือ แนวทางที่ 4 พัฒนาศักยภาพด้านการต่างประเทศแก่คนไทย ให้ความสำคัญเป็นเลิศ และคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ยังมีแนวทางอื่นที่สนับสนุนการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศเช่นกัน กล่าวคือ แนวทางที่ 1 ส่งเสริมการบริหารจัดการและดำเนินงานด้านการต่างประเทศของส่วนราชการไทยอย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการ และมีธรรมาภิบาล และแนวทางที่ 5 พัฒนาขีดความสามารถขององค์กร บุคลากร รวมถึงกฎระเบียบและข้อบังคับด้านการต่างประเทศของรัฐอย่างต่อเนื่อง เพื่อดำเนินบทบาทเชิงรุกท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อม

เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ มีความจำเป็นต้องบูรณาการการทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่นที่ส่วนกลางและในต่างประเทศเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงสุด การจัดตั้งและบริหารจัดการกองทุนคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการพัฒนาขีดความสามารถองค์กรและพัฒนากฎระเบียบให้รองรับการดำเนินงานในสถานะแวดล้อมปัจจุบันและช่วยยกระดับการดำเนินงานในด้านนี้

### 1.2.3 แผนระดับที่ 3 แผนปฏิบัติการราชการรายปี พ.ศ. 2567 ของกระทรวงการต่างประเทศ<sup>17</sup>

กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรไว้ว่า “เป็นองค์กรนำในการขับเคลื่อนการต่างประเทศไทยอย่างมีเอกภาพ ทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน มีมาตรฐานสากล และมีเกียรติภูมิในประชาคมโลก” และกำหนดพันธกิจขององค์กรไว้ 5 ประการ<sup>18</sup>

---

รวมถึงขยายเครือข่ายชาวต่างประเทศที่เป็นเพื่อนกับประเทศไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะในหมู่ผู้ที่มีอิทธิพลทางความคิด เพื่อสนับสนุนการผลักดันวาระต่าง ๆ ของประเทศไทยในต่างประเทศ

<sup>17</sup> สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ, “แผนปฏิบัติการราชการรายปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงการต่างประเทศ”.

<sup>18</sup> พันธกิจขององค์กรของกระทรวงการต่างประเทศ มี 5 ประการ ประกอบด้วย (1) ส่งเสริมความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศเพื่อเตรียมความพร้อมของไทยในการรับมือกับความท้าทายด้านความมั่นคงจากภายนอก และลดความเสี่ยงหรือป้องกันปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยในอนาคต (2) ส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศเพื่อสร้างขีดความสามารถของไทยและบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (3) เสริมสร้างและยกระดับการพัฒนาของไทย ที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ (4) ส่งเสริมบทบาท อำนาจต่อรอง เกียรติภูมิ และสถานะของไทย ในประชาคมโลกและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของไทยและคนไทยในการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาคมโลก (5) พัฒนาการดำเนินงานด้านการต่างประเทศให้มีพลวัตและมีเอกภาพ เกิดประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนในประเทศ

ภารกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ อยู่ภายใต้พันธกิจที่ 5 พัฒนาการดำเนินงานด้านการต่างประเทศให้มีพลวัตและมีเอกภาพ เกิดประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนในประเทศ

แผนปฏิบัติการราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 มีกรอบการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ได้ปรับปรุงเนื้อหาโครงการในงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2567 ที่ได้รับจัดสรร ให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของนโยบายการต่างประเทศ ภารกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ และได้รับการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ซึ่งเป็นแหล่งงบประมาณเดียวที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับจัดสรรในแต่ละปีสำหรับการให้ความช่วยเหลือคนไทยในภาวะปกติ

## บทที่ 2

### การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา

#### 2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา

ท่ามกลางสถานการณ์โลกในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้กระทรวงการต่างประเทศต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการให้ความช่วยเหลือเร่งด่วนในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากขึ้น ด้วยสาเหตุที่ทั้งจากภัยสงคราม ภัยโรคระบาด และภัยธรรมชาติ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เช่น ความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ ความไม่สงบในชูดานแผ่นดินไหวในตุรกีและซีเรีย ความไม่สงบในเมียนมา ความขัดแย้งระหว่างยูเครนกับรัสเซีย การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) กอปรกับกระทรวงการต่างประเทศยังต้องเผชิญกับแรงกดดันจากทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร รวมทั้งแรงกดดันจากสังคมโดยทั่วไป ในช่วงที่ต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งบางส่วนอาจมีความไม่เข้าใจที่เพียงพอต่อสถานการณ์และสภาพปัญหาที่แท้จริง หรือข้อจำกัดที่กระทรวงการต่างประเทศเผชิญอยู่ กระทรวงการต่างประเทศจึงจำเป็นต้องดำเนินงานเชิงรุกเพื่อเตรียมความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้มีความพร้อมทั้งด้านงบประมาณและกลไกในการดำเนินการ มีแหล่งงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานที่เพียงพอ แทนการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในปัจจุบัน

การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาข้างต้น กองทุนดังกล่าวจะมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน ยกกระดับจากโครงสร้างพื้นฐานและเครื่องมือการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศที่กระทรวงการต่างประเทศมีอยู่แล้วในปัจจุบัน อาทิ งบประมาณประจำปีในหมวดเงินอุดหนุนช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศที่ได้รับจัดสรร และระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2562 ให้เป็นกลไกใหม่ในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ ชัดเจน เป็นธรรม และยั่งยืน รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม

เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า การให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะครอบคลุมการสถานการณ์หรือเหตุการณ์ในลักษณะใดบ้าง จึงได้ศึกษาและ

พบว่า ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2562 ให้คำนิยาม “ภัยพิบัติ” หมายความว่า สาธารณภัยต่าง ๆ อันได้แก่ ภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากโรคระบาด อุบัติภัย ภัยสงคราม ภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ภัยอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางการเมือง และภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้คำจำกัดความของ “การให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า “การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ประสบสาธารณภัยต่าง ๆ อันได้แก่ ภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากโรคระบาด อุบัติภัย ภัยสงคราม ภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ภัยอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางการเมือง และภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สิน และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน รวมถึงการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่เกิดเหตุไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือส่งกลับประเทศไทย” ตามคำจำกัดความดังกล่าวยังหมายรวมถึงกรณีคนไทยตกอยู่ในภาวะเสี่ยงภัย และมีแนวโน้มที่ชัดเจนมากขึ้นที่จะตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินในอนาคต ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่เสี่ยงโดยเร็ว

รายงานการศึกษานี้ได้กำหนดประเด็นศึกษาไว้ 2 ประเด็น ดังนี้

### 2.1.1 ความเป็นไปได้และขั้นตอนการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ผู้เขียนจะทำการศึกษาว่า การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ความช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยนำรายรับจากเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล ในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง มาสมทบทุนเป็นค่าใช้จ่ายของกองทุน โดยไม่ต้องนำรายรับดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จะสามารถทำได้หรือไม่ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากกองทุนนี้ เป็นผู้ใช้หนังสือเดินทางในการเดินทางไปต่างประเทศ และหากสามารถจัดตั้งกองทุนขึ้นได้ จะมีขั้นตอนในการดำเนินการอย่างไร

### 2.1.2 แนวทางการบริหารกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินให้เกิดประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน

ผู้เขียนจะทำการศึกษาว่า กรณีที่สามารถจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ กระทรวงการต่างประเทศควรมีแนวทางการบริหารกองทุนอย่างไร เพื่อให้การดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และทันท่วงที กองทุนที่จัดตั้งขึ้นมีความยั่งยืน ทั้งในแง่ของแหล่งเงินทุนสนับสนุนที่จะเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบ และการใช้จ่ายเงินกองทุนที่โปร่งใส และชัดเจน

## 2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

### 2.2.1 กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยาก ในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรอง กฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ส่วนกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัตินั้น มีจำนวนรวมกว่า 10 ฉบับ ประกอบไปด้วย ประกาศกระทรวงการคลัง พระราชกฤษฎีกา และประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติ หรือการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของทุนหมุนเวียน นอกจากนี้ ยังมีระเบียบและข้อบังคับของกระทรวงการคลังและกระทรวงการต่างประเทศอีกบางส่วน ที่มีความเชื่อมโยงต่อการจัดตั้งและการบริหารกองทุน ซึ่งจำเป็นต้องวิเคราะห์ประเด็นศึกษาในกฎหมายหลัก กฎหมายลำดับรอง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนและแนวทางการบริหารกองทุนให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน

#### 2.2.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียน

##### 1) พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558<sup>19</sup> 20

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง กำกับ และบริหารทุนหมุนเวียนให้มีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัตินิยามว่า

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุนหรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

<sup>19</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 92 ก (25 กันยายน 2558): 1.

<sup>20</sup> คณะรัฐมนตรีที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เนื่องจากที่ผ่านมา มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นทุนในการใช้จ่าย บริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐให้เกิดความคล่องตัวทางการเงิน โดยไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ กอปรกับพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินหรือยืมเงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมการบริหารทุนหมุนเวียนทั้งกระบวนการ ต่อมา ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2558 และเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2558 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการบริหาร  
ทุนหมุนเวียน

“คณะกรรมการบริหาร” หมายความว่า คณะกรรมการบริหาร  
ทุนหมุนเวียน

“ผู้บริหารทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ หรือ  
ผู้ทำหน้าที่บริหารทุนหมุนเวียนที่เรียกชื่ออย่างอื่น

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานของทุนหมุนเวียน

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของทุนหมุนเวียน

กองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศใน  
สถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานของรัฐจะจัดตั้งขึ้น มีลักษณะเป็น  
การนำรายรับเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล ในส่วนค่าธรรมเนียมทำหนังสือเดินทาง มาสมทบไว้ใช้จ่าย  
ในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยไม่ต้องส่งคลัง  
เป็นรายได้แผ่นดิน จึงมีลักษณะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฯ

มาตรา 14 ให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่ไม่มี  
สถานะเป็นนิติบุคคล เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี  
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรี  
ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 15 ทุนหมุนเวียนที่หน่วยงานของรัฐขอจัดตั้งตามมาตรา 14  
จะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) มีความจำเป็นต้องจัดตั้งตามนโยบายของรัฐบาล
  - (2) ไม่มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับภารกิจปกติของหน่วยงาน  
ของรัฐที่ขอจัดตั้ง และไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่นหรือทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการ  
อยู่แล้ว
  - (3) ไม่เป็นการประกอบกิจการแข่งขันกับภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือ  
กิจกรรมที่เอกชนหรือรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้
  - (4) มีลักษณะอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- กระทรวงการต่างประเทศต้องเสนอเรื่องการจัดตั้งกองทุนคุ้มครอง  
และช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียน

ที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 14 และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอจัดตั้งกองทุน จะต้องเป็นไปตามที่ประกาศกระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่จะต้องไปพิจารณาในลำดับต่อไป

กองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินที่จะจัดตั้งขึ้นมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 กล่าวคือ มีความจำเป็นต้องจัดตั้งตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา<sup>21</sup> ที่กำหนดภารกิจการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างสมดุลที่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ อีกทั้งเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2566-2580 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่กำหนดเป้าหมายการพัฒนาว่า “ภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส” และยังมีความเชื่อมโยงกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (แผนการต่างประเทศ 5S/5มี) แผนย่อยด้านการต่างประเทศมีเอกภาพและบูรณาการ (Synergy/มีพลัง) ที่มีแนวทางการพัฒนาหลัก คือ พัฒนาบริการด้านการต่างประเทศแก่คนไทยให้มีความเป็นเลิศ และคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศอย่างเป็นระบบ และสุดท้ายได้ถ่ายทอดไปสู่แผนปฏิบัติการรายปีของกระทรวงการต่างประเทศ

การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งไม่อาจรับรู้ล่วงหน้าได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใดหรืออย่างไร สถานการณ์โลกปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และผลกระทบจากปัจจัยภายนอก ทั้งภัยสงคราม ภัยธรรมชาติ และภัยโรคระบาด เป็นปัจจัยเร่งให้กระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ฉุกเฉินบ่อยครั้งมากขึ้น รวมทั้งไม่ปรากฏทุนหมุนเวียนของหน่วยงานของรัฐอื่นได้ดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน และการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศไม่ได้เป็นภารกิจที่ภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้ กรณีจึงมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15

<sup>21</sup> นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2566

2) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560<sup>22</sup>

ประกาศดังกล่าวเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ข้อ 1 การขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย และทุนหมุนเวียนที่ขอจัดตั้งต้องมีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา 15

ข้อ 2 การจัดตั้งทุนหมุนเวียนต้องคำนึงถึงหลักการ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรือเพื่อให้บริการแก่ประชาชนและไม่สามารถใช้วิธีการดำเนินงานภายใต้ระบบงบประมาณปกติ

(2) เป็นกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้จากการดำเนินงานกลับเข้าสมทบเป็นรายรับของทุนหมุนเวียนโดยมิได้มีรายรับมาจากเงินงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว และมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

(3) ต้องมีความพร้อมที่จะดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ของทุนหมุนเวียนที่ได้จัดตั้งขึ้น

(4) ต้องไม่ขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนเพิ่มเติมและเงินสมทบ เพื่อนำไปฝากสถาบันการเงินให้ได้ดอกเบี้ยมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อ 3 ให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนจัดทำรายละเอียดข้อมูลตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด ส่งให้แก่กรมบัญชีกลางพิจารณาตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดข้อมูล หรือจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ให้ดำเนินการจัดส่งให้กรมบัญชีกลางภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง

กรณีที่กรมบัญชีกลางตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าทุนหมุนเวียนที่ขอจัดตั้งไม่เป็นไปตามลักษณะที่กำหนดไว้ตามมาตรา 15 ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่ขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนทราบ พร้อมทั้งส่งเรื่องคืน

<sup>22</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนพิเศษ 4 ง (8 มกราคม 2561): 2.



ข้อ 4 เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นควรให้มีการจัดตั้ง  
 ทุนหมุนเวียนตามที่หน่วยงานของรัฐเสนอ ให้คณะกรรมการเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรี  
 เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบเพื่อดำเนินการ  
 ต่อไป

ข้อ 5 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียน  
 ตามที่คณะกรรมการเสนอแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อให้มีผล  
 เป็นการจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป

ประกาศกระทรวงการคลังฯ ข้อ 1 ได้กำหนดให้การจัดตั้งทุนหมุนเวียน  
 ต้องเป็นไปตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติฯ ซึ่งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยาก  
 ในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินมีลักษณะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

กองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ  
 ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่จะจัดตั้งขึ้น เป็นกิจการที่กระทรวงการต่างประเทศต้องปฏิบัติตามหน้าที่  
 ซึ่งไม่สามารถใช้วิธีการดำเนินงานภายใต้ระบบงบประมาณปกติได้ เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน  
 ในการช่วยเหลือคนไทยที่ประสบเหตุร้ายในสถานการณ์ฉุกเฉิน ใช้การนำรายรับจากค่าธรรมเนียม  
 การกงสุล ในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง มาเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบของ  
 กองทุน โดยไม่ขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณ รายรับจากค่าธรรมเนียม การทำหนังสือเดินทาง จะ  
 เป็นแหล่งเงินหลักของกองทุนนี้ทั้งในส่วนของทุนประเดิมในช่วงการจัดตั้งและเงินสมทบที่จะเติมเข้ามา  
 จึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ของประกาศกระทรวงการคลังฯ

ในส่วนขั้นตอนการดำเนินการขอจัดตั้งกองทุนนั้น กระทรวงการต่างประเทศ  
 ต้องจัดทำข้อมูลตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด ส่งให้กรมบัญชีกลางพิจารณาตรวจสอบความครบถ้วน  
 เพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการ  
 นโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนได้พิจารณาแล้วเห็นควรให้มีการจัดตั้งกองทุนตามที่กระทรวง  
 การต่างประเทศเสนอ จะต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จากนั้น  
 กระทรวงการต่างประเทศต้องดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ  
 และในกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เพื่อให้มีผลเป็นการจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป  
 หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการขอจัดตั้งกองทุน ประกอบด้วย กรมบัญชีกลาง  
 คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน และคณะรัฐมนตรี

#### 2.2.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้เข้ากองทุนหรือทุนหมุนเวียน

1) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ  
 การกงสุล พ.ศ. 2562

ข้อ 5 เงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล ให้นำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการหรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานการกงสุล ดังนี้

#### 5.1 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานการกงสุล ได้แก่

(1) ค่าจ้าง ให้จ่ายเป็นค่าจ้างชั่วคราวได้เฉพาะในกรณีที่ทำเป็นโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ตามอัตราค่าจ้างและวุฒิการศึกษา ตามระเบียบของทางราชการ โดยอนุโลม

(2) ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้จ่ายได้เท่าที่จำเป็นตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม

(3) รายจ่ายอื่น ให้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ชั่วคราวหรือการจัดประชุมสัมมนาและฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานการกงสุลได้เท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม

(4) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะผู้แทนถาวรไทย

(5) เงินอุดหนุนมูลนิธิ และสมาคมต่าง ๆ ที่กระทรวงการต่างประเทศ จัดตั้งขึ้น ให้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเสริมสร้างภาพลักษณ์ประเทศไทย ส่งเสริมความสัมพันธ์ไทยกับต่างประเทศ ซึ่งเป็นการสนับสนุนงานการกงสุล ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศกำหนด

(6) เงินอุดหนุนสมาคม องค์กรท้องถิ่น กลุ่มคนไทย เจ้าหน้าที่พลเมืองดีทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ช่วยเหลืองานการกงสุล ให้จ่ายได้ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ปลัดกระทรวงการต่างประเทศกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนตามข้อ (5) และ (6) จะต้องมีความชัดเจนและเหมาะสม และเมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งกรมบัญชีกลางและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทราบด้วย

5.2 ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ทำการสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่เพื่อทดแทนที่เช่าอยู่ในปัจจุบัน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดทำหนังสือเดินทาง e-passport ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณา โดยคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสม คุ่มค่า และประหยัด

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล พ.ศ. 2562 ได้กำหนดรายการค่าใช้จ่ายเป็นการเฉพาะสำหรับการดำเนินกิจการหรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานการกงสุล ที่สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบนี้ การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินจะนำเงินค่าธรรมเนียมการกงสุลในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทางมาเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบ โดยไม่ต้องนำส่งเป็น

รายได้แผ่นดิน จึงต้องเสนอเรื่องต่อกรมบัญชีกลางเพื่อขออนุมัติแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล พ.ศ. 2562 ให้เพิ่มเติมรายการค่าใช้จ่าย “ข้อ 5.3 ค่าใช้จ่ายทุนประเดิมและเงินสมทบของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณา โดยคำนึงถึงความจำเป็น เหมาะสม คุ่มค่า และประหยัด โดยได้รับความเห็นชอบจากกรมบัญชีกลาง เพื่อให้ระเบียบดังกล่าวรองรับการเบิกจ่ายได้

2) ข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2566

การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องไม่ขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กระทรวงการต่างประเทศจึงจะขอหักเงินรายได้จากค่าธรรมเนียมการกงสุล ในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง เป็นแหล่งเงินของทุนประเดิมและเงินสมทบของกองทุน กระทรวงการต่างประเทศจึงต้องเสนอเรื่องต่อกรมบัญชีกลางเพื่อขออนุมัติหักเงินค่าธรรมเนียมการกงสุลในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง มาเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ตามวงเงินที่ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณาและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากกรมบัญชีกลาง ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2566 และที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

### 2.2.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนหรือทุนหมุนเวียน

#### 1) พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

มาตรา 16 ให้หน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล กำหนดโครงสร้างการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อรองรับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 17 ให้ผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ผลการดำเนินงานของปีที่ผ่านมา แผนการปฏิบัติงาน ประมาณการรายรับรายจ่ายประจำปี และประมาณการกระแสเงินสด ทั้งนี้ ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อนำเสนอคณะกรรมการบริหารพิจารณาอนุมัติอย่างน้อยหกสิบวันก่อนวันเริ่มต้นปีบัญชีของทุกปี และให้ส่งกระทรวงการคลังอย่างน้อยสามสิบวันก่อนวันเริ่มต้นปีบัญชีของทุกปีเพื่อใช้ประกอบการกำกับดูแลการบริหารทุนหมุนเวียนและติดตามการประเมินผลการดำเนินงาน

มาตรา 18 ในแต่ละทุนหมุนเวียน ให้มีคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน คณะหนึ่ง ประกอบด้วย (1) หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียน เป็นประธานกรรมการ (2) ผู้แทน

กระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ และผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่มี ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นกรรมการ (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน สามคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ด้านการเงิน เศรษฐศาสตร์ การลงทุน กฎหมาย หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ผู้บริหาร ทุนหมุนเวียนเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 21 คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายกำกับดูแลการบริหารจัดการ และติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ ทุนหมุนเวียน (2) กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ ตลอดจนการกำหนด ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้างให้ สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด (3) พิจารณาอนุมัติแผนการดำเนินงานประจำปี (4) แต่งตั้งผู้บริหารทุนหมุนเวียน

มาตรา 24 ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งผู้บริหารทุนหมุนเวียน ทำหน้าที่บริหารทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทุนหมุนเวียน โดยให้คำนึงถึงลักษณะการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ความรับผิดชอบ ความประหยัด และความคุ้มค่า ทั้งนี้ ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางการบริหารกองทุนหรือทุนหมุนเวียน ให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ เมื่อกระทรวงการต่างประเทศได้จัดตั้งกองทุนคุ้มครองและ ช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว จะต้องดำเนินการ ดังนี้ (1) กำหนดโครงสร้างการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อรองรับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกองทุน (2) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน จำนวนไม่เกิน 8 คน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแลการบริหารจัดการ และติดตามการดำเนินงาน (3) ให้คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน แต่งตั้งผู้บริหารทุนหมุนเวียน (4) ให้ผู้บริหารทุนหมุนเวียนทำหน้าที่บริหารทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตาม กฎหมายและวัตถุประสงค์ของกองทุน อาทิ กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานด้านต่าง ๆ และ จัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี เสนอคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนพิจารณาอนุมัติและส่ง กระทรวงการคลัง เพื่อใช้ในการกำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงาน

2) พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือ ผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561<sup>23</sup> และพระราชกฤษฎีกา

<sup>23</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไร ส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 4 ก (26 มกราคม 2561): 4.

การกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565<sup>24</sup>

มาตรา 4 ในพระราชกฤษฎีกานี้ “จำนวนเงินสะสมสูงสุด” หมายความว่า จำนวนเงินที่ทุนหมุนเวียนพึงมีไว้ใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตามวัตถุประสงค์สำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง

มาตรา 5 เพื่อประโยชน์ในการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดตามมาตรา 6 และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา 8 ให้ทุนหมุนเวียนจัดทำข้อมูล เพื่อประกอบการคำนวณส่งให้แก่กรมบัญชีกลางตามระยะเวลาและหลักเกณฑ์ที่กรมบัญชีกลางกำหนด

มาตรา 6 การกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด ให้คำนวณโดยนำประมาณการรายจ่ายประจำปีบัญชีปัจจุบัน และประมาณการรายจ่ายประจำปีบัญชีย้อนหลังไปอีกสองปี รวมกันสามารถรอบปีบัญชี คูณด้วยร้อยละเฉลี่ยของความสามารถในการจ่ายเงินสามารถรอบปีบัญชีที่ล่วงมาแล้ว

ในกรณีที่การกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดที่คำนวณตามหลักเกณฑ์ในวรรคหนึ่งจะทำให้ทุนหมุนเวียนใดมีจำนวนเงินสะสมสูงสุดมากเกินความจำเป็นต่อการดำเนินงานในปีบัญชีใด คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดของทุนหมุนเวียนในปีบัญชีนั้น โดยให้คำนวณโดยนำประมาณการรายจ่ายประจำปีบัญชีปัจจุบันและประมาณการรายจ่ายประจำปีบัญชีย้อนหลังไปอีกหนึ่งปีรวมกันสองรอบปีบัญชี คูณด้วยร้อยละเฉลี่ยของความสามารถในการจ่ายเงินสองรอบปีบัญชีที่ล่วงมาแล้ว

ทุนหมุนเวียนใดเห็นว่าจำนวนเงินสะสมสูงสุดที่คำนวณตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้วแต่กรณีจะไม่เพียงพอในการดำเนินงาน จะขอกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดเพิ่มขึ้นก็ได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

มาตรา 7 การคำนวณทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ให้คำนวณโดยนำเงินคงเหลือ ณ วันต้นปีบัญชีที่คำนวณ หักด้วยจำนวนเงินสะสมสูงสุดที่คำนวณได้ตามมาตรา 6

เงินคงเหลือตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึง เงินฝากกระทรวงการคลัง เงินฝากธนาคาร และเงินที่นำไปลงทุนหาผลประโยชน์ด้วย

<sup>24</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “พระราชกฤษฎีกาการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 139 ตอนที่ 44 ก (18 มกราคม 2565): 14.

มาตรา 8 เมื่อได้ผลลัพธ์จากการคำนวณตามมาตรา 7 แล้ว ให้กรมบัญชีกลาง เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเรียกให้ ทุนหมุนเวียนนำทุนหรือ ผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป

พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณจำนวน เงินสะสมสูงสุดตามมาตรา 6 ซึ่งเป็นจำนวนเงินสะสมสูงสุดที่กองทุนพึงมีไว้ใช้จ่ายในการให้ความ ช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง และจะเป็นจำนวนทุนประเดิมของ กองทุนที่ควรมีเมื่อกองทุนได้เริ่มดำเนินงาน กระทรวงการต่างประเทศจะต้องขออนุมัติกรมบัญชีกลาง หักเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล ในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทางเพื่อเป็นทุนประเดิม ในช่วงเริ่มต้นและเป็นเงินสมทบกลับเข้าสู่กองทุนในระยะต่อไป และกรณีมีทุนส่วนเกินของกองทุนที่ เกินกว่าจำนวนเงินสะสมสูงสุด จะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด

3) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง หลักเกณฑ์ การพิจารณาการขอกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดเพิ่มขึ้นตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกา การกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561<sup>25</sup>

การขอกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดของกองทุนเพิ่มขึ้น กรณีที่มี รายการที่มีภาระผูกพันและมีความจำเป็นต้องชำระ จะต้องมีความจำเป็นตามหลักเกณฑ์ และผ่าน การประเมินผลการดำเนินงานและการวัดผลสัมฤทธิ์ของกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่กรมบัญชีกลาง กำหนดด้วย

4) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่องมาตรฐาน การเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบัญชี การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบ ภายในของทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560<sup>26</sup> และประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน

<sup>25</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง หลักเกณฑ์การ พิจารณาการขอกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดเพิ่มขึ้นตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาการกำหนด จำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 119 ง (27 พฤษภาคม 2565): 20.

<sup>26</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง มาตรฐานการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบัญชี การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนพิเศษ 292 ง (29 พฤศจิกายน 2560): 36.

เรื่อง มาตรฐานการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบัญชี การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562<sup>27</sup>

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดมาตรการควบคุมการบริหารทุนหมุนเวียนหรือกองทุน เพื่อให้กองทุนมีการดำเนินงานที่ได้มาตรฐาน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีระบบตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตและการใช้เงินกองทุนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประเด็นสำคัญที่ครอบคลุมตามประกาศนี้ คือ (1) มาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (2) มาตรฐานการบัญชีและการรายงานทางการเงิน กำหนดให้จัดทำรายงานการเงินตามหลักบัญชีทุกสิ้นปีงบประมาณให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบ แล้วส่งรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีให้กระทรวงการคลังพิจารณา (3) มาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการตรวจสอบภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของกองทุน กระทรวงการต่างประเทศสามารถให้กลุ่มตรวจสอบภายในประจำกระทรวง ทำหน้าที่ดังกล่าวได้ และ (4) มาตรฐานการเงิน โดยเฉพาะเรื่องการเงินของทุนหมุนเวียน ฝากกระทรวงการคลัง หรือธนาคารพาณิชย์ ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือธนาคารที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อไว้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ภายในวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และการนำเงินทุนหมุนเวียนไปหาผลประโยชน์ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง เช่น ฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ ซื้อพันธบัตรรัฐบาล หรือพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศสามารถดำเนินการได้ และนำดอกเบี้ยที่ได้รับไปเป็นเงินสะสมของกองทุนเพื่อเบิกจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนต่อไป รวมถึงกำหนดให้ผู้บริหารกองทุนต้องจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี แผนการปฏิบัติงาน ประมาณการรายรับรายจ่ายประจำปี และประมาณการกระแสเงินสด เสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาอีกด้วย ประกาศฉบับนี้ยังกำหนดให้มีระบบตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก คือ กรมบัญชีกลาง และกระทรวงการคลัง ในการตรวจสอบการดำเนินงานตามมาตรการต่าง ๆ ที่ประกาศฉบับนี้กำหนดไว้

5) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง การกำหนดให้ทุนหมุนเวียนนำเงินที่ฝากกระทรวงการคลังไปหาผลประโยชน์ พ.ศ. 2562<sup>28</sup>

<sup>27</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง มาตรฐานการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบัญชี การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 80 ง (1 เมษายน 2562): 21.

<sup>28</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง การกำหนดให้ทุนหมุนเวียนนำเงินที่ฝากกระทรวงการคลังไปหาผลประโยชน์ พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 83 ง (2 เมษายน 2562): 34.

ประกาศฉบับนี้มีสาระสำคัญในการอนุญาตให้กองทุนหรือทุนหมุนเวียนสามารถนำเงินที่ฝากไว้กับกระทรวงการคลังไปหาผลประโยชน์ได้ ภายในวงเงินและระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนด โดยนำไปฝากไว้กับสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารพาณิชย์ ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือธนาคารที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ดอกผลที่เกิดจากการนำเงินลงทุนหมุนเวียนไปดำเนินการหาผลประโยชน์ ให้เป็นรายรับของกองทุนหรือทุนหมุนเวียน กระทรวงการต่างประเทศจึงสามารถนำเงินจากกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ฝากไว้กับกระทรวงการคลังไปหาผลประโยชน์ได้ และดอกผลที่ได้รับจะเป็นรายรับหรือเงินสมทบเข้าสู่กองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนต่อไป

6) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และการรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2559<sup>29</sup>

ประกาศฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้มีระบบการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนหรือกองทุน เพื่อมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและยกระดับการบริหารจัดการกองทุนให้ได้มาตรฐานสากล มีคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของกองทุน

กรมบัญชีกลางนำระบบการประเมินมาใช้ประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนใน 6 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการเงิน (2) ด้านการปฏิบัติการ (3) ด้านการสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (4) ด้านการบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน (5) ด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้าง (6) ด้านอื่นที่ทุนหมุนเวียนต้องดำเนินการ หรือสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ มีเกณฑ์การประเมิน คือ ต้องได้คะแนนการประเมินในภาพรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 หรือไม่ต่ำกว่า 3 (กรณีเกณฑ์วัดเป็นระดับคะแนน 1-5) จึงถือว่าผ่านการประเมิน และกรมบัญชีกลางยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีกองทุน จัดทำบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงาน (Performance Agreement: PA) ระหว่างกระทรวงการคลังกับประธานคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อกำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละปีบัญชี

ในการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน คณะกรรมนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน เป็นผู้ทำหน้าที่ประเมิน กรณีได้รับผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ให้กองทุนจัดทำแผนฟื้นฟูและแผนพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน ส่งให้

<sup>29</sup> กระทรวงการคลัง, “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และการรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2559,” (22 เมษายน 2559).



กรมบัญชีกลาง และหากได้รับผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน ให้กรมบัญชีกลางรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน พิจารณาเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ยุบเลิก

7) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง แนวปฏิบัติการรวมหรือยุบเลิก ทุนหมุนเวียน และการจัดการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้าง ของทุนหมุนเวียนที่รวมหรือยุบเลิก พ.ศ. 2560<sup>30</sup>

ประกาศฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของ กองทุนจะต้องดำเนินการในกรณีการรวมกองทุน เมื่อมีวัตถุประสงค์เดียวกันหรือสามารถดำเนินการ ร่วมกันได้ หรือในกรณียุบเลิกกองทุน เมื่อหมดความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของ กองทุน หรือมีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเกณฑ์การประเมินที่คณะกรรมการกำหนดเป็นเวลาสามปี ติดต่อกัน หรือมีเหตุอื่นอันสมควรต้องยุบเลิกทุนหมุนเวียน ครอบคลุมทั้งเรื่องการปิดบัญชี การชำระ บัญชี การจัดทำรายงานการเงิน การจัดการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของบุคลากรของกองทุน

8) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนว่าด้วย มาตรฐานการบริหารงานบุคคลของทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560<sup>31</sup>

ประกาศฉบับนี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างการบริหาร กองทุน การแต่งตั้งผู้บริหารกองทุน และการบริหารงานบุคคลในส่วนของพนักงานและลูกจ้างของ กองทุน ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีกองทุนจะต้อง (1) กำหนด โครงสร้างการบริหารกองทุนที่มีอัตรากำลังที่เหมาะสมทั้งพนักงานและลูกจ้าง ให้สอดคล้องกับ ลักษณะงานและขนาดของกองทุน เพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ และให้คณะกรรมการ บริหารกองทุนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงสร้างการบริหารโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (2) ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้งผู้บริหารกองทุน จากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ หรือสรรหาจากบุคคลภายนอกตามคุณสมบัติที่กำหนด กรณีผู้บริหารกองทุนเป็นบุคคลภายนอก มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ การแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งและการประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ บริหารกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (3) ให้คณะกรรมการบริหารกองทุน

<sup>30</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง แนวปฏิบัติการรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน และการจัดการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้างของทุนหมุนเวียนที่รวมหรือ ยุบเลิก พ.ศ. 2560,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนพิเศษ 268 ง (2 พฤศจิกายน 2560): 3.

<sup>31</sup> กระทรวงการคลัง, “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนว่าด้วยมาตรฐานการบริหารงาน บุคคลของทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560,” (21 สิงหาคม 2560).

กำหนดระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานและลูกจ้างตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม อาทิ การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน

9) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราเบี้ยประชุมสำหรับคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนและคณะอนุกรรมการ ที่คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนแต่งตั้ง พ.ศ. 2562<sup>32</sup>

ประกาศฉบับนี้กำหนดอัตราและหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการและอนุกรรมการ มีอัตราคนละไม่เกิน 2,400 บาท/ครั้ง/เดือน และอัตราคนละไม่เกิน 1,600 บาท/ครั้ง/เดือน ตามลำดับ กรณีมีการประชุมคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนและคณะอนุกรรมการมากกว่า 1 ครั้ง/เดือน กรรมการหรืออนุกรรมการมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมในแต่ละคณะไม่เกิน 1 ครั้ง/เดือน หรือได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในทุนหมุนเวียนนั้นมากกว่าหนึ่งคณะ กรรมการหรืออนุกรรมการดังกล่าวให้ได้รับเบี้ยประชุมในแต่ละคณะไม่เกิน 1 ครั้ง/เดือน สำหรับประธานกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนหรือประธานอนุกรรมการให้ได้รับเบี้ยประชุมเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งในสิ่งที่กรรมการหรืออนุกรรมการได้รับ

**2.2.2 ขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>33</sup>**

กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรมการกงสุลได้ให้ข้อมูลขั้นตอนการดำเนินการเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนี้

- 1) การประเมินสถานการณ์ร่วมกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ในพื้นที่เกิดเหตุ
- 2) การติดตามสถานการณ์และปรึกษาหารือร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ในพื้นที่เกิดเหตุ
- 3) การประชุมเพื่อเตรียมความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือหรืออพยพคนไทยภายใต้กลไกคณะทำงานศูนย์ประสานงานสถานการณ์ฉุกเฉิน (Rapid Response Center : RRC) ซึ่งมีผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะทำงาน<sup>34</sup>

<sup>32</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราเบี้ยประชุมสำหรับคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนแต่งตั้ง พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 126 ง (17 พฤษภาคม 2562): 25.

<sup>33</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายอำนาจ พลະพลีวัลย์ ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2567

<sup>34</sup> คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2559 แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือคนไทยและประเทศที่ประสบภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน และมีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563

4) กระทรวงการต่างประเทศมีหนังสือแจ้งรายละเอียดการปฏิบัติในการเคลื่อนย้าย และส่งกลับคนไทยให้หน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้ RRC ไปดำเนินการ

5) กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่เกิดเหตุ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือส่งกลับคนไทย และเมื่อเดินทางถึงประเทศไทย จะมีส่วนราชการ อาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการคัดกรองเพื่อให้ความช่วยเหลือตามขั้นตอนภายในประเทศต่อไป

กระทรวงการต่างประเทศสามารถใช้ RRC เป็นกลไกพิจารณาว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศและมีคนไทยได้รับผลกระทบ เข้าข่ายต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>35</sup> เพื่อเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่เกิดเหตุไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือส่งกลับประเทศไทยตามคำจำกัดความที่กำหนดไว้หรือไม่

---

อนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอยืนยันการคงอยู่ของคณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือคนไทยฯ ต่อมา เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2566 คณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือคนไทยฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานศูนย์ประสานงานสถานการณ์ฉุกเฉิน (Rapid Response Center : RRC) มีผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมเป็นคณะทำงาน ประกอบด้วย (1) รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ กำกับดูแลกลุ่มภารกิจส่งเสริมกิจการต่างประเทศ เป็นประธานคณะทำงาน (2) กรมการกงสุล (3) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (4) กรมประชาสัมพันธ์ (5) สำนักนโยบายและแผนกลาโหม (6) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (7) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (8) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (9) กระทรวงแรงงาน (10) กระทรวงสาธารณสุข (11) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (12) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (13) สภากาชาดไทย (14) กรมข่าวทหารบก (15) กรมยุทธการทหารบก (16) กรมข่าวทหารอากาศ (17) กรมยุทธการทหารอากาศ (18) กรมภูมิภาคที่มีประเทศเกี่ยวข้อง (19) กรมสารนิเทศ (20) กรมองค์การระหว่างประเทศ (21) กรมอาเซียน (22) สำนักนโยบายและแผน (23) กองคุ้มครองแลดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ

<sup>35</sup> การให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ประสบสาธารณภัยต่าง ๆ อันได้แก่ ภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากโรคระบาด อุบัติภัย ภัยสงคราม ภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ภัยอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางการเมือง และภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สิน และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน รวมถึงการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่เกิดเหตุไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือส่งกลับประเทศไทย

### 2.2.3 ประมวลปัญหาและอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยาก ในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>36</sup>

กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรมการกงสุล ได้ประมวลปัญหาและอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน จากการปฏิบัติงานจริงในช่วงที่ผ่านมา ดังนี้

1) แรกกดดันจากภายนอกองค์กร ในช่วงที่ต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทย ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งบางส่วนอาจมีความไม่เข้าใจหรือไม่คำนึงต่อสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงของ สถานการณ์

2) ส่วนราชการหลายหน่วยงานมีภารกิจที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้เป็นคณะทำงาน RRC เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ กระทรวงคมนาคม เป็นต้น จึงจำเป็นต้องเพิ่ม ส่วนราชการที่ เกี่ยวข้องเข้าเป็นคณะทำงาน RRC

3) การอนุมัติงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีความล่าช้า ที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศต้องบริหารจัดการงบประมาณภายในหน่วยงาน เพื่อแก้ไขปัญหา เฉพาะหน้า ด้วยการโอนเงินงบประมาณจากหมวดอื่นมาเบิกจ่ายไปพลางก่อน เช่น เงินอุดหนุน ช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ที่เป็นงบประมาณประจำปีที่ได้รับจัดสรรสำหรับการ ช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในภาวะปกติ หรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกิจเร่งด่วน ตามสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านการต่างประเทศ (Contingency Fund-CF) เป็นต้น

4) รายการค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือส่งกลับคนไทยหลายรายการ ไม่สามารถ เบิกจ่ายได้ภายใต้ระเบียบการเบิกจ่ายปัจจุบัน มีความจำเป็นต้องขอตกลงกับส่วนราชการผู้รับผิดชอบ อาทิ กรมบัญชีกลาง และสำนักงบประมาณ

5) บุคลากรของกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยตกทุกข์ได้ยากใน ต่างประเทศ ที่รับผิดชอบงานช่วยเหลือและส่งกลับคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีจำนวนไม่เพียงพอ ไม่สอดคล้องกับขนาดของภารกิจ

6) มีขั้นตอนการดำเนินงานด้านเอกสารเป็นจำนวนมาก แม้จะมีกลไกคณะทำงาน RRC แล้วก็ตาม

7) การจัดทำและบริหารจัดการฐานข้อมูลในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นปัจจัยสำคัญ ต่อการให้ความช่วยเหลือที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อาทิ ข้อมูลเที่ยวบิน โรงแรมและที่พัก

<sup>36</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายอำนาจ พลະพลีวัลย์ ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยใน ต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2567

8) โครงสร้างการบริหารงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน การตัดสินใจและสั่งการ ในระดับ นำที่ชัดเจนและเหมาะสม มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน

9) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบโลจิสติกส์ที่ดีจะช่วยสนับสนุน การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

#### 2.2.4 สถิติการเบิกจ่ายงบประมาณในการช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>37</sup>

ปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือและส่งกลับคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินของ กระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในแต่ละครั้งใช้ งบประมาณจำนวนมาก กระทรวงการต่างประเทศประสบปัญหาข้อจำกัดงบประมาณ ต้องขออนุมัติ คณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ยกเว้น บางปีงบประมาณ กระทรวงการต่างประเทศใช้วิธีบริหารจัดการงบประมาณภายในหน่วยงาน ด้วยการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณในหมวดอื่นมาสมทบเบิกจ่าย หรือไปตั้งจ่ายเป็นรายการเฉพาะ ของการให้ความช่วยเหลือในครั้งนั้น เพื่อมิให้เป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐบาล

สถิติค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินย้อนหลัง 5 ปีงบประมาณ (ปีงบประมาณ 2563-2567) มีดังนี้

1) ปีงบประมาณ 2563 สรุปค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทย ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) ได้รับจัดสรรงบเงินอุดหนุน รายการเงินช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ<sup>38</sup> จำนวน 127,842,946 บาท มีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 118,607,129.66 บาท<sup>39</sup>

2) ปีงบประมาณ 2564 สรุปค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทย ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) ได้รับจัดสรรงบเงินอุดหนุน

<sup>37</sup> ข้อมูลจากสำนักบริหารการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2567

<sup>38</sup> สำนักบริหารการคลัง กระทรวงการต่างประเทศได้บริหารจัดการงบประมาณ ด้วยการโอนเปลี่ยนแปลง งบประมาณจากหมวดอื่น จำนวน 107,842,946 บาท ไปสมทบงบเงินอุดหนุน รายการเงินช่วยเหลือคนไทยใน ต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ

<sup>39</sup> ให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) ใน ปีงบประมาณ 2563 และ 2564 รวมจำนวน 140,429 คน

รายการเงินช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ<sup>40</sup> จำนวน 21,900,000 บาท มีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 21,434,871.12 บาท<sup>41</sup>

3) ปีงบประมาณ 2565 สรุปค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทยที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในประเทศยูเครน ได้รับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 16,368,500 บาท มีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 8,744,950.9 บาท ให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทย 223 คน

4) ปีงบประมาณ 2566 สรุปค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือและส่งกลับคนไทยจากเมืองเล้าภัยและพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในเมียนมา ได้รับจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายในภารกิจให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทยที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในเมียนมา<sup>42</sup> จำนวน 11,600,000 บาท มีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 11,469,233.10 บาท ให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทย 561 คน

5) ปีงบประมาณ 2566 สรุปค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและอพยพคนไทยกรณีแผ่นดินไหวในตุรกีและซีเรีย ได้รับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 12,357,000 บาท มีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 2,599,999.76 บาท ให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทย 48 คน

6) ปีงบประมาณ 2566 สรุปค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากสาธารณรัฐชูดาน ได้รับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 7,422,300 บาท มีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 6,890,918.24 บาท ให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทย 226 คน

7) ปีงบประมาณ 2567 สรุปค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทยที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในรัฐอิสราเอล ได้รับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย

<sup>40</sup> สำนักบริหารการคลัง กระทรวงการต่างประเทศได้บริหารจัดการงบประมาณ ด้วยการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณจากหมวดอื่น จำนวน 1,900,000 บาท ไปสมทบงบเงินอุดหนุน รายการเงินช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ

<sup>41</sup> ให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) ในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 รวมจำนวน 140,429 คน

<sup>42</sup> สำนักบริหารการคลัง กระทรวงการต่างประเทศได้บริหารจัดการงบประมาณโดยการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนกิจกรรมคนไทยในต่างประเทศ ไปตั้งจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในภารกิจให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทยที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในเมียนมา จำนวน 11,600,000 บาท ซึ่งเป็นการตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายรายการใหม่

เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 416,043,700 บาท มีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 408,620,431.75 บาท ให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทย 7,470 คน

### 2.2.5 กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ<sup>43</sup>

กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ให้ความช่วยเหลือคนหางานที่เป็นสมาชิกกองทุนในกรณีต่อไปนี้ (1) คนหางานที่ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย (2) ให้การสงเคราะห์คนหางานที่ไปหรือจะไปทำงานในต่างประเทศหรือทนายทโดยธรรมชาติของบุคคลดังกล่าว (3) คัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ปัจจุบันกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของกองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุน คือ ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 และระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยกิจการที่จะใช้จ่ายจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2549<sup>44</sup>

รายได้ของกองทุนมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่บริษัทจัดหางาน นายจ้างหรือคนงานส่งเข้ากองทุน และดอกผลกองทุน ปัจจุบันรายได้หลักมาจากเงินค่าสมาชิกที่คนงานส่งเข้ากองทุนโดยสมัครใจก่อนเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ สมาชิกกองทุนจะได้รับความคุ้มครองตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาจ้าง มีอัตราค่าสมาชิกกองทุนตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

1) อัตรา 500 บาท-ประเทศในทวีปยุโรป ทวีปอเมริกาเหนือ ทวีปออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ไต้หวัน สาธารณรัฐเกาหลี

2) อัตรา 400 บาท-บรูไน กาตาร์ คูเวต บาห์เรน โอมาน อิสราเอล ซาอุดีอาระเบีย โมร็อกโก จอร์แดน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ จิบูตี ตูนิเซีย ซูดาน โซมาลี แอลจีเรีย เลบานอน ลิเบีย สิงคโปร์ ซีเรีย เยเมน อียิปต์ อิรัก มอริเตเนีย อิหร่าน ฮองกง

3) อัตรา 300 บาท-ประเทศ / ดินแดนอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดข้างต้น

สิทธิประโยชน์ที่สมาชิกกองทุนหรือคนหางานจะได้รับเป็นการสงเคราะห์จ่ายเงินช่วยเหลือในกรณีที่ประสบปัญหาต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

<sup>43</sup> กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, “กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ,” <https://www.doe.go.th/prd/overseas>, (2565)

<sup>44</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยกิจการที่จะใช้จ่ายจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2549,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 123 ตอนที่ 44 ง (27 เมษายน 2549): 26.

1) กรณีนายจ้างทอดทิ้งในต่างประเทศสงเคราะห์เป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จำเป็นให้สมาชิกได้เดินทางกลับประเทศไทยตามที่จ่ายจริง ได้แก่ ค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นตามที่จ่ายจริงไม่เกินคนละ 30,000 บาท

2) กรณีประสบอันตรายก่อนไปทำงาน หรือขณะทำงานในต่างประเทศ สงเคราะห์เป็นค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงไม่เกินคนละ 30,000 บาท

3) กรณีนายจ้างเลิกจ้างจากสาเหตุการประสบอันตราย สงเคราะห์คนละ 15,000 บาท

4) กรณีประสบอันตรายจนพิการสงเคราะห์คนละ 15,000 บาท ทุพพลภาพ สงเคราะห์ คนละ 30,000 บาท

5) ประสบปัญหาในต่างประเทศสงเคราะห์เป็นค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น ตามที่จ่ายจริงไม่เกินคนละ 30,000 บาท

6) ได้รับการส่งกลับเนื่องจากเป็นโรคต้องห้ามของทางการประเทศนั้นห้ามมิให้ทำงานในประเทศต่อไป กรณีทำงานไม่ถึงหกเดือน สงเคราะห์คนละ 25,000 บาท ทำงานเกินกว่าหกเดือน สงเคราะห์คนละ 15,000 บาท

7) กรณีต้องเดินทางกลับประเทศไทยก่อนสิ้นสุดการเป็นสมาชิกกองทุนเนื่องจากประสบปัญหาจากภัยสงคราม ภัยธรรมชาติ หรือโรคระบาด ซึ่งทางการของประเทศนั้น ๆ ประกาศกำหนดแล้ว สงเคราะห์คนละ 15,000 บาท

8) กรณีเสียชีวิตก่อนเดินทาง หรือขณะกลับมาพักที่ประเทศไทย สงเคราะห์จำนวน 30,000 บาท กรณีเสียชีวิตในต่างประเทศ สงเคราะห์จำนวน 40,000 บาท และค่าใช้จ่ายในการจัดการศพเท่าที่จ่ายจริง ไม่เกินคนละ 40,000 บาท

9) ดำรงดำเนินคดีอาญาในความผิดซึ่งมิใช่เกิดจากการกระทำโดยเจตนาในต่างประเทศ หรือเนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทำงาน ให้จ่ายเป็นค่าทนาย เท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 100,000 บาท

สิทธิประโยชน์ทุกกรณีของการเป็นสมาชิกกองทุน เป็นการให้ความช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหา ตั้งแต่ นายจ้างเลิกจ้างจากสาเหตุประสบอันตราย ก่อนไปทำงานหรือขณะทำงานในต่างประเทศ ประสบปัญหาในต่างประเทศ ประสบอันตรายจนพิการ ประสบปัญหาจากภัยสงคราม ภัยธรรมชาติ หรือโรคระบาด เสียชีวิตในต่างประเทศ หรือก่อนเดินทาง หรือขณะกลับมาพักที่ประเทศไทย ดำรงดำเนินคดีอาญาในความผิดที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาในต่างประเทศ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทำงาน กองทุนจะจ่ายเงินช่วยเหลือให้กับสมาชิกกองทุนใน 2 ลักษณะ คือ

1) เงินสงเคราะห์ ตามอัตราที่ระเบียบกำหนดเมื่อประสบปัญหาต่าง ๆ

2) ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ ตามอัตราที่ระเบียบกำหนด คือ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการเดินทางกลับประเทศไทย (ค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล



และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง) ค่าทนาย ค่าใช้จ่ายในการจัดการศพ ค่ารักษาพยาบาล ค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

สรุปได้ว่า การจ่ายเงินสงเคราะห์และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือคนหางาน หรือสมาชิกกองทุนนั้น

1) ในภาพรวมเป็นการให้ความช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาในภาวะปกติหรือในสถานการณ์ทั่วไปที่ไม่ใช่สถานการณ์ฉุกเฉิน

2) กรณีประสบภัยสงคราม ภัยธรรมชาติ หรือโรคระบาด และต้องเดินทางกลับประเทศไทยก่อนสิ้นสุดสัญญาจ้าง จะเป็นการจ่ายเงินสงเคราะห์ที่ประเทศไทย

3) การช่วยเหลือส่งกลับประเทศไทยตามระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยกิจการที่จะใช้จ่ายจากกองทุนฯ ระบุเพียงกรณีถูกทอดทิ้งในต่างประเทศ ให้เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการเดินทางกลับประเทศไทยตามจ่ายจริงไม่เกินคนละ 30,000 บาท ไม่ได้ระบุชัดเจนว่ากรณีนายจ้างทอดทิ้ง หมายถึงในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ประสบภัยสงคราม ภัยธรรมชาติ หรือภัยโรคระบาดด้วยหรือไม่ อย่างไรก็ตาม อาจพิจารณาได้ว่าเข้าข่ายถูกทอดทิ้งในต่างประเทศ แต่วงเงินค่าใช้จ่ายต่อคนที่ระเบียบกำหนดไว้ ไม่น่าจะเพียงพอต่อการให้ความช่วยเหลือส่งกลับประเทศไทย

กองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินที่จะจัดตั้งขึ้น จะช่วยเสริมในสิ่งที่ขาดหายไปจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ กล่าวคือ เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยสงคราม ภัยธรรมชาติ หรือภัยโรคระบาด และมีความจำเป็นต้องส่งกลับหรืออพยพคนไทยจากพื้นที่ เกิดเหตุ สามารถเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการเดินทางกลับประเทศไทยของคนไทยได้ตาม จ่ายจริงตามที่ระเบียบกำหนด และมีความชัดเจนในระเบียบการเบิกจ่ายที่ครอบคลุมการส่งกลับหรืออพยพคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน

### 2.2.6 กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์<sup>45</sup>

กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งให้ตั้งกองทุนในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับ (1) การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (2) การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ (3) การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหาย (4) การช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับประเทศไทยหรือถิ่นที่อยู่ (5) การสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และ (6) การสนับสนุนเงินรางวัลและ

<sup>45</sup> กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์,” <http://www.fund.m-society.go.th/> (2567)

ค่าตอบแทนในการนำจับและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ รายได้หลักและทรัพย์สินของกองทุน คือ เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และดอกผลที่เกิดจากกองทุน

ผู้มีสิทธิขอรับการสนับสนุนจากกองทุน แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) ประเภทบุคคลหรือผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (2) ประเภทโครงการการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรเอกชน (3) เงินรางวัลจ่ายให้แก่เจ้าพนักงานและค่าตอบแทนจ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับผู้ต้องหาในความผิดฐานค้ามนุษย์

เกณฑ์ค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้อง คือ รายการค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับประเทศไทยหรือถิ่นที่อยู่ ซึ่งครอบคลุมค่าอาหาร ค่าที่พักชั่วคราว ค่ารักษาพยาบาล ค่าบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับไปยังประเทศไทยหรือภูมิลำเนาของผู้เสียหาย ตามวงเงินที่ระเบียบกำหนด

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายของกองทุน พบว่า ค่าใช้จ่ายที่สามารถเบิกจ่ายได้นั้น มีเฉพาะการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพียงมิติเดียวเท่านั้น ไม่ครอบคลุมผู้เสียหายหรือตกทุกข์ได้ยากในกรณีอื่น ๆ ทั้งในภาวะปกติและในสถานการณ์ฉุกเฉิน

กองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินที่จะจัดตั้งขึ้น มีมติการให้ความช่วยเหลือที่กว้างกว่ากองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ครอบคลุมการตกทุกข์ได้ยากในสถานการณ์ฉุกเฉินทุกกรณี ที่มีความจำเป็นต้องอพยพคนไทยจากพื้นที่เกิดเหตุ ไม่คำนึงว่าจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ สามารถเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการเดินทางกลับประเทศไทยได้ตามจ่ายจริง

### 2.2.7 การคำนวณจำนวนเงินทุนประเดิมและจำนวนเงินสะสมสูงสุดของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 และมาตรา 6 ได้บัญญัติว่า “จำนวนเงินสะสมสูงสุด” หมายถึง จำนวนเงินที่ทุนหมุนเวียนพึงมีไว้ใช้จ่ายในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์สำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง และการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดให้คำนวณโดยนำประมาณการรายจ่ายประจำปีบัญชีปัจจุบัน และประมาณการรายจ่ายประจำปีบัญชี

ย้อนหลังไปอีกสองปี รวมกันสามรอบปีบัญชี คุณด้วยร้อยละเฉลี่ยของความสามารถในการจ่ายเงิน สามรอบปีบัญชีที่ล่วงมาแล้ว การคำนวณจำนวนเงินสะสมสูงสุดของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะใช้ข้อมูลสถิติค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินของปีงบประมาณ 2564-2567

**ตารางที่ 1** การคำนวณจำนวนเงินสะสมสูงสุดของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยาก ในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

| ปีงบประมาณ  | ประมาณการรายจ่าย<br>(บาท) | ความสามารถ<br>ในการจ่ายเงิน (บาท) | ร้อยละของ<br>การจ่ายเงิน (%) |
|---|---------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| 2567 (ปีปัจจุบัน)   | 416,043,700               | -                                 | -                            |
| 2566  | 31,379,300                | 20,960,151.10                     | 66.80                        |
| 2565  | 16,368,500                | 8,744,950.90                      | 53.43                        |
| 2564  | 21,900,000                | 21,434,871.12                     | 97.88                        |
| <b>ผลรวม 3 รอบปีบัญชี</b>   | <b>485,691,500</b>        | <b>50,967,118.94</b>              | <b>218.11</b>                |
| <b>ร้อยละเฉลี่ยของความสามารถในการจ่ายเงิน 3 รอบปีบัญชีที่ผ่านมา</b><br>(218.11 ÷ 3 = 72.70)   |                           |                                   | <b>72.70</b>                 |
| <b>จำนวนเงินสะสมสูงสุดของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ<br/>ในสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ 485,691,500 บาท x 72.70 % หรือเท่ากับ<br/>353,097,720.50 บาท</b> |                           |                                   |                              |

จากการคำนวณตามหลักเกณฑ์ข้างต้น จำนวนเงินสะสมสูงสุดของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่พึงมีไว้ใช้จ่ายในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์สำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งปี คือ 353,097,720.50 บาท

ดังนั้น ในการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงควรมีทุนประเดิมในวงเงินเดียวกันเมื่อกองทุนได้เริ่มดำเนินงานอย่างเป็นทางการ เพื่อเตรียมการใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินในช่วงปีแรกของการจัดตั้งกองทุน

สำหรับแหล่งที่มาของทุนประเดิมและเงินสมทบนั้น ไม่สามารถขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณได้ กระทรวงการต่างประเทศจึงจะขออนุมัตินำรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุล ในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง มาเป็นทุนประเดิม จำนวน 353,097,720.50 บาท และเป็น

เงินสมทบกลับเข้าสู่กองทุนในระยะต่อไป ในกรณีมีทุนส่วนเกินของกองทุนที่เกินกว่าจำนวนเงินสะสมสูงสุด กระทรวงการต่างประเทศต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด

## 2.3 สรุปผลการศึกษา

### 2.3.1 ความสำคัญของการพัฒนาโลกในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ เป็นภารกิจหลักที่สำคัญของกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลก มีความสำคัญในระดับชาติตามที่บัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 การดำเนินการเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกลไกการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศจึงเป็นไปตามนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล พ.ศ. 2545 มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ และแผนปฏิบัติการราชการรายปี พ.ศ. 2567 ของกระทรวงการต่างประเทศ ภายใต้งานการทูตเพื่อประชาชน

จำนวนคนไทยที่เดินทางไปต่างประเทศในแต่ละปีมีจำนวนกว่า 10 ล้านคน และยังมีคนไทยอีกกว่า 1.2 ล้านคน ที่พำนักอยู่ในต่างประเทศ ถือเป็นจำนวนที่มีนัยสำคัญที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลก ต้องให้การดูแลเมื่อประสบปัญหา ที่ผ่านมา สถิติการให้ความช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ แก่คนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ระหว่างปี 2562-2567 มีจำนวนเฉลี่ยกว่า 70,000 คนต่อปี

ท่ามกลางสถานการณ์โลกในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เกิดเหตุการณ์สำคัญขึ้นทั่วโลก ทั้งภัยสงคราม ภัยโรคระบาด และภัยธรรมชาติ ที่นำไปสู่การอพยพคนไทยถึง 7 ครั้ง อีกทั้งยังต้องเผชิญกับแรงกดดันทั้งจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ในช่วงที่ต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งบางส่วนมีความไม่เข้าใจที่เพียงพอต่อสถานการณ์และสภาพปัญหาที่แท้จริง หรือข้อจำกัดที่เผชิญอยู่ กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องดำเนินงานเชิงรุกเพื่อเตรียมความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้มีความพร้อมในต้นแบบประมาณ มีแหล่งงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานที่เพียงพอ แทนการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในปัจจุบัน ลดการพึ่งพางบประมาณของรัฐบาล และมีกลไกในการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและคล่องตัว

### 2.3.2 ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีวัตถุประสงค์เพื่อนำรายรับจากเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล ในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง มาสมทบทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่ต้องนำส่งรายรับดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดิน

การให้ความช่วยเหลือคนไทยคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ หมายความว่า “การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ประสบสาธารณภัยต่าง ๆ อันได้แก่ ภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากโรคระบาด อุบัติภัย ภัยสงคราม ภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ภัยอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางการเมือง และภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สิน และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนในการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่เกิดเหตุ ไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือส่งกลับประเทศไทย”

กองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะเป็นกลไกใหม่ที่ทำให้การช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีความคล่องตัว สามารถดำเนินการได้ทันทั่วถึง มีงบประมาณตนเองไว้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ไม่ต้องบริหารจัดการงบประมาณภายในหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ลดการพึ่งพางบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และลดภาระด้านงบประมาณของรัฐบาล

กระทรวงการต่างประเทศควรใช้ประโยชน์ให้คณะทำงานศูนย์ประสานงานสถานการณ์ฉุกเฉิน (Rapid Response Center-RRC) เป็นกลไกในการติดตามสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกเมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่ปกติ และพิจารณาว่า เข้าข่ายต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนเพื่อเคลื่อนย้ายคนไทยออกจากพื้นที่เกิดเหตุไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือส่งกลับประเทศไทยหรือไม่ เนื่องจาก RRC เป็นกลไกที่มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการส่งกลับหรืออพยพคนไทยถึง 23 หน่วยงาน และแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี มีรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ กำกับดูแลกลุ่มภารกิจส่งเสริมกิจการต่างประเทศ เป็นประธานคณะทำงาน การดำเนินการตามข้างต้น จะทำให้มีความชัดเจน เป็นระบบ และมีการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ อย่างรอบด้าน

### 2.3.3 ความเป็นไปได้และขั้นตอนการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

กองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

ไม่ต้องนำเสนอเป็นรายได้แผ่นดิน มีลักษณะตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติฯ กล่าวคือ มีความจำเป็นต้องจัดตั้งตามนโยบายรัฐบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งไม่อาจรับรู้ล่วงหน้าได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใดหรืออย่างไร รวมทั้งยังไม่ปรากฏทุนหมุนเวียนของหน่วยงานของรัฐอื่นได้ดำเนินการอยู่แล้ว ในปัจจุบัน และการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศไม่ได้เป็นภารกิจที่ภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้

การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นกิจการที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อประโยชน์และเป็นการให้บริการแก่คนไทยในต่างประเทศ ไม่สามารถใช้วิธีการดำเนินงานภายใต้ระบบงบประมาณปกติได้ เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการช่วยเหลือคนไทย จึงได้ออกแบบให้นำรายรับจากค่าธรรมเนียมการกงสุลในส่วน of ค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง มาเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบ ไม่ได้ขอรับจัดสรรเงินงบประมาณ รายรับจากค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทางเป็นแหล่งเงินหลักของกองทุนในส่วน of ทุนประเดิมและเงินสมทบที่จะเติมเข้ามาเป็นประจำ กรณีจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560

การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงสามารถจัดตั้งได้ตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

สำหรับขั้นตอนการขอจัดตั้งกองทุน กระทรวงการต่างประเทศต้องจัดทำข้อมูลตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด ส่งให้กรมบัญชีกลางพิจารณา เพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนพิจารณา ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และเมื่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนพิจารณาเห็นควรให้มีการจัดตั้งกองทุนตามที่เสนอ จะต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จากนั้น กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายตามที่ระบุไว้ในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติฯ และประกาศกระทรวงการคลังฯ ข้อ 3 4 และ 5 เพื่อให้การจัดตั้งกองทุนตามมติคณะรัฐมนตรีมีผลตามกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการขอจัดตั้งกองทุน ประกอบด้วย กรมบัญชีกลาง คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน และคณะรัฐมนตรี

#### 2.3.4 แหล่งเงินทุนสนับสนุนของทุนประเดิมและเงินสมทบ

แหล่งเงินสำหรับทุนประเดิมและเงินสมทบของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาจากรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุล ในส่วน of ค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง กระทรวงการต่างประเทศจึงต้องเสนอเรื่องต่อกรมบัญชีกลาง เพื่อ (1) ขออนุมัติแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

การกงสุล พ.ศ. 2562 ให้เพิ่มเติมรายการค่าใช้จ่ายทุนประเดิมและเงินสมทบของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามวงเงินที่ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณา โดยคำนึงถึงความจำเป็น เหมาะสม คุ่มค่า และประหยัด โดยได้รับความเห็นชอบจากกรมบัญชีกลาง เพื่อให้ระเบียบดังกล่าวรองรับการเบิกจ่ายได้ และ (2) ขออนุมัติหักเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล ในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทางเพื่อเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบ ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ตามวงเงินที่ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณา และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากกรมบัญชีกลาง ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล จึงกล่าวได้ว่า ในหลักการกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมีความยั่งยืนในแง่ของแหล่งเงินทุนสนับสนุนที่จะเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบในอนาคต

ปัจจุบันรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลที่กระทรวงการต่างประเทศจัดเก็บได้ ประกอบด้วย (1) ค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง (2) ค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา (3) ค่าธรรมเนียมนิติกรรม และ (4) ค่าธรรมเนียมการทำบัตรประจำตัวประชาชน มีจำนวนลดลงเป็นลำดับ เนื่องจากนโยบายยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราของรัฐบาล รายได้หลักของค่าธรรมเนียมการกงสุลเหลือเพียงค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทางเท่านั้น จึงอาจทำให้แหล่งเงินรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลมีไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนเป็นเงินสมทบของกองทุน เพราะที่ผ่านมากระทรวงการต่างประเทศยังได้รับอนุญาตให้หักรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงาน ประกอบด้วย (1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานการกงสุล<sup>46</sup> ร้อยละ 30 และ (2) ค่าจ้างผลิตและให้บริการทำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ ร้อยละ 30 ตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2566<sup>47</sup>

<sup>46</sup> รายละเอียดประเภทรายการค่าใช้จ่ายเป็นไปตามที่กำหนดไว้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล พ.ศ. 2562

<sup>47</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายธนพ ปัญญาพัฒนกุล ผู้ช่วยปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (กำกับดูแลสำนักบริหารการคลัง) เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2567

ตารางที่ 2 สถิติการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุล ปีงบประมาณ 2562-2566 จำแนกตามประเภทของรายได้<sup>48</sup>

| ปีงบประมาณ | ค่าธรรมเนียมหนังสือเดินทาง | ค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา | ค่าธรรมเนียมนิติกรณ์ | ค่าธรรมเนียมบัตรประจำตัวประชาชน | รวมทั้งสิ้น   |
|------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|---------------------------------|---------------|
| 2562       | 2,173,290,505              | 7,455,321,978            | 189,190,124          | 807,221                         | 9,818,609,829 |
| 2563       | 1,280,273,324              | 2,831,587,131            | 187,396,425          | 1,171,712                       | 4,300,428,592 |
| 2564       | 528,286,256                | 303,270,002              | 134,306,608          | 1,140,429                       | 967,005,295   |
| 2565       | 2,201,347,824              | 1,051,027,353            | 159,729,157          | 1,585,916                       | 3,413,690,249 |
| 2566       | 3,910,993,620              | 3,668,640,332            | 219,803,010          | 1,743,082                       | 7,801,180,044 |

จากสถิติข้างต้นหากรัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราต่อไป และกระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องมีรายได้ค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทางในจำนวนที่เพียงพอมาสนับสนุนเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบของกองทุน จะต้องพิจารณา (1) ศึกษาหนทางเพิ่มการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลในภาพรวม โดยเฉพาะค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง และ (2) จัดลำดับความสำคัญของรายการค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานการกงสุล และนำค่าใช้จ่ายบางรายการไปจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีตามปกติต่อไป

รายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลที่เป็นแหล่งเงินสนับสนุนกองทุน จะนำมาจากส่วนที่เป็นรายได้ค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทางเท่านั้น เนื่องจากผู้อยู่ในข่ายได้รับประโยชน์โดยตรงจากกองทุน คือผู้ที่ทำหนังสือเดินทางและเดินทางไปต่างประเทศ เพื่อป้องกันข้อครหาว่ากระทรวงการต่างประเทศนำรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลในส่วนอื่นไปใช้จ่ายให้แก่ผู้ที่เดินทางไปต่างประเทศ โดยผู้ที่ชำระค่าธรรมเนียมการกงสุลในส่วนอื่นไม่ได้รับประโยชน์จากกองทุน

### 2.3.5 จำนวนเงินทุนประเดิมและจำนวนเงินสะสมสูงสุดของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณในการช่วยเหลือคนไทยและลดภาระด้านงบประมาณให้แก่รัฐบาล การคำนวณจำนวนเงินสะสมสูงสุด หรือจำนวนเงินที่กองทุนพึงมีไว้ใช้จ่ายในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์สำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง ใช้สถิติค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน ปีงบประมาณ 2564-2567 และคำนวณตามหลักเกณฑ์

<sup>48</sup> ข้อมูลจากสำนักบริหารการคลัง เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2567



ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

จำนวนเงินสะสมสูงสุดที่คำนวณได้ คือ 353,097,720.50 บาท ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนจึงควรมีทุนประเดิมในวงเงินเดียวกันเมื่อกองทุนเริ่มดำเนินงานเพื่อไว้ใช้จ่ายในช่วงแรก และเมื่อใช้จ่ายเงินกองทุนไปแล้วจนครบระยะเวลาหนึ่ง ให้คำนวณจำนวนเงินสะสมสูงสุดวงเงินใหม่ของกองทุน กรณีมีเงินกองทุนคงเหลือน้อยกว่าจำนวนเงินสะสมสูงสุดวงเงินใหม่ ให้นำรายได้ค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง มาสมทบให้ครบตามวงเงินข้างต้น กรณีมีเงินกองทุนคงเหลือสูงกว่าจำนวนเงินสะสมสูงสุดวงเงินใหม่ ให้นำส่งเงินกองทุนส่วนเกินเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม การคำนวณจำนวนเงินสะสมสูงสุดโดยใช้สถิติค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินของปีงบประมาณที่ผ่านมา อาจมีการตั้งข้อสังเกตได้ว่าไม่สะท้อนตัวเลขค่าใช้จ่ายที่แท้จริง เพราะสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน หรืออนาคตย่อมมีค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน จำนวนเงินสะสมสูงสุดดังกล่าวจึงอาจไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินจริง หรือมีจำนวนมากเกินความจำเป็น

ต่อข้อสังเกตข้างต้น คำนิยามตามกฎหมายของ “จำนวนเงินสะสมสูงสุด” หมายถึงจำนวนเงินที่ทุนหมุนเวียนพึงมีไว้ใช้จ่ายในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์สำหรับ ช่วงระยะเวลาหนึ่ง และหลักเกณฑ์การคำนวณนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของประมาณการรายจ่ายและความสามารถในการจ่ายเงินของกองทุนเป็นสำคัญ ดังนั้น หากเงินสะสมสูงสุดไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินในช่วงระยะเวลาหนึ่ง กองทุนสามารถขอรับเงินสมทบเพิ่มเติมจากค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทางได้ และหากกองทุนมีเงินสะสมมากเกินความจำเป็น หรือเกินกว่าจำนวนเงินสะสมสูงสุดตามกฎหมาย ก็ต้องนำส่งเงินสะสมส่วนเกินเป็นรายได้แผ่นดินต่อไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

### 2.3.6 แนวทางการบริหารกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินให้เกิดประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ได้กำหนดแนวทางการบริหารกองทุนให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

#### 2.3.6.1 โครงสร้างการบริหารกองทุน

กระทรวงการต่างประเทศต้อง (ก) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนจำนวนไม่เกิน 8 คน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแลการบริหารจัดการและติดตามการดำเนินงาน กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน และพิจารณาอนุมัติแผนการดำเนินงานประจำปี (ข) กำหนดโครงสร้างการบริหารกองทุนที่มีอัตรากำลังที่เหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะงาน และขนาดของกองทุน ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงสร้างการบริหารโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (ค) ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้งผู้บริหารกองทุนจาก

เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ หรือสรรหาจากบุคคลภายนอก กรณีเป็นบุคคลภายนอกมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินสองวาระ การแต่งตั้งและการประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (ง) ให้ผู้บริหารทุนหมุนเวียนจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาอนุมัติ และส่งกระทรวงการคลังตามกรอบเวลาที่กำหนด

### 2.3.6.2 มาตรการกำกับดูแลการบริหารกองทุน

มาตรการกำกับดูแลการบริหารกองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทุนมีการดำเนินงานที่ได้มาตรฐาน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีระบบตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตและการใช้เงินกองทุนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ มาตรการกำกับดูแลครอบคลุมประเด็นสำคัญ คือ (ก) มาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (ข) มาตรฐานการบัญชีและการรายงานทางการเงิน (ค) มาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการตรวจสอบภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ และ (ง) มาตรฐานการเงิน โดยเฉพาะเรื่องการเงินของทุนหมุนเวียนฝากกระทรวงการคลัง หรือธนาคารพาณิชย์ ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือธนาคารที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อไว้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ภายในวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง (จ) ระบบตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก คือ กรมบัญชีกลาง และกระทรวงการคลัง ในการตรวจสอบการดำเนินงานตามมาตรการต่าง ๆ

### 2.3.6.3 การกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด

กฎหมายได้สร้างกลไกการควบคุมภายใน เพื่อป้องกันไม่ให้กองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกองทุนอื่น ๆ มีจำนวนเงินสะสมมากเกินไปจนจำเป็นในการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หลักเกณฑ์การคำนวณเงินสะสมสูงสุดอยู่บนพื้นฐานของความสามารถของกองทุนในการจ่ายเงินและกรณีมีทุนสะสมเกินกว่าจำนวนเงินสะสมสูงสุด จะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป

### 2.3.6.4 การอนุญาตให้นำเงินทุนหมุนเวียนไปดำเนินการเพื่อหาผลประโยชน์

กระทรวงการต่างประเทศสามารถนำเงินกองทุนที่ฝากไว้กับกระทรวงการคลังไปหาผลประโยชน์ได้ ภายในวงเงินและระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนด โดยนำไปฝากไว้กับสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารพาณิชย์ ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือธนาคารที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ดอกผลที่ได้รับจะเป็นรายรับหรือเงินสมทบของกองทุนต่อไป

### 2.3.6.5 ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน

กรมบัญชีกลางได้กำหนดให้มีระบบการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน เพื่อมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและยกระดับการบริหารจัดการกองทุนให้ได้มาตรฐานสากล มีการประเมินผลการดำเนินงาน 6 ด้าน ได้แก่ (ก) ด้านการเงิน (ข) ด้านการปฏิบัติการ (ค) ด้านการสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (ง) ด้านการบริหารพัฒนากองทุน (จ) ด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารกองทุน ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้าง (ฉ) ด้านอื่นที่ต้องดำเนินการ หรือสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ

กรมบัญชีกลางยังกำหนดให้จัดทำบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงาน (Performance Agreement: PA) ระหว่างกระทรวงการคลังกับประธานคณะกรรมการบริหารกองทุน เพื่อกำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละปีบัญชี เกณฑ์การประเมินต้องได้คะแนนในภาพรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 จึงถือว่า ผ่านการประเมิน กรณีได้รับผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ให้กองทุนนั้นจัดทำแผนฟื้นฟูและแผนพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานส่งให้กรมบัญชีกลาง และหากได้รับผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน ให้กรมบัญชีกลางรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนพิจารณาเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ยุบเลิก

## บทที่ 3

### ข้อเสนอ

#### 3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

3.1.1 เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์โลกในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่จะต้องให้ความช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินบ่อยครั้งมากขึ้น ด้วยสาเหตุทั้งจากภัยสงคราม ภัยโรคระบาด และภัยธรรมชาติ จึงสมควรจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้เป็นกลไกการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว สามารถดำเนินงานได้ทันเวลาที่ แก้ไขปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม

3.1.2 จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยนำรายรับจากเงินค่าธรรมเนียมการกงสุล ในส่วนของค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง มาสมทบทุนเป็นค่าใช้จ่ายของกองทุน โดยไม่ต้องนำรายรับดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน สามารถดำเนินการได้ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ

3.1.3 เพื่อให้มีขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนที่ชัดเจน จึงกำหนดคำจำกัดความ “การให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า “การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ประสบสาธารณภัยต่าง ๆ อันได้แก่ ภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากโรคระบาด อุบัติภัย ภัยสงคราม ภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ภัยอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางการเมืองและภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สิน และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน รวมถึงการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่เกิดเหตุไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือส่งกลับประเทศไทย” คำจำกัดความดังกล่าว หมายรวมถึงกรณีคนไทยตกอยู่ในภาวะเสี่ยงภัย และมีแนวโน้มที่ชัดเจนมากขึ้นที่จะตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินในอนาคต ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่เสี่ยงโดยเร็ว

3.1.4 กองทุนดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้นจะอยู่ในกำกับดูแลของกรมการกงสุล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ต้องกำหนดโครงสร้างการบริหารกองทุนให้มีอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมกับลักษณะงานและขนาดของกองทุน และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และควรจัดทำขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทย

ในต่างประเทศเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน มีการดำเนินงานที่เป็นระบบ ป้องกันความสับสนในช่วงวิกฤต

3.1.5 จัดทำระเบียบกระทรวงการการต่างประเทศเพื่อรองรับการบริหารงานและ การเบิกจ่ายเงินกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้มีการบริหารงานที่เป็นระบบ มีความชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกำหนด รวมทั้งแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน

3.1.6 การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศใน สถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณในการช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ให้มีความคล่องตัว สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันท่วงที แทนการบริหารจัดการ ภายในองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า รวมทั้งลดการพึ่งพางบกลางและภาระด้านงบประมาณของ รัฐบาล อย่างไรก็ตาม ควรเตรียมความพร้อมกรณีรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลมีจำนวนลดลง อันเป็นผลจากนโยบายยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราของรัฐบาล จึงต้องเตรียมการ รองรับและจัดหามาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อ การนำรายได้ ค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง ไปเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบของกองทุน

3.1.7 ประชาสัมพันธ์ และสร้างความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการจัดตั้งและ การดำเนินงานของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ ฉุกเฉิน เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจผิดและเกิดข้อครหาต่าง ๆ รวมทั้งต้องมีกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์ ที่ใช้ประโยชน์จากการช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจ ที่ถูกต้องและชัดเจน

3.1.8 การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศใน สถานการณ์ฉุกเฉิน มีประเด็นท้าทายและข้อพิงระวังที่ควรศึกษาเพิ่มเติมและเตรียมมาตรการรองรับ อาทิ (1) การเตรียมความพร้อมกรณีรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลมีจำนวนลดลง อันเป็นผลจาก นโยบายยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราของรัฐบาล จึงต้องเตรียมมาตรการในการแก้ไข ปัญหาดังกล่าว เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อ การนำรายได้ค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทางไปเป็น ทุนประเดิมและเงินสมทบของกองทุน (2) การดำเนินงานที่ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับกองทุนของส่วนราชการอื่น ที่มีลักษณะการดำเนินงานในการช่วยเหลือคนไทย (3) การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ต้องดำเนินการ อย่างเร่งด่วนภายใต้สภาวะความกดดัน จะมีเครื่องมือใดที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงาน และ (4) มีมาตรการหรือระบบงานใดในปัจจุบันที่ควรได้รับการปรับปรุง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้ ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

3.2.1 ประสานกรมบัญชีกลางอย่างใกล้ชิดในเรื่องการเสนอขอจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน และดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ดังปรากฏตามแผนผังแสดงขั้นตอนการจัดตั้งกองทุน (ภาพที่ 1)

3.2.2 แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุน จำนวนไม่เกิน 8 คนตามที่กฎหมายกำหนด ในส่วนของผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ และรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (กลุ่มภารกิจส่งเสริมการต่างประเทศ) ร่วมเป็นกรรมการในฐานะผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และแต่งตั้งให้อธิบดีกรมการกงสุลเป็นผู้บริหารกองทุน ซึ่งจะเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยตำแหน่ง ดังปรากฏตามแผนผังแสดงโครงสร้างการบริหารกองทุน (ภาพที่ 2) รวมทั้งประสานสำนักบริหารบุคคล เพื่อจัดสรรอัตรากำลังของบุคลากรกรมการกงสุล สำนักบริหารการคลัง และกลุ่มตรวจสอบภายในประจำกระทรวง เพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว และพิจารณารับบุคลากรเพิ่มเติมกรณีบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันที่ได้จัดสรรแล้วยังไม่เพียงพอต่อการบริหารกองทุน

3.2.3 จัดทำขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน มีการดำเนินงานที่เป็นระบบ ป้องกันความสับสนในช่วงวิกฤต ดังนี้

1) กรมการกงสุลประเมินและติดตามสถานการณ์ร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่ดูแลพื้นที่เกิดเหตุ พร้อมปรึกษาหารือร่วมกันอย่างใกล้ชิด และเสนอเรื่องต่อคณะทำงานศูนย์ประสานงานสถานการณ์ฉุกเฉิน (Rapid Response Center : RRC)<sup>49</sup>

2) ประชุมคณะทำงาน RRC เพื่อเตรียมความพร้อมและพิจารณาให้ความเห็นชอบว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศและมีคนไทยได้รับผลกระทบ เข้าข่ายต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่เกิดเหตุไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือ

<sup>49</sup> คณะทำงานศูนย์ประสานงานสถานการณ์ฉุกเฉิน (Rapid Response Center-RRC) มีผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมเป็นคณะทำงาน ประกอบด้วย (1) รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ กำกับดูแลกลุ่มภารกิจส่งเสริมกิจการต่างประเทศ เป็นประธานคณะทำงาน (2) กรมการกงสุล (3) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (4) กรมประชาสัมพันธ์ (5) สำนักนโยบายและแผนกลาโหม (6) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (7) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (8) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (9) กระทรวงแรงงาน (10) กระทรวงสาธารณสุข (11) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (12) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (13) สภากาชาดไทย (14) กรมข่าวทหารบก (15) กรมยุทธการทหารบก (16) กรมข่าวทหารอากาศ (17) กรมยุทธการทหารอากาศ (18) กรมภูมิภาคที่มีประเทศเกี่ยวข้อง (19) กรมสารนิเทศ (20) กรมองค์การระหว่างประเทศ (21) กรมอาเซียน (22) สำนักนโยบายและแผน (23) กองคุ้มครองแลดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ

ส่งกลับประเทศไทยหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นชอบให้ดำเนินการ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศใน สถานการณ์ฉุกเฉินพิจารณาต่อไป

3) กรรมการกงสุล ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะทำงาน RRC ประสานหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน แล้วเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการบริหารกองทุน

4) คณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนไทย จากเงินกองทุน แล้วจัดส่งเงินกองทุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเบิกจ่ายและรายงานผล ให้ทราบต่อไป

ดังปรากฏตามแผนผังแสดงขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยใน ต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน (ภาพที่ 3)

3.2.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงการต่างประเทศ ประกอบด้วย กรรมการกงสุล สำนักบริหารการคลัง สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน กลุ่มงานนิติการ กลุ่มตรวจสอบภายใน สำนัก โนโยบายและแผน และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ร่วมกันจัดทำ (1) ระเบียบกระทรวง การต่างประเทศว่าด้วยการบริหารกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ ฉุกเฉิน และ (2) ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินกองทุนคุ้มครองและ ช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้การบริหารกองทุนมีระเบียบราชการ รองรับตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อาจพิจารณาศึกษาแนวทางและรูปแบบของกองทุนที่จัดตั้ง และมีการดำเนินการแล้ว อาทิ กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศของกระทรวง แรงงาน หรือกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของกระทรวงพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งขออนุมัติกรมบัญชีกลางแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุน การดำเนินงานของกองทุน ประกอบด้วย (1) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานการกงสุล พ.ศ. 2562 และ (2) ข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงิน ค่าธรรมเนียมการกงสุล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2566

3.2.5 ศึกษามาตรการเพิ่มการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลในภาพรวม โดยเฉพาะ ค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง และมาตรการลดการพึ่งพาการนำรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุล มาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานการกงสุล ตัวอย่างเช่น (1) ปรับเพิ่มอัตรา ค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง โดยให้มีการศึกษาต้นทุนที่แท้จริงของการผลิตและให้บริการทำ หนังสือเดินทางแก่ประชาชน ไม่ใช่คำนวณเพียงแค่ค่าจ้างเอกชนผลิตและให้บริการจัดทำเท่านั้น ควรรวมค่าใช้จ่ายในการบริหารสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอื่น ๆ ด้วย ซึ่งค่าธรรมเนียม หนังสือเดินทางธรรมดา แบบรับบริการตามปกติ เป็นค่าธรรมเนียมที่ประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2521

(2) เพิ่มบริการทำหนังสือเดินทาง แบบ Premium Service ประเภทต่าง ๆ และคิดค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงพิเศษ (3) จัดทำแผนงานลดการพึ่งพาการนำรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล (4) จัดลำดับความสำคัญของรายการค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล แต่ละรายการ ค่าใช้จ่ายบางรายการเป็นค่าใช้จ่ายประจำที่สามารถนำไปจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีตามปกติ อาทิ ค่าสาธารณูปโภคและค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราวทั่วประเทศ ซึ่งที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า งานบริการกงสุลต่าง ๆ สามารถจัดหารายได้ให้แก่องค์กรได้ จึงควรนำรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลดังกล่าว มาใช้จ่ายกับรายการค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานการกงสุล เพื่อช่วยลดภาระด้านงบประมาณแก่รัฐบาล

3.2.6 จัดทำแผนประชาสัมพันธ์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุน ให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ป้องกันการเข้าใจผิดและข้อครหาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็น (1) กองทุนมีขอบเขตการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศอย่างไร (2) รายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลส่วนไหนที่นำไปเป็นค่าใช้จ่ายกองทุน (3) ประชาชนต้องชำระค่าธรรมเนียมอื่นเพิ่มเติมหรือไม่ นอกจากนี้ ควรใช้การให้ความช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ให้เป็นประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน

3.2.7 การคำนวณจำนวนเงินสะสมสูงสุดของกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสามารถในการใช้จ่ายเงินและประมาณการค่าใช้จ่าย กรมการกงสุลสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ต้องร่วมกันประเมินสถานการณ์และคาดการณ์ว่าจะมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และนำแผนอพยพที่ได้จัดทำไว้แล้วมาถ่ายทอดไปเป็นประมาณการค่าใช้จ่ายในต่างประเทศ แล้วนำมารวมกับประมาณการค่าใช้จ่ายในประเทศ ซึ่งกรมการกงสุลต้องประสานจัดทำร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การคำนวณประมาณการค่าใช้จ่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ให้ยึดหลักความครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน เพื่อให้การคำนวณจำนวนเงินสะสมสูงสุดของกองทุน เป็นจำนวนที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและมีความเหมาะสม

3.2.8 หน่วยงานภายใต้กลไกการช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ควรปรึกษาหารือเพื่อติดตามสถานการณ์และเตรียมความพร้อมอยู่เป็นประจำ เห็นควรกำหนดให้คณะทำงาน RRC จัดประชุมประเมินและติดตามสถานการณ์เป็นประจำทุกเดือน ไม่ใช่ประชุมเมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบแล้ว เพื่อให้หน่วยงานที่เป็นคณะทำงานได้รับทราบสถานการณ์ทั่วโลกล่าสุด และเตรียมการในหน่วยงานตนเอง ให้มีความพร้อมดำเนินการเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน และให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีการประชุมเป็นประจำตามวกรอบ เพื่อกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของกองทุน และรับทราบรายงานการประเมินและติดตามสถานการณ์ของคณะทำงาน RRC



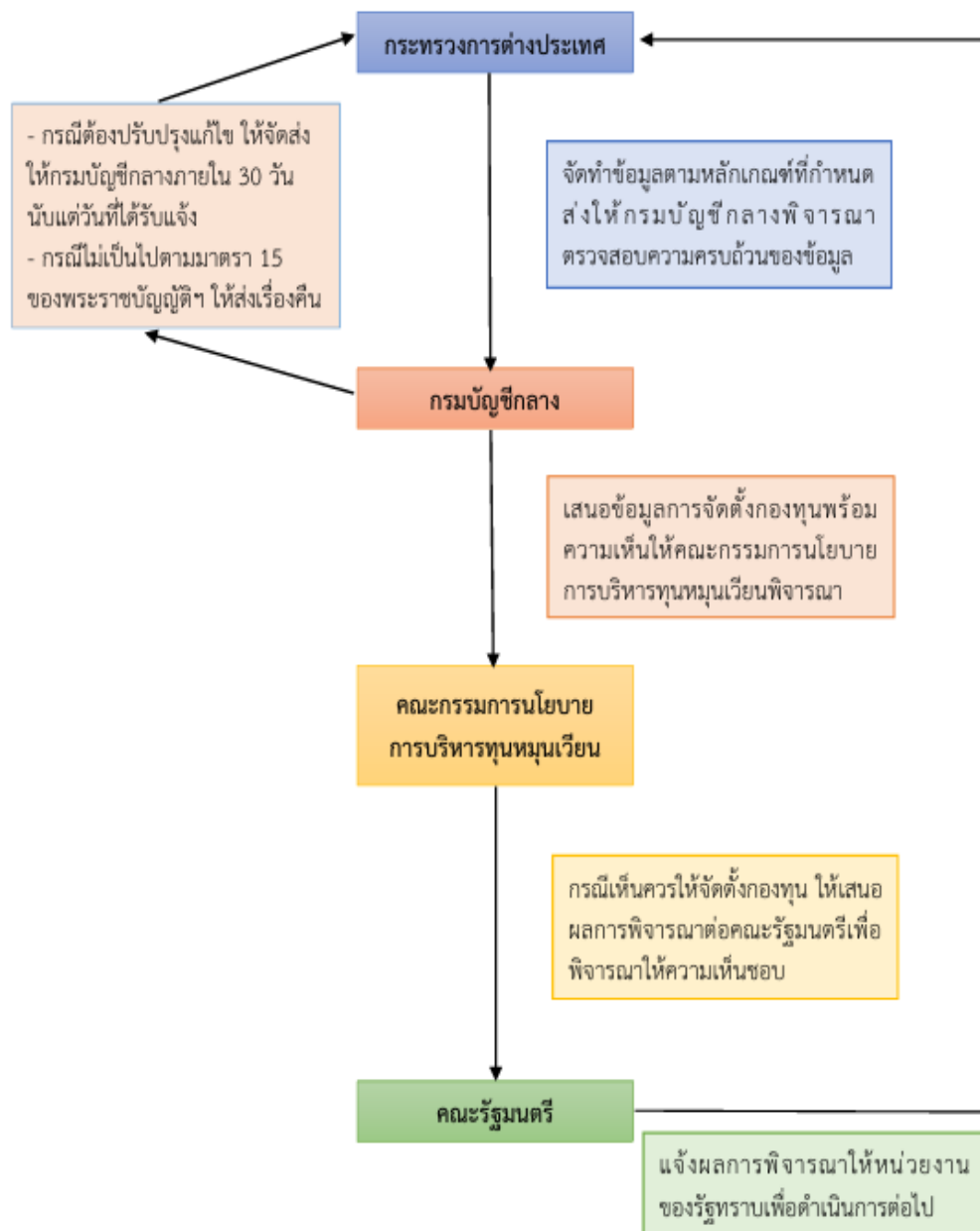
3.2.9 ปรับเพิ่มองค์ประกอบคณะทำงาน RRC ให้ครอบคลุมหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้เป็นคณะทำงาน เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ กระทรวงคมนาคม กรมข้าวทหารเรือ กรมยุทธการทหารเรือ เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีบางหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องเป็นครั้งคราวตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น คณะทำงาน RRC ก็สามารถเชิญหน่วยงานดังกล่าวเข้าร่วมประชุมได้ตามความจำเป็น ซึ่งรวมไปถึงการได้รับจัดสรรเงินกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินตามภารกิจของหน่วยงาน

3.2.10 การดำเนินงานช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นการทำงานที่แข่งกับเวลา ภายใต้ความกดดันรอบด้าน จึงควรพิจารณาศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดการพึ่งพาบุคลากรจำนวนมากในการดำเนินงาน

3.2.11 ฐานข้อมูลคนไทยในแต่ละประเทศเป็นตัวแปรสำคัญของความสำเร็จในการดำเนินงานช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ส่วนกลางจึงควรออกแบบระบบการจัดเก็บข้อมูลคนไทยที่ได้มาตรฐาน ใช้งานง่าย นำเทคโนโลยีมาช่วย และเป็นระบบเดียวกันทั่วโลก เพื่อความสะดวกต่อการใช้งานของคนไทยในการลงทะเบียนข้อมูล และสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ในการนำข้อมูลไปใช้งานในสถานการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งควรพัฒนาระบบให้มีวิธีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันด้วย เช่น การเชื่อมต่อฐานข้อมูลคนไทยตามวงรอบให้สามารถตรวจสอบข้อมูล การเดินทางเข้าเมืองของคนไทยกับฐานข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีหลายส่วนราชการที่จัดทำฐานข้อมูลของหน่วยงานตนเองตามภารกิจที่รับผิดชอบ ดังนั้น การออกแบบระบบจัดเก็บข้อมูลคนไทยขึ้นใหม่ ควรต้องคำนึงถึงประเด็นความสอดคล้องและเข้ากันได้ของข้อมูลเดิมด้วย

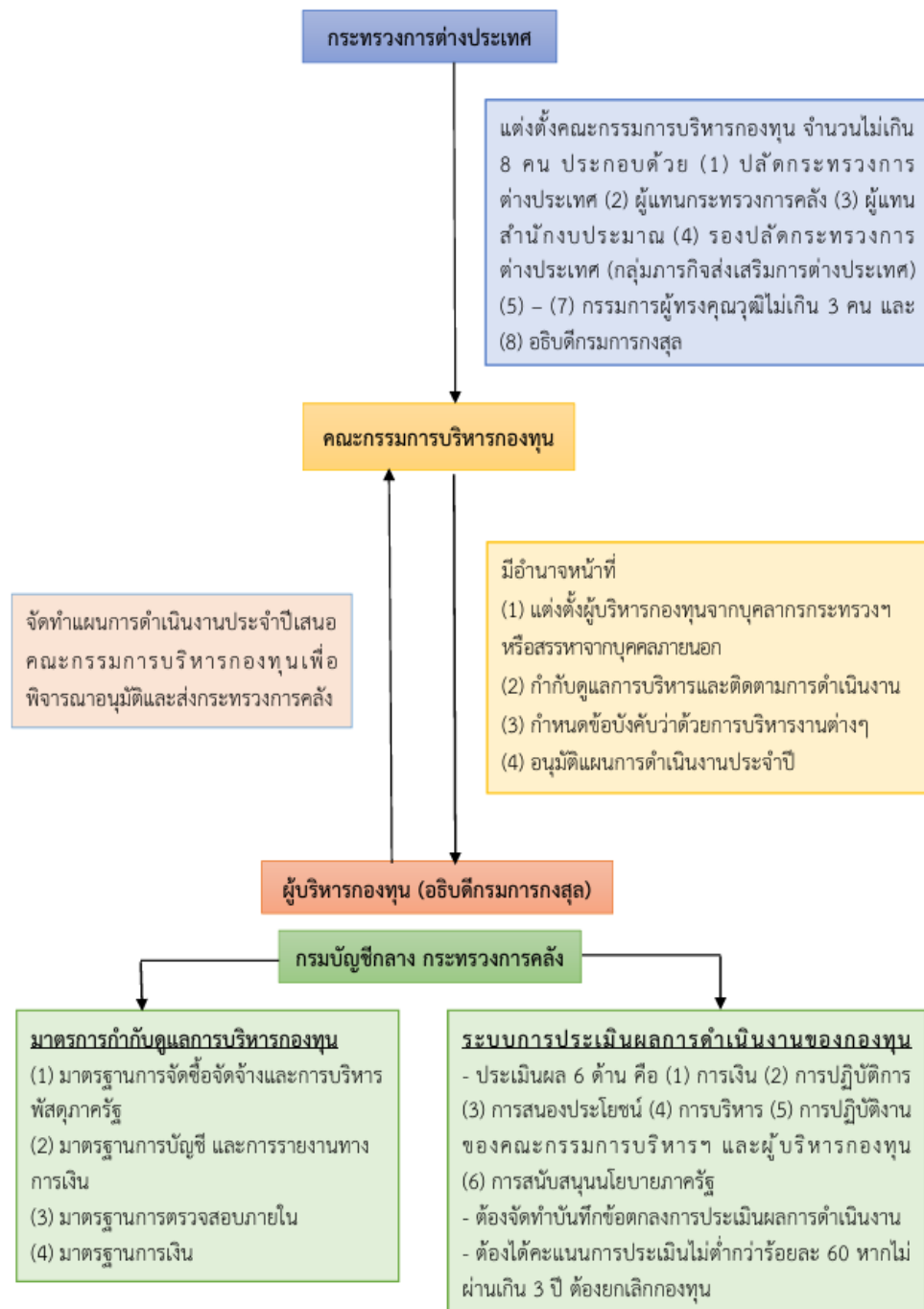
3.2.12 แผนอพยพคนไทยที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ได้จัดทำขึ้น เป็นอีกเครื่องมือในการดำเนินงานช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีความจำเป็นต้องปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบแล้ว สถานการณ์จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและอาจไม่สามารถใช้แผนอพยพที่มีอยู่เดิมได้แล้ว นอกจากนี้ ส่วนกลางควรพิจารณาจัดทำคู่มือปฏิบัติงานช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติงานมาตรฐาน (Standard Operating Procedure) ให้สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และผู้เกี่ยวข้องได้ใช้ปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นระบบ มีความชัดเจน และป้องกันความสับสน

3.2.13 กรณีผลการดำเนินงานของกองทุนเป็นที่น่าพอใจและผ่านเกณฑ์การประเมินของกรมบัญชีกลาง และมีแหล่งเงินสมทบที่ยั่งยืน ให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายขอบข่ายการดำเนินงานของกองทุนให้ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในภาวะปกติด้วย เพื่อให้การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเป็นไปแบบครบวงจร ลดภาระด้านงบประมาณให้แก่รัฐบาล รวมทั้งพิจารณาขยายแหล่งที่มาของเงินสมทบของกองทุน ให้รวมถึงรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลประเภทอื่น ๆ ด้วย ไม่จำกัดเพียงค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง



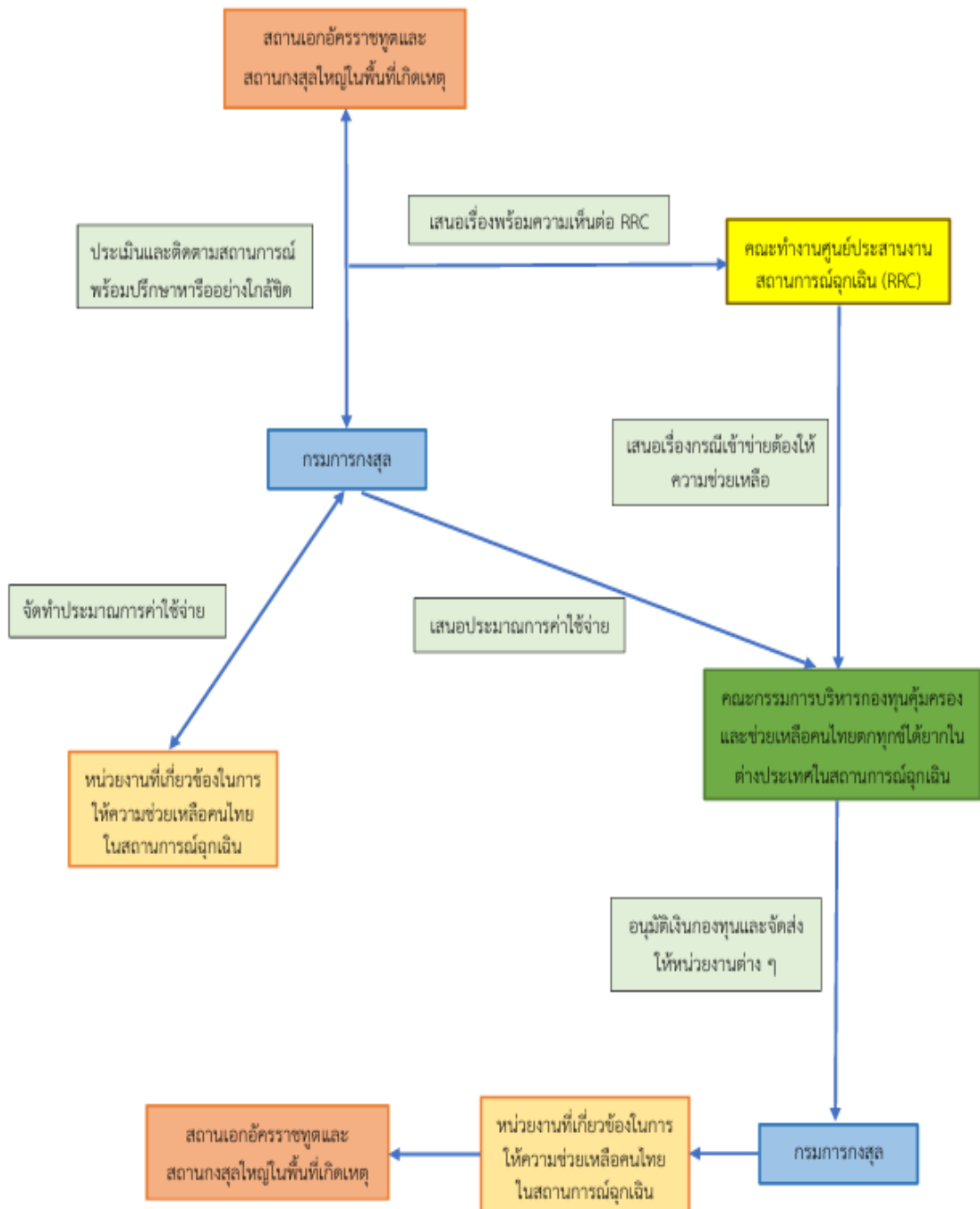
ภาพที่ 1 ขั้นตอนการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

หมายเหตุ : ขั้นตอนข้างต้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560



ภาพที่ 2 โครงสร้างการบริหารกองทุนคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

หมายเหตุ : รายละเอียดตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารกองทุนหมุนเวียนที่เกี่ยวข้อง



ภาพที่ 3 ขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ กรณีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

กระทรวงการคลัง. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และการรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2559. (22 เมษายน 2559).

กระทรวงการคลัง. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนว่าด้วยมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560. (21 สิงหาคม 2560).

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล พ.ศ. 2545. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119, ตอนที่ 105 ก, (14 ตุลาคม 2545), 11.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132, ตอนที่ 12 ก, (20 กุมภาพันธ์ 2558), 10.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง แนวปฏิบัติการรวมหรือยุบเลิก ทุนหมุนเวียน และการจัดการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้างของทุนหมุนเวียนที่รวมหรือยุบเลิก พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134, ตอนพิเศษ 268 ง (2 พฤศจิกายน 2560), 3.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง มาตรฐานการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบัญชี การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134, ตอนพิเศษ 292 ง (29 พฤศจิกายน 2560), 36.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135, ตอนพิเศษ 4 ง, (8 มกราคม 2561), 2.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง มาตรฐานการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบัญชี การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136, ตอนพิเศษ 80 ง (1 เมษายน 2562), 21.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง การกำหนดให้ทุนหมุนเวียนนำเงินที่ฝากกระทรวงการคลังไปหาผลประโยชน์ พ.ศ. 2562. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136, ตอนพิเศษ 83 ง (2 เมษายน 2562), 34.

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราเบี้ยประชุมสำหรับคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน และ คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนแต่งตั้ง พ.ศ. 2562. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136, ตอนพิเศษ 126 ง (17 พฤษภาคม 2562), 25.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาการขอกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดเพิ่มขึ้นตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือ ผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 139, ตอนพิเศษ 119 ง (27 พฤษภาคม 2565), 20.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132, ตอนที่ 92 ก, (25 กันยายน 2558), 1.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. พระราชกฤษฎีกาการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุน หรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135, ตอนที่ 4 ก (26 มกราคม 2561), 4.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. พระราชกฤษฎีกาการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุน หรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 139, ตอนที่ 44 ก (18 มกราคม 2565), 14.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134, ตอนที่ 40 ก, (6 เมษายน 2560), 17.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยกิจการที่จะใช้จ่ายจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2549. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123, ตอนที่ 44 ง (27 เมษายน 2549), 26.

### การสัมภาษณ์

- ต๋องฤดี มากบุญ. รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 26 สิงหาคม 2567.
- ชนพ ปัญญาพัฒนกุล. ผู้ช่วยปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (กำกับดูแลสำนักบริหารการคลัง). สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2567.
- อำนาจ พลະพลีวัลย์. ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2567.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สถิติจำนวนคนไทยในต่างประเทศ. [ออนไลน์]. 2567.

แหล่งที่มา: <https://consular.mfa.go.th/> [กรกฎาคม 2567].

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ.

[ออนไลน์]. 2567. แหล่งที่มา: <https://consular.mfa.go.th/> [กรกฎาคม 2567].

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. สถานการณ์ท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ปี 2562. [ออนไลน์]. 2562.

แหล่งที่มา: [https://www.mots.go.th/download/article/article\\_20201104090605.pdf](https://www.mots.go.th/download/article/article_20201104090605.pdf) [กรกฎาคม 2567].

กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. 2566. แหล่งที่มา:

<http://www.fund.m-society.go.th/> [สิงหาคม 2567].

กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ. [ออนไลน์]. 2565. แหล่งที่มา:

<https://www.doe.go.th/prd/overseas>, [สิงหาคม 2567].

### เอกสารใช้ภายในส่วนราชการ

กระทรวงการต่างประเทศ. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561-2580). 2561.

กระทรวงการต่างประเทศ. แผนปฏิบัติการราชการรายปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกระทรวงการต่างประเทศ. พฤศจิกายน 2566.

กระทรวงการต่างประเทศ. สรุปผลการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก ประจำปี 2566. ธันวาคม 2566.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566-2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม). มีนาคม 2566.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี แดงต่อรัฐสภา. 11 กันยายน 2566.

## ประวัติผู้เขียน

|                 |  |
|-----------------|--|
| ชื่อ-สกุล       | นายศรัณยู อัมพาตระการ  |
| ประวัติการศึกษา | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เศรษฐศาสตรบัณฑิต (การพัฒนาระหว่างประเทศ)<br/>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li> <li>- ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การเงินระหว่างประเทศ)<br/>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li> <li>- Master of Public Policy, National Graduate Institute for<br/>Policy Studies ญี่ปุ่น</li> </ul> |
| ประวัติการทำงาน |  |
| พ.ศ. 2545       | เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ<br>กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ  |
| พ.ศ. 2548       | เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ<br>กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ  |
| พ.ศ. 2550       | เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์   |
| พ.ศ. 2553       | เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์  |
| พ.ศ. 2553       | นักการทูต ระดับชำนาญการ (เลขานุการเอก)<br>กองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล  |
| พ.ศ. 2554       | นักการทูต ระดับชำนาญการ (เลขานุการเอก)<br>สำนักงานปลัดกระทรวง  |
| พ.ศ. 2555       | นักการทูต ระดับชำนาญการ (เลขานุการเอก)<br>สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี  |
| พ.ศ. 2557       | กงสุล (เลขานุการเอก) สถานกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส  |
| พ.ศ. 2558       | กงสุล (ที่ปรึกษา) สถานกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส   |
| พ.ศ. 2561       | นักการทูต ระดับชำนาญการ (ที่ปรึกษา)<br>สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน  |
| พ.ศ. 2563       | นักการทูตชำนาญการพิเศษ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน  |
| ตำแหน่งปัจจุบัน | อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน   |