

## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ไม่ว่าจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติวิธีการ-งบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งการเบิกจ่ายเงินแผ่นดินเพื่อนำมาใช้จ่ายตามภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะมีขั้นตอน และระยะเวลาค่อนข้างนาน กว่ารัฐจะนำเงินแผ่นดินมาใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐได้ทำให้ในบางกรณีรัฐไม่อาจรอที่จะนำเงินแผ่นดินมาใช้ได้อย่างทันที่ ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐบาลจึงคิดค้นวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการจัดตั้งองค์กรที่มีอิสระในการกำหนดแผนการใช้จ่ายและจัดเก็บรายได้โดยตัวเอง โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ จึงทำให้มีการจัดทำเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของรัฐ

ทุนหมุนเวียน เป็นส่วนหนึ่งของเงินนอกงบประมาณ เป็นเงินทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อผ่อนคลายการควบคุม เพราะโดยปกติการใช้จ่ายเงินของรัฐต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายงบประมาณ โดยรายจ่ายใดจะใช้จ่ายได้ต้องกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วจึงจะดำเนินการก่อภาระผูกพัน และเบิกจ่ายต่อไปได้ ซึ่งหากใช้ไม่หมดภายในปีหรือมิได้มีการอนุมัติให้กันเงินไว้เบิกเหลือในปี ก็ต้องส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่การใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียนเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาจึงมีความยืดหยุ่นมากกว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมีความสะดวกคล่องตัวในการเบิกจ่าย เนื่องจากในกรณีที่มีความจำเป็น ผู้บริหารเงินทุนหมุนเวียนสามารถขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังนำเงินไปฝากธนาคารพาณิชย์ได้โดยไม่ต้องนำเงินส่งคลัง และทำให้การบริหารงานสำเร็จรวดเร็ว เพราะในกรณีที่มียางแรงด่วนที่นอกเหนือจากแผนงานประจำปี ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นสามารถขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อนำเงินทุนหมุนเวียนมาดำเนินการได้ สำหรับประเทศไทยมีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2480 กองทุนหมุนเวียนขึ้นในส่วนราชการ 2 เงินทุน ได้แก่ กองทุนหมุนเวียนการทำการของ สังกัดกรมธนารักษ์ และกองทุนหมุนเวียนส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว สังกัดกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม จึงนับว่าประเทศไทยมีเงินทุนหมุนเวียนใช้ในส่วนราชการมานานแล้วไม่น้อยกว่า 80 ปี

กองทุนยุติธรรมเป็นทุนหมุนเวียนประเภททุน หมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินทดแทน ช่วยเหลือ สงเคราะห์แก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาส หรือประสบปัญหาความยากลำบาก ซึ่งการส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้นเป็นภารกิจที่ต้องมีความต่อเนื่อง มีระยะเวลาดำเนินการที่ไม่แน่นอนในแต่ละกรณี จึงจำเป็นต้องให้มีวิธีการบริหารที่แตกต่างไปจากปกติ เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินงานต้องสะดุดหยุดลงด้วยวิธีงบประมาณแบบเดิมๆ จึงจำเป็นต้องออกแบบให้กองทุนยุติธรรมเป็นทุนหมุนเวียนซึ่งสามารถบริหาร ได้คล่องตัว และมีความต่อเนื่องสามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่าง

กองทุนยุติธรรมถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2549 โดยรัฐบาลสมัยนั้นเห็นความสำคัญของกองทุนยุติธรรม จึงได้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้น โดยให้เป็นภารกิจของสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ต่อมาในปี 2553 ได้ถ่ายโอนงานกองทุนยุติธรรมจากสำนักงานกิจการยุติธรรมไปยังกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และได้ออกระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2553 ขึ้น แต่ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2553 มีงบประมาณที่จำกัด ประกอบกับไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานทำให้กองทุนยุติธรรมไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรมประชาชน จึงได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ขึ้น ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 นโยบายที่ 11 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ข้อ 11.5 ได้กำหนดให้ต้องมีการ “ส่งเสริมกองทุนยุติธรรม เพื่อคุ้มครองช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส คุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ”

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2559 ซึ่งทำให้เกิดการกระจายอำนาจไปยังทุกจังหวัดในประเทศไทยเพื่อให้มาสามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้สะดวกมากขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวทำให้กองทุนยุติธรรมมีผลการดำเนินงานที่มีผู้ขอรับความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งจากการดำเนินการที่ผ่านมา ผู้เขียนได้พบปัญหาในการดำเนินงานที่ทำให้กองทุนยุติธรรมไม่สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพในแบบที่ทุนหมุนเวียนควรจะเป็น

การที่บทบัญญัติมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ทำให้สำนักงานกองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็น หน่วยงานราชการระดับกองในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือปลัดกระทรวงยุติธรรม หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 นั้นผู้บังคับบัญชาสูงสุดได้แก่

ผู้อำนวยการกองทุนยุติธรรม โดยมีผู้ควบคุมการบริหารจัดการทุนหมุนเวียนอีกระดับหนึ่ง คือ คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ทำให้การบริหารกองทุนยุติธรรมเกิดความซ้ำซ้อน หรือเกิดความถักถักในการลงนามในหนังสือราชการ กล่าวคือ หากเป็นหนังสือราชการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชน ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรมในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดมีอำนาจในการลงนามในรายงานความเห็นเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือได้ แต่ในหนังสือราชการบางอย่างเช่น การตอบข้อหารือของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่มีการสอบถามเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงานกองทุนยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรมไม่สามารถลงนามในหนังสือตอบข้อหารือเพื่อชี้แจงกลับไปยังยุติธรรมจังหวัดได้ ต้องทำบันทึกข้อความเสนอให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมพิจารณาลงนาม ซึ่งทำให้การให้ความช่วยเหลือประชาชนต้องรอให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมพิจารณาลงนามก่อนจึงสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้ และจากพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 12 ประกอบกับคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 321/2559 แสดงให้เห็นว่าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดต้องปฏิบัติหน้าที่ธุรการให้กับกองทุนยุติธรรมในระดับจังหวัด เช่น การรับคำขอรับความช่วยเหลือ การจัดทำรายงานความเห็นประกอบคำขอรับความช่วยเหลือเพื่อเสนอผู้มีอำนาจในการพิจารณา รวมไปถึงการจัดประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด รวมถึงรายงานผลการให้ความช่วยเหลือต่อสำนักงานกองทุนยุติธรรมเพื่อรวบรวมและประมวลผลทางสถิติเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ตามคำสั่งคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมที่ 2/2559 ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2558 แต่ทางสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในภารกิจอื่นๆด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ดำเนินงานกองทุนยุติธรรมเพียง 3 คน เท่านั้น ประกอบไปด้วยนิติกรจำนวน 2 คน และนักวิชาการเงินและบัญชีจำนวน 1 คน ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

การที่กองทุนยุติธรรมมีแหล่งรายได้จากเงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีพิสดัญญาประกันต่อศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค่าธรรมเนียมศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา แต่ไม่เก็บร้อยละห้าของจำนวนเฉพาะส่วนที่นำส่งคลัง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวในพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มิได้กำหนดไว้ว่าให้หน่วยงานเป็นผู้มีหน้าที่นำส่งเงินรายได้ตามมาตรานี้ หรือนำส่งเงินรายได้โดยวิธีการใด จากการที่ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนทำให้ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ใช้บังคับมาแล้วเกินกว่าหนึ่งปี แต่เงินได้ตามมาตรานี้

ทางกองทุนยุติธรรมยังมีได้รับจากสำนักงานศาลยุติธรรมที่เป็นเจ้าของเงินเลย เนื่องจากอยู่ระหว่างการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ส่วนการที่กองทุนยุติธรรมสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ได้ เพื่อเพิ่มงบประมาณให้กับกองทุนยุติธรรมเพื่อใช้เป็นงบประมาณในการช่วยเหลือประชาชน และเป็นงบบริหารจัดการกองทุน แต่ในพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 และในประมวลรัษฎากร ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินแก่กองทุนยุติธรรม สามารถนำจำนวนเงินหรือมูลค่าของทรัพย์สินไปทำการหักลดหย่อนภาษีหรือมีสิทธิประโยชน์ทางภาษีอื่นๆ ให้ ทำให้ไม่มีประชาชนมาบริจาคเงินหรือทรัพย์สินแก่กองทุนยุติธรรมตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่ร่างขึ้น ในความเป็นจริงประชาชนผู้มีจิตศรัทธา อยากช่วยเหลือประชาชน โดยการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้กับกองทุนยุติธรรมมีอยู่เป็นจำนวนมาก หากแต่ทางกองทุนยุติธรรมยังไม่มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีใดๆ ให้กับประชาชนเหล่านั้น ทำให้ประชาชนเลือกที่จะนำเงินหรือทรัพย์สินไปบริจาคให้กับหน่วยงาน หรือองค์กรที่มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้มากกว่า เพื่อที่จะได้บรรเทาภาระภาษีของตนเอง และได้ช่วยเหลือสังคมพร้อมกันด้วย

#### ข้อเสนอแนะ

การที่จะทำให้องค์กรยุติธรรมเป็นทุนหมุนเวียนที่จะมีประสิทธิภาพทั้งในด้านความรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือประชาชน กองทุนยุติธรรมจะมีดุลยภาพทางการเงินเพิ่มมากขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนการเข้าถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนต้องสะดุดหยุดลง สมควรมีการพัฒนา ดังนี้

##### 1. ปัญหารูปแบบการจัดตั้งของกองทุนยุติธรรมที่ยังไม่เป็นอิสระ

กองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งความหมายของนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นคือบุคคลประเภทหนึ่งตามกฎหมาย สามารถกระทำการใดๆ ภายในของวัตถุประสงค์ อีกทั้งกองทุนยุติธรรมมีผู้แทนนิติบุคคลคือปลัดกระทรวงยุติธรรม ดังนั้น กองทุนยุติธรรมควรดำเนินการใดๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์โดยสามารถให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมในฐานะผู้แทนกองทุน ทำนิติกรรม หรือออกคำสั่งใดๆ ได้เอง ไม่จำเป็นต้องเสนอเสนองานตามลำดับชั้นตามระบบของราชการปกติ ซึ่งจะมีหลายขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการทำหนังสือราชการผ่าน หัวหน้ากลุ่มงาน ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรม กองกลางสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งกว่าหนังสือราชการจะไปถึงยังปลัดกระทรวงยุติธรรมผู้ที่มีอำนาจลงนามจะกินเวลามากพอสมควร ทำให้การทำงานของกองทุนยุติธรรม หรือการช่วยเหลือประชาชน

เป็นไปอย่างล่าช้า บางครั้งอาจไม่ทันทั่วถึงจนประชาชนต้องขาดอิสรภาพเพราะกองทุนยุติธรรมไม่สามารถเสนอหนังสือราชการให้ผู้มีอำนาจลงนามได้ทัน **และ**ให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 5 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยให้กองทุนยุติธรรมเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ให้สังกัดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอิสระในการดำเนินงานเฉพาะตัว ให้มีรูปแบบเช่นเดียวกับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ อาจแก้ไขเป็น “ให้จัดตั้งกองทุนหนึ่งชื่อกองทุนยุติธรรมเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ...”

## **2. ปัญหาความไม่ชัดเจนการนำส่งเงินรายได้ของสำนักงานศาลยุติธรรมให้กับกองทุนยุติธรรม ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558**

เห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยให้เพิ่มเติมวิธีการนำส่งเงินรายได้ลงไปเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ และสามารถให้กองทุนยุติธรรมได้รับจัดสรรเงินสำหรับการช่วยเหลือประชาชน และการดำเนินงานเพิ่มเติม เช่นเดียวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เขียนไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องของแหล่งเงิน ได้ว่ามีที่มาอย่างไร คือ ในการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 12 ซึ่งทาง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเงินสามารถนำเงินของกองทุนให้ไปหาผลประโยชน์ได้ โดยการฝากกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือธนาคารพาณิชย์ หรือชื่อหลักทรัพย์ของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด กล่าวคือ ถึงแม้ไม่ได้เขียนหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนที่สามารถนำไปหาผลประโยชน์ได้อย่างไร แต่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการไว้ว่าเป็นผู้กำหนดวิธีการนำเงินกองทุนไปหาผลประโยชน์ดังกล่าว

## **3. ปัญหาการไม่มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้กับผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กองทุนยุติธรรม ตามมาตรา 7(4) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558**

กองทุนยุติธรรมควรมีการดำเนินการเช่นเดียวกับกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม โดยการให้กองทุนยุติธรรมดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรเพื่อลดหย่อนภาษีให้กับผู้ที่บริจาคเงินให้แก่กองทุนยุติธรรม เนื่องจากกองทุนยุติธรรมมีลักษณะที่เป็นองค์การสาธารณกุศลรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในประมวลรัษฎากรกำหนดให้ผู้ที่บริจาคเงินให้แก่องค์การสาธารณกุศล หรือสถานพยาบาล หรือสถานศึกษา ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบสามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้