

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทุนหมุนเวียน ที่สนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ทุนหมุนเวียนเป็นการปฏิรูปการใช้จ่ายงบประมาณของทางรัฐบาลอย่างหนึ่งเพื่อที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ต้องการความรวดเร็ว และมีความต่อเนื่อง ไม่ต้องคำนึงถึงระเบียบวินัยการเงินการคลัง ที่กำหนดให้หน่วยงานที่มีเงินเหลือจ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณต้องส่งเงินงบประมาณที่ยังเหลืออยู่นั้นคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ในกรณีของทุนหมุนเวียนนั้นยินยอมให้สามารถเก็บเงินงบประมาณที่เหลือจ่ายไปเป็นรายรับและยกยอดไปดำเนินการในปีงบประมาณต่อไปได้ เพียงแค่จัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณแล้วขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังที่เป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนทั้งระบบ

การปฏิรูปการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับทุนหมุนเวียนนั้นมีหลักการ และวิธีคิดส่วนหนึ่งมาจากทฤษฎีของนิติเศรษฐศาสตร์ ที่เป็นการผสมผสานระหว่างวิธีคิดของหลักเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์เข้าด้วยกัน โดยการนำหลักของเศรษฐศาสตร์นั้นมาวิเคราะห์กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ นั้น มีความคุ้มค่าต่อทรัพยากร(งบประมาณ)ที่จัดสรรลงไปให้แก่หน่วยงานในการดำเนินงานสนองนโยบายของรัฐหรือไม่ รวมถึงกฎหมายที่กำหนดกรอบการดำเนินงานว่าสามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติหรือไม่ หากไม่สามารถใช้กฎหมาย หรือแนวทางการดำเนินงานเดิมได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะมีกระบวนการวิเคราะห์ ปรับปรุง ก่อพัฒนาบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเข้ากับสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบัน

การสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นนโยบายของรัฐประการหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการ เนื่องจากประเทศไทยมีการเข้าร่วมเป็นภาคีกับอนุสัญญาหลายฉบับที่จะต้องให้ประเทศที่เป็นภาคีจัดให้มีการรับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนว่าต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม สะดวก รวดเร็ว โดยรัฐบาลจะต้องมีการตัดให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมถึงหน่วยงานในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว ซึ่งกองทุนยุติธรรมเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย โดยกองทุนยุติธรรมเป็นทุนหมุนเวียนที่มี

วัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา หรือจำเลย การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน จึงถือได้ว่ากองทุนยุติธรรมนั้นสามารถแก้ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ตั้งแต่ต้นทาง(การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน) กลางทาง(การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี) และปลายทาง(การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน) ซึ่งการที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงควรจะต้องรับทราบเกี่ยวกับแนวคิด และทฤษฎีดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีของทุนหมุนเวียนที่สนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

2.1.1 แนวคิดการริเริ่มจัดตั้งทุนหมุนเวียนในสหรัฐอเมริกา

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) หรือวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) หมายถึง กระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มตั้งแต่การทบทวนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา การจัดทำกรอบวงเงินในระดับมหภาค การเสนอของบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ ไปจนถึงขั้นที่ รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

การใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนได้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1870 ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกองทัพเรือของสหรัฐเองได้มีการใช้เงินทุนหมุนเวียนในภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดหาพัสดุ ครุภัณฑ์ อาหาร และน้ำมัน เป็นต้น ต่อมาจึงได้ขยายภารกิจที่ใช้เงินทุนหมุนเวียนครอบคลุมไปถึงภารกิจด้านการบำรุง ซ่อมแซม การปรับปรุงอาวุธ ยุทโธปกรณ์ ตลอดจนการค้นคว้าและพัฒนา ซึ่งหน่วยงานรัฐอื่นๆของสหรัฐเองก็ได้มีการนำเอาต้นแบบของกองทัพเรือสหรัฐมาปรับปรุงรูปแบบการดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การดำเนินงาน วิธีการดำเนินงานของตนเอง แหล่งรายได้ที่ตนเองได้รับ¹

¹ Ralph Proctor. (2003). A General Overview. *Revolving Funds*. USA.

ทุนหมุนเวียนในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภาเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการบางอย่างเป็นการเฉพาะ โดยจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในด้าน การจัดหาเงินทุน ลักษณะการดำเนินงาน หรือโครงสร้างในการบริหารในแต่ละทุนหมุนเวียน และในบางกรณีสามารถกำหนดวิธีการหารายได้จากค่าบริการเพื่อให้ทุนหมุนเวียนสามารถมีรายได้จาก ทางอื่นนอกจากเงินที่ได้รับจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว แต่สำหรับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้น ไม่สามารถที่จะจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมเพื่อนำมาเป็นรายได้ของทุนหมุนเวียน ได้ จึงจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ เงินบริจาคหรือเงินช่วยเหลือในทางอื่น อีกทั้งสามารถนำเงิน ที่เหลือจ่ายจากปีงบประมาณก่อนมาบริหารเพื่อจัดทำเป็นแผนการใช้จ่ายเงินในปีงบประมาณถัดไป เพื่อให้ครอบคลุมกับค่าใช้จ่ายตามลักษณะของทุนหมุนเวียนนั้นๆ²

2.1.2 แนวคิดการริเริ่มจัดตั้งทุนหมุนเวียนมาเป็นกลไกในการส่งเสริมการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย

ทุนหมุนเวียน เป็นส่วนหนึ่งของเงินนอกงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หมายถึง ทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุน ไว้ใช้จ่ายได้ ทุนหมุนเวียนถือเป็นกลไกและเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็น แนวทางที่ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินกิจกรรมที่จำเป็นและสำคัญ ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการ ได้ตามแนวทางปกติ

ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ทั้งโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกฎหมายเฉพาะ ดำเนินการภายใต้กรอบ วัตถุประสงค์และกิจกรรมที่แตกต่างกันตามความจำเป็นและภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ³ เพื่อให้เกิด ความเข้าใจในแนวคิดเกี่ยวกับทุนหมุนเวียนมากยิ่งขึ้นจึงขออธิบายที่มาของทุนหมุนเวียน ดังนี้

2.1.2.1 เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ คือ รายจ่ายจากเงินที่ส่วนราชการได้รับมา ซึ่งไม่ต้อง นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินหรือรายจ่ายของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้รายจ่ายจากงบประมาณรายจ่าย

² United States Government Account Ability Office. (2005). A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process. *September*, Page 88. <http://www.gao.gov/assets/80/76911.pdf>

³ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย งบประมาณและ ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน. *รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา*, (7), หน้า 1.

ประจำปี รัฐบาลจะจัดตั้งองค์กรที่มีอิสระในการกำหนดแผนการใช้จ่ายและจัดเก็บรายได้โดยตัวเอง โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้ว ยังมีรายจ่ายนอกงบประมาณอีกหลายประเภท เช่น เงินกองทุนต่าง ๆ ซึ่งตั้งขึ้น โดยกฎหมายและคำสั่งนายกรัฐมนตรี เงินบำรุงสถาบันการศึกษา สาธารณสุข และเงินบริจาค เป็นต้น⁴

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐจะต้องมีกฎหมายกำหนดขึ้นก่อนไว้จึงจะสามารถนำเงินแผ่นดินมาใช้ในกิจการของรัฐได้ ซึ่งจะใช้เวลาค่อนข้างนานกว่ารัฐจะนำเงินแผ่นดินมาใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐได้ทำให้ในบางกรณีรัฐไม่อาจรอที่จะนำเงินแผ่นดินมาใช้ได้อย่างทันที่ จึงทำให้มีการจัดทำเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณขึ้นมาเพื่อ เป็นการผ่อนคลายการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ อันทำให้การจัดการ ดำเนินการในกิจการของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถดำเนินการในกิจการที่นอกเหนือจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้กำหนดให้จ่ายเงินไว้ได้ นอกจากนี้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ไม่ว่าจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีขั้นตอน และระยะเวลาค่อนข้างนาน ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงาน การมีเงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณจึงเป็นการทำให้เกิดความสะดวคล่องตัวในการเบิกจ่ายเงินแผ่นดินมาใช้ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐได้⁵

เงินแผ่นดินประเภทเงินนอกงบประมาณ ได้แก่ เงินทุนหมุนเวียน เงินตราพระราชกรณียกิจ เงินฝาก เงินขายบิล เงินบูรณะทรัพย์สิน เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินบำรุงการศึกษา และเงินบำรุงโรงพยาบาล ซึ่งสามารถแยกอธิบายได้ดังนี้⁶

1. เงินทุนหมุนเวียน เป็นเงินทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อผ่อนคลายการควบคุม เพราะหลักการโดยทั่วไปของเงินที่ส่วนราชการได้รับมานั้นจะต้องนำส่งคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินก่อน ส่วนการใช้จ่ายจะจ่ายเงินจากงบประมาณประจำปีซึ่งต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาเสียก่อน แต่การใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียนเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาจึงมีความยืดหยุ่นมากกว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมีความสะดวคล่องตัวในการเบิกจ่าย เนื่องจากในกรณีที่มีความจำเป็น ผู้บริหารเงินทุนหมุนเวียนสามารถขอทำความตกลงกับ

⁴ อิศักดิ์ ตันเจริญทรัพย์. (2547). *การศึกษาเปรียบเทียบลักษณะโครงสร้าง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรายจ่ายด้านต่างๆของรัฐบาลไทย*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-29

กระทรวงการคลังนำเงินไปฝากธนาคารพาณิชย์ได้โดยไม่ต้องนำเงินส่งคลัง และทำให้การบริหารงานสำเร็จรวดเร็ว เพราะในกรณีที่มีงานเร่งด่วนที่นอกเหนือจากแผนงานประจำปี ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นสามารถขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อนำเงินทุนหมุนเวียนมาดำเนินการได้

2. เงินสำรองราชการ เป็นเงินจำนวนหนึ่งซึ่งกระทรวงการคลังส่งจ่ายจากเงินคงคลัง สำหรับให้ส่วนราชการมีไว้เพื่อสำรองใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายในหมวดรายจ่ายที่กำหนด เช่น หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ เป็นต้น

3. เงินฝาก หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ซึ่งการจ่ายหรือถอนนี้ผูกพัน ให้พึงใช้จ่ายเช่นเดียวกับเงินงบประมาณ และเพื่อการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น ๆ และเงินที่ส่วนราชการจะนำฝากต้องไม่เป็น เงินงบประมาณ เงินที่มีบัญชีเงินทุนหมุนเวียน และเงินรายได้แผ่นดิน เว้นแต่ จะได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง

4. เงินขายบิล เป็นเงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่ง เพื่อถอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่ง ตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง เงินที่ขอโอนขายบิลต้องไม่ใช่เงินงบประมาณ

5. เงินบูรณะทรัพย์สินจะเป็นเงินที่ได้รับในลักษณะเป็นค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และเป็นการจำเป็นที่จะต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมาด้วย โดยเงินประเภทนี้จะเป็นเงินที่ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นไปจ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง⁷

6. เงินบริจาค หมายถึง เงินซึ่งมีผู้มอบให้ส่วนราชการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจกรรมของส่วนราชการนั้น หรือเป็นเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นเงินที่ได้รับมาในลักษณะดังกล่าวไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินโดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. 2526

7. เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจะมีหลายรูปแบบ ซึ่งเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจะเป็นเงินที่ได้รับจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษฯ องค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินกู้ หรือเงินให้เปล่าโดยจะมีการบริหารจัดการเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

⁷ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 มาตรา 24

8. เงินบำรุงการศึกษาเป็นเงินที่ส่งปวงที่สถานศึกษาได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เพื่อบำรุงการศึกษานอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายสถานศึกษา ซึ่งหมายถึง วิทยาลัย โรงเรียน หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

9. เงินบำรุงโรงพยาบาล เงินที่หน่วยบริการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เนื่องจากการดำเนินงานในกิจการของหน่วยบริการ นอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย และเงินรายรับอื่นที่หน่วยบริการได้รับหรือจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

2.1.2.2 ความหมายและความเป็นมาของทุนหมุนเวียน

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดขอบเขตของเงินทุนหมุนเวียนไว้ในดังนี้

มาตรา 3 บัญญัติความหมายเกี่ยวกับ “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

มาตรา 12 ได้บัญญัติว่า “การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย”

มาตรา 13 ได้บัญญัติว่า “องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ตั้งขึ้นแล้ว ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วย การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1”

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน

จากบทบัญญัติดังกล่าว สรุปได้ว่า ทุนหมุนเวียน หมายถึง เงินทุน หรือทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะสำคัญ ต่อเนื่อง ไม่ต้องมีการผูกมัดอยู่กับระบบงบประมาณปกติที่ไม่มีความคล่องตัวหากมีงบประมาณยังคงเหลืออยู่ที่ไม่สามารถใช้ได้ทันก่อนสิ้นปีงบประมาณ ก็อาจถูกเรียกเงินที่เหลือนั้นคืน รวมถึงอาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งหากไม่ได้มีเงินหรือทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนดังกล่าว อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินการนั้นได้ และเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาล

สำหรับประเทศไทย มีการบริหารกิจการบางอย่างในภาครัฐด้วยเงินทุนหมุนเวียนมาเป็นเวลานานแล้วเช่นเดียวกัน จากการศึกษาพบว่า เมื่อ พ.ศ. 2480⁸ ได้มีการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนขึ้นในส่วนราชการ 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนหมุนเวียนการทำงานของสังกัดกรมธนารักษ์ และกองทุนหมุนเวียนส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว สังกัดกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม จึงนับว่าประเทศไทยมีเงินทุนหมุนเวียนใช้ในส่วนราชการมานานแล้วไม่น้อยกว่า 80 ปี

ในอดีตการพิจารณาอนุมัติประมาณรายจ่ายประจำปีของเงินทุนหมุนเวียนเป็นการพิจารณาโดยอิงหลักการพิจารณาของสำนักงบประมาณ ซึ่งพิจารณาอนุมัติในรายละเอียดเป็นรายการตามหมวดรายจ่าย หากทุนหมุนเวียนใดจะใช้จ่ายรายการในนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้ ต้องขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางก่อน⁹

2.1.2.3 การจัดตั้งทุนหมุนเวียน¹⁰

การจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเกิดขึ้น เนื่องจากหน่วยงานบางแห่งต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง แต่ด้วยเงื่อนไขและวิธีการของการรับและจ่ายเงินตามระบบงบประมาณปกติ ทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ โดยปกติการใช้จ่ายเงินของรัฐต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายงบประมาณ โดยรายจ่ายใดจะใช้จ่ายได้ต้องกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วจึงจะดำเนินการก่อภาระผูกพัน และเบิกจ่ายต่อไปได้ ซึ่งหากใช้ไม่หมดภายในปีหรือมิได้มีการอนุมัติให้กันเงินไว้เบิกเหลือในปี ก็ต้องส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งการใช้เงินของรัฐตามระบบงบประมาณปกติดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวสำหรับการดำเนินงานบางประเภท เช่น การผลิตเหรียญกษาปณ์ การผลิตแผ่นป้ายรถยนต์ หรือการให้ความช่วยเหลือประชาชนในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นกิจการที่มีการดำเนินงานด้านรายรับ-รายจ่ายอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี การตั้งงบประมาณตามระบบงบประมาณปกติ เพื่อใช้จ่ายเป็นปีๆ และต้องขอใช้จากเงินประจำงวด อาจทำให้เกิดปัญหาได้ในทางปฏิบัติ เช่น กรณีซื้อของ และก่อหนี้ผูกพันไม่ทันปีงบประมาณ ทำให้ต้องรอตตั้งงบประมาณในปีต่อไป แต่การผลิตและการบริการบางอย่างไม่สามารถรอได้เพราะไม่ทันความต้องการใช้งาน หรือกรณีช่วยเหลือเกษตรกร หากต้องรอนงบประมาณ หรือเงินประจำงวด อาจไม่ทันฤดูกาลเพาะปลูกและอาจทำให้เกิดความเสียหายได้ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานโดยสามารถนำเงินของรัฐมาใช้จ่ายได้ รัฐจึงกำหนดข้อยกเว้นให้ส่วนราชการ

⁸ พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2532). *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 3*. กรุงเทพฯ:บริษัท ศิลป์สยามการพิมพ์. หน้า 405-412.

⁹ วาหรี เจริญสัมฤทธิ์. (2551). *การบริหารเงินทุนหมุนเวียนการแสดงเหรียญกษาปณ์และเงินตราไทยในปีงบประมาณ 2549*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹⁰ พนม ทินกร ณ อยุธยา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10. หน้า 402.

ที่ดำเนินกิจกรรมบางประเภทไม่ต้องใช้จ่ายตามระบบงบประมาณปกติ แต่ให้ดำเนินการโดยการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียน โดยจัดสรรเงินงบประมาณให้เป็นทุนประเดิม และเมื่อมีรายรับจากการดำเนินกิจการนั้น ให้ส่วนราชการเจ้าของเงินสบทบไว้สำหรับหมุนเวียนใช้ในการดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

เงินทุนหมุนเวียนนั้นต้องผ่านขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็น ความคุ้มค่าของการดำเนินการก่อน โดยการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียน จะกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นกิจกรรมที่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และไม่สามารถใช้วิธีการดำเนินการตามระเบียบของทางราชการได้ โดยอนุญาตให้นำเงินรายรับนั้นมาสบทบไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งเงินทุนหมุนเวียนที่ขอจัดตั้งจะต้องมีลักษณะการดำเนินงานต้องไม่ซ้ำซ้อนกับเงินทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว หรือไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐอื่น หรือมีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับการปฏิบัติงานตามภารกิจปกติของส่วนราชการ ไม่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งที่จำเป็น และมีความสำคัญในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานและวงเงินในการดำเนินการไว้ให้ชัดเจน¹¹

หน่วยงานของรัฐที่มีความประสงค์จะจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียน จำเป็นต้องพิจารณาถึงความจำเป็นตามหลักการในการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียน และต้องคำนึงถึงความพร้อมที่จะดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ของทุนที่ได้จัดตั้งขึ้น ในด้านโครงสร้างการกำกับดูแลทุนหมุนเวียน และบริหารงานภายในองค์กร การกำหนดวิธีการ ระเบียบหลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน รวมทั้งมีการกำหนดการควบคุม ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนอย่างชัดเจน และนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนต่อไป

2.1.2.4 ประเภทของทุนหมุนเวียน

ทุนหมุนเวียนนับเป็นกลไกและเครื่องมืออันสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาและบริหารประเทศ เนื่องจากสามารถใช้ดำเนินงานหรือกิจกรรมที่จำเป็นและสำคัญซึ่งภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้ตามแนวทางปกติ โดยเฉพาะสถานการณ์ที่ประเทศประสบสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ขาดสภาพคล่องในการบริหารเงินสดหรือเงินคงคลังของประเทศเหลืออยู่จำนวนน้อย เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน และลดการควบคุมโดยภาครัฐ โดยมีเป้าหมายและ

¹¹ สำนักงบประมาณของรัฐบาล. (2559). ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย งบประมาณและประสิทธิภาพในการดำเนินงานรายงานวิชาการ. รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐบาล, (1), หน้า 5- 8.

ขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจน ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น ทุนหมุนเวียน มีทั้งสิ้น 5 ประเภท¹² ได้แก่

1) ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาปล่อยกู้ยืม โดยคิดอัตราดอกเบี้ยพิเศษหรือไม่คิดดอกเบี้ย ให้กับบุคคลในส่วนราชการ กระทรวงต่าง ๆ และภาคเอกชนทั่วไป และมีการทยอยใช้คืนในภายหลัง เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น

2) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินทดแทน ช่วยเหลือ สงเคราะห์แก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาสหรือประสบปัญหาความยากลำบาก เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนคุ้มครองเด็ก กองทุนยุติธรรม เป็นต้น

3) ทุนหมุนเวียนเพื่อจำหน่ายและผลิต ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ ซื้อ ผลิตสินค้าต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายให้แก่หน่วยงานราชการหรือองค์กรเฉพาะกิจต่าง ๆ รวมทั้งภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป เช่น เงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์และการทำของ เงินทุนหมุนเวียนยางพารา เงินทุนหมุนเวียนยาเสพติด

4) ทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการในรูปแบบต่างๆ แก่หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป

5) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของภาครัฐและประชาชนส่วนรวม โดยไม่มุ่งหวังกำไร เช่น เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี กองทุนส่งเสริมการท่องเที่ยว กองทุนสำหรับผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ทุนหมุนเวียนนั้นถูกออกแบบการเพื่อกิจกรรมที่มีความต้องการความต่อเนื่องในการดำเนินงาน โดยที่รัฐอนุญาตให้เงินที่เหลือจ่ายจากปีงบประมาณไปสมทบทุนและจัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อไว้ใช้จ่ายในปีงบประมาณถัดไปได้ไม่ต้องส่งคืนคลังเหมือนหน่วยงานของรัฐทั่วไปที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบการเงินการคลังปกติที่มีความไม่ยืดหยุ่น กล่าวคือหากมีเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินงานต้องนำเงินที่เหลือดังกล่าวส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทุนหมุนเวียนจึงเป็นกลไกและเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นแนวทางที่ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินกิจกรรมที่จำเป็นและสำคัญ ซึ่งกองทุนยุติธรรมเป็นทุนหมุนเวียนกองทุนหนึ่งที่ตั้งขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ.2549 โดยกระทรวงยุติธรรมมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการส่งเสริม สนับสนุนการคุ้มครองสิทธิและ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

เสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปได้ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น โดยการดำเนินงานกระทำในรูปของคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมมีปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นเลขาธิการคณะกรรมการ ในการดำเนินการในขั้นต้น กองทุนยุติธรรมมีภารกิจดำเนินการในปฏิบัติหน้าที่กระทำกิจการต่างๆ เช่น สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราว สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่งและคดีปกครอง สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการชำระค่าธรรมเนียบศาลในคดีแพ่งและคดีปกครอง รวมทั้งสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ จากการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นมาในกระทรวงยุติธรรม โดยจากการที่ กองทุนยุติธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้ด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการยุติธรรมและระบบราชการโดยรวม ในการดำเนินการมีกลไกการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม” มีปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน กรรมการผู้แทนหน่วยงาน 6 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ซึ่งปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต่อมามีการปรับปรุงโดยระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ทั้งนี้จากการที่ตามที่ได้มีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นในกระทรวงยุติธรรม โดยได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณครั้งแรกตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปได้ด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งกองทุนดังกล่าวได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2549 มาตามลำดับ จึงมีการปรับปรุงระเบียบกระทรวงยุติธรรมดังกล่าวเพื่อดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่ารัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ประชาชน และกองทุนยุติธรรมเองได้มีการพัฒนาขึ้นจนมาถึงปัจจุบัน กองทุนยุติธรรมก็ยังเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ขึ้น¹³

¹³ ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล. (2558). โครงการศึกษาประเมินผลสำเร็จกองทุนยุติธรรม. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report), หน้า 23-27

การส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้นเป็นภารกิจที่ต้องมีความต่อเนื่อง มีระยะเวลาดำเนินการที่ไม่แน่นอนในแต่ละกรณี จึงจำเป็นต้องให้มีวิธีการบริหารที่แตกต่างไปจากปกติ เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินงานต้องสะดุดหยุดลงด้วยวิธีงบประมาณแบบเดิมๆ จึงจำเป็นต้องออกแบบให้กองทุนยุติธรรมเป็นทุนหมุนเวียนซึ่งสามารถบริหารได้คล่องตัว และมีความต่อเนื่อง สามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างเต็มที่ การพัฒนาระบบงบประมาณของรัฐบาลนั้นมีที่มาจากแนวคิดและทฤษฎีของนิติเศรษฐศาสตร์ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้อธิบายในลำดับถัดไป

2.2 แนวคิดและทฤษฎีของนิติเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาทุนหมุนเวียนที่สนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

2.2.1 ความเป็นมาและความหมายของนิติเศรษฐศาสตร์

นิติเศรษฐศาสตร์ (Law and Economics) หรือเรียกว่าเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยกฎหมาย (Economic Analysis of Law) เป็นการศึกษาโดยนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์ระบบกฎหมายเพื่อเข้าใจถึงแรงจูงใจ (Incentives) ที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงพฤติกรรมของผู้อยู่ภายใต้กฎหมายจึงอาจกล่าวได้ว่า¹⁴ นิติเศรษฐศาสตร์ เป็นศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาประเด็นสำคัญทางกฎหมาย ทฤษฎีกฎหมาย การตีความกฎหมาย การออกแบบกฎหมาย การประเมินคุณค่าของกฎหมาย และผลกระทบของกฎหมายต่อพฤติกรรมของตัวละครที่เกี่ยวข้องและสังคม โดยใช้ระเบียบวิธีทางเศรษฐศาสตร์เป็นกรอบและเครื่องมือมาตรฐานในการวิเคราะห์ นิติเศรษฐศาสตร์เป็นกรอบในการวิเคราะห์ซึ่งมีข้อสมมติ (assumption) ว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลในการเลือกดำเนินการในสิ่งที่เป็นประโยชน์กับตนมากที่สุด¹⁵ ภายใต้ความจำกัดและเงื่อนไขต่างๆ ที่ตนเผชิญและมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationality) และตอบสนองต่อสิ่งจูงใจ (Incentives) ทั้งผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมถึงการ ออกแบบกฎหมายให้สามารถใช้กำกับควบคุมพฤติกรรมของคนในโลกแห่งความเป็นจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับสวัสดิการของสังคม นั้นเพราะแนวคิดของเศรษฐศาสตร์จะตระหนักถึงความจำกัดของทรัพยากร (Scarcity) กล่าวคือ ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดเมื่อเทียบกับความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ดังนั้น เราจึงต้องเลือกว่าจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด อย่างไรให้คุ้มค่าที่สุด

¹⁴ ปกป้อง จันวิทย์. (2553). ความรู้เบื้องต้นว่าด้วยนิติเศรษฐศาสตร์:ตัวอย่างของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่ออธิบายศาสตร์อื่น, 1 กรกฎาคม 2557. http://xa.yimg.com/kq/groups/18955247/919736825/name/intro_lawandecon_draft.doc. อ้างในอานนท์ วิบูลย์สวัสดิ์ (2557). ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 ศึกษาเฉพาะกรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์, ผลงานส่วนบุคคล หลักสูตร "ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น" รุ่นที่ 13 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม

¹⁵ วันรักษ์ มีงมณีนากิน. (2557). นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย. *รายงานที่คืออาร์ไอ*, 2557(104), หน้า 3.

ที่สุด เมื่อนำทรัพยากรจำนวนหนึ่งไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมหนึ่งที่เราอยากทำ ย่อมเสียโอกาสที่จะนำทรัพยากรจำนวนนั้นไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอื่นที่เราอยากทำเช่นกัน เช่น รัฐบาลต้องการใช้นโยบายทำสงครามกับยาเสพติดขั้นแตกหัก จึงเพิ่มงบประมาณด้านการปราบปรามยาเสพติดมากขึ้น โดยจ้างตำรวจมากขึ้นซื้ออุปกรณ์ใหม่ หรือ ลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีต้นทุนเกิดแก่สังคมเช่นกัน ซึ่งรวมถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสในการนำงบประมาณก้อนเดียวกันไปทำกิจกรรมอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เช่น การดำเนินการระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า การปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น¹⁶

การศึกษานิติเศรษฐศาสตร์เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 จากงานเขียนว่าด้วยอาชญากรรมและการลงโทษเรื่อง *On Crimes and Punishments* ของ Cesare Beccaria (1767) และ *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* ของ Jeremy Bentham (1789) ซึ่งเสนอแนวคิดทำนองว่า บทลงโทษทางกฎหมายส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในสังคม กล่าวคือ กฎหมายช่วยป้องปรามและลดทอนพฤติกรรมที่ขัดต่อศีลธรรมของบุคคล กฎหมายควรมุ่งเน้นการลงโทษผู้ตั้งใจกระทำความผิดเป็นหลัก แต่การศึกษานิติเศรษฐศาสตร์ในช่วงตั้งต้นยังมีได้มีสถานะเป็นสาขาวิชาเฉพาะ มิได้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีได้กระทำกันอย่างแพร่หลาย จวบจนกระทั่งคริสต์ศตวรรษ 1960

จนกระทั่งคริสต์ศตวรรษ 1960 บททวามวิชาการว่าด้วยการละเมิดและต้นทุนทางสังคม 2 ชิ้น¹⁷ ได้แก่ *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts* ของ Guido Calabresi (1961) และ *The Problems of Social Cost* ของ Ronald Coase (1960) ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการนำทวามวิชาการนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เข้าสู่ยุคใหม่ของการศึกษาวิเคราะห์ที่มีลักษณะผสมผสานระเบียบวิธีและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เข้ากับประเด็นคำถามทางกฎหมายในทุกสาขาอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็น กฎหมายละเมิด (Tort Law) กฎหมายอาญา (Criminal Law) กฎหมายปกครอง (Administrative Law) แม้กระทั่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitution Law) นับเป็นการก้าวสู่ยุคของ “นิติเศรษฐศาสตร์” อย่างเต็มตัว และมีการพัฒนาองค์ความรู้ในด้านนี้อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ภายใต้ผลงานของ

¹⁶ อานนท์ วิบูลย์สวัสดิ์ (2557). ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์ พ.ศ.2535 ศึกษาเฉพาะกรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์, ผลงานส่วนบุคคล หลักสูตร "ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น" รุ่นที่ 13 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม

¹⁷ ปกป้อง จันวิทย์. (2553). แนวคิดประสิทธิภาพและความยุติธรรมในนิติเศรษฐศาสตร์. *บทความวิชาการประกอบการสัมมนาวิชาการ*, หน้า 3, อ้างถึงใน Calabresi, Guido. (1961). *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*. *Yale Law Journal*, 70, page 499-553.

นักเศรษฐศาสตร์และนักนิติศาสตร์ที่สำคัญหลายคน เช่น Gary Becker, Richard Posner, Frank Easterbrook, A.Mitchell Polinsky และ Stephen Shavell เป็นต้น รวมทั้งการเปิดการเรียนการสอน สาขาวิชานิติเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยทั่วโลก

นิติเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับมิติด้านประสิทธิภาพ (efficiency) ของกฎหมาย ระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม และมีเป้าหมายเพื่อบรรลุสวัสดิการสังคม (social welfare) สูงสุดโดยมุ่งเน้นการศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจ (incentive structure) หรือ กฎ กติ กา (rule of the game) ต่อ พฤติ กรรม ของ ปัจ เจก บุ ค ล (individual behavior) ทั้งพฤติกรรมของผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมถึงการออกแบบกฎหมายให้สามารถใช้ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับสวัสดิการของสังคม

กฎหมายในมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์คือเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้คนในสังคมไปสู่สิ่งที่ควรจะเป็น เช่น ไม่สร้างความเดือดร้อน ไม่ทำอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อื่น ออกแบบสัญญาที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และป้องปรามยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาของสังคม ผ่านบทลงโทษทางกฎหมาย

2.2.2 แนวทางการวิเคราะห์ทุนหมุนเวียนตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์

นักเศรษฐศาสตร์มีโลกทัศน์ว่าทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดเมื่อเทียบกับความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ดังนั้น เราจึงต้อง “เลือก”ว่าจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างไรให้คุ้มค่าที่สุด ตัวอย่างของปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่หน่วยเศรษฐกิจ (ปัจเจกชน บริษัท หรือรัฐบาล) ต้องเผชิญ ได้แก่ การตัดสินใจว่าจะผลิตหรือบริโภคอะไร เท่าไร อย่างไร ซึ่งรวมเรียกว่าปัญหาการจัดสรรทรัพยากร (allocation problems) และจะแจกจ่าย กระจาย แบ่งสรรผลผลิต กำไร หรือ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ แก่ใคร ด้วยสัดส่วนเท่าใด ด้วยวิธีการใด ซึ่งรวมเรียกว่า ปัญหาการแบ่งสรรและกระจายทรัพยากร (distribution problems)

เมื่อนำทรัพยากรจำนวนหนึ่งไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมหนึ่งที่เราอยากทำ ย่อมเสียโอกาสที่จะนำทรัพยากรจำนวนนั้นไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอื่นที่เราอยากทำเช่นกัน การตัดสินใจเลือกจึงเป็นการแลกกันระหว่างเป้าหมายหนึ่งกับเป้าหมายอื่น ซึ่งต่างก็เป็นเป้าหมายที่พึงปรารถนาทั้งสิ้น การตัดสินใจทางเศรษฐกิจส่วนมากจึงต้องเผชิญภาวะ “ได้อย่าง-เสียอย่าง” (tradeoffs)

อาจกล่าวได้ว่า หากทรัพยากรมีจำกัดเมื่อเทียบกับความต้องการใช้ประโยชน์ การตัดสินใจเลือกทางเศรษฐกิจย่อมมีต้นทุนเสมอ อย่างน้อยก็คือ *ต้นทุนค่าเสียโอกาส* (opportunity cost) หรือมูลค่าสูงสุดที่เป็นไปได้ของสิ่งที่ดีที่สุดรองลงมาซึ่งเราไม่ได้เลือก (next best alternatives)

แม้กิจกรรมหรือนโยบายที่เป็นประโยชน์ก็ล้วนมีต้นทุนด้วยกันทั้งสิ้น การตัดสินใจเลือกดำเนินกิจกรรมหรือ นโยบายที่มีให้เลือกหลากหลายจึงไม่ควรอยู่บนฐานของการประเมินเฉพาะผลประโยชน์ (benefits) ของกิจกรรมหรือนโยบายเหล่านั้น แต่ควรอยู่บนฐานของการประเมินผลประโยชน์สุทธิ (net benefits) ซึ่งนำต้นทุน (costs) มาหักลบออกจากผลประโยชน์ที่ได้เสียก่อน ทั้งนี้ คนหรือสังคมควรเลือกกิจกรรมหรือนโยบายที่ให้ผลประโยชน์สุทธิสูงสุด

เศรษฐศาสตร์ให้คุณค่าสูงยิ่งต่อมิติด้านประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งหมายถึง การที่สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มี นักเศรษฐศาสตร์มักเปรียบเทียบ “ประสิทธิภาพ” กับ “ขนาดของขนมพาย” สังคมที่มีประสิทธิภาพคือสังคมที่สามารถใช้ทรัพยากรที่มีในการผลิตขนมพายให้ได้ขนาดใหญ่ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้¹⁸

หากสังคมมีเป้าหมายของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างชัดเจน ในขณะที่มรรควิธีสู่เป้าหมายดังกล่าวมีหลายทาง สังคมควรเลือกทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด กล่าวคือ สังคมควรเลือกทางที่ให้ผลลัพธ์มากที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด สมาชิกในสังคมพึงพอใจมากที่สุด หรือสังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด ตามแต่เป้าหมายที่สังคมต้องการ ภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่สังคมนั้นเผชิญ

วิลเฟรโด พาเรโต (Vilfredo Pareto) นำเสนอหลักเกณฑ์ของความเป็นประสิทธิภาพแบบพาเรโต (Pareto Efficiency) ว่าคือสภาวะการณ์ที่ไม่สามารถทำให้คนๆ หนึ่งได้รับสวัสดิการสูงขึ้น โดยไม่ทำให้คนอื่นมีสวัสดิการแย่ลงกว่าสถานะเดิม หากการแลกเปลี่ยน การต่อรอง หรือการตัดสินใจอื่นใดทางเศรษฐกิจอยู่ในสภาวะการณ์เช่นนั้น ถือว่าบรรลุประสิทธิภาพแบบพาเรโต (Pareto Optimality) แต่หากสังคมยังไม่อยู่ในสภาวะการณ์ดังกล่าว ย่อมหมายความว่า ยังมีหนทางอื่นที่ทำให้คนๆ หนึ่งได้รับสวัสดิการสูงขึ้นกว่าเดิมได้ โดยไม่ทำให้คนอื่นแย่ลง กล่าวอีกนัยหนึ่ง สวัสดิการส่วนรวมของสังคมสามารถเพิ่มสูงขึ้นได้อีก หากแต่ละฝ่ายสามารถตกลงร่วมมือกันสำเร็จ หรือเจรจาต่อรองผลประโยชน์กันลงตัว เงื่อนไขดังกล่าวเรียกว่า การยกระดับสวัสดิการแบบพาเรโต (Pareto Improvement)

ในโลกแห่งความเป็นจริง การตัดสินใจทางเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจมักก่อให้เกิดภาวะ “ได้อย่าง-เสียอย่าง” ขึ้น กล่าวคือ แม้สังคมส่วนรวมอาจจะได้ผลประโยชน์สุทธิ (Net Benefits) จากการตัดสินใจหนึ่งหรือจากนโยบายหนึ่ง แต่หากพิจารณาในระดับย่อย (เช่น ระดับปัจเจก ระดับภาคการผลิต) กลับพบว่า การตัดสินใจหรือนโยบายนั้นอาจทำให้คนบางกลุ่มได้รับสวัสดิการดีขึ้น ขณะที่คนบางกลุ่มมีสวัสดิการลดลง เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเด็นคำถามสำคัญที่ตามมาก็คือ จะมีกลไกในการชดเชยสวัสดิการที่ลดลงของฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ

¹⁸ ปกป้อง จันวิทย์. อังแล้ว เชิงอรรถที่ 14 หน้า 5.

ด้านลบอย่างไร จะมีกระบวนการแบ่งสรรหรือถ่ายโอนผลได้ของกลุ่มที่ได้ประโยชน์ไปชดเชยความเสียหายของกลุ่มที่เสียประโยชน์อย่างไร รัฐในฐานะบุคคลที่สามจะมีบทบาทในการสร้างความเป็นธรรมในเรื่องนี้อย่างไร

หากทรัพยากรมีจำกัดเมื่อเทียบกับความต้องการใช้ประโยชน์ การตัดสินใจเลือกทางเศรษฐกิจทุกครั้งย่อมเกิดต้นทุนเสมอ อย่างน้อยคือ ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ซึ่งไม่ใช่ต้นทุนชัดเจนที่เป็นตัวเงิน เหมือนดังต้นทุนทางบัญชี การวิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์จึงต้องนับรวม ต้นทุนแอบแฝงที่ไม่เป็นตัวเงิน เหล่านี้เข้าไปด้วยจึงจะเป็นการวิเคราะห์ที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ตัวอย่างเช่น ต้นทุนของการฟ้องร้องคดีหนึ่งมิได้มีแต่ค่าทนายความค่าเอกสาร ค่าเดินทางไปศาล ฯลฯ เท่านั้น แต่ยังรวมถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสในการใช้เวลาที่ต้องขึ้นศาลไปทำกิจกรรมอื่น ค่าความเสื่อมเสียชื่อเสียง ค่าความทุกข์ใจระวนระวายใจ เป็นต้น

นอกจาก ต้นทุนต่อตัวเอง (Private Cost) แล้ว เศรษฐศาสตร์ยังให้ความสำคัญแก่ ต้นทุนต่อสังคม (Social Cost) ด้วย ต้นทุนต่อสังคมคือต้นทุนที่นับรวม ผลกระทบภายนอกต่อสังคมในด้านลบ (Negative Externality) จากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งมักไม่ถูกนำมาพิจารณาในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคลภายใต้กลไกตลาดตามปกติ เนื่องจากผู้สร้างความเสียหายต่อสังคมไม่ต้องเป็นผู้รับภาระจ่ายค่าเสียหายโดยตรง แต่สามารถผลักภาระต้นทุนเหล่านั้นให้ตกแก่สังคมส่วนรวม ตัวอย่างเช่น การปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ หรือการปล่อยมลพิษสู่อากาศ ของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

ในกรณีเช่นนี้ ปัจเจกบุคคลมีแนวโน้มที่จะดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผลิตสร้างผลกระทบภายนอกต่อสังคมในด้านลบมากเกินไปกว่าระดับที่ควรจะเป็น เพราะในการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลคำนึงถึงแต่ต้นทุนต่อตัวเอง ซึ่งต่ำกว่าต้นทุนแท้จริงซึ่งต้องรวมภาระความเสียหายต่อสังคมไว้ด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพต้องคำนึงถึงต้นทุนต่อสังคมด้วย หากกลไกตลาดไม่สามารถส่งมอบผลลัพธ์ที่เหมาะสมแก่สังคมได้ ภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทเสริมในการแก้ปัญหาโดยออกมาตรการในทางที่ลดผลกระทบด้านลบต่อสังคม เช่น การออกกฎหมายห้ามปล่อยของเสียลงแม่น้ำ การเก็บภาษีการปล่อยน้ำเสียหรือค่าปรับ ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนต่อตัวเองของหน่วยเศรษฐกิจให้สูงขึ้นเสมือนหนึ่งได้คำนึงถึงต้นทุนต่อสังคมในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแล้ว เป็นต้น

หลักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าคนมีรูปแบบการตัดสินใจแบบ “ส่วนเพิ่ม” กล่าวคือตัดสินใจโดยคำนึงถึงส่วนที่เพิ่มขึ้นจากฐานเดิม บุคคลที่มีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ตัดสินใจเลือก
ก ร ะ ะ ท ้า
สิ่งใดขึ้นกับว่าผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal benefit) จากกิจกรรมนั้นสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม

(marginal cost) หรือไม่ว่าอย่างเช่น เมื่อศาลชั้นต้นตัดสินยกฟ้อง โจทก์ตัดสินใจว่าจะอุทธรณ์ต่อ ดีหรือไม่ การตัดสินใจของโจทก์ขึ้นอยู่กับประเมินผลประโยชน์ที่จะได้รับเพิ่มขึ้นในชั้นอุทธรณ์ (เช่น โอกาสที่อาจพลิกกลับมาชนะคดีจนได้รับค่าชดเชย) กับต้นทุนที่ต้องเสียเพิ่มขึ้นในชั้นอุทธรณ์ (เช่น ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ค่าเสียเวลา) ถ้าประเมินแล้ว โจทก์เห็นว่าผลประโยชน์ส่วนเพิ่มของการอุทธรณ์สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มของการอุทธรณ์ โจทก์ก็จะตัดสินใจสู้คดีต่อ¹⁹

หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง หากกฎหมายกำหนดบทลงโทษการขโมยรถจักรยานกับการขโมยรถยนต์เท่ากัน (ไม่มีบทลงโทษส่วนเพิ่มสำหรับอาชญากรรมที่มีระดับความรุนแรงไม่เท่ากัน) นักเศรษฐศาสตร์จะทำนายว่าโจรมีแนวโน้มที่จะขโมยรถยนต์เพิ่มมากขึ้น เพราะการขโมยรถยนต์สร้างผลประโยชน์ส่วนเพิ่มให้โจรเมื่อเทียบกับการขโมยรถจักรยาน เพราะรถยนต์มีมูลค่าสูงกว่า และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้มากกว่า ขณะที่ต้นทุนส่วนเพิ่มของการขโมยเท่ากับศูนย์ เพราะไม่ว่าจะขโมยรถยนต์หรือรถจักรยานล้วนมีโทษเท่ากัน โจรที่มีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ย่อมตัดสินใจขโมยรถยนต์แทนรถจักรยาน

กฎหมายหลายฉบับสามารถใช้ระบบเหตุผลแบบเศรษฐศาสตร์ในการอธิบาย โดยมากคือ กฎหมายเศรษฐกิจต่างๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายว่าด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กฎหมายหลายฉบับต้องใช้ระบบเหตุผลทางวิชาการแบบอื่นเป็นหลักในการทำความเข้าใจมัน เช่น กฎหมายด้านความมั่นคงของประเทศ แต่ก็อาจใช้แว่นตาเศรษฐศาสตร์ในการมองบางมิติได้ เช่น การประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิภาพ เป็นต้น กฎหมายบางฉบับแม้ไม่มีมิติทางเศรษฐกิจ แต่ก็เกี่ยวข้องกับมิติด้านอื่นๆ ด้วย เช่น มิติด้านการเมือง ด้านวัฒนธรรม ซึ่งการวิเคราะห์กฎหมายมีอาจละเอียดปลีกย่อยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจเหล่านั้นได้เลย ตัวอย่างเช่น กฎหมายป่าชุมชน กฎหมายกำกับการประชุมในที่สาธารณะ เป็นต้น กระนั้น กฎหมายบางฉบับก็อาจไม่มีเหตุผลทางวิชาการอยู่เบื้องหลังเลย มีแต่เหตุผลทางการเมืองล้วนๆ เช่น กฎหมายนิรโทษกรรมที่ออกโดยคณะปฏิวัติ นอกจากนั้น กฎหมายหลายฉบับอาจมีเหตุผลเบื้องหลังที่ย้อนแย้งกันและกันอยู่ภายในตัวกฎหมาย จนไม่มีความคงเส้นคงวาภายในตัวกฎหมาย

กฎหมายและระบบกฎหมายที่พึงปรารถนาของนักเศรษฐศาสตร์ คือ กฎหมายและระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างคุ้มค่า สามารถบรรลุความยุติธรรมตามมาตรฐานที่พึงปรารถนาโดยมีต้นทุนต่อสังคมต่ำที่สุด หรืออย่างรวดเร็วที่สุด เป็นต้น กฎหมายและระบบกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพจักลดทอนระดับสวัสดิการสังคมลง

กระนั้นก็ตาม การให้ความสำคัญกับมิติด้าน “ประสิทธิภาพ” ของนิติเศรษฐศาสตร์มิได้หมายความว่า ต้องแลกมาด้วยการ “ความยุติธรรม” ที่ลดลง ประสิทธิภาพในที่นี้เป็น

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

“ประสิทธิภาพภายใต้/ควบคู่ ความยุติธรรม” กล่าวคือ ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ต้องมีคุณภาพ มีมาตรฐาน มีความเป็นธรรมต่อคู่กรณีทุกฝ่าย เป็นหลักยึดมั่นสำคัญ แล้วจึงพิจารณาว่า ภายใต้ระดับมาตรฐานแห่งความยุติธรรมที่สังคมพึงปรารถนา จะออกแบบกฎหมาย ระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม อย่างไรให้มีประสิทธิภาพที่สุด

2.2.3 แนวทางการสร้างแรงจูงใจด้วยการบริจาคเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนจะตัดสินใจเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรในการปฏิบัติและรับผิดชอบ ในโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรหลายประการ ประกอบกัน กล่าวคือ ความรู้สึกชื่นชอบและความรู้สึกพึงพอใจในผู้บริหารและทีมงาน กระบวนการดำเนินงาน การบริหารขององค์กร ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรและของประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมระดมทุน

รีเดอร์(Reeder) ได้กล่าวไว้ว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

สุเมธ ทราญแก้ว²⁰ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ร่วมมือและรับผิดชอบในกิจกรรมการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ โดยมีกลุ่มหรือองค์กรรองรับประชาชนที่เข้าร่วม มีการพัฒนาภูมิปัญญาและการรับรู้ สามารถคิด วิเคราะห์และตัดสินใจเพื่อกำหนดการดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเอง

ทัตดาว บุญปลา²¹ ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางสังคมของบุคคลนั้นมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางอาชีพ และที่อยู่อาศัย โดยบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำจะเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนน้อยกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูง นอกจากนั้น ยังมีการศึกษาถึงแหล่งอำนาจและการตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน การศึกษาและเงินเป็นสิ่งที่หนึ่งที่แสดงถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจ แหล่งอำนาจทั้งสองชนิดนี้ ถ้าผู้ใดได้ครอบครองหรือมีไว้ก็จะเป็นผู้ที่มิบทบาทสูงในชุมชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กร นอกจากฐานะทาง

²⁰ สุเมธ ทราญแก้ว. (2536). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จังหวัดอุดรธานี*. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²¹ ทัตดาว บุญปลา. (2530). *ปัจจัยบางประการที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนในเขตพื้นที่ตำบลสวก อำเภอเมือง จังหวัดน่าน*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เศรษฐกิจและระดับการศึกษาแล้ว คุณลักษณะทางสังคมไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเชื่อ ค่านิยม ตลอดจนนิสัยและประเพณีในบุคคลหรือกลุ่มคนก็อาจจะมีผลต่อการมีส่วนร่วมเช่นกัน

การดำเนินกิจกรรมระดมทุนจะเกิดได้และดำเนินไปได้อย่างราบรื่นสมดังความตั้งใจของกลุ่ม องค์กร หรือหน่วยงาน จำต้องอาศัยการเข้าร่วมแสดงบทบาทหน้าที่ของแต่ละบุคคลในกลุ่มด้วย รวมถึงการจัดทำข้อมูล กระจายข่าวสารชักชวนให้หน่วยงาน องค์กร บุคคล ชุมชน เกิดการรับรู้ พอใจและสนใจเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมระดมทุน และมีการติดตามประเมินผลตลอดเวลาการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ล้วนเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้ขบวนการดำเนินกิจกรรมระดมทุนสามารถดำเนินไปได้อย่างมั่นคงและเกิดประสิทธิผลสมดังเจตนารมณ์

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆที่จะเป็นสิ่งที่เกื้อหนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนเต็มใจและพร้อมใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมระดมทุนทางสังคมใดๆ ขององค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรสาธารณกุศลต่างๆ อีกหลายประการ ดังนี้

ประการแรก องค์กรควรมีการจัดทำประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างการรับรู้ (Awareness) ความเข้าใจ (Understanding) และการยอมรับ (Acception) ในชื่อเสียงขององค์กรและโครงการหรือกิจกรรมระดมทุนต่างๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและกำลังที่จะดำเนินการต่อไป ซึ่งจะก่อให้เกิดมิติแห่งการรับรู้และการจดจำชื่อองค์กร ตลอดจนเกิดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมทางสังคมขององค์กร

ประการที่สอง การสร้างความประทับใจในการบริการ (Services) ในกลุ่มเป้าหมายเป็นอีกหนทางหนึ่งของการระดมทุนที่จะเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเกิดความรู้สึกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆขององค์กร ร่วมผลักดัน ส่งเสริมและสนับสนุนให้กิจกรรมระดมทุนทางสังคมดำเนินไปสู่เจตนารมณ์ และในที่สุดประชาชนทุกภาคส่วนจะเกิดความรู้สึกจงรักภักดี (Brand Royalty) ต่อกิจกรรมระดมทุนทางสังคมขององค์กรอย่างยั่งยืนและยืนยาว

ประการที่สาม การสร้างเครือข่าย (Network) เป็นวิธีการขยายการมีส่วนร่วมในการดำเนินการระดมทุนไปสู่ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งการสร้างเครือข่ายการระดมทุนในทุกภาคส่วนให้เกิดความเข้มแข็ง มั่นคงและน่าเชื่อถือเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้ จะทำให้ขีดความสามารถในการพัฒนาองค์กรสูงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากองค์กรจะสามารถนำทุนทรัพย์ สิ่งของและทรัพยากรทางสังคมอื่นๆ ที่ได้จากการรวมพลังของประชาชนกลุ่มเป้าหมายมาใช้ในการสร้างสรรค์กิจการทางสังคมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ประ โยชน์สูงสุดต่อองค์กร สังคมและประชาชน

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า การระดมทุน ไว้ดังนี้ การระดม หมายถึง การเที่ยวหา การค้นหาและการเสาะหาส่วนทุน หมายถึง ของเดิมหรือเงินที่มีไว้ จัดตั้งไว้ เพื่อประโยชน์แห่งองงามซึ่งหมายถึง ทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติและทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นได้²²

บาบารา อาร์ ลีวี และอาร์ แอล เซอร์รี่ (Levy and Cherry) ให้ความหมายของการระดมทุนไว้ว่า เป็นการแสวงหาทุนและทรัพยากรจากแหล่งอื่นๆ เพื่อสนับสนุนองค์กรหรือเฉพาะโครงการนั้น

เลสเลย์ บราวน์(Brown) ได้ให้ความหมายของการระดมทุนไว้ว่า หมายถึง การชักชวนบุคคลหรือองค์กรให้มาสนับสนุนด้านการเงิน เพื่อจัดโครงการหรือกิจกรรม

สรุป การระดมทุนเป็นการค้นหา แสวงหาหรือเป็นการเชิญชวนบุคคล องค์กรเข้ามาร่วมสนับสนุนทุนทรัพย์และทรัพยากรที่ไม่ได้เป็นเงิน เช่น ที่ดิน ทรัพยากรบุคคล เป็นต้น ในการจัดกิจกรรมระดมทุนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ซึ่งในการทำกิจกรรมระดมทุนร่วมกันนั้น ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (Accountability) ถือเป็นหลักในการดำเนินงานที่ชัดเจน และโปร่งใสต่อผู้บริจาคและหุ้นส่วน (Partners) จะช่วยให้ผู้บริจาคและผู้ร่วมดำเนินการเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธา องค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรสาธารณกุศลควรตระหนักว่าผู้บริจาคจะบริจาคหรือให้ความช่วยเหลือกับคนที่พวกเขาเชื่อถือนั้น จึงควรดำเนินการหามาตรการต่างๆ เพื่อประกันให้ความน่าเชื่อถือนี้ดำรงอยู่ตลอดระยะเวลาแห่งความสัมพันธ์ จึงถือเป็นเรื่องดีที่องค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรสาธารณกุศลจะทดลองหาวิธีการต่างๆ ในการระดมทุน โดยการนำเทคนิคและวิธีการระดมทุนหลายๆอย่างมาใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายของแต่ละองค์กร เพื่อเพิ่มจำนวนทุนทรัพย์และทรัพยากรทางสังคมให้กับองค์กรมากที่สุดเท่าที่จะมากได้และเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกิจการทางสังคมขององค์กร²³ ซึ่งวิธีการระดมทุนนั้นมีหลายวิธี เช่น ขายของที่ระลึก การส่งจดหมายเชิญชวน หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ และกล่องรับบริจาค เป็นต้น

อย่างที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าบทบาทของรัฐบาลต่อการบริจาคเงินในสังคมไทยจะปรากฏอยู่ในรูปของผู้ออกมาตรการ นโยบายเพื่อกระตุ้นภาคเอกชนให้ทำการบริจาค ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (7) ว่า “เมื่อบุคคลธรรมดาได้หักลดหย่อนอื่นๆ แล้วเหลือเท่าใดให้หักลดหย่อนได้อีกสำหรับเงินบริจาค โดยให้หักได้เท่าจำนวนที่บริจาค แต่ต้องไม่เกินร้อยละ

²² ฉันทนรี สุพรรณพงศ์. (2551). *แนวทางส่งเสริมการระดมทุนในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสาธารณประโยชน์*. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²³ กวิน ชุตินา. (2546). *ปลดปล่อยวิญญานธุรกิจสู่การเป็นยอดองค์กร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เฟื่องฟ้า พรินติ้ง จำกัด.

ละ 10 ของเงินที่เหลือนั้น” กฎหมายใช้คำว่า “เงินบริจาค” ถ้าได้ทำการบริจาคเป็นทรัพย์สินจะไม่สามารถตีค่าทรัพย์สินแล้วนำมาหักลดหย่อนภาษีได้ และการบริจาคที่นำมาหักลดหย่อนได้จะต้องเป็นการบริจาคให้แก่องค์การสาธารณกุศลซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็น องค์การสาธารณกุศลตลอดไปได้แก่ สถานพยาบาล สถานศึกษา สภากาชาดไทย และวัดวาอารามแต่อาจเพิกถอนได้หากการดำเนินการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด²⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้น นิติเศรษฐศาสตร์ถูกออกแบบมาเพื่อวิเคราะห์กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่าสามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์แห่งการร่างกฎหมาย หรือสามารถบังคับใช้ได้คุ้มค่ากับงบประมาณของรัฐที่ต้องจ่ายเงินให้กับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายนั้นหรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 นั้นมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2558 แต่มีบทบัญญัติหลายอย่างไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เช่น การที่กำหนดให้กองทุนยุติธรรมมีแหล่งรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน แต่เนื่องจากกฎหมายกองทุนยุติธรรมไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สามารถนำจำนวนเงินหรือมูลค่าทรัพย์สินที่บริจาคไปใช้หักลดหย่อนภาษี หรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีประการอื่นให้กับผู้บริจาคให้แก่กองทุน ทำให้ไม่มีรายรับจากมาตรานี้มากเท่าที่ควร ซึ่งการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยกองทุนยุติธรรมนั้นมีที่มาอย่างไร ผู้ศึกษาจะอธิบายในลำดับถัดไป

2.3 แนวคิดและทฤษฎีของการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยกองทุนยุติธรรม

2.3.1 ประวัติความเป็นมาและความหมายของการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือความยุติธรรมนั้น มีรากฐานมาจากการยอมรับว่าสังคมเสรีประชาธิปไตยนั้น ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทุกคน ไม่ว่าจะในแง่ของภาคเอกชนหรือในบริษัทของกฎหมายแพ่งที่ยอมรับหลักเหตุผลเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงเจตนา (Freedom of Contract) การเป็นเจ้าของทรัพย์สินสิทธิ (Private Property Rights) ซึ่งทุกคนในสังคมมีเท่าเทียมกัน ต่อมาได้พัฒนากลายมาเป็นการยอมรับว่าบุคคลทุกคนควรมีสิทธิที่เท่าเทียมกันในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกสถาบันทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการวิพากษ์ การก่อตั้ง การให้การสนับสนุน การจัดองค์กร การบริหารจัดการ การเข้าใช้ประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งหมายความว่าบุคคลในสังคมมีสิทธิได้รับบริการจากสถาบันของสังคมทุกสถาบันอย่างเท่าเทียมกัน

²⁴ จริยภัทร รัตโณภาส. (2550). *ปัจจัยกำหนดการบริจาคของครัวเรือนไทย*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขา เศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสถาบันหรือองค์กรทางกฎหมายจะต้องยอมรับ และ ช่วย ปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย (Legal Right) ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ²⁵

การเข้าถึงความยุติธรรมได้ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงในวงวิชาการ ตั้งแต่ปี 1960 โดย คำว่า “Access to Justice” เป็นสโลแกนในทวีปยุโรป เพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปกฎหมาย สถาบัน กระบวนการทางกฎหมายแพ่ง ต่อมาคำนี้ นักเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิทางกฎหมายใน สหรัฐอเมริกานำเอามาใช้สนับสนุน “การใช้หลักกระบวนการอันชอบธรรมทางกฎหมาย (Due Process of Laws)” ในกฎหมายอาญา และการฟ้องร้องเรียกร้องสิทธิในทางแพ่ง การขอให้เปิด คลินิกแนวหน้ารับเรื่องแบบ Store – Front Clinic รวมทั้งการให้การช่วยเหลือทางกฎหมาย แก่คนยากจน (Practicing Law for Poor People) ในการเข้าถึงความยุติธรรม

ในปี 1970 เมื่อบรรดานักวิชาการเริ่มยอมรับว่าการช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นส่วน หนึ่งของการเข้าถึงความยุติธรรมยังไม่เพียงพอ จึงมีการสืบค้นหาแนวทางที่จะขยายขอบเขตให้มาก ขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งก็ขยายความรวมไปถึงการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันใหม่ (Institutional Redesign)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่างๆ ดังกล่าว มุ่งประเด็นไปที่กฎหมายอาญามากกว่า ซึ่งก็ได้มีการปรับปรุงกระบวนการหรือขั้นตอนในการจับกุม การไต่สวนเบื้องต้น การเร่งรัด การฟ้องคดีให้เร็วขึ้น การคำนึงถึงความเป็นอยู่ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในการลงโทษ การคุม ประพฤติหรือการพักการลงโทษในรูปแบบต่างๆ แม้กระนั้นก็ตาม แนวการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง กลับถูกพัฒนาไปในด้านกระบวนการสร้างความเป็นธรรมในทางแพ่งมากกว่า โดยเฉพาะการ ปรับกลไก และ โครงสร้างการฟ้องคดี ข้อเสนอให้มีการจัดตั้งศาลมโนสาร (Small Case Court) การฟ้องหมู่ (Class Actions) การแก้ไขหลักการไต่สวน (Discovery Rules) การเปลี่ยนแปลง กฎเกณฑ์ค่าใช้จ่ายต่างๆ (Costs - Rules) การยกเว้นค่าธรรมเนียม การให้อำนาจศาลเพิ่มขึ้นในการ บริหารจัดการคดี การเร่งรัดคดี การลดค่าใช้จ่าย เป็นต้น

ในราวปี 1980 นักนิติศาสตร์ชาวแคนาดาได้เริ่มตระหนักแม้ว่าจะมีการค้นหา และ สร้างมาตรการต่างๆ ให้เกิดขึ้นแต่ก็ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากสิ่งที่เรียกว่าเป็นกฎบัตรว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ หรือ Charter of Rights and Freedom ซึ่งเป็นหลักการรับรองการเข้าถึงความยุติธรรมกลับ ทำให้คนส่วนใหญ่มองว่าการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นมีเนื้อหาสาระอยู่ที่เรื่องของความเท่าเทียมกัน (Equality) เท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น ความเท่าเทียมกันดังกล่าวถูกมองว่าในเรื่องของความเท่าเทียม ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น (Equality of Outcomes) เพราะมุมมองของการดำเนินการไประบุว่า เป็นผลพวง

²⁵ รูนันด์ส์ค็อค บวรนนท์กุล. (2558). โครงการศึกษาประเมินผลสำเร็จกองทุนยุติธรรม. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report), หน้า 9

จากการบริหารจัดการที่ไม่ดี และศาลเองในปัจจุบันก็ไปมุ่งเน้นในเรื่องของการบริหารจัดการองค์กรในแนวใหม่ เช่น การบริหารจัดการคดี (Case Management) การจัดทำรายการในเชิงพาณิชย์ (Commercial Lists) การจัดช่องทางคดีพิเศษ (Special Panel) และการจัดเส้นทางการพิจารณาคดีตามประเภทคดี (Streamlined Procedures for Certain Categories of Cases) เป็นต้น

ปัจจุบัน เป็นยุคที่ยอมรับว่าการดำเนินการ เช่น การระงับข้อพิพาทแบบทางเลือก (ADR) หรือการออกกฎหมายในเชิงป้องกัน หรือการให้ข้อมูลข่าวสารทางกฎหมายแก่ประชาชนมากขึ้น ต้องทำในเชิงรุก และให้องค์กรหน่วยงานของรัฐเข้าถึงชีวิตทางสังคมของประชาชนมากที่สุด และต้องพยายามสกัดกั้นการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว และพลังของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะมากดดัน ต้องมีการพัฒนาสร้างความเป็นธรรมในเชิงสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติรวมทั้งช่องทางการเข้าถึงองค์กร หรือสถาบันทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ การเข้าถึงความยุติธรรมในปัจจุบันต้องเป็นการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันเสียก่อน ในการที่จะได้รับสิทธิอย่างเต็มที่ตามที่ระบบกฎหมายรับรอง มีการปรับปรุงการเข้าถึงการศึกษากฎหมาย การศาล และการให้บริการทางกฎหมายของรัฐ การเลือกตั้ง การเป็นสมาคมทางกฎหมาย เป็นต้น เป็นการแน่นอนว่าการมียุทธศาสตร์เฉพาะทางกฎหมายไม่เพียงพอที่จะเข้าถึงราก (Root) หรือการพัฒนาการเข้าถึงการให้บริการทางสังคม การชดเชยเหยื่อหรือผู้เสียหาย โดยเฉพาะคนยากจน ในการฟ้องร้องคดีแพ่งเป็นสิ่งที่มองข้ามไม่ได้ เช่นเดียวกัน²⁶

2.3.2 แนวคิดทฤษฎีการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในต่างประเทศ และหลักสากลที่ประเทศไทยนำมาเป็นมาตรฐานในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid System)²⁷ ที่ประสบผลสำเร็จ และมีประสิทธิภาพนั้น ต้องให้หลักประกันว่าประชาชนได้รับสิทธิในการเข้าถึงการบริการ (Ensure the right people can access services) ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนี้ รัฐจะต้องจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างแท้จริง มีการจัดลำดับการบริหารจัดการที่โปร่งใส รวมไปถึงการดำเนินการอื่นๆ เพื่อที่จะสร้างหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับสิทธิในการเข้าถึงการบริการอย่างแท้จริง มีการดำเนินการที่ผสมผสาน เรื่องสิทธิของการให้บริการ (Provide the right mix of services) โดยการดำเนินการจะต้องมีการแนะนำการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การบริการ ผู้แทนด้านกฎหมาย และการให้บริการในการแก้ไขข้อขัดแย้งหรือแนวทางการประนีประนอมยอมความด้วย ทั้งนี้ การจัดบริการต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายต้อง

²⁶ จำเนียร จวงตระกูลและคณะ. (2554). โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจการพิจารณาสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายของกองทุนยุติธรรมสำนักงานยุติธรรมจังหวัด. *รายงานฉบับสมบูรณ์*, หน้า 65

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-57

สามารถผสมผสาน มีการกระจายอำนาจ และการดำเนินการก็ต้องมีความยืดหยุ่นเนื่องจากประชาชนในแต่ละพื้นที่ประสบปัญหาที่แตกต่างกัน และมีเงื่อนไข ปัจจัยต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป การดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจึงต้องมีการยืดหยุ่นตามสมควรให้มีการดำเนินการอย่างถูกต้องเหมาะสม มีการจัดให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีคุณภาพสูง (Provide high quality legal and services) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้น ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลที่มาขอรับบริการ หรือขอรับการดูแลช่วยเหลือ รัฐจะต้องตระหนัก และดำเนินการอย่างมีคุณภาพในระดับสูง ไม่ใช่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลของการมีหรือเพียงแค่สร้าง หรือจัดทำโครงการให้ประชาชนเท่านั้น แต่จะต้องใส่ใจ และกดดันในเรื่องของการมีคุณภาพสูง อาทิ การคัดเลือกนักกฎหมายมาช่วยเหลือดูแลต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีคุณธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ การพัฒนาการบริหารจัดการคดี (Case management) อีกทั้งยังต้องใส่ใจทบทวน ดำเนินการ อย่างมีมาตรฐาน และมีความเป็นวิชาชีพ รวมทั้งมีการสร้างระบบการประกันคุณภาพ (quality assurance standard) มาใช้ด้วยรวมถึงต้องมีการบริหารจัดการทุนอย่างมีประสิทธิภาพ (Manage taxpayer funds effectively) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้จัดสรรงบประมาณต่างๆ ให้ เพื่อการดำเนินการต้องระลึกละเอียดว่าเงินเหล่านั้นมาจากภาษีของประชาชน (Taxpayer) การใช้จ่ายเงินต่างๆ ต้องสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าเป็นการใช้จ่ายเงินอย่างเหมาะสมกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย มีการประเมินความคุ้มค่า (Cost-effective analyses) อย่างชัดเจน ตรวจสอบการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าสามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้คุ้มค่า (กับภาษี) ผลการดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย จะสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป ไม่มีเสียงวิพากษ์จากประชาชน หลักการดำเนินการทั้ง 5 ประการนี้ เป็นหลักการ และแนวทางการดำเนินการ ที่จะสามารถช่วยให้การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย มีเหตุผลและความจำเป็น เนื่องจากความยุติธรรมถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมซึ่งในระบบกระบวนการยุติธรรมโดยทั่วไปจะเปิดโอกาสให้คู่ความมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดี หากการดำเนินการในการต่อสู้คดีเป็นไปอย่างไม่สมดุลแล้ว ย่อมเกิดความไม่ยุติธรรม หรือความไม่เป็นธรรม ปัญหาที่เกิดขึ้นมีที่มาจากกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งได้รับการดูแลช่วยเหลือในการดำเนินคดี ในขณะที่อีกฝ่ายไม่อยู่ในฐานะที่จะต่อสู้อย่างเท่าเทียมได้ โดยอาจจะขาดงบประมาณ บุคลากรที่มีความรู้ทางกฎหมายเข้ามาช่วยเหลือหากไม่มีการช่วยเหลือ หรืออำนาจความยุติธรรม ย่อมเป็นการต่อสู้ (คดี) ที่ขาดความเหมาะสม และเป็นธรรม โดยหลักการการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นการดำเนินการที่รัฐต้องจัดให้ เพื่อสร้างหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับความเป็นธรรม โดยเฉพาะใน

กระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการก่อนถึงการพิจารณาคดีของศาล ในขณะที่เดียวกัน องค์การศาลก็จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ (Judicial Review) เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า บุคคลที่เข้ามาเป็นคู่ความได้รับความเป็นธรรม และได้รับการคุ้มครองตามสิทธิ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจะถูกระบุไว้ในกฎบัตร หรือจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการวางกรอบให้ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับความคุ้มครอง และได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งมักจะพบในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่ระบุถึงสิทธิของประชาชนในการได้รับความยุติธรรม

บทบัญญัติเหล่านี้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงความยุติธรรมที่รัฐธรรมนูญของแทบทุกประเทศมักจะบัญญัติคุ้มครองไว้ และได้มีการออกกฎหมายลูกมารองรับทั้งกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติ และยังเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในการที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับปรัชญาดังกล่าว โดยมีการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะงบประมาณเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือกฎบัตรดังกล่าว และการมีพันธะระดับสากลที่ประเทศต่างๆ ยอมรับ และต้องมีการปฏิบัติตามพันธะของบทบัญญัติระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการที่จะได้รับการไต่สวนอย่างเป็นธรรม (Fair Trial หรือ Fair hearing) การได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในการพิจารณาคดีในศาล รวมทั้งการได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาที่มีผลเป็นกฎหมายระหว่างประเทศจำเป็นต้องอนุวัติกฎหมายภายใน และดำเนินการปฏิบัติตามพันธะต่างๆ

การดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในต่างประเทศ จากการศึกษาและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีหลายรูปแบบ ได้แก่²⁸

(1) การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การออกกฎหมายมาบังคับใช้โดยตรงเป็นมาตรการในเชิงรุก โดยส่วนมากจะดำเนินการออกเป็นพระราชบัญญัติ เช่น The Access to Justice Act (เช่น ในสหรัฐอเมริกา แคนาดา และประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย หรือเป็นกฎหมายออสเตรเลีย เป็นต้น) การออกกฎหมายมาบังคับใช้ดังกล่าวก็มีความมุ่งหมายให้มีกฎระเบียบในการดำเนินการและมืองค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับอำนาจ เฉพาะโดยตรงที่สามารถประสานงานใช้อำนาจสั่งการตรวจสอบ ตลอดจนมีอำนาจในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการดำเนินการได้สะดวกและมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

²⁸ รุจน์ศรีศักดิ์ บรรณานุกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23 หน้า 12-13

(2) การตั้งคณะกรรมการการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access Commission) ซึ่งจะประกอบด้วยผู้ว่ารัฐ อัยการ นักกฎหมาย เนติบัณฑิต นักธุรกิจและผู้แทนจากชุมชน เป็นต้น คณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจในการกำหนดแผนวิสัยทัศน์การให้ความช่วยเหลือและการดำเนินการอื่นๆ เกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน โดยเท่าเทียมกัน ซึ่งตามปกติเมื่อคณะกรรมการได้รับเรื่องราวร้องทุกข์ต่างๆ แล้วก็จะประชุมเพื่อพิจารณาดำเนินการในแนวทางต่าง ๆ หรือประสานการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป

(3) การตั้งกองทุนของรัฐ (Public/State Fund) ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นจะต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีแหล่งเงินที่พอเพียง เดิมรัฐบาลกลางได้มีการจัดตั้ง The Equal Access Fund โดยให้สภาเป็นผู้พิจารณาและจัดสรรงบประมาณให้ปีละ 10 ล้านดอลลาร์ต่อปี ต่อมาในแต่ละมลรัฐได้มีการจัดตั้งกองทุนของรัฐขึ้นมาแทนในแต่ละแห่งก็จะได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากกองทุนกลางให้เป็นรายได้ในส่วนหนึ่ง ในมลรัฐต่างๆ ก็มักจะมีภาคเอกชนให้การสนับสนุนและบริจาคเงินช่วยเหลือด้วย อย่างไรก็ตาม งบประมาณในแต่ละปีของหน่วยงานของรัฐในแต่ละท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดตั้งสำหรับการจัดตั้งเป็นรายได้กองทุนด้วย

(4) การตั้งศูนย์โทรด่วนให้คำปรึกษา (Hot – Line Legal Service) ดำเนินการอีกรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว โดยเป็นการสอบถามแนวทางวิธีการและรวดเร็ว โดยเป็นการสอบถามแนวทางวิธีการและข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อการตัดสินใจดำเนินการใดๆ การให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์จะเป็นการให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ที่ประชาชนมีและให้ข้อมูลโดยภาพรวมเป็นหลัก

(5) การจัดทำเว็บไซต์เพื่อให้การช่วยเหลือทางกฎหมาย (Website to Offer Assistance in Cases) การจัดทำเว็บไซต์เพื่อการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้นเป็นวิธีการใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุดและจะเอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและแนวทางการดำเนินการต่างๆ รวมถึงการรับรู้ช่องทางอื่นๆ (Channel) ด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดทำเว็บไซต์เพื่อให้การช่วยเหลือดังกล่าวจะให้บริการเฉพาะในส่วนของการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) เท่านั้น และอาจจะเป็นการให้ข้อมูลชั้นสอง (Secondary Data) อื่นๆ เช่น

นักกฎหมาย ศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid Clinic) หรือองค์กรอื่นๆ ที่ผู้ที่เข้าไปใน เว็บไซต์จะต้องดำเนินการติดต่อเองโดยตรงต่อไป

นอกจากนี้ยังมีหลักการที่ประเทศไทยนำมาเป็นมาตรฐานในการจัดตั้งกองทุน ยุติธรรมเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้แก่

1. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights – UDHR) เป็นประกาศของสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วย การรับรองสิทธิมนุษยชนให้เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ที่กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน ไม่สามารถถูกเลือกปฏิบัติไม่ว่าด้วยเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ สีผิว หรือด้วยเหตุผลอย่างอื่นได้ กล่าวถึงสิทธิของบุคคลภายใต้กฎหมายที่ไม่อาจถูกจับกุมกักขังลงโทษตามอำเภอใจได้ และต้องได้รับการพิจารณาคดีในกระบวนการที่ถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม รวมถึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหาย จากข้อกำหนดดังกล่าวเป็นแหล่งกำเนิดสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมและรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเอื้อให้บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมได้ โดยได้นำแนวคิดทางปรัชญาเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติมาบัญญัติไว้ และมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948²⁹

2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ข้อ 14 ย่อหน้า 3 ระบุว่า บุคคลทุกคนควรเข้าถึงสิทธิประการต่างๆ รวมทั้ง การได้รับการพิจารณาต่อหน้าบุคคลนั้น และสิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเอง หรือโดยผ่าน ผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตนเลือก สิทธิที่บุคคลได้รับแจ้งให้ทราบถึงสิทธิในการมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย หากบุคคลนั้น ไม่มีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย และในกรณีใดๆ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมนั้น มีสิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งมีการแต่งตั้งให้โดยปราศจากค่าตอบแทน ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถรับภาระในการจ่ายค่าตอบแทนได้³⁰

3. หลักการและแนวปฏิบัติแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วย การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (United Nations principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems) ซึ่งหลักการและแนวปฏิบัตินี้มีเป้าประสงค์ในการช่วยเหลือด้านกฎหมาย หมายถึง คำปรึกษา ความช่วยเหลือ และการเป็นตัวแทนด้านกฎหมายให้กับบุคคลที่ถูกคุมขัง ถูกจับกุมตกเป็นผู้ต้องสงสัย หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือถูกแจ้งข้อหาที่เป็นความผิดทางอาญา

²⁹ ชาญสุดา ไพบูลย์. (2557). กองทุนยุติธรรมเพื่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม. *รายงานส่วนบุคคล*, หน้า 6-7

³⁰ International Covenant on Civil and Political Rights, Article 14

สำหรับผู้เสียหาย และพยานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นความช่วยเหลือที่ให้กับบุคคลที่ช่วยตนเองไม่ได้ หรือในกรณีที่สอดคล้องกับประโยชน์แห่งความยุติธรรม นอกจากนี้ “ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย” ยังควรครอบคลุมถึงแนวคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ด้านกฎหมาย การเข้าถึงข้อมูลด้านกฎหมาย โดยในเนื้อหาจะกล่าวถึง สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ความรับผิดชอบของรัฐ ช่วยเหลือด้านกฎหมายสำหรับบุคคล ผู้ต้องสงสัยหรือถูกแจ้งข้อหาทางอาญา ผู้เสียหายในความผิดทางอาญา พยาน การไม่เลือกปฏิบัติ การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายโดยพลันและอย่างเป็นผล สิทธิที่ได้รับการแจ้งข้อมูล การเยียวยาและหลักประกัน ความเท่าเทียมในการเข้าถึงความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ความเป็นอิสระ และความคุ้มครองผู้ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ความสามารถและการตรวจสอบได้ของผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ความร่วมมือรวมถึงการกำหนดแนวทางปฏิบัติต่างๆ ด้านความช่วยเหลือทางกฎหมาย³¹

2.3.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย³²

สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายได้รับรองไว้เป็นสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 และในระบบกฎหมายไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (5) ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 40 (7) รับรองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา มีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว มาตรา 40 (8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ และมาตรา 81 (5) ได้บัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยให้รัฐสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 68 วรรคนี้

³¹ ธัญสุดา ไพบูลย์. (2557). โครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ รุ่นที่ 6. *กองทุนยุติธรรมเพื่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม*, หน้า 11

³² สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2560). โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิรูประบบการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (Research on Strengthening of the Rights of People to Access to Legal Aid). *รายงานฉบับสมบูรณ์*.

“รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้าน ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทุนความไว้”

ในหมวดการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ง.ด้านกระบวนการยุติธรรม บัญญัติไว้ใน (1)

“ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม”

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ดังกล่าวมีความก้าวหน้าในการกำหนดทิศทางให้รัฐต้องปฏิรูประบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้าน ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งมุ่งเน้นระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ ให้นาระบบนิติเศรษฐศาสตร์มาบังคับใช้ การสร้างวัฒนธรรมองค์กรของผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม

จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทุนหมุนเวียนที่สนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ดังกล่าว เห็นได้ว่า การสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐบาลจะต้องสนับสนุนให้ประชาชนทุกคนได้รับการ ให้ความช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว เป็นธรรม และต้องมีการต่อเนื่องในการดำเนินการ รัฐบาลจึงจัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นให้มีลักษณะเป็นการบริหารแบบทุนหมุนเวียน ที่มีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่าหน่วยงานรัฐปกติ โดยที่ไม่ต้องผูกติดกับระบบงบประมาณปกติที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และล่าช้าในการดำเนินงาน เนื่องจากหากการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมต้องหยุดชะงักเนื่องมาจากระบบงบประมาณ จะทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมตามสิทธิขั้นพื้นฐานอันพึงมี พึ่งได้ และทางกองทุนยุติธรรมเองก็ได้มีการพัฒนาระบบการดำเนินงาน วิธีการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างรวดเร็ว ทั้งถึง

และมีประสิทธิภาพ ให้สมกับงบประมาณที่รัฐได้จัดสรรลงไปและให้กฎหมายที่ร่างขึ้นสามารถใช้ได้
จริงดังเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ ตามบริบทที่นิติเศรษฐศาสตร์อยากให้เป็น