

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การจัดสวัสดิการสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ได้แก่ การสร้างถนน การจัดโครงข่ายโทรศัพท์ เป็นต้น ฝ่ายปกครองอาจจะมีการมอบหมายให้แก่เอกชนเข้าไปจัดทำเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะต่างๆ เช่น การให้สัมปทาน การร่วมลงทุนกับเอกชน การให้เอกชนเช่า เป็นต้น โดยเอกชนจะเข้าไปลงทุนในกิจการที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองโดยเก็บค่าบริการจากประชาชน ทั้งนี้ ในการเข้าจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าวของเอกชนนั้น เอกชนเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะก็เนื่องจากต้องการแสวงหากำไร (Profit) ที่ได้รับจากการประกอบกิจการนั้น ดังที่เห็นได้จากการบริการสาธารณะประเภท ได้แก่ กิจการโทรคมนาคม การขนส่งสาธารณะ กิจการด้านการประปา กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี ยังมีการบริการสาธารณะอีกหลายประเภทที่เอกชนได้เข้าดำเนินการโดยมิได้มุ่งแสวงหากำไร ได้แก่ การจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ให้แก่ประชาชน การให้การศึกษแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม การให้บริการด้านสุขภาพอนามัย และที่อยู่อาศัย การให้ความช่วยเหลือในด้านความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ ด้านนันทนาการ การให้ความช่วยเหลือด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการปกป้องบำบัดความเสียหายที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติเหตุ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการบริการสาธารณะในด้านนี้ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนผ่านกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ รวมไปถึงองค์การมหาชน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่ามีมูลนิธิทำหน้าที่ช่วยเหลือและสงเคราะห์ประชาชนในระยะแรก ได้แก่ องค์การทางศาสนาคริสต์นิกายหลายนิกายที่เข้ามาเผยแพร่ศาสนา

---

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. หน้า 23-25.

พร้อมกับการสงเคราะห์และบริการด้านการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 4 โดยแต่เดิม มีเป้าหมายที่จะโน้มน้าวให้ผู้รับบริการเปลี่ยนมานับถือศาสนาของตน และต่อมาได้ปรับเปลี่ยนเป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ปัญหาสังคม ต่อมาเมื่อมีการอพยพหลังไหลของชาวจีนเข้าสู่ประเทศไทยจำนวนมากในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นนำไปสู่การก่อตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ของชาวจีน ทั้งที่ดำเนินการโดยลับและเปิดเผยเพื่อช่วยเหลือชาวจีนกลุ่มต่างๆ ซึ่งต่อมาได้ขยายผลความร่วมมือเชิงธุรกิจการค้า เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการจากองค์กรศาสนาคริสต์นิกายและองค์กรชาวจีนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่มีความยากลำบากในการดำรงชีวิต ประกอบกับสถานการณ์ที่มีการจับเข่าต่อสู้กันอย่างรุนแรงระหว่างค่ายคอมมิวนิสต์และค่ายเสรีนิยม ทำให้รัฐบาลเกรงว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 เพื่อควบคุมการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ โดยกำหนดให้องค์กรที่ประสงค์จะดำเนินงานเพื่อสาธารณประโยชน์ ต้องจัดตั้งในรูปแบบของมูลนิธิและสมาคม ซึ่งต้องจะทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐและมีหน้าที่ต้องจัดส่งรายงานกิจกรรมและการเงิน พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและยังใช้บังคับในปัจจุบัน โดยใช้ควบคุมกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการก่อตั้งมูลนิธิ และสมาคม

ทั้งนี้ เอกชนที่ดำเนินการด้านสังคมสงเคราะห์ในปัจจุบันมักจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) ทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวมและสาธารณประโยชน์
- 2) ดำเนินงานอย่างเอกเทศ
- 3) ไม่แสวงหากำไรและไม่มีการแบ่งปันผลประโยชน์แก่สมาชิก
- 4) ไม่ใช่องค์กรของรัฐ
- 5) ไม่ใช่องค์กรศาสนาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศาสนาอย่างเดียว
- 6) ไม่ใช่องค์กรที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสหภาพแรงงาน และ

องค์กรประชาชนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาลักษณะขององค์กรที่เอกชนใช้ดำเนินการบริการสาธารณะด้านสังคมสงเคราะห์มักจะมีรูปแบบของสมาคม<sup>2</sup> มูลนิธิ<sup>3</sup> และชมรม ทั้งนี้ องค์กรของเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณประโยชน์ที่รู้จักกันดี ได้แก่ มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง มูลนิธิร่วมกตัญญู มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค

<sup>2</sup> สมาคมเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ การจัดตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีให้หาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน.

<sup>3</sup> มูลนิธิ ได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษาหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน โดยต้องจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล.

มูลนิธิชัยพัฒนา สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมาย มูลนิธิปวีณาเพื่อผู้หญิงและเด็ก มูลนิธิคุ้มครองเด็ก เป็นต้น องค์กรเอกชนเหล่านี้มีบทบาทในการช่วยแบ่งเบาภาระในการช่วยเหลือบุคคลด้อยโอกาสในสังคมจากฝ่ายปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้มูลนิธิใดก็ตามจะทำประโยชน์ให้แก่สังคมมากเพียงใดก็ตาม รัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแล เนื่องจากรัฐเป็นผู้ดำเนินการให้มีการจัดตั้งมูลนิธิซึ่งเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อดูแลให้มูลนิธิดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้น

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้รัฐให้ไปควบคุมกำกับมูลนิธิใน 3 กรณี กล่าวคือ

- 1) ‘อำนาจของรัฐในการควบคุมดูแลมูลนิธิ เพื่อมิให้ดำเนินการไปโดยผิดวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ หรือเกิดความเสียหายแก่ประชาชนขึ้น’<sup>4</sup>
- 2) อำนาจของรัฐเกี่ยวกับเอกสารของมูลนิธิ โดยนายทะเบียนมูลนิธิหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนได้ตรวจดูเอกสารของมูลนิธิ<sup>5</sup>
- 3) อำนาจของรัฐในการออกกฎข้อบังคับ ได้แก่ การยื่นคำขอจดทะเบียนการดำเนินการของมูลนิธิ การปฏิบัติตามกฎหมายของมูลนิธิ เป็นต้น<sup>6</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการในการควบคุมกำกับกับการดำเนินกิจกรรมมูลนิธิหรือสมาคมต่างๆ ของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือมาตรการทางกฎหมายยังขาดมาตรการทางกฎหมายสนับสนุนในการดำเนินการในหลายกรณีด้วยกัน กล่าวคือ

- 1) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับกับการแสวงหารายได้ของมูลนิธิ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกรับ หรือ การรับบริจาค
- 2) มาตรการทางกฎหมายในควบคุมกำกับกับการดำเนินกิจการเพื่อแสวงหารายได้ และการใช้จ่ายของมูลนิธิ
- 3) มาตรการการสร้างโปร่งใสเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการรับบริจาค และการใช้จ่ายของมูลนิธิ (Accountability) ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งมูลนิธินั้น
- 4) ในปัจจุบันยังไม่มี การจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับกับการดำเนินงานมูลนิธิ สมาคม ชมรม หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ในรูปแบบใดๆ ขึ้นอย่างเป็นทางการโดย เฉพาะ

<sup>4</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 128.

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 135.

<sup>6</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 136.

5) องค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างมูลนิธิหรือองค์กรสาธารณประโยชน์กับหน่วยงานราชการที่ควบคุมกำกับองค์กรสาธารณประโยชน์หรือมูลนิธิกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

6) ขาดมาตรการทางกฎหมายอย่างชัดเจนในการสนับสนุนการบริจาคเงินให้แก่มูลนิธิสมาคม หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ในการได้รับการหักค่าลดหย่อนในการชำระภาษีตามประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ในการประกาศให้มูลนิธิ สมาคม เป็นองค์กรสาธารณกุศล ประมวลรัษฎากร มาตรา 39 กำหนดให้มูลนิธิ สมาคม มีฐานะเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและหากมีการประกอบการค้าย่อมมีหน้าที่ต้องเสีย ภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ถ้าหากมูลค่า สมาคมใด จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล และมีคุณสมบัติหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงการคลังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่รัฐมนตรีประกาศให้เป็นองค์กรสาธารณกุศล ก็จะได้รับพิจารณาขกเว้นภาษีเงินได้<sup>7</sup>

ปัญหาที่เกิดจากมาตรการดังกล่าวก็คือ มีมูลนิธิและสมาคมเพียงไม่กี่แห่งที่ได้รับการประกาศจากกระทรวงการคลังให้เป็นองค์กรสาธารณกุศล ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังวางไว้เกี่ยวกับการพิจารณาว่าอะไรเป็นรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะที่จะนำมาคำนวณเพื่อให้มูลนิธิหรือสมาคมดังกล่าวเป็นองค์กรสาธารณกุศลนั้น เป็นไปอย่างเข้มงวดและเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรที่จะพิจารณา จึงทำให้มูลนิธิส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว

หนึ่งในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษ แม้ว่าจะได้มีตรากฎหมาย Charity Act ค.ศ. 1993 มาแล้วก็ตาม แต่ก็มีความพยายามที่จะปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการรับบริจาคอีกครั้งจากรัฐบาลของนายโทนี่ แบลร์ เนื่องจากบรรดาองค์กรสาธารณประโยชน์ของอังกฤษที่มักจะมีการจัดตั้งในรูปของทรัสต์ (trust) สมาคมที่ไม่จดทะเบียน (unincorporated association) และบริษัทการกุศล (charitable company) อย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>8</sup> ในปัจจุบันประเทศอังกฤษมีองค์กรสาธารณประโยชน์ที่จดทะเบียน จำนวน 180,000 องค์กร โดยมีรายได้ทั้งสิ้นประมาณ 1 พันล้านปอนด์ ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับมาจากการบริจาคและประกอบธุรกิจขององค์กร โดยมีคณะกรรมการการกุศล (Charity Commission) ซึ่งเป็นคณะกรรมการของรัฐทำหน้าที่ควบคุมกำกับองค์กรสาธารณประโยชน์ การปฏิรูปกฎหมายการรับบริจาคของรัฐบาลอังกฤษมีจุดมุ่งหมายสำคัญดังต่อไปนี้

<sup>7</sup> ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 1 และ 2 ว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มเรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาประกาศกำหนดองค์กร สถานสาธารณกุศล สถานพยาบาลและสถานศึกษา ตามมาตรา 47 (7) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3 (4) ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535.

<sup>8</sup> Richard Fries. (2004, September). **Charity Law and Regulation in the UK.** p. 2.

- 1) รับรองความเป็นอิสระของการจัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์
- 2) เคารพในความเป็นอิสระในการทำงานขององค์กรสาธารณประโยชน์
- 3) สร้างความเชื่อถือศรัทธาแก่ผู้บริจาค
- 4) ส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้
- 5) การตรากฎหมายให้มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบและควบคุมกำกับองค์กรสาธารณประโยชน์<sup>9</sup>

ทั้งนี้ร่างกฎหมายการรับบริจาคฉบับใหม่กำลังอยู่ในระหว่างการทำประชาพิจารณ์และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนซึ่งเป็นกรณีที่น่าจะนำมาศึกษาเพื่อปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

สำหรับกฎหมายของต่างประเทศอื่นๆ นั้น ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน ญี่ปุ่น และอินโดนีเซีย กล่าวคือ

ส่วนประเทศญี่ปุ่น การจัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ทำได้หลายรูปแบบ กล่าวคือ

- 1) สมาคมที่เป็นนิติบุคคล
- 2) มูลนิธิที่เป็นนิติบุคคล
- 3) บริษัทสวัสดิการสังคม
- 4) บริษัทโรงเรียนเอกชน
- 5) บริษัททางการแพทย์
- 6) บริษัทที่ไม่แสวงหากำไร

ทั้งนี้ องค์กรสาธารณประโยชน์ไม่ว่ารูปแบบใดจะต้องทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์ของประชาชนและต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ที่รับจดทะเบียนในการควบคุมกำกับองค์กรสาธารณประโยชน์เหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลกล่าวคือสามารถให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้เสียตรวจสอบการดำเนินงานได้<sup>10</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในแต่ละประเทศต่างก็มีกระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์เนื่องจากเป็นองค์กรที่ได้รับเงินจากการบริจาคของประชาชนแม้ว่าจะเป็นองค์กรเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบมูลนิธิที่ดำเนินการบริการสาธารณะด้านสวัสดิการ ดังนั้น หากได้ศึกษา

<sup>9</sup> Carbinet Office. (2002, September). **Private Action Public Benefit A Review of Charities and Wider Not For Profit Sector.** p. 30.

<sup>10</sup> Akira Matsubar. (2004, October). **Coalition For Legislation to support citizens'organization.** pp. 1-2.

เปรียบเทียบกับ การควบคุมกำกับของต่างประเทศจะทำให้สามารถปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของไทยได้ในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดและประวัติความเป็นมาขององค์กรสาธารณสุขประโยชน์ในประเทศไทย
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องโดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการควบคุมกำกับองค์กรสาธารณสุขประโยชน์ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ
- 1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับองค์กรสาธารณสุขประโยชน์

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

โดยที่มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและควบคุมกำกับองค์กรที่ดำเนินการด้านสาธารณสุขประโยชน์มีเพียงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมูลนิธิเท่านั้น ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติของมูลนิธิ จะเห็นได้ว่า ขาดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการรับบริจาคโดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณสุขประโยชน์ไม่มีบทบัญญัติในการควบคุมกำกับการเรียไร และการดำเนินกิจกรรมเพื่อหารายได้ และขาดบทบัญญัติของกฎหมายในการตรวจสอบความโปร่งใส ที่สำคัญ คือขาดมาตรการในการสนับสนุนจึงสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในต่างประเทศหลายประเทศมีบทบัญญัติในการควบคุมกำกับมูลนิธิที่ดำเนินการด้านสาธารณสุขประโยชน์อย่างชัดเจนและรัดกุม สมควรที่ประเทศไทยควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้มีมาตรการที่ดี โดยการตราเป็นกฎหมายเฉพาะต่อไป

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมูลนิธิและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่นและอินโดนีเซีย

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าจากตำรา หนังสือ บทความในวารสาร เอกสารวิจัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องและคำวินิจฉัยของศาล ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ได้ทราบถึงประวัติความเป็นมาขององค์กรสาธารณประโยชน์ในประเทศไทยและองค์ความรู้เกี่ยวกับมูลนิธิที่ดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ว่ามีรูปแบบและสถานภาพทางกฎหมายอย่างไรบ้าง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับมูลนิธิของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมกำกับองค์กรสาธารณประโยชน์ของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.4 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในการควบคุมกำกับมูลนิธิที่ดำเนินกิจกรรมด้านสาธารณประโยชน์ของประเทศไทย