

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับดูแลและส่งเสริมมูลนิธิที่ดำเนินกิจการด้านสาธารณประโยชน์

ดังได้ศึกษามาในบทที่ 3 จะเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับควบคุมกำกับมูลนิธิส่วนใหญ่จะอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบาทของการดำเนินงานของมูลนิธิในปัจจุบัน สำหรับในบทที่ 4 จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาควบคุมกำกับมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับ

4.1 ปัญหาการกำหนดทุนทรัพย์ในการจัดตั้งมูลนิธิ

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งมูลนิธิได้กำหนดให้มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคมสงเคราะห์ส่งเสริมการศึกษา การศาสนา การกีฬา สาธารณภัยและเพื่อการบำบัดรักษา คั่นคว้า ป้องกันผู้ป่วยจากยาเสพติด เอดส์ หรือมูลนิธิที่ก่อตั้งขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ จะต้องมิตทรัพย์สินเป็นกองทุน ไม่น้อยกว่า 200,000 บาท ถ้ามีทรัพย์สินอย่างอื่นต้องเป็นเงินสด ไม่น้อยกว่า 100,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอย่างอื่นแล้ว ต้องมูลค่าไม่น้อยกว่า 200,000 บาท

สำหรับมูลนิธิที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะต้องมิตทรัพย์สินเป็นกองทุนมูลค่าไม่น้อยกว่า 500,000 บาท แต่ถ้ามีความประสงค์จะขอให้ทางราชการลดหย่อนทุนทรัพย์ในการจัดตั้งจาก 500,000 บาท เป็น 200,000 บาท ก็ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นเพื่อขออนุมัติต่อกระทรวงมหาดไทยเป็นรายๆ ไป

สำหรับทรัพย์สินที่จะยกให้มูลนิธิเป็นทุนเริ่มแรกจะต้องเป็นที่จะได้โดยแน่นอน ไม่ใช่หวังว่าจะได้ในอนาคต และจะต้องไม่ยุ่งยากในการโอน สำหรับทรัพย์สินที่ยกให้ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์จะต้องไม่มีภาระติดพัน และต้องเป็นของผู้ให้เอง

การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจัดตั้งมูลนิธิไว้สูงเช่นนี้เป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่ไม่มีทุนตามกฎหมายกำหนด แต่มีความปรารถนาที่จะจัดตั้งมูลนิธิ ซึ่งเมื่ออดีตเงื่อนไขทำให้ไม่สามารถจัดตั้งมูลนิธิ ผู้ที่เสียประโยชน์คือ ผู้อยู่ในสังคมที่รอความช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆ เหล่านี้ อยู่ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับมูลนิธิตามกฎหมายการกุศล

ของอังกฤษกำหนดเงินบาทเกี่ยวกับทุนทรัพย์ไว้เพียง 5,000 ปอนด์¹ (ประมาณ 325,000 บาท) เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศจะเห็นว่าการครองชีพของประเทศอังกฤษสูงกว่าของประเทศไทยมาก การกำหนดเงินบาทดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นอุปสรรคในการจัดตั้งมูลนิธิ

4.2 ปัญหาทางการเงิน

ในการดำเนินกิจกรรมของมูลนิธิในประเทศไทย นอกจากการรับบริจาคจากผู้มีความสนใจที่จะส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมของมูลนิธิแล้ว มูลนิธิยังมีแหล่งรายได้อื่นที่นำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมดังนี้² คือ

4.2.1 แหล่งรายได้ที่มาจากต่างประเทศ

โดยมูลนิธิของไทยส่วนใหญ่จะมีรายได้จากองค์กรลักษณะเดียวกันของต่างประเทศ

4.2.2 แหล่งรายได้จากการดำเนินธุรกิจ

มูลนิธิบางแห่งมีรายได้จากการดำเนินธุรกิจ เช่น การขายของที่ระลึก เสื้อผ้า ขายอาหาร พิมพ์หนังสือ ฯลฯ ซึ่งเป็นรายได้เสริมมากกว่าที่จะเป็นรายได้หลัก

4.2.3 แหล่งรายได้จากการบริการ

มูลนิธิบางแห่งได้ให้บริการแก่สาธารณชน แก่หน่วยราชการ แก่หน่วยธุรกิจ โดยเก็บเงินผู้มารับบริการในราคาหรือคุณภาพที่ดีกว่าบริการในท้องตลาดทั่วไป เช่น บริการทางการแพทย์ บริการบันเทิง บริการวิจัย รวบรวมข้อมูล ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า รายได้ในข้อ 4.2.1 และข้อ 4.2.3 ซึ่งเป็นรายได้ที่เกิดจากการให้บริการต่างๆ ที่มูลนิธิดำเนินอยู่เป็นเพียงรายได้เสริมเท่านั้น รายได้หลักของมูลนิธิจึงอยู่ที่แหล่งเงินจากต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันพบว่ามีแนวโน้มว่าแหล่งเงินจากต่างประเทศกำลังลดละจะตัดความช่วยเหลือในอนาคตอันใกล้

ปัญหาที่สมควรจะวิเคราะห์ก็คือ หากแหล่งเงินจากต่างประเทศหมดไป มูลนิธิจะต้องทำอย่างไรจึงจะมีทุนพอที่จะมาใช้ในการพัฒนาสังคมต่อไปดังที่เคยทำอยู่

ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนมีแหล่งรายได้ส่วนใหญ่ที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมคือ แหล่งรายได้ที่มาจากต่างประเทศ โดยองค์กรพัฒนาเอกชนของไทยส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากองค์กรลักษณะเดียวกัน

¹ อัตราแลกเปลี่ยน ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2553 (1 GBP เท่ากับ 46.82 บาท)

² วิทย์ สัตยรักษ์วิทย์, กลิ่นแก้ว จินตกานนท์ และ สุจิตรา ชำนิวัทย์ภรณ์. (2538). ข้อสังเกตบางประการของรายได้ของกิจการสาธารณประโยชน์ของไทย เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกิจการสาธารณประโยชน์และการพัฒนาสังคมไทย. หน้า 11.

ของต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันนี้มีแนวโน้มที่จะได้รับความช่วยเหลือน้อยลง ดังนั้น ปัญหาจะเกิดขึ้นหากแหล่งทุนจากต่างประเทศหมดไป องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องทำอย่างไรจึงจะมีทุนพอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาสังคมต่อไปดังที่เคยทำอยู่

4.3 ปัญหาทางด้านภาษีอากร

ในการให้การสนับสนุนการดำเนินงานของมูลนิธิ รัฐมีมาตรการทางด้านภาษีอากร เพื่อสนับสนุนมูลนิธิดังนี้³

4.3.1 การประกาศให้มูลนิธิ มูลนิธิ เป็นองค์กรสาธารณกุศล

ประมวลรัษฎากร มาตรา 39⁴ กำหนดให้มูลนิธิ มูลนิธิ มีฐานะเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและหากมีการประกอบการค้าย่อมมีหน้าที่ต้องเสีย ภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ถ้าหากมูลค่า มูลนิธิใด จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล และมีคุณสมบัติหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงการคลังที่รัฐมนตรีการคลังที่รัฐมนตรีประกาศให้เป็นองค์กรสาธารณกุศล ก็จะได้รับพิจารณายกเว้นภาษีเงินได้⁵

ปัญหาที่เกิดจากมาตรการดังกล่าวก็คือ มูลนิธิและมูลนิธิเพียงไม่กี่แห่งที่ได้รับการประกาศจากกระทรวงการคลังให้เป็นองค์กรสาธารณกุศล ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังวางไว้เกี่ยวกับการพิจารณาว่าอะไรเป็นรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะที่จะนำมาคำนวณเพื่อให้มูลนิธิหรือมูลนิธิดังกล่าวเป็นองค์กรสาธารณกุศลนั้น เป็นไปอย่างเข้มงวดและเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรที่จะพิจารณา จึงทำให้มูลนิธิส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว

³ ชินชัย ชี้เจริญ. (2538). นโยบายของรัฐบาลต่อมูลนิธิและข้อเสนอแนะ เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มย่อยเป็นเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงกฎข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนามูลนิธิในประเทศไทย. หน้า 6-14.

⁴ มาตรา 39 ในหมวดนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย หรือที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึง

(3) มูลนิธิหรือมูลนิธิที่ประกอบกิจการซึ่งมีรายได้ แต่ไม่รวมถึงมูลนิธิหรือมูลนิธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 47 (7) (ข)

⁵ 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.

4.3.2 การลดหย่อนเงินบริจาคเพื่อการกุศลสาธารณะแก่บุคคลธรรมดา

ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (7) (ก) (ข)⁶ กำหนดให้ผู้เสียภาษีบุคคลธรรมดาสามารถนำเงินบริจาคที่บริจาคให้แก่ วัด โรงเรียน โรงพยาบาล และองค์การสาธารณกุศลที่ได้รับการประกาศ⁶ จากกระทรวงการคลัง ไปหักลดหย่อนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ซึ่งการกำหนดดังกล่าว นับว่าถ้อยเกินไป และไม่จูงใจให้คนบริจาคให้แก่องค์การสาธารณกุศลดังกล่าว

4.3.3 การลดหย่อนเงินบริจาคเพื่อการกุศลสาธารณะแก่บริษัทห้างร้านหรือนิติบุคคล

ประมวลรัษฎากร 65 ตรี (3)⁷ ระบุไว้ว่าบริษัทห้างร้านหรือนิติบุคคลสามารถนำรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะหรือเพื่อการสาธารณประโยชน์ตามที่อธิบดีกำหนดโดยอนุบัญญัติ⁷ ไปหักในการคำนวณภาษีได้ในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ และรายจ่ายเพื่อการศึกษาหรือเพื่อการกีฬาตามที่อธิบดีกำหนดโดยอนุบัญญัติ ให้หักได้อีกในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ

ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรว่าด้วยภาษีเงินได้ฉบับที่ 44 กำหนดรายจ่ายเพื่อการกุศลในส่วน 2% และบวก 2% หลังไว้ดังนี้

1) รายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะและเพื่อการสาธารณประโยชน์ (2% แรก) ได้แก่ การบริจาคการกุศลสาธารณะทั่วไปแก่องค์การสถานสาธารณกุศลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสาธารณประโยชน์ที่ได้รับการประกาศจากกระทรวงการคลังอันได้แก่องค์การสาธารณกุศลที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองและดูแลอุทยาน คุ้มครองและรักษาป่าสงวน รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควบคุมบำบัดมลภาวะกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยกระทรวง

⁶ มาตรา 47 เงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 เมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 แล้ว เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษี ให้หักลดหย่อนได้อีกดังต่อไปนี้

(7) เมื่อได้หักลดหย่อนตาม (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) แล้วเหลือเท่าใด ให้หักลดหย่อนได้อีกสำหรับเงินบริจาคดังกล่าว โดยให้หักได้เท่าจำนวนบริจาค แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินที่เหลือนั้น

(ก) เงินที่บริจาคแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ

(ข) เงินที่บริจาคเป็นสาธารณประโยชน์แก่องค์การหรือสถานสาธารณกุศล หรือแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาอื่นนอกจากที่กล่าวใน (ก) ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

⁷ มาตรา 65 ตรี รายการต่อไปนี้ไม่ได้ถือว่าเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิ

(3) รายจ่ายอันมีลักษณะเป็นการส่วนตัว การให้โดยเสน่หาหรือการกุศล เว้นแต่รายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะหรือเพื่อการสาธารณประโยชน์ตามที่อธิบดีกำหนดโดยอนุบัญญัติ ให้หักได้ในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ และรายจ่ายเพื่อการศึกษาหรือเพื่อการกีฬาตามที่อธิบดีกำหนดโดยอนุบัญญัติ ให้หักได้อีกในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ

การคลังให้สิทธิดังกล่าวแก่ โครงการพระราชดำริ องค์กรของรัฐหรือองค์กรสถาน สาธารณกุศลที่ ได้รับการประกาศจากกระทรวงการคลัง

2) รายจ่ายเพื่อการศึกษาและการกีฬา (2% หลัง) ได้แก่การบริจาคเงินหรือทรัพย์สิน ให้แก่สถานศึกษา หอสมุด หอสมุด สถาบันของทางราชการ การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษาเป็นการทั่วไป การบริจาคให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ท้องถิ่น ในการสร้างสถานศึกษา หอสมุด หอสมุดของทางราชการ การบริจาคให้แก่การกีฬาแห่งประเทศไทยคณะกรรมการกีฬา จังหวัด กรมพลศึกษา เพื่อการแข่งขันกีฬานักเรียน และการบริจาคให้แก่มูลนิธิกีฬาต่างๆ ที่ได้รับ อนุญาตจากการกีฬาแห่งประเทศไทย

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติในเรื่องการลดหย่อนเงินบริจาคเพื่อการกุศลสาธารณะแก่ บริษัทห้างร้านหรือนิติบุคคล ดังกล่าวมาแล้วในข้อ 3.2 นี้ก็คือบริษัท ห้างร้านและมูลนิธิ สมาคม ส่วนใหญ่จะไม่ทราบข้อมูลการลดหย่อนเงินบริจาคเพื่อการกุศลสาธารณะดังกล่าวมาแล้ว จึงไม่มีการดำเนินการตามข้อนี้อย่างแพร่หลาย⁸

นอกจากนี้ หากมูลนิธิมีแหล่งรายได้ใหญ่ที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมคือ แหล่ง รายได้ที่มาจากต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันนี้มีแนวโน้มที่จะได้รับความช่วยเหลือน้อยลง ดังนั้น ปัญหาจะเกิดขึ้นหากแหล่งทุนจากต่างประเทศหมดไป มูลนิธิจะต้องทำอะไรจึงจะมีทุนพอที่จะ นำมาใช้ในการพัฒนาสังคมต่อไปดังที่เคยทำอยู่

นโยบายทางด้านภาษีอากรของไทยให้การสนับสนุนองค์กรสถานสาธารณกุศล โดยยกเว้นภาษีเงินได้ที่ได้รับการบริจาค รวมทั้งผู้บริจาคเงินให้กับองค์กรสถานสาธารณกุศล ดังกล่าวสามารถนำเงินบริจาคไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของ เงินได้พึงประเมิน

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การที่จะเข้าไปเป็นองค์กรสถานสาธารณกุศล ตามความหมาย ของมาตรา 39 และมาตรา 47 (7) (ข) แห่งประมวลรัษฎากรดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 นับเป็น เรื่องที่กระทำได้ยากมากในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังวางไว้ ว่าหาก สมาคมหรือมูลนิธิ มีรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะน้อยกว่าร้อยละ 60 ของรายได้มูลนิธิ ก็จะไม่ ประกาศให้เป็นองค์กรสาธารณกุศลตามประมวลรัษฎากร ซึ่งจะทำให้ไม่ได้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี อากร ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้สร้างปัญหาสำคัญให้แก่มูลนิธิหรือสมาคมที่ต้องการได้รับเงื่อนไข ดังกล่าวมาก ทั้งนี้เพราะในการพิจารณาว่าอะไรเป็นรายจ่ายเพื่อสาธารณกุศลนั้น เจ้าหน้าที่กรมสรรพากร

⁸ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 44). เรื่องกำหนดรายจ่ายเพื่อการสาธารณ ประโยชน์ รายจ่ายเพื่อการศึกษาและรายจ่ายเพื่อการกีฬาตามมาตรา 65 ตรี (3) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2535.

จะเป็นผู้พิจารณา โดยไม่ให้ความสำคัญกับรายจ่ายของสมาคมหรือมูลนิธิบางอย่างว่าเป็นรายจ่ายเพื่อสาธารณกุศล เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนา หรือการฝึกอบรมต่างๆ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่จ่ายเพื่อให้ความรู้กับประชาชนเช่นกัน จะจำกัดเฉพาะรายจ่ายเพื่อสาธารณกุศลว่าได้แก่การบริจาคแต่เพียงอย่างเดียว

กล่าวโดยสรุปปัญหาสำหรับปัญหาทางด้านกฎหมายและระเบียบที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมูลนิธิที่กล่าวถึงในบทนี้เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของมูลนิธิไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเท่าที่ควร โดยรัฐเองไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของมูลนิธิต่างๆ ที่ในปัจจุบัน มีโครงการหลายๆ โครงการที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะงานในส่วนที่รัฐไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันรัฐเองก็ไม่ให้การสนับสนุนในด้านการรองรับสภาพของมูลนิธิ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กลายเป็นสิ่งที่สร้างความลำบากให้แก่มูลนิธิที่จะได้รับรองรับสถานภาพทางกฎหมาย สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรก็ไม่เกิดขึ้น จึงทำให้ปราศจากการสนใจของผู้บริจาคทุนในการดำเนินงานให้มูลนิธิ ทำให้เกิดข้อขัดข้องและติดขัดในด้านการบริการสังคมโดยองค์กรพัฒนาเอกชน

4.4 ปัญหาทางการควบคุมจากรัฐ

เป็นความจำเป็นทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่นิติบุคคลนั้น ได้ตั้งขึ้น โดยกฎหมายคือรัฐเป็นผู้ก่อตั้งนิติบุคคลขึ้น ดังนั้นรัฐก็ต้องดำเนินการจัดให้มีการควบคุมนิติบุคคลนั้นด้วย ทั้งนี้เพื่อความ เป็นระเบียบและความสงบเรียบร้อยในเรื่องมูลนิธิซึ่งเป็นนิติบุคคลก็จำเป็นอย่างยิ่ง กิจการใดอัน เป็นสาธารณประโยชน์แล้ว รัฐจะต้องเข้าไปควบคุมดูแลเพื่อให้การนั้นๆ ได้เป็นไปโดยบริการ สาธารณะ โดยแท้จริง

ในเรื่องนี้พอจะแบ่งพิจารณาออกเป็น 3 กรณีด้วยกันคือ

4.4.1 อำนาจของรัฐในการควบคุมดูแลมูลนิธิ

ในเรื่องนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่เมื่อรัฐตั้งมูลนิธิให้เป็นนิติบุคคลขึ้นมาแล้ว รัฐก็ต้องเข้าไป ควบคุมดูแล จะปล่อยให้ดำเนินการไปตามลำพังมิได้ อาจจะมีการผิดวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ หรือเกิดความเสียหายแก่ประชาชนขึ้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 128 จึงบัญญัติว่า

“ให้นายทะเบียนมีอำนาจตรวจตราและควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของมูลนิธิ ให้ เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ เพื่อการนี้ให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่ง นายทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือ มีอำนาจ

1) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือตัวแทนของมูลนิธิชี้แจง แสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของมูลนิธิ หรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาสอบสวน หรือให้ส่งหรือ แสดงสมุดบัญชีและเอกสารต่างๆ ของมูลนิธิเพื่อตรวจสอบ

2) เข้าไปในสำนักงานของมูลนิธิในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก เพื่อ ตรวจสอบกิจการของมูลนิธิ

ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นนายทะเบียนให้แสดงบัตรประจำตัวและถ้าเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย ให้แสดงบัตรประจำตัวและหนังสือมอบหมายของนายทะเบียนต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการในกรณีนี้มีได้ 2 ประการ คือ นายทะเบียนและพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการตามมาตรานี้จะ มอบหมายด้วยวาจาไม่ได้ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นคำสั่งได้ จะต้องมีหนังสือมอบหมายให้ชัดเจนและ เมื่อปฏิบัติตามมาตรานี้ ผู้รับมอบหมายจะต้องแสดงหนังสือที่ได้รับมอบหมายนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง คู่ด้วย จึงจำเป็นที่การมอบหมายต้องทำเป็นหนังสือ

กรณีที่เกิดขึ้นในกรณีมูลนิธิเพื่อนเสรี ซึ่งมีพล.ต.อ. เสรีพิศุทธ์ เตมีย์เวช เป็นประธาน มูลนิธิ โดยเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ตรวจสอบข้อมูลว่าเลขที่บัญชีของมูลนิธิจำนวน 5 แห่ง มีการเบิกจ่ายโดย พล.ต.อ. เสรีพิศุทธ์ เพียงคนเดียว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2550 มีกระแสเงิน หมุนเวียนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และตรวจสอบบัญชี และรายได้ของมูลนิธิเพื่อนเสรี รวมทั้งได้ ดำเนินการตรวจสอบการเสียหายของมูลนิธิดังกล่าวก่อนว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

อำนาจโดยทั่วไปไปตามมาตรานี้ก็คืออำนาจตรวจตราและควบคุมดูแลการดำเนินการของ มูลนิธิให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินการที่กว้างขวางมาก นอกจากมูลนิธิจะถูกควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาแล้ว มูลนิธิยังถูกควบคุมโดย สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติอีกด้วย โดยสภาวัฒนธรรมแห่งชาติได้ตราข้อบังคับ ควบคุมสมาคมและองค์กรต่างๆ⁹ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) มูลนิธิและองค์กรต่างๆ ต้องไม่ดำเนินงานอย่างใดๆ อันจะเป็นทางนำความเสื่อม เสื่อมาสู่วัฒนธรรมของชาติ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

2) มูลนิธิและองค์กรต่างๆ ต้องดำเนินการทุกทางในอันที่จะบำรุงส่งเสริม และเชิดชู วัฒนธรรมของชาติ และต้องพยายามหาวิธีแนะนำให้สมาชิกหรือบุคคลในมูลนิธิหรือองค์กรนั้น ปฏิบัติตามวัฒนธรรมของชาติโดยพร้อมเพรียงกัน

⁹ ข้อบังคับสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ เรื่อง ควบคุมมูลนิธิและองค์กรต่างๆ ลงวันที่ 5 พฤษภาคม พุทธศักราช 2486.

3) มุลนิธิและองค์การต่างๆ ต้องช่วยเหลือและให้ความร่วมมือแก่สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ในกิจการอันเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของชาติเท่าที่สามารถทำได้ ในเมื่อได้รับคำร้องขอเช่นนั้น

4) ถ้าปรากฏว่ากรรมการหรือสมาชิกคนใดไม่ปฏิบัติตามวัฒนธรรมของชาติด้วยความบริสุทธิ์ใจ ให้มุลนิธิหรือองค์การที่กรรมการหรือสมาชิกนั้นสังกัดอยู่พิจารณาคัดชื่อออกเสียจากทะเบียนแล้วแจ้งให้สภาวัฒนธรรมแห่งชาติทราบโดยเร็ว

5) มุลนิธิและองค์การต่างๆ ต้องแจ้งจำนวนสมาชิกทุกประเภท ให้สภาวัฒนธรรมแห่งชาติทราบทุกระยะเวลา 12 เดือน นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งขึ้นหรือดำรงอยู่ โดยแยกเพศหรือสัญชาติให้ชัดเจน

6) มุลนิธิและองค์การต่างๆ ต้องแจ้งชื่อกรรมการใหม่ให้สภาวัฒนธรรมแห่งชาติทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ถ้ามิได้แจ้งชื่อไว้ ห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมในฐานะเป็นกรรมการ

7) มุลนิธิและองค์การต่างๆ ต้องส่งหัวข้อการประชุมของคณะกรรมการไปยังสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ภายใน 15 วัน นับแต่วันประชุม และถ้าสภาวัฒนธรรมแห่งชาติต้องการรายงานการประชุม ก็ต้องจัดส่งให้เมื่อได้รับคำสั่งให้ส่ง

8) มุลนิธิและองค์การต่างๆ ต้องส่งรายงานประจำปีแสดงถึงกิจการที่ได้กระทำไปให้สภาวัฒนธรรมแห่งชาติทราบทุกปี

9) มุลนิธิและองค์การใด จัดให้มีการประชุมใหญ่สมาชิกประจำปี หรือการประชุมวิสามัญหรือจัดให้มีการประชุมเพื่อประกอบพิธีใดๆ ต้องแจ้งให้สภาวัฒนธรรมแห่งชาติทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

10) มุลนิธิหรือองค์การใด แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อบังคับต้องแจ้งให้สภาวัฒนธรรมแห่งชาติทราบภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ประชุมใหญ่แห่งมุลนิธิหรือองค์การนั้นได้ลงมติ

11) เลขานุการสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ หรือบุคคลใดที่เลขานุการสภาวัฒนธรรมแห่งชาติมอบหมายเป็นหนังสือ มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการหรือการประชุมสมาชิกของมุลนิธิหรือองค์การต่างๆ ได้ และมีสิทธิเข้าตรวจสอบสถานที่ของมุลนิธิและองค์การต่างๆ ได้ในเวลาอันสมควร

12) เมื่อบุคคลดังกล่าวในข้อ 11 ไปยังสถานที่ของมุลนิธิหรือองค์การใด เจ้าหน้าที่ของมุลนิธิหรือองค์การนั้น ต้องรับรองและความสะดวกในการปฏิบัติการตามหน้าที่สมควร

13) มุลนิธิหรือองค์การใด จัดให้มีการแสดงปาฐกถา ไม่ว่าผู้แสดงปาฐกถานั้นเป็นสมาชิกของสมาคมหรือองค์การนั้นหรือไม่ก็ตาม ต้องส่งสำเนาปาฐกถาที่ได้แสดงไปนั้นให้สภาวัฒนธรรมแห่งชาติอย่างน้อย 2 ชุด ภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่ได้แสดงปาฐกถา

14) มุลนิธิหรือองค์การใด จัดให้มีการออกหนังสือพิมพ์หรือนิตยสารใดๆ ในนามของ มุลนิธิหรือองค์การ ต้องส่งให้สภาวัฒนธรรมแห่งชาติอย่างน้อย 2 เล่ม หรือ 2 ชุด

15) มุลนิธิและองค์การต่างๆ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเลขาธิการสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ซึ่งสั่งเพื่อปฏิบัติการตามข้อบังคับนี้ และมุลนิธิหรือองค์การใด ไม่พอใจคำสั่งของเลขาธิการ สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ให้อุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อประธานกรรมการสภาวัฒนธรรมแห่งชาติได้ภายใน 7 วันนับแต่วันได้รับคำสั่ง คำวินิจฉัยของประธานกรรมการสภาวัฒนธรรมแห่งชาติเป็นที่สุด

4.4.2 อำนาจของรัฐเกี่ยวกับเอกสารของมุลนิธิ

ในเรื่องนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 135 บัญญัติว่า

“ผู้ใดประสงค์จะขอตรวจเอกสารเกี่ยวกับมุลนิธิที่นายทะเบียนเก็บรักษาไว้หรือจะขอให้ นายทะเบียนคัดสำเนาเอกสารดังกล่าวพร้อมด้วยคำรับรองว่าถูกต้อง ให้ยื่นคำขอต่อ นายทะเบียน และเมื่อได้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้ นายทะเบียนปฏิบัติตามคำขอ นั้น”

จะเห็นได้ว่ามุลนิธิเป็นเรื่องสาธารณะ เมื่อนายทะเบียนได้จดทะเบียนเรื่องใดๆ ของ มุลนิธิไว้ เช่น ชื่อของมุลนิธิ หรือมีใครเป็นผู้แทนของมุลนิธิบ้าง และมุลนิธิมีวัตถุประสงค์ในเรื่อง ใดเช่นนี้แล้ว เป็นการสมควรที่จะให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปที่จะตรวจและคัดสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง กับมุลนิธิ นั้นได้

สังเกตว่าผู้ที่ขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารเกี่ยวกับมุลนิธิ นั้น จริงอยู่ว่ากฎหมายไม่ได้ ระบุชัดว่าหมายถึงบุคคลใด แต่ก็ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการนั้นด้วย เรียกได้ว่าบุคคลทั่วไป ทุกคนที่ปรึกษาเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จึงมีสิทธิที่จะขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับมุลนิธิ นั้นได้ นายทะเบียน ไม่อาจจะปฏิเสธหรือขัดข้องในการขอเช่นนั้น เพราะกฎหมายบัญญัติ “ให้ นายทะเบียนปฏิบัติตามคำขอ นั้น” จึงไม่อาจจะปฏิเสธคำขอได้

4.4.3 อำนาจของรัฐในการออกกฎข้อบังคับ

ในเรื่องนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 136 บัญญัติว่า

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามบทบัญญัติในส่วนนี้ และให้มี อำนาจแต่งตั้งนายทะเบียน กับออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับ

- 1) การยื่นคำขอจดทะเบียนและการรับจดทะเบียน
 - 2) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน การขอตรวจเอกสาร การคัดสำเนาเอกสารและทำ ธรรมเนียมการขอให้ นายทะเบียนดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับมุลนิธิ รวมทั้งการยกเว้นค่าธรรมเนียม ดังกล่าว
 - 3) แบบบัตรประจำตัวของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่
 - 4) การดำเนินกิจการของมุลนิธิและการทะเบียนมุลนิธิ
 - 5) การอื่นใดเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติในส่วนนี้
- กฎกระทรวงนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่ารัฐได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยอันเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมดูแลและกำกับมูลนิธิอันเป็นนิติบุคคลประเภทนี้ หน่วยงานของรัฐบาลอื่นที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้จึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง กระทรวงมหาดไทยจึงจำเป็นต้องกำหนดให้หน่วยงานนั้นสังกัดอยู่ในกรม กองใด แผนกใด ให้ชัดเจนลงไปเพื่อประชาชนจะได้สะดวกแก่การติดต่อ ตลอดจนการก่อตั้งและดำเนินการมูลนิธิ

รายละเอียดต่างๆ ตามที่มาตรา 136 กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้นเห็นได้ว่าเป็นลักษณะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารทางด้านกฎหมาย ทางฝ่ายกฎหมายหรือฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่เข้าไปเกี่ยวข้องคงปล่อยให้ฝ่ายบริหารออกระเบียบหรือกฎกระทรวงเพื่อความถูกต้องและความคล่องตัวของฝ่ายบริหารเอง ข้อนี้ถือเป็นแนวทางการบัญญัติกฎหมายโดยทั่วไปที่จะกำหนดไว้ในลักษณะนี้

ปัญหาที่กฎหมายบทนี้ได้นำมาบัญญัติไว้ในที่นี้ ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนด อำนาจของรัฐในการควบคุมบังคับบัญชาให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งควรจะบัญญัติไว้ในหลักทั่วไปเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ นั้น ก็มีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจทั้งระบบว่าผู้ใดมีอำนาจรักษาการและออกกฎกระทรวงได้ โดยไม่ต้องไปพิจารณาจากกฎหมายอื่น พระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 เป็นเพียงบทเฉพาะกาลจึงไม่ควรนำไปบัญญัติไว้

สำหรับรายละเอียดในการที่จะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงนั้นถือว่ากฎกระทรวงเป็นกฎหมายชนิดหนึ่ง ดังนั้นการที่จะมอบให้ฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงได้ควรจะต้องระบุให้ชัดเจน ไม่ควรจะใช้การบัญญัติกฎหมายในลักษณะเดิมที่บัญญัติเพียงว่าให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากไม่รู้ว่า จะดำเนินการอย่างไรบ้าง ดังนั้นลักษณะการออกกฎกระทรวงในส่วนนี้จึงได้บัญญัติขึ้นใหม่ให้เห็นรายละเอียดในการออกกฎกระทรวงเด่นชัดขึ้นว่าจะทำอะไรได้บ้าง

4.5 ปัญหาการควบคุมการเรียไรรวมของมูลนิธิ

หากพิจารณาการควบคุมการเรียไรรวมจะเห็นได้ว่ามีมาตรการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พ.ศ. 2487 ในกรณีดังนี้

1) กำหนดห้ามการเรียไรรวมต่อไปนี้ (มาตรา 5)

(1) การเรียไรรวมเพื่อรวบรวมทรัพย์สินมาให้หรือชดใช้แก่จำเลย เพื่อใช้เป็นค่าปรับ เว้นแต่จะเป็นการเรียไรรวมในระหว่างวงศญาติของจำเลย

(2) การเรียไรรวมโดยกำหนดเก็บเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นอัตราโดยคำนวณตามเกณฑ์ปริมาณสินค้า ผลประโยชน์หรือวัตถุอย่างอื่น

(3) การเรียไรรออาจเป็นเหตุให้เสื่อมทรามแก่ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(4) การเรียไรรออาจเป็นเหตุกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงถึงทางสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ

(5) การเรียไรรอเพื่อจัดหายุทธภัณฑ์ให้แก่ต่างประเทศ

2) การเรียไรรอในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ การเรียไรรอโดยโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องเปล่งเสียง จะจัดให้มีหรือทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว (มาตรา 8)

3) ในการรับเงินหรือทรัพย์สินที่เรียไรรอได้ ต้องออกไปรับให้แก่ผู้บริจาคที่มีต้นข้าวใบรับไว้เป็นหลักฐาน และให้ผู้จัดให้มีการเรียไรรอประกาศขอรับและจ่ายเงินและทรัพย์สินให้ประชาชนทราบเป็นครั้งคราวตามสมควร และเมื่อได้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินนั้นหมดไปแล้ว ให้ประกาศขอรับบัญชีอีกครั้งหนึ่ง (มาตรา 13)

4) กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเรียไรรอประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นประธาน โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นคือ ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการสาธารณสุขหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกรมตำรวจหนึ่งคน และผู้แทนกรมมหาดไทยหนึ่งคน กรรมการต้องมาประชุมไม่น้อยกว่าสี่คนจึงเป็นองค์ประชุม

จะเห็นได้ว่ากฎหมายการควบคุมการเรียไรรอของประเทศไทยเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมานานแล้ว รวมทั้งยังมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 4 ปรากฏจะเห็นได้ว่าการควบคุมการเรียไรรอที่จะต้องขออนุญาตจะต้องเป็นกรณีการเรียไรรอในที่สาธารณะที่มีการจัดงานเพื่อหาทุนต่างๆ จะต้องขออนุญาตจากการคณะกรรมการการกุศล รวมทั้ง การโฆษณาในสิ่งสิ่งพิมพ์เพื่อให้มีการบริจาค ซึ่งจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทยต่อไป

4.6 วิเคราะห์การสร้างกฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการรองรับสถานะและส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

กฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายที่ใช้ประมวล (Civil Law) กับประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อโครงสร้างกฎหมายต่างกัน ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายที่ใช้ประมวลมีโครงสร้างกฎหมายหลัก 2 อย่างเฉพาะกับ องค์กรพัฒนาเอกชนคือ มูลนิธิกับสมาคม กล่าวกว้างๆ มูลนิธิเป็นโครงสร้างขององค์กรที่ให้เงินให้เปล่าโดยมีเงินบริจาค ส่วนสมาคมเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ร่วมกัน ตามปกติ ทั้งมูลนิธิและสมาคมมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ส่วนในประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีส่วนใหญ่มีโครงสร้างกฎหมายแบบเดียวกับสหราชอาณาจักรกล่าวคือ อยู่ในรูปของทรัสต์ สมาคมที่ไม่ได้รวมตัวเป็นบริษัท และเป็นบริษัทจำกัดตามหลักประกัน ซึ่งไม่ใช่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะ องค์กรส่วนใหญ่ดังกล่าวไม่เป็นบริษัท เมื่อมีความรู้ความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นมากขึ้น โดยเฉพาะการไม่มีการจำกัดความรับผิดชอบและความซับซ้อนของการถือครองทรัพย์สิน จึงมีการเคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาโครงสร้างใหม่ที่ง่าย ๆ สำหรับ องค์กรพัฒนาเอกชนในลักษณะเป็นองค์กรเพื่อการกุศลให้ตั้งในประเทศอังกฤษ

เมื่อองค์กรเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้นและมีเงินทุนมากขึ้น ทั้งผู้บริจาคและรัฐบาลจึงเรียกร้องให้มีระบบการตรวจสอบและความโปร่งใสมากกว่าเดิม องค์กรพัฒนาเอกชนได้ถูกกล่าวหาในเรื่องการใช้จ่ายเงินในทางฉ้อฉล สภาพการณ์ดังกล่าวมักนำไปสู่การออกระเบียบกำกับ โดยมีหน่วยงานหนึ่งที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรพัฒนาเอกชน ในปัจจุบัน มีการถกเถียงกันมากว่าควรตั้งหน่วยงานหรือองค์กรประเภทใดที่จะทำหน้าที่กำกับควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ดีที่สุดมีรูปแบบต่างๆ ให้เลือกจำนวนมาก เช่น หน่วยงานกำกับดูแลอาจเป็นหน่วยงานรัฐระดับกรม หน่วยงานเดียว หรือเป็นหน่วยงานรัฐระดับกรมหลายๆ กรมกำกับดูแลแยกตามลักษณะกิจกรรม หน่วยงานตุลาการ กรมสรรพากร หรือสำนักงานตำรวจ ปัจจุบัน รูปแบบคณะกรรมการองคกรการกุศลเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมอย่างมาก และมีหลายประเทศ

ประเด็นในเรื่องการออกระเบียบกำกับดูแล องค์กรพัฒนาเอกชนคือ ควรบังคับให้จดทะเบียนหรือไม่ องค์กรสิทธิมนุษยชน ได้แย้งว่า การบังคับให้จดทะเบียนขัดแย้งกับแนวคิดที่ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวกัน และการจดทะเบียนควรเป็นไปโดยสมัครใจ องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่จะเลือกจดทะเบียนเพื่อผลประโยชน์ เช่น การเป็นนิติบุคคล การยกเว้นภาษี หรือใช้เป็นหลักฐานแสดงความชอบธรรมต่อผู้บริจาค แต่รัฐบาลจำนวนมากจะแย้งว่า การจดทะเบียนเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบ โดยเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน มีแนวโน้มให้การจดทะเบียนเป็นข้อบังคับ ซึ่งมักเชื่อมโยงกับการคว่ำบาตร องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานโดยไม่จดทะเบียน

ปัจจัยที่ผลักดันให้ต้องมีการกำกับดูแล องค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้นคือ การคุกคามของกลุ่มก่อการร้าย มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 เรียกร้องให้ทุกประเทศดำเนินมาตรการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ปัญหาอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ จุดอ่อนในส่วนขององค์กรเอกชนที่อาจตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มนอกกฎหมายในการระดมเงินทุนและโอนเงินทุนเพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย ในปี พ.ศ. 2547 องค์กร Financial action Task Force ได้ออกเอกสารว่าด้วยแนวปฏิบัติสากลในการต่อต้านการใช้อำนาจขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการกระทำผิด ซึ่งมีแนวทางในการกำกับควบคุม องค์กรพัฒนาเอกชนในการนี้ คณะกรรมการองคกรการกุศล

อังกฤษและเวลส์ได้จัดทำแผนงานระหว่างประเทศร่วมกับสำนักงานกิจการต่างประเทศแห่งสหราชอาณาจักร เพื่อให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่หน่วยราชการและภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ทั่วโลกให้ธำรงภาค องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีคุณภาพ

การปฏิรูปกฎหมายมักเกี่ยวข้องกับองค์กรเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น องค์กรการกุศล องค์กรเหล่านี้อาจเรียกชื่อต่างๆ กัน เช่น องค์กรสวัสดิการสังคม หรือองค์กรสวัสดิการอาสา แต่ทั้งหมดมีคุณลักษณะร่วมกันคือมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ และมีสถานะที่จะได้รับสิทธิพิเศษเช่น สิทธิทางภาษี หรือมีสิทธิรับการอุดหนุนจากภาครัฐ ประเด็นหลักในที่นี้คือ การพิจารณาว่า องค์กรใดควรอยู่ภายใต้คำนิยามนี้ ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา มีการถกเถียงกันในเรื่องคำนิยามของคำว่า การกุศล ทั้งในสหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น เยอรมัน และอีกหลายประเทศ การถกเถียงไม่ได้อยู่ที่เรื่องคำนิยามและความจำเป็นต้องรักษาสมดุลระหว่างความแน่นอนกับความยืดหยุ่นเท่านั้น แต่ยังถกเถียงในเรื่ององค์กรที่เหมาะสมสำหรับทำหน้าที่พิจารณาสิ่งที่เป็นการกุศลอีกด้วย ผลลัพธ์ที่ออกมาต่างกัน โดยบางประเทศใช้วิธีจัดทำรายการวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลอย่างละเอียด เช่นใน ญี่ปุ่น บางประเทศทำการพอสั่งเขป และบางประเทศใช้วิธีกำหนดคำนิยามอย่างกว้างๆ

แนวโน้มไม่สร้างสรรค์ที่เกิดขึ้นเร็วๆ นี้ในบางประเทศในกลุ่มอดีตประเทศสหภาพโซเวียต รวมทั้งในประเทศอื่นๆ คือการพยายามปิดการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหมด เพื่อปิดกั้นการวิพากษ์วิจารณ์ของกลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนน้อยบางกลุ่ม การกระทำของประเทศเหล่านี้เป็นผลเสียทั้งภายในและภายนอกประเทศ บั่นทอนงานอันเป็นประโยชน์ขององค์กรพัฒนาเอกชนส่วนมาก และทำลายความไว้วางใจระหว่างกลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชนกับรัฐบาล เหตุการณ์ดังกล่าวนับเป็นเรื่องเสียหายมากที่สุด กฎหมายและนโยบายอาจเปลี่ยนแปลงได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่สูญเสียความไว้วางใจแล้ว การสร้างขึ้นใหม่ต้องใช้เวลาอีกนานหลายสิบปี และความพยายามที่จะกำกับควบคุมภาคส่วนขนาดใหญ่ที่มีความหลากหลาย โดยปราศจากความไว้วางใจและการยินยอมปฏิบัติตามย่อมเป็นงานที่เป็นไปไม่ได้เลย แม้จะเป็นรัฐบาลที่มีเครื่องมือพร้อมเพียงใดก็ตาม

การกำกับควบคุมที่มีประสิทธิภาพไม่ได้หมายถึงการกำกับควบคุมโดยภาครัฐเท่านั้น หากการกำกับควบคุมมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำผิด การกำกับควบคุมจะเกิดได้ 5 ระดับ กล่าวคือ

1) การตรวจสอบตนเอง เป็นระบบการบริหารและตรวจสอบภายในของแต่ละองค์กร เป็นรูปแบบการกำกับควบคุมเบื้องต้นที่มีประสิทธิผลที่สุด เนื่องจากหน้าที่ในการป้องกันและตรวจสอบการกระทำผิดอยู่ในระดับเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน เจ้าหน้าที่ขององค์กรมีโอกาสกำหนด เสนอแนะ และรักษาระบบที่ยืดหยุ่น มีประสิทธิผลในการป้องกันการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นได้ วิธีการดังกล่าวเป็นพื้นฐานของระบบการกำกับควบคุมทั้งปวง จากการศึกษาทบทวนใน

ประเทศสหราชอาณาจักร เมื่อ พ.ศ. 2543 พบว่า การบริหารงานภายในที่บกพร่องเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดเพียงประการเดียวที่ทำให้เกิดการร้องเรียน ในทางที่ผิดทุกประเภท แต่ทั้งนี้ แต่ละองค์กรมีมาตรฐานการบริหารและตรวจสอบภายในต่างกัน และอาจอยู่ในขั้นไร้คุณภาพ ฉะนั้น ขั้นตอนหนึ่งที่ทำได้คือ การช่วยเหลือให้องค์กรเอกชนพัฒนาในเรื่องการกำกับควบคุมตนเอง ทั้งในแง่ของการส่งเสริมและการบังคับ

2) ผู้บริจาคน ในการบริจาคผู้บริจาคมักมีเงื่อนไขในแง่ระเบียบข้อบังคับบางประการในหลายๆ ประเทศ เงื่อนไขเหล่านี้เป็นวิธีการกำกับควบคุมที่มีประสิทธิผลที่สุด อย่างไรก็ตาม มักเป็นการเน้นการตรวจสอบการใช้เงิน โครงการ และอย่างมากก็จะมีการวิเคราะห์ประสิทธิผลของโครงการ รูปแบบดังกล่าวอาจเป็นทางการเกินไปและเป็นผลเสียได้ มักจะไม่มีการประชุมในแง่ประสิทธิผล ความโปร่งใส การบริหารงานและการตรวจสอบได้ขององค์กรพัฒนาเอกชน และยังไม่มีการผลักดันให้องค์กรฯ พัฒนาตนเองในเรื่องนี้

3) การกำกับควบคุมโดยองค์กรเอกชน เป็นวิธีส่งเสริมและช่วยเหลือให้มีการกำกับควบคุมตนเองดี องค์กรพัฒนาเอกชนและผู้แทนองค์กรกำหนดขึ้นเอง จึงนับว่าเป็นระบบกำกับดูแลที่ปฏิบัติได้ และมีอำนาจในการควบคุมกันเอง ข้อบกพร่องคือส่วนมากแล้ว ภาคเอกชนไม่มีอำนาจ และมีอำนาจหน้าที่จำกัดในการผลักดันให้ปฏิบัติตามระเบียบ การตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ มักขึ้นกับความเชื่อถือ มีเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่ง ซึ่งวางเงื่อนไขการรับสมาชิกว่าต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการบริหารและการตรวจสอบ เช่น เครือข่าย Age Concern ของสหราชอาณาจักร

4) สาธารณชนการกำกับดูแลโดยสาธารณชนใช้ความเชื่อถือเป็นตัวผลักดันหลักให้ปฏิบัติ ตามระเบียบ รูปแบบการดำเนินการได้แก่ การรณรงค์ผ่านสื่อ และหน่วยงานตรวจสอบอิสระ (เช่น Guidestar ในสหราชอาณาจักร) ในบางกรณี ระบบกำกับควบคุมที่ไม่บังคับ (เช่น ระบบที่ดำเนินการกันเอง) ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนอย่างมาก หากองค์กรพัฒนาเอกชนใดไม่อาจแสดงให้เห็นว่าได้ปฏิบัติตามระเบียบควบคุมเป็นอย่างดี องค์กรพัฒนาเอกชนนั้นจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมในสังคมได้ (เช่น CBF ในเนเธอร์แลนด์)

5) ภาครัฐ การกำกับดูแลของภาครัฐเป็นวิธีการที่มีประสิทธิผลอีกวิธีหนึ่งในการกำหนดให้ องค์กรพัฒนาเอกชนมีระบบการกำกับดูแลตนเอง และกำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนต้องแสดงให้เห็นว่าได้ปฏิบัติตามระเบียบควบคุมเป็นอย่างดี หน่วยงานกำกับหลายแห่งได้ให้คำแนะนำและแนวทางแก่องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อช่วยให้สามารถดำเนินการกำกับดูแลตนเองได้ จุดแข็งที่เด่นชัดของการกำกับดูแลของภาครัฐคือ การมีอำนาจออกข้อกำหนดที่สมบูรณ์แบบและกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนได้

หากพิจารณารูปแบบการควบคุมกำกับองค์กรพัฒนาเอกชนในทางปฏิบัติ จะมีรูปแบบดังนี้

1) รูปแบบที่ใช้ภาษีเงินได้เป็นฐาน (สิงคโปร์)

ในประเทศสิงคโปร์ คณะกรรมการองค์กรการกุศลเป็นพนักงานในสังกัดของสำนักงานภาษีแห่งสิงคโปร์ ซึ่งมีหน้าที่ในการประเมินและอนุมัติการคืนภาษี รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับควบคุมภาคองค์กรพัฒนาเอกชน อีกด้วย สำนักงานฯ จัดทะเบียนองค์กรที่มีคุณสมบัติถูกต้องเป็นองค์กรการกุศล ให้คำแนะนำในการดำเนินงานองค์กรการกุศล ตรวจสอบบัญชีและการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

ข้อดี: การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจูงใจให้องค์กรพัฒนาเอกชน ปฏิบัติตามระเบียบ การยกเลิกสิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นการลงโทษที่ได้ผลสำหรับผู้ฝ่าฝืน มีอำนาจตามกฎหมายในการขอตรวจงบดุลการเงิน เป็นการบังคับให้ต้องจดทะเบียน มีความเชี่ยวชาญเรื่องการเงินและภาษี เป็นระบบที่ง่าย มีอำนาจในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

ข้อด้อย: มีอำนาจจำกัดในแง่การดำเนินคดีและดำเนินการตามกฎหมาย ภารกิจไม่ตรงกับภาค องค์กรพัฒนาเอกชนขาดความเป็นอิสระจากรัฐบาล ขาดความชำนาญในด้านกฎหมายหรือด้านองค์กรการกุศล

2) รูปแบบศาล (อังกฤษและเวลส์)

คณะกรรมการองค์กรการกุศลของอังกฤษและเวลส์จัดตั้งครั้งแรกในฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของศาล เพื่อพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกุศล ในปัจจุบันเป็นหน่วยงานอิสระที่ดำเนินการตามอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจกึ่งหน่วยงานตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียน ติดตาม ให้คำแนะนำ และสอบสวนองค์กรการกุศล องค์กรการกุศลที่มีขนาดตามหลักเกณฑ์จะต้องจดทะเบียน คณะกรรมการฯ มีข้อตกลงกับสำนักงานภาษีว่า องค์กรที่จดทะเบียนกับคณะกรรมการฯ มีสิทธิขอรับประโยชน์ทางภาษี

ข้อดี: เป็นระบบที่ง่ายและสมบูรณ์แบบ เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการกำกับควบคุม NPO รับคำร้องเรียนในเรื่ององค์กรพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะ มีอำนาจตามกฎหมายในการสอบสวนการกระทำผิด มีอำนาจตามกฎหมายในด้านการบริหารและการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นอิสระจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง มีอำนาจศาล

ข้อด้อย: แยกจากระบบการยกเว้นภาษี ต้องออกกฎหมายสำคัญรองรับ การจัดตั้งมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงและใช้เวลานาน

3) รูปแบบการรับรอง (ฟิลิปปินส์)

สภาการรับรององค์กรพัฒนาเอกชนแห่งฟิลิปปินส์เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ที่กลุ่มองค์กรฯ จัดตั้งขึ้น หลังจากรัฐบาลขู่ว่าจะยกเลิกสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่กลุ่ม องค์กรพัฒนา

เอกชนหน่วยงานภาครัฐเห็นชอบให้ยกเว้นภาษีแก่องค์กรพัฒนาเอกชน ที่ดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ และมีมาตรฐานในการบริหารงาน การตรวจสอบได้ และมีความโปร่งใส ได้มีการให้คำแนะนำแก่ NPOs ที่ยังไม่มีมาตรฐานให้สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้ในอนาคต การยื่นขอรับการรับรองใหม่ต้องทำทุกหนึ่ง สาม หรือห้าปี

ข้อดี: ใช้เงินทุนสนับสนุนของตนเอง ต้องมีมาตรฐานสูงกว่าระบบการกำกับควบคุมแบบอื่น ข้อกำหนดให้ต้องยื่นขอการรับรองใหม่เป็นระยะย่อมต้องรักษามาตรฐานให้สูงอยู่เสมอ มีระบบให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี สร้างมาตรฐานที่ปฏิบัติได้โดยภาค องค์กรพัฒนาเอกชนเอง

ข้อด้อย: ไม่เป็นระบบบังคับหรือสมบูรณ์แบบ ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนหลีกเลี่ยงการกำกับควบคุมได้ การเก็บค่าธรรมเนียมในการประเมินถือว่าลดแรงจูงใจอย่างหนึ่ง เกิดภาระภาษีเพิ่มขึ้นสำหรับ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ไม่มีอำนาจในการสอบสวนกรณีการกระทำผิด

4) รูปแบบการกำกับโดยหลายหน่วยงาน

ในหลายประเทศ หน่วยงานหลายหน่วยกำกับดูแลในแต่ละภาคส่วน ขึ้นกับความชำนาญ และรูปแบบทางกฎหมายขององค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ การจดทะเบียนเป็นไปตามความสมัครใจ

ข้อดี: การจัดตั้งทำได้ง่ายและรวดเร็ว NPOs อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเฉพาะด้านนั้นๆ ทำให้หน่วยงานระดับกระทรวงมีส่วนในการประสานงาน NPO กับกิจกรรมของรัฐ

ข้อด้อย: ไม่เป็นระบบบังคับหรือสมบูรณ์แบบ ทำให้ NPOs หลีกเลี่ยงการกำกับควบคุมได้ มีความซับซ้อน เป็นอุปสรรคต่อการทำความเข้าใจในข้อกำหนดของกฎหมาย ทำให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการกำกับดูแล NPO ลดน้อยลง เป็นการใช้งบประมาณและกำลังคนอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีผู้ทำหน้าที่หลักในการให้คำแนะนำ ตอบข้อซักถาม หรือข้อร้องเรียนจากประชาชน

สำหรับในประเทศไทย มีคณะรัฐมนตรีสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้เสนอร่างกฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการรองรับสถานภาพขององค์กรพัฒนาเอกชน และมีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) การเรียไรเพื่อรวบรวมทรัพย์สินมาให้หรือชดใช้แก่จำเลย เพื่อใช้เป็นค่าปรับ เว้นแต่จะเป็นการเรียไรในระหว่างวงศ์ญาติของจำเลย

2) การเรียไรโดยกำหนดเก็บเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นอัตราโดยคำนวณตามเกณฑ์ปริมาณสินค้า ผลประโยชน์หรือวัตถุอย่างอื่น

3) การเรียไร้อาจเป็นเหตุให้เสื่อมทรามแก่ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

4) การเรียไร้อาจเป็นเหตุกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงถึงทางสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ

5) การเรียไรเพื่อจัดหายุทธภัณฑ์ให้แก่ต่างประเทศ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมการเรียไรของไทยมีกรอบบังคับใช้อย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นคนขอทาน พระ หรือการเรียไรขององค์กรใดๆ ยกเว้นในกรณีที่เป็นองค์กรของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นกฎหมายที่เน้นในเรื่องความมั่นคงของรัฐ

หากพิจารณาถึงการควบคุมกำกับกับการเรียไรจะเห็นได้ว่าไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันเนื่องจากมีการจัดตั้งมูลนิธิขององค์กรสาธารณะเอกชนต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น

4.6.1 กำหนดให้มีการรับรองสถานะขององค์กรพัฒนาเอกชน

เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชน ไม่มีกฎหมายที่กำหนดรองรับสถานะขององค์กรไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดให้มีการรับรองสถานะขององค์กรพัฒนาเอกชนขึ้น โดยให้องค์กรพัฒนาเอกชนใดที่ประสงค์จะขอรับการรับรองต้องยื่นคำขออนุญาตนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชน เมื่อนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนได้พิจารณาคำขอพร้อมวัตถุประสงค์ขององค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าวว่าถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแล้ว ก็จะทำให้การรับรองโดยออกใบสำคัญการรับรองให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองจากนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนแล้วก็จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

นอกจากนี้ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้องค์กรที่ได้ยื่นคำขอการรับรองเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน แต่นายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนไม่ให้การรับรองสามารถอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนต่อคณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนได้

4.6.2 กำหนดให้มีนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชน

เพื่อให้มีการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน และสามารถตรวจสอบและกำกับดูแลผลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองสถานะและได้รับสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ จึงได้กำหนดให้มีนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนนี้ เพื่อทำหน้าที่รับรององค์กรพัฒนาเอกชนให้มีสถานะตามกฎหมาย เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน และพิจารณาถึงการดำรงอยู่ หรือการเลิกองค์กรพัฒนาเอกชนตามร่างกฎหมายฉบับนี้ นายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนต้องเป็นข้าราชการในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ

สังคม ตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป และได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

4.6.3 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนได้รับการส่งเสริมจากรัฐเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรม และไม่ให้เกิดอุปสรรคภายใต้การครอบงำของนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนมากเกินไป จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาให้การส่งเสริมแก่องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน” อันมีสาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าว ดังนี้

4.6.3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

คณะกรรมการชุดนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 22 คน องค์ประกอบของคณะกรรมการแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 7 คน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงการคลัง เลขานุการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เลขานุการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการ และให้ข้าราชการในกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์แต่งตั้งขึ้น เป็นกรรมการและเลขานุการด้วย

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 15 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ประกอบด้วยบุคคลที่มีมาแตกต่างกันโดยแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย จำนวน 5 คน ซึ่งปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเสนอชื่ออาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการในกลุ่มนี้ต้องแต่งตั้งขึ้นจากผู้มีความรู้ในสาขาวิชาสังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม และเศรษฐศาสตร์ สาขาละ 1 คน

กลุ่มที่สอง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้แทนขององค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 10 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่งตั้งขึ้นจากบัญชีรายชื่อที่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จัดทำขึ้น (มาตรา 5 ถึงมาตรา 7 ของร่างพระราชบัญญัติองค์กรพัฒนาเอกชน พ.ศ. ...)

4.6.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่หลักในการพิจารณาส่งเสริมการดำเนินการกำกับและติดตามผลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงาน

และการดำเนินการของนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนและพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญดังนี้ คือ

- (1) เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการตราพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงต่างๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติการเป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้
- (3) พิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับผลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งพิจารณาให้การส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน
- (4) พิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนเกี่ยวกับคำสั่งการไม่รับรองหรือการเพิกถอนการรับรองของนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชน
- (5) ออกระเบียบของคณะกรรมการเพื่อให้มีการปฏิบัติการเป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ อันได้แก่ การรับรององค์กรพัฒนาเอกชน หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์การไม่รับรองหรือการเพิกถอนการรับรอง เป็นต้น

4.6.4 กำหนดให้มีการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่จะได้รับเงินงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมเป็นรายปีตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนต้องจัดหาเงินทุนเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เอง และเงินดังกล่าวมักจะมีที่มาจาก การรับบริจาคจากบุคคล บริษัทและห้างร้านทั่วไป หรือได้รับการอุดหนุนจากองค์กรในต่างประเทศ โดยรัฐได้ให้การส่งเสริมโดยวิธีการทางด้านภาษีอย่างจำกัดและไม่มีลักษณะจูงใจให้มีการบริจาคให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนแต่อย่างใด ดังนั้น ตามร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนไว้ดังนี้ คือ

4.6.4.1 ลักษณะขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะขอรับการส่งเสริม

องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะรับการส่งเสริมได้ ต้องเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้มาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และต้องยื่นคำร้องขอส่งเสริมพร้อมทั้งผลการดำเนินการในรอบปีที่ผ่านมาต่อคณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

4.6.4.2 วิธีการในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีวิธีการในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนอยู่ 2 วิธี คือ

(1) วิธีการทางด้านภาษี ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมด้วยวิธีการโดยแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

ก. ให้รายได้ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการส่งเสริมแล้ว ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

ข. ให้สิทธิแก่องค์กรพัฒนาเอกชนที่รับการส่งเสริมแล้วได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีอากรประเภทต่างๆ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

ค. ให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการส่งเสริมแล้วมีสิทธิได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับทรัพย์สินหรือสิ่งของที่ได้รับการบริจาคจากต่างประเทศ แต่ต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อกำหนดชนิด ประเภท และปริมาณที่สามารถนำเข้าและจะได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าเสียก่อน

ง. ให้สิทธิแก่ผู้ที่บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งของให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการส่งเสริม สามารถนำมูลค่าของเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งของดังกล่าวไปคำนวณเพื่อเป็นค่าลดหย่อนการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือภาษีมูลค่าเพิ่มได้แล้วแต่กรณี

(2) วิธีการขอรับการสนับสนุนจากรัฐ ได้กำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการส่งเสริมแล้วขอรับการสนับสนุนในด้านบุคลากร วิทยากร และการสนับสนุนในด้านต่างๆ จากรัฐได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนกำหนด (มาตรา 45 ร่างพระราชบัญญัติองค์กรพัฒนาเอกชน พ.ศ. ...)

4.6.5 การรับรองสมาคมและมูลนิธิที่มีลักษณะการดำเนินการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน

โดยที่ได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนได้ขอจดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้มีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคลและสามารถดำเนินกิจกรรมได้โดยสะดวกขึ้น ดังนั้น จึงมีบทบัญญัติให้รับรองสมาคมหรือมูลนิธิดังกล่าวให้มีฐานะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนตามกฎหมายฉบับนี้ได้ ด้วยความสมัครใจของสมาคมหรือมูลนิธินั้น โดยการยื่นคำร้องขอการรับรองได้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ และในกรณีที่สมาคมหรือมูลนิธินั้นได้รับสิทธิหรือประโยชน์ตามกฎหมายอื่นก็ให้ได้รับสิทธิหรือประโยชน์นั้นอยู่ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายฉบับนี้