

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

องค์กรพัฒนาเอกชน (Non Government Organization: NGO) เป็นกลุ่มคนที่สนใจเรื่องเดียวกัน มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์เดียวกันมารวมกันเป็นองค์กร ทำงานโดยอิสระ มีกิจกรรมขององค์กรที่สนับสนุนแนวคิดหรืออุดมการณ์ของผู้ที่อยู่ในองค์กร ซึ่งคาดหมายว่า แนวทางหรือกิจกรรมดังกล่าวจะสามารถช่วยเหลือ หรือคลี่คลายปัญหาในสังคม และพัฒนาสังคมไม่ได้ ดำเนินการในเชิงธุรกิจ แต่บางองค์กรอาจหาผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ เช่น อำนาจ ชื่อเสียง อาจจดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลก็ได้ แต่มีการจัดองค์กรในเชิงบริหารที่สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่อง

องค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 ได้แก่ สมาคม และมูลนิธิ

องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาโดยลำดับ ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เริ่มจากจัดตั้ง “สภาอุณาโลมแดง” หรือสภาภคชาติไทยในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือคนเจ็บป่วย และผู้ที่ได้รับความลำบากเนื่องจากประสบภัยพิบัติต่างๆ

องค์กรพัฒนาเอกชนในยุคแรก จัดตั้งเพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านสังคมสงเคราะห์เป็นส่วนใหญ่ องค์กรพัฒนาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือในด้านการพัฒนาประเทศจริงๆ เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2510 โดย ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ จัดตั้งมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย มีการพัฒนาอาชีพเพื่อให้ประชาชนในชนบทมีรายได้และอยู่ดีกินดี

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 องค์กรพัฒนาเอกชนที่ตั้งขึ้นจะมีวัตถุประสงค์ทางด้านเสริมสร้างประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ ให้ประชาชนกล้าแสดงความคิดเห็น กล้าแสดงออก มีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล

องค์กรพัฒนาเอกชน หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นยุคของการถูกคุกคามจากรัฐบาลไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างชัดเจน แต่ต่อมาหลังจากรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกาศนโยบาย “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” ให้ผู้ที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์วางอาวุธ กลับมาสู่เมือง เป็นยุคที่องค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มมีการเคลื่อนไหว แสดงตัวเพื่อช่วยเหลือสังคมในด้านต่างๆ มากขึ้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2533 เป็นยุคที่องค์กรพัฒนาเอกชนเติบโตและรุ่งเรืองอย่างมาก มีองค์กรพัฒนาเอกชนเกิดขึ้นมากมาย เริ่มมีการเคลื่อนไหวรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อมและยุคนี้เป็นยุคที่หน่วยงานของรัฐบาลรู้จักองค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้น

ยุคปัจจุบัน เป็นยุคที่องค์กรพัฒนาเอกชนพัฒนาการดำเนินงานเป็นลักษณะ “เครือข่าย” คือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน กลุ่มเป้าหมายประเภทเดียวกัน แต่กระจายทำงานในที่ต่างๆ อย่างกว้างขวาง

ในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยมีองค์กรพัฒนาเอกชน รวมประมาณ 1,557 องค์กร เป็นองค์กรที่ดำเนินงานด้านสุขภาพอนามัยมากที่สุดเป็นจำนวนถึง 589 องค์กร ด้านบริการสังคม

ลักษณะประสานงาน ส่วนใหญ่จะเป็นการทำงานร่วมกัน หรือร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขปัญหา ร่วมกันกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมาย มีการพัฒนาอาชีพเพื่อให้ประชาชนในชนบทมีรายได้และอยู่ดีกินดี

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 องค์กรพัฒนาเอกชนที่ตั้งขึ้นจะมีวัตถุประสงค์ทางด้านเสริมสร้างประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ ให้ประชาชนกล้าแสดงความคิดเห็น กล้าแสดงออก มีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล

องค์กรพัฒนาเอกชน หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นยุคของการถูกคุกคามจากรัฐบาลไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างชัดเจน แต่ต่อมาหลังจากรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกาศนโยบาย “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” ให้ผู้ที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์วางอาวุธ กลับมาสู่เมือง เป็นยุคที่องค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มมีการเคลื่อนไหว แสดงตัวเพื่อช่วยเหลือสังคมในด้านต่างๆ มากขึ้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2533 เป็นยุคที่องค์กรพัฒนาเอกชนเติบโตและรุ่งเรืองอย่างมาก มีองค์กรพัฒนาเอกชนเกิดขึ้นมากมาย เริ่มมีการเคลื่อนไหวรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อม และยุคนี้เป็นยุคที่หน่วยงานของรัฐบาลรู้จักองค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้น

ยุคปัจจุบัน เป็นยุคที่องค์กรพัฒนาเอกชนพัฒนาการดำเนินงานเป็นลักษณะ “เครือข่าย” คือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน กลุ่มเป้าหมายประเภทเดียวกัน แต่กระจายทำงานในที่ต่างๆ อย่างกว้างขวาง

ในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยมีองค์กรพัฒนาเอกชน รวมประมาณ 1,557 องค์กร เป็นองค์กรที่ดำเนินงานด้านสุขภาพอนามัยมากที่สุดถึง 589 องค์กร ด้านบริการสังคม 188 องค์กร ด้านการพัฒนาและการเคหะ 176 องค์กร ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 168 องค์กร ด้านสิทธิมนุษยชนและการเมือง 168 องค์กร ตามลำดับ

ในจำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ อยู่ในสังคมไทย สามารถจำแนกตามความรู้สึกและความคาดหวังของคนไทยในสังคมออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

### 5.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นไปใน 2 ด้าน คือ ด้านที่เป็นการสนับสนุน และด้านที่ปฏิบัติ

ด้านสนับสนุน มี 3 ลักษณะ คือ

1) ลักษณะส่งเสริม เกิดจากความเข้าใจอันดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อองค์กรพัฒนาเอกชนว่าองค์กรนั้นต้องการมาช่วยเหลือแก้ปัญหาในด้านต่างๆ ให้กับสังคมอย่างแท้จริง จึงให้การสนับสนุนด้านข้อมูล การอำนวยความสะดวกในการทำงานและร่วมทำงานด้วย

2) ลักษณะประสานงาน ส่วนใหญ่จะเป็นการทำงานร่วมกัน หรือร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขปัญหา ร่วมกันกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมาย

3) ลักษณะพึ่ง เป็นลักษณะขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ หรือทุนในการดำเนินการจากรัฐ

ด้านเป็นปฏิบัติ มี 2 ลักษณะ คือ

1) การควบคุม รัฐควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชนในหลายรูปแบบ เช่น ควบคุมด้วยการใช้กฎหมาย โดยให้องค์กรพัฒนาเอกชนจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ซึ่งปัจจุบันจะอยู่ในรูปแบบของสมาคม หรือมูลนิธิ ควบคุมโดยการให้ทุนสนับสนุนการดำเนินงาน เพื่อให้องค์กรพัฒนาเอกชนนั้นๆ ต้องพึ่งพารัฐมากขึ้น ความเป็นอิสระจึงสูญเสียไป และควบคุมในลักษณะของการตั้งเข้ามาเป็นส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ เช่น เป็นส่วนหนึ่งของ

2) การชุกชุม เป็นความสัมพันธ์เชิงปฏิบัติที่ต่างมีต่อกัน กล่าวคือ ยุคใดที่รัฐบาลเปิดเสรีให้แสดงความคิดเห็นมาก องค์กรพัฒนาเอกชนก็จะมีบทบาทในการเคลื่อนไหวต่อปัญหาต่างๆ มาก และถ้าถึงขั้นรุนแรง ก็มักจะข่มชุกชุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลในรัฐบาลโดยใช้พลังประชาชน หรือความเดือดร้อนของประชาชนเป็นอำนาจต่อรอง แต่ถ้ายุคสมัยใดที่เป็นรัฐบาลเผด็จการ หรือยุครัฐบาลควบคุม ปิดกั้นเสรีภาพของประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนออกมาเคลื่อนไหวโจมตีรัฐบาล รัฐก็จะใช้อำนาจรัฐในการข่มชุกชุมองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านั้นเช่นกัน

### 5.1.2 การดูแลควบคุม

การควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ การควบคุมดูแลด้วยกฎหมาย ด้วยการใช้กฎระเบียบของการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือสมาคมสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นภายในประเทศ ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยใช้ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยการเข้ามาดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 และระเบียบคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการขององค์กรเอกชนต่างประเทศว่าด้วยหลักการพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงาน

ขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543

อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอให้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นมาควบคุมจะดีกว่า เพราะกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของสมาคมและมูลนิธิค่อนข้างล้าสมัย และไม่ตรงกับลักษณะการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนนัก โดยพระราชบัญญัตินี้ จะมีสาระสำคัญทั้งด้านการส่งเสริมการดำเนินงานและควบคุมไปพร้อมกัน

อีกแนวทางหนึ่งที่สามารถควบคุมดูแลองค์กรพัฒนาเอกชนได้ในระดับหนึ่ง คือ การควบคุมกันเอง คล้ายกับลักษณะของสื่อมวลชนที่ให้สื่อมวลชนควบคุมดูแลกันเอง โดยมีมาตรฐานจรรยาบรรณเป็นตัวกำกับ ใครทำผิดจรรยาบรรณจะถูกประณามและมีบทลงโทษจากสังคมด้วยการไม่ให้ความร่วมมือและเปิดโปงพฤติกรรม ขณะเดียวกันใครเป็นองค์กรที่ดีก็จะได้รับการสนับสนุนในการดำเนินงาน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรตรากฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อกำกับดูแลมูลนิธิ (Sui Generis) โดยในกฎหมายดังกล่าวจะมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

### 5.2.1 กำหนดลักษณะขององค์กรสาธารณประโยชน์

เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนไม่มีกฎหมายที่กำหนดรองรับสถานะขององค์กรไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดให้มีการรับรองสถานะขององค์กรพัฒนาเอกชนขึ้น โดยให้องค์กรพัฒนาเอกชนใดที่ประสงค์จะขอรับการรับรองต้องยื่นคำขออนุญาตทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชน เมื่อนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนได้พิจารณาคำขอพร้อมวัตถุประสงค์ขององค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าวว่าถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแล้ว ก็จะทำให้การรับรองโดยออกไปสำคัญการรับรองให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองจากนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนแล้วก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

### 5.2.2 กำหนดให้มีนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชน

เพื่อให้มีการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน และสามารถตรวจสอบและกำกับดูแลผลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองสถานะและได้รับสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ จึงได้กำหนดให้มีนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนนี้ เพื่อทำหน้าที่รับรององค์กรพัฒนาเอกชนให้มีสถานะตามกฎหมาย เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน และพิจารณาถึงการดำรงอยู่ หรือการเลิกองค์กรพัฒนาเอกชนตามร่างกฎหมายฉบับนี้ นายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนต้องเป็นข้าราชการในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ

สังคม ตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป และได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

### 5.2.3 กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนได้รับการส่งเสริมจากรัฐเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรม และไม่ให้เกิดอยู่ภายใต้การครอบงำของนายทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนมากเกินไป จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาให้การส่งเสริมแก่องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน” ซึ่งจะต้องประกอบด้วยตัวแทนของรัฐและเอกชนร่วมกัน

โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญดังนี้ คือ

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

### 5.2.4 กำหนดให้มีการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชน ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่จะได้รับเงินงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมเป็นรายปีตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนต้องจัดหาเงินทุนเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เอง และเงินดังกล่าวมักจะมีที่มาจาก การบริจาคจากบุคคล บริษัทและห้างร้านทั่วไป หรือได้รับการอุดหนุนจากองค์กรในต่างประเทศ โดยรัฐได้ให้การส่งเสริมโดยวิธีการทางด้านภาษีอย่างจำกัดและไม่มีลักษณะจูงใจให้มีการบริจาคให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนแต่อย่างใด ดังนั้น ตามร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนไว้ดังนี้ คือ

โดยกำหนดให้มีวิธีการในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนอยู่ 2 วิธี คือ

5.2.4.1 วิธีการทางด้านภาษี ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมด้วยวิธีการ โดยแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

(1) ให้อายุได้ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการส่งเสริมแล้ว ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

(2) ให้สิทธิแก่องค์กรพัฒนาเอกชนที่รับการส่งเสริมแล้วได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีอากรประเภทต่างๆ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

(3) ให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการส่งเสริมแล้วมีสิทธิได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับทรัพย์สินหรือสิ่งของที่ได้รับการบริจาคจากต่างประเทศ แต่ต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อกำหนดชนิด ประเภท และปริมาณที่สามารถนำเข้าและจะได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าเสียก่อน

(4) ให้สิทธิแก่ผู้ที่บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งของให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการส่งเสริม สามารถนำมูลค่าของเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งของดังกล่าวไปคำนวณเพื่อเป็นค่าลดหย่อนการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือภาษีมูลค่าเพิ่มได้ แล้วแต่กรณี

5.2.4.2 วิธีการขอรับการสนับสนุนจากรัฐ ได้กำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการส่งเสริมแล้วขอรับการสนับสนุนในด้านบุคลากร วิทยากร และการสนับสนุนในด้านต่างๆ จากรัฐ ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนกำหนด

5.2.5 การจัดทำบัญชีและจัดให้มีผู้รับรองบัญชี

5.2.6 การตรวจสอบโดยผู้บริจาคและการรายงานผลการดำเนินงาน ณ ที่ทำการของบริษัทหรือทางอินเทอร์เน็ต