

# ด่วนที่สุด

ที่ กค ๐๔๐๖.๒/๔๖๕



๒๕  
สวค. ๕  
วันที่ 4 ม.ค. ๖๒  
เวลา ๑๙.๕๕ น.

|                           |
|---------------------------|
| สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี |
| รับที่ 229                |
| วันที่ ๒๒.๑.๖๒            |
| เวลา ๑๘.๐๐                |

คณะกรรมการนโยบายการบริหาร

ทุนหมุนเวียน

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๔

มกราคม ๒๕๖๒

เรื่อง การเสนอความเห็นการขอจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

๒. ตารางสรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน

ด้วยคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนขอเสนอเรื่อง การเสนอความเห็นการขอจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคมของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

## ๑. ความเป็นมา

ด้วยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้เสนอเรื่อง การขอจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม ต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๓ กำหนดให้การจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้ แต่โดยกฎหมายเฉพาะเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และอนุญาตให้นำรายรับจากการดำเนินกิจกรรมนั้นสมทบไว้ใช้จ่ายได้ และไม่เข้าซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว การขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๑ (๒) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนมีอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรองการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนต่อคณะรัฐมนตรี และมาตรา ๑๔ วรรคแรก กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี

## ๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๓ และพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๑ (๒) มาตรา ๑๔ วรรคแรก

## ๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำความเห็นของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนประกอบการพิจารณาในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนดังกล่าวข้างต้น

๔. สาระ...

#### ๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง

##### ๔.๑ ความเป็นมาและสภาพปัญหา

๔.๑.๑ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแจ้งว่า ในคราวประชุมคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม (คสป.) ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ โดยมี พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีมติเห็นชอบในหลักการ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ... ซึ่งเป็นกฎหมายเพื่อส่งเสริมองค์กรภาคประชาสังคม มีบทบาทในการมีส่วนร่วมและเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐหรือภาคส่วนอื่นในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีจิตสาธารณะ พัฒนาศักยภาพและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม ให้สามารถดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมและมีธรรมาภิบาลอันจะนำไปสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพองค์กรภาคประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรม

๔.๑.๒ สำหรับประเด็นการยกเว้นเงินรายรับของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้เสนอเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว

##### ๔.๒ ความเห็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และกรมสรรพากร

๔.๒.๑ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ... มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ในหมวด ๓ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม ร่างมาตรา ๒๕ “กองทุนประกอบด้วย... (๕) เงินรายได้จากการจำหน่ายสลากหรือเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม” ซึ่งเป็นกรณีที่กองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคมประสงค์ขอรับเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากหรือเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมส่งเป็นเงินรายได้ของกองทุนดังกล่าว แต่เนื่องจากมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้มีการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากไว้อย่างชัดเจนแล้ว จึงไม่อาจจัดสรรเงินอื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ส่วนกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมเป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๑/๒๕๕๘ ซึ่งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติให้ตัดกองทุนดังกล่าวเมื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้ว เนื่องจากไม่อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงไม่สามารถส่งเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากหรือเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมเป็นเงินรายได้ของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคมตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. .... ได้

๔.๒.๒ กรมสรรพากร มีความเห็นว่า ไม่ขัดข้องในหลักการของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. .... เพื่อส่งเสริมและสร้างรากฐานให้ประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและสนับสนุนให้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐหรือภาคส่วนอื่นในการพัฒนาประเทศ อันจะนำไปสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การพิจารณาสิทธิประโยชน์ทางภาษีควรนำเสนอกระทรวงการคลังโดยกรมสรรพากร และควรกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นรายกรณี ไม่สมควรกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดให้การยกเว้นหรือการลดภาษีสรรพากร

จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามประมวลรัษฎากร รวมทั้งกรมสรรพากรต้องจัดทำประมาณการ การสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

#### ๔.๓ ความเห็นของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน

ในคราวประชุมคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ครั้งที่ ๕/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ได้พิจารณาเรื่อง การขอจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม ที่ประชุมเห็นควรไม่ให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม เนื่องจากกองทุนฯ มีรายได้หลักมาจากเงินทุนประเดิมและเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี และรายได้จากแหล่งอื่นซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนและความเป็นไปได้ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ เป็นการจัดสรรเงินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นการจ่ายขาดโดยไม่มีการดำเนินการดำเนินงานกลับเข้าสมทบ เป็นรายรับของกองทุนฯ เพื่อหมุนเวียนใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ รวมทั้ง การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ของกองทุนฯ มีความซ้ำซ้อนกับกลุ่มเป้าหมายของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กองทุนส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคม และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ดังนั้น การขอจัดตั้งกองทุนฯ จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕ (๒) โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

๔.๓.๑ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม เป็นกองทุนที่ขอจัดตั้งใหม่ ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. .... อยู่ภายใต้สำนักงานส่งเสริม และพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ มีฐานะ เป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกองทุนฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม เช่น การส่งเสริม ให้ประชาชนมีจิตสาธารณะ การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมในฐานะเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐ หรือภาคส่วนอื่น การพัฒนาศักยภาพเครือข่ายที่มีความหลากหลายด้านพื้นที่ และระบบฐานข้อมูลขององค์กร ภาคประชาสังคมรวมทั้งเป็นทุนใช้จ่ายในการบริหารกองทุนและดำเนินงานของสำนักงาน โดยแนวทาง การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการให้ชัดเจน จึงอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐและกองทุนอื่นที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น กรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นต้น

๔.๓.๒ กองทุนฯ คาดว่าจะมีแหล่งเงินที่สำคัญจากเงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ จำนวน ๒๐๐ ล้านบาท เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน ๑๐๐ - ๑๕๐ ล้านบาทต่อปี และเงินรายได้จากแหล่งอื่น จำนวน ๑๕๐ - ๒๐๐ ล้านบาทต่อปี และคาดว่าจะมีรายจ่ายเท่ากับรายได้ ในแต่ละปี โดยเป็นงบบริหารจัดการสำนักงาน ร้อยละ ๓๐ และเป็นงบส่งเสริมสนับสนุนตามวัตถุประสงค์ ร้อยละ ๗๐ แต่จากการพิจารณาเงินรายได้จากแหล่งอื่นมี ดังนี้

๑) เงินบริจาคภาษีให้แก่กองทุนในรูปแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประจำปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยอธิบดีกรมสรรพากร (ร่างมาตรา ๒๕ (๗)) เห็นว่า ในการพิจารณาสิทธิประโยชน์ทางภาษีควรนำเสนอกระทรวงการคลังโดยกรมสรรพากร และควรกำหนด สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นรายการณี ไม่สมควรกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดให้การยกเว้น หรือการลดภาษีสรรพากรจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามประมวลรัษฎากร รวมทั้งกรมสรรพากร ต้องจัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

๒) เงินรายได้จากการจำหน่ายสลากหรือเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคม (ร่างมาตรา ๒๕ (๕)) ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๒๒ ได้มีการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากไว้อย่างชัดเจนแล้ว ส่วนกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคมเป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑/๒๕๕๘ ซึ่งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติให้ตัดกองทุนดังกล่าวเมื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้ว เนื่องจากไม่อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงไม่สามารถส่งเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากหรือเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมเป็นเงินรายได้ของกองทุนฯ ได้

๓) รายได้จากแหล่งอื่นนอกเหนือจากข้อ ๒.๑ และ ๒.๒ ยังไม่มีความชัดเจน ดังนั้น เมื่อประมาณการรายรับไม่เป็นไปตามที่ประมาณการไว้ จะทำให้เป็นภาระเงินงบประมาณในอนาคต

๔.๓.๓ การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนางานองค์กรภาคประชาสังคม ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนางานองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. .... ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนี้

๑) การกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๘

๒) การกำหนดระยะเวลาการจัดทำงบการเงินส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของทุกปี ซึ่งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘

๓) การกำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนฯ ตามร่างมาตรา ๓๘ เป็นการกำหนดให้มีคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนฯ เป็นการเฉพาะ มิได้เข้าสู่กระบวนการประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลางตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๑

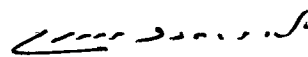
รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

#### **๕. ข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน**

คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนขอเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบผลการพิจารณาการขอจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนางานองค์กรภาคประชาสังคม ตามข้อ ๔.๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ประธานกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน

กรมบัญชีกลาง

โทร. ๐ ๒๑๒๗ ๗๐๐๐ ต่อ ๔๙๓๗

โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๔๓๕