

วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal)

ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2562)

บทความที่ :

Article :

9



ปัญหาทางกฎหมายต่อการบริหารจัดการของ
มูลนิธิในประเทศไทย

Legal Problems Toward Foundation
Management in Thailand

นัฏววรรณ รุจิณรงค์* และ ประพิน นุชเปี่ยม*

Nattawan Rujinaronk* and Prapin Nuchpiam*

* คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ [Faculty of Law, National Institute of Development Administration];

Corresponding author e-mail: nattawan12@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสารโดยการรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสาร ตำราวิชาการในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ทั้งในส่วนของต่างประเทศและในประเทศ ผู้เขียนยังได้รวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องได้แก่ นายทะเบียนของมูลนิธิ กรรมการของมูลนิธิ และผู้บริจาค เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริง โดยจากการศึกษาแล้วพบว่าปัญหาของมูลนิธิในประเทศไทยที่เกิดขึ้นบางกรณีเกิดจากการที่กฎหมายในปัจจุบันยังไม่สามารถครอบคลุมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยเกิดขึ้นจากการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อทำการทุจริตในมูลนิธิ รวมถึงหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบมูลนิธิของทั้งประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นปรากฏว่ามีกฎหมายที่ค่อนข้างชัดเจน ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางไว้ 3 ประการ (1) กำหนดวัตถุประสงค์ของมูลนิธิไว้อย่างชัดเจน (2) แกไขอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการมูลนิธิโดยเพิ่มเติมในส่วนความรับผิดชอบของคณะกรรมการของมูลนิธิต่อมูลนิธิ (3) ให้มีคณะกรรมการการเป็นหน่วยงานที่เข้ามาดูแลและตรวจสอบมูลนิธิโดยเฉพาะ โดยให้ผู้ตรวจสอบมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของมูลนิธิโดยตรงเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปโดยเคร่งครัดเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมเนื่องจากมูลนิธิเป็นองค์กรที่ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

คำสำคัญ: มูลนิธิ; ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์; การตรวจสอบในมูลนิธิ

Abstract

This research is a documentary research with the information collected from laws related academic texts domestically and internationally. Researcher also collects empirical data from interviews with related persons including the registrar, committee and donor of the foundation in order to find the real source of the problems. It found that one of the possible causes is the foundation law is not enough to cover problem prevention and solution within the foundation and it leads to the legal flaw that people use for corruption. The comparison of the Laws from England and Singapore also suggests that there should be a particular law that covers the authority and responsibility of foundation inspector. In summary, the researcher suggests that there are 3 points that will help with the improvement of Foundation Laws in Thailand including 1) Specify the foundation's purpose, 2) Extend the content of the authority and responsibility of foundation committee to be more detailed and 3) Appoint the inspector committee from foundation inspecting experts to inspect the foundation's advantages for public society.

Keywords: Foundation; Civil and Commercial Code; Foundation Inspection

บทนำ

ประเทศไทยมีมูลนิธิอยู่จำนวนมากมาย มูลนิธิมักจัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือสังคม ผู้ด้อยโอกาส หรือส่งเสริมวัฒนธรรม และจริยธรรมอันดีของสังคม นอกจากนี้ ยังอาจเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและสัตว์ต่าง ๆ ด้วย อาจกล่าวได้ว่า มูลนิธิดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์นั่นเอง มูลนิธิจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะในยุคที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับภัยธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและประสบความทุกข์ยาก หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถแก้ปัญหาทั้งหลาย พร้อมกับดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทั่วถึง มูลนิธิจึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะมาเติมเต็มส่วนที่ภาครัฐเข้าไปจัดการได้ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน เช่น กรณีน้ำท่วมครั้งใหญ่ในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทย ทำให้มีประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนมากมาย แม้รัฐบาลให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ทำให้มูลนิธิหลายแห่งเข้าช่วยเหลือด้วยการรับบริจาคเงินและสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยสามารถมีส่วนร่วมทำประโยชน์เพื่อสังคมด้วย อาจกล่าวได้ว่า มูลนิธิทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมต่อและกระจายความเจริญให้กับประชาชนอย่างตรงจุด

เมื่อภาพลักษณ์ของมูลนิธินั้นเป็นไปในทางที่ดี เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อการกุศล และผู้ทำงานให้กับมูลนิธิเป็นผู้เสียสละ เมื่อมูลนิธิขอรับบริจาค ทำให้คนส่วนใหญ่พร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือ โดยไม่ได้ตั้งคำถามหรือตรวจสอบการใช้จ่ายเงินบริจาคเท่าไรนัก เพราะมีความเชื่อใจและไว้วางใจว่ามูลนิธินั้นทำเพื่อสังคมจริง ๆ แต่อย่างไรก็ตามมีคนบางกลุ่มใช้จุดอ่อนนี้ จัดตั้งมูลนิธิขึ้นเพื่อผลประโยชน์ในการกระทำทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เช่น การใช้มูลนิธิเพื่อเป็นช่องทางในการฟอกเงิน การยกยอกเงินบริจาค เป็นต้น

บทความนี้ ผู้เขียนต้องการศึกษากฎหมายของมูลนิธิในประเทศไทย เพื่อหาทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและเพื่อพัฒนากฎหมายมูลนิธิให้สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพต่อไป โดยผู้เขียนต้องการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมูลนิธิ 3 ประการ ดังนี้ ประการแรกในเรื่องของความหมายและวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ ในการกำหนดความหมายและวัตถุประสงค์ของมูลนิธิเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะถือว่าเป็นเสมือนหัวใจของการจัดตั้งองค์กร ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลต่าง ๆ มากมาย ทั้งคณะกรรมการ ผู้บริจาค ผู้ได้รับความช่วยเหลือ และหน่วยงานของรัฐ และยังรวมถึงแหล่งรายได้ขององค์กรอีกด้วย หากกฎหมายกำหนดเรื่องดังกล่าวได้ไม่ชัดเจนก็อาจจะนำไปสู่ช่องทางในการกระทำทุจริตได้ ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

ประการที่สอง ในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ เนื่องจากมูลนิธิที่จดทะเบียนแล้วจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงต้องมีตัวแทนนิติบุคคลซึ่งในกรณีของมูลนิธินั้นดำเนินการด้วยรูปแบบคณะกรรมการ โดยมีเพียงคณะกรรมการเท่านั้นที่มีอำนาจจัดการกิจการของมูลนิธิ ไม่เหมือนดังเช่นการดำเนินการในบริษัทที่จะมีผู้ถือหุ้นคอยสอดส่องดูแลกิจการของบริษัท แต่อย่างไรก็ดีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้กล่าวถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการมูลนิธิเอาไว้อย่างละเอียดและชัดเจน ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 129 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่การกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำของคณะกรรมการมูลนิธิ หรือปรากฏว่าคณะกรรมการของมูลนิธิไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ โดยไม่มีเหตุอันสมควร นายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งถอดถอนกรรมการของมูลนิธิทั้งคณะได้” จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดไว้เพียงว่ากรรมการต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ เมื่อไม่มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่เอาไว้อย่างชัดเจนทำให้อำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการกิจการของมูลนิธิมีอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 126 ซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตได้ โดยอาจจะมีการแก้ไขเพื่อผลประโยชน์ของกรรมการมูลนิธิเอง อีกทั้งการกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการมูลนิธิในกรณีที่กรรมการดำเนินการกิจการของมูลนิธิผิดพลาดเสื่อมเสียหรือดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 129

ได้กำหนดความรับผิดชอบของกรรมการเพียงแค่การถูกถอดถอนออกจากคณะกรรมการเท่านั้น

ประการที่สาม ในเรื่องการค้ากับดูแลมูลนิธิโดยภาครัฐและภาคประชาชน มูลนิธิในประเทศไทยนั้นมีหน่วยงานที่กำกับดูแลคือกระทรวงมหาดไทย โดยมีนายทะเบียนซึ่งเป็นปลัดกระทรวงมหาดไทยในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่นมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนเป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบมูลนิธิ ส่วนผู้ที่ทำการตรวจสอบเรื่องการรับจดทะเบียนหรือตรวจสอบจะเป็นสำนักงานเขตหรืออำเภอที่สำนักงานใหญ่ของมูลนิธิตั้งอยู่ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยไม่มีองค์กรที่ทำการกำกับดูแลมูลนิธิโดยเฉพาะ จึงอาจจะทำให้ปัญหาในการกำกับดูแลมูลนิธิอาจจะกระทำไม่ได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งอาจจะเป็นช่องทางให้มีการใช้มูลนิธิในการกระทำทุจริตได้ นอกจากจะมีการกำกับดูแลโดยภาครัฐแล้วการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการที่จะตรวจสอบดูแลการทำงานของมูลนิธิ เนื่องจากมูลนิธิไม่มีสมาชิกอย่างเช่นสมาคม หรือผู้ถือหุ้นอย่างบริษัท ที่จะทำหน้าที่การตรวจสอบการทำงานของกรรมการ แต่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ระบุว่าผู้มีส่วนได้เสียในมูลนิธินั้นมีใครบ้าง ผู้บริจาคจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในมูลนิธิหรือไม่ เพราะผู้บริจาค้นั้นถือเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการของมูลนิธิ ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่อาจจะมีความสำคัญมากในการตรวจสอบมูลนิธิ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมาของมูลนิธิ และการบริหารจัดการมูลนิธิ การกำกับดูแลมูลนิธิ
2. เพื่อศึกษากฎหมายมูลนิธิของประเทศไทย ประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องการจัดตั้ง การบริหารจัดการ และการกำกับดูแลของมูลนิธิแต่ละประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในมูลนิธิของประเทศไทย และหาแนวคิดในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมูลนิธิให้เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

วิธีการศึกษา

บทความนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร ข้อมูลปฐมภูมิมาจากกฎหมายมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และข้อมูลทุติยภูมิจากงานวิจัย เอกสารทางวิชาการ และตำรากฎหมายเกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศคือ กฎหมายการกุศลปี ค.ศ. 2011(Charity Act B.C. 2011) ของสหราชอาณาจักร และ รัฐบัญญัติองค์กรเพื่อการกุศล (Chrities Act 2011 (Chapter 37))ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ที่เลือกสองประเทศนี้เพราะประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบในเรื่องของกฎหมายการกุศลและมีกฎหมายเรื่องการกุศลโดยเฉพาะ ส่วนสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นเนื่องจากเป็นประเทศในแถบทางเอเชียที่มีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนใกล้เคียงกัน และสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้นำกฎหมายการกุศลของประเทศอังกฤษมาเป็นต้นแบบของกฎหมายการกุศล นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 10 คน ได้แก่ นายทะเบียนมูลนิธิ กรรมการมูลนิธิ และผู้บริหาร โดยการเลือกกลุ่มเป้าหมายจะทำการเลือกโดยอาศัยบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดตั้งมูลนิธิรวมถึงบุคคลที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบมูลนิธิและผู้บริหารที่เป็นบุคคลที่สำคัญของมูลนิธิ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะนำมาวิเคราะห์ในสามประเด็นที่กำหนดไว้ข้างต้น เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายมูลนิธิของประเทศไทยต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง บริหารจัดการ และตรวจสอบมูลนิธิ

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมูลนิธิ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการเข้าใจเจตนารมณ์และที่มาของกฎหมายมูลนิธิ โดยแบ่งการอธิบายได้ดังนี้

1. ความหมายขององค์กรไม่แสวงหากำไร (non-profit organization) มูลนิธิถือเป็นองค์กรประเภทไม่แสวงหากำไรประเภทหนึ่ง ได้มีการกำหนดค่านิยมขององค์กรไม่แสวงหากำไรไว้มากมาย เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ ให้ความหมายของ

องค์กรไม่แสวงหากำไรว่า หมายถึง หน่วยงานของเอกชนที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์และสาธารณกุศล โดยไม่แสวงหาผลกำไร (ปาณัสม์ขุา ศุภจักรวิธนา, 2554: 53) ส่วน Lohmann ได้ให้ความหมายไว้ว่าองค์กรประเภทนี้ มีความแตกต่างจากองค์กรอื่นที่สำคัญคือ การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ และมีลักษณะที่ผสมผสานกันระหว่างองค์กรธุรกิจและองค์กรราชการ กล่าวคือ มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการในลักษณะเดียวกับองค์กรธุรกิจ เช่น บริษัท แต่มีการตรวจสอบและกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้แน่ใจว่ากรรมการจะทำเพื่อประโยชน์ของสังคมอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง องค์กรไม่แสวงหากำไรจึงเป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงกว่าองค์กรของรัฐ และอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการที่เป็นอาสาสมัครและผู้จัดการมืออาชีพ (Lohmann, 2007) หรือ McNamara ให้ความหมายขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ว่าหมายถึง องค์กรที่ใครก็สามารถก่อตั้งขึ้นได้ ภายใต้ความร่วมมือของกลุ่มคนที่มีความเห็นเหมือนกัน หากมีเพียงเท่านั้น องค์กรนี้ก็จะเป็องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ไม่เป็นทางการ ถ้าจะทำให้ถูกกฎหมายและมีความเป็นทางการขึ้นมาก็ให้ดำเนินการตามระเบียบของรัฐนั้น ๆ เช่น ในเรื่องการยกเว้นภาษี หรือการระดมทุน เป็นต้น (McNamara, n.d.) ทั้งนี้ Kate Luckert ได้อธิบายเพิ่มว่า องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรก่อตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือรัฐบาล และให้ความดูแลช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสโดยไม่คำนึงถึงผลตอบแทนที่จะได้รับ มีอาสาสมัครของตนเอง โดยเป็นองค์กรอีกภาคส่วนหนึ่งที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (Kate Luckert, n.d.) แม้คำนิยามในความหมายขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรของแต่ละบุคคลนั้นจะมึนนิยามที่แตกต่างกันออกไปแต่โดยสรุปแล้วนิยามความหมายขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรนั้นหลักสำคัญจะอยู่ที่เป็องค์กรที่มีสมาชิกเป็นของตนเองเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมหรือช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสโดยไม่ได้แสวงหาผลกำไรจากกิจการที่ทำและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งจากนิยามต่าง ๆ แล้วมูลนิธึก็ถือเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรองค์กรหนึ่งและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลเช่นกันดังนั้นในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมูลนิธิเราจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาทฤษฎีขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรด้วย

2. วัตถุประสงค์ของมูลนิธิตามหลักประโยชน์สาธารณะ (public Interest) เนื่องจากมูลนิธินั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลผู้ด้อยโอกาส หรือช่วยเหลือในเรื่องที่

รัฐบาลไม่สามารถเข้าไปช่วยเหลือได้ทั่วถึง กิจกรรมของมูลนิธิจึงถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ในการศึกษาขั้นนั้นจะต้องศึกษาถึงแนวคิดหลักประโยชน์สาธารณะเพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์สำคัญของประโยชน์สาธารณะว่าต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ใดบ้างเพราะหลักประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจสำคัญในการพิจารณาจัดตั้งมูลนิธิ โดยสามารถแยกลักษณะของประโยชน์สาธารณะได้ดังนี้

ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

(1) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการ (Need) ประโยชน์สาธารณะนั้นแสดงถึงความต้องการของคนแต่ความต้องการของคนๆเดียว หรือคนหมู่น้อยย่อมไม่มีทางเป็นประโยชน์สาธารณะไปได้ แต่ถ้าความต้องการของคนแต่ละคนในสังคมตรงกันมากขึ้นเรื่อยๆ ก็จะทำให้ความต้องการเหล่านั้นกลายเป็นความต้องการของส่วนรวมขึ้นได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าคนแต่ละคนซึ่งเป็นคนหมู่มากเห็นว่สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น สิ่งนั้นก็ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นความต้องการของคนหมู่มากจึงเป็นเรื่อง “อัตวิสัย” (subjective)

(2) ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน ประโยชน์สาธารณะเป็นสวัสดิการเพื่อส่วนรวม คือ เป็นกิจกรรมเพื่อความสุขสบายของคนส่วนใหญ่ จึงมิได้หมายถึงกิจกรรมเพื่อประชาชนคนใดโดยเฉพาะ ประชาชนคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งมิใช่ประชาชนส่วนใหญ่ ความต้องการของคนส่วนรมนั้นมีทั้งความต้องการพื้นฐาน เช่นความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งความต้องการลำดับรองในเรื่องของสวัสดิการทางสังคม เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ ความต้องการทั้งสองประการถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น เมื่อคนในสังคมมีความต้องการเหมือนกัน องค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องมีหน้าที่ตอบสนอง โดยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำหน้าที่นี้แทน หากว่ามีกฎหมายอนุญาตให้สามารถมอบอำนาจให้กระทำได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

(3) ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพันธ์ ลักษณะสำคัญของประโยชน์สาธารณะนั้น คือ ผันเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ไปตามยุค และสมัย หรือเรียกว่าเป็น “พลวัตร” เนื่องจากประโยชน์เป็นเรื่องของความต้องการหรือความจำเป็นของส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่เรื่องที่มีความคงที่แน่นอน ตลอดไป แต่จะสัมพันธ์ไปกับ

สิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น เวลาหรือยุคสมัยที่ผ่านพ้นไปก็อาจทำให้สิ่งหนึ่งที่เคยเป็นความต้องการของส่วนรวมอาจไม่มีความจำเป็นหรือความต้องการ จากที่เคยเป็นประโยชน์สาธารณะก็ไม่ใช่อีกต่อไป สถานที่และผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ผันแปรไปตามลักษณะของการบริหารจัดการ

จากแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของมูลนิธิที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นไปในเรื่องของความต้องการของประชาชนในสังคมในเรื่องของสวัสดิการทางสังคม การส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ ซึ่งมูลนิธินั้นจะเข้ามาช่วยเหลือรัฐบาล เพราะแม้รัฐบาลจะช่วยเหลือดูแลหรือสนับสนุนแต่ว่าก็ยังไม่เพียงพอต่อปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งมีจำนวนมาก การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นจึงต้องเป็นไปตามแนวคิดของประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกัน คือคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของมูลนิธิเองหรือประโยชน์ของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ดังนั้น วัตถุประสงค์สูงสุดขององค์กรไม่แสวงหากำไร หรือมูลนิธินั้นคือการทำเพื่อประโยชน์ของสังคมและชุมชน โดยเฉพาะการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การที่มูลนิธิได้มีการจัดตั้งขึ้นก็เพื่อมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือ หรือสนับสนุนกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือกิจการต่าง ๆ ของสังคมในส่วนที่รัฐอาจจะช่วยเหลือได้ไม่ครอบคลุม โดยในการช่วยเหลือของมูลนิธินั้นจะเน้นไปที่ประโยชน์ส่วนรวมของบุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือเพื่อช่วยบรรเทาหรือลดปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ ดังนั้น การจัดตั้งมูลนิธินั้นก็ถือว่าเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการมูลนิธิตามหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากมูลนิธินั้นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ การบริหารจัดการมูลนิธิจึงเป็นสิ่งสำคัญเพราะการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นการทำเพื่อประโยชน์ของมหาชน การบริหารจัดการมูลนิธิให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนว่ามูลนิธินั้นได้ดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักธรรมาภิบาลจึงถือว่าเป็นหลักการสำคัญในการบริหารจัดการมูลนิธิ

ธรรมาภิบาลเป็นคำศัพท์ที่สร้างขึ้นมาจากคำว่า ธรรม ที่แปลว่า ความดีหรือกฎเกณฑ์และคำว่า อภิบาล ที่แปลว่า บำรุงรักษาหรือปกครอง เมื่อนำมารวมกันจึงมี

ความหมายที่สอดคล้องกับคำว่า Good Governance ซึ่งมีนักวิชาการและองค์กรกล่าวถึงความหมายไว้ ดังนี้ โครงการพัฒนาของสหประชาชาติ(The United Nations Development Programmed:UNPD) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วย กลไก กระบวนการ สถาบันต่างๆที่ประชาชนทุกคนและกลุ่มคนสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สมิต สัมบุกร, 2556) ส่วน ทิพาวิดี เมฆสุวรรณ กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ทุกสังคมทุกประเทศไม่ว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว โดยหมายถึงกรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆในระบบบริษัท และในราชการ ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งที่ดีและไม่ดี (ทิพาวิดี เมฆสุวรรณ ,2544) ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติภายในแต่ละองค์กร ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของนโยบาย รูปแบบองค์กร ภาวะผู้นำ และทักษะความสามารถของบุคลากรในองค์กร หรือในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีระบุถึงหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งโดยทั่วไป กฎหมายมูลนิธินี้จะไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า การบริหารจัดการมูลนิธิต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล แต่ข้อกำหนดต่าง ๆ จะสะท้อนให้เห็นถึงองค์ประกอบดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการ ถ้าตามกฎหมายมูลนิธินี้ของไทย ผู้มีหน้าที่ดังกล่าวคือ คณะกรรมการมูลนิธิ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นได้กำหนดหน้าที่คณะกรรมการไว้ให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ ซึ่งในเรื่องของการบริหารจัดการมูลนิธิ มีประเด็นที่จะพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. ผู้แทนมูลนิธิ

1.1 อำนาจหน้าที่

มูลนิธิที่จดทะเบียนแล้วจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล จำเป็นต้องมีผู้แทนนิติบุคคล ในกรณีของมูลนิธิตามกฎหมายไทยนั้น ผู้แทนนิติบุคคลคือ คณะกรรมการมูลนิธิ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 111 ที่กำหนดไว้ว่ามูลนิธิอย่างน้อยต้องมี คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลอย่างน้อยสามคนเป็นผู้ดำเนินการของมูลนิธิตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ จะเห็นได้ว่ากฎหมายบังคับไว้เลยว่าหากจะจัดตั้ง มูลนิธินอกจากจะต้องมีข้อบังคับแล้วคณะกรรมการผู้เป็นบุคคลที่ดำเนินการในกิจการ ต่าง ๆ ของมูลนิธิก็มีความสำคัญเช่นกัน

เมื่อคณะกรรมการมูลนิธิเป็นเพียงผู้แทนนิติบุคคล กฎหมายจึงต้องกำหนด อำนาจหน้าที่ของผู้แทนไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้แน่ใจว่า คณะกรรมการมูลนิธิจะไม่ กระทำการใด ๆ ที่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ การกำหนดดังกล่าวมีความ สำคัญมาก เพราะหากกำหนดไว้ไม่ครอบคลุมหรือชัดเจน อาจทำให้เกิดช่องทางที่ ทำให้กรรมการกระทำการทุจริตได้ โดยในมาตรา 126 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พินิชย์ กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการมูลนิธิไว้ดังนี้ “ภายใต้บังคับมาตรา 127 ให้ คณะกรรมการของมูลนิธิเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของมูลนิธิ แต่ถ้า ข้อบังคับของมูลนิธิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ การแก้ไขเพิ่มเติม ต้องเป็นไปตามที่ข้อบังคับกำหนด และให้มูลนิธินำข้อบังคับที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปจด ทะเบียนต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการของมูลนิธิได้แก้ไข เพิ่มเติมข้อบังคับของมูลนิธิและให้นำความในมาตรา 115 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”จะ เห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจของกรรมการไว้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในเรื่องการ แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของมูลนิธิ

นอกจากกิจการบริหารจัดการมูลนิธิแล้ว ผู้แทนมูลนิธิยังมีอำนาจก่อนิติ สัมพันธ์กับบุคคลภายนอกในฐานะผู้แทนของมูลนิธิได้ภายในวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ หากผู้แทนของมูลนิธินั้นได้กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกหากแต่กระทำความใน วัตถุประสงค์ของมูลนิธิแล้วผู้แทนมูลนิธิก็ไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว แต่หากผู้แทน ของมูลนิธิกระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกและเป็นการกระทำนอกวัตถุประสงค์ของ มูลนิธิผู้แทนก็ต้องรับผิดชอบส่วนตัว (กระทรวงมหาดไทย,2554)

1.2 ความรับผิด

การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้แทนมูลนิธิถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะทำให้รู้ว่าผู้แทนมูลนิธินั้นมีอำนาจหน้าที่เพียงใดในการจัดการดำเนินงานของมูลนิธิ สิ่งใดที่เป็นข้อจำกัดหน้าที่ของผู้แทนมูลนิธิบ้าง เนื่องจากมูลนิธินั้นจัดตั้งเพื่อสาธารณประโยชน์บุคคลภายนอกก็ควรจะต้องทราบถึงอำนาจหน้าที่ของผู้แทนมูลนิธิว่ามีเพียงใด ส่วนความรับผิดชอบของผู้แทนมูลนิธินั้นก็จะต้องกำหนดถึงความรับผิดชอบของผู้แทนมูลนิธิทั้งในส่วนความรับผิดชอบผู้แทนต่อมูลนิธิและความรับผิดชอบผู้แทนต่อบุคคลภายนอกในกรณีที่ผู้แทนกระทำความผิดซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อมูลนิธิ ในส่วนของกฎหมายไทยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดไว้ในมาตรา 129 “ในกรณีที่กรรมการของมูลนิธิผู้ใดดำเนินกิจการของมูลนิธิผิดพลาดเสื่อมเสียต่อมูลนิธิ หรือดำเนินกิจการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับของมูลนิธิ หรือกลายเป็นผู้มีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ นายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งถอดถอนกรรมการของมูลนิธิผู้นั้นได้

ในกรณีที่การกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำของคณะกรรมการของมูลนิธิหรือปรากฏว่าคณะกรรมการของมูลนิธิไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ โดยไม่มีเหตุอันสมควร นายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งถอดถอนกรรมการของมูลนิธิทั้งคณะได้

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งถอดถอนกรรมการของมูลนิธิหรือคณะกรรมการของมูลนิธิตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ศาลจะแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นกรรมการของมูลนิธิหรือคณะกรรมการของมูลนิธิแทนกรรมการของมูลนิธิ หรือคณะกรรมการของมูลนิธิที่ศาลถอดถอนก็ได้ เมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการของมูลนิธิแล้วให้นายทะเบียนดำเนินการจดทะเบียนไปตามนั้น” จะเห็นได้ว่าในเรื่องของความรับผิดชอบของคณะกรรมการในกรณีที่ผิดพลาดเสื่อมเสียต่อมูลนิธินั้นกฎหมายเพียงแต่กำหนดว่าผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดหรือพนักงานอัยการ นายทะเบียน สามารถร้องขอต่อศาลสั่งให้ถอดถอนได้ แต่ไม่มีในส่วนที่กำหนดความรับผิดชอบของกรรมการต่อมูลนิธิเลย ดังนั้นในเรื่องการกำหนดความรับผิดชอบก็ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะการกำหนดความรับผิดชอบเอาไว้ว่าจะทำให้คณะกรรมการนั้นเกรงกลัวต่อบทลงโทษที่จะได้รับหากทำเสื่อมเสียต่อมูลนิธิ ซึ่งอาจจะลดปัญหาในการทำทุจริตได้

4. การบริหารจัดการแหล่งเงินได้ของมูลนิธิ: หลักห้ามกระจายผลประโยชน์ทางการเงิน (non-distribution constraint) รายได้ของมูลนิธิไม่ได้มาจากการบริจาค ซึ่งจะต้องมีวิธีการบริหารจัดการดูแลเงินบริจาค ซึ่งการดูแลเงินบริจาคะนั้นต้องมีการบริหารจัดการที่ดีเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ให้ตรงตามความประสงค์ของมูลนิธิ และเพื่อให้การบริหารมูลนิธิเป็นไปด้วยความโปร่งใสเพื่อให้เกิดความไว้วางใจกับผู้บริจาคที่นำเงินมาบริจาค จึงจะกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักในการบริหารจัดการองค์กร เพราะมูลนิธิถือเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรประเภทหนึ่งที่ต้องการดำเนินงานต้องมีความโปร่งใสเฉกเช่นการบริหารองค์กรภาครัฐ เพราะองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรกับองค์กรภาครัฐมีเป้าหมายคล้ายคลึงกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส รวมถึงการบริหารเงินทุนต้องสามารถให้ประชาชนเข้าตรวจสอบการบริหารการได้ทุกเมื่อ เพื่อลดปัญหาการฟอกเงิน หรือการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร

มูลนิธิถือเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรซึ่งถือว่ามีลักษณะเฉพาะที่แยกองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรออกจากองค์กรเอกชนอื่นๆ เพราะว่ามีความเข้มงวดในการจัดสรรทรัพย์สินทางองค์กรโดยมีความเข้มงวดในการจัดการกำไรทางการเงินเพราะมีข้อห้ามตามกฎหมายที่ห้ามกระจายผลประโยชน์ทางการเงินหรือเงินปันผลหรือโบนัส ซึ่งเรียกว่า “nondistribution constraint” (Kate Korslin, n.d.) หรือข้อจำกัดห้ามกระจายผลประโยชน์ทางการเงิน โดยมักจะมาพร้อมกับการจำกัดวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารได้รับผลประโยชน์มากเกินไป

หลักข้อจำกัด หลักการนี้มีข้อสำคัญคือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรไม่ได้รับอนุญาตให้เผยแพร่รายได้สุทธิระหว่างผู้ดูแลองค์กร ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการเจ้าหน้าที่และกรรมการ โดยหลักนี้เป็นหลักการที่ทำให้องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรแตกต่างจากองค์กรรัฐบาลและองค์กรธุรกิจ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรมีลักษณะเฉพาะที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เผยแพร่รายได้สุทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสีย แต่อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรจะประกอบด้วยอาสาสมัครแต่เพียงอย่างเดียว องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรมีอิสระที่จะจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่พนักงานและคณะกรรมการตามความเหมาะสมได้โดยเปรียบเทียบค่าตอบแทนกับองค์กรอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกัน (Anheier and Ben-Ner, 2003: 5)

ซึ่งในกฎหมายไทยก็ได้มีการกำหนดหลักการห้ามกระจายผลประโยชน์ทางการเงินไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 110 วรรคสอง เช่นกันว่า “การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ ต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นเอง” โดยที่กำหนดก็เพื่อให้คณะกรรมการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองกับทรัพย์สินของมูลนิธิ เพราะมูลนิธินั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นการใช้หลักการห้ามกระจายผลประโยชน์ทางการเงิน (nondistribution constraint) ก็ถือว่าเป็นหลักที่สำคัญในการบริหารจัดการมูลนิธิ

5. การตรวจสอบและกำกับดูแลมูลนิธิ

ในการตรวจสอบดูแลการดำเนินกิจการของมูลนิธินั้น แน่นอนว่าจะต้องมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมาทำการตรวจสอบดูแลการดำเนินกิจการของมูลนิธิ เพราะมูลนิธินั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ของมหาชน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจตรวจสอบตามกฎหมาย เช่น การเข้าตรวจสอบ หรือกำหนดว่ามูลนิธิจะต้องแสดงบัญชีงบดุลของมูลนิธิต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจการของมูลนิธินั้นไม่ได้มีแต่หน่วยงานภาครัฐเท่านั้น บุคคลที่เป็นผู้บริจาค หรือบุคคลที่จะได้รับผลประโยชน์ก็ถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญกับมูลนิธิเช่นกัน ในส่วนนี้เราจะกล่าวถึงการตรวจสอบมูลนิธิโดยแบ่งเป็นสองรูปแบบ คือ การตรวจสอบโดยภาครัฐ และการตรวจสอบโดยภาคประชาชน

4.1 ผู้มีส่วนได้เสียของมูลนิธิ

ผู้มีส่วนได้เสีย คือ บุคคลหรือกลุ่มซึ่งอาจได้รับผลกระทบหรือมีผลจากความสำเร็จขององค์กร (Freeman, 1984) พอสและคณะ (Post) กล่าวว่า ผู้มีส่วนได้เสีย คือ บุคคลหรือกลุ่มซึ่งมีผลกระทบ หรือได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจขององค์กร นโยบาย และการปฏิบัติ ซึ่งจากคำนิยามที่กล่าวมานั้นทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าผู้มีส่วนได้เสียในองค์กรนั้นมีมากกว่าผู้ถือหุ้น ลูกค้า พนักงาน และผู้ขายปัจจัยการผลิต ซึ่งในกรณีของมูลนิธิก็เช่นเดียวกัน ผู้มีส่วนได้เสียของมูลนิธินั้นควรจะรวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบต่างๆจากการดำเนินการของมูลนิธิด้วย ยกตัวอย่างเช่นผู้บริจาค เพราะผู้บริจาคะนั้นนอกจากจะบริจาคแล้วผู้บริจาคมักรวมมีความคาดหวังที่หวังว่าเงินหรือทรัพย์สินที่ผู้บริจาคมอบไปจะสามารถสร้างประโยชน์หรือช่วยเหลือผู้คนตามวัตถุประสงค์ต่อมูลนิธิ เพราะวัตถุประสงค์ของมูลนิธิถือเป็นแรงจูงใจที่ทำให้ผู้บริจาค

สนใจที่จะร่วมบริจาคเงินหรือทรัพย์สินนั้นๆ เพราะฉะนั้นองค์กรจึงถูกคาดหวังให้มีการจัดการความรับผิดชอบไปยังผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรทั้งทางบวกและทางลบ

จากที่กล่าวมา มูลนิธิ ถือเป็นองค์กรประเภทเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียของมูลนิธินั้น คือ คณะกรรมการผู้จัดตั้งมูลนิธิบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้บริจาคเองก็น่าจะเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในมูลนิธิด้วยเช่นกัน เพราะแม้ผู้บริจาคจะนำเงินหรือทรัพย์สินมาบริจาคให้แก่มูลนิธิโดยไม่ได้คิดจะแสวงหาผลกำไรใด ๆ จากการบริจาคก็ตาม แต่ว่าการบริจาค่นั้นก็มีผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อจิตใจ เพราะผู้บริจาคบางคนก็คาดหวังว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นจะถูกนำไปใช้ให้ตรงตามความคาดหวังในใจของผู้บริจาค ซึ่งหากมูลนิธินั้นไม่ได้นำทรัพย์สินหรือเงินไปกระทำตามวัตถุประสงค์ก็อาจจะเกิดผลกระทบต่อจิตใจของผู้บริจาค ซึ่งหากนำคำนิยามมาปรับใช้ก็น่าจะถือว่าผู้บริจาคเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์กรเช่นกัน

4.2 การกำกับดูแลมูลนิธิโดยภาครัฐ

มูลนิธิเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ การดำเนินกิจการของมูลนิธิก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยการดำเนินกิจการของมูลนิธินั้นก็จะมีความกรรมการเป็นผู้แทนของมูลนิธิที่มีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ ซึ่งทรัพย์สินต่าง ๆ ของมูลนิธิไม่ได้มีเพียงแต่ทรัพย์สินของผู้จัดตั้งมูลนิธิเท่านั้น แต่อาจจะมีทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มาจากการบริจาคของผู้บริจาค ซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ ก็ต้องได้รับการบริหารจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ

การกำกับดูแลมูลนิธิแน่นอนว่าจะต้องมีหน่วยงานที่ดูแลมูลนิธิเอาไว้เพราะว่ามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินสาธารณะ ทรัพย์สินของบุคคลอื่น ซึ่งผู้แทนของมูลนิธินั้นไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริง ทรัพย์สินของมูลนิธิมีที่ได้มาจากผู้บริจาค ซึ่งผู้บริจาคก็อาจจะถือได้ว่าเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในมูลนิธิเพราะว่าผู้บริจาคมองคาดหวังว่าทรัพย์สินที่ตนเองได้บริจาคไปจะได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้น ซึ่งวัตถุประสงค์ของมูลนิธิก็อาจจะถือว่าเป็นแรงจูงใจให้ผู้บริจาค่นั้นสนใจที่จะเข้ามาทำการบริจาค

ทั้งหมดที่กล่าวมาไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้แทน การบริหารจัดการทรัพย์สินในมูลนิธิ ก็ต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเพิ่มความมั่นใจว่าทุกส่วนที่

กล่าวมาได้กระทำเป็นไปโดยความสุจริตและโปร่งใส โดยหน่วยงานที่กำลังดูแลมูลนิธิ นั้นมีอำนาจในการตรวจสอบมูลนิธิว่าได้กระทำการเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ แต่ หน่วยงานที่กำลังดูแลมูลนิธินั้นจะไม่ได้เข้าไปก้าวก่ายหรือควบคุมผู้แทนของมูลนิธิมากนัก เนื่องจากผู้แทนมูลนิธิซึ่งเป็นผู้ดำเนินการในมูลนิธินั้นไม่ได้รับผลตอบแทนในสิทธิประโยชน์หรือดอกผลต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมูลนิธิเลย อาจจะกล่าวได้ว่าผู้แทนของมูลนิธินั้นก็เป็นผู้ที่มีจิตใจที่เป็นสาธารณะที่ต้องการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน หากหน่วยงานที่กำลังดูแลมูลนิธินั้นเข้าไปก้าวก่ายในการบริหารจัดการมูลนิธิมาก ๆ ก็อาจจะทำให้เกิดความไม่สบายใจต่อบุคคลที่เป็นผู้แทนและจะทำให้ไม่มีผู้ใดอยากจะทำหน้าที่ผู้แทนของมูลนิธิอีก เช่นการขอให้เปิดเผยข้อมูล การขอดูงบการเงินในแต่ละปี เป็นการก้าวก่ายดูแลอยู่ห่าง ๆ ซึ่งอำนาจของผู้ก้าวก่ายดูแลนั้นจะต้องดูว่ากฎหมายให้อำนาจมากแค่ไหน ซึ่งอาจจะให้อำนาจเพียงแค่การควบคุมดูแลอยู่ห่าง ๆ หรืออำนาจในการดูแลเมื่อมีบุคคลเข้ามาร้องขอให้ผู้ มีอำนาจก้าวก่ายดูแลเข้าไปตรวจสอบ หรือให้ผู้มีอำนาจก้าวก่ายดูแลเป็นผู้มีอำนาจในการ ลงโทษหากพบเห็นการกระทำที่เป็นไปโดยทุจริต

ผลการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายมูลนิธิของต่างประเทศ

ในการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศนั้นจะแบ่งออกเป็น 3 เรื่อง ได้แก่ 1.การจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ 2.หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ 3.การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียโดยจะทำการศึกษากฎหมายของประเทศอังกฤษและ สาธารณรัฐสิงคโปร์

1. สหราชอาณาจักร: พระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการกุศล ค.ศ. 2011 (Charity Act 2011)

1.1 การจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ

ภายใต้กฎหมายการกุศลปี ค.ศ. 2011 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการในการจดทะเบียน กล่าวคือถือหลักการจดทะเบียนโดยสมัครใจ แทนการจดทะเบียนแบบบังคับ กล่าวคือ องค์กรการกุศลใดที่มีรายได้จากการรับบริจาคไม่น้อยกว่า 5,000 ปอนด์หรือ

ประมาณ 325,000 บาท ย่อมสามารถขอจดทะเบียนต่อคณะกรรมการตามกฎหมายการกุศลปี ค.ศ. 2011 ได้

อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรการกุศลโดยให้มีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล (Charitable incorporated organization-CIO) โดยการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลดังกล่าว ผู้ก่อตั้งจะต้องจดทะเบียนต่อคณะกรรมการตามกฎหมายการกุศล ปี ค.ศ. 2011 เท่านั้น โดยไม่ต้องยื่นขอจดทะเบียนต่อสำนักงานจดทะเบียนบริษัทกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) ของประเทศอังกฤษ

หากพิจารณาการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินการด้านการกุศล จะเห็นว่ามีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ

1. เป็นการจดทะเบียนเพียงครั้งเดียว (single registration) โดยการจดทะเบียนต่อคณะกรรมการภายใต้กฎหมายการกุศลเท่านั้น

2. การจัดเตรียมบัญชีตามกฎหมายมีความยุ่งยากซับซ้อนน้อยกว่า กล่าวคือ บัญชีรายรับและบัญชีรายจ่ายเท่านั้น ในขณะที่บริษัทเอกชนจะต้องเตรียมงบดุล บัญชีการเงิน ซึ่งมีความยุ่งยากน้อยกว่า

3. การจัดเตรียมรายงานขององค์กรการกุศล ปี ค.ศ. 2011 ถูกกว่าค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนบริษัทเอกชน

1.2 หน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการ

องค์กรการกุศลไม่สามารถดำเนินกิจการใด ๆ ได้หากปราศจากความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรของคณะกรรมการ เว้นแต่การกระทำใดที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากสมาชิกขององค์กร หากกระทำการฝ่าฝืนจะถือว่าการกระทำนั้นไม่มีผล

กรณีดังต่อไปนี้ที่ต้องได้รับความยินยอมจากกรรมการ การทำธุรกรรมกับกรรมการที่ได้รับการอนุมัติจากสมาชิก การยืนยันธุรกรรมทางอสังหาริมทรัพย์ สัญญาบริการระยะยาวของกรรมการ ธุรกรรมอสังหาริมทรัพย์ที่สำคัญ การโอนกิจการ

การตัดสินใจผู้ดูแลองค์กรการกุศล มีหลายกรณี การถูกตัดสิทธิ์เพราะถูกตัดสินจากความผิดเกี่ยวกับความไม่สุจริตหรือหลอกลวง เช่น ความผิดในการรับสินบน การกระทำผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน การล้มละลาย ถูกถอดออกจากสำนักงานผู้ดูแล

องค์กรการกุศลหรือผู้ดูแลทรัพย์สินขององค์กรการกุศล โดยศาลในกรณีที่ประพฤติดังกล่าว
ปฏิบัติการณ์ไม่เหมาะสมกับองค์กรการกุศล หรือหากปรากฏว่าไม่ได้กระทำไปตาม
แนวทางที่คณะกรรมการกำหนด

บุคคลที่ถูกตัดสิทธิ์ในการดูแลองค์กรการกุศลนั้น จะถูกตัดสิทธิ์จากการดูแล
องค์กรการกุศลในการบริหารงาน และหมดสิทธิ์ในการจ้างงาน

ถ้าหากบุคคลที่ถูกตัดสิทธิ์ยังทำหน้าที่ได้กระทำความผิดในทางอาญาในการ
ดำเนินกิจการหรือจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิในขณะที่ถูกตัดสิทธิ์ก็จะต้องได้รับโทษ
อาญาตามที่กฎหมายกำหนด

1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

กฎหมายของประเทศอังกฤษนั้นมีคณะกรรมการการกุศล (Charity Commission) เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแลควบคุมองค์กรการกุศลต่าง ๆ ในประเทศอังกฤษ
และเวลส์ โดยหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ก็เป็นอำนาจโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการ
จัดตั้ง การควบคุมกำกับดูแลซึ่งในปัจจุบันนั้นเป็นองค์กรอิสระ และมีอำนาจถึงตุลาการ
ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียน ติดตาม การให้คำแนะนำ รวมถึงการตรวจสอบองค์กรการ
กุศล โดยในประเทศอังกฤษนั้นการที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรการกุศลได้นั้นจะต้อง
เป็นองค์กรการกุศลที่ตรงตามความหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายการกุศลของประเทศ
อังกฤษ ซึ่งคณะกรรมการนั้นถือเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการดูแลมูลนิธิ
ต่างๆ โดยไม่ได้มีการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองเพราะถือว่าเป็นองค์กรอิสระ และมี
หน้าที่ในการดูแลองค์กรการกุศลโดยตรง

1.4 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

การกำหนดไว้ว่าเอกสารใด ๆ ที่คณะกรรมการเก็บรักษา ต้องเปิดให้
ประชาชนตรวจสอบได้ทุกเวลาที่เหมาะสม ดังนั้นอาจจะถือได้ว่าประชาชนก็เป็นผู้มีส่วน
ได้เสีย ถ้าประชาชนนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียผู้บริจาคก็อาจจะสามารถตรวจสอบบัญชี
การดำเนินงานของมูลนิธิได้เช่นเดียวกัน

2. สาธารณรัฐสิงคโปร์: รัฐบัญญัติองค์กรเพื่อการกุศล ค.ศ.2011 (Charities
Act 2011)

2.1 การจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ

องค์กรการกุศล หมายถึง องค์กรใดๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการกุศล และอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลสูง และอยู่ในเขตอำนาจของศาลเกี่ยวกับองค์กรการกุศล

วัตถุประสงค์ขององค์กรการกุศล หมายถึง วัตถุประสงค์ที่เป็นการกุศล โดยเฉพาะตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์

คณะกรรมการการจะจดทะเบียนองค์กรการกุศลที่มีรายละเอียดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้

จะมีการลงทะเบียนองค์กรการกุศลทุกประเภท เว้นแต่เป็นประเภทที่ยกไว้ไว้ในหมวดย่อย แต่องค์กรการกุศลที่ถูกยกเว้นไว้อาจจะลงทะเบียนได้หากมีการร้องขอสถาบันที่กรรมการไม่เห็นว่าเป็นองค์กรการกุศลอีกต่อไปจะถูกลบชื่อออกจากทะเบียน หรือหากมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ขององค์กรการกุศลทำให้ไม่เป็นองค์กรการกุศลอีกต่อไปก็จะถูกถอนชื่อออกจากทะเบียน หรือหากองค์กรการกุศลนั้นไม่ปฏิบัติตามอีกต่อไปแล้วก็จะถูกถอนชื่อออกจากทะเบียน

คณะกรรมการการจะไม่ลงทะเบียนให้หากปรากฏว่า

1. ถ้าปรากฏว่าการจดทะเบียนของสถาบันนั้นขัดต่อประโยชน์สาธารณะ หรือ
2. ตามเงื่อนไขอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดไว้

คณะกรรมการการจะถอนชื่อองค์กรการกุศลออกทะเบียนก็ต่อเมื่อ

1. หากปรากฏว่าการจดทะเบียนองค์กรการกุศลนั้นเป็นสิ่งที่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ

2. ตามเงื่อนไขอื่นที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้

ผลจากการจดทะเบียนเป็นองค์กรการกุศล

หากองค์กรใดที่จดทะเบียนองค์กรการกุศลต้องถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการกุศลหากบุคคลใดได้รับผลกระทบ หรืออาจจะได้รับผลกระทบจากการจดทะเบียน หรือเพราะไม่ใช่องค์กรการกุศล บุคคลที่ได้รับผลกระทบอาจคัดค้านต่อนายทะเบียนโดยยื่นคำคัดค้านต่อนายทะเบียนหรือต่อคณะกรรมการการตามระเบียบที่กำหนดไว้ องค์กรการกุศลนั้นก็就会被ถอนชื่อออกจากทะเบียน

2.2 หน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการ

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ “office key” คือบุคคลที่เป็นสมาชิกคณะกรรมการการบริหารขององค์กรการกุศล หรือบุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์กรการกุศล

หมายความว่าบุคคลที่ไม่ว่าจะเป็นพนักงานขององค์กรการกุศล มีอำนาจบริหารทั่วไปในด้านต่างๆหรือด้านใดก็ได้ รวมถึงด้านการเงินในการบริหารงานการกุศลหรือบุคคลให้คำแนะนำแก่องค์กรการกุศลหรือบุคคลเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการที่กล่าวถึง

บุคคลที่ดูแลองค์กรการกุศลอาจจะถูกตัดสินถ้าได้รับการตัดสินว่าเป็นผู้มีความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การฟอกเงิน หรือล้มละลาย ถ้าการกระทำผิดนั้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรการกุศลถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าบุคคลนั้นทำหน้าที่ในฐานะที่ขาดคุณสมบัติ ได้รับเงินค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายหรือผลประโยชน์ใดจากการทำหน้าที่ในขณะที่ขาดคุณสมบัติอยู่นั้นคณะกรรมการมาธิการอาจจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวคืนเงินทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ถ้าบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งบุคคลนั้นก็จะมี ความผิด

2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาธิการ

สาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นมียุทธบัญญัติองค์กรเพื่อการกุศล(Charities Act) และก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการตั้งคณะกรรมการมาธิการเพื่อกำกับดูแลมูลนิธิโดยตรง คณะกรรมการมาธิการของประเทศสิงคโปร์เป็นพนักงานในสังกัดของสำนักงานภาษี (อุดมศักดิ์ เย็นใส,2554) โดยหน้าที่ของคณะกรรมการมาธิการในสาธารณรัฐสิงคโปร์ก็มีหน้าที่ในการพิจารณาว่าเป็นองค์กรการกุศลหรือไม่ มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการบริหารงานการกุศล แก้ไขหรือป้องกันการจัดการที่ไม่ถูกต้องในการบริหารจัดการองค์กรการกุศล และตรวจสอบการกระทำในการบริหารจัดการองค์กรการกุศล

จากการที่ได้ศึกษากฎหมายของทั้งสองประเทศนี้แล้วจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการมาธิการขึ้นมาเพื่อดูแลองค์กรการกุศลโดยเฉพาะ องค์กรการกุศลของทั้งสองประเทศจึงมีผู้ที่เชี่ยวชาญคอยกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับมูลนิธิไม่ว่าจะเป็น การคอยตรวจสอบการบริหารจัดการมูลนิธิ การจดทะเบียน การให้คำแนะนำ ซึ่งการที่องค์กรการกุศลนั้นได้รับการดูแลโดยผู้เชี่ยวชาญย่อมเป็นผลดีต่อการจัดตั้งและดำเนินงานขององค์กรการกุศล อีกทั้งเมื่อมีหน่วยงานโดยเฉพาะมาตรวจสอบย่อมทำให้เกิดความมั่นใจของผู้บริจาคและผู้ที่ได้รับผลประโยชน์อีกด้วย

2.4 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์บุคคลผู้มีส่วนได้เสียสามารถที่จะทำคำขอเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการบริหารขององค์กรการกุศลให้ส่งสำเนาบัญชีขององค์กร

การกุศลล่าสุดให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย แต่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่คณะกรรมการบริหารสำหรับค่าใช้จ่าย โดยคณะกรรมการบริหารนั้นก็ต้องดำเนินการให้ภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่รับคำขอ

ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

ในประเทศไทยนั้นการจัดตั้งมูลนิธินั้นจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเมื่อมูลนิธิได้มีการจดทะเบียนก็จะมีสภาพเป็นนิติบุคคลการบริหารจัดการมูลนิธิจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมูลนิธิในการบริหารจัดการ แต่ในปัจจุบันการดำเนินการของมูลนิธินั้นก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง โดยผู้วิจัยจะแบ่งประเด็นที่เป็นปัญหาออกเป็น 3 ประเด็น

1. ประเด็นความไม่ชัดเจนของความหมายและวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ

ในการที่จะจัดตั้งมูลนิธินั้นสิ่งที่สำคัญก็คือความหมายของมูลนิธิในการที่จะพิจารณาว่าควรได้รับการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือไม่นั้น บุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจและพิจารณาก็คือนายทะเบียนของมูลนิธิเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา โดยการพิจารณาว่าสิ่งใดนั้นเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนที่จะมีคำสั่ง โดยการพิจารณานั้นก็จะพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ ซึ่งการจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมามูลนิธิจะต้องมีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่อยู่ในข้อบังคับ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือบางมูลนิธินั้นจัดตั้งขึ้นมาแล้วก็ไม่มีกรดำเนินการในมูลนิธิ หรือไม่มีความเคลื่อนไหวใด ๆ ในมูลนิธิเลย ซึ่งการจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมาในบางครั้งเราควรทำการสำรวจว่าวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะจริงหรือไม่ หรือเมื่อจัดตั้งขึ้นจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศในประเทศอังกฤษนั้นจะมีการดำเนินการตรวจสอบประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit Test) คือจะมีการดำเนินการตรวจสอบว่าวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือไม่ โดยจะทำการทดสอบโดยทดสอบว่าเป็นผลประโยชน์แก่สาธารณะมากแค่ไหน เป็นเรื่องที่ส่งผลดีต่อสาธารณะเพียงพอหรือไม่ซึ่งในเรื่องผลประโยชน์สาธารณะอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เพราะความต้องการของสังคมย่อมมี

การเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งการมีการทดสอบผลประโยชน์สาธารณะก็มีข้อดีเพราะมูลนิธิที่จะจัดตั้งขึ้นมาได้นั้นก็เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมนั้น ๆ

การกำหนดวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดแต่เพียงว่าต้องเป็นวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะเท่านั้น และยังกำหนดว่าการจัดการทรัพย์สินของมูลนิธินั้นจะต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใด นอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นเอง ซึ่งจากการศึกษาจะพบปัญหาว่าหากมูลนิธินั้นจะดำเนินการทางธุรกิจเพื่อค้าขายเพื่อแสวงหาผลกำไร แต่หากไม่ได้นำกำไรมาแบ่งปันกันนั้นจะได้หรือไม่เพราะหากมูลนิธินั้นจดทะเบียนก็จะมีสภาพเป็นนิติบุคคลหากดำเนินการธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรก็จะผิดวัตถุประสงค์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 110 ที่กำหนดว่าวัตถุประสงค์ของมูลนิธิต้องเป็นวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะเท่านั้น ซึ่งมูลนิธิในปัจจุบันนั้นทรัพย์สินส่วนมากที่มูลนิธิได้รับมักจะมาจากการบริจาคจากบุคคลภายนอกทำให้มูลนิธิหลายมูลนิธิที่ไม่ได้รับการบริจาคหรือไม่ได้รับความสนใจก็จะไม่มีทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาคและทำให้มูลนิธิไม่มีทรัพย์สินที่จะจัดการกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิได้ จึงทำให้มูลนิธิหลายแห่งต้องทำการปิดตัวลงไปและวัตถุประสงค์ที่มูลนิธิจัดตั้งขึ้นก็จะได้รับความช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่น่าเสียดาย โดยการศึกษาจากกฎหมายของประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นได้ให้อำนาจมูลนิธิที่จะสามารถดำเนินกิจการที่เป็นธุรกิจหรือจัดหารายได้เพื่อนำมาบริหารกิจการภายในมูลนิธิได้ และยังมีข้อกำหนดให้มูลนิธิสามารถให้ค่าตอบแทนแก่บุคคลที่มาทำงานให้กับมูลนิธิได้โดยไม่ถือว่าเป็นการแบ่งปันผลกำไรให้แก่บุคคลในมูลนิธิด้วยตนเองทำให้มูลนิธิสามารถดำเนินธุรกิจอยู่ได้เอง กิจการที่เป็นวัตถุประสงค์ของมูลนิธิก็จะยังได้รับความช่วยเหลืออยู่แม้จะมีผู้บริจาคน้อยหรือไม่มีผู้บริจาคก็ตาม

2. ประเด็นการใช้อำนาจหน้าที่ของกรรมการมูลนิธิในทางมิชอบและความรับผิดชอบที่จำกัด

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยเพียงแต่กำหนดเอาไว้ว่า หากคณะกรรมการทำผิดพลาดเสื่อมเสียต่อมูลนิธินายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งร้องขอต่อศาลให้ถอดถอนได้ แต่การที่ไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการต่อมูลนิธิเลย ก็อาจจะเป็นช่องทางที่ทำให้คณะกรรมการไม่เกรงกลัว

ต่อกฎหมาย เพราะไม่มีบทลงโทษที่เฉพาะเจาะจงเลยว่าหากคณะกรรมการทำผิดแล้ว จะต้องรับผิดชอบต่อนิติเช่นไร เพียงใด แต่คณะกรรมการก็ยังคงรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกหากกระทำให้เสียหายต่อบุคคลภายนอกในกิจการที่ได้กระทำไปนอกวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ แต่หากการกระทำนั้นเป็นประโยชน์ต่อนิติ มูลนิธิสามารถให้สัตยาบันได้ เช่น ฎีกาที่ 1709/2516 มูลนิธิโจทก์ซึ่งได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทจากผู้ให้เช่าเดิม ย่อมรับมาทั้งสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับการเช่า เมื่อมูลนิธิโจทก์บอกเลิกการเช่าแล้ว ก็ย่อมมีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยออกจากที่ดินพิพาทได้ จำเลยจะได้เถียงสิทธิของมูลนิธิโจทก์ว่าเป็นเรื่องนอกเหนือวัตถุประสงค์ของมูลนิธิหาได้ไม่

การที่ประธานกรรมการมูลนิธิโจทก์ลงนามในหนังสือบอกกล่าวเลิกการเช่าเพียงผู้เดียว โดยไม่มีกรรมการอื่นอีก 2 คนลงนามด้วย ให้ครบถ้วนถูกต้องนั้นแม้จะถือไม่ได้ว่าทำในฐานะผู้แทนมูลนิธิโจทก์ แต่ก็เห็นได้ว่าทำในฐานะตัวแทนของมูลนิธิโจทก์ทั้งมูลนิธิโจทก์ก็ได้รับเอาผลแห่งนิติกรรมนั้น และฟ้องขับไล่จำเลยแล้ว จำเลยจะอ้างเหตุดังกล่าวปฏิเสธการบอกเลิกสัญญาเช่าไม่ได้ หรือในบางกรณีนั้นคณะกรรมการก็ใช้มูลนิธิเพื่อบังหน้า และจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมาเพื่อปกปิดการกระทำผิดของตัวเอง ดังเช่นการใช้มูลนิธิเพื่อการฟอกเงิน หรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ตัวอย่างการใช้มูลนิธิเพื่อการฟอกเงินการยกยอกเงินของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น กล่าวคือ นายศุภชัย ศรีศุภอักษร อดีตประธานสหกรณ์ยูเนียนคลองจั่น ได้ยกยอกเงินของสหกรณ์กว่า 13,000 ล้านบาท ซึ่งเมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ตรวจสอบเส้นทางของเงินจำนวนดังกล่าว ก็พบว่าเงินบางส่วนถูกโอนไปยังมูลนิธิธรรมกาย จะเห็นได้ว่ามูลนิธิถูกนำไปใช้เป็นช่องทางในการกระทำผิด ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนอย่างมาก

จากการศึกษาถึงประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการมูลนิธิในประเทศไทยนั้นกำหนดแต่เพียงความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก แต่ไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่ต้องรับผิดชอบต่อมูลนิธิในกรณีที่คณะกรรมการได้กระทำการฝ่าฝืนต่อนิติ ซึ่งการกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการต่อนิติดังนั้นอาจจะใช้หลักธรรมาภิบาลมาเพื่อปรับใช้โดยใช้หลักความรับผิดชอบต่อ (responsibility) เพื่อให้คณะกรรมการได้ตระหนักถึงหน้าที่ของตนเองเพราะคณะกรรมการนั้นต้องกระทำไปเพื่อให้ต้องตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ โดยอาจจะ

กำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการต่อมูลนิธิขึ้นมาเพื่อให้คณะกรรมการมีความเกรงกลัวในการกระทำความผิดหรือทำการทุจริตต่อการบริหารจัดการงานของมูลนิธิ

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจากการศึกษาพบว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้รับอำนาจหน้าที่เอาไว้ว่าคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เช่นไรบ้าง เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการบริหารจัดการมูลนิธิ และให้อำนาจอย่างกว้างขวางรวมไปถึงการให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขวัตถุประสงค์ของมูลนิธิได้ ซึ่งการแก้ไขวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นอาจจะนำไปสู่การกระทำทุจริตหรือกระทำเพื่อผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง โดยหากมีการกระทำเช่นนั้นก็จะทำให้มูลนิธินั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์อีกต่อไป จากการศึกษากฎหมายประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐสิงคโปร์จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ว่ามีอำนาจในการประกอบกิจการอื่น ๆ ได้ เพื่อหาผลประโยชน์เข้ามูลนิธิ แต่ต้องไม่ใช่การแสวงหากำไรเพื่อประโยชน์ของคณะกรรมการเองซึ่งถือว่าเป็นข้อดีเพราะเป็นการให้อำนาจและกำหนดขอบเขตของคณะกรรมการมูลนิธิอย่างชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการมูลนิธิ

3. ประเด็นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและการกำกับดูแลของภาครัฐ

ในการกำกับดูแลมูลนิธิที่ได้รับการจดทะเบียนในประเทศไทยนั้น บุคคลที่มีอำนาจในการกำกับดูแลก็คือนายทะเบียนซึ่งก็คือปลัดกระทรวงมหาดไทยในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่นก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียน จะเห็นได้ว่าบุคคลที่เป็นนายทะเบียนที่มีอำนาจในการกำกับดูแลนั้นไม่ได้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลมูลนิธิเพียงอย่างเดียวเพราะปลัดกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลอีกมากมาย ซึ่งการตรวจสอบในทางปฏิบัติจริงสำนักงานเขตก็จะส่งเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไปทำการตรวจสอบมูลนิธิที่อยู่ในเขตอำนาจของตน เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการมูลนิธิขึ้นเจ้าหน้าที่ก็ต้องรายงานไปที่นายทะเบียนเพื่อให้ นายทะเบียนพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลของภาครัฐนั้นประเทศไทยไม่ได้มีหน่วยงานที่ดำเนินการตรวจสอบกับมูลนิธิโดยตรง ดังเช่นประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐสิงคโปร์ แม้นายทะเบียนซึ่งก็คือปลัดกระทรวงมหาดไทยจะถือว่ามีอำนาจในการตรวจสอบมูลนิธิได้ แต่ว่าหน้าที่ของปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือหน้าที่ต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทยก็มีมาก จนอาจจะ

ทำให้การตรวจสอบมูลนิธินี้ที่มีอยู่จำนวนมากอาจจะไม่ทั่วถึง เพราะปัจจุบันมูลนิธิที่จดทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยนั้นมีมากกว่าสองหมื่นมูลนิธิซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่มากอีกทั้งในการตรวจสอบหรือการยื่นบัญชีงบดุลของมูลนิธิก็ต้องอยู่ที่สำนักงานเขตหรืออำเภอที่มูลนิธิสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ แต่ยังมีมูลนิธิบางแห่งก็ไม่ได้ทำการยื่น สำนักงานเขตก็ทำได้เพียงส่งหนังสือเตือน แต่เมื่อส่งหนังสือแล้วไม่มีการปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนดสำนักงานเขตก็ต้องส่งเรื่องไปที่นายทะเบียนให้ดำเนินการจัดการ ซึ่งอาจจะเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยาก ดังนั้นหากมีหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลมูลนิธิหรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรต่างๆขึ้นมาโดยเฉพาะก็อาจจะทำให้การกำกับดูแลมูลนิธินั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและทั่วถึงมากกว่า

ในประเทศไทยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลใดบ้างเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในมูลนิธิ ซึ่งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในมูลนิธินี้มีความสำคัญอย่างมาก เพราะหากเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในมูลนิธิแล้ว ก็จะมีอำนาจในการยื่นคำร้องขอต่อศาลในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในมูลนิธิ รวมทั้งมีอำนาจในการยื่นขอถอดถอนคณะกรรมการ

จากการศึกษาพบว่าผู้ที่มีส่วนได้เสียจริง ๆ นั้นส่วนมากก็จะมีอำนาจยื่นคำขอจดทะเบียนในกรณีที่ไม่มีกรของจดทะเบียนภายในกำหนด ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งถอดถอนกรรมการในกรณีกรรมการดำเนินการผิดพลาดเสื่อมเสียและแม้ว่าจะมีการตรวจสอบโดยนายทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่การกระทำทุจริตในมูลนิธิก็ยังสามารถเกิดขึ้นให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง ถ้าหากให้ผู้บริจาคได้มีส่วนร่วมในการช่วยตรวจสอบในระดับเพียงเล็กน้อย เช่น การชี้แจงกิจการที่มูลนิธิได้ทำให้ผู้บริจาคได้ทราบ หรือให้ผู้บริจาคสามารถขอเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของมูลนิธิได้ ดังเช่นสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่ให้ประชาชนสามารถขอข้อมูลสามัญขององค์กรการกุศลได้

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการของมูลนิธินั้นก็ถือว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญมาก เพราะวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นถือเป็นวัตถุประสงค์ที่เน้นประโยชน์สาธารณะ ไม่ได้มุ่งเน้นการแสวงหากำไรมาเพื่อแบ่งปันกันเองระหว่างสมาชิก และวัตถุประสงค์ของมูลนิธิก็จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือหรือส่งเสริมในกิจการที่รัฐอาจจะเข้าไปช่วยเหลือไม่ทั่วถึงหรือไม่เพียงพอ ดังนั้นการที่ผู้บริจาคได้เข้าทำการบริจาคเพื่อช่วยเหลืออาจจะเป็นจากความรู้สึกว่าอยากช่วยเหลือ หรือผู้บริจาคบางคนก็มีความ

ผูกพันในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งเมื่อพอบริจาแล้วก็อยากให้ทรัพย์สินที่ตนเองได้บริจาคนำไปช่วยเหลือ หรือใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ได้ทำการบริจาค โดยอาจจะเรียกได้ว่าเป็นความคาดหวังของผู้บริจาคที่หวังให้ทรัพย์สินของตนได้นำไปใช้ประโยชน์ ดังนั้น การให้ผู้บริจาคเข้าไปมีส่วนร่วมในมูลนิธิก็อาจจะถือว่าเป็นเรื่องที่ดีโดยอาจจะให้ชาวสวาร์แก่ผู้บริจาคว่าทรัพย์สินที่ได้บริจาคไปได้นำไปใช้อย่างไรบ้าง เพื่อสร้างความสบายใจให้กับผู้บริจาค โดยอาจจะให้ผู้บริจาคสามารถเข้าตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของมูลนิธิในบางส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคมมา การที่ให้ผู้บริจาคได้เข้าร่วมก็อาจจะทำให้คณะกรรมการดำเนินการกิจการของมูลนิธิด้วยความระมัดระวังมากขึ้น เพราะถือว่าผู้บริจาคก็เป็นผู้ตรวจสอบในอีกทางหนึ่งเช่นกัน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์ของมูลนิธิให้มีความชัดเจนมากขึ้นว่ามูลนิธิที่จะได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธินั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์อย่างไร มีการแบ่งแยกประเภทของมูลนิธิอย่างชัดเจน และควรกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาการรับจดทะเบียนของมูลนิธิขึ้นโดยตรง เพราะการจัดตั้งมูลนิธินั้นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินการกิจการของมูลนิธิควรต้องมีความชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาในการกระทำทุจริตรวมถึงการกำหนดให้มูลนิธิสามารถประกอบกิจการเพื่อหาทำไรมาเพื่อบริหารจัดการมูลนิธิแต่ต้องมีใช้เพื่อประโยชน์ของคณะกรรมการเองหรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ในเรื่องของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการนั้นควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างชัดเจนโดยการบริหารจัดการมูลนิธินั้นถือเป็นการบริหารจัดการเพื่อสาธารณประโยชน์ก็ควรจะนำหลักในการบริหารจัดการที่ดีโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเข้ามากำหนดในอำนาจในการบริหารจัดการ ส่วนในเรื่องของความรับผิดชอบของกรรมการต่อมูลนิธินั้นควรมีการเพิ่มเติมความรับผิดชอบของกรรมการต่อมูลนิธิให้มีความรับผิดชอบอย่างอื่นนอกจากการถอดถอนออกจากการเป็นคณะกรรมการของมูลนิธิ เพราะถ้ามีการกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการต่อมูลนิธิโดยชัดเจนก็อาจจะ

ทำให้คณะกรรมการมีความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะใช้มูลนิธิต่อการบริหารจัดการมูลนิธิเพื่อการทำงานทุจริต

การกำกับดูแลมูลนิธิในส่วนของภาคภูมิตั้งแต่จะมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดูแลมูลนิธิโดยตรง โดยให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจในการรับพิจารณาการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ ควบคุมดูแลการดำเนินงานกิจการของมูลนิธิ รวมทั้งมีอำนาจในการตรวจสอบความประพฤติของคณะกรรมการในการดำเนินงานกิจการของมูลนิธิให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิที่ตั้งขึ้น และเพื่อให้การดูแลมูลนิธินั้นเป็นไปอย่างทั่วถึง โดยการแต่งตั้งบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดูแลองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรโดยตรง

การกำกับดูแลมูลนิธิในภาคประชาชนควรมีการกำหนดให้ผู้บริจาคถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในมูลนิธิ เพราะมูลนิธินั้นไม่มีระบบสมาชิกดังเช่นสมาคม และไม่มีผู้ถือหุ้นอย่างเช่นบริษัท ที่จะคอยทำการสอดส่องดูแลกิจการของมูลนิธิ เพราะผู้บริจาคย่อมต้องอยากเห็นทรัพย์สินที่ตนเองบริจาคมำไปใช้ประโยชน์ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ โดยอาจจะเป็นการมีส่วนร่วมไม่ต้องมากนักแต่ก็ควรให้ผู้บริจาคได้รับรู้ในการบริหารจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิที่ตนได้บริจาคทรัพย์สินไป เป็นการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างทั่ว ๆ โดยช่วยเป็นหูเป็นตาในการตรวจสอบมูลนิธิด้วย โดยอาจจะใช้หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาปรับใช้กับการมีส่วนร่วมของผู้บริจาค เช่น การได้รับข้อมูลข่าวสารของมูลนิธิ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงมหาดไทย. (2554). **คู่มือสมาคมและมูลนิธิ เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554**. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง.
- กระทรวงมหาดไทย. (2556). **คู่มือการดำเนินการของมูลนิธิและสมาคม**. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง.
- กิ่งแก้ว กิ่งแก้ว ศรีสาสิกุลรัตน์. (มปป.). **สรุปหลักการ แนวคิด เกี่ยวกับการบริหาร หลักการธรรมาภิบาลในสถานศึกษา**.(online). สืบค้นจาก <https://www.gotoknow.org/posts/206242>,เข้าถึง (<https://www.gotoknow.org/posts/206242>) เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2561.
- ธกานต์ ชาติวงศ์. (2560). ทฤษฎีที่ใช้อธิบายงานวิจัยทางบัญชี: จากอดีตถึงอนาคต. **วารสารวิชาการบริหารธุรกิจ**, 6 (ฉบับที่2) :203-212.
- ทิพาดี เมฆสุวรรณ. (2543). **ธรรมาภิบาลกับราชการไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องความสำเร็จและบทเรียนในการสร้างธรรมาภิบาลในส่วนราชการ**. นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน.
- ธนวัฒน์ เนติโพธิ์. (2556). **กฎหมายแพ่ง 1: บุคคล นิติกรรม สัญญา**. ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- นพพร เรืองสกุล. (2545). **Corporate governance บรรษัทภิบาล เรื่องที่นักลงทุนและกรรมการต้องรู้**. กรุงเทพฯ : บริษัท มาสเตอร์คีย์ จำกัด.
- ปานัสมัชชา ศุภจักรวัฒนา. (2554). องค์การไม่แสวงหาผลกำไร: องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ที่ถูกลืมในไทย. **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยพายัพ** 4 (2): 51-60.
- สมิต สัชฌุกร. (2554). **การส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 4 (2): 56 - 61.
- อุดมศักดิ์ เย็นใส. (2554). **มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลและ**

ส่งเสริมมูลนิธิที่ดำเนินการด้านสาธารณะประโยชน์.(online) สืบค้นจาก
<https://doi.org/10.14458/DPU.the.2011.36>, เข้าถึง
(<https://doi.org/10.14458/DPU.the.2011.36>) เมื่อวันที่ 3 กันยายน
2561.

Anheier, Helmut K., and Avner Ben-Ner. (2003) **The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches**. New York: Kluwer Academic / Plenum Publishers.

Elaine Seow E-Lin.(n.d.).**Charitable Organisations in Singapore:Overview**.(online) Retrieved from
[http://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-632-9693?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1](http://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-632-9693?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1), September 5,2018.

Freeman, R (1983) “Strategic management:a stakeholder Approach.”**Advancens in Strategic Managemant**.
GOV.UK. Charities and Tax.(online) Retrieved from
<https://www.gov.uk/charities-and-tax>.September 5,2018.

Harding, M. (2014). **Charity law in overview**. Cambridge: Cambridge: Cambridge University Press. (online) Retrieved from
<https://doi.org/10.1017/CBO9781139136358.002>.September 5,2018.

Korslin, K. (n.d.). **Non-Distribution Constraint**. (online) Retrieved from
<https://www.learningtogive.org/resources/non-distribution-constraint>.December 3,2018.

Luckert, K. (n.d.).**Nonprofit Organizations (Definition and Examples)**. (online) Retrieved from
<https://www.learningtogive.org/resources/nonprofit-organizations-definition-and-examples>.December 3,2018.

Lohmann, Roger A.(2007).Charity, Philanthropy, Public Service, or

Enterprise: What are the big questions of Nonprofit Management today?. **Public Administration Review**. 67 (3), 437-444.

Translated Thai References

- Chatiwong, T. (2017). Accounting Theory Research: From the Past to the Future. **Journal of Business Administration**, 6 (2) : 203-212.
- Meksawan, T. (2000). **Good governance with Thai government, Document for Seminar on Success and lessons in Creating Good Governance in Government Agencies**. Nonthaburi: Office of the Civil Service.
- Ministry of the Interior. (2011). **Association and Foundation Handbook Honor His Majesty the King On the Occasion of the Auspicious Occasion of the 7 th Birthday Anniversary, 5 December 2011**. Bangkok: Department of the Interior.
- Ministry of the Interior. (2013). **Foundation and Association Operations Guide**. Bangkok: Department of the Interior.
- Naetipho, T. (2013). **Civil 1: Legal Person, Contract Act** .6th. Bangkok: Sukhothai Thammathirat Open University.
- Ruangsakul, N. (2002). **Corporate Governance**. Bangkok : Masterkey company.
- Sachukorn, S. (2011). Promoting Good Governance in Thai society. **Office of the Ombudsman**, 4 (2): 56-61.
- Srisareekunrat, K., K. (n.d.). **Summarizing the Principles of the Concept of Administration of Good Governance Principles in Educational Institutions**. (online). Retrieved from <https://www.gotoknow.org/posts/206242>. September 3, 2018.
- Supajakwattana, P. (2011). **Nonprofit Organization**: P.A. Knowledge

Forgotten in Thailand. *FEU Academic Review*,4 (2): 51-60.

Yensai, U.(2011).**Legal Measure Concerning the Control and Support the Public Service Foundations**.(online)

<https://doi.org/10.14458/DPU.the.2011.36.September> 3,2018.