



วาระการปฏิรูปที่สำคัญและเร่งด่วน  
(๒๗ วาระ)ในปี ๒๕๖๐  
คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
ด้านเศรษฐกิจ  
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
เรื่อง “เครื่องมือพัฒนาฐานราก”

## สารบัญ

### วาระการปฏิรูปที่สำคัญและเร่งด่วน (๒๗ วาระ) ในปี ๒๕๖๐ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เรื่อง “เครื่องมือพัฒนาฐานราก”

- |   |   |
|---|---|
| ๑. การเงินฐานราก<br>(แนวทางการปฏิรูประบบการเงินฐานรากและร่าง พ.ร.บ.สถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. ....)                                      | ๑ |
| ๒. ธนาคารที่ดิน (ธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....)  | ๓ |
| ๓. วิสาหกิจเพื่อสังคม<br>(การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อสังคม (SOCIAL ECONOMY) และ<br>ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. .... ) | ๕ |
- .....

## ๑. การเงินฐานราก

(แนวทางการปฏิรูประบบการเงินฐานรากและร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. ....)

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการเงินระบบการเงินฐานราก เกิดขึ้นเนื่องจากว่า ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพอย่างครบถ้วน ทำให้ต้องหันไปพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบ ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ครัวเรือน ดังนั้น การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง จึงเป็นเป้าหมายสำคัญของภาครัฐ อันจะช่วยสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการเงินแก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานราก อันได้แก่ สถาบันการเงินชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ส่วนมากยังให้บริการทางการเงินได้ไม่ครบถ้วน ขาดความยั่งยืนในการดำเนินการจากการเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก ไม่มีกฎหมายรองรับสถานะสภาพความเป็นนิติบุคคล เป็นที่มาของการที่ทำให้ประชาชนต้องการให้มีมาตรการทางกฎหมายออกมารองรับการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชน

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจได้เล็งเห็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหา และเพื่อให้มีกลไกในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากอย่างต่อเนื่องในระยะยาว และมีกรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมจึงได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชนต่อรัฐบาล เพื่อนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนระดับฐานรากให้ได้รับบริการทางการเงินที่ดีขึ้นในระยะยาว ให้มีความมั่นคงในการฝากเงินรวมถึงมีแหล่งทุนในการประกอบการ ชุมชนมีความเข้มแข็ง เข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. .... มีหลักการสำคัญ คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินชุมชน เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ จัดทำแผนแม่บท การยกระดับสถาบันการเงินชุมชน ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล รวมถึงการส่งเสริมสนับสนุนเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการดำเนินงานและระบบ IT ต่าง ๆ ของสถาบันการเงินชุมชน โดยการสนับสนุนจากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร/ธนาคารออมสิน) ซึ่งจะทำการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ๑.๑ ความคืบหน้า

๑. วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ มีมติเห็นชอบรายงาน และให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุงก่อนเสนอรายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

๒. วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศนำส่งรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

๓. วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการประสานงาน รวม ๓ ฝ่าย มีมติเห็นชอบรายงานและนายกรัฐมนตรียังเห็นชอบส่งรายงานไปยังคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง การลงทุนภาครัฐ และโครงสร้างพื้นฐาน (คณะที่ ๒ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี) และคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านระบบราชการ กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และสร้างความปรองดองสมานฉันท์ (คณะที่ ๓ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี)

๔. คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้เดินทางไปศึกษาดูงานเพื่อรับฟังความคิดเห็นแนวทางการปฏิรูประบบการเงินฐานรากและร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. .... ซึ่งได้รับการตอบรับจากประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี จำนวน ๒ ครั้ง ดังนี้

๔.๑ การเดินทางไปศึกษาดูงาน เรื่อง “การส่งเสริมและพัฒนาสถาบันการเงินชุมชน สหกรณ์ชุมชน และองค์การการเงินชุมชน” ระหว่างวันศุกร์ที่ ๑๘ ถึงวันอาทิตย์ที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดชุมพร

๔.๒ การเดินทางไปศึกษาดูงาน เรื่อง “การส่งเสริมและพัฒนาสถาบันการเงินชุมชนและองค์การการเงินชุมชน” ระหว่างวันเสาร์ที่ ๒๘ ถึงวันจันทร์ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๐ ณ จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดเชียงราย

๕. แนวทางการปฏิรูประบบการเงินฐานรากและร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. .... ได้รับการเลือกให้เป็นวาระการปฏิรูปที่สำคัญและเร่งด่วนในปี ๒๕๖๐

**๑.๒ ปัญหา/อุปสรรคในการขับเคลื่อน** ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. .... อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ยังไม่ได้มีการเสนอให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณา

**๑.๓ ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนเร่งด่วนภายใน ๑ ปี** (สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม) ให้รัฐบาลเร่งเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. .... ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง อันจะช่วยสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางด้านการเงินแก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ สถาบันการเงินชุมชนมีกฎหมายรองรับสถานะสภาพความเป็นนิติบุคคลและรองรับการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชน

เมื่อโครงข่ายการเงินฐานรากเกิดขึ้นครบทุกตำบลประมาณ ๗,๐๐๐ แห่ง จะเป็นการเพิ่มการเข้าถึงแหล่งการออมให้กับประชาชนไม่น้อยกว่า ๑๗.๕ ล้านคน (หรือประมาณตำบลละ ๒,๕๐๐ คน) นำมาซึ่งเงินออมที่เพิ่มขึ้นด้วยตนเอง อย่างน้อยประมาณปีละ ๗,๐๐๐ ล้านบาท (ภายใต้สมมติฐานการเก็บออมเพียง ๑ บาท ต่อคนต่อวัน) ซึ่งภายใน ๑๐ ปี โครงข่ายนี้จะสามารถมีเงินเก็บออมเองไม่ต่ำกว่า ๗๐,๐๐๐ ล้านบาท และนำไปสู่การปล่อยกู้ได้ประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ ยังช่วยประหยัดในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเดินทางไปสาธารณสุขการพาณิชย์และช่วยลดภาระดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายให้กับนายทุนนอกระบบด้วย จึงกล่าวได้ว่า โครงข่ายการเงินฐานรากจะเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนในระดัพื้นฐานรากทั่วประเทศ และเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

## ๒. ธนาคารที่ดิน (ธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....)

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินถือเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย โดยในปัจจุบันเกษตรกรและผู้ยากจนจำนวนมากประสบปัญหาไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ มีสาเหตุสำคัญมาจากการไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้ส่งผลให้ที่ดินตกไปเป็นของผู้ให้กู้ ก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง นำไปสู่ปัญหาที่ดินถูกปล่อยร้าง ปัญหาการใช้ที่ดิน ต่ำกว่าศักยภาพ และปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ขณะที่เกษตรกรและผู้ยากจนสูญเสียที่ดินทำกิน ประสบปัญหาการเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งทำให้ผู้ยากจนส่วนหนึ่งอพยพเข้าสู่เขตเมือง กลายเป็น คนจนเมืองในชุมชนแออัด เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำตามมา อีกทั้ง ยังคงมีผู้ ด้อยโอกาสและผู้ยากจน จำนวนมากที่ขาดที่ดินทำกินและอยู่อาศัย โดยต้องเป็นผู้เช่าที่ดินทำกิน ซึ่งทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุง คุณภาพที่ดินให้สามารถทำการผลิตให้ได้ประสิทธิภาพมากขึ้น

ในปัจจุบัน การใช้ประโยชน์จากที่ดินในประเทศไทย มีประมาณ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ แบ่งเป็น พื้นที่ ป่าไม้ ๑๐๗ ล้านไร่ พื้นที่การเกษตร ๑๕๐ ล้านไร่ พื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ ๖๔ ล้านไร่

ซึ่งปรากฏว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ ๗๒% ไม่มีความมั่นคงทางด้านที่ดินทำกิน เนื่องจากเกษตรกร ๕๒% ต้องเช่าที่ทำกรเกษตร และอีก ๒๐% นำที่ดินไปจำนองหรือขายฝาก มีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาที่ดิน หลุดมือ ซึ่งเมื่อที่ดินหลุดมือไปจะนำไปสู่ปัญหาสำคัญ ๒ ด้าน คือ ๑. ปัญหาความเหลื่อมล้ำ (เกษตรกร/ คนยากจนสูญเสียที่ดินให้นายทุน) ๒. ไร้ประสิทธิภาพ (ที่ดินขาดการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์)

ธนาคารที่ดิน นับว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำและการเข้าถึง ที่ดิน ซึ่งเป็น ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งในประเทศไทย อันเป็นที่มาในการที่คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... เพื่อเป็นกลไกการกระจาย การถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน สนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดิน ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืนต่อไป

### ๒.๑ ความคืบหน้า

๑. วันอังคารที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๙ มีมติเห็นชอบและให้คณะกรรมการธิการนำรายงานไปปรับปรุงก่อนเสนอรายงานพร้อมความเห็น และข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

๒. วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศนำส่งรายงาน ต่อคณะรัฐมนตรี

๓. วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ คณะกรรมการประสานงานรวม ๓ ฝ่าย ได้มีมติเห็นชอบรายงาน เรื่อง “ธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....” และคณะกรรมการประสานงาน รวม ๓ ฝ่าย ได้นำความเห็นและข้อสังเกตกราบเรียนนายกรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชา เห็นชอบให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๒ (ด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง การลงทุนภาครัฐ และโครงสร้างพื้นฐาน) คณะที่ ๓ (ด้านระบบราชการ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมฯ) และคณะที่ ๕ (ด้านความมั่นคงลดความเหลื่อมล้ำฯ) พิจารณา

ขับเคลื่อนต่อไป รวมทั้งแจ้งให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการคลัง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

๔. ธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ได้รับการเลือกให้เป็นวาระการปฏิรูปที่สำคัญและเร่งด่วนในปี ๒๕๖๐

**๒.๒ ปัญหา/อุปสรรคในการขับเคลื่อน** ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ยังไม่ได้มีการเสนอให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณา

**๒.๓ ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนเร่งด่วนภายใน ๑ ปี** (สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม) ให้รัฐบาลเร่งเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย เพื่อมีกลไกในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย และภาครัฐสามารถส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

### ๓. วิสาหกิจเพื่อสังคม (การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อสังคม (Social Economy) และ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. .... )

เศรษฐกิจเพื่อสังคม (Social Economy) หมายถึง การส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนเพื่อสังคมมากขึ้น และผลักดันให้มีการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนองค์กรการลงทุนทางสังคม ตลอดจนการจัดหาเงินทุนเพื่อเริ่มต้นสร้างวิสาหกิจเพื่อสังคม หรือสนับสนุนให้มีองค์กรเพื่อสังคมมากขึ้น

“เศรษฐกิจเพื่อสังคม (Social Economy)” เป็นการหลอมรวมเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นเนื้อเดียวกันโดยอาศัย “วิสาหกิจเพื่อสังคม” ซึ่งเป็นกิจการที่เกิดจากการบูรณาการความเชี่ยวชาญในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน และความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาสังคมของภาครัฐและประชาสังคม เป็นฟันเฟืองขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย

ประเทศไทยมีความพร้อมและศักยภาพสูงที่จะทำให้เกิด “วิสาหกิจเพื่อสังคม” เนื่องจากภาคประชาสังคม และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร มีสัดส่วนเงินออมกว่า ๗๐,๐๐๐ ล้านบาท ขณะที่ภาครัฐมีโครงสร้างและนโยบายทางสังคมที่สนับสนุนอยู่แล้ว เช่น กองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่ปัจจุบันมีงบประมาณกว่า ๙,๐๐๐ ล้านบาท ขณะเดียวกันภาคเอกชนก็เริ่มสนใจอย่างจริงจังและมีงบประมาณในส่วนของการทำกิจกรรม CSR ของบริษัทกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ต่อปี

หลักการสำคัญ คือ การกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นเครื่องมือไม่ใช่เป้าหมาย โดยเป้าหมายสำคัญ คือ การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนทุกระดับในสังคมอย่างองค์รวมทั้ง ๓ มิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม (Triple-bottom-line) โดยพยายามจะมองบทบาทของการพัฒนาเศรษฐกิจในมุมที่สร้างสรรค์ (Creative capitalism) และไปควบคู่กันกับการพัฒนาสังคมในรูปแบบใหม่ของการประกอบการสังคม (Social entrepreneurship) การนำรูปแบบการดำเนินธุรกิจมาบริหารกิจการที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นกิจการที่ดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเองจากการดำเนินธุรกิจ โดยไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณหรือเงินบริจาค

แนวคิดเรื่อง “วิสาหกิจเพื่อสังคม” ได้รับการยอมรับและขยายตัวอย่างกว้างขวางในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น ในสหราชอาณาจักรมีเครือข่ายกิจการเพื่อสังคมกว่า ๗๐,๐๐๐ แห่ง ทำให้เกิดการจ้างงานกว่า ๑ ล้านอัตรา โดยมีสัดส่วนเกือบครึ่งที่ว่างกลุ่มคนด้อยโอกาสที่ไม่เคยถูกจ้างงาน สามารถมีส่วนร่วมในเชิงมูลค่าทางเศรษฐกิจกว่า ๑ ล้านล้านบาทต่อปี หรือประมาณร้อยละ ๕ ของ GDP ซึ่งผลสำเร็จดังกล่าวทำให้มีการผลักดันจนเกิดนโยบายและกฎหมายจำนวนมากเพื่อสนับสนุนอย่างจริงจัง ทั้งในเรื่องของการจัดตั้งธนาคารเพื่อปล่อยกู้ให้กับวิสาหกิจเพื่อสังคมด้วยเงินทุนกว่า ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ภายใต้ชื่อ Big Society Capital ออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่คำนึงถึงคุณค่าทางสังคม (Public Services Act) ออกระเบียบเพื่อลดภาษีมากถึงร้อยละ ๓๐ ให้กับนักลงทุนที่ลงทุนกับวิสาหกิจเพื่อสังคม

“วิสาหกิจเพื่อสังคม” จึงเป็นคำตอบในการที่จะอยู่ได้ด้วยตนเอง เป็นไปดังคำกล่าวที่ว่า “อย่าให้ปลาแก่เขา แต่จงสอนเขาตกปลา” ตัวอย่างเช่น มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง (ดอยตุง) ถือเป็นกิจการเพื่อสังคม ที่มีรายได้กว่า ๔๐๐ ล้านบาทต่อปี จ้างงานชาวเขากว่า ๑,๒๐๐ คน โดยไม่ต้องรอพึ่งพาเงินบริจาค หรือโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นต้น

ทั้งนี้ กลไกที่สำคัญเพื่อสนับสนุน ระบบเศรษฐกิจเพื่อสังคม (Social Economy) ให้เกิดขึ้น อันได้แก่ การเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ....” ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และการขาดประสิทธิภาพของรูปแบบและกลไกการแก้ไขปัญหาสังคมในปัจจุบันได้อย่างดียิ่ง

## ๒.๑ ความคืบหน้า

๒.๑.๑ พระราชกฤษฎีกาตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ ๖๒๑ พ.ศ. ๒๕๕๙ (วิสาหกิจเพื่อสังคม) มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ทำให้เกิดนโยบายและมาตรการส่งเสริมทางภาษีที่ช่วยให้กิจการเพื่อสังคมที่ได้รับการรับรองได้รับการยกเว้นภาษีนิติบุคคล และนักลงทุนทางสังคมที่เป็นนิติบุคคลได้รับการลดหย่อนทางภาษี

### ๒.๑.๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม

- เกิดคำสั่งการนายกรัฐมนตรี ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ให้กระทรวงการคลังเร่งรัดเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา

- กระทรวงการคลังมีการจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมติที่ประชุมเห็นควรให้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะแต่มีข้อสังเกตที่ต้องแก้ไขในพระราชบัญญัติบางประการ เช่น การจัดตั้งธนาคาร สิทธิประโยชน์ทางภาษี เป็นต้น ปัจจุบันเรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ก่อนนำเข้าคณะรัฐมนตรี โดยยังไม่มีกำหนดการแน่นอนว่าจะเข้าสู่การพิจารณาเมื่อใด

### ๒.๑.๓ สำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ

- เกิดมติคณะกรรมการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ ๑/๒๕๕๙ วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ให้มีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเพิ่มเติมในส่วนของการระบุหน่วยเลขานุการเป็น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณมาดำเนินการขับเคลื่อนงานได้

## ๒.๒ ปัญหา/อุปสรรคในการขับเคลื่อน

๒.๒.๑ ความล่าช้าของการผลักดันพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมอันเกิดจากการมีความเห็นค้านของหน่วยงานสำคัญ คือ กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเพราะจะเป็นภาระงบประมาณของรัฐบาลในอนาคต

หมายเหตุ : การประชุมคณะรัฐมนตรี ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ มีมติให้กระทรวงการคลัง และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นผู้ไปพิจารณาความเห็นของสำนักงานกฤษฎีกา หากเห็นสมควรที่จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติฯ ให้ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒.๒.๒ การขาดสถานภาพทางกฎหมายที่เป็นนิติบุคคลและขาดงบประมาณดำเนินการของสำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ (สกส.) ซึ่งได้หยุดดำเนินการนับจากเดือนมกราคม ๒๕๕๙ (จากปัญหาของ สสส. และ คตร.)

### ผลกระทบที่เกิดขึ้น

- แผนงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อสังคม (Social Economy) ไม่สามารถดำเนินการได้อันเนื่องจากการขาดหน่วยงานปฏิบัติการและประสานงานหลัก (สำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ (สกส.)) และกลไกในการทำงาน (พ.ร.บ.ส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม)



**๒.๓ ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนเร่งด่วนภายใน ๑ ปี** (สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม)

เร่งรัดให้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมแห่งชาติ โดยใช้มติของคณะกรรมการรวม ๓ ฝ่าย เรื่อง “การปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อสังคม (Social Economy)” เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระทรวงการคลังในการเร่งพิจารณาเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรี อันจะทำให้เกิดเครื่องมือและกลไกการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรมตามแผนการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อสังคมที่ได้เสนอไว้ต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

#### **๒.๔ ประเด็นรายละเอียดเพิ่มเติมงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจเพื่อสังคม**

##### **๒.๔.๑ ส่วนงานพิจารณาใบรับรองกิจการเพื่อสังคม (ทะเบียน)**

- มีมติเห็นชอบให้อนุกรรมการพิจารณาใบรับรองกิจการเพื่อสังคม และประกาศคณะกรรมการฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอหนังสือรับรองกิจการเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการรอลงนามโดยประธานกรรมการ ซึ่งต้องรอการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จก่อน

- ผลการพิจารณาใบรับรองกิจการเพื่อสังคม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ มีผู้ประสงค์ขอใบรับรองทั้งสิ้น ๑๐๑ กิจการ และผ่านการพิจารณาคุณสมบัติทั้งสิ้น ๔๔ กิจการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอำนาจการพิจารณาอนุมัติเป็นของคณะกรรมการฯ จึงต้องรอนำผลการพิจารณาเข้าที่ประชุมเพื่อประกาศอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีแล้วเสร็จ

๒.๔.๒ ส่วนประเด็นติดขัดทางสาระของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. .... โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### **(๑) สาระสำคัญ**

- การให้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานหรือพระราชบัญญัติใด ๆ
- การให้มีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อมาเป็นหน่วยงานดูแลเฉพาะ
- การให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม
- การให้มีการกำหนดมาตรการส่งเสริมเพื่อทำให้เกิดระบบนิเวศของกิจการเพื่อสังคม ได้แก่ ระบบจัดซื้อจัดจ้างพิเศษ (Sustainable Procurement) ระบบสินเชื่อพิเศษ มาตรการทางภาษี (เพิ่มเติมจากพระราชกฤษฎีกา) เงินทุนตั้งต้น (Startup Grant)

##### **(๒) ประเด็นความเห็นแย้งที่ยังไม่ได้ข้อสรุป**

- ความจำเป็นในการต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ และต้องมีสำนักงาน เพราะจะเป็นภาระงบประมาณในอนาคต
- ความจำเป็นที่จะต้องการจัดตั้งกองทุน