



รายงาน

ของ

คณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบ

เรื่อง “การปฏิรูปมาตรการเสริมสร้างระบบการบริหารงาน
ที่มีบรรษัทภิบาลในภาคเอกชน”

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

๐๓/๒	๐๗	สปช.
------	----	------

สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

(สำเนา)

ด่วนที่สุด

ที่ (สปท) ๓๓๕๐/๒๕๕๙

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เรื่อง “การปฏิรูปมาตรการเสริมสร้างระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพในภาคเอกชน”

กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายปานเทพ กล้านรงค์ราชู | ประธานกรรมการ |
| ๒. พลเรือเอก พะจุนธุ์ ตามประทีป | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายสังคีต พิริยะรังสรรค์ | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายประมนต์ สุธีวงศ์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๕. นายวรวิทย์ ศรีอนันต์รักษา | โฆษกกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๖. นางกอบกุล อาภากร ณ อยุธยา | โฆษกกรรมการ คนที่สอง |
| ๗. พันเอก กฤษณะ วโรภาส | กรรมการ |
| ๘. นายกษิต ภิรมย์ | กรรมการ |
| ๙. พลเอก จิระ โกมุทพงศ์ | กรรมการ |
| ๑๐. นายชาญเขาวาน์ ไชยานุกิจ | กรรมการ |
| ๑๑. นายณรงค์ สหเมธาพัฒน์ | กรรมการ |
| ๑๒. พลตำรวจเอก ไตรรัตน์ อมาตยกุล | กรรมการ |
| ๑๓. พันเอก ธนศักดิ์ มิตรมานนท์ | กรรมการ |
| ๑๔. นายธวัชชัย ไทยเขียว | กรรมการ |
| ๑๕. พลเอก นคร สุขประเสริฐ | กรรมการ |
| ๑๖. นายประภาส คงเอียด | กรรมการ |
| ๑๗. พลเรือเอก ยุทธนา เกิดด้วยบุญ | กรรมการ |
| ๑๘. พลเอก เขาวदनัย ภูเจริญยศ | กรรมการ |
| ๑๙. คุณหญิงพรทิพย์ โรจนสุนันท์ | กรรมการ |
| ๒๐. นายอนุศิษฐ์ คุณากร | กรรมการ |
| ๒๑. นายวสันต์ ภัยหลีกถึ | เลขานุการกรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบได้พิจารณาศึกษารายงาน เรื่อง “การปฏิรูปมาตรการเสริมสร้างระบบการบริหารงานที่มีบรรษัทภิบาลในภาคเอกชน” ตามแผนการปฏิรูปของคณะกรรมาธิการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณา และหากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบ ขอให้โปรดส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ

(นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ)


ประธานกรรมาธิการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

สำนักกรรมาธิการ ๓

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๐

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๑

สำเนาถูกต้อง



(นายสาธิต ประเสริฐศักดิ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๓

สุนทรี/ร่าง
สุนันทา/พิมพ์
อารยะหญิง/ตรวจ

สารบัญ

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
เรื่อง “การปฏิรูปมาตรการเสริมสร้างระบบการบริหารงานที่มีบรรษัทภิบาลในภาคเอกชน”

๑. แผนการปฏิรูป	๑
๒. วิธีการปฏิรูป	๔
๓. ข้อเสนอแนะการปฏิรูป	๖
๔. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๑๖
๕. แหล่งที่มาของงบประมาณ	๑๖
๖. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๑๖

ภาคผนวก

- ๑) คณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- ๒) คณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะมาตรการและกลไกในการปลูกฝังและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
เรื่อง “การปฏิรูปมาตรการเสริมสร้างระบบการบริหารงานที่มีบรรษัทภิบาลในภาคเอกชน”

๑. แผนการปฏิรูป

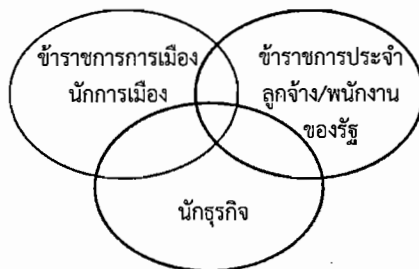
เรื่องที่ ๑ แผนการปลูกฝังจิตสำนึกต่อต้านการทุจริต

เรื่องที่ ๑.๓ แผนการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ

- ปัญหา

จากการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของคณะกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ในยุทธศาสตร์การปลูกฝังจิตสำนึกคนไทยไม่โกง เพื่อเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม นั้นหมายถึง ความพยายามในการปฏิรูปหรือพัฒนาคุณภาพของ “คน” ให้มีจิตสำนึกและสร้างพลังร่วม เพื่อแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและการเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการเสริมสร้างสังคมธรรมาภิบาล เพื่อปฏิรูประบบและองค์กร

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบพบว่า เกิดมาจากการขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กฎหมายและวิธีปฏิบัติงานภาครัฐมีช่องว่างให้มีการหาประโยชน์ได้โดยง่าย เพราะขาดระบบบริหารป้องกันความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบมีปัญหาความล่าช้า นักธุรกิจมีการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ในส่วนของผู้เกี่ยวข้องกับการก่อปัญหาคอร์รัปชันมาจากการกระทำของบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของภาครัฐและผู้ประกอบการในภาคเอกชน ได้แก่ ข้าราชการการเมืองและนักการเมือง ข้าราชการประจำและพนักงานของรัฐ และนักธุรกิจ ซึ่งบุคคลทั้ง ๓ กลุ่ม มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันในการหาผลประโยชน์ในรูปของการคอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption) เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรมหรืออย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ตนเอง (คอร์รัปชันเชิงนโยบาย) การคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative Corruption) เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหาประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง การอนุมัติ อนุญาตอันเป็นการใช้ดุลพินิจ การที่นักธุรกิจให้ผลประโยชน์ที่มีขอบแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกในทางธุรกิจ หรือให้ใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการเอื้อประโยชน์ อาทิ การออกโฉนดบนที่หลวง เหล่านี้เป็นต้น คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ (Economic Corruption) เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกินหรือในทางเศรษฐศาสตร์ จะเรียกว่าค่าเช่า (Rents) เช่น การควบคุมการค้าและการให้สัมปทานผูกขาดแก่สมาชิกพรรคพวก ความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้องในการทุจริตคอร์รัปชันเป็นไปตามแผนภาพ ข้างล่างนี้



- ข้าราชการการเมือง/นักการเมืองเป็นผู้เสนอนโยบายในการบริหารประเทศ หรือท้องถิ่น และผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนในโครงการต่าง ๆ ตามนโยบาย
- ข้าราชการประจำ/ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ เป็นผู้แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ โดยการจัดซื้อจัดจ้างในการดำเนินโครงการ หรือการให้บริการโดยตรงต่อประชาชน อาทิ การอนุมัติอนุญาต
- นักธุรกิจเป็นผู้มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกำกับการรับจ้างหรือผู้ขายในงานที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติงาน

จากแผนภาพดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าภาคเอกชนมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการคอร์รัปชัน ทั้งการเป็นผู้ให้ เพื่อให้ตนเองได้รับผลประโยชน์จากการได้เป็นคู่สัญญา เช่น การฮั้วในการเสนอราคาซื้อหรือจ้าง และในขณะเดียวกันก็อาจถูกเรียกร้องผลประโยชน์ในรูปของทรัพย์สิน และสิ่งของจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติ หรืออนุญาต หรือการบังคับใช้กฎหมาย

ภาพสะท้อนจากการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ประเทศไทยถูกจัดอันดับในระดับคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งมาโดยตลอด โดยล่าสุดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี ๒๕๕๘ (Corruption Perceptions Index 2015) ผลคะแนนภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ประจำปี ๒๕๕๘ ขององค์กร ประเทศไทยได้คะแนน ๓๘ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน อยู่อันดับที่ ๗๖ จาก ๑๖๘ ประเทศ และเป็นอันดับที่ ๓ ในกลุ่มประเทศอาเซียน สะท้อนถึงความสามารถในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่ยังไม่มีการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันแบบองค์รวม (Holistic) ภาพสะท้อนดังกล่าวนำไปสู่ความเชื่อมั่นในการลงทุนของชาวต่างชาติ เพราะเป็นการเพิ่มต้นทุนในการประกอบการ และทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ถ้าหลัง ติดกับประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ที่ไม่อาจแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ในย่านเอเชีย และถูกประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศอาเซียนแซงหน้าในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเห็นได้ชัด ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงสมควรพิจารณาหาแนวทางแก้ไขเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ ก่อนที่จะนำไปสู่ความสูญเสียต่อสังคม และเศรษฐกิจ มากกว่าที่เป็นอยู่

เมื่อประมวลสภาพปัญหาการคอร์รัปชันของเมืองไทยด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์จากงานวิจัยหลายชิ้นชี้ว่า คอร์รัปชันซึ่งเป็นกิจกรรมส่งผ่านผลตอบแทนระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน โดยตัวของมันเองไม่ถือว่าเป็นต้นทุนต่อสังคม แต่ผลลบเกิดจากประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรที่ถูกบิดเบือนในหลายช่องทางซึ่งมีผลต่อการเจริญเติบโต ตัวอย่างเช่น การลงทุนซึ่งคอร์รัปชันจะเพิ่มต้นทุนและลดผลตอบแทนการลงทุน คอร์รัปชันยังส่งผลต่อการตัดสินใจลงทุนในเทคโนโลยี โดยผู้ประกอบการที่คาดการณ์ว่าจะถูกเรียกเก็บสินบนจะตัดสินใจขยายขนาดการผลิตหรือลงทุนวิจัยและพัฒนาช้าลง บางรายจะย้ายเงินลงทุนบางส่วนไปสู่กิจกรรมนอกระบบหรือลงทุนในเทคโนโลยีที่สามารถถอนทุนคืนได้ง่าย (high degree of reversibility) แต่เป็นการผลิตที่ขาดประสิทธิภาพ^๑ จากผลการวิจัยพบว่า ในแต่ละปีพ่อค้าและนักธุรกิจกว่า ๘๐ เปอร์เซ็นต์ ต้องสูญเสียเงินให้กับการคอร์รัปชันเป็นจำนวนสูงถึงเกือบ ๓ แสนล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้สามารถอำนวยความสะดวกแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศได้ ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าที่เป็นจริง ทำให้ประชาชนต้องได้รับบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพ อีกทั้ง ยังทำให้ต้นทุนขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการไทยที่มักจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ^๒

^๑ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. ๒๕๕๙. ปัญหาคอร์รัปชันและพัฒนาการทางเศรษฐกิจในระยะยาว.(ออนไลน์). <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=10304>. ๖ กันยายน ๒๕๕๙.

^๒ จารุวรรณ สุขมาลพงษ์. ๒๕๕๔. แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand). หน้า ๕

จากสถิติการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ – ๒๕๕๒ มีรูปแบบการทุจริต ดังนี้ การฝ่าฝืนกฎระเบียบ ๗๓.๒๓ % เป็นการปกปิดข้อเท็จจริงหรือการสร้างข้อมูลเท็จ ๑๐.๓๑ % การหลีกเลี่ยงภาษีอากร ๗.๖๓ % และการยกยอกเงินบริษัท ๒.๙๕ %^๓ นอกจากนี้ ยังพบว่า ปัญหาในภาคธุรกิจเอกชนยังมีการทุจริตที่เกิดจากการเข้าไปใช้ข้อมูลภายในในการซื้อขายหลักทรัพย์ (Insider Trading) อันเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ปรากฏตามสถิติการดำเนินคดีของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์^๔

- ประเด็นปัญหา

สถานการณ์ของการป้องกันการคอร์รัปชันในภาคเอกชนที่ยังเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทยที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมในภาคเอกชนสามารถสรุปได้กล่าวคือ

๑) การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ นอกจากการสมยอมในการเสนอราคาเพื่อมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ในการจัดซื้อจัดจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีการเอื้อประโยชน์ให้กับนักธุรกิจได้หลายช่องทาง เริ่มตั้งแต่การจัดทำ TOR การกำหนดราคากลาง การจัดทำประกาศสอบราคาหรือประกวดราคา ตลอดจนการบริหารสัญญา ดังนั้น ในหลายประเทศจึงมีการแต่งตั้งบุคคลที่สามเข้าไปรับรู้การปฏิบัติงาน หรือสังเกตการณ์การดำเนินงาน เรียกว่า “ผู้สังเกตการณ์อิสระ (Independent Observers : IO)” โดยการจัดทำข้อตกลงสามฝ่ายที่เรียกว่า “ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP)”^๕ ข้อตกลงคุณธรรม ริเริ่มโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) และได้มีการนำไปใช้แล้วกว่า ๓๐๐ โครงการ ใน ๑๕ ประเทศ เช่น เยอรมนี เม็กซิโก และปากีสถาน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้นมา ช่วยให้มีการประหยัดงบประมาณของรัฐและทำให้สังคมได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่า จากเงินภาษีที่เสียไปซึ่งในปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ แต่ยังคงมีปัญหาว่า การกำหนดให้มีโครงการใดบ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมยังเป็นเรื่องของความสมัครใจ ดังนั้น การจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของไทยมีธรรมาภิบาลและเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมให้เกิดขึ้นในบรรดาผู้เข้าร่วมเป็นผู้เสนอราคาและทำสัญญากับรัฐ โดยมีบุคคลที่สามเข้าร่วมสังเกตการณ์จึงยังคงเป็นปัญหาในการรับรู้และปฏิบัติตามของภาคเอกชน

๒) การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนในฐานะผู้ประกอบการที่มีคุณธรรม จริยธรรมในการดำเนินธุรกิจอย่างมีความซื่อตรง (Integrity) โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือ การประกาศเจตนารมณ์เป็นแนวร่วมปฏิบัติในการต่อต้านการทุจริต ส่วนใหญ่ผู้ประกอบการยังไม่มีกำหนดนโยบายและมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันที่ชัดเจน การให้ความสำคัญต่อการประกาศเจตนารมณ์ในการเป็นแนวร่วมปฏิบัติในการต่อต้านการทุจริต ของผู้ประกอบการจึงมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบริษัท หรือบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

^๓ จารุวรรณ สุขมาลพงษ์. ๒๕๕๔. หน้าเดิม

^๔ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. ๒๕๕๙. การดำเนินคดีทางอาญาสถิติรายปี. (ออนไลน์). : <http://www.sec.or.th/TH/Enforcement/Pages/yearlystatistic.aspx>. ๖ กันยายน ๒๕๕๙.

^๕ มานะ นิมิตรมงคล. ข้อตกลงคุณธรรมในบริบทของกฎหมายและการเมืองไทย. หน้า ๖

๓) ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีของผู้มีเงินได้ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่แสดงให้เห็นถึงการขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การขาดคุณธรรมในชื่อของความซื่อตรงที่ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลพึงมีต่อสังคมส่วนรวม เพราะภาษีเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐในการนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม จะพบว่า มีการหลีกเลี่ยงภาษีทั้งจากการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีจากการจัดตั้งและดำเนินธุรกรรมของบริษัทนอกอาณาเขต (Off Shore Company) ขึ้นมาทำธุรกรรมแทนบริษัทแม่ในประเทศ เป็นเหตุให้ประเทศขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีเข้ารัฐ และหากการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทนอกอาณาเขตเป็นไปเพื่อการฟอกเงินหรือชุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้มาอย่างไม่ถูกต้อง รวมทั้งการไม่มีการชำระภาษีจากเงินได้ในการทำธุรกรรมจากบริษัทนอกอาณาเขตเหล่านั้นหรือไม่ถูกต้อง ก็ถือเป็นปัญหาคอร์รัปชันประการหนึ่งที่ต้องหาทางแก้ไขต่อไป

๔) การไร้คุณธรรมและจริยธรรมที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาการใช้ข้อมูลภายในในการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ (Insider Trading) เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการเอาเปรียบทางธุรกิจกับบุคคลภายนอก การที่ผู้บริหารได้อาศัยการล่วงรู้ข้อมูลภายในที่เข้าร่วมในการทำธุรกรรมของบริษัทในการซื้อและขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เป็นความผิดตามมาตรา ๒๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งตามกฎหมายหากผู้กระทำความผิดยินยอมให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เปรียบเทียบปรับ คดีก็เป็นอันยุติและกรรมการบริษัทที่มีการกระทำความผิดก็ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ การเกิดพฤติกรรมเช่นนี้จึงอาจถือได้ว่าเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีแก่เยาวชนและอาจมาจากการปฏิบัติเลียนแบบเกิดขึ้นได้ และตามสถิติการดำเนินคดีก็จะมีการลงโทษเปรียบเทียบปรับกับผู้กระทำความผิดแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการลงโทษสูงกว่านี้และไม่มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพความเป็นกรรมการบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ หากสภาพการณ์ยังคงเป็นอยู่เช่นนี้ก็อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของผู้ถือหุ้น และเข้ามาซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ของไทยได้

- วิธีการพิจารณาศึกษา

การศึกษานี้ พิจารณาศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล จากการปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรับฟังสถานการณ์จากปัญหาการดำเนินการ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบการพิจารณาที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยคณะอนุกรรมการศึกษา ได้หารือประเด็นสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องและ เสนอแนะมาตรการและกลไกในการปลูกฝังและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศโดยเน้นมาตรการความร่วมมือในการเร่งรัดการปฏิรูปบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องทุกส่วน ในการสนับสนุนกระบวนการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันในทุกภาคส่วนทั้งรัฐและเอกชน

๒. วิธีการปฏิรูป

จากข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติซึ่งนำเสนอแนวทางการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบด้านการปลูกฝังและป้องกันโครงการคนไทยไม่โกง “สามแนวทางเจ็ดกลุ่มเป้าหมาย” คณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จึงได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษาเสนอแนะมาตรการและกลไกในการปลูกฝังและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดำเนินการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการการปลูกฝังและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการปลูกจิตสำนึกของคนให้ตระหนักถึงภัยร้ายของการทุจริตคอร์รัปชันในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และเน้นการชี้แนะให้กลุ่มเป้าหมายที่มีบทบาทโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ คือ ภาครัฐ

และภาคเอกชนก่อน โดยศึกษาแนวทางในการปลูกจิตสำนึกไทยไม่โกงด้านการปฏิรูปการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังหาแนวทางเสริมสร้างระบบการบริหารงานที่มีธรรมาภิบาลในภาคีเอกชนอย่างจริงจังและมีผลกระทบในทางปฏิบัติได้อย่างทั่วถึงอีกด้วย

คณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะมาตรการและกลไกในการปลูกฝัง และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบพิจารณาศึกษา โดยคณะอนุกรรมการได้รับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้นำข้อคิดเห็นมาจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการ กลวิธีและกระบวนการปฏิรูป ซึ่งในการพิจารณาคณะอนุกรรมการได้เชิญบุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณา รวมถึงการให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำรายงานเรื่อง “การปฏิรูปมาตรการเสริมสร้างระบบการบริหารงานที่มีธรรมาภิบาลในภาคีเอกชน” ดังนี้

๑) กรมบัญชีกลาง

- | | |
|--------------------------------|--------------------------|
| (๑) นายจักรพันธ์ คงคาประสิทธิ์ | นักวิชาการคลังชำนาญการ |
| (๒) นายเอกพันธ์ สิ้นสกลวัฒน์ | นักวิชาการคลังปฏิบัติการ |

๒) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

- | | |
|--------------------------|----------------------------------|
| (๑) นายเทพสุ บวรโชติदारา | ผู้อำนวยการกองข่าวกรองทางการเงิน |
| (๒) นางสาวทัตพิชา ชัยทัต | นิติกรชำนาญการพิเศษ |

๓) กรมสรรพากร

- | | |
|---------------------------------|-----------------------------|
| (๑) นายจร คงทอง | นิติกรชำนาญการพิเศษ |
| (๒) นางหัสกาญจน์ ภังคารวัฒน์ | นักวิชาการภาษีชำนาญการพิเศษ |
| (๓) นายเรืองฤทธิ์ เรืองเนตร | นักวิชาการภาษีชำนาญการ |
| (๔) นางสาวกิตติยา ศรีวรรณ | นักวิชาการภาษีชำนาญการ |
| (๕) นางสาวพธูอาภา จรรย์วัฒนากิจ | นักวิชาการภาษีปฏิบัติการ |

๔) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

- | | |
|-------------------------|----------------------------------|
| (๑) นายธวัชชัย พิทยโสภณ | ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาบริษัท |
| (๒) นายสิริยศ ภูนุช | เจ้าหน้าที่อาวุโสฝ่ายพัฒนาบริษัท |

๕) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

- | | |
|---------------------------|--|
| (๑) นายวรวิทย์ สุขบุญ | รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |
| (๒) นางสาวภริสุดา นิลวรรณ | ผู้อำนวยการสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ |
| (๓) นางสาวชนัญชภัฏฐ์ ภาษา | เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการ |

๖) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

- | | |
|-------------------|------------------------------------|
| นางรมณี กลั่นบิดา | ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองและป้องกัน |
|-------------------|------------------------------------|

๓. ข้อเสนอแนะการปฏิรูป

๑) การปฏิรูปเพื่อสนับสนุนมาตรการที่ภาคเอกชนดำเนินการอยู่ให้มีผลครอบคลุมอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการการเพิ่มแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและมาตรการการทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ในการจัดซื้อจัดจ้าง

มาตรการ ๑ : การเพิ่มแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Collective Action Coalition Against Corruption : CAC)

ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ และให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ปัจจุบัน อยู่ระหว่างการประเมินติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ สำหรับรอบปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘ โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญการประเมินฯ ของ UNCAC (สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลและราชอาณาจักรบารท์เรน) ซึ่งในส่วนของภาคเอกชน ประเทศไทยได้มีการผลักดันมาตรการในการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน ผ่านการดำเนินการของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยในส่วนของภาคเอกชน ได้มีการจัดทำโครงการแนวร่วมปฏิบัติ (Collective Action Coalition) ในการต่อต้านการทุจริตของภาคเอกชนไทย โดยบริษัทที่เข้าเป็นแนวร่วมนี้จะร่วมกันดำเนินงานตามกรอบและขั้นตอนซึ่งเป็นไปตามหลักการสากล ได้แก่ หลักที่ ๑๐ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (The Ten Principles of the United Nations Global Compact) หลักการดำเนินธุรกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบน (Business Principles for Countering Bribery) ซึ่งกำหนดโดย Transparency International รวมถึง หลักการต่าง ๆ ที่เผยแพร่โดยธนาคารโลก และ Center for International Private Enterprise (CIPE) และองค์กรนานาชาติอื่น ๆ

กลวิธีดำเนินการ “แนวร่วมปฏิบัติ” (Collective Action Coalition) เป็นแนวความคิด ที่ได้ถูกนำมาพัฒนาโดยสถาบันของธนาคารโลก (World Bank Institute) เพื่อนำเสนอการแก้ไขปัญหาทุจริตในด้านอุปทาน (Supply Side) โดยส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยภาคธุรกิจกำหนดนโยบายที่จะประกอบธุรกิจด้วยความโปร่งใส มีจรรยาบรรณธุรกิจ และปฏิเสธการให้เงินสินบนทุกรูปแบบและร่วมมือกันเปิดเผยการกระทำที่สื่อไปในทางทุจริต และพิจารณาหาวิธีที่ทำให้หน่วยงานของภาคเอกชนและพนักงานตอบรับในหลักการร่วมกันในแนวทางต่อต้านการทุจริต

รูปแบบในการบังคับใช้ของแนวร่วมปฏิบัติมีหลายรูปแบบ โดยมีเหตุผลในการเลือกนำมาปฏิบัติแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความพร้อมและวัตถุประสงค์ของธุรกิจ ซึ่งทุกรูปแบบมีขั้นตอนบรรลุเป้าหมายในการลดระดับการทุจริต การดำเนินการตามแนวร่วมปฏิบัติในปัจจุบัน ประกอบด้วย ๓ รูปแบบด้วยกัน ตามลำดับความเข้มข้นในการดำเนินการดังนี้

รูปแบบที่ ๑ คำประกาศเจตนารมณ์ต่อต้านการทุจริต (Anti - Corruption Declaration) เป็นความตกลงในหลักการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตเป็นการให้คำมั่นต่อสาธารณะ และตกลงที่จะจัดให้มีการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตภายในบริษัท และจัดให้มีนโยบายห้ามการให้สินบนในทุกรูปแบบ โดยประกาศเผยแพร่ในองค์กรในรูปแบบของ “จรรยาบรรณธุรกิจ” เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้บริหารและพนักงานในการปฏิบัติตนอย่างมีจริยธรรมและรับผิดชอบในทุกโอกาส พร้อมกำหนดบทลงโทษภายในองค์กรหากไม่มีการปฏิบัติตาม ทั้งนี้ หากมีบริษัทกระทำความผิดข้อตกลงในการเข้าเป็นแนวร่วม จะใช้การกดดันในทางสังคม (Social Sanction) เป็นการลงโทษ และให้คัดชื่อออกจาก การเป็นแนวร่วมฯ แต่ไม่มีการลงโทษทางกฎหมาย ข้อมูล ณ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙ มีบริษัทที่ประกาศเจตนารมณ์เข้าเป็นแนวร่วมแล้วตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการแนวร่วมถึงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙ มีจำนวน ๗๐๘ บริษัท

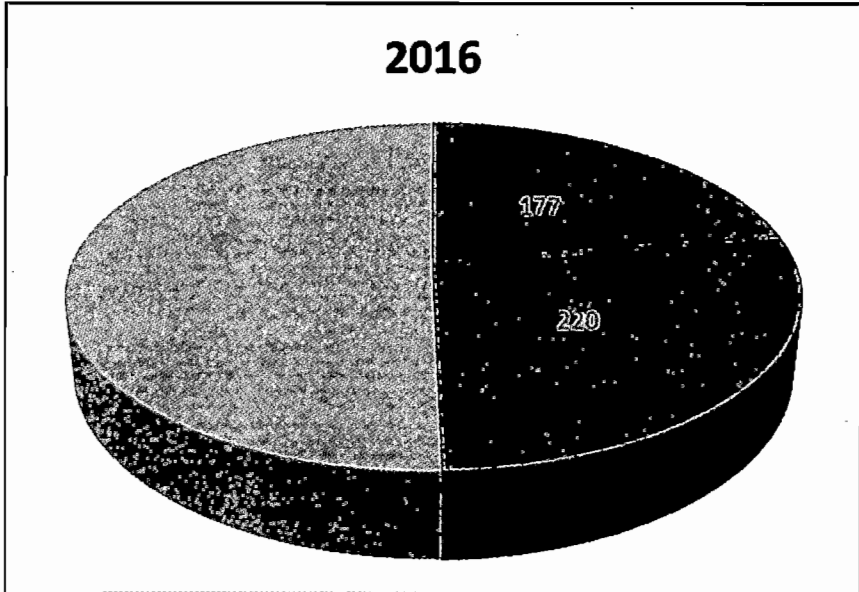
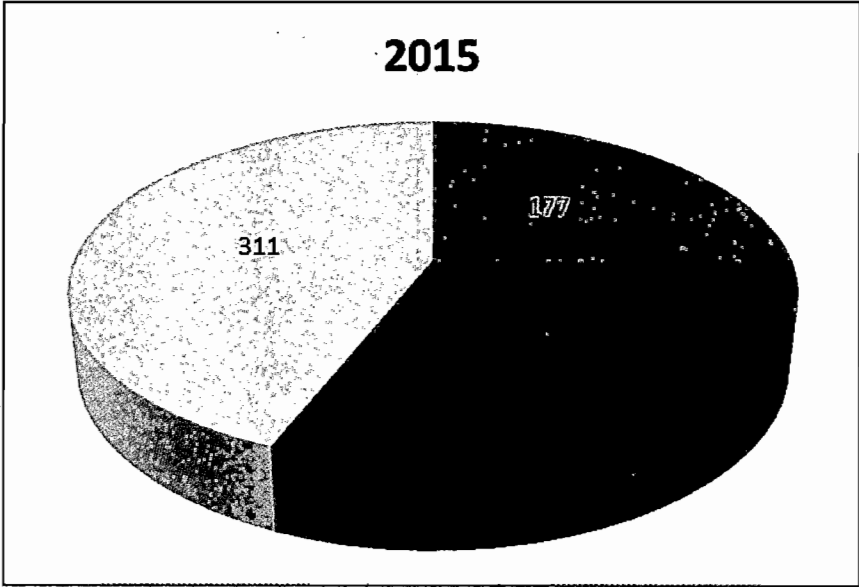
รูปแบบที่ ๒ การรับรองแนวร่วมธุรกิจ (Signatory Companies) เป็นการกำหนดให้มีนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันและระบบป้องกันการจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐเป็นรูปธรรมที่ได้รับการสอบทานว่ามีอยู่จริงในบริษัท โดยระบบป้องกันการจ่ายสินบนต้องมีมาตรการการปฏิบัติตามคู่มือประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๒๓/๕ หรือแนวปฏิบัติที่ดีเทียบเท่าสากล เช่น Business Principle for Countering Bribery ของ Transparency International/ISO 37001 Anti - Corruption Management system : OECD ข้อมูล ณ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙ มีบริษัทที่ประกาศเจตนารมณ์เข้าเป็นแนวร่วมโดยได้รับการรับรองแล้ว (Certified Companies) จำนวน ๑๗๗ บริษัท

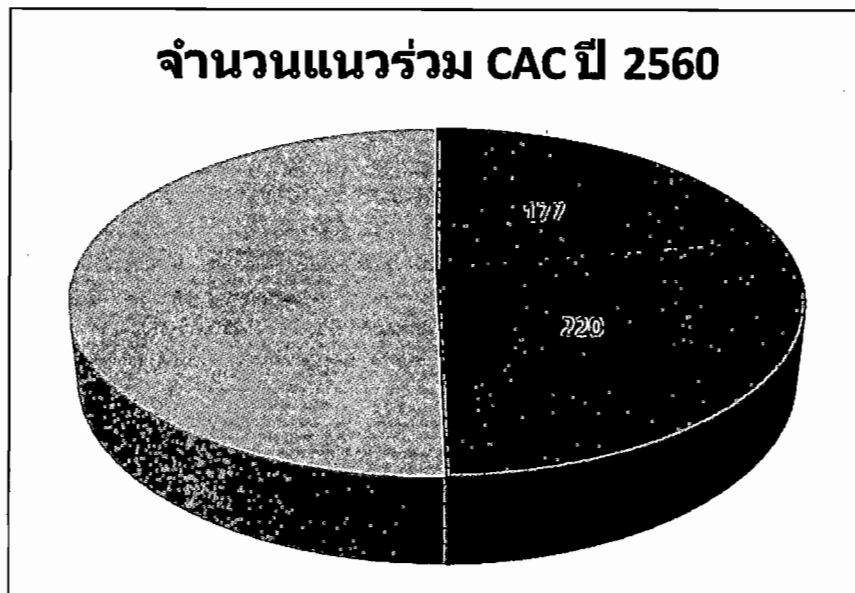
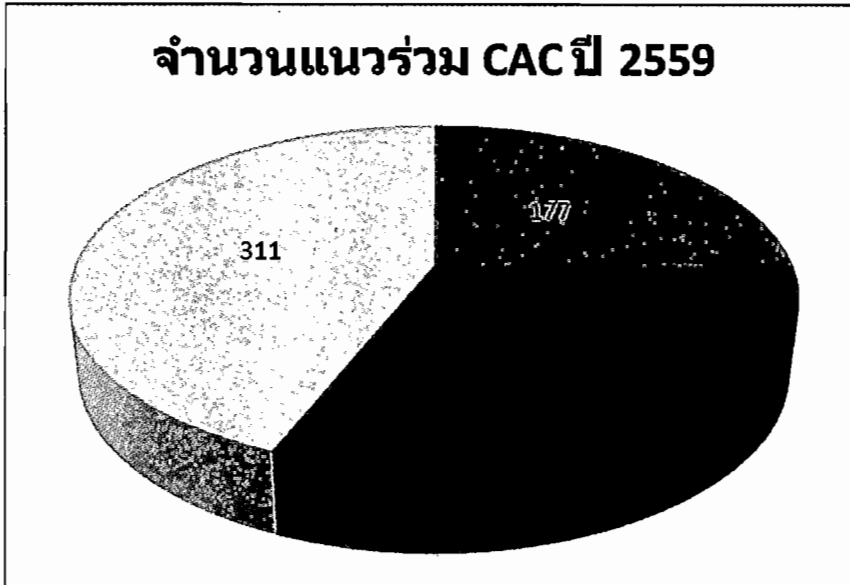
รูปแบบที่ ๓ การทำข้อตกลงทางคุณธรรม (Integrity Pact) เป็นการทำสัญญาแบบลายลักษณ์อักษรระหว่างหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างและบริษัทผู้เข้าร่วมประมูล โดยมีบุคคลภายนอกที่เป็นกลางทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญา โดยหากพบว่าบริษัทผู้เข้าร่วมประมูลมีการทุจริต หรือละเมิดข้อตกลงที่ได้ตกลงไว้จะต้องได้รับการลงโทษ เช่น ถูกตัดสิทธิ์จากการเข้าร่วมประมูล ปัจจุบัน ค.ร.ม. มีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารภาครัฐ พ.ศ. โดยสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. นี้ จะนำมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐแทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้มีการบังคับใช้ข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยราชการทุกแห่ง รัฐวิสาหกิจ (ยกเว้นที่เกี่ยวข้องกับพาณิชย์) องค์กรมหาชน องค์กรอิสระ (ยกเว้นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอำนาจรัฐ) มหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ฯลฯ

ทั้งนี้ ข้อมูล ณ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙ มีบริษัทที่ลงนามข้อตกลงทางคุณธรรม สำหรับโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นโครงการนำร่องระหว่างรอการประกาศใช้กฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน ๑๔ โครงการ ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ จำนวน ๑๒ โครงการ และอยู่ระหว่างการพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานในปี ๒๕๖๐ จำนวน ๙ โครงการ มูลค่ารวมประมาณ ๖ หมื่นล้านบาท โดยกรมบัญชีกลางรายงานว่าเป็นเบื้องต้นมีมูลค่าโครงการที่ได้รับเลือกทำสัญญาคุณธรรมเพียง ๑๐ % จากมูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด ๕ แสนล้านบาทต่อปี

นอกจากที่กล่าวแล้ว ข้อมูล ณ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙ มีบริษัทประกาศเจตนารมณ์เข้าเป็นแนวร่วมตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ ถึงปัจจุบันจำนวน ๗๐๘ บริษัท จากการตรวจสอบพบว่ามีเพียง ๑๗๗ บริษัทที่ได้รับการรับรองเข้าเป็นแนวร่วมตามเกณฑ์ที่กำหนดเท่านั้น ซึ่งบริษัทที่เข้าเป็นแสดงเจตนารมณ์เข้าเป็นแนวร่วมจะต้องดำเนินการให้ได้รับการรับรองเข้าเป็นแนวร่วมฯ ภายใน ๑๘ เดือนหลังจากประกาศเจตนารมณ์ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ระหว่างดำเนินการขอให้บริษัทที่ยังไม่ได้รับการรับรองยื่นกระดาษทำการภายใน ๑ มกราคม ๒๕๖๐

การตรวจสอบข้อมูลการเข้าเป็นแนวร่วมในปัจจุบัน พบว่าบริษัทที่ได้รับการรับรองเข้าเป็นแนวร่วมฯ จำนวน ๑๗๗ บริษัทใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ ๒๖ เดือนในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับการรับรองเข้าเป็นแนวร่วม ในส่วนของบริษัทจำนวน ๕๓๑ บริษัทที่แสดงเจตนารมณ์แล้วแต่ยังไม่ได้ดำเนินการเข้ากระบวนการในการรับรองเข้าเป็นแนวร่วม แบ่งออกเป็นบริษัทที่แสดงเจตนารมณ์เกินกว่า ๑๘ เดือนถึงปัจจุบัน มีถึง ๓๑๑ บริษัท และบริษัทที่แสดงเจตนารมณ์น้อยกว่า ๑๘ เดือน จำนวน ๒๒๐ บริษัท ทำให้อาจเข้าใจได้ว่า ภายในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๐ จะมีแนวร่วมปฏิบัติเดิมที่ไม่ได้ดำเนินการรับรองเข้าเป็นแนวร่วมจำนวนประมาณ ๓๑๑ บริษัท ซึ่งต้องถูกคัดชื่อออกจากความเป็นแนวร่วมและต้องห้ามที่จะสมัครเข้าเป็นแนวร่วมเป็นเวลา ๖ เดือน ทำให้จำนวนแนวร่วมที่แสดงเจตนารมณ์อาจลดลงจาก ๗๐๘ บริษัทเหลือเพียง ๓๙๗ บริษัท ขณะที่บริษัทที่ได้รับการรับรองอาจเพิ่มจากจำนวน ๑๗๗ บริษัท เป็น ๓๙๗ บริษัทเท่านั้น ขณะที่จำนวนบริษัทที่แสดงเจตนารมณ์ในปี ๒๕๖๐ มีจำนวนลดลงอย่างมาก





การเข้าเป็นแนวร่วมฯ ที่ผ่านมา (นับจากวันที่เริ่มโครงการถึงปัจจุบันรวมระยะเวลาดำเนินการกว่า ๖ ปี) มีเพียง ๓๐๘ บริษัท ที่แสดงเจตนาสมัครเข้าเป็นแนวร่วมฯ โดยภายในปี ๒๕๖๐ จำนวนแนวร่วมมีแนวโน้มลดลง อาจเป็นผลมาจากปัจจัยภายในและภายนอกที่ไม่เอื้อต่อการเข้าร่วมโครงการดังนี้

- การเข้าร่วมโครงการเกิดจากความสมัครใจของภาคเอกชน (Voluntary Basis)
- เมื่อบริษัทแสดงเจตนาสมัครในการเข้าร่วมโครงการแล้ว จะต้องดำเนินการรับรองการเข้าร่วม (Signatory Companies) ภายในเวลา ๑๘ เดือน ซึ่งต้องมีการดำเนินการตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยใช้เวลาและทรัพยากรในการดำเนินการดังกล่าว โดยเฉลี่ยใช้เวลาประมาณ ๒๔ เดือน

- การเข้าเป็นแนวร่วมไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน และไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นทางการจากรัฐ
- บริษัทที่เป็นแนวร่วมเสียเปรียบบริษัทอยู่นอกโครงการเนื่องจากมีข้อจำกัดที่จะไม่ติดสินบนทุกรูปแบบ
- กรณีบริษัทเอกชนแสดงเจตนาสมัครเข้าเป็นแนวร่วมแต่ไม่ได้เข้ากระบวนการแนวร่วมปฏิบัติในการต่อต้านการทุจริตรับรองภายในระยะเวลาที่กำหนด (๑๘ เดือนหลังประกาศเจตนาสมัคร) จะถูกคัดชื่อออกจากการเป็นแนวร่วมและห้ามการเข้าร่วมเป็นเวลา ๖ เดือน ซึ่งอาจกระทบกับภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรได้
- กระบวนการรับรองระบบป้องกันการจ่ายสินบนของบริษัทเอกชนยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐอย่างจริงจัง
- การเข้าเป็นแนวร่วมหรือไม่ ไม่มีผลกระทบต่อด้านนิติการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้หลายบริษัทเพิกเฉยต่อการเข้าเป็นแนวร่วม หรือเข้าร่วมโครงการเพียงเพื่อให้มีชื่อเท่านั้นแต่ไม่มีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนาสมัครในการเข้าเป็นแนวร่วมฯ แต่อย่างใด

สาระการวิเคราะห์ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น การดำเนินการต่อต้านการทุจริตในภาคเอกชนตามโครงการแนวร่วมฯ ในปัจจุบัน อาจไม่สัมฤทธิ์ผลในการรณรงค์ให้เกิดการต่อต้านการทุจริตได้อย่างมีนัยสำคัญ จึงเห็นควรเสนอพิจารณาดำเนินการดังนี้

(๑) เนื่องจากปัจจุบันการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้การแสดงเจตนาสมัครเข้าเป็นแนวร่วมฯ ของภาคเอกชน เป็นเรื่องปรกติและควรกำหนดให้เป็นคุณสมบัติหนึ่งในการเข้าร่วมประมวลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐหรือเป็นคุณสมบัติของผู้ที่จะขอสิทธิพิเศษใด ๆ จากรัฐ เช่น

(๑.๑) กำหนดคุณสมบัติผู้เข้าประมวลที่มีวงเงินตั้งแต่ ๒ ล้านบาทขึ้นไป ต้องเป็นแนวร่วมลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังนี้

ก. แสดงเจตนาสมัครฯ (โดยมีองค์ประกอบ ขั้นตอน เงื่อนไขหลังการแสดงเจตนาสมัคร และการแจ้งและรายงานต่อสาธารณะและการดำเนินการอื่นๆ ตามกฎหมายหากพบพฤติกรรมไม่เป็นไปตามที่แสดงเจตนาสมัคร ตามที่กรมบัญชีกลางกำหนดและได้รับความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง) หรือ

ข. ได้รับการรับรองเป็นแนวร่วม จากบริษัทหรือองค์กรเอกชนที่กรมบัญชีกลางขึ้นทะเบียนไว้ เป็นผู้ให้การรับรองตามมาตรฐานสากล (โดยมีองค์ประกอบหลัก ขั้นตอน เงื่อนไขการรับและการยกเลิกการรับรองความเป็นแนวร่วมและการเปิดเผย แจ้ง รายงาน ต่อสาธารณะในทุกขั้นตอนการประมวล ตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด และได้รับความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง) หรือ

ค. ทำสัญญาข้อตกลงคุณธรรมในโครงการฯที่เปิดประมวล ตามที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ

(๑.๒) กำหนดคุณสมบัติในการขอสิทธิพิเศษจากกรมส่งเสริมการลงทุน (BOI) หรือการใช้บริการแบบเร่งด่วนเป็นกรณีพิเศษ (Fast Track) ว่าบริษัทผู้ขอจะต้องเป็นแนวร่วมลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังกล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ให้การให้สิทธิพิเศษนั้นเป็นไปตามกฎหมาย

(๒) ปฏิรูปความร่วมมือของ กรมบัญชีกลาง โดยเร่งดำเนิน ประกาศให้การจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ เจ้าของโครงการดำเนินการประกาศจัดซื้อจัดจ้าง โดยกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่มีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกโครงการจะต้องเข้าเป็นแนวร่วมโดยการแสดงเจตนาสมัคร หรือต้องผ่านการรับรองเป็นแนวร่วมฯ หรือลงนามในข้อตกลงทางคุณธรรม ดังกล่าวแล้วข้างต้นเท่านั้น

มาตรการ ๒ : การทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ในการจัดซื้อจัดจ้าง

การดำเนินการภายใต้มาตรการนี้ รัฐจะเลือกโครงการที่เสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันที่มีผลกระทบ ความเสียหายต่อรัฐสูง ทั้งในด้านงบประมาณ รายได้ที่พึงมี และความเสียหายสูงในแง่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับผลการพัฒนาและผลกระทบระหว่างการพัฒนา ปัจจัยหลักของมาตรการนี้คือการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของผู้ทรงคุณวุฒิฯ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ โดยจะมีอาสาสมัครช่วยสังเกตความถูกต้องทั้งทางมาตรฐานทางกระบวนการดำเนินการประมูล มาตรฐานทางเทคนิคที่กำหนดของโครงการ และทั้งทางราคากลางที่เหมาะสมของโครงการ ตลอดจนความถูกต้องโปร่งใสของผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายที่เป็นไปตามกฎหมายนั้น ในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามการคัดสรรโครงการของรัฐเข้าร่วมในการทำข้อตกลงทางคุณธรรมนั้นไม่อาจคัดเลือกได้ทุกโครงการที่มีความเสี่ยงทางด้านทุจริตประพตติมิชอบเนื่องจากไม่สามารถหาอาสาสมัครผู้เชี่ยวชาญให้กับโครงการภาครัฐดังกล่าวได้เพียงพอ

ดังนั้น เจตนาของมาตรการนี้จึงมุ่งให้เป็นรูปแบบอย่าง เป็นตัวอย่าง ที่มุ่งหวังผลต่อการเข้ามาเป็นแนวร่วมของภาคเอกชนโดยในทางปฏิบัติแล้วโครงการที่มีอาสาสมัครผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะสาขาที่เข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการรัฐและ ได้ร่วมสังเกตการณ์ประมูลโครงการทุกขั้นตอนนั้น จะต้องมีการเร่งคัดสรรโครงการภายใต้มาตรการนี้อย่างครบทุกขั้นตอนแล้ว ควรกำหนดให้เป็นตัวอย่าง ทั้งด้านมาตรฐานงาน และราคากลางเพื่อการประมูล โดยคณะกรรมการและหรือคณะทำงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนำตัวอย่างดังกล่าว (ไปพิจารณาเป็นเงื่อนไขทั้งทางมาตรฐาน อาทิ มาตรฐานด้านราคา และคุณภาพ) เป็นมาตรฐานตัวอย่างในการกำหนดราคากลาง และมาตรฐานอื่นๆที่จำเป็นต้องมีการอ้างอิงที่เหมาะสมเพื่อคุ้มกันผลประโยชน์ทางภาครัฐ และเพื่อบังคับใช้กับการประมูลโครงการที่สอดคล้องกันทั้งในแง่ขนาด การดำเนินการ คุณภาพ การบริการและ ความยากง่ายอื่นๆ ในการดำเนินการที่มีต่อไปได้

กลวิธีดำเนินการ ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานกลางที่กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้าง พิจารณากำหนดให้การจัดทำข้อตกลงคุณธรรม เป็นภาคบังคับ (Compulsory) ในโครงการที่ใช้งบประมาณจำนวนมากและเป็นภารกิจหลัก (โครงสร้างพื้นฐานของประเทศ) หรือภารกิจที่มีความเร่งด่วนของหน่วยงาน หรือเป็นโครงการที่จะสร้างภาระหนี้ให้แก่ภาครัฐจำนวนมาก หรือเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อมและประชาชนในวงกว้าง หรือเป็นโครงการของหน่วยงานที่มีสถิติหรือข้อมูลของหน่วยงานตรวจสอบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นในช่วง ๕ ปี ย้อนหลังหรือเป็นโครงการที่ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อสารมวลชนให้ความสนใจเป็นจำนวนมาก โดยเห็นว่า หากมีการให้ผู้สังเกตการณ์อิสระ (Independent observers) ซึ่งเป็นคณะบุคคลฝ่ายที่สาม (Third party) เข้าไปสังเกตการณ์ความเป็นไปของการจัดซื้อจัดจ้างจากภาครัฐตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนด จะทำให้เกิดความโปร่งใส และความโปร่งใสจะทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างดำเนินการบริหารจัดการภายในองค์กรให้มีมาตรการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันที่เพียงพอและป้องกันการหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากโครงการเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนกำหนด TOR

กรมบัญชีกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องเร่งศึกษาและเลือกโครงการทั้งทางด้าน การก่อสร้าง ด้านดำเนินกิจกรรม ตลอดจนด้านการจัดการบริการต่างๆ ที่ใช้งบประมาณ ตลอดจนมีการพิจารณาคัดสรรขนาดโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ต่าง ๆ ทุกจังหวัด เพื่อดำเนินการตามมาตรการการจัดซื้อจัดจ้าง ภายใต้การทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) และใช้ผลการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานในการคำนวณให้ได้มาตรฐานและ ราคากลาง เพื่อประกอบการจัดซื้อจัดจ้างโครงการรัฐที่ใช้งบประมาณที่ยุติธรรมต่อไป

๒) การปฏิรูปเพื่อป้องปรามพฤติกรรมการทุจริตประพฤติมิชอบภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลี่ยงภาษีและการปิดบังร่องรอยทางการเงินเพื่อการทุจริตประพฤติมิชอบที่มีผลเสียหายต่อรัฐและสาธารณะชน ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการประกอบ ธุรกิจข้ามชาติทางธุรกรรมการเงิน ผ่านบริษัทนอกราชอาณาจักร (Offshore Company) ที่ผู้ประกอบการไทยสามารถโอนการเก็บกักเงินรายได้ และกำไรไว้ในต่างประเทศ โดยที่สามารถพอกเงินต่อไปได้อีก และมีหลายกรณีที่ผันผ่านบริษัทตัวแทน ต่างประเทศ และนำกลับมาเป็นทุนหมุนเวียนในประเทศอีก (เป็นตัวเงินค่าและประกอบการทางธุรกิจลักษณะ แอบแฝงร่วมกับบริษัทคู่ค้าและหรือบริษัทตัวแทนต่างชาติ) โดยอาจทำผ่านตลาดหลักทรัพย์ไทย และสถาบัน หรือธุรกรรมด้านการเงินรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ที่ยังคงเน้นการคุ้มครองลูกค้าและหรือผู้ถือหุ้นเป็นหลัก โดยเฉพาะผู้ค้าตัวแทนต่างชาติที่จะได้รับการคุ้มครองไม่เปิดเผยข้อมูลทางธุรกิจและ ข้อมูลทางการเงินได้ โดยง่าย แม้ว่าจะได้รับการร้องขอข้อมูลจากหน่วยราชการ และหากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องรายได้ ถูกตรวจสอบพบว่าเจตนากระทำความผิด และหรือปกปิดข้อมูล การลงโทษโดยทั่วไปปัจจุบันจะมุ่งเน้น ใช้วิธีการเปรียบเทียบปรับเท่านั้น ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง ช่องว่างดังกล่าวทำให้ ตลาดหลักทรัพย์ (และ สถาบันหรือธุรกรรมด้านการเงินรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่) ไม่เป็นสถาบันประกอบการ เพื่อประโยชน์ประเทศ เท่าที่ควร

สถานการณ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดการดำเนินการที่ไม่รับผิดชอบต่อสาธารณะ เพื่อมุ่งผลกำไรและ รายได้ทั้งแก่บริษัทและเจ้าของ ผู้ประกอบการเอง ทั้งที่เป็นเอกชน และรัฐวิสาหกิจ โดยมักอ้างว่าเป็นเพียงการ วางแผนทางภาษีเพื่อลดรายจ่ายทางธุรกิจซึ่งสามารถลดภาระทางภาษีได้มากจะส่งผลให้บริษัทมีกำไร และสามารถเพิ่มเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นได้มากขึ้น ทั้งที่เหตุผลแท้จริงเป็นการดำเนินโดยมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษี และการปิดบังเส้นทางการเงินที่ถูกนำไปใช้จ่ายทางทุจริตฯ โดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชัน และการพอกเงิน ที่ยากแก่การป้องกันปราบปรามอย่างยิ่งภายใต้ข้อจำกัดทางสมรรถนะและเครื่องมือทางกฎหมาย ตลอดจน กลไกที่มีอยู่ของประเทศไทย

สถานการณ์ดังกล่าวแล้วข้างต้น มีผลกระทบเสียหายโดยตรงต่อฐานะการเงินของประเทศไทยเป็น จำนวนมหาศาล (เฉลี่ยปี ๒๕๔๗ - ๒๕๕๖ ถึงปีละ ๖.๕ แสนล้านบาท) และอัตราการเพิ่มขึ้นของความเสียหายนี้สูง มากเช่นกัน ทำให้รัฐขาดงบประมาณเพื่อการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และต้องใช้จ่ายเงินกู้ที่จะ ก่อเกิดภาระต่อประชาชนโดยตรงในอนาคตเช่นกัน กล่าวได้ว่าภาษีที่พึงได้ของรัฐรั่วไหลผ่านการประกอบที่ทุจริตฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลี่ยงภาษีที่พึงได้ของรัฐ ผ่านบริษัทนอกราชอาณาจักร กระทั่งรายได้ที่รัฐได้รับอยู่จากภาษี ที่พึงได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายในการพัฒนาที่จำเป็นของรัฐ

มาตรการ ๓ : การป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีผ่านการทำธุรกรรมกับบริษัทนอกราชอาณาจักร

มาตรการป้องกันการเลี่ยงภาษีผ่านการทำธุรกรรมกับบริษัทนอกราชอาณาจักรนี้มีความเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบงานของหน่วยงานต่อต้านการทุจริต อาทิ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการพอกเงิน (ป.ป.ง.) กรมสรรพากร สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ดังนี้

กลวิธีดำเนินการที่ภาครัฐจะต้องปฏิรูปการประสานแนวทางการดำเนินการ

(๑) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน (ป.ป.ง.)

- กำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย เปิดเผยข้อมูลรายชื่อบริษัท นอกราชอาณาจักรที่ตนมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนใดส่วนหนึ่ง และแสดงหลักฐานการจด ทะเบียนบริษัทดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน (ป.ป.ง.) ในกรณีที่มี การเปลี่ยนแปลง/เพิ่มเติม ให้แจ้ง ป.ป.ง. ภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยสำนักงาน ป.ป.ง. มีหน้าที่ตรวจสอบรายการธุรกรรมต้องสงสัยและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

- กำหนดให้คนไทยทุกคนที่มีบัญชีกับธนาคารในต่างประเทศต้องยื่นข้อมูลต่อ ป.ป.ง. ทุกปี โดยสำนักงาน ป.ป.ง. มีหน้าที่ตรวจสอบรายการธุรกรรมต้องสงสัยและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(๒) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

แม้ว่า กฎหมาย ป.ป.ช. จะได้กำหนดให้บุคคลที่เป็นนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งที่มีอยู่ภายในและภายนอกประเทศต่อ ป.ป.ช. แต่พบว่ายังไม่มีระเบียบข้อกำหนดในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินภายในของ ป.ป.ช. เองที่ระบุในแบบฟอร์มให้เปิดเผยข้อมูลรายชื่อบริษัทนอกอาณาเขตที่ตนมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือให้มีการแสดงหลักฐานการจดทะเบียนบริษัท รายงานงบดุลประจำปีหรือรายละเอียดการทำธุรกรรมของบริษัทนอกอาณาเขตดังกล่าวให้ครบถ้วน นอกจากนี้ จากกรณีการเปิดเผยข้อมูลเอกสารปานามาที่พบว่า มีนักการเมืองและสมาชิกในครอบครัว และอดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวนหนึ่งไม่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้สำนักงาน ป.ป.ช. ทราบ เห็นควรกำหนดระเบียบการทำงานให้ ป.ป.ช. ระบุในแบบฟอร์มให้ชัดเจน และดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง รวมถึงการตรวจสอบข้อมูลผู้ถือหุ้นในบริษัทที่จดทะเบียนนอกอาณาเขตที่มีความสัมพันธ์กับผู้มีหน้าที่แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

(๓) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ ป.ป.ช. ให้มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลรายชื่อบริษัทนอกอาณาเขตที่ตนมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนใดส่วนหนึ่ง และแสดงบัญชีเงินฝากธนาคารในต่างประเทศต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนตามกฎหมายต่อไป

(๔) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

- กำหนดให้ ก.ล.ต. ออกระเบียบกรณีมีคำสั่งซื้อหลักทรัพย์ไทยมาจากต่างประเทศ ให้บริษัทหลักทรัพย์ในไทย รายใดจะรับคำสั่งซื้อจากต่างประเทศต้องให้ลูกค้าทำข้อตกลงพร้อมที่จะให้ข้อมูลแก่ทางการไทย เพื่อใช้สำหรับตรวจสอบเกี่ยวกับเจ้าของที่แท้จริงในบริษัทผู้ซื้อ (Nominee) โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีหลักฐานว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายไทยก่อน

- ในการจัดทำรายงานงบดุลประจำปี ให้ผู้ตรวจสอบบัญชีรายงานข้อมูลรายชื่อบริษัทนอกอาณาเขตที่ตนมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนใดส่วนหนึ่งกับบริษัท โดยแสดงหลักฐานการจดทะเบียนบริษัท รายงานงบดุลประจำปี หรือรายละเอียดการทำธุรกรรมของบริษัทนอกอาณาเขตดังกล่าวให้ครบถ้วน หากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ ก.ล.ต. ดำเนินการชะลอการชำระบัญชี หรือดำเนินการสอบสวนตามกฎหมายต่อไป

(๕) กรมสรรพากร

- กำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย เปิดเผยข้อมูลรายชื่อบริษัทนอกอาณาเขตที่ตนมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนใดส่วนหนึ่ง และแสดงหลักฐานการจดทะเบียนบริษัท รายงานงบดุลประจำปี หรือการรายละเอียดการทำธุรกรรมของบริษัทนอกอาณาเขตดังกล่าวประกอบการยื่นเสียภาษีเงินได้บุคคลหรือบัญชีงบดุลประจำปีของนิติบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินธุรกิจและใช้เป็นข้อมูลประกอบการตรวจสอบการเรียกเก็บภาษีอากรได้อย่างถูกต้องครบถ้วนต่อไป

- จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบด้านการตรวจสอบกรณีการป้องกันการเลี่ยงภาษีเป็นการเฉพาะ โดยมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความชำนาญด้านการประกอบธุรกิจข้ามชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในหน่วยงานดังกล่าวประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภาษี นักวิชาการภาษี (นักเศรษฐศาสตร์) และนิติกร เป็นต้น

- จัดแผนการอบรมและทำกิจกรรม รมรงค์เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกหน้าที่ในการเสียภาษีแก่ประชาชนและธุรกิจเอกชนให้สำนึกถึงการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม โดยเฉพาะกรณีการดำเนินธุรกิจโดยเปิดบริษัทนอกอาณาเขตเพียงเพื่อเลี่ยงภาษีในลักษณะนี้ เป็นสิ่งที่ไม่สมควรและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๖) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

- กำหนดให้นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย เปิดเผยแพร่ข้อมูลรายชื่อบริษัทนอกอาณาเขตที่ตนมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนใดส่วนหนึ่ง และแสดงหลักฐานการจดทะเบียนบริษัท รายงานงบดุลประจำปี หรือการรายละเอียดการทำธุรกรรมของบริษัทนอกอาณาเขต ดังกล่าว ประกอบการยื่นบัญชีงบดุลประจำปีของนิติบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินธุรกิจและใช้เป็นข้อมูลประกอบการตรวจสอบการเรียกเก็บภาษีอากรได้อย่างถูกต้องครบถ้วนต่อไป

- กำหนดให้บริษัทข้ามชาติที่จดทะเบียนในประเทศไทยและมีรายได้รวมไม่ตั้งแต่ - ๑,๐๐๐ ล้านบาท ยื่นรายงานผลประกอบการของบริษัทข้ามชาติและบริษัทในเครือภายใน ๑๒ เดือน หลังจากได้รายงานผลประกอบการประจำปีของบริษัท

- กำหนดให้บริษัทข้ามชาติที่จดทะเบียนในประเทศไทยและมีรายได้รวมตั้งแต่ - ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ต้องเปิดเผยรายงานด้านภาษีทั้งในประเทศไทยและในประเทศอื่น ๆ ที่บริษัทดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้สาธารณชนเข้าถึงได้เป็นเวลา ๕ ปี

(๗) ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง

กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติงานให้ธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับการรู้จักลูกค้า (Know Your Customer : KYC) และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence : CDD) โดยกำหนดข้อบังคับในการตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรมกับบริษัทนอกอาณาเขต โดยให้เปิดเผยบุคคลที่ได้รับประโยชน์ทอดสุดท้าย (Ultimate beneficial owner) หมายถึง บุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของบัญชีหรือเจ้าของนิติบุคคลที่แท้จริง ซึ่งพิจารณาจากข้อเท็จจริงในทางพลตินัย เช่น หากการซื้อขายหลักทรัพย์จะพิจารณาจากผู้ที่ได้รับประโยชน์ในรูปของเงินปันผล ส่วนต่างราคา หรือการใช้สิทธิต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ในกรณีเป็นนิติบุคคลจะต้องดำเนินการตรวจสอบให้รู้ถึงตัวตนของบุคคลธรรมดาที่อยู่ภายใต้นิติบุคคลนั้น รวมทั้งบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการทำธุรกรรมในทอดสุดท้าย (Ultimate controlling person) ซึ่งหมายถึงบุคคลธรรมดาที่มีอำนาจควบคุมหรือตัดสินใจในทอดสุดท้ายเกี่ยวกับการทำธุรกรรม เช่น หากการซื้อขายหลักทรัพย์จะพิจารณาจากผู้ที่ตัดสินใจอยู่เบื้องหลังในการกำหนดทิศทางการซื้อขาย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่ส่งคำสั่งซื้อขายกับบริษัทหลักทรัพย์ เป็นต้น

มาตรการ ๔ : เพิ่มบทลงโทษกรรมการบริษัทกรณี Insider Trading

ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๑ กำหนดว่าการใช้ข้อมูลวงในหาประโยชน์จากการค้าหุ้นเป็นความผิดตามกฎหมาย ทั้งนี้ในการซื้อหรือขายซึ่งหลักทรัพย์หรือหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการซื้อหรือขายหรือเสนอซื้อหรือขายหรือชักชวนให้บุคคลอื่นซื้อหรือขายหรือเสนอซื้อหรือเสนอขายซึ่งหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบต่อบุคคลภายนอกโดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ที่ยังมิได้เปิดเผยต่อประชาชนและตนได้ล่วงรู้มาในตำแหน่งหรือฐานะเช่นนั้น และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำเพื่อประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่นหรือนำข้อเท็จจริงเช่นนั้นออกเปิดเผยเพื่อให้ผู้อื่นกระทำดังกล่าวโดยตนได้รับประโยชน์ตอบแทน

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ บุคคลตามวรรคหนึ่งให้รวมถึง

(๑) กรรมการ ผู้จัดการ ผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานหรือผู้สอบบัญชีของบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทที่มีหลักทรัพย์ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์

(๒) ผู้ถือหลักทรัพย์ของบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทที่มีหลักทรัพย์ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ที่ถือหลักทรัพย์ตามมูลค่าที่ตราไว้เกินร้อยละห้าของทุนจดทะเบียนในกรณีนี้ให้คำนวณมูลค่าหลักทรัพย์ของผู้ถือหลักทรัพย์โดยนับหลักทรัพย์ของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้ถือหลักทรัพย์ดังกล่าวรวมเป็นหลักทรัพย์ของผู้ถือหลักทรัพย์ด้วย

(๓) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือกรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานของตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือฐานะที่สามารถล่วงรู้ข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์อันได้จากการปฏิบัติหน้าที่

(๔) ผู้ใดซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ และหรือการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์

กรรมการบริษัทที่ควรกระทำความผิด ความผิดตามมาตรา ๒๕๑ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือ Insider Trading มีผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเคยถูกลงโทษมาแล้วหลายราย โดยปี ๒๕๕๘ มีจำนวน ๔ คดี (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘) ปี ๒๕๕๗ จำนวน ๑๓ คดี ปี ๒๕๕๖ จำนวน ๑๐ คดี

จากการตรวจสอบข้อมูลพบว่าในประเทศไทยยังไม่เคยมีคดี Insider Trading ขึ้นสู่ศาลฎีกามีแต่คดีที่ ก.ล.ต. ไปตรวจพบเจอและผู้กระทำความผิดยอมรับผิดและเสียค่าปรับ ทำให้คดีเป็นอันเลิกกันจบไปในชั้นของ ก.ล.ต. เสียก่อน แต่คดีเกือบทั้งหมดเป็นคดีที่ผู้บริหารของบริษัทเป็นผู้กระทำความผิด

โดยล่าสุดเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้ตรวจสอบพบบุคคลซึ่งเป็นผู้บริหารของบริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) MAKRO ได้ซื้อหุ้น MAKRO โดยพบการซื้อหุ้นในบัญชีบุคคลดังกล่าวหรือผู้สนับสนุนระหว่าง ๑๐-๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นช่วงที่บริษัท ซีพี ออลล์ จำกัด (มหาชน) (CPALL) เจริญจากกลางจะซื้อหุ้น MAKRO ที่บริษัท เอสเอชวี เนเธอร์แลนด์ บี.วี. (SHV) ถืออยู่ทั้งทางตรงและทางอ้อม จำนวน ๑๕๔,๔๒๙.๕๐๐ หุ้น หรือเท่ากับร้อยละ ๖๔.๓๕ ของจำนวนหุ้นสามัญที่ออกและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของ MAKRO ที่ราคาหุ้นละ ๗๘๗ บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาดในขณะนั้นอย่างมีนัยสำคัญ และเป็นเหตุให้ CPALL ต้องทำข้อเสนอซื้อหุ้น MAKRO ส่วนที่เหลือทั้งหมดเป็นการทั่วไป (Tender Offer) ที่ราคาเดียวกัน ผู้บริหารดังกล่าวได้อาศัยข้อมูลภายในซึ่งบางรายล่วงรู้จากการร่วมในคณะผู้บริหารของ CPALL ที่เข้าร่วมเจรจากับผู้ขายในธุรกรรมดังกล่าว และบางรายล่วงรู้เนื่องจากการเป็นกรรมการและผู้บริหารของ CPALL ได้ทำการซื้อหุ้น MAKRO โดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหุ้น MAKRO ที่ยังไม่ได้เปิดเผยต่อประชาชน

ต่อมา บริษัท ซีพีออลล์ จำกัด (มหาชน) มีมติไม่ปลดกรรมการ ๓ ราย ให้พ้นจากตำแหน่ง หลักจากถูกสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เปรียบเทียบปรับ ทำให้เกิดการต่อต้านจากสังคมโดยได้มีการดำเนินมาตรการทางสังคม (Social Sanction) โดยสมาคมบริษัทจัดการลงทุน (บลจ.) มีมติไม่ซื้อหุ้นซีพีออลล์เพิ่ม หากยังไม่เปลี่ยนกรรมการ ๓ คนที่ใช้ข้อมูลอินไซด์ซื้อหุ้นแม็คโครในตลาดหลักทรัพย์แม้จะถูกปรับไปแล้วก็ตาม ในการประชุมผู้ถือหุ้นเตรียมชกหนังกับริษัท CPALL แก่ไขเรื่องธรรมาภิบาล

เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) รายงานความโปร่งใสประจำปี ๒๐๑๖ ของบริษัทใหญ่ระดับโลก (Transparency in Corporate Reporting : Assessing Emerging Market Multinationals) โดยสำรวจ ๑๐๐ บริษัทในประเทศเศรษฐกิจใหม่ ๑๕ ประเทศที่ไม่เพียงแต่ทำธุรกิจในประเทศตัวเองแต่ยังออกไปทำธุรกิจนอกประเทศ ๑๘๕ ประเทศทั่วโลกกลุ่มบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ (CP Groups) ได้ ๐.๖ จาก ๑๐ คะแนนอยู่ในกลุ่มสิบอันดับสุดท้าย คือได้อันดับที่ ๙๓ จากทั้งหมด ๑๐๐ บริษัท ในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่

กลวิธีดำเนินการ ให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) จะต้องมีการพิจารณาทบทวนบทลงโทษกรณีการใช้ข้อมูลภายในในการซื้อหรือขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ อันเป็นการเอาเปรียบบุคคลภายนอก เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงแก้ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยการเพิ่มโทษจำคุกจาก ๒ ปี เป็น ๕ ปี และเพิ่มโทษปรับจาก ๒ เท่าของประโยชน์ที่ได้รับ เป็น ๒ เท่าของมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมทั้งให้ขาดจากคุณสมบัติจากการเป็นกรรมการบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ นอกเหนือจากโทษปรับ และจะต้องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาการกระทำความผิดและพิพากษาคดีแทนการลงโทษโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

๔. กำหนดเวลาการปฏิรูป

ระยะที่ ๑ เสนอมาตรการและข้อเสนอแนะต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อพิจารณา ส่งให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปภายในระยะเวลา ๓ เดือนนับแต่วันที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมีมติ

ระยะที่ ๒ การจัดตั้งและพิจารณาแนวทางการปฏิรูป เพื่อมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ และประเมินผลการปฏิบัติ พร้อมทั้งรายงานความคืบหน้าให้คณะรัฐมนตรีทราบภายในระยะเวลา ๖ เดือน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการ

ระยะที่ ๓ การพัฒนาและสร้างความยั่งยืนให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยนำแนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติมาเป็นหลักภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๕. แหล่งที่มาของงบประมาณ

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)
- กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๖. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

- ส่วนราชการ หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรในกำกับของรัฐ องค์กรมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง

- กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
- กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง
- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)
- องค์กรภาคธุรกิจเอกชนในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา อาทิ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน

คณะกรรมการกิจการจึงขอเสนอรายงานเรื่อง “การปฏิรูปมาตรการเสริมสร้างระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพในภาคเอกชน” เพื่อให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้โปรดพิจารณา หากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบด้วยขอได้โปรดส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป



(นายวสันต์ ภัยหลีกลี้)

เลขานุการกรรมการกิจการ

ภาคผนวก

- ๑) คณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- ๒) คณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะมาตรการและกลไกในการ
ปลูกฝังและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๑) คณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๑. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ	ประธานกรรมการ
๒. พลเรือเอก พะจุนธุ์ ตามประทีป	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายประมนต์ สุธีวงศ์	ที่ปรึกษากรรมการ
๕. นายวรวิทย์ ศรีอนันต์รักษา	กรรมการ
๖. นางกอบกุล อาภากร ณ อยุธยา	กรรมการ
๗. พันเอก กฤษณะ วโรภาช	กรรมการ
๘. นายกษิต ภิรมย์	กรรมการ
๙. พลเอก จิระ โกมุทพงศ์	กรรมการ
๑๐. นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ	กรรมการ
๑๑. นายณรงค์ สหเมธาพัฒน์	กรรมการ
๑๒. พลตำรวจเอก ไตรรัตน์ อมาตยกุล	กรรมการ
๑๓. พันเอก ธนศักดิ์ มิตรภานนท์	กรรมการ
๑๔. นายธวัชชัย ไทยเขียว	กรรมการ
๑๕. พลเอก นคร สุขประเสริฐ	กรรมการ
๑๖. นายประภาศ คงเอียด	กรรมการ
๑๗. พลเรือเอก ยุทธนา เกิดด้วยบุญ	กรรมการ
๑๘. พลเอก เขาวदनัย ภูเจริญยศ	กรรมการ
๑๙. นายอนุสิษฐ คุณากร	กรรมการ
๒๐. นายวสันต์ ภัยหลิกี้	เลขานุการกรรมการ

๒) คณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะมาตรการและกลไก ในการปลูกฝังและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๑. นายอนุสิษฐ คุณากร	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายกษิต ภิรมย์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นางกอบกุล อาภากร ณ อยุธยา	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. พันโท กรทิพย์ ดาโรจน์	อนุกรรมการ
๕. นายณรงค์ สหเมธาพัฒน์	อนุกรรมการ
๖. นายทศพร รัตนมาศทิพย์	อนุกรรมการ
๗. พันเอก ธนศักดิ์ มิตรภานนท์	อนุกรรมการ
๘. นายพรชาติ บุณนาค	อนุกรรมการ
๙. นายมานะ นิมิตรมงคล	อนุกรรมการ
๑๐. พลเรือเอก ยุทธนา เกิดด้วยบุญ	อนุกรรมการ
๑๑. พลเอก เยาวदनัย ภูเจริญยศ	อนุกรรมการ
๑๒. นายวสันต์ ภัยหลีกถี้	อนุกรรมการ
๑๓. นายวิวัฒน์ชัย กุลมาตย์	อนุกรรมการ
๑๔. นายอุทิศ ขาวเจียร	อนุกรรมการ
๑๕. นายสมชาติ เจศรีชัย	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑๖. นางสาวกนกกาญจน์ อนุแก่นทราย	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๗. นายเฉลิม วัชรภานนท์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๘. นายธวัชชัย ไทยเขียว	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๙. นายประมนต์ สุธีวงศ์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๐. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๑. นายประหัต พวงจำปา	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๒. นายกมลธรรม วาสบุญมา	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ