

ผลกระทบขององค์กรธุรกิจจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ป.ป.ช มาตรา 103/7

Research on the Impact of the NACC Act Section 103/7 to Private Sector

ฉัตรวารณ องค์กรสิงห์^{1*} สังคีต พิริยะรังสรรค์² และ รัตพงษ์ สอนสุภาพ³

Chatwarun Ongkasing^{1*} Sungsidh Piriyanarangsarn² and Rattapong Sornsuphab³

¹รองคณบดีฝ่ายบริหาร วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

²คณบดีวิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

³รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

^{1*}Associate Dean for Administration, College of Social Innovation, Rangsit University, Phahonyothin Rd., Lak-hok, Patumthanee, Thailand 12000

²Dean of College of Social Innovation, Rangsit University, Phahonyothin Rd., Lak-hok, Patumthanee, Thailand 12000

³Associate Dean for Academic Affairs, College of Social Innovation, Rangsit University, Phahonyothin Rd., Lak-hok, Patumthanee, Thailand 12000

*Corresponding author, E mail : chatrsu@gmail.com

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้เพื่อ 1) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นผู้สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ 2) เพื่อศึกษาผลกระทบด้านบวกและด้านลบของมาตรา 103/7 ที่มีต่อบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ 3) เพื่อศึกษาว่ากิจกรรมงานประเภทใดที่ควรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำ และแสดงบัญชีรายการรับจ่ายตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงานต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้สามารถทำงานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยงานวิจัยนี้ใช้การวิจัยเอกสารและวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลัก 19 คน และการประชุมกลุ่มย่อย 6 กลุ่ม ผลการวิจัยพบว่าการกำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐมีหน้าที่แสดงบัญชีการรับจ่ายของโครงการ (บข.1) ต่อกรมสรรพากรโดยมุ่งให้สามารถตอบสนองการเสาะหาข้อมูลการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อทำให้เห็นเส้นทางในการจ่ายเงินที่จะสามารถสืบสาวถึงการสมยอมในการเสนอราคา การแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม การจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ได้เป็นคู่สัญญาโดยที่มาตรา 103/7 มีจุดมุ่งหมายให้มีการเปิดเผยบัญชีรายรับ-รายจ่ายของธุรกิจที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ แต่จุดอ่อนคือ บข.1 ไม่สามารถสะท้อนรายจ่ายได้จริง และเป็นการสร้างภาระให้กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ข้อสรุปคือควรมีการสร้างความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่, ปรับปรุงระบบ บข.1 และวงเงินขึ้นค่าของการทำธุรกรรม ตลอดจนปรับปรุงหลักเกณฑ์คู่สัญญาหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนให้เท่าเทียมกัน

คำสำคัญ : การป้องกันและปราบปรามการทุจริต องค์กรธุรกิจ มาตรา 103/7

Abstract

Objectives of the research are to study 1) the regulation and method for the project income and expenditure preparation and presentation in which individual or juristic person is a contract partner with government agency. 2) The positive and negative impacts of Section 103/7 on individual or juristic person who is a contract partner with government agency. 3) Type of business should be applied to regulation and application, and represent income and expenditure according to the National Anti-corruption Commission announcement. 4) To present operational guideline in corporation with related government agency for efficient and appropriate execution. Research methods are documentary research which is the collection of secondary data and 19 in-depth interview with 6 focus groups discussion. Research results are as follows: 1) according to the law, regulations and methods for the project income and expenditure preparation and presentation (No.1) for individual or juristic person is a contract partner with government agency is expected to search for misconduct on benefit appropriation that causes state damage as well as tracking the route of fund payment upon agreement on price offering, unfair competition, and paying government official to be granted as contract partner. Aims to suppressing officials with wrongful action or failed to fulfil his/her duty. Positive and negative effects of Section 103/7 on person who is a contract partner with government agency. Those disagreeing with the enforcement of the Section and view that the issue on procurement corruption could not be solved. Push small and medium enterprises- business owners as a burden. Suggestion are should to preparation for human resource, development of account No.1 and regulation in determining minimum transaction amount and improve research funding support- the regulation between public and private universities as equal.

Keywords: *The National Anti-Corruption Commission (NACC) , Act Section 103/7, Private Sector*

1.บทนำ

การจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐที่ใช้เงินของแผ่นดิน ในรูปแบบงบประมาณประจำปี เงินกู้ เงินช่วยเหลือ หรือรายได้ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า มีการคอร์รัปชันโดยการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐเกิดความเสียหาย เพราะมีการสมยอมในการเสนอราคา มีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม มีการจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ได้เป็นคู่สัญญา รวมทั้งยังมีนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนการกระทำความผิด ด้วยเหตุนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ (ปปช) ต้องการแก้ไขปัญหาให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในแง่ประสิทธิภาพในการควบคุม การตรวจสอบ และการป้องปรามการคอร์รัปชัน จากการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ ทั้งนี้ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยยังมีแนวโน้มความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ สะท้อนได้จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 - 2555 ซึ่งคาบเกี่ยวกับรัฐบาลหลายคณะ จะเห็นได้ว่าในช่วงหนึ่งทศวรรษเศษๆ ที่ผ่านมามา สถานการณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทยมีแนวโน้มที่รุนแรงเพิ่มขึ้น และกลายเป็นปัญหาที่เรื้อรัง (เอกและ

อรอร, 2554 : 12) จากการศึกษาที่ผ่านมาซึ่งมีข้อมูลยืนยันอย่างชัดเจนและมีความเห็นตรงกันในประเด็นนี้ เช่นการศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังสิต พิริยะรังสรรค์ (2540) สำนักงาน ก.พ. (2544) สังสิต พิริยะรังสรรค์และคณะ (2547 : 7 - 72) สังสิต พิริยะรังสรรค์ (2549 : 27 - 28) โดยมาดรรชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.3 เท่านั้น (จากคะแนนเต็ม 10) ตัวชี้วัดนี้แสดงให้เห็นว่าระดับการคอร์รัปชันของไทยยังคงมีความรุนแรงอยู่มาก ในทางกลับกันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมาการแก้ปัญหาคอร์รัปชันของไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเลย ทั้งๆ ที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างมากแล้วก็ตาม ทั้งๆ ที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงองคาพยพด้านโครงสร้างสถาบันในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ที่มีการจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานใหม่ขึ้นอีกหลายหน่วยงาน อาทิเช่น ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. รวมทั้งมีการออกพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศ แต่ผลลัพธ์ที่ได้ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจ ต่อมาได้มีประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2554 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 103/7 ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้

ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบดูได้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีที่มีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของภาครัฐกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของภาครัฐให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของภาครัฐนั้น มีหน้าที่แสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของภาครัฐต่อกรมสรรพากร นอกเหนือจากบัญชีงบดุลปกติที่ยื่นประจำปี เพื่อให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและการคำนวณภาษีเงินได้ในโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของภาครัฐดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดใช้บังคับกับสัญญาที่มีมูลค่าตั้งแต่ 500,000 บาท (ห้าแสนบาท) ขึ้นไป เว้นแต่ในช่วงระยะเวลาปีแรกคือ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2555 - 31 มีนาคม 2556 ให้ใช้บังคับกับสัญญาที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2,000,000 บาท (สองล้านบาท) ขึ้นไป (ใช้บังคับชั่วคราวเป็นเวลา 1 ปี) จากประกาศดังกล่าวของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติของบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 500,000 บาท ขึ้นไป และครอบคลุมไปทุกประเภทกิจการด้วย การศึกษาว่ากิจการงานประเภทใดที่ควรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแสดงบัญชีรายการรับ-จ่ายตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตลอดจนการหาแนวทางที่เหมาะสม จึงเป็นเหตุผลสำคัญของการวิจัยในครั้งนี้

2.วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาผลกระทบด้านบวกและด้านลบของมาตรา 103/7 ที่มีต่อบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ

3. เพื่อศึกษาว่ากิจกรรมงานประเภทใดที่ควรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำ และแสดงบัญชีรายการรับจ่ายตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงานต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้สามารถทำงานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

3.วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนคือ การวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม โดยใช้วิธีการวิจัยด้านเอกสาร (Documentary Research) การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) จำนวน 19 คน และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Groups) สำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) 19 คน ซึ่งเลือกแบบเจาะจงโดยจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการผลักดันกฎหมาย กลุ่มที่สอง เป็นบุคคลที่นำกฎหมายไปปฏิบัติ กลุ่มที่สาม เป็นหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กลุ่มที่สี่ ผู้ประกอบการและตัวแทนจากองค์กรต่างๆ จำนวนรวมทั้งสิ้น 19 คน สำหรับการประชุมกลุ่มย่อย แบ่งเป็น 6 กลุ่มเลือกตามกลุ่มและหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบได้แก่ กลุ่มแรก เทศบาลตำบลหลักหก จังหวัดปทุมธานี กลุ่มที่สอง สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มที่สาม อบจ.ปทุมธานี กลุ่มที่สี่ การประปานครหลวง กลุ่มที่ห้า กรมสรรพากร กลุ่มที่หก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2554) และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ 2) เป็นต้น

4. ผลการวิจัย

ปัจจุบัน จากการศึกษาของนักวิชาการ องค์กร และหน่วยงานต่างๆ ได้ข้อสรุปตรงกันว่า การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นปัญหาสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของประเทศไทย จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช., 2551) ได้ระบุว่า คอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นรูปแบบของการคอร์รัปชันหนึ่งในห้าของของรูปแบบสำคัญของการคอร์รัปชันในประเทศไทย ส่วนรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ คอร์รัปชันเชิงนโยบาย คอร์รัปชันต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คอร์รัปชันในการให้สัมปทาน และคอร์รัปชันโดยการทำลายระบบการตรวจสอบ และ คอร์รัปชันมีผลกระทบในวงกว้างและมีมูลค่าสูงมีอย่างน้อย 4 รูปแบบ คือ คอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดหา (Procurement Corruption) คอร์รัปชันที่เกิดจากการให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ (Concessionary Corruption) คอร์รัปชันจากการขายสาธารณะสมบัติ (Privatization Corruption) และคอร์รัปชันจากการกำกับดูแล (Regulatory Corruption) การบังคับใช้กฎหมายจากความผิดเกี่ยวกับการฮั้วการประมูล และความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยของรัฐ พ.ศ.2542 ได้ระบุพฤติกรรมฮั้วเอาไว้ 4 รูปแบบคือ 1) การใช้อำนาจเหนือกลไกตลาดโดยมิชอบ ตามมาตรา 25 2) การควบคุมธุรกิจตามมาตรา 26 3) การตกลงกันเพื่อลดการแข่งขัน ตามมาตรา

27 และ 4) การกระทำที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 29 จากรูปแบบการฮั้วดังกล่าว พบว่า ในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2543 - 2550 ป.ป.ช. รับเรื่อง ร้องเรียนจำนวนทั้งสิ้น 1,339 เรื่อง มีการชี้มูลความผิด ได้เพียง 7 เรื่องเท่านั้น ทั้งนี้ ที่รายงานผลการ ปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินระบุว่า มีการคอร์รัปชันเป็นจำนวนมากในกระบวนการจัดซื้อจัด จ้างในช่วงดังกล่าว หรือในปัจจุบันแม้ว่าจะมีการนำเอา ระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น e-bidding, e-auction แต่ปัญหาการคอร์รัปชันก็ไม่ได้ลด น้อยลงเลย ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการ บังคับใช้กฎหมายว่ายังคงด้อยประสิทธิภาพ สำหรับ ปัญหาอีกประการหนึ่งของกฎหมายป้องกันการฮั้วการ ประมูลคือ ความยากลำบากในการหาพยานหลักฐานซึ่ง จำเป็นต้องใช้การพิสูจน์ให้สิ้นสงสัย เนื่องจากการ กระทำความผิดทางอาญา (สุทธิ สุนทรานุรักษ์, 2554 : 100)

4.1 หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายรับ รายจ่ายโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับ หน่วยงานรัฐ

ตามกฎหมาย กำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคล ที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่แสดงบัญชี รายการรับจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญากับ หน่วยงานของรัฐ (บข.1) ต่อกรมสรรพากร พร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ ภ.ง.ด.50, ภ.ง.ด. 55 หรือ ภ.ง.ด.90 แล้วแต่กรณี สำหรับมูลค่าสัญญา ตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไปให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2555 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2557 และมูลค่าสัญญา ตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไปให้มีผล บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2558 แบบบัญชี รายรับรายจ่ายของโครงการ (บข.1) จึงถูกคาดหวังว่า จะสามารถตอบสนองการแสวงหาที่มาของการแสวงหา

ประโยชน์โดยมิชอบที่ทำให้ภาครัฐเสียหาย สามารถ เห็นเส้นทางในการจ่ายเงินอันจะสามารถสืบสาวไปถึง การสมยอมในการเสนอราคา การแข่งขันอย่างไม่เป็น ธรรม การจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ได้เป็น คู่สัญญา อันจะนำไปสู่การปราบปรามเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำความผิดหรือละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ ระบบ บัญชีจึงถูกออกแบบมาเพื่อให้ทราบกำไร ขาดทุน รายรับ รายจ่าย เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบภาษี เงินได้ ควบคู่ไปกับการตรวจสอบการดำเนินคดีทุจริต ซึ่งจะส่งผลต่อการตรวจสอบเส้นทางค่าใช้จ่ายนราย โครงการ โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) หลักเกณฑ์ทั่วไป ที่กำหนดว่าเป็นสัญญาที่ทำกับ หน่วยงานภาครัฐ หรือสัญญาอื่นๆ ตามประเภทที่ได้ กำหนดไว้ ซึ่งรายรับหมายถึงจำนวนเงินที่คู่สัญญา ได้รับจากหน่วยงานภาครัฐที่ต้องแสดงบัญชี และมีการ จัด การ ด้าน ข้อมูล ระหว่าง กรม บัญชี กลาง กรมสรรพากรและ สำนักงาน ป.ป.ช.โดยที่หลังจาก จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายแยกตามสัญญาแต่ละ โครงการแล้ว บุคคลหรือนิติบุคคลต้องบันทึกบัญชีเป็น รายโครงการตามสัญญา และให้คู่สัญญายื่นที่กรายรับ รายจ่ายของสัญญาที่เกิดขึ้น ในแต่ละรอบระยะเวลา บัญชีหรือรอบปีภาษีเป็นรายโครงการ แต่ไม่ต้องยื่นต่อ กรมสรรพากร ให้คู่สัญญาได้รับจ่ายเงินผ่านบัญชีธนาคาร เว้นแต่การรับจ่ายแต่ละครั้งที่มีมูลค่าไม่เกิน 30,000 บาท สามารถรับจ่ายเป็นเงินสดได้ และ8) กรณีที่ หน่วยงานภาครัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ (Government Procurement : e-GP) บุคคลหรือนิติบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับ หน่วยงานภาครัฐดังกล่าว ต้องลงทะเบียนในระบบ อิเล็กทรอนิกส์ของเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างของ กรมบัญชีกลาง 2) วิธีการยื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่าย มีขั้นตอนที่ภาครัฐกิจเอกชนต้องดำเนินการสอง ขั้นตอนด้วยกันคือ วิธีการยื่นบัญชี ให้คู่สัญญายื่นบัญชี

แสดงรายรับรายจ่ายต่อกรมสรรพากร โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกำหนดระยะเวลา โดยแยกเป็นกรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และขั้นตอนการยื่นบัญชีรายรับรายจ่าย ด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของภาครัฐ จะต้องยื่นแบบแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายของโครงการ (บข.1) ต่อกรมสรรพากรทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เว็บไซต์ www.rd.go.th เท่านั้น และ 3) ผลการไม่ปฏิบัติตามประกาศฯ ฉบับนี้จะทำให้ธุรกิจเอกชนขาดคุณสมบัติที่จะเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งระบบอิเล็กทรอนิกส์จะขึ้นชื่อของบุคคลหรือนิติบุคคล ที่ขาดคุณสมบัติที่จะเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ เป็นบัญชีดำ (Blacklist) ไว้ที่เว็บไซต์ของ ป.ป.ช. ซึ่งจะมีผลบังคับห้ามมิให้หน่วยงานภาครัฐก่อนติดสัมพันธไมตรีกับบุคคลและนิติบุคคลดังกล่าว

4.2 ผลกระทบด้านบวกและด้านลบของมาตรา 103/7 ที่มีต่อบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ

งานวิจัยนี้พบว่าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายฉบับนี้มีข้อจำกัดอย่างน้อยเจ็ดประการที่เป็นสาเหตุสำคัญทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ 1) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างยังขาดความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ 2) การขาดการประสานงานเพื่ออบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจจากหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรง คือ สำนักงาน ป.ป.ช. 3) ขาดความสะดวกในการติดต่ออยู่มา เช่น เมื่อเกิดกรณีปัญหาต่างๆ จะสอบถามถึงข้อควรปฏิบัติก็ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ได้ค่อนข้างยากและมีช่องทางจำกัด 4) สำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากมีจำนวนบุคลากรน้อยเพียงแค่ 6 - 7 คนเท่านั้น นอกจากนั้นยังขาด

งบประมาณ ขาดระบบไอทีขนาดใหญ่สำหรับใช้ในการวิเคราะห์และประเมินผลข้อมูล 5) ขาดการประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อสร้างความเข้าใจและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและถูกต้อง 6) ระบบของ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่สามารถป้องกันการการคอร์รัปชันได้ การรายงานตาม บข.1 เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก เพราะมีการระดมทุนในการว่าจ้างนักบัญชี แต่สำหรับบริษัทขนาดใหญ่จะไม่มีปัญหาในการดำเนินการ และ 7) กฎหมายฉบับนี้ควรมีการประเมินผลการบังคับใช้

แต่สำหรับผลด้านบวกหากการดำเนินการตามโครงการนี้สำเร็จได้แก่ 1) สามารถควบคุมการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้าง 2) เป็นการเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมทั้งเพื่อให้ภาคประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของภาษีอากรได้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐได้ดียิ่งกว่าเดิม 3) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีคือ กรมสรรพากรสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น 4) เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ที่สามารถเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเรื่องการประมูล และการกำหนดราคากลางในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ และ 5) สามารถการควบคุมการใช้อำนาจและหลีกเลี่ยงพฤติกรรมการมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากโครงการจัดซื้อจัดจ้างของข้าราชการระดับสูงตามกระทรวง กรม กอง และผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 กิจกรรมงานที่ควรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐ

ได้แก่ 1) หน่วยงานภาครัฐ ครอบคลุม กระทรวง ทบวง กรม เป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น 2) รัฐวิสาหกิจ 3) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทาง สังคมและวัฒนธรรม เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม เป็นต้น โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรซึ่งอาจจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หรือองค์การมหาชน ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นการเฉพาะ 4) หน่วยงานธุรกิจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานธุรกิจขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ 5) หน่วยงานอื่นของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้อยู่ในรูปแบบข้างต้นโดยอาจเป็นส่วนราชการ ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร หรือเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ตามมติ ครม. 6) หน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ ได้แก่ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล ที่จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ 7) นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา หมายถึง เป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่าย ซึ่งเป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานรัฐ และ สัญญาซึ่งอยู่ภายใต้บังคับประกาศฉบับนี้ประกอบด้วยสัญญา 4 ประเภทนี้ คือ สัญญาที่เกี่ยวข้องการจัดหาพัสดุและการพัสดุ สัญญาสัมปทาน สัญญาให้ทุนเพื่อสนับสนุนการวิจัย และสัญญาให้ทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง

4.4 ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงานต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้สามารถทำงานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ได้แก่ 1) สร้างความพร้อมด้านบุคลากรซึ่งในที่นี้ครอบคลุมตั้งแต่บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. กรมสรรพากร กรมบัญชีกลาง กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ส.ร.) ฯลฯ 2) การปรับปรุงระบบ บข.1 ที่อยู่บนหลักการที่มีมาตรฐาน ได้รับการรับรองตามหลักบัญชีสากลสามารถสะท้อนรายจ่ายได้จริง และเป็นระบบที่ทำให้ง่ายจนไม่กลายเป็นภาระของผู้ประกอบการ 3) การสร้างขวัญและกำลังใจ การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ทั้งภาคธุรกิจคือผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้วย ป.ป.ช. ควรส่งเสริมมาตรการเชิงบวกของกฎหมายมาตรานี้ 4) การปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำหนดวงเงินขั้นต่ำ 5) การปรับปรุงแนวทางสัญญาการให้ทุนเพื่อสนับสนุนเพื่อการวิจัยได้กำหนดมาตรฐานที่มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐ กับมหาวิทยาลัยเอกชน โดยมหาวิทยาลัยของรัฐสามารถเสนอโครงการวิจัยต่อหน่วยงานภาครัฐและสามารถได้โครงการโดยไม่ต้องผ่านการประมูล ในขณะที่มหาวิทยาลัยของเอกชนไปเสนองานต่อภาครัฐจะต้องมีการเปิดประมูลแข่งขันกันก่อน

5. การอภิปรายผล

พฤติกรรมการฮั้วประมูลในประเทศไทย จากการสรุปของสำนักงาน ป.ป.ช. (2542) ผลการศึกษาของภูมิสัน โรจน์เลิศจรรยา (2544) และการศึกษาของวิสุทธิ ช่อวีเชียร และคณะ (2545) พบว่า การฮั้วประมูลจะประกอบด้วยคนสามกลุ่ม คือ กลุ่มผู้รับเหมา กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ และกลุ่มผู้มีอิทธิพลซึ่งจะแสดงบทบาทดังต่อไปนี้คือ: กลุ่มผู้รับเหมา จะแสดงตัวตนว่าต้องการได้งาน ต้องการเป็นผู้ผูกขาด ต้องการกำไรเนื่องจากราคางานดี เพื่อความอยู่รอดของบริษัท เพื่อแบ่งงานกัน

มองว่าการฮั้วประมูลเป็นวัฒนธรรมอันหนึ่งของการค้า เพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดการแข่งขันตัดราคากันเอง ต้องการผลงานเพื่อก้าวไปสู่ขั้นผู้รับเหมาที่สูงขึ้น และ ต้องการถอนทุนเพื่อขอคืนค่าแบบและค่าดำเนินการ กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ จะแสดงตัวตนเป็นผู้รู้เห็นเป็นใจ เนื่องจากมีผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่ และมีการเรียกรับสินบน กลุ่มผู้มีอิทธิพล จะแสดงตัวตนเป็น “นายหน้า จัดฮั้วและกินค่าฮั้ว” เพื่อป้องกันและแก้ปัญหากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของไทยให้เป็นไปด้วยความรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นคณะกรรมการป้องกันและปราบการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เห็นว่า การควบคุมที่มีประสิทธิภาพ คือ การให้คู่สัญญาในโครงการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานภาครัฐของบุคคลหรือนิติบุคคล จะต้องจัดทำบัญชีรายการรับจ่ายเงินในโครงการดังกล่าวเพื่อยื่นต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง คือ กรมสรรพากร และสำนักงาน ป.ป.ช. ขณะที่หน่วยงานภาครัฐนอกจากจะมีหน้าที่ประกาศราคากลางในการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละโครงการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว การเบิกจ่ายเงินงบประมาณจะต้องผ่านขั้นตอนการกรอกรูปแบบฟอร์มของกรมบัญชีกลางอีกด้วย ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบกระแสการเคลื่อนไหวของเงินทั้งสองข้างระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน และยังเป็นข้อมูลสำคัญต่อการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรอีกด้วย

6. บทสรุป

กฎหมายฉบับนี้ต้องการสร้างกลไกควบคุมการใช้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ไม่ได้เป็นเพียงการจัดซื้อจัดหาเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุ ครุภัณฑ์ หรือ บริการต่างๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเพื่อจัดทำ บริการสาธารณะ

เท่านั้น แต่มีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมด้วย เพราะการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น เป็นการใช้จ่ายเงินของรัฐ ซึ่งรัฐใช้เงินรายได้ในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นจำนวนมหาศาลในแต่ละปี ดังนั้นการจัดซื้อจัดจ้างจึงมีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยตรง ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่จะมีผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือจีดีพี ด้วยเหตุนี้เองการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณจึงต้องมีความโปร่งใส คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพ

การที่มีการบังคับใช้มาตรา 103/7 และ 103/8 ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของธุรกิจรายเล็กในด้านการบริหารจัดการด้านระบบบัญชี จึงควรต้องมีหลักการที่เป็นมาตรฐาน สะท้อนรายจ่ายได้จริงและง่ายสำหรับผู้ประกอบการ , สร้างความพร้อมด้านบุคลากรของหน่วยงานทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง, การสร้างมาตรการเชิงบวกในการร่วมมือทำงานระหว่างรัฐกับเอกชน ไม่ควรจับผิดนักธุรกิจ แต่ส่งเสริม ปกป้องนักธุรกิจที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต

7.กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ได้ให้ทุนในการสนับสนุนการวิจัยครั้งนี้

8.เอกสารอ้างอิง

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. (2536).

คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยในประเทศไทย : การกินเมือง และเชื้คของขวัณ. ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. (2545). ธุรกิจ รัฐ และ

คอร์รัปชั่น. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ภูมิสัน โจน์เลิศรรยา. (2544). ความเลวร้ายในการขึ้น
ของประมูลงานก่อสร้างในปัจจุบัน. เสวนา
โดยสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย.

วิสุทธิ ช่อวิเชียร และคณะ. (2545). รายงานวิจัยฉบับ
สมบูรณ์การประเมินผลมาตรการปรับลด
ราคากลางสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ.
สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.

สังสิต พิริยะรังสรรค์. ทฤษฎีคอร์รัปชั่น. (2549).
กรุงเทพฯ : ร่วมด้วยช่วยกัน.

สังสิต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชั่นแบบเบ็ดเสร็จ. (2549).
กรุงเทพฯ : ร่วมด้วยช่วยกัน. สำนัก
งบประมาณ. 2557.

สุทธิ สุนทรานุรักษ์. (2554). เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการ
ฮั้วการประมูล : บทสำรวจสถานะความรู้.
วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ 4 ฉบับที่ 1
(มกราคม 2554).

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, และ อรอร ภูเจริญ. (2554). แนว
ทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อต่อต้าน
การทุจริตของประเทศไทย. วารสารวิชาการ
ป.ป.ช. ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2554).

Global Corruption Report. Transparency International.
2004.

National Anti - Corruption Committee . (2013) .
Measures to prevent corruption in
government procurement process. Seminar
to Exchange Information on Corruption
Prevention and Corruption Suppression.