การศึกษากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบจำแนกตามภาคเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย*

The Study of Influential Groups that Leading to the Organized Corruption, Classified by Economic Sector: the Case Study of the Corruption on the Value Added Tax and the Customs Duty in Thailand

วัชรา ไชยสาร[I] และ วรวุฒิ รักษาวงศ์[II]

Watchara Chaiyasarn[I] and Worawut Ruksawong[II]

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง และความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลผ่านกรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย โดยกลุ่มอิทธิพลในการศึกษานี้ได้แก่ (1) นักการเมืองที่มีตำแหน่งทางการเมืองหรือมีอำนาจแทรกแซงทางบริหารและทางนิติบัญญัติ (2) ข้าราชการหน่วยจัดเก็บภาษีอากร และ (3) ผู้ประกอบการ หรือบุคคลซึ่งกระทำตนเป็นผู้ประกอบการแต่มิได้ประกอบการจริง เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางภาษี ซึ่งกลุ่มอิทธิพลดังกล่าวอาจร่วมมือกันทั้ง 3 ฝ่าย หรือเป็นการร่วมมือกัน 2 ฝ่าย หรือเป็นการร่วมมือกันเองในกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันตาม (1) หรือ (2) หรือ (3) ซึ่งการร่วมมือกันดังกล่าว มีพฤติการณ์ใช้อิทธิพลแฝงหรือแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มอิทธิพลดังกล่าวเพื่อผลประโยชน์ทางภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นการใช้ช่องว่างของกฎหมายหรือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

คำสำคัญ: กลุ่มอิทธิพล การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่ม การทุจริตภาษีศุลกากร

---

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การศึกษากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงาน ป.ป.ช. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559.

I พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ.

I Special Case Inquiry Official, Senior Professional Level, Department of Special Investigation.

II พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ.

II Special Case Inquiry, Professional Level Official, Department of Special Investigation.

ได้รับบทความ 12 ตุลาคม 2561 แก้ไขปรับปรุง 10 พฤษภาคม 2562 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 17 พฤษภาคม 2562.

Abstract

This case study on Value Added Tax (VAT) and customs duty in Thailand aims to examine the patterns of so-called 'influential groups' which commit organized corruption as well as their relationships, corruption forms, and cooperation methods. The influential groups that the study is targeted are: 1) persons holding political positions who have the authority in which can potentially interfere the administrative and legislative process 2) the government officials who responsible for tax collection; and 3) the entrepreneurs and/or the fake entrepreneurs who seek tax benefits from their business. Furthermore, two or more from these influential groups could be collaborate to commit a corrupt act as well as its members in each group itself; or collaborate among members within the same group in 1) or 2) or 3) Such cooperation usually appears in a form of using hidden power to interfere the government officials act, or the negligence of public officials on their duty. The purpose of this type of corruption is to provide the VAT and customs duty benefits to the influential groups, in which considering to be the illegal acts by using legal loopholes.

Keywords: influential group, VAT corruption, customs corruption

1. บทนำ

ปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีความสลับซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการทุจริตโดยกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง กับกลุ่มนักธุรกิจ หรืออาจรวมทั้งภาคส่วนอื่น ๆ ร่วมมือกันแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าวส่วนใหญ่มีที่มาจากความสัมพันธ์กันตามระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยแบบดั้งเดิม ที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน อันเป็นต้นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับ ทุกองค์กร หรือทุกภาคส่วนของสังคมไทย ทำให้ระบบเศรษฐกิจและโครงสร้างทางสังคมไทยอ่อนแอ เมื่อมีความร่วมมือกันของ **"ผู้มีอิทธิพล"** ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ นับตั้งแต่กระบวนการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งถือเป็นรายได้หลักของแผ่นดิน และกระบวนการนำรายได้หรืองบประมาณแผ่นดินไปพัฒนาประเทศ ทำให้การดำเนินนโยบายและโครงการต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพ เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม หรือการผูกขาด

ทางเศรษฐกิจ มีการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง และลดหรือปิดช่องทางการตรวจสอบ ทำให้สามารถใช้ช่องว่างนั้นเปิดโอกาสให้กระทำการทุจริตได้โดยง่าย ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างรุนแรง

ขบวนการทุจริตของกลุ่มอิทธิพลดังกล่าวได้นำเทคโนโลยีและวิธีการใหม่ ๆ มาใช้เป็นเครื่องมือทำให้เกิด**ความร่วมมือกันกระทำการทุจริตเชิงโครงสร้าง (Structural Corruption)** ภายในหน่วยงานของรัฐ โดยการร่วมมือกันของข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ หรืออาจรวมทั้งภาคส่วนอื่น ๆ ในลักษณะของความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์พัฒนาสู่เครือข่ายผลประโยชน์ร่วมกัน[1] มีการแบ่งงานกันทำ และมีการแลกผลประโยชน์กันและกัน ประกอบด้วย เครือข่ายข้าราชการ เครือข่ายนักการเมือง เครือข่ายนักธุรกิจ สื่อ และองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เติบโตเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลขนาดใหญ่ (และในบางกรณียังมีเครือข่ายอิทธิพลข้ามชาติด้วย) ร่วมมือกันกระทำความผิดทางอาญา ทำให้ประเทศสูญเสียงบประมาณในการพัฒนาประเทศ ถือเป็น “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ” ที่กระทำการในลักษณะของ “องค์กรอาชญากรรม” (Organized Crime)[2] เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบอันเป็น**การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption)** ซึ่งอาจใช้รูปแบบการทุจริตแบบเดียวหรือหลายรูปแบบร่วมกัน โดยใช้องค์ความรู้ เทคนิค หรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการกระทำการทุจริตในลักษณะต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้มีความสลับซับซ้อน และมีความแนบเนียนยากแก่การตรวจสอบ การสืบสวนสอบสวน และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

กลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตอย่างเป็นระบบจำแนกตามภาคเศรษฐกิจในแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน สำหรับการทุจริตภาษีอากรที่เกิดจากความร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น การหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีอากร โดยการสำแดงราคาเพื่อเสียภาษีอันเป็นเท็จ หรือการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่ม การสร้างความร่วมมือกับบริษัทข้ามชาติเพื่อให้มีคุณสมบัติเป็นผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เฉพาะด้านครบถ้วน สำหรับการดำเนินการโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ แต่ในความเป็นจริงแล้วบรรษัทข้ามชาตินั้นมิได้เข้ามาดำเนินการในโครงการ ดังกรณีการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ และกรณีการเรียกรับเงินจากนักธุรกิจชาวสหรัฐอเมริกา (สินบน) เพื่อให้ได้สิทธิในการจัดงานเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ ปี ค.ศ. 2002 - 2007

---

[1] “เครือข่าย” ในปัจจุบันมีความหมายประการหนึ่ง คือ กระบวนการทางสังคม อันเกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน โดยมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และความต้องการบางอย่างร่วมกัน ร่วมกันดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยกิจกรรมสำคัญที่สุดที่เครือข่ายทุกเครือข่ายทำร่วมกัน คือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประสบการณ์ แล้วพัฒนาไปสู่การวางแผนร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมบางอย่างรวมกันนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะเป็นการประสานพลัง (synergy) และประสานความร่วมมือกัน.

[2] “องค์กรอาชญากรรม” หรือ Organized Crime หรือ Criminal Organization ในทางทฤษฎี หมายถึง กลุ่มบุคคลตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ที่รวมตัว ประสาน หรือดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ ในระยะเวลาหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อหรือกระทำความผิดร้ายแรงฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐาน หรือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม.

(ปี พ.ศ. 2545 - 2550) อันเป็นการทุจริตในความผิดฐานเป็นพนักงานเรียกรับหรือยอมรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดโดยมิชอบ เป็นพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมเพื่อเอื้อแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือใช้การสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีรูปแบบของการทุจริตและกลุ่มอิทธิพลที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน ซึ่งในการศึกษานี้จะทำการศึกษา เรื่อง กลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาการทุจริตภาษีอากร ทำให้การจัดเก็บภาษีอากร “รั่วไหล” เกิดการสูญเสียรายได้แผ่นดินอย่างมหาศาลมาอย่างต่อเนื่อง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย 4 ประการ ดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาความหมายและรูปแบบของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย

2.2 เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง และความร่วมมือ รวมทั้งลักษณะการทำงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในเชิงลึก กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย

2.3 เพื่อนำเสนอองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันโดยกลุ่มอิทธิพลร่วมกันกระทำการอย่างเป็นระบบ หรือการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะองค์กรอาชญากรรม และพัฒนาความรู้ความเข้าใจของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้อง ให้เท่าทันต่อการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะดังกล่าว

2.4 เพื่อนำเสนอมาตรการที่เหมาะสม พัฒนากลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยกลุ่มอิทธิพลร่วมกันกระทำการอย่างเป็นระบบ หรือการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะองค์กรอาชญากรรมในลักษณะดังกล่าว

3. วิธีการวิจัยและการเลือกกรณีศึกษา

3.1 วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการจัดสัมมนากลุ่มย่อย (Small Group Discussion)

ซึ่งคณะผู้วิจัยดำเนินการวิจัยเพื่อให้ได้ผลการศึกษาวิจัยมีน้ำหนักและความน่าเชื่อถือ ดังนี้

(1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) การจัดเก็บภาษีอากร การตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ลักษณะและรูปแบบของการทุจริตภาษีอากร การป้องกันและปราบปราม โดยมุ่งเน้นการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร ซึ่งต้องศึกษากฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ

2) แนวความคิด ลักษณะ และรูปแบบของกลุ่มอิทธิพล

3) ลักษณะความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง และความร่วมมือ รวมทั้งลักษณะการทำงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มอิทธิพล ได้แก่ ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ภาคเอกชน ผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง ซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย

4) การทุจริตคอร์รัปชันโดยกลุ่มอิทธิพลร่วมกันกระทำการอย่างเป็นระบบ หรือการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะองค์กรอาชญากรรม

5) การสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตคอร์รัปชันโดยกลุ่มอิทธิพลร่วมกันกระทำการอย่างเป็นระบบ หรือการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะองค์กรอาชญากรรม และการป้องกันและปราบปรามที่เกี่ยวข้อง กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย

6) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือรายงานคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้สืบค้นข้อมูลจากหอสมุดต่าง ๆ สถาบันวิทยบริการ เว็บไซต์ และข้อมูลทางวิชาการ ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และแหล่งข้อมูลบุคคลซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือมีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง

(2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

คณะผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และกำหนดบุคคลที่จะทำการสัมภาษณ์ โดยได้หารือกับที่ปรึกษาโครงการวิจัยและผู้ทรงคุณวุฒิที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน และป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีอากร เพื่อนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาสนับสนุนผลการวิจัยอย่างครบถ้วนสมบูรณ์และตรงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด

จากนั้น คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน และป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีอากร

รวมจำนวน 11 คน ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดไม่ประสงค์ให้เปิดเผยชื่อ เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริงและบางส่วนมีความละเอียดอ่อนมาก ดังนั้น รายงานการวิจัยนี้จึงเปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ให้ข้อมูลได้เพียงบางส่วน

(3) การจัดสัมมนากลุ่มย่อย (Small Group Discussion)

คณะผู้วิจัยได้จัดสัมมนากลุ่มย่อย (Small Group Discussion) โดยให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้มีส่วนร่วมในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ทำให้ได้ข้อมูลเพื่อสังเคราะห์ในเรื่องที่ทำการวิจัยที่กว้างและลึกมากยิ่งขึ้น จำนวน 2 ครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2560 โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนา รวมจำนวน 34 คน ซึ่งได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง และความร่วมมือ รวมทั้งลักษณะการทำงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560 โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนา รวมจำนวน 28 คน ซึ่งได้มีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยกลุ่มอิทธิพลร่วมกันกระทำการอย่างเป็นระบบ กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทยอย่างรอบด้าน

ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายในการสัมมนากลุ่มย่อยดังกล่าว ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีอากร ได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต ผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีอากร ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ป.ป.ช. กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานคดีภาษีอากร สำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐและภาควิชาการที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมมนากลุ่มย่อยดังกล่าวมาศึกษาและวิเคราะห์ประกอบการจัดทำรายงานการวิจัยนี้ และนอกจากนั้น ยังได้นำมากำหนดประเด็นการสัมภาษณ์เพิ่มเติม ทำให้สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในเชิงลึกได้มากขึ้น

(4) การจัดประชุมทางวิชาการเพื่อนำเสนอผลการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้จัดประชุมทางวิชาการเพื่อนำเสนอผลการวิจัย เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2561 โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมทางวิชาการนี้มีกลุ่มเป้าหมายเดียวกันกับการสัมมนากลุ่มย่อย รวมจำนวน 40 คน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยและรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เพื่อปรับปรุงรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

(5) การพัฒนาองค์ความรู้

คณะผู้วิจัยได้จัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันโดยกลุ่มอิทธิพลร่วมกันกระทำการอย่างเป็นระบบ หรือการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะองค์กรอาชญากรรม เพื่อเป็นเอกสารประกอบการจัดสัมมนาเพื่อพัฒนาความรู้ความเข้าใจของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องให้เท่าทันต่อการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะดังกล่าว

(6) การจัดสัมมนาเพื่อพัฒนาความรู้กับเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช.

คณะผู้วิจัยได้จัดสัมมนาเพื่อพัฒนาความรู้กับเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ให้เกิดองค์ความรู้ใหม่และมีความเท่าทันต่อการทุจริตคอร์รัปชันโดยกลุ่มอิทธิพลร่วมกันกระทำการอย่างเป็นระบบ กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2561 โดยผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมจำนวน 28 คน ในการสัมมนานี้คณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัย และที่ปรึกษาโครงการวิจัย นางศิวพร ชื่นจิตต์ศิริ (อดีตรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษและผู้บัญชาการสำนักคดีภาษีอากร กรมสอบสวนคดีพิเศษ) และนายชวลิต ก้อนทอง (ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีภาษีอากร กรมสอบสวนคดีพิเศษ) ได้ร่วมกันถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร ซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ร่วมกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง

3.2 การเลือกกรณีศึกษา

ปัจจุบันการทุจริตภาษีอากรยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรงมากขึ้น นอกจากนั้น ยังปรากฏให้เห็นถึงลักษณะการทุจริตอย่างเป็นระบบโดยกลุ่มอิทธิพลที่ทำให้เกิดมูลค่าความเสียหายอย่างมหาศาล ในการศึกษานี้เลือกทำการศึกษากรณีการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรซึ่งเป็นการทุจริตอย่างเป็นระบบของกลุ่มอิทธิพลที่ค่อนข้างชัดเจนและมีลักษณะการกระทำการทุจริตที่มีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

(1) คดีทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยกลุ่มอิทธิพลร่วมกันกระทำการอย่างเป็นระบบด้วยการปลอมใบกำกับภาษี หรือการออกใบกำกับภาษีโดยไม่มีการซื้อขายสินค้าจริง เพื่อนำไปขอคืนภาษี โดยนำชื่อบริษัทห้างร้านต่าง ๆ มาใช้ออกใบกำกับภาษีปลอม ขายให้กับห้างร้านบริษัทและผู้ที่ต้องการใช้ใบกำกับภาษี ถือเป็นการกระทำผิดฐานออกใบกำกับภาษีโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำผิดทั้งทางแพ่งและอาญา ตามประมวลรัษฎากร ส่วนผู้ซื้อใบกำกับภาษีปลอมก็จะนำไปใช้ในการเครดิตภาษีเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มหรือเสียภาษีมูลค่าเพิ่มให้น้อยลง หรือนำไปใช้เป็นรายจ่ายเท็จในการคำนวณภาษี ถือว่ามีความผิดทั้งคดีแพ่งและอาญาเช่นกัน

(2) กรณีการทุจริตภาษีศุลกากร โดยกลุ่มอิทธิพลร่วมกันกระทำการอย่างเป็นระบบ กรณีการนำเข้ารถหรูหรือรถจดประกอบการโดยสำแดงรายการสินค้ามิชอบเพื่อหลบเลี่ยงภาษี เมื่อปี พ.ศ. 2553 พบว่าการติดตั้งระบบแก๊สในรถหรูเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อหลบเลี่ยงการจ่ายภาษี ต่อมามีเหตุการณ์ไฟไหม้รถหรู 4 ใน 6 คัน บนรถเทรลเลอร์ ขณะขนส่งจากกรุงเทพฯ ไปยังจังหวัดศรีสะเกษ ที่มีมูลค่าเกือบ 100 ล้านบาท โดยสังคมเชื่อว่าเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ และเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสืบสอบสวนขยายผล พบว่าเป็นการทุจริตทั้ง **“ระบบ”** โดยร่วมกันกระทำในลักษณะของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกระทำการร่วมกันเป็นขบวนการรถยนต์จดประกอบ ซึ่ง

ถือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งมีการใช้กระบวนการทางธุรกิจเช่นเดียวกันกับธุรกิจที่ถูกกฎหมาย การสืบสวนจากหลักฐานเชิงประจักษ์โดยใช้การดำเนินงานของห่วงโซ่อุปทาน ทำให้ค้นพบความผิดปกติวิสัยในการดำเนินธุรกิจ และใช้เป็นประโยชน์ในการบ่งชี้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ทำให้เกิดวงจรของกระบวนการผลิต

การทุจริตภาษีอากรดังกล่าวมีลักษณะและรูปแบบการทุจริตที่มีความสลับซับซ้อน มีการนำวิทยาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มีเอกสารที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และที่สำคัญ มีการกระทำความผิดของกลุ่มอิทธิพลในลักษณะ **“เครือข่าย”** จนถึงลักษณะของ **“องค์กรอาชญากรรม”** ที่มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบภาษีและการจัดเก็บรายได้ของประเทศ อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม ซึ่งมีแนวโน้มว่าการทุจริตในลักษณะดังกล่าวจะมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และทวีความรุนแรงมากขึ้น หากรัฐไม่มีมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงทำการศึกษากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ เพื่อนำไปสู่การแสวงหามาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีอากร และพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้อย่างเท่าทันต่อสภาพปัญหาดังกล่าวต่อไป

4. นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยนี้มีนิยามศัพท์เฉพาะที่สำคัญ ดังนี้

“การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” (Organized Corruption) หมายถึง การที่บุคคลหลายฝ่ายมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ร่วมกันเป็นหมู่คณะ ที่อาจมีการพัฒนาสัมพันธ์เป็นองค์กรที่มุ่งกระทำการทุจริต หรืออาจเริ่มจากการก่อตั้งขึ้นเพื่อการจัดการให้มีการทุจริตในลักษณะองค์กรอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การวางแผนงาน วางแผนคน มีการแบ่งงานกัน มีเครือข่ายเชื่อมโยง มีความร่วมมือกัน รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) แต่เป็นองค์กรอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) ที่มีเป้าหมายในการกระทำการทุจริต กรณีศึกษาภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย

“กลุ่มอิทธิพล” (Influential Groups) หมายถึง บุคคลหลายฝ่าย หรือบุคคลซึ่งมีเครือข่ายหรือขบวนการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น ได้แก่ (1) นักการเมืองที่มีตำแหน่งทางการเมืองหรือมีอำนาจแทรกแซงทางบริหารและทางนิติบัญญัติ (2) ข้าราชการหน่วยจัดเก็บภาษีอากร (3) ผู้ประกอบการหรือบุคคลที่กระทำตนเป็นผู้ประกอบการแต่มิได้ประกอบการจริง เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางภาษี ซึ่งกลุ่มอิทธิพลนี้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือใช้ช่องว่างของกฎหมาย โดยมีพฤติการณ์ลักษณะการใช้อิทธิพล (แฝง) หรือแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประการ หรือการที่เจ้าหน้าที่ของ

รัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือเอื้อประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลดังกล่าวอาจร่วมกันกระทำการอย่างเป็นระบบเพื่อทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีศุลกากร

“ภาษีมูลค่าเพิ่ม” (Value Added Tax (VAT)) หมายถึง ภาษีที่รัฐบาลเรียกเก็บจากมูลค่าส่วนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละขั้นตอนการผลิตหรือบริการ และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการชนิดต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและนำเข้าประเทศหรือส่งออกไปต่างประเทศ ซึ่งส่วนที่เก็บเพิ่มนี้ เรียกว่า “มูลค่าเพิ่ม” ภาษีมูลค่าเพิ่มจึงเป็นภาษีที่ผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มจะทำการเรียกเก็บจากผู้ซื้อสินค้าหรือรับบริการต่าง ๆ ที่เป็นคนสุดท้าย รวมถึงการเก็บภาษีทุกขั้นตอนของการผลิตหรือการขายสินค้าหรือการให้บริการ จากนั้นผู้ประกอบการจะนำภาษีที่เก็บได้ส่งให้กับกรมสรรพากรทุกเดือน

“ภาษีศุลกากร” (Customs Duty) หมายถึง ภาษีที่เรียกเก็บจากการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ หรือส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีนำเข้า เรียกว่า “อากรขาเข้า” และในกรณีส่งออกเรียกว่า “อากรขาออก” โดยจะจัดเก็บตามราคาหรือร้อยละของมูลค่าสินค้าและจัดเก็บตามสภาพของสินค้า ถือเป็นภาษีชนิดที่เรียกว่า กำแพงภาษี หรือ Tariff Barrier ซึ่งไม่ได้เกิดจากการมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่เป็นมาตรการทางภาษีเพื่อสกัดกั้นการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศและเพื่อรักษาความสมดุลของเศรษฐกิจภายในประเทศ

“ผู้ประกอบการ” (Entrepreneur) หมายถึง บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจเป็นของตนเองหรือบุคคลซึ่งผลิต ขายสินค้า หรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพเป็นของตนเอง ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะได้รับประโยชน์ หรือได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ และไม่ว่าจะได้จดทะเบียนธุรกิจหรือจะจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มหรือไม่ ซึ่งกรณีศึกษาในการวิจัยนี้ มีกรณีที่กลุ่มบุคคลหรือบุคคลกระทำตนเป็นผู้ประกอบการแต่มิได้ประกอบการจริง เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางภาษีรวมอยู่ด้วย

5. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย (1) สาระสำคัญเบื้องต้นเกี่ยวกับภาษีอากรและความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษีอากร (2) แนวคิด ความหมาย วิธีการ และสถานการณ์การทุจริตภาษีอากรในประเทศไทย (3) กลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (4) การทุจริตภาษีอากรกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและองค์กรอาชญากรรม และ (5) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

การบริการสาธารณะ การบริหารจัดการประโยชน์ส่วนรวมต่าง ๆ รวมถึงการบริหารประเทศนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อดำเนินการดังกล่าว ซึ่งรายได้ส่วนหนึ่งมาจากภาษีอากรที่บังคับเก็บจากผู้มีหน้าที่จะต้องเสียตามกฎหมาย โดยรัฐบาลไม่ได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงต่อผู้เสียภาษีนั้น และหากผู้มีหน้าที่ไม่เสียภาษีอากรก็จะมีบทลงโทษตามกฎหมาย นอกจากนั้น ภาษีอากรยังเป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของประชาชนในประเทศ โดยอาจจัดเก็บภาษีอากร

ในอัตราสูงจากผู้มีรายได้มาก และจัดเก็บภาษีในอัตราต่ำจากผู้มีรายได้น้อย เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริโภคของประชาชน เป็นเครื่องมือส่งเสริมในการขยายตัวและการพัฒนาเศรษฐกิจ และเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจไม่ปกติด้วย

ภาษีอากรจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบริหารประเทศ ซึ่งการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรนั้นจะส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ ต่อทุกภาคส่วนในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงควรจัดเก็บภาษีด้วยความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี ควรยึดหลักความสามารถในการชำระภาษีของบุคคล กำหนดภาษีที่จะทำให้รัฐสามารถจัดเก็บได้จำนวนมาก และจะต้องยืดหยุ่นสามารถปรับให้เข้ากับสภาวะเศรษฐกิจได้โดยง่าย เหมาะสม และเอื้ออำนวยต่อการบริหารการจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดการยอมรับ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บภาษีนั้นจะต้องกำหนดให้มีความรัดกุม แน่นอน ประหยัด และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ อีกทั้งรัฐบาลจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีมากที่สุด ต้องถือหลักการจัดเก็บในอัตราต่ำแต่เก็บได้มากและทั่วถึงดีกว่าที่จะเก็บในอัตราสูงแต่เก็บได้น้อย นอกจากนี้ นโยบายในการจัดเก็บภาษีจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรของกลไกตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีผลกระทบน้อยที่สุด เพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อรูปแบบการออม การบริโภค และการแข่งขันในการผลิตสินค้าและบริการของประชาชน

สำหรับประเทศไทยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560[3] ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรไว้ ดังนี้

(1) มาตรา 50 กำหนดหน้าที่ของบุคคล ซึ่งเป็นปวงชนชาวไทย โดยมาตรา 50 (9) กำหนดให้มีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) มาตรา 62 กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

(3) มาตรา 250 วรรคสี่ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

---

[3] มาตรา 50, 62, 250 และ 257 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

(4) มาตรา 257 กำหนดให้การปฏิรูปประเทศตามหมวด 16 ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายข้อ ฉ ด้านเศรษฐกิจ (3) กำหนดให้ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิผล

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรอีกหลายฉบับที่สำคัญ ๆ เช่น ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 เป็นต้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐบังคับเก็บภาษีแต่ละประเภทจากประชาชนหรือผู้มีหน้าที่เสียภาษี เพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน โดยให้มีหน่วยงานและเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อให้ทั้งผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรและบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม จึงต้องมีมาตรการบังคับทางภาษีอากรเพื่อให้การดำเนินการบรรลุผล

ในการวิจัยนี้มุ่งศึกษาภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร โดยภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax) หรือ VAT เป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บจากการขายสินค้า หรือการให้บริการในแต่ละขั้นตอนการผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ทั้งการผลิตภายในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศหรือส่งออกไปต่างประเทศ โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผลิตหรือเป็นผู้ที่ขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพเป็นปกติธุระ ไม่ว่าจะประกอบการในรูปของบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่มิใช่นิติบุคคลหรือนิติบุคคลใด ๆ หากมีรายรับจากการขายสินค้าหรือให้บริการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจะต้องมีหน้าที่ยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียน ส่วนผู้ประกอบการใดที่มีรายได้ไม่เกินที่กฎหมายกำหนดจะไม่จดทะเบียนก็ได้ โดยส่วนที่เก็บเพิ่มนั้นเรียกว่า “มูลค่าเพิ่ม” หมายถึง มูลค่าของส่วนที่เพิ่มในแต่ละขั้นตอนการผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “มูลค่าเพิ่ม” หมายถึง ค่าของผลต่างระหว่างราคาของสินค้าหรือบริการที่ผลิตหรือจำหน่าย กับราคาของสินค้าหรือบริการที่ซื้อมาเพื่อใช้ในการผลิตหรือในการจำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้น โดยมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง คือ ประมวลรัษฎากร สำหรับภาษีศุลกากร เป็นอากรศุลกากรที่จัดเก็บกับของที่นำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 และกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอากรศุลกากร โดยภาษีศุลกากรจะเก็บเฉพาะจากของที่นำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกประเทศตามที่กฎหมายกำหนด โดยของที่นำเข้ามาในประเทศนั้นจะต้องเป็นของที่ใช้บริโภคภายในประเทศ หรือเข้าสู่วงจรเศรษฐกิจภายในประเทศโดยตรง โดยของบางประเภทอาจได้รับการยกเว้นอากร ซึ่งมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 และพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

การดำเนินการเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรดังกล่าว อาจมีการกระทำบางอย่างอันเข้าข่ายเป็นการหลีกเลี่ยงหรือฉ้อโกงภาษีอากร ซึ่งกฎหมายไทยได้กำหนดให้การกระทำดังกล่าว

มีโทษตามกฎหมาย ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลรัษฎากร และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 เป็นต้น ทั้งนี้ การหลีกเลี่ยงหรือฉ้อโกงภาษีอากรบางกรณี เช่น ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และความผิดตามมาตรา 37 มาตรา 37 ทวิ หรือมาตรา 90/4 แห่งประมวลรัษฎากร ที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร และเป็นความผิดที่เกี่ยวกับจำนวนภาษีอากรที่หลีกเลี่ยงหรือฉ้อโกงตั้งแต่สิบล้านบาทต่อปีภาษีขึ้นไป หรือจำนวนภาษีอากรที่ขอคืนโดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกันตั้งแต่สองล้านบาทต่อปีภาษีขึ้นไป และผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรดังกล่าวได้กระทำในลักษณะที่เป็นกระบวนการหรือเป็นเครือข่ายโดยสร้างธุรกรรมอันเป็นเท็จหรือปกปิดเงินได้พึงประเมินหรือรายได้เพื่อหลีกเลี่ยงหรือฉ้อโกงภาษีอากร และมีพฤติกรรมปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อมิให้ติดตามทรัพย์สินนั้นได้นั้น กฎหมายยังได้กำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ หากการกระทำผิดดังกล่าวมีลักษณะการกระทำเป็นความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติด้วยก็จะมีความผิดและมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 อีกด้วย โดยในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว รัฐได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน อาทิ กรมสรรพากร กรมศุลกากร สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

สำหรับหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การเสนอแนะ และการใช้นโยบายทางภาษีอากรเพื่อให้ได้ภาษีตามเป้าหมายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเกิดความสมัครใจในการเสียภาษี โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรต่อกระทรวงการคลัง[4] ได้แก่ กรมสรรพากร ซึ่งมีกองตรวจสอบภาษีกลางทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน และมีกองสืบสวนและคดีทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีอากรด้วย

และหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจากการนำสินค้าเข้าและส่งสินค้าออกและการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางศุลกากร โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเสนอแนะนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรต่อกระทรวง การส่งเสริมและการสนับสนุนการผลิตและการส่งออก และการป้องกันผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย

[4] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2560 ข้อ 2.

ศุลกากร กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรในทางศุลกากรต่อกระทรวง ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตและการส่งออกโดยมาตรการทางภาษีอากร และป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางศุลกากร[5] ได้แก่ กรมศุลกากร ซึ่งมีสำนักตรวจสอบอากรทำหน้าที่ในการตรวจสอบภายใน และมีสำนักสืบสวนและปราบปรามทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีอากร

จากที่กล่าวแล้วข้างต้น การจัดเก็บภาษีอากรเป็นการที่รัฐ “บังคับจัดเก็บภาษีอากรจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี” โดย “ไม่มีสิ่งตอบแทนต่อผู้เสียภาษีโดยตรง” จึงมีผลทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรบางกลุ่มหาวิธีการที่จะเสียภาษีอากรให้น้อยที่สุด ด้วยการบริหารจัดการภาษีอากร (Tax management) หรือการวางแผนภาษี (Tax Planning) ซึ่งเป็นการเตรียมการหรือบริหารจัดการภาระภาษีที่พึงจะเกิดขึ้นให้เสียภาษีน้อยที่สุดตามหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ โดยชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจเป็น “การหลบเลี่ยงภาษีอากร” (Tax avoidance) ซึ่งเป็นการเลือกใช้สิทธิกระทำหรือละเว้นกระทำตามวิธีทางกฎหมายหรืออาจใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อหลบเลี่ยงภาษีทั้งหมดหรือบางส่วนโดยปราศจากการฉ้อโกงอันเป็นการกระทำที่ไม่มีเจตนาทุจริต ซึ่งเป็นการหลีกภาษีอากรที่ยอมรับได้ แต่ในทางตรงกันข้ามกับบุคคลบางกลุ่มที่กระทำ “การหลีกเลี่ยงภาษีอากร” (Tax Evasion) โดยการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อไม่เสียภาษีอากรหรือเสียภาษีให้น้อยลงด้วยวิธีการหลอกลวงหรือใช้กลอุบายอันเป็นการฉ้อโกงที่เป็นการกระทำที่มีเจตนาทุจริต กรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม อาจจะกระทำการทุจริตด้วย**การหลบยอดขายและยอดซื้อ** โดยการแต่งบัญชีให้ยอดขายเกิดขึ้นเท่าที่ต้องการจะเสียภาษี **การหลีกเลี่ยงผ่านระบบบัญชี** โดยการสร้างบัญชีเท็จด้วยการกำหนดรายจ่ายต่าง ๆ เข้ามาเบิกในบัญชีบริษัท แต่ในข้อเท็จจริงแล้วไม่ได้มีรายจ่ายเหล่านี้เกิดขึ้น **หรือการตั้งบริษัทเพื่อเจตนาออกใบกำกับภาษีซื้อปลอม** โดยการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาหลาย ๆ แห่ง และมีการออกใบกำกับภาษีซื้อขายให้แก่กันและกันซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วบริษัทไม่ได้มีการทำกิจการดังกล่าวจริง และสำหรับกรณีภาษีศุลกากร อาจจะกระทำการทุจริตด้วยการสำแดงการนำเข้า – ส่งออกสินค้าอันเป็นเท็จ หรือการนำเข้า – ส่งออกสินค้าแบบอำพราง เพื่อใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร เป็นต้น

“การหลีกเลี่ยงภาษีอากร” เป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวมักจะเป็นผู้ที่มีสถานภาพในทางสังคม มีตำแหน่งหน้าที่การงานและความรู้ความสามารถ ใช้ช่องว่างของกฎหมาย กลไกหรือเทคนิคใหม่ ๆ ในการกระทำความผิด มีการวางแผน ตระเตรียมอย่างดี ซึ่งอาจไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างชัดเจนในทันที แต่อาจเกิดผลในระยะยาว ถือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งที่กระทำโดยกลุ่มอิทธิพลที่ร่วมกันกระทำการทุจริตในลักษณะขององค์กรอาชญากรรม เช่น กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และกลุ่มผู้มีหน้าที่เสียภาษี เป็นต้น

---

[5] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 ข้อ 2.

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบและป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ได้แก่ 1) หน่วยงานตรวจสอบ ได้แก่ องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สำนักตรวจสอบรายได้เป็นหน่วยงาน) และ 2) องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของบุคลากรภาครัฐ ได้แก่ 1) องค์กรตรวจสอบอิสระและเป็นกลาง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) 2) องค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) และ 3) หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการสืบสวน สอบสวน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีอากรซึ่งเป็นความผิดทางอาญาแผ่นดิน นับตั้งแต่หน่วยงานด้านการสอบสวน อัยการ และศาล ได้แก่ 1) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2) สำนักคดีภาษีอากร กรมสอบสวนคดีพิเศษ 3) สำนักงานคดีภาษีอากร สำนักงานอัยการสูงสุด และ 4) ศาลภาษีอากร

6. ผลการศึกษา

6.1 กรณีศึกษากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร

(1) กรณีศึกษากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่ม

จากการศึกษาวิเคราะห์กรณีการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มในช่วงปี พ.ศ. 2554 – 2560 โดยมีกรณีกลุ่มผู้ประกอบการรับซื้อ จำหน่าย นำเข้าและส่งออกแร่โลหะ และกรณีกลุ่มบุคคลผู้ประกอบธุรกิจส่งออกชิ้นส่วนอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่มิได้ประกอบการจริงหรือประกอบการจริงเพียงบางส่วน ซึ่งทั้งสองกรณีนี้มีลักษณะการกระทำผิดโดยกลุ่มอิทธิพลตามบริบทของการศึกษานี้ที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายอย่างเป็นระบบ คือ

กรณีกลุ่มผู้ประกอบการรับซื้อ จำหน่าย นำเข้าและส่งออกแร่โลหะ ซึ่งจากข้อเท็จจริงในช่วงเดือนพฤษภาคม - เดือนธันวาคม พ.ศ. 2555 มีกลุ่มบุคคลได้ร่วมกันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทรับซื้อ จำหน่าย นำเข้าและส่งออกแร่โลหะหลายสิบแห่ง ในพื้นที่เขตบางรัก และเขตอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ โดยที่ตั้งของบริษัทในพื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่

จะมีลักษณะเป็นห้องเช่าโล่ง ๆ หรืออาคารร้างเช่นเดียวกัน[6] ทั้งนี้ บริษัทในพื้นที่เขตบางรัก ซึ่งมีจำนวนประมาณ 30 แห่ง จะมีลักษณะเป็นการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทโดยมีทุนจดทะเบียนแห่งละ 1 – 5 ล้านบาท และอ้างว่าประกอบธุรกิจประเภทเดียวกันทั้งหมด คือ รับซื้อ จำหน่าย นำเข้าและส่งออกแร่โลหะทุกชนิด ต่อมาได้จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อให้ได้สิทธิในการขอคืนภาษี เนื่องจากกรณีการส่งออกสินค้าประเภทเศษโลหะจะมีอัตราภาษีเป็นศูนย์ ซึ่งผู้ส่งออกจะสามารถขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจากกรมสรรพากร คิดเป็นร้อยละ 7 จากราคาซื้อสินค้า โดยที่กลุ่มบริษัทดังกล่าวมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกันคือ มีการใช้อาคารหรือห้องเช่าในพื้นที่สีลม เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร เป็นที่ตั้งสำนักงาน ซึ่งสำนักงานนั้นมีลักษณะเป็นห้องโล่ง ๆ ไม่ได้ตกแต่งหรือมีลักษณะเป็นสำนักงานประกอบธุรกิจแต่อย่างใด และยังใช้หมายเลขโทรศัพท์เดียวกันด้วย กับทั้งในการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลนั้นมีการใช้ชื่อบุคคลคนเดียว เป็นกรรมการของบริษัทในกลุ่มนี้ประมาณ 2 บริษัท นอกจากนั้น ยังปรากฏหลักฐานว่าบุคคลที่มีชื่อเป็นกรรมการในแต่ละบริษัทได้ทำหนังสือมอบอำนาจที่มีรูปแบบเหมือนกันให้บุคคลคนหนึ่งเป็นผู้ยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรุงเทพมหานคร[7]

การจัดตั้งบริษัทของผู้ส่งออกเศษเหล็กกลุ่มนี้ จะมีเครือข่ายแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มส่งออกเศษเหล็ก (ผู้ซื้อ) เนื่องจากกลุ่มนี้เป็นผู้ส่งออก ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ไม่มีภาษีขาย ผู้ส่งออกกลุ่มนี้จึงนำภาษีซื้อจากกลุ่มบริษัทผู้ขายสินค้าในประเทศมาขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม และกลุ่มบริษัทผู้ขายในประเทศที่ขายสินค้าให้กับกลุ่มแรก ซึ่งมีภาษีขายมากกว่าภาษีซื้อ จึงนำ VAT มาจ่ายให้กับกรมสรรพากรทุกเดือนตลอด 2 - 3 ปีที่ก่อตั้งบริษัท ซึ่งส่วนใหญ่บริษัทจะจดทะเบียนจัดตั้งไม่เกิน 2 ปี โดยปีแรกขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นจำนวนเงินไม่มากนัก แต่ในปีที่ 2 จะเริ่มขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นเงินมากกว่า 100 ล้านบาท เมื่อบริษัทเหล่านี้ได้เงินภาษีคืนไปแล้วก็จะไปแจ้งเลิกกิจการชำระบัญชีกับกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งจากการตรวจสอบในเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร พบว่าผู้ส่งออกกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นบริษัทร้าง ไม่ได้ประกอบการจริง แต่บริษัทผู้ส่งออกกลุ่มนี้แจ้งว่ามีการส่งออกเศษเหล็กมีมูลค่ารวมกันหลายหมื่นล้านบาท แต่เมื่อนำภาพ X - Ray ตู้คอนเทนเนอร์มาตรวจสอบพบว่ามีการส่งออกเศษเหล็กจริง แต่มูลค่าการส่งออกทั้งหมดที่ขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มมีมูลค่าน้อยกว่าที่แจ้งไว้มาก[8]

โดยในการอนุมัติคืนภาษีมูลค่าเพิ่มของกรมสรรพากรให้แก่บริษัทในกลุ่มนี้นั้น รวมมูลค่าความเสียหายจากการขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวนมากกว่า 4,000 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นสำนักงานสรรพากร

---

[6] สำนักข่าวอิศรา. เบื้องหลังเปิดโปงทุจริตคืนภาษี 4.3 พันล. ข่าวเจาะแห่งปี “สำนักข่าวอิศรา”.https://www.isranews.org/investigative/investigate-news/26253-22.html, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2560.

[7] สำนักข่าวอิศรา. เจาะทุจริตคืนภาษี 4.3 พันล. ถึงเปิดโปงกลุ่มใหม่ 2 พันล. หน้าที่ปกติ ‘สื่อ-อิศรา’.https://www.isranews.org/investigative/investigate-private-crime/43769-inves_43769.html, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2560.

[8] ไทยพับลิก้า. กรณีคืน VAT 2,600 ล้านบาท ป่วนทั้งกรมฯ เปิดคำสั่งบิ๊กสรรพากร-กรมศุลยัน X-ray ตู้ส่งออกเศษเหล็กมูลค่าต่ำเกินจริง. https://thaipublica.org/2013/07/refund-vat/, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2561.

พื้นที่กรุงเทพมหานคร 22 (สีลม) ได้คืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มไปเป็นเงินจำนวนมากกว่า 3,000 ล้านบาท และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สมุทรปราการ 1 ได้คืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มไปเป็นเงินจำนวนมากกว่า 1,000 ล้านบาท

กรณีการขอคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มนี้ **ตรวจสอบพบว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ต่อการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยการเร่งรัดให้คืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มเร็วผิดปกติ และไม่มีการสอบยันผู้ขายสินค้า ประกอบกับไม่ตรวจสอบผู้ประกอบการกลุ่มที่ขอคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่ไม่มีความน่าเชื่อถือตามเกณฑ์ที่จะพิจารณาคืนภาษี และยังพบว่ากลุ่มบริษัทผู้ขายสินค้ามีความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้ขอคืนภาษีที่น่าเชื่อว่ามีการออกใบกำกับภาษีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

ต่อมา ได้มีตรวจสอบพบการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มใน**กลุ่มบุคคลผู้ประกอบธุรกิจส่งออกชิ้นส่วนอุปกรณ์คอมพิวเตอร์**ซึ่งมีลักษณะการกระทำผิดที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับกรณีกลุ่มผู้ประกอบการรับซื้อ จำหน่าย นำเข้าและส่งออกแร่โลหะข้างต้น โดยพบว่ามีกลุ่มบุคคลทำการจัดตั้งบริษัทโดยจดทะเบียนจัดตั้งในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร รวมกว่า 40 บริษัท โดยมีทุนจดทะเบียนบริษัทละ 1 ล้านบาท สำนักงานมีลักษณะเป็นห้องเช่า ซึ่งผู้ถือหุ้นและกรรมการบางรายประกอบอาชีพรับจ้าง มีบุคคลบางคนเป็นกรรมการในหลายบริษัท โดยมีบุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้รับมอบอำนาจดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยบริษัทกลุ่มนี้ได้สำแดงว่าประกอบธุรกิจส่งออกชิ้นส่วนอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งได้อ้างว่ามีต้นทุนจากการซื้อขายภายในประเทศแต่ไม่ได้ส่งออกจริง และแม้ส่งออกจริงก็มีจำนวนไม่มาก แต่ได้ทำบัญชียื่นขอคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มตั้งแต่เดือนแรกนับแต่จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล โดยบริษัทในกลุ่มประมาณ 20 บริษัท ได้ขอคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มกับกรมสรรพากรและได้รับอนุมัติเป็นเงินประมาณ 2,000 ล้านบาท แต่ปรากฏว่ากลุ่มบริษัทดังกล่าวไม่ได้ส่งออกจริง และมีพฤติการณ์เข้าข่ายทุจริต มีลักษณะแบ่งหน้าที่กันทำเป็นกลุ่มขบวนการ เชิดบุคคลถือหุ้นและเป็นกรรมการ และพบว่ามีการโอนเงินกันไปมาระหว่างบริษัทและบุคคลในกลุ่ม[9]

สำหรับข้อค้นพบเกี่ยวกับลักษณะการทำงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นำไปสู่การทุจริตอย่างเป็นระบบดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) ระงับเรื่องไม่ให้มีการตรวจสอบความถูกต้องตามแนวปฏิบัติของกรมสรรพากรเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ขอคืนภาษีเป็นผู้ประกอบการส่งออกจริงหรือไม่

2) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตรวจสอบพบว่ามีการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นจำนวนมากผิดปกติ และปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ แต่อธิบดีกรมสรรพากร (ในขณะนั้น) กลับสั่งการไม่ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่

---

[9] เดลินิวส์. ลุยทวงภาษีโกงคืน 7,000 ล้านบาท. https://www.dailynews.co.th/economic/265728, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2560.

3) ระงับเรื่องไม่ให้มีการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีที่สำนักตรวจสอบภาษีกลางได้ตรวจสอบบริษัท ซึ่งอยู่ในระหว่างการเชิญผู้ชำระบัญชีมาพบเจ้าหน้าที่ เนื่องจากทั้งสองบริษัทได้แจ้งเลิก และจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีไว้แล้ว

4) การไม่ดำเนินการตรวจสอบหรือไม่สั่งการให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงของอธิบดีกรมสรรพากร (ในขณะนั้น) จนเป็นเหตุให้มีการฝ่าฝืนระเบียบแนวทางปฏิบัติของกรมสรรพากรให้กับบุคคลและกลุ่มบริษัทที่ร่วมกระทำความผิดโดยทุจริตหลายครั้ง

5) ยุติการตรวจสภาพกิจการของบริษัทผู้ขอคืนภาษีเท็จ โดยไม่พิจารณาว่ามีการประกอบกิจการจริงหรือไม่

ทั้งนี้ จากการตรวจสอบทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบว่ามีเจ้าหน้าที่ระดับสูงอย่างน้อย 2 ราย มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากอย่างผิดปกติ

(2) กรณีศึกษากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีศุลกากร

การศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาการทุจริตภาษีศุลกากร กรณีการนำเข้ารถหรูหรือรถจดประกอบโดยสำแดงรายการสินค้ามิชอบ และกรณีการนำเข้ารถยนต์ราคาแพงโดยการสำแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงอากร ซึ่งมีลักษณะของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตอย่างเป็นระบบ มีความร่วมมือกันและมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันที่ก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมหาศาล กล่าวคือ

กรณีการนำเข้ารถหรูหรือรถจดประกอบโดยสำแดงรายการสินค้ามิชอบ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้การนำเข้ารถยนต์มาจำหน่ายภายในราชอาณาจักรจะต้องเป็นรถใหม่เท่านั้น ส่วนรถยนต์ใช้แล้วเป็นของต้องจำกัดไม่สามารถนำเข้ามาจำหน่ายได้ เว้นแต่รถบางประเภทซึ่งต้องได้รับอนุญาตให้นำเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ทั้งนี้กฎหมายอนุญาตให้นำอุปกรณ์ชิ้นส่วนรถใช้แล้วหรืออะไหล่รถจากต่างประเทศเข้ามาได้ และให้สามารถนำมาประกอบเป็นรถที่ประกอบขึ้นจากชิ้นส่วนอุปกรณ์รถเก่า หรือเรียกว่า “รถจดประกอบ” แต่**ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความต้องการรถยนต์ที่มีมาก ในขณะที่อัตราภาษีรถยนต์มีอัตราค่อนข้างสูง จึงทำให้เกิดการทุจริตภาษีศุลกากรในการนำเข้ารถยนต์ อันได้แก่ กลุ่มขบวนการที่นำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์ใช้แล้วมาประกอบเป็นรถจดประกอบที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งบางรายนำเข้ามาเป็นคันสำเร็จรูป หรือบางรายนำเข้าเป็นรถใหม่โดยแยกเพียงล้อเท่านั้น แล้วอาจมีการสำแดงเป็นสินค้าประเภทอื่น เช่น อะไหล่รถยนต์ เป็นต้น ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของการนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์** โดยทั่วไปกลุ่มขบวนการรถที่ประกอบขึ้นจากชิ้นส่วนอุปกรณ์รถเก่าหรือรถยนต์จดประกอบที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีการใช้กระบวนการทางธุรกิจเพื่อทำให้เหมือนเป็นกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งพบว่ามีการดำเนินงานในรูปแบบของเครือข่ายธุรกิจ ซึ่งเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตและจำหน่ายรถจดประกอบหรืออุปกรณ์ชิ้นส่วน ซึ่งเริ่มตั้งแต่กระบวนการจัดหาวัตถุดิบโดยการนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์ใช้แล้ว หรือรถยนต์เข้ามาในราชอาณาจักร จากนั้นผู้ประกอบอุตสาหกรรมจึงดำเนินการเพื่อให้ได้รถยนต์สำเร็จรูปโดยอาจอ้างว่า

ทำหน้าที่ประกอบรถที่ประกอบขึ้นจากชิ้นส่วนอุปกรณ์รถใช้แล้วหรือดำเนินการอำพรางแสดงบทบาทเป็นผู้ผลิตรถยนต์ที่สำเร็จรูปมาแล้วเท่านั้น ขั้นตอนสุดท้าย เมื่อผู้ประกอบอุตสาหกรรมได้ประกอบรถยนต์จากอุปกรณ์ชิ้นส่วนเก่าสำเร็จแล้วจะจำหน่ายรถนั้นต่อไปยังลูกค้าที่สั่งประกอบ แล้วนำรถยนต์ไปจดทะเบียนเป็นรถจดประกอบต่อกรมการขนส่งทางบก หลังจากนั้นก็จะมีการโอนทะเบียนรถเปลี่ยนมือจากผู้ค้าปลีก ผู้ขายตรง จนถึงผู้บริโภคคนสุดท้าย ซึ่งการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนนั้นจะต้องมีบุคคลและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวข้องจำนวนมาก กล่าวคือ กลุ่มของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) สำนักงานศุลกากรพื้นที่ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง – เจ้าหน้าที่ศุลกากร 2) สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง – เจ้าหน้าที่สรรพสามิต 3) สถาบันยานยนต์ (องค์กรอิสระ) – นักวิชาการมาตรฐาน และ 4) สำนักงานขนส่งพื้นที่ กรมขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม – นายช่างกรมการขนส่ง และเจ้าหน้าที่กรมการขนส่ง และกลุ่มของผู้ประกอบการภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) บริษัทต่างประเทศผู้ส่งออกอุปกรณ์ชิ้นส่วนรถยนต์ 2) บริษัทผู้นำเข้าอุปกรณ์ชิ้นส่วนรถยนต์ 3) บริษัทผู้จำหน่ายอุปกรณ์ชิ้นส่วนรถยนต์ 4) บริษัทหรือผู้ซื้ออุปกรณ์ชิ้นส่วนรถยนต์ 5) ผู้ประกอบอุตสาหกรรม 6) บริษัทติดตั้งและรับรองส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ก๊าซปิโตรเลียมเหลว 7) วิศวกรผู้ตรวจและทดสอบความปลอดภัยในการติดตั้งแก๊ส 8) วิศวกรรับรองสภาพความมั่นคงแข็งแรง 9) ผู้ค้าปลีก ผู้สั่งประกอบรถยนต์จากอุปกรณ์ชิ้นส่วนเก่า และ 10) ลูกค้าทั่วไป พยาน ผู้ต้องสงสัย และผู้ต้องหา

การดำเนินการของแต่ละขั้นตอนนั้นจะต้องผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง กระบวนการดังกล่าวจะไม่สามารถดำเนินการได้ โดยเฉพาะกระบวนการดังต่อไปนี้

(1) การนำรถยนต์จากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรทั้งคัน แต่ทำการสำแดงรายการสินค้าเพื่อชำระภาษีเป็นอะไหล่รถยนต์หรือชิ้นส่วนรถยนต์แล้วแต่กรณี หรืออาจจะไม่มีการสำแดงรายการเลย โดยส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นกับกรณีรถยนต์ราคาแพง ซึ่งรถยนต์ราคาแพงนั้น การแยกชิ้นส่วนมาประกอบในประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่อาจทำได้ หากเข้ากรณีนี้ถือว่ามีความผิดชัดแจ้ง

(2) กรณีที่บริษัทผู้ผลิต หรือผู้ประกอบรถยนต์เลี่ยงกฎหมายโดยการสำแดงนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์แยกกันเข้ามาในราชอาณาจักร และสำแดงสินค้าเพื่อชำระภาษีเป็นอะไหล่รถยนต์หรือชิ้นส่วนรถยนต์ ภายหลังจากนั้นจะนำชิ้นส่วนหรืออะไหล่รถยนต์มาประกอบเป็นรถยนต์สำเร็จรูปทั้งคันเพื่อขาย ดังกล่าวไว้ข้างต้น[10]

กรณีศึกษานี้สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2556 ได้มีเหตุการณ์ไฟไหม้รถยนต์ราคาแพงที่บรรทุกมาบนรถเทรลเลอร์ จำนวน 4 คัน จากทั้งหมด 6 คัน ในพื้นที่อำเภอปากช่อง จังหวัด

---

[10] สำนักปฏิบัติการคดีพิเศษคดีภาค กรมสอบสวนคดีพิเศษ. คดีเกี่ยวกับการลักลอบขนสินค้าผิดกฎหมาย: กรณีรถจดประกอบ. ในผลงานทางวิชาการ เรื่อง การวิเคราะห์รูปแบบการกระทำความผิดและสร้างมาตรฐานการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ, 2557.

นครราชสีมา ซึ่งรถยนต์ดังกล่าวกำลังขนส่งจากกรุงเทพมหานครเพื่อไปจดทะเบียนที่จังหวัดศรีสะเกษ จากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ พบว่ารถยนต์ที่บรรทุกมานั้น มีการประกอบขึ้นในประเทศไทยจากชิ้นส่วนอะไหล่ที่นำเข้าจากต่างประเทศ **อันเป็นการดำเนินการของกลุ่มขบวนการในการลักลอบหรือหลีกเลี่ยงภาษีอากรศุลกากรที่มีมูลค่าหลายล้านบาท โดยสังคมเชื่อว่าเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ และจากการสืบสวนสอบสวนขยายผลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่าเป็นการทุจริตทั้ง “ระบบ” โดยร่วมกันกระทำในลักษณะของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล** โดยกรณีดังกล่าวจากการตรวจสอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีหลักฐานยืนยันว่าเป็นขบวนการของกลุ่มบุคคลทั้งคนไทยและคนต่างชาติที่ได้ร่วมกันนำรถยนต์ทั้งคันเข้ามาจากประเทศมาเลเซีย ก่อนสำแดงเอกสารเท็จว่าเป็นรถจดประกอบเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี และรถยนต์หรูราคาแพงอย่างน้อย 2 คัน เป็นรถที่ถูกโจรกรรมมาจากประเทศมาเลเซียด้วย และยังพบว่ากรณีนี้ทำกันเป็นขบวนการ ซึ่งมีทั้งข้าราชการของไทย และคนต่างชาติเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย รวมถึงมีการทุจริตในหลายรูปแบบ นอกเหนือจากการสำแดงเอกสารจดประกอบเท็จแล้ว ยังมีการให้คนต่างชาตินำรถยนต์เข้ามาใช้ในประเทศไทยในลักษณะการขออนุญาตที่ด่านพรมแดนศุลกากรเพื่อนำรถยนต์เข้ามาใช้ระหว่างที่ตนอยู่ในราชอาณาจักร แต่กลับปรากฏว่าคนต่างชาติที่นำรถเข้ามานั้นไม่ได้นำรถยนต์ออกไปนอกราชอาณาจักรแต่กลับส่งมอบรถที่นำเข้ามานั้นให้กับกลุ่มผู้ร่วมขบวนการในการกระทำความผิดอื่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งการทุจริตนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษเชื่อว่าเกิดขึ้นตั้งแต่ “ต้นน้ำ” ถึง “ปลายน้ำ” กล่าวคือ ตั้งแต่ขั้นตอนการนำเข้า การจัดทำเอกสารจดทะเบียน และการนำเข้ามาเป็นรถจดประกอบในประเทศไทย

โดยหลังจากเกิดเหตุรถยนต์หรูที่ถูกไฟไหม้ดังกล่าวแล้ว ได้มีการนำกรณีรถที่ประกอบขึ้นจากชิ้นส่วนอุปกรณ์รถเก่ามาทบทวนใหม่ เมื่อต้นปี พ.ศ. 2559 โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับเป็นคดีพิเศษและเริ่มตรวจสอบรถนำเข้าและรถที่ประกอบขึ้นจากชิ้นส่วนอุปกรณ์รถเก่าทั้งหมดกว่า 7.1 พันคัน โดยพบว่ามีรถเข้าข่ายความผิด 3,773 คัน ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 จำนวน 1,038 คัน โดยมีผู้เกี่ยวข้องทั้งบริษัทเอกชน นักการเมืองท้องถิ่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่รัฐ และกลุ่มผู้นำเข้ารถจดประกอบ โดยได้ส่งดำเนินคดีไปแล้วบางส่วน และกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ตรวจสอบขยายผลเพิ่มเติม พบว่ามีรถจดประกอบราคาเกิน 4 ล้านบาท จำนวน 548 คัน ซึ่งเป็นรถที่อาจเข้าข่ายเป็นกรณีที่กรมศุลกากรต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมตามมาตรา 6 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากร พ.ศ. 2530 รวมเป็นวงเงินประมาณ 1,800 ล้านบาท ขณะที่ข้อมูลจากกรมการขนส่งทางบกพบว่ามีรถจดประกอบประมาณ 6,575 คัน แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษพบว่ามีรถที่หายไปจากสารบบ 1,350 คัน ซึ่งเชื่อว่าเป็นรถที่นำเข้าทั้งคัน ไม่ใช่รถที่ประกอบขึ้นจากชิ้นส่วนอุปกรณ์รถเก่า (รถจดประกอบ) โดยคิดเป็นมูลค่าความเสียหายประมาณ 2 พันล้านบาท[11]

---

[11] http://news.ch7.com/detail/263517. ย้อนคดีนำเข้ารถหรูเลี่ยงภาษีฉาวในมือ ดีเอสไอ. เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2560.

กรณีนี้เป็นการทุจริตภาษีอากรอีกคดีที่มีเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลทั้งจากหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชนร่วมกันกระทำเป็นขบวนการอย่างเป็นระบบ ซึ่งหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จัดตั้งทีมเฉพาะกิจขึ้นมาตรวจสอบหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้ารถยนต์ โดยเฉพาะกรมศุลกากร พบว่ามีข้าราชการของกรมศุลกากรทั้งในระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ และระดับบริหารเกี่ยวพันเป็นจำนวนมาก ทั้งข้อกล่าวหาในการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ หรือโดยทุจริตเรียกรับเงินจากผู้ประกอบการนำเข้ารถยนต์อิสระเพื่อแลกกับการไม่จับกุมดำเนินคดี กรณีหลีกเลี่ยงภาษีด้วยการสำแดงราคารถยนต์ที่นำเข้าจากต่างประเทศต่ำกว่าราคาจริง และมีพฤติการณ์ทุจริตรับราคารถยนต์นำเข้าจากต่างประเทศ จนทำให้ผู้นำเข้ารถยนต์เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมน้อยกว่าที่ต้องชำระ แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากและล่าช้า เนื่องจากเอกสารหลักฐานมีจำนวนมาก[12]

สำหรับกรณีการนำเข้ารถยนต์ราคาแพงโดยการสำแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงอากร พบว่ามีลักษณะของการสำแดงราคาของอันเป็นเท็จ โดยมีบริษัทผู้นำเข้ารถยนต์ได้ระบุราคาต่ำกว่าราคาจริงในใบขนสินค้าขาเข้าที่ต้องแสดงต่อกรมศุลกากรเพื่อเสียภาษีอากร ซึ่งราคาโดยเฉลี่ยที่ผู้นำเข้าสำแดงต่ำกว่าราคาจริงนั้นคือประมาณไม่เกินร้อยละ 40 ของราคารถยนต์ที่บริษัทผู้ผลิตในประเทศต้นกำเนิดรถยนต์จำหน่าย และจากข้อมูลที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้จากการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นพบว่ารถยนต์ที่มีการเลี่ยงภาษีซึ่งนำเข้ามาจำหน่ายในประเทศเป็นรถยนต์ที่มีสมรรถนะสูงและมีราคาแพง ดังนั้น กรณีนี้จึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจการคลังของประเทศเป็นจำนวนมาก

โดยข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2560 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ทำการตรวจค้นกลุ่มบริษัทนำเข้าและจำหน่ายรถยนต์ซึ่งเป็นสถานที่เป้าหมายต้องสงสัย จำนวน 9 แห่ง และสามารถอายัดรถได้ จำนวน 122 คัน และในวันที่ 24 พฤษภาคม 2560 ได้เข้าตรวจค้นสถานที่ต้องสงสัยอีก จำนวน 6 แห่ง และอายัดรถยนต์ได้อีก จำนวน 38 คัน รวมทั้งสิ้น 160 คัน พร้อมตรวจยึดเอกสารสำคัญในการนำเข้ารถยนต์ ซึ่งเป็นรถยนต์หลายยี่ห้อ เช่น ลัมโบร์กินี โรลส์-รอยซ์ แมคคาเรน และโลตัส เป็นต้น[13]

ซึ่งจากการสืบสวนสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการประสานข้อมูลกับทางการของประเทศต้นทางของรถยนต์เพื่อขอข้อมูลเกี่ยวกับราคาซื้อขายที่แท้จริง ซึ่งเมื่อนำข้อมูลรถยนต์ที่ได้จากการตรวจค้นมาเปรียบเทียบกับหลักฐานที่ได้จากต่างประเทศ พบว่ามีการสำแดงบัญชีราคาสินค้า (Invoice) ของรถยนต์ต่อกรมศุลกากรไม่ตรงกับราคาสินค้าที่มีการซื้อขายที่แท้จริงที่ได้รับมาจากประเทศผู้ผลิต/ผู้จำหน่ายสินค้า และยังพบว่ามีรถยนต์ยี่ห้อลัมโบร์กินี รุ่นเอเวนทาดอร์ ที่ส่งออกจากสหราชอาณาจักรและนำเข้ามาในราชอาณาจักร จำนวน 11 คัน ซึ่งเป็นรถยนต์รุ่นใหม่และมี

---

[12] ป.ป.ช. รับเลี่ยงภาษีรถหรูตรวจสอบยาก เผยคนกรมศุลฯ เอี่ยวเพียบ. แนวหน้า (วันที่ 15 มิถุนายน 2558).

[13] กรมสอบสวนคดีพิเศษ. กรมสอบสวนคดีพิเศษประสานความร่วมมือกรมศุลกากร กรณีการปราบปรามการนำเข้ารถยนต์ที่ลักลอบและหลีกเลี่ยงการชำระภาษีศุลกากร. https://www.dsi.go.th/view?tid=T0001908, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561.

ราคาแพง แต่พบว่าในขั้นตอนพิธีการศุลกากรกลับนำหลักฐานไปสำแดงกับกรมศุลกากรเพื่อชำระภาษีอากรขาเข้าเป็นรถยนต์ยี่ห้อลัมโบร์กินี รุ่นเกลลาโดร์ ซึ่งเป็นรถยนต์รุ่นเก่าและมีราคาถูกกว่า อันเป็นการสำแดงเท็จ เป็นเหตุให้ภาษีอากรขาเข้าที่ต้องชำระขาดเป็นจำนวนมาก[14]

จากการที่กรมศุลกากรประเมินราคารถยนต์เบื้องต้น พบว่ามูลค่าภาษีอากรที่ขาดไปเป็นจำนวนพันล้านบาท ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำผิดต่อไป[15]

การดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้ตรวจพบและขอให้ดำเนินการเอาผิดกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร และบุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจคืนภาษีอากรให้กับบริษัทเอกชนที่เป็นผู้นำเข้ารถยนต์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่บริษัทผู้นำเข้ารถยนต์นั่งสำเร็จรูป จำนวน 2 ราย ได้สำแดงราคารถยนต์สำเร็จรูปที่นำเข้าต่ำกว่าราคาทดสอบตามแนวทางการพิจารณาราคารถยนต์นั่งสำเร็จรูป ตามคำสั่งกรมศุลกากรที่ 317/2547 ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้ประเมินอากรไม่อาจรับราคาที่ผู้นำเข้าสำแดงในใบขนสินค้าได้ และเห็นว่าบริษัททั้งสองสำแดงเอกสารไม่น่าเชื่อถือ เนื่องจากไม่ใช่เอกสารต้นฉบับ และหลักฐานการชำระเงินไม่ได้ผ่านการรับรองจากธนาคาร เจ้าหน้าที่จึงขอให้วางเงินเป็นประกันจนครบจำนวนอากรสูงสุดที่อาจจะพึงต้องเสียตามมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และกำหนดให้บริษัททั้งสองรายนั้นยื่นเอกสารเกี่ยวกับการซื้อขายตัวจริงมาประกอบการพิจารณา แต่บริษัททั้งสองไม่สามารถยื่นเอกสารประกอบการพิจารณาได้ เจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้ประเมินอากรจึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายศุลกากร ผลักเงินประกันดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดินตามระเบียบศุลกากร จำนวนประมาณ 20 ล้านบาท จากนั้นบริษัททั้งสองได้อุทธรณ์การประเมินภาษีอากรต่อสำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร และเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่มีอำนาจพิจารณาได้เห็นชอบให้คืนอากรที่เคยประเมินให้เป็นรายได้แผ่นดินให้แก่บริษัททั้งสองโดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวนี้ สตง. พิจารณาแล้วเห็นว่าการคืนภาษีอากรที่เป็นรายได้แผ่นดินให้กับบริษัททั้งสองรายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายศุลกากร และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัททั้งสอง จึงเห็นควรให้เรียกเงินคืนจากบริษัททั้งสองและผู้ที่เกี่ยวข้อง และให้ดำเนินคดีและดำเนินการทางวินัยกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับดำเนินคดีกับบริษัททั้งสองรายและผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง[16]

---

[14] กรมสอบสวนคดีพิเศษ. กรมสอบสวนคดีพิเศษร่วมกับกรมศุลกากร แถลงความคืบหน้า กรณีการปราบปรามการนำเข้ารถยนต์ที่ลักลอบนำเข้าและหลีกเลี่ยงการชำระภาษีศุลกากร. https://www.dsi.go.th/view?tid=T0001930, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561.

[15] กรมสอบสวนคดีพิเศษ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ แถลงความคืบหน้าการออกหมายเรียกผู้ต้องหามารับทราบข้อกล่าวหา กรณีลักลอบนำเข้าและหลีกเลี่ยงการชำระภาษีศุลกากร ทำรัฐเสียหายกว่า 4,300 ล้านบาท. https://www.dsi.go.th/view?tid=T0002029, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561.

[16] ฟัน! 9 บิ๊ก “ศุลกากร” คืนภาษีรถหรู. https://www.springnews.co.th/view/45498, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561.

6.2 การศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษา

จากการศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาดังกล่าว พบว่า เป็นการทุจริตคอร์รัปชันภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรโดยกลุ่มอิทธิพลซึ่งกระทำการอย่างเป็นระบบ โดยมีรูปแบบของการทุจริตร่วมที่สำคัญเรียงตามลำดับ ดังนี้

(1) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ประกอบการหรือผู้ที่กระทำตนเป็นผู้ประกอบการแต่ไม่ได้ประกอบการจริงร่วมมือกันกระทำการทุจริต จากการศึกษานี้พบกรณีนี้มากที่สุด โดยมีลักษณะของการทุจริตที่กระทำกันอย่างเป็นระบบเป็นสำคัญ มีกลุ่มเครือข่ายเชื่อมโยงกัน มีการแบ่งหน้าที่กันและแบ่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ หรือใช้ดุลพินิจในการอำนวยความสะดวกหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการบางราย หรือบุคคลที่กระทำตนเป็นผู้ประกอบการแต่มิได้ประกอบการจริง เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางภาษีโดยมิชอบ ซึ่งในหลายกรณีมีบริษัทหรือบุคคลต่างชาติเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้ยากต่อการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มบริษัทผู้ขายสินค้ามีการออกใบกำกับภาษีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้กับกลุ่มผู้ขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐรู้เห็นหรือเกี่ยวข้องด้วย กรณีการนำเข้ารถหรูหรือรถจดประกอบโดยสำแดงรายการสินค้ามิชอบเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี กรณีการสำแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากรของบริษัทรถยนต์ เป็นต้น รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานจัดเก็บภาษีบางส่วนเป็นที่ปรึกษาหรือให้คำแนะนำทางภาษีแก่ผู้ประกอบการหรือสำนักงานบัญชีทั้งโดยชัดแจ้งและในทางลับเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการหลบเลี่ยงภาษีได้โดยวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็อาจมีการชี้ช่องว่างทางกฎหมายหรือขั้นตอนในระบบภาษีให้ผู้ประกอบการสามารถหลีกเลี่ยงภาษีได้ทำให้รัฐจัดเก็บรายได้ได้น้อยลง

(2) กรณีผู้ประกอบการเป็นผู้ดำเนินการอย่างเป็นระบบด้วยตนเอง เป็นกรณีตัวอย่างที่พบได้มากในลำดับรองลงมา โดยส่วนใหญ่จะเป็นกรณีการปลอมเอกสารหรือสำแดงเอกสารอันเป็นเท็จเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือสำแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร แต่กรณีนี้มักจะพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในหน่วยจัดเก็บภาษีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยจัดเก็บภาษีรู้เห็นหรือร่วมในกระบวนการทุจริตด้วย ก็มักจะถูกตรวจพบการทุจริตและถูกจับกุมดำเนินคดีได้ในที่สุด

(3) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งขบวนการ จากกรณีศึกษาพบกรณีดังกล่าวน้อย เนื่องจากภาครัฐมีมาตรการป้องกัน ตรวจสอบ และลงโทษที่เข้มงวด เช่น การนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานในกระบวนการจัดเก็บภาษีเพื่อลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการเพื่อแลกกับการเสียภาษีอากรน้อยกว่าที่ควรจะเป็น หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการนำเข้า - ส่งออกสินค้า แต่โดยส่วนใหญ่กรณีนี้จะมีมูลค่าความเสียหายไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับสองกรณีข้างต้น

การทุจริตภาษีอากรดังกล่าว สามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะสำคัญ คือ (1) การหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Evasion) และ (2) การฉ้อโกงภาษีอากร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการขอคืนภาษีอากรอันเป็นเท็จ ทั้งกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีหรือไม่มีภาษีต้องชำระ โดยการทุจริตภาษีอากรทั้งสองลักษณะนี้ ผู้กระทำความผิดอาจกระทำการทุจริตในลักษณะองค์กรอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การวางแผนงาน วางแผนคน มีการแบ่งงานกัน มีเครือข่ายเชื่อมโยง มีความร่วมมือกัน รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) แต่เป็นองค์กรอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) โดยผู้กระทำการ (Actor) ในองค์กรดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ได้แก่ (1) กลุ่มนักการเมือง (2) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (3) กลุ่มผู้ประกอบการ หรือกลุ่มบุคคลที่กระทำตนเป็นผู้ประกอบการแต่มิได้ประกอบการจริง เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางภาษี และยังมีลักษณะความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง และความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีอากรอย่างเป็นระบบ โดยกลุ่มนักการเมืองหรือผู้ที่เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งทางการเมืองที่ผ่านมานั้น ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างชัดเจน แต่พบว่ามีพฤติการณ์เชื่อมโยงในลักษณะการใช้อิทธิพล (แฝง) หรือแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประการ

6.3 การศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง และความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลผ่านกรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย

(1) ความหมายและรูปแบบของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตอย่างเป็นระบบ

ความหมายของ “กลุ่มอิทธิพล” ตามบริบทของการศึกษาวิจัยนี้ หมายถึง กลุ่มบุคคล ได้แก่ (1) นักการเมืองที่มีตำแหน่งทางการเมืองหรือมีอำนาจแทรกแซงทางบริหารและทางนิติบัญญัติ (2) ข้าราชการหน่วยจัดเก็บภาษีอากร และ (3) ผู้ประกอบการ หรือบุคคลซึ่งกระทำตนเป็นผู้ประกอบการแต่มิได้ประกอบการจริง เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางภาษี ซึ่งกลุ่มอิทธิพลดังกล่าวอาจร่วมมือกันทั้ง 3 ฝ่าย หรือเป็นการร่วมมือกัน 2 ฝ่าย หรือเป็นการร่วมมือกันเองในกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันตาม (1) หรือ (2) หรือ (3) ซึ่งการร่วมมือกันดังกล่าว โดยทั่วไปจะเริ่มจากความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์แล้วพัฒนาเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะองค์กรที่มีเครือข่ายการทำงานร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งอาจเรียกว่า องค์กรอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือใช้ช่องว่างของกฎหมาย หรือใช้อิทธิพลแฝงแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มอิทธิพลดังกล่าว เพื่อผลประโยชน์ทางภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีศุลกากร

สำหรับรูปแบบของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ จำแนกตามลักษณะการกระทำความผิดเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งขบวนการ (2) ผู้ประกอบการเป็นผู้ดำเนินการอย่างเป็นระบบด้วยตนเอง และ (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (รวมถึงผู้มีตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจแทรกแซงทางการบริหารและนิติบัญญัติ) กับผู้ประกอบการร่วมมือกันกระทำการอย่างเป็นระบบ

(2) ลักษณะของการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร

ลักษณะการทุจริตภาษีอากร จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การหลีกเลี่ยงภาษีอากร เป็นการกระทำผิดตามมาตรา 37 มาตรา 37 ทวิ และมาตรา 90/4 ของประมวลรัษฎากร กล่าวคือ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีกระทำการอันเป็นเท็จ ฉ้อโกง หรือใช้อุบาย เพื่อหนีภาษี หรือไม่ให้ต้องเสียภาษี หรือเสียภาษีน้อยกว่าที่ควร โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การแจ้งข้อมูลในการยื่นแบบแสดงรายการจำนวนเงินต่ำกว่าหรือสูงกว่าความเป็นจริง หรือแสดงรายการการนำเข้าสินค้ามาอันเป็นเท็จ หรือการจงใจไม่ยื่นรายการที่ต้องยื่นเสียภาษี เป็นต้น

2) การฉ้อโกงภาษีอากร การที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีหรือไม่มีหน้าที่เสียภาษีแต่กระทำตนเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อขอคืนภาษีอันเป็นเท็จ เช่น การนำใบกำกับภาษีปลอมไปใช้ในการเครดิตภาษีคืน หรือการยื่นภาษีซื้อและภาษีขายเป็นเท็จ เพื่อให้มีสิทธิขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น

(3) ลักษณะความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง และความร่วมมือซึ่งนำไปสู่การทุจริตอย่างเป็นระบบ

ความสัมพันธ์ของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรมักเริ่มจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แล้วพัฒนาความสัมพันธ์อย่างเป็นระบบจนถึงกับมีลักษณะเป็นองค์กรที่มุ่งกระทำการทุจริตทางภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร โดยมีการวางแผนงาน วางแผนคนแบ่งงานกันทำแบบเครือข่ายที่มีความเชื่อมโยงและความร่วมมือกัน ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้าราชการและนักการเมือง) ร่วมกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงธุรกิจ หรือมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกัน จนถึงเข้าข่ายการทุจริตภาษีอากร หรือทำการทุจริตภาษีในเชิงนโยบาย (เช่น การกำหนดนโยบาย กฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่าง ๆ เป็นต้น) และกระทำการทุจริตโดยการสำแดงคุณลักษณะของสินค้านำเข้า – ส่งออก หรือการดำเนินกิจการใด ๆ อันเป็นเท็จ เพื่อไม่ต้องชำระค่าภาษีหรือหลีกเลี่ยงค่าภาษีในเขตปลอดอากรหรือให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลมี 4 ลักษณะดังนี้ (1) ร่วมมือกันโดยใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (2) ร่วมมือกันโดยอาศัยความรู้ทางช่องว่างของกฎหมาย (3) ร่วมมือกันโดยใช้อำนาจการต่อรองในการกำหนดนโยบาย กฎหมายเพื่อผลประโยชน์

ของตนเองโดยเฉพาะ และ (4) ร่วมมือกันโดยใช้อำนาจการต่อรองในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย เพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือหลายกลุ่มโดยไม่เฉพาะเจาะจง เพื่อให้องค์กรธุรกิจที่สนับสนุนนักการเมืองที่เป็นผู้มีอำนาจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย กฎหมายเหล่านั้นได้ประโยชน์ทางภาษีโดยชอบด้วยกฎหมาย

(4) ลักษณะการทำงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์

ลักษณะการทำงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล มีลักษณะสำคัญ ๆ กล่าวคือ (1) นักการเมืองอาจจะกำหนดนโยบายและออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการ และนักการเมืองก็จะได้ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ จากผู้ประกอบการ (2) ข้าราชการกับผู้ประกอบการหรือกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดกับนักการเมืองมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกัน ทั้งในเรื่องตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือทรัพย์สิน (3) มีการจัดอบรมเพื่อวางแผนภาษีอากรหรือการให้ความรู้เมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายใหม่ให้กับผู้ประกอบการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการวางแผนภาษี การใช้ช่องว่างของกฎหมายในการหลบเลี่ยงภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี โดยกฎหมายไม่สามารถเอาผิดได้ เนื่องจากเป็นการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการ ขณะที่ในข้อเท็จจริงพบว่ามีการชี้แนะให้ผู้ประกอบการสามารถหลบเลี่ยงภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี และบางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐยังเป็นที่ปรึกษาด้านภาษีให้กับบริษัท โดยมีค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อย่างอื่น และ (4) การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มผู้ทุจริตภาษีอากรโดยไม่ฎีกาคดีภาษีอากรต่อศาลฎีกากรณีที่หน่วยงานจัดเก็บภาษีอากรแพ้คดี ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าที่ผ่านมานั้นกลุ่มนักการเมืองหรือผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งทางการเมืองยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโดยตรง แต่พบว่ามีพฤติการณ์ที่เชื่อมโยงในลักษณะของการใช้อิทธิพล (แฝง) หรือแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประการ สามารถสรุปเป็นแผนภาพและตารางการสังเคราะห์รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันโดยกลุ่มอิทธิพลอย่างเป็นระบบ กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย ดังนี้

แผนภาพที่ 1 ตัวแบบกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ กรณีศึกษาภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย

ตารางที่ 1 ผลการสังเคราะห์รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันโดยกลุ่มอิทธิพลอย่างเป็นระบบ กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย

รูปแบบ	พฤติการณ์ที่สำคัญ	ข้อสังเกต ปัญหา/ช่องว่างที่สำคัญ	ลักษณะ	
			หลีกเลี่ยงภาษีอากร	ฉ้อโกงภาษีอากร
กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ประกอบการร่วมมือกันกระทำการทุจริต	**กรณีการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่ม** - การปลอมแปลงเอกสาร (ใบกำกับภาษี) เพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มโดยมิชอบ หรือหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยการจดทะเบียนประกอบการแต่ไม่มีการประกอบการจริง (โดยเฉพาะการจัดตั้งบริษัทส่งออก) - การตั้งราคาสินค้าและบริการที่สูงเกินจริงเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นจำนวนมาก	- เป็นกรณีที่พบได้มากที่สุด/มีมูลค่าความเสียหายสูง - เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางรายใช้อำนาจหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ/ละเลยต่อการตรวจสอบ หรือสอบยันตามระเบียบ ขั้นตอนที่กำหนดอย่างจริงจัง เนื่องจากได้รับการสั่งการจากผู้มีอำนาจ/อิทธิพล/ผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่า และ/หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจได้รับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการด้วย - กฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการอนุมัติ อนุญาต กำหนด หรือเรียกเก็บภาษีอากร - การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการตรวจสอบ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศการตรวจสอบระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น	✓	✓
	กรณีการทุจริตภาษีศุลกากร - ผู้ประกอบการบางรายนำเข้า-ส่งออกแบบอำพราง เพื่อใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรในการขอคืนอากรนำเข้า-ส่งออกสินค้า ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2482 - การสำแดงสินค้านำเข้า-ส่งออกอันเป็นเท็จ หรือไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เพื่อเปลี่ยนพิกัดศุลกากรให้ต้องเสียอากรน้อยลง หรือไม่ต้องเสีย		✓	✓

รูปแบบ	พฤติการณ์ที่สำคัญ	ข้อสังเกต ปัญหา/ช่องว่างที่สำคัญ	ลักษณะ	
			หลีกเลี่ยงภาษีอากร	ฉ้อโกงภาษีอากร
กรณีผู้ประกอบการเป็นผู้ดำเนินการอย่างเป็นระบบด้วยตนเอง	กรณีการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร จะมีพฤติการณ์ที่สำคัญ คือ การปลอมแปลงใบกำกับภาษีเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม การหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยการจดทะเบียนประกอบกิจการแต่ไม่มีการประกอบกิจการจริง (โดยเฉพาะการจัดตั้งบริษัทส่งออก) หรือสำแดงเอกสารอันเป็นเท็จเพื่อให้เสียภาษีศุลกากรน้อยลง หรือไม่ต้องเสียภาษีศุลกากรในการนำเข้า-ส่งออกสินค้า	- เป็นกรณีที่พบได้ในระดับรองลงมา/มีมูลค่าความเสียหายในระดับปานกลาง - กรณีการกระทำโดยผู้ประกอบการเองเพียงลำพังมักจะตรวจพบโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กรมสรรพากร กรมศุลกากร) และจะถูกจับกุมดำเนินคดีได้ในที่สุด	✓	✓
กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งขบวนการ	กรณีการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร ในกรณีนี้จะมีพฤติการณ์ที่สำคัญ ดังนี้ - การกระทำตนเป็นผู้ประกอบการแต่ไม่ได้ประกอบการจริง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งขบวนการโดยอยู่เบื้องหลัง แล้วปลอมแปลงเอกสารเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม - เจ้าหน้าที่บางรายเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการเพื่อแลกกับการเสียภาษีอากรน้อยกว่าที่ควรจะเป็น หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการนำเข้า-ส่งออกสินค้า	- เป็นกรณีที่พบได้น้อย/มีมูลค่าความเสียหายไม่มากนัก เนื่องจากมีภาครัฐมีมาตรการป้องกัน ตรวจสอบและลงโทษที่เข้มงวด รวมทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ทำให้สามารถติดตามตรวจสอบกรณีการเปิดกิจการอำพรางได้โดยง่าย - กฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการอนุมัติ อนุญาต กำหนดหรือเรียกเก็บภาษีอากร		✓

6.4 ปัญหาหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดโอกาสหรือช่องทางการทุจริตภาษีอากรโดยกลุ่มอิทธิพล ได้แก่

(1) โครงสร้างอำนาจ การแทรกแซง และช่องว่างของกฎหมาย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง นักการเมือง มีพฤติการณ์แทรกแซงทางกฎหมายหรือใช้ช่องว่างของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจ หรือแทรกแซงขั้นตอนทางราชการตามสายบังคับบัญชา หรือแทรกแซงไม่ให้มีการตรวจสอบ เพื่อประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล ซึ่งขบวนการดังกล่าวยากแก่การตรวจสอบ

(2) ระบบการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เอื้อต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น การไม่ตรวจสอบการมีอยู่จริงของกรรมการบริษัทเมื่อมีการขอจดทะเบียนนิติบุคคล การไม่ตรวจสอบความมีอยู่จริงของนิติบุคคลผู้ประกอบการส่งออกที่ขอคืนภาษี ทั้งที่มีการขอคืนภาษีจำนวนมาก และการที่สถาบันการเงินไม่ตรวจสอบความมีอยู่จริงของเจ้าของบัญชีธนาคาร เมื่อมีการสั่งจ่ายเช็คโอนเงินขอคืนภาษีเข้าบัญชีธนาคาร เป็นต้น

(3) ความล่าช้าของการดำเนินคดี เช่น การห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร เว้นแต่การดำเนินคดีอาญาตามคำร้องทุกข์กล่าวโทษของเจ้าพนักงานตามประมวลรัษฎากร ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ซึ่งหากการร้องทุกข์กล่าวโทษดังกล่าวล่าช้าอาจมีผลต่ออายุความ และมีผลต่อการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเชื่อมโยงถึงผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

(4) การพัฒนากฎหมายยังไม่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของธุรกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และการใช้สกุลเงินดิจิทัล เป็นต้น มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีอากร

(5) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการผลประโยชน์อาจจะในรูปของทรัพย์สินหรือความก้าวหน้าในราชการ

(6) บุคลากรของหน่วยจัดเก็บภาษีอากรมีจำนวนไม่เพียงพอ มีความรู้ไม่เท่าทัน และขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบ ขาดวินัย หรือขาดภูมิคุ้มกันในเส้นทางอาชีพที่ยังต้องอาศัยอำนาจฝ่ายบริหารหรือการเมืองมาสนับสนุน

(7) เครื่องมือในการปฏิบัติงานที่ยังไม่เหมาะสมและไม่ทันสมัย เช่น กระบวนการและวิธีการจัดเก็บภาษีอากรที่ซับซ้อนยุ่งยาก เป็นต้น

(8) การประสานความร่วมมือและบูรณาการข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้การจัดเก็บภาษีและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีอากรไม่มีประสิทธิภาพ

(9) ปัญหาหรือปัจจัยอื่น ๆ เช่น การบริหารจัดการเงินสินบนรางวัลนำจับ และการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับสิทธิทางภาษี เป็นต้น

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัยพบว่าการทุจริตภาษีโดยกลุ่มอิทธิพลมักใช้การแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หรือมักจะได้รับความร่วมมือในการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ ในขณะที่การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรยังไม่เอื้อต่อการตรวจสอบและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาษีอากร และที่สำคัญ ยังมีการใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบค่อนข้างสูง ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดนโยบายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บูรณาการฐานข้อมูลระหว่างกัน โดยนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI- Artificial Intelligence) มาช่วยในการวิเคราะห์ทั้งระบบ เพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความสมเหตุผลของผลประกอบการและการเสียภาษี และเส้นทางการเงินของบุคคล/นิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน มีการจัดทำแผนการบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูล Big data analysis เพื่อนำไปสู่การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของการสร้างกระบวนการทำงานร่วมกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูล/องค์ความรู้ และการสร้างความเชี่ยวชาญ เพื่อป้องกันและปราบปรามกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น ยังควรเพิ่มกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุล สอบยัน ในหน่วยจัดเก็บภาษี ในรูปแบบคณะกรรมการ คณะทำงาน ชุดป้องกันและปราบปราม ผู้ตรวจการ หรือสายลับ ให้ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน และมีอำนาจตรวจสอบการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรเพิ่มเติมจากกลไกปกติที่องค์กรมีอยู่แล้ว และควรเปิดพื้นที่ให้มีการตรวจสอบจากภายนอก รวมทั้งกำหนดนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ เช่น กรณีการสำแดงราคานำเข้ารถยนต์หรูนำเข้าหรือสินค้าอื่น ๆ ที่มีมูลค่าสูง โดยให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรเลือกสงสัยไว้ก่อน เนื่องจากสินค้าที่มีราคาสูงจะมีความคุ้มค่าต่อการหลบเลี่ยงภาษีมากกว่าสินค้าทั่วไปอื่น ๆ และปริมาณการนำเข้าต่อครั้งไม่มาก ซึ่งอยู่ในวิสัยที่จะตรวจสอบได้อย่างละเอียด

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

จากผลการวิจัยพบว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานจัดเก็บ ได้แก่ กรมสรรพากรและกรมศุลกากร ต้องกำชับให้การปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อตรวจสอบพบต้องรายงานและเร่งดำเนินให้มีการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดโดยเร็ว และต้องรายงานความน่าสงสัยและส่งเรื่องให้สำนักงาน ป.ป.ช./กรมสอบสวนคดีพิเศษ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างเข้มงวด รวมทั้งควรทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ยกเลิก/ปรับปรุงหรือแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อลดการใช้ดุลพินิจในการประเมิน

ภาษีอากรของเจ้าพนักงานกรมสรรพากรและในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น และนอกจากนั้น ควรกำหนดมาตรการบังคับให้ผู้ประกอบการขนาดใหญ่และขนาดกลางต้องจัดทำใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์ และรายงานภาษีซื้อ-ภาษีขายในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถสอบยันและตรวจสอบจากระบบใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์ได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7.3 ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร

จากผลการวิจัยพบว่ากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตอย่างเป็นระบบมักมีเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะระดับบริหารเข้ามีส่วนร่วมด้วย ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการในระดับบริหาร (ต้น) ขึ้นไป และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมอย่างเคร่งครัด โดยให้คำนึงถึงความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคลเป็นสำคัญ เพื่อมิให้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกลุ่มอิทธิพลและมีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนั้น ควรนำกรณีศึกษาพฤติการณ์การทุจริต/หลีกเลี่ยงภาษีอากรไปเป็นบทเรียนเพื่อสร้างองค์ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีความรู้ความเข้าใจและเท่าทันต่อพฤติการณ์ดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กร อาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. .... (อพ. 21/2555) สมัยสามัญทั่วไป.*

แนวหน้า. (2558). *ป.ป.ช. รับเลี่ยงภาษีรถหรูตรวจสอบยาก เผยคนกรมศุลฯ เอี่ยวเพียบ*. (วันที่ 15 มิถุนายน 2558).

วัชรา ไชยสาร. (2561). *การศึกษากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย.* นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช.

วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2547). *ขอบเขตและความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า 7.

สถาบันอบรม วิจัย และพัฒนากฎหมายภาษีอากร. (2554). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพิจารณาคดีอาญาในศาลภาษีอากร.* กรุงเทพฯ: ศาลภาษีอากรกลาง สถาบันอบรมวิจัยและพัฒนากฎหมายภาษีอากร.

สุเมธ ศิริคุณโชติ และคณะ. (2560). *ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2560*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

สำนักปฏิบัติการคดีพิเศษคดีภาค กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (2557). *คดีเกี่ยวกับการลักลอบขนสินค้าผิดกฎหมาย: กรณีรถจดประกอบ.* ในผลงานทางวิชาการ เรื่อง การวิเคราะห์รูปแบบการกระทำความผิดและสร้างมาตรฐานการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ.

C.V. BROWN. (1983), *Taxation and the Incentive to work.* Great Britain: Oxford University Press, 131-132.

J. Kelly Strader. (2002). Edition 3, revised. *Understanding White Collar Crime.* LexisNexis.

Roth, Mitchel P. (2010). *Global Organized Crime: A Reference Handbook (ABC-CLIO),* 50.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

https://www.springnews.co.th/view/45498, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561.

https://www.isranews.org/investigative/investigate-news/26253-22.html, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2560.

https://www.isranews.org/investigative/investigate-private-crime/43769-inves_43769.html, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2560.

https://thaipublica.org/2013/07/refund-vat/, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2561.

https://www.dailynews.co.th/economic/265728, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2560.

http://news.ch7.com/detail/263517, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2560.

https://www.dsi.go.th/view?tid=T0001908, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561.

https://www.dsi.go.th/view?tid=T0001930, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561.

https://www.dsi.go.th/view?tid=T0002029, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561.

กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง และหนังสือราชการ

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2560

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551

ประมวลรัษฎากร

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556
พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2560
พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560