ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทย กับแนวทางแก้ไขและป้องกัน

(Corruption in the Private Sector: Preventive and Remedial Measures)

คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ธันวาคม 2554

ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทย กับแนวทางแก้ไขและป้องกัน

(Corruption in the Private Sector: Preventive and Remedial Measures)

โดย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์
วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี
พรชัย พิลหาเวสส
ศิริกาญจน์ เลิศอำไพนนท์

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ธันวาคม 2554

ความคิดเห็นในสิ่งตีพิมพ์ฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย/คณะผู้วิจัยและไม่จำเป็นต้องสะท้อนถึงความคิดเห็นของสำนักงาน ป.ป.ช.หรือหน่วยงานสังกัดของผู้วิจัย/คณะผู้วิจัย สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความสูญเสีย ความเสียหาย หรือสิ่งใดๆ อันเป็นผลจากข้อมูลหรือความคิดเห็นจากสิ่งตีพิมพ์ฉบับนี้ และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดหรือผลที่ตามมาที่เกิดจากการใช้ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้

ผลงานวิจัย โดย เดือนเด่น นิคมบริรักษ์
วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี
พรชัย พิลหาเวสส
ศิริกาญจน์ เลิศอำไพนนท์
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นำเสนอต่อ
สำนักงาน ป.ป.ช.
361 ถนนนนทบุรี – สนามบินน้ำ ตำบลท่าทราย
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

กิตติกรรมประกาศ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ให้ความไว้วางใจมอบหมายให้มูลนิธิสถาบันฯ เป็นผู้ดำเนินการโครงการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำปีงบประมาณ 2552 และขอขอบคุณคณะทำงานตรวจสอบทางวิชาการ ตลอดจนผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้แทนจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และผู้แทนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ที่ได้ให้ข้อมูล ความคิดเห็น คำปรึกษา และคำแนะนำอันมีประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยของมูลนิธิสถาบันฯ ในครั้งนี้

ทั้งนี้ มูลนิธิสถาบันฯ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ศูนย์วิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ได้อำนวยความสะดวก และมีการประสานงานกันอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาการศึกษา

บทคัดย่อ

สำนักงาน ป.ป.ช.

ชื่อโครงการ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน

(Corruption in the Private Sector: Preventive and Remedial Measures)

คณะผู้วิจัย

1. ดร. เดือนเด่น	นิคมบริรักษ์	หัวหน้าโครงการ
2. น.ส. วีรวัลย์	ไพบูลย์จิตต์อารี	นักวิจัยอาวุโส
3. นาย พรชัย	พิลหาเวสส	นักวิจัย
4. น.ส. ศิริกาญจน์	เลิศอำไพนนท์	นักวิจัย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเลขโทรศัพท์ 02-718 5460 ต่อ 304

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง ประจำปี 2552 จำนวนเงิน 3,000,000 บาท

ระยะเวลาทำการวิจัย 2 ปี 2 เดือน เริ่มทำการวิจัยเมื่อเดือนตุลาคม 2552 ถึงเดือนธันวาคม 2554

ปัญหา/วัตถุประสงค์/วิธีดำเนินการ โดยสังเขป

การทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนมีรูปแบบและเหตุผลที่ค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันไม่ว่าจะรูปแบบใด ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายไม่เพียงแต่สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น หากแต่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจที่ดีต้องพังทลายลงไปเช่นเดียวกัน การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ และแรงจูงใจของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนไทย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการดำเนินการป้องกันการทุจริตในวงการธุรกิจเอกชน คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาโดยการสำรวจและวิเคราะห์พฤติกรรมในการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทย รวมถึงองค์ประกอบสำคัญที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและแรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมดังกล่าว และการศึกษากรณีการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ในต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาสำหรับประเทศไทย

ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า การทุจริตในรูปแบบเดิม เช่น การยักยอกทรัพย์ การตกแต่งบัญชี ยังเป็นรูปแบบที่แพร่หลายในการทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในปัจจุบัน ส่วนพฤติกรรมการหลบเลี่ยงภาษียังมีอยู่อย่างแพร่หลาย โดยมักดำเนินการควบคู่ไปกับการถ่ายโอนกำไรหรือการโอนย้ายเงินเพื่อดำเนินธุรกิจแบบนอมินี กฎระเบียบที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมีความเข้มงวดไม่สามารถป้องกันปัญหาได้เท่าที่ควร การแก้ไขปัญหาจึงควรมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างรวดเร็วฉับไว และกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น การศึกษาแรงจูงใจในการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ฯ ชี้ให้เห็นว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริตมีมูลค่าสูงกว่าบทลงโทษตามกฎหมายค่อนข้างมาก และในทางปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับโทษตามกฎหมายมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ถูกกล่าวโทษทั้งหมด

การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยได้เท่าใดนัก เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมากจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีภายในประเทศไทยเองที่ไม่มีประสิทธิภาพ ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นจำเป็นที่จะต้องใช้รูปแบบ “ล่างขึ้นบน” โดยภาคส่วนต่างๆ จะต้องร่วมกันสร้างแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับหน่วยงานป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเน้นมาตรการในการ “ป้องกัน” มากกว่าการปราบปราม เพื่อลดแรงต้านจากฝ่ายบริหาร และภาคธุรกิจที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์

ข้อเสนอแนะ

รูปแบบเชิงยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนอาจดำเนินการได้โดยการผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎ ระเบียบ และวิธีการทำงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งการรณรงค์และการให้ความรู้แก่ประชาชนและนักลงทุนทั่วไปเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน

Abstract

Office of the NACC

Background/ Objectives/ Methodology

Corruption in the private sector comes in various kinds, and there are a lot of reasons for corruption to occur. Nonetheless, no matter what form corruption comes in, it still negatively impacts not only those who are directly involved, but also a good economic system of a society. This study aims to explore types of corruption and incentives for corruption in the private business sector of Thailand. In addition, it also suggestively provides the ways to prevent corruption in the private business sector to the reader. The researchers processed this study by exploring and analyzing behaviors of corruption in the Thai private business sector, the main factors enabling corruption, together with incentives for the behaviors to occur. Moreover, different forms of corruption in other countries were studied for the ways of solving corruption problems in Thailand to be analyzed.

Finding/Results

The study found that old forms of corruption, for instance, embezzlement and accounting cushion, are still the ones that commonly occur among the registered companies in the Stock Exchange of Thailand nowadays. Moreover, tax avoidance is also a widely spread form of corruption that usually occurs along with profit shifting and money shifting for doing business like a nominee. Although rules and regulations at present are strict, they are not effective for combating corruption. Hence, to solve corruption problems, litigations should be processed faster and instantly, while the penalties for the wrongdoers should be even stricter. An exploration of incentives for corruption in the Stock Exchange of Thailand points out that gains from corruption are usually much more worth than the amount that needs to be paid as a penalty of law. In practice, those who were actually punished by law are much less compared to the total amount of the accused.

Participating the *United Nations* Convention Against *Corruption* 2003 (UNCAC) did not potentially help solve corruption problems in the private business sector of Thailand, as a lot of problems that occurred involved an inefficient process of litigation in Thailand. The strategic approach against corruption in Thailand should be bottom-up, rather than top-down. Specifically, various sectors should all reinforce a change in organizations against corruption by emphasizing on prevention of corruption, rather than suppression of corruption.

Recommendations

The strategies to prevent corruption in the private sector of the office of the National Anti-Corruption Commission can be reinforced by pushing forward a reformation of rules and regulations of organizations against corruption as well as their ways of working against corruption in the private sector and establishing campaigns for knowledge regarding corruption in the private sector for people and general investors.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัย "ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน"

(Corruption in the Private Sector: Preventive and Remedial Measures)

คณะผู้วิจัย	1. ดร. เดือนเด่น	นิคมบริรักษ์	หัวหน้าโครงการ
	2. น.ส. วีรวัลย์	ไพบูลย์จิตต์อารี	นักวิจัยอาวุโส
	3. นาย พรชัย	พิลหาเวสส	นักวิจัย
	4. น.ส. ศิริกาญจน์	เลิศอำไพนนท์	นักวิจัย
	มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย		

การทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนมีรูปแบบและเหตุผลที่ค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันไม่ว่าจะรูปแบบใด ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายไม่เพียงแต่สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น หากแต่จะทำให้ "ระบบ" เศรษฐกิจที่ดี เป็นอันต้องพังทลายลงไปเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นความเสียหายในวงกว้าง

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ และแรงจูงใจของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนไทย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการดำเนินการป้องกันการทุจริตในวงการธุรกิจเอกชน คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาโดยการสำรวจและวิเคราะห์พฤติกรรมในการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทย รวมถึงองค์ประกอบสำคัญที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและแรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมดังกล่าว และการศึกษากรณีการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ในต่างประเทศ โดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ และรายงานการวิจัยเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันทั้งของไทยและต่างประเทศ และการสัมภาษณ์หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาสำหรับประเทศไทย

จากการศึกษากรณีการทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่เป็นการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จำนวน 5 กรณี ได้แก่ บมจ. ศิครินทร์ บมจ. รอยเนท บมจ. ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น บมจ. เซอร์คิทอิเลคโทรนิคส์ อินดัสตรีส์ และ บมจ. เอส.อี.ซี. ออโตเซลส์ แอนด์ เซอร์วิส พบว่า การทุจริตที่เกิดขึ้นในทุกกรณีเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้บริหารในระดับประธานกรรมการบริหาร ประธานกรรมการ หรือกรรมการบริษัท เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยการดำเนินการหลักคือ การยักยอกทรัพย์ของบริษัทโดยตรง และการสร้างราคาหลักทรัพย์ เพื่อหวังผลกำไรจากการขายหุ้นหรือหวังผลทางการเมืองบางประการ

นอกจากนี้ การทุจริตในรูปแบบเดิม เช่น การยักยอกทรัพย์ การตกแต่งบัญชี ยังเป็นรูปแบบที่แพร่หลายในการทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในปัจจุบัน ซึ่งกฎระเบียบที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันที่มีความเข้มงวดไม่สามารถป้องกันปัญหาได้เท่าที่ควร การแก้ไขปัญหาจึงควรมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างรวดเร็วฉับไว และกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น

ประเทศไทยมีมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันไว้ค่อนข้างมาก อาทิเช่น การตรวจสอบทรัพย์สินก่อนและหลังการเข้ารับตำแหน่ง การกำหนดโทษยึดทรัพย์ฐานร่ำรวยผิดปกติ การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน รวมทั้งข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ข้อมูลภายในเล่นหุ้น เป็นต้น แต่พฤติกรรมการปกปิดการถือหุ้นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจของตนกลับมีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น

นอกจากพฤติกรรมที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีพฤติกรรมความผิดในหลายรูปแบบซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลในหลายภาคส่วน อาทิ การติดสินบนนักการเมืองระดับสูง การประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การดำเนินการฟอกเงินของบริษัทเอกชนโดยความร่วมมือของผู้บริหารและพนักงานบริษัท การหลบเลี่ยงภาษีศุลกากรโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในบริษัทเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจส่วนตัวของตนเอง การหลบเลี่ยงภาษีสรรพากรจากการซื้อขายหุ้น รวมทั้ง ความไม่โปร่งใสในขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ การเรียกเก็บภาษีย้อนหลังกับบริษัทเอกชน และการประเมินภาษีสรรพากรโดยเลือกปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างการทุจริตที่ค่อนข้างซับซ้อนและก่อให้เกิดความเสียหายทั้งกับภาครัฐและระบบเศรษฐกิจอย่างมาก

สำหรับการทุจริตในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ส่วนใหญ่มักเกิดจากการหลอกลวงผู้บริโภคหรือลูกค้าซึ่งไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจเท่าที่ควร บทบาทของภาครัฐในการป้องกันการทุจริตดังกล่าวและการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแต่ละประเภทว่าได้มีกฎหมายบังคับใช้โดยตรงและมีการระบุหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบผู้ประกอบการในธุรกิจนั้นๆ โดยตรงหรือไม่ และถึงแม้ว่ามูลค่าความเสียหายต่อรายจะไม่สูงนัก หากเทียบกับความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตของผู้ประกอบการรายใหญ่ แต่หากพิจารณาจากจำนวนผู้ที่ได้รับความเสียหายซึ่งมีจำนวนหลายรายก็อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้

การศึกษาแรงจูงใจในการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ฯ ชี้ให้เห็นว่าความคุ้มค่าในการกระทำความผิดของผู้มีอำนาจส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผลประโยชน์จำนวนมากที่คาดว่าจะได้รับ เนื่องด้วยการใช้อำนาจของกรรมการและผู้บริหารในการดำเนินการต่างๆ ภายในบริษัท ยากที่จะได้รับการตรวจสอบทั้งจากภายในองค์กรและจากผู้ถือหุ้น ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริตดังกล่าวมีมูลค่าสูงกว่าบทลงโทษตามกฎหมายค่อนข้างมาก และในทางปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับโทษตามกฎหมายมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ถูกกล่าวโทษทั้งหมด ส่วนแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงภาษี

ศุลกากรเกิดจากหลายสาเหตุ ทั้งจากผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีเจตนาในการลดต้นทุนสินค้าเพื่อสามารถกำหนดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าคู่แข่งหรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการทุ่มตลาดในประเทศ และจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เป็นช่องโหว่ของกฎหมาย อาทิ การตั้งเงินสินบนและรางวัล การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการประเมินพิกัดศุลกากร และการกำหนดราคาศุลกากร เป็นต้น รวมทั้งปัจจัยภายนอกอื่นๆ เช่น การแทรกแซงทางการเมือง เป็นต้น

การป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีในต่างประเทศพบว่า ในระดับประเทศมีการแก้ไขประมวลรัษฎากรเพื่ออุดช่องโหว่ทางด้านภาษี โดยการกำหนดให้การประกอบธุรกรรมกับประเทศที่เป็นที่พักพิงทางภาษี ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบที่เข้มข้นของหน่วยงานจัดเก็บภาษีมากกว่าการประกอบธุรกรรมกับประเทศอื่นๆ ทั่วไป หรือในระดับกลุ่มประเทศก็มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีกฎระเบียบว่าด้วยการจัดเก็บภาษีที่สอดคล้องกัน รวมทั้งมีการจัดทำความตกลงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานทางด้านภาษีและการฟอกเงินระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่ม ตลอดจนการรวมตัวกันเพื่อกดดันประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกซึ่งเป็นแหล่งพักพิงทางภาษี ให้ทำการปรับปรุงกฎระเบียบภายในประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสมาชิกโดยรวม

การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยได้เท่าใดนัก เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมากจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีภายในประเทศไทยเองที่ไม่มีประสิทธิภาพ การที่ไทยผูกพันตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ แม้จะทำให้การติดสินบนของบริษัทไทยในต่างประเทศมีความผิดอาญา และ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องปรามการทุจริตในภาคเอกชนให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในขั้นตอนต่างๆ ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำความผิด แต่หากกฎเกณฑ์ภายในประเทศยังมีข้อจำกัดมากมายทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ การเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะไม่ช่วยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ในประเทศที่มีการดำเนินการอย่างจริงจังกับการทุจริตจะสามารถตักตวงผลประโยชน์จากความตกลงนี้ได้อย่างเต็มที่จากการเรียกร้องความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศในกรณีของการทุจริตข้ามพรมแดน

การศึกษาประสบการณ์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในเกาหลีใต้และฮ่องกงแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคือแรงกดดันจากประชาชน ซึ่งในกรณีของฮ่องกงนั้นเกิดจากความรุนแรงและการแพร่กระจายของการทุจริตคอร์รัปชันที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยส่วนบุคคล ในกรณีของเกาหลีใต้นั้นแรงกดดันมาจากวิกฤตทางเศรษฐกิจซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจจากการที่ธุรกิจขนาดใหญ่ที่เรียกว่าแชโบลได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ และได้รับการผ่อนปรนจากข้อบังคับของกฎหมาย แม้

เหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทั้งสองกรณีแตกต่างกัน แต่ต่างก็ต้องอาศัยแรงต่อต้านของประชาชนในวงกว้าง ซึ่งจะสามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีของฮ่องกงเนื่องจากการทุจริตนั้นแพร่ระบาดจนกระทั่งมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน ในขณะที่ในกรณีของเกาหลีใต้นั้น การต่อต้านเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนมีการศึกษา และมีรายได้ในระดับหนึ่งจึงหันมาให้ความสนใจประเด็นของการต่อต้านการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจซึ่งจะไกลตัวมากกว่ากรณีของการคอร์รัปชันในฮ่องกง

การคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นแม้จะแพร่ระบาดแต่ก็ยังไม่กระทบความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ในขณะเดียวกัน ระดับการศึกษา การเข้าถึงแหล่งข้อมูล และรายได้ของประชาชนส่วนมากยังไม่สูงเท่าเกาหลีใต้ทำให้ความตื่นตัวของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจยังคงมีน้อยเพราะมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว ในขณะที่เรื่องปากท้องเป็นประเด็นที่ให้ความสำคัญมากกว่า ดังนั้น ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องใช้รูปแบบ “ล่างขึ้นบน” โดยภาคส่วนต่างๆ จะต้องร่วมกันสร้างแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับหน่วยงานป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเน้นมาตรการในการ “ป้องกัน” มากกว่าการปราบปราม เพื่อลดแรงต้านจากฝ่ายบริหาร และภาคธุรกิจที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์

ข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

- <u>การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิด</u> ควรประชาสัมพันธ์ถึงการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายหลักทรัพย์ในเรื่องการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส เพื่อเป็นการให้ความรู้แก่บุคคลทั่วไป พร้อมกันนี้ ยังจะต้องสร้างความมั่นใจแก่บุคคลผู้แจ้งเบาะแส ถึงกลไกและระบบการให้ความคุ้มครองที่มุ่งเน้นความปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแสเป็นสำคัญ
- <u>การสอบบัญชี</u> ควรมีการกำหนดเกณฑ์เรื่องลักษณะต้องห้ามของผู้สอบบัญชีสำหรับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่นเดียวกับที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้บริหารแห่งกฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ ทั้งในกรณีที่ถูกดำเนินการทางบริหารหรือได้รับโทษทางปกครอง และในกรณีที่ถูกดำเนินการทางอาญา
- <u>มาตรฐานทางบัญชี</u> ควรมีข้อกำหนดให้บริษัทมหาชนจำกัดต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการได้มาของค่าความนิยมว่ามีข้อมูล เหตุผลหรือข้อสมมติฐานใดที่ใช้ประกอบในการคำนวณซึ่งต้องนำเสนอในการประชุมของผู้ถือหุ้นรวมทั้งให้บริษัทผู้สอบบัญชีประเมินประสิทธิภาพในการวิเคราะห์งบการเงินของบริษัทในการตรวจสอบความเหมาะสมของค่าความนิยมที่แม่นยำอีกด้วย

- ความร่วมมือระหว่างประเทศ ควรดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รองรับการนำตัวพยานบุคคลหรือเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ ซึ่งได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาโดยหน่วยงานของภาครัฐ มาใช้อ้างถึงในกระบวนการยุติธรรมของไทย ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบและการดำเนินคดีกับการกระทำความผิดในลักษณะข้ามชาติ
- การชดเชยผู้ที่ได้รับความเสียหาย ควรผลักดันให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) หรือการฟ้องร้องของผู้เสียหาย ซึ่งอาจจะเป็นคนเดียวหรือหลายคน เพื่อประโยชน์ของบุคคลจำนวนมากที่ได้รับความเสียหาย อันเกิดจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน
- การดำเนินคดีทางอาญา ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการดำเนินคดีทางแพ่ง (civil sanction) มาใช้ควบคู่กับการดำเนินคดีทางอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน การนำการบังคับทางแพ่งมาใช้บังคับกับคดีทางเศรษฐกิจหรือการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในตลาดทุนจะทำให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดกฎหมายหลักทรัพย์ประสบผลสำเร็จมากขึ้น
- การสร้างความตื่นตัวในการตรวจสอบการทุจริตโดยผู้ถือหุ้น ควรมีการปรับลดสัดส่วนหุ้นส่วนขั้นต่ำในการฟ้องร้องกรรมการให้ต่ำลงกว่าร้อยละ 5 ซึ่งจะทำให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยสามารถลงทุนในการซื้อหุ้นจำนวนไม่มากเพื่อที่จะตรวจสอบการดำเนินการของบริษัท และดำเนินคดีกับผู้บริหารที่มีพฤติกรรมการทุจริต

การทุจริตคอร์รัปชันจากการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร

- ผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด ควรเพิ่มขั้นตอนการตรวจสอบความสัมพันธ์และความเกี่ยวโยงกันระหว่างผู้แจ้งเบาะแสและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรเพื่อป้องกันการสมรู้ร่วมคิดของทั้งสองฝ่ายในการรับผลประโยชน์จากเงินสินบนและรางวัลนำจับ
- การใช้ดุลยพินิจของอธิบดีและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร ควรกำหนดหลักเกณฑ์ หรือประกาศที่ชัดเจนเพื่อรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร และนำประกาศดังกล่าวเปิดเผยสู่สาธารณชนทางเว็บไซต์เพื่อให้ผู้ประกอบการและประชาชนรับทราบและสามารถตรวจสอบกระบวนการทำงานของอธิบดีและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรได้
- การเพิ่มจำนวนคณะกรรมการอุทธรณ์ปัญหาพิกัดภาษีและราคาสินค้า ควรเพิ่มจำนวนคณะกรรมการอุทธรณ์ปัญหาพิกัดภาษีและราคาสินค้าให้มีหลายคณะ และให้มีการกระจายออกไปยังส่วนภูมิภาค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการพิจารณาคดี

- <u>การลดจำนวนอัตราพิกัดศุลกากร</u> ควรพิจารณาปรับปรุงลดจำนวนพิกัดอัตราศุลกากรให้น้อยลงในทุกรายสินค้า เพื่อช่วยให้เกิดความชัดเจนในการจำแนกสินค้าตามพิกัดได้ถูกต้อง รวมทั้งเพื่อป้องกันการแจ้งพิกัดศุลกากรผิดประเภทของผู้ประกอบการซึ่งอาจนำไปสู่การประเมินภาษีย้อนหลังเนื่องจากการแจ้งพิกัดศุลกากรผิดได้

รูปแบบเชิงกลยุทธ์และยุทธศาสตร์ของสำนักงาน ป.ป.ช.

รูปแบบเชิงยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนอาจดำเนินการได้ในสองรูปแบบ โดยรูปแบบแรกคือการผลักดันให้มีการปรับปรุง กฎ ระเบียบ และวิธีการทำงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน เนื่องจาก ป.ป.ช. มิได้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน ยกเว้นแต่ในกรณีการทุจริตในการประมูลโครงการของภาครัฐเท่านั้น และรูปแบบที่สองคือการรณรงค์และการให้ความรู้แก่ประชาชนและนักลงทุนทั่วไปเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน โดยมีรายละเอียดของการดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้

- ผลักดันให้ฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติปรับปรุง กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องดังนี้
  - ผลักดันให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ในส่วนของการดำเนินคดีทางอาญา เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดควบคู่ไปกับการดำเนินคดีทางอาญา
  - ผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องการขยายระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์ของผู้ที่ถูกสำนักงาน ก.ล.ต. ดำเนินการกล่าวโทษ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวโทษมีการเคลื่อนย้ายหรือถ่ายเททรัพย์สินไปที่อื่นหรือออกนอกประเทศ ซึ่งยากต่อการติดตามกลับคืน
  - กำหนดระเบียบปฏิบัติให้สำนักงาน ก.ล.ต. และกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องรายงานผลการดำเนินการสำหรับกรณีการทุจริตที่มีการกล่าวโทษในทุกๆ ไตรมาส เพื่อที่จะให้มีการติดตามและตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย
  - ผลักดันให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันของหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและกำกับดูแลภาคธุรกิจ อันได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร สำนักงาน ก.ล.ต. สำนักงาน ปปง. และกรม

สอบสวนคดีพิเศษ เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินของบริษัทเอกชน

- สร้างแนวร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจ
    - ร่วมมือกับสำนักงาน ก.ล.ต. และสมาคมผู้ประกอบการเอกชนหรือสมาคมวิชาชีพในการจัดทำคู่มือในการป้องกันการทุจริตในบริษัทมหาชน ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการในการวางระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กร
    - ร่วมมือกับสมาคมวิชาชีพในการจัดทำคู่มือและฝึกอบรมผู้บริหารและวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น นักบัญชีและผู้สอบบัญชีในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบป้องกันการทุจริต รวมทั้งกำหนดมาตรฐานด้านจรรยาบรรณ
- กำหนดหรือเสนอแนะมาตรการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการใน 3 ส่วน ได้แก่ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูล การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และการให้ความรู้และสร้างความตระหนักเกี่ยวกับความเสียหายของการทุจริตคอร์รัปชัน
- ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

Executive Summary

Corruption in the private sector comes in various kinds, and there are a lot of reasons for corruption to occur. Nonetheless, no matter what form corruption comes in, it still negatively impacts not only those who are directly involved, but also a good economic system, which is a huge loss for a wide society.

This study aims to explore types of corruption and incentives for corruption in the private business sector of Thailand. In addition, it also suggestively provides the ways to prevent corruption in the private business sector to the reader. The researchers processed this study by exploring and analyzing behaviors of corruption in the Thai private business sector, the main factors enabling corruption, together with incentives for the behaviors to occur. Moreover, different forms of corruption in other countries were studied for the ways of solving corruption problems in Thailand to be analyzed.

The registered companies in the Stock Exchange of Thailand (SET) corrupting that was an offence according to Securities and Exchange Act B.E.2535 (A.D. 1992) in five cases including cases of *Sikarin* Public Co., Ltd., *Roynet* Public Co., Ltd., *Picnic Corporation* Public Co., Ltd., *Circuit Electronic Industries Public Co., Ltd., and S.E.C. Auto Sales and Services Public Co., Ltd*., found that corruption in every case was done by executives of a company in the levels of Chief Executive Officer, Chairman of the Board, and Director to gain benefits for themselves or others. The way corruption as done includes direct embezzlement and market manipulation to gain financial profits from sales of stocks or other political profits.

Besides, old forms of corruption, such as embezzlement and accounting cushion, are still the ones that commonly occur among the registered companies in the SET nowadays. Although rules and regulations at present are strict, they are not effective for combating corruption. Hence, to solve corruption problems, litigations should be processed faster and instantly, while the penalties for the wrongdoers should be even stricter.

Thailand has a lot of defensive measures against corruption, for example, checking properties of a person before and after he becomes a government officer, seizing property from an abnormally rich accused, enacting Money Laundering Prevention and Suppression Act, as well as forbidding politicians from using “inside” data to help themselves trade stocks, and so on. On the other hand, politicians’ behavior of concealing the stocks they hold to benefit themselves and others has been increasingly severe and complicated.

Besides the behavior mentioned above, there are still a lot more forms of offences regarding corruption that are related to people in different sectors, for instance, bribing high ranked politicians, government officers misbehaving, money laundering among private companies with contribution from managers and officers, high ranked officers avoiding taxes by using their own status to help their own businesses, avoiding taxes from stock trading, non-transparency of government officers’ work process like recollecting taxes from private companies, government officers assessing taxes exclusively, and so on. These are the examples of complicated types of corruption that severely damage the public sector and the economic system of Thailand.

As for corruption in small and medium enterprises, it often occurs in a form of deceiving consumers and customers who lack sufficient business knowledge and

experiences. The role of the public sector in combating corruption and helping an injured person depends on the law enforcement of acts related to each type of business whether there are direct law enforcement and a specification of organizations responsible for entrepreneurs in each specific business. Although the amount of damage from corruption each small enterprise has is relatively small compared to the damage from corruption that a large enterprise has, total damages of small enterprises that are huge can still be worrisome and may destructively impact the whole economic system.

An exploration of incentives for corruption in the SET points out that the worthiness of corruption that those with power gains partly comes from a huge amount of benefits, usually higher than the penalty that the accused has to pay, that high ranked officers get, as proving offences is difficult when those officers use their power to conceal their corruption in their companies. In practice, those who were actually punished by law are much less compared to the total amount of the accused. As for incentives for tax avoidance, they come from different causes namely entrepreneurs in the private sector wanting to cut costs to lower prices to compete with their rivals or to spread out the market of a product in the country, giving officers with power to corrupt bribes and gifts, using officers' power to assess tariff of customs duties and to set taxes, and so on. Some other factors also enhance incentives for tax avoidance including political intervention.

In terms of prevention and suppression of tax avoidance, at a national level in foreign countries, the revenue code is usually rectified to plug holes regarding taxes. Specifically, the revenue code states that the financial trade can be done with countries that the country can depend on in terms of taxes, that is those countries need to be checked by an organization collecting taxes more intensively than other countries that a country did not have the financial trade with. At a level of a group of countries, there are rules that regulate tax collections in each of the member countries to be similar and agreements to exchange data among organizations dealing with taxes and money laundering within the group. Furthermore, the group can put pressure on countries that are not their members who they depend on in terms of taxes to reform rules and regulations of those countries up to an international standard by using an economic power the group as a whole has.

Participating the *United Nations* Convention Against *Corruption* 2003 (UNCAC) did not potentially help solve corruption problems in the private business sector of Thailand, as a lot of problems that occurred involved an inefficient process of litigation in Thailand. By tying the country to the regulations of the UNCAC, Thailand can put Thai companies abroad bribing as a criminal offence and can corporate with other countries' organizations against corruption when litigating abroad. However, rules and regulations in Thailand themselves do not enable the officers to bring back the wrongdoers to be punished under the penalty of law. Thus, participating the UNCAC does not help prevent and suppress corruption in the private sector in Thailand. In contrast, countries where there is a serious suppression for corruption would be able to benefit from call for a corporation from organizations dealing with corruption in Thailand and other countries in case of cross-border corruption.

The study of experiences in combating corruption in South Korea and Hong Kong shows that an important factor that leads to a change is pressure from the people. In the case of Hong Kong, the pressure evolved from severe and widely spread corruption that impacted personal security among people in Hong Kong. In the case of South Korea, the pressure came from an economic crisis that caused the government to suppress corruption that damaged the South Korean economy due to a big business called "CHAEBOL"

receiving privileges and being given special exceptions under regulations of law. Although causes that lead to a change in the two places are different, both Hong Kong and South Korea had pressure from the wide group of people in their societies to combat corruption. In particular, corruption in Hong Kong spread out until it negatively affected the daily life of the people. As for South Korea, the opposition of corruption arose among educated people and had a certain level of income that enabled them to pay attention to corruption in the business sector, which was less direct to the daily life of the people like the case in Hong Kong.

In Thailand, although corruption has been widely spread, it has not directly affected the daily life of Thais. At the same time, the level of education, access to information, and the level of income of the people in general, are still not as high as those in South Korea. Therefore, people's attention to corruption in the private sector that damages the economy is still small, as people see the issue as indirect, while making money to buy food fulfilling their stomach is more direct. Hence, the strategic approach against corruption in Thailand should be bottom-up, rather than top-down. That is, each sector needs to incorporate with one another to push forward the pressure on organizations suppressing corruption to make a change by emphasizing on preventing corruption, rather than suppressing corruption to reduce the opposition from the management sector and the business sector that is a group sharing benefits among themselves.

Suggestions for ways to prevent and to suppress corruption

- *Corruption in the SET*
  - Protection of those who report clues related to offences: Emphasize on public relations of an operation of combating corruption under the acts of securities law in terms of protecting those who report clues related to corruption offences to enhance people's knowledge. Build confidence among the reporters by emphasizing on the system that protects the reporters' security.
  - Auditing: Set forbidden qualifications for people taking an accounting audit for registered companies in the SET as well as for directors and executive officers according to the new securities law, that is, an accused in civil and management cases or was ever prosecuted for a crime is forbidden for any director and executive officer position.
  - Accounting Standard: Set regulations for public companies to show details and the process of them obtaining the goodwill calculated for a presentation for the shareholders' meeting. An accountant needs to assess efficiency of financial analysis of a company to check whether the goodwill are accurate and appropriate.
  - International Corporation: Reform the securities law and other related laws to be appropriate for representation of the witnesses and documents from abroad that are legally obtained or obtained by the public organizations in the litigations in the Thai court. This will support the cross-border litigation and the prosecution.
  - Compensation for an injured person: For the litigation, push forward a class action or an action of the injured, which can be more than one person. This is for the benefits of a large group of injured people.
  - Crime Sanction: Push forward to use civil sanction along with the crime sanction used at present. The two sanctions together will be more effective for prosecuting those who corrupt in the capital market and/or violate the securities law.

- Build attentiveness among shareholders when investigating corruption: Reduce the minimum amount of shares the shareholders need to hold to be able to proceed an action (5%). This would enable small shareholders to check the system and work process of a company and carry on a crime sanction for executives who corrupt.

- *Corruption in a form of tax avoidance*
  - Those reporting the truth related to an offence: Impose more steps of an investigation on a relation between the reporters and officers of the Customs Department to prevent a conspiracy between the two parties for bribes and prices.
  - Discretion of the director general and officers of the Customs Department: Set the criteria a clear announcement to control discretion of the director general and officers of the Customs Department. Post the announcement on the website so that entrepreneurs and the public know and are able to investigate the work procedure and work behavior of the director general and officers of the Customs Department
  - Increase a number of members for board of appeal for customs tariffs and commodity prices: Increase a number of members for board of appeal for a customs tariff and commodity prices and divide the members into more sub-groups as well as spread them widely throughout different regions to increase efficiency and speed of the process of litigation.
  - Decrease the ratio of a customs tariff: Decrease the ratio of a customs tariff for every type of commodity for a clearer sortation of commodities according to their customs tariffs. This would also help prevent an entrepreneur from false reporting a customs tariff that could lead to tax reassessment due to a false customs tariff report.

- *Strategic approaches of the office of the National Anti-Corruption Commission (NACC)*

The strategies to prevent corruption in the private sector of the office of the National Anti-Corruption Commission can be brought about in two forms. The first is the strategy to push forward a reformation of rules and regulations of organizations against corruption as well as their ways of working against corruption in the private sector, as NACC is not a direct organization responsible for the prevention and the suppression of corruption in the private sector, except corruption related to a public auction. The second strategy is to establish campaigns for knowledge regarding corruption in the private sector for people and general investors. The detail of the campaigns is listed as follows:

1. Put pressure on the administrative and law divisions to reform the related rules and regulations as follows
   a. Reform Securities and Exchange Act B.E.2535 (A.D. 1992) in a section of criminal prosecution, so that the directors of Securities and Exchange Commission (SEC) have the power to investigate and to call for damages from the wrongdoers, while proceeding the criminal litigation.
   b. Push forward a reformation of law to extend the time of seizing properties of those who are accused by the SEC to prevent the accused from shifting or transferring properties to other places or abroad, and they are hard to be taken back.

    c. Regulate the SEC and the Department of Special Investigation (DSI) to report all the corruption cases every three months to further follow the litigation and the prosecution under the law.
    d. Push forward an exchange of information between the public organizations that have a role in investigating and controlling the private sector including the Revenue Department, the Customs Department, SEC, the Anti-Money Laundering Office (AMLO) and DSI to check the financial data of private companies.
2. Build the allies against corruption
    a. Corporate with SEC and the Association of Private Entrepreneurs or the Professional Association to create a manual of preventing corruption in public companies that has details of checking the system of an organization and balance the power within an organization.
    b. Corporate with the Professional Association to create a manual and a workshop to train executives and other related professions that contribute to the prevention of corruption as well as setting a standard of professional etiquette, for instance, accountants and accounting auditors.
3. Suggest the following measures to prevent corruption related to government officers in three sections:
    a. Measure related to revealing data
    b. Measure related to overlapping interests and benefits
    c. Measure related to provision of knowledge about damages from corruption
4. Follow and assess results of process of measures to prevent and suppress corruption.

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ I

บทคัดย่อ III

ABSTRACT V

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร VII

EXECUTIVE SUMMARY XV

สารบัญ XXI

สารบัญตาราง XXIII

สารบัญรูป XXIVIV

คำอธิบายที่ใช้ในการศึกษา XXV

บทนำ XXXI

บทที่ 1 กรอบแนวคิดการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจ 1

1.1 นิยามของการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจ 1

1.2 บรรษัทภิบาลที่ดี 3

1.3 โครงสร้างและระบบการบริหารของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย 4

1.4 ลักษณะการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจไทย 5

1.5 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดบรรษัทภิบาลของภาคธุรกิจไทย 6

บทที่ 2 ลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทย 9

2.1 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน 9

2.2 พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน 17

2.3 กรณีตัวอย่างการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน 23

2.4 สรุป 27

บทที่ 3 กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในธุรกิจเอกชนไทย 29

3.1 พฤติกรรมที่เป็นความผิดตามข้อบังคับของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ 30

3.2 พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการถือหุ้นแทน 61

3.3 พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการหลบเลี่ยงภาษี 72

3.4 พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร และการฟอกเงิน 85

3.5 พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวงผู้บริโภคหรือลูกค้า 86

3.6 สรุป 93

บทที่ 4 แรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน 99

4.1 แรงจูงใจที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 99

4.1.5 การดำเนินการของภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ฯ 121

4.2 แรงจูงใจในการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร 136

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 กรณีศึกษาการทุจริตในภาคธุรกิจในต่างประเทศ 145
5.1 ลักษณะและแนวโน้มของการทุจริตในภาคธุรกิจในโลก 145
5.2 การทุจริตในการหลบเลี่ยงภาษี 150
5.3 การทุจริตฉ้อโกงทางอินเตอร์เน็ต 159
บทที่ 6 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 163
6.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 163
6.4 ประสบการณ์ในการบังคับใช้อนุสัญญา UNCAC 177
บทที่ 7 กรณีศึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ 181
7.1 กรณีศึกษาของประเทศเกาหลีใต้ 182
7.2 การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต 200
7.3 สรุปประสบการณ์ต่างประเทศ 193
บทที่ 8 สรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ในวงการธุรกิจเอกชนไทย 181
8.1 สรุปผลการศึกษา 200
8.2 ข้อเสนอแนะของการวิจัย. 212
บรรณานุกรม 219
ภาคผนวก 229

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทย 12
ตารางที่ 2.2 การทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยจำแนกรายปี ในช่วงปี 2543-2553 14
ตารางที่ 2.3 กรณีตัวอย่างการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากการกระทำความผิดในหลายลักษณะ 24
ตารางที่ 3.1 สัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก 32
ตารางที่ 3.2 ข้อกล่าวหาที่อดีตผู้บริหาร บมจ. ศิครินทร์ จะต้องชี้แจง (ปี 2541) 35
ตารางที่ 3.3 ผลการดำเนินงานของ บมจ. รอยเนท ประจำไตรมาส 3 ปี 2545 (ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2545) 38
ตารางที่ 3.4 การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของ บมจ. รอยเนท ประจำไตรมาส 3 ปี 2545 ก่อนและหลังการปรับปรุงงบการเงิน 40
ตารางที่ 3.5 โครงสร้างผู้ถือหุ้นบริษัท รอยเนท จำกัด (มหาชน) 43
ตารางที่ 3.6 การกล่าวโทษของ ก.ล.ต. กรณีทุจริต บมจ. ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น 52
ตารางที่ 3.7 งบกำไรขาดทุนของ บมจ. เซอร์คิทฯ ในช่วงปี 2545-2548 53
ตารางที่ 3.8 งบกำไรขาดทุนของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ในช่วงปี 2548-2550 55
ตารางที่ 3.9 การกล่าวโทษกรณีทุจริต บมจ. เอส.อี.ซี. ออโตเซลส์ แอนด์ เซอร์วิส 57
ตารางที่ 3.10 หน่วยงานที่ผู้เสียหายติดต่อเพื่อขอความช่วยเหลือในการรับเรื่องร้องเรียน 90
ตารางที่ 4.1 รูปแบบของพฤติกรรมการทุจริตที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ 100
ตารางที่ 4.2 การจัดกลุ่มพฤติกรรมความผิดตามที่ถูกกล่าวโทษ 105
ตารางที่ 4.3 ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวโทษ 106
ตารางที่ 4.4 ความคืบหน้าของการดำเนินคดีตามที่ถูกกล่าวโทษ 109
ตารางที่ 4.5 จำนวนผู้ถูกกล่าวโทษระหว่างปี 2535 ถึง กันยายน 2553 110
ตารางที่ 4.6 บทกำหนดโทษตามความผิดที่ได้กระทำ 111
ตารางที่ 4.7 การวิเคราะห์แรงจูงใจตามความสัมพันธ์เชิงคณิตศาสตร์ 114
ตารางที่ 4.8 การเปรียบเทียบผลประโยชน์และค่าปรับขั้นต่ำ 120
ตารางที่ 4.9 ค่าปรับจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ปี 2542-2553 120
ตารางที่ 4.10 ผลสำรวจการกำกับดูแลกิจการของประเทศในเอเชีย (CG WATCH 2010) 136
ตารางที่ 4.11 พฤติกรรมความผิดทางศุลกากรและบทลงโทษ 137
ตารางที่ 5.1 ลักษณะของการทุจริตในรายสาขาธุรกิจ 148
ตารางที่ 6.1 สาระสำคัญของบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคเอกชน 169
ตารางที่ 6.2 การเปรียบเทียบการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ 172
ตารางที่ 7.1 รูปแบบการดำเนินงานของ ICAC 189

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 2.1 การทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยจำแนกตามรูปแบบ 15
รูปที่ 2.2 การทุจริตคอร์รัปชันภายใต้การดูแลของ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ปี 2543-2553) 15
รูปที่ 2.3 การทุจริตคอร์รัปชันภายใต้การดูแลของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ปี 2547-2551) 16
รูปที่ 2.4 การทุจริตคอร์รัปชันภายใต้การดูแลของ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปี 2543-2551) 16
รูปที่ 3.1 ลำดับการถือครองหุ้น บมจ. ชินคอร์ปฯ 65
รูปที่ 3.2 การถือครองหุ้นบริษัทวินมาร์ค และบริษัทแอมเพิลริชฯ 71
รูปที่ 3.3 รูปแบบของการทุจริตที่เกิดในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 94
รูปที่ 4.1 แผนภาพการวิเคราะห์แรงจูงใจที่เอื้อให้เกิดพฤติกรรมการทุจริต 102
รูปที่ 4.2 เส้นทางของการดำเนินคดีทางอาญา 116
รูปที่ 5.1 รูปแบบของการทุจริตในภาคธุรกิจในโลก 147
รูปที่ 8.1 แผนภาพความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตรวจสอบและฝ่ายผู้กระทำความผิด 202

คำอธิบายที่ใช้ในการศึกษา

หน่วยงาน	
European Union: EU	สหภาพยุโรป
Federal Bureau of Investigation: FBI	หน่วยสืบสวนพิเศษ
Independent Commission Against Corruption: ICAC	คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตของฮ่องกง
Internal Revenue Service: IRS	กรมสรรพากรของสหรัฐอเมริกา
International Monetary Fund: IMF	กองทุนการเงินระหว่างประเทศ
International Organization of Securities Commissions: IOSCO	คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์นานาชาติ
Organization for Economic Cooperation and Development: OECD	องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา
United Nations: UN	องค์การสหประชาชาติ
ก.ล.ต.	คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
คตส.	คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ
ดีเอสไอ	กรมสอบสวนคดีพิเศษ
บีโอไอ (BOI)	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (The Board of Investment of Thailand)
ป.ป.ช.	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ป.ป.ส.	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
ปปง.	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
สคบ.	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
สศก.	กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ

คำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	
Abusive Transfer Pricing	ราคาโอนที่ยอมรับไม่ได้ทางภาษี
Access to information	การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
Accountability	ความรับผิดชอบ
Arm's Length Price	วิธีการคำนวณหาราคาตลาด
Audit committee	คณะกรรมการตรวจสอบของบริษัท
Auditing	การตรวจสอบบัญชี
Auditor	ผู้สอบบัญชี
Automatically exchange of information on interest payments	ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันของหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศโดยอัตโนมัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายดอกเบี้ยเงินฝาก
Bad judgment	การตัดสินใจลงทุนที่ผิดพลาด
Bank secrecy rules	ข้อกำหนดห้ามมิให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลการฝากเงินของลูกค้า
Bid/Offer	คำสั่งเสนอซื้อและเสนอขาย
Board	คณะกรรมการบริษัท
Brand name	ตรายี่ห้อสินค้า
Bribe	การให้สินบน
British Virgin Islands	หมู่เกาะบริติช เวอร์จิ้น
Capital gains	กำไรจากการขายสินทรัพย์
CG Culture	วัฒนธรรมการกำกับดูแลกิจการ
CG Rules & Practices	กฎหมาย กฎเกณฑ์ และการปฏิบัติเกี่ยวกับบรรษัทภิบาล
Civil sanction	การดำเนินคดีทางแพ่ง
Class action	การดำเนินคดีในลักษณะของกลุ่มบุคคล
Class Action Bill	การฟ้องคดีแบบกลุ่ม
Clean loan	การปล่อยเงินกู้โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน
Communication and awareness raising	การสื่อสารและการสร้างความตื่นตัว
Community Relations Department	หน่วยชุมชนสัมพันธ์
Comparable profits method	วิธีเปรียบเทียบกับราคาที่มิได้มีการควบคุม
Conduit	ทางผ่านในการดำเนินธุรกิจเพื่อหลบเลี่ยงภาษี
Conglomerate	โครงสร้างของภาคธุรกิจที่มีเครือของบริษัทขนาดใหญ่จำนวนมาก

คำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	
Connected lending	การปล่อยเงินกู้ให้แก่คนรู้จัก
Connected transaction	การทำรายการที่มีความเกี่ยวโยงกับผู้บริหาร
Corporate governance	บรรษัทภิบาล
Corruption Prevention Department	หน่วยงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน
Corruption Prevention Department	หน่วยป้องกัน
Cost, Insurance and Freight: CIF	ราคานำเข้าสินค้าบวกค่าประกันภัยและค่าขนส่ง
Derivative suit	การที่ผู้ถือหุ้นดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายแทนบริษัท
Discount Rate	อัตราการคิดลดมูลค่าสุทธิในอนาคตที่จะได้รับในแต่ละปีเป็นมูลค่าปัจจุบัน
Dividends	เงินปันผล
Dual-tax Agreement	อนุสัญญาภาษีซ้อน
Education	การศึกษา
Equity	ความเสมอภาค
Ethics development Center	ศูนย์พัฒนาจริยธรรม
Extradition Treaty	สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
Foreign Base Company Sales Income	รายได้ที่เกิดจากบริษัทในเครือที่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งเกิดจากการประกอบธุรกรรมนอกอาณาเขตของประเทศที่บริษัทลูกหรือบริษัทในเครือจัดตั้งอยู่
Foreign Corruption Law	กฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชันในต่างแดน
Foreign Direct Investment: FDI	การลงทุนทางตรง
Fraud	การฉ้อโกง
Gap Analysis	การประเมินข้อจำกัดที่เป็นอยู่
General Agreement on Tariffs and Trade: GATT	ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า
Goodwill	ค่าความนิยม
Government to Government	การดำเนินการระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐโดยไม่มีฝ่ายอื่นเกี่ยวข้อง
Government to Private	การดำเนินการระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับภาคเอกชน
Hot spots	การกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่
Initial Public Offering: IPO	การเสนอขายหุ้นใหม่แก่ประชาชนทั่วไปเป็นครั้งแรก
Insider trading	การใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ในการค้ากำไร
Integrated circuit	ชิ้นส่วนอีเลคโทรนิคส์ประเภทแผงวงจรไฟฟ้ารวม
Integrity pact	พันธสัญญาแห่งความซื่อตรง

คำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	
Interlocking share-holding	การถือหุ้นไขว้
Internal control	การควบคุมภายใน
International Financial Report Standard: IFRS	มาตรฐานรายงานทางการเงินระหว่างประเทศ
International Generally Accepted Accounting Principles: IGAAP	หลักการบัญชีตามมาตรฐานระหว่างประเทศ
Investment vehicles	ตัวกลางในการลงทุน
Invoice	ใบสั่งซื้อสินค้า
Joint Venture	กิจการร่วมค้า
Law enforcement	การบังคับใช้กฎหมาย
Legislative Guideline for the Implementation of the UNCAC 2006	แนวปฏิบัติในการบังคับใช้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการคอร์รัปชัน
Leniency	การลดหย่อนโทษให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ให้ความร่วมมือ
Market for Alternative Investment: MAI	การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ใหม่
Minority shareholders' rights	สิทธิของผู้ถือหุ้นรายย่อย
Nominee	การใช้ตัวแทนในการถือหุ้น
Non-Compliance: NC	เครื่องหมายแสดงหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียนที่เข้าข่ายอาจถูกเพิกถอน
Notice Pending: NP	เครื่องหมายแสดงการที่บริษัทจดทะเบียนมีข้อมูลที่ต้องรายงานและตลาดหลักทรัพย์อยู่ระหว่างรอข้อมูลจากบริษัท
Offshore Secrecy Jurisdiction	ประเทศที่ไม่เปิดเผยข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในร่าง Stop Tax Havens Abuse Act ของสหรัฐอเมริกา
Operations Department	หน่วยปราบปราม
Outsource	การจ้างบุคคลภายนอกเพื่อมาทำงานให้องค์กร
Participation	การมีส่วนร่วม
Peoples Solidarity for Participatory Democracy: PSPD	แนวร่วมประชาชนเพื่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
Phishing	วิธีการโจรกรรมข้อมูลการประกอบธุรกรรมทางการเงินรูปแบบหนึ่งโดยการปลอมแปลงเว็บเพจให้เหมือนกับเว็บเพจของธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ผู้ใช้บริการมีบัญชีเงินฝาก
Policy advocacy	นโยบายหรือมาตรการในการบริหารจัดการของภาครัฐ
Political will	การสนับสนุนของฝ่ายการเมือง
Political/ Regulatory Environment	สภาพแวดล้อมทางการเมืองและการกำกับดูแล

คำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	
Prevention	การป้องกัน
Principal-Agent problem	ปัญหาตัวการตัวแทน
Private to Private	การดำเนินการระหว่างภาคเอกชน
Project evaluation	การประเมินความคุ้มค่าของโครงการ
Proxy solicitation	การมอบฉันทะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าประชุมผู้ถือหุ้นและออกเสียงลงคะแนนแทน
Receivable income	รายได้ค้างรับ
Reciprocity	ผลประโยชน์ต่างตอบแทน
Regulator	เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติของหน่วยงานใต้กำกับดูแล
Returns on asset	ผลตอบแทนจากสินทรัพย์อื่นๆ
Revenue sharing	การแบ่งรายได้ภาษี
Rules of law	หลักนิติธรรม
Safe harbor	การกำหนดบทคุ้มครอง
Sarbanes Oxley Act	มาตรฐานการบริหารจัดการธุรกิจที่เข้มงวดของสหรัฐอเมริกา
Securities Class Action Act	กฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีทุนแบบกลุ่ม
Self regulation	การกำกับดูแลตนเอง
Siphoning of company's fund	การถ่ายโอนกำไรระหว่างบริษัท
Spam	การส่งจดหมายอิเล็กทรอนิคส์ที่มีข้อความโฆษณาไปให้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้รับ
Spoofed website	เว็บไซต์หลอก
Staff code of ethics	จรรยาบรรณของพนักงาน
Stakeholders	ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัท
Stop Tax Havens Abuse Act	ร่างกฎหมายสหรัฐอเมริกาที่กำหนดแนวทางในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินธุรกิจหรือการประกอบธุรกรรม เฉพาะที่เกี่ยวกับนิติบุคคลในประเทศที่มีความเสี่ยงว่าจะเป็นที่พักพิงภาษี
Strategic priority setting and sequencing	การจัดลำดับความสำคัญและขั้นตอนก่อนหลังในการปฏิรูปกระบวนการและขั้นตอน
Sub-prime lending	การปล่อยกู้ให้กับลูกค้าที่มีปัญหาด้านเครดิต
Subsidiary	บริษัทในเครือ
Suspension: SP	เครื่องหมายแสดงการห้ามซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียนเป็นการชั่วคราวตามหลักเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์ โดยแต่ละครั้ง มี

คำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	
	ระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งรอบการซื้อขาย
Tax authorities	หน่วยงานที่จัดเก็บภาษี
Tax commissioner	กรรมาธิการทางภาษี
Tax evasion	การเลี่ยงภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก
Tax fraud	การทุจริตทางภาษี
Tax haven	ดินแดนที่ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการที่อยู่ภายในดินแดนเพื่อหลบเลี่ยงภาระภาษีตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำภาษีในดินแดนอื่นหรือให้โอกาสแก่ผู้เสียภาษีนั้นดำเนินธุรกรรมต่างๆ ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษี
Tax shelters	แหล่งหลบหลีกภาษีอากร
Terms of reference	กรอบของงานที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับงานที่มีการว่าจ้าง
Thumb drive	หน่วยความจำแฟลชที่เชื่อมต่อกับคอมพิวเตอร์ผ่านทางพอร์ต USB
Top down	การดำเนินการในลักษณะแบบบนลงล่าง
Transfer pricing	การตั้งราคาโอน หรือการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการที่มีการค้าขายระหว่างบริษัทในเครือเดียวกัน
Transitional period	ช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน
Transparency	ความโปร่งใส
Treaty on mutual assistance in criminal matters	สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในเรื่องทางอาญา
Uniform Resource Locator: URL	ตำแหน่งของไฟล์บนเว็บไซต์
United Nations Convention against Corruption: UNCAC 2003	อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003
US Generally Accepted Accounting Principles: US *GAAP*	มาตรฐานและหลักวิธีปฏิบัติของสมาคมนักบัญชีของสหรัฐอเมริกา
Warrant	ใบสำคัญแสดงสิทธิ
Whistle blower	ผู้แจ้งเบาะแส
Widely held	การถือหุ้นแบบกระจายตัว
Withholding tax	ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนนั้น เกิดขึ้นจากแรงกดดันของการแข่งขันในตลาด ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการต่างมีความจำเป็นที่จะต้องลดต้นทุนหรือสร้างรายได้ให้แก่องค์กรของตนให้ได้มากที่สุด ส่งผลทำให้ผู้ประกอบการบางรายเลือกที่จะใช้ “ทางลัด” ในการได้มาซึ่งข้อได้เปรียบทางด้านต้นทุน โดยการหลีกเลี่ยงภาษีหรือ กฎ ระเบียบอื่นๆ ของภาครัฐ ในการหลบเลี่ยงกฎ ระเบียบดังกล่าวนั้น ในบางกรณีจะมีความเกี่ยวข้องกับการติดสินบนด้วย หากการกระทำดังกล่าวต้องการความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ดังนั้น การทุจริตในภาคเอกชนจึงมีความเกี่ยวโยงกันโดยตรงกับปัญหาการคอร์รัปชันของภาครัฐ

ขณะเดียวกัน ในด้านของรายได้นั้น ผู้ประกอบการที่จำเป็นต้องขวนขวายเพื่อที่จะสร้างรายได้และกำไรให้แก่บริษัทอาจเลือกใช้วิธีการ “ทางลัด” ได้เช่นเดียวกัน ด้วยการหลอกลวงลูกค้า โดยการปกปิดข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการของตน หรือการนำข้อมูลของลูกค้าไปใช้ในการสร้างผลประโยชน์ให้แก่บริษัท เช่น กรณีการขายแฟรนไชส์ที่ไม่มีคุณภาพ หรือกรณีการชักจูงบุคคลอื่นให้เข้าร่วมในธุรกิจขายตรงที่มีลักษณะคล้ายแชร์ลูกโซ่เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น หากผู้ประกอบการไม่สามารถสร้างผลกำไรได้จากการลดต้นทุนหรือเพิ่มรายได้ ทางออกอีกทางหนึ่งก็คือ การตกแต่งบัญชีเพื่อที่จะทำให้บริษัทมีผลการดำเนินงานที่ดีกว่าความเป็นจริง ซึ่งถือเป็นพฤติกรรมที่แพร่หลายเช่นกัน อย่างในกรณีของบริษัทเอนรอน (Enron) บริษัทยักษ์ใหญ่ทางด้านพลังงานที่ประสบภาวะล้มละลายของสหรัฐอเมริกา หรือบริษัทแอลฟาเทค (Alphatech) บริษัทแนวหน้าทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ของไทยที่มีชะตากรรมเช่นเดียวกัน ก่อนที่จะเกิดวิกฤติในปี 2540

การหลบเลี่ยงภาษีหรือการหลบเลี่ยงกฎ ระเบียบอื่นๆ ของภาครัฐ ที่สร้างภาระทางด้านต้นทุนให้แก่ภาคธุรกิจ การหลอกลวงผู้บริโภค หรือการตกแต่งบัญชีนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากแรงกดดันของสภาพการแข่งขันในตลาดที่ทำให้ผู้ประกอบการต้องทำให้บริษัทมีผลการดำเนินการที่ดี เพื่อให้หุ้นของบริษัทเป็นที่ต้องการของนักลงทุน อันจะช่วยให้บริษัทสามารถระดมทุนได้ และอีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากแรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหาร ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับผลการดำเนินงานของบริษัท เช่น ในกรณีที่กรรมการและผู้อำนวยการมีระบบการจ่ายเงินโบนัสที่ผูกติดกับผลการดำเนินงานของบริษัท เป็นต้น

ในกรณีของบริษัทมหาชนหรือบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นหลายราย การทุจริตอาจเกิดจากการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของคนภายในองค์กรเอง มากกว่าที่จะเป็นการทุจริตเพื่อผลประโยชน์ของบริษัท เช่นในกรณีที่ผู้บริหารใช้ข้อมูลภายในที่เกี่ยวกับบริษัทในการซื้อขายหุ้นเพื่อทำกำไร (insider trading) หรือการที่ผู้บริหารอนุมัติให้บริษัททำธุรกรรมกับนิติบุคคลอื่นที่ตนเป็นเจ้าของหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง

ในลักษณะที่บริษัทเป็นฝ่ายเสียเปรียบ การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นผู้ร่วมรับผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าวด้วย

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าเหตุผลและรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนนั้นมีหลากหลาย แต่การทุจริตคอร์รัปชันไม่ว่าจะรูปแบบใด ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายไม่เพียงแต่สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น หากแต่จะทำให้ "ระบบ" เศรษฐกิจที่ดี เป็นอันต้องพังทลายลงไปเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นความเสียหายในวงกว้าง การที่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถใช้ "ทางลัด" ในการลดต้นทุนหรือในการสร้างรายได้เพื่อได้มาซึ่งผลการดำเนินงานที่ดี ทำให้ผู้ประกอบการอื่นๆ ที่เลือกที่จะไม่ใช้ทางลัด หากแต่ใช้ความสามารถในทางธุรกิจเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันเสียเปรียบ เพราะการแข่งขันแบบตรงไปตรงมามีต้นทุนสูงกว่าการแข่งขันแบบทางลัด ซึ่งอาจทำให้เกิดปรากฏการณ์ "น้ำเสียไล่น้ำดี" ได้

สำหรับการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรนั้น แม้จะมองว่าเป็นปัญหาภายในองค์กรเอง แต่หากปัญหาดังกล่าวได้แพร่กระจายไปในวงกว้าง ก็จะทำลายภาพพจน์ของภาคธุรกิจไทยในภาพรวมได้ หากผู้ลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติไม่มีความมั่นใจในการเข้ามาลงทุนหรือร่วมทุนในกิจการไทย เพราะเห็นว่ามีความเสี่ยงสูงจากการที่จะเกิดปัญหาการรั่วไหล ซึ่งสุดท้ายแล้วก็จะทำให้ภาคธุรกิจไทยขาดแคลนเงินทุนหรือมิฉะนั้นแล้วก็จะต้องมีต้นทุนเงินทุนที่สูงขึ้นเพื่อชดเชยความเสี่ยงที่เกิดจากระบบให้แก่ผู้ลงทุน

วิกฤตเศรษฐกิจโลกครั้งล่าสุดที่เกิดขึ้นจากการปล่อยกู้อสังหาริมทรัพย์แบบหละหลวมในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ไม่เพียงแต่กับภาคการเงินของโลก แต่ยังรวมถึงภาคการผลิตอีกด้วย เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นทั้งศูนย์กลางทางการเงินและเป็นแหล่งการผลิตและการบริโภคที่สำคัญของโลก ภายใต้ภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจโลกที่ซบเซาเช่นนี้ การทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ จึงมีโอกาสที่จะแพร่หลายและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เมื่อบริษัทแต่ละรายต่างก็ต้องมุ่งหาทางออกเพื่อที่จะฝ่าฟันวิกฤตการณ์ในครั้งนี้ บางรายอาจเลือกที่จะใช้ "ทางลัด" ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารและพนักงานที่ต้องเผชิญกับปัญหาการตกต่ำของรายได้ของครอบครัวก็มีแรงกระตุ้นให้แสวงหารายได้จากการทุจริตเพื่อชดเชยรายได้ที่หายไปเช่นเดียวกัน

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ตระหนักถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนเช่นเดียวกัน และได้บัญญัติเรื่องการทุจริตของภาคธุรกิจเอกชนไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC 2003) โดยกำหนดให้ภาครัฐต้องมีมาตรการในการป้องกันการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชน และมีบทลงโทษทั้งทางแพ่ง ทางปกครอง และทางอาญา ตามสัดส่วน เพื่อป้องปรามการกระทำผิดนั้น รวมทั้งกำหนดให้การยักยอกทรัพย์สินในภาคธุรกิจเอกชน และการให้หรือเรียกรับสินบนที่

เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ภาคธุรกิจเอกชนเป็นความผิดทางอาญา (ข้อ 12, ข้อ 21, ข้อ 22) ซึ่งประเทศไทยอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับนี้ และเมื่อมีการให้สัตยาบันแล้วรัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติตาม โดยมีกลไกและมาตรการรองรับตามบทบัญญัติดังกล่าวด้วย

2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาให้ทราบถึงลักษณะและรูปแบบหรือประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนไทย ทั้งธุรกิจขนาดใหญ่และธุรกิจขนาดย่อม ที่แพร่หลายและมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ในวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจมากที่สุด และที่มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต ทั้งในส่วนของการติดสินบนและการยักยอกทรัพย์สินในภาคธุรกิจเอกชนตามข้อ 21 และข้อ 22 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

(2) ศึกษาเหตุผลและแรงจูงใจ รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและกฎหมายที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าว

(3) ศึกษาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยอ้างอิงจากกรณีศึกษาในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการติดสินบนหรือการฉ้อโกงในวงการธุรกิจในอดีต หรือจากประสบการณ์ในต่างประเทศที่มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน

(4) เสนอแนะแนวทางการดำเนินการป้องกันการทุจริตในวงการธุรกิจเอกชน ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และรูปแบบกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์การแก้ไขปราบปรามและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาพรวมของธุรกิจเอกชนไทยที่เป็นภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช.

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

คณะผู้วิจัยเชื่อว่าการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในวงการธุรกิจเอกชนจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญสองประการ ประการแรก คือ สภาพแวดล้อมในเชิงธุรกิจที่ทำให้ธุรกิจหรือบุคคลในธุรกิจมีพฤติกรรมที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การแข่งขันในตลาดที่รุนแรง การเรียกสินบนของหน่วยราชการหรือนักการเมืองที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และประการที่สอง คือ ปัจจัยในเชิงสถาบันและกฎหมายจะต้องเอื้อให้ธุรกิจเอกชนสามารถมีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันได้ เช่น กฎ ระเบียบให้อำนาจดุลยพินิจแก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือโครงสร้างการบังคับบัญชาหรือการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวขาดการถ่วงดุล หรือตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น การศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมที่เป็นการทุจริตฉ้อโกงจึงต้องกระทำแบบองค์รวมเพื่อที่จะให้การวิเคราะห์ปัญหามีความครบถ้วนสมบูรณ์

4. ระเบียบวิธีวิจัยและขอบเขตการวิจัย

4.1 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงลักษณะของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนตามกรอบแนวคิดที่ได้กล่าวมานั้น คณะผู้วิจัยจะมีแนวทางในการวิเคราะห์ดังนี้

1. การศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะของพฤติกรรมในการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยว่ามีลักษณะอย่างไร มีการดำเนินการอย่างไร มีหน่วยงานหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความรุนแรงและความแพร่หลายของปัญหาในประเทศไทย
2. การศึกษาองค์ประกอบสำคัญที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและแรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมดังกล่าว โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นเกิดขึ้นจากองค์ประกอบในหลายภาคส่วน เริ่มจากแรงจูงใจหรือความจำเป็นที่ทำให้เอกชนทุจริต และปัจจัยที่เอื้อให้เอกชนทุจริตได้โดยไม่ได้รับการลงโทษ ทั้งทางด้านกฎหมายและผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง
3. การศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของบริษัทข้ามชาติที่มีแนวโน้มที่แพร่หลายมากขึ้นในต่างประเทศไม่เกิน 3 กรณี เพื่อที่จะสามารถรับรู้ล่วงหน้าถึงความเสี่ยงที่ประเทศไทยอาจจะต้องเผชิญกับปัญหาในลักษณะเดียวกันในอนาคต พร้อมทั้งวิเคราะห์แนวทางที่มีการป้องกันและแก้ไขในต่างประเทศ เช่นในกรณีที่สหรัฐอเมริกากดดันให้ธนาคารพาณิชย์ในสวิสเซอร์แลนด์ต้องเปิดเผยข้อมูลบัญชีลูกค้าที่เป็นคนสัญชาติอเมริกัน เพื่อที่จะแก้ปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลอเมริกัน เป็นต้น อนึ่ง ในการเลือกกรณีศึกษานั้น คณะผู้วิจัยจะเลือกแต่ละกรณีจากประเทศที่แตกต่างกัน
4. การศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาตามข้อ 1 รวมถึงการประเมินและการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงมาตรการที่ดำเนินการมาแล้วในอดีต เช่น การออก พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2551 และการเสนอแนะมาตรการใหม่ที่รัฐอาจพิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมได้โดยสังเขป

อนึ่ง ในการจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายนั้น คณะผู้วิจัยจะศึกษาลักษณะ รูปแบบ วิธีการมาตรการ และกลไกที่ใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว จากสองกรณีศึกษาจากภูมิภาคเอเชีย กรณีแรกคือประเทศเกาหลีใต้ เนื่องจากเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันภาคอุตสาหกรรมของประเทศไปสู่ความเป็นเลิศทางเทคโนโลยี และมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจคล้ายกับประเทศไทย หากแต่มีการพัฒนากฎ กติกาในการกำกับดูแลธุรกิจที่ล้ำหน้าไปกว่าประเทศไทยมาก กรณีที่สองคือเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งเป็นศูนย์กลางการเงินแห่งหนึ่งของโลก จึงเป็นตัวอย่างที่

สมควรศึกษากฎ กติกาที่ใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจทางด้านการเงิน อีกทั้งโครงสร้างของธุรกิจส่วนมากยังมีลักษณะที่เป็นธุรกิจของครอบครัวเหมือนเช่นในประเทศไทย

ในการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทย คณะผู้วิจัยจะให้ความสำคัญแก่ประเด็นต่างๆ ที่มีการกล่าวถึงใน ข้อที่ 12 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ทั้งหมด 5 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้บริหาร
2. ระบบการควบคุมและตรวจสอบภายในขององค์กร
3. มาตรฐานทางบัญชี
4. ผลกระทบของการกำกับดูแลที่อาจทำให้เกิดการเบี่ยงเบนของพฤติกรรมของเอกชน
5. ความโปร่งใสในการดำเนินการและการเปิดเผยข้อมูล

ทั้งนี้ เพื่อให้ผลการวิจัยของรายงานฉบับนี้ เป็นประโยชน์ต่อการออกมาตรการต่างๆ ของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมไปถึง ป.ป.ช. เพื่อให้รองรับกับพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ในอนาคต เมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว

4.2 ขอบเขตการวิจัย

เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนมีรูปแบบที่หลากหลาย คณะผู้วิจัยจะทำการสำรวจลักษณะของการทุจริตที่มีแนวโน้มที่จะแพร่หลายและทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

1. การทุจริตที่เกี่ยวกับภาษีศุลกากร เช่น ปัญหาการแสดงราคาประเมินของสินค้าที่นำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริง ปัญหาการติดสินบนเจ้าหน้าที่ศุลกากรเพื่อให้มีการกำหนดรหัสสินค้าที่นำเข้าที่มีอัตราภาษีต่ำ ฯลฯ
2. การทุจริตที่เกี่ยวกับภาษีสรรพากร เช่น ปัญหาการใช้ที่พักพิงภาษี (tax haven) เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงภาระภาษี หรือปัญหาการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการที่มีการค้าขายระหว่างบริษัทในเครือเดียวกัน (transfer pricing) ของบริษัทข้ามชาติที่ไม่เป็นจริงเพื่อลดภาระภาษีในประเทศไทย เป็นต้น
3. การหลอกลวงผู้บริโภคหรือลูกค้า เช่น กรณีแชร์ลูกโซ่ ที่ดำเนินการในรูปแบบการทำธุรกิจขายตรง หรือการหลอกลวงโดยการขายแฟรนไชส์ที่ไม่มีคุณภาพ เป็นต้น
4. การเอาเปรียบผู้ถือหุ้นของบริษัท เช่น การถ่ายโอนทรัพย์สินหรือการยักยอกทรัพย์ของบริษัท การใช้ข้อมูลภายในของบริษัทในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และปัญหาการใช้ตัวแทนในการถือหุ้นหรือนอมินี (nominee) เป็นต้น
5. ปัญหาการปกปิดหรือบิดเบือนข้อมูลทางธุรกิจเพื่อหลบเลี่ยง กฎ ระเบียบของภาครัฐ

การสำรวจครั้งนี้เป็นการระบุถึงรูปแบบของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละกลุ่มที่กระทำกันอย่างแพร่หลายและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต อนึ่ง การศึกษาครั้งนี้มิได้เป็นการเจาะลึกถึงการศึกษาลักษณะของปัญหาหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยเฉพาะ หากเป็นแต่เพียงการสำรวจลักษณะของพฤติกรรมการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชนไทยที่ ป.ป.ช. ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษเท่านั้น โดยมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อม ทั้งในเชิงกฎหมาย สถาบัน เศรษฐกิจ ฯลฯ ที่เอื้อให้เกิดพฤติกรรมดังกล่าวโดยสังเขป เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงลึกต่อไปในภายหลัง

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ข้อมูลในส่วนของลักษณะ รูปแบบหรือประเภท และระดับความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงธุรกิจเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวม และบทเรียนจากกรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศ

(2) ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมสำหรับแนวทางและกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาและในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนในประเทศและระหว่างประเทศหรือข้ามชาติ

(3) ข้อเสนอแนะในการเตรียมความพร้อมเพื่อการปฏิบัติที่เป็นไปตามบทบัญญัติในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เรื่องการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน

6. ส่วนประกอบของรายงาน

รายงานการศึกษานี้ประกอบด้วยรายละเอียดทั้งหมด 7 บท ได้แก่

- บทที่ 1 กรอบแนวคิดการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจ ซึ่งจะกล่าวถึงนิยามของการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจ รวมทั้งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดบรรษัทภิบาลของภาคธุรกิจไทย
- บทที่ 2 ลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทย ซึ่งจะกล่าวถึงรูปแบบและพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา
- บทที่ 3 กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในธุรกิจเอกชนไทย ซึ่งจะศึกษากรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเพื่อที่จะสามารถเข้าใจถึงรูปแบบ วิธีการและช่องทางในการทุจริตดังกล่าว โดยจำแนกกรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนที่จะทำการศึกษาออกเป็น 5 กลุ่มตามวัตถุประสงค์ของการทุจริต ได้แก่ การ

ทุจริตของผู้บริหารบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ การถือหุ้นแทนหรือนอมินี การหลบเลี่ยงภาษี กระบวนการฟอกเงิน และการหลอกลวงผู้บริโภค

- บทที่ 4 แรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน จะศึกษาถึงองค์ประกอบและแรงจูงใจที่เอื้อให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนไทย ประกอบด้วยแรงจูงใจในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และส่วนที่สองเป็นการศึกษาแรงจูงใจในกรณีของการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร
- บทที่ 5 กรณีศึกษาการทุจริตในภาคธุรกิจในต่างประเทศ จะเป็นการทบทวนลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจที่มีความแพร่หลายในต่างประเทศ เพื่อที่จะนำมาเป็นข้อมูลในการกำหนดแผน เพื่อการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในประเทศไทยในอนาคต การศึกษาในบทนี้ประกอบด้วยการทบทวนลักษณะและแนวโน้มของการทุจริตในภาคธุรกิจในโลก และการทุจริตในการหลบเลี่ยงภาษีซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากในส่วนแรก เนื่องจากเป็นการทุจริตที่เกิดความเสียหายให้แก่ภาครัฐ มิใช่กับบริษัทเอกชน
- บทที่ 6 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 จะกล่าวถึงที่มาและบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ รวมทั้งการเปรียบเทียบข้อบทภายใต้อนุสัญญาฯ กับกฎหมายภายในประเทศของไทย และประสบการณ์ของต่างประเทศในการบังคับใช้อนุสัญญาฯ ดังกล่าว
- บทที่ 7 กรณีศึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ จะกล่าวถึงประสบการณ์การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศเกาหลีใต้และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งมีรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจและมีวิธีการในการป้องปรามการทุจริตที่แตกต่างกัน เพื่อที่จะเป็นการคัดกรองบทเรียนหรือข้อคิดที่อาจเป็นประโยชน์ต่อแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว
- บทที่ 8 สรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทย จะจำแนกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 จะเป็นการสรุปผลการศึกษาจากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ส่วนที่ 2 จะเป็นการจัดทำข้อเสนอแนะของการวิจัย โดยแบ่งเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกัน แก้ไข และปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนของประเทศไทย และการนำเสนอรูปแบบเชิงกลยุทธ์และยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นภารกิจของ ป.ป.ช. ต่อไปในภายหน้า

บทที่ 1
กรอบแนวคิดการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจ

การศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีอย่างกว้างขวางในอดีตจวบจนปัจจุบัน มักมุ่งเป้าไปที่การทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะนักการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง ตลอดจนพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการรับสินบนในการปฏิบัติหน้าที่ หากแต่สิ่งหนึ่งที่เราได้มองข้ามไปก็คือการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจ

การทุจริตคอร์รัปชันที่ก่อความเสียหายให้แก่ประเทศชาตินั้น มิได้จำกัดอยู่เฉพาะในส่วนของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะแฝงอยู่ในภาคธุรกิจในรูปแบบของการที่กรรมการและผู้บริหารไม่รักษาผลประโยชน์ของบริษัท แต่กลับใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้อง ทำให้การบริหารธุรกิจไม่รอบคอบและไม่โปร่งใส อาทิเช่น การปล่อยกู้ให้แก่เครือญาติหรือบุคคลที่รู้จักเพื่อลงทุนในโครงการที่มีความเสี่ยงสูง การถ่ายโอนกำไรจากบริษัทหนึ่งไปยังบริษัทอีกแห่งหนึ่ง ตลอดจนการใช้ข้อมูลภายในของบริษัทเพื่อทำกำไรในการซื้อขายหลักทรัพย์ สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ล้วนเป็นตัวอย่างของพฤติกรรมที่เป็นการเอาเปรียบผู้ถือหุ้นและเป็นตัวเร่งที่สำคัญในการทำลายความเข้มแข็งของภาคธุรกิจไทย ซึ่งอาจนำไปสู่การล่มสลายไม่เพียงแต่ของธุรกิจนั้นๆ แต่ของระบบเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

1.1 นิยามของการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจ

ความหมายของการคอร์รัปชันที่มีใช้อย่างแพร่หลาย คือ “การใช้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง” (Gray Kaufmann, 1998; Jayawickrama, 1998; Bardhan, 1997) โดยทั่วไปแล้วผลประโยชน์ดังกล่าว อาจอยู่ในรูปแบบของเงินหรือตำแหน่งหน้าที่ก็ได้[1] คำนิยามดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการคอร์รัปชันนั้นเกิดจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่มิใช่อำนาจส่วนบุคคลแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว อย่างไรก็ตาม การให้นิยามความหมายของการคอร์รัปชันดังกล่าว ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังแคบเกินไป เพราะในบางกรณีการคอร์รัปชันก็สามารถเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องก็เป็นได้ ในขณะเดียวกัน การคอร์รัปชันก็มิได้หมายถึงเพียงแต่การใช้อำนาจโดยมิชอบในวงราชการเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงพฤติกรรมการฉ้อโกงในภาคเอกชนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ การกำหนดคำจำกัดความของการคอร์รัปชันจึงมีความหลากหลาย และสามารถกำหนด

---

[1] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543) “ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย: แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยตลาดคอร์รัปชัน”, หน้า 4.

นิยามได้ตั้งแต่แคบที่สุดจนถึงกว้างที่สุด ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ที่เกี่ยวข้องในปัญหาการคอร์รัปชัน รูปแบบวิธี และระดับความรุนแรงของปัญหาที่มีความแตกต่าง อย่างไรก็ดี ในภาพรวมแล้ว การคอร์รัปชันน่าจะหมายถึงพฤติกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นพฤติกรรมที่เอื้อประโยชน์ให้แก่คนส่วนน้อยโดยที่กลุ่มส่วนมากเป็นผู้ต้องแบกรับภาระ[2]

ความหมายของการคอร์รัปชันตามประมวลกฎหมายอาญา หมายความถึง การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการเรียกรับหรือการให้สัญญาโดยข้าราชการหรือเป็นการให้หรือสัญญาว่าจะให้โดยเอกชนก็ตาม ดังนั้น ในมุมมองทางกฎหมายแล้ว การแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายทุกลักษณะ ไม่ว่าเป็นการเรียก รับ หรือเพื่อตอบแทนในรูปทรัพย์สิน เงินทอง หรือตำแหน่งหน้าที่การงานเพื่อตนเองหรือบุคคลอื่น ล้วนแล้วแต่เป็นความผิดทางกฎหมายทั้งสิ้น[3]

ทั้งนี้ เราสามารถนำนิยามของการคอร์รัปชันดังกล่าวในข้างต้น มาประยุกต์ใช้ได้กับภาคธุรกิจ โดยการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจ หมายถึง การที่กรรมการหรือผู้บริหารบริษัทใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งตนได้มาจากผู้ถือหุ้นหรือตัวแทนผู้ถือหุ้น ในการบริหารงานและดำเนินนโยบายของบริษัทเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อบุคคลอื่น ซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงธุรกิจโดยส่วนมากแล้วจะเป็นผลประโยชน์ทางการเงิน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็คือ (1) การทุจริตคอร์รัปชันมีรูปแบบวิธีการที่ซับซ้อนขึ้น ไม่ว่าการคอร์รัปชันในเชิงนโยบาย และการทับซ้อนของผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ยากเนื่องจากขาดหลักฐานที่ชัดเจน และ (2) การทุจริตคอร์รัปชันได้แพร่ขยายในวงกว้างมากและฝังรากลึกเพราะไม่เพียงแต่ในภาครัฐเท่านั้น แต่ในภาคเอกชนก็มีการทุจริตคอร์รัปชันกันมากไม่ว่าจะเป็นภายในองค์กรเอง หรือเป็นการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐจนกลายเป็นค่านิยมในการประกอบธุรกิจอย่างหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

การทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการปล่อยเงินกู้อย่างหละหลวมแก่เครือญาติหรือคนรู้จัก การถ่ายโอนกำไร การหลบเลี่ยงภาษี ตลอดจนการใช้ข้อมูลภายในของบริษัทในการค้ากำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์ ล้วนแล้วแต่เป็นการยักยอกผลประโยชน์ออกไปจากบริษัทซึ่งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัทพึงจะได้รับ ซึ่งรวมไปถึงผู้ถือหุ้นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง เจ้าหนี้

---

[2] นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2543) "คอร์รัปชันในวงราชการไทย: กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์" ใน *ยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543*, หน้า 30-32.

[3] เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2548) "การติดตามประเมินผลการทุจริตประพฤติมิชอบและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในสังคมไทย" รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, หน้า 2-1.

พนักงานหรือลูกจ้าง ภาครัฐ ตลอดจนลูกค้าของบริษัท สาเหตุที่พฤติกรรมดังกล่าวมีอยู่อย่างแพร่หลายในวงการธุรกิจไทย เนื่องมาจากการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนโดยทั่วไปยังขาดการมีบรรษัทภิบาล (corporate governance) ที่ดี

1.2 บรรษัทภิบาลที่ดี

การมีบรรษัทภิบาลที่ดี หมายถึง การบริหารจัดการธุรกิจที่เป็นธรรมและโปร่งใส โดยผู้ที่มีอำนาจบริหารและอำนาจในการตัดสินใจของธุรกิจนั้นๆ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และผลจากการกระทำของตนต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัท (stakeholders) ทุกราย ซึ่งรวมไปถึง ผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ พนักงาน รัฐ ลูกค้า ตลอดจนประชาชนทั่วไป โดยที่คณะกรรมการ (board) มีหน้าที่ตรวจตราการบริหารงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของบริษัท ในขณะที่ผู้บริหารเองก็จะต้องบริหารธุรกิจเพื่อที่จะสร้างผลกำไรให้แก่บริษัท ซึ่งมีผู้ถือหุ้นทุกรายเป็นเจ้าของ โดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ถือหุ้นรายใหญ่และรายย่อย ในขณะเดียวกันทั้งกรรมการและผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายอื่นๆ กับบริษัทด้วย เช่น ต่อเจ้าหนี้ในการชดใช้หนี้ตามภาระผูกพัน ต่อรัฐในการจ่ายภาษีและปฏิบัติตามกฎระเบียบในการประกอบธุรกิจต่างๆ ต่อพนักงานโดยให้มีความเป็นอยู่ที่ดี ต่อลูกค้าโดยให้ได้รับสินค้าที่มีคุณภาพหรือการบริการที่ดี ตลอดจนต่อประชาชนโดยให้ได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอีกด้วย

ธรรมาภิบาลของภาคเอกชนที่ดีนั้น มีรากฐานอยู่บนหลักการที่สำคัญ 3 ประการได้แก่

1. ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง ความรับผิดชอบของผู้ที่เป็นกรรมการและผู้บริหารต่อผู้ถือหุ้น กรรมการในฐานะที่เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและความถูกต้องของบัญชี (auditing) ขณะที่ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของบริษัท ในการประกอบหน้าที่ของทั้งกรรมการและผู้บริหาร จะต้องคำนึงถึงภาระและหน้าที่ที่มีต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจรายอื่นๆ ด้วย เช่น พนักงาน รัฐ เจ้าหนี้ และสังคมด้วย

2. ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ความโปร่งใสในการบริหารงานของธุรกิจ เพื่อที่ผู้ถือหุ้นจะมีความมั่นใจว่าการดำเนินธุรกิจนั้น จะเป็นไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ถือหุ้น โดยมิได้เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่แต่อย่างใด การดำเนินธุรกิจที่มีความโปร่งใสควรที่จะมีลักษณะสำคัญบางประการ เช่น มีโครงสร้างของกรรมการที่มีความเป็นอิสระจากผู้บริหาร หรือหลีกเลี่ยงการถือหุ้นไขว้ (Cross หรือ Interlocking Share-holding) เพื่อที่จะป้องกันมิให้เป้าหมายในการประกอบธุรกิจและบริหารงานบิดเบือนไปจากการแสวงหาประโยชน์สูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้นของบริษัท เป็นต้น

3. ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การที่ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์จากการประกอบธุรกิจเท่าเทียมกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ การที่ผู้ถือหุ้นรายย่อยจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม

เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองเอาไว้ (minority shareholders' rights) ซึ่งจะขึ้นอยู่กับสิทธิของผู้ถือหุ้นในการออกเสียงในการเลือกตั้งกรรมการ ในการเปลี่ยนแปลงหรือปลดกรรมการ และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่สำคัญของธุรกิจ ซึ่งจะถูกกำหนดโดยกฎหมายบริษัทมหาชน และขีดความสามารถของผู้ถือหุ้นรายย่อยในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของบริษัท (access to information)

จากคำอธิบายในข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการมีบรรษัทภิบาลที่ดีของธุรกิจ ถือเป็นการสร้าง "ภูมิคุ้มกัน" ให้แก่บริษัทต่อการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้น การสร้างภูมิคุ้มกันดังกล่าว มีรากฐานอยู่บนหลักการของ*ความรับผิดชอบ*ต่อหน้าที่ของกรรมการในฐานะที่เป็นของตัวแทนผู้ถือหุ้นทุกรายที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างจริงจัง และดำเนินการโดยความรอบคอบและระมัดระวัง และหลักการของ*ความโปร่งใส*ที่จะช่วยส่งเสริมให้ระบบการตรวจสอบภายในองค์กรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะให้ผู้ถือหุ้นมีความมั่นใจว่าการบริหารจัดการของบริษัทเป็นไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่บริษัท มิใช่ผลประโยชน์เฉพาะแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่บางรายหรือตัวผู้บริหารเอง ซึ่งช่วยป้องกันการทุจริตและฉ้อโกงในบริษัทอีกทางหนึ่ง สุดท้ายแล้ว หลักการของ*ความเท่าเทียมกัน* จะรับรองว่าผู้ถือหุ้นทุกรายไม่ว่าใหญ่หรือเล็กจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม

บริษัทที่มีธรรมาภิบาลที่ดีจะมีกรรมการและผู้บริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และสุจริต มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัททุกๆ รายอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เอาเปรียบผู้ที่ด้อยโอกาสกว่า ธุรกิจที่มีลักษณะดังกล่าวย่อมมีความมั่นคงและยั่งยืน

1.3 โครงสร้างและระบบการบริหารของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย

บริษัทเอกชนในประเทศไทยส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากบริษัทครอบครัว ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการบุกเบิกโดยคนไทยเชื้อสายจีน จึงมีโครงสร้างการถือหุ้นที่กระจุกตัว โดยผู้ก่อตั้งบริษัทและสมาชิกในครอบครัวเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และมีการบริหารงานของธุรกิจแบบเบ็ดเสร็จ การดำเนินธุรกิจแบบครอบครัวทำให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็วและการบริหารงานมีความคล่องตัวสูง ซึ่งส่งผลให้บริษัทเหล่านี้สามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีการระดมทุนจากสาธารณชนในภายหลัง

จุดแข็งของระบบการบริหารจัดการแบบครอบครัวได้กลายมาเป็นจุดอ่อน เมื่อบริษัทของครอบครัวได้แปรสภาพจากบริษัทจำกัดมาเป็นบริษัทมหาชนที่มีผู้ถือหุ้นรายย่อยหลายราย ซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับครอบครัวซึ่งเป็นทั้งผู้ก่อตั้งบริษัทและเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ การถือหุ้นและการบริหารงานภายในครอบครัวกลายเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการคอร์รัปชันภายในบริษัท เนื่องจากการออกเสียงแบบ "หนึ่งหุ้นหนึ่งเสียง" ทำให้ผู้ที่มีหุ้นส่วนใหญ่ ซึ่งก็คือผู้ก่อตั้งบริษัทและเครือญาติ มีอำนาจในการเลือกกรรมการและทีมบริหารเอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ ที่เข้ามาซื้อหุ้น

เป็นเพียงผู้ถือหุ้นรายย่อย ผู้ที่เป็นเจ้าของจะสามารถรักษาอำนาจในการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จได้โดยง่าย ทำให้การบริหารงานของบริษัทมีแนวโน้มที่จะเอื้อผลประโยชน์เฉพาะแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือก็คือเจ้าของนั่นเอง ทั้งนี้ การขาดการคานอำนาจจากผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ และระบบการตรวจสอบภายในที่ดี ได้ทำให้การดำเนินธุรกิจไม่โปร่งใสและล่อแหลมต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

1.4 ลักษณะการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจไทย

แม้ว่าโครงสร้างการถือหุ้นที่มีลักษณะกระจุกตัวจะมีข้อดี ในการทำให้บริษัท “มีเจ้าของ” ซึ่งทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็ว การบริหารงานของธุรกิจและการจ้างงานมีเสถียรภาพ และการที่สายสัมพันธ์กับผู้ผลิต เจ้าหนี้ และลูกค้า มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในต่างประเทศที่ภาคธุรกิจในประเทศเยอรมันและญี่ปุ่น ซึ่งมีลักษณะการถือหุ้นที่กระจุกตัว เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ ไม่โปร่งใส และขาดการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพอาจส่งผลให้ “เจ้าของ” อาจดำเนินกิจการผิดพลาด หรือที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือการเอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายย่อยดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจที่เกิดจากการที่กรรมการหรือผู้บริหารใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ของตน ในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง เครือญาติ และพวกพ้อง มากกว่าจะเป็นผลประโยชน์ของบริษัท ซึ่งมีผู้ถือหุ้นทุกรายเป็นเจ้าของ นับเป็นปัญหาที่รุนแรงที่สุด เพราะนอกจากจะเป็นการฉ้อโกงผู้ถือหุ้นแล้ว ยังเป็นการบั่นทอนศักยภาพของบริษัทอีกด้วย การคอร์รัปชันดังกล่าวมีหลายรูปแบบ เช่น การปล่อยเงินกู้ให้แก่คนรู้จัก (connected lending) โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือที่เรียกว่า clean loan การปล่อยกู้ดังกล่าวจะมีเพียงการค้ำประกันโดยบุคคล ซึ่งในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันจะเสียเปรียบเจ้าหนี้ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งทำให้มีความเสี่ยงต่อหนี้เสียค่อนข้างสูง แม้การทำ clean loan จะไม่ผิดกฎหมายแต่ก็ถือได้ว่าเป็นการดำเนินธุรกิจที่ไม่รอบคอบและมีความเสี่ยงสูง

ในช่วงก่อนที่จะเกิดวิกฤติสถาบันการเงินในปี 2539-2540 ประเทศไทยมีการปล่อยเงินกู้ในลักษณะดังกล่าวอย่างแพร่หลาย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาหนี้เสียอย่างรุนแรงในระบบการเงินของไทย นอกจากนี้แล้ว การปล่อยเงินกู้โดยอาศัยความคุ้นเคย ยังทำให้ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ในประเทศไม่มีการพัฒนาในเรื่องของประสิทธิภาพในการประเมินโครงการเท่าที่ควร ทั้งนี้ ปัญหาของการขาดหลักวิธีในการปล่อยเงินกู้ที่มีประสิทธิภาพดังกล่าว ได้ทำให้ระบบการเงินในประเทศไทยอ่อนแอดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากการปล่อยกู้ให้แก่เครือญาติและบุคคลที่รู้จักแล้ว รูปแบบของการคอร์รัปชันที่แพร่หลายในภาคธุรกิจอีกรูปแบบหนึ่งก็คือ การถ่ายโอนกำไรระหว่างบริษัท (siphoning of company's fund) โดยทั่วไปแล้วจะเป็นการถ่ายโอนกำไรจากบริษัทที่มีผู้ร่วมทุนหรือผู้ถือหุ้นหลายรายไปยังบริษัทที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว การถ่ายโอนกำไรในลักษณะดังกล่าว จะทำให้ผู้ถือหุ้น

รายใหญ่ไม่ต้องแบ่งปันผลกำไรให้แก่ผู้ร่วมทุนหรือผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ ตัวอย่างเช่น บริษัทแห่งหนึ่งซึ่งมีการร่วมทุนระหว่างผู้ถือหุ้นไทยซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากกับบริษัทต่างชาติซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นข้างน้อยในการผลิตสินค้า แต่ผลการดำเนินงานของบริษัทร่วมทุนดังกล่าว กลับไม่เคยมีกำไรเลยแม้แต่ปีเดียว สาเหตุเนื่องมาจากการที่บริษัทดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายในการซื้อวัตถุดิบที่สูงเกินควร ซึ่งวัตถุดิบดังกล่าวผลิตโดยบริษัทที่ผู้ถือหุ้นไทยเป็นเจ้าของ การกำหนดราคาวัตถุดิบที่สูง ทำให้บริษัทร่วมทุนขาดทุน ในขณะที่บริษัทของผู้ถือหุ้นไทยได้กำไร สุดท้ายแล้ว ผู้ประกอบการต่างชาติก็ต้องถอนทุนออกไป ส่งผลให้โรงงานต้องปิดตัวลง ทำให้พนักงานจำนวนหลายร้อยคนได้รับความเดือนร้อน การกระทำดังกล่าวถือเป็นการหลอกลวงนักลงทุนต่างชาติและเป็นการทำลายแหล่งรายได้ของพนักงานซึ่งเป็นคนไทยจำนวนมาก พฤติกรรมดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชันที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่เพียงต่อผู้ที่เกี่ยวข้องแต่เป็นการทำลายภาพพจน์ของประเทศอีกด้วย

การใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ในการค้ากำไร (insider trading) ถือเป็นรูปแบบของการเอาเปรียบผู้ถือหุ้นอีกประเภทหนึ่งที่แพร่หลาย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ในช่วงก่อนที่สถาบันการเงินหลายแห่งจะประสบกับปัญหาขาดทุนหรือหนี้เสีย ทั้งก่อนและหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินจำนวนหลายแห่ง ต่างพากันเทขายหุ้นออกมาอย่างมากมาย โดยที่ผู้ถือหุ้นรายย่อยไม่รู้ตัว และกว่าจะรู้ตัวก็สายเกินแก้เสียแล้ว เพราะได้เกิดการลดทุนของบริษัท ซึ่งส่งผลให้มูลค่าของหุ้นเกือบเป็นศูนย์ แม้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะระบุว่าผู้ถือหุ้นรายใหญ่จะต้องรายงานกิจกรรมการค้าขายหลักทรัพย์ของบริษัททุกครั้ง แต่ในหลายครั้งก็มีการเพิกเฉยต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าวหรือมีการดำเนินการโดยการอาศัยตัวแทน (nominee) ทำให้สามารถหลบเลี่ยงข้อกำหนดดังกล่าวได้

นอกจากการคอร์รัปชันทางธุรกิจ 3 รูปแบบที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้ว การเอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายย่อยในรูปแบบอื่นๆ ยังคงมีความหลากหลาย เช่น การอนุมัติให้ผลตอบแทนแก่กรรมการที่สูงเกินควรโดยไม่สอดคล้องกับผลงาน ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการจ่ายค่าเบี้ยประชุมที่สูง การแจกหุ้นในราคาพาร์ หรือใบจองหุ้น (warrant) ก็ดี การนำผลกำไรจากการดำเนินธุรกิจไปลงทุนในธุรกิจที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือกรรมการมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือการที่กรรมการหรือผู้บริหารค้ากำไรกับบริษัทโดยการ “ซื้อถูกขายแพง” ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายที่ดิน ทรัพย์สินอื่นๆ หรือเป็นการให้บริการอื่นใดแก่บริษัทก็ดี พฤติกรรมเหล่านี้ล้วนเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น เพราะเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อนุมัติพฤติกรรมที่เป็นการแสวงหากำไรส่วนตัวหรือแก่ญาติมิตร

1.5 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดบรรษัทภิบาลของภาคธุรกิจไทย

ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบรรษัทภิบาลที่ดีในภาคธุรกิจไทย ตามความเห็นของคณะผู้วิจัยมี 3 ประการ คือ (1) การที่ภาครัฐเองขาดธรรมรัฐ โดยมีการคอร์รัปชันในหน่วยราชการและในแวดวงการเมืองอย่างกว้างขวาง (2) การขาดหลักนิติธรรม (rules of law) ที่ดีและบทลงโทษที่มี

ประสิทธิภาพ และ (3) บริษัทเองขาดระบบควบคุมภายใน (internal control) และการตรวจสอบการบริหารงานจากภายนอกที่มีประสิทธิผล

(1) การขาดธรรมรัฐในภาครัฐ

การที่ภาครัฐมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง ย่อมทำให้การสร้างธรรมาภิบาลในภาคเอกชนเป็นไปได้อย่างยากลำบาก ตัวอย่างเช่น เป็นที่รู้กันว่าเพื่อที่จะชนะการประมูลก่อสร้าง บริษัทเอกชนจะต้องให้สินบนแก่พนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดเลือกผู้ประมูล การตรวจรับงาน ตลอดจนการเบิกจ่ายงวดเงิน บริษัทก่อสร้างรายใดที่ปฏิเสธการจ่ายสินบนมักจะไม่สามารถอยู่ในวงการธุรกิจได้ อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ ในบางพื้นที่ บริษัทห้างร้านใดไม่จ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่สรรพากรก็จะมีภาระภาษีสูงจากการประเมินรายได้สูง การคอร์รัปชันของภาครัฐดังกล่าวทำให้ธุรกิจที่สุจริตเสียเปรียบธุรกิจที่พร้อมที่จะจ่ายสินบน ธุรกิจที่อยู่ได้จึงต้องมีการตบแต่งบัญชีและหลีกเลี่ยงการตรวจสอบเพื่อที่จะปกปิดความผิดปกติของค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการติดสินบนหรือรายได้ที่ประเมินไว้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง การประกอบธุรกิจอย่างไม่สุจริตทำให้บริษัทไม่สามารถสร้างบรรษัทภิบาลที่ดีได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้บุคคลภายนอกเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารอย่างจริงจัง การวางระบบการควบคุมและตรวจสอบภายในที่ดี หรือการเปิดเผยข้อมูลให้แก่ผู้ร่วมทุนหรือผู้ถือหุ้นเพื่อที่จะให้การบริหารจัดการมีความโปร่งใสมากขึ้น

(2) การขาดหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ตาม การคอร์รัปชันของภาครัฐมิใช่เป็นปัจจัยเดียวที่บั่นทอนบรรษัทภิบาลที่ดีในประเทศไทย การขาดหลักนิติธรรม หรือ rules of law ยังเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ตัวอย่างเช่น เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชันในต่างแดน (Foreign Corruption Law) ซึ่งระบุว่าบุคคลชาวอเมริกันและนิติบุคคลและลูกจ้างของนิติบุคคลอเมริกันที่ให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างแดนจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา บริษัทอเมริกันจะไม่กล้าติดสินบนกับเจ้าหน้าที่รัฐในการแข่งขันการประมูลก่อสร้างหรือจัดซื้อจัดจ้างในต่างประเทศ ซึ่งจะต่างกับบริษัทจากประเทศอื่นๆ หรือการลงโทษการใช้ข้อมูลลับของบริษัทในการค้ากำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทที่รุนแรงและจริงจังทำให้กรรมการและผู้บริหารในธุรกิจอเมริกันมีความระมัดระวังในการรักษาข้อมูลที่เป็นความลับของบริษัทอย่างยิ่ง

(3) การขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากปัจจัยในภาครัฐและหลักนิติธรรมแล้ว การที่บริษัทเอกชนขาดระบบการควบคุมภายใน (internal control) และการตรวจสอบจากภายนอกที่มีประสิทธิภาพ อาจทำให้การบริหารงานของธุรกิจไม่โปร่งใสและล่อแหลมต่อการทุจริตหรือฉ้อโกง เช่นเดียวกัน ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบบริษัทก็คือ มาตรฐานทางด้านบัญชี ซึ่งเป็นที่รู้กันว่าการตกแต่งบัญชีเพื่อหลบเลี่ยง

ภาษีหรือเพื่อที่จะปกปิดความเสียหายหรือซ่อนค่าใช้จ่ายที่มีเงื่อนงำของบริษัทมีอยู่ไม่น้อย และการมีตัวเลขผลการดำเนินงานของธุรกิจและบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่สามารถเชื่อถือได้ ก็ทำให้การตรวจสอบเป็นไปได้ลำบากมากขึ้น

โดยทั่วไปแล้วบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรวจสอบการดำเนินกิจการของธุรกิจเอกชนมีหลากหลายกลุ่ม อันได้แก่ กรรมการบริษัทในฐานะตัวแทนของผู้ถือหุ้น ผู้สอบบัญชี (auditor) เจ้าหนี้ ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และผู้ถือหุ้นรายย่อยที่รวมตัวกัน แต่ปัญหาสำคัญของบริษัทสัญชาติไทยก็คือ กรรมการบริษัทส่วนมากมักเป็นผู้ที่คุ้นเคยกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ จึงไม่มีเจตนารมณ์ที่จะคัดค้านหรือตรวจสอบความเหมาะสมในการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นผู้แต่งตั้ง นอกจากนี้ ผู้ที่เป็นกรรมการบริษัทโดยทั่วไปมักจะเป็นนักธุรกิจหรือบุคคลที่มีภาระหน้าที่ผูกพันมาก จึงมีเวลาที่จำกัดในการศึกษาและวิเคราะห์รายละเอียดข้อมูลของบริษัท จึงมักจะเห็นด้วยกับการดำเนินกิจการของฝ่ายบริหาร

โดยสรุปแล้ว กลไกในการตรวจสอบการบริหารงานของธุรกิจในประเทศไทยยังคงอ่อนแอ ซึ่งทำให้การดำเนินธุรกิจของบริษัทมหาชนบางแห่งไม่โปร่งใสและเสี่ยงต่อการฉ้อโกง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือ ก.ล.ต. ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี และได้มีการแก้ไขกฎหมาย และออก กฎ ระเบียบ และมาตรการหลายประการ เพื่อที่จะช่วยปรับปรุงบรรษัทภิบาลและลดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของภาคธุรกิจไทย ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้บริษัทมหาชนทุกรายจะต้องมีกรรมการอิสระอย่างน้อย 2 คน และมีคณะกรรมการสอบบัญชีที่ประกอบด้วยกรรมการอิสระอย่างน้อย 3 คน ตลอดจนการเปิดเผยรายชื่อผู้กระทำความผิด ตามบทบัญญัติใน พ.ร.บ. บริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 รวมถึงที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2551 เป็นต้น

บทที่ 2
ลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทย

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นได้ในทุกประเทศ การทุจริตคอร์รัปชันไม่ว่าจะกระทำโดยข้าราชการภาครัฐหรือเอกชนต่างมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายแก่ตนเองหรือบุคคลอื่น ไม่ว่าจะในรูปเงินทอง ทรัพย์สิน หรือตำแหน่งหน้าที่การงาน

ในที่นี้จะกล่าวถึงรูปแบบการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชนไทยภายใต้กฎหมายที่บังคับใช้ภายในประเทศ การศึกษาในส่วนแรกนี้เป็นการแสดงรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทย รวมทั้งพฤติกรรมการทุจริตในแต่ละรูปแบบ

2.1 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน

จากการค้นคว้างานศึกษาวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่าพฤติกรรมที่ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ

(1) การคอร์รัปชันในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่มีฝ่ายอื่นเกี่ยวข้อง (Government to Government) ซึ่งโดยทั่วไป ได้แก่ การยักยอกทรัพย์สินของทางราชการ การใช้อำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งให้แก่พวกพ้อง และสร้างเครือข่ายในการคอร์รัปชัน เป็นต้น

(2) การคอร์รัปชันที่เกิดจากความร่วมมือและการประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับภาคเอกชน (Government to Private) เพื่ออาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดสรรผลประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีจำกัดให้แก่เอกชนบางกลุ่มบางราย เช่น สัญญาการจัดซื้อจัดจ้างจากภาครัฐ หรือการหลบเลี่ยงข้อบังคับตามกฎหมาย เช่น การหลบเลี่ยงการเก็บภาษีศุลกากร โดยเรียกหรือรับผลประโยชน์ในด้านทรัพย์สินหรือเงินทองเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการที่นักการเมืองออกกฎหมายเพื่ออนุมัติโครงการเพื่อให้กลุ่มหรือพวกพ้องของตนได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและให้สัมปทานแก่เอกชนเข้ามาดำเนินธุรกิจในลักษณะผูกขาด

(3) การคอร์รัปชันในภาคเอกชน (Private to Private) ซึ่งได้แก่การฉ้อโกง (fraud) โดยปกปิดข้อมูลแท้จริงเกี่ยวกับสถานะทางการเงินที่แท้จริงของบริษัท การจัดซื้อสินค้า การให้สินบน (bribe) แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของบริษัทคู่ค้าเพื่อช่วยเหลือตนให้ได้รับสิทธิเพื่อเข้าทำสัญญาในฐานะคู่ค้าของบริษัท หรือเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้า หรือการวางสินค้าบนชั้นแสดงสินค้า เนื่องจากตนอาจขาดคุณสมบัติหรือแข่งขันสู้กับผู้ประกอบการรายอื่นไม่ได้ หรือการให้สินบนเพื่อได้รับดอกเบี้ยเงินกู้ใน

อัตราพิเศษที่ต่ำกว่าท้องตลาดโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงในการลงทุน หรือแม้กระทั่งการรับสินบนเพื่อ "ล้มมวย" หรือ "ล้มบอล" ในวงการกีฬา[4]

รูปแบบการทุจริตที่จะกล่าวถึงในที่นี้ จะครอบคลุมเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากความร่วมมือและการประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับภาคเอกชน และการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน

การศึกษารูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในวงการธุรกิจเอกชนไทย สามารถจำแนกได้ในหลายลักษณะ ทั้งการจำแนกตามแหล่งข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการจำแนกตามพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน ในที่นี้จะกล่าวถึงรูปแบบของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่รวบรวมข้อมูลได้จาก 3 หน่วยงานหลักที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนไทย อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) เป็นต้น

- ***สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์***

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือ ก.ล.ต. ในฐานะผู้มีหน้าที่กำกับดูแลตลาดทุน สามารถดำเนินการเปรียบเทียบความผิดได้สำหรับความผิดบางประเภท ตามที่พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดในข้างต้นได้กำหนดไว้ ซึ่งจะดำเนินการโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ[5] ทั้งนี้ การเปรียบเทียบจะทำให้คดีอาญาสิ้นสุดลง ก็ต่อเมื่อผู้กระทำผิดได้ชำระค่าปรับ ตามคำสั่งของคณะกรรมการเปรียบเทียบ ภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว

ส่วนกรณีความผิดอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ ซึ่งไม่สามารถเปรียบเทียบได้ หรือในกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่ยินยอมรับการเปรียบเทียบความผิด สำนักงาน ก.ล.ต. จะดำเนินการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม แล้วแต่ลักษณะของความผิด เพื่อดำเนินการตรวจสอบหรือรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

---

[4] TI Source Book (2000) "The Private Corporate Sector" (Chapter 16) in *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity Systems*, p. 140.

[5] คณะกรรมการเปรียบเทียบ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 ราย ในปัจจุบัน ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยหากพนักงานสอบสวนเห็นว่ามีการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎหมายก็จะดำเนินการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาลอาญา หรือส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการต่อไป

- ***กรมสอบสวนคดีพิเศษ***

กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือดีเอสไอมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวน “คดีพิเศษ” หรือ “คดีอาชญากรรมพิเศษ” ซึ่งหมายถึงคดีอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551) โดยคดีที่ถือว่าเป็นคดีพิเศษสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่ระบุไว้ท้าย พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร และกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น โดยจะต้องเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- มีความซับซ้อนและต้องใช้วิธีการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ
- มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ
- มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม
- มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการหรือผู้สนับสนุน
- มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัย เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดทางอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นๆ นอกเหนือจากข้อ (1) ตามที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ทั้งนี้ คดีที่มีการกระทำผิดต่อกฎหมายหลายบทหรือคดีที่มีการทำผิดหลายเรื่องที่เกี่ยวพันกัน หากเป็นคดีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการด้วย ให้ถือว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสอบสวนความผิดเรื่องอื่นของคดีนั้นด้วย รวมทั้งให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

- ***สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน***

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือ ปปง. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในการดำเนินการรับรายงานการทำธุรกรรมกับสถาบัน

การเงินตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดและการทำธุรกรรมสำหรับผู้ประกอบอาชีพบางอาชีพ เช่น อาชีพที่เกี่ยวกับบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล การเป็นที่ปรึกษาด้านการลงทุน การค้าอัญมณีเพชรพลอย นายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น รวมทั้งการจัดทำรายงานและวิเคราะห์การทำธุรกรรมเกี่ยวกับพฤติกรรมความผิดฐานฟอกเงิน โดยคณะกรรมการธุรกรรมจะตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม รวมทั้งเสนอรายงานผลการปฏิบัติการต่อคณะกรรมการ ปปง. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไป

จากการรวบรวมสถิติการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการดำเนินการทางกฎหมาย ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี 2543 จากทั้ง 3 หน่วยงานหลักที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนไทย อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ข้อมูลปี 2543-2553) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ข้อมูลปี 2547-2551) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ข้อมูลปี 2543-2551) คณะผู้วิจัยสามารถจำแนกรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันได้เป็น 9 รูปแบบ ซึ่งเป็นทั้งรูปแบบที่เกิดจากการร่วมมือและประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับภาคเอกชนและรูปแบบที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนเอง ดังที่แสดงในตารางที่ 2.1 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 2.1 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทย

รูปแบบ	**การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจาก**	
	การร่วมมือและประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับภาคเอกชน	**ภาคเอกชน**
การปกปิดข้อเท็จจริง/ การสร้างข้อมูลเท็จ	✓	✓
การหลีกเลี่ยงภาษีอากร	✓	✓
การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน กฎระเบียบของกฎหมาย	✓	✓
การติดสินบน	✓	
การจัดซื้อจัดจ้าง/ การฮั้วประมูล	✓	
การใช้ข้อมูลภายใน		✓
การสร้างราคา		✓
การยักยอกเงินบริษัท		✓
การฟอกเงิน		✓

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ปี 2543-2553) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ปี 2547-2551) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปี 2543-2551)

รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยทั้ง 9 รูปแบบ ในตารางที่ 2.1 ข้างต้น มีจำนวนพฤติกรรมรวมกันทั้งสิ้น 190 รายการ[6] โดยที่การหลีกเลี่ยงภาษีอากรจัดเป็นรูปแบบของการทุจริตที่เกิดขึ้นมากที่สุดหรือคิดเป็นร้อยละ 30 (ดูรายละเอียดของพฤติกรรมดังกล่าว ได้ในหัวข้อย่อยที่ 2.2.3) รองลงมาก็คือ พฤติกรรมการปกปิดข้อเท็จจริงหรือการสร้างข้อมูลเท็จ และการยักยอกเงินบริษัท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21.58 และ 19.47 ตามลำดับ (ดูรายละเอียดของพฤติกรรมการทุจริตดังกล่าว ได้ในหัวข้อย่อยที่ 2.2.2 และ 2.2.5 ตามลำดับ) ทั้งนี้ สามารถดูรายละเอียดของข้อมูลสถิติและการจำแนกพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนไทยในภาพรวมได้ในตารางที่ 2.2 และรูปที่ 2.1

หากพิจารณารูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทย ซึ่งจำแนกตามแหล่งที่มาของข้อมูล จากทั้ง 3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะพบว่าในช่วงปี 2543-2553 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์พบจำนวนพฤติกรรมการทุจริตทั้งสิ้น 90 รายการ โดยส่วนใหญ่เป็นการปกปิดข้อเท็จจริงหรือการสร้างข้อมูลเท็จ จำนวน 34 รายการ คิดเป็นร้อยละ 37.78 รองลงมา ได้แก่ การยักยอกเงินบริษัทจำนวน 25 รายการ หรือร้อยละ 27.78 และการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน กฎ ระเบียบ ของกฎหมายจำนวน 22 รายการ คิดเป็นร้อยละ 24.44 (ดูการจำแนกพฤติกรรมการทุจริตที่พบโดยสำนักงาน ก.ล.ต. ได้ในรูปที่ 2.2) สำหรับกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ในช่วงปี 2547-2551 พบจำนวนพฤติกรรมการทุจริตรวม 83 รายการ จำแนกเป็นการหลีกเลี่ยงภาษีอากรจำนวน 57 รายการ หรือร้อยละ 68.67 ถัดไปคือการจัดซื้อจัดจ้างหรือการฮั้วประมูลจำนวน 9 รายการ และการยักยอกเงินบริษัท จำนวน 7 รายการ คิดเป็นร้อยละ 10.84 และร้อยละ 8.43 ตามลำดับ (ดูการจำแนกพฤติกรรมการทุจริตที่พบโดยกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ในรูปที่ 2.3) ขณะที่ในช่วงปี 2543-2551 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพบจำนวนพฤติกรรมการทุจริตทั้งสิ้น 17 รายการ โดยมีสัดส่วนของการปกปิดข้อเท็จจริงหรือการสร้างข้อมูลเท็จและการยักยอกเงินบริษัทมากที่สุดจำนวนอย่างละ 5 รายการ หรือร้อยละ 29.41 (ดูการจำแนกพฤติกรรมการทุจริตที่พบโดยสำนักงาน ปปง. ได้ในรูปที่ 2.4)

[6] จำนวนพฤติกรรมในที่นี้ หมายความถึง จำนวนพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งธุรกรรมที่ถูกกล่าวโทษหรือถูกดำเนินคดีในแต่ละกรณีอาจมีหลายพฤติกรรม และอาจเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ดังนั้น บางคดีอาจถูกรายงานซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากข้อมูลที่ใช้วิเคราะห์นี้รวบรวมมาจากหลายหน่วยงาน

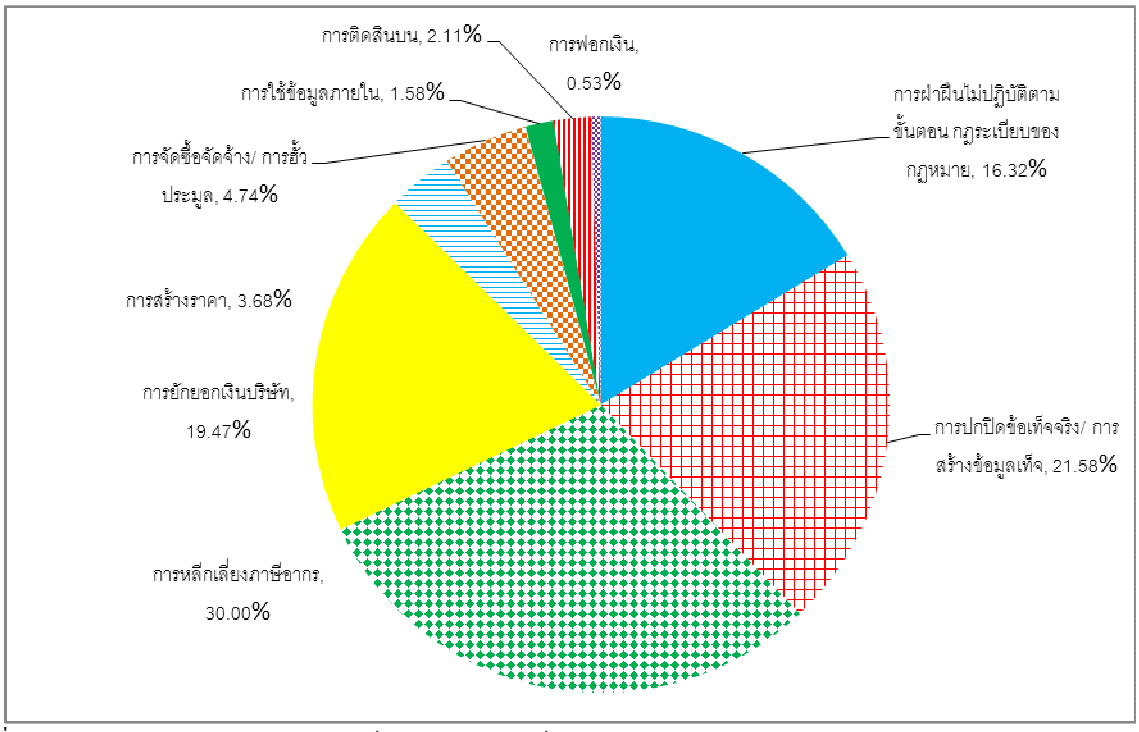
ตารางที่ 2.2 การทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยจำแนกรายปี ในช่วงปี 2543-2553

ลำดับที่	รูปแบบ	รวมทั้งหมด		ก.ล.ต.												DSI	ปปง.
		จำนวน (กรณี)	ร้อยละ	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	รวม	2547-2551	2543-2551
1	การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน กฎระเบียบของกฎหมาย	**31**	16.32	3	5		2	1	4	1	1	2		**3**	**22**	**5**	**4**
2	การปกปิดข้อเท็จจริง/ การสร้างข้อมูลเท็จ	**41**	21.58	5	6	4	3	1	1		3		4	**7**	**34**	**2**	**5**
3	การหลีกเลี่ยงภาษีอากร	**57**	30.00													**57**	
4	การยักยอกเงินบริษัท	**37**	19.47	1	3		2	2	2	3		1	4	**7**	**25**	**7**	**5**
5	การสร้างราคา	**7**	3.68	1			1					2	1	**1**	**6**	**1**	
6	การจัดซื้อจัดจ้าง/ การฮั้วประมูล	**9**	4.74													**9**	
7	การใช้ข้อมูลภายใน	**3**	1.58	1		1	1								**3**		
8	การติดสินบน	**4**	2.11													**1**	**3**
9	การฟอกเงิน	**1**	0.53													**1**	
	รวม	**190**	100	**11**	**14**	**5**	**9**	**4**	**7**	**4**	**4**	**5**	**9**	**18**	**90**	**83**	**17**

หมายเหตุ: จำนวนผู้กระทำผิดบางกรณีมีการกล่าวโทษหลายครั้ง และการกล่าวโทษบางกรณีผิดหลายเรื่อง

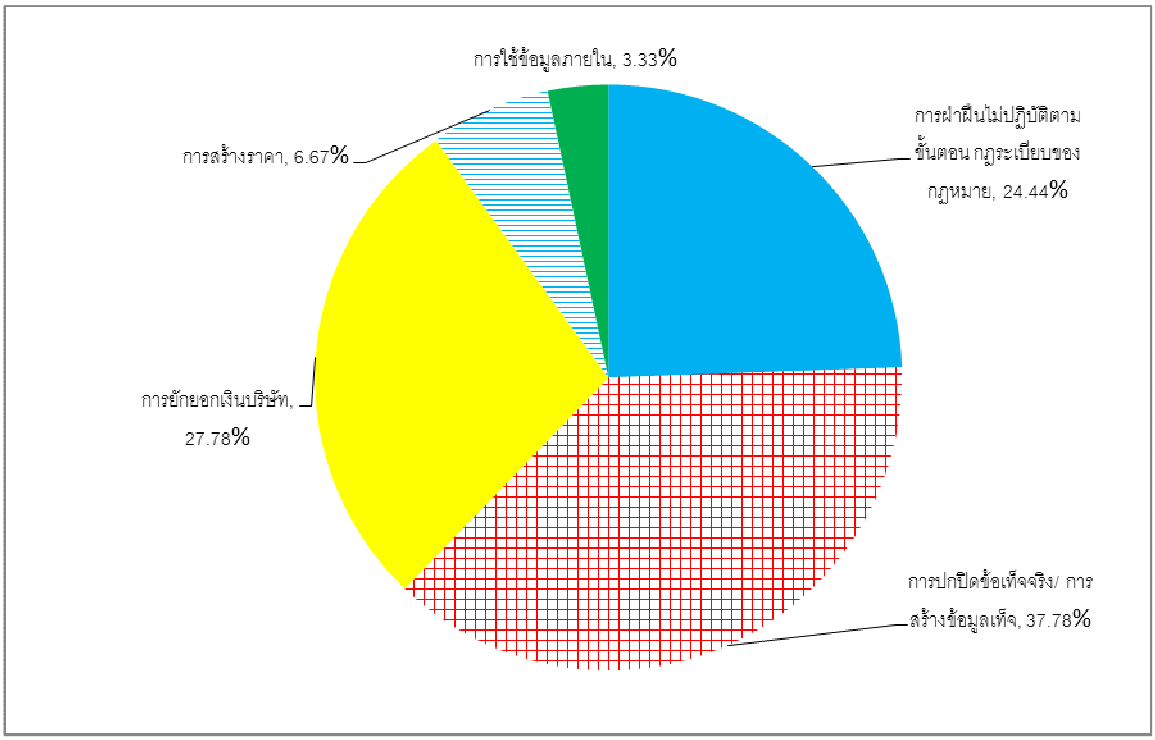
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ปี 2543-2553) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ปี 2547-2551) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปี 2543-2551)

รูปที่ 2.1 การทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยจำแนกตามรูปแบบ



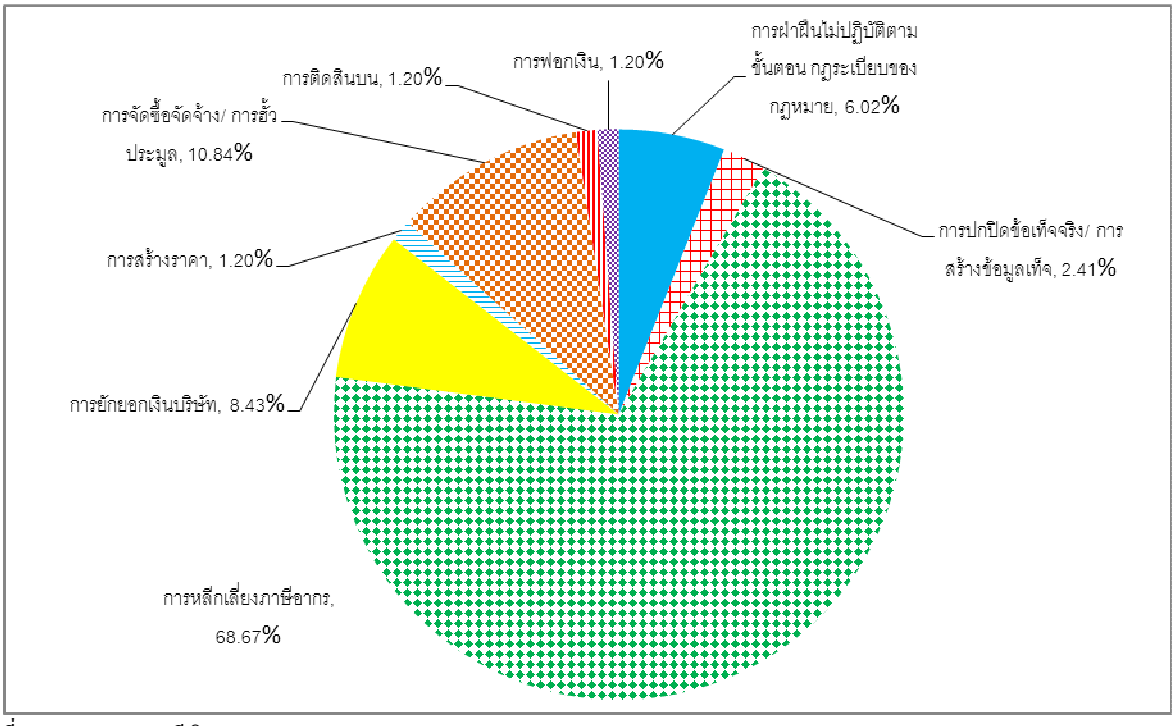
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ปี 2543-2553) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ปี 2547-2551) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปี 2543-2551)

รูปที่ 2.2 การทุจริตคอร์รัปชันภายใต้การดูแลของ
สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ปี 2543-2553)



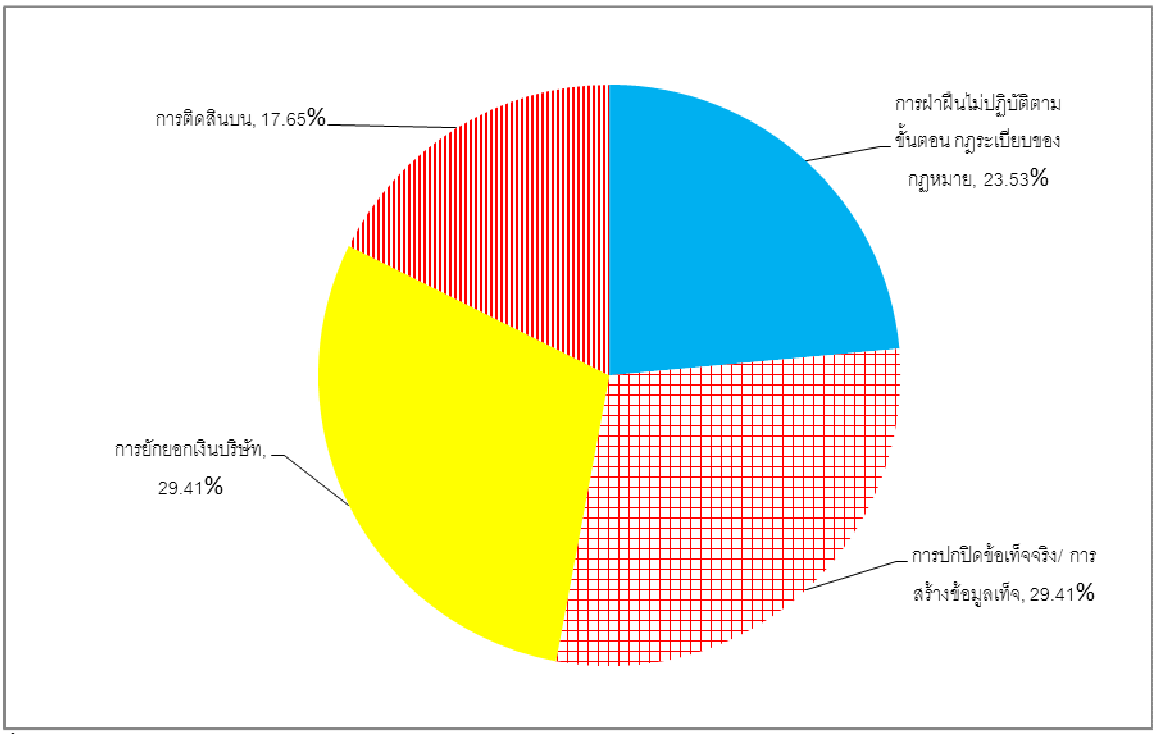
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

รูปที่ 2.3 การทุจริตคอร์รัปชันภายใต้การดูแลของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ปี 2547-2551)



ที่มา: กรมสอบสวนคดีพิเศษ

รูปที่ 2.4 การทุจริตคอร์รัปชันภายใต้การดูแลของ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปี 2543-2551)



ที่มา: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2.2 พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน

จากรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในภาพรวมข้างต้น ซึ่งจำแนกตามแหล่งข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนไทย ในที่นี้ สามารถจำแนกพฤติกรรมการดำเนินการในแต่ละรูปแบบได้ดังนี้

2.2.1 การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน กฎระเบียบของกฎหมาย

สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ส่วนใหญ่เป็นพฤติกรรมที่เกิดจากบริษัทหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน อาทิ ที่ปรึกษาการลงทุน ตัวแทน ผู้ค้าหลักทรัพย์ นายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ กองทุนส่วนบุคคล หรือกองทุนรวม เป็นต้น ซึ่งมีพฤติกรรมในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกอบธุรกิจโดยไม่ได้รับอนุญาต การประกอบธุรกิจเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ รวมทั้งการขัดคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยพฤติกรรมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ ได้แก่

1. บริษัทผู้ค้าหลักทรัพย์ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตให้ซื้อหรือมีหุ้น โดยมิได้มีระบบในการป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์
2. บริษัทผู้ค้าหลักทรัพย์ไม่ได้จัดเก็บบันทึกเทปการให้คำแนะนำและการเจรจาตกลงเกี่ยวกับการลงทุนในหลักทรัพย์กับลูกค้าทางโทรศัพท์
3. บริษัทผู้ค้าหลักทรัพย์จัดทำรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ไม่ถูกต้องและไม่ครบถ้วน
4. บริษัทผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์เผยแพร่บทความที่ตนจัดทำขึ้นเกี่ยวกับหลักทรัพย์ ในช่วงระยะเวลาที่ห้ามมีการเผยแพร่
5. บริษัทในฐานะผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ของบริษัทมีการจัดสรรหุ้นเกินกว่าจำนวนที่จัดจำหน่ายและได้ซื้อหุ้นดังกล่าวเข้าบัญชีบริษัทในช่วงระยะเวลาห้ามซื้อ
6. บริษัทในฐานะผู้จัดจำหน่ายหุ้นสามัญของบริษัทได้เสนอขายหุ้นดังกล่าว ก่อนวันที่ที่ระบุไว้ในหนังสือชี้ชวน
7. บริษัทในฐานะผู้จัดการกองทุนส่วนบุคคลทำสัญญากับลูกค้าโดยไม่มีข้อมูลและนโยบายการลงทุนของลูกค้า
8. บริษัทในฐานะผู้จัดการกองทุนส่วนบุคคลไม่ได้จัดให้มีระบบการควบคุมภายใน ให้เป็นไปตามที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต.
9. บริษัทในฐานะผู้จัดการกองทุนส่วนบุคคลลงทุนในหลักทรัพย์ที่ตนเป็นตัวแทนจำหน่ายหน่วยลงทุนโดยไม่ได้ระบุไว้ในสัญญา

10. บริษัทนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ไม่ได้แจ้งให้ลูกค้าเข้าใจและลงนามรับทราบถึงความเสี่ยงของการวางเงินของลูกค้าไว้กับบริษัท และไม่ได้จัดทำข้อตกลงกับลูกค้าเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับระเบียบและวิธีการเก็บรักษาและดูแลเงินของลูกค้า รวมทั้งไม่ได้แยกเงินของลูกค้าไว้ต่างหากจากเงินอื่นใดของบริษัท
11. บริษัทนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์จัดทำสัญญาแต่งตั้งตัวแทนและนายหน้าเพื่อซื้อขายหลักทรัพย์โดยระบุข้อความที่ทำให้บริษัทหลักทรัพย์ปฏิเสธความรับผิดชอบต่อลูกค้า
12. บริษัทนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ขายหลักทรัพย์ โดยที่บริษัทยังไม่มีหลักทรัพย์ดังกล่าวอยู่ในครอบครอง
13. บุคคลร่วมกับผู้อื่นประกอบธุรกิจเป็นนายหน้าหรือตัวแทนในการซื้อหรือขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า โดยไม่ได้รับใบอนุญาตและไม่ได้จดทะเบียนตาม พ.ร.บ. สัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 และมีพฤติกรรมเข้าข่ายฉ้อโกงประชาชน

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า ถึงแม้บางพฤติกรรมจะเป็นความผิดที่เกิดจากความบกพร่องหรือไม่เจตนาของผู้กระทำ รวมทั้งอาจไม่เป็นสาระสำคัญมากต่อบริษัท แต่ผลของการกระทำอาจส่งผลเสียหายต่อบริษัทหรือเอื้อให้เกิดการทุจริตในภายหลังได้

2.2.2 การปกปิดข้อเท็จจริง/การสร้างข้อมูลเท็จ

พฤติกรรมการปกปิดข้อเท็จจริง รวมทั้งการสร้างข้อมูลและเอกสารเท็จเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อต้องการเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคเอกชน และเกิดจากภาคเอกชนเอง ตัวอย่างพฤติกรรมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ อาทิ

1. เจ้าหน้าที่รัฐร่วมมือกับเอกชนซึ่งรับงานรับเหมาก่อสร้างของภาครัฐ ในการเบิกจ่ายเงินโดยสร้างหลักฐานเท็จ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ส่อไปในทางทุจริต
2. เจ้าหน้าที่รัฐร่วมกับบุคคลอื่นจัดทำเอกสารรายงานผลการตรวจรับงานจ้างอันเป็นเท็จ เพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าจ้างก่อนกำหนด รวมทั้งมีการแก้ไขสัญญาเพื่อให้มีการจ่ายเงินให้แก่เอกชนก่อนกำหนด ซึ่งฝ่ายเอกชนไม่ส่งมอบงานให้ในที่สุด
3. เจ้าหน้าที่รัฐนำโครงการที่ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว มาจัดทำเอกสารเท็จเพื่อขอเบิกเงินงบประมาณย้อนหลัง โดยที่โครงการมิได้ดำเนินการจริงและนำชื่อบุคคลและเอกชนเข้ามาเป็นคู่สัญญาในโครงการ
4. บริษัทปกปิดข้อมูลโครงสร้างการถือหุ้นในแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และผู้ถือหุ้นมิได้รายงานการเปลี่ยนแปลงการถือหุ้น

5. บริษัทตกแต่งบัญชีอันเป็นเท็จและจัดทำงบการเงินไม่ถูกต้อง เพื่อให้ผู้ถือหุ้นและบุคคลอื่นเข้าใจผิดเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของบริษัท อาทิ บันทึกรายได้สูงเกินจริงและบันทึกค่าใช้จ่ายต่ำเกินจริง เพื่อให้งบการเงินแสดงผลขาดทุนที่ต่ำเกินจริง
6. บริษัทบอกกล่าวข้อมูลอันเป็นเท็จ โดยมีเจตนาให้ผู้อื่นสำคัญผิดเกี่ยวกับฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัท
7. กรรมการผู้มีอำนาจลงนามได้จัดทำหรือยินยอมให้มีการจัดทำรายงานการประชุมของบริษัททั้งๆ ที่ไม่ได้มีการจัดประชุมจริง เพื่อลวงให้ธนาคารหลงเชื่อว่าคณะกรรมการบริษัทมีการประชุมจริงและในที่ประชุมได้มีมติให้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัทรายหนึ่ง และไม่ดำเนินการให้บริษัทเปิดเผยภาระค้ำประกันดังกล่าวในงบการเงินของบริษัทที่เปิดเผยต่อประชาชน
8. ประธานกรรมการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานและได้รับมอบหมายให้จัดการและครอบครองทรัพย์สินของบริษัทได้ร่วมกับกรรมการอีก 2 ราย ปลอมรายงานการประชุมที่ใช้ประกอบการเปิดบัญชีในนามบริษัทกับธนาคาร เพื่อเอื้อให้มีอำนาจเบิกจ่ายเงิน ซึ่งต่อมาได้เบิกเงินที่บริษัทมีวงเงินสินเชื่อไว้กับสถาบันการเงินนำฝากเข้าบัญชีธนาคารดังกล่าว และได้ใช้อำนาจสั่งจ่ายเงินเพื่อโอนเงินเข้าบัญชีบุคคลอื่น
9. ผู้บริหารและกรรมการร่วมกันจัดทำหรือยินยอมให้จัดทำบัญชีและรายการกู้ยืมเงินกับบริษัทรายอื่นไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงเพื่อลวงบุคคลอื่น
10. บริษัทไม่ได้รายงานการได้มาซึ่งหุ้นสามัญของบริษัทอื่นทุกร้อยละ 5 ของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการ ต่อสำนักงาน ก.ล.ต. ภายในเวลาที่กำหนด

พฤติกรรมดังกล่าวข้างต้น ในบางกรณีเกิดขึ้นควบคู่กับรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันอื่นๆ อาทิ การยักยอกทรัพย์ของบริษัท และมักเกิดขึ้นจากความร่วมมือของบุคคลหลายฝ่าย ทั้งในระดับผู้บริหารและในระดับปฏิบัติการ ในฐานะผู้ให้การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก ดังนั้น ในคดีหนึ่งๆ จึงมีผู้ถูกกล่าวโทษหลายราย

2.2.3 การหลีกเลี่ยงภาษีอากร

พฤติกรรมการหลีกเลี่ยงภาษีอากรเกิดจากการสำแดงรายการสินค้าเป็นเท็จโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขอรับเงินชดเชยภาษี และการลักลอบหนีภาษีศุลกากร

2.2.4 การสร้างราคา

การสร้างราคาหรือการปั่นหุ้นเกิดจากการที่บุคคลหนึ่งรายหรือมากกว่าหนึ่งรายดำเนินการดังต่อไปนี้ ซึ่งถือเป็นพฤติกรรมที่ผิดวิสัยของนักลงทุนทั่วไปที่ต้องการซื้อหุ้นในราคาต่ำ ผ่านบัญชีของตนและ/หรือบัญชีของบุคคลอื่น หรือผ่านนิติบุคคลในกรณีที่ผู้กระทำอยู่ในฐานะประธานกรรมการหรือผู้บริหาร ซึ่งบางกรณีอาจได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การตลาดของบริษัทหลักทรัพย์ในการซื้อขาย

หลักทรัพย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการอำพรางให้บุคคลทั่วไปหลงผิดว่าในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หลักทรัพย์ที่ถูกกระทำนั้นมีการซื้อขายกันมาก หรือราคาของหลักทรัพย์นั้นได้เปลี่ยนแปลงไปอันไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด เพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปทำการซื้อขายหลักทรัพย์นั้น อาทิ

1. การจับคู่ซื้อขายหลักทรัพย์กันเองเพื่อดันให้ราคาหลักทรัพย์เพิ่มขึ้น
2. การเข้าซื้อหลักทรัพย์ของบริษัทหนึ่ง โดยการเคาะซื้อในลักษณะต่อเนื่อง เพื่อทำให้ราคาหลักทรัพย์ปรับตัวสูงขึ้น
3. การสร้างปริมาณการซื้อขายและเปลี่ยนราคาให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาระดับราคาของหลักทรัพย์นั้นไม่ให้ลดต่ำลง และเพื่อให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าหลักทรัพย์ดังกล่าวมีสภาพคล่องสูง
4. การซื้อขายเพื่อสร้างสภาพคล่อง โดยการตั้งและเสริม Bid 1-3 และยกเลิก Bid ดังกล่าว เพื่อมิให้ราคาหลักทรัพย์ต่ำกว่าราคาจอง และในช่วงใกล้ปิดตลาดทำราคาปิดเพื่อประโยชน์ในการขายทำกำไรในวันรุ่งขึ้น
5. การส่งคำสั่งซื้อและคำสั่งขายหุ้นในจำนวนที่ใกล้เคียงกันและภายในเวลาที่ไล่เลี่ยกัน โดยส่งคำสั่งเสนอซื้อและเสนอขายเพื่อครองระดับราคาเสนอซื้อเสนอขาย 5 อันดับแรก (Bid/Offer 1-5) ในปริมาณมากและอย่างต่อเนื่อง และมีการซื้อที่ระดับราคาเสนอขายที่ Offer 2-3 เป็นจำนวนมาก ทั้งที่มีคำสั่งเสนอขายในราคาที่ต่ำกว่าเหลืออยู่เพียงพอให้ซื้อได้ และสภาพตลาดในขณะนั้นไม่มีความต้องการซื้อหลักทรัพย์บริษัทนี้มากจนถึงขนาดทำให้มีความจำเป็นต้องส่งคำสั่งซื้อเข้ามาในราคาสูง ส่งผลให้ราคาหุ้นของบริษัทปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง
6. การส่งคำเสนอซื้อเข้าไปในราคาที่สูงกว่าราคา IPO[7] มาก ส่งผลให้หุ้นของบริษัทเปิดซื้อขายในราคาที่สูงกว่าราคา IPO และก่อนเปิดตลาด ได้ส่งคำเสนอซื้อและเสนอขายตั้งรอไว้หลายระดับราคาเป็นปริมาณมาก โดยส่งคำเสนอซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาปิดในวันก่อนมาก ทำให้ราคาเปิดของวันนั้นสูงกว่าราคาปิดของวันก่อน และในระหว่างวัน ได้ส่งคำสั่งซื้อในราคาที่สูงขึ้นและซื้อย้ำที่ราคาเดิมหลายครั้ง (แตก order) รวมทั้งทยอยส่งคำเสนอซื้อและเสนอขายในระดับราคาที่ 1-3 เข้าไปเสริมเป็นปริมาณมาก

ทั้งนี้ พฤติกรรมในการสร้างราคาที่เกิดขึ้นมากที่สุดก็คือ การจับคู่ซื้อขายหลักทรัพย์กันเองและการเข้าซื้อหลักทรัพย์ของบริษัทในลักษณะที่ต่อเนื่อง ซึ่งทำให้ราคาหลักทรัพย์ปรับตัวสูงขึ้น โดยที่ส่วนใหญ่จะเกิดพฤติกรรมดังกล่าวโดยลำพัง แต่ในบางกรณีมีการใช้พฤติกรรมอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้นควบคู่กันไปด้วย

---

[7] IPO (Initial Public Offering) หมายถึง การเสนอขายหุ้นใหม่แก่ประชาชนทั่วไปเป็นครั้งแรก

2.2.5 การยักยอกเงินบริษัท

การยักยอกเงินบริษัทหรือการเบียดบังทรัพย์สินของบริษัทเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับบริษัทเอกชน ส่วนใหญ่มักเกิดจากการกระทำหรือยินยอมให้กระทำของผู้บริหาร และกรรมการบริษัท โดยได้รับความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกจากบุคคลอื่น ตัวอย่างเช่น

1. บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้จัดการดูแลทรัพย์สินของบริษัทและเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติสินเชื่อได้อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนกระทำการทุจริตในการอนุมัติสินเชื่อหรืออาวัลตั๋วสัญญาใช้เงินให้กับบริษัทอื่น
2. ประธานกรรมการนำเงินของบริษัทไปลงทุนและชำระหนี้แทนบริษัทที่ตนมีความเกี่ยวข้องอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบริษัท
3. รองประธานกรรมการร่วมกับบุคคลอื่นดำเนินการให้ลูกค้าชำระเงินค่าซื้อสินค้าให้แก่บริษัทแห่งหนึ่งในต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับพวกพ้องของตนแล้วจึงทำการยักยอกเงินบริษัทเป็นเหตุให้บริษัทขาดสภาพคล่องและต้องเข้ากระบวนการฟื้นฟูกิจการ
4. ประธานกรรมการร่วมกับบุคคลอื่นสั่งซื้อสินค้ารถยนต์ที่ไม่มีอยู่จริงโดยจัดทำเอกสารเท็จเพื่อเป็นเหตุอำพรางให้ต้องจ่ายเงินจากบัญชีของบริษัท

2.2.6 การจัดซื้อจัดจ้าง/การฮั้วประมูล

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการฮั้วประมูลเป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชน โดยพฤติกรรมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักเป็นการทุจริตฮั้วประมูลในการก่อสร้างของภาครัฐ อาทิ โครงการก่อสร้างทางลอดสะพาน 16 โครงการของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น และการทุจริตจัดซื้อรถและเรือดับเพลิงและอุปกรณ์ดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร การทุจริตจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างสำนักงาน การทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก การประมูลงานจ้างการให้บริการรักษาความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นต้น

2.2.7 การใช้ข้อมูลภายใน

พฤติกรรมการใช้ข้อมูลภายในของบริษัทเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลภายในบริษัท อาทิเช่น ผู้บริหาร กรรมการ หรือผู้จัดการ ซึ่งมีโอกาสได้รับทราบผลการดำเนินงานหรือการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น ทำให้บุคคลดังกล่าวสามารถคาดเดาเหตุการณ์ล่วงหน้าได้ จึงอาศัยข้อมูลภายในของบริษัทที่ตนได้ล่วงรู้มา ดำเนินการในลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบบุคคลภายนอก ก่อนที่ข้อมูลภายในดังกล่าวจะถูกเปิดเผยต่อบุคคลภายนอก ตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้น เช่น

1. กรรมการบริษัทได้ล่วงรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการกันสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญและสำรองค่าเผื่อการลดลงของเงินลงทุน ซึ่งจะส่งผลในทางลบต่อราคาหลักทรัพย์ของบริษัท โดยมีนัยสำคัญต่อกำไรสุทธิของบริษัท จึงทำการขายหุ้นของตนเองออก ก่อนที่ข้อมูลดังกล่าวจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน
2. ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและผู้อำนวยการฝ่ายปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริง ซึ่งมีสาระสำคัญต่อราคาหลักทรัพย์ของบริษัท เกี่ยวกับการกันสำรองหนี้สูญ จึงได้ขายหุ้นในบัญชีของตนเองและที่ฝากไว้ในบัญชีของบุคคลอื่น ก่อนที่ข้อมูลจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน
3. กรรมการและผู้จัดการฝ่ายบัญชีได้ขายหุ้นของตนเอง เนื่องจากทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลประกอบการในงบการเงินของบริษัทที่ลดลงอย่างมีสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์ของบริษัทก่อนที่ข้อมูลจะเปิดเผยต่อสาธารณชน
4. ประธานกรรมการบริษัท ก. ได้ซื้อและขายหุ้นของบริษัท ข. โดยใช้ข้อเท็จจริงจากการที่บริษัท ก. กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการตามแผนเข้าซื้อหุ้นของบริษัท ข. เพื่อครอบงำกิจการ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์ของบริษัท ข. ที่ยังไม่ได้เปิดเผยต่อประชาชน จึงถือเป็นการเอาเปรียบบุคคลภายนอก
5. กรรมการบริษัทได้ซื้อหุ้นบริษัทผ่านบัญชีของบุคคลอื่น โดยอาศัยข้อมูลภายใน ซึ่งยังไม่เปิดเผย ที่เกิดจากมติของคณะกรรมการบริษัทให้มีการเพิ่มทุนจดทะเบียน ด้วยการเสนอขายให้แก่ผู้ถือหุ้นเดิมในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดและให้ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นแก่ผู้ถือหุ้นเดิมโดยไม่คิดมูลค่า และกำหนดราคาใช้สิทธิต่ำกว่าราคาตลาด
6. ประธานกรรมการและกรรมการผู้จัดการบริษัทได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ผู้สอบบัญชีจะรายงานว่างบการเงินไม่ถูกต้องตามที่ควรในสาระสำคัญในรายงานการสอบทานงบการเงิน จึงได้ขายหุ้นของตนเองและบุคคลอื่นก่อนที่ข้อมูลจะเปิดเผยต่อสาธารณชน

นอกจากนี้ บุคคลอื่นที่ให้การสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลที่ถูกกล่าวโทษจากความผิดในการใช้ข้อมูลภายใน อาทิ บุคคลที่อนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวโทษใช้บัญชีของตนทำการซื้อขายหลักทรัพย์ในกรณีข้างต้น หรือบุคคลที่อำนวยความสะดวกแก่บุคคลเหล่านี้ในการซื้อขายหลักทรัพย์ในกรณีข้างต้น ถือว่ามีความผิดและจะต้องถูกกล่าวโทษด้วยเช่นกัน

2.2.8 การติดสินบน

การติดสินบนเป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เรียกหรือรับผลประโยชน์ในด้านทรัพย์สินหรือเงินทองเป็นการตอบแทน โดยมีกรณีตัวอย่างดังนี้

1. เจ้าหน้าที่รัฐได้เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินจากผู้ที่ต้องการขอออกเอกสารสิทธิที่ดิน น.ส. 3 ก. โดยมิชอบ
2. เจ้าหน้าที่รัฐรับสินบนกรณีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

2.2.9 การฟอกเงิน

ในปี 2548 ห้างหุ้นส่วนจำกัดรายหนึ่งกระทำผิดฐานฟอกเงิน กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อส่งให้อัยการพิจารณาคดีต่อไป

2.3 กรณีตัวอย่างการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน

การทุจริตคอร์รัปชันในบางกรณีเกิดขึ้นจากการดำเนินการในหลากหลายลักษณะควบคู่กันไป เช่น การสร้างข้อมูลหรือเอกสารอันเป็นเท็จเพื่อเอื้อให้เกิดการยักยอกเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ ออกจากบริษัท ซึ่งเป็นการกระทำที่เกิดจากเจตนาของบุคคลในระดับกรรมการและผู้บริหารของบริษัท โดยเป็นผู้ดำเนินการหรือยินยอมให้บุคคลอื่นดำเนินการ ซึ่งอาจมีบุคคลภายนอกให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ตารางที่ 2.3 ด้านล่างนี้ จะแสดงกรณีตัวอย่างการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากการดำเนินการในหลายลักษณะควบคู่กันไป ซึ่งบางกรณีเป็นกรณีที่ถูกเผยแพร่เป็นข่าวและได้รับความสนใจจากสาธารณชน เนื่องด้วยส่งผลกระทบต่อบุคคลหลายกลุ่ม

ตารางที่ 2.3 กรณีตัวอย่างการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากการกระทำความผิดในหลายลักษณะ

บริษัท	ปีที่ถูกกล่าวโทษ	ผู้ถูกกล่าวโทษ	การปกปิดข้อเท็จจริง/การสร้างข้อมูลเท็จ	การยักยอกเงินบริษัท	การใช้ข้อมูลภายใน
บมจ. ศิครินทร์	2544	ประธานกรรมการบริหารและกรรมการรายอื่น รวม 2 ราย	กระทำหรือยินยอมให้มีการลงข้อความอันเป็นเท็จในบัญชี และจัดทำบัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง รวมถึงการลงข้อความเท็จในเอกสารของบริษัทเพื่อลวงบุคคลใดๆ โดยที่ส่วนหนึ่งเป็นการกระทำเพื่อปกปิดการยักยอกทรัพย์ของผู้บริหาร	นำเงินของบริษัทไปลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับตนโดยปราศจากอำนาจ และลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับตนในราคาที่สูงกว่ามูลค่าบัญชีโดยไม่ผ่านมติของคณะกรรมการ และนำเงินของบริษัทไปเป็นประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น โดยอำพรางว่าเป็นการให้กู้ยืมเงินหรืออำพรางว่าเป็นการลงทุนในบริษัทที่เกี่ยวข้อง	
บมจ. รอยเนท	2546	ประธานกรรมการบริหาร และ บมจ. รอยเนท	กระทำหรือยินยอมให้มีการจัดทำบัญชีไม่ถูกต้อง หรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง และลงข้อความเท็จในเอกสาร รวมทั้งบอกกล่าวข้อความเท็จเกี่ยวกับฐานะการเงินหรือผลการดำเนินงาน โดยรับรู้รายได้จากการฝากขายบัตรอินเทอร์เน็ตในทันที ทำให้งบการเงินของบริษัทแสดงผลกำไรที่ดีเกินความเป็นจริง		ล่วงรู้ว่าผู้สอบบัญชีจะรายงานผลกระทบของการจัดทำงบการเงินที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการรับรู้รายได้ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบัญชีไว้ในรายงานการสอบทานงบการเงิน ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวจะมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหุ้น บมจ. รอยเนท จึงได้ขายหุ้นของตนเองและบุคคลอื่น ก่อนที่ข้อมูลดังกล่าวจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน

บริษัท	ปีที่ถูกกล่าวโทษ	ผู้ถูกกล่าวโทษ	การปกปิดข้อเท็จจริง/การสร้างข้อมูลเท็จ	การยักยอกเงินบริษัท	การใช้ข้อมูลภายใน
บมจ. ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น	2548 2549 2552	กรรมการผู้จัดการ รองกรรมการผู้จัดการ และกรรมการรายอื่น	กระทำหรือยินยอมให้มีการจัดทำเอกสารและบัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อความเป็นจริงเกี่ยวกับ (1) การทำสัญญาและการรับรู้รายได้จากการให้เช่าถังแก๊สกับโรงบรรจุแก๊ส 10 แห่ง ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้บริหารบริษัท ทำให้บริษัทมีรายได้และกำไรสูงกว่าความเป็นจริง (2) การทำธุรกรรมการจัดซื้อถังบรรจุแก๊สขนาดใหญ่และขนาดเล็กอันเป็นเท็จ และ (3) การทำสัญญาให้กู้ยืมเงินแก่นิติบุคคลอื่นจำนวน 2 ราย	เบียดบังทรัพย์สินของบริษัทเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือเพื่อบุคคลอื่น อันได้แก่ (1) การทำสัญญาให้กู้ยืมเงินของบริษัทแก่นิติบุคคลอื่น จำนวน 2 ราย แต่กลับมีการนำเงินให้กู้ยืมบางส่วนเข้าบัญชีส่วนตัวของผู้บริหาร (2) การทำธุรกรรมเกี่ยวกับการจัดซื้อถังบรรจุแก๊สขนาดเล็กและขนาดใหญ่อันเป็นเท็จ และ (3) ร่วมมือกับบุคคลอื่นทำการยักยอกเงินและหุ้นของบริษัทเวิลด์แก๊สฯ ซึ่งเป็นบริษัทย่อยของ บมจ. ปิคนิคฯ	
บมจ. เซอร์คิท-อีเลคโทรนิคส์ อินดัสตรีส์	2549	ประธานกรรมการ ประธานกรรมการบริหาร รองประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ และ รองกรรมการผู้จัดการ ฝ่ายบัญชีการเงินและ นำเข้าส่งออก	กระทำหรือยินยอมให้มีการจัดทำเอกสารเท็จ และลงบัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง โดยใช้ชื่อลูกหนี้การค้าต่างประเทศรายหนึ่งในการบันทึกค่าขายและลูกหนี้การค้าในงบการเงินของบริษัท โดยลูกหนี้การค้าต่างประเทศดังกล่าวไม่ใช่ลูกค้าที่แท้จริง และจำนวนเงินที่บันทึกบัญชีไม่ถูกต้อง อันเป็นการลวงผู้สอบบัญชี ประชาชน และผู้ลงทุน	ทำการยักยอกเงินที่ลูกค้าได้ชำระค่าขายสินค้าให้กับบริษัท โดยให้ลูกค้าชำระเงินให้กับบริษัทอีกแห่งหนึ่งในต่างประเทศ ซึ่งมีความเกี่ยวโยงกับผู้บริหาร อันเป็นเหตุให้ บมจ. เซอร์คิทฯ ได้รับความเสียหาย จนประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง และต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการในที่สุด	

บริษัท	ปีที่ถูกกล่าวโทษ	ผู้ถูกกล่าวโทษ	การปกปิดข้อเท็จจริง/การสร้างข้อมูลเท็จ	การยักยอกเงินบริษัท	การใช้ข้อมูลภายใน
บมจ. เอสอีซี ออโตเซลล์ แอนด์ เซอร์วิส	2551 2552	ประธานกรรมการร่วมกับผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการฝ่ายบัญชีและการเงิน และบุคคลอื่น	จัดทำเอกสารอันเป็นเท็จในหลายกรณี (1) สั่งซื้อรถยนต์ที่ไม่มีอยู่จริงและบันทึกบัญชีซื้อรถยนต์ที่ไม่มีจริง ทำให้จำนวนรถยนต์ที่บันทึกในบัญชีสินค้าคงเหลือเป็นเท็จ (2) ไม่บันทึกบัญชีการรับและถอนเงินออกจากบัญชีจองซื้อหุ้นเพิ่มทุนของบริษัทย่อยให้ถูกต้องหรือให้ตรงกับความเป็นจริง (3) ลงข้อความเท็จในบัญชีและทำบัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง โดยสร้างรายได้จากการขายรถยนต์ที่ไม่มีจริง 30 ล้านบาท และแสดงหนี้สินต่ำกว่าความจริง 30 ล้านบาท	ยักยอกทรัพย์ของบริษัทในหลายลักษณะ ได้แก่ (1) สั่งซื้อรถยนต์ที่ไม่มีอยู่จริงเพื่อเป็นเหตุอำพรางให้ต้องมีการจ่ายเงินออกจากบัญชีของบริษัทให้กับผู้บริหารหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง (2) ยักยอกเงินผ่านการให้กู้ยืมของบริษัทย่อย แก่บุคคลอื่นจำนวน 4 ราย ซึ่งถูกใช้ชื่อเพื่อปกปิดการยักยอกทรัพย์ของผู้บริหาร (3) ยักยอกเงินฝากของบริษัทย่อย (4) ยักยอกเงินจากบัญชีจองซื้อหุ้นเพิ่มทุน (5) การยักยอกชุดจดทะเบียนรถยนต์	

ที่มา: รวบรวมจากข่าว ก.ล.ต. ฉบับที่ 34/2544, 6/2546, 67/2548, 49/2549, 69/2549, 84/2551, 28/2552 และ 78/2552 โดยคณะผู้วิจัย

2.4 สรุป

กล่าวโดยสรุปได้ว่าพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา ในช่วงปี 2543-2553 เกิดขึ้นในหลากหลายรูปแบบและยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น ลักษณะและโอกาสที่เอื้อให้เกิดการทุจริต โดยพฤติกรรมที่พบมากที่สุดก็คือ พฤติกรรมการปกปิดข้อเท็จจริงหรือการสร้างข้อมูลเท็จ และการหลบเลี่ยงภาษี ซึ่งลักษณะของพฤติกรรมการกระทำความผิดมีแนวโน้มทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนมากขึ้นในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา โดยที่กรณีส่วนใหญ่มักมีผู้ร่วมดำเนินการมากกว่าหนึ่งคน อีกทั้งในบางกรณียังเกิดจากการดำเนินการในหลายลักษณะควบคู่กันไป เช่น การสร้างข้อมูลหรือเอกสารอันเป็นเท็จ เพื่อเอื้อให้เกิดการยักยอกเงินออกจากบริษัท อันเป็นการกระทำที่เกิดจากเจตนาของบุคคลในระดับผู้บริหารหรือกรรมการร่วมดำเนินการด้วย ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายที่ค่อนข้างรุนแรงต่อบริษัทและต่อผู้ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าว

นอกจากนี้แล้ว ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่เข้าสู่กระบวนการหรือการดำเนินการทางกฎหมายมีแนวโน้มที่ลดลงในช่วงกลางของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งการเมืองมีเสถียรภาพ แต่ทั้งนี้จำนวนพฤติกรรมดังกล่าวกลับเพิ่มมากขึ้นในปีต่อๆ มา ที่ประเทศไทยประสบปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่ภาวะทางเศรษฐกิจที่อ่อนแอ

บทที่ 3
กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในธุรกิจเอกชนไทย

พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยเกิดขึ้นได้อย่างแพร่หลาย ทั้งในธุรกิจขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดย่อม ซึ่งจะมีความหลากหลายในแต่ละรูปแบบ ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 การศึกษาในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ในรายละเอียดเกี่ยวกับกรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา เพื่อที่จะสามารถเข้าใจถึงรูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการทุจริตดังกล่าว ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้จำแนกกรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนที่จะทำการศึกษาออกเป็น 5 กลุ่ม ตามวัตถุประสงค์ของการทุจริต โดยที่กลุ่มแรกจะเป็นการทุจริตของผู้บริหารบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ โดยการยักยอกทรัพย์ของบริษัท การปั่นราคาหุ้นของบริษัท หรือการใช้ข้อมูลภายในเพื่อทำกำไรจากการซื้อขายหุ้นของบริษัท ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถือหุ้นของบริษัทและนักลงทุนที่เข้ามาซื้อหุ้นของบริษัท

พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันกลุ่มที่สอง คือ การถือหุ้นแทนหรือที่เรียกว่านอมินี (nominee) ซึ่งมีเป้าประสงค์ในการอำพรางการถือครองหุ้นของบุคคลใดๆ เพื่อที่จะหลบเลี่ยงข้อจำกัดของการถือครองหุ้นภายใต้กฎหมายหลายฉบับ เช่น ข้อจำกัดการถือหุ้นของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ข้อจำกัดการถือหุ้นของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 หรือข้อกำหนดที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นต้น แม้ว่าการถือหุ้นแทนอาจมิได้ทำให้เกิดผลเสียหายต่อผู้ถือหุ้นของบริษัท แต่การอำพรางตัวตนที่แท้จริงของผู้ถือหุ้นย่อมเอื้ออำนวยให้ผู้ถือหุ้นตัวจริงสามารถดำเนินการต่างๆ ที่เป็นการกระทำผิดต่อกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นๆ หรือต่อผลประโยชน์ของสาธารณะได้ เช่นในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งให้บุคคลอื่นถือหุ้นแทนตนสามารถจะกำหนดนโยบายหรือมาตรการของภาครัฐที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทของตนเองได้ โดยไม่ต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ พฤติกรรมการถือหุ้นแทนในประเทศไทยมีอยู่อย่างแพร่หลาย เนื่องจากมีกฎ ระเบียบ จำนวนมากที่จำกัดหรือสร้างเงื่อนไขในการถือหุ้น

การทุจริตคอร์รัปชันในกลุ่มที่สามจะมีเป้าประสงค์เพื่อการหลบเลี่ยงภาษี ทั้งในส่วนของภาษีศุลกากรและภาษีสรรพากร ทั้งนี้ เนื่องด้วยโครงสร้างอัตราภาษีศุลกากรในประเทศไทยมีความซับซ้อน เพราะมีการจัดเก็บหลายอัตราและมีอัตราภาษีที่ยังคงอยู่ในระดับสูงสำหรับสินค้าบางประเภท จึงทำให้เกิดแรงจูงใจในการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร ในทำนองเดียวกันสำหรับภาษีสรรพากร อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศไทยที่เก็บในอัตราร้อยละ 30 ก็ถือเป็นปัจจัยที่ทำให้บริษัทเกิดแรงจูงใจที่

จะหลบเลี่ยงภาษีเงินได้เช่นเดียวกัน การหลบเลี่ยงภาษีไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐสูญเสียรายได้ หากแต่เป็นการทำลายศักยภาพของภาคธุรกิจด้วย เนื่องจากธุรกิจต่างก็มุ่งที่จะหลบเลี่ยงภาษี เพื่อที่จะสร้างความได้เปรียบทางด้านต้นทุนแก่ธุรกิจของตนเองให้ได้มากที่สุด แทนที่จะมุ่งในการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของตนเอง

การทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจในกลุ่มที่สี่จะเกี่ยวโยงกับกระบวนการฟอกเงิน ซึ่งมักจะมีสถาบันการเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การตกแต่งบัญชีและหลักฐานการกู้เงินของผู้กู้ การตกแต่งหลักทรัพย์ค้ำประกันกับธนาคาร เป็นต้น และการทุจริตคอร์รัปชันในกลุ่มสุดท้ายจะเป็นการทุจริตโดยมีจุดประสงค์เพื่อที่จะสร้างกำไรจากการหลอกลวงผู้บริโภคหรือลูกค้าโดยตรง แม้ว่าในปัจจุบันนี้จะมีกฎหมายที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคและมีบทบัญญัติว่าด้วยการฉ้อโกงในประมวลกฎหมายอาญา แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีช่องโหว่ในทางกฎหมายหรือมีปัญหาในการบังคับใช้ที่ทำให้การสร้างกำไรจากการหลอกลวงยังคงมีอยู่อย่างแพร่หลาย

3.1 พฤติกรรมที่เป็นความผิดตามข้อบังคับของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ตลาดทุนจัดเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของภาคธุรกิจ ในมุมของนักลงทุน ตลาดหลักทรัพย์ฯ ถือเป็นช่องทางหนึ่งในการลงทุนของทั้งนักลงทุนรายย่อยและนักลงทุนสถาบันที่นอกเหนือไปจากตลาดเงิน เช่น การฝากเงินกับสถาบันการเงิน ซึ่งให้ผลตอบแทนที่ต่ำกว่าในปัจจุบัน แต่ในอีกด้านหนึ่งตลาดทุนยังถือเป็นกลไกที่สำคัญของเศรษฐกิจไทย ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและความมั่งคั่งของคนไทยในแง่ของการระดมทุนสู่ภาคธุรกิจ การได้มาซึ่ง “ทุน” ไม่ว่าจะเป็นตัวเงินทุนหรือทุนที่เป็นสินทรัพย์ของภาคธุรกิจนั้น มีช่องทางที่หลากหลาย แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะได้มาจากการลงเงินทุนของผู้ถือหุ้นของบริษัทและจากการกู้เงินจากสถาบันการเงิน แต่ก็เป็นที่ทราบดีว่าการกู้เงินจากสถาบันการเงินหรือธนาคารนั้นเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ธนาคารจะพิจารณาความสามารถในการชำระคืนเงินกู้และศักยภาพของลูกหนี้ที่เข้มงวดขึ้นกว่าในอดีต เนื่องจากธนาคารจะมีสถานะเป็นเจ้าหนี้ของธุรกิจดังกล่าว ดังนั้น เจ้าของกิจการที่มีศักยภาพในการทำกำไร น่าดึงดูดใจ มีอนาคต และมีเงินทุนขั้นต่ำผ่านเกณฑ์ที่ตลาดหลักทรัพย์ฯ กำหนด จึงมีแนวโน้มที่จะเลือกช่องทางในการระดมทุนจากประชาชนทั่วไป โดยการนำบริษัทเข้าจดทะเบียนเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ฯ

แต่ในขณะเดียวกัน ตลาดหลักทรัพย์ฯ ยังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทุจริตคอร์รัปชันของกรรมการและผู้บริหาร ผู้ซึ่งมองเห็นผลประโยชน์จากการทุจริตผ่านนิติบุคคลหรือบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่สามารถระดมทุนจากประชาชนในวงกว้าง ในทางเศรษฐศาสตร์ ปัญหาที่มักเกิดขึ้นระหว่างผู้บริหารและผู้ถือหุ้นของบริษัทมหาชน ซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลวของการบริหารงานถูกเรียกว่า “ปัญหาตัวการตัวแทน” (Principal-Agent problem) กล่าวคือ ผู้ถือหุ้น (ตัวการ) ซึ่งเป็น

เจ้าของบริษัทจะเป็นผู้เลือกกรรมการ (ตัวแทน) เพื่อทำหน้าที่แทนตนในการบริหารกิจการของบริษัท ด้วยหวังว่ากรรมการจะทำหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของบริษัทเป็นที่ตั้ง แต่หากกรรมการที่ถูกเลือกมุ่งที่จะแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง การบริหารงานต่างๆ ภายในบริษัทก็จะดำเนินไปเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตัวของกรรมการเอง ซึ่งจะส่งผลเสียต่อบริษัทและผู้ถือหุ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บริษัทเอกชนในประเทศไทยส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากบริษัทครอบครัวโดยส่วนใหญ่บุกเบิกโดยคนไทยเชื้อสายจีน มีโครงสร้างการถือหุ้นที่กระจุกตัวโดยมีผู้ก่อตั้งบริษัทและสมาชิกครอบครัวเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่มีการบริหารธุรกิจแบบเบ็ดเสร็จ การดำเนินธุรกิจแบบครอบครัวทำให้กระบวนการตัดสินใจรวดเร็วและการบริหารงานมีความคล่องตัวสูงส่งผลให้บริษัทเหล่านี้เติบโตอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีการระดมทุนจากสาธารณชน

จุดแข็งของระบบการบริหารจัดการแบบครอบครัวกลายเป็นจุดอ่อนเมื่อบริษัทแปรสภาพจากบริษัทจำกัดมาเป็นบริษัทมหาชนที่มีผู้ถือหุ้นรายย่อยหลายรายที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับครอบครัวที่เป็นผู้ก่อตั้งบริษัทและเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ การถือหุ้นและการบริหารภายในครอบครัวกลายเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการคอร์รัปชันเนื่องจากการออกเสียงแบบ “หนึ่งหุ้นหนึ่งเสียง” ทำให้ผู้ที่มีหุ้นส่วนใหญ่ซึ่งก็คือผู้ก่อตั้งบริษัทและเครือญาติมีอำนาจในการเลือกกรรมการและทีมบริหารเองโดยเฉพาะถ้าผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ ที่เข้ามาซื้อหุ้นเป็นเพียงผู้ถือหุ้นรายย่อย ผู้เป็นเจ้าของจะสามารถรักษาอำนาจในการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จได้ง่ายทำให้การบริหารบริษัทฯ มีแนวโน้มที่จะเอื้อผลประโยชน์เฉพาะแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ การขาดการคานอำนาจจากผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ และการขาดระบบการตรวจสอบภายในที่ดีทำให้การดำเนินธุรกิจไม่โปร่งใสและล่อแหลมต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

โดยทั่วไปแล้ว การถือหุ้นของผู้ก่อตั้งธุรกิจและครอบครัวจะอยู่ในรูปแบบของบุคคลธรรมดา (นาย ก หรือ นาง ข) หรืออยู่ในรูปแบบของนิติบุคคลที่ใช้ชื่อแรกหรือนามสกุลของผู้ก่อตั้งหรือสมาชิกในครอบครัวเป็นชื่อบริษัท แต่บางครั้งก็จะอยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัดทั่วไปที่ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อการถือหุ้นของบุคคลหรือครอบครัวใดครอบครัวหนึ่งโดยเฉพาะจากชื่อของบริษัทที่จดทะเบียนไว้ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าการถือหุ้นแบบครอบครัวนั้นมีสัดส่วนมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ดี ธนาคารโลก[8]ได้พยายามที่จะประมาณการตัวเลขดังกล่าวโดยการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเครือข่ายธุรกิจครอบครัวขนาดใหญ่ในทวีปเอเชียรวมทั้งประเทศไทย จากการสำรวจพบว่าร้อยละ 62 ของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทยในปี พ.ศ. 2540 เป็นบริษัทที่

[8]ศึกษาโดย Claessens, Stijn, Simeon Djankov and Larry Lang (1998)

ครอบครัวเดียวถือหุ้นบริษัทมากกว่าร้อยละ 20 ของหุ้นทั้งหมด ในขณะสัดส่วนของบริษัทที่มีการถือหุ้นแบบกระจายตัว (widely held) มีเพียงร้อยละ 6.6 เท่านั้น ผลการวิจัยของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ รจิตกนก จิตมั่นใจธรรม (2543)[9] ระบุว่าการถือหุ้นแบบครอบครัวในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจจะกระจุกตัวในธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และ อสังหาริมทรัพย์

ธนาคารโลกพบว่าลักษณะการบริหารงานแบบครอบครัวเช่นนี้จะพบปะมากในเกือบทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียยกเว้นประเทศญี่ปุ่นซึ่งโครงสร้างของผู้ถือหุ้นในบริษัทส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่กระจายตัว ประเทศไทยมีสัดส่วนจำนวนบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นแบบครอบครัวสูงเป็นอันดับที่ 4 รองจากอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฮ่องกง ตามลำดับ การศึกษาชิ้นนี้ยังชี้ให้เห็นอีกว่าโครงสร้างของธุรกิจครอบครัวของประเทศไทยมีความแตกต่างกับประเทศอินโดนีเซีย กล่าวคือ ธุรกิจใหญ่ในประเทศไทยไม่ได้ถูกควบคุมโดยครอบครัวเดียวดังเช่นตระกูลซูฮาโตของอินโดนีเซียซึ่งควบคุมกิจการขนาดใหญ่ในหลายสาขาธุรกิจ แต่โดยหลายครอบครัวเช่นเดียวกับประเทศฮ่องกง

ตารางที่ 3.1 สัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก

ประเทศ	จำนวนบริษัทที่สำรวจ	ผู้ถือหุ้นรายย่อย	ครอบครัว	รัฐ	บ.เงินทุน	บ.เอกชน
ฮ่องกง	330	7.0	66.7	14.4	5.2	19.8
ไต้หวัน	141	26.2	48	2.8	5.3	17.4
เกาหลี	345	43.2	48.4	1.6	0.7	6.1
ญี่ปุ่น	1240	79.8	9.7	0.8	6.5	3.2
อินโดนีเซีย	178	5.1	71.5	8.2	2.0	13.2
มาเลเซีย	238	10.3	67.2	13.4	2.3	6.7
สิงคโปร์	221	5.6	55.4	23.5	4.1	11.5
ฟิลิปปินส์	120	19.2	44.6	2.1	7.5	26.7
ไทย	167	6.6	61.6	8.0	8.6	15.3

ที่มา : Claessens, Stijn, Simeon Djankov and Larry Pang (1998), Who controls East Asian Corporations.

[9] การคอร์รัปชันในภาคธุรกิจกับบรรษัทภิบาลในประเทศไทย รายงานทีดีอาร์ไอ

ผลการศึกษาของธนาคารโลกชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่า ในภาพรวมธุรกิจแบบครอบครัวยังมีอยู่อย่างแพร่หลายแม้ในกลุ่มบริษัทที่มีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และมีการระดมทุนจากบุคคลในวงกว้างแล้ว แต่ภาพในรายสาขาธุรกิจยังคงมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

กรณีการทุจริตคอร์รัปชัน ฉ้อโกงในภาคธุรกิจเอกชนมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์หรือหนังสือที่ได้รับการตีพิมพ์ เนื่องด้วยรายงานชิ้นนี้ จัดเป็นผลงานทางวิชาการ คณะผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษากรณีการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชนที่มีเอกสารหลักฐานอ้างอิงที่เป็นทางการ อันได้แก่ กรณีการทุจริตที่มีการดำเนินการโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) โดยเลือกกรณีการทุจริตที่มีความซับซ้อนของพฤติกรรม มีการกระทำความผิดในหลากหลายลักษณะและมีบุคคล หน่วยงาน หรือบริษัทที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก กรณีศึกษาเหล่านี้ได้รับการกล่าวโทษในช่วงปี 2544-2552 ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 กรณี ตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.3 ซึ่งประกอบด้วยกรณีทุจริตในบริษัทจดทะเบียน ดังต่อไปนี้

1. บริษัท ศิครินทร์ จำกัด (มหาชน)
2. บริษัท รอยเนท จำกัด (มหาชน)
3. บริษัท ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
4. บริษัท เซอร์คิทอีเลคโทรนิคส์ อินดัสตรีส์ จำกัด (มหาชน)
5. บริษัท เอส.อี.ซี. ออโตเซลส์ แอนด์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)

การศึกษาในส่วนต่อไปจะเป็นการแสดงเรื่องราวและรายละเอียดของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี รวมถึงความผิดที่ถูก ก.ล.ต. ดำเนินการกล่าวโทษ เพื่อแสดงถึงที่มาและลักษณะของการกระทำความผิดดังกล่าว

3.1.1 กรณีทุจริต บริษัท ศิครินทร์ จำกัด (มหาชน)

บริษัท ศิครินทร์ จำกัด (มหาชน) ดำเนินธุรกิจหลักด้านสุขอนามัย อาทิ โรงพยาบาล อาหารสำหรับโรงพยาบาล เครื่องมือแพทย์ รวมถึงการให้คำปรึกษาด้านการบริหารโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งมีนายแพทย์สุเทพและแพทย์หญิงประภา วงศ์แพทย์ เป็นผู้ก่อตั้งและผู้ถือหุ้นใหญ่ บริษัทได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในปี 2530 ต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2537 บริษัท จุลดิศ ดีเวลลอป จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่รายหนึ่งของประเทศได้เข้าซื้อหุ้น บมจ. ศิครินทร์ จากกลุ่มนักลงทุนชาวไต้หวันซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ณ ขณะนั้น จำนวนร้อยละ 36 ของทุนจดทะเบียนในลักษณะการเทคโอเวอร์กิจการ ในขณะที่กลุ่มวงศ์แพทย์ยังคงถือหุ้นอยู่ประมาณร้อยละ 30 เนื่องด้วยกลุ่มจุลดิศซึ่งทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีความสามารถในด้านการจัดการและพัฒนาที่ดิน ขณะที่กลุ่มวงศ์แพทย์มีความเชี่ยวชาญทางด้านการแพทย์และการบริหารโรงพยาบาล การรวมตัวกันระหว่างกลุ่มวงศ์แพทย์และจุลดิศจึงมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการขยายเครือข่ายโรงพยาบาล

ศิครินทร์ไปสู่ภูมิภาค ซึ่งน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่ายในลักษณะการพึ่งพาซึ่งกันและกันเป็นอย่างมาก

ความสัมพันธ์ของทั้งสองกลุ่มในช่วงแรกนั้น ดำเนินไปได้ด้วยดี กลุ่มจุลดิศซึ่งถือหุ้นในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มวงศ์แพทย์ได้ทำหน้าที่หลักในส่วนบริหารของ บมจ. ศิครินทร์ โดยนายธีรพจน์ จรูญศรี ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร และนายณัฏฐวัฒน์ จรูญศรี ดำรงตำแหน่งกรรมการ ในปี 2537 บริษัทได้มีการเพิ่มทุนจดทะเบียนเป็นครั้งแรก โดยมีวงเงินที่ 350 ล้านบาท และในปีต่อมาจึงทำการเพิ่มทุนอีกครั้ง ในวงเงิน 450 ล้านบาท ซึ่งกลุ่มวงศ์แพทย์ก็ได้มอบอำนาจการตัดสินใจในการนำเงินเพิ่มทุนไปลงทุนในธุรกิจต่างๆ เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับบริษัทแก่กรรมการจากกลุ่มจุลดิศ ขณะที่กลุ่มวงศ์แพทย์จะทำหน้าที่ในการบริหารกิจการโรงพยาบาลทั้งหมด

ภายหลังจากที่ดำเนินธุรกิจร่วมกันมาได้ไม่ถึง 3 ปี ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มวงศ์แพทย์และกลุ่มจุลดิศที่เคยดีกลับเริ่มส่อเค้าว่าจะมีปัญหา เมื่อกลุ่มวงศ์แพทย์ทำการตรวจสอบการบริหารงานและพบว่าผู้บริหารในกลุ่มจุลดิศได้นำเงินเพิ่มทุนของ บมจ. ศิครินทร์ ไปลงทุนในกิจการในเครือของกลุ่มจุลดิศหลายรายการ อีกทั้งเงินอีกจำนวนหนึ่งยังถูกนำไปซื้อหุ้นของ บมจ. จุลดิศ ดีเวลลอป ในช่วงที่ราคาปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เมื่อผู้ถือหุ้นในกลุ่มวงศ์แพทย์ได้ทำการซักถามผู้บริหารในกลุ่มจุลดิศในที่ประชุมผู้ถือหุ้นของ บมจ. ศิครินทร์ เมื่อเดือนเมษายน 2540 ถึงประเด็นที่น่าสงสัยดังกล่าว หากแต่กลุ่มผู้บริหารในกลุ่มจุลดิศไม่สามารถที่จะชี้แจงข้อสงสัยได้อย่างชัดเจน ดังนั้น ผู้ถือหุ้นในกลุ่มวงศ์แพทย์ร่วมกับผู้ถือหุ้นรายย่อยจึงได้ส่งหนังสือร้องเรียนถึงพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหาร บมจ. ศิครินทร์ ไปยังตลาดหลักทรัพย์ฯ สำนักงาน ก.ล.ต. และกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว

ในเดือนเมษายน 2541 คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์มีคำสั่งให้ผู้บริหาร บมจ. ศิครินทร์ หรือผู้บริหารในกลุ่มจุลดิศ ชี้แจงความผิดปกติในการบริหารงานของบริษัท รวมทั้งสิ้น 5 รายการ ดังที่ปรากฏในตารางที่ 3.2 และให้ตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระรายใหม่เข้าตรวจสอบรายการที่ผิดปกติดังกล่าวและการบันทึกบัญชีของบริษัททั้งหมด ทั้งนี้ ตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการโยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของ บมจ. ศิครินทร์ ไปสู่บริษัทในเครือของกลุ่มจุลดิศจำนวนหลายรายการเช่นว่านั้นเริ่มต้นขึ้นในช่วงที่ฟองสบู่ในภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์แตกในปี 2539 ก่อนที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงินของประเทศในปีต่อมา

ตารางที่ 3.2 ข้อกล่าวหาที่อดีตผู้บริหาร บมจ. ศิครินทร์ จะต้องชี้แจง (ปี 2541)

ข้อกล่าวหาที่ต้องชี้แจง	รายละเอียด
1. การซื้อหุ้นของบริษัทจุลดิศ ดีเวลลอป จำกัด (มหาชน)	อดีตผู้บริหาร บมจ. ศิครินทร์ ได้นำเงินของบริษัทจำนวน 214.05 ล้านบาท ไปซื้อหุ้นของ บมจ. จุลดิศ ดีเวลลอป ในปี 2539 ซึ่งเป็นช่วงที่ บมจ. จุลดิศ ดีเวลลอป ประสบปัญหาขาดทุนและราคาหุ้นได้ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยที่ต่อมาได้มีการตั้งค่าเผื่อเงินลงทุนลดค่าจำนวน 177.08 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 82.73 โดยที่ไม่ได้ผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการบริษัท
2. การลงทุนในบริษัทที่มีความเกี่ยวโยงกับกลุ่มจุลดิศ	อดีตผู้บริหารได้นำเงินของ บมจ. ศิครินทร์ ไปลงทุนในกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มจุลดิศ ซึ่งคณะกรรมการของบริษัทบางคนถือหุ้นใหญ่และเป็นกรรมการ จำนวนหลายรายการ ดังนี้ – การลงทุนในบริษัท ศรีจุลทรัพย์, บริษัท เขาใหญ่ สปา, บริษัท เจดีเอส และบริษัท เซอร์จิเทค รวมเป็นมูลค่า 423.67 ล้านบาท – การทำสัญญาซื้อขายที่ดินกับบริษัท จุลดิศ ริเวอร์ แมนชั่น มูลค่ารวม 262.14 ล้านบาท – การให้กู้ยืมเงินจำนวน 73.04 ล้านบาท แก่บริษัทในกลุ่มจุลดิศ โดยมิได้นำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาและไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดรายการที่เกี่ยวโยงกันของตลาดหลักทรัพย์ฯ และ ก.ล.ต.
3. การนำเงินฝากของบริษัทไปค้ำประกันบริษัทอื่น	อดีตผู้บริหารบริษัทได้นำเงินฝากของ บมจ. ศิครินทร์ จำนวน 20 ล้านบาท ไปค้ำประกันบริษัท เดอะ เอ็กซ์คูทีฟ คลับ
4. การนำเงินเพิ่มทุนแก่ บมจ. ศิครินทร์ไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์	อดีตผู้บริหาร บมจ. ศิครินทร์ นำเงินที่ได้จากการเพิ่มทุนครั้งที่ 2 ในปี 2538 ไปใช้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการเพิ่มทุน ตามที่คณะกรรมการบริษัทกำหนดไว้ (ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการนำเงินไปใช้ในรายการที่ 1-3 ข้างต้น เพราะเป็นการนำเงินไปใช้ในกิจการของบริษัท เช่น โครงการโรงพยาบาลศิครินทร์ที่หาดใหญ่ และใช้หมุนเวียนในกิจการ ซึ่งไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการเพิ่มทุนเดิม)
5. การขายหุ้นของโรงพยาบาลเทพารักษ์ให้กับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับตน	อดีตผู้บริหาร บมจ. ศิครินทร์ ได้ขายหุ้น โรงพยาบาลเทพารักษ์ มูลค่า 10 ล้านบาท ให้แก่ บริษัท บีแอลซี แมเนจเมนท์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทผู้ให้บริการให้คำปรึกษาด้านธุรกิจและบริการ โดยมีนายอำนาจ คล้ายไทย ซึ่งเป็นอดีตกรรมการผู้จัดการของ บมจ. ศิครินทร์ และในปัจจุบันเป็นทั้งกรรมการและผู้ถือหุ้นใน บมจ. จุลดิศ ดีเวลลอป ถือหุ้นอยู่ถึงร้อยละ 99.94 (ข้อมูล ณ เดือนเมษายน 2552) นอกจากนี้ยังดำเนินการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญจากลูกหนี้รายดังกล่าวทั้งจำนวน ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการให้เปล่าก็ว่าได้

ที่มา: รวบรวมจากข่าวหนังสือพิมพ์หลายฉบับ ได้แก่ ดอกเบี้ยธุรกิจ วันที่ 13 เมษายน 2541, ไทยโพสต์ วันที่ 25 พฤษภาคม 2541, กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 26 กรกฎาคม 2541 และฐานเศรษฐกิจ วันที่ 3 มิถุนายน 2542 และ 22 พฤศจิกายน 2544

สุดท้ายแล้ว ก.ล.ต. ได้ดำเนินการกล่าวโทษนายธีรพจน์ จรูญศรี อดีตประธานกรรมการบริหารและกรรมการ และนายณัฏฐวัฒน์ จรูญศรี อดีตกรรมการของ บมจ. ศิครินทร์ ต่อกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (สศก.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2544 เพื่อให้สอบสวนและดำเนินคดีกับบุคคลทั้งสอง กรณีการกระทำความผิด ดังนี้

(1) เบียดบังเอาทรัพย์สินของบริษัทไปเป็นของตนเองหรือผู้อื่นโดยทุจริต ด้วยการนำเงินของบริษัทไปลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตน โดยปราศจากอำนาจและไม่ผ่านมติคณะกรรมการ ทำให้บริษัทได้รับความเสียหายจากการที่จะต้องตั้งสำรองค่าเผื่อเงินลงทุนลดค่าเป็นมูลค่าที่สูง เนื่องจากกิจการดังกล่าวมิได้มีการดำเนินกิจการหรือมีผลประกอบการขาดทุนจำนวนมาก รวมถึงการนำเงินไปลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตนในราคาที่สูงกว่ามูลค่าตามบัญชี โดยไม่มีเหตุอันควรและไม่ผ่านมติของคณะกรรมการ และในกรณีการนำเงินของบริษัทไปเป็นประโยชน์ของตนหรือผู้อื่น โดยอำพรางว่าเป็นการให้กู้ยืมเงินหรืออำพรางว่าเป็นการลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้อง

(2) กระทำหรือยินยอมให้มีการลงข้อความเท็จในบัญชีและจัดทำบัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อความจริง และลงข้อความอันเป็นเท็จในเอกสารของบริษัท เพื่อลวงบุคคลใดๆ การกระทำความผิดของบุคคลทั้งสองจัดเป็นความผิดตามมาตรา 307 มาตรา 308 และมาตรา 311 ประกอบมาตรา 313 และมาตรา 312 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535[10] ประกอบมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญา[11]

---

[10] **มาตรา 307** กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของนิติบุคคลดังกล่าว หรือทรัพย์สินที่นิติบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใดๆ โดยทุจริต จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

มาตรา 308 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ ครอบครองทรัพย์ซึ่งเป็นของนิติบุคคลดังกล่าว หรือซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

มาตรา 311 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นการเสียหายแก่นิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

มาตรา 312 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำหรือยินยอมให้กระทำการ ดังต่อไปนี้

(1) ทำให้เสียหาย ทำลาย เปลี่ยนแปลง ตัดทอน หรือปลอม บัญชี เอกสาร หรือหลักประกันของนิติบุคคลดังกล่าว หรือที่เกี่ยวกับนิติบุคคลดังกล่าว

(2) ลงข้อความเท็จหรือไม่ลงข้อความสำคัญในบัญชีหรือเอกสารของนิติบุคคลหรือที่เกี่ยวกับนิติบุคคลนั้น หรือ

(3) ทำบัญชีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบัน หรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง ถ้ากระทำหรือยินยอมให้กระทำเพื่อลวงให้นิติบุคคลดังกล่าว หรือผู้ถือหุ้นขาดประโยน์อันควรได้ หรือลวงบุคคลใดๆ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

การทุจริตของอดีตประธานกรรมการบริหารร่วมกับอดีตกรรมการของ บมจ. ศิครินทร์ ก่อให้เกิดความเสียหายจากการยักยอกถ่ายเททรัพย์สินออกไปสู่บริษัทอีกแห่งหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับตนและพวกพ้อง ซึ่งประเมินได้ในเบื้องต้นอยู่ที่ประมาณ 1,000 ล้านบาท[12] โดยโทษสูงสุดที่อดีตผู้บริหารจะได้รับจากความผิดในข้างต้น คือ จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปีและปรับเป็นเงินสองเท่าของประโยชน์ที่ได้รับไป ตามมาตรา 313 อย่างไรก็ตาม ยังมิได้มีการดำเนินการสั่งฟ้องกรณีทุจริต บมจ. ศิครินทร์ ต่อศาลชั้นต้นแต่อย่างใด นับตั้งแต่ที่มีการกล่าวโทษอดีตผู้บริหารบริษัทในปี 2544 จนถึงปัจจุบัน รวมเวลาแล้วเกือบ 10 ปี ซึ่งคดีก็ใกล้ที่จะหมดอายุความแล้ว

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี 2542 ซึ่งเป็นช่วงที่ผู้บริหารของกลุ่มจุลดิศกำลังถูก ก.ล.ต. ดำเนินการทางกฎหมายในกรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นใน บมจ. ศิครินทร์ นายวิชัย ทองแตง ทนายความในคดีซุกหุ้นของอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้าซื้อหุ้นของ บมจ. ศิครินทร์ ในจำนวนร้อยละ 30 ของหุ้นทั้งหมดจากกลุ่มจุลดิศ และสามปีต่อมา จึงได้ขายหุ้นทั้งหมดคืนให้แก่กลุ่มจุลดิศ แต่ด้วยราคาที่สูงกว่าราคาที่ซื้อมาอย่างมาก ในปัจจุบันนี้ กลุ่มจุลดิศยังคงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ใน บมจ. ศิครินทร์ ในขณะที่กลุ่มวงศ์แพทย์ได้ถอนตัวออกมาจนหมด อีกทั้งยังมีผู้ถือหุ้นที่มีความเกี่ยวโยงกับอดีตรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาถือหุ้นจำนวนมาก เช่น กลุ่มของตระกูลมาลีนนท์ นายธีรพล นพรัมภา เลขาธิการนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และนายวิษณุ เครืองาม ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ

3.1.2 กรณีทุจริต บริษัท รอยเนท จำกัด (มหาชน)

บริษัท รอยเนท จำกัด (มหาชน) ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2540 โดยดำเนินธุรกิจหลักเป็นผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง รวมถึงจำหน่ายอุปกรณ์และบัตรอินเทอร์เน็ต ในด้านการบริหารงาน มีนายกิตติพัฒน์ เยาวพฤกษ์ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร ขณะที่ตำแหน่งรองประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ และกรรมการของบริษัทส่วนใหญ่ ล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลในครอบครัวเยาวพฤกษ์

มาตรา 313 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทหรือนิติบุคคลที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ใด ฝ่าฝืนมาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309 หรือมาตรา 311 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับเป็นเงินสองเท่าของราคาทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่บุคคลดังกล่าวได้กระทำการฝ่าฝืนในมาตรานั้นๆ แล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท

[11] **มาตรา 83** ในกรณีความผิดที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันนั้นเป็นตัวการต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

[12] ประเมินจากการกระทำความผิดตามที่ปรากฏในตารางที่ 3.1 โดยยกเว้นข้อที่ 4 หรือการใช้เงินเพิ่มทุนผิดวัตถุประสงค์ เนื่องจากยังถือเป็นการใช้เงินภายในกิจการของ บมจ. ศิครินทร์

บริษัทรอยเนทได้จดทะเบียนเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ (Market for Alternative Investment หรือ MAI) ในปี 2544 ซึ่งในขณะนั้น ตลาดหลักทรัพย์ใหม่เพิ่งจะเริ่มเปิดดำเนินการ และเนื่องด้วยตลาดหลักทรพย์ใหม่ต้องการจะส่งเสริมให้บริษัทขนาดกลางและขนาดเล็กเข้าจดทะเบียนเพื่อระดมทุน จึงได้มีการผ่อนผันหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่บังคับใช้กับบริษัทที่จะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หลัก เช่น การปรับลดเกณฑ์ทุนชำระแล้วขั้นต่ำจากเดิม 200 ล้านบาท เหลือ 40 ล้านบาท และยกเลิกเงื่อนไขที่ให้บริษัทจะต้องมีกำไรสุทธิในระยะเวลา 2 ปี หรือ 3 ปี ล่าสุดก่อนยื่นจดทะเบียน ทำให้บริษัทผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตขนาดเล็กอย่างบริษัทรอยเนท ซึ่งมีทุนจดทะเบียนตามเกณฑ์ขั้นต่ำจำนวน 40 ล้านบาท และมีผลการดำเนินการที่ขาดทุนสุทธิติดต่อกันถึง 4 ปี (ในช่วงปี 2541-2544) สามารถเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ได้

หลังจากที่ บมจ. รอยเนท จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ใหม่แล้ว ผลการดำเนินงานของบริษัทกลับดีขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ จากผลการดำเนินงานของบริษัทในไตรมาส 3/2545 ซึ่งได้แจ้งต่อตลาดหลักทรัพย์ฯ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2545 ตามตารางที่ 3.3 นั้น บริษัทแสดงกำไรสุทธิสูงถึง 11.87 ล้านบาท เมื่อเทียบกับผลการดำเนินงานในไตรมาส 3/2544 ที่ขาดทุน 7.29 ล้านบาท สำหรับผลการดำเนินงานในงวด 9 เดือน บริษัทมีกำไรสุทธิ 22.08 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในช่วงเดียวกันของปีก่อนที่ขาดทุนสุทธิสูงถึง 18.48 ล้านบาท โดยที่นายกิตติพัฒน์ เยาวพฤกษ์ ประธานกรรมการบริหาร ได้ชี้แจงถึงผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นว่าเป็นผลมาจากยอดขายที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก จาก 3.95 ล้านบาท ในช่วงเดียวกันของปีก่อนเป็น 34 ล้านบาท โดยที่ร้อยละ 95 ของยอดขายที่เพิ่มขึ้นมาจากการให้บริการอินเทอร์เน็ต แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกลับมิได้เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของรายได้แต่อย่างใด

ตารางที่ 3.3 ผลการดำเนินงานของ บมจ. รอยเนท ประจำไตรมาส 3 ปี 2545

(ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2545)

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี	ไตรมาส 3		งวด 9 เดือน	
	2545	**2544**	**2545**	**2544**
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	11.87	-7.29	22.08	-18.48
กำไร (ขาดทุน) ต่อหุ้น (บาท)	0.19	(0.89)	0.36	(2.25)

ที่มา: หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 11 มกราคม 2546

การพลิกโฉมตัวเลขผลการดำเนินงานของ บมจ. รอยเนท ส่งผลทำให้ราคาหุ้นของบริษัทปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นในทันที โดยหลังการประกาศผลกำไรสุทธิ ราคาหุ้นได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นจาก 0.92 บาท เป็น 1.04 บาท และได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นติดต่อกันอีกหลายวัน จนขึ้นไปแตะระดับสูงสุดที่ 2.26 บาท ภายในระยะเวลาเกือบหนึ่งสัปดาห์หลังการประกาศผลกำไรสุทธิ

แต่แล้ว ก.ล.ต. ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2545 ให้ บมจ. รอยเนท ปรับการจัดทำงบการเงินประจำไตรมาส 3 ของปี 2545 เสียใหม่[13] เนื่องจากพบว่ามีการรับรู้รายได้จากบัตรอินเทอร์เน็ตที่ฝากขายผ่านตัวแทนจำหน่ายประเภทร้านค้า เช่น ร้านหนังสือ ร้านสะดวกซื้อ หรือห้างสรรพสินค้าทั่วประเทศ แม้ในทางปฏิบัติบริษัทจะยังไม่มีรายได้จนกว่าร้านค้าจะสามารถจำหน่ายบัตรอินเทอร์เน็ตเหล่านั้นออกไป ทั้งนี้ ตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ทำการขึ้นเครื่องหมาย NP (Notice Pending) หลักทรัพย์ของ บมจ. รอยเนท เพื่อประกาศให้ผู้ลงทุนทั่วไปทราบว่าตลาดหลักทรัพย์ฯ กำลังรอการเปิดเผยงบการเงินของบริษัทที่อยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไข แต่กว่าที่จะมีการประกาศ ก็เป็นเวลาที่ล่วงเลยมากว่า 3 สัปดาห์ นับจากวันที่มีการเปิดเผยผลการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง ทำให้มีนักลงทุนจำนวนมากซึ่งเล็งเห็นโอกาสในการทำกำไรซื้อหุ้นของบริษัทไปแล้ว

ในวันที่ 9 มกราคม 2546 บมจ. รอยเนท ได้รายงานผลการดำเนินงานประจำไตรมาส 3/2545 ฉบับที่แก้ไขใหม่ต่อตลาดหลักทรัพย์ฯ ซึ่งรายงานดังกล่าวได้แสดงผลการดำเนินงานที่ต่างไปจากเดิมอย่างมาก ตามที่ปรากฏในตารางที่ 3.4 คือ ตามงบการเงินประจำไตรมาส 3/2545 ฉบับหลังปรับปรุง บริษัทมีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนสุทธิ 13.22 ล้านบาท ขณะที่ในงบการเงินฉบับก่อนปรับปรุง บริษัทได้แสดงกำไรสุทธิ 11.87 ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบริษัทขาดทุนเพิ่มขึ้น 25.09 ล้านบาท สำหรับผลการดำเนินงานในงวด 9 เดือน ตามงบการเงินฉบับหลังปรับปรุง บริษัทขาดทุนมากกว่า 36.7 ล้านบาท หรือขาดทุนเพิ่มขึ้น 58.77 ล้านบาท เมื่อเทียบกับที่บริษัทเคยแสดงกำไรสุทธิ 22.08 ล้านบาท ในงบการเงินฉบับก่อนปรับปรุง

[13] ในงบการเงินประจำไตรมาส 3 ของปี 2545 ที่ บมจ. รอยเนท แจ้งต่อตลาดหลักทรัพย์ฯ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2545 ผู้สอบบัญชีได้เพียงแต่แสดงเงื่อนไขในเรื่องการรับรู้รายได้ของบริษัทที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบัญชีว่าบริษัทมีการบันทึกบัญชี โดยรับรู้รายได้จากการขายฝากบัตรอินเทอร์เน็ต ซึ่งยังไม่ได้มีการขายจริงหรือรับเงินเข้ามาจริง

ตารางที่ 3.4 การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของ บมจ. รอยเนท ประจำไตรมาส 3 ปี 2545 ก่อนและหลังการปรับปรุงงบการเงิน

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี	ไตรมาส 3		งวด 9 เดือน	
	ก่อนปรับปรุง	หลังปรับปรุง	ก่อนปรับปรุง	หลังปรับปรุง
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	11.87	-13.22	22.08	-36.70
กำไร (ขาดทุน) ต่อหุ้น (บาท)	0.19	(0.22)	0.36	(0.60)

ที่มา: หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 11 มกราคม 2546

จากผลการดำเนินงานประจำไตรมาส 3/2545 หลังการปรับปรุงงบการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก ทำให้นักลงทุนรายย่อยต่างพากันเทขายหุ้นของ บมจ. รอยเนท ในทันทีที่ตลาดหลักทรัพย์ฯ ทำการปลดเครื่องหมายห้ามซื้อขายหุ้นชั่วคราวในวันที่ 10 มกราคม 2546 ซึ่งส่งผลให้ราคาหุ้นของบริษัทปรับตัวลดลงทันทีจาก 1.09 บาท มาอยู่ที่ 0.79 บาท โดยที่ต่อมาในวันที่ 13 มกราคม 2546 ตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ระบุว่าผู้บริหาร บมจ. รอยเนท "มีเจตนา" ในการแต่งงบการเงินประจำไตรมาส 3 ของปี 2545 และได้ทำการขึ้นเครื่องหมาย SP (Suspension) พักการซื้อขายหุ้นของ บมจ. รอยเนท ภายในวันต่อมา เนื่องจากพบว่าบริษัทมีสภาพที่ล้มละลาย เนื่องจากส่วนของผู้ถือหุ้นติดลบอยู่ถึง 9.2 ล้านบาท

ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 ก.ล.ต. ได้ดำเนินการกล่าวโทษนายกิตติพัฒน์ เยาวพฤกษ์ และ บมจ. รอยเนท ต่อกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในความผิดรวม 3 ลักษณะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) <u>การสร้างข้อมูลเท็จ</u> โดยการจัดทำบัญชีไม่ถูกต้อง ไม่ตรงต่อความเป็นจริง และการลงข้อความเท็จในเอกสาร ในการรับรู้รายได้จากบัตรอินเทอร์เน็ตที่ฝากขายในทันที แม้จะทราบว่าสินค้าที่ฝากขาย อาจไม่สร้างรายได้จริงตามที่ได้รายงาน ทำให้ บมจ. รอยเนท มีความผิดตามมาตรา 56 และนายกิตติพัฒน์มีความผิดตามมาตรา 56 ประกอบมาตรา 300 มาตรา 238 และมาตรา 312 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535[14]

[14] **มาตรา 56** ให้บริษัทที่ออกหลักทรัพย์ตามมาตรา 32 มาตรา 33 หรือมาตรา 34 จัดทำและส่งงบการเงินและรายงานเกี่ยวกับฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัทต่อสำนักงาน ดังต่อไปนี้ (1) งบการเงินรายไตรมาสที่ผู้สอบบัญชีได้สอบทานแล้ว (2) งบการเงินประจำงวดการบัญชีที่ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้ว (3) รายงานประจำปี และ (4) รายงานการเปิดเผยข้อมูลอื่นใดเกี่ยวกับบริษัทตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

(2) <u>การฝ่าฝืนกฎระเบียบ</u> โดยไม่รายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้บริหารตามมาตรา 59 และไม่รายงานการซื้อหรือขายหุ้นที่มีผลทำให้การถือครองหลักทรัพย์เปลี่ยนแปลงไปทุกๆ ร้อยละ 5 ของจำนวนหลักทรัพย์ทั้งหมดของบริษัทตามมาตรา 246 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535[15] จากการตรวจสอบพบว่านายกิตติพัฒน์ได้ซื้อขายหุ้น บมจ. รอยเนท ผ่านบัญชีของตนเองและของบุคคลอื่นในครอบครัวทั้งในและนอกตลาดหลักทรัพย์ฯ หลายครั้ง ในช่วงที่งบการเงินของบริษัทแสดงผลการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานบัญชี ก.ล.ต. จึงเห็นว่านายกิตติพัฒน์มีเจตนาปกปิดหรือหลีกเลี่ยงข้อกำหนดว่าด้วยการรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ เพื่อมิให้ผู้ลงทุนทั่วไปทราบความเคลื่อนไหวในการถือครองหุ้นของตนและมีความผิดจริงตามมาตราในข้างต้น

อนึ่ง ในระหว่างการสืบสวนยังพบว่าผู้บริหารของ บมจ. รอยเนท จำนวนอีก 7 ราย ไม่รายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ตามหน้าที่ของผู้บริหารบริษัทจดทะเบียน อีกทั้งพบว่าผู้บริหารบางรายยังได้จำหน่ายหลักทรัพย์ของบริษัทนอกตลาดหลักทรัพย์ฯ ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 59 นอกจากนี้แล้ว ผู้บริหาร 1 ใน 7 ราย ข้างต้น ยังไม่รายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ที่ทำให้การถือครองหลักทรัพย์ผ่านทุกๆ ร้อยละ 5 ซึ่งถือเป็นความผิดตามมาตรา 246 แต่อย่างไรก็ตาม ก.ล.ต. มิได้ดำเนินการกล่าวโทษ

งบการเงินและรายงานตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด การกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงมาตรฐานที่คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชีได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้วด้วย

มาตรา 238 ห้ามมิให้บริษัทหลักทรัพย์ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินกิจการของบริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ หรือผู้มีส่วนได้เสียในหลักทรัพย์ บอกกล่าวข้อความอันเป็นเท็จ หรือข้อความใด โดยเจตนาให้ผู้อื่นสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะการเงิน ผลการดำเนินงาน หรือราคาหลักทรัพย์ของบริษัท หรือนิติบุคคลที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์

มาตรา 300 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 268 มาตรา 269 มาตรา 270 มาตรา 271 มาตรา 272 มาตรา 273 มาตรา 274 มาตรา 279 มาตรา 280 มาตรา 281 มาตรา 284 มาตรา 286 มาตรา 290 มาตรา 292 มาตรา 296 มาตรา 297 มาตรา 298 หรือมาตรา 299 เป็นนิติบุคคล ถ้าพิสูจน์ได้ว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เกิดจากการสั่งการ การกระทำการ หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการ อันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้ใดผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย

[15] **มาตรา 59** ให้กรรมการ ผู้จัดการ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารตามที่สำนักงานประกาศกำหนด และผู้สอบบัญชีของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ตามมาตรา 32 มาตรา 33 หรือมาตรา 34 จัดทำและเปิดเผยรายงานการถือครองหลักทรัพย์ของตนและของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ซึ่งถือหลักทรัพย์ในบริษัทนั้น ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงการถือหลักทรัพย์ดังกล่าวต่อสำนักงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานประกาศกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ก.ล.ต.

มาตรา 246 บุคคลใดได้มาหรือจำหน่ายหลักทรัพย์ของกิจการใดในลักษณะที่ทำให้ตนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ถือหลักทรัพย์ในกิจการนั้นเพิ่มขึ้นหรือลดลง เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการนั้น ไม่ว่าจะมีการลงทะเบียนการโอนหลักทรัพย์นั้นหรือไม่ และไม่ว่าการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของหลักทรัพย์นั้นจะมีจำนวนเท่าใดในแต่ละครั้ง บุคคลนั้นต้องรายงานถึงจำนวนหลักทรัพย์ในทุกร้อยละห้าดังกล่าว ต่อสำนักงานทุกครั้งที่ได้มาหรือจำหน่ายหลักทรัพย์ ภายในวันทำการถัดจากวันที่ได้มาหรือจำหน่ายหลักทรัพย์ของกิจการนั้น เว้นแต่ในกรณีการจำหน่ายที่ไม่มีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารหรือธุรกิจของกิจการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

ผู้บริหารทั้ง 7 ราย ดังกล่าว เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานว่าบุคคลเหล่านี้มีส่วนร่วมในการบันทึกบัญชีอันเป็นเท็จของ บมจ. รอยเนท หรือได้มีการใช้ข้อมูลภายในเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์ แต่ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบดำเนินการเปรียบเทียบความผิดต่อไป โดยในวันที่ 31 มีนาคม 2546 คณะกรรมการเปรียบเทียบได้มีคำสั่งเปรียบเทียบความผิดและปรับผู้บริหารทั้ง 7 ราย เป็นจำนวนเงินตั้งแต่ 19,500 บาท จนถึง 295,200 บาท[16]

(3) <u>การใช้ข้อมูลภายในเพื่อการขายหลักทรัพย์</u> จากการตรวจสอบพบว่านายกิตติพัฒน์ได้ขายหุ้น บมจ. รอยเนท ของตนออกไปบางส่วน ในช่วงที่ได้รับแจ้งจากผู้สอบบัญชีว่าจะตั้งข้อสังเกตในงบการเงินงวดไตรมาส 3/2545 เกี่ยวกับการรับรู้รายได้จากการฝากขายบัตรอินเทอร์เน็ตที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบัญชี และจะระบุผลกระทบของการจัดทำงบการเงินที่ไม่ถูกต้องไว้ในรายงานดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ถือเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์ของบริษัท ซึ่งยังไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณชน การกระทำของนายกิตติพัฒน์จึงถือเป็นการขายหลักทรัพย์ โดยอาศัยข้อมูลภายในที่ตนได้ล่วงรู้มาโดยตำแหน่งหน้าที่ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งถือเป็นการเอาเปรียบผู้ลงทุนรายอื่น และถือเป็นความผิดตามมาตรา 241[17]

---

[16] ก.ล.ต. ได้มีคำสั่งเปรียบเทียบความผิดและปรับนางดวงพร เยาวพฤกษ์ ซึ่งกระทำความผิดตามมาตรา 59 และมาตรา 246 เป็นเงินจำนวน 295,200 บาท และเปรียบเทียบปรับนายมนตรี เยาวพฤกษ์, นางสาวนิภาพร เพิ่มพูลสินชัย, นายมาโนช เยาวพฤกษ์, นายณัฐพล กาชู, นางสาวสดใส เยาวพฤกษ์ และนายวีระ เยาวพฤกษ์ ซึ่งกระทำความผิดตามมาตรา 59 เป็นจำนวนเงิน 78,900 บาท 78,900 บาท 39,300 บาท 19,500 บาท 19,500 บาท และ 19,500 บาท ตามลำดับ

[17] **มาตรา 241** ในการซื้อหรือขายซึ่งหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการซื้อหรือขายหรือเสนอซื้อหรือเสนอขาย หรือชักชวนให้บุคคลอื่นซื้อหรือขาย หรือเสนอซื้อหรือเสนอขาย ซึ่งหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ที่ยังมิได้เปิดเผยต่อประชาชนและตนได้ล่วงรู้มาในตำแหน่งหรือฐานะเช่นนั้น และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำเพื่อประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่นหรือนำเข้าเท็จจริงเช่นนั้นออกเปิดเผยเพื่อให้ผู้อื่นกระทำดังกล่าว โดยตนได้รับประโยชน์ตอบแทน เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ บุคคลตามวรรคหนึ่งให้รวมถึง

(1) กรรมการ ผู้จัดการ ผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานหรือผู้สอบบัญชีของบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทที่มีหลักทรัพย์ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์

(2) ผู้ถือหลักทรัพย์ของบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทที่มีหลักทรัพย์ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ที่ถือหลักทรัพย์ตามมูลค่าที่ตราไว้เกินร้อยละห้าของทุนจดทะเบียน ในกรณีนี้ให้คำนวณมูลค่าหลักทรัพย์ของผู้ถือหลักทรัพย์ โดยนับหลักทรัพย์ของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้ถือหลักทรัพย์ดังกล่าวรวมเป็นหลักทรัพย์ของผู้ถือหลักทรัพย์ด้วย

(3) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือกรรมการ ผู้จัดการ หรือ พนักงานของตลาดหลักทรัพย์ หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือในฐานะที่สามารถล่วงรู้ข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ อันได้จากการปฏิบัติหน้าที่

(4) ผู้ใดซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์และหรือการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์

จากตารางที่ 3.5 จะเห็นว่าสัดส่วนของการถือครองหุ้น บมจ. รอยเนท ของบุคคลในครอบครัวเยาวพฤกษ์ได้ลดลงจากร้อยละ 60.08 ณ วันที่ 17 เมษายน 2545 เหลือเพียงร้อยละ 18.03 ณ วันที่ 20 ธันวาคม 2545 แสดงให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลา 8 เดือน ผู้ถือหุ้นในครอบครัวเยาวพฤกษ์ได้ขายหุ้นของบริษัทออกไปถึงร้อยละ 42.05 ซึ่งการขายหุ้นดังกล่าวยังไม่เคยรายงานต่อ ก.ล.ต. ตามกฎหมาย และยังเป็นช่วงที่มีการเปิดเผยงบการเงินงวดไตรมาส 3/2545 ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบัญชี ซึ่งบริษัทแสดงผลการดำเนินงานที่มีกำไรสุทธิสูงกว่าความเป็นจริง ต่อมาภายหลังนายกิตติพัฒน์ ได้ออกมายอมรับว่าได้มีการขายหุ้นออกมาอย่างต่อเนื่องจริง แต่ที่ไม่ได้รายงานต่อ ก.ล.ต. แต่อย่างใด เนื่องจากไม่ทราบกฎระเบียบว่าจะต้องรายงานมาก่อน นอกจากนี้ ยังได้ยอมรับเพิ่มเติมว่าตนได้ขายหุ้นของตนที่เหลืออยู่ร้อยละ 18.03 ออกไปแล้ว

ตารางที่ 3.5 โครงสร้างผู้ถือหุ้นบริษัท รอยเนท จำกัด (มหาชน)

ผู้ถือหุ้น บมจ. รอยเนท ณ วันที่ 17 เมษายน 2545		**ผู้ถือหุ้น บมจ. รอยเนท ณ วันที่ 20 ธันวาคม 2545**	
ชื่อ	จำนวนหุ้น (ร้อยละ)	ชื่อ	จำนวนหุ้น (ร้อยละ)
1. นายกิตติพัฒน์ เยาวพฤกษ์	28.93	1. นายกิตติพัฒน์ เยาวพฤกษ์	18.03
2. นางสาวดวงพร เยาวพฤกษ์	24.59	2. บริษัทไทยเอ็นวีดีอาร์	6.56
3. นายมาโนชย์ เยาวพฤกษ์	1.64	3. Miss Harmit Kaur Chawla	4.13
4. นายวีระ เยาวพฤกษ์	1.64	4. นายสุรจิต สิงห์โกศล	2.08
5. นายมนตรี เยาวพฤกษ์	1.64	5. นายช้อง จันทวรสุทธิ์	1.64
6. นางสาวสดใส เยาวพฤกษ์	1.64	6. ผู้ถือหุ้นรายย่อยทั้งหมดจำนวน 665 ราย	
7. ผู้ถือหุ้นรายย่อยทั้งหมดจำนวน 144 ราย			

ที่มา: หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 15 มกราคม 2546

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า ก.ล.ต. มิได้ดำเนินการกล่าวโทษนายกิตติพัฒน์ในความผิดฐานสร้างราคาหลักทรัพย์ แม้ว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นที่เด่นชัดก็ตาม เนื่องจากการพิสูจน์ว่าผู้ที่ถูกกล่าวหามีพฤติกรรมที่เป็นการจงใจปั่นราคาหลักทรัพย์ในทางปฏิบัตินั้น กระทำได้ยากมาก โดยเฉพาะเมื่อความผิดดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา ทำให้หลักฐานที่ใช้ต้องชัดเจนเพียงพอในการพิสูจน์ความผิดจน “สิ้นสงสัย” และนอกจากการกล่าวโทษของ ก.ล.ต. ในข้างต้นแล้ว ที่ประชุมคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 ยังได้มีมติห้ามนายกิตติพัฒน์ เยาวพฤกษ์ เป็นผู้บริหารหรือกรรมการในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เป็นระยะเวลานาน 10 ปี นับตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 จนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2556

ในวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 พนักงานสอบสวนของกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจได้สรุปสำนวนคดีและนำส่งให้อัยการพิจารณาเพื่อฟ้องดำเนินคดีต่อไป ซึ่งต่อมาในวันที่

13 สิงหาคม 2546 อัยการมีความเห็นสั่งให้ฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้น โดยมี บมจ. รอยเนท เป็นจำเลยที่ 1 และนายกิตติพัฒน์ เยาวพฤกษ์ เป็นจำเลยที่ 2 ตามความผิดที่ ก.ล.ต. ดำเนินการกล่าวโทษไว้ก่อนหน้านี้ โดยที่คดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาที่ศาลอาญากรุงเทพใต้

กรณีการทุจริตของ บมจ. รอยเนท ที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกลไกในการตรวจสอบและกำกับสถานภาพทางการเงินของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ ดังนั้น ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงได้ดำเนินการเพื่อปรับปรุงและแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว (ข่าว ก.ล.ต. ฉบับที่ 6/2546) โดยเน้นเรื่องความถูกต้องของข้อมูลที่จะสะท้อนถึงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัทจดทะเบียน ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ได้ออกข้อกำหนดเรื่องการรับหลักทรัพย์เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ใหม่[18] โดยบริษัทที่จะขอจดทะเบียนจะต้องมีการดำเนินงานภายใต้การจัดการของผู้บริหารกลุ่มเดียวกันอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนยื่นขอจดทะเบียน พร้อมทั้ง จะต้องมีผลการดำเนินงานต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 2 ปี และมีกำไรสุทธิจากการดำเนินงานในปีล่าสุดก่อนที่จะยื่นคำขอจดทะเบียน ซึ่งบริษัทจะต้องแจ้งผลการดำเนินงานย้อนหลังแก่ตลาดหลักทรัพย์ฯ พร้อมกันนี้ ที่ปรึกษาทางการเงินและคณะกรรมการตรวจสอบของบริษัท[19] จะต้องช่วยตรวจสอบผลการดำเนินงานดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ลงทุนมีข้อมูลผลการดำเนินงานในอดีตของบริษัทจดทะเบียน เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจลงทุนอย่างเพียงพอ รวมทั้งจะทำให้มีบุคคลภายนอกช่วยกลั่นกรองคุณภาพของบริษัทจดทะเบียน โดยเฉพาะบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็ก

(2) ในการตรวจทานงบการเงินรายไตรมาสของบริษัทจดทะเบียน ก.ล.ต. จะให้ความสำคัญกับผลการสอบทานของผู้สอบบัญชี หากพบว่าผู้สอบบัญชีมีข้อสังเกตที่มีนัยสำคัญ ก็จะประสานงานกับตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อส่งสัญญาณเตือนให้ผู้ลงทุนมีความระมัดระวังในการใช้งบการเงินดังกล่าวในการตัดสินใจการลงทุน และเร่งสั่งการให้บริษัทชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแก้ไขงบการเงินให้ถูกต้อง พร้อมกับเปิดเผยการสั่งการของ ก.ล.ต. ต่อสาธารณชน โดยขอความร่วมมือจากผู้สอบบัญชีในการระบุลักษณะการแสดงความเห็นต่องบการเงินให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ลงทุนทราบว่าประเด็นที่ผู้สอบบัญชีมี

---

[18] สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์ เรื่อง "การรับหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เอ็มเอไอ (mai)" ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2546

[19] คณะกรรมการตรวจสอบของบริษัท (audit committee) จัดเป็นคณะกรรมการชุดย่อยของบริษัท ซึ่งบริษัทจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยคณะกรรมการตรวจสอบในฐานะคณะกรรมการอิสระจะช่วยแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการบริษัทเพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อการจัดการ การให้วิสัยทัศน์และการให้ความเห็นที่ตรงไปตรงมาต่อรายงานทางการเงินและระบบการควบคุมภายใน ตลอดจนการเอื้อโอกาสให้ฝ่ายจัดการและผู้สอบบัญชีได้มีการปรึกษาหารือเพื่อจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและเพื่อให้รายงานทางการเงินมีการเปิดเผยอย่างครบถ้วน ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง

ความเห็นส่งผลกระทบต่องบการเงินในระดับใด ซึ่งจะช่วยให้ผู้ลงทุนสามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้สะดวกยิ่งขึ้นและนำงบการเงินไปใช้อย่างระมัดระวังมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว กรณีการทุจริตของ บมจ. รอยเนท แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการใช้ตลาดหลักทรัพย์ฯ เป็นเครื่องมือในการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่ผู้บริหารและผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัท มิได้มีเป้าหมายที่จะใช้เงินทุนที่ระดมมาจากผู้ลงทุนในตลาดทุน เพื่อนำไปพัฒนาธุรกิจของตนเองแต่อย่างใด หากแต่มุ่งหมายที่จะถ่ายโอนเงินทุนเหล่านั้นเข้าสู่ตัวเอง ครอบครัว หรือพวกพ้อง ไม่ว่าจะด้วยการสร้างตัวเลขรายได้ของบริษัทเพื่อสร้างราคาหลักทรัพย์ที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ โดยอาศัยวิธีการตกแต่งบัญชีเป็นเครื่องมือ และถึงแม้ว่าจะมีการปรับตัวเลขรายได้และผลการดำเนินงานให้ถูกต้องในภายหลัง แต่ก็สายเกินไปเสียแล้ว เพราะมีนักลงทุนจำนวนมากที่ถูกล่อหลอกด้วยตัวเลขผลการดำเนินงานอันเป็นเท็จได้เข้ามาซื้อหุ้นของบริษัท แต่ในขณะเดียวกันผู้บริหารก็ได้ขายหุ้นของบริษัทในครอบครองของทั้งตนเองและครอบครัวออกไปจนเกือบทั้งหมดในช่วงที่ราคาหลักทรัพย์ปรับตัวสูงขึ้นตามที่ตนได้คาดหวังไว้เพื่อฉวยโอกาสทำกำไร และเมื่อมีการแก้ไขตัวเลขผลการดำเนินงานในภายหลัง นักลงทุนรายย่อยที่ยังคงถือหุ้นเอาไว้จึงกลายเป็นผู้ที่เสียผลประโยชน์โดยตรง

อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดกรณีการทุจริตของ บมจ. รอยเนท ก.ล.ต. ได้กำหนดกฎเกณฑ์ไม่ให้มีการบันทึกการรับรู้รายได้จากสินค้าที่ฝากขายตามห้างสรรพสินค้า หากสินค้าดังกล่าวยังไม่มีการจำหน่ายไปจริง ซึ่งเป็นการกำหนดกฎระเบียบให้ชัดเจนขึ้นเพื่อลดช่องโหว่ในการจงใจที่จะทุจริต อนึ่ง การพิสูจน์ว่ามีการจงใจแต่งบัญชีเพื่อการทุจริตนั้น จะต้องใช้หลักฐาน เหตุผลมาประกอบหลายประการ เพื่อพิสูจน์ว่าไม่ใช่เป็นเพียงความผิดในเชิง “เทคนิค” เท่านั้น

3.1.3 กรณีทุจริต บริษัท ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

บริษัท ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ก่อตั้งขึ้นในปี 2546 ซึ่งดำเนินธุรกิจค้าก๊าซปิโตรเลียมเหลวเป็นหลัก โดยทำการซื้อก๊าซปิโตรเลียมเหลวจากโรงกลั่นหรือโรงแยกก๊าซ เพื่อนำมาจัดจำหน่ายในลักษณะขายปลีกและขายส่งในชื่อตราสินค้า “ปิคนิคแก๊ส” บริษัทได้สร้างเครือข่ายธุรกิจแบบครบวงจร ตั้งแต่ ธุรกิจคลังก๊าซ โรงบรรจุก๊าซ รถและเรือบรรทุกก๊าซ ร้านค้าก๊าซ สถานีบริการแก๊ส จนถึงถังบรรจุแก๊สขนาดต่างๆ ด้านการบริหารงาน บมจ. ปิคนิคฯ มีกลุ่มของสมาชิกในครอบครัวลาภวิสุทธิสินเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งมีนายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในปี 2548

สำหรับผลการดำเนินงานของ บมจ. ปิคนิคฯ ภายหลังจากที่เริ่มดำเนินกิจการ งบการเงินประจำปี 2547 ของบริษัท (จากรายงานแบบ 56-1 ที่บริษัทแจ้งต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์) แสดงให้เห็นว่าบริษัทมีกำไรสุทธิจำนวน 735.38 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากผลกำไรสุทธิของปีก่อนถึงกว่า 470 ล้านบาท หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 177 โดยในปี 2546

บริษัทมีกำไรสุทธิเท่ากับ 265.39 ล้านบาท รายได้จากธุรกิจหลักของ บมจ. ปิคนิคฯ ที่เกิดขึ้นในรอบบัญชีปี 2547 มีจำนวนเท่ากับ 7,023.26 ล้านบาท ซึ่งปรับตัวเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปี 2546 ที่มีรายได้จากการดำเนินงานเพียง 2,363.74 ล้านบาท ทั้งนี้เนื่องมาจาก

- บริษัทมีการขยายฐานลูกค้าและส่งเสริมทางการตลาดอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2547 ธุรกิจค้าก๊าซปิโตรเลียมเหลวมีการรับรู้รายได้จากธุรกิจค้าก๊าซเต็ม 12 เดือน ส่งผลให้รายได้ในธุรกิจค้าก๊าซเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจาก 2,095 ล้านบาท เป็น 3,541 ล้านบาท
- การขยายตัวในภาคอสังหาริมทรัพย์จากภาวะเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวส่งผลให้รายได้จากงานทางด้านวิศวกรรมขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 239 ล้านบาท เป็น 1,466 ล้านบาท
- การรับรู้รายได้จากการลงทุนในบริษัทย่อย ซึ่งดำเนินธุรกิจค้าก๊าซในประเทศเวียดนาม และรับรู้รายได้จากการดำเนินธุรกิจตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2547 จำนวน 810 ล้านบาท
- การรับรู้รายได้จากการลงทุนในบริษัท เวิล์ดแก๊ส ประเทศไทย (จำกัด) ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2547 จำนวน 809 ล้านบาท
- ในเดือนธันวาคม 2547 บริษัทมีรายได้เพิ่มมาจากธุรกิจค้าน้ำมันจำนวน 397 ล้านบาท
- ในส่วนของรายได้อื่นๆ ซึ่งเพิ่มขึ้น 241.37 ล้านบาท โดยในจำนวนนี้มาจากการที่บริษัทได้รับรู้รายได้จากการเก็บค่าเช่าถังบรรจุก๊าซ 178.44 ล้านบาท

จากผลการดำเนินงานของ บมจ. ปิคนิคฯ ในช่วงปี 2546-2547 ดังกล่าว ซึ่งเป็นที่มาของการดำเนินการทางกฎหมาย ในวันที่ 29 มีนาคม 2548 ก.ล.ต. ได้มีคำสั่งให้ บมจ. ปิคนิคฯ ดำเนินการแก้ไขงบการเงินประจำปี 2547 เรื่องการจัดทำงบการเงินรวมและการบันทึกมูลค่าของบริษัทย่อยที่ได้ซื้อมา เนื่องจากมีข้อบกพร่องดังต่อไปนี้

(1) บมจ. ปิคนิคฯ มิได้รายงานรายการทำธุรกรรมค้าขายก๊าซกับบริษัทผู้ประกอบกิจการโรงบรรจุแก๊สจำนวน 10 แห่ง ในลักษณะที่ บมจ. ปิคนิคฯ มีอำนาจในการจัดการควบคุมบริษัทเหล่านั้น เนื่องจากผู้ถือหุ้นทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดของโรงบรรจุแก๊สดังกล่าวเป็นพนักงานของบริษัทยูเนียนแก๊สฯ ซึ่งเป็นบริษัทของครอบครัวลาภวิสุทธิสิน และบางแห่งมีกรรมการและผู้มีอำนาจลงนามทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดเป็นพนักงานของบริษัทยูเนียนแก๊สฯ อีกด้วย โรงบรรจุแก๊สดังกล่าว จึงเข้าข่ายทางพฤตินัยว่าถูกควบคุมกิจการโดย บมจ. ปิคนิคฯ ซึ่งเข้าเกณฑ์ที่จะต้องนำผลการดำเนินงานของบริษัทเหล่านั้นมาจัดทำงบการเงินรวม

(2) ในปี 2547 บมจ. ปิคนิคฯ ได้ซื้อบริษัทย่อย 2 แห่ง คือ บริษัท เวิลด์แก๊ส (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัทในเครือซึ่งประกอบธุรกิจขายแก๊ส ในราคา 1,481 ล้านบาท แต่ปรากฏว่าทรัพย์สินส่วนใหญ่ที่ซื้อมานั้นเป็นค่าความนิยม (goodwill) มิใช่ทรัพย์สินที่จับต้องได้ โดยมีการตีค่าความนิยมสูงถึง 1,049 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 70 ของมูลค่าที่จ่ายไป ในขณะที่ผลกำไรปีล่าสุดของบริษัท

ทั้งสองในปี 2547 มีเพียง 8 ล้านบาท ทำให้เห็นว่าค่าความนิยมดังกล่าว อาจจะต้องถูกด้อยค่าเนื่องจากไม่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่ บมจ. ปิคนิคฯ ตามที่บริษัทบันทึกไว้ในบัญชี

ด้วยเหตุนี้ ก.ล.ต. จึงได้สั่งการให้ บมจ. ปิคนิคฯ นำงบการเงินของบริษัทที่ประกอบธุรกิจโรงบรรจุแก๊สทั้ง 10 แห่งดังกล่าว มาจัดทำงบการเงินรวม เพื่อสะท้อนฐานะทางการเงินและผลการดำเนินที่แท้จริงของกลุ่มบริษัทปิคนิคฯ และให้ชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและแผนงานธุรกิจในอนาคตของบริษัทย่อยทั้ง 2 แห่ง เพื่อเปรียบเทียบกับค่าความนิยมที่ปรากฏในบัญชี หากพบว่าผลการดำเนินงานของบริษัทย่อยไม่คุ้มกับค่าความนิยมที่ตั้งไว้กว่าหนึ่งพันล้านบาท บริษัทจะต้องตัดค่าความนิยมดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับผลการดำเนินงาน และปรับปรุงในงบการเงินปี 2547 เช่นกัน โดยให้นำส่งงบการเงินที่แก้ไขและผ่านการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีภายในวันที่ 13 พฤษภาคม 2548

จากข้อมูลการทำธุรกรรมที่เกี่ยวเนื่องกันระหว่าง บมจ. ปิคนิคฯ และโรงบรรจุแก๊สในเครือที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับผู้บริหารจำนวน 10 แห่ง ซึ่งถูกเปิดเผยออกมาจากการที่ ก.ล.ต. ได้มีคำสั่งให้บริษัทดำเนินการปรับปรุงงบการเงินประจำปี 2547 พบว่า บมจ. ปิคนิคฯ มีพฤติกรรมที่ส่อให้เห็นถึงการจงใจดำเนินการเพื่อสร้างตัวเลขกำไรที่สูงเกินความเป็นจริงให้แก่บริษัท เพื่อหวังผลในการสร้างราคาหุ้นของบริษัท ดังนี้

(1) บมจ. ปิคนิคฯ ได้เปลี่ยนวิธีการใช้ถังแก๊สของโรงบรรจุแก๊สในเครือที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้บริหาร 10 แห่ง โดยผิดไปจากที่ดำเนินการกับโรงบรรจุแก๊สรายอื่นๆ จากเดิมที่ให้จ่ายเป็นค่ามัดจำถังและสามารถใช้ประโยชน์จากถังแก๊สได้โดยไม่มีกำหนดเวลา เป็นการทำสัญญาเช่าถังแก๊สเป็นระยะเวลา 3 ปี ซึ่งรวมแล้วเป็นค่าเช่าในจำนวนที่ใกล้เคียงกับเงินค่ามัดจำเดิม หากแต่ในกรณีนี้บริษัทได้ลงบันทึกรายได้จากการให้เช่าถังแก๊สในงบการเงินประจำปี 2547 โดยทันที เป็นเงินจำนวน 178.4 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 2.43 ของรายได้รวม และร้อยละ 24.26 ของกำไรสุทธิ แม้ว่าตามสัญญาแล้ว โรงบรรจุแก๊สดังกล่าวจะต้องได้รับค่าเช่าถังคืน เมื่อได้คืนถังให้แก่บริษัท จึงทำให้รายได้จากค่าเช่าถังแก๊สดังกล่าวมิใช่รายได้จริงของบริษัท

ในกรณีนี้ ก.ล.ต. ได้ดำเนินการกล่าวโทษ นายธีรัชชานนท์ ลาภวิสุทธิสิน และนางสาวสุภาพร ลาภวิสุทธิสิน เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2548 เนื่องจากบุคคลทั้งสองในฐานะผู้บริหารของ บมจ. ปิคนิคฯ มีพฤติกรรมที่จงใจตกแต่งบัญชี ทำให้งบการเงินของบริษัทประจำปี 2547 แสดงฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานที่ดีเกินความเป็นจริง เนื่องด้วยบริษัทได้รับรู้รายได้จากการให้เช่าถังแก๊สแก่โรงบรรจุแก๊สในเครือ ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 312 นอกจากนี้แล้ว กรรมการและผู้บริหารของโรงบรรจุแก๊สทั้ง 10 แห่ง ที่ลงนามในสัญญาเช่าถังแก๊สยังถูก ก.ล.ต. กล่าวโทษอีกด้วย เนื่องจากเข้าข่ายเป็น

ผู้ช่วยเหลือและ/หรือให้ความสะดวกแก่การกระทำของผู้บริหาร อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 315 ของ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535[20] แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ก.ล.ต. มิได้กล่าวโทษผู้บริหาร บมจ. ปิคนิคฯ ในความผิดฐานสร้างราคาหลักทรัพย์ อันเป็นความพยายามของผู้บริหารในการสร้างรายได้เทียมให้แก่บริษัทด้วยวิธีการที่หลากหลาย เช่น การเปลี่ยนวิธีการใช้ถังบรรจุแก๊สของโรงบรรจุแก๊สจากการจ่ายค่ามัดจำมาเป็นการให้เช่ารายปี

(2) ผู้บริหารของ บมจ. ปิคนิคฯ รายหนึ่งได้จ่ายเงินเข้าบัญชีของโรงบรรจุแก๊สในระหว่างปี 2547 เป็นจำนวนมาก โดยบางรายการเป็นการจ่ายให้แก่โรงบรรจุแก๊สเพื่อนำไปเป็นค่าเช่าถังแก๊สแก่ บมจ. ปิคนิคฯ ซึ่งอาจถือเป็นกระบวนการสร้างรายได้เทียมให้แก่บริษัทในลักษณะของอัฐยายซื้อขนมยาย ซึ่งทำให้ผลการดำเนินงานของ บมจ. ปิคนิคฯ ดูดีกว่าความเป็นจริง แต่ในประเด็นนี้มิได้มีการกล่าวโทษแต่อย่างใด

(3) บมจ. ปิคนิคฯ ขายแก๊สให้แก่โรงบรรจุแก๊สในเครือที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในราคาขายต่อหน่วยที่สูงกว่าที่ขายให้แก่โรงบรรจุแก๊สอื่น โดยขายให้โรงบรรจุแก๊สในกลุ่ม ในราคากิโลกรัมละ 17 บาท ขณะที่ขายให้โรงบรรจุแก๊สรายอื่น กิโลกรัมละ 14 บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าเกือบร้อยละ 20 โดยที่โรงบรรจุแก๊สเหล่านี้ซื้อแก๊สเป็นจำนวนเงินประมาณ 1,700 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48 ของยอดขายแก๊สทั้งหมดของบริษัท ซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการสร้างรายได้เทียมให้แก่บริษัทเช่นเดียวกัน แต่ในประเด็นนี้มิได้มีการกล่าวโทษแต่อย่างใด

จากการตรวจสอบงบการเงินของบริษัทในรายละเอียดในช่วงเวลาต่อมาพบว่า นอกจากการตกแต่งบัญชีเพื่อสร้างรายได้เทียมให้แก่บริษัทแล้ว ผู้บริหาร บมจ. ปิคนิคฯ ยังได้ถ่ายโอนกำไรจาก บมจ. ปิคนิคฯ ไปยังบริษัทในเครือซึ่งตนเองเป็นเจ้าของอีกด้วย ทั้งนี้ ก.ล.ต. ได้มีการกล่าวโทษผู้บริหาร บมจ. ปิคนิคฯ ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษหลายครั้ง ดังนี้

(1) ในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 ก.ล.ต. ได้มีการกล่าวโทษ นายธีรัชชานนท์และนางสาวสุภาพรลาภวิสุทธิสิน ซึ่งได้ลงนามในสัญญาให้กู้ยืมเงินจำนวน 466 ล้านบาท แก่นิติบุคคลอื่นจำนวน 2 ราย ได้แก่ หจก. อรอุมาการก่อสร้าง และบริษัท พีไพรส์ ซัพพลาย แอนด์ คอนสตรัคชั่น แต่กลับมีการนำเช็คสั่งจ่ายเงินให้กู้ยืมดังกล่าวจำนวน 85 ล้านบาท เข้าบัญชีส่วนตัวของนายธีรัชชานนท์ จึงถือเป็นการฉ้อโกง โดยเบียดบังทรัพย์สินของบริษัทเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 307 มาตรา 308 และมาตรา 311 ซึ่งเป็นเหตุให้ บมจ. ปิคนิคฯ มีการจัดทำเอกสารหลักฐานและ

---

[20] **มาตรา 315** ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคล ซึ่งรับผิดชอบในการ ดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือผู้สอบบัญชี กระทำความผิดตามที่บัญญัติในมาตรา 287 มาตรา 306 มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309 มาตรา 310 มาตรา 311 หรือ มาตรา 312 ไม่ว่าก่อนหรือขณะกระทำความผิด ต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้นๆ เว้นแต่ผู้นั้นมิได้รู้ ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้น

บัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง อันเป็นความผิดตามมาตรา 312 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

(2) ในวันที่ 13 ตุลาคม 2549 ก.ล.ต. ได้ดำเนินการกล่าวโทษนายธีรัชชานนท์และนางสาวสุภาพร ลาภวิสุทธิสิน พร้อมกับผู้สนับสนุนอีก 3 ราย ในกรณีที่มีส่วนรู้เห็นและร่วมกระทำในการจัดทำรายการจัดซื้อถังบรรจุก๊าซอันเป็นเท็จ เพื่อที่จะยักยอกถ่ายเทเงินออกจากบริษัท ในงบการเงินประจำปี 2547 ของ บมจ. ปิคนิคฯ ได้มีการบันทึกรายการจ่ายเงินมัดจำในการทำสัญญาซื้อถังแก๊สขนาดใหญ่ในวงเงิน 852 ล้านบาท กับนิติบุคคลรายหนึ่ง ซึ่งต่อมาในงบการเงินไตรมาส 1 ของปี 2549 ได้เปิดเผยว่าบริษัทได้ยกเลิกสัญญาการจัดซื้อถังบรรจุก๊าซดังกล่าวแล้ว ซึ่งจะได้รับเงินมัดจำคืนเพียงบางส่วนเท่านั้น ทำให้บริษัทต้องตั้งสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญจำนวน 454 ล้านบาท ในทำนองเดียวกัน ก็ได้มีการลงบันทึกมูลค่าของถังบรรจุแก๊สขนาดเล็ก ซึ่งเป็นทรัพย์สินของบริษัท เพิ่มขึ้นจากปี 2546 รวม 1,903 ล้านบาท โดยที่ส่วนหนึ่งมาจากการทำสัญญาสั่งซื้อจากบริษัท แสงทองไทยผลิตถัง จำกัด ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับผู้ก่อตั้งโรงบรรจุแก๊สจำนวน 10 แห่ง ที่มีความเกี่ยวโยงกับผู้บริหารบริษัท หากแต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในงบการเงินไตรมาส 3 ของปี 2548 บริษัทได้มีการตั้งค่าเผื่อการด้อยค่าของถังบรรจุแก๊สขนาดเล็กเป็นมูลค่าสูงถึง 1,000 ล้านบาท

การกระทำในข้างต้นถือเป็นการเบียดบังทรัพย์สินของบริษัท เนื่องจากพบหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่า ธุรกรรมที่ บมจ. ปิคนิคฯ ได้ทำเกี่ยวกับการจัดซื้อถังบรรจุแก๊สขนาดใหญ่และขนาดเล็กในงบการเงินปี 2547 เป็นรายการที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเหตุให้มีการจ่ายเงินออกจากบริษัท และยังมีการจัดทำเอกสารและบัญชีที่เกี่ยวข้องกับรายการดังกล่าวอันเป็นเท็จ ทำให้ บมจ. ปิคนิคฯ ได้รับความเสียหาย นายธีรัชชานนท์และนางสาวสุภาพร ลาภวิสุทธิสิน และผู้สนับสนุนอีก 3 ราย จึงมีความผิดตามมาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 311 มาตรา 312 และมาตรา 313 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(3) จากข้อมูลที่ บมจ. ปิคนิคฯ ได้แจ้งต่อตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อขอพักการซื้อขายหลักทรัพย์เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2551 ก่อนเข้าขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลล้มละลายกลาง พบว่า บมจ. ปิคนิคฯ ได้โอนหุ้นบริษัท เวิลด์แก๊ส (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งบริษัทถือหุ้นอยู่ทั้งหมด ให้กับบริษัท แอสเซ็ท มิลเลี่ยน จำกัด ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนใดๆ ด้วยเหตุนี้ ก.ล.ต. จึงได้ดำเนินการตรวจสอบและพบว่านายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน ในฐานะผู้สั่งการร่วมกับกรรมการผู้มีอำนาจลงนามของ บมจ. ปิคนิคฯ อีก 3 ราย และบุคคลที่เกี่ยวข้องอีก 8 ราย ได้กระทำการทุจริตยักยอกเงินและหุ้นของบริษัทเวิลด์แก๊สฯ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- ให้ บมจ. ปิคนิคฯ ตั้งบริษัทแอสเซ็ทฯ ขึ้นมาเป็นตัวกลางในการซื้อลดหนี้จากสถาบันการเงินแห่งหนึ่ง ซึ่งมีมูลหนี้ 169 ล้านบาท บวกดอกเบี้ยค้างชำระ ในราคา 63 ล้านบาท โดยให้บริษัทแอสเซ็ทฯ เป็นผู้รับโอนหนี้และสวมสิทธิในหนี้ดังกล่าว

- ให้ บมจ. ปิคนิคฯ ทำสัญญากับบริษัทแอสเซ็ทฯ ว่าจะชำระหนี้ที่ซื้อมาที่มูลค่า 63 ล้านบาท ในจำนวนเงินที่สูงถึง 150 ล้านบาท โดยแบ่งชำระเป็น 4 งวด แต่ได้มีการเร่งชำระก่อนกำหนดเพื่อให้บริษัทแอสเซ็ทฯ นำเงินไปชำระการซื้อหนี้ให้แก่สถาบันการเงิน และส่วนที่เหลือก็คือส่วนที่ บมจ. ปิคนิคฯ ต้องเป็นหนี้เกินกว่าที่ควรรับภาระ ทั้งนี้ เพื่อเป็นเหตุอำพรางในการยักยอกเงินที่จ่ายชำระหนี้ในส่วนที่เกินนั้นออกจากบริษัท
- ให้ บมจ. ปิคนิคฯ ผิดนัดชำระหนี้ที่ยังไม่ได้ชำระวงเงิน 75 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้มีการจัดทำสัญญาอีกฉบับเพื่อปรับปรุงกำหนดเวลาชำระหนี้ โดยระบุว่าบริษัทจะชำระหนี้ให้แก่บริษัทแอสเซ็ทฯ งวดแรก จำนวน 10 ล้านบาท และให้ บมจ. ปิคนิคฯ โอนลอยหุ้นบริษัทเวิลด์แก๊สฯ ทั้งหมด 7.99 ล้านหุ้น ซึ่งได้ซื้อมาในปี 2547 มูลค่า 1,011 ล้านบาท และมีมูลค่าตามบัญชีตามงบการเงินล่าสุดในขณะนั้น 711 ล้านบาท เพื่อค้ำประกันการชำระหนี้ดังกล่าว
- ดำเนินการให้ บมจ. ปิคนิคฯ ผิดนัดชำระหนี้อีกครั้งหนึ่งในจำนวน 10 ล้านบาท เพื่อเป็นเหตุอำพรางให้บริษัทแอสเซ็ทฯ ยึดหุ้นบริษัทเวิลด์แก๊สฯ ที่โอนลอยไว้แล้วทั้งหมด และให้กรรมการบริษัทเวิลด์แก๊สฯ แจ้งเปลี่ยนชื่อผู้ถือหุ้นจาก บมจ. ปิคนิคฯ เป็นบริษัทแอสเซ็ทฯ ซึ่งการกระทำในข้างต้นทั้งหมดไม่ได้ขออนุมัติจากคณะกรรมการ บมจ. ปิคนิคฯ

แม้ว่าคณะกรรมการ บมจ. ปิคนิคฯ จะดำเนินการทางอาญากับผู้บริหารบริษัทที่ทุจริตและเรียกร้องทางแพ่งให้บริษัทแอสเซ็ทฯ โอนคืนหุ้นบริษัทเวิลด์แก๊สฯ และในที่สุดแล้วบริษัทจะได้รับโอนหุ้นคืน แต่ในระหว่างนั้น กลับมีการยักยอกเงินและทรัพย์สินอื่นๆ ออกไปจากบริษัทเวิลด์แก๊สฯ ในหลายรูปแบบ อันเป็นเหตุให้หุ้นของบริษัทเวิลด์แก๊สฯ ที่บริษัทได้กลับคืนมาเสื่อมค่าไปอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ ก.ล.ต. จึงได้ดำเนินการกล่าวโทษผู้กระทำความผิดในเบื้องต้น รวมทั้งสิ้น 12 ราย ต่อพนักงานสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2552 ในความผิดตามมาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 311 มาตรา 313 มาตรา 314 และมาตรา 315 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535[21] ประกอบมาตรา 83 มาตรา 84 และมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายอาญา[22]

---

[21] **มาตรา 314** ผู้ใดก่อให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือผู้สอบบัญชี กระทำความผิดตามที่บัญญัติในมาตรา 287 มาตรา 306 มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309 มาตรา 310 มาตรา 311 หรือมาตรา 312 ไม่ว่าด้วยการใช้ สั่ง ขู่เข็ญ จ้าง หรือด้วยวิธีอื่นใด ต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ

[22] **มาตรา 84** ผู้ใดก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดไม่ว่าด้วยการใช้ บังคับ ขู่เข็ญ จ้าง วาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด ถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ ถ้าความผิดมิได้กระทำลง ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำหรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสาม ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา 86 ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวก ในการที่ผู้อื่นกระทำความผิด ก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมิได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น

พร้อมกันนี้ ยังได้มีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกกล่าวโทษทั้งหมดในคดีเป็นเวลา 180 วัน และให้ศาลอาญามีคำสั่งสั่งห้ามบุคคลดังกล่าวเดินทางออกนอกประเทศ ต่อมาภายหลังศาลอาญามีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาอายัดทรัพย์สินของผู้ที่ถูกกล่าวโทษหลายครั้ง เนื่องจากคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

กล่าวโดยสรุป คือ ก.ล.ต. ได้ดำเนินการกล่าวโทษผู้บริหาร บมจ. ปิคนิคฯ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ้น 3 ครั้ง คือ การกล่าวโทษในปี 2548 2549 และ 2552 ตามรายละเอียดที่ปรากฏในตารางที่ 3.6 ด้านล่างนี้ โดยเป็นการกระทำความผิดใน 2 ลักษณะ คือ (1) การยักยอกหรือการเบียดบังเอาทรัพย์สินของบริษัทไปเป็นของตนเองและผู้อื่น และ (2) การจัดทำเอกสารและบัญชีของบริษัทอันเป็นเท็จ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกปิดหรือปิดบังการยักยอกทรัพย์ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นพฤติกรรมการกระทำความผิดในหลายกรณี ทั้งนี้ จากการกล่าวโทษจำนวน 3 ครั้ง ในระยะเวลา 4 ปี นับตั้งแต่ปี 2548 กลับมีเพียงกรณีเดียว คือ กรณีที่มีการกล่าวโทษในปี 2548 ที่เรื่องได้ดำเนินไปสู่กระบวนการทางศาลหรืออัยการได้สั่งฟ้องคดีต่อศาลอาญา แม้ว่าต่อมาศาลอาญาจะพิพากษายกฟ้องคดีก็ตาม ซึ่งในขณะนี้ คดีได้อยู่ที่ศาลอุทธรณ์ ขณะที่อีก 2 คดี ซึ่งมีการกล่าวโทษในปี 2549 และ 2552 ยังคงอยู่ในการพิจารณาของพนักงานสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้ ความล่าช้าของการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดดังกล่าว เนื่องมาจากกรณีความผิดที่ถูกกล่าวโทษจัดเป็นความผิดใหญ่ ซึ่งมีความยากลำบากในการรวบรวมหลักฐานและสอบพยาน อีกทั้งผู้ถูกกล่าวโทษรายสำคัญได้หลบหนีออกนอกประเทศ

กรณีการทุจริตของ บมจ. ปิคนิคฯ จัดเป็นการถ่ายโอนกำไรจากบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ฯ ไปสู่บริษัทนอกตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่มีความเกี่ยวโยงกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ โดยอาศัยบริษัทในเครือประกอบกับวิธีการในการตกแต่งบัญชีเป็นเครื่องมือในการสร้างรายได้และมูลค่าทรัพย์สินของบริษัทอันเป็นเท็จ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการสร้างราคาหลักทรัพย์ของบริษัทและอำพรางการผ่องถ่ายทรัพย์สินออกจากบริษัท ในกรณีนี้ บมจ. ปิคนิคฯ ได้หลบเลี่ยงข้อกำหนดที่จะต้องแจ้งการทำธุรกรรมของกิจการที่มีความเกี่ยวโยงกับผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัท และอำพรางการถือครองหุ้นของบริษัทในเครือ โดยให้พนักงานของบริษัทในเครืออีกแห่งหนึ่งเป็นผู้ถือหุ้นแทน ทำให้การกระทำทุจริตสามารถดำเนินการได้ โดยปราศจากการรับรู้ของผู้ถือหุ้นรายย่อยจนกระทั่งปัญหาและความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว อีกทั้งการดำเนินการทางศาลในปี 2548 ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากศาลชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้อง อนึ่ง กรณีการทุจริตนี้ยังมีรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาเกี่ยวข้องเช่นเดียวกับในกรณีของ บมจ. ศิครินทร์

ตารางที่ 3.6 การกล่าวโทษของ ก.ล.ต. กรณีทุจริต บมจ. ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น

วันที่	การกล่าวโทษ	ความคืบหน้า
30 มิถุนายน 2548	ก.ล.ต. กล่าวโทษนายธีรัชชานนท์ และ น.ส. สุภาพร ลาภวิสุทธิสิน และบุคคลที่เกี่ยวข้องอีก 8 ราย ในกรณีการทำสัญญาและการรับรู้รายได้จากการให้เช่าถังแก๊สซึ่งทำให้บริษัทมีรายได้และกำไรสูงกว่าความเป็นจริง และการจัดทำเอกสารและบัญชีไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการทำสัญญาให้กู้ยืมเงินแก่นิติบุคคลอื่น	ศาลอาญาได้พิพากษายกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2549 เนื่องจากการกล่าวโทษของ ก.ล.ต. และพยานหลักฐานมีน้ำหนักไม่เพียงพอ ซึ่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ยื่นขออุทธรณ์ต่อ ขณะนี้คดียังอยู่ที่ศาลอุทธรณ์
13 ตุลาคม 2549	ก.ล.ต. กล่าวโทษนายธีรัชชานนท์ และ น.ส. สุภาพร ลาภวิสุทธิสิน และบุคคลอื่นๆ รวม 5 ราย ในกรณีการเบียดบังทรัพย์สินของบริษัท เพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น รวมถึงการจัดทำเอกสารและบัญชีอันเป็นเท็จ ในการทำรายการสั่งซื้อถังบรรจุแก๊สขนาดใหญ่และขนาดเล็ก	ยังอยู่ในระหว่างการสืบสวนของพนักงานสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ
13 มีนาคม 2552	ก.ล.ต. กล่าวโทษ นายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน พร้อมทั้งกรรมการผู้มีอำนาจของ บมจ. ปิคนิคฯ บริษัท สีลม-แพลนเนอร์ บริษัทแอสเซ็ทฯ และผู้เกี่ยวข้อง จำนวน 12 ราย ในกรณีที่ได้ร่วมกันทุจริตยักยอกเงิน ทรัพย์สิน และหุ้นของบริษัทเวิลด์แก๊สฯ ซึ่งเป็นบริษัทย่อย	ยังอยู่ในระหว่างการสืบสวนของพนักงานสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ที่มา: รวบรวมจากข่าว ก.ล.ต. ฉบับที่ 67/2548, 69/2549 และ 28/2552 โดยคณะผู้วิจัย

3.1.4 กรณีทุจริต บริษัท เซอร์คิทอีเล็คโทรนิคส์ อินดัสตรีส์ จำกัด (มหาชน)

บริษัท เซอร์คิทอีเลคโทรนิคส์ อินดัสตรีส์ จำกัด (มหาชน) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2527 โดยดำเนินธุรกิจหลักในการรับจ้างผลิตชิ้นส่วนอีเลคโทรนิคส์ประเภทแผงวงจรไฟฟ้ารวม (integrated circuit) เพื่อการส่งออก ภายใต้การส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และมีกลุ่มคนในครอบครัวงานทวี ซึ่งเป็นครอบครัวนักธุรกิจที่กว้างขวางในจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

เค้าลางของปัญหาการทุจริตใน บมจ. เซอร์คิทฯ เริ่มต้นขึ้นจากการที่บริษัทมีการบันทึกการค้างชำระของลูกหนี้การค้าในปี 2546 สูงถึง 2,188 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 65 ของรายได้รวมในปีดังกล่าว และในปีต่อมา ยอดหนี้ค้างชำระของบริษัทได้เพิ่มขึ้นเป็น 3,084 ล้านบาท ซึ่งมากกว่ารายได้รวมในปีนั้นเสียอีก คือ ในปี 2547 บริษัทมีรายได้จำนวน 2,391 ล้านบาท อนึ่ง บริษัทได้ตั้งสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญในปี 2546 เป็นจำนวน 924.29 ล้านบาท หรือประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของยอดหนี้ค้างชำระในปีนั้น หากแต่ ก.ล.ต. ได้มีคำสั่งให้ บมจ. เซอร์คิทฯ ปรับวิธีการคำนวณในการตั้งสำรองค่า

เผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ถูกต้อง ส่งผลทำให้บริษัทต้องมีการตั้งสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญในปี 2547 เพิ่มขึ้นอีกเกือบ 1,188 ล้านบาท โดยที่ผู้บริหารได้ชี้แจงว่าการประเมินโอกาสหนี้เสียที่สูงขึ้นดังกล่าว เป็นผลมาจากภาวะถดถอยของอุตสาหกรรมอีเลคโทรนิคส์ ซึ่งส่งผลต่อการรับชำระเงินจากลูกหนี้การค้ารายใหญ่

จากงบกำไรขาดทุนของ บมจ. เซอร์คิทฯ ช่วงปี 2545-2548 ในตารางที่ 3.7 ด้านล่าง แสดงให้เห็นว่าการปรับตัวเลขการตั้งค่าเผื่อสำรองหนี้สูญดังกล่าว ส่งผลทำให้ บมจ. เซอร์คิทฯ มีผลขาดทุนสุทธิที่เพิ่มขึ้นจาก 1,512.27 ล้านบาทในปี 2546 เป็น 1,554.15 ล้านบาทในปี 2547 ทั้งนี้ ตัวเลขผลขาดทุนสุทธิที่สูงติดต่อกันดังกล่าว เป็นผลทำให้ตลาดหลักทรัพย์ฯ ห้ามการซื้อขายหลักทรัพย์ของ บมจ. เซอร์คิทฯ ตั้งแต่วันที่ 9 พฤษภาคม 2548 เป็นต้นไป จนกว่าบริษัทจะฟื้นฟูกิจการจนพ้นเหตุแห่งการถูกเพิกถอนออกจากตลาดหลักทรัพย์ฯ

ตารางที่ 3.7 งบกำไรขาดทุนของ บมจ. เซอร์คิทฯ ในช่วงปี 2545-2548

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี	2545	2546	2547	2548
รายได้รวม	3,531.38	3,346.38	2,391.58	1,112.46
ต้นทุนและค่าใช้จ่ายรวม	3,653.60	4,570.71	3,559.37	2,625.08
ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ	-	924.29	1,188.32	1,328.05
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	-294.49	-1,512.27	-1,554.15	-1,650.30

ที่มา: รายงานแบบ 56-1 จากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

จากการตรวจสอบถึงสาเหตุที่บริษัทมีตัวเลขยอดหนี้ค้างชำระที่สูง ซึ่งส่วนมากจะถือเป็นหนี้สงสัยจะสูญของบริษัท กลับพบว่าลูกหนี้การค้าต่างประเทศที่ค้างชำระตามที่บริษัทได้อ้างถึงนั้น ไม่มีตัวตนจริง โดยมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้บริหาร บมจ. เซอร์คิทฯ จำนวน 5 ราย ได้แก่ นายศิวะ งานทวี (ประธานกรรมการและประธานกรรมการบริหาร) นางวจนา ภูคาสวรรค์ (รองประธานกรรมการ) นายสุกิจ งานทวี (กรรมการ) Mr. Lee Wolff (กรรมการผู้จัดการ) และนายสมบูรณ์ กริชชาญชัย (รองกรรมการผู้จัดการฝ่ายบัญชีการเงินและนำเข้าส่งออก) มีส่วนร่วมรู้เห็นในการใช้กิจการที่ไม่ปรากฏว่ามีตัวตนดังกล่าวในการบันทึกค่าขายสินค้าและลูกหนี้การค้าในงบการเงินของบริษัท ในขณะที่ลูกค้าตัวจริงนั้นได้จ่ายค่าซื้อสินค้าให้กับบริษัทตัวกลางในต่างประเทศอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งมีความเกี่ยวโยงกับผู้บริหารของบริษัทที่ทุจริต ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวกลางในการรับชำระเงินจากลูกค้า หากแต่มิได้ส่งต่อรายได้ที่ได้รับให้แก่ บมจ. เซอร์คิทฯ แต่อย่างใด ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บริษัทไม่ได้รับชำระหนี้จากลูกค้าอย่างครบถ้วน การกระทำดังกล่าวจัดเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยการเบียดบังทรัพย์สินของบริษัท ทำให้ บมจ. เซอร์คิทฯ ได้รับความเสียหาย ซึ่งถือเป็นความผิดตามมาตรา

307 มาตรา 308 มาตรา 311 และมาตรา 313 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญ

นอกจากนี้แล้ว ผู้บริหารบางรายของบริษัทยังมีส่วนร่วมในการกระทำหรือยินยอมให้กระทำเอกสารเท็จ และจัดทำบัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อความจริงเพื่อลวงบุคคลอื่น ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 312 อีกทั้งยังพบว่านายวัชรพงษ์ ชื่นประทีป ได้ร่วมกับผู้บริหารทั้ง 5 ราย ที่ถูกกล่าวโทษ กระทำการหรือยินยอมให้มีการเบียดบังยักยอกทรัพย์ของ บมจ. เซอร์คิทฯ จึงมีความผิดในฐานะผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามมาตรา 315 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ดังนั้น ก.ล.ต. จึงดำเนินการกล่าวโทษผู้บริหารบริษัททั้ง 5 ราย และผู้สนับสนุนอีก 1 ราย ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2549

กล่าวโดยสรุปแล้ว กรณีการทุจริตของ บมจ. เซอร์คิทฯ จัดเป็นความผิดในการสร้างข้อมูลเท็จเพื่อปกปิดการยักยอกทรัพย์ของผู้บริหารในบริษัทกลุ่มหนึ่ง ซึ่งในกรณีนี้มิได้มีการสร้างรายได้เทียมหากแต่เป็นการผ่องถ่ายรายได้จริงของบริษัทไปสู่บริษัทอื่นที่มีความเกี่ยวโยงกับผู้บริหารที่ได้กระทำการทุจริต ทำให้ บมจ. เซอร์คิทฯ ต้องประสบกับภาวะหนี้เสีย ผู้บริหารซึ่งต้องการจะปกปิดกระบวนการฉ้อโกงดังกล่าว จึงได้สร้างตัวเลขลูกหนี้การค้าเทียมขึ้นมา ทั้งนี้ นับตั้งแต่ที่มีการกล่าวโทษผู้บริหาร บมจ. เซอร์คิทฯ และผู้สนับสนุน รวมทั้งสิ้น 6 ราย ในปี 2549 จวบจนปัจจุบันก็ยังมิได้มีการสั่งฟ้องต่อศาลชั้นต้นแต่อย่างใด โดยที่คดียังอยู่ในการพิจารณาของพนักงานสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ความล่าช้าที่เกิดขึ้นนั้น เป็นผลมาจากความยากลำบากในการสืบหาหลักฐานและพยาน รวมถึงการนำหลักฐานพยานจากต่างประเทศมาใช้ในกระบวนการสอบสวน ซึ่งจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แต่อย่างไรก็ดี ก.ล.ต. ได้แจ้งให้บริษัทมหาชน ซึ่งเป็นบริษัทของครอบครัวงานทวี เช่น บมจ. ไทยไวร์โพรดักส์ และ บมจ. ทักษิณคอนกรีต ให้พิจารณาดำเนินการปลดกรรมการ ซึ่งเป็นผู้บริหารของ บมจ. เซอร์คิทฯ ที่ถูกกล่าวโทษ ออกจากการเป็นคณะกรรมการของบริษัท เนื่องด้วยบุคคลเหล่านี้ได้ถูก ก.ล.ต. กล่าวโทษและดำเนินการทางกฎหมาย จึงไม่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมที่จะเป็นกรรมการของบริษัทมหาชน

3.1.5 กรณีทุจริตบริษัท เอส.อี.ซี. ออโตเซลส์ แอนด์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)

บริษัท เอส.อี.ซี. ออโตเซลส์ แอนด์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือในชื่อเดิมคือ บริษัท เอ็มพีวีคาร์ จำกัด ก่อตั้งขึ้นในปี 2535 โดยนายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์ ซึ่งได้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริษัทในภายหลัง บริษัทดำเนินการประกอบธุรกิจในด้านการจำหน่ายรถยนต์นำเข้าจากต่างประเทศ โดยเน้นเฉพาะรถยนต์ที่นำเข้าจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศในทวีปยุโรปเป็นหลัก ภายใต้เครื่องหมายการค้า “S.E.C.” โดยมีกลุ่มลูกค้าหลัก ได้แก่ นักการเมือง ผู้บริหาร และนักธุรกิจ ที่นิยมรถยนต์มีระดับ

ราคาสูง หลักทรัพย์ของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ได้รับการอนุมัติให้เข้าเป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2549

หลังจากที่หลักทรัพย์ของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ได้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ผลการดำเนินงานของบริษัทนับว่าอยู่ในระดับที่ดี โดยในปี 2549 บริษัทมีรายได้เท่ากับ 2,890.89 ล้านบาท และกำไรสุทธิ 121.38 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.37 ของรายได้รวม และร้อยละ 18.70 ของกำไรสุทธิในปีก่อนหน้า แต่ต่อมาในปี 2550 รายได้ของบริษัทกลับลดลงร้อยละ 13.27 มาอยู่ที่ 2,507.41 ล้านบาท เช่นเดียวกันกับกำไรสุทธิที่ลดลงกว่าร้อยละ 49 เหลือเพียง 61.96 ล้านบาท และแม้ว่าในปี 2551 ผู้บริหารจะคาดว่าผลการดำเนินงานของบริษัทจะโตได้ตามเป้าหมายที่ร้อยละ 10 จากปีก่อนหน้า แต่ในช่วง 9 เดือนแรกของปี บริษัทกลับมียอดขายเพียง 1,300 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีก่อนอย่างมาก ตามที่ปรากฏในตารางที่ 3.8 ด้านล่าง

ตารางที่ 3.8งบกำไรขาดทุนของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ในช่วงปี 2548-2550

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี	2548	2549	2550
รายได้รวม	2,505.85	2,890.89	2,507.41
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	-	15.37	-13.27
กำไรสุทธิ	102.26	121.38	61.96
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	-	18.70	-48.95

ที่มา: รายงานแบบ 56-1 จากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

ในช่วงปลายปี 2551 ได้เกิด*ข่าวลือ*เกี่ยวกับ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ในหลายประเด็น ซึ่งนำไปสู่การตรวจสอบของตลาดหลักทรัพย์ฯ และ ก.ล.ต. ในภายหลัง คือ การที่ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ให้บริษัทในเครือกู้ยืมเงินจำนวน 245 ล้านบาท ซึ่งต่อมาบริษัทดังกล่าวได้นำไปปล่อยกู้ต่อให้แก่บุคคลภายนอกจนกลายมาเป็นหนี้เสีย และการที่นายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์ ประธานกรรมการบริษัท ได้หลบหนีออกนอกประเทศ พร้อมทั้งยังมีการตรวจพบใบหุ้นปลอมของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ในชื่อของนายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์ จำนวน 2 ใบ รวม 10 ล้านหุ้น

จากประเด็นที่ปรากฏเป็นข่าวในข้างต้น ทำให้ในวันที่ 4 ธันวาคม 2551 ก.ล.ต. ได้สั่งการให้ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ จัดให้มีผู้สอบบัญชีตรวจสอบเป็นพิเศษในรายการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้นำไปสู่ข้อสงสัยเกี่ยวกับการมีอยู่จริงของทรัพย์สิน หนี้สิน และใบหุ้นของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ รวมถึงการขายและโอนกรรมสิทธิ์รถยนต์ให้แก่ลูกค้า และได้สั่งพักการซื้อขายหุ้น จนกว่า บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ จะรายงานผลการตรวจสอบตามคำสั่งของ ก.ล.ต.

ผลการตรวจสอบดังกล่าวมีดังนี้

(1) ในเรื่องการให้กู้ยืมเงินแก่บริษัทในเครือนั้น พบว่า บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ มีการให้กู้ยืมเงินจำนวน 245 ล้านบาท แก่บริษัทในเครือ คือ บริษัท เอส.อี.ซี.ซี. โฮลดิ้ง ซึ่งบริษัทในเครือดังกล่าวได้ส่งผ่านเงินกู้ยืมจำนวน 245 ล้านบาทนั้น ให้แก่บุคคลภายนอกรวม 4 ราย อนึ่ง การอนุมัติเงินกู้ดังกล่าวมิได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริษัท กรรมการจึงอ้างว่าไม่ได้รับทราบ หากแต่ว่าในกรณีนี้ ก.ล.ต. เห็นว่า แม้คณะกรรมการจะระบุว่าตนไม่ได้มีส่วนร่วมในการอนุมัติเงินกู้ดังกล่าวก็ตาม แต่หากลูกหนี้ทั้ง 4 ราย ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดระยะเวลาคือในวันที่ 9 และ 17 ธันวาคม 2551 ก.ล.ต. จะพิจารณาเพื่อดำเนินการกับผู้บริหาร บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ต่อไป เพราะถือเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการ[23] ซึ่งอาจพิจารณาความผิดได้ใน 2 ประเด็น คือ การปล่อยกู้ที่หละหลวมหรือการยักยอกเงินของบริษัท ซึ่งในประเด็นนี้จะต้องมีการตรวจสอบเส้นทางการเงินว่าสุดท้าย ผลประโยชน์จากการให้กู้ยืมเงินดังกล่าวตกอยู่กับผู้บริหารหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่น

(2) ในประเด็นการหลบหนีออกนอกประเทศของนายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์ จากการที่ ก.ล.ต. ได้เข้าตรวจสอบสินค้าคงคลังของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ซึ่งตามบัญชีได้ระบุว่ามีรถยนต์คงเหลืออยู่ในบัญชีสินค้าคงเหลือจำนวน 501 คัน แต่จากการตรวจสอบได้ปรากฏว่ามีรถยนต์อยู่จริงเพียง 8 คัน จึงได้มีการตั้งข้อสังเกตถึงความเป็นไปได้ในการออกใบสั่งซื้อรถยนต์ (invoice) ที่ไม่ตรงกับจำนวนรถยนต์ที่ได้มีการบันทึกไว้เป็นสินทรัพย์ของบริษัทหรือมีการทำใบสั่งซื้อปลอม เนื่องจากเป็นการยากที่รถยนต์จำนวนมากจะหายไปจากคลังสินค้าแบบไม่มีร่องรอย ทั้งนี้ จากการตรวจสอบไปยังกรมศุลกากร ยังพบว่าในช่วงปี 2546-2549 บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ มีการนำเข้ารถยนต์จำนวน 768 คัน ซึ่งมีมูลค่ารวม 483.52 ล้านบาท และนับตั้งแต่ปี 2550 ถึง 2551 บริษัทไม่มีการนำเข้ารถยนต์แต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังตรวจพบว่า บริษัทไม่เคยนำเข้ารถยนต์ชุดที่แจ้งว่าหายไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บนผ่านด่านศุลกากรหรือพิธีการศุลกากร

ความผิดพลาดในการตรวจสอบความมีอยู่จริงของรถยนต์เกิดจากบุคคลทั้ง 2 ฝ่าย ได้แก่ (1) ผู้บริหารจงใจที่จะทุจริตโดยพาผู้สอบบัญชีเข้าไปตรวจสอบคลังสินค้ารถยนต์ที่ไม่ใช่ของตนเองเพื่อปิดบังว่าไม่ได้มีการซื้อรถยนต์เพื่อนำมาจำหน่ายให้แก่ลูกค้าจริง และ (2) ผู้สอบบัญชีบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบที่ไม่ละเอียดถี่ถ้วนพอเนื่องจากละเลยที่จะตรวจสอบสินค้าว่าเป็นรถยนต์ที่มีเลขหมายตรงตามที่แจ้งไว้ในบัญชีทรัพย์สินของบริษัทจริงหรือไม่ให้ครบถ้วน เพียงเพราะสาเหตุจากการที่บริษัทแจ้งว่าลืมนำกุญแจรถยนต์มาจึงไม่สามารถเปิดรถยนต์ให้อยู่รายละเอียดได้ ทั้งนี้ ผู้สอบ

---

[23] เนื่องจาก พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนและบริษัทย่อยต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของบริษัท ผู้บริหาร บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ จึงต้องชี้แจงต่อ ก.ล.ต. ถึงกรณีที่บริษัทย่อยให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงิน จำนวน 245 ล้านบาท

บัญชีได้ถูกกล่าวโทษในฐานะที่ “บกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง” โดยถูกสั่งพักใบอนุญาตเป็นเวลา 2 ปี และถูกกล่าวโทษที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบบัญชีในฐานความผิดมาตรา 287 ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ความเสียหายในข้างต้นประเมินมูลค่าได้ประมาณ 1,654 ล้านบาท และอาจทำให้บริษัทต้องตั้งหนี้สูญหรือตัดรายการที่สูญหายไปออกจากรายการสินทรัพย์ของบริษัท ซึ่งจะส่งผลกระทบทำให้ส่วนทุนของผู้ถือหุ้นติดลบในงบการเงินปี 2551 และอาจทำให้หลักทรัพย์ของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ถูกขึ้นเครื่องหมาย NC (Non-compliance) หรือเข้าข่ายถูกเพิกถอนออกจากตลาดหลักทรัพย์ฯ ซึ่งจะมีเวลาฟื้นฟูกิจการภายในเวลา 2 ปี นับจากวันที่ประกาศว่าเข้าข่ายถูกเพิกถอน

จากกรณีที่เกิดขึ้นทั้งหมด ซึ่งปรากฏพยานหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ได้นำมาสู่การกล่าวโทษผู้บริหาร บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ คือ นายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์ และนางสาวนิภาพร คมกล้า รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้แก่ นายกฤช เอกมงคลการ บริษัท แอปเปิล กรุ๊ป จำกัด และบริษัท คิว อาร์ ออโต้ คาร์ จำกัด ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551 และจากการตรวจสอบเพิ่มเติม ก.ล.ต. จึงได้ดำเนินการกล่าวโทษผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีก 5 ราย ได้แก่ นายสมชาย ศรีพยัคฆ์ และนายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน ซึ่งเกี่ยวโยงกับเงินกู้ยืมจำนวน 245 ล้านบาท และผู้บริหารบริษัท เอส.อี.ซี.ซี. โฮลดิ้งที่เป็นตัวกลางในการผ่องถ่ายเงินออกจากบมจ. เอส.อี.ซี.ฯ คือ หม่อมหลวงอภิษฎา ชยางกูร นายกรวิวัฒน์ วัฒนะธรรมวงศ์ และนางสาวมุทิตา นิลสวัสดิ์ ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2552 ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้สรุปรายละเอียดของการกล่าวโทษทั้ง 2 ครั้ง ไว้ในตารางที่ 3.9

ตารางที่ 3.9 การกล่าวโทษกรณีทุจริต บมจ. เอส.อี.ซี. ออโตเซลส์ แอนด์ เซอร์วิส

ผู้ถูกกล่าวโทษ	ลักษณะของพฤติกรรม	ข้อบัญญัติของกฎหมาย
<u>การกล่าวโทษเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551</u>		
นายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์ *(ประธานกรรมการ SECC)*	เบียดบังยักยอกเงินของบริษัท ด้วยการจัดทำเอกสารอันเป็นเท็จในการสั่งซื้อรถยนต์ที่น่าเชื่อว่าไม่มีอยู่จริง เพื่อเป็นเหตุอำพรางให้มีการจ่ายเงินออกจากบัญชีของบริษัท ให้แก่ตนเองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีการบันทึกบัญชีซื้อรถยนต์ที่ไม่มีอยู่จริงนั้น ทำให้จำนวนรถยนต์ที่แสดงบัญชีเป็นสินค้าคงเหลือเป็นเท็จ	ยักยอกทรัพย์: มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 311 และมาตรา 313 แต่งบัญชี: มาตรา 312
นางสาวนิภาพร คมกล้า *(ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการฝ่ายบัญชีและการเงิน)*	ช่วยเหลือและสนับสนุนนายสมพงษ์ เพื่อให้เกิดการยักยอกทรัพย์ของบริษัท ในการสั่งซื้อรถยนต์ที่น่าเชื่อว่าไม่มีอยู่จริง และจัดทำเอกสารอันเป็นเท็จในการสั่งซื้อรถยนต์ที่ไม่มีจริงดังกล่าว และ	ยักยอกทรัพย์: มาตรา 315 ประกอบมาตรา 307 มาตรา 308 และมาตรา 313 แต่งบัญชี: มาตรา 312

ผู้ถูกกล่าวโทษ	ลักษณะของพฤติกรรม	ข้อบัญญัติของกฎหมาย
	จัดให้มีการบันทึกบัญชีซื้อรถยนต์นั้น	
บริษัท แอปเปิล กรุ๊ป จำกัด บริษัท คิว อาร์ ออโต้ คาร์ จำกัด และนายกฤช เอกมงคลการ	ช่วยเหลือ สนับสนุน และให้ความสะดวกในการดำเนินการสั่งซื้อรถยนต์ จ่ายเงิน และจัดทำเอกสารอันเป็นเท็จ	ยักยอกทรัพย์: มาตรา 315 ประกอบมาตรา 307 มาตรา 308 และมาตรา 311 แต่งบัญชี: มาตรา 312
<u>การกล่าวโทษเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2552</u>		
นายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์ *(ประธานกรรมการ SECC)* นายสมชาย ศรีพยัคฆ์ *(กรรมการผู้มีอำนาจของ SECC Holding)* และนายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน *(ผู้ถูกกล่าวโทษในคดีทุจริต บมจ. ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น)*	ร่วมกันยักยอกเงินของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ผ่านการให้กู้ยืมเงินของบริษัท เอส.อี.ซี.ซี. โฮลดิ้ง แก่บุคคลภายนอก รวม 4 ราย จำนวน 245 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินที่ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ นำไปลงทุนในบริษัท เอส.อี.ซี.ซี. โฮลดิ้ง โดยน่าเชื่อได้ว่าบุคคลที่กู้ยืมเงินจากบริษัท เอส.อี.ซี.ซี. โฮลดิ้ง ดังกล่าวถูกนายสมพงษ์ นายสมชาย และนายสุริยา ใช้ชื่อเพื่อปกปิดการยักยอกเงินของตน	ยักยอกทรัพย์: มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 311 มาตรา 313 และมาตรา 315 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ พ.ศ. 2535 ผิดธรรมภิบาล: มาตรา 89/7 และมาตรา 89/24 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551[24]
หม่อมหลวงอภิษฎา ชยางกูร *(กรรมการและผู้บริหารของ SECC Holding)*	ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและระมัดระวัง กรณีการอนุมัติให้กู้ยืมและลงนามในเช็คจ่ายเงินให้แก่บุคคลที่กู้ยืมทั้ง 4 ราย	มาตรา 89/7 และมาตรา 89/24 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551
นายสมชาย ศรีพยัคฆ์	ยักยอกเงินฝากของบริษัท เอส.อี.ซี.ซี. โฮลดิ้ง จำนวน 30 ล้านบาท	มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 311 และมาตรา 313
นายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์	การยักยอกเงินจากบัญชีจองซื้อหุ้นเพิ่มทุนของบริษัท เอส.อี.ซี.ซี. โฮลดิ้ง จำนวน 42 ล้านบาท และไม่บันทึกบัญชีเกี่ยวกับการรับเงินและถอนเงินดังกล่าวให้ถูกต้องหรือตรงกับความเป็นจริง	ยักยอกทรัพย์: มาตรา 307 มาตรา 308 และมาตรา 311 แต่งบัญชี: มาตรา 312
นางสาวนิภาพร คมกล้า และนายสมชาย ศรีพยัคฆ์	ให้การสนับสนุนนายสมพงษ์ ในการยักยอกเงินจากบัญชีจองซื้อหุ้นเพิ่มทุนของบริษัท เอส.อี.ซี.ซี. โฮลดิ้ง	มาตรา 315 ประกอบมาตรา 307 มาตรา 308 และมาตรา 311

[24] **มาตรา 89/7** ในการดำเนินกิจการของบริษัท กรรมการและผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัท และมติของคณะกรรมการ ตลิดจนมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น

มาตรา 89/24 ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการของบริษัทย่อยและผู้บริหารของบริษัทย่อย ให้นำความในมาตรา 89/7 มาตรา 89/8 มาตรา 89/9 และมาตรา 89/10 รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ผู้ถูกกล่าวโทษ	ลักษณะของพฤติกรรม	ข้อบัญญัติของกฎหมาย
นายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์	การยักยอกชุดจดทะเบียนรถยนต์ของบริษัท จำนวน 25 คัน ไปใช้ค้ำประกันหนี้ส่วนตัว	มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309[25] มาตรา 311 และมาตรา 313
นายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์ และนางสาวนิภาพร คมกล้า	ร่วมกันลงข้อความเท็จในบัญชี และทำบัญชีไม่ถูกต้อง หรือตรงต่อความเป็นจริง ในการบันทึกบัญชีรายการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนงบการเงินของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ตั้งแต่ไตรมาส 3 ปี 2550 ถึง 2551 โดยสร้างรายได้จากการขายรถยนต์ที่ไม่มีอยู่จริง จำนวน 30 ล้านบาท และแสดงหนี้สินต่ำกว่าความเป็นจริงจำนวน 30 ล้านบาท	มาตรา 312
นายกรวิวัฒน์ วัฒนะธรรมวงศ์ *(กรรมการและกรรมการผู้จัดการของ SECC)* และนางสาวมุทิตา นิลสวัสดิ์ *(กรรมการของ SECC)*	ลงนามล่วงหน้าในเช็ค หรือลงนามโดยละเลยที่จะตรวจสอบความถูกต้องของรายการ อันเป็นเหตุให้มีการถอนเงินออกจากบริษัทไปเพื่อประโยชน์ของนายสมพงษ์ วิทยารักษ์สรรค์ หรือบุคคลอื่น และเป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหาย	มาตรา 89/7 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

ที่มา: รวบรวมจากข่าว ก.ล.ต. ฉบับที่ 84/2551 และ 78/2552 โดยคณะผู้วิจัย

นอกจากการกล่าวโทษแล้ว ก.ล.ต. ยังได้มีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกกล่าวโทษเป็นครั้งแรก และยังได้ร้องต่อศาลอาญาให้มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลที่ถูกกล่าวโทษเดินทางออกนอกประเทศ เนื่องจากความผิดที่ถูกกล่าวโทษมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนและมีอัตราโทษสูง และมีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลดังกล่าวจะทำการยักย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตนหรือเดินทางหลบหนีออกนอกประเทศ ทั้งนี้ กรณีการทุจริตที่ถูกกล่าวโทษของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ยังอยู่ในการพิจารณาของพนักงานสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยที่ปัญหาของการสืบสวนสอบสวนในกรณีนี้อยู่ที่ความผิดเป็นรายการรถยนต์จำนวนมาก ซึ่งในการสืบสวนจะต้องดำเนินการอย่างละเอียดในทุกๆ กระทงความ อีกทั้งเส้นทางการเงินของผู้ถูกกล่าวโทษยังมีมากและมีความซับซ้อนและผู้ถูกกล่าวโทษยังคงหลบหนีอยู่ในต่างประเทศ

กล่าวโดยสรุปแล้ว รูปแบบการทุจริตของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ซึ่งถูกกล่าวโทษในปี 2551 และ 2552 ก็มิได้แตกต่างไปจากรูปแบบของกรณีการทุจริตอื่นๆ ที่ได้นำมาศึกษา คือ จัดเป็นการยักยอกทรัพย์สินของบริษัทมหาชน ซึ่งอำพรางด้วยการตกแต่งบัญชี โดยการสร้างตัวเลขรายได้และทรัพย์สิน

[25] **มาตรา 309** กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใด ตามพระราชบัญญัตินี้ เอาไปเสีย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สิน อันนิติบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ดูแลหรือที่อยู่ในความครอบครองของนิติบุคคลนั้น ถ้าได้กระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีและปรับไม่เกินห้าแสนบาท

อันเป็นเท็จ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีการทุจริตของ บมจ. ปิคนิคฯ กับถังบรรจุแก๊ส แต่ในกรณีนี้จะเป็นลักษณะของรถยนต์นำเข้า ทั้งนี้ ลักษณะของการทุจริตแบบเดิมที่เกิดขึ้นหลายครั้งได้สะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนของการกำกับดูแลที่ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการมีอยู่จริงของทรัพย์สินที่มีการลงบันทึกไว้ในงบดุลของบริษัทและมูลค่าที่แท้จริงของทรัพย์สินเหล่านั้น ทำให้กว่าที่จะตรวจพบปัญหาก็ได้เกิดความเสียหายแก่บริษัทและผู้ถือหุ้นรายย่อยไปแล้ว

3.1.6 กรณีศึกษาอื่นๆ

ตัวอย่างกรณีศึกษาข้างต้นทั้ง 5 กรณี แสดงให้เห็นถึงรูปแบบและพฤติกรรมการทุจริตที่เกิดขึ้นกับบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ในช่วงตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา และจากการศึกษาเพิ่มเติมสำหรับกรณีการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ที่ตรวจพบในช่วงปี 2553 พบว่ามีรูปแบบและพฤติกรรมการทุจริตที่คล้ายคลึงกับในช่วงอดีตที่ผ่านมา ซึ่งมีรายละเอียดดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีที่ 1

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้แจ้งต่อ ก.ล.ต. ถึงการตรวจพบการซื้อขายหลักทรัพย์ที่ผิดปกติของบุคคลกลุ่มหนึ่ง ซึ่งจากการตรวจสอบของ ก.ล.ต. พบว่า ในช่วงปี 2551 นายสง่า สกุลเอกไพศาลทำการซื้อขายหลักทรัพย์ของ 3 บริษัท ได้แก่ บริษัท โฟคัส ดีเวลลอปเม้นท์ แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) (FOCUS) บริษัท อินเตอร์ ฟาร์อีสท์ วิศวการ จำกัด (มหาชน) (IFEC) บริษัท โรแยล ซีรามิค อุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) (RCI) โดยการซื้อขายดังกล่าวเป็นการซื้อขายผ่านบัญชีของบุคคลอื่นรวม 8 บัญชีในลักษณะสร้างราคา หรืออำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดว่าหลักทรัพย์ดังกล่าวมีการซื้อขายกันมาก หรือราคาหลักทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงไป โดยมีพฤติกรรมการซื้อขายในลักษณะต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลทำให้การซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด เพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปทำการซื้อขายหลักทรัพย์นั้น รวมทั้งมีการจับคู่ซื้อขายโดยบุคคลที่ได้ประโยชน์เป็นบุคคลคนเดียวกัน

นอกจากนี้ ก.ล.ต. ตรวจพบว่ามีผู้ติดต่อกับผู้ลงทุนของบริษัทหลักทรัพย์ 2 ราย ได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนนายสง่า สกุลเอกไพศาล ในการซื้อขายหุ้นของทั้ง 3 บริษัทในขณะนั้น โดยดำเนินการเป็นผู้จัดหาบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ให้แก่นายสง่า เพื่อส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะสร้างราคา รวมทั้งช่วยเหลือในการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์ดังกล่าว ซึ่งการกระทำดังกล่าวของบุคคลทั้ง 3 รายนี้เข้าข่ายเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดย ก.ล.ต. ได้เปรียบเทียบปรับบุคคลทั้งสาม แต่บุคคลทั้งสามไม่ยินยอมเข้ารับการเปรียบเทียบปรับ ก.ล.ต. จึงได้กล่าวโทษบุคคลทั้งสามต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษเมื่อปลายปี 2553 และคดีอยู่ระหว่างการดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

กรณีที่ 2

นายสินเสถียร เอี่ยมพูลทรัพย์ ในขณะดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการและประธานบริหารของบริษัท โปรเฟสชั่นแนล เวสต์ เทคโนโลยี (1999) จำกัด (มหาชน) (PRO) ได้อาศัยข้อมูลเกี่ยวกับการร่วมทุนระหว่าง PRO กับ Enviro-Hub Holding Limited (E-Hub) ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหุ้น PRO ที่ยังไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณชน รวมทั้งนายสินเสถียรได้ล่วงรู้มาจากการเป็นผู้บริหารของ PRO และร่วมเป็นตัวแทนของ PRO ในการเจรจากับ E-Hub และประชุมในคณะทำงานศึกษาวิธีการร่วมทุนที่เหมาะสม โดยนายสินเสถียรได้ซื้อขายหุ้น PRO ผ่านบัญชีของนางสาวสมพิศ ภูผิวเงินในช่วงเดือนมกราคม 2550 ก่อนที่ข้อมูลดังกล่าวจะเปิดเผยต่อสาธารณชน

สำหรับนางสาวสมพิศ ภูผิวเงิน ได้ให้การสนับสนุนโดยให้นายสินเสถียรยืมใช้ชื่อของตนเพื่อเปิดบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์และเป็นผู้ส่งคำสั่งซื้อขายหุ้น PRO ตามคำสั่งของนายสินเสถียร และเป็นผู้ดำเนินการในการรับจ่ายเงินค่าซื้อขายหุ้น PRO ในบัญชีซื้อขายดังกล่าว การกระทำของบุคคลทั้งสองถือเป็นการอาศัยข้อมูลภายในที่เป็นการเอาเปรียบผู้ลงทุนอื่น เข้าข่ายเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดย ก.ล.ต. ได้เปรียบเทียบปรับนายสินเสถียรและนางสาวสมพิศ เป็นเงิน 500,000 บาท และ 333,333 บาท ตามลำดับ ซึ่งบุคคลทั้งสองยินยอมเข้ารับการเปรียบเทียบ

จะเห็นได้ว่า กรณีทั้งสองเป็นรูปแบบการทุจริตในลักษณะการสร้างราคาและการใช้ข้อมูลภายใน ซึ่งรูปแบบการทุจริตทั้งสองประเภทนี้ไม่ใช่การทุจริตรูปแบบใหม่เนื่องจากเป็นรูปแบบของการกระทำความผิดที่มีการกระทำกันมาอย่างต่อเนื่องในช่วงอดีตที่ผ่านมา และในช่วงปี 2553 มีการกระทำความผิดในการใช้ข้อมูลภายในและการสร้างราคามากที่สุด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมการทุจริตในลักษณะเดิมที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ถึงแม้จะมีการกล่าวโทษและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายในหลายกรณีแล้วก็ตาม

3.2 พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการถือหุ้นแทน

พฤติกรรมการถือหุ้นแทนหรือที่เรียกว่านอมินี (nominee) เป็นพฤติกรรมที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย ในการปกปิดความเป็นตัวตนที่แท้จริงของเจ้าของบริษัท เพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น นักการเมืองนิยมให้เครือญาติหรือเพื่อนฝูงถือหุ้นแทนเพื่อหลีกเลี่ยง กฎ ระเบียบของภาครัฐที่ห้ามนักการเมืองมีหุ้นส่วนในธุรกิจใดๆ หรือนักลงทุนต่างประเทศอาจให้บุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นแทนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการของคนต่างด้าว ที่ห้ามต่างชาติถือครองที่ดินหรือเป็นเจ้าของกิจการบางประเภท เป็นต้น

กรณีศึกษาในส่วนนี้ จะเป็นกรณีตัวอย่างที่ถูกเผยแพร่ในสื่อต่างๆ อย่างกว้างขวาง และได้รับความสนใจอย่างมากจากสาธารณชน เนื่องจากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับอดีตนายกรัฐมนตรีที่มี

พฤติกรรมในการให้ผู้อื่นถือหุ้นบริษัทแทนตน เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะไม่ต้องแสดงรายการหุ้นในบัญชีทรัพย์สินที่ต้องแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.[26] ซึ่งอดีตนายกรัฐมนตรีได้ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ และได้ทรัพย์สินมาเนื่องจากการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมขณะที่ยังดำรงตำแหน่งทางการเมือง[27]

---

[26] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 259** ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่น

(6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

[27] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 262** ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ รายงานดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา 272 วรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 265 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(2) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

(4) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 48

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมาธิการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2544 โดยได้ยื่นแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินของตนทั้งภายในและนอกประเทศว่ามีอยู่ประมาณ 500 กว่าล้านบาท และในวันที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 มีทรัพย์สินอยู่ประมาณ 557 ล้านบาท ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง พ.ต.ท. ทักษิณ ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ รวมทั้งมีการปกปิดอำพรางการถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท วินมาร์ค จำกัด และบริษัท แอมเพิลริช อินเวสเมนท์ จำกัด โดยการให้บุคคลอื่นและบริษัทอื่นถือหุ้นแทนตนทั้งในประเทศและในต่างประเทศ ในช่วงก่อนและระหว่างดำรงตำแหน่งทางการเมือง[28] เนื่องจากรายละเอียดของกรณีศึกษานี้มีลำดับและขั้นตอนที่ค่อนข้างซับซ้อน คณะผู้วิจัยจึงได้จำแนกพฤติกรรมการถือหุ้นแทน พ.ต.ท. ทักษิณโดยบุคคลและบริษัทต่างๆ เป็น 3 กรณี คือ

1. การถือครองหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ โดยบุตรและเครือญาติ
2. การถือครองหุ้นบริษัทเอสซี แอสเซทฯ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ โดยบริษัทวินมาร์ค
3. การถือครองหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ โดยบริษัทแอมเพิลริชฯ

ทั้งนี้ ในแต่ละกรณีจะมีรายละเอียดของพฤติกรรม ดังนี้

3.2.1 การถือครองหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ โดยบุตรและเครือญาติ

บริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่ได้รับสัมปทานกิจการโทรคมนาคมจากภาครัฐ โดยดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ ตั้งแต่เดือนกันยายน 2543 โดยเมื่อเดือนเมษายน 2541 ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ จำนวน 32.92 ล้านหุ้น ภรรยาถือหุ้นจำนวน 34.65 ล้านหุ้น และนายบรรณพจน์ ดามาพงศ์ ถือหุ้นจำนวน 6.847 ล้านหุ้น ต่อมาในปี 2542 บริษัทชินคอร์ปฯ ได้มีการเพิ่มทุน โดยที่ พ.ต.ท. ทักษิณและภรรยามีหุ้นของ

ให้นำความใน (2) (3) และ (4) มาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย

[28] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 269** นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

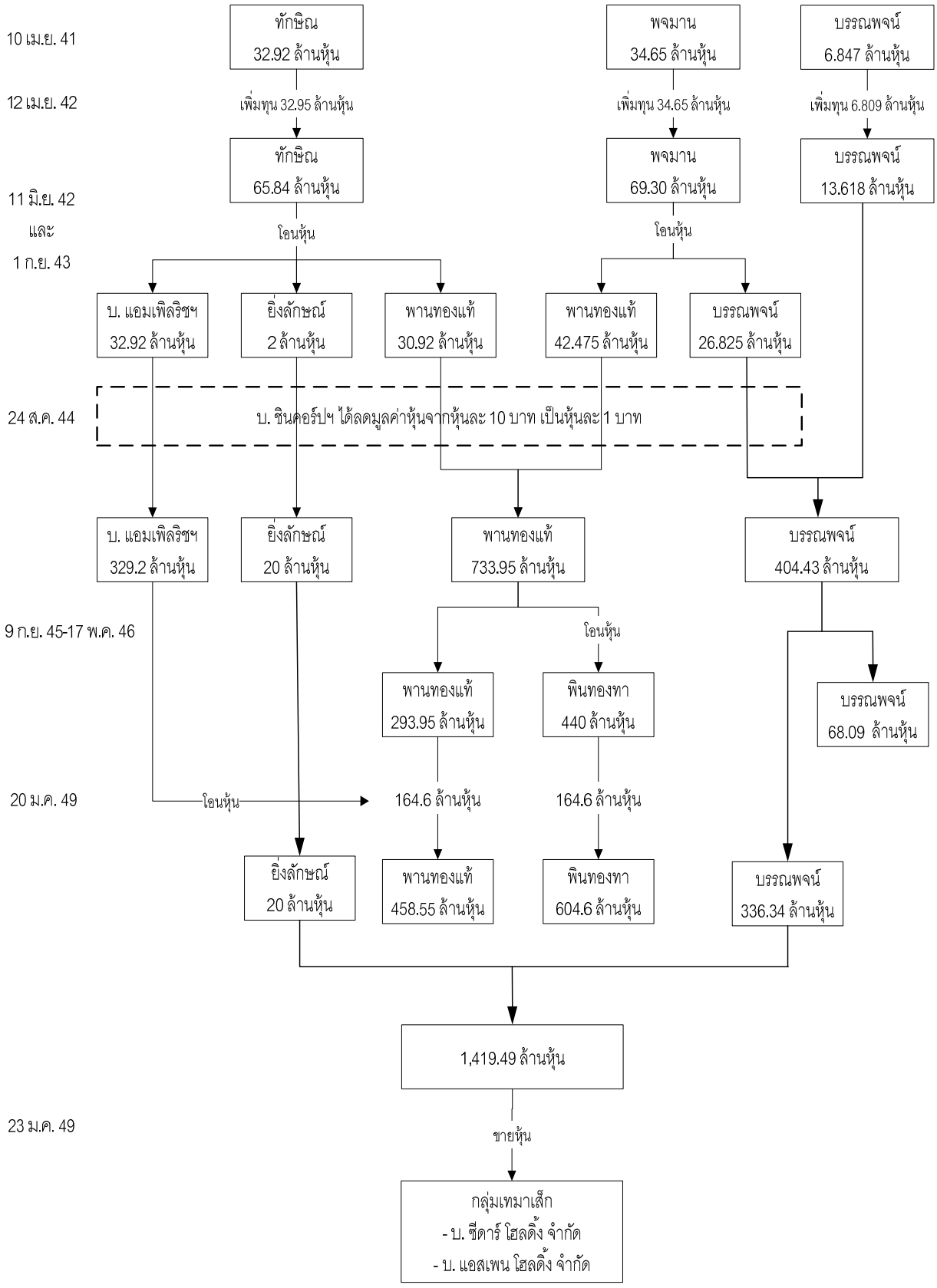
นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคหนึ่ง มิได้

บทบัญญัติมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วยและให้นำบทบัญญัติมาตรา 259 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

บริษัทชินคอร์ปฯ เพิ่มขึ้นเป็น 65.84 ล้านหุ้น และ 69.30 ล้านหุ้น ตามลำดับ ซึ่งรวมกันคิดเป็นร้อยละ 48.75 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ส่วนนายบรรณพจน์มีหุ้นเพิ่มเป็น 13.618 ล้านหุ้น จากนั้นในช่วงปี 2542-2543 ก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ทำการโอนหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ให้กับบริษัทแอมเพิลริชฯ (ดูรายละเอียดบริษัทแอมเพิลริชฯ เพิ่มเติมในหัวข้อ 3.2.3) นายพานทองแท้และนางสาวยิ่งลักษณ์ จำนวน 32.92 ล้านหุ้น 30.92 ล้านหุ้น และ 2 ล้านหุ้น ตามลำดับ ในขณะที่คุณหญิงพจมานได้โอนหุ้นให้กับนายพานทองแท้และนายบรรณพจน์ในจำนวน 42.475 ล้านหุ้นและ 26.825 ล้านหุ้น ตามลำดับ ต่อมาในเดือนสิงหาคม 2544 บริษัท ชินคอร์ปฯ ประกาศลดมูลค่าหุ้นจากหุ้นละ 10 บาท มาเป็นหุ้นละ 1 บาท ส่งผลทำให้ผู้ที่ได้รับโอนหุ้นแต่ละรายมีจำนวนหุ้นเพิ่มขึ้นรายละ 10 เท่า ดังนี้ บริษัท แอมเพิลริชฯ มีหุ้นจำนวน 329.2 ล้านหุ้น นางสาวยิ่งลักษณ์ จำนวน 20 ล้านหุ้น นายพานทองแท้ จำนวน 733.95 ล้านหุ้น (309.2+424.75 ล้านหุ้น) และนายบรรณพจน์ จำนวน 404.43 ล้านหุ้น(136.18+268.25 ล้านหุ้น)

หลังจากนั้น ในช่วงปี 2545-2546 นายพานทองแท้ได้โอนหุ้นให้นางสาวพิณทองทาจำนวน 440 ล้านหุ้น และในวันที่ 20 มกราคม 2549 บริษัทแอมเพิลริชฯ โอนหุ้นให้นายพานทองแท้และนางสาวพิณทองทาคนละ 164.60 ล้านหุ้น ส่งผลให้นายพานทองแท้ถือหุ้นรวม 458.55 ล้านหุ้น และนางสาวพิณทองทาถือหุ้นรวม 604.60 ล้านหุ้น ต่อมาในวันที่ 23 มกราคม 2549 นายพานทองแท้ นางสาวพิณทองทา นายบรรณพจน์ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ได้ขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ จำนวน 1,419.49 ล้านหุ้น หรือคิดเป็นร้อยละ 48 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ให้แก่บริษัทในกลุ่มเทมาเส็ก 2 บริษัท คือบริษัท ซีดาร์ โฮลดิ้ง จำกัด และบริษัท แอสเพน โฮลดิ้ง จำกัด ในราคา 69,722.88 ล้านบาท นอกจากนี้ บริษัทชินคอร์ปฯ ได้จ่ายเงินปันผลให้กับการถือครองหุ้นดังกล่าว ตั้งแต่ปี 2546-2548 จำนวน 6.898 ล้านบาท รวมเป็นผลประโยชน์ที่ได้รับจากหุ้นจำนวนดังกล่าวทั้งสิ้น 76,621.60 ล้านบาท (ดูรายละเอียดประกอบในรูปที่ 3.1)

รูปที่ 3.1 ลำดับการถือครองหุ้น บมจ. ชินคอร์ปฯ



ที่มา: รวบรวมจากคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม. 14/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2553 วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553

จากคำแถลงของอัยการสูงสุดในคดี “ยึดทรัพย์ 7.6 หมื่นล้าน” ระบุว่า พ.ต.ท. ทักษิณและภรรยาได้ใช้ชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ แทนจำนวน 1,419.49 ล้านหุ้น โดยใช้เงินซื้อหุ้นเพิ่มทุนในชื่อของนายบรรณพจน์และการโอนหุ้นให้นายพานทองแท้ นางสาวยิ่งลักษณ์ และนายบรรณพจน์ ไม่ได้ชำระเงินจริงเพียงแต่ทำหลักฐานตั๋วสัญญาใช้เงินให้กับ พ.ต.ท. ทักษิณ และภรรยา จำนวน 5 ฉบับ เป็นจำนวนเงินเพียง 1,124.33 ล้านบาท โดยจัดทำเป็นหลักฐานขึ้นมาในภายหลังเท่านั้น ไม่ได้จัดทำขึ้นตามความเป็นจริง และหากมีการซื้อขายกันจริง นายบรรณพจน์ก็มีเงินของตนเพียงพอที่จะซื้อหุ้นเพิ่มทุนได้โดยไม่จำเป็นต้องทำตั๋วสัญญาใช้เงินให้แก่คุณหญิงพจมาน แต่อย่างใด ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า พฤติกรรมดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าได้มีการซื้อขายเท่านั้นทั้งที่ไม่มีการซื้อขายกันจริง การซื้อหุ้นเพิ่มทุนและการโอนหุ้นเป็นการกระทำเพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นถือหุ้นแทน พ.ต.ท. ทักษิณ และภรรยา หุ้นดังกล่าวจึงยังคงเป็นของ พ.ต.ท. ทักษิณและภรรยา ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาและคู่สมรส

คำแถลงดังกล่าวสอดคล้องกับการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ที่พบว่าหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ และภรรยาขายให้บุคคลในครอบครัวส่วนใหญ่เป็นการซื้อขายนอกตลาดหลักทรัพย์ฯ ด้วยวิธีการออกตั๋วสัญญาใช้เงินแทนการจ่ายเงิน อาทิ นางสาวยิ่งลักษณ์ออกตั๋วสัญญาใช้เงินให้แก่ พ.ต.ท. ทักษิณ จำนวน 20 ล้านบาท เพื่อซื้อหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ในราคาหุ้นละ 1 บาท จากนั้นเมื่อได้รับเงินปันผลหุ้นมา จึงค่อยทยอยส่งคืนเท่ากับจำนวนเงินในตั๋วสัญญาใช้เงิน ในขณะที่นายบรรณพจน์เปิดบัญชีรับเงินปันผลสะสมไว้ทั้งหมดเมื่อนำเงินปันผลส่งคืนเท่าจำนวนเงินในตั๋วสัญญาใช้เงินแล้ว จึงนำเงินปันผลส่วนที่เหลือมาเก็บไว้ในบัญชีใหม่เมื่อปี 2548 จากนั้นนำมารวมกับเงินค่าขายหุ้นให้กลุ่มเทมาเส็กและโอนต่อไปให้บริษัทต่างๆ ของครอบครัวชินวัตร

ประเด็นเกี่ยวกับการถือหุ้นแทน พ.ต.ท. ทักษิณและภรรยา ในคดีเรื่องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553[29] ซึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณและภรรยาชี้แจงว่าได้รายงานการโอนหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ให้แก่นายพานทองแท้ นางสาวยิ่งลักษณ์ และนายบรรณพจน์ในวันที่ 1 กันยายน 2543 และการขายหุ้นบริษัทแอมเพิลริชฯ ให้แก่นายพานทองแท้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2543 และได้รับการชำระค่าหุ้นเรียบร้อยทั้งสองกรณีแล้วนั้น เป็น หลักฐานว่าตนมิได้เป็นเจ้าของหุ้นอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม องค์คณะผู้พิพากษาในคดีดังกล่าววินิจฉัยว่า การรายงานการโอนหุ้นดังกล่าวเป็นการ

[29] จากคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม. 14/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2553 เรื่องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

รายงานตามมาตรา 246[30] และมาตรา 247[31] แห่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ทุกๆ ร้อยละ 5 ของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดและการถือครองหลักทรัพย์ถึงร้อยละ 25 ของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการนั้น ไม่ใช่หลักฐานแสดงการโอนกรรมสิทธิ์เนื่องจากข้อบังคับดังกล่าวมีเป้าประสงค์ในการกำกับดูแลการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการควบคุมบริษัทเท่านั้น ดังนั้น การพิจารณาว่ามีการถือหุ้นแทน พ.ต.ท. ทักษิณและภรรยาหรือไม่นั้น จึงต้องวินิจฉัยจากพฤติการณ์ระหว่างผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่มีการซื้อหุ้นเพิ่มทุน การโอนหุ้นระหว่างกัน และการถือครองหุ้นตั้งแต่มีการโอนจนขายหุ้นให้แก่กองทุนเทมาเส็กเป็นสำคัญตามรายละเอียดที่กล่าวไว้ข้างต้น

จากการรวบรวมเอกสารพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกอรปกับการวินิจฉัยพฤติกรรมต่างๆ อาทิ ข้อพิรุธในการออกตั๋วสัญญาใช้เงินในหลายกรณี การปรับนโยบายการจ่ายเงินปันผลบริษัทชินคอร์ปฯ เพื่อเอื้อต่อช่วงเวลาการชำระเงินโอนหุ้น รวมทั้งพฤติกรรมการควบคุมนโยบายและการดำเนินงานของบริษัทชินคอร์ปฯ ที่ยังคงอยู่ที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่โดยผ่านทางคณะกรรมการบริษัทซึ่งเป็นผู้รับนโยบายโดยตลอด เป็นต้น รวมทั้งบัญชีธนาคารที่เกี่ยวข้อง เอกสารจากสำนักงาน ก.ล.ต. และรายงานประจำปีของบริษัทชินคอร์ปฯ ผลการพิจารณาขององค์คณะผู้พิพากษา[32] สรุปว่า ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองวาระ พ.ต.ท. ทักษิณ และคุณหญิงพจมานยังคงเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ

---

[30] **มาตรา 246** บุคคลใดกระทำการไม่ว่าโดยตนเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นอันเป็นผลให้ตนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ถือหลักทรัพย์ในกิจการในจำนวนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อรวมกันแล้ว มีจำนวนทุกร้อยละห้าของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของกิจการนั้นไม่ว่าจะมีการลงทะเบียนการโอนหลักทรัพย์นั้นหรือไม่ และไม่ว่าการเพิ่มขึ้นหรือลดลงนั้นจะมีจำนวนเท่าใดในแต่ละครั้ง บุคคลนั้นต้องรายงานการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของจำนวนหลักทรัพย์ในทุกร้อยละห้าของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของกิจการดังกล่าวต่อสำนักงานทุกครั้ง ทั้งนี้ การคำนวณจำนวนสิทธิออกเสียงและการรายงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด

การเป็นผู้ถือหลักทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึง การมีสิทธิที่จะซื้อหรือได้รับการส่งมอบหลักทรัพย์ของกิจการอันเนื่องมาจากการเป็นผู้ถือหลักทรัพย์ที่กิจการมิได้เป็นผู้ออกหรือจากการเข้าเป็นคู่สัญญากับบุคคลอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด

[31] **มาตรา 247** บุคคลใดเสนอซื้อหรือได้มาไม่ว่าโดยตนเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือกระทำการอื่นใด อันเป็นผลหรือจะเป็นผลให้ตนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ถือหลักทรัพย์ในกิจการรวมกันถึงร้อยละยี่สิบห้าขึ้นไปของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของกิจการนั้น ให้ถือว่าเป็นการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ เว้นแต่การเป็นผู้ถือหลักทรัพย์นั้นเป็นผลจากการได้มาโดยทางมรดก ในการนี้ให้คณะกรรมการกำกับตลาดทุนมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ โดยอาจกำหนดให้บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลที่ร่วมกันจัดทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนกำหนดให้จัดทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ตามวรรคหนึ่งคำเสนอดังกล่าวต้องยื่นต่อสำนักงานและให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด

[32] จากคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม. 14/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2553 เรื่องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

โดยใช้ชื่อบุตรและเครือญาติ และบริษัทแอมเพิลริชฯ เป็นผู้ถือหุ้นแทน ก่อนที่จะรวบรวมขายหุ้นให้แก่กลุ่มเทมาเส็กในเดือนมกราคม 2549

3.2.2 การถือครองหุ้นบริษัทเอสซี แอสเซทฯ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ โดยบริษัทวินมาร์ค

ช่วงเดือนมกราคม ปี 2537 พ.ต.ท. ทักษิณ และภรรยา ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท วินมาร์ค จำกัด ขึ้นที่เกาะบริติช เวอร์จิ้น (British Virgin Islands) โดยทำข้อตกลงชั่วคราวกับบริษัท แมทธีสัน ทรัสต์ คอร์ปอเรทฯ (Matheson Trust Corporate Service Limited) ให้เป็นตัวแทนในการดำเนินการต่างๆ ของบริษัทวินมาร์ค และให้บริษัท Abraxas Limited ซึ่งเป็นบริษัทในกลุ่มของบริษัทแมทธีสันฯ เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทวินมาร์คแทน ในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ และภรรยา โดยระบุให้ พ.ต.ท. ทักษิณ และภรรยา เป็นผู้รับผลประโยชน์ของบริษัทวินมาร์ค ต่อมาในเดือนสิงหาคม ปี 2543 บริษัทวินมาร์คได้เปลี่ยนผู้ถือหุ้นเป็นบริษัทบลูไดมอนด์ฯ (Blue Diamond International Limited) ซึ่งเป็นบริษัทที่จดทะเบียนที่เกาะบริติช เวอร์จิ้น เช่นเดียวกัน โดยถือหุ้นทั้งหมดในบริษัทวินมาร์ค ขณะที่บริษัทบลูไดมอนด์ฯ ถือหุ้นโดยซิเนตรา ทรัสต์ และมีผู้รับผลประโยชน์จำนวน 5 คน คือ พ.ต.ท. ทักษิณ และครอบครัว

พ.ต.ท. ทักษิณ ได้ทำการปิดบังการถือหุ้นในบริษัทเอสซี แอสเซทฯ โดยการขายหุ้นให้บริษัทที่ตนเองถือหุ้นอยู่ในลักษณะนอมินี กล่าวคือ ในช่วงปี 2543 พ.ต.ท. ทักษิณ และภรรยา ขายหุ้นบริษัทเอสซี แอสเซทฯ และหุ้นบางส่วนของบริษัทของครอบครัวอีก 5 แห่ง[33] ให้แก่บริษัทวินมาร์ค จำนวน 1,527 ล้านบาท โดยบริษัทวินมาร์คชำระเงินให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ในช่วงเดือนสิงหาคม-กันยายน 2543 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าบริษัทได้ชำระเงินให้คุณหญิงพจมานช่วงเดือนพฤษภาคม-สิงหาคม ก่อนการรับโอนหุ้น 3 เดือน ซึ่งเงินทั้งหมดมาจากบัญชีเงินฝากในต่างประเทศ ประกอบด้วยบัญชีธนาคาร 3 แห่งในสิงคโปร์ จำนวน 308 ล้านบาท ซึ่งเป็นบัญชีที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ และภรรยา เป็นเจ้าของบัญชีทั้งสิ้น และอีกส่วนหนึ่งมาจากบริษัททรัสต์แห่งหนึ่งในฮ่องกงที่โอนเงินซื้อหุ้น จำนวน 1,219 ล้านบาท ให้แก่บริษัทชินคอร์ปฯ ซึ่งหลังจากซื้อหุ้นแล้ว บริษัทวินมาร์ค มอบให้ธนาคารยูบีเอส เอจี สิงคโปร์ เป็นผู้จัดการหุ้นของบริษัทวินมาร์ค ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

จากการตรวจสอบของ ก.ล.ต. พบว่าหุ้นบริษัทเอสซี แอสเซทฯ ที่ได้ขายให้บริษัทวินมาร์คเป็นของ พ.ต.ท.ทักษิณ โดยการตั้งกองทุน 3 กองทุน คือ กองทุนแวลลู แอสเซท ฟันด์ (Value Asset Fund Limited: VAF) กองทุนโอเวอร์ซี โกรว์ธ ฟันด์ (Overseas Growth Fund Inc.: OGF) และกองทุนออฟชอว์ ไดนามิค ฟันด์ (Offshore Dynamic Fund: ODF) ประเทศมาเลเซีย มาถือครองหุ้นแทนบริษัทเอสซี แอสเซทฯ จึงถูกดำเนินคดี เนื่องจากปกปิดโครงสร้างผู้ถือหุ้น ซึ่งไม่รายงานให้ ก.ล.ต.ทราบตาม

---

[33] บริษัทของครอบครัวทั้ง 5 แห่ง ได้แก่ (1) บริษัท พี ที คอร์ปอเรชั่น จำกัด (2) บริษัทเวิร์ธ ซัพพลาย จำกัด (3) บริษัท บี พี พร็อพเพอตี้ จำกัด (4) บริษัท เอส ซี เค เอสเทท จำกัด และ (5) บริษัท เอสซีออฟฟิส ปาร์ค จำกัด

กฎหมาย และเป็นที่มาของการตรวจสอบจนพบว่า หุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ในบริษัทวินมาร์ค เป็นของ พ.ต.ท.ทักษิณ ที่ให้กองทุนอื่นถือหุ้นแทนระหว่างดำรงตำแหน่งทางการเมือง[34] (ดูรายละเอียดในรูปที่ 3.2) นอกจากนี้ คตส. ยังตรวจสอบพบว่า นางสาวพิณทองทาได้โอนเงินปันผลหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ให้บริษัทวินมาร์ค ในลักษณะการซื้อหุ้นบริษัทอสังหาริมทรัพย์จำนวน 5 แห่ง จากบริษัทวินมาร์ค อีกด้วย[35]

3.2.3 การถือครองหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ โดยบริษัทแอมเพิลริชฯ

บริษัท แอมเพิลริชฯ จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นที่เกาะบริติช เวอร์จิ้น เมื่อเดือนเมษายน ปี 2542 โดยมีสถานที่ติดต่ออยู่ที่ประเทศสิงคโปร์ และมี พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นผู้ถือหุ้น 100% ในเดือนมิถุนายน ปี 2542 พ.ต.ท. ทักษิณ ได้ทำการโอนหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ที่ตนเองถือครองอยู่ จำนวน 329 ล้านหุ้น ให้แก่บริษัทแอมเพิลริชฯ โดยใช้เงินจากบัญชีเงินฝากของคุณหญิงพจมานในการชำระราคาหุ้นดังกล่าวแทนบริษัทแอมเพิลริชฯ โดยที่คุณหญิงพจมานให้นางกาญจนาภา หงส์เหิน เข้าเป็นกรรมการบริษัทแอมเพิลริชฯ ร่วมกับนายเลา วี เตียง ซึ่งเป็นกรรมการอยู่เดิม ซึ่งกรรมการทั้งสองได้เปิดบัญชีบริษัทที่ธนาคารยูบีเอส เอจี ที่ประเทศสิงคโปร์ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้มีอำนาจเบิกถอนแต่เพียงผู้เดียวคือ “ดร. ที ชินวัตร”

จากการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการไต่สวน พบว่ามีการโอนเงินเข้าบัญชีดังกล่าวจำนวนหลายครั้งในช่วงปี 2542-2546 และในปี 2548 ได้มีการรับเงินปันผลของปี 2546-2548 จากการถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ จำนวน 1,000 ล้านบาท โดยที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังคงเป็นผู้มีอำนาจเบิกถอนแต่เพียงผู้เดียว อนึ่ง นายพานทองแท้และนางสาวพินทองทา ชินวัตร ในฐานะกรรมการบริษัทเพิ่งทำการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินเป็นตนเองทั้งคู่เมื่อเดือนมิถุนายน ปี 2548 ซึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณ กล่าวอ้างว่าได้ขายหุ้นบริษัทแอมเพิลริชฯ ให้แก่นายพานทองแท้ตั้งแต่เดือนธันวาคม ปี 2543 ทั้งๆ ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ยังเป็นผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินแต่เพียงผู้เดียวต่อมาอีกกว่า 4 ปี หลังจากโอนหุ้นให้แก่นายพานทองแท้แล้ว[36]

---

[34] ในเดือนสิงหาคม 2546 บริษัทวินมาร์ค ทำสัญญาซื้อขายหุ้นกับ VAF โดยบริษัทวินมาร์ค โอนหุ้นบริษัทเอสซี แอสเซทฯ ที่ถือครองทั้งหมดให้กับ VAF เพื่อชำระค่าหุ้น จากนั้น VAF โอนหุ้นบริษัทเอสซี แอสเซทฯ ที่ได้รับมาทั้งหมดให้กับ OGF และ ODF แต่เนื่องจาก VAF ถือหุ้น 100% ใน OGF และ ODF ทำให้ VAF ยังเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทเอสซี แอสเซทฯ จนกระทั่งปี 2549 OGF และ ODF ได้ทยอยขายหุ้นบริษัทเอสซี แอสเซทฯ ในตลาดหลักทรัพย์ออกไปจนหมด

[35] สืบเนื่องจากการวินิจฉัยการถือหุ้นแทนในคดียึดทรัพย์ฯ นี้ ไม่มีรายการเกี่ยวข้องหรือไม่มีการกล่าวอ้างถึงรายการหุ้นของบริษัทวินมาร์ค จำกัด ทำให้ไม่มีเหตุต้องวินิจฉัยในคดีนี้ว่าบริษัทวินมาร์ค เป็นนิติบุคคลที่อำพรางการถือหุ้นของ พ.ต.ท. ทักษิณ และภรรยาหรือไม่

[36] จากคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม. 14/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2553 เรื่องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

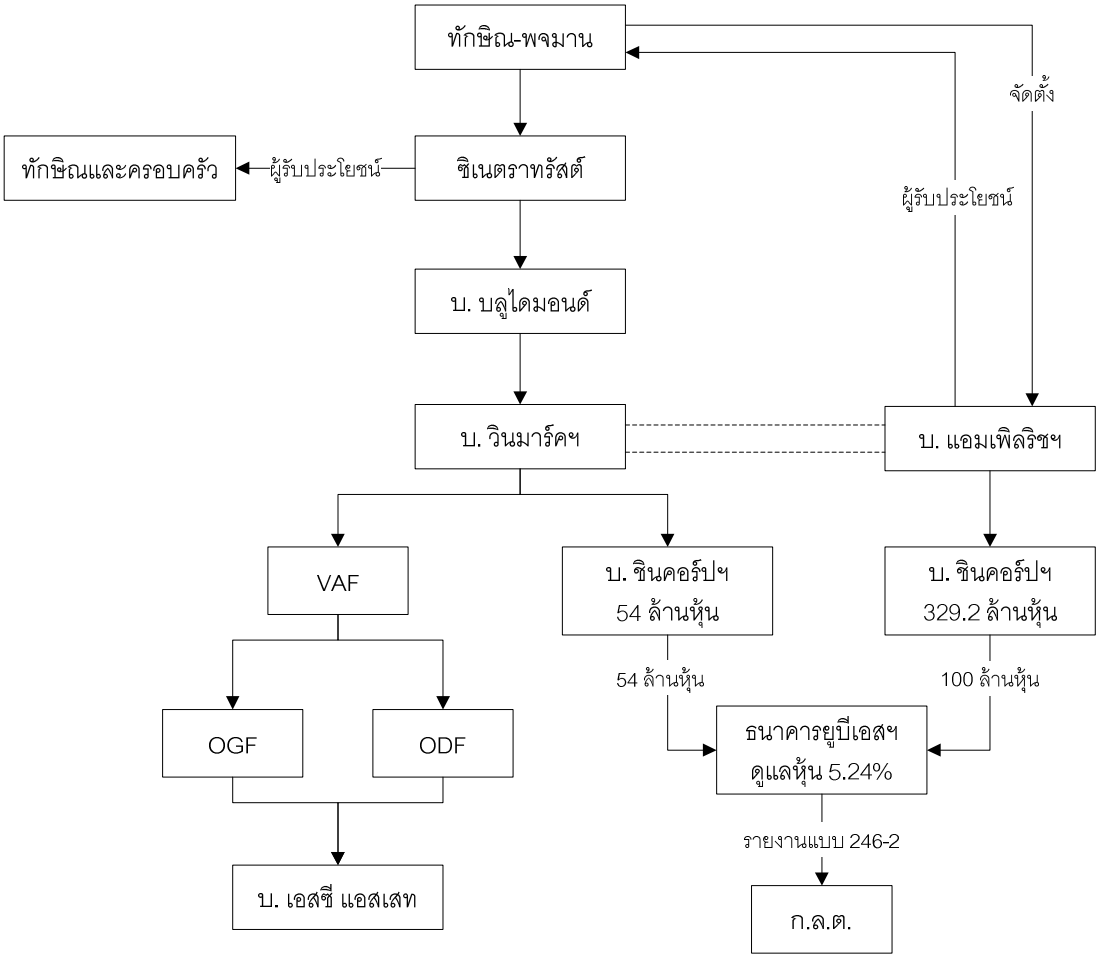
ต่อมาในเดือนมกราคม 2549 นายพานทองแท้ได้รายงานต่อ ก.ล.ต. ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ได้ขายหุ้นบริษัทแอมเพิลริชฯ ให้แก่ตน เมื่อเดือนธันวาคม 2543 ซึ่งเป็นการแจ้งรายการภายหลังการซื้อขายเป็นเวลานานถึง 6 ปี แต่จากการตรวจสอบของ ก.ล.ต. กลับไม่พบการชำระเงินค่าหุ้นดังกล่าวและยังไม่พบหลักฐานการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่สนับสนุนว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ทำการโอนหุ้นให้แก่นายพานทองแท้จริง (ดูรายละเอียดในรูปที่ 3.2)

นอกจากนี้ เมื่อเดือนสิงหาคม 2544 ธนาคาร ยูบีเอส เอจี สิงคโปร์ ซึ่งเป็นผู้ดูแลการถือครองหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ของบริษัทวินมาร์ค ได้ทำรายงานแบบ 246-2 แจ้งต่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ประเทศไทยว่าได้ดูแลหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเกินร้อยละ 5 ตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือบริษัท แอมเพิลริชฯ ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นผู้ถือหุ้น ได้ทำการโอนหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ จำนวน 100 ล้านหุ้น จากหุ้นที่ถืออยู่ทั้งหมดจำนวน 329 ล้านหุ้น มาให้ธนาคารยูบีเอสฯ ดูแล โดยเมื่อรวมกับหุ้นของเดิมที่อยู่ในบัญชีบริษัทวินมาร์คจำนวนอีก 54 ล้านหุ้น ก็จะทำให้สัดส่วนการดูแลหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ของธนาคารเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5.24 ธนาคารยูบีเอสฯ จึงต้องรายงานต่อ ก.ล.ต. ประเทศไทย ซึ่งถือเป็นหลักฐานอีกส่วนหนึ่งที่บ่งชี้ว่าผู้ถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ในบัญชีบริษัทวินมาร์คและบริษัทแอมเพิลริชฯ เป็นบุคคลเดียวกัน และในเดือนสิงหาคม 2544 พ.ต.ท. ทักษิณ ยังคงเป็นเจ้าของบริษัทแอมเพิลริชฯ อยู่เช่นเดิม

ทั้งนี้ อัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ได้ปกปิดอำพรางการถือครองหุ้นบริษัทแอมเพิลริชฯ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ จำนวน 329 ล้านหุ้น โดยการชำระเงินค่าซื้อหุ้นเพิ่มทุนและโอนหุ้นล้วนเป็นเงินที่จ่ายจากบัญชีคุณหญิงพจมาน และหลังจากนั้นก็โอนกลับมาเข้าบัญชีคุณหญิงพจมานเช่นเดิม นอกจากนี้ การชำระเงินตามตั๋วสัญญาใช้เงินที่อ้างว่าเป็นค่าซื้อขายหุ้นหรือเพิ่มทุนนั้น แท้จริงแล้วเป็นเงินปันผลที่รับจากบริษัทชินคอร์ปฯ โดยโอนกลับเข้าบัญชีคุณหญิงพจมานเช่นกัน รวมทั้งกรณีนายพานทองแท้ที่โอนเงินปันผลให้คุณหญิงพจมานเกินกว่ายอดเงินตามตั๋วสัญญาใช้เงิน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า คำพิพากษาคดีดังกล่าววินิจฉัยว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในทั้งสองสมัยติดต่อกัน ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ โดยการให้ผู้อื่นและนิติบุคคลอื่นถือหุ้นแทนตน รวมทั้งใช้อำนาจรัฐทำการแก้ไขกฎหมายและมาตรการต่างๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทของตนและครอบครัว ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งไม่แสดงรายการหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ดังกล่าวของตนและคู่สมรสต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการยื่นแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รูปที่ 3.2 การถือครองหุ้นบริษัทวินมาร์ค และบริษัทแอมเพิลริชฯ



ที่มา: หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 23 พฤศจิกายน 2552

กล่าวโดยสรุปแล้ว พฤติกรรมการปกปิดอำพรางการถือหุ้นในกรณีข้างต้น ถือเป็นการกระทำโดยใช้ชื่อของบุคคลใกล้ชิดถือหุ้นแทนตน รวมทั้งจัดตั้งบริษัทถือครองหลักทรัพย์ของตนเองขึ้นมาโดยเฉพาะ เช่น บริษัท แอมเพิลริชฯ และบริษัทวินมาร์ค เมื่อมีความจำเป็นต้องซื้อ ขาย โอนหุ้น หรือรับเงินปันผล อาจใช้บริษัทดูแลหลักทรัพย์รับเป็นตัวแทนถือครองหรือสั่งซื้อขายแทนได้ เมื่อมีการตรวจสอบจะเห็นรายการเพียงแค่การมีหุ้นเคลื่อนไหวเข้าออกจากบัญชีหนึ่งของบริษัทตัวแทนถือครองเท่านั้น โดยจะไม่ทราบว่าเป็นการซื้อขายของผู้ใด และหากเป็นบริษัทต่างประเทศที่มีกฎหมายรองรับการไม่เปิดเผยชื่อลูกค้าแล้ว การตรวจสอบก็จะทำได้ยากลำบากมากขึ้น

กรณีศึกษาในข้างต้นชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมการปิดบังการถือครองหุ้น โดยการให้บุคคลอื่น บริษัทอื่น หรือกองทุนอื่น ถือหุ้นแทนในบริษัทที่ตนเองถือหุ้นอยู่ ในลักษณะนอมินี หากคำตัดสินของศาลชี้ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ยังเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้รับสัมปทานจากรัฐในระหว่างดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อาจถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 (3) ที่กำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีถือหุ้นสัมปทาน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ไปเอื้อประโยชน์ธุรกิจของตน นอกจากนี้ ผลจากการซื้อขายหุ้น และโอนหุ้นผ่านนอมินีในแต่ละครั้งก่อให้เกิดผลต่างรายได้จากการซื้อขายหุ้นในหลายกรณี แต่กลับไม่มีการนำรายได้มาคำนวณเป็นเงินได้เพื่อเสียภาษีแต่อย่างใด จึงเป็นที่มาของกรณีการหลบเลี่ยงภาษีสรรพากรดังรายละเอียดในหัวข้อ 3.3.2

3.3 พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการหลบเลี่ยงภาษี

การทุจริตที่เกิดจากการหลบเลี่ยงภาษีสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การหลบเลี่ยงภาษีศุลกากรและการหลบเลี่ยงภาษีสรรพากร ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

3.3.1 การหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร

พฤติกรรมการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากรโดยทั่วไปจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ การสำแดงภาษีเท็จหรือต่ำกว่าความเป็นจริง และการไม่สำแดงรายการสินค้าเพื่อหลบเลี่ยงภาษีทั้งจำนวน ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากทั้งผู้ประกอบการรายใหญ่และรายย่อย ตัวอย่างที่คณะผู้วิจัยจะยกเป็นกรณีศึกษาในที่นี้มี 2 กรณี ได้แก่ กรณีการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากรโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในบริษัทเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจส่วนตัวของตนเอง และกรณีการเรียกเก็บภาษีย้อนหลังสำหรับเหล็กซิลิคอนจากผู้ประกอบการนำเข้า โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

ช่วงกลางเดือนพฤศจิกายน ปี 2552 ประธานกรรมการบริหารบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้เดินทางกลับประเทศไทยโดยสายการบินไทย ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่กรรมการของบริษัทพึงได้รับในการเดินทางด้วยเครื่องบินของสายการบินไทยฟรี โดยที่ประธานกรรมการบริหารบริษัทได้เดินทางมาพร้อมกับผู้ร่วมเดินทาง 2 คน และกระเป๋าโดยสารจำนวน 40 ใบ น้ำหนักรวมกว่า 500 กิโลกรัม ซึ่งมีการแก้ไขน้ำหนักในภาคพื้นดินให้ต่ำกว่าน้ำหนักตามความเป็นจริง อีกทั้งกระเป๋าสัมภาระทั้งหมดถูกนำออกจากสนามบินโดยไม่ผ่านการเสียภาษีศุลกากร

คณะกรรมการบริหารของบริษัทมีมติตั้งกรรมการ 3 คนประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังในฐานะกรรมการการบินไทย เป็นประธาน อธิบดีกรมสรรพสามิต และรองปลัดกระทรวงคมนาคม โดยตั้งประเด็นการสอบสวน 2 เรื่อง ได้แก่ การกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมและธรรมาภิบาล และการขนของน้ำหนักเกิน คณะกรรมการตรวจสอบชุดดังกล่าวรายงานผลการตรวจสอบว่า ประธานกรรมการบริหารบริษัทขนสัมภาระน้ำหนักเกินกว่าสิทธิที่ตนควรได้รับโดยไม่มีการขออนุมัติน้ำหนักตามระเบียบของบริษัท ทั้งนี้ สัมภาระทั้งหมดได้นำผ่านทางช่องทางปกติ โดยไม่ได้เข้าช่องของสูญหายแต่อย่างใด ซึ่งบทลงโทษจากการขนสัมภาระน้ำหนักเกินในครั้งนี้คิดเป็นค่าปรับประมาณ 200,000 บาท

จากกรณีข้างต้น คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ประเด็นการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบฯ ไม่ครอบคลุมประเด็นเรื่องการตรวจสอบการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี อาทิ มีการลักลอบขนสินค้าหนีภาษีเข้ามาในประเทศไทยหรือไม่ มีขั้นตอนกระบวนการขนสินค้าออกจากสนามบินอย่างไร เพื่อตรวจสอบว่ามีการหลบเลี่ยงภาษีโดยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ นอกจากนี้ กระบวนการตรวจสอบกรณีดังกล่าวควรมีตัวแทนจากกรมศุลกากรเข้าร่วมดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือมีบทบาทในการตรวจสอบสัมภาระว่าเป็นสินค้าที่จะต้องสำแดงภาษีหรือไม่ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกรมศุลกากร

สำหรับกรณีการเรียกเก็บภาษีย้อนหลังเหล็กซิลิคอนจากผู้ประกอบการเอกชนเป็นข้อขัดแย้งระหว่างภาคเอกชนกับกรมศุลกากร ในเรื่องของการตีความพิกัดอากรนำเข้า เนื่องจากในปี 2546 กรมศุลกากรตรวจสอบพบว่าเหล็กซิลิคอนที่ผู้ประกอบการนำเข้ามามีซิลิคอนไม่ถึงร้อยละ 0.6 ซึ่งไม่เข้าข่ายตามความหมายของ "เหล็กซิลิคอนอิเล็กทริก"[37] แต่กลับสำแดงเป็นพิกัด 7225.19 เพื่อจะเสียภาษีต่ำในอัตราร้อยละ 1 ดังนั้น กรมศุลกากรจึงต้องดำเนินการเก็บภาษีย้อนหลังกับผู้ประกอบการในข้อหา "สำแดงเท็จ" โดยมีเงินรางวัลนำจับกว่า 1,600 ล้านบาท ให้กับผู้แจ้งเบาะแสและเจ้าหน้าที่ผู้เข้าตรวจค้นและจับกุมด้วย

ทั้งนี้ ในเดือนมีนาคม 2546 กรมศุลกากรได้ออกประกาศกรมศุลกากรเรื่องการแก้ไข เพิ่มเติมเกี่ยวกับพิกัดภาษีสินค้าโดยกำหนดให้เอกชนต้องสำแดงใบรับรองคุณสมบัติทางเทคนิคของเหล็กซิลิคอนซึ่งหากมีธาตุเหล็กซิลิคอนต่ำกว่าร้อยละ 0.6 ต้องจัดเข้าไปอยู่ในพิกัด 7209 และ 7210 ซึ่งต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 12 และร้อยละ 15 เป็นเหตุให้เหล็กดังกล่าวถูกระบุไว้ในพิกัดใหม่ที่ต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 12 และร้อยละ 15 จากเดิมที่เสียภาษีไว้เพียงร้อยละ 1 และบริษัทเอกชนถูกกล่าวหาว่ามีเจตนาในการสำแดงพิกัดและอัตราอากรสำหรับสินค้าเหล็กดังกล่าวที่นำเข้าระหว่างปี 2538-2546 เป็นเท็จ อันเป็นเหตุให้ภาษีที่ชำระไว้ไม่ครบถ้วน มีความผิดตามมาตรา 27 และมาตรา 99 แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469[38]

---

[37] กรมศุลกากรได้กำหนดนิยามของ "เหล็กซิลิคอนอิเล็กทริก" ไว้ว่าเป็นเหล็กกล้าที่มีซิลิคอนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.6 แต่ไม่เกินร้อยละ 6 มีคาร์บอนไม่เกินร้อยละ 0.08 และอาจมีอะลูมิเนียมไม่เกินร้อยละ 1 โดยน้ำหนักก็ได้ ซึ่งจะจัดอยู่ในพิกัด 7225.19 และในอัตราภาษีที่จะต้องเสียที่ร้อยละ 1

[38] **มาตรา 27** ผู้ใดนำหรือพาของที่ยังมิได้เสียค่าภาษี หรือของต้องจำกัดหรือของต้องห้าม หรือที่ยังมิได้ผ่านศุลกากรโดยถูกต้อง เข้ามาในพระราชอาณาจักรสยามก็ดี หรือส่งหรือพาของเช่นว่านี้ออกไปนอกพระราชอาณาจักรก็ดี หรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ ในการนำของเช่นว่านี้เข้ามาหรือส่งออกไปก็ดี หรือย้ายถอนไป หรือช่วยเหลือให้ย้ายถอนไปซึ่งของดังกล่าวนั้น จากเรือกำปั่น ท่าเทียบเรือ โรงเก็บสินค้า คลังสินค้า ที่มั่นคง หรือโรงเก็บของโดยไม่ได้รับอนุญาตก็ดี หรือให้ที่อาศัยเก็บ หรือเก็บ หรือซ่อนของเช่นว่านี้ หรือยอม หรือจัดให้ผู้อื่นทำการเช่นว่านั้นก็ดี หรือเกี่ยวข้องด้วยประการใดๆ ในการขนหรือย้ายถอนหรือกระทำอย่างใดแก่ของเช่นว่านั้นก็ดี หรือเกี่ยวข้องด้วยประการใดๆ ในการหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษี ศุลกากร หรือในการหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงบทกฎหมายและข้อจำกัดใดๆ อันเกี่ยวแก่การนำของเข้า ส่งของออก ขนของขึ้น เก็บของในคลังสินค้า และการส่งมอบของ โดยมีเจตนาจะฉ้อ ค่าภาษี

ผู้ประกอบการที่เข้าข่ายที่มีความผิดจะต้องเสียภาษีย้อนหลัง มีทั้งสิ้น 8 ราย รวมภาษีและเบี้ยปรับมูลค่ากว่า 3,000 ล้านบาท แต่ผู้ประกอบการรายหนึ่งยอมชำระภาษี รวมกับค่าปรับให้กับกรมศุลกากร คิดเป็นเงินประมาณ 10-15 ล้านบาท ดังนั้นจึงเหลือผู้ประกอบการ 7 รายที่ถูกดำเนินคดีตามข้อกล่าวหาของกรมศุลกากร อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการนำเข้าทั้ง 7 รายไม่ชำระภาษีย้อนหลัง อีกทั้งผู้ประกอบการรายหนึ่งได้ยื่นฟ้องกรมศุลกากรต่อศาลภาษีอากรกลางเพื่อขอให้กรมศุลกากรเพิกถอนการประเมิน อากรและเบี้ยปรับเพิ่มกว่า 685 ล้านบาท เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมทั้งแจ้งว่าบริษัทได้มีการสำแดงพิกัดอัตราภาษีศุลกากรตามระเบียบ ปฏิบัติของกรมศุลกากรมาโดยตลอด

ในเดือนพฤษภาคม 2552 ศาลภาษีอากรกลางมีคำพิพากษาว่า การปฏิบัติหน้าที่ของกรมศุลกากรที่อ้างว่ามีสายลับเป็นผู้แจ้งเบาะแสว่า ผู้นำเข้าเหล็กซิลิคอนมีการสำแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงอากรนำเข้านั้น เป็นข้ออ้างที่เป็นไปไม่ได้ที่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว จะล่วงรู้ถึงองค์ประกอบทางเคมีของเหล็กกล้าซิลิคอนที่มีการนำเข้าในช่วงปี 2538-46 เนื่องจากยังไม่มีการพิสูจน์ทราบมาก่อน จึงเห็นว่าการจดแจ้งสำแดงอากรพิกัดที่ผู้ประกอบการดำเนินการไปในช่วงก่อนหน้านั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้ ศาลภาษีอากรกลางเห็นว่าในขณะที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรได้เข้าตรวจค้นและยึดเอกสารนำเข้าย้อนหลังจากผู้ประกอบการนั้น เจ้าหน้าที่เองก็ไม่รับทราบมาก่อนว่าสินค้าเหล็กดังกล่าวมีการสำแดง รหัสและชนิดสินค้าผิดไปจากพิกัดอัตราศุลกากรแต่อย่างใด การที่กรมศุลกากรเหมารวมเอาว่าผู้นำเข้าเหล็กซิลิคอนมีการสำแดงเท็จเพื่อชำระภาษีมาตั้งแต่ปี 2538-2546 ทั้งที่กรมศุลกากรรู้ดีว่าการจำแนกธาตุซิลิคอนในเหล็กนำเข้าไม่สามารถตรวจสอบได้จากลักษณะภายนอก จึงถือเป็นการประเมินภาษีที่ไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งเห็นว่า คณะกรรมการอุทธรณ์ที่ร่วมกันลงมติยืนยันให้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบการนั้นมีส่วนได้ส่วนเสียกับคดีที่มีเงินรางวัลสินบนนำจับที่จะ

ของรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะต้องเสียสำหรับของนั้นก็ดี หรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่ของนั้นก็ดี สำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา 99 ผู้ใดกระทำหรือจัดหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำหรือยื่นหรือจัดให้ผู้อื่นยื่น ซึ่งใบขนสินค้า คำแสดง ใบรับรอง บันทึกเรื่องราว หรือตราสารอย่างอื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวด้วยพระราชบัญญัตินี้ หรืออันพระราชบัญญัตินี้บังคับให้กระทำนั้นเป็นความเท็จก็ดี เป็นความไม่บริบูรณ์ก็ดี หรือเป็นความชักพาให้ผิดหลงในรายการใดๆ ก็ดี หรือถ้า ผู้ใดซึ่งพระราชบัญญัตินี้บังคับให้ตอบคำถามอันใดของพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้ตอบคำถามอันนั้น โดยสัตย์จริงก็ดี หรือถ้าผู้ใดไม่ยอม หรือละเลยไม่ทำไม่รักษาไว้ซึ่งบันทึกเรื่องราว หรือทะเบียน หรือสมุดบัญชี หรือเอกสาร หรือตราสารอย่างอื่นๆ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้บังคับไว้ก็ดี หรือถ้าผู้ใด ปลอมแปลงหรือใช้เมื่อปลอมแปลงแล้วซึ่งเอกสารบันทึกเรื่องราว หรือตราสารอย่างอื่นที่พระราช บัญญัตินี้บังคับไว้ให้ทำ หรือที่ใช้ในกิจการใดๆ เกี่ยวด้วยพระราชบัญญัตินี้ก็ดี หรือแก้ไขเอกสาร บันทึกเรื่องราว หรือตราสารอย่างอื่นภายหลังที่ได้ออกไปแล้วในทางราชการก็ดี หรือปลอม ดวงตรา ลายมือชื่อ ลายมือชื่อย่อ หรือเครื่องหมายอย่างอื่นของพนักงานกรมศุลกากร หรือ ซึ่งพนักงานศุลกากรใช้เพื่อการอย่างใดๆ อันเกี่ยวด้วยพระราชบัญญัตินี้ก็ดี ท่านว่าผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เกิดขึ้น จึงให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ชุดดังกล่าว รวมทั้งให้งดเบี้ยปรับและเงินเพิ่มใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งคดีนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของการเข้าสู่ศาลฎีกา

จะเห็นได้ว่า กรณีที่เกิดขึ้นนี้มีปัญหายาวนานกว่า 6 ปี รวมทั้งมีการตั้งเงินรางวัลเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ กอปรกับคำตัดสินของศาลภาษีอากรกลางแสดงให้เห็นถึงความไม่โปร่งใสในขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ การที่บริษัทเอกชนยื่นฟ้องขอความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐจนสามารถชนะคดีได้ถือเป็นกรณีตัวอย่างที่ดีสำหรับภาคเอกชนที่จะลุกขึ้นมาเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

3.3.2 การหลบเลี่ยงภาษีสรรพากร

การหลบเลี่ยงภาษีสรรพากรเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี ทั้งแบบที่เป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นทั้งในบริษัทขนาดใหญ่และขนาดเล็ก โดยบริษัทขนาดเล็กจะมีรูปแบบการหลบเลี่ยงภาษีที่ไม่ซับซ้อนมากนัก หากเปรียบเทียบกับการหลบเลี่ยงภาษีของธุรกิจขนาดใหญ่ กรณีศึกษานี้เป็นรูปแบบการหลบเลี่ยงภาษีของผู้ถือหุ้นและกรรมการบริษัทซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพฤติกรรมการทุจริตในคดี “ซุกหุ้น” ของอดีตนายกรัฐมนตรี และกรณีการหลบเลี่ยงภาษีของผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีเดียวกัน รวมทั้งกรณีเปรียบเทียบการคืนเงินภาษีให้แก่นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะจากการซื้อหุ้นจากบิดาในราคาต่ำกว่าราคาตลาดโดยการซื้อขายนอกตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อให้เห็นถึงการพิจารณาประเมินภาษีของกรมสรรพากรในแต่ละกรณี

เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2549 บริษัท แอมเพิลริชฯ ได้ทำการขายหุ้นของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จำนวน 329.2 ล้านหุ้นให้แก่นายพานทองแท้ และนางสาวพิณทองทา ชินวัตร ในราคาหุ้นละ 1 บาท ในขณะที่ราคาตลาดเฉลี่ยในขณะนั้นประมาณ 47-49 บาท จากนั้นในวันที่ 23 มกราคม 2549 บุคคลทั้งสองได้ขายหุ้นทั้งหมดนี้ให้แก่บริษัทเทมาเส็กฯ ของสิงคโปร์ในราคาหุ้นละ 49.25 บาท โดยไม่มีการยื่นเสียภาษีสำหรับเงินได้จากการขายหุ้นในครั้งนี้แต่อย่างใด

คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) มีความเห็นว่าบุคคลทั้งสองซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นและกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัทแอมเพิลริชฯ ซื้อหุ้นที่เป็นทรัพย์สินของบริษัทในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ผลต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาตลาดหุ้นละ 48.25 บาท ถือเป็นเงินได้พึงประเมินของบุคคลทั้งคู่ตามมาตรา 39[39] แห่งประมวลรัษฎากร ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากรที่ 28/2538 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2538 เรื่อง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

---

[39] **มาตรา 39** ในหมวดนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“เงินได้พึงประเมิน” หมายความว่าเงินได้อันเข้าลักษณะพึงเสียภาษีในหมวดนี้ เงินได้ที่กล่าวนี้ให้หมายความรวมตลอดถึงทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้รับ ซึ่งอาจคิดคำนวณได้เป็นเงิน เงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้สำหรับเงินได้ประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา 40 และเครดิตภาษีตามมาตรา 47 ทวิ ด้วย

การเสียภาษีในกรณีได้รับแจกหุ้น หรือได้ซื้อหุ้นในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดตามข้อตกลงพิเศษ[40] ดังนั้น นายพานทองแท้ และนางสาวพิณทองทาต้องนำเงินได้จากประโยชน์ที่ได้จากการซื้อหุ้นได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดจำนวน 15,883.9 ล้านบาท มารวมคำนวณเป็นเงินได้ตามมาตรา 40 (2)[41] แห่งประมวลรัษฎากรและชำระภาษีประจำปี 2549 ด้วย โดยส่งเรื่องให้กรมสรรพากรติดตามการเสียภาษีของบุคคลทั้งสอง

จากการตรวจสอบของกรมสรรพากรพบว่าบุคคลทั้งสองไม่ได้นำเงินได้จำนวนดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีตามระยะเวลาที่กำหนด บุคคลทั้งสองจึงถูกออกหมายเรียกตรวจสอบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในเดือนเมษายน 2550 และถูกประเมินเรียกเก็บภาษีเงินได้พร้อมทั้งเบี้ยปรับและเงินเพิ่มรวมทั้งสิ้นเกือบ 12,000 ล้านบาท ซึ่งบุคคลทั้งสองอุทธรณ์คัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกรมสรรพากร สำนักงานอัยการสูงสุด และกรมการปกครองเมื่อเดือนกันยายน 2550 จากนั้นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติเมื่อเดือนกันยายน 2552 ให้บุคคลทั้งสองต้องเสียภาษีเงินได้จำนวนดังกล่าว ต่อมาในเดือนธันวาคม 2552

---

[40] กรณีที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนำหุ้นไปแจกให้พนักงานลูกจ้าง กรรมการ ที่ปรึกษา หรือบุคคลผู้รับทำงานให้ในลักษณะทำนองเดียวกัน หรือนำหุ้นไปขายให้กับบุคคลดังกล่าวตามข้อตกลงพิเศษในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด กรณีย่อมถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวได้รับเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว จึงต้องนำไปรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปีภาษีที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในหุ้นไม่ว่าหุ้นดังกล่าวจะมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการจำหน่ายจ่ายโอน และไม่ว่าหุ้นดังกล่าวจะเป็นหุ้นที่มีการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือนอกตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

สำหรับจำนวนเงินได้พึงประเมิน ให้ถือตามมูลค่าหุ้น ดังนี้

1. ในวันที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในหุ้นดังกล่าว เป็นหุ้นที่มีการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
   (1) หากหุ้นดังกล่าวมีราคาขายให้กับประชาชนทั่วไป (Public Offering)ให้ถือมูลค่าหุ้นเท่ากับราคาขายให้กับประชาชนทั่วไป
   (2) หากหุ้นดังกล่าวไม่มีราคาขายให้กับประชาชนทั่วไป (Public Offering) ให้ถือมูลค่าหุ้นเท่ากับราคาเฉลี่ยในตลาดหลักทรัพย์ในเดือนที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในหุ้น
2. ในวันที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในหุ้นดังกล่าว เป็นหุ้นที่ไม่มีการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
   (1) หากหุ้นดังกล่าวมีราคาขายให้กับประชาชนทั่วไป (Public Offering) ให้ถือมูลค่าหุ้นเท่ากับราคาขายให้กับประชาชนทั่วไป
   (2) หากหุ้นดังกล่าวไม่มีราคาขายให้กับประชาชนทั่วไป (Public Offering) ให้ถือมูลค่าหุ้นเท่ากับมูลค่าทางบัญชีในรอบระยะเวลาบัญชีก่อนรอบระยะเวลาบัญชีที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในหุ้น

กรณีที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดจะเสนอหุ้นให้พนักงาน ลูกจ้างกรรมการ ที่ปรึกษา หรือบุคคลผู้รับทำงานให้ในลักษณะทำนองเดียวกัน โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับหุ้นดังกล่าว และประสงค์ที่จะทำความตกลงเกี่ยวกับการคำนวณมูลค่าหุ้นเพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีของบุคคลดังกล่าว ให้ยื่นคำขอต่อกรมสรรพากรเพื่อเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป

[41] **มาตรา 40 (2)** เงินได้เนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำ หรือจากการรับทำงานให้ ไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียม ค่านายหน้า ค่าส่วนลด เงินอุดหนุนในงานที่ทำ เบี้ยประชุม บำเหน็จ โบนัส เงินค่าเช่าบ้าน เงินที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้านที่ผู้จ่ายเงินได้ให้อยู่โดยไม่เสียค่าเช่า เงินที่ผู้จ่ายเงินได้จ่ายชำระหนี้ใดๆ ซึ่งผู้มีเงินได้มีหน้าที่ต้องชำระ และเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ใดๆ บรรดาที่ได้เนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำ หรือจากการรับทำงานให้นั้น ไม่ว่าหน้าที่หรือตำแหน่งงาน หรืองานที่รับทำให้นั้นจะเป็นการประจำหรือชั่วคราว

นาย พานทองแท้และนางสาวพิณทองทาได้ยื่นฟ้องกรมสรรพากรและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต่อศาลภาษีอากรกลางเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการประเมินภาษีของบุคคลทั้งสองคน

จากกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมของนายพานทองแท้และนางสาวพิณทองทาส่อเจตนาในการหลบเลี่ยงการเสียภาษีเงินได้ เนื่องจากบริษัทแอมเพิลริชฯ ไม่ทำการขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ให้แก่บริษัทในเครือเทมาเส็กฯ โดยตรง แต่กลับขายผ่านผู้ถือหุ้นและกรรมการบริษัทในราคาทุน ซึ่งบริษัทแอมเพิลริชฯ ได้รับโอนมาจาก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อเดือนมิถุนายน 2542 ทำให้บริษัทแอมเพิลริชฯ ไม่มีกำไรจากการขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ดังกล่าว จึงไม่ต้องเสียภาษี ซึ่งหลังจากที่นายพานทองแท้และนางสาวพิณทองทาซื้อหุ้นมาแล้ว กลับขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ทั้งหมดที่ตนมีอยู่ให้แก่บริษัทในเครือเทมาเส็กฯ มูลค่ากว่า 73,000 ล้านบาท โดยไม่มีการเรียกเก็บภาษี อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2549 กรมสรรพากรได้ชี้แจงว่าการซื้อหุ้นในลักษณะดังกล่าว นายพานทองแท้และนางสาวพิณทองทาไม่ต้องเสียภาษีด้วยเหตุผล 2 ข้อ (จากหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 15 กันยายน 2549) ดังนี้คือ

(1) การที่นายพานทองแท้และนางสาวพิณทองทา ชินวัตร ซื้อหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด จัดเป็นการซื้อทรัพย์สินในราคาถูก ซึ่งเป็นเรื่องของการตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายโดยถือเป็นเรื่องปกติทั่วๆ ไป จากการซื้อขายตามมาตรา 453[42] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนต่างของราคาซื้อกับราคาตลาด จึงไม่เข้าลักษณะเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร

(2) กรณีที่บริษัทแอมเพิลริชฯ ได้ขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ที่บริษัทได้ถือไว้ ให้กับนายพานทองแท้และนางสาวพิณทองทา ซึ่งเป็นกรรมการของบริษัทแอมเพิลริชฯ ตามข้อเท็จจริงดังกล่าว หุ้นชินคอร์ปฯ ที่ บริษัทได้ซื้อไว้เป็นทรัพย์สินหรือสินค้าของบริษัทแอมเพิลริชฯ มิใช่เป็นหุ้นของบริษัทแอมเพิลริชฯ เป็นผู้ออกเอง กรณีนี้จึงไม่เข้าลักษณะตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากรที่ 28/2538 เรื่องภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กรณีการเสียภาษีในกรณีได้รับแจกหุ้นหรือได้ซื้อหุ้นในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดตามข้อตกลงพิเศษลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2538

นอกจากกรณีข้างต้นแล้ว จากพฤติกรรมการปกปิดอำพรางการถือหุ้นในหัวข้อ 3.2 ยังมีการโอนหุ้นที่ไม่เสียภาษีอีก 3 กรณี ได้แก่[43]

กรณีที่ 1 การโอนหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ให้แก่นายบรรณพจน์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นพี่บุญธรรม เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 จำนวน 4.5 ล้านหุ้น ราคาหุ้นละ 164 บาท

---

[42] **มาตรา 453** อันว่าซื้อขายนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ขาย โอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย

[43] เมธี ศรีอนุสรณ์ (2549) “สรรพากรสับสน....ขายหุ้นชินคอร์ปไม่เสียภาษี”.

มูลค่ารวม 738 ล้านบาท (ราคาพาร์หรือราคาที่ตราไว้หุ้นละ 10 บาท ต่อมาได้มีการแตกพาร์เป็นหุ้นละ 1 บาท จึงเป็นจำนวนหุ้น 45 ล้านหุ้นในปัจจุบัน)

กรมสรรพากรตีความว่าผู้รับโอนไม่ต้องเสียภาษีเงินได้เพราะเป็นการโอนให้ตามธรรมเนียมประเพณีและเป็นการอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยา

กรณีที่ 2 การขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ของ พ.ต.ท.ทักษิณ และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ให้แก่ นายพานทองแท้ ชินวัตร 73.395 ล้านหุ้น (ร้อยละ 24.99 ของทุนจดทะเบียน) นายบรรณพจน์ ดามาพงศ์ 26.825 ล้านหุ้น และนาวสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร 2 ล้านหุ้น เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2543 โดยขายหุ้นในราคาพาร์หุ้นละ 10 บาท ขณะที่ราคาหุ้นในตลาด ณ ขณะนั้น คือ หุ้นละ 150 บาท

กรมสรรพากรตีความว่าผู้ซื้อหุ้นซื้อมาด้วยราคาต่ำกว่าราคาตลาดขณะนั้น ยังไม่ถือว่ามีเงินได้พึงประเมินเกิดขึ้นจนกว่าจะได้ขายไปจึงจะถือว่ามีเงินได้พึงประเมินที่จะต้องเสียภาษี ดังนั้นขณะนั้นจึงไม่ต้องเสียภาษี

กรณีที่ 3 การขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปฯ ทั้งหมดของนายพานทองแท้ นางสาวพิณทองทา นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และนายบรรณพจน์ ดามาพงศ์ ให้แก่กลุ่มเทมาเส็กในตลาดหลักทรัพย์ฯ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2549 ในราคาหุ้นละ 49.25 บาท

กรมสรรพากรตีความว่าไม่ต้องเสียภาษีทั้งหมดเพราะเป็นการขายโดยบุคคลธรรมดาในตลาดหลักทรัพย์ฯ

อย่างไรก็ตาม ในปี 2546 มีกรณีศึกษาในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้น ได้แก่ กรณีที่นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะซื้อหุ้นบริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) จากบิดาซึ่งเป็นการซื้อขายนอกตลาดหลักทรัพย์ฯ ในราคา 10 บาท ขณะที่ราคาตลาดราคา 21 บาท ทำให้มีส่วนต่างจากการซื้อขายต่ำกว่าราคาตลาดจำนวน 55,000 บาท แต่กรมสรรพากรประเมินภาษีเงินได้ในส่วนนี้จำนวน 21,000 บาท นายเรืองไกรจึงนำกำไรคำนวณเป็นรายได้เพื่อเสียภาษีเรียบร้อยในช่วงต้นปี 2547 ต่อมากรมสรรพากรประเมินพบว่านายเรืองไกรคำนวณเงินได้หลังหักค่าใช้จ่ายไม่ถูกต้อง จึงประเมินให้ชำระภาษีเงินได้และเงินเพิ่มอีก 21,350 บาท นายเรืองไกรชำระเงินตามจำนวนที่ได้รับแจ้งพร้อมทั้งยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้เพิกถอนการประเมินและให้ลดจำนวนเงินเพิ่มที่ไม่ถูกต้อง แต่คณะกรรมการฯ ยกคำร้องอุทธรณ์ ซึ่งนายเรืองไกรยอมรับคำตัดสินของคณะกรรมการฯ

ต่อมาในปี 2548 กรมสรรพากรทำหนังสือถึงนายเรืองไกรชี้แจงว่า ประโยชน์จากการโอนหุ้นของนายเรืองไกรไม่ถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษี ดังนั้น นายเรืองไกรไม่ต้องแสดงผลประโยชน์การซื้อขาย โอนหุ้นว่าเป็นเงินได้จนกว่าจะได้ขายหุ้นนั้นและรับผลประโยชน์ที่มีมูลค่าเกินกว่าการลงทุน กรณีนี้จึงถือว่ายังไม่มีเงินได้จากหุ้นที่ซื้อ โดยกรมสรรพากรได้ส่งเช็คคืนนายเรืองไกรด้วยจำนวนเงินภาษีพร้อมดอกเบี้ยรวม 19,483.96 บาท ด้วยเหตุนี้ นายเรืองไกรจึงยื่นฟ้อง

กรมสรรพากรในความผิดเรื่องการละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจสั่งคืนเงินภาษีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำผิดตามประมวลรัษฎากรมาตรา 39

ศาลภาษีอากรกลางพิจารณาเห็นว่านายเรืองไกรยอมรับคำตัดสินของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ แล้ว และไม่ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ผลการประเมินภาษีต่อศาลอีก ดังนั้น การพิจารณาประเมินภาษีโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ที่ให้นายเรืองไกรชำระเงินเพิ่มจำนวน 21,350 บาท จึงถือเป็นที่สุด กรมสรรพากรไม่สามารถเปลี่ยนแปลงผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ดังนั้น การที่กรมสรรพากรส่งเช็คคืนเงินภาษีให้นายเรืองไกรจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงพิพากษาให้กรมสรรพากรต้องรับเช็คคืนจากนายเรืองไกร พร้อมกับชำระค่าธรรมเนียมและค่าทนายความแทนนายเรืองไกรด้วย

จากกรณีทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า กรณีศึกษาในข้างต้นมีลักษณะที่เหมือนกันคือ การประเมินการเก็บภาษีเงินได้จากการซื้อขายหุ้นนอกตลาดหลักทรัพย์ฯ ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดระหว่างบุคคลในครอบครัวเดียวกัน แต่กรมสรรพากรกลับพิจารณาประเมินภาษีด้วยคำวินิจฉัยที่ต่างกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องและไม่โปร่งใสในบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมสรรพากร

กล่าวโดยสรุปแล้ว กรณีตัวอย่างของการทุจริตในการหลบเลี่ยงภาษีสุลกากรและภาษีสรรพากรในข้างต้น ได้ชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจหรือสิทธิประโยชน์ที่ได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ในฐานะผู้บริหารระดับสูงหรือนักการเมืองโดยมิชอบ ในการเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจส่วนตัวของตนเพื่อการหลบเลี่ยงภาษี โดยมีบุคคลอื่นอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาครัฐในการจัดเก็บรายได้ภาษี นอกจากนี้ การหลบเลี่ยงภาษีในกรณีข้างต้นยังเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่ใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นช่องทางในการเอื้อประโยชน์ให้กับภาคธุรกิจ รวมทั้งการใช้ดุลยพินิจหรือบรรทัดฐานในการพิจารณาคดีที่ต่างกันของเจ้าหน้าที่ก็แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมและไม่โปร่งใสที่อาจเอื้อให้เกิดการทุจริตในการหลบเลี่ยงภาษีได้เช่นกัน อีกทั้งการไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับบังคับใช้โดยตรงอาจเอื้อต่อการหลบเลี่ยงภาษีได้ง่ายขึ้น

3.3.3 การตั้งราคาโอน (Transfer pricing)

การตั้งราคาโอนเกิดจากการที่องค์กรธุรกิจหรือบรรษัทข้ามชาติซึ่งมีความสัมพันธ์กันเข้าทำธุรกรรมทางการค้าโดยตกลงกำหนดราคาหรือค่าตอบแทนระหว่างกันที่ส่งผลให้เกิดภาระภาษีโดยรวมแก่กลุ่มธุรกิจของตนน้อยที่สุด อาทิ การกำหนดให้กำไรที่เกิดจากธุรกรรมไปอยู่ที่องค์กรในกลุ่มที่ต้องเสียภาษีในอัตราต่ำที่สุด ซึ่งราคาหรือค่าตอบแทนที่กำหนดอาจไม่เป็นไปตามราคาตลาดที่

องค์กรธุรกิจอิสระทั่วไปจะกำหนดระหว่างกัน[44] ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรธุรกิจที่ทำธุรกรรมร่วมกันนี้อาจเป็นในหลายลักษณะ เช่น การจัดตั้งบริษัทในเครือและมีอำนาจควบคุมหรือสั่งการบริษัทดังกล่าว (Subsidiary) การถือหุ้นระหว่างกัน การมีคณะกรรมการผู้มีอำนาจชุดเดียวกัน หรือการทำกิจการร่วมค้า (Joint Venture) เป็นต้น

วัตถุประสงค์ในการกำหนดมูลค่าราคาโอนให้สูงหรือต่ำกว่าราคาตลาดมีอยู่หลายประการ เช่น เพื่อลดรายจ่ายทางด้านภาษีอากรหรืออีกนัยหนึ่งเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอากร เพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมการปริวรรตเงินตรา เพื่อลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา เพื่อรักษาส่วนแบ่งทางการตลาด เพื่อลดผลกระทบของการควบคุมราคาโดยรัฐ เพื่อโอนกำไรออกนอกประเทศ หรือเพื่อทุ่มตลาด เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดราคาโอนอาจมีขึ้นเพื่อควบคุมระดับกำไรของกลุ่มบริษัทในเครือที่อยู่ในแต่ละภูมิภาคให้เป็นไปตามความต้องการของผู้บริหารสูงสุด อย่างไรก็ตาม กรณีราคาโอนระหว่างประเทศ หากมีการกำหนดมูลค่าราคาโอนให้สูงหรือต่ำกว่าราคาตลาด โดยอาจมีความพยายามยักย้ายถ่ายเทเงินได้โดยปราศจากภาระภาษีที่ต้องเสียออกไปจากประเทศโดยการแสดงรายการทางบัญชีว่ามีกำไรสุทธิต่ำหรือขาดทุนสุทธิ ทำให้เสียภาษีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นหรือไม่เสียภาษีซึ่งถือเป็นราคาโอนที่ยอมรับไม่ได้ทางภาษี (Abusive Transfer Pricing) หรืออีกนัยหนึ่งมีความหมายในเชิงเป็นการตั้งราคาโอนเพื่อใช้ในทางที่ผิด หรือใช้ในการบิดเบือนราคาที่แท้จริง เพื่อผลประโยชน์ทางภาษี[45]

อาจกล่าวได้ว่า ราคาโอนหมายถึงราคาที่ผู้เสียภาษีกำหนดขึ้นจากการซื้อขายหรือทำธุรกรรมใดๆ ระหว่างองค์กรที่มีความสัมพันธ์กัน โดยราคาโอนอาจไม่สะท้อนราคาตลาด แต่เป็นราคาหรือค่าตอบแทนที่กำหนดขึ้นระหว่างธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันกำหนดขึ้นเอง โดยปัญหาของการตั้งราคาโอน สามารถเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะ กล่าวคือ

- กรณีกำหนดราคาโอนให้สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งจะทำให้ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการในอีกประเทศหนึ่งมีรายจ่ายสูง ทำให้กำไรสุทธิน้อยลง จนอาจถึงขั้นขาดทุนสุทธิ ซึ่งจะทำให้มีภาระเสียภาษีน้อยกว่าปกติ หรือไม่ต้องเสียภาษีเลยเพราะผลขาดทุน ในทางกลับกันผู้ขายสินค้าจะมีกำไรสูง และต้องเสียภาษีมาก
- กรณีกำหนดราคาโอนต่ำกว่าราคาตลาด จะทำให้ผู้ขายสินค้าขาดทุนและไม่ต้องแบกรับภาระภาษีสูง ในทางกลับกันผู้ซื้อสินค้าจะมีกำไรสูงเพราะมีรายจ่ายต่ำ และเสียภาษีมาก

---

[44] กิติพงศ์ อุรพีพัฒนพงศ์ 2553 **การประกอบธุรกิจของบริษัทต่างประเทศในประเทศไทย** Baker & McKenzie.

[45] นัดดา โชคบุญธิยานนท์ และคณะ 2552 **การปกป้องฐานภาษีของประเทศแหล่งเงินได้: ศึกษากรณีการตั้งราคาโอน การตั้งเงินทุนต่ำหรือการหักรายได้** 2552.

จากกรณีทั้งสองจึงเห็นได้ว่า ผู้ประกอบการที่เป็นบริษัทข้ามชาติสามารถโยกย้ายกำไรระหว่างบริษัทในเครือเพื่อหลบเลี่ยงภาษีได้อย่างง่ายดายจากการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการระหว่างบริษัทในเครือ นอกจากนี้ กลุ่มบริษัทในเครือของบริษัทข้ามชาติยังมีช่องทางการหลบเลี่ยงภาษีโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายภาษีโดยใช้เทคนิครูปแบบต่างๆ อาทิ เทคนิคทางด้านบัญชี และสิทธิประโยชน์จากการไปตั้งบริษัทในประเทศที่มีอนุสัญญาภาษีซ้อน เป็นต้น

ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งราคาโอน (Transfer pricing) ไว้บังคับใช้โดยเฉพาะ แต่เป็นบทบัญญัติทั่วไปตามประมวลรัษฎากรเกี่ยวกับการกำหนดราคาโอนของธุรกรรม อาทิ มาตรา 65 ทวิ (4) ที่กำหนดไว้ว่าในกรณีการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล หากพบว่าบริษัทที่มีภาระต้องเสียภาษีเงินได้ในประเทศไทยให้บริการโดยไม่คิดค่าบริการหรือคิดค่าบริการที่ต่ำกว่าราคาตลาด เจ้าหน้าที่พนักงานประเมินมีอำนาจประเมินค่าบริการตามราคาตลาดในวันที่ให้บริการนั้น ซึ่งหากการประเมินค่าบริการดังกล่าวมีผลทำให้มีภาระภาษีเพิ่มเติม ผู้เสียภาษีมีหน้าที่ต้องเสียเบี้ยปรับและเงินเพิ่มตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

ตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้นภายในประเทศในอดีตที่ผ่านมา อาทิ บริษัท บ. ทำสัญญาจ้างบริษัท ฟ. ให้เป็นผู้บริหารและดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ ตามประทานบัตรที่บริษัท บ. ได้รับสัมปทาน โดยบริษัท บ. โอนเงินกำไรไปให้บริษัท ฟ. และบริษัท บ. เป็นผู้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินแล้วนำเงินจำนวนนั้นไปให้บริษัท ฟ. ศาลฎีกาพิจารณารายละเอียดแล้ววินิจฉัยว่า สัญญาจ้างดังกล่าวได้ทำขึ้นเพื่อเป็นการอำพรางโดยมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงภาษี มิได้มีการจ้างจัดการและจ่ายค่าจ้างกันจริงแต่ประการใด จึงเป็นรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายเพื่อหากำไรหรือเพื่อกิจการโดยเฉพาะ ไม่ถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิตามประมวลรัษฎากร มาตรา 65 ตรี (13) และกรณีที่มีการโอนเงินกำไรไปให้บริษัทอื่นโดยไม่มีเหตุผล ต้องถือว่า เป็นการให้กู้ยืมซึ่งเจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจประเมินเป็นเงินได้จากดอกเบี้ยตามราคาตลาดได้ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร มาตรา 65 ทวิ (4) และกรณีที่กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินแล้วนำเงินจำนวนนั้นไปให้บริษัทอื่น โดยข้อเท็จจริงไม่พบว่าผู้กู้มีหน้าที่ข้อผูกพันในกิจการของตนในอันที่จะต้องจ่ายเงินตามจำนวนที่กู้ยืมมาให้กับบริษัทอื่นนั้น ดอกเบี้ยที่ผู้กู้จ่ายตามเงินยืมดังกล่าวจึงมิใช่รายจ่ายเพื่อหากำไรหรือเพื่อกิจการโดยเฉพาะ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร มาตรา 65 ตรี (13) จึงต้องห้ามมิให้นำมาหักเป็นรายจ่าย[46]

ในปี 2545 กรมสรรพากรออกคำสั่งกรมสรรพากรที่ ป. 113/2545 เรื่องการเสียภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล กรณีการกำหนดราคาโอนให้เป็นไปตามราคาตลาดสำหรับธุรกรรมการค้าระหว่างกันของบริษัทในเครือของบริษัทข้ามชาติ กล่าวคือ หากมีการทำธุรกรรมระหว่างกันโดยไม่มีรายได้ตอบแทนหรือมีรายได้ตอบแทนต่ำกว่าราคาตลาดโดยไม่มีเหตุอันควร หรือมีรายจ่ายสูง

---

[46] คำพิพากษาฎีกาที่ 4483/2533

กว่าราคาตลาดโดยไม่มีเหตุอันควร ถ้าบริษัทนั้นไม่ได้ปรับปรุงรายได้หรือรายจ่ายให้เป็นไปตามราคาตลาดเพื่อเสียภาษีเงินได้ เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจประเมินรายได้หรือรายจ่ายให้เป็นไปตามราคาตลาด โดยคำสั่งดังกล่าวได้อ้างอิงวิธีการคำนวณหาราคาตลาด (Arm's Length Price) ตามแนวทางของ OECD โดยเป็นการหาวิธีคิดราคาโอนระหว่างกันและกันเสมือนหนึ่งต่างเป็นองค์กรที่เป็นอิสระแยกบัญชีจากกันและไม่มีเครือสัมพันธ์ใดๆต่อกัน แต่หากเป็นกรณีที่มีการตั้งราคาโอนระหว่างประเทศจะต้องพิจารณาด้วยว่าเป็นประเทศที่มีอนุสัญญาภาษีซ้อนกับประเทศไทยหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาอนุสัญญาภาษีซ้อนระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่สัญญาร่วมด้วย

ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่บริษัทสหรัฐเข้ามาลงทุนตั้งบริษัทลูกในไทยโดยตรงเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการโดยมีการกำหนดราคาโอนเพื่อซื้อขายสินค้าหรือบริการระหว่างกัน ตามประมวลรัษฎากรบริษัทลูกในไทยมีหน้าที่ต้องชำระภาษีกำไรที่เกิดขึ้นในไทยในอัตราร้อยละ 30 นอกจากนี้หากมีการจำหน่ายกำไรและเงินปันผลกลับไปยังบริษัทแม่ในสหรัฐ บริษัทไทยมีหน้าที่ต้องหักภาษี ณ ที่จ่ายอีกร้อยละ 10 สำหรับการจำหน่ายเงินกำไรและอีกร้อยละ 10 สำหรับเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้นสหรัฐ นอกจากนี้เงินได้ที่เกิดขึ้นในไทยทั้งหมดซึ่งโอนกลับไปสหรัฐ นักลงทุนสหรัฐก็อาจมีภาระผูกพันจ่ายภาษีแก่รัฐบาลสหรัฐอีกด้วย แต่นักลงทุนสหรัฐสามารถใช้สิทธิตามอนุสัญญาภาษีซ้อน นำภาษีที่ชำระแก่ไทยแล้วนี้ไปเครดิตภาษีในสหรัฐได้ตามข้อ 25 แห่งอนุสัญญาฯ ได้เช่นกัน[47]

ในกรณีที่นักลงทุนสหรัฐจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นมาใน Tax Havens[48] (เช่น เกาะเคย์แมน) และกำหนดให้บริษัทลูกดังกล่าวทำการค้ากับบริษัทในเครือในประเทศไทย แม้ว่าบริษัทลูกในไทยต้องชำระภาษีรายได้ และภาษีเงินปันผล แต่บริษัทข้ามชาติแห่งนี้ก็สามารถหลบเลี่ยงภาษีได้โดยการโยกย้ายเงินกำไรที่เกิดขึ้นไปยัง Tax Havens กล่าวคือ หากบริษัทลูกใน Tax Havens อยู่ในฐานะผู้ขายสินค้าบริการ บริษัทลูกดังกล่าวนี้สามารถกำหนดราคาขายสินค้าที่สูงกว่าราคาตลาดให้แก่บริษัทในเครือที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้บริษัทลูกใน Tax Havens ได้รับกำไรสูงในขณะที่บริษัทลูกในประเทศไทยขาดทุน

ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกามีมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการตั้งราคาโอนและการทำธุรกรรมโดยผ่านบริษัทที่ตั้งใน Tax Havens 3 ประการดังต่อไปนี้

---

[47] ตามอนุสัญญาภาษีซ้อนระหว่างไทย-สหรัฐฯ ข้อ 7 ผู้ประกอบการในประเทศคู่สัญญาต้องเสียภาษีกำไรธุรกิจแก่รัฐแหล่งรายได้ต่อเมื่อกำไรดังกล่าวเกิดขึ้นจากสถานประกอบการถาวรเท่านั้น หากกำไรดังกล่าวมิได้เกิดจากสถานประกอบการถาวรหรือไม่มีสถานประกอบการถาวรในประเทศคู่สัญญา กำไรนั้นได้รับการยกเว้นภาษี เว้นแต่เงินปันผลและดอกเบี้ยที่จะต้องเสียภาษีแม้จะไม่มีสถานประกอบการถาวรก็ตาม แต่จะจัดเก็บได้เพียงอัตราที่อนุสัญญากำหนดเท่านั้น (ข้อ 10 และ 11)

[48] Tax Havens หมายถึง ดินแดนที่ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการที่อยู่ภายในดินแดนเพื่อหลบเลี่ยงภาระภาษีตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำภาษีในดินแดนอื่นหรือให้โอกาสแก่ผู้เสียภาษีนั้นดำเนินธุรกรรมต่างๆ ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษี

(1) *กำหนดให้ราคาโอนระหว่างบริษัทในเครือจะต้องเป็นราคาเดียวกับราคาที่ผู้ขายกำหนดขึ้นสำหรับผู้ซื้อที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจระหว่างกัน* (Arm's Length) โดยอาจเปรียบเทียบกับราคาที่ขายจริงให้แก่บริษัทอื่นๆ ที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจต่อกัน ในกรณีที่ไม่สามารถหาราคาเปรียบเทียบได้เนื่องจากบริษัทฯ ขายสินค้าให้เฉพาะกับบริษัทในเครือเท่านั้น ผลกำไรที่เกิดขึ้นจากธุรกรรมดังกล่าวจะต้องอยู่ระหว่างร้อยละ 25 ถึง 75 ของผลกำไรที่บริษัทอื่นๆ ได้รับจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันกับบุคคลที่ไม่มีความสัมพันธ์ (comparable profits method)

(2) *กำหนดวิธีการคำนวณภาษีรายได้สำหรับบริษัทในเครือ* แม้การค้าขายระหว่างบริษัทในเครือจะใช้ราคาโอนที่สมเหตุสมผลตามข้อ (1) แล้วก็ตาม การคำนวณภาระภาษีจากรายได้ที่เกิดจากบริษัทในเครือที่อยู่ในต่างประเทศ จะมีวิธีที่แตกต่างไปจากการคำนวณภาษีทั่วไปอีก รายได้ที่เกิดจากบริษัทลูกในต่างแดนจะถูกตีความว่าเป็น Foreign Base Company Sales Income หากรายได้ดังกล่าวเกิดจากการประกอบธุรกรรมนอกอาณาเขตของประเทศที่บริษัทลูกจัดตั้งอยู่ ตัวอย่างเช่น บริษัทสหรัฐตั้งบริษัทลูกขึ้นมาแห่งหนึ่งในหมู่เกาะเวอร์จิ้นเพื่อขายคอมพิวเตอร์ให้แก่ประเทศไทย รายได้ที่บริษัทลูกได้รับทั้งหมดจะถือว่าเป็น Foreign Base Company Sales Income ซึ่งต้องเสียภาษีทันที แต่หากรายได้ของบริษัทลูกดังกล่าวเกิดจากการขายคอมพิวเตอร์ให้แก่ลูกค้าในหมู่เกาะเวอร์จิ้น บริษัทแม่ก็จะไม่ต้องเสียภาษีจนกว่าจะมีการโอนเงินปันผลที่ได้รับจากบริษัทลูกไปยังบริษัทแม่ในสหรัฐอเมริกา

(3) *ให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่สรรพากรในการพิจารณาว่ามีการตั้งราคาโอนเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีหรือไม่* ในบางกรณีบริษัทจะใช้บริษัทตัวแทนที่ไม่มีความสัมพันธ์กับบริษัทแม่ในทางนิตินัยในการซื้อขายสินค้าเพื่อหลบเลี่ยงภาษี แต่ถึงกระนั้น กฎหมายภาษีอากรของสหรัฐอเมริกาให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่สรรพากรในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่ามีการดำเนินธุรกิจเพียงเพื่อหลบเลี่ยงภาษีหรือไม่ หากพบว่าบริษัทที่ค้าขายด้วยเป็นเพียง "ทางผ่าน" (conduit) ในการดำเนินธุรกิจเพียงเพื่อหลบเลี่ยงภาษีเท่านั้น บริษัทสหรัฐก็จะต้องเสียภาษีสำหรับรายได้ที่บริษัท "ทางผ่าน" ได้รับด้วยไม่ว่าวิธีการกำหนดราคาหรือลักษณะของกลุ่มลูกค้าของบริษัทจะเป็นไปตามข้อ (1) และ (2) หรือไม่ก็ตาม ในอดีต ศาลภาษีของสหรัฐอเมริกาเคยปฏิเสธที่จะให้สิทธิทางภาษีภายใต้อนุสัญญาภาษีซ้อนแก่บริษัทฮอนดูรัสที่ถูกตีความว่าเป็นเพียง "ตัวกลาง" ของบริษัทจากประเทศบาฮามัสซึ่งไม่มีอนุสัญญาภาษีซ้อนกับสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม กรณีของประเทศไทย ด้วยเหตุที่บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรไม่มีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการตั้งราคาโอนจึงก่อให้เกิดความยุ่งยากในการที่จะต้องพิจารณาในแต่ละ

มาตราที่อาจเกี่ยวข้องและบทบัญญัติแต่ละมาตรารวมกันดังกล่าวก็ไม่ครอบคลุมการตั้งราคาโอนในบางกรณี ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้ต้องมีการตีความแล้ว ยังทำให้ผู้ที่บังคับใช้และถูกบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวสับสนอันก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย และก่อให้เกิดการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ การคำนวณหาราคาตลาด (Arm's Length Price) ตามแนวทางของ OECD ที่กำหนดไว้ในคำสั่งกรมสรรพากรที่ ป. 113/2545 ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากการขาดข้อมูลในการคำนวณราคาซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากบริษัทที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งน่าจะเกิดจากการที่คำสั่งกรมสรรพากรดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นกฎหมายจึงนำมาใช้บังคับเพื่อเพิ่มภาระภาษีอากรแก่ผู้เสียภาษีโดยมิได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงไม่ได้ แม้คำสั่งดังกล่าวจะให้อำนาจเจ้าพนักงานประเมินทำการประเมินรายได้หรือรายจ่ายให้เป็นไปตามราคาตลาดกรณีบริษัททำธุรกรรมกับคู่สัญญาของตนโดยมีรายจ่ายสูงกว่าราคาตลาดโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรเช่นกัน ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า

- *ประเทศไทยควรพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีบริษัทในเครือ* เนื่องจากในเวลานี้กฎหมายประมวลรัษฎากรมีแต่เพียงมาตรการป้องกันการตั้งราคาโอนที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น แต่ยังไม่มีมาตรการที่ครอบคลุมถึงการจัดเก็บภาษีรายได้จากบริษัทลูกที่ตั้งอยู่ใน Tax Havens[49] ทั้งนี้ประเทศไทยอาจพิจารณาประยุกต์ใช้แนวทางของสหรัฐในการคำนวณรายได้ของบริษัทลูกที่อยู่ในความควบคุมของบริษัทแม่
- *ประเทศไทยควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตั้งราคาโอน* จากการที่กรมสรรพากรได้มีการออกคำสั่งที่ ป. 113/2545 เรื่อง "การเสียภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล กรณีการกำหนดราคาโอนให้เป็นไปตามราคาตลาด" คำสั่งดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานเพื่อตรวจสอบ เปรียบเทียบราคาโอนระหว่างบริษัทข้ามชาติในเครือเดียวกัน อย่างไรก็ตามคำสั่งดังกล่าวยังมีปัญหาในทางปฏิบัติมากเพราะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย นอกจากนี้การตรวจสอบราคาจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลปริมาณมาก รวมทั้งคำสั่งดังกล่าวมุ่งใช้กับการกำหนดราคาโอนระหว่างบริษัทในเครือของบริษัทข้ามชาติเท่านั้น ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติเนื่องจากบริษัทที่จัดตั้งในประเทศไทยหลายบริษัทก็มีบริษัทลูกในต่างประเทศเช่นกัน[50] ทั้งนี้รัฐบาลอาจศึกษาแนวทางต่างๆ ในการกำหนดราคาโอนที่สมเหตุสมผล เช่นการพิจารณาจากอัตรากำไรดังเช่นในกรณีของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

---

[49] สุพัตรา อนันตพงศ์ (2548) การหลบหลีกภาษีของบริษัทข้ามชาติ. กรุงเทพฯ, ธรรมนิติ หน้า 38.

[50] สุพัตรา อนันตพงศ์ (2548) อ้างแล้ว

3.4 พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร และการฟอกเงิน

ในปัจจุบัน คดีที่เกี่ยวข้องกับการเงินการธนาคารมีรูปแบบพฤติกรรมที่รุนแรงมากขึ้น อาทิ การตกแต่งบัญชีและหลักฐานการกู้เงินของผู้กู้ การตกแต่งหลักทรัพย์ค้ำประกันกับธนาคาร เป็นต้น อนึ่ง หากธนาคารหรือสถาบันการเงินไม่ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานอย่างรอบคอบ หรือมีบุคคลภายในองค์กรให้ความสนับสนุนการกระทำดังกล่าว อาจส่งผลให้เกิดการทุจริตในรูปแบบดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นดังเช่นกรณีศึกษาต่อไปนี้

ในช่วงปี 2547 บริษัทค้าข้าวรายหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ชนะการประมูลข้าวจากสต๊อคของรัฐบาล จำนวนกว่า 2 ล้านตัน ได้กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์จำนวน 9 แห่ง โดยนำสิทธิการเป็นเจ้าของข้าวมาค้ำประกัน พร้อมทั้งหลักฐานการทำสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกับต่างประเทศมาแสดงต่อธนาคาร หลังจากได้รับอนุมัติเงินกู้ บริษัทดังกล่าวเริ่มทยอยขอใช้วงเงินโดยแนบเอกสารใบสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศเป็นหลักฐานการเบิกใช้เงินแต่ละครั้ง จำนวนเงินที่เบิกกู้จากธนาคารทั้ง 9 แห่งรวมทั้งสิ้น 33,000 ล้านบาท

ต่อมากรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับการร้องทุกข์จากธนาคารรายหนึ่ง ซึ่งเป็นหนึ่งในธนาคารที่อนุมัติเงินกู้ให้บริษัทดังกล่าวว่าบริษัทมีพฤติกรรมฉ้อโกงและมีเจตนาทุจริตไม่ชำระคืนเงินกู้ ซึ่งจากการตรวจสอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษพบว่าบริษัทค้าข้าวรายนี้ไม่สามารถรับมอบข้าวได้ตามกำหนดเวลา จึงถูกยกเลิกสัญญา ซึ่งการตกลงซื้อขายสินค้าเกษตรมีวงเงินการซื้อสินค้าเพียงเล็กน้อย แต่มีการจัดทำเอกสารหลักฐานการซื้อขายที่เป็นเท็จ เพื่อนำไปแสดงต่อธนาคารทั้ง 9 แห่ง ในการขอกู้เงินจำนวนดังกล่าว ซึ่งเป็นคดีในลักษณะเดียวกับการฉ้อโกงธนาคารกรุงเทพ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ตรวจสอบผู้บริหารธนาคารเกี่ยวกับการอนุมัติวงเงินกู้ว่ามีการดำเนินการอย่างรอบคอบตามมาตรฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยและหลักธรรมาภิบาลหรือไม่อย่างไร ซึ่งอยู่ระหว่างการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ส่วนความผิดในคดีแพ่ง ศาลล้มละลายกลางได้ตัดสินให้บริษัทดังกล่าวและผู้บริหารของบริษัทเป็นบุคคลล้มละลายและได้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้วในปี 2552[51]

นอกจากความผิดตามพฤติกรรมในข้างต้นแล้ว บริษัทค้าข้าวรายนี้ยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตในโครงการบ้านเอื้ออาทรอีกด้วย สืบเนื่องจากการที่รัฐมนตรี ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการบ้านเอื้ออาทรดังกล่าว ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ดำเนินการให้บริษัทเอกชนรายหนึ่งที่ไม่มีคุณสมบัติในการเข้าประมูลโครงการบ้านเอื้ออาทร ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ดำเนินโครงการและทำการฟอกเงินผ่าน

[51] http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=246768

บริษัทค้าข้าวรายหนึ่งในปี 2551 คณะอนุกรรมการสอบสวนการทุจริตโครงการบ้านเอื้ออาทรได้ชี้มูลความผิดผู้ที่เกี่ยวข้อง[52] คือ

1. รัฐมนตรีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด กรณีเรียกรับเงินผู้ประกอบการเอกชนที่ชนะการประมูลโครงการ
2. อดีตกรรมการการเคหะแห่งชาติ มีความผิดตาม พ.ร.บ. ความผิดพนักงานองค์กรของรัฐ
3. บริษัทเอกชนที่ชนะการประมูลโครงการ และกรรมการบริษัทมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ฐานสนับสนุนเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตและความผิดฐานให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่พนักงานเพื่อจูงใจให้กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่
4. บริษัทเอกชนที่ชนะการประมูลโครงการ และบริษัทค้าข้าวมีความผิดฐานฟอกเงิน ตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
5. ผู้บริหารและพนักงานบริษัทค้าข้าวมีความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อปกปิดอำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย และการโอน ตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยผู้บริหารและพนักงานบริษัทค้าข้าวกระทำความผิดฐานฟอกเงินกับบริษัทเอกชนที่ชนะการประมูลโครงการ โดยการออกเช็คเงินสดแยก 2 ฉบับ ให้แก่พนักงานขับรถและแม่บ้านของบริษัทค้าข้าว พร้อมกับโอนเงินบางส่วนเข้าบัญชีพนักงานบริษัท จากนั้นจึงโอนเงินเข้าบริษัทค้าข้าวอีกครั้ง โดยเงินบางส่วนถูกโอนไปที่อื่นระหว่างทางด้วย

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่ากรณีศึกษาในข้างต้นเกิดจากพฤติกรรมความผิดในหลากหลายรูปแบบและมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลในหลายภาคส่วน อาทิ การติดสินบนนักการเมืองระดับสูง การประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ การดำเนินการฟอกเงินของบริษัทเอกชน โดยความร่วมมือของผู้บริหารและพนักงานบริษัท เป็นต้น ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างการทุจริตที่ค่อนข้างซับซ้อนและก่อให้เกิดความเสียหายทั้งกับภาครัฐและระบบเศรษฐกิจ

3.5 พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวงผู้บริโภคหรือลูกค้า

พฤติกรรมการหลอกลวงผู้บริโภคหรือลูกค้าโดยส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งถึงแม้มูลค่าความเสียหายต่อรายจะไม่มากนักหากเทียบกับความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตของผู้ประกอบการรายใหญ่ แต่หากพิจารณาจากจำนวนผู้ที่ได้รับความเสียหายซึ่งมีจำนวนหลายรายก็อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้ ซึ่งบทบาทของภาครัฐในการ

[52] http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=245749

ป้องกันการทุจริตและให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแต่ละประเภท กรณีตัวอย่างที่จะศึกษา 3 กรณี ได้แก่ ธุรกิจขายตรง ซึ่งมีกฎหมายบังคับใช้โดยเฉพาะ ธุรกิจแฟรนไชส์ ซึ่งยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้โดยตรง และธุรกิจแชร์ลูกโซ่

3.5.1 ธุรกิจขายตรง

ในช่วงปี 2544-2545 มีธุรกิจรูปแบบหนึ่งที่แฝงตัวเข้ามาในรูปแบบของธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อธุรกิจ “แชร์ลูกโซ่” หรือ “แชร์ปิรามิด” โดยทำการชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วมเครือข่าย โดยตกลงจะให้ผลตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการหลอกลวงประชาชน พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 จึงถูกตราขึ้นเพื่อป้องกันธุรกิจแชร์ดังกล่าวด้วย โดยมีเป้าประสงค์ในการให้ธุรกิจแชร์ลูกโซ่ที่เน้นการขยายเครือข่ายเพื่อระดมเงินโดยมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการขายสินค้าและบริการเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมาย แม้ข้อกำหนดดังกล่าวจะทำให้การตรวจจับและดำเนินคดีกับธุรกิจแชร์ลูกโซ่ทำได้ง่ายขึ้น แต่ปัญหาแชร์ลูกโซ่ยังไม่หมดไป แต่กลับแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งต้องมีการจัดทำบันทึกความตกลงร่วมมือในการสนับสนุนการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษเมื่อเดือนธันวาคมปี 2550

จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพบว่า ตั้งแต่ที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน มีเพียงบริษัท เอเชี่ยนเจมส์เท่านั้นที่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายดังกล่าว ส่วนในกรณีของธุรกิจแชร์ลูกโซ่รายอื่นๆ จะถูกดำเนินคดีตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เนื่องจากธุรกิจเหล่านี้ได้มีการให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายในรูปแบบอื่น เช่น การขายสินค้าให้ในราคาที่ต่ำกว่าปกติหรือให้เปล่าแทนการให้ค่าตอบแทนโดยตรง ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่เข้าข่ายความผิดตาม พ.ร.บ. ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 โดยมีกรณีตัวอย่างของพฤติกรรมที่จัดเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ดังนี้คือ

- ***ความผิดตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545***

บริษัท เอเชี่ยนเจมส์ จำกัด ประกอบธุรกิจจำหน่ายอัญมณี ซึ่งมีเป้าหมายหลักในการชักชวนบุคคลให้เข้าร่วมเครือข่าย โดยมีค่าธรรมเนียมการเป็นสมาชิก 300 บาท และค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าจำนวน 4,900 บาท ต่อ 1 รหัส หากมีการหาสมาชิกเพื่อซื้อสินค้าชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 จำนวน 6 รหัส จะได้รับผลตอบแทน 4,500 บาท ชั้นที่ 3-4 จำนวน 10 รหัส จะได้ผลตอบแทน 7,000 บาท และผลตอบแทนจะเพิ่มเป็นชั้นๆ ไป ตามรูปแบบของการตลาดแบบหลายระดับ อันเป็นการตกลงให้ผลประโยชน์จากการหาผู้เข้าร่วมเป็นเครือข่ายโดยคำนวนจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น

การกระทำดังกล่าวจึงเข้าข่ายการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 19 ที่ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงให้แรงจูงใจแก่ตัวแทนจำหน่ายในการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายเป็นหลักและถูกตัดสินดำเนินคดีในพ.ศ. 2546

- ***ความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527***

บริษัท อีซี่ เน็ตเวิร์ค มาร์เก็ตติ้ง จำกัด ได้ชักชวนให้ประชาชนซื้อสินค้าผ่านบริษัท โดยที่ฝ่ายจัดซื้อของบริษัทจะทำการจัดหาสินค้าที่สมาชิกต้องการแล้วนำมาขายต่อให้กับสมาชิก โดยบวกกำไรจากราคาขายปกติ (ร้อยละ 15) แล้วจึงนำส่วนต่างหรือกำไรมาแปลงเป็นหุ้น (1 หุ้น เท่ากับ 450 บาท) โดยได้รับเงินปันผลหุ้นละ 2,000 บาท ซึ่งบริษัทจะทำการแบ่งจ่ายเป็น 2 งวด คืองวดแรก 500 บาท และงวดที่สอง 1,500 บาท การกระทำดังกล่าวจึงเข้าข่ายการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และถูกตัดสินดำเนินคดีในเดือนธันวาคม 2550

บริษัท กรีนแพลเนท 108 คอร์เปอเรชั่น จำกัด เริ่มแรกประกอบธุรกิจขายตรงตามแผนงานและวิธีการจำหน่ายที่ได้ขอจดทะเบียนไว้ แต่ต่อมาทางบริษัทได้จัดทำแผนการส่งเสริมการขายขึ้น โดยมีเงื่อนไขว่า ประชาชนที่สมัครเป็นสมาชิกและซื้อสินค้าของบริษัทจะต้องซื้อสินค้าเป็นจำนวน 18,000 บาท ต่อ 1 รหัสสมาชิก พร้อมทำการชักชวนบุคคลอื่นให้เข้าร่วมเป็นเครือข่ายและหากมีการหาเครือข่ายเข้าซื้อสินค้าจนครบจำนวนตามเงื่อนไขภายใน 1 ปีจะได้รับผลตอบแทนพิเศษเป็นเงิน รถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์ต่างๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินคดีกับบริษัทตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

อย่างไรก็ตาม จวบจนถึงปัจจุบันมีบริษัทที่ถูกเพิกถอนทะเบียนเพราะเข้าข่ายแชร์ลูกโซ่ทั้งหมดเพียง 5 บริษัทเท่านั้น โดยที่ไม่รวมอีกหนึ่งบริษัทซึ่งถูกดำเนินคดีตามมาตรา 19 เนื่องจากบริษัทได้สิ้นสภาพนิติบุคคลไปเสียก่อน จึงไม่มีการเพิกถอนทะเบียน แสดงให้เห็นว่าอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ในการตรวจสอบดูแลและเพิกถอนทะเบียน ยังไม่เพียงพอที่จะลงโทษธุรกิจแชร์ลูกโซ่ที่แฝงตัวมาในรูปแบบของธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงได้อย่างทั่วถึง

3.5.2 ธุรกิจแฟรนไชส์

ธุรกิจแฟรนไชส์เป็นธุรกิจที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ประกอบการทั้ง 2 ฝ่าย คือ ผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์ จึงจะทำให้การดำเนินธุรกิจประสบความสำเร็จได้ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์ส่วนใหญ่ที่เข้าสู่ระบบแฟรนไชส์ขาดความรู้ความเข้าใจในการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ กอร์ปกับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลผู้ประกอบการในธุรกิจแฟรนไชส์หรือสามารถนำมาบังคับใช้กับธุรกิจแฟรนไชส์ได้โดยตรง อันส่งผลให้เกิดพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมและการเอาเปรียบผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ซื้อแฟรนไชส์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีอำนาจต่อรองค่อนข้างต่ำ กรณีศึกษานี้เกิดจากการที่ผู้ประกอบการอ้างตัว

เป็นผู้ประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ขายแอปพริเคชั่น (application) บนมือถือ ซึ่งมีผู้หลงเชื่อนำเงินไปลงทุน แต่ไม่มีการให้บริการธุรกิจตามที่ตกลงไว้ และไม่ได้รับเงินลงทุนคืน ทำให้ผู้เสียหายต้องรวมตัวกันร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงปี 2547 ผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งดำเนินธุรกิจ โดยโฆษณาประชาสัมพันธ์ว่าเป็นการทำธุรกิจแฟรนไชส์ขายแอปพริเคชั่นบนมือถือ โดยระบุว่าเป็นการลงทุนระบบปิด โดยผู้ซื้อแฟรนไชส์ไม่ต้องเข้ามาบริหารกิจการที่ร้านด้วยตนเอง ผู้ขายแฟรนไชส์จะดำเนินธุรกิจให้ทุกอย่าง อาทิ การเลือกทำเลที่ตั้งของตู้คีออสก์ในห้างสรรพสินค้า การว่าจ้างพนักงานขาย การจัดระบบการตลาด การโฆษณาผ่านสื่อต่างๆ เป็นต้น ผู้ซื้อแฟรนไชส์เพียงนำเงินมาลงทุนและรอรับเงินปันผลค่าตอบแทน ทั้งนี้บริษัทได้เข้าร่วมงานแสดงสินค้าเกี่ยวกับธุรกิจแฟรนไชส์ ทำให้มีผู้สนใจเข้ามาลงทุนจำนวนมาก แต่เมื่อเริ่มดำเนินกิจการตามสัญญา ผู้ซื้อแฟรนไชส์พบว่าไม่มีการดำเนินธุรกิจแต่อย่างใดเนื่องจากไม่มีการนำสินค้ามาวางขายในร้านของตนตามที่ผู้ขายแฟรนไชส์เคยโฆษณา รวมทั้งไม่มีการจ่ายส่วนแบ่งหรือเงินปันผลตามที่ตกลงไว้แต่อย่างใด

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการโฆษณาชวนเชื่อของธุรกิจที่ให้บริการแอพพลิเคชั่นบนโทรศัพท์มือถือที่อ้างว่าเป็นการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ พบว่า ผู้ซื้อแฟรนไชส์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้เสียหายจากธุรกิจบริการแอพพลิเคชั่นบนโทรศัพท์มือถือในลักษณะเดียวกันจำนวน 80 รายได้รวมตัวกันเพื่อฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายมูลค่ากว่า 50 ล้านบาท และให้ดำเนินคดีกับผู้ขายแฟรนไชส์ โดยผู้เสียหายได้ติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานเพื่อขอความช่วยเหลือในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายตั้งแต่ช่วงต้นปี 2548 ซึ่งผู้เสียหายกรณีดังกล่าวต้องดำเนินการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐทั้งสิ้น 8 หน่วยงาน ตามลำดับ (ดูตารางที่ 3.10)

จากกรณีในข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐใดมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการร้องเรียนหรือการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการทำธุรกิจแฟรนไชส์ได้ ทำให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ที่ได้รับความเสียหายต้องดำเนินคดีในศาล ซึ่งมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่าผู้ที่ร้องเรียนต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 30,000 บาทต่อราย) เนื่องจากประเทศไทยยังไม่อนุญาตให้มีการดำเนินคดีในลักษณะของกลุ่มบุคคล (class action) ซึ่งจะช่วยให้มีการประหยัดค่าใช้จ่ายได้อย่างมาก

ตารางที่ 3.10 หน่วยงานที่ผู้เสียหายติดต่อเพื่อขอความช่วยเหลือในการรับเรื่องร้องเรียน

หน่วยงาน	บทบาท
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	ดูแลความเดือดร้อนเฉพาะของผู้บริโภค ไม่รวมนักธุรกิจ (ซึ่งผู้ซื้อแฟรนไชส์ถูกตีความว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจ)
สภาทนายความ	ให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย โดยได้รับจัดสรรเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในการให้คำปรึกษา ร่างนิติกรรมสัญญา และจัดหาทนายความว่าความแก้ต่างให้ สำหรับประชาชนที่เป็นผู้ยากไร้และไม่ได้รับความเป็นธรรม (ซึ่งผู้ซื้อแฟรนไชส์ถูกปฏิเสธว่าไม่ใช่บุคคลที่ยากไร้ แต่เป็นผู้ประกอบธุรกิจ)
สำนักงานอัยการสูงสุด	คุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยทำหน้าที่ทนายแผ่นดินและยังรับดำเนินการทางศาลให้แก่ประชาชนที่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ รับให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย ตลอดจนช่วยทำนิติกรรมสัญญา และประนอมข้อพิพาทให้แก่ประชาชน
กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม	ส่งเสริมและพัฒนาด้านคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดำเนินการและส่งเสริมการระงับข้อพิพาทในสังคม
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของข้าราชการ พนักงาน หรือหน่วยงานของรัฐ
กรมสรรพากร	จัดเก็บภาษีอากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
สำนักงานสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ	ดูแลกรณีการฉ้อโกงประชาชนสำหรับความเสียหายมูลค่า 5 -20 ล้านบาท
กรมสอบสวนคดีพิเศษ	ป้องกัน ปราบปราม และควบคุมอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายและส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจ โดยดูแลความเสียหายที่มูลค่าเกิน 20 ล้านบาท หรือจำนวนผู้เสียหายเกิน 50 ราย

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

3.5.3 แชร์ลูกโซ่

แชร์ลูกโซ่เป็นลักษณะการทุจริตเกี่ยวกับการฉ้อโกงจากการผันเงินที่ระดมเงินจากประชาชนนอกระบบที่มีมาอย่างต่อเนื่องในประเทศไทย เริ่มจากคดีแชร์แม่ชม้อย ที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 2517 ถึงปี 2528 ซึ่งระดมเงินจากประชาชนในรูปการเล่นแชร์น้ำมัน โดยมีประชาชนเสียหายตกเป็นเหยื่อกว่าหมื่นคน วงเงินประมาณ 4,000 ล้านบาท หลังจากนั้น ก็มีคดีแชร์ดังๆ อีกหลายคดี เช่น แชร์แม่นกแก้ว และแชร์ชาเตอร์

ธุรกิจแชร์ลูกโซ่มักจะอำพรางตัวในรูปแบบของธุรกิจขายตรงซึ่งเป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมายโดยมีการขึ้นทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 ธุรกิจขายตรงมีการระดมทุนจากการเก็บค่าสมาชิก หากแต่ธุรกิจขายตรงจะมีการจำหน่ายสินค้าของผู้ผลิต (เช่น สินค้าของแอมเวย์ หรือ กิฟฟารีน) ไปยังผู้บริโภคจริง โดยรายได้หลักของผู้จำหน่ายอิสระและตัวแทนขายจะมาจากการขายสินค้าแก่ผู้บริโภค ไม่ใช่จากการหาสมาชิกใหม่และการเก็บค่าเข้าเป็นสมาชิกเพื่อนำมาผันเท่านั้น ในขณะที่ธุรกิจแชร์ลูกโซ่ไม่ได้ทำธุรกิจจริง หากแต่เมื่อสะสมเงินทุนได้มากจนเป็นที่พอใจแล้ว ผู้ทุจริตก็จะนำเงินหลบหนีออกนอกประเทศ

ในช่วงหลังนี้ รูปแบบของการทุจริตเปลี่ยนไป คือ ระยะเวลาของการดำเนินการแชร์ลูกโซ่จะรวบรัดขึ้น คือเพียง 1-3 เดือน ต่างจากเดิมที่มีการพัฒนาธุรกิจแชร์ลูกโซ่จากธุรกิจขายตรงที่ใช้ระยะเวลานับปี โดยผู้ทุจริตจะดำเนินการในการโฆษณาผ่านทางอินเตอร์เน็ตทำให้ไม่ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่ประกอบการขายตรงจริง แค่เช่าพื้นที่ในเวบไซต์เท่านั้นและใส่ข้อมูลที่ดูน่าเชื่อถือ ทำให้การทุจริตดำเนินการได้ง่ายขึ้นในขณะที่การตรวจจับผู้กระทำผิดยากมากขึ้นเพราะบริษัทไม่มีตัวตน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ธุรกิจแชร์ลูกโซ่จึงแพร่ระบาดพร้อมกับวิวัฒนาการการสื่อสารผ่านอินเตอร์เน็ต

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) กล่าวว่า ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมามีผู้บริโภคเข้ามาร้องเรียนกับ สคบ.ให้ช่วยตรวจสอบบริษัทต้องสงสัยว่าจะเข้าเครือข่ายแชร์ลูกโซ่เพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยตั้งแต่ต้นปี 2553 มีผู้เข้ามาร้องเรียนเดือนละประมาณ 20 ราย เพิ่มมากขึ้นจากปีที่แล้วเท่าตัว แสดงให้เห็นว่ามีบริษัทที่มีลักษณะต้องสงสัยเข้าข่ายแชร์ลูกโซ่มากขึ้น สาเหตุก็มาจากสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ที่ผ่านมา สคบ. ได้เพิกถอนใบอนุญาตบริษัทขายตรงสองรายได้แก่ บริษัทกรีนแพลนเน็ต และ อีซี่เน็ตเวิร์ค

ในส่วนของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะเป็นผู้ดำเนินการ กรมฯ ได้แจ้งว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2553 ได้ทำการสืบสวนคดีแชร์ลูกโซ่กว่า 30 เรื่อง โดยการดำเนินการในช่วงหลังนี้จะอาศัยอินเตอร์เน็ตเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับเหยื่อ โดยคนเหล่านี้จะไปสร้างเว็บเพจโฆษณาชวนเชื่อไว้ชักชวนให้ผู้คนนำเงินมาร่วมลงทุนในกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดที่อ้างผลตอบแทนที่สูงมากโดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่ทุจริตจะใช้สินค้าที่มีราคาที่แกว่งตัวสูงที่อยู่ในความสนใจของคนทั่วไป เช่น น้ำมัน ทอง ข้าวสาร หรือสินค้าการเกษตร มาเป็นข้ออ้างในการทำธุรกิจ

การแพร่ระบาดของธุรกิจแชร์ลูกโซ่ที่ไม่หยุดยั้งแสดงว่ามาตรการป้องปรามกลยุทธ์การฉ้อโกงโดยการผันเงินนอกระบบที่ผ่านมายังไม่ได้ผล แม้จะมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดแล้วหลายราย ในกรณีของแชร์แม่ชม้อยนั้น ศาลอาญาได้มีคำพิพากษา ในปี พ.ศ. 2532 ให้ลงโทษจำเลยทั้ง 8 รายฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 คือจำคุกคนละ 154,005 ปี และคืนเงินกู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนรวมจำนวน 510,584,645 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 15 ต่อปี แก่ผู้เสียหาย แต่เนื่องจาก

ประมวลกฎหมายอาญาให้จำคุกไม่เกิน 20 ปี นางชม้อย จำคุกอยู่ในเรือนจำเพียง 7 ปี 11 เดือน 5 วัน เพราะได้รับการลดโทษ 2 ครั้ง และพ้นโทษเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2536

ในกรณีของ บริษัท กรีนแพลนเน็ตซึ่งได้ถูก สคบ. เพิกถอนใบอนุญาตนั้น ถูกกล่าวหาว่ามีการโฆษณาแจกจ่ายเอกสาร เผยแพร่ข่าวและโฆษณาทางอินเตอร์เน็ตเพื่อจูงใจให้สมัครเป็นสมาชิกขายตรงสินค้าและผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร ยาแผนโบราณ ครีมบำรุงผิว และชุดผลิตภัณฑ์ทำความสะอาด กับบริษัท โดยมีบริษัทร่วมรวย โอคาเน่ฯ เป็นผู้บริหารจัดการผลประโยชน์ จนมีประชาชน 734 รายได้รับความเสียหายจากการบังคับซื้อสินค้าราคาสูงถึง 18,000 บาทนั้น ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2550 ศาลอาญาพิพากษาให้จำคุกนายธนกฤต กรรมการบริษัท ร่วมรวยฯ จำเลยที่ 1 เป็นเวลา 1,617 ปี ปรับบริษัท ร่วมรวย โอคาเน่ฯ จำเลยที่ 4 จำนวน 161,700,000 บาท และให้จำคุกนายกิตติพงษ์ และนางอัมพร กรรมการบริษัท กรีนแพลนเน็ต จำเลยที่ 2-3 คนละ 1,761 ปี ปรับบริษัท กรีนแพลนเน็ต จำเลยที่ 5 จำนวน 176,100,000 บาท แต่เนื่องจากความผิดดังกล่าวมีอัตราโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 20 ปี จึงให้จำคุกจำเลยที่ 1-3 ไว้คนละ 20 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 นอกจากนี้ ให้จำเลยคืนเงินของกลางจำนวน 15,968,497 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี รวมทั้งคืนเงินแก่ผู้เสียหายจำนวน 42,103,826 บาท

ล่าสุดในกรณีที่ผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ นำทีมงานคุณภาพบุกจับพร้อมตั้งข้อหา “แชร์ลูกโซ่” กับบริษัท เบสท์ 59 จำกัด หรือปูแดง ไคโตซาน ซึ่งประกอบกิจการขายตรงปุ๋ยแก่เกษตรกรเมื่อต้นปี พ.ศ. 2553 นั้น ล่าสุดในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 อัยการสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากมีความเห็นว่าเป็นธุรกิจที่มีการซื้อขายสินค้าจริง หากแต่มีการค้าขายปุ๋ยเคมี ปุ๋ยอินทรีย์โดยไม่ได้รับอนุญาต เนื่องจากปุ๋ยอินทรีย์ที่จำหน่ายไม่ได้ขึ้นทะเบียน และมีการเปลี่ยนแปลงแผนการจ่ายผลตอบแทนให้แก่ตัวแทนจำหน่ายหรือสมาชิกโดยไม่แจ้งให้ สคบ.ทราบก่อน อย่างไรก็ดี การประกอบธุรกิจไม่มีลักษณะที่เป็นการหลอกลวงประชาชนจึงไม่ใช่แชร์ลูกโซ่ กรณีนี้แสดงให้เห็นว่างานในการป้องกันและปราบปรามธุรกิจแชร์ลูกโซ่ยังคงมีปัญหาในการตีความเพื่อแยกแยะธุรกิจที่เป็นการทุจริตหลอกลวงประชาชนออกจากธุรกิจขายตรงที่ถูกกฎหมาย

อนึ่ง ธุรกิจแชร์ลูกโซ่นั้นมักจะเกิดในประเทศกำลังพัฒนาที่ประชาชนจำนวนมากยังขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกรรมการเงินทำให้ไม่สามารถแยกแยะธุรกิจขายตรงที่มีการค้าขายสินค้าจริงจากธุรกิจแชร์ลูกโซ่ที่ไม่มีสินค้าจริงหากแต่ประกอบธุรกิจจากการหลอกลวงประชาชนเท่านั้น แต่ในเดือน พฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2551 ตำรวจสหรัฐอเมริกาได้เข้าจับกุม นายเบอร์นาร์ด แมดอฟฟ์ อดีตนักการเงินอเมริกันซึ่งปัจจุบันอายุ 72 ปี สำหรับโทษฐานแชร์ลูกโซ่หรือที่เรียกว่า "ปอนซี่ สคีม (Ponzi Scheme)" มานานหลายปี โดยดึงดูดนักลงทุนรายใหม่ๆเข้ามาให้ดูเหมือนมีกำไร แต่ระบบแชร์ลูกโซ่ดังกล่าวทลายลงเมื่อบรรดานักลงทุนเริ่มถอนเงินคืน หลังเกิดวิกฤตในวอลสตรีท เพราะหุ้นตกเมื่อเดือนตุลาคม ซึ่งแชร์ลูกโซ่ของเขาทำให้หลายครอบครัวสูญเสียเงินออมยามเกษียณ รวมทั้งส่งผลต่อผู้ลงทุนที่เป็นองค์กรการกุศล มหาวิทยาลัย และผู้ลงทุน

อีกจำนวนมากทั่วโลกเป็นมูลค่าสูงถึงกว่า 65,000 ราย แมดดอฟกำลังรับโทษจำคุกเป็นเวลา 150 ปี ภายหลังรับสารภาพต่อศาลว่าได้หลอกลวงรับเงินทองจำนวนมหาศาลจากผู้ต้องการลงทุน กรณีของเขาน่าจะเป็นการฉ้อโกงทางการเงินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ และล่าสุด เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 มาร์ก แมดอฟฟ์ บุตรชายคนโตของ เบอร์นาร์ด ซึ่งเคยทำงานอยู่ในกิจการของบิดาได้ปลิดชีวิตตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาภาวการณ์ที่ถูกบีบคั้นจากการสืบสวนสอบสวน กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทลงโทษทั้งทางกฎหมายและทางสังคมในสหรัฐอเมริกาที่ค่อนข้างรุนแรงแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยซึ่งส่งผลให้พฤติกรรมการทุจริตดังกล่าวยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การทุจริตหลอกลวงผู้บริโภคถือเป็นพฤติกรรมที่มีอยู่อย่างแพร่หลาย โดยที่ผู้กระทำมีเป้าหมายในการสร้างผลกำไรให้แก่ตนเองในระยะสั้น ส่วนใหญ่ความเสียหายมักเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมที่อาจจะไม่มีความรู้ความเข้าใจในการทำธุรกิจเท่าที่ควร รวมทั้งเกิดขึ้นกับธุรกิจที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้หรือยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงมาดูแลและให้ความรู้ความเข้าใจ และกำหนดกฎระเบียบการดำเนินการที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดช่องทางของผู้คิดมิชอบในการหลอกลวงผู้ประกอบการในธุรกิจดังกล่าว

3.6 สรุป

จากการศึกษากรณีการทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่เป็นการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ทั้ง 5 กรณี ได้แก่ บมจ. ศิครินทร์ บมจ. รอยเนท บมจ. ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น บมจ. เซอร์คิทอิเลคโทรนิคส์ อินดัสตรีส์ และ บมจ. เอส.อี.ซี. ออโตเซลส์ แอนด์ เซอร์วิส คณะผู้วิจัยสามารถสรุปลักษณะและรูปแบบของการกระทำความผิด ดังที่แสดงในรูปที่ 3.3 การทุจริตที่เกิดขึ้นในทุกกรณีเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้บริหารในระดับประธานกรรมการบริหาร ประธานกรรมการ หรือกรรมการบริษัท เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยการดำเนินการหลัก 2 ประการ คือ (1) การยักยอกทรัพย์ของบริษัทโดยตรง และ (2) การสร้างราคาหลักทรัพย์ เพื่อหวังผลกำไรจากการขายหุ้นหรือหวังผลทางการเมืองบางประการ

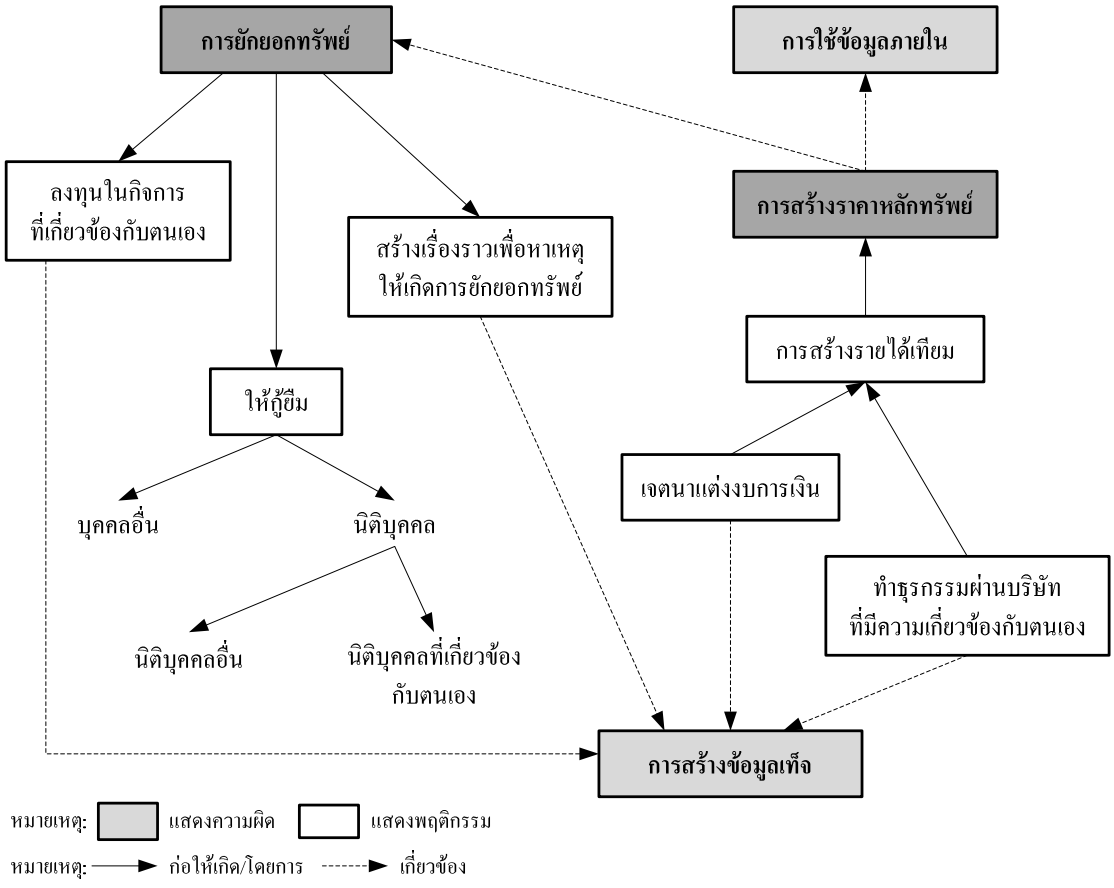
วิธีการยักยอกทรัพย์ของบริษัทที่เกิดขึ้นมีหลากหลายรูปแบบ ดังนี้

- การนำเงินของบริษัทไปลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับตนเอง เช่น ผู้บริหารนำเงินของบริษัทไปซื้อหุ้นของบริษัทอีกแห่งหนึ่งซึ่งตนเป็นเจ้าของ หรือทำสัญญาซื้อขายที่ดินกับบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับตนในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนเอง เช่นในกรณีของ บมจ. ศิครินทร์
- การให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลอื่น (บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ) แก่นิติบุคคลอื่น (บมจ. ปิคนิคฯ) หรือแก่นิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนเอง (บมจ. ศิครินทร์) ซึ่งต่อมาการให้เงินกู้ดังกล่าว

กลับกลายเป็นหนี้เสียที่ทำให้บริษัทต้องเสียหาย ซึ่งในบางกรณีถึงขั้นต้องย้ายมาอยู่ในหมวดฟื้นฟูกิจการ

- การปลอมแปลงเอกสารเพื่อให้บริษัทสามารถสั่งจ่ายเงินให้แก่บุคคลหรือองค์กรที่ไม่มีตัวตนจริง โดยผู้บริหารหรือกรรมการเป็นผู้รับเงินที่จ่ายออกจากบริษัท เช่น
  - ผู้บริหาร บมจ. เซอร์คิทฯ ใช้กิจการที่ไม่ปรากฏว่ามีตัวตนจริงในการบันทึกค่าขายสินค้าและลูกหนี้การค้าของบริษัท และใช้กิจการอีกแห่งหนึ่งที่ตนมีความเกี่ยวข้องเป็นตัวกลางในการรับชำระเงินจากลูกค้า
  - การสร้างใบสั่งซื้อ (invoice) ปลอม ในการสั่งซื้อถังบรรจุแก๊ส (บมจ. ปิคนิคฯ) และรถยนต์ (บมจ. เอส.อี.ซีฯ) ซึ่งปรากฏในภายหลังว่าไม่มีอยู่จริง
- การยักยอกโดยตรงอื่นๆ เช่น การที่ผู้บริหาร บมจ. เอส.อี.ซีฯ ยักยอกเงินฝากธนาคารของบริษัท การยักยอกเงินจากบัญชีเงินซื้อหุ้นเพิ่มทุนของบริษัท และการยักยอกชุดจดทะเบียนรถยนต์ของบริษัท หรือการที่ผู้บริหาร บมจ. ปิคนิคฯ ร่วมกับบุคคลอื่นยักยอกหุ้นของบริษัทเวิลด์แก๊สฯ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของบริษัท

รูปที่ 3.3 รูปแบบของการทุจริตที่เกิดในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย



ที่มา: โดยคณะผู้วิจัย

สำหรับวัตถุประสงค์ในการสร้างราคาหลักทรัพย์ของบริษัทนั้น ผู้บริหารจะมีวิธีการในการผลักดันให้ราคาหุ้นของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ฯ สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อหวังทำกำไรจากการขายหุ้นแบบการซื้อถูกขายแพง โดยจะใช้กลวิธีในการสร้างรายได้เทียมให้กับบริษัท เพื่อแสดงผลการดำเนินงานที่ดีกว่าความเป็นจริง ซึ่งจะเป็นการดึงดูดให้นักลงทุนรายย่อยที่ไม่ทราบข้อมูลเบื้องลึก ทั้งนี้ มักจะอาศัยกลยุทธ์ทางการบัญชี เช่น

- การรับรู้รายได้จากการฝากขายสินค้า เช่นในกรณีที่ผู้บริหาร บมจ. รอยเนท รับรู้รายได้จากการฝากขายบัตรอินเตอร์เน็ต แม้จะยังไม่มีรายรับที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งไม่ตรงตามมาตรฐานบัญชี
- การรับรู้รายได้จากค่าเช่าล่วงหน้า เช่นในกรณีที่ผู้บริหาร บมจ. ปิคนิคฯ ใช้การทำธุรกรรมผ่านโรงบรรจุแก๊สที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในการสร้างรายได้ให้บริษัท โดยการเปลี่ยนวิธีการใช้ถังแก๊สจากการจ่ายค่ามัดจำมาเป็นการจ่ายค่าเช่า และรับรู้รายได้จากค่าเช่าดังกล่าวทันที รวมถึงการจ่ายเงินให้โรงบรรจุแก๊สเพื่อนำมาจ่ายค่าเช่าถังแก๊ส และการขายแก๊สให้โรงบรรจุแก๊สดังกล่าวในราคาที่สูงกว่าที่ขายให้โรงบรรจุแก๊สรายอื่น
- การสร้างรายได้เทียมโดยการทำใบสั่งซื้อปลอม เช่นในกรณีที่ผู้บริหาร บมจ. ปิคนิคฯ สั่งซื้อถังบรรจุแก๊ส หรือกรณีที่ผู้บริหาร บมจ. เอส.อี.ซีฯ สั่งซื้อรถยนต์ โดยสร้างใบสั่งซื้อปลอมในรายการสินค้าดังกล่าว อันเป็นเหตุให้เกิดการยักยอกเงินของบริษัท และในขณะเดียวกันกลับมีการบันทึกรายการดังกล่าวเป็นสินทรัพย์ของบริษัท ซึ่งปรากฏในภายหลังว่าไม่มีอยู่จริง หรือไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าสินค้าอยู่ที่ใด

การทุจริตในการสร้างราคาหลักทรัพย์มักเกิดขึ้นพร้อมกับการทุจริตในการใช้ข้อมูลภายในเพื่อการขายหลักทรัพย์ เนื่องจากเมื่อมีการตกแต่งบัญชีให้ตัวเลขรายได้ของบริษัทดูดีกว่าความเป็นจริงในรายงานผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารก็จะต้องขายหุ้นของตนออกไปเพื่อตักตวงกำไรก่อนที่ ก.ล.ต. จะตรวจสอบพบเจอความผิดปกติทางบัญชีและมีคำสั่งให้แก้ไขตัวเลขให้สะท้อนผลการดำเนินงานที่แท้จริง เช่น ในกรณีที่ผู้บริหาร บมจ. รอยเนท เจตนาแต่งงบการเงิน เพื่อหวังผลผลักดันให้ราคาหุ้นของบริษัทเพิ่มสูงขึ้น และฉวยโอกาสก่อนที่ผู้สอบบัญชีจะตั้งข้อสังเกตในงบการเงินถึงรายการที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี ขายหุ้นของตนเองและคนในครอบครัวเพื่อเอากำไรจากส่วนต่างราคาหุ้น ซึ่งอาจถือเป็นการยักยอกทรัพย์ได้อีกทางหนึ่ง เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการเอาเปรียบผู้ถือหุ้นของบริษัทรายอื่นๆ ที่ไม่ได้ทราบถึงการสร้างราคาหุ้นอันเป็นเท็จดังกล่าว

สำหรับความผิดในลักษณะการสร้างข้อมูลเท็จนั้น ถือเป็นความผิดที่เกิดขึ้นควบคู่กับความผิดในลักษณะอื่นๆ เช่น การจัดทำเอกสารและบันทึกบัญชีไม่ถูกต้อง หรือไม่ตรงกับความเป็นจริง เพื่อ

เป็นการปิดบังการยักยอกทรัพย์ของผู้บริหาร หรือการตกแต่งงบการเงินของบริษัท เพื่อสร้างรายได้เทียมให้บริษัท โดยหวังผลในการสร้างราคาหลักทรัพย์ของบริษัท

การทุจริตที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ทั้ง 5 กรณีตัวอย่างที่ได้ศึกษานั้น ภายหลังจากที่ ก.ล.ต. ได้ดำเนินการกล่าวโทษแล้ว มีเพียงกรณีทุจริตของ บมจ. รอยเนท เท่านั้นที่ศาลชั้นต้นได้ประทับรับฟ้องในปี 2546 ในขณะที่คดีส่วนใหญ่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานสอบสวน นอกจากนี้ ศาลชั้นต้นยังได้ยกฟ้องคดีทุจริตของ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ ในกรณีการจัดซื้อรถยนต์ซึ่งมีหลักฐานที่ทำให้น่าเชื่อว่าเป็นการจัดซื้อที่มิได้เกิดขึ้นจริง การดำเนินการที่ล่าช้ากับความไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการที่จะดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิด ทำให้เห็นว่ายังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังในการเอาผิดและลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ได้แก่ ก.ล.ต. กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ และเป็นการทำให้การกล่าวโทษของ ก.ล.ต. เป็นแค่เพียงข่าวที่ออกมาเพียงชั่วคราวเท่านั้น เพราะในที่สุดก็ยังไม่มีใครมาเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้ และทำให้การทุจริตแบบเดิมๆ ดำเนินต่อไปอย่างแพร่หลาย ในบทต่อไปจะเป็นการกล่าวถึงข้อบกพร่องของการดำเนินการในการดำเนินคดี และความพยายามในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการทุจริต อย่างที่ได้เกิดขึ้นแล้วทั้ง 5 กรณี

สำหรับพฤติกรรมการถือหุ้นแทนในกรณีศึกษานี้จะเป็นการกระทำโดยใช้ชื่อบุคคลใกล้ชิดให้ถือหุ้นแทนตน รวมทั้งการจัดตั้งบริษัทถือครองหลักทรัพย์ของตนเองขึ้นมาเพื่อปกปิดอำพรางหุ้น และเพื่อหลีกเลี่ยงกฎ ระเบียบของรัฐ ที่ห้ามนักการเมืองมีหุ้นส่วนในธุรกิจใดๆ ซึ่งกระบวนการซื้อขาย โอนหุ้น หรือรับเงินปันผล อาจใช้บริษัทดูแลหลักทรัพย์รับเป็นตัวแทนถือครองหรือสั่งซื้อขายแทนได้ และหากเป็นบริษัทต่างประเทศที่มีกฎหมายรองรับการไม่เปิดเผยชื่อลูกค้าแล้ว การตรวจสอบจะทำได้ยากลำบากมากขึ้น ทั้งนี้ ประเทศไทยมีมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันไว้ค่อนข้างมาก อาทิเช่น การตรวจสอบทรัพย์สินก่อนและหลังการเข้ารับตำแหน่ง การกำหนดโทษยึดทรัพย์ฐานร่ำรวยผิดปกติ การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน รวมทั้งข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ข้อมูลภายในเล่นหุ้น เป็นต้น แต่พฤติกรรมการปกปิดการถือหุ้นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจของตนกลับมีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น

นอกจากพฤติกรรมที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีพฤติกรรมความผิดในหลายรูปแบบซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลในหลายภาคส่วน อาทิ การติดสินบนนักการเมืองระดับสูง การประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การดำเนินการฟอกเงินของบริษัทเอกชนโดยความร่วมมือของผู้บริหารและพนักงานบริษัท การหลบเลี่ยงภาษีศุลกากรโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในบริษัทเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจส่วนตัวของตนเอง การหลบเลี่ยงภาษีสรรพากรจากการซื้อขายหุ้น รวมทั้ง ความไม่โปร่งใสในขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ การเรียกเก็บภาษีย้อนหลังกับบริษัทเอกชน และการประเมินภาษี

สรรพากรโดยเลือกปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างการทุจริตที่ค่อนข้างซับซ้อนและก่อให้เกิดความเสียหายทั้งกับภาครัฐและระบบเศรษฐกิจอย่างมาก

สำหรับการทุจริตในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ส่วนใหญ่มักเกิดจากการหลอกลวงผู้บริโภคหรือลูกค้าซึ่งไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจเท่าที่ควร บทบาทของภาครัฐในการป้องกันการทุจริตดังกล่าวและการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแต่ละประเภทว่าได้มีกฎหมายบังคับใช้โดยตรงและมีการระบุหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบผู้ประกอบการในธุรกิจนั้นๆ โดยตรงหรือไม่ และถึงแม้ว่ามูลค่าความเสียหายต่อรายจะไม่สูงนัก หากเทียบกับความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตของผู้ประกอบการรายใหญ่ แต่หากพิจารณาจากจำนวนผู้ที่ได้รับความเสียหายซึ่งมีจำนวนหลายรายก็อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้

บทที่ 4
แรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน

จากกรณีศึกษารูปแบบของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยในบทที่ 3 ซึ่งประกอบไปด้วย (1) พฤติกรรมความผิดตามกฎหมายและข้อบังคับของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (2) พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการอำพรางการถือหุ้นที่แท้จริงโดยการตั้งนิติบุคคลอื่นให้ถือหุ้นแทนหรือนอมินี (3) พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร (4) พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคารและการฟอกเงิน และ (5) พฤติกรรมความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวงผู้บริโภคหรือลูกค้า มาในบทที่ 4 นี้ จะเป็นการศึกษาถึงองค์ประกอบและแรงจูงใจที่เอื้อให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนไทย โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นแรงจูงใจในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และส่วนที่สองเป็นการศึกษาแรงจูงใจในกรณีของการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร เนื่องจากการทุจริตของภาคเอกชนสองประเภทนี้มีความซับซ้อนและมีความแพร่หลายมากกว่าการทุจริตอีกสามประเภท

การอำพรางการถือหุ้นที่แท้จริงมักเกิดขึ้นเฉพาะกับผู้ถือหุ้นที่เป็นนักการเมือง ซึ่งต้องการที่จะปกปิดทรัพย์สินที่ตนเป็นเจ้าของ โดยที่ตามกฎหมายแล้วจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ สำหรับการทุจริตในภาคสถาบันการเงิน เช่น การปล่อยกู้ให้แก่บริษัทในเครือหรือเครือญาติของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ในปัจจุบันเกิดขึ้นน้อยมาก เนื่องจากสถาบันการเงินของไทย โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยมิได้มีโครงสร้างการถือหุ้นในลักษณะที่เป็นครอบครัวอย่างแต่เดิม เนื่องจากมีผู้ลงทุนต่างชาติจำนวนมากเข้ามาถือครองหุ้นในสถาบันการเงินของไทยหลายแห่งที่ประสบปัญหาความมั่นคงทางการเงินในเวลานั้น สำหรับสุดท้าย การทุจริตหลอกลวงผู้บริโภคถือเป็นพฤติกรรมที่มีอยู่อย่างแพร่หลาย โดยที่ผู้กระทำจะมีเป้าหมายในการสร้างผลกำไรให้แก่ตนเองในระยะสั้น ในกรณีศึกษาของธุรกิจแฟรนไชส์ที่ได้ศึกษานั้น เป็นลักษณะของการทุจริตที่ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐที่เข้ามากำกับดูแล

4.1 แรงจูงใจที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

บริษัทมหาชนที่มีหุ้นเป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะมีการเสนอขายหุ้นต่อสาธารณชนหรือไม่ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จากกรณีศึกษาพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของธุรกิจเอกชนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ซึ่งเป็น

ความผิดตามกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ที่ถูกกล่าวโทษในช่วงปี 2544-2553 รวม 5 กรณี อันได้แก่ กรณีทุจริตของบริษัท ศิครินทร์ จำกัด (มหาชน) บริษัท รอยเนท จำกัด (มหาชน) บริษัท ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท เซอร์คิทอีเลคโทรนิคส์ อินดัสตรีส์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เอส.อี.ซี. ออโตเซลส์ แอนด์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ในที่นี้ คณะผู้วิจัยสามารถจัดรูปแบบของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งประกอบไปด้วยการกระทำความผิดในหลายลักษณะและเป็นความผิดที่ถูก ก.ล.ต. ดำเนินการกล่าวโทษตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จำนวนหลายมาตรา ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 รูปแบบของพฤติกรรมการทุจริตที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ

กรณีทุจริต	พฤติกรรมที่ถูกกล่าวโทษ	ความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ
บมจ. ศิครินทร์ (ถูกกล่าวโทษ ปี 2544)	ยักยอกทรัพย์: นำเงินไปลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตนในราคาที่สูงกว่ามูลค่าตามบัญชี โดยปราศจากอำนาจและไม่ผ่านมติคณะกรรมการบริษัท และนำเงินไปเป็นประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น โดยพรางว่าเป็นการให้กู้ยืมหรือลงทุนในบริษัทที่เกี่ยวข้อง	มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 311
	สร้างข้อมูลเท็จ: กระทำหรือยินยอมให้มีการลงข้อความเท็จในบัญชีและการจัดทำบัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อความจริง รวมถึงการลงข้อความเท็จในเอกสารของบริษัทเพื่อลวงบุคคลใดๆ	มาตรา 312
บมจ. รอยเนท (ถูกกล่าวโทษ ปี 2546)	ใช้ข้อมูลภายใน: ฉวยโอกาสขายหุ้นรอยเนท ก่อนที่ข้อเท็จจริงในเรื่องที่ผู้สอบบัญชีจะตั้งข้อสังเกตในงบการเงินเกี่ยวกับการรับรู้รายได้จากการขายบัตรอินเตอร์เน็ตที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานบัญชีจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งข้อเท็จจริงนี้เป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหุ้นรอยเนท	มาตรา 241
	ฝ่าฝืนกฎระเบียบ: ไม่รายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้บริหาร และไม่รายงานการได้มาหรือการจำหน่ายหลักทรัพย์ที่ทำให้การถือครองหลักทรัพย์ในกิจการนั้นๆ เปลี่ยนแปลงทุกๆ ร้อยละ 5 ของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการ	มาตรา 59 มาตรา 246
	สร้างข้อมูลเท็จ: จัดทำบัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง และลงข้อความเท็จในเอกสาร โดยการรับรู้รายได้จากการฝากขายบัตรอินเตอร์เน็ตในทันที	มาตรา 56 มาตรา 238 มาตรา 312
บมจ. ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น (ถูกกล่าวโทษ รวม 3 ครั้ง ในปี 2548 ปี 2549 และ	ยักยอกทรัพย์: (1) ทำสัญญาให้กู้ยืมเงินแก่นิติบุคคลจำนวน 2 ราย แต่กลับมีการนำเช็คสั่งจ่ายเงินให้กู้ยืมบางส่วนเข้าบัญชีส่วนตัวของผู้บริหาร (2) ทำธุรกรรมเกี่ยวกับการจัดซื้อถังบรรจุแก๊สขนาดเล็กและขนาดใหญ่อันเป็นเท็จ อันเป็นเหตุให้เกิดการยักยอกเงินออกจากบริษัท (3) ยักยอกเงิน หุ้น และทรัพย์สินอื่นๆ ของบริษัทเวิลด์แก๊สฯ ซึ่งเป็นบริษัทย่อยของ บมจ. ปิคนิคฯ	มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 311 มาตรา 313 มาตรา 314 มาตรา 315

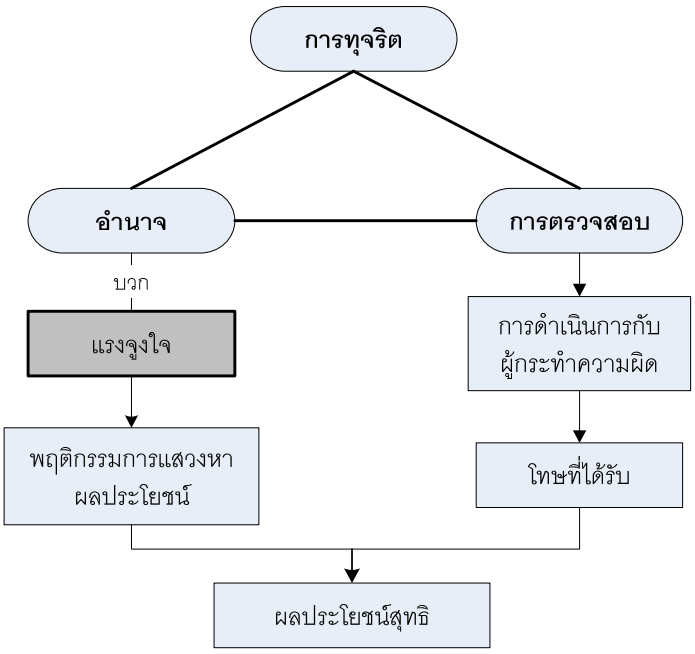
กรณีทุจริต	พฤติกรรมที่ถูกกล่าวโทษ	ความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ
ปี 2552)	<u>สร้างข้อมูลเท็จ</u>: (1) จัดทำบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ถังบรรจุแก๊ส (การรับรู้รายได้และกำไรสูงกว่าความเป็นจริง จากการเปลี่ยนรูปแบบการใช้ถังแก๊สของโรงบรรจุแก๊ส จากการจ่ายค่ามัดจำถังมาเป็นค่าเช่าถังรายปี) และรายการให้กู้ยืมเงินแก่นิติบุคคล 2 ราย อันเป็นเท็จ (2) จัดทำเอกสารและบัญชีที่เกี่ยวข้องกับรายการสั่งซื้อถังบรรจุแก๊สอันเป็นเท็จ	มาตรา 312 มาตรา 315
บมจ. เซอร์คิทอีเลคโทร-นิคส์ อินดัสตรีส์ (ถูกกล่าวโทษ ปี 2549)	<u>ยักยอกทรัพย์</u>: สร้างลูกหนี้การค้าในต่างประเทศอันเป็นเท็จในการบันทึกค่าขายสินค้าและลูกหนี้การค้า และใช้กิจการอีกแห่งหนึ่งในต่างประเทศที่มีความเกี่ยวโยงกับผู้บริหารเป็นตัวกลางในการรับชำระเงิน อันเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้บริษัทไม่ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้การค้ารายดังกล่าว ทำให้บริษัทไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด จนนำไปสู่การเข้าฟื้นฟูกิจการในที่สุด	มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 311 มาตรา 313 มาตรา 315
	<u>สร้างข้อมูลเท็จ</u>: กระทำหรือยินยอมให้มีการจัดทำเอกสารและลงบัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงกับความจริง ในธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้การค้าต่างประเทศที่ไม่ปรากฏว่ามีตัวตนจริง ซึ่งเป็นการลวงผู้สอบบัญชี ประชาชน และผู้ลงทุนทั่วไปที่ใช้งบการเงิน	มาตรา 312
บมจ. เอส.อี.ซี. ออโต-เซลส์ แอนด์ เซอร์วิส (ถูกกล่าวโทษ ปี 2551และ 2552)	<u>ยักยอกทรัพย์</u>: (1) สั่งซื้อรถยนต์ที่ไม่มีอยู่จริง เพื่อเป็นเหตุอำพรางให้มีการจ่ายเงินออกจากบริษัทให้กับผู้บริหารหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง (2) ยักยอกเงินของบริษัทผ่านการให้กู้ยืมของบริษัทย่อยแก่บุคคลอื่นจำนวน 4 ราย ซึ่งถูกใช้ชื่อเพื่อปกปิดการยักยอกทรัพย์ของผู้บริหาร (3) ยักยอกเงินฝากของบริษัทย่อย (4) ยักยอกเงินจากบัญชีจองซื้อหุ้นเพิ่มทุนของบริษัทย่อย (5) ยักยอกชุดจดทะเบียนรถยนต์ของบริษัทไปค้ำประกันหนี้ส่วนตัว	มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309 มาตรา 311 มาตรา 313 มาตรา 315
	<u>สร้างข้อมูลเท็จ</u>: (1) จัดทำเอกสารอันเป็นเท็จในการสั่งซื้อรถยนต์ที่ไม่มีอยู่จริงและจัดให้มีการบันทึกบัญชีซื้อรถยนต์นั้น ส่งผลให้จำนวนรถยนต์ที่แสดงเป็นสินค้าคงเหลือในบัญชีไม่ถูกต้อง (2) ไม่บันทึกบัญชีเกี่ยวกับการรับเงินและถอนเงินจากบัญชีจองซื้อหุ้นเพิ่มทุนของบริษัทย่อยให้ถูกต้องหรือให้ตรงกับความเป็นจริง (3) ลงข้อความเท็จในบัญชีและทำบัญชีไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง โดยสร้างรายได้จากการขายรถยนต์ที่ไม่มีอยู่จริง 30 ล้านบาท และแสดงหนี้สินต่ำกว่าความเป็นจริง 30 ล้านบาท	มาตรา 312 มาตรา 315
	<u>ผิดต่อหลักธรรมาภิบาล</u>: กรรมการและผู้บริหารไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและระมัดระวังในกรณี (1) อนุมัติให้กู้ยืมเงินและลงนามในเช็คสั่งจ่ายเงินแก่บุคคลอื่นจำนวน 4 ราย (2) ลงนามล่วงหน้าในเช็คหรือลงนามโดยละเลยที่จะตรวจสอบความถูกต้องของรายการ อันเป็นเหตุให้เกิดการยักยอกเงินออกจากบริษัท	มาตรา 89/7 มาตรา 89/24

ที่มา: รวบรวมจากข่าว ก.ล.ต. ฉบับที่ 34/2544, 6/2546, 67/2548, 49/2549, 69/2549, 84/2551, 28/2552 และ 78/2552

ในการวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบและแรงจูงใจที่เอื้อให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ คณะผู้วิจัยขอนำเสนอแผนภาพการวิเคราะห์ในรูปที่ 4.1 ด้านล่างนี้ โดยที่การทุจริตจะเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจ แต่อีกส่วนหนึ่งก็จะถูกคานไว้ด้วยการตรวจสอบอีกทีหนึ่ง ในส่วนของ “การใช้อำนาจ” กรรมการและผู้บริหารบริษัทมหาชนถือเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้ถือหุ้นให้เป็นตัวแทนในการบริหารจัดการงานต่างๆ ของบริษัท ทั้งนี้ ก็เพื่อผลประโยชน์สูงสุดแก่บริษัทและผู้ถือหุ้น ดังนั้น กรรมการและผู้บริหารจึงเป็นผู้มีอำนาจและมีหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินกิจการของบริษัทด้วยความชอบธรรม แต่หากการใช้อำนาจหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารเป็นไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นที่ตั้ง มิใช่ผลประโยชน์แก่บริษัทและผู้ถือหุ้น ก็จะทำให้เกิดพฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดแก่ตนเองและพวกพ้องหรือเกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นในบริษัทมหาชน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้ถือหุ้นในวงกว้าง

ในด้าน “การตรวจสอบ” หากการใช้อำนาจโดยมิชอบของกรรมการและผู้บริหารถูกจำกัดด้วยการตรวจสอบของฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในที่นี้คือคณะกรรมการ ก.ล.ต. การทุจริตที่เกิดขึ้นก็จะมีความรุนแรงน้อยลง เมื่อมีการตรวจสอบถึงพฤติกรรมที่อาจเป็นการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับทางกฎหมาย ถ้าพบว่ามีการกระทำความผิดจริงก็จะนำไปสู่การดำเนินการกับผู้กระทำความผิด ซึ่งอาจถูกดำเนินการทางบริหาร เช่น ถูกภาคทัณฑ์หรือถูกเพิกถอน หรืออาจถูกดำเนินการทางอาญา เช่น ถูกเปรียบเทียบความผิดหรือถูกกล่าวโทษความผิด แต่ในความเป็นจริงแล้ว เส้นทางของการตรวจสอบที่จะนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดกลับไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการเท่าที่ควร ซึ่งจะกล่าวถึงสาเหตุในส่วนถัดไป

รูปที่ 4.1 แผนภาพการวิเคราะห์แรงจูงใจที่เอื้อให้เกิดพฤติกรรมการทุจริต



ที่มา: โดยคณะผู้วิจัย

ดังนั้น แรงจูงใจในการกระทำความผิดของผู้ที่มีอำนาจจึงอยู่ที่การชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับจากพฤติกรรมการทุจริตและโทษที่อาจได้รับจากการกระทำความผิดดังกล่าวเช่นนี้แล้ว หากกรรมการและผู้บริหารซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลกิจการต่างๆ ภายในบริษัทเกิดแรงจูงใจที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง การใช้อำนาจหน้าที่ที่มีโดยชอบธรรม ก็อาจก่อให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันได้ ซึ่งจะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น แต่ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ล้วนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทและผู้ถือหุ้นทั้งสิ้น ในที่นี้คณะผู้วิจัยได้นำเสนอรูปแบบของการวิเคราะห์แรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะความสัมพันธ์เชิงคณิตศาสตร์ ดังนี้

การทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ $E(gain) > E(loss)$

เมื่อ $E(gain) = \sum_{i=1}^{n} q_i.Benefit_i$

และ $E(loss) = \sum_{i=1}^{n} p_i.Penalty_i$

โดยที่ $E(gain)$ คือ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการกระทำความผิด

$E(loss)$ คือ ต้นทุนของการกระทำความผิดที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

$Benefit_i$ คือ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมความผิด i

q_i คือ โอกาสที่ผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจของตนกระทำความผิด i

$Penalty_i$ คือ โทษทางกฎหมายของพฤติกรรมความผิด i

p_i คือ โอกาสที่พฤติกรรมความผิด i จะถูกตรวจพบและดำเนินการทางกฎหมาย

i คือ พฤติกรรมความผิดที่ i โดย $i = 1, 2, ..., n$

จากเงื่อนไขในข้างต้น การทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดคาดว่าจะได้รับจากการกระทำความผิดมีค่ามากกว่าต้นทุนของการกระทำความผิดที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ในส่วนของผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการกระทำความผิด ในที่นี้มีข้อสมมติว่าการตรวจสอบภายในขององค์กรนั้นล้มเหลว ทำให้กรรมการและผู้บริหารสามารถใช้อำนาจที่ตนมีในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ควรจะเป็นของบริษัทและผู้ถือหุ้นให้แก่ตนเองและพวกพ้องได้ ซึ่งส่งผลทำให้ q_i หรือโอกาสที่ผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจของตนเพื่อกระทำความผิดมีค่าเท่ากับหนึ่ง หรือเข้าใกล้หนึ่ง ($q_i = 1$) ดังนั้น ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดคาดว่าจะได้รับทั้งหมดจึงมีค่าเท่ากับผลรวมของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดในแต่ละกรณี ในขณะที่ต้นทุนของการกระทำความผิดที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ โทษทางกฎหมายของพฤติกรรมความผิดที่ได้

กระทำในแต่ละกรณีและโอกาสที่พฤติกรรมความผิดดังกล่าวจะถูกตรวจพบและถูกดำเนินการทางกฎหมายหรือ p_i

เมื่อแทนค่าความสัมพันธ์ในข้างต้น พร้อมทั้งสมมติฐานที่ให้การตรวจสอบและการกำกับดูแลกิจการภายในขององค์กรนั้นล้มเหลว จะได้ความสัมพันธ์ใหม่ในกรอบด้านล่างนี้ โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดคาดว่าจะได้รับจากการกระทำความผิดของตนซึ่งมีค่าเท่ากับผลรวมของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมด มีค่ามากกว่าผลรวมของโทษทางกฎหมายที่จะได้รับจากความผิดแต่ละกรณี เมื่อการกระทำความผิดนั้นๆ ถูกตรวจพบและถูกดำเนินการทางกฎหมายจนถึงที่สุด

$$\sum_{i=1}^{n} \boxed{Benefit_i} \;>\; \sum_{i=1}^{n} \boxed{p_i} \cdot \boxed{Penalty_i}$$

$$\Downarrow \qquad\qquad \Downarrow \quad \Downarrow$$

หัวข้อย่อยที่ 4.1.1 4.1.2 4.1.3

ในส่วนถัดไปจะเป็นการขยายความเพิ่มเติม พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวแปรแต่ละตัวที่ปรากฏในกรอบข้างบน ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจของกรรมการและผู้บริหารที่มีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการต่างๆ ของบริษัท ที่อาจก่อให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนไทยในตลาดหลักทรัพย์ฯ โดยจะแบ่งการวิเคราะห์เป็น 3 ส่วน ตามตัวแปรในกรอบข้างต้น ได้แก่ หัวข้อที่ 4.1.1 พฤติกรรมความผิดและผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับหรือ $E(gain)$ หัวข้อที่ 4.1.2 การดำเนินการของฝ่ายตรวจสอบ ซึ่งจะมีผลต่อ p_i หรือโอกาสที่พฤติกรรมความผิดจะถูกตรวจพบและดำเนินการทางกฎหมาย และหัวข้อที่ 4.1.3 โทษที่อาจได้รับจากการกระทำความผิดหรือ $Penalty_i$ ดังนี้

4.1.1 พฤติกรรมความผิดและผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากรูปแบบและพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นใน 5 กรณีศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยได้สรุปและจัดกลุ่มพฤติกรรมความผิดที่เหมือนกันไว้ในตารางที่ 4.2 ในที่นี้ พฤติกรรมความผิดที่ถูกกล่าวโทษบ่อยครั้งที่สุดก็คือความผิดในฐานยักยอกทรัพย์และสร้างข้อมูลเท็จ การยักยอกทรัพย์ที่เกิดขึ้นมีทั้งที่เป็นการยักยอกเงินออกจากบริษัทโดยตรงและทางอ้อม ผ่านการลงทุนหรือการปล่อยเงินกู้ให้กับบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีความเกี่ยวข้อง การจัดซื้อหรือการจัดจ้างอันเป็นเท็จเพื่อหาเหตุที่จะจ่ายเงินออกจากบริษัท หรือการทำธุรกรรมอื่นเพื่ออำพรางการยักยอกเงินและทรัพย์สินของบริษัท ซึ่งล้วนแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทเป็นเงินจำนวนมาก สำหรับความผิดในฐานสร้างข้อมูลเท็จ เช่น การตกแต่งบัญชี การลงข้อความเท็จในบัญชี หรือการจัดทำเอกสารและรายงานของบริษัทอันเป็นเท็จ ส่วนหนึ่งถือเป็นการกระทำที่เป็นการสนับสนุนหรือเอื้อให้เกิดพฤติกรรมความผิดในกรณีอื่นๆ เช่น การลงข้อความเท็จในบัญชีหรือเอกสารอื่นๆ เพื่อปกปิดการยักยอกทรัพย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ตามที่กล่าวมาในข้างต้น หรือการอาศัยช่องว่างของการบันทึกบัญชีในการสร้างรายได้เทียมให้กับบริษัทเพื่อหวังสร้างราคาหลักทรัพย์ ทั้งนี้ พบว่าการใช้ช่องทางการบัญชี เพื่อประกอบการยักยอกทรัพย์จะเกิดขึ้นมากกว่า ก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่า และตรวจสอบได้ยากกว่าการแต่งบัญชีเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ

ตารางที่ 4.2 การจัดกลุ่มพฤติกรรมความผิดตามที่ถูกกล่าวโทษ

กรณี	ยักยอกทรัพย์	สร้างข้อมูลเท็จ	ฝ่าฝืนกฎระเบียบ	ใช้ข้อมูลภายใน	ผิดต่อหลักธรรมาภิบาล
บมจ. ศิครินทร์	●	●			
บมจ. รอยเนท		●	●	●	
บมจ. ปิคนิคฯ	●	●			
บมจ. เซอร์คิทฯ	●	●			
บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ	●	●			●

ที่มา: รวบรวมจากข่าว ก.ล.ต. ฉบับที่ 34/2544, 6/2546, 67/2548, 49/2549, 69/2549, 84/2551, 28/2552 และ 78/2552

ในการประเมินผลประโยชน์ที่กรรมการและผู้บริหารคาดว่าจะได้รับ หรืออีกด้านหนึ่งก็คือความเสียหายแก่บริษัทและผู้ถือหุ้น จากพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี คณะผู้วิจัยหมายรวมถึงแต่เฉพาะผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด ตามที่ถูกกล่าวโทษโดย ก.ล.ต. ที่แสดงในตารางที่ 4.1 เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจริงทั้งหมด ซึ่งมีที่มาจากข่าวหนังสือพิมพ์ รวมถึงการตรวจสอบของ ก.ล.ต. ที่ยังไม่ได้รับการยืนยัน เนื่องจากการกระทำความผิดตามที่ถูก ก.ล.ต. กล่าวโทษ ถือเป็นความผิดซึ่งได้รับการตรวจสอบและยืนยันจากฝ่ายตรวจสอบเป็นที่เรียบร้อยแล้วว่ามีมูลจริง คณะผู้วิจัยได้ประมาณการถึงผลประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในเบื้องต้น จากข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์และจากการกล่าวโทษของ ก.ล.ต. ไว้ในตารางที่ 4.3 โดยที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากพฤติกรรมการยักยอกทรัพย์ออกจากบริษัท ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์อย่างชัดเจนที่สุด

ตารางที่ 4.3 ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวโทษ

กรณีทุจริต	ความผิดตามที่ถูกกล่าวโทษ/ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น
บมจ. ศิครินทร์	- นำเงินของบริษัทไปซื้อหุ้นของ บมจ. จุลดิศ ดีเวลลอป ในช่วงที่ราคาหุ้นปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง จำนวน 214.05 ล้านบาท
	- ลงทุนในบริษัทที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มจุลดิศและให้กู้ยืมเงินแก่บริษัทในกลุ่มจุลดิศ จำนวนหลายรายการ มูลค่ารวม 758.85 ล้านบาท
	- นำเงินฝากของบริษัทไปค้ำประกันบริษัทอื่นที่มีความเกี่ยวข้อง จำนวน 20 ล้านบาท
	- ให้เปล่าหุ้น รพ. เทพารักษ์ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของบริษัทแก่ผู้ใกล้ชิด มูลค่า 10 ล้านบาท
บมจ. รอยเนท	- ผู้บริหารขายหุ้น ROYNET ของตนเองและคนในครอบครัว โดยอาศัยข้อมูลภายในที่ตนได้ล่วงรู้มาในตำแหน่งผู้บริหาร ในช่วงที่มีการเปิดเผยงบการเงินที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบัญชี จำนวน 24.6 ล้านบาท
บมจ. ปิคนิคฯ	- นำเช็คสั่งจ่ายเงินให้กู้ยืมแก่นิติบุคคล 2 ราย จำนวน 85 ล้านบาท เข้าบัญชีส่วนตัว
	- ทำธุรกรรมการจัดซื้อถังบรรจุแก๊สขนาดเล็กและขนาดใหญ่อันเป็นเท็จ คิดเป็นมูลค่า 1,321 ล้านบาท และ 852 ล้านบาท ตามลำดับ
	- ยักยอกหุ้นและทรัพย์สินอื่นๆ ของบริษัทเวิลด์แก๊สฯ โดยดำเนินการให้บริษัทผิดสัญญา อันเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียหุ้นและทรัพย์สินดังกล่าว มูลค่าประมาณ 761 ล้านบาท
บมจ. เซอร์คิทฯ	- ตั้งค่าเผื่อหนี้สูญของลูกหนี้การค้าต่างประเทศรายหนึ่งทั้งจำนวน ซึ่งปรากฏภายหลังว่าไม่มีตัวตนจริง รวมเป็นจำนวนเงิน 3,440 ล้านบาท
บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ	- จัดทำเอกสารอันเป็นเท็จในการสั่งซื้อรถยนต์ที่ไม่มีอยู่จริง เพื่อเป็นเหตุอำพรางให้ต้องจ่ายเงินออกจากบริษัท จำนวน 196 คัน มูลค่าประมาณ 597.9 ล้านบาท
	- ยักยอกเงินผ่านการให้กู้ยืมแก่บุคคลภายนอก 4 ราย รวมเป็นเงิน 245 ล้านบาท
	- ยักยอกเงินฝากของบริษัทย่อย จำนวน 30 ล้านบาท
	- ยักยอกเงินจากบัญชีจองซื้อหุ้นเพิ่มทุน จำนวน 42 ล้านบาท

ที่มา: รวบรวมจากข่าว ก.ล.ต. ฉบับที่ 34/2544, 6/2546, 67/2548, 49/2549, 69/2549, 84/2551, 28/2552 และ 78/2552

จากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดในกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี ที่คณะผู้วิจัยได้ประเมินในข้างต้น แม้ว่าจะเป็นการประมาณการผลประโยชน์อย่างน้อยที่คาดว่าผู้กระทำความผิดจะได้รับ แต่ผลประโยชน์ที่ประเมินได้ในเบื้องต้นนั้นถือเป็นเงินจำนวนมากทีเดียว เช่น กรณีทุจริต บมจ. ศิครินทร์ จำนวน 1,003 ล้านบาท กรณีทุจริต บมจ. รอยเนท จำนวน 24.6 ล้านบาท กรณีทุจริต บมจ. ปิคนิคฯ จำนวน 3,019 ล้านบาท กรณีทุจริต บมจ. เซอร์คิทฯ จำนวน 3,440 ล้านบาท และ กรณีทุจริต บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ จำนวน 914.9 ล้านบาท (ความเสียหายตามที่ปรากฏในข่าวอาจมีมูลค่าสูงถึง 3,000 ล้านบาท) กล่าวโดยสรุปแล้ว จะพบว่าการใช้อำนาจที่มีโดยชอบธรรมของกรรมการหรือผู้บริหาร

ในทางที่ผิดต่อบริษัทและผู้ถือหุ้น ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องจำนวนมหาศาล โดยจะเกิดจากพฤติกรรมการกระทำความผิดในหลากหลายรูปแบบและวิธีการ ในส่วนถัดไปจะเป็นการแสดงถึงต้นทุนของการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้น เมื่อการกระทำความผิดของกรรมการและผู้บริหารถูกตรวจพบและดำเนินการทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อหาผลประโยชน์สุทธิของการกระทำความผิดที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ ซึ่งจะนำมาประกอบกับการวิเคราะห์แรงจูงใจของการกระทำความผิดต่อไป

4.1.2 การดำเนินการของฝ่ายตรวจสอบ

ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับทางกฎหมายของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ฝ่ายตรวจสอบซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ตามลำดับขั้นของการดำเนินการ ได้แก่ การตรวจสอบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด (ดูภาคผนวกที่ 1 การใช้บังคับกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต.) โดยในความเป็นจริง คณะผู้วิจัยกลับพบความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการของฝ่ายตรวจสอบในทั้ง 2 ส่วน อันเป็นเหตุทำให้การตรวจสอบเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้นหรือทำให้การดำเนินคดีทางกฎหมายล่าช้า ความไม่มีประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นในแต่ละส่วนเกิดขึ้นจากสาเหตุหลายประการ ดังต่อไปนี้

- ***การตรวจสอบ***

จากรูปภาคผนวกที่ 1.1 ซึ่งแสดงถึงขั้นตอนการตรวจสอบและการพิจารณาดำเนินคดีทางอาญา ที่มาของกรณีการกระทำความผิดที่ ก.ล.ต. รับเรื่องไว้เพื่อตรวจสอบ ได้แก่ (1) ตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือองค์กรภายนอก ทั้งในและต่างประเทศ (2) ข้อร้องเรียนจากส่วนอื่นๆ (3) ข่าว (4) ระบบติดตามและตรวจสอบของ ก.ล.ต. และ (5) ข้อมูลที่เปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป ภายหลังจากที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้พิจารณาเรื่องที่ได้รับมาในเบื้องต้น หากมีมูลความผิดจริงก็จะดำเนินการตรวจสอบเพื่อหาหลักฐานเพิ่มเติม หรือหากเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลก็ให้ยุติไป

การสืบข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดและเจตนาของผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินการทั้งหมด ถือเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของฝ่ายตรวจสอบ เนื่องด้วยข้อจำกัดในการได้มาซึ่งเบาะแส ข้อมูล และหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยที่ผู้กระทำความผิดซึ่งมักเป็นกรรมการหรือผู้บริหารบริษัทที่มีอำนาจในการสั่งการจะเป็นฝ่ายที่ควบคุมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องไว้ทั้งหมด พร้อมกันนี้ ยังสามารถสร้างข้อมูลเท็จในเอกสารหรืองบการเงินของบริษัทเพื่อสนับสนุนหรือปกปิดการกระทำความผิดของตนเอง ทำให้การกระทำความผิดของตนเองดูเหมือนว่าจะเป็นการกระทำที่ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการยากที่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของกรรมการและผู้บริหารจะหลุดลอดออกมา ซึ่งทำให้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ดำเนินไปได้ยากยิ่งขึ้น

- ***การดำเนินคดี***

ต่อมาหากพบว่ามีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จะนำไปสู่การดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิด ซึ่งยังแบ่งออกเป็นการดำเนินการทางบริหารและการดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้ การดำเนินการทางบริหารหมายถึงการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นผู้ให้บริการ เช่น ผู้สอบบัญชีหรือที่ปรึกษาทางการเงิน แก้ไขการดำเนินการหรือมีคำสั่งลงโทษทางปกครอง เช่น ภาคทัณฑ์ สั่งพัก หรือเพิกถอนการอนุญาตการให้ความเห็นชอบหรือการขึ้นทะเบียน แต่หากเป็นการกระทำความผิดของกรรมการหรือผู้บริหารที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริษัท จะเข้าข่ายต้องถูกดำเนินคดีทางอาญา ซึ่งถ้าเป็นความผิดที่ไม่มีผลกระทบในวงกว้างหรือสามารถเปรียบเทียบปรับได้ จะถูกดำเนินการเพื่อเปรียบเทียบความผิด และถ้าเป็นความผิดที่มีผลกระทบในวงกว้างหรือเปรียบเทียบปรับไม่ได้หรือไม่ยินยอมรับการเปรียบเทียบความผิด จะถูกกล่าวโทษตามความผิดที่ได้กระทำ

ในที่นี้จะกล่าวถึงแต่เฉพาะการกระทำความผิดที่ถูกดำเนินคดีทางอาญาและได้รับการกล่าวโทษ ซึ่งโดยส่วนใหญ่คือการทุจริตคอร์รัปชันที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลจำนวนมาก เมื่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ดำเนินการกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อพนักงานสืบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) หรือกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (สศก.) เรื่องจะถูกส่งต่อไปยังอัยการเพื่อพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อศาลชั้นต้น ปัญหาที่สำคัญของกระบวนการในข้างต้นก็คือความล่าช้าของการดำเนินคดี ภายหลังการกล่าวโทษของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ทำให้กรณีการกระทำความผิดส่วนใหญ่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อพิสูจน์ความจริง และดูเหมือนว่าไม่มีการลงโทษผู้กระทำความผิด เป็นแต่เพียงการกล่าวโทษของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. แต่ฝ่ายเดียว

เมื่อพิจารณาความคืบหน้าของการดำเนินคดีจากกรณีศึกษาทั้ง 5 ในตารางที่ 4.4 จะพบว่าจากกรณีความผิดที่ถูกกล่าวโทษจำนวน 9 ครั้ง ในช่วงปี 2544-2553 มีเพียงแค่ 2 ครั้ง คือ ในปี 2546 (กรณี บมจ. รอยเนท) และปี 2548 (กรณี บมจ. ปิคนิคฯ ในการกล่าวโทษครั้งที่ 1) ที่อัยการได้ดำเนินการสั่งฟ้องไปยังศาลชั้นต้น ซึ่ง 1 ใน 2 หรือคดีปิคนิค#1 กลับถูกศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ขณะที่การกล่าวโทษจำนวนอีก 7 ครั้ง ซึ่งรวมถึงกรณีทุจริต บมจ. ศิครินทร์ ที่ถูกกล่าวโทษมาตั้งแต่ปี 2544 ยังอยู่ในการพิจารณาของพนักงานสอบสวนหรืออัยการ

ตารางที่ 4.4 ความคืบหน้าของการดำเนินคดีตามที่ถูกกล่าวโทษ

กรณีทุจริต	การกล่าวโทษ	ความคืบหน้า
บมจ. ศิครินทร์	กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ 20 พฤศจิกายน 2544	คดีอยู่ในการพิจารณาของอัยการ
บมจ. รอยเนท	กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ 24 กุมภาพันธ์ 2546	อัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ถูกกล่าวโทษต่อศาลชั้นต้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2546 โดยคดียังอยู่ในการพิจารณาของศาลชั้นต้น
บมจ. ปิคนิคฯ	กรมสอบสวนคดีพิเศษ 30 มิถุนายน 2548	ศาลชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2549 และพนักงานสอบสวนได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ โดยคดียังอยู่ที่ศาลอุทธรณ์
	กรมสอบสวนคดีพิเศษ 13 ตุลาคม 2549	การพิจารณาของพนักงานสอบสวน
	กรมสอบสวนคดีพิเศษ 13 มีนาคม 2552	การพิจารณาของพนักงานสอบสวน
บมจ. เซอร์คิทฯ	กรมสอบสวนคดีพิเศษ 19 กรกฎาคม 2549	การพิจารณาของพนักงานสอบสวน
บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ	กรมสอบสวนคดีพิเศษ 26 ธันวาคม 2551	การพิจารณาของพนักงานสอบสวน
	กรมสอบสวนคดีพิเศษ 9 กันยายน 2552	การพิจารณาของพนักงานสอบสวน

ที่มา: รวบรวมจากข่าว ก.ล.ต. ฉบับที่ 34/2544, 6/2546, 67/2548, 49/2549, 69/2549, 84/2551, 28/2552 และ 78/2552

หากพิจารณาความคืบหน้าของการดำเนินคดีในภาพรวมจากตารางที่ 4.5 ซึ่งแสดงจำนวนผู้ถูกกล่าวโทษในช่วงปี 2535 ถึง 2553 พบว่าจำนวนร้อยละ 26.80 ของจำนวนที่ ก.ล.ต. กล่าวโทษมีการฟ้องคดีต่อศาล โดยศาลพิพากษาลงโทษและคดีถึงที่สุดร้อยละ 6.16 ศาลพิพากษายกฟ้องและคดีถึงที่สุดร้อยละ 3.75 และอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลร้อยละ 4.02 ทั้งนี้ ศาลพิพากษายกฟ้องผู้ถูกกล่าวโทษในความผิดฐานการสร้างราคา และการทุจริตในการบริหารจัดการบริษัทร้อยละ 52 และ 45 ของผู้ถูกกล่าวโทษในแต่ละความผิด ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า ในระยะเวลา 18 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในปี 2535 มีผู้ถูกกล่าวโทษจำนวนเพียง 23 ราย จากจำนวนผู้ถูกกล่าวโทษทั้งหมด 373 ราย ที่ได้รับโทษตามกฎหมายในสิ่งที่ได้กระทำ

ตารางที่ 4.5 จำนวนผู้ถูกกล่าวโทษระหว่างปี 2535 ถึง กันยายน 2553

ลักษณะความผิด	จำนวนที่ ก.ล.ต. กล่าวโทษ		จำนวนรายที่มีการฟ้องคดีต่อศาล					
			อยู่ระหว่างพิจารณา	ศาลพิพากษาลงโทษ		ศาลพิพากษายกฟ้อง		รวม
	กรณี	ราย		ยังไม่ถึงที่สุด	ถึงที่สุด	ยังไม่ถึงที่สุด	ถึงที่สุด	
การจัดทำงบการเงิน (มาตรา 56 58 59)	45[1/]	84		8	3	2	1[1/]	14
การบอกกล่าวข้อความเท็จหรือแพร่ข่าว (มาตรา 238-240 และ 77)	2[1/]	4[1/]	1[1/]	3				4[1/]
การซื้อขายโดยอาศัยข้อมูลภายใน (มาตรา 241)	4[1/]	5[1/]	1[1/]					1[1/]
การสร้างราคา (มาตรา 243)	12	86	2	7	3		13	25
การครอบงำกิจการ (มาตรา 246-247)	6[2/]	7[2/]		1[2/]				1[2/]
การทุจริตในการบริหารจัดการบริษัท (มาตรา 307-315 และ 287)	29[1/2/]	114[1/2/]	7[1/]	2	3	10		22[1/]
การประกอบธุรกิจโดยไม่ได้อนุญาต (มาตรา 90 และ 289)	11	53	6	4	3	7		20
การประกอบธุรกิจเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ (มาตรา 113)	1	1						
ขัดคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 303)	14	21		4	11			15
รวม	**120**	**373**	**15[1/]**	**29**	**23**	**19**	**14**	**100**

หมายเหตุ: จำนวนรายไม่สะท้อนจำนวนผู้กระทำผิดเนื่องจากบางกรณีมีการกล่าวโทษหลายครั้ง และการกล่าวโทษบางกรณีผิดหลายเรื่อง

1/ กรณี Roynet มีการกระทำผิด ม. 56 238 241 312 (ศาลยกฟ้องบริษัท ม. 56 และสั่งลงโทษผู้กระทำผิด ม. 56 59 238 241 246 312)

2/ กรณี TAC-INLIFE มีการกระทำผิด ม. 311 246 และ 247 (อัยการสั่งไม่ฟ้อง ม. 311 ผู้กระทำผิดทั้ง 4 ราย แต่ 1 ราย ถูกศาลสั่งลงโทษ ม. 246 247)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

4.1.3 โทษที่อาจได้รับจากการกระทำความผิด

ในกรณีของการทุจริตที่ ก.ล.ต. ได้พิสูจน์ความผิดและส่งเรื่องต่อเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย บทลงโทษของความผิดตามที่ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้นั้น ไม่รุนแรงพอที่จะทำให้ผู้กระทำความผิด “หลาบจำ” และทำให้ผู้ที่อาจจะกระทำความผิด “เกรงกลัว” โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโทษปรับ ซึ่งไม่อาจเปรียบเทียบกับมูลค่าของความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากการกระทำความผิดได้เลย

ตารางที่ 4.6 ด้านล่างนี้ จะแสดงถึงบทกำหนดโทษสำหรับความผิดที่ปรากฏในกรณีศึกษาการทุจริตทั้ง 5 กรณี ดังที่แสดงในตารางที่ 4.1 ก่อนหน้านี้ อย่างเช่นในกรณี การกระทำความผิดในฐานสร้างข้อมูลเท็จ ตามมาตรา 312 มีค่าปรับตั้งแต่ห้าแสนถึงหนึ่งล้านบาท บทลงโทษดังกล่าว ถือว่าต่ำเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากความผิดในฐานสร้างข้อมูลเท็จถือเป็นความผิดที่เอื้อหรือประกอบให้เกิดความผิดในกรณีอื่นๆ ตามมาหลายกรณี แม้ว่าความผิดดังกล่าวจะต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี ซึ่งน่าจะเป็นบทลงโทษที่ผู้กระทำผิดจะเกรงกลัว แต่ในทางปฏิบัติ ภาระในการพิสูจน์การกระทำผิดแบบ “สิ้นสงสัย” กลับทำให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้กระทำความผิดได้ เนื่องจากหลักฐานไม่เพียงพอ อนึ่งในต่างประเทศ ความผิดว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนในระดับองค์กรจะมีโทษทางแพ่งเกือบทั้งสิ้น ซึ่งจะมีโทษปรับที่สูงมากเพื่อเป็นการป้องปรามพฤติกรรมเหล่านั้น ทั้งนี้ ก.ล.ต. ได้มีดำริที่จะปรับปรุงบทกำหนดโทษในกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบที่เป็นสากล แต่ก็ยังมิได้มีการแก้ไขประเด็นดังกล่าวนี้ ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2551 ดังที่จะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อที่ 4.1.5 ซึ่งเป็นการทบทวนการดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของภาครัฐในอดีต

ตารางที่ 4.6 บทกำหนดโทษตามความผิดที่ได้กระทำ

ความผิด	บทบัญญัติ	บทกำหนดโทษ
ยักยอกทรัพย์	มาตรา 307 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของนิติบุคคลหรือทรัพย์สินที่นิติบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใดๆ โดยทุจริต	จำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนถึงหนึ่งล้านบาท
	มาตรา 308 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ ครอบครองทรัพย์ซึ่งเป็นของนิติบุคคลหรือซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์นั้นไปเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต	จำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนถึงหนึ่งล้านบาท
	มาตรา 309 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงาน	จำคุกไม่เกิน 5 ปี และ

ความผิด	บทบัญญัติ	บทกำหนดโทษ
	ของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้เอาไปเสีย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สิน อันนิติบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ดูแลหรือที่อยู่ในความครอบครองของนิติบุคคลนั้น	ปรับไม่เกินห้าแสนบาท
	มาตรา 311 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่น	จำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนถึงหนึ่งล้านบาท
	มาตรา 313 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทหรือนิติบุคคลที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ใด ฝ่าฝืนมาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309 หรือ มาตรา 311	จำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และปรับ 2 เท่าของราคาทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่บุคคลดังกล่าวได้กระทำการฝ่าฝืน แต่ค่าปรับต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท
สร้างข้อมูลเท็จ	มาตรา 56 ให้บริษัทที่ออกหลักทรัพย์จัดทำและส่งงบการเงินและรายงานเกี่ยวกับฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัทต่อสำนักงาน	ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และอีกไม่เกินวันละสามพันบาท (มาตรา 274)
	มาตรา 238 ห้ามมิให้บริษัทหลักทรัพย์ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินกิจการของบริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ หรือผู้มีส่วนได้เสียในหลักทรัพย์ บอกกล่าวข้อความอันเป็นเท็จหรือข้อความใด โดยเจตนาให้ผู้อื่นสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะการเงิน ผลการดำเนินงาน หรือราคาหลักทรัพย์ของบริษัท หรือนิติบุคคลที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับไว้ แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 296)
	มาตรา 312 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ (1) ทำให้เสียหาย ทำลาย เปลี่ยนแปลง ตัดทอน หรือปลอม บัญชี เอกสาร หรือหลักประกัน (2) ลงข้อความเท็จหรือไม่ลงข้อความสำคัญในบัญชีหรือเอกสาร หรือ (3) ทำบัญชีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบัน หรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง ถ้ากระทำหรือยินยอมให้กระทำเพื่อลวงให้นิติบุคคลหรือผู้ถือหุ้นประโยน์อันควรได้ หรือเพื่อลวงบุคคลใดๆ	จำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนถึงหนึ่งล้านบาท
ฝ่าฝืนกฎระเบียบ	มาตรา 59 ให้กรรมการ ผู้จัดการ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร และผู้สอบบัญชีของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์จัดทำและเปิดเผยรายงานการถือครองหลักทรัพย์ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ซึ่งถือหลักทรัพย์ในบริษัทนั้นตลอดจนการเปลี่ยนแปลงการถือหลักทรัพย์ดังกล่าวต่อสำนักงาน	ปรับไม่เกินห้าแสนบาท และอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 275)
	มาตรา 246 บุคคลใดได้มาหรือจำหน่ายหลักทรัพย์ของกิจการใด ในลักษณะที่ทำให้ตนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ถือหลักทรัพย์ในกิจการนั้นเพิ่มขึ้นหรือลดลง เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการ ต้องรายงานถึงจำนวนหลักทรัพย์ในทุกร้อยละห้าดังกล่าว	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ

ความผิด	บทบัญญัติ	บทกำหนดโทษ
	ต่อสำนักงาน ทุกครั้งที่ได้มาหรือจำหน่ายหลักทรัพย์ เว้นแต่ในกรณีการจำหน่ายที่ไม่มีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารหรือธุรกิจของกิจการ	ทั้งปรับ (มาตรา 298)
ใช้ข้อมูลภายใน	มาตรา 241 ห้ามมิให้บุคคลใดทำการซื้อ หรือขาย หรือเสนอซื้อหรือเสนอขาย หรือชักชวนให้บุคคลอื่นกระทำการแบบเดียวกัน ซึ่งหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในทางที่จะ เป็นการเอาเปรียบต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ที่ยังมิได้เปิดเผยต่อประชาชน และตนได้ล่วงรู้มาในตำแหน่งหรือฐานะเช่นนั้น	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับไว้ แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 296)
ผิดต่อหลักธรรมภิบาล	มาตรา 89/7 ในการดำเนินกิจการของบริษัท กรรมการ และผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัท และมติคณะกรรมการ ตลอดจนที่ประชุมผู้ถือหุ้น	ปรับไม่เกินค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือผลประโยชน์ที่ได้รับ แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท หากกระทำโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหาย แต่ต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 281/2)
	มาตรา 89/24 ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารของบริษัทย่อย ให้นำความในมาตรา 89/7 มาตรา 89/8 มาตรา 89/9 และมาตรา 89/10 รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ โดยอนุโลม	

ที่มา: พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551)

4.1.4 การเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนเพื่อวิเคราะห์แรงจูงใจ

จากการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่คาดว่าผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการทุจริตคอร์รัปชัน ในหัวข้อที่ 4.1.1 และต้นทุนของการกระทำความผิดที่อาจจะเกิดขึ้นในหัวข้อที่ 4.1.2 และหัวข้อที่ 4.1.3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับโทษตามความผิดที่ได้กระทำและโอกาสที่จะถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย ในส่วนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดขึ้น เพื่อวิเคราะห์ถึงแรงจูงใจที่เอื้อให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทย ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าแรงจูงใจในการกระทำความผิดของกรรมการและผู้บริหารที่มีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการภายในบริษัทนั้น เป็นผลมาจากการได้รับผลประโยชน์จำนวนมากมาอย่างง่ายดาย และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการกระทำความผิดดังกล่าวมีจำนวนมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนของการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้น ตารางที่ 4.7 จะเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นตามความสัมพันธ์เชิงคณิตศาสตร์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งทำให้กรรมการและผู้บริหารเกิดแรงจูงใจหรือรู้สึกว่าคุ้มค่าที่จะกระทำความผิด

สาเหตุของความคุ้มค่าในการกระทำความผิดที่ผู้กระทำความผิดอาจรู้สึกได้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผลประโยชน์จำนวนมากที่คาดว่าจะได้รับหรือ $E(gain)$ ที่สูง เนื่องจากการใช้อำนาจของกรรมการและผู้บริหารในการดำเนินการต่างๆ ภายในบริษัท ยากที่จะได้รับการตรวจสอบจากภายในองค์กรหรือจากผู้ถือหุ้น ทำให้การกระทำความผิดสามารถเกิดขึ้นได้โดยง่ายและมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมาก ซึ่งกว่าจะตรวจพบก็ทำให้เกิดความเสียหายไปมากแล้ว และอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหามากกว่าและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลของฝ่ายตรวจสอบ นั่นก็คือต้นทุนของการกระทำความผิดหรือ $E(loss)$ ที่ต่ำเกินไป อันเป็นผลมาจากข้อจำกัดและความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการของฝ่ายตรวจสอบ ซึ่งทำให้ p_i หรือโอกาสที่พฤติกรรมความผิดจะถูกตรวจพบและถูกดำเนินคดีทางกฎหมายจนถึงที่สุดมีค่าน้อย จากตารางที่ 4.5 พบว่าในช่วงปี 2535 ถึง 2552 มีเพียงร้อยละ 6.16 ของจำนวนผู้ถูกกล่าวโทษทั้งหมด 373 ราย หรือนับเป็น 23 ราย ที่ได้รับโทษตามกฎหมายในสิ่งที่ได้กระทำ ดังนั้น ค่าของ p_i ในที่นี้ จะมีค่าเท่ากับ 0.0616 นอกจากนี้ โทษทางกฎหมายที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากพฤติกรรมความผิดที่ได้กระทำหรือ $Penalty_i$ ที่น้อยยังส่งผลต่อความคุ้มค่าดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 4.7 การวิเคราะห์แรงจูงใจตามความสัมพันธ์เชิงคณิตศาสตร์

ปัญหา	ตัวแปร	ผล
$E(gain)$ หรือ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการกระทำความผิด **มีค่ามาก**	$Benefit_i$ หรือ ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากพฤติกรรมความผิด i	มีค่ามาก
	q_i หรือ โอกาสที่ผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจของตนในการกระทำความผิด i	มีค่ามาก (เข้าใกล้ 1)
$E(loss)$ หรือ ต้นทุนของการกระทำความผิดที่คาดว่าจะเกิดขึ้น **มีค่าน้อย**	$Penalty_i$ หรือ โทษทางกฎหมายที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ ของพฤติกรรมความผิด i	มีค่าน้อย
	p_i หรือ โอกาสที่พฤติกรรมความผิด i จะถูกตรวจพบและถูกดำเนินคดีทางกฎหมายจนถึงที่สุด	มีค่าน้อยมาก

ที่มา: โดยคณะผู้วิจัย

ในส่วนนี้ จะเป็นการชี้แจงที่มาของปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งทำให้ต้นทุนของการทุจริตคอร์รัปชันต่อองค์กรและผู้ถือหุ้นที่ประเมินได้มีค่าน้อย รวมถึงความพยายามและแนวทางในการแก้ไขปัญหาของฝ่ายต่างๆ ที่รับผิดชอบโดยตรง

- ***ที่มาของปัญหา***

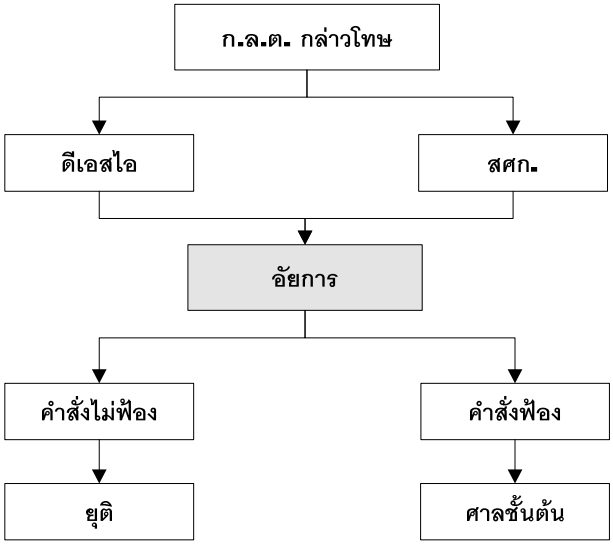
(1) อุปสรรคในขั้นตอนการตรวจสอบพฤติกรรมการกระทำความผิดในเบื้องต้น อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสาร ซึ่งส่วนใหญ่มักจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้กระทำความผิดเสียเอง ซึ่งเป็นกรรมการหรือผู้บริหารที่มีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการภายในของบริษัท ทำให้ฝ่ายตรวจสอบทำงานได้ยากยิ่งขึ้น ในการสืบข้อมูล การหาเบาะแส และการหาหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด รวมถึงเจตนาของผู้กระทำความผิด อีกทั้งผู้กระทำความผิดยังสามารถสร้างข้อมูลเท็จในเอกสารหรืองบการเงินของบริษัทเพื่อสนับสนุนหรือปกปิดการกระทำความผิดของตนเอง

(2) ระยะเวลาของการดำเนินคดีที่ล่าช้า นับตั้งแต่การกล่าวโทษผู้กระทำความผิดของ ก.ล.ต. จนถึงการสั่งฟ้องคดีไปยังศาลชั้นต้น เนื่องมาจาก ก.ล.ต. จะต้องดำเนินการกล่าวโทษผู้กระทำความผิดหรือละเมิดต่อกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ต่อพนักงานสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) หรือกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (สศก.) ก่อนที่เรื่องจะถูกส่งต่อไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อศาลชั้นต้น โดยที่ ก.ล.ต. ไม่มีอำนาจในการทำสำนวนสืบสวนและฟ้องคดีด้วยตนเอง เนื่องด้วยในความผิดที่เกิดขึ้นดังกล่าว ก.ล.ต. มิได้เป็นผู้เสียหาย[53] ตราบที่กฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจในการสืบสวนและดำเนินคดีด้วยตนเองแก่ ก.ล.ต.

ความล่าช้าของการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่คดีส่วนใหญ่ (ครึ่งหนึ่ง) มาติดอยู่ที่การพิจารณาของอัยการ ตามเส้นทางของการดำเนินคดีทางอาญาในรูปที่ 4.2 ทั้งนี้ ในการสืบข้อมูล อัยการสามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนของหน่วยงานทั้งสองในข้างต้นไปดำเนินการสืบสวนหรือสอบข้อมูลเพิ่มเติมในข้อสงสัยได้

[53] ซึ่งจะแตกต่างจากสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่สามารถฟ้องคดีที่เป็นการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เองได้ หรือในกรณีการทุจริตภาครัฐ ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สามารถดำเนินการฟ้องคดีเองได้ ในกรณีที่ ป.ป.ช. และอัยการมีความเห็นไม่ตรงกัน

รูปที่ 4.2 เส้นทางของการดำเนินคดีทางอาญา



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

นอกจากนี้ ระยะเวลาของการดำเนินคดีที่ยาวนานดังกล่าว ยังส่งผลต่อระยะเวลาการยึดหรืออายัดทรัพย์ของผู้ถูกกล่าวโทษ โดยให้อายัดทรัพย์ได้ครั้งละ 180 วัน แต่สูงสุดไม่เกิน 360 วัน และเมื่อครบกำหนด 180 วัน คณะกรรมการ ก.ล.ต. จะต้องร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งขยายระยะเวลาการอายัดทรัพย์ดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงแล้วกว่าที่อัยการจะพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องนั้น กินเวลามากกว่า 1 ปี การอายัดไว้ได้ไม่เกิน 12 เดือน จึงไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เพราะสุดท้ายแล้วก็จำต้องปล่อยทรัพย์ที่อายัดไว้กลับไป

(3) สืบเนื่องจากข้อ (2) ที่ในการดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิดจะต้องส่งผ่านไปยังอัยการ ก่อนที่เรื่องจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหรือศาล ดังนั้น การตีความในข้อกฎหมายที่ไม่ตรงกันระหว่าง ก.ล.ต. และอัยการ จึงถือเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นหรือทำให้คดีถูกยกฟ้องเมื่อเรื่องไปถึงศาลแล้ว โดยที่การตีความทางกฎหมายจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของอัยการแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งสามารถมีความเห็นที่เหมือนหรือแตกต่างไปจาก ก.ล.ต. ก็ได้ จึงนับเป็นปัญหาต่อการทำงานของ ก.ล.ต. อย่างมาก

(4) สำหรับโทษที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ ในที่สุดแล้วอาจเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบริษัทและผู้ถือหุ้นไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีการกระทำความผิดฐานยักยอกทรัพย์ อันเป็นความผิดตามมาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309 และมาตรา 311 ซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนถึงหนึ่งล้านบาท นอกจากนี้ กฎหมายหลักทรัพย์ยังได้วางบทเพิ่มโทษโดยเฉพาะแก่กรรมการและผู้บริหารของบริษัทหรือนิติบุคคลที่มีหลักทรัพย์

จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่กระทำการฝ่าฝืนมาตราข้างต้นไว้ในมาตรา 313 คือ จะต้องจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และปรับเป็นเงิน 2 เท่าของราคาทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่บุคคลดังกล่าวได้กระทำการฝ่าฝืน แต่ค่าปรับต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท

หากกรรมการและผู้บริหารบริษัทแห่งหนึ่งซึ่งมีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้กระทำการทุจริต โดยยักยอกทรัพย์ของบริษัทไปเป็นของตนเองและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 308 อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทเป็นเงินจำนวน 10 ล้านบาท ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวได้รับการตรวจสอบและดำเนินคดีทางกฎหมายจนถึงที่สุด โทษที่จะได้รับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 313 คือ จำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และปรับเป็นเงิน 2 เท่า ของผลประโยชน์ที่ได้รับ เมื่อพิจารณาแต่เฉพาะโทษปรับ โดยหลักการแล้วผู้กระทำความผิดจะต้องถูกปรับเป็นเงินจำนวน 20 ล้านบาท แต่เนื่องจากมีข้อบกพร่องในการตรวจสอบและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ซึ่งส่งผลทำให้โอกาสที่การกระทำความผิดจะถูกตรวจพบและดำเนินคดีทางกฎหมายจนถึงที่สุดหรือ p_i มีค่าน้อย เพราะฉะนั้น โทษปรับที่เกิดขึ้นจริงจะเป็นจำนวนเงินที่น้อยกว่า 20 ล้านบาท หากนำสถิติในตารางที่ 4.5 มาใช้ประกอบการคำนวณ ซึ่งโอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษหรือ p_i มีค่าเท่ากับ 0.0616 ดังนั้น ต้นทุนของการกระทำความผิดหรือโทษปรับที่ผู้กระทำความผิดคาดว่าจะได้รับจะมีค่าเท่ากับ 1.232 ล้านบาท ซึ่งได้มาจากการนำค่าความน่าจะเป็นที่ 0.0616 ไปคูณกับจำนวนเงินที่เป็นโทษปรับตามกฎหมาย 20 ล้านบาท เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับไปจากการกระทำความผิดจำนวน 10 ล้านบาท การทุจริตคอร์รัปชันในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการกระทำความผิดหรือส่วนต่างจำนวน 8.768 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าต้นทุนของการกระทำความผิดถึง 7.11 เท่า

หากคณะผู้วิจัยจะทำการเทียบค่าปรับขั้นต่ำที่จะทำให้ต้นทุนของการกระทำความผิดมีค่ามากกว่าหรือเท่ากับผลประโยชน์ที่อาจได้รับจากการกระทำความผิด หรือก็คือการทำให้ความคุ้มค่าในการกระทำความผิดหมดไป โดยกำหนดให้ประสิทธิภาพของการตรวจสอบและดำเนินคดีของฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่เปลี่ยนแปลงหรือให้โอกาสที่การกระทำความผิดจะถูกตรวจพบซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.0616 มีค่าคงที่ เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดอาจได้รับ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ประมาณการไว้ในเบื้องต้น โทษปรับที่จะทำให้ต้นทุนของการกระทำความผิดมีค่าเท่ากับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดอาจจะได้รับจะต้องมีค่าตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 4.8 โดยจะมีค่าปรับสำหรับการทุจริตในกรณีต่างๆ ดังนี้ บมจ. ศิครินทร์ จำนวน 16,282.47 ล้านบาท บมจ. รอยเนท จำนวน 399.35 ล้านบาท บมจ. ปิคนิคฯ จำนวน 49,009.74 ล้านบาท บมจ. เซอร์คิทฯ จำนวน 55,844.15 ล้านบาท และ บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ จำนวน 14,837.66 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นจำนวนที่มากกว่า 16 เท่า ของผลประโยชน์ที่เชื่อว่าผู้กระทำความผิดในแต่ละกรณีจะได้รับ โดยในที่นี้ มิได้พิจารณาถึงโทษจำคุกที่บัญญัติไว้ในบทกำหนดโทษสำหรับความผิดในบางกรณี เนื่องจากเป็นโทษที่ในทางปฏิบัติมักเป็นไปได้ยาก สำหรับกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน

ค่าปรับที่คำนวณเทียบในกรณีข้างต้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าเป็นการดำเนินการปรับทันที อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการดำเนินการกล่าวโทษและพิจารณาคดีจนถึงที่สุดนั้นต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอนซึ่งใช้ระยะเวลานาน คณะผู้วิจัยจึงพิจารณาเทียบค่าปรับขั้นต่ำในกรณีที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีนาน โดยคำนวณเทียบระยะเวลาการรอคดีประมาณ 10 ปี ซึ่งคำนวณโดยใช้อัตราการคิดลดมูลค่าสุทธิในอนาคตที่จะได้รับในแต่ละปีกลับมาเป็นมูลค่าปัจจุบัน หรือ Discount Rate ที่ร้อยละ 5 พบว่า ต้นทุนของการกระทำความผิดมีค่ามากกว่าผลประโยชน์ที่เชื่อว่าผู้กระทำความผิดในแต่ละกรณีจะได้รับถึง 26 เท่า ซึ่งข้อมูลการคำนวณข้างต้นแสดงให้เห็นถึงมูลค่าของความเสียหายที่สูงกว่าบทลงโทษตามกฎหมายที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ บทลงโทษตามกฎหมายที่ระบุว่ามีโทษจำคุกนั้น ในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีการลงโทษจำคุก มีเพียงการรอลงอาญาจากโทษจำคุก ผลการดำเนินคดีส่วนใหญ่จึงเป็นโทษปรับ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะความผิดที่กระทำ หากพิจารณาการกระทำผิดเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ที่เข้ากระบวนการเปรียบเทียบภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์ฯ ในช่วงปี 2542-2553 พบว่า ค่าปรับจากความผิดฐานการสร้างราคาหลักทรัพย์ (มาตรา 243) มีมูลค่ากว่า 141 ล้านบาท จากผู้กระทำผิดจำนวน 64 ราย ค่าปรับจากความผิดฐานการใช้ข้อมูลภายใน (มาตรา 241) จำนวน 14 ราย มูลค่า 63 ล้านบาท และค่าปรับจากความผิดฐานการบอกกล่าวข้อความเท็จ (มาตรา 238) มีจำนวน 1 ราย เป็นเงิน 500,000 บาท (ดูตารางที่ 4.9 ประกอบ)

อย่างไรก็ตาม นอกจากโทษปรับที่มีการกำหนดเป็นอัตราที่ตายตัวแล้ว กฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดบทลงโทษปรับเป็นจำนวนเท่าของความเสียหาย ซึ่งถือเป็นบทลงโทษปรับที่ค่อนข้างเหมาะสมเนื่องจากขึ้นอยู่กับความรุนแรงหรือความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดในแต่ละกรณี ซึ่งกฎหมายหลักทรัพย์ฯ กำหนดบทลงโทษในลักษณะดังกล่าวไว้ในหลายมาตรา อาทิ

- ผู้ใดเสนอขายหรือขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนหรือบุคคลใด ๆ โดยมิได้ยื่นแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และร่างหนังสือชี้ชวนต่อสำนักงานตามมาตรา 65 หรือในระหว่างที่สำนักงานสั่งระงับการมีผลใช้บังคับของแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และร่างหนังสือชี้ชวนตามมาตรา 76 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของราคาขายของหลักทรัพย์ทั้งหมดซึ่งผู้นั้นได้เสนอขาย แต่ทั้งนี้เงินค่าปรับต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 276)
- ผู้ใดเสนอขายหรือขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนหรือบุคคลใด ๆ ก่อนที่แบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และร่างหนังสือชี้ชวนที่ยื่นไว้ต่อสำนักงานตามมาตรา 65 มีผลใช้บังคับ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับเป็นเงินไม่

เกินหนึ่งเท่าของราคาขายของหลักทรัพย์ทั้งหมดซึ่งผู้นั้นได้เสนอขาย แต่ทั้งนี้เงินค่าปรับต้องไม่น้อยกว่าสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 277)

- ผู้ใดแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์หรือร่างหนังสือชี้ชวนที่ยื่นตามมาตรา 65 ในสาระสำคัญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของราคาขายของหลักทรัพย์ทั้งหมดซึ่งผู้นั้นได้เสนอขาย แต่ทั้งนี้เงินค่าปรับต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท (มาตรา 278)
- กรรมการหรือผู้บริหารไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง ความซื่อสัตย์สุจริต ตามมาตรา 89/7 จนเป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหายหรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือผลประโยชน์ที่ได้รับ แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท หากกระทำโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหาย แต่ต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 281/2)
- เลขานุการบริษัทฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 89/23 จนเป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหาย หรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาท หากกระทำโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหาย แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 281/7)
- ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 238 มาตรา 239 มาตรา 240 มาตรา 241 หรือมาตรา 243 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้น ๆ ได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 296)
- กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทหรือนิติบุคคลที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือหลักทรัพย์ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ใด ฝ่าฝืนมาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309 หรือมาตรา 311 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับเป็นเงินสองเท่าของราคาทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่บุคคลดังกล่าวได้กระทำการฝ่าฝืนในมาตรานั้น ๆ แล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท (มาตรา 313)

ตารางที่ 4.8 การเปรียบเทียบผลประโยชน์และค่าปรับขั้นต่ำ

(หน่วย: ล้านบาท)

กรณีทุจริต	ผลประโยชน์ที่อาจได้รับ	ค่าปรับขั้นต่ำที่ต้องการ (กรณีปรับทันที)	ค่าปรับขั้นต่ำที่ต้องการ (กรณีรอดตีอีก 10 ปี)
บมจ. ศิครินทร์	1,003.0	16,282.47	26,524.14
บมจ. รอยเนท	24.6	399.35	650.54
บมจ. ปิคนิคฯ	3,019.0	49,009.74	79,836.86
บมจ. เซอร์คิทฯ	3,440.0	55,844.15	90,970.12
บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ	914.0	14,837.66	24,170.55

ที่มา: คณะผู้วิจัย

ตารางที่ 4.9 ค่าปรับจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ปี 2542-2553

ลักษณะความผิด	การบอกกล่าวข้อความเท็จ		การใช้ข้อมูลภายใน		การสร้างราคา	
ปี	ราย	ค่าปรับ (บาท)	ราย	ค่าปรับ (บาท)	ราย	ค่าปรับ (บาท)
2542						
2543						
2544						
2545					6	3,704,485.68
2546					2	4,531,782.70
2547						
2548	1	500,000.00			7	3,500,000.00
2549			4	20,459,391.25	15	6,333,333.38
2550			3	33,604,734.89	17	64,026,429.15
2551						
2552			4	8,050,378.11	15	58,561,646.78
2553			3	1,333,333.33	2	833,333.33
รวม	**1**	**500,000.00**	**14**	**63,447,837.58**	**64**	**141,491,011.02**

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

4.1.5 การดำเนินการของภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ฯ

เนื่องด้วยตลาดทุนในยุคปัจจุบันมีวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตามกระแสของโลกาภิวัฒน์ที่การไหลเข้าและออกของเงินทุนระหว่างประเทศสามารถเชื่อมโยงถึงกันโดยตลอด เช่นเดียวกันกับเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน ซึ่งจะส่งผ่านผลกระทบถึงกันได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ คำว่า "บรรษัทภิบาล" (corporate governance) ยังถูกยกขึ้นมาพูดกันบ่อยครั้ง เนื่องจากนักลงทุนหันมาให้ความสนใจกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีกันมากขึ้น ท่ามกลางความไม่แน่นอนในภาคการเงินและการลงทุนเช่นในปัจจุบัน ประกอบกับการที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้เข้ารับการประเมินภายใต้โครงการ FSAP (Financial Sector Assessment Program) และ ROSCs (Reports on the Observance of Standards and Codes) ซึ่งจัดขึ้นโดยธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในช่วงปี 2548-2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันให้ตลาดทุนไทยมีกฎหมายและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่ทัดเทียมกับสากล จากผลการประเมินเห็นว่าประเทศไทยควรที่จะมีการปรับปรุงบทบัญญัติบางเรื่องในกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดทุน ทั้งหมดนี้จึงเป็นที่มาของการปรับปรุงพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งถูกใช้งานมานานกว่า 15 ปี ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของตลาดทุนในยุคปัจจุบัน เพื่อเป็นการยกระดับธรรมาภิบาลของกิจการให้สูงขึ้น และเพื่อให้นักลงทุนเชื่อมั่นถึงความมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความยุติธรรมของตลาดทุนไทยมากขึ้น

กฎหมายหลักทรัพย์ฉบับที่เป็นการแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ถูกเรียกว่า พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2551 เนื่องด้วยแนวโน้มของโลกในยุคปัจจุบันได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลที่ดีในบริษัทมหาชน บทบัญญัติใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ฉบับที่แก้ไขใหม่ จึงถูกเน้นเฉพาะให้ใช้กับบริษัทมหาชนจำกัดที่มีการเสนอขายหุ้นให้แก่ประชาชนในวงกว้างและบริษัทมหาชนจำกัดที่มีหุ้นเป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือเป็นหลักทรัพย์ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ตามความในมาตรา 89/1 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มกติกาให้บริษัทมหาชนที่เข้ามาอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ฯ มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะไม่ซ้ำซ้อนหรือขัดกับ พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งกำกับดูแลบริษัทมหาชนทั้งหมด และในบางเรื่องก็เป็นการขยายความเพิ่มเติมให้ชัดเจนและเข้มข้นขึ้น และให้สิทธิแก่ผู้ลงทุนมากขึ้น สาระสำคัญของการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ฉบับที่แก้ไขใหม่ แบ่งได้เป็น 4 ประการ ได้แก่

(1) การเพิ่มความคุ้มครองและการให้สิทธิแก่ผู้ลงทุน

- ***การทำให้ผู้ถือหุ้นมีส่วนร่วมมากขึ้น***

แต่เดิมสำหรับ พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้การลงมติในหลายๆ เรื่อง จะต้องใช้เสียง 1 ใน 5 หรือร้อยละ 20 ของจำนวนเสียงทั้งหมด แต่สำหรับบริษัทมหาชนซึ่งจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ แล้ว การรวบรวมจำนวนเสียงให้ครบถึงร้อยละ 20 ถือว่าเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากจำนวนหุ้นของบริษัทได้กระจายไปอยู่ในมือของผู้ถือหุ้นในวงกว้าง กฎหมายหลักทรัพย์ฉบับปรับปรุงแก้ไขใหม่จึงได้ปรับปรุงเกณฑ์ดังกล่าว โดยให้ใช้เสียงแค่ร้อยละ 5 ของจำนวนเสียงทั้งหมด เพื่อเป็นการทำให้ผู้ถือหุ้นมีสิทธิมีเสียงมากขึ้น ดังที่ปรากฏในมาตรา 89/18 มาตรา89/28 และมาตรา 89/30 เป็นต้น

- ***สิทธิในการเสนอวาระการประชุมในการประชุมผู้ถือหุ้น***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ในมาตรา 89/28 ได้เพิ่มโอกาสให้ผู้ถือหุ้นเสนอวาระเรื่องที่จะประชุมในการประชุมผู้ถือหุ้นได้ง่ายขึ้น จากเดิมที่ต้องรอให้ถึงวันประชุมและขอให้ที่ประชุมมีมติซึ่งจะต้องใช้เสียงข้างมากหรือเกินกึ่งหนึ่งเพื่อให้ยอมรับเรื่องที่เสนอและบรรจุเข้าเป็นวาระการประชุม โดยการกำหนดให้ผู้ถือหุ้นคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ ซึ่งถือหุ้นและมีสิทธิออกเสียงนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัท ทำหนังสือเสนอเรื่องที่จะบรรจุเป็นวาระการประชุมต่อคณะกรรมการของบริษัท ถ้าคณะกรรมการเห็นด้วย ก็จะจัดเข้าเป็นวาระการประชุม แต่ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วย ก็สามารถปฏิเสธได้ ซึ่งกฎหมายก็ได้ให้ตัวอย่างของเรื่องที่คณะกรรมการอาจปฏิเสธไว้ในมาตราดังกล่าวเช่นกัน

ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิเสธที่จะบรรจุเรื่องที่ผู้ถือหุ้นเสนอไว้ในวาระการประชุม กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ก็ยังได้วางทางออกแก่ผู้ถือหุ้นไว้อีกทางหนึ่ง คือ กำหนดให้คณะกรรมการต้องแจ้งเรื่องที่ผู้ถือหุ้นเสนอมาต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้น พร้อมทั้งระบุเหตุผลของการปฏิเสธการบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย ถ้าที่ประชุมผู้ถือหุ้นเห็นด้วยกับคณะกรรมการ ก็ให้เรื่องดังกล่าวจบไป แต่ถ้าหากผู้ถือหุ้นในที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนเสียงทั้งหมดของผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุมและออกเสียงเห็นชอบให้บรรจุเรื่องที่เสนอโดยผู้ถือหุ้น ก็ให้คณะกรรมการบรรจุเรื่องดังกล่าวเป็นวาระการประชุมผู้ถือหุ้นในครั้งถัดไป

- ***สิทธิในการฟ้องร้องกรรมการและได้รับการชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี***

ในกรณีที่กรรมการกระทำการอันเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 89/7 จนเป็นเหตุให้กรรมการ ผู้บริหาร หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ไปโดยมิชอบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริษัท กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ในมาตรา 89/18 กำหนดให้ผู้ถือหุ้นคนเดียวหรือหลายคน ซึ่งถือหุ้นและมีสิทธิออกเสียงนับรวมได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสิทธิออกเสียง

ทั้งหมดของบริษัท เสนอเรื่องให้คณะกรรมการบริษัทฟ้องเรียกให้กรรมการผู้นั้นรับผิดชอบในการส่งคืนผลประโยชน์ให้แก่บริษัทที่เสียหาย และถ้าคณะกรรมการบริษัทไม่ดำเนินการตามที่ ผู้ถือหุ้นแจ้งภายในระยะเวลา 1 เดือน นับจากวันที่แจ้ง ผู้ถือหุ้นสามารถใช้สิทธิฟ้องเรียกคืนประโยชน์ดังกล่าวแทนบริษัทนั้นได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นใช้สิทธิดำเนินการฟ้องเรียกแทนบริษัท หากศาลเห็นว่าการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นเป็นไปโดยสุจริต ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้บริษัทออกค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงให้แก่ผู้ถือหุ้นที่ใช้สิทธิดังกล่าว

บทบัญญัติในมาตรา 89/18 ข้างต้น ถือเป็นการดำเนินการกับกรรมการที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 85 และมาตรา 86 แห่ง พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ ยังถือเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟ้องเรียกของผู้ถือหุ้น เนื่องจากแม้ว่า พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด จะให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นในการฟ้องเรียกคืนผลประโยชน์แทนบริษัทได้ แต่ในความเป็นจริง ก็คงไม่มีผู้ถือหุ้นรายใดเลือกที่จะดำเนินการเอง เพราะเมื่อฟ้องเรียกแล้ว ผลประโยชน์ที่เรียกคืนได้ก็จะกลับสู่บริษัท โดยที่ผู้ถือหุ้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเอง ดังนั้น กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่จึงได้เพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 89/18 ให้ศาลมีอำนาจในการสั่งให้บริษัทชดใช้ค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่เห็นสมควรซึ่งเกิดขึ้นจริงให้แก่ผู้ถือหุ้นที่ใช้สิทธิฟ้องเรียกคืนผลประโยชน์โดยสุจริต

นอกจากนี้ กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ในมาตรา 89/20 ยังได้ให้สิทธิแก่ผู้ลงทุนที่ซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทในการฟ้องเรียกค่าเสียหายกับกรรมการและผู้บริหารในความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลต่อผู้ถือหุ้นและประชาชนทั่วไป โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จในสาระสำคัญหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ ทั้งนี้ ได้ห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่ทราบถึงการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นเท็จหรือและการปกปิดข้อความจริง หรือเมื่อพ้นกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ได้มีการกระทำนั้น

- ***สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของผู้ถือหุ้น***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้ลงทุนในการได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ที่เสนอขายอย่างเพียงพอ ทั้งในช่วงก่อนและหลังการเสนอขายหลักทรัพย์ และสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งระยะเวลาในการพิจารณาอย่างเพียงพอ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการลงมติก่อนการประชุมผู้ถือหุ้น เนื่องจากการตัดสินใจของบุคคลจะมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับข้อมูลที่มีประกอบการตัดสินใจ ทั้งนี้ ประเภทและรายละเอียดของข้อมูลที่คณะกรรมการจะต้องแจ้งต่อผู้ถือหุ้นในหนังสือนัดประชุมและระยะเวลาในการจัดส่งหนังสือนัดประชุม กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ในมาตรา 89/27 กำหนดให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการกำกับตลาดทุน นอกจากนี้ ในมาตรา 89/31 ยังได้กำหนดให้การชักชวน ชี้นำ หรือการกระทำใดๆ ต่อผู้ถือหุ้นของบริษัทอันเป็นการทั่วไป เพื่อให้ผู้ถือหุ้นมอบฉันทะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าประชุมผู้ถือหุ้นและออก

เสียงลงคะแนนแทน (proxy solicitation) จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการตลาดทุนประกาศกำหนด

- ***สิทธิในการเพิกถอนมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ในมาตรา 89/30 กำหนดว่าในการประชุมผู้ถือหุ้นครั้งใด ถ้าได้มีการส่งหนังสือนัดประชุมหรือลงมติ โดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติในกฎหมาย ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งมีสิทธิออกเสียงนับรวมได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมด สามารถร้องขอให้ศาลสั่งให้เพิกถอนมติในการประชุมครั้งนั้นได้

(2) การยกระดับการกำกับดูแลกิจการของบริษัทที่มีการระดมทุนในตลาดทุน

- ***การกำหนดบทนิยามผู้บริหาร***

ตามความในมาตรา 89/1 แห่งกฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ ผู้บริหารมีความหมายว่าผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการบริหารงานของบริษัท ไม่ว่าจะโดยพฤตินัยการณ์หรือโดยได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ และจากที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนดเรื่องกำหนดบทนิยามผู้บริหารเพื่อการปฏิบัติตามหมวด 3/1 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ผู้บริหารของบริษัทหรือบริษัทหมายความถึงผู้จัดการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหาร 4 รายแรก นับต่อจากผู้จัดการลงมา ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารรายที่ 4 ทุกราย และให้หมายความรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารในสายงานบัญชีหรือการเงินที่เป็นระดับผู้จัดการฝ่ายขึ้นไปหรือเทียบเท่า โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม 2551 เป็นต้นมา

การกำหนดบทนิยามสำหรับผู้บริหารในข้างต้นถือเป็นการกำหนดกลุ่มคนที่ถือว่าเป็นผู้บริหารเพิ่มเติม นอกเหนือจากกรรมการบริษัท โดยถือเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบของผู้ที่มีแนวโน้มว่าจะกระทำความผิด เนื่องจากการกระทำความผิดหรือการทุจริตโดยส่วนใหญ่จะต้องกระทำผ่านผู้บริหาร ซึ่งสามารถเข้าถึงข้อมูลหรือเป็นผู้กระทำในทางปฏิบัติ กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่จึงได้กำหนดให้ชัดเจนตั้งแต่ต้นว่าเมื่อเป็นผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบด้วย ซึ่งก็ได้กำหนดหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องปฏิบัติไว้เช่นเดียวกัน

พร้อมกันนี้ กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ยังได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้บริหารของกิจการที่ถูกกำกับดูแลภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกันนี้ไว้ในมาตรา 89/3 และมาตรา 89/6 ตามลำดับ ทั้งนี้ โดยหลักแล้วกรรมการและผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด รวมทั้งต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามที่แสดงถึงการขาดความเหมาะสมที่จะได้รับความไว้วางใจให้บริหารกิจการที่มีมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น และให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด การกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการและ

ผู้บริหารในข้างต้นถือเป็นการตั้งเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อที่จะกรองว่าผู้ใดบ้างที่จะสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ และถ้าหากมีการหลุดลอดเข้ามา ไม่ว่าจะด้วยขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กล่าวมาในข้างต้น กฎหมายก็ได้กำหนดให้กรรมการหรือผู้บริหารผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและจะดำรงตำแหน่งดังกล่าวในบริษัทต่อไปไม่ได้

- ***การกำหนดบทคุ้มครองแก่กรรมการและผู้บริหาร***

การกำหนดให้กรรมการและผู้บริหารจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินกิจการของบริษัท ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัท และมติคณะกรรมการ ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น ตามความในมาตรา 89/7 แห่งกฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ ถือเป็นการกำหนดบทคุ้มครอง (safe harbor)ให้แก่กรรมการและผู้บริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต โดยหากกรรมการและผู้บริหารได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามบทบัญญัติในข้างต้น ก็จะถือว่าผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ก็จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้ กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ยังได้กำหนดหลักปฏิบัติของกรรมการและผู้บริหารในเรื่องดังกล่าว ไว้ในมาตรา 89/8 มาตรา 89/9 และมาตรา 89/10 ซึ่งจะกล่าวถึงในข้อถัดไป

ในทางกลับกัน หากกรรมการและผู้บริหารไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต จนเป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหายหรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ก็ได้กำหนดบทลงโทษแก่กรรมการและผู้บริหารคนดังกล่าวไว้ในมาตรา 281/2 คือ จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับจะต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท และถ้ากรรมการหรือผู้บริหารได้กระทำความผิดในข้างต้นโดยทุจริต จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 เท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับจะต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- ***การทำให้หลักธรรมาภิบาลมีความชัดเจนยิ่งขึ้น***

ในมาตรา 85 แห่ง พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 กำหนดว่ากรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของบริษัท ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของบริษัท ซึ่งการกำหนดแต่เพียงเท่านี้มิได้ทำให้เกิดความกระจ่างแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีผู้ใดทราบว่าจะต้องซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังถึงระดับใดและอย่างไร ทั้งนี้ ในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการและผู้บริหารตามมาตรา 89/7 แห่งกฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ ยังคงใช้ข้อความเดิม แต่ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 89/8 มาตรา 89/9 และมาตรา 89/10 เพื่อขยายความถึงการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการและผู้บริหาร

ตามความในมาตรา 89/8 ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง กรรมการและผู้บริหารจะต้องกระทำเยี่ยงวิญญูชนผู้ประกอบธุรกิจเช่นเดียวกันพึงกระทำภายใต้สถานการณ์เดียวกัน ซึ่งหมายรวมถึงการตัดสินใจที่ได้กระทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริตและสมเหตุสมผลว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัทเป็นสำคัญ การตัดสินใจที่ได้กระทำไปบนพื้นฐานข้อมูลที่เชื่อโดยสุจริตว่าเพียงพอ และการตัดสินใจที่ได้กระทำไปโดยตนไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่ตัดสินใจ นอกจากนี้ ในมาตรา 89/9 ยังได้กำหนดปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาว่ากรรมการและผู้บริหารได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวังหรือไม่ ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งในบริษัท ขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่ง คุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ รวมถึงวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้ง

เช่นเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการและผู้บริหาร บทบัญญัติในมาตรา 89/10 กำหนดว่ากรรมการและผู้บริหารจะต้องกระทำการโดยสุจริตเพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัทเป็นสำคัญ การกระทำที่มีจุดมุ่งหมายโดยชอบและเหมาะสม และการกระทำที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของบริษัทอย่างมีนัยสำคัญ

- ***การเพิ่มตำแหน่งเลขานุการบริษัท***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ได้กำหนดให้มีตำแหน่งเลขานุการบริษัท ซึ่งถือเป็นเลขานุการของคณะกรรมการบริษัท และในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการบริษัท ให้ถือเป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการที่จะคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการเอาไว้ เพียงแต่ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเลขานุการบริษัทไว้ในมาตรา 89/15 คือ เป็นผู้จัดทำและเก็บรักษาเอกสารสำคัญของบริษัท เช่น ทะเบียนกรรมการ หนังสือนัดประชุม รายงานการประชุม และรายงานประจำปี รวมทั้งเก็บรักษารายงานการมีส่วนได้เสียที่รายงานโดยกรรมการหรือผู้บริหาร และดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด นอกจากนี้ มาตรา 89/16 ยังได้กำหนดให้เลขานุการบริษัทมีหน้าที่ในการจัดส่งสำเนารายงานการมีส่วนได้ส่วนเสียของกรรมการและผู้บริหารตามมาตรา 89/14 ให้ประธานกรรมการและประธานกรรมการตรวจสอบทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่บริษัทได้รับรายงานนั้น

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเลขานุการบริษัทตามมาตรา 89/15 กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ได้กำหนดให้มีบทคุ้มครองแก่เลขานุการบริษัทไว้ในมาตรา 89/23 โดยที่เลขานุการบริษัทจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัท มติคณะกรรมการ ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้นำการขยายความของความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต ของกรรมการและผู้บริหารมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่มาตรา 281/5 ยังได้กำหนดบทลงโทษ

สำหรับเลขานุการบริษัทที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 89/15 และมาตรา 89/16 คือ จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และสำหรับเลขานุการบริษัทที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามความในมาตรา 89/23 จนเป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหาย หรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ก็ได้กำหนดบทลงโทษแก่เลขานุการบริษัทผู้นั้นไว้ในมาตรา 281/7 คือ จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับจะต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาท และหากเป็นกรณีที่ได้กระทำความผิดในข้างต้นโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 เท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับจะต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สาเหตุของการเพิ่มตำแหน่งเลขานุการบริษัทนั้น เนื่องมาจากที่ผ่านมาอาจไม่มีผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ ทำให้ไม่มีการเก็บรักษาเอกสารต่างๆ ของบริษัทอย่างเป็นระเบียบ ซึ่งอาจเป็นช่องทางทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย เช่น ในการทำธุรกรรมบางอย่างของบริษัทที่จะต้องผ่านมติของคณะกรรมการบริษัท หากไม่มีผู้เก็บรักษารายงานการประชุมโดยเฉพาะ กรรมการจะสามารถทำมติย้อนหลังเพื่อสนับสนุนการกระทำของตนได้โดยง่าย

- ***การทำรายการเกี่ยวโยงกันระหว่างบริษัทจดทะเบียนกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ในมาตรา 89/29 กำหนดให้การทำรายการที่เกี่ยวโยงกันระหว่างกรรมการ ผู้บริหาร หรือผู้ที่เกี่ยวข้องของบริษัทจดทะเบียนกับบริษัทหรือบริษัทย่อย จะต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัท ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด ยกตัวอย่างเช่น การได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งทรัพย์สินของบริษัทหรือบริษัทย่อย การโอนหรือสละสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องกับทรัพย์สินของบริษัทหรือบริษัทย่อย การเข้าทำ แก้ไข หรือเลิกสัญญาเกี่ยวกับการให้เช่าซื้อกิจการหรือทรัพย์สินที่ดำเนินการโดยบริษัทหรือบริษัทย่อย หรือการให้กู้ยืมเงิน การให้สินเชื่อ การค้ำประกัน และการทำนิติกรรมที่ผูกพันบริษัทให้ต้องรับภาระทางการเงินเพิ่มขึ้น เป็นต้น โดยหากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น ไม่ได้จัดประชุมผู้ถือหุ้น ไม่ได้ปฏิบัติตามเกณฑ์ หรือใช้ข้อมูลที่ล่วงรู้มาเพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือใช้ทรัพย์สินหรือโอกาสทางธุรกิจของบริษัทในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ ให้สันนิษฐานว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของบริษัทอย่างมีนัยสำคัญ

ประกาศคณะกรรมการกำกับตลาดทุน[54] กำหนดให้การทำธุรกรรมระหว่างบริษัท หรือบริษัทย่อยกับกรรมการ ผู้บริหาร หรือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องของบริษัทตามมาตรา 89/12 และ 89/13[55] ให้

[54] ที่ ทจ. 21/2551 เรื่องหลักเกณฑ์ในการทำรายการที่เกี่ยวข้องกัน

บริษัทปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์[56] โดยประกาศฯ ดังกล่าวกำหนดให้การดำเนินการของบริษัทจดทะเบียนเมื่อมีรายการที่เกี่ยวโยงกันจะต้องขออนุมัติที่ประชุมผู้ถือหุ้นในกรณีต่อไปนี้

1. รายการธุรกิจปกติหรือรายการสนับสนุนธุรกิจปกติที่ไม่มีเงื่อนไขทางการค้าโดยทั่วไป ที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาทหรือไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของมูลค่าสินทรัพย์ที่มีตัวตนสุทธิแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า
2. รายการเกี่ยวกับสินทรัพย์หรือบริการ ที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาทหรือไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของมูลค่าสินทรัพย์ที่มีตัวตนสุทธิแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า
3. รายการให้หรือรับความช่วยเหลือทางการเงินของบริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทย่อยแก่บุคคลที่เกี่ยวโยงกันที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือที่เป็นนิติบุคคลที่บริษัทจด

---

[55] มาตรา 89/12 กรรมการ ผู้บริหาร หรือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องจะกระทำธุรกรรมกับบริษัทหรือบริษัทย่อยได้ต่อเมื่อธุรกรรมดังกล่าวได้รับอนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทแล้ว เว้นแต่ธุรกรรมดังกล่าวจะเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ธุรกรรมที่เป็นข้อตกลงทางการค้าในลักษณะเดียวกับที่วิญญูชนจะพึงกระทำกับคู่สัญญาทั่วไปในสถานการณ์เดียวกันด้วยอำนาจต่อรองทางการค้าที่ปราศจากอิทธิพลในการที่ตนมีสถานะเป็นกรรมการ ผู้บริหาร หรือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และเป็นข้อตกลงทางการค้าที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการหรือเป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการอนุมัติไว้แล้ว

(2) การให้กู้ยืมเงินตามระเบียบสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้าง

(3) ธุรกรรมที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งของบริษัทหรือคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีสถานะเป็น

(ก) บริษัทย่อยที่บริษัทเป็นผู้ถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทย่อย หรือ

(ข) บริษัทย่อยที่กรรมการ ผู้บริหาร หรือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องถือหุ้นหรือมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมไม่เกินจำนวน อัตรา หรือมีลักษณะตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด

(4) ธุรกรรมในประเภทหรือที่มีมูลค่าไม่เกินจำนวนหรืออัตราที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด

ในการประกาศกำหนดตาม (3) (ข) หรือ (4) คณะกรรมการกำกับตลาดทุนอาจกำหนดให้ธุรกรรมที่กำหนดต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการด้วยก็ได้

มิให้นำความในมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับกับการทำธุรกรรมระหว่างกรรมการกับบริษัทหรือบริษัทย่อย

มาตรา 89/13 ในกรณีมีเหตุสมควร โดยพิจารณาจากผลของธุรกรรมที่มีนัยสำคัญต่อบริษัทหรือความสัมพันธ์ของธุรกรรมกับธุรกิจปกติของบริษัท ให้คณะกรรมการกำกับตลาดทุนมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ เพื่อใช้บังคับกับการทำธุรกรรมระหว่างบริษัทหรือบริษัทย่อยกับกรรมการ ผู้บริหาร หรือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องได้

(1) การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวกับการทำธุรกรรมดังกล่าวต่อผู้ลงทุนเป็นการทั่วไปหรือในหนังสือนัดประชุมคณะกรรมการหรือหนังสือนัดประชุมผู้ถือหุ้น

(2) จำนวนคะแนนเสียงของที่ประชุมผู้ถือหุ้นในการลงมติอนุมัติการทำธุรกรรมดังกล่าว

(3) หลักเกณฑ์ในการประชุมผู้ถือหุ้น ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีบัตรออกเสียงลงคะแนนของผู้ถือหุ้น การจัดให้มีผู้ตรวจการการประชุม หรือการพิจารณาส่วนได้เสียเป็นพิเศษของผู้ถือหุ้นซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียง

[56] ประกาศคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลและการปฏิบัติการของบริษัทจดทะเบียนในรายการที่เกี่ยวโยงกัน พ.ศ. 2546

ทะเบียนหรือบริษัทย่อยถือหุ้นในสัดส่วนที่น้อยกว่าสัดส่วนที่บุคคลที่เกี่ยวโยงกันอื่นๆ ที่มิใช่บริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทย่อยแล้วแต่กรณี ถือหุ้นในนิติบุคคลนั้น ที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 100 ล้านบาท หรือไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของมูลค่าสินทรัพย์ที่มีตัวตนสุทธิแล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า

4. รายการให้หรือรับความช่วยเหลือทางการเงินอื่นนอกจากที่ระบุในข้อ 3 ที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาทหรือไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของมูลค่าสินทรัพย์ที่มีตัวตนสุทธิแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า[57]

บทบัญญัติในข้างต้นมิได้เป็นเรื่องใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากแต่เดิมก็มีข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว เพียงแต่ไม่ได้กำหนดให้เป็นข้อบังคับทางกฎหมาย เหตุที่กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่กำหนดให้รายการที่เกี่ยวโยงกับบริษัทและบริษัทย่อยดังกล่าว จะต้องได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น เนื่องด้วยการทำธุรกรรมประเภทนี้ถือเป็นช่องทางหนึ่งในการผ่องถ่ายผลประโยชน์ของบริษัทและบริษัทย่อยออกไปสู่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ง่าย

- ***การกำหนดข้อห้ามมิให้กรรมการหรือผู้บริหารลบล้างความผิดของตน***

ในกรณีที่กรรมการหรือผู้บริหารได้กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้บริษัทเสียหายหรือเสียประโยชน์ที่ควรได้ ซึ่งรวมถึงกรณีการขอมติคณะกรรมการหรือที่ประชุมผู้ถือหุ้น โดยแสดงข้อความที่เป็นเท็จในสาระสำคัญหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ และกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเบียดบังเอาทรัพย์สินหรือประโยชน์ของบริษัทและการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินของบริษัท กรรมการหรือผู้บริหารอาจทำการฟอกตนเอง โดยให้คณะกรรมการหรือที่ประชุมผู้ถือหุ้นลงมติเพื่ออนุมัติหรือให้สัตยาบันเพื่อให้ตนหลุดพ้นจากความรับผิดดังกล่าว ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมต่อบริษัทและผู้ถือหุ้นเป็นอย่างยิ่ง กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่มาตรา 89/21 จึงได้กำหนดข้อห้ามมิให้กรรมการหรือผู้บริหารยกเอาเหตุที่ได้รับอนุมัติหรือให้สัตยาบันโดยคณะกรรมการหรือที่ประชุมผู้ถือหุ้นมาทำให้ตนเองหลุดพ้นจากความรับผิดซึ่งถือเป็นการป้องปรามกรรมการและผู้บริหารที่คิดจะทุจริตต่อบริษัทและผู้ถือหุ้นได้อีกทางหนึ่ง

---

[57] สำหรับข้อ 3 และ 4 กรณีที่เป็นรายการที่บริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทย่อยและบุคคลที่เกี่ยวโยงกันร่วมกันให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่นิติบุคคลซึ่งบริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทย่อยและบุคคลที่เกี่ยวโยงกันเป็นผู้ถือหุ้นตามสัดส่วนที่ตนมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลนั้นตามเงื่อนไขการค้าโดยทั่วไปหรือดีกว่า บริษัทจดทะเบียนจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุมัติที่ประชุมผู้ถือหุ้นในรายการดังกล่าว

- ***การกำหนดความรับผิดต่อผู้ลงทุนกรณีเปิดเผยข้อมูลเท็จหรือปกปิดข้อความจริง***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่มาตรา 89/20 กำหนดให้กรรมการและผู้บริหารต้องร่วมกันรับผิดทางแพ่ง (การฟ้องเรียกค่าเสียหาย) ต่อบุคคลที่ซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทในความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลต่อผู้ถือหุ้นและประชาชนทั่วไป โดยแสดงข้อความที่เป็นเท็จในสาระสำคัญหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) การให้ข้อมูลประกอบการขอมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น (2) งบการเงินและรายงานที่เกี่ยวกับฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัท และรายงานอื่นใดที่ต้องเปิดเผย (3) ความเห็นของกิจการต่อคำเสนอซื้อหุ้นของบริษัทจากผู้ถือหุ้นเป็นการทั่วไป และ (4) การให้ข้อมูลหรือรายงานอื่นใดเกี่ยวกับกิจการที่บริษัทจัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ต่อผู้ถือหุ้นหรือประชาชนเป็นการทั่วไป ตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด เว้นแต่กรรมการหรือผู้บริหารดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าโดยตำแหน่งหน้าที่ ตนไม่อาจล่วงรู้ถึงความแท้จริงของข้อมูลหรือการขาดข้อมูลที่ควรต้องแจ้งนั้น

เพื่อการแก้ไขข้อพกพร่องในการจัดเก็บเอกสารสำคัญของบริษัท บทบัญญัติในมาตรา 89/17 จึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบริษัทที่ต้องจัดให้มีระบบการเก็บรักษาเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการแสดงข้อมูลตามมาตรา 89/20 ซึ่งหมายความรวมถึงการเก็บรักษาด้วยระบบคอมพิวเตอร์หรือระบบอื่นใดที่สามารถเรียกดูได้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงข้อความ รวมทั้งดูแลให้มีการเก็บรักษาเอกสารหรือหลักฐานดังกล่าวให้ถูกต้องครบถ้วนและสามารถตรวจสอบได้ ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีนับแต่วันที่มีการจัดทำเอกสารหรือข้อมูลดังกล่าว

(3) การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรกำกับตลาดทุน

- ***คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ยังคงอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการ ก.ล.ต. เอาไว้เช่นเดิม คือ หน้าที่ในด้านการวางนโยบายและส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุนในภาพรวม ซึ่งจะออกกฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับเฉพาะเรื่องที่เป็นนโยบายเท่านั้น อีกทั้งยังได้ปรับปรุงและแก้ไขในเรื่องขององค์ประกอบ ที่มา คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ของคณะกรรมการ ก.ล.ต. เช่นเดียวกัน ตามที่ปรากฏในมาตรา 8 ถึงมาตรา 11 โดยมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่สำคัญ คือ การกำหนดให้ประธานคณะกรรมการ ก.ล.ต. มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ แทนที่จะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเช่นเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้ ก.ล.ต. เป็นองค์กรที่มีความโปร่งใสและมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกการเมืองแทรกแซง

- ***คณะกรรมการกำกับตลาดทุน***

คณะกรรมการกำกับตลาดทุนถือเป็นคณะใหม่ที่ได้มีการเพิ่มเข้ามาตามบทบัญญัติในมาตรา 16/1 แห่งกฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ในระดับการปฏิบัติต่างๆ เช่น กฎเกณฑ์ในเรื่องการกำกับดูแลบริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ การเพิ่มคณะกรรมการกำกับตลาดทุนถือเป็นการช่วยให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีเวลาในการทำหน้าที่ของตนในการกำหนดนโยบายต่อตลาดทุนได้อย่างเต็มที่มากขึ้น

- ***คณะกรรมการตรวจสอบ***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่มาตรา 14/1 กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบเพิ่มเข้ามา โดยมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการ ก.ล.ต. จำนวน 3-5 คน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ก.ล.ต. อย่างน้อย 2 คน และให้คณะกรรมการตรวจสอบแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบ ตามความในมาตรา 14/2 คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่ในการ (1) ทบทวนและให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ ก.ล.ต. เกี่ยวกับระบบการควบคุมภายในซึ่งถือเป็นหน้าที่หลัก (2) สอบทานรายงานการเงินและข้อมูลทางการเงินของสำนักงาน (3) ประสานงานกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในเรื่องการตรวจสอบงบการเงิน (4) ทบทวนและสอบทานการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (5) กำกับดูแลหน่วยงานตรวจสอบภายใน และ (5) หน้าที่อื่นใดตามที่ได้รับหน้าที่จากคณะกรรมการ ก.ล.ต.

- ***คณะกรรมการคัดเลือก***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ได้เพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 31/3 ถึงมาตรา 31/7 ว่าด้วยเรื่องของคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎระเบียบในการเสนอรายชื่อ การพิจารณาและการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือในคณะกรรมการกำกับตลาดทุน เมื่อจะต้องมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว คณะกรรมการคัดเลือกจะมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรี โดยให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ก.ล.ต. และให้คณะกรรมการคัดเลือกพ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้ดำเนินการคัดเลือกและได้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือในคณะกรรมการกำกับตลาดทุน เสร็จสิ้นแล้ว

(4) การเพิ่มกลไกสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- ***การคุ้มครองผู้ให้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิด***

เรื่องสำคัญประการหนึ่งที่มีการเพิ่มเข้ามาในกฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ฉบับนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89/2 คือ การให้ความคุ้มครองพนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นๆ ที่รับจ้างทำงานให้บริษัท ซึ่งรวมถึงที่ปรึกษา หรือผู้สอบบัญชี ซึ่งอาจถูกบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะโดยการข่มขู่ กลั่นแกล้ง รบกวนการปฏิบัติงาน หรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ลักษณะงาน หรือสถานที่ทำงาน สั่งพักงาน หรือเลิกจ้าง เป็นต้น ด้วยเหตุที่บุคคลดังกล่าว (1) ให้ข้อมูลให้ความร่วมมือ หรือให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการ ก.ล.ต. คณะกรรมการกำกับตลาดทุน หรือสำนักงาน ในกรณีที่เชื่อหรือมีเหตุอันควรเชื่อโดยสุจริตว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหลักทรัพย์ หรือ (2) ให้ถ้อยคำ ยื่นเอกสารหลักฐาน หรือให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการ ก.ล.ต. คณะกรรมการกำกับตลาดทุน หรือสำนักงาน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา หรือตรวจสอบ ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหลักทรัพย์ฉบับนี้

การกำหนดบทคุ้มครองแก่ผู้ให้เบาะแส (whistle blower) ที่ให้ความร่วมมือกับทางการหรือฝ่ายตรวจสอบถือเป็นประโยชน์ในการสอบสวนและดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำผิดเป็นอย่างมาก เนื่องจาก หากมีข้อสงสัยว่าบริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทหลักทรัพย์มีการกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหลักทรัพย์ โดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่จะทราบตื้นลึกหนาบางได้ดีที่สุดก็คือพนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ที่รับจ้างทำงานให้กับบริษัทนั้นๆ นั่นเอง หากบริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทหลักทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89/2 จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท นอกจากนี้ ในกรณีที่บริษัทได้กระทำความผิด กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของบริษัทนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้นด้วย ตามบทกำหนดโทษในมาตรา 281/1

- ***หน้าที่ของผู้สอบบัญชีในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิด***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่มาตรา 89/25 ได้กำหนดว่าในการสอบบัญชีของบริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทอื่นใดตามมาตรฐานการสอบบัญชี ไม่ว่าจะในฐานะที่เป็นผู้สอบบัญชีของนิติบุคคลดังกล่าวหรือในฐานะอื่น ซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวยินยอมให้สอบบัญชีก็ตาม ผู้สอบบัญชีมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการตรวจสอบของบริษัทนั้นทราบ ในกรณีที่ผู้สอบบัญชีพบพฤติการณ์ที่ควรสงสัยว่ากรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการบริหารงานอันเป็นการฉ้อฉล ในความผิดตามมาตรา 281/2 วรรคสอง มาตรา 305 มาตรา 306 มาตรา 308 มาตรา 309 มาตรา 310 มาตรา 311 มาตรา 312 และมาตรา 313 โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบต่อไป และให้รายงานผลการตรวจสอบในเบื้องต้นให้แก่สำนักงานและผู้สอบบัญชีทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้สอบบัญชี และใน

กรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบไม่ดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ให้ผู้สอบบัญชีแจ้งให้สำนักงานทราบถึงพฤติการณ์ที่ต้องแจ้งดังกล่าว ทั้งนี้ กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ได้วางบทกำหนดโทษแก่ผู้สอบบัญชีหรือคณะกรรมการตรวจสอบของนิติบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 89/25 ไว้ในมาตรา 281/8 คือจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

- ***การจ่ายเงินสินบนหรือรางวัล***

กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ได้เพิ่มเติมข้อกำหนดในมาตรา 315/1 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษผู้กระทำความผิดในฐานการสร้างราคาหลักทรัพย์และการใช้ข้อมูลภายในเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 241 และมาตรา 243 โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้จ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้นำจับหรือผู้ที่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิด และจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้จับ จากเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดนำมาชำระต่อศาลจำนวนไม่เกินร้อยละ 30 และให้จ่ายเงินได้เมื่อคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดแล้ว และในกรณีที่มีการเปรียบเทียบความผิดตามมาตราดังกล่าว ให้สำนักงานมีอำนาจร้องขอต่อคณะกรรมการเปรียบเทียบให้จ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้ที่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิด จากเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดได้ชำระตามคำสั่งของคณะกรรมการเปรียบเทียบ จำนวนไม่เกินร้อยละ 30 ของเงินค่าปรับนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนดในเรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเพิ่มเติม โดยที่กรรมการ ก.ล.ต. กรรมการกำกับตลาดทุน เลขาธิการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน ตลอดจนกรรมการผู้จัดการและพนักงานของตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ จะไม่มีสิทธิได้รับเงินสินบนหรือเงินรางวัลตามมาตราดังกล่าว

- ***การปรับปรุงบทกำหนดโทษ***

ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทใดๆ ได้กระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ ซึ่งจะต้องได้รับโทษในความผิดดังกล่าว กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ได้ทำการปรับปรุงบทกำหนดโทษ โดยให้สิทธิแก่กรรมการ ผู้จัดการ และบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทนั้นๆ พิสูจน์แก้ตัวว่าตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งหากสามารถพิสูจน์ได้ ก็จะได้รับการยกเว้นโทษในความผิดนั้น

- ***การให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานในต่างประเทศ***

เนื่องด้วยในยุคปัจจุบันนี้ การซื้อขายหลักทรัพย์ได้เชื่อมโยงถึงกันเป็นวงกว้างไปทั่วโลก พร้อมกันนี้ การกำกับดูแลตลาดทุนโดยสำนักงาน ก.ล.ต. ของแต่ละประเทศ ก็ยังมีการเชื่อมโยงกันโดยองค์กรที่รวมกันเป็น “ก.ล.ต. นานาชาติ” หรือที่เรียกว่า IOSCO (International Organization of Securities Commissions) ดังนั้น กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ในมาตรา 264/1 จึงได้เพิ่มอำนาจให้กับสำนักงาน ก.ล.ต. ในการให้ความช่วยเหลือหน่วยงานในต่างประเทศตามที่ได้ร้องขอมา ในการ

รวบรวมหรือตรวจสอบข้อมูลหรือหลักฐาน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาถึงการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์หรือตลาดหลักทรัพย์หรือกฎหมายอื่นๆ ในทำนองเดียวกันของประเทศผู้ร้องขอ ทั้งนี้ กฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือในกรณีดังกล่าวไว้เช่นกัน คือ (1) การให้ความช่วยเหลือต้องไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะหรือการรักษาความลับของประเทศ (2) การกระทำซึ่งเป็นมูลของความช่วยเหลือต้องเข้าลักษณะประเภทความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ และ (3) หน่วยงานในต่างประเทศที่ร้องขอความช่วยเหลือตกลงหรือยินยอมที่จะให้ความช่วยเหลือในทำนองเดียวกันเป็นการตอบแทน หากได้รับคำร้องขอจากสำนักงาน

การปรับปรุงกฎหมายในภาพรวมพบว่ายังมีปัญหาในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ อาทิ การส่งเสริมสิทธิของผู้ถือหุ้นซึ่งมีการลดสัดส่วนผู้ถือหุ้นจากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 5 ก็ยังไม่มีการดำเนินการฟ้องร้องผู้บริหาร ซึ่งสะท้อนว่าการลดสัดส่วนดังกล่าวอาจไม่มีผลเท่าใดนัก ในทางปฏิบัติหากผู้ถือหุ้นไม่สามารถรวมตัวกันได้ การดำเนินการแก้ไขปัญหาในส่วนนี้ ก.ล.ต. ได้ดำเนินการโดยประสานงานขอความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อกระตุ้นทุกภาคส่วนให้รู้ถึงสิทธิและบทบาทตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นรายย่อยให้ทุกภาคส่วนร่วมมือโดย ก.ล.ต. เป็นฝ่ายให้ความรู้และทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับทั้งอัยการและองค์กรอื่นๆ เช่น สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีเป้าหมายในการรักษาผลประโยชน์ของผู้ลงทุนรายย่อย เพื่อให้สมาคมมีความรู้ความสามารถในการตรวจสอบการขอมติจากที่ประชุมในประเด็นที่อาจส่อถึงการทุจริตของผู้บริหาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงกฎหมายในครั้งนี้มีบางประเด็นที่นำมาบังคับใช้แล้วในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากกฎหมายที่แก้ไขใหม่ ได้แก่ กรณีนายประชัย เลี่ยวไพโรจน์ กรรมการและผู้บริหารบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ให้ข้อมูลเท็จเกี่ยวกับการปรับราคาหุ้นเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มทุนของบริษัท โดยให้ข้อมูลว่าราคาหุ้นจะปรับตัวสูงขึ้น ทำให้นักลงทุนจำนวนมากมาซื้อหุ้นเพิ่มทุนด้วยหวังว่าราคาหุ้นจะเพิ่มขึ้นตามข้อมูลที่ได้รับแจ้ง การกระทำดังกล่าวส่งผลให้นายประชัยถูกกล่าวโทษโดย ก.ล.ต. ในข้อหาความผิดในเรื่องการแพร่ข่าวตามมาตรา 239 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ทำให้นายประชัย มีลักษณะขาดความน่าไว้วางใจตามประกาศคณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 89/3 และ 89/6 และเป็นผลให้นายประชัยต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการและผู้บริหารของบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) โดยผลของมาตรา 89/4 และ 89/6[58]

---

[58] มาตรา 89/3 กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด รวมทั้งต้องไม่มีลักษณะที่แสดงถึงการขาดความเหมาะสมที่จะได้รับความไว้วางใจให้บริหารจัดการกิจการที่มีมหาชนเป็นผู้ถือหุ้นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

ผลสำรวจการกำกับดูแลกิจการของประเทศในเอเชีย หรือ CG Watch[59] ในเดือนกันยายน 2553 พบว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 4 จาก 11 ประเทศ และได้รับการยกย่องว่ามีพัฒนาการดีที่สุดในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งขยับขึ้นจากอันดับที่ 8 ในปี 2550 ซึ่งผลสำรวจดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามและความร่วมมือจากทุกฝ่าย[60]ในตลาดทุนไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาในการยกระดับการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียน ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์เรื่องการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียนไทยที่อยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับมาตรฐานสากลในระดับหนึ่งแล้ว

การสำรวจดังกล่าวประกอบด้วยเกณฑ์การประเมินใน 5 เรื่อง ได้แก่ (1) กฎหมาย กฎเกณฑ์และการปฏิบัติเกี่ยวกับ CG (CG Rules & Practices) (2) การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) (3) สภาพแวดล้อมทางการเมืองและการกำกับดูแล (Political/Regulatory Environment) (4) มาตรฐานการบัญชีและการสอบบัญชี (IGAAP) และ (5) วัฒนธรรมการกำกับดูแลกิจการ (CG Culture) (ดูรายละเอียดในตารางที่ 4.10) โดยการสำรวจครั้งล่าสุดนี้ได้ประเมินการจัดทำแผนพัฒนาตลาดทุนของไทยที่สะท้อนให้เห็นนโยบายรัฐบาลในการพัฒนาตลาดทุนอย่างจริงจังโดยการแก้ไขกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ อาทิ การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการและผู้บริหารให้ชัดเจนขึ้น การกำหนดบทคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสแก่หน่วยงานรัฐ เป็นต้น รวมทั้งการปฏิบัติของบริษัทจดทะเบียนในประเด็นที่ไม่มีกฎหมายบังคับ เช่น วิธีปฏิบัติที่ดีในการจัดประชุมผู้ถือหุ้นสามัญประจำปีโดยเฉพาะการใช้บัตรลงคะแนน และการประกาศผลการนับคะแนนในการประชุมอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวได้เสนอแนะเรื่องที่ประเทศไทยควรแก้ไขปรับปรุงไว้ด้วย อาทิ การปรับปรุงคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลทั้งด้านการเงินและไม่ใช่การเงินของบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็ก การให้ความสำคัญกับการสื่อสารกับผู้ถือหุ้นของบริษัทให้มากขึ้น และการปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น[61]

มาตรา 89/4 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการด้วยเหตุตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว กรรมการย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีลักษณะที่แสดงถึงการขาดความเหมาะสมที่จะได้รับความไว้วางใจให้บริหารจัดการกิจการที่มีมหาชนเป็นผู้ถือหุ้นตามที่กำหนดในมาตรา 89/3 และจะดำรงตำแหน่งกรรมการในบริษัทต่อไปมิได้

มาตรา 89/6 ผู้บริหารต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่แสดงถึงการขาดความเหมาะสมที่จะได้รับความไว้วางใจ ให้บริหารจัดการกิจการที่มีมหาชนเป็นผู้ถือหุ้นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

ผู้บริหารคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บริหารคนนั้นพ้นจากตำแหน่ง และจะดำรงตำแหน่งผู้บริหารในบริษัทต่อไปมิได้

[59] เป็นรายงานการประเมินการกำกับดูแลกิจการของประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งจัดทำโดย Asian Corporate Governance Association (ACGA) ร่วมกับ CLSA Asia-Pacific Markets ซึ่งจัดทำรายงาน CG Watch มาตั้งแต่ปี 2544 จนถึงปัจจุบัน

[60] ประกอบด้วย ก.ล.ต. ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) สมาคมบริษัทจัดการลงทุน สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย และสมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย

[61] ที่มา สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

http://www.sec.or.th/sec/Content_0000000051.jsp?categoryID=CAT0000665&lang=th 27 พฤษภาคม 2554

ตารางที่ 4.10 ผลสำรวจการกำกับดูแลกิจการของประเทศในเอเชีย (CG Watch 2010)

ลำดับที่	ประเทศ	รวม	CG rules & practices	Enforcement	Political & regulatory	IGAAP	CG Culture
1	สิงคโปร์	**67**	65	60	69	88	53
2	ฮ่องกง	**65**	59	63	67	80	54
3	ญี่ปุ่น	**57**	45	53	62	75	53
4	ไต้หวัน	**55**	50	47	56	78	46
4	ประเทศไทย	**55**	56	42	54	73	49
6	มาเลเซีย	**52**	49	38	60	80	32
7	อินเดีย	**49**	46	36	54	63	43
7	ประเทศจีน	**49**	47	36	56	75	30
9	เกาหลีใต้	**45**	43	28	44	78	33
10	อินโดนีเซีย	**40**	39	28	33	67	32
11	ฟิลิปปินส์	**37**	35	15	37	75	25

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

http://www.sec.or.th/sec/Content_0000000051.jsp?categoryID=CAT0000665&lang=th 27 พฤษภาคม 2554

4.2 แรงจูงใจในการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร

บทบาทหน้าที่ของกรมศุลกากรในปัจจุบันมีค่อนข้างหลากหลาย อาทิ การจัดเก็บรายได้จากภาษีประเภทต่างๆ การปกป้องสังคมจากสินค้าที่ไม่พึงประสงค์จากต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการส่งเสริมการส่งออก การเสนอนโยบายหรือโครงสร้างภาษีศุลกากร รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีภาษี และการหลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีหรือการสำแดงรายการอันเป็นเท็จ เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐและมีความสำคัญเกี่ยวเนื่องกับภาคเอกชนในการทำธุรกรรมระหว่างประเทศที่ต้องดำเนินการผ่านพิธีการทางศุลกากร การประเมินอากรศุลกากร การจัดเก็บภาษี ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ จึงเป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมการลักลอบขนของหนีภาษี การหลบเลี่ยงภาษี และการสำแดงรายการเท็จขึ้น

ถึงแม้ในปัจจุบันนี้ จะมีการตรวจจับทางศุลกากร และมีบทลงโทษทางกฎหมาย แต่พฤติกรรมความผิดยังคงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย การศึกษาในส่วนนี้จะกล่าวถึงพฤติกรรมการกระทำความผิดในการหลบเลี่ยงภาษี บทลงโทษ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และการดำเนินคดีตามกฎหมาย รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายของภาครัฐ เพื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่อาจก่อให้เกิดแรงจูงใจในการหลบเลี่ยงภาษี

4.2.1 พฤติกรรมความผิดและบทลงโทษ

กรมศุลกากรได้จำแนกความผิดทางด้านศุลกากรไว้ 5 ประเภท ได้แก่ (1) การลักลอบหนีศุลกากร (2) การหลีกเลี่ยงภาษีอากร (3) การสำแดงเท็จ (4) การนำของต้องห้ามต้องกำกัดเข้ามาในหรือส่งออกนอกประเทศ และ (5) การฝ่าฝืนพิธีการศุลกากร โดยความผิดในแต่ละประเภทจะมีบทลงโทษที่กำหนดไว้ภายใต้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 โดยการกระทำความผิด 4 ประเภทแรก จะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่อาจส่งผลเสียหายต่อความปลอดภัยในสังคมและต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐ จึงมีการกำหนดบทลงโทษไว้ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ สำหรับการฝ่าฝืนพิธีการศุลกากรจัดเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนกฎระเบียบที่กำหนดไว้ จึงกำหนดบทลงโทษไว้ไม่สูงมากนัก ตามที่แสดงรายละเอียดในตารางที่ 4.11

ตารางที่ 4.11 พฤติกรรมความผิดทางศุลกากรและบทลงโทษ

ประเภทพฤติกรรม	รายละเอียด	บทลงโทษ
การลักลอบหนีศุลกากร	การนำของที่ยังไม่ได้เสียค่าภาษีอากรหรือของที่ควบคุมการนำเข้าหรือของที่ยังไม่ได้ผ่านพิธีการศุลกากร โดยถูกต้อง เข้ามาในหรือส่งออกไปนอกประเทศไทย โดยของที่ลักลอบหนีศุลกากรอาจเป็นของที่ต้องเสียภาษีหรือไม่ต้องเสียภาษีก็ได้ หรืออาจเป็นของต้องห้ามหรือของต้องกำกัดหรือไม่ก็ได้	ริบของที่ลักลอบหนีภาษีศุลกากรและปรับเป็นเงิน 4 เท่า ของราคารวมค่าภาษีอากร หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ
การหลีกเลี่ยงภาษีอากร	การนำของที่ต้องชำระค่าภาษีอากรเข้ามาหรือส่งของออกไปนอกประเทศไทยโดยนำมาผ่านพิธีการศุลกากรโดยถูกต้อง แต่ใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีเจตนาเพื่อมิให้ต้องชำระค่าภาษีอากรหรือชำระในจำนวนที่น้อยกว่าที่จะต้องชำระ เช่น สำแดงปริมาณ น้ำหนัก ราคา ชนิดสินค้า หรือพิกัดอัตราศุลกากรเป็นเท็จ เป็นต้น ดังนั้นผู้นำเข้าหรือส่งออกที่มีความผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษีอากรจึงมีความผิดฐานสำแดงเท็จอีกฐานหนึ่งด้วย	ริบของที่หลีกเลี่ยงภาษีอากรและปรับเป็นเงิน 4 เท่าของราคารวมค่าภาษีอากร หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับและจำ แต่ในกรณีที่มีการนำของซุกซ่อนมากับของที่สำแดงเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอากรสำหรับของซุกซ่อน โทษสำหรับผู้กระทำผิด คือ ปรับ 4 เท่าของอากรที่ขาดกับอีก 1 เท่าของภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีเพื่อมหาดไทยที่ขาด (ถ้ามี) และให้ยกของที่ซุกซ่อนมาให้เป็นของแผ่นดิน
การสำแดงเท็จ	การสำแดงใดๆ ที่เกี่ยวกับการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้าไม่ตรงกับหลักฐานเอกสารและข้อเท็จจริงในการนำเข้าและส่งออก การกระทำผิดฐานสำแดงเท็จมีหลายลักษณะ อาทิ (1) การยื่นใบขนสินค้าหรือตราสารอย่างอื่นต่อกรมศุลกากรเป็นความเท็จ หรือไม่ครบถ้วน (2) การไม่ตอบคำถามของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วยความสัตย์จริง (3) การไม่ยอมหรือละเลยไม่รักษาเอกสารซึ่ง	ถือเป็นความผิด โดยมิต้องคำนึงถึงว่าผู้กระทำผิดมีเจตนาหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ โดยที่กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำผิดฐานสำแดงเท็จไว้สูงสุด คือ ปรับเป็นเงินไม่เกิน 500,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน

ประเภทพฤติกรรม	รายละเอียด	บทลงโทษ
	กฎหมายศุลกากรกำหนดไว้ (4) การปลอมแปลงเอกสารหรือใช้เอกสารที่ได้รับการปลอมแปลงแล้ว (5) การแก้ไขเอกสารภายหลังที่ทางราชการได้ออกให้แล้ว (6) การปลอมลายมือชื่อหรือเครื่องหมายอย่างอื่นของพนักงานศุลกากรที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย	
การนำของต้องห้ามต้องกำกัดเข้ามาในหรือส่งออกนอกประเทศ	ของต้องห้าม คือ ของที่มีกฎหมายห้ามมิให้นำเข้าหรือส่งออก เช่น ของที่มีการแสดงถิ่นกำเนิดอันเป็นเท็จ ของที่ละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น ส่วนของต้องกำกัด คือ ของที่จะนำเข้า-ส่งออกได้ ต้องได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นๆ เช่น ต้องมีใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือกระทรวงสาธารณสุข ต้องปฏิบัติตามประกาศอันเกี่ยวกับฉลากหรือใบรับรองการวิเคราะห์หรือเอกสารกำกับยา เป็นต้น ของต้องกำกัดเหล่านี้หากปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดแล้วก็สามารถนำเข้าหรือส่งออกได้	ริบของที่หลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อกำกัด และปรับเป็นเงินจำนวน 4 เท่า ของของราคารวมค่าภาษีอากร หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ
การฝ่าฝืนพิธีการศุลกากร	การนำเข้าและส่งออกสินค้าแต่ละครั้งผู้นำเข้าและส่งออกจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การกระทำผิดฐานฝ่าฝืนพิธีการศุลกากรมีหลายลักษณะ เช่น การปฏิบัติพิธีการศุลกากรผิดท่า การขอยื่นปฏิบัติพิธีการศุลกากรแบบใบขนสินค้าขาเข้าตามมาตรา 19 ทวิ ย้อนหลัง	การกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนระเบียบที่กำหนดไว้เกี่ยวกับพิธีการศุลกากร ผู้ฝ่าฝืนจะถูกปรับ 1,000 บาท

ที่มา กรมศุลกากร

พฤติกรรมการลักลอบหนีศุลกากร การหลีกเลี่ยงภาษีอากร และการสำแดงเท็จ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 และมาตรา 99 ของ พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 ล้วนแล้วแต่เป็นพฤติกรรมที่มีจุดประสงค์หลักในการหลบเลี่ยงการชำระภาษี โดยภาระหน้าที่ของกรมศุลกากรในการจัดเก็บภาษีนั้นไม่ใช่เพียงการจัดเก็บภาษีศุลกากรเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการจัดเก็บภาษีประเภทอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย อาทิ อากรขาเข้า อากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีเพื่อมหาดไทย ค่าธรรมเนียมกระทรวงพาณิชย์ ค่าธรรมเนียม BOI เป็นต้น โดยเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีของกรมศุลกากรมีหลายลักษณะ

เช่น พิธีการศุลกากร พิกัดอัตราภาษีศุลกากร อัตราอากร การกำหนดราคาศุลกากร เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการบางขั้นตอนต้องอาศัยการประเมินหรือดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร เช่น การจำแนกลักษณะสินค้าตามพิกัดอัตราภาษีศุลกากร การตรวจสอบและตรวจปล่อยสินค้า เป็นต้น ดังนั้น ผู้ประกอบการที่ดำเนินการผ่านพิธีการศุลกากรตามกฎหมายจะต้องชำระภาษีศุลกากรและภาษีประเภทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจะต้องยอมรับการประเมินสินค้าตามดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรด้วย นอกจากนี้ กฎหมายศุลกากรยังกำหนดให้การลักลอบหนีศุลกากร การหลีกเลี่ยงภาษีอากร และการสำแดงเท็จตามมาตรา 27 และมาตรา 99 ถือเป็นความผิดโดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้กระทำผิดมีเจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่

4.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศุลกากร

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่บังคับใช้กับการดำเนินการทางศุลกากร ให้อำนาจหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการดำเนินการทางศุลกากรทั้งในระดับปฏิบัติ ได้แก่ พนักงานศุลกากร และพนักงานเจ้าหน้าที่ และในระดับบริหาร ได้แก่ อธิบดีซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง ไว้โดยสรุปได้ดังนี้

พนักงานศุลกากร[62] มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายศุลกากรในหลายด้าน อาทิเช่น การตรวจลำเรือ การตรวจค้นยานพาหนะและของที่ขนส่ง ณ ด่านพรมแดน การตรวจค้นอากาศยาน การตรวจค้นหีบห่อคนโดยสาร การตรวจค้นบุคคลใดๆ ในเรือกำปั่นลำใดๆ ในเขตท่า การยึดสิ่งของอันพึงริบ รวมทั้งอำนาจอื่นๆ ในเขตควบคุมศุลกากร เช่น การค้นโรงเรือนหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในเวลากลางวันโดยไม่ต้องมีหมายค้น เป็นต้น นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายศุลกากร[63] มีอำนาจในการเปิดหีบห่อของเพื่อตรวจ การจับผู้ที่กำลังกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากรโดยไม่ต้องมีหมายจับ การยิงเรือที่กำลังหนี กักเรือไว้จนกว่าจะได้ใช้ค่าใช้จ่ายในการเฝ้ารักษา เป็นต้น อีกทั้งมาตรา 10 ของ พ.ร.บ. ศุลกากร (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2497[64] ยังกำหนดให้อำนาจพนักงาน

---

[62] "พนักงานศุลกากร" และ "พนักงาน" หมายความและกินความรวม ไปถึงบุคคลใดๆ ซึ่งรับราชการในกรมศุลกากร หรือนายทหารแห่งราชนาวี หรือนาย อำเภอ หรือผู้ช่วยนายอำเภอ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพิเศษให้กระทำการแทนกรมศุลกากร

[63] "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความและกินความรวมไปถึงพนักงานใดๆ ซึ่งได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่เฉพาะการ หรือพนักงานใด ซึ่งกระทำหน้าที่โดยเฉพาะในกิจการ ตามหน้าที่ของตนโดยปกติ

[64] มาตรา 10 ถ้าปรากฏว่าผู้ใดมีสิ่งซึ่งต้องห้าม หรือสิ่งซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นสิ่งต้องกำกัด หรือเป็นสิ่งลักลอบหนีศุลกากรไว้ในครอบครอง ให้อธิบดี พนักงานศุลกากรผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นพิเศษจากอธิบดี พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ มีอำนาจบันทึกข้อเท็จจริงที่ตนเองได้พบเห็น บันทึกนี้ถ้าเสนอต่อศาลในเมื่อมีการดำเนินคดี ให้ สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นความจริงตามข้อเท็จจริงที่จดแจ้งไว้ในบันทึกนั้น และผู้นั้นได้ นำสิ่งนั้นเข้ามาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือนำเข้ามาโดยการลักลอบหนีศุลกากร แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น ให้นำบทบัญญัติในวรรคก่อนมาใช้บังคับแก่การกระทำผิดต่อกฎหมายว่า ด้วยการควบคุมการส่งออกไปนอก และการนำเข้า มาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง และกฎหมายว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรด้วย

ในการบันทึกข้อเท็จจริงในการลักลอบศุลกากรและให้ถือว่าเป็นข้อเท็จจริงที่สามารถเสนอต่อศาลในการดำเนินคดีได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมศุลกากรตามกฎหมายศุลกากรครอบคลุมทั้งการบังคับบัญชาพนักงานในกรมศุลกากร พิจารณาเงินเดือน และเงินรางวัล ออกข้อบังคับสำหรับกรมตามที่เห็นว่าจำเป็น กำหนดราคาศุลกากรของสินค้าที่มีราคาสำแดงต่ำอย่างปรากฏชัดหรือไม่น่าจะเป็นมูลค่าอันแท้จริง รับหรือซื้อของไว้เป็นค่าภาษีสำหรับของที่ไม่ตกลงราคาศุลกากร ออกใบอนุญาตโดยให้อำนาจทั่วไปแก่เรือเพื่อถ่ายสินค้าหรือบรรทุกสินค้า ณ ที่ทอดเรือภายนอกได้ คืนเงินสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อผลิตส่งออกนอกประเทศที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 19 ทวิ รวมทั้งมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนและรางวัลตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่า กฎหมายศุลกากรให้อำนาจผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานศุลกากรค่อนข้างมาก ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านศุลกากรให้มีความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นช่องโหว่ที่เอื้อให้เกิดการทุจริตได้ เนื่องจากการดำเนินการศุลกากรบางขั้นตอนต้องอาศัยการประเมินหรือดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร ซึ่งไม่ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่จะเกิดจากเจตนาหรือเกิดจากความผิดพลาดก็สามารถส่งผลกระทบให้คุณให้โทษแก่ผู้ประกอบการได้

กรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นค่อนข้างมากได้แก่ การประเมินภาษีย้อนหลังของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ซึ่งเกิดจากการที่ผู้ประกอบการนำเข้าสินค้าและชำระค่าอากรขาเข้าตามอัตราพิกัดศุลกากรที่ประเมินและตรวจปล่อยสินค้าโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากร แต่กรมศุลกากรแจ้งต่อผู้ประกอบการในเวลาต่อมาว่าผู้ประกอบการสำแดงพิกัดศุลกากรไว้ผิดพลาดและชำระอากรขาเข้าไว้ต่ำไป ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องรับผิดชำระค่าอากรขาเข้าเพิ่มเติมพร้อมค่าปรับ กรณีเช่นนี้อาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ในการจำแนกสินค้าผิดพิกัด และอาจเกิดขึ้นโดยที่ผู้ประกอบการไม่มีเจตนาทุจริต แต่ผู้ประกอบการกลับต้องรับภาระชำระค่าปรับที่เกิดจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ โดยไม่ได้พิจารณาถึงเจตนาของผู้กระทำผิดหรือผู้ประกอบการ ซึ่งถือเป็นอีกช่องโหว่หนึ่งของกฎหมายศุลกากรที่กำหนดให้การหลบเลี่ยงภาษีเป็นความผิดโดยไม่คำนึงถึงเจตนาของผู้กระทำ

4.2.3 การดำเนินคดีตามกฎหมาย

การฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีทางศุลกากรเกี่ยวกับของที่ถูกยึด เนื่องจากไม่เสียภาษีหรือด้วยเหตุอื่นใด หากผู้ประกอบการไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ศุลกากร กฎหมายศุลกากรกำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่พิสูจน์และแสดงพยานหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ประกอบการได้ดำเนินการตามขั้นตอนและกฎระเบียบอย่างถูกต้องครบถ้วนอย่างไร นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร โดยอาศัยอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรยังสามารถยื่นฟ้องหรือดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อศาลได้

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 102 ตรี ยังระบุให้อธิบดีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนและรางวัลตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีในกรณีต่อไปนี้

1. ความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากรหรือของต้องห้ามต้องกำกัดในการนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ให้หักจ่ายเป็นเงินสินบนและรางวัลร้อยละ 55 จากเงินค่าขายของกลาง แต่ในกรณีที่มิได้ริบของกลางหรือของกลางไม่อาจจำหน่ายได้ให้หักจ่ายจากเงินค่าปรับ ส่วนรายที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับให้หักจ่ายเป็นเงินรางวัลร้อยละ 30
2. ความผิดฐานสำแดงเท็จ ให้หักจ่ายเป็นเงินสินบนและรางวัลร้อยละ 55 จากเงินค่าปรับ แต่ในรายที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับให้หักจ่ายเป็นเงินรางวัลร้อยละ 30
3. กรณีที่มีการตรวจเก็บอากรขาดและเจ้าหน้าที่ผู้สำรวจเงินอากรตรวจพบ เป็นผลให้เรียกอากรเพิ่มเติมได้ ให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละ 10 ของเงินอากรที่กรมศุลกากรเรียกเก็บเพิ่มเติมได้

จุดประสงค์ในการกำหนดจ่ายเงินสินบนและรางวัลเพื่อเป็นประกันแก่ผู้แจ้งความนำจับและเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมและเป็นกำลังน้ำใจในการสืบเสาะและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายศุลกากร ซึ่งถือเป็นเจตนาที่ดี แต่ในทางปฏิบัติ เงินสินบนและรางวัลนำจับอาจกลายเป็นแรงจูงใจให้ผู้แจ้งความนำจับและเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมหาเหตุหรือสถานการณ์ให้เกิดการกระทำความผิดตามกรณีข้างต้นเพื่อหวังผลในเงินสินบนและรางวัล

4.2.4 มูลเหตุของแรงจูงใจในการหลบเลี่ยงภาษี

จากข้อมูลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีหลายปัจจัยที่เป็นเหตุและเป็นช่องโหว่ให้เกิดเหตุแห่งแรงจูงใจในการหลบเลี่ยงภาษี โดยสรุปได้ตามกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

- ***อิทธิพลทางการเมือง***

กรณีประธานกรรมการบริหารบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ขนของเข้าประเทศไทยน้ำหนักรวมกว่า 500 กิโลกรัม โดยไม่ผ่านการเสียภาษีศุลกากร ซึ่งอาจเข้าข่ายมีความผิดฐานสำแดงเท็จและหลบเลี่ยงภาษี แต่จากประเด็นการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบฯ ยังไม่ครอบคลุมประเด็นเรื่องการตรวจสอบการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี อาทิ มีการลักลอบขนสินค้าหนีภาษีเข้ามาในประเทศไทยหรือไม่ มีขั้นตอนกระบวนการขนสินค้าออกจากสนามบินอย่างไร เพื่อตรวจสอบว่ามีการหลบเลี่ยงภาษีโดยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ นอกจากนี้ กระบวนการตรวจสอบกรณีดังกล่าวควรมีตัวแทนจากกรมศุลกากรเข้าร่วมดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือมีบทบาทในการตรวจสอบสัมภาระว่าเป็นสินค้าที่จะต้องสำแดงภาษีหรือไม่ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกรมศุลกากร

การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของกรมศุลกากรไม่ว่าจะเกิดจากการแทรกแซงทางการเมืองหรือสาเหตุอื่นใด ก็อาจเป็นช่องทางให้เกิดการกระทำผิดในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก กฎหมายศุลกากรควรมีการเพิ่มอำนาจให้อธิบดีหรือเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการตรวจสอบดำเนินคดีกับนักการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งการเพิ่มบทลงโทษหากมีการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย

- ***การลดต้นทุนภาษีและการทุ่มตลาดในประเทศ***

บริษัทนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศรายหนึ่งแสดงราคานำเข้า CIF (ราคาสินค้าบวกค่าประกันภัยและค่าขนส่ง) ที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งการแสดงราคานำเข้าที่ต่ำส่งผลให้เสียภาษีสรรพสามิตที่ต่ำลงไปด้วย บริษัทดังกล่าวแสดงราคา CIF แตกต่างจากข้อเท็จจริงเป็นเวลาหลายปี และไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่ถูกต้องตามอัตราแลกเปลี่ยนเงิน การสำแดงราคานำเข้าบุหรี่เท็จทำให้รัฐสูญเสียรายได้การจัดเก็บภาษีไปกว่า 6 หมื่นล้านบาท ส่งผลให้บริษัทดังกล่าวสามารถเข้ามาทุ่มตลาดยาสูบไทยโดยมีส่วนแบ่งการตลาดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2-3 เป็นร้อยละ 25 ภายหลังจากที่มีการสำแดงราคาต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งคดีดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการดำเนินคดีโดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งส่งสำนวนให้อัยการพิจารณา

จะเห็นได้ว่า เหตุจูงใจกรณีนี้เกิดจากการที่ผู้กระทำผิดต้องการลดต้นทุนภาษีอากรขาเข้า และภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สินค้าของตนสามารถเข้ามาแข่งขันในประเทศได้ รวมทั้งสามารถทุ่มตลาดสินค้าในประเทศได้ ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีของรัฐแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อรายได้ยอดขายของสินค้าที่ผลิตในประเทศด้วย

- ***เงินสินบนและรางวัล***

กรณีการเรียกเก็บภาษีย้อนหลังสำหรับเหล็กซิลิคอนจากผู้ประกอบการเอกชน 8 ราย สำหรับประเด็นในเรื่องของการตีความพิกัดอากรนำเข้า โดยกรมศุลกากรดำเนินการเก็บภาษีย้อนหลังกับผู้ประกอบการในข้อหา “สำแดงเท็จ” โดยมีเงินรางวัลนำจับกว่า 1,600 ล้านบาท ให้กับผู้แจ้งเบาะแสและเจ้าหน้าที่ผู้เข้าตรวจค้นและจับกุม ซึ่งผู้ประกอบการรายหนึ่งได้ยื่นฟ้องกรมศุลกากรต่อศาลภาษีอากรกลางเพื่อขอให้กรมศุลกากรเพิกถอนการประเมิน อากรและเบี้ยปรับเพิ่มกว่า 685 ล้านบาท เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมทั้งแจ้งว่าบริษัทได้มีการสำแดงพิกัดอัตราภาษีศุลกากรตามระเบียบ ปฏิบัติของกรมศุลกากรมาโดยตลอด

ศาลภาษีอากรกลางมีคำพิพากษาว่าการจดแจ้งสำแดงอากรพิกัดที่ผู้ประกอบการดำเนินการไปในช่วงก่อนหน้านั้น เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว อีกทั้งการที่กรมศุลกากรเหมารวมเอาว่าผู้นำเข้าเหล็กซิลิคอนมีการสำแดงเท็จเพื่อชำระภาษีมาตั้งแต่ปี 2538-2546 ทั้งที่กรมศุลกากรรู้ดีว่าการจำแนกธาตุซิลิคอนในเหล็กนำเข้าไม่สามารถตรวจสอบได้จากลักษณะภายนอก จึงถือเป็นการประเมินภาษีที่ไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งเห็นว่า คณะกรรมการอุทธรณ์ที่ร่วมกันลงมติยืนยันให้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบการนั้นมีส่วนได้ส่วนเสียกับคดีที่มีเงินรางวัลสินบนนำจับที่จะเกิดขึ้น จึงให้

เพิกถอนคำอุทธรณ์ของคณะกรรมการชุดดังกล่าว รวมทั้งให้งดเบี้ยปรับและเงินเพิ่มใดๆ ทั้งสิ้น โดยที่คดีนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของการเข้าสู่ศาลฎีกา

จะเห็นได้ว่า กรณีที่เกิดขึ้นนี้มีปัญหายาวนานกว่า 6 ปี รวมทั้งมีการตั้งเงินรางวัลเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถือเป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่เอื้อให้เกิดแรงจูงใจในการร่วมมือกันของผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์จากเงินสินบนและรางวัลนำจับ ซึ่งในกรณีนี้มีมูลค่าสูงถึง 1,600 ล้านบาท

นอกจากกรณีตัวอย่างในข้างต้น มูลเหตุจูงใจในการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากรยังเกิดจากช่องโหว่ของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการประเมินราคาศุลกากรและการจำแนกสินค้าตามพิกัดศุลกากร ซึ่งหากเจ้าหน้าที่คิดมิชอบก็อาจใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวประเมินหรือจำแนกสินค้าผิดพิกัดเพื่อให้เกิดพฤติกรรมความผิดในการหลบเลี่ยงภาษี และนำไปสู่การประเมินภาษีย้อนหลังของเจ้าหน้าที่ศุลกากร โดยมีส่วนแบ่งเงินสินบนและรางวัลเป็นแรงจูงใจ

4.2.5 การปรับปรุงกฎหมายของภาครัฐ

กฎหมายศุลกากรมีการบังคับใช้มาตั้งแต่ปี 2469 ภายใต้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 โดยมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมมาอย่างต่อเนื่องจนถึงฉบับล่าสุด คือ พ.ร.บ. ศุลกากร (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2548 เนื้อหาสาระในการปรับปรุงส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นๆ อาทิเช่น การปรับเพิ่มอัตราโทษปรับ การแก้ไขการคืนเงินอากรเพื่อความเป็นธรรมและส่งเสริมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมภายในประเทศ การยกเลิกการใช้ราคาอันแท้จริงในท้องตลาดเป็นเกณฑ์ในการประเมินอากรสำหรับของนำเข้า โดยให้ใช้ราคาศุลกากรแทนเพื่อให้เป็นไปตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ. 1994 การกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการในการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้ผู้นำของเข้าและผู้ส่งสินค้าออกที่ไม่พอใจการประเมินอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการฯ แทนการอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมศุลกากร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การนำกฎหมายศุลกากรที่ได้มีการปรับปรุงมาหลายครั้งหลายฉบับมาบังคับใช้ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้งานและยากแก่การทำความเข้าใจ กรมศุลกากรจึงได้นำกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ทั้งหมดในปัจจุบันมาประมวลเป็นร่างกฎหมายศุลกากรและปรับปรุงบทบัญญัติต่างๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ อาทิ ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า เป็นต้น รวมทั้งการเพิ่มค่าปรับของการกระทำความผิดในการลักลอบหนีศุลกากรและหลบเลี่ยงภาษีตามมาตรา 27 จากเดิมที่ปรับเป็นเงิน 4 เท่า เพิ่มเป็นปรับเป็นเงิน 5 เท่า ของราคาของที่รวมอากรแล้ว

นอกจากนี้ เพื่อให้กฎหมายศุลกากรมีความยืดหยุ่นและสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดให้อำนาจอธิบดีใน

การกำหนดระเบียบเฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์แก่การนำของเข้าหรือส่งออก และกำหนดให้ผู้นำเข้าและส่งออกสามารถยื่นใบขนสินค้าครั้งเดียวสำหรับการนำเข้าและส่งออกตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ รวมทั้งกำหนดให้ผู้นำเข้าและส่งออกสามารถเสียค่าภาษีอากรจนครบถ้วนภายหลังการนำของนั้นไปจากอารักขาของศุลกากร โดยให้เรียกเงินประกันหรือทำทัณฑ์บนหรืออย่างอื่นจนเป็นที่พอใจ ในการขยายระยะเวลาการเสียภาษีอากรออกไปให้กระทำได้ไม่น้อยกว่า 14 วัน แต่ไม่เกิน 30 วัน นับจากวันที่นำเข้าและส่งออกสำเร็จ ส่วนการใช้อำนาจทางศุลกากรเพื่อตรวจของและป้องกันการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมาย อธิบดีกรมศุลกากรสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาเพื่อจำกัดการใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร โดยต้องอาศัยหลักการบริหารความเสี่ยงอันเป็นที่ยอมรับ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากรเกิดจากหลายสาเหตุ ทั้งจากผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีเจตนาในการลดต้นทุนสินค้าเพื่อสามารถกำหนดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าคู่แข่งหรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการทุ่มตลาดในประเทศ และจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เป็นช่องโหว่ของกฎหมาย อาทิ การตั้งเงินสินบนและรางวัล การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการประเมินพิกัดศุลกากร และการกำหนดราคาศุลกากร เป็นต้น รวมทั้งปัจจัยภายนอกอื่นๆ เช่น การแทรกแซงทางการเมือง เป็นต้น

บทที่ 5
กรณีศึกษาการทุจริตในภาคธุรกิจในต่างประเทศ

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจที่มีความแพร่หลายในต่างประเทศ เพื่อที่จะนำมาเป็นข้อมูลในการกำหนดแผน เพื่อการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในประเทศไทยในอนาคต หากปัญหาการทุจริตดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย หรือเกิดขึ้นแล้ว หากแต่ยังไม่มีการตรวจพบ การศึกษาในบทที่ 5 แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน โดยที่ส่วนแรกเป็นการทบทวนลักษณะและแนวโน้มของการทุจริตในภาคธุรกิจในโลก ส่วนที่สองจะเป็นการทุจริตในการหลบเลี่ยงภาษีซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากในส่วนแรก เนื่องจากเป็นการทุจริตที่เกิดความเสียหายให้แก่ภาครัฐ มิใช่กับบริษัทเอกชน และส่วนที่สามจะกล่าวถึงการทุจริตทางอินเตอร์เน็ต

5.1 ลักษณะและแนวโน้มของการทุจริตในภาคธุรกิจในโลก

เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะวิกฤตจากการล้มละลายของบริษัทวาณิชธนกิจรายใหญ่ในสหรัฐอเมริกาที่มีชื่อว่า Lehman Brothers เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีรากเหง้ามาจากปัญหาการปล่อยกู้ให้กับลูกค้าที่มีปัญหาด้านเครดิต (Sub-prime lending) ที่ต้องการซื้ออสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะบ้านและที่ดิน และมีการออกอนุพันธ์ที่ผูกโยงกับโครงการเงินกู้เหล่านี้หลายชั้นทำให้เมื่อเกิดปัญหาหนี้เสียขึ้นมาจึงส่งผลกระทบต่อตลาดการเงินเป็นลูกโซ่ ปัญหาดังกล่าวแพร่ขยายตัวไปอย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินในหลายประเทศ โดยเฉพาะในสหภาพยุโรปที่ถือครองอนุพันธ์ที่ถูกด้อยค่าเหล่านั้น สุดท้ายแล้ว วิกฤตของสถาบันการเงินก็แปลงสภาพมาเป็นวิกฤตทางการคลังของภาครัฐเมื่อรัฐต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ถูกผลกระทบ รวมทั้งอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อป้องกันมิให้เศรษฐกิจตกต่ำมากเกินควร

วิกฤตทางการเงินโลกที่ยังคงอยู่ในปัจจุบันนั้นมีผลทำให้กรณีการทุจริตในภาคธุรกิจเพิ่มขึ้น แม้รายงานบางฉบับจะให้เหตุผลว่า แนวโน้มการทุจริตในแวดวงธุรกิจมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าจะมีการทุจริตมากขึ้น แต่การทุจริตมีโอกาสที่จะถูกเปิดโปงในช่วงที่บริษัทประสบปัญหาทางด้านการเงินมากกว่าในช่วงที่บริษัทสามารถทำกำไรได้สูง ในลักษณะเดียวกับสำนวนไทยที่ว่า “น้ำลดตอผุด” ซึ่งก็มีความเป็นจริง เนื่องจากบริษัทที่ปรสบปัญหาทางการเงินมักจะถูกตรวจสอบอย่างเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ล้มละลายและต้องเข้าโครงการฟื้นฟูกิจการ หรือถูกบริษัทอื่นซื้อกิจการ

แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้น เมื่อสภาพเศรษฐกิจไม่ดี ความจำเป็นและโอกาสที่จะทุจริตก็ย่อมเพิ่มมากขึ้นด้วย ประการแรก เมื่อเศรษฐกิจไม่ดี ผู้บริหารพนักงานอาจถูกตัดเงินเดือน หรือถูกปลดออกทำให้มีปัญหาเรื่องการเงินจึงมีแรงจูงใจที่จะยักยอกทรัพย์สินของบริษัทมากขึ้น เช่นในกรณี

ของสหราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. 2551 มีการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการยักยอกสินทรัพย์ของบริษัทเป็นวงเงินที่เพิ่มขึ้นมากกว่าในปีก่อนหน้าถึง 3 เท่า[65] ประการที่สอง เมื่อบริษัทประสบปัญหาทางธุรกิจ พนักงานที่จะถูกปลดมักจะเป็นพนักงานระดับกลางซึ่งมีหน้าที่ในการสอดส่องดูแลการทุจริตในองค์กร ทำให้การตรวจสอบควบคุมภายในของบริษัทอ่อนแอลง ประการที่สามเมื่อบริษัทมีผลการดำเนินการที่ย่ำแย่ ผู้บริหารที่ต้องการผลงานหรือต้องการที่จะตักตวงสิทธิประโยชน์จากการถือใบสำคัญแสดงสิทธิ (warrant) โดยการแปลงสิทธิดังกล่าวเป็นหุ้นสามัญเมื่อราคาของหลักทรัพย์ของบริษัทเพิ่มขึ้นตามเงื่อนไข ย่อมมีแรงจูงใจที่จะตกแต่งบัญชีของบริษัทเพื่อให้ผลดำเนินงานดีกว่าความเป็นจริง

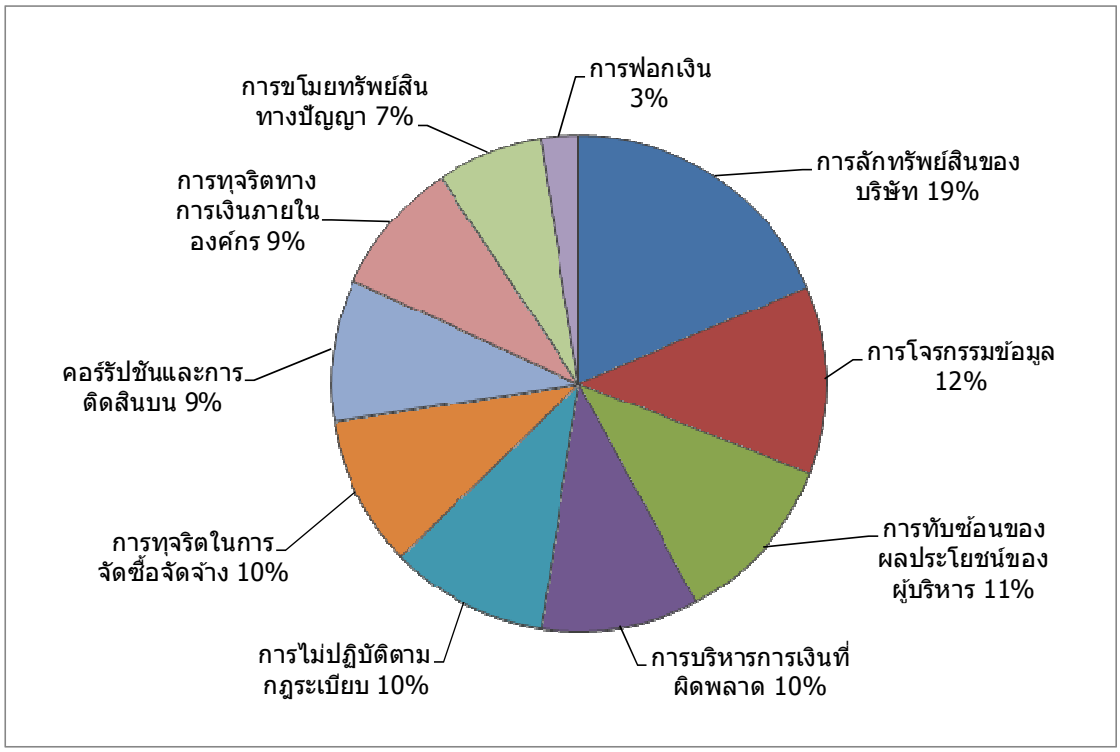
รายงาน Global Fraud Report 2009/2010 ที่บริษัท Kroll Consulting Services ได้ว่าจ้างให้ Economist Intelligence Unit ทำการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงในสถานประกอบการจำนวน 729 รายทั่วโลก โดยหนึ่งในสามของจำนวนผู้บริหารดังกล่าวมีถิ่นฐานอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้ หนึ่งในสี่อยู่ในประเทศแถบเอเชียแปซิฟิก และอีกมากกว่าหนึ่งในสี่อยู่ในทวีปยุโรป และร้อยละ 11 อยู่ในทวีปแอฟริกา

การสำรวจครั้งนี้พบว่าร้อยละ 85 ของผู้บริหารที่ได้สัมภาษณ์ระบุว่าบริษัทมีการทุจริตหรือฉ้อโกงอย่างน้อยหนึ่งครั้งในรอบสามปีที่ผ่านมา โดยรูปแบบของการทุจริตที่พบเจอมากที่สุด ได้แก่ การลักทรัพย์ (ที่เป็นสิ่งของ) ของบริษัท การโจรกรรมข้อมูล การมีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้บริหาร และการบริหารการเงินที่ผิดพลาด ตามที่ปรากฏในรูปที่ 5.1 ด้านล่าง

ดังจะเห็นได้ว่ารูปแบบของการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจโลกโดยภาพรวมค่อนข้างจะแตกต่างกับที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งการยักยอกทรัพย์โดยผู้บริหารมักจะเป็นปัญหาหลักที่โดดเด่น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากบริษัทขนาดใหญ่ในประเทศไทยส่วนมากยังมีการบริหารงานแบบครอบครัวที่ผู้เป็นเจ้าของมักดูแลและบริหารจัดการอย่างใกล้ชิด ปัญหาอื่นๆ เช่น การขโมยทรัพย์สินของบริษัท การบริหารการเงินที่ผิดพลาดโดยฝ่ายบริหาร การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างจะไม่ค่อยเกิดขึ้น เว้นแต่เป็นการกระทำของผู้บริหารระดับสูงที่ต้องการถ่ายเทหรือยักยอกทรัพย์ของบริษัท มากกว่าการกระทำของระดับเจ้าหน้าที่

[65] http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1899798,00.html

รูปที่ 5.1 รูปแบบของการทุจริตในภาคธุรกิจในโลก



ที่มา: Global Fraud Survey 2009/2010, www.kroll.com/library/FraudReport_English_US_Oct09.pdf

นอกจากนี้แล้ว ความแตกต่างของลักษณะการทุจริตอาจเกิดจากโครงสร้างของธุรกิจในแต่ละประเทศที่แตกต่างกันอีกด้วย ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวได้แบ่งลักษณะของการทุจริตในรายสาขาธุรกิจออกเป็น 10 สาขา ตามที่ปรากฏในตารางที่ 5.1 เนื่องจากประเทศไทยยังมิใช่ประเทศพัฒนาแล้วที่มีฐานการผลิตที่ก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการผลิตหรือเทคโนโลยีสารสนเทศ ปัญหาเรื่องของการโจรกรรมทรัพย์สินทางปัญญาและข้อมูลจึงไม่แพร่หลายเท่าใดนัก แต่ในอนาคต ปัญหาเหล่านี้อาจมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น สืบเนื่องจากวิวัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้มีการส่งผ่านข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถโจรกรรมข้อมูลในปริมาณมากได้อย่างรวดเร็ว เช่น การโจรกรรมข้อมูลบัตรเครดิตที่สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากแท่งความจำ (thumb drive) ในสมัยนี้มีความจุที่สูงมาก เป็นต้น อีกทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของผู้ประกอบการไทย ซึ่งจะส่งผลให้มีการจดสิทธิบัตรและทรัพย์สินทางปัญญาในรูปแบบต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ยังทำให้การรักษาและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเชิงพาณิชย์สำหรับธุรกิจไทย

ตารางที่ 5.1 ลักษณะของการทุจริตในรายสาขาธุรกิจ

สาขาธุรกิจ	รูปแบบการทุจริตที่แพร่หลายมากที่สุด
1. การเงิน	• การไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ • การฉ้อโกงหรือยักยอกเงินในองค์กร • การฟอกเงิน
2. บริการวิชาชีพ (เช่น กฎหมาย บัญชี)	• การขโมยข้อมูล
3. การผลิต	• การขโมยทรัพย์สินทางปัญญา
4. บริการด้านสุขภาพ และยา	• การไม่ปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ
5. บริการเทคโนโลยี สื่อ โทรคมนาคม	• การโจรกรรมข้อมูล
6. อุตสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ	• การทับซ้อนของผลประโยชน์ของผู้บริหาร
7. การท่องเที่ยว และการขนส่ง	• การยักยอกหรือฉ้อโกงเงินภายในบริษัท
8. การค้าปลีก	• การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง
9. การก่อสร้าง	• การทุจริตคอร์รัปชัน • การบริหารทางการเงินที่ผิดพลาด
10. สินค้าอุปโภคบริโภค	• การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง • การขโมยทรัยพ์สินทางปัญญา

ที่มา: Global Fraud Survey 2009/2010, www.kroll.com/library/FraudReport_English_US_Oct09.pdf

สำหรับแนวโน้มของการทุจริตในอนาคตนั้น รายงานการสำรวจของ Kroll เห็นว่าการทุจริตมีรูปแบบและวิธีการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตามสภาพของตลาด เทคโนโลยี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ตรวจจับได้ยาก ดังจะเห็นว่า กรณีการทุจริตที่พบเจอนั้น ส่วนมากสามารถเล็ดลอดระบบหรือกลไกการตรวจสอบของทั้งภาครัฐและของบริษัทได้ หากแต่ถูกเปิดเผยหรือถูกตรวจพบด้วยความบังเอิญบางประการหรือมีผู้แจ้งเบาะแส (whistle blower)

อย่างไรก็ดี การทุจริตแบบ “เดิม” ก็ยังมีอยู่มากและจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากลักษณะของการประกอบธุรกิจในปัจจุบัน โดยเฉพาะสำหรับบริษัทที่มีขนาดใหญ่ มักมีการ “จ้างต่อ” (outsource) ในงานหลากหลายประเภท เช่น งานด้านระบบสารสนเทศ การประมวลผลข้อมูล ฯลฯ ให้แก่บริษัทภายนอก ทำให้การควบคุมคุณภาพเป็นไปอย่างยากลำบาก และในส่วนของการจ้างต่อเรื่องการบริหารจัดการข้อมูลนั้น การขาดมาตรการในการป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลที่เป็นความลับเป็นปัญหาทำให้มีการโจรกรรมข้อมูลมากขึ้น หรือการจ้างผลิตในต่างประเทศ ซึ่งผู้ว่าจ้างมักจะมีข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทที่ถูกว่าจ้างน้อยมาก ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตขึ้นได้ง่าย เช่นในกรณีที่ผู้ก่อตั้งบริษัทไอทีในประเทศอินเดียที่ชื่อ Satyam Computer Services ซึ่งเป็นบริษัทรับจ้างต่อทางด้านระบบสารสนเทศที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก ออกมายอมรับว่าบริษัทได้มีการตกแต่งตัวเลขรายได้และ

กำไรมาเป็นเวลาหลายปีเมื่อเดือนมกราคม 2552 ทำให้ผู้ใช้บริการหลงเชื่อว่าบริษัทมีความมั่นคงทางการเงิน แม้ว่าแท้จริงแล้วบริษัทอยู่ในสถานภาพที่ขาดทุนอย่างหนัก

กรณีการทุจริตของบริษัท Satyam เป็นข่าวคราวใหญ่โตไม่แพ้กรณีของ Enron เนื่องจากเป็นการทุจริตที่มีขนาดใหญ่มาก โดยมีการตกแต่งรายได้ที่เป็นเท็จถึงหนึ่งพันล้านเหรียญดอลล่าร์ สรอ. หรือสามหมื่นล้านบาท ประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของรายได้รวมของบริษัทที่แจ้งให้แก่ตลาดหลักทรัพย์ อนึ่ง บริษัทดังกล่าวจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะหลังจากที่เกิดปัญหา Enron เนื่องจากเป็นบริษัทที่มีขนาดใหญ่จึงมีบริษัทสอบบัญชีรายใหญ่ซึ่ง คือ Price Waterhouse Coopers เป็นผู้สอบบัญชี มีการจัดทำรายงานทางการเงินตามมาตรฐานการรายงานทางการเงินสากล (International Financial Report Standard – IFRS) และมีการจัดทำบัญชีตามมาตรฐานและหลักวิธีปฏิบัติของสมาคมนักบัญชีของสหรัฐอเมริกา (US *GAAP*) ซึ่งเป็นมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง จึงเป็นที่น่าแปลกใจว่าการตกแต่งตัวเลขมาเป็นเวลานานนั้นสามารถลอดตากรรมการและผู้ตรวจสอบบัญชีได้อย่างไร และที่น่าแปลกใจมากกว่านั้นคือ การทุจริตทั้งปวงนั้นได้ถูกเปิดเผยขึ้นจากจดหมายสารภาพความผิดทั้งหมดของผู้ก่อตั้งเอง มิได้มาจากการสืบสวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกำกับดูแล

กรณีการทุจริตของบริษัท Satyam น่าสนใจเนื่องจากมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ไทย กล่าวคือ มีการแต่งตัวเลขรายได้เพื่อที่จะสร้างกำไร ซึ่งจะส่งผลต่อหุ้นของบริษัทเนื่องจากผลการดำเนินงานของบริษัทไม่ดีตามคาดหมาย ซึ่งในกรณีศึกษาของ Satyam นี้ เกิดจากการที่ผู้ก่อตั้งมีความสนใจในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มากกว่าธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศจึงมีการโอนถ่ายรายได้จากบริษัทไปยังบริษัทลูกที่ตนเองและครอบครัวถือหุ้น เพื่อที่จะนำเงินไปใช้ในการซื้อที่ดิน การแต่งตัวเลขสามารถเล็ดลอดการตรวจตราได้เนื่องจากมีการดำเนินการอย่างแนบเนียนคือ ผู้ที่กระทำการทุจริตนั้นได้เอาหุ้นของบริษัทที่ตนถืออยู่ไปใช้ในการค้ำประกันเงินกู้จากธนาคาร และนำเงินกู้ดังกล่าวไปเข้าบัญชีของ บริษัท Satyam โดยแจ้งว่าเป็นรายได้จากการรับบริการ Outsourcing ทำให้รายได้ที่ตกแต่งข้างในไม่ปรากฏเป็นรายได้ค้างรับ (receivable income) ซึ่งหากมีมูลค่าสูงมักจะถูกจับตาว่ามีความผิดปกติเกิดขึ้น

มีคำถามว่าเหตุใดผู้ทุจริตจะต้องเอาเงินส่วนตัวไปเสี่ยงเพื่อปั่นหุ้น คำตอบคือ หากราคาหุ้นสูงขึ้น เงินที่ลงทุนไปก็จะได้คืนมาในรูปแบบของกำไรจากการขายหุ้นภายหลัง หรือหากมีการขายกิจการ ก็จะได้เงินก้อนนั้นคืนมา นอกจากนี้แล้ว หากมีการฟ้องร้องเกิดขึ้น การดำเนินการทางกฎหมายในประเทศอินเดียเชื่องช้ามาก ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ที่ทุจริตสามารถถ่ายโอนเงินส่วนนี้ออกมาได้และปล่อยให้บริษัทล้มละลาย แต่สุดท้ายแล้ว พัฒนาการของบริษัทไม่ได้เป็นไปตามความคาดหมาย วิกฤตเศรษฐกิจในโลกตะวันตกส่งผลให้หุ้นของบริษัทตกต่ำทำให้ผู้ทุจริตต้องซื้อหุ้น

มาเพิ่มเติมในการค้ำประกันเงินกู้ กอปรกับตลาดอสังหาริมทรัพย์ก็ซบเซาไม่สามารถขายที่ดินที่ซื้อสะสมไว้เป็นจำนวนมาก สุดท้ายแล้วก็ต้องสูญเสียหุ้นในบริษัทที่ใช้ค้ำประกันไว้ทั้งหมด[66]

กรณีการทุจริตครั้งนี้มีผลกระทบไม่เพียงต่อบริษัท แต่ต่อบริษัทข้ามชาติรายใหญ่หลายรายที่ใช้บริการซึ่งนอกจากถูกกระทบจากบริการที่ต้องชะงักงันลงแล้ว ยังต้องเป็นกังวลว่าข้อมูลต่างๆ ที่เป็นความลับของบริษัทจะถูกนำไปใช้ประโยชน์หรือไม่ ทำให้มีการตั้งคำถามกับธุรกิจเอาท์ซอร์สโดยรวมของอินเดีย เนื่องจากผู้ที่ใช้บริการซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกาและยุโรป เช่น IBM และ Accenture ไม่ได้มีแหล่งที่ตั้งที่ใกล้ชิดกับบริษัทเหล่านี้ ไม่มีความคุ้นเคยกับผู้บริหารและวัฒนธรรมขององค์กร จึงมีแนวโน้มที่จะ “เหมารวม” บริษัททุกรายในอินเดีย

ในด้านของการตรวจสอบบัญชีนั้น กรณีศึกษาแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการยกเครื่องวิธีการตรวจสอบบัญชีครั้งใหญ่ ผู้สอบบัญชีจะต้องตรวจสอบแหล่งที่มาของรายได้และทรัพย์สินของบริษัทให้ละเอียดถี่ถ้วนมากขึ้น ในกรณีนี้ผู้สอบบัญชีไม่ได้ตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินฝากในบัญชีของบริษัทว่ามีที่มาที่ไปอย่างไร จึงไม่พบรายการโอนเงินเข้าบัญชีที่ไม่ได้มาจากการซื้อขายสินค้าจริง นอกจากนี้แล้ว กระบวนการทางกฎหมายที่ล่าช้ายังเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้ทุจริตตัดสินใจในการดำเนินการอีกด้วย

ธุรกิจเอาท์ซอร์สเป็นธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมผลักดันในประเทศไทยตลอดมา กรณีนี้เป็นอุทาหรณ์ว่า อุตสาหกรรมนี้มีความอ่อนไหวต่อภาพพจน์สูง บริษัทที่ประกอบธุรกิจนี้จะต้องมีธรรมาภิบาลและระบบกลไกในการตรวจสอบที่ดีเป็นพิเศษ มิฉะนั้นแล้วการทุจริตฉ้อโกงที่เกิดขึ้นในกรณีเดียวสามารถทำลายอุตสาหกรรมของประเทศทั้งหมดได้ในเวลาอันสั้นหากไม่สามารถรักษาความเชื่อมั่นของลูกค้าในต่างประเทศได้

5.2 การทุจริตในการหลบเลี่ยงภาษี

การหลบเลี่ยงภาษีอากรถือเป็นพฤติกรรมการทุจริตในภาคธุรกิจที่แพร่หลายทั้งในประเทศและต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้น จากข้อมูลของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการดำเนินการทางกฎหมายในช่วงปี 2543-2553 จำแนกตามรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในตารางที่ 2.2 พบว่าการหลบเลี่ยงภาษีอากรเป็นรูปแบบของการทุจริตที่พบมากที่สุดของการทุจริตทั้งสิ้น 9 รูปแบบ แสดงให้เห็นว่าการทุจริตในรูปแบบดังกล่าวถือเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งจำเป็นจะต้องมียุทธศาสตร์และมาตรการในการ

---

[66] Satya Murthy (2009) Satyam fraud, unravelling the mystery. http://www.sathyamurthy.com/2009/01/07/satyam-fraud-unravelling-the-mystery/

ป้องกันและแก้ไข การศึกษาวิจัยในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาแนวทางและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการในประเทศไทย

ปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีที่นานาประเทศกำลังให้ความสำคัญและหามาตรการต่างๆ มาเพื่อป้องกันและแก้ไข คือ ปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีระหว่างประเทศโดยใช้ "ที่พักพิงภาษี" (tax havens) วิกฤตการณ์ทางการเงินระดับโลกที่เกิดขึ้นทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ส่งผลทำให้รัฐบาลของหลายประเทศต้องประสบภาวะการขาดดุลทางการคลังอย่างมาก เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่สูงในการแก้ไขปัญหานี้เสียจากภาคการเงินและภาคธุรกิจ รวมถึงการใช้เงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายใต้ภาวะเศรษฐกิจโลกที่กำลังซบเซา ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลในประเทศต่างๆ จึงจำเป็นต้องหารายได้เพิ่มเติมเพื่อลดการขาดดุลทางการคลัง และมาตรการหนึ่งที่ได้รับความสนใจอย่างจริงจัง คือ การแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีที่ใช้ที่พักพิงภาษี ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องสูญเสียรายได้ทางภาษีวงเงินมหาศาลในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น สำนักงานบัญชีกลางของสหรัฐอเมริกาพบว่าบริษัทขนาดใหญ่ของประเทศกว่าร้อยละ 83[67] มีบริษัทในเครือซึ่งจดทะเบียนอยู่ในประเทศที่ขึ้นชื่อว่าเป็นที่พักพิงภาษีและอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมาย ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียรายได้จากภาษีปีละนับหมื่นล้านเหรียญสหรัฐฯ แม้แต่ในประเทศไทยเอง ก็เคยเกิดคดีการหลบเลี่ยงภาษีโดยอาศัยช่องทางที่พักพิงภาษีมาแล้ว ซึ่งก็คือคดีการหลบเลี่ยงภาษีจากการขายหุ้นชินคอร์ปฯ ของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น

สำหรับที่พักพิงภาษีนั้น บางคนอาจเรียกว่าเป็น "แหล่งหลบหลีกภาษีอากร" (tax shelters) ซึ่งหมายถึงประเทศหรือรัฐที่มีการเก็บภาษีอากรในระดับต่ำหรือปลอดภาษี และให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับประเทศตน นอกจากนี้ประเทศที่เป็นที่พักพิงภาษีมักจะมีกฎหมายรักษาความลับทางธุรกรรมที่เกี่ยวกับธนาคาร การเงิน และการประกอบธุรกิจของลูกค้าสถาบันการเงินในประเทศ รวมไปถึงการย่อหย่อนกฎระเบียบในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ประเทศที่ถูกขนานนามว่าเป็นที่พักพิงภาษี อาทิเช่น เกาะและรัฐบริเวณทะเลแคริบเบียน เช่น หมู่เกาะบริติช เวอร์จิ้น หมู่เกาะเคย์แมน เกาะบาฮามัส และปานามา เป็นต้น ประเทศในทวีปยุโรป เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ และโมนาโก เป็นต้น รวมถึงในทวีปเอเชีย เช่น ฮ่องกงและสิงคโปร์ ก็เข้าข่ายเป็นที่พักพิงภาษีเช่นเดียวกัน ที่พักพิงภาษีเหล่านี้จะเป็นแหล่งให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาจดทะเบียนและทำการโอนย้ายทรัพย์สินหรือกำไรที่เกิดขึ้น เพื่อหลบเลี่ยงภาษีอากรในประเทศของตนที่มักมีอัตราที่สูง

---

[67] ประธานาธิบดีบารัค โอบามา ได้เรียกร้องให้แก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีโดยการใช้เขตปลอดภาษี (http://www.dlo.co.th/node/212)

- ***กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา***

หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งใหญ่ในช่วงปี 2551 หนึ่งในมาตรการการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา คือ การลดการขาดดุลงบประมาณลง โดยวิธีการในการลดยอดการขาดดุลงบประมาณที่รัฐบาลของนายบารัค โอบามา ร่วมกับภาคธุรกิจและพรรคการเมืองต่างๆ ได้ประชุมร่วมกัน ได้แก่ การลดค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุข การปฏิรูปการจัดซื้อของกองทัพ และการปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดเก็บภาษีเสียใหม่ ซึ่งส่วนหนึ่งของแผนการดังกล่าวจะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาบริษัทข้ามชาติของประเทศและเศรษฐีชาวอเมริกันที่นิยมหลบเลี่ยงภาษี โดยใช้ประเทศที่พักพิงภาษี ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดเก็บภาษีในครั้งนี้ นับเป็นนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงของประธานาธิบดีบารัค โอบามา ซึ่งถือเป็นคำมั่นสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชนที่จะปฏิรูปสังคมอเมริกันให้มีความยุติธรรมและเท่าเทียมกันมากขึ้น

เครื่องมือสำคัญที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีดังกล่าว คือ Stop Tax Havens Abuse Act ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่กำหนดแนวทางในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินธุรกิจหรือการประกอบธุรกรรม เฉพาะที่เกี่ยวกับนิติบุคคลในประเทศที่มีความเสี่ยงว่าจะเป็นที่พักพิงภาษี ทั้งนี้กรมสรรพากรของสหรัฐอเมริกา (Internal Revenue Service หรือ IRS) ได้ระบุรายชื่อประเทศหรือรัฐไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าว จำนวน 34 ประเทศ ซึ่งโดยมากจะเป็นประเทศหรือรัฐที่เป็นเกาะหรือประเทศขนาดเล็กในทวีปยุโรป สำหรับในแถบเอเชียตะวันออกนั้น ฮ่องกงและสิงคโปร์เป็นสองรัฐที่ปรากฏอยู่ในรายชื่อของประเทศที่ร่างกฎหมายดังกล่าวเรียกว่า “ประเทศที่ไม่เปิดเผยข้อมูล” (Offshore Secrecy Jurisdiction)[68] เนื่องจากมีกฎหมายที่ให้สถาบันการเงินในประเทศรักษาข้อมูลของลูกค้าเป็นความลับ

อันที่จริงแล้ว Stop Tax Havens Abuse Act ได้มีการผลักดัน มาตั้งแต่ในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิ้ลยู บุช โดยการเสนอของนายบารัค โอบามา ซึ่งในขณะนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภาอีก 2 คน คือ นายคาร์ล เลวิน และนายนอร์ม โคลแมน แต่ก็ยังไม่ผ่าน จนกระทั่งรัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิ้ลยู บุช หมดวาระไป จึงได้มีการเสนอขึ้นมาใหม่อีกครั้ง หลังจากที่นายบารัค โอบามา เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี และร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการลงคะแนนเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้วในเดือนกรกฎาคม 2554 และกำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการ

---

[68] ประเทศที่กรมสรรพากรของสหรัฐอเมริกา (IRS) ระบุไว้ในร่างกฎหมาย Stop Tax Havens Abuse ได้แก่ Anguilla, Antigua and Barbuda , Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Cook Islands, Costa Rica, Cyprus, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey / Sark / Alderney, Hong Kong, Isle of Man, Jersey, Latvia, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Nauru, Netherlands Antilles, Panama, Samoa, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Singapore, Switzerland, Turks and Caicos และ Vanuatu

พิจารณาและรอการลงนามอนุมัติจากประธานาธิบดีโอบามา ซึ่งถือได้ว่า Stop Tax Havens Abuse Act ได้ก้าวเข้าสู่ขั้นตอนแรกของการบัญญัติกฎหมายแล้ว[69]

สาระสำคัญของร่างกฎหมาย Stop Tax Havens Abuse Act ได้แก่ (1) การกำหนดว่ารายได้ที่เกิดจากธุรกรรมในประเทศที่ไม่เปิดเผยข้อมูล เป็นรายได้ที่ยังไม่มีการแจ้งต่อกรมสรรพากร จึงมีภาระภาษีเต็มจำนวน เว้นเสียแต่ว่าผู้เสียภาษีจะแก้ต่างได้ (2) การบังคับใช้ภาษีหัก ณ ที่จ่าย สำหรับรายได้ที่บริษัทสัญชาติอเมริกันได้รับจากการถือสินทรัพย์ในประเทศเหล่านี้ (3) การกำหนดให้สถาบันการเงินทุกแห่งที่เกี่ยวข้องกับการเปิดบัญชีหรือการจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศเหล่านี้ของบุคคลสัญชาติอเมริกันจะต้องรายงานการทำธุรกรรมดังกล่าวต่อกรมสรรพากร (4) การเพิ่มบทลงโทษสำหรับที่ปรึกษากฎหมายที่มีลักษณะของการส่งเสริมให้เกิดการหลบเลี่ยงภาษี หรือการรายงานภาระภาษีที่ต่ำเกินควร รวมทั้งห้ามการคิดค่าจ้างในการให้คำปรึกษาที่ผันแปรต่อมูลค่าความแตกต่างของภาษีที่เสียกับภาษีที่ควรจะเสีย ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าบริษัทสัญชาติอเมริกัน ชาวอเมริกัน และตัวแทนผู้ถือสินทรัพย์ของชาวอเมริกัน ตลอดจนสถาบันการเงินและธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องรายงานการประกอบธุรกรรมและการจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศที่ถูกกำหนดว่าเป็นประเทศที่ไม่เปิดเผยข้อมูล ทั้ง 34 ประเทศ ต่อกรมสรรพากรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ผลประโยชน์ทางด้านภาษีที่ได้รับ จากการดำเนินธุรกิจผ่านสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลในประเทศเหล่านี้ลดน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ รายละเอียดต่างๆ ของข้อกฎหมายคงมีความชัดเจนขึ้นหลังประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

นอกจากการร่างกฎหมายเพื่อที่จะปิดช่องโหว่ในระบบภาษีแล้ว สหรัฐอเมริกายังได้กดดันประเทศที่เป็นที่พักพิงภาษีให้มีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของลูกค้าที่เป็นชาวอเมริกันอีกด้วย โดยที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาได้กดดันธนาคารยูบีเอส (UBS) ซึ่งเป็นธนาคารขนาดใหญ่ของสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่เป็นที่พักพิงภาษีแหล่งสำคัญของโลก ให้เปิดเผยข้อมูลบัญชีธนาคารของชาวอเมริกัน โดยสหรัฐอเมริกากล่าวหาว่าธนาคารยูบีเอสได้ให้ความช่วยเหลือแก่ลูกค้าชาวอเมริกันจำนวนมากในการหลบเลี่ยงการเสียภาษี และเรียกร้องให้ธนาคารเปิดเผยข้อมูลบัญชีของลูกค้าชาวอเมริกัน จำนวนกว่า 52,000 บัญชี ที่ต้องสงสัยว่าหลบเลี่ยงการจ่ายภาษีให้แก่รัฐบาลสหรัฐฯ โดยอาศัยช่องทางการทำธุรกรรมทางการเงินนอกประเทศ ทั้งนี้ กรมสรรพากรสหรัฐอเมริกาได้ประเมินมูลค่าของภาษีที่สูญเสียไป เป็นจำนวนที่สูงถึง 15,000 ล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยนาย Peter Kurer ประธานธนาคารยูบีเอส ณ ขณะนั้น ได้ออกมายอมรับว่าคำกล่าวหาของรัฐบาลสหรัฐฯ นั้นเป็นจริง แต่อย่างไรก็ตาม ธนาคารก็ไม่สามารถเปิดเผยรายชื่อลูกค้าชาวอเมริกันตามคำเรียกร้องของรัฐบาลสหรัฐฯ ได้ เนื่องจากสวิสเซอร์แลนด์มีกฎหมายว่าด้วยการรักษาความลับของลูกค้าธนาคาร ซึ่งสั่งห้ามมิให้ธนาคารของสวิสเซอร์แลนด์เปิดเผยข้อมูลลับของลูกค้าต่อเจ้าหน้าที่ในประเทศและนานาชาติ หรือต่อ

---

[69] สามารถติดตามความคืบหน้าของร่างกฎหมายดังกล่าวได้ที่เว็บไซต์ http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h112-2669

บุคคลที่สาม เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนด้านอาชญากรรม และช่องทางที่ธนาคารจะสามารถเปิดเผยข้อมูลได้นั้น จะต้องทำผ่านช่องทางรัฐบาลต่อรัฐบาลเท่านั้น อีกทั้ง ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ก็ยังไม่ถือว่าการหลบเลี่ยงภาษีเป็นอาชญากรรม การจงใจปิดบังการถือครองทรัพย์สินเป็นเรื่องส่วนบุคคล เว้นเสียแต่การโกงภาษีซึ่งจะถือเป็นคดีอาญา ซึ่งแตกต่างกับประเทศอื่นๆ ที่การหลบเลี่ยงภาษีถือเป็นคดีอาญา

ต้นปี 2552 รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ดำเนินการฟ้องร้องธนาคารยูบีเอสต่อศาลนครไมอามี่ รัฐฟลอริด้า เพื่อเพิ่มความกดดันต่อธนาคารยูบีเอส ถึงกระนั้นแล้ว ทางธนาคารก็ยังได้กล่าวเตือนว่าหากศาลตัดสินให้ธนาคารต้องเปิดเผยข้อมูลของลูกค้า ก็เท่ากับเป็นการละเมิดอธิปไตยของประเทศสวิสเซอร์แลนด์และกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นถือเป็นเรื่องอื้อฉาวซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของธนาคารเป็นอย่างมาก จนเดือนกุมภาพันธ์ 2552 ธนาคารได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลอเมริกัน โดยจะยอมชดใช้ค่าเสียหายที่พัวพันกับการหลีกเลี่ยงภาษีเป็นจำนวนเงิน 780 ล้านเหรียญดอลล่าร์สหรัฐฯ และจะมอบรายชื่อลูกค้าชาวอเมริกันจำนวน 250 ราย ที่ต้องสงสัยว่าหลีกเลี่ยงภาษีแก่กรมสรรพากรสหรัฐฯ เพื่อยุติข้อพิพาท แต่รัฐบาลสหรัฐฯ ยังคงยืนยันให้มีการเปิดเผยรายชื่อทั้ง 52,000 ราย ตามที่ได้ร้องขอไปตั้งแต่แรก การกดดันดังกล่าว ไม่เพียงมีต่อธนาคารยูบีเอสเท่านั้น รัฐบาลสวิสเซอร์แลนด์เองก็ได้รับแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาและนานาชาติ เช่นเดียวกัน หากธนาคารยูบีเอสซึ่งเป็นธนาคารอันดับหนึ่งของสวิสเซอร์แลนด์ถูกเพิกถอนใบอนุญาตการดำเนินกิจการกับสหรัฐอเมริกา เศรษฐกิจของประเทศและตลาดแรงงานจะต้องได้รับผลกระทบไปด้วย แต่รัฐบาลสวิสเซอร์แลนด์เองก็ยังคงต่อต้านคำร้องขอของรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อปกป้องกฎหมายการรักษาความลับทางธนาคารของตนไว้

กระทั่งเดือนสิงหาคมปี 2552 กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาและกระทรวงยุติธรรมของสวิสเซอร์แลนด์ได้ร่วมกันลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเปิดเผยรายชื่อลูกค้าชาวอเมริกันที่เป็นเจ้าของบัญชีในธนาคารยูบีเอส จำนวน 4,450 บัญชี ซึ่งเป็นบัญชีที่ต้องสงสัยมากที่สุด ตามอนุสัญญาว่าด้วยการเสียภาษีซ้อนปี 1996 และจะต้องทำการส่งมอบรายชื่อดังกล่าว ภายในเดือนสิงหาคมปี 2553 ซึ่งจะทำให้ธนาคารยูบีเอสหลุดพ้นจากคดีอาญาที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ฟ้องร้อง และไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายตามที่ระบุในข้างต้น ทั้งนี้ กรมสรรพากรสหรัฐฯ คาดว่าจะได้ค่าปรับ จากรายชื่อลูกค้าที่ถูกเปิดเผยออกมาประมาณ 3,740 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ

จากกรณีศึกษาของสหรัฐอเมริกาข้างต้น ถ้าประเทศไทยสามารถดำเนินการตามได้ ก็น่าจะได้รับประโยชน์อย่างมาก ทั้งในด้านการจัดการกับภาคธุรกิจที่จงใจหลบเลี่ยงภาษีอากร และการจัดการกับปัญหาการฟอกเงินของนักการเมืองได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลสหรัฐฯ สามารถทำข้อตกลงกับรัฐบาลสวิสเซอร์แลนด์ ในการส่งมอบรายชื่อผู้ต้องสงสัยว่าหลบเลี่ยงภาษีส่วนหนึ่งได้นั้น เหตุผลหนึ่งที่สำคัญมากก็คือ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจและมีอิทธิพลต่อ

เศรษฐกิจของสวิสเซอร์แลนด์อย่างมีนัยสำคัญ เช่น ในปี 2551 สหรัฐฯ ถือเป็นประเทศที่ทำการลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment หรือ FDI) มากที่สุดเป็นอันดับสี่ของสวิสเซอร์แลนด์ จึงทำให้รัฐบาลสวิสเซอร์แลนด์มิอาจเพิกเฉยต่อกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นได้ หากกรณีพิพากดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไทย ก็เป็นการยากที่รัฐบาลไทยจะเข้าไปกดดันในธนาคารของสวิสเซอร์แลนด์ให้เปิดเผยข้อมูล เนื่องจากประเทศไทยมิได้มีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจต่อสวิสเซอร์แลนด์ เช่นสหรัฐอเมริกา

นอกจากสหรัฐอเมริกาจะมีมาตรการการป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษี ด้วยการกดดันประเทศที่เป็นที่พักพิงภาษีโดยตรง สหรัฐฯ ยังพยายามป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีผ่านบทบาทของการเป็นสมาชิกในกลุ่ม G20 โดยตั้งแต่ปลายปี 2551 กลุ่ม G20 ได้ทำการผลักดันข้อเรียกร้องในเรื่องดังกล่าวต่อไปที่องค์การสหประชาชาติ (United Nation หรือ UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ทั้งนี้ OECD ได้เรียกร้องให้ประเทศที่เข้าข่ายเป็นที่พักพิงภาษี จำนวนกว่า 50 ประเทศ จัดการกับกฎหมายหรือข้อบังคับภายในประเทศของตนที่เกี่ยวกับภาษีอากรและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของลูกค้าสถาบันการเงินให้สอดคล้องกับมาตรฐานตามหลักสากล โดยให้มีความโปร่งใส มิเช่นนั้น จะต้องถูกขึ้นบัญชีดำของ OECD และในอนาคตจะมีการพิจารณามาตรการที่ประเทศสมาชิกซึ่งประกอบด้วยประเทศอุตสาหกรรมกว่า 30 ประเทศ จะตอบโต้ประเทศที่พักพิงภาษีที่ไม่ให้ความร่วมมือ

ผลที่เกิดจากการกดดันของ OECD ทำให้มีประเทศที่เข้าข่ายเป็นที่พักพิงภาษีหลายประเทศพยายามปรับปรุงกฎระเบียบภายในประเทศของตน เช่น ฮ่องกงประกาศว่า ตนพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมติของ OECD ที่ต้องการยกระดับความโปร่งใสด้านภาษี ลิกเตนสไตน์พยายามเปลี่ยนตัวเองให้เป็นแหล่งบริการทำเอกสารส่งออกแทนการหารายได้โดยเป็นที่พักพิงภาษี เมืองอิสระอันดอร์ราได้ปรับเปลี่ยนให้มีการจดทะเบียนบริษัทตามมาตรฐานสากล แม้สวิสเซอร์แลนด์ก็อาจจะต้องยอมยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการรักษาความลับของลูกค้าธนาคารบางส่วน เป็นต้น โดยในอนาคต หากประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิก OECD ก็อาจได้รับประโยชน์จากการผลักดันการแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีของ OECD ซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่สูง

- ***กรณีศึกษาประเทศเยอรมนีและสหภาพยุโรป***

เยอรมนีนับเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีโดยการใช้แหล่งที่พักพิงทางภาษี เนื่องจากในแต่ละปี ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐหรือแคว้นต่างๆ ต้องสูญเสียรายได้จากภาษีจำนวนมาก จากการที่ชาวเยอรมนีที่ร่ำรวยจำนวนมากนิยมนำเงินไปฝากไว้ที่ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นที่พักพิงทางภาษี ทั้งนี้ ได้มีการประเมินว่าในแต่ละปี รัฐบาลเยอรมนีได้สูญเสียโอกาสในการจัดเก็บภาษีจากรายได้ในส่วนนี้ รวมเป็นมูลค่าสูงถึง 775,000 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ โดย 1 ใน 3 ของเงินจำนวนนี้ ถูกฝากไว้ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

ที่ผ่านมาเยอรมนีได้ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้สหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) ผ่าน Savings Tax Directive ซึ่งได้กำหนดแนวทางปฏิบัติแก่ประเทศสมาชิก เพื่อลดการบิดเบือนการเคลื่อนย้ายเงินทุนภายในประเทศสมาชิก อนึ่ง มาตรการที่สหภาพยุโรปใช้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากที่สหรัฐอเมริกาใช้ เนื่องจากแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจะเน้นที่ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเป็นหลัก ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่ออาเซียนซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกในการกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีได้

เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 สหภาพยุโรปได้ผ่าน Savings Tax Directive ที่ได้รับการรับรองจากประเทศสมาชิกและเริ่มมีผลใช้บังคับกับประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป และตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติแก่ประเทศสมาชิกเพื่อลดการบิดเบือนการเคลื่อนย้ายเงินทุนภายในประเทศสมาชิก รวมถึงเพื่อลดการเลี่ยงภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก (tax evasion) ทั้งนี้ เพื่อให้การเรียกเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากของบุคคลผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง ที่ไปฝากเงินไว้ในอีกประเทศสมาชิกหนึ่ง ต้องเสียภาษีเช่นเดียวกับที่จะต้องเสียภาษี หากฝากเงินไว้ในประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ ดังนี้

(1) การกำหนดให้ประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปทุกประเทศต้องจัดให้มีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันของหน่วยงานที่จัดเก็บภาษี (tax authorities) ของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศโดยอัตโนมัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายดอกเบี้ยเงินฝาก (automatically exchange of information on interest payments) ของสถาบันการเงินที่อยู่ในประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งให้กับบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศสมาชิกอื่นที่ไม่ใช่ประเทศที่สถาบันการเงินนั้นตั้งอยู่

(2) ในกรณีของประเทศออสเตรีย เบลเยี่ยม และลักเซมเบิร์ก ซึ่งขอเลือกที่จะไม่แลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน (transitional period) จะต้องจัดเก็บภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย (withholding tax) จากดอกเบี้ยเงินฝาก ในอัตราร้อยละ 15 ในช่วง 3 ปีแรก และเพิ่มเป็นร้อยละ 20 ในช่วง 3 ปีถัดไป หลังจากนั้นให้เพิ่มเป็นร้อยละ 35 นอกจากนี้ ทั้ง 3 ประเทศ จะต้องแบ่งรายได้ภาษี (revenue sharing) โดยเก็บไว้เองร้อยละ 25 และส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 75 จะต้องส่งให้กับประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่ผู้ฝากเงินนั้นๆ มีสถานะเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ ทั้งนี้ ทั้ง 3 ประเทศมีสิทธิได้รับข้อมูลตามข้อ (1) จากประเทศสมาชิกอื่นๆ เช่นเดียวกัน[70]

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังได้มีข้อตกลงกับประเทศที่สามซึ่งอยู่นอกสหภาพยุโรป อันได้แก่ อันดอร์รา ลิกเตนสไตน์ โมนาโก ซานมารีโน และสวิตเซอร์แลนด์ โดยประเทศเหล่านี้ยินยอมให้มีการจัดเก็บภาษีหัก ณ ที่จ่าย ดอกเบี้ยเงินฝาก ในอัตราเช่นเดียวกับกรณีของประเทศออสเตรีย เบลเยี่ยม และ

---

[70] สหภาพยุโรปได้เร่งรัดการศึกษาทบทวนแนวทางปฏิบัติ เพื่อป้องกันปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีจากการฝากเงินในประเทศซึ่งเป็นที่พักพิงทางภาษี (http://proxy.fpo.go.th/scripts/getpdf.php?id=1642)

ลักเซมเบิร์ก รวมถึงมีข้อกำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีระหว่างประเทศเหล่านี้กับประเทศในสหภาพยุโรปเฉพาะเมื่อมีการร้องขอ ในกรณีที่เชื่อได้ว่ามีการทุจริตทางภาษี (tax fraud)

ทั้งนี้ นาย Laszlo Kovacs ซึ่งเป็นกรรมาธิการทางภาษี (tax commissioner) ของสหภาพยุโรป ได้เปิดเผยถึงแนวคิดในการปรับปรุง Savings Tax Directive ว่าอาจจะมีการขยายให้ครอบคลุมไปถึงกำไรจากการขายสินทรัพย์ (capital gains) เงินปันผล (dividends) และผลตอบแทนจากสินทรัพย์อื่นๆ (returns on asset) รวมถึงตัวกลางในการลงทุน (investment vehicles) เช่น บรรดาทรัสต์ต่างๆ ที่มักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหลบเลี่ยงภาษี

สำหรับข้อมูลที่สถาบันการเงินจะต้องรายงานต่อหน่วยงานจัดเก็บภาษีของตน ประกอบด้วย (1) ชื่อ ที่อยู่ และสถานภาพของการเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ของบุคคลนั้น (2) ชื่อและที่ตั้งของสถาบันการเงิน (3) เลขที่บัญชีเงินฝากของบุคคลดังกล่าว ในกรณีที่ไม่มีเลขที่บัญชี จะต้องรายงานข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นเจ้าหนี้ของบุคคลดังกล่าวที่มีต่อสถาบันการเงินดังกล่าว และ (4) ข้อมูลเกี่ยวกับดอกเบี้ยที่จ่ายให้กับบุคคลนั้นๆ โดยมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ เยอรมนียังได้เรียกร้องผ่าน OECD ซึ่งได้ประชุมกันที่กรุงปารีสเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2551 ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายชื่อของประเทศที่เป็นแหล่งหลบเลี่ยงภาษี ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 40 ประเทศ ทั้งนี้ ผู้แทนของเยอรมนียังได้เรียกร้องให้ใส่ชื่อสวิตเซอร์แลนด์ไว้ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวด้วย โดยกล่าวหาธนาคารของสวิตเซอร์แลนด์ว่าส่งเสริมให้คนเยอรมันมีพฤติกรรมเลี่ยงภาษี โดยเสนอสิ่งจูงใจให้คนเยอรมันเอาเงินไปฝากที่สถาบันการเงินในสวิตเซอร์แลนด์ ในขณะที่ผู้นำสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งปฏิเสธการเข้าร่วมประชุมครั้งนี้ ได้ตอบโต้อย่างรุนแรง โดยการเรียกทูตเยอรมันประจำกรุงเบิร์นเข้าพบ เพื่อยืนยันว่าจะไม่ยอมผ่อนคลายกฎหมายว่าด้วยเรื่องการรักษาความลับทางการเงินของลูกค้า เนื่องจากเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้คนต่างชาตินิยมนำเงินมาฝากไว้ในสวิตเซอร์แลนด์ เช่นเดียวกับในออสเตรียและลักเซมเบิร์ก

นอกจากมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีด้วยการเรียกร้องผ่านกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป และ OECD แล้ว เยอรมนียังพยายามป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีด้วยการซื้อข้อมูลรายชื่อผู้อาศัยในแหล่งที่พักพิงทางภาษี เพื่อเลี่ยงภาษีในประเทศต่างๆ แต่วิธีนี้อาจถือว่าผิดกฎหมาย อย่างเช่น ในสวิตเซอร์แลนด์จะมีข้อกำหนดห้ามมิให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลการฝากเงินของลูกค้า (bank secrecy rules) จึงอาจมีแรงต่อต้าน ทั้งจากประเทศที่เป็นที่พักพิงทางภาษีและชาวเยอรมันที่ไม่เห็นด้วยกับการซื้อข้อมูลในลักษณะที่ผิดกฎหมาย

เมื่อต้นปี 2551 ได้เกิดคดีการหลีกเลี่ยงภาษีครั้งสำคัญในเยอรมนี เมื่อเศรษฐีชาวเยอรมนี ซึ่งมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันดีในสังคมประมาณ 900 คน ลักลอบนำเงินไปฝากไว้ในลิกเตนสไตน์ เพื่อหลบหลีกการเสียภาษีให้รัฐบาลของเขตเบอร์ลิน โดยที่ชาวเยอรมันกลุ่มนี้ได้ไปตั้งกองทุนขึ้นในประเทศดังกล่าว และโอนเงินเข้ากองทุนเหล่านี้ ทำให้รัฐบาลเยอรมนีต้องสูญเสียรายได้ไปปีละประมาณ

15,000 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ ด้วยเหตุนี้ จึงมีข่าวว่าหน่วยสืบราชการลับของเยอรมนียอมเสียเงินเพื่อซื้อรายชื่อของชาวเยอรมันกลุ่มนี้จากบุคคลวงในของสถาบันการเงินที่ลักลอบนำรายชื่อดังกล่าวออกมาได้[71]

ตามรายงานของ The World Tax Service หลังจากที่เจ้าหน้าที่ประกาศว่าจะซื้อข้อมูลที่ถูกขโมยมาซึ่งเป็นรายชื่อของชาวเยอรมันมากกว่า 1,500 ราย ที่หลบเลี่ยงภาษี โดยการฝากเงินไว้ที่สวิตเซอร์แลนด์ ในราคา 2.5 ล้านยูโร เศรษฐีชาวเยอรมันหลายพันคนยอมเปิดเผยตนว่าได้หลบเลี่ยงภาษี ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้สร้างความตึงเครียดขึ้นระหว่างรัฐบาลของทั้ง 2 ประเทศ เพราะการซื้อข้อมูลดังกล่าวเป็นการทำผิดกฎหมายของสวิตเซอร์แลนด์[72]

จากเหตุการณ์ดังกล่าว OECD จึงเสนอให้มีการทำ Dual-tax Agreement เพื่อลดความตึงเครียดที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลเยอรมนีและสวิตเซอร์แลนด์ โดยเยอรมนีหวังว่าข้อตกลงดังกล่าวจะช่วยป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี ขณะที่สวิสเซอร์แลนด์ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานของ OECD ซึ่งในปีที่ผ่านมา กรุงเบิร์นกำลังจะถูกพิจารณาให้ขึ้นบัญชีดำในฐานะที่เป็นที่พักพิงทางภาษี เนื่องจากความล้มเหลวในการผ่อนปรนข้อกำหนดการรักษาความลับของธนาคาร[73]

กล่าวโดยสรุป จากกรณีศึกษาของทั้งสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และสหภาพยุโรป แสดงให้เห็นว่าแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีโดยอาศัยแหล่งที่พักพิงทางภาษีนั้นมีหลากหลาย ในระดับประเทศเองก็มีการแก้ไขประมวลรัษฎากรเพื่ออุดช่องโหว่ทางด้านภาษี โดยการกำหนดให้การประกอบธุรกรรมกับประเทศที่เป็นที่พักพิงทางภาษี ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบที่เข้มข้นของหน่วยงานจัดเก็บภาษี มากกว่าการประกอบธุรกรรมกับประเทศอื่นๆ ทั่วไป หรือในระดับกลุ่มประเทศก็มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีกฎระเบียบว่าด้วยการจัดเก็บภาษีที่สอดคล้องกัน รวมทั้งมีการจัดทำความตกลงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานทางด้านภาษีและการฟอกเงินระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่ม ตลอดจนการรวมตัวกันเพื่อกดดันประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกซึ่งเป็นแหล่งพักพิงทางภาษี ให้ทำการปรับปรุงกฎระเบียบภายในประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสมาชิกโดยรวม

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เป็นประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกา และไม่ได้เป็นสมาชิกในกลุ่มประเทศที่มีอำนาจต่อรองสูง เช่น สหภาพยุโรป หรือ OECD แต่ก็สามารถดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบภายในประเทศเพื่อให้การหลบเลี่ยงภาษีโดยการใช้แหล่งพี่พักพิงทางภาษีทำได้ยากมากขึ้น ดังเช่นในกรณีที่สหรัฐอเมริกาได้ออก Stop Tax Havens Abuse Act ในขณะเดียวกัน ในฐานะสมาชิก

---

[71] German state buys Swiss bank data in tax evasion crackdown (http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5296146,00.html)

[72] German tax dodgers rush forward after Swiss CD affair (http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5322143,00.html)

[73] Germany and Switzerland reach agreement on tax-cheat data (http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5403283,00.html)

ของอาเซียนก็อาจเรียกร้องให้ประเทศสมาชิก เช่น สิงคโปร์ต้องมีมาตรฐานในการเปิดเผยข้อมูลรายชื่อลูกค้าของสถาบันการเงินต่างๆ เช่นเดียวกับในประเทศสมาชิกอื่นๆ และอาจพิจารณาเสนอแนะให้มีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันของหน่วยงานจัดเก็บภาษีของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศโดยอัตโนมัติ หรือทำความตกลงภาษีซ้อนเพื่อให้มีการหักภาษี ณ ที่จ่าย ดังที่สหภาพยุโรปทำกับประเทศออสเตรีย เบลเยี่ยม และลักเซมเบิร์ก เป็นต้น ในอนาคต หากประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศที่มีมาตรการในการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี ก็จะทำให้ประเทศไทยมีอำนาจต่อรอง ทั้งในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือการใช้มาตรการป้องกัน ดังเช่นที่ประเทศในสหภาพยุโรปใช้ป้องกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.3 การทุจริตฉ้อโกงทางอินเตอร์เน็ต

ธุรกรรมการทุจริตข้ามชาติที่แพร่หลายมากขึ้นทั่วโลกในปัจจุบัน คือ การขโมยข้อมูลการใช้งานธุรกรรมทางการเงินทางอินเตอร์เน็ต ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเครดิตการ์ดที่ใช้ในการชำระค่าสินค้าที่สั่งซื้อทางอินเตอร์เน็ต หรือ ข้อมูลชื่อบัญชี และรหัสลับของลูกค้าธนาคารที่ใช้บริการอีแบ้งกิ้งก็ดี

รายงานประจำปี พ.ศ. 2552 ของศูนย์การร้องเรียนการทุจริตทางอินเตอร์เน็ตของหน่วยสืบสวนพิเศษ (FBI)[74] สหรัฐอเมริการะบุว่า จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตทางอินเตอร์เน็ตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากเพียง 16,838 รายในปี พ.ศ. 2543 เป็น 336,655 รายในปี พ.ศ. 2552 โดยในช่วงปี 2550 – 2551 จำนวนการร้องเรียนเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดจาก 206,884 ราย เป็น 275,284 ราย หรือประมาณร้อยละ 33 และในปีต่อมา จำนวนเรื่องร้องเรียนก็เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 22.3 สำหรับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นก็เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดเช่นกันจากเพียง 246 ล้านเหรียญ สรอ. ในปี พ.ศ. 2551 เป็น 560 ล้านเหรียญ สรอ. หรือเกือบเท่าตัว ซึ่งสะท้อนว่าการทุจริตไม่เพียงแต่มีความแพร่หลายมากขึ้น หากแต่มีความรุนแรงมากขึ้นด้วย

รูปแบบของการทุจริตทางอินเตอร์เน็ตที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางการเงินที่แพร่หลายมากที่สุด คือ การละเลยที่จะส่งสินค้าที่ผู้ซื้อสั่งซื้อทางอินเตอร์เน็ตคิดเป็นร้อยละ 20 ของเรื่องที่ร้องเรียนมาทั้งหมด รองลงมาคือการขโมยชื่อบัญชีและรหัสลับในการประกอบธุรกรรมทางการเงินทางอินเตอร์เน็ต รองลงมาอีกคือ การทุจริตเกี่ยวกับเครดิตการ์ด

การฉ้อโกงทางอินเตอร์เน็ตนั้นมีลักษณะพิเศษคือ ผู้ที่กระทำและผู้ถูกกระทำไม่ได้อยู่ที่เดียวกัน รายงานของศูนย์การร้องเรียนพบว่า จากกรณีที่มีการสืบสวนทั้งหมดกว่าสองในสามผู้กระทำมีถิ่นฐานอยู่ต่างกัน โดยผู้กระทำมักมีลักษณะที่กระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ที่เรียกว่า “hot spots”

---

[74] Internet Crime Complaint Senter, Internet Crime Report 2009. www.ic3.gov/media/annualreport/2009/_IC3Report.pdf

และผู้ถูกกระทำโดยทั่วไปแล้วก็ไม่มีความคุ้นเคยกับผู้ที่กระทำแต่อย่างใด ทำให้การสืบสวนสอบสวนมีลักษณะที่แตกต่างจากกรณีของการฉ้อโกงทั่วไป

การป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงทางอินเตอร์เน็ตจึงมีความลำบากซับซ้อน ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในหลายสถานที่ โดยมีการพัฒนาระบบข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ร่วมกันเพื่อให้การสืบสวนสอบสวนดำเนินการข้ามเขต ข้ามหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้ว ยังมีโครงการในการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่และบุคลากรระหว่างหน่วยงานอีกด้วย

สำหรับการฉ้อโกงทางอินเตอร์เน็ตในประเทศไทยนั้นก็เริ่มระบาดมากขึ้นเช่นกัน เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2553 ทหารหญิงรายหนึ่งซึ่งเป็นอาจารย์โรงเรียนนายร้อย จปร. ถูกคนร้ายซึ่งเชื่อว่าเป็นแฮกเกอร์ชาวรัสเซียโจรกรรมข้อมูลจากการเข้าใช้บริการบัวหลวง ไอ-แบงกิ้ง ของธนาคารกรุงเทพ จนสูญเงินจากบัญชีเงินฝากเป็นจำนวน 7 แสนบาท คนร้ายใช้วิธีส่งไวรัสโทรจัน (TROJAN) เข้าไปในระบบประมวลผลคอมพิวเตอร์ของเหยื่อ ซึ่งทำธุรกรรมทางการเงินผ่านระบบอินเตอร์เน็ต จนได้ข้อมูลชื่อบัญชีและรหัสการเข้าใช้ และได้สั่งโอนเงินจากบัญชีของเหยื่อไปยังบัญชีธนาคารของลูกค้าคนไทยที่มีการเปิดไว้ จากนั้นก็จะให้ม้าหรือผู้วิ่งกดเงินรีบไปกดเงินที่ตู้เอทีเอ็มทันทีเพื่อไม่ให้เหยื่อสามารถอายัดการทำธุรกรรมได้ทัน ในกรณีนี้ ตำรวจสามารถจับกุมชาวเยอรมันสองรายที่ทำหน้าที่เป็นผู้กดเงินออกจากตู้ ATM ได้หากแต่ไม่สามารถจับกุมแฮกเกอร์ซึ่งเป็นหัวหน้าขบวนการอาชญากรรมที่อยู่ในต่างประเทศได้

นอกจากนี้แล้ว กลุ่มมิจฉาชีพยังมีวิธีการโจรกรรมข้อมูลการประกอบธุรกรรมทางการเงินอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า Phishing ซึ่งคือการปลอมแปลงเว็บเพจให้เหมือนกับเว็บเพจของธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ผู้ใช้บริการมีบัญชีเงินฝาก โดยผู้ใช้บริการที่ใช้วิธีการหาเว็บเพ็จของธนาคารโดยการคีย์ชื่อธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ต้องการใช้บริการในกูเกิ้ลแทนการคีย์ชื่อ URL ของธนาคารด้วยตนเองหรือตาม URL ที่บันทึกไว้ มีความเสี่ยงที่จะคลิ๊กเข้าไปในเว็บไซต์หลอก (spoofed website) ซึ่งจะมีหน้าจอให้ใส่ข้อมูลชื่อและรหัสผ่านดังเช่นเวบไซต์ของธนาคารหรือสถาบันการเงินที่แท้จริง เมื่อเหยื่อใส่ข้อมูลเหล่านี้ไป ผู้ร้ายก็จะสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการโอนเงินออกจากบัญชีของเหยื่อไปยังบัญชีของบุคคลที่สาม โดยทั่วไปแล้ว คนร้ายไม่จำเป็นต้องรอให้เหยื่อหา URL ของธนาคารในกูเกิ้ล หากแต่สามารถส่งอีเมล์ที่ใช้ชื่อธนาคารว่าติดต่อมาและขอให้กดไปที่ลิ้งก์ที่ส่งมาเพื่อที่จะแจ้งข้อมูลส่วนตัวของลูกค้าเพื่อสมัครรายการโปรโมชั่นหรือเพื่อยืนยันข้อมูลในการทำธุรกรรมหรือข้อมูลทางบัญชีโดยระบุว่าหากไม่มีการยืนยันจะเกิดปัญหาแล้วแต่กรณี ลิ้งก์ที่ส่งมาจะนำไปสู่เวบไซต์ปลอมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่ผ่านมาได้มีคนร้ายส่งเมล์ให้แก่ลูกค้าของธนาคารพาณิชย์และได้ทำเวบไซต์ปลอมสำหรับการประกอบธุรกรรมอีแบงกิ้งของธนาคารไทย

การกระทำผิดโดยการใช้วิธี Phishing ในต่างประเทศนั้นได้มีการออกกฎหมายโดยเฉพาะ เช่น Anti Phishing Act 2005 ของสหรัฐอเมริกา หรือล่าสุดเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 นี้ คานาดาได้ตรากฎหมาย “Fighting Internet and Wireless Spam Act (FISA)” เพื่อแก้ปัญหาการส่งจดหมายโฆษณา (spam) ที่เป็นการรบกวนผู้รับ ปัญหา Phishing ตลอดจนปัญหาการที่คนร้ายส่งไวรัสเข้าระบบคอมพิวเตอร์ของเหยื่อ โดยกำหนดให้การส่งจดหมายโฆษณาไปให้ผู้อื่นโดยไม่ได้รับการยินยอมในรูปแบบของนิติกรรมสัญญา การสร้างเวบไซต์ปลอม ตลอดจนการเข้าไปเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานของคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นโดยไม่ได้รับการอนุญาตล่วงหน้าเป็นความผิดทางอาญา

สำหรับประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2552 ซึ่งกำหนดว่าการกระทำดังต่อไปนี้มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) การนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

(2) การนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

(3) การนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(4) การนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้น ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้

(5) การเผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ ตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

นอกจากนี้ การทำ Phishing ยังเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา ข้อหาฉ้อโกง ตามมาตรา 341 สรุปสาระสำคัญได้ว่าผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความซึ่งควรบอกแจ้ง และโดยการหลอกลวง ทำให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทที่ 6
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

6.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

ในช่วงหลายศตวรรษที่ผ่านมา ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันไม่ว่าจะเกิดขึ้นในวงราชการหรือในภาคธุรกิจเอกชนได้แพร่กระจายขยายวงออกไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเสียหายตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งที่ประเมินได้เป็นตัวเงินและความเสียหายที่ประเมินค่ามิได้ เช่น ผลเสียต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมืองและการปกครอง รวมถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมได้ทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของภาครัฐ อีกทั้งยังทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน นอกจากนี้ การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังมีรูปแบบและวิธีการที่เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต คือ มีความซับซ้อนของการกระทำความผิดมากยิ่งขึ้นเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้ามากขึ้น มีแนวโน้มที่จะมีความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กระทำความผิดระหว่างประเทศมากขึ้น ก่อให้เกิดความเสียหายมากยิ่งขึ้น และที่ยิ่งไปกว่านั้น คือ ยังตรวจจับได้ยากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน

ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคมและเล็งเห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากลักษณะของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในลักษณะของโครงข่ายข้ามพรมแดน ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003) จึงถือกำเนิดขึ้น โดยมีเป้าประสงค์ในการสร้างมาตรฐานกลางในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐภาคี และเพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการในการให้ความร่วมมือระหว่างกัน

ในอดีตที่ผ่านมา ความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะเป็นการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนหรือการให้ความร่วมมือในการสืบสวนหรือติดตามทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำที่ผิดกฎหมายจะดำเนินการภายใต้สนธิสัญญาแบบทวิภาคีระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้แต่ละรัฐต้องจัดทำสนธิสัญญากับประเทศอื่นๆ เป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะสามารถติดตามและจับกุม

ผู้กระทำความผิดที่ได้หลบลี้หนีออกนอกประเทศมาดำเนินการทางกฎหมายภายในของประเทศได้[75] ทั้งนี้ กรอบของความร่วมมือระหว่างคู่ภาคีแต่ละคู่จะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสภาพของกฎหมายและอำนาจต่อรองของแต่ละรัฐภาคี ดังนั้น การมีความตกลงในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันแบบพหุภาคีจะช่วยประหยัดทรัพยากรในการเจรจาและการจัดทำสนธิสัญญาแบบทวิภาคีจำนวนมาก และทำให้การจับกุมตัวผู้กระทำผิดและการติดตามทรัพย์สินกลับคืนสู่ผู้เสียหายโดยความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2548 และนับตั้งแต่วันที่เปิดให้มีการลงนามจนถึงปัจจุบันมีประเทศต่างๆ ทั่วโลก จำนวน 192 ประเทศ ที่ได้เข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ แล้ว (ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม 2554) ซึ่งถือได้ว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันกำลังจะเป็นวาระแห่งโลกและเป็นวาระแห่งชาติของประเทศต่างๆ ทั่วโลกด้วยเช่นกัน (ป.ป.ช., 2551) สำหรับประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นรัฐภาคีอย่างสมบูรณ์ของอนุสัญญาฯ ในอันดับที่ 149 จากทั้งสิ้น 192 ประเทศ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 อย่างไรก็ตาม หลังจากเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ แล้ว ขั้นตอนต่อไปประเทศไทยจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศจำนวน 3 ฉบับ เพื่อให้รองรับกับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ[76]

---

[75] ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition Treaty) กับ 14 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย มาเลเซีย ฟิจิ เบลเยียม อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา จีน เกาหลีใต้ ลาว บังกลาเทศ และกัมพูชา และมีสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา (Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters) กับประเทศต่างๆ 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส นอร์เวย์ และอินเดีย และได้เสร็จสิ้นการเจรจาทำความตกลงในเรื่องดังกล่าวกับจีน เกาหลีใต้ โปแลนด์ ศรีลังกา ออสเตรเลีย และเบลเยี่ยม

[76] ประเทศไทยต้องดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมาย 3 ฉบับ อันได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (เพิ่มฐานความผิดในเรื่องการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศในต่างประเทศ)
2. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด (กำหนดหลักการและวิธีการติดตามทรัพย์สินคืน)
3. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (แก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการยึด อายัด หรือริบทรัพย์สิน)

โดยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 แล้ว เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2550

สาระสำคัญโดยทั่วไปของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งเกี่ยวข้องไม่เพียงแต่กับการทุจริตในภาครัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนด้วย ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในการติดตามและเรียกคืนทรัพย์สินซึ่งผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำทุจริต รวมถึงการให้ความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสรุปแล้วภาพรวมของอนุสัญญาฯ ฉบับดังกล่าว คือ การเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีพลังในการจะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันของประเทศภาคีสมาชิก ดังนี้

1. การขับเคลื่อนการเรียกคืนทรัพย์สินที่เกิดจากการทุจริต ทั้งที่ถูกยักยอกโกงกินโดยผู้นำหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และที่เกิดจากการกระทำความผิดหรือการยักยอกทรัพย์ของภาคเอกชน โดยผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศที่รวดเร็วขึ้น
2. การผลักดันให้ศูนย์กลางทางการธนาคารของโลกอย่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์และอังกฤษมีความรับผิดชอบมากขึ้น ทั้งในการตรวจสอบและการดำเนินการเพื่อป้องกันการฟอกเงิน ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
3. สนับสนุนให้การดำเนินการทางศาลเกี่ยวกับการทุจริตเป็นไปได้กว้างขวางขึ้น ไม่ว่าผู้กระทำผิดจะอยู่ในประเทศใดหรือแม้ว่าจะมีทรัพยากรไม่มาก ประเทศต่างๆ ก็สามารถติดตามตัวบริษัทหรือบุคคลต่างชาติที่ได้กระทำทุจริตในประเทศของตนได้
4. กระตุ้นให้มีการห้ามการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในประเทศและของต่างประเทศ รวมทั้งการให้เงินสินบนในภาคเอกชน ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา ทั้งนี้ เพื่อต้องการปิดช่องทางสำหรับเงินสกปรก
5. การให้กรอบแนวทางในการออกกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานและผู้รายงานข้อเท็จจริงอันเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต เสรีภาพทางด้านข้อมูลข่าวสาร และระบบการตรวจสอบได้ของภาครัฐ
6. การกำหนดมาตรการเพื่อสร้างเสริมมาตรฐานทางด้านบัญชีและการสอบบัญชีในภาคเอกชน รวมถึงการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว

6.2 บทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ว่าด้วยการทุจริตในภาคเอกชน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชน โดยมีบทบัญญัติทั้งที่เป็นหน้าที่ของรัฐภาคีและที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีเพื่อให้มีมาตรการหรือออกกฎหมายในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคเอกชน การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการแสดง

สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งมีบทบัญญัติหลักใน 5 ข้อ โดยมีรายละเอียด ดังนี้คือ

- ***ข้อ 12 ภาคเอกชน***

ข้อ 12 จะอยู่ในหมวดที่ 2 เรื่องมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีการดำเนินการ[77] ใน 3 เรื่อง ดังต่อไปนี้

เรื่องแรก รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการในการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชน การพัฒนามาตรฐานทางบัญชีและการสอบบัญชีในภาคเอกชน พร้อมทั้งการมีบทลงโทษทางแพ่ง ทางปกครอง และทางอาญาที่มีประสิทธิผล ได้สัดส่วน และเป็นการห้ามปราบหรือยับยั้ง ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศ

สำหรับมาตรการในการที่รัฐภาคีอาจดำเนินการเพื่อที่จะให้บรรลุเป้าประสงค์ในเรื่องแรกนั้น อาจรวมไปถึงในเรื่องต่อไปนี้ คือ

1. การส่งเสริมการร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่บังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง
2. การส่งเสริมให้ภาคเอกชนกำหนดมาตรฐานทางจรรยาบรรณและแนวทางการประกอบกิจการหรือธุรกิจที่ดีของตนเอง
3. การส่งเสริมความโปร่งใสในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน รวมถึงมาตรการในการเปิดเผยตัวตนที่แท้จริงของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและบริหารธุรกิจ
4. การป้องกันมิให้มีการใช้กระบวนการในการกำกับดูแลของภาครัฐ เช่น การอุดหนุนหรือการออกใบอนุญาตประกอบกิจการเพื่อผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์
5. การป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ โดยการห้ามมิให้อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชนไปเป็นพนักงานหรือผู้บริหารของบริษัทที่เคยกำกับ หลังจากออกจากตำแหน่งแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง
6. การกำกับดูแลให้บริษัทเอกชนต้องมีระบบการตรวจสอบภายในที่สามารถป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรได้และให้มีกระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบและรับรองรายงานทางการเงินของบริษัทที่เหมาะสม

---

[77] สำหรับบทบัญญัติในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่เป็น Mandatory requirements หรือ Obligation to legislate คณะผู้วิจัยจะใช้คำว่า "ต้อง" เมื่อกล่าวถึงบทบัญญัติดังกล่าว

เรื่องที่สอง เพื่อที่จะเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการตามความจำเป็นและที่สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับภายในประเทศ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกทางการเงิน การเปิดเผยรายงานทางการเงิน และมาตรฐานทางการบัญชีและการสอบบัญชีของบริษัทเอกชน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาของการจัดทำบัญชีการเงินที่เป็นความลับ การบันทึกรายการธุรกรรมที่ขาดรายละเอียดหรือการทำธุรกรรมที่ไม่ผ่านการบันทึก การลงบันทึกค่าใช้จ่ายเท็จ การลงบันทึกหนี้สินที่ไม่ถูกต้อง การปลอมแปลงเอกสาร และการจงใจทำลายเอกสารทางบัญชีก่อนที่จะมีการเข้ามาสืบสวน

เรื่องที่สาม รัฐภาคีจะต้องไม่อนุญาตให้มีการนำค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบนหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันมาใช้เป็นเหตุเพื่อผลประโยชน์ทางด้านภาษี

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในข้อ 12 นั้น มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการที่จำเป็นเพื่อที่จะป้องกันพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงมาตรฐานในการบันทึกบัญชีและการสอบบัญชี การเปิดเผยรายละเอียดของข้อมูลทางการเงินของบริษัท การเปิดเผยตัวตนที่แท้จริงของผู้ที่เกี่ยวข้องกับบริษัท ตลอดจนการป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

- ***ข้อ 15 การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ***

ข้อ 15 จะอยู่ในหมวดที่ 3 ซึ่งเป็นเรื่องการกำหนดให้การกระทำหนึ่งๆ จัดเป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนคือการให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการหรือออกกฎหมายเพื่อที่จะกำหนดให้การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐทั้งทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการของตน เป็นความผิดทางอาญาเมื่อได้กระทำโดยเจตนา โดยถือเป็นการกำหนดข้อห้ามมิให้ภาคเอกชนมีการติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ

- ***ข้อ 16 การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ***

ข้อ 16 จะอยู่ในหมวดที่ 3 เช่นกัน โดยเป็นการกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องมีมาตรการหรือออกกฎหมายตามความจำเป็นเพื่อที่จะให้การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทางตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งผลประโยชน์ที่มิควรได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งประโยชน์ทางธุรกิจหรือประโยชน์อย่างอื่นที่มิควรได้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ

- ***ข้อ 21 การให้สินบนในภาคเอกชน***

ข้อ 21 ในหมวดที่ 3 กำหนดให้รัฐภาคีพิจารณา[78] ที่จะให้มีมาตรการหรือออกกฎหมายที่อาจจำเป็น เพื่อที่จะกำหนดให้ (1) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้ประโยชน์ที่มิควรได้โดยตรงหรือโดยอ้อม แก่บุคคลซึ่งกำกับหรือทำงานให้แก่หน่วยงานภาคเอกชน และ (2) การเรียกหรือการรับทั้งทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งผลประโยชน์ที่มิควรได้ โดยบุคคลซึ่งกำกับหรือทำงานให้แก่หน่วยงานภาคเอกชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการให้หรือการรับ ทั้งแก่บุคคลผู้นั้นเองหรือแก่บุคคลอื่น เพื่อให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นการกระทำที่ผิดต่อหน้าที่ของบุคคลนั้น จัดเป็นความผิดทางอาญา เมื่อได้กระทำโดยเจตนา

- ***ข้อ 22 การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน***

ข้อ 22 ในหมวดที่ 3 เป็นข้อบังคับที่กำหนดให้รัฐภาคีพิจารณาที่จะให้มีมาตรการหรือออกกฎหมายตามความจำเป็น เพื่อที่จะให้การยักยอกทรัพย์โดยบุคคลซึ่งกำกับหรือทำงาน ไม่ว่าจะในฐานะใดๆ ในหน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งทรัพย์สิน กองทุนหรือหลักทรัพย์ หรือสิ่งมีค่าอื่นใดที่ตนได้รับมอบหมายให้ดูแล โดยตำแหน่งหน้าที่ เป็นความผิดทางอาญา เมื่อได้กระทำโดยเจตนาในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเงิน หรือการพาณิชย์

อนึ่ง บทบัญญัติในข้อ 21 นั้น จะคล้ายคลึงกับในข้อ 15 และข้อ 16 เพราะเป็นการกำหนดให้การให้และการรับสินบน อันเกี่ยวเนื่องกับบุคคลที่กำกับหรือทำงานแก่หน่วยงานภาคเอกชนเป็นความผิดทางอาญา โดยในข้อ 15 และข้อ 16 จะเป็นกรณีที่ผู้บริหารหรือพนักงานของหน่วยงานภาคเอกชนไปให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในประเทศและการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ ตามลำดับ ขณะที่ในข้อ 21 จะเป็นในเรื่องของทั้งการให้และการเรียกรับสินบน โดยบุคคลที่กำกับหรือทำงานให้แก่หน่วยงานภาคเอกชน หากแต่จะต่างกันก็ในเรื่องของข้อผูกพัน เนื่องจากในข้อ 15 และข้อ 16 จะเป็นข้อกำหนดที่ให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการหรือออกกฎหมายใหม่มารองรับ เพื่อให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในประเทศและการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ

---

[78] สำหรับบทบัญญัติในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่เป็น Optional requirements หรือ Obligation to consider คณะผู้วิจัยจะใช้คำว่า "พิจารณา" เมื่อกล่าวถึงบทบัญญัติดังกล่าว

เป็นความผิดทางอาญา แต่สำหรับในกรณีของภาคเอกชนตามข้อ 21 นั้น มิได้เป็นข้อบังคับให้รัฐภาคีต้องดำเนินการหากแต่เป็นข้อเสนอที่ให้รัฐภาคีพิจารณาเท่านั้น

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวก็มีนัยสำคัญต่อแนวทางในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบน เนื่องจากในอดีตนั้น การติดสินบนโดยเจ้าหน้าที่ของบริษัทเอกชน มิได้จัดเป็นความผิดทางกฎหมาย หากแต่บริษัทเองได้ยินยอมที่จะจ่ายเงินสินบนดังกล่าว เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของบริษัท เช่น การได้มาซึ่งโครงการก่อสร้างที่เข้าแข่งขันประมูล เป็นต้น ทั้งนี้ ภายใต้ข้อ 21 ดังกล่าว ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายของบริษัทอีกต่อไป เพราะการติดสินบนถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยตัวเองอยู่แล้ว

สำหรับบทบัญญัติในข้อที่ 12 นั้น จะเป็นในเรื่องที่จะคล้ายคลึงกับในข้อ 17[79] เนื่องด้วยเป็นการแสดงให้เห็นว่าการยักยอกทรัพย์ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของบริษัทในภาคเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายเช่นเดียวกับการยักยอกทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้แล้ว นิยามของการยักยอกทรัพย์ที่กำหนดไว้ในแนวปฏิบัติในการบังคับใช้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการคอร์รัปชัน (Legislative Guideline for the Implementation of the UNCAC 2006) ยังค่อนข้างกว้าง โดยจะรวมถึงการใช้สิ่งของหรือบริการใดๆ ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตนเพื่อผลประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่นอันไม่เหมาะสม แต่ทั้งนี้ ยังคงมีความแตกต่างกันในข้อผูกพันที่รัฐจะต้องมีมาตรการที่จะให้การยักยอกทรัพย์โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางอาญา ขณะที่รัฐเพียงแต่พิจารณาให้มีมาตรการในเรื่องดังกล่าวสำหรับการยักยอกทรัพย์ในภาคเอกชน

นอกเหนือจากบทบัญญัติทั้ง 5 ข้อ ได้แก่ ข้อ 12 ข้อ 15 ข้อ 16 ข้อ 21 และข้อ 22 ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคเอกชนโดยตรงแล้ว อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ยังมีบทบัญญัติในรายละเอียดปลีกย่อยในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนอีกหลายข้อ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญโดยสังเขปได้ตามตารางที่ 6.1 ด้านล่าง

ตารางที่ 6.1 สาระสำคัญของบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคเอกชน

ข้อ	เรื่อง	สาระสำคัญโดยสังเขป
ข้อ 31	การอายัด การยึด และการริบทรัพย์สิน	• รัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้ระบบกฎหมายภายในของตน เพื่อจัดการให้มีการอายัด การยึด และการริบ

[79] ข้อ 17 เรื่อง การยักยอก การเบียดบัง หรือการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการหรือออกกฎหมายตามความจำเป็น เพื่อที่จะให้การยักยอก การเบียดบัง หรือการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สิน โดยเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ เพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือแก่บุคคลหรือองค์กรอื่น ซึ่งทรัพย์สิน กองทุนหรือหลักทรัพย์ หรือสิ่งมีค่าอื่น ที่ตนได้รับมอบหมายให้ดูแลในตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดทางอาญา เมื่อได้กระทำโดยเจตนา

ข้อ	เรื่อง	สาระสำคัญโดยสังเขป
		ทรัพย์สินที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ● รัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้ระบบกฎหมายภายในของประเทศในการที่จะเข้าไปกำกับการบริหารจัดการของผู้มีอำนาจในการบริหารทรัพย์สินที่ถูกยึดดังกล่าว ● รัฐภาคีจะต้องให้อำนาจศาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเรียกหรือยึดไว้ซึ่งบันทึกหรือเอกสารข้อมูลทางการเงิน โดยไม่สามารถอ้างสิทธิของธนาคารพาณิชย์ในการรักษาความลับของลูกค้า
ข้อ 32	การคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ที่ได้รับความเสียหาย	● รัฐภาคีต้องมีมาตรการที่เหมาะสมภายใต้กรอบกฎหมายภายในของตนในการให้ความคุ้มครองที่มีประสิทธิผลแก่พยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย รวมถึงญาติและผู้ใกล้ชิด จากการถูกข่มขู่หรือทำร้าย ● มาตรการที่รัฐภาคีอาจพิจารณานำมาใช้ ได้แก่ การปกปิดตัวตนและแหล่งที่อยู่อาศัยของผู้ที่เป็นพยาน การโอนย้ายพยานหรือการอำนวยความสะดวกให้แก่พยานในการให้ปากคำ เช่น การจัดให้มี video conference เป็นต้น
ข้อ 33	การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (whistle blower)	รัฐภาคีควรพิจารณาให้มีมาตรการหรือออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสจากการถูกกระทำที่ไม่เป็นธรรม
ข้อ 35	การชดเชยความสียหาย	รัฐภาคีจะต้องมีมาตรการ เพื่อที่จะให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริต คอร์รัปชันมีสิทธิที่จะดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้ซึ่งรับผิดชอบเพื่อที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหาย
ข้อ 37	ความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแล	● รัฐภาคีจะต้องมีมาตรการในการจูงใจที่เหมาะสมในการทำให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำการทุจริตให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวน ● รัฐภาคีอาจพิจารณาที่จะลดโทษให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ให้ความร่วมมือและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การสืบสวนและการดำเนินคดีอย่างมีนัยสำคัญ ● รัฐภาคีอาจพิจารณาให้สิทธิคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้อง (immunity from prosecution) แก่ผู้ที่ให้ความร่วมมือที่เป็นประโยชน์แก่การสืบสวนและการดำเนินคดีอย่างมีนัยสำคัญ
ข้อ 43	ความร่วมมือระหว่างประเทศ	รัฐภาคีจะต้องให้ความร่วมมือ*ในเรื่องทางอาญา*ตามข้อ 44 ถึงข้อ 50 ของอนุสัญญาฯ ดังนี้ ข้อ 44 เรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ข้อ 45 เรื่องการโอนตัวบุคคลผู้ต้องโทษ ข้อ 46 เรื่องการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย ข้อ 47 เรื่องการดำเนินคดีอาญา ข้อ 48 เรื่องความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย ข้อ 49 เรื่องการสืบสวนสอบสวนร่วม และข้อ 50 เรื่องการ

ข้อ	เรื่อง	สาระสำคัญโดยสังเขป
		สืบสวนสอบสวนโดยวิธีพิเศษ เพื่อสนับสนุนกระบวนการทางอาญา และในกรณีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของประเทศรัฐภาคีจะต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนในเรื่องและกระบวนพิจารณา*ในทางแพ่งและทางปกครอง*
ข้อ 51	การติดตามทรัพย์สินคืน	รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการในการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือแก่รัฐภาคีอื่นในเรื่องดังนี้ คือ ข้อ 52 เรื่องการป้องกันและการสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ข้อ 53 เรื่องมาตรการติดตามทรัพย์สินคืนโดยตรง ข้อ 54 เรื่องกลไกในการติดตามทรัพย์สินกลับคืนผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์ ข้อ 55 เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อความมุ่งประสงค์ในการริบทรัพย์สิน ข้อ 56 เรื่องความร่วมมือพิเศษ เพื่อให้มีมาตรการที่อนุญาตให้มีการส่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ข้อ 57 เรื่องการส่งคืนและการจัดการทรัพย์สิน ข้อ 58 เรื่องหน่วยข่าวกรองทางการเงินเพื่อป้องกันและต่อต้านการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด และข้อ 59 เรื่องความตกลงและข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของความร่วมมือระหว่างประเทศ

ที่มา: อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

6.3 การเปรียบเทียบบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ กับกฎหมายภายในประเทศ

จากบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตภาคเอกชน ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีได้มีการดำเนินการเพื่อหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น ทั้งในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร ทั้งนี้ โดยการบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรการที่มีอยู่แต่เดิม คือ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักทรัพย์ฉบับเดิมจนมาเป็น พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 และ พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 ความพยายามดำเนินการในเบื้องต้นมุ่งเน้นที่การจัดการและแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในประเทศ มิได้เชื่อมโยงไปยังความร่วมมือในระดับนานาชาติเท่าใดนัก

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบเพื่อหาความสอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ และกฎหมายหรือมาตรการที่ใช้บังคับแต่ภายในประเทศไทย ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่มีกฎหมายหรือมาตรการที่บังคับใช้อยู่แล้วและส่วนที่ยังไม่มี หลังจากนั้นจะเป็นการนำเสนอถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำกฎหมายหรือมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้จริง ในกรณีที่มีข้อบังคับอยู่แล้ว และความคืบหน้า

ของการดำเนินการตามบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ สำหรับในกรณีที่ยังไม่มีข้อบังคับ ทั้งนี้ ก็เพื่อนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตในส่วนถัดไป การเปรียบเทียบเพื่อหาความสอดคล้องในข้างต้นจะแสดงไว้ในตารางที่ 6.2

ตารางที่ 6.2 การเปรียบเทียบการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ

บทบัญญัติในอนุสัญญาฯ	การดำเนินการตามอนุสัญญาฯ	ปัญหา/ความคืบหน้า
ข้อ 12 ภาคเอกชน	ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหลักทรัพย์ฉบับเดิมในปี 2535 หรือกฎหมายหลักทรัพย์ที่แก้ไขในปี 2551 ต่างก็มีบทบัญญัติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ โดยเฉพาะการวางหลักบรรษัทภิบาล (corporate governance) ตามมาตรา 89/1-มาตรา 89/25 ใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ ยังรวมถึงการลงโทษตามความผิด ซึ่งมักจะเป็นโทษทางอาญา ในส่วนของการอาศัยช่องทางของการบันทึกบัญชีประกอบการกระทำทุจริตของกรรมการและผู้บริหาร กฎหมายหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 312 ได้กำหนดข้อห้ามในเรื่องดังกล่าวเอาไว้แล้ว	แม้ว่าประเทศไทยจะมีบทบัญญัติในกฎหมายหลักทรัพย์ที่ครบถ้วน แต่ก็ยังคงประสบปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อเอาผิดกับผู้กระทำการทุจริต เนื่องมาจากข้อบกพร่องของการตรวจสอบและการดำเนินคดีทางอาญา ตามที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 เรื่องแรงจูงใจ (ส่วนที่ 4.1.2)
ข้อ 15 การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ	ในปัจจุบันนี้ การให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐหรือการที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐเรียกรับสินบน ถือเป็นความผิดตามกฎหมายอย่างน้อย 5 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502	
ข้อ 16 การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่องค์การภาครัฐระหว่างประเทศ	ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายลงโทษการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ	กำลังจัดทำร่างประมวลกฎหมายอาญาเพื่อให้ครอบคลุมลักษณะความผิดดังกล่าว
ข้อ 15 การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ	ในปัจจุบันนี้ การให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐหรือการที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐเรียกรับสินบนถือเป็นความผิดตามกฎหมายอย่างน้อย 5 ฉบับ อันได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	

บทบัญญัติในอนุสัญญาฯ	การดำเนินการตามอนุสัญญาฯ	ปัญหา/ความคืบหน้า
	พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502	
ข้อ 16 การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่องค์การภาครัฐระหว่างประเทศ	ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายลงโทษการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ	กำลังจัดทำร่างประมวลกฎหมายอาญาเพื่อให้ครอบคลุมลักษณะความผิดดังกล่าว
ข้อ 21 การให้สินบนในภาคเอกชน	สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายโดยตรงที่กำหนดให้การให้สินบนในภาคเอกชนเป็นความผิดทางอาญา เช่นใน พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ แต่ทั้งนี้ก็มีกฎหมายในบางเรื่องที่ได้กล่าวถึงการให้สินบนในภาคธุรกิจเอกชน ดังนี้ - พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในมาตรา 29 ได้กำหนดข้อห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรม และมีผลทำให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ การติดสินบนเพื่อที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมอาจเข้าข่ายมาตรานี้ - พ.ร.บ. การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้มีการกล่าวถึงการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งในสถาบันการเงิน ซึ่งกำหนดไว้เป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3(4)	การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาสำหรับการให้สินบนในภาคเอกชนถือเป็นเรื่องใหม่ของการบัญญัติกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องกับภาคธุรกิจของไทย จึงยังไม่พบความคืบหน้า
ข้อ 22 การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน	พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ความผิดฐานยักยอกทรัพย์ของบริษัทเป็นความผิดทางอาญาอยู่แล้ว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309 มาตรา 310 มาตรา 311 มาตรา 313 มาตรา 314 และมาตรา 315	แม้ว่าจะมีกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วอย่างชัดเจน แต่ยังคงประสบปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 ส่วนที่ 4.1.2 ซึ่งทำให้ยังคงเกิดการยักยอกทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งกลไกการตรวจสอบของภาครัฐก็ไม่สามารถป้องกันได้
ข้อ 31 การอายัด การยึดและการริบทรัพย์สิน	มาตรา 267 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจแก่ ก.ล.ต. ในการสั่งให้มีการ ยึดหรือ	เนื่องจากระยะเวลาของการดำเนินคดีที่ยาวนาน นับตั้งแต่การกล่าวโทษไป

บทบัญญัติในอนุสัญญาฯ	การดำเนินการตามอนุสัญญาฯ	ปัญหา/ความคืบหน้า
	อายัดทรัพย์สิน ในกรณีความผิดที่อาจก่อความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนและมีเหตุน่าเชื่อว่าผู้กระทำความผิดจะยักย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตนได้ไม่เกิน 180 วัน เว้นแต่ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล ให้คำสั่งยึดหรืออายัดนั้นยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น และในกรณีมีเหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายใน 180 วัน ให้ศาลที่มีเขตอำนาจจะสั่งขยายระยะเวลาออกไปอีกตามคำขอของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ก็ได้ แต่ทั้งนี้จะขยายเวลาอีกเกิน 180 วันมิได้	จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทำให้ระยะเวลาในการอายัดทรัพย์ที่มีเพดาน 360 วัน อาจไม่ยาวนานเพียงพอ เนื่องจากกระบวนการที่อัยการจะพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่นั้น มักจะใช้เวลา ทำให้การยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวในทางปฏิบัติไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เพราะในที่สุดแล้วหลังจาก 360 วัน ก็จำต้องปล่อยทรัพย์ที่ยึดหรืออายัดไว้นั้นคืน
ข้อ 32 การคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ที่ได้รับความเสียหาย	ประเทศไทยมี พ.ร.บ. คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งให้การคุ้มครองพยานเป็น 2 ระดับ โดยในระดับทั่วไป คือ การปกปิดชื่อ ที่อยู่ และให้อยู่ในสถานที่ปลอดภัย และในระดับพิเศษ จะเป็นการอำนวยความสะดวกในการย้ายสถานที่อยู่ จ่ายค่าเลี้ยงชีพเป็นระยะเวลา 1 ปี การให้อาชีพ การเปลี่ยนชื่อ สกุล และการให้การคุ้มครองความปลอดภัย ฯลฯ	ในทางปฏิบัติ การคุ้มครองในระดับพิเศษจะมีขั้นตอนที่ซับซ้อนมาก รวมทั้งยังจำกัดแค่เฉพาะคดีที่เกี่ยวกับยาเสพติด คดีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และความมั่นคง เท่านั้น ทำให้พยานไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร[80]
ข้อ 33 การคุ้มครองผู้ให้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิด	พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 89/2 กำหนดข้อห้ามมิให้บริษัทหรือบริษัทหลักทรัพย์กระทำการใดๆ ที่เป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อพนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ที่รับจ้างทำงานให้กับบริษัท เช่น ที่ปรึกษาทางการเงินหรือผู้สอบบัญชี ที่ให้ความร่วมมือหรือความช่วยเหลือกับทางการในการให้ข้อมูล เอกสาร หรือหลักฐานอันเป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือการตรวจสอบกรณีการทุจริต ไม่ว่าจะโดยการข่มขู่ กลั่นแกล้ง รบกวนการปฏิบัติงาน หรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ลักษณะงาน หรือสถานที่ทำงาน สั่งพักงาน หรือเลิกจ้าง เป็นต้น	แม้กฎหมายหลักทรัพย์ที่มีการแก้ไขในปี 2551 จะให้ความสำคัญกับสิทธิของพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานให้กับบริษัทเพิ่มมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ ก็ยังคงไม่เห็นผลจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 89/2 อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องด้วยการแจ้งเบาะแสโดยมากจะเป็นการแจ้งแบบไม่เป็นทางการ หรือจะแจ้งก็ต่อเมื่อตนได้ออกจากบริษัทนั้นๆ แล้ว
ข้อ 35 การชดเชยความเสียหาย	พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 89/18-มาตรา 89/19 ได้ให้ผู้ถือหุ้นของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ฯ สามารถเรียกร้องผลประโยชน์ที่กรรมการหรือผู้บริหารของบริษัทได้รับไปโดยมิชอบคืน	แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ผู้ถือหุ้นมีสิทธิในการเรียกร้องผลประโยชน์คืนแก่บริษัท ในกรณีที่กรรมการและผู้บริหารไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ

[80] ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส ดร. วิสุตร ตุวยานนท์ ผศ. ดร. ขจิต จิตตเสวี และ รศ. ดร บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ (2551) รายงานศึกษาวิจัย เรื่อง "การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ 2003" รายงานวิจัยนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

บทบัญญัติในอนุสัญญาฯ	การดำเนินการตามอนุสัญญาฯ	ปัญหา/ความคืบหน้า
	ให้แก่บริษัท โดยที่สามารถแจ้งให้บริษัทดำเนินการหรือจะดำเนินการด้วยตนเองก็ได้ ในกรณีที่บริษัทไม่ทำตามที่ผู้ถือหุ้นแจ้ง ซึ่งผู้ถือหุ้นจะมีสิทธิได้รับการชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีจากบริษัทตามสมควรตามคำสั่งของศาล นอกจากนี้แล้ว มาตรา 89/20 ก็ยังให้สิทธิผู้ลงทุนที่ได้รับความเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นเท็จหรือขาดสาระสำคัญที่ควรต้องแจ้ง ฟ้องเรียกค่าเสียหายในนามของตนเองจากกรรมการและผู้บริหารที่รู้เห็นกับการให้ข้อมูลเท็จหรือการขาดสาระสำคัญดังกล่าว	รับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริตตามมาตรา 89/7 แต่การเรียกร้องดังกล่าว กลับไม่ได้หมายรวมถึงการเรียกร้องค่าเสียหายคืนให้กับตนเอง และแม้ว่าศาลจะมีอำนาจสั่งให้บริษัทออกค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีให้กับผู้ถือหุ้น แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะจูงใจให้ผู้ถือหุ้นใช้สิทธิของตนในเรื่องดังกล่าว
ข้อ 37 ความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย	ในกฎหมายหลักทรัพย์ของไทยยังไม่มีบทบัญญัติในการลดหย่อนโทษให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด ซึ่งให้ความร่วมมืออย่างมีนัยสำคัญต่อการสืบสวนสอบสวน ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	ยังไม่มีความคืบหน้า
หมวดที่ 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ	ยังไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายหลักทรัพย์ที่ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในกระบวนการพิจารณาความทางแพ่ง ปกครอง และอาญา แต่สำหรับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของไทยได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมเป็นสมาชิกกับหน่วยงาน “ก.ล.ต. นานาชาติ” หรือ IOSCO ซึ่งจะมีข้อตกลงระหว่างหน่วยงานกำกับหลักทรัพย์ในต่างประเทศถึงการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการรวบรวมหรือตรวจสอบข้อมูลหรือหลักฐานเพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาถึงการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์หรือตลาดหลักทรัพย์หรือกฎหมายอื่นๆ ในทำนองเดียวกันของต่างประเทศ	ในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยการสืบสวนในกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายและการติดตามทรัพย์สินกลับคืนสู่ผู้เสียหาย ซึ่งยังมิได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายหลักทรัพย์ของไทย การตรวจสอบและการดำเนินคดีของฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงต้องอาศัยผลจากความร่วมมือตามอนุสัญญา UNCAC ซึ่งจะมุ่งไปที่การแก้ไขกฎหมายหลักของประเทศ เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามากกว่าที่จะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักทรัพย์ที่ใช้บังคับแต่เฉพาะกับกรณีการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ฯ เท่านั้น
หมวดที่ 5 การติดตามสินทรัพย์คืน (โดยเป็นความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือระหว่างรัฐภาคีสมาชิก)	ยังไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายหลักทรัพย์ แต่จะถือเป็นสิ่งที่มีประโยชน์อย่างยิ่ง เนื่องด้วยความเสียหายจากการกระทำทุจริตจะเกิดขึ้นก่อนการตรวจสอบและดำเนินคดี ทำให้ถึงแม้ว่าจะมีการลงโทษผู้กระทำความผิด ก็ยากที่จะติดตามเอาทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากการทุจริตกลับคืน ดังจะเห็นได้จากกรณีทุจริต บมจ. เซอร์คิทฯ ในบทที่ 3 ส่วนที่ 3.1.4 โดยผู้บริหารได้ใช้กิจการแห่งหนึ่งในต่างประเทศเป็นตัวกลางในการรับชำระเงินจากลูกหนี้การค้ารายหนึ่งในต่างประเทศ ซึ่งสุดท้ายแล้วบริษัทก็ไม่ได้รับชำระเงินจากลูกหนี้รายนั้น จนเป็นเหตุทำให้บริษัทต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการในที่สุด	

ที่มา: โดยคณะผู้วิจัย

โดยสรุปแล้ว ประเทศไทยมีกฎ ระเบียบที่สอดคล้องกับข้อกำหนดในอนุสัญญาฯ เป็นส่วนมาก ยกเว้นในส่วนของลักษณะของพฤติกรรมในการทุจริตนั้น การที่บริษัทเอกชนไทยให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานขององค์กรระหว่างประเทศในต่างประเทศ หรือให้สินบนแก่พนักงานของบริษัทเอกชนด้วยกันเองโดยไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องยังไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

ในส่วนของกระบวนการในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินการทางกฎหมายกับกรณีการทุจริตคอร์รัปชันนั้น กฎหมายในประเทศว่าด้วยการอายัด ยึด ทรัพย์สิน การคุ้มครองพยานและผู้ให้เบาะแส การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย มีค่อนข้างครบถ้วน ยกเว้นในส่วนของการลดหย่อนโทษให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ให้ความร่วมมือ (leniency) ที่ยังไม่มี อย่างไรก็ดี ในส่วนของ กฎระเบียบที่ไทยมีครบถ้วนแล้วนั้น รายละเอียดยังมีข้อจำกัดมากมายที่เป็นปัญหาการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เช่น ในกรณีของการยึด อายัดทรัพย์นั้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้สามารถดำเนินการได้ค่อนข้างสั้นเมื่อเทียบกับกระบวนการในทางกฎหมายซึ่งล่าช้าใช้เวลานานนับหลายปีกว่าจะสิ้นสุด การคุ้มครองพยานก็ยังมีความซับซ้อนในการดำเนินการในทางปฏิบัติ และยังมีเงื่อนไขเกี่ยวกับประเภทของคดีที่พยานจะได้รับสิทธิในการคุ้มครองขั้นสูงสุด ในขณะที่การชดเชยความเสียหายนั้นในกรณีที่ผู้ถือหุ้นดำเนินการทางกฎหมายกับผู้บริหารที่ทุจริตกฎหมายกำหนดให้ชดเชยความเสียหายให้แก่บริษัทเท่านั้น มิใช่ผู้ถือหุ้นที่ได้สละเวลาในการฟ้องร้องเพื่อให้มีการดำเนินคดีแก่ผู้บริหารที่ทุจริตซึ่งจะได้รับการชดเชยเฉพาะสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเท่านั้นทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะเป็นผู้ดำเนินการกล่าวโทษแก่ผู้บริหาร

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่ไทยผูกพันตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ แม้จะทำให้การติดสินบนของบริษัทไทยในต่างประเทศมีความผิดอาญา รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องปรามการทุจริตในภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็น ป.ป.ช. ก.ล.ต. ปปง. ปปส. หรือ ดีเอสไอ ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในขั้นตอนต่างๆ ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกรณีการทุจริต การยึด อายัดทรัพย์ การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน ฯลฯ แต่หากกฎเกณฑ์ภายในประเทศยังมีข้อจำกัดมากมายทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ การเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะไม่ช่วยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ในประเทศที่มีการดำเนินการอย่างจริงจังกับการทุจริตจะสามารถตักตวงผลประโยชน์จากความตกลงนี้ได้อย่างเต็มที่จากการเรียกร้องความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศในกรณีของการทุจริตข้ามพรมแดน

6.4 ประสบการณ์ในการบังคับใช้อนุสัญญา UNCAC

อนึ่ง รายงานการประเมินผลการบังคับใช้ UNCAC ในประเทศอัฟริกา 9 ประเทศในปี ค.ศ. 2007 Transparency International[81] และ ในอีก 6 ประเทศ ได้แก่ จอร์เจีย อินโดนีเซีย นิคารากัว ปากีสถาน แทนซาเนีย และ แซมเบีย ของ Hussmann, K (2007)[82] พบว่า ในหลายประเทศแม้จะมีการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ และมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติภารกิจตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ แล้ว แต่กลับไม่มีการบังคับใช้ในทางปฏิบัติเนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ เช่น การขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง การแทรกแซงทางการเมือง[83] การขาดงบประมาณ ตลอดจนวัฒนธรรมหรือธรรมเนียมท้องถิ่นที่ขัดกับหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ฯ เช่น ธรรมเนียมในการให้ของขวัญหรือสิ่งตอบแทน เป็นต้น

รายงานการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้ UNCAC ในหลายประเทศที่ดำเนินการโดย Transparency International ได้สรุปปัจจัย 8 ประการที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการวางระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามพันธกรณีที่กำหนดในอนุสัญญาฯ ดังต่อไปนี้

1. การสนับสนุนของฝ่ายการเมือง (political will)

ผู้นำประเทศจะต้องเป็นผู้ที่มีมาตรฐานจริยธรรมสูง เพื่อที่จะเป็นตัวอย่างต่อข้าราชการและนักการเมืองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา และเพื่อที่สาธารณชนจะมีความเชื่อมั่นต่อความจริงใจในการผลักดันการปฏิรูปกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ประเทศที่ผู้นำประเทศมีคดีที่พัวพันกับการทุจริตคอร์รัปชันย่อมไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในการปฏิรูปกระบวนการป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

ประสบการณ์จากกรณีศึกษาในหลายประเทศชี้ว่า ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปคือการขาดการสนับสนุนของฝ่ายการเมือง ในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการคอร์รัปชันควรเปลี่ยนจุดเน้นจากการ “ปราบปราม” ไปสู่การ “ป้องกัน” ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มักมีสายสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับการเมืองซึ่งเป็นแรงต่อต้านน้อยกว่ามาก ทำให้การผลักดันมาตรการหรือนโยบายในการปฏิรูปกระบวนการที่มีอยู่เดิมราบรื่นมากขึ้น ตัวอย่าง

---

[81] U4 Anti- Corruption Research Center: Update on UNCAC Implementation in Africa. รายงานดังกล่าวสามารถดาวน์โหลดได้ที่ www.u4.no/helpdesk

[82] Hussmann, Karen (2007), Anti-corruption policy in the making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Report of six country case studies. รายงานดังกล่าวสามารถดาวน์โหลดได้ที่ http://www.cmi.no/publications/publication/?3551=anti-corruption-policy-making-in-practice

[83] กฎหมายบางประเทศให้อำนาจแห่งดุลยพินิจแก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และ อัยการสูงสุดในการกำหนดว่าควรมีการดำเนินการทางกฎหมายกับกรณีการทุจริตใดบ้าง

ของมาตรการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการนำมาใช้ในประเทศที่ศึกษาได้แก่ การส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการทางปกครองของภาครัฐ หรือ กระบวนการทางนโยบายของรัฐสภา โดยการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการในการพิจารณาต่อสาธารณชนมากขึ้น หรือ การออก กฎ กติกาว่าด้วยการรับผิดต่ออำนาจหน้าที่ของพนักงานของรัฐหรือนักการเมือง

2. การมีส่วนร่วม (participation)

การปฏิรูปกระบวนการในการป้องกันและปราบรามการทุจริตคอร์รัปชัน ตั้งแต่การออกแบบวิธีการ การกำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจน การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการจะต้องดำเนินการโดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะให้ประชาชนมีความรู้สึกว่า “เป็นเจ้าของ” มิใช่เป็นสิ่งที่กำหนดมาจากภายนอก กล่าวคือ กระบวนการในการปฏิรูปนี้จะต้องมีกำเนิดจากการขับเคลื่อนประชาชนในระดับฐานรากในลักษณะ “ล่างขึ้นบน ” มิใช่เป็นการดำเนินการตามคำสั่งจากระดับนโยบาย หรือจากแรงกดดันจากนอกประเทศ ประสบการณ์ในหลายประเทศที่ศึกษาพบว่า แนวทางในการปฏิรูปกระบวนการในการป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันในเกือบทุกประเทศให้ความสำคัญแก่การ “เพิ่มอำนาจหน้าที่” ให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย มิใช่เป็นการเพิ่มการ “ถ่วงดุล” อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้แต่อย่างใด ทำให้กระบวนการในการป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันเองขาดความโปร่งใส และ ขาดความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่

3. การประเมินข้อจำกัดของกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นอยู่ (Gap Analysis)

ขั้นตอนแรกที่ประเทศภาคี UNCAC จำเป็นต้องดำเนินการ คือ ประเมินกระบวนการและขั้นตอนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นอยู่จริงว่ามีจุดบกพร่องหรือข้อจำกัดทั้งในมิติของกฎหมายและการบังคับใช้อย่างไรเพื่อที่จะกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และ ระเบียบขั้นตอนต่างๆ เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับข้อผูกพันหรือแนวทางที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ได้อย่างชัดเจน ในทางปฏิบัติ ประเทศภาคีจำนวนมากขาดรายละเอียดข้อมูลและบทวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของกระบวนการป้องปรามการทุจริตที่เป็นอยู่ทำให้ไม่สามารถกำหนดแผนยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

4. การจัดลำดับความสำคัญและขั้นตอนก่อนหลังในการปฏิรูปกระบวนการและขั้นตอนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (strategic priority setting and sequencing)

การปฏิรูปกระบวนการและขั้นตอนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นต้องใช้ทั้งเวลา บุคลากรและงบประมาณจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญและลำดับก่อนหลังของ

กิจกรรมที่ต้องดำเนินการภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัด และระยะเวลาที่กำหนดเพื่อที่จะให้การปฏิรูปบังเกิดผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ ในการกำหนดแผนงานที่จะต้องดำเนินการนั้น จะต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมที่สอดคล้องกับศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและวงเงินงบประมาณที่จัดสรร มิใช่เป้าหมายในเชิงอุดมการณ์ และการออกแบบกิจกรรมต่างๆ นั้นจะต้องมาจากผลการประเมินในข้อ 3 มิใช่เป็นการกำหนดขึ้นมาโดยไร้ข้อมูลรายละเอียดสนับสนุน ประสบการณ์ในหลายประเทศพบว่า การตั้งเป้าหมายที่ไม่สามารถบรรลุได้ทำให้การปฏิรูปไม่เดินหน้าเพราะไม่มีผลงานที่เป็นรูปธรรม

5. การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีวิธีการในการดำเนินการ และเป้าหมายในการปฏิบัติภารกิจที่แตกต่างกัน ประสบการณ์ในหลายประเทศพบว่า ความพยายามที่จะปรับปรุงกระบวนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันต้องประสบกับความล้มเหลวเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละแห่งมีการดำเนินการในลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” ขาดการติดต่อสื่อสารและประสานงานเพื่อให้มีการดำเนินการอย่างบูรณาการ ดังนั้น การมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการผลักดันให้การปฏิรูปเกิดผล หน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการหน่วยงานต่างๆ และจะต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองเพื่อที่จะสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.งบประมาณและบุคลากร

การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นตามข้อ 4 จะต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และงบประมาณที่เพียงพอ ความช่วยเหลือทางเทคนิคจากต่างประเทศ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

7.การสื่อสารและการสร้างความตื่นตัว (communication and awareness raising)

การประชาสัมพันธ์และการสร้างความตื่นตัวของประชาชนเกี่ยวกับสาระสำคัญของอนุสัญญาฯ และนัยสำคัญที่มีต่อกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นในการสร้างแนวร่วมในการผลักดันการปฏิรูปภายในประเทศ

8. การติดตามประเมินผล

การปฏิรูปที่ดีจะต้องมีระบบการติดตามประเมินผลในทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มแรก ในทางปฏิบัติ ประเทศส่วนมากกลับละเลยประเด็นที่สำคัญยิ่งนี้ ทำให้การดำเนินการไร้ทิศทาง ไร้เป้าหมาย

กล่าวโดยสรุป การเข้าเป็นภาคี UNCAC อาจไม่มีผลใดๆ ในการช่วยปรับปรุงกระบวนการต่อต้านการทุจริตในประเทศ หากประเทศนั้นๆ ขาดองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการนำอนุสัญญาฯ ดังกล่าวไปปฏิบัติ ในทางตรงกันข้าม อนุสัญญาฯ ดังกล่าว ซึ่งเน้นการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนที่เป็นมาตรฐานสากลในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันข้ามอาจทำให้รัฐภาคีละเลยที่จะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่มีลักษณะเฉพาะตัวของประเทศของตนเอง เนื่องจากใช้เวลาในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย และวางระบบขั้นตอนมากมายเพื่อที่จะให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ UNCAC

บทที่ 7
กรณีศึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

การศึกษาในบทนี้จะกล่าวถึงประสบการณ์การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศเกาหลีใต้และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งมีรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจและมีวิธีการในการป้องปรามการทุจริตที่แตกต่างกัน เพื่อที่จะเป็นการคัดกรองบทเรียนหรือข้อคิดที่อาจเป็นประโยชน์ต่อแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว

เมื่อจะกล่าวถึงประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสังคม ชื่อของประเทศเกาหลีใต้และเขตปกครองพิเศษฮ่องกงจะต้องอยู่ในรายการดังกล่าวอย่างแน่นอน เนื่องจากทั้งสองต่างก็มีประสบการณ์ในการต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพและสามารถเห็นผลในทางปฏิบัติได้อย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลทำให้การทุจริตคอร์รัปชันในทั้งสองกรณีลดลงอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ที่ได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังกับปัญหาการทุจริต

ความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนของเกาหลีใต้และฮ่องกงเกิดขึ้นได้ โดยอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายรัฐบาลในการวางรากฐานที่สำคัญและมั่นคงสำหรับองค์กรการต่อต้านการทุจริตในระดับประเทศและการออกกฎ ระเบียบ ซึ่งใช้บังคับและจัดการกับการกระทำทุจริตในภาพรวม รวมถึงความเอาจริงเอาจังของภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและการดำเนินการเพื่อป้องปรามการกระทำทุจริต

การศึกษาในส่วนนี้จะนำเสนอประสบการณ์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของกรณีศึกษาทั้งสองกรณี ด้วยเหตุผลหลายประการ ประการแรก ทั้งสองกรณีเป็นรัฐในทวีปเอเชียตะวันออกจึงมีขนบธรรมเนียมประเพณีที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยมากกว่าประเทศตะวันตก ประการที่สองทั้งสองเป็นประเทศที่เคยมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่แพร่หลาย เช่นเดียวกับประเทศไทยในปัจจุบันแต่ก็สามารถก้าวข้ามปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ มาได้ ประการที่สาม ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในทั้งสองประเทศแตกต่างกัน ในกรณีของฮ่องกงนั้น การต่อต้านคอร์รัปชันนั้นมีการดำเนินการในลักษณะแบบ “บนลงล่าง (Top down)” เนื่องจากในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในช่วงปี ค.ศ. 1974 ฮ่องกงเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้การปกครองของสหราชอาณาจักร นโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจึงกำหนดมาจากภายนอก ในทางตรงกันข้าม การเปลี่ยนแปลงภายในกรณีของเกาหลีใต้นั้นมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากภายในประเทศเอง โดยมีแรงผลักดันจากองค์กรเอกชนและประชาชนทั่วไป จึงมีลักษณะ “ล่างขึ้นบน” กรณีศึกษาของเกาหลีใต้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยเนื่องจากมีโครงสร้างทางการเมืองคล้ายคลึงกัน ในขณะที่กรณีของ

ฮ่องกงนั้น แม้ประเทศไทยจะไม่สามารถลอกเลียนได้ แต่ก็สามารถเรียนรู้เกี่ยวกับการสร้างองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่เป็นแบบอย่าง และการดำเนินการที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

7.1 กรณีศึกษาของประเทศเกาหลีใต้

สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีโครงสร้างของภาคธุรกิจที่มีเอกลักษณ์คือมีเครือของบริษัทขนาดใหญ่ (conglomerate) จำนวนมากที่เรียกว่า "แชโบล" (chaebol) ซึ่งเกิดขึ้นจากนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องการผลักดันให้มีธุรกิจขนาดใหญ่ที่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยที่บริษัทขนาดใหญ่เหล่านี้ผลิตสินค้าในตรายี่ห้อ (brandname) ที่เป็นที่รู้จักของคนทั่วโลก เช่น บริษัทซัมซุงและบริษัทแอลจี ซึ่งผลิตสินค้าอิเล็กทรอนิกส์หลากหลายประเภท เช่น โทรทัศน์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และคอมพิวเตอร์ บริษัทฮุนได มอเตอร์ ซึ่งเป็นผู้ผลิตรถยนต์รายใหญ่ของประเทศ หรือบริษัทเอเวอร์กรีน (Evergreen) ซึ่งดำเนินธุรกิจการเดินเรือ สายการบิน การขนส่ง และโรงแรม อย่างไรก็ดี เกาหลีใต้ยังต้องเผชิญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของบริษัทขนาดใหญ่เหล่านี้ ซึ่งมักคงโครงสร้างการบริหารจัดการแบบครอบครัวซึ่งมีสายสัมพันธ์โยงใยเข้ากับการเมืองในทุกยุคทุกสมัย เนื่องด้วยอาศัยความซับซ้อนของโครงสร้างของบริษัทเหล่านี้ ทำให้เกิดการถ่ายโอนโยกย้ายทรัพย์สินระหว่างบริษัทในเครือเพื่อถ่ายโอนผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริหารหรือนักการเมืองหรือญาติพี่น้องของผู้บริหารสูงสุดอยู่เนืองๆ สำหรับกรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจ ซึ่งพัวพันกับธุรกิจขนาดใหญ่มีให้เห็นอย่างต่อเนื่องเช่นใน 3 กรณีที่ปรากฏเป็นข่าวไปทั่วโลก คือ

กรณีแรก ในปี 2546 ผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัทเอสเค โกลบอล (SK Global) ซึ่งเป็นเครือบริษัทที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 4 ของประเทศ ณ ขณะนั้น ถูกพิพากษาให้จำคุก 3 ปี ขณะที่ผู้บริหารของบริษัทอีก 9 ราย ได้รับโทษเช่นกัน แต่เป็นให้รอลงอาญา โดยมีความผิดฐานตกแต่งบัญชีเพื่อสร้างตัวเลขกำไรให้กับบริษัท นอกจากนี้ การตรวจสอบทางบัญชียังพบว่าบริษัทได้ปกปิดหนี้จำนวนมาก ซึ่งคาดว่าจะเกิดจากการขาดทุนของบริษัทที่สะสมมานานกว่า 30 ปี

กรณีที่สอง ในปี 2551 ศาลฎีกาได้พิพากษาให้นายชุง มง คู ประธานกรรมการบริษัทฮุนได มอเตอร์ (Hyundai Motors) ซึ่งเป็นลูกชายคนโตของผู้ก่อตั้งบริษัทต้องโทษจำคุก 3 ปี โดยให้รอลงอาญา 5 ปี ในข้อหายักยอกเงินของบริษัทไปจัดตั้งกองทุน เพื่อจ่ายเงินค่าสินบนให้แก่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการถ่ายโอนเงินจำนวนหนึ่งให้แก่ลูกชายของตนที่เป็นประธานของบริษัทเกียร์มอเตอร์ (Kia Motors) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือแห่งหนึ่ง สุดท้ายแล้ว นายชุงก็ได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการอีกครั้งหนึ่ง แม้จะต้องโทษจำคุกรอลงอาญาก็ตาม

กรณีสุดท้าย ในปีเดียวกันนั้น นายลี คุน ฮี ประธานกรรมการของกลุ่มบริษัทซัมซุง ซึ่งเป็นเครือบริษัทที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของเกาหลีใต้ได้ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดฐานการหลบเลี่ยงภาษีและการถ่ายโอนทรัพย์สิน โดยการขายทรัพย์สินของบริษัทในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด เพื่อให้ลูกชายของตนสามารถเข้ามามีอำนาจในการควบคุมบริษัทได้ นอกจากนี้แล้ว การสืบสวนยังพบอีกว่าได้มีการจัดตั้ง

กองทุนขึ้นมา โดยคาดว่าเพื่อที่จะใช้เป็นแหล่งเงินในการจ่ายสินบนให้กับนักการเมืองและข้าราชการในทำนองเดียวกันกับผู้บริหารบริษัทฮุนได มอเตอร์ แต่ในกรณีนี้ กลับไม่มีการดำเนินคดีในเรื่องของการให้เงินสินบนแต่อย่างใด มีเพียงแต่ในเรื่องของการตกแต่งบัญชีและการแจ้งข้อมูลเท็จเท่านั้น ทั้งนี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐมักมีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่ค่อนข้างผ่อนปรนกับผู้บริหารของบริษัทในเครือขนาดใหญ่ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมของภาครัฐ อนึ่ง ในปี 2539 นายลีเคยถูกพิพากษาให้รอลงอาญา เนื่องจากพบว่าได้ติดสินบนประธานาธิบดีถึงสองคน แต่สุดท้ายแล้วก็ได้รับการยกโทษจากประธานาธิบดีในวันชาติเกาหลี เช่นเดียวกับนายชุง มง คู ประธานกรรมการบริษัทฮุนได มอเตอร์ ซึ่งกระทำความผิดในฐานยักยอกทรัพย์และให้สินบนที่ได้รับการยกโทษในลักษณะเดียวกันในปี 2551 เช่นเดียวกับผู้บริหารระดับสูงของแชโบลอีกหลายราย

การทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวโยงกับการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงสายสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับการเมือง ซึ่งอาจเกิดจากการที่เกาหลีใต้เป็นประเทศที่รัฐบาลมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ภาคธุรกิจต้องมีการติดสินบนนักการเมืองเพื่อที่จะให้แนวนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของภาครัฐสอดคล้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเอง เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี การให้เงินอุดหนุน หรือการให้สิทธิพิเศษในการเข้าถึงทรัพยากรที่จำกัดของประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ดี สำหรับนักการเมืองที่รับสินบนจากภาคเอกชน เกาหลีใต้ก็แสดงให้เห็นว่าจะต้องได้รับโทษตามกฎหมายเช่นเดียวกัน อย่างในกรณีที่มีการดำเนินคดีและลงโทษอดีตประธานาธิบดี ในประเด็นการรับสินบนจากภาคธุรกิจจำนวน 3 ราย ได้แก่ อดีตประธานาธิบดีชุน ดู ฮวาน และอดีตประธานาธิบดีโรห์ แต วู ซึ่งในปี 2539 ถูกตัดสินให้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตและจำคุก 17 ปี ตามลำดับ แต่ต่อมาในปี 2541 ทั้งคู่ได้รับการนิรโทษกรรมโดยประธานาธิบดี คิม แด จุง และท้ายสุด คือ อดีตประธานาธิบดีโรห์ มู เฮียน ซึ่งได้ปลิดชีพของตนก่อนที่จะมีการสรุปผลการสืบสวนในปี 2552

การบริหารจัดการที่ไม่โปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชันในกลุ่มแชโบลที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งมีส่วนทำให้เศรษฐกิจของเกาหลีใต้ต้องประสบกับภาวะวิกฤติอย่างรุนแรงในปี 2540 การขยายตัวอย่างมากของกลุ่มแชโบลทำให้เกิดเศรษฐกิจฟองสบู่ขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงมีมาตรการในการเข้ามาควบคุมโครงสร้างการถือหุ้นของกลุ่มแชโบล มิให้มีการถือหุ้นไขว้ระหว่างบริษัทในเครือเพื่อที่จะรักษาอำนาจในการควบคุมบริษัทของครอบครัวผู้ก่อตั้ง และกำกับดูแลการลงทุนของกลุ่มแชโบลให้เป็นไปอย่างระมัดระวังและไม่เป็นการเข้าไปครอบครองธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวคือสำนักแข่งขันทางการค้าของเกาหลีใต้ซึ่งมีภารกิจหลักในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด

ในขณะเดียวกัน เกาหลีใต้ก็ได้รับเอาหลักธรรมาภิบาลตามแบบฉบับของสหรัฐอเมริกามาใช้อย่างเต็มรูปแบบภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 จากแรงกดดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ซึ่งเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่เกาหลีใต้ในช่วงเวลานั้น เช่น มีข้อกำหนดให้บริษัทจดทะเบียนต้องมีกรรมการอิสระ การบริหารจัดการต้องมีความโปร่งใส โดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ถือหุ้นและนักลงทุนอย่างเพียงพอ การวางมาตรฐานทางบัญชีที่เป็นสากล การให้กรรมการมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นของบริษัท การให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นในการตรวจสอบการบริหารจัดการของกรรมการ ฯลฯ อนึ่ง IMF ได้บีบบังคับให้เกาหลีใต้ต้องเปิดให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในธุรกิจเกาหลีใต้ได้ในสัดส่วนที่สูงขึ้น เพื่อที่จะให้ทุนต่างชาติเข้ามาช่วยในการปรับโครงสร้างในการบริหารจัดการของกลุ่มแชโบลและของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ โดยที่ส่วนแบ่งการถือหุ้นของต่างชาติซึ่งคำนวณจากมูลค่าได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12-13 ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 เป็นร้อยละ 36 ใน ปี 2545[84] การปรับโครงสร้างครั้งใหญ่และการเปลี่ยนแปลงกฎ กติกา ดังกล่าว ส่งผลทำให้การทุจริตคอร์รัปชันในกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของเกาหลีใต้ลดลง

ในปี 2547 เกาหลีใต้ได้นำมาตรฐานในการบริหารจัดการธุรกิจที่เข้มงวดของสหรัฐอเมริกาที่รู้จักกันในชื่อ Sarbanes Oxley Act มาใช้ ซึ่งมีข้อกำหนดต่างๆ มากมาย เช่น การให้ผู้บริหารสูงสุดต้องลงนามรับรองความถูกต้องของรายงานทางการเงินของบริษัททุกฉบับและการให้บริษัทต้องเปลี่ยนผู้สอบบัญชีทุกๆ 6 ปี[85] ต่อมาในปี 2548 เกาหลีใต้ได้นำเอาระบบ Class Action Bill หรือการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีทุนแบบกลุ่ม (Securities Class Action Act) เพื่อที่จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยออกมารักษาสิทธิของตนในการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้บริหาร ในกรณีที่ผู้บริหารมีพฤติกรรมการทุจริต ทั้งด้วยการแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จและการตกแต่งบัญชีที่ทำให้บริษัทรวมถึงผู้ถือหุ้นได้รับความเสียหาย โดยที่กฎหมายดังกล่าวมีการใช้จริงเป็นครั้งแรกในปี 2552 เมื่อผู้ถือหุ้นจำนวน 1,700 คน ของบริษัท Jinsung ซึ่งเป็นบริษัทผลิตชิ้นส่วนเครื่องจักรที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ รวมตัวกันยื่นฟ้องแบบกลุ่มเพื่อที่จะเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายในกรณีที่ได้กล่าวหาว่าผู้บริหารของบริษัทมีการตกแต่งบัญชีเพื่อสร้างตัวเลขกำไรให้กับผลการดำเนินงาน สำหรับในกรณีนี้ สุดท้ายได้มีการยอมความ โดยผู้บริหารยอมที่จะจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้ถือหุ้นเป็นมูลค่า 2.5 ล้านเหรียญ สรอ. หรือประมาณ 75 ล้านบาท[86]

การฟ้องคดีแบบกลุ่ม (class action) ถือเป็นการประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายของผู้ที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากเป็นการดำเนินคดีกรณีเดียวสำหรับผู้ได้รับความเสียหายจำนวนหลายๆ คน

---

[84] Yanagimachi, Isao (2004), *Chaebol Reform and Corporate Governance in Korea, Policy and Governance* Working Paper Series 18, Keio University, Japan.

[85] Kim, Han (2008), *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol 20, No. 1. pp 47-58.

[86] United States Commercial Services. Korea. http://www.buyusa.gov/korea/en/investmentclimate.html

และที่สำคัญคือผู้ที่ได้รับความเสียหายทุกรายไม่ว่าจะมีชื่ออยู่ในฐานะผู้ฟ้องหรือไม่ ก็จะสามารถได้รับสิทธิในการชดเชยค่าเสียหายตามคำพิพากษาของศาล การตรากฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีแบบกลุ่มมีเป้าประสงค์ที่จะช่วยให้ผู้ถือหุ้นหรือนักลงทุนที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริตของผู้บริหารบริษัทสามารถได้รับการชดเชยค่าเสียหายอย่างเป็นธรรม[87]

นอกจากนี้แล้ว เกาหลีใต้ยังได้ดำเนินการเพื่อยกระดับมาตรฐานทางด้านบัญชีของภาคธุรกิจในประเทศ โดยการนำเอาระบบมาตรฐานทางบัญชีที่คล้ายคลึงกับที่สหรัฐอเมริกาได้พัฒนาขึ้นหลังจากกรณีการทุจริตครั้งใหญ่ในบริษัทเอนรอน (Enron) อีกทั้งในส่วนของภาคธุรกิจภายใต้การผลักดันของกระทรวงการคลังก็ได้ออกแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการบริหารจัดการธุรกิจที่ดีขององค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development หรือ OECD) ซึ่งเกาหลีใต้เป็นสมาชิก ทั้งนี้ บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่กำหนดขึ้น มิฉะนั้นจะต้องอธิบายเหตุผลที่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ให้แก่ผู้ถือหุ้นและนักลงทุนรับทราบ วิธีการกำกับดูแลตนเอง (self regulation) ของภาคธุรกิจดังกล่าว อาจเป็นแนวทางที่ภาคเอกชนเลือกปฏิบัติเพื่อหลีกเลี่ยงที่จะต้องเผชิญกับกฎ ระเบียบของภาครัฐที่เข้มงวดขึ้น

การปฏิรูประบบการกำกับดูแลภาคธุรกิจของเกาหลีใต้ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่เพียงแต่มาจากแรงกดดันจากต่างประเทศหรือจากความต้องการของรัฐบาลเกาหลีใต้เท่านั้น หากแต่ยังมาจากประชาชนของประเทศเป็นหลัก เกาหลีใต้มีองค์กรเอกชนที่แข็งแกร่งในการตรวจสอบการทุจริตในภาคเอกชนซึ่งเป็นที่รู้จักไปทั่วโลก องค์กรดังกล่าวมีชื่อว่าแนวร่วมประชาชนเพื่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Peoples Solidarity for Participatory Democracy หรือ PSPD) ซึ่งก่อตั้งโดยนักกิจกรรมชื่อดังนาย Jang Hasung โดยมีกลยุทธ์หลักในการช่วยผลักดันให้ผู้ถือหุ้นดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายแทนบริษัท (derivative suit) ในกรณีที่ผู้บริหารมีพฤติกรรมที่ทุจริตและกดดันให้รัฐบาลดำเนินคดีกับผู้บริหาร ในปี 2549 PSPD ได้จัดตั้งกองทุน KCGF (Korea Corporate Governance Fund) ซึ่งบริหารจัดการโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา เพื่อที่จะเข้าไปถือหุ้นในบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยมีเป้าประสงค์เพื่อที่จะช่วยพัฒนามาตรฐานทางด้านธรรมาภิบาลของบริษัทเหล่านั้น ต่อมา KCGF ประกาศที่จะเข้าไปซื้อหุ้นร้อยละ 5 ในบริษัท Dae Han Synthetic Fibre ซึ่งเป็นการลงทุนครั้งแรกของกองทุน การประกาศดังกล่าว ส่งผลให้ราคาหลักทรัพย์

---

[87] Lee, Inhak and Pak, Jun Ki (2009) Securities Class Action Landmark, Asia Law. โดยสามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากเว็บไซต์ http://www.asialaw.com/article/2330632

ของบริษัทดังกล่าวเพิ่มขึ้นเท่าตัวภายในระยะเวลาเพียง 1 เดือน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงมูลค่าของการมีการบริหารจัดการที่ดีซึ่งนักลงทุนประเมิน[88]

การปฏิรูปการกำกับดูแลภาคธุรกิจทั้งหมดที่ผ่านมาได้ช่วยให้ภาพพจน์ของภาคธุรกิจในประเทศเกาหลีใต้ในสายตาของนักลงทุนต่างชาติดีขึ้น หากแต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังไม่หมดสิ้นไป สำหรับกรณีล่าสุดในเดือนกันยายน 2553 ได้มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับการยักยอกเงินของประธานกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของบริษัท Shinhan Financial Group ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่ใหญ่ที่สุดของเกาหลีใต้เมื่อพิจารณาจากมูลค่าตลาด โดยที่กรณีล่าสุดนี้ได้สร้างความแปลกใจให้แก่คนในวงการธุรกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากบริษัทดังกล่าวถือหุ้นโดยต่างชาติถึงร้อยละ 60 และยังจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่กรุงนิวยอร์ค สหรัฐอเมริกาอีกด้วย จึงมีมาตรฐานในการบริหารจัดการธุรกิจที่ดีมาโดยตลอด ปัญหาที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ได้สั่นคลอนความเชื่อมั่นในความเที่ยงตรงและประสิทธิภาพในการกำกับดูแลของภาครัฐอีกครั้ง[89]

พัฒนาการในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจของเกาหลีใต้ที่เกิดขึ้นหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นพร้อมกับการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตในภาคการเมืองในภาพรวม ซึ่งมักเกี่ยวโยงกับธุรกิจขนาดใหญ่ โดยการเก็บข้อมูลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่ามีผลประโยชน์เกี่ยวโยงกับธุรกิจขนาดใหญ่อย่างไร มีผลงานอะไรบ้าง และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาเป็นอย่างไร และใช้ข้อมูลดังกล่าวรณรงค์ให้คนในพื้นที่ถือป้ายปฏิเสธผู้แทนที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ควร หรือต้องคดีการทุจริตทำให้พรรคการเมืองต้องเปลี่ยนตัวผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การจัดทำ “บัญชีดำ” รายชื่อนักการเมืองดังกล่าวมีส่วนช่วยยกระดับคุณภาพของผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว

7.2 กรณีศึกษาของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดเป็นอันดับที่สองในภูมิภาคเอเชีย รองลงมาจากสิงคโปร์ ทั้งนี้ เนื่องจากฮ่องกงมีหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่แข็งแกร่งคือ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) หรือก็คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแบบของฮ่องกงนั่นเอง โดยที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงถึง 90 ล้านเหรียญ สรอ. ต่อปี หรือประมาณ 2,700 ล้านบาท คำนวณได้เป็นวงเงินที่สูงถึง 450 บาทต่อประชากร (หากเทียบกับ

---

[88] Christian Oliver, Shinhan Test Mettle of South Korea Regulators. September 16, 2010.

[89] ดูเชิงอรรถที่ 88

ประเทศไทยที่มีประชากรประมาณ 63 ล้านคน หมายถึงงบประมาณที่สูงถึง 28,350 ล้านบาท) ซึ่งคำนวณได้เป็นร้อยละ 0.3 ของงบประมาณของรัฐบาลฮ่องกง[90] แม้ ICAC จะเป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ใช้เงินงบประมาณมากที่สุดในโลก แต่รัฐบาลก็เห็นว่าเม็ดเงินดังกล่าวคุ้มค่าต่อการสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่ปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

ภายใต้การดำเนินงานของ ICAC ได้ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกงได้รับการยกย่องและเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดแห่งหนึ่ง แต่ถึงกระนั้น เมื่อแรกเริ่มดำเนินการในปี 2517 ICAC กลับถูกมองว่าเป็นภารกิจที่เป็นไปไม่ได้ เพราะ ณ ขณะนั้น ฮ่องกงจัดเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริตและมีการโกงกินกันอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นสิ่งที่ฝังรากลึกลงในสังคม การติดสินบน ณ เวลานั้นเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน เช่น พนักงานดับเพลิงจะไม่เปิดสายยางเพื่อดับเพลิงให้หากเจ้าของสถานที่ไม่ให้สินบน รถพยาบาลจะไม่มารับผู้ป่วย และ พยาบาลที่โรงพยาบาลจะไม่ให้น้ำดื่มแก่ผู้ป่วยหากไม่มีการให้เงินค่าน้ำร้อนน้ำชา[91]

หน่วยงานของภาครัฐที่มีการทุจริตมากที่สุดก็คือ ตำรวจ ความอดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชนสิ้นสุดลงเมื่อผู้บัญชาการตำรวจที่ดำรงตำแหน่ง ณ เวลานั้น ที่ชื่อ ปีเตอร์ กอดเบอร์ (Peter Godber) ซึ่งถูกสอบสวนกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในปี พ.ศ. 2516 สามารถหลบหนีออกจากเขตฮ่องกงได้โดยการติดสินบนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก นักศึกษาจึงลุกขึ้นมาประท้วง ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยมีการแยกหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่แยกออกมาจากสำนักงานตำรวจมาอยู่ภายใต้การกำกับของผู้ว่าการเกาะฮ่องกง (governor) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของอังกฤษที่ส่งมาปกครองเกาะฮ่องกง

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวดำเนินการโดยอังกฤษซึ่งเป็นผู้ดูแลฮ่องกงในขณะนั้น มิได้เกิดจากการตัดสินใจของการเมืองภายในประเทศ จึงสามารถระดมบุคลากรที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ในช่วงที่มีการก่อตั้ง ICAC ใหม่ๆ ได้มีการว่าจ้างพลตำรวจจากสำนักงานตำรวจของอังกฤษให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปรามคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ดำเนินการอย่างเฉียบขาดในการสอบสวนเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันส่งผลให้เกิดแรงต่อต้านอย่างรุนแรงจากตำรวจฮ่องกงซึ่งนำไปสู่การบุกรุกสำนักงานใหญ่ของ ICAC เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีการประกาศนิรโทษกรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งได้กระทำความผิดในการทุจริตที่ไม่รุนแรงเพื่อลดแรงต้าน สุดท้ายแล้ว ภายใน 3 ปี หลังจากการจัดตั้ง ICAC ก็ได้

---

[90] Community Support – The Key to Fight Corruption. Speech for Miss Julie MU, Director of Community Relations, ICAC at the Opening Ceremony of the 6th Postgraduate Certificate Course in Corruption Studies, 4 November 2008.

[91] Sirilaksana Khoman, Chayun Tantivasdaharn and Phongthorn Wrasai (2009), Comparative Study of Anticorruption Measures and Procedures in Selected APEC Ecoomies. APEC Secretriat, Singapore.

กวาดล้างการทุจริตคอร์รัปชันและโกงกินในวงราชการจนเกือบหมดสิ้น ดังเช่นในกรณีที่มีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐ 247 คน ซึ่งในจำนวนนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจถึง 143 นาย

การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของ ICAC เป็นที่น่าสนใจ เนื่องมาจากผลงานที่โดดเด่นและความกล้าหาญในการดำเนินการ โดยเฉพาะที่กล้ากวาดล้างเหล่านายตำรวจระดับสูง ซึ่งในครั้งหนึ่งไม่มีผู้ใดกล้าแตะต้อง แต่ทั้งนี้ก็เนื่องจากผู้ที่ดำเนินการดังกล่าวดำเนินการตามนโยบายที่มาจากภายนอกจึงไม่ต้องเกรงกลัวอำนาจภายในประเทศ หลังจากนั้น ด้วยความพยายามในการจัดการกับปัญหาการทุจริตอย่างสม่ำเสมอเรื่อยมา การทุจริตในฮ่องกงจึงลดน้อยลงเป็นอย่างมาก

ภารกิจหลักของ ICAC คือ การเป็นกลไกที่มุ่งต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมซึ่งจะครอบคลุมทั้งการทุจริตในภาครัฐและภาคเอกชน โดยอาศัยองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

(1) การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (law enforcement)

(2) การป้องกัน (prevention) และ

(3) การศึกษา (education)

ทั้งนี้ เพื่อช่วยส่งเสริมให้ฮ่องกงมีความยุติธรรม ถูกต้อง มั่นคง และเจริญรุ่งเรือง ในด้านการป้องกันนั้น ถือได้ว่ามีความสำคัญในการยับยั้งการกระทำความผิดก่อนที่จะเกิดขึ้น โดยจะเป็นไปตามแนวคิดที่ว่าการป้องกันดีกว่าปราบปราม ซึ่งจะเน้นที่การแก้ไขปรับปรุงที่ตัวระบบมากกว่าตัวบุคคล เพื่อลดหรือขจัดโอกาสที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตในสังคม นอกจากนี้ ในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันจะสำเร็จได้ก็ด้วยการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการทุจริต โดยเฉพาะต่อการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำให้การไม่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันกลายเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตของผู้คน

ทั้งนี้ องค์ประกอบทั้ง 3 ประการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำเนินงานของ ICAC จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการดำเนินการของหน่วยงานภายในองค์กร 3 หน่วยงาน ซึ่งจะมีภารกิจและหน้าที่ที่แตกต่างกันไป แต่ก็สามารถทำงานประสานกันได้อย่างสอดคล้องและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในฮ่องกงอย่างเห็นได้ชัด โดยคณะผู้วิจัยได้แสดงองค์ประกอบของการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงหน้าที่ในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานไว้ในตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 รูปแบบการดำเนินงานของ ICAC

องค์ประกอบ	การดำเนินงาน	หน้าที่
การบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement)	หน่วยปราบปราม (Operations Department)	รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต นำไปพิจารณา และดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหา
การป้องกัน (Prevention)	หน่วยป้องกัน (Corruption Prevention Department)	• ในส่วนของภาครัฐจะมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานและกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางในการแก้ไข เพื่อลดโอกาสที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต • ในส่วนของภาคเอกชน จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่องการป้องกันการทุจริตแก่บุคคลหรือบริษัทต่างๆ ที่มาขอคำแนะนำ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ
การศึกษา (Education)	หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department)	ให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อให้ตระหนักถึงความเลวร้ายของการทุจริต รวมถึงการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการต่อต้านการทุจริต และการกระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการปราบปรามการทุจริตด้วยการรายงานข่าวหรือข้อสงสัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตให้หน่วยงานทราบ

ที่มา: http://www.icac.org.hk

ในการจัดสรรงบประมาณนั้น ประมาณร้อยละ 70 จะใช้สำหรับการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจาก ICAC มีความเชื่อว่ายุทธศาสตร์ในการต่อต้านการคอร์รัปชันนั้นต้องเริ่มจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังก่อน เพื่อที่จะแสดงถึงความมุ่งมั่นของผู้กำหนดนโยบายในการปราบปรามคอร์รัปชัน และเพื่อที่จะสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อหน่วยงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน มิฉะนั้นแล้วสาธารณชนจะไม่มีแรงจูงใจที่จะชี้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้แล้วรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการทางกฎหมายอย่างจริงจังกับผู้ที่กระทำผิดยังเป็นกรณีตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่สามารถใช้ในการอบรมประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันได้อีกด้วยและเป็นตัวอย่างต่อผู้ที่อาจจะกระทำความผิดในอนาคตอีกด้วย

ICAC ตระหนักถึงความสำคัญของบุคลากร เนื่องจากผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็นมืออาชีพเนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับกรณีการทุจริตของบุคคลที่มีทั้งความรู้ และอำนาจในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ บุคคลดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้ที่ยึดมั่นในอุดมการณ์และทุ่มเทต่อภารกิจหน้าที่ในการรักษาความเป็นธรรม เป็นผู้ที่มีประวัติที่ดี หน่วยงานด้านการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านสืบสวน การหาข้อมูลเบาะแส การบัญชี คอมพิวเตอร์ และกฎหมาย

ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการคอร์รัปชันของ ICAC ทั้งสามองค์ประกอบ อันได้แก่ การบังคับใช้กฎหมาย การป้องกัน และการให้การศึกษาแก่สาธารณชนนั้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้[92]

ด้านการบังคับใช้กฎหมาย

- ระบบการรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะจูงใจให้มีการแจ้งเบาะแสของการคอร์รัปชัน ICAC มีศูนย์การแจ้งเบาะแสการทุจริตที่เปิดตลอด 24 ชั่วโมง
- การตอบสนองต่อเรื่องที่มีการร้องเรียนเข้ามาอย่างรวดเร็ว ICAC จะมีทีมที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนที่พร้อมที่จะดำเนินการทันทีที่มีการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสเข้ามา
- การให้ความสำคัญแก่กรณีการทุจริตทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องใหญ่หรือเรื่องเล็กเพื่อที่จะแสดงให้สาธารณชนเห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันทุกกรณีมีความสำคัญ
- การตรวจสอบกระบวนการสอบสวน สืบสวนภายในว่าเป็นไปอย่างมืออาชีพและถูกขั้นตอน
- การดำเนินคดีต่อกรณีการทุจริตทุกกรณีจะมีการรายงานผ่านสื่อเพื่อที่จะให้สาธารณชนรับทราบถึงผลงานของ ICAC และเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ผู้ที่คิดที่จะทำการทุจริต

อนึ่ง กฎหมายได้ให้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนไว้อย่างกว้างขวาง ICAC มีอำนาจเทียบเท่ากับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการค้นตัว จับกุม และ กักขังผู้ต้องหา นอกจากนี้แล้ว ยังมีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคาร อายัดทรัพย์สินที่สงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน และการยึดหนังสือเดินทางของผู้ต้องสงสัยเพื่อป้องกันการหลบหนีออกนอกประเทศอีกด้วย

ด้านการป้องกัน

ในการที่จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคราชการ ICAC ให้ความสำคัญแก่ประเด็นดังต่อไปนี้ซึ่งจะช่วยลดโอกาสในการทุจริตของข้าราชการ

- การพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในองค์กร
- การคัดกรองบุคลากรในมิติของความตรงต่อหน้าที่
- การลดกระบวนการและขั้นตอนทางปกครองให้สั้นและเข้าใจง่ายขึ้น

---

[92] Kwok, Tony, Formulating An Effective Anti-Corruption Strategy-The Experience of Hong Kong ICC. http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no69/16_P196-201.pdf

- เพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ (accountability) ของหน่วยงาน
- ส่งเสริมให้มีจรรยาบรรณของพนักงาน (staff code of ethics)

ด้านการให้การศึกษา

- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายผ่านสื่อ รวมถึงการทำละครโทรทัศน์เกี่ยวกับกรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นจริงด้วย
- การให้ความรู้และการฝึกอบรมผ่านสื่อ โดยมีเป้าประสงค์ในการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงภัยของการทุจริตและความสำคัญในการที่จะเข้ามาแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันที่พบเจอ
- การให้การอบรมเยาวชนตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมหาวิทยาลัย
- จัดตั้งชมรม ICAC เพื่อที่ให้ผู้ที่สนใจเป็นสมาชิกสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้แก่สาธารณชนโดยสมัครใจได้
- จัดทำคู่มือการป้องกันการคอร์รัปชันโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการในทางปฏิบัติ
- ร่วมมือกับภาคธุรกิจในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาจริยธรรม (Ethics development Center)
- ใช้เวบไซต์เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารข้อมูลของ ICAC การให้การศึกษาแก่เยาวชน และการพัฒนามาตรฐานจริยธรรม

สำหรับภารกิจของ ICAC ในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคเอกชน จากข้อมูลในปี 2551 พบว่ากว่า 2 ใน 3 ของจำนวนเรื่องที่มีการสืบสวนสอบสวนจะเป็นการทุจริตในภาคเอกชน เทียบกับเพียงร้อยละ 18 ในช่วงระยะเวลา 30 กว่าปี ก่อนหน้าที่มีการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นมา[93] จากตัวเลขดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าฮ่องกงประสบความสำเร็จเป็นอย่างยิ่งในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ส่วนการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนของฮ่องกงนั้น มักเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมการก่อสร้างของภาครัฐ ซึ่งเกี่ยวโยงกับการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการประมูลโครงการก่อสร้างหรือในการตรวจรับงาน เพื่อที่จะลด

[93] Tong, Timothy, Criminalisation and Law Enforcement: A Hong Kong Experience, presented at the 3rd Annual Conference and General Meeting of the International Association of Anti-Corruption Authorities Kiev, Ukraine, 3rd - 6th October, 2008. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ http://sc.icac.org.hk/gb/www.icac.org.hk/en/services_and_resources/sa/3iaaca/index.html.

ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ฮ่องกงจะเป็นศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญของภูมิภาคเอเชีย หากแต่ไม่มีข่าวคราวของการทุจริตในสถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่ล้วนแต่มีสาขาในฮ่องกงโดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ดี บริษัทข้ามชาติของฮ่องกง เช่น Hutchinsom Whampoa ของมหาเศรษฐีนายลี กา ชิง ซึ่งประกอบธุรกิจหลักในการเดินเรือและการบริหารท่าเรือ รวมทั้งการก่อสร้างมักเข้าไปพัวพันกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการก่อสร้างหรือบริหารท่าเรือในต่างประเทศ เช่น ท่าเรือในประเทศปานามา รวมถึงโครงการโฮปเวลล์ในประเทศไทยอีกด้วย หากแต่ยังไม่เคยมีการกล่าวหาว่าบริษัทดังกล่าวจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

ความสำเร็จของฮ่องกงมาจากยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบในส่วนการป้องกัน (Prevention) ซึ่งเป็นองค์ประกอบ 1 ใน 3 ของภารกิจหลักของ ICAC เป็นประการสำคัญ โดยที่ ICAC จะมีหน่วยงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะ (Corruption Prevention Department) ซึ่งจะมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่จะให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของภาครัฐที่ร้องขอในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการและแนวทางในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรเหล่านั้น นอกจากนี้แล้ว ICAC ยังมีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมายและกฎ ระเบียบใหม่ๆ ของภาครัฐอีกด้วย ในขณะเดียวกัน ICAC ก็ให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนด้วย โดยมีหน่วยงานที่ให้คำแนะนำแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการบริหารจัดการธุรกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริตภายในบริษัทโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ โดยที่ในปี 2552 ICAC ได้ให้บริการดังกล่าวแก่วิสาหกิจขนาดย่อมถึง 380 ราย[94]

นอกจากนี้แล้ว ICAC ยังได้ให้ความสำคัญแก่การให้ความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงแนวทางและวิธีการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกด้วย ซึ่งงานในด้านการศึกษา (Education) ถือเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบของภารกิจหลักของ ICAC โดยจะมีรูปแบบและอาศัยช่องทางที่หลากหลาย เช่น การเผยแพร่ข้อมูลผ่านสาขาของ ICAC ในพื้นที่ต่างๆ การจัดทำละครโทรทัศน์เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนกรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นที่นิยมของผู้ชมตลอดจนการจัดรายการวิทยุ โฆษณา และการให้ข่าวอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เอกสารที่ ICAC ได้จัดทำขึ้นจะปรับเปลี่ยนไปตามลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละช่วงเวลา เช่นในช่วงปี 2551 ที่จะมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมากเกี่ยวกับการบริหารจัดการคอนโดมิเนียม ICAC จึงร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและสมาคมก่อสร้างที่อยู่อาศัย รวมถึงสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องจัดทำคู่มือในการบริหารการเงินสำหรับกิจการดูแลรักษาคอนโดมิเนียมและแจกจ่ายให้แก่นิติบุคคลที่จดทะเบียนเป็นผู้ดูแลคอนโดมิเนียมจำนวนกว่า 8,000 แห่ง ทั้งนี้ ICAC ยังได้จัดทำคู่มือในลักษณะดังกล่าวสำหรับธุรกิจที่หลากหลายซึ่งมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาก ในขณะเดียวกัน ICAC ได้ให้ความสำคัญอย่าง

---

[94] Information Services Department, Hong Kong Special Administrative Region Government, Hong Kong; The Facts. ICAC.

ยิ่งกับการให้การศึกษาเด็กในวัยเรียน โดยมีความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการในการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับประถม รวมทั้งการจัดกิจกรรมสำหรับนักเรียนในทุกระดับชั้นตั้งแต่ประถมจนถึงมัธยม เช่น การจัดสัมมนา การจัดทำโครงการฝึกอบรมในพื้นที่ ฯลฯ

อนึ่ง ICAC มีการจัดทำการสำรวจในทุกๆ ปี ว่าประชาชนมีความอดทนกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมากน้อยเพียงใด ผลล่าสุดในปี 2551 แสดงให้เห็นว่ามีเพียงร้อยละ 10 ของประชาชนที่ระบุว่าสามารถยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดในภาครัฐได้ และร้อยละ 20 ที่สามารถอดทนกับปัญหาการทุจริตในภาคเอกชนได้[95] จากการสำรวจดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการให้ความรู้และการศึกษาของ ICAC แก่ประชาชนในทุกๆ กลุ่ม สามารถยกระดับมาตรฐานจรรยาบรรณของประชาชนได้ ซึ่งจะเป็นวิธีการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ยั่งยืน

7.3 สรุปประสบการณ์ต่างประเทศ

การศึกษาประสบการณ์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในเกาหลีใต้และฮ่องกงแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคือแรงกดดันจากประชาชน ซึ่งในกรณีของฮ่องกงนั้นเกิดจากความรุนแรงและการแพร่กระจายของการทุจริตคอร์รัปชันที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยส่วนบุคคล ในกรณีของเกาหลีใต้นั้นแรงกดดันมาจากวิกฤตทางเศรษฐกิจซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจจากการที่ธุรกิจขนาดใหญ่ที่เรียกว่าแชโบลได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ และได้รับการผ่อนปรนจากข้อบังคับของกฎหมาย แม้เหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทั้งสองกรณีแตกต่างกัน แต่ต่างก็ต้องอาศัยแรงต่อต้านของประชาชนในวงกว้าง ซึ่งจะสามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีของฮ่องกงเนื่องจากการทุจริตนั้นแพร่ระบาดจนกระทั่งมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน ในขณะที่ในกรณีของเกาหลีใต้นั้นการต่อต้านเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนมีการศึกษา และมีรายได้ในระดับหนึ่งจึงหันมาให้ความสนใจประเด็นของการต่อต้านการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจซึ่งจะไกลตัวมากกว่ากรณีของการคอร์รัปชันในฮ่องกง

การคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นแม้จะแพร่ระบาดแต่ก็ยังไม่กระทบความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงเช่นในฮ่องกงเมื่อปี ค.ศ. 1974 ที่มีการเรียกร้องค่าสินบนจากทุกภาคส่วนรวมถึงพนักงานดับเพลิง และ เจ้าหน้าที่พยาบาลในสถานพยาบาลของภาครัฐเพียงเพื่อที่จะให้บริการตามหน้าที่ทำให้ประชาชนส่วนมากยังไม่ตระหนักถึงความเสียหายจากการทุจริตคอร์รัปชันเนื่องจากไม่ได้รับผลกระทบโดยตรง ในขณะเดียวกันนั้น ระดับของการศึกษา การเข้าถึงแหล่งข้อมูล และรายได้ของประชาชนส่วนมากยังไม่สูงเท่าเกาหลีใต้ทำให้ความตื่นตัวของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

---

[95] ดูเชิงอรรถที่ 94

ที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจยังคงมีน้อยเพราะมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว ในขณะที่เรื่องปากท้องเป็นประเด็นที่ให้ความสำคัญมากกว่า อย่างไรก็ดี ประเทศไทยมีสื่อที่ค่อนข้างอิสระและมีองค์กรเอกชนที่เริ่มที่จะเข้ามาขับเคลื่อนเรื่องการต่อต้านการทุจริตมากขึ้นจากเดิมที่เน้นเพียงประเด็นสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยคงต้องมีลักษณะของ “ล่างขึ้นบน” ซึ่งหมายความว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันต่อสาธารณชน และให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปและองค์กรเอกชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการให้การส่งเสริมองค์กรเอกชนในการช่วยตรวจสอบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันน่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย การที่ประเทศไทยจะคาดหวังว่าฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงน่าจะเป็นไปได้น้อยเนื่องจากการทุจริตนั้นมีรากเหง้าจากภาคการเมืองนั่นเอง

อนึ่ง ในปัจจุบัน มีการประสานงานกันระหว่างภาคประชาชน ภาควิชาการ ป.ป.ช. และรัฐสภาเพื่อจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับนักการเมือง รวมถึง ประวัติ อาชีพ การศึกษา คดีความที่ถูกฟ้องร้อง การทำหน้าที่ในสภา (การเข้าร่วมประชุม การลงคะแนนเสียง) เพื่อที่จะให้ประชาชนมีข้อมูลเพียงพอในการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงในลักษณะที่คล้ายคลึงกับเกาหลีใต้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ ตลอดจนการติดตามการดำเนินการตามนโยบายพรรคตามที่ได้แถลงต่อประชาชนอีกด้วย “เครือข่ายข้อมูลการเมืองไทย” ดังกล่าวได้ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลา 2 ปี และในปัจจุบันมีการเพิ่มเติมข้อมูลลงในเวบไซต์อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดของวิธีการดังกล่าวคือ โอกาสในการเข้าถึงข้อมูล เนื่องจากประชาชนไทยส่วนมากยังไม่สามารถเข้าถึงอินเตอร์เน็ตได้ ต่างจากเกาหลีใต้ซึ่งมีสัดส่วนครัวเรือนที่มีบริการอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงมากที่สุดในโลก คือ ร้อยละ 95 ในปี พ.ศ. 2552ในขณะที่ประเทศไทยมีเพียงร้อยละ 7[96] การให้ประชาชนส่วนมากสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายสำหรับประเทศไทย

อุปสรรคอีกประการที่ท้าทายต่อกระบวนการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทยคือ วัฒนธรรมไทยที่มีลักษณะอะลุ้มอะหล่วยไม่ต้องการการเผชิญหน้าแม้จะเป็นเรื่องของความถูกต้องก็ดี ทำให้การที่ชาวบ้านจะลุกขึ้นมาฟ้องนักการเมืองหรือแม้กระทั่งธุรกิจที่มีการฉ้อโกงจึงมีโอกาสเป็นไปได้น้อยกว่าในกรณีของเกาหลีใต้ ซึ่งมีวัฒนธรรมที่เอาจริงเอาจังไม่เกรงกลัวหรือเกรงใจผู้ที่มีอำนาจ การเปลี่ยนวัฒนธรรมดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก เนื่องจากต้องอาศัยการปลูกฝัง บ่มเพาะนิสัยที่รักความถูกต้อง แต่ในระยะสั้น การดำเนินคดีกับผู้ที่ถูกร้องเรียนเรื่องการทุจริตอย่างจริงจังน่าจะเป็นสิ่งที่

[96] http://www.strategyanalytics.com/default.aspx?mod=pressreleaseviewer&a0=4759

จำเป็น มิฉะนั้นแล้ว การปลุกกระแสให้ประชาชนเข้าร่วมในการต่อต้านการทุจริตจะยากเพราะประชาชนไม่มรรคผลจากการกระทำของตนแต่อย่างใด

บทที่ 8
สรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการป้องกัน การทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทย

การศึกษาตั้งแต่บทที่ 1 จนถึงบทที่ 7 เป็นการนำเสนอลักษณะและรูปแบบของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนไทย รวมถึงกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริงทั้งในประเทศและต่างประเทศ และประสบการณ์การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศเกาหลีใต้และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สำหรับในบทที่ 8 ซึ่งเป็นบทสุดท้ายนั้น จะเป็นการสรุปผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการเพื่อป้องกัน แก้ไข และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจของไทย โดยคำนึงถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องผูกพันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convesmtion Against Corruption หรือ UNCAC 2003) ซึ่งมีสาระสำคัญส่วนหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน

การศึกษาในบทนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 จะเป็นการสรุปผลการศึกษาจากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ส่วนที่ 2 จะเป็นการจัดทำข้อเสนอแนะของการวิจัย โดยแบ่งเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกัน แก้ไข และปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนของประเทศไทย และการนำเสนอรูปแบบเชิงกลยุทธ์และยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นภารกิจของ ป.ป.ช. ต่อไปในภายหน้า

8.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษากรณีการทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่เป็นการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จำนวน 5 กรณี ได้แก่ บมจ. ศิครินทร์ บมจ. รอยเนท บมจ. ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น บมจ. เซอร์คิทอิเลคโทรนิคส์ อินดัสตรีส์ และ บมจ. เอส.อี.ซี. ออโตเซลส์ แอนด์ เซอร์วิส พบว่า การทุจริตที่เกิดขึ้นในทุกกรณีเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้บริหารในระดับประธานกรรมการบริหาร ประธานกรรมการ หรือกรรมการบริษัท เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยการดำเนินการหลักคือ การยักยอกทรัพย์ของบริษัทโดยตรง และการสร้างราคาหลักทรัพย์ เพื่อหวังผลกำไรจากการขายหุ้นหรือหวังผลทางการเมืองบางประการ

นอกจากนี้ การทุจริตในรูปแบบเดิม เช่น การยักยอกทรัพย์ การตกแต่งบัญชี ยังเป็นรูปแบบที่แพร่หลายในการทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในปัจจุบัน ซึ่งกฎระเบียบที่บังคับ

ใช้อยู่ในปัจจุบันที่มีความเข้มงวดไม่สามารถป้องกันปัญหาได้เท่าที่ควร การแก้ไขปัญหาจึงควรมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างรวดเร็วฉับไว และกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น

ประเทศไทยมีมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันไว้ค่อนข้างมาก อาทิเช่น การตรวจสอบทรัพย์สินก่อนและหลังการเข้ารับตำแหน่ง การกำหนดโทษยึดทรัพย์ฐานร่ำรวยผิดปกติ การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน รวมทั้งข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ข้อมูลภายในเล่นหุ้น เป็นต้น แต่พฤติกรรมการปกปิดการถือหุ้นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจของตนกลับมีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น

นอกจากพฤติกรรมที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีพฤติกรรมความผิดในหลายรูปแบบซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลในหลายภาคส่วน อาทิ การติดสินบนนักการเมืองระดับสูง การประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การดำเนินการฟอกเงินของบริษัทเอกชนโดยความร่วมมือของผู้บริหารและพนักงานบริษัท การหลบเลี่ยงภาษีศุลกากรโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในบริษัทเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจส่วนตัวของตนเอง การหลบเลี่ยงภาษีสรรพากรจากการซื้อขายหุ้น รวมทั้ง ความไม่โปร่งใสในขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ การเรียกเก็บภาษีย้อนหลังกับบริษัทเอกชน และการประเมินภาษีสรรพากรโดยเลือกปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างการทุจริตที่ค่อนข้างซับซ้อนและก่อให้เกิดความเสียหายทั้งกับภาครัฐและระบบเศรษฐกิจอย่างมาก

สำหรับการทุจริตในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ส่วนใหญ่มักเกิดจากการหลอกลวงผู้บริโภคหรือลูกค้าซึ่งไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจเท่าที่ควร บทบาทของภาครัฐในการป้องกันการทุจริตดังกล่าวและการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแต่ละประเภทว่าได้มีกฎหมายบังคับใช้โดยตรงและมีการระบุหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบผู้ประกอบการในธุรกิจนั้นๆ โดยตรงหรือไม่ และถึงแม้ว่ามูลค่าความเสียหายต่อรายจะไม่สูงนัก หากเทียบกับความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตของผู้ประกอบการรายใหญ่ แต่หากพิจารณาจากจำนวนผู้ที่ได้รับความเสียหายซึ่งมีจำนวนหลายรายก็อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้

การศึกษาแรงจูงใจในการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ฯ ชี้ให้เห็นว่าความคุ้มค่าในการกระทำความผิดของผู้มีอำนาจส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผลประโยชน์จำนวนมากที่คาดว่าจะได้รับ เนื่องด้วยการใช้อำนาจของกรรมการและผู้บริหารในการดำเนินการต่างๆ ภายในบริษัท ยากที่จะได้รับการตรวจสอบทั้งจากภายในองค์กรและจากผู้ถือหุ้น ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริตดังกล่าวมีมูลค่าสูงกว่าบทลงโทษตามกฎหมายค่อนข้างมาก และในทางปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับโทษตามกฎหมายมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ถูกกล่าวโทษทั้งหมด ส่วนแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากรเกิดจากหลายสาเหตุ ทั้งจากผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีเจตนาในการลดต้นทุนสินค้าเพื่อสามารถกำหนดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าคู่แข่งหรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการทุ่มตลาดในประเทศ และจาก

การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เป็นช่องโหว่ของกฎหมาย อาทิ การตั้งเงินสินบนและรางวัล การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการประเมินพิกัดศุลกากร และการกำหนดราคาศุลกากร เป็นต้น รวมทั้งปัจจัยภายนอกอื่นๆ เช่น การแทรกแซงทางการเมือง เป็นต้น

การป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีในต่างประเทศพบว่า ในระดับประเทศมีการแก้ไขประมวลรัษฎากรเพื่ออุดช่องโหว่ทางด้านภาษี โดยการกำหนดให้การประกอบธุรกรรมกับประเทศที่เป็นที่พักพิงทางภาษี ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบที่เข้มข้นของหน่วยงานจัดเก็บภาษีมากกว่าการประกอบธุรกรรมกับประเทศอื่นๆ ทั่วไป หรือในระดับกลุ่มประเทศก็มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีกฎระเบียบว่าด้วยการจัดเก็บภาษีที่สอดคล้องกัน รวมทั้งมีการจัดทำความตกลงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานทางด้านภาษีและการฟอกเงินระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่ม ตลอดจนการรวมตัวกันเพื่อกดดันประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกซึ่งเป็นแหล่งพักพิงทางภาษี ให้ทำการปรับปรุงกฎระเบียบภายในประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสมาชิกโดยรวม

การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยได้เท่าใดนัก เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมากจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีภายในประเทศไทยเองที่ไม่มีประสิทธิภาพ การที่ไทยผูกพันตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ แม้จะทำให้การติดสินบนของบริษัทไทยในต่างประเทศมีความผิดอาญา และ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องปรามการทุจริตในภาคเอกชนให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในขั้นตอนต่างๆ ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำความผิด แต่หากกฎเกณฑ์ภายในประเทศยังมีข้อจำกัดมากมายทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ การเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะไม่ช่วยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ในประเทศที่มีการดำเนินการอย่างจริงจังกับการทุจริตจะสามารถตักตวงผลประโยชน์จากความตกลงนี้ได้อย่างเต็มที่จากการเรียกร้องความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศในกรณีของการทุจริตข้ามพรมแดน

การศึกษาประสบการณ์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในเกาหลีใต้และฮ่องกงแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคือแรงกดดันจากประชาชน ซึ่งในกรณีของฮ่องกงนั้นเกิดจากความรุนแรงและการแพร่กระจายของการทุจริตคอร์รัปชันที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยส่วนบุคคล ในกรณีของเกาหลีใต้นั้นแรงกดดันมาจากวิกฤตทางเศรษฐกิจซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจจากการที่ธุรกิจขนาดใหญ่ที่เรียกว่าแชโบลได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ และได้รับการผ่อนปรนจากข้อบังคับของกฎหมาย แม้เหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทั้งสองกรณีแตกต่างกัน แต่ต่างก็ต้องอาศัยแรงต่อต้านของประชาชนในวงกว้าง ซึ่งจะสามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีของฮ่องกงเนื่องจากการทุจริตนั้นแพร่ระบาด

จนกระทั่งมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน ในขณะที่ในกรณีของเกาหลีใต้นั้น การต่อต้านเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนมีการศึกษา และมีรายได้ในระดับหนึ่งจึงหันมาให้ความสนใจประเด็นของการต่อต้านการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจซึ่งจะไกลตัวมากกว่ากรณีของการคอร์รัปชันในฮ่องกง

การคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นแม้จะแพร่ระบาดแต่ก็ยังไม่กระทบความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ในขณะเดียวกัน ระดับการศึกษา การเข้าถึงแหล่งข้อมูล และรายได้ของประชาชนส่วนมากยังไม่สูงเท่าเกาหลีใต้ทำให้ความตื่นตัวของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจยังคงมีน้อยเพราะมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว ในขณะที่เรื่องปากท้องเป็นประเด็นที่ให้ความสำคัญมากกว่า ดังนั้น ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องใช้รูปแบบ “ล่างขึ้นบน” โดยภาคส่วนต่างๆ จะต้องร่วมกันสร้างแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับหน่วยงานป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเน้นมาตรการในการ “ป้องกัน” มากกว่าการปราบปราม เพื่อลดแรงต้านจากฝ่ายบริหาร และภาคธุรกิจที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์

8.2 ข้อเสนอแนะของการวิจัย

8.2.1 การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

การศึกษาในส่วนนี้จะมุ่งนำเสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร ตามที่คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์แรงจูงใจของการกระทำทุจริตดังกล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 โดยจะเป็นการศึกษาถึงข้อบังคับและหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งใช้บังคับกับประเทศภาคีสมาชิกทั้งหมด เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชน ทั้งนี้ เพื่อนำมาพิจารณาและหาความสอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติที่ปรากฏในอนุสัญญาฯ และกฎหมายหรือมาตรการที่ใช้บังคับเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น เช่น พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 รวมถึงที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2551 และ พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 การศึกษาวิเคราะห์ในส่วนนี้จะแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ประเทศไทยมีกฎหมายหรือมาตรการที่ใช้บังคับภายในประเทศอยู่แล้วและในส่วนที่ประเทศไทยยังไม่มี ซึ่งจะนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศไทยมีความสอดคล้องกับข้อตกลงที่จะเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฯ ดังกล่าว นอกจากนี้ การจัดทำข้อเสนอแนะดังกล่าว ยังรวมไปถึงในส่วนที่ประเทศไทยมีกฎหมายหรือข้อบังคับอยู่แล้ว แต่ยังคงประสบปัญหาในการนำมาปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาคเอกชน

ในส่วนนี้ จะเป็นการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในลักษณะที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และที่เป็นการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร ตามที่คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์แรงจูงใจของการกระทำความผิดไว้ในบทที่ 4

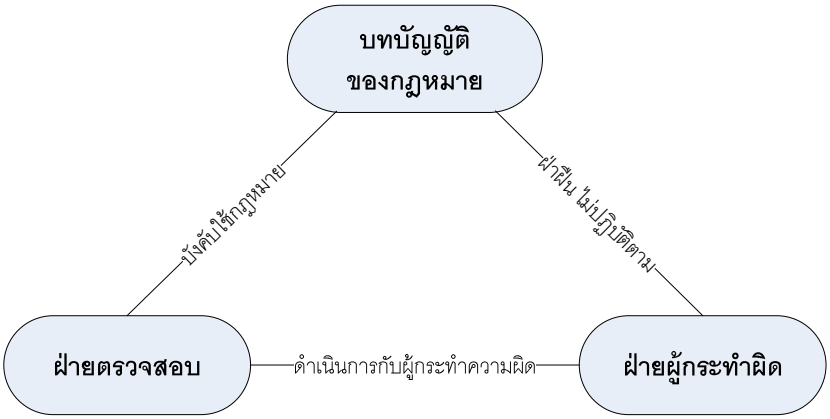
(1) ข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ฯ

ในปี 2551 ประเทศไทยได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่บังคับใช้มาตั้งแต่ปี 2535 จนได้มาเป็น พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2551 แต่ทั้งนี้ ภายหลังจากการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ฉบับที่แก้ไขใหม่มาเป็นเวลา 2 ปี จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีสถิติใดมายืนยันถึงผลจากความพยายามในการแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายหลักทรัพย์ดังกล่าวที่มีต่อระดับของการทุจริตคอร์รัปชันที่ลดลง นอกจากนี้ ฝ่ายตรวจสอบหรือ ก.ล.ต. ยังคงพบรูปแบบของการกระทำความผิดหรือการทุจริตในลักษณะเดิมๆ อย่างเช่นที่พบในอดีต และมักจะไม่ผิดไปจากรูปแบบของพฤติกรรมการทุจริตที่นิยมกระทำกันเท่าใดนัก แสดงให้เห็นว่าแม้กฎหมายหลักทรัพย์จะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมการกระทำความผิดที่กว้างขึ้น มีการเพิ่มบทบัญญัติเพื่อยกระดับบรรษัทภิบาลของบริษัทจดทะเบียน รวมถึงการเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบ แต่ทั้งนี้ก็ยังคงต้องขึ้นอยู่กับผู้ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายด้วยว่าจะเกรงกลัวบทลงโทษตามความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไม่ โดยในที่นี้ก็คือผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจในการกระทำการใดๆ ที่อาจเป็นการใช้อำนาจที่ตนมีเพื่อก่อให้เกิดหรือสนับสนุนการทุจริตคอร์รัปชัน

ในการจัดทำข้อเสนอแนะ คณะผู้วิจัยจะเริ่มต้นโดยการนำเสนอแผนภาพความสัมพันธ์ในรูปที่ 8.1 ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตรวจสอบหรือ ก.ล.ต. ซึ่งบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์และฝ่ายผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหลักทรัพย์ ซึ่งจะถูกตรวจสอบและดำเนินคดีตามกฎหมาย เพื่อรับโทษตามความผิดที่ได้ก่อขึ้น สำหรับกฎหมายหลักทรัพย์ของไทยนับว่ามีบทบัญญัติที่ครบถ้วนและครอบคลุมการกระทำความผิดในหลายๆ ด้านที่จำเป็นและสอดคล้องกับลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศ เว้นแต่ในเรื่องที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งยังไม่มีบทบัญญัติและยังคงต้องรอผลจากความร่วมมือตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 หรือ UNCAC 2003 (ดูในตารางที่ 6.2) จากการวิเคราะห์แรงจูงใจที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในบทที่ 4 ซึ่งได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นทางด้านผลประโยชน์และต้นทุน ในส่วนของผู้กระทำความผิด พบว่าความคุ้มค่าในการกระทำความผิดของผู้มีอำนาจส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผลประโยชน์จำนวนมากที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องด้วยการใช้อำนาจของกรรมการและผู้บริหารในการดำเนินการต่างๆ ภายในบริษัท ยากที่จะได้รับการตรวจสอบทั้งจากภายในองค์กรและจากผู้ถือหุ้น ทั้งนี้ เรื่องในส่วนผู้กระทำความผิดดังกล่าว ถือเป็นปัจจัยภายนอกที่ฝ่ายตรวจสอบไม่สามารถควบคุมได้ เพราะเป็นเรื่องของความพึงพอใจและความเต็มใจที่จะเสี่ยงกับการถูกดำเนินการส่วนบุคคล

รูปที่ 8.1 แผนภาพความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตรวจสอบและฝ่ายผู้กระทำความผิด



ที่มา: โดยคณะผู้วิจัย

การบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ของฝ่ายตรวจสอบจัดเป็นกลไกในเบื้องต้นที่มีความสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการดำเนินการทางกฎหมายและการกระทำความผิด แต่ทั้งนี้ ในการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิด เพื่อให้ได้รับโทษตามสมควรกับความผิดที่ได้ก่อขึ้น นอกจากจะอาศัยการตรวจสอบการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมายหลักทรัพย์ของฝ่ายตรวจสอบหรือ ก.ล.ต. เป็นจุดเริ่มต้นแล้ว ยังจะต้องอาศัยการดำเนินคดีทางกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมในการลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นการทำให้สังคมส่วนรวมได้เห็นถึงตัวอย่างที่ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย จากการศึกษาในบทที่ 4 พบว่าแรงจูงใจที่ทำให้ผู้มีอำนาจของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันอีกส่วนหนึ่งเกิดจากต้นทุนของการกระทำความผิดที่ต่ำ อันเป็นผลมาจากข้อจำกัดและความไม่มีประสิทธิภาพของการตรวจสอบและการดำเนินคดี ซึ่งถือเป็นปัญหาของการดำเนินการทางกฎหมายที่ผู้บังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์อย่าง ก.ล.ต. ประสบมาโดยตลอด และมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลของฝ่ายตรวจสอบและความเข้มแข็งของกระบวนการยุติธรรมของไทย

ดังนั้น ในการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในกลุ่มบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ จึงควรจะมุ่งเน้นไปที่จุดอ่อนของการดำเนินการทางกฎหมาย ทั้งในส่วนของการตรวจสอบและการดำเนินคดีทางกฎหมาย ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายตรวจสอบหรือ ก.ล.ต. และฝ่ายบังคับใช้กฎหมายส่วนอื่นๆ โดยที่คณะผู้วิจัยจะนำเสนอปัญหาของ

การดำเนินการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเป็นลำดับแรก ตามด้วยข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้นอีก โดยมีประเด็นดังนี้

- ***การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิด***

แม้ว่า พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ในมาตรา 89/2 จะกำหนดบทคุ้มครองแก่ผู้ให้เบาะแส (whistle blower) ซึ่งเป็นพนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดๆ ที่ทำงานให้กับบริษัท เช่น ที่ปรึกษาหรือผู้สอบบัญชีที่ให้ความร่วมมือกับทางการ อันเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบและดำเนินคดี แต่หลังจากที่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลากว่า 2 ปี พบว่ายังไม่มีบุคคลใดซึ่งยังอยู่ในฐานะที่ทำงานให้กับบริษัทมาแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดต่อ ก.ล.ต. โดยทั่วไปจะมีการแจ้งเบาะแสก็ต่อเมื่อตนได้ออกจากบริษัทนั้นๆ แล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการในการคุ้มครองดังกล่าวยังไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ที่ทราบเบาะแส

<u>ข้อเสนอแนะ</u>: เพื่อการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ในเรื่องการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำตัวผู้กระทำการทุจริตมาลงโทษตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป ก.ล.ต. และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรประชาสัมพันธ์ถึงการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 89/2 ดังกล่าว เพื่อเป็นการให้ความรู้แก่บุคคลทั่วไป โดยเฉพาะพนักงานและบุคคลที่รับจ้างทำงานให้กับภาคธุรกิจเอกชน พร้อมกันนี้ ยังจะต้องสร้างความมั่นใจแก่บุคคลผู้แจ้งเบาะแส ถึงกลไกและระบบการให้ความคุ้มครอง ที่มุ่งเน้นความปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแสเป็นสำคัญ

- ***การสอบบัญชี***

จากกรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนทั้ง 5 กรณี ที่ได้นำเสนอในบทที่ 3 จะเห็นว่ากรรมการและผู้บริหารบริษัทมีพฤติกรรมการตกแต่งบัญชี เพื่อที่จะปกปิดการทุจริตมิให้ปรากฏต่อบุคคลภายนอก อนึ่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ในมาตรา 89/25 กำหนดให้ผู้สอบบัญชีมีหน้าที่ในการแจ้งข้อเท็จจริงแก่คณะกรรมการตรวจสอบของบริษัท ซึ่งจะต้องรายงานผลการตรวจสอบในเบื้องต้นต่อ ก.ล.ต. ต่อไป ในกรณีที่พบเหตุอันควรสงสัยว่ากรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคล ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทได้กระทำความผิดอันเป็นการฉ้อฉลต่อการบริหารงานของบริษัท และสำหรับผู้สอบบัญชีหรือคณะกรรมการตรวจสอบของนิติบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตาม จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทตามบทบัญญัติในมาตรา 281/8 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

แต่ในทางปฏิบัตินั้น ผู้สอบบัญชีเองก็ยังมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของตน โดยเฉพาะในการสืบข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดและเจตนาของผู้กระทำความผิด ซึ่งถือเป็นปัญหาใหญ่ในการเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้อง เพราะผู้กระทำความผิดเป็นฝ่ายที่ควบคุมข้อมูลเองไว้ทั้งหมด อีกทั้งยังสามารถสร้างข้อมูลขึ้นมาใหม่ เพื่อสนับสนุนการกระทำของตนว่าถูกต้อง เช่น ในกรณีที่ผู้สอบบัญชีไม่

สามารถตรวจสอบความมีอยู่จริงของสินค้าคงเหลือในกรณีการทุจริตใน บมจ. เอส.อี.ซี.ฯ หรือในกรณีความเหมาะสมของการตีราคาของทรัพย์สิน ในกรณีการบันทึกราคาค่าถังก๊าซของ บมจ. ปิคนิคฯ นอกจากนี้ ผู้สอบบัญชีก็ยังไม่มีอำนาจในการตรวจเส้นทางเงินและยังคงมีความขัดแย้งของการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างกันอยู่ เนื่องจากผู้สอบบัญชีเป็นผู้รับจ้างทำงานให้กับนิติบุคคล ซึ่งก็จะมีจรรยาบรรณในการรักษาข้อมูลของลูกค้าเช่นกัน แต่ในขณะเดียวกันผู้สอบบัญชีก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน โดยที่กฎหมายจะให้ความคุ้มครอง ในกรณีที่ผู้สอบบัญชีเปิดเผยข้อมูลตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลักทรัพย์เท่านั้น ดังนั้น ในการที่ผู้สอบบัญชีจะให้ข้อมูลการเงินของบริษัทแก่ ก.ล.ต. ก็จะต้องระมัดระวังในประเด็นนี้ด้วย

ข้อเสนอแนะ: ควรมีการกำหนดเกณฑ์เรื่องลักษณะต้องห้ามของผู้สอบบัญชีสำหรับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่นเดียวกับที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้บริหารตามมาตรา 89/3 และมาตรา 89/6 แห่งกฎหมายหลักทรัพย์ใหม่ ทั้งในกรณีที่ถูกดำเนินการทางบริหารหรือได้รับโทษทางปกครอง เช่น ถูกภาคทัณฑ์ สั่งพัก หรือเพิกถอนการอนุญาตให้ความเห็นชอบหรือการขึ้นทะเบียน และในกรณีที่ถูกดำเนินการทางอาญา เช่น ถูกเปรียบเทียบปรับหรือถูกกล่าวโทษ ซึ่งจะสอดคล้องกับการดำเนินการของประเทศเกาหลีใต้ ที่กฎหมายเกี่ยวเนื่องทางการเงินหลายฉบับได้กำหนดคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในสถาบันการเงินเอาไว้

- ***มาตรฐานทางบัญชี***

แม้ว่ามาตรา 312 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จะกำหนดให้การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการบันทึกบัญชีและรายงานทางการเงินของบริษัทเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งจะมีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท แต่ก็ยังมีการใช้ช่องทางการบัญชีประกอบการกระทำทุจริตเพื่อยักยอกทรัพย์ของบริษัทหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อย่างอื่นอย่างแพร่หลาย เช่น การทำรายการที่มีความเกี่ยวโยงกับผู้บริหาร (connected transaction) การตัดสินใจลงทุนที่ผิดพลาด (bad judgement) ซึ่งนำไปตั้งเป็นค่าเสื่อมค่าของเงินลงทุนในภายหลัง และการตีค่าความนิยม (goodwill) ที่สูงเกินจริง การตรวจสอบการกระทำความผิดตามรูปแบบข้างต้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากฝ่ายตรวจสอบไม่สามารถทราบถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้กระทำได้ รูปแบบของการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการทำบัญชี โดยมากจะพบเมื่อได้เกิดเหตุขึ้นแล้วและทำให้เกิดความเสียหายไปแล้ว ซึ่งเรื่องส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข

ข้อเสนอแนะ: ควรมีข้อกำหนดให้บริษัทมหาชนจำกัดต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการซึ่งได้มาของค่าความนิยมว่ามีข้อมูล เหตุผลหรือข้อสมมติฐานใดที่ใช้ประกอบในการคำนวณซึ่งต้องนำเสนอในการประชุมของผู้ถือหุ้นรวมทั้งให้บริษัทผู้สอบบัญชีประเมินประสิทธิภาพในการวิเคราะห์งบการเงินของบริษัทในการตรวจสอบความเหมาะสมของค่าความนิยมที่แม่นยำอีกด้วย

- ***ความร่วมมือระหว่างประเทศ***

ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันถือเป็นประโยชน์ในการดำเนินการของฝ่ายตรวจสอบอย่างมาก เนื่องด้วยการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมีความเชื่อมโยงไปยังต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น สำหรับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทย ก็ได้มีการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือในเรื่องดังกล่าว โดยการเข้าร่วมในองค์กรระหว่างประเทศหรือที่เรียกกันว่า ก.ล.ต. นานาชาติ (IOSCO) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกันของ ก.ล.ต. ในแต่ละประเทศ เพื่อให้ความช่วยเหลือระหว่างกัน ในการรวบรวมหรือตรวจสอบข้อมูลหรือหลักฐาน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์หรือตลาดหลักทรัพย์หรือกฎหมายอื่นในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ในมาตรา 264/1 ยังได้เพิ่มอำนาจให้กับ ก.ล.ต. เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเช่นเดียวกัน

แม้ว่าประเทศไทยจะมีความร่วมมือที่เป็นทางการระหว่างกันของ ก.ล.ต. ในประเทศต่างๆ ผ่านการดำเนินงานขององค์กร ก.ล.ต. นานาชาติ (IOSCO) และข้อตกลงร่วมกันของรัฐภาคีต่างๆ ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต หรือ UNCAC 2003 (ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไปเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554) ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน แต่ก็ยังคงประสบปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งในเรื่องช่องทางการนำตัวพยานบุคคลหรือเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ และเรื่องที่ว่าจะสามารถนำพยานหลักฐานหรือข้อมูลที่ได้มาจากความร่วมมือดังกล่าว มาใช้ในกระบวนการทางศาลได้หรือไม่

<u>ข้อเสนอแนะ</u>: ควรดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รองรับการนำตัวพยานบุคคลหรือเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ ซึ่งได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาโดยหน่วยงานของภาครัฐ มาใช้อ้างถึงในกระบวนการยุติธรรมของไทย ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบและการดำเนินคดีกับการกระทำความผิดในลักษณะข้ามชาติ

- ***การชดเชยผู้ที่ได้รับความเสียหาย***

พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ในมาตรา 89/18 ได้ให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นในการฟ้องร้องกรรมการหรือผู้บริหารบริษัทที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน อันเป็นเหตุทำให้บริษัทได้รับความเสียหาย เพื่อเรียกเอาผลประโยชน์คืนให้แก่บริษัท รวมถึงสิทธิในการได้รับการชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีจากบริษัทตามคำสั่งศาล ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นฟ้องโดยเจตนาสุจริต แต่ทั้งนี้ในการนำมาปฏิบัติจริง คงเป็นการยากที่ผู้ถือหุ้นจะดำเนินการฟ้องร้องกรรมการหรือผู้บริหารที่กระทำความผิดเอง เนื่องจากเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายคืนให้แก่บริษัท ผู้ถือหุ้นไม่ได้ร่วมรับผลประโยชน์ด้วย แม้ว่าอาจจะได้รับการชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากบริษัทตามที่ศาลมีคำสั่งในกรณีที่ฟ้องโดยสุจริตก็ตาม

ข้อเสนอแนะ: ควรผลักดันให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) หรือการฟ้องร้องของผู้เสียหายซึ่งอาจจะเป็นคนเดียวหรือหลายคน เพื่อประโยชน์ของบุคคลจำนวนมากที่ได้รับความเสียหาย อันเกิดจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน โดยที่การฟ้องร้องแบบกลุ่มในกรณีที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมในตลาดทุนจัดเป็นเครื่องมือหรือช่องทางที่ผู้ถือหุ้นรายย่อยจะสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อตนเองและเพื่อผู้ลงทุนรายอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบการฟ้องร้องแบบเดิมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ก.ล.ต. ได้พยายามผลักดันให้เกิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มในตลาดทุนไทย แต่เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรที่จะผลักดันให้ใช้กันในวงกว้างกับกรณีอื่นๆ เช่น กรณีฟ้องร้องของผู้บริโภคหรือที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จึงนำไปสู่การขยายผลและการแก้ไขกฎหมายกลางของประเทศหรือก็คือกฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง แทนที่จะเป็นการแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการรอกระบวนการทำให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งจะทำให้มีผลบังคับใช้กับกฎหมายอื่นๆ ที่มีลักษณะของผู้เสียหายจำนวนมาก เช่น พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. ความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เป็นต้น

- ***การดำเนินคดีทางอาญา***

ขั้นตอนในการดำเนินคดีทางอาญาของประเทศไทยโดยสังเขปจะเริ่มต้นจากการที่ ก.ล.ต. ดำเนินการกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อพนักงานสืบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) หรือพนักงานสืบสวนของกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (สศก.) แล้วแต่ลักษณะของความผิด หลังจากนั้นเรื่องดังกล่าวก็จะถูกส่งต่อไปยังอัยการซึ่งจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อศาลชั้นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงาน ก.ล.ต. ไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีได้เอง ซึ่งจะต่างจากหน่วยงานกำกับดูแลบางแห่ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ช.ช.) ที่สามารถฟ้องคดีเองได้ หากอัยการมีความเห็นไม่สั่งฟ้อง

ปัญหาสำคัญของกระบวนการดำเนินคดีทางอาญาในข้างต้นก็คือความล่าช้าที่เกิดขึ้นภายหลังจากการกล่าวโทษในชั้นของพนักงานสอบสวน รวมถึงการตีความในข้อกฎหมายที่ไม่ตรงกันระหว่าง ก.ล.ต. และอัยการ และความครบถ้วนของพยานหลักฐาน ซึ่งถือเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นหรือทำให้คดีถูกยกฟ้องเมื่อเรื่องไปถึงศาลแล้ว ทำให้กรณีการกระทำความผิดส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อพิสูจน์ความจริงเสียที และดูเหมือนว่าไม่มีการลงโทษผู้กระทำความผิด เป็นแต่เพียงการกล่าวโทษของ ก.ล.ต. แต่ฝ่ายเดียว

อนึ่ง พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยมากจะเป็นความผิดทางอาญา เช่น การยักยอกทรัพย์และการตกแต่งบัญชีของบริษัท ซึ่งต่างไปจากในต่างประเทศที่โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นความผิดทางแพ่ง ทำให้ต้องมีการพิสูจน์เจตนา

และมีพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ความผิดได้อย่าง “สิ้นสงสัย” จึงทำให้การเอาผิดกับผู้กระทำผิดยากกว่าในกรณีของการดำเนินคดีทางแพ่งซึ่งง่ายและรวดเร็วมากกว่า

ข้อเสนอแนะ: ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการดำเนินคดีทางแพ่ง (civil sanction) มาใช้ควบคู่กับการดำเนินคดีทางอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน การนำการบังคับทางแพ่งมาใช้บังคับกับคดีทางเศรษฐกิจหรือการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในตลาดทุนจะทำให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดกฎหมายหลักทรัพย์ประสบผลสำเร็จมากขึ้น เพราะถือเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับ ก.ล.ต. ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดด้วยตัวเอง ไม่ต้องอาศัยการสืบสวนของหน่วยงานของรัฐและการฟ้องคดีของอัยการ สำหรับความคืบหน้าของการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ก.ล.ต. ได้ให้ฝ่ายวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมายให้ ซึ่งได้เสนอร่างกฎหมายในเรื่องการดำเนินคดีทางแพ่งไปที่กระทรวงการคลังแล้วเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2552

นอกจากนี้แล้ว ในคดีที่ไม่มีความร้ายแรงมากนัก อาจพิจารณาให้ ก.ล.ต. สามารถใช้มาตรการโทษปรับเพื่อระงับคดีได้โดยที่ผู้ที่ถูกกล่าวหายินยอมเสียค่าปรับโดยไม่ต้องรับความผิด เพื่อที่จะให้คดีไม่ยืดเยื้อ มีรายได้จากค่าปรับเข้ารัฐ และประหยัดทรัพยากรของ ก.ล.ต. เองที่จะต้องใช้ในการดำเนินคดี มาตรการดังกล่าวมีการใช้ค่อนข้างบ่อยครั้งในสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ดี มาตรการดังกล่าวเป็นดาบสองคมเนื่องจากการตกลงที่จะจ่ายค่าปรับโดยไม่มีการดำเนินคดีทางกฎหมายทำให้การกระทำที่ผิดกฎหมายเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชน

- ***การสร้างความตื่นตัวในการตรวจสอบการทุจริตโดยผู้ถือหุ้น***

เนื่องจากผู้ถือหุ้นเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการทุจริตในบริษัทเอกชน การตรวจสอบโดยผู้ถือหุ้นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะเมื่อประมาณร้อยละ 50 ของผู้ลงทุนในตลาดหุ้นของประเทศไทยเป็นผู้ลงทุนทั่วไปที่ไม่ใช่สถาบันและไม่ใช่นักลงทุนต่างชาติ หากแต่เป็นผู้ถือหุ้นรายย่อยที่มีแรงจูงใจในการเล่นหุ้นเพียงเพื่อสร้างรายได้จากการเก็งกำไรจากการซื้อขายหุ้นเนื่องจากกำไรจากการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ปลอดภาษี ในขณะที่รายได้จากเงินปันผลจากการถือหุ้นระยะยาวต้องเสียภาษี แรงจูงใจทางด้านภาษีทำให้นักลงทุนมุ่งเน้นเพียงการถือหุ้นระยะสั้นเท่านั้น

ทั้งนี้ แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีโอกาสในการตรวจสอบบริษัทมากขึ้นโดยลดสัดส่วนการถือหุ้นของผู้มีสิทธิออกเสียงขั้นต่ำในการฟ้องร้องกรรมการ และเพิกถอนมติประชุมผู้ถือหุ้นที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจากร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 5 แต่เนื่องจากผู้ถือหุ้นรายย่อยส่วนมากเล่นหุ้นแบบเก็งกำไรจึงไม่มีความสนใจที่จะเข้ามาตรวจสอบการบริหารจัดการของบริษัทที่ลงทุนทำให้ไม่มีการรวมตัวกันได้เพียงพอที่จะใช้สิทธิดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ: ควรมีการปรับลดสัดส่วนหุ้นส่วนขั้นต่ำในการฟ้องร้องกรรมการให้ต่ำลงกว่าร้อยละ 5 เช่นในกรณีของเกาหลีใต้ซึ่งเป็นประเทศที่มีองค์กรเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยที่เข้มแข็งมากที่สุดในโลกนั้น ได้กำหนดสัดส่วนหุ้นส่วนไว้เพียงร้อยละ 0.01 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดเท่านั้น หรือน้อยกว่าสัดส่วนหุ้นส่วนขั้นต่ำตามกฎหมายไทยถึง 500 เท่าทำให้องค์กรเอกชนอย่างเช่น PSPD (People's Solidarity for Participatory Democracy) สามารถลงทุนในการซื้อหุ้นจำนวนไม่มากเพื่อที่จะตรวจสอบการดำเนินการของบริษัท และดำเนินคดีกับผู้บริหารที่มีการทุจริตในหลากหลายบริษัทโดยมีการดำเนินการเป็นระบบจนกระทั่งเป็นองค์กรที่ผงาดขึ้นมาเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจของเกาหลีใต้ที่เป็นที่รู้จักทั่วโลก

(2) ข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร

กฎหมายศุลกากรมีการบังคับใช้นับแต่ปี 2469 ภายใต้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 โดยมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมมาอย่างต่อเนื่องจนถึงฉบับล่าสุดคือ พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2548 เนื้อหาสาระในการปรับปรุงส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นๆ ทั้งนี้ กรมศุลกากรได้นำกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ทั้งหมดในปัจจุบันมาประมวลเป็นร่างกฎหมายศุลกากรและปรับปรุงบทบัญญัติต่างๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งการเพิ่มค่าปรับของการกระทำความผิดในการลักลอบหนีศุลกากรและหลบเลี่ยงภาษี

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายยังมีปัญหาบางประการในทางปฏิบัติ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เป็นช่องโหว่ของกฎหมาย อาทิ การตั้งเงินสินบนและรางวัล การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการประเมินพิกัดศุลกากร และการกำหนดราคาศุลกากร เป็นต้น รวมทั้งปัจจัยภายนอกอื่นๆ อาทิ การแทรกแซงทางการเมือง เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร คณะผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการดำเนินการในประเด็นที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงดังต่อไปนี้

●***ผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด***

กฎหมายศุลกากรมาตรา 102 ตรี ระบุให้อธิบดีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนและรางวัลตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีสำหรับการกระทำความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากร และสำแดงเท็จ จุดประสงค์ในการกำหนดจ่ายเงินสินบนและรางวัลเพื่อเป็นประกันแก่ผู้แจ้งความนำจับและเจ้าหน้าที่ผู้จับกุม และเป็นน้ำใจในการสืบเสาะและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายศุลกากรซึ่งถือเป็นเจตนาที่ดี แต่ในทางปฏิบัติ เงินสินบนและรางวัลนำจับอาจกลายเป็น

แรงจูงใจให้ผู้แจ้งความนำจับและเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมหาเหตุหรือสถานการณ์ให้เกิดการกระทำความผิดเพื่อหวังผลในเงินสินบนและรางวัล การตั้งเงินรางวัลเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ จึงถือเป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่เอื้อให้เกิดแรงจูงใจในการร่วมมือกันของผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์จากเงินสินบนและรางวัลนำจับ

ข้อเสนอแนะ: ในทางปฏิบัติ กรมศุลกากรควรเพิ่มขั้นตอนการตรวจสอบความสัมพันธ์และความเกี่ยวโยงกันระหว่างผู้แจ้งเบาะแสและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรเพื่อป้องกันการสมรู้ร่วมคิดของทั้งสองฝ่ายในการรับผลประโยชน์จากเงินสินบนและรางวัลนำจับ

นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มบทบัญญัติภายใต้กฎหมายศุลกากรให้สอดคล้องกับบทบัญญัติข้อ 33 ภายใต้อนุสัญญาฯ เรื่องการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด รวมทั้งควรเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบความสัมพันธ์ที่เกี่ยวโยงกันของผู้รายงานข้อเท็จจริงและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร เพื่อป้องกันการสร้างสถานการณ์ให้เกิดการกระทำความผิดเพื่อหวังผลในเงินสินบนและรางวัล ซึ่งในปี 2553 กรมศุลกากรได้นำเสนอการแก้ไขร่างประมวลกฎหมายศุลกากรต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสินบนและรางวัลนำจับซึ่งปัจจุบันมีอัตราสูงถึงร้อยละ 55 โดยเสนอการแก้ไขไว้ 2 ทางเลือก คือ ปรับลดอัตราร้อยละในการจ่ายสินบนรางวัลนำจับลง หรือใช้วิธีกำหนดเพดานการจ่ายเงินสินบนรางวัลนำจับ ซึ่งปัจจุบันไม่มีการกำหนดเพดานขั้นสูงไว้

- ***การใช้ดุลยพินิจของอธิบดีและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร***

กฎหมายศุลกากรที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้อำนาจอธิบดีกรมศุลกากรค่อนข้างมาก ครอบคลุมทั้งการพิจารณาเงินรางวัล ออกข้อบังคับสำหรับกรมตามที่เห็นว่าจำเป็น กำหนดราคาศุลกากรของสินค้าที่มีราคาสำแดงต่ำอย่างปรากฏชัดหรือไม่น่าจะเป็นมูลค่าอันแท้จริง รับหรือซื้อของไว้เป็นค่าภาษีสำหรับของที่ไม่ตกลงราคาศุลกากร ออกใบอนุญาตโดยให้อำนาจทั่วไปแก่เรือเพื่อถ่ายสินค้าหรือบรรทุกสินค้า ณ ที่ทอดเรือภายนอกได้ คืนเงินสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อผลิตส่งออกนอกประเทศที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 19 ทวิ รวมทั้งมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนและรางวัลตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

ยิ่งไปกว่านั้น ร่างประมวลกฎหมายศุลกากรยังแก้ไขเพิ่มเติมการให้อำนาจอธิบดีในการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการดำเนินการในหลายมาตรา อาทิ มาตรา 7 อธิบดีมีอำนาจกำหนดระเบียบเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมาย มาตรา 36 อธิบดีมีอำนาจกำหนดรูปแบบ รายละเอียดของใบขนสินค้า มาตรา 40 อธิบดีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระยะเวลาของวิธีการรายงานเรือ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดเพียงการมอบหมายอำนาจให้อธิบดี แต่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายนั้น รวมทั้งไม่มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจผ่านดุลยพินิจของอธิบดี

นอกจากนี้ การดำเนินการศุลกากรบางขั้นตอนต้องอาศัยการประเมินหรือดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร ดังนั้น ผู้ประกอบการจะต้องยอมรับการประเมินสินค้าตามดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรด้วย ซึ่งไม่ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่จะเกิดจากเจตนาหรือเกิดจากความผิดพลาดก็สามารถส่งผลกระทบให้คุณให้โทษแก่ผู้ประกอบการได้

จะเห็นได้ว่า กฎหมายศุลกากรให้อำนาจผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานศุลกากรค่อนข้างมาก ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านศุลกากรให้มีความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นช่องโหว่ที่เอื้อให้เกิดการทุจริตได้

ข้อเสนอแนะ: กรมศุลกากรควรกำหนดหลักเกณฑ์ หรือประกาศที่ชัดเจนเพื่อรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร และนำประกาศดังกล่าวเปิดเผยสู่สาธารณชนทางเว็บไซต์ เพื่อให้ผู้ประกอบการและประชาชนรับทราบและสามารถตรวจสอบกระบวนการทำงานของอธิบดีและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรว่าใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ประกาศที่บัญญัติไว้หรือไม่ รวมทั้งควรเผยแพร่ข้อมูล ให้คำปรึกษา จัดอบรม จัดทำคู่มือ และให้ความรู้กับผู้ประกอบการและบุคคลทั่วไปเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ และขั้นตอน โดยเฉพาะวิธีการพิจารณาประเมินราคาศุลกากร การตรวจสอบอัตราศุลกากร การจำแนกสินค้าตามพิกัดศุลกากร และกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า เพื่อลดปัญหาการตีความพิกัดศุลกากรไม่ตรงกันระหว่างผู้ประกอบการกับหน่วยงานศุลกากร

ทั้งนี้ กรมศุลกากรได้ดำเนินการแก้ไขร่างประมวลกฎหมายศุลกากรเพื่อยกเลิกการใช้อำนาจของอธิบดีในบางเรื่อง อาทิ การออกประกาศประเมินราคาสินค้านำเข้า ซึ่งที่ผ่านมา กฎหมายให้อำนาจอธิบดีกรณีที่เห็นว่าราคาที่ผู้นำเข้าแจ้งมาไม่ถูกต้องก็สามารถกำหนดราคาสินค้านำเข้าได้เอง ซึ่งถือว่าผิดกฎระเบียบของ GATT เกี่ยวกับการพิสูจน์ราคาสินค้านำเข้า

- ***การเพิ่มจำนวนคณะกรรมการอุทธรณ์ปัญหาพิกัดภาษีและราคาสินค้า***

ในช่วงที่ผ่านมา ผู้ประกอบการจำนวนมากประสบปัญหาการใช้อำนาจตีความประเภทพิกัดสินค้านำเข้า หรือการประเมินราคาสินค้าไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร ซึ่งการยื่นคัดค้านหรือขอความเป็นธรรมจากคณะกรรมการอุทธรณ์ปัญหาพิกัดภาษีและราคาสินค้า หากผู้ประกอบการต้องการนำสินค้าออกขายในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยออกมา ผู้ประกอบการจะต้องนำหนังสือค้ำประกันมาวางไว้เป็นหลักประกันจนกว่าคดีจะยุติจึงจะถอนหนังสือค้ำประกันได้ อีกทั้งคณะกรรมการฯ ชุดนี้มีอธิบดีกรมศุลกากรเป็นประธานและมีเพียงชุดเดียว ทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า และมีจำนวนคดีรอการพิจารณาจำนวนมากและเป็นเวลานาน ส่งผลกระทบกลายเป็นต้นทุนของผู้ประกอบการ รวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมธนาคารที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาด้วย

ข้อเสนอแนะ: กรมศุลกากรได้แก้ไขร่างประมวลกฎหมายศุลกากรในประเด็นข้างต้นโดยกำหนดให้เพิ่มจำนวนคณะกรรมการอุทธรณ์ปัญหาพิกัดภาษีและราคาสินค้าให้มีหลายคณะ และให้มีการกระจายออกไปยังส่วนภูมิภาคด้วย ดังนั้น กรมศุลกากรควรเร่งผลักดันร่างประมวลกฎหมายนี้ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว

- ***การลดจำนวนอัตราพิกัดศุลกากร***

ปัจจุบัน โครงสร้างภาษีศุลกากรของไทยมีหลายอัตรา ซึ่งการที่มีพิกัดศุลกากรซึ่งไม่สามารถจำแนกประเภทได้จำนวนมากอาจก่อให้เกิดปัญหาการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ อาทิ การหนีศุลกากร และการหลีกเลี่ยงภาษีของผู้นำเข้า การใช้ดุลยพินิจหรืออำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ: กรมศุลกากรควรพิจารณาปรับปรุงลดจำนวนพิกัดอัตราศุลกากรให้น้อยลงในทุกรายสินค้า เพื่อช่วยให้เกิดความชัดเจนในการจำแนกสินค้าตามพิกัดได้ถูกต้อง รวมทั้งเพื่อป้องกันการแจ้งพิกัดศุลกากรผิดประเภทของผู้ประกอบการซึ่งอาจนำไปสู่การประเมินภาษีย้อนหลังเนื่องจากการแจ้งพิกัดศุลกากรผิดได้ ดังกรณีตัวอย่างผู้ประกอบการเหล็กซิลิคอนที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 และบทที่ 4 ซึ่งสร้างความเสียหายต่อความเชื่อมั่นในการลงทุน และสร้างต้นทุนเพิ่มแก่ผู้ประกอบการ

- ***การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร***

กรณีการขนสัมภาระน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดของผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจหนึ่งซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองเข้ามายังประเทศไทยโดยไม่ผ่านการเสียภาษีศุลกากร ซึ่งอาจเข้าข่ายมีความผิดฐานสำแดงเท็จและหลบเลี่ยงภาษี แต่การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบฯ ที่ตั้งประเด็นการสอบสวนเพียง 2 เรื่อง ได้แก่ การกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมและธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นกรรมการบริษัทมหาชน และการใช้อำนาจในตำแหน่งขนของน้ำหนักเกิน ซึ่งไม่ครอบคลุมประเด็นเรื่องการตรวจสอบการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี รวมทั้งไม่มีการตรวจสอบว่ามีการหลบเลี่ยงภาษีโดยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของกรมศุลกากรไม่ว่าจะเกิดจากการแทรกแซงทางการเมืองหรือสาเหตุอื่นใด ก็อาจเป็นช่องทางให้เกิดการกระทำผิดในลักษณะเดิมได้อีกในภายหลัง

ข้อเสนอแนะ: การทุจริตในรัฐวิสาหกิจไทยเกิดขึ้นบ่อยครั้งเนื่องจากการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจมักถูกการเมืองแทรกแซงจากการที่นักการเมืองส่งตัวแทนไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ การป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐวิสาหกิจซึ่งในกรณีนี้เชื่อมโยงไปถึงประเด็นของการหลบเลี่ยงภาษีศุลกากรนั้นจะต้องอาศัยการสอดส่องโดยพนักงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ที่รับทราบเหตุการณ์ เช่น ในกรณีนี้ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ที่ออกมาเปิดโปงการทุจริตของกรรมการผู้บริหาร

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ป.ป.ช. อาจพิจารณาที่จะทำโครงการร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเพื่อที่จะให้มีการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐวิสาหกิจ โดยมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในการรับแจ้งเบาะแสจากพนักงานรัฐวิสาหกิจผ่านสหภาพแรงงาน การติดต่อสื่อสารระหว่าง ป.ป.ช. กับสหภาพแรงงาน และผู้ให้ข้อมูล ฯลฯ เพื่อทำให้การแจ้งเบาะแสการทุจริตดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

8.2.2 รูปแบบเชิงกลยุทธ์และยุทธศาสตร์ของ ป.ป.ช.

รายงานการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า กรณีการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยยังคงรูปแบบเช่นเดิมซึ่งไม่มีความซับซ้อนเท่าใดนัก ไม่ว่าจะเป็นการยักยอกทรัพย์โดยการทำธุรกรรมที่เกี่ยวเนื่องกันระหว่างบริษัทที่ตนบริหารงานและกิจการที่ตนเป็นเจ้าของ การตกแต่งบัญชี ปั้นตัวเลขกำไร เพื่อหวังสร้างราคาหลักทรัพย์ของบริษัทหรือการปั่นหุ้น การอาศัยข้อมูลภายในที่ตนทราบมาในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหากำไรของผู้บริหาร การหลบเลี่ยงภาษี ฯลฯ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าการทุจริตในภาคเอกชนของไทยมีความเกี่ยวโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติค่อนข้างน้อย หากแต่มักเป็นการดำเนินการของนักธุรกิจสัญชาติไทยเองและปรากฏว่ามีน้อยรายที่มีการหลบหนีไปต่างประเทศ ซึ่งเหตุผลหนึ่งอาจเนื่องมาจากกระบวนการดำเนินคดีทางกฎหมายมีความล่าช้าและมีโอกาสที่จะเอาผู้กระทำผิดมาลงโทษได้น้อยตามที่คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์มาแล้ว

การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003[97] จะมีส่วนช่วยในการ ดำเนินการเกี่ยวกับคดีระหว่างประเทศ การติดตามทรัพย์สินจากการทุจริตที่ผู้กระทำผิดยักย้ายถ่ายเทไปยังต่างชาติกลับคืน รวมถึงการร้องขอรัฐภาคีให้ความช่วยเหลือติดตามและดำเนินการผู้กระทำผิด หรือการส่งตัวผู้ร้ายกับประเทศที่เข้าเป็นรัฐภาคีเช่นเดียวกัน ผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศไทยตามข้อบทที่กำหนด โดยที่ไม่ต้องรอให้มีการทำความตกลงทวิภาคีเกี่ยวกับสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศคู่เจรจานั้น[98]

ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ ดังกล่าวซึ่งมีลักษณะเป็นความตกลงแบบพหุภาคีที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกกว่า 140 ประเทศ ได้ลงนามรับรองแล้ว กำหนดให้การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน (ข้อ 22) เป็นความผิดทางอาญาซึ่งอยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ และในการสืบสวนสอบสวนร่วมหรือการให้ความร่วมมือระหว่างกันและการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน ตลอดจนการติดตาม

---

[97] ไทยเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา UNCAC อันดับที่ 149 จากทั้งสิ้น 192 ประเทศ โดยมีผลอย่างสมบูรณ์วันที่ 31 มี.ค.2554

[98] ประเทศไทยมีสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (extradition treaty) กับประเทศต่างๆ 14 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย มาเลเซีย ฟิจิ เบลเยียม อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา จีน เกาหลีใต้ ลาว บังกลาเทศ และกัมพูชา และสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในเรื่องทางอาญา (treaty on mutual assistance in criminal matters) กับประเทศต่างๆ 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส นอร์เวย์ อินเดีย สำหรับประเทศที่ไทยยังไม่ทำสนธิสัญญาด้วย การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนและการให้ความช่วยเหลือในเรื่องทางอาญาอาจดำเนินการได้ในลักษณะของต่างตอบแทน (reciprocity)

ทรัพย์สินกลับคืนสู่ผู้เสียหาย อนึ่ง แม้ว่าการดำเนินการตามข้อ 22 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งกำหนดให้การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชนเป็นความผิดทางอาญาจะเป็นเงื่อนไขตามความสมัครใจของรัฐภาคีที่จะพิจารณาให้มีมาตรการหรือออกกฎหมายหรือไม่ หากแต่ในมาตรา 142 แห่ง พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 352–มาตรา 354 ของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3(4) แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และมาตรา 308 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ก็ได้กำหนดให้การยักยอกทรัพย์สินเป็นความผิดทางอาญาในประเทศไทยอยู่แล้ว และในประเทศภาคีส่วนมากการยักยอกทรัพย์ก็ถือเป็นความผิดทางอาญาเช่นกัน ซึ่งหมายความว่า กรณีการทุจริตที่เกี่ยวกับการยักยอกทรัพย์สินจะเป็นคดีที่สามารถใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ได้

อย่างไรก็ตาม การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยได้เท่าใดนัก ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมากจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีภายในประเทศไทยเองที่ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้ว การศึกษาเกี่ยวกับประสบการณ์ของประเทศภาคีอื่นๆ ที่ได้ดำเนินการอนุวัติกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ ก็ได้ระบุชัดเจนว่า การเป็นภาคีนั้นจะไม่มีผลใดๆ ต่อการปฏิรูปกระบวนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันหากประเทศดังกล่าวขาด

(1) การสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง

(2) การมีส่วมร่วมของภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ เช่น ภาคประชาสังคม และสื่อ ในการออกแบบมาตรการและแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อที่จะให้เกิดความรู้สึกว่าเป็น “เจ้าของ” กระบวนการใหม่ที่มีการนำมาบังคับใช้ และ

(3) การประเมินจุดอ่อนของกระบวนการในการต่อต้านการคอร์รัปชันทั้งในเชิงกฎหมายและในทางปฏิบัติในปัจจุบันที่จะเป็นอุปสรรคในการใช้ประโยชน์จาก UNCAC ตลอดจนการสร้างระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินการเพื่อที่จะปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคปัญหาเหล่านั้น

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การคาดหวังให้ฝ่ายการเมืองเป็นหัวจักรในการผลักดันการปฏิรูปกระบวนการต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากฝ่ายการเมืองพัวพันกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างลึกซึ้ง ดังนั้น ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นจำเป็นที่จะต้อง

(1) ใช้รูปแบบ “ล่างขึ้นบน” ซึ่งหมายความว่า ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคธุรกิจ และสื่อ จะต้องร่วมกันสร้างแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ กับหน่วยงานป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ป.ป.ช. ปปง. สตง. และ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(2) เน้นมาตรการในการ “ป้องกัน” มากกว่าการปราบปราม เพื่อลดแรงต้านจากฝ่ายบริหารและภาคธุรกิจที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า รูปแบบเชิงยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนอาจดำเนินการได้ในสองรูปแบบ โดยที่ในแบบแรกคือการผลักดันให้มีการปรับปรุง กฎ ระเบียบ และวิธีการทำงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน เนื่องจาก ป.ป.ช. มิได้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน ยกเว้นแต่ในกรณีการทุจริตในการประมูลโครงการของภาครัฐเท่านั้น และในรูปแบบที่สองคือการรณรงค์และการให้ความรู้แก่ประชาชนและนักลงทุนทั่วไปเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน โดยดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชี เป็นต้น โดยมีรายละเอียดของการดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้

- ***ผลักดันให้ฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติปรับปรุง กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง***

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่าประเด็นปัญหาสำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนในประเทศไทยก็คือการที่ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษตามกฎหมายได้ มิใช่มาจากความหละหลวมของตัวกฎหมายที่ใช้บังคับแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้ว่ากรณีการทุจริตส่วนมากเกิดจากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจน ไม่ได้มาจากการอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายเพื่อกระทำความผิด ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ให้มีความเข้มงวดมากขึ้นจึงไม่เป็นประโยชน์ในการป้องกันมิให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันเท่าใดนัก หากยังไม่มีการดำเนินคดีทางกฎหมายกับกรรมการและผู้บริหารบริษัทที่มีพฤติกรรมทุจริตอย่างจริงจัง การลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีประสิทธิผลจะทำให้สังคมได้เห็นตัวอย่างของผู้กระทำผิดที่ได้รับโทษซึ่งจะเป็นการทำให้ผู้ที่มีแนวโน้มว่าจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อระบบกฎหมาย

สำนักงาน ป.ป.ช. ควรผลักดันการปรับปรุง กฎ กติกา หรือวิธีการดำเนินการในส่วนของหน่วยงานกำกับดูแลของภาครัฐ ดังต่อไปนี้

(1) ผลักดันให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ในส่วนของการดำเนินคดีทางอาญา เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดควบคู่ไปกับการดำเนินคดีทางอาญา

(2) ผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องการขยายระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์ของผู้ที่ถูก ก.ล.ต. ดำเนินการกล่าวโทษ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวโทษมีการเคลื่อนย้ายหรือถ่ายเททรัพย์สินไปที่อื่นหรือออกนอกประเทศ ซึ่งยากต่อการติดตามกลับคืน

(3) กำหนดระเบียบปฏิบัติให้สำนักงาน ก.ล.ต. และกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องรายงานผลการดำเนินการสำหรับกรณีการทุจริตที่มีการกล่าวโทษในทุกๆ ไตรมาส เพื่อที่จะให้มีการติดตามและตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เนื่องจากที่ผ่านมาไม่มีข่าวคราวความคืบหน้าของการสืบสวนสอบสวนแต่อย่างใด ทำให้คดีหลายคดีหมดอายุความลงทั้งๆ ที่ยังไม่สามารถเอาผู้กระทำผิดมาลงโทษได้

(4) ผลักดันให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันของหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและกำกับดูแลภาคธุรกิจ อันได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร สำนักงาน ก.ล.ต. สำนักงาน ปปง. และกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินของบริษัทเอกชน

- ***สร้างแนวร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจ***

สำนักงาน ป.ป.ช. อาจพิจารณาถึงการเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมและให้ความร่วมมือและประสานงานกับสำนักงาน ก.ล.ต. และหน่วยงานภาคเอกชนในการให้ความรู้แก่ประชาชนและภาคธุรกิจเกี่ยวกับรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนและโทษตามความผิดแต่ละกรณี เช่น

(1) ร่วมมือกับสำนักงาน ก.ล.ต. และสมาคมผู้ประกอบการเอกชนหรือสมาคมวิชาชีพในการจัดทำคู่มือในการป้องกันการทุจริตในบริษัทมหาชน ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการในการวางระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กร เพื่อตรวจสอบการทุจริตในบริษัท การวิเคราะห์ความผิดปกติของงบการเงิน อันจะเป็นประโยชน์ต่อกรรมการบริษัท โดยเฉพาะสำหรับกรรมการที่เป็นกรรมการอิสระซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการบริหารจัดการของธุรกิจ อนึ่ง การจัดตั้งองค์กรภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีหน่วยงานที่หลากหลายเข้าร่วม เช่น ป.ป.ช. กพร. สมาคมธุรกิจ เช่น หอการค้าและสภาหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย สมาคมส่งเสริมกรรมการบริษัทไทย สภาอุตสาหกรรมไทย องค์กรทางด้านสังคม เช่น สำนักงานส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด สภาสตรีไทย ฯลฯ หรือ การที่ธุรกิจไทยผนึกกำลังกันเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันโดยการจัดทำ integrity pact หรือ “พันธสัญญาแห่งความซื่อตรง” เพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการที่ภาคธุรกิจ และภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีบทบาทในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นแม้จะยังคงเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ณ ตอนนี้

(2) ร่วมกับสมาคมวิชาชีพในการจัดทำคู่มือและฝึกอบรมผู้บริหารและวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น นักบัญชีและผู้สอบบัญชีในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบป้องกันการทุจริต รวมทั้งกำหนดมาตรฐานด้านจรรยาบรรณด้วย

- ***กำหนดหรือเสนอแนะมาตรการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ***

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ป.ป.ช. ควรให้ความสำคัญแก่งานในลักษณะของการ “ป้องกัน” มากขึ้นในสภาพแวดล้อมที่กระบวนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันขาดแรงหนุนจากฝ่ายการเมือง มาตรการในการป้องกันการทุจริตนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูล การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และการให้ความรู้และสร้างความตระหนักเกี่ยวกับความเสียหายของการทุจริตคอร์รัปชัน

มาตรการในการส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลนั้น ป.ป.ช. ควรให้ความสำคัญแก่การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ต้องใช้เงินภาษีของประชาชนจำนวนมาก เนื่องจากในปัจจุบัน โครงการเหล่านี้ขาดการประเมินและการตรวจสอบที่น่าเชื่อถือ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเปิดเผย การคำนวณหรือประเมินความคุ้มค่าของโครงการ (project evaluation) กรอบของงานที่มีการว่าจ้างหรือรายละเอียดเกี่ยวกับงานที่มีการว่าจ้าง(terms of reference) ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งหมด จะช่วยให้สาธารณชน สื่อ และ ภาคส่วนอื่นๆ สามารถช่วยสอดส่องการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการได้ด้วย อันจะช่วย “เป็นหูเป็นตา” ให้แก่ ป.ป.ช. ตัวอย่าง เช่น หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของนิวซีแลนด์จะมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนขึ้นทุกฉบับ

ในส่วนของการป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะหรือการทับซ้อนของบทบาทหน้าที่นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ป.ป.ช. สามารถกำหนดมาตรการเข้ามาควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการ เช่น เดียวกับที่ ป.ป.ช. มีการกำหนดมูลค่าของเงินหรือของกำนัลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรับจากเอกชนได้ หรือ การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในกรณีที่มีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการออกกฎ ระเบียบต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อธุรกิจหรือประชาชนเพื่อป้องกันปัญหาการมีผลประโยชน์ทับซ้อนที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน เช่นในอดีตเมื่อปลายปี พ.ศ. 2553 ที่ ป.ป.ช. เสนอ "มาตรการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงหรือบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนหลายแห่ง" ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งห้ามมิให้มีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับ ทั้งด้านนโยบายและด้านการปฏิบัติ (Regulator) เป็นประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจและ เจ้าหน้าที่ในองค์กร(อิสระ) ตามรัฐธรรมนูญ (เช่น

กกต. ป.ป.ช. สตง. องค์กรอัยการ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯลฯ) เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการมในรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทในเครือ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน ป.ป.ช. สามารถเล่นบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายหรือมาตรการในการบริหารจัดการของภาครัฐ (policy advocacy) ซึ่งจะช่วยในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ในกรณีที่ ป.ป.ช. เคยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดซื้อจัดจ้างยาของกระทรวงสาธารณสุขเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตที่เคยเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในอดีต แม้ ป.ป.ช. อาจไม่มีอำนาจในการออก กฎระเบียบเหล่านั้น แต่ข้อเสนอแนะของ ป.ป.ช. ที่เป็นรูปธรรมและที่มีข้อมูลสนับสนุนอย่างแม่นยำก็ย่อมเป็นปัจจัยกดดันให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะเหล่านั้น

สุดท้ายในส่วนของการให้ความรู้แก่สาธารณชนนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ป.ป.ช. ควรให้ความสำคัญแก่การเผยแพร่ภัยของการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบที่สามารถเข้าถึงประชาชนส่วนมากของประเทศได้ เช่น การจัดทำละครโทรทัศน์ที่เป็นที่นิยมของประชาชน หรือรายการวิทยุที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหากแต่มีการนำเสนอในรูปแบบของรายการบันเทิงเพื่อจูงใจให้ประชาชนติดตามโดยมีการประเมินเรตติ้งเช่นเดียวกับรายการของเอกชนทั่วไป ในประเด็นนี้ ป.ป.ช. สามารถเรียนรู้วิธีการและแนวทางในการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ เข้าถึงประชาชนทุกภาคส่วนได้จาก ICAC ซึ่งเป็นหน่วยงานในการป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่มีผลงานด้านประชาสัมพันธ์ที่ยอดเยี่ยมที่สุดในโลก

- ***ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน***

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่าการปฏิรูปที่ดีจะต้องมีระบบการติดตามประเมินผลในทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มแรก การศึกษาประสบการณ์ในการพัฒนากระบวนการต่อต้านการคอร์รัปชันในหลายประเทศขององค์กรเพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศพบว่า ประเทศส่วนมากกลับละเลยประเด็นที่สำคัญยิ่งนี้ ทำให้การดำเนินการไร้ทิศทาง ไร้เป้าหมาย และไร้ประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ICAC มีเป้าหมายในการบ่มเพาะอุปนิสัยของการต่อต้านและไม่ยอมรับการคอร์รัปชันของคนฮ่องกง โดยการจัดกิจกรรมด้านการรณรงค์การต่อต้านคอร์รัปชันสำหรับประชาชนทุกวัย จึงได้มีการจัดการสำรวจความคิดเห็นของคนฮ่องกงทุกปีว่าสามารถยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและในภาคเอกชนได้มากน้อยเพียงใดเพื่อที่จะได้มาซึ่งดัชนีชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานในด้านนี้ ในลักษณะเดียวกัน ป.ป.ช. ควรมีการกำหนดเป้าหมายของผลการดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นรูปธรรม ที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณสำหรับมาตรการต่างๆ ทั้งในเชิงป้องกันและในเชิงปราบปราม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและงานวิจัย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. 2548. **การติดตามประเมินผลการทุจริตประพฤติมิชอบและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในสังคมไทย** เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 2-1.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. 2552. **ศึกษากฎหมายและแนวนโยบายภาครัฐทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อธุรกิจ SMEs: ศึกษาเฉพาะกรณีการวิเคราะห์การบังคับใช้หรือการบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครอง SMEs** เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม**.**

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และรจิตกนก จิตมั่นชัยธรรม. 2544. **การคอร์รัปชันในภาคธุรกิจกับบรรษัทภิบาลในประเทศไทย** รายงานทีดีอาร์ไอ.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2543. **คอร์รัปชันในวงราชการไทย: กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์** ในยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543. หน้า 30-32.

ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส ดร. วิสูตร ตุวยานนท์ ผศ. ดร. ขจิต จิตตเสวี และ รศ. ดร บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ 2551 **รายงานศึกษาวิจัย เรื่อง "การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ 2003**" รายงานวิจัยนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543. **ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย: แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยตลาดคอร์รัปชัน.**

สุพัตรา อนันตพงศ์ 2548 **การหลบหลีกภาษีของบริษัทข้ามชาติ** ธรรมนิติ กรุงเทพฯ หน้า 38.

เสาวคนธ์ มีแสง และจิตรา ฉิศะนันท์. "การหลบเลี่ยงภาษีระหว่างประเทศ ตอนที่ 2" **สรรพากรสาสน์**. ฉบับที่ 55. มีนาคม 2551.

หนังสือพิมพ์

กรุงเทพธุรกิจ. 2541. **จุลดิศ-ศิครินทร์ไร้ทางฟื้ ผู้บริหารชิ่งรายย่อยรับเต็มๆ**.วันที่ 26 กรกฎาคม 2541.

กรุงเทพธุรกิจ. 2542. **ประชุมผู้ถือหุ้นศิครินทร์วันนี้ โอกาสลุ้นเส้นชัยบนซากปรักหักพังกลุ่มวงศ์แพทย์**. วันที่ 31 มีนาคม 2542.

กรุงเทพธุรกิจ. 2546. **ตลาดกังขารอยเนทแต่งงบไตรมาส3/45**. วันที่ 11 มกราคม 2546.

กรุงเทพธุรกิจ. 2546. **ตลาดชี้ชัดรอยเนทเจตนาแต่งบัญชี**. วันที่ 14 มกราคม 2546.

กรุงเทพธุรกิจ. 2546. **บิ๊กรอยเนทรับทิ้งหุ้น ก.ล.ต. เอาผิด 3 กระทง**. วันที่ 15 มกราคม 2546.
กรุงเทพธุรกิจ. 2548. **CIRKIT ขาดทุนพุ่งหลังแก้งบ**. วันที่ 12 มีนาคม 2548.
กรุงเทพธุรกิจ. 2548. **ตลท. ขึ้นเอสพี CIRKIT -DMARK-NPK**. วันที่ 8 เมษายน 2548.
กรุงเทพธุรกิจ. 2548. **สั่งรื้องบ CIRKIT บัญชีไม่ได้มาตรฐาน-คาดโทษผู้สอบ**. วันที่ 18 มีนาคม 2548.
กรุงเทพธุรกิจ. 2549. **ฟัน 5 บิ๊กเซอร์คิทฯ ยักยอก 3.4 พันล้าน**. วันที่ 20 กรกฎาคม 2549.
กรุงเทพธุรกิจ. 2551. **SECC ดิ่งตื่นสงพงษ์เผ่นนอก**. วันที่ 27 พฤศจิกายน 2551.
กรุงเทพธุรกิจ. 2551. **แจ้งจับเอสอีซีซีปลอมใบหุ้น**. วันที่ 18 ธันวาคม 2551.
กรุงเทพธุรกิจ. 2551. **เอสอีซีซีปูดรถหาย 476 คัน ก.ล.ต. งัด ก.ม. เอาผิดบอร์ด**. วันที่ 9 ธันวาคม 2551.
กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 2552. **เปิดเส้นทางคดี ปิคนิค-เวิล์ดแก๊ส**. วันที่ 14 มีนาคม 2552.
ข่าวหุ้น. 2549. **ศิวะ งานทวี กับข้อกล่าวหายักยอก CIRKIT**. วันที่ 21 กรกฎาคม 2549.
ข่าวหุ้น. 2551. **SECC ให้กู้ 245 ล้าน พิลึกดอกสูงลิ่ว 15%**. วันที่ 21 พฤศจิกายน 2551.
ข่าวหุ้น. 2551. **ตลท. ขึ้น NP SECC สมพงษ์เผ่นไปนอก**. วันที่ 27 พฤศจิกายน 2551.
ข่าวหุ้น. 2551. **ตลท. เชือด SECC หากลูกหนี้ชักดาบ**. วันที่ 4 ธันวาคม 2551.
ข่าวหุ้น. 2551. **เอสอีซีซีโกงสนั่นดูดทรัพย์ 1.3 พันล้าน**. วันที่ 9 ธันวาคม 2551.
ฐานเศรษฐกิจ. 2542. **ปัญหา ศิครินทร์-จุลดิศฯยังไม่จบ**. วันที่ 3 มิถุนายน 2542.
ฐานเศรษฐกิจ. 2551. **ผงะ SECC เสียหาย 1.3 พันล้าน ตลท. จับตากระทบสถานะ บจ**.
วันที่ 11 ธันวาคม 2551.
ดอกเบี้ยธุรกิจ. 2541. **ศิครินทร์หมกเม็ดกาดอกจันจ5กระทงความ**. วันที่ 13 เมษายน 2541.
เทลคอม เจอร์นัล. 2546. **ROYNET กรณีศึกษาบทใหญ่ในตลาดหุ้น**. วันที่ 3 มีนาคม 2546.
ไทยโพสต์. 2541. **ฟ้องพาณิชย์เอาผิดผู้บริหาร ศิครินทร์**. วันที่ 25 พฤษภาคม 2541.
ไทยโพสต์. 2551. **SECC หุ้นแสบแห่งปี**. วันที่ 23 ธันวาคม 2551.
ไทยโพสต์. 2552. **บิ๊กฉาว "บินไทย-ตลาดหุ้น" ตอกย้ำ "ธรรมภิบาล" บกพร่อง**.
วันที่ 21 ธันวาคม 2552. หน้า 6.
ไทยรัฐ. 2552. **ศุลกากรหาช่องพลิกคดีซิลิคอน หวังดีเอสไอฟอกขาวตนเอง**. วันที่ 15 กรกฎาคม 2552.
บางกอกทูเดย์. 2553. **เดียวดาย! สวิตเซอร์แลนด์**. วันที่ 10 เมษายน 2553.
ประชาชาติธุรกิจ. 2548. **ศาลชี้แมลงเม่าฟ้องรอยเนทไม่ได้ ผู้เสียหายตัวจริงคือ ก.ล.ต.**
วันที่ 9 มิถุนายน 2548
ประชาชาติธุรกิจ. 2549. **ยกฟ้องปิคนิคป่วน กระทบชิ่ง 10 คดีดัง DSI-ก.ล.ต. พลิกสู้**.
วันที่ 25 ธันวาคม 2549.
ผู้จัดการรายวัน. 2546. **ก.ล.ต.ลงแส้รอยเนททั้งแต่งบัญชี-อินไซด์**. วันที่ 14 มกราคม 2546.
ผู้จัดการรายวัน. 2546. **ตำรวจลุยคดีรอยเนท ทั้งแต่งบัญชี-อินไซด์**. วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2546.
ผู้จัดการรายวัน. 2547. **ปิดตำนาน ROYNET หุ้นฉาวแต่งบัญชีลวงโลกแหกตา นลท**.
วันที่ 7 ตุลาคม 2547.
ผู้จัดการรายวัน. 2547. **ลาก่อน ROYNET รอยด่างของตลาดหุ้นไทย**. วันที่ 11 ตุลาคม 2547.

ผู้จัดการรายวัน. 2551. **ราคาหุ้น SECC รูดหนักเกือบ 72%**. วันที่ 4 ธันวาคม 2551.
ผู้จัดการรายวัน. 2552. **สอบจรรยาทุจริตบอร์การบินไทย**. วันที่ 22 ธันวาคม 2552. หน้า 13.
ผู้จัดการรายสัปดาห์. 2546. **หวั่นทิ้งรอยเนทเหลือแต่ซากจับตาเยาวพฤกษ์ออกจากธุรกิจ**. วันที่ 20 มกราคม 2546.
โพสต์ทูเดย์. 2551. **กรมศุลฯ แฉเอสอีซีซียับ ไม่มีการนำเข้ารถมา 2 ปี**. วันที่ 25 ธันวาคม 2551.
โพสต์ทูเดย์. 2551. **แฉ เอสอีซี ฯ ปั้นรถหาย**. วันที่ 23 ธันวาคม 2551.
โพสต์ทูเดย์. 2552. **เชือดสุริยาปล้นปิคนิค**. วันที่ 14 มีนาคม 2552.
มติชน 2552 **"ดีเอสไอ" ส่งฟ้อง บ. ฟิลลิป มอร์ริส เจตนาเลี่ยงภาษี!** วันที่ 3 กันยายน 2552
มติชน 2552 **ฟิลลิป มอร์ริสโต้ไม่ได้สำแดงราคาบุหรี่นอกเท็จ หลังดีเอสไอสั่งฟ้องเลี่ยงภาษีกว่า 6 หมื่นล้าน** วันที่ 2 กันยายน 2552
มติชน. 2552. **กก. อุทธรณ์ยืนคำสั่งเก็บภาษี โอ๊ค-เอม 1.2 หมื่นล้าน**. วันที่ 24 กันยายน 2552.
มติชนรายวัน. 2548. **ก.ล.ต. แจ้งความแต่งบัญชี 2 บิ๊ก ปิคนิค ปั้นกำไรสูงเกินจริง 178 ล้าน**. วันที่ 1 กรกฎาคม 2548.
มติชนรายวัน. 2548. **จับตา ก.ล.ต. ลงดาบ 2 บิ๊ก ปิคนิค ระวังเงินกู้ 4,000 ล้านลาม**. วันที่ 1 กรกฎาคม 2548.
มติชนรายวัน. 2548. **จับตาปิคนิคแจง ก.ล.ต. ปมเครือข่ายโรงแก๊ส อัฐยายซื้อขนมยาย**. วันที่ 27 มิถุนายน 2548.
มติชนรายวัน. 2548. **ชำแหละธุรกรรมปิคนิค ผู้สอบบัญชีตั้ง 7 ข้อสงสัย**. วันที่ 29 มิถุนายน 2548.
มติชนรายวัน. 2548. **ชำแหละปิคนิคโต 3 เท่า ของจริงหรือภาพลวงตา**. วันที่ 4 กรกฎาคม 2548.
มติชนรายวัน. 2549. **แกะรอยค่าถังแก๊สปิคนิค เงิน 3 พันล้านล่องหน**. วันที่ 24 ตุลาคม 2549.
มติชนรายวัน. 2549. **คดีล่องหนหรือถังก๊าซล่องหน**. วันที่ 19 เมษายน 2549.
มติชนรายวัน. 2549. **บทเรียนจากปิคนิค**. วันที่ 18 ตุลาคม 2549.
มติชนรายวัน. 2551. **ก.ล.ต. สั่งเอสอีซีซีตั้งผู้ตรวจพิเศษ**. วันที่ 5 ธันวาคม 2551.
มติชนรายวัน. 2552. **จี20 เล็ง บัญชีดำสวิสแหล่งหลบภาษี**. วันที่ 3 มีนาคม 2552.
มติชนรายวัน. 2553. **ยูบีเอสขอโทษปมเลี่ยงภาษี**. วันที่ 15 เมษายน 2553.
มติชนสุดสัปดาห์. 2551. **บทเรียนบิ๊ก SECC เชิดเงินหนีหนี้ สร้างวีรกรรมปั่นหุ้นป่วนเมือง**. วันที่ 12 ธันวาคม 2551.
มติชนออนไลน์. 2553. **"อำพน" เผยผลสอบ "วัลลภ" ขนของน้ำหนักเกินผิดระเบียบการบินไทยต้องเสียค่าปรับ 2 แสน**. วันที่ 15 มกราคม 2553.
สยามธุรกิจ. 2551. **ดีเอสไอขยายผล SECC เชื่อเงินยังอยู่ในประเทศ**. วันที่ 20 ธันวาคม 2551.
เอกยุทธ อัญชันบุตร. "มองการณ์ไกล: โอบามายังกล้าจัดการ โอบามาร์คล่ะกล้าไหมเอาผิดผู้หลีกเลี่ยงภาษี ปิดช่องโหว่เรื่องภาษี" **สยามธุรกิจ**. วันที่ 9 พฤษภาคม 2552. หน้า 11.

สื่ออิเล็กทรอนิคส์

กรุงเทพธุรกิจ. 2552. **แกะเส้นทางเงิน-วินมาร์ค-แอมเพิล-ริช-โยงหุ้นชินคอร์ปยืด 7.6 หมื่นล้าน** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จากhttp://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/analysis/20091123/87693/ วันที่ 23 พฤศจิกายน 2552.

งบการเงิน รายงานแบบ 56-1 และข่าว ก.ล.ต. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.sec.or.th

ดีเอสไอสอบ "บิ๊กแบงก์" 8 แห่ง บ. ยักษ์ ค้าข้าวใช้เอกสารปลอมกู้ 3.3 หมื่นล้าน ตั้งข้อสงสัยร่วมกันฉ้อโกง [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=246768 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553.

ดอกเบี้ยธุรกิจ. 2543. **ปล้นกลางตลาดหุ้น (1) เหตุเกิดที่ รพ. ศิครินทร์**. วันที่ 17 กรกฎาคม 2543.

ทั่วโลกกดดันเกาะเลี่ยงภาษี [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.arip.co.th/businessnews.php?id=415060 วันที่ 17 พฤษภาคม 2553.

ไทยโพสต์. 2552. **คดี "๗๖,๐๐๐ ล้าน" เดิมพันอนาคตประเทศไทย** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.thaipost.net/news/201109/13825 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2552.

ธรรมนิติ 2552 **ประธานาธิบดีโอบามา เรียกร้องให้แก้ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีโดยการใช้เขตปลอดภาษี** กองบรรณาธิการ [ออนไลน์] เข้าถึงได้จากhttp://www.dlo.co.th/node/212 วันที่ 6 พฤษภาคม 2552

นโยบายหลักๆ และคำมั่นสัญญาที่นายบารัค โอบามา ใช้ในช่วงรณรงค์หาเสียง [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://today-now-obamatime.blogspot.com/2009/01/blog-post_3492.html วันที่ 5 พฤษภาคม 2553.

ประชาชาติธุรกิจ. 2550. **ย้อนรอย-ย้อนหลังภาษี เหล็กซิลิคอน ชนัก 3,000 ล.ยังติดหลัง 8 ผู้นำเข้าอยู่** วันที่ 2 กรกฎาคม 2550 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.measwatch.org/autopage/print.php?t=27&s_id=156&d_id=160&page=1 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553.

พิทักษ์ทรัพย์อดีต บ. ส่งออกข้าวยักษ์ "เพรสซิเดนท์" พร้อมคู่ซี้ "วัฒนา เมืองสุข" พันทุจริตบ้านเอื้ออาทร [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=245749 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553.

มติชน. 2549. **สรรพากรแพ้คดีเรืองไกร** วันที่ 29 ธันวาคม 2549 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://news.sanook.com/economic/economic_73157.php วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553.

มติชนรายวัน. 2549. **หลักฐานมัดบิ๊กสรรพากรบิดเบือนคำวินิจฉัยภาษี อุ้มซื้อขายหุ้นชินคอร์ป?** วันที่ 15 กันยายน 2549 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จากhttp://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q3/2006september15p2.htm วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553.

มติชนออนไลน์. 2553. **คำแถลงปิดคดียึดทรัพย์ "ทักษิณ"ของอัยการ** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1265721694&grpid=&catid=02 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553.

เมธี ศรีอนุสรณ์. 2549. **สรรพากรสับสน....ขายหุ้นชินคอร์ปไม่เสียภาษี?** วันที่ 1 มีนาคม 2549 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.thaiindy.org/thailand/th_title_details.php?title_id=thpolt200603010&line_id=1 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553

วีระยุทธ โชคชัยมาดล. 2552. **สารจาก USA ถึง UBS: ต้นแบบกำจัดโกงข้ามชาติ** วันที่ 1 มีนาคม 2549 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.thaiindy.org/thailand/th_title_details.php?title_id=thpolt200603010&line_id=1 วันที่ 17 พฤษภาคม 2553.

สวรรค์นักเลี่ยงภาษี [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.the-thainews.com/analized/inter/int211151_5.htm วันที่ 17 พฤษภาคม 2553.

สหรัฐตรวจสอบการเลี่ยงภาษีในฮ่องกง หลังลูกค้า UBS แฉ จนท. แบงค์ ช่วยเรื่องเลี่ยงภาษี วันที่ 13 พฤษจิกายน 2552 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.ryt9.com/s/iq03/747832 วันที่ 19 พฤษภาคม 2553.

อเมริกันครึ่งแสนไม่จ่ายภาษีเปิดบัญชีแบงก์สวิส มีนาคม 2552 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.oknation.net/blog/print.php?id=407606 วันที่ 15 พฤษภาคม 2553.

อัยการสรุป "ทักษิณ" มีนอมินีถือหุ้นแทน [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.suthichaiyoon.com/detail/146 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553.

EU เร่งรัดการศึกษาทบทวนแนวปฏิบัติเพื่อป้องกันการเลี่ยงภาษีจากการฝากเงินในประเทศ Tax Havens [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://proxy.fpo.go.th/scripts/getpdf.php?id=1642 วันที่ 8 พฤษภาคม 2553.

Tax havens [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.siaminfobiz.com/mambo/content/view/315/38 วันที่ 8 พฤษภาคม 2553.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551)

พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ภาษาอังกฤษ

Books/ Research publications

Christian Oliver, Shinhan **Test Mettle of South Korea Regulators**. September 16, 2010.

Claessens, Stijn, Simeon Djankov and Larry Lang 1998, **Who controls East Asian Corporations**, 1998.

Kim, Han 2008, Journal of Applied Corporate Finance, Vol 20, No. 1. pp 47-58.

Sirilaksana Khoman, Chayun Tantivasdaharn and Phongthorn Wrasai 2009, **Comparative Study of Anticorruption Measures and Procedures in Selected APEC Ecoomies**. APEC Secretriat, Singapore.

TI Source Book 2000, **The Private Corporate Sector** (Chapter 16) in Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity Systems, p. 140.

Yanagimachi, Isao 2004, **Chaebol Reform and Corporate Governance in Korea, Policy and Governance,** Working Paper Series 18, Keio University, Japan.

Electronic Media

Adam Smith. 2009, **The Reasons Fraud Spikes in a Recession**, London, May 20, 2009. [Online]. Available: http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1899798,00.html 20 April 2011.

Boston, MA. 2009, **Asia Pacific Broadband to Grow 21% in 2009**, Strategy analytics, July 8, 2009. [Online]. Available: http://www.strategyanalytics.com/default.aspx?mod=pressreleaseviewer&a0=4759 20 April 2011.

CG Watch 2010 [Online]. Available: http://www.sec.or.th/sec/Content_0000000051.jsp?categoryID=CAT0000665&lang=th 14 June 2011.

Germany and Switzerland reach agreement on tax-cheat data. [Online]. Available: http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5403283,00.html 8 May 2010.

German state buys Swiss bank data in tax evasion crackdown. [Online]. Available: http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5296146,00.html 8 May 2010.

German tax dodgers rush forward after Swiss CD affair. [Online]. Available: http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5322143,00.html 8 May 2010.

Global Fraud Survey 2009/2010. [Online]. Available: www.kroll.com/library/FraudReport_English_US_Oct09.pdf 8 May 2010.

Hussmann, Karen 2007, **Anti-corruption policy in the making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?** Report of six country case studies. [Online]. Available: http://www.cmi.no/publications/publication/?3 5 5 1 = anti-corruption-policy-making-in-practice 17 May 2010.

Independent Commission Against Corruption: ICAC. [Online]. Available: http://www.icac.org.hk 17 May 2010.

Internet Crime Complaint Senter, **Internet Crime Report 2009**. [Online]. Available: www.ic3.gov/media/annualreport/2009/_IC3Report.pdf 15 May 2010.

Kwok, Tony, Formulating **An Effective Anti-Corruption Strategy-The Experience of Hong Kong ICC**, [Online]. Available: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no69/16_P196-201.pdf 15 May 2010.

Lee, Inhak and Pak, Jun Ki 2009, **Securities Class Action Landmark**, Asia Law. [Online]. Available: http://www.asialaw.com/article/2330632 15 May 2010.

Obama is Supporting the New Stop Tax Haven Abuse Act. [Online]. Available: http://ezinearticles.com/?Obama-is-Supporting-the-New-Stop-Tax-Haven-Abuse-Act&id=2096901 8 May 2010.

New US offshore tax evasion legislation 'could reach Obama's desk by May. [Online]. Available: http://www.international-adviser.com/article/new-us-offshore-tax-evasion-legislation-could-reach-obamas-desk-by-may 8 May 2010.

Satya Murthy 2009, **Satyam fraud, unravelling the mystery**. [Online]. Available: http://www.sathyamurthy.com/2009/01/07/satyam-fraud-unravelling-the-mystery/ 17 May 2010.

Stop Tax Haven Abuse Act [Online]. Available: http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h112-2669 15 December 2011.

The Germen Anti-Tax Havens Law. [Online]. Available: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/German_0901_AntiTaxHavenLaw.pdf 17 May 2010.

Tong, Timothy 2008, **Criminalisation and Law Enforcement: A Hong Kong Experience, presented at the 3rd Annual Conference and General Meeting of the International Association of Anti-Corruption Authorities Kiev**, Ukraine, 3rd - 6th October, 2008. [Online]. Available: http://sc.icac.org.hk/gb/www.icac.org.hk/en/services_and_resources/sa/3iaaca/index.html. 15 May 2010.

UBS says Swiss govt must save U.S. tax deal. [Online]. Available: http://www.reuters.com/article/idUSTRE60Q1BW20100127 17 May 2010.

United States Commercial Services. Korea. [Online]. Available: http://www.buyusa.gov/korea/en/investmentclimate.html 17 May 2010.

US-Swiss UBS Deal Signed; 4,450 Names To Be Delivered. [Online]. Available: http://www.taxnews.com/news/USSwiss_UBS_Deal_Signed_4450_Names_To_Be_Delivered 17 May 2010.

U.S. vs. UBS: A Fight Over Secret Swiss Bank Accounts. [Online]. Available: http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1910389,00.html 17 May 2010.

U4 Anti- Corruption Research Center: **Update on UNCAC Implementation in Africa**. [Online]. Available: www.u4.no/helpdesk 15 May 2010.

Law

United Nations Convention Against Corruption 2003

Others

Community Support – The Key to Fight Corruption, Speech for Miss Julie MU, Director of Community Relations, ICAC at the Opening Ceremony of the 6th Postgraduate Certificate Course in Corruption Studies, 4 November 2008.

Information Services Department, **Hong Kong Special Administrative Region Government**, Hong Kong; The Facts. ICAC.

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1
การใช้บังคับกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

การใช้บังคับกฎหมายหรือการดำเนินการทางกฎหมาย ในการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชนซึ่งจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ภายใต้การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การดำเนินการทางบริหารและการดำเนินคดีทางอาญา

1. การดำเนินการทางบริหาร

ในการดำเนินการทางบริหาร ผู้ได้รับอนุญาตหรือได้รับความเห็นชอบหรือขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 และพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดดังกล่าว หากบุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติหรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. คณะกรรมการพิจารณาโทษทางปกครอง คณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวแก้ไขการดำเนินการหรือมีคำสั่งลงโทษทางปกครอง เช่น ภาคทัณฑ์ สั่งพัก หรือเพิกถอนการอนุญาตการให้ความเห็นชอบหรือการขึ้นทะเบียนได้ ทั้งนี้ ถ้าผู้ถูกสั่งโทษไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษดังกล่าว สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้นได้

2. การดำเนินคดีทางอาญา

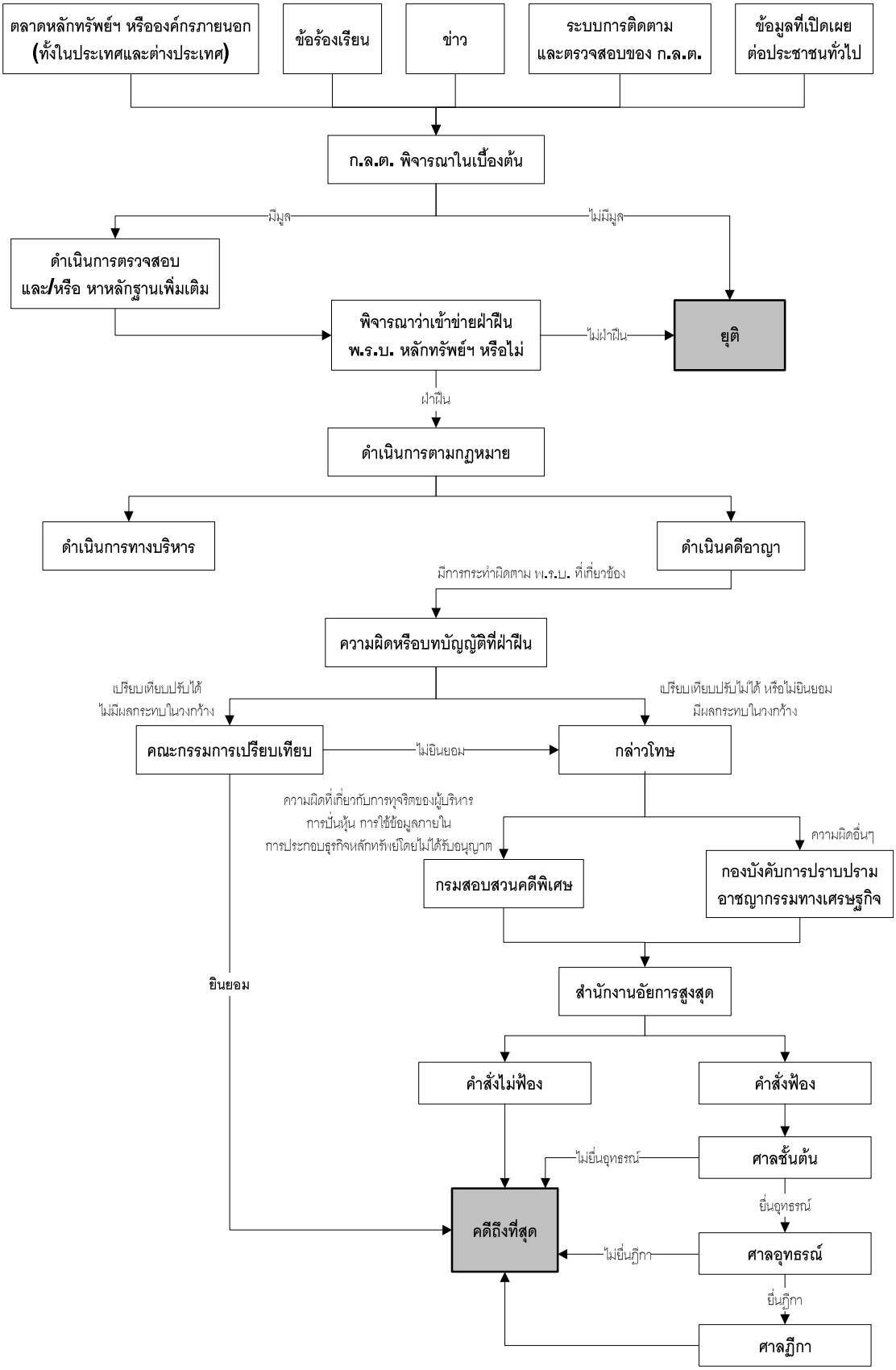
ในการดำเนินคดีอาญาตามปกติ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ถือเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 โดยหากพบว่าบริษัทจดทะเบียนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทจดทะเบียน ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ผู้ถือหุ้น หรือพนักงาน กระทำผิดต่อพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องในข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์ฯ สามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม มาตรา 317 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 มาตรา 43 แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 และมาตรา155 แห่งพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ความผิดตามประเภทที่กำหนดสามารถดำเนินการเปรียบเทียบความผิดได้ โดยคณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง และการเปรียบเทียบดังกล่าวจะทำให้คดีอาญายุติลงก็ต่อเมื่อผู้กระทำผิดได้ยอมรับการเปรียบเทียบและชำระค่าปรับครบถ้วนตามคำสั่งของคณะกรรมการเปรียบเทียบ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

สำหรับกรณีความผิดที่ไม่ได้ระบุไว้ในมาตราที่กล่าวข้างต้น ซึ่งไม่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ หรือกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่ยินยอมรับการเปรียบเทียบความผิด สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. จะดำเนินการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนของกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (สศก.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) กระทรวงยุติธรรม แล้วแต่ลักษณะความผิด เพื่อดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป โดยหากพนักงานสอบสวนเห็นว่ามีการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย ก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาลอาญาต่อไป

ภาคผนวกรูปที่ 1.1 แสดงถึงขั้นตอนในการตรวจสอบและการพิจารณาดำเนินคดีทางอาญากับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องในข้างต้น โดยการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. นับตั้งแต่ที่มาจนถึงจุดสิ้นสุดของคดี

ภาคผนวกรูปที่ 1.1 ขั้นตอนการตรวจสอบและการพิจารณาดำเนินคดีทางอาญา



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์