

๒๘๑
๕ พ.ย. ๒๕๕๗
๑๔-๑๒

ที่ ปช ๐๐๐๓/ ๐๑๕๑

สำนักงาน ป.ป.ช.

ถนนนนทบุรี อำเภอเมือง

จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

เรื่อง ข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต เกี่ยวกับการบริหารจัดการท่าเทียบเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กรณีศึกษาท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเทียบเรือ A๐ โดยบริษัท แอล ซี เอ็ม ที จำกัด และท่าเทียบเรือ B๑ โดยบริษัท แอลซีบี คอนเทนเนอร์ เทอร์มินอล ๑ จำกัด)

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต เกี่ยวกับการบริหารจัดการท่าเทียบเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กรณีศึกษาท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเทียบเรือ A๐ โดยบริษัท แอล ซี เอ็ม ที จำกัด และท่าเทียบเรือ B๑ โดยบริษัท แอลซีบี คอนเทนเนอร์ เทอร์มินอล ๑ จำกัด) จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หยิบยกกรณีมีผู้กล่าวหาร้องเรียนว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทย ปลอมแปลงผลให้ผู้ประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเทียบเรือ A๐ โดยบริษัท แอล ซี เอ็ม ที จำกัด และท่าเทียบเรือ B๑ โดยบริษัท แอลซีบี คอนเทนเนอร์ เทอร์มินอล ๑ จำกัด ร่วมกันหลบเลี่ยงภาษีที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐ โดยมีพฤติการณ์ในลักษณะถ่ายโอนรายได้จากการให้บริการกับบริษัทตัวแทนเรือที่นำเรือเข้าเทียบท่าเรือ B๑ ไปเป็นรายได้ของท่าเทียบเรือ A๐ ที่ได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเงินได้จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปลอมแปลงผลให้ผู้ประกอบการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังทำให้รัฐต้องเสียหายจากการหลบเลี่ยงภาษี ตลอดจนสูญเสียรายได้อื่น ๆ ที่รัฐพึงได้อีกด้วย

จากการพิจารณา พบสาเหตุสำคัญที่เป็นประเด็นก่อให้เกิดการฉ้อฉลและการทุจริตของผู้ประกอบการดังกล่าวและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผลให้รัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์และเกิดความเสียหาย อันเกิดจากการฉ้อฉลและทุจริต ดังนี้

๑. ผลประโยชน์ตอบแทนที่ท่าเทียบเรือ A๐ และ B๑ ให้กับรัฐ (การท่าเรือแห่งประเทศไทย) แตกต่างกัน โดยเฉพาะผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติม ที่นอกจากจะต้องจ่ายให้กับการท่าเรือฯ ประจำปี กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาที่เกิดปัญหาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒ ท่าเทียบเรือ B๑ จะต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติม กรณีมีตู้สินค้าเข้าเทียบท่าเกินกว่า ๓๐๐ TEU จะต้องชำระเพิ่มเติม ๒๗๕ บาท/TEU แต่ในขณะที่ท่าเทียบเรือ A๐ ปีที่ ๑ - ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๐) ไม่ต้องชำระผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมพิเศษ จึงทำให้ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ A๐ และ B๑ ซึ่งมีผู้บริหารและผู้ถือหุ้นเดียวกัน กระทำการโดยฉ้อฉลและทุจริตนำเรือเข้าจอดที่ท่าเทียบเรือ A๐ และ B๑ ปะปนกันไป โดยมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเพื่อการให้บริการจากการรื้อรื้อกันระหว่างท่าเทียบเรือ A๐ และ B๑ จนทำให้ท่าเทียบเรือทั้งสองเสมือนเป็นท่าเทียบเรือเดียวกัน มีประตูทางเข้า - ออก ที่มีลักษณะเชื่อมโยงสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้เป็นอย่างดี มีการเสริมและขอใช้บันจันยกตู้สินค้าที่ท่าเทียบเรือ A๐ เพิ่มเติม ซึ่งจากการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยืนยันชัดเจนว่า ในช่วงเวลาที่ทำกรรื้อรื้อกันระหว่างท่าเทียบเรือ A๐ และ B๑ มีการถ่ายโอนรายได้จากการให้บริการกับบริษัท

ตัวแทน...

ตัวแทนเรือที่นำเรือเข้าเทียบท่า B๑ ไปเป็นรายได้ของท่าเทียบเรือ A๐ โดยอาศัยการให้จอดเรือปะปนกัน หรือจอดลำที่กัน และแจ้งเท็จระหว่างท่าทั้งสอง ส่งผลให้ท่าเรือแหลมฉบังขาดผลประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ตามสัญญา จากผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติมเป็นจำนวนมาก

๒. สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ A๐ และ B๑ ได้รับแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ได้รับ การยกเว้นมีมูลค่าแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ A๐ จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตั้งแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ มูลค่าไม่เกิน ๓,๖๗๖,๒๕๐,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๘ ปี ส่วนผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ B๑ ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลมูลค่าเพียง ๘๒๑,๔๐๐,๐๐๐ บาท (ได้รับสิทธิประโยชน์ ๒ ช่วง คือ ช่วงแรก ตั้งแต่วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ มูลค่า ๓๔๐,๔๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๘ ปี และช่วงที่สอง ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ มูลค่า ๔๘๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๘ ปี) ประกอบกับผู้ประกอบการทั้งสองมีผู้บริหารและผู้ถือหุ้นเดียวกัน จึงทำให้ผู้ประกอบการดังกล่าว ใช้เป็นช่อง โอกาสทำการฉ้อฉลและทุจริตถ่ายโอนรายได้ที่ท่าเทียบเรือ B๑ ได้รับ ซึ่งสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเต็มวงเงินแล้ว หรือบางช่วงไม่ได้รับการยกเว้น ไปเป็นรายได้ของท่าเทียบเรือ A๐ ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษียังไม่เต็มวงเงิน เป็นผลให้ผู้ประกอบการทั้งท่าเทียบเรือ A๐ และ B๑ ซึ่งมีผู้บริหารและผู้ถือหุ้นเดียวกัน ได้รับการยกเว้นไม่ต้อง ชำระภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่รัฐ และทำให้รัฐเสียหายจากการฉ้อฉลและการทุจริตดังกล่าว

๓. ปัญหาข้อกฎหมายที่ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือต่างนิติบุคคลกันแต่มีผู้บริหารและผู้ถือหุ้น เดียวกัน กรณีดังกล่าวข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ A๐ และ B๑ มีผู้บริหารและผู้ถือหุ้น ชุดเดียวกัน แม้ว่าจะเข้ามาในภายหลังก็ตาม ประกอบกับพื้นที่และลักษณะทางกายภาพของท่าเทียบเรือทั้งสอง อยู่ติดต่อกัน แต่ผลประโยชน์ที่ให้กับรัฐแตกต่างกัน จึงเป็นช่องทางและสะดวกต่อการที่ผู้บริหารของท่าเทียบเรือ A๐ และ B๑ ซึ่งเป็นชุดเดียวกันนั้น ทำการฉ้อฉลและทุจริต หลีกเลี่ยงจ่ายผลประโยชน์ให้แก่รัฐตามที่กำหนดไว้ ในสัญญาและตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ตอบแทนจากสัญญาสัมปทานและภาษีอากรที่พึงต้องจ่าย ให้แก่รัฐ

แม้ว่าโดยข้อกฎหมายและตามข้อกำหนดในสัญญาสัมปทาน การที่ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ ต่างนิติบุคคลกันแต่มีผู้บริหารและผู้ถือหุ้นเดียวกัน จะไม่ส่งผลใด ๆ ทางกฎหมายกับการดำเนินกิจการ ของท่าเทียบเรือ A๐ และ B๑ เนื่องจากผู้ประกอบการทั้งสองบริหารงานต่างนิติบุคคลกันก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริง ปรากฏเป็นที่ยุติว่า ผู้ประกอบการของท่าเทียบเรือทั้งสองที่ต่างนิติบุคคลกันนั้น มีผู้บริหารและผู้ถือหุ้นเดียวกัน ย่อมก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นการเอาเปรียบรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ให้ สัมปทานแก่ผู้ประกอบการ (ในฐานะฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือ) จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและเคร่งครัด ไม่ให้ปัญหาข้อกฎหมายและข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าว เป็นช่องทางหรือโอกาสให้ผู้ประกอบการแสวงหา ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ โดยจะต้องทำการยกเลิกหรือแก้ไข สัญญาที่ไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบรัฐนั้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีท่าเทียบเรือที่มีลักษณะทางกายภาพและพื้นที่ที่ติดต่อกัน และบริหารงานโดยผู้ประกอบการต่างนิติบุคคล โดยไม่มีผู้บริหารและผู้ถือหุ้นเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐผู้ให้สัมปทานก็สมควรตรวจสอบด้วยว่า ท่าเทียบเรือลักษณะดังกล่าวเหล่านั้น มีพฤติการณ์ที่เอาเปรียบรัฐในทำนองเดียวกันกับกรณีที่เป็นปัญหา โดยการสมยอมกันของผู้บริหารกิจการ ของแต่ละท่าด้วยหรือไม่

๔. การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ และเกี่ยวข้องกับการดังกล่าว ประกอบด้วย การท่าเรือแห่งประเทศไทย (ท่าเรือแหลมฉบัง) กรมศุลกากร กรมสรรพากร และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยหน่วยงานที่จะต้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิด

ได้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย (ท่าเรือแหลมฉบัง) และกรมศุลกากร เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองต้องมีการประสานความร่วมมือในการอนุมัติ อนุญาตทางด้านพิธีการศุลกากร และการใช้พื้นที่ท่าเทียบเรืออยู่โดยตลอด

แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ โดยเฉพาะกรณีการรื้อรั้วกันเขตแดนระหว่างท่าเทียบเรือ Ao และ B๑ ค่อนข้างจะมีการปล่อยปละละเลย ไม่ควบคุมดูแลให้การก่อสร้างดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด จนล่วงเลยมากกว่า ๒ ปี ส่งผลให้ท่าเทียบเรือ Ao และ B๑ เป็นเสมือนท่าเทียบเรือเดียวกัน การอนุญาตให้ใช้ประตูเข้า - ออก ระหว่างท่าทั้งสอง การเสริมปั้นจั่นยกตู้สินค้า ไม่มีการร่วมกันพิจารณาระหว่างกรมศุลกากรและท่าเรือแหลมฉบัง ว่าการกระทำลักษณะเช่นนี้ของผู้ประกอบการจะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ รวมทั้งไม่มีการประสานข้อมูลกรณีที่เรือเข้าจอดไม่ตรงตามที่กำหนดที่ดำเนินคดีโดยกรมศุลกากรกับท่าเรือแหลมฉบัง จนกระทั่งเกิดปัญหาขึ้นและนำไปสู่การร้องเรียน และแม้ว่าจะมีการดำเนินการให้ผู้ประกอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาและเรียกค่าเสียหายแล้วก็ตาม ก็ไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการท่าเรือเหล่านั้นได้รับไปก่อนหน้านี้แล้ว

๕. การพิจารณาบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เหมาะสม ระหว่างอัตราโทษกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ กรณีเรือที่รายงานเข้าจอดท่าเทียบเรือจอดไม่ถูกต้องตามท่าที่กำหนดหรือแจ้งระบุไว้ ซึ่งมีความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ มาตรา ๓๘ มีอัตราโทษเป็นค่าปรับในอัตราไม่เกินหนึ่งแสนบาท แต่ในทางปฏิบัติซึ่งปฏิบัติจากเกณฑ์ตามประมวลฯ ๑ ๐๖ ๐๓ ๐๑ (๒๒) ของระเบียบกรมศุลกากรที่ ๑๘/๒๕๕๐ โดยเฉพาะในคดีนี้ เมื่อมีการกระทำความผิด กรมศุลกากรเปรียบเทียบปรับเป็นรายใบแนบ เพียงใบแนบละ ๑,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นอัตราปรับค่อนข้างต่ำ เป็นผลให้ผู้ประกอบการท่าเรือสมคบกับตัวแทนเรือ นำเรือเข้าจอดในท่าไม่ตรงตามที่ระบุ หรือไม่รายงานให้ศุลกากรทราบ โดยยินยอมที่จะเปรียบเทียบปรับในอัตราดังกล่าวให้คดีอาญาเล็กลงไป เพื่อแลกกับผลประโยชน์คุ้มค่าอย่างมหาศาล ที่ได้รับจากการจอดเรือไม่ถูกต้องตามท่าที่กำหนดนั้น

จากที่ได้พิจารณามาโดยลำดับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนัยมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

๑. ให้กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก ร่วมกับการท่าเรือแห่งประเทศไทย กรมศุลกากร กรมสรรพากร และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ร่วมกันทำการตรวจสอบการให้สัมปทานประกอบกิจการท่าเรือที่อยู่ในกำกับดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทยทั้งหมด ว่ามีพฤติการณ์ในลักษณะเอาเปรียบรัฐ โดยการฉ้อฉลและทุจริตถ่ายโอนรายได้จากการอาศัยสิทธิประโยชน์ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ไม่ว่าผู้ประกอบการของแต่ละท่าที่มีพื้นที่และลักษณะทางกายภาพติดต่อกัน จะเป็นผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้นชุดเดียวกันหรือไม่ แล้วให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมายและข้อกำหนดในสัญญาอย่างเคร่งครัด รวมทั้งดำเนินคดีเรียกค่าปรับ หรือค่าเสียหายอันเกิดจากการฉ้อฉลและทุจริตดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ หากพิจารณาเห็นว่าข้อกำหนดในสัญญาข้อใด เป็นผลทำให้รัฐเสียเปรียบและก่อให้เกิดความเสียหาย ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขข้อสัญญานั้นให้เกิดความเป็นธรรมต่อไป

๒. ให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน พิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่เหมาะสมที่จะยกเลิกเพิกถอนการให้สิทธิประโยชน์โครงการของผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการขนถ่ายสินค้าสำหรับเรือเดินทะเลที่มีพฤติการณ์ในลักษณะเอาเปรียบรัฐ โดยการฉ้อฉลและทุจริตถ่ายโอนรายได้จากการอาศัยสิทธิประโยชน์ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน รวมทั้ง ให้มีการ

ติดตาม ประเมินผล และวิเคราะห์เปรียบเทียบผลดี ผลเสีย ที่ภาครัฐจะได้รับจากการให้สิทธิประโยชน์โครงการ
ของผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวด้วย

๓. ให้กรมศุลกากร พิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมเกณฑ์อัตราเปรียบเทียบปรับตามประมวลฯ
๑ ๐๖ ๐๓ ๐๑ (๒๒) ของระเบียบกรมศุลกากรที่ ๑๘/๒๕๕๐ ซึ่งใช้ประกอบการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติ
ศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๓๘ โดยเพิ่มโทษปรับให้มีอัตราที่สูงขึ้นและเหมาะสมเพียงพอที่จะป้องกัน
ไม่ให้มีการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมาย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายสรสรเสรี พูลเจียก)

เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต

โทร. /โทรสาร ๐ ๒๕๒๘ ๔๘๐๐ ต่อ ๕๘๐๓

www.nacc.go.th