

โครงการศึกษาและพัฒนาประมวลรัชฎาภรณ์
วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐
ณ โรงแรมมณเฑียร ห้องมณเฑียรทิพย์ ถนนสุขุมวิท กรุงเทพมหานคร

สัมมนาเรื่อง “ประมวลรัชฎาภรณ์ที่ดีและเป็นธรรมเนียมมมมองของภาคเอกชน” โดย

นายสันติ วิลาสักดานนท์

ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ศาสตราจารย์เกษรี ฌรงค์เดช

นายกสภาวิชาชีพบัญชีในพระบรมราชูปถัมภ์

นายชัยวัธ มะระพฤกษ์วรรณ

กรรมการและกรรมการบริหาร สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ประธานกรรมการ คณะกรรมการกฎหมายธุรกิจ สภาหอการค้าแห่ง

ประเทศไทย

นายเดชอุดม ไกรฤทธิ

นายกสภาทนายความ

ดำเนินรายการโดย รองศาสตราจารย์ ทัชชมัย ฤกษ์สุด

นายเดชอุดม ไกรฤทธิ

นายกสภาทนายความ

“ประมวลรัษฎากรที่ดีและเป็นธรรมในมุมมองของภาคเอกชน”

ถ้าเราดูพื้นฐานของประมวลรัษฎากรตั้งแต่เริ่มมีประมวลกฎหมายและพัฒนาขึ้นมา เราจะเห็นข้อเท็จจริงที่ยอมรับได้อยู่อย่างหนึ่งว่า การพัฒนากฎหมายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอยู่ในมือรัฐทั้งสิ้น จะแก้ไขกฎหมายอย่างไรก็อยู่ในคณะเจ้าหน้าที่ผู้ทำภาษีทั้งสิ้น ประชาชนไม่ค่อยมีโอกาสเสนอความเห็นเลย และพอจะร่างเป็นพระราชกำหนดถือว่าเป็นความลับ เปิดเผยใครไม่ได้ โครงสร้างตรงนี้ ถามว่ามีความเป็นธรรมไหม ถ้าเราไปดูรัฐธรรมนูญ เขาบอกว่าเป็นหน้าที่ที่เราต้องเสียภาษี เป็นหน้าที่ที่ถือว่าเป็นพลเมืองของรัฐ ต้องเสียภาษี แต่พอเวลามาจัดเก็บภาษีนั่น ประชาชนไปขอรับบริการ ขอรับคำชี้แจง ยากมากเลย รวมทั้งเสียภาษีผิดพลาดไปแล้ว ขอดูคืนก็ยาก เพราะฉะนั้นสิ่งที่เราเห็นมันตกผลึกอยู่ในขณะนี้ก็คือว่า ไม่ว่าจะเขียนกฎหมายมาอย่างไร มันเหมือนลูกไก่อยู่ในกำมือ ถ้าเราไม่เปลี่ยนโครงสร้างตรงนี้ ให้เราเขียนภาษีอากรที่ผมสอนที่คณะนิติ ๓ มา ๒๐ กว่าปี มันก็ไม่เปลี่ยนเพราะว่าความคิดของคนที่เป็นผู้บริหารกฎหมาย ตั้งแต่เจ้าพนักงานประเมิน ไปจนถึงผู้บริหารที่สูง และไปถึงนักการเมือง ผู้บริหารกฎหมาย มันมีข้ออยู่ติดอยู่อย่างเดียวกันก็คือว่าเขียนไว้ก่อน ประเมินไว้ก่อน ผมไปอ่านคำพิพากษาของศาลภาษีเยอรมันเมื่อสองวันนี่เอง เป็นคำพิพากษาที่ดีมาก มีเหตุมีผลในการที่จะพิจารณา รัฐบาลประเมินเก็บภาษีเกี่ยวกับเรื่องค่าสิทธิของบริษัทเยอรมันที่ถือหุ้นอยู่ในอเมริกา ได้คำสิทธิตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาคืนมาตามกฎหมายสหรัฐ ตามความตกลงระหว่างสหรัฐกับเยอรมัน ศาลเยอรมันบอกว่าไม่ต้องเสียภาษี แต่ผู้จัดเก็บภาษีเยอรมันบอกว่าต้องเสีย แต่พอไปอ่านคำพิพากษาของศาลเขาบอกด้วยเหตุและผลว่าทำไมถึงไม่ต้องเสีย คำพิพากษาแบบที่มีเหตุมีผลแบบนี้ผมไม่ค่อยเจอในเมืองไทย หรือแม้กระทั่งคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล อุทธรณ์เป็นร้อย ๆ เรื่องก็ไม่เจอ สมัยก่อนไม่ให้เหตุผลเลย สามบรรทัดจบว่าความเห็นของเจ้าพนักงานประเมินถูกต้องแล้ว แล้วจะไปอุทธรณ์ทำไม แล้วพอเอาเอกสารไปให้เวลาจะขอคืนนั้น ยากเย็นประดุจจะมเข็มในมหาสมุทร แล้วถามว่าความเป็นธรรมอยู่ที่ไหน ก็ถ้อยคำของเขาไปให้กับเจ้าหน้าที่ยังขอคืนไม่ได้เลย เห็นไหมครับว่าท่านเขียนกฎหมาย แต่ว่าผู้บริหารกฎหมายมีใจอคติกับผู้เสียภาษีและก็คิดว่าผู้เสียภาษีทุจริตเลย เหมือนกับเป็นตราบาปเขา ความจริงในศาลภาษีเยอรมันหรือที่อื่นนั้นถึงแม้ไม่ใช่ศาลภาษีอย่างเช่นในอเมริกา ภาระการพิสูจน์นั้นตกอยู่กับรัฐเสมอเลยที่ท่านจะเก็บเขาท่านมีเหตุผลอะไร ไม่ได้ให้ผมไปพิสูจน์ว่าผมได้รับยกเว้นเพราะอะไร เราก็ยังไม่เปลี่ยน ๗๐ ปีอย่างไรก็ยังเป็น ๗๐ ปีอย่างนั้น ได้แก้อย่างไรก็เขียนอย่างนี้ บางครั้งฐานภาษีบางฐานยิ่งรับไม่ได้ใหญ่เลย อย่างเช่นศุลกากรอย่างนี้รับไม่ได้ใหญ่เลยบอกว่าไม่มีเจตนา ก็ผิด ตรงนี้ถูก WTO ตำหนิใหญ่เลย เพราะว่าเราเขียนกฎหมายนี้มาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๔๘๔ มีเงินรางวัลอีกสำหรับเจ้าหน้าที่ นี่อะไรอีก อย่างกับเรือใบสามเสา ยังไม่เคยแก้

กฎหมายเลยและยังได้เงินรางวัลอีก ประเทศไทยเป็นประเทศที่จ่ายเงินรางวัลมากที่สุดในโลกเลย และถ้าเป็นศุลกากรแล้วเงินรางวัลได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีด้วยตามมาตรา ๘๒ นี่คือข้อสองนะเรื่องภาระการพิสูจน์ ทำไมเราไม่เชิญเขามาเสียภาษี เพราะเขามีหน้าที่ต้องเสียภาษี แต่เขามีสิทธิได้รับการชี้แจงว่าคุณจะเก็บเขาด้วยเหตุผลอะไร ไม่ใช่ขอผมส่งข้อมูลต่าง ๆ เอาไว้มาสู้กัน ก็ไม่เห็นมีอะไรยากเย็น แต่เพราะการบริหารภาษีแบบนี้จึงทำให้วังวนภาษีของประเทศไทยไม่ก้าวหน้า ไม่มีคำวินิจฉัยภาษีอากรที่เด็ด ๆ เป็นเรื่องของการแปลความซะมากกว่า เพราะฉะนั้นการศึกษา การจะปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร ตรงนี้ต้องปรับก่อน ถ้าไม่ปรับก็ไม่ต้องไปคิดฝันว่าจะแก้อย่างไร ก็เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เราก็บอกว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกในโลกเลยนะที่มีเรื่องวินัย เรื่องคุณธรรมจริยธรรม เพราะว่าเรามีนักการเมืองที่ไม่รู้จักคุณธรรมจริยธรรม เราก็จะมีนักจัดเก็บภาษีที่ไม่รู้จักคุณธรรมไม่รู้จักจริยธรรม นี่คือข้อสองที่อยากจะบอกว่าประมวลรัษฎากรจะดีไม่ได้เพราะว่าขาดจิตวิญญาณ ความรับผิดชอบ ความเข้าใจ และโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจของรัฐโดยประชาชนไม่เคยมีเลย เวลาจะร่างกฎหมายภาษีอากรสักที่ไม่เคยเชิญภาคเอกชนสักครั้งเพราะกลัวที่จะไปเปิดเผยความลับ

ประเด็นที่สามคือ การผูกขาดความชอบธรรมของกฎหมาย ผมเห็นว่าเป็นประเด็นใหญ่ที่สุด พอพูดถึงความผูกขาดก็ไม่ใช่ธรรมแล้วไม่ว่าจะในเรื่องอะไรก็แล้วแต่ ไม่ว่าเรื่องการค้าในรัฐสภาหากมีการผูกขาดในการออกกฎหมาย กฎหมายที่ออกมากก็จะไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม ไม่ชอบด้วยเหตุผล เราก็ออกได้ เราจะออกกฎหมายให้ลดฐานะของรัฐวิสาหกิจลงเราก็ลดได้ เพราะว่าโลกมากก็ผูกขาดอีกนั่นแหละ เพราะฉะนั้นผมเชื่อในระบบประชาธิปไตยที่มีการถ่วงดุลที่ดี ผมไม่เชื่อในการมอบอำนาจให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดแล้วให้คนนั้นเป็นคนตัดสินว่าอันนั้นเป็นกรอบกฎหมายที่ถูกต้องแล้ว

ต่อไปคือทัศนคติของประชาชนต่อการเสียภาษี จะเป็นเรื่องของการศึกษา การศึกษาของประชาชนในด้านภาษีอากรมีน้อยมาก มีคณะนิติศาสตร์ที่กำหนดวิชาภาษีอากรไปไว้ในปีที่ ๔ เป็นวิชาเลือกบ้าง หรือเป็นวิชาที่ไม่ค่อยให้ความสนใจ เรียนท่านผู้มีเกียรติที่เคยพบปะครับว่าภาษีอากรเป็นเรื่องที่แทรกอยู่หมดเลย ผมเคยสอนนักศึกษาว่าให้เดินไปที่สามย่านแล้วเห็นภาษีอะไรให้กลับมาบอกให้หมดเลย นักศึกษาบอกว่าเห็นแต่รถยนต์ แล้วรถยนต์มีภาษีใหม่ คุณเห็นรถยนต์มีสีต่างกันไหม รถแท็กซี่มีสีต่างกันไหม สีเขียวเหลืองกับรถสหกรณ์เขาวางแผนภาษีเปล่า นี่คือการศึกษาค้นคว้าที่แท้จริงเลยชีวิตของคนเรานั้นมีหน้าที่ที่ต้องเสียภาษี ยอมรับนะครับว่าบริหารภาษีให้ถูก อย่าผูกขาด สร้างภาษีอากรที่เป็นธรรม แล้วก็สร้างบุคลากรที่ดี ประการสุดท้ายก็คือ สร้างการศึกษาของคนให้มีความรู้ว่าเขาเสียภาษีอย่างถูกต้องได้ บางครั้งถ้าเราไปพูดกับผู้จัดเก็บภาษีว่าวางแผนภาษีเขาคิดว่าเป็นการหนีภาษีแล้ว มันผิด ผมไปอ่านหนังสือมาเขาบอกว่าประเทศไทยมีเขตปลอดภาษีผมก็งงเพราะประเทศไทยเก็บภาษีไป

เยอะเยาะแล้วมีเขตปลอดภาษีตรงไหน ประเทศไทยมีเขตปลอดภาษีคือภาษีมรดก เราไม่มีทรัสต์แต่เหมือนว่าเป็นทรัสต์ ท่านเชื่อไหมครับว่าบางตระกูลมีเงินประมาณสัก ๔ หมื่นล้าน เป็นตระกูลที่สืบสายมาและเขาไม่แบ่งสมบัติเหมือนกัน เขาให้ลูกชายคนโตสืบสายต่อกันมาเรื่อย แล้วตรงนี้เป็นธรรมหรือไม่ เรามีการศึกษามาตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ ตั้งแต่ผมจบมาได้ ๔ ปี อ. วิโรจน์ ท่านเขียนเรื่องนี้มาแล้วในเรื่องภาษีมรดกครับ ปีนี้ปี ๒๕๕๐ แล้ว ก็ประมาณ ๓๖ ปีแล้วเราก็กังไม่เก็บภาษีมรดก เพราะคนที่ผูกขาดกฎหมายคือนักการเมืองผู้มีอำนาจในรัฐ ที่ไม่ยอมเก็บภาษีมรดก แล้วไปอ้างว่าประเทศอื่นไม่มี ลองไปดูซิว่าประเทศใดไม่เก็บบ้าง นี่แหละครับเขตปลอดภาษีของประเทศไทย ทุกวันนี้ฝรั่งที่สมรสในไทยจะทำพินัยกรรมยกมรดกไว้ที่ไทยไม่เอากลับไปเมืองเขาเพราะว่าเราไม่ต้องเสียภาษีถ้าตายนะ นี่คือความจริง เวลาเราจะร่างกฎหมายให้มองตัวเราก่อนเพราะเราชี้ให้คนอื่นทำอีกสามนิ้วมันชี้กลับมาที่เรา สามนิ้วนั้นมันสำคัญกว่านิ้วเดียว แล้วเราทำถูกหรือไม่ เพราะฉะนั้นอย่าไปว่าคนอื่นเขา

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจจะให้ข้อยุติว่า กฎหมายที่มีอยู่นั้นจะเขียนกฎหมายให้เลืศหลุอย่างไรรู้ก็ได้ แต่ว่าถ้าผู้บริหารกฎหมายตั้งแต่เจ้าพนักงานประเมินจนกระทั่งถึงนักการเมืองผู้ยิ่งใหญ่และผู้ que ออกกฎหมาย อาจารย์สอนกฎหมาย วิชากฎหมาย และก็การเรียนรู้เรื่องกฎหมายภาษีอากรนั้นผมคิดว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงมากที่สุด ส่วนที่จะพัฒนากฎหมายไปอย่างไรนั้นเป็นเรื่องของการขับเคลื่อนมากกว่า ไม่ว่าจะรื้อกฎหมาย หรือเรายกเลิกสรรพสามิตก็แล้วแต่ มาเขียนเป็นประมวลก็ได้ทำนั้นเอง มันไม่ได้ไปไหนหรอก เพราะฉะนั้นในฐานะกฎหมายทั้งหมดควรจะมีการพัฒนา แต่การขับเคลื่อนที่จะให้มีคุณภาพอยู่ที่คน ต้องพัฒนาองค์ความรู้ของคน เรื่องของความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษี ต้องเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริหารกฎหมายใหม่ว่าสิ่งที่ทำไปเดิม ๆ นั้นควรจะเปลี่ยนได้ เพราะฉะนั้นการชี้หน้าของผู้มีอำนาจทางการเมืองในแต่ละยุคก็ทำให้ปัญหาไม่เป็นธรรมมากขึ้น อย่างเช่นเมื่อสองเดือนก่อนมีคำพิพากษาเรื่องการยกหุ้นให้ไม่เสียภาษี สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องน่าอายพอสมควรครับเรื่องความไม่ซื่อตรงต่อวิชาชีพ ผมเป็นห่วงมากก็คือว่าบ้านนี้เมืองนี้ถ้าได้ผู้บริหารที่โลเล ผู้บริหารที่ว่าพอเปลี่ยนรัฐบาลทีหนึ่งก็แปลไปอย่างหนึ่ง มีการแปลความขัดกันในแต่ละยุคแต่ละสมัย มันทำให้เกิดความไม่แน่นอน เกิดความสับสนศรัทธาของการใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง ก็ขออนุญาตเรียนท่านผู้มีเกียรติ ท่านวิทยากรที่เคารพว่าวันนี้มาซำก็เลยร้ายบทยาวทุกรัฐบาลที่ผ่านมาทุกยุคเลยครับ ในท้ายที่สุดแล้วผมอยากให้มีการพัฒนา ให้มีการเร่งรัดปรับโครงสร้าง ปรับปรุงวิธีการประเมิน ปรับปรุงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ และก็ให้มีส่วนร่วมของประชาชน น่าจะมีการศึกษาเรื่องนี้ให้มากที่สุด