

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากสถานะเศรษฐกิจถดถอย ประกอบกับการขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงิน การขาดความมั่นใจในระบบการเงิน และระบบเครดิต จนทำให้ธุรกิจต่างๆ ประสบปัญหาในด้านการค้า และการลงทุน รัฐบาลต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ส่งผลให้ธุรกิจที่ทำธุรกรรมกับต่างประเทศประสบการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน จนต้องปิดกิจการ ล้มละลาย เกิดภาวะการเลิกจ้างงานเป็นจำนวนมาก การลงทุนทั้งในภาครัฐและเอกชนเกิดการชะลอตัวลง ตลอดจนการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและอุปโภคสินค้าและบริการของประชาชนลดน้อยลง ซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากร ที่เก็บภาษีจากฐานรายได้และฐานการบริโภคของประชาชน

ในภาวะเศรษฐกิจช่วงนี้ กรมสรรพากรยังมีภาระหน้าที่สำคัญ ที่จะต้องจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำไปใช้จ่ายในการคลี่คลายปัญหาของประเทศ และช่วยไม่ให้เศรษฐกิจถดถอยลงไปอีก ทั้งยังสามารถช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้ เพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือธุรกิจให้มีการผลิตและการลงทุนต่อไป กรมสรรพากรได้มีการปรับนโยบายและแผนหรือวิธีบริหารงานจัดเก็บภาษีอากร เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะวิกฤต เช่น การวางแผนการสำรวจแหล่งภาษี และการขยายฐานภาษี โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับธุรกรรมที่ได้รับประโยชน์ และสามารถเติบโตในภาวะวิกฤต เน้นการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ธุรกรรมต่าง ๆ ได้เสียภาษีให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของกิจการ และมีการปรับปรุงกฎหมายภาษี เพื่อส่งเสริมแก้ไขและฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจให้มีสภาพคล่องมากขึ้นในหลายประการ เช่น การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อเสริมสภาพคล่อง การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อลดภาระภาษีของประชาชน การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อสนับสนุนการส่งออก การปรับปรุงมาตรการทางภาษีในการรองรับธุรกรรมทางการเงินใหม่ ๆ เป็นต้น

เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน กระทรวงการคลัง จึงมีหน้าที่ในการวางแผนงานรับผิดชอบ ดำเนินการหารายได้ให้แก่รัฐบาล โดยมีหน่วยงานสำคัญ 3 หน่วยงาน ที่ทำหน้าที่วางแผนการจัดเก็บภาษีอากร ได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และ กรมสรรพสามิต ซึ่งทั้ง 3 หน่วยงานนี้ กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีอากรที่สำคัญที่สุด คือ จัดเก็บได้ประมาณร้อยละ 70 ของรายได้จากภาษีอากร ถือเป็นกรมจัดเก็บภาษีอันดับหนึ่งของ กระทรวงการคลัง อันดับสอง คือ กรมสรรพสามิต และอันดับสาม คือ กรมศุลกากร โดยจัดเก็บ ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
2. ภาษีเงินได้นิติบุคคล
3. ภาษีมูลค่าเพิ่ม
4. ภาษีธุรกิจเฉพาะ
5. อากรแสตมป์
6. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม
7. รายได้อื่น

เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามเป้าหมายการจัดหารายได้เพื่อให้เกิดความสมดุลกับรายจ่าย และเพื่อให้เป็นไปตามแผนการงบประมาณที่รัฐบาลจัดทำไว้ในแต่ละปี เป้าหมายหลัก คือ จำนวนภาษีอากรที่หน่วยงานในสังกัด กรมสรรพากรสามารถจัดเก็บได้ในแต่ละปี เมื่อเทียบกับประมาณการของกรมสรรพากร หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตัวเลขประมาณการที่ใช้เป็นเป้าหมายในการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพากรจึงมีความสำคัญมากเพราะแสดงถึงศักยภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของหน่วยงานในแต่ละปีงบประมาณ ดังตารางที่ 1.1 แสดงประมาณการจัดเก็บ และผลการจัดเก็บของสำนักงานสรรพากร จังหวัดเชียงใหม่ ที่จัดเก็บได้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 – 2545

ตารางที่ 1.1 ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพากรเปรียบเทียบกับประมาณการรายได้ภาษีสรรพากร
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 – 2545

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ประมาณการ	ผลการจัดเก็บ	สูง/ต่ำกว่าประมาณการ
2540	2712.801	2403.470	(309.331)
2541	2870.451	2605.801	(264.650)
2542	2126.312	2097.486	(28.826)
2543	2233.691	1609.115	(624.576)
2544	1707.356	1720.595	13.239
2545	1795.214	1824.456	29.242

ที่มา : สำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ (ปี 2540,2541,2542,2543,2544 และ 2545)

ประมาณการรายได้ภาษีสรรพากร ถือเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหารของกระทรวงการคลังและกรมสรรพากรทุกระดับ ทั้งนี้ เนื่องจาก (กรมสรรพากร; เอกสารประมาณการ,2542)

- 1) ประมาณการรายได้ภาษีสรรพากร เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารระดับสูงในการควบคุมการจัดเก็บภาษีสรรพากร
- 2) ประมาณการรายได้ภาษีสรรพากร เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการคาดคะเนภาษีที่ควรเก็บได้ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการวางแผนการคลังของรัฐบาล
- 3) ประมาณการรายได้ภาษีสรรพากร เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานสรรพากรทุกระดับที่จัดเก็บภาษี
- 4) ประมาณการรายได้ภาษีสรรพากร สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่สร้างความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี โดยมีการกำหนดเป้าหมายในพื้นที่ซึ่งมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจดี หรือธุรกิจที่มีแนวโน้มของผลการดำเนินการดี ในอัตราที่สูงกว่าพื้นที่ซึ่งมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่ำกว่า หรือแนวโน้มผลการดำเนินการต่ำกว่า
- 5) ประมาณการรายได้ภาษีสรรพากร เป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารใช้ในการพัฒนาระบบงานและองค์กร ทั้งนี้ เนื่องจากประมาณการรายได้ภาษีสรรพากรจะแสดงถึงศักยภาพในการจัดเก็บภาษีของหน่วยงานต่าง ๆ

6) ประมวลการรายได้ภาษีสรรพากร เป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารกรมสรรพากร และกระทรวงการคลังใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจที่จะเปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายภาษีสรรพากร โดยประมวลการรายได้ภาษีสรรพากรจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญว่าการเปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพากรจะส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลอย่างไร

แนวทางการจัดทำประมวลการรายได้ภาษีสรรพากร แบ่งเป็น 2 ระดับดังนี้

1. ประมวลการรายได้ภาษีสรรพากรที่ใช้ในเอกสารงบประมาณ ประมวลการประเภทนี้เป็นตัวเลขเป้าหมายในการจัดเก็บภาษีสรรพากรที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสร้างเป็นกรอบในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี โดยในแต่ละปีกระทรวงการคลังได้เชิญหน่วยงาน ซึ่งทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน่วยงานในกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายรับ - รายจ่าย เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ สำนักงานงบประมาณ และหน่วยงานจัดเก็บภาษีอากร มาร่วมพิจารณากำหนดประมวลการรายได้ภาษีสรรพากร และภาษีอากรประเภทอื่นที่ใช้สำหรับปีงบประมาณถัดไป ซึ่งโดยปกติการกำหนดเป้าหมายนี้ จะกระทำในช่วงเดือนมกราคม ของทุกปี (หรือก่อนที่จะเริ่มปีงบประมาณใหม่ประมาณ 8 เดือน) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลการตามเอกสารงบประมาณ ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกรมบัญชีกลาง และกรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร 3 กรม คือ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต ในการจัดทำประมวลการรายได้ภาษีสรรพากรเพื่อใช้ในเอกสารงบประมาณนี้ หน่วยงานต่าง ๆ จะศึกษาข้อมูลเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) อัตราเงินเฟ้อ การนำเข้าและส่งออก อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ตลอดจนผลการจัดเก็บภาษีอากรที่เกิดขึ้นจริงในอดีต นำมาใช้ในการกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีอากรในปีถัดไป ซึ่งทุกหน่วยงานจะใช้หลักวิธีการทางสถิติ เศรษฐศาสตร์ และเศรษฐมิติ เพื่อคำนวณตัวเลขที่เป็นไปได้ นำมากำหนดเป้าหมายในการจัดเก็บภาษีอากรในปีต่อไป เป้าหมายที่จะกำหนดเป็นเป้าหมายรวมเพื่อใช้กำหนดงบประมาณการรายได้รายจ่ายของทั้งประเทศเป็นหลัก และรัฐบาลจะเสนอขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนนำมาใช้ต่อไป

2. ประมวลการรายได้สรรพากร ที่ใช้เป็นเป้าหมายในการบริหารงานของกรมสรรพากร ประมวลการประเภทนี้เป็นประมวลการซึ่งกรมสรรพากรใช้ในการบริหารงานภายในกรมสรรพากร ทั้งนี้ เนื่องจากประมวลการรายได้ภาษีสรรพากรที่ใช้ในเอกสารงบประมาณตาม 1 นั้น

เป็นประมาณการที่ได้จัดทำขึ้นเป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะเริ่มปีงบประมาณใหม่ 8 เดือน ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กำหนดในระดับประเทศและจัดทำขึ้นก่อนเวลาที่เกิดขึ้นจริงเป็นระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน อาจทำให้ตัวแปร หรือ ข้อสมมุติฐาน ของภาวะเศรษฐกิจที่กำหนดไว้เดิมมีการเปลี่ยนแปลงสูง หรือ ต่ำกว่าเมื่อจัดทำประมาณการตามเอกสารงบประมาณ เช่น ประมาณการรายได้ภาษีสรรพากรสำหรับปีงบประมาณ 2541 ได้จัดทำขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2540 แต่ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 รัฐบาลได้ประกาศให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเป็นอัตราลอยตัว จึงส่งผลให้ปัจจัยต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เช่น นิติบุคคลที่มีภาระหนี้ผูกพันกับต่างประเทศ จะได้รับผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยน และทำให้ชำระภาษีลดลงจากที่ได้ประมาณการไว้เดิมมาก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำประมาณการอีกครั้ง เพื่อให้เป้าหมายที่จะนำไปใช้ในหน่วยงานจัดเก็บภาษีใช้ปฏิบัติ และทำให้เป้าหมายในการจัดเก็บภาษีมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องของการกระจายเป้าหมายให้แก่หน่วยงานจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรที่มีอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งจะมีปัญหาเกี่ยวกับการโยกย้ายสถานประกอบการขนาดใหญ่อยู่บ่อยครั้ง ในแต่ละปีกรมสรรพากรจะจัดทำประมาณการรายได้ภาษีสรรพากรเพื่อใช้ในการบริหารงานภายในอีกครั้งในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงกันยายน ทั้งนี้ เป้าหมายที่ใช้ในการบริหารงานภายในนี้จะเป็นเป้าหมายที่กำหนดสำหรับหน่วยงานระดับภาค จังหวัด และสรรพากรพื้นที่ จำแนกประเภทภาษีและลักษณะจัดเก็บ โดยพิจารณาจากข้อมูลผลการจัดเก็บภาษีอากรของแต่ละหน่วยจัดเก็บ ข้อมูลพื้นฐานภาวะเศรษฐกิจของแต่ละท้องที่ ซึ่งเป้าหมายที่กำหนดเพื่อใช้ในการบริหารงานภายในกรมสรรพากรนี้จะมีการพิจารณาเป็นรายประเภทกิจการ สำหรับประมาณการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้หน่วยงานจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีอากรได้ชัดเจนยิ่งกว่าเป้าหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดทำเอกสารงบประมาณรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาล

วิธีการจัดทำประมาณการรายได้ภาษีอากรของกรมสรรพากร มีดังต่อไปนี้

1) คาดคะเนผลการจัดเก็บภาษีอากรของจังหวัดในปีงบประมาณปัจจุบัน เพื่อใช้ในการกำหนดประมาณการรายได้สำหรับปีงบประมาณถัดไป เดิมใช้ผลการจัดเก็บจริงในระยะ 9 เดือนแรกของปีงบประมาณปัจจุบัน (เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม - มิถุนายน ขณะนี้ใช้ผลการจัดเก็บจริง 11 เดือนครึ่ง คือ เริ่มตั้งแต่ ตุลาคม - 15 กันยายน) แล้วประมาณการผลการจัดเก็บอีก 3 เดือนหลังจากข้อมูลเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี เพื่อใช้เป็นฐานประมาณการจัดเก็บของปีงบประมาณต่อไป

2) ประมาณการรายได้ภาษีอากรพิจารณาจาก

2.1.1 สักยภาพในการจัดเก็บภาษีอากรตามลักษณะการจัดเก็บจากรายงานต่าง ๆ ได้แก่

- รายงานการจัดเก็บภาษีอากร (บ.ช.8)
- รายงานภาวะการณ์จัดเก็บภาษีอากร

2.1.2 เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจสำคัญที่จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

2.1.3 ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.1.4 การจัดเก็บภาษีอากรผิดปกติ เช่น การขยายกิจการของเอกชน การลงทุนในโครงการใหญ่ของภาครัฐบาล หรือ การยุบเลิกกิจการของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีผลต่อการจัดเก็บภาษีอากรในปีนั้น ๆ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) ศึกษาโครงสร้างภาษีสรรพากรของสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ และการเปลี่ยนแปลงมาตรการภาษีในช่วงเวลาที่ศึกษา คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 - 2545
- 2) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพากรของสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่
- 3) เพื่อศึกษาถึงประเภทภาษีสำคัญที่ทำรายได้ให้สำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

ผลการศึกษาเป็นเครื่องชี้ให้เห็นประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพากร ของสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ และเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้บริหารใช้วางแผนและควบคุมดูแลหน่วยจัดเก็บให้เกิดประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับประมาณการที่ได้รับการจัดสรรจากจังหวัด รวมถึงเพื่อให้ผู้บริหารใช้ประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการจัดเก็บภาษีในแต่ละปี

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาเฉพาะหน่วยจัดเก็บที่อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบของสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 12 สำนักงานสรรพากรอำเภอและ 1 สำนักงานกิ่งอำเภอ โดยจะศึกษาตามประเภทภาษีที่สำคัญ คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์ และรายได้อื่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 - 2545

1.5 นิยามศัพท์

รายได้ภาษี (tax yield) คือ รายได้สุทธิที่รัฐบาลได้รับจากการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งจะเท่ากับภาษีที่ประชาชนเสียให้แก่รัฐบาล

ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพากร คือ ผลการจัดเก็บภาษีอากร ที่จัดเก็บจากภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม อากรแสตมป์ และรายได้อื่น จัดเก็บโดยหน่วยงานย่อยของสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งรายได้จากภาษีที่คลังจังหวัดเชียงใหม่ ที่ดินจังหวัด ด้านศุลกากรท่าอากาศยานเชียงใหม่ สรรพสามิตจังหวัด และขนส่งจังหวัด จัดเก็บให้ แต่ในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะรายได้ที่หน่วยงานสรรพากรจัดเก็บเท่านั้น ไม่นับรวมรายได้ที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บและนำส่งให้

สำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ หมายถึง หน่วยราชการในการบริหารส่วนภูมิภาค ของกรมสรรพากร และมีหน่วยงานย่อย คือ สำนักงานสรรพากรอำเภอในความดูแลรับผิดชอบ 12 สำนักงานอำเภอและ 1 สำนักงานกิ่งอำเภอ ประกอบด้วย สำนักงานสรรพากรอำเภอเมืองเชียงใหม่ เมืองเชียงใหม่ (สาขา) สารภี หางดง สันป่าตอง จอมทอง ฮอด สะเมิง แม่วาง แม่แจ่ม อมก๋อย ดอยเต่าและกิ่งอำเภอคอยหล่อ