

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาประเด็นความผิดที่ตรวจพบจากการตรวจสอบสภาพกิจการ โดยทีมกำกับดูแลผู้เสียหายของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 2 ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและเก็บข้อมูลเอกสารประเด็นความผิดที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในทีมกำกับดูแลได้ตรวจพบในการตรวจสอบสภาพกิจการในช่วงเวลา 1 มกราคม 2546 - 31 ธันวาคม 2546 และได้้นำประเด็นความผิดที่พบมาวิเคราะห์เพื่อหาสมมุติฐานและสาเหตุของความผิดที่เกิดขึ้น โดยได้นำแนวความคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องมาใช้ร่วมกับการศึกษาดังนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎี

2.1.1 แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

1) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักภาษีอากรที่ดี ของ Adam Smith

Smith (1937) ได้วางหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีไว้ดังนี้

1. หลักความเป็นธรรม (Equity) ภาษีอากรที่ดีจะต้องมีความเป็นธรรมระหว่างรัฐบาลและประชาชนผู้เสียภาษี ความเป็นธรรมทำให้เกิดระบบภาษีที่ดีและสร้างความสมัครใจในการเสียภาษี

2. หลักความแน่นอน (Certainty) กฎหมายและแนวปฏิบัติที่ใช้ในการเก็บภาษีทุกประเภทภาษีต้องมีความแน่นอน และเป็นที่แจ้งชัดแก่ผู้เสียภาษี

3. หลักความสะดวก (Convenient) ผู้เสียภาษีควรได้รับความสะดวกในการชำระภาษี เช่น วัน เวลา สถานที่ที่จะชำระภาษี วิธีการชำระภาษี แบบแสดงรายการ ข้อกำหนดต่าง ๆ ตลอดจนตัวกฎหมายเกี่ยวกับภาษีต้องสามารถเข้าใจได้ง่าย

4. หลักการประหยัด (Economy) ภาษีอากรที่ดีควรมีผลกระทบต่อผู้เสียภาษีน้อยที่สุด มีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บต่ำ และทำให้รัฐได้รับรายได้มากที่สุด

2) แนวคิดเกี่ยวกับความสมัครใจหรือมีจิตสำนึกในการเสียภาษีของประชาชน (สุรใจ ศิริบุพผะ:2538)

ปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเสียภาษีอากรด้วยความสมัครใจหรือด้วยความมีจิตสำนึกประกอบด้วย

1. ความสำคัญของการเสียภาษี หากประชาชนเห็นประโยชน์ของการเสียภาษีแล้ว ย่อมเกิดความยินยอมหรือการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี
2. ประสิทธิภาพในการบริหารงานและการใช้เงินของรัฐ เมื่อรัฐบาลสามารถบริหารเงินภาษีโดยนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะช่วยทำให้เกิดความสมัครใจในการเสียภาษีของประชาชน
3. ความเป็นธรรมในการเสียภาษี
4. บทลงโทษทางกฎหมายและการลงโทษทางสังคม ซึ่งหากมีบทลงโทษสำหรับผู้เจตนาหลบเลี่ยงภาษีอย่างรุนแรงย่อมช่วยป้องกันการหลบเลี่ยงการเสียภาษี

3) แนวคิดในการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากร (ฉันทนา จำนง:2535)

ภาระกิจหลักของกรมสรรพากรคือการหารายได้ให้แก่รัฐบาล โดยการจัดเก็บภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และรายได้อื่นๆ ซึ่งกรมสรรพากรมีหลักการและวิธีการจัดเก็บตามกฎหมายด้วยการให้ผู้เสียภาษีประเมินตนเอง เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บกรมสรรพากรจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารงานไว้ดังนี้

1. จัดเก็บภาษีในระดับที่เหมาะสมและทั่วถึงด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำของกรมสรรพากรและผู้เสียภาษี
2. มุ่งพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้แข่งขันกับต่างประเทศ
3. สร้างความเข้าใจแก่ผู้เสียภาษีว่าผู้อื่นเสียภาษีถูกต้องครบถ้วน
4. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ มีประสิทธิภาพและเที่ยงธรรม

4) แนวทางการกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบัน (กลุ่มสำรวจละเอียดฐานภาษี สำนักมาตรฐานภาษี กรมสรรพากร:2544)

มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรเหมาะสมตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศและจัดเก็บภาษีได้อย่างถูกต้องครบถ้วนให้เป็นปัจจุบัน โดยไม่ก่อให้เกิดหนี้ภาษีอากรค้าง

ความหมายของการกำกับดูแล

การกำกับดูแล หมายถึง การติดตามการชำระภาษีและการบริหารงานจัดเก็บภาษีผู้ประกอบการให้ชำระภาษีถูกต้องเป็นปัจจุบัน การพิจารณาการคืนภาษี การตรวจสอบภาษีรวมทั้งการให้บริการด้านภาษีอากร

เจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแล หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากสรรพากรจังหวัดให้มีหน้าที่ในการกำกับดูแล

ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้เสียภาษีที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์บริหารภาษีธุรกิจขนาดใหญ่ ที่ถูกกำหนดให้มีผู้กำกับดูแล โดยจัดเป็นกลุ่มประเภทกิจการให้มีความเหมาะสมกับทีมกำกับดูแล

นิติบุคคลตั้งใหม่ หมายถึง นิติบุคคลรายใหม่ที่จดทะเบียนนิติบุคคล ณ กรมทะเบียนการค้า หรือ สำนักงานทะเบียนการค้าจังหวัด

ทีมกำกับดูแล

มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รวม 10 คน ซึ่งจะได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลผู้ประกอบการแยกตามประเภทกิจการ และหากกลุ่มประเภทกิจการใดมีปริมาณรายผู้ประกอบการมากเกินไป ทีมงานหรือทีมงานย่อยเพียงทีมเดียวจะสามารถกำกับดูแล ให้เพิ่มทีมงานหรือทีมงานย่อยที่จะกำกับดูแลได้ สำหรับในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดที่มีทีมงานเกินกว่า 5 ทีม ให้มีทีมกำกับดูแลพิเศษ 1 หรือ 2 ทีม เพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดาขนาดเล็กที่ยังมิได้จัดเข้าไปอยู่ในทีมกำกับดูแล ทีมกำกับดูแลประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) เจ้าหน้าที่ระดับ 7 เป็นหัวหน้าทีมงาน ในกรณีจำเป็นอาจใช้เจ้าหน้าที่ระดับ 6 เป็นหัวหน้าทีมงาน และมีหน้าที่บริหารจัดการหนี้ภาษีอากรผู้ประกอบการที่ได้รับมอบหมาย

2) แต่ละทีมงานแบ่งเป็นทีมงานย่อย 3 ทีม มีอัตรากำลังทีมงานย่อยรวมทีมละ 3 คน เพื่อกำกับดูแลข้อมูลการชำระภาษีของผู้ประกอบการที่ได้รับมอบหมาย

หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแล

- 1) ให้บริการคำแนะนำด้านภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการรายที่ได้รับมอบหมาย
 - 2) ดูแลการชำระภาษีของผู้ประกอบการก่อนและหลังพ้นกำหนดวันยื่นแบบแสดงรายการทุกประเภทภาษี
 - 3) วิเคราะห์ข้อมูลการยื่นเสียภาษีอากรทุกประเภทภาษี
 - 4) ออกตรวจสภาพกิจการของผู้ประกอบการ
 - 5) พิจารณาการขอคืนภาษีของผู้ประกอบการ รวมถึงการพิจารณาความเหมาะสมในการคืนภาษี
 - 6) ตรวจสอบภาษีอากรทุกประเภทภาษี
- ### ขั้นตอนการกำกับดูแล

- 1) ทีมงานจะต้องวางแผนการออกตรวจสภาพกิจการเป็นการล่วงหน้าเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาส ให้เหมาะสมกับปริมาณของงานและอัตรากำลัง
- 2) ทีมงานต้องมีหน้าที่ดูข้อมูลการชำระภาษีของผู้ประกอบการทุกประเภท และดูข้อมูลที่บ้านที่จากแบบแสดงรายการภาษี เช่น ตามแบบบันทึกเปรียบเทียบการชำระภาษีเป็นรายเดือน หากพบความผิดปกติจะต้องเข้าไปดูข้อมูลจากระบบคัดค้านข้อมูลผู้เสียภาษีรายตัวและข้อมูลต่าง ๆ ในเครือข่ายคอมพิวเตอร์ หากเห็นว่าควรทำการตรวจสภาพกิจการ ให้เสนอต่อหัวหน้าทีมงาน โดยเร็ว และให้หัวหน้าทีมงานบันทึกความเห็นภายใน 3 วัน นับแต่วันที่หัวหน้าทีมงานย่อยบันทึกความเห็น
- 3) ให้สรรพากรจังหวัดดูภาพรวมของการจัดเก็บ พิจารณาความผิดปกติของการชำระภาษีของแต่ละทีมงาน และมีหน้าที่พิจารณาในรายที่หัวหน้าทีมและเจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับความผิดปกติที่ต้องดำเนินการในรายนั้น ๆ ให้เสร็จสิ้นภายใน 3 วัน นับแต่วันที่หัวหน้าทีมงานบันทึกความเห็น

2.1.2 ทฤษฎีการจัดเก็บภาษี

ในทางเศรษฐศาสตร์ ได้มีนิยามเกี่ยวกับภาษีอากรไว้ว่า

ภาษีอากร คือ สิ่งที่รัฐบาลบังคับจากรายการ และนำมาใช้เพื่อประโยชน์ โดยรวมของสังคม มิได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี

วัตถุประสงค์พื้นฐานของการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ คือ เป็นการหารายได้ให้รัฐบาลเพื่อนำมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็สามารุใช้การจัดเก็บภาษีอากรเป็นเครื่องมือ

ทางการคลัง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่รัฐวางไว้ได้ ทั้งนี้เพราะการจัดเก็บภาษีอากรทำให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาล

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

พรชัย ลิขิตตระกูลวงศ์ (2546) การประเมินประสิทธิภาพระบบงานกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบัน ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 2 พบว่าสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 2 มีการปรับโครงสร้างการบริหารแนวปฏิบัติการขึ้นใหม่มีการแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นมาโดยแบ่งเป็นทีมกำกับดูแลผู้ประกอบการตามระบบงานกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีในปีงบประมาณ 2545 เพิ่มขึ้นจากงบประมาณ 2544 มียอดแตกต่างกัน 39,423 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.56 การปฏิบัติงานตามนโยบายสามารถกระทำได้ผลคือสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้นโดยมีการกระทำผิดและภาษีอากรค้างลดลง แสดงถึงนโยบายการกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบัน ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 2 มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเป็นผลการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้นโดยมีการกระทำผิดลดลง

ทองเพียร สันต์บุรุษ (2546) ศึกษาปัญหาที่พบจากการตรวจคืนภาษีมูลค่าเพิ่มของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 ในระหว่างปีภาษี 2545 พบว่ามีจำนวนรายที่ถูกตรวจภาษีจำนวน 61 ราย ใน 13 ประเภทกิจการ พบประเด็นความผิด 38 ราย ปัญหาที่ตรวจพบมากที่สุดในการตรวจคืนภาษีมูลค่าเพิ่มคือ แจ้งยอดขายขาด รองลงมาคือ การนำยอดซื้อต้องห้ามมาใช้ ตามมาตรา 82/15 แห่งประมวลรัษฎากร การแก้ไขปัญหา สามารถหาวิธีการตรวจคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยมีการติดตามกำกับดูแลโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการ สำหรับกิจการที่พบความผิดในแต่ละประเด็นตลอดจนตรวจสอบการเสียภาษีประเภทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องว่าได้ยื่นเสียภาษีไว้ถูกต้องหรือไม่ พิจารณาจากความเป็นไปได้ของกิจการที่สามารถเสียภาษีได้โดยผู้เสียภาษีรู้สึกเต็มใจที่จะเสียภาษีและคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของกิจการ โดยปฏิบัติตามแนวทางการกำกับดูแลคือต้องชี้แจงแนะนำแนวทางการเสียภาษีให้ถูกต้องให้ผู้ประกอบการ กิจการเข้าใจ สำหรับเจ้าหน้าที่ต้องมีการกำกับดูแลเพื่อให้ผู้ประกอบการแสดงรายได้ รายจ่ายตามข้อเท็จจริง

ทิพากร นาคะผิว (2545) การศึกษาประสิทธิภาพ ปัญหาและอุปสรรค ของระบบการกำกับดูแลผู้เสียภาษีอย่างใกล้ชิดเป็นรายสถานประกอบการ ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าเจ้าหน้าที่สามารถทราบถึงภาวะที่แท้จริงของกิจการ เจ้าหน้าที่มีการออกตรวจเพื่อให้คำแนะนำเป็นรายสถานประกอบการอย่างสม่ำเสมอทำให้ผู้ประกอบการได้รับรู้เรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร ปัญหาและแนว

ทางแก้ไข ซึ่งแต่เดิมเจ้าหน้าที่กับผู้ประกอบการไม่มีโอกาสพบกัน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้คำแนะนำได้เป็นการเฉพาะเจาะจงในปัญหาของผู้ประกอบการเพราะมิได้มีการกำกับดูแลเป็นรายสถานประกอบการและไม่มีข้อมูล ผลการศึกษาในด้านผู้ประกอบการ ซึ่งส่วนใหญ่จ้างสำนักงานบัญชีเป็นผู้ดำเนินการภาษีอากรแทน ทำให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการไม่ทราบขั้นตอนการปฏิบัติทางภาษีอากร เมื่อเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสภาพกิจการจึงทำให้เกิดปัญหาด้านเอกสาร เช่น เอกสารสูญหาย เอกสารไม่ได้อยู่ที่ตัวผู้ประกอบการ และมีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากรเข้าใจยาก มีความซับซ้อน



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 Copyright © by Chiang Mai University
 All rights reserved