

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานในกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ในการจัดหารายได้ให้แก่รัฐ โดยการจัดเก็บภาษีอากรทั้งทางตรงและทางอ้อม กรมสรรพากรมีบทบาทที่สำคัญต่อกระทรวงการคลังเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษี คิดเป็น ร้อยละ 56 ของรายได้รัฐบาลทั้งหมด (ตารางที่ 1-1) และยังเป็นเครื่องมือของรัฐ ที่จะนำนโยบายต่างๆ ใ้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระบบเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดีขึ้น

ภายหลังสภาวะการณ์ที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังอยู่ในช่วงถดถอย ปี 2540 เป็นต้นมานั้น หน่วยงานของภาครัฐได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อปฏิรูปองค์กรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นอันเนื่องมาจากรัฐบาลต้องการลดรายจ่ายและเพิ่มรายได้ กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและการจัดเก็บภาษีให้สูงขึ้น และตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2544 (ปีงบประมาณ 2545) เป็นต้นมา แนวนโยบายในการจัดเก็บภาษีจากเดิมที่มีการตรวจสอบการชำระภาษีโดยการออกหมายเรียกตรวจสอบภาษีอากร และมีการประเมินภาษีอากรย้อนหลังสำหรับผู้เสียภาษีที่หลบเลี่ยงภาษีอากรหรือชำระภาษีไว้น้อยกว่าเกณฑ์ ถูกปรับเปลี่ยนเป็นการกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการ ซึ่งเน้นแนวปฏิบัติลดการประเมินภาษีย้อนหลัง ให้คำแนะนำการเสียภาษีแก่ผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิด ออกสำรวจสภาพกิจการที่จริงเพื่อข้อมูลเท็จจริงประกอบการเสียภาษีของผู้ประกอบการ โดยแบ่งกลุ่มการทำงานของเจ้าหน้าที่เป็นทีมกำกับดูแล จัดกลุ่มธุรกิจที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันไว้ในทีมเดียวกันเพื่อให้สามารถใช้ข้อมูลในประเภทกิจการเดียวกันเปรียบเทียบกันได้จนเกิดความเท่าเทียมกันในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี

ตารางที่ 1-1 แสดงรายได้รัฐบาลจำแนกตามหน่วยจัดเก็บ

หน่วย:ล้านบาท

ปีงบประมาณ	หน่วยงานที่จัดเก็บ				(ร้อยละ)
	กรมสรรพากร	กรมสรรพสามิต	กรมศุลกากร	ส่วนราชการอื่น	รวมรายได้รัฐ
2541	498,703.00	155,425.00	67,125.00	94,427.00	815,680.00
	(61.14)	(19.05)	(8.23)	(11.58)	(100)
2542	452,060.00	163,734.00	67,031.00	110,236.00	793,061.00
	(57.00)	(20.65)	(8.45)	(13.90)	(100)
2543	461,322.00	164,823.00	85,413.00	106,037.00	817,595.00
	(56.42)	(20.16)	(10.45)	(12.96)	(100)
2544	499,882.00	177,386.00	91,442.00	105,906.00	874,616.00
	(57.15)	(20.28)	(10.46)	(12.10)	(100)
2545	544,281.00	208,153.00	98,627.00	107,163.00	958,224.00
	(56.80)	(21.72)	(10.29)	(11.18)	(100)

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2547)

จากสถิติการจัดเก็บภาษีภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รายได้จากภาษีเกือบทุกประเภทภาษียังเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ หลังจากที่มีการนำระบบกำกับดูแลมาใช้ เพราะระบบดังกล่าวทำให้การเก็บภาษีมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งๆที่เศรษฐกิจเพิ่งเริ่มฟื้นตัวดังนั้นฐานภาษีจึงยังไม่ขยายมากนัก ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเภทภาษีที่มีสัดส่วนในการจัดเก็บภาษีรวมของกรมสรรพากร 2 อันดับแรก ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตารางที่ 1-2)

ตารางที่ 1-2 แสดงผลการจัดเก็บภาษีอากรแยกตามประเภทภาษีที่จัดเก็บ และสัดส่วนการจัดเก็บ
ภาษีรวมของกรมสรรพากร

ประเภทภาษี	ปีงบประมาณ43		ปีงบประมาณ44		ปีงบประมาณ45	
	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ
1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	91,790.00	19.89	101,149.00	20.23	108,371.00	19.91
2. ภาษีเงินได้นิติบุคคล	145,554.00	31.55	149,667.00	29.94	170,415.00	31.31
3. ภาษีการค้า	126.00	0.027	84.00	0.01	98.00	0.02
4. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	192,510.00	41.73	215,318.00	43.07	228,196.00	41.93
5. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	17,015.00	3.68	12,852.00	2.57	13,715.00	2.52
6. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	10,739.00	2.32	17,154.00	3.43	19,128.00	3.51
7. อากรแสตมป์	3,351.00	0.726	3,410.00	0.68	4,122.00	0.76
8. รายได้อื่น ๆ	236.00	0.051	248.00	0.049	236.00	0.04
รวม	461,322.00	100	499,882.00	100	544,281.00	100.00

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2547)

สำหรับสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 ได้มีการบูรณาการฝ่ายตรวจสอบภาษีอากร และฝ่ายตรวจปฏิบัติการภาษี เป็นหน่วยเดียวกันคือ ทีมกำกับดูแล ซึ่งในปัจจุบัน มี 7 ทีมกำกับดูแล โดยแต่ละทีมจะประกอบด้วย หัวหน้าทีมใหญ่ หัวหน้าทีมย่อย 3 ทีมย่อย และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ 9 คน รวมทีมละ 10 คน โดยทีมกำกับดูแลมีหน้าที่ในการออกตรวจสภาพกิจการของผู้ประกอบการ และแนะนำผู้ประกอบการโดยใกล้ชิด โดยมีการใช้เครื่องมือที่กรมสรรพากรให้มาคือ ข้อมูลบนระบบงานกำกับดูแล โดยใช้ระบบออนไลน์ บน Intranet ทำให้ทราบข้อมูลการเสียภาษีทุกประเภท รวมทั้งโยงถึงข้อมูลจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น กรมศุลกากร กระทรวงพาณิชย์ ทำให้สามารถทราบข้อมูลของผู้เสียภาษีที่กำกับดูแลอย่างใกล้ชิดและเป็นปัจจุบัน และเป็นประโยชน์ในการเปรียบเทียบข้อมูลในประเภทกิจการเดียวกัน เป็นต้น

ผลการจัดเก็บภาษีของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 นั้น ก็มีผลการจัดเก็บภาษีเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ดังตารางที่ 1- 3

ตารางที่ 1-3 แสดงผลจัดเก็บภาษีอากรตามประเภทภาษีที่จัดเก็บ ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่
เชียงใหม่ 1 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541-2546

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทภาษีที่ จัดเก็บ	ปีงบ ประมาณ 2541	ปีงบ ประมาณ 2542	ปีงบ ประมาณ 2543	ปีงบ ประมาณ 2544	ปีงบ ประมาณ 2545	ปีงบ ประมาณ 2546
1. บุคคลธรรมดา	1,181.902	919.552	606.260	541.126	563.145	629.357
2. นิติบุคคล	214.274	215.015	266.608	385.312	439.948	500.477
3. ภาษีการค้า	0.732	0.374	1.401	0.278	0.430	0.234
4. มูลค่าเพิ่ม	991.993	831.487	649.869	716.606	733.093	723.262
5. ธุรกิจเฉพาะ	187.388	102.668	52.690	43.786	48.090	57.411
6. อากรแสตมป์	26.038	25.178	29.375	30.914	37.114	41.842
7. รายได้อื่นๆ	3.474	3.212	2.912	2.570	2.636	2.522
รวมจัดเก็บ	2,605.801	2,097.486	1,609.115	1,720.592	1,824.456	1,955.105

ที่มา : สำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 (2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546)

ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเภทภาษีที่มีสัดส่วนการจัดเก็บเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนสูงที่สุดของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 คือรายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล
ดังตารางที่ 1-4

ตารางที่ 1-4 แสดงสัดส่วนผลจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทภาษีที่เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อน
ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1

หน่วย: ร้อยละที่เพิ่มขึ้น(ลดลง)

ประเภทภาษีที่จัดเก็บ	ปี2542	ปี2543	ปี2544	ปี2545	ปี2546
1.ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	(22.20)	(34.07)	(10.74)	4.07	11.76
2.ภาษีเงินได้นิติบุคคล	0.35	24.00	44.52	14.18	13.76
3.ภาษีการค้า	(48.91)	274.60	(80.16)	54.68	(45.58)
4.ภาษีมูลค่าเพิ่ม	(16.18)	(21.84)	10.27	2.30	(1.34)
5.ภาษีธุรกิจเฉพาะ	(45.21)	(48.68)	(16.90)	9.83	19.38
6.อากรแสตมป์	(3.30)	16.67	5.24	20.06	12.74
7.รายได้อื่น	(7.54)	(9.34)	(11.74)	2.57	(4.32)
รวม	(19.51)	(23.28)	6.93	6.04	7.16

ที่มา : คำนวณจากตารางที่ 3

จะเห็นได้ว่าระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและเป็นปัจจุบันนั้น มีผลต่อการจัดเก็บภาษีทุกประเภทภาษี และในการศึกษารั้งนี้ต้องการศึกษาถึงประสิทธิภาพของระบบกำกับดูแล โดยเปรียบเทียบก่อนและหลังจากการนำระบบกำกับดูแลมาใช้ โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม เนื่องจากเป็นประเภทภาษีที่มีสัดส่วนในการจัดเก็บภาษีรวมสูง และมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเพิ่มสูงขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาประสิทธิภาพจากการปฏิบัติงานตามระบบการกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิด เป็นรายผู้ประกอบการและเป็นปัจจุบัน ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิบัติงาน ตามระบบการกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดย ใกล้ชิด เป็นรายผู้ประกอบการและเป็นปัจจุบัน ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกำกับดูแล และผู้ประกอบการ

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลที่ได้รับจากการศึกษา นำมาเป็นข้อมูลและแนวทางในการวางแผนและบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นำปัญหาและอุปสรรคที่ได้จากการศึกษาเป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน และเป็นแนวทางในการสร้างความพึงพอใจ สมักครใจในการเสียภาษีของผู้ประกอบการต่อการจัดเก็บภาษีและกรมสรรพากรต่อไป

1.4 ขอบเขต

ในการศึกษานี้เป็นการศึกษาประสิทธิภาพ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีตามระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีอย่างใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการ ซึ่งได้ศึกษาจาก

1. ข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูลรายงานการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด และรายงานค่าใช้จ่ายสำนักงาน ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2543- 2546

2. ข้อมูลปฐมภูมิ จากแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกำกับดูแลและผู้ประกอบการ เฉพาะกลุ่มประชากรที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1

1.5 นิยามศัพท์

ประสิทธิภาพ หมายถึงกระบวนการบริหารทรัพยากรขององค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทุกด้าน เพื่อให้เกิดผลได้มากกว่าผลเสีย

ระบบงานกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและเป็นปัจจุบัน หมายถึงระบบงานตามนโยบายบริหารงานจัดเก็บภาษีแนวใหม่ของกรมสรรพากร ที่ให้มีการติดตามการชำระภาษีของผู้เสียภาษีแต่ละรายโดยมีเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลโดยตรง ค่อยให้คำแนะนำปรึกษาการชำระภาษีที่ถูกต้องให้ผู้ประกอบการโดยให้เป็นปัจจุบันมากที่สุด

การกำกับดูแล หมายถึงการติดตามการชำระภาษีทุกประเภทภาษี และการบริหารงานจัดเก็บภาษีของผู้ประกอบการให้ชำระภาษีถูกต้องและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งการพิจารณาคืนภาษี การตรวจสอบภาษีและให้บริการให้คำปรึกษาด้านภาษีอากร

ผู้ประกอบการ หมายถึงผู้เสียภาษีที่อยู่ในการกำกับดูแล

สำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 หมายถึงหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาคของกรมสรรพากรที่ประจำอยู่ตามจังหวัดต่างๆ โดยมีสรรพากรพื้นที่เป็นหัวหน้าในการบริหารหน่วยงาน (เดิมเรียกว่าสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่)

สรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 คือหน่วยจัดเก็บระดับจังหวัดมีสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาในความดูแลรับผิดชอบ 13 สำนักงานพื้นที่สาขา ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาเมืองเชียงใหม่
- 2) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาเมืองเชียงใหม่(สาขา)
- 3) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาสารภี
- 4) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาหางดง
- 5) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาสันป่าดอง
- 6) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาจอมทอง
- 7) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาฮอด
- 8) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาสะเมิง
- 9) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาแม่วาง
- 10) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาแม่แจ่ม
- 11) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาอมก๋อย
- 12) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาดอยเต่า
- 13) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาดอยหล่อ