

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การประเมินประสิทธิภาพ ปัญหาและอุปสรรค ของระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายสถานประกอบการ ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 นี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อ ศึกษาประสิทธิภาพ ปัญหาและอุปสรรค จากการปฏิบัติงานตามระบบการกำกับดูแล โดยศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ รายงานการจัดเก็บภาษี และจากข้อมูลปฐมภูมิ เก็บจากแบบสอบถาม ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 50 ราย ผู้ประกอบการ 100 ราย จากการศึกษาสามารถสรุปและมีข้อเสนอแนะได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

ผลการศึกษาจะสรุปแยกตาม วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา ดังนี้

5.1.1 การศึกษาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มภายใต้ระบบงานกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิด ซึ่งแยกสรุปได้ดังนี้

1. ภาษีเงินได้นิติบุคคล

การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประมาณการ ซึ่งผลปรากฏว่า ปี 2542-2546 มีผลการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 24.113 ขณะที่ประมาณการภาษี มีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 19.232 และมีค่าความพยายามในการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลมีค่ามากกว่า 1 ทุกปี ซึ่งถือว่าการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 มีประสิทธิภาพสูงกว่าระดับปกติ สำหรับผลการเปรียบเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด(GPP) อัตราเพิ่มของการจัดเก็บภาษีมียุทธศาสตร์สูงกว่าอัตราเพิ่มของ มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด(GPP) เว้นแต่ปี 2545 เนื่องจากปี 2544 กรมสรรพากรมีการดำเนินการขยายฐานภาษี และมีการจัดเก็บได้สูงมากกว่าปีก่อนมาก ทำให้ผลการคำนวณอัตราเพิ่มในปี 2545 ต่ำ และอีกประการที่อาจเป็นไปได้คือการจัดเก็บตัวเลขมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด(GPP) จัดเก็บตามปีปฏิทิน ส่วนตัวเลขการจัดเก็บภาษีอากรจัดเก็บตามปีงบประมาณ(ต.ค.-ก.ย.) ซึ่งอาจทำให้ผลของการศึกษาคาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตามที่ควรจะเป็น ส่วนค่าใช้จ่ายสำนักงานมีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงในปี 2545 มากเนื่องจากการเพิ่มอัตรา

กำลังเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์สำนักงานให้เพียงพอกับระบบงานใหม่ และในปี 2545 มีอัตราการเพิ่มที่ลดลง และมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อการจัดเก็บลดลงทุกปี

สรุปได้ว่า การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ภายหลังจากนำระบบการกำกับดูแลมาปฏิบัติ ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 มีประสิทธิภาพ

2. ภาษีมูลค่าเพิ่ม

การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มปีงบประมาณ 2542-2546 มีผลการจัดเก็บเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องยกเว้นปี 2542 ที่ลดลงเนื่องจากการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 7 และยกเลิกภาษีมูลค่าเพิ่มอัตราร้อยละ 1.5 ของรายได้ เมื่อเปรียบเทียบกับการประมาณการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มพบว่ามีความพยายามในการจัดเก็บเฉลี่ยเท่ากับ 0.96 ผลการเปรียบเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเชียงใหม่ อัตราการเปลี่ยนแปลงของภาษีที่จัดเก็บได้มีอัตราสูงกว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดทุกปีเว้นแต่ปี 2545 เนื่องจากในปี 2544 ได้มีการใช้ระบบงานขยายฐานภาษีในรายที่มีขนาดใหญ่และมีความสามารถเสียภาษีได้ก่อน ดังนั้นในปีต่อมาผลการขยายฐานหรือผลการกำกับดูแล จึงไม่สามารถเพิ่มสูงได้มากกว่าปีก่อนมากนัก แต่ผลจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มยังคงจัดเก็บได้ในอัตราที่เพิ่มจากปีก่อน และจะเห็นได้ว่าภาษีที่จัดเก็บได้ไม่ได้มาจากอัตราการเติบโตของทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หากเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยตรง เพราะผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ได้เสียภาษีจากรายได้ที่แท้จริง หากจะเสียภาษีเท่าที่เคยเสียเท่านั้น และการเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 ค่าใช้จ่ายสำนักงานเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 7.511, 14.457, 5.062 ตามลำดับ ขณะที่สัดส่วนค่าใช้จ่ายสำนักงานต่อการจัดเก็บลดลงทุกปี ยกเว้นปี 2545 ที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย

สรุปได้ว่า การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มภายหลังจากนำระบบการกำกับดูแลมาใช้ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 มีประสิทธิภาพ

5.1.2 การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามระบบงานกำกับดูแล

เป็นการศึกษาจากทัศนคติของผู้ประกอบการในกำกับดูแลและเจ้าหน้าที่กำกับดูแล โดยนำเสนอในเรื่องปัญหาและอุปสรรค ดังต่อไปนี้

1. ทัศนคติของผู้ประกอบการ

1.1 ทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่

พบว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ปฏิบัติงานตามแนวที่กรมสรรพากรกำหนด ซึ่งผู้ประกอบการมีความเห็นว่าของการตรวจสอบกิจการของเจ้าหน้าที่ปัญหาที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำ

ผู้ประกอบการได้อย่างถูกต้องชัดเจน การเชิญพบผู้เสียหายเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการหรือข้อผิดพลาดต่างๆ ผู้ประกอบการเห็นว่า มีประโยชน์ทำให้ผู้ประกอบการมีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากรมากขึ้น เพราะได้รับคำแนะนำที่ดีจากเจ้าหน้าที่ ด้านการให้บริการคำแนะนำปรึกษาแก่ผู้เสียหายมีปัญหาอยู่บ้างอาจเพราะเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้บริการอย่างเต็มที่แก่ผู้เสียหาย และไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาหรือคำถามของผู้ประกอบการจนไม่ได้ให้คำแนะนำปรึกษาที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นผู้ประกอบการส่วนใหญ่ที่มีความเชื่อถือในความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในระดับปานกลาง เพราะความเป็นจริงแล้วเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแล จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถโดยตรงทางด้านบัญชีและภาษีอากร

1.2 ปัญหาด้านองค์ประกอบของระบบงานกำกับดูแล ซึ่งได้ศึกษา 3 ด้าน

- ปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ปัญหาและอุปสรรคของระบบงานกำกับดูแลฯ ที่เกิดเนื่องจากเจ้าหน้าที่ ปัญหาที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทำให้ผู้เสียหายเสียเวลาในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่หลายครั้ง อาจทำให้ผู้เสียหายเบื่อหน่ายในระบบงานของกรมสรรพากร จนทำให้ไม่มีความเต็มใจที่จะเสียภาษีอย่างเหมาะสม

- ปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบการ

ปัญหาและอุปสรรคของระบบงานกำกับดูแลฯ ที่เกิดจากผู้ประกอบการ ปัญหาส่วนใหญ่คือ ผู้ประกอบการเห็นว่า ทำให้ผู้ประกอบการเสียเวลาในการติดต่อเจ้าหน้าที่บ่อยๆ เนื่องจากการติดตามการชำระภาษีทันที

- ปัญหาที่เกิดจากระบบงานกำกับดูแลฯ หรือหน่วยงานกรมสรรพากร

ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานกรมสรรพากรหรือระบบงานกำกับดูแลฯ คือปัญหาในเรื่องขั้นตอนการทำงานของกรมสรรพากรมีหลายขั้นตอนทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียเวลาในการติดต่อชี้แจงหลายครั้ง ซ้ำซ้อน

1.3 ปัญหาอื่นๆ และความเห็นต่อระบบงานกำกับดูแลฯ

ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เข้าใจถูกต้อง ว่าระบบงานกำกับดูแลฯ เป็นระบบที่มีเจ้าหน้าที่คอยให้คำแนะนำด้านภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการโดยตรง แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลได้ทำงานแนะนำและชี้แจงให้ผู้ประกอบการทราบถึงนโยบายการทำงานของกรมสรรพากร ซึ่งจะส่งผลดีในเรื่องความเข้าใจที่ถูกต้องและตรงกันทั้ง 2 ฝ่าย

และเห็นว่าข้อดีของระบบงานกำกับดูแลฯ คือทำให้ปัญหาข้อผิดพลาดด้านบัญชีและภาษีอากรลดลง เพราะสามารถขอคำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ได้ ข้อเสียของระบบงานกำกับดูแลฯ คือ ทำให้ผู้ประกอบการมีความกังวลใจว่าจะถูกเรียกตรวจสอบหรือเชิญพบเมื่อไร ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการไม่กล้าที่เลี่ยงภาษีหรือต้องหาวิธีเลี่ยงภาษีที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ยากขึ้น ซึ่งผู้เสียภาษีได้มีความเห็นว่ากรมสรรพากรควรให้การอบรมและให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการให้มากขึ้น เพื่อลดปัญหาความผิดพลาดด้านข้อกฎหมายภาษีอากรและวิธีปฏิบัติให้น้อยลง แสดงว่ากฎหมายภาษีอากรเป็นเรื่องที่เข้าใจยากสำหรับผู้ประกอบการ

2. ทศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

2.1 ทศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นว่าปัญหาในขั้นตอนก่อนการออกตรวจสภาพกิจการคือปัญหาเรื่องข้อมูลหลักฐานต่างๆ นำมาใช้ในการวิเคราะห์การเสียภาษีของผู้ประกอบการมีไม่เพียงพอ ในขณะที่การเข้าตรวจสภาพกิจการมีปัญหาคือไม่พบเจ้าของหรือผู้ที่มีสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจการได้อย่างครบถ้วนทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเข้าไปตรวจใหม่อีกครั้งหรือต้องเชิญพบให้เข้าไปชี้แจงต่อที่สำนักงาน แทนที่จะสามารถนำข้อมูลจากการตรวจสภาพกลับมาสรุปผลการตรวจและยุติเรื่องๆ ได้ทันที ในขั้นตอนการรายงานผลการตรวจสภาพกิจการ มีปัญหาคือเกิดข้อโต้แย้งกับผู้เสียภาษีในขั้นตอนการตรวจสภาพกิจการจึงต้องเชิญพบและตรวจเอกสารเพื่อตรวจสอบถ้าเกิดข้อผิดพลาดทางภาษีอากร ทำให้ต้องเสียเวลาในการตรวจมากขึ้น ในขั้นตอนการเชิญพบผู้ประกอบการมีปัญหา คือ ผู้ประกอบการไม่มาพบเจ้าหน้าที่ด้วยตนเองให้ผู้รับมอบอำนาจมาแทน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับข้อมูลที่แท้จริงและบางครั้งต้องเสียเวลาสอบถามผ่านผู้รับมอบอำนาจกลับไปกลับมา ในขั้นตอนการยุติการตรวจสภาพกิจการ เจ้าหน้าที่เห็นว่าปัญหาที่สำคัญคือ ผู้ประกอบการยอมรับและเข้าใจในประเด็นความผิดของตนและภาษีที่ต้องชำระเพิ่ม แต่อ้างว่าไม่มีเงินชำระภาษี ทำให้มีขอลดประเด็นภาษีหรือตัวภาษีลงบ้าง ซึ่งในปัจจุบันนโยบายการประเมินภาษีย้อนหลังจะไม่นำมาใช้หากไม่จำเป็น และการให้ผู้ประกอบการชำระภาษีเพิ่มนี้ก็เป็นกรณีผู้เสียภาษีมีความประสงค์ที่จะขอปรับปรุงเองเพียงแต่เจ้าหน้าที่เป็นผู้ตรวจดูให้เกิดความเหมาะสมและถูกต้องเท่าที่จะทำได้

2.2 ปัญหาด้านองค์ประกอบของระบบงานกำกับดูแลฯ ซึ่งได้ศึกษา 3 ด้าน

- ปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ปัญหาและอุปสรรคของระบบงานกำกับดูแลฯ ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในความเห็นของเจ้าหน้าที่เห็นว่าปัญหาเรื่องขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพ

การทำงาน เมื่อให้ค่าตอบแทนที่เพียงพอต่อการครองชีพ จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถอุทิศเวลาให้กับการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ประสิทธิภาพของงานก็จะมีสูงขึ้นด้วย

- ปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบการ

ปัญหาและอุปสรรคของระบบงานกำกับดูแลฯ ที่เกิดจากผู้ประกอบการ ในความเห็นของเจ้าหน้าที่ ปัญหาที่สำคัญคือผู้เสียหายไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ให้ความสำคัญในการจัดทำบัญชีและภาษีอากร จึงมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นตลอด และเจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องบ่อยครั้ง

- ปัญหาที่เกิดจากระบบงานกำกับดูแลฯ หรือหน่วยงานกรมสรรพากร

ปัญหาและอุปสรรคของระบบงานกำกับดูแลฯ ที่เกิดจากหน่วยงานกรมสรรพากรหรือระบบงานกำกับดูแลฯ ในความเห็นของเจ้าหน้าที่ เห็นว่าปัญหาที่สำคัญ คือปัญหาเรื่องปริมาณงานที่ต้องกำกับดูแลมีมาก เมื่อเทียบกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ทำให้มีเวลาในการกำกับดูแลผู้ประกอบการแต่ละรายไม่ได้มาก

2.3 ปัญหาอื่นๆ และและความเห็นต่อระบบงานกำกับดูแลฯ

เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความพอใจในระบบงานกำกับดูแลฯ ว่าสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ซึ่งเห็นว่าการตรวจสภาพกิจการช่วยให้สามารถวิเคราะห์การเสียภาษีของผู้ประกอบการได้ชัดเจนขึ้นทำให้การชำระภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น และมีความต้องการให้กรมสรรพากรจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ และควรจัดทำคู่มือการตรวจวิเคราะห์การเสียภาษีของแต่ละประเภทธุรกิจ เพื่อให้การวิเคราะห์การชำระภาษีอยู่บนมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน จะช่วยให้ผู้ประกอบการมีความเต็มใจที่จะเสียภาษีมากขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาในครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติงานกำกับดูแลที่สำคัญหลายประการ ซึ่งผู้เขียนได้รวบรวมและนำมาเป็นข้อเสนอแนะ เพื่ออาจเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดประสิทธิภาพโดยรวมได้ ดังต่อไปนี้

1) ควรมีการจัดอบรม หรือให้ความรู้แก่ประชาชนผู้เสียหาย เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกในหน้าที่การชำระภาษี เช่น นำไปเป็นวิชาหนึ่งที่ต้องเรียนในศึกษาภาคบังคับ หรือประชาสัมพันธ์ให้เห็นว่าหน้าที่ในการจ่ายภาษีเป็นหน้าที่ของผู้มีเงินได้ มิใช่หน้าที่ของกรมสรรพากรต้องติดตามเก็บเอง เพียงแต่กรมสรรพากรเป็นหน่วยรับภาษีแทนเท่านั้น

2) ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องความรู้ความสามารถที่ต้องใช้ในตำแหน่งหน้าที่ และสร้างความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในฐานะผู้ให้บริการ และจัดเก็บภาษีแทนรัฐ

3) ควรมีการจัดการทดสอบความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ นอกเหนือจากการประเมินผลงานประจำปี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีความกระตือรือร้นที่จะศึกษาหาความรู้เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

4) ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนและค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับการครองชีพในปัจจุบัน เพราะปัจจุบันเจ้าหน้าที่สรรพากรส่วนใหญ่มีรายได้นอกเหนือจากงานประจำ

5) ควรมีปรับปรุงลดขั้นตอนการทำงานให้สั้นลง เพื่อให้การทำงานสะดวกรวดเร็วขึ้น อีกทั้งช่วยเกิดความประทับใจแก่ผู้เสียภาษีในการติดต่อ

6) ควรมีการจัดทำแนวการตรวจวิเคราะห์การเสียภาษีของธุรกิจแต่ละประเภท เพื่อช่วยให้การทำงานของเจ้าหน้าที่สรรพากรอยู่บนมาตรฐานเดียวกัน

7) ควรให้มีการเชื่อมต่อข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในหน่วยงานราชการและภาคเอกชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถดึงข้อมูลมาทำการวิเคราะห์การเสียภาษีของผู้เสียภาษีในกำกับดูแลได้ง่ายขึ้น เพื่อช่วยลดเวลาในการทำงานให้สั้นลง

5.3 ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาถึง ประสิทธิภาพ ของการปฏิบัติงานตามระบบงานกำกับดูแลฯ แต่ได้ใช้ช่วงข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์ประสิทธิภาพช่วงข้อมูลสั้นเกินไปและเครื่องมือที่ใช้วัดไม่ค่อยจะเหมาะสม จึงให้ผลการศึกษาที่ไม่ชัดเจนว่าประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีนั้นเกิดจากระบบกำกับดูแลหรือไม่ และการศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิบัติงานตามระบบกำกับดูแลฯ ได้ใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้ประกอบการกรณีบุคคลที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มในเขตความรับผิดชอบของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 เท่านั้น อาจจะทำให้ผลของการศึกษาที่ได้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด

ดังนั้น การศึกษาครั้งต่อไปควรเพิ่มช่วงข้อมูลที่น่ามาศึกษาให้มากขึ้นและใช้เครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพที่แตกต่างจากการศึกษาครั้งนี้ และควรเพิ่มประชากรกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาให้กว้างขึ้น เพื่อสามารถนำการศึกษาที่ได้ไปปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกรมสรรพากรให้มากขึ้น