

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลัก คือ การหารายได้ให้แก่รัฐบาลโดยการจัดเก็บภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต อากรแสตมป์ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และรายได้อื่น ๆ ซึ่งภาษีดังกล่าวหรือที่เรียกว่าภาษีสรรพากรเป็นรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของประเทศ จากตารางที่ 1.1 จะเห็นว่า กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่รับภาระในการจัดเก็บภาษีสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งในหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี คิดเป็นสัดส่วนเกินร้อยละ 50 ของรายได้รัฐบาลทั้งหมด โดยในการบริหารประเทศของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคมหรือการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจอันจะนำไปสู่ความมั่นคงของชาติโดยรวม ซึ่งแต่ละปีรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทำให้เป้าหมายการจัดเก็บภาษีสรรพากรต้องเพิ่มขึ้นตาม ภาษีได้ข้อจำกัดหลายประการทั้งในส่วนของกรมสรรพากรและความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน โดยรวมที่เปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจโลกซึ่งอยู่ในภาวะทรงตัว จากข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 1.2 จะพบว่ารายได้ภาษีสรรพากรมีแนวโน้มเฉลี่ยเพิ่มขึ้นตลอด ยกเว้นในปี 2541-2542 เนื่องจากอยู่ในช่วงเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ซึ่งกรมสรรพากรต้องใช้ความพยายามเป็นอย่างสูงในการจัดเก็บภาษีให้ได้ผลตามเป้าหมายที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปีบนพื้นฐานการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี โดยยึดหลักทั่วถึงเป็นธรรมและสม่ำเสมอทั้งมีค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนความสิ้นเปลืองในการจัดเก็บต่ำ ดังนั้น 1 ตุลาคม 2544 กรมสรรพากรจึงได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการบริหารจัดการเก็บภาษีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเพิ่มประสิทธิภาพที่สำคัญและถือเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและนโยบายการจัดเก็บภาษีครั้งสำคัญขององค์กร คือ ระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นการกำกับดูแลผู้เสียภาษีที่อยู่ในระบบภาษีผู้เสียภาษีรายใหม่ เพื่อจัดเก็บภาษีให้เป็นปัจจุบันถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริง

ตารางที่ 1.1 แสดงประมาณการรายได้รัฐบาลจำแนกตามหน่วยจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2540 - 2547

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	หน่วยงานที่จัดเก็บ				รวมรายได้รัฐ (ร้อยละ)
	กรมสรรพากร	กรมสรรพสามิต	กรมศุลกากร	ส่วนราชการอื่น	
2540	609,700 (58.03)	190,500 (18.13)	150,500 (14.32)	100,000 (9.52)	1,050,700 (100.00)
2541	498,703 (61.14)	155,425 (19.05)	67,125 (8.23)	94,427 (11.58)	815,680 (100.00)
2542	452,060 (57.00)	163,734 (20.65)	67,031 (8.45)	110,236 (13.90)	793,061 (100.00)
2543	461,322 (56.63)	164,823 (20.16)	85,413 (10.45)	106,037 (12.97)	817,595 (100.00)
2544	499,882 (57.15)	177,386 (20.28)	91,442 (10.46)	105,906 (12.11)	874,616 (100.00)
2545	544,281 (56.80)	208,153 (21.72)	98,627 (10.29)	107,163 (11.18)	958,225 (100.00)
2546	537,740 (56.22)	199,786 (20.89)	102,880 (10.76)	116,144 (12.14)	956,550 (100.00)
2547	608,000 (56.95)	236,500 (22.15)	112,300 (10.52)	110,860 (10.38)	1,067,660 (100)

ที่มา: สำนักงบประมาณ (2547)

ตัวเลขในวงเล็บเป็นตัวเลขแสดงสัดส่วนประมาณการรายได้รัฐบาลแยกตามหน่วยจัดเก็บ

ตารางที่ 1.2 แสดงผลจัดเก็บภาษีอากรแยกตามประเภทภาษีที่จัดเก็บของกรมสรรพากร
ปีงบประมาณ 2540 - 2547

หน่วย: ล้านบาท

ประเภท ภาษี	ปีงบประมาณ							
	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
เงินได้บุคคล ธรรมดา	115,010	122,945 (6.90)	106,070 (-13.73)	91,790 (-13.46)	101,149 (10.20)	112,707 (11.43)	117,275 (4.05)	134,844 (-14.98)
เงินได้ นิติบุคคล	162,663	99,480 (-38.84)	108,820 (9.39)	145,554 (33.76)	149,667 (2.83)	171,706 (14.73)	220,668 (28.52)	261,875 (18.67)
การค้า	264	342 (29.55)	185 (-45.91)	126 (-31.89)	84 (-33.33)	110 (30.95)	45 (-59.09)	39 (-13.33)
มูลค่าเพิ่ม	195,722	232,388 (18.73)	201,976 (-13.09)	192,510 (-4.69)	215,318 (11.85)	228,887 (6.30)	261,250 (14.14)	315,792 (20.88)
ธุรกิจเฉพาะ	34,286	35,241 (2.79)	21,311 (-39.53)	17,015 (-20.16)	12,852 (-24.47)	13,870 (7.92)	12,725 (-8.25)	19,987 (57.07)
เงินได้ ปีโตรเลียม	5,322	5,316 (-0.11)	10,872 (104.51)	10,739 (-1.22)	17,154 (59.74)	19,127 (11.50)	21,773 (13.83)	31,935 (46.67)
อากรแสตมป์	4,733	2,991 (-36.81)	2,824 (41.84)	3,351 (18.66)	3,410 (1.76)	4,161 (22.02)	5,344 (28.43)	6,792 (21.32)
รายได้อื่นๆ	408	263 (-35.54)	258 (-1.94)	236 (-8.52)	248 (5.08)	235 (-5.24)	262 (11.49)	233 (-11.07)
รวม ทุกประเภท ภาษี	518,409	498,966 (-3.75)	452,317 (-9.35)	461,322 (1.99)	499,882 (8.36)	550,803 (10.19)	639,342 (16.07)	771,497 (20.67)

ที่มา: กรมสรรพากร (2547)

ตัวเลขในวงเล็บเป็นตัวเลขร้อยละของการเพิ่มขึ้น / ลดลง

เดิมกรมสรรพากรแบ่งส่วนงานการจัดเก็บภาษีเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสืบสวนและตรวจสอบภาษีทำหน้าที่ในการตรวจสอบภาษีอากรทุกประเภทภาษี โดยการออกหมายเรียกตรวจสอบภาษีอากร มีการประเมินภาษีอากรย้อนหลังสำหรับผู้เสียภาษีที่หลบเลี่ยงภาษีอากรหรือชำระภาษีไว้ไม่ครบถ้วน และฝ่ายตรวจปฏิบัติการทำหน้าที่ในการตรวจปฏิบัติการทั่วไปภาษีมูลค่าเพิ่ม การตรวจปฏิบัติการก่อนคืนภาษีมูลค่าเพิ่มและการตรวจปฏิบัติการเฉพาะประเด็น จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและนโยบายการจัดเก็บภาษี กรมสรรพากรได้มีการยุบรวมฝ่ายตรวจสอบภาษีอากรและฝ่ายตรวจปฏิบัติการภาษีเป็นหน่วยเดียวกัน คือ ทีมงานกำกับดูแลผู้เสียภาษี โดยแบ่งกลุ่มการทำงานของเจ้าหน้าที่เป็นทีมกำกับดูแลและจัดกลุ่มธุรกิจที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันไว้ในทีมเดียวกัน เพื่อให้สามารถใช้ข้อมูลในประเภทกิจการเดียวกันเปรียบเทียบกันได้ จะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี ทีมกำกับดูแลผู้เสียภาษีมีหน้าที่ในการออกตรวจสอบสภาพกิจการของผู้ประกอบการและแนะนำผู้เสียภาษีอย่างใกล้ชิด โดยมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเป็นเครื่องมือในการติดตามการเสียภาษี คือ การใช้ระบบออนไลน์บน Intranet เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลการเสียภาษีทุกประเภท ของผู้เสียภาษีได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ รวมทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมศุลกากร กระทรวงพาณิชย์ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันแทนการตรวจสอบย้อนหลัง และเพื่อให้ได้เม็ดเงินภาษีที่ยั่งยืนและต่อเนื่องไปในอนาคตอันจะเป็นการลดภาระผู้เสียภาษี ลดปัญหาหนี้ภาษีอากรและคดีภาษีอากรที่จะเกิดขึ้น

จากสถิติการจัดเก็บภาษีอากรของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ลำปางตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545-2547 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบบงาน (1 ตุลาคม 2544) รายได้ภาษีหลักเกือบทุกประเภทภาษีเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยประเภทภาษีที่มีสัดส่วนการจัดเก็บเพิ่มสูงขึ้นจากปีงบประมาณก่อนสูงสุดคือภาษีมูลค่าเพิ่ม รองลงมาคือ อากรแสตมป์ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามลำดับ ดังตารางที่ 1.3

ตารางที่ 1.3 แสดงผลจัดเก็บภาษีอากรของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ลำปางแยกตามประเภทภาษี
ปีงบประมาณ 2540 - 2547

หน่วย: ล้านบาท

ประเภท ภาษี	ปีงบประมาณ							
	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
เงินได้ บุคคลธรรมดา	534.54	552.63 (3.38)	475.25 (-14.00)	359.21 (-24.42)	378.41 (5.35)	402.01 (6.24)	454.06 (12.94)	515.55 (13.54)
เงินได้ นิติบุคคล	185.25	134.69 (-27.29)	147.42 (9.45)	157.43 (6.80)	164.90 (4.74)	196.51 (19.17)	214.60 (9.20)	241.99 (12.76)
การค้า	0.05	0.02 (-60.00)	0 (-100)	0 (0)	0.11 (100)	0.03 (-75.67)	0 (-100)	0 (0)
มูลค่าเพิ่ม	278.83	385.75 (38.35)	375.89 (-2.76)	262.55 (-30.00)	254.69 (-2.99)	318.73 (25.15)	392.93 (23.28)	360.12 (-8.35)
ธุรกิจเฉพาะ	61.39	50.91 (-17.07)	29.05 (-42.94)	21.03 (27.62)	13.26 (36.93)	13.57 (-2.32)	13.55 (-0.13)	25.85 (90.77)
อากรแสตมป์	31.80	17.73 (-44.25)	17.44 (1.64)	19.74 (13.17)	21.55 (9.15)	25.84 (19.94)	31.87 (23.44)	39.98 (20.29)
รายได้อื่น ๆ	2.26	1.85 (-18.14)	3.31 (79.67)	1.24 (-62.63)	1.39 (12.34)	1.38 (-0.92)	1.51 (9.63)	1.36 (-7.95)
รวม ทุกประเภท ภาษี	1,094.13	1,143.58 (4.52)	1,047.56 (-8.40)	821.19 (-21.61)	834.31 (1.80)	958.07 (14.83)	1,108.51 (15.70)	1,184.86 (6.89)

ที่มา: สำนักงานสรรพากรพื้นที่ลำปาง (2547)

ตัวเลขในวงเล็บเป็นตัวเลขร้อยละของการเพิ่มขึ้น / ลดลง

ข้อมูลจากตารางที่ 1.3 แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงระบบงานจากการตรวจสอบภาษี
ย้อนหลังเป็นระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีซึ่งถือเป็นกลยุทธ์ใหม่ของกรมสรรพากรในการจัดเก็บภาษี
มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างมาก และเพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรของ
กรมสรรพากรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เกินกว่าประมาณการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ผู้ศึกษาจึง
สนใจที่จะศึกษาถึงประสิทธิภาพ ปัญหาและอุปสรรคของระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิด

เป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบัน รวมทั้งทัศนคติของผู้เสียภาษีเกี่ยวกับระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีและการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ทีมกำกับดูแลผู้เสียภาษีของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ลำปางเพื่อที่จะนำผลการศึกษาเป็นแนวทางในการแก้ไขและพัฒนาระบบงานรวมทั้งบุคลากรและเป็นแนวทางในการวางแผนและบริหารการจัดเก็บภาษีให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบันของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ลำปาง
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบันของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ลำปาง
- 3) เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้เสียภาษีเกี่ยวกับระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดและการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ทีมกำกับดูแลผู้เสียภาษีของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ลำปาง

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลจากการศึกษาเป็นเครื่องชี้ให้เห็นประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีด้วยระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีโดยใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นแนวทางให้ผู้บริหารนำไปปรับปรุงและพัฒนาระบบงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งทัศนคติของผู้เสียภาษี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรและสร้างความพึงพอใจ ความสมัครใจในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี เพื่อให้ได้ผลการจัดเก็บภาษีตามเป้าหมายกรมสรรพากรต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาเฉพาะหน่วยจัดเก็บที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ลำปาง โดยจะศึกษาเฉพาะประเภทภาษีที่สำคัญคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 - 2547 และศึกษาเฉพาะกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในทีมกำกับดูแลผู้เสียภาษีและกลุ่มผู้เสียภาษีที่อยู่ในระบบกำกับดูแลผู้เสียภาษีเฉพาะรายผู้ประกอบการบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ลำปาง

1.5 นิยามศัพท์

ปีงบประมาณ หมายถึงระยะเวลารอบ 1 ปีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม สิ้นสุดปีวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

ประสิทธิภาพ หมายถึงกระบวนการบริหารทรัพยากรขององค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทุกด้าน เพื่อให้เกิดผลได้มากกว่าผลเสีย

ระบบงานกำกับดูแลผู้เสียหายโดยใกล้ชิด เป็นรายชื่อผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบัน หมายถึงระบบงานตามนโยบายบริหารงานจัดเก็บภาษีแนวใหม่ของกรมสรรพากร โดยเริ่มปฏิบัติตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2544

การกำกับดูแล หมายถึงการติดตามการชำระภาษีทุกประเภทภาษีและการบริหารงานจัดเก็บภาษีของผู้ประกอบการให้ชำระภาษีถูกต้องและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งการพิจารณาคืนภาษี การตรวจสอบภาษีและให้บริการให้คำปรึกษาด้านภาษีอากร

ผู้ประกอบการ หมายถึงผู้เสียหายที่อยู่ในการกำกับดูแล

เจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแล หมายถึงเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากสรรพากรพื้นที่ให้มีหน้าที่ในการกำกับดูแล

สำนักงานสรรพากรพื้นที่ลำปาง คือหน่วยจัดเก็บระดับจังหวัดมีสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาในความดูแลรับผิดชอบ 11 สำนักงานพื้นที่สาขา ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขามืองลำปาง
- 2) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาแม่เกาะ
- 3) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาแม่ทะ
- 4) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาแม่พริก
- 5) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาเกาะคา
- 6) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขางาว
- 7) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาวังเหนือ
- 8) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาเดิน
- 9) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาสบปราบ
- 10) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาห้างฉัตร
- 11) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาแจ้ห่ม