

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ต้องการทุนรอนอันมหาศาลเพื่อนำมาพัฒนา และบอლიหานประเทศ ในนั้นรายได้หลักของประเทศ แม่นมาจาก ภาษีอากรเป็นสิ่งที่รัฐบังคับจัดเก็บจาก ประชาชน เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ส่วนรวม โดยผู้เสียภาษีอากรไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรง การจัดเก็บภาษีอากรของประเทศจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐนอกจากนี้ภาษีอากรยังเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการกระจายรายได้ ส่งเสริมความเจริญเติบโตธุรกิจการค้า รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจช่วยควบคุมการบริโภคของประชาชน

แผนงบประมาณแห่งรัฐ ปี ค.ศ. 2015-2016 เป็นปีแรกของการจัดตั้งปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมแห่งรัฐ 5 ปี ครั้งที่ 8 (2016-2020) รัฐบาล สปป. ลาว ได้วางเป้าหมายด้านรายรับงบประมาณให้ได้ตามแผน หรือเริ่มแผนกร เพื่อทำให้งบประมาณแห่งรัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้รับประกันในการแก้ไขปัญหาทางการเงิน – งบประมาณ รักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค สร้างและขยายฐานรายรับให้มีความมั่นคงและยั่งยืน พยายามเติบโตของเศรษฐกิจให้ได้ในระดับไม่ต่ำกว่า 7.5 % ต่อปี ดังนั้น กระทรวงการคลังได้กำหนดแผนงบประมาณแห่งรัฐและต้องบรรลุเป้าหมายสำคัญคือ ผลักดัน แก้ไขปัญหาทางการเงิน-งบประมาณ ให้เข้าสู่สภาพปกติ สร้างและขยายฐานรายรับใหม่ เพื่อทดแทนฐานรายรับที่ลดลงและสูญเสียไป เพื่อจัดเก็บรายรับงบประมาณให้ได้ตามแผนการหรือเริ่มแผน คุ้มครองรายจ่ายให้อยู่กรอบของแผนงบประมาณแห่งรัฐ ที่สภาแห่งชาติได้รับรอง แก้ไขการละเมิดวินัยการเงิน-งบประมาณอย่างเข้มงวด ผลักดันจัด ตั้งปฏิบัติเป้าหมายงบประมาณปี ค.ศ. 2015-2016 ให้ได้ 26,159 พันพันล้านกีบ (10.64 พันพันล้านบาท) เฉลี่ย 23 % ของ GDP ในนั้น : รายรับจากส่วยสาอากร 12,200 พันพันล้านกีบ (48.8 พันพันล้านบาท) เฉลี่ย 46.64 % ของรายรับภายใน รายรับจากภาษี 7,100 พันพันล้านกีบ (28.4 พันพันล้านบาท) เฉลี่ย 27.14 % ของรายรับภายใน รายรับจากการเงินรัฐวิสาหกิจ 2,313 พันพันล้านกีบ (9.25 พันพันล้านบาท) เฉลี่ย 8.84 % ของรายรับภายใน รายรับจากทรัพย์สินของรัฐ 2,000 พันพันล้านกีบ (8 พันล้านบาท) เฉลี่ย 7.65% ของรายรับภายในรายรับจากการช่วยเหลือ 2,546 พันพันล้านกีบ (1.2 พันพันล้านบาท) เฉลี่ย 9.73% ของรายรับภายใน (แผนงบประมาณแห่งรัฐกระทรวงการคลัง ปี ค.ศ. 2015-2016)

เจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีและวิธีการในการบริหารการจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษี เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่จะทำให้การจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพเป็นไปตามเป้าหมาย เพราะเป็นผู้ปฏิบัติงานในการจัดเก็บควบคุมวิเคราะห์และตรวจสอบภาษี จำเป็นที่ต้องเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างดี และต้องมีจิตสำนึกในหน้าที่ ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความเป็นธรรม เสมอภาค และมีจิตใจที่จะให้บริการที่ดีแก่ประชาชนผู้เสียภาษี กฎหมายภาษีอากรและระเบียบปฏิบัติต้องมีความชัดเจนเข้าใจง่ายต่อการปฏิบัติ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต้องมีความยืดหยุ่นสามารถปรับปรุงให้เหมาะสมต่อภาวะเศรษฐกิจและทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีช่องโหว่ให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีอากรได้ง่าย และต้องกำหนดบทลงโทษให้รุนแรง (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543)

แผนกช่วยสาอากร แขวงจำปาสัก (สำนักงานสรรพากรพื้นที่แขวงจำปาสัก) เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญ ในบริหารการจัดเก็บภาษีอากร ในสังกัดกรมช่วยสาอากร (กรมสรรพากร) รับผิดชอบการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรในพื้นที่แขวงจำปาสัก เมื่อพิจารณาจากผลการจัดเก็บภาษีอากรตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558-2559 แล้วพบว่า ภาษีที่จัดเก็บได้ ในปีงบประมาณ 2558 (ต.ค. 57 – ก.ย. 58) จัดเก็บได้จำนวน 573,944 พันล้านกีบ (2,295.78 พันล้านบาท) จากแผนกานที่กรมสรรพากรกำหนดจำนวน 654,812 พันล้านกีบ (2,619.25 พันล้านบาท) ไม่สามารถจัดเก็บได้ตามแผนการ 80,868 พันล้านกีบ (323.47 พันล้านบาท) คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 87.65 เปอร์เซนต์ ปีงบประมาณ 2559 (ต.ค. 58 – ก.ย. 59) จัดเก็บได้จำนวน 599,026 พันล้านกีบ (2,396.10 พันล้านบาท) จากแผนกานที่กรมช่วยสาอากรกำหนดให้จำนวน 665,000 พันล้านกีบ (2,660 พันล้านบาท) ไม่สามารถจัดเก็บได้ตามแผนการ 65,974 พันล้านกีบ (263.70 พันล้านบาท) คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 90.08 เปอร์เซนต์ในสองสภ ปีงบประมาณ แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสักไม่สามารถจัดเก็บรายรับได้จำนวน 140,842 พันล้านกีบ (563.37 พันล้านบาท) จึงส่งผลอย่างมากต่อรายจ่ายงบประมาณของแขวง ประเภทภาษีหลักที่สำนักงานสรรพากรพื้นที่แขวงจำปาสักจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้นิติบุคคล ตามลำดับ มีการจัดเก็บภาษีได้ไม่ตรงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เนื่องจากว่าผู้ประกอบการมักพยายามหลีกเลี่ยงภาษี รู้ช่องโหว่ของกฎหมาย ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษี ไม่เข้าใจในกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติ ไม่มีเงินที่จะเสียภาษี ไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษของกฎหมาย เนื่องจากบทลงโทษไม่รุนแรงจึงเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการจัดเก็บภาษี (บทสรุปรายงานของแผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสักปีงบประมาณ 2558-2559)

จากปัญหาและผลการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าว ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก เพื่อทราบประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีอากร เพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางการจัดเก็บภาษีอากร ของแผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถนำเสนอกรมช่วยสาอากรเพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขปัญหามาในภาพรวมต่อไป

1.2 คำถามของการวิจัย

1.2.1 ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร ของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก อยู่ในระดับใด

1.2.2 ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อายุราชการ สังกัดฝ่าย สังกัดเมือง เป็นอย่างไร ?

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก

1.3.2 เพื่อเปรียบเทียบระดับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อายุราชการ สังกัดฝ่าย สังกัดเมือง

1.4 สมมติฐานการวิจัย

ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแตกต่างกันตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อายุราชการ สังกัดฝ่าย สังกัดเมือง

1.5 ขอบเขตการวิจัย

ผู้เขียนทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร ของแผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก ซึ่งขอบเขตในการวิจัยมีดังนี้

1.5.1 ขอบเขตในด้านเนื้อหาของการวิจัย

ในการศึกษานี้มีขอบเขตด้านเนื้อหาโดยมุ่งเน้นการศึกษาการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก ได้แก่ การสร้างฐานภาษีพื้นฐาน ปรับโครงสร้างส่วนราชการรวมศูนย์ตามสายตั้ง (องค์กรเชิงวิทยาการ) และพัฒนาการคุ้มครองด้วยระบบทันสมัย (ไอซีที) รวมทั้งศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก ได้แก่ การเข้าถึงตัวผู้เสียภาษี การดำเนินงาน ผู้เสียภาษี การอำนวยความสะดวก และการพัฒนารับการบริหารงาน

1.5.2 ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

1.5.2.1 ประชากรที่ได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ของกรมสรรพากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสังกัดสำนักงานสรรพากร พื้นที่แขวงจำปาสัก จำนวน 360 คน ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 190 คน และใช้สูตรของ Yamane, (1973, p. 89, อ้างถึงใน ยุทธ ไกยวรรณ, 2550, น. 157) โดยการสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Clustre Sampling) (ข้อมูลจาก สถิติ บุคลากร แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก ปี 2560)

1.5.2.2 ประชากรที่ศึกษาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หมายถึงผู้รับบริการด้านภาษี คือ นักธุรกิจ หรือผู้ประกอบการด้านธุรกิจ ในพื้นที่แขวงจำปาสัก จำนวน 11,031 คน เป็นตัวแทนธุรกิจละ 1 คนได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 386 คน และใช้สูตรของ Yamane (1973, p. 89, อ้างถึงใน ยุทธ ไกยวรรณ, 2550, น. 157) โดยการสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Clustre Sampling)

1.5.3 ขอบเขตในด้านพื้นที่ของการวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่ในการศึกษานี้ คือ สำนักงานแผนกช่วยสาอากรพื้นที่แขวงจำปาสัก

1.5.4 ขอบเขตตัวแปรที่วิจัย

1.5.4.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ สังกัดฝ่าย สังกัดเมือง

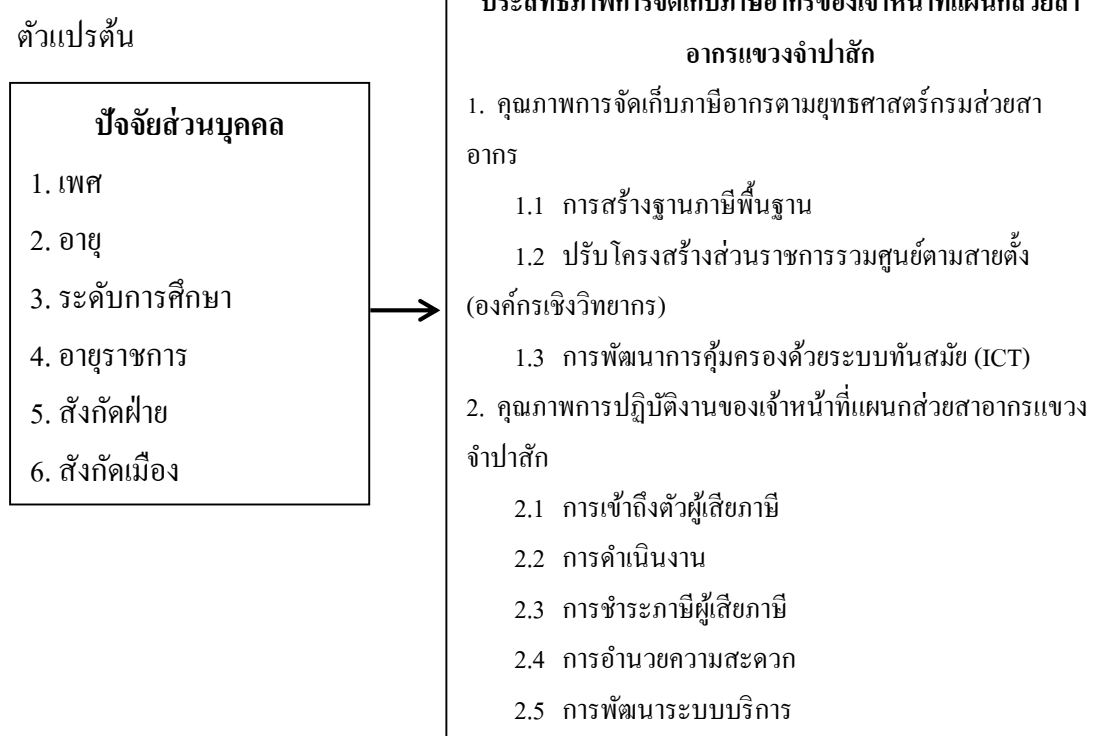
1.5.4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก

1.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดเรื่อง ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก ได้นำแนวคิดนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรตามยุทธศาสตร์กรมช่วยสาอากร ประกอบด้วย

1) การสร้างฐานภาษีพื้นฐาน 2) ปรับโครงสร้างส่วนราชการรวมศูนย์ตามสายตั้ง (องค์กรเชิงวิทยากร) และ 3) พัฒนาการคุ้มครองด้วยระบบทันสมัย (ไอซีที) มากำหนดตัวแปรต้น และนำแนวคิดระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรจากแนวคิดของราณี อิติชัยกุล (2541 : 21-24) ประกอบด้วย 1) การเข้าถึงตัวผู้เสียภาษี 2) การดำเนินงาน 3) การชำระภาษีผู้เสียภาษี 4) การอำนวยความสะดวก และ 5) การพัฒนาระบบบริการ มากำหนดตัวแปรตาม ซึ่งได้กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ดังภาพที่ 1.1

ตัวแปรตาม



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

“ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร” หมายถึง คุณภาพการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก ประกอบด้วย คุณภาพการจัดเก็บภาษีอากรตามยุทธศาสตร์กรมช่วยสาอากร คุณภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก

“คุณภาพการจัดเก็บภาษีอากรตามยุทธศาสตร์กรมช่วยสาอากร” หมายถึง การดำเนินงานตามภาระบทบาทหน้าที่ของกรมช่วยสาอากร ในการสร้างฐานภาษีพื้นฐาน การปรับโครงสร้างส่วน

ราชการรวมศูนย์ตามสายตั้ง (องค์กรเชิงวิทยาการ) การพัฒนาการคุ้มครองด้วยระบบทันสมัย (ไอซีที)

“คุณภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แผนกช่วยสาอากรแขวงจำปาสัก” หมายถึง การดำเนินงานตามภาระบทบาทหน้าที่ของกรมช่วยสาอากร ในการ การเข้าถึงตัวผู้เสียหาย การดำเนินงาน การชำระภาษีผู้เสียหาย การอำนวยความสะดวก และการพัฒนาระบบบริการ

“การสร้างฐานภาษีพื้นฐาน” หมายถึง การจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน สร้างความโปร่งใส ความสมัครใจในการเสียภาษี สนับสนุนการคลังเพื่อสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในการจัดเก็บภาษี การเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับภาคเอกชนและประชาชน การบริหารการสำรวจติดตามธุรกิจนอกระบบ การจัดทำมาตรการภาษีต่าง ๆ

“ปรับโครงสร้างส่วนราชการรวมศูนย์ตามสายตั้ง” หมายถึง เป็นองค์กรเชิงวิทยาการตามสายตั้ง บุคลากรมีคุณภาพและจริยธรรม เป็นกรมช่วยสาอากรใสสะอาดปรับ โครงสร้างส่วนราชการและระบบบริหารงาน มีความยืดหยุ่นทันสมัยรองรับต่อยุทธศาสตร์ของรัฐบาล สร้างวัฒนธรรมการทำงานที่ยืดประโยชน์สุขของประชาชน การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม การสร้างระบบบริหารงานบุคคล การพัฒนาสร้างระบบบริหารความรู้ขององค์กรโดยจัดระบบบริหาร และเพิ่มมูลค่าบุคลากรด้วยฐานความรู้ การจัดองค์กรสู่การเป็น สังคมแห่งการเรียนรู้ สร้างฐานความรู้หรือวิทยาการใหม่ๆเชื่อมโยงสู่ภาคสังคม และผู้เสียหาย เพิ่มประสิทธิภาพ ความทันสมัย และความโปร่งใสในการทำงาน

“พัฒนาการคุ้มครองด้วยระบบทันสมัย (ไอซีที)” หมายถึง ความสามารถยกระดับการบริการให้อยู่ในระดับการบริการอยู่ในระดับดีมาก สามารถให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว ทันสมัยโปร่งใส เป็นคลังข้อมูลภาครัฐและภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาความยากจน การเชื่อมโยงข้อมูล และการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น เพื่อให้เข้าการชำระภาษีมากขึ้น การเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินส่งผลให้มีการชำระภาษีด้วยความสมัครใจ การพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดี ส่งผลทำให้การหลีกเลี่ยงการเสียภาษีน้อยลง การบริหารจัดการการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขับเคลื่อนองค์กร การขยายโครงข่ายของระบบไอซีทีให้กว้างขวางมาก

“การเข้าถึงตัวผู้เสียหาย” หมายถึง การให้ความรู้กับผู้มีหน้าที่เสียภาษีทุกคนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารตลอดจนความรู้ทางภาษี การให้ความรู้ผู้มีหน้าที่เสียภาษี การให้ผู้เสียภาษีมุ่งความเข้าใจในหลักการและวิธีการเสียภาษี การเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม และมีความปลอดภัยใน

ชีวิตและทรัพย์สินส่งผลให้มีการชำระภาษีด้วยความสมัครใจ การเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินส่งผลให้มีการชำระภาษีด้วยความสมัครใจ

“การดำเนินงาน” หมายถึง การดำเนินการตามกระบวนการบริหารการจัดเก็บภาษีครอบคลุมทุกกิจกรรม การวางแผนการบริหาร การจัดเก็บภาษี การประเมินภาษี การจดทะเบียน การจัดให้มีการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีด้วยวิธีต่าง ๆ การรับชำระเงินภาษี การคืนภาษี มาตรการทางภาษีต่าง ๆ ในบทลงโทษทางภาษี การเสียค่าปรับเงินเพิ่ม การติดตามและประเมินผลการจัดเก็บภาษีของหน้าที่

“การชำระภาษีผู้เสียภาษี” หมายถึง การยินยอมเสียภาษีด้วยความสมัครใจ การให้ความร่วมมือในการเสียภาษี การไม่พยายามหลบเลี่ยงหรือหนีภาษี เสียค่าใช้จ่ายในการเสียภาษี

“การอำนวยความสะดวก” หมายถึง การให้บริการกับประชาชนผู้เสียภาษีให้รับความสะดวกในการเสียภาษี ได้แก่ การอำนวยความสะดวกของสถานที่จอดรถ ความสะดวกในการเดินทางมาเสียภาษี มีการแสดงขั้นตอนการยื่นแบบรายการภาษีของชำระเงินภาษีหรือขอคืนภาษี การกำหนดจุดให้บริการได้รับความสะดวก ความสะดวกเรียบร้อยของสถานที่

“การพัฒนาระบบบริการ” หมายถึง การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการปฏิบัติงานช่วยให้การจัดเก็บมีความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ การวางระบบการควบคุมผู้เสียภาษีอย่างทั่วถึงและรัดกุม การประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในแผนกที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี การบริการจัดเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่มีความรวดเร็ว การบริการจัดเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่เป็นธรรมชาติกับทุกคน การบริการจัดเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่มีความโปร่งใส

1.8 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.8.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาที่มีผลกระทบต่อ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรของแผนกสรรพากรแขวงจำปาสัก

1.8.2 สำนักงานแผนกสรรพากรแขวงจำปาสัก สามารถนำผลการศึกษาไปใช้ในการปรับปรุงแนวทางในการกำหนดแผนการบริหารงานจัดเก็บภาษีอากร

1.8.3 สำนักงานแผนกสรรพากรพื้นที่อื่น ๆ ของกรมสรรพากรสามารถนำผลการศึกษาไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานของพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างเหมาะสมอันจะส่งผลให้กรมสรรพากรสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้อย่างครบถ้วนตามประมาณการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลเพียงพอต่องบประมาณรายจ่ายของประเทศ