

บทที่ ๑

บทนำ



ความสำคัญของเรื่อง

ในภาวะการณ์ปัจจุบัน ภาชืออากรได้เข้ามามีบทบาทอย่างกว้างขวางต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะภาชืออากรมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าความมั่นคงของชาตินี้ขึ้นอยู่กับรากฐานแห่งความมั่นคง ๓ ประการอันได้แก่ ความมั่นคงทางทหาร ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางสังคม ทั้งนี้เพราะถ้าประเทศชาติใดมีความมั่นคงทั้ง ๓ ประการนี้ อย่างพร้อมมูลแล้ว ก็สามารถที่จะดำรงและพัฒนาประเทศไปได้ด้วยดีตลอดไป กล่าวคือ ความมั่นคงทั้ง ๓ ประการนี้จะ เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ประเทศชาตินั้น เจริญก้าวหน้าและปลอดภัย อย่างไรก็ตาม ประเทศชาติใดจะมีความมั่นคงทั้ง ๓ ประการนี้ได้ อย่างพร้อมมูล ไม่ว่าจะ เป็นความมั่นคงทางทหาร ความมั่นคงทาง เศรษฐกิจหรือความมั่นคงทางสังคม เพื่อนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ปัจจัยที่มีบทบาทอย่างมากต่อความมั่นคงของประเทศก็คือ การภาชืออากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย ในทางตรงกันข้าม การบริหารงาน ภาชืออากรที่ขาดประสิทธิภาพและความเหมาะสมก็จะมีส่วนทำลายความมั่นคงของชาติลงด้วย

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในบรรดาส่วนราชการที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาชืออากรของประเทศไทย ไม่ว่าจะ เป็นกรมศุลกากร กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต หรือหน่วยงานของท้องถิ่นอื่น ๆ กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดและยังรายได้ให้รัฐมากที่สุด การบริหารงานภาชืออากรของกรมสรรพากรจึง เป็นเรื่องสมควรได้รับการวิ เเคราะห์ในเชิงวิชาการอย่างแท้จริง และนำผลการ วิเคราะห์ไปใช้ปรับปรุงการบริหารงานสรรพากร ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถใช้กลไกภาชืออากรให้เกิด ผลตามนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐและการพัฒนา เศรษฐกิจ

ในด้านความมั่นคง ระบบบริหารภาษีอากรที่ดีจะสามารถลดช่องว่างของกลุ่มบุคคลที่มีรายได้แตกต่างกัน เป็นการขจัดความรู้สึกไม่เป็นธรรมในสังคม มีการจัดโครงการสวัสดิการต่าง ๆ โดยรัฐ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในบางส่วนจากเงินภาษีอากร ความสำคัญต่อความเป็นปึกแผ่นของชาติในส่วนรวม ความนโยบายสังคมและจิตวิทยาจะมีระดับสูงขึ้น

ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนา ระบบภาษีอากรที่ดีจะใช้เป็นเครื่องมือควบคุมภาวะเงินเฟ้อ โดยมีผลกระทบต่อค่าจ้างแรงงานและการลดระดับการบริโภคสินค้าที่เห็นว่า คุ้มเสีย ขณะ que การพัฒนายังอยู่ในระดับต้น ตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือระดมทุนในประเทศ

การวิเคราะห์ระบบบริหารกรมสรรพากรเมื่อพิจารณาตามหลัก M ทั้ง ๔ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Materials) และการจัดการ (Management) เห็นได้ว่า คนเป็น เรื่องสำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะกรมสรรพากรมีหน่วยงานกระจายทั่วราชอาณาจักรถึงระดับอำเภอ ปริมาณงานร้อยละ ๘๐ เป็นงานที่ติดต่อกับประชาชนและองค์การได้ขยายตัวออกทุกปี ขอบเขตของวิทยานิพนธ์จึงมุ่งตรง ไปที่การบริหารงานบุคคล

ขอบเขตการศึกษา

ผู้เขียนมุ่งศึกษาการบริหารบุคคล อันเป็นหน้าที่ของกองการเจ้าหน้าที่ รับผิดชอบควบคุมเกี่ยวกับงานการเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากรทั่วราชอาณาจักร แต่ผู้เขียนจำกัดการศึกษาเฉพาะในเรื่อง การจัดการและการพัฒนากำลังคนในการบริหารงานภาษีอากรเท่านั้น ส่วนการบริหารบุคคลด้านบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน การกำหนดตำแหน่ง เงินเดือน การให้บำเหน็จบำนาญ ฯลฯ ผู้เขียนเห็นว่ามีหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติเช่นเดียวกับกับส่วนราชการอื่นที่ต้องปฏิบัติตามหลัก เกณฑ์ของทางราชการ ซึ่งมอบกำหนดไว้ เป็นบรรทัดฐาน ทั้งนี้เพราะ เรื่องการจัดสรรและพัฒนาตัวบุคคลนี้ เป็น เรื่องที่ผู้เขียน เห็นว่าเป็นภาระที่สำคัญของกรมฯ เนื่องจากอัตราการกำลังจำกัด ไม่มีทางเพิ่มถึงจุดที่กล่าวได้ว่ามีเพียงพอ ต่องานซึ่งมีอัตราขยายตัวถึงร้อยละ ๑๓ ต่อปี จึงต้องมีแผนการใช้อัตรากำลังและพัฒนาตัว เจ้าหน้าที่ที่มี อยู่ให้เป็นประโยชน์แก่ทางราชการมากที่สุด

เนื่องจากข้อมูลในเรื่องอัตรากำลังย่อมเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพราะมีการเข้าออกโยกย้ายตัวเจ้าหน้าที่ ดังนั้นข้อมูลที่ผู้เขียนใช้จึงเป็นตัวเลขเพียงในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๑.

วิธีการศึกษาค้นคว้า

โดยที่ผู้เขียนเป็นข้าราชการกรมสรรพากร การศึกษาด้วยวิธีสอบถามสัมภาษณ์โดยตรงจากผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ จึงกระทำได้สะดวกและได้นำหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติ และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางที่เห็นว่าจะเป็นการปรับปรุงงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ผู้เขียนยังได้นำเอาหลักการบริหารบุคคลที่ได้ไปศึกษาและค้นคว้าจากตำราประกอบการศึกษาอีกด้วย

การเสนอเรื่อง

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานไว้ว่า การจัดสรรและพัฒนากำลังคนในการบริหารภาษีอากรนั้น มีข้อขัดข้องซึ่งหาหนทางแก้ปัญหาด้วยหลักวิชาผู้เสนอสมควรที่จะได้วิธีการศึกษาอย่างจริงจัง ฉะนั้นในการเสนอเรื่องผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาตามสมมุติฐานดังกล่าวแล้ว เสนอแนะทางแก้ไขและปรับปรุง ในการนี้ได้จัดแบ่งเรื่องออกเป็น ๕ บท แต่ละบทมีสาระสำคัญ คือ

บทที่ ๑ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความนำโดยทั่วไป แสดงจุดประสงค์ของความมุ่งหมายและขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์ และประโยชน์ที่จะได้รับ

บทที่ ๒ เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและสายงานการบริหารภาษีอากรของกรมสรรพากร ทั้งนี้เพื่อให้ผู้อ่านจะได้ทราบถึงความเป็นมาและการแบ่งส่วนราชการของกรมสรรพากรทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ

บทที่ ๓ เป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวการสรรหาและใช้กำลังคนในการบริหารภาษีอากร โดยกล่าวถึง ระบบบริหารและสายงานการบริหารภาษีอากรในเชิงบริหารงานบุคคลแสดงลักษณะงานที่จะต้องปฏิบัติว่าเป็นประการใด รวมถึงอัตรากำลังข้าราชการของกรมสรรพากร หลักเกณฑ์การใช้กำลังคน การขออัตรากำลัง การสำรวจและประเมินความรู้ความสามารถ แล้ววิเคราะห์ปัญหาการจัดสรรอัตรากำลังคนของกรมสรรพากร

บทที่ ๔ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาถึงการพัฒนากำลังคนของกรมสรรพากร เน้นถึงความสำคัญว่าเป็นองค์การขนาดใหญ่ ต้องติดต่อกับประชาชนเป็นจำนวนมากและเป็นนิจ การพัฒนาตัวบุคคล มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ได้เสนอวิธีการในการพัฒนาตัวบุคคลของกรมสรรพากรว่ามีอะไรบ้าง ในตอนท้ายของบทได้กล่าวถึงข้อบกพร่องในการพัฒนาตัวบุคคลของกรมสรรพากร

บทที่ ๕ บทสุดท้าย เป็นการสรุปให้ทราบถึงแนวการใช้และพัฒนาากำลังคนของกรมสรรพากร พร้อมกับเสนอแนะแนวการแก้ไขข้อบกพร่องที่ได้กล่าวไว้ในบทอื่น

ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา

การศึกษาเรื่องการใช้พลังงานในการบริหารภาษีอากรตามวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ได้แก่

๑. ทำให้เข้าใจปัญหาการบริหารราชการของส่วนราชการขนาดใหญ่ ที่มีข่ายงานกว้าง ขวางทั่วประเทศ

งานการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากร เป็นงานที่มีหน้าที่กว้างขวางทั่วประเทศ ครอบคลุมถึงระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ ต้องติดต่อกับประชาชนหลายด้านอยู่ตลอดเวลา โดยไม่จำกัด เฉพาะ เวลาต้นปีที่มีรายได้ต้องมายื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเท่านั้น ดัง จะเห็นได้จากที่ผู้ประกอบการค้าจะต้องมายื่นแบบแสดงรายการอันเกี่ยวกับภาษีการค้าในทุก ๆ เดือน หรือการที่สถานมหรสพต่าง ๆ มาติดต่อเกี่ยวกับ เรื่องอากรมหรสพ อากรมแสตมป์ เป็นต้น ดังนั้นการที่ ได้เข้าใจถึงปัญหาการบริหารราชการของกรมสรรพากร จะทำให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการปฏิบัติ งานของกรมฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ การศึกษาเรื่องการใช้ และพัฒนากำลังคนตามวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จะมีส่วนช่วยให้เห็นและเข้าใจถึงปัญหาการบริหารบุคคล บางประการของกรมฯ ที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการโดยส่วนรวมของกรมสรรพากรได้

๒. ให้ประสบการณ์ในแง่กว้างตัวบุคคลแก่ตำแหน่งเกี่ยวกับเงินทอง และต้องติดต่อกับ ประชาชนโดยใกล้ชิดตลอดเวลา

กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ด้านการเก็บเงินรายได้ให้เข้ารัฐ ซึ่งต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่พร้อมที่จะให้บริการและอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ อย่างพร้อมเพรียงเมื่อประชาชนมาติดต่อ โดยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับหน้าที่งานที่ต้องจัดทำนั้นด้วย เพราะจะเป็นผลทำให้ภาพพจน์ของกรมสรรพากรในสายตาของประชาชนดีขึ้นถ้าพวกเขาได้รับการต้อนรับอย่างดี และเกิดความสะดวกสบายเมื่อมาติดต่อ อันจะโยงไปถึงความเต็มใจในการเสียภาษีอากรได้ การศึกษาเกี่ยวกับการใช้และพัฒนากำลังคนในการบริหารภาษีอากรจะช่วยให้เห็นแนวการวางตัวบุคคลและจำนวนเจ้าหน้าที่ให้ได้เหมาะสมกับตำแหน่งและปริมาณงานที่ต้องจัดทำนั้น

๓. กระตุ้นการใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบต่อการบริหารส่วนราชการ ที่เป็นกุญแจสำคัญต่อการพัฒนาบ้านเมือง และเป็นหน่วยงานที่มีปริมาณงานอันคาดได้ว่าจะท่วมท้นเกินกว่าอัตรากำลังที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ดังได้กล่าวแล้วว่า งานภาษีอากรของกรมสรรพากรเป็นงานที่มีบทบาทอย่างมากต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะรัฐสามารถใช้กลไกภาษีอากรให้เกิดผลต่อความมั่นคงของรัฐและการพัฒนาเศรษฐกิจได้ อีกทั้งปริมาณงานของกรมสรรพากรนั้นนับวันก็จะมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่มีการหยุดยั้ง การสามารถบริหารงานภาษีอากรได้อย่างเหมาะสม จะมีผลช่วยให้งานของกรมสรรพากรเกิดความก้าวหน้า อันจะเป็นผลต่อความเจริญของประเทศชาติด้วย การศึกษาถึงการใช้งบประมาณในการบริหารภาษีอากรของกรมสรรพากรจะช่วยกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับต่าง ๆ ได้เห็นถึงความสำคัญในเรื่องเหล่านี้ อันจะเป็นผลทำให้รู้จักใคร่ครวญและใช้เหตุผลอย่างเหมาะสมในการบริหารงานภาษีอากรของกรมสรรพากร