

## บทที่ 7

## ปัญหาการบริหารงานด้านการจัดเก็บ

การที่จะบริหารงานภาษีอากรให้ได้นลสมบูรณ์นั้น จะอาศัยภาษีและระบบภาษีอากรที่ดีเท่านั้นไม่เพียงพอ จะต้องรวมถึงวิธีการบริหารงานด้วย สำหรับการจัดเก็บภาษีการค้าในปัจจุบันมีปัญหาที่ควรจะได้รับพิจารณาและแก้ไขอยู่หลายประการ ปัญหาที่กล่าวไปแล้วนั้น ได้แก่ ปัญหาด้านความเป็นธรรม ปัญหาจากบทบัญญัติภาษีการค้าแห่งประมวลรัษฎากร และปัญหาจากคานาผู้ประกอบการ ส่วนปัญหาด้านบริหารงานการจัดเก็บนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับ ระเบียบ วิธีการ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานการจัดเก็บภาษีการค้าอยู่มาก

ปัญหาโดยทั่วไป

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารการจัดเก็บอย่างกว้าง ๆ จะพบว่าลักษณะการบริหารงานภาษียังมีช่องทางที่จะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นหลายด้าน เช่น การกำหนดหน้าที่การทำงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบในส่วนกลางของกองต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในกองภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กองภาษีการค้า หรือกองอื่น ๆ ต่างทำหน้าที่ตรวจสอบภาษีทุกประเภท แทนที่จะตรวจสอบเฉพาะภาษีประเภทที่ตนรับผิดชอบอยู่ ในส่วนภูมิภาคก็เช่นกัน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทุกคนมีหน้าที่วิเคราะห์และตรวจสอบภาษีทุกประเภทโดยไม่ได้แยกแยะหน้าที่ออกจากกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญต่องานเฉพาะของตน โดยเฉพาะจังหวัดที่มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบน้อย การขาดการอบรมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รู้ถึงงานในหน้าที่ของตนก่อนปฏิบัติงานก็ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานลดลงอีกทางหนึ่งด้วย ในด้านระเบียบงานนั้น บางอย่างก็ขาดการควบคุมที่ดี เช่น การขึ้นแบบในส่วนกลาง ยินยอมให้ผู้ประกอบการค้าขึ้นชำระเสียภาษีการค้าได้ทั้งที่กองคลัง กรมสรรพากร หรือที่ว่าการสรรพากร เขตในกรุงเทพมหานครที่สถานการค้านั้นตั้งอยู่ เป็นต้น

การศึกษาปัญหาทางเดินของแบบและการเก็บรักษา และปัญหาการวิเคราะห์ และตรวจสอบที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นตัวอย่างแสดงถึงปัญหาโดยทั่วไปของการบริหารงาน การจัดเก็บภาษีการค้าได้เป็นอย่างดี

### ปัญหาทางเดินของแบบและการเก็บรักษา

การยื่นแบบแสดงรายการ (ภ.ค.4) ของผู้ประกอบการค้าจะต้องทำการยื่น ณ ที่ว่าการสรรพากรอำเภอ ซึ่งสถานประกอบการค้าของตนตั้งอยู่ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ประกอบการค้าสามารถจะมายื่นชำระภาษีการค้าที่กองคลัง กรมสรรพากร ใค้อีกแห่งหนึ่งด้วย เว้นแต่ประเภทการค้าการรับจ้างทำของ และภัตตาคาร จะต้องยื่น ณ สำนักงานสรรพากร เขตท้องที่ที่สถานการค้าตั้งอยู่เท่านั้น ดังนั้น การเริ่มต้นการเดินทางของแบบจะเริ่มจากจุดนี้ โดยที่ทั้งอำเภอและกองคลังจะรวบรวมแบบส่งให้ฝ่ายวิเคราะห์ (ซึ่งในช่วงนี้จะมีเพียงการรวบรวมถึงจำนวนแบบ ภ.ค.4 เท่านั้น ส่วนเอกสารที่ประกอบการยื่นแบบนั้นไม่ได้มีการควบคุมไว้ด้วย) จากนั้นฝ่ายวิเคราะห์ก็จะทำการวิเคราะห์และลงรหัส ซึ่งใช้เวลาประมาณ 2 เดือน แบบใดที่เกิดปัญหาหรือจะต้องมีการเรียกผู้ประกอบการมาทำการประเมินภาษีเพิ่มเติม ก็จะคัดสำเนาไว้ เมื่อทำการวิเคราะห์แล้วจะส่งแบบแสดงรายการไปให้กองวิชาการ ทำการเจาะบัตรเพื่อรวบรวมข้อมูลไว้ กองวิชาการจะใช้เวลาประมาณ 1 เดือน จึงส่งแบบแสดงรายการคืนฝ่ายบริหารงานภาษีของกองภาษีการค้าต่อไป เพื่อให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บแบบเข้าแฟ้มประวัติของผู้ประกอบการค้า การทำงานของฝ่ายเก็บรักษาแบบมักจะไม่ได้อัดแบบเข้าแฟ้มประวัติทันทีทันใดเมื่อแบบมาถึง จึงเป็นปัญหาว่า การเก็บรักษาแบบแสดงรายการที่ผู้ประกอบการยื่นมานั้นครบถ้วนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการเดินทางของแบบจากอำเภอและกองคลังกว่าจะถึงฝ่ายเก็บแบบนี้กินเวลานานประมาณถึง 6 เดือน

ความล่าช้าในการเดินทางของแบบและการเก็บรักษาแบบดังกล่าวข้างต้นนั้นจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบภาษีการค้าโดยตรง จึงนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สมควรมองข้ามไป การแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการดังกล่าวให้ดำเนินไปไ้รวดเร็วยิ่งขึ้น

อาจจะทำได้หลายทาง ทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับงาน นอกจากนี้ ยังอาจปรับปรุงวิธีการเก็บข้อมูลให้ทันสมัยขึ้นแทนการนำแบบมาเจาะบัตรที่ฝ่ายเจาะบัตร กองวิชาการ โดยเริ่มกระบวนการเก็บข้อมูล ณ ที่ว่าการอำเภอ อันเป็นจุดแรกที่แบบเข้ามาเลยก็ได้ วิธีการนี้อาจทำได้ด้วยการใช้เครื่องเก็บเงิน (Cash Register) ที่มีเทปคาสเซต (Tape cassette) เก็บข้อมูลอยู่ข้างในไว้ด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการออกใบเสร็จรับเงิน รายการต่าง ๆ ที่บันทึกลงในใบเสร็จรับเงินนั้นก็จะถูกบันทึกไปพร้อมกันในเทปคาสเซตที่ติดอยู่ในเครื่องเก็บเงิน ถ้าต้องการข้อมูลมากกว่านั้น ก็อาจให้เจ้าหน้าที่ทำการบันทึกข้อมูลเพิ่มเติมตามต้องการได้เช่นกัน การควบคุมการเก็บแบบอย่างรัดกุมและการอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความชำนาญในการใช้เครื่องมือชนิดนี้ จะมีส่วนสำคัญยิ่งต่อประสิทธิภาพในการเก็บข้อมูลโดยวิธีนี้ การเก็บข้อมูลด้วยวิธีดังกล่าวจะช่วยลดงานได้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนกลางงานเจาะบัตรจากแบบ ภ.ค.4 ก็จะไม่มีความจำเป็น และในส่วนภูมิภาคก็ไม่ต้องเสียเวลามากกรอกข้อมูลลงในบัตรรหัสเพื่อส่งมาให้ส่วนกลาง เพียงแต่ส่งม้วนเทปบันทึกข้อมูลมาให้เท่านั้น ทำให้ประหยัดเวลาการทำงานด้านการจัดเก็บแบบแสดงรายการเช่าแฟมปริวัติ คือ ไม่ต้องส่งแบบ ภ.ค.4 ผ่านฝ่ายเจาะบัตร นอกจากนี้ก็ยังสามารถนำข้อมูลเหล่านี้มาช่วยในการจัดเก็บทะเบียนการค้าให้ทันสมัยอยู่เสมอได้อีกด้วย

### ปัญหาของการวิเคราะห์และตรวจสอบ

ในส่วนกลาง เมื่อแบบแสดงรายการของผู้เสียภาษีการค้าได้เดินทางมาถึง ฝ่ายวิเคราะห์ก็จะเป็นผู้นำแบบเหล่านั้นมาทำการวิเคราะห์ว่า ผู้ประกอบการค้าได้ยื่นแบบถูกต้องประเภทการค้าและเสียอัตราภาษีการค้าไว้ถูกต้องหรือไม่ รวมทั้งยอดภาษีที่ผู้ประกอบการค้ายื่นชำระนั้นคำนวณไว้ถูกต้องหรือไม่ ถ้าเกิดการผิดสงสัย หรือพบข้อผิดพลาดในการเสียภาษีของผู้ประกอบการค้า ก็จะทำให้การประเมินภาษีการค้าเรียกเก็บเพิ่มจากผู้ประกอบการค้า หรืออาจเชิญผู้ประกอบการค้ามาชี้แจงข้อสงสัยที่เกิดขึ้น หรือถ้าเห็นว่ากิจการนั้นมีการยื่นรายรับเพื่อเสียภาษีค่าเกินไปหรือไม่ไต่ถาม ก็อาจส่งต่อไปให้ฝ่ายตรวจสอบเรียกผู้ประกอบการค้ารายนั้นให้

นำหลักฐานการบัญชีมาให้ตรวจสอบต่อไป เจ้าหน้าที่ตรวจสอบก็จะทำการตรวจสอบโดยไต่หลักฐานจากฝ่ายวิเคราะห์ หรืออาจจะนำแบบที่เก็บอยู่ในแฟ้มประวัติมาวิจัย เรียกตรวจสอบเอง หรืออาจจะตรวจสอบตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ใด สำหรับในส่วนภูมิภาคการวิเคราะห์และตรวจสอบแบบ ภ.ค.4 นั้น ส่วนมากจะใช้เจ้าหน้าที่ชุดเดียวกัน ซึ่งบางครั้งก็มีอัตรากำลังไม่เพียงพอ เพราะอาจต้องวิเคราะห์และตรวจสอบภาอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย ปัญหาสำคัญของฝ่ายวิเคราะห์และตรวจสอบนั้น ไต่แก่งานค้าง ในแต่ละฝ่ายจะมีงานค้างอยู่มากซึ่งสาเหตุอาจเนื่องมาจากขาดกำลังเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจในงานของตน เช่น เกิดปัญหาการตีความขอกฎหมายอยู่เสมอ อันเป็นปัญหาของฝ่ายวิเคราะห์ที่จะตรวจสอบว่า สินค้าที่ผู้ประกอบการค้ายื่นเสียภาษีมานั้นถูกประเภทตามที่พระราชบัญญัติฯ ใดกำหนดไว้หรือไม่ ตัวอย่างเช่น กระจกคราฟท์ ใต้อธิบดีบัญชีไว้ว่า "กระจกสำหรับพิมพ์หนังสือพิมพ์ กระจกคราฟท์ และกระจกคราฟท์ที่ทำเป็นลูกตุ้มไม่ว่าจะปิดด้วยแผ่นเรียบหรือไม่ก็ตาม ไม่ว่าผลิตหรือนำเข้าในราชอาณาจักร เสียภาษีการค้ายอดละ 1.5" เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เกิดปัญหาแก่ฝ่ายวิเคราะห์ว่า กระจกคราฟท์จะต้องมีลักษณะหรือคุณสมบัติอย่างไร เพราะถ้ามีใช้กระจกสำหรับพิมพ์หนังสือพิมพ์ หรือกระจกคราฟท์ ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าจะต้องเสียภาษีการค้ายอดละ 7 นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์และตรวจสอบยังอาจขาดความรู้เกี่ยวกับธุรกิจการค้าของประเภทการค้าต่าง ๆ ฉะนั้น จึงควรที่จะมีการอบรมเจ้าหน้าที่ให้รู้ถึงลักษณะของประเภทกิจการการค้าต่าง ๆ และแนวทางการปฏิบัติงาน โดยอาจจะแยกกลุ่มให้ศึกษาถึงประเภทกิจการแต่ละประเภทโดยเฉพาะออกไป และให้เจ้าหน้าที่กลุ่มนั้น ๆ ทำงานวิเคราะห์และตรวจสอบเฉพาะเกี่ยวกับกิจการนั้นโดยตรง เพราะจะเป็นการสร้างความชำนาญให้แก่เจ้าหน้าที่ในการที่จะวิเคราะห์และตรวจสอบถึงปัญหาที่แท้จริงของทุกประเภทการค้าได้ ก็จะทำให้การทำงานโดยผลและเสร็จไต่รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ ก็อาจนำระบบงานคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยทำงานในคานวิเคราะห์แบบเบื้องต้น และช่วยประเมินภาษีที่ผู้เสียภาษีได้ชำระไว้ไม่ถูกต้อง โดยให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์มีหน้าที่เพียงตรวจสอบงานที่ทำด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ และวิเคราะห์ตรวจสอบงานในส่วนที่เครื่องคอมพิวเตอร์ทำไม่ได้ เช่น เรียกผู้ประกอบการค้ามาชี้แจงในกรณีที่เกิดสงสัยว่าไต่ยื่นชำระภาษีไว้ผิดประเภท หรือชำระไว้ไม่ถูกต้อง เป็นต้น

วิธีการควบคุมการเสียหายการค้ำของผู้ประกอบการค้าให้ถูกต้องได้อีกทางหนึ่ง คือ หาวิธีให้ผู้ประกอบการค้ายื่นแบบแสดงรายการเสียหายให้ผู้ถูกต้องก่อนในเบื้องต้นด้วยการ

ก. ส่งเจ้าหน้าที่ออกสำรวจประเภทการค้าต่าง ๆ เพื่อจะได้ศึกษาถึงสภาพที่แท้จริงของกิจการต่าง ๆ และในบางกรณียังเป็นการให้บริการในการให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการค้าได้ทันทีในกรณีที่ผู้ประกอบการค้าเกิดปัญหาขอสงสัยขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการได้สำรวจถึงร้านค้าที่ยังไม่ได้จดทะเบียนการค้าไปในตัวด้วย

ข. การใช้วิธีการกำหนดรายรับขั้นต่ำ โดยใช้เจ้าหน้าที่ออกสำรวจการค้าเป็นงานของผู้ประกอบการค้าว่า โดยเฉลี่ยแล้วผู้ประกอบการค้าประเภทกิจการชนิดนั้น มีกิจการขนาดไหน อยู่ย่านการค้าประเภทใด น่าจะมีรายรับถึงขั้นไหน แล้วแจ้งให้ผู้ประกอบการค้าทราบว่าควรจะเป็นรายรับเพื่อเสียหายการค้าอย่างต่ำเท่าใด ถ้าผู้ประกอบการค้าเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็ให้ยื่นคำร้องขอแก้ไข กรมฯ ก็จะส่งเจ้าหน้าที่ออกสำรวจและสังเกตการค้าเป็นงานกิจการนั้น ๆ ว่าจริงตามที่ผู้ประกอบการค้าโต้แย้งมาหรือไม่ ถ้าเป็นไปตามที่โต้แย้งมาก็จะลดจำนวนลง วิธีการเช่นนี้กรมสรรพากรได้ดำเนินงานอยู่ในประเภทกิจการที่ให้บริการ เช่น ร้านตัดเย็บเสื้อผ้า คัดผมหรือตกแต่งร่างกาย และการค้าประเภทโรงแรมและภัตตาคาร ควรจะมีการขยายการกำหนดรายรับขั้นต่ำแก่กิจการให้บริการอย่างอื่นอีกด้วย

แต่ทั้งนี้ การส่งเจ้าหน้าที่ออกสำรวจและควบคุมนั้น ไม่ควรใช้เจ้าหน้าที่ออกปฏิบัติงานเพียงชุดเดียว ควรจะมีการสับเปลี่ยนกันอยู่เสมอ เพื่อจะได้ป้องกันปัญหาการทุจริตได้

ค. ควบคุมการทำบัญชีของร้านค้าให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติให้ผู้ประกอบการค้าทำการลงบัญชีควบคุมสินค้าภายใน 3 วัน หลังจากมีการซื้อขายสินค้า เพื่อให้บัญชีคุมสินค้าของกรมสรรพากรใช้ได้เลย จึงควรจะมีการออกตรวจตามร้านค้าอยู่เสมอ หรืออาจเรียกกิจการร้านค้าให้นำบัญชีมาตรวจสอบเป็นครั้งคราว จะเป็นการช่วยควบคุมให้ผู้ประกอบการค้าไม่สามารถไปลงบัญชีภายหลังได้

การป้องกันที่กล่าวมานี้เป็นการควบคุมเบื้องต้น นอกจากจะควบคุมผู้ประกอบการทำให้เสียภาษีการค่าให้ถูกต้องแล้ว ยังเป็นการช่วยลดงานทางคดีวิเคราะห์และตรวจสอบได้อีกด้วย

ปัญหาในด้านการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ต่อผู้มาติดต่องานนั้น ยังเป็นปัญหาต่อวงการราชการทั่วไปอยู่ สมควรที่จะมีการอบรมให้ข้าราชการปฏิบัติต่อผู้มาติดต่องานด้วยกิริยาที่สุภาพ อ่อนโยน ก็อาจจะเป็นผลทางอ้อมที่จะทำให้ภาพพจน์ของกรมสรรพากรดีขึ้น อาจจะเป็นทางช่วยให้ประชาชนเกิดความยินยอมพร้อมใจในการเสียภาษี (Tax Compliance) มากขึ้น ในทำนองเดียวกัน การที่จะให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้โดยสุจริตนั้น ย่อมหมายถึงผลตอบแทนที่เขาควรจะได้รับ เช่น เงินเดือนควรได้รับการปรับปรุงให้พอเพียงแก่การครองชีพ และควรให้สวัสดิการด้านอื่น ๆ เช่น คานที่อยู่อาศัย เป็นต้น ถ้ารัฐบาลมีผลตอบแทนที่ดีแก่ผู้ปฏิบัติงาน ก็อาจจะเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้รัฐได้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานในหน่วยราชการมากยิ่งขึ้น และอาจจะเป็นทางช่วยลดการทุจริตในวงการราชการได้อีกด้วย

ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย