

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ภาชอกรเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญของรัฐ ในอันที่จะนำไปใช้จ่ายในการบริหาร และการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและมีปัญหาทั้งในด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ ย่อมมีภาระในการใช้จ่ายซึ่งต้องให้เงินเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้เร่งรัดการศตรกับภาชอกร เพื่อให้เพียงพอกับความจำเป็นในการใช้จ่ายตามงบประมาณซึ่งเพิ่มมากขึ้นในอัตราสูงทุกปี แต่เนื่องจากการศตรกับภาชอกรมีลักษณะเป็นการบังคับ คือ ถือเป็นภาระหน้าที่ของพลเมืองทุกคนที่จะต้องช่วยกัน เสียสละส่วนรายได้ของตนให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะสมัครใจหรือไม่สมัครใจก็ตาม ฉะนั้นทุกประเทศที่มีการศตรกับภาชอกร ไม่ว่าจะ เป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา มักจะต้องประสบปัญหาในเรื่องการหลีกเลี่ยงการชำระภาชอกร ซึ่งในประเทศพัฒนาแล้วได้มีการศึกษาถึงเรื่องนี้กันอย่างกว้างขวาง และพยายามหามาตรการป้องกันหรือขจัดการหลีกเลี่ยงการชำระภาชอกร ทั้งในหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ศตรกับภาชอกรและในสถาบันการศึกษา การปรับปรุงการศตรกับภาชอกรและการป้องกันการหลีกเลี่ยงการชำระภาชอกรนั้น เป็นงานที่จะต้องกระทำต่อเนื่องกันไปอย่างไม่หยุดยั้งในทุกประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่า การหลีกเลี่ยงการชำระภาชอกรยังคงมีอยู่มากจนมีผู้กล่าวว่า เพียงแต่สามารถศตรกับภาชอกรที่เร็ว ใหญ่ ให้เต็มเม็ด เต็มหน่วยเท่านั้น ก็จะได้เงินภาชอกรมาเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มประเภทภาชอกรหรือขึ้นอัตราภาชอกร การขึ้นอัตราภาชอกรเพื่อหวังจะได้รายได้เข้ารัฐมากยิ่งขึ้นนั้นย่อมจะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมมากขึ้น¹ ฉะนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่ศตรกับภาชอกรจึงได้พยายาม

¹ สารีต อุทัยศิริ "ทำไมประชาชนจึงไม่จ่ายภาษีเงินได้" สารทวารสาร 25 (กันยายน-ตุลาคม 2521): 142.

วางมาตรการป้องกันและปราบปรามการหลีกเลี่ยงการชำระภาษีอากร ตลอดจนปรับปรุงการบริหารงานคดีเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตลอดมา

ในบรรดาภาษีอากรที่มีผู้หลีกเลี่ยงมากที่สุดประเภทหนึ่ง อันเป็น เรื่องที่กรมสรรพากรผู้เป็นหน่วยงานที่หน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแล และเร่งรัดในการคดีเก็บได้พยายามดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตลอดมา ได้แก่ อากรมหรสพ ซึ่งเป็นภาษีอากรประเภทหนึ่งที่นำรายได้เข้าสู่รัฐเป็นจำนวนมาก จนมิใช่น้อย แต่โดยลักษณะแล้ว อากรมหรสพมีความยุ่งยากในการที่จะคดีเก็บให้ได้ผล ดีมี มิได้มีดีมีดีมีหน่วยอยู่มาก และเป็นที่ยากลำบากที่ว่า วิธีการคดีเก็บอากรมหรสพที่กรมสรรพากรปฏิบัติมาแต่เดิม มิได้มีผลเท่าที่ควร มีช่องทางให้เกิดการรั่วไหลมาก การหลีกเลี่ยงอากรมหรสพยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวาง ดังที่ นาย บรรหาร ปัทมพล รองอธิบดีกรมสรรพากร ในปัจจุบัน 1 เมื่อครั้งยังดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยการ กองวิยาการ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้ากองอากร ได้เคยให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ เกี่ยวกับ เรื่องการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพที่ว่า ส่วนใหญ่เป็นโรงภาพยนตร์ชั้นสอง ซึ่งจะเสียอากรมหรสพอย่างถูกต้องเพียงร้อยละ 13 ส่วนโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งเสียเพียงร้อยละ 80¹ ฉะนั้นกรมสรรพากรจึง ได้พยายามดำเนิน การปรับปรุงแก้ไขระเบียบและวิธีการต่าง ๆ ในการคดีเก็บอากรมหรสพให้รัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อให้การคดีเก็บอากรมหรสพที่รั่วไหล ได้ผล ดีมี มิได้มีดีมีดีมีหน่วย โดยได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการคดีเก็บอากรมหรสพมาแล้วหลายวิธี จนกระทั่งปัจจุบันนี้ ได้ใช้วิธีการคดีเก็บอากรมหรสพประเภทภาพยนตร์ โดยกำหนดให้เจ้าของมหรสพใช้ตัวภาพยนตร์ที่กรมสรรพากรยึดพิมพ์ขึ้น และได้คดีให้มีการออกรางวัลตัวมหรสพประเภทนี้ขึ้นด้วย 1 เพื่อจูงใจให้ประชาชนผู้เข้าชมภาพยนตร์เลิกทางตัวภาพยนตร์ กับไว้เพื่อสิทธิในการออกรางวัล และเป็น การร่วมมือกับทางราชการป้องกันอากรมหรสพอีกทางหนึ่ง ปรากฏว่าในระยะแรกของการปรับปรุงวิธีการคดีเก็บดังกล่าวนี้ จากโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่ง เขตพญาไท จำนวน 15 โรง สามารถเก็บอากรมหรสพได้เพิ่มขึ้นราว 60% ซึ่งโดยปกติโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งก็เก็บอากรได้เกือบ ดีมี มิได้มีดีมีดีมีหน่วยอยู่แล้ว ส่วนโรงภาพยนตร์ชั้นสองนั้นก็เก็บได้เพิ่มขึ้นมากขึ้นเช่นกัน แต่ก็ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ² และได้เกิดปฏิกิริยาคัดค้านจากบรรดานักเจ้าของโรงภาพยนตร์ชั้นสองทั่วประเทศ ถึงขนาด

¹ "สรรพากรขออำนาจปิดโรงหนัง" สยามรัฐ (16 มกราคม 2517) : 1 , 16

² "ตัวหนัง 'ล๊อตเตอร์' ใช้ทั่วกรุงเทพฯ 5 พ.ย." เดลินิวส์ (29 ตุลาคม 2518) :

มีการนัดกันหยุดกิจการ เพื่อเป็นการประท้วงกรมสรรพากร นอกจากนี้ก็มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่า งานคดี กับอากรมหรสพ เป็นงานที่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่าการคดี กับภาชีอากรประเภทอื่น ๆ ทั้งยังสิ้นเปลืองอัตราค่าส่งคนในการควบคุมตรวจสอบ และเป็นที่มาของข้อครหาและการร้องเรียน เกี่ยวกับความประพฤติของเจ้าหน้าที่ ว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่และหาผลประโยชน์ใส่ตน

ในเรื่องนี้ นายพล สิมะเสถียร อธิบดีกรมสรรพากร ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ความ ต่อนหนึ่งว่า "....ผลการคดี กับอากรมหรสพ คดีเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ สำเหตุเนื่องมาจาก โรงภาพยนตร์มีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพกันมาก โดยเฉพาะ โรงภาพยนตร์ชั้นสองในต่างจังหวัด. เมื่อกรมสรรพากรส่งเจ้าหน้าที่ออกทำการตรวจสอบจับกุม ทำให้จำนวนอากรมหรสพคดีเก็บได้เพิ่มขึ้น แต่พอเจ้าหน้าที่กลับมาก็กลับลดลงไปอีก อยู่ในลักษณะ โปสิลล์สับขโมย"¹

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แสดงให้เห็นว่า กรมสรรพากรได้ประสบปัญหาในการคดี กับ อากรมหรสพมานานแล้วจนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้หมดสิ้น ฉะนั้น จึงควรที่จะได้ทำการ ศึกษาถึงข้อเท็จจริงของปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการพิจารณาหา วิธีการปรับปรุงแก้ไขให้การคดี กับอากรมหรสพมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการคดีทางวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้

1. ศึกษาหลักเกณฑ์ในการคดี กับอากรมหรสพในประเทศไทยตั้งแต่ เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน เพื่อทราบถึงความเป็นมาของอากรมหรสพในประเทศไทยว่า ได้มีวิวัฒนาการมาอย่างไร และทราบถึง หลักการคดี กับอากรมหรสพตามบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรในปัจจุบัน
2. ศึกษา เกี่ยวกับการบริหารงานคดี กับอากรมหรสพ เพื่อจะได้ทราบถึงการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการคดี กับอากรมหรสพว่า ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างเป็นไปอย่างไร และผลการดำเนินงานในด้านที่ประสบผลแก้ไขอย่างไร

¹ "โรงหนังชั้นสองหลีกเลี่ยงกันมาก ,เตรียมมาตรการคดีการให้ได้ผล" สยามรัฐ

3. ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ศักดิ์เก็บอาการหรือผลสำหรับภาพยนตร์ โดยจะได้วิเคราะห์ถึงมูลเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาเหล่านี้ และศึกษาถึงวิธีการแก้ไขปัญหา ตลอดจนข้อบกพร่องที่มีอยู่

4. ศึกษาแนวทางในการปรับปรุงการคัดเลือกอาการหรือผลสำหรับภาพยนตร์ให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และรวบรวมข้อคิดเห็นที่สนับสนุน หรือคัดค้านแนวทางในการปรับปรุงดังกล่าว เพื่อสรุปผลของการศึกษาและเสนอแนะแนวทางที่ควรปฏิบัติ เพื่อให้การคัดเลือกอาการหรือผลสำหรับ ภาพยนตร์มีประสิทธิภาพที่สุด

ขอบเขตของการศึกษา

โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 155 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2515 ได้กำหนดให้ ยกเว้นอาการหรือผลตามประมวลรัษฎากรทุกประเภท คงเรียกเก็บอาการหรือผลเพียง 4 ประเภท เท่านั้นคือ

1. ภาพยนตร์
2. มหรสพผสมภาพยนตร์
3. โบว์ลิง
4. แข่งม้า

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน 2515 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันนี้ และในบรรดาหรือผลที่ยังคงบังคับเรียกเก็บอาการดังกล่าวนั้น ประเภทที่คัดเลือกอาการหรือผลได้มากที่สุดและมีปัญหาในการคัดเลือกมากที่สุด ได้แก่ ภาพยนตร์ ฉะนั้นขอบเขตของการศึกษา ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาปัญหาในการคัดเลือกอาการหรือผลประเภทภาพยนตร์ ส่วนมหรสพผสมภาพยนตร์นั้น ปัญหาที่เป็นไปในทางองเดียวกันกับประเภทภาพยนตร์ และเนื่องจากมหรสพ ประเภทอื่นมีจำนวนน้อยมาก ปัญหาที่มีก็เป็นเพียงส่วนน้อยและคล้ายคลึงกัน ฉะนั้น การศึกษา เฉพาะประเภทภาพยนตร์จึงเท่ากับเป็นการศึกษาปัญหาการคัดเลือกอาการหรือผลทั้งหมดในปัจจุบัน

วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาจะใช้วิธีการดังนี้

1. โดยการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Document Research) ได้แก่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา ข้อกำหนดตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ประกาศของคณะปฏิวัติ ประกาศกระทรวงการคลัง กฎกระทรวง ระเบียบและคำสั่งทั้งหลายอันเกี่ยวกับอากรมหรรลพ ประกอบกับการศึกษาค้นคว้าจากตำราเกี่ยวกับการบริหารการคลังและการภาษีอากรต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารทางวิชาการ สถิติและข้อมูลของทางราชการ รายงาน บทความ ข้อวิพากษ์วิจารณ์ ข้อเสนอแนะ ข่าวดังกล่าวจากหนังสือพิมพ์ และวารสารต่าง ๆ เช่น สรรพากรลำเส้น ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบรรดาเอกสาร หลักฐาน และข้อเท็จจริงดังกล่าวได้มาจากกรมสรรพากร หอสมุดแห่งชาติ ศูนย์เอกสารประเทศไทย ห้องสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และห้องสมุดบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังได้ศึกษาจากผลงานการศึษาวิทยานิพนธ์ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องับเรื่องนี้

2. โดยการสอบถามผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ โดยตรง ถึงวิธีปฏิบัติและปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหานั้น ๆ และจากการสังเกตการณ์ของผู้เขียน ซึ่งรับราชการอยู่ในกรมสรรพากรและมีประสบการณ์จากการควบคุมการเสียอากรมหรรลพของโรงภาพยนตร์

3. จากการสอบถามสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับแนวทางในการศึษาเก็บอากรมหรรลพ การบริหาร อุปสรรคข้อขัดข้อง ตลอดจนมาตรการและนโยบายที่ควรจะนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปราม

4. วิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมมาทั้งหมด และเสนอแนะแนวทางที่เห็นว่าจะเป็นแนวทางปรับปรุงให้การศึษาเก็บอากรมหรรลพมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

การศึกษาปัญหาในการศึษาเก็บอากรมหรรลพจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ได้แก่

1. การทราบสาเหตุของปัญหา จะเป็นแนวทางในการพิจารณาหาวิธีการแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่และเป็นแนวทางในการเสริมสร้างความเข้าใจและความสำนึกที่ถูกต้องทั้งในด้านผู้เสียภาษีอากรและผู้ทำหน้าที่ในการปฏิบัติศึษาเก็บภาษีอากร

2. แนวทางในการปรับปรุงการคัดเลือกอาหารหลังจากผลการศึกษา นี้ จะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขวิธีการคัดเลือกและการใช้มาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามการหลีกเลี่ยงอาหารมหรสพ ซึ่งจะเป็นผลให้การคัดเลือกภาาอาหารของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามเป้าหมายและเป็นการปิดช่องโหว่ของภาาอาหารมิให้เกิดการรั่วไหล

3. การหลีกเลี่ยงการเสียบภาาอาหาร ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ราษฎรผู้เสียบภาาอาหารไว้โดยสุจริต ฉะนั้นการปรับปรุงการคัดเลือกภาาอาหารให้มีประสิทธิภาพ สามารถป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียบภาาอาหารได้ จะก่อให้เกิดความเสมอภาค ในแง่ที่ว่าผู้เสียบภาาอาหารทุกคนจะต้องเสียบภาาอาหารตามความเป็นจริงโดยเสมอหน้ากัน อันเป็นผลให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างผู้เสียบภาาอาหาร ซึ่งเป็นเป้าหมายอย่างหนึ่งนโยบายการคัดเลือกภาาอาหารของรัฐบาล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย