

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการบริหารงานของภาครัฐบาลนั้น ประกอบด้วยโครงสร้างหน่วยงานราชการมากมาย ตั้งแต่หน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม กอง ซึ่งทุกหน่วยงานล้วนจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น อันจะนำประโยชน์สูงสุดมาสู่ประชาชน โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกำไรจากการดำเนินงานเหมือนหน่วยงานเอกชน เพียงแต่พยายามควบคุมรายจ่ายไม่ให้เกินงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจัดทำขึ้นจากฐานข้อมูลในอดีต และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานแต่เพียงปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (Output) ให้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยนำเข้า (Input) ที่ควรจะเป็น จึงส่งผลให้หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน มีการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างไม่เหมาะสม ซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวย่อมส่งผลเสียหายโดยตรงต่อประชาชน คือ ค่าเสียโอกาสที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการบริหารงานภาครัฐของประชาชน ดังนั้นข้อมูลที่สำคัญในการเชื่อมโยงกระบวนการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นก็คือ “ระบบต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity-Based Costing หรือ ABC)” ซึ่งระบบดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างการปฏิบัติงาน หน้าที่และความรับผิดชอบ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน กิจกรรมและทรัพยากรที่ต้องใช้ ตัวหลักต้นทุน ระบบ ABC สามารถให้ข้อมูลต้นทุนที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด เนื่องจากระบบ ABC คำนึงถึงการเลือกตัวหลักต้นทุนที่มีความสัมพันธ์อย่างเป็นเหตุเป็นผล ระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปในกิจกรรมกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน รวมถึงการปันส่วนค่าใช้จ่ายการบริการตามปริมาณกิจกรรมที่ใช้ไปในแต่ละกระบวนการหรือสิ่งที่จะนำมาคิดต้นทุน (Cost Object) กล่าวคือ ถ้าหากกระบวนการปฏิบัติงานใดมีความซับซ้อนหรือมีปริมาณกิจกรรมที่มาก กระบวนการนั้นก็ควรมีต้นทุนที่สูงกว่ากระบวนการปฏิบัติงานที่ปกติ ซึ่งจากข้อมูลตามแนวคิดระบบ ABC ข้างต้นนี้ ผู้บริหารสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยวัดผลการปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นตามระบบ ABC กับผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง และทำการวิเคราะห์หาผลต่าง เพื่อหาแนวทางในการควบคุมต้นทุนให้เหมาะสม รวมถึงการนำข้อมูลจากระบบ ABC มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณเพื่อเตรียมวางแผนการปฏิบัติงานในปีงบประมาณถัดไป

ในการประยุกต์ระบบ ABC คู่มือหน่วยงานราชการนั้น ควรที่จะเริ่มจากหน่วยงานที่มีส่วนในการจับเก็บรายได้เข้าสู่รัฐบาล เนื่องจากหน่วยงานที่สร้างรายได้แก่รัฐบาลนั้น ควรเป็นหน่วยงานที่สะท้อนภาพการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย อันจะเป็นต้นแบบให้แก่หน่วยงานราชการอื่นในการแสดงถึงความสำคัญของการวางแผนและควบคุมการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้ข้อมูลต้นทุนการบริการจากแนวคิดระบบ ABC ซึ่งหน่วยงานราชการที่ถือเป็นแหล่งเงินได้ของรัฐบาลนั้นประกอบด้วย

ตารางที่ 1.1 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ (Net Revenue) ปีงบประมาณ 2545 – 2547

ปี	2545	2546	2547
หน่วยงาน			
รายได้จัดเก็บ (Gross Revenue)	959,437(100.00)	1,104,627 (100.00)	1,288,635 (100.00)
- กรมสรรพากร	544,281 (56.73)	627,682 (56.82)	772,236 (59.92)
- กรมสรรพสามิต	208,153 (21.70)	246,641 (22.33)	275,768 (21.40)
- กรมศุลกากร	98,628 (10.28)	111,819 (10.12)	105,070 (8.15)
รายได้ 3 กรม	851,062 (88.70)	986,142 (89.27)	1,153,074 (89.48)
หน่วยงานอื่น	108,375 (11.30)	118,485 (10.73)	135,561 (10.52)

GDP	5,349,752	5,797,778	6,386,396
	4.89	8.37	10.15

ที่มา: <http://ef-fpo.fpo.go.th/e-fiscal>

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า รายได้รัฐบาลในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่เริ่มฟื้นตัวและแผนการกระตุ้นทางเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product หรือ GDP) ที่สูงขึ้น โดยในปี 2547 นั้น กรมสรรพากรมีการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากปี 2546 กว่าแสนล้านบาท และกรมสรรพากรถือเป็นหน่วยงานที่สร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลสูงที่สุด (เกือบร้อยละ 60 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ) ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงเลือกกรมสรรพากรทำการศึกษา โดยทำการประยุกต์แนวคิด ABC เข้ากับส่วนกำกับดูแลผู้เสียภาษี กรมสรรพากร ซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมและติดตามผู้ประกอบการทุกรายในกำกับดูแลให้มีการยื่นแบบแสดงรายการภาษี โดยแสดงรายได้หรือเงินได้และชำระภาษีให้ถูกต้องเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง ส่วนกำกับดูแลผู้เสียภาษีถือเป็นหน่วยงานที่ช่วยเพิ่มรายรับแก่กรมสรรพากร โดยการทำงานของหน่วยงานที่ซับซ้อนด้านการออกตรวจผู้ประกอบการผู้เสียภาษี ทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีกิจกรรมแตกต่างกันมากในแต่ละประเภทของงาน รวมถึง

ลักษณะงานที่มีความยากง่ายต่างกัน ดังนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานที่อิงกับผลผลิตของงานเพียงอย่างเดียวจึงอาจไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุด ซึ่งการควบคุมปัจจัยนำเข้าให้เป็นไปตามที่ควรจะเป็นนั้น จะทำให้ทราบถึงทรัพยากรที่ควรจะใช้ เพื่อให้สามารถควบคุมต้นทุนการดำเนินงานและประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งยังสามารถใช้ในการจัดทำงบประมาณการใช้ทรัพยากรเพื่อใช้ในการวางแผนการปฏิบัติงานได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากิจกรรมและกระบวนการปฏิบัติงาน ตัวหลักต้นทุนและทรัพยากรที่ใช้ไปของส่วนกำกับดูแลผู้เสียหาย กรมสรรพากร
2. เพื่อคำนวณต้นทุนการบริการตามแนวคิดต้นทุนฐานกิจกรรมของส่วนกำกับดูแลผู้เสียหาย กรมสรรพากร

สมมติฐานของการวิจัย

1. กิจกรรมการปฏิบัติงานของทีมกำกับดูแลผู้เสียหาย ในแต่ละสำนักงานสรรพากรภาคมีการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน
2. ตัวหลักต้นทุนกิจกรรมการปฏิบัติงานของทีมกำกับดูแลผู้เสียหาย ในแต่ละสำนักงานสรรพากรภาคมีตัวหลักต้นทุนไม่แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการประยุกต์แนวคิดระบบต้นทุนฐานกิจกรรมสำหรับส่วนกำกับดูแลผู้เสียหาย กรมสรรพากร โดยศึกษาถึงหน้าที่และกิจกรรมที่สำคัญของส่วนกำกับดูแลผู้เสียหาย เช่น การวิเคราะห์รายผู้ประกอบการ การตรวจสภาพกิจการ เป็นต้น และการเก็บรวบรวมข้อมูลในการประยุกต์ต้นทุนฐานกิจกรรมครั้งนี้ เป็นข้อมูลที่อยู่ในช่วงระยะเวลาเดือนตุลาคม พ.ศ. 2548 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง โครงสร้างต้นทุนของส่วนกำกับดูแลผู้เสียหาย กรมสรรพากร
2. สามารถนำข้อมูลต้นทุนการบริการ ไปใช้ในการวางแผนและควบคุมการปฏิบัติงานของส่วนกำกับดูแลผู้เสียหาย กรมสรรพากร
3. สามารถวางแผนทางการบริหารงาน โดยประยุกต์มุมมองตามฐานกิจกรรม (Activity-based)
4. นำไปใช้เป็นแนวทางในการคำนวณต้นทุนการบริการสำหรับสำนักงานสรรพากรพื้นที่อื่น รวมถึงหน่วยงานราชการอื่น

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. การกำกับดูแล หมายถึง การติดตามการชำระภาษีและการบริหารงานจัดเก็บภาษี ผู้ประกอบการให้ชำระภาษีถูกต้องเป็นปัจจุบัน การตรวจสอบภาษี รวมทั้งการให้บริการแนะนำชี้แจงด้านภาษีอากร
2. ทีมกำกับดูแลผู้เสียหาย หมายถึง ทีมงานในส่วนกำกับดูแลผู้เสียหายที่มีการแบ่งอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รวม 10 คนต่อ 1 ทีม ซึ่งประกอบด้วย
 - เจ้าหน้าที่ระดับ 7 เป็นหัวหน้าทีมงาน ในกรณีจำเป็นอาจใช้เจ้าหน้าที่ระดับ 6 เป็นหัวหน้าทีมงานและมีหน้าที่บริหารจัดการจัดเก็บภาษีอากรผู้ประกอบการที่ได้รับมอบหมาย
 - แต่ละทีมงานแบ่งเป็นทีมงานย่อย 3 ทีม มีอัตรากำลังทีมย่อยรวมทีมละ 3 คน เพื่อกำกับดูแลข้อมูลการชำระภาษีของผู้ประกอบการที่ได้รับมอบหมาย
3. ระบบกำกับดูแล หมายถึง ฐานข้อมูลส่วนหนึ่งของระบบเครือข่ายรัชฎากร ซึ่งอยู่ในรูปแบบอินทราเน็ต (Intranet) ซึ่งทีมกำกับดูแลปฏิบัติงานผ่านระบบกำกับดูแล เช่น การบันทึกผลการปฏิบัติงาน การแก้ไขข้อมูล การเรียกดูข้อมูลเพื่อการกำกับดูแล เป็นต้น
4. การตรวจสอบสภาพกิจการ หมายถึง การออกตรวจ ณ สถานที่ประกอบการของผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นนโยบายหลักในการกำกับดูแลที่จะต้องครอบคลุมผู้เสียหายให้กว้างขวาง เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่าการยื่นรายได้มีความเหมาะสมกับสภาพกิจการหรือไม่ สถานที่ประกอบการมีจริงหรือไม่ ตั้งอยู่ที่ไหน มีสภาพอย่างไร ประกอบกิจการลักษณะใด ข้อเท็จจริงของการประกอบกิจการตรงกับที่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มหรือไม่ แสดงไว้ตามหลักฐานการยื่นชำระภาษีหรือไม่ สถานะความน่าเชื่อถือของ

ผู้ประกอบการอยู่ในระดับใด รวมทั้งเพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะที่เหมาะสมกับผู้ประกอบการ

5. การตรวจสอบย้อน หมายถึง การตรวจปฏิบัติการสอบย้อนใบกำกับภาษี หรือสำเนาใบกำกับภาษีของผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ณ สถานประกอบการ หรือสถานที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวข้องกับกิจการของผู้ถูกตรวจสอบย้อน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของใบกำกับภาษี การจัดทำรายงานภาษีมูลค่าเพิ่ม และการจัดทำบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบัญชี
6. การตรวจคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม หมายถึง การตรวจเพื่อคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม ไม่ว่าจะเป็นการตรวจก่อนคืนหรือหลังคืน ซึ่งหากมีหลักฐานหรือข้อมูลชัดเจนว่าผู้ขอคืน ยื่นแบบแสดงรายการไว้ไม่ถูกต้อง หน่วยพิจารณาคืนก็สามารถชะลอการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม เฉพาะเดือนภาษีนั้นได้