

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมบริการที่ประกอบด้วยธุรกิจที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่โดยมีธุรกิจหลัก ได้แก่ ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจการเดินทางระหว่างประเทศ ธุรกิจโรงแรม และธุรกิจรอง ได้แก่ ธุรกิจการจำหน่ายของที่ระลึก ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจการเดินทางในประเทศ เป็นต้น รวมทั้งยังเป็นธุรกิจที่กระตุ้นอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมก่อสร้างและพัฒนาที่ดิน และยังส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งก่อให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในระดับรากหญ้า

ดังนั้น การท่องเที่ยวจึงเป็นอุตสาหกรรมที่รัฐบาลหลายประเทศให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์หลักในการสร้างรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว โดยได้กำหนดให้การท่องเที่ยวมีความสำคัญในลำดับต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมทั้งเร่งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในประเทศเพื่อให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเดิมและแหล่งท่องเที่ยวใหม่

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นการค้าบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างงาน กระจายรายได้ และหารายได้จากเงินตราต่างประเทศ โดยได้ระบุวัตถุประสงค์และแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ในยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กล่าวคือ “พัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มการจ้างงานและกระจายรายได้สู่ชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ และพัฒนาธุรกิจบริการที่มีศักยภาพใหม่ๆ ให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ซึ่งรวมถึง วิถีชีวิต สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีพื้นบ้าน ตลอดจนการส่งเสริมไทยเที่ยวไทย และการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน” พร้อมทั้งตั้งเป้าหมายที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ ภายในปี 2551 (สำนักพัฒนาการท่องเที่ยว, 2548)

จากตาราง 1.1 แสดงให้เห็นรายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศไทยและสินค้าส่งออกที่สำคัญ 10 อันดับแรกของประเทศไทย จะเห็นว่ารายได้จากการท่องเที่ยวของชาวต่างประเทศจัดอยู่ในระดับต้น ๆ ของสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทย ดังนั้นอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงเป็นฐานภาษีที่สำคัญในการหารายได้ของรัฐ

ตารางที่ 1.1 แสดงการเปรียบเทียบมูลค่าจากการท่องเที่ยวของชาวต่างประเทศกับจากสินค้าส่งออกสำคัญ 10 อันดับแรกของประเทศไทย

รายการ	มูลค่า (ล้านบาท)				
	2544	2545	2546	2547	2548
รายได้จากการท่องเที่ยวของชาวต่างประเทศ*	299,047.0	323,484.0	309,269.0	384,360.0	450,000.0
เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	351,798.8	319,127.2	339,939.8	368,875.9	474,950.5
รถยนต์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบ	117,613.9	125,244.3	164,705.8	220,801.5	310,524.2
แผงวงจรไฟฟ้า	154,879.5	141,912.4	191,540.3	196,440.3	221,450.7
เม็ดพลาสติก	71,428.7	76,110.9	89,204.8	124,808.6	168,138.9
ยางพารา	58,708.0	74,603.6	115,796.9	137,465.5	148,868.4
อัญมณีและเครื่องประดับ	81,312.3	93,082.2	104,525.6	106,278.9	129,357.3
เครื่องรับวิทยุ โทรทัศน์ และส่วนประกอบ	74,910.2	89,751.6	103,764.7	129,542.5	126,995.9
เสื้อผ้าสำเร็จรูป	129,128.9	116,589.3	114,744.6	124,267.2	126,693.9
เหล็ก เหล็กกล้า และผลิตภัณฑ์	48,300.6	53,600.4	70,222.3	99,588.2	116,078.2
เคมีภัณฑ์	44,875.6	51,150.1	65,897.4	82,847.9	106,015.3

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ

* การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

เพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรมีความยั่งยืน กระทรวงการคลังจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์สร้างความยั่งยืนทางการคลัง โดยมุ่งเน้นด้านการบริหารรายได้ด้วยการปรับปรุงระบบภาษีและระบบการจัดเก็บให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีความเข้มแข็งและเป็นรากฐานภาษีที่ยั่งยืนในอนาคต กรมสรรพากรได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการจัดเก็บภาษีโดย

การปรับปรุงด้านเทคโนโลยีและปรับเปลี่ยนกลยุทธ์กระบวนการครั้งใหญ่ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การบริหารจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรเหมาะสมกับสภาพการณ์เศรษฐกิจของประเทศ และจัดเก็บได้อย่างถูกต้องครบถ้วนให้เป็นปัจจุบัน โดยไม่ก่อให้เกิดหนี้ค้าง ลดการออกหมายเรียกตรวจสอบ การจัดเก็บทั่วถึงและเป็นธรรม ได้กำหนดแนวทางการบริหารแนวใหม่ที่เรียกว่า “การกำกับดูแลและให้บริการผู้เสียภาษีอย่างใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบัน” เพื่อสร้างความร่วมมือร่วมใจให้ผู้เสียภาษียินยอมเสียภาษีให้แก่รัฐโดยสมัครใจ เสียภาษีตรงกับสภาพความเป็นจริง มีค่าใช้จ่ายที่ต่ำทั้งของผู้เสียภาษีและกรมสรรพากร มีระบบการทำงานที่สั้น กระชับ ปรับเปลี่ยนการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้มีจิตสำนึกในการบริการผู้เสียภาษีที่อยู่ในการกำกับดูแลที่จะให้คำแนะนำการเสียภาษีอย่างถูกต้อง ควบคุมดูแลการเสียภาษีแต่ละรายให้ถูกต้องครบถ้วน และรักษารายรายได้ให้ยั่งยืนตลอดไป ซึ่งจะส่งผลต่อเสถียรภาพและความแน่นอนในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในระยะยาว

ภารกิจที่สำคัญอันดับแรกของกรมสรรพากร คือการบริหารจัดเก็บให้บรรลุผลตามเป้าหมายไว้ หลังปีงบประมาณ 2544 ตั้งแต่มีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การจัดเก็บภาษีครั้งใหญ่ ทำให้กรมสรรพากรสามารถจัดเก็บภาษีได้สูงกว่าเป้าทุกปี และอัตราการเพิ่มที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน (ตารางที่ 1.2) สำหรับปีงบประมาณ 2548 นั้น เนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น ราคาน้ำมันซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตมีราคาเพิ่มขึ้นจึงทำให้ต้นทุนในการผลิตสูงตามไปด้วย มีผลทำให้อัตราการเพิ่มของภาษีที่จัดเก็บได้ลดลงกว่าปีก่อนหน้านี้ (2547 และ 2546)

ตารางที่ 1.2 เปรียบเทียบผลการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรที่จัดเก็บได้จริง กับประมาณการรายได้ ปีงบประมาณ 2544 – 2548

หน่วย : พันล้านบาท

ปีงบประมาณ	ประมาณการ	จัดเก็บได้จริง	ผลการจัดเก็บภาษีเมื่อเปรียบเทียบกับประมาณการ	
			จำนวน	ร้อยละ
2544	490.210	499.633	9.423	1.92
2545	515.000	544.131	29.131	5.66
2546	538.000	627.506	89.506	16.64
2547	608.000	772.236	164.236	27.01
2548	820.000	937.149	117.149	14.29

ที่มา : กรมสรรพากร (2548)

เพื่อให้ทราบถึงเป้าหมายในการจัดเก็บของหน่วยจัดเก็บทุกระดับ ให้มีความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสภาพในการจัดเก็บของหน่วยจัดเก็บในทุกระดับ ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้มีการจัดทำประมาณการการจัดเก็บภาษีสรรพากรเป็นรายทีมกำกับควบคู่ไปด้วย สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมกับผู้เสียภาษี โดยการกำหนดเป้าหมายในแต่ละประเภทกิจการ ซึ่งมีพื้นฐานเศรษฐกิจดีหรือธุรกิจมีแนวโน้มผลการดำเนินการดี ในอัตราเพิ่มสูงกว่าธุรกิจซึ่งมีพื้นฐานเศรษฐกิจต่ำกว่าหรือมีแนวโน้มการดำเนินการต่ำกว่า

ตารางที่ 1.3 ผลจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพากรของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 ปีงบประมาณ 2544 – 2548

หน่วย : ล้านบาท (ร้อยละ)

ประเภทภาษีอากร	ปี 2544	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	761.78 (36.37)	851.07 (37.05)	967.53 (37.19)	1,187.35 (35.57)	1,294.17 (33.84)
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	446.87 (21.34)	513.86 (22.37)	587.04 (22.57)	705.81 (21.14)	899.71 (23.53)
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	760.68 (36.32)	783.57 (34.11)	865.31 (33.26)	1,111.92 (33.31)	1,256.62 (32.86)
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	46.91 (2.24)	55.44 (2.41)	64.92 (2.50)	187.13 (5.61)	240.36 (6.29)
ภาษีการค้า	0.28 (0.01)	0.43 (0.02)	0.24 (0.01)	0.33 (0.01)	0.00 (0.00)
อากรแสตมป์	75.25 (3.59)	89.91 (3.91)	113.91 (4.38)	141.73 (4.25)	128.61 (3.36)
รายได้อื่นๆ	2.57 (0.12)	2.64 (0.11)	2.52 (0.10)	3.75 (0.11)	4.80 (0.13)
รวม	2,094.34 (100.00)	2,296.92 (100.00)	2,601.48 (100.00)	3,338.06 (100.00)	3,824.31 (100.00)

ที่มา : กรมสรรพากร (2548)

สำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 ซึ่งมีอำเภอที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 11 อำเภอ คืออำเภอเมืองเชียงใหม่ หางดง สันป่าตอง สารภี กิ่งคอยหล่อ คอยเต่า จอมทอง สะเมิง แม่แจ่ม สอด และอมก๋อย สามารถจัดเก็บภาษีอากรรวมเพิ่มขึ้นสูงขึ้นทุกปีงบประมาณ (ตารางที่ 1.3) เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนของผลจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทกับผลจัดเก็บรวม จะเห็นว่าภาษีเงินได้

บุคคลธรรมดาที่มีสัดส่วนสูงที่สุดทุกปีงบประมาณ รองลงมาคือภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้นิติบุคคล อากรแสดมปี รายได้ อื่น ๆ และภาษีการค้า ตามลำดับ แต่หากแยกภาษีออกเป็นกลุ่มภาษีทางตรง และทางอ้อม ในกลุ่มภาษีทางตรง คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีนิติบุคคล ซึ่งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเก็บภาษีได้ในสัดส่วนที่สูงที่สุด ในกลุ่มภาษีทางอ้อม คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสดมปี ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มสามารถจัดเก็บได้ในสัดส่วนที่สูงที่สุดในกลุ่มนี้ นอกจากนี้ภาษีมูลค่าเพิ่มยังเป็นภาษีที่แสดงถึงการขยายตัวด้านการผลิตและการจำหน่ายสินค้าและบริการรวมถึงการขยายตัวและการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ดังนั้นแนวโน้มการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจะมาจากกรขยายตัวทางเศรษฐกิจของธุรกิจแต่ละประเภทด้วย

ปัจจุบันเชียงใหม่นับเป็นจังหวัดใหญ่ และสำคัญที่สุดของภาคเหนือ และในขณะเดียวกัน ก็ยังเป็นจังหวัดที่รวบรวมศิลปกรรม โบราณวัตถุ ตลอดจนวัฒนธรรมดั้งเดิมของล้านนาไทยเอาไว้ เชียงใหม่จึงเป็นจังหวัดที่สร้างชื่อทางการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงน่าจะเป็นอุตสาหกรรมหลักที่สร้างรายได้ให้กับจังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้น ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อกรจัดเก็บในภาพรวมได้มากก็จะส่งผลต่อการจัดเก็บเพื่อให้ได้ตามเป้าหมายที่กรมสรรพากรกำหนดไว้ได้ และเมื่อทำการจำแนกธุรกิจประเภทท่องเที่ยวออกเป็นกลุ่มตามลักษณะที่สอดคล้องกัน แยกได้ 2 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

1. กลุ่มธุรกิจหลัก ได้แก่ ธุรกิจโรงแรมและที่พัก ธุรกิจนำเที่ยว
2. กลุ่มธุรกิจรองหรือธุรกิจต่อเนื่อง ได้แก่ ธุรกิจการจำหน่ายของที่ระลึก ธุรกิจร้านอาหาร และเครื่องดื่ม ธุรกิจนวดแผนโบราณและสปา

สำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 ในปีงบประมาณ 2548 สามารถจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวคิดทั้ง 2 กลุ่ม เป็นร้อยละ 10.24 ของกรจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดจากการรวมประเภทกิจการเพียง 5 ประเภทจาก 437 ประเภทกิจการ ดังตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4 ผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ประกอบการท่องเที่ยว ของสำนักงาน
สรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 ปีงบประมาณ 2548

หน่วย : บาท

ประเภทกิจการ	ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้
1. โรงแรมและที่พัก	76,497,910.12
2. นำเที่ยว	10,542,005.08
3. จำหน่ายของที่ระลึก	3,770,844.39
4. ร้านอาหารและเครื่องดื่ม	35,976,583.68
5. นวดแผนโบราณและสปา	1,940,334.58
รวมกิจการท่องเที่ยว	128,727,677.90
ผลจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มรวม	1,256,260,000.00
ภาษีมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวคิดเป็นร้อยละของภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมด	10.24

ที่มา : สำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 (2548)

จากวิธีการจัดเก็บภาษีอากรในระบบ “การกำกับดูแลและให้บริการผู้เสียภาษีอย่างใกล้ชิด เป็นรายผู้ประกอบการและให้เป็นปัจจุบัน” และกรมสรรพากรได้วางแนวทางการปฏิบัติให้กับหน่วยงานในระดับจังหวัดให้มีการทำประมาณการรายประเภทกิจการ เพื่อหวังให้มีการใช้ทรัพยากรทั้งทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรทางเทคโนโลยีให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อผลจัดเก็บโดยรวม ประกอบกับจังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดสำคัญทางการท่องเที่ยว การศึกษานี้จะทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของหน่วยจัดเก็บ อันจะเป็นการนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของภาพรวมภาษีมูลค่าเพิ่มของทั้งหน่วยงาน เพราะสามารถนำไปใช้วัดประสิทธิภาพของธุรกิจหรือกิจการประเภทอื่น ๆ ได้ และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และการศึกษาในส่วนของแนวโน้มผลจัดเก็บภาษีรวมถึงปัญหาและอุปสรรคของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็มีประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ในการตัดสินใจวางแผนการจัดเก็บภาษีให้ได้ตามเป้าหมายด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1
- 2) เพื่อศึกษาแนวโน้มและพยากรณ์ผลจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1
- 3) เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

ผลการศึกษาสามารถชี้ให้เห็นประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพากรของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 1 และใช้เป็นแนวทางในการวางแผนและควบคุมดูแลของหน่วยจัดเก็บให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเมื่อเทียบกับประมาณการที่ได้รับจัดสรร