

แนวทางการพัฒนาการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:
ศึกษกรณีสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

นางสาวพัทธมน บุญมี

รายงานเอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายการเงินและภาษีอากร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Guidelines for Improving Hotel Occupancy Tax Collection of
Local Administration Organization:
A Case Study of Non-Hotel Accommodation

Miss Patthamon Boonmee

An Individual Research Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อเอกัตศึกษา	แนวทางการพัฒนาการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม
โดย	นางสาวพัทธมน บุญมี
สาขาวิชา	กฎหมายการเงินและภาษีอากร
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ประเสริฐ โทลั่วประดิษฐ์

ภาษีการเข้าพักโรงแรม คือ รายได้ของรัฐที่เรียกเก็บจากการเข้าพักในโรงแรมหรือที่พักประเภทอื่น ๆ ของนักท่องเที่ยว ซึ่งไม่รวมถึงภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยในประเทศไทยจัดเก็บรายได้ดังกล่าวในลักษณะของค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดและค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยกฎหมายให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ประเทศไทยมีเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ดังนั้น เฉพาะการเข้าพักในสถานที่พักที่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น ที่จะต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่ยุติธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี เพราะผู้ที่เข้าพักในสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมไม่ต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม เพราะฉะนั้น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากการเข้าพักในสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้

โดยจากการศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการพัฒนาการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม คือ (1) ควรตรากฎหมายภาษีการเข้าพักโรงแรมให้เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดี และ (2) ควรปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานที่พักโรงแรม เพื่อส่งเสริมและควบคุมสถานที่พักโรงแรมที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ ทั้งนี้ การปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว นอกจากจะทำให้การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมสอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดีแล้ว ยังช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ประเสริฐ โทลั่วประดิษฐ์)

..... นิสิต
(นางสาวพัทธมน บุญมี)

Individual Research	Guidelines for Improving Hotel Occupancy Tax Collection of Local Administration Organization: A Case Study of Non-Hotel Accommodation
Researcher	Miss. Patthamon Boonmee
Field of Study	Finance and Tax Laws
Advisor	Lect. Prasert Lowpradit

Hotel Occupancy Tax is the public revenue levied specific to hotel and other accommodation facilities, which is not including VAT. At present, Thailand collected that revenue in term of fee. Provincial Administrative Organization and Bangkok Metropolitan Administration, which are Local Administration Organization, are empowered by law to make their own rule to levy the Hotel Occupancy Tax from guests who stay in the hotel under the hotel law. In fact, there is only Hotel Act, B.E. 2547 enforced in Thailand. Therefore, only guests who stay in the hotel under Hotel Act, B.E. 2547 will be levied. This caused both inequality and injustice to the taxpayer since guests whose stay in Non-Hotel Accommodations will not be levied. As a result, the relevant law needs to be amended to empower the Local Administration Organization to levy the Hotel Occupancy Tax from guests whose stay in Non-Hotel Accommodations.

The study shows appropriate guidelines that (1) Thailand should enact the Act for collecting Hotel Occupancy Tax to be explicit and comply with good tax principles. (2) The hotel law should be reformed for encouraging and controlling every kind of accommodation. The said guidelines, in addition to improving the Hotel Occupancy Tax law to be consistent with good tax principles, the efficiency and the revenue of Local Administration Organization will be increase.

..... Advisor’s Signature
 (Lect. Prasert Lowpradit)

..... Student’s Signature
 (Miss. Patthamon Boonmee)

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ประเสริฐ โท้วประดิษฐ์ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้เขียนด้วยความเมตตา และให้คำปรึกษาแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนเอกัตศึกษาฉบับนี้เป็นอย่างยิ่ง และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ธิดาพร ศิริภาพ ที่ได้ให้คำแนะนำเบื้องต้นเกี่ยวกับรูปแบบในการคิดวิเคราะห์ลักษณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเขียนเอกัตศึกษาฉบับนี้เป็นอย่างมาก

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการค้นหาหนังสือและส่งหนังสือมายังบ้านของผู้เขียน

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่ คือ คุณจรรยาพร บุญมี ที่ให้การสนับสนุนทุนการศึกษา คุณพ่อ คือ นายดิเรก บุญมี และน้องชาย คือ นายภัทรนันท์ บุญมี ที่ไปรับ-ส่ง เมื่อต้องเดินทางไปต่าง ๆ เพื่อการทำเอกัตศึกษาฉบับนี้ นอกจากนี้ ขอขอบคุณ นายกันตพงศ์ พงศ์บุษณีย์กุล ที่คอยช่วยเหลือและเป็นกำลังใจสำคัญของผู้เขียนจนทำให้เอกัตศึกษาฉบับนี้สำเร็จจุล่งตามความประสงค์ของผู้เขียน

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.4 สมมติฐาน	4
1.5 วิธีการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 ที่มา ลักษณะ และโครงสร้างของภาษีการเข้าพักโรงแรม	
แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
2.1 ที่มาและลักษณะของภาษีการเข้าพักโรงแรม	6
2.1.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	6
2.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	7
2.1.3 ลักษณะของภาษีการเข้าพักโรงแรม	11

2.2	โครงสร้างของภาษีการเข้าพักโรงแรม.....	14
2.2.1	ผู้เสียภาษี.....	14
2.2.2	ฐานภาษี.....	15
2.2.3	อัตรากาซี.....	15
2.2.4	วิธีการเสียภาษี.....	20
2.2.5	บทกำหนดโทษ.....	21
2.2.6	การระงับข้อพิพาท.....	22
2.3	แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	25
2.3.1	แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization).....	25
2.3.1.1	องค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจ.....	31
2.3.1.2	กระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization).....	33
2.3.2	แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	37
2.3.2.1	หลักผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่น (the principle of local benefit).....	39
2.3.2.2	หลักความรับผิดชอบทางการเมือง (the principle of political accountability).....	39
2.3.2.3	หลักความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ (the principle of economic efficiency).....	40
2.3.2.4	หลักความสามารถของท้องถิ่น (the principle of local capability).....	40
2.3.3	แนวคิดเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	41
2.3.3.1	หลักการกำหนดประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...42	42

2.3.3.2 ลักษณะรายรับที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น44

2.3.3.3 หลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี.....47

บทที่ 3 ความเป็นมาและความสำคัญของธุรกิจให้บริการที่พักแรม

 ประเภทของธุรกิจให้บริการที่พักแรม

 ความหมายและประเภทของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

3.1 ความเป็นมาของธุรกิจให้บริการที่พักแรม52

 3.1.1 ความเป็นมาของธุรกิจให้บริการที่พักแรมในยุโรป.....53

 3.1.2 ความเป็นมาของธุรกิจให้บริการที่พักแรมในสหรัฐอเมริกา.....55

 3.1.3 ความเป็นมาของธุรกิจให้บริการที่พักแรมในประเทศไทย56

3.2 ความสำคัญของธุรกิจให้บริการที่พักแรม57

3.3 ประเภทของธุรกิจให้บริการที่พักแรม.....59

 3.3.1 โรงแรม (Hotel)60

 3.3.2 รีสอร์ท (Resort).....64

 3.3.3 โมเต็ล (Motel).....64

 3.3.4 ที่พักแบบถือกรรมสิทธิ์ร่วม (Timesharings).....65

 3.3.5 รีสอร์ทคอนโดมิเนียมหรือคอนโดเทล
 (Resort Condominium/Condotel).....65

 3.3.6 ที่พักแบบบ้านแบ่งห้องให้เช่าพร้อมอาหารเช้า
 (Bed and Breakfast/ B&B)66

 3.3.7 เกสต์เฮ้าส์ (Guesthouse)66

 3.3.8 ฟาร์มสเตย์ (Farm Stay)67

 3.3.9 โฮมสเตย์ (Home Stay)67

3.3.10 โฮสเทล (Hostels)	68
3.3.11 สถานที่พักแรมกลางแจ้ง (Campgrounds and Caravan/ Recreational vehicle parks).....	68
3.3.12 เซอร์วิสอพาร์ทเมนต์ (Service Apartment).....	69
3.3.13 ที่พักที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว (Unique Property).....	69
3.3.14 การแบ่งปันที่พักตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (Home Sharing)	70
3.4 ความหมายของโรงแรมและประเภทของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.....	72
3.4.1 ความหมายของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.....	73
3.4.2 ประเภทของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.....	74
บทที่ 4 การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมในต่างประเทศ	
4.1 รูปแบบการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมในต่างประเทศ.....	78
4.1.1 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ	79
4.1.2 หน่วยงานที่มีอำนาจจัดเก็บ.....	79
4.1.3 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี	80
4.1.4 ฐานภาษี	81
4.1.5 อัตราภาษี.....	83
4.2 การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมในรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	85
4.2.1 ความเป็นมา	85
4.2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ	86
4.2.2 หน่วยงานที่มีอำนาจจัดเก็บ.....	86
4.2.3 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี	86

4.2.4	ฐานภาษี.....	88
4.2.5	อัตราภาษี.....	89
4.2.6	ข้อยกเว้น.....	90
บทที่ 5	อุปสรรคในการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม และแนวทางในการพัฒนา	
5.1	ที่มาและความสำคัญของปัญหา	91
5.1.1	ปัญหาเกี่ยวกับฐานภาษี.....	91
5.1.2	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย	94
5.2	แนวทางการพัฒนากฎหมาย.....	96
5.2.1	ตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรม	96
5.2.2	ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานที่พักแรม	99
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
6.1	บทสรุป.....	101
6.2	ข้อเสนอแนะ	105
	รายการอ้างอิง.....	107

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 แสดงรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	9
ตาราง 2 แสดงอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ....	16
ตาราง 3 แสดงอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ.....	16
ตาราง 4 แสดงอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคกลาง....	17
ตาราง 5 อัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออก....	19
ตาราง 6 แสดงอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันตก..	19
ตาราง 7 แสดงอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคใต้.....	20
ตาราง 8 แสดงอัตราภาษีที่พักชั่วคราวของรัฐฮาวายตั้งแต่มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน.....	89

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทย โดยตามรายงานภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่ 4/2562 และแนวโน้มปี 2563¹ จากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า รายได้จากบริการที่พักแรมและอาหารในไตรมาส 4 ขยายตัวในเกณฑ์ดีร้อยละ 6.8 อัตราการเข้าพักเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์สูงร้อยละ 71.24 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 64.08 ในไตรมาสก่อนหน้า โดยรวมทั้งปี 2562 รายได้จากบริการที่พักแรมและอาหารอยู่ที่ 3.02 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.5 จากปี 2561 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศรวม 39.8 ล้านคน เป็นรายรับจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ จำนวน 1.93 ล้านล้านบาท รายรับจากนักท่องเที่ยวชาวไทย จำนวน 1.08 ล้านล้านบาท อัตราการเข้าพักเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 71.38² ดังนั้นจะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยเฉพาะการให้บริการที่พักแรมเป็นแหล่งรายได้ของรัฐที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ไตรมาส

แหล่งรายได้ของรัฐที่มาจากการท่องเที่ยว องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือที่รู้จักกันในนามว่า “OECD” (Organisation for Economic Co-operation and Development) ได้นำคำว่า “ภาษีการท่องเที่ยว” มาใช้เพื่ออธิบายเกี่ยวกับรายจ่ายภาคบังคับที่เอกชนต้องชำระให้แก่ภาครัฐอันเนื่องมาจากกิจกรรมการท่องเที่ยวทั้งหมด³ ไม่ว่าจะเป็นภาษี (Tax) ค่าธรรมเนียม (Fee) ตลอดจนค่าบริการเฉพาะ (Charges special) อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการ

¹ การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในปีพ.ศ. 2563 ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทั่วโลก ทำให้จำนวนรายได้จากภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยในปีพ.ศ. 2563 จึงอาจบิดเบือนและไม่สะท้อนความเป็นจริง ในเอกัตถศึกษาฉบับนี้ ผู้วิจัยจึงทำวิจัยโดยใช้จำนวนรายได้ภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของปีพ.ศ. 2562 เป็นสำคัญ

² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค, ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สี่ ทั้งปี 2562 และแนวโน้มปี 2563, 17 กุมภาพันธ์ 2563

³ OECD Publishing (2014), OECD Tourism Trends and Policies 2014, [Online] p.75. Available from: <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2014-en>

ท่องเที่ยว (Tourism activities) ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามที่องค์การการท่องเที่ยวโลก (UNWTO) ได้ให้คำนิยามไว้ก่อนหน้านี้ โดยมีใจความสำคัญว่า “ภาษีการท่องเที่ยวจะใช้เฉพาะสำหรับนักท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรืออาจใช้กับจุดหมายปลายทางด้านการท่องเที่ยวที่เป็นคู่แข่ง” (WTO, 1998)⁴ ดังนั้น จากคำนิยามของ OECD และ UNWTO รายได้ที่รัฐได้รับอันเนื่องมาจากกิจกรรมการท่องเที่ยว จึงถือว่าเป็น “ภาษีการท่องเที่ยว” ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะแค่ภาษีเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวด้วย

สำหรับภาษีการท่องเที่ยวในประเทศไทย มีทั้งที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการท่องเที่ยว เช่น ภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน ค่าธรรมเนียมสำหรับการประกอบธุรกิจโรงแรม และที่เรียกเก็บจากนักท่องเที่ยวโดยตรง เช่น ค่าธรรมเนียมวีซ่า และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีลักษณะเป็นภาษีเนื่องจากบังคับเก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรมทุกคน มิได้มีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียม (User Charge) เพราะมิได้เป็นเงินที่จ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเนื่องจากการได้รับบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง⁵ ดังนั้น ต่อไปนี้ในรายงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะขอเรียกค่าธรรมเนียมดังกล่าวว่า “ภาษีการเข้าพักโรงแรม”

ภาษีการเข้าพักโรงแรมแต่ละประเทศทั่วโลกก็จะมีชื่อเรียกเฉพาะแตกต่างกันออกไป เช่น Hotel Occupancy Tax, Hotel Accommodation Tax, Lodging Tax, Transient Accommodation Tax, Hotel Room Tax หรืออาจเรียกสั้น ๆ ว่า Room Tax, Bed Night Tax หรือ Occupancy Tax แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร หลักการคือเป็นรายได้ของรัฐที่เรียกเก็บจากการเข้าพักในโรงแรมหรือที่พักประเภทอื่น ๆ ของนักท่องเที่ยว ซึ่งไม่รวมถึงภาษีมูลค่าเพิ่ม⁶

ภาษีการเข้าพักโรงแรมนั้นจัดเป็นภาษีท้องถิ่นของไทย เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บ

⁴ Ibid., p. 76.

⁵ วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 3 เรื่อง การคลังท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 31

⁶ OECD Publishing (2014), OECD Tourism Trends and Policies 2014, [Online] p.85. Available from: <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2014-en>

และให้ถือเป็นรายได้ของท้องถิ่นเอง โดยจากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันกรุงเทพมหานครไม่มีการเรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ได้จัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมดังกล่าวในลักษณะของค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 65 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 6 ประกอบมาตรา 65 ดังกล่าว ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 กำหนดผู้มีหน้าที่ชำระ อัตรา ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บ

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยโรงแรม ปัจจุบันประเทศไทยมีเพียงฉบับเดียว นั่นก็คือพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงธุรกิจให้บริการสถานที่พักแรมที่มีการให้บริการอยู่ในปัจจุบันได้ทุกประเภท เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ไม่เป็นโรงแรม ประการหนึ่งอีกประการหนึ่งก็เป็นผลกระทบมาจาก Disruptive Technology⁷ ซึ่งได้ก่อให้เกิดช่องทางการทำธุรกิจให้บริการที่พักแรมรูปแบบใหม่อันมีลักษณะไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดความไม่เสมอภาค เพราะหากเข้าใช้บริการในสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเหล่านี้ย่อมไม่ต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม เนื่องจากเฉพาะผู้ที่เข้าพักในสถานที่พักที่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น

⁷ “Disruptive Technology” หมายถึง นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่ถูกนำมาใช้ในการสร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ที่นำเทคโนโลยีมาใช้ และส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง (Disrupt) ต่อตลาดของผลิตภัณฑ์เดิม รวมทั้งอาจจะทำให้ธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีแบบเดิมๆ ได้รับผลกระทบจนต้องล้มหรือปิดกิจการไป (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “Disruptive Technology การดำรงชีวิตจะเปลี่ยนแปลงไป”, กุมภาพันธ์ 2562) ซึ่งศาสตราจารย์ George Yovstiga แห่ง Henly Business School กล่าวเอาไว้ว่า “Disruptive Technology เปลี่ยนวิธีคิดของผู้คน ก้าวข้ามผ่านเฟรมเวิร์คเดิม แต่ Disruptive ไม่ใช่แค่เรื่องเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว แต่มันคือการผสมผสานเทคโนโลยี กับสังคม และแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ อย่างเช่นการที่บริษัทพัฒนาขายยนต์ไร้คนขับขึ้นมา มันไม่ใช่แค่เรื่องเทคโนโลยี แต่เป็นการเปลี่ยนวิธีคิดของคนว่ามีความปลอดภัย และเป็นความคิดที่ดีที่จะมีรถยนต์ส่วนตัวของตัวเอง” (Disruptive Technology วันของ "ปลาเร็ว" ล้ม "ปลาใหญ่", 2558, แหล่งที่มา: <https://positioningmag.com/62128>)

จึงจะต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายและแนวทางการจัดเก็บ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อทราบและเข้าใจถึงโครงสร้างและลักษณะของภาษีผู้พักโรงแรม ตลอดจนหลักเกณฑ์และกระบวนการในการจัดเก็บ
- 2) เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดของฐานภาษีผู้พักโรงแรมอันเกิดจากกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- 3) เพื่อวิเคราะห์อุปสรรคในการจัดเก็บภาษีผู้พักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม
- 4) เพื่อทราบแนวทางการกำหนดฐานภาษีและกระบวนการในการจัดเก็บภาษีผู้พักโรงแรมที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

เอกัตศึกษาฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงแนวคิด ความเป็นมา โครงสร้าง และกระบวนการในการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม และแนวทางในการพัฒนา

1.4 สมมติฐาน

วิวัฒนาการของธุรกิจให้บริการที่พักโรงแรมในปัจจุบันก่อให้เกิดสถานที่พักรูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่โรงแรม อันส่งผลให้การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมเกิดความไม่เสมอภาค ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายและแนวทางการจัดเก็บเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

1.5 วิธีการศึกษา

เอกัตศึกษาฉบับนี้ ใช้วิธีศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Document Research) โดยค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบกับงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ และแหล่งข้อมูลในอินเทอร์เน็ต โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์วินิจฉัยอย่างเป็นระบบ เพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบและเข้าใจถึงโครงสร้างและลักษณะของภาษีการเข้าพักโรงแรม ตลอดจนหลักเกณฑ์และกระบวนการในการจัดเก็บ
- 2) ทำให้ทราบและเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ทำให้ทราบที่มาและสัดส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) ทำให้ทราบเกี่ยวกับวิวัฒนาการของธุรกิจให้บริการที่พักรวม และประเภทที่พักรวมที่ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน
- 5) ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี
- 6) ทำให้ทราบแนวทางในการกำหนดฐานภาษีการเข้าพักโรงแรมที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ตลอดจนหลักเกณฑ์และกระบวนการในการจัดเก็บ

บทที่ 2

ที่มา ลักษณะ และโครงสร้างของภาษีการเข้าพักโรงแรม แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงที่มา ลักษณะ และโครงสร้างของภาษีการเข้าพักโรงแรม และเพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ที่มาและลักษณะของภาษีการเข้าพักโรงแรม

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ ประกอบไปด้วย กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายเฉพาะ โดยภาษีการเข้าพักโรงแรมนั้นมีกฎหมายที่เป็นที่มาของรายได้ ดังนี้

2.1.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมมีจุดเริ่มต้นมาจากปัญหารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลทำให้รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่เดิม จะต้องโอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดเก็บ ในปี พ.ศ. 2539 จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีการถกเถียงในประเด็นเรื่องการพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างฯ ก็ได้เสนอให้เพิ่มการจัดเก็บรายได้ใหม่ ซึ่งก็คือ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พัก

ในโรงแรม หรือก็คือภาษีการเข้าพักโรงแรม ทั้งนี้ เป็นเพราะคณะกรรมการธิการร่างฯ เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและส่งเสริมการท่องเที่ยวในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งเชื่อมโยงกับธุรกิจโรงแรม ดังนั้น จึงควรหารายได้จากสิ่งที่เป็นผลมาจากการลงทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งต่อมา ในขั้นการพิจารณาเห็นชอบของวุฒิสมาชิกก็ได้มีการย้ำถึงความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะดำเนินการพัฒนารายได้ในส่วนดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะพัฒนาศักยภาพการหารายได้และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน⁸

2.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจน โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐไม่สมควรดำเนินการต่อไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะภารกิจดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ เช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสร้างและบำรุงถนน โรงพยาบาล การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ ฯลฯ⁹ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายไม่สามารถเขียนแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างเด็ดขาด บางกรณีองค์กรเหล่านั้นอาจมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกันได้ เช่น ในมาตรา 16 (9) กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ “จัดการศึกษา” ในขณะที่มาตรา 17 (6) ก็บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน กฎหมายจึงกำหนดวิธีแก้ไขปัญหาไว้ โดยให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่มากน้อยแค่ไหนอย่างไรได้ (มาตรา 20) เช่น คณะกรรมการฯ

⁸ อرنันท์ กลั่นทปฺระ, เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยการต่อต้านภาษี: ศึกษากรณีการต่อต้านค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 22-23

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร: วารสารดำรงราชานุภาพ ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน-กรกฎาคม, 2544), หน้า 13-14

อาจกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการศึกษาจนถึง การศึกษาระดับประถมศึกษาตอนปลาย และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบเฉพาะ มัธยมศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะ ดังกล่าวด้วยตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็อาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการ หรือมอบให้เอกชน ดำเนินการแทน¹⁰

สำหรับการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร กฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงภาษีอากรที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้รับ โดยได้มีการกำหนดแหล่งรายได้ใหม่เพิ่มขึ้นจากที่กฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยังไม่มีอำนาจในการจัดเก็บ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับหรือต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน และนอกจากนี้ยังมี การกำหนดการจัดสรรรายได้เพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น กรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้รับเพียง 0.7% จากที่เก็บจากประชาชน 7% แต่ตาม กฎหมายฉบับนี้จะเพิ่มเป็น 2.1% (มาตรา 23 (4) และมาตรา 24 (3)) เป็นต้น¹¹ ทั้งนี้ นอกจากการ กำหนดแหล่งรายได้ใหม่และจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่เต็มทั้งจังหวัดหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) ให้แตกต่างออกไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ไม่เต็มจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower Tier) รวมถึงได้ กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่าง¹² ซึ่งพอจะสรุปรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ ดังนี้

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹² วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 3 เรื่อง การคลังท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 10

ตาราง 1 : แสดงรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹³

ประเภทรายได้	เทศบาล		กรุงเทพมหานคร ¹⁴
	เมืองพัทยา อบต.	อบจ.	
1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	✓	✗	✓
2. ภาษีบำรุงท้องที่	✓	✗	✓
3. ภาษีป้าย	✓	✗	✓
4. ภาษีสรรพสามิต	✓	✗	✓
5. ภาษีสุรา	✓	✗	✓
6. ค่าแสตมป์ยาสูบ	✓	✗	✓
7. ภาษีการพนัน	✓	✗	✓
8. อากรการฆ่าสัตว์	✓	✗	✓
9. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	✓	✗	✓
10. ค่าธรรมเนียมสนามบิน	✓	✗	✓
11. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	✓	✗	✓
12. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน	✓	✗	✓
1. ภาษีน้ำมัน	✗	✓	✓
2. ภาษียาสูบ	✗	✓	✓
3. ภาษีการเข้าพักโรงแรม	✗	✓	✓

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร: วารสารดำรงราชานุกาฬ ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน-กรกฎาคม, 2544), หน้า 17

¹⁴ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	✓	✓	✓
2. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	✓	✓	✓
3. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	✓	✓	✓
4. ภาษีเพื่อการศึกษา	✓	✓	✓
5. อาคารร้างนกอีสาน	✓	✓	✗
6. ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓	✓
7. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓	✓

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้สัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความชัดเจน อีกทั้งยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นอันจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้มากขึ้นตามไปด้วย¹⁵

อย่างไรก็ดี สำหรับภาษีการเข้าพักโรงแรม จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ภาษีดังกล่าวเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนด แต่มีข้อสังเกตว่ากฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานครหรือก็คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น มิได้กำหนดให้ภาษีการเข้าพักโรงแรมเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร แต่ภาษีการเข้าพักโรงแรม กรุงเทพมหานครอาจจัดเก็บได้ตามที่มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ ประกอบมาตรา 117 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

¹⁵ วิลาสินี อยู่สุภาพ, ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร เพื่อบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 45

2.1.3 ลักษณะของภาษีการเข้าพักโรงแรม

ภาษีการเข้าพักโรงแรม หากพิจารณาด้วยทฤษฎีหมายทั้งในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้จัดเก็บในลักษณะของค่าธรรมเนียม โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 65 กำหนดให้จัดเก็บในลักษณะของค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้จัดเก็บในลักษณะของค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร แต่ไม่ว่าจะจัดเก็บในลักษณะใด หรือเรียกชื่อว่าอย่างไร รายได้นี้มีลักษณะเป็นภาษี เพราะบังคับเก็บจากผู้ที่พักโรงแรมทุกคน โดยมีได้มีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียมเพราะมิได้เป็นเงินที่จ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากได้รับบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง¹⁶

สำหรับการจำแนกประเภทรายได้ของรัฐว่ารายได้ใดเป็นภาษีอากรและรายได้ใดเป็นค่าธรรมเนียม นั้น มีที่มาจากภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในปี 2475 ได้มีการปฏิรูประบบการงบประมาณ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2475 ซึ่งตามวิธีการงบประมาณในขณะนั้น รายได้ของรัฐถูกจำแนกออกเป็น 4 หมวด ดังนี้¹⁷

- 1) หมวดภาษีอากร เป็นรายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ
- 2) หมวดค่าธรรมเนียม เป็นรายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บโดยรัฐบาลทำกิจการให้
- 3) หมวดผลประโยชน์ ได้แก่ รายได้ซึ่งเกิดจากสมบัติของแผ่นดิน
- 4) หมวดเบ็ดเตล็ด เป็นรายได้อื่น ๆ อันสงเคราะห์เข้าหมวดหนึ่งหมวดใดไม่ได้

ซึ่งการจำแนกประเภทรายได้ของรัฐดังกล่าว ทำให้รายได้ของรัฐถูกจัดหมวดหมู่และมีความเป็นระเบียบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่ารายได้ในแต่ละหมวดมี

¹⁶ วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 3 เรื่อง การคลังท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 31

¹⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ศัพท์ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร: วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน, 2527), หน้า 137

ความหมายอย่างไร จึงจะสามารถจำแนกประเภทรายได้ตามหลักการดังกล่าวได้ ซึ่งรายได้ประเภทภาษีและรายได้ประเภทค่าธรรมเนียนมี ความหมายดังนี้

1) ความหมายของภาษีอากร¹⁸

เอ็ดวิน เซลิกแมน นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้เสนอคำนิยามของภาษีอากรไว้ในหนังสือเรื่อง Essays in Taxation (1895) ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อสาระแห่งคำนิยามของภาษีอากรจนถึงปัจจุบัน โดยเซลิกแมนได้เสนอคำนิยามของภาษีอากรไว้ดังนี้

“ภาษีอากร คือ เงินบริจาคที่ราษฎรถูกบังคับให้เสียแก่รัฐบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายในทางที่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม โดยที่มิได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากการเสียภาษีอากรนั้น”

คำนิยามข้างต้นบ่งบอกถึงลักษณะของภาษีอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

1. ลักษณะบังคับเก็บ ภาษีอากรจักต้องมีการบังคับเก็บ มิใช่เงินที่ราษฎรเสียโดยสมัครใจ การบังคับเก็บดังกล่าวนี้ครอบคลุมถึงฐานภาษีที่จัดเก็บ อัตราภาษีที่จัดเก็บ เวลาในการจัดเก็บ และสถานที่ที่จะจัดเก็บ
2. ลักษณะการใช้จ่ายเงินภาษีอย่างไม่เฉพาะเจาะจง ภาษีอากรที่จัดเก็บได้จะต้องนำไปใช้จ่ายในทางที่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม โดยมีได้มีการระบุว่าจะนำรายได้ไปใช้ในการหนึ่งการใดโดยเฉพาะ
3. ลักษณะการไม่มีผลต่างตอบแทน ผู้ที่เสียภาษีจะไม่ได้รับประโยชน์หรือบริการสาธารณะตอบแทนเป็นการเฉพาะตัว

คำนิยามและลักษณะของภาษีอากรดังที่นายเอ็ดวิน เซลิกแมนนำเสนอนี้ ได้รับการกล่าวขานสืบเนื่องต่อมาในงานวิชาการของนักเศรษฐศาสตร์ยุคหลัง โดยสอดคล้องกับคำอธิบายความหมายภาษีอากรของดร. อรรถ ธรรมโน ซึ่งท่านได้อธิบายไว้ในหนังสือความรู้ทั่วไปทางการคลังว่า การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่เรียกว่า “ภาษีอากร” นั้น มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ

¹⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, คำนิยามของภาษีอากร: พรหมแดนแห่งความรู้, (กรุงเทพมหานคร: สรรพพรศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 5 ประจำเดือนกันยายน-ตุลาคม, 2527), หน้า 96

คือ ประการแรกเป็นการบังคับเก็บ และประการที่สอง ไม่มีการให้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรง (ที่มีมูลค่าใกล้เคียงกัน)¹⁹

2) ความหมายของค่าธรรมเนียม²⁰

พระยาไชยยศสมบัติได้ให้คำนิยามของค่าธรรมเนียมไว้ในหนังสือเรื่อง วิทยาศาสตร์การคลังและกฎหมายการคลัง โดยท่านได้อธิบายไว้ว่า

“ค่าธรรมเนียม หมายถึง เงินที่จัดเก็บในฐานะที่รัฐบาลทำกิจธุระให้เมื่อร้องขอ เช่น ค่าธรรมเนียมอำเภอ ค่าธรรมเนียมความและค่าปรับ ค่าจดทะเบียนเรือ ค่าธรรมเนียมผ่านประตูน้ำ เป็นต้น”

คำนิยามของพระยาไชยยศสมบัติข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ที่ชำระค่าธรรมเนียม แก่รัฐเป็นผู้ที่ได้รับผลต่างตอบแทนจากรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User pays Principles) อันเป็นฐานความคิดที่สำคัญของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการ (User Charges) ซึ่งค่าธรรมเนียมการใช้บริการ (User Charges) เป็นเงินที่เก็บจากการได้รับบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้บริการ โดยรัฐจะเรียกเก็บจากประชาชนผู้รับบริการเป็นรายครั้ง รายเดือน หรือรายปี เช่น ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมที่จอดรถยนต์ ฯลฯ²¹

กล่าวโดยสรุป ความแตกต่างระหว่างภาษีและค่าธรรมเนียมนั้น พิจารณาได้จาก ลักษณะการจัดเก็บของรัฐและลักษณะของผลตอบแทนที่ประชาชนจะได้รับจากการเสียภาษีและค่าธรรมเนียม โดยภาษีนั้น มีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นการบังคับเก็บและไม่มีการให้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี ส่วนค่าธรรมเนียมนั้น มีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการได้รับหรือการใช้บริการสาธารณะของรัฐโดยตรงและผู้ที่ได้รับหรือใช้บริการสาธารณะนั้นเป็นผู้เสียค่าธรรมเนียม ดังนั้น ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด และค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร

¹⁹ อรรถ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง), (กรุงเทพมหานคร, บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548), หน้า 74

²⁰ รุ่งสรรค์ ณะพรพันธุ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 27

²¹ วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมกรพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร, สถาบันพระปกเกล้า, 2558) หน้า 109

เมื่อพิจารณาตามลักษณะของการจัดเก็บและลักษณะของผลตอบแทนที่ประชาชนจะได้รับแล้ว ค่าธรรมเนียมทั้งสองประเภทดังกล่าวมีลักษณะเป็นภาษี เพราะบังคับเก็บจากผู้เข้าพักโรงแรมทุกคน และผลตอบแทนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครจะให้แก่ผู้เสียค่าธรรมเนียมนี้มีได้ให้เป็นการเฉพาะตัวโดยตรงแก่ผู้เสียค่าธรรมเนียม

2.2 โครงสร้างของภาษีการเข้าพักโรงแรม

ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะของค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 65 ได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 6 ประกอบมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 กำหนดผู้มีหน้าที่ชำระ อัตรา ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บ โดยแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้นำหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงไปออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมในจังหวัดของตน ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 และข้อบัญญัติของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสามารถจำแนกโครงสร้างของภาษีการเข้าพักโรงแรมได้ดังนี้

2.2.1 ผู้เสียภาษี

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 ข้อ 1 กำหนดให้ผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมที่เสียค่าเช่าห้องพักเสียค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอัตราที่กำหนด ดังนั้น ในการพิจารณาว่าผู้ใดต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรมจะต้องพิจารณากฎหมายว่าด้วยโรงแรมประกอบ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดนิยามคำว่า “ผู้พัก” ไว้ หมายความว่า “คนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดที่ใช้บริการที่พักชั่วคราวของโรงแรม” และได้กำหนดนิยามคำว่า “โรงแรม” ไว้ หมายความว่า “สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง

1. สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน
2. สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น
3. สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เพราะฉะนั้น จากความในข้อ 1 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 ประกอบกับ บทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ข้างต้น สรุปได้ว่า ผู้มีหน้าที่เสียภาษี การเข้าพักโรงแรม คือ ผู้ที่ใช้บริการที่พักชั่วคราวของสถานที่พักที่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547 ไม่ว่าจะส่วนบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยเสียค่าบริการเป็นรายวัน

2.2.2 ฐานภาษี

ฐานภาษีคือสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้บุคคลต้องเสียภาษี ซึ่งสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้ต้องเสียภาษี การเข้าพักโรงแรม เมื่อพิจารณาความในข้อ 1 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 ประกอบกับ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ได้กล่าวในข้อ 2.2.1 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า มูลเหตุ คือ การเข้าพักในสถานที่พักที่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพราะฉะนั้น สรุปได้ว่าค่าเช่าห้องพักที่ต้องนำมาเป็นฐานคำนวณเพื่อเสียภาษีการเข้าพักโรงแรมนั้นจะหมายถึงความถึง เฉพาะค่าเช่าห้องพักของสถานที่พักที่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น

2.2.3 อัตราภาษี

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 ข้อ 2 กำหนดให้การออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมให้เรียกเก็บได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ สามของค่าเช่าห้องพัก ซึ่งสรุปได้ว่าอัตราภาษีของภาษีการเข้าพักโรงแรมจะไม่เท่ากันในแต่ละจังหวัด โดยเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราภาษีเอง ทั้งนี้ อัตรา

ภาษีสูงสุดที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกำหนดได้คือร้อยละสาม โดยผู้วิจัยได้สืบค้นอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมที่มีการเรียกเก็บโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ จำแนกรายภาคปรากฏตามตาราง ดังนี้

ตาราง 2 : แสดงอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	อัตราภาษี (%) ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564
<u>ภาคเหนือ</u>	
เชียงราย	0.80 (มีเศษปัดขึ้นเป็นบาท)
เชียงใหม่	1
น่าน	2
พะเยา	1
แพร่	3
แม่ฮ่องสอน	2
ลำปาง	2
ลำพูน	2
อุตรดิตถ์	2

ตาราง 3 : แสดงอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	อัตราภาษี (%) ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564
<u>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</u>	
กาฬสินธุ์	1
ขอนแก่น	1

ชัยภูมิ	1
นครพนม	1
นครราชสีมา	1
บึงกาฬ	1
บุรีรัมย์	3
มหาสารคาม	2
มุกดาหาร	3
ยโสธร	1
ร้อยเอ็ด	2
เลย	2
ศรีสะเกษ	2
สกลนคร	2
สุรินทร์	2
หนองคาย	1
หนองบัวลำภู	3
อุดรธานี	1
อุบลราชธานี	1
อำนาจเจริญ	3

ตาราง 4 : แสดงอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคกลาง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	อัตราภาษี (%) ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564
ภาคกลาง	
กำแพงเพชร	2
ชัยนาท	1.5
นครนายก	2

นครปฐม	3
นครสวรรค์	2
นนทบุรี	1
ปทุมธานี	3
พระนครศรีอยุธยา	2
พิจิตร	2
พิษณุโลก	2
เพชรบูรณ์	3
ลพบุรี	1.5
สมุทรปราการ	2
สมุทรสงคราม	3
สมุทรสาคร	2
สระบุรี	1.5
สิงห์บุรี	3
สุโขทัย	เหมาะจ่ายเป็นรายเดือน ²²
สุพรรณบุรี	2
อ่างทอง	2
อุทัยธานี	3

²² ข้อมูลสืบค้นจากคู่มือปฏิบัติงาน กองคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย หน้า 24

อัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

โรงแรม มีห้องพัก 100 ห้องขึ้นไป อัตรา 4,500 บาท/เดือน

โรงแรม มีห้องพัก 60-99 ห้อง อัตรา 2,500 บาท/เดือน

โรงแรม มีห้องพัก 31-59 ห้อง อัตรา 1,000 บาท/เดือน

โรงแรม มีห้องพักไม่เกิน 30 ห้อง อัตรา 400 บาท/เดือน

เกสต์เฮ้าส์ มีห้องพัก 41 ห้องขึ้นไป อัตรา 300 บาท/เดือน

เกสต์เฮ้าส์ มีห้องพัก 21-40 ห้อง อัตรา 200 บาท/เดือน

เกสต์เฮ้าส์ มีห้องพักไม่เกิน 20 ห้อง อัตรา 100 บาท/เดือน

ตาราง 5 : อัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออก

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	อัตราภาษี (%) ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564
<u>ภาคตะวันออก</u>	
จันทบุรี	1
ฉะเชิงเทรา	2
ชลบุรี	0.5
ตราด	3
ปราจีนบุรี	2
ระยอง	0.5
สระแก้ว	2

ตาราง 6 : แสดงอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันตก

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	อัตราภาษี (%) ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564
<u>ภาคตะวันตก</u>	
กาญจนบุรี	1
ตาก	2
ประจวบคีรีขันธ์	0.5
เพชรบุรี	1
ราชบุรี	1

ตาราง 7 : แสดงอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคใต้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	อัตราภาษี (%) ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564
<u>ภาคใต้</u>	
กระบี่	1
ชุมพร	0.5-1
ตรัง	1
นครศรีธรรมราช	1
นราธิวาส	2
ปัตตานี	1
พังงา	3
พัทลุง	2
ภูเก็ต	1
ยะลา	3
ระนอง	2
สตูล	2
สงขลา	1
สุราษฎร์ธานี	1

2.2.4 วิธีการเสียภาษี

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 ข้อ 3 กำหนดให้บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพัก และนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป โดยแม้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 จะไม่ได้กำหนดค่านิยามไว้ว่าผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมหมายถึงผู้ใด แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบแล้ว ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมตามนัยของ

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 ข้อ 3 ย่อมหมายความว่าผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพราะฉะนั้น จากความในข้อ 3 ข้างต้น สรุปได้ว่า ภาษีการเข้าพักโรงแรมนั้นจะถูกเรียกเก็บไปพร้อมกับค่าเช่าห้องพัก โดยผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ต้องเรียกเก็บภาษีดังกล่าวจากผู้พัก และนำส่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป

สำหรับวิธีการนำส่งนั้น ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและ/หรือผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการ ประกอบด้วย

1. ระเบียบโรงแรม (อบจ.ร.ร. 1)
2. แบบยื่นรายการนำส่งเงินค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักในโรงแรม (อบจ.ร.ร. 2)
3. บัญชีรายละเอียดในการเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.ร.ร. 3)
4. บัญชีผู้พักและรายละเอียดในการเรียกค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.ร.ร. 6)

และชำระค่าภาษีที่เรียกเก็บจากผู้พักไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามจำนวนที่คำนวณได้ต่อเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.5 บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 51 วรรคสอง บัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติได้ แต่จำกัดห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดสามารถกำหนดโทษแก่ผู้พักผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและ/หรือผู้จัดการโรงแรมที่ละเมิดข้อบัญญัติไม่เสียภาษีหรือไม่นำส่งภาษีการเข้าพักโรงแรมให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เองอย่างเป็นเอกเทศ เป็นผลให้บทกำหนดโทษของการไม่เสียภาษีหรือไม่นำส่งภาษีการเข้าพักโรงแรมในแต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดจะได้กำหนดไว้ในข้อบัญญัติของตน จึงสรุปได้ว่าบทกำหนดโทษของการไม่เสียภาษีหรือไม่นำส่งภาษีการเข้าพักโรงแรมนั้น อาจมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ทั้งนี้ แล้วแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดจะกำหนด

2.2.6 การระงับข้อพิพาท

กรณีผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและ/หรือผู้จัดการโรงแรมไม่ยื่นแบบแสดงรายการตามข้อ 2.2.4 หรือยื่นแบบแสดงรายการแล้วแต่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือไม่เรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากผู้พักไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือว่าเป็นการละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น มีโทษตามบทกำหนดโทษที่กำหนดในข้อบัญญัตินั้น ซึ่งเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท อันมีลักษณะเป็นกฎหมายอาญาอย่างหนึ่ง มิใช่โทษตามกฎหมายแม่บทเหมือนกรณีฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ทั่วไป²³ ดังนั้น ในการระงับข้อพิพาทกรณีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการตามกระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญา ซึ่งมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547 กำหนดขั้นตอนการเปรียบเทียบคดีหรือการดำเนินคดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้

1. เมื่อมีการละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด โดยในการจับกุมผู้กระทำความผิด ให้เจ้าพนักงานถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายกฏ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง²⁴
2. ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น²⁵ โดยมีอำนาจเปรียบเทียบคดี

²³ อธิพิพล ทศนา, อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 102

²⁴ ข้อ 9 วรรคสอง และวรรคท้าย แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547

²⁵ ข้อ 4 วรรคสาม แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁶

3. คดีใดที่อยู่ในอำนาจเปรียบเทียบของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิด ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ดำเนินการเปรียบเทียบคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และดำเนินการดังนี้²⁷

3.1 ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ คดีเปรียบเทียบคดี โดยให้ผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบได้เปรียบเทียบ ถ้าผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบคดี ก็ให้บันทึกถ้อยคำผู้ต้องหาและความยินยอมลงในแบบพิมพ์ที่กำหนด เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีกำหนดไว้ภายในเวลาอันสมควร แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันทำการเปรียบเทียบแล้ว คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน

3.2 ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี โดยกำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหายินยอมตามนั้นก็ให้บันทึกถ้อยคำผู้ต้องหาและความยินยอมลงในแบบพิมพ์ที่กำหนดแล้วทำการเปรียบเทียบคดี โดยจดบันทึกการเปรียบเทียบคดีลงในแบบพิมพ์ที่กำหนด เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีกำหนดไว้ภายในเวลาอันสมควร แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันทำการเปรียบเทียบคดีแล้ว คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด

3.3 ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบคดี หรือยินยอมให้เปรียบเทียบคดีแต่ผู้ต้องหาไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่กำหนด ให้บันทึกถ้อยคำหรือเหตุที่ไม่ชำระค่าปรับไว้ในสำนวนการเปรียบเทียบคดี แล้วส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองในเขตอำนาจดำเนินคดีต่อไป

²⁶ ข้อ 7 (2) แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547

²⁷ ข้อ 14 แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547

4. คดีใดเกินอำนาจของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะทำการเปรียบเทียบได้ ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีนั้นส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินคดีต่อไป²⁸ ซึ่งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รักษาการแทน²⁹ โดยมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁰

5. เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับคดีที่เกินอำนาจของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะทำการเปรียบเทียบได้ ให้ตรวจสอบและพิจารณาว่า คดีความผิดดังกล่าวมีอัตราโทษที่อยู่ในอำนาจของตนที่จะทำการเปรียบเทียบคดีได้หรือไม่ ถ้าเห็นว่า คดีความผิดนั้นอยู่ในอำนาจที่จะทำการเปรียบเทียบคดีได้ ก็ให้ดำเนินการเปรียบเทียบคดีโดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด ความหนักเบาแห่งข้อหา และฐานะของผู้ต้องหาเป็นสำคัญ แต่ถ้าพิจารณาเห็นว่าความผิดที่ไม่อยู่ในอำนาจที่จะทำการเปรียบเทียบคดีได้ ก็ให้ดำเนินการสอบสวนเป็นคดีสามัญต่อไป โดยให้นำหลักเกณฑ์วิธีการเปรียบเทียบและการสอบสวนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท พ.ศ. 2521 มาบังคับใช้โดยอนุโลม³¹

กล่าวโดยสรุป กรณีไม่เสียภาษีหรือไม่นำส่งภาษีการเข้าพักโรงแรมตามที่ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด ถือเป็นกรณการกระทำความผิดทางอาญา ผู้พัก ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและ/หรือผู้จัดการโรงแรมที่ละเมิดข้อบัญญัติดังกล่าว จะต้องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญา ซึ่งกรณีหากข้อบัญญัติกำหนดโทษไว้เป็นโทษปรับสถานเดียว หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ

²⁸ ข้อ 15 แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547

²⁹ ข้อ 4 วรรคห้า แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ประกอบข้อ 3 (3) แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520

³⁰ ข้อ 8 แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547

³¹ ข้อ 21 แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้ อย่างไรก็ดี หากข้อบัญญัติกำหนดโทษไว้สูงกว่าอำนาจเปรียบเทียบคดีของนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้ง ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและ/หรือผู้จัดการโรงแรมที่ละเมิดข้อบัญญัติดังกล่าว จะต้องเข้าสู่กระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนต่อไป

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และกรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจบริหารจัดการอย่างอิสระตามขอบเขตที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้เพื่อทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบ โดยลักษณะการบริหารงานเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยที่ต้อไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองและได้เกิดขึ้นในทั่วภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 - 1980 ที่เริ่มมีการพูดถึงการแบ่งอำนาจตามสายการบังคับบัญชาในโครงสร้างของรัฐบาลและระบบการบริหารงานรัฐ จนมาถึงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ก็ได้เริ่มขยายแนวความคิดของการกระจายอำนาจทั้งการแบ่งปันใช้ร่วมอำนาจทางการเมือง (political power sharing) การพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตย (democratization)

และการเปิดเสรีด้านการตลาด (market liberalization) เพื่อขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมถึง กระบวนการตัดสินใจของภาคเอกชนภาคเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานรัฐตามสายบังคับบัญชา (hierarchy) สร้างการแบ่งปันร่วมใช้ (sharing) อำนาจทางการเมือง พัฒนาประชาธิปไตย เน้น ตลาดเสรีและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีอำนาจในการตัดสินใจ ต่อมาช่วงระหว่างทศวรรษ 1990 การกระจายอำนาจจึงมามุ่งเน้นการบริหารปกครองที่เปิดกว้างเพื่อขยายการมีส่วนร่วมสาธารณะผ่าน ภาคประชาสังคมมากขึ้น เพราะปัญหาของการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและขัดกับกระแสการพัฒนาประชาธิปไตย³²

อย่างไรก็ดี หลักการกระหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ใช้และ กล่าวถึงกันในปัจจุบันนี้เป็นหลักการที่มาจากแนวคิดเรื่องอำนาจรัฐของประเทศฝรั่งเศสและเป็นคำ ที่มาจากภาษาฝรั่งเศส มีความหมายว่า “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง”³³ โดยนักวิชาการ Cheema และ Rondinelli ได้อธิบายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง “การถ่ายโอนอำนาจที่รวม ศูนย์อยู่ ณ ศูนย์รวมอำนาจหรือศูนย์กลางไปยังเขตรอบนอกที่ไม่มีอำนาจสำหรับการบริหารหรือการ ปกครอง” ซึ่งเป็นการนิยามการกระจายอำนาจอย่างกว้างว่าเป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบ (Transfer of Responsibility) การตัดสินใจในการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรในทางการปกครองจากส่วนกลาง ไปยังส่วนล่างซึ่งรับผิดชอบในระดับพื้นที่ ซึ่งก็คือระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐ องค์กรกึ่ง อิสระ องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐบาล โดยมีความแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม³⁴

นอกจากนี้ นักกฎหมายไทยหลายท่านก็ได้ให้ความหมายไปในทำนองเดียวกัน อาทิ

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ปกครอง (Decentralization) ว่า “การกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครอง

³² วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 11-12

³³ โภคิน พลกุล, หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ, (รัฐสภาสาร, สิงหาคม 2528) อ้างถึงใน ภิรมย์พร ไชยยนต์, การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 7

³⁴ อุดม ทุมไชลิต, รายงานการวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2551), หน้า 7-13 อ้างถึงใน ภิรมย์พร ไชยยนต์, การกระจายอำนาจการ ปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 7

บางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ให้จัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความดูแลเท่านั้น”³⁵

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมนันท์ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครองว่า “การกระจายอำนาจปกครอง คือ การถ่ายโอนอำนาจทางปกครอง ความรับผิดชอบในการบริหารงานทรัพยากร และการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐบาลส่วนกลางไปยังองค์การอื่น ๆ โดยใช้งบประมาณและบุคลากรขององค์การนั่นเอง ทั้งนี้ การดำเนินการตามภารกิจที่องค์การได้รับมอบอำนาจนั้น มีลักษณะเป็นไปโดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง”³⁶

โกวิท พวงงาม นิยามว่า “การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่มีองค์กรซึ่งมีอาณาเขต มีความเป็นอิสระในการปกครองและการบริหารตนเอง มีประชาชน มีอำนาจหน้าที่มีรายได้ตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง สามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน ซึ่งอาจกระทำผ่านตัวแทน ของประชาชน”³⁷

รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้สรุปการกระจายอำนาจในความหมายกว้าง ๆ ว่าหมายถึง “การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมาย

³⁵ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 183 อ้างถึงใน ธีรยุทธ รอดเจริญ, แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 7

³⁶ นันทวัฒน์ บรมนันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 23 อ้างถึงใน ธีรยุทธ รอดเจริญ, แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 7

³⁷ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 13 อ้างถึงใน ภิรมย์พร ไชยยนต์, การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 8

ของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public affairs) ของรัฐบาล ส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ”³⁸

จากคำนิยามของนักกฎหมายหลายท่านข้างต้น สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ หลักการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้สามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาบริหารจัดการตนเองได้อย่างอิสระภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีงบประมาณ มีบุคลากรเป็นของตนเอง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง โดยหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางเพียงแต่ทำหน้าที่กำกับดูแลเท่านั้น

สำหรับหลักการกระจายอำนาจของประเทศไทย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 1³⁹ ประกอบมาตรา 249⁴⁰ และมาตรา 250⁴¹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

³⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การกระจายอำนาจ, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://wili.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ&did=7129>”

³⁹ มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

⁴⁰ มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่ง การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน

⁴¹ มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการ

แล้ว จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการแสดงออกซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันการให้ส่วนท้องถิ่นมีโอกาสได้บริหารท้องถิ่นของตนเองนั้นก็ต้องยังอยู่ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1 กล่าวคือ การกระจายอำนาจดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐไม่กระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน ไม่ทำให้ความเป็นประเทศไทยนั้นแตกแยกออกเป็นหลายดินแดนจนทำให้เกิดรัฐใหม่ ๆ ขึ้นมา ดังนั้น การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองเท่านั้นไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางตุลาการไปด้วย⁴²

เมื่อการกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลตามมา 2 ประการ คือ

กรณีที่หนึ่ง เมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรส่วนท้องถิ่นจึงสามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

กรณีที่สอง การกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์กรส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ (la tutelle) ที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น⁴³

กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกัน การก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

⁴² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย, [ออนไลน์], 2547, แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=139>

⁴³ เรื่องเดียวกัน

และเนื่องจากระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ทำให้ประชาชนได้ใช้มติเสียงข้างมากถ่ายโอนความชอบธรรม (la légitimité) ไปยังผู้แทนของตนเพื่อใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย⁴⁴ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 252⁴⁵ ก็ได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้

นอกจากนี้ ตามหลักการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามกฎหมาย โดยมิได้มีการบังคับบัญชา หรือสั่งการจากรัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัย สั่งการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยรัฐส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น โดยหลักกฎหมายทั่วไปในการปกครองตนเอง คือ “ไม่มีการกำกับดูแลถ้าไม่มีกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้”⁴⁶

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจไม่ใช่การแบ่งแยก (Division) อำนาจอธิปไตย หากแต่เป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ (Distribution) ให้กระจายออกไป⁴⁷ โดยจากแนวความคิดทั่วไปของหลักการกระจายอำนาจข้างต้น สรุปได้ว่าหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4

⁴⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, การเลือกตั้ง: ดัชชีชีวิตความเป็นประชาธิปไตย, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1353

⁴⁵ มาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มีวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

⁴⁶ ภริมย์พร ไชยยนต์, การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในระดับจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 14

⁴⁷ ภัสรินทร์ พ่วงเถื่อน, วัฒนธรรมองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออกเฉียง, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 44

ประการ คือ 1) มีสถานะเป็นนิติบุคคล 2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน 3) มีการเลือกตั้งท้องถิ่น และ 4) มีงบประมาณเป็นของตนเอง

2.3.1.1 องค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจ⁴⁸

กรมการปกครอง โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และสถาบันดำรงราชานุภาพ ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบที่สำคัญของหลักการกระจายอำนาจไว้ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) มีสถานะเป็นนิติบุคคล (Artificial Person)

การกระจายอำนาจทางปกครอง จะต้องมียุติธรรมการเป็นนิติบุคคลแตกต่างจากแยกจากองค์การของรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งการมีสถานะเป็นนิติบุคคลจะทำให้องค์กรมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย มีการบริหารงาน มีงบประมาณของตนเอง มีความอิสระ และสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้ในนามตนเอง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีศักยภาพในการบริหารจัดการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้เอง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องเท่านั้น⁴⁹

(2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสัมพันธ์กับหลักการควบคุมกำกับ กล่าวคือ ถ้าให้การควบคุมกำกับจากราชการบริการส่วนกลางและจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอยู่เหนือท้องถิ่นมากจนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจะกระทำการใด ๆ ได้

⁴⁸ จุฬาลักษณ์ พัฒนศักดิ์ภิญโญ และฉัตรดี ทวีกาญจน์, ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอน การดำเนินงาน และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น (7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง), (สงขลา: ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2550), หน้า 12-13

⁴⁹ ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, การบริหารจัดการงานท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552), หน้า 11-12 อ้างถึงใน ภิรมย์พร ไชยยนต์, การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 14

เลย เช่นจะกระทำการใดก็ต้องไปขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ร่ำไปแล้วก็จะทำให้การปกครองและบริหารท้องถิ่นและความเป็นนิติบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเปล่าประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าไม่มีการควบคุมกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยก็จะเป็นการทำลายหลักความเป็นเอกภาพเสียไปตั้งได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ดังนั้น ถ้ามีการควบคุมกำกับเป็นไปตามกติกาที่วางไว้แล้วก็จะยอมทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁵⁰

(3) มีการเลือกตั้งท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับ ซึ่งในการบริหารภายในท้องถิ่นนั้น ผู้ที่จะเข้ามาบริหารและเข้าใจปัญหาท้องถิ่นได้ดีที่สุด คือ ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นเอง ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย (Democratically Elected Authorities) การเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการหรือตัวบุคคลที่จะเข้ามากำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นถือเป็นสิ่งจำเป็น เพราะการแต่งตั้งบุคคลโดยความเห็นชอบของส่วนกลางโดยปราศจากความรู้เห็นหรือยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ย่อมขัดกับ หลักการปกครองตนเองอย่างเด่นชัด⁵¹

(4) มีงบประมาณเป็นของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อปฏิบัติการกิจตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจหน้าที่ให้⁵² ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเงินมาจัดการบริหารท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถพัฒนาและเจริญต่อไปได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหาวิธีการที่ทำให้

⁵⁰ อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 41

⁵¹ ประยูร กาญจนดุล, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 14-16 อ้างถึงใน ภิรมย์พร ไชยยนต์, การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 14

⁵² อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง), (กรุงเทพมหานคร, บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548), หน้า 201

ท้องถิ่นสามารถเงินได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยรัฐ เพราะถ้าท้องถิ่นนั้นยังต้องอาศัยเงินจากรัฐอยู่ รัฐนั้นก็จะเป็นผู้กำหนดนโยบายของท้องถิ่นเสียเองอันเป็นการขัดกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้⁵³ ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงประเด็นนี้ในส่วนของการกระจายอำนาจทางการคลังต่อไป

จากองค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจทั้ง 4 ประการข้างต้น จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าอำนาจในการปกครองท้องถิ่นเป็นของประชาชน รัฐบาลท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารของท้องถิ่นก็เป็นของประชาชน (Wit, 1967)⁵⁴

2.3.1.2 กระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นลักษณะหนึ่งของการกระจายอำนาจ โดยการกระจายอำนาจทางการคลัง หมายถึง การปกครองส่วนกลางได้ยอมยกอิทธิพลหรืออำนาจทางการคลังให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น⁵⁵ ซึ่งหน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลางจะต้องพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบน จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่ำลงมาในรูปแบบประมาณกันเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลาง

⁵³ จุฬาลักษณ์ พัฒนศักดิ์ภิญโญ และธัญรติ ทวีกาญจน์, ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอน การดำเนินงาน และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น (7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง), (สงขลา: ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2550), หน้า 28

⁵⁴ ภัสรินทร์ พวงเถื่อน, วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออกเฉียง, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 44

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45

มีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง⁵⁶

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่จะนำไปพัฒนาความเจริญในท้องถิ่นของตน ลำพังการกระจายอำนาจการปกครองแต่เพียงอย่างเดียว โดยปราศจากการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพียงพอจะไม่ช่วยให้ท้องถิ่นทำอะไรมากนักและก็มีใช้เป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงแก่ประชาชน⁵⁷

การกระจายอำนาจทางการคลัง ถือเป็นองค์ประกอบหลักของการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจของประเทศ⁵⁸ โดย Wallace Oates นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง ได้เสนอทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization Theorem) ซึ่งมีใจความสรุปได้ว่า การผลิตบริการสาธารณะโดยทั่วไปที่มีลักษณะต้นทุนคงที่ (constant returns to scale) หากดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากและหลากหลาย จะเกิดประสิทธิภาพสูงกว่าการผลิตโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง พร้อมกับอธิบายเหตุผลว่า⁵⁹

(ก) รัฐบาลท้องถิ่นตอบสนองความต้องการ (demand responsiveness) ของประชาชนได้ดีกว่าราชการส่วนกลาง เพราะทำงานใกล้ชิดกับประชาชน “ติดกับพื้นนี้” รู้จักประชาชน ประชาชนก็รู้จักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างจาก “กรม” หรือ “กระทรวง” ซึ่งประชาชนไม่รู้จัก

⁵⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 20 อ้างถึงใน ภริมย์พร ไชยยนต์, การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 15

⁵⁷ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศิลป์สยามการพิมพ์ จำกัด, 2534) หน้า 261, อ้างถึงใน วิลาสินี อยู่สุภาพ, ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร เพื่อบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 7

⁵⁸ ดวงมณี เลาวกุล, การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป, 2555), หน้า 12

⁵⁹ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, การคลังท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด, 2553), หน้า 30 อ้างถึงใน วิลาสินี อยู่สุภาพ, ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร เพื่อบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 5

(ข) ความคล่องตัวและรวดเร็วของการให้บริการและการตอบสนอง เพราะรัฐบาลท้องถิ่นรับผิดชอบพื้นที่เล็ก (เช่น 20 ตารางกิโลเมตร) จึงปรับการให้บริการตอบสนองได้ดีกว่าระดับกรม/กระทรวง ซึ่งรับผิดชอบระดับประเทศ

(ค) ความสามารถที่จะจัดอุปทานที่มีขนาดเหมาะสมกับปริมาณอุปสงค์ในท้องถิ่น (matching between supply and demand) ซึ่งแตกต่างจากวิธีการจัดการของราชการส่วนกลางที่มักจะดำเนินการแบบยูนิฟอร์ม (uniform) ดังที่มีผู้เปรียบเทียบโดยใช้คำกล่าวว่า “One size first all” ความจริง คือ “One size does not fit all” เนื่องจากขนาดตามความต้องการของแต่ละคนหรือแต่ละพื้นที่ไม่เท่ากัน แต่ถ้าระบุอุปทานจัดแบบเหมือนกันหมด จึงเกิดปัญหาว่าอุปทานมาพอเพียง หรืออุปทานมากเกินไป

โดยทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องกับที่ ดร. อรัญ ธรรมโน ได้อธิบายเกี่ยวกับข้อดีหรือข้อสนับสนุนของการดำเนินการทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นไว้ ดังนี้⁶⁰

(1) ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการวางนโยบายในการดำเนินการและติดตามกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรงหรือใกล้ชิดยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลท้องถิ่นเป็นองค์กรขนาดเล็ก ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น

(2) การเปรียบเทียบต้นทุนและประโยชน์ของโครงการของรัฐบาลท้องถิ่นก็จะสามารถทำได้ง่ายกว่า ประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการ ได้ดี เพราะประโยชน์ของโครงการตกอยู่กับประชาชนในท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นจะต้องรับภาระเสียภาษีหรือการเรียกเก็บในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในโครงการ เมื่อประชาชนสามารถมองเห็นหรือเปรียบเทียบประโยชน์และต้นทุนของโครงการได้ ก็จะสามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลว่าควรสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนโครงการใด การดำเนินโครงการของรัฐบาลท้องถิ่นจึงอาจจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าการดำเนินโครงการของรัฐบาลกลางได้

(3) เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีขอบเขตการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ในขอบเขตพื้นที่จำกัด รัฐบาลท้องถิ่นจึงอาจสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นผู้ได้รับการได้

⁶⁰ อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง), (กรุงเทพมหานคร, บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548), หน้า 203-204

จึงสามารถที่จะให้หรือปรับปรุงการให้บริการสาธารณะให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนได้ ในขณะที่เป็นการยากมากที่จะสำรวจความพึงพอใจของประชาชนทั่วประเทศต่อการให้บริการของรัฐบาลกลาง

(4) ประเทศส่วนใหญ่ก็มีอาณาเขตประเทศกว้างขวางพอสมควรครอบคลุมพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในด้านสภาพแวดล้อม ดิน ฟ้า อากาศ มีประชากรที่อาจจะมีเชื้อชาติชนบทรณนิยมประเพณี วัฒนธรรมแตกต่างกัน บางครั้งก็อาจจะมีภาษาที่แตกต่างกัน ความต้องการบริการของรัฐของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจึงอาจแตกต่างกัน การมีระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยมีรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ก็น่าจะสนองความต้องการเบื้องต้นของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่าเหมาะสมกว่า และเป็นประโยชน์มากกว่าระบบบริหารที่มีแต่รัฐบาลกลางที่คงจะต้องยึดถือมาตรฐานกลางของประเทศในการให้บริการแก่ประชาชนทั่วประเทศ

จากทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization Theorem) ของ Wallace Oates กับคำอธิบายของ ดร. อรัญ ธรรมโน จะเห็นแนวความคิดที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นเพื่อคนในท้องถิ่น ย่อมเป็นประโยชน์และสร้างความพึงพอใจให้แก่คนในท้องถิ่นได้มากกว่าการจัดทำโดยส่วนกลาง ดังนั้น การกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนจึงเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลัง⁶¹

ด้วยเหตุนี้ วิธีการของการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาต่างก็ยึดหลักการทางวิชาการที่ถือชอบเขตภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักของการกำหนดประเภทและขนาดของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ สมดุลทางการคลัง (Fiscal Balancing) และความรับผิดชอบ (Accountability) ร่วมกันระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคม⁶²

กล่าวโดยสรุป การกำหนดภารกิจหน้าที่ที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลกลางจะไม่สามารถกำหนดรายรับที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากไม่มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กร

⁶¹ ดวงมณี เลาวกุล, การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป, 2555), หน้า 27

⁶² สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2559), หน้า 22

ปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และการกำหนดภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการวางแผนรายรับ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและสมดุลระหว่าง รายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ขั้นตอนแรกของการกระจายอำนาจ คือ การระบุภารกิจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือ อยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของ ประชาชน อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ต้อง ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ⁶³

แต่เดิมการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจของรัฐโดยตรงที่จะต้องจัดทำเพื่อ สนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชน ต่อมา เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น สังคมเกิดการ ขยายตัวมีความสลับซับซ้อนขึ้น ความต้องการของประชาชนก็เกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ทำให้รัฐแต่ผู้เดียวไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน ได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงจำเป็นต้องร่วมมือกับองค์กรอื่นหรือบางกรณีก็ต้องมอบให้องค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำ บริการสาธารณะให้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ และ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน⁶⁴

⁶³ สันต์ชัย รัตนชะวัญ, การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น>

⁶⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547) หน้า 447 – 452 อ้างถึงใน ญัฐพงษ์ สัมฤทธิ์เดชขจร, การจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี : ศึกษาเฉพาะเขตอำเภอเมือง, (มหาวิทยาลัยเนชั่น, 2557), หน้า 24

ภารกิจของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะนั้นอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ⁶⁵

(1) ภารกิจหลักของรัฐ (Primary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อประเทศ เป็นภารกิจพื้นฐานดั้งเดิม ซึ่งรัฐแต่ละรัฐต้องดำเนินการจัดทำ เพราะเป็นเรื่องของการประกันความมั่นคงปลอดภัยขั้นพื้นฐานของรัฐ ซึ่งภารกิจพื้นฐานของรัฐนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบ โดยอาจแบ่งเป็น 2 อย่าง คือ การป้องกันภัยจากภายนอก เป็นเรื่องความมั่นคงทางทหาร เรื่องการต่างประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ซึ่งก็คือการออกกฎหมายบังคับใช้ในสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อย ระวังข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม

(2) ภารกิจรองของรัฐ (Secondary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องของการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจลำดับรองทางสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ ภารกิจด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น และภารกิจลำดับรองด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ด้านการสื่อสาร เป็นต้น

จากภารกิจของรัฐข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจมากมาย ทั้งภารกิจพื้นฐานและภารกิจรอง โดยการที่รัฐจะดำเนินการเพื่อจัดทำภารกิจต่าง ๆ ให้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพได้นั้น จึงเป็นเรื่องยาก และไม่ทั่วถึงหรือเกิดความล่าช้า และข้อจำกัดด้านอื่น ๆ ดังนั้น รัฐจึงต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองของรัฐสามารถจัดทำภารกิจของรัฐได้อย่างเหมาะสม⁶⁶

ในการกำหนดว่าภารกิจบริการสาธารณะใดควรจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวคิดหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้⁶⁷

⁶⁵ ภิรมย์พร ไชยยนต์, การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 7

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁷ อำนวย บุญรัตน์ไมตรี, แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: วารสารการเมืองการปกครองปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559), หน้า 30

2.3.2.1 หลักผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่น (the principle of local benefit)

บริการสาธารณะซึ่งมีขอบเขตของผลประโยชน์ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง บริการสาธารณะนั้นควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶⁸ เป็นผู้ดำเนินการ โดยประชาชนในพื้นที่เป็นเป้าหมายหลักในการให้บริการ บริการสาธารณะนี้ไม่ได้สร้างประโยชน์ที่กระจายทั่วไปให้แก่ประชาชนที่อยู่นอกพื้นที่ของท้องถิ่น⁶⁹ เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งไม่มีผลกระทบในทางลบต่อบุคคลในชุมชนอื่นหรือไม่มีผลล้นออก (spillover effects) ถ้าบริการสาธารณะประเภทใดต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อประชาชนหลายชุมชนไม่ควรกำหนดให้เป็นกิจกรรมระดับชุมชน เพราะจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง

2.3.2.2 หลักความรับผิดชอบทางการเมือง (the principle of political accountability)

ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องทำให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ รวมทั้งมีความรับผิดชอบและควบคุมกำกับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน⁷⁰ ดังนั้น บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบได้ตั้งแต่กระบวนการผลิต จำหน่าย หารายได้ การตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้เองทั้งหมดทุกกระบวนการ ก็ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากการจัดบริการสาธารณะใด ๆ ที่ชุมชนแต่ละแห่งไม่สามารถรับผิดชอบได้ ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไป

⁶⁸ วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 3 เรื่อง การคลังท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 7

⁶⁹ ดวงมณี เลาวกุล, การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป, 2555), หน้า 28

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30

2.3.2.3 หลักความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ (the principle of economic efficiency)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสม ไม่ใหญ่หรือเล็กจนเกินไป โดยหลักการสำคัญคือต้องมีความประหยัด ดังนั้น บริการสาธารณะขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่จะมีต้นทุนคงที่สูง แต่มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ หรือบางครั้งอาจจะไม่มีเลย การจัดทำบริการสาธารณะลักษณะนี้จึงจะต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก จึงจะเกิดการประหยัด เพราะฉะนั้น บริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่จึงไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

2.3.2.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น (the principle of local capability)

แนวคิดที่สำคัญ คือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นผู้จัดบริการสาธารณะก่อนตามความสามารถ เป็นแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ที่เน้นความสำคัญขององค์กรผู้จัดบริการที่เป็น “เจ้าของพื้นที่” หรืออยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุมชน กล่าวคือ องค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด ควรจะเป็นองค์กรเบื้องต้นที่มีบทบาทและความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการภายในชุมชนมากที่สุด⁷¹ แนวคิดนี้เน้นการให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างที่มีความ ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในการจัดบริการสาธารณะก่อน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ สูงขึ้นจะทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างหรือเข้ามาจัดการกับปัญหาในระดับพื้นที่ที่มีลักษณะกระจายตัวในวงกว้างครอบคลุมหลายพื้นที่⁷²

กล่าวโดยสรุป เมื่อเข้าใจประเภทของบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจหลักและภารกิจรองของรัฐแล้ว ในการจะกระจายอำนาจหรือมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพิจารณาแนวคิดหลักการในการจัดสรรภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการสาธารณะนั้น

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 45

2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นเหมาะสมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องมีแหล่งรายได้และรายรับที่เหมาะสม เพียงพอ สำหรับการปฏิบัติการกิจโดยมีอิสระในการดำเนินงานตามสมควร⁷³

อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศก็มีวิวัฒนาการแตกต่างกัน มีปรัชญาในการแบ่งกระจายภาระหน้าที่แตกต่างกัน⁷⁴ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลรายได้แต่ละประเภทในแต่ละประเทศ จึงไม่มีรูปแบบที่ตายตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ทางการเมือง การปกครอง และวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ⁷⁵

โดยปกติกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ จะระบุให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการรายได้และรายรับ โดยอาจจะระบุประเภทภาษีและรายได้ที่กำหนดให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประเภทภาษีและรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดเก็บร่วมกับรัฐบาลส่วนกลาง แต่โดยหลักการเบื้องต้น เมื่อคำนึงถึงหน้าที่ทางเศรษฐกิจและความสามารถในการจัดเก็บ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดเก็บรายได้ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้⁷⁶

(1) เมื่อคำนึงถึงถึงหน้าที่ทางเศรษฐกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่มีหน้าที่ด้านการรักษาเสถียรภาพและด้านการกระจายรายได้ จึงไม่ควรเก็บภาษีที่อาศัยหลักความสามารถเป็นฐานในการจัดเก็บมากนัก แต่ควรเน้นการจัดเก็บภาษีประเภทที่อาศัยหลักประโยชน์เป็นสำคัญ เพราะบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

⁷³ อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง), (กรุงเทพมหานคร, บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548), หน้า 206

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 204

⁷⁵ ดวงมณี เลาวกุล, การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป, 2555), หน้า 49

⁷⁶ อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง), (กรุงเทพมหานคร, บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548), หน้า 206-207

(2) เมื่อคำนึงถึงความสามารถในการจัดเก็บ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความสามารถในการจัดเก็บภาษีหรือรายได้ไม่สูงนัก เนื่องจากมีขนาดเล็ก ขอบเขตอำนาจหน้าที่ก็อยู่ในวงจำกัด จึงควรจัดเก็บภาษีที่จัดเก็บได้ง่าย กระบวนการจัดเก็บภาษีไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ฐานภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นภาษีที่มองเห็นได้ง่าย (Visible) เคลื่อนย้ายเพื่อหลบหลีกหรือหลีกเลี่ยงภาษีได้ยาก

(3) เมื่อคำนึงถึงความจำเป็นด้านรายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายประจำที่ไม่ผันแปรไปตามภาวะเศรษฐกิจมากนัก ฐานภาษีที่เหมาะสมจึงควรเป็นกิจกรรมที่มีกระจัดกระจายไปทั่วทุกท้องถิ่นในประเทศและขนาดของกิจกรรมก็ไม่ยืดหยุ่นตามภาวะเศรษฐกิจมาก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกท้องถิ่นมีรายได้ประจำเพื่อการบริหารและให้บริการสาธารณะที่จำเป็นระดับหนึ่งแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ไม่ว่าเศรษฐกิจจะรุ่งเรืองหรือตกต่ำ

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดแหล่งรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะและผลประโยชน์ที่ผู้รับบริการได้จากการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงต้องมีการออกแบบประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมที่สุดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท⁷⁷

2.3.3.1 หลักการกำหนดประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดรายรับ (Revenue Assignment) หรือที่อาจเรียกอีกชื่อว่า “การกำหนดภาษี” (Tax Assignment) เป็นเรื่องสำคัญที่มุ่งตอบคำถามว่า รายได้หรือภาษีใดควรถูกกำหนดให้เป็นของรัฐบาลหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้วยเหตุผลอะไร⁷⁸

เงื่อนไขพื้นฐานของการกำหนดแหล่งรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและพึ่งตนเองได้ทางการเงินการ

⁷⁷ ดวงมณี เลาวกุล, การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป, 2555), หน้า 48-49

⁷⁸ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการพัฒนารายรับท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า), หน้า 8

คลัง มีรายรับเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายตามภารกิจหน้าที่ของตน⁷⁹ สิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงไม่ต้องการให้เกิดขึ้น คือ การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยจ่ายงบประมาณของรัฐบาล โดยที่ไม่มีอำนาจควบคุมหรือส่วนร่วมในการตัดสินใจของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ⁸⁰

ดังนั้น สำหรับการกำหนดประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านหลักการ สามารถระบุได้เป็น 3 หลักการใหญ่ ได้แก่⁸¹

(1) หลักความมีประสิทธิภาพตามแนวคิด “การเงินต้องตามภารกิจหน้าที่ (Finance Follows Functions)”

การกำหนดรายรับนั้นจะดำเนินการได้ต้องมีการกำหนดประเภทภาระหน้าที่ที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน เพื่อให้รู้ขนาดการให้บริการและนำไปสู่ขนาดเงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมีเพื่อใช้ในการให้บริการของตนเอง

หลักการนี้สะท้อนความคิดที่ว่า การกำหนดแหล่งรายรับต้องตามหลังการรู้ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ เพราะบริการสาธารณะที่ให้แก่ประชาชน แต่ละประเภทย่อมอาจมีวิธีการสนับสนุนทางการเงินที่จะนำมาใช้สนับสนุนการให้บริการที่แตกต่างกันได้

(2) ฐานการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรอยู่บนพื้นฐานของปัจจัยการผลิต

เนื่องจากหากมีการจัดเก็บรายได้จากปัจจัยการผลิตเหล่านี้ นอกจากจะทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ปัจจัยการผลิตในกระบวนการผลิตแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการผลักภาระของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บนั้น ออกไปยังผู้ใช้หรือผู้บริโภคผลผลิตนั้น ๆ ที่อาจอยู่นอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรายได้นั้นอยู่ ทำให้ภาระภาษีที่แท้จริงถูกกระจายออกจากพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บภาษีนั้น ๆ

⁷⁹ ดวงมณี เลาวกุล, การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป, 2555), หน้า 50

⁸⁰ สกนธ์ วัลญญวัฒนา, วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการพัฒนาท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า), หน้า 10

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-13

(3) หลัก Subsidiarity Principle

อำนาจการหารายได้ควรที่จะกำหนดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดให้มากที่สุด แต่หากการมอบอำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดผลการบิดเบือน หรือส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จึงอาจมอบหมายให้รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าที่มีศักยภาพในการจัดการที่ดีกว่าทำหน้าที่แทนได้

กล่าวโดยสรุป ในการกำหนดรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐบาลกลางซึ่งเป็นผู้กำหนดต้องพิจารณาการออกแบบประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมที่สุดกับลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ เพราะการออกแบบที่ดีของแหล่งรายรับจะทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังเกิดประโยชน์สูงสุด

2.3.3.2 ลักษณะรายรับที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁸²

นอกจากรัฐบาลกลางจะต้องออกแบบประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมแล้ว การกำหนดแหล่งรายรับที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมก็มีความสำคัญ ซึ่งมีหลักการที่ต้องคำนึงถึง 5 ประการ ดังนี้

(1) ความเพียงพอและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนรายรับ (Revenue Adequacy and Flexibility)

การกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงผลตอบแทนที่แม้ว่าการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มุ่งเพื่อสร้างกำไร แต่เป็นไปเพื่อสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการกำหนดแหล่งที่มาของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอย่างน้อยควรที่จะสะท้อนผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความยินยอมพร้อมใจในการจ่ายจากประชาชนเพื่อเป็นรายรับมาใช้สนับสนุนการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีรายได้ที่มากเพียงพอในการทำหน้าที่ นอกจากนี้ ต้นทุนของการทำหน้าที่ตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของ

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-52

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมักจะเพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะสาเหตุจะมาจากระดับเงินเฟ้อ หรือว่าจากการที่ประชากรในท้องถิ่นเองที่เพิ่มจำนวนสูงขึ้น ดังนั้น รายรับนั้นต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่

(2) ความเสมอภาค (Equity)

ความเท่าเทียมในบริบทของการเก็บภาษีหรือหาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางทฤษฎีแล้วมีมิติในการพิจารณาอยู่ 3 มิติ คือ

1. เรื่องความเสมอภาคในแนวตั้ง (Vertical Equity) ความเท่าเทียมทางแนวตั้งของการหารายได้หรือการเก็บภาษีตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานของความสามารถในการจ่าย ซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจ่ายมากกว่าก็ควรจะจ่ายในจำนวนที่สูงกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่จะจัดเก็บภาษีหรือหารายได้ของตนเองได้

2. เรื่องความเสมอภาคในแนวนอน (Horizontal Equity) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมือนกันทางรายได้ทุกประการ ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความเหมือนกันนั้นก็สมควรที่จะต้องได้รับการปฏิบัติหรือการถูกจัดเก็บที่เท่ากันด้วย นั่นคือ ควรจะจ่ายในอัตราที่เท่ากัน

3. เรื่องความเสมอภาคระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งนั้นไม่ควรที่จะต้องเสียภาษีในอัตราที่มากกว่าอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งมากเกินไป เพียงเพราะว่าเขานั้นอาศัยอยู่ในพื้นที่หนึ่งมากกว่าอยู่ในอีกพื้นที่หนึ่ง

(3) ความสามารถและความเป็นไปได้ในการจัดการ (Administrative Capacity and Feasibility)

ต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative Cost) เป็นสิ่งที่สำคัญที่ต้องใส่ใจ เพราะบางกรณีรายได้บางประเภทอาจมีความเหมาะสมที่จะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพราะการที่มีต้นทุนในการบริหารจัดการที่สูงทำให้หารายได้นั้นเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วอาจจะไม่มีความสามารถในการดำเนินการจัดเก็บ

ทำให้มีการรั่วไหลหรือการหลีกเลี่ยงภาษีได้ง่าย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจบริหารจัดการเก็บรายได้ประเภทดังกล่าวได้ ตัวอย่างของรายได้ประเภทนี้ได้แก่ภาษีที่มีความสามารถในการเคลื่อนย้ายได้ง่าย อาทิเช่น ภาษีที่เกิดจากการขาย (Sales Tax) เป็นต้น ลักษณะของประเภทรายได้เหล่านี้จึงอาจมอบหมายให้เป็นของรัฐบาลที่มีอำนาจ และความสามารถในการจัดการที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การยอมรับทางการเมือง (Political Acceptability)

เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานรัฐโดยทั่วไปมักประสบปัญหาการยอมรับของประชาชน เพราะเป็นการสูญเสียเงินออกจากประชาชน ถึงแม้จะรู้ว่าจะนำรายได้ที่ถูกจัดเก็บไปนั้นเพื่อสนับสนุนการให้บริการสาธารณะก็ตาม การสูญเสียรายได้นั้นทำให้ประชาชนทุก ๆ คนรู้สึกถึงความสามารถในการใช้จ่ายของตนเองลดน้อยลง ทำให้การจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารมักมีความใกล้ชิดและรู้จักโดยประชาชนในพื้นที่จึงมักได้รับการต่อต้านและไม่ได้เป็นที่ต้องการหรือยอมรับของประชาชน

(5) ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency)

ภาษีที่พึงปรารถนาในมุมมองของควมมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจก็คือภาษีที่มีผลให้เกิดการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรระหว่างปัจเจกชนให้น้อยที่สุด ดังนั้น การประเมินการกำหนดประเภทรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องระมัดระวังในการ ออกแบบที่จะต้องไม่ให้เกิดการบิดเบือนของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่ต้องการ ประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีนั้น จึงต้องไม่ทำให้มีการตัดสินใจของประชาชนต่อการผลิต การบริโภค การจ้างงาน ฯลฯ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกระทบในทิศทางที่ไม่ต้องการจนเกินไป

กล่าวโดยสรุป แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสะท้อนผลประโยชน์หรือต้นทุนการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นมากที่สุด และควรจะยึดติดกับพื้นที่ของท้องถิ่นมากที่สุด (Immobility) รวมทั้งรักษาความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของท้องถิ่นมาก

ที่สุดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Accountability) ในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น

2.3.3.3 หลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี

รายรับประเภทภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งที่เป็นภาษีที่รัฐแบ่งสรรปันส่วนให้และที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเองตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยในการจัดเก็บภาษีเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดี ซึ่ง Adam Smith นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คนสำคัญ ได้วางหลักไว้ในหนังสือ Wealth of Nation และหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญของหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีได้ดังนี้⁸³

(1) หลักความแน่นอน (Certainty)

ภาษีอากรที่ดีต้องมีความชัดเจนและแน่นอนทั้งเรื่องฐานภาษี อัตราภาษี วันเวลา และวิธีการในการจัดเก็บ โดยต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นที่แจ้งชัดแก่ผู้เสียภาษีทุกคน เพื่อผู้เสียภาษีจะได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่ตนต้องเสีย และช่วยให้การบริหารการจัดเก็บง่ายขึ้น ถ้าหากการจัดเก็บภาษีอากรขาดความแน่นอนหรือกำกวมก็จะทำให้การจัดเก็บภาษีทำได้ลำบากและอาจเป็นช่องทางก่อให้เกิดการทุจริตและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีได้

(2) หลักการประหยัด (Low Compliance and Collections Costs)

ระบบบริหารจัดการเก็บภาษีที่ดีนั้น ภาษีอากรแต่ละประเภทที่จัดเก็บจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุดด้วย ทั้งนี้เพราะว่าข้อยุ่งยากในการเสียภาษีและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเก็บนั้นก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรของสังคมไปในทางที่สูญเปล่า เพราะถ้าเสียค่าใช้จ่ายมาก รายได้ที่รัฐจะนำไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศและจัดทำบริการสาธารณะก็ต้องลดน้อยลงตามส่วน ส่วนเหตุที่ต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด

⁸³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่ 9), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552) หน้า 183-186.

เพราะในการเสียภาษี นอกจากค่าภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องชำระแล้ว ผู้เสียภาษียังต้องเสียค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีก เช่น ค่าเอกสาร ค่าเก็บเอกสาร ค่าทำบัญชี ค่าตรวจสอบบัญชี ค่าที่ปรึกษากฎหมาย ฯลฯ หากภาษีใดทำให้ผู้เสียภาษีต้องเสียค่าใช้จ่ายมากก็อาจทำให้ผู้เสียภาษีไม่ยอมเสียภาษี อยากรหลบเลี่ยงภาษีหรือหนีภาษีมากกว่า⁸⁴

(3) หลักความเป็นธรรม (Equity)

ภาษีอากรที่ตีนั้นจะต้องเป็นภาษีอากรที่เป็นธรรม เพราะถ้าหากการเก็บภาษีอากรเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรมแล้ว การหลบหลีกเลี่ยงภาษีอากร (Tax Evasion) จะมีมาก หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้มีอยู่ 2 หลักใหญ่ ๆ คือ หลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์ (The Principle of Absolute Equity) และหลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (The Principle of Relative Equity)⁸⁵

1. หลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์ (The Principle of Absolute Equity) ตามหลักนี้ ระบบภาษีอากรที่เป็นธรรมจะต้องเป็นระบบภาษีอากรที่ผู้เสียภาษีทุกคนเสียภาษีอากรคนละเท่า ๆ กัน อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีอากรตามหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์ มีข้อบกพร่องสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การเก็บภาษีอากรตามหลักนี้ มิได้คำนึงถึงความสามารถในการชำระภาษีอากรที่แตกต่างกันของผู้เสียภาษีแต่ละคน ประการที่สอง การเก็บภาษีอากรตามหลักนี้อาจมีผลทำให้หนีภาษีมีมูลค่าสูงกว่าเงินได้ของผู้เสียภาษีอากรบางคน เพราะการถ่วงเฉลี่ยภาษีอากรที่ต้องเสียโดยเท่าเทียมเช่นนี้ ผู้เสียภาษีอากรที่มีรายได้ต่ำมาก ๆ อาจไม่มีเงินจะเสีย ประการที่สาม การกำหนดให้ผู้เสียภาษีทุกคนต้องเสียภาษีอากรเท่า ๆ กัน ย่อมทำให้ภาระภาษีของผู้มีเงินได้ต่ำสูงกว่าภาระภาษีของผู้มีเงินได้สูง⁸⁶

2. หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (The Principle of Relative Equity) โดยเหตุที่หลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์มีข้อบกพร่องดังข้างต้น ภาษีอากรส่วนใหญ่จึงเก็บตาม

⁸⁴ ดุยลักษณ์ ตราชูธรรม, กฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2562), หน้า 18

⁸⁵ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ทฤษฎีการภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516), หน้า 41-42

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน.

หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ หลักดังกล่าวนี้อาจจำแนกเป็นหลักย่อย 2 หลัก คือ หลักความสามารถในการชำระภาษี (The Ability to pay Principle) กับหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (The Benefit Principle)⁸⁷

(ก) หลักความสามารถในการชำระภาษี (The Ability to pay Principle) ยึดการเสียสละเป็นเกณฑ์ (Sacrifice Basis) โดยความเป็นธรรมของภาษีอากรตามหลักนี้จำแนกออกได้เป็น 2 กรณี คือ หนึ่ง ความเป็นธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity) หมายความว่า คนที่มีฐานะเท่าเทียมกันควรจะได้รับบริการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ คนที่มีกำลังความสามารถในการชำระภาษีอากรเท่าเทียมกันจะต้องเสียภาษีอากรเท่ากัน เป็นต้นว่า คนที่มีเงินได้พอจะสูบบุหรี่วันละ 1 ซอง จะต้องเสียภาษียาสูบเท่ากัน และ สอง ความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity) หมายความว่า คนที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกันควรจะได้รับบริการปฏิบัติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คนที่มีกำลังความสามารถในการชำระภาษีต่างกันควรเสียภาษีอากรต่างกัน โดยจำนวนภาษีอากรที่เสียต่างกันนั้นจะต้องเป็นความแตกต่างที่เหมาะสม⁸⁸

(ข) หลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (The Benefit Principle) ตามหลักนี้ ผู้บริโภคที่ต้องการอรรถประโยชน์จากการบริโภคสินค้าและบริการที่ผลิตโดยภาครัฐบาลจะต้องจ่ายค่าสินค้าและบริการในรูปภาษีอากร การซื้อสินค้าและบริการประเภทนี้เป็นไปโดยสมัครใจ ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการบริโภคสินค้าและบริการที่ผลิตโดยรัฐมากจะต้องจ่ายภาษีมากกว่าผู้ที่ได้ประโยชน์น้อย⁸⁹ หลักการนี้สอดคล้องกับหลักการกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตัวอย่างของการเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดขึ้นตามมาตรา 23, 24 และ 25 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁹⁰

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-44

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44

⁹⁰ วิลาสินี อยู่สุภาพ, ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และภาษีอากรเพื่อ **บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 43

(4) หลักความสะดวก (Convenience)

ภาษีอากรที่ดีต้องก่อให้เกิดความสะดวกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดเก็บและผู้เสียภาษีในการชำระภาษี ทั้งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนแบบพิมพ์รายการต่าง ๆ ต้องง่ายแก่การทำความเข้าใจและกรอกรายการด้วย⁹¹

(5) หลักความเป็นกลาง (Neutrality)

ภาษีอากรควรมีโครงสร้างที่เป็นกลาง กล่าวคือ จะต้องพยายามไม่ให้การเก็บภาษีอากรมีผลกระทบต่อการทำงานของกลไกตลาด หรือหากจำเป็น ก็ต้องให้กระทบกระทือนแต่น้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพตามปกติของการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ⁹² เพราะถ้าหากรัฐบาลเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการประเภทใดประเภทหนึ่งเพียงประเภทเดียวโดยเฉพาะ จะมีผลกระทบต่อผลการตัดสินใจบริโภคของผู้เสียภาษี อย่างไรก็ตาม ในกรณีสินค้าและบริการที่เป็นโทษ รัฐบาลอาจใช้ความไม่เป็นกลางของภาษีอากรเป็นเครื่องมือจำกัดการบริโภคหรือบังคับการเลือกบริโภคให้เหมาะสมได้⁹³

(6) หลักการยอมรับ (Acceptability)

ภาษีอากรทุกชนิดที่จะจัดเก็บจากประชาชนต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทจึงจะทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งการที่ประชาชนจะให้การยอมรับมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษีของรัฐ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีคาดว่าจะได้รับจากรัฐด้วย หากรัฐสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเงินที่เก็บภาษีไปจะกลับคืนเป็นผลประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีในอนาคต ย่อมมีส่วนช่วยให้ประชาชนยอมรับการเสียภาษีมากขึ้น และทำให้ความสำนึกในการเสียภาษี (Tax Consciousness) ของประชาชนมีมากยิ่งขึ้นด้วย

⁹¹ ศุลยลักษณ์ ตราชูธรรม, กฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2562), หน้า 18

⁹² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ทฤษฎีการภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516), หน้า 44

⁹³ ศุลยลักษณ์ ตราชูธรรม, กฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2562), หน้า 19

(7) **หลักความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability)**

ภาษีอากรที่ดีต้องสามารถจัดเก็บได้ในทางปฏิบัติ ภาษีบางอย่างแม้จะเป็นภาษีอากรที่ดีในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติจัดเก็บได้ยาก ภาษีอากรนั้นก็ไม้อาจถือเป็นภาษีอากรที่ดีได้⁹⁴

(8) **หลักความยืดหยุ่น (Flexibility)**

ภาษีอากรที่ดีต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน.

บทที่ 3

ความเป็นมาและความสำคัญของธุรกิจให้บริการที่พักแรม

ประเภทของธุรกิจให้บริการที่พักแรม

ความหมายและประเภทของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ธุรกิจให้บริการที่พักแรมเกี่ยวข้องกับอาชีพการเข้าพักโรงแรมโดยตรง เนื่องจากฐานอาชีพของอาชีพการเข้าพักโรงแรมคือราคาค่าเช่าห้องพักที่ผู้ประกอบการธุรกิจให้บริการที่พักแรมเรียกเก็บจากผู้พัก อย่างไรก็ตาม ค่าเช่าห้องพักที่เป็นฐานอาชีพของอาชีพการเข้าพักโรงแรมนั้นจะหมายความถึงเฉพาะค่าเช่าห้องพักของสถานที่พักที่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของธุรกิจให้บริการที่พักแรม ประเภทของธุรกิจให้บริการที่พักแรมที่มีการให้บริการในปัจจุบัน ตลอดจนความหมายของโรงแรมและประเภทของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

3.1 ความเป็นมาของธุรกิจให้บริการที่พักแรม

ที่พักอาศัยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคนและถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มนุษย์จะขาดเสียมิได้ เมื่อมนุษย์เดินทางจากแห่งหนึ่งไปยังจุดหมายปลายทางอีกแห่งหนึ่ง ไม่ว่าจะเพื่อทำการค้า เยี่ยมเยียนญาติสนิทมิตรสหาย หรือเพื่อการท่องเที่ยวพักผ่อน ย่อมต้องการที่พักแรมระหว่างการเดินทาง ธุรกิจให้บริการที่พักแรมจึงเกิดขึ้นและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับความต้องการของผู้เดินทาง⁹⁵ ที่ต้องการหาที่พักค้างคืน จึงอาจกล่าวได้ว่า ธุรกิจให้บริการที่พักแรมกับผู้เดินทางเป็นของคู่กันมาตั้งแต่สมัยโบราณและมีการพัฒนาสถานที่พักแรมในรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของผู้เดินทางตามมาโดยลำดับ⁹⁶

⁹⁵ วิชา บูงสมบุรณ์, การจัดการธุรกิจที่พักแรม, (นนทบุรี, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช, 2554), หน้า 68

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

3.1.1 ความเป็นมาของธุรกิจให้บริการที่พักแรมในยุโรป⁹⁷

(1) ยุคโบราณ (Early History) (1,300 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ – คริสต์ศตวรรษ 5)

ความต้องการเดินทางของมนุษย์ในสมัยโบราณมีทั้งการเดินทางทางบกและทางทะเล ประมาณ 1,300 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ ชาวอียิปต์โบราณเดินทางเพื่อการค้าการปกครองดินแดน เพื่อการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและการพักผ่อน จึงก่อให้เกิดการพัฒนาที่พักขนาดเล็กที่เรียกว่า “อินน์ (Inn)”

ในยุคกรีกโบราณ (Ancient Greece) ประมาณ 850 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ โฮเมอร์ (Homer) จินตกรกรีก ผู้นิพนธ์มหากาพย์ Iliad and Odyssey ได้กล่าวถึงที่พักแรมแบบทาเวิร์น (Tavern) ที่เกิดขึ้นเพื่อให้บริการที่พักแรมแก่นักเดินทาง พ่อค้า ตลอดจนผู้จาริกแสวงบุญทางศาสนา โดยอำนวยความสะดวกในการพักผ่อน ตลอดจนอาหารและเครื่องดื่มแก่ผู้เดินทางไกล

ในยุคอาณาจักรเปอร์เซีย (Persian Empire) ประมาณปี 600 ถึง 330 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ พ่อค้าเดินทางระยะไกลเป็นกองคาราวานใหญ่ มีการสร้างที่พักแรมในกองคาราวานในทะเลทรายที่เรียกว่า “คาราวานเซเรียส (Caravanserias)” หรือ “คานส์ (Khans)” ซึ่งมีลักษณะเป็นที่พักแรมที่มีสิ่งก่อสร้างถาวรแบบง่าย ๆ เป็นกำแพงก่อด้วยก้อนหินเป็นผนัง 4 ด้านบนลานกว้างเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติหรือโจรปล้นในเวลากลางคืน

ในยุคอาณาจักรโรมัน (Roman Empire) ระหว่าง 27 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 476 โรมันมีชัยชนะในการรบจนสามารถครอบครองดินแดนแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนและพื้นที่ส่วนใหญ่ของทวีปยุโรป จึงได้มีการสร้างถนนสายหลักยาวถึง 51,000 ไมล์ทะเล เพื่อเชื่อมโยงเมืองสำคัญทั่วราชอาณาจักรและครอบคลุมไปถึงประเทศแถบเมดิเตอร์เรเนียนตะวันออกไว้ให้สำหรับข้าราชการสำนักโรมันเดินทางเพื่อประกอบกิจการของรัฐ พ่อค้าเดินทางเพื่อติดต่อการค้ารวมทั้งเพื่อการสื่อสารไปรษณีย์ จึงเกิดที่พักแรมสำหรับผู้เดินสาร (Posting House) ขึ้นบริเวณริมถนนสายหลัก เพื่อให้เป็นสถานที่พักผ่อนสำหรับข้าราชการและคนเดินทางชาวโรมัน ประกอบกับใน

⁹⁷ ราณี อธิชัยกุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 12 ธุรกิจที่พักแรมและธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม, (นนทบุรี, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2561), หน้า 12-6 ถึง 12-8

ยุคอาณาจักรโรมันที่เจริญรุ่งเรืองมาก มีทั้งการเดินทางเพื่อการค้าและการเดินทางเพื่อแสวงหาความสำราญของชาวโรมันจำนวนมาก ทำให้เจ้าของที่ดินร่ำรวยจากการสร้างธุรกิจที่พักแรมขนาดเล็ก (Inn)

(2) ยุคกลาง (The Middle Ages) (คริสต์ศตวรรษที่ 5 - 15)

เมื่ออาณาจักรโรมันล่มสลาย ยุโรปเริ่มเข้าสู่ยุคมืด (Dark Ages) คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 476 เป็นต้นมา ยุโรปมีการรบพุ่ง ปล้นสดมภ์ และประชาชนจำนวนมากมีความยากจน การเดินทางไม่ปลอดภัย นักเดินทางเพื่อการค้าและแสวงหาความสำราญลดน้อยลง ทำให้ธุรกิจที่พักแรมขนาดเล็กหลายแห่งต้องปิดกิจการลง ผู้เดินทางในยุคมืดเป็นเพียงผู้ที่เกี่ยวข้องกับราชสำนักและศาสนา เดินทางไปยังศาสนสถานที่สำคัญในยุคนั้นสถานที่พักแรมจะเกี่ยวข้องกับความเชื่อทางศาสนา ทำให้เกิดที่พักแรมขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ใกล้ที่สำคัญทางศาสนา ดำเนินการโดยกลุ่มนักบวชทางศาสนาที่มักไม่เก็บค่าบริการ

ในยุคกลาง ระหว่างปี ค.ศ. 1000 – 1500 การเดินทางในทวีปยุโรปส่วนใหญ่ยังคงเกี่ยวข้องกับศาสนา ศาสนสถานกลายเป็นที่พักแรมของคนเดินทางโดยได้มีการสร้างที่พักแรมของศาสนสถาน (Hospices) ขึ้นในเมืองต่าง ๆ เพื่อเป็นที่พักสำหรับคนเดินทางโดยเฉพาะผู้จาริกแสวงบุญทางศาสนา ต่อมา นักเดินทางเริ่มมีการเดินทางระหว่างเมืองหรือระหว่างประเทศมากขึ้น ทำให้เกิดสถานที่พักแรมขนาดเล็กใกล้เส้นทางหลวงตลอดทั่วทวีปยุโรป

(3) ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (The Renaissance) (คริสต์ศตวรรษที่ 16 - 18)

ระหว่างปี ค.ศ. 1400 – 1800 ในยุโรปเกิดการเปลี่ยนแปลงหลายด้านทั้งระบบสังคมและเศรษฐกิจ ยุคนี้จัดเป็นยุคที่มีการปรับปรุงที่พักแรม เนื่องจากในปี ค.ศ. 1657 เกิดการพัฒนากระบวนคมนาคมขนส่งโดยใช้รถม้าโดยสาร (Stagecoach travel) เพื่อเดินทางไกลเป็นครั้งแรก ในประเทศอังกฤษจากกรุงลอนดอนจนถึงเมืองเอдинเบิร์ก สก็อตแลนด์ ซึ่งใช้เวลาเดินทางหลายวัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุคที่พักแรมระหว่างทางสำหรับผู้โดยสารและม้าตลอดเส้นทาง จากการขยายตัวทางการค้าภายในและระหว่างประเทศ ส่งผลให้การพัฒนาธุรกิจที่พักแรมเจริญเติบโตตามเส้นทางรถม้าโดยสารและบริเวณเมืองท่า เมื่อชาวอังกฤษเดินทางไปยังประเทศอาณานิคมก็ได้มีการพัฒนาธุรกิจที่พักแรมในประเทศอาณานิคมนั้น ๆ ด้วย และเมื่อปี ค.ศ. 1492 คริสโตเฟอร์ โคลัมบัส ได้ค้นพบโลก

ใหม่ คือ ทวีปอเมริกา จึงเกิดการมีการเดินทางไปสู่ทวีปอเมริกา ก็ได้มีการนำกิจการที่พักรวมเข้าไปสู่ประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นเดียวกัน

ในช่วงศตวรรษที่ 15 ได้เริ่มมีการสร้างสถานที่พักรวมเพื่อมุ่งแสวงหากำไรขึ้นเป็นครั้งแรกในยุโรป และในปี ค.ศ. 1788 ได้มีการสร้างที่พักรวมที่มีรูปแบบเป็นโรงแรม (Hotel) แห่งแรกในยุโรป ชื่อว่า โฮเต็ล เดอองรี (The Hotel de Henry IV) ตั้งอยู่ในเมืองนองท์ (Nantes) ประเทศฝรั่งเศส

ใน ค.ศ. 1850 เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษและต่อมาในประเทศอื่น ๆ ในยุโรปตะวันตก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมครั้งใหญ่ การปฏิวัติอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการค้าและการพาณิชย์อย่างกว้างขวาง นำความเจริญรุ่งเรืองและความมั่งคั่งสู่ประเทศในยุโรป การค้าที่เพิ่มมากขึ้นมีส่วนส่งเสริมการเดินทางและการท่องเที่ยว ตลอดจนความต้องการที่พักรวมก็เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย หลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้มีการพัฒนาการคมนาคมขนส่งโดยรถไฟ ซึ่งส่งผลต่อการเติบโตของที่พักรวมเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดการพัฒนาที่พักรวมที่ตั้งอยู่ใกล้สถานีรถไฟ ซึ่งมักตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางของเมืองต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

3.1.2 ความเป็นมาของธุรกิจให้บริการที่พักรวมในสหรัฐอเมริกา⁹⁸

ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ลักษณะของที่พักรวมในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่แตกต่างไปจากของประเทศอังกฤษ โดยในสหรัฐอเมริกานิยมสร้างที่พักรวมตามเมืองท่าชายทะเลเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ ในขณะที่การพัฒนาการคมนาคมขนส่งโดยสารรถไฟในประเทศอังกฤษและทวีปยุโรป กระตุ้นให้เกิดการเดินทางเพื่อการค้าและการท่องเที่ยว การเดินทางโดยสารรถไฟกระตุ้นให้เกิดการเดินทางเพื่อการค้าในสหรัฐอเมริกาเช่นกัน การเดินทางโดยสารรถไฟในสหรัฐอเมริกาที่สะดวกและรวดเร็ว และมีเส้นทางเชื่อมโยงเมืองศูนย์กลางทางการค้าหลายแห่ง ก่อให้เกิดนวัตกรรมการสร้างโรงแรมที่เป็นที่พักรวมขนาดใหญ่ (Grand Hotel) มีความหรูหราและมีสิ่งอำนวยความสะดวกสบายแก่ผู้เข้าพักเป็นจำนวนมาก ในปี ค.ศ. 1794 ได้มีการเปิดกิจการโรงแรมขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ซิตี้ โฮเต็ล (City Hotel) ในนครนิวยอร์ก และต่อมา ในปี ค.ศ. 1829 ได้มีการสร้างโรงแรม

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-9 ถึง 12-10

บอสตันทรีมอนท์เฮาส์ (Boston's Tremont House) ขึ้นที่นครบอสตัน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อสร้างโรงแรมที่มีความทันสมัยและหรูหรา

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ได้มีการสร้างโรงแรมที่มีชื่อเสียงขึ้นหลายแห่ง เช่น โรงแรมพาเลซ (Palace Hotel) ในเมืองซานฟรานซิสโก โรงแรมพลาซ่า (Plaza Hotel) และโรงแรมวอลดอร์ฟ (Waldorf Hotel) ในนครนิวยอร์ก ช่วงเวลานี้จึงเรียกได้ว่าเป็นยุคของโรงแรมสมัยใหม่ และต่อมา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการพัฒนาเป็นโรงแรมระหว่างประเทศขึ้น โดยการริเริ่มของธุรกิจที่พักแรมในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ โรงแรมฮิลตัน (Hilton Hotel) โรงแรมฮอลิเดย์อินน์ (Holiday Inn) และโรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล (Inter-Continental Hotel)

3.1.3 ความเป็นมาของธุรกิจให้บริการที่พักแรมในประเทศไทย⁹⁹

ที่พักแรมในประเทศไทยมีอดีตนานกว่า 100 ปี ตั้งแต่ยุคสมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา นอกจากบ้าน วัด และวังแล้ว มีการสร้างศาลาที่พักคนเดินทาง ซึ่งเกิดจากความต้องการของผู้ที่อยู่นอกเมืองที่เดินทางมาค้าขายหรือเดินทางมาเล่นหอย ก ข ในเมือง และไม่สามารถเดินทางกลับบ้านได้ในวันนั้น มีลักษณะเป็นเรือนแถวชั้นเดียว เปิดตลอดเป็นห้องพักรวม ลักษณะคล้ายกับศาลาวัด ไม่มีเครื่องเรือนใด ๆ ผู้พักอาศัยกินอยู่หลับนอนได้ด้วยเสบียงอาหารและเครื่องนอนที่นำติดตัวไปด้วย ศาลาที่พักคนเดินทางมีอยู่ทั่วไปทั้งในหมู่บ้าน ริมหาดเดินในป่า ริมน้ำลำคลอง ต่อมาเมื่อมีความต้องการเพิ่มขึ้นได้มีการจัดแบ่งห้องเป็นสัดส่วนเพื่อความสะอาดสบาย โดยใช้ฝาเป็นเขตกันที่ที่พักคนเดินทางยังคงพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ มีการสร้างเป็นตึกแถว 2 ชั้น สำหรับผู้ที่เป็นแขกบ้านแขกเมืองของทางราชการจะมีบ้านหรือเรือนรับรองที่จัดไว้ต้อนรับแขกหรือให้พักที่บ้านของเจ้านายหรือที่ศาลาลูกขุน

ผลจากการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษและชาติต่าง ๆ ในทวีปยุโรป ทำให้ชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาติดต่อราชการและค้าขายกับคนไทยได้โดยเสรี กลุ่มชาวต่างชาติเหล่านี้ต้องการที่พักแรมที่สะอาดสบาย จึงเป็นผู้นำเอาแบบอย่างที่พักแรมแบบตะวันตกมาเผยแพร่ในประเทศไทย ซึ่งหนังสือภาษาอังกฤษที่พิมพ์จำหน่ายในประเทศไทย ชื่อบางกอกกาเลนดาร์

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-11 ถึง 12-14

ของหมอบรัดเลย์ ได้ลงแจ้งความเกี่ยวกับสถานที่พักแรมที่มีขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2405 เพื่อรองรับ นักธุรกิจหรือชาวต่างประเทศ ที่พักแรมนี้เรียกว่า บอร์ดดิ้งเฮาส์ (Boarding House) มีจำนวน 4 แห่ง ตั้งอยู่ใกล้ ๆ กันที่ตำบลคอกควายบริเวณฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาข้างสถานกงสุลฝรั่งเศส

ในปีต่อมา พ.ศ. 2406 ได้มีการสร้างโรงแรมแห่งแรกขึ้น ชื่อโรงแรมยูเนียน (Union Hotel) และปี พ.ศ. 2407 มีการสร้างโรงแรมโอเรียนเต็ล (Oriental Hotel) และโรงแรมฟิชเชอร์ (Fisher's Hotel) และปีต่อ ๆ มา ได้มีการสร้างโรงแรมมาตรฐานตะวันตกเพิ่มขึ้นตามลำดับ นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2409 รัฐบาลไทยได้สร้างที่พักตากอากาศชายทะเลแห่งแรกตามคำเรียกร้องของ ชาวต่างประเทศไทยในประเทศไทย

จุดเริ่มต้นของการเจริญเติบโตของธุรกิจที่พักแรมในประเทศไทยเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2512 มีการสร้างที่พักแรมระดับมาตรฐานสากลเพิ่มมากขึ้นทั่วภูมิภาค การขยายตัวของธุรกิจที่พักแรมมีการพัฒนาบริการและคุณภาพของสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างต่อเนื่อง¹⁰⁰ตามการขยายตัวของ เศรษฐกิจและสังคม

3.2 ความสำคัญของธุรกิจให้บริการที่พักแรม¹⁰¹

ธุรกิจให้บริการที่พักแรมมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการท่องเที่ยว รวมถึงเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญ โดยการเจริญเติบโตของธุรกิจให้บริการที่พักแรมมีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้

(1) การเพิ่มขึ้นของรายได้และการกระจายรายได้

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทย โดยตามรายงานภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่ 4/2562 และแนวโน้มปี 2563¹⁰²

¹⁰⁰ วิษณุ บ่างสมบุรณ์, การจัดการธุรกิจที่พักแรม, (นนทบุรี, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, 2554), หน้า 77

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70-71

¹⁰² การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในปีพ.ศ. 2563 ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทั่วโลก ทำให้จำนวนรายได้จากภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยในปีพ.ศ. 2563 จึงอาจบิดเบือนและไม่สะท้อนความเป็นจริง ในเอกัตศึกษาฉบับนี้ ผู้วิจัยจึงทำวิจัยโดยใช้จำนวนรายได้ภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของปีพ.ศ. 2562 เป็นสำคัญ

จากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า รายได้จากการให้บริการที่พักแรมและอาหารในไตรมาส 4 ขยายตัวในเกณฑ์ดีร้อยละ 6.8 อัตราการเข้าพักเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์สูงร้อยละ 71.24 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 64.08 ในไตรมาสก่อนหน้า โดยรวมทั้งปี 2562 รายได้จากการให้บริการที่พักแรมและอาหารอยู่ที่ 3.02 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.5 จากปี 2561 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศรวม 39.8 ล้านคน เป็นรายรับจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ จำนวน 1.93 ล้านล้านบาท รายรับจากนักท่องเที่ยวชาวไทย จำนวน 1.08 ล้านล้านบาท อัตราการเข้าพักเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 71.38¹⁰³ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยเฉพาะการให้บริการที่พักแรมเป็นแหล่งรายได้ของรัฐที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ไตรมาส เงินจำนวนนี้จะหมุนเวียนก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นอีกในสาขาอาชีพต่าง ๆ และกระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศตามแหล่งที่ตั้งของที่พักรแรม

(2) การสร้างงานและสร้างอาชีพ

ธุรกิจให้บริการที่พักแรมเป็นธุรกิจที่จำเป็นต้องใช้คนเพื่อทำงานบริการ เพราะฉะนั้น เมื่อจำนวนที่พักแรมและห้องพักรเพิ่มขึ้น ความต้องการแรงงานก็เพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ งานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจให้บริการที่พักแรมทางอ้อม เช่น งานก่อสร้างอาคารที่พัก งานการเกษตร ผลิตอาหาร และดอกไม้ งานอุตสาหกรรมผลิตเครื่องใช้และอุตสาหกรรมสิ่งทอ ตลอดจนบริการสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ การเจริญเติบโตของธุรกิจให้บริการที่พักแรม นอกจากจะทำให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องทุกด้านขยายตัวตามแล้ว ยังมีผลต่อการจ้างแรงงานในสาขาอาชีพนั้น ๆ ด้วย

(3) การพัฒนาสาธารณูปโภคสู่ท้องถิ่น

การอำนวยความสะดวกสบายเพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางไปถึงจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวได้รวดเร็วและปลอดภัย ต้องอาศัยการลงทุนที่สูงมาก เพื่อให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การคมนาคม การสื่อสารที่ทันสมัย การไฟฟ้า-การประปา รัฐจึงต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ ผู้ที่ได้รับประโยชน์

¹⁰³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค, ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สี่ ทั้งปี 2562 และแนวโน้มปี 2563, 17 กุมภาพันธ์ 2563

จากสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ นอกจากนักท่องเที่ยวแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศก็ได้รับประโยชน์เช่นเดียวกัน และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย

(4) รายได้ของรัฐ

การจ้างงานที่เพิ่มขึ้น และการเพิ่มขึ้นของรายได้ในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐยังสามารถออกแบบเครื่องมือทางการคลังอื่น ๆ เพื่อจัดเก็บภาษีในรูปแบบต่าง ๆ ได้เพิ่มเติม เช่น ภาษีที่คิดจากค่าบริการห้องพัก อาหาร และเครื่องดื่ม รายได้ของรัฐที่เพิ่มขึ้นนี้ช่วยให้รัฐมีงบประมาณในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

(5) การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันธุรกิจให้บริการที่พักแรมมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างสำคัญในด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมของชาติ โดยการเผยแพร่ผ่านการตกแต่งอาคารและห้องพัก การออกแบบเครื่องแต่งกายของพนักงาน การอบรมพนักงานให้มีกิจกรรมยาทแบบไทย ตลอดจนการเปิดให้เป็นสถานที่จัดนิทรรศการทางศิลปวัฒนธรรมอย่างสม่ำเสมอ สำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น ธุรกิจให้บริการที่พักแรมมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อมในการรักษาภาพแวดล้อม เช่น การป้องกันและบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

3.3 ประเภทของธุรกิจให้บริการที่พักแรม

จากความเป็นมาของธุรกิจให้บริการที่พักแรมที่ได้กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะในยุโรป สหรัฐอเมริกา หรือประเทศไทย หลายศตวรรษที่ผ่านมาวิวัฒนาการของธุรกิจให้บริการที่พักแรมและรูปแบบของสถานที่พักประเภทต่าง ๆ สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจ และปรับเปลี่ยนไปตามพฤติกรรมและการดำเนินชีวิตของผู้บริโภค ซึ่งมักจะมีความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดสถานที่พักหลากหลายรูปแบบตามความต้องการของผู้บริโภค โดยธุรกิจให้บริการที่พักแรมหลาย

ประเภทจำนวนมากจะเกิดขึ้นในทวีปยุโรปก่อน และต่อมาได้ขยายกิจการไปในทวีปอเมริกาและเอเชีย
ดังนี้¹⁰⁴

3.3.1 โรงแรม (Hotel)

คำว่าโรงแรม มีรากศัพท์มาจากละตินหลายคำ เช่น “hospitare” ซึ่งหมายความว่า การรับเข้ามาเป็นแขก และคำว่า “hostium” ซึ่งรากศัพท์นี้ได้แตกแขนงออกเป็นศัพท์อีกหลายคำ เช่น “hospital” “hostel” “hospice” “host” และ “hotel” นอกจากนี้ ศัพท์ดังกล่าวยังเป็นที่มา ของคำว่า “hospitality industry” ซึ่งหมายถึงธุรกิจในการให้บริการปัจจัยพื้นฐานด้านที่พักและ อาหารแก่นักเดินทาง¹⁰⁵

โรงแรมคือสถานที่ที่จัดไว้ให้สำหรับคนเดินทางหรือนักท่องเที่ยวมาพัก และมีบริการ หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับระดับการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวก โรงแรมนั้นมีอยู่หลายประเภท โดยการจำแนกประเภทโรงแรมในทางวิชาการนั้นมีอยู่หลายเกณฑ์ กล่าวคือ¹⁰⁶

(1) เกณฑ์ทำเลที่ตั้ง (Location)

เป็นการจำแนกโรงแรมตามตำแหน่งที่ตั้งทางกายภาพ ได้แก่ โรงแรมที่ตั้ง อยู่ในเมือง (Urban) ย่านธุรกิจการค้า (Central Business District or CBD) โรงแรมชานเมืองหรือ บริเวณรอบนอก (Suburban Hotel) โรงแรมประเภทรีสอร์ต (Resort Hotel) โรงแรมสนามบิน (Airport Hotel) โรงแรมที่ตั้งอยู่ระหว่างเมือง (Highway Hotel) เป็นต้น

(2) เกณฑ์วัตถุประสงค์การใช้งานของแขก (Purpose)

เป็นการจำแนกโรงแรมตามเหตุผลที่ทำให้เกิดการเดินทาง หรือหน้าที่หลัก (Function) ของโรงแรมนั้น ๆ โดยอาจจำแนกเป็นโรงแรมเพื่อการค้าหรือการพาณิชย์ (Commercial

¹⁰⁴ ราณี อิศัยกุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 12 ธุรกิจที่พักแรมและธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม, (นนทบุรี, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2561), หน้า 12-16 ถึง 12-24

¹⁰⁵ คณาธิป ทองรวีวงศ์, ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่พักเพื่อการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร, วารสารกระบวนกรยุติธรรม ปีที่ 4 กรกฎาคม-กันยายน, 2554), หน้า 84

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85

Hotel) โรงแรมเพื่อการพักผ่อน (Resort Hotel) โรงแรมเพื่อการประชุม (Convention Hotel) โรงแรมเพื่อการพักอาศัย (Residential Hotel) แก่แขกที่ต้องการพักเป็นระยะเวลายาว โรงแรมเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางที่ใช้รถยนต์เป็นยานพาหนะ (Motor Hotel) โรงแรมเพื่อการพนัน (Casino Hotel) เป็นต้น

(3) เกณฑ์ขนาด (Size)

เป็นการจำแนกโรงแรมโดยใช้จำนวนห้องพัก (Room Supply) เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าโรงแรมนั้นขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ หรือใหญ่มาก อย่างไรก็ตาม การจำแนกตามขนาดยังไม่มีข้อกำหนดขนาดเป็นมาตรฐานสากล ดังนั้น การใช้จำนวนห้องพักเป็นเกณฑ์พิจารณาจะมีความแตกต่างกันไปแล้วแต่ผู้จำแนก เช่น บางตำราจำแนกว่าโรงแรมขนาดเล็ก คือ โรงแรมที่มีจำนวนห้องพักต่ำกว่า 100 ห้อง ขนาดกลางตั้งแต่ 100-200 ห้อง ขนาดใหญ่ตั้งแต่ 200-500 ห้อง และขนาดใหญ่มากตั้งแต่ 500 ห้องขึ้นไป บางตำราก็จำแนกว่า โรงแรมขนาดเล็กมีห้องพัก 1-150 ห้อง ขนาดกลาง 151-400 ห้อง ขนาดใหญ่ 401-1,500 ห้อง และขนาดใหญ่มาก 1,501 ห้องขึ้นไป

(4) เกณฑ์ราคาห้องพัก (Price)

เป็นการจำแนกตามราคาที่โรงแรมกำหนดอัตราเรียกเก็บ ซึ่งจะมีความแตกต่างหลากหลายอันออกไป โดยในสหรัฐอเมริกา อัตราการเรียกเก็บของโรงแรมจะพิจารณาจากคุณภาพของสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ¹⁰⁷

1. โรงแรมประหยัดและจำกัดบริการ (Economy/budget/limited-service hotel) เน้นความประหยัดและมีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกน้อย
2. โรงแรมราคาสูงและบริการสมบูรณ์แบบ (Luxury/deluxe/full service hotel) เป็นโรงแรมที่หรูหรา อยู่ทำเลที่ตั้งดี มีการลงทุนก่อสร้างและตกแต่งมาก
3. โรงแรมราคาปานกลาง (Mid-scale/standard hotel) อยู่ระหว่างโรงแรมราคาประหยัดกับโรงแรมราคาสูง

¹⁰⁷ ราณี อิลิซัยกุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 12 ธุรกิจที่พักแรมและธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม, (นนทบุรี, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2561), หน้า 12-26

(5) เกณฑ์ระยะเวลาที่พักค้าง (Duration of Stay)

สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ 1. โรงแรมสำหรับแขกพักชั่วคราว (Transient Hotel) เป็นโรงแรมที่ลูกค้ามาพักระยะสั้นเป็นรายวัน และ 2. โรงแรมสำหรับแขกพักประจำ (Residential Hotel) เป็นโรงแรมประเภทให้ลูกค้าเข้าพักเป็นรายเดือนหรือมากกว่านั้นขึ้นไป

(6) เกณฑ์ความเป็นเจ้าของและการจัดการ (Ownership and management)

เป็นการจำแนกตามลักษณะการบริหาร โดยโรงแรมมีลักษณะพิเศษในการดำเนินการก็คือ ความเป็นเจ้าของกิจการ (Ownership) กับ การบริหารจัดการ (Management) อาจรวมกันหรือแยกจากกันก็ได้ กล่าวคือ โรงแรมบางประเภทอาจบริหารโดยเจ้าของโรงแรมซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั่นเอง (Independent Hotel) ในขณะที่โรงแรมบางประเภทอาจแยกการบริหารออกไปจากความเป็นเจ้าของ โดยให้เครือข่ายโรงแรมระหว่างประเทศ (International Hotel Chain) เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ (Management Contract) หรือในลักษณะของสัญญาแฟรนไชส์ (Franchise Hotel)

(7) เกณฑ์ระดับคุณภาพของโรงแรม (Classification and grading system)

เป็นการจำแนกประเภทโรงแรมตามระดับคุณภาพของการให้บริการ (level of quality and service) ในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกา รัฐบาลหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องจะมีเกณฑ์มาตรฐานด้านต่าง ๆ ในการจัดระดับโรงแรมที่เป็นมาตรฐานของแต่ละประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีข้อกำหนดของตนเองโดยมีหลักการพิจารณา เช่น รูปแบบของโรงแรม ขนาดของห้องพัก ความครบครันของสิ่งอำนวยความสะดวก และคุณภาพของการบริการและพนักงาน ราคา และใช้สัญลักษณ์แสดงระดับต่าง ๆ โดยสัญลักษณ์ที่นิยมใช้ คือ ระบบดาว (Star rating system) ซึ่งประกอบด้วย 5 ระดับ ดังนี้¹⁰⁸

1. โรงแรมชั้นพิเศษ/เดอลุกซ์ หรือ 5 ดาว (Deluxe/five-star hotel) เป็นลักษณะโรงแรมที่ให้บริการสมบูรณ์แบบและมีราคาสูง โดยมีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน และบริการที่ยอดเยี่ยม มีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และมีพนักงานจำนวนเพียงพอกับการบริการ

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-27

2. โรงแรมชั้นหนึ่ง หรือ 4 ดาว (First class/four-star hotel) เป็นโรงแรมที่ให้บริการและมีสิ่งอำนวยความสะดวกสูงกว่ามาตรฐาน มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย พนักงานบริการมีความชำนาญและมีคุณภาพสูง

3. โรงแรมชั้นสอง หรือ 3 ดาว (Second class/three-star hotel) หรือโรงแรมนักท่องเที่ยว (Tourist Class) เป็นโรงแรมที่ให้บริการระดับปานกลาง มีสิ่งอำนวยความสะดวกค่อนข้างจำกัด มีบริการอาหารและเครื่องดื่มในโรงแรม ห้องโถงและห้องอาหารมีขนาดเล็ก มีการใช้เทคโนโลยีในการบริการระดับปานกลาง พนักงานบริการมีความชำนาญและมีคุณภาพ

4. โรงแรมชั้นสาม หรือ 2 ดาว (Third class/two-star hotel) เป็นโรงแรมเพื่อการพาณิชย์หรือท่องเที่ยวแบบประหยัด ห้องพักรวมอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก จำกัด บริการอื่น ๆ มีน้อย มีการใช้เทคโนโลยีระดับปานกลาง บางโรงแรมอาจมีบริการอาหารและเครื่องดื่ม แต่ผู้พักต้องเสียค่าบริการเพิ่ม

5. โรงแรมชั้นประหยัด หรือ 1 ดาว (Economy class/one-star hotel) เป็นโรงแรมให้บริการห้องพักแบบประหยัดที่สุด ไม่มีบริการอาหารและเครื่องดื่มภายในโรงแรม มีการใช้เทคโนโลยีค่อนข้างต่ำ

(8) เกณฑ์กลุ่มเป้าหมายทางการตลาด (Target Market)

เช่น แบ่งเป็นโรงแรมประเภทธุรกิจ (Commercial hotel) โรงแรมประจำท่าอากาศยาน (Airport hotel) โรงแรมประเภทห้องชุด (Suite hotel) โรงแรมประเภทพักรักษาตัวระยะยาว (Residential hotel) โรงแรมเพื่อการพักผ่อน (Resort hotel) โรงแรมประเภทให้บริการที่พักและอาหารเช้า (Bed & Breakfast) โรงแรมประเภทสถานการพนัน (Casino hotel) โรงแรมศูนย์การประชุม (Convention hotel)

จากเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น มีข้อสังเกตว่าโรงแรมหนึ่ง ๆ อาจจัดอยู่ในกลุ่มประเภทมากกว่าหนึ่งกลุ่มประเภทได้ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากโรงแรมที่มีมาตรฐานการบริการจำแนกตามเกณฑ์ต่าง ๆ แล้ว ยังมีโรงแรมแบบอื่น ๆ ที่แตกต่างกันไปตามความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เช่น โรงแรมบูติก (Boutique Hotel) เป็นโรงแรมที่เน้นการออกแบบสถาปัตยกรรมและออกแบบตกแต่งภายในอย่างมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว, โรงแรมต้นไม้ (Tree Top Hotel) เป็นโรงแรมที่สร้างบนต้นไม้

ในแหล่งธรรมชาติเพื่อให้แขกที่มาพักได้รับประสบการณ์ที่มีเอกลักษณ์, โรงแรมน้ำแข็ง (Ice Hotel) เป็นโรงแรมที่ชั่วคราวที่สร้างจากหิมะและน้ำแข็งในช่วงฤดูหนาว, โรงแรมใต้ทะเล (Underwater Hotel) เป็นโรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารและเครื่องดื่มใต้น้ำทะเล

3.3.2 รีสอร์ท (Resort)

เป็นกิจการที่บริการที่พักรายวันประเภทหนึ่งที่ยิมสร้างขึ้นตามบริเวณสถานที่แหล่งท่องเที่ยว เช่น ตามชายทะเลหรือภูเขา หรือสถานที่สวยงามตามธรรมชาติ โดยมุ่งให้บริการนักเดินทางที่ต้องการพักผ่อนชื่นชมกับบรรยากาศตามธรรมชาติอย่างแท้จริง รีสอร์ทมีหลายระดับตั้งแต่แบบประหยัดไปจนถึงระดับหรูหรา ซึ่งสามารถให้บริการแก่แขกจำนวนมาก ๆ¹⁰⁹ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. รีสอร์ทที่จัดบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างครบครัน (All-Inclusive resort) แขกที่มาพักสามารถพักผ่อน ออกกำลังกาย เล่นกีฬา หรือแสวงหาบริการและความบันเทิงทุกอย่างในโรงแรมโดยไม่ต้องออกไปข้างนอก
2. รีสอร์ทที่ตั้งอยู่ใกล้กับแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติหรือบ่อนการพนัน เช่น สกีรีสอร์ท (Ski Resort) สปา รีสอร์ท (Spa Resort) รีสอร์ทที่มีบ่อนการพนัน (Gaming Resort)

3.3.3 โมเต็ล (Motel)

เป็นกิจการบริการที่พักรายวันที่มีบริการห้องพักและสถานที่จอดรถฟรี ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ไม่ไกลจากตัวเมืองหรือทางหลวง มักจะตั้งอยู่ตามเส้นทางหลวงสายสำคัญ ๆ ซึ่งจะได้รับความนิยมจากนักเดินทางโดยรถยนต์ส่วนตัวเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องการพักผ่อนเมื่อต้องขับรถมาเป็นเวลานาน โมเต็ลมีความคล้ายคลึงกับมอเตอร์โฮเต็ล (Motor hotel) แต่โมเต็ลจะให้บริการเฉพาะห้องพักและที่จอดรถเท่านั้น ไม่มีบริการหรือการอำนวยความสะดวกอื่นใดเพิ่ม¹¹⁰

¹⁰⁹ พิมพรรณ วรรณภีระ, มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจเรือนแรม (โฮสเทล), (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2561), หน้า 21-22

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

3.3.4 ที่พักแบบถือกรรมสิทธิ์ร่วม (Timesharings)

ที่พักแบบถือกรรมสิทธิ์ร่วมเป็นที่พักแบบพิเศษที่เจ้าของร่วมซื้อสิทธิในการเข้าพัก ซึ่งอาจเป็นคอนโดมิเนียมหรือรีสอร์ทซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นบุคคลที่ได้ร่วมทุนกันซื้อห้องชุดโดยเฉลี่ยค่าใช้จ่ายเท่า ๆ กัน ผู้ร่วมถือกรรมสิทธิ์แต่ละคนมีสิทธิไปใช้บริการพักตามที่กำหนดไว้ในแต่ละรอบปีหมุนเวียนสลับกันไป โดยทั่วไปจะได้รับสิทธิในการเข้าพักเป็นระยะเวลาประมาณ 1 สัปดาห์ และเป็นช่วงเวลาเดียวกันทุกปี อย่างไรก็ตาม เจ้าของกรรมสิทธิ์สามารถแลกช่วงเวลา 1 สัปดาห์ของตนเองกับเจ้าของกรรมสิทธิ์อื่นได้ โดยอาจดำเนินการแลกด้วยตนเองหรือผ่านตัวแทนแลกเปลี่ยน (Exchange Agency) เพื่อให้มีโอกาสพำนักในที่พักรวมอื่น ๆ ทั่วโลก ตัวแทนแลกเปลี่ยนส่วนใหญ่มาจากกลุ่ม RCI (Resort Condominium International) และกลุ่ม Interval International ซึ่งเป็น 2 กลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุด กลุ่ม RCI ปัจจุบันมีลูกค้าที่เป็นเจ้าของที่พักแบบถือกรรมสิทธิ์ร่วมจำนวนกว่า 3 ล้านคน และรับบริการเปลี่ยนที่พักแรมจำนวนมากกว่า 3,700 แห่งใน 101 ประเทศทั่วโลก (www.rci.com) สำหรับกลุ่ม Interval International มีลูกค้าที่เป็นเจ้าของที่พักแบบถือกรรมสิทธิ์ร่วมจำนวนกว่า 2 ล้านคน และรับบริการเปลี่ยนที่พักแรมจำนวนมากกว่า 2,500 แห่งใน 75 ประเทศทั่วโลก (www.Intervalworld.com)

รายงานของ America Resort Development Association (ARDA) ในสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า ที่พักแบบถือกรรมสิทธิ์ร่วมมีจำนวนทั้งสิ้น 5,425 แห่ง ที่มีทำเลที่ตั้งอยู่ใน 95 ประเทศทั่วโลก โดยที่พักแบบถือกรรมสิทธิ์ร่วมได้รับความนิยมในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากกลุ่มสวนสนุกดิสนีย์ และกลุ่มโรงแรมระหว่างประเทศเข้าร่วมลงทุน พัฒนาและยกระดับคุณภาพ ความหรูหรา และความน่าเชื่อถือของอุตสาหกรรมที่พักแบบถือกรรมสิทธิ์ร่วม

3.3.5 รีสอร์ทคอนโดมิเนียมหรือคอนโดเทล (Resort Condominium/Condotel)

รีสอร์ทคอนโดมิเนียมเป็นที่พักรวมอาคารชุดที่ปัจจุบันนิยมสร้างเป็นสถานที่ตากอากาศในแหล่งท่องเที่ยว โดยผู้ถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดนั้นจะทำสัญญากับบริษัทผู้ขายห้องชุดหรือบริษัทที่สามเพื่อดำเนินการจัดการห้องชุดให้ผู้อื่นเข้าพักและเก็บค่าเช่าพักได้ในช่วงที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ไม่ได้มาเข้าพักในห้องชุดนั้น รีสอร์ทคอนโดมิเนียมเป็นที่พักที่สามารถปรุงอาหารได้ (Self-catering)

3.3.6 ที่พักแบบบ้านแบ่งห้องให้เช่าพร้อมอาหารเช้า (Bed and Breakfast/ B&B)

ที่พักแบบบ้านแบ่งห้องให้เช่าพร้อมอาหารเช้า เป็นที่พักแรมขนาดเล็ก ซึ่งถือกำเนิดขึ้นในยุโรป โดยเจ้าของบ้านเปิดรับนักท่องเที่ยวเข้ามาพักในห้องนอนที่จัดไว้ และจัดบริการอาหารเช้าในบรรยากาศแบบครอบครัวให้ด้วย เป็นที่พักแรมที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างเจ้าของบ้านและผู้มาพัก

The American Bed and Breakfast Association ได้นิยาม Bed and Breakfast เป็นสามกลุ่ม คือ (1) กลุ่มที่เป็นบ้านเอกชน (Private Home) ซึ่งจัดแบ่งห้องออกให้เช่าโดยมีจำนวนห้องไม่มากนัก (2) Inns ซึ่งมีจำนวนห้องมากกว่ากลุ่มที่เป็นบ้านทั่วไป และ (3) Country inns ซึ่งมีภัตตาคารให้บริการอาหารเช้าอื่นนอกจากมื้อเช้า¹¹¹

3.3.7 เกสต์เฮ้าส์ (Guesthouse)

เกสต์เฮ้าส์ วิวัฒนาการมาจากที่พักแบบบ้านแบ่งห้องให้เช่าพร้อมอาหารเช้า (Bed and Breakfast)¹¹² เป็นกิจการบริการที่พักรายวันที่มีลักษณะเป็นที่พักของเจ้าของบ้านแบ่งให้นักท่องเที่ยวได้เข้าพัก ส่วนใหญ่จะตัดแปลงมาจากบ้านพักอาศัยและมีขนาดไม่ใหญ่มากนัก จัดเป็นที่พักขนาดเล็กราคาถูกตั้งอยู่ในย่านชุมชนหรือเมืองท่องเที่ยว เช่น บริเวณถนนข้าวสารในกรุงเทพมหานคร สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการในเกสต์เฮ้าส์จะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น ห้องน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นห้องน้ำรวม อาหารเครื่องดื่ม ส่วนใหญ่นักท่องเที่ยวจะมาเช่าเพื่อพักอาศัยนอนเฉพาะในเวลากลางคืน ส่วนกลางวันจะออกท่องเที่ยวชมบ้านเมืองหรือธรรมชาติที่สวยงาม¹¹³

¹¹¹ Wessinger, S., Suzanne. Hotel/Motel Operations: An Overview, Delmar Thomson Learning, 2000 อ้างถึงใน คณาธิป ทองรวิวงศ์, ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่พักเพื่อการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร, วารสารกระบวนการยุติธรรม ปีที่ 4 กรกฎาคม-กันยายน, 2554), หน้า 95

¹¹² เรื่องเดียวกัน.

¹¹³ นิคม จารุมณี, การท่องเที่ยวและการจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์), หน้า 173 อ้างถึงใน พิมพ์พรรณ วรรณภีระ, มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจเรือนแรม (โฮสเทล), (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2561), หน้า 22

3.3.8 ฟาร์มสเตย์ (Farm Stay)¹¹⁴

เป็นกิจการบริการที่พักรายวันและบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในฟาร์มซึ่งเป็น เรือกสวน ไร่ นา หรือฟาร์มเลี้ยงสัตว์ จะตั้งอยู่ในภูมิภาคที่สวยงามประกอบกับแหล่งวัฒนธรรมที่ น่าสนใจ นักท่องเที่ยวที่พักค้างแรมอยู่ด้วยจะได้ดูกิจกรรมของครอบครัว เรียนรู้การประกอบอาชีพ และมีเวลาไปเที่ยวชมสถานที่สำคัญในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.3.9 โฮมสเตย์ (Home Stay)

โฮมสเตย์เริ่มมาจากทางยุโรป¹¹⁵ โดยเป็นกิจการบริการที่พักรายวันที่เป็นการจัด ที่พักในลักษณะให้พักกับครอบครัวเจ้าของบ้าน และร่วมประสบการณ์ด้านวัฒนธรรมประเพณีที่ แตกต่างไปจากผู้เข้าพัก จะมีการแบ่งห้องพักหนึ่งหรือสองห้องนอนในบ้านที่อยู่ในชุมชนนั้น ๆ ให้ นักท่องเที่ยวสองถึงสี่คนพักอาศัยมากกว่าหนึ่งคืน เจ้าของบ้านจะทำอาหารและนำมาร่วมรับประทาน ด้วยกัน ช่วงที่มีงานประเพณีก็พานักท่องเที่ยวไปร่วมงานประเพณี พร้อมทั้งนำชมหรือจัดรายการ เที่ยวชมสถานที่ท่องเที่ยวในท้องถิ่นนั้น กิจการบริการที่พักรายวันประเภทนี้ เจ้าของบ้านจะแจ้ง รายละเอียดส่วนตัวของครอบครัวและการประกอบอาชีพ การบริการอาหารและการนำเที่ยว พร้อมทั้ง กำหนดราคาให้ทราบ ส่วนนักท่องเที่ยวก็จะแจ้งรายละเอียดส่วนตัวและต้องตกลงยอมรับกติกาการ รับบริการของเจ้าของบ้าน¹¹⁶

โฮมสเตย์นั้นอาจมีลักษณะเทียบได้กับที่พักประเภทบ้านแบ่งห้องให้เช่าพร้อมอาหาร เช้า (Bed and Breakfast) ซึ่ง Dr. Petersen ได้อธิบายความหมายของโฮมสเตย์ในเชิงการท่องเที่ยว ว่า โฮมสเตย์จัดเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยวเชิงชุมชน (Community Based Tourism) ซึ่งมีองค์ประกอบหลักสี่ประการ ได้แก่

1. การจำหน่ายสินค้าที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชน (Product Sales)

¹¹⁴ พิมพรรณ วรรณภีระ, มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจเรือนแรม (โฮสเทล), (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2561), หน้า 22

¹¹⁵ คนาลีป ทองรวีวงศ์, ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่พักเพื่อการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร, วารสารกระบวนการยุติธรรม ปีที่ 4 กรกฎาคม-กันยายน, 2554), หน้า 96

¹¹⁶ พิมพรรณ วรรณภีระ, มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจเรือนแรม (โฮสเทล), (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2561), หน้า 22

2. กิจกรรมการแสดงวัฒนธรรม (Cultural Shows)
3. กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงหมู่บ้าน (Village Based Activities) เช่น การจัดกิจกรรมเดินป่าชมธรรมชาติในบริเวณหมู่บ้าน
4. กิจกรรมการพักค้างแรมในหมู่บ้านซึ่งมีหลายรูปแบบ เช่น การจัดแคมป์ (Camping) หรือการพักรวมกับชุมชนในท้องถิ่นนั้น (Homestay)¹¹⁷

3.3.10 โฮสเทล (Hostels)¹¹⁸

คือที่พักที่เหล่านักเดินทางจะได้พักอาศัยร่วมกับบุคคลอื่นในห้องนอนรวมที่อาจมีเตียงตั้งแต่ 2, 4, 6, 8 ไปจนถึง 30 เตียง โดยอาจเป็นเตียงตั้งแต่ 1, 2 ไปถึง 3 ชั้น ส่วนมากมีลักษณะคล้ายหอพัก ผู้เข้าพักสามารถจ่ายค่าที่พักได้ในราคาประหยัด เนื่องจากข้าวของเครื่องใช้และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ห้องน้ำ ห้องครัว ห้องนั่งเล่น ทีวี ตู้เย็น จะเป็นของใช้ร่วมกัน โฮสเทลเป็นที่พักที่พัฒนามาจากที่พักสำหรับเยาวชน (Youth hostels) ราคาถูก สำหรับนักเรียนนักศึกษา ที่เกิดขึ้น โดยครูชาวเยอรมัน ในปี ค.ศ.1909 และได้แพร่ขยายไปทั่วโลก ซึ่งคาดว่าปัจจุบันมีมากกว่า 5,000 แห่ง¹¹⁹

3.3.11 สถานที่พักแรมกลางแจ้ง (Campgrounds and Caravan/ Recreational vehicle parks)

สถานที่พักแรมกลางแจ้งเป็นสถานที่พักแรมที่จัดให้สำหรับนักท่องเที่ยวที่ประหยัดและชอบธรรมชาติ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

¹¹⁷ Petersen, Erick, Holm, Community Based Tourism and Home Stay, [Online], Available at http://www.homestayfanclub.com/home20%stay%20article/community_tourism_concept.html อ้างถึงใน คณาธิป ทองรวิวงศ์, ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่พักเพื่อการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร, วารสารกระบวนการยุติธรรม ปีที่ 4 กรกฎาคม-กันยายน, 2554), หน้า 96

¹¹⁸ วรพันธ์ คล้ามไพบูลย์ และจิตติพันธ์ ศรีกสินกรณ, *The Hostel Bible*, 2558 ,หน้า 37 อ้างถึงใน พิมพรรณ วรรณภีระ , *มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจเรือนแรม (โฮสเทล)*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2561), หน้า 24

¹¹⁹ ราณี อิลิซัยกุล, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 12 ธุรกิจที่พักแรมและธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม*, (นนทบุรี, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช, 2561), หน้า 12-23

- 1) กลุ่มพักแรมโดยกางเต็นท์ (Tent)
- 2) กลุ่มพักแรมในรถพ่วงรถยนต์ที่มีที่นอนข้างใน (Trailer)
- 3) กลุ่มพักแรมในรถตู้เพื่อนันทนาการ (Recreational vehicle)

สถานที่พักแรมกลางแจ้งมักเป็นลานกว้าง มีทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน และมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น ห้องน้ำ ห้องครัว เป็นต้น

3.3.12 เซอร์วิสอพาร์ทเมนต์ (Service Apartment)¹²⁰

เป็นกิจการบริการห้องพักรายวันที่มีรูปแบบดัดแปลงมาจากอพาร์ทเมนต์ธรรมดาที่มีให้เช่าอยู่ทั่วไป ซึ่งโดยปกติ อพาร์ทเมนต์มักจะให้บริการเช่าห้องพักกับลูกค้าเป็นระยะเวลาานมากกว่า 1 เดือน ขึ้นไป แต่เซอร์วิสอพาร์ทเมนต์ที่ให้เช่าห้องพักเป็นระยะเวลาสั้นกว่า เช่น 1 วัน หรือ 2-3 วัน เซอร์วิสอพาร์ทเมนต์จะมีลักษณะคล้าย ๆ กับการเข้าพักในโรงแรมแต่มีราคาถูกกว่า เนื่องจากมาตรฐานการให้บริการ ลักษณะห้องพัก และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อาจไม่เท่ากับบริการของโรงแรม

3.3.13 ที่พักที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว (Unique Property)

ประเทศต่าง ๆ ในโลกจะมีที่พักที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ เจ้าของที่พักอาจเป็นเอกชนหรือรัฐบาล โดยจะมีขนาดและระดับราคาแตกต่างกันไป ที่พักเหล่านี้จะแสดงถึงวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของแต่ละประเทศที่นักท่องเที่ยวสนใจและอยากสัมผัส เช่น พาราโดร์ (Parador) เป็นที่พักแรมที่รัฐบาลดัดแปลงมาจากปราสาท วัด คอนเวนต์ หรืออาคารเก่า ตัวอย่างเช่น พาราโดร์ในราชอาณาจักรสเปน, พูซาดา (Pousada) เป็นที่พักแรมที่รัฐบาลโปรตุเกสบริหารและดัดแปลงมาจากอาคารที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

¹²⁰ พิมพรรณ วรรณภีระ, มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจเรือนแรม (โฮสเทล), (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2561), หน้า 23

3.3.14 การแบ่งปันที่พิกตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (Home Sharing)

การพัฒนาทางเทคโนโลยีถือว่ามีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ด้วยการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด (Disruptive Technology)¹²¹ และพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย ทำให้แนวคิดเรื่อง “เศรษฐกิจแบ่งปัน” (Sharing Economy) เริ่มเป็นที่รู้จักและใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้น¹²²

แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) กล่าวถึงครั้งแรกโดย Felson and Spaeth (1978) ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการสร้างรายได้ที่มาจากการแลกเปลี่ยนการบริโภคสินค้าหรือบริการที่มีมูลค่าเชิงเศรษฐกิจจากทรัพยากรที่ไม่ได้ใช้แล้วระหว่างบุคคลและกลุ่มคนผ่านดิจิทัลแพลตฟอร์มรูปแบบต่าง ๆ โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับมาจาก 2 ปัจจัย คือ

1. สภาพเศรษฐกิจที่อ่อนแอภายหลังจากวิกฤติการเงินโลกในปี 2008 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มียอดการว่างงานสูง
2. การเข้าถึงข้อมูลบนเครือข่ายสังคมออนไลน์และการประมวลผลแบบ Cloud Computing ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้เข้าถึงข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความต้องการและพฤติกรรมผู้บริโภคได้ดีขึ้น¹²³

ดังนั้น เศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) ก็คือ ธุรกิจอันเกิดจากแนวคิดในการร่วมมือกันเพื่อนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่แล้วมาสร้างมูลค่า โดยทรัพยากรดังกล่าวอาจเป็นสินค้าหรือ

¹²¹ “Disruptive Technology” หมายถึง นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่ถูกนำมาใช้ในการสร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ที่นำเทคโนโลยีมาใช้ และส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง (Disrupt) ต่อตลาดของผลิตภัณฑ์เดิม รวมทั้งอาจจะทำให้ธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีแบบเดิมๆ ได้รับผลกระทบจนต้องล้มหรือปิดกิจการไป (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “Disruptive Technology การดำรงชีวิตจะเปลี่ยนแปลงไป”, ภูมิภาคพันธ์ 2562) ซึ่งศาสตราจารย์ George Tovstiga แห่ง Henly Business School กล่าวเอาไว้ว่า “Disruptive Technology เปลี่ยนวิถีคิดของผู้คน ก้าวข้ามผ่านเฟรมเวิร์คเดิม แต่ Disruptive ไม่ใช่แค่เรื่องเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว แต่มันคือการผสานเทคโนโลยี กับสังคม และแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ อย่างเช่นการที่บริษัทพัฒนาขายยนต์ไร้คนขับขึ้นมา มันไม่ใช่แค่เรื่องเทคโนโลยี แต่เป็นการเปลี่ยนวิถีคิดของคนว่ามีความปลอดภัย และเป็นความคิดที่ดีที่จะมีรถยนต์ส่วนตัวของตัวเอง” (**Disruptive Technology** วันของ "ปลาเร็ว" ล้ม "ปลาใหญ่", 2558, แหล่งที่มา: <https://positioningmag.com/62128>)

¹²² วาริชา สิริบุญยานนท์, “AIRBNB: เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันสู่นวัตกรรมก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมาย”, *วารสาร Graduate Law Journal Volume 13* (กรกฎาคม-กันยายน 2563): หน้า 425

¹²³ อัญชลี เอียดเจริญ, “การใช้แอปพลิเคชันผ่านเศรษฐกิจแบ่งปันในประเทศไทย”, *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา* ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562): หน้า 177-178

บริการ ซึ่งธุรกิจนี้ได้นำเทคโนโลยีด้านการเชื่อมต่อทางสังคมออนไลน์มาประยุกต์เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างสองฝ่าย¹²⁴ โดยรูปแบบธุรกิจมีลักษณะเป็นบุคคลสู่บุคคล (P2P) ซึ่งเป็นลักษณะของการลดคนกลาง ทำให้สามารถเข้าถึงสินค้าและบริการของผู้อื่นที่เราต้องการได้โดยตรง¹²⁵

แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน ก่อให้เกิดช่องทางในการทำธุรกิจให้บริการที่พักแรมรูปแบบใหม่ที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีที่พักแต่ไม่ได้ใช้งานสามารถสร้างรายได้ให้แก่ตน¹²⁶ โดยเรียกธุรกิจให้บริการที่พักแรมรูปแบบนี้ว่า “การแบ่งปันที่พัก (Home Sharing)” ลักษณะของธุรกิจการแบ่งปันที่พัก (Home Sharing) คือ เจ้าของห้องพักสามารถกำหนดช่วงเวลาที่ตนไม่ได้ใช้บ้านหรือ อพาร์ตเมนต์นั้น แล้วกำหนดราคาให้เข้าพักต่อคืน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วห้องพักประเภทนี้จะกำหนดราคาที่ต่ำกว่าการเข้าพักในโรงแรมทั่วไป ส่วนหนึ่งเนื่องจากไม่มีบริการและมาตรฐานความปลอดภัยเท่ากับโรงแรม¹²⁷

การแบ่งปันที่พัก (Home Sharing) มีจุดกำเนิดมาจากเว็บไซต์ Airbnb ซึ่งเป็นธุรกิจสตาร์ทอัพ (Startup) การแบ่งปันที่พักอาศัยในรูปแบบออนไลน์ ที่ก่อตั้งโดย Brian Chesky, Joe Gebbia และ Nathan Blecharczyk ซึ่งเล็งเห็นถึงการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่มีอยู่แล้วเพื่อสร้างเป็นรายได้¹²⁸ Airbnb นั้นก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2551 ที่ซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา เนื่องจากการประชุมใหญ่ประจำปีของสมาคมนักออกแบอุตสาหกรรมแห่งอเมริกา (ICSID/IDSA) ในปี 2007 ซึ่งเป็นงานใหญ่จนทำให้ผู้ที่มาเข้าร่วมงานมีที่พักไม่เพียงพอ Brian Chesky, Joe Gebbia และ Nathan Blecharczyk จึงมีแนวคิดในการให้เช่าห้องว่างที่มีเบาะลมรองนอนพร้อมด้วยอาหารเช้าเพื่อ

¹²⁴ ณฤดี เจือกิจกำจร และไข่มุก คงมีผล, “แนวโน้มธุรกิจ Home Sharing: Airbnb ในประเทศไทยและกรณีศึกษาจากต่างประเทศ”, หนังสือประชุมบทความที่พัฒนาศักดิ์ ประจำปีการศึกษา 2562: หน้า 123

¹²⁵ นันทิพย์ เกิดน้อย, การศึกษาการให้อำนาจของแอปพลิเคชันเพื่อการเดินทางในลักษณะแบ่งปัน ในมุมมองจากผู้ขับและผู้โดยสาร กรณีศึกษาแอปพลิเคชันอูเบอร์, (การค้นคว้าอิสระ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 11

¹²⁶ ณฤดี เจือกิจกำจร และไข่มุก คงมีผล, “แนวโน้มธุรกิจ Home Sharing: Airbnb ในประเทศไทยและกรณีศึกษาจากต่างประเทศ”, หนังสือประชุมบทความที่พัฒนาศักดิ์ ประจำปีการศึกษา 2562: หน้า 123

¹²⁷ ประอรพิต กัญฐ์วัฒนา, ‘Sharing Economy เศรษฐกิจแบ่งปัน’ จากเทรนด์โลก สู่ปัจจัย เสริมอนาคตเศรษฐกิจไทยให้สดใสได้อย่างไร ?, [ออนไลน์], 2562, แหล่งที่มา <https://www.salika.co/2019/11/15/sharing-economy-thailand-economic-future/>

¹²⁸ พรพรรณสา อินทุประภา, จาก Home Sharing สู่ Airbnb (กฎหมาย) เมืองไทยพร้อมเปิดใจหรือยัง ?, [ออนไลน์] แหล่งที่มา: https://tatreview.files.wordpress.com/2017/10/tat42017_08-15airbnb.pdf (2564, มีนาคม 14)

ค่าตอบแทนเป็นเงินในอัตราเบาละ 80 ดอลลาร์ ต่อคืน โดยการสร้างเว็บไซต์ชื่อว่า แอร์เบดแอนด์เบคฟาสต์ (Air Bed and Breakfast) ซึ่งเติบโตและพัฒนาจนมาเป็น Airbnb อันเป็นรูปแบบธุรกิจตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน เป็นการสร้างรายได้จากการพังกันผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb ที่เป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก ซึ่งปัจจุบัน Airbnb มีที่พักอาศัยให้เช่าจากทั่วทุกมุมโลกและได้สร้างสำนักงานสาขาไว้ในหลายภูมิภาคทั่วโลกเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹²⁹

กล่าวโดยสรุป ธุรกิจให้บริการที่พักแรมมีหลายประเภท โดยแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของผู้เดินทางหรือนักท่องเที่ยว ทั้งนี้ จากแต่ละประเภทธุรกิจให้บริการที่พักแรมข้างต้น จะเห็นได้ว่าธุรกิจให้บริการที่พักแรมมีได้จำกัดเฉพาะแค่โรงแรมเท่านั้น แต่ยังมีธุรกิจอีกหลายประเภทที่มีการให้บริการในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการให้บริการของโรงแรม ซึ่งธุรกิจให้บริการที่พักแรมประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โรงแรมเหล่านี้จะถือเป็นโรงแรมและอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือไม่ จะต้องพิจารณาความหมายของโรงแรมและประเภทของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

3.4 ความหมายของโรงแรมและประเภทของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ความหมายของโรงแรมตามกฎหมายโดยทั่วไปนั้นอาจพิจารณาได้จาก Black's Law Dictionary ซึ่งได้นิยามความหมายของ "Hotel" ว่าหมายถึง อาคารที่จัดให้มีขึ้นเพื่อบริการสาธารณชน เป็นสถานที่ที่ผู้มาพักชั่วคราว (transient persons) ทั้งหลายจะได้รับบริการหรือความบันเทิงในฐานะแขก (guest) โดยต้องเสียค่าตอบแทน และเป็นสถานที่ซึ่งเปิดให้บริการแก่สาธารณชนเป็นการทั่วไปโดยไม่จำกัดการเข้าถึงไว้เพื่อบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะ¹³⁰

¹²⁹ วาริชา สิริบุญยานนท์, "AIRBNB: เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันสู่นวัตกรรมก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมาย", วารสาร Graduate Law Journal Volume 13 (กรกฎาคม-กันยายน 2563): 422

¹³⁰ คณาธิป ทองรวีวงศ์, ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่พักเพื่อการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร, วารสารกระบวนการยุติธรรม ปีที่ 4 กรกฎาคม-กันยายน, 2554), หน้า 84

สำหรับนิยามความหมายของโรงแรมตามกฎหมายไทย พิจารณาได้จากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งโดยหลักการเป็นกฎหมายที่มุ่งถึงการควบคุมโรงแรม โดยมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตธุรกิจโรงแรม และหน้าที่บางประการในการบริหารจัดการโรงแรม เป็นต้น

3.4.1 ความหมายของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดนิยามคำว่า “โรงแรม” ไว้หมายความว่า “สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง

1. สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน
2. สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น
3. สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ดังนั้น ความหมายของโรงแรมตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันของไทย ก็คือสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจให้บริการที่พักแรมโดยคิดค่าตอบแทน ซึ่งไม่อยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา 4 (1) – (3) ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าผู้ประกอบการจะไม่ได้ใช้ชื่อโรงแรม โดยอาจเรียกชื่อสถานที่นั้นเป็นอย่างอื่นตามประเภทของธุรกิจให้บริการที่พักแรม เช่น อินน์ (Inn) โมเต็ล (Motel) Resort (รีสอร์ท) ก็ตาม หากสถานที่พักแห่งนั้นมีลักษณะการให้บริการตามนิยามของโรงแรมในมาตรา 4 ก็จัดเป็นโรงแรมตามกฎหมายฉบับนี้¹³¹

อย่างไรก็ตาม มาตรา 4 ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับสถานที่ซึ่งมีลักษณะเข้าตามองค์ประกอบนิยามของโรงแรม แต่ไม่ให้ถือเป็นโรงแรมไว้ตามมาตรา 4 (1) – (3) สำหรับ (3) นั้น ในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งใน

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90

หมวด 1 ข้อ 1 ได้กำหนดข้อยกเว้นของสถานที่พักที่ไม่ถือเป็นโรงแรมไว้ว่า “ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักรั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4” ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้สถานที่พักดังกล่าวเข้าองค์ประกอบของนิยาม “โรงแรม” ตามมาตรา 4 แต่หากมีลักษณะจำนวนห้องพักและจำนวนผู้พักไม่เกินที่กฎหมายกำหนด ก็เข้าข้อยกเว้นไม่ถือเป็นโรงแรมที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547¹³²

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายไม่ได้นำการจำแนกประเภทตามหลักเกณฑ์ในทางวิชาการของการท่องเที่ยวและโรงแรมมาเป็นเงื่อนไขในการพิจารณานิยามความหมายของโรงแรมโดยตรง แต่รัฐมนตรีได้ใช้มาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาออกกฎกระทรวงกำหนดยกเว้นลักษณะของโรงแรมที่ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และนำมาเป็นองค์ประกอบในการจัดประเภทของโรงแรมดังจะกล่าวต่อไป

3.4.2 ประเภทของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ข้อ 2 ได้แบ่งประเภทของโรงแรมไว้ 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) โรงแรมประเภท 1 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก
- (2) โรงแรมประเภท 2 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร
- (3) โรงแรมประเภท 3 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร และสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการหรือห้องประชุมสัมมนา

¹³² เรื่องเดียวกัน.

(4) โรงแรมประเภท 4 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และห้องประชุมสัมมนา

จะเห็นได้ว่า โรงแรมประเภทต่าง ๆ 4 ประเภทเหล่านี้ จะต้องผ่านนิยามคำว่า โรงแรม ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาก่อน กล่าวคือ สถานที่พักนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ นิยามความหมายของโรงแรมแล้วจึงมาพิจารณาว่าสถานที่พักนั้นจัดเป็นโรงแรมประเภทใด มิได้มีส่วนในการพิจารณาว่าสถานที่นั้นเป็นโรงแรมหรือไม่ การที่กฎหมายจำแนกประเภทโรงแรมก็ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะวางกฎเกณฑ์ข้อกำหนดเงื่อนไขสำหรับโรงแรมประเภทต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามแตกต่างกันตามประเภทของโรงแรม โดยแบ่งเงื่อนไขเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ¹³³

กลุ่มแรก เงื่อนไขที่โรงแรมทุกประเภทต้องปฏิบัติตาม เช่น สถานที่ตั้งของโรงแรม ต้องตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของผู้พัก และมีการคมนาคมสะดวกและปลอดภัย เส้นทางเข้าออกโรงแรมต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจร สถานที่ตั้งของโรงแรมต้องไม่ตั้งอยู่ในบริเวณหรือใกล้เคียงกับโบราณสถาน ศาสนสถาน หรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนา หรือสถานที่อื่นใดอันจะทำให้เกิดทัศนียภาพที่ไม่เหมาะสม กระทบต่อความมั่นคงและการดำรงอยู่ของสถานที่ดังกล่าวหรือจะทำให้ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น

กลุ่มที่สอง เงื่อนไขเฉพาะสำหรับโรงแรมแต่ละประเภท เช่น โรงแรมประเภท 1 ต้องมีห้องพักไม่เกิน 50 ห้อง ห้องพักทุกห้องต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 8 ตารางเมตร ไม่รวมห้องน้ำ ห้องส้วม และระเบียงห้องพัก โรงแรมประเภท 3 และประเภท 4 นั้น ห้องพักทุกห้องต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 14 ตารางเมตร ไม่รวมห้องน้ำ ห้องส้วม และระเบียงห้องพัก และต้องมีห้องพักและห้องส้วมที่ถูกลักษณะในห้องพักทุกห้อง

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้นำหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทโรงแรมในทางวิชาการของการท่องเที่ยวและโรงแรมมาใช้เป็นองค์ประกอบในการกำหนดประเภทของโรงแรม โดยจากความในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ

¹³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91-92

โรงแรม พ.ศ. 2551 แสดงให้เห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมได้นำเกณฑ์วัตถุประสงค์การใช้งานของแขก (Purpose) และเกณฑ์ระดับคุณภาพของโรงแรม (Classification and grading system) ประกอบกับเกณฑ์ ขนาด (Size) มาใช้พิจารณาในการจัดประเภทของโรงแรม และกำหนดเงื่อนไขในการกำกับดูแล

จากความหมายของโรงแรมและประเภทของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ข้างต้น สรุปได้ว่า ธุรกิจให้บริการที่พักโรงแรม ไม่ว่าจะ มีชื่อเรียกว่าโรงแรมหรือไม่ก็ตาม หากจัดตั้ง สถานที่พักขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคล อื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ถือเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ทั้งนี้ เว้นแต่สถานที่ พักเหล่านั้น มีลักษณะดังต่อไปนี้ จึงจะไม่ถือเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

1. สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือ การศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน
2. สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการ เป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น
3. สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พัก ชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการ ประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่ รัฐมนตรีกำหนด

อย่างไรก็ดี สำหรับธุรกิจให้บริการที่พักประเภทการแบ่งปันที่พักตามแนวเศรษฐกิจ แบ่งปัน (Home Sharing) มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ที่พักที่ให้บริการดังกล่าวมีลักษณะเป็น “สถานที่พัก” ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือไม่ เนื่องจากที่พักที่ให้บริการในรูปแบบ การแบ่งปันที่พักตามแนวเศรษฐกิจแบ่งปัน (Home Sharing) นั้น มีลักษณะเป็นบ้านหรือห้องพักใน อาคารชุด ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 จะเห็นได้ว่า การจำแนกประเภทโรงแรมใช้จำนวนห้องพักเป็นเกณฑ์ ฉะนั้น จึงอาจตีความหมายโดย

อ้อมได้ว่า สถานที่พักที่จะเข้านิยามความหมายของโรงแรม จะต้องเป็นสถานที่พักที่มีลักษณะเป็นบ้าน หรืออาคารที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมเป็นเจ้าของ ดังนั้น การให้บริการห้องพักที่ตั้งอยู่ในอาคารชุด ของผู้อื่น จะมีลักษณะเป็นสถานที่พักตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือไม่ ยังมิได้รับการ ตีความอย่างชัดเจนแต่อย่างใด

บทที่ 4

การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมในต่างประเทศ

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development) ได้นำคำว่า “ภาษีการท่องเที่ยว” มาใช้เพื่ออธิบายเกี่ยวกับรายจ่ายภาคบังคับที่เอกชนต้องชำระให้แก่ภาครัฐอันเนื่องมาจากกิจกรรมการท่องเที่ยวทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นภาษี (Tax) ค่าธรรมเนียม (Fee) ตลอดจนค่าบริการเฉพาะ (Charges special) อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการท่องเที่ยว (Tourism activities) ด้วยเหตุนี้ ภาษีการเข้าพักโรงแรมจึงถูกจัดให้เป็นภาษีการท่องเที่ยวประเภทหนึ่ง ซึ่งในบทนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาถึงรูปแบบการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมในต่างประเทศ โดยจะอธิบายให้เห็นถึงโครงสร้างในภาพรวม และจะได้กล่าวถึงโครงสร้างภาษีของมลรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ซึ่งมีอัตราการรายได้จากภาษีการเข้าพักโรงแรมสูงสุดในประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1 รูปแบบการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมในต่างประเทศ

จากการสำรวจของเว็บไซต์ Insider พบว่า จาก 193 ประเทศทั่วโลก มี 41 ประเทศ ที่จัดเก็บภาษีการท่องเที่ยว¹³⁴ โดยประเทศในแถบทวีปยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดเก็บภาษีการท่องเที่ยวกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งภาษีการเข้าพักโรงแรมหรือก็คือรายได้ของรัฐที่เรียกเก็บจากการเข้าพักในโรงแรมหรือที่พักประเภทอื่น ๆ ของนักท่องเที่ยวหรือคนเดินทางนั้น แต่ละประเทศทั่วโลกก็จะมีชื่อเรียกเฉพาะแตกต่างกันออกไป เช่น Hotel Occupancy Tax, Hotel Accommodation Tax, Lodging Tax, Transient Accommodation Tax, Hotel Room Tax หรืออาจเรียกสั้น ๆ ว่า Room Tax, Bed Night Tax หรือ Occupancy Tax แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร หลักการก็คือเป็นรายได้ที่รัฐเรียกเก็บจากการเข้าพักชั่วคราวในสถานที่พัก ซึ่งไม่ใช่ภาษีมูลค่าเพิ่ม

¹³⁴ Theresa Christine, “41 countries around the world that charge a tourist tax”, [Online], 28 February 2019, Available from: <https://www.insider.com/countries-that-require-a-tourist-tax-2019-2>

4.1.1 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีจากการเข้าพักโรงแรมหรือที่พักประเภทอื่นใดเป็นการชั่วคราวของนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางของหลาย ๆ ประเทศนั้น จากการค้นคว้าพบว่าเกิดจากแนวคิดที่ต้องการจะหารายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะในภาคการท่องเที่ยว ดังนั้น โดยนัยแล้ว หลักการในการจัดเก็บภาษีจากการเข้าพักโรงแรมหรือที่พักประเภทอื่นใดเป็นการชั่วคราวในต่างประเทศ จึงมีลักษณะแนวคิดคล้ายคลึงกันกับแนวคิดของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) คือ เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บแยกต่างหากสำหรับวัตถุประสงค์พิเศษ (Hypothecation) และใช้สำหรับวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง (Dedicated or Specific Purpose) ภายใต้กฎหมาย¹³⁵

4.1.2 หน่วยงานที่มีอำนาจจัดเก็บ

จากผลการศึกษาของ OECD ในรายงานวิจัย OECD Tourism Trend and Policies 2014¹³⁶ พบว่า หน่วยงานที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมในหลาย ๆ ประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่น (Local Government Level) กล่าวคือ เมือง (City) เทศบาล (Municipality) หรือจังหวัด (Province) มีจำนวนเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่จัดเก็บภาษีดังกล่าวโดยหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งจากการศึกษาของสำนักงานกฎหมาย PricewaterhouseCoopers LLP (PwC) ใน Final Report เรื่อง The Impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism ที่จัดทำให้แก่คณะกรรมการยุโรป (European Commission)¹³⁷ พบว่า จาก 19 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีการจัดเก็บภาษีการเข้าพัก (Occupancy Tax) มีเพียงประเทศมอลตาเท่านั้นที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานส่วนกลาง (National Government Level) กล่าวคือ Commissioner for

¹³⁵ จุฑาลักษณ์ จำปาทอง, แนวคิดเกี่ยวกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย [ออนไลน์], 2558 หน้า 2, แหล่งที่มา: http://library.senate.go.th/document/Ext10758/10758449_0002.PDF

¹³⁶ OECD Publishing (2014), *OECD Tourism Trends and Policies 2014*, [Online] p.85-86, Available from: <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2014-en>

¹³⁷ PricewaterhouseCoopers LLP (PwC), *The Impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism*, [Online], January 2017, Available from: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/920639c3-ce70-11e7-a5d5-01aa75ed71a1>

Revenue Department¹³⁸ จัดเก็บภาษี นอกนั้น ให้อำนาจแก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น (Local Government Level) เช่น เมือง (City) เทศบาล (Municipality) หรือจังหวัด (Province) ในการเรียกเก็บภาษีดังกล่าวจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตัวเอง

ประเทศสหรัฐอเมริกาที่เช่นเดียวกัน โดยส่วนใหญ่แล้วในแต่ละมลรัฐจะให้อำนาจแก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บภาษีดังกล่าวจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้ในอัตราสูงสุดไม่เกินที่รัฐกำหนด เช่น รัฐนิวยอร์กและรัฐเพนซิลเวเนียให้อำนาจแก่เทศบาล (Municipality) เรียกเก็บภาษีห้องพัก (Room Tax) ได้สูงสุดไม่เกินอัตราร้อยละ 3 แต่ในบางรัฐก็ให้หน่วยงานส่วนกลางเรียกเก็บภาษีดังกล่าวเอง เช่น รัฐฮาวาย และรัฐซานฟรานซิสโก เป็นต้น หรือในบางรัฐก็ให้อำนาจแก่ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บภาษีดังกล่าว เช่น รัฐโอเรกอน หน่วยงานส่วนกลางมีสิทธิเรียกเก็บภาษีการเข้าพักในอัตราร้อยละ 1 เพิ่มเติม นอกเหนือไปจากที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บ¹³⁹

เพราะฉะนั้น เมื่อประเทศส่วนใหญ่ให้อำนาจแก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตัวเอง ดังนั้น โครงสร้างของภาษีการเข้าพักโรงแรมในประเทศ ๆ หนึ่งจึงอาจมีลักษณะที่แตกต่างกันได้¹⁴⁰ ทั้งนี้ ตามแต่ละหน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะกำหนด

4.1.3 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่จะกำหนดให้ผู้ให้บริการสถานที่พักมีหน้าที่เรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากนักท่องเที่ยวหรือคนเดินทางพร้อมกับราคาค่าเช่าห้องพัก และนำส่งให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจจัดเก็บตามรอบระยะเวลาที่กำหนด เพราะฉะนั้น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีก็คือ

¹³⁸ Commissioner for Revenue Department, Guideline on the Eco Contribution due in respect of the provision of licensable accommodation, [Online], Available from:

https://tourism.gov.mt/en/Documents/Environmental_Contribution_Guidelines.pdf

¹³⁹ Thomas R. Knipe, Bed taxes and local tourism development: an outline and annotated bibliography [Online], May 2011 p.2, Available from: <https://tomknipe.files.wordpress.com/2010/07/bed-taxes-and-local-tourism-development.pdf>

¹⁴⁰ GLA Economics, Options for a tourism levy for London, A publication for the London Finance Commission, Working Paper 83 [Online], January 2017 p.20, Available from: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/tourism-levy-for-london-wp83.pdf>

นักท่องเที่ยวหรือคนเดินทางที่เข้าพักในสถานที่พัก โดยผู้ให้บริการสถานที่พักถือเป็นผู้นำส่งภาษีแทน อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐฮาวาย กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีคือผู้ให้บริการสถานที่พัก (Operator) ซึ่งถึงแม้ว่าจะมิได้กำหนดให้นักท่องเที่ยวหรือคนเดินทางเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติผู้ให้บริการสถานที่พักก็มักจะผลักภาระภาษีการเข้าพักโรงแรมดังกล่าวให้แก่นักท่องเที่ยวหรือคนเดินทางโดยคิดรวมไปกับราคาเช่าห้องพัก เนื่องจากภาษีโรงแรมมีลักษณะเป็นภาษีการบริโภค (Consumption Tax)¹⁴¹

4.1.4 ฐานภาษี

ราคาเช่าห้องพักทั้งหมด (Total Price of Rental) คือฐานการคำนวณของภาษีการเข้าพักโรงแรม ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาคำนิยามที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับสถานที่พักประกอบด้วย เนื่องจากหากสถานที่พักที่ให้บริการมิได้อยู่ในนิยามความหมายตามที่กฎหมายกำหนด นั้นย่อมหมายความว่า การเข้าพักในสถานที่พักดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม

จากการศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีการเข้าพักโรงแรมในหลาย ๆ ประเทศ พบว่า ส่วนใหญ่จะกำหนดนิยามคำว่า “สถานที่พัก” (Accommodation) หรือคำว่า “โรงแรม” (Hotel) ไว้โดยกว้าง ครอบคลุมถึงสถานที่พักที่มีการให้บริการทุกประเภท ยกตัวอย่างเช่น

รัฐซานฟรานซิสโก กำหนดนิยามคำว่า “โรงแรม” (Hotel) ไว้ในกฎหมาย¹⁴² ว่าหมายความว่า “สิ่งปลูกสร้างใด ๆ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสิ่งปลูกสร้าง รวมไปถึงบ้านพัก ห้องพัก หอพัก ห้องอาบน้ำสไตลต์รุกกี โรงแรมเตียงเดี่ยว โรงแรมห้องสตูดิโอ โมเต็ล โรงแรมสนามแข่งรถยนต์ อินน์ สโมสรส่วนตัว สโมสรสาธารณะ หรือห้องสำหรับรับรองแขกผู้มาเยือนใด ๆ ที่ซึ่งมีการให้บริการหรือมุ่งหมายหรือออกแบบไว้เพื่อการให้บริการ ไม่ว่าจะจ่ายค่าเช่าเป็นเงิน สิ่งของ แรงงาน หรือสิ่งอื่นใด

¹⁴¹ James Mak, How Hawaii's State Government Shares Transient Accommodation Tax Revenues With Its Local Governments, The Economic Research Organization at the University of Hawaii, Working Paper No. 2016-4 (2016), p.12. [Online]. Available from: <https://uhero.hawaii.edu/how-hawaiis-state-government-shares-transient-accommodation-tax-revenues-with-its-local-governments/>

¹⁴² San Francisco Business and Tax Regulations Code [Online], Available from: https://codelibrary.amlegal.com/codes/san_francisco/latest/sf_business/0-0-0-1429

ทั้งนี้ ไม่รวมถึงคุก โรงพยาบาล สถานพักฟื้น สถานเลี้ยงเด็กกำพร้า เรือนจำ สถานกักขังหรืออาคารอื่นใดที่ใช้กักขังและควบคุมตัวบุคคลภายใต้การควบคุมของกฎหมาย”¹⁴³

รัฐฮาวาย กำหนดนิยามคำว่า “สถานที่พักชั่วคราว” (Transient Accommodation) ไว้ในกฎหมาย¹⁴⁴ ว่าหมายความถึง ห้องพัก ห้องอพาร์ทเมนท์ ห้องชุด ห้องสำหรับครอบครัว หรือสิ่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ในโรงแรม โรงแรมอพาร์ทเมนท์ โมเต็ล คอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนท์แบบอยู่ร่วมกัน หรือห้องพักอาศัย หรือบ้านพักอาศัยใด ๆ ที่มีการบริการพื้นที่นั่งเล่น นอนหลับ หรือทำความสะอาด หรือสถานที่ใด ๆ ที่ซึ่งให้บริการที่พักรักษาเป็นการชั่วคราว สำหรับการเข้าพักอาศัยแต่ละครั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกิน 180 วัน¹⁴⁵

เมืองปารีส ประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้การเข้าพักในสถานที่พักดังต่อไปนี้ จะต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม ประกอบไปด้วย ปราสาท โรงแรมนักท่องเที่ยว ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว หรือสถานที่พักใด ๆ ที่จัดไว้ให้บริการแก่นักท่องเที่ยว อพาร์ทเมนท์ รีสอร์ท โฮลเดย์วิลเลจ ที่พักพร้อมอาหารเช้า (bed and breakfasts) สถานที่จอดรถสำหรับนักท่องเที่ยว (RV parks and tourist parking lots per unit of 24 hours) สถานที่พักกลางแจ้งต่าง ๆ เช่น แคมป์ (Campsites) และกองคาราวาน (caravan sites parks) สถานที่พักริมหาด (Marinas) หรือสถานที่พักรูปแบบอื่นใดที่มีการให้บริการในระดับเดียวกันกับที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ทั้งหมด¹⁴⁶

¹⁴³ **Article 7 Section 501 (d)** "Hotel." Any structure, or any portion of a structure, including any lodging house, rooming house, dormitory, Turkish bath, bachelor hotel, studio hotel, motel, auto court, inn, public club, or private club, containing guest rooms and which is occupied, or is intended or designated for occupation, by guests, whether rent is paid in money, goods, labor, or otherwise. It does not include any jail, hospital, asylum, sanitarium, orphanage, prison, detention, or other building in which human beings are housed and detained under legal restraint.

¹⁴⁴ **The Hawaii State Legislature** [Online], Available from: <https://tax.hawaii.gov/legal/taxlawandrules/>

¹⁴⁵ **Chapter 237D-1** "Transient accommodations" means the furnishing of a room, apartment, suite, single family dwelling, or the like to a transient for less than one hundred eighty consecutive days for each letting in a hotel, apartment hotel, motel, condominium or unit as defined in chapter 514B, cooperative apartment, dwelling unit, or rooming house that provides living quarters, sleeping, or housekeeping accommodations, or other place in which lodgings are regularly furnished to transients.

¹⁴⁶ Paris Convention and Visitors Bureau, **Tourist Tax in Paris** [Online], Available from: <http://pro.parisinfo.com/content/download/126830/12670571/version/2/file/tourist-tax-in-paris.pdf>

นอกจากค่านิยามของสถานที่พักที่จะต้องพิจารณาแล้ว จำนวนราคาเช่าห้องพักทั้งหมด (Total Price of Rental) ก็มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า จะรวมไปถึงบริการอื่นของสถานที่พักที่จัดไว้ให้นักท่องเที่ยวหรือคนเดินทางนอกเหนือไปจากห้องพักหรือไม่ เนื่องจากกรณีหากมีการใช้บริการอื่นของสถานที่พัก ราคาเช่าห้องพักทั้งหมดที่ผู้ให้บริการจะเรียกเก็บจากผู้พักย่อมรวมไปถึงบริการอื่นนอกเหนือจากห้องพักด้วย เช่น กรณีบริการอาหารเช้า ด้วยเหตุนี้ เมืองเบอร์ลิน ประเทศเยอรมัน จึงได้กำหนดให้ราคาเช่าห้องพักที่นำมาคำนวณเพื่อเสียภาษีนั้น ไม่รวมถึงบริการพิเศษ เช่น มื้ออาหาร ขนมเครื่องดื่มในมินิบาร์ ค่าตอบแทนในการใช้บริการของโรงแรม และค่าตอบแทนในสิ่งอำนวยความสะดวกใด ๆ ที่ไม่ได้รวมอยู่ในราคาเช่าห้องพัก เป็นต้น และเมืองฮัมบูร์ก ประเทศเยอรมัน ก็เช่นเดียวกัน ก็ได้กำหนดให้บริการพิเศษ เช่น บริการอาหารเช้าไม่ต้องนำมาคำนวณเพื่อเสียภาษี¹⁴⁷

4.1.5 อัตราภาษี

จากการศึกษาของ Greater London Authority Economics (GLA Economics) ใน Working Paper ฉบับที่ 83 เรื่อง Options for a tourism levy for London ที่จัดทำเพื่อเสนอแก่คณะกรรมการการเงินแห่งนครลอนดอน (the London Finance Commission: LFC)¹⁴⁸ นั้นพบว่า วิธีการกำหนดอัตราภาษีการเข้าพักโรงแรมมีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่ใช้โดยส่วนใหญ่ที่พบในยุโรปและในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก มี 3 รูปแบบ ดังนี้

(1) อัตราคงที่ต่อคืน

เมืองลิสบอน ประเทศโปรตุเกสใช้รูปแบบนี้ ซึ่งมีข้อดีคือความง่าย แต่มีข้อเสียคืออัตราภาษีมักมีลักษณะถดถอย เนื่องจากผู้ที่เข้าพักในสถานที่พักราคาถูกย่อมต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกันกับผู้เข้าพักในสถานที่พักราคาแพง เพราะฉะนั้น รูปแบบนี้ควรมีการกำหนดข้อยกเว้นสำหรับผู้เข้าพักในสถานที่พักราคาถูก เช่น โฮสเทล

¹⁴⁷ GLA Economics, Options for a tourism levy for London, A publication for the London Finance Commission, Working Paper 83 [Online], January 2017 p.23-24, Available from: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/tourism-levy-for-london-wp83.pdf>

¹⁴⁸ Ibid, p.14

(2) อัตราส่วนร้อยละต่อค่าใช้จ่ายในการเข้าพัก

ในหลาย ๆ เมืองของยุโรปใช้รูปแบบนี้ เช่น เมืองเบอร์ลิน ประเทศเยอรมัน และเมืองอัมสเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยการกำหนดอัตราภาษีรูปแบบนี้ จำนวนเงินภาษีจะเป็นไปตามสัดส่วนของราคาเช่าห้องพักของโรงแรม อย่างไรก็ตาม การคำนวณมักจะใช้ฐานราคาเช่าห้องพักทั้งหมด มิได้แยกการคิดคำนวณเป็นรายคน ดังนั้น การกำหนดอัตราภาษีรูปแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นโทษแก่ผู้ที่พักคนเดียว

(3) อัตราคงที่แบบแบ่งกลุ่ม

เป็นรูปแบบที่พบมากที่สุดที่สุดในยุโรป โดยใช้ในเมืองปารีส ประเทศฝรั่งเศส และเมืองโรม ประเทศอิตาลี การกำหนดอัตราภาษีจะกำหนดเป็นจำนวนคงที่ ต่อคน ต่อคืน ทั้งนี้ จำนวนอัตราจะเป็นจำนวนเท่าไรนั้นขึ้นอยู่กับระดับดาวของโรงแรมหรือเกรดของสถานที่พัก ซึ่งวัดจากระดับคุณภาพของการให้บริการ (level of quality and service) อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการกำหนดอัตราภาษีรูปแบบนี้ คือ มาตรฐานของระบบการประเมินคุณภาพที่ใช้ในการวัดระดับหรือเกรดของสถานที่พัก เนื่องจากแต่ละประเทศหรือแต่ละสมาคมที่เกี่ยวข้องก็จะมีเกณฑ์มาตรฐานด้านต่าง ๆ ที่กำหนดไว้สำหรับการจัดระดับโรงแรม/สถานที่พักที่เป็นมาตรฐานของตนเอง ดังนั้น การเลือกใช้เกณฑ์มาตรฐานที่แตกต่างกัน อาจทำให้สถานที่พักประเภทเดียวกัน หากตั้งอยู่คนละท้องถิ่น ก็อาจถูกจัดให้อยู่ต่างระดับกันได้ ซึ่งจะส่งผลต่อจำนวนอัตราภาษี ดังนั้น ข้อเสียของรูปแบบนี้คือเกณฑ์การวัดระดับคุณภาพของการให้บริการยังไม่เป็นสากล

สำหรับวิธีการกำหนดอัตราภาษีในรูปแบบอื่น ๆ เช่น เมืองนิวยอร์กซิตี รัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ใช้วิธีการกำหนดอัตราภาษีในรูปแบบผสมผสาน กล่าวคือ มีการเรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมในอัตราร้อยละ 5.875 ต่อราคาเช่าห้องพัก และค่าธรรมเนียมในอัตราคงที่อีกจำนวน 2 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อห้อง ต่อคืน สำหรับห้องพักที่มีราคาเช่ามากกว่า 40 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อคืน นอกจากนี้ ยังต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน Javits Convention Center อีกจำนวน 1.5 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อห้อง ต่อคืน อีกด้วย¹⁴⁹

¹⁴⁹ Ibid, p.27-28

4.2 การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมในรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา

จากสถิติการท่องเที่ยวของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า รัฐฮาวายเป็นมลรัฐที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในปริมาณมากเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ และมีการจัดเก็บภาษีการท่องเที่ยวหลายประเภท ซึ่งหนึ่งในภาษีการท่องเที่ยวที่สำคัญของรัฐฮาวาย คือ ภาษีที่พักชั่วคราว (Transient Accommodation Tax) ซึ่งเรียกเก็บจากผู้ให้บริการสถานที่พักชั่วคราวทุกประเภท โดยรัฐฮาวายจัดเก็บภาษีที่พักชั่วคราวได้ปริมาณรายได้มากเป็นอันดับหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁵⁰ แม้มีอัตราภาษีที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เริ่มมีการจัดเก็บตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987¹⁵¹ โดยพอสรุปโครงสร้างภาพรวมเกี่ยวกับแนวทางการจัดเก็บภาษีที่พักชั่วคราวของรัฐฮาวายได้ดังนี้

4.2.1 ความเป็นมา¹⁵²

รัฐฮาวายเป็นมลรัฐที่เริ่มจัดเก็บภาษีที่พักชั่วคราวช้ากว่ามลรัฐอื่น ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากในช่วงแรกมีการคัดค้านและต่อต้านอย่างรุนแรงจากธุรกิจภาคการท่องเที่ยวและนักการเมืองที่มีอิทธิพล มีเพียงองค์กรเอกชนที่มีชื่อว่า Hawaii Visitors Bureau (HVB) ที่พยายามระดมทุนเพื่อโปรโมทการท่องเที่ยว ซึ่งถึงแม้ว่าหลายฝ่ายเริ่มที่จะตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมการท่องเที่ยวในรัฐและเริ่มสนับสนุนนโยบายนี้ก็ตาม แต่ทางองค์กร HVB ก็ไม่สามารถที่จะระดมทุนได้อย่างเพียงพอ ในท้ายที่สุดทุกฝ่ายก็เห็นตรงกันว่า การเก็บภาษีอาจจะเป็นวิธีการสร้างรายได้ที่ดีที่สุด จึงเริ่มมีการเก็บภาษีที่พักชั่วคราวในรัฐฮาวาย โดยเริ่มจัดเก็บเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1987 ในอัตราร้อยละ 5

¹⁵⁰ Thomas Hazinski and Joseph Hansel, **2019 HVS Lodging Tax Report – USA** [Online], September 2019, p.8, Available from: <https://www.hvs.com/article/8607-2019-hvs-lodging-tax-report-usa>

¹⁵¹ James Mak, **How Hawaii's State Government Shares Transient Accommodation Tax Revenues With Its Local Governments**, The Economic Research Organization at the University of Hawaii, Working Paper No. 2016-4 (2016), p.9 [Online]. Available from: <https://uhero.hawaii.edu/how-hawaiis-state-government-shares-transient-accommodation-tax-revenues-with-its-local-governments/>

¹⁵² Ibid., p.11-36.

4.2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ¹⁵³

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีที่พักชั่วคราว แรกเริ่มเพื่อแก้ไขความล้มเหลวของตลาดการท่องเที่ยว และระดมทุนสำหรับใช้ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมถึงนำรายได้ที่ได้มาสร้างศูนย์การประชุมในเมืองโฮโลลูลู อย่างไรก็ตาม ภายหลังเห็นว่าวัตถุประสงค์หลักในการจัดเก็บภาษีที่พักชั่วคราวก็เพื่อสร้างรายได้ให้แก่อกรัฐมากกว่าที่จะนำมาส่งเสริมการท่องเที่ยวดังเช่นวัตถุประสงค์ในแรกเริ่มที่มีการจัดเก็บภาษี

4.2.2 หน่วยงานที่มีอำนาจจัดเก็บ

รัฐฮาวายจัดเก็บภาษีที่พักชั่วคราวโดยหน่วยงานกลางของรัฐ กล่าวคือ Department of Taxation¹⁵⁴ ซึ่งแตกต่างจากมลรัฐอื่น ๆ โดยส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่จัดเก็บภาษีที่พักชั่วคราวโดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่น¹⁵⁵

4.2.3 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี¹⁵⁶

ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีที่พักชั่วคราวของรัฐฮาวาย ประกอบไปด้วย

(1) ผู้ประกอบการ (Operator)

กฎหมายได้กำหนดคำนิยาม คำว่า “ผู้ประกอบการ” (Operator) ไว้ หมายความว่า บุคคลใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการให้บริการที่พักชั่วคราว ไม่ว่าจะในฐานะเจ้าของ หรือผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ หรือผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้รับจ้างนอน ผู้ได้รับอนุญาต หรือไม่ว่าจะในฐานะใด

¹⁵³ Ibid, p.12

¹⁵⁴ Department of Taxation, State of Hawaii, [An Introduction to the Transient Accommodations Tax](https://files.hawaii.gov/tax/legal/brochures/TAT_brochure.pdf) [Online], March 2020, Available from: https://files.hawaii.gov/tax/legal/brochures/TAT_brochure.pdf

¹⁵⁵ James Mak, [How Hawaii's State Government Shares Transient Accommodation Tax Revenues With Its Local Governments](https://uhero.hawaii.edu/how-hawaiis-state-government-shares-transient-accommodation-tax-revenues-with-its-local-governments/), The Economic Research Organization at the University of Hawaii, Working Paper No. 2016-4 (2016), p.11 [Online]. Available from: <https://uhero.hawaii.edu/how-hawaiis-state-government-shares-transient-accommodation-tax-revenues-with-its-local-governments/>

¹⁵⁶ State of Hawaii, Department of Taxation, [“Tax Facts 96-2,”](http://files.hawaii.gov/tax/legal/taxfacts/tf96-2.pdf) [Online], March 2020, Available from: <http://files.hawaii.gov/tax/legal/taxfacts/tf96-2.pdf>

ก็ตาม หรือมีส่วนร่วมหรือมีการดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้บริการสถานที่พักชั่วคราว¹⁵⁷

(2) **นายหน้าผู้จัดหาที่พักชั่วคราว (transient accommodations broker) ตัวแทนจัดการท่องเที่ยว (travel agency) และผู้จัดทัวร์ (tour packager) ซึ่งเป็นผู้จัดหาที่พักชั่วคราวโดยมีค่าตอบแทนตามอัตราที่ได้มีการเจรจาตกลงกัน**

นอกจากผู้ประกอบการ (Operator) แล้ว ผู้มีหน้าที่เสียภาษียังรวมถึง นายหน้าผู้จัดหาที่พักชั่วคราว (transient accommodations broker) ตัวแทนจัดการท่องเที่ยว (travel agency) และผู้จัดทัวร์ (tour packager) ซึ่งเป็นผู้จัดหาที่พักชั่วคราวโดยมีค่าตอบแทนตามอัตราที่ได้มีการเจรจาตกลงกัน¹⁵⁸ (noncommissioned negotiated contract rates) ด้วย ซึ่ง noncommissioned negotiated contract rates หมายความว่า อัตราค่าตอบแทนที่กำหนดไว้ใน สัญญาระหว่างผู้ประกอบการและนายหน้าผู้จัดหาที่พักชั่วคราว ตัวแทนจัดการท่องเที่ยว และผู้จัดทัวร์สำหรับการจองที่พักโดยบุคคลดังกล่าว¹⁵⁹

สำหรับคำว่า “นายหน้าผู้จัดหาที่พักชั่วคราว” (transient accommodations broker) กฎหมายได้กำหนดคำนิยามไว้ หมายความว่า บุคคลหรือนิติบุคคลใด ซึ่งรวมถึงแต่ไม่จำกัด เพียงผู้ซึ่งประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเว็บไซต์ออนไลน์ ตัวแทนจัดการท่องเที่ยวออนไลน์ หรือตัวแทนจองที่พักออนไลน์ ที่ซึ่งได้นำเสนอ แสดงให้เห็น โฆษณา หรือรับรองการจอง หรือรับชำระเงินค่าเช่า ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ของสถานที่พักชั่วคราว หรือรีสอร์ทแบบถือกรรมสิทธิ์ร่วม ห้องพัก หรือแพลน¹⁶⁰

¹⁵⁷ Chapter 237D-1 “Operator” means any person operating a transient accommodation, whether as owner or proprietor or as lessee, sublessee, mortgagee in possession, licensee, or otherwise, or engaging or continuing in any service business which involves the actual furnishing of transient accommodation.

¹⁵⁸ State of Hawaii, Department of Taxation, “[Annual Report 2017-2018](http://files.hawaii.gov/tax/stats/stats/annual/18annrpt.pdf),” pp. 11-13. [Online], Available from: <http://files.hawaii.gov/tax/stats/stats/annual/18annrpt.pdf>

¹⁵⁹ State of Hawaii, Department of Taxation, “[Tax Facts 96-2](http://files.hawaii.gov/tax/legal/taxfacts/tf96-2.pdf),” [Online], March 2020, Available from: <http://files.hawaii.gov/tax/legal/taxfacts/tf96-2.pdf>

¹⁶⁰ Chapter 237D-1 “Transient accommodations broker” means any person or entity, including but not limited to persons who operate online websites, online travel agencies, or online booking agencies, that offers, lists, advertises, or accepts reservations or collects whole or partial payment for transient accommodations or resort time share vacation interests, units, or plans.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภาษีที่พักชั่วคราวมีลักษณะเป็นภาษีที่เก็บจากการบริโภค (Consumption Tax)¹⁶¹ ดังนั้น ในทางปฏิบัติการภาษีจึงมักจะถูกผลักมาให้แก่ผู้เข้าพัก (Transient) โดยเรียกเก็บรวมไปกับค่าเช่าที่พัก

4.2.4 ฐานภาษี

ได้แก่ ค่าเช่าทั้งหมด (Gross rental) ซึ่งกฎหมายได้ให้คำนิยามไว้หมายความว่า “รายรับทั้งหมดที่เป็นเงินสดหรือเงินค้ำรับของผู้เสียภาษีที่ได้รับเป็นค่าตอบแทนสำหรับการจัดหาที่พักชั่วคราวหรือการจัดการเพื่อจัดหาที่พักชั่วคราว และประโยชน์ใด ๆ ที่ได้รับหรือที่จะได้รับการจัดหาที่พักชั่วคราวหรือจัดการเพื่อจัดหาที่พักชั่วคราว รวมถึงค่าธรรมเนียมรีสอร์ท โดยไม่มีการหักค่าใช้จ่ายใด ๆ จากต้นทุนของทรัพย์สินหรือบริการที่ได้ดำเนินการ วัสดุที่ใช้ ค่าแรง ค่าภาษี ค่าสิทธิ ดอกเบี้ย ส่วนลด หรือค่าใช้จ่ายอื่นใด...”¹⁶² เพราะฉะนั้น จำนวนเงินค่าเช่าซึ่งเป็นฐานในการคำนวณภาษีนี้เป็นจำนวนเงินที่ผู้ประกอบการ (Operator) หรือนายหน้าผู้จัดหาที่พักชั่วคราว (transient accommodations broker) ตัวแทนจัดการท่องเที่ยว (travel agency) และผู้จัดทัวร์ (tour packager) ได้รับหรือจะได้รับทั้งหมดก่อนมีการหักค่าใช้จ่ายใด ๆ¹⁶³

¹⁶¹ Jame Mak, "How Hawaii's State Government Shares Transient Accommodation Tax Revenues With Its Local Governments," The Economic Research Organization at the University of Hawaii, Working Paper No. 2016-4 (2016), p.12. [Online]. Available from: <https://uhero.hawaii.edu/how-hawaiis-state-government-shares-transient-accommodation-tax-revenues-with-its-local-governments/>

¹⁶² **Chapter 237D-1** “Gross rental” or “gross rental proceeds” means the gross receipts, cash or accrued, of the taxpayer received as compensation for the furnishing of transient accommodations or entering into arrangements to furnish transient accommodations and the value proceeding or accruing from the furnishing of transient accommodations or entering into arrangements to furnish transient accommodations, including resort fees, without any deductions on account of the cost of property or services sold, the cost of materials used, labor cost, taxes, royalties, interest, discounts, or any other expenses whatsoever. Every taxpayer shall be presumed to be dealing on a cash basis unless the taxpayer proves to the satisfaction of the department of taxation that the taxpayer is dealing on an accrual basis and the taxpayer’s books are so kept, or unless the taxpayer employs or is required to employ the accrual basis for the purposes of the tax imposed by chapter 237 for any taxable year in which event the taxpayer shall report the taxpayer’s gross income for the purposes of this chapter on the accrual basis for the same period.

¹⁶³ State of Hawaii, Department of Taxation, “**Tax Facts 96-2**,” [Revised February 2019], pp. 1. [Online], Available from: <http://files.hawaii.gov/tax/legal/taxfacts/tf96-2.pdf>.

ในการพิจารณาว่าฐานภาษีคืออะไรนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “ค่าเช่าทั้งหมด” แล้ว จะต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “ที่พักชั่วคราว” ด้วย เนื่องจากหากสถานที่พักที่ให้บริการมิได้ถือเป็นที่พักชั่วคราวตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว นั้นย่อมหมายความว่า การเข้าพักในสถานที่พักดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะต้องเสียภาษี ซึ่งกฎหมายได้กำหนดนิยามคำว่า “ที่พักชั่วคราว” (Transient Accommodation) ไว้หมายความว่า ห้องพัก ห้องอพาร์ทเมนท์ ห้องชุด ห้องสำหรับครอบครัว หรือสิ่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ในโรงแรม โรงแรม อพาร์ทเมนท์ โมเต็ล คอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนท์แบบอยู่ร่วมกัน หรือห้องพักอาศัย หรือบ้านพักอาศัยใด ๆ ที่มีการบริการพื้นที่นั่งเล่น นอนหลับ หรือทำความสะอาด หรือสถานที่ใด ๆ ที่ซึ่งให้บริการที่พักอาศัยเป็นการชั่วคราว สำหรับการเข้าพักอาศัยแต่ละครั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกิน 180 วัน¹⁶⁴

4.2.5 อัตราภาษี

สำหรับอัตราภาษีนั้น รัฐฮาวายเริ่มต้นเรียกเก็บภาษีที่พักชั่วคราวในอัตราร้อยละ 5 และมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังรายละเอียดตามตารางด้านล่างนี้¹⁶⁵ โดยปัจจุบัน รัฐฮาวายเรียกเก็บภาษีที่พักชั่วคราวในอัตราร้อยละ 10.25¹⁶⁶

ตาราง 8 : แสดงอัตราภาษีที่พักชั่วคราวของรัฐฮาวายตั้งแต่มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

ระยะเวลาในการใช้บังคับ	อัตราภาษี
วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2530 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2537	ร้อยละ 5
วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541	ร้อยละ 6

¹⁶⁴ Chapter 237D-1 "Transient accommodations" means the furnishing of a room, apartment, suite, single family dwelling, or the like to a transient for less than one hundred eighty consecutive days for each letting in a hotel, apartment hotel, motel, condominium or unit as defined in chapter 514B, cooperative apartment, dwelling unit, or rooming house that provides living quarters, sleeping, or housekeeping accommodations, or other place in which lodgings are regularly furnished to transients.

¹⁶⁵ State of Hawaii, Department of Taxation "[Transient Accommodations Tax Law](http://files.hawaii.gov/tax/legal/hrs/hrs_237d.pdf)", Chapter 237D, Section 237D-2-, p.3. [Online]. Available from: http://files.hawaii.gov/tax/legal/hrs/hrs_237d.pdf

¹⁶⁶ State of Hawaii, Department of Taxation, "[Annual Report 2017-2018](http://files.hawaii.gov/tax/stats/stats/annual/18annrpt.pdf)," pp. 11. [Online], Available from: <http://files.hawaii.gov/tax/stats/stats/annual/18annrpt.pdf>

วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2542 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2552	ร้อยละ 7.25
วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2552 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2553	ร้อยละ 8.25
วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2553 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2560	ร้อยละ 9.25
วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2561 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2573	ร้อยละ 10.25

4.2.6 ข้อยกเว้น

กฎหมายฮาวาย มาตรา 237D-3¹⁶⁷ ได้กำหนดข้อยกเว้นให้สถานที่พักบางประเภท และการให้บริการที่พักชั่วคราวบางลักษณะ ดังต่อไปนี้ ไม่ต้องเสียภาษีที่พักชั่วคราว

- (1) สถานบริการด้านสุขภาพ
- (2) หอพักของโรงเรียน
- (3) สถานที่พักที่ซึ่งให้บริการโดยบริษัทที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือสมาคมเพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนา การกุศล หรือเพื่อการศึกษา
- (4) ที่พักอาศัยสำหรับทหารที่ประจำอยู่ที่รัฐฮาวาย รวมถึงที่พักอาศัยสำหรับทหารที่ได้รับเบี้ยเลี้ยงค่าที่พักชั่วคราวในขณะที่กำลังหาที่พักในรัฐฮาวาย หรือในขณะที่รอการมอบหมายหน้าที่ใหม่จากรัฐฮาวาย
- (5) ผู้เช่าที่มีรายได้น้อยซึ่งได้รับค่าจ้างชีพจากรัฐฮาวายหรือรัฐบาลกลางและมีระยะเวลาการเช่าน้อยกว่า 60 วัน
- (6) ผู้ประกอบการที่ซึ่งจัดหาที่พักให้กับนักเรียนประจำระดับอุดมศึกษา
- (7) สถานที่พักที่ให้บริการโดยไม่คิดเงิน เช่น ที่พักฟรีสำหรับพนักงานที่ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินเดือนหรือค่าตอบแทน
- (8) สถานที่พักที่จัดให้กับนักการทูตต่างประเทศและเจ้าหน้าที่กงสุลที่ซึ่งถือบัตรแสดงการได้รับอนุญาตให้ได้รับการยกเว้นภาษีจากรัฐ

¹⁶⁷ State of Hawaii, Department of Taxation "[Transient Accommodations Tax Law](http://files.hawaii.gov/tax/legal/hrs/hrs_237d.pdf)", Chapter 237D, Section 237D-2-, p.4. [Online]. Available from: http://files.hawaii.gov/tax/legal/hrs/hrs_237d.pdf

บทที่ 5

อุปสรรคในการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม และแนวทางในการพัฒนา

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างภาษีการเข้าพักโรงแรมของไทยตามที่ได้กล่าวไปในบทที่ 2 แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า เฉพาะการเข้าพักในสถานที่พักที่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น ที่จะต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม อย่างไรก็ตาม ธุรกิจให้บริการที่พักบางประเภทไม่ถือเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคปัญหาในการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม พร้อมทั้งแนะนำแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

5.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมของไทยและของต่างประเทศ ผู้วิจัยพบปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมของไทย ดังนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับฐานภาษี

ฐานภาษีคือสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้บุคคลต้องเสียภาษี ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แล้ว จะเห็นได้ว่า สิ่งที่เป็นมูลเหตุให้ต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม คือ การเข้าพักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เพราะฉะนั้น การพิจารณาฐานภาษีของภาษีการเข้าพักโรงแรมจึงต้องพิจารณาพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ประกอบ เพราะหากเข้าพักในสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 แล้ว ย่อมไม่ต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดนิยามคำว่า “โรงแรม” ไว้ หมายความว่า “สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง

- (1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน
- (2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น
- (3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

โดยต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมได้ใช้อำนาจตามความใน (3) ของมาตรา 4 ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดลักษณะของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไว้ในหมวด 1 ข้อ 1 ความว่า

“ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4”

ดังนั้น สรุปได้ว่า โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 คือ สถานที่พักทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจให้บริการที่พักแรมโดยคิดค่าตอบแทน ซึ่งไม่อยู่ในข้อยกเว้นตาม มาตรา 4 (1) – (3) ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าผู้ประกอบการจะไม่ได้ใช้ชื่อโรงแรม โดยอาจเรียกชื่อสถานที่นั้นเป็นอย่างอื่นตามประเภทของธุรกิจให้บริการที่พักแรม เช่น อินน์ (Inn) โมเต็ล (Motel) รีสอร์ท (Resort) ก็ตาม หากสถานที่พักแห่งนั้นมีลักษณะการให้บริการตามนิยามของโรงแรมในมาตรา 4 และไม่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้น ก็จัดเป็นโรงแรมตามกฎหมายฉบับนี้

สำหรับสถานที่พักลักษณะใดที่ไม่ถือเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 นั้น จากนิยามความหมายของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ฐานภาษีการเข้าพักโรงแรมของไทยไม่ครอบคลุมถึงการเข้าพักในสถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมประเภทนี้ อธิบดีกรมการท่องเที่ยว ได้ออกประกาศกรมการท่องเที่ยว กำหนดให้เรียกสถานที่พักประเภทนี้ว่า “โฮมสเตย์”¹⁶⁸

นอกจากนี้ ผลของการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด (Disruptive Technology) และพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวหรือคนเดินทางที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ทำให้เกิดช่องทางการทำธุรกิจให้บริการที่พักแบบใหม่ตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) เรียกว่า การแบ่งปันที่พัก (Home Sharing) ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของกิจการโรงแรม มีโอกาสสร้างรายได้จากการให้บริการสถานที่พักได้ โดยธุรกิจแบ่งปันที่พัก (Home Sharing) มีจุดกำเนิดมาจากเว็บไซต์ Airbnb ซึ่งเป็นธุรกิจสตาร์ทอัพ (Startup) ที่ให้บริการออนไลน์แพลตฟอร์มสำหรับการเช่าที่พักระยะสั้นผ่านคอมพิวเตอร์หรือสมาร์ตโฟน¹⁶⁹ ลักษณะของธุรกิจประเภทนี้นั้นดำเนินการได้ง่าย ๆ โดยเจ้าของบ้านและ/หรือห้องพักเพียงลงทะเบียนเปิดบ้านและ/หรือห้องพักให้บริการค้างแรมชั่วคราวบนเว็บไซต์ ก็สามารถเปิดบ้านและ/หรือห้องพักให้นักท่องเที่ยวจากทั่วทุกมุมโลกเข้าพักได้ทันที¹⁷⁰

ธุรกิจให้บริการที่พักแบบในรูปแบบการแบ่งปันที่พัก (Home Sharing) นี้ มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ที่พักที่ให้บริการดังกล่าวมีลักษณะเป็น “สถานที่พัก” ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือไม่ เนื่องจากที่พักที่ให้บริการมีลักษณะเป็นบ้านหรือห้องพักในอาคารชุดที่ตั้งอยู่ในอาคารชุดของผู้อื่น ซึ่งเมื่อพิจารณากฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 จะเห็นได้ว่า การจำแนกประเภทโรงแรมใช้จำนวนห้องพักเป็นเกณฑ์ ฉะนั้นจึงอาจตีความหมายโดยอ้อมได้ว่า สถานที่พักที่จะเข้านิยามความหมายของโรงแรม จะต้องเป็น

¹⁶⁸ ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 หมวด 1 ข้อ 4

¹⁶⁹ วิลาสินี ฉายรัตน์ตระกูล, Airbnb ออนไลน์แพลตฟอร์มสำหรับการเช่าที่พักระยะสั้น, เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ปีที่ 17 ฉบับที่ 192 เดือนสิงหาคม 2561, หน้า 33

¹⁷⁰ [Online] แหล่งที่มา: <https://th.airbnb.com>

สถานที่พักที่มีลักษณะเป็นบ้านหรืออาคารที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมเป็นเจ้าของ ซึ่งกรณีของบ้านพักอาจพิจารณาได้ว่ามีลักษณะเป็นโฮมสเตย์ แต่กรณีห้องพักในอาคารชุดที่ตั้งอยู่ในอาคารชุดของผู้อื่นจะมีลักษณะเป็นสถานที่พักตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือไม่ ยังมิได้รับการตีความอย่างชัดเจนแต่อย่างใด เพราะฉะนั้น ที่พักที่ให้บริการตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (Home Sharing) จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าไม่เข้าลักษณะความหมายของโรงแรมตามที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 กำหนด ดังนั้น ฐานภาษีการเข้าพักโรงแรมของไทยจึงยังไม่ครอบคลุมถึงที่พักในรูปแบบใหม่ตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (Home Sharing)

กล่าวโดยสรุป ปัญหาในการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ประการแรก คือ ฐานภาษีที่กฎหมายกำหนดไม่ครอบคลุมถึงสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม เนื่องจากตัวบทกฎหมายซึ่งกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ กล่าวคือ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จำกัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเรียกเก็บภาษีได้เฉพาะจากบุคคลซึ่งเข้าพักในโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย

นายสุรพงษ์ เตชะหรรุวิจิตร นายกสมาคมโรงแรมไทย เปิดเผยงานวิจัยเรื่องแนวทางการแก้ปัญหาการประกอบกิจการโรงแรมผิดกฎหมายเพื่อความมั่นคงของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวว่า การวิจัยกำหนดพื้นที่การศึกษา 6 แหล่งท่องเที่ยวขนาดใหญ่ คือ กรุงเทพฯ ภูเก็ต พัทยา เชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี หัวหิน และชะอำ โดยใช้ข้อมูลอ้างอิงจากเว็บไซต์โกด้าซึ่งเป็นเว็บไซต์ให้บริการจองห้องพักชื่อดังของโลก พบว่า มีการนำเสนอห้องพักของโรงแรมที่ผิดกฎหมาย จำนวน 4,876 โรงแรม จากทั้งหมด 5,852 โรงแรม เป็นจำนวนห้อง 168,929 ห้อง จากจำนวน 297,105 ห้อง โดยโรงแรมที่ดำเนินกิจการโดยถูกกฎหมายพบเพียง 976 โรงแรม เป็นจำนวนห้อง 128,176 ห้อง¹⁷¹ เท่านั้น จากอัตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สถานที่พักที่ดำเนินกิจการโดยผิดกฎหมายส่วนใหญ่

¹⁷¹ เคนนิวส์, โรงแรมเถื่อนผุดเต็มแหล่งท่องเที่ยว, [Online], 2558, แหล่งที่มา: <https://www.dailynews.co.th/economic/295543>

เป็นสถานที่พักขนาดเล็ก เพราะจำนวนห้องพักที่มีการให้บริการโดยโรงแรมที่ผิดกฎหมายมีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนห้องพักของโรงแรมที่ถูกกฎหมาย

เหตุผลที่ทำให้สถานที่พักขนาดเล็กส่วนใหญ่ต้องดำเนินการโดยผิดกฎหมายก็เนื่องมาจากไม่อาจขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ เพราะไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดการใช้ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้¹⁷² และถึงแม้ว่าสถานที่พักขนาดเล็กนั้นจะเป็นสถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งกฎหมายยกเว้นให้ไม่ต้องขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม แต่ต้องไปแจ้งต่อนายทะเบียนก็ตาม ก็พบปัญหาว่านายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนเพราะเหตุคุณสมบัติไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด เนื่องจากเกณฑ์การพิจารณาที่สำคัญของนายทะเบียน คือ การประกอบกิจการให้บริการที่พักโรงแรมดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการหารายได้เสริมและสร้างรายได้ให้ท้องถิ่นและส่งเสริมวัฒนธรรมไทย¹⁷³ ดังนั้น หากสถานที่พักที่ให้บริการเป็นบ้านในหมู่บ้านจัดสรร นายทะเบียนก็จะปฏิเสธการรับแจ้งได้เพราะไม่ได้มีลักษณะเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นและส่งเสริมวัฒนธรรมไทย

ส่วนกรณีการแบ่งปันที่พัก (Home Sharing) ปัจจุบันยังมีสถานะที่ไม่ชัดเจนตามกฎหมายไทย โดยเฉพาะการนำห้องพักที่ตั้งอยู่ในอาคารชุดของผู้ยื่นออกให้บริการดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า กรณีเช่นนี้จะมีลักษณะเป็นสถานที่พักตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือไม่ยังมิได้รับการตีความอย่างชัดเจนแต่อย่างใด และในปัจจุบันแม้ว่าเจ้าของห้องชุดเหล่านี้จะไปขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมาย นายทะเบียนก็ไม่รับแจ้งโดยให้

¹⁷² คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ 6/2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท

¹⁷³ Nutth HiddenSpace, ประสบการณ์ขอหนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม, [Online], แหล่งที่มา: <https://www.hiddenspacecm.com/post/homestay-licence>

เหตุผลว่าได้รับการร้องเรียนจากนิติบุคคลอาคารชุดถึงความเดือดร้อนของเจ้าของร่วมผู้พักอาศัยจึงไม่อาจรับแจ้งได้¹⁷⁴

ดังนั้น สรุปได้ว่า ปัญหาในการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ประการที่สอง คือ สถานะทางกฎหมายของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมโดยส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการรองรับ เนื่องจากการดำเนินการโดยผิดกฎหมาย ไม่มีใบอนุญาตหรือไม่ได้จัดแจ้งต่อนายทะเบียน ซึ่งเมื่อสถานะของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเหล่านี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการที่อยู่นอกระบบ กระบวนการติดตามเพื่อจัดเก็บภาษีจึงกระทำได้อย่าง

กล่าวโดยสรุป ทั้ง 2 ปัญหาข้างต้น เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้ ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี รวมถึงทำให้ท้องถิ่นมีรายได้น้อยลง ส่งผลต่องบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายและแนวทางการจัดเก็บเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

5.2 แนวทางการพัฒนากฎหมาย

จากการศึกษาแนวคิด โครงสร้าง รูปแบบ และแนวทางการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมทั้งของไทยและของต่างประเทศ ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ดังนี้

5.2.1 ตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรม

จากการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับฐานภาษี จะเห็นได้ว่า ฐานภาษีการเข้าพักโรงแรมของไทยอิงจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นผลมาจากตัวบทกฎหมายซึ่งกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ กล่าวคือ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

¹⁷⁴ จักรี อุดลนิรัตน์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำห้องชุดคอนโดมิเนียมให้เช่าระยะสั้น”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 1 ฉบับที่ 2, หน้า 72, (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561) อ้างถึงใน วาริชา สิริบุญยานนท์, “Airbnb: เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันสู่นวัตกรรมก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมาย”, วารสาร Graduate Law Journal Volume 13 (กรกฎาคม-กันยายน 2563): หน้า 430

จำกัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเรียกเก็บภาษีได้เฉพาะจากบุคคลซึ่งเข้าพักในโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ถูกตราขึ้นมาเพื่อส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมในแต่ละประเภทแต่ละขนาด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับและควบคุม มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้เป็นฐานในการเรียกเก็บภาษีแต่อย่างใด ดังนั้น การนำพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาใช้ประกอบกับกฎหมายภาษีอากร จึงเป็นผลทำให้การตีความกฎหมายภาษีอากรถูกจำกัด เนื่องจากหลักในการตีความกฎหมายภาษีอากรนั้นจะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะตีความไปในทางที่เกิดผลผิดปกติไม่ได้ เพราะฉะนั้น เมื่อตัวบทกฎหมายซึ่งกำหนดแหล่งที่มาของรายได้กำหนดให้เรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมได้เฉพาะจากบุคคลซึ่งเข้าพักในโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น ดังนั้น การตีความขยายคำว่าโรงแรมเพื่อที่จะจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากการเข้าพักในสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม จึงมีอาจรกระทำได้

นอกจากนี้ ตามหลักความเป็นเอกเทศของกฎหมายภาษีอากร กล่าวคือ หลักที่ว่า ผู้บัญญัติกฎหมายมีอำนาจร่างบทบัญญัติกฎหมายภาษีอากรให้มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างจากแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายในสาขาอื่นใด รวมทั้งไม่จำเป็นต้องกำหนดเนื้อหาสาระของกฎหมายภาษีอากรในลักษณะเดียวกันกับที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้ เช่น กำหนดให้คำว่า “บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล” หรือ “ชาย” ให้มีความแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ก็ได้¹⁷⁵ ดังนั้น ในการตรากฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดนิยามคำว่า “โรงแรม” โดยใช้ความหมายเดียวกันกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ก็ได้

การตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรม นอกจากจะแก้ไขปัญหาในเรื่องฐานภาษีได้แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ายังช่วยทำให้โครงสร้างส่วนอื่น ๆ ของภาษีการเข้าพักโรงแรม เช่น กระบวนการระงับข้อพิพาท มีความเป็นธรรมมากขึ้นด้วย เนื่องจากปัจจุบันกรณีไม่เสียภาษีหรือไม่นำส่งภาษีการเข้าพักโรงแรมตามที่ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

¹⁷⁵ ศุภลักษณ์ พิณจิวาดล, คำอธิบายกฎหมายมหาชนว่าด้วยการคลังและภาษีอากร (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2544, หน้า 103 อ้างถึงใน กฤติกา ปันประเสริฐ, คำอธิบายกฎหมายศุลกากร, 2563, หน้า 18

ถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ผู้ที่ละเมิดข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญา และไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์ใด ๆ

สำหรับโครงสร้างของกฎหมาย ผู้วิจัยขอเสนอรูปแบบและแนวทาง ดังนี้

(1) ให้กำหนดนิยามคำว่าโรงแรมไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้หมายถึงสถานที่พักทุกประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวแก่คนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ เสนอให้ใช้จำนวนวันเข้าพักเป็นเกณฑ์ เช่น สำหรับการเข้าพักอาศัยแต่ละครั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกิน 30 วัน

(2) ให้กำหนดนิยามคำว่าสถานที่พักว่ามีลักษณะอย่างไร เช่น โรงเรือน อาคาร ตึก หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัย และให้หมายความรวมถึงห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดหรือแพที่บุคคลอาจใช้อาศัยได้ด้วย

(3) กำหนดให้บุคคลผู้มีหน้าที่นำส่งภาษีหมายความรวมถึงนายหน้าจัดหาที่พักชั่วคราวหรือตัวแทนจัดการท่องเที่ยว ซึ่งเรียกเก็บค่าเช่าห้องพักไว้แทนเจ้าของสถานที่พักด้วย

(4) ให้กำหนดนิยามคำว่าค่าเช่าห้องพักให้ชัดเจน โดยไม่รวมถึงค่าตอบแทนในการใช้บริการอื่นของโรงแรมหรือค่าตอบแทนในสิ่งอำนวยความสะดวกใด ๆ ที่โรงแรมได้จัดให้ไว้ซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในค่าเช่าห้องพัก

(5) แนะนำให้ขยายเพดานอัตราภาษีสูงสุด โดยเสนอให้เรียกเก็บได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าเช่าห้องพัก เนื่องจากในจังหวัดซึ่งเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนั้น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของการให้บริการสาธารณะในระยะยาวและสร้างเสถียรภาพให้กับการจัดบริการสาธารณะ จึงควรพัฒนาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการเงิน และนำมาซึ่งสุขภาพการคลังท้องถิ่นที่ดี

(6) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการประเมินเรียกเก็บภาษี และกำหนดให้มีกระบวนการอุทธรณ์การประเมินภาษี รวมถึงกำหนดให้คดีข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลภาษีอากรด้วย

(7) กำหนดให้มีโทษเบี้ยปรับและเงินเพิ่มตามลักษณะของกฎหมายภาษีอากร

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการพัฒนาการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม คือ ควรตรากฎหมายภาษีการเข้าพักโรงแรมให้เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อจะได้กำหนดกรอบและโครงสร้างให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดี และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

5.2.2 ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานที่พักแรม

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ธุรกิจให้บริการที่พักแรมที่ดำเนินกิจการอยู่นอกระบบ ซึ่งถึงแม้ว่าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เปิดโอกาสให้กิจการที่อยู่นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถใช้แก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด เพราะธุรกิจให้บริการที่พักแรมบางประเภท เช่น การแบ่งปันที่พักตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (Home Sharing) จะมีลักษณะเป็นสถานที่พักตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือไม่ ยังไม่ได้รับการตีความอย่างชัดเจนแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าประเทศไทยสมควรปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานที่พักแรม โดยจำเป็นต้องจัดให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือตรากฎหมายใหม่เพื่อส่งเสริมและควบคุมสถานที่พักแรมที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับรายงานของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบที่พักแรมและข้อมูลคนเข้าเมือง” ซึ่งได้เสนอให้ปฏิรูประบบที่พักแรม ดังนี้¹⁷⁶

(1) แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 โดยให้ยกเลิกความในหมวด 1 ข้อ 1 เพื่อกำหนดให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพัก

¹⁷⁶ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบที่พักแรมและข้อมูลคนเข้าเมือง”, 16 กุมภาพันธ์ 2560, หน้า 10

ในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ถือเป็นโรงแรม และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเสนอเพิ่มเติมให้แก่ไขกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจที่เหมาะสมกับสถานที่พักประเภทนี้ด้วย ซึ่งอาจนำประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 มาใช้ประกอบการพิจารณา

(2) สำหรับสถานที่พักรูปแบบพิเศษ เช่น แพร บ้านต้นไม้ เรือ เครื่องบินเก่า รถเก่า รถบ้าน เต็นท์ แคปซูล เป็นต้น เสนอให้ตรากฎหมายเฉพาะเพื่อส่งเสริมและควบคุมสถานที่พักรูปแบบประเภทนี้

กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้ในการกำกับควบคุมดูแลธุรกิจให้บริการที่พักแรมชั่วคราวเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่อย่างไรก็ดี พฤติกรรมของนักท่องเที่ยวหรือคนเดินทางที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ทำให้ธุรกิจให้บริการที่พักแรมเกิดวิวัฒนาการ และเกิดเป็นสถานที่พักรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไม่ครอบคลุมถึง ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และนำกิจการที่อยู่นอกระบบเหล่านี้เข้ามาอยู่ในระบบให้ถูกต้อง เพื่อที่จะสามารถเรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากกิจการเหล่านี้ได้

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ธุรกิจให้บริการที่พักแรมเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ โดยเฉพาะกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมีแหล่งรายได้จัดเก็บเองที่สำคัญประเภทหนึ่งคือค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เรียกเก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม อันมีลักษณะเป็นภาษีเนื่องจากบังคับเก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรมทุกคน และมีได้มีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียม (User Charge) เพราะมิได้เป็นเงินที่จ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเนื่องจากการได้รับบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง¹⁷⁷ โดยในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือผู้วิจัยขอเรียกว่าภาษีการเข้าพักโรงแรมได้สูงถึง 523.37 ล้านบาท และ 516.57 ล้านบาท ตามลำดับ¹⁷⁸ อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการของธุรกิจให้บริการที่พักแรมในปัจจุบันก่อให้เกิดสถานที่พักแรมรูปแบบใหม่ที่มิใช่โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม อันส่งผลให้การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดความไม่เสมอภาค ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยอาจสรุปอุปสรรคปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายได้ดังนี้

6.1 บทสรุป

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ ซึ่งสำหรับรายได้จากภาษีการเข้าพักโรงแรมนั้นมีกฎหมายที่เป็นที่มาของรายได้ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติ

¹⁷⁷ วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 3 เรื่อง การคลังท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 31

¹⁷⁸ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, นวัตกรรมพัฒนารายได้ท้องถิ่น: การพัฒนาตัวแบบและบทเรียนสำคัญจากการวิจัยเชิงทดลอง, [Online], ธันวาคม 2562, หน้า 8, แหล่งที่มา:

https://www.researchgate.net/publication/347646967_Local_Innovations_on_Revenue_Enhancement_Concepts_and_Experimental_Findings

องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ส่วนกรุงเทพมหานครอาจจัดเก็บภาษีดังกล่าวได้ตามที่มาตรา 25 (15) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ ประกอบมาตรา 117 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แต่อย่างไรก็ดี ปัจจุบันกรุงเทพมหานครไม่มีการเรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ตามความในมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และมาตรา 25 (15) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ประเทศไทยมีเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ดังนั้น เฉพาะการเข้าพักในสถานที่พักที่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น ที่จะต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม ซึ่งทำให้การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่เสมอภาคและไม่ยุติธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี เพราะผู้ที่เข้าพักในสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมไม่ต้องเสียภาษีการเข้าพักโรงแรม เพราะฉะนั้น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากการเข้าพักในสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้ ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว นอกจากจะทำให้การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมสอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดีแล้ว ยังช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและอำนวยรายได้ใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยพบอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับฐานภาษี

ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ทัวบทกฎหมายซึ่งกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ กล่าวคือ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และมาตรา 25 (15) แห่ง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำกัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครมีอำนาจเรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมได้เฉพาะจากบุคคลซึ่งเข้าพักในโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น ดังนั้น การที่กำหนดให้ฐานภาษีการเข้าพักโรงแรมของไทยอิงจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงเป็นผลทำให้ฐานภาษีถูกจำกัด เนื่องจากหลักในการตีความกฎหมายภาษีอากรนั้นจะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะตีความไปในทางที่เกิดผลผิดปกติไม่ได้ เพราะฉะนั้น ฐานภาษีการเข้าพักโรงแรมของไทยจึงไม่ครอบคลุมถึงสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

(2) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย

สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมโดยส่วนใหญ่ดำเนินการโดยผิดกฎหมาย อันเป็นผลเนื่องมาจากไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ จึงไม่ได้รับใบอนุญาต หรือนายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนเพราะเหตุคุณสมบัติไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ดังนั้น เมื่อสถานะของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเหล่านี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการที่อยู่นอกระบบ กระบวนการติดตามเพื่อจัดเก็บภาษีจึงกระทำได้อย่าง

ทั้ง 2 ปัญหาข้างต้น เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้ ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้น้อยลง ส่งผลต่องบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจากการศึกษาแนวคิด โครงสร้าง รูปแบบ และแนวทางการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมทั้งของไทยและของต่างประเทศ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมจากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ดังนี้

(1) ตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรม

จากการศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการพัฒนาการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม คือ ควรตรากฎหมายภาษีการเข้าพักโรงแรมให้เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดี ซึ่งในการตรากฎหมายดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องกำหนดนิยามคำว่า “โรงแรม” โดยใช้ความหมายเดียวกันกับ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ก็ได้ เพราะตามหลักความเป็นเอกเทศของกฎหมายภาษีอากร ผู้บัญญัติกฎหมายมีอำนาจร่างบทบัญญัติกฎหมายภาษีอากรให้มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างจากแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายในสาขาอื่นได้

การตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรม นอกจากจะแก้ไขปัญหาในเรื่องฐานภาษีได้แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ายังช่วยทำให้โครงสร้างส่วนอื่น ๆ ของภาษีการเข้าพักโรงแรม เช่น กระบวนการระงับข้อพิพาท มีความเป็นธรรมมากขึ้นด้วย เนื่องจากปัจจุบันกรณีไม่เสียภาษีหรือไม่นำส่งภาษีการเข้าพักโรงแรมตามที่ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ผู้ที่ละเมิดข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญา และไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์ใด ๆ

(2) ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานที่พักแรม

หลายศตวรรษที่ผ่านมาวิวัฒนาการของธุรกิจให้บริการที่พักแรมและรูปแบบของสถานที่พักประเภทต่าง ๆ สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจ และปรับเปลี่ยนไปตามพฤติกรรมและการดำเนินชีวิตของผู้บริโภค ซึ่งมักจะมีความต้องการที่หลากหลายและแตกต่าง จึงก่อให้เกิดสถานที่พักหลากหลายรูปแบบตามความต้องการของผู้บริโภค ทั้งนี้ ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานที่พักแรมเพียงฉบับเดียว นั่นก็คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงสถานที่พักแรมที่มีการให้บริการอยู่ในปัจจุบันได้ทุกประเภท ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าประเทศไทยสมควรปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานที่พักแรม โดยจำเป็นต้องจัดให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือตรากฎหมายใหม่ เพื่อส่งเสริมและควบคุมสถานที่พักแรมที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอการปฏิรูประบบที่พักแรมที่คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจได้เสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ รายละเอียดปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบที่พักแรมและข้อมูลคนเข้าเมือง”

โดยสรุป ผู้วิจัยเห็นว่าภาษีการเข้าพักโรงแรมเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แต่โครงสร้างและรูปแบบของภาษีการเข้าพักโรงแรมของไทยในปัจจุบันยังไม่

สอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดี ดังนั้น ควรปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย เพื่อให้การจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมในประเทศไทยมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมถึงสามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้นำไปบำรุงท้องถิ่น สร้างสาธารณะประโยชน์ให้แก่ชุมชน รวมถึงจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยวตามสถานที่ท่องเที่ยวได้เพิ่มมากขึ้นและดียิ่งขึ้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมของไทยและของต่างประเทศ ผู้วิจัยเสนอแนะว่าในการปรับปรุงพัฒนากฎหมายเพื่อการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรม ยังควรต้องศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ผลกระทบจากบริการจองที่พักของนายหน้าจัดหาที่พักชั่วคราวหรือตัวแทนจัดการท่องเที่ยวออนไลน์ (Online Travel Agency) ต่อราคาค่าเช่าห้องพักซึ่งเป็นฐานในการคำนวณภาษี เนื่องจากนายหน้าจัดหาที่พักชั่วคราวหรือตัวแทนจัดการท่องเที่ยวออนไลน์ (Online Travel Agency) มักหักค่าธรรมเนียมการให้บริการจากราคาเช่าห้องพัก ซึ่งอาจทำให้จำนวนเงินภาษีที่รัฐสมควรได้รับน้อยลง

(2) ผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมต่ออัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เนื่องจากภาษีการเข้าพักโรงแรมเป็นการจัดเก็บเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่ซึ่งนักท่องเที่ยวหรือคนเดินทางต้องเสียให้แก่รัฐอยู่แล้ว ดังนั้น การเข้าพักในโรงแรมแต่ละครั้ง นักท่องเที่ยวต้องเสียภาษีในจำนวนอัตราที่สูงกว่าการบริโภคสินค้าหรือบริการประเภทอื่น

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัย จะเห็นได้ว่าปัจจุบันจังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ และเป็นจังหวัดที่มีที่ตั้งของแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญหลายแห่ง รวมถึงเป็นจังหวัดที่มีที่ตั้งของโรงแรมและสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมจำนวนมากที่สุดในประเทศ ไม่มีการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การไม่จัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมของกรุงเทพมหานครเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมว่าจะส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคในการจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมหรือไม่อย่างไร แต่ทั้งนี้ โดยหลักการของกฎหมายใน

ปัจจุบัน ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายซึ่งกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ต้องจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรม แต่ได้กำหนดให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเรียกเก็บภาษีดังกล่าวเองได้ ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งที่รัฐได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกใช้บังคับในท้องถิ่นได้¹⁷⁹ ด้วยเหตุนี้ ตามหลักการของกฎหมายในปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการเรียกเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมเป็นอำนาจเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการกำหนดนโยบายภายในท้องถิ่นของตนว่าจะจัดเก็บภาษีการเข้าพักโรงแรมหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁷⁹ อธิพิพล ทศนา, อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 43

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

Disruptive Technology วันของ "ปลาเร็ว" ล้ม "ปลาใหญ่", [ออนไลน์], 2558, แหล่งที่มา:

<https://positioningmag.com/62128>

Nutth HiddenSpace, ประสบการณ์ขอหนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม, [Online],

แหล่งที่มา: <https://www.hiddenpacecm.com/post/homestay-licence>

กฤติกา ปิ่นประเสริฐ, คำอธิบายกฎหมายศุลกากร, 2563

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่ 9),

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552)

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักกระจายอำนาจในการปกครองส่วน

ท้องถิ่นของไทย, [ออนไลน์], 2547, แหล่งที่มา:

<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=139>

โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, (กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554)

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อน

การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบที่พักแรมและข้อมูลคนเข้าเมือง”, 16 กุมภาพันธ์ 2560

คณาธิป ทองรวีวงศ์, ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่พักเพื่อการท่องเที่ยว,

(กรุงเทพมหานคร, วารสารกระบวนการยุติธรรม ปีที่ 4 กรกฎาคม-กันยายน, 2554)

จักรี อดุลนิรัตน์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำห้องชุดคอนโดมิเนียมให้เช่าระยะสั้น”, วารสาร

นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 1 ฉบับที่ 2, หน้า 72, (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561)

จุฑาลักษณ์ จำปาทอง, แนวคิดเกี่ยวกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย [ออนไลน์], 2558
แหล่งที่มา: http://library.senate.go.th/document/Ext10758/10758449_0002.PDF

จุฑาลักษณ์ พัฒนศักดิ์ภิญโญ และธัญรติ ทวีกาญจน์, ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอน
การดำเนินงาน และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น (7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง),
(สงขลา: ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2550)

ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, การบริหารจัดการงานท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐศาสตร์แห่ง
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552)

ณัฐพร รอดเจริญ, แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศ
ไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556)

ณัฐพงษ์ สัมฤทธิ์เดชขจร, การจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี :
ศึกษาเฉพาะเขตอำเภอเมือง, (มหาวิทยาลัยเนชั่น, 2557)

ณฤดี เจือกิจกำจร และไข่มุก คงมีผล, “แนวโน้มธุรกิจ Home Sharing: Airbnb ในประเทศไทยและ
กรณีศึกษาจากต่างประเทศ”, หนังสือประชุมบทความวิจัยพัฒนาศักดิ์ ประจำปีการศึกษา 2562

ดุยลักษณ์ ตราชูธรรม, กฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด,
2562)

ดวงมณี เลาวกุล, การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป,
2555)

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, การคลังท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด,
2553)

เดลินิวส์, โรงแรมเถื่อนผูกเต็มแหล่งท่องเที่ยว, [ออนไลน์], 2558, แหล่งที่มา:
<https://www.dailynews.co.th/economic/295543>

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การกระจายอำนาจ, [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<http://wili.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ&did=7129>

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ,
(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546)

นิคม จารุมนี, การท่องเที่ยวและการจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์)

นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552)

น้ำทิพย์ เกิดน้อย, การศึกษาการให้อำนาจของแอปพลิเคชันเพื่อการเดินทางในลักษณะแบ่งปัน ใน
มุมมองจากผู้ขับและผู้โดยสาร กรณีศึกษาแอปพลิเคชันอูเบอร์, (การค้นคว้าอิสระ วิทยา
ศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ คณะพาณิชยศาสตร์และการ
บัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558)

ประยูร กาญจนดุล, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2544)

ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2549)

ประอรพิต กัษรวิวัฒนา, ‘Sharing Economy เศรษฐกิจแบ่งปัน’ จากเทรนด์โลก สู่ปัจจัย เสริมอนาคต
เศรษฐกิจไทยให้สดใสได้อย่างไร ?, [ออนไลน์], 2562, แหล่งที่มา:

<https://www.salika.co/2019/11/15/sharing-economy-thailand-economic-future/>

พรรณรศ อินทุประภา, จาก Home Sharing สู่ Airbnb (กฎหมาย) เมืองไทยพร้อมเปิดใจหรือยัง ?,
[ออนไลน์] แหล่งที่มา:

https://tatreview.files.wordpress.com/2017/10/tat42017_08-15airbnb.pdf

พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท
ศิลป์สยามการพิมพ์ จำกัด, 2534)

พิมพ์พรรณ วรรณภีระ, มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจเร็นแรม (โฮสเทล), (วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2561)

ภิรมย์พร ไชยยนต์, การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตาม
เจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557)

ภัสรินทร์ พ่วงเถื่อน, วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2554)

โกคิน พลกุล, หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ, (รัฐสภาสาร, สิงหาคม 2528)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ทฤษฎีการภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ศัพท์ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร: วารสาร
ธรรมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน, 2527)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, คำนิยามของภาษีอากร: พรหมแดนแห่งความรู้, (กรุงเทพมหานคร: สรรพพร
ศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 5 ประจำเดือนกันยายน-ตุลาคม, 2527)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527)

ราณี อีสัยกุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 12 ธุรกิจที่
พักผ่อนและธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม, (นนทบุรี, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช,
2561)

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร, สถาบันพระปกเกล้า, 2558)

วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบัน
พระปกเกล้า, 2557)

วรพันธ์ คล้ามไพบูลย์ และจิตติพันธ์ ศรีกสิกรณ, The Hostel Bible, 2558

- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, นวัตกรรมพัฒนารายได้ท้องถิ่น: การพัฒนาตัวแบบและบทเรียนสำคัญจากการวิจัยเชิงทดลอง, [Online], ธันวาคม 2562, แหล่งที่มา:
https://www.researchgate.net/publication/347646967_Local_Innovations_on_Revenue_Enhancement_Concepts_and_Experimental_Findings
- วิลาสินี ฉายรัตน์ตระกูล, Airbnb ออนไลน์แพลตฟอร์มสำหรับการเช่าที่พักระยะสั้น, เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ปีที่ 17 ฉบับที่ 192 เดือนสิงหาคม 2561
- วิลาสินี อยู่สุภาพ, ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร เพื่อบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554)
- วิชญ์ บ่างสมบูรณ์, การจัดการธุรกิจที่พักแรม, (นนทบุรี, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2554)
- วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 3 เรื่อง การคลังท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2557)
- วาริชา สิริบุญญานนท์, “AIRBNB: เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันสู่นวัตกรรมก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมาย”, วารสาร Graduate Law Journal Volume 13 (กรกฎาคม-กันยายน 2563)
- ศุภลักษณ์ พิณิจวุฒล, คำอธิบายกฎหมายมหาชนว่าด้วยการคลังและภาษีอากร (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2544
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2559)
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, วิถีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการพัฒนาท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า)
- สันต์ชัย รัตนชะวัญ, การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น>

สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร: วารสารดำรงราชานุภาพ ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน-กรกฎาคม, 2544)

สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547)

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค, ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สี่ ทั้งปี 2562 และแนวโน้มปี 2563, [ออนไลน์], 2563, แหล่งที่มา: https://www.nesdc.go.th/more_news.php?cid=782&filename=index

อัญชลี เอียดเจริญ, “การใช้แอปพลิเคชันผ่านเศรษฐกิจแบ่งปันในประเทศไทย”, วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562)

อุดม ทุมโฆสิต, รายงานการวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2551)

อิทธิพล ทศนา, อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542)

อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง), (กรุงเทพมหานคร, บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548)

อรนันท กัลณทัประ, เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยการต่อต้านภาษี: ศึกษากรณีการต่อต้านค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546)

อำนาจ บุญรัตน์ไมตรี, แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: วารสารการเมืองการปกครอง ปี ที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559)

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, การเลือกตั้ง: ดัชนีชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1353

ภาษาอังกฤษ

Commissioner for Revenue Department, Guideline on the Eco Contribution due in respect of the provision of licensable accommodation, [Online], Available from:

https://tourism.gov.mt/en/Documents/Environmental_Contribution_Guidelines.pdf

Department of Taxation, State of Hawaii, An Introduction to the Transient Accommodations Tax [Online], March 2020, Available from:

https://files.hawaii.gov/tax/legal/brochures/TAT_brochure.pdf

GLA Economics, Options for a tourism levy for London, A publication for the London Finance Commission, Working Paper 83 [Online], January 2017, Available from:

<https://www.london.gov.uk/sites/default/files/tourism-levy-for-london-wp83.pdf>

James Mak, How Hawaii's State Government Shares Transient Accommodation Tax Revenues with Its Local Governments, The Economic Research Organization at the University of Hawaii, Working Paper No. 2016-4 (2016), [Online], Available from: <https://uhero.hawaii.edu/how-hawaiis-state-government-shares-transient-accommodation-tax-revenues-with-its-local-governments/>

OECD Publishing (2014), OECD Tourism Trends and Policies 2014, [Online], Available from:

<http://dx.doi.org/10.1787/tour-2014-en>

Paris Convention and Visitors Bureau, Tourist Tax in Paris [Online], Available from:

<http://pro.parisinfo.com/content/download/126830/12670571/version/2/file/tourist-tax-in-paris.pdf>

Petersen, Erick, Holm, Community Based Tourism and Home Stay, [Online], Available from:

http://www.homestayfanclub.com/home20%stay%20article/community_tourism_concept.hxml

- PricewaterhouseCoopers LLP (PwC), The Impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism, [Online], January 2017, Available from:
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/920639c3-ce70-11e7-a5d5-01aa75ed71a1>
- San Francisco Business and Tax Regulations Code [Online], Available from:
https://codelibrary.amlegal.com/codes/san_francisco/latest/sf_business/0-0-0-1429
- State of Hawaii, Department of Taxation, “Tax Facts 96-2,” [Online], March 2020,
Available from: <http://files.hawaii.gov/tax/legal/taxfacts/tf96-2.pdf>
- State of Hawaii, Department of Taxation, “Annual Report 2017-2018,” [Online],
Available from: <http://files.hawaii.gov/tax/stats/stats/annual/18annrpt.pdf>
- State of Hawaii, Department of Taxation "Transient Accommodations Tax Law",
[Online], Available from: http://files.hawaii.gov/tax/legal/hrs/hrs_237d.pdf
- The Hawaii State Legislature [Online], Available from:
<https://tax.hawaii.gov/legal/taxlawandrules/>
- Theresa Christine, “41 countries around the world that charge a tourist tax”, [Online],
28 February 2019, Available from: <https://www.insider.com/countries-that-require-a-tourist-tax-2019-2>
- Thomas Hazinski and Joseph Hansel, 2019 HVS Lodging Tax Report – USA [Online],
September 2019, Available from: <https://www.hvs.com/article/8607-2019-hvs-lodging-tax-report-usa>
- Thomas R. Knipe, Bed taxes and local tourism development: an outline and annotated bibliography [Online], May 2011, Available from:
<https://tomknipe.files.wordpress.com/2010/07/bed-taxes-and-local-tourism-development.pdf>

Wessinger, S., Suzanne., Hotel/Motel Operations: An Overview, Delmar Thomson
Learning, 2000