

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์¹

กฤษฎดา กลิ่นภักดี²

เนื่องจากการท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์มีหลากหลายรูปแบบให้นักท่องเที่ยวสามารถเลือกท่องเที่ยวตามความต้องการและมีให้บริการทั่วทุกภูมิภาค พร้อมทั้งยังเป็นการส่งเสริมรายได้ให้กับคนในชุมชนอันนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการด้านวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น รักษาวิถีชีวิตดั้งเดิม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนอย่างยั่งยืน ทำให้โฮมสเตย์เป็นมรดกแห่งดึงดูดให้นักท่องเที่ยวหันมาเที่ยวในเชิงสัมผัสบรรยากาศกันมากขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลมีนโยบายรัฐบาลที่มุ่งเน้นบทบาทการพัฒนาชุมชน และรัฐบาลได้ออกกฎหมายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นแรงผลักดันให้องค์กรท้องถิ่น และหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ความสำคัญกับการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน โดยใช้การท่องเที่ยวมาเป็นตัวช่วยในการพัฒนาให้เกิดกิจกรรมท่องเที่ยวในชุมชน ซึ่งกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดมาตรฐานการบริการท่องเที่ยวของไทย ได้พิจารณาจัดทำตัวชี้วัดมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย (Homestay Standard Thailand) ขึ้นในปี พ.ศ. 2546 เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนจัดทำที่พักในรูปแบบที่พักสัมผัสวัฒนธรรม ชนบท (Homestay) แม้ว่าหน่วยงานของภาครัฐจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการภายในชุมชนและกระจายรายได้สู่ชุมชน ภายใต้นโยบายของภาครัฐ แต่กลับพบว่าหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องยังคงมีข้อจำกัดบางประการ ที่ทำให้การส่งเสริมธุรกิจโฮมสเตย์ไม่เป็นไปตามนโยบายตามที่รัฐวางไว้ เนื่องจากยังขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดความตามคำนิยามของบ้านพักโฮมสเตย์

จากการให้คำนิยามของคำว่า “โฮมสเตย์” (Home stay) ตามข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 4 แห่งประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 นั้น กฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดว่าให้โฮมสเตย์ไทย เป็นที่พักที่มีจำนวนห้องหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือ สามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราวซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้องมีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทนและ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศิริ บัวสุวรรณค์ และรองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดตรัง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร และไม่ได้มีการคิดค่าบริการเป็นรายเดือนและมีลักษณะเดียวกันกับความหมายของคำว่า “โรงแรม” จึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ในการออกใบอนุญาตเพื่อประกอบการแต่ไม่ถือว่า “โฮมสเตย์” เป็นกิจการเป็นโรงแรม และต้องขึ้นทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยวตามหลักเกณฑ์ที่กรมการท่องเที่ยวกำหนด และต้องมีมาตรฐานครบทั้ง 10 ด้าน 31 คำนีชีวิต ดังนั้น จากการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ทำให้เกิดข้อก้ำกั้นในการบัญญัติข้อกำหนดทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ การตีความของคำว่า “โฮมสเตย์” ตามที่ประกาศกรมการท่องเที่ยวเรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 นี้ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในด้านรายได้ของประชาชนมากเกินไป และขัดกับนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาชุมชน ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นโดยใช้บ้านอันเป็นที่พักให้ดัดแปลงเพื่อประกอบเป็นธุรกิจเสริมได้ และประการที่สอง คือ ในการยื่นขอขึ้นทะเบียนและการตรวจสอบเบื้องต้นให้เป็นไปตามที่กรมการท่องเที่ยวกำหนดนั้น กลับพบว่าภายหลังจากการจดทะเบียนรับใบอนุญาตนั้นทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจประเภทนี้ต้องแบกรับกับภาระการใช้จ่ายที่สูงขึ้น ในแต่ละเดือน ซึ่งมองแล้วเป็นการไม่คุ้มค่าในการประกอบธุรกิจ แม้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 344 (พ.ศ.2562) ออกตามความในประมวลรัษฎากรจะได้นำการยกเว้นภาษีรัษฎากรก็ตาม ทำให้ผู้ศึกษาเห็นว่าคำนิยามตามที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ไม่ได้เอื้อผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนที่แท้จริงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่วางไว้แต่กลับเอื้อผลให้ทางภาครัฐเสียมากกว่า การแก้ไขเพิ่มเติมคำจำกัดความของคำว่า “โฮมสเตย์ไทย” ให้มีการกำหนดจำนวนห้องพักและจำนวนผู้เข้าพักเพิ่มขึ้นและกำหนดให้มีมาตรการรองรับ ประกอบกับทุนอุดหนุนที่เพียงพอให้กับประชาชนได้ประกอบการเพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนในการดำเนินการของหน่วยงานราชการ

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ของไทยนั้น จะมีอยู่ 2 หน่วยงานด้วยกัน คือ กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์สำหรับการขึ้นทะเบียนและตรวจสอบมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยให้เป็นไปตามประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 และอีกหน่วยงาน คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ในการรับแจ้งการประกอบกิจการธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การ ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 โดยทั้งสองหน่วยงานจะมีลักษณะการทำงานที่ทับซ้อนกันอยู่ในส่วนของการควบคุมดูแลธุรกิจโฮมสเตย์ นั่นก็หมายความว่า หากผู้ประกอบการต้องการที่จะทำธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์นั้น ผู้ประกอบการก็ต้องไปดำเนินการเพื่อขอขึ้นทะเบียนและตรวจสอบมาตรฐานโฮมสเตย์กับกรมการท่องเที่ยวแล้วก็ต้อง ทำเรื่องขอแจ้งการประกอบกิจการธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์กับกรมการปกครองในท้องถิ่นนั้น ๆ อีกทีหนึ่ง ซึ่งขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติก็ไม่ได้มีการระบุที่แน่ชัด กล่าวได้ว่าการกำหนดเช่นนี้กลายเป็นอุปสรรค

ในการดำเนินการเพราะเป็นการเสียเวลา อีกทั้ง ทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจได้ว่า คำว่า “ข้าซ้อ” ของหน่วยงานในที่นี้มีความซ้ำซ้อนแต่อำนาจหน้าที่แบ่งประมาณสนับสนุนไม่ซ้ำซ้อน แต่กลับทอดทิ้ง การกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนจะส่งผลให้ธุรกิจ โฮมสเตย์ไทยจะเป็นแหล่งสร้างรายได้ที่น่าส่งเสริมอย่างมาก

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีของธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์

ภาษี คือ ภาระที่ประชาชนมีหน้าที่ต้องนำส่งให้ภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อสนับสนุนรัฐและกิจการของรัฐ สำหรับผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์นั้นภาษีที่ต้องจ่ายที่แน่ ๆ คือ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพ.ศ. 2562 ซึ่งต้องจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเก็บตามกฎหมายอยู่แล้ว และภาษีอีกตัวที่ต้องจ่าย คือ ภาษีเฉพาะประเภทธุรกิจ โดยกรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บ เนื่องจากธุรกิจโฮมสเตย์ ถือเป็นธุรกิจอย่างหนึ่งที่ต้องเสียภาษีในอัตราธุรกิจ หรือที่เรียกว่าภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นภาษีทางอ้อมที่เก็บจากฐานบริโภคนำไปภายในประเทศไทย โดยผู้ประกอบการที่มีหน้าที่เสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีธุรกิจเฉพาะด้วยแบบคำขอ ภ.ธ.01 ภายใน 30 วันนับแต่วันเริ่มกิจการ ดังนั้น กล่าวได้ว่า ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์จะต้องจ่ายภาษี 2 ทางพร้อม นั่นคือภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กับภาษีธุรกิจพร้อมกัน ซึ่งถือเป็นการจ่ายภาษีซ้ำซ้อน ซึ่งอยู่ในรูปแบบของภาษีซ้อนเชิงอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นการที่รัฐเรียกเก็บภาษีแหล่งเงินได้ กับการรัฐท้องถิ่นที่อยู่ ก็ใช้สิทธิในการจัดเก็บภาษีกับเงินได้ก่อนเดียวกัน ซึ่งสิ่งดังกล่าวนี้กลายเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนที่ประกอบธุรกิจขนาดย่อมเหล่านี้ กับทั้งกฎหมายยังจำกัดการประกอบกิจการที่มีลักษณะธุรกิจขนาดเล็กที่ให้อำนาจรัฐมีมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่กลับเรียกเก็บภาษีถึงสองครั้งในเวลาเดียวกัน ทำให้ไม่มีความเป็นผู้ประกอบการเหล่านี้

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดความตามคำนิยามของบ้านพักโฮมสเตย์

แก้ไข ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 เป็น

“ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 8 ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4”

และแก้ไข ข้อ 4 แห่งประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 เป็น

“โฮมสเตย์ไทย หมายถึง การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่ง ที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักรวมกับเจ้าของบ้าน ชายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือ สามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 8 ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน 40 คน โดยมีค่าตอบแทนและจัดบริการ สิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร อัน มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ซึ่งเป็นไปตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม” แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยว ตามหลักเกณฑ์ที่กรมการท่องเที่ยวกำหนด”

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เข้าซ้อนในการดำเนินการของหน่วยงานราชการ เห็นควรให้

“ออกกฎกระทรวง ให้กรมการท่องเที่ยว สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนและส่งเสริมธุรกิจโฮมสเตย์ไทย เพียงหน่วยงานเดียว ให้กระทรวงมหาดไทยโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคอยช่วยเหลือดูแลด้านต่าง ๆ ยกเว้น เรื่องงบประมาณ”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีของธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์

ควรเพิ่มเติม วรรคสองของ ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 344 (พ.ศ.2562) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร เป็น

“วรรคสอง ตามความในข้อ 2 นี้ ให้หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ได้จดทะเบียน หากแต่ประกอบธุรกิจเป็นไปตามนโยบายเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวทั่วประเทศไทยให้หมายถึงความตามกฎกระทรวงนี้ด้วย”

เอกสารอ้างอิง

- กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. **มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย (Thailand Homestay Standard)**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- กรมบังคับคดี. **คู่มือสัญญาสำหรับผู้ประกอบการ**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, 2559.
- เกรียง จูติจำเริญพร. “บ้านพักแรม Homestay Chambre D’ Hote.” **จุลสารการท่องเที่ยว** 21, 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2545): 6.
- จำปี ไสตติพันธุ์. **เรื่องหลักความรับผิดชอบสัญญา**. พิมพ์ครั้งที่ 3 ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- พาริดา หมิดเหล็ก. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบการโฮมสเตย์.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- ลดาวัลย์ ไยพิมล. “มาตรการการปรับเพิ่มค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาศึกษากรณีค่าลดหย่อน เบี้ยประกันชีวิตกับความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.
- โสภณ พรโชคชัย. **ที่ ส.ป.ก.4-01 ทำโฮมสเตย์ได้!** [Online]. Available URL: http://www.area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquey=press_announcement3508.htm, 2564 (พฤษภาคม, 26).