

RESEARCH ARTICLE

Analyses of Hotel Tax Revenue Potentials: A Case of Provincial Administrative Organizations

Weerasak Krueathep

Faculty of Political Science
Chulalongkorn University, Thailand

Siwaporn Chaicharoen

Faculty of Social Science
Naresuan University, Thailand

Abstract

This paper explores the necessities and techniques for the estimation of hotel tax revenues for Provincial Administrative Organizations (PAO). This would be advantageous and an accurate method to assist in the hotel tax collection and help to reduce tax revenue losses for the PAO. Findings from the estimations of both macro- and micro- (provincial level) data indicate that the hotel taxes range from 964 to 11,739 million baht during 2017-2018 (B.E. 2560-2561), or about 6,352 million baht on average. However, the actual hotel tax collection was 533 million baht during the same period. This study indicates that all parties concerned with hotel tax collection systems should pay close attention to the improvement of administrative procedures and hotel databases so that tax revenue losses and collection loopholes are be minimized.

Keywords

Hotel Taxes, Tax Revenue Estimation, Provincial Administrative Organization

CORRESPONDING AUTHOR

Weerasak Krueathep, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 254 Payathai Road, Wang-mai, Pathumwan District, Bangkok 10330 Thailand. Email: weerasak.k@chula.ac.th

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนารายได้ ท้องถิ่น : กรณีค่าธรรมเนียมบำรุง องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เก็บจาก ผู้เข้าพักในโรงแรม

วีระศักดิ์ เครือเทพ

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยนเรศวร

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอเหตุผลความจำเป็นและวิธีการวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจด้านบริหารจัดการเก็บรายได้ และใช้เป็นข้อมูลสำหรับประเมินรายได้ที่สูญเสียไป (Revenue Foregone) ในช่วงที่ผ่านมา ผลวิเคราะห์ข้อมูลระดับมหภาคและจุลภาคพบว่ารายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมที่ควรจัดเก็บได้อยู่ระหว่าง 964.52 ล้านบาทถึง 11,739.82 ล้านบาทในช่วงปี 2560/2561 หรือมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 6,352.17 ล้านบาท ในขณะที่ผลการจัดเก็บรายได้ในช่วงดังกล่าวเท่ากับ 533.27 ล้านบาทเพียงเท่านั้น ผลวิเคราะห์นี้สะท้อนว่าฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพและการรวบรวมฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมให้ครบถ้วนขึ้นต่อไป

คำสำคัญ

ค่าธรรมเนียมโรงแรม, การวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้, องค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทนำ

แม้ว่าประเทศไทยจะได้ผลักดันการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่ อปท. นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 284) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 283) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 250) แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานการณ์ด้านความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นไทยไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่ได้เริ่มต้นการกระจายอำนาจในช่วงที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ดังเช่น อินโดนีเซีย หรือเกาหลีใต้ (สกนธ์ วรรณัญญาวัฒนา, 2556; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552; วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557; Cho, 2018;

Hofman and Kaiser, 2002) การเร่งพัฒนาศักยภาพด้านรายได้สำหรับท้องถิ่นไทยภายใต้กระแสการกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ครั้นไทยเราจะดำเนินการเรื่องนี้โดยอาศัยการผลักดันจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวคงมิใช่เรื่องที่ยั่งยืน เนื่องจากความตึงตัวด้านการคลัง (Fiscal Stress) ของรัฐบาลจากการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลต่อเนื่องมาหลายปีจนระดับหนี้สาธารณะอยู่ในสัดส่วนที่สูงขึ้นมากในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา และจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งส่งผลกระทบในวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจและการบริหารจัดการเก็บรายได้ทั้งของรัฐและของ อบท. ด้วยเหตุนี้ การหันกลับมากระตุ้นมาตรการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (Fiscal Self-Reliance) ให้มากขึ้นสำหรับ อบท. จึงเป็นวิธีที่มีโอกาสปฏิเสธได้ และหาก อบท. ใดไม่เร่งปรับตัวโดยการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นช่องทางเพิ่มรายได้ของตนเองในขณะนี้ ย่อมกระทบต่อขีดความสามารถในการลงทุนและการจัดบริการสาธารณะในระยะยาว

เมื่อพิจารณาโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พบว่ารายได้สำคัญประการหนึ่งที่ อบจ. จัดเก็บเองได้แก่ “ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักโรงแรม” ซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการนี้ อบจ. แห่งต่าง ๆ ได้ตราข้อบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว โดยมีอัตราค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกันออกไป (จะนำเสนอรายละเอียดต่อไป) ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงที่ผ่านมาภาคเศรษฐกิจการโรงแรมและการท่องเที่ยวของไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้ค่าธรรมเนียมโรงแรมเป็นแหล่งรายได้ที่มีศักยภาพสูงสำหรับ อบจ. (Revenue Potentials) แต่กระนั้น ศักยภาพที่แท้จริงจากค่าธรรมเนียมโรงแรมในแต่ละปีเป็นเท่าใดยังไม่ปรากฏแน่ชัด และส่งผลทำให้ไม่สามารถประเมินได้ชัดเจนว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของ อบจ. ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงใด หรือก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือไม่ การศึกษาเพื่อให้ทราบถึงศักยภาพที่แท้จริงในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญยิ่งสำหรับการจัดทำนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการรายได้ของ อบจ. ต่อไป

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินศักยภาพด้านรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. โดยพัฒนาแนวทางวิเคราะห์จากรายงานข้อมูลหลายแหล่งประกอบกัน (Triangulation) อาทิ ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลสำรวจที่พักและโรงแรมของทางราชการ และข้อมูลจากผู้ประกอบการภาคเอกชน จากนั้นจะนำมาวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. ทั้งในระดับมหภาค (ทั่วประเทศ) และในระดับจุลภาค (รายจังหวัดที่ศึกษาจำนวน 4 แห่ง) เน้นอนว่าการศึกษาครั้งนี้เกิดขึ้นก่อนสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 จึงย่อมได้รับข้อมูลและผลการวิเคราะห์ที่แตกต่างไปจากสภาพปัจจุบัน แต่ในอนาคตเมื่อสถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติแล้ว บทวิเคราะห์ครั้งนี้สามารถสะท้อนถึงแนวทางการพัฒนารายได้สำหรับ อบจ. จากการบริหารจัดการค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อประเมินศักยภาพด้านรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ.
2. เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. ทั้งในระดับประเทศและในระดับรายจังหวัดที่ศึกษาจำนวน 4 แห่ง

แนวคิดและทฤษฎี

ภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรมมีการจัดเก็บในหลายประเทศ และถูกเรียกชื่อแตกต่างกันไป รวมถึงมีการกำหนดอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียม ฐานภาษี ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี และวิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศหรือในแต่ละบริษัท แต่โดยส่วนใหญ่มักกำหนดฐานภาษีจากค่าเช่าห้องพัก และถึงแม้ว่าภาษีหรือค่าธรรมเนียมโรงแรมจะมีใช้แหล่งรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นเหมือนกับภาษีอื่นที่เก็บจากฐานการบริโภค เช่น ภาษีการขาย (Sales Tax) หรือฐานความมั่งคั่ง (Wealth) เช่น ภาษีทรัพย์สิน แต่กระนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในหลายประเทศมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทนี้ เพื่อต้องการส่งออกภาระภาษี (Tax Export) ไปยังผู้ที่อยู่นอกเขตภาษีที่ได้เดินทางเข้าไปใช้ทรัพยากรหรือบริการสาธารณะในพื้นที่เหล่านั้น (Bland, 2005)

ในกรณีของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลมลรัฐทุกแห่งและรัฐบาลท้องถิ่นใน 44 มลรัฐมีกฎหมายจัดเก็บภาษีผู้เข้าพักในโรงแรม และปัจจุบันเมืองใหญ่ ๆ ในสหรัฐอเมริกามากกว่าร้อยละ 90 มีการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ (Bland, 2005) ในกรณีของมลรัฐฮาวายเป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บภาษีห้องพักจากผู้ประกอบการโรงแรม ซึ่งจัดเก็บมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1987 ในเรื่องนี้ Bonham & Gangnes (1996) พบว่าแต่เดิมผู้ประกอบการโรงแรมจ่ายภาษีที่อัตราร้อยละ 4.16 ของค่าห้องพัก และมีภาษีห้องพักต่างหากในอัตราร้อยละ 5.25 การดำเนินการจัดเก็บภาษีในปีแรกมีผู้ประกอบการร่วมมือไม่ถึงร้อยละ 50 แต่เมื่อมีการรณรงค์มากขึ้นทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ในปีถัดมาเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว สาเหตุสำคัญที่ทำให้โรงแรมเหล่านี้ยินดียินยอมมีหลายประการ ประการแรก ฮาวายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวตลอดทั้งปี ธุรกิจโรงแรมจึงมีผลประโยชน์ที่ดี ประการที่สอง โรงแรมดำเนินการจัดเก็บภาษีประเภทนี้อย่างมีระบบ โดยได้จำแนกภาษีออกจากค่าเช่าห้องพักอย่างชัดเจน และผู้เข้าพักยินยอมจ่าย เนื่องจากภาษีดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 1.5 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการท่องเที่ยว จึงทำให้ภาระภาษีประเภทนี้ไม่สูงนักในมุมมองผู้เสียภาษี

ในกรณีของไทย อบจ. ทั้ง 76 แห่งมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักในโรงแรมในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพักตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยให้ อบจ. มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมเพื่อกำหนดฐานภาษีจากค่าเช่าห้องพัก อัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ นิยามประเภทของโรงแรมที่เข้าข่ายต้องเสียค่าธรรมเนียม ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ขั้นตอนการบริหารจัดเก็บ การอุดหนุนและบทกำหนดโทษหากไม่ชำระค่าธรรมเนียม ปัจจุบัน อบจ. แต่ละแห่งจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่แตกต่างกัน ซึ่งจะขึ้นอยู่กับแนวนโยบายผู้บริหาร จำนวนสถานประกอบการ และศักยภาพด้านการท่องเที่ยว ข้อมูลในตารางที่ 1 แสดงการกระจายตัวของอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมที่เรียกเก็บโดย อบจ. ในปัจจุบัน ซึ่งมีอัตราค่าธรรมเนียมเฉลี่ยหรือ Effective rate เท่ากับร้อยละ 1.74 โดยประมาณ

ตารางที่ 1. การกระจายตัวของอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมที่จัดเก็บโดย อบจ. ทั่วประเทศ

อัตราค่าธรรมเนียมโรงแรม	0.50%	1.00%	1.50%	2.00%	2.50%	3.00%	รวม
จำนวน อบจ. (แห่ง)	3	22	8	32	0	11	76
ร้อยละของ อบจ. ทั้งหมด	3.9	28.9	10.5	42.1	-	14.5	100.0

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

จากข้อมูลจะเห็นว่า มี อบจ. จำนวน 3 แห่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าเช่าห้องพัก หรือคิดเป็นร้อยละ 3.9 ของจำนวน อบจ.ทั้งหมด มี อบจ. 22 แห่งเรียกเก็บในอัตราร้อยละ 1 ของค่าเช่าห้องพัก คิดเป็นร้อยละ 28.9 ของจำนวน อบจ. ทั้งหมด มี อบจ. 8 แห่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าเช่าห้องพัก คิดเป็นร้อยละ 10.5 ของจำนวน อบจ.ทั้งหมด มี อบจ. 32 แห่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 2.0 ของค่าเช่าห้องพัก คิดเป็นร้อยละ 42.1 ของจำนวน อบจ.ทั้งหมด นอกจากนี้ มี อบจ. จำนวน 11 แห่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 3.0 ของค่าเช่าห้องพัก หรือคิดเป็นร้อยละ 14.5 ของจำนวน อบจ.ทั้งหมด

ทั้งนี้หลักปฏิบัติในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ภายใต้กรอบกฎหมายมี 3 ส่วนที่สำคัญ ในส่วนแรก ผู้มีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียมคือผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมที่เสียค่าเช่าห้องพักจะเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ส่วนที่สอง อัตราค่าธรรมเนียมขึ้นอยู่กับการตราข้อบัญญัติของ อบจ. แต่ละแห่ง แต่ละแห่งจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าเช่าห้องพักรายวัน ดังที่กล่าวแล้ว และส่วนที่สาม ในการบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม กฎหมายกำหนดให้ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้ไว้แทน อบจ. ทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพักและให้นำส่ง อบจ. ภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า อบจ. จำนวนมากประสบกับข้อจำกัดในการบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมพอสมควร จนทำให้ อบจ. เสียโอกาสในการจัดเก็บรายได้ส่วนนี้ไปเป็นจำนวนมาก อาทิ (1) ความไม่ทั่วถึงในการสำรวจข้อมูลกิจการโรงแรมและข้อมูลการเข้าพักของบุคลากรในงานเร่งรัดและจัดเก็บรายได้ของ อบจ. ทำให้ไม่มีข้อมูลสำหรับการกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือ (2) นอกจากนี้ ระบบการสำรวจข้อมูลโรงแรมของ อบจ. ยังขาดการประสานงานและตรวจทานด้านข้อมูลร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีฐานข้อมูลในลักษณะเดียวกัน¹ ทำให้ระบบฐานข้อมูลโรงแรมสำหรับ อบจ. ที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมขาดความสมบูรณ์ไปด้วย (3) การขาดนโยบายหรือการผลักดันอย่างจริงจังจากผู้บริหาร อบจ. ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (4) การต่อต้านไม่ยอมจ่ายภาษีจากผู้ประกอบกิจการโรงแรม (อรันันท์ กลิ่นทุระ, 2547) และ (5) การเติบโตของกิจการโรงแรมหรือห้องพักที่มีได้จดทะเบียนตาม พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ.2547 หรือกิจการที่ดำเนินธุรกิจห้องเช่า/หอพัก/Startup—AirBNB ที่มีเพิ่มขึ้นมากในกลุ่มจังหวัดท่องเที่ยว แต่ยังไม่ถูกรวมในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (Informal Economy) และฐานข้อมูลของ อบจ.²

ผลการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ทั่วประเทศระหว่างปีงบประมาณ 2556 – 2561 แสดงดังตารางที่ 2 ซึ่งมีอัตราเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 15.5 ต่อปี โดยในปี 2561 อบจ. ทั่วประเทศจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้จำนวน 533.27 ล้านบาท แต่คิดเป็นสัดส่วนไม่ถึง ร้อยละ 1 ของรายได้รวมของ อบจ. ผลการจัดเก็บดังกล่าวนี้สามารถสะท้อนถึงประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับศักยภาพในการทำรายได้ประเภทนี้สูงหรือต่ำเพียงใดยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนในขณะนี้ และถือเป็นโจทย์สำคัญของการวิจัยที่จะช่วย

- 1 อาทิ ฐานข้อมูลกิจการโรงแรมจากระบบภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งเรียกจัดเก็บโดยเทศบาลหรือ อบต. ฐานค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหรือค่าธรรมเนียมห้องพักของกิจการโรงแรมที่เรียกจัดเก็บโดยจังหวัดหรืออำเภอ และฐานข้อมูลภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ที่เรียกเก็บโดยกรมสรรพากร เป็นต้น
- 2 อ้างอิงข้อมูลจากเว็บไซต์ Start It Up (เข้าดูที่ <http://startitup.in.th/introducing-airbnb-startup/>) (เข้าดูเมื่อ 19 เมษายน 2562)

พัฒนาเทคนิควิธีวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับใช้ประเมินศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. จากค่าธรรมเนียมโรงแรม เพื่อให้มีข้อมูลสำหรับกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. ที่มีสมบรูณ์มากขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 2. รายได้จากค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม (ปีงบประมาณ 2556 – 2561)

ประเภทรายได้	2556	2557	2558	2559	2560	2561
รายได้ค่าธรรมเนียมฯ (ล้านบาท)	270.45	299.57	327.29	372.45	426.59	533.27
Growth Rate (%)	19.8	10.8	9.3	13.8	14.5	25.0

ที่มา : วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2563) หน้า 7-10.

ระเบียบวิธีวิจัย

โจทย์สำคัญทั้งในทางวิชาการและในเชิงนโยบายเรื่องนี้จะเราจะทราบได้อย่างไรว่าศักยภาพที่แท้จริงของรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมนี้ (Revenue Potential) เป็นเท่าใด และส่งผลทำให้รายได้ที่สูญเสียไปจากค่าธรรมเนียมโรงแรม (Revenue Foregone) ที่ อบจ. ไม่สามารถจัดเก็บได้หรือจัดเก็บไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยมีเป็นจำนวนเท่าใด คำถามทั้ง 2 ประการนี้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการวิเคราะห์รายได้จากธุรกิจโรงแรมและค่าเช่าห้องพักในแต่ละปี เพื่อเป็นฐานสำหรับคำนวณรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. ให้มีความแม่นยำและสามารถนำไปใช้ประโยชน์เชิงนโยบายได้ต่อไป

โดยพื้นฐานนั้น รายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมจัดเก็บจากค่าเช่าห้องพักรายวันที่ผู้เข้าพักจ่ายตามอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติของ อบจ. แต่ละแห่ง ฐานภาษีค่าเช่าห้องพักจะคำนวณจากจำนวนห้องและจำนวนวันที่มีผู้เข้าพักจริงในแต่ละเดือน ดังนั้น รายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมจึงเท่ากับผลรวมของค่าเช่าห้องพักตามจำนวนห้องและจำนวนวันที่มีผู้เข้าพักจริงในรอบ 1 เดือน แล้วนำมาคูณกับอัตราค่าธรรมเนียมตามที่ระบุในข้อบัญญัติของ อบจ. การคำนวณรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมแสดงได้ดังสมการ (1) ต่อไปนี้

$$\text{รายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรม} = \frac{(\text{ค่าเช่าห้องพักรายวัน} \times \text{จำนวนวันที่มีผู้เข้าพักในรอบ 1 เดือน})}{\text{จำนวนห้องที่มีผู้เข้าพักในรอบ 1 เดือน}} \times \text{อัตราค่าธรรมเนียม} \quad (1)$$

จากสมการ (1) ข้างต้นจะเห็นว่าการประเมินรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมไม่ซับซ้อนเท่าใดนัก แต่ทว่าการจะประมาณการรายได้ประเภทนี้ให้แม่นยำ อบจ. จะต้องทราบข้อมูล (ก) ค่าเช่าห้องพักรายวันของกิจการแต่ละแห่ง ซึ่งจะมีราคาสูงต่ำแตกต่างกันไป และราคาดังกล่าวอาจปรับเปลี่ยนตามฤดูกาลการท่องเที่ยว และ (ข) จำนวนห้องและจำนวนวันที่มีผู้เข้าพักจริงในรอบ 1 เดือน ข้อมูลทั้งสองส่วนนี้จะทำให้ทราบถึง “รายได้จริงจากค่าเช่าห้องพัก” จากนั้นจึงนำไปคำนวณรายได้ค่าธรรมเนียมที่ อบจ. ควรจัดเก็บได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม ข้อมูลทั้งสองส่วนนี้มักไม่ครบถ้วน และช่วงที่ผ่านมา อบจ. จะมีข้อมูลตามแต่การรายงานของกิจการแต่ละแห่งเท่านั้น ซึ่งมักเป็นข้อมูลที่ต่ำกว่าความเป็นจริงเป็นอย่างมาก ดังนั้น การหาทางเลือกในการประเมินรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. จึงมีความจำเป็นที่จะช่วยลดช่องว่างดังกล่าวนี้

เทคนิคทางวิชาการที่นิยมใช้ในเรื่องนี้ได้แก่การประมาณการรายได้โดยเทคนิคสถิติสมการถดถอย (Multiple Regression Analysis: MRA) อย่างไรก็ดี เทคนิค MRA มีข้อจำกัดในการนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทที่พหุสมการ ทั้งนี้เนื่องจากค่าตัวแปรตามของสมการ (Predicted Revenue) จะใช้ข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. ช่วงที่ผ่านมา ซึ่งแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมดังที่ได้อธิบายข้างต้นบ่งชี้ว่าเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริง (Under Value) เป็นอย่างมาก การนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เพื่อหาความสัมพันธ์ทางสถิติกับตัวแปรต้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร หรือการท่องเที่ยว แม้จะให้ผลวิเคราะห์ที่เชื่อถือได้ในทางสถิติ (Statistically Robust Regression) แต่ก็ เป็นผลวิเคราะห์ที่ขาดความน่าเชื่อถือในทางนโยบาย เนื่องจากข้อมูลที่ใช้เป็นฐานดังกล่าวไม่สะท้อนศักยภาพทางด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมที่แท้จริง การหาทางเลือกใหม่ในการวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ส่วนนี้จึงมีความจำเป็น

ตารางที่ 3. แหล่งข้อมูลและเทคนิคที่ใช้การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรม

ระดับ	แหล่งข้อมูล	ข้อมูลที่มีอยู่สำหรับการประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรม	เทคนิคการประมาณการรายได้
ประเทศ	สำนักงานสถิติแห่งชาติ ¹	จำนวนโรงแรม จำนวนห้องพัก จำนวนผู้เข้าพัก รายรับรวมของโรงแรม	คำนวณหาอัตราการใช้ห้องพัก (Occupancy Rate) และรายได้ห้องพักทั้งประเทศ และประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมของทั้งประเทศ
ประเทศ/ จังหวัด	AirDNA ²	จำนวนโรงแรม จำนวนห้องพัก (รวมนอก ระบบ) อัตราเข้าพักของโรงแรม ราคาห้องพักเฉลี่ยต่อคืน	นำอัตราการใช้ห้องพักของโรงแรมไปใช้กับประมาณการรายได้เมื่อเทียบกับชุดข้อมูลห้องพักรายจังหวัดของกรมการปกครอง
ประเทศ/ จังหวัด	กรมการปกครอง ³	จำนวนโรงแรม จำนวนห้องพัก	นำอัตราเข้าพักของโรงแรมและราคาห้องพักเฉลี่ยต่อคืนของ AirDNA เพื่อประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียม
ประเทศ/ จังหวัด	กระทรวง ท่องเที่ยว และการกีฬา ⁴	จำนวนห้องพัก รายได้จากผู้มาเยี่ยมเยือน	คำนวณรายได้จากห้องพัก (คิดที่ 60%) ของรายได้จากผู้มาเยี่ยมเยือนทั้งหมดของแต่ละจังหวัด

ที่มา : ¹ สืบค้นจาก <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages1/สำรวจ/ด้านเศรษฐกิจ/สาขาการท่องเที่ยวและกีฬา/การสำรวจการประกอบกิจการโรงแรม.aspx>; ² สืบค้นจาก <https://www.airdna.co/> เป็นเว็บไซต์ที่สำรวจข้อมูลการตลาดของที่พักที่ลงทะเบียนเป็นสมาชิกกับ Airbnb; ³ สืบค้นจาก <https://multi.dopa.go.th/omd3/news/cate6>; ⁴ สืบค้นจาก <https://www.thailandtic.com/th/graph/travelrank/index>

จากข้อจำกัดเรื่องข้อมูลที่จำเป็นและเทคนิควิธีประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมที่เหมาะสมดังที่ได้อธิบายข้างต้น ผู้เขียนจึงเลือกวิเคราะห์ศักยภาพทางด้านรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมจากข้อมูลหลายแหล่งเพื่อให้ได้ผลที่น่าเชื่อถือและสามารถทำความเข้าใจแง่มุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างถี่ถ้วนมากขึ้น (Triangulation) ในครั้งนี้ ผู้เขียนได้ใช้ข้อมูลทั้งในเชิงมหภาค ข้อมูลราชการ ข้อมูลจากธุรกิจการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ที่วิธีแบ่งปันห้องเช่า/ที่พัก (Room Sharing)

และข้อมูลระดับจุลภาคจากพื้นที่จังหวัดที่เป็นกรณีตัวอย่าง รวมเป็น 4 แนวทางดังมีรายละเอียด แหล่งข้อมูลและเทคนิควิธีการสรุปในตารางที่ 3

ในการนี้ ผู้เขียนจะใช้ข้อมูลในระดับมหภาคและรายจังหวัดเพื่อประมาณการรายได้ค่าเช่าห้องพัก และคำนวณเข้ากับอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมที่ อบจ. เรียกจัดเก็บในแต่ละจังหวัด จากนั้นจึงนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้จริงจากค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ตามลำดับ แหล่งข้อมูลแรกได้แก่ข้อมูลโรงแรมที่สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้อมูลระดับมหภาค มีข้อมูลจำนวนโรงแรม ห้องพัก จำนวนผู้เข้าพักและรายรับรวมโดยประมาณ แหล่งต่อมาเป็นข้อมูลโรงแรมรายจังหวัดจากฐานข้อมูลซึ่งสำรวจโดยกรมการปกครอง เว็บไซต์ธุรกิจแบ่งปันห้องพัก AirDNA และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งมีข้อมูลสำรวจและรายงานในลักษณะใกล้เคียงกัน แต่กรณีของ AirDNA จะเป็นข้อมูลเจาะจงเป็นรายกิจการ สำหรับจังหวัดที่เลือกศึกษาเชิงลึกจะกระจายตัวครอบคลุมทั้ง 4 ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสงขลา จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งผู้เขียนกำหนดให้กลุ่มตัวอย่างเป็นจังหวัดท่องเที่ยวเมืองหลักและ เมืองรองประเภทละ 2 จังหวัดตามลำดับ และเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรสูง ได้แก่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดสงขลา และจังหวัดที่มีจำนวนประชากรขนาดเล็ก ได้แก่จังหวัดสิงห์บุรี โดยทั้ง 4 จังหวัดนี้มีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ปานกลาง และต่ำ ซึ่งได้แก่ เชียงใหม่ สงขลา อุบลราชธานี และสิงห์บุรี ตามลำดับ

ผลการวิจัย

การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมระดับมหภาคจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

การประเมินศักยภาพด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมในระดับมหภาคเป็นการประเมินโดยใช้ข้อมูลโรงแรมจากการสำรวจที่พักแรมในปี 2556, 2558 และ 2560 (สำรวจทุก ๆ 2 ปี) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แก่ จำนวนโรงแรม จำนวนห้องพัก จำนวนผู้เข้าพัก และรายรับรวมของโรงแรมทั่วประเทศ (แต่ไม่มีรายงานข้อมูลรายจังหวัด) ซึ่งสามารถนำมาคำนวณหาอัตราการเข้าพัก (Occupancy Rate) เพื่อประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพักและประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมในแต่ละปีได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้คำนวณรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรม โดยอ้างอิงอัตราค่าธรรมเนียมเฉลี่ย (Effective Rate) ของ อบจ. ทั้ง 76 แห่ง ซึ่งเท่ากับร้อยละ 1.74 เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพทางด้านรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรม (Revenue Potential) แล้วนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับผลการจัดเก็บรายได้จริงของ อบจ. ทั่วประเทศเพื่อประเมินหาความสูญเสีย (Revenue Foregone) ผลวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 4

ข้อมูลสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) ในปี พ.ศ. 2556 พบว่ามีโรงแรมและเกสต์เฮาส์ทั่วประเทศจำนวน 10,018 แห่ง มีห้องพักรวม 457,029 ห้อง สสช. คาดว่าในปี 2556 มีจำนวนผู้เข้าพัก 110.9 ล้านคน เมื่อเทียบสัดส่วนจำนวนผู้เข้าพักต่อห้องพักแล้วพบว่าห้องพักหนึ่งห้องสามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้ 243 คนต่อปีโดยเฉลี่ย หรือมีอัตราการเข้าพัก (Occupancy Rate) ร้อยละ 66.48 ต่อห้องต่อปี นอกจากนี้ ผลสำรวจของ สสช. รายงานว่ากิจการโรงแรมและเกสต์เฮาส์มีรายรับรวมในปี 2556 รว 161,481.7 ล้านบาท เมื่อกำหนดว่ารายรับรวมนี้เป็นส่วนของรายได้จากการให้บริการห้องพักร้อยละ 60 (ที่เหลือเป็นรายได้จากการให้บริการอื่น ๆ) จะเท่ากับว่าธุรกิจโรงแรมมีรายได้จากการให้บริการห้องพักประมาณ 9.689 หมื่นล้านบาทต่อปี ดังนั้นเมื่อเทียบกับจำนวนห้องพักที่มีรวม 457,029 ห้อง จะเท่ากับ

ว่าห้องพักหนึ่งทำรายได้ประมาณ 211,997.53 บาทต่อปี และหากเทียบอัตราการเข้าพักที่ร้อยละ 66.48 จะเท่ากับว่ามีราคาห้องพักเฉลี่ย 580.82 บาทต่อคืน

ตารางที่ 4. การประเมินศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักในโรงแรม เปรียบเทียบปี 2556, 2558 และ 2560

หัวข้อ	ปีที่ดำเนินการสำรวจ		
	2556	2558	2560
จำนวนโรงแรม (แห่ง)	10,018	12,654	24,391
จำนวนห้องพัก (ห้อง)	457,029	481,529	721,501
จำนวนผู้เข้าพัก (ล้านคน)	110.9	117.8	158.5
จำนวนผู้เข้าพักต่อห้องพักต่อปี	243	245	220
อัตราการเข้าพัก (Occupancy Rate) (%)	66.48	67.02	60.19
รายรับรวมของโรงแรม (ล้านบาท)	161,481.70	175,016.90	210,861.90
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก (ล้านบาท)	96,889.02	105,010.14	126,517.14
ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรม (ล้านบาท)	1,685.87	1,827.18	2,201.40
รายได้จริงจากค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	270.45	327.29	426.59
สัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้	16.04%	17.91%	19.38%

ที่มา: ข้อมูลโรงแรมสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ และคำนวณโดยผู้เขียน (ข้อมูลส่วนที่แรเงา)

เมื่อนำข้อมูลนี้มาคำนวณกับอัตราค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม โดยใช้ Effective Rate ร้อยละ 1.74 ของค่าเช่าห้องพักแล้วนั้น รายได้จากค่าธรรมเนียมที่ อบจ. พังงั้จัดเก็บได้ สูงสุดในปี 2556 จะเท่ากับ 1,685.87 ล้านบาทโดยประมาณ ในขณะที่ตัวเลขจริงที่ อบจ. จัดเก็บได้เท่ากับ 270.45 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16.04 ของศักยภาพด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมเท่านั้น ส่วน ผลวิเคราะห์ในปี 2558 และ 2560 ก็สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน การประเมินในภาพรวมพบว่าศักยภาพ ทางด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมในปี 2558 จะเท่ากับ 1,827.18 ล้านบาท ในขณะที่ตัวเลขรายได้จริง ในปี 2558 เท่ากับ 327.29 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 17.91 เท่านั้น และในปี 2560 ศักยภาพทางด้าน รายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมเท่ากับ 2,201.40 ล้านบาท แต่ อบจ. สามารถจัดเก็บได้จริงประมาณ 426.59 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 19.38 ของศักยภาพที่มีเท่านั้น

จากผลการศึกษาข้างต้น ทำให้พบว่า อบจ. ทั่วประเทศสามารถจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้ได้ราวร้อยละ 16.04, 17.91 และ 19.38 ของศักยภาพด้านรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมในปี 2556, 2558 และ 2560 ตาม ลำ ดับ หรือ เฉ ลี่ย ร้อย ละ 17.78 ต่อ ปี ใน ช่วง เวลา ดัง ก ล่า ว เ ท่ า นั้ น ผลวิเคราะห์ข้อมูลนี้ทำให้พบว่า อบจ. สูญเสียรายได้ที่ควรจะได้ไปจนถึง 1,415.42 ล้านบาทในปี 2556 จำนวน 1,499.89 ล้านบาทในปี 2558 และจำนวน 1,774.81 ล้านบาทในปี 2560 คุญปการของการ วิเคราะห์ข้อมูลโดยการเทียบเคียงกับแหล่งข้อมูลทางราชการที่มีอยู่นี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องโหว่ (Tax Loophole) ที่สำคัญของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม และเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่ภาครัฐจะต้อง เร่งรัดให้ อบจ. พัฒนาระบบบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมนี้ให้ครบถ้วนขึ้นต่อไป

ตารางที่ 5. การประเมินศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ทั่วประเทศ และ
จำแนกตามภูมิภาค ในปีงบประมาณ 2561 โดยใช้ข้อมูลจากกรมการปกครองและ AirDNA

	ทั้ง ประเทศ	กลาง	ตะวันออก	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	เหนือ
จำนวนโรงแรม (แห่ง)*	8,953	1,650	793	2,479	2,332	1,699
จำนวนห้องพัก (ห้อง)*	318,729	55,316	50,240	57,001	106,253	49,919
จำนวนห้องพัก Room Sharing**	44,847	5,578	10,939	952	21,579	5,799
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก (ล้านบาท)*	66,767	10,486	9,930	8,089	31,347	6,916
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก (ล้านบาท)**	14,876	1,568	2,639	110	9,028	1,531
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก ทั้งหมด (ล้านบาท)	81,643	12,054	12,568	8,199	40,375	8,447
อัตราค่าธรรมเนียมฯ โรงแรม	--- ใช้อัตราค่าธรรมเนียมโรงแรม ณ ปัจจุบันของแต่ละ อบจ. ใน การคำนวณรายได้ ---					
ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมฯ (ล้านบาท)*	824.07	135.47	70.12	152.36	354.80	111.32
ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมฯ (ล้านบาท)**	140.45	13.51	18.56	1.82	90.70	15.86
ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียม ทั้งหมด (ล้านบาท)	964.52	148.97	88.68	154.18	445.50	127.18
รายได้จริงจากค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	533.27	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
สัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้ จากค่าธรรมเนียมฯ ทั้งหมด	55.3%					
รายได้ที่สูญเสียไป (ล้านบาท)	431.25					
สัดส่วนรายได้ที่สูญเสียไปต่อประมาณการ รายได้จากค่าธรรมเนียมฯ ทั้งหมด	44.7%					

ที่มา : * ข้อมูลจากกรมการปกครอง ** เว็บไซต์ AirDNA

หมายเหตุ : ข้อมูลรายได้จากค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรมในปีงบประมาณ 2561 มาจากกรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น

การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมระดับมหภาคและภูมิภาคจากข้อมูลธุรกิจโรงแรมและธุรกิจที่พัก/ห้องเช่านอกระบบ

ผลสำรวจข้อมูลจำนวนห้องพักรายวันจากธุรกิจโรงแรมในระบบและธุรกิจห้องเช่า/ที่พักนอกระบบหรือ Room Sharing ในปี พ.ศ. 2561 พบว่าเป็นห้องพักในโรงแรมที่มีอยู่ในฐานข้อมูลของกรมการปกครองจำนวน 318,729 ห้อง จาก 8,953 โรงแรมทั่วประเทศ ดังข้อมูลรายงานในตารางที่ 5 ข้างต้น ในจำนวนนี้แยกเป็นโรงแรมในภาคกลาง 1,650 แห่ง ภาคตะวันออก 793 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2,479 แห่ง ภาคใต้ 2,332 แห่ง และภาคเหนือ 1,699 แห่ง ส่วนข้อมูลจากธุรกิจ Room Sharing ทั่วประเทศพบว่ามีห้องพักให้เช่ารายวันจำนวนทั้งสิ้น 44,847 ห้อง เมื่อจำแนกตามรายภาค พบว่าภาคใต้มีจำนวนห้องพักของธุรกิจประเภทนี้มากที่สุดจำนวน 21,579 ห้อง รองลงมาคือภาคตะวันออกมีจำนวนห้องพัก 10,939 ห้อง ภาคเหนือและภาคกลางมีจำนวนห้องพักใกล้เคียงกัน คือ 5,799 ห้องและ 5,578 ห้อง ตามลำดับ ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีห้องพักประเภทนี้น้อยที่สุดคือ 952 ห้อง

เมื่อนำข้อมูลจำนวนห้องพักต่าง ๆ มาประเมินรายได้จากค่าเช่าห้องพักในปีงบประมาณ 2561 โดยคำนวณจากจำนวนห้องพักดังแสดงข้างต้น คูณกับอัตราการเข้าพักเฉลี่ยและราคาห้องพักเฉลี่ยต่อคืนของแต่ละจังหวัดจากข้อมูลเว็บไซต์ AirDNA ผลประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพักทั่วประเทศเท่ากับ 66,767 ล้านบาทจากข้อมูลห้องพักของกรมการปกครอง และเท่ากับ 14,876 ล้านบาทจากข้อมูลห้องพักนอกระบบของ AirDNA ผลรวมของประมาณการรายได้จากห้องพักเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 81,643 ล้านบาทในปี 2561 โดยที่กลุ่มจังหวัดภาคใต้มีส่วนรายได้จากค่าเช่าห้องพักสูงสุดหรือประมาณ 40,375 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 49.5 ของรายได้จากห้องพักทั่วประเทศ

ต่อจากนั้น ผู้เขียนนำรายได้ค่าเช่าห้องพักในแต่ละจังหวัดมาคำนวณกับอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ที่กำหนดขึ้นในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ประมาณการศักยภาพด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ ผลวิเคราะห์พบว่า อบจ. จะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้จำนวน 964.52 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นห้องพักในระบบจากกรมการปกครอง และห้องพักนอกระบบจาก AirDNA จำนวน 824.07 ล้านบาท และ 140.45 ล้านบาท ตามลำดับ หรือคิดเป็นสัดส่วน 85.4 : 14.6 (หรือเทียบสัดส่วนระหว่างรายได้ในระบบโรงแรม 5.9 ส่วนต่อรายได้นอกระบบโรงแรม 1 ส่วนโดยประมาณ) จากนั้น เมื่อนำไปเทียบกับผลการจัดเก็บรายได้จริงของ อบจ. ทั่วประเทศในปี 2561 จะเท่ากับ 533.27 ล้านบาท สามารถสรุปได้ว่า อบจ. จัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ราวร้อยละ 55.3 ของศักยภาพที่มีอยู่เท่านั้น

การประมาณการรายได้จากแหล่งข้อมูลนี้ทำให้สรุปได้ว่าประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ในปี 2561 ยังมีประสิทธิภาพเพียงระดับปานกลาง และสะท้อนความสำคัญในเชิงนโยบายว่า อบจ. ควรเร่งปรับปรุงระบบข้อมูลและการบริหารจัดการเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมนี้เพิ่มขึ้นต่อไป หาก อบจ. สามารถจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมจากโรงแรมและที่พักที่มีใช้โรงแรมได้อย่างครบถ้วนแล้วนั้นอาจทำให้ อบจ. ทั่วประเทศมีรายได้จากค่าธรรมเนียมดังกล่าวเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 431.25 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 44.71 จากปัจจุบัน และยังทำให้การประกอบธุรกิจโรงแรมที่อยู่ในระบบและนอกระบบได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในทางภาษีอากรอีกประการหนึ่งด้วย

การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมระดับจุลภาคหรือรายจังหวัดจากข้อมูลธุรกิจโรงแรมและธุรกิจที่พัก/ห้องเช่านอกระบบ

นอกจากการประเมินศักยภาพรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมจากข้อมูลในระดับมหภาค ผู้เขียนได้สำรวจข้อมูลห้องพักในฐานะข้อมูลโรงแรมที่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมของกรมการปกครองและข้อมูลของห้องพักรายวันจากธุรกิจห้องเช่า (Room Sharing) ในแต่ละจังหวัดจากเว็บไซต์ AirDNA ที่สำรวจข้อมูลของที่พักให้เข้ารายวันที่มีใช้โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งประกอบไปด้วย บ้านทั้งหลังให้เช่า (Entire Home) และห้องพักเช่าร่วมกัน (Shared Room) เป็นต้น ธุรกิจเหล่านี้เปิดให้เช่าผ่านทางเว็บไซต์ Airbnb และ Vrbo ซึ่งสร้างรายได้หมุนเวียนจำนวนมากในแต่ละปี และมีแนวโน้มที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทั้งนี้ ข้อมูลจาก Brandinside³ พบว่าในปี ค.ศ. 2018 เว็บไซต์ Agoda สามารถขายห้องพักจากที่พักในไทยรวม 91,230 แห่ง และมีที่พักที่มีใช้โรงแรม (Non-Hotel Accommodation หรือ Short-Term Rental) จำนวน 19,180 แห่ง ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2016 ที่มีเพียงประมาณ 6,000 แห่ง

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าห้องพักให้เข้ารายวันจากกิจการที่ไม่ใช่โรงแรมมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นในอนาคต หากไม่มีการนำธุรกิจประเภทนี้เข้ามาในระบบของ อบจ. แล้ว ก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจในระบบที่จดทะเบียนรับใบอนุญาตและกิจการที่อยู่นอกระบบได้ การประเมินศักยภาพทางด้านรายได้จากข้อมูลเหล่านี้จึงพัฒนาเป็นแนวทางเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางภาษีอากร (Tax Equity) และใช้เป็นช่องทางขยายฐานภาษีให้แก่ อบจ. ได้ในอนาคต ในการนี้ ผู้เขียนได้ประเมินศักยภาพของค่าธรรมเนียมจากห้องพักให้เข้ารายวันที่ไม่ใช่โรงแรมตามที่กฎหมายกำหนดในระดับจังหวัดจากเว็บไซต์ AirDNA ผลการคำนวณในภาพรวมและของจังหวัดตัวอย่างทั้ง 4 จังหวัดแสดงดังตารางที่ 6 หน้าถัดไป⁴

ตารางที่ 6. ศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมในภาพรวม และจังหวัดตัวอย่าง 4 แห่ง ในปี พ.ศ. 2561 โดยใช้ข้อมูลรายจังหวัดจากกรมการปกครองและเว็บไซต์ AirDNA

	ทั่วประเทศ	เชียงใหม่*	สงขลา	อุบลราชธานี	สิงห์บุรี
จำนวนโรงแรม (กรมการปกครอง)	8,953	79	192	183	50
จำนวนห้องพัก (กรมการปกครอง)	318,729	4,622	10,347	5,384	1,083
จำนวนห้องพัก (AirDNA)	29,930	4,924	108	44	6
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก (ล้านบาท)	81,643.31	2,798.34	2,518.61	132.86	85.88
อัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ.	1.74%	1%	1%	2%	2%
ประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	964.52	27.98	25.19	2.66	1.72

3 อ้างอิงข้อมูลจากเว็บไซต์ Brandinside (เข้าดูที่ <https://brandinside.asia/house-sharing-economy-travel-trend/>) (เข้าดูเมื่อ 26 กรกฎาคม 2562)

4 เว็บไซต์ AirDNA เป็นรายงานข้อมูลของที่พักประเภท Entire Home และ Shared Room ในปี 2561 โดยรวมข้อมูลห้องพักในโรงแรมที่มีใบอนุญาตประกอบกิจการจากกรมการปกครอง ผู้เขียนจึงนำมาวิเคราะห์อัตราค่าเช่าห้องพักเฉลี่ย และราคาห้องพักเฉลี่ยต่อคืนของแต่ละจังหวัด แล้วจึงประเมินรายได้จากค่าเช่าห้องพัก เพื่อนำไปคูณกับอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมของแต่ละ อบจ.

ตารางที่ 7. ศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมในภาพรวม และจังหวัดตัวอย่าง 4 แห่ง ในปี พ.ศ. 2561 โดยใช้ข้อมูลรายจังหวัดจากกรมการปกครองและเว็บไซต์ AirDNA (ต่อ)

	ทั้งประเทศ	เชียงใหม่*	สงขลา	อุบลราชธานี	สิงห์บุรี
รายได้จริงจากค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	533.27	51.56	5.33	1.08	0.16
สัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้	55.3%	184.25%	21.2%	40.6%	9.3%
รายได้ที่สูญเสียไป (ล้านบาท)	431.25	-23.58	19.86	1.58	1.56
สัดส่วนรายได้ที่สูญเสียไปต่อประมาณการรายได้	44.7%	-84.25%	78.8%	59.4%	90.7%

ที่มา : สํารวจและประเมินโดยผู้เขียนจากกรมการปกครอง ณ เดือนตุลาคม 2561 และจาก AirDNA ณ เดือนกรกฎาคม 2562 ซึ่งเป็นที่พักประเภท Entire Home และ Shared Room โดยจะเป็นที่พักให้เช่ารายวันที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

หมายเหตุ : * คาดว่าข้อมูลโรงแรมจังหวัดเชียงใหม่จากกรมการปกครองมีความคลาดเคลื่อนเป็นอย่างมาก (แรงงา)

จากข้อมูลพบว่าจำนวนห้องพักจากกรมการปกครอง เท่ากับ 318,729 ห้องและจากเว็บไซต์ AirDNA เท่ากับ 29,930 ห้องในปี พ.ศ. 2561 รวมจำนวนห้องพักทั้งสิ้น 348,659 ห้อง โดยที่จังหวัดเชียงใหม่มีห้องพักรวม 9,546 ห้อง จังหวัดสงขลา 10,455 ห้อง จังหวัดอุบลราชธานี 5,428 ห้อง และจังหวัดสิงห์บุรี 1,089 ห้อง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าจำนวนห้องพักในเชียงใหม่จากฐานข้อมูลของกรมการปกครอง ซึ่งมีโรงแรม 79 แห่ง น่าจะเป็นตัวเลขที่คลาดเคลื่อน และทำให้การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมจากข้อมูลนี้ยังไม่สะท้อนความเป็นจริงในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ผู้เขียนจึงต้องพิจารณาแหล่งข้อมูลอื่นจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาประกอบ ทั้งนี้ ผลวิเคราะห์ปี 2561 ในระดับจังหวัดพบว่าสัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ.สงขลา อบจ.อุบลราชธานี และ อบจ.สิงห์บุรี เท่ากับร้อยละ 21.2, 40.6 และ 9.3 ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า อบจ.ทั้ง 3 แห่งได้สูญเสียรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมไปร้อยละ 78.8, 59.4 และ 90.7 ของศักยภาพทางด้านรายได้ในส่วนนี้ ตามลำดับ และเป็นสัดส่วนการสูญเสีย (Foregone) ที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยในภาพรวมของประเทศ และเป็นประเด็นที่ควรเร่งแก้ไข

การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมระดับจุลภาคหรือรายจังหวัดจากข้อมูลห้องพักและการเข้าพักโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนห้องพักที่ผู้เยี่ยมเยือนเข้าพักในทุกจังหวัดทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2561 โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีจำนวนทั้งสิ้น 743,107 ห้อง ซึ่งเป็นตัวเลขห้องพักที่สูงกว่าข้อมูลจากกรมการปกครองราวเท่าตัวเศษ (ข้อมูลจำนวนห้องพักจากกรมการปกครองเท่ากับ 318,729 ห้องในปีเดียวกัน หรือดูจากตารางที่ 6 ข้างต้น) แต่กระนั้น ผู้เขียนพบว่าข้อมูลจำนวนห้องพักในพื้นที่สิงห์บุรีและอุบลราชธานีมีจำนวนน้อยกว่าข้อมูลของกรมการปกครอง ซึ่งน่าจะเป็นตัวเลขที่คลาดเคลื่อนและอาจทำให้ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ผลคลาดเคลื่อนไปด้วย จึงต้องใช้ข้อมูลนี้ด้วยความระมัดระวังด้วยเช่นกัน

การประเมินรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมในตารางที่ 7 พบว่าในภาพรวมเป็นจำนวนสูงถึง 11,739.82 ล้านบาท ในขณะที่รายได้จริงจากค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ทุกแห่งในปี พ.ศ. 2561 เท่ากับ 533.27 ล้านบาท หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 4.54 ของประมาณการรายได้เท่านั้น จากนั้นเมื่อ

พิจารณาเป็นรายจังหวัด พบว่าประมาณการรายได้ของ อบจ.ทั้ง 4 แห่งสูงกว่าจำนวนรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมที่ อบจ. แต่ละแห่งจัดเก็บได้จริงในปี พ.ศ. 2561 เป็นอย่างมาก กล่าวคือ อบจ. เชียงใหม่ อบจ.สงขลา อบจ.อุบลราชธานี และ อบจ.สิงห์บุรี มีศักยภาพในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมเท่ากับ 648.08, 408.58, 95.88 และ 10.08 ล้านบาท ตามลำดับ แม้จะพบว่าจำนวนห้องพักของจังหวัดอุบลราชธานีและสิงห์บุรีจะมีจำนวนน้อยกว่าฐานข้อมูลของกรมการปกครองก็ตาม และเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับผลการจัดเก็บรายได้จริงของ อบจ. ทั้ง 4 แห่งพบว่าการจัดเก็บจริงมีสัดส่วนร้อยละ 7.96, 1.30, 1.13 และ 1.59 ตามลำดับของประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมเท่านั้น ข้อมูลดังกล่าวจึงสะท้อนถึงการสูญเสียโอกาสในด้านรายได้ในช่วงที่ผ่านมา และน่าจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้ อบจ. ต่าง ๆ เร่งพัฒนาการบริหารจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้โดยด่วนต่อไป

ตารางที่ 8. ศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมในภาพรวม และจังหวัดตัวอย่าง 4 แห่ง ในปี พ.ศ. 2561 โดยใช้ข้อมูลโรงแรมและห้องพักจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

	ทั่วประเทศ	เชียงใหม่	สงขลา	อุบลราชธานี	สิงห์บุรี
จำนวนห้องพัก (ห้อง)	743,107	35,994	19,365	4,694*	613*
จำนวนผู้เข้าพัก (คน)	165,723,348	8,323,001	5,188,856	1,438,161	161,670
อัตราการเข้าพัก (%)	70.92	76.02	72.81	64.31	61.59
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก (ล้านบาท)**	1,651,751.4	64,807.8	40,858.5	4,794.1	504.25
อัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ.	1.74%	1%	1%	2%	2%
ประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	11,739.82	648.08	408.58	95.88	10.08
รายได้จริงจากค่าธรรมเนียมฯ (ล้านบาท)	533.27***	51.56	5.33	1.08	0.16
สัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้	4.54%	7.96%	1.30%	1.13%	1.59%
รายได้ที่สูญเสียไป (ล้านบาท)	11,206.55	596.52	403.25	94.80	9.92
สัดส่วนรายได้ที่สูญเสียไปต่อประมาณการรายได้	95.46%	92.04%	98.70%	98.87%	98.41%

ที่มา: ประเมินโดยผู้เขียน ข้อมูลสำรวจโดยกองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

หมายเหตุ : * ข้อมูลจำนวนห้องพักในจังหวัดสิงห์บุรีและจังหวัดอุบลราชธานี จากการสำรวจของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีจำนวนน้อยกว่ากรมการปกครอง;

** ข้อมูลประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพักรายจังหวัด เป็นข้อมูลที่คิดจากร้อยละ 60 ของรายได้ทั้งหมด (ที่เหลืออาจเป็นรายได้จากบริการอื่น ๆ) ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำรวจโดยกองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา; *** ข้อมูลรายได้จริงจากค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรมของ อบจ. ทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2561 มาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สรุปและอภิปรายผล

เนื้อหาบทความนี้นำเสนอแนวทางการวิเคราะห์ศักยภาพทางด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. ซึ่งก่อนหน้านี้ประสบข้อจำกัดที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียมของ อบจ. เป็นอย่างไร ควรมีการปรับปรุงพัฒนาเช่นใด โจทย์วิจัยดังกล่าวถูกมองข้ามไปในการพัฒนาความเป็นอิสระทางด้านรายได้สำหรับท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา ในการนี้ ผู้เขียนจึงพัฒนาแนวทางเพื่อประเมินศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรม โดยใช้วิธีเทียบเคียงจากข้อมูลแหล่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ ทั้งข้อมูลในระดับมหภาคจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมการปกครอง และ AirDNA และในระดับจังหวัดจากข้อมูลกรมการปกครอง ธุรกิจห้องพัก AirDNA และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ผลวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. โดยแหล่งข้อมูลต่าง ๆ แสดงดังตารางที่ 8 ต่อไปนี้ จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าภาพรวมการคาดการณ์รายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. จะอยู่ระหว่าง 964.52 ล้านบาทถึง 11,739.82 ล้านบาทในช่วงปี 2560/2561 ซึ่งเป็นพิสัย (Range) หรือเป็นช่วงห่างที่ค่อนข้างกว้าง และมีค่าเฉลี่ย (Average) เท่ากับ 6,352.17 ล้านบาท แต่ถ้าพิจารณาข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติที่คาดว่าจะเท่ากับ 2,201.40 ล้านบาทด้วยแล้วนั้น จะทำให้ค่าเฉลี่ยใหม่เท่ากับ 4,968.58 ล้านบาท การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียมในส่วนนี้สำหรับ อบจ. ให้เพิ่มขึ้นอย่างน้อย 1-10 เท่าตัวอาจเป็นโจทย์สำคัญเชิงนโยบายที่ควรต้องพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ชุดนี้

ตารางที่ 9. เปรียบเทียบผลการประมาณการรายได้ด้วยเทคนิคและแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ช่วงปี 2560/2561

แหล่งข้อมูล ผลวิเคราะห์	ผลจัดเก็บ จริง ของ อบจ.	สำนักงาน สถิติ แห่งชาติ	กรมการ ปกครอง (โรงแรมใน ระบบ)	AirDNA (ที่พักนอกระบบ โรงแรม)	กระทรวงการ ท่องเที่ยวและ กีฬา
ภาพรวมรายได้ ค่าธรรมเนียมโรงแรม (ล้านบาท)	533.27 (ปี 2561)	2,201.40 (ปี 2560)	824.07	140.45 964.52 (ปี 2561)	11,739.82 (ปี 2561)
ค่าธรรมเนียมโรงแรมจำแนกรายจังหวัด (ปี 2561) (ล้านบาท)					
- เชียงใหม่	51.56	ไม่มีข้อมูล		27.98	648.08
- สงขลา	5.33	ไม่มีข้อมูล		25.19	408.58
- อุบลราชธานี	1.08	ไม่มีข้อมูล		2.66	95.88
- สิงห์บุรี	0.16	ไม่มีข้อมูล		1.72	10.08

ที่มา : คำนวณโดยผู้เขียน

ทั้งนี้ พิจารณาว่าเทคนิคประมาณการรายได้ด้วยวิธีทางสถิติสมการถดถอย หรือ MRA มีอาจกระทำได้ในกรณีเช่นนี้เนื่องจากข้อมูลฐานการจัดเก็บรายได้ที่ผ่านมาเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เทคนิค MRA ย่อมนำไปสู่ผลประมาณการที่ไม่น่าเชื่อถือ ในขณะเดียวกัน การใช้ข้อมูลจากหลายแหล่งสามารถนำมาวิเคราะห์เทียบเคียงให้เกิดความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อมูลอ้างอิงเหล่านี้ให้ผลการประมาณการที่แม่นยำในระดับหนึ่งเท่านั้นเนื่องจากการรวบรวมข้อมูลโดยหน่วยงานต่าง ๆ

เหล่านี้อาจใช้เทคนิควิธีประมาณการที่แตกต่างกันไป ดังเช่นการประมาณการจากข้อมูลห้องพักของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา คาดว่าจะส่งผลให้รายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. สูงถึง 11,739.82 ล้านบาทนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นตัวเลขการคาดการณ์ที่น่าจะสูงเกินความเป็นจริง ซึ่งอาจเกิดเนื่องจากความต้องการที่จะรายงานตัวเลขเกี่ยวกับท่องเที่ยวและการเข้าพักในโรงแรมสูงเกินจริง (Over Report) เพื่อสื่อสารผลสำเร็จจากการกระตุ้นการท่องเที่ยวของไทยเราก็เป็นได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าตัวเลขอ้างอิงสำหรับนำไปใช้เชิงนโยบายในเรื่องนี้จึงอาจอยู่ระหว่าง 964.52 ล้านบาทถึง 2,201.40 ล้านบาทโดยประมาณในช่วงปี 2560/2561 ซึ่งหมายความว่า การสูญเสียในด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. อาจอยู่ที่ประมาณ 1-4 เท่าตัว ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนได้ว่า อบจ. ยังมีโอกาสและศักยภาพในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมนี้ได้เป็นอย่างมาก มีเช่นนั้นย่อมสูญเสียรายได้และทำให้ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมมีช่องว่างที่ก่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างกิจการที่ชำระค่าธรรมเนียมกับกิจการที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมได้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้เขียนจึงนำเสนอแนวทางการปรับปรุงเชิงประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการรายได้สำหรับ อบจ. ซึ่งอาจทำได้หลายประการดังต่อไปนี้ ในประการแรก อบจ. ควรพัฒนาระบบข้อมูลโรงแรมในเชิงรุก โดยทำงานประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัด กรมสรรพากร หรือกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และอาจรวมไปถึงธุรกิจห้องพักนอกระบบเช่น AirDNA เป็นต้น เพื่อให้มีระบบข้อมูลโรงแรมและที่พักจำนวนการเข้าพัก เป็นต้น เพื่อนำไปใช้บริหารจัดการภาษีได้อย่างครบถ้วน เป็นธรรม และตรงตามข้อเท็จจริง นอกจากนี้แล้ว อบจ. อาจใช้ระบบการสุ่มตรวจกิจการโรงแรมหรือที่พักบางแห่ง โดยการตรวจสอบเชิงลึกเกี่ยวกับข้อมูลการเข้าพัก รายได้ต่าง ๆ จากค่าเช่าห้องพัก เพื่อให้เกิดผลเชิงป้องปรามมิให้กิจการต่าง ๆ รายงานข้อมูลที่ไม่ตรงตามความเป็นจริงอีกต่อไป ซึ่งอำนาจของ อบจ. ตามกฎหมายสามารถกระทำการเรียกดูข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารจัดเก็บรายได้ได้อยู่แล้ว

ในระยะยาว อบจ. อาจใช้มาตรการเชิงระบบและมาตรการจูงใจควบคู่กันเพื่อเพิ่มผลสำเร็จของการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมดังกล่าว ในด้านระบบ การประสานข้อมูลร่วมกับหน่วยจัดเก็บภาษีอื่นที่มีฐานข้อมูลเดียวกันกับค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. เป็นเรื่องสำคัญ ในกรณีนี้ กรมสรรพากรมีการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากรายได้ค่าห้องพักอยู่เป็นประจำแล้ว การเชื่อมโยงข้อมูลหรือการมอบหมายให้กรมสรรพากรดำเนินการบริหารจัดการเก็บไว้แทน อบจ. โดยสามารถคิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้ (มาตรา 71 ของ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) วิธีการเช่นนี้น่าจะมีความคุ้มค่าและช่วยเพิ่มรายได้ค่าธรรมเนียมนี้ให้แก่ อบจ. ได้ไม่มากนักน้อย ส่วนในด้านการจูงใจนั้น อบจ. อาจจะต้องนำเงินรายได้ดังกล่าวไปพัฒนาและสร้างประโยชน์กลับคืนให้แก่ผู้เสียภาษีอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ ส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด พัฒนาทักษะบุคลากรในงานด้านบริการและการท่องเที่ยว การพัฒนาการคมนาคมและการจัดการสิ่งแวดล้อมของจังหวัดเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น เมื่อกิจการโรงแรมในฐานะผู้เสียภาษีมองเห็นประโยชน์ที่พึงจะได้รับชัดเจน ก็อาจเต็มใจแจ้งข้อมูลและยินดีเสียค่าธรรมเนียมโรงแรมอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยได้

นอกจากนี้ ในเชิงวิชาการนั้น ควรมีการศึกษาและวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. เพิ่มเติมอยู่เป็นประจำ เพื่อให้หน่วยงานนโยบายและหน่วยงานปฏิบัติมี

ข้อมูลเพื่อส่งเสริมและพัฒนารายได้สำหรับ อบท. ได้ต่อไป ในการนี้อาจให้มีศึกษาติดตามผลในระยะยาว (Time-Series Analysis) เพื่อสร้างความแม่นยำด้านข้อมูลมากขึ้น และสามารถวิเคราะห์เพิ่มเติมเป็นรายภูมิภาคหรือรายจังหวัดอื่น ๆ เพื่อให้สามารถใช้ติดตามผลการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อบจ. ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ครอบคลุมมากขึ้นต่อไป

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลจากการวิเคราะห์ครั้งนี้สะท้อนถึงช่องว่างของระบบบริหารจัดการเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ในปัจจุบันและประเมินโอกาสในการพัฒนารายได้ดังกล่าว โดยอ้างอิงข้อมูลจากหลายส่วน หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขสิ่งโดยอ้อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในทางภาษีอากรและ อบจ. สูญเสียรายได้โดยไม่จำเป็น การดำเนินการในเรื่องนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือและการพัฒนาเปลี่ยนแปลงหลายด้านที่สอดคล้องกันอย่างจริงจัง จึงจะประสบผลสำเร็จในการช่วยพัฒนาให้ อบจ. มีอิสระในการพึ่งพาตนเองทางการคลังในด้านรายได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปีการกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2563). การพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2556). การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรนันท กัลณหปุระ. (2547). เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยการต่อต้านภาษี : กรณีศึกษาการต่อต้านค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Bland, R. L. (2005). *A Revenue Guide for Local Government* (2nd ed.). Washington, D.C.: International City/County Management Association.
- Bonham, C. & Cangnes, B. (1996). Intervention Analysis with Cointegrated Time Series: The Case of the Hawaii Hotel Room Tax. *Applied Economics*, 28, 1281-1293.
- Cho, I. G. (2018). Fiscal Decentralization in Korea. *Asian Education and Development Studies*, 7(3), 279-290.
- Hofman, B. & Kaiser, K. (2002). The Making of the Big Bang and its Aftermath: A Political Economy Perspective. The Conference entitled Can Decentralization Help Rebuild Indonesia? Atlanta. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Translated References

- Gluntapura, O. (2004). *Political Economy of Tax Revolts: A Case of Hotel Tax for Provincial Administrative Organization*. Doctoral Dissertation in Political Sciences, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Krueathep, W. et al. (2014). *Fifteen Years Review of Thai Decentralization Research Summary and Policy Recommendations*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- Krueathep, W. et al. (2020). *Enhancing Capabilities of Local Revenue Administration in Thailand* (Research Report). Bangkok: Thailand Science Research Institute and consultancy, Thammasat University and Innovation. (in Thai)
- Research Institute and consultancy, Thammasat University. (2009). *Monitoring the Progress of Thai Decentralization* (Research Report). Bangkok: Research Institute and consultancy, Thammasat University. (in Thai)
- Waranyuwatthana, S. (2013). *Fiscal Decentralization to Local Government: Concepts and Practices in Thailand*. Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai)