

การนำเสนอ

สภาพปัญหา ผลการศึกษา และแนวทางการแก้ไขปัญหา การประกอบธุรกิจโรงแรมและที่พักค้างคืน

เชมภัทร ทฤษฎีคุณ

นักวิจัยอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

เสนอต่อ

คณะกรรมการการศึกษาแนวทางการปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการกำกับดูแลและส่งเสริม
การประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ภายใต้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

วันพุธ ที่ 17 เมษายน 2567 · ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (MS Team)



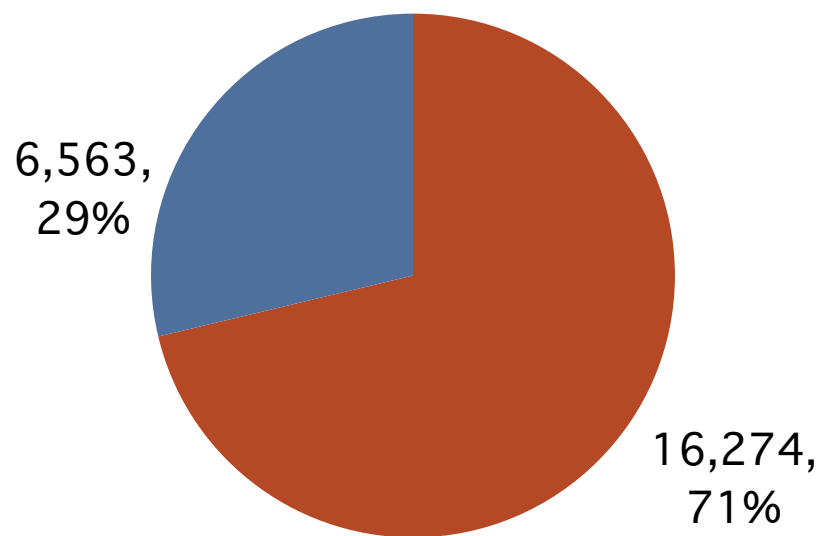
ประเทศไทยมีจำนวนที่พักที่ไม่ได้อยู่ในระบบจำนวนมากกว่า 80,000 แห่ง และภาครัฐไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์ที่จะบอกจำนวนที่แท้จริง



กรมการท่องเที่ยว กระทรวงมหาดไทย

จำนวนโรงแรมและที่พักค้างคืน*

■ โรงแรมทุกขนาด ■ สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม



ข้อมูล ณ วันที่ 24 มกราคม 2567

Source: กรมการท่องเที่ยว

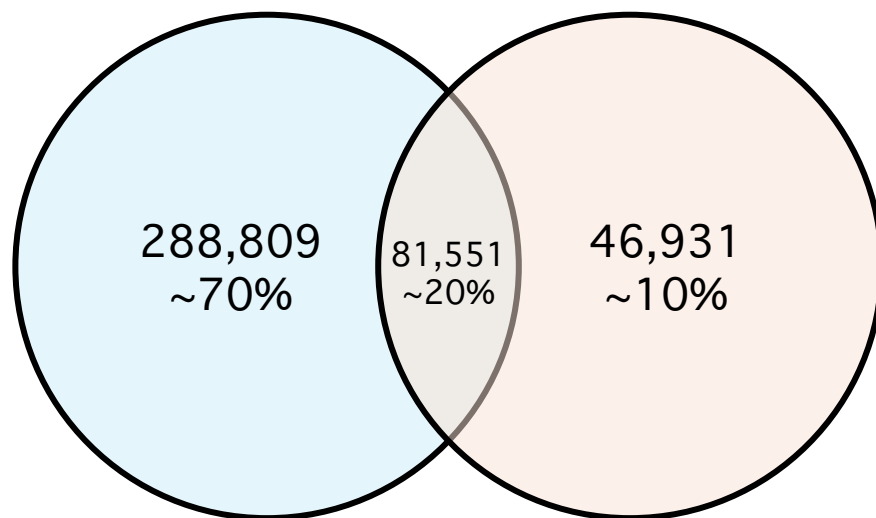
- จำนวนผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและที่พักค้างคืนในประเทศไทยมีจำนวนประมาณ 90,185 แห่ง อ้างอิงจากข้อมูลของ Agoda (ณ วันที่ 16 เมษายน 2567) ซึ่งมากกว่าข้อมูลจำนวนที่ได้รับอนุญาตและจดทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยวถึง 67,348 แห่ง
- จำนวนผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและที่พักค้างคืนจาก Agoda เป็นจำนวนสถานที่พักจากผู้ให้บริการที่จดทะเบียนบนแพลตฟอร์ม จึงมีทั้งที่พักที่ได้รับอนุญาตและจดทะเบียนถูกต้องและไม่ถูกต้อง

ตัวอย่างการขาดแนวทางการวางนโยบายภาครัฐ: การเข้าพักของคนต่างด้าว

การเชื่อมโยงจำนวนผู้เข้าพักในโรงแรมและที่พักค้างคืน
ในจังหวัดภูเก็ต

การรายงานมาตรา 38
พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ
จำนวนข้อมูล 370,809 รายการ

การรายงาน ร.ร. 4
พ.ร.บ. โรงแรม
จำนวนข้อมูล 128,482 รายการ



- กฎหมายกำหนดให้ต้องรายงานผู้เข้าพักในโรงแรมตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ (เฉพาะคนต่างด้าว) และ พ.ร.บ. โรงแรมฯ (ทั้งคนต่างด้าวและคนไทย)
- จำนวนการรายงานมีความคาดเคลื่อนกันเนื่องจากขอบเขตผู้เข้าพักตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ มีประเภทที่พักที่ได้รับ การสำรวจมากกว่า พ.ร.บ. โรงแรม โดยครอบคลุมถึงที่พักอื่นๆ อาทิ อพาร์ทเมนต์ บ้านเช่า คอนโด ฯลฯ

ข้อมูล ณ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2567

Source: กรมการปกครอง

การไม่สามารถขออนุญาตเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ มีโรงแรมและที่พักค้างคืนไม่ได้ขึ้นทะเบียนจำนวนมาก

การไม่เข้าสู่ระบบของโรงแรมและที่พักค้างคืนอาจจะมาจากหลายๆ สาเหตุ อาทิ กรณีไม่ต้องการเข้าสู่ระบบตั้งแต่แรกของโรงแรม
ที่ประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย กรณีกฎหมายยกเว้น และอีกกรณีคือ การไม่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

การไม่สามารถขออนุญาตได้มาจาก:



รูปแบบธุรกิจไม่สอดคล้อง

พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2547



เงื่อนไขด้านอาคาร

พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522



เงื่อนไขด้านผังเมือง

พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2562



เงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม

พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ

Business management

- ธุรกิจมีความหลากหลาย แต่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบธุรกิจตามสายตาผู้บังคับใช้กฎหมายปัจจุบัน เช่น เรือนแพ (ก่อนหน้านี้) บ้านต้นไม้ รถบ้าน สถานที่กางเต็นท์ และ BnB
- รูปแบบธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขด้านอาคาร

Physical structure

- กฎหมายควบคุมอาคารไม่รองรับโรงแรมขนาดเล็กและการนำตึกเก่ามาดัดแปลงเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรม
- กฎหมายผังเมืองและสิ่งแวดล้อมกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องโรงแรมโดยไม่พิจารณาตามขนาดและผลกระทบ

รูปแบบธุรกิจไปไกลแล้ว แต่กฎหมายตามไม่ทัน



- ประเภทของโรงแรมไม่สะท้อน Business model ของธุรกิจที่พักค้างคืน และการใช้ทรัพยากร
 - กฎหมายโรงแรม = ควบคุมห้อง + สิ่งอำนวยความสะดวกภายใน อาทิ ห้องประชุมและครัว
 - รูปแบบที่พักควรเปิดให้กับธุรกิจ อาทิ โฮสเทล เกสต์เฮาส์ และโรงแรมแคปซูล
 - ในต่างประเทศมีการกำหนดมาตรฐานสำหรับที่พักแต่ละประเภท
- นิติสัมพันธ์ตามสัญญาเช่าที่พักค้างคืนตามกฎหมายโรงแรมถูกควบคุมโดยรัฐมากเกินไป อาทิ การกำหนดว่าโรงแรมต้องพักค้างคืนเป็นรายวัน (ถ้ารายเดือนจะไปซักรับหอพัก)
 - แพลตฟอร์มแบบ Airbnb เข้ามาท้าทายนิติสัมพันธ์การเช่าแบบปัจจุบัน
 - แพลตฟอร์มได้ทำให้การเช่าที่อสังหาริมทรัพย์แบบรายวันสามารถบริหารจัดการได้ง่ายขึ้น ในขณะที่เดียวกันกฎหมายไม่รองรับนิติสัมพันธ์ดังกล่าว (สหณ รัตนไพจิตร และคณะ, 2564 และจักรกฤษณ์ ควรพจน์ และกัญจน์ จิระวุฒิพงศ์, 2563)
- มาตรฐานการให้บริการยึดโยงกับคุณภาพโรงแรมใหญ่
 - อาทิ ระบบการติดต่อสื่อสาร (โทรศัพท์บ้าน) สำหรับติดต่อภายในและภายนอกโรงแรม
 - เงื่อนไขในลักษณะนี้ไม่ได้สอดคล้องกับ Business model ใหม่ ๆ อาทิ โฮสเทล เกสต์เฮาส์ และโรงแรมแคปซูล
- ใบอนุญาตจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมและที่พักค้างคืน

การเข้าสู่ระบบของโรงแรมไม่ได้ส่งผลทั้งกับภาครัฐ ในการกำกับกิจการและจัดเก็บรายได้ ส่งผลต่อต้นทุนภาคเอกชน



ผลกระทบของภาครัฐ

- การขาดข้อมูลในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว
- การขาดข้อมูลในการกำกับกิจการ เนื่องจากไม่สามารถรู้ได้ว่า จำนวนโรงแรมที่แท้จริงมีเท่าใด
- การไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากภาษี ค่าธรรมเนียม และรายได้ของ อบจ. จากห้องพักโรงแรม



ผลกระทบของภาคเอกชน

- ต้นทุนค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้นจากการไม่สามารถประกอบธุรกิจโรงแรมได้ตามกฎหมาย 3,375,933,440 บาทต่อปี (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2562)
- ความเสี่ยงที่เกิดจากการถูกเรียกรับสินบน เนื่องจากประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย
- การเข้าไม่ถึงสินเชื่อ



แก้ไขกฎหมายโรงแรม

- กฎหมายควรเปิดกว้างไม่เฉพาะโรงแรม แต่ควรเป็น กฎหมายโรงแรมและที่พักค้างคืน
 - กฎหมายเปิดรับที่พักหลากหลายประเภท โดยจัดหมวดหมู่หน้าที่ของผู้ให้บริการ
 - หน้าที่พื้นฐาน อาทิ ความปลอดภัยในการเข้าพัก และความรับผิดชอบในทรัพย์สิน
 - หน้าที่เพิ่มเติมเฉพาะการให้บริการที่พักแต่ละลักษณะ
- กฎหมายไม่ควรปิดกั้นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาเช่าที่พัก ระหว่างรายวันกับรายเดือน
- โอนความรับผิดชอบตามกฎหมายโรงแรมไปอยู่กับ อปท.



แก้ไขกฎหมายอื่น

- แก้ไขกฎหมายควบคุมอาคารเพื่อรองรับเกณฑ์ความปลอดภัยของอาคารเก่าดัดแปลงเป็นโรงแรม
- แก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมกับผังเมืองให้สอดคล้องกับประเภทของที่พักใหม่ๆ ให้สามารถประกอบธุรกิจได้



WWW.TDRI.OR.TH



FACEBOOK/TDRI.THAILAND



@TDRI_THAILAND



@TDRI.THAILAND