

ภาษีที่พัก : ภาษีที่หลายคนมองข้าม

นายลัทธพล เจริญชันษา

นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ภาษีที่พัก

จากการที่มีชาวประเทญี่ปุ่นได้กำหนดมาตรการเก็บภาษีที่พักจากนักท่องเที่ยวในเมืองเกียวโตเพิ่มขึ้นมา ซึ่งเมืองเกียวโตนั้นนับเป็นเมืองที่สามต่อจากเมืองโตเกียวและโอซาก้าที่ได้มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าว หลายคนอาจสงสัยว่าภาษีที่พักนั้นคืออะไรและจะส่งผลกระทบต่ออย่างไร

จริงๆแล้วภาษิดังกล่าวนั้นไม่ใช่สิ่งใหม่ เนื่องจากเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญหลายๆที่ เช่น ปารีส มาดริด หรือเบอร์ลิน ล้วนมีการเก็บภาษิดังกล่าวแล้วทั้งสิ้น โดยที่พักในเมืองนั้นๆอาจจะเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยวเพิ่มเติมขณะทำการเช็คอิน หรืออาจจะปรากฏเป็นรายการหนึ่งในใบเสร็จค่าที่พักที่ต้องจ่าย ซึ่งนักท่องเที่ยวหลายคนมองข้าม

ที่มาและเหตุผล

ภาษีท่องเที่ยวนี้มีที่มาจากกรณีที่มีปริมาณนักท่องเที่ยวหลังไหลเข้ามาในเมืองเมืองหนึ่งเป็นจำนวนมาก จนอาจส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นนั้นๆ ตลอดจนความเสื่อมโทรมหรือเสื่อมสภาพของสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ เมืองดังกล่าวจึงออกมาตรการเก็บภาษีที่พักจากนักท่องเที่ยว เพื่อที่จะนำเงินที่ได้ไปใช้สนับสนุนการท่องเที่ยวในท้องถิ่นนั้นๆต่อไป

ยกตัวอย่างเช่นในเมืองเกียวโตประเทศญี่ปุ่น เมืองดังกล่าวมีปริมาณนักท่องเที่ยวสูงขึ้นมากในแต่ละปี โดยมีจำนวนสูงถึง ๕๕ ล้านคนในปี ๒๐๑๖ ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าเมืองเล็กๆอย่างเกียวโตจะรับไหว ส่งผลให้เกิดปัญหาความแออัด การขนส่งสาธารณะที่ไม่อาจรองรับปริมาณดังกล่าวได้บ่อยครั้ง ตลอดจนปัญหาความขาดแคลนที่พัก โดยมีการประเมินว่ามีนักท่องเที่ยวประมาณ ๑.๑ ล้านคนในปี ๒๐๑๖ ที่ต้องหันไปใช้ที่พักที่ผิดกฎหมายในขณะนั้น (ที่พักที่เอกชนปล่อยให้เช่าด้วยตนเองหรือผ่านแอปพลิเคชัน เช่น Airbnb) สภาเมืองเกียวโตจึงออกมาตรการเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยวดังกล่าว เพื่อนำเงินที่ได้ไปพัฒนาการขนส่งสาธารณะ และส่งเสริมการท่องเที่ยวของตนต่อไป

การคำนวณภาษีที่พัก

การเก็บภาษิดังกล่าวมีหลายแบบแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ อันอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

๑) การเก็บภาษีในอัตราเดียวสำหรับทุกประเภทที่พัก เช่นในกรุงปราก ประเทศเช็กที่เก็บภาษีจากนักท่องเที่ยว ๑๕ โครนาเช็ก หรือประมาณ ๒๒ บาทต่อคนต่อคืน

๒) การเก็บภาษีที่พักในอัตราแปรผันตามราคาที่พัก ซึ่งการเก็บภาษีประเภทนี้ จะมีวิธีการคำนวณที่แตกต่างกันออกไป โดยอาจแบ่งได้เป็นสองวิธี ดังนี้

๒.๑) การคำนวณภาษีโดยอิงตามราคาที่พัก ไม่ว่าจะเป็นการคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของราคาที่พัก เหมือนในกรุงบูดาเปสต์ ประเทศฮังการีที่คิดภาษีดังกล่าวในอัตราร้อยละ ๔ ของราคาที่พัก หรือการคิดภาษีตามฐานราคาที่พักเหมือนในกรุงเกียวโตประเทศญี่ปุ่นที่จะเก็บ ๒๐๐ เยนสำหรับราคาที่พักไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ เยน เก็บ ๕๐๐ เยนสำหรับราคาที่พักตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ เยนถึง ๔๙,๙๙๙ เยน และเก็บ ๑,๐๐๐ เยนสำหรับราคาที่พักตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ เยนเป็นต้นไป

๒.๒) การคำนวณภาษีโดยอิงตามประเภทที่พัก เช่นในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสจะเก็บ ๐.๘๘ ยูโรสำหรับโรงแรมหนึ่งดาว และจะเก็บเพิ่มขึ้นตามลำดับสำหรับโรงแรมสองดาว สามดาว สี่ดาว จนถึงจะเก็บ ๓.๓ ยูโรสำหรับโรงแรมห้าดาวเป็นต้น

นอกจากการคำนวณภาษีที่ต่างกันในแต่ละพื้นที่นั้น หลายๆเมืองยังมีมาตรการยกเว้นภาษีที่ต่างกันอีกด้วย เช่นการยกเว้นภาษีที่พักสำหรับนักเรียนหรือผู้ใหญ่ที่เข้าร่วมในการทัศนศึกษาในกรุงเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น หรือการยกเว้นภาษีสำหรับเด็กในหลายๆ เมืองในทวีปยุโรปเช่น ปารีสหรือมิลาน เป็นต้น

ข้อเสียและอุปสรรค

จากมาตรการเก็บภาษีที่พักซึ่งมุ่งเก็บจากนักท่องเที่ยวนั้น ทางฝั่งผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมย่อมมองว่าเป็นอุปสรรค เนื่องจากภาษีดังกล่าวเป็นมาตรการหนึ่งที่เพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้แก่นักท่องเที่ยว จนอาจส่งผลกระทบต่อจำนวนนักท่องเที่ยวที่อาจลดลงได้ ตลอดจนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเยี่ยมชมต้องเสียภาษีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งอยู่แล้ว เช่นภาษีมูลค่าเพิ่มอันเกิดจากการใช้จ่ายใช้สอยของนักท่องเที่ยวอื่นๆ ซึ่งหากจำนวนนักท่องเที่ยวลดลงก็ย่อมส่งผลกระทบต่อจำนวนเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีในส่วนอื่นๆลดลงตามไปด้วย

ในประเด็นนี้ หากมองย้อนกลับไปในหลายๆเมืองที่ได้มีการเก็บภาษีที่พักนั้น ปริมาณนักท่องเที่ยวก็มีได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด ดังเช่นในกรุงโตเกียวหรือกรุงปารีสที่มีการเก็บภาษีดังกล่าวมาเป็นเวลานาน แต่ปริมาณนักท่องเที่ยวก็เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ทั้งนี้อาจเกิดขึ้นจากอัตราการเก็บภาษีที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งโดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ ๑ ถึงร้อยละ ๕ ของราคาที่พัก อันป็นอัตราที่ต่ำมาก จนอาจไม่กระทบต่อการตัดสินใจของนักท่องเที่ยวได้

ข้อดีและผลประโยชน์

หากมองถึงข้อดีของการเก็บภาษีที่พัก มาตรการเก็บภาษีดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญในการหาเงินให้แก่ส่วนท้องถิ่น ดังเช่นภาษีกรุงเกียวโตที่กำลังจะมีผลบังคับใช้นั้น มีการคาดการณ์ว่าเมืองเกียวโตจะสามารถเก็บเงินได้ประมาณ ๔.๕๖ พันล้านเยนต่อปี หรือในประเทศฝรั่งเศส ทาง Airbnb ได้ทำข้อตกลงเก็บภาษีดังกล่าวแทนส่วนท้องถิ่นจากนักท่องเที่ยวที่เข้ามาใช้บริการของตนโดยตรง ซึ่งในปี ๒๐๑๗ Airbnb ได้รวบรวมเงินดังกล่าวส่งให้แก่ประเทศฝรั่งเศสถึง ๑๓.๕ ล้านยูโร โดย ๖.๙ ล้านยูโรนั้นมาจากภาษีที่เก็บได้จากเมืองปารีส เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้มาตรการเก็บภาษีที่พักจะเป็นมาตรการที่เพิ่มภาระให้แก่นักท่องเที่ยว แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือที่สร้างเงินจำนวนมากให้แก่เมืองท่องเที่ยวอื่นๆ โดยที่เมืองดังกล่าวสามารถนำเงินที่ได้ไปใช้ปรับปรุงและส่งเสริมการท่องเที่ยวของตนได้นั่นเอง

ปัญหาการปล่อยให้เช่าที่พักรายวันของเอกชน

ปัญหาหนึ่งซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการเก็บภาษีที่พัก คือปัญหาการปล่อยให้เช่าที่พักรายวันจากภาคเอกชนทั้งด้วยตนเองหรือผ่านแอปพลิเคชันเช่น Airbnb เนื่องจากหลายประเทศยังไม่มีกฎหมายรองรับสำหรับการปล่อยให้เช่าที่พักดังกล่าว จนอาจเกิดปัญหาด้านการควบคุม ดูแล ตลอดจนปัญหาการขาดมาตรการจัดเก็บภาษีที่พัก อันจะส่งผลถึงความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการโรงแรมที่ต้องเก็บภาษีดังกล่าว

ปัญหาข้างต้นอาจพิจารณาจาก CASE STUDY ในประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นนั้นเดิมทีมิได้มีกฎหมายรองรับการปล่อยให้เช่าในรูปแบบดังกล่าว ดังนั้น การเก็บภาษีที่พักทั้งในเมืองโตเกียวซึ่งเริ่มใช้ในปี ๒๐๐๒ หรือภาษีที่พักในเมืองโอซาก้าซึ่งเริ่มใช้ในปี ๒๐๑๗ ล้วนมุ่งบังคับต่อที่พักที่ได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น หากแต่เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงที่มีเอกชนทำการปล่อยให้เช่าที่พักรายวันด้วยตนเอง หรือที่เรียกว่า Minpaku เป็นจำนวนมาก ตลอดจนการเติบโตของกิจการ Airbnb อย่างต่อเนื่องภายในประเทศ ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมาย The Minpaku home sharing law ซึ่งจะเริ่มบังคับใช้ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๑ เพื่อรองรับการปล่อยให้เช่าดังกล่าว

กฎหมายฉบับนี้ได้อนุญาตให้เอกชนสามารถปล่อยให้เช่าที่พักได้โดยไม่จำเป็นต้องมาขออนุญาต หากแต่ต้องมาลงทะเบียนกับส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตลอดจนกำหนดมาตรการควบคุมการปล่อยเช่าดังกล่าวอีกด้วย ดังนั้น กฎหมายนี้จึงได้เข้ามารองรับและควบคุมการปล่อยให้เช่าของภาคเอกชนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย อีกทั้งด้วยระบบลงทะเบียนที่เข้ามาแทนที่การขออนุญาตนั้น จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการเป็นฐานข้อมูลเพื่อจัดเก็บภาษีที่พักในทุกๆ ประเภทต่อไป

ดังจะเห็นได้จากการที่เมืองเกียวโตได้กำหนดมาตรการเก็บภาษีที่พักใหม่ที่จะเก็บจากที่พักทุกประเภท ซึ่งจะมีผลบังคับใช้วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๑ อันสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศ The Minpaku home sharing law ที่ออกมารองรับการปล่อยให้เช่าดังกล่าวและจะมีผลบังคับใช้ก่อนหน้านั้นนั่นเอง

ภาษีที่พักกับประเทศไทย

หากมองย้อนกลับมาดูในประเทศไทย ประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาที่เกิดขึ้นจากปริมาณนักท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องสภาพความเป็นอยู่ ความสกปรกซึ่งเกิดจากปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ จึงน่าคิดว่าการเก็บภาษีที่พักนั้นอาจจะเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาข้างต้นและเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มรายได้ให้แก่ส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะนำเงินไปปรับปรุงและส่งเสริมการท่องเที่ยวของตนต่อไป

อีกทั้งน่าคิดต่อไปอีกว่า หากจะนำมาตรการเก็บภาษีดังกล่าวมาปรับใช้ในประเทศไทยนั้น เราจะมีวิธีแก้ปัญหาเรื่องการจัดเก็บภาษีดังกล่าวจากการปล่อยให้เช่าที่พักของประชาชนโดยตรง หรือผ่านแอปพลิเคชัน เช่น Airbnb ได้อย่างไร หรือนำประเทศญี่ปุ่นมาเป็นต้นแบบในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในอนาคต