

Academic Article

มาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยว LEGAL MEASURES IN TAX COLLECTION FROM THE TOURISTS

นภัสรพี เตชางกูร

Nabhasrabi Tejangkura

สาขานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Laws Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University

Bangkok, Thailand

nabhasrabi@outlook.com

Received: 2020-06-14

Revised: 2020-10-31

Accepted: 2020-11-02

บทคัดย่อ

การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ประเทศไทยได้พัฒนาศักยภาพในการแข่งขันด้านธุรกิจท่องเที่ยว และมีปริมาณนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้มาจากการท่องเที่ยว ซึ่งในการท่องเที่ยวดังกล่าว นักท่องเที่ยวได้ใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยโดยไม่มีการจัดเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยวเพื่อนำมาพัฒนาประเทศ และไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยว ในขณะที่หลายประเทศ อาทิ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศมาเลเซีย มีการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 แล้วจะเห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 จะมีใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวโดยตรง เช่น การจัดเก็บภาษีในต่างประเทศ แต่พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการท่องเที่ยวภายในประเทศของนักท่องเที่ยวต่างชาติเพื่อใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวได้ ผู้เขียนเห็นว่า มีความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในประเทศไทย อันเป็นการทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อนำมาพัฒนาประเทศและเพื่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวต่อไป อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

คำสำคัญ: การท่องเที่ยว ภาษีนักท่องเที่ยว นโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ

ABSTRACT

Tourism plays an important role in driving the global economy including Thailand. Thailand has developed competitiveness in the tourism business and there is a constant number of tourists coming to the country, therefore, Thailand is a country that earns income from tourism. In such tourism, tourists can use and benefit from the natural resources and environment of Thailand but there is no collecting taxes from tourists from these activities to develop the country including no law on tourist taxation while many countries such as Japan, Netherlands, Malaysia, have there are various forms of tourist tax collection. Although there is no law on tourist taxation in Thailand but according to National Tourism Policy Act B.E. 2551, it can be seen that it is not a law on direct tourist tax, but a law that requires the National Tourism Policy Board to propose to the Cabinet the collection of domestic tourism fees for foreign tourists for administrative expenses and be able to develop tourism. The author's opinion is there is a possibility of collecting tourist taxes in Thailand which will increase the state's income for the development of the country and for the administration and development of tourism by virtue of National Tourism Policy Act B.E. 2551.

Keywords: Tourism, Tourist tax, National tourism policy

บทนำ

องค์การการท่องเที่ยวโลก (United Nation of World Tourism Organization: UNWTO) ได้สรุปสถานการณ์การท่องเที่ยวโลกปี 2561 ว่าการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก (Ministry of Tourism and Sports, 2019) ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันด้านธุรกิจท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปัจจัยด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านโครงสร้างพื้นฐานการบริการท่องเที่ยวเป็นอันดับ 10 ของโลก และด้านการคมนาคมเป็นอันดับ 14 ของโลกและทางอากาศเป็นอันดับ 22 ของโลก (National Innovation Agency (Public Organization), 2019) รวมทั้งจากข้อมูลกระทรวง

การท่องเที่ยวและกีฬาปรากฏว่า มีปริมาณนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีรายได้มาจากการท่องเที่ยว ซึ่งการท่องเที่ยวดังกล่าวนักท่องเที่ยวได้ใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยโดยไม่มีการจัดเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยวเพื่อนำมาซึ่งรายได้ในการพัฒนาประเทศ ประกอบกับการที่รัฐเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้รับคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจากการซื้อสินค้า เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่มีรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติคงมีแต่เพียงรายได้จากการจัดเก็บจากผู้ประกอบการทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ด้วยเหตุที่เป็น

บุคคลที่มีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (9) (Constitutional Law B.E. 2560 , Section 50) ซึ่งภาษีต่าง ๆ ที่ได้รับนั้น รัฐจัดเก็บไปเพื่อทำนุ บำรุง พัฒนา รวมถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ว่าการมีปริมาณนักท่องเที่ยวจำนวนมากส่งผลให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจมีรายได้หรือรายรับจากธุรกิจการท่องเที่ยวแต่รายรับหรือรายได้ดังกล่าวเป็นของภาคเอกชนในลักษณะปัจเจก รัฐทำแต่เพียงการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการในฐานะที่เป็นผู้ขายสินค้าหรือบริการเท่านั้นแต่ไม่มีการจัดเก็บภาษีกับนักท่องเที่ยวผู้ใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ในขณะที่ในหลายประเทศ อาทิ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสเปน ประเทศอิตาลี ประเทศสวีเดนแลนด์ มีการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยว อีกทั้งแม้ว่าในปัจจุบันได้มีการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทในท้องถิ่นมาจัดการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของอัตราห้องพักแต่ยังมีการจัดเก็บที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนนักท่องเที่ยวทำให้รัฐไม่มีรายได้เพียงพอต่อการทำนุ บำรุง พัฒนา รวมถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงจัดทำบทความฉบับนี้ขึ้นเพื่อประสงค์จะนำเสนอการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวและความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยศึกษาจากการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในประเทศต่าง ๆ ภูมิมาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในประเทศไทย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอันเป็นการทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อนำมาพัฒนาประเทศต่อไป

สถานการณ์และสถิติเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ถูกจัดอันดับในอันดับที่ 31 ในการจัดอันดับศักยภาพในการแข่งขันด้านธุรกิจท่องเที่ยวของแต่ละประเทศทั่วโลกฉบับปี 2019 โดย World Economic Forum จากทั้งหมด 140 ประเทศ ซึ่งขยับอันดับขึ้นจากอันดับที่ 34 ในปี 2017 และหากเปรียบเทียบในกลุ่มประเทศอาเซียน ประเทศไทยจะอยู่ในอันดับที่ 3 รองจากประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย (National Innovation Agency (Public Organization), 2019) และจากสถิตินักท่องเที่ยวและรายได้จากนักท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 จวบจน พ.ศ. 2562 (Ministry of Tourism and Sports, 2019) สรุปได้ตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติและรายได้ ปี 2559 – 2562

พ.ศ.	จำนวนนักท่องเที่ยว (คนต่อปี)	รายได้ (ล้านบาทต่อปี)
2562	39,797,406	1,933,368.23
2561	38,178,194	1,876,136.90
2560	35,591,978	1,831,105.00
2559	32,529,588	1,633,497.55

เอกสารอ้างอิง: Ministry of Tourism and Sports
Tourist statistics 2016 - 2019

จากตารางสรุปจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติและรายได้ ปี 2559 – 2562 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 จนถึง พ.ศ. 2562 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มจากจำนวน 32,529,588 คน เป็น 39,797,406 คน แสดงให้เห็นว่าทิศทางการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทยมีความมั่นคงและยั่งยืนสามารถสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการในประเทศได้เป็นอย่างดี เมื่อพิจารณารายได้ของประเทศไทยจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ ปี 2559 - 2562 แล้ว จะเห็นได้ว่ารายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติเพิ่มขึ้นนับจาก พ.ศ. 2559 จำนวน 1,633,497.55 ล้านบาท เป็นจำนวน 1,933,368.23 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2562

วัตถุประสงค์และแนวคิดในการจัดเก็บภาษี

การจัดเก็บภาษีมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1. การหารายได้เข้ารัฐเพื่อใช้จ่ายในการบริหารประเทศ (Dulyaluck Trachootamma, 2010) 2. เพื่อรักษา

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอีกวิธีหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เช่น ในภาวะที่ประเทศชาติประสบปัญหาเงินเฟ้อ รัฐอาจใช้นโยบายขึ้นภาษีเพื่อทำให้ประชาชนลดการบริโภคเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานให้เท่าเทียมกัน แต่ในภาวะเงินฝืด รัฐอาจใช้นโยบายลดอัตราภาษีของสินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อให้ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวให้มีกำลังในการบริโภค (Dulyaluck Trachootamma, 2010) 3. เพื่อส่งเสริมหรือควบคุมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจสำหรับการผลิตหรือการดำเนินธุรกิจบางประเภทที่จะก่อให้เกิดผลดีกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรัฐอาจใช้นโยบายทางภาษีเพื่อส่งเสริมการดำเนินการธุรกิจในประเทศนั้น ๆ โดยการยกเว้นหรือลดอัตราภาษีธุรกิจดังกล่าว แต่หากว่าธุรกิจนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจก็อาจขึ้นอัตราภาษีเพื่อลดปริมาณการผลิตหรือการดำเนินธุรกิจนั้นหรือการกำหนดให้เสียภาษีสรรพสามิต

นอกเหนือจากภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น สินค้าประเภทสุรา ยาสูบ และน้ำหอม เป็นต้น (Dulyaluck Trachoothamma, 2010) 4. เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมด้วยการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมกันในสังคม เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) ผู้มีรายได้น้อยจะเสียภาษีในอัตราต่ำ ผู้มีรายได้มากจะเสียภาษีในอัตราสูง (Dulyaluck Trachoothamma, 2010) และ 5. เพื่อสนองต่อนโยบายบางประการของรัฐบาล (Tax Technical Group, 2013)

สำหรับแนวคิดในการจัดเก็บภาษีนั้น Adam Smith วางแนวคิดรากฐานเอาไว้ 7 ประการ คือ (Kirkkiet Pipatsereethamma, 2003)

1. หลักของความแน่นอน (Certainty) กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีต้องมีความชัดเจนและแน่นอนทั้งเรื่องฐานภาษี อัตราภาษี วันเวลาและวิธีการในการเสียภาษีและการจัดเก็บต้องมีกฎหมายกำหนด เพื่อมีรายได้ที่จะจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันการทุจริต (Anti-corruption) และการสร้างอิทธิพลของผู้จัดเก็บ

2. หลักของการประหยัด (Low Compliance and Collections Costs) ระบบบริหารจัดการภาษีที่ดีนั้น ภาษีอากรแต่ละประเภทที่จัดเก็บต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีน้อยที่สุด

3. หลักของความเสมอภาค (Equity) การจัดเก็บภาษีอากรที่ดีจะต้องก่อให้เกิดความยุติธรรมหรือความเสมอภาคแก่ผู้เสียภาษีทุกคน หลักความยุติธรรมในการเก็บภาษีเป็นหัวใจของระบบภาษีที่ดี การพิจารณาความเป็นธรรม เรา

จะต้องพิจารณาทั้งความเป็นธรรมเกี่ยวกับภาษีที่จะจัดเก็บ และความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการจัดเก็บภาษี การเก็บภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability to Pay) แยกเป็น 2 หลัก คือ ความเสมอภาคตามแนวนอน (Horizontal Equity) และความเสมอภาคในแนวตั้งหรือแนวดิ่ง (Vertical Equity) ซึ่งพิจารณาได้ กล่าวคือ ความเสมอภาคตามแนวนอนกำหนดให้ผู้มีฐานะหรือรายได้เท่าเทียมกัน จะต้องเสียภาษีเท่ากันในลักษณะที่ว่า “Equals Should Be Treated Equally” ส่วนความเสมอภาคตามแนวตั้งกำหนดให้ผู้มีความสามารถในการเสียภาษีหรืออยู่ในสถานการณ์ในการเสียภาษี (Taxpaying Circumstance) ที่แตกต่างกันควรจะเสียภาษีในลักษณะที่แตกต่างกันในลักษณะ “Unequal Should Be Treated Unequally”

4. หลักการยอมรับ (Acceptability) ภาษีทุกชนิดที่จะจัดเก็บจากประชาชนต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทจึงจะทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งการที่ประชาชนจะให้การยอมรับมากขึ้นเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษีของรัฐ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีคาดว่าจะได้รับจากรัฐด้วย หากรัฐสามารถแสดงให้เห็นประชาชนเห็นว่าเงินที่เก็บภาษีไปจะกลับคืนเป็นผลประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีในอนาคต ย่อมมีส่วนช่วยให้ประชาชนยอมรับการเสียภาษีมากขึ้น และทำให้ความสำนึกในการเสียภาษี (Tax Consciousness) ของประชาชนมีมากยิ่งขึ้นด้วย

5. หลักของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

(Enforceability) ภาษีอากรทุกประเภทที่จะจัดเก็บ จะต้องสามารถทำการบริหารการจัดเก็บให้ได้ผล ในทางปฏิบัติ

6. หลักของการทำรายได้ (Productivity) ภาษีที่ดีควรเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐ เป็นอย่างดี เช่น เป็นภาษีที่มีฐานใหญ่ และฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศ ซึ่งจะทำให้รัฐได้รับรายได้จากภาษีอากรมากโดยไม่ต้องเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษี

7. หลักของความยืดหยุ่น (Flexibility) ภาษีที่ดีควรจะเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย

การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวและความเป็นไปได้ ในการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในประเทศไทย

การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยว

ภาษีนักท่องเที่ยวหรือภาษีการท่องเที่ยว มีมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวเป็นวิธีสำหรับรัฐบาลในการสร้างรายได้เพิ่มเติมสำหรับการลงทุนการท่องเที่ยวโครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคม (Levent Selman Göktaş , Serkan Polat (Asst. Prof.), 2019) องค์การการท่องเที่ยวโลก (UNWTO) ได้ให้นิยามภาษีการท่องเที่ยวไว้ว่าเป็นภาษีที่ใช้เฉพาะกับนักท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (UNWTO, 1998)

สำหรับรูปแบบการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยว มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก แบ่งเป็นภาษีทั่วไป และภาษีการท่องเที่ยวพิเศษหรือภาษีการท่องเที่ยว

สำหรับภาษีการท่องเที่ยวทั่วไปคือ ภาษีที่เรียกเก็บโดยทั่วไปเกี่ยวกับการจัดหาสินค้าและบริการการท่องเที่ยวที่รวบรวมได้ที่เกิดจากการท่องเที่ยวธุรกิจและชดเชยให้กับพนักงานของธุรกิจการท่องเที่ยว เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสินค้าและบริการ ส่วนภาษีการท่องเที่ยวพิเศษหรือภาษีการท่องเที่ยวคือ ภาษีผู้โดยสาร ค่าบริการผู้โดยสาร ค่าความปลอดภัย ภาษีเชื้อเพลิงอากาศยาน ค่าเครื่องบินลงจอด ค่าจอดเครื่องบิน ค่าใช้จ่ายเทอร์มินัล ค่าธรรมเนียมการเคลื่อนย้ายผู้โดยสาร ภาษีขาออก ภาษีการเดินทางต่างประเทศ ค่าธรรมเนียมวีซ่า ใบอนุญาตการเดินทาง ภาษีเตียง ภาษีการเข้าพัก ภาษีโรงแรม ภาษีที่พัก ค่าเช่ารถ ภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าผ่านทาง ค่าลงทะเบียนกุศลิน ค่าใช้จ่ายสถานที่ ภาษีสนามบิน ค่าจัดการสิ่งแวดล้อม ภาษีในการไต่คดี ภาษีการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ภาษีเข้าชมสถานที่ท่องเที่ยว (Ranjith Ihalanayake, 2007)

รูปแบบที่สอง เป็นการจำแนกโดยพิจารณาจากกลุ่มที่มีการเก็บภาษีแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ภาษีที่เรียกเก็บโดยตรงจากนักท่องเที่ยว และ ภาษีที่กำหนดไว้สำหรับธุรกิจของผู้ใช้ ซึ่งภาษีที่เรียกเก็บโดยตรงจากนักท่องเที่ยวจะเป็นประเภทเดียวกันกับภาษีการท่องเที่ยวพิเศษหรือภาษีการท่องเที่ยวข้างต้น ส่วนการจัดเก็บภาษีสำหรับภาคธุรกิจส่วนใหญ่จะเป็นประเภทเดียวกันกับภาษีทั่วไปที่ใช้กับการท่องเที่ยวข้างต้นเช่นกัน (Ranjith Ihalanayake, 2007)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวทั่วโลกในปัจจุบันเป็นการจัดเก็บในลักษณะภาษีการท่องเที่ยวพิเศษหรือภาษีการท่องเที่ยวตามรูปแบบแรก หรือภาษีที่เรียก

เก็บโดยตรงจากนักท่องเที่ยวตามรูปแบบที่สอง ดังนั้น ในหลายประเทศจึงมีการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวเพื่อกระจายต้นทุนการท่องเที่ยวอย่างเท่าเทียมกันได้หลักการ “ผู้ใช้จ่าย” หรือ User pays principle โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและภาษีการท่องเที่ยว ภาษีนักท่องเที่ยวเป็นประเภทภาษีพิเศษจัดเก็บจากนักท่องเที่ยวเป็นอัตราส่วน เช่น การเรียกเก็บภาษีจากการค้างคืนในที่พักรั้วครัวหรือโรงแรมแล้วนำเงินภาษีที่ได้มาจัดสรรในระดับท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวและส่งผลในเชิงบวกต่อความต้องการการท่องเที่ยวในระยะยาว ในหลายประเทศมีการรวบรวมเป็นกองทุนภาษีเหล่านี้สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว (Levent Selman Göktaş, Serkan Polat (Asst. Prof.), 2019) อย่างไรก็ตามการจัดเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยวต้องเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนหรือเปอร์เซ็นต์ที่แน่นอน (Levent Selman Göktaş, Serkan Polat (Asst. Prof.), 2019)

ปัจจุบัน การจัดเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยวโดยตรงมีลักษณะการจัดเก็บ 2 ลักษณะ คือ การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวจากที่พัก และการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวขาออก ภายใต้หลักการการจัดเก็บภาษีที่ดีสามประการ คือ ประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน และการบริหาร (Ranjith Ihalanayake, 2007) ผู้เขียนขอยกตัวอย่างประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวตามแต่ละลักษณะการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยว ดังนี้

1. การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวจากที่พัก

การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวจากที่พัก หมายถึง การจัดเก็บภาษีจากการที่นักท่องเที่ยว

พักโรงแรมและที่พักอื่น ๆ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น ภาษีห้องหรือเตียงและภาษีการเข้าพัก (OECD Tourism Trends and Policies 2014)

1.1 ประเทศอิตาลี

ประเทศอิตาลีมีการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวนี้ เรียกว่า “accommodation tax” หรือ “ภาษีที่พัก” โดยบังคับใช้ในปี 1910 ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีในระดับท้องถิ่น ต่อมา “accommodation tax” หรือ “ภาษีที่พัก” ถูกระงับเพื่อป้องกันการลดลงของจำนวนนักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวอิตาลีในช่วงการแข่งขัน FIFA World Cup ในปี 1990 หลังจากนั้น “accommodation tax” หรือ “ภาษีที่พัก” ได้เริ่มถูกเรียกเก็บในหลายเมืองของอิตาลี เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการเงินและเศรษฐกิจของเทศบาลในการได้รับค่าธรรมเนียมภาษีประจำปีตามอัตราที่กฎหมายเทศบาลกำหนด ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 2010 ประเทศอิตาลีจึงมีการเรียกเก็บภาษีนักท่องเที่ยวสำหรับที่พักทุกประเภท เช่น โรงแรม โมเต็ล บ้านพักตากอากาศ การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวจัดเก็บโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ การท่องเที่ยวและการตลาดระดับภูมิภาค การตกแต่งและการบำรุงรักษาในเมือง การลงทุนในการเคลื่อนไหวในเมือง การปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยว การปฏิบัติการทางวัฒนธรรม กิจกรรมนิทรรศการและงานแสดงสินค้าในลักษณะของงานแสดงสินค้าและการประชุมเชิงปฏิบัติการ การพัฒนาข้อมูลการท่องเที่ยว การร่วมสนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมการขายที่จะดำเนินการร่วมกับองค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การสร้างโอกาสการจ้างงานสำหรับคนหนุ่มสาว โครงการและการฝึกอบรมบุคลากรในภาคการท่องเที่ยว (Levent Selman Göktaş, Serkan Polat (Asst. Prof.), 2019) การ

จัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในประเทศอิตาลีแบ่งออกเป็นสองเงื่อนไขการจัดเก็บ คือ เงื่อนไขสภาพของที่พักและเงื่อนไขฤดูท่องเที่ยวสูงหรือต่ำ อัตราการจัดเก็บภาษีระหว่าง 0.30 ถึง 7 ยูโรจะเรียกเก็บตามจำนวนดาวของที่พักหรือโรงแรม อย่างไรก็ตามสถานการณ์นี้แตกต่างกันไปในภูมิภาคแอนโคนา ภาษีที่เรียกเก็บใน Ancona คือ 0.50 ยูโร สำหรับอัตราที่ต่ำกว่า 20 ยูโร ต่อคืน, 1 ยูโร สำหรับอัตราที่พักระหว่าง 20 ยูโร ถึง 50 ยูโร, 2 ยูโร สำหรับอัตราที่พักระหว่าง 50 ยูโร ถึง 100 ยูโร ต่อคืน และ 3 ยูโร สำหรับอัตราที่พักรสูงกว่า 100 ยูโร (Levent Selman Göktas, Serkan Polat (Asst. Prof.), 2019)

นอกจากนี้ทุกเทศบาลในประเทศอิตาลีแนะนำเงื่อนไขที่แตกต่างไปในเด็กและการยกเว้นสำหรับบางกลุ่มโดยมีการแก้ไขกฎหมาย เช่น บางเทศบาลกำหนดยกเว้นการจัดเก็บภาษีให้กับนักท่องเที่ยวกลุ่มขนาดมากกว่า 20 คนที่มีวัตถุประสงค์นำเที่ยว นักศึกษามหาวิทยาลัยที่เรียนอยู่ในเมืองนั้น และอาสาสมัครช่วยจัดการภัยธรรมชาติ (Levent Selman Göktas, Serkan Polat (Asst. Prof.), 2019) จะเห็นได้ว่า ประเทศอิตาลีมีการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวมาเป็นเวลานาน มีลักษณะเป็นการจัดเก็บแบบท้องถิ่น กล่าวคือเทศบาล ซึ่งการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวจะนำไปพัฒนาเทศบาลในด้านต่าง ๆ โดยมีเงื่อนไขการจัดเก็บ คือ เงื่อนไขสภาพของที่พักและเงื่อนไขฤดูท่องเที่ยวสูงหรือต่ำ และมีข้อยกเว้นสำหรับนักท่องเที่ยวที่เป็นเด็กและบางกลุ่มโดยมีการกำหนดเป็นกฎหมาย เช่น นักท่องเที่ยวกลุ่มขนาดมากกว่า 20 คนที่มีวัตถุประสงค์นำเที่ยว นักศึกษามหาวิทยาลัย

ที่เรียนอยู่ในเมืองนั้น และอาสาสมัครช่วยจัดการภัยธรรมชาติ

1.2 ประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์มีกฎหมายเทศบาลมาตรา 224 และกฎหมายว่าด้วยสถาบันสาธารณะข้อ 41 และ 53 ซึ่งได้กำหนดเรื่องภาษีนักท่องเที่ยว ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้นำภาษีนักท่องเที่ยวมาใช้ในปี 1970 เพื่อให้สร้างรายได้เพิ่มเติมให้กับเทศบาลที่เผชิญกับค่าใช้จ่ายจากการมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก โดยผู้เข้าพักที่เข้าพักหนึ่งคืนภายในเขตเทศบาลจะต้องจ่ายภาษีนี้เพื่อช่วยเหลือสิ่งของพวกเขาใช้ นับตั้งแต่ปี 2017 เทศบาล 388 แห่งทั่วประเทศเนเธอร์แลนด์ได้จัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยว เทศบาลของประเทศเนเธอร์แลนด์เรียกเก็บภาษีนักท่องเที่ยวไม่เพียงแต่จากสิ่งอำนวยความสะดวกด้านที่พัก เช่น โรงแรมที่พักพร้อมอาหารเช้าเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการจัดเก็บภาษีจากเรือจัดการท่องเที่ยวทางทะเลภายในเขตเทศบาลและจากนักท่องเที่ยวที่มาพักคนเดียว อย่างไรก็ตามในทัวร์ทางทะเลเรือที่มีขนาดเล็กกว่า 4 เมตร จะได้รับยกเว้นภาษีท่องเที่ยว ซึ่งใน 13 เทศบาลของประเทศเนเธอร์แลนด์ไม่ได้มีการยกเว้นให้กับนักท่องเที่ยวที่เป็นเด็กหรือการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับภาษีการท่องเที่ยวโดยทุกคนยอมรับว่าเป็นทุกคนเป็นผู้เสียภาษี นอกจากนี้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2019 เทศบาลนครอัมสเตอร์ดัมจะเรียกเก็บภาษีท่องเที่ยวทุกวันจำนวน 8 ยูโรต่อผู้โดยสารสำหรับเรือเดินสมุทรขนส่งระหว่างประเทศที่จอดอยู่ภายในเขตเทศบาลเมืองอัมสเตอร์ดัมด้วย จะเห็นได้ว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้จัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวเป็น

เวลานาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเทศบาลในการใช้จ่ายจากนักท่องเที่ยวจำนวนมาก โดยเรียกเก็บจากผู้เข้าพัก ซึ่งประเทศเนเธอร์แลนด์ไม่เพียงแต่จัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวจากที่พักเท่านั้น แต่ยังเรียกเก็บจากสิ่งอำนวยความสะดวกด้านที่พักอีกด้วย ยังมีการจัดเก็บภาษีจากเรือจัดการท่องเที่ยวทางทะเลภายในเขตเทศบาลและจากนักท่องเที่ยวที่มาพักคนเดียว อันเป็นการแสดงว่าประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวที่หลากหลายซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศต่อไป

อนึ่ง จากงานการศึกษาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในรัฐเซาท์แคโรไลนา พบว่า การเก็บภาษีที่พักโดยทั่วไปที่จ่ายโดยนักท่องเที่ยวหรือผู้ที่ไม่ได้มีถิ่นที่อยู่ ได้รับการยอมรับว่าสามารถเพิ่มรายได้เป็นภาษีในชุมชนจากการท่องเที่ยวและสามารถใช้เงินภาษีที่พักเพื่อส่งเสริมงานศิลปวัฒนธรรมและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวอันเป็นกลยุทธ์ที่ประสบความสำเร็จทำให้การเติบโตของการท่องเที่ยว Stephen W. Litvin, John C. Crotts, Calvin Blackwell, Alan Styles, 2006)

2. การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวขาออก

การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวขาออก (Departure Levy) หมายถึง การจัดเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยวที่เดินทางออกนอกประเทศที่จัดเก็บตัวอย่างประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวขาออก อาทิ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย

2.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น ได้จัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวเรียกว่า “International Tourist Tax” ซึ่ง

เป็นภาษีที่จัดเก็บเพื่อเป็นแหล่งเงินสำหรับการปรับปรุงพัฒนาการท่องเที่ยวในประเทศญี่ปุ่น โดยจัดเก็บจาก “นักท่องเที่ยวต่างชาติ” เมื่อออกเดินทางจากญี่ปุ่นทั้งทางทะเลและอากาศในอัตรา 1,000 เยนต่อการออกเดินทาง โดยเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 มกราคม 2019 ซึ่งคำว่า “นักท่องเที่ยวต่างชาติ” หมายถึง (1) นักท่องเที่ยวและบุคคลอื่น ๆ ที่เดินทางออกจากญี่ปุ่นหลังจากได้รับอนุมัติตามพระราชบัญญัติการควบคุมการเข้าเมือง และการรับรองผู้ลี้ภัย (2) ผู้โดยสารที่เดินทางไปต่างประเทศด้วยเครื่องบินผ่านญี่ปุ่น แต่ถ้าเป็นผู้ที่ออกจากญี่ปุ่นภายใน 24 ชั่วโมงนับจากวันที่ออกเดินทางไม่ต้องเสียภาษี ทั้งนี้รวมถึงนักท่องเที่ยวที่ออกจากญี่ปุ่นเพื่อทำธุรกิจบริการสาธารณะ การจ้างงาน การศึกษา การแพทย์ (Ministry of finance of Japan, 2018)

การจัดเก็บภาษีขาออกดังกล่าว ไม่จัดเก็บแก่บุคคลดังต่อไปนี้ (1) สมาชิกของเรือและอากาศยาน (2) ผู้ถูกเนรเทศ (3) ผู้ที่เดินทางออกจากญี่ปุ่นด้วยวิธีพิเศษ เช่น เครื่องบินรัฐบาล (4) ผู้ที่เดินทางกลับประเทศญี่ปุ่นโดยไม่ต้องเดินทางไปประเทศอื่นหลังจากออกเดินทางจากญี่ปุ่นเนื่องจากสภาพอากาศหรือภายใต้สถานการณ์อื่นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ (5) ผู้โดยสารเปลี่ยนเครื่อง (ออกจากญี่ปุ่นภายใน 24 ชั่วโมงก่อนเดินทางมาถึง) (6) ผู้โดยสารของเรือระหว่างประเทศหยุดที่ญี่ปุ่นเนื่องจากสภาพอากาศหรืออื่น ๆ หรือสถานการณ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ (7) เด็กอายุต่ำกว่า 2 ปี (8) นักการทูต กงสุลและบุคลากรที่มีคุณสมบัติอื่น ๆ ซึ่งประจำอยู่ที่ญี่ปุ่น (เพื่อวัตถุประสงค์อย่างเป็นทางการเท่านั้น) (9) ระบุแยก

และอื่น ๆ ที่มีสถานะเทียบเท่า (10) บุคลากร กองทัพสหรัฐและบุคลากรกองทัพสหประชาชาติ เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเท่านั้น (Ministry of finance of Japan, 2018) จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดเก็บภาษีขาออกนอกประเทศโดยกำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันและมีข้อยกเว้นการไม่จัดเก็บสำหรับบุคคลบางกลุ่ม

2.2 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียได้จัดเก็บภาษีขาออกซึ่งเป็นการเรียกเก็บในเที่ยวบินขาออกระหว่างประเทศ ไปยังจุดหมายปลายทางระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้ที่สูงขึ้น (Adli Amirullah and Irene van Eldik, 2018) ตาม Departure Levy Bill 2019 โดยกำหนดให้บุคคลใดก็ตามที่ออกจากมาเลเซียจะต้องจ่ายค่าออกเดินทาง (Departure Levy Bill 2019, 9 (1)) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการออกเดินทางจะถูกเรียกเก็บและเรียกเก็บจากผู้ที่เดินทางออกจากมาเลเซีย (Departure Levy Bill 2019, 9 (2)) หากบุคคลใดฝ่าฝืนถือว่ากระทำความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนริงกิตหรือจำคุกไม่เกินสามปีหรือทั้งจำทั้งปรับ (Departure Levy Bill 2019, 9 (3)) มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ 1 กันยายน 2019 โดยเรียกเก็บจากผู้ที่เดินทางโดยสารด้วยเครื่องบินออกนอกประเทศมาเลเซียเท่านั้น ทั้งชาวมาเลเซียและต่างชาติ โดยมีข้อยกเว้นกรณีบุคคลดังต่อไปนี้ ทารกและเด็กเล็กที่มีอายุต่ำกว่า 24 เดือน ผู้โดยสารที่รอการต่อเครื่องบินโดยสารไปยังจุดหมายปลายทางอื่น ๆ (Transit) โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 12 ชั่วโมง ผู้ขับขี

ยานพาหนะส่วนตัวทุกชนิด (รวมไปถึงเครื่องบินหรือเรือบรรทุก) และรถจักรยานยนต์หรือผู้โดยสารของยานพาหนะนั้น ๆ ลูกเรือโดยสารที่ทำงานบนเครื่องบินหรือยานพาหนะอื่น ๆ และข้อยกเว้นสำหรับการเดินทางดังต่อไปนี้ กรณีผู้ที่เดินทางโดยสารด้วยเครื่องบินภายในประเทศหรือการเดินทางด้วยรถยนต์โดยสาร รถบัสโดยสารภายในประเทศ หรือระหว่างประเทศ จะไม่ถูกเรียกเก็บภาษีผู้โดยสารขาออกส่วนนี้ โดยแบ่งตามชั้นเครื่องบินและประเทศปลายทาง กล่าวคือ กรณีเดินทางไปยังกลุ่มประเทศอาเซียน ชั้นประหยัด 8 ริงกิต ชั้นอื่น 50 ริงกิต และกรณีเดินทางไปยังประเทศอื่นนอกกลุ่มอาเซียนชั้นประหยัด 20 ริงกิต ชั้นอื่น 150 ริงกิต

จะเห็นได้ว่า ประเทศมาเลเซียได้จัดเก็บภาษีขาออกจากการเดินทางออกนอกประเทศโดยจัดเก็บทั้งคนต่างด้าวและคนมาเลเซีย แต่การจัดเก็บนั้นไม่รวมถึงทารกและเด็กเล็กที่มีอายุต่ำกว่า 24 เดือน ผู้โดยสารที่รอการต่อเครื่องบินโดยสารไปยังจุดหมายปลายทางอื่น ๆ (Transit) โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 12 ชั่วโมง ผู้ขับขียานพาหนะส่วนตัวทุกชนิด และรถจักรยานยนต์หรือผู้โดยสารของยานพาหนะนั้น ๆ ลูกเรือโดยสารที่ทำงานบนเครื่องบินหรือยานพาหนะอื่น ๆ และ ไม่รวมถึงเดินทางโดยสารด้วยเครื่องบินภายในประเทศหรือการเดินทางด้วยรถยนต์โดยสาร รถบัสโดยสารภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ นับได้ว่าประเทศมาเลเซียมีการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวโดยเน้นการออกนอกประเทศด้วยเครื่องบินระหว่างประเทศเท่านั้น

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในประเทศไทย

ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวโดยตรง แต่มีกฎหมายที่ใกล้เคียงกับการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีกลไกในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศให้เป็นไปอย่างมีระบบสอดคล้องและเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวมีเอกภาพและมีความต่อเนื่องตลอดจนเพื่อให้มีระบบการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างถูกต้องและเหมาะสม (National Tourism Policy Act, B.E.2551) โดยพระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำนิยามคำว่า “การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว” หมายความว่า การจัดสร้าง พัฒนาและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาบริการการท่องเที่ยว การรักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยว หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยว นักท่องเที่ยว หรืออุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงหลักการบริหารท่องเที่ยวเพื่อคนทั้งมวล ตลอดจนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันเป็นการสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (National Tourism Policy Act, B.E.2551, Section 3) ซึ่งบทนิยามนี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 จากที่

กล่าวข้างต้นว่าการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้ให้กับรัฐเพื่อพัฒนาประเทศและรวมถึงการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย และพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการท่องเที่ยวภายในประเทศของนักท่องเที่ยวต่างชาติเพื่อใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว (National Tourism Policy Act, B.E.2551, Section 10/2) ซึ่งเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ (National Tourism Policy Act, B.E.2551, Section 23(3)) โดยกองทุนดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปใช้ดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ รวมทั้งแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการท่องเที่ยว รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการศึกษา การค้นคว้า การวิจัย การฝึกอบรม การประชุม การประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข้อมูล นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีการประกันภัยแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในระหว่างท่องเที่ยวภายในประเทศ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน (National Tourism Policy Act, B.E.2551, Section 24)

อีกทั้ง คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติมีอำนาจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ดังนี้ (1) การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ (4) กำหนดมาตรการ

เพื่อส่งเสริมการบริหารและพัฒนากองท่องเที่ยว (8) กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และเร่งรัด การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติ การให้เป็นไปตามแผนพัฒนากองท่องเที่ยวแห่งชาติ แผนปฏิบัติการพัฒนากองท่องเที่ยว และมาตรการ เพื่อส่งเสริมการบริหารและพัฒนากองท่องเที่ยว (National Tourism Policy Act, B.E.2551, Section 10) ประกอบกับคณะกรรมการนโยบายการ กองท่องเที่ยว แห่งชาติมีอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนากอง กองท่องเที่ยว แห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาอนุมัติซึ่งในแผนพัฒนากองท่องเที่ยว แห่ง ชาติต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหาร และพัฒนากองท่องเที่ยว วิธีปฏิบัติ และความ ร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระยะเวลา ในการดำเนินการให้ชัดเจน (National Tourism Policy Act, B.E.2551, Section 15)

นอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายการ กองท่องเที่ยว แห่งชาติอาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็น เขตพัฒนากองท่องเที่ยวได้ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนในพื้นที่ประกอบ การพิจารณา (National Tourism Policy Act, B.E.2551, Section 16)

ดังนั้น คณะกรรมการนโยบายการ กองท่องเที่ยว แห่งชาติอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมการ กองท่องเที่ยว ภายในประเทศของนัก กองท่องเที่ยว ต่างชาติเพื่อใช้จ่ายในการบริหารและ พัฒนากองท่องเที่ยว ได้ โดยค่าธรรมเนียมดังกล่าว เป็นกองทุนที่สามารถนำมาใช้เป็นเงินอุดหนุนหรือ เงินให้กู้ยืมแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปใช้ดำเนิน งานตามนโยบายหรือแผนพัฒนากองท่องเที่ยว แห่งชาติ รวมทั้งแผนปฏิบัติการพัฒนากองท่องเที่ยว

นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือหรือสนับสนุน การ กองท่องเที่ยว รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการศึกษา การค้นคว้า การวิจัย การฝึกอบรม การประชุม การประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข้อมูล นำมา เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีการประกันภัยแก่นัก กองท่องเที่ยวชาวต่างชาติในระหว่าง กองท่องเที่ยว ภายในประเทศ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร กองทุนได้ ค่าธรรมเนียมดังกล่าวจึงถือว่าเป็น ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากนัก กองท่องเที่ยวตาม พระราชบัญญัตินโยบายการ กองท่องเที่ยว แห่งชาติ พ.ศ. 2551 และในขณะเดียวกันคณะกรรมการ นโยบายการ กองท่องเที่ยว แห่งชาติอาจกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารและพัฒนากองท่องเที่ยว เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารและ พัฒนากองท่องเที่ยว รวมทั้งกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และเร่งรัดการดำเนินงาน ของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติ การให้เป็นไป ตามแผนพัฒนากองท่องเที่ยวแห่งชาติ แผนปฏิบัติการ พัฒนากองท่องเที่ยว และมาตรการเพื่อส่งเสริม การบริหารและพัฒนากองท่องเที่ยว ประกอบกับ มีอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนากอง กองท่องเที่ยว แห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา อนุมัติซึ่งในแผนพัฒนากองท่องเที่ยว แห่งชาติ ต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารและ พัฒนากองท่องเที่ยว วิธีปฏิบัติ และความร่วมมื ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระยะเวลาในการ ดำเนินการให้ชัดเจนและกำหนดให้เขตพื้นที่ใด เป็นเขตพัฒนากองท่องเที่ยวได้ อย่างไรก็ตาม ใน เรื่องนี้กระทรวงการ กองท่องเที่ยว และกีฬาเคยเสนอ ภาษี กองท่องเที่ยวมูลค่า 10 เหรียญสหรัฐต่อนัก กองท่องเที่ยว

หนึ่งคน เมื่อปี พ.ศ. 2559 แต่ก็ถูกโต้แย้งไป (Bangkok Post, 2019)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยว เป็นวิธีสำหรับรัฐบาลในการสร้างรายได้เพิ่มเติมสำหรับการลงทุนการท่องเที่ยวโครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคม ในปัจจุบันการจัดเก็บอยู่ในลักษณะภาษีการท่องเที่ยวพิเศษหรือภาษีการท่องเที่ยวหรือภาษีที่เรียกเก็บโดยตรงจากนักท่องเที่ยว หลายประเทศจึงจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวเพื่อกระจายต้นทุนการท่องเที่ยวอย่างเท่าเทียมกันได้หลักการ “ผู้ใช้จ่าย” หรือ User pays principle โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวแล้วนำเงินภาษีที่ได้มาจัดสรรในระดับท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวและส่งผลในเชิงบวกต่อความต้องการการท่องเที่ยวในระยะยาว ในหลายประเทศมีการรวบรวมเป็นกองทุนภาษีเหล่านี้ สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เมื่อพิจารณารูปแบบของการจัดเก็บภาษี ซึ่งมีทั้งแบบการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวจากที่พักและการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวขาออก ซึ่งทั้งสองรูปแบบมีการกำหนดบุคคลผู้ที่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีและมีจำนวนเงินที่แน่นอนหรือเปอร์เซ็นต์ที่แน่นอนภายใต้หลักของความแน่นอน หลักของการประหยัด หลักของความเสมอภาค หลักการยอมรับ หลักของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หลักของการทำรายได้ และหลักของความยืดหยุ่น และรวมถึงหลักการการจัดเก็บภาษีที่ดีสามประการ คือ ประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน และการบริหาร นอกจากนี้ประเทศ

มาเลเซียมีความแตกต่างจากประเทศอื่น ในเรื่องของการจัดเก็บภาษีโดยพิจารณาจากการออกนอกประเทศโดยเครื่องบิน ส่งผลให้ประชาชนมาเลเซียจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายภาษีท่องเที่ยวด้วย

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 แล้วจะเห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 จะมีใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวโดยตรงเช่นการจัดเก็บภาษีในต่างประเทศ แต่พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการท่องเที่ยวภายในประเทศของนักท่องเที่ยวต่างชาติเพื่อใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวได้ โดยค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นกองทุนที่สามารถนำมาใช้เป็นเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปใช้ดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ รวมทั้งแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการท่องเที่ยว รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการศึกษา การค้นคว้า การวิจัย การฝึกอบรม การประชุม การประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข้อมูล นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีการประกันภัยแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในระหว่างท่องเที่ยวภายในประเทศ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนได้อย่างไรก็ดี แม้ว่าค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจะมีใช้ภาษีนักท่องเที่ยว แต่เงินดังกล่าวเป็นเงินที่สามารถจัดเก็บจากนักท่องเที่ยวได้ตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติอาจกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว รวมทั้งกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และเร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว และมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว ประกอบกับมีอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ

พิจารณาอนุมัติ ซึ่งในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว วิธีปฏิบัติ และความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนและกำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยนำหลักการจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมของลักษณะการท่องเที่ยวในประเทศไทย ประกอบด้วย อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 อันเป็นการทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อนำมาพัฒนาประเทศต่อไป

REFERENCES

- Bangkok Post. (2020). **Tourist tax could work**. Retrieved June 11, 2020, from <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1685004/tourist-tax-could-work>
- Ministry of Tourism and Sports. (2019). **Tourist statistics**. Retrieved June 11, 2020, from <https://www.mots.go.th/News-link.php?nid=12414>
- National Innovation Agency (Public Organization). (2019). **Which Thai tourism ranking is in the world tourism arena**. Retrieved June 11, 2020, from <https://www.nia.or.th/WEF2019>
- Stephen W. Li. John C. Cr., Calvin Bl. Alan K. (2006). **Expenditures of Accommodations Tax Revenue: A South Carolina Study**. Retrieved June 11, 2020, from https://www.researchgate.net/publication/240703623_Expenditures_of_Accommodations_Tax_Revenue_A_South_Carolina_Study
- Ranjith .(2007). **Economics of Tourism Taxation : A Study of Tourism Taxes in Australia**. Retrieved June 11, 2020, from <https://core.ac.uk/download/pdf/10834189.pdf>
- OECD. (2014). **Oecd Tourism Trends and Policies 2014**. Retrieved June 11, 2020, from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/tour-2014-6-en.pdf?expires=1592053334&id=id&acname=guest&checksum=E06B5328ECFCC0E169544CB0FD2CCD05>
- Adli A& Irene v. El, (2018). **Potential Deadweight loss of Departure Levy**. Retrieved June 11, 2020, from http://www.ideas.org.my/wp-content/uploads/2018/12/B14_Depart_L Levy_V3.pdf
- Cijlaw, (2019). **Departure Levy Bill 2019.**, Retrieved June 11, 2020, from https://www.cljlaw.com/files/bills/pdf/2019/MY_FS_BIL_2019_08.pdf
- Klook, (2020). **Malaysian government announces departure passenger tax beginning September 1st**, Retrieved June 11, 2020, from <https://www.klook.com/th/blog/malaysia-departure-tax-imposed/>