

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริม การประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์

จากการศึกษากฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ทำให้พบประเด็นที่เป็นปัญหาต้องนำมาวิเคราะห์หาสาเหตุว่า ด้วยเหตุใดโฮมสเตย์ไทยที่ภาครัฐให้การสนับสนุนในทุกๆ ด้าน กลับมีข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันต้องไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดได้ไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งขัดแย้งกับแนวทางที่ภาครัฐพยายามให้ผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทยนำเสนอจุดเด่นของท้องถิ่นของตน เพื่อให้แก่นักท่องเที่ยวสนใจเข้ามาเที่ยวเพิ่มมากขึ้น และด้วยเหตุใดแม้จะมีประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 แต่ผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทยกลับไม่ให้ความสนใจที่จะเข้าตรวจยื่นขอขึ้นทะเบียนและตรวจสอบมาตรฐานผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทย ปัญหาดังกล่าวเมื่อนำมาวิเคราะห์แล้วพอจะแบ่งสาเหตุได้ คือ การออกกฎกระทรวงดังกล่าว ณ ตอนนั้นประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations) จึงยังไม่มีข้อมูลมาตรฐานโฮมสเตย์ของอาเซียน ที่จะต้องนำมาวินิจฉัยประกอบเกี่ยวกับจำนวนห้องพักและจำนวนผู้เข้าพัก อีกทั้งประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ไม่มีสภาพบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ตลอดจนไม่มีมาตรการในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ที่เหมาะสมเพียงพอ ประกอบกับปัจจุบันหน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ ยังไม่มีความสอดคล้องและประสานงานกันอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ขาดมาตรฐานในการให้บริการ และไม่มีความรู้อย่างแท้จริง ไม่มีแหล่งเงินทุน และไม่มีความสามารถที่จะโฆษณาประชาสัมพันธ์ ทำให้ไม่สามารถประกอบธุรกิจได้มาตรฐานตลอดรอดฝั่ง

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทนิยามของบ้านพักโฮมสเตย์

ก่อนจะวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกฎกระทรวงที่กำหนดให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคนไม่เป็นโรงแรม ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547¹ ผู้เขียนต้องขอกล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ฉบับนี้ ด้วยเหตุผลเพราะสืบเนื่องในขณะนั้นการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ได้รับความนิยมนำขึ้น ในแต่ละท้องถิ่นมีการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักขนาดเล็กเป็นรายได้เสริมอันเป็นกิจการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรกำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็กซึ่งมีห้องพักไม่เกินสี่ห้องและจำนวนผู้พักไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งให้บริการเพื่อหารายได้เสริม ไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

จากการศึกษากฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 โดยพิจารณาอย่างละเอียดแล้ววัตถุประสงค์อันแท้จริง คือ เพียงต้องการส่งเสริมให้ชาวบ้านมีรายได้จากสิ่งที่ตนและชุมชนมีอยู่ ไม่ต้องการที่จะให้เป็นการประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ อันพึงเห็นได้จากหมวด 1 ข้อ 1 ขอบเขตที่ทำให้ทราบว่าสถานที่พักลักษณะใดที่ไม่เป็นโรงแรม ซึ่งหากกระทำการใดๆ เกินกว่าที่กำหนดขอบเขตไว้ก็จะไม่ได้รับยกเว้นตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวนี้ประกอบกับภาครัฐให้การสนับสนุนในทุกๆ ด้าน ทำให้ชาวบ้านมีความสนใจเพิ่มมากขึ้นจึงเกิดการรวมกลุ่มของชาวบ้านในชุมชนนำที่พักอาศัยออกให้บริการแก่นักท่องเที่ยวเข้าพัก และจัดกิจกรรมต่างๆ โดยนำเสนอวิถีชีวิตที่เป็นจุดเด่นของท้องถิ่นของตนเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งกรมการท่องเที่ยวออกประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทนิยาม ข้อ 4 “โฮมสเตย์ไทย” หมายถึง การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักรวมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือสามารถดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักรวมกัน

¹ กฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 1 ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทาง หรือนุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4.

ไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทน และจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม² จะพึงเห็นได้ว่าความหมายที่ปรากฏในประกาศดังกล่าวนี้ มีความสอดคล้องกับเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ โรงแรม พ.ศ. 2551

ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าการที่ประกาศดังกล่าวนี้ ต้องกำหนดจำนวนห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และกำหนดจำนวนผู้เข้าพักรวมกันได้ไม่เกิน 20 คน เพราะต้องควบคุมจำนวนให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่ทำให้ทราบว่าสถานที่พักลักษณะใดที่ไม่เป็นโรงแรม อันจะได้รับการประโยชน์จากกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ โรงแรม พ.ศ. 2551 ที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น

ประเด็นปัญหา คือ ในปัจจุบันมีนักท่องเที่ยวชาวไทย และชาวต่างชาติทั้งที่เป็นประชากรในกลุ่มสมาชิกและไม่เป็นประชากรในกลุ่มสมาชิกของอาเซียน นิยมท่องเที่ยวในรูปแบบโฮมสเตย์ไทยเพิ่มมากขึ้น การที่กฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้เข้าพักทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคนนั้น ดูขัดแย้งกับแนวทางที่ภาครัฐพยายามให้ผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทยนำเสนอจุดเด่นของท้องถิ่นของตนเพื่อให้นักท่องเที่ยวสนใจเข้ามาเที่ยวเพิ่มมากขึ้น จึงมีข้อสังเกตว่าเกณฑ์ดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสภาพการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ในปัจจุบันมากน้อยเพียงใด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทนิยามโฮมสเตย์ตามประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ.2554 ประกอบกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ โรงแรม พ.ศ. 2551 กับมาตรฐานโฮมสเตย์ของอาเซียน และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) พบว่า แม้ว่าจะใช้นิยามศัพท์โฮมสเตย์เหมือนกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันในรายละเอียด

² ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554. ข้อ 4 “โฮมสเตย์ไทย” หมายถึง การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่ง ที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักรวมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือ สามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้เข้าพักไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทน และจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวก ตามสมควร อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ซึ่งเป็นไปตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม” แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยวตามหลักเกณฑ์ที่กรมการท่องเที่ยวกำหนด.

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของบทนิยามโฮมสเตย์

ความเหมือนและความแตกต่าง	ประเทศไทย	มาตรฐานโฮมสเตย์ อาเซียน	สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)
เกณฑ์จำนวนห้องพัก	มีห้องพักจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน	จำนวน 5 หลังขึ้นไป โดยไม่มีการกำหนดจำนวนห้องพักและจำนวนผู้ที่เข้าพัก	บ้านพักขนาดไม่เกิน 5 ห้องพัก และมีพื้นที่รวมไม่เกิน 150 ตารางเมตร ยกเว้น โฮมสเตย์ ที่มีคุณสมบัติพิเศษ สามารถมีขนาดห้องพักเพิ่มได้ แต่ไม่เกิน 15 ห้องพัก และมีพื้นที่รวมกันไม่เกิน 200 ตารางเมตรได้
ลักษณะที่พัก	พักร่วมกับเจ้าของบ้าน	พักภายในบ้านของเจ้าของบ้าน	ใช้ห้องว่างที่อยู่อาศัยของตนเองบริการนักท่องเที่ยว
ลักษณะกิจการ	เพื่อหารายได้เสริม	เป็นธุรกิจเสริมของครอบครัว	
กระบวนการเรียนรู้		สัมผัสวิถีชีวิต ความ เป็นอยู่ของชุมชนและครอบครัว	เรียนรู้วิถีชีวิตและประสบการณ์ในชนบท

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจสถานที่พักขนาดเล็ก เพื่อเป็นรายได้เสริมของครอบครัว อันเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับขอบเขตความหมายของโฮมสเตย์เฉพาะเกี่ยวกับจำนวนห้องพักและจำนวนผู้ที่เข้าพัก ตามมาตรฐานโฮมสเตย์ของอาเซียน และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีการให้ขอบเขตจำกัดปริมาณจำนวนห้องพักและจำนวนผู้ที่เข้าพัก ในทำนองเดียวกันกับของกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ประเทศไทยด้วยเช่นกัน ดังนี้

ตามมาตรฐานโฮมสเตย์ของอาเซียนกำหนดไว้ คือ ผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ต้องมีบ้านพักสำหรับนักท่องเที่ยวจำนวน 5 หลังขึ้นไป โดยไม่มีการกำหนดจำนวนห้องพักและจำนวนผู้ที่เข้าพัก

ส่วนมาตรฐานของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) กำหนดไว้ คือ ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ต้องมีบ้านพักขนาดไม่เกิน 5 ห้องพัก และมีพื้นที่รวมไม่เกิน 150 ตารางเมตร แต่มีข้อยกเว้นกรณีโฮมสเตย์ที่มีคุณสมบัติพิเศษการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ สามารถมีขนาดห้องพักเพิ่มได้แต่ไม่เกิน 15 ห้องพัก และมีพื้นที่รวมกันไม่เกิน 200 ตารางเมตรได้

ในเรื่องเกณฑ์ขนาดที่พักโดยใช้จำนวนห้องพักและจำนวนคนที่เข้าพักที่กำหนดตามกฎหมายกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ก่อนมีการประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าว คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม เคยมีเหตุผลในการออกร่างกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อยกเว้นให้แก่การประกอบกิจการโฮมสเตย์ขนาดเล็กของชาวบ้านในท้องถิ่นที่มีห้องพักจำนวนไม่เกินห้าห้องสามารถหารายได้เพื่อเป็นอาชีพเสริมสำหรับจุนเจือครอบครัวได้³ ซึ่งสอดคล้องกับกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ก็เคยมีแนวคิดที่จะหารือกับกระทรวงมหาดไทย ในการแก้ไขส่วนบทนิยามโฮมสเตย์ให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่เกิน 8 ห้องพักรองรับนักท่องเที่ยวได้ไม่เกิน 20-40 คน และไม่ต้องเข้าจดทะเบียนธุรกิจโรงแรม เพื่อเป็นการสนับสนุนโฮมสเตย์ไทยให้เป็นรายได้เสริมให้แก่ชาวบ้าน ชุมชน หรือเกษตรกร⁴ เช่นเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย ที่กำหนดให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งเปรียบเสมือนบังคับให้ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ต้องอยู่ภายใต้ขอบกำหนดของกฎกระทรวงฉบับนี้ จึงไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนห้องพักและจำนวนผู้ที่เข้าพัก ในบทนิยาม “โฮมสเตย์ไทย” ให้เท่ากับ หรือใกล้เคียงตามมาตรฐานขั้นต่ำโฮมสเตย์ของอาเซียน และมาตรฐานสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้

³ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย. (2561). รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ครั้งที่ 6/2553. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.law.moi.go.th/2553/comreport2553.htm>. [2561, 14 กรกฎาคม].

⁴ ผู้จัดการออนไลน์. (2561). กรมฯ ท่องเที่ยวฯ เด้งรับคำสั่ง “ปู” เล็งแก้ ก.ม. ขยายเขตแดนโฮมสเตย์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://mgronline.com/daily/detail/9550000044687>. [2561, 14 กรกฎาคม].

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสภาพบังคับของประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554

จากการศึกษากฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 โดยพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว นอกเหนือจากขอบเขตที่เกี่ยวกับจำนวนห้องพักและจำนวนผู้ที่เข้าพักที่สอดคล้องกันแล้ว ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 มีคำนิยาม “มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย” หมายถึง โฮมสเตย์ที่จัดบริการอยู่ในระดับมาตรฐาน 10 ด้าน ประกอบด้วย ด้านที่พัก อาหาร ความปลอดภัย อสังหาริมทรัพย์ของเจ้าบ้านและสมาชิก รายการนำเที่ยว ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม การสร้างคุณค่าและมูลค่าของผลิตภัณฑ์ชุมชน การบริหารของกลุ่มโฮมสเตย์ และการประชาสัมพันธ์ โดยแต่ละด้านมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยลงไปอีกแต่จะถูกนำมาใช้เฉพาะแต่โฮมสเตย์ไทยที่มีความประสงค์ให้กรมการท่องเที่ยวตรวจสอบมาตรฐานเท่านั้น ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีเนื้อความในลักษณะใด บังคับให้ธุรกิจโฮมสเตย์ไทย ต้องผ่านการตรวจสอบมาตรฐานจากกรมการท่องเที่ยว เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการโรงแรมจะต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนถึงจะประกอบธุรกิจโรงแรมได้ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 15 “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน” ทำให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยบางรายหวังแต่รายได้ จนลืมตระหนักถึงมาตรฐานต่างๆ ที่ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยควรมี ส่งผลให้นักท่องเที่ยวเกิดความเข็ดหลาบที่จะกลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีก

ประเด็นปัญหา คือ การที่กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ.2554 ไม่ปรากฏว่ามีเนื้อความในลักษณะใดบังคับให้ธุรกิจโฮมสเตย์ไทยต้องยื่นขอขึ้นทะเบียนและตรวจสอบมาตรฐานผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทย เพื่อขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก่อนจะประกอบธุรกิจให้บริการโฮมสเตย์ไทยแก่นักท่องเที่ยวทำให้เกิดปัญหาว่าผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทย ไม่จำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก็สามารถให้บริการแก่นักท่องเที่ยวได้ ทำให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ขาดมาตรฐานในการให้บริการ โดยแบ่งผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยออกเป็นสองกลุ่มดังต่อไปนี้

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยที่ไม่ประสงค์ที่จะเข้ารับการประเมินมาตรฐาน เพื่อจะได้รับเครื่องหมายและหนังสือรับรองซึ่งแสดงความเป็นมาตรฐาน ตามที่กำหนดในระเบียบกรมการท่องเที่ยวว่าด้วยการใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย

กลุ่มที่สอง กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ไทยที่ประสงค์ที่จะเข้ารับการประเมินมาตรฐานเพื่อจะได้รับการรับรองและหนังสือรับรองซึ่งแสดงความเป็นมาตรฐาน ตามที่กำหนดในระเบียบกรมการท่องเที่ยวว่าด้วยการใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย โดยผู้ได้รับมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยมีสิทธิใช้ตราสัญลักษณ์มาตรฐานโฮมสเตย์ไทยได้

โดยทั้งสองกลุ่มนี้มีความแตกต่างที่สำคัญ คือ ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์กลุ่มที่หนึ่งไม่จำเป็นต้องดำเนินการใดๆ ตามที่ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 กำหนดไว้ เพราะผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ไทยกลุ่มนี้ไม่ได้สนใจเรื่องการประเมินมาตรฐาน เพื่อจะได้รับการรับรองและหนังสือรับรองซึ่งแสดงความเป็นมาตรฐานแต่เริ่มแรก ทำให้ขาดมาตรฐานในการให้บริการ ส่วนผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์กลุ่มที่สองต้องดำเนินการใดๆ ตามที่ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ไม่เช่นนั้นอาจจะถูกร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวอันเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยได้อีกต่อไป เพราะถูกยกเลิกการรับรองมาตรฐานก็เป็นได้ ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์กลุ่มที่สองนี้ มีรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นกว่าผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์กลุ่มที่หนึ่ง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมาตรฐานของผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ที่จะให้บริการแก่นักท่องเที่ยวได้ตามมาตรฐานโฮมสเตย์ของอาเซียน และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศมาเลเซีย มีการให้มาตรฐานของผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ ในทำนองเดียวกันกับของประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ประเทศไทยด้วยเช่นกัน ดังนี้

ตามมาตรฐานโฮมสเตย์ของอาเซียน ได้ให้ความหมายของโฮมสเตย์ว่าเป็นรูปแบบทางเลือกของที่พักที่มีลักษณะการพักอย่างครอบครัว โดยทั่วไปมีการจัดที่พักภายในบ้านของเจ้าของบ้าน ผู้พักอาศัยมีโอกาสสัมผัสกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ของครอบครัวหรือชุมชนเช่นเดียวกันกับสถานที่ท่องเที่ยว ตามเกณฑ์และข้อกำหนด 9 ด้าน คือ ด้านที่พัก ด้านสุขอนามัยและการรักษาความสะอาด ด้านกลุ่มโฮมสเตย์ ด้านกิจกรรม ด้านการจัดการ ด้านทำเลที่ตั้ง ด้านความปลอดภัย ด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์ ด้านความยั่งยืน โดยแต่ละด้านมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยลงไปอีกซึ่งไม่ปรากฏว่ามีเนื้อความในลักษณะใดบังคับให้ธุรกิจโฮมสเตย์ต้องยื่นขอขึ้นทะเบียนและตรวจสอบมาตรฐานผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ เพื่อขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก่อนจะผู้ประกอบการให้บริการโฮมสเตย์

ส่วนมาตรฐานสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้ให้ความหมายของโฮมสเตย์ว่าเป็นการประกอบกิจการสถานที่พักซึ่งเป็นธุรกิจเสริมของครอบครัว โดยใช้ห้องว่างของที่อยู่อาศัยของตนเอง เพื่อบริการ

แก่นักท่องเที่ยว อีกทั้งถ่ายทอดวิถีชีวิตและประสบการณ์ในชนบท การให้บริการสถานที่พักมักรวมถึง การถ่ายทอดวัฒนธรรมท้องถิ่น ภูมิทัศน์ธรรมชาติ สภาพแวดล้อม การทำเกษตรกรรม ป่าไม้ การประมง หรือกิจกรรมฟาร์มสัตว์ ซึ่งมีการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์หลักๆ 8 ด้าน คือ ด้านลักษณะ โฮมสเตย์

ด้านทำเลที่ตั้งของสถานประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ ด้านการลงทะเบียนการประกอบธุรกิจ โฮมสเตย์ ด้านการระงับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ ด้านความปลอดภัยอาคาร และการป้องกันอัคคีภัย และสุขอนามัย ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนโฮมสเตย์ ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านอื่นๆ เช่น ผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ต้องแสดงใบรับรองการลงทะเบียนเป็นสถานที่พักโฮมสเตย์ในสถานที่ มองเห็นได้ชัดเจน ทั้งนี้ มาตรฐานสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้น เมื่อพิจารณาการกำกับดูแล การประกอบธุรกิจโฮมสเตย์หนึ่งในแปดด้านหลักมีการกำหนดให้ลงทะเบียนการประกอบธุรกิจ โฮมสเตย์ซึ่งเป็นมาตรฐานหลักที่บ่งบอกให้ผู้ที่มีความประสงค์จะประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ต้อง ดำเนินการ

ในประเทศมาเลเซียนั้น ไม่มีกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ต้องมีการ ขึ้นทะเบียนเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีหลักเกณฑ์ในการเข้าร่วมการประกอบธุรกิจบ้านพัก โฮมสเตย์ของผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ ที่ต้องการลงทะเบียนเพื่อเป็นโฮมสเตย์ในรายชื่อโฮมสเตย์ ของกระทรวงการท่องเที่ยวมาเลเซีย จะต้องผ่านหลักเกณฑ์มาตรฐาน 3 ด้าน ประกอบด้วย

1) สถานที่ของบ้านพัก (House Location)

- (1) พื้นทีนั้นจะต้องมีความเหมาะสมในเรื่องของการสื่อสารและการขนส่ง
- (2) ปลอดภัยจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม
- (3) สามารถที่จะสื่อสารถึงวิถีชีวิตของคนมาเลเซีย

2) สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน (Basic amenities)

- (1) ขนาดของบ้านพักจะต้องมีความเหมาะสม โดยห้องอย่างน้อย 3 ห้อง ภายในบ้าน
- (2) ห้องอาหาร, ห้องน้ำ, ห้องส้วมมีความสะอาดและสะดวกสบาย
- (3) มีพื้นที่สำหรับการพักผ่อนส่วนตัว
- (4) มีความปลอดภัยและมีการดูแล และมีข้อกำหนดอื่นๆ สำหรับแขกอาศัย

3) การรักษาความสะอาด (Cleanliness)

- (1) บริเวณรอบบ้านพักจะต้องไม่มีขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลต่างๆ และโรคที่เกิดจากสัตว์
- (2) มีระบบการระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสียที่ดี

ซึ่งในปัจจุบันประเทศมาเลเซีย ได้มีแนวคิดที่จะให้ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ทุกรายต้องขึ้นทะเบียนจึงจะสามารถประกอบธุรกิจได้ เพราะผู้ประกอบการโฮมสเตย์มีการให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐานเป็นจำนวนมาก เช่น มาตรฐานด้านที่พัก มาตรฐานของรายการนำเที่ยว

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 แม้จะกำหนดมาตรฐานผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยได้ใกล้เคียงกับมาตรฐานโฮมสเตย์ของอาเซียน มาตรฐานสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศมาเลเซีย แต่สิ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยบางรายให้บริการไม่ได้มาตรฐาน เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยไม่ปรากฏว่ามีเนื้อความในลักษณะใดบังคับให้ธุรกิจโฮมสเตย์ไทยต้องยื่นขอขึ้นทะเบียนและตรวจสอบมาตรฐาน ทำให้ไม่มีสภาพบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

ทั้งนี้ ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 หมวด 4 ข้อ 11 แม้จะกำหนดให้เมื่อผู้ใช้บริการได้รับความเสียหายจากการกระทำของโฮมสเตย์ที่ได้รับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย ผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียนโดยจัดทำเป็นหนังสือร้องเรียน ขอให้ถอดถอนความเป็นมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย ต่ออธิบดีกรมการท่องเที่ยวได้จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า มาตรการในการลงโทษของประกาศฉบับดังกล่าวนี้ใช้บังคับได้แต่ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยที่ได้รับเครื่องหมายและหนังสือรับรองซึ่งแสดงความเป็นมาตรฐานเพียงในเรื่องของการถอดถอนความเป็นมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยเท่านั้น ส่วนผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยที่ไม่ได้เสนอตนขอรับเครื่องหมายและหนังสือรับรองซึ่งแสดงความเป็นมาตรฐานตั้งแต่เริ่มแรกก็ไม่ต้องกังวลว่าตนจะถูกบังคับถอดถอนความเป็นมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์

จากการศึกษากฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ของไทย ได้แก่ กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ ในการขึ้นทะเบียนและตรวจสอบมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการรับแจ้งการประกอบกิจการธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ เนื่องจาก

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1 กำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีสถานที่พักที่ไม่เป็น โรงแรมแจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบรัฐมนตรีกำหนด

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นองค์กรที่วางนโยบายและหลักเกณฑ์ในการจัดการ โฮมสเตย์รวมถึงการขึ้นทะเบียนของผู้ประกอบการ และมีสถาบันพัฒนาชนบทโดยกระทรวงการพัฒนาชนบทและภูมิภาค ในหน้าที่อันเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ คือ การวางแผนการจัดการในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในแต่ละพื้นที่ของชนบท และฝึกอบรมทักษะในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดูแลในด้านต่างๆ เช่น กระทรวงสุขภาพ, การท่องเที่ยวมาเลเซีย, สมาคมโฮมสเตย์ประเทศมาเลเซีย

ส่วนสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีกระทรวงคมนาคมและการสื่อสาร เพียงกระทรวงเดียวที่ทำหน้าที่ในการดูแลการประกอบกิจการโฮมสเตย์ และในระดับท้องถิ่น (Hsien) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการพิจารณารับรองการลงทะเบียนประกอบกิจการ ตลอดจนการจัดการต่างๆ และหากผู้ประกอบการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดอาจได้รับการลงโทษ โดยองค์กรบริหารท้องถิ่น อีกทั้งมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ต้องยื่นข้อมูลตามที่กำหนดแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งข้อมูลดังกล่าวแก่สำนักงานการท่องเที่ยวของกระทรวงคมนาคมและการสื่อสาร ในสิ้นเดือนของเดือนถัดไป

จากการศึกษาพบว่า กรมการท่องเที่ยวและกรมการปกครองทั้งสองหน่วยงานไม่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยสิ้นเชิง ก่อให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องของหน่วยงานที่กำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ จึงเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ของไทยในปัจจุบันที่กำลังเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็ว

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์

จากการศึกษาประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปในข้อ 4.2 การที่ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยถูกแบ่งออกเป็นสองกลุ่มอย่างชัดเจน นอกจากปัญหาสืบเนื่องจากข้างต้นแล้ว สิ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาหลักตั้งแต่เริ่มแรกของชาวบ้านผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทย มี 3 ประการด้วยกัน คือ

ประการที่ 1 ชาวบ้านไม่มีความรู้แต่อยากที่จะประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทย เพราะเห็นได้เงินเป็นค่าตอบแทนจำนวนมากพอสมควร จึงทำตามความรู้สึกของตนเองว่าจะทำอย่างไร ให้นักท่องเที่ยวเข้ามาพักจำนวนมาก

ประการที่ 2 โดยจิตสำนึกสำนึกพื้นฐานของมนุษย์ คือ ความต้องการที่จะให้ทุกคนยอมรับและให้การยกย่องชื่นชม ชาวบ้านผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ไทยก็เช่นกันต้องการให้ชื่อโฮมสเตย์ของตนเป็นที่กล่าวขานให้นักท่องเที่ยวเข้ามาพัก แต่ด้วยขีดจำกัดทางอาชีพที่ไม่สามารถหาเงินลงทุนได้มากพอที่จะมาปรับปรุงที่พักอาศัยที่เก่าทรุดโทรมให้นักท่องเที่ยวสนใจ หรือปรับปรุงให้ได้มาตรฐานตามที่กรมการท่องเที่ยวกำหนด

ประการที่ 3 ชาวบ้านที่ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทยส่วนใหญ่ คือ ชาวไร่ ชาวนา ชาวสวน ซึ่งไม่เก่งด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ ตลอดจนไม่รู้ว่าจะโฆษณาจุดเด่นของโฮมสเตย์ของชุมชนคนออกมาในรูปแบบใด ทำให้การประชาสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวมักเกิดในรูปแบบปากต่อปาก จึงขาดการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่มากเพียงพอ ทำให้นักท่องเที่ยวเสียโอกาสในการเข้าพักบ้านพัก ในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้บ้านพักโฮมสเตย์นั้นขาดรายได้และไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลาย ซึ่งการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ยังถือว่าอยู่ในวงที่ค่อนข้างจำกัด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ตามประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ประเทศไทย กับมาตรฐานโฮมสเตย์ของอาเซียน และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศมาเลเซีย พบว่า

ตามมาตรฐานโฮมสเตย์ของอาเซียนกำหนดไว้ มีความแตกต่างกับมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย ในหลายด้าน เช่น ด้านกลุ่มโฮมสเตย์ เจ้าของที่พักต้องผ่านการอบรมหลักสูตรโฮมสเตย์ ด้านการตลาด และประชาสัมพันธ์ มีเว็บไซต์และสื่อออนไลน์สำหรับประชาสัมพันธ์โฮมสเตย์ และมีระบบการจองที่พักโฮมสเตย์ออนไลน์ และมีเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลปรับปรุงข้อมูลเว็บไซต์ให้เป็นปัจจุบัน

ส่วนสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีการส่งเสริมและสนับสนุนโฮมสเตย์ คือ กำหนดให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์จะต้องเข้าร่วมปฐมนิเทศและทำการฝึกอบรมตามหลักสูตรการจัดการโฮมสเตย์ ซึ่งจัดโดยผู้มีอำนาจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้ผู้มีอำนาจอาจให้รางวัลหรือรับรองผู้ประกอบการโฮมสเตย์ด้วย

ประเทศมาเลเซีย ผู้ประกอบการธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ที่ได้จดทะเบียนกับกระทรวงการท่องเที่ยวมาเลเซีย โดยผ่านหลักเกณฑ์มาตรฐาน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านสถานที่ของบ้านพัก ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน ด้านการรักษาความสะอาด จะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ โดยได้รับการบรรจุชื่อไว้ในทะเบียนและจะได้รับการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ที่ได้สร้างขึ้นโดยรัฐ และได้รับความช่วยเหลือด้านการจองที่พักของผู้ประกอบการโฮมสเตย์ โดยนักท่องเที่ยวสามารถค้นหาโฮมสเตย์ที่จดทะเบียนตามภาคต่างๆ ของประเทศมาเลเซียที่ต้องการจะไปเที่ยวชม หรือพักผ่อนและสามารถจองที่พักผ่านเว็บไซต์ได้อย่างสะดวก นอกจากนี้

ประเทศมาเลเซียยังมีหน่วยงานที่ฝึกอบรมทักษะในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์แก่ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ให้มีความรู้และความเข้าใจเพื่อสามารถประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

จากการศึกษา พบว่า ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยว มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ยังไม่มีมาตรการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในเรื่องต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นอย่างเพียงพอ และปัญหาประการต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากที่ กรมการท่องเที่ยว ไม่มีมาตรการในการส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุน ชาวบ้านที่ต้องการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทยอย่างเพียงพอ ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการให้ตลอดรอดฝั่ง