



การปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบ่งปัน : กรณีศึกษา Airbnb Thailand's Regulatory Modified for Sharing Economy Development : Airbnb case study

ไท วัฒนา*
Ty Wattana

■ บทคัดย่อ

เศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing economy) หรือระบบเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้ผู้คนสามารถหารายได้จากสินทรัพย์ที่ตนเองมี ผ่านการให้บริการผ่านแพลตฟอร์มต่าง ๆ กำลังเป็นที่นิยมและเติบโตอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รูปแบบเศรษฐกิจใหม่นี้ไม่เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบการทำธุรกิจ ในหลาย ๆ ภาคส่วนเท่านั้น แต่ยังได้เปลี่ยนวิถีการบริโภคของผู้บริโภคในหลากหลายมิติด้วย ตัวอย่างของธุรกิจในระบบเศรษฐกิจแบ่งปันนั้นคือ Airbnb หนึ่งในแพลตฟอร์มเศรษฐกิจแบ่งปันที่เปิดโอกาสให้มีการปล่อยเช่าบ้านและห้องพักออนไลน์ได้เปลี่ยนพฤติกรรมของธุรกิจที่พักและธุรกิจท่องเที่ยว ตลอดจนพฤติกรรมการท่องเที่ยวของผู้บริโภคอย่างมาก อย่างไรก็ตามกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ยังไม่ปรับตัวและพัฒนาตามการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวเท่าที่ควรจนอาจเกิดผลกระทบเชิงลบต่อสังคมและเศรษฐกิจนำไปสู่ ความตึงเครียดและความขัดแย้งในสังคมได้ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาผลกระทบ ต่อสังคมทั้งเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจาก Airbnb วิเคราะห์ให้ผู้สูญเสียประโยชน์ รวมถึงศึกษาวิถีคิดและวิธีการจัดการธุรกิจ Airbnb ในไทย นอกจากนี้ยังมีการ ศึกษาจากประสบการณ์ในต่างประเทศ คือ ญี่ปุ่นและอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศ มีการเติบโตของธุรกิจนี้อย่างมากและโดดเด่นในเรื่องการออกกฎระเบียบ

* นักศึกษาวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Student of College of interdisciplinary studies, Thammasat University

Received: July 4, 2019 Revised: September 13, 2019 Accepted: September 16, 2019

และกฎหมายควบคุมธุรกิจดังกล่าว ตลอดจนเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ในไทย เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว การเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้แก่รัฐบาลท้องถิ่นและสร้างความเป็นธรรมให้ธุรกิจโรงแรมถูกกฎหมาย คำนึงความปลอดภัยของผู้บริโภคและเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจท้องถิ่น

คำสำคัญ : Airbnb, เศรษฐกิจแบ่งปัน, กฎหมาย, เศรษฐกิจ, การปกครองท้องถิ่น, การท่องเที่ยว, อุบัติการณ์ที่พหุภาคี

■ Abstract

Sharing economy, a new kind of economic system that gives an opportunity for the people to invest in their existing asset via digital platforms is becoming very popular and growing exponentially in recent years. This new kind of economic not just change the way of doing business in many sectors but also change consumer behavior in many aspects. The one example of this phenomenon is the Airbnb which is the platform that open house and room owners to rent out their properties online. Airbnb reshape not only the nature of accommodation and tourism businesses but also tourist behavior. Nevertheless, the present regulations that relate to this new kind of economic activity don't suit the sharing economy. In fact, the backwardness of regulation creates the negative externalities

of sharing economy rather than the positive. This article tries to study the impact of Airbnb, as a case study of sharing economy, to the society and also analyzes the beneficiary groups surrounding the Airbnb. Moreover this article study regulations in Thailand that enforce on Airbnb and reviews the experience of regulating the Airbnb in Japan and England which is the countries that has outstanding regulation on Airbnb. The purpose of this article is to propose the modification of Thai's regulation in order to create positive impact from Airbnb including facilitating the tourism, increasing taxation revenue, creating justice in accommodation business, protecting the consumer and promoting the local economy.

Keywords : Airbnb, Sharing economy, Legal, Economic, Municipal governing, Tourism, Accommodation industry

■ บทนำ

เทคโนโลยีเป็นหนึ่งในปัจจัยรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีจึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของทั้งระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การพัฒนาของเทคโนโลยีดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน ทำให้ต้นทุนการแสวงหาข้อมูลและการสื่อสารลดต่ำลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลไปถึงพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของคนในสังคมทั่วโลก กล่าวคือมีการแสวงหา

แลกเปลี่ยนและแบ่งปัน (Share) ทรัพยากรผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์มากขึ้น (Codagnone & Martens, 2016) ก่อรูปเป็นระบบเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) หรือระบบเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้ผู้คนในสังคมแสวงหารายได้จากสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ที่ตนมีผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์

เศรษฐกิจแบ่งปันในปัจจุบันได้ขยายตัวครอบคลุมหลายภาคธุรกิจ ทั้งธุรกิจการขนส่งที่มี Uber และ Grab เข้ามาให้บริการ ธุรกิจค้าปลีกออนไลน์ให้บริการโดย eBay, Etsy และ Taobao ธุรกิจเงินกู้เพื่อการบริโภคโดย Lending club และ Prosper ตลอดจนธุรกิจที่อยู่อาศัยโดย Airbnb เป็นต้น อย่างไรก็ตามธุรกิจเหล่านี้ เกิดขึ้นมาพร้อมกับการละเมิดกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมซึ่ง Airbnb นั้นเป็นตัวอย่างที่ดีของการละเมิดกฎระเบียบที่เกิดขึ้นทั่วโลก เนื่องจากการละเมิดกฎระเบียบของ Airbnb ทำให้เกิดผลกระทบในหลากหลายลักษณะมากกว่าธุรกิจรูปแบบอื่น ๆ เช่น ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญในสังคม กระทบบมาตรฐานความปลอดภัยของผู้บริโภค ตลอดจนกระทบคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน (ศิริชนก วิริยเกื้อกูล, 2560) โดย Airbnb ละเมิดกฎระเบียบเดิมเกี่ยวกับกฎระเบียบในการจัดตั้งโรงแรม ระเบียบการปล่อยเช่าระยะสั้น (Short-term rental law) ระเบียบในการคุ้มครองผู้บริโภค และระเบียบด้านการเก็บภาษีที่พักให้เช่า (Guttentag, 2017) อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายควบคุมหรือใช้มาตรการอื่น ๆ ในการตอบสนองต่อปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ ผ่านการรวบรวมผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อให้ผลของการควบคุมนั้นเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย

■ Airbnb กับสถานะทางกฎหมายไทยในปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน Airbnb มีสถานะทางกฎหมายที่ยังมีความไม่แน่นอนและอยู่ในช่วงของการต่อสู้ผลักดันจากภาคส่วนต่าง ๆ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 การปล่อยเช่าอสังหาริมทรัพย์ระยะสั้นเพื่อการท่องเที่ยวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานนั้น ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ดังนั้นผู้ปล่อยเช่า Airbnb ที่ปล่อยเช่าระยะสั้นตรงตามลักษณะดังกล่าว ถือได้ว่าการกระทำผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามการปล่อยเช่า Airbnb ในลักษณะของโฮมสเตย์ที่มีเงื่อนไขคือจะต้องมีห้องปล่อยเช่ารวมกันไม่เกิน 4 ห้อง มีจำนวนผู้เข้าพักทั้งหมดไม่เกิน 20 คน เพื่อเป็นการหารายได้เสริม และแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ตามกฎกระทรวงมหาดไทยระบุว่าโฮมสเตย์ในลักษณะนี้ไม่เป็นโรงแรมและไม่อยู่ใต้การบังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 (ศิริชนก วิริยเกื้อกูล, 2560) ผู้ปล่อยเช่าผ่าน Airbnb ในลักษณะของโฮมสเตย์นี้จึงไม่เข้าข่ายทำผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ สถานะทางกฎหมายของ Airbnb ยังมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการ Airbnb ที่รับชาวต่างชาติเข้ามาพักอาศัยภายในที่พักของตนต้องปฏิบัติตามมาตรา 38 นั่นคือให้เจ้าบ้านหรือเจ้าของเคหะสถานจะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 24 ชั่วโมง ว่ามีชาวต่างชาติมาพักอาศัยในเคหะสถานของตน (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, 2522) และพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (2562) ที่กำหนดให้เจ้าของห้องพักต้องเสียภาษีที่ดิน

และสิ่งปลูกสร้างของตน และประมวลวิธานการ มาตรา 40 (คณะวิชาการ The Justice Group, 2562) ที่กำหนดให้ผู้ให้เช่าทรัพย์สินต้องมีหน้าที่ เสียภาษีบุคคลธรรมดา และการยื่นแสดงรายได้ รวมถึงจากการปล่อยเช่า เป็นต้น

การเติบโตที่รวดเร็วของธุรกิจ Airbnb ยังส่งผล ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนต่าง ๆ เริ่ม เคลื่อนไหวเพื่อผลักดันการบังคับใช้กฎหมาย ให้ตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มตน ในด้าน ของกลุ่มผู้เสียประโยชน์จากการเติบโตของ Airbnb ทั้งสมาคมโรงแรมไทยและธุรกิจโรงแรม ระดับล่าง ที่เสียส่วนแบ่งตลาดให้กับธุรกิจ Airbnb นั้น มีความพยายามผลักดันให้ภาครัฐ บังคับใช้กฎหมายให้รัดกุมและควบคุมธุรกิจ ในลักษณะ Airbnb ให้เข้มงวดมากขึ้น ทั้งการ ลงทะเบียน การเก็บภาษีและการควบคุม มาตรฐานที่พักอาศัย (ฐานเศรษฐกิจ, 2561) ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หนึ่งคือเพื่อเป็นการสร้าง การกีดกันการขยายตัวของธุรกิจ Airbnb

ในส่วนของผู้ได้ประโยชน์นั้น ทั้งตัวธุรกิจ Airbnb เอง ตลอดจนผู้ประกอบการที่อาศัย แพลตฟอร์มของ Airbnb ในการหารายได้ก็มีความพยายามให้การผลักดันเพื่อให้มีกฎหมาย รองรับธุรกิจ รวมถึงผลักดันให้เกิดนโยบาย ส่งเสริมธุรกิจโดยภาครัฐ โดยในปัจจุบันเริ่มเกิด ความร่วมมือระหว่างภาครัฐนั้นคือ กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และ Airbnb ในการดำเนินนโยบายการสร้างอาชีพ และกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น ดำเนินการผ่าน การฝึกอบรม “การกระจายรายรายได้สู่ท้องถิ่น โดยใช้แอร์บีเอ็นบี (Airbnb) และการให้บริการ ห้องพักด้วยมาตรฐานสากล” โดยเจ้าหน้าที่ ด้านงานท่องเที่ยวของสำนักงานส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดและ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มติชน ออนไลน์, 2561)

ประเด็นทางด้านกฎหมายของธุรกิจลักษณะ Airbnb นั้นมีความซับซ้อน มีผลกระทบหลากหลาย ทั้งในแง่มุมมองเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก การกำหนด นโยบายและการออกแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับ สถานการณ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาผลกระทบ ที่เกิดขึ้นจากการเติบโตของ Airbnb ทั้งผลกระทบ เชิงบวกและเชิงลบเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นอันจะนำไปสู่การใช้มาตรการ ที่เหมาะสมได้

■ ผลกระทบเชิงบวกจากการเติบโต ของธุรกิจ Airbnb

1. กระตุ้นการเติบโตในอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว

อุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบจากการ เติบโตของธุรกิจ Airbnb มากที่สุดคงหนีไม่พ้น อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Guttentag, 2015) เนื่องจากนักท่องเที่ยวเป็นผู้ได้รับประโยชน์ โดยตรงจากการเข้ามาของธุรกิจ Airbnb จาก งานศึกษาเชิงปริมาณของ Zervas, Proserpio, and Byers (2013) ที่ศึกษาผลกระทบทาง เศรษฐกิจของ Airbnb ในรัฐเท็กซัส ประเทศ สหรัฐอเมริกา ระบุว่าการแข่งขันด้านราคา ระหว่างโรงแรมและที่พักแบบ Airbnb ส่งผลให้ ราคาตลาดของที่พักลดลง สร้างประโยชน์ให้แก่ นักท่องเที่ยวโดยรวมในการลดค่าใช้จ่าย ด้านที่พัก ทั้งแก่นักท่องเที่ยวที่ใช้บริการ Airbnb

และที่ใช้บริการโรงแรม นอกจากนี้นักท่องเที่ยวยังได้ประโยชน์จากการที่ห้องพักมีความหลากหลายมากขึ้นอีกด้วย

ประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวนี้ เป็นปัจจัยกระตุ้นอย่างหนึ่งที่ทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเติบโตมากขึ้น โดยจากการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจในประเทศนิวซีแลนด์นั้นพบว่า นักท่องเที่ยวที่ใช้บริการ Airbnb 1.4 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2560 ใช้จ่ายไปทั้งสิ้น 781.4 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 2.8 ของการใช้จ่ายในการท่องเที่ยวทั้งหมดในประเทศ และค่าใช้จ่ายเหล่านี้ประมาณ 2 ใน 3 ได้กระจายไปใช้จ่ายในภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่ค่าที่พักอาศัย เช่น ค่าเดินทางท่องเที่ยว ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิงและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เป็นต้น โดยรวมแล้ว Airbnb ได้สร้างการเติบโตให้กับเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์ 660 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ และทำให้เกิดการจ้างงานที่เทียบเท่าการจ้างงานเต็มเวลา (Full-time equivalent job) 6,606 งาน (Deloitte access economics, 2018)

นอกจากกรณีศึกษาของนิวซีแลนด์ ยังมีงานศึกษาต่างๆ มากมายทั่วโลกที่พยายามประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเติบโตของธุรกิจ Airbnb ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Lawler ที่ศึกษาผลกระทบของ Airbnb ในเมืองซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษาประมาณการไว้ว่านักท่องเที่ยวที่ใช้บริการ Airbnb ทั้งหมดใช้จ่ายรวม 56 ล้านดอลลาร์สหรัฐในเมืองซานฟรานซิสโก โดยค่าใช้จ่าย 28.3 ล้านดอลลาร์ ใช้จ่ายไปในภาคส่วนที่ไม่ใช่ที่พักอาศัย แบ่งเป็น 11.8 ล้านดอลลาร์ใช้จับจ่ายอาหารและเครื่องดื่ม 10.8

ล้านดอลลาร์ใช้จ่ายไปกับการซื้อของขายปลีก (Retail) งานศึกษาดังกล่าวยังระบุอีกว่าค่าเฉลี่ยระยะเวลาการอาศัยอยู่ในเมืองของนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการ Airbnb จะมากกว่านักท่องเที่ยวที่ไม่ใช้บริการดังกล่าวอยู่ 2 วัน รวมถึงค่าเฉลี่ยกับจับจ่ายใช้สอยรวมของนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการ Airbnb ก็สูงกว่านักท่องเที่ยวที่ไม่ใช้บริการ (Lawler, 2012)

2. สร้างรายได้ให้คนในท้องถิ่น

ผู้คนในท้องถิ่นคือกลุ่มคนที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการขยายตัวในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งประโยชน์จากการจับจ่ายในภาคส่วนต่างๆ ที่มากขึ้นของนักท่องเที่ยวในบริเวณท้องที่ และรายได้เสริมที่คนในท้องถิ่นหาได้จากการปล่อยเช่าที่พักของตนให้แก่นักท่องเที่ยว นอกจากนี้ การที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวขยายตัวในยังทำให้เกิดการจ้างงานที่มากขึ้นในท้องถิ่นได้อีกด้วย โดย NERA Economic Consulting (2017) ได้ศึกษาเมืองต่างๆ 200 เมืองทั่วโลกและประมาณการประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เมืองหรือท้องถิ่นนั้นๆ ได้รับจาก Airbnb ผลการศึกษาประมาณการได้ว่า Airbnb นั้นสนับสนุนให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจคิดเป็นเงิน 61,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และทำให้เกิดการจ้างงาน 730,000 งานทั่วโลก สำหรับเฉพาะท้องถิ่นในเอเชียนั้น ได้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจคิดเป็นเงิน 9,000 ล้านบาท และทำให้เกิดการจ้างงานทั้งสิ้น 170,000 งาน ซึ่งท้องถิ่นในเอเชียตามการศึกษานี้ประกอบไปด้วยหลายประเทศ โดยหนึ่งในนั้นมีท้องถิ่นในประเทศไทยด้วย นั่นคือกรุงเทพฯ และเกาะสมุย

Airbnb ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ดีขึ้นภายในท้องถิ่นด้วย จากเดิมที่รายได้จากนักท่องเที่ยวมักจะกระจุกตัวอยู่ที่ศูนย์กลางอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและโรงแรมใหญ่ รวมถึงยังช่วยลดการรั่วไหลของรายได้ออกจากท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากธุรกิจโรงแรมต่างชาติ (Porges, 2013)

3. สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็นและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

Airbnb ยังทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “โครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็น” (Invisible Infrastructure) ซึ่งจะช่วยให้การรองรับนักท่องเที่ยวที่ไหลบ่าเข้ามาในฤดูท่องเที่ยวหรือช่วงที่มีเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลให้นักท่องเที่ยวเข้ามาามากเกินกว่าที่โรงแรมดั้งเดิมจะรองรับไหว ตัวอย่างที่ชัดเจนในประเด็นนี้สามารถเห็นได้จากกรณีของงานโอลิมปิก ริโอ เดอ จานเดโร ที่ Airbnb เข้ามา มีบทบาทในการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่พักในเมือง (Guttentag, 2017) ในระยะยาวแล้ว Airbnb จะมีศักยภาพในการกระตุ้นการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้มารองรับ

นอกจากนี้ โครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็นนี้จะมีศักยภาพในการรองรับการไหลบ่าของนักท่องเที่ยวได้แล้ว Airbnb ยังเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่พักแบบดั้งเดิม เนื่องจากผู้เข้าพัก Airbnb นั้นมีแนวโน้มที่จะใช้พลังงานในที่พักอาศัยน้อยและเน้นไปที่การท่องเที่ยวมากกว่า โดยจากงานศึกษาของ Snyder (2014) ได้ประมาณการว่า ใน 1 ปีผู้เข้าพัก Airbnb ในอเมริกาเหนือสามารถลดการปล่อยแก๊สเรือนกระจกมากเท่ากับที่รถยนต์ 33,000 คัน

ปล่อยออกมาได้ ทำนองเดียวกับผู้เข้าพักในสหภาพยุโรปที่สามารถลดแก๊สเรือนกระจกได้เทียบเท่าปริมาณที่รถยนต์ 200,000 คันปล่อยออกมาได้

จะเห็นได้ว่า Airbnb ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกในหลากหลายมิติ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม กฎหมายและมาตรการในการกำกับดูแลธุรกิจมีลักษณะ Airbnb นั้น จึงต้องเป็นกฎหมายและมาตรการอันเป็นการลดทอนผลกระทบเชิงบวกเหล่านี้ให้น้อยที่สุดมากไปกว่านั้นกฎหมายและมาตรการที่ดีจะต้องเป็นการสนับสนุนผลกระทบเชิงบวกเหล่านี้ให้เพิ่มมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามธุรกิจมีลักษณะของ Airbnb ก็ยังก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบควบคู่ไปกับผลเชิงบวกเหล่านี้เช่นกัน ฉะนั้นผู้ออกกฎหมายและมาตรการในการกำกับดูแลจึงไม่อาจละเลยผลกระทบเหล่านี้ด้วยเช่นเดียวกัน

■ ผลกระทบเชิงลบจากการเติบโตของธุรกิจ Airbnb

1. รายได้ของธุรกิจโรงแรมลดลง

Airbnb นั้นมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งนั่นคือเป็น “สินค้าทดแทน” ของโรงแรมหรือที่พักประเภทอื่นๆ นอกจากนี้ Airbnb ยังมีความสามารถในการแข่งขันมากกว่าธุรกิจโรงแรมเดิมด้วย ทั้งในแง่ที่มีความหลากหลายของสินค้า คือ มีตั้งแต่ห้องพักเดี่ยวจนถึงบ้านทั้งหลังราคาที่ถูกกว่าตลอดจนความสามารถในการขยายปริมาณห้องพักที่สูงกว่า (Zervas et al., 2013) จากลักษณะนี้เอง การเติบโตของธุรกิจแบบ Airbnb ทำให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นในอุตสาหกรรมห้องพักและเป็นการลด

ส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจโรงแรม แม้จะมีการวิเคราะห์กันว่า Airbnb ไม่ได้เป็นสินค้าทดแทนที่เข้ามาแข่งขันกับธุรกิจดั้งเดิมโดยตรง แต่ทำหน้าที่เป็นสินค้าทางเลือก (Alternative hotel) ในการดึงดูดนักท่องเที่ยวประเภทใหม่ จึงกระทบต่อธุรกิจโรงแรมน้อย อย่างไรก็ตามมีผลการศึกษาหลายชิ้นยืนยันในทำนองเดียวกันว่า Airbnb ทำให้อัตราการเข้าพักและราคาของที่พักโรงแรมโดยรวมลดลง ส่งผลไปให้รายได้ของธุรกิจโรงแรมเหล่านี้ลดลงตามไปด้วย ทั้งจากงานศึกษาโรงแรมในเมืองเท็กซัส (Zervas et al., 2013) ซานฟรานซิสโก (Swig, 2014) และนิวยอร์ก (Vivion, 2015) รายได้ที่ลดลงนี้จะส่งผลให้ระดับการจ้างงานในตลาดโรงแรมลดลงตามไปด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น Airbnb จะเข้ามาเป็นคู่แข่งในตลาดโรงแรมอย่างเต็มตัวในอนาคต เนื่องจากไทยมีนักท่องเที่ยวจีนเป็นจำนวนมาก คิดเป็นร้อยละ 27 ของนักท่องเที่ยวทั้งหมด และนักท่องเที่ยวจีนเหล่านี้มีการเปิดรับนวัตกรรมดังกล่าวอย่างมาก โดยจำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่ใช้บริการ Airbnb นั้นมีการเติบโตเพิ่มขึ้นเป็นอัตราถึงร้อยละ 500 ในขณะเดียวกันจำนวนห้องพัก Airbnb ในประเทศไทยก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสอดคล้องปรากฏการณ์ดังกล่าว เฉพาะในกรุงเทพฯ มีอัตราการเพิ่มขึ้นของที่พัก Airbnb ถึงร้อยละ 100 (ลภัส อัครพันธุ์, 2559) ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรการใด ๆ ต่อธุรกิจลักษณะ Airbnb จึงต้องคำนึงถึงผลกระทบนี้ด้วย

2. เกิดปัญหาความไม่พอใจของเพื่อนบ้านและคนในชุมชน

Airbnb ทำให้เกิดการกระจายตัวของห้องพัก รวมถึงนักท่องเที่ยวจากแหล่งท่องเที่ยว ไปสู่

ย่านที่อยู่อาศัยหรือชุมชนมากขึ้น กิจกรรมของนักท่องเที่ยวเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการรบกวนเพื่อนบ้านและชุมชนได้ เช่น ส่งเสียงดังหรือสร้างขยะ เป็นต้น ตลอดจนอาจสร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยภายในชุมชน กล่าวคือ ทำให้มีคนแปลกหน้าที่เป็นนักท่องเที่ยวมากขึ้นภายในชุมชน (Carr, 2002) ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจขยายเป็นความขัดแย้งภายในชุมชนได้ ดังที่เกิดขึ้นแล้วในเมืองนิวยอร์ก มีกลุ่มเพื่อนบ้าน (Neighborhood groups) ได้จัดการประท้วงต่อต้านการไหลเข้ามาของนักท่องเที่ยวอันมีสาเหตุมาจาก Airbnb ที่บริเวณหน้าศาลากลางของเมือง ในขณะเดียวกันก็มีกลุ่มผู้สนับสนุน Airbnb ได้ออกมาเคลื่อนไหวโต้ตอบด้วยเช่นกัน (Dzieza, 2015)

ผู้ออกกฎหมายและมาตรการในการกำกับดูแลธุรกิจลักษณะ Airbnb นี้จึงไม่อาจละเลยประเด็นดังกล่าวได้ เนื่องจากประเด็นความไม่พอใจนี้สามารถลุกลามพัฒนาไปเป็นความขัดแย้งภายในชุมชนได้ นอกจากนี้ การที่ธุรกิจโรงแรมเดิมจะต้องอยู่ภายใต้มาตรการจำกัดพื้นที่ (Zoning) ในขณะที่ Airbnb สามารถเปิดห้องพักใหม่ในพื้นที่ใดก็ได้ ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมขึ้นในตลาดห้องพัก ส่งผลถึงความเที่ยงธรรมของกฎหมาย ดังนั้นกติกาดังกล่าวในการจัดระเบียบ Airbnb จะต้องลดผลกระทบเชิงลบนี้ให้ได้หรืออย่างน้อยที่สุดจะต้องมีมาตรการเยียวยาที่เหมาะสมต่อผู้ได้รับผลกระทบและสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมให้เกิดขึ้น

3. ขาดการคุ้มครองผู้บริโภค

Airbnb มีมาตรการในการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation) ผ่านระบบการวิพากษ์วิจารณ์ที่พัก (Review system) นั่นคืออนุญาตให้ผู้เข้าพัก

สามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์ห้องพักได้ ห้องพักที่มีการวิพากษ์วิจารณ์เชิงลบมากจะส่งผลให้นอนาคตจะมีลูกค้าน้อยลง ส่วนห้องพักที่เสียตอบรับดีก็มีแนวโน้มที่จะมีลูกค้าอย่างต่อเนื่อง ระบบดังกล่าวทำหน้าที่เป็นกลไกในการสร้างแรงจูงใจให้ห้องพักเอาใจใส่ผู้บริโภคและพัฒนาชื่อเสียงที่ดีเพื่อให้มีลูกค้าอย่างต่อเนื่อง (Josang, Ismail, & Boyd, 2007) แม้ว่าโดยหลักการแล้วกลไกนี้จะเป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดผู้บริโภคตั้งแต่ต้นทาง และใช้งบประมาณที่ต่ำเมื่อเทียบกับมาตรการคุ้มครองลักษณะเดิม อย่างไรก็ตามกลไกดังกล่าวของ Airbnb ในทางปฏิบัตินั้น ก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการที่อาจกระทบต่อการคุ้มครองผู้บริโภค

ข้อบกพร่องดังกล่าวสามารถสังเกตเห็นได้จากตัวระบบวิพากษ์วิจารณ์เอง นั่นคือระบบนี้จะเน้นการวิพากษ์วิจารณ์ไปที่ประเด็นความสะอาดของห้องพัก ทำเลที่ตั้ง ความเป็นมิตรของเจ้าของห้องพัก เป็นต้น มากกว่าที่จะเน้นไปที่ประเด็นเรื่องการหนີไฟ การมีเครื่องตรวจจับคาร์บอนมอนอกไซด์หรือมลพิษอื่นๆ ประวัติอาชญากรรมของเจ้าของห้องพัก เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมากและมีความจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลจากภาครัฐ (Guttentag, 2017) นอกจากนี้ ระบบวิพากษ์วิจารณ์ข้างต้นก็มีความไม่ตรงไปตรงมาด้วยเช่นกัน อันสืบเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น ผู้เข้าพักอาจไม่ประสงค์ที่จะวิจารณ์ห้องพักในทางลบเพราะจะส่งผลให้หาห้องพักได้ยากขึ้นในอนาคตจากการที่เจ้าของห้องพักปฏิเสธการจอง (Mulshine, 2015) ผู้เข้าพักจะไม่สามารถ

วิพากษ์วิจารณ์ห้องพักได้หากไม่เข้าพักจนครบกำหนด ส่งผลให้ไม่มีการวิจารณ์ห้องพักที่แย่มากจนผู้เข้าพักต้องออกไปพักที่อื่นก่อนครบกำหนด เป็นต้น (Guttentag, 2017) ความไม่ตรงไปตรงมาเหล่านี้เองที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ห้องพักใน Airbnb ได้รับคำวิจารณ์เชิงบวกเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับห้องพักในแพลตฟอร์มอื่นๆ (Zervas, Proserpio, & Byers, 2015)

ประเด็นคุ้มครองผู้บริโภคนี้ยังเกี่ยวข้องกับประเด็นการแข่งขันที่เป็นธรรมด้วยเช่นกัน กล่าวคือในขณะที่ธุรกิจโรงแรมเดิมต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ เช่นระเบียบด้านความปลอดภัย ทางหนีไฟ สุขอนามัย เป็นต้น อันมีต้นทุนที่ต้องจ่าย แต่ธุรกิจลักษณะ Airbnb นั้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้นประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคนี้จึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ผู้ออกกฎหมายและมาตรการกำกับดูแล Airbnb จะต้องคำนึงถึง

4. รายได้ทางภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นลดลง

ภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญในแง่ที่นำไปใช้เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการท่องเที่ยว ซึ่งรายได้ทางภาษีนี้นี้มีมาจากการเก็บภาษีโรงแรม อย่างไรก็ตามเมื่อรายได้ของโรงแรมลดน้อยลงดังที่กล่าวข้างต้นและผู้ปล่อยเช่าห้องพัก Airbnb นั้นไม่เสียภาษีเป็นผลให้รายได้ทางภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นลดลงตามไปด้วยเช่นกัน (Bozdoganoglu, 2017) ซึ่งจะส่งผลต่อไปให้การพัฒนาการท่องเที่ยวท้องถิ่นโดยภาครัฐนั้นชะลอตัวได้ภาวะดังกล่าวยังก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมด้วย กล่าวคือธุรกิจโรงแรมเดิมต้องเสียภาษีโรงแรม ในขณะที่ผู้ปล่อยเช่าห้องพักผ่าน Airbnb ไม่ต้องเสียภาษีนี้

นอกจากนี้ ปัญหาจากการที่ไม่สามารถเก็บภาษี Airbnb ได้ จะนำมาซึ่งค่าเสียโอกาสมหาศาลของภาครัฐ กล่าวคือ Airbnb มีศักยภาพอย่างมากในการเป็นแหล่งรายได้ทางภาษี โดย Green (2015) ได้ระบุว่า Airbnb สามารถสร้างรายได้ทางภาษีให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นซานฟรานซิสโกถึง 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน หมายความว่าหากภาครัฐไม่สามารถเก็บภาษี Airbnb ได้ ภาครัฐก็จะเสียโอกาสทางรายได้มหาศาลนี้ไป

จะเห็นได้ว่า Airbnb นั้นก่อให้เกิดทั้งผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบต่อสังคม หากมีมาตรการและบรรยากาศทางกฎหมายที่เหมาะสมก็จะเป็นการส่งเสริมให้ผลกระทบเชิงบวกขยายตัวมากขึ้น อย่างไรก็ตามการขาดมาตรการในการกำกับดูแลก็อาจทำให้ผลกระทบเชิงลบลุกลามใหญ่โตขึ้นได้เช่นกัน จากลักษณะนี้เองจึงอาจกล่าวได้ว่าธุรกิจลักษณะ Airbnb นี้เป็นนวัตกรรมพลิกดัน (Disruptive Innovation) หรือเป็นนวัตกรรมที่สร้างคุณประโยชน์แบบใหม่ให้สังคม ในขณะที่นวัตกรรมนี้ก็เข้าไปปั่นป่วนสังคมเดิมที่ปรับตัวได้ช้ากว่า การปรับมาตรการและกฎหมายในการกำกับดูแลให้ทันแก่นวัตกรรมเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญในการลดผลกระทบจากการปั่นป่วนดังกล่าว และเป็นการช่วยให้สังคมก้าวต่อไปได้

■ บทเรียนในการจัดการกับ Airbnb ในต่างประเทศ

เมื่อผลกระทบจาก Airbnb เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากขึ้นทั่วโลก รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ก็เริ่มที่จะมีการใช้มาตรการทางกฎหมาย

ในการตอบโต้ต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น ในแต่ละประเทศนั้นแม้จะได้รับผลกระทบจาก Airbnb ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันตามประเด็นต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายกับธุรกิจลักษณะ Airbnb นั้นอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เนื่องมาจากระดับของผลกระทบในแต่ละประเด็นที่ต่างกัน รวมถึงสภาพการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกันไป ส่งผลให้จุดมุ่งเน้นทางกฎหมายในแต่ละประเทศแตกต่างกันไปด้วย (Guttentag, 2017) กล่าวคือในบางประเทศอาจออกกฎหมายโดยมุ่งเน้นลดผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นกับ Airbnb แต่ในบางประเทศก็ออกกฎหมายไปในเชิงส่งเสริม Airbnb

บทเรียนในญี่ปุ่น

ในญี่ปุ่นนั้นประสบปัญหาความไม่พอใจของคนในชุมชนต่อนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนมากเกินไป ซึ่งเพิ่มขึ้นจากการเติบโตของ Airbnb จนก่อให้เกิดมลภาวะจากการท่องเที่ยว (Tourism Pollution) ทั้งในรูปของมลภาวะทางเสียง การทิ้งขยะเน่าเสียและการทำลายสภาพแวดล้อมในชุมชน นอกจากนี้ Airbnb ยังสร้างการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมโรงแรมเดิมอย่างมาก (Adelstein, 2018) ส่งผลให้กฎหมายของญี่ปุ่นมีจุดมุ่งเน้นในการแก้ปัญหาดังกล่าว มากกว่าการแก้ปัญหาในมิติอื่น ๆ หรือส่งเสริมผลเชิงบวกของ Airbnb โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย Minpaku home sharing law เพื่อตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวข้างต้น กฎหมายดังกล่าวได้สร้างข้อจำกัดแก่ผู้ปล่อยเช่าอันประกอบไปด้วยผู้ปล่อยเช่าที่พักผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์นั้น จะต้องทำการลงทะเบียนการปล่อยเช่าต่อ

กระทรวงที่ดิน สามารถปล่อยเช่าได้ไม่เกิน 180 วันต่อปี หากผู้ปล่อยเช่าไม่ได้พักอยู่ในอาคารเดียวกับห้องเช่า ผู้ปล่อยเช่าต้องว่าจ้างผู้จัดการมาดูแลด้วย และนักท่องเที่ยวหรือผู้อาศัยจะต้องพักอย่างน้อย 2 วันขึ้นไป (Brasor & Tsubuku, 2018)

นอกจากนี้กฎหมาย Minpaku Home sharing law ยังอนุญาตให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถออกกฎระเบียบอื่น ๆ เพิ่มเติมได้อีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในเกียวโตนั้น รัฐบาลท้องถิ่นได้ออกระเบียบห้ามการปล่อยเช่าที่พักออนไลน์ในย่านที่อยู่อาศัยอย่างเด็ดขาด (Brasor & Tsubuku, 2018) จะเห็นได้ว่ากฎระเบียบเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการปล่อยเช่า Airbnb อย่างมาก ทั้งในแง่ของการปล่อยเช่าห้องพักที่ยุ่งยากมากขึ้น ต้นทุนการดำเนินการที่สูงขึ้น และกำไรที่สามารถหาได้ลดลง กฎหมายนี้จึงส่งผลกระทบต่อจำนวนห้องพักที่ปล่อยเช่าผ่าน Airbnb นั้นมีจำนวนลดลงถึงร้อยละ 80 จากเดิมที่มีจำนวนห้องพักอยู่ที่ 62,000 แห่ง ลดลงเหลือเพียง 13,800 แห่งเท่านั้น (Johnston, 2018) ซึ่งการลดลงของจำนวนห้องเช่านี้จะส่งผลไปถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจโดยรวมด้วย จากการที่อุปทานที่พักหรือความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยวลดลงไปนั่นเอง

บทเรียนในอังกฤษ

ปัจจุบันอังกฤษยังไม่มีกฎหมายในการกำกับดูแลที่พักในลักษณะของ Airbnb เป็นการเฉพาะอำนาจในการกำกับดูแลและการกำหนดเงื่อนไขของการปล่อยเช่าในลักษณะของ Airbnb นั้นจึงอยู่กับรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละที่ ตัวอย่างเช่น

ในลอนดอนนั้น เจ้าของบ้านสามารถปล่อยเช่าแบบ Airbnb ได้อย่างเสรี เว้นแต่หากปล่อยเช่าเกินกว่า 90 วันต่อปี จะต้องขออนุญาตจากท้องถิ่นเสียก่อน นอกจากนี้รัฐบาลอังกฤษเองก็ไม่มีแผนที่จะทำการออกกฎหมายควบคุมการปล่อยเช่าแบบ Airbnb แต่อย่างใด โดยรัฐบาลอังกฤษนั้นต้องการใช้มาตรการที่ไม่ใช่การกำกับดูแล (Non-regulatory approach) ด้วยการก่อตั้งสมาคมปล่อยเช่าที่พักอาศัยระยะสั้น (Short Term Accommodation Association) เพื่อเข้ามาส่งเสริมให้เกิดการปล่อยเช่าระยะสั้นที่มีคุณภาพมากขึ้น (Barton & Cromarty, 2018) จึงกล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษนั้นเป็นประเทศที่เน้นส่งเสริม Airbnb มากกว่าที่จะเข้ามากำกับดูแลอย่างประเทศญี่ปุ่น

■ ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

กฎหมายและการกำกับดูแลของภาครัฐนั้นถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีความสำคัญในการส่งเสริมผลดีและลดผลเสียที่เกิดขึ้นจาก Airbnb สำหรับประเทศที่กำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับมลภาวะจากการท่องเที่ยวอย่างญี่ปุ่นนั้น กฎหมายจึงมีบทบาทสำคัญในการลดปัญหาด้านการท่องเที่ยวที่ Airbnb ก่อให้เกิดขึ้นได้ ในขณะที่ประเทศที่ปัญหาดังกล่าวไม่รุนแรงมากนักอย่างในอังกฤษนั้น กฎหมายในการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดจึงไม่มีความจำเป็น เนื่องจากการออกกฎระเบียบที่เข้มงวดจะส่งผลให้ผลกระทบด้านดีของ Airbnb ลดลงไปด้วย อังกฤษจึงเลือกใช้มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายในการส่งเสริม Airbnb แทน

จึงอาจกล่าวได้ว่าการออกกฎหมายที่เหมาะสมนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม ณ ช่วงเวลาหนึ่ง ๆ อย่างไรก็ตามในโลกยุคปัจจุบันที่เงื่อนไขทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่แน่นอนนั้น อาจทำให้กฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลบังคับใช้ล้าสมัยไปได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากกฎหมายเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ช้ากว่าโลกปัจจุบันมาก ดังนั้นกฎหมายที่เหมาะสมจะต้องเป็นกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ กล่าวคือมีลักษณะการเป็นกฎหมายกึ่งกำกับดูแล (Semi-regulation) ที่มีการกำกับดูแลโดยกฎหมายส่วนหนึ่งเพื่อก่อให้เกิดการลดผลกระทบเชิงลบบางประการที่ตลาดไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยตัวเอง แต่ในขณะเดียวกันก็มีการปล่อยให้กลไกตลาดสามารถทำงานและสร้างประโยชน์ได้ด้วย

ระบบซื้อขายแลกเปลี่ยนโควตา (Transferable Quotas)

หากมองในแง่ของทางเศรษฐศาสตร์ผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นจาก Airbnb นั้นคือ ต้นทุนทางสังคม (Social cost) หรือสิ่งที่สังคมจะต้องจ่ายนั่นเอง ซึ่งระดับราคาและปริมาณของห้องพัก Airbnb นั้นไม่ได้รวมต้นทุนเหล่านี้เข้าไปด้วย ส่งผลให้สังคมต้องแบกรับต้นทุนส่วนนี้เอาไว้ ดังนั้นกฎหมายจึงจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการผลักดันต้นทุนเหล่านี้ให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของทั้งผู้ปล่อยเช่าและผู้เช่าแทนที่จะเป็นสังคมนั่นเอง อย่างไรก็ตามความเหมาะสมในการผลักดันต้นทุนนี้เป็นปัญหาสำคัญสำหรับผู้ออกกฎหมายและผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากผู้ออกกฎหมายไม่สามารถทราบถึงผลกระทบ

หรือต้นทุนทางสังคมได้อย่างแม่นยำ ตลอดจนต้นทุนเหล่านี้เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วดังที่กล่าวข้างต้น (Quattrone, Proserpio, Quercia, Capra, & Musolesi, 2016)

ดังนั้น ระบบกฎหมายจะต้องมีลักษณะ ต้นทุนสังคมโดยอิงกับสภาพการเปลี่ยนแปลงปัจจุบัน ซึ่งแนวทางหนึ่งที่เป็นไปได้คือการใช้ระบบซื้อขายแลกเปลี่ยนโควตาการปล่อยเช่าที่พัก โดยรายละเอียดคือกฎหมายจะต้องกำหนดให้ผู้ปล่อยเช่าห้องพักต้องมาลงทะเบียนห้องพักกับรัฐบาลท้องถิ่น และผู้ปล่อยเช่าเหล่านั้นจะปล่อยเช่าได้ตามจำนวนโควตาที่ซื้อจากรัฐบาลท้องถิ่นที่ตนลงทะเบียนเท่านั้น ภายใต้กฎหมายนี้รัฐบาลท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตโควตาการปล่อยเช่าระยะสั้น ซึ่งผลิออกมาอย่างจำกัด แล้วออกขายให้แก่ผู้ลงทะเบียนขอปล่อยเช่า โดยอาจขายผ่านแพลตฟอร์มที่ควบคุมโดยรัฐบาล ราคาของโควตานี้จะเปรียบเสมือนการทำให้ต้นทุนของผู้ปล่อยเช่าเพิ่มขึ้นนั่นเอง และผู้ปล่อยเช่าอาจผลักดันต้นทุนนี้ส่วนหนึ่งไปให้เช่าต่อในรูปแบบของการเพิ่มราคาห้องพัก

ด้วยรูปแบบนี้เอง ราคาของโควตาจะปรับขึ้นและลงตามอุปสงค์และอุปทานของตลาดการท่องเที่ยว ตัวอย่างเช่น ในช่วงที่การท่องเที่ยวซบเซา อุปสงค์ของการเช่าห้องพักจะต่ำ ส่งผลให้ความต้องการโควตาลดลงและทำให้ราคาของโควตานั้นลดต่ำลงไปด้วย ซึ่งเป็นการทำให้ผู้ปล่อยเช่ามีความสามารถในการลดราคาที่พักลงได้ และเป็นการช่วยให้การท่องเที่ยวฟื้นตัวขึ้นได้ ในขณะเดียวกันหากการท่องเที่ยวกำลังพุ่งสูงขึ้นก็จะส่งผลให้เกิดความต้องการโควตามากและราคาโควตาก็จะสูงขึ้นตามไปด้วย

ส่งผลให้ต้นทุนที่ผู้ปล่อยเช่าและผู้เช่าสูงขึ้นตาม อันเป็นการขัดแย้งต้นทุนทางสังคมที่เกิดจากการท่องเที่ยว

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้มาตรการนี้ประสบความสำเร็จคือ แต่ละท้องถิ่นจะต้องผลิตปริมาณของโควตาออกมาให้มีความเหมาะสม โดยวิธีการหนึ่งในการกำหนดปริมาณโควตาให้เหมาะสม คือการให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่มีข้อมูลด้านการท่องเที่ยวภาพรวมของประเทศเป็นผู้กำหนดจำนวนโควตาทั้งหมดของประเทศภายในหนึ่งปี แล้วแบ่งสรรโควตาเหล่านั้นให้กับท้องถิ่นต่างๆ ต่อไป ด้วยวิธีนี้จำนวนโควตาจะถูกกำหนดจากข้อมูลที่หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวมี ซึ่งจะทำได้จำนวนโควตาที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงยังเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางสามารถกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวได้

เมื่อรัฐบาลกลางได้กำหนดจำนวนโควตาทั้งหมดของประเทศแล้ว รัฐบาลกลางจะต้องจัดสรรโควตาดังกล่าวตามขนาดของผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นนั้นๆ โดยท้องถิ่นใดที่มีขนาดของผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยวมากจะได้รับการจัดสรรโควตาที่น้อย ในทางตรงกันข้ามท้องถิ่นใดที่มีขนาดของผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยวน้อยจะได้รับการจัดสรรโควตาที่มาก ตัวอย่างเช่น สมมติว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดนราธิวาสต่ำกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานครอยู่ 8 เท่าตัว จังหวัดนราธิวาสก็จะได้รับการจัดสรรโควตาการปล่อยเช่ามากกว่ากรุงเทพฯ 8 เท่าตัวด้วยเช่นกัน

สาเหตุที่จะต้องทำการจัดสรรโควตาในลักษณะนี้เป็นเพราะ แต่ละพื้นที่จะได้รับผลกระทบเชิงลบจากการท่องเที่ยวไม่เท่ากัน จังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวจะมีต้นทุนสังคมมากกว่าจังหวัดที่ไม่ใช่จังหวัดท่องเที่ยว การปล่อยเช่าในลักษณะนี้จะทำให้ผู้ปล่อยเช่าในจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวมีต้นทุนสูง เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปล่อยเช่าในจังหวัดอื่นๆ นอกจากนี้ วิธีดังกล่าวจะเป็นการทำให้เกิดการกระจายรายได้ด้านการท่องเที่ยวอีกด้วย กล่าวคือ ผู้ปล่อยเช่าในจังหวัดที่ไม่ใช่แหล่งท่องเที่ยวจะสามารถปล่อยเช่าห้องพักของตนในราคาที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ได้ ซึ่งเป็นการดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาในท้องถิ่นดังกล่าวมากขึ้น

ในด้านของการกระจายรายได้ด้านการท่องเที่ยวนั้น กฎหมายอาจอนุญาตให้มีมาตรการอื่นๆ ในการสนับสนุนประเด็นดังกล่าวได้ เช่น การเปิดการซื้อขายโควตารอบที่สองสำหรับการซื้อขายกันเองของประชาชนทั่วประเทศ กล่าวคือ หลังจากที่ผู้ปล่อยเช่าได้ซื้อโควตาจากรัฐบาลท้องถิ่นในรอบแรกแล้ว ผู้ปล่อยเช่าสามารถเข้าไปซื้อขายโควตาจากประชาชนคนอื่น ๆ ในประเทศได้อีกในรอบที่สองนี้ผ่านแพลตฟอร์มการซื้อขายระดับชาติ ด้วยวิธีนี้จะทำให้ผู้ปล่อยเช่าในจังหวัดแหล่งท่องเที่ยวซึ่งขาดแคลนโควตาสามารถซื้อโควตาจากผู้ปล่อยเช่าในจังหวัดที่ไม่เป็นแหล่งท่องเที่ยวซึ่งมีโควตาเหลือได้นั่นเอง การซื้อขายรอบสองนี้เองจะเป็นการทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวกระจายออกไปในหมู่ประชาชนโดยที่ไม่ต้องผ่านกลไกภาครัฐแต่อย่างใด

■ unasu

Airbnb นั้นเป็นธุรกิจที่มีรากฐานอยู่บนการเป็นนวัตกรรมพลิกผัน กล่าวคือเป็นนวัตกรรมที่สร้างประโยชน์มหาศาลให้แก่เศรษฐกิจและสังคมทั้งการสร้างการเติบโตในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้ผู้คนในท้องถิ่น และสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็นให้แก่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว แต่ในขณะเดียวกัน Airbnb ก็ทำให้เกิดผลกระทบเชิงลบหรือสร้างความปั่นป่วนให้กับสังคมเดิมด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งการทำให้รายได้ในธุรกิจโรงแรมดั้งเดิมลดลง สร้างความไม่พอใจให้ผู้คนในชุมชน ละเมิดมาตรฐานในการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนลดรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลของทั่วโลกต่างตระหนักถึงคุณลักษณะนี้ของ Airbnb และตอบโต้ผลกระทบข้างต้นผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย มีทั้งการต่อต้าน Airbnb อย่างในประเทศญี่ปุ่น และส่งเสริม Airbnb อย่างในประเทศอังกฤษ

สำหรับกฎหมายในประเทศไทย ประเทศไทยยังไม่ได้ตอบสนองต่อการผลกระทบของ Airbnb เท่าที่ควรนัก เนื่องจากยังมีการปรับใช้กฎหมายเดิมและการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก็เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะในบางพื้นที่เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วนั้น อาจทำให้การโต้ตอบทางกฎหมายทั้งในแบบ อังกฤษ ญี่ปุ่น และการเพิกเฉยในแบบของประเทศไทยนั้น เกิดความไม่เหมาะสมได้ แนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้กฎหมายสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วได้ คือ การใช้มาตรการระบบซื้อขายแลกเปลี่ยนโควตา (Transferable Quotas)

เนื่องจากมาตรการนี้เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการผลักดันทุนสังคมคืนกลับไปสู่ผู้ปล่อยเช่าและผู้เช่าห้องพัก ถึงกระนั้นรายละเอียดของมาตรการดังกล่าวยังต้องได้รับการพิจารณาทบทวนอีกมากเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์และเหมาะสมในการนำไปใช้มากขึ้น

■ บรรณานุกรม

- คณะวิชาการ The Justice Group. (2562). *กฎหมายภาษีอากร ประมวลรัษฎากร แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. ฐานเศรษฐกิจ. (2561). *จัดระเบียบโฮมแชร์ริ่ง จัปตีทะเบียนจ่ายภาษี*. ค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2561, จาก <https://www.thansettakij.com/content/283605>
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. (2522). *ราชกิจจานุเบกษา*, 96(28), 41.
- พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(30), 21.
- มติชนออนไลน์. (2561). *กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ชวนสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้ตัวเอง-ครอบครัว*. ค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2561, จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_1142378
- ลภัส อัครพันธุ์. (2559). *Airbnb สะเทือนวงการโรงแรมจริงหรือ?*. ค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2561, จาก <https://www.scbeic.com/th/detail/product/2959>
- ศิริชนก วิริยเกื้อกูล. (2560). *กฎหมายควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยรูปแบบใหม่เพื่อการท่องเที่ยวแอร์บีแอนด์บี (Airbnb)*. ค้นเมื่อ

13 พฤศจิกายน 2561, จาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/560/hi2560-024.pdf>

หนังสือต่างประเทศ

Adelstein, J. (2018). *Why did Japan suddenly kill thousands of Airbnb reservations?*. Retrieved October 27, 2018, from <https://www.thedailybeast.com/why-did-japan-suddenly-kill-thousands-of-airbnb-reservations>

Barton, C., & Cromarty, H. (2018). *The growth in short-term lettings (England)*. Retrieved October 27, 2018, from <https://parliament.uk/commons-library>

Bozdoganoglu, B. (2017). Tax Issues Arise from a New Economic Model: Sharing Economy. *International Journal of Business and Social Science*, 8(8), 119-137.

Brasor, P., & Tsubuku, M. (2018). *New minpaku law will alter Japan's rental and hospitality Landscape*. Retrieved October 27, 2018, from <https://www.japantimes.co.jp/community/2018/04/01/how-tos/new-minpaku-law-will-alter-japans-rental-hospitality-landscape/#.XCXQfVwzbic>

Carr, N. (2002). The tourism-leisure behavioural continuum. *Annals of Tourism Research*, 29(4), 972-986.

Codagnone, C., & Martens, B. (2016). *Scoping the Sharing Economy : Origins, definitions, impact and regulatory issues* Institute for Prospective Technological

Studies Digital Economy Working Paper 2016/01. Retrieved October 27, 2018, from <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/JRC100369.pdf>

Cromarty, H., & Barton, C. (2018). *The growth in Short-term lettings (England)*. Retrieved October 27, 2018, from <https://parliament.UK/commons-library>

Deloitte access economics. (2018). *Economic effect of Airbnb in New Zealand*. Retrieved October 27, 2018, from <https://press.airbnb.com/wp-content/uploads/sites/4/2018/05/dae-economic-contribution-Airbnb-new-zealand.pdf>

Dzieza, J. (2015). *Airbnb comes under fire in New York City*. *The Verge*. Retrieved October 27, 2018, from <http://www.theverge.com/2015/1/21/7865959/airbnb-under-fire-newyork-city-city-council>

Green, E. (2015). *Airbnb, S.F. trade accusations on tax collection*. Retrieved October 27, 2018, from <https://www.sfgate.com/bayarea/article/Airbnb-SF-double-dipping-on-taxes-SF-Airbnb-6190442.php>

Guttentag, D. (2015). Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector. *Current Issues in Tourism*, 18(12), 1192-1217.

Guttentag, D. (2017). Regulating innovation in the collaborative economy: An examination of Airbnb's Early Legal Issues. In D. Dredge & S. Gyimóthy (Eds.),

- Collaborative Economy and Tourism. Tourism on the Verge. Springer, Cham. 97-128.*
- Johnston, E. (2018). *Airbnb drops nearly 80 percent of its private home listings ahead of new peer-to-peer rental law.* Retrieved October 27, 2018, from <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/06/06/business/airbnb-drops-nearly-80-percent-private-home-listings-ahead-new-peer-peer-rental-law/#.XCn4Ylwzbid>
- Jøsang, A., Ismail, R., & Boyd, C. (2007). A survey of trust and reputation systems for online service provision. *Decision Support Systems*, 43(2), 618-644.
- Lawler, R. (2012). *Airbnb: Our guests stay longer and spend more than hotel guests, contributing \$56m to the San Francisco economy.* Retrieved October 27, 2018, from <http://techcrunch.com/2012/11/09/airbnb-research-data-dump/>
- Mulshine, M. (2015). *After a disappointing Airbnb stay, I realized there's a major flaw in the review system. Business Insider.* Retrieved October 27, 2018, from <http://www.businessinsider.com/why-airbnb-reviews-are-a-problem-for-the-site-2015-6>
- NERA Economic Consulting. (2017). *Airbnb's global support to local economies : output and employment.* Retrieved October 27, 2018, from https://www.airbnbcoitizen.com/wp-content/uploads/2017/03/NERA_Airbnb_Global_Support_to_Local_Economies.pdf
- Porges, S. (2013). *The Airbnb effect : Bringing life to quiet neighborhoods.* Retrieved October 27, 2018, from <http://www.forbes.com/sites/sethporges/2013/01/23/theairbnb-effect-bringing-life-to-quiet-neighborhoods/>
- Quattrone, G., Proserpio, D., Quercia, D., Capra, L., & Musolesi, M. (2016). *Who Benefits from the "Sharing" Economy of Airbnb?.* Retrieved October 27, 2018, from https://www.ucl.ac.uk/~ucfamus/papers/www16_airbnb.pdf
- Snyder, B. (2014). *Exclusive : Airbnb says it's saving our world with each rented room.* Retrieved October 27, 2018, from <http://fortune.com/2014/07/31/exclusive-airbnbsays-its-saving-our-world-with-each-rented-room/>
- Swig, R. (2014). *Alt-accommodation impact felt in San Francisco.* Retrieved October 27, 2018, from www.hotelnewsnow.com/article/Pdf/14341/
- Vivion, N. (2015). *Is Airbnb responsible for the softening in New York RevPAR?.* Retrieved October 27, 2018, from <http://www.tnooz.com/article/airbnb-responsiblesoftening-new-york-revpar>
- Zervas, G., Proserpio, D., & Byers, J. (2013). *The rise of the sharing economy : Estimating the impact of Airbnb on the hotel industry.* Retrieved October 27,

2018, from <http://people.bu.edu/zg/publications/airbnb.pdf>

Zervas, G., Proserpio, D., & Byers, J. (2015).
A First Look at Online Reputation on
Airbnb, Where Every Stay is Above
Average. *SSRN Electronic Journal*.
Retrieved October 27, 2018, from <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=2554500>

