

บทที่ 4

วิเคราะห์อุปสรรคและข้อจำกัดในการพัฒนาและส่งเสริมกิจการโรงแรม

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมประเด็นข้อขัดข้องและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการโรงแรมโดยเฉพาะอุปสรรคทางด้านกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการและการพัฒนากิจการโรงแรม เพื่อให้ได้ผลสรุปออกมาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงมาตรการทางด้านกฎหมายให้มีความสอดคล้องเหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา กิจการโรงแรมและการท่องเที่ยวของประเทศต่อไป ทั้งนี้แบ่งประเด็นการศึกษาวิเคราะห์ออกเป็น หัวข้อ ดังต่อไปนี้

4.1 อุปสรรคและข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย

4.1.1 กฎหมายไม่เอื้ออำนวยให้สามารถปฏิบัติตามได้

- ในเบื้องต้น เมื่อวิเคราะห์นิยามคำว่า " โรงแรม " ซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ.2478 ได้ให้คำจำกัดความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับ คนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือพักชั่วคราว จึงอาจกล่าวได้ว่า โรงแรมหมายถึง สถานที่ทุกชนิดที่มีองค์ประกอบดังนี้

1. จัดตั้งขึ้นสำหรับคนเดินทาง หรือ
2. จัดตั้งขึ้นสำหรับบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว
3. เพื่อรับค่าตอบแทนหรือสินจ้าง

แต่ทั้งนี้ หากเข้ากรณียกเว้น ตามมาตรา 25 และ มาตรา 26 ดังจะกล่าวต่อไปนี้ ก็ไม่ถือว่าเป็นโรงแรม คือ

1. เป็นบ้านพักที่รับบุคคลที่ประสงค์จะพักอาศัยอยู่เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 เดือน
2. มิได้ขายอาหาร หรือเครื่องดื่ม แก่ผู้พักหรือประชาชนทั่วไป หรือ
3. จัดตั้งให้บุคคลพักอาศัยชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในราชการ การกุศล การศึกษา

ดังนั้น หากสถานที่ใดจัดตั้งขึ้นโดยมีองค์ประกอบตามคำนิยามโรงแรมดังกล่าวข้างต้น และไม่เข้าข้อยกเว้นแล้ว ก็จัดเป็นโรงแรมตามคำนิยามมาตรา 3 นี้ได้ แต่เพียงแต่องค์ประกอบตาม คำนิยามนี้ไม่สามารถตัดสินหรือบอกได้ว่าสถานที่ใดเป็นโรงแรมหรือไม่เป็นโรงแรม เนื่องจาก กฎหมายยังได้กำหนดต่อไปอีกว่า โรงแรมจะเปิดดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตและ

จดทะเบียนโดยถูกต้องจึงจะเป็นโรงแรมที่ถูกต้องตามกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ และยังได้กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการที่ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติเพื่อยื่นขอใบอนุญาต รวมทั้งระเบียบอื่น ๆ ที่จะต้องกระทำในระหว่างเปิดดำเนินกิจการโรงแรมดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ ตรงนี้จึงเป็นอุปสรรคที่เกิดขึ้น เนื่องจากขั้นตอนการพิจารณาให้ใบอนุญาตมีความยุ่งยาก ประกอบกับการพิจารณาวางอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์มาตราเดียวกันทั้งหมด เช่น อาคารที่ใช้เป็นห้องพัก ต้องเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก หรืออาคารอื่นที่มีลักษณะมั่นคงแข็งแรง มีสถานที่จอดรถกัลบรถเพียงพอกับจำนวนห้องพัก มีการก่อสร้างและออกแบบอาคารให้มีระบบระบายอากาศ ระบบไฟฟ้า ระบบป้องกันอัคคีภัย และระบบต่าง ๆ ตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และมีสัญลักษณ์ของกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น

แต่ในปัจจุบัน มีสถานที่ที่ให้บริการที่พักชั่วคราวเกิดขึ้นมากมาย มีรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามแต่สภาพแวดล้อมของท้องถิ่นสถานที่ตั้งนั้น ๆ และตามความนิยมของคนเดินทางหรือนักท่องเที่ยวและมีลักษณะโครงสร้างทางกายภาพ สิ่งอำนวยความสะดวก รูปแบบการให้บริการ รวมถึงราคาที่พักก็แตกต่างกันตามไปด้วย ดังนั้น การใช้เกณฑ์หรือมาตรฐานเดียวในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ และการดูแลควบคุมโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง ก็อาจทำให้สถานที่พักแรมชั่วคราวต่างๆ เหล่านั้นไม่สามารถที่จะขอจดทะเบียนหรือเปิดดำเนินกิจการตามกฎหมายได้เพราะไม่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด และส่งผลให้กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่อยู่ในระบบการควบคุมดูแลของรัฐ ซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ เพราะปราศจากการควบคุมดูแลซึ่งอาจส่งผลเสียต่อผู้ใช้บริการหรือนักท่องเที่ยวได้ และยังทำให้รัฐขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีอีกด้วย นอกจากนี้ หากมองในมุมที่กลับกัน การกำหนดกฎเกณฑ์โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างหรือศักยภาพของผู้ประกอบการ ก็อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการด้วย

ยกตัวอย่างเช่น กรณีเกสต์เฮาส์ หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คือ เพื่อให้บริการที่พักอาศัยชั่วคราวแก่คนเดินทางหรือนักท่องเที่ยว และมีลักษณะเป็นไปในทางการค้า คือ ต้องการค่าตอบแทน ดังนี้ เกสต์เฮาส์ก็จัดได้ว่าเป็นโรงแรมตามคำนิยามแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม มาตรา 3 แต่เมื่อมาพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น ลักษณะทางกายภาพของอาคารที่พักอาศัย สถานที่ตั้งระบบความปลอดภัยภายในอาคาร ระบบสุขลักษณะอนามัย ก็อาจจะไม่เข้าเกณฑ์หรือมาตรฐานตามที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ เนื่องจากเกสต์เฮาส์เดิมนั้น ส่วนใหญ่เป็นบ้านพักอาศัยแต่ต่อมาได้ทำการดัดแปลงปรับเปลี่ยนแบ่งเป็นห้อง ๆ เพื่อให้แขกพักอาศัยเหมือนห้องพักในโรงแรม แต่ลักษณะการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกในห้องพัก และระบบรักษาความปลอดภัยต่าง ๆ นั้นยังแตกต่างจากโรงแรมมากนัก ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกสต์เฮาส์ไม่สามารถจะขอรับใบอนุญาต

ประกอบกิจการเป็นโรงแรมที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ กลายเป็นกิจการที่ผิดกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายควบคุมดูแล ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงเกสต์เฮาส์เป็นกิจการให้บริการที่พักอาศัยชั่วคราวประเภทหนึ่งที่มีความนิยมอย่างมากในบรรดานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในปัจจุบัน

อีกกรณีหนึ่ง สถานที่จำพวก เซอร์วิสอพาร์ทเมนท์และคอนโดมิเนียมโฮเต็ล ซึ่งเดิมนั้นประกอบกิจการให้เช่าห้องพักเป็นระยะเวลาสั้น เช่น รายเดือน รายปี แต่ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจไม่ดี สถานที่ดังกล่าวเหล่านี้ได้ปรับเปลี่ยนการให้บริการมาเป็นการให้เช่าเป็นรายวัน รายสัปดาห์ บริการเหมือนโรงแรม แต่ไม่ถือว่าเป็นโรงแรมตามกฎหมายเนื่องจากไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงแรม กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นกรณีที่แตกต่างจากตัวอย่างแรกเรื่อง เกสต์เฮาส์ ซึ่งไม่ใช่กรณีที่ไม่สามารถขอใบอนุญาตได้เพราะไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากลักษณะโครงสร้างอาคาร การออกแบบ ระบบความปลอดภัยภายในอาคาร ระบบการสาธารณสุข อพาร์ทเมนท์และคอนโดมิเนียมส่วนใหญ่มักจะมีมาตรฐานในเรื่องดังกล่าวทัดเทียมกับโรงแรม จึงไม่น่าจะมีอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว

แต่อุปสรรคน่าจะอยู่ที่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและลักษณะของการให้บริการ เพราะ คอนโดมิเนียมและอพาร์ทเมนท์ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นในตอนแรกเพื่อบริการที่พักชั่วคราวแก่คนเดินทางหรือนักท่องเที่ยว แต่เป็นการให้บริการในลักษณะการเช่าอยู่อาศัยเป็นเวลานาน ดังนั้น การจะเปลี่ยนการใช้จากคอนโดมิเนียมหรืออพาร์ทเมนท์ เพื่อเปิดดำเนินการเป็นโรงแรม ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น มาตรา 33 แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น และนอกจากนี้ ผู้ประกอบการเซอร์วิสอพาร์ทเมนท์และคอนโดมิเนียมโฮเต็ลนี้ มักจะมีข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 โดยอ้างว่า ไม่ใช่โรงแรม เนื่องจากมีลักษณะการให้บริการเข้าช้อยกเว้นตามมาตรา 25 ที่ว่า เป็นสถานที่ที่รับบุคคลไปพักอาศัยอยู่ชั่วคราวระยะเวลาอย่างน้อย 1 เดือน โดยผู้มีสิทธิให้ใช้มิได้ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ซึ่งกฎหมายไม่ถือว่าเป็นโรงแรม

ดังนั้น เราจึงควรหาวิธีการหรือมาตรการทางกฎหมายที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวและทำให้กฎหมายมีความครอบคลุมสามารถนำมาบังคับใช้กับกิจการที่ให้บริการที่พักชั่วคราวต่าง ๆ เหล่านี้ได้ทุกประเภททุกรูปแบบ เช่น การออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตจัดตั้งหรือเปิดดำเนินการโรงแรมให้มีความหลากหลาย ซึ่งในที่นี้หมายถึง ไม่ใช่กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานเดียวในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ แต่ควรจัดแบ่งเป็นกลุ่มหรือประเภทให้ชัดเจน โดยมีระดับมาตรฐานในเรื่องต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทหรือกลุ่ม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการสถานที่พักแรมชั่วคราวแต่ละรูปแบบสามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ และเมื่อกิจการเหล่านั้นเข้ามาอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย ก็จะทำให้

รัฐสามารถควบคุมดูแลได้ง่ายขึ้น ส่งผลให้การประกอบกิจการโรงแรมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น นักท่องเที่ยวได้รับบริการที่ดีมีคุณภาพ และช่วยให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีการพัฒนาตามไปด้วย

- การที่กฎหมายในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอนว่าสถานที่พักแรมชั่วคราวจำพวก เกสต์เฮาส์หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกันนี้จะใช้กฎหมายใดมาควบคุมดูแล หรือควรให้กิจการเหล่านี้ ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ใด อาจทำให้เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและผู้ประกอบการ เกิดความสับสน กล่าวคือ ทำให้เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายขาดแนวทางที่ชัดเจนและ อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานได้ ส่วนผู้ประกอบการย่อมเกิดความไม่แน่ใจว่ากิจการ ของตนนั้นอยู่ในข่ายได้รับการดูแลตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งอาจจะยกเอาประโยชน์ในความ ไม่ชัดเจนนี้มาแสวงหาเสรีภาพในการประกอบการเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ การแสวง หากำไรด้วยการลดความยุ่งยากจากการต้องถูกควบคุมและเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง หรือแม้แต่ผู้ ประกอบการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายก็อาจได้รับความไม่สะดวกในการติดต่อกับหน่วยงาน ราชการ อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของกฎระเบียบต่าง ๆ ได้ เช่น ผู้ประกอบการบ้านเช่าพัก ชั่วคราวหรือเกสต์เฮาส์ อาจมีปัญหาในการยื่นแบบก่อสร้างอาคาร เพราะการประกอบกิจการ เกสต์เฮาส์ค่อนข้างแตกต่างจากการประกอบกิจการโรงแรม แม้ว่าจะจะเป็นสถานที่ที่ให้บริการที่ พักแรมสำหรับนักท่องเที่ยวเช่นเดียวกันก็ตาม แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะ เป็นมาตรฐานรูปแบบอาคารสำหรับเกสต์เฮาส์ และเนื่องจากความไม่สะดวกนี้จึงทำให้ผู้ประกอบการ พยายามที่จะหลีกเลี่ยงการควบคุมดูแลจากเจ้าหน้าที่

- นอกจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 แล้ว กฎหมายอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องซึ่งผู้เขียนได้ยกมาศึกษาในบทต้น ๆ นั้นก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะการประกอบ กิจการโรงแรมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนด ไว้เป็นการเฉพาะด้วย ฉะนั้น กฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 , พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็ควรมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติโรงแรมด้วย ยกตัวอย่างเช่น การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) กำหนดให้โรงแรมเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ และ มาตรา 33 กำหนดว่า "ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุม การใช้ ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการตามมาตรา 32 เว้นแต่จะได้รับใบ อนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือได้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว....." จึงหมายความว่า อาคารที่ไม่ใช่โรงแรม เช่น เกสต์เฮาส์ บังกะโล อพาร์ทเมนต์ ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนการใช้อาคาร มาเป็นโรงแรมได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต รวมถึงกรณีคอนโดมิเนียมหรืออาคารชุด ซึ่งจัดเป็น

อาคารประเภทควบคุมการใช้เหมือนกัน ก็ไม่สามารถเปลี่ยนการใช้มาเป็นโรงแรมด้วย ตามมาตรา 33 วรรค 2

โดยปกติแล้ว กิจการดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่สามารถเปลี่ยนการใช้มาเป็นโรงแรมได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ แต่ก็อาจจะไม่ใช่เรื่องง่ายที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตเนื่องจากอาคารที่ประกอบกิจการจำพวกเกสต์เฮาส์หรือที่พักราคาถูก ส่วนมากมักจะมีลักษณะโครงสร้างของอาคาร สภาพอาคาร มาตรฐานด้านความปลอดภัยและอื่น ๆ แตกต่างกันออกไปจากอาคารโรงแรม และเมื่ออาคารเหล่านั้นไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายนี้ ก็ทำให้ไม่สามารถจะจัดตั้งหรือเปิดดำเนินกิจการโรงแรมได้ เนื่องจากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่าการจะก่อสร้างหรือเปิดดำเนินกิจการโรงแรมจะต้องได้รับอนุญาตและมีขั้นตอนการตรวจสอบ การพิจารณาผ่านความเห็นชอบตามกฎหมายควบคุมอาคารด้วย ฉะนั้น หากมีการแก้ไขปรับปรุง กฎเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติโรงแรม กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ควรจะต้องนโยบายหรือแนวทางที่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน มิฉะนั้น อาจเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งในกฎหมายด้วยกันเองและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากิจการโรงแรมได้

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่กฎหมายวางหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดจนเกินไปอาจทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมายนั้นไม่สามารถจะปฏิบัติตามได้ รวมถึงการที่กฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการ ในปัจจุบันก็อาจทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ ฉะนั้น ในเรื่องนี้กฎหมายควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนวิธีการให้ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นสามารถปฏิบัติตามได้ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานของกิจการในเรื่อง สถานที่ตั้ง ลักษณะโครงสร้างทางกายภาพ สิ่งอำนวยความสะดวก และรูปแบบของการบริการ ให้มีความแตกต่างกันออกไปตามประเภทหรือระดับของกิจการนั้น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความหลากหลายในรูปแบบของการให้บริการโดยอาจจะทำการจัดแบ่งเป็นกลุ่มหรือระดับมาตรฐาน เป็นต้น

4.1.2 ความไม่เหมาะสมของเนื้อหากฎหมายกับสภาพการประกอบกิจการในปัจจุบัน

เมื่อสังคมมีการพัฒนาและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แต่กฎหมายกลับปรับตัวไปไม่ทันกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป ปัญหาต่าง ๆ จึงตามมาเพราะความล้าสมัยและไม่เหมาะสมของกฎหมายต่อสภาพการณ์ในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 เป็นกฎหมายที่ใช้มานานแล้ว จึงมีบทบัญญัติกฎหมายอยู่หลายมาตราด้วยกันที่ไม่เหมาะสมกับการนำมาบังคับใช้กับการประกอบกิจการโรงแรมในปัจจุบัน ซึ่งพิจารณาแล้วมีดังต่อไปนี้

ประการแรก ความไม่เหมาะสมในการพิจารณาให้อนุญาตในเรื่องต่าง ๆ เช่น การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงแรมและการออกใบอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการโรงแรม ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าทำให้เกิดความล่าช้า เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของธุรกิจ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ได้กำหนดกฎเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนในการพิจารณาให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการกิจการโรงแรมไว้หลายขั้นตอนด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากการศึกษามาแล้วในบทที่ 2 และมีได้มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือในแต่ละขั้นตอนไว้ ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าและผู้ขอรับใบอนุญาตไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะได้รับใบอนุญาตนั้นเมื่อไหร่ ซึ่งบางครั้งอาจจะใช้เวลานานมากทำให้เกิดอุปสรรคในการจะประกอบการหรือดำเนินกิจการโรงแรม ฉะนั้น จึงควรมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการที่นายทะเบียนจะต้องมีหนังสือแจ้งการออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตให้กับผู้ขอรับใบอนุญาตทราบ รวมทั้งระยะเวลาในการพักใบอนุญาตด้วย

นอกจากนี้ เนื่องจากกิจการโรงแรมเป็นธุรกิจที่มีการลงทุนสูง ทั้งจากชาวไทยและชาวต่างประเทศ ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากในการก่อสร้างและการเปิดดำเนินกิจการ ดังนั้น หากกฎหมายยังมีข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่ยุ่งยาก ล่าช้า หรือไม่เอื้ออำนวยต่อการขอใบอนุญาตจัดตั้งโรงแรม ก็อาจเป็นการขัดขวางการนำเงินมาลงทุนได้ ฉะนั้น เพื่อความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นแก่ผู้ขอรับใบอนุญาต ควรจะอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสามารถยื่นคำขอหรือใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยยื่นต่อนายทะเบียนมาที่เดียว และให้นายทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการส่งคำขอใบอนุญาตตามกฎหมายอื่น ๆ ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อไป เพื่อความสะดวกรวดเร็วและเป็นการช่วยส่งเสริมการประกอบกิจการโรงแรมด้วย

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาภาพรวมของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 นี้ เห็นได้ว่าไม่ได้มีการจัดแบ่งเนื้อหาให้เป็นหมวดหมู่ ทำให้ยากต่อการศึกษาทำความเข้าใจ และอาจทำให้เกิดอุปสรรคหรือข้อผิดพลาดในการนำไปใช้ได้ ดังนั้น หากมีการจัดแบ่งเนื้อหาในมาตราต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องในทำนองเดียวกันหรือสัมพันธ์กันไว้เป็นหมวดหมู่เป็นเรื่อง ๆ ไป จะทำให้เกิดความสะดวกมากขึ้นในการศึกษาทำความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การจัดให้หมวดที่ 1 เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการในเรื่องของใบอนุญาตทั้งหมด ข้อกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการในการขอใบอนุญาต จดทะเบียนโรงแรม การต่ออายุใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาต เป็นต้น หมวดที่ 2 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีผู้ควบคุมกำกับดูแลกิจการโรงแรม โดยอาจจะตั้งเป็นคณะกรรมการกิจการโรงแรม และในหมวดนี้เป็นการกล่าวถึงการเป็นคณะกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการ การพ้นจากตำแหน่ง การดำเนินงานของคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นต้น หมวดที่ 3 เป็นการ

กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการหรือผู้จัดการดูแลกิจการโรงแรม โดยการกำหนดให้บุคคลดังกล่าว มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อให้กิจการโรงแรมดำเนินไปได้ด้วยดี เป็นระเบียบ และปลอดภัยแก่ผู้มาพักอาศัย หมวดที่ 4 เป็นเรื่องของการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อให้กิจการโรงแรมได้มีแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานในเรื่องนั้น ๆ อีกทั้งยังเป็นการช่วยรวบรวมมาตรฐานในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายอื่น ๆ ให้มารวมอยู่ภายใต้กฎหมายเดียว เช่น การกำหนดมาตรฐานด้านสุขอนามัย หรือมาตรฐานของห้องพัก ทั้งนี้ยังช่วยให้โรงแรมเกิดความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นในการดูแลรักษาความปลอดภัย และรักษามาตรฐานการบริการไว้ซึ่งจะส่งผลดีต่อผู้พักอาศัย หมวดที่ 5 อาจจะเป็นบททั่วไป อันเกี่ยวกับการควบคุมดูแล เช่น การกำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราห้องพักหรือบริเวณโรงแรม การตรวจดูเอกสาร และการกำหนดให้สถานที่บางที่หรือบางประเภทไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น หมวดที่ 6 เป็นบทกำหนดโทษ

ประการที่สาม ในเรื่องบทลงโทษ พิจารณาเห็นว่าโทษที่กำหนดในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มีความไม่เหมาะสมเป็นอย่างมากกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการประกอบการในปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันค่าเงินสูงขึ้น จึงควรปรับปรุงอัตราค่าปรับให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันด้วย เพราะหากอัตราโทษมีจำนวนเพียงน้อยนิด จะทำให้เกิดการกระทำผิดได้ง่ายเนื่องจากผู้ประกอบการไม่เกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับ อีกทั้งยังอาจเห็นว่าการกระทำความผิดและถูกปรับอาจคุ้มค่ากว่าการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเมื่อเทียบกับความสะดวกสบายหรือความอิสระในการประกอบกิจการและการแสวงหากำไร

นอกจากนี้ การที่มาตรา 19 ได้กำหนดโทษจำคุกไว้ นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในเรื่องบทลงโทษนี้ไม่ควรกำหนดให้มีโทษจำคุก เพราะจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของโรงแรม และเป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในทางไม่สุจริต จึงควรปรับเปลี่ยนให้เป็นโทษที่จะได้รับในทางปกครองหรือทางธุรกิจแทน เช่น ให้มีการสั่งพัก ยึด หรือเพิกถอนใบอนุญาตรวมเข้าไปด้วยกับการโทษปรับที่กำหนดไว้อยู่แล้ว หรือการกำหนดโทษให้สูงขึ้นในการกระทำความผิดครั้งที่สองหรือครั้งที่ต่อไป ดังนี้ จะทำให้ผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิดอีก

ประการที่สี่ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้พักซึ่งมีอายุเกิน 18 ปีจะต้องลงลายมือชื่อไว้ในสมุดจดนามผู้พัก ผู้เขียนเห็นว่า ไม่น่าจะเหมาะสมและควรจะให้ผู้พักทุกคนลงลายมือชื่อ ไม่ควรมีการจำกัดอายุไว้ เนื่องจากปัจจุบันมีข่าวการล่อลวงเด็กไปทำอนาจารเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้น ควรจะมีการป้องกันและคุ้มครองเด็กในกรณีนี้ด้วย ควรให้มีการลงลายมือชื่อเด็กหรือบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีด้วย เพราะหากเกิดเหตุผิดปกตินั้นจะทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบและติดตาม

ประการที่ห้า พิจารณาทบบัญญัติในมาตราต่าง ๆ แล้วเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดกล่าวถึงเรื่องของการรับผู้พักอาศัยเข้าไว้ในโรงแรม ดังนั้น จึงอาจหมายความว่า เจ้าสำนักโรงแรมจะรับหรือไม่รับคนเดินทางหรือผู้ที่มาขอใช้บริการที่พักของทางโรงแรมก็ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจ้าสำนักโรงแรมสามารถเลือกรับผู้พักได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายต่างประเทศที่บังคับให้เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องรับคนเดินทางทุกคนโดยไม่มีทางเลือกหรือเลือกปฏิบัติมิฉะนั้น ถือว่าสถานที่ดังกล่าวไม่ใช่โรงแรม การเลือกรับผู้พักนี้ ในประเทศไทยพบอยู่บ่อยครั้งตามสถานที่พักแรมต่าง ๆ เช่น สถานที่พักแรมย่านตรอกข้าวสารจะเลือกรับแต่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติและจะไม่รับคนไทย ส่วนโรงแรมบางแห่งย่านสุขุมวิทก็จะเลือกรับเฉพาะคนผิวขาวไม่รับคนผิวดำ ทำให้เกิดการแบ่งแยกและความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่าเป็นกิจการโรงแรมเป็นกิจการด้านบริการอย่างหนึ่ง และเป็นกาให้บริการแก่สาธารณชน ดังนั้นจึงไม่ควรให้มีการเลือกรับหรือเลือกปฏิบัติต่อคนเดินทาง ในเรื่องของชนชาติ สัญชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ เพราะเป็นสิ่งที่ทุกคนได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มิฉะนั้นแล้วหากให้มีการปฏิเสธผู้พักในกรณีดังกล่าวได้ อาจทำให้ผู้นั้นเกิดความไม่พอใจและอาจส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของการประกอบกิจการโรงแรมและการท่องเที่ยวของประเทศได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องจะกำหนดข้อยกเว้นไว้ในบางกรณีให้เจ้าสำนักโรงแรมสามารถปฏิเสธคนเดินทางหรือผู้พักได้ เช่น ในกรณีที่บุคคลนั้นป่วยเป็นโรคร้าย หรือโรคติดต่อร้ายแรง ซึ่งพิจารณาเห็นว่าอาจจะเป็นอันตรายต่อแขกอาศัยคนอื่น ๆ เป็นต้น

4.1.3 การนำกฎหมายมาบังคับใช้

เมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 จะเห็นได้ว่า กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่จะช่วยในการพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี เนื่องจากสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเกิดจากการรวมตัวกันของภาคเอกชนคือ ผู้ประกอบธุรกิจภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งหลาย ทำให้ได้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเข้ามาร่วมกันรับรู้ปัญหาและแนวทางในการแก้ไขหรือพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว อีกทั้งยังเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการในธุรกิจต่าง ๆ ในการช่วยประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ทั้งกับภาครัฐและภาคเอกชนด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานมากมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แต่เนื่องจากสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ฯ นี้ดำเนินงานโดยอาศัยรูปแบบสมาชิกหรือความสมัครใจ โดยการเปิดรับสมัครสมาชิก ดังนั้น หากไม่มีสมาชิก สภาก็ไม่อาจจะดำเนินการได้ และไม่อาจจะไปบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะเข้าท่องเที่ยวมาสมัครเป็นสมาชิกได้เช่นกัน อีกทั้งเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสภาประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ฯ จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของคณะกรรมการส่วนใหญ่จะเป็น

หน้าที่ในการวางนโยบายและดำเนินการส่งเสริมเรื่องต่าง ๆ แต่ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่ให้อำนาจคณะกรรมการไปควบคุมดูแลสมาชิกให้ดำเนินธุรกิจอย่างมีคุณภาพ มีคุณธรรม และมีจรรยาบรรณอย่างที่กำหนดในวัตถุประสงค์ได้ เมื่อคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการควบคุมดูแลแล้วจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างไร

นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดเกี่ยวกับโทษหรือการลงโทษสมาชิกที่กระทำผิดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติหรือข้อกำหนดที่สภาได้กำหนดขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้จึงอาจไม่มีผลบังคับต่อสมาชิกเท่าที่ควร ไม่มีอำนาจหรือสิ่งที่จะทำให้สมาชิกรู้สึกเกรงกลัวหรือจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การดำเนินงานจึงอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ.2544 ได้มีการประกาศใช้แล้ว แต่ตัวสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนั้นยังไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้น ทั้ง ๆ ที่ได้เลยกำหนดระยะเวลาในการจัดตั้งตามบทเฉพาะกาลมาแล้ว ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นนี้อาจจะเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัตินี้ไม่มีเจ้าของเรื่องที่รับผิดชอบโดยตรง เพราะคณะกรรมการก่อตั้งมาจากหลายหน่วยงานด้วยกัน และไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นหลัก

4.1.4 ความคลุมเครือของถ้อยคำกฎหมาย

อุปสรรคในเรื่องถ้อยคำของกฎหมายซึ่งมีความไม่ชัดเจนแน่นอน มีความคลุมเครือจึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความอยู่ว่าควรจะตีความอย่างไรจึงจะเหมาะสม ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาตามมาในกรณีที่เกิดข้อพิพาทกันขึ้น และอาจเป็นอุปสรรคในการพัฒนาหรือดำเนินกิจการโรงแรมได้

คำว่า " เจ้าสำนัก " หรือ " เจ้าสำนักโรงแรม " เป็นคำที่ค่อนข้างเก่าและไม่ค่อยเหมาะสมในการนำมาใช้ในต้วบทกฎหมายเท่าที่ควรในปัจจุบัน เพราะจะทำให้เกิดความสับสนและเข้าใจยาก ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 จะได้ให้คำนิยามอธิบายความหมายของคำ ๆ นี้เอาไว้ว่า เจ้าสำนัก คือ " บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม " แต่ก็อาจทำให้บางคนสับสนและไม่แน่ใจว่า " เจ้าสำนัก " นี้เป็นเพียงผู้จัดการโรงแรมหรือเป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบกิจการโรงแรมด้วยหรือไม่ จากการวิเคราะห์บทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ประกอบกับคำนิยามที่บทบัญญัติได้กำหนดเอาไว้ เห็นว่า เจ้าสำนักไม่จำเป็นจะต้องเป็นเจ้าของกิจการโรงแรม หรือผู้ถือกรรมสิทธิ์โรงแรม แต่น่าจะเป็นเพียงผู้ควบคุมและจัดการดูแลโรงแรมมากกว่า อีกทั้งแบบฟอร์มการแจ้งความประสงค์ต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ก็ได้ใช้คำที่แตกต่างกัน 2 คำ คือ " เจ้าของ " และ " เจ้าสำนัก " ในส่วนที่เป็นการลงลายมือชื่อ และให้เลือก

ชี้ด่าคำใดคำหนึ่ง ดังนั้นเจ้าของและเจ้าสำนักไม่น่าจะเป็นคน ๆ เดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการประกอบกิจการโรงแรมและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานรัฐ ควรจะมีการเปลี่ยนหรือใช้คำใหม่ที่เป็นปัจจุบันแทนคำว่า “ เจ้าสำนัก ” เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างและเข้าใจง่ายยิ่งขึ้น เช่น กำหนดให้ใช้คำว่า “ ผู้จัดการ ” หรือ “ ผู้ประกอบธุรกิจ ” หรือ “ ผู้ประกอบกิจการ ” แทน

นอกจากนี้ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องวิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรมก็มีคำที่ยังคลุมเครืออยู่หลายคำด้วยกันยกตัวอย่างเช่น คำว่า “ ของมีค่าอื่น ๆ ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 675 วรรค 2 นั้น จะหมายความครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินประเภทใดหรือมีลักษณะเช่นไร าจจัดว่าเป็นของมีค่าอื่น ๆ ตาม มาตรา 675 วรรค 2 นี้หรือไม่ เป็นต้น ซึ่งการตีความถ้อยคำนี้จัดว่ามีความสำคัญเนื่องจากจะส่งผลให้เจ้าสำนักโรงแรมมีความรับผิดชอบอย่างจำกัด

พิจารณาแล้วเห็นว่า “ ของมีค่าอื่น ๆ ” ในที่นี้น่าจะหมายถึงทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีคุณลักษณะทำนองเดียวกันกับ เงินทองตรา อัญมณี ฯลฯ โดยนำมาเทียบเคียงประกอบในการพิจารณาว่าทรัพย์สินใดจัดเป็นของมีค่าอื่น ๆ หรือไม่ได้อย่างหนึ่ง ความหมายของคำว่า “ ของมีค่า ” กับทรัพย์สินที่มีราคาสูงแม้จะมีความเกี่ยวพันกันอยู่ แต่ก็หาได้มีความหมายเป็นอย่างเดียวกันไม่ ยกตัวอย่างเช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องพิมพ์ดีด กล้องถ่ายภาพยนตร์ ปืนและกระสุนปืนถึงแม้ของเหล่านี้จะมีราคาค่อนข้างสูง แต่ได้เคยมีคำพิพากษาฎีกาตัดสินว่า ของเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นของมีค่าตามความหมายของมาตรา 675 วรรค 2 คนเดินทางหรือแขกอาศัยไม่จำต้องฝากและบอกราคาชัดเจนแก่เจ้าสำนักโรงแรม เพราะกรณีไม่อยู่ในข่ายที่เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องรับผิดชอบอย่างจำกัดเพียง 500 บาท

สำหรับความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมในของมีค่า ตามมาตรา 675 วรรค 2 นี้ แตกต่างจากความรับผิดชอบของผู้ขนส่งที่ขนของมีค่า ตามมาตรา 620 ที่บัญญัติว่า “ ผู้ขนส่งไม่ต้องรับผิดชอบเงินทองตรา ธนบัตร ตั๋วเงิน พันธบัตร ใบหุ้ น ใบหุ้ นกุ้ ประทวนสินค้า อัญมณี และของมีค่าอื่น ๆ หากมิได้บอกราคาหรือสภาพแห่งของไว้ในขณะที่ส่งมอบแก่ตน แต่ถ้าของนั้นได้บอกราคา ท่านว่าความรับผิดชอบของผู้ขนส่งก็ย่อมจำกัดเพียงไม่เกินราคาที่บอก ” จะเห็นได้ว่าในเรื่องการขนส่งนั้น ผู้ขนส่งไม่ต้องรับผิดชอบเลยในกรณีที่ของมีค่าดังกล่าวได้สูญหายไปหรือเสียหายไป หากผู้ส่งมิได้บอกราคาหรือสภาพแห่งของนั้น ซึ่งแตกต่างจากเรื่องเจ้าสำนักโรงแรมที่อย่างไรก็ตามเจ้าสำนักโรงแรมก็ยังคงต้องรับผิดชอบในของมีค่าดังกล่าว เพียงแต่สามารถจำกัดความรับผิดชอบได้โดยรับผิดชอบเพียง 500 บาท และการจำกัดความรับผิดชอบนี้คนเดินทางหรือแขกอาศัยไม่จำเป็นต้องมีการตกลงกับเจ้าสำนักโรงแรมเนื่องจากการจำกัดความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้เดินทางได้นำของมีค่าตามมาตรา 675 วรรค 2 มาฝากไว้กับเจ้าสำนักโรงแรม แต่เจ้าสำนักโรงแรมปฏิเสธไม่รับฝากโดยอ้างว่าไม่มีตู้รับฝากที่จะเก็บรักษาไว้ หรือ

อ้างว่าโรงแรมได้จัดตู้นิรภัยที่มีกุญแจไว้ให้คนเดินทางหรือแขกอาศัยแล้วให้นำของนั้นไปเก็บได้ด้วยตนเอง ต่อมาหากของมีค่าดังกล่าวได้สูญหายไป ดังนี้เกิดข้อที่น่าพิจารณาคือเจ้าสำนักโรงแรมจะปฏิเสธความรับผิดชอบโดยอ้างว่าไม่ได้มีการฝากของและบอกราคากับเจ้าสำนักโรงแรมและขอชดใช้เพียงไม่เกิน 500 บาทได้หรือไม่ ซึ่งพบว่าในปัจจุบันโรงแรมหลายแห่งได้ให้บริการรับฝากของมีค่ากันเช่นนี้

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเจ้าสำนักโรงแรมไม่น่าจะปฏิเสธความรับผิดชอบและขอชดใช้เพียง 500 บาทได้ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้คนเดินทางหรือแขกอาศัยจะต้องปฏิบัติเพื่อที่จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายเต็มราคา ดังนั้น เจ้าสำนักโรงแรมก็มีหน้าที่จะต้องเก็บรักษาไว้ให้ เช่นเดียวกันกับกฎหมายอังกฤษก็ได้มีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ในทำนองเดียวกันว่า หากคนเดินทางหรือแขกอาศัยต้องการจะฝากของไว้ให้อยู่ในความอารักขาดูแลของเจ้าสำนักโรงแรม แต่หากเพราะเจ้าสำนักโรงแรมหรือลูกจ้างปฏิเสธที่จะรับฝากของนั้นไว้ หรือเพราะการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของเขาเป็นเหตุให้คนเดินทางหรือแขกอาศัยไม่สามารถจะฝากของได้ ดังนี้ เจ้าสำนักโรงแรมไม่สามารถจะขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อความสูญหายหรือเสียหายในทรัพย์สินโดยจำกัดจำนวนได้

ปัญหาในเรื่องความคลุมเครือของถ้อยคำกฎหมายอีกกรณีหนึ่งคือ คำว่า " ได้ตกลงด้วยชัดแจ้ง " ในมาตรา 677 ซึ่งบัญญัติว่า " ถ้ามีคำแจ้งความปิดไว้ในโรงแรมโฮเต็ลหรือสถานที่อื่นทำนองเช่นว่านี้ เป็นข้อความยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าสำนักไซร์ ท่านว่าความนั้นเป็นโมฆะ เว้นแต่คนเดินทางหรือแขกอาศัยจะได้ตกลงด้วยชัดแจ้งในการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบดังว่านั้น " กรณีนี้เห็นได้ชัดว่ากฎหมายไม่ยอมให้ทางโรงแรมเอารัดเอาเปรียบคนเดินทางหรือแขกอาศัยโดยใช้วิธีการเขียนข้อความปิดประกาศไว้ในโรงแรมในการที่จะยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของตนโดยอาศัยข้อความดังกล่าว เพราะคนเดินทางหรือแขกอาศัยอาจจะไม่ได้สนใจอ่านหรือไม่มีโอกาสได้รับรู้ถึงข้อความเหล่านั้น กฎหมายจึงให้ถือว่าข้อความดังกล่าวตกเป็นโมฆะ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากปรากฏว่าคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้ทำการตกลงด้วยโดยชัดแจ้งกับเจ้าสำนักโรงแรมตามข้อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบนั้นแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวก็ย่อมมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย โดยถือว่าเป็นการยินยอมด้วยกันทั้งสองฝ่าย กรณีจึงเกิดปัญหาว่า พฤติการณ์เช่นไรจึงจะถือว่าคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้ตกลงโดยชัดแจ้งด้วยแล้ว ตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ 5005/2540 วินิจฉัยว่าการที่โรงแรมพิมพ์ข้อความในไว้ตอนท้ายในส่วนของใบรอกรายละเอียดชื่อ ที่อยู่ของผู้เข้าพักว่า " โรงแรมจะไม่รับผิดชอบในทรัพย์สินสิ่งมีค่า หรือธนบัตร ซึ่งอาจสูญหาย....." กรณีนี้ถือว่าข้อความดังกล่าวเป็นเอกสารที่ทางโรงแรมทำขึ้นฝ่ายเดียว เมื่อไม่ปรากฏว่าคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้ตกลงโดยชัดแจ้งด้วย ข้อความดังกล่าวก็ตกเป็นโมฆะตามมาตรา 677

4.1.5 ขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรม

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมไปในทางหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติการตามกฎหมายเกณฑ์ของพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบกิจการและวิธีการดำเนินกิจการเสียเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวที่กำหนดไว้ก็มีความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุม พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 นี้ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ระบุหรือกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมต่อความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของผู้พักอาศัยไว้เลยทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่สำคัญ มีเพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องวิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรม มาตรา 674 มาตรา 679 เท่านั้น ที่เป็นบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะในการให้ความคุ้มครองผู้พักอาศัยในส่วนของทรัพย์สินดังที่ได้กล่าวรายละเอียดมาแล้วในบทที่ 3

ขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้จะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีสัญญาการเข้าพักอาศัยระหว่างเจ้าสำนักโรงแรมกับคนเดินทางหรือแขกอาศัยเกิดขึ้นก่อน และหลังจากนั้นจึงเกิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อกัน และหากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ก็จะเกิดความรับผิดชอบตามมา

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าสำนักโรงแรมกับคนเดินทางและแขกอาศัยแล้วจะเห็นได้ว่านอกเหนือจากหน้าที่และความรับผิดชอบตามสัญญาการเข้าพักอาศัยแล้ว เจ้าสำนักโรงแรมยังมีหน้าที่ในการให้ความปลอดภัยแก่คนเดินทางและแขกอาศัย เนื่องมาจากการสันนิษฐานเจตนาของคนเดินทางหรือแขกอาศัยว่าย่อมมีความคาดหวังว่าตนและทรัพย์สินจะเข้ามาอยู่พักอาศัยในโรงแรมด้วยความปลอดภัย กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องรับผิดชอบหากเกิดการสูญหายหรือเสียหายในทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยถึงแม้จะไม่ได้มีการส่งมอบหรือฝากไว้กับเจ้าสำนักโรงแรมโดยตรงก็ตาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ เจ้าสำนักโรงแรมโฮเต็ลและสถานที่อื่นทำนองเช่นนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อความสูญหายหรือบุบสลายอย่างใด ๆ อันเกิดแก่ทรัพย์สิน ซึ่งคนเดินทางหรือแขกอาศัย หากได้พามา ” เป็นการวางหลักเกณฑ์แห่งความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมไว้ โดยให้เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องรับผิดชอบกรณีเกิดการสูญหายหรือบุบสลายต่อทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัย “ หากได้พามา ” ซึ่งคำคำนี้ทำให้เกิดปัญหาว่าอย่างไรหรือแค่ไหนจึงจะถือว่าได้พามา ซึ่งจะมีผลต่อขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรม

จากคำพิพากษาฎีกาที่ 1370/2526 วินิจฉัยไว้ว่า ความรับผิดชอบดังกล่าวของเจ้าสำนักโรงแรมมิได้จำกัดแต่เฉพาะในทรัพย์สิน ซึ่งคนเดินทางพาเข้าไปในห้องพักหรือบริเวณตัวอาคาร

เท่านั้น และคำพิพากษาฎีกาที่ 1370/2526 การที่โจทก์นำรถยนต์ไปจอดไว้ที่โรงจอดรถในบริเวณ
โรงแรม ต่อมารถสูญหายไป จำเลยต้องรับผิดชอบโจทก์

นอกจากนี้ยังมีฎีกาที่ 727/2536 ที่วินิจฉัยให้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าสำนักโรงแรมยังคงต้อง
รับผิดชอบกรณีรถโจทก์สูญหาย แม้โจทก์ซึ่งได้เช่าห้องพักในโรงแรมของจำเลยจะได้นำรถยนต์ไปจอดไว้
ที่ถนนหน้าโรงแรมตามที่พนักงานโรงแรมบอกให้จอดเพราะที่จอดรถโรงแรมเต็ม

จากคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำว่า “ หากได้พามา ” นี้ น่าจะ
หมายความว่า การนำทรัพย์สินเข้าไปในอาณาบริเวณของโรงแรม ไม่เฉพาะแต่ในห้องพักหรือในตัว
อาคารของโรงแรม แต่น่าจะหมายความรวมถึงบริเวณอื่น ๆ ของโรงแรมด้วย ซึ่งเจ้าสำนักโรงแรมมี
อำนาจควบคุมดูแลอยู่ถึงแม้จะมีการแยกส่วนออกจากตัวโรงแรม หรือไม่ได้ติดต่อกับ
บริเวณรอบ ๆ ของโรงแรม หากแต่ว่าสถานที่หรือบริเวณดังกล่าวนั้น อยู่ในความควบคุมดูแลและใช้
เพื่อประโยชน์ของกิจการโรงแรมนั้น ก็ต้องถือว่าเจ้าสำนักโรงแรมยังคงต้องรับผิดชอบ ตัวอย่างคดี
ของต่างประเทศคดีหนึ่งซึ่งวินิจฉัยในเรื่องคล้าย ๆ กันนี้ว่า การที่โจทก์นำรถไปจอดไว้ในโรงจอดรถ
ซึ่งทางโรงแรมได้บริการไว้ให้ ถึงแม้ว่าโรงจอดรถนั้นจะไม่ใช่โรงจอดรถของโรงแรมโดยตรงแต่ได้เช่า
บุคคลอื่นไว้ ดังนี้ เจ้าสำนักโรงแรมก็ยังคงต้องรับผิดชอบเมื่อรถโจทก์สูญหายไป อย่างไรก็ตาม กรณีนี้
ควรจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอื่น ๆ ประกอบด้วยเป็นกรณี ๆ ไป

นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาว่าบุคคลที่เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องรับผิดชอบนั้นคือใครบ้าง เนื่องจาก
มาตรา 674 ได้ กำหนดความรับผิดของเจ้าสำนักโรงแรมในความสูญหายหรือเสียหายต่อทรัพย์สิน
ของคนเดินทางและแขกอาศัยเท่านั้น แต่ในปัจจุบันโรงแรมโดยส่วนใหญ่ยังให้บริการอื่นๆ นอกจาก
การให้บริการที่พักแก่คนเดินทาง เช่น ให้บริการใช้เป็นสถานที่จัดอบรมสัมมนา ให้ใช้เป็นสถานที่
จัดการฉลองสังสรรค์ ให้เป็นสถานที่ในการประชุมและยังมีบริหารภัตตาคาร ร้านอาหาร สถาน
รื่นเริง สถานออกกำลังกาย เป็นต้น ซึ่งบุคคลที่เข้ามาร่วมงานหรือใช้บริการต่าง ๆ เหล่านี้ มิได้
พักอาศัยในโรงแรมด้วย ดังนี้หากทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้นสูญหายหรือเสียหายไป เจ้าสำนัก
โรงแรมจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลเหล่านั้นหรือไม่

เมื่อพิจารณาตัวบทกฎหมายในเรื่องวิธีการเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรมประกอบกับการ
วิเคราะห์เห็นว่า ผู้ร่างกฎหมายน่าจะมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยคุ้มครองคนเดินทางหรือแขกอาศัยที่เข้า
มาพักอาศัยในโรงแรมจริง ๆ เท่านั้น เพราะเป็นผู้ที่มีนิติสัมพันธ์ทางสัญญาการเข้าพักอาศัยกับ
โรงแรมโดยตรง และหากวิเคราะห์ไปในทางให้เจ้าสำนักโรงแรมต้องรับผิดชอบต่อบุคคลดังกล่าวข้างต้น
ที่เข้ามาใช้บริการของโรงแรมไม่ได้เป็นผู้พักอาศัยจริง ๆ เห็นว่าน่าจะเป็นการเอาวัดเอาเปรียบหรือ
กำหนดขอบเขตความรับผิดให้เจ้าสำนักโรงแรมกว้างเกินไป แต่ทั้งนี้ ผู้เขียนก็ยังมีความเห็นอีกมุม
หนึ่งว่า ถ้าหากปล่อยให้เจ้าสำนักโรงแรมไม่ต้องรับผิดชอบเสียเลยทีเดียวก็อาจจะดูเป็นการไม่

เป็นธรรมต่อผู้เข้ามาใช้บริการอื่น ๆ ของโรงแรม และอาจทำให้เจ้าสำนักโรงแรมอาจไม่ดูแลเอาใจใส่ในความปลอดภัยในทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้นเท่าที่ควร

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวควรใช้วิธีการตกลงให้เจ้าสำนักโรงแรมต้องรับผิดชอบกรณีแยกต่างหากเป็นกรณี ๆ ไป เช่น อาจจะมีการตกลงทำสัญญากันระหว่างเจ้าสำนักโรงแรมกับเจ้าภาพงานมงคลสมรสที่จัดขึ้นที่โรงแรมว่า หากผู้มาร่วมงานได้รับความเสียหายหรือสูญหายในทรัพย์สินให้ทางโรงแรมต้องรับผิดชอบกรณีดังกล่าวด้วย เป็นต้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 675 วรรค 2 ซึ่งเป็นบทบัญญัติจำกัดความรับผิดของเจ้าสำนักโรงแรม ในกรณีทรัพย์สินอันเกี่ยวกับเงินทองตรา ธนบัตร ตั๋วเงิน พันธบัตร อัญมณี ใบหุ้น ใบหุ้นกู้ ประทวนสินค้า หรือของมีค่าอื่น ๆ กำหนดให้เจ้าสำนักโรงแรมมีความรับผิดจำกัดเพียง 500 บาท หากของมีค่าเหล่านี้สูญหายหรือเสียหายไป เว้นแต่ คนเดินทางหรือแขกอาศัยจะได้ฝากของมีค่านั้นไว้กับเจ้าสำนักโรงแรมและบอกราคาของนั้นอย่างชัดเจน จากบทบัญญัติจะเห็นได้ว่าการจำกัดความรับผิดของเจ้าสำนักโรงแรมไว้เพียง 500 บาทในปัจจุบันนี้ค่อนข้างจะไม่เหมาะสมนัก เนื่องจากค่าเงินมีการเปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งสังเกตได้ว่ากฎหมายบอกแต่เพียงให้จำกัดไว้เพียง 500 บาท แต่ไม่ได้บอกว่า 500 บาทนั้นเป็นความรับผิดต่อของมีค่านั้น 1 ชิ้น หรืออย่างไร หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ของดังกล่าวสูญหายไปหรือเสียหายไปมากกว่า 1 ชิ้น ดังนี้ เจ้าสำนักโรงแรมยังคงจะต้องรับผิดเพียง 500 บาทต่อของทั้งหมด หรือ 500 บาทต่อของ 1 ชิ้น ซึ่งในกฎหมายอังกฤษจะมีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนโดยจำกัดความรับผิดของเจ้าสำนักโรงแรมไว้ไม่เกิน 50 ปอนด์ ต่อของ 1 ชิ้น และไม่เกิน 100 ปอนด์ต่อของทั้งหมด และกฎหมายฝรั่งเศสได้จำกัดความรับผิดของเจ้าสำนักโรงแรมไว้ที่ 100 เท่าของค่าที่พิกัดต่อวัน เว้นเสียแต่ว่าคนเดินทางได้แสดงให้เห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเกิดจากความผิดของเจ้าสำนักโรงแรมหรือบุคคลที่เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องรับผิด

นอกจากนี้ มีข้อที่น่าพิจารณาคือ ยังไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องหน้าที่และความรับผิดของเจ้าสำนักโรงแรมที่มีต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของคนเดินทางและแขกอาศัยไว้เป็นการเฉพาะทั้งในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้ง ๆ ที่เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก หากว่าเกิดกรณีคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้รับอันตรายหรือบาดเจ็บหรือเสียชีวิตอันเนื่องมาจากบริการของโรงแรม หรือความประมาทเลินเล่อของทางโรงแรมจะอย่างไร การที่จะนำบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปในเรื่องละเมิดหรือกฎหมายอาญามาพิจารณานั้น จะมีความคล่องตัวในการพิจารณาหรือการพิสูจน์ความผิดหรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากต้องไปว่ากันตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อย่างน้อยควรมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดในเบื้องต้น เช่น เกี่ยวกับข้อสันนิษฐานในแห่งความผิด หรือภาระการพิสูจน์ เป็นต้น



4.2 อุปสรรคและข้อจำกัดทางด้านอื่นๆ

4.2.1 ด้านตัวหน่วยงานหรือองค์กรที่ควบคุมดูแลกิจการโรงแรม

อุปสรรคและข้อจำกัดในการพัฒนาและส่งเสริมกิจการโรงแรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวหน่วยงานหรือองค์กรนั้น คือ การที่ยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลกิจการโรงแรมไปพร้อม ๆ กับการส่งเสริมกิจการโรงแรมโดยตรง ทั้งนี้พิจารณาได้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- นายทะเบียนโรงแรม ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในองค์กรของรัฐ ถึงแม้จะมีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแลกิจการโรงแรม แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นไปในส่วนของการควบคุมดูแลในเรื่องของใบอนุญาต และการควบคุมให้กิจการโรงแรมหรือเจ้าสำนักโรงแรมดำเนินงานไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดแผนหรือมาตรการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการส่งเสริมหรือการกำกับดูแลกิจการโรงแรม อีกทั้งยังไม่มีอำนาจในการเสนอหรือพิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานของโรงแรม และมาตรฐานการให้บริการ

- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือ ททท. เป็นหน่วยงานที่มีความหลากหลายกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งภาครัฐ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กรมการปกครอง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น และภาคเอกชน เช่น ผู้ประกอบธุรกิจต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และจากการที่มีหน่วยงานต่าง ๆ มาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากนี้ ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ ทั้งด้านงบประมาณ กำลังคน เพื่อการพัฒนาและให้บริการด้านการท่องเที่ยว ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มิได้ให้อำนาจใด ๆ กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในการควบคุมดูแลกิจการหรือองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น รวมถึงกิจการโรงแรมด้วย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีหน้าที่เพียงช่วยในการประสานงาน อำนวยความสะดวกและส่งเสริมเท่านั้น

ดังนั้น จึงเห็นว่าน่าจะมีองค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแลและสนับสนุนส่งเสริมกิจการโรงแรม เพื่อให้กิจการโรงแรมได้พัฒนาเป็นสากล เช่น ให้มีคณะกรรมการธุรกิจโรงแรม ซึ่งควรประกอบไปด้วยบุคคลหรือตัวแทนจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ที่ควรกำหนดให้มีบุคคลหรือตัวแทนจากทุกของทั้งภาครัฐและเอกชนนั้นก็เนื่องมาจากภาคเอกชนเสมือนเป็นตัวแทนของผู้ประกอบกิจการโรงแรม ซึ่งสามารถทราบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการได้ดีกว่าภาครัฐ ส่วนภาครัฐก็เป็นเสมือนที่ปรึกษาซึ่งมีความรู้ ความ

เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ และคอยให้คำแนะนำ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงาน

4.2.2 ด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

ปัจจุบัน หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงแรม ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายหรือการควบคุมดูแลให้กิจการโรงแรมดำเนินการไปตามกฎหมาย มักจะไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของกันและกัน เกือบในแง่การรับผิดชอบการดำเนินงานหรือนโยบายขาดการมองภาพรวมอย่างเป็นระบบ จึงทำให้เกิดความล้มเหลวในการประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่ว่าจะของรัฐหรือเอกชน ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาและส่งเสริมกิจการโรงแรม ทั้งยังจะมีผลต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศต่อไปด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากกิจการเพียงกิจการเดียวหรือหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถจะปฏิบัติหรือดำเนินงานแต่โดยลำพังได้ แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ ความช่วยเหลือจากกิจการอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น หากขาดกลไกที่จะเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มและเชื่อมโยงกับสังคม ก็จะทำให้การนำเสนอประเด็นปัญหาต่อภาครัฐหรือการขอสนับสนุนจากภาครัฐไม่มีน้ำหนัก ไม่เป็นระบบ และไม่ชัดเจน ซึ่งจะทำให้ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ไม่ได้รับการตอบสนองหรือสนับสนุนเท่าที่ควร

ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับกิจการโรงแรมควรจะต้องมีการประสานงานที่ดี โดยสิ่งที่เป็นส่วนสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ ตัวบุคลากรของหน่วยงาน ซึ่งควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในด้านการประสานงาน นั่นก็คือ เป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดี ซึ่งจะช่วยให้การติดต่อประสานงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.2.3 ด้านนโยบายและแนวทางแผนการพัฒนา

นโยบายและแนวทางแผนการพัฒนาจัดว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาและส่งเสริมกิจการโรงแรม เนื่องจากเป็นการวางแนวทางปฏิบัติให้กับผู้ประกอบการได้ทราบเพื่อให้มีเป้าหมายในการพัฒนาที่เป็นไปแนวทางเดียวกัน

แผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงแรมที่สำคัญ ๆ คือ

1. แผนการท่องเที่ยวปี 2545

แผนการท่องเที่ยวปี 2545 นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทย โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มค่าใช้จ่ายนักท่องเที่ยว และพยายามรักษาวັນพักเฉลี่ยมากกว่าการมุ่งเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว และเพื่อกระตุ้นให้เกิดการหมุนเวียนเงินตราในประเทศ

โดยส่งเสริมให้คนไทยเดินทางท่องเที่ยวในประเทศ ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดกลยุทธ์แนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้

1. กลยุทธ์ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว
2. กลยุทธ์ด้านการตลาด
3. การดำเนินงานด้านการบริหารโครงสร้างและงบประมาณของอุตสาหกรรม

ท่องเที่ยว

โดยในกลยุทธ์ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวได้มีการวางนโยบายให้พัฒนาประเทศไทยให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาการบริการทางการท่องเที่ยวด้วย โดยในปี 2545 นี้ได้กำหนดแผนการให้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการบริการของโรงแรม และให้มีการกำหนดเกณฑ์การแบ่งระดับของโรงแรมควบคู่ไปกับการพัฒนาบุคลากรของโรงแรมให้สอดคล้องกับมาตรฐานของโรงแรมแต่ละระดับ

ในด้านการพัฒนาบุคลากร แผนการท่องเที่ยวปี 2545 ได้กำหนดนโยบายให้มีการยกระดับและพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรมให้มีมาตรฐานสากลโดยพัฒนาสถาบันฝึกอบรมวิชาการโรงแรมและการท่องเที่ยว (สรท.) ให้เป็นศูนย์ฝึกอบรมบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

2. แผนพัฒนาสถาบันฝึกอบรมวิชาการโรงแรมและการท่องเที่ยว (สรท.)

สรท. ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเกี่ยวกับกิจการโรงแรมดังนี้

(1) ให้สรท. เป็นศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรทางด้านการโรงแรมและการท่องเที่ยวนานาชาติ ตามโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ

(2) ให้สรท. ผลิตสื่อการสอนวิชาการโรงแรมและการท่องเที่ยวสำหรับให้บริการแก่สถาบันการศึกษา

(3) ให้สรท. ฝึกอบรมและพัฒนาอาจารย์ผู้สอนวิชาการโรงแรมและการท่องเที่ยวให้แก่สถาบันการศึกษา

(4) ให้สรท. จัดการเรียนการสอนเพื่อเป็นแนวทางแก่สถาบันการศึกษาอื่นที่จัดการศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรทางด้านการโรงแรมและการท่องเที่ยว

เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีอุปสรรคด้านนโยบายและแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงแรม ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

- การที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีการวางแผน ทำแผน เสนอแผน เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมาตลอดตั้งแต่ปี 2520 แต่การปฏิบัติตามแผนนั้นมักจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยอยู่ในฐานะรัฐวิสาหกิจจึงทำให้ไม่ได้รับการตอบสนอง หรือไม่ได้รับความสนใจในแผนนั้นเท่าที่ควร ประกอบกับการที่ทุกหน่วยงานต่างก็มีหน้าที่หรือแผนงานของตนที่ต้องทำอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการที่จะขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ มากกว่านี้

-นโยบายการดำเนินงานด้านงบประมาณยังขาดการสนับสนุนส่งเสริมการกระจายงบประมาณสู่ท้องถิ่น เช่น อบจ. อบต. เพื่อให้องค์กรส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นได้มีงบประมาณในการที่จะใช้ดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยว รวมถึงใช้ในการพัฒนาบุคลากรในท้องถิ่นด้วย