

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันหยุดพิเศษที่ 18 กรกฎาคม 2539

ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

สำนักข่าวรอยเตอร์รายงานข่าวเมื่อกลางเดือนเมษายน 2539 ว่า สนามบินนานาชาติในเอเชียพากันปรับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเป็นระลอกๆ (*Asian Times*, April 18, 1996) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รายจ่ายในการบำรุงรักษาและการให้บริการของสนามบินถีบตัวสูงขึ้นจนต้องผลักรถให้แก่วิสาหกิจหรือผู้ใช้สนามบิน

สนามบินนานาชาติในเอเชียส่วนใหญ่บริหารโดยหน่วยงานของรัฐ ในกรณีของไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ท่าอากาศยานมีรายได้หลักจากการเก็บค่าบริการจากสายการบิน (Aircraft Service Fee) และค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจากผู้โดยสาร นอกจากนี้ยังมีรายได้จากค่าเช่าพื้นที่ภายในสนามบินที่เรียกเก็บจากร้านค้า ค่าสัมปทานร้านอาหารภายในสนามบิน ค่าสัมปทานร้านค้าปลอดอากรขาเข้า (Duty-Free Shop) และค่าสัมปทานบริการรถแท็กซี่บริเวณสนามบินอีกด้วย

ด้วยเหตุที่สนามบินนานาชาติให้บริการแก่นักเดินทางระหว่างประเทศ และนักเดินทางเหล่านี้อยู่ในฐานะที่จะรับภาระค่าบริการอย่างเต็มที่ ได้ จึงไม่มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนในการประกอบกิจการท่าอากาศยานเมื่อต้นทุนการให้บริการเพิ่มขึ้น และเมื่อต้องการปรับปรุงคุณภาพของบริการ ก็ต้องผลักรถต้นทุนให้แก่วิสาหกิจหรือผู้ใช้สนามบิน ไม่ว่าจะ เป็นสายการบินหรือผู้โดยสาร หากต้องการเกื้อหนุนนักเดินทางที่มีฐานะยากจน หรือนักเดินทางที่เป็นนักประชาสงเคราะห์ ผู้ประกอบกิจกรรมเพื่อมนุษยชาติ การเกื้อหนุนนั้นก็ควรให้มาตรการเงินอุดหนุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (specific subsidy) โดยจ่ายให้แก่ผู้ได้รับการเกื้อหนุนโดยตรง หากควรให้เงินอุดหนุนแก่การท่าอากาศยานไม่

นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา การเดินทางระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วในเอเชียตะวันออก ส่วนสำคัญมิได้เกิดจากการขยายตัวของท่าอากาศยานระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังเป็นผลจากการขยายตัวของธุรกิจระหว่างประเทศอีกด้วย

ด้วยเหตุที่การลงทุนระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขยายตัวในอัตราสูงยิ่ง การเดินทางเพื่อติดต่อธุรกิจย่อมขยายตัวตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกัน การเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งยังผลให้ประชาชนมีฐานะเศรษฐกิจดีขึ้น มีส่วนขับเคลื่อนการท่องเที่ยวระหว่างประเทศให้ขยายตัว

ผลที่ตามมาก็คือ สนามบินนานาชาติหลายต่อหลายแห่งมีอาคารรองรับการจราจรทางอากาศที่เพิ่มขึ้น ได้หลายต่อหลายประเทศมีโครงการสร้างสนามบินแห่งใหม่ ในขณะที่ความแออัดในสนามบินที่มีอยู่เดิมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนต้องขยายพื้นที่และปรับปรุงคุณภาพของบริการ อย่างน้อยที่สุด เพื่อมิได้นักท่องเที่ยวเปลี่ยนศูนย์การจราจรไปที่อื่น การปรับปรุงสนามบินดอนเมืองก็ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้

หนังสือพิมพ์มักจะเรียกค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินในชื่อต่างๆกัน บ้างก็เรียกว่าภาษีสนามบิน (Airport Tax) บ้างก็เรียกว่า ภาษีการเดินทางออกนอกประเทศ (Departure Tax) ชื่อที่เรียกกันอย่างสับสนนี้เป็นผลจากการใช้คำว่า 'ภาษี' อย่างสับสน เพราะบัดนี้ยากที่จะแยกแยะได้ว่า ภาษีกับค่าธรรมเนียมแตกต่างกันอย่างไร

แต่เงินที่เรียกเก็บจากผู้โดยสารขาออกนี้น่าจะเรียกว่า ค่าธรรมเนียม เพราะเป็นค่าบริการการใช้สนามบิน เมื่อได้ประโยชน์จากการใช้สนามบิน ก็ต้องร่วมรับภาระรายจ่ายในการผลิตบริการของสนามบิน จึงจะชอบด้วยความเป็นธรรม ค่าธรรมเนียมนี้เป็นรายจ่ายที่มีผลต่างตอบแทน (quid pro quo) เพราะผู้จ่ายค่าธรรมเนียมได้ประโยชน์จากบริการของสนามบิน

หากยอมรับหลักการที่ว่า ผู้ได้ประโยชน์จากบริการของสนามบินจักต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน คำถามต่อไปก็มีอยู่ว่า เหตุใดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจึงเรียกเก็บเฉพาะผู้โดยสารขาออก โดยมีได้เรียกเก็บจากผู้โดยสารขาเข้า ?

การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ทั้งจากผู้โดยสารขาออกและขาเข้านั้น ย่อมเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แต่จะเป็นการสวนกระแสจารีตของนานาประเทศ หากเก็บค่าธรรมเนียมทั้งขาเข้าและขาออก ก็ต้องลดอัตราค่าธรรมเนียมลง มิฉะนั้น เมื่อรวมค่าธรรมเนียมทั้งสองเที่ยว ค่าธรรมเนียมอาจสูงเกินไป เมื่อเทียบกับสนามบินนานาชาติในประเทศอื่นๆ แต่การเก็บค่าธรรมเนียมทั้งสองเที่ยวทำให้ต้นทุนการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (administration cost) เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น การเก็บค่าธรรมเนียมเพียงเที่ยวเดียวก็เพื่อลดต้นทุนการจัดเก็บและเพิ่มรายได้สุทธิจากการจัดเก็บนั่นเอง

คำถามข้อต่อไปก็คือ หากตัดสินใจเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเพียงเที่ยวเดียว เหตุใดนานาประเทศจึงเลือกเก็บเฉพาะผู้โดยสารขาออก และไม่เก็บผู้โดยสารขาเข้า ?

หากผู้โดยสารต่างประเทศที่เดินทางเข้าประเทศต้องเดินทางกลับออกไป และผู้โดยสารท้องถิ่นที่เดินทางไปต่างประเทศต้องเดินทางกลับเข้ามาในท้ายที่สุด การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจากผู้โดยสารขาเข้า ย่อมให้รายได้ไม่แตกต่างจากการเก็บจากผู้โดยสารขาออก รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจะแตกต่างกันก็ต่อเมื่อมีการรั่วไหลของกระแสผู้โดยสาร กล่าวคือ มีผู้เดินทางเข้า แต่ไม่ยอมเดินทางออก หรือมีผู้เดินทางออกที่ไม่เดินทางกลับประเทศ กรณีเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นการอพยพระหว่างประเทศ ซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก

ด้วยเหตุที่การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจากผู้โดยสารขาเข้าให้รายได้ไม่แตกต่างจากการเก็บจากผู้โดยสารขาออก นานาประเทศจึงเลือกเก็บจากผู้โดยสารขาออก จนกลายเป็นจารีตระหว่างประเทศ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลด้านจิตวิทยาเป็นสำคัญ การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้โดยสารขาเข้าอาจก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดี เพราะผู้โดยสารยังมีทัศนียภาพออกนอกสนามบิน ยังมีทัศนียภาพบริการสนามบินอย่างเต็มที่ และยังมีทัศนียภาพโอกาสท่องเที่ยวหรือชมทิวทัศน์ของประเทศ ก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเสียแล้ว สำหรับผู้โดยสารต่างชาติ การเก็บค่าธรรมเนียมในการเดินทางขาออกจึงมีผลทางจิตวิทยา ซึ่งช่วยบรรเทาความรู้สึกที่ว่าค่าธรรมเนียมนั้นเป็นภาระมากเกินไป สำหรับผู้โดยสารท้องถิ่นผลทางจิตวิทยานี้คงมีไม่มาก เพราะเป็นการจ่ายค่าธรรมเนียมแก่องค์กรของรัฐ

ในปัจจุบัน ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินนานาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีอัตราแตกต่างกันมาก ตั้งแต่ 6.67 ดอลลาร์อเมริกันในกรณีของบังคลาเทศ จนถึง 24 ดอลลาร์อเมริกันในกรณีสนามบินกันไซ (ใกล้เมืองโอซาก้า) ของญี่ปุ่น การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ปรับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจาก 200 บาท เป็น 250 บาท เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2539 แม้จะเป็นการปรับอัตราขึ้นถึง 25% แต่ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินดอนเมืองยังต่ำกว่าเกาหลีใต้ ฮองกง มาเลเซีย ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น (ดูตารางที่ 1) ความแตกต่างของอัตราค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน นอกจากจะเป็นผลจากความแตกต่างด้านค่าครองชีพในแต่ละประเทศแล้ว ยังเป็นผลจากความทันสมัยของท่าอากาศยานและคุณภาพของบริการที่แตกต่างกันด้วย สนามบินฮานอยย่อมมีโอกาสเทียบเทียมสนามบินกันไซแห่งญี่ปุ่นได้

ด้วยเหตุที่ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินคิดเป็นสัดส่วนอันน้อยนิดของค่าโดยสารทางอากาศ การปรับค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้จึงเกือบไม่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการเดินทาง ถึงจะปรับอัตราค่าธรรมเนียมในระดับ 100-200% ก็มีผลไม่มากนัก ในทำนอง

กลับกัน การลดหรือไม่เก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเลย ก็เชื่อว่าจะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น ในปี 2537 สนามบินโคตักแห่งฮ่องกง เคยลดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินถึง 67% แต่หาได้มีผลในการชักนำนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นไม่ ในเดือนเมษายน 2539 สนามบินโคตักเพิ่มค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินถึงเท่าตัว กระนั้นก็ยังต่ำกว่าสนามบินนานาชาติของมาเลเซีย ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น (ดูตารางที่ 1)

นอกจากค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินแล้ว รัฐบาลไทยเคยเก็บภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรในปี 2526 โดยเก็บในอัตรา 1,000 บาทต่อคนสำหรับการเดินทางทางอากาศ และ 500 บาทต่อคนสำหรับการเดินทางทางบกและน้ำ ภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรมีได้จัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit Principle of Taxation) แต่อาจถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บจากรายจ่ายหรือรายได้ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ผู้มีฐานะระดับหนึ่งเท่านั้นจึงจะสามารถเดินทางระหว่างประเทศได้ รัฐบาลจัดเก็บภาษีประเภทนี้ขณะเผชิญวิกฤติการณ์เงินคงคลัง เมื่อวิกฤติการณ์ดังกล่าวล่วงพ้นไป ประกอบกับประเทศอื่นๆ ได้จัดเก็บภาษีประเภทนี้ อีกทั้งรัฐบาลไทยไม่กล้าจัดเก็บในอัตราสูง เพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรจึงให้รายได้แก่รัฐบาลไม่มากนัก ปีที่ภาษีประเภทนี้ให้รายได้สูงสุดคือปี 2533 ก็ให้รายได้เพียง 554 ล้านบาท ในปี 2534 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ตัดสินใจเลิกเก็บภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2534 เป็นต้นมา

ตารางที่ 1

ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินสำหรับผู้โดยสาร ปี 2539

ประเทศ/สนามบิน	เงินสกุลท้องถิ่น	ดอลลาร์อเมริกัน
ญี่ปุ่น (Kansai)	2,600 เยน	24.00
ออสเตรเลีย	27 ดอลลาร์ออสเตรเลีย	21.28
มาเลเซีย	40 ริงกิต	16.00
ฮ่องกง (Kai Tak)	100 ดอลลาร์ฮ่องกง	13.00
เกาหลีใต้	9,000 วอน	11.48
ไทย (ดอนเมือง)	250 บาท	10.00
เวียดนาม	77,000 ด็อง	7.00
บังคลาเทศ	300 ตาก้า	6.67