



สมาคมการค้าร้านค้าปลอดอากรไทย



สมาคมผู้ค้าปลีกไทย



สมาคมศูนย์การค้าไทย

วันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้สัมปทานธุรกิจร้านค้าปลอดภาษีอากร
การจัดตั้งจุดส่งมอบสินค้าสาธารณะในท่าอากาศยานนานาชาติ และการลดอัตราภาษีนำเข้า

กราบเรียน พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. การศึกษาเปรียบเทียบระบบสัมปทานร้านค้าปลอดภาษีอากรในประเทศไทย
กับประเทศที่มีระบบดิวตี้ฟรีสากล
๒. คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องจุดส่งมอบสินค้าสาธารณะใน
ท่าอากาศยานนานาชาติ สอดฉบับ ที่ ผผ. ๐๘/๓๗๐ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ.
๒๕๖๐ และ ผผ. ๐๘/๑๐๗๘ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๐
๓. การศึกษาเปรียบเทียบอัตราอากรนำเข้าของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน
สำหรับสินค้าที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวต่างชาติและที่คนไทย
นิยมซื้อจากต่างประเทศ

ด้วยสมาคมผู้ค้าปลีกไทย สมาคมการค้าร้านค้าปลอดอากรไทย และ สมาคมศูนย์การค้า
ไทย (สมาคมฯ) ได้เข้าร่วมสัมมนาเชิงวิชาการที่จัดโดยคณะนิติศาสตร์ และคณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับผู้แทนจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการให้สัมปทานธุรกิจร้านค้าปลอดอากร (สัมปทานฯ) ใน
ประเทศไทย เพื่อให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐและประชาชน
เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

ผลการสัมมนาดังกล่าวได้ข้อสรุปว่าประเทศไทยมีโอกาสมหาศาลที่จะเพิ่มประสิทธิภาพ
ระบบสัมปทานฯ เพื่อให้รายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเติบโตขึ้น โดยเฉพาะรายได้จากธุรกิจ
การค้าปลีกโดยรวม คิดเป็นจำนวนเงินถึง ๒๗๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี (เอกสารแนบ ๓) ทั้งนี้จะ
ส่งผลให้ภาครัฐได้รับผลประโยชน์สุทธิรวมกว่า ๓๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี (เอกสารแนบ ๑ และ ๓)
นอกจากนี้แล้วผลประโยชน์อีกส่วนที่จะตามมาคือการยกระดับอุตสาหกรรมค้าปลีกท่องเที่ยวของ
ไทยสู่มาตรฐานใหม่ และจะทำให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวยอดนิยม
ระดับโลกมากยิ่งขึ้นไป

จึงขอกราบเรียนเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบ เงื่อนไข และวิธีการการให้สัมปทานฯ ร้านค้าปลอดอากรในท่าอากาศยานนานาชาติของประเทศไทยที่จะมีการเปิดประมูลขึ้นในอนาคตดังต่อไปนี้

๑. ระบบสัมปทานฯ ปัจจุบัน บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) ผู้ให้สัมปทาน ใช้ระบบสัมปทานรายเดี่ยว (Master Concession) ซึ่งเป็นการผูกขาดและไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ส่งผลให้ความหลากหลายของสินค้า และคุณภาพของการบริการมีจำกัด

จึงขอเสนอแนะให้มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และเงื่อนไข (ทีโออาร์) สำหรับการเปิดประมูลสัมปทานฯ ที่ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานนานาชาติดอนเมืองที่จะมีขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ โดยให้เปลี่ยนจากระบบสัมปทานรายเดี่ยว (Master Concession) มาใช้ระบบสัมปทานตามหมวดหมู่สินค้า (Concession by Category) แทน เช่น หมวดเครื่องสำอาง หมวดสุราและเบียร์ หมวดสินค้าแฟชั่น เป็นต้น สัมปทานฯระบบนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากประเทศชั้นนำทั่วโลก ว่าเป็นระบบสัมปทานฯ ที่มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้ให้สัมปทานและผู้ให้บริการท่าอากาศยานนานาชาติ (เอกสารแนบ ๑) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีสัมปทานฯ ของท่าอากาศยานนานาชาติที่มีขนาดใหญ่เช่น ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ

๒. ความโปร่งใสและความเป็นธรรมของกระบวนการการให้สัมปทานฯ ซึ่งปัจจุบันไม่มีกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส

จึงขอเสนอแนะให้มีคณะกรรมการจากภาคส่วนอื่นๆที่ไม่มีส่วนได้เสียเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือเป็นผู้สังเกตการณ์กระบวนการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทีโออาร์ และการคัดเลือกผู้ได้รับสัมปทานฯ โดยในทีโออาร์ ควรมีการให้ข้อมูลย้อนหลัง ได้แก่ ยอดขายต่อเชื้อชาติ ยอดขายต่อหมวดหมู่สินค้า และ ข้อมูลประมาณการของจำนวนผู้โดยสารตามเชื้อชาติ เพื่อความโปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งอ้างอิงกับแนวทางปฏิบัติสากลที่ดีที่สุดในโลก (Best Practice) ทั้งนี้ คณะกรรมการควรมาจากภาคส่วนต่างๆ เช่น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และตัวแทนจากภาคเอกชน เป็นต้น

๓. ระยะเวลาของการให้สัมปทานฯ เห็นว่าปัจจุบันระยะเวลาการให้สัมปทานฯ นานถึง ๑๐ ปีและขยายระยะเวลาได้อีกโดยไม่มีการเปิดประมูล

จึงขอเสนอแนะว่าให้มีการกำหนดระยะเวลาสัมปทานฯให้ใกล้เคียงกับแนวทางปฏิบัติสากลที่ประเทศชั้นนำต่างๆ ใช้อยู่คือระยะเวลาสัมปทานฯระหว่าง ๕-๗ ปี (เอกสารแนบ ๑) และไม่มี การต่ออายุสัมปทาน เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือภัยธรรมชาติ

๔. ขั้นตอนการคัดเลือกผู้ได้รับสัมปทานฯ จากข้อมูลที่ได้รับจากสื่อในเรื่องหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้ได้รับสัมปทานฯ ปรากฏว่ามีแนวโน้มที่จะให้น้ำหนักข้อเสนอด้านเทคนิคร้อยละ ๘๐

และข้อเสนอด้านผลตอบแทนร้อยละ ๒๐ สำหรับการเปิดประมูลสัมปทานที่ทำอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ

จึงขอเสนอแนะว่า ไม่ควรคำนึงถึงคะแนนด้านเทคนิคและผลตอบแทนที่ถือเป็นอัตราร้อยละเท่าใด ควรทำตามแนวทางการประมูลที่เป็นสากล (เอกสารแนบ ๑) ซึ่งมีสองขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ ๑ เป็นการพิจารณาคุณสมบัติด้านเทคนิค โดยผู้เข้าร่วมประมูลที่ผ่านคุณสมบัติด้านเทคนิคในขั้นตอนที่ ๑ ทุกรายจะผ่านเข้าสู่การพิจารณาในขั้นตอนที่ ๒ เพื่อพิจารณาข้อเสนอด้านผลตอบแทนทางการเงิน กล่าวคือ ผู้เข้าร่วมประมูลที่ให้ผลตอบแทนทางการเงินสูงสุดจะได้รับเลือกให้เป็นผู้ชนะการประมูลและได้รับเลือกให้เป็นผู้ได้รับสัมปทานในแต่ละหมวดหมู่สินค้านั้นๆ

นอกจากนี้ ในการพิจารณาคุณสมบัติด้านเทคนิค ตามขั้นตอนที่ ๑ นี้ควรจะต้องให้ผู้เข้าร่วมประมูลต้องทำการเชื่อมโยงระบบโปรแกรมขายสินค้าหน้าร้าน (POS - Point of Sales) เข้ากับหน่วยงานภาษีทุกหน่วยโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ และควรเพิ่มเงื่อนไขในที่โออาร์ด้วยว่า หลังจากให้ผู้ชนะประมูลเริ่มต้นประกอบการแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบการเชื่อมโยงของระบบอย่างถี่ถ้วนและเป็นประจำ ทั้งนี้ หากพบว่าการเชื่อมโยงระบบดังกล่าวมีความบกพร่องโดยไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ประกอบการผิดเงื่อนไขการได้รับสัมปทานและมีบทลงโทษการผิดเงื่อนไขดังกล่าว เช่น การถูกเพิกถอนสิทธิการรับสัมปทานฯ หรือ เบี้ยปรับอัตราที่สูงกว่ารายได้รัฐที่สูญเสียไปจากกรณีดังกล่าว

๕. ผลตอบแทนทางการเงินของสัมปทานฯ เนื่องจากผลตอบแทนของสัมปทานฯ ในประเทศไทยในปัจจุบันยังอยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือมีการจัดเก็บในอัตราร้อยละ ๑๕-๑๙ ของรายได้โดยประมาณ เมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนของสัมปทานฯ ในต่างประเทศที่จัดเก็บในอัตราร้อยละ ๒๕-๔๗ ของรายได้โดยประมาณ (เอกสารแนบ ๑) ซึ่งในปัจจุบันทำให้ทางรัฐสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการทำอากาศยานนานาชาติควรมีมาตรการป้องกันผู้ประมูลที่ไม่มีความรับผิดชอบ ดังที่เกิดขึ้นกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งการแข่งขันการประมูลที่รุนแรงมีผลทำให้ผู้ได้รับสัมปทานฯ ละทิ้งสัมปทานฯ เนื่องจากไม่สามารถรับผิดชอบต่อค่าผลตอบแทนสัมปทานฯ ที่ประมูลมาได้ ดังนั้นทำอากาศยานนานาชาติขนาดใหญ่หลายแห่ง เช่น ทำอากาศยานนานาชาติฮ่องกง เขตบริหารพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน และ ทำอากาศยานนานาชาติไต้หวัน เกาหลีใต้ สาธารณรัฐจีน จึงได้ออกมาตรการป้องกันความเสี่ยงนี้โดยใช้วิธีกำหนดอัตราผลตอบแทนสัมปทานฯ สูงสุด

จึงขอเสนอแนะว่าควรเพิ่มผลตอบแทนสัมปทานฯ ขั้นต่ำให้สูงขึ้น โดยมีอัตราผลตอบแทนสัมปทานฯ สูงสุดไม่เกินร้อยละ ๒๕-๓๐ ของรายได้โดยประมาณ และอัตราผลตอบแทนสัมปทานฯ สูงสุดนี้อาจแตกต่างกันไปตามหมวดหมู่สินค้า

๖. ระยะเวลาเตรียมการนำเสนอแผนงานเพื่อเข้าร่วมประมูล ในการประมูลที่ผ่านมาผู้ให้สัมปทานใช้เวลาผู้ประกอบการเพื่อการเตรียมการนำเสนอแผนงานเพียง ๓๐-๔๕ วัน

จึงขอเสนอแนะว่าควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วันหลังจากการออกทีโออาร์เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประมูลมีเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอในการเตรียมการเสนอแผนงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้เข้าร่วมประมูลอย่างเป็นธรรม

๗. จุดส่งมอบสินค้าสาธารณะในท่าอากาศยานนานาชาติ ในปัจจุบันท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานนานาชาติดอนเมืองมีจุดส่งมอบสินค้าในท่าอากาศยานนานาชาติสำหรับผู้ประกอบการร้านค้าปลอดอากรในเมือง (Downtown Duty Free) เพียงรายเดียว

จึงขอเสนอแนะว่าจุดส่งมอบสินค้าสาธารณะในท่าอากาศยานนานาชาติ ซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นตามกฎหมายศุลกากร โดยไม่เปิดให้มีสัมปทาน แต่ให้ผู้ประกอบการเข้าพื้นที่พร้อมระบบตรงจากทอท. และในปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยให้ทุกท่าอากาศยานนานาชาติต้องเปิดจุดส่งมอบสินค้าสาธารณะให้ผู้ประกอบการร้านค้าปลอดอากรในเมืองทุกรายที่ได้รับอนุญาตจากกรมศุลกากรได้ใช้ร่วมกัน (เอกสารแนบ ๒) ดังนั้น ท่าอากาศยานนานาชาติทุกแห่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเร็วที่สุด และปราศจากเงื่อนไขใดๆ เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ และในกรณีนี้ กรมศุลกากรต้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาใช้พื้นที่ เพื่อให้สามารถตรวจสอบการดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายของการขายสินค้าของร้านค้าปลอดอากรในเมืองได้ตามกฎหมาย อีกทั้งต้องจัดให้มีระบบเชื่อมโยงข้อมูลไปยังทุกกรมจัดเก็บภาษีและทอท. เพื่ออำนวยความสะดวกคลังสินค้าทัณฑ์บน อันจะนำไปสู่การจัดเก็บภาษีทุกประเภทที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรายได้ของทอท. ที่พึงได้รับจากจุดส่งมอบสินค้าดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการขยายศักยภาพของร้านค้าปลอดอากรในเมืองให้สามารถรองรับการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงผลประโยชน์ในทุกภาคส่วนของรัฐ

๘. ค่าธรรมเนียมการให้บริการจุดส่งมอบสินค้าปลอดอากรในท่าอากาศยานนานาชาติ ปัจจุบันจุดส่งมอบสินค้าปลอดอากรที่ท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต ซึ่งเป็นจุดส่งมอบ สินค้าที่ ทอท. ให้สัมปทานแก่ ผู้ประกอบการร้านค้าปลอดอากรรายเดียว ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องให้ร้านค้าปลอดอากรในเมืองรายอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตจากกรมศุลกากรได้ใช้ร่วมกัน โดยเรียกเก็บค่าตอบแทนในอัตราร้อยละ ๕ ของยอดขาย ซึ่งการที่ ทอท. ให้สัมปทานในกรณีนี้กับผู้ประกอบการร้านค้าปลอดอากรเป็นเหตุให้ผู้ได้รับสัมปทานดังกล่าว ล่วงรู้ข้อมูลเชิงธุรกิจของผู้ประกอบการประเภทเดียวกัน อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ในอนาคต

จึงขอเสนอแนะว่า จุดส่งมอบสินค้าปลอดอากรในท่าอากาศยานนานาชาติควรให้ ทอท. เป็นผู้ดำเนินการตามที่ได้เสนอแนะไว้ในข้อ ๗ และควรจัดเก็บค่าตอบแทนในอัตราที่ไม่เกินกว่าร้อยละ ๑ เนื่องจากเป็นค่าบริการที่ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และจ่ายตรงให้กับทอท. เทียบได้กับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการจุดส่งมอบสินค้าปลอดอากรที่ท่าอากาศยานนานาชาติในอัตราร้อยละไม่ถึง ๑ โดยประมาณเท่านั้น

๙. อารขาเข้าสำหรับประเภทสินค้าที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวต่างชาติและคนไทยนิยมซื้อจากต่างประเทศ ปัจจุบันอารขาเข้าของสินค้าเหล่านี้อยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับ

ประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านมีการปรับลดอากรขาเข้าเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติรวมถึงการอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวไทยให้กลับเข้ามาในประเทศ (เอกสารแนบ ๓)

จึงขอเสนอแนะว่าควรได้รับการพิจารณาลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับสินค้าประเภทที่ได้รับ ความนิยมจากนักท่องเที่ยวต่างชาติและประเภทที่นักท่องเที่ยวไทยนิยมซื้อจากต่างประเทศ โดย ประเภทสินค้าดังกล่าวได้แก่ เครื่องสำอาง เสื้อผ้า กระเป๋า และ รองเท้า การลดอากรขาเข้าดังกล่าว จะช่วยเพิ่มการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว ซึ่งจะส่งผลดีต่อภาคการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น โรงแรม ร้านอาหาร การขนส่ง ช่วยอำนวยความสะดวกของคนไทยให้กลับเข้ามาใน ประเทศ และยังช่วยลดการขายสินค้านอกระบบที่หลีกเลี่ยงภาษี (Grey Market) ทำให้เศรษฐกิจ ของประเทศโดยรวมเจริญเติบโตขึ้น กรณีดังกล่าวได้มีการพิสูจน์แล้วในตลาดใหญ่ๆ เช่น เขต บริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (ฮ่องกง) ว่าการลดอากรสำหรับสินค้านำเข้า สามารถดำเนินการร่วมกับธุรกิจร้านค้าปลอดภาษีอากรในเมืองได้เป็นอย่างดี เนื่องจากธุรกิจทั้งสองประเภทมุ่งเป้าไปยังกลุ่มลูกค้าที่แตกต่างกัน ในระหว่างที่ธุรกิจค้าปลีกทั่วไปมุ่งเป้าไปยังคนไทย ที่อยู่ในประเทศ ร้านค้าปลอดภาษีอากรในเมืองจะมุ่งเป้าไปที่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติหรือคนไทย ที่จะเดินทางออกนอกประเทศ นอกจากนี้แล้ว การลดอากรนำเข้าจะทำให้ยอดใช้จ่ายในประเทศ สูงขึ้น ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มขึ้นตามลำดับอีกด้วย

สมาคมฯ จึงกราบเรียนมาเพื่อขอให้ท่านได้โปรดนำข้อเสนอแนะข้างต้นไปประกอบการ พิจารณาแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป จักขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

นางสาวจริยา จิราธิวัฒน์
ประธานสมาคมผู้ค้าปลีกไทย

นางรวิฐา พงศ์นุชิต
นายกสมาคมการค้าร้านค้า
ปลอดอากรไทย

นายณพพร วิฑูรชาติ
นายกสมาคมศูนย์การค้าไทย