

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยไปใช้เพื่อเป็นเงินคืน
ค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตภาพยนตร์ต่างประเทศที่เข้ามาถ่ายทำภาพยนตร์
ในประเทศไทย

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๗/๖๐๔๗ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ เห็นชอบในหลักการให้มีมาตรการส่งเสริมการถ่ายทำภาพยนตร์ ต่างประเทศในประเทศไทย โดยให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหารือในรายละเอียดร่วมกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และรูปแบบในการคืนเงิน ซึ่งรวมถึงภาษี ค่าธรรมเนียม และการอำนวยความสะดวกในการอนุมัติอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ เพื่อนำเสนอ ต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดการประชุม หารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ เพื่อหารือ เรื่องมาตรการส่งเสริมการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทยที่เหมาะสมตามข้อสั่งการ ของคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมต่างเห็นว่า มาตรการคืนเงิน (Cash Rebate) (การคืนเงินค่าใช้จ่ายบางส่วนตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬากำหนดให้กับ คณะถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศที่มาลงทุนถ่ายทำภาพยนตร์ในประเทศไทย) เป็นมาตรการที่มี ความเหมาะสมในการใช้เป็นมาตรการส่งเสริมการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย

ต่อมา เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬาได้ประชุมหารือกับสำนักงบประมาณ เรื่อง แนวทางการใช้งบประมาณเพื่อใช้เป็นมาตรการ ส่งเสริมการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย โดยสำนักงบประมาณเสนอให้กระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬาใช้เงินจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ นโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากเป็นวิธีที่สะดวกและรวดเร็ว และเห็นว่าสามารถใช้เงินดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๒๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติฯ กำหนดไว้ว่า เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการท่องเที่ยว รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการศึกษา การค้นคว้า การวิจัย การฝึกอบรม การประชุม การประชาสัมพันธ์ และการเผยแพร่ข้อมูล ซึ่งการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทยเป็นสื่อที่ส่งเสริม การท่องเที่ยวได้ทางหนึ่ง จึงสามารถใช้เงินจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยได้

อย่างไรก็ดี กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเห็นว่า มาตรการคืนเงินเป็นมาตรการ ทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในการเป็นแหล่งถ่ายทำภาพยนตร์ ต่างประเทศ และสร้างแรงดึงดูดให้ผู้สร้าง ผู้ผลิตภาพยนตร์ต่างประเทศ เข้ามาลงทุนถ่ายทำภาพยนตร์ ในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจในภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และเป็นการสร้างรายได้โดยตรงเข้าประเทศ สำหรับรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นรายได้ทางอ้อม ที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวตามรอยภาพยนตร์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จึงเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เกี่ยวกับความเห็นของสำนักงานงบประมาณข้างต้นที่ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา นำเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยตามมาตรา ๒๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ มาใช้ในการคืนเงินว่า มีความเป็นไปได้หรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยมีผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการท่องเที่ยว) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ เห็นชอบในหลักการที่จะมีมาตรการส่งเสริมการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทยในรูปแบบมาตรการคืนเงิน (Cash Rebate) ซึ่งมาตรการคืนเงินดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการคืนเงินค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทำภาพยนตร์ที่ผู้ถ่ายทำภาพยนตร์ได้มีการจ่ายให้แก่รัฐคืนกลับไปยังผู้ถ่ายทำภาพยนตร์นั้น เช่น ค่าธรรมเนียมการเข้าใช้สถานที่ หรือค่าอากรนำเข้าสำหรับเครื่องมือและอุปกรณ์ในการถ่ายทำภาพยนตร์ เป็นต้น แต่รูปแบบการคืนเงินตามที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเสนอที่ให้คืนเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ผู้ถ่ายทำภาพยนตร์ได้ใช้จ่ายในประเทศไทย เช่น ค่าเดินทาง ค่าอาหารและที่พัก หรือค่าเช่าอุปกรณ์ นั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นมาตรการที่เข้าลักษณะของการคืนเงิน แต่เป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ถ่ายทำภาพยนตร์ เนื่องจากรัฐไม่ได้รับเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากผู้ถ่ายทำภาพยนตร์นั้นโดยตรงแต่อย่างใด

เมื่อกรณีตามข้อหารือนี้ จะเป็นการใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย เพื่อเป็นเงินคืนค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตภาพยนตร์ต่างประเทศที่เข้ามาถ่ายทำภาพยนตร์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นมาตรการในการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์โดยตรง อีกทั้งภาพยนตร์บางเรื่องอาจมิได้เอื้อต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวแต่อย่างใด การใช้จ่ายเงินดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการพัฒนาการท่องเที่ยว การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยว การพัฒนาทักษะด้านการบริหาร การตลาด หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน รวมถึงการดูแลรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว และการส่งเสริมสินค้าทางการท่องเที่ยวใหม่ ๆ ในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๒^๑ แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ประกอบกับมาตรา ๒๔ (๒)^๒ และมาตรา ๓^๓

มาตรา ๒๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในสำนักงานเรียกว่า “กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการพัฒนาการท่องเที่ยว การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยว การพัฒนาทักษะด้านการบริหาร การตลาด หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน รวมถึงการดูแลรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว และการส่งเสริมสินค้าทางการท่องเที่ยวใหม่ ๆ ในท้องถิ่น

มาตรา ๒๔ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการท่องเที่ยว รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการศึกษา การค้นคว้า การวิจัย การฝึกอบรม การประชุม การประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข้อมูล

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อุตสาหกรรมท่องเที่ยว” หมายความว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติฯ และข้อ ๑๓ (๒)^๕ แห่งระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ได้กำหนดให้องค์กรภาคเอกชนเฉพาะในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว^๖ เท่านั้นที่มีสิทธิจะขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนได้ ดังนั้น การนำเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยไปใช้เพื่อเป็นเงินค้ำค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตภาพยนตร์ต่างประเทศที่เข้ามาถ่ายทำภาพยนตร์ในประเทศไทยจึงไม่สามารถกระทำได้

(นายดิศพัทธ์ โตตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวาคม ๒๕๕๘

ข้อ ๑๓ หน่วยงานหรือองค์กรที่มีสิทธิจะขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนได้ในลักษณะดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา ชุมชน และองค์กรภาคเอกชนในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมหรือสนับสนุนการท่องเที่ยว ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรที่ขอรับการสนับสนุนสมทบเงิน แรงงานหรือทรัพย์สิน ในสัดส่วนที่คณะกรรมการเห็นสมควร

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว” หมายความว่า อุตสาหกรรมที่จัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรโดยมีคำตอบแทน และหมายความรวมถึง

(๑) ธุรกิจนำเที่ยว

(๒) ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว

(๓) ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการและสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว

(๔) ธุรกิจการขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว

(๕) ธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว

(๖) การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การโฆษณาเผยแพร่ หรือการดำเนินงานอื่นใด โดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว