

การส่งเสริมการลงทุน

ประวัติและความเป็นมา

รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการลงทุนเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรม เป็นการสร้างความเจริญก้าวหน้าและความเป็นปึกแผ่นให้แก่เศรษฐกิจของประเทศซึ่งได้กลายมาแล้วในบทก่อน รัฐบาลได้ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ตั้งแต่ พ.ศ. 2479 โดยจัดตั้งกองอุตสาหกรรมขึ้นที่กรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐการ ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้ว และกำลังจะเกิดขึ้น ให้ดำเนินการโดยถูกต้องตามแบบแผนและวิธีการที่ดี หลังจากได้เปลี่ยนฐานะจากกองมาเป็นกรมอุตสาหกรรม ใน พ.ศ. 2484 ก็ได้จัดทำโครงการอุตสาหกรรมแห่งชาติขึ้น โดยได้วางแผนการส่งเสริมอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ทั้งประเภทโรงงานอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และอุตสาหกรรมในครัวเรือน ไว้เป็นขั้น ๆ เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ แต่ขณะนั้นการปฏิบัติการยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรจะเป็น เพราะเอกชนยังไม่กล่ามลงทุน เกรงรัฐบาลจะเข้ายักคิกกิจการ ประกอบกับนายทุนในประเทศยังขาดเทคนิควิชาการและความรู้ และความร่วมมือจากต่างประเทศ

จนกระทั่งใน พ.ศ. 2497 ประเทศไทยได้นำเอาระบบการให้สิทธิประโยชน์หรือความช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่ผู้ลงทุนโดยเอกชน เพื่อจูงใจให้มีการลงทุนในสิ่งที่รัฐเห็นว่ามีสำคัญและจำเป็นแก่เศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ขึ้น หลักการของ พ.ร.บ. ฉบับนี้เพื่อให้เอกชนได้ลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ โดยรัฐจะยกเว้นภาษีอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ และวัตถุดิบบางอย่าง และจะยกเว้นภาษีเงินได้ของกิจการในระยะเริ่มแรกด้วย พร้อมทั้งให้หลักประกันว่ารัฐจะไม่ดำเนินการแข่งขันหรือยึดมาเป็นของรัฐ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นผู้คัดเลือกโครงการอุตสาหกรรมที่จะได้รับการส่งเสริม รวมทั้งสิทธิประโยชน์ที่ควรจะให้ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะให้อำนาจในการให้สิทธิประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป¹

¹ กรมพาณิชย์สัมพันธ์ กระทรวงพาณิชย์, การส่งเสริมการลงทุน ชาวพาณิชย์ (พระนคร : 2518), หน้า 37.

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งได้ตราขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2497 นั้น ได้มีการแก้ไขสาระสำคัญบางประการ 2 ครั้ง คือ ใน พ.ศ. 2501 และ พ.ศ. 2502 และต่อมาในช่วงที่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมได้ผลตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้นใน พ.ศ. 2502 และใน พ.ศ. 2503 ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 และได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมฉบับก่อน ๆ เสียซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เน้นในด้านการศึกษาให้ผู้มาลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศมากขึ้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงอีก 3 ครั้งใน พ.ศ. 2505, พ.ศ. 2508 และ พ.ศ. 2511 โดยการเน้นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนมากกว่าเดิม ตลอดจนมีการแก้ไขการปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนให้สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น ต่อมาในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ก็ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นครั้งล่าสุดตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2515 เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอุตสาหกรรม และนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ให้มากยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ได้กำหนดนโยบายในด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยมุ่งส่งเสริมให้เอกชนมาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมมากขึ้น ทั้งที่ใช้เงินทุนภายในประเทศ และนอกประเทศ แนวทางประการหนึ่งที่ได้กำหนดไว้แน่ชัดคือ รัฐจะไม่เข้าแข่งขันกับเอกชน แต่จะรักษาไว้ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐจะมุ่งสร้างบรรยากาศในด้านการส่งเสริมการลงทุนโดยเร่งรัดพัฒนาโครงการประเภทสาธารณูปการต่าง ๆ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ท่าเรือ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในด้านการวิจัยการจัดหาตลาด การสำรวจแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ การให้บริการด้านวิชาการ การให้ความช่วยเหลือการเงินแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมครัวเรือน เป็นต้น ซึ่งแนวทางการพัฒนาดังกล่าวได้กำหนดไว้ โดยสอดคล้องกับพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมการลงทุน เพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505

ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) รัฐได้เล็งเห็นความสำคัญในการลงทุน เพื่อกิจการอุตสาหกรรมมากขึ้น ประกอบกับในช่วงปลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 เอกชนให้ความสนใจในการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 นี้ นอกจากรัฐจะมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศลงทุน ประกอบกิจการอุตสาหกรรมให้มากขึ้น โดยรัฐรับประกันว่าจะไม่เข้าแข่งขันด้วยแล้ว รัฐได้เน้นหนักการมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบทางเกษตร นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดแนวทางเพื่อเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมประเภททดแทนการนำเข้า ซึ่งกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วด้วย ทั้งนี้เพราะได้เล็งเห็นว่าอุตสาหกรรมประเภทนี้ จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศในระยะยาวให้ดีขึ้นได้มาก แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ชัดเจนในแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 นี้ คือ การส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมซึ่งทั้งของรัฐและเอกชน โดยขั้นแรก จะทำการส่งเสริมให้นิคมอยู่ในเขตกรุงเทพฯก่อน และต่อไปจะขยายไปสู่ส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึง แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านอื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่การเร่งรัดโครงการพื้นฐานที่สำคัญทางคมนาคม พลังงาน การคมนาคม การขนส่ง การให้บริการด้านเงินทุน วิชาการ การวิเคราะห์วิจัยด้านการผลิต และการตลาด เป็นต้น

ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) การพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ได้ขยายตัวและเปลี่ยนแปลงแผนไปมาก อุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิม เช่น โรงสีข้าว โรงเลื่อย มีสัดส่วนลดน้อยลงไป อุตสาหกรรมประเภทการผลิต (Manufacturing Industry) ได้เกิดขึ้นมากขึ้นในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 นี้ รัฐได้เน้นนโยบายการปล่อยให้เอกชนประกอบการโดยเสรีมากขึ้น แนวทางสำคัญที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ การเน้นหนักอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า และอุตสาหกรรมส่งออก ตลอดจนการเร่งขยายอุตสาหกรรมออกไปสู่ภูมิภาค และอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบและแรงงานภายในประเทศ แนวทางอีกประการหนึ่งที่ได้กำหนดให้แน่ชัดยิ่งขึ้น คือ การเร่งรัดการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การผลิตแรงงานฝีมือให้เพียงพอ นอกจากนี้

ได้มีการกำหนดมาตรฐาน เพื่อการส่งออกกว้างขวางขึ้น¹

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment)

ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า B.O.I. (Board of Investment) ตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เพื่อส่งเสริมการลงทุนทุกประเภท ที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจและแรงงานของประเทศ ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีรายละเอียดบางส่วนแนบท้ายถึงเรื่องการลงทุนเพื่อการสร้างงานให้ประชาชนคนไทยได้ทำโดยทั่วถึง คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงได้กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์การลงทุนขึ้นใหม่ เพื่อใช้ยึดหลักปฏิบัติในอันที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร คือ

1. ให้ความสำคัญอันกับแรกแก่การสร้างบรรยากาศลงทุนที่ดีขึ้น โดยรัฐบาลดำเนินการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือและร่วมมือ
2. รัฐบาลส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการลงทุนที่จะสร้างงานให้คนทำได้จำนวนมาก โดยมีเงื่อนไขให้เป็นไปในทางคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย และของประเทศไว้ให้มากที่สุด และมีเงื่อนไขที่มุ่งผลในทางป้องกันภัยที่จะเกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมไว้อย่างรอบคอบ
3. รัฐบาลจะให้การลงทุนในต่างจังหวัดมากขึ้น โดยการให้สิทธิและประโยชน์พิเศษ สนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวก ในสาขาที่ดำเนินการโดยรัฐ เพื่อช่วยลดต้นทุนการผลิต
4. เร่งค้นคว้าหาช่องทางการลงทุนที่ประเทศต้องการ เพื่อจัดทำเป็นโครงการสำหรับแนะนำชักจูง และเร่งรัดการลงทุนในโครงการที่รัฐต้องการ
5. ให้สิทธิและประโยชน์ โดยให้มุ่งใกล้ชิดสัมพันธ์กับผลประโยชน์ชาติและประชาชนส่วนรวม จะได้รับ โดยให้เห็นความสำคัญในด้านการส่งออกและใช้ผลิตผลการเกษตรเป็นวัตถุดิบมากขึ้น

¹ กรมพาณิชย์สัมพันธ์ เรื่องเดิม, หน้า 14

6. มีแผนการที่แน่นอน และรัฐบาลจะช่วยเหลือให้กิจการที่ได้รับการส่งเสริมมีความมั่นคง ขยายตัวไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในระยะและภายหลังระยะที่ได้รับสิทธิ และประโยชน์จากการส่งเสริม โดยมีการติดตามผลงานอย่างใกล้ชิด¹

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยราชการต่าง ๆ ดังนี้²

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม | ประธานกรรมการ |
| 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | รองประธานกรรมการ |
| 3. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี | กรรมการ |
| 4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | " |
| 5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ | " |
| 6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ | " |
| 7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | " |
| 8. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี | " |
| 9. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ | " |
| 10. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา | " |
| 11. อธิบดีกรมศุลกากร | " |
| 12. เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน | กรรมการและเลขานุการ
ที่ปรึกษา |
| 13. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | " |
| 14. ปลัดกระทรวงการคลัง | " |
| 15. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | " |
| 16. ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | " |
| 17. อธิบดีกรมแรงงาน | " |
| 18. ผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย | " |
| 19. ผู้จัดการทั่วไปบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม | " |

¹ หนังสือพิมพ์ประชาชาติไทย ฉบับพิเศษ, กรกฎาคม (พระนคร : 2518), หน้า 4.

² คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม.

กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2515 ได้กำหนดเป็นกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งไร้อัตราในการดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน โดยยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบทบัญญัติไว้แล้วในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือซึ่งทำแย้งกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แทน

สาระสำคัญในด้านการให้สิทธิประโยชน์และหลักประกันแก่ผู้ลงทุนยังคงเดิมในสาระสำคัญ¹ สาเหตุที่ได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน เพื่อกิจการอุตสาหกรรมนั้น ได้มีการชี้แจง โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งสรุปได้ว่า

ความพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 ได้เกิดขึ้นสอดคล้องกับการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งได้ใช้มาตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับนั้น และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) รวมเป็นเวลาถึง 10 ปี โดยมีมีการแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อย มิได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ แม้ว่าจะมีการปรับปรุงอีก 2 ครั้ง คือ เมื่อ พ.ศ. 2508 และ พ.ศ. 2511 แล้วก็ตาม

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) นี้ ในนโยบายและหลักการได้เน้นความสำคัญของการลงทุนส่วนเอกชนให้เพิ่มมากขึ้นไปอีก และมุ่งหวังจะแก้ไขอุปสรรคปัญหาธุรกิจเอกชนต่าง ๆ ที่เป็นจุดอ่อนในการพัฒนาอยู่ปัจจุบันให้ไคล่คลวเร็ว ความต้องการเงินลงทุนในส่วนเอกชนสาขาต่าง ๆ มีเป้าหมายอยู่ในระยะห้าปีของแผนสูงถึง 131,000 ล้านบาท โดยตั้งเป้า-

¹ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227

ข้อ 15 ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับหลักประกัน ดังต่อไปนี้

1. รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่แข่งขันกับผู้ได้รับการส่งเสริม
2. รัฐจะไม่โอนกิจการของผู้ได้รับการส่งเสริมมาเป็นของรัฐ

หมายเหตุเฉพาะเงินลงทุนที่จะมาจากแหล่งต่างประเทศไว้ 13,850 ล้านบาท ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการส่งเสริมการลงทุนจะต้องมีบทบาทและขอบเขตมากขึ้นในระยะต่อไปนี้ สาธารณรัฐในขอบเขตที่ขยายขึ้นก็มี การให้บริการ ข้อมูลสนเทศ และเครื่องจูงใจให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ การกระจายกิจการโดยเฉพาะกานอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค การผลิตเพื่อส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตผลทางเกษตรเป็นวัตถุดิบ และที่ใช้แรงงานหรือวัตถุดิบภายในประเทศเป็นจำนวนมาก และอุตสาหกรรมพื้นฐาน

เมื่อนโยบาย หลักการ และเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ระดับชาติเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จึงได้เริ่มพิจารณาบททวนนโยบาย หลักการ และแผนปฏิบัติการในระดับของหน่วยงานมาตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2513 โดยมีแนวปรับปรุง ดังนี้

ก. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติใด ๆ ที่อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หากแก้ไขให้หมดไปได้ก็ให้ดำเนินการแก้ไขทันที

ข. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติใด ๆ ที่สัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น สถาบันอื่น หรือส่วนเอกชน ไม่ว่าจะเกิดจากการดำเนินการก็ดี ถ้ากฎหมายหรือระเบียบข้อ-

1 ข้อ 15 3. ให้นำหรือส่งเงินออกนอกประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศได้ เมื่อเงินนั้นเป็นเงินลงทุนที่ผู้ได้รับการส่งเสริมนำมาจากต่างประเทศ เงินกู้ต่างประเทศ ผลกำไรที่เกิดจากเงินลงทุนนั้น ดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศ หรือเป็นเงินที่ผู้ได้รับการส่งเสริมมีข้อผูกพันตามสัญญาเกี่ยวกับการใช้สิทธิ และบริการต่าง ๆ ในการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เว้นแต่ในระยะเวลาที่ผู้ลงทุนชำระเงินต้องประสบความยุ่งยากจำเป็นต้องส่งเงินตราต่างประเทศให้มีสำรองไว้ตามสมควร ธนาคารแห่งประเทศไทยจะจำกัดการนำหรือส่งเงินนั้นออกนอกประเทศเป็นการชั่วคราวเพื่อผลดังกล่าวนี้ก็ได้ อย่างไรก็ดี ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่จำกัดการส่งเงินลงทุนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศให้ต่ำกว่าร้อยละยี่สิบต่อปี ถ้าการส่งเงินนั้นกระทำภายหลังที่นำเข้ามาแล้วเป็นเวลาสองปี และจะไม่จำกัดการส่งผลกำไรให้ต่ำกว่าร้อยละห้าต่อปีของเงินทุนที่ชำระแล้วจากต่างประเทศ

บังคับก็ ก็ให้รวบรวมชี้ให้เห็นชัด และเสนอผู้บริหารอันดับสูงรับทราบ เพื่อพิจารณาแก้ไขต่อไป

ค. ปัญหาและอุปสรรคใด ๆ ที่สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ให้แก้ไขพระราชบัญญัติ และในขณะเดียวกันให้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนมีสาระสำคัญและขอบเขตที่จะสามารถสนองนโยบาย และหลักการของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนี้ได้ในการดำเนินงาน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227

ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวแล้ว ทั้งในด้านสิทธิและประโยชน์ของผู้ประกอบการพึงได้รับ และกรณีที่ทำผิดเงื่อนไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานศุลกากร ศุลกากรจึงต้องออกกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งจะได้อธิบายถึงในบทต่อไป

กิจการที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริมการลงทุน

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีหน้าที่ศึกษาข้อเท็จจริงให้มีการลงทุนกิจการอุตสาหกรรมที่อาจได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการนี้ จะต้องสนองความต้องการของประเทศ และจะต้องมีลักษณะครบถ้วนดังต่อไปนี้

1. ใช้วิทยาการที่เหมาะสม และผลิตสินค้าให้ได้มาตรฐาน
2. เป็นกิจการที่ยังไม่มีการดำเนินการภายในราชอาณาจักร ถึงขนาดที่ประกอบเป็นการค้า หรือที่เริ่มแล้วแต่ระดับวิทยาการ และกำลังผลิตไม่เพียงพอับความต้องการของประเทศ
3. เป็นกิจการที่มีความจำเป็น และมีประโยชน์ต่อสังคมมากพอ

¹ ข้อ 15 4. จะได้รับอนุญาตเสมอไปให้ส่งผลิตภัณฑ์ หรือผลิตภัณฑ์ได้จากการลงทุนในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมออกนอกประเทศ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ ความปลอดภัย หรือเศรษฐกิจของประเทศ

4. ใช้แรงงานบริการวัตถุพิบ และวัสดุที่ผลิตได้ภายในประเทศมากเพียงพอ โดยมีอัตราส่วนตามปกติไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของต้นทุนการผลิต

5. เป็นการผลิตเพื่อส่งออก หรือเป็นอุตสาหกรรมประเภทเชื่อมโยง ซึ่งจะทำให้โครงสร้างส่วนรวมทางอุตสาหกรรมมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากจะอยู่ในข่ายการส่งเสริมดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จะพิจารณาให้การส่งเสริมการลงทุนโครงการที่ขอการส่งเสริมมา เฉพาะโครงการที่มีลักษณะดังนี้

1. มีการสำรวจความเหมาะสมทางเทคนิค ทางตลาด และทางการเงินแล้ว
2. มีขนาดผลิตที่ได้มาตรฐาน และใช้กรรมวิธีที่เหมาะสม
3. มีการใช้เครื่องจักร อุปกรณ์ใหม่และทันสมัย เว้นแต่จะมีเหตุผลพิเศษที่คณะกรรมการ

เห็นสมควร

4. มีที่ดินสำหรับตั้งโรงงานพร้อมแล้ว หรือได้รับเลือกแหล่งที่ตั้งโรงงานแน่นอนแล้ว (ในกรณีที่เป็นกิจการอุตสาหกรรมประเภทที่ตั้งโรงงานมีความสำคัญ)

5. มีคนไทยรวมทุนอยู่ควมมากเพียงพอ

6. ได้รับความสนับสนุนให้หลักการจากสถาบันการเงินหรือแหล่งเงินทุน (ในกรณีที่ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก)

7. เป็นโครงการที่มีทุนหรือทุนมากพอสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับเงินลงทุนทั้งสิ้น

8. เป็นโครงการลงทุนที่จะมีผลกำไรตอบแทนในอัตราพอสมควร

9. ต้นทุนการผลิตอยู่ในระดับต่ำ และราคาสินค้าที่จำหน่ายมีระดับเหมาะสม

10. มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยระดับจัดการ และระดับอื่นมากเพียงพอและมีโครงการที่จะฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเพื่อให้เข้ารับงานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในระยะเวลาที่แน่นอน

11. มีโครงการส่งผลผลิต หรือผลิตภัณฑ์ส่วนหนึ่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ

12. มีโครงการขายหุ้นส่วนหนึ่งให้แก่ประชาชนคนไทยทั่วไป (ในกรณีที่คณะกรรมการ

เห็นสมควร)

ประโยชน์ทางภาษีอากรที่อุตสาหกรรมแต่ละประเภทจะได้รับตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการ-
ลงทุน อาจถือได้ว่าเป็นประโยชน์เกื้อกูลการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมโดยตรง เพราะช่วย
ลดค่าใช้จ่ายในการลงทุนและช่วยลดต้นทุนในการผลิต ซึ่งจะทำให้กิจการนั้นมีคู่แข่งทางทำกำไรได้ง่าย
ขึ้น นอกจากนี้อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมอาจจะได้รับประโยชน์จากมาตรการทางภาษีอากร
ในลักษณะอื่นอีกด้วย เช่น การเพิ่มภาษีอากรขาเข้า เป็นกำแพงภาษีเพื่อการคุ้มครองอุตสาหกรรม
ภายในประเทศ การยกหรือลดภาษีอากรขาออกสำหรับสินค้าส่งออก ผลประโยชน์ในลักษณะนี้ช่วย
ให้อุตสาหกรรมส่งเสริมสามารถหาตลาดและจำหน่ายสินค้าได้ง่ายขึ้น

รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้มีการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายถึงต่างประเทศให้มากขึ้น จึงได้
มีนโยบายเรื่องมาตรการทางภาษีอากรเพื่อให้สินค้าที่ผลิตในประเทศมีต้นทุนต่ำลง โดยให้ขูดส่งออกได้รับ
ยกเว้นหรือคืนภาษีอากร หรือได้รับการชดเชยค่าภาษีอากร

กลยุทธ์ของการส่งเสริมการลงทุน

โดยหลักการการดำเนินการพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการส่งเสริมการลงทุน
คณะกรรมการขออนุญาตมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการไปภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ควบคุมไว้ และการ
ดำเนินการพิจารณาเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการขออนุญาตถือว่าเป็นเรื่องไม่พึงเปิดเผยตามหลักบริหาร
ราชการไทย จึงยากที่จะนำมาเปิดเผยได้ แต่เชื่อว่าการศึกษาพิจารณาของคณะกรรมการคงอยู่ภายใต้
กรอบหรือแนวคอกไปนี้

การพิจารณาคำดำเนินการอาจแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ

1. ในระยะเริ่มแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการ
ลงทุน (Board of Investment) ขึ้นในประเทศไทยนั้น โลกกำลังหันเหไปด้วยมาตรการ
"โอนการอุตสาหกรรมของต่างชาติมาเป็นของชาติที่การอุตสาหกรรมนั้นตั้งอยู่เสีย" หรือที่ เรียกว่า
Nationalization¹ ซึ่งประเทศเล็ก ๆ ใหญ่ประเทศไทย เช่น สหรัฐอเมริกา หรือ

¹ คีเรก มาลากร เรื่องเดิม, หน้า 378.

อังกฤษ ซึ่งสืบเนื่องมาจากปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศเสรี กับประเทศคอมมิวนิสต์ ทำให้ผู้จะมาลงทุนในประเทศไทยเกิดความลังเล เพราะสภาพที่ตั้งของประเทศไทยในทางภูมิศาสตร์นั้นอยู่ใกล้กับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ และการผันผวนทางการเมือง มีการรัฐประหารล้มรัฐบาลติดต่อกันหลายครั้ง ย่อมทำให้เกิดความเคลงใจของชาวต่างประเทศที่จะมาลงทุนในไทย จึงเห็นว่าในระยะแรกการลงทุนทางอุตสาหกรรมคงกล่าวไม่ได้รับความสนใจจากประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ

ในระยะนี้จึงมีแต่ชาวจีนในประเทศไทยร่วมมือกับพ่อค้าฮ่องกง และไต้หวันเท่านั้น แม้แต่ญี่ปุ่นยังสนใจน้อย ซึ่งสาเหตุที่พ่อสรูปได้ก็เพราะ

ก. ผู้ลงทุนมองเห็นสภาพตลาดของไทยเล็ก และเหมาะจะลงทุนทำการอุตสาหกรรมเพียงทดแทนการนำเข้า โดยโยกย้ายบรรดาการผลิต เนื่องจากค่าแรงงานในประเทศไทยต่ำ และกวยการป้องกันทางพิภักัศรารุผลกากรของไทย ความได้เปรียบจึงคือความลิตในฮ่องกง หรือไต้หวัน

ข. การลงทุนในระยะแรกจึงเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เพราะผู้ลงทุนอาจมองเห็นว่าประเทศไทยอยู่ใกล้กับประเทศคอมมิวนิสต์ การลงทุนขนาดใหญ่ต้องใช้เวลาก่ลงทุนไม่ต่ำกว่า 10 ปี จึงเป็นการเสี่ยงเกินไป

ค. ผู้ลงทุนยังไม่เชื่อการตัดสินใจ หรือเสถียรภาพของรัฐบาลในสมัยนั้นเพียงพอ โดยก่อนหน้านี้จะเริ่มมีการเชื่อเชิญให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยนั้นมีการปฏิวัติรัฐประหารเรื่อย ๆ

ง. หากแคลนแรงงานประเภทช่างฝีมือ อันจะทำให้การลงทุนในระยะแรกสูง ซึ่งเมื่อดำเนินการไปแล้ว ค่าผลิตจะต่ำกว่าระดับที่จะลงทุนในประเทศอื่น ๆ

การส่งเสริมอุตสาหกรรมในขณะนั้นจึงยากลำบาก ปรากฏว่ามีผู้สนใจรับการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมประเภทที่จะก่อให้เกิดอุตสาหกรรมอื่นตามมาได้ยาก ผู้ลงทุนชาวจีน และชาวญี่ปุ่นส่วนมาก จะขออนุมัติตั้งอุตสาหกรรมก่อน แม้ทางไทยจะบีบบังคับอย่างไรก็ยอมไปพลางก่อน ต่อเมื่อตั้งอุตสาหกรรมแล้วจึงคอยขอร้องขอผ่อนปรนต่าง ๆ จากรัฐบาล เช่น ขอเพิ่มการป้องกันทางพิภักัศรารุให้สูงขึ้น เป็นต้น และการส่งเสริมฯ ในระยะนี้แม้ตั้งอยู่บนฐานการเชื่อถือตัว

บุคคลผู้จะมากำเนินงานมากกว่าจะพิจารณาโดยใช้หลักวิชา ที่ต้องดำเนินการโดยไม่ถูกหลักการที่คั่งงออาศัยเหตุผลที่ว่าบุคคลผู้มาลงทุนย่อมต้องนำเงินมาใช้จ่ายซื้อ เครื่องจักร โรงงาน เป็นอา-
งุมัก ใหญ่ขึ้นต้องดำเนินงานต่อไปให้ เพื่อมิให้ขาดทุนเกิดขึ้นได้

2. ระยะต่อมาประมาณ พ.ศ. 2508 ได้มีการปรับปรุงงานของคณะกรรมการส่งเสริม
การลงทุนให้เข้มแข็งขึ้น จึงเริ่มมีการพิจารณาทางวิชาการส่งเสริมแก่อุตสาหกรรมใด ๆ เพื่อให้
กิจการลงทุนที่มีสถานะดีขึ้น การพิจารณาทางวิชาการ เช่น การวิเคราะห์ตลาด การวิเคราะห์
ต้นทุนการผลิต วิเคราะห์ราคา วิเคราะห์เศรษฐกิจภายในของอุตสาหกรรมที่ร้องขอแล้วแต่เป็นการ
พิจารณาถึงฐานะของกิจการอุตสาหกรรมในแง่เศรษฐกิจอย่างละเอียด ว่าสามารถดำเนินกิจการไปได้
โดยจะสามารถอำนวยการประโยชน์แก่ผลผลิตที่เพิ่มขึ้น จะสามารถต่อสู้กับระบบการแข่งขันโดยเสรีอัน
เป็นนโยบายของรัฐบาลได้หรือไม่เพียงใด เป็นต้น ส่วนวิธีวิเคราะห์จะกระทำอย่างละเอียดเพียงใด
ไม่อาจทราบได้ เพราะเป็นเรื่องที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่เปิดเผย

หากมีการกระทำอย่างผิวเผิน ผลที่ได้จะไม่เป็นผลดีต่อเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ การ
ปรับปรุงงานของคณะกรรมการฯ มีเรื่อย ๆ มีการปรับปรุงกฎหมายลงทุนใหม่ ๆ เรื่อย ๆ ดังได้
กล่าวมาแล้ว การส่งเสริมการลงทุนจึงมีอุตสาหกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น อุตสาหกรรม
สิ่งทอ อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ เป็นต้น

3. ระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบัน

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยการต่อสู้ของ นิสิต นักศึกษา และประชาชน เมื่อ
วันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ผลที่เกิดขึ้นได้กระทบกระเทือนมาถึงวงการอุตสาหกรรมโดย
ทั่วไป

ด้านการลงทุนในปี มีกิจการที่ได้รับอนุมัติส่งเสริม ทั้งจำนวนและปริมาณลดลง พ.ศ. 2516
ได้รับอนุมัติส่งเสริมฯ 325 ราย เงินลงทุน 26,082 ล้านบาท พ.ศ. 2517 ได้รับอนุมัติส่งเสริมฯ
176 ราย เงินลงทุน 9,195 ล้านบาท พ.ศ. 2518 ได้รับอนุมัติส่งเสริมฯ 83 ราย เงินลงทุน
1,950 ล้านบาท สถิติการยื่นขอรับการส่งเสริมฯ ในปีนี้ลดลง มีผู้สนใจขอรับการส่งเสริมฯ เพียง
111 ราย ซึ่งใน พ.ศ. 2517 มีผู้ขอรับการส่งเสริมฯ 226 ราย ส่วนใน พ.ศ. 2516 มีผู้ขอรับการส่งเสริม-

เสรีมา 352 ราย การลงทุนจึงมีแนวโน้มลดลง ทำให้เศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตรา
ต่ำลง¹

การที่กิจการอุตสาหกรรมขยายการลงทุนในระยะหลังนี้อาจมีสาเหตุมาจาก

ก. สถานการณ์รอบประเทศไทยไม่แน่นอน

เนื่องจากความผันแปรทางการเมือง สถานการณ์รอบประเทศ การพ่ายแพ้สงคราม
ของ ลาว เวียดนามใต้ เขมร การถอนทหารอเมริกันออกจากดินแดนแถบนี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นความ
ไม่แน่นอนในสถานการณ์รอบประเทศ จึงทำให้การลงทุนเกิดความลังเล เพราะเกรงว่าประเทศไทย
จะเป็นเช่นประเทศใกล้เคียง เมื่อคอมมิวนิสต์เข้าปกครองประเทศแล้ว จะยึดอุตสาหกรรมเป็นของ
รัฐ

ข. สถานการณ์ภายในประเทศ

การเดินขบวน การขับไล่ฐานทัพอเมริกา การนัดหยุดงานของลูกจ้างและกรรมกรซึ่งมี
สาเหตุมาจากค่าแรงงานไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความวุ่นวายในโรงงานอุตสาหกรรม
การผลิตต้องชะงักงัน เจ้าของโรงงานต้องเสียเวลาในการเจรจาทอรองกับคนงาน และเป็นเหตุให้
ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น

ค. ภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกชะงักงัน

สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นตลาดใหญ่ เกิดปัญหาว่างงาน รัฐต้องช่วยอุตสาหกรรมภายในประเทศ
มีการใช้กำแพงภาษี ห้ามการนำเข้าของสินค้าจากประเทศต่าง ๆ ทำให้สินค้าของไทยไม่อาจเข้าไปขาย
ในสหรัฐอเมริกา เช่น ผ้าสำเร็จรูป ทำให้กระทบกระเทือนอุตสาหกรรมภายในประเทศไทยด้วย

มูลเหตุดังกล่าวทำให้การขยายโรงงาน และการจัดตั้งโรงงานใหม่ลดลง คล้ายกับใน
ตอนส่งเสริมการลงทุนระยะแรก ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐบาลต้องหาวิธีการดำเนินการแก้ไข
ผ่อนปรนช่วยเหลือผู้ลงทุน และขณะเดียวกันต้องเน้นให้ผู้ลงทุนทราบถึงความมั่นคงของสถานการณ์

¹ ธนาคารกรุงไทย จำกัด บัญชีและบัญชีกำไรขาดทุน งบสิ้นสุด 31 ธันวาคม 2518 (พระนคร :
2519), หน้า 23.

ของประเทศ ว่าจะไม่มีการยึดโรงงานเป็นของรัฐ ยอมให้มีการแข่งขันอย่างเสรี และการพิจารณา
 ทำเนิการในด้านการส่งเสริมการลงทุนที่รัฐส่งเสริม ควรใช้หลักวิชา และการพิจารณาอย่างรอบ-
 คอบ เพราะมีอุตสาหกรรมหลายประเภทต้องล้มเลิกและขาดทุน ซึ่งอาจมีผลมาจากการลดการพิจารณา
 ณาอย่างรอบคอบ ปล่อยให้เปิดโรงงานประเภทเดียวกันมากมาย จึงเกิดการแข่งขันกันเอง ผลิต-
 สินค้ามากจนหาตลาดไม่ไคต้องขาดทุน

ดังนั้นการพิจารณาในเรื่องการลงทุน ควรพิจารณาทั้งเหตุการณ์เศรษฐกิจภายใน
 ในประเทศ และภายนอกประเทศด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับผลผลิตที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งคณะกรรมการ
 ควรเปิดเผยและชี้แจงเหตุผลในการส่งเสริม อุตสาหกรรมบางประเภทด้วย เพื่อให้ผู้ลงทุนเข้าใจ
 และสามารถมองเหตุการณ์และอุตสาหกรรมที่ควรลงทุนไว้ด้วย

การลงทุนเป็นสิ่งที่ให้ทั้งผลดีและผลเสีย ถ้าการพิจารณาไม่ละเอียดพอแล้ว
 จะมีผลกระทบยาวต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย