

ลักษณะกฎหมายลงทุน

1. ลักษณะกฎหมายลงทุน

กฎหมายลงทุนเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงนโยบายและเป้าหมายการลงทุนของประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐเล็งเห็นว่าถ้าวการลงทุนภายในประเทศได้มีการจัดสรรให้ถูกต้องเหมาะสมทั้งในด้านเวลาและประเภทแล้ว การลงทุนก็มีส่วนในการพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก¹ กฎหมายลงทุนในบางประเทศแยกออกเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการลงทุนจากต่างประเทศ เช่นกฎหมายลงทุนต่างประเทศของอินโดนีเซีย² แก่ส่วนใหญ่มิได้แยกออก คงเป็นกฎหมายลงทุน (investment law) ที่ใช้บังคับแก่การลงทุนภายในประเทศและต่างประเทศเหมือนกัน

ในกฎหมายลงทุนที่เกี่ยวกับการลงทุนจากต่างประเทศมีลักษณะที่น่าสนใจแตกต่างกันสองประการคือ กฎหมายลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายประเภทเร่งรัดและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยการให้สิทธิประโยชน์และหลักประกันแก่การเข้ามาของการลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก แต่ในประเทศที่ประสบหรือคุ้นเคยกับการลงทุนจากต่างประเทมาเป็นเวลานาน เช่นประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา กฎหมายที่เกี่ยวกับการลงทุนจากต่างประเทศจะเป็นกฎหมายที่มุ่งวางระเบียบ กฎเกณฑ์ ควบคุม จำกัดในการเข้ามาและดำเนินการของการลงทุนจากต่างประเทศเป็นสำคัญ ดังเช่น

¹K. Ahooja, "Investment Legislation in Africa," Journal of World Trade Law, Vol. 2, 1968, p. 499.

²Act No. 1/1967 Re Foreign Capital Investment (Foreign Investment Law).

กฎหมายการลงทุนของอาร์เจนตินา³ กฎหมายการลงทุนของประเทศในกลุ่ม Andean Common Market⁴ ที่มุ่งในการลดหรือกำหนดอัตราส่วนการลงทุน และ เข้มงวดต่อการลงทุนจากต่างประเทศ⁵

1.1 บทบาทของกฎหมายลงทุน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กฎหมายลงทุนจะมีผลต่อการลงทุนจากต่างประเทศหลายประการ คณะกรรมการทางกฎหมายของกลุ่มประเทศเอเชียแอฟริกา (Asian African Legal Consultative Committee) ได้สรุปผลของกฎหมายดังกล่าวที่จะมีต่อการลงทุนจากต่างประเทศไว้กว้าง ๆ ดังนี้⁶

- ★ 1) มีผลต่อการเข้ามาและอำนาจ (entry and authorization)
- 2) ผลต่อการดำเนินงาน (operating aspects) เช่น ในเรื่อง การควบคุมการจัดการ การวางจ้างและการผลิต
- 3) ผลต่อการโอนรายได้และเงินทุน (transfer of income and capital)

³Law No. 19 151 (August 5, 1971) (I.L.M., Vol. 10 : 1194, 1971), and Argentina : Foreign Investment Law, (Approve November 7, 1973) (I.L.M., Vol. 12 : 1498, 1973).

⁴สมาชิกของกลุ่ม Andean Common Market มี Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Peru.

⁵P. Schliesser, "Restriction on Foreign Investment in the Andean Common Market," International Lawyer, Vol. 5, 1971, pp. 586-7.

⁶Asian African Legal Consultative Committee, Foreign Investment Laws and Regulations of Member Countries, New Delhi, 1965, p. 1.

4) ผลต่อภาษีอากร (taxation)

จากการที่กฎหมายลงทุนมีผลต่อการลงทุนจากต่างประเทศหลายประการ ดังกล่าวข้างต้น ในกฎหมายลงทุนของประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากจึงได้บัญญัติถึงหลักการที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการลงทุนไว้หลายเรื่องด้วยกัน เช่น ในกฎหมายลงทุนของกลุ่มประเทศในแอฟริกาได้บัญญัติถึงเงื่อนไขในการเข้ามาของเงินทุนต่างประเทศ การจูงใจทางเศรษฐกิจ หรือการให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่กิจการลงทุนบางชนิด หลักการในการว่าจ้างคนงานท้องถิ่น ข้อบัญญัติถึงค่าทดแทนในกรณีมีการยึดหรือเวนคืนทรัพย์สิน และวิธีการระงับข้อโต้แย้งทางการลงทุน ชนิดสินค้า และผลิตภัณฑ์ที่นำเข้าประเทศโดยได้รับการลดหย่อนทางภาษีอากร⁷

1.2 แหล่งที่มาของสิ่งจูงใจทางกฎหมาย

จากที่กล่าวมาแล้วสาระสำคัญอันหนึ่งของกฎหมายลงทุนคือการให้หรือจูงใจหรือสิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนในกิจการต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่บางประเทศไม่มีกฎหมายลงทุนไว้โดยเฉพาะก็ทำได้หมายความว่าประเทศเหล่านั้นจะไม่มี การให้สิ่งจูงใจหรือสิทธิประโยชน์พิเศษแก่ผู้ลงทุนเสียเลยไม่ สิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้ลงทุนอาจไปปรากฏอยู่ในกฎหมายภายในอื่น ๆ หรือวิธีการพิเศษอื่น ฉะนั้นการพิจารณาถึงแหล่งที่มาของสิ่งจูงใจทางกฎหมายหรือสิทธิพิเศษนี้อาจแบ่งแหล่งที่มาของสิ่งจูงใจที่สำคัญได้ 4 แหล่ง ดังนี้

- 1) จากกฎหมายลงทุนสำหรับต่างประเทศ (foreign investment law) ในกรณีที่ประเทศเหล่านั้นมีกฎหมายสำหรับการลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะ
- 2) จากกฎหมายลงทุนโดยทั่วไป (investment laws) ในกรณีที่ประเทศเหล่านั้นไม่มีการแบ่งแยกว่าเป็นกฎหมายลงทุนจากต่างประเทศหรือจากในประเทศ โดยให้ผู้ลงทุนต่างประเทศและท้องถิ่นได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายดังกล่าวเท่าเทียมกัน

⁷Ahooja, loc. cit.

เช่น สิทธิประโยชน์ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515

3) จากกฎหมายภายในโดยทั่วไป (municipal laws) ในกรณีที่ประเทศเหล่านั้นไม่มีกฎหมายการลงทุนโดยเฉพาะ แต่สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนไปบรรจุอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ เช่น ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หรือกฎหมายพิเศษอื่น ๆ เช่น สิ่งจูงใจ และสิทธิประโยชน์ทางการลงทุนของปากีสถานไปปรากฏอยู่ใน Income tax Act, Tariff Act, Control Excise and Salt Act, Company Act และ Capital Issue (Contimeance of Control) Act.⁸

4) จากสัญญาการลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนผู้ลงทุนต่างประเทศ (an international investment contract) สนธิสัญญาการลงทุนระหว่างประเทศ (Bilateral investment treaty) ตัวอย่างของแหล่งที่มาของสิ่งจูงใจในกลุ่มนี้ เช่น สิทธิประโยชน์และหลักประกันที่ให้แก่ผู้ลงทุนต่างประเทศตามสัญญาสัมปทาน (a concession contract) หลักประกันและการคุ้มครองทรัพย์สินผู้ลงทุนในสนธิสัญญาทางการค้า มิตรภาพและการเดินเรือ (Friendship, Commercial and Navigation Treaty) หรือสนธิสัญญาการลงทุนระหว่างประเทศ (Investment agreement)

2. กฎหมายลงทุนของไทย

2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497

รัฐได้เห็นความสำคัญทางอุตสาหกรรมและหันมาพัฒนาทางอุตสาหกรรม ตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยการที่รัฐได้ริเริ่มในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ อุตสาหกรรมขึ้นในกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรม

002633

⁸ Committee for Economic Development of Australia (CEDA), Investment in South and East Asia (Ronk Yerox (Aust.), April 1973), p. 62.



ทอดำขึ้นในกระทรวงกลาโหม ในปี 2490 แต่ในด้านการส่งเสริมพัฒนาการทางอุตสาหกรรมในภาคเอกชนนั้นอาจถือได้ว่ารัฐได้มีจุดเริ่มอย่างจริงจัง โดยการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ขึ้น ซึ่งมีเหตุผลในการตราปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า

...กิจการอุตสาหกรรมเป็นสิ่งสำคัญ อย่างหนึ่งในอุตสาหกรรมธุรกิจของชาติซึ่งจะทองส่งเสริมให้เกิดขึ้น และกำหนดออกไปโดยควน แต่รัฐยอมไม่อยู่ในฐานะที่จะทำกิจการอุตสาหกรรมเสียหมดทุกอย่าง ในกรณีที่เอกชนจะทำกิจการอุตสาหกรรมบางอย่าง ถ้ารัฐไม่เข้าช่วยเหลือค่าชู้เอกชนก็จะไม่อาจจะกระทำให้สำเร็จตลอดไปได้ หรือจะขมขวยกำหนดออกไปก็ไปไม่ตลอด เพราะมีอุปสรรคอื่นจะทำให้ทองขาดทุน ลมเล็กไปเสียในแตระยะตนควยเหตุต่าง ...⁹

จากการที่รัฐได้เห็นความสำคัญและจำเป็นในการส่งเสริมเอกชนในการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม ถ้านับตามพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 รัฐได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม¹⁰ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรม เช่น การกำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการอุตสาหกรรมที่ควรส่งเสริม การปรับปรุงกิจการอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจของชาติ การให้ลดหรือยกภาษีอากรต่าง ๆ ตลอดจนการคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรมในลักษณะต่าง ๆ¹¹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 64 วันที่ 12 ตุลาคม 2497.

¹⁰พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ม.3.

¹¹ดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ม. 12

นอกจากนั้นแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ยังเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้ให้ความสำคัญแก่การลงทุนของเอกชนจากต่างประเทศ โดยได้สังเกตเห็นว่าหาก เอกชนต่างประเทศประสงค์จะมาลงทุนและรัฐไม่มีหลักประกันอะไรให้แก่เขา ในการที่เขาจะถอนทุนคืนและแบ่งกำไรกลับประเทศของเขาได้แล้ว ก็ย่อมไม่มีการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งกิจการอุตสาหกรรมหลายอย่างของประเทศที่ต้องการการลงทุน เป็นจำนวนมาก ต้องการคนชำนาญงานอย่างสูงยังคงต้องอาศัยต่างประเทศอยู่¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมจึงได้กำหนดนโยบายในการที่จะให้หลักประกันที่จะให้ผูลงทุนจากต่างประเทศจะได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนของเขา เพื่อเป็นการชักจูงให้มีการลงทุนจากต่างประเทศในกิจการอุตสาหกรรม

แม้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวนี้จะไม่มีเจตนาพื้นฐานอย่างดี และใช้บังคับอยู่หลายปี แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่สามารถส่งผลให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ กลับกับกฎหมายได้พิสูจน์ถึงความล้มเหลวของตัวกฎหมายดังกล่าว ก็จะเห็นได้จากตลอดระยะเวลา 4 ปีที่พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ใช้บังคับอยู่ มีผู้ขอรับการส่งเสริม 93 ราย แต่ได้รับอนุมัติให้การส่งเสริมเพียง 2 รายเท่านั้น เหตุผลในความล้มเหลวของกฎหมายดังกล่าวคือความไม่แน่นอนในตัวกฎหมาย คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมไม่มีอำนาจในการบริหารงานลงทุน อำนาจทั้งหมดยังคงอยู่ในมือของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมทำหน้าที่เพียงองค์กรที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้นในตัวกฎหมายเอง เข้มไปควยบทลงโทษ เช่น ในกรณีที่เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขในข้อตกลง รัฐมนตรีจะงดการช่วยเหลือและจะเรียกร้องให้เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมเสียค่าปรับเป็นจำนวนไม่เกินสิบ เท่าของประโยชน์ที่เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมได้รับจากการช่วยเหลือตามความในพระราชบัญญัติก็ได้ ถ้าไม่อาจคำนวณประโยชน์ที่ได้รับจากการช่วยเหลือเป็นเงินได้ จะเรียกร้องให้เสียค่าปรับ

¹²กฎหมาย เหตุทนายพระราชบัญญัติส่งเสริมการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497.

ไม่เกินไปเท่าของกำไรสุทธิประจำปีใด¹³ จากลักษณะดังกล่าว กฎหมายส่งเสริมอุตสาหกรรมจึงได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายด้วยกัน เช่น จากเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกว่า "เป็นกฎหมายที่สับสนในถ้อยคำ ยากแก่การปฏิบัติ และมุ่งที่จะลงโทษมากกว่าที่จะช่วยเหลือ"¹⁴

2.2 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 พ.ศ. 2501

จากความล้มเหลวของพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 หลังจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนหลายฉบับ โดยมีมุ่งที่จะแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในระหว่างการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม ที่สำคัญได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 พ.ศ. 2501¹⁵ ซึ่งเป็นประกาศหลักที่มุ่งจะใช้แทนพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม ในกรณีที่พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมใช้ไม่ได้ผล ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเศรษฐกิจขึ้น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการมีอยู่โดยผ่านการปรึกษาของคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เช่น การอนุมัติใหญ่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ เช่น งด

¹³ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ม. 18 และคู่มือลงโทษในกรณีอื่น ๆ ม. 20, ม. 21.

¹⁴ดูอ้างอิงใน Chalermrath Komanonda, The Promotion of Industrial Investment in Thailand since 1958 (Unpublished: A thesis submitted for the requirement for the Degree of Master of Public Administration, 1962), at p. 37.

¹⁵ประกาศ ฉบับที่ 5 ธันวาคม 2501.

หรือยกเว้นภาษีอากร ให้นำช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการ เข้าประเทศได้แม้จะเกินอัตรา กำหนด ควบคุมจำนวนคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง¹⁶ นอกจากนั้นแล้ว ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 นี้ นับเป็นครั้งแรกที่รัฐได้ให้หลักประกันแก่เอกชนในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม โดยยืนยันถึงหลักประกันสำคัญที่พึงจะได้รับจากรัฐสองประการคือ หลักประกันที่รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ขึ้นเพื่อแข่งขันกับเอกชนอย่างหนึ่ง¹⁷ และหลักประกันที่รัฐจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐอีกอย่างหนึ่ง

2.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503

จากที่คณะปฏิวัติได้ปรารถนาไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 พ.ศ. 2501 แก่ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนทางอุตสาหกรรมเสียใหม่ มหระกกฎหมายเก่าที่มีอยู่มีบทบัญญัติไม่รัดกุม เป็นอุปสรรคแก่การดำเนินงาน ซักขาในพิธีการและไม่ให้ความสะดวกที่เพียงพอที่จะชักจูงเอกชนทั้งคนไทยและต่างประเทศ มาลงทุนประกอบกิจการทางอุตสาหกรรมขึ้น¹⁸ ฉะนั้นเมื่อได้ประกาศจัดตั้งสภานิติบัญญัติ ขึ้นแล้วก็ได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 ขึ้น¹⁹ โดยปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า

"เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือโดยที่ รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมของประเทศเพื่อ

¹⁶ คุรายละเอียดยในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 พ.ศ. 2501 ข้อ 2 และ 3.

¹⁷ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 พ.ศ. 2501 ข้อ 1.

¹⁸ คุคำปรารภในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 พ.ศ. 2501.

¹⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 88 วันที่ 25 ตุลาคม 2503.

พัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และเพื่อให้คนไทยมีความรู้ ความ
 ชำนาญในกิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ และโดยที่กฎบัตรจัดให้
 เป็นไปตามวัตถุประสงค์ประสงคนี้เป็นการสมควรที่จะจัดให้มีมาตรการ
 หรือให้มีทุนประกอบอุตสาหกรรมที่มาจากต่างประเทศ และ
 โดยที่กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมและรัดกุม จึง
 เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการนี้เสียใหม่ให้
 เหมาะสมยิ่งขึ้น *

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 ใช้อยู่
 ภายในระยะเวลาอันสั้นเพียง 15 เดือน ก็มีปัญหาในด้านการปฏิบัติ ตลอดจนสิทธิประโยชน์
 ที่ให้ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เพียงพอ ไม่สามารถที่จะดึงดูดให้มีการลงทุนมากขึ้นได้ พระราช-
 บัญญัติ พ.ศ. 2503 จึงได้ถูกยกเลิกไป และประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน
 เพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 แทน

2.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากความไม่ประสพ
 ความสำเร็จในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2503 และเพื่อให้มีการลงทุน
 ประกอบกิจการอุตสาหกรรมมากขึ้น ด้วยการบัญญัติกฎหมายให้สิทธิและประโยชน์แก่ผู้ที่จะ
 มาลงทุนเพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และปรับปรุงการปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการ
 ลงทุนให้เป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว จึงต้องยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและ
 บัญญัติขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว²⁰

²⁰ หมายเหตุ เหตุที่นายพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.
 2505 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอนที่ 12 วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2505
 ความแตกต่างในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 กับพระราช-
 บัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2505 ดู อำนวย วิวัฒธรรม "งานส่งเสริมการลงทุนใน
 ประเทศไทยในรอบ 15 ปี" สรรพากรศาสตร์, เล่มที่ 10 (ตุลาคม, 2512), หน้า 1
 (หน้า 4-5) .

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงสองครั้ง คือ แก้ไขตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508²¹ ซึ่งได้แก้ไขหลักการและสาระสำคัญในการบริหารการส่งเสริมการลงทุน โดยยกเลิกกรมการบริหารการส่งเสริมการลงทุน เพื่ออภิจการอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2505 และให้มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่ออภิจการอุตสาหกรรมโดยจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นมาแทน²² และมีการแก้ไขอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2511 โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่ออภิจการอุตสาหกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 ในพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 นี้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนในหลักการ เพียงแต่เพิ่มความหมายของคำว่า "อภิจการอุตสาหกรรม" ในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2505 ให้กินความรวมไปถึงการจัดและปรับปรุงที่ดินให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรม เพื่อให้ความสะดวกและส่งเสริมการประกอบอภิจการอุตสาหกรรมอีกด้วย

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ใช้อยู่เป็นเวลายาวนาน และนับว่าจะได้รับผลดีพอสมควร โดยเฉพาะในช่วงของการใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ซึ่งสรุปในช่วงแรกของการใช้กฎหมายดังกล่าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 จนถึงก่อนประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่ออภิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 (พ.ศ. 2503 - เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2515) มีจำนวนโครงการที่ได้รับการส่งเสริม 697 โครงการ เป็นบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมรวม 548 ราย เป็นคนไทย 268 บริษัท ไทยร่วมทุนกับต่างประเทศ 297 บริษัท และเป็นชาวต่างประเทศมาลงทุนล้วน ๆ 19 บริษัท มูลค่าเงินการลงทุนทั้งสิ้นรวมได้ถึง 24,510 ล้านบาท เป็นทุนจดทะเบียน 7,366

²¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 8 ลงวันที่ 25 มกราคม

2519.

²² ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ม.5.

ล้านบาท แยกเป็นทุนของคนไทยร้อยละ 67.3 ทุนญี่ปุ่นร้อยละ 11.6 อเมริกันร้อยละ 5.4 จีนร้อยละ 5.1 และชาติอื่น ๆ รวมกันร้อยละ 10.6²³ ผลในด้านการว่าจ้าง แรงงานกิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมได้เปิดแหล่งงานให้แก่คนไทยแล้วไม่น้อยกว่า 130,000 คน จากจำนวนแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมทั้งสิ้นประมาณ 1,000,000 คน²⁴ ในด้านการส่งออกในปี 2514 บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมได้ส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายต่างประเทศมีมูลค่าประมาณ 3,064 ล้านบาท เทียบกับร้อยละ 17.7 ของมูลค่าสินค้าออกทั้งสิ้นในระยะ 6 เดือนแรกของปี 2515 มูลค่าส่งออกของบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมมีประมาณ 1,608 ล้านบาท²⁵

2.5 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515

แม้ว่าผลของการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมในช่วงใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 จะอยู่ในเกณฑ์ที่พอสมควร แต่โครงสร้างของอุตสาหกรรมของประเทศก็ยังมีพื้นฐานและความสัมพันธ์ส่วนอื่น ๆ ไม่น่าพึงพอใจสำหรับการขยายตัวในอัตราสูงได้ในอนาคต เหตุการณ์และภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ในระยะหลังที่ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก และตลอดระยะเวลาสี่ปีแห่งการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ได้ชี้ให้เห็นปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนฯ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้สรุปถึงสาเหตุแห่งปัญหาและอุปสรรคไว้ดังนี้²⁶

²³สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, แนวปฏิบัติการส่งเสริมการลงทุน (นครหลวงฯ: โรงพิมพ์การศาสนา, 2516), หน้า 7.

²⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

²⁵เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

²⁶สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2516), หน้า 13-14.



ก. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งในและนอกประเทศ ที่ได้เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ขัดต่อบรรยากาศที่ดีของการลงทุน

ข. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากความหย่อนยานของการประสานงานและความร่วมมืออย่างจริงจังในระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เอง และส่วนเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความล่าช้าและความลังเลในการตัดสินใจสั่งการหรือการบริการ

ค. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากความล่าช้า และช่องโหว่ต่าง ๆ ในนโยบาย แต่ละสาขา วัตถุประสงค์หมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ต้องถือปฏิบัติในการบริหารและดำเนินการส่งเสริมการลงทุน"

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายปรากฏว่าในกฎหมายส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 ยังมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและรัดกุมในหลายเรื่อง เช่น เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดประเภท ขนาด และเงื่อนไขของกิจการอุตสาหกรรมที่จะให้การส่งเสริมวิธีการและเงื่อนไขในการขอรับการส่งเสริม เงื่อนไขในการให้การส่งเสริม ตลอดจนสิทธิและประโยชน์เกี่ยวกับภาษีอากรที่จะให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริม ความไม่เหมาะสมและรัดกุมของกฎหมายนี้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมการลงทุน คณะปฏิบัติในสมัยนั้นเห็นสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของประเทศ จึงได้มีคำสั่งให้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2508 และ 2511 เสีย และให้ใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 แทน²⁷ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 ได้ปรับปรุงและเพิ่มเติมหลักการในเรื่อง สิทธิประโยชน์และการบริหารการส่งเสริมการลงทุนหลายประการซึ่งจะได้กล่าวในตอนต่อไป

²⁷ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา สมัยพิเศษ เล่มที่ 89 ตอนที่ 158 วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2515.

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่ว่าจะ เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 พ.ศ. 2505 หรือแม้ ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 นี้ ต่างก็เป็นกฎหมายที่ออกมามุ่งที่จะให้ประโยชน์ แก่ผู้ที่ประสงค์จะลงทุนในรูปต่าง ๆ เป็นต้นว่า การยกเว้นภาษีเงินได้ ยกเว้นภาษีอากร สำหรับเครื่องจักร อำนวยความสะดวกในการส่งเงินผลกำไรคืนทุนออกนอกประเทศ และอื่น ๆ ซึ่งเป็นหลักการให้สิ่งจูงใจสากล ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า การพัฒนาทางอุตสาหกรรม ควรจะได้เร่งรัดให้เกิดขึ้น โดยมาตรการให้สิ่งจูงใจทางการลงทุน มาตรการจูงใจทางการลงทุนยังเป็นส่วนช่วยในการทดแทนกับอุปสรรคในการลงทุนอื่น ๆ เช่น อุปสรรคทาง โครงสร้างทางภาษีอากร (unfavorable tax structure) ทางตลาด (excessive market risk) ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวหากจะใช้การต่อสู้ในบรรยากาศธรรมดาก็จะต้องใช้ เวลาอีกยาวนาน²⁸ มาตรการจูงใจในกฎหมายส่งเสริมการลงทุนจึงได้ถูกกำหนดขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ

3. การบริหารงานการส่งเสริมการลงทุน

3.1. การบริหารงานการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริม อุตสาหกรรม พ.ศ. 2497

การบริหารงานการส่งเสริมอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม อุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 เป็นการบริหารงานโดยคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการส่งเสริม อุตสาหกรรมเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาดังจะเห็นได้จาก มาตรา 12 ที่กำหนดให้

²⁸ Amnuay Viravan, "Foreign Investment in Thailand," in p. Drysdal (ed.). Direct Foreign Investment in Asia and Pacific (Canberra : Australian National University press; 1972) p. 1 & 2.

คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม นับตั้งแต่การกำหนดประเภทอุตสาหกรรม การห้ามประกอบกิจการอุตสาหกรรม การรงหรือลดภาษีต่าง ๆ

กิจการใดจะเป็นกิจการอุตสาหกรรมที่จะได้รับการส่งเสริมก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา²⁹ เมื่อได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้ว ถ้าผู้ประกอบการอุตสาหกรรมรายใดประสงค์จะได้รับความช่วยเหลือส่งเสริมจากรัฐบาล ก็จะต้องแสดงโครงการและเหตุผลให้เป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมว่าจะสามารถผลิตโภคภัณฑ์ที่มีคุณภาพและราคาอันสมควร และอาจแข่งขันกับโภคภัณฑ์ประเภทเดียวกันกับของต่างประเทศได้³⁰ เมื่อเป็นที่พอใจของคณะกรรมการแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็ประธานคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมอยู่ด้วยก็จะทำความตกลงในรูปของสัญญาส่งเสริมการลงทุนกับเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมในการที่จะได้รับสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งนี้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี³¹ การบริหารการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมนี้เป็นไปอย่างมุ่งมั่น ไม่คล่องตัว อันเป็นสาเหตุในความล้มเหลวของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวแล้วตอนต้น

จากความบกพร่องในด้านการบริหารการลงทุนดังกล่าวแล้ว ดังนั้นในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 พ.ศ. 2501 ได้จัดตั้งคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจ ซึ่งแต่งตั้งโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติขึ้นมาแทน³² และให้อ่านาจคณะกรรมการชุดนี้ในการอนุมัติให้หลัก

²⁹ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ม. 16.

³⁰ดูประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรม ประกาศ ณ วันที่ 21 ตุลาคม 2498 ข้อ 6.

³¹ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ม. 18.

³²ดูประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 พ.ศ. 2501 ข้อ 1 และ 4.

ประกัน และได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ไม่มีอยู่

นอกจากนี้กิจการอุตสาหกรรมที่จะได้รับการส่งเสริม ซึ่งเดิมจะทำได้โดยวิธีมีพระราชกฤษฎีกา ตามประกาศคณะปฏิวัติก็ได้เพิ่มวิธีการให้กระทำได้โดยอาศัยคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ

3.2 การบริหารการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

พ.ศ. 2503

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 ได้กำหนดรูปการบริหารงานการส่งเสริมการลงทุนในรูปของคณะกรรมการ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2497 แต่เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการบริหารงานการส่งเสริมการลงทุนโดยตัวเองไม่ใช่มูลนิธิ เพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาอย่างในพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ได้กำหนดรูปคณะกรรมการออกเป็น 2 ชุด คือ

(1) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และมีข้าราชการประจำระดับปลัดกระทรวง อธิบดี จากกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งอีกสิบสามคน³³ การตั้งเอาข้าราชการประจำระดับสูงมาเป็นคณะกรรมการ แม้โดยเจตนาจะต้องการให้การบริหารงานการส่งเสริมการลงทุนมีความสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาในความซักซัดติดอยู่กับระบบราชการจนเกินไป ทั้งเกิดความไม่คล่องตัวในการทำงาน ปรากฏว่าในการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนครั้งแรกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 นี้ คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการ

³³ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 ม. 6.

โดยตำแหน่ง ซึ่งมาจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ รวมถึงสามคน กรรมการอื่น ๆ รวมทั้งประธานอีกสามสิบหกคน รวมทั้งหมดเป็นสี่สิบเก้าคน³⁴ ซึ่งนับว่ามีจำนวนมากจนทำให้เกิดความไม่สะดวกในการบริหารงาน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติ 2503 ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม³⁵ ซึ่งได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขอรับการส่งเสริมเพื่อให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามความในพระราชบัญญัตินี้ และออกบัตรส่งเสริมให้ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี³⁶ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิและประโยชน์ โดยให้กำหนดไว้ในบัตรส่งเสริม³⁷ และอำนาจในการเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ที่ได้ให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริมทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีผู้ได้รับการส่งเสริมละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข³⁸ และอำนาจหน้าที่ในทางธุรการอื่น ๆ

(2) คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารนี้ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมเป็นประธาน และกรรมการบริหารอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินแปดคน กรรมการบริหารนี้มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ และปฏิบัติงานธุรการอื่น ๆ³⁹

³⁴ ดูแจ้งความสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 9 วันที่ 15 พฤศจิกายน 2503.

³⁵ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2503 ม. 6.

³⁶ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2503 ม. 16.

³⁷ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2503 ม. 17.

³⁸ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2503 ม. 22.

³⁹ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2503 ม. 11.

จากรูปการบริหารงานส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวอาจทำให้มองเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมเป็นคณะกรรมการในระดับนโยบายในการพิจารณาคำขอรับการส่งเสริม การกำหนดนโยบายทางการลงทุน และอื่น ๆ ส่วนคณะกรรมการบริหารก็มีหน้าที่ในคำปฏิบัติตนให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

3.3 การบริหารการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

พ.ศ. 2505

การบริหารการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ยังคงรูปการบริหารงานโดยมีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม และคณะกรรมการบริหาร ในทำนองเดียวกันกับ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 ทั้งในคำรูปการบริหารและอำนาจหน้าที่ เพียงแต่ได้มีการปรับปรุงเล็กน้อย คือ

(1) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ได้ตัดกรรมการโดยตำแหน่งออกไป และลดจำนวนคณะกรรมการลงโดยให้ประธานคณะกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ก็ได้⁴⁰ ทั้งนี้ เป็นผลมาจากปรับปรุงข้อบทพร้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 ที่มีจำนวนกรรมการส่งเสริมการลงทุน มากเกินไปจนไม่เหมาะสมและทำให้ล่าช้าในการบริหารงานส่งเสริมการลงทุน

(2) ในคำคณะกรรมการบริหารก็ลดจำนวนกรรมการบริหารลงจากแปดคนตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 ให้เหลือเพียงไม่เกินหกคน ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505⁴¹

⁴⁰ดู พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ม. 6.

⁴¹ดู พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ม. 11.

(3) ในทำนองอำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็มีอำนาจ โดยตัวเอง คือเมื่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาคำขอรับการส่งเสริมและพิจารณาเห็นสมควรให้การส่งเสริมก็สามารถพิจารณาอนุมัติให้การส่งเสริมและออกบัตรส่งเสริมให้ได้เลย⁴² ไม่ต้องรออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกดังที่เป็นอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505

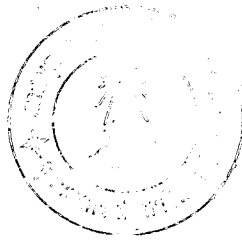
การที่ พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ได้กำหนดหลักการอย่างกว้าง ๆ ไม่ระบุคณะกรรมการ โดยตำแหน่ง ทำให้คณะรัฐมนตรีมีโอกาสพิจารณาเลือกสรรบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการได้อย่างกว้างขวาง โดยจะได้พิจารณาถึงคุณวุฒิ ความรู้ ประสบการณ์ในด้านการลงทุน ซึ่งในการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมครั้งแรกได้พิจารณาถึงหลักการดังกล่าวอย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นคณะรัฐมนตรียังได้แต่งตั้งรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าร่วมเป็นที่ปรึกษา⁴³ การแต่งตั้งดังกล่าวนอกจากจะทำให้การบริหารการลงทุน สอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐ โดยมีรัฐมนตรีมาร่วมเป็นที่ปรึกษา ยังเปิดโอกาสให้คณะกรรมการทำงานได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้นไม่ผูกมัดอยู่กับส่วนราชการจนเกินไป

3.4 การปรับปรุงการบริหารงานส่งเสริมการลงทุน ในปี 2508

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม (ฉบับที่ 2)

⁴²ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ม. 16.

⁴³ดูรายละเอียดในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ประกาศ ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2505.



พ.ศ. 2508 เป็นพระราชบัญญัติที่ออกมาและมีผลในการปรับปรุงการบริหารการลงทุน โดยตรง ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกคณะกรรมการบริหารตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทางบริหารและธุรการ และขณะเดียวกันก็กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นมาแทน โดยให้มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่น ๆ มีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี⁴⁴ หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่คณะกรรมการบริหาร ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2505 ทำอยู่

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 นี้ เป็นผลมาจากรายงานของคณะผู้เชี่ยวชาญที่องค์การเพื่อความร่วมมือแห่งสหรัฐอเมริกา (ยูซอม) จัดหาให้แก่รัฐบาลไทย เพื่อศึกษาหาแนวทางปรับปรุงการดำเนินงานในด้านการบริหารของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะผู้เชี่ยวชาญชุดนี้ได้เสนอรายงานให้ยกระดับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้นเป็นหน่วยราชการถาวร มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริการแก่ผู้ลงทุน การวิเคราะห์โครงการ และการประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปด้วยดี มีสมรรถภาพอันจะเป็นการอำนวยความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ลงทุน⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นหน่วยราชการในระดับกรมขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี แบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 กอง คือ สำนักงานเลขาธิการกรม กองบริการลงทุน กองวิเคราะห์เศรษฐกิจและประเมินผล กองวิชาการและสถิติ กองการช่าง และกองตรวจสอบ

⁴⁴ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2508 ม. 5.

⁴⁵อ่านวย วีรวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 6.

นอกจากนั้นแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2508 ยังได้กำหนดให้การกำหนดวิธีการและแบบการยื่นการขอรับการส่งเสริม ซึ่งเดิมให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดมาให้เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม เป็นผู้กำหนดแทน⁴⁶

3.5 การบริหารการส่งเสริมการลงทุนในปัจจุบัน

แม้ว่าการบริหารการส่งเสริมการลงทุนในปัจจุบัน (ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515) จะคงรูปเดิม คือมีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นคณะกรรมการหลัก เป็นผู้รับผิดชอบในงานนโยบายและการบริหาร โดยทั่วไปตามกฎหมาย และมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงาน แต่ในเนื้อหาและรายละเอียดได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้คล่องตัวขึ้น คือ

(1) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ตามกฎหมายใหม่นี้ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งทั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายในการขยายขอบเขตของการส่งเสริมการลงทุนให้กว้างขึ้น ไม่จำกัดอยู่เฉพาะในสาขาอุตสาหกรรม แต่ได้ขยายให้รวมถึงกิจการในสาขาอื่นที่มีความสำคัญเพียงพอต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ฉะนั้น ชื่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็ได้รับการเปลี่ยนแปลงไปด้วย ในด้านตัวกรรมการเองตามประกาศคณะปฏิวัติให้ประกอบด้วยประธาน รองประธาน และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวนไม่เกินสิบสองคน และมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นเลขาธิการ และคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งบุคคลอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคนเป็นที่ปรึกษาได้⁴⁷ ฉะนั้น

⁴⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2508 ม. 8.

⁴⁷ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 3.

ตามกฎหมายใหม่นี้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนทั้งหมดมีไม่เกินสิบห้าคน และเมื่อรวม
 ทั้งที่ปรึกษาด้วยก็มีจำนวนไม่เกินยี่สิบสองคน และในการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริม
 การลงทุนครั้งแรก ตามประกาศของคณะปฏิวัติ คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ⁴⁸ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ยังคงดำเนินการตาม
 นโยบายเก่า ๆ คือ ส่วนใหญ่แต่งตั้งมาจากข้าราชการประจำในตำแหน่งปลัดกระทรวง
 และอธิบดีในกรมที่เกี่ยวข้อง ส่วนคณะที่ปรึกษาก็แต่งตั้งจากรัฐมนตรีในกระทรวงที่
 เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษา แม้ว่าในระบบการแต่งตั้งดังกล่าวจะมีส่วนดีในแง่ที่ทำ
 ให้การบริหารงานการส่งเสริมการลงทุนอยู่ในมือของข้าราชการประจำตำแหน่งสูง มี
 การประสานงานกันระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการนำเอาตัวรัฐมนตรี
 อุตสาหกรรมมาเป็นประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน
 ในนโยบายดังกล่าว ในส่วนที่เป็นข้อจำกัดก็คือ การนำเอาข้าราชการประจำในตำแหน่ง
 สูง ๆ ในระดับปลัดกระทรวง ^{*ในสังกัดแล้ว*} และอธิบดีมาเป็นกรรมการ อาจทำให้งานของคณะกรรมการ
 ส่งเสริมการลงทุนติดพันกับระบบราชการมากเกินไป / การตัดสินใจในปัญหาบางประการ
 อาจจะไม่แน่นอน เกิดขาด เพราะข้าราชการประจำยอมยังเป็นห่วงในตำแหน่งหน้าที่
 ของตนเอง / และในบางครั้งงานประจำในกระทรวง กรม ของข้าราชการเหล่านี้มากจน
 ทำให้ไม่มีเวลารวมประชุม หรือให้ความสนใจอย่างจริงจังในงานส่งเสริมการลงทุน
 / และในบางครั้งในการพิจารณาบางปัญหาข้าราชการประจำเหล่านี้ก็จะคำนึงถึงส่วนได้
 ส่วนเสียของกระทรวงของกรมของตนที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก หากได้พิจารณาถึงนโยบายและ
 เป้าหมายส่วนรวมแห่งนโยบายในการส่งเสริมการลงทุนไม่

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่ายินดีว่าในการประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการ
 ลงทุนครั้งหลังสุดในเมื่อ 2517⁴⁹ ได้มีการปรับปรุงครั้งสำคัญโดยการสับเปลี่ยนเอาตัว

⁴⁸ คุประกาศแต่งตั้ง คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ครั้งแรก ปี 2515.

⁴⁹ คุประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
 ประกาศ ณ วันที่ 7 พฤศจิกายน 2517.

รัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้องซึ่ง เดิมเป็นที่ปรึกษาขึ้นมาเป็นคณะกรรมการ และเอา
 ราชการประจำดังกล่าวไปเป็นที่ปรึกษา ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้จะทำให้เกิดความคล่อง
 ตัวและรวดเร็วในการตัดสินใจการทำงาน และทั้งจะทำให้ นโยบายและ เป้าหมายของ
 การส่งเสริมการลงทุนเป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย
 ที่วางไว้

ในคํานอํานาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ตามกฎหมายใหม่ก็
 ได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ⁵⁰ เช่น อํานาจ
 หน้าที่ในการอนุมัติให้การส่งเสริมและการกำหนดเงื่อนไขในการให้การส่งเสริมในเรื่อง
 ต่าง ๆ เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนทุน แหล่งที่มาของเงินทุน สัญชาติ และจำนวน
 คนงาน⁵¹ อํานาจในการกำหนดประเภทและขนาดของการลงทุนที่จะให้การส่งเสริม
 ในกิจการ ตลอดจนการยกหรือยกเลิกการให้การส่งเสริมในกิจการที่เห็นว่าหมดความ
 จำเป็นที่ให้การส่งเสริม⁵² อํานาจในการที่จะให้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือไม่ให้
 เลขซึ่งสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายบางชนิดแก่ผู้ได้รับการส่งเสริม⁵³ อํานาจในการ
 ให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมภายใน โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษ สำหรับการนำ
 เข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งผลิตภัณฑ์ผลิตชนิดเดียวกันกับผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือ
 ประกอบได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี⁵⁴ อํานาจในการลงโทษในกรณีผู้ได้รับการ

⁵⁰ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 6.

⁵¹ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 13.

⁵² ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 11.

⁵³ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 23, 25 และ 26.

⁵⁴ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 27.

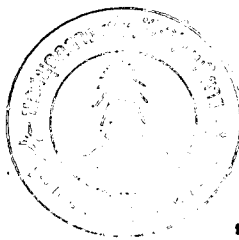
ส่งเสริมละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยการสั่งเพิกถอนสิทธิ และประโยชน์ทั้งหมด หรือบางส่วน โดยจะกำหนดระยะเวลาไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้⁵⁵ อำนาจในการมอบอำนาจ หรือแต่งตั้งให้บุตรภรรยาหรือสำนักงานกระทำการแทนในกิจการบางอย่าง⁵⁶ นอกจากนั้นแล้วยังมีอำนาจและหน้าที่ปลีกย่อยอื่น ๆ อีก เช่น การอนุญาตให้ผู้ได้รับการส่งเสริม จำนวน จำกัด นาย โอน ให้เช่า เครื่องจักรที่ได้รับการยกเว้นภาษี เป็นต้น⁵⁷ จาก อำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะเห็นว่าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีอำนาจหน้าที่กว้าง ขวางและเด็ดขาดเพิ่มขึ้น รวมทั้งอำนาจในการมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทน ซึ่งเป็นอำนาจอันยืดหยุ่นที่จะทำให้การบริหารงานการส่งเสริมการลงทุนเป็นไปโดยคล่องตัว โดยตลอด โดยเฉพาะในกรณีที่คณะกรรมการไม่อาจจะประชุมหรือดำเนินงานได้ หรือใน กรณีเป็นเรื่องเล็กน้อยก็จะได้มอบอำนาจให้สำนักงานกระทำการแทน ซึ่งจะทำให้งาน คำเนินการต่อไปอย่างไม่ต้องหยุดรอ

(2) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในด้านสำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน ตามกฎหมายใหม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานฯ ไว้อย่าง กว้างขวางไม่จำกัดอยู่เฉพาะแต่การดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และปฏิบัติงานธุรการอย่างที่กำหนดไว้ในกฎหมายเก่า ๆ ที่แล้วมา ในกฎหมายใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 นี้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ไว้อย่างแจ่มชัด ให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการฯ อำนาจหน้าที่ในการกระทำการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ชักจูง เพื่อให้มีการลงทุนในประเทศ อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานบริการลงทุนและ-

⁵⁵ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 30.

⁵⁶ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 8.

⁵⁷ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 22.



อำนาจหน้าที่ในงานธุรการอื่น ๆ 58] โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการชักจูง เพื่อให้มีการ
 ลงทุนและบริการลงทุน นับเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นใหม่ เพื่อให้ให้สำนักงานมีโอกาส
 ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายของรัฐที่วางไว้ ซึ่งจะมีผลในการทำให้
 การทำงานของสำนักงานมีค่าและมีประสิทธิภาพขึ้น ไม่เป็นเพียงหุ่นยนต์ที่จะต้องคอย
 รอคำสั่งจากคณะกรรมการเสมอไป นอกจากนั้น การมอบให้สำนักงาน มีอำนาจกระทำ
 การตามที่คณะกรรมการมอบหมาย แม้ในการปฏิบัติเก่า ๆ จะได้กระทำอยู่แล้วก็ยังไม่
 ถูกต้องตามกฎหมาย และในกฎหมายใหม่ก็ได้อำนาจให้สำนักงาน กระทำกิจการหลาย
 อย่างที่เป็นส่วนเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การอนุมัติการขยายเวลาในการนำเครื่องจักรเข้า⁵⁹
 ซึ่งในความเห็นผู้เขียนว่าจะได้มีการมอบอำนาจของคณะกรรมการบางอย่างที่ไม่เกี่ยว
 เนื่องกับนโยบายไว้ให้กับสำนักงานเป็นการถาวร ในกรณีที่คณะกรรมการส่งเสริมการ
 ลงทุนไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติงานได้ โดยเฉพาะในระยะที่จะมีการเปลี่ยนแปลงคณะ
 รัฐมนตรี หรือต้องเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะมีผลทำให้งานการส่งเสริม
 การลงทุนก็ดี งานลงทุนของเอกชนก็ดี ไม่หยุดชงักอยู่กับที่ เพราะเท่าที่ผ่านมาใน
 กรณีที่ต้องรอกคอยการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแต่ละครั้ง ทำให้งานส่งเสริม
 การลงทุนและงานลงทุนของ เอกชนชงักอยู่กับที่ คำนสำนักงานก็ไม่สามารถทำอะไรได้
 เพราะตัวไม่มีอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งลักษณะดังกล่าวที่เกิดขึ้นอาจส่งผลเสียหายที่เกิดขึ้น
 ทั้งในคานเอกชนผู้ประสงค์ที่จะลงทุนและประเทศเป็นส่วนรวมได้ เช่น อาจทำให้โครงการ
 ของผู้ประสงค์จะลงทุนต้อง เนินช้าออกไป ต้องประสบกับปัญหาดอกเบี้ย และยิ่งในกรณีผู้
 ลงทุนจากต่างประเทศก็ย่อมจะเป็นการง่ายที่เขาย้ายไปลงทุนในประเทศอื่น
 โดยเฉพาะในภูมิภาคนี้เรามีประเทศเพื่อนบ้านที่มีบรรยากาศที่น่าแก่การลงทุน เป็นคู่แข่งชั้น

58 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 10.

59 คูประกาศมอบอำนาจให้สำนักงาน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227
 พ.ศ. 2515.

อยู่หลายประเทศ ในกัณฑ์มาลงทุนอยู่แล้วก็อาจเกิดความเสียหายได้ เช่น ในกรณีการนำเครื่องจักรเข้ามาและต้องรอนุมัติจากคณะกรรมการก่อน แต่ละคราวจึงจะนำเครื่องจักรออกมาได้โดยการยกเว้นภาษี ความล่าช้าดังกล่าวอาจทำให้ผู้ลงทุนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการที่จะต้องเก็บของไว้ที่ท่าเรือเพื่อรอการอนุมัติจากคณะกรรมการ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ถ้าเกิดขึ้นแล้วแต่เป็นการสร้างความไม่สะดวกให้แก่ทั้งผู้ประสงค์จะลงทุน ผู้ลงทุน และในที่สุดต่อประเทศเองดังกล่าวแล้ว]

ปัจจุบันการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีการปรับปรุง เพื่อให้เข้ากับกฎหมายใหม่ และบรรยากาศทางเศรษฐกิจที่ผันไป ปัจจุบันสำนักงานไต่ถามการบริหารออกเป็น 7 กอง คือ (1) สำนักงานเลขานุการกรม (2) กองแผนงาน (3) กองเผยแพร่และบริการ (4) กองพัฒนาโครงการ (5) กองวิเคราะห์โครงการ (6) กองประสิทธิผลและประโยชน์ (7) กองตรวจสอบ⁶⁰

นอกจากการบริหารส่วนกลางแล้ว สำนักงานยังได้จัดตั้งสำนักงานสาขาขึ้นเพื่อเผยแพร่และบริการการลงทุนขึ้นในต่างประเทศอีกสองแห่ง คือ สำนักงานเผยแพร่และบริการที่นครแฟรงก์เฟิร์ต เยอรมัน และสำนักงานเผยแพร่และบริการที่นครนิวยอร์ก อเมริกา ทั้งนี้เพื่อจะทำให้การชักจูงการลงทุนจากต่างประเทศมีผลดียิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการบริหารการลงทุนตามกฎหมายใหม่นี้ ได้ปรับปรุงขึ้นหลายอย่าง ซึ่งอาจจะมีผลทำให้การบริหารการลงทุนอยู่ในระดับที่เข้มแข็งพอสมควร อย่างไรก็ตามยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารการลงทุนในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการและสำนักงานที่น่าพิจารณา คือ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนอกเหนือจากข้อดีข้อเสียที่กล่าวมาแล้ว⁶¹ ยังมีข้อดีข้อเสียที่เกี่ยวข้องกับตัวประชาชนคณะกรรมการที่

⁶⁰พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 32 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2518

⁶¹ดูหน้า 31 - 32.

น่าจะได้อีก คือ ในปัจจุบันการแต่งตั้งตัวประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จะแต่งตั้งโดยตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในทัศนะของผู้เขียน เห็นว่าการแต่งตั้งดังกล่าวยังไม่อาจมีผลทำให้การบริหารการลงทุนได้สองตัว ทั้งนี้ เพราะตามกฎหมายการลงทุนในปัจจุบันมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเศรษฐกิจและภาษีเป็นหลัก หาได้เกี่ยวกับการอุตสาหกรรมเป็นหลักไม่ ฉะนั้นหากประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมาจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และเกี่ยวข้องกับการบริหารทางเศรษฐกิจและภาษีของประเทศ ก็จะเป็นการเหมาะสมกว่าการนำเอาบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการ อุตสาหกรรมเพียงด้านเดียว ซึ่งในสภาพการบริหารของประเทศในปัจจุบันบุคคลที่เหมาะสม แก่ตำแหน่งประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในกรณีที่จะเป็นการแต่งตั้ง โดย ตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือประธานคณะกรรมการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในตำแหน่งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในปัจจุบันเป็นหน่วย ราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า หากให้หน่วยราชการ นี้ไปขึ้นตรงกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการ เศรษฐกิจและภาษีของประเทศโดยตรง จะเป็นการเหมาะสมกว่า เป็นหน่วยราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี เหตุผลในการนี้ทำนอง เดียวกับเหตุผลในเรื่องประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน / เหตุผลอีกประการหนึ่ง ก็คือเมื่อพิจารณาเนื้อหาในกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การลงทุนแล้ว เป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรและการเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง และ งานหลักคือการพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ซึ่งร้อยละ เก้าสิบของสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ลงทุนเป็นเรื่องทางภาษีอากร ไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษี อากรขาเข้า ภาษีอากรขาออก ล้วนเป็นเรื่องทางภาษีทั้งสิ้น ฉะนั้นการที่นำเอาหน่วยงานนี้ไปสังกัด กับสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่เป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการ เศรษฐกิจและภาษีโดยตรง จึงเป็นการไม่เหมาะสม ที่สมควรจะสังกัดกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการเศรษฐกิจ

และภาษีโดยตรง คือกระทรวงการคลังในปัจจุบัน⁶²

4. กิจการลงทุน

กิจการลงทุนที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐนี้ แม้ในกฎหมายส่งเสริมการลงทุน เพื่อกิจการอุตสาหกรรมในฉบับที่แล้ว ๆ มา ก็มีได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะกิจการอุตสาหกรรม โรงงาน ดังจะเห็นได้จากนิยามคำว่า "กิจการอุตสาหกรรม" ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2505 ได้ให้นิยามไว้ว่า หมายความว่า การอุตสาหกรรม การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง การขนส่ง และการจัดให้ความสะดวกหรือส่งเสริมการท่องเที่ยว⁶³ และใน พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุนฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 ก็ได้เพิ่มการจัดและปรับปรุงที่ดินให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมเพื่อความสะดวกและส่งเสริมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมเข้าไปในคำว่ากิจการอุตสาหกรรม⁶⁴ ให้อยู่ในข่ายที่อาจได้รับการส่งเสริม

⁶²สำนักงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านของเรา เช่น เกาหลี และไต้หวัน ขึ้นอยู่กับกระทรวงที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจโดยตรง เช่น เกาหลี สำนักงานส่งเสริมการลงทุนสังกัดอยู่ในกระทรวงวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ (ดู Yoon Chick Kwack, Credit & Security in Korea (St. Lucia : University of Queensland Press, 1973), pp. 9 - 10, 47 - 9) ใต้หน่วยงานส่งเสริมการลงทุนขึ้นอยู่กับกระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Affair) (ดู Loh Jen Kong, Credit & Security in Republic of Taiwan (St. Lucia : University of Queensland Press, 1973), pp.64-4). งานและการบริหารส่งเสริมการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ดู Henderson, Foreign Investments Laws and Agriculture FAO Legislative Series No. 9 (Rome , 1970), pp. 52 - 68.

⁶³พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ศ. 2505 ม. 4.

⁶⁴พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511.

กิจการลงทุนที่อาจได้รับการส่งเสริมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 นี้ ได้ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในสาขาอุตสาหกรรม แต่ได้ขยายไปสู่กิจการในสาขาอื่นด้วย โดยกำหนดว่าจะเป็นการลงทุนในกิจการอะไรก็ได้ที่เป็นการลงทุนที่สำคัญและจำเป็นแก่การเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการที่จะให้การส่งเสริม โดยในกฎหมายเพียงแต่กำหนดตัวอย่างชนิดของการลงทุนไว้ เช่น การขนส่ง การประมง การกสิกรรม การเลี้ยงสัตว์ การอุตสาหกรรม การผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ การค้าเพื่อการส่งออก การจัดให้ความสะดวกเพื่อส่งเสริมเกี่ยวกับการท่องเที่ยว การจัดและปรับปรุงที่ดินให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมเพื่อให้ความสะดวกและส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรม การจัดบริการซ่อมเครื่องจักรที่ใช้ในการประกอบกิจการตามที่กล่าวมาแล้วด้วย] จะเห็นได้ว่า กิจการการลงทุนที่ให้การส่งเสริมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 ได้ขยายขอบเขตรวมไปถึงธุรกิจการค้า และบริการต่าง ๆ ด้วย แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงกิจการธนาคาร กิจการสถาบันการเงิน และกิจการค้าตามปกติ⁶⁵

*อธิบายการลงทุน
อุตสาหกรรม* นอกจากการกำหนดแนวทางประเภทของการลงทุนดังกล่าวในกฎหมายแล้ว คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังได้ประกาศถึงรายละเอียดของประเภทการลงทุนดังกล่าวที่อยู่ในข่ายที่จะให้การส่งเสริม โดยได้จำแนกประเภท ขนาดของการลงทุน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางที่ผู้ประสงค์จะลงทุนจะได้ทราบว่ากิจการอะไรบ้างที่คณะกรรมการจะให้การส่งเสริม ในก่งขนาดประเภทขนาดของการลงทุนที่อยู่ในข่ายการส่งเสริม ครั้งแรกมีกว่า 100 ชนิด เช่น อุตสาหกรรมผลิตหรือถนอมอาหาร อุตสาหกรรมเหมืองแร่ หรือแต่งแร่ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เคมี อุตสาหกรรมผลิตหรือประกอบเครื่องจักร นอกจากนั้นประเภทของการลงทุนดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการจะได้เพิ่มและปรับปรุงอยู่เรื่อย ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมของสภาวะ เศรษฐกิจและความต้องการของประเทศ และ-

⁶⁵ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 ข้อ 11.

เพื่อให้กิจการลงทุนที่กำหนดขีดหย่อนได้ตามสถานการณ์และนโยบายของรัฐ⁶⁶

จึงอาจสรุปได้ว่ากิจการลงทุนในประเทศได้ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดอยู่แต่ในกิจการอุตสาหกรรม และการกำหนดประเภทการลงทุนที่จะให้ส่งเสริมก็ใช้ความยืดหยุ่นโดยให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะกำหนดขึ้นตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อผลประโยชน์ในการพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁶ คุรยละอัยคประเภทและขนาดของอุตสาหกรรม ตามประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เรื่องบัญชีประเภทและขนาดของการลงทุนที่จะให้การส่งเสริม บัญชีที่ 1/2515 และต่อ ๆ มา.