

บทที่ 5

บทสรุปและ เสนอแนะ

ประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมในฐานะที่อาจส่งเสริมให้เป็นภาคเศรษฐกิจนำการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ความคู่ไปกับภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศมาเป็นเวลาช้านาน จึงได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2497 ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อใช้เป็นกลไกส่งเสริมให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในประเทศ แต่การใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่สู้มีประสิทธิผลมาก เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีข้อจำกัดในเรื่องสิทธิประโยชน์ ขบวนการตัดสินใจ ไม่มีความคล่องตัว และมีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนเงื่อนไขการส่งเสริมที่รุนแรง ต่อมาในระยะที่รัฐบาลกำลังริเริ่มที่จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงกฎหมาย โดยการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 และต่อมาถูกยกเลิกไปและปรับปรุงโดยการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 ขึ้นมาแทนให้หลักประกัน สิทธิประโยชน์ทั้งทางด้านภาษีอากรและมิใช่ภาษีอากร และการคุ้มครองการลงทุน มุ่งส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยมีมาตรการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2 ปรากฏผลสำเร็จ ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค เพื่อทดแทนการนำเข้าอย่างมาก และอุตสาหกรรมผลิตสินค้าขั้นกลางและสินค้าทุนบ้างเล็กน้อย แต่อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าได้มีส่วนอย่างสำคัญก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศติดต่อกันอย่างเรื้อรัง เนื่องจากถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมประเภทนี้จะช่วยลดการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคก็ตาม แต่กลับเป็นตัวการที่ก่อให้เกิดมีการนำเข้าสินค้าขั้นกลางอะไหล่วัตถุดิบ และสินค้าประเภททุนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในระยะปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 รัฐบาลจึงได้ริเริ่มนโยบายส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในแผน

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ในขณะที่เดียวกันก็ได้ตรากฎหมายออกมารองรับนโยบายนี้ในรูปของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 โดยได้มีการให้สิทธิประโยชน์สำหรับอุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออกเป็นการเฉพาะต่างหากจากสิทธิประโยชน์ทั่วไป และปรับปรุงกลไกบริหารงานส่งเสริมการลงทุนให้มีความคล่องตัวสามารถปฏิบัติและตัดสินใจได้โดยอิสระและรวดเร็วทันกับเหตุการณ์ โดยให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนประกาศประเภทจะให้การส่งเสริมการลงทุนได้อย่างไร อิสระ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และไม่ต้องออกเป็นกฎกระทรวงเหมือนกฎหมายฉบับก่อน ต่อมามีความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้บรรยากาศการลงทุนเสื่อมทรามลง รัฐบาลจึงได้แก้ไขกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง โดยการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กำหนดให้มีศูนย์บริการลงทุน เพื่อประสานงานแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายของการขออนุญาตผู้ประกอบการจากหน่วยราชการต่าง ๆ และได้ให้สิทธิประโยชน์แก่การลงทุนทั้งในอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าและในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมากขึ้น และได้มีการกำหนดประเภทจะให้การส่งเสริมประเภท 5.49 ให้มีความยืดหยุ่นอย่างสูงต่อการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยให้การส่งเสริมไม่จำกัดชนิดผลิตภัณฑ์ มีกลไกตัดสินใจอนุมัติโครงการที่รวดเร็วกว่าเดิมมาก ทำให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้ทวีจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และสามารถตอบสนองต่อการหลั่งไหลของการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย คือ ไต้หวัน ฮังกง และเกาหลี ได้เป็นอย่างดี ในช่วง พ.ศ. 2528-2535 มีการลงทุนในอุตสาหกรรมผลิตเพื่อการส่งออกที่มีขนาดการผลิตขนาดใหญ่ ในสินค้าที่มูลค่าเพิ่มสูง ใช้เทคโนโลยีระดับสูงขึ้น และเสริมฐานการผลิตเพื่อการส่งออกของไทยอย่างก้าวกระโดด มีผลเกี่ยวเนื่องอย่างมากให้มูลค่าส่งออกของประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2531-2535 เพิ่มขึ้นถึงกว่าเท่าตัว

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า และในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกควบคู่กันไป ในบางกรณีนโยบาย 2 นโยบายนี้ อาจมีผลขัดกันเองจากการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ปรากฏว่า ในปี 2518 และ 2525 อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามีอัตราการคุ้มครองที่สูงมาก ในขณะที่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมีอัตราคุ้มครองติดลบ

ผลการศึกษาจึงพอสรุปได้ว่า เมื่อสภาวะการณ์เศรษฐกิจและการเมืองไม่ว่าจะเป็นภายในหรือภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปย่อมมีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในระยะต่อมา และเมื่อรัฐบาลได้ปรับนโยบายเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ชัดเจนแล้ว ก็จำเป็นต้องมีกลไกทางกฎหมายมารองรับเพื่อให้มีการดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ ให้สัมฤทธิ์ผล ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในแต่ละระยะเวลาแล้ว จำต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้รัฐบาลมีเครื่องมือและกลไกที่เหมาะสมที่จะใช้เพื่อสนองนโยบาย การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนแต่ละฉบับ จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปรับปรุงกลไกสิทธิประโยชน์ การบริหารและมาตรการต่าง ๆ ให้สามารถนำไปปฏิบัติเพื่อสนองนโยบายหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่มาตรการส่งเสริมการลงทุนแต่เพียงมาตรการเดียวมีอาจสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายสัมฤทธิ์ผลได้โดยสมบูรณ์ต้องมีมาตรการตามกฎหมายอื่นควบคู่ไปด้วย ในหลายกรณี เช่น กรณีรถยนต์ รัฐมีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์เป็นการเฉพาะโดยใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นมาตรการนำและใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนเป็นมาตรการเสริมในการดึงดูด และส่งเสริมให้มีการลงทุนในระยะแรกเท่านั้น



ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าเมื่ออุตสาหกรรมพัฒนาไป สถานการณ์เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป จำต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย ทั่วโลก และมาตรการการส่งเสริมการลงทุนให้สอดคล้องกันด้วย ในยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน เศรษฐกิจไทยได้เปิดกว้างสู่โลกภายนอก ปริมาณการค้ามีสัดส่วนเกินกว่า 70% ของรายได้ประชาชาติ มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกเพื่อจัดระเบียบการค้าของโลก อุตสาหกรรมไทยจึงจำต้องดำรงความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกให้ได้อยู่ตลอดเวลา และรัฐบาลจะมีข้อกีดกันทางการค้าเพื่อปกป้องตลาดอย่างก่อนไม่ได้ต่อไปแล้ว ดังนั้น ทั้งอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจำต้องมีการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปนี้ มิฉะนั้นจะแข่งขันไม่ได้และต้องเลิกล้มไป ในขณะเดียวกันเมื่อระดับเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาสู่ระดับที่สูงขึ้น ต้นทุนการผลิตในประเทศย่อมสูงตามไปด้วย อุตสาหกรรมไทยจึงจำต้องยกระดับสู่ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูง (High Value Added Products) ซึ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีที่ซับซ้อนและสูงขึ้น และต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณภาพโดยเฉพาะบุคลากรทางด้านเทคนิคและวิศวกรรม สำหรับการส่งออกจำต้องมีเครือข่ายข้อมูลและตลาดที่มีประสิทธิภาพจึงจะแข่งขันได้

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ได้ใช้บังคับมาถึง 18 ปีแล้ว มีการแก้ไขเพียงเล็กน้อย ในปี พ.ศ. 2534 เท่านั้น จึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบันแล้ว สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อจะได้ใช้เป็นกลไกที่มีคุณภาพในการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมในปัจจุบันและอนาคตต่อไป ประเด็นที่ควรแก้ไข ได้แก่

1. มีบทบัญญัติให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษและเป็นการเฉพาะสำหรับการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการรับและการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยอาจมีมาตรการสนับสนุนทางการเงินโดยตรงด้วย

2. มีมติบัญญัติส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะการศึกษาและอบรม เพื่อเพิ่มบุคลากรทางด้านเทคนิค วิศวกรรม การจัดการแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือ ในสาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ

3. มีมติบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเครือข่ายข้อมูลและการพัฒนาโครงข่าย การตลาดของภาคเอกชน เพื่อสถาปนาระบบที่จะเสริมสร้างให้ความสามารถ การแข่งขันของอุตสาหกรรมไทยเข้มแข็งขึ้น

4. มีมติบัญญัติส่งเสริมให้อุตสาหกรรมย้ายหรือกระจายฐานการผลิตไป สู่ต่างจังหวัดหรือต่างประเทศที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ เช่น มีมาตรการทางด้านภาษี สันับสนุนให้มีการผลิตชิ้นส่วนหรือการผลิตที่ใช้แรงงานสูงออกจากกรุงเทพมหานครและ ปริมณฑล ไปสู่ต่างจังหวัดหรือประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว พม่า เป็นต้น

5. มีมติบัญญัติให้ความสนับสนุนในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและบริการข้อมูล การลงทุนที่มีประสิทธิภาพ