

## เปรียบเทียบมาตรการส่งเสริมการลงทุนของ ประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน

บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี\*

### 1. คำนำ

ประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาเกือบทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศในเขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งประกอบด้วย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ได้ใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ประเทศเหล่านี้มีมาตรการหลายอย่างที่คล้ายกันและมีมาตรการบางอย่างที่แตกต่างกันออกไป ในการแข่งขันกับต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเดียวกันในแง่ของการค้าระหว่างประเทศ การดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและการพัฒนาอุตสาหกรรม การเปรียบเทียบมาตรการส่งเสริมของประเทศไทยของประเทศคู่แข่ง มีความสำคัญในแง่ของการที่จะทราบถึงข้อได้เปรียบและเสียเปรียบของมาตรการเหล่านั้น เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขมาตรการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย ให้เกิดประโยชน์แก่การพัฒนาอุตสาหกรรม และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการวิเคราะห์ในบทความนี้ บทความฉบับนี้แบ่งเป็น 5 ส่วน ส่วนแรกเป็นบทนำ ส่วนที่สองเป็นวิวัฒนาการโดยย่อของการส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทยตลอดจนการเปลี่ยนแปลงมาตรการส่งเสริมการลงทุนในระยะหลัง ส่วนที่สามอภิปรายถึงกฎระเบียบของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและประกอบกิจการของชาวต่างประเทศ ส่วนที่สี่เป็นการเปรียบเทียบมาตรการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยกับประเทศอื่นใน ASEAN ส่วนสุดท้ายจะเป็นข้อสรุปและเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย ให้ทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ ใน ASEAN บทความนี้จะไม่พูดถึงมาตรการส่งเสริมการลงทุนและกฎระเบียบเกี่ยวกับการลงทุนประกอบกิจการของชาวต่างชาติในประเทศไทยในรายละเอียดแต่จะอธิบายหลักการโดยทั่วไปและเป้าหมายของมาตรการและกฎระเบียบดังกล่าว เพราะรายละเอียดเหล่านั้นมีค่อนข้างแพร่หลาย

\* อาจารย์ประจำคณะพัฒนบริหารศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบคุณ ผศ.ดร.วิศาล บุญดวง และ ผศ.ดร.เนญฐพงศ์ ทองภักดี ที่ให้คำแนะนำในการเขียนบทความนี้

ในหนังสือคู่มือการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายธุรกิจต่างด้าวอยู่แล้ว

## 2. วิวัฒนาการของการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย

นโยบายส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีแรกที่ประเทศไทยมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นครั้งแรก เพื่อสนับสนุนนโยบายนี้ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ก็ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2503 โดยมีมาตรการสิทธิประโยชน์ทางภาษี และการคุ้มครองอุตสาหกรรมเป็นมาตรการหลักในการส่งเสริมการลงทุนสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่สำคัญ คือ การยกเว้นและลดหย่อนภาษีรายได้ของธุรกิจ และภาษีนำเข้าวัตถุดิบชิ้นส่วนและเครื่องจักรที่นำเข้ามาใช้ในการผลิต มาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรม เช่น การตั้งกำแพงภาษีเพื่อคุ้มครองจากการแข่งขันจากต่างประเทศ และการไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการขึ้นประกอบกิจการประเภทเดียวกัน เพื่อป้องกันการแข่งขันกันภายในประเทศ นอกจากนี้ยังมีการยกเว้นภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีหัก ณ ที่จ่ายของ goodwill และ royalty

ในช่วงเริ่มแรกอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมมักเป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เช่น ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ เคมี รถยนต์และชิ้นส่วน และส่วนประกอบของรถยนต์ การลงทุนจากต่างประเทศ ส่วนมากเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้สินค้านำเข้าเป็นสัดส่วนที่สูง (Capital Intensive) นอกจากนี้ BOI สามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการที่ธุรกิจจะมีสิทธิในการที่จะได้รับการส่งเสริม เช่น การลงทุนขั้นต่ำ การส่งออกสัดส่วนการถือหุ้นของคนไทย และที่ตั้งของโรงงานถึงธุรกิจ นอกจากนี้ BOI ยังเป็นผู้กำหนดประเภทของอุตสาหกรรมที่มีสิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมอีกด้วย ซึ่งประเภทของอุตสาหกรรมดังกล่าว อาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายการส่งเสริมการลงทุน มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) เนื่องจากนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า แต่กลับทำให้ดุลการค้าขาดดุลมากขึ้น เพราะนโยบายดังกล่าวทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพิงวัตถุดิบและชิ้นส่วนการผลิตจากต่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากวัตถุดิบและชิ้นส่วนดังกล่าวประเทศไทยไม่สามารถผลิตเองได้เมื่อการส่งออกไม่สามารถขยายตัว การนำเข้าวัตถุดิบและชิ้นส่วนการผลิตดังกล่าวได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ดุลการค้าขาดดุลมากขึ้นในช่วงนี้ BOI ได้เริ่มขยายการส่งเสริมไปยังอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการเสริมจากมาตรการเดิมกล่าว โดยกระทรวงการคลังคือ การใช้มาตรการคืนภาษีนำเข้าสำหรับวัตถุดิบ ส่วนประกอบและเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก ซึ่งสิทธิประโยชน์จะไม่จำกัดอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI เท่านั้น ซึ่งนโยบายส่งเสริมการส่งออกก็ยัง

คงเป็นมาตรการหลักในการพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยถึงปัจจุบัน

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงนั้นการส่งเสริมการส่งออกยังไม่แพร่หลายนัก การส่งเสริมการส่งออกอย่างจริงจังเริ่มขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และในทวิภาคพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) การส่งเสริมการส่งออกเป็นไปอย่างค่อนข้างแพร่หลาย ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 5 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศไทยเผชิญปัญหาทั้งด้านดุลย์การค้าและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากราคาน้ำมันในตลาดโลกสูงขึ้น นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีปัญหาทางโครงสร้างการผลิต กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศไทยยังขาดอุตสาหกรรมสนับสนุนโครงสร้างภาษีที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออกและการระดมทุนของอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯ และบริเวณทวิภาคพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงเน้นการแก้ปัญหาโดยการพยายามที่จะเปลี่ยนโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ทำได้โดยการปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้เป็นกลางมากขึ้น ค่อย ๆ ลดการคุ้มครองอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้เกิดอุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพและการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักชายฝั่งตะวันออก [Thongpakde and Chonweerawong (1991)] แต่อย่างไรก็ตามในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ประเทศไทยมีปัญหาอย่างมากทางด้านเศรษฐกิจระดับมหภาคเพราะวิกฤตการณ์น้ำมันและการตกต่ำของราคาสินค้าส่งออกของไทย ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าทำให้การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมต้องเลื่อนออกไป

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นการเน้นการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมและการส่งออก ซึ่งนโยบายที่สำคัญคือ การควบคุมคุณภาพในการผลิตประสิทธิภาพของตลาด ประสิทธิภาพในการผลิตและการพัฒนากำลังคนและเทคโนโลยี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2540) จะต่างกับแผนอื่น ๆ ที่ผ่านมา เพราะจากปัญหาทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนไปเนื่องจากช่วงเวลาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เติบโตอย่างรวดเร็วทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานและแรงงานที่มีฝีมือในสาขาต่าง ๆ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงเน้นถึงการรักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำได้โดยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถในการด้านเทคโนโลยีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ และการปรับโครงสร้างภาษีให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

นอกจากนโยบายดังกล่าวแล้วยังมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ อีกสองประการคือ ประการแรกแผนพัฒนาฯ เริ่มให้ความสนใจต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมมากขึ้น ประการที่สองก็คือ นโยบายกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 แม้ว่าแผนพัฒนาฯ จะเป็นเพียงแนวทางและเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่ใช่สิ่งที่ตายตัวแต่ทว่าก็มีผลต่อมาตรการส่งเสริมการลงทุนอยู่บ้าง

กรณีของการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมเพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาฯ ของประเทศทางราชการได้มีมาตรการช่วยเหลือหลายประการทั้งทางด้านการเงิน และเทคโนโลยี แต่เนื่องจาก

ปัญหาหลายประการ เช่น การจำกัดของเงินทุน การขาดการประสานงานและประชาสัมพันธ์ทำให้ การช่วยเหลือดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ [Thongpakde, Puppharvesa and Pussarunngsri, (1992)] อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฯ ก็มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงมาตรการส่งเสริมการลงทุนค่อนข้างมาก กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 เป็นต้นมา การส่งเสริมการลงทุนจะไม่จำกัดเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ แต่อุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีเงินลงทุนมากกว่า ๓ ล้านบาทขึ้นไปก็มีสิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมแบบเดียวกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

ส่วนกรณีของนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ต่างจังหวัดนั้น มีผลกระทบต่อมาตรการส่งเสริมการลงทุนของ BOI เป็นอย่างมาก BOI เริ่มมาตรการสิทธิประโยชน์เพื่อการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 ซึ่งแบ่งเขตการส่งเสริมการลงทุนในส่วนภูมิภาคเป็น 10 เขต ประกอบด้วย ๗ อำเภอ ใน 21 จังหวัด ครอบคลุมทุกภาคทั่วประเทศ มาตรการส่งเสริมการลงทุนประกอบด้วย การลดหย่อนภาษีรายได้ ภาษีการค้า และภาษีนำเข้าวัตถุดิบและการหักลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับไฟฟ้าและน้ำประปา ต่อมาก็มีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งเขตในปี พ.ศ. 2521 และปีต่อมาก็มีการปรับปรุงการให้สิทธิประโยชน์ ในปี 2526 และ 2528 โดยการกำหนดเงื่อนไขในการรับการส่งเสริมเช่น ขนาดของการลงทุนขั้นต่ำ การใช้วัตถุดิบในประเทศและการประหยัดหรือการนำเข้าเงินตราต่างประเทศสุทธิ นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มมาตรการจูงใจต่างๆ เช่น การยกเว้นภาษีรายได้ การลดหย่อนภาษีรายได้ในเขตต่างๆ และการเพิ่มระยะเวลาการหักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับไฟฟ้าและน้ำประปา และเพิ่มการหักค่าติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวก และการยกเว้นภาษีอากรขาเข้า

การปรับปรุงครั้งใหญ่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2530 และ 2531 โดยเน้นเป้าหมายการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัดมากขึ้น โดยกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การแบ่งเขตจะเป็นเขตใหญ่ คือ เขตส่งเสริมการลงทุน และเขตที่ไม่ได้รับการส่งเสริม เขตที่ไม่ได้รับการส่งเสริมคือ กรุงเทพฯ และอีก 15 จังหวัด วนๆ กรุงเทพฯ ส่วนเขตส่งเสริมการลงทุน คือ จังหวัดที่เหลือและเขตนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และกรุงเทพฯ และอีก 15 จังหวัดใกล้เคียง แบ่งได้เป็น 2 เขต คือ เขต 1 ประกอบด้วยกรุงเทพฯ และปริมณฑล อีก 5 จังหวัด ซึ่งเรียกรวมๆ ว่า เป็นจังหวัดในเขต 1 ส่วนอีก 10 จังหวัดที่เหลือ ซึ่งเป็นจังหวัดที่ห่างจากกรุงเทพฯ ทยอยไป ซึ่งถูกจัดไว้เป็นเขต 2 และเขตที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนถูกจัดไว้เป็นเขต 3 นอกเหนือไปจากการแบ่งเขตใหม่แล้ว สิทธิประโยชน์ และเงื่อนไขของการได้รับสิทธิประโยชน์จะเปลี่ยนไปด้วย โดยทั่วไปอุตสาหกรรมในเขต 1 และ 2 จะได้รับสิทธิพิเศษลดลง และมีเงื่อนไขที่จะได้รับสิทธิประโยชน์มากขึ้น ส่วนอุตสาหกรรมในเขต 3 ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์มากขึ้น โดยมีเงื่อนไขลดลง แต่อย่างไรก็ตามยังมีกิจการเป้าหมายที่มีสิทธิที่จะได้รับสิทธิประโยชน์เทียบเท่า หรือไม่ต่างกับอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขต 3 มากนักแม้ว่าจะอยู่ในเขตที่ 1 และเขต 2 ต่อมาปีพ.ศ. 2533 มีการยกเลิกกิจการเป้าหมาย ยกเว้นแต่ที่เกี่ยวข้อง

โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงในปีต่อ ๆ มา เช่น ปีพ.ศ. 2535 ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์โดยเป็นการลดสิทธิประโยชน์ในเขต 1 และ 2 และเพิ่มสิทธิประโยชน์ในเขต 3 นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ในปัจจุบัน มักจะเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมที่มีสิทธิประโยชน์ในเขตต่างๆ ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงมาตรการสิทธิประโยชน์ช่วงตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา เป้าหมายของการส่งเสริมการลงทุนก็จะเปลี่ยนไปเป็นการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด เป็นหลักซึ่งผิดกับสมัยแรกเริ่มที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม และการใช้ทรัพยากรในประเทศเป็นเป้าหมายหลัก

สิ่งที่อยากจะเน้นเรื่องสิทธิประโยชน์ในที่นี้ก็คือ แม้ว่ามาตรการสิทธิประโยชน์จะมีหลายมาตรการด้วยกันก็ตาม แต่ที่ว่ามาตรการหลักที่สำคัญก็มีอยู่ 2 มาตรการด้วยกัน คือการยกเว้นและการลดหย่อนภาษีรายได้ และการยกเว้น และการลดหย่อนภาษีนำเข้า วัตถุดิบ ชิ้นส่วนและเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต แต่เนื่องจากปัจจุบันโครงสร้างภาษีเปลี่ยนแปลงไปมาก มีการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ และการลดหย่อนภาษีนำเข้า ชิ้นส่วนและเครื่องจักร ทำให้มาตรการเกี่ยวกับภาษีวัตถุดิบ ชิ้นส่วน การผลิต และเครื่องจักรนับวันก็จะมีควมสำคัญน้อยลงเรื่อยๆ ดังนั้นมาตรการที่สำคัญในปัจจุบันก็มีมาตรการเดียวคือการยกเว้น และลดหย่อนภาษีรายได้

### 3. กฎระเบียบเกี่ยวกับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

เนื่องจากเป้าหมายของมาตรการส่งเสริมการลงทุนอย่างหนึ่งก็คือ การดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งมีความเกี่ยวพันอยู่บ้าง กฎระเบียบต่างๆ ที่กำกับการประกอบการของผู้ลงทุนจากต่างประเทศซึ่งบางกรณีมาตรการส่งเสริมการลงทุนก็จะเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบเหล่านี้ ซึ่งกฎระเบียบเหล่านี้มีสาระสำคัญพอที่จะแบ่งได้เป็น 3 ประการ คือ ประการแรก เป็นการกำหนดว่าธุรกิจใดเป็นธุรกิจต่างด้าว และนิติบุคคลต่างด้าว ประการที่สองคือ การกำหนดประเภทธุรกิจที่ห้ามไม่ให้ต่างชาติประกอบ และประการสุดท้าย คือ กฎระเบียบอื่นๆ ที่ควบคุมการประกอบธุรกิจของบริษัท และนิติบุคคลต่างด้าว

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ซึ่งรู้จักในนามของกฎหมายธุรกิจต่างด้าว ซึ่งประกาศใช้ในปีพ.ศ. 2515 ซึ่งนอกเหนือจากกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ที่กำหนดการดำเนินของธุรกิจทั่วไป แล้วการประกอบการธุรกิจต่างด้าวยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายต่างด้าวเพิ่มเติมอีกด้วย ตามกฎหมายธุรกิจต่างด้าวเป็นธุรกิจ หรือนิติบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในสามประการต่อไปนี้ ประการแรกเป็นนิติบุคคลที่มีผู้ที่มีสัญชาติต่างด้าวเป็นเจ้าของหุ้นครั้งหนึ่ง หรืออยู่เกินกว่าครึ่งหนึ่ง ประการที่สองเป็นนิติบุคคลที่ผู้ที่มีสัญชาติต่างด้าวถือหุ้นครั้งหนึ่งไม่ว่าจะมีทุนอยู่เท่าใดก็ตาม ประการที่สามกรณีของห้างหุ้นส่วนจำกัดเป็นกิจการที่ต่างด้าวเป็นผู้จัดการ หรือหุ้นส่วนผู้จัดการ

สำหรับประเภทของธุรกิจที่จำกัดสำหรับนิติบุคคลต่างชาตินั้น กฎหมายธุรกิจต่างด้าว

แบ่งธุรกรรมที่ถูกจำกัดสำหรับนิติบุคคลต่างด้าว ถูกแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ก. ข. และ ค. ธุรกรรมในประเภท ก. ไม่เปิดให้นิติบุคคลต่างชาติเข้ามาประกอบการ ส่วนธุรกรรมในกลุ่มประเภท ข. นั้นไม่เปิดให้นิติบุคคลต่างชาติ แต่ตามพระราชบัญญัติปีพ.ศ. 2516 นิติบุคคลต่างชาติสามารถประกอบกิจการในธุรกรรมในกลุ่มประเภท ข. ได้เมื่อได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ส่วนธุรกรรมในกลุ่มประเภท ค. ก็เปิดสำหรับนิติบุคคลต่างชาติแต่นิติบุคคลต่างชาติสามารถประกอบธุรกรรมในกลุ่มนี้ ในกรณีที่กระทรวงพาณิชย์เชื่อได้ว่านิติบุคคลของไทยไม่สามารถประกอบธุรกรรมนั้นได้

ถึงแม้ว่านิติบุคคลต่างชาติจะถูกจำกัดการประกอบการโดยกฎหมายนิติบุคคลต่างด้าว แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่มีผลต่อการประกอบการของผู้ลงทุนต่างชาติมากนัก การศึกษาของ Pussarungsri and Thongpakde (1992) พบว่าธุรกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมอีกหลายประเภทที่นิติบุคคลต่างชาติสามารถประกอบธุรกิจได้ นอกจากนี้เมื่อผู้ลงทุนต่างชาติร่วมทุนกับคนไทย และคนไทยถือหุ้นเกินครึ่งหนึ่งแล้ว นิติบุคคลนั้นก็ถือว่าเป็นนิติบุคคลไทย ซึ่งจะไม่ถูกควบคุมจากกฎหมายธุรกิจต่างด้าวอีก นอกจากนี้ส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายข้างต้นแล้วยังมีกฎระเบียบอื่น ๆ ที่ควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลต่างชาติ เช่น กฎหมายที่คุ้มครองผู้ถือหุ้นรายย่อย ปัญหาการถือครองที่ดิน และข้อจำกัดเกี่ยวกับการทำงานของบุคคลต่างด้าวในประเทศไทย การศึกษาของ Pussarungari and Thongpakde (1992) ก็พบว่า ข้อจำกัดเหล่านั้นมีผลกระทบต่อการประกอบกิจกรรมของผู้ลงทุนจากต่างประเทศไม่มากนัก เพราะว่ามีช่องทางที่นิติบุคคลต่างชาติจะหลีกเลี่ยงข้อบังคับหรือผ่อนหนักเป็นเบา ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายของประเทศไทยยังมีที่ยกเว้น นิติบุคคลต่างชาติที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI หลายประการด้วยกัน เช่น กรณีของการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินนิติบุคคลต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินในเขต หรือนิคมอุตสาหกรรมได้สำหรับบริษัทที่ได้รับสิทธิประโยชน์จาก BOI และร่วมทุนกับผู้ประกอบการไทยมีสิทธิอย่างจำกัดในการถือครองที่ดินด้วย (รายละเอียดดูใน Pussarungsri and Thongpakde (1992) และ Puppawasa and Pussarungsri 1994) กรณีของการเดินทางเข้าประเทศของผู้ลงทุนต่างชาติ นอกจากจะสามารถขอเข้าประเทศตามปกติแล้ว ถ้าได้รับสิทธิประโยชน์จาก BOI ทาง BOI สามารถอนุมัติสิทธิประเภท Permanent residence ในประเทศไทยแก่ผู้ลงทุน ผู้เชี่ยวชาญ และช่างเทคนิคต่างประเทศได้เพื่อให้เกิดการลงทุนและประกอบการในประเทศไทยสะดวกมากขึ้น นอกจากนี้ข้อจำกัดเหล่านี้ประเทศไทยจะให้ความสะดวกอื่น ๆ เช่น การโอนเงิน กำไรกลับประเทศก็ค่อนข้างจะคล่องตัว และไม่ได้สร้างปัญหาในการโอนเงินกลับประเทศแก่ผู้ลงทุนต่างชาติ

#### 4. การเปรียบเทียบมาตรการส่งเสริมการลงทุนของไทยในกลุ่ม ASEAN

ดังที่กล่าวมา ในส่วนที่แล้วว่ามาตรการส่งเสริมการลงทุนหลักของประเทศไทย คือ

การยกเว้น และลดหย่อนภาษีรายได้ และการยกเว้น และลดหย่อนภาษีนำเข้าเครื่องจักร แต่มาตรการประเภทหลังมีความสำคัญน้อยลงเรื่อยๆ เพราะการปรับโครงสร้างภาษีของประเทศ ซึ่งบทความนี้จะเริ่มจากการเปรียบเทียบมาตรการยกเว้นและลดหย่อนภาษีรายได้ของประเทศไทย และประเทศอื่นๆ ใน ASEAN และมาตรการยกเว้นและลดหย่อนภาษีสินค้านำเข้าเครื่องจักร และวัตถุดิบ เป็นมาตรการที่ลองที่จะพิจารณา มาตรการที่สาม และสี่ เป็นมาตรการเกี่ยวกับการหักลดภาษีจากมูลค่าการลงทุน และการให้หักค่าเสื่อมเป็นสัดส่วนที่สูงซึ่งมาตรการทั้ง 2 นี้ ประเทศไทยไม่มี แต่น่าสนใจที่จะพิจารณาให้มีขึ้นในอนาคต เพราะเป็นการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมนอกจากมาตรการที่กล่าวมาข้างต้นบทความนี้จะเปรียบเทียบมาตรการกฎระเบียบอื่นๆ เกี่ยวกับการลงทุน เช่น การจัดประเภทธุรกรรมแก่ผู้ลงทุนต่างชาติ และการกำหนดเงินลงทุนขั้นต่ำ การเปรียบเทียบทั้งหมดอยู่ในตารางที่ 1

**มาตรการยกเว้นและลดภาษีรายได้** ทุกๆ ประเทศใน ASEAN ยกเว้นประเทศอินโดนีเซีย มีการลดหย่อนภาษีรายได้ ประเทศมาเลเซียมีมาตรการลดหย่อนภาษีรายได้เพียงอย่างเดียวไม่มี มาตรการยกเว้นภาษีรายได้ สำหรับประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์มีทั้งการลด และยกเว้นภาษีรายได้เมื่อเทียบกับทุกประเทศแล้ว ประเทศไทยมีมาตรการลด และยกเว้นภาษีรายได้ที่ซับซ้อนที่สุด และมากที่สุดรองลงมา ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ดังที่กล่าวมาแล้วว่ามาตรการในปัจจุบัน ประเทศไทยมีเป้าหมายหลัก คือ การส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด ดังนั้น ถ้าอยู่ในเขต 3 แล้วอุตสาหกรรมจะได้ยกเว้นรายได้ถึง 8 ปี และสามารถได้รับการลดหย่อนอีกร้อยละ 50 ของภาษีรายได้ต่อไปอีก 5 ปี หลังจากครบกำหนด 8 ปีแล้ว กรณีขาดทุนผู้ลงทุนสามารถนำมูลค่าขาดทุนสะสมมาหักภาษีได้อีก 5 ปี หลังจากครบกำหนดแล้ว ในปัจจุบันประเทศไทยก็มีมาตรการเสริมอื่นๆ อีก เช่น การหักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการขนส่งไฟฟ้า น้ำประปา เป็น 2 เท่า ของค่าใช้จ่ายจริง และสามารถนำร้อยละ 25 ของค่าก่อสร้างเกี่ยวกับโครงการพื้นฐานมาหักจากกำไรสุทธิในการคำนวณภาษีรายได้เป็นเวลา 10 ปี อีกด้วย สำหรับอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขต 2 จะได้รับการยกเว้นภาษีรายได้เป็นระยะเวลา 3 ปี ไม่ว่าจะส่งออกหรือไม่ก็ตาม และถ้าอยู่ในเขต หรือนิคมอุตสาหกรรมจะได้เป็น 7 ปี ถ้าอยู่ในเขต 1 จะได้แค่ 3 ปีแต่ต้องส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของยอดขายและตั้งอยู่ในเขต หรือนิคมอุตสาหกรรม

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์การส่งเสริมจะเน้นประเภทอุตสาหกรรมไม่ใช่ที่ตั้งของอุตสาหกรรม ซึ่งแบ่งอุตสาหกรรมเป็นประเภทคือ Pioneer และ Non-pioneer และอุตสาหกรรมประเภท Non-pioneer จะได้รับการยกเว้นภาษีรายได้เป็นเวลา 4 ปี และ Pioneer จะได้รับการยกเว้นเป็นเวลา 6 ปี และต่อได้อีก 2 ปี เป็น 8 ปี ถ้าอุตสาหกรรมนั้นมีสัดส่วนของสินค้าทุนต้องการแรงงานและการใช้วัตถุดิบตามกำหนด และลดการสูญเสีย หรือนำเงินต่างประเทศเข้าประเทศไม่น้อยกว่า 500,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ก็มีมาตรการลดภาษีรายได้



แต่เฉพาะสิงคโปร์จะมีมาตรการยกเว้นภาษีรายได้เพิ่มเติมด้วย ประเทศมาเลเซียแบ่งอุตสาหกรรมเป็นประเภทเช่นเดียวกับฟิลิปปินส์ คือ Pioneer และ Non-pioneer โดยลดภาษีรายได้ลงเหลือร้อยละ 30 สำหรับประเภท Pioneer และอุตสาหกรรมประเภท Non-pioneer จะมีการลดหย่อนได้ เช่นเดียวกับ Pioneer ก็ต่อเมื่อตั้งอยู่ในเขตด้อยพัฒนาที่กำหนดไว้ ประเทศสิงคโปร์จะเน้นการ ส่งเสริมการส่งออกเป็นหลัก โดยบริษัทที่ส่งออกร้อยละ 90 ของการผลิตจะได้รับการยกเว้นภาษีรายได้เป็นเวลา 5 ปี และขยายเวลาออกไปได้กรณีที่เป็นอุตสาหกรรมประเภท Pioneer ก็จะได้รับ การลดหย่อนภาษีจากกำไรร้อยละ 31 เป็นเวลา 5-10 ปี ส่วนประเทศอินโดนีเซียไม่มีการลดหย่อนภาษีรายได้ แต่มีภาษีรายได้นิติบุคคลต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่ม ASEAN แล้วจะเห็นได้ว่ามาตรการยกเว้น และลดหย่อนภาษีของประเทศไทยจะมาก หรือน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ จะขึ้นอยู่กับเขตที่ตั้งเป็นหลัก ถ้าตั้งในเขต 3 มาตรการของประเทศไทยจะยกเว้น และให้สัดส่วนลดมากกว่าทุกประเทศ ทั้งระยะเวลาและสิทธิประโยชน์ด้านอื่น ๆ ก็มากกว่าประเทศอื่นด้วย แต่ถ้าอยู่ในเขต 2 แล้ว ประเทศไทยจะให้การยกเว้นน้อยกว่าประเทศฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ (กรณีส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90) แต่ถ้าอยู่ในเขตหรือนิคมอุตสาหกรรมประเทศไทยจะให้การยกเว้นมาตรการ คือ 7 ปี กรณีอยู่ในเขต 1 และส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 และตั้งอยู่ในเขตหรือนิคมอุตสาหกรรม สิทธิประโยชน์ของไทยก็จะต่ำกว่าฟิลิปปินส์ แม้ว่าจะเป็นประเภท Non-pioneer และต่ำกว่าสิงคโปร์ที่ส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 แต่ประเทศไทยก็ให้สิทธิประโยชน์มากกว่ามาเลเซียซึ่งมีแต่การลดภาษีรายได้ และอินโดนีเซียที่ไม่มีมาตรการสิทธิประโยชน์ในเรื่องนี้

**การยกเว้นและลดหย่อนภาษีขาเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบ** ในกรณีนี้ทุกประเทศยกเว้นสิงคโปร์มีมาตรการประเภทนี้ (สิงคโปร์ไม่มีภาษีขาเข้า) สำหรับประเทศที่เหลืออีก 4 ประเทศ มีการยกเว้นและลดหย่อนภาษีประเภทนี้ค่อนข้างมาก สำหรับประเทศไทย ถ้าอยู่ในเขต 1 จะได้รับการยกเว้นภาษีครึ่งหนึ่ง แต่ไม่รวมถึงธุรกรรมตามประกาศกระทรวงการคลังที่ ศก. 13/2533 ส่วนเครื่องจักรที่มีอัตราอากรร้อยละ 10 จะไม่ได้รับการยกเว้นสำหรับภาษีขาเข้าวัตถุดิบอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในเขต 1 และ 2 จะได้รับการยกเว้นภาษีสำหรับโครงการที่ส่งออกร้อยละ 80 ของมูลค่าสินค้าส่วนอุตสาหกรรมในเขต 3 จะได้รับการยกเว้นภาษีไม่จำกัดว่าจะส่งออกหรือไม่ สำหรับอุตสาหกรรมทั่วไป ถ้าส่งออกแล้ววัตถุดิบและชิ้นส่วนการผลิตที่ใช้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกจะได้รับการคืนภาษีไม่ว่าอุตสาหกรรมนั้นจะได้รับการส่งเสริมหรือไม่ก็ตาม สำหรับประเทศอื่น ๆ ยกเว้นสิงคโปร์ อินโดนีเซีย มีมาตรการยกเว้น และลดหย่อนภาษีนำเข้าประเภทนี้ค่อนข้างมาก ประเทศมาเลเซีย และอินโดนีเซียมีการลดหย่อนภาษีนำเข้าเครื่องจักรสูงสุดถึงร้อยละร้อย สำหรับฟิลิปปินส์ การยกเว้นภาษีเช่นเดียวกันแต่ที่ว่าบริษัทจะต้องจดทะเบียนก่อนเดือนสิงหาคมพ.ศ. 2535 จะมีการยกเว้นภาษีขาเข้าวัตถุดิบ และชิ้นส่วนการผลิต สำหรับ



การผลิตเพื่อการส่งออก เช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์ ไม่มีการยกเว้นภาษีโดยตรงแต่มีการยกเว้นทางอ้อมโดยการให้เครดิตทางภาษีร้อยละร้อยละ ของอากรของวัตถุดิบ และชิ้นส่วนที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทุกประเทศยกเว้นสิงคโปร์ที่มีมาตรการที่คล้ายๆ กันในเรื่องการยกเว้นและลดหย่อนภาษีขาเข้าเครื่องจักรวัตถุดิบ และชิ้นส่วนการผลิตโดยเฉพาะที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออกแต่เมื่อพิจารณาถึงอัตราการลดภาษีแล้ว ประเทศฟิลิปปินส์มีอัตราการลดมากที่สุด เพราะใช้อัตราภาษีโดยเฉลี่ยที่สูงที่สุดถึงประมาณร้อยละ 18 ในปี 1991 ร่วงลงมาได้แก่ไทยที่มีอัตราภาษีประมาณร้อยละ 9 ในปีเดียวกัน ส่วนอีก 3 ประเทศมีอัตราภาษีต่ำกว่าไทยมากโดยเฉพาะสิงคโปร์ (ตารางที่ 2) ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือ มาตรการลดภาษีขาเข้าที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่ได้หมายความว่าประเทศที่มีอัตราลดมากที่สุดจะเป็นประเทศที่มีความได้เปรียบเมื่อเทียบกับประเทศอื่น แต่ตรงกันข้ามกลับแสดงถึงความเสียเปรียบของประเทศที่มีอัตราการลดที่สูงกว่า

ตามหลักทฤษฎี มาตรการยกเว้น และลดอัตราภาษีสินค้าขาเข้าของเครื่องมือ เครื่องจักร วัตถุดิบและชิ้นส่วนที่ใช้ในการผลิตนั้น เป็นมาตรการที่จัดว่าเป็นประเภท **Second Best Solution** มีไว้เพื่อลดปัญหาการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรที่เกิดจากการมีภาษีขาเข้า แต่อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะลดปัญหาได้ทั้งหมด เพราะในขบวนการคืนภาษี และขอลดอัตราภาษีเป็นกิจกรรมมีต้นทุน และขั้นตอนที่ยุ่งยากมากมาย การศึกษาของ TDRI (2537) พบว่าในการขอยกเว้นหลังคืนภาษีขาเข้าของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ สร้างปัญหาให้กับผู้ประกอบการเพราะมีขั้นตอนมาก และขาดความชัดเจนทำให้การปฏิบัติจริง ๆ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคลในการตีความกฎระเบียบต่างๆ บางกรณีผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันต้องเสียในอัตราที่ต่างกัน นอกจากนี้ มีการใช้เอกสาร และแบบพิมพ์ทำให้เกิดเสียเวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามพิธีการนำเข้าค่อนข้างมากโดยไม่จำเป็น ปัจจุบันประเทศไทยได้ปรับปรุงโครงสร้างภาษีใหม่ โดยการลดภาษีวัตถุดิบ ชิ้นส่วนการผลิตตลอดจนเครื่องจักร และเครื่องมือต่างๆ ซึ่งจะเป็นมาตรการที่สร้างมาตรการยกเว้น และลดภาษีขาเข้า

เครดิตทางภาษีของการลงทุน ประเทศไทย และอินโดนีเซียไม่มีมาตรการนี้ ส่วนอีก 3 ประเทศคือ สิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ได้ใช้มาตรการนี้ ประเทศสิงคโปร์อนุญาตให้นำเงินลงทุนในสาขาที่รัฐบาลต้องการส่งเสริมมาหักจากรายได้ที่พึงเสียภาษีได้ร้อยละ 50 ของเงินลงทุน ส่วนประเทศมาเลเซียอนุญาตให้นำมูลค่าของเงินลงทุนมาหักจากรายได้ที่พึงเสียภาษีได้ร้อยละ 60 ของมูลค่าการลงทุน แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 70 ของรายได้พึงประเมิน ส่วนประเทศฟิลิปปินส์มีมาตรการยกเว้นภาษีรายได้เป็นสัดส่วนกับเงินลงทุนที่ใช้ในการลงทุนเพื่อขยายกิจการแต่ไม่เกิน 3 ปี มาตรการของประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซียมีความสนใจอยู่ในแง่ที่ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการ

กระตุ้นให้เกิดการลงทุนใหม่ ซึ่งในทางอ้อมอาจจะเกิดการนำเครื่องจักรใหม่ ๆ มาใช้ ดังนั้นก็จะเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ไปในตัว

**มาตรการเรื่องอัตราหักค่าเสื่อมของทรัพย์สิน** มีประเทศอินโดนีเซียประเทศเดียวที่นำมาตรการนี้มาใช้ ซึ่งอนุญาตให้ผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์สามารถหักลดค่าเสื่อมได้ในอัตราที่สูงในช่วงแรกของการลงทุนทรัพย์สินที่อายุไม่เกิน 4 ปี หักลดได้ร้อยละ 50 ของมูลค่า ถ้าอายุ 4-8 ปี หักลดได้ร้อยละ 25 อายุมากกว่า 8 ปี ลดได้ร้อยละ 10 กรณีอสังหาริมทรัพย์ลดได้ร้อยละ 50 ด้วยอัตราคงที่ มาตรการนี้จะมีในหารกระตุ้นการลงทุนใหม่ และการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้คล้ายกับมาตรการเครดิตทางภาษีของการลงทุน

**มาตรการภาษีอื่น ๆ** ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศเดียวที่ไม่มีมาตรการนี้ ประเทศไทยมีมาตรการยกเว้นภาษีต่างๆ ของผู้ประกอบการ ประเทศอื่นๆ จะเน้นมาตรการยกเว้นภาษีให้กับบริษัทข้ามชาติ และสำหรับมาเลเซียจะมีมาตรการยกเว้นภาษีให้กับบริษัทที่ทำกาวิจัย และพัฒนาอีกด้วย ประเทศไทยมาตรการอื่นๆ ส่วนมากเป็นการยกเว้นภาษีหัก ณ ที่จ่ายเกี่ยวกับ Goodwill ลิขสิทธิ์ และค่าบริการต่างๆ ไปต่างประเทศ ประเทศสิงคโปร์มีการลดภาษีให้กับสำนักงานของบริษัทข้ามชาติซึ่งเสียภาษีรายได้เพียงร้อยละ 10 เป็นเวลา 10 ปี และสามารถที่จะขยายเวลาได้ สำหรับฟิลิปปินส์สำนักงานภูมิภาคของบริษัทข้ามชาติจะไม่เสียรายได้ในกรณีที่ทำหน้าที่ประสานงานที่ปรึกษาและติดต่อสื่อสาร แต่ทั้งนี้สำนักงานดังกล่าวจะต้องไม่มีรายได้ในประเทศ ประเทศมาเลเซียยกเว้นรายได้ที่เป็นเงินปันผลจากบริษัทข้ามชาติที่ตั้งสำนักงานใหญ่ในประเทศ สถาบันหรือบริษัทที่ประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา (R & D) จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ 5 ปี ถ้าทำการวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ จะได้รับการยกเว้นถึง 10 ปี

จากการเปรียบเทียบมาตรการทั่วไปประเทศไทยจะเน้นค่าการยกเว้นภาษีของเงินหัก ณ ที่จ่ายในขณะที่ประเทศอื่นๆ ยกเว้น คินโดนีเซียจะมีมาตรการภาษีที่จะตั้งดูสำนักงานของบริษัทข้ามชาติให้มาตั้งประเทศของตนซึ่งกรณีนี้ประเทศไทยมีความเสียเปรียบ สำหรับประเทศมาเลเซียยังมีมาตรการกระตุ้นการพัฒนาเทคโนโลยีและการวิจัยเพิ่มเติมอีกด้วย

**ข้อบังคับอื่น ๆ** ในกรณีพิจารณาเกี่ยวกับข้อบังคับที่มีการลงทุนคือ การจำกัดประเภทธุรกิจแก่ผู้ลงทุนต่างชาติ (Negative list) และการกำหนดเงินลงทุนขั้นต่ำในเงื่อนไขที่จะขอรับการส่งเสริมการจำกัดประเภทธุรกิจแก่ผู้ลงทุนต่างชาติที่มีมากที่สุดคือ ประเทศไทยและฟิลิปปินส์ เพื่อคุ้มครองอาชีพแก่ประชาชนในประเทศนี้มีหลายรายการด้วยกัน สำหรับประเทศอินโดนีเซียมีแค่ 16 รายการส่วนมากเป็นพวกบริการ และขนส่ง ประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ไม่มีการจำกัดประเภทอุตสาหกรรมตามที่กล่าวตั้งแต่ตอนต้นว่า แม้ว่ากรณีที่ประเทศไทยจะมีการจำกัดประเภทการลงทุนก็ไม่ได้สร้างปัญหาให้กับผู้ลงทุนต่างชาติเท่าใดนัก ดังนั้นการจำกัดประเภทอุตสาหกรรมจึงไม่ใช่ข้อเสียเปรียบมากนักของประเทศไทย

สำหรับข้อกำหนดเกี่ยวกับการลงทุนขั้นต่ำนอกจากประเทศอินโดนีเซียแล้ว ไม่มีประเทศใดมีข้อกำหนดนี้ กรณีของประเทศอินโดนีเซียการลงทุนขั้นต่ำประมาณ 100,000-250,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งไม่ใช่ค่าของเงินสูงนัก ประเทศไทยความจริงก็มีแค่ 1 ล้านบาทซึ่งเป็นค่าเงินต่ำมาก ซึ่งก็เหมือนกับไม่มีแต่ทว่าสิทธิประโยชน์จะต่างกันกรณีการลงทุนเกิน 200 ล้านบาท และต่ำกว่า หรือเท่ากับ 100 ล้าน ประเทศมาเลเซียมีข้อกำหนดพิเศษเกี่ยวกับการถือหุ้นของชนพื้นเมืองเรียกว่า กูมิบุตร ซึ่งประเทศอื่นไม่มีซึ่งก็เป็นข้อกำหนดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

## 5. ข้อสรุปและเสนอแนะ

การเปรียบเทียบมาตรการส่งเสริมการลงทุน กฎระเบียบและข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนในประเทศ ASEAN ด้วยกันแล้ว ในแง่ของการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ มีข้อสรุปได้หลายประการ ประการแรก โดยทั่วไปประเทศไทยก็ไม่มีความเสี่ยงเปรียบประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ มาตรการหลาย ๆ อย่างจะคล้ายกันคือ มาตรการยกเว้นและลดหย่อนภาษีขาเข้าของเครื่องมือ เครื่องจักร วัตถุดิบ และชิ้นส่วนการผลิตตั้งที่กล่าวมาแล้ว แต่มาตรการนี้มีแนวโน้มที่จะสร้างปัญหาบ้างในทางปฏิบัติ และเพิ่มต้นทุนทางอ้อมต่อธุรกิจเพราะว่าเป็นมาตรการประเภท second best solution ซึ่งเอาไว้แก้ปัญหาการเก็บภาษีขาเข้าของสินค้า อัตราภาษีนำเข้าของประเทศไทยสูงที่สุด รองลงมาจากประเทศฟิลิปปินส์

ประการที่สอง พิจารณาจากนโยบายและมาตรการของแต่ละประเทศ พอที่จะสรุปได้ว่า เป้าหมายในการใช้มาตรการของประเทศไทยจะแตกต่างกับประเทศอื่นๆ ใน ASEAN จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่สำคัญคือ การกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด ส่วนเป้าหมายรองลงมา คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมมาตรการจูงใจจะเป็นสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตต่างกัน เพื่อชดเชยความเสี่ยงเปรียบของอุตสาหกรรมในเขต 3 โดยการใช้มาตรการลดต้นทุน เช่น การยกเว้น และลดหย่อนภาษีขาเข้ามากกว่าและนานกว่าเขตอื่น และทำให้ธุรกิจสามารถหักลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการขนส่งไฟฟ้า น้ำประปาเป็น 2 เท่า เป็นต้น นอกจากนี้การยกเว้นและลดภาษีรายได้มีระยะเวลาที่นานกว่าเขตอื่น ในเขตที่ประเทศอื่นมีเป้าหมายต่างกัน กล่าวคือประเทศอื่นนี้ดูจากมาตรการเครดิตทางภาษีของการลงทุนของประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ และมาตรการหักค่าเสื่อมของประเทศอินโดนีเซีย ประเทศเหล่านี้ใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุน เพื่อให้เกิดการลงทุนใหม่ เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีอยู่เสมอบางประเทศ เช่น มาเลเซียก็เพิ่มมาตรการยกเว้น และลดภาษีสำหรับสถาบันที่ทำกิจกรรมเกี่ยวกับการวิจัย และพัฒนาอีกด้วยในขณะที่ประเทศไทยขาดมาตรการเหล่านี้

สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่เราต้องพิจารณาก็คือ มาตรการจูงใจโดยการยกเว้นภาษีเป็นหลัก โดยเฉพาะเป็นเวลานานๆ เป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ประกอบการใช้เครื่องมือ เครื่องจักรเดิมและไม่มีการ

เปลี่ยนแปลงการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ในขณะที่นโยบายค่าเสื่อม และการให้เครดิตทางภาษีจากการลงทุนเป็นการกระตุ้นการลงทุนใหม่ๆ และการใช้เทคโนโลยีใหม่ในระยะยาวแล้ว อาจจะทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่ล้ำหลังกว่าประเทศอื่นๆ ใน ASEAN โดยเฉพาะมาเลเซีย ซึ่งเป็นผู้แข่งขันที่สำคัญของประเทศไทย

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อจำกัดทางกฎหมายของอุตสาหกรรมที่เปิดให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นแล้ว ประเทศไทยมีข้อจำกัดมากกว่าประเทศอื่นยกเว้นฟิลิปปินส์ เพราะมีประเภทของธุรกรรมที่จำกัดไว้สำหรับประชาชนในประเทศ โดยเฉพาะประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซียไม่มีการจำกัดประเภทธุรกรรม มาเลเซียมีนโยบายที่กำหนดให้ประชาชนท้องถิ่นถือหุ้นบริษัทที่ลงทุนจากต่างชาติ แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่พบว่าข้อจำกัดดังกล่าวของประเทศก่อให้เกิดความเสียเปรียบแก่ต่างชาติ และอุปสรรคสำคัญต่อผู้ลงทุนจากต่างประเทศ

ประการที่สี่ ประเทศ 2 ประเทศในภูมิภาคนี้คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ มีนโยบายที่จะส่งเสริมการตั้งสำนักงานภูมิภาคของบริษัทข้ามชาติที่ จะเป็นก้าวแรกในการเป็นศูนย์กลางของบริษัทข้ามชาติในภูมิภาคนี้ แต่ประเทศไทยยังขาดมาตรการนี้ซึ่งเป็นสิ่งหนึ่งที่เราเสียเปรียบประเทศทั้งสามในการดึงดูดสาขาภูมิภาคของบริษัทข้ามชาติ และโอกาสที่จะเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนี้

กล่าวคือโดยสรุปก็คือ ถ้าพิจารณามาตรการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมาย ตลอดจนข้อบังคับเกี่ยวกับการประกอบกิจการของผู้ลงทุนจากต่างชาติแล้ว ประเทศไทยไม่ได้เสียเปรียบประเทศอื่นใน ASEAN ในแง่ของการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ตรงกันข้ามสิทธิประโยชน์ของประเทศไทยจะสูงกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน มาตรการหลักก็คือ การยกเว้นและลดหย่อนภาษีรายได้ และภาษีขาเข้าของเครื่องมือ วัตถุดิบและชิ้นส่วนการผลิต เป้าหมายของมาตรการส่งเสริมการลงทุนก็แตกต่างกับประเทศอื่นโดยที่ประเทศไทยนอกจากจะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศแล้ว เป้าหมายที่สำคัญก็เพื่อการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด ส่วนประเทศอื่นใน ASEAN มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนใหม่ และการพัฒนาเทคโนโลยี เช่น มาตรการเครดิตภาษีเพื่อการลงทุนการหักลดค่าเสื่อม และการยกเว้นและลดภาษีให้กับสถาบันที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการวิจัยและการพัฒนา ซึ่งในระยะยาวแล้ว ประเทศไทยอาจจะเสียเปรียบในการพัฒนาอุตสาหกรรม และเทคโนโลยีเฉพาะอุตสาหกรรมที่ต้องการพัฒนาเทคโนโลยี นอกจากนี้ประเทศไทยก็ยังขาดมาตรการที่จะดึงดูดสำนักงานภูมิภาคของบริษัทข้ามชาติซึ่งถ้าประเทศไทยต้องการเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจของภูมิภาคนี้ก็ควรจะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้

จากการเปรียบเทียบมาตรการส่งเสริมการลงทุนของไทยกับประเทศอื่นๆ ใน ASEAN เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่จะสนับสนุนการลงทุนใหม่ๆ

เพื่อพัฒนาการผลิตและเทคโนโลยี และการส่งเสริมการตั้งสำนักงานภูมิภาคของบริษัทข้ามชาติ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ควรมีการพิจารณาเพิ่มเติมในมาตรการที่มีอยู่ โดยเฉพาะการให้เครดิตทางภาษี ของการลงทุน สำหรับมาตรการยกเว้น และลดภาษีของกิจกรรมเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาคาดว่าจะถูกนำมาใช้ในเร็ว ๆ นี้ นอกจากนี้ยังมีบางประเด็น ที่ควรจะพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการสิทธิประโยชน์ในปัจจุบัน และมาตรการที่นำมาใช้ในอนาคต

มาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยเฉพาะมาตรการยกเว้นและลดหย่อนภาษีรายได้จะเข้า ข่ายการอุดหนุนอุตสาหกรรมซึ่งขาดการตกลง GATTs โดยเฉพาะในเขต 1 และ 2 ซึ่งในอนาคต เมื่อข้อบังคับของ GATTs ได้ถูกนำมาใช้แล้วมาตรการสิทธิประโยชน์ในเขต 1 และ 2 ต้องยกเลิก แต่ในเขต 3 นั้นอาจจะอยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้น เพราะเป็นเขตที่ด้อยพัฒนาแต่อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่น่าคิดว่าผลของมาตรการจะมีจริงหรือไม่ จากการศึกษาของ ณัฐพงษ์ และ บันลือศักดิ์ (2535) ก็พบว่ามาตรการส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด ในช่วงปีพ.ศ. 2530 และ 2531 และก่อนหน้านั้นไม่มีผลต่อการกระจายอุตสาหกรรม แต่การกระจายตัวของอุตสาหกรรม ไปสู่ภูมิภาค เกิดขึ้นก่อนมาตรการดังกล่าวถูกนำมาใช้สาเหตุเกิดจากระดับการพัฒนาของภูมิภาค มีมากขึ้นและการที่กรุงเทพฯ มีความหนาแน่น ซึ่งการศึกษาที่พบว่าการกระจายของอุตสาหกรรม นั้นเกิดขึ้นก่อนมาตรการดังกล่าวมาใช้ ยิ่งไปกว่านั้นการศึกษาของ ณัฐพงษ์ และ บันลือศักดิ์ (2535) ก็ยังพบอีกว่า การตัดสินใจในการลงทุนถูกกำหนดจากปัจจัยอื่นๆ เช่น ประชากร โครงสร้างพื้นฐานทางวัตถุดิบ เช่น ถนน ความพร้อมของไฟฟ้า และโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เช่น การศึกษา และสาธารณสุข ดังนั้นมาตรการส่งเสริมการลงทุนจึงเป็นเพียงเสริมมาตรการสำคัญอื่นๆ เช่น การกระจายโครงสร้างพื้นฐาน และงบประมาณสำหรับมาตรการใหม่ๆ ที่จะนำมาใช้คือ การให้เครดิตภาษีของการลงทุน และการยกเว้น และลดหย่อนภาษีของสาขาภูมิภาคของบริษัทก็ไม่ น่าที่จะขัดกับข้อตกลง GATT เพราะไม่ใช่การสนับสนุนทางด้านการเงิน ในทางปฏิบัติจริงๆ อาจจะมีวิธีการให้เลือก 2 วิธีด้วยกันคือ วิธีแรกมาตรการใหม่คือเครดิตทางภาษีรายได้ อาจจะให้ เฉพาะอุตสาหกรรมที่สำคัญมีความจำเป็นที่จะต้องการยกเว้นระดับเทคโนโลยีอย่างสม่ำเสมอ หรือวิธีที่สองคือ เป็นการให้โดยทั่วๆ ไปไม่ว่าจะเป็นวิธีใดก็ตามอาจจะใช้เสริมกับมาตรการเดิม เช่น ปัจจุบันเรามีมาตรการยกเว้น และลดภาษีเข้าเครื่องจักร ซึ่งในอนาคตจะมีความสำคัญ ลดลงก็อาจจะให้เครดิตทางภาษีรายได้แทน ซึ่งผู้ผลิตจะได้ประโยชน์มากกว่า แต่ปัญหาที่จะต้อง พิจารณาประการหนึ่งก็คือ มาตรการยกเว้นภาษีอาจจะซ้ำซ้อนกับการให้เครดิตทางภาษีเพราะ เมื่อได้รับการยกเว้นภาษีแล้ว การให้เครดิตทางภาษีอาจจะไม่มีประโยชน์ โดยเฉพาะในเขต 3 ซึ่งได้ยกเว้นภาษีถึง 8 ปี และในเขต 2 แต่อยู่ในเขต หรือนิคมอุตสาหกรรมก็ได้นานถึง 7 ปี ซึ่ง ในกรณีเช่นนี้ อาจจะพิจารณาให้นำเครดิตภาษีสะสมไว้เพื่อนำไปหักภาษีรายได้ในอนาคต หรือ พิจารณาลดระยะเวลาในการยกเว้นภาษีรายได้ในการวางนโยบาย

มาตรการส่งเสริมลงทุนเรตต์คงพิจารณาถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปด้วย มาตรการอย่างหนึ่งอาจจะเหมาะสมกับสถานการณ์อย่างหนึ่ง ถ้าสถานการณ์เปลี่ยนไปมาตรการควรจะเปลี่ยนตามไปด้วย ในสมัยก่อนประเทศไทยเน้นระบบการคุ้มครองอุตสาหกรรม ซึ่งมาตรการสิทธิประโยชน์โดยเฉพาะการยกเว้น และลดภาษีรายได้ก็อาจจะสอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวซึ่งผู้ผลิตไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาการผลิต และเทคโนโลยีมากนัก แต่ปัจจุบันการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม และทางการค้ามีการแข่งขันกันมากขึ้น โดยเฉพาะการส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศอุตสาหกรรมต้องมีการตื่นตัวและพัฒนาอยู่เสมอ ดังนั้นมาตรการส่งเสริมการลงทุนต้องเปลี่ยนไปด้วย มาตรการนี้ก็ยังคงสอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านตลาดแรงงาน ซึ่งในสมัยก่อนประเทศไทยมีแรงงานค่อนข้างถูก และเทียบกับความต้องการแล้ว แรงงานก็จัดได้ว่ามีจำนวนมาก แต่ในปัจจุบันสถานการณ์เปลี่ยนไป อุปทานแรงงานในประเทศไทยจัดว่าอยู่ในสถานะที่ขาดแคลน (นิพนธ์ พัวพงศกร 2535) และ ค่าแรงก็ไม่จัดว่าถูกอีกต่อไป ดังนั้นมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่มีแนวโน้มที่จะให้ผู้ผลิตใช้สินค้าทุนมากขึ้น และมีการเปลี่ยนเครื่องมือ เครื่องจักร ปรคยครั้งซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาการผลิตเทคโนโลยีและประสิทธิภาพของแรงงานก็นับว่าสอดคล้องกับสถานการณ์ในตลาดแรงงานของประเทศอีกด้วย

### เอกสารอ้างอิง

- ณัฐพงษ์ ทองภักดีและบันลือศักดิ์ ปุสละรังษี อุตสาหกรรมภูมิภาค : นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
เปรียบเทียบ รายงานการวิจัยสำหรับการสัมมนาประจำปี 2535 TDRI, พ.ศ. 2535
- PITO, Opportunity and Challenges for Investors in the Philippines, East-West Center, 1992
- PITO, Opportunity for Foreign Investors in the Current and Future Macroeconomics and Regulatory Framework in Indonesia, East West Center, 1994
- PITO, The Malaysian Economy and Business Opportunity for Foreign Enterprise, East West Center, 1992
- PITO, The Singapore Economy and Foreign Investment Opportunities, East West Center, 1992
- Pussarungsri, B. and N. Thongpakde. "How to Strengthen Cooperation Among Thai Affiliates of Taiwanese Companies and Local Thai Companies," TDRI, 1992



- Puppawasa, W. and B. Pussarungsri "Foreign Direct Investment in Thailand," in paper prepared for the Seminar organized by the Nomura Research Institute, Tokyo, Japan, 1994
- Thongpakdc, N and N. Chouwerawong "Investment Policy in Thailand", in Taiwan Institute of Economic Research, **Taiwan-Thailand Investment Seminar Report**, Taipae, 1992
- TDRI** ผลกระทบของการปรับปรุงอากรและขั้นตอนการนำเข้าชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ของไทย งานวิจัยเสนอต่อศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2537