

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการลงทุนโดยคณะกรรมการส่งเสริม การลงทุนกับนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออก

การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้ามีข้อจำกัด รายงานของ
ธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย (ADB)¹ เมื่อปี พ.ศ. 2514 ระบุว่า

"การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าอาจแบ่งออกได้เป็น 2
ระยะ ระยะแรกเป็นระยะที่อุตสาหกรรมประเภทนี้ขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจาก
อุตสาหกรรมสามารถแสวงประโยชน์จากการเปิดตลาดภายในประเทศ โดยมาตรการ
ปกป้องและควบคุมการนำเข้า เมื่อเวลาผ่านไปไม่นาน ระยะง่ายนี้จะสิ้นสุดลงและ
ก้าวเข้าสู่ระยะยาก การขยายตัวของอุตสาหกรรมจะเชื่องช้าลง เนื่องจากตลาด
ส่วนที่เหลือสำหรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าจะเล็กลงทุกที และ
ความยากลำบากจะมากขึ้นที เนื่องจากจะแสวงหาเงินตราต่างประเทศมาชำระค่า
วัตถุดิบวัสดุขั้นกลางสำหรับอุตสาหกรรมที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ได้ยากขึ้น ประเทศไทยได้
ผ่านพ้นระยะง่ายไปแล้ว กำลังเข้าสู่ระยะยากไทย ควรเปลี่ยนนโยบายสู่การส่งเสริม
อุตสาหกรรมส่งออก โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างเหลือเฟือเพื่อ
โดยมุ่งเจาะตลาดต่างประเทศ เพื่อส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมในทศวรรษ 1970 ที่จะ
มาถึงนี้"¹

นอกจากข้อเสนอแนะของธนาคารพัฒนาเอเชียข้างต้นแล้ว รัฐบาลได้สังเกตเห็นว่า อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ากำลังก้าวสู่ทางตัน และมีส่วนในการทวีปัญหาการขาดดุลการค้าในช่วงปี พ.ศ. 2511-2514 จึงได้หันเหนโยบายไปสู่นโยบาย

¹ Asian Development bank, southeast Asia's Economy in the 1970's Longman Group Limited London, 1971, หน้า 19-20.

การส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

การใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในช่วง 10 ปีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2504-2514) นอกจากประสบปัญหาข้อจำกัดของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าแล้ว ยังต้องประสบกับปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทำให้บรรยากาศการลงทุนเสื่อมถอยลง 3 ประการ คือ

1. ภาวะการผันแปรเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งภายในและนอกประเทศได้เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ทำให้ความน่าลงทุนของไทยลดน้อยถอยลงมาก

2. ความหย่อนยานของการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งส่วนเอกชนที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า ไม่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจการลงทุน ตลอดจนความลังเลในการตัดสินใจสั่งการ ทำให้โครงการลงทุนมีอาจดำเนินการไปได้

3. ปัญหาอุปสรรคเกิดจากความล่าช้าและช่องโหว่ในนโยบายแต่ละสาขา รวมทั้งตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ต้องถือปฏิบัติในการบริหารและดำเนินการส่งเสริมการลงทุน

ปัญหาเหล่านี้เป็นที่มาของการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 โดยการตรากฎหมายใหม่ในรูปของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227² มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องข้างต้นและสนองเป้าหมายและนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ซึ่งได้เน้นและให้

² สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227", กรุงเทพมหานคร, 2515, (อัครสำเนาะ) หน้า 3.

ความสำคัญของการลงทุนภาคเอกชน โดยส่งเสริมให้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น มีเป้าหมายจะให้มีการลงทุนภาคเอกชนตลอดระยะเวลาของแผนจำนวน 131,000 ล้านบาท ในจำนวนนั้นเป็นการลงทุนจากต่างประเทศ 13,850 ล้านบาท เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ ได้มีการกำหนดกลยุทธ์การส่งเสริมการลงทุน โดยเน้นบทบาททางด้านการให้บริการข้อมูลสนเทศที่มีคุณภาพ การเพิ่มเครื่องจูงใจเพื่อให้มีการลงทุนมากขึ้น ทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ต่างจังหวัดหรือภูมิภาค การผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ การส่งเสริมอุตสาหกรรม การเกษตร อุตสาหกรรมใช้แรงงานหรือวัตถุดิบในประเทศเป็นจำนวนมาก และอุตสาหกรรมพื้นฐาน

ต่อมา เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2515 จึงได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1. ขยายขอบเขตการส่งเสริมการลงทุนออกไปอย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเฉพาะสาขาอุตสาหกรรม แต่ครอบคลุมถึงกิจการสาขาอื่นที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติที่ต้องการเร่งรัดให้เกิดขึ้น เช่น เขตหรือนิคมอุตสาหกรรม กิจการค้าเพื่อส่งออก กิจการขนส่งทางเรือระหว่างประเทศ กิจการขอมยานพาหนะ เครื่องจักร เครื่องยนต์ กิจการคลังสินค้า กิจการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และกิจการสถานพยาบาล เป็นต้น

2. มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องเป็นบริษัทจำกัดหรือสหกรณ์ เพื่อเตรียมการให้บริษัทเหล่านี้เข้าสู่การเป็นบริษัทมหาชน เมื่อมีการดำเนินการตามนโยบายจัดตั้งตลาดทุนและตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาลได้สำเร็จ นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมกิจการสหกรณ์อันเป็นรากฐานสำคัญของภาคเกษตรกรรมให้เป็นปึกแผ่น

3. หลักประกัน กฎหมายฉบับนี้ยังวางหลักประกันการลงทุน 4 ประการไว้เช่นเดิม คือ รัฐจะไม่ประกอบกิจการใหม่ขึ้นมาแข่งขัน จะไม่โอนกิจการมาเป็นของรัฐ อนุญาตเสมอให้ส่งผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลที่ผลิตได้ออกกราชอาณาจักร ให้นำเข้าหรือส่งเงินลงทุนหรือเงินกู้รวมทั้งดอกเบี้ยและกำไรออกนอกประเทศได้ ในข้อสุดท้ายนี้กฎหมายเดิมมีข้อจำกัด กรณีประเทศประสบปัญหาดุลการชำระเงินธนาคาร

แห่งประเทศไทยอาจงดหรือจำกัดการส่งเงินออกนอกประเทศได้ แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ผ่อนปรนข้อกำหนดดังกล่าว โดยบัญญัติว่าหากมีการนำเงินจากต่างประเทศมาลงทุนเกินกว่า 2 ปีแล้ว จะอนุญาตให้ส่งเงินทุนออกได้ไม่ต่ำกว่า 20% ต่อปี และส่งผลกำไรออกได้ไม่ต่ำกว่า 15% ต่อปี ของเงินทุนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและชำระแล้ว

4. ยกเลิกการแบ่งจำพวกกิจการและได้เพิ่มเติมสิทธิและประโยชน์เป็นพิเศษต่างหากจากสิทธิและประโยชน์ทั่วไป สำหรับกิจการที่มีความสำคัญลำดับสูง ตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่ระบุไว้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 3 คือ

4.1 การลงทุนในต่างจังหวัดหรือภูมิภาค (ปว.227 ข้อ 23)

4.2 การลงทุนผลิตเพื่อการส่งออก (ปว.227 ข้อ 25)

5. มีบทบัญญัติแก้ไขข้อจำกัดและขั้นตอนที่ล่าช้าตามกฎหมายเดิม ให้มีความคล่องตัวสามารถปฏิบัติได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

5.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่นเท่านั้น การอนุญาตหรือการอนุมัติใด ๆ แม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อยเพียงไรก็ต้องนำเสนอคณะกรรมการ เพื่อให้มีมติอนุญาตหรืออนุมัติตามควรแก่กรณี เนื่องจากกฎหมายไม่เปิดช่องให้คณะกรรมการมอบอำนาจให้สำนักงานหรือแต่งตั้งอนุกรรมการทำงานแทนได้เลย ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า ไม่คล่องตัว ปว.227 จึงบัญญัติไว้ในข้อ 8 ให้อำนาจคณะกรรมการมอบอำนาจให้สำนักงานหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการทำการใด ๆ แทนก็ได้

5.2 ตามกฎหมายเดิมการกำหนดประเภทจะให้การส่งเสริม รวมทั้งการยกเลิกเพิ่มเติมหรือแก้ไข คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี ต้องออกเป็นกฎกระทรวง มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลามาก ไม่ทันการในการที่จะส่งเสริมชักจูงการลงทุน กฎหมายใหม่จึงบัญญัติไว้ในข้อ 11 ให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดประเภทและขนาดของการลงทุนที่จะให้การส่งเสริม โดยจะเพิ่มเติม งด หรือ

ยกเลิกให้การส่งเสริมเมื่อใดก็ได้ โดยให้ทำเป็นประกาศ ซึ่งลดขั้นตอนลงอย่างมาก และสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการส่งเสริมการลงทุน ให้เป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายแต่ละระยะเวลาได้อย่างมีประสิทธิภาพดีขึ้นมาก

ในส่วนของนโยบายส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก รัฐบาลโดย ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวคำปราศรัยในการประกาศพระบรมราชโองการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ตอนหนึ่งว่า

"นโยบายสำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การเน้นความสำคัญของการลงทุนส่วนเอกชนที่จะต้องเพิ่มมากขึ้น ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ข้าพเจ้าขอยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่า รัฐบาลมีนโยบายอันแน่วแน่ที่จะส่งเสริมวิสาหกิจเอกชน กิจการใดที่เอกชนดำเนินการได้ด้วยดี มีประโยชน์แก่เศรษฐกิจส่วนรวมแล้ว รัฐบาลจะไม่ดำเนินการอันเป็นการแข่งขันแก่งแย่งกิจการนั้น จะมีข้อยกเว้นก็ในกรณีที่จำเป็นต่อความปลอดภัยของชาติ หรือเพื่อรักษาอธิปไตยของประเทศ รัฐบาลมีความปรารถนาสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งยังจำเป็นและมีประโยชน์ต่อการก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่มาก ...

โดยยึดมั่นนโยบายดังกล่าว โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐจะมีแนวดำเนินการให้เป็นการส่งเสริมและสัมพันธ์กับการลงทุนของเอกชน นโยบายและมาตรการในสาขาต่าง ๆ จะมุ่งแก้ไขอุปสรรคและปัญหาที่ธุรกิจเอกชนกำลังประสบอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตเพื่อการส่งออก ให้ได้ผลโดยเร็ว ในการร่วมมือกับเอกชนนี้ รัฐบาลสนับสนุนการรวมกลุ่มของคนไทย รวมทั้งสมาคมการค้าของไทยและสถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้คนไทยมีบทบาทด้านการค้าและการตลาดมากยิ่งขึ้น"³

³ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519.

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้รัฐบาลจะปรับเปลี่ยน นโยบายสู่การส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมการผลิต เพื่อการส่งออกก็ตาม แต่ก็มิได้ละทิ้งการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า และได้ขยายขอบเขตการส่งเสริมสู่กิจการที่มีใช้อุตสาหกรรม และการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ด้วย

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ออกประกาศ ที่ 1/2526 เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2526 โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 11 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 กำหนดประเภทที่จะให้การส่งเสริมออกเป็น 8 หมวด 65 ประเภท⁴ ประกอบด้วย

หมวด 1	ผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลจำพวกเกษตร	8 ประเภท
หมวด 2	แร่ โลหะ และ เซรามิกส์	7 ประเภท
หมวด 3	เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี	8 ประเภท
หมวด 4	เครื่องกลและไฟฟ้า	9 ประเภท
หมวด 5	วัสดุก่อสร้าง	7 ประเภท
หมวด 6	สิ่งทอ	3 ประเภท
หมวด 7	บริการและกิจการอื่น ๆ	12 ประเภท
หมวด 8	ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ	11 ประเภท

ในจำนวน 65 ประเภทนี้ เป็นกิจการที่มุ่งผลิตเพื่อส่งออกเพียง 3 ประเภท คือ

1. หมวด 1 ประเภท 1.1 การเพาะปลูกพืชขนาดใหญ่เพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ หรือเพื่อใช้ในหรือจำหน่ายให้แก่โรงงานอุตสาหกรรม โดยมีเงื่อนไขว่าต้องมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่า 1,000 ไร่ ยกเว้นการปลูกปาล์มน้ำมันมี

⁴ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 1/2536 เรื่อง บัญชีประเภทและขนาดของการลงทุนที่จะให้การส่งเสริม บัญชีที่ 1/2516 อาศัยอำนาจตามข้อ 11 วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515.

เนื้อที่รวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 10,000 ไร่ และพืชที่เหมาะสมสำหรับสกัดน้ำมันหอม มีเนื้อที่เพาะปลูกรวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 100 ไร่ นอกนั้นยังมีขอบข่ายการส่งเสริมปลูกพืชอื่นที่สำคัญ คือ สับปะรด ซึ่งมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตสับปะรดกระป๋องเพื่อการส่งออกในระยะต่อมาอย่างมาก

2. หมวด 7 ประเภท 7.2 กิจการค้าเพื่อการส่งออกเป็นการเปิดการส่งเสริมให้บริษัทไทยสร้างเครือข่ายทางการค้าในต่างประเทศ แต่โดยที่มาตรการจูงใจทางภาษีไม่เหมาะสมกับกิจการที่เป็นลักษณะการค้า การส่งเสริมกิจการในประเภทนี้จึงไม่สู้บังเกิดผลมากนัก

3. หมวด 8 ประเภท 8.11 อุตสาหกรรมผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อส่งออก กิจการประเภทนี้มีส่วนอย่างสำคัญในความสำเร็จของการส่งเสริมการผลิตสิ่งทอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตเครื่องนุ่งห่มสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกในระยะเวลาดังกล่าว

เมื่อประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 มีผลบังคับใช้ทำให้บรรยากาศการลงทุนกลับคึกคักอีกครั้งหนึ่ง หลังจากได้ซบเซาในระยะก่อนหน้านี้ กล่าวคือ จำนวนคำขอดีเพิ่มขึ้นจาก 180 คำขอในปี พ.ศ. 2515 เป็น 552 คำขอในปี พ.ศ. 2516 แต่อย่างไรก็ตาม ในปลายปี พ.ศ. 2516 เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันทั่วโลก ประกอบกับการเกิดเหตุการณ์ความผันผวนทางการเมืองอย่างมาก คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 บีจียลบทั้งภายนอกและภายในประเทศดังกล่าว รวมทั้งการพ่ายแพ้สงครามเวียดนามของสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2518 ทำให้การลงทุนในช่วงปี พ.ศ. 2517-2519 ชłodตัวอย่างมากและเด่นชัด จำนวนคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ. 2517 ได้ลดลงกว่าเท่าตัวเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2516 เป็น 228 คำขอ และลดลงไปอีกอย่างมากใน 2 ปีถัดมา คือ 111 คำขอ และ 119 คำขอในปี พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 ตามลำดับ

ความเสื่อมทรามของบรรยากาศการลงทุนในช่วงนี้ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตรงกับช่วงของการมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง คือ การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้รายงานไว้ใน

หนังสือ"การส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2519"⁵ ว่า หลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินรัฐบาลได้ขจัดปัญหาอุปสรรค ซึ่งทำลายบรรยากาศการลงทุนให้หมดไปหลายประการในระยะเดียวกันกับแนวโน้มเศรษฐกิจก็กระเตื้องขึ้น จึงควรเป็นรากฐานอันเพียงพอที่รัฐบาลจะมุ่งมั่นดำเนินการอย่างจริงจังในทุกด้าน เพื่อสร้างความมั่นใจของนักลงทุนให้มีระดับสูงขึ้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนในครั้งนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลจะเพิ่มพลังในการจูงใจ และในการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันขจัดปัญหาความล่าช้าความไม่สะดวก และปัญหานานาประการอันเกิดจากพิธีการทางราชการ ซึ่งเป็นสิ่งที่นักลงทุนเรียกร้องให้มีการแก้ไขมาเป็นเวลาช้านานแล้วให้หมดไป หรือลดน้อยลงได้

ต่อมา เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้เล็กน้อยเมื่อปี พ.ศ. 2534 กฎหมายฉบับนี้มุ่งแก้ไขปัญหาที่ประเทศไทยประสบในระยะที่ผ่านมา ที่สำคัญคือมีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้ง "ศูนย์บริการลงทุน" เป็นครั้งแรกในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อเป็นศูนย์ประสานงานและแก้ไขปัญหาความโยกโย้ชักช้า ความไม่สะดวกแก่นักลงทุนไทย รวมทั้งนักลงทุนจากต่างประเทศด้วย มีมาตรการให้สิทธิและประโยชน์ทางด้านภาษีอากรมากขึ้นกว่าเดิม การปกป้องและคุ้มครองอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมเพื่อการนำเข้าเข้มแข็งกว่าเดิม เช่น มาตรการห้ามการนำเข้าสินค้าชนิดเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน หรือทดแทนกันได้กับสินค้าของผู้ได้รับการส่งเสริม เป็นต้น

⁵ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, การส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2519, หน้า 7-16.



สำหรับมาตรการส่งเสริมการส่งออกนั้น มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ได้กำหนดให้ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อใช้ผลิต ผสม หรือประกอบผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลเพื่อการส่งออก (มาตรา 36 (1)) การยกเว้นอากรขาเข้าครอบคลุมถึง "ของ" ที่ผู้ได้รับการส่งเสริมนำเข้ามาเพื่อส่งออกด้วย เป็นกรณีให้ความสะดวกแก่การนำของตัวอย่างเข้ามาเพื่อช่วยในการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้เป็นไปตามความต้องการของลูกค้า (มาตรา 36 (2)) นอกจากนี้ ยังกำหนด ให้ยกเว้นอากรขาออกสำหรับสินค้าที่ผู้ได้รับการส่งเสริมส่งออก (มาตรา 36 (3)) ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายยังบัญญัติให้หักเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นจำนวน 5% ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจากการส่งออกซึ่งสินค้าที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบได้ไม่รวมค่าประกันภัยและค่าขนส่งออกนอกประเทศ (มาตรา 36 (4)) ทำให้ผู้ได้รับการส่งเสริมสามารถประหยัดภาษีเงินได้นิติบุคคลจากผลของการส่งออกได้อีกส่วนหนึ่งด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราการหักได้เพิ่มขึ้นจาก 2% ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 เป็น 5% ตามกฎหมายปัจจุบัน

หลังจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มีผลบังคับใช้ปรากฏว่า การขอรับการส่งเสริมได้เพิ่มขึ้นเห็นได้อย่างชัดเจนจาก 119 คำขออนปี พ.ศ. 2519 เป็น 264 คำขอ ในปี พ.ศ. 2520 และจำนวนคำขอคงอยู่ในระดับสูงในระยะต่อมาจนถึงปี พ.ศ. 2527 จำนวนคำขอเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2520-2527 ปีละประมาณ 296 คำขอ เทียบกันกับระหว่างปี พ.ศ. 2515-2519 ปีละประมาณ 238 คำขอ (ดูตารางที่ 1 และ 2) อย่างไรก็ตาม วิกฤติการณ์น้ำมันช่วงที่ 2 ที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2522-2523 ได้ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีน้ำมันส่งออก รวมทั้งประเทศไทย ในระยะปีต่อมาอย่างรุนแรง ในระดับเฉลี่ยประมาณปีละ 20-30% ทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2527-2528 เกิดภาวะราคาสินค้าขึ้นปฏุนตกต่ำ ทำให้ประเทศไทยต้องประกาศลดค่าเงินบาทเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในช่วงนี้ถึง 2 ครั้ง คือ ครั้งแรก ลดจาก 20 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ เป็น 23 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์

ตารางที่ 1 ข้อมูลบางประการเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503-2527

	2503-13	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527
1. จำนวนคำขอรับการส่งเสริม	ก.บ.	ก.บ.	180	552	129	111	119	264	342	339	245	335	200	341	376
2. จำนวนกิจการที่ได้รับบัตรส่งเสริม	478	48	60	116	257	86	66	63	126	154	143	121	122	102	164
2.1 เงินลงทุนทั้งสิ้น (ล้านบาท)	21,778.8	1,479.0	4,004.7	7,791.1	16,020.9	4,657.7	1,996.9	2,641.9	15,919.7	14,025.9	12,306.0	12,740.1	36,852.8	16,334.2	29,065
2.2 จำนวนคนงานไทย	106,346	11,723	16,201	21,793	89,178	16,532	11,547	10,106	23,236	39,169	23,006	25,210	25,247	24,935	32,847
2.3 พันจระเข้น (ล้านบาท)	6,476.0	594.6	967.9	1,300.0	3,677.1	1,217.2	870.4	657.3	2,334.9	3,220.9	2,042.0	3,290.3	1,493.9	3,336.8	6,452
ไทย (%)	67	69	77	77	74	74	83	83	85	87	78	83	65	75	70
ต่างชาติ (%)	33	31	23	23	26	26	17	17	15	13	22	17	35	25	30
3. จำนวนกิจการที่เริ่มดำเนินการ	382	43	36	40	84	52	83	48	54	69	73	66	85	96	75
2.1 เงินลงทุนทั้งสิ้น (ล้านบาท)				1,853.8	2,799.7	2,538.7	2,572.5	3,624.6	2,421.3	3,611.9	5,834.0	7,253.7	10,896.7	10,830	7,162
2.2 จำนวนคนงานไทย				20,001	14,189	14,634	13,574	6,458	7,982	6,886	13,126	10,229	15,658	15,089	17,126
2.3 พันจระเข้น (ล้านบาท)	ก.บ.	ก.บ.	ก.บ.	599.8	872.2	537.7	1,131.5	964.6	610.8	1,113.8	1,751.0	2,267.9	3,100.0	3,360.7	1,901
ไทย (%)				73	88	85	77	76	72	91	92	91	77	85	73
ต่างชาติ (%)				27	12	15	23	24	28	9	10	9	23	15	27
4. การสะสมทุนในรูปทรัพย์สินถาวรของประเทศ (ล้านบาท)	-	32,772	34,607	44,244	59,109	66,128	73,272	90,632	116,650	144,353	171,009	189,067	179,090	205,992	228,796
ภาคเอกชน (%)	-	68	67	76	83	77	68	70	69	70	65	64	63	65	65
ภาครัฐบาล (%)	-	32	33	24	17	23	32	30	31	30	35	36	37	35	35
5. การสะสมทุนในรูปทรัพย์สินถาวรในราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 (ล้านบาท)	-	39,335	34,607	37,910	42,143	42,411	45,119	53,832	64,184	69,225	71,432	72,556	64,732	71,649	76,937

ที่มา : 1. ข้อมูลปี 2503-2515 จาก สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) การส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2517

ข้อมูลปี 2516 จาก BOI การส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2518

ข้อมูลปี 2517 จาก BOI การส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2519

ข้อมูลปี 2518-2521 จาก BOI การส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2521

ข้อมูลปี 2522 จาก BOI การส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2524

ข้อมูลปี 2523-2527 จาก BOI การส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2527

2. ข้อมูลการสะสมทุนของประเทศ จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ปีละครั้ง ๆ

รวบรวมโดย ปราชญ์ พิณกร, "เส้นทางพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย" ในเศรษฐกิจไทย : บทเสวนาแห่งสังคมประชาธิปไตย เล่มที่หนึ่ง.

ตารางที่ 2 การส่งเสริมการลงทุน ปี 2520-2537

	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537
1. การขอรับการส่งเสริม																		
จำนวนราย	264	342	338	245	265	200	94	576	235	431	1,057	2,219	1,284	1,018	832	444	1,255	1,538
เงินลงทุน	24,016	45,637	69,989	48,703	140,784	21,577	56,073	54,896	59,333	56,800	200,029	530,792	461,503	534,751	202,640	212,066	278,800	591,633
ทุนจดทะเบียน	4,508	10,924	14,241	11,754	17,896	5,092	10,205	11,240	14,997	15,804	57,154	131,537	131,855	112,534	69,774	35,802	66,000	137,100
ไทย	3,586	9,125	11,165	8,863	12,241	3,539	7,837	8,147	10,148	10,902	31,918	73,104	83,329	67,957	43,490	24,457	58,700	100,500
ต่างชาติ	1,012	1,801	3,076	2,891	5,655	1,553	2,448	4,093	4,849	4,842	25,236	60,403	48,526	44,587	24,844	11,345	12,300	36,600
การจ้างงาน	23,011	50,785	85,143	52,698	65,493	34,588	72,516	18,774	76,420	100,631	332,359	532,880	409,523	315,931	179,363	118,659	312,636	323,491
2. การอนุมัติให้การส่งเสริม																		
จำนวนราย	102	202	233	160	170	110	140	266	210	235	625	1,403	1,179	932	637	331	855	1,173
เงินลงทุน	3,636	25,438	24,347	20,475	86,009	10,138	11,931	37,657	54,197	34,610	67,749	201,747	290,294	476,610	280,557	279,469	177,300	251,200
ทุนจดทะเบียน	961	4,494	7,472	4,198	6,900	2,296	3,293	9,297	7,421	9,203	18,078	60,398	71,282	97,938	83,003	45,715	35,500	66,000
ไทย	785	3,905	6,112	3,531	4,954	2,072	1,936	6,844	5,557	6,004	10,500	22,416	45,134	62,252	64,393	26,808	29,600	49,200
ต่างชาติ	176	589	1,360	667	1,946	893	1,357	2,453	1,864	3,199	8,578	31,902	26,148	35,686	18,610	10,906	5,900	16,800
การจ้างงาน	10,070	16,622	61,304	29,575	41,547	2,063	26,706	64,845	59,374	60,231	204,113	352,816	334,512	292,242	190,295	103,232	209,452	246,549
3. การอนุมัติสร้างส่งเสริม																		
จำนวนราย	69	129	154	143	121	122	102	164	182	191	378	914	848	731	534	380	477	935
เงินลงทุน	2,642	15,919	14,026	12,306	18,740	36,863	10,384	29,065	18,075	35,028	50,686	89,578	183,477	193,647	180,621	457,346	176,800	208,200
ทุนจดทะเบียน	657	2,505	3,221	2,842	3,290	3,494	3,594	6,455	4,442	3,989	12,851	24,659	44,496	62,116	59,550	39,803	31,700	62,300
ไทย	543	2,206	2,818	2,228	2,744	2,257	2,681	4,522	2,933	3,190	7,684	14,625	28,110	42,928	44,283	25,429	24,200	48,900
ต่างชาติ	114	377	403	614	546	1,237	913	1,933	1,503	799	5,187	15,034	16,386	19,188	15,270	14,574	7,500	13,400
การจ้างงาน	11,547	10,108	39,188	26,038	23,210	25,247	24,983	32,847	60,446	46,456	106,353	224,490	227,270	215,494	144,765	120,733	144,958	20,749
4. การเปิดดำเนินการ																		
จำนวนราย	48	54	69	73	66	86	93	93	78	145	169	235	277	415	433	440	375	311
เงินลงทุน	3,625	2,421	3,612	5,834	7,254	10,897	10,830	7,168	7,201	20,809	18,653	25,644	31,126	79,633	80,353	96,505	129,200	101,500
ทุนจดทะเบียน	965	611	1,114	1,751	2,268	3,100	3,361	1,900	2,275	3,932	4,997	9,203	13,240	32,663	39,391	36,724	46,400	38,400
ไทย	737	440	1,009	1,436	2,071	2,387	2,860	1,383	1,417	2,387	3,455	3,930	4,804	14,633	24,160	21,956	27,200	27,800
ต่างชาติ	228	171	105	315	197	713	501	517	858	1,545	1,542	5,273	8,336	17,970	15,275	16,868	19,200	10,600
การจ้างงาน	14,188	6,450	6,886	13,128	10,229	15,658	15,089	32,847	14,401	26,178	37,626	59,697	59,651	96,489	85,799	86,519	80,751	92,146

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2524 และครั้งที่ 2 ลดลงจาก 23 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ เป็น 27 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2527 พร้อมกันนี้ก็ได้ปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศจากระบบอัตราคงที่เป็นอัตราลอยตัวโดยอาศัยเงินสกุลหลักเป็นตัวกำหนดค่า⁶ ผลกระทบของความผันผวนทางเศรษฐกิจภาวะเงินเฟ้อและพลังงานราคาแพง ทำให้บรรยากาศลงทุนซบเซาลงอีก คำขอรับการส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ. 2528 ได้ลดต่ำลงเหลือเพียง 235 คำขอจาก 376 คำขอ ในปี พ.ศ. 2527 แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากมีการลงนามในข้อตกลงของกลุ่มประเทศ G5 ที่โรงแรมพลาซ่า นครนิวยอร์ก เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2528 ทำให้ผู้บ่ต้องปรับค่าเงินสกุลเยนของตนให้สมจริงกับราคาตลาด ส่งผลให้ค่าเงินเยนสูงขึ้นอย่างรุนแรงและรวดเร็ว โดยเปรียบเทียบกับเงินสกุลหลักอื่น ๆ โดยเฉพาะเงินดอลลาร์สหรัฐ เป็นแรงกดดันอย่างสำคัญที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายการลงทุนสู่ต่างประเทศอย่างรวดเร็วและมากมายประเทศไทยซึ่งเคยเป็นประเทศเป้าหมายการลงทุนของผู้บ่ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคอาเซียน ได้กลับมาเป็นประเทศยอดนิยมของนักลงทุนผู้บ่ โดยเป็นประเทศที่ผู้บ่ลงทุนมากที่สุดในอาเซียน โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2529-2533 ผู้บ่ลงทุนในประเทศไทยสูงที่สุดมีมูลค่ารวมกัน 10,102 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เปรียบเทียบกับอินโดนีเซีย 4,117 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มาเลเซีย 1,378 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และฟิลิปปินส์ 630 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁷ ในแง่ของจำนวนคำขอรับการส่งเสริมของนักลงทุนผู้บ่ได้เพิ่มขึ้นจาก 30 คำขอ ในปี พ.ศ. 2528 เป็น 389 คำขอ ในปี

⁶ เจษฎา โลห่อ้นจิตร และณัฐพล ชวลิตชีวิน, ประเทศไทยกับการพัฒนาส่งออกในอนาคต, หน้า 304.

⁷ สมพงษ์ วนากา, ทิศทางเศรษฐกิจและการเมืองของผู้บ่ และผลกระทบต่อไทยทางด้านการค้าและการลงทุน, วารสารไทย-ผู้บ่ศึกษา ฉบับเดือนธันวาคม, 2525, หน้า 13.

พ.ศ. 2531 หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 13 เท่าตัวใน 3 ปี^๕ นอกจากการลงทุนของญี่ปุ่นแล้ว การลงทุนของประเทศอุตสาหกรรมใหม่โดยเฉพาะไต้หวันและฮ่องกงก็ได้เพิ่มสูงตามมาด้วย ทำให้จำนวนคำขอรับการส่งเสริมได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 235 คำขอ ในปี พ.ศ. 2528 เป็น 2,129 คำขอ ในปี พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นปีที่มีจำนวนคำขอสุงที่สุดเป็นประวัติการณ์ แต่ก็ได้ลดลงมาอยู่ในระดับ 444 โครงการ ในปี พ.ศ. 2535 และกลับเพิ่มขึ้นมาอีกเป็นระดับ 1,538 โครงการ ในปี พ.ศ. 2537

4.1 การส่งเสริมการลงทุนเพื่อการส่งออกระหว่างปี พ.ศ. 2515-2520

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 ได้บัญญัติเจตจำนงที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออกไว้อย่างชัดเจนในข้อ 11 ว่า "การลงทุนในกิจการที่คณะกรรมการจะให้การส่งเสริมได้ ต้องเป็นการลงทุนในกิจการที่สำคัญและจำเป็นแก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น ... การผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ การค้าเพื่อการส่งออก ..."

การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ได้รับความนิยมสำเร็จในระยะนี้ คือ การพัฒนาปรับเปลี่ยนจากฐานอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าไปสู่อุตสาหกรรมส่งออกในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ได้มีการกำหนดให้การผลิตเครื่องนุ่งห่มเพื่อการส่งออก และผ้าถักเป็นประเภทจะให้การส่งเสริมในประเภท 8.11 ปรากฏว่าผ้าถักและเครื่องนุ่งห่มมีสัดส่วนในมูลค่าการส่งออกเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา ในปี พ.ศ. 2528 ผ้าถักมีสัดส่วนประมาณ 2.8%

^๕ Sumalee Sukonthai, Learning to do Business with the Japanese, Bangkok Post, June 13, 1993, pp.29.

นอกจากนี้ ได้มีการส่งเสริมการเพาะปลูกขนาดใหญ่ โดยเฉพาะสับปะรด ในระยะนี้ ซึ่งเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออกในระยะเวลาดังกล่าว อุตสาหกรรมอาหารกระป๋องได้เริ่มก่อตัวประมาณปี พ.ศ. 2517-2518 และกลายมาเป็นอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญในปัจจุบัน

ในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้เช่นกันได้มีการหลั่งไหลของโครงการประกอบแผงวงจรไฟฟ้า (Integrated Circuit) จากประเทศสหรัฐอเมริกาเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียเพื่อแสวงหางานราคาถูกเพื่อลดต้นทุนการผลิต ประเทศไทยได้รับอุตสาหกรรมนี้เข้ามาจากสหรัฐอเมริกา 3-4 บริษัท เช่น บริษัท NS Electronics จำกัด บริษัท Synertec จำกัด เป็นต้น เป็นอุตสาหกรรมที่พึ่งการนำเข้าชิ้นส่วนทั้งสิ้น และใช้แรงงานในอัตราที่สูง (labor intensive industry)

อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นในระยะนี้ คือ อุตสาหกรรมเบา เช่น ดอกไม้พลาสติกและของเล่น เป็นต้น

จากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า การขยายตัวของสัดส่วนสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกในภาคอุตสาหกรรม มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างช้า ๆ ในช่วงต้น พ.ศ. 2509-2515 และ พ.ศ. 2515-2518 โดยมีสัดส่วน 6.5% และ 8.5% ตามลำดับ และก้าวกระโดดในช่วงหลัง (พ.ศ. 2518-2521) มาเป็น 28.2% (ดูตารางที่ 3)

4.2 การส่งเสริมการลงทุนเพื่อการส่งออก ปี พ.ศ. 2521-ปัจจุบัน

การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกทำให้สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว หลังปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา จนทำให้สัดส่วนการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมสูงกว่าสินค้าเกษตรกรรมเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย เมื่อปี พ.ศ. 2528 กล่าวคือ ในปีนั้นไทยส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม

* ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ส.17/2527 เรื่อง การให้การส่งเสริมการผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อส่งออกเป็นส่วนใหญ่ 21 มิถุนายน 2527.

ตารางที่ 3

มูลค่าของทรัพย์สินของมูลนิธิศุภนิเวศน์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2509-2521

			พ.ศ. 2509-2515	พ.ศ. 2515-2518	พ.ศ. 2518-2521
การตั้งมูลนิธิ	64.1	91.0	79.5	29.4	0.5
การดำเนินงาน	29.4	0.5	-7.7	6.5	8.5
การหักลด					28.2

ที่มา : IBRD (1980) : (29)

หมายเหตุ :

มูลค่าของทรัพย์สินของมูลนิธิศุภนิเวศน์แห่งประเทศไทยในรูปของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2521

เป็นมูลค่า 95,615 ล้านบาท หรือ 49.4% ของการส่งออกทั้งสิ้น ในขณะที่การส่งออกสินค้าเกษตรกรรมมีมูลค่าเพียง 73,398 ล้านบาท หรือ 38% ช่องห่างของสัดส่วนนี้ได้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยมา ในปี พ.ศ. 2535 สัดส่วนการส่งออกของสินค้าภาคอุตสาหกรรมต่อการส่งออกทั้งสิ้นได้สูงขึ้นมาเป็น 76.80%

มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการส่งออกมีส่วนสนับสนุนอุตสาหกรรมส่งออกอย่างสำคัญ คือ การประกาศกำหนดประเภทจะให้การส่งเสริมตามประกาศที่ ส.17/2527^๑ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2527 กำหนดให้การผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออกส่วนใหญ่เป็นกิจการให้การส่งเสริมในประเภท 5.49 มีข้อกำหนดขนาดการลงทุนไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน และมีเงื่อนไขว่าจะต้องส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายต่างประเทศโดยมีมูลค่า F.O.B. ไม่น้อยกว่าอัตราส่วนที่คณะกรรมการกำหนด และไม่ว่าในกรณีใด ๆ มูลค่าผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของมูลค่ายอดขายในแต่ละปี

การกำหนดประเภทจะให้การส่งเสริมเช่นนี้ ก่อให้เกิดความคล่องตัวและสามารถตัดสินใจให้การส่งเสริมได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเมื่อจำต้องเร่งแข่งขันดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศกับประเทศคู่แข่ง เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ เพราะประเภท 5.49 ไม่ใช่เป็นการกำหนดชนิดของผลิตภัณฑ์ แต่เป็นการกำหนดลักษณะของกิจการ กล่าวคือ ไม่ว่าจะผลิตผลิตภัณฑ์หรือสินค้าอะไรก็ได้ หากเป็นการผลิตเพื่อส่งออกที่มีขนาดการลงทุน และเป็นไปตามเงื่อนไขตามประเภท 5.49 ก็ให้การส่งเสริมได้ ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังได้มอบอำนาจการตัดสินใจที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้การส่งเสริมโครงการลงทุนตามประเภท 5.49 ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาโครงการทำการแทน ทำให้การตัดสินใจคล่องตัวและเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากคณะอนุกรรมการชุดนี้มีเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นประธาน ประกอบด้วยอนุกรรมการจากหน่วยราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะอนุกรรมการมีการประชุมทุกสัปดาห์ ทำให้การอนุมัติโครงการเป็นไปอย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้มีการกระจายตัวจากอุตสาหกรรมที่พัฒนาตัวเองเป็นอุตสาหกรรมส่งออก

ในระยะแรก เช่น สิ่งทอ อัญมณี อาหารกระป๋อง สัตว์น้ำแช่แข็ง และน้ำตาล ไปสู่อุตสาหกรรมส่งออกใหม่ ๆ ที่ไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในแง่แรงงานราคาถูก มีแหล่งวัตถุดิบภายในประเทศ และมีสิทธิประโยชน์ GSP (ดูตารางที่ 4) สินค้าเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นสินค้าบริโภคและเป็นสินค้าในหมวดอุตสาหกรรมเบา เช่น ผลิตภัณฑ์พลาสติก เฟอร์นิเจอร์ รองเท้า ไม้แช่แข็ง และผักแปรรูป เป็นต้น

อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกหลากหลายเหล่านี้ส่วนใหญ่ล้วนแต่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ตัวอย่างปรากฏตามตาราง (ดูตารางที่ 5)

การลงทุนเพื่อการส่งออกประสบผลสำเร็จอย่างสูงในช่วงปี พ.ศ. 2529-2535 มีการหลั่งไหลของการลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากญี่ปุ่น ไต้หวัน และฮ่องกง เข้ามายึดประเทศไทยเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออกในผลิตภัณฑ์ใหม่หลายผลิตภัณฑ์ คือ ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เช่น ตู้เย็น เตาไมโครเวฟ เครื่องปรับอากาศ คอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ ตลับลูกปืน อุปกรณ์กีฬา เครื่องเขียน แฉงวงจรรไฟฟ้า และอุตสาหกรรมเบาอื่น ๆ การลงทุนนอกจากจะมีขนาดการลงทุนเฉลี่ยที่ใหญ่ขึ้นแล้ว ยังเป็นสินค้ามูลค่าเพิ่มสูงที่ไม่เคยมีการผลิตเพื่อการส่งออกมาก่อน การผลิตเพื่อส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมเหล่านี้มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้ไทยสามารถส่งออกได้อย่างก้าวกระโดดในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2531-2535 กล่าวคือ ไทยสามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวในระยะเวลาเพียงแค่ 4 ปี คือ จาก 399,167 ล้านบาท ในปี 2531 เป็น 815,202 ล้านบาทในปี 2535

หากพิจารณาโครงการที่ได้รับอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนในระยะระหว่างปี พ.ศ. 2532-2535 พบว่าโครงการที่ได้รับอนุมัติให้การส่งเสริมมากกว่า 60% เป็นโครงการผลิตเพื่อการส่งออกที่มีเป้าหมายการส่งออกเกิน 80% ขึ้นไป อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในแง่ของจำนวนโครงการลงทุนเพื่อการส่งออกที่ได้รับอนุมัติในปี พ.ศ. 2536-2537 จะเพิ่มขึ้นโดยลำดับ แต่เมื่อคิดเทียบเป็นสัดส่วนกับโครงการที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด มีสัดส่วนลดลงเป็น 30% และ 26% ในปี พ.ศ. 2536 และ



ตารางที่ 4

อัตราการขยายตัวของสินค้าอุตสาหกรรมบางชนิดปี 2524-2529

	2524/2527	2529/2527
สินค้าเดิม		
สิ่งทอ	16.1	27.9
อัญมณี	14.9	36.2
สัตว์น้ำบรรจุกระป๋อง	40.4	37.1
สัตว์น้ำแช่แข็ง	9.6	38.0
น้ำตาล	-11.2	18.2
สินค้าใหม่		
รองเท้า	29.4	25.0
ไก่แช่แข็ง	10.9	58.0
ผลิตภัณฑ์พลาสติก	27.9	43.2
ผลิตภัณฑ์ยาง	10.0	43.0
หลอดและท่อเหล็ก	21.7	44.9
เฟอร์นิเจอร์	13.2	33.7
กาแฟ	33.5	81.2
ตลับลูกปืน	709.5	45.6
ดอกไม้ประดิษฐ์	27.1	23.6
ผักแปรรูป	56.1	49.1
สัตว์น้ำทะเลปรุงแต่งมิได้บรรจุกระป๋อง	21.8	60.0
เรื่อนนาฬิกาและส่วนประกอบ	4.2	48.5
สัตว์น้ำเพียงแต่ต้มให้สุก	44.4	29.5
ของเล่น	64.6	70.6
กระเบื้องปูพื้น-บุผนัง	32.5	33.0
ผลไม้แปรรูป	46.0	71.1
กล่อง ถังและภาชนะทำด้วยกระดาษ	48.7	271.3
รถยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์	14.6	19.0

ที่มา : กรมศุลกากร

รวบรวมโดย เจษฎา โลห่อัจจิตร และนิษฐพล ชวลิตชีวิน, ประเทศไทยกับการพัฒนาส่งออกในอนาคต, ในเศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่มหนึ่ง, รั้งสรรค์ ธนะพรพันธ์ นิพนธ์ พัววงศ์กร บรรณาธิการ, pp.325.

ตารางที่ 5

อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
ปี 2530 15 อันดับแรก

ประเภทอุตสาหกรรม	จำนวนรายที่ได้รับการส่งเสริม			จำนวนเงินลงทุน (ล้านบาท)
	ส่งออก	ขายในประเทศ	รวม	
อุตสาหกรรมปั้นด้วย	24	1	25	10,600.95
อุตสาหกรรมการใบประดิษฐ์	2	6	8	6,025.70
อุตสาหกรรมเครื่องไฟฟ้าชิ้นส่วนและ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์	17	3	20	4,626.75
อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์	5	3	8	2,134.90
อุตสาหกรรมของเล่น	21	—	21	1,683.59
อุตสาหกรรมชิ้นส่วนและอุปกรณ์ยานยนต์	14	3	17	1,619.61
อุตสาหกรรมการพิมพ์และฟอกย้อม	6	8	14	1,486.70
อุตสาหกรรมทอผ้าและถักผ้า	5	—	5	1,155.60
อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง	12	—	12	1,124.60
อุตสาหกรรมรองเท้า	25	—	25	1,011.21
อุตสาหกรรมส้วน้ำและบรรจุกระป๋อง	9	1	10	748.90
อุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็ง	21	—	21	662.13
อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์	15	—	15	670.40
อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก	13	—	13	505.70
อุตสาหกรรมเครื่องกีฬา	6	—	6	504.05
รวม	195	24	219	34,560.79

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

หมายเหตุ : ครอบคลุมระหว่างเดือนมกราคม-พฤศจิกายน 2530

รวบรวมโดย เจษฎา โลห่อ้นจิตร และณัฐพล ชวลิตชีวิน, ประเทศไทยกับการพัฒนาส่งออกในอนาคต
ในเศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่มหนึ่ง, ริงส์เร็กซ์ ธนะพรพันธ์ นิพนธ์
พิวพงค์กร บรรณาธิการ.

ตารางที่ 6 การอนุมัติในโครงการส่งเสริมการลงทุนในโครงการผลิตเพื่อส่งออก

	2532	2533	2534	2535	2536	2537
จำนวนโครงการที่อนุมัติ	1,178	906	607	394	855	1,173
โครงการผลิตเพื่อส่งออก	53 (4%)	44 (5%)	33 (5%)	27 (6%)	134 (15%)	211 (17%)
30% - 80%	793 (67%)	538 (59%)	335 (54%)	229 (58%)	267 (31%)	305 (26%)
80% - 100%						

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

2537 ตามลำดับ เนื่องจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตภูมิภาคหรือเขต 3 ของรัฐบาลประสบผลสำเร็จอย่างมากในช่วงนี้ จึงส่งผลให้ตัวเลขสัดส่วนของโครงการลงทุนเพื่อการส่งออกลดลง (ดูตารางที่ 6)

4.3 สรุป

นับแต่รัฐบาลได้เริ่มมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อการส่งออกเมื่อเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2515 พร้อมกับการออกกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนในปีเดียวกันเพื่อใช้เป็นกลไกส่งเสริม โดยผ่านมาตรการต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในระยะแรก มีผลทำให้อุตสาหกรรมที่มีลักษณะทดแทนการนำเข้าอยู่เดิม เช่น สิ่งทอได้ปรับตัวสู่การเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และมีการยกระดับคุณภาพของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมอาหารสู่อุตสาหกรรมส่งออกอย่างได้ผลในระยะต่อมาได้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกที่ไทยมีความได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบที่หลากหลายนมากขึ้น ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเบาและเป็นอุตสาหกรรมบริโภคแบบง่าย ต่อมา นับแต่ พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา ได้มีการดึงดูดการลงทุนเพื่อการส่งออกจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศอย่างขนานใหญ่ ก่อให้เกิดฐานอุตสาหกรรมส่งออกที่มีขนาดการผลิตขนาดใหญ่ และผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูง เช่น ตู้เย็น เต่าไมโครเวฟ เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องปรับอากาศ โทรทัศน์สี และเครื่องถ่ายเอกสาร เป็นต้น ทำให้สินค้าอุตสาหกรรมมีสัดส่วนในการส่งออกถึง 76.8% ในปี พ.ศ. 2535 และเป็นแรงผลักดันให้ประเทศไทยสามารถเพิ่มการส่งออกอย่างก้าวกระโดด โดยมูลค่าการส่งออกระหว่างปี พ.ศ. 2531-2535 เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออกมาตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมาก็ตาม แต่ก็มิได้ละทิ้งอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า แต่กลับมีมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการนำเข้าที่เข้มแข็งขึ้น มีมาตรการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ และกำแพงภาษีคุ้มกันในอัตราที่สูง ในบางกรณีขัดกับนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก กล่าวคือ ผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง¹⁰ พบว่า อัตราการคุ้มครองอุตสาหกรรมที่แท้จริง สำหรับปี พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2525 ยังมีอัตราที่สูงในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออกมีอัตราคุ้มครองติดลบ

¹⁰ Ministry of Finance, Fiscal Policy Office, Fiscal and Tax policy Division Study on Fiscal Implication of Investment Incentive & Provenstion Efficuncy BankoK , 1984, หน้า 42-65.