



อุปสรรคในกฎหมายการลงทุนของไทย ในการขอบัตรส่งเสริมสำหรับ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

DRAWBACKS IN THAI INVESTMENT LAWS FOR ACQUISITION OF PROMOTION CERTIFICATE FOR SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES (SMEs)

ดาบตำรวจหญิง เตือนใจ ศรีละมัย¹

บทคัดย่อ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและเป็นรากฐานของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของชาติ มีบทบาทในการจ้างงาน ที่สร้างรายได้ให้แก่ประชาชน เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบ สนับสนุนกิจการขนาดใหญ่และผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่ได้รับความคิดมาจาก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 190 วรรค 5 ที่ให้ความสำคัญต่อ SMEs

แต่การที่ SMEs จะได้รับการส่งเสริมตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มีอุปสรรคทางกฎหมายทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับในประเทศ กล่าวคือระดับระหว่างประเทศ การส่งออกผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจขนาดกลางที่ได้รับการส่งเสริมต้องเผชิญปัญหาภายใต้กรอบของ WTO เพราะว่าประเทศพัฒนาเช่นสหรัฐ ถือว่าการได้รับสิ่งจูงใจโดยยกเว้น corporate tax ชั่วคราวเป็นการอุดหนุนจึงเรียกเก็บ CVD ซึ่งทำให้ประโยชน์ที่ได้จากการได้รับการส่งเสริมไร้ผล ส่วนในระดับในประเทศมีอุปสรรคตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการลงทุนโดยตรงเช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 17 วรรค 2 กับกฎหมายอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการลงทุน เช่นกฎหมายการจดทะเบียนรูปแบบองค์กรธุรกิจ กับพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 ที่ควรจะปรับปรุงมิให้เป็นอุปสรรคต่อการที่ SMEs จะได้รับการส่งเสริมให้เจริญเติบโตเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ อุปสรรค, การลงทุน, วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

¹ ด.ต.หญิง เตือนใจ ศรีละมัย, สนปากคลองสาน

ABSTRACT

Small and Medium Enterprises (SMEs) are the essence for the development of the country and a foundation for its sustainable economic growth. They play an important role in the creation of employments that generate incomes for the people and are production base of the raw materials. They support major industries and produce the alternative goods for the imports, in keeping with the 10th Social and Economic Development Plans of B.E. 2550-2554 which are inspired by the *Sufficiency Economy Philosophy* and the policy in paragraph 5 of Article 190 of the B.E. 2550 Constitution that gives importance to the SMEs.

Acquisition of the promotion by the SMEs under the Investment Promotion Act, B.E. 2520, is, however, thwarted on international and internal planes. On the international plane, exports of the products of promoted medium enterprises encounter problem under WTO, as the developed countries like the US regard an incentive in term of the tax holiday as subsidy and consequently impose the CVD on them, which neutralizes the advantages deriving from such incentive. On internal plane, the internal law, which is directly related to investments, that impedes the SMEs in this connection, is Article 17 paragraph 2 of the Investment Promotion Act, B.E. 2520, and those which are indirectly related to the investment are *inter alia* the Act on the Registration of Business Corporate and the Accounting Act, B.E. 2543 (2000), which should be amended so that SMEs will not be barred from being granted the promotion that will allow them to prosper and be a foundation for a sustainable economic development of the country in the future.

KEYWORDS DRAWBACKS, INVESTMENT, SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES

1. ความนำ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติและมีบทบาทสำคัญในการเป็นรากฐานของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของชาติ นอกจากนี้ก็ยังเป็นกลไกหลักในการฟื้นฟูและเสริมสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจของชาติกับเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความยากจน มีบทบาทในการจ้างงานอันเป็นแหล่งสร้างรายได้ของประชาชนที่สร้างมูลค่าเพิ่มจากธุรกรรม การผลิต การค้าและบริการในขณะที่เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบ

และสินค้าขนาดกลางสนับสนุนกิจการขนาดใหญ่เป็นแหล่งผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า เพื่อการบริโภคในประเทศและเพื่อการส่งออก SMEs นำรายได้เข้าประเทศเป็นแหล่งเริ่มต้นของการฝึกฝนพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงานตามแผน และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดในการพัฒนา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 190 ที่ให้ความสำคัญต่อ SMEs² ประกอบกับนโยบายของรัฐบาล ที่ให้ความสำคัญแก่การยกระดับของศักยภาพในการผลิตและประสิทธิภาพของธุรกิจไทย

จากการศึกษาแล้วพบว่าตามมาตรา 17 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน วิสาหกิจที่จะได้รับการส่งเสริมจะต้องเป็นบริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้วิสาหกิจประเภทนี้ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุนตั้งแต่ต้น ทั้งนี้เพราะว่าปกติ SMEs มักจะเป็นกิจการรายเดี่ยว หรือห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนที่มีได้เป็นนิติบุคคลหรือกิจการในครอบครัวที่มีได้จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด เพราะเป็นการลงทุนแบบครอบครัวที่มีได้จดทะเบียนจัดตั้งในรูปบริษัท บทบัญญัติดังกล่าวของกฎหมายการลงทุนนี้สร้างเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการขอรับการส่งเสริมการลงทุนต่อผู้ประกอบการ SMEs ทั้งในภาคการผลิต การค้าส่ง ค้าปลีก และการค้าบริการ เกินความจำเป็น โดยขัดแย้งและสวนทางกับนโยบายของรัฐ และรัฐบาลที่จะส่งเสริม SMEs

ซึ่งทำให้ SMEs ที่เป็นกิจการรายเดี่ยวหรือห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนที่มีได้เป็นนิติบุคคลหรือธุรกิจในครอบครัวที่มีได้จดทะเบียนเป็นบริษัท จะไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เป็นการ ปิดกั้น SMEs ในการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งๆ ที่ SMEs เป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่สำคัญ³

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมการลงทุนกรณี มาตรา 17 วรรค 2 ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

2. เพื่อศึกษาความหมาย นโยบาย ในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของต่างประเทศบางประเทศ และของประเทศไทย

² ดูมาตรา 190 วรรค 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

³ นอกจากมาตรา 17 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนแล้ว ยังมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอื่นของไทยอีก ที่เป็นอุปสรรคต่อการที่ SMEs จะได้รับการส่งเสริม ซึ่งจะได้อธิบายและวิเคราะห์ควบคู่กันไป.

3. เพื่อศึกษากฎหมายส่งเสริมการลงทุนที่เป็นอุปสรรคในการขอบัตรส่งเสริมสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มาตรา 17 วรรค 2 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

4. เพื่อศึกษาและค้นหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรค ในการขอบัตรส่งเสริมสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กรณี มาตรา 17 วรรค 2 ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

3. วิธีวิเคราะห์

การศึกษานี้จะใช้วิธีวิเคราะห์เอกสาร จากตัวบทกฎหมาย ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตำรา บทความ รายงานการศึกษา สัมภาษณ์ แล้วนำมาวิเคราะห์กับข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาทางกฎหมาย เพื่อหาข้อสรุปที่ดีที่สุดในการส่งเสริมการลงทุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) กรณี มาตรา 17 วรรค 2 ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

4. ขอบเขตของการวิเคราะห์

บทความฉบับนี้จะศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการลงทุนของไทยในการขอบัตรส่งเสริมสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคในการขอบัตรส่งเสริมการลงทุน

5. เนื้อเรื่อง

5.1 ความสำคัญของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

SMEs คือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นวิสาหกิจที่มีความเหมาะสม มีความคล่องตัว ในการปรับสภาพให้เข้ากับสถานการณ์ทั่วไปของประเทศ อีกทั้งยังเป็นวิสาหกิจที่ใช้เงินทุนในจำนวนที่ต่ำกว่าวิสาหกิจขนาดใหญ่ และยังช่วยรองรับแรงงานจากภาคเกษตรกรรม เมื่อหมดฤดูกาลเพาะปลูก รวมถึงเป็นแหล่งที่สามารถรองรับแรงงานที่เข้ามาใหม่ เป็นการป้องกันการอพยพของแรงงานเข้ามาหางานทำในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งช่วยกระจายการกระจุกตัวของโรงงานกิจการวิสาหกิจในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลไปสู่ภูมิภาค ก่อให้เกิดการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน⁴

⁴ อินทรเทพ อาจแสน, คู่มือแห่งความรุ่มรวย กลยุทธ์สร้างเจ้าแก SMEs หน้า 5.

ในระบบเศรษฐกิจต่าง ๆ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เป็นกลุ่มวิสาหกิจส่วนใหญ่และกระจายตัวอยู่ทั่วไปในประเทศ SMEs จึงมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศ อย่างน้อย 4 ด้านคือ

5.1.1 การสร้างงานใหม่และเพิ่มการแข่งขันในตลาด SMEs โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นธุรกิจที่เกิดขึ้นได้ง่าย ใช้เงินทุนไม่สูง และมีความเสี่ยงน้อยกว่าการลงทุนในวิสาหกิจขนาดใหญ่ ตลอดจนมีความคล่องตัวในการดำเนินการจึงเป็นจุดกำเนิดของผู้ที่สนใจลงทุนเป็นผู้ประกอบการรายใหม่ โดยเฉพาะยามเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ คนที่ว่างงานสามารถหันมาเริ่มต้นงานวิสาหกิจขนาดย่อมได้ง่าย นอกจากนี้ การที่มี SMEs เข้าสู่ตลาดยังช่วยเพิ่มระดับการแข่งขันในตลาดมากขึ้น ลดการผูกขาด จึงส่งผลให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในสินค้าและบริการต่าง ๆ มากขึ้น

5.1.2 การเชื่อมโยงระหว่าง SMEs กับวิสาหกิจขนาดใหญ่ SMEs มีส่วนช่วยเหลือและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดใหญ่ในหลายด้าน เช่น การรับช่วงการผลิต การช่วยในการจัดจำหน่ายสินค้าค้าส่งและค้าปลีกแก่ผู้บริโภค การเป็นผู้ผลิตปัจจัยการผลิต หรือการทำหน้าที่ให้บริการเสริมให้กับวิสาหกิจขนาดใหญ่ เช่น การซ่อมแซม การทำความสะอาด เป็นต้น

5.1.3 การรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของ SMEs มีความยืดหยุ่นในการปรับตัว และมีความหลากหลาย ดังนั้นระบบเศรษฐกิจที่มี SMEs ที่แข็งแกร่งจำนวนมากอย่างเช่น ไต้หวัน จึงสามารถปรับตัวในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 ได้ดีกว่า ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีวิสาหกิจขนาดใหญ่เป็นวิสาหกิจหลัก

5.1.4 การกระจายการพัฒนา SMEs ทั่วประเทศ SMEs มักมีลักษณะการจัดตั้งกระจายไปตามชุมชน ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ จึงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการกระจายความเจริญเติบโตของชุมชนต่าง ๆ

5.2 บทบาทของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้พัฒนาขึ้นมาโดยมีความเสี่ยงและรับผิดชอบความเสี่ยงนั้นด้วยตนเอง ดังนั้น การที่มีธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจำนวนมากจึงหมายถึงการส่งเสริมระบบสังคมเศรษฐกิจที่มีความรับผิดชอบต่อตนเอง พร้อมกันนั้นการที่ยอมรับความเสี่ยงและแข่งขันกันจึงทำให้สามารถสนองความต้องการได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม การใช้กลไกทางการตลาดเป็นสิ่งที่ทำให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สามารถเกิดขึ้นใหม่ และเข้ามาในธุรกิจได้อย่างกระฉับกระเฉง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมพฤติกรรม การจำกัดการแข่งขันจากธุรกิจขนาดใหญ่ เพื่อให้ SMEs สามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม⁵

⁵ คิโยนาริ, ทาดาโอะ. (1999). ทฤษฎีธุรกิจขนาดกลางย่อม. แปลจากเรื่อง Theory of Small and Medium Enterprises (ไจ จามร มาน, แปล). (1999), หน้า 30-31.

5.3 ความหมาย และนโยบายในการส่งเสริมการลงทุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

การลงทุน (Investment) มีความหมายหลายประการ ซึ่งขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายและขอบเขตที่เกี่ยวข้อง⁶ โดยการลงทุนแบ่งออกเป็น การลงทุนทางบริโภค (Consumer Investment), การลงทุนทางธุรกิจ (Business of Economic Investment) และการลงทุนทางการเงิน (Financial or Security Investment) ในทางกฎหมาย “การลงทุน” หมายถึง การนำเอาเงินมาลงทุน หรือมาจัดการเพื่อจะให้เกิดมีรายได้ หรือผลกำไรจากการจัดการนั้น นอกจากนั้นแล้วในกฎหมายการลงทุน ของบางประเทศ หรือความตกลงระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการลงทุนก็มักจะให้ความหมายว่า “การลงทุน” ที่ปรากฏในกฎหมายหรือความตกลงนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ก็เพื่อวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายหรือความตกลงนั้นๆ

การลงทุน อาจจะเป็นการลงทุนโดยเอกชน (Private Investment) หรือโดยรัฐ (Public Investment) ก็ได้ การลงทุนโดยเอกชนอาจเป็นการลงทุน โดยบุคคลภายในประเทศ (Domestic Investment) อันได้แก่ การที่เจ้าของทุน หรือผู้ลงทุนได้ลงทุนหรือประกอบธุรกิจในประเทศของตนเอง หรือการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Investment) อันได้แก่ การที่เจ้าของทุนหรือผู้ลงทุนอยู่ในประเทศหนึ่งได้เข้าไปลงทุนหรือประกอบธุรกิจในอีกประเทศหนึ่ง

การส่งเสริมการลงทุน คือ การชักจูงและเร้าให้มีการลงทุนเกิดขึ้นแต่ในปัจจุบันประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็พยายามส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในประเทศของตนให้มากที่สุดจนในที่สุดก็เกิดการแข่งขันในการให้สิทธิและประโยชน์ต่างๆ ที่แต่ละประเทศเห็นว่าเป็นจุดดึงดูดให้นักลงทุนตัดสินใจลงทุนในประเทศของตน วิธีการที่จะให้บรรลุเป้าหมายในการส่งเสริมการลงทุน ประกอบด้วยมาตรการทางกฎหมายและมาตรการที่มิใช่กฎหมาย

มาตรการที่มิใช่กฎหมาย ได้แก่ การปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น การคมนาคม การขนส่ง สื่อสาร ท่าเรือ ให้เหมาะสมเป็นที่ดึงดูดต่อผู้ลงทุน

มาตรการทางกฎหมายได้แก่วิธีการที่รัฐอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ ออกกฎหมายให้สิทธิพิเศษให้หลักประกัน การคุ้มครอง ตลอดจนการผ่อนผันและยกเว้นหลักกฎหมายอื่นๆ วิธีการเหล่านี้รวมเรียกว่า การให้สิ่งจูงใจทางกฎหมาย (Legal Incentives) หรือตามกฎหมายไทยเรียกว่า สิทธิและประโยชน์

⁶ คณะทำงานโครงการรวบรวมกฎหมายด้านการส่งเสริมการลงทุน, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, (2549), รายงานฉบับสมบูรณ์, โครงการรวบรวมกฎหมายด้านการส่งเสริมการลงทุนหน้า 2.

ประเทศไทยถือหลักการในความหมายเดียวกับของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา หรือ CED โดยให้คำนิยามของคำวิสาหกิจคือ “วิสาหกิจหมายถึง กิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง กิจการค้าปลีกหรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และตามกฎหมายกำหนดขนาดธุรกิจไว้ว่า “วิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม ได้แก่ วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงาน มูลค่าทรัพย์สินถาวรหรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง”⁷

กฎหมายการลงทุนของต่างประเทศบางประเทศ

ประเทศมาเลเซีย การลงทุนในประเทศมาเลเซียอยู่ภายใต้กฎหมายหลัก ๆ ได้แก่

- Industrial Coordination Act 1975
- Investment Incentives Act 1968
- Promotion of Investment Act 1986
- Promotion of Investment (Amendment) 1997⁸

รูปแบบการลงทุน ของประเทศมาเลเซีย เป็นการลงทุนของบริษัทขนาดเล็ก (Small-Scale company) ต้องก่อตั้งบริษัทขึ้นในประเทศมาเลเซีย ภายใต้ กฎหมายว่าด้วยบริษัท (Company Act 1956) มูลค่าหุ้นไม่เกิน 500, 000 ริงกิต

ประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายการลงทุนค่อนข้างจะสมบูรณ์ที่สุด เพราะกฎหมายมีลักษณะเป็น “ประมวลกฎหมายการลงทุน” The Omnibus Investment Code 1978 แต่ในทางปฏิบัติ การลงทุนจากต่างประเทศในฟิลิปปินส์ยังอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับอื่นๆ อีก โดยเฉพาะ The Foreign Investment Act of 1991 รูปแบบการลงทุนไม่กำหนด⁹

ประเทศสิงคโปร์ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการส่งเสริมการลงทุน เหมือนกับประเทศอื่นๆ ในอาเซียน การลงทุนในประเทศสิงคโปร์อยู่ภายใต้กฎหมายหลัก คือ Economic Expansion Incentives (Relief from Income Tax) Act 1967) ซึ่งเป็นกฎหมายภาษี โดยมีหน่วยงานซึ่งมีชื่อว่า Economic Development Board หรือ EDB ทำหน้าที่ในการส่งเสริมการลงทุนภายใต้กฎหมายฉบับนี้และตามนโยบายต่างๆ ของสิงคโปร์ ส่วนรูปแบบการลงทุน เป็น กิจการเจ้าของ คนเดียว, หุ้นส่วน (Partnership) มีผู้ถือหุ้นตั้งแต่ 2-10 คนขึ้นไป และจดทะเบียนภายใต้กฎหมาย Business

⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 3.

⁸ วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล, และคณะ, (2547), โครงการศึกษาเพื่อจัดทำมาตรการกฎหมายใหม่ สำหรับการส่งเสริมการลงทุน, รายงานฉบับสมบูรณ์, ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์หน้า 2-9

⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 2-10.

Registration Act, บริษัทจำกัด (Incorporated company) ในลักษณะของบริษัทเอกชนหรือบริษัทมหาชนภายใต้กฎหมาย (Company Act)¹⁰

ประเทศญี่ปุ่น มีนโยบายในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปีค.ศ. 1999 บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดแนวคิด ทิศทาง และหลักพื้นฐานอื่นๆ เกี่ยวกับนโยบาย SMEs¹¹ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดนิยามของ SMEs ขึ้นมาใหม่โดยปรับเกณฑ์ของมูลค่างินทุนให้สูงขึ้นจากกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฉบับปีค.ศ. 1963 (SME Basic Law 1963) การวางกฎระเบียบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดผลประโยชน์ของ SMEs อย่างไม่เป็นธรรม มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลกิจกรรมทางธุรกิจวิสาหกิจขนาดใหญ่ เพื่อสงวนโอกาสทางธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปีค.ศ. 1977 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับล่าสุดปีค.ศ. 2001 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนนโยบายพื้นฐาน SMEs ตามมาตรา 22 ของกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมค.ศ. 1999 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งควบคุมการจัดตั้งหรือขยายกิจกรรมทางธุรกิจของวิสาหกิจขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นสำคัญ รวมทั้งทำการชี้แนะให้ SMEs เร่งพัฒนาธุรกิจของตนให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปพร้อมกัน¹² ให้ยกเลิกภาษีบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการบางอย่าง เช่น ยกเลิกค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากสิ่งที่ยุ่ลงทุนนำมาลงหุ้นในการจัดตั้งบริษัท

ประเทศออสเตรเลียไม่มีกฎหมายหลักในการส่งเสริม SMEs การส่งเสริม SMEs ในออสเตรเลียจะอยู่ในลักษณะเป็นโครงการสำหรับธุรกิจขนาดเล็ก (small business programs) ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการแก่ธุรกิจโดยทั่วไปอยู่แล้ว แต่มีกฎหมายบริษัท ค.ศ. 2001 (Corporation Act 2001) ถือเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ทำให้สิทธิประโยชน์บางประการแก่ธุรกิจขนาดเล็กเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทและบริหารจัดการบริษัท โดยมีบทบัญญัติบางมาตราที่ลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขสำหรับการประกอบกิจการของบริษัทส่วนบุคคลขนาดเล็กเพื่อให้บริหารได้คล่องตัว กฎระเบียบไม่ยุ่งยากโดยธุรกิจขนาดเล็กจะได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการ เช่น บริษัทส่วนบุคคลขนาดเล็กไม่ต้องรายงานสถานะการเงินเป็นประจำ โดยไม่จำเป็นต้องระบุเนื้อหาในรายงานการเงินที่สอดคล้องกับมาตรฐานทางบัญชีทั้งหมด และเพิ่มโอกาสให้กับธุรกิจขนาดเล็กในการเข้าถึงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เป็นต้น¹³

¹⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 2-11.

¹¹ พ.ร.บ. พื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปีค.ศ. 1999 มาตรา 1.

¹² พ.ร.บ. ว่าด้วยการควบคุมดูแลกิจกรรมทางธุรกิจของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดใหญ่เพื่อสงวนโอกาสทางธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปีค.ศ. 1977 มาตรา 1.

¹³ OECD (2002) pp.77.

ประเทศฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายที่ส่งเสริม SMEs เป็นการเฉพาะ ในด้านต่างๆ จะเป็นมาตรการของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยจะเป็นมาตรการทางปกครองเพื่อส่งเสริม SMEs เป็นหลัก มาตรการทางการปกครองเพื่อส่งเสริม SMEs (les mesures de simplifications administratives) มาตรการในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดอุปสรรคในการจดทะเบียนจัดตั้งวิสาหกิจ การลดความซับซ้อนของเงื่อนไขและกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด การยกเลิกการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบางประเภทที่เรียกเก็บเมื่อยื่นแบบคำขอจัดตั้งหรือแก้ไขเพิ่มเติมตราสารจัดตั้งวิสาหกิจ เป็นต้น

6. การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในกฎหมายการลงทุนของไทยในการขอบัตรส่งเสริมสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

6.1 ปัญหาและข้อจำกัดของ SMEs ในภาพรวม

จากการศึกษา SMEs ถึงแม้จะมีลักษณะเด่นอยู่หลายประการ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากทั้งปัจจัยภายใน อาทิ เช่น สภาพของ SMEs เอง หรือปัจจัยภายนอก อาทิเช่น นโยบายหรือกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐ SMEs จึงยังคงต้องประสบกับปัญหาและตกอยู่ในข้อจำกัดในการประกอบกิจการในหลายประการด้วยกัน อันได้แก่

- 6.1.1 ปัญหาด้านการแข่งขันและการตลาด
- 6.1.2 ปัญหาด้านการเงินและการขาดแคลนเงินทุน
- 6.1.3 ปัญหาด้านการบริหารการจัดการ
- 6.1.4 ปัญหาด้านบุคลากรและแรงงาน
- 6.1.5 ปัญหาด้านการผลิตและเทคโนโลยีในการดำเนินกิจการ
- 6.1.6 ปัญหาการเข้าถึงบริการและการส่งเสริมของรัฐ
- 6.1.7 ปัญหาข้อจำกัดด้านบริการส่งเสริมพัฒนาขององค์กรภาครัฐและเอกชน
- 6.1.8 ปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบและนโยบายของรัฐ และ
- 6.1.9 ปัญหาข้อจำกัดในการรับรู้ข่าวสารข้อมูล

จากปัญหาดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ ส่งผลกระทบต่อการอยู่รอด และการเจริญเติบโต SMEs อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้นหากภาครัฐไม่ยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ ผู้ประกอบการ SMEs เหล่านี้ก็จะทยอยปิดกิจการไปเรื่อยๆ จนกระทั่งกลายเป็นปัญหาเรื้อรังทางเศรษฐกิจ และส่งผลต่อปัญหาสังคมในที่สุด

6.2 วิเคราะห์กฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการขอบัตรส่งเสริมการลงทุน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544

เมื่อพิจารณาในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมในปัจจุบันแล้วพบว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีส่วนที่บกพร่อง แม้จะได้มีการแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้ถึง 2 ครั้ง คือ พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2544 แต่ก็ยังไม่ได้ปรับปรุง ในมาตรา 17 วรรค 2 ว่า ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนต้องเป็น บริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อ SMEs ในการขอรับการส่งเสริมการลงทุน จากการสัมภาษณ์ คุณโอฬาร สุตะบุตร ผู้จัดการศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมาย SMEs ของ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ว่ามาตราบนี้เป็นอุปสรรค เป็นการกีดกันวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ไม่ให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ทั้งๆ ที่เป็นนโยบายของรัฐ รัฐบาล ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 วรรค 5 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยเฉพาะฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญแก่ SMEs ซึ่งโดยหลักการแล้วน่าจะแก้ไขปรับปรุง ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของผู้เขียนบทความฉบับนี้ว่ามาตรา 17 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน เป็นอุปสรรคต่อการขอรับการส่งเสริมการลงทุนของ SMEs ที่ไม่มีรูปแบบกิจการตามที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน BOI กำหนด ทำให้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ โดยน่าจะให้มีการส่งเสริมการลงทุนแก่ผู้ประกอบการรายเดียว ห้างหุ้นส่วน, วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) องค์กรเอกชน และวิสาหกิจชุมชนด้วย หรือจะให้การส่งเสริมไปในแนวทางเดียวกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 42 ซึ่งวิสาหกิจเหล่านี้สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้¹⁴

หากได้มีการส่งเสริมให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน จะทำให้ SMEs ได้เติบโตมีศักยภาพเพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย อันจะทำให้ผู้ประกอบการในประเทศไทยเพิ่มขึ้น เท่ากับเป็นการขยายฐานภาษี สร้างแรงงาน สร้างรายได้ให้กับรัฐบาลเพื่อนำไปพัฒนาประเทศต่อไป รวมไปถึงการจูงใจให้นักลงทุนไทยไปลงทุนในต่างประเทศ

¹⁴ มาตรา 42 วรรค 5 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

6.3 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการนิคมอุตสาหกรรม SMEs พบว่า อาจจะไม่เกี่ยวกับการขอรับการส่งเสริมการลงทุนโดยตรง แต่ไม่ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว เป็นอุปสรรค ทำให้ผู้ประกอบการ SMEs มีต้นทุนสูงขึ้นถ้าต้องการประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรม ทั้ง ๆ ที่เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้น เพื่อการส่งเสริมการลงทุนในนิคมอุตสาหกรรม

6.4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียน ที่เป็นอุปสรรคต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียน เป็นกฎหมายที่สร้างภาระสูงต่อ SMEs จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนนั้น ผู้ประกอบการ SMEs มีทางเลือกในการจัดตั้งกิจการหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับประเภท หรือขนาด และวัตถุประสงค์ของแต่ละกิจการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งในรูปแบบของเจ้าของคนเดียวหรือหลายคนที่ เป็นห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียในแต่ละรูปแบบ ซึ่งการจัดตั้งรูปแบบองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการขอจดทะเบียนพาณิชย์ หรือการจัดตั้งห้างหุ้นส่วนจำกัด และห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือบริษัทก็มีขั้นตอนการขอจัดตั้งเหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) หรือวิสาหกิจขนาดใหญ่ ทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เสียเปรียบวิสาหกิจขนาดใหญ่ เป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตและถ้าจัดตั้งกิจการรูปแบบเจ้าของคนเดียว หรือจะเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ก็ยังถูกจำกัดสิทธิในกรณีที่จะขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเสียเปรียบ ธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมีผลทำให้ต้นทุนในการผลิตแตกต่างกัน

6.5 วิเคราะห์พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 ที่มีผลกระทบต่อ การขอรับส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายมุ่งควบคุมมากเกินไปจนความจำเป็น และเป็นอุปสรรคด้านต้นทุนการประกอบกิจการ ทำให้ไม่เอื้ออำนวยให้ SMEs พัฒนาไปตามขั้นตอนของธุรกิจ และเพื่อให้ SMEs มีรูปแบบองค์กรตามที่กำหนด ในการขอรับการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายฉบับนี้ได้วางกฎเกณฑ์บางเรื่องที่ไม่เป็นธรรมแก่ SMEs เช่นเรื่องมาตรฐานการบัญชีนั้น น่าจะกำหนดเงื่อนไขที่ผ่อนคลายเป็นต่อ SMEs โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเดียวกับกิจการ

ขนาดใหญ่ ที่กำหนดให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีต้องจบปริญญา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ทำให้ประโยชน์สาธารณะเสียไป ตามที่วัตถุประสงค์ของ พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้ หากแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องต่อ SMEs ดังกล่าวก็สามารถมุ่งใจให้กิจการที่อยู่นอกระบบเข้ามาอยู่ในกรอบของกฎหมายต่อไป

6.6 วิเคราะห์ความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อการลงทุน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

จากการวิเคราะห์ความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อการลงทุน SMEs ก็จะเป็นเรื่องเงื่อนไข/หลักเกณฑ์สำหรับการลงทุนประเภท วัตถุดิบหรือส่วนประกอบในประเทศ (Local Content) ได้ถูกยกเลิกไปโดยความตกลงว่าด้วยมาตรการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Trade Related Aspects of Investment Measures : TRIMs) ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นภาคีองค์การการค้าโลก จึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีนี้ สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรเริ่มมีความสำคัญน้อยลงเนื่องจากสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรที่มีเงื่อนไขการส่งออกถูกพิจารณาว่าเป็นการอุดหนุน นอกจากนี้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรบางประเภทหากก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่ออุตสาหกรรม/สินค้าประเภทเดียวกับที่ได้รับการอุดหนุนแล้ว อาจเข้าข่ายเป็นการถูกตอบโต้โดยการเก็บภาษีได้ ซึ่งปัญหา พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เกณฑ์การพิจารณาการให้บัตรส่งเสริมการลงทุน ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน BOI มีเงื่อนไขนอกจากจะเป็นเกณฑ์ (Criterion) การพิจารณาให้บัตรส่งเสริมแล้ว ยังเป็นเงื่อนไขของการได้รับสิทธิประโยชน์ตามข้อตกลงดังกล่าวและคุ้มครองการลงทุนอีกด้วย คือการลงทุนนั้นจะต้องใช้วัตถุดิบ เครื่องอะไหล่ ชิ้นส่วนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย มีคุณภาพ ราคาใกล้เคียงกับที่นำเข้ามา ให้ใช้ของประเทศไทย (Local Content) ซึ่งถือว่า ตามความตกลง TRIMs เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นโดยหลักการแล้ว ประเทศไทยต้องยกเลิกในส่วนนี้ แต่นโยบายของรัฐบาล กลับสวนทางกัน โดยให้สิทธิทางภาษีเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน ซึ่งอาจจะเกิดปัญหากับ WTO ในวันข้างหน้าถ้าถูกท้วงติง

6.7 จากการศึกษา วิเคราะห์ มาตรการทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการขอรับ การส่งเสริมการลงทุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนขอสรุปและเสนอแนะดังต่อไปนี้

6.7.1 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 หากปรับปรุงกฎหมายการส่งเสริมการลงทุนตาม มาตรา 17 วรรค 2 ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ไม่ควรจำกัดอยู่แค่บริษัท

มูลนิธิ หรือสหกรณ์ที่จัดตั้งตามกฎหมาย เท่านั้น อย่างเช่น ในประเทศสิงคโปร์ ไม่จำกัดรูปแบบการลงทุนว่าต้องเป็นบริษัท มีทั้งหุ้นส่วน สำนักงานตัวแทน และกิจการรายเดียว ดังนั้น ประเทศไทยน่าจะส่งเสริมการลงทุนโดยเพิ่มประเภทกิจการ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ SMEs ที่เป็นผู้ประกอบการรายเดียว หรือเป็นห้างหุ้นส่วน หรือวิสาหกิจชุมชน รวมไปถึง กลุ่มวิสาหกิจ และองค์การเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับการส่งเสริมของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ที่ให้สิทธิ ในรูปของ วิสาหกิจ กลุ่มวิสาหกิจ และองค์การเอกชน โดยเขียนบทบัญญัติใหม่ว่า “ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องเป็นกิจการตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดโดยประกาศเป็นประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน” ก็ได้

6.7.2 ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นั้น มีการให้คำปรึกษาทางด้านกฎระเบียบข้อบังคับ และการจัดระบบข้อมูลสอดคล้องกับการวิเคราะห์สภาพและปัญหาของ SMEs แต่น่าจะมีการผลักดันต่อไป เพื่อให้การเชื่อมโยงกิจกรรมการส่งเสริม SMEs เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ในฐานะที่เป็นแกนกลางในการส่งเสริม SMEs ของประเทศควรทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในกิจกรรมการส่งเสริม SMEs โดยอาจมีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการการส่งเสริม SMEs ซึ่งมีหน่วยงานและสถาบันการส่งเสริม SMEs ทั้งในภาครัฐ, ภาคเอกชนและสถาบันอิสระต่างๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมการค้าและบริการ โดยมีการพบปะปรึกษาหารือกันเป็นประจำเพื่อการประสานในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม SMEs และกระตุ้นให้หน่วยงานและสถาบันเหล่านี้ ให้ความสนใจกับการส่งเสริม SMEs มากขึ้น

6.7.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจดทะเบียน ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 บัญญัติให้ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนพาณิชย์ คือ บุคคลธรรมดาคนเดียว หรือหลายคน (ห้างหุ้นส่วนสามัญ) หรือนิติบุคคล รวมทั้งนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่มาตั้งสำนักงานสาขาในประเทศไทย ซึ่งเป็นกิจการอันเป็นพาณิชย์ที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด กิจการที่ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 จากการศึกษา พบว่าเป็นกฎหมายที่สร้างเงื่อนไขในการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล โดยให้การจดทะเบียนดังกล่าวต้องมีนายความลงชื่อรับรอง ซึ่งไม่มีความจำเป็น เป็นข้อกำหนดที่ไม่ส่งเสริมกิจการ SMEs เป็นอุปสรรคด้านต้นทุนในการดำเนินกิจการ แม้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่น่าจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ไม่ทำให้ประโยชน์สาธารณะต้องเสียไป โดยการลดเงื่อนไขในการขอจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ให้กับ SMEs เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิต

6.7.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนรูปแบบองค์กรธุรกิจของ SMEs จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งกิจการของผู้ประกอบการ SMEs ให้เป็นบริษัท ตามประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 22 หมวด 4 นั้น เป็นอุปสรรคต่อ SMEs ที่จะขอรับการส่งเสริมการลงทุน เนื่องจากการจดทะเบียนจัดตั้ง บริษัท มีเงื่อนไข ขั้นตอน ซับซ้อน มีบทบัญญัติหลายประการที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตาม เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1097 ก่อนแก้ไขจำนวนผู้ถือหุ้นขั้นต่ำในการจดทะเบียนไว้ถึง 7 คน ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่า SMEs มักใช้รายชื่อผู้ถือหุ้นแทน (nominee) ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้มีผู้ถือหุ้นอย่างน้อยสามคนขึ้นไป¹⁵ แต่ในทางปฏิบัติ SMEs มักเป็นธุรกิจของบุคคลเดียวหรือไม่ก็คนรายชื่อผู้ถือหุ้นที่รายงานต่อราชการ ส่วนใหญ่ยังเป็นรายชื่อผู้ถือหุ้นแทน (nominee) ดังนั้นน่าจะกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์การจัดตั้งบริษัท สำหรับ SMEs ให้ง่ายขึ้น ไม่มีขั้นตอนซับซ้อน ลดค่าธรรมเนียมลง ให้แตกต่างกับวิสาหกิจขนาดใหญ่ ตามสัดส่วนประเภทและขนาดของกิจการ ย่อมส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ SMEs อย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส มีมาตรการการลดความซับซ้อนของกฎระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนจัดตั้งวิสาหกิจ โดยมีการยกเลิกการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบางประเภทเมื่อยื่นแบบคำขอจัดตั้ง รวมทั้งลดความซับซ้อนของเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด และแก้ไขบทบัญญัติในส่วนของจำนวนผู้ถือหุ้นขั้นต่ำในการจัดตั้งบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1097 ให้ลดลงเหลือไม่น้อยกว่าหนึ่งคน เหมือนหลายประเทศที่กำหนดเงื่อนไขจำนวนผู้ถือหุ้นขั้นต่ำในการตั้งบริษัทน้อยกว่าของประเทศไทย อย่างประเทศออสเตรเลียกำหนดจำนวนผู้ถือหุ้นขั้นต่ำไว้เพียง 1 คน ประเทศญี่ปุ่นเฉพาะผู้ถือหุ้นชั้นสูงไม่เกิน 50 คน และประเทศฝรั่งเศสกำหนดผู้ถือหุ้นชั้นต่ำอย่างน้อย 2 คนซึ่งทำให้ผู้ประกอบการ SMEs ที่มีผู้ถือหุ้นไม่กี่รายสามารถจัดตั้งบริษัทได้ง่ายโดยไม่ต้องใช้ผู้ถือหุ้นแทนเป็นต้น

6.7.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบัญชี ตาม พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 จากการศึกษาพบว่า เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานการบัญชีของ SMEs อย่างเดียวกับวิสาหกิจขนาดใหญ่ และกำหนดให้ธุรกิจต้องมีผู้ทำบัญชี ซึ่งต้องจบปริญญาตรีทางบัญชี ทำให้เป็นอุปสรรคด้านต้นทุนของผู้ประกอบการ SMEs โดยเฉพาะในภูมิภาคซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการที่ขาดความรู้ด้านบัญชี น่าจะผ่อนปรนให้ SMEs จัดทำบัญชีได้โดยผู้ทำบัญชีไม่ต้องจบปริญญาตรีทางบัญชี แต่มีรายละเอียดการลงบัญชีถูกต้อง ครบถ้วนสามารถตรวจสอบได้ เพื่อจะได้ลดอุปสรรคของต้นทุนการดำเนินการ และให้ SMEs มีความพร้อมก่อนจึงจะพิจารณาบังคับให้ SMEs ปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในระบบใช้มาตรฐานทางบัญชี ฉบับเดียวกับวิสาหกิจขนาดใหญ่ แต่กรณีของร้านโชห่วยซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาสามารถจัดทำบัญชีสำหรับกิจการของตนเอง¹⁶ จะไม่มีปัญหาในส่วนพระราชบัญญัตินี้

¹⁵ ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1097 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2551 มาตรา 6.

6.7.6 ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อ การขอรับการส่งเสริมการลงทุนของ SMEs จากการศึกษา ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า (Trade Related Aspects of Investment Measures : TRIMs) ซึ่งระบุให้ประเทศสมาชิกต้องยกเลิกการใช้มาตรการการลงทุนที่กำหนดเงื่อนไข หรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการค้า เป็นเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติโครงการลงทุน ซึ่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เกณฑ์การพิจารณา การให้บัตรส่งเสริมของ BOI มีเงื่อนไขนอกจากจะเป็นเกณฑ์การพิจารณาให้บัตรส่งเสริมแล้ว ยังเป็นเงื่อนไขของการได้รับสิทธิประโยชน์ตามความตกลง และคุ้มครองการลงทุนว่าต้องใช้วัตถุดิบ หรือชิ้นส่วนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศ ที่มีคุณภาพ ราคาใกล้เคียงกับที่นำเข้ามา ให้ใช้ของประเทศไทย (Local Content) ซึ่งถือว่า ความตกลง TRIMs เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ อย่างการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร ที่มีเงื่อนไขการส่งออก อาจถูกพิจารณาว่าเป็นการอุดหนุน และอาจถูกตอบโต้โดยการเก็บภาษีได้ อย่างเช่น ประเทศอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจตะวันตก มองว่าการให้สิ่งจูงใจ เป็นการให้ Subsidies และจะเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duty : CVD) ถ้าเป็นการลงทุนเพื่อการส่งออก เช่น บริษัท มินิแบร์จ เป็นบริษัทผลิตล้อลูกป็นเพื่อส่งออก จะถูกเรียกเก็บ CVD คือการเก็บภาษีต่อต้านตอบโต้การอุดหนุน แต่ในส่วนของ การส่งเสริมการลงทุน SMEs ไม่มีผลกระทบเท่าไรถ้าเป็นการส่งเสริมภายในประเทศ แต่หากเป็นการผลิตเพื่อส่งออกก็จะเป็นอุปสรรคกว่าให้การอุดหนุน ซึ่งการส่งเสริม SME เป็นการส่งเสริมเพื่อให้ถอนทุนและได้กำไรเร็วขึ้น ทำให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เป็นการดึงดูดการลงทุน ไม่เหมือนการอุดหนุน เพราะวัตถุประสงค์ต่างกัน ซึ่งการอุดหนุนทำให้สินค้าราคาถูกต่ำกว่าราคาจริง เช่น การประกันราคาข้าว ยางพารา โดยหลักการเป็นการพยุงราคาในประเทศไทย ไม่ใช่เพื่อการส่งออก ประเทศอื่นจะเก็บ CVD ไม่ได้ ถึงแม้จะกระทบต่างประเทศ แต่ทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้น

6.7.7 ในส่วนของนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) นั้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศญี่ปุ่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศฝรั่งเศส ก็ให้ความสำคัญต่อ SMEs โดยออกนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ทั้งส่งเสริมและสนับสนุนและลดอุปสรรค อย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น มีนโยบายหลักคือการลดความเสียเปรียบ SMEs จากธุรกิจขนาดใหญ่ โดยส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรม ระหว่าง SMEs กับธุรกิจขนาดใหญ่ และเสริมด้วยการปรับโครงสร้างและยกระดับขีดความสามารถของ SMEs ส่วนของนโยบายและมาตรการส่งเสริม SMEs ของประเทศไทย น่าจะมีการแก้ไขความเสียเปรียบเนื่องจากขนาดของกิจการเล็ก

ทำให้เสียเปรียบในตลาด โดยนโยบายของรัฐบาล จำเป็นที่จะต้องให้มีการจำกัดพฤติกรรม การดำเนินการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของธุรกิจขนาดใหญ่ หรือช่วยเหลือสนับสนุนส่งเสริมให้ SMEs สามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม เช่น ในปัจจุบันหน่วยงานราชการเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ของ ตลาดภายในประเทศ ซึ่งเป็นตลาดหลักของ SMEs แต่ SMEs ส่วนใหญ่จะเสียเปรียบวิสาหกิจ ขนาดใหญ่ ทั้งในด้านเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง การเข้าถึงข้อมูล และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ต่อหน่วยที่สูงกว่า ดังนั้นถ้าหากหน่วยงานราชการสามารถกำหนดนโยบายพิเศษ ที่กำหนดเงื่อนไข ในการจัดซื้อจัดจ้างจาก SMEs โดยอาศัยแนวความคิดทางกฎหมายในลักษณะเดียวกับประเทศ ญี่ปุ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดซื้อจัดจ้างจาก (SMEs)

ดังนั้นประเทศไทยก็น่าจะมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนและ ลดอุปสรรค ให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

อินทเทพ อาจแสน. **คู่มือแห่งความรู้มรดก กลยุทธ์สร้างเก้าอี้ SMEs.**

งานวิจัย

คณะทำงานโครงการรวบรวมกฎหมายด้านการส่งเสริมการลงทุน. (2549). **โครงการรวบรวมกฎหมาย ด้านการส่งเสริมการลงทุน.** รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สำนักงาน.

วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล. (2547). **โครงการศึกษาเพื่อจัดทำมาตรการกฎหมายใหม่สำหรับการ ส่งเสริม การลงทุน.** รายงานฉบับสมบูรณ์ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

สถาบันนโยบายเศรษฐกิจ (2544) OECD (2000) และ OECD (2002).

ภาษาอังกฤษ

คิโยนาริ, ทาดาโอะ. (1999). **ทฤษฎีธุรกิจขนาดกลางย่อม.** แปลจากเรื่อง Theory of Small and Medium Enterprises (ไวจามรามา, แปล). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์.

กฎหมายประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522

กฎหมายต่างประเทศ

Small and Medium Enterprise Basic Law (1963).

